

עו"ד טארק סאלח

מבקר וממונה
תלונות הציבור
במועצה



דו"ח הביקורת השנתי למועצה המקומית כאוכב לשנת 2018

תוכן עניינים

מס'	הנושא המבוקר	עמוד
.1	הביתנים של תאי חלוקת הדואר חיוב בארנונה וסוגיות אחרות	3-11
.2	מכרזי זוטא	12-31
.3	הפעלת מועדוניות רווחה טיפוליות	34-57
.4	הרקע החוקי לביקורת	58-62

דו"ח ביקורת מס' 1/2018 בנושא:

הביתנים של תאי

חלוקת הדואר

חיוב בארנונה וסוגיות אחרות

תקציר

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג-1992, נקבעו מונחים אחידים לכל צווי הארנונה, נקבעו שיעורים מירביים ומזעריים לשימושים השונים ונקבעו כללים אחידים להנחות ופטורים. בנוסף, הוגבלה סמכותן של הרשויות, ולמעשה נאסרו כל שינויים בצווי הארנונה למעט שינויים חריגים בכפוף לאישור שרי הפנים והאוצר.

שיעורי הארנונה לנכסים באותה רשות יכולים להיות שונים אם הנכסים שונים בסיווגם או בגודלם; מועצת הרשות מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית על נכסים בתחומה בכפוף לחוקים ולתקנות כאמור; פטור ממס הוא פטור על פי דין מתשלום חובה המוטל על פי דין; ולכן, נישום אינו זכאי להנחה או לפטור ממס אלא על סמך חיקוק המעניק לו זכות זו.

ביקורת זו בדקה את נושא חיוב ביתני תאי חלוקת הדואר בארנונה, מתן פטור תשלום הארנונה, החזר הוצאות חשמל עבור תאי חלוקת דואר, היתר בניה, הסדרת הנושא בהסכם וסוגיות אחרות הנגזרות מעצם קיום ביתנים אלה בשטח הרשות.

עיקר הממצאים

1. מיקום שני הביתנים היבילים של תאי הדואר באותו איזור, ובשכונה צפופה (גרעין הכפר) ובמרחק כה קטן ביניהם, אינו אפקטיבי וחסר כל היגיון שירותי. היה ראוי כי לפחות הביתן המזרחי יוצב באיזור אחר יותר מרווח ונגיש לתושבי הכפר.
2. הרשות אינה גובה מס ארנונה מחברת הדואר בגין שני הנכסים שלה, וכך היא פוטרת אותה, שלא כדין, מתשלום ארנונה וגורמת לעצמה הפסד הכנסות, שלא כדין.
3. נושא הצבת שני ביתני תאי הדואר, על כל הבטיו והסוגיות שעולות ממנו, אינו מוסדר בהסכם התקשרות כתוב ומאושר כדין על ידי מליאת המועצה ויועצה המשפטי. כתוצאה מכך, סוגיות רבות, כגון צריכת החשמל, היתר הבניה, תהליך הקצאת הקרקע וכו', אינן מוסדרות כדין.
4. לא נמצא בידי הרשות תיעוד ו/או תיק מסמכים סדור בנוגע לנושא שני הביתנים הנ"ל.
5. לא נמצא בידי הרשות העתק מהיתר בניה של חברת הדואר להצבת שני הביתנים כמצוות הוראות חוק התכנון ובניה. נכון להיום, נראה כי ביתנים אלה מוצבים על ידי חברת הדואר ללא היתר בניה.
6. לא נמצא בידי הרשות תיעוד כלשהוא לגבי קיומן של פוליסות ביטוח כלשהן לביתנים.
7. נמצא כי שני הביתנים מחוברים לחשמל דרך עמודי תאורת רחוב סמוכים, וכך צריכת החשמל להארת שני הביתנים הינה כיום על חשבון הקופה הציבורית.

רקע כללי

הארנונה היא מס המוטל דרך כפייה מכח החוק על ידי הרשות המקומית על המחזיקים או על הבעלים של נכסים שנמצאים בתחום שיפוטה (בנין – מגורים, מסחר ושירותים, תעשייה, מלאכה, אדמה חקלאית ואדמה תפוסה), וזאת לצורך מימון פעולותיה של הרשות.

הארנונה היא מס ואין נגדו שום תמורה ישירה הניתנת מידי הרשות המקומית למשלם המס, המס משולם תמורת מכלול השירותים הציבוריים, שהרשות המקומית חייבת על פי דין לספק לתושביה, היא גם מס מוטל ללא כל זיקה לשירות הניתן על ידי הרשות המקומית. הארנונה מהווה מקור הכנסה עצמית לא מיועדת והיא משמשת ביחד עם המענק הכללי כמקורות העיקריים לאיזון תקציב הרשות.

בשנת 1993 נחקק חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג-1992. במסגרת החוק נקבעו מונחים אחידים לכל צווי הארנונה, נקבעו שיעורים מירביים ומזעריים לשימושים השונים ונקבעו כללים אחידים להנחות ופטורים. בנוסף, הוגבלה סמכותן של הרשויות, ולמעשה נאסרו כל שינויים בצווי הארנונה למעט שינויים חריגים בכפוף לאישור שרי הפנים והאוצר. שיעורי הארנונה נקבעים כל שנה ע"י מועצת הרשות בצו הארנונה לגבי כל נכס (בנין, אדמה חקלאית וקרקע תפוסה) בהתחשב בשני קריטריונים עיקריים:

(א) סוג הנכס.

(ב) השטח של הנכס במ"ר.

שיעורי הארנונה לנכסים באותה רשות יכולים להיות שונים אם הנכסים שונים בסיווגם או בגודלם; מועצת הרשות מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית על נכסים בתחומה בכפוף לחוקים ולתקנות כאמור; החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה חייבת להתקבל לא יאוחר מיום 1 בדצמבר שלפני שנת הכספים, לגביה מוטלת הארנונה. על המועצה לפרסם בתחומה לא יאוחר מיום ה - 15 בדצמבר שלפני שנת הכספים הידועה, פרטים בדבר שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה. פטור ממס הוא פטור על פי דין מתשלום חובה המוטל על פי דין; ולכן, נישום אינו זכאי להנחה או לפטור ממס אלא על סמך חיקוק המעניק לו זכות זו.

מטרות הביקורת ושיטתה

מטרת ביקורת זו היא: בדיקת נושא חיוב ביתני תאי חלוקת הדואר בארנונה, מתן פטור תשלום הארנונה, החזר הוצאות חשמל עבור תאי חלוקת דואר, היתר בניה, הסדרת הנושא בהסכם וסוגיות אחרות.

במהלך הביקורת התקיימו שיחות ובפגישות עם מזכיר/גזבר המועצה בניסיון לאסוף ולסקור מסמכים רלוונטיים לצורך הבדיקה.

לאור העדר המסמכים הנדרשים, נערך שאלון קצר שמתמצת את עיקר הדברים לבדיקת הנושא, אשר הופנה אל גזבר המועצה.

בהמשך נעשה ניסיון לאתר מסמכים רלוונטיים כגון הסכם ההתקשרות עם רשות הדואר; נשלח מכתב אל מנהל איזור הגליל ברשות הדואר אך הפנייה לא זכתה לשום מענה. בנוסף, נערך ביקור בשטח, וקויימה שיחה עם מנהל סוכנות הדואר בכפר.

הביקורת נערכה בחודשים ינואר-פברואר 2018.

מיקום הביתנים של תאי הדואר

בהתאם לרישיון הכללי למתן שירותי דואר, נקבע כי מרכזי חלוקת הדואר יוצבו במרחק הליכה של עד 1500 מטרים מכלל בתי –אב, ואלה יהיו נגישים לאנשים עם מוגבלויות.

בכאוכב קיימים שני ביתנים יבילים של תאי דואר (להלן *ייקראו* – "המבנים היבילים או מתקני חלוקת הדואר או ביתני תאי הדואר"), אשר הוצבו על ידי חברת הדואר בשני מקומות בתיאום עם המועצה המקומית:

הראשון, מוצב מזה כ- 27 שנים בקצה המערבי של גרעין הכפר בקצה הכביש-מול המסגד הישן.

השני, מוצב מזה כ- 22 שנים בקצה המזרחי של גרעין הכפר בשולי כביש שכונתי צר, על קרקע בשטח של 50 מ"ר שהייתה בבעלות פרטית ונרכשה על ידי המועצה בתאריך 9.8.1995 בסכום של 5000 ₪ אד-הוך לצורך זה.

יש לציין, כבר עתה, כי שני הביתנים הנ"ל מוצבים, באופן המשולל כל היגיון, כמעט באותו איזור ובמרחק של פחות מ-500 מטר ביניהם! זאת ובנוסף, זכות השימוש הזו במקרקעין של הרשות ניתנה לחברת הדואר ללא תמורה.

לא מובן לביקורת, מה הרצינול מהצבת שני ביתנים באותו איזור כאשר ניתן היה להציב את הביתן השני במקום אפקטיבי יותר, כגון בשכונה אחרת שיש בה מקום רחב ונגיש מבחינת חניה, ובכך היה ניתן להוריד את הלחץ התחבורתי באיזור, אשר בלאו הכי רחובותיו צרים ועמוסים.

במצב דהיום, רוב בעלי תאי הדואר מגיעים לשם ברכבים שלהם, וכך הם יוצרים עומס וצפיפות תעבורתית, במיוחד בביתן התאים המוצב בשכונה המזרחית. יש לציין כי מבחינה זו הביתן המוצב בקצה המערבי הינו הרבה יותר טוב מבחינת מיקום, חניה ורוחב של הכביש הסמוך.

הביקורת בדעה כי יש להעתיק את ביתן תאי הדואר המזרחי למקום אחר, למשל לאחת השכונות החדשות המרווחות מבחינת מקומות חניה ורוחב של הכביש הסמוך. אם הדבר אפשרי, ראוי לשקול הוספת ביתן שלישי תוך התחשבות בחלוקה של התושבים באזורי הכפר השונים, וכך יהא ניתן לתת שירות זמין ויעיל יותר לתושבי הכפר.

החיוב בארנונה

הביקורת העלתה כי המועצה לא מחייבת את חברת הדואר בארנונה בגין מתקני חלוקת הדואר, ויש להעיר כבר עתה כי אין למועצה שום שיקול דעת או בסיס חוקי שעליו ניתן לבסס שיקול דעת לפטור את חברת הדואר מתשלום מס זה. הביקורת בדעה כי על המועצה לחייב את חברת הדואר בארנונה בגין שני הביתנים היבילים של תאי הדואר דלעיל.

אם כן, מהו מקור החיוב בארנונה ומהו התעריף שראוי לקבוע אותו?

כפי שצויין בדברי הרקע לדו"ח זה, הרי הבסיס הנורמטיבי העיקרי להתנהלות הרשויות המקומיות בענייני ארנונה בשלושת העשורים האחרונים מקורו בחוק ההסדרים במשק המדינה (השגת יעדי

התקציב), התשנ"ג-1992 אשר הסמיך את שר הפנים לקבוע את סוגי ההנחות בארנונה, ואת אמות המידה להענקתן ואת שיעורן המרבי ושיעורן המזערי.

בפברואר 1993 פורסמו תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחות בארנונה), התשנ"ג-1993 אשר הסדירו את מתן ההנחות ברשויות המקומיות (להלן: "תקנות ההנחות").

תקנות ההנחות הנ"ל קובעות שרשימת ההנחות היא רשימה סגורה, וניתן לחלק אותה לשלושה סוגים עיקריים:

- ❖ הנחות ע"פי דין – אין לרשות המקומית שק"ד בהענקתן או אי הענקתן.
- ❖ הנחות שניתנו ע"פ שיק"ד הרשות המקומית – קרי, הרשות יכולה ורשאית לאמצן במלואן או בחלקן או להגביל את שיעורן.
- ❖ הנחות ע"פ החלטת ועדת ההנחות של הרשות המקומית – גם כאן הרשות מוגבלת במספר קריטריונים.

לצד התקנות הנ"ל, יש לנו גם את פקודת הפיטורין אשר מעניקה פטור מתשלום ארנונה לנכסים שונים – סעיף 4 לפקודה מעניק פטור בתנאים לנישומים שונים אשר המחוקק מעוניין לעודד ובהם עדות דתיות ומוסדות דתיים, אגודות צדקה ומוסדות חינוך- אך מתקני חלוקת דואר אינם מנויים על נכסים אלה.

זאת ועוד, בסעיף 81 לחוק המדיניות הכלכלית (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 נקבע כי יש לסווג את סניפי הדואר וסוכנויות הדואר בקטיגוריה של "משרדים, שירותים ומסחר":

ארנונה – הוראת שעה לשנת הכספים 2004

81. (א) בשנת הכספים 2004 יחולו, על אף האמור בכל דין, תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (בפרק זה – התקנות), בשינויים המחויבים, ואולם –

(1) בתקנה 1, בהגדרה "משרדים, שירותים ומסחר" – לפני המילים "ולמעט בנקים וחברות ביטוח" יקראו "סניפי דואר וסוכנויות דואר שבהם ניתנים שירותים לציבור",

לאור זאת, יש לסווג את ביתני/מתקני תאי חלוקת הדואר לצורך חיובם בארנונה כללית בסיווג "משרדים, שירותים ומסחר".

עיון זריז בכמה צווי ארנונה של כמה רשויות מקומיות מראה לנו שרשויות רבות מודעות לחבותן לחייב בארנונה את מתקני חלוקת הדואר בתחום שיפוטן, ולהלן מספר דוגמאות:

- ✓ בצו הארנונה של מ/מ אעבלין לשנת 2012 נקבע תעריף ארנונה מינמאלי של 63.33 ₪.
- ✓ בצו הארנונה של מ/מ פרדס חנא כרכור לשנת 2014 נקבע תעריף ארנונה מירבי של 381.9 ₪.
- ✓ בצו הארנונה של מ/מ טובה זנגריה לשנת 2016 נקבע תעריף ארנונה מינמאלי של 63.79 ₪.
- ✓ בצו הארנונה של מ/מ אזור לשנת 2017 נקבע תעריף ארנונה של 117.27 ₪.
- ✓ בצו הארנונה של מ/מ מיתר לשנת 2017 נקבע תעריף ארנונה של 130.92 ₪.
- ✓ בצו הארנונה של מ/מ קריית עקרון לשנת 2017 נקבע תעריף ארנונה מירבי של 376.71 ₪.

כמובן יש עוד רשויות רבות, והדוגמאות הנ"ל הן רק סקירה זריזה של מבט חטוף על צווי ארנונה של מספר רשויות; וסבורנו כי אם היינו מרחיבים את הבדיקה היינו מוצאים עוד רשויות רבות שמכלילות בצו הארנונה שלהן תעריפי ארנונה במפורש תחת הסיווג של "מתקני חלוקת דואר".

בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007) נקבע תעריף מזערי ומרבי לכל סיווג בצו הארנונה. בהתאם לנתוני משרד הפנים, התעריף שהרשות רשאית לגבות בעבור סיווג ראשי "משרדים, שירותים ומסחר", שלוש השנים האחרונות הינו כדלקמן:

- בשנת 2016 תעריף מנימום 65.47 ₪ תעריף מקסימום 370.18 ₪.
- בשנת 2017 תעריף מנימום 66.63 ₪ תעריף מקסימום 376.73 ₪.
- בשנת 2018 תעריף מנימום 68.28 ₪ תעריף מקסימום 386.06 ₪.

הבדיקה מעלה כי המועצה מעולם לא שלחה הודעה לחברת הדואר בע"מ על חיוב בתשלומי ארונה, כאמור לעיל. כתוצאה מאי הטלת ארנונה כאמור, נגרם למועצה הפסד הכנסה שנתי, כדלקמן:

שטח שני מתקני תאי הדואר = הוא 12 מ"ר.

תעריף מינמאלי לשנת 2018 = 68.28 ₪

יוצא שסכום החיוב השנתי המינמאלי הוא: 820 ₪

הביקורת מדגישה כי אין נפקא מינא שסכום החיוב השנתי הינו כה מזערי כאמור לעיל; על המועצה ליישם את הוראות החקיקה הרלוונטיות לחיוב בארנונה, ולפעול לאלתר לגביית הארנונה המתחייבת על שני ביתני תאי הדואר דנא.

נשאלת השאלה, האם ניתן לחייב את חברת הדואר בע"מ בגין שנים קודמות?

יש לקבל על כך חוות דעת משפטת כיוון שחיוב רטרואקטיבי הוא פסול כעיקרון ע"פ הפסיקה, ודרושות נסיבות מיוחדות בכדי לאפשרו. הפסיקה קבעה כללים נוקשים בעניין זה; לפי כללים אלה, דרושים חוסר תום לב ו/או הטעיה מצד הנישום על מנת לאשר חיוב לאחור.

לחילופין, תיקון שומה הינו מותר עפ"י הפסיקה; ניתן לתקן שומה באם נתגלתה טעות בגודל הנכס או בסיווגו. אך נשאלת השאלה, האם כאן בענייננו מדובר בנסיבות שמאפשרות תיקון שומה לאחור כאמור? האם מדובר כאן בטעות עובדתית או טכנית שאין בה משום הטלת מס רטרואקטיבי?

בית המשפט קבע לאחרונה כי ניתן לגבות ארנונה באופן רטרואקטיבי אם נפלה טעות שהייתה ידועה לנישום; ההחלטה קבעה כי תושב הרשות לא יכול להתחמק מתשלום חוב ארנונה בגלל טעות של הרשות המקומית.

יתכן שניתן לייחס לחברת הדואר ידיעה קונסטרוקטיבית על חובתה לשלם ארנונה בגין שני נכסיה הנ"ל, וזאת מכוח העובדה שהיא נוהגת ורגילה לשלם ארנונה כאמור על מתקני חלוקת דואר שלה הנמצאים ברשויות אחרות רבות בארץ, ואף, כמוצג בדוגמאות לעיל, לפי התעריפים המירביים ברשויות רבות.

יוצא אפוא, כי עיון בפסיקה מלמדנו כי כל מקרה נבחן לפי נסיבותיו, וכי אין איסור גורף על תיקון למפרע של חיוב בארנונה, אבל מצד שני; ועל אף מזעריות סכום החיוב השנתי דלעיל, נראה כי בנסיבות דנא חיוב רטרואקטיבי מהווה פעולה הנגועה בחוסר סבירות קיצוני מצד רשות ציבורית דוגמת הרשות המקומית, אשר בהיותה כזו, מצופה ממנה סטנדרט התנהגות רם ביותר, שאינו לעולם פוגע באינטרס ההסתמכות של המתקשרים אתה בכל דרך שהיא. ולכן מצופה מהרשות המקומית לדאוג ששומת הארנונה תהיה קבועה ויציבה בהקדם האפשרי, וכי תעדכן את צו הארנונה שלה באופן מיידי באופן שלא יקפח את הכנסותיה.

בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים (עתמ (ים) 8918/08 רחל צמחוני נ. עיריית ירושלים-מנהל הארנונה) קבע במסגרת עתירה מנהלית שהוגשה כנגד מנהל הארנונה בירושלים, שכאשר הטעות בחיוב נגרמה באשמת הרשות, אינטרס האזרח גובר.

ומקל וחומר לענייננו, עת שאי החיוב לחברת דואר ישראל בע"מ בארנונה בגין מתקני תאי הדואר היבילים המוצבים בשטחה, במשך שנים רבות, הינו פועל יוצא של הרשות; דהיינו, הביקורת סבורה לאור הפסיקה הנ"ל ונסיבות העניין כי גם אם חברת הדואר ידעה שקיימת חובת תשלום ארנונה על מתקניה המוצבים בשטח הרשות, הרי המועצה היא זו אשר טעתה בעצם אי בדיקת הנושא מלכתחילה והסדרתו מכל הבחינות, לרבות מבחינה משפטית ומבחינת התאמת צו הארנונה ושליחת הודעת חיוב לחברת הדואר בהתאם. ולכן נראה לביקורת כי בנסיבות העניין אין מקום להטלת האחריות לפתחה של חברת הדואר, אך יחד עם זאת ראוי לרשות לקבל חוות דעת משפטית של מומחה בעניין.

אשר על כן, הביקורת בדעה כי דרך המלך היא לתקן את צו הארנונה בהקדם האפשרי ביותר, ולהכליל בו סעיף חיוב למתקני תאי הדואר תחת הקטיגוריה של "משרדים, מסחר ושירותים", וזאת כבר החל מהשנה הנוכחית.

סוגיות שונות בהקשר

א. היתר הבניה

הצבת מבנה יביל דמות מתקני תאי הדואר דנא הינו מעשה שטעון קבלת היתר מועדת התכנון ובניה המקומית (המרחבית בנסיבות שלנו). הביקורת לא מצאה כי בידי הרשות יש העתק של היתר בניה כנ"ל.

על הרשות לבדוק נושא זה מול חברת הדואר, ואם יסתבר כי אין בידי האחרונה היתר כזה, יש לדרוש ממנה לפעול מייד להשגת היתר כאמור. זאת ועוד, יש לדאוג שההיתר האמור יחודש מדי 5 שנים כמצוות סעיף 5 לתקנות התכנון והבניה (מפרטים וכללים להקמת מבנה יביל-ארעי) (הוראת שעה), התשנ"א-1991, אשר קובע:

"הוקם מבנה יביל-ארעי לפי תקנות אלה, לא יותר שימוש בו מעל ל-5 שנים מאז הקמתו, ובתום תקופת ההיתר – יראו את המבנה האמור כאילו הוקם שלא כדין".

אי לכך, הביקורת מתריעה בפני הנהלת הרשות כי עליה לוודא קבלת היתר כאמור בהקדם האפשרי ביותר, אחרת מתקנים אלה יהיו בבחינת מבנים לא חוקיים אשר הונחו בשטחה בהסכמתה וכך תהיה הרשות שותפה לדבר עבירה יחד עם חברת הדואר.

ב. ביטוח המבנים

הביקורת בדעה כי על הרשות לתת את הדעת על סוגיית הביטוח של שני המבנים. לביקורת וגם לרשות אין שום מידע אם נושא מוסדר על ידי חברת הדואר. נושא זה מחייב בדיקה בהקדם האפשרי על ידי הרשות, אחרת, ואם מסתבר שאין ביטוח כלשהוא, הרשות עשויה למצוא עצמה חשופה לתביעות נזיקין אם חלילה יקרה אירוע נזיקי כלשהוא הקשור לשימוש במבנים אלה, וכך היא חושפת את הקופה הציבורית להפסדים כספיים מיותרים. על כן יש לדאוג בהקדם לקיומו של ביטוח של שני הביתנים היבילים, לרבות ביטוח לצד ג' וחבות מעבידים, בקשר לפעילות המתבצעת בנכסים אלה.

ג. צריכת החשמל

שני הביתנים היבילים דנא מוארים בפנים ובחוץ (מעל לתאים) באופן אוטומטי החל משעות הערב הראשונות ובמשך כל שעות הלילה עד לעלות השחר. ביתן אחד, המערבי, מכיל מנורה פנימית ואחת חיצונית, והביתן השני, המזרחי, מכיל שתי מנורות פנימיות וששה חיצוניות שמאירות מעל התאים.

נמצא כי צריכת החשמל להארת שני הביתנים, כאמור לעיל, נעשית על ידי חיבור כל ביתן לעמוד תאורת הרחוב הסמוך, וכך הן מוארות אוטומטית עם הארת כלל עמודי התארוה בכפר עד הבוקר; דהיינו, צריכת החשמל האמורה הינה על חשבון הצריכה הציבורית של הרשות להארת רחובות הכפר.

הביקורת מעירה לרשות כי מצב הצריכה החינמי הנ"ל חייב להיפסק לאלתר. על חברת הדואר לדאוג להארת שני הביתנים על חשבון קופתה ולא על חשבון הקופה הציבורית. הביקורת לא מתכוונת להיכנס לחישובי צריכת החשמל של שני הביתנים דנא בעבר, למשך מספר רב של שנים, וללא קשר להיקף הצריכה ומחירה הכספי, הביקורת מתריעה כאן מפני בזבוז כספי קופת המועצה על צריכה שאינה באחריותה, ולכן הביקורת מעירה למועצה כי עליה להפסיק זאת באופן מיידי ולוודא כי חברת הדואר תדאג לחיבורי חשמל לעצמה ועל חשבונה.

ד. אישור השכרת ו/או שימוש במקרקעין

סעיף 190א לצו המועצות המקומיות (א) קובע מפורשות כי על המועצה להביא לאישור מליאת המועצה, בנוסף לאישור משרד הפנים לאחר מכן, כל עניין השכרה או מתן רשות לשימוש במקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים. ולהלן נוסח הסעיף במלואו:

” עיסקות מקרקעין צו (מס' 2) תשל"ט-1979

190א. (א) מועצה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין או להחליפם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך בכתב.

(ב) מועצה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א).

(ג)

(ד)

לאור כך, הביקורת מעירה לרשות כי עליה, ראשית כל, להביא את נושא רשות השימוש במקרקעין שניתן ללא תמורה לחברת הדואר לצורך הצבת שני הביתנים היבילים דנא, לאישור מליאת המועצה וקבלת החלטה מפורשת בעניין, אשר תועבר בהמשך לאישור משרד הפנים;

זאת ועוד, לפני עיגון המצב הקיים בהסכם התקשרות מסודר יש להניח בפני מליאת המועצה חוות דעת משפטית של יועמ"ש המועצה בנוגע להתקשרות הנ"ל.

סיכום והמלצות

רשות מקומית הינה רשות ציבורית אשר פועלת על פי מקבץ הוראות והנחיות של חוקים, תקנות וחוזרי מנכ"ל, המנחים אותה במגוון הרב של תחומי פעילותה לרווחת תושביה. מכאן אין היא רשאית לסטות מהנחיות והוראות אלו אלא ע"פ אותם הוראות, ולכן הפטור שהוענק לחברת הדואר מתשלום ארנונה למספר שנים כה רב הינו בלתי חוקי.

גם בעניין הממצאים האחרים, היה על הרשות לפעול אך ורק בהתאם להנחיות החוקים והתקנות הרלוונטיות, כי סטייה כאמור מציבה את הרשות במעמד של מפרת חוק, וגם גורמת לאיבוד הכנסה פוטנציאלית ולהפסדים כספיים של הקופה הציבורית, והעובדה שמדובר בסכומים מזעריים ושוליים יחסית להיקף ההכנסות וההוצאות של הרשות, אינה חשובה ואינה רלוונטית לצורך העניין.

מהשיחות עם גזבר המועצה מצטייר הרושם כי אי חיוב שני הנכסים הנ"ל בארנונה כללית נובע מתפיסתם כנכסים ציבוריים הפטורים מארנונה, וזאת בהיותם מספקים שירות ציבורי לתושבי הכפר; יש לציין כי גם לא נמצאה החלטה מפורשת הפוטרת את חברת הדואר בע"מ מתשלום ארנונה בגין מתקנים אלה, ואף אם הייתה החלטה כזו הרי היא בלתי חוקית; וגם לא נמצאה שום חוות דעת משפטית מקצועית בעניין.

אי חיוב חברת הדואר בע"מ בארנונה כללית בגין מתקני תאי הדואר דנא, הינו אסור עפ"י חוק; ללא שום קשר למהות השירות המסופק על ידי מתקנים אלה לתושבים, וללא כל קשר למזעריות שטחי החיוב של שני המתקנים הנ"ל.

פטור מכוון או בלתי מכוון זה, וללא זיקה לשאלה אם מדובר במחדל או חוסר מודעות לעניין, הנו ליקוי שיש לתקנו באופן מיידי – וכבר יצויין כי במהלך הביקורת גזבר המועצה לקח זאת לתשומת ליבו והתחייב להכליל סיווג נוסף, בהתאם למקובץ דלעיל, בצו הארנונה של שנת 2019.

אשר על כן, הביקורת ממליצה לרשות לפעול בהקדם האפשרי כדלקמן:

א. ראשית ולפני כל דבר, על המועצה להסדיר באופן מידי את ההתקשרות עם חברת דואר ישראל בהסכם בכתב, אשר יעגן בתוכו, יתייחס וייתן מענה לכל הסוגיות הרלוונטיות, ובין היתר ולא בלבד, סוגיית החיוב

בארנונה, היתר בניה להצבת המבנים היבילים דנא בהתאם להוראות דיני התכנון ובניה וחידושם כמצוות התקנות, סוגיית הביטוח, סוגיית צריכת החשמל, ולהביא הסכם זה לאישור מליאת המועצה בסופו של יום.

ב. הביקורת מדגישה שוב, למיטב הבנתה מסקירת הוראות הדינים דלעיל, כי אין למועצה סמכות להפחית או לוותר על גביית ארנונה שהוטלה בהתאם להוראות למעט פטורים והנחות שנקבעו בחוקים ובתקנות, ולכן עליה כבר להיערך לחיוב חברת הדואר בארנונה בגין שני הנכסים הנ"ל, לרבות עריכת מדידה מדויקת של שני הנכסים ומשלוח מכתב דרישה לחברת הדואר.

ג. יש לקבוע גובה החיוב בארנונה לפי התעריף הקבוע לכל מ"ר מוכפל בשטחו של הנכס, כפי שמפורט בצו הארנונה, אותו מפרסמת הרשות המקומית, וזאת כבר החל משנת החיוב הקרובה (2019). היות ומדובר בנכס חדש שלא נקבע לו סיווג בעבר, אזי יש מקום להטיל בגינו ארנונה שלא תפחת מהתעריף המינימאלי אשר נקבע בתקנות ההסדרים סיווג ראשי-משרדים, שירותים ומסחר".

ד. יש להסדיר באופן מיידי את נושא צריכת החשמל מול חברת הדואר וחברת החשמל על ידי חשמלאי מוסמך.

ה. מומלץ להעתיק את המתקן המזרחי לשכונה אחרת בכדי שנגישות התושבים אליו תהיה יותר אפקטיבית.

דו"ח ביקורת

מס' 02/2018 בנושא:

מכרזי זוטא

תקציר

לצד חובת הרשות המקומית לקיים מכרז פומבי, ולצד הפטורים הספציפיים מאי קיום מכרז שהוענקו לה בדין, קבע צו המועצות המקומיות א', תשי"א-1950 (להלן – "צו המועצות"), סוג נוסף של התקשרות של המועצה בחוזה ללא מכרז פומבי; סעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות מאפשר למועצה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן: "מכרז זוטא").

מכרז זוטא הוא אחד הכלים שניתנו לרשות המקומית להתקשרות עם ספקים ונותני שירות, וייחודו בכך, שהוא נותן לרשות מקומית גמישות תפעולית ותפקודית, המאפשר לה להתקשר עם נותני שירות וספקים בחוזים בעלי היקף כספי ניכר, בלא לקיים מכרז פומבי. הביקורת העלתה מספר ליקויים אלמנטריים בהכנה ובביצוע של מכרזי הזוטא במועצה המקומית כאוכב.

עיקרי הממצאים

1. המועצה לא הייתה ערוכה להתקשרות עם ספקים ונותני שירות במכרז זוטא; המועצה לא ניהלה ספר ספקים, שקיומו הוא תנאי יסודי וכלל ברזל בסיסי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא.
2. בהעדר ספר ספקים כאמור, המועצה מנועה עפ"י דין מלקיים מכרזי זוטא, ועל אף זאת היא קיימה מספר מכרזי זוטא בשנים 2014-2017.
3. המועצה גם לא הקפידה לעמוד בטווח הסכומים הנקובים בסעיף 8 לתוספת הרביעית ואשר מעודכנים מדי שנה באתר משרד הפנים. היה מקרה שסכום המכרז חרג באופן ניכר מהתקרה המקסימאלית לקיום מכרז זוטא, ועל אף זאת המכרז נוהל כמכרז זוטא.
4. ועדת המכרזים לא הקפידה על רישום ותיעוד קריא וברור לשיבות ועדת המכרזים. מעיון בפרוטוקולים של וועדת המכרזים, לא היה ניתן להבחין בנוכחים ותפקידיהם בוועדה; הפרוטוקולים כתובים בכתב יד, והיה קושי רב בפענוח התוכן שלהם - שיטת הכתיבה והניהול של הפרוטוקולים צריכה להיות מודרנית (מודפסת!) ברורה ומפורטת יותר.
5. בגלל העדר ספר ספקים במועצה כאמור, הפניה לספקים הינה אקראית וגם בחירת הספק הזוכה נסמכת על אמת מידה אחת והיא ההצעה הזולה או הגבוהה לפי מהות העניין, וכך העדרם של אמות מידה חשובות, הן בבחירת הספקים שיש לפנות אליהם בכלל והן לקבלת החלטה מיטבית לגבי החלטה הזוכה, עלול לפגוע ביכולת הוועדה לשקול באופן עצמאי וענייני את טיב ההצעות, את כשירות המשתתפים במכרז ואת עמידתם בתנאיו.

6. ועדת המכרזים לא דיווחה למליאת המועצה ומבקר המועצה על הספקים ונותני השירות שאליהם פנתה במכרזי זוטא כמצוות סעיף 8(ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.
7. התייעוד של מהלך המכרזים בכלל ומכרזי הזוטא לצורך העניין הינו לקוי. לצד הסרבול וחוסר הסדר בתייעוד מהלך המכרזים והיותם מתועדים בכתב יד לא קריא, לעיתים קיים ליקוי בתייעוד דברים שהם מאוד חשובים שיהיו מלאים וישקפו את הבסיס שעליו נסמכה החלטת ועדת המכרזים; כגון שיקולי הוועדה בבחירת הזוכה, התייחסות לסטיות גדולות מהאומדנים, נימוקי הוועדה ותייעוד לגבי חוות דעת מקצועיות שהושמעו בפניה בבחירת הצעת יחיד, וכו'.
8. נמצא כי במכרז המועדוניות, הרשות הפקירה את עצמה ללא הסכם בכתב עם ספק השירותים שנבחר במשך שנים רבות ורצופות וללא עוררין, כבר החל משנת 2009. הסכם אשר היה אמור לעגן את התקשרות המועצה עם קבלן המועדוניות בכלל, ויכלול בפרט סעיפים נוספים שיקבעו במפורש שאר חובותיו וזכויותיו של אותו ספק כדי להבטיח ניהול נכון ומפוקח של המועדוניות.
9. נמצא כי במכרז המזנונים המועצה לא הקפידה בצורה נאותה על קיום תנאי הסף הנדרשים מהמציעים; המועצה חרגה מסמכותה כאשר קיבלה את המלצת ועדת המכרזים על הצעת יחיד הנגועה בפגם שיורד לשורש העניין עקב אי צירוף הערבות כנדרש בתנאי הסף של המכרז. הוועדה עשתה כן ללא חוות דעת משפטית, וללא נימוק בכתב כנדרש בצו המועצות. והחמור מכל, המועצה חתמה בהמשך על חוזה עם הספק בלי לדרוש ערבות זו בהמשך ועד להיום.
10. נמצא כי במכרז שימור "המקאם", המועצה ניהלה את המכרז כמכרז זוטא על אף שאומדן המכרז חורג מהתקרה השניה שמאפשרת קיום מכרז כאמור, ולכן הייתה חובה עפ"י חוק לקיים מכרז פומבי.
11. נמצא כי במכרז שימור "המקאם" בוצע בירור פרטים לעניין הניסיון בעבודות שימור מקומות קדושים עם מציע מס' 2 לפני שנעשה בירור כאמור עם מציע מס' 1 בעל ההצעה הזולה, וכן לא נמצא תיעוד כלשהוא שנעשה בירור כאמור עם מציע מס' 1 לעניין ניסונו.
12. עוד נמצא במכרז "המקאם" כי הבירור או השימוע הנ"ל נעשה ע"י הצוות המקצועי של המועצה ללא כל מעורבות של ועדת המכרזים או לפחות של מי מטעמה, בעוד שבעל הסמכות לערוך בירור כאמור לפי סעיף 19 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות הוא ועדת המכרזים.

מבוא

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת המועצות") הוגדרו למועצה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שמועצה מצווה לעשותה על פי צו המועצות, תשי"א-1950 (להלן: "צו המועצות") או על פי כל דין אחר¹. על חלוקת משאבי המועצה להיעשות בהליך מסודר ושקוף בכדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים².

על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לפעולת הרשות המקומית בעת חלוקת משאביה. תכלית החקיקה לאזן בין חובות המנהל התקין, לרבות שמירה על כללי תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכל.

בסעיף 192 לצו המועצות נקבע כי התקשרות של מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או התקשרות עם נותני שירות תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הכללים לקיום מכרז נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות. בבסיס חובת המכרז הפומבי עומדת החובה לנהל את עניני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות לייחס זהה והוגן. מכרז הוא הליך של פנייה לקבלת הצעות לביצוע מיזם מסוים עבור הפונה, לאספקת מוצר או שירות מסוים לפונה, לרכישת נכס שהוא רוצה למכור, או לקבלת משרה אצל הפונה במסגרת הסכם שיחתם בין הצדדים. מטרתו להעניק לעורך המכרז יתרונות, באמצעות תחרות או התמחרות בין מתמודדים, שתערך באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, ובאופן הוגן ושוויוני. עריכת מכרזים מקובלת בעיקר במגזר הציבורי במדינות רבות וכן בישראל, במטרה להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסמניו של ממשל תקין.

יחד עם זאת, סעיף 3 לתוספת הרביעית לצו המועצות מונה מספר סוגי חוזים אשר המועצה רשאית להתקשר בהם ללא מכרז; אבל פטורים אלה אינם פוטרים את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת³.

לצד חובת הרשות המקומית לקיים מכרז פומבי, ולצד הפטורים הספציפיים מאי קיום מכרז שהוענקו לה כאמור לעיל, קבע צו המועצות סוג נוסף של התקשרות של המועצה בחוזה ללא מכרז פומבי – סעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות מאפשר למועצה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן: "מכרז זוטא").

¹ סעיף 146 לצו המועצות המקומית תשי"א-1950.

² עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן, תק-על (2013).

³ עע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט (6) 241 (2005), 259-260.

מכרז זוטא הוא אחד הכלים שניתנו לרשות המקומית להתקשרות עם ספקים ונותני שירות, וייחודו בכך, שהוא נותן לרשות מקומית גמישות תפעולית ותפקודית, המאפשר לה להתקשר עם נותני שירות וספקים בחוזים בעלי היקף כספי ניכר, בלא לקיים מכרז פומבי.

הביקורת העלתה מספר ליקויים אלמנטריים בהכנה ובביצוע של מכרזי הזוטא במועצה המקומית כאוכב. עם זאת, יצויין כי המועצה התחייבה באמצעות מזכירה/גזברה לתקן את הליקויים העיקריים שהצביעה עליהם הביקורת, ובהקשר זה, כבר עתה, נזכיר עמדתנו של המזכיר הנ"ל אשר גם נשמעת לכאורה רציונאלית והגיונית, לפיה המסקנה העיקרית שלו מהדו"ח היא שעדיף לו אישית, כאורגן האחראי על תפעול מכרזי הזוטא, וגם עדיף למועצה כארגון, שהמכרזים המועטים שיוצאים בה מדי שנה ינוהלו במסגרת מכרז פומבי ולא כמכרז זוטא לנוכח הדרישות המקדמיות הרבות של ניהול מכרז זוטא.

הביקורת גם מבהירה כבר עתה במענה לעמדה הנ"ל, שעל אף שזו יכולה להיות אופציה ניהולית לגיטימית בפני עצמה, אין מנוס למועצה מללמוד את הממצאים והליקויים והמסקנות, ולתקן כמתחייב בהמלצות הביקורת לעתיד, במידה ותחליט להוציא לפועל ולו מכרז אחד בלבד כמכרז זוטא, ובכלל על הרשות להיות מוכנה לכל שיטת מכרזים שמאפשר לה החוק.

מטרות הביקורת

1. הביקורת מתכוונת לבחון היבטים שונים הקשורים לנושא מכרזי זוטא, באמצעות בדיקת מספר מכרזים שפרסמה המועצה בין שנים 2014-2017.
2. כמו כן, הביקורת מתכוונת לבחון האם פעילות המעוצה בתחום מכרזי הזוטא מתבצעת תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

היקף הביקורת ואופן הבדיקה

במהלך החודשים ינואר 2018 עד אפריל 2018 בוצעה ביקורת במועצה מקומית בכאוכב אבו אלהיגיא. הביקורת בחנה את ההתנהלות ביחס למכרזי זוטא במועצה שבוצעו בין השנים 2014 עד 2017 כבסיס לבדיקת התנהלות המועצה בהתקשרות במכרזי זוטא, וכללה את ההיבטים הבאים:

1. היערכות הרשות למכרזי זוטא.
2. ניהול ספר ספקים ורישום בו.
3. התנהלות ועדת המכרזים במכרזי זוטא.
4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים.

5. פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות.

6. ביטול מכרזי זוטא.

7. בדיקה פרטנית של 3 מכרזי זוטא.

עזרים לביצוע הביקורת

1. פרוטוקולים מוועדת מכרזים משנת 2014 עד לשנת 2017.

2. דוח מבקר המדינה – מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות.

3. מסמכי מכרזים.

4. חוזים והתקשרויות בנושא מכרזים.

המסגרת הנורמטיבית של נושא הביקורת

נקודת המוצא היא שעל הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עיקרון השוויון), כשהדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה הנה עריכת מכרז פומבי לשם קביעת זהות נותן השירות עמו תתקשר הרשות; בסעיף 192 לצו המועצות נקבע: "לא תתקשר עירייה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז פומבי". עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם מקום שבו המחוקק אינו מחייב אותה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת (ראה פס"ד עיריית רחובות דלעיל).

הדין שחל על מכרז זוטא הוא בדומה למכרז פומבי, אלא שהוא נועד לרשימה סגורה של מציעים. סעיף 8 (ב)(ג) לתוספת הרביעית לצו קובע כי:

"הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו"

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים (להלן: "נותני שירות") המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן: "ספר ספקים") ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

הכללים לביצוע המכרז וניהולו הנוגעים למועצות המקומיות נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות. סעיף 3 לתוספת קובע פטור ממכרז אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 15,000 ₪. סעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות מאפשר למועצה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז זוטא כאשר סכום ההתקשרות עולה 15,000 ₪ ואינו עולה על 75,000 ₪ במועצה שמספר תושביה אינו עולה על 20,000 תושבים; ובמועצה מקומית שמספר התושבים בתחום שיפוטה עולה על 20,000 תהיה רשאית להתקשר במכרז זוטא בסכום שבין 30,400 ₪ ל- 148,500 ₪. הסכומים הנקובים בסעיפים 3 (א), 8 (א), 8 (ד)1 ו-2 לתוספת הרביעית הנ"ל מעודכנים כל שנה באתר משרד הפנים, והם לגבי מועצות שמספר תושביהם פחות 20,000 תושבים כדלקמן:

<u>שנה</u>	<u>פטור ממכרז</u>	<u>פניה לארבע ספקים</u>	<u>פניה לששה ספקים</u>
2014	סכום המכרז אינו עולה על 70,400 ₪	סכום המכרז עולה על 70,400 ₪ ואינו עולה על 175,900 ₪	סכום המכרז עולה על 175,900 ₪ ואינו עולה על 351,800 ₪
2015	סכום המכרז אינו עולה על 69,600 ₪	סכום המכרז עולה על 69,600 ₪ ואינו עולה על 174,000 ₪	סכום המכרז עולה על 174,000 ₪ ואינו עולה על 348,100 ₪
2016	סכום המכרז אינו עולה על 68,800 ₪	סכום המכרז עולה על 68,800 ₪ ואינו עולה על 172,100 ₪	סכום המכרז עולה על 172,100 ₪ ואינו עולה על 344,200 ₪
2017	סכום המכרז אינו עולה על 69,600 ₪	סכום המכרז עולה על 69,600 ₪ ואינו עולה על 174,000 ₪	סכום המכרז עולה על 174,000 ₪ ואינו עולה על 348,000 ₪

1. הכנת ספר ספקים, וניהולו ועדכונו

בצו המועצות המקומיות נקבעה אחריותה של וועדת המכרזים של המועצה המקומית (להלן: "הוועדה /או וועדת המכרזים") להכנת התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. בסעיף 8(ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות נקבע כי הוועדה תנהל ספר ובו רשימה של ספקים וקבלנים אשר יהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן תפנה אליהן הרשות המקומית. עוד נקבע כי הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור, וכי כל נותן שירות יהיה רשאי לבקש לצרפו לרשימה והוועדה מחויבת לדון בבקשתו.

בצו המועצות המקומיות נקבע כי ועדת המכרזים⁴ של הרשות תנהל את ספר הספקים ותאשר את נותני השירות שיתווספו אליו ויוצאו ממנו. עוד נקבע כי אם החליטה הוועדה שלא לצרף נותני שירות לספר הספקים או להוציא נותני שירות מהספר, עליה לנמק את החלטתה ולאפשר לנותני השירות להעלות לפנייה את טענותיהם קודם לביצוע החלטתה.

המועצה לא הייתה ערוכה להתקשרות עם ספקים ונותני שירות במכרז זוטא; המועצה לא ניהלה ספר ספקים, שקיומו הוא תנאי יסודי וכלל ברזל בסיסי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. הביקורת מעירה להנהלת המועצה כי משבחרה בשיטת התקשרות זו מקום שהחוק מאפשר זאת, עליה לקיים את התנאים הדרושים בחוק. בהעדר ספר ספקים כאמור המועצה מנועה עפ"י דין מקיום מכרזי זוטא.

התייחסות הרשות - בתשובה שנתקבלה מפי מזכיר המועצה במהלך ביצוע הביקורת, הוא מסר כי מאז ומתמיד לא היה ספר ספקים, מאחר ואין הרבה מכרזי זוטא, ולכן לא היה צורך בספר ספקים, וכי המועצה מתכוונת בעקבות הביקורת דנא לנקוט בשיטת המכרז הפומבי בכל מכרז עתידי, גם לגבי מכרזים שניתן לקיימם כמכרז זוטא. זאת מכיוון שדרישות החוק לביצוע מכרז זוטא הינם רבות ומכבידות יתר על המידה, וכך הן סותרות את מטרתן העיקרית והיא הכנסת גמישות תפעולית למערכת ניהול המכרזים. יחד עם זאת, מאוחר יותר ועם התקדמות הביקורת בנושא, הרשות התחילה בבניית ספר ספקים כנדרש, וביום 11/6/18 מסרה לביקורת העתק ממודעה לציבור שהפיצה ובה היא מודיעה לציבור על כוונתה לנהל ספר ספקים שרשאים להשתתף במכרזי זוטא שלה ב- 19 סוגי עבודות ושירותים אליהם ניתן להצטרף.

⁴ סעיף 8(ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.

הביקורת מעירה למועצה, כי כל עוד היא נוקטת בשיטת מכרזי הזוטא שומה עליה לנהל ספר ספקים ע"פ הוראות החוק, ובהעדר ספר ספקים כאמור, ועדכוננו וריענונו מדי שנה ע"פ אמות מידה ברורות, הדבר יקשה על עריכת ביקורת, בקרה ומעקב אודות נותני השירות והספקים של המועצה, הן לעניין טיבם ומקצועיותם, והן לעניין התאמתם לדרישות החוקיות מבחינת אישורים ורישיונות וכו'. וכמובן ולא פחות חשוב, עיקרון השוויון והמנהל התקין שהם עקרונות בסיסיים שהמועצה אמונה עליהם אשר ייפגעו מחוסר תקינות זה בהתנהלות, וכך גם אימון הציבור במועצה.

הביקורת לא מביעה עמדה לעניין המסקנה של המועצה על לשון מזכירה בעניין הכוונה שלא לנקוט בעתיד בשיטת מכרזי הזוטא בטענה שזה מכביד ולא נותן שום גמישות בניגוד לייעודו; זו יכולה בהחלט להיות מסקנה נכונה או לגיטימית, אך אינה רלוונטית – ברגע שהמועצה בוחרת בשיטת מכרזי זו, שומה עליה למלא אחרי כל כלליה ותנאיה.

הביקורת תציין ותדגיש בהקשר זה כי עמדת מבקר המדינה⁵ באשר לטענה דומה שהועלתה על ידי רשויות מסוימות שלא ניהלו ספר ספקים, היא שעל רשויות אלה להכין ספר ספקים כנדרש בתקנות המכרזים גם אם אינן מבצעות התקשרויות באמצעות מכרזי זוטא, משום שמכרזים אלה הם אמצעים חוקיים להתקשרות העומדים לרשותן בכל עת.

2. התנהלות ועדת מכרזים

ועדת המכרזים במועצה המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית⁶, היינו ועדה שהמועצה מחויבת בהקמתה ובכינוסה מזמן לזמן בהתאם לצו המועצות המקומיות⁷. עוד נקבע בצו, כי אם החליט ראש המועצה לאחר עיון בהמלצות ועדת המכרזים שלא לאשר הצעה שעליה המליצה הוועדה, ירשום את הנימוקים להחלטתו ויביאם לידיעת המועצה בישיבתה הקרובה. כמו כן נקבע כי ראש המועצה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מההצעות שהובאו לפני ועדת המכרזים, אף שהוועדה לא המליצה עליה. להלן ממצאי הביקורת בעניין התנהלות ועדת המכרזים:

⁵ דו"ח מבקר המדינה על מכרזים פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות לשנת 2013.

⁶ שמואל הרציג, דיני מכרזים (מהדורה שנייה, תשס"ה) כרך א', עמ' 255.

⁷ סעיף 123 לצו המועצות המקומיות.

- 2.1. נמצא כי באופן כללי ועדת המכרזים של המועצה מקפידה על קיום הנחיות חוקיות בדבר מספר נותני השירות שהרשות המקומית מחויבת לפנות אליהם לפי שווי השירות הנדרש על אף העדרו של ספר ספקים. יחד עם זה, בשני מכרזי הזוטא שהתקיימו בין השנים 2014-2017 נמצא כי אומדן המכרזים הינו מעל התקרה המקסימאלית, ולכן לא היה מקום לקיום מכרזי זוטא, אלא הייתה חובה לקיום מכרז פומבי (מכרז שימור המקאם ומכרז המועדוניות).
- 2.2. נמצא כי ועדת המכרזים לא הקפידה על רישום ותיעוד קריא וברור לישיבות ועדת המכרזים. מעיון בפרוטוקולים של ועדת המכרזים, לא היה ניתן להבחין בנוכחים ותפקידיהם בוועדה! הפרוטוקולים כתובים בכתב יד והיה קושי רב בפענוח התוכן שלהם - שיטת הכתיבה והניהול של הפרוטוקולים צריכה להיות מודרנית (מודפסת!) ברורה ומפורטת יותר.
- 2.3. מכיוון שמעולם לא נוהל ספר ספקים כאמור, נמצא כי לא נקבעו אמות מידה לכלילת נותני שירות בספר הספקים ולגריעתם ממנו, וגם לא קבעה המועצה אמות מידה שלפיהן ייבחרו מספר הספקים נותני השירות שהרשות תפנה אליהם בכל מכרז ושלפיהן תבחן את ההצעות והחומר שהוכן ע"י אנשי המקצוע – יוצא אפוא, כי בגלל העדר ספר כאמור הפניה לספקים הינה אקראית וגם בחירת הספק הזוכה נסמכת על אמת מידה אחת ויחידה והיא ההצעה הזולה או הגבוהה לפי מהות העניין, וכך העדרם של אמות מידה חשובות, הן בבחירת הספקים שיש לפנות אליהם בכלל והן לקבלת החלטה מיטבית לגבי ההחלטה הזוכה, עלול לפגוע ביכולת הוועדה לשקול באופן עצמאי וענייני את טיב ההצעות, את כשירות המשתתפים במכרז ואת עמידתם בתנאיו.
- 2.4. נמצא כי אין מושג לחברי ועדת המכרזים לגבי התנאים הנדרשים בחוק לקיום מכרזי זוטא בכלל והדרישה לניהול ספר ספקים בפרט - וכאן יוער כי ועדת המכרזים הינה גוף רגיש במיוחד לאור השימוש בכספי ציבור ולאור סמכותה להמליץ מיהו הגורם שייהנה מכספים אלו, ובהיותה ועדה סטטוטורית המשמעותית ביותר, שאמונה על חלוקת משאבי המועצה, מחובת המנגנון המקצועי במועצה, המזכיר והיועמ"ש בעיקר, להבהיר לחברי הוועדה את האבחנות הרבות בין מכרז זוטא למכרז פומבי על כל המשתמע מכך.
- 2.5. נמצא כי ועדת המכרזים לא דיווחה למליאת המועצה ומבקר המועצה על הספקים ונותני השירות שאליהם פנתה במכרזי זוטא. בסעיף 8(ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבעה חובתה של הוועדה להמציא בכל שנה למועצה ולמבקר המועצה המקומית רשימה של נותני שירות שאליהם פנתה הרשות במכרזי הזוטא. גם לא נמצאו אסמכתאות לכך שמועצת הרשות פנתה לוועדת המכרזים לקבלת הנתונים.

הביקורת מדגישה את חשיבות ההקפדה של ועדת המכרזים על נושא התאמת נושא המכרז ואומדנו למכרז זוטא, וכי ועדת המכרזים תגבש אמות מידה ופרמטרים ברורים בבואה לבחון את ההצעות המוגשות, והן כאשר בעתיד היא תקים ספר ספקים ותכניס אליו ספקים ונותני שירות בתחומי העשייה השונים של המועצה. הביקורת מעירה להנהלת המועצה כי עליה להעמיד את חברי ועדת המכרזים על האבחנות החשובות בין מכרז זוטא למכרז פומבי ולספק להם את הייעוץ הדרוש להתנהלות תקינה של הועדה. וכמו כן על ועדת המכרזים להקפיד על הגשת רשימה בשמות הספקים ונותני השירות אליהם פנתה בעניין מכרזי זוטא, הן למליאת המועצה והן למבקר המועצה.

3. תיעוד לקוי של מכרזים

בצו המועצות המקומיות נקבע כי ועדת המכרזים חייבת לנהל את דיוניה בשקיפות ולתעד אותם. אשר להצעה יחידה נקבע בסעיף 22 (ו) לתוספת הרביעית לצו, כי אם החליטה הוועדה להמליץ על הצעה יחידה שנותרה לפניה, "תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה". בפסיקה⁸ נקבע כי סדרי מנהל תקין מחייבים שוועדה תרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ונימוקים להחלטות שקיבלה.

נמצא כי התיעוד של מהלך המכרזים בכלל ומכרזי הזוטא לצורך העניין הינו לקוי. לצד הסרבול וחוסר הסדר בתיעוד מהלך המכרזים והיותם מתועדים בכתב יד לא קריא, לעיתים קיים ליקוי בתיעוד דברים שהם מאוד חשובים שיהיו מלאים וישקפו את הבסיס שעליו נסמכה החלטת ועדת המכרזים; לא תועדו בין היתר שיקולי הוועדה בבחירת הזוכה, התייחסות לסטיות גדולות מהאומדנים; לדוגמא, באחד המכרזים (מכרז פיננסי פסולת 1/15) הייתה הצעת יחיד, והוועדה החליטה לאשר אותה ללא תיעוד כלשהו של הנימוקים שלה כנדרש בסעיף 22 (ו) לעיל או של חוות דעת מקצועיות שניתנה בפני הוועדה, כגון חוות דעת הגזבר או היועץ המשפטי של הרשות; כל שנכתב בפרוטוקול בעניין זה הוא שהוועדה ממליצה עליה בגלל שההצעה נמוכה 18% מהאומדן. הוועדה לא טרחה בכלל לעשות שימוש בסמכותה עפ"י סעיף 19 לתוספת הרביעית לצו המועצות כדי לערוך בירור או שימוע לאותו ספק בעל ההצעה היחידה והנמוכה באופן דרסטי מהאומדן כאמור לעיל, כדי שתוכל לתת את הדעת אם ההצעה האמורה הינה גרעונית אשר תגרום לספק לעשוק זכויות עובדיו או שמא לא תאפשר לו לעמוד ברמת איכות העבודה הנדרשת ממנו.

⁸ בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית יפו תל-אביב, פ"ד נט(3) 817 (2004), 836.

בנוסף נמצא כי קיים חוסר ארגון מובהק בנושא המכרזים בכלל – המכרזים לא מנוהלים בתיקים נפרדים שניתן לדלות מהם את כל המידע הדרוש לביקורת, ולכן לביקורת היה קושי באיתור מסמכים אלה; מן הראוי שלכל מכרז יהיה תיק נפרד ובו יתויקו כל המסמכים הרלוונטיים כגון נוסח המכרז, הפרסום, פרוטוקול ועדת המכרזים (מודפס), הסכם ההתקשרות עם הספק הזוכה וכו'.

הביקורת מעירה להנהלת המועצה כי עליה לערוך באופן מיידי שדרוג רחב היקף בכל עניין ארגון, ניהול ותיעוד מהלך המכרזים. על ועדת המכרזים באמצעות מזכיר המועצה לתעד באופן סדור וברור ומאורגן היטב את מהלך המכרזים ולתעד במיוחד נימוקים של החלטותיה והתייחסותה לסוגיות חשובות כגון סטיות גדולות מאומדן, הצעות יחיד וכו'. הביקורת מעירה שלרשות חייב להיות, לכל הפחות, תיק נפרד לכל מכרז אשר בו ירוכזו כל המסמכים הרלוונטיים מיום קבלת המידע שיידרש להנהלה בכל נקודת זמן נתונה, וכן יקל דבר אשר יקל על קבלת מידע שיידרש להנהלה בכל נקודת זמן נתונה, וכן יקל על ביצוע בקרה וביקורת. בהקשר זה יצויין, כי הביקורת נתקלה בקושי רב ומיותר באיתור מסמכים ומידע לגבי מכרזים במהלך הביקורת דנא.

4. ביטול מכרזי זוטא

סעיף 23 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות קובע, בין היתר, כי רשות מקומית רשאית לבטל מכרז אם ועדת המכרזים החליטה על כך וראש הרשות אישר את החלטתה. עוד נקבע בסעיף כי אין לפרסם מכרז אחר כאשר אין בינו ובין המכרז שבוטל שוני מהותי. רק אם לדעת הוועדה השתנו הנסיבות שהביאו לביטול מכרז, היא תוכל לקיים מכרז אחר במקומו.

נמצא כי במכרזי הזוטא שנבדקו והתקיימו בין השנים 2014-2017 לא בוטלו מכרזי זוטא.

5. ניתוח מספר מכרזי זוטא שהתקיימו בתקופה נשוא הביקורת:

הביקורת לקחה שלושה מכרזים משמעותיים אשר הוכתרו בכותרת "מכרזי זוטא" ובחנה אותם לעומק בהתאם לנדרש בחוק:

5.1. מכרז המועדוניות - מס' 1/2015: מבדיקה שערכה הביקורת למכרז זה הועמדו לרשותה המסמכים הבאים: נוסח המכרז (פניה לקבלת הצעות מחיר) ופרוטוקול ועדת המכרזים מיום 17.01.2015, המלצה של מנהלת מחלקת השירותים החברתיים לגבי אחד הספקים המתמודדים, ותכתובות אחרות. הביקורת מצאה את הליקויים הבאים בניהול מכרז זה:

☒ נמצא כי הייתה פניה ל-3 ספקים בלבד, כאמור במכתב של מנהלת השירותים החברתיים במכתב הנושא תאריך 21/12/14, וזאת על אף שצוין בפרוטוקול כי היו פניות לארבעה ספקים. מן הסתם, בהעדרו של ספר ספקים, פניות אלה היו אקראיות לפי בחירת מנהלת מחלקת השירותים החברתיים (להלן - "המנהלת"). זאת ועוד, ההיקף הכספי השנתי המשוער של המכרז עובר את התקרה של 174,000 ₪ ולכן הייתה חובה לפנות אל 6 ספקים לפחות!

☒ הועדה בחרה באותו ספק אשר נותן את השירות כבר החל משנת 2009 ולא ברור מפרוטוקול ועדת המכרזים מה הם אמות המידה אשר הנחו את שיקול דעתה בבחירת הספק הקיים; ומעבר להמלצה תמציתית של המנהלת על אותו ספק, אשר תחת אחריותה נמצא שירות המועדוניות הנ"ל, לא ניתן להבין מה הם הפרמטרים אשר הנחו את חברי הועדה בבחירתם.

☒ בהמשך לממצא של אי קביעת אמות מידה לבחירה בין המציעים דלעיל, נמצא גם כי נוסח הפניה לקבלת הצעות כשלעצמו, אשר נשלח לספקים המועמדים, הינו טומן בחובו טבלת תבחינים עם ניקוד; תבחינים אלה אמורים להיות אמות המידה והפרמטרים שינחו את ועדת המכרזים בהכרעה בין המועמדים, אבל בפועל נמצא כי המנהלת לא ערכה ניקוד למועמדים כנדרש באותה טבלה, ולא היה שום ביטוי לניקוד זה בפרוטוקול ועדת המכרזים, דבר שאומר שהועדה לא התייחסה כלל לפרמטרים אלה אשר נכללו כאמור בנוסח הפניה להציע הצעות שנדרש על ידי המשרד לשירותים חברתיים, שהוא הגוף הממן והמאסדר של המועדוניות הנ"ל!

☒ עפ"י חוזר מיוחד משנת 2010 היה על הרשות לכלול בפנייתה אל הספקים לקבלת הצעות מחיר את הנוסח הבא: " התמורה עבור השירות תועבר במלואה לגוף הזוכה ע"י משרד הרווחה והשירותים החברתיים, במידה והרשות תבחר באפשרות של חתימה על ייפוי כח, ובהתאם להסדרים המקובלים בין הרשות המקומית לבין המשרד". נמצא כי הרשות לא כללה סעיף כאמור במודעת המכרז.

☒ סעיף 193 לצו המועצות המקומיות מחייב את הרשות בהתקשרות חתומה ובכתב. נמצא כי הרשות לא חתמה הסכם התקשרות כדין עם הספק הזוכה במכרז, ובכך היא פעלה שלא כדין

והשאירה את עורפה חשוף בהתנהלות מול הספק בשלל סוגיות ומחלוקות העשויות להתעורר כתוצאה מהפעלת המועדוניות על ידי ספק חיצוני, לדוגמא:

החוזר המיוחד משנת 2010 של משרד הרווחה דלעיל, קובע במפורש ובהאי לישנא בסעיף 2(ב)(1) כדלקמן:

"התמורה במלואה עבור השירות תועבר לנותן השירותים ע"י משרד הרווחה והשירותים החברתיים במידה והרשות בחרה באפשרות של חתימה על ייפוי כח ובהתאם להסדרים המקובלים בין הרשות המקומית לבין המשרד, על בסיס דיווח, מידי חודש בחודשו";

ובהמשך בסעיף 2(ב)(2) לאותו חוזר נקבע בזו הלשון:

"המשרד רשאי להפסיק את תשלום התמורה או חלקה בגין השירותים הניתנים, אם יתברר כי נותן השירותים לא עמד בתנאי ההסכם לגבי איכות השירות ורמת השירות, זאת במסגרת סמכויות הפיקוח שניתנו למשרד או במסגרת הפיקוח של הרשות המקומית, ובתיאום מראש עם הרשות". ובהמשך קובע החוזר בסעיף ג: "הרשות תחתום על התחייבות לפיה עליה לעדכן את המשרד באופן מיידי על כל הפרה של ההסכם מצד נותן השירותים"!

הביקורת מתריעה, כי למקרא הסעיפים הנ"ל אשר צוטטו במפורש מהחוזר, אין צורך להכביר מלים לגבי חומרת ליקוי זה של העדר הסכם עם הספק! מחדל זה הינו חמור מאוד ומעמיד את המועצה במצב של הפקרות חוזית בהתקשרותה עם קבלן המועדוניות, כשהיא חשופה בפניו ללא הגנה, ובאוזלת יד משפטית כלפיו בכל התחייבויותיו כלפיה בעניין המועדוניות!

הביקורת מעירה להנהלת הרשות כי במצב הדברים היום, הרשות מפקירה את עצמה ללא הסכם בכתב עם ספק השירותים שנבחר במשך שנים רבות - כבר החל משנת 2009. הסכ זה היה אמור לעגן את הסעיפים הנ"ל שהם חשובים ביותר, והן גם סעיפים נוספים שיקבעו במפורש שאר חובותיו וזכויותיו של אותו ספק כדי להבטיח ניהול נכון ומפוקח של המועדוניות.

5.2. **מכרז המזנונים - מס' 6/2016:** בבדיקה שערכה הביקורת למכרז זה הועמדו לרשותה רק

המסמכים הבאים: נוסח המכרז (פניה לקבלת הצעות מחיר) ופרוטוקול ועדת המכרזים מיום

8.10.2016. נמצאו הליקויים הבאים בניהול המכרז:

☒ נמצא כי לא הייתה כל פניה לספקים מסוימים שיש להם תנאי הסף הנדרשים, כגון ניסיון, וכפי שמתחייב בחוק, אלא נשעה פרסום של נוסח המכרז לעיל באתר אינטרנט מקומי בשם "אל-ביאדר".

☒ ניגש למכרז מועמד אחד בלבד, קרי הייתה הצעת יחיד. הועדה החליטה במקום על זכיית אותה הצעה מבלי לנמק את החלטתה כפי שנדרש בסעיף 22(ו) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.

☒ עפ"י פרסום תנאי המכרז, נדרשו המציעים לצרף ערבות בנקאית ע"ס 25000 ₪ שתוקפה יהיה עד 30.6.17 להבטחת תשלומי דמי השכירות. נמצא כי בהצעה הזוכה לא צורפה ערבות כאמור, ולחילופין צורף שיק ביטחון ע"ס 25000 ₪ עם מכתב התחייבות להמציא ערבות כנדרש במידה וההצעה תזכה, כי נבצר ממגיש ההצעה להכין ערבות בגלל החגים. הועדה החליטה לקבל את ההצעה במצב הדברים המתואר בתנאי שהמציא יביא ערבות כנדרש במכרז תוך שבוע ימים. מאז חלפו להם כשנתיים ועד לתאריך עריכת הביקורת המציע טרם הביא ערבות כאמור! והחמור מכל הוא שהמעוצה לא טרחה לדרוש מהזוכה להמציא את הערבות, לא סמוך לאחר המכרז וגם לא בהמשך, והגדילה לעשות כאשר חתמה אתו על חוזה שנתי שהוארך לפעם השנייה ללא שום אזכור לנושא הערבות!

☒ נמצא כי אחרי כשנה של הפעלת המזנון ע"י ספק זה, הוא שלח מכתב מיום 17/12/2017 בו הוא מלין שהמזנון אינו רווחי והוא מבקש מראש המועצה להפחית את דמי השכירות מ-26,000 ₪ לפי המכרז ל-12,000 ₪ שנתי, אחרת הוא לא יוכל להמשיך! מכתב זה אמור להמחיש ביתר שאת לרשות את תוצאות אי עמידתה שלא כדין על דרישת הערבות הבנקאית – ברור כי אם הספק יפרוש כאמור במכתבו דלעיל הרשות תתקשה לגבות את יתרת דמי השכירות ממנו!

הביקורת מעירה בחומרה לכל ההתנהלות הקלוקלת המתוארת לעיל, אשר בה ניתן יתרון הוגן לאותו מציע יחיד בעניין הערבות לעומת מתמודדים פוטנציאליים שלא השתתפו במכרז והדבר פגע בעקרון השוויון של דיני המכרזים, ובכך חרגה ועדת המכרזים מסמכותה ופגעה בבטוחה החשובה ביותר שאמורה להבטיח את הכנסת הרשות מדמי השכירות של המזנון. וכמו כן, חרגה מסמכותה עת בחרה הועדה בהצעת יחיד הנגועה בפגם שיורד לשורש העניין עקב העדר צירוף הערבות, ללא חוות דעת משפטית וללא נימוק בכתב כנדרש בצו המועצות. והחמור מכל, המועצה חתמה בהמשך על חוזה עם הספק בלי לדרוש ערבות זו בהמשך ועד להיום.

ודוק – הביקורת מצאה כי שנתיים לפני ניהול מכרז המזנונים האמור בסעיף הקודם, התקיים מכרז קודם בשנת 2014 (3/2014); המכרז פורסם גם כן באתר "אל-ביאדר", והיו פניות רבות

בעניין, בעוד שרק שנתיים אחרי, הייתה הצעת יחיד כאמור לעיל, דבר המלמד וממחיש את חשיבותו של ניהול ספר ספקים אשר במסגרתו היה ניתן לפנות אל ספקים פוטנציאליים עם ניסיון בסוג זה של עבודת הפעלת מזנונים, וברור לכולי עלמא שניהול ספר ספקים תקין היה מביא יותר הצעות איכותיות והדבר היה משיג את המטרה מאחורי מכרז הזוטא, וכתוצאה מכל זה, המועצה עומדת כיום שוב ולפעם השנייה בפני הסיטואציה שהספק שנבחר מתקשה לשלם את דמי השכירות, והוא צובר שוב פיגורים בגין כך, וקיים חשש שמאוחר יותר הוא ינטוש את המזנון בגלל העדר רווחיות!

5.3. מכרז שיקום "המקאם" – 1/2016: מדובר במכרז לשיקום "מקאם אבו אלהיגיא" שהוא אתר הסטורי (להלן: "המקאם"), אשר למרבה הצער הושחת במזיד ע"י אלמונים לפני שנתיים. הומצאו לביקורת העתק פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 17/9/2016, רשימת קבלנים מומחים בשימור שאליהן נשלחה פנייה לקבלת הצעות מחיר, התכתבויות עם המתכנן והקבלן שנבחר וחווה התקשרות אתו. מבדיקת מכרז זה נמצאו הליקויים הבאים:

☒ נמצא כי אומדן המכרז הינו גבוה מהתקרה השניה הקבועה בצו המועצות, קרי יותר מ 348,000 ₪, ולכן לא היה ניתן לקיים מכרז זוטא, אלא הייתה חובה למכרז פומבי.

☒ עפ"י פרוטוקול הועדה נמצא כי ההצעה הכי זולה היא של חברת ב.ש. בע"מ ע"ס 364,254 ₪; הועדה המליצה לבדוק פרויקטים שבוצעו ע"י אותה חברה, ולאחר מכן גם לבחון את ההצעה של חברת ארכו שחזור ושימור בע"מ שהיא מס' 2 ע"ס 423,552 ₪ ואשר המליץ עליה המתכנן. בפועל, מהמסכמים שנמסרו לביקורת, עולה כי הבירור שהיה אמור להתבצע עם שני המציעים הנ"ל נעשה אך ורק עם המציע מס' 2 שהצעתו יקרה מההצעה מס' 1 בכ- 60,000 ₪, וביום 30/10/16 התקיימה ישיבה עם נציגי המציע 2 וסוכם דברים, וביום 7/11/16 נחתם אתם הסכם מבלי שנעשה בירור כלשהו עם נציגי מציע 1 לבירור ניסיונו בסוג זה של עבודות, כפי שנעשה עם מציע 2, והכל בניגוד מוגמר להמלצתה המפורשת של ועדת המכרזים כאמור לעיל.

ודוק – המשך הקשר נעשה בין מציע מס' 2 לצוות המקצועי של המועצה ללא מעורבות ועדת המכרזים כמצוות סעיף 19 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות; אפילו נציג של ועדה זו לא היה בפגישה שהתקיימה עם נציגי מציע מס' 2.

הביקורת מעירה כי לגיטימי שוועדת המכרזים לא תקבל את ההצעה הזולה ביותר בסוג מסוים של עבודות שמחייב ניסיון ומומחיות מיוחדים, אבל בעשותה כך על המועצה לדייק ולהקפיד ביתר שאת עם הכללים המנחים לקיום מכרזי זוטא כמתבקש בתוספת

הרביעית לצו המועצות, הן מבחינת העמידה בטווח הסכומים אשר מאפשר קיום מכרז זוטא, והן מבחינת ניהול המכרז.

לפי סעיף 19 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, ועדת המכרזים היא הגוף המוסמך במועצה לקיים בירור פרטים או שימוע למשתתפים במכרז. ועדת המכרזים הייתה צריכה תחילה לקיים שימוע לבעל ההצעה הזוכה מבחינת כספית (מציע מס' 1) לגבי הניסיון שלו, ורק לאחר מכן, אם לא תשתכנע מהסבריו, תפנה אל מציע מספר 2 אשר לו יש ניסיון גדול יותר, ואשר עליו ממליץ המתכנן כבעל מומחיות בענף המיוחד מושא המכרז - לא נמצא תיעוד כלשהוא שנעשה בירור כאמור כהמלצת ועדת המכרזים בסיפא של פרוטוקול הישיבה.

בפועל, בירור הפרטים לעניין הניסיון נעשה ע"י הצוות המקצועי של המועצה ללא כל מעורבות שהיא של ועדת המכרזים או לפחות של מי מטעמה בניגוד גמור לאמור בסעיף 19 דלעיל.

6. סיכום והמלצות:

מכרז זוטא הוא אחד הכלים שניתנו לרשות מקומית בהתקשרותה עם ספקים ונותני שירות. יחודו בכך שהוא נותן לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית, המאפשרת לה להתקשר עם נותני שירות בחוזים בהיקף כספי ניכר (מאות אלפי שקלים) מבלי לקיים מכרז פומבי.

התקשרות באמצעות מכרזי זוטא יכולה לשרת את האינטרס של הרשות המקומית ושל תושביה, משום שנותני השירות הרשומים בספר הספקים פועלים לרוב בסביבתה הקרובה של הרשות, חלקם הגדול נמנה עם תושביה, ורבים מהם פועלים בתחום שיפוטה באופן שוטף והם מוכרים לה.

הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא במועצה וכן כשלים בהתקשרותה עם הזוכים במכרזים.

ניהול מכרזי זוטא בהיעדרו של ספר ספקים מלא ומעודכן, הכולל בין היתר פרטים בדבר הסיווג הקבלני והרישוי של נותני השירות המופיעים בו, אינו עולה בקנה אחד עם התוספת הרביעית לצו המועצות ועלול לפגוע ביעילות עבודת הרשות המקומית ובשמירה על עקרון השוויון והתחרות ההוגנת שהם הבסיס של דיני המכרזים. העדרו של ספר ספקים ו/או ניהול לא תקין של ספר ספקים כגון אי עדכון המידע בדבר תוקף הרישיונות של נותני השירות המופיעים בו בנושאים הטעונים רישוי, עלול לפגוע בתקינות מכרזי הזוטא ברשות, בכך שזה יגרום שוועדת המכרזים תפנה לנותני שירות אשר בדיעבד יתברר כי אינם עומדים בתנאים המוקדמים להשתתפות במכרז, במיוחד במכרזים אשר מחייבים ניסיון מיוחד או שהיקפם הכספי מחייב קבלן רשום, למשל.

על כן הביקורת ממליצה כדלקמן:

- ✓ על המועצה להחל מיידית בניהול ספר ספקים עדכני, שקיומו הוא תנאי מרכזי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. כמו כן, עליה לוודא כי לכל נותני השירות הרשומים בספר, יהיו כשירות וסיווג קבלני בתוקף. יש לציין כי לקראת סיום הביקורת מזכיר המועצה הודיע כי החל כבר בתהליך בניית ספר ספקים, ומסר לביקורת העתק מודעה לציבור על כך, אשר פורסמה באתר "אלביאדר" בתאריך 11/06/2018.
- ✓ על ועדת המכרזים וראש הרשות, ראשית כל, ללמוד את הדרישות והכללים הבסיסיים הקבועים בחוק שמנחים את התנהלותה במכרזי זוטא ובמכרזים בכלל. וכמו כן עליה להקפיד על כך שהחלטותיה, המתקבלות לפני הוצאת המכרז, במהלכו וגם אחריו, יתבססו על אמות מידה ברורות, אשר ייקבעו על ידיה מראש.
- ✓ על מזכיר המועצה לדאוג כי ועדת המכרזים תתנהל באופן סדור, ברור ומאורגן יותר בענייני מכרזים, ולדאוג שפרוטוקוליה ישקפו ויתעדו באופן ברור, קריא ומאורגן יותר את כל מהלך המכרזים, ובין היתר חוות הדעת המקצועיות המושמעות בישיבותיה ובעיקר החלטותיה באופן די מנומק, והתייחסותה לסוגיות חשובות כגון סטיות גדולות מאומדן, הצעות יחיד וכו'.
- ✓ יש לדאוג לארגון דחוף בנושא המכרזים בכלל – יש לנהל תיק נפרד לכל מכרז ובו יתויקו כל המסמכים הרלוונטיים כגון נוסח המכרז, הפרסום, פרוטוקול ועדת המכרזים (מודפס), הסכם ההתקשרות עם הספק הזוכה, העתק צילומי של הערבות, העתק רישיונות ואישורים וכו'. נושא זה הינו הכרחי לצורכי מעקב, בקרה וביקורת.
- ✓ על ועדת המכרזים להקפיד על הגשת דיווח שנתי למליאת המועצה ומבקרה בשמות הספקים אשר פנתה אליהם הוועדה במכרזי זוטא במהלך השנה.
- ✓ על ועדת המכרזים להקפיד ביתר שאת על כל קיומם של כל תנאי הסף הנדרשים במכרז אצל כל המתמודדים במכרזי הזוטא, ואל לה להתפשר על כך; נושא זה מאוד חשוב לשמירת עקרונות השוויון וההגינות עם כל המשתתפים במכרז.

דו"ח ביקורת

מס' 3/2018 בנושא:

הפעלת מועדוניות רווחה טיפוליות

תקציר

המועדוניות הן חלק מתוכנית ההתערבות בקהילה ומרצף המענים שמציעה המחלקה לשירותים חברתיים לילד ולמשפחה. משרד הרווחה מציע מגוון מודלים של מועדוניות טיפוליות לגילאים השונים אשר מטרתם להבטיח שהילד יגדל במשפחה שהיא הסביבה הטבעית והחינוכית לגידולו והתפתחותו.

מועדונית היא מסגרת חינוכית – טיפולית 'משלימת-בית ובית ספר' הפועלת לאחר שעות הלימודים, והיא מספקת מענים לצרכי הילד בהיבטים החברתיים, הרגשיים והחינוכיים. היעד המרכזי של המועדונית הוא להביא לשינוי משמעותי באמצעות השקעה אינטנסיבית, באינטראקציה של ילדים עם מבוגרים ועם בני גילם, שיפור הישגים לימודיים, ושילוב הילד בתכניות טיפול שונות בתחומי תפקוד שונים. בתחומי המועצה המקומית כאוכב אבו אלהיג'א מנוהלות 3 מועדוניות רווחה טיפוליות לא אינטנסיביות.

הביקורת בדקה את הפעלת המועדוניות במספר היבטים ומצאה את הליקויים העיקריים הבאים:

1. לא נערך מכרז פומבי לבחירת קבלן הפעלת שתי המועדוניות שהוצאו למיקור חוץ; בפועל נערך הליך שהתיימר להיות מכרז זוטא שבמסגרתו נשלחו הזמנות להציע הצעות לשלושה ספקים, בסוף התקבלו שלוש הצעות מחיר; אבל התהליך שהתקיים אינו מקיים את התנאים המצטברים של מכרז זוטא ע"פ התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.
2. ועדת המכרזים בחרה שוב באותו ספק שירותים (קבלן) אשר מספק שירות זה (הפעלת 2 מועדוניות עבור המועצה) ברציפות מזה כעשר שנים, ומבלי לנמק מה הם הפרמטרים ואמות המידה אשר הנחו את חברי הוועדה, מעבר לאותה חוות דעת תמציתית של מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים אשר ממליצה שוב ושוב על אותו קבלן.
3. נמצא כי לא בוצע ניקוד למועמדים בהתאם לנדרש בטבלת התבחינים אשר נכללה בנוסח הפניה לקבלת הצעות שנשלח לארבעת הספקים; תבחינים אלה הם אמות המידה והפרמטרים שאמורים להנחות את ועדת המכרזים בהכרעה בין המועמדים. בפועל נמצא כי המנהלת לא ערכה ניקוד למועמדים כנדרש באותה טבלה, ולא היה שום ביטוי לניקוד זה בפרוטוקול ועדת המכרזים. דבר שאומר שהועדה לא התייחסה כלל לאותם פרמטרים שנדרשו על ידי המשרד לשירותים חברתיים, שהוא הגוף הממן והמאסדר של המועדוניות הנ"ל.
4. נמצא כי לא נדונה ולא הוכרעה סוגיית ניגוד העניינים שהעלה היועמ"ש ביחס לקרבה המשפחתית בין גזבר המועצה לבין הקבלן שנבחר.
5. נמצא כי לא נחתם חוזה התקשרות כדין עם הספק שזכה במכרז. תחת זאת הסתפקו במסמכי ייפוי הכוח השנתיים שהועברו מדי שנה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. הסכם זה

היה אמור לעגן במפורש את כלל תנאי ההתקשרות עם קבלן המועדוניות, לרבות חובותיו וזכויותיו, למען ניהול נכון ומפוקח של המועדוניות, וכנדרש ע"י משרד הרווחה.

6. נמצא כי המחלקה אינה בודקת טענות של המדריכות המועסקות ע"י הקבלן באשר להפרת זכויות עבודה ותנאי העסקה מקפחים. צוות המדריכות המועסקות על ידי הקבלן העלו בפני הביקורת טרוניות שהן לא מקבלות את מלוא הזכויות שלהן ע"פ חוקי המגן של דיני העבודה, כגון: שכר לא הולם, אי קבלת תלושי שכר, על אף בקשותיהן החוזרות ונשנות בעניין, ועל אף שבעבר הן העלו את הנושא בפני גרומים שונים ממחלקת הרווחה במועצה.

7. נמצא כי חסר ציוד רב לצורך קיום פעילויות העשרה למרות פניות המדריכות הן לקבלן ולהן למחלקה. הציוד הקיים הינו מינימאלי ובסיסי.

8. נמצא כי הקבלן אינו משלם כלל דמי שכירות עבור השימוש במתקן שהינו בבעלות הרשות. לא נמצא שום מסמך אצל הרשות שמסדיר סוגיה זו עם הקבלן ו/או החלטה כלשהיא של מליאת המועצה הפוטרת את הקבלן מתשלום דמי שכירות ראויים תמורת השימוש שהוא עושה במתקני הרשות.

9. נמצא כי הארוחה המוגשת לילדים הינה מינימאלית ביותר, ואינה הולמת ואינה מזינה, במיוחד שמדובר בילדים שמגיעים, לרוב, היישר מבית הספר אל המועדוניות, ובמיוחד שמדובר בילדים המגיעים ממשפחות קשות יום, אשר חסר להם מאוד הקונספט הראוי הזה של "ארוחה החמה סביב שולחן עם אווירה משפחתית".

10. נמצא כי דוחות הנוכחות אינם בהירים ואינם ידידותיים למשתמש, ואינם כוללים תאריכים מדויקים (שיטת הרישום היא לפי מס' שבועות – שבוע ראשון, שבוע שני וכו'), וגם לא כוללים נתונים על נוכחות אנשי הצוות והפעילות המתבצעת. קשה מאוד לחלץ מדוחות אלה מידע מהימן על מצב התמדת הילדים במועדונית.

11. נמצא כי מצב ההתמדה והנוכחות של החניכים בשלושת המועדוניות אינו טוב, בלשון המעטה. ניתן אף לתאר את מצב הנוכחות כנשירה מתמדת שאינה מטופלת על ידי המחלקה לשירותים חברתיים במועצה.

12. נמצא כי המחלקה יודעת היטב על מצב הנוכחות הרעוע המתואר לעיל אך לא נקטה מאומה לשיפור מצב ההתמדה של החניכים על הנוכחות במועדוניות. לא נמצאה שום תוכנית התערבות אופרטיבית של המחלקה לביצוע מעקב אחרי כל חניך מול הוריו לבדיקת סיבות הנשירה והחזרתו להתמדה.

13. נמצא כי לא קיים נוהל סדור למעקב אחר חניכים שנושרים. וגם אין נוהל והנחיות ברורות לעו"ס ולמדריכות לעניין דיווח על נשירה ושיטת הטיפול בה.
14. נמצא כי אין תכנית פדגוגית לפעילות ההעשרה במועדונית. פעילויות ההעשרה שהוצגו לביקורת הינן מינימאליות ביותר, ולא ברור אם תכנית הפעילות שהוצגה (שהיא כללית, ולא ברור אם היא שנתית או חודשית) בוצעה בפועל ו/או מה בוצע ממנה.
15. נמצא כי אין מספיק פיקוח של המחלקה על היבט התכנים ופעילויות החיזוק וההעשרה המועברת במועדוניות.
16. נמצא כי נושא טיפוח הקשר עם ההורים נזנח ולא זכה להתייחסות כלשהי. לא נמצאו עם צוות המדריכות שום תוכנית אופרטיבית, או דו"ח פעילות כלשהו על פעולות שנעשו לחיזוק הקשר של החניכים עם הוריהם.

א. רקע כללי

ככלל, טובת הילד היא לגדול במשפחה שהיא הסביבה הטבעית והחינוכית לגידולו והתפתחותו, וההורים הם האחראים לטפל בו; מכאן החשיבות העליונה בעבודה עם ההורים לחיזוק קשר הורה ילד במטרה להשיג קידום במצבו של הילד.

הקהילה היא הסביבה הטבעית שתורמת בצורה משמעותית לגידולו והתפתחותו של הילד, ולכן יש חשיבות רבה לתת מענים חיוניים בקהילה לטובת גדילה והתפתחות תקינה של הילדים. לאור התפיסה הזו משרד הרווחה פיתח סוגים שונים של מועדוניות שמהוות חלק מתוכנית ההתערבות בקהילה, ומרצף המענים שמציעה המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית לילד ולמשפחה.

מועדונית היא מסגרת חינוכית – טיפולית, משלימת בית ובית ספר, הפועלת לאחר שעות הלימודים והיא מספקת מענים לצרכי הילד בהיבטים החברתיים, הרגשיים והחינוכיים. במועדונית מקבלים החניכים טיפול אישי וקבוצתי לשפור קשריהם החברתיים והמשפחתיים, העשרה לימודית- חברתית, סיוע בהכנת שיעורי הבית וארוחה.

בסופו של יום, היעד המרכזי של המועדונית הוא להביא לשינוי משמעותי באמצעות השקעה אינטנסיבית, באינטראקציה של ילדים עם מבוגרים ועם בני גילם, שיפור הישגים לימודיים ושילוב הילד בתכניות טיפול שונות בתחומי תפקוד שונים. צוות המועדוניות אמור לקיים קשר מתמיד עם מורי הילדים ומחנכיהם ולעקוב אחר התקדמותם ובעיותיהם של הילדים בבית הספר. כמו כן הצוות אמור לבקר בבתי הילדים וליצור קשר שוטף עם ההורים.

אוכלוסיית היעד- ילדים מגיל 6 ומעלה, בעלי קשיים חברתיים, ו/או קשיים בתפקוד ההורים. לרוב מדובר בילדים אשר הוריהם מתקשים בסיפוק צרכי חייהם הבסיסיים, הרגשיים, החינוכיים וההתפתחותיים הדרושים לשמירת שלומם ובריאותם. ילדים אלה מאופיינים בד"כ בחוסר בהרגלי חיים בסיסיים ו/או בבעיות רגשיות ו/או בקשיי התנהגות ו/או בקושי בהתקשרות עם הוריהם ו/או בקושי בתקשורת בין אישית ו/או בפערים לימודיים ניכרים ביחס לבני גילם.

המטרות של המועדוניות הם:

- ✓ השלמת צרכים בסיסיים ושיפור הרגלי חיים בסיסיים וניהול סדר יום.
- ✓ קידום המצב הרגשי של הילד.
- ✓ חיזוק כישורים חברתיים ושיפור יכולת לאינטראקציה בינאישית.
- ✓ שיפור היחסים בין ההורים לילד.
- ✓ שיפור תפקודי הורות.

✓ שיפור מצב לימודי וקידום יכולות קוגניטיביות.

✓ מניעת נשירה מביה"ס ומניעת שוטטות.

✓ מניעת הוצאת הילד למסגרת חוץ ביתית.

קיימים מגוון מודלים של מועדוניות המיועדים לחניכים בגילאים שונים, מותאמים לצרכים שונים ולישובים שונים, ומופעלים באינטנסיביות שונה.

ב. רקע ייחודי - המועדוניות בכאוכב

בתחומי המועצה המקומית כאוכב אבו אלהיג'א מנוהלות 3 מועדוניות רווחה טיפוליות לא אינטנסיביות וזאת עפ"י הפירוט הבא :

1. מועדונית טיפולית א': 15 חניכים, גילאי 6-8, כיתות א-ג. המועדונית מנוהלת ע"י המועצה. צוות המדריכות מועסק ישירות ע"י המועצה.

2. מועדונית טיפולית ב': 15 חניכים, גילאי 9-12, כיתות ד-ו. מנוהלת ע"י קבלן חיצוני – חב' מדין שירותי רווחה ובית בע"מ (להלן: "חברת מדין או הספק או הקבלן"). צוות המדריכות מועסק ישירות ע"י הקבלן.

3. מועדונית מתבגרים: 15 חניכים, גילאי 13-15, כיתות ז-ט. מנוהלת ע"י אותו הקבלן החיצוני הנ"ל, חב' מדין שירותי רווחה ובית בע"מ. צוות המדריכות כאן מועסק גם כן ישירות ע"י הקבלן.

ג. מטרות הביקורת

3. מטרת הביקורת העיקרית היא לקיים הערכה אובייקטיבית של פעולות הרשות המקומית כאוכב אבו אלהיג'א בנושא הפעלת המועדוניות הטיפוליות בשטחה; ואם פעולות אלה השיגו את מטרות המועדוניות המוצהרות בהוראות השונות הרלוונטיות. פעולות הרשות המקומית כאוכב אבו אלהיג'א בנושא הפעלת המועדוניות הטיפוליות ייבחנו עפ"י סולם ערכים נורמטיבי הנסמך, במקרה עסקינן, על דיני המכרזים, דיני הרשויות המקומיות, חוזר מנכ"ל, ותע"ס.

4. הביקורת בחנה האם התנהלות המועצה בנושא הפעלת המועדוניות התבצעה תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

ד. היקף הביקורת ואופן הבדיקה

במהלך החודשים ינואר 2018 עד יולי 2018 בוצעה ביקורת במועצה מקומית בכאוכב אבו אלהגי'א. הביקורת בחנה את התנהלות המועצה בנושא הפעלת המועדוניות הטיפוליות בתחומיה ובכלל זה נבחנו ההיבטים הבאים:

8. ההליך המכרזי שהוביל לבחירת הקבלן המפעיל.
9. הליך ההתקשרות עם הקבלן שנבחר כמפעיל המועדונית הטיפולית ב + מתבגרים.
10. תנאי הפעלת המועדוניות ובכלל זה: נוכחות החניכים, מזון ותזונה, ציוד מתאים, תכנית הפעילות, נשירת החניכים וכו'.
11. הביקורת בוצעה בסיוע של שתי הסטודנטיות: עו"ד שהניז מולא ועו"ד סמר אבו יונס, במסגרת מטלת פרקטיקום בביקורת מטעם התוכנית לתואר שני בביקורת פנימית וציבורית של אוניברסיטת חיפה.
12. המחלקה האחראית על נושא הביקורת היא מחלקת השירותים החברתיים (להלן: "המחלקה").

ה. עזרים לביצוע הביקורת

5. פרוטוקול ועדת המכרזים של המכרז האחרון להפעלת דתי מועדוניות במיקור חוץ.
6. הוראה 8.30 (הוראה 30 לפרק 8 בתע"ס) של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "המשרד או משרד הרווחה") בנושא המועדוניות הטיפוליות.
7. טיוטת תע"ס עדכנית שעתידה להחליף את הוראה 8.30.
8. איסוף נתונים מביקור במועדונית בזמן פעילות, ובתיאום מראש.
9. דוחות נוכחות חניכים.
10. ייפויי כוח לטובת משרד הרווחה.
11. שיחות ופגישות עם מ"מ מנהלת המחלקה והעו"ס האחראית על תחום המועדוניות במחלקה.
12. פגישה עם המפקחת המחוזית על תחום המועדוניות במשרד הרווחה.

ו. הליך הבחירה וההתקשרות עם הקבלן

1. המסגרת הנורמטיבית:

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת המועצות") הוגדרו למועצה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שמועצה מצווה לעשותה על פי צו המועצות, תשי"א-1950 (להלן: "צו המועצות") או על פי כל דין אחר⁹. על חלוקת משאבי המועצה להיעשות בהליך מסודר ושקוף בכדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים¹⁰.

על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לפעולת הרשות המקומית בעת חלוקת משאביה. תכלית החקיקה לאזן בין חובות המנהל התקין, לרבות שמירה על כללי תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכל.

בסעיף 192 לצו המועצות נקבע כי התקשרות של מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או התקשרות עם נותני שירות תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הכללים לקיום מכרז נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות. בבסיס חובת המכרז הפומבי עומדת החובה לנהל את עניני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן.

מכרז הוא הליך של פנייה לקבלת הצעות לביצוע מיזם מסוים עבור הפונה, לאספקת מוצר או שירות מסוים לפונה, לרכישת נכס שהוא רוצה למכור, או לקבלת משרה אצל הפונה במסגרת הסכם שיחתם בין הצדדים. מטרתו להעניק לעורך המכרז יתרונות, באמצעות תחרות או התמחרות בין מתמודדים, שתערך באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, ובאופן הוגן ושוויוני. עריכת מכרזים מקובלת בעיקר במגזר הציבורי במדינות רבות וכן בישראל, במטרה להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסמניו של ממשל תקין.

יחד עם זאת, סעיף 3 לתוספת הרביעית לצו המועצות מונה מספר סוגי חוזים אשר המועצה רשאית להתקשר בהם ללא מכרז; אבל פטורים אלה אינם פוטרים את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת¹¹.

לצד חובת הרשות המקומית לקיים מכרז פומבי, ולצד הפטורים הספציפיים מאי קיום מכרז שהוענקו לה כאמור לעיל, קבע צו המועצות סוג נוסף של התקשרות של המועצה בחוזה ללא מכרז

⁹ סעיף 146 לצו המועצות המקומית תשי"א-1950.

¹⁰ ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן, תק-על (2013).

¹¹ ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט (6) 241 (2005), 259-260.

פומבי – סעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות מאפשר למועצה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן: "מכרז זוטא"). מפאת חשיבות עניין זה, ומכיוון שההליך שהתקיים בעניין שתי המועדוניות שהוצאו למיקור חוץ, התיימר, כביכול, להיות מכרז זוטא, נביא להלן בפירוט רב את התשתית הנורמטיבית לקיומו;

מכרז זוטא:

הדין שחל על מכרז זוטא הוא בדומה למכרז פומבי, אלא שהוא נועד לרשימה סגורה של מציעים. סעיף 8 (ב)(ג) לתוספת הרביעית לצו קובע כי:

"הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו"

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים (נותני שירות) המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (ספר ספקים), ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

הכללים לביצוע המכרז וניהולו הנוגעים למועצות המקומיות נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות. סעיף 3 לתוספת קובע פטור ממכרז אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 15,000 ₪. סעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות מאפשר למועצה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז זוטא כאשר סכום ההתקשרות עולה 15,000 ₪ ואינו עולה על 75,000 ₪ במועצה שמספר תושביה אינו עולה על 20,000 תושבים; ובמועצה מקומית שמספר התושבים בתחום שיפוטה עולה על 20,000 תהיה רשאית להתקשר במכרז זוטא בסכום שבין 30,400 ₪ ל- 148,500 ₪.

הסכומים הנקובים בסעיפים 3 (3), 8 (א), 8 (ד)1 (1) ו-2 לתוספת הרביעית הנ"ל מעודכנים כל שנה באתר משרד הפנים, והם לגבי מועצות שמספר תושביהם פחות 20,000 תושבים כדלקמן:

<u>שנה</u>	<u>פטור ממכרז</u>	<u>פניה לארבע ספקים</u>	<u>פניה לששה ספקים</u>
2014	סכום המכרז אינו עולה על 70,400 ₪	סכום המכרז עולה על 70,400 ₪ ואינו עולה על 175,900 ₪	סכום המכרז עולה על 175,900 ₪ ואינו עולה על 351,800 ₪
2015	סכום המכרז אינו עולה על 69,600 ₪	סכום המכרז עולה על 69,600 ₪ ואינו עולה על 174,000 ₪	סכום המכרז עולה על 174,000 ₪ ואינו עולה על 348,100 ₪

2016	סכום המכרז אינו עולה על 68,800 ₪	סכום המכרז עולה על 68,800 ₪ ואינו עולה על 172,100 ₪	סכום המכרז עולה על 172,100 ₪ ואינו עולה על 344,200 ₪
2017	סכום המכרז אינו עולה על 69,600 ₪	סכום המכרז עולה על 69,600 ₪ ואינו עולה על 174,000 ₪	סכום המכרז עולה על 174,000 ₪ ואינו עולה על 348,000 ₪

התקשרות ללא מכרז-עבודה מיוחדת הדורשת מומחיות:

זאת ועוד, תקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ וכיוצא באלה". בפסיקה נקבע, כי אין מדובר בפטור כללי מהתקשרות ללא מכרז עם בעלי מקצועות אלה וניתן לפעול על פי תקנה זו רק במקרה מתאים, שבו נדרשים "ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים". גם זאת, כאמור, על פי כלל הפרשנות הנותן עדיפות למכרז פומבי, וכאשר לא ניתן להשיג את אותם ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בדרך של מכרז פומבי. לאחרונה פורסם חוזר מנכ"ל 8/2016 אשר קובע במפורש נוהל מפורט להתקשרות ללא מכרז לביצוע עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות כאמור לעיל, ואשר מגביל באופן די נוקשה את ידי הרשות בביצוע התקשרויות כנ"ל.

רשות מקומית, בהיותה רשות מנהלית, שעקרונות המשפט המנהלי חלות עליה ודיני המכרזים הציבוריים מחייבים אותה, שומה עליה לפעול עפ"י עקרונות אלו גם כאשר היא מתקשרת בפטור ממכרז. יוצא אפוא, שעליה לקיים הליך מנהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו, ככל הניתן, בין השאר, מספר הצעות לאותן התקשרויות, זאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי ציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית לרשות המקומית.

2. הממצאים

בבדיקת נושא זה הועמדו לרשות הביקורת המסמכים הבאים: נוסח המכרז (פניה לקבלת הצעות מחיר) ופרוטוקול ועדת המכרזים מיום 17.01.2015, המלצה של מנהלת המחלקה לגבי אחד הספקים המתמודדים, ותכתובות אחרות.

בבדיקה עולה כי לא נערך מכרז פומבי לבחירת חברה לניהול המועדוניות הטיפוליות (מועדונית ב' ומועדונית למתבגרים), אלא התקיים הליך שהוכתר בפרוטוקול ועדת המכרזים מיום 17.1.2015 כ-"מכרז להפעלת מועדונית מתבגרים". ע"פ הפרוטוקול, במהלך הישיבה הבהירה מנהלת המחלקה כי

פנתה לארבע חברות. שלוש מהן מוכרות, כביכול, למועצה מהתקשרויות קודמות ואילו החברה הרביעית היא חברה "חדשה". עוד הבהירה כי התקבלו שלוש הצעות וזאת עפ"י הפירוט הבא:

- חב' מדין שירותי בית ורווחה.
- חב' עדן צהרונים ומועדוני יום.
- חב' חנאן סכנין.

במעמד ישיבת ועדת המכרזים הובהר והודגש ע"י יועמ"ש המועצה כי קיימת קרבה משפחתית בין הבעלים של חברת מדין שירותי בית ורווחה לבין גזבר המועצה. עוד הובהר, כי בנסיבות המתוארות, ככל שתיבחר חברת מדין כחברה הזוכה בהפעלת מועדוניות המתבגרים, יהיה על המועצה להסדיר את נושא ניגוד העניינים ע"י פנייה מתאימה למשרד הפנים וקבלת אישורו. בתום דיון קצר ולא ממצה, הוחלט לקבל את הצעתה של חברת מדין כקבלן הזוכה בהפעלת המועדוניות. השיקול העיקרי שעמד כנגד עיני הוועדה הוא המלצתה של מנהלת המחלקה, אשר המליצה על חברת מדין בהיותה החברה שמפעילה את המועדוניות מזה תקופה ארוכה בצורה "טובה" כלשונה.

לאור המקובץ לעיל, ואחרי בדיקת מכלול המסמכים שהוצגו בפני הביקורת, נמצאו הליקויים הבאים בניהול מכרז זה:

☒ הליך בחירת חב' מדין היה לקוי במספר היבטים; לא ברור כיצד ולמה נערכה פנייה יזומה לארבע חברות? ומהי אותה חברה רביעית? הגם שההליך כונה ע"י חברי הוועדה כ- "מכרז" לא ברור באיזה מכרז מדובר! ברי כי לא מדובר במכרז פומבי. כמו כן, לא התקיימו התנאים הקבועים בדין לפטור ממכרז, שכן לא נטען וגם לא נראה שמדובר בעבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים.

☒ גם אם נניח כי מדובר במכרז זוטא, הרי ההליך שננקט כאמור לעיל אינו מקיים את התנאים המצטברים הנדרשים בחוק לקיום מכרז זוטא, כמפורט דלעיל; הרי הדין קובע באיזה תנאים ייערך מכרז מסוג זה בקבעו כי מדובר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 26,000 ש"ח, אולם אינו עולה על 127,000 ₪ (ראה עדכון הסכומים בטבלה לעיל). עוד מחייב הדין ניהול רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים לפנות אליהם לצד אמות מידה שלפיהן יפנו אל הספקים האלה. נמצא כי הייתה פניה ל-3 ספקים בלבד, כאמור במכתב של מנהלת המחלקה במכתב הנושא תאריך 21/12/14, וזאת על אף שצוין בפרוטוקול כי היו פניות לארבעה ספקים. מן הסתם, בהעדרו של ספר ספקים, פניות אלה היו אקראיות לפי בחירת מנהלת המחלקה. זאת ועוד, ההיקף הכספי השנתי המשוער של המכרז עובר את התקרה של 174,000 ₪ ולכן הייתה חובה לפנות אל 6 ספקים לפחות!

☒ נמצא כי לא נדונה ולא הוכרעה סוגיית ניגוד העניינים שהעלה היועמ"ש ביחס לקרבה המשפחתית בין גזבר המועצה לבין הבעלים של חב' מדין-הספק הזוכה בסופו של יום.

☒ הועדה בחרה באותו ספק אשר נותן את השירות כבר החל משנת 2009 ולא ברור מפרוטוקול ועדת המכרזים מה הם אמות המידה אשר הנחו את שיקול דעת מנהלת המחלקה בבואה להמליץ על בחירת הספק הקיים; ומעבר להמלצה תמציתית של מנהלת המחלקה על אותו ספק, אשר תחת אחריותה נמצא שירות המועדוניות הנ"ל, לא ניתן להבין מה הם הפרמטרים אשר הנחו את חברי הועדה בבחירתם.

☒ בהמשך לממצא של אי קביעת אמות מידה לבחירה בין המציעים דלעיל, נמצא גם כי נוסח הפניה לקבלת הצעות כשלעצמו, אשר נשלח לספקים המועמדים, הינו טומן בחובו טבלת תבחינים עם ניקוד; תבחינים אלה אמורים להיות אמות המידה והפרמטרים שינחו את ועדת המכרזים בהכרעה בין המועמדים, אבל בפועל נמצא כי מנהלת המחלקה לא ערכה ניקוד למועמדים כנדרש באותה טבלה, ולא היה שום ביטוי לניקוד זה בפרוטוקול ועדת המכרזים, דבר שאומר שהועדה לא התייחסה כלל לפרמטרים אלה אשר נכללו כאמור בנוסח הפניה להציע הצעות שנדרש על ידי משרד הרווחה, שהוא הגוף הממן והמאסדר של המועדוניות הנ"ל.

☒ עפ"י חוזר מיוחד משנת 2010 היה על הרשות לכלול בפנייתה אל הספקים לקבלת הצעות מחיר את הנוסח הבא:

"התמורה עבור השירות תועבר במלואה לגוף הזוכה ע"י משרד הרווחה והשירותים החברתיים, במידה והרשות תבחר באפשרות של חתימה על יפוי כח, ובהתאם להסדרים המקובלים בין הרשות המקומית לבין המשרד".

נמצא כי הרשות לא כללה סעיף כאמור במודעת המכרז.

☒ נמצא כי לא נחתם חוזה התקשרות כדין עם הספק הזוכה במכרז (חברת מדין). תחת זאת הסתפקו במסמכי יפויי הכוח השנתיים שהועברו מדי שנה למשרד הרווחה. יפויי הכוח נועדו להבטיח תשלום ישירות לספק השירות. הארכת תוקף ההתקשרות עם חב' מדין נערכה גם היא ללא הליך סדור ובניגוד לדיני המכרזים. סעיף 193 לצו המועצות המקומיות מחייב את הרשות בהתקשרות חתומה ובכתב; הרשות פעלה שלא כדין עת שלא חתמה הסכם כאמור, והשאירה את עורפה חשוף במהלך התנהלותה מול הספק בשלל סוגיות ומחלוקות שעשויות להתעורר כתוצאה מהפעלת המועדוניות על ידי ספק חיצוני – ולהלן דוגמא להמחשה:

☒ החוזר המיוחד משנת 2010 של משרד הרווחה דלעיל, קובע במפורש ובהאי לישנא בסעיף 2(ב)(1) כדלקמן:

"התמורה במלואה עבור השירות תועבר לנותן השירותים ע"י משרד הרווחה והשירותים החברתיים במידה והרשות בחרה באפשרות של חתימה על ייפוי כח ובהתאם להסדרים המקובלים בין הרשות המקומית לבין המשרד, על בסיס דיווח, מידי חודש בחודשו";
 ובהמשך בסעיף 2(ב)2(2) לאותו חוזר נקבע בזו הלשון:
 "המשרד רשאי להפסיק את תשלום התמורה או חלקה בגין השירותים הניתנים, אם יתברר כי נותן השירותים לא עמד בתנאי ההסכם לגבי איכות השירות ורמת השירות, זאת במסגרת סמכויות הפיקוח שניתנו למשרד או במסגרת הפיקוח של הרשות המקומית, ובתאום מראש עם הרשות".
 ובהמשך קובע החוזר בסעיף ג: "הרשות תחתום על התחייבות לפיה עליה לעדכן את המשרד באופן מיידי על כל הפרה של ההסכם מצד נותן השירותים"!

הביקורת מתריעה, כי למקרא הסעיפים הנ"ל אשר צוטטו במפורש מהחוזר דנא, אין צורך להכביר מלים באשר לחומרת ליקוי זה של העדר הסכם עם הספק! מחדל זה הינו חמור מאוד ומעמיד את המועצה במצב של הפקרות חוזית בהתקשרותה עם קבלן המועדוניות, כשהיא חשופה בפניו ללא הגנה, ובאזלת יד משפטית כלפיו בכל התחייבויותיו כלפיה בעניין המועדוניות, וגם בהתחייבויותיה כלפי משרד הרווחה! היעדרו של חוזה התקשרות מול חב' מדין, והיעדרה של מסגרת נורמטיבית שמסדירה את מערכת הזכויות והחובות של חב' מדין מול המועצה ולהיפך, יצרה חלל נורמטיבי ריק וזימנה ליקויים ואי סדרים רבים כגון טשטוש הגבולות והחובות בנוגע לאספקת שירותים וארוחות, להרכב כוח האדם הנדרש, וחשש להעסקת עובדים בניגוד לדיני העבודה (כפי שיובהר בהמשך).

הביקורת מעירה להנהלת הרשות כי במצב הדברים היום, הרשות מפקירה את עצמה ללא הסכם בכתב עם קבלן הפעלת המועדוניות שנבחר למשך שנים רבות (החל משנת 2009). הסכם זה היה אמור לעגן במפורש את כלל תנאי ההתקשרות עם קבלן המועדוניות, ואת חובותיו וזכויותיו של אותו קבלן, למען ניהול נכון ומפוקח של המועדוניות.

ז. תנאי העסקת צוות המדריכות ע"י הקבלן

חובה על רשות מקומית לדאוג שקבלן חיצוני המספק לה שירותים אינו עושק, תחת חסותה, את עובדיו. ב- עע"ם 9241/09 שלג לבן 1986 בע"מ נ' עיריית אשקלון [פורסם בנבו] (08/07/2010), הכיר בית המשפט בכך שמשטר ההגנה על זכויות עובדים, הוא חלק בלתי נפרד מדיני המכרזים. יפים הם דבריו של בית המשפט בעניין זה באומרו:

"משטר ההגנה על זכויות עובדיו של מציע במכרז ציבורי הוא חלק בלתי נפרד מדיני המכרזים. ההלכה קבעה כי כאשר מתקשרת המדינה עם גורמים חיצוניים זכאית היא ואף חובה עליה לעשות את שבידה כדי להבטיח את השמירה על חוקי המגן וכדי להבטיח צמצום היקף הפגיעה בזכויות העובדים. כל אשר אמור במדינה, אמור מבחינה זו גם ברשויות המקומיות, הכפופות בפעולתן לאותם עקרונות של המשפט הציבורי.

בשנים האחרונות נעשו מספר צעדים קונקרטיים להעמקת ההגנה על זכויות עובדיו של מציע במכרז ציבורי, אחד מהם בתיקון תקנות המכרזים. אף שתקנות אלו, כלשונן, אינן מחייבות את הרשויות המקומיות, בהיעדר יסוד מהותי להבחנה בעניין זה בין משרדי הממשלה לבין השלטון המקומי, אך טבעי הוא כי את שטרם קבע מתקין התקנות בלשון מפורשת, תשלים הפסיקה ולנגד עיניה ראייה קוהרנטית של יסודות המכרז הציבורי".

להלן הערות הביקורת ביחס להתנהלות המועצה בעניין זה:

ראשית, תבהיר הביקורת כי נושא זה לא היה חלק מתוכנית הביקורת בבדיקת המועדוניות. הנושא עלה מתוך השיחות השוטפות שהתקיימו בין צוות הביקורת לבין צוות המדריכות במהלך הביקורים במועדוניות בזמן הפעילות.

נטען בפני הביקורת ע"י המדריכות המועסקות ישירות ע"י הקבלן כי הן מקבלות שכר לא הולם וכי אף אינן יודעות את תעריף השעה שהן מקבלות ואם הן מקבלות את מלוא הזכויות המגיעות להן עפ"י חוקי המגן, מכיוון שהקבלן אינו מוסר להן את תלושי השכר, על אף בקשותיהן החוזרות ונשנו בעניין, ועל אף שבעבר הן העלו את הנושא בפני גרומים שונים ממחלקת הרווחה במועצה.

לביקורת לא הייתה אפשרות למצות את בדיקת הנושא, במיוחד מכיוון שהקבלן אינו כפוף למרות הביקורת; יחד עם זאת, הטענות הרבות שהועלו הציתו חשש כן ורציני להעסקת עובדי קבלן בניגוד לחוקי המגן של דיני העבודה. הביקורת מוצאת לנכון להציף סוגיה זו כאור אדום שמחייב בדיקה ממצה ומעמיקה של מחלקת הרווחה יחד עם היועמ"ש של המועצה.

הביקורת מעירה גם בהקשר זה כי קיימת כפילות וחפיפה בין שעות המועדוניות למתבגרים לבין שעות הפעילות במסגרת תכנית צילה. נמצא כי אותן שעות פעילות זוכות למימון כפול- מועדוניות טיפוליות ושעות במסגרת תכנית צילה. יש למנוע זאת באופן מיידי.

ח. תנאי הפעלת המועדוניות

הוראה 8.30 (הוראה 30 לפרק 8 בתע"ס) של משרד הרווחה (להלן: "ההוראה") קובעת סט הנחיות, דרישות והוראות להפעלת המועדוניות הטיפוליות. ההוראה פורסמה ביום 21.1.2010 ותאריך תחולתה הינו 1.1.2010.

ההוראה מגדירה את הקווים המנחים להפעלת מועדונית לרבות אוכלוסיית יעד, מטרות, יעדים, גודל הקבוצה, המיקום, דגמי ההפעלה, הרכב כוח האדם הנדרש עפ"י כל דגם, לוח החופשות ועוד.

במהלך הביקורת, במסגרת ישיבה שיזם צוות הביקורת עם מפקחת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הובהר ע"י המפקחת כי קיימת טיטת תע"ס עדכנית שעתידה להחליף את הוראה 8.30. צוין כי הטייטה טרם אושרה באופן סופי ע"י הגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה. עם זאת הובהר כי הואיל ואישור התע"ס מתעכב מטעמים טכניים, משרד הרווחה מנחה את הגורמים המעורבים לפעול, כבר עתה, עפ"י העקרונות המנחים של התע"ס העדכנית.

להלן ממצאי הביקורת ביחס להתנהלות המועצה בעניין זה:

1. ריהוט, ציוד ומבנה:

פעילות המועדוניות מתקיימת במתנ"ס הקהילתי. לטובת העניין הוקצו חדרים הכוללים ציוד בסיסי ומינימאלי:

מועדונית טיפולית א' - חדר מצויד בשולחנות, כיסאות, מזגן, שטיחים, טוסטר אובן, ומקרר שנמצא לא תקין (לא מקרר כנדרש).

מועדונית טיפולית ב' - החדר מצויד בכיסאות, שולחנות, מזגן, מקרר, משחקי קופסה ויצירה ובקבוקי מים מינרלים.

מועדונית למתבגרים - החדר מצויד בכיסאות, שולחנות, מזגן, מקרר, טוסטר אובן ושטיחים.

☒ נמצא כי החדרים שהוקצו לטובת העניין במצב טוב ומקובל, ובסה"כ מדובר בשני חדרים הנמצאים בבניין המתנ"ס שנחשב חדש יחסית, אך נמצא כי חלק מהציוד הבסיסי הקיים במקום הוא תרומה מההורים, וכי חסר ציוד רב לצורך קיום פעילויות העשרה למרות פניות המדריכות הן לקבלן והן למחלקה.

☒ הביקורת מצאה כי הקבלן אינו משלם דמי שכירות עבור השימוש במתקן שהינו בבעלות הרשות. הביקורת לא מצאה שום מסמך אצל הרשות שמסדיר סוגיה זו עם הקבלן ו/או

החלטה כלשהי של מליאת המועצה הפוטרת את הקבלן מתשלום דמי שכירות ראויים תמורת השימוש שהוא עושה במתקני הרשות.

ודוק - זוהי דוגמא חיה וטובה לאחת ההשלכות השליליות של העדר הסכם התקשרות מפורט עם הקבלן (ליקוי שהוליד ליקוי); בהסכם כאמור, היה ניתן להסדיר סוגיית השכירות בנוסף לסוגיות רבות.

הביקורת מעירה שוב לרשות כי במחדל זה היא מוותרת שלא כדין על הכנסה עצמית לקופתה וכי עליה להסדיר סוגיה זו לאלתר מול הקבלן ולגבות דמי שכירות ראויים גם רטרואקטיבית, ככל שהחוק מאפשר זאת.

2. מזון וארוחות:

המזון המוגש לחניכים הוא סנדוויצ'ים קלים. ככלל, מוגשת לחמניה בתוספת גבינה, לבנה, ממרח שוקולד, טונה, חומוס. המזון שמוגש לא כולל ירקות (כגון עגבניה או מלפפון) ולא כולל פרי. נמסר מצוות המדריכות כי נהוג להזמין קייטרינג ממסעדות בכפר (פלאפל, שווארמה, פיצה) בתדירות של פעם בחודש.

☒ נמצא כי הארוחה המוגשת לילדים הינה מינימאלית ביותר, ואינה הולמת ואינה מזינה ילדים בגיל המתואר, אשר מגיעים, בד"כ, היישר מבית הספר אל המועדוניות. על אף שהוראות תע"ס הרלוונטיות אינן מחייבות ארוחה חמה במודל המועדוניות המתואר, מן הראוי היה שהרשות תשקול לחייב בתפריט מזין והולם, במיוחד שמדובר בילדים המגיעים ממשפחות קשות יום אשר חסר להם מאוד הקונספט הראוי הזה של "ארוחה החמה סביב שולחן עם אווירה משפחתית".

הביקורת מעירה למחלקת השירותים החברתיים והנהלת הרשות, כי נושא המזון והארוחה לתלמידי המועדוניות הוא בעל חשיבות מהמעלה הראשונה, וטמונים בו ערכים נשגבים בהיבט הנפשי-משפחתי, ולדעת הביקורת חשוב הרבה מעבר לצורך ההזנה הפיזי עצמו. ולכן ראוי מאוד לחשוב על הנושא מחדש ולתקצב ארוחה חמה או ארוחה יותר הולמת בנסיבות העניין, דבר אשר יעזור במימוש אחת המטרות הבסיסיות של המועדונית, הלוא והיא יצירת אווירה משפחתית חמה ותומכת לילדים אלה.

3. נוכחות והתמדה:

צוות הביקורת ביצע ביקורים במועדוניות בזמן פעילותם, וזאת בתיאום עם העו"ס האחראית על המועדוניות במחלקה. הצוות שהה בזמן הפעילות למשך כשעה והתרשם באופן שלילי מהתמדת החניכים על הנוכחות וההשתתפות במועדוניות.

ככלל נרשמה מגמה של נוכחות דלה מצד החניכים, וזאת עפ"י הפירוט הבא:

מועדונית טיפולית א' – דוחות נוכחות מ- 9/2017 ועד 4/2018 – נרשמה נוכחות חניכים שנעה בין (1-11) [1- חניך אחד לכל הפחות, ו-11 חניכים לכל היותר]. ממוצע הנוכחות עמד על 7 חניכים.

מועדונית טיפולית ב' – דוחות הנוכחות מ- 4/18 ועד 6/18 – נרשמה נוכחות חניכים שנעה בין (2-5) [2 חניכים לכל הפחות, ו-5 חניכים לכל היותר]. ממוצע הנוכחות עמד על 3 חניכים בלבד!

מועדונית מתבגרים - הביקורת ביקרה במועדונית זו בנפרד ונפגשה עם העו"ס האחראית על המועדונית מטעם הקבלן, אשר ציינה כי היא חדשה ואין בידיה יומן הנוכחות של מועדונית זו; היא הבטיחה להעביר בהמשך, ואחרי פניות וחוזרות ונשנות אליה ציינה כי לא מצאה תיעוד כלשהו לגבי התקופה המתבקשת והפנתה את הביקורת אל מנהלת המחלקה. הביקורת פנתה אל מנהלת המחלקה אשר השיבה כי בתקופה זו שהתה בחל"ת ואין לה את התיעוד האמור.

יש לציין כי בזמן הביקור נכחו במועדונית זו 3 חניכים מתוך 15 רשומים, ונמסר מצוות המדריכות כי זוהי מגמת הנוכחות (בערך) במועדונית זו! לדעת המדריכות נשירה זו נובעת ממחסור בפעילות העשרה אטרקטיבית המתאימה לגיל החניכים במועדונית זו, וכי הם דיווחו על מצב הנוכחות הרעוע הזה למחלקה.

☒ נמצא כי דוחות הנוכחות אינם בהירים ואינם ידידותיים למשתמש. הדוחות לא כוללים תאריכים מדויקים (שיטת הרישום היא לפי מס' שבועות – שבוע ראשון, שבוע שני וכו') ולא כוללים נתונים על נוכחות אנשי הצוות והפעילות המתבצעת. קשה מאוד לחלץ מדוחות אלה מידע מהימן על מצב התמדת הילדים במועדונית. היה ראוי שלמחלקת הרווחה יהיה ריכוז נוכחות חודשי לכל ילד על מנת לעקוב אחרי נשירה ולבדוק את סיבותיה.

☒ נמצא כי מצב ההתמדה והנוכחות של החניכים בשלושת המועדוניות אינו טוב, בלשון המעטה. ניתן אף לתאר את מצב הנוכחות כנשירה מתמדת שאינה מטופלת על ידי המחלקה.

☒ נמצא כי המחלקה יודעת על מצב הנוכחות הרעוע המתואר לעיל אך לא נקטה מאומה לשיפור מצב ההתמדה על הנוכחות במועדוניות. לא נמצאה תוכנית התערבות אופרטיבית של

המחלקה לביצוע מעקב אחרי כל חניך מול הוריו לבדיקת סיבות הנשירה והחזרתו להתמדה. העניין בלט ביתר שאת במועדונית המתבגרים. נמסר מהמדריכות עצמן כי הסיבה נעוצה בתכנים הדלים והלא מעניינים לאוכלוסיית המתבגרים. עוד נמסר כי קיימת חפיפה בין שעות פעילות המועדונית לבין שעות הפעילות של עמותת "אלקנדיל", מה שמסביר את הנוכחות הדלה.

4. נוהל למעקב אחר נשירת תלמידים:

ניכר כי נושא נשירת החניכים והמעקב אחריהם נדחק לאבן הפינה ולא זכה להתייחסות המתאימה. נמסר כי נכון להיום, במקרה של נשירת חניך, צוות המועדונית מעביר דיווח ללשכת הרווחה והשירותים החברתיים במועצה. בעבר נהגו לבקר בבית הוריו של החניך ולעמוד מקרוב על סיבת הנשירה.

☒ נמצא כי לא קיים נוהל סדור למעקב אחר חניכים שנושרים. חשוב לציין בהקשר זה, כי מהשיחות עם עו"ס המועדונית וכלל המדריכות נמצא כי אין נוהל והנחיות ברורות להם לעניין דיווח על נשירה ושיטת הטיפול בזה.

5. תכנית עבודה ודוחות פעילות:

צוות המדריכות הסבירו שבדרך כלל, הפעילות המתבצעת מסתכמת בעזרה לחניכים בשיעורי בית. בימי שישי, מתבצעת פעילות יצירה ומשחקי קופסה.

☒ נמצא כי אין תכנית פדגוגית לפעילות המועדונית. לחילופין, לא ברור אם תכנית הפעילות שהוצגה (שהיא כללית, ולא ברור אם היא שנתית או חודשית) בוצעה בפועל ו/או מה בוצע ממנה.

☒ נמצא כי אין מספיק פיקוח של המחלקה על ההיבט הנ"ל של התכנים והפעילות המועברת במועדונית.

☒ פעילויות ההעשרה שהוצגו לביקורת הינן מינימאליות ביותר. במועדונית של המועצה, אחת המדריכות היא במקרה גם מורה לאומנות וממשיכה להשתלם בכיוון ריפוי באומנות ולכן ההפעלות שהיא עושה הן מבורכות וניתן לאמץ אותן כמודל לחיקוי, והיא הציגה לביקורת דוגמאות להפעלות אלו. לעומת זאת במועדונית השניה של הקבלן היה ברור שאין למדריכות שום תוכנית להפעלות שהן צריכות לעשות לילדים באותו יום אחרי הכנת שיעורי הבית, וזה חבל מאוד.

6. טיפוח הקשר עם ההורים :

חיזוק קשר הורה ילד הינו בעל חשיבות עליונה בנושא המועדוניות, ונושא זה מודגש בהוראת תע"ס 8.30. כאחד היעדים לעצם קיומן והפעלתן של המועדוניות.

☒ נושא זה נזנח ולא זכה להתייחסות כלשהי. לא נמצאו עם צוות המדריכות שום תוכנית אופרטיבית, או דו"ח פעילות כלשהו על פעולות שנעשו לחיזוק הקשר של החניכים עם הוריהם.

ט. סיכום והמלצות

בסופו של יום, היעד המרכזי של המועדונית הוא להביא לשינוי משמעותי באמצעות השקעה אינטנסיבית, באינטראקציה של ילדים עם מבוגרים ועם בני גילם, שיפור הישגים לימודיים ושילוב הילד בתכניות טיפול שונות בתחומי תפקוד שונים. צוות המועדוניות אמור לקיים גם קשר מתמיד עם מורי הילדים ומחנכיהם ולעקוב אחר התקדמותם ובעיותיהם של הילדים בבית הספר. כמו כן הצוות אמור לבקר בבתי הילדים וליצור קשר שוטף עם ההורים.

להערכת הביקורת, מצטיירת תמונה קודרת מאופן הפעלת וניהול שלושת המועדוניות. הבקרה והפיקוח של המחלקה לשירותים חברתיים על הנעשה במועדוניות אלה הינו רופף מאוד, והממצאים שעלו בביקורת מראים כי מועדוניות אלה אינן מגשימות כלל, ולכל הפחות אינן משיגות באופן מספיק שמשביע את הרצון, את היעד המרכזי הנ"ל של המועדוניות.

אשר על כן, הביקורת מביאה בפני הרשות מספר המלצות לשיפור המצב העגום אשר בו שרוי אופן הפעלת המועדוניות, וכדלקמן:

1. הליך הבחירה וההתקשרות עם הקבלן:

✓ הביקורת מציינת כי הליך בחירת קבלן המועדוניות כחברה הזוכה בהפעלת מועדונית המתבגרים לוקה בחסרים רבים. ולכן בבוא המועצה לצאת בעתיד למכרז חדש להפעלת מועדוניות עליה להכין ולנהל אותו מכרז בהתאם לדיני המכרזים ועקרונות המשפט המנהלי.

✓ הביקורת ממליצה להנהלת המועצה לפעול לאלתר להסדרת סוגיית ההתקשרות עם הקבלן. יש לעגן את ההתקשרות עם הקבלן בהסכם בכתב, ולהסדיר בו את כל ההיבטים הנדרשים ממהות ההתקשרות סביב כלל זכויותיו וחובותיו של הקבלן בהפעלת המועדוניות, ובמיוחד סוגיית דמי השכירות הראויים מהשימוש במתקני הרשות ע"י הקבלן.

✓ הביקורת ממליצה למחלקה לשירותים חברתיים בבואה להמליץ על קבלן או ספק כלשהו להסביר לחברי ועדת המכרזים את אמות המידה עליהם היא מסתמכת ולנמק להם את

המלצתה, כדי לתת בידיהם מידע הולם ומספיק בבואם להחליט על הקבלן הזוכה. ולשם כך, על מנהלת המחלקה לתת לכל אחד מהמועמדים את הניקוד המגיע לו כנדרש בטבלת התבחינים שמהווה חלק בלתי נפרד מההזמנה להציע הצעות.

✓ הביקורת ממליצה גם כן לפעול ללא דיחוי להסדרת סוגיית ניגוד העניינים ביחס לקרבה המשפחתית בין גזבר המועצה לבין הבעלים של חב' מדין.

2. שמירת זכויות העבודה של עובדי הקבלן:

הביקורת ממליצה לרשות להכליל בתנאי המכרזים לעתיד, תנאי ברור שמבטיח הגנה על העובדים שיועסקו ע"י הקבלן הזוכה במכרז, בדומה לתנאים המובנים שבמכרזי כוח האדם, השמירה והניקיון.

3. ריהוט, ציוד ומבנה:

הביקורת ממליצה לאבזר את המועדוניות בריהוט מתאים לצרכי המועדונית ובכלל זה לוודא קיומו של אזור פעילות פתוח, אזור פעילות סביב שולחנות, פינת ישיבה מתאימה הכוללת ריהוט מתאים, אזורי פעילות אישית, חלונות מסורגים ומטבח מאובזר לבישול ו/או חימום ארוחה חמה.

4. מזון וארוחות:

✓ הביקורת ממליצה לקיים תזונה נאותה על פי תפריט, תוך הקפדה על האיכות, הגיוון, המינון והזמינות של המזון כך שתשפיע לטובה על בריאותו של הילד. הביקורת ממליצה להקפיד על כללי התברואה וההיגיינה בעת הכנת המזון, אחסונו והגשתו.

✓ נושא המזון והארוחה לתלמידי המועדוניות הוא בעל חשיבות מהמעלה הראשונה ואחד הכלים שעוזרים ביצירת אוירה משפחתית חמה; הביקורת רואה בו ערך מוסף מעבר לצורך ההזנה הפיזי עצמו, וממליצה להנהלת הרשות לשקול חיוב המפעיל בארוחה חמה או ארוחה יותר הולמת בנסיבות העניין, ולהקצות המשאבים לכך.

5. דוחות נוכחות:

✓ הביקורת ממליצה למחלקה להכין פורמט דוחות נוכחות קבוע ומפורט הכולל תאריך, פרטי הנוכחים (לרבות אנשי צוות), הפעילות שמבוצעת, זמן התחלה וזמן סיום. על הדוח להיות מסודר, קריא וברור לכל המעיין בו.

✓ הביקורת ממליצה על הכנת דף ריכוז נוכחות חודשי לילדים שאינם מתמידים, על מנת לאפשר בקרה על היקף התופעה וביצוע מעקב אחרי ילדים אלה לבדיקת סיבות היעדרותם וקביעת דרכים לטיפול בהן.

6. תכנית עבודה ודוחות פעילות:

✓ הביקורת ממליצה כי לכל ילד תיבנה תוכנית התערבות אישית על פי צרכיו ובשיתוף ההורים. התוכנית תתייחס לצד הרגשי, הלימודי, החברתי והמשפחתי של הילד ותכלול עבודה עם ההורים.

✓ הביקורת ממליצה כי לכל ילד יהיה תיק אישי הכולל תיעוד תוכנית ההתערבות ומעקב אחר יישומה.

✓ הביקורת ממליצה כי הפעילות המתבצעת במועדוניות תהיה מגוונת ותכלול: משחקים, מלאכה ואומנויות, קריאה, שיחות ודיונים, פעילות ספורטיבית וכו', במטרה להעשיר את עולמו של הילד וללמדו לבטא רגשות.

7. נוהל למעקב אחר נשירת תלמידים:

הביקורת ממליצה שמנהלת המחלקה תכין נוהל למעקב אחר נשירת חניכים. הנוהל יציע תוכנית פעולה למניעת נשירה, אשר תותאם לכל חניך בהתחשב בנסיבותיו האישיות והמשפחתיות. התוכנית תכלול דרכי פעולה במקרי נשירה, ותציין את חובת הדיווח על כל מקרה.

8. טיפוח הקשר עם ההורים:

אחת המטרות של המועדוניות היא שיפור מערכת היחסים שבין הילדים להוריהם, ולכן מומלץ:

✓ כי צוות המועדוניות ישמור על תיאום וקשר רציף עם ההורים. כי תעשה עבודה טיפולית עם ההורים והילדים באמצעות מתודות טיפוליות שונות- פרטני וקבוצתי.

✓ כי לפחות פעם בשנה יתקיים ביקור בית אצל כל ילדי המועדוניות, ואף תוכן תוכנית ביקורים מראש לכל שנת פעילות.

✓ כי במהלך השנה, ההורים יוזמנו לפחות לשני מפגשים חברתיים מתוכננים עם ילדיהם במועדוניות.

לסיום:

הביקורת ממליצה למועצה לשקול הפעלת שלושת המועדוניות ישירות ע"י המחלקה ולא במיקור חוץ על ידי קבלן, תוך הידוק הבקרה והפיקוח על הפעלתן ע"י המחלקה.

הביקורת בדעה כי התקצוב המועבר ממשרד הרווחה יש בו די והותר לכסות את כל עלויות ההפעלה, ולרבות מתן ארוחה חמה סביב שולחן אחד לילדים אלה, וגם הענקת פעילויות העשרה ראויות.

כך יהא ניתן להגשים את מטרות המועדוניות, ולהוביל אותם ילדים למקום טוב בהרבה מהמצב הנוכחי.

תגובת מנהלת מחלקת הרווחה

תאריך: 3/12/18.

לכבוד

מר טארק סאלח עו"ד.

מבקר וממונה על תלונות הציבור.

שלום רב

הנדון: דו"ח ביקורת בנושא המועדוניות.

אנו מודים לכם על עבודתכם המקצועית בעניין ביקורת על מסגרות המועדוניות, דבר המאפשר לנו כאחראים, דרך לבדיקה מחודשת, למטרת לימדה, שדרוג והצלחת התוכניות.

ההתייחסות שלנו היא לפי הדברים שעלו בתקציר.

בחודש יוני 2011, נתקבל אישור מטעם המשרד על שדרוג המועדוניות ממועדוניות רגילות למועדוניות טיפוליות, משמעות השינוי שינוי בכ"א (מדריכות ועו"ס).

סעיף 4-1: בתאריך 12/2014, ולאחר עדכון למזכיר המועצה, הייתה פניה לחברות/עמותות מאושרות ע"י משרד הרווחה להפעלת מועדוניות.

האחריות ביצועית של המרכזים חלה על ועדת המרכזים בתוך המועצה ולא על מחלקת הרווחה.

מחלקת הרווחה לא מתערבת במרכז, יותר נותנת הסבר בעניין התוכניות ומה נדרש.

גם עניין הניקוד אמור להיעשות ע"י ועדת המרכזים בהתאם לחומר שנמצא מולם.

סעיף 5- בשנים קודמות היו פניות בעניין הזכויות, ע"י חלק מהמדריכות והן העו"ס ובקשו התערבותנו, מול הספק. ולמיטב ידיעתי המדריכות מקבלות מה שמגיע להן.

עם זאת ניזום תהליך בדיקה חדש מול צוות המועדוניות, העו"ס, והספק בהקדם.

סעיף 6 – העו"ס של המועדוניות בכל שנה מכינה רשימה של צרכים, לאחר התייעצות אתנו, ובהתאם הרשימה מועברת לטיפול הספק.

סעיף 7 – אחריות המועצה לדרוש שכירות/ או לא.

סעיף 8 – בהתאם לחוזרי המנכ"ל והתקנות של משרד הרווחה, מועדוניות טיפוליות לא אינטנסיביות מספקות ארוחה קלה ולא חמה (סנדוויץ'), והארוחה מוגשת ע"פ בחירת התלמידים ב כל שבוע, בעת שנקבל הוראות מעודכנות נפעל בהתאם.

סעיף 9 – בשחה עם העו"ס הנוכחית של המועדוניות, קבלה הדרכה בעניין דוח נוכחות יומי ושבועי, ונדרשה להעביר העתק למחלקה בסוף כל חודש. החל מהשנה הנוכחית 2018/2019.

סעיף 10 – בכל שנה המחלקה נתקלת בתופעה זו של אי נוכחות מליאה בחלק מימי הנוכחות של המועדוניות, ולאחר בדיקה ובירור, התגלה שחלק מהתלמידים משתלבים בחוגים שונים דרך החינוך והספורט.

ניסינו תאום זמנים מול מחלקת הספורט והן מרכז הנוער, לצערי העניין לא היה ניתן לשינוי. לאור זאת ומתוך חשיבות שילוב הילדים במועדוניות, בהיותם ילדים בסיכון, אפשרנו עניין הגמישות בימי הנוכחות, עבור חלק מהתלמידים.

סעיף 13+14 – למרות שאחריות החברה המפעילה לעקוב אחרי עבודת המועדונית, ולספק הדרכה ולמידה בהתאם, המחלקה שומרת על התערבותה בתכנים שאמורים לספק במהלך שנת ההפעלה, ועל כן העו"ס מגישה בהתחלת כל שנה תוכנית עבודה שנתית וחודשית (לאחר ישיבה מקדימה ודיון בכל הסוגיות הרלוונטיות לתלמידים ומשפחותיהם).

סעיף 15 – עניין ההורים, לצערי הרב בכל שנה נתקלים באותו מצב של חוסר שתוף פעולה מצד רב ההורים, אמצנו אופציות שונות במטרה להגיע לתוצאות ושינוי (גמישות בזמן, תכנים, שחה אישית ..).

השנה יבוצע צעד אישי מול כל משפחה בנפרד דרך בקורי בית ע"י העו"ס של המועדוניות, ובהתאם תגובש פעילות קבוצתית.

ההמלצה בעניין העברת ההפעלה דרך המועצה, מחייבת ישיבה ובדיקה לעומק, ולאחר מכן קבלת החלטות.

לדעתי תזמון תהליך הביקורת, הוביל לתוצאות שהעלתה.

ללא ביקורת אין לימדה, ומלמידה מחודשת יש הצלחות.

לידיעתכם.

בכבוד רב

מחמוד רדייה

מנהלת המחלקה

הרקע החוקי לעבודת הביקורת במועצה

צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950

מינוי מבקר המועצה

145א. (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

מינוי המבקר

145ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ;

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו -

(1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 ;

(2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

מועצה שלא מינתה מבקר

145ג. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

תפקידי המבקר

145.ד. (א) ואלה תפקידי המבקר :

(1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה ;

(3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת ;

(5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -

(1) שיקול דעתו ;

(2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני ;

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

המצאת מידע למבקר

145. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

דו"ח על ממצאי הביקורת

145. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

מינוי עובדים ללשכת המבקר

145. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.

(ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.