

# מבקר המועצה

## דוח ביקורת

### דוח שנתי לשנת 2023

**אפריל 2024**

אזהרה בדבר איסור פרסום - בסעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות החל על מועצה מקומית מכוח סעיף 13 ה' לפקודת המועצות המקומיות, נקבע: לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר המועצה, ואולם מבקר המועצה או ראש המועצה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

## **תוכן עניינים**

|         |                                                          |
|---------|----------------------------------------------------------|
| 3-4     | מכתב המבקר לראש המועצה                                   |
| 5       | התייחסות ראש המועצה                                      |
| 6-56    | דוח ביקורת בנושא<br>מרכז קהילתי (מתנ"ס) בנימינה גבעת עדה |
| 57-106  | דוח ביקורת בנושא<br>פינוי אשפה ביתית, פסולת גושית וגזם   |
| 107-110 | הבסיס החוקי לעבודת המבקר                                 |

## מבקר המועצה

כ"ט אדר ב' ה'תשפ"ד  
8 באפריל 2024

לכבוד

מר גיל חנניה  
ראש המועצה

נכבדי,

### הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2023

בהתאם להוראות סעיף 170 (ג) לפקודת העיריות אשר הוחלו על מועצות מקומיות מכוח סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, הנני מתכבד להגיש בזאת את דוח מבקר המועצה לשנת 2023.

דוח הביקורת כולל ממצאים והמלצות בנושאים שנבדקו להלן:

- **מרכז קהילתי (מתנ"ס) בנימינה גבעת עדה**
- **פינוי אשפה ביתית, פסולת גושית וגזם**

כאמור, בדוח הביקורת פורטו ממצאים וניתנו המלצות. כך ולצורך השלמת ההליך, יש לנקוט בפעולות תיקון ויישום, שכן אפקטיביות הביקורת נמדדת במידת ההפנמה של הגוף המבוקר ביישום המלצותיה, בתיקון הליקויים שנתגלו ובדרכים למניעת הישנותם.

אני מאמין, כי דוח זה יהווה כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד וההתנהלות ויסייע למועצה בהשגת מטרותיה, בהענקת שירות יעיל לתושבי המושבות ובניהול מיטבי של משאבי המועצה.

בהתאם להוראות הדין, עם הגשת הדוח לראש המועצה, יועבר העתק מהדוח לוועדה לענייני ביקורת. תוך שלושה חדשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

הוועדה לענייני ביקורת תתכנס לדון בדוח הביקורת ובהערות ראש המועצה תוך חודשיים מיום שהגיש ראש המועצה את הערותיו על הדוח. סיכומי הדיון של הוועדה יוגשו לאישור מליאת המועצה שתקיים דיון מיוחד בדו"ח.

בהתאם להוראות הדין, חל איסור על פרסום מלא או חלקי של דוח זה לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה.

סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות קובע לעניין זה, כדלקמן:

**" לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".**

ברצוני להודות לבעלי תפקיד במועצה על שיתוף הפעולה במהלך עריכת הביקורות.

בברכה,

**נג'יב מנצור**  
מבקר המועצה

**העתק:**  
הוועדה לענייני ביקורת

19 דצמבר 2024

י"ח כסלו תשפ"ה

**לכבוד** - חברי הועדה לביקורת

**הנדון:** התייחסות ראש המועצה לדו"ח ביקורת 2023

למרות שתקופת הדו"ח הוא תרומה כניסתי לתפקיד  
המלצות דו"ח מבקר המועצה מקובלות, ויוטמעו בעבודה במועצה.  
אני מבקש להודות למבקר המועצה על הביקורת ומקווה כי הדברים יסייעו למועצה על מנת  
ללמוד ולהשתפר בעתיד.

גיל חנניה

ראש המועצה המקומית

בנימינה-גבעת עדה

**דוח ביקורת  
מרכז קהילתי (מתנ"ס)  
בנימינה גבעת עדה**

## **הקדמה**

המועצה המקומית משמשת כנאמן הציבור בכל פעולותיה וככזאת מוטלת עליה החובה בהפעלת סמכויותיה בדאגה לרווחת תושביה ובכלל זה בתחומי החינוך, הפנאי, תרבות, נוער וספורט.

כידוע, רשות מקומית מנהלת תחומי תוכן רבים ושונים (חינוך, תברואה, שירותים חברתיים, ניקיון, תכנון ובינוי ועוד). כל אחד מתחומים אלה דורש מומחיות בהפעלתו ובנושאי משנה שונים הנגזרים ממנו וכרוך בניהול משימות מורכבות.

מרכז קהילתי – מתנ"ס, משמש זרוע ביצועית לרשות המקומית בתחומי הפנאי, החינוך הבלתי פורמלי והתרבות. בבסיס פעולותיו של המתנ"ס עומד הרעיון של שיתוף הצרכים והרצונות של הציבור.

סמכות מועצה מקומית לייסוד תאגיד קבועה בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות, כלהלן:

### **תנאים לייסוד תאגיד צו (מס' 2) תש"ם-1980 צו (מס' 2) תשמ"ה-1984**

146א (א) לא תייסד המועצה חברה, חברה-בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת (להלן - תאגיד), לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות המועצה ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים, ולא תהיה חברה בעמותה אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע.

(ב) מניות שרכשה המועצה בתאגיד יוחזקו על שמה או על שם ראש המועצה, סגניו או עובדי המועצה תוך נקיבת תפקידם בלבד, והוא הדין לגבי חברות המועצה בתאגיד ללא הון מניות.

### **צו תשנ"א-1990**

(ג) מועצה לא תייסד תאגיד, אלא לאחר שנתקבלה החלטה על כך ברוב של חברי המועצה.

### **צו תשס"ו-2006**

(ד) על מינוי נציגי המועצה בתאגיד יחולו תקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006, בשינויים המחויבים.

(ה) ראש המועצה יגיש למועצה לפחות פעם אחת בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון; העתק הדין וחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון יועבר לשר הפנים.

(ו) לא יינתן אישור לפי סעיף קטן (א), אלא אם נכללו בתזכיר או בתקנון התאגיד הוראות אשר לפיהם החלטה בנושאים שלהלן טעונה אישור מאת שר הפנים:

- (1) הקמת חברה-בת או סניף לתאגיד;
- (2) ייסוד, לקיחת חלק בייסוד, או התמזגות עם כל תאגיד אחר;
- (3) הגדלת הון המניות הרשום של חברה, או שינוי בתזכיר או בתקנון התאגיד;
- (4) תשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי המועצה או לעובדיה אשר יכהנו בתאגיד כנציגי המועצה;
- (5) הספקת שירותים שהם בסמכות המועצה, על ידי התאגיד.

מרכז קהילתי – מתנ"ס בנימינה גבעת עדה, משמש זרוע ביצועית של המועצה המקומית בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי.

מטרת המתנ"ס ביצוע פעולות קהילתיות, תרבותיות, חינוכיות וספורטיביות לאוכלוסיית המושבות, תוך הבנה של צרכי האוכלוסייה והחברה. בנוסף לביצוע הפעילות השוטפת בתחומים כאמור, לעיתים הוא מקיים פעילויות אשר מוזמנות על ידי המועצה ומתקצבות על ידה, ובכללן פעילויות רווחה דוגמת "קהילה בטוחה, פרויקט ניצנים, אירועים קהילתיים, בית ספר של הקיץ ועוד.

במתנ"ס מחלקות מגוונות ובהן: מחול, ספורט, מרכז מוסיקה, תרבות, קייטנות, צהרונים ועוד.

למתנ"ס תפקיד חשוב במארג החברתי ובבסיס הקמתו והפעלתו, נמצא שיתוף הקהילה בהנהלתו. שיתוף שנועד, בין היתר, להבטיח שכספי המועצה המקומית והמדינה יושקעו באופן יעיל ובהתאם לצרכי ציבור המושבות, מקבל השירות. בהפעלת המתנ"ס שותפה, נוסף על המועצה המקומית, החברה למתנ"סים ומטעמה ודרכה מועסקת מנהלת המתנ"ס.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, רוכזו ההנחיות העיקריות הנוגעות לפעילותה של הרשות המקומית באמצעות תאגיד עירוני. בין השאר, בחוזר נעשתה הבחנה בין שני סוגי תאגידים עירוניים וזאת על פי היקף שליטת הרשות המקומית בתאגיד, קרי תאגיד עירוני ותאגיד עירוני שאינו בשליטה.

על כל סוג של תאגיד עירוני, חלים כללים שונים הנגזרים מהיקף השליטה בהם ובין העיקריים שבהם:

✓ **התקשרות הרשות המקומית עם תאגיד:** התקשרות עם תאגיד עירוני בשליטה אינה מחייבת עריכת מכרז, ואילו התקשרות עם תאגיד עירוני שאינו בשליטה מחייבת עריכת מכרז בהתאם לדיני המכרזים החלים על רשויות המקומיות.

✓ **העברות כספים מהרשות המקומית לתאגיד:** הרשות המקומית רשאית לתקצב תאגיד עירוני בשליטה, אך אין היא רשאית לתקצב תאגיד עירוני שאינו בשליטה, והעברת כספים לתאגיד עירוני שאינו בשליטה חייבת להתבצע בהתאם לנוהל התמיכות של משרד הפנים.

המועצה המקומית בנימינה מתקצבת את המתנ"ס באופנים שונים:

- א. תקציב שנתי קבוע המועבר למתנ"ס אחת לרבעון.
- ב. העברות כספים עבור פעילות נוספת מוגדרת מראש ושאינה מתקצבת בתקציב הקבוע.

ג. העברות תקציביות באמצעות המועצה מגורמי מימון שונים כגון: משרדי ממשלה.

ד. מתן הטבות שונות כגון שימוש בנכסים עירוניים ומתן אפשרות העמדתם לשימוש צדדים שלישיים. כך לדוגמה: המועצה מעמידה נכסים רבים לשימוש המתנ"ס כגון משרדי המתנ"ס, אולמי ומגרשי ספורט ברחבי המושבות.

### **מטרת הביקורת**

**בדיקת היבטים הנוגעים למוסדות העמותה; אופן התנהלות המתנ"ס בקשר עם התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים; תשלומים ונושאים נוספים.**

### **שיטת עבודת הביקורת – מתודולוגיה**

הביקורת כללה שימוש בשיטות ואמצעי ביקורת כלהלן:

- עריכת פגישות, שיחות ובירורים עם בעלי תפקיד במתנ"ס ובמועצה ובכלל זה מנכ"לית המועצה, מנהלת המתנ"ס ומנהלת הכספים במתנ"ס.
- סקירת הוראות חוק, הנחיות נהלים וכללים חלים.
- עיון וסקירה של מסמכים, ספרי הנהלת חשבונות, מסמכי הנהלת חשבונות, הסכמים שנחתמו עם יועצים ונותני שירותים.
- עיון וסקירה של פרוטוקולי ישיבות מוסדות העמותה והמועצה המקומית.

### **מסגרת נורמטיבית**

פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)

צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

נהלים, הנחיות וחוות דעת מטעם החברה למתנ"סים.

### **התייחסות לטיוט הדוח**

ביום 21.9.23 הועברה טיוטת הדוח למנהלת המתנ"ס והתבקשה למסור התייחסות. מאחר וחלק מהממצאים נגעו גם למועצה בשני הפרקים: "מוסדות העמותה ומסמכי היסוד" ופרק "ניהול נכסים והסדרה חוזית בין המועצה למתנ"ס", ביום 21.9.23 פרקים אלה הועברו גם להתייחסות המועצה. ביום 21.12.23, נמסרה התייחסות המתנ"ס לטיוטה וביום 28.3.24 ניתנה התייחסות המועצה.

## **נתונים כלליים**

הכנסות המתנ"ס מקורן בדמי השתתפות בפעילויות השונות המשולמים על ידי המשתתפים, ומהקצבות המועברים מגורמים אחדים ובהם המועצה המקומית, משרדי ומוסדות ממשלה, החברה למתנ"סים ועוד.

המועצה המקומית מתקצבת את המתנ"ס בשני אופנים :

**תקציב ייעודי** : תקציב המועבר למתנ"ס והמיועד לפעילויות מוגדרות וביצוען על ידי המתנ"ס עבור המועצה.

לבקשת הביקורת נמסרו על ידי גזברות המועצה נתונים כספיים בגין העברות תקציבים בלתי ייעודיים בגין השנים 2021 ו-2022.

כך, עבור שנת 2022 הועברו על ידי המועצה למתנ"ס תקציבים (כולל תקציבים מוסדיים) שיועדו בין היתר, לתוכנית ניצנים, רווחה, אירועים הנערכים בחודש אפריל, אירועי שבועות, אזרחים ותיקים, בית ספר קיץ וקייטנות, אירועי יום העצמאות, מרכז מוסיקה, חגיגות המאה ואשר הסתכמו בסך של כ- **2,763 אלפי ₪**.

**תקציב בלתי ייעודי** : תקציב המועבר למתנ"ס על ידי המועצה ומשמש לפעילויות השוטפות של המתנ"ס. בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה, מדי שנה, המועצה מעמידה תקציב בלתי ייעודי בסך של **540 אלפי ₪** ואשר מועבר אליו בארבע פעימות שוות מדי רבעון.

**בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של המתנ"ס בגין השנים 2021 ו- 2022 עלה כדלקמן :**

פעילות העמותה מתבצעת במבנים הפרוסים בשתי המושבות. המבנים הועמדו לשימוש העמותה על ידי המועצה. בנוסף, המועצה מתחזקת מגרשים ומבנים לשימוש המתנ"ס. סה"כ הערכת שווי השימוש בנכסים והשירותים שניתנו על המועצה למתנ"ס – **2,568 אלפי ₪**.

הכנסות המתנ"ס לשנת 2022 היו סך **20,394 אלפי ₪**, לשנת 2021 היו **14,138 אלפי ₪** ולשנת 2020 היו **11,085 אלפי ₪**.

סה"כ עלות הפעילויות לשנת 2022 היה **20,276 אלפי ₪**, מתוכן עלויות שכר בסך **11,520 אלפי ₪** והוצאות ישירות לפעילות, הכוללות ספקים, נותני שירותים, מדריכים וכיו"ב בסך **8,666 ₪**.

סה"כ עלות הפעילויות בשנת 2021 היה 14,040 אלפי ₪, מתוכן עלויות שכר בסך 9,758 אלפי ₪ והוצאות ישירות לפעילות, הכוללות ספקים, נותני שירותים, מדריכים וכיו"ב בסך 4,203 אלפי ₪.

סה"כ עלות הפעילויות בשנת 2020 היה 10,828 אלפי ₪, מתוכן עלויות שכר בסך 7,682 אלפי ₪ והוצאות ישירות לפעילות הכוללות ספקים, נותני שירותים מדריכים וכיו"ב בסך 3,146 אלפי ₪.

שנת 2022 נסתיימה בעודף 39 אלפי ₪ (בשנת 2021 עודף בסך 13 אלפי ₪).  
נכון לסוף שנת 2022 למתנ"ס גרעון בנכסים נטו ששימשו לפעילויות בסך 781 אלפי ₪.

## תמצית הממצאים וההמלצות שפורטו בהרחבה בדוח הביקורת

התייחסות המתנ"ס והמועצה לממצאים ולהמלצות הובאה בגוף הדוח.

### מוסדות העמותה ומסמכי היסוד

1. נמצא, כי האסיפה הכללית של המרכז הקהילתי לא קבעה את מספר חברי ההנהלה שיכנהו ובהעדר החלטה, מספר חברי ההנהלה שכינהו לא תאם לדרישות התקנון האחיד. מומלץ לפעול בהתאם להוראות התקנון האחיד בנושא מספר חברי ההנהלה.
2. בהליך בחירת חברי הנהלה שנערך במרכז הקהילתי בשלהי 2020, עלה כי מועמדים אשר הביעו נכונותם להתקבל כחברי עמותה ואלה שהתקבלו, לא צרפו לקורות החיים שהגישו הצהרה בדבר מילוי ועמידה בתנאים הקבועים בתקנון האחיד.
3. הביקורת העלתה, כי חלק מחברי ההנהלה נציגי הציבור, מכהנים שנים רבות ולא בוצעה הוראת התקנון הקובעת, כי נציגי ציבור מטעם המרכז הקהילתי ייבחרו לפחות אחת ל-4 שנים על ידי כלל חברי העמותה באסיפתם הכללית. מומלץ, לפעול בהתאם להוראות התקנון המחייבות קיום הליך בחירה אחת ל-4 שנים ולהקפיד על מילוי התנאים הקבועים בתקנון, בין היתר, הגשת תצהיר על ידי החברים החדשים.
4. נמצא, כי ישיבות ההנהלה מתקיימות לפחות אחת לחודשיים, כמתחייב בתקנון.
5. נמצא, כי רק בשנת 2022 עם כניסת היו"ר החדש, מונה מ"מ ליו"ר ההנהלה, כקבוע בתקנון.
6. הביקורת העלתה חברי הנהלה אשר נעדרו ברציפות מ-3 ישיבות הנהלה ואף נמצא כי חברת הנהלה נעדרה מכל הישיבות שהתקיימו בשנה אחת. עוד נמצא, כי לחברי ההנהלה שנעדרו כאמור, לא הוצאו מכתבי התרעה, כמתחייב.
7. נמצא, כי בשנים 2021-2022 האסיפה הכללית התכנסה כנדרש ונוהלו פרוטוקולים כמתחייב. הביקורת הסבה תשומת הלב, כי בהתאם לנדרש, בנוסף לחתימת יו"ר ההנהלה, יש להחתים את פרוטוקולי הישיבות גם על ידי חבר נוסף.

8. הליך מינוי נציגי המועצה בהנהלת המרכז הקהילתי, לא נעשה בהתאם להוראות הדין המחייבות. נמצא, כי נציגי הציבור ועובדי המועצה אשר אושרו במליאת המועצה כנציגי המועצה, מועמדותם לא נבחנה ואושרה על ידי הוועדה לבדיקת כשירות המינויים שבמשרד הפנים, כמתחייב. עוד עלה, כי נציגי הציבור מטעם המועצה המשיכו לכהן לתקופה העולה על 3 שנים ללא אישור הוועדה להארכת הכהונה, כמתחייב.

מומלץ, כי המועצה המקומית בבואה למנות ולאשר כהונתם של נציגיה בגוף העירוני, לפעול בהתאם לתקנות המחייבות בחינה ואישור כשירות מינויים בוועדת המינויים שבמשרד הפנים ולתקופה התואמת למתחייב, ועל המתנ"ס לוודא ביצוע האמור. עוד ממליצה הביקורת, כי בחירת נציגי הציבור מטעם המועצה תיעשה באמצעות עריכת הליך שיתוף הציבור, ובכך לאפשר הגשת מועמדות לנציגי ציבור מטעם המועצה, לכל מי שמעוניין ועונה על הדרישות הקבועות, בין השאר, בתקנות.

9. נמצא, כי יו"ר הנהלת המרכז הקהילתי טרם היבחרו ומינויו בפברואר 2022, לא כהן כחבר הנהלת המרכז הקהילתי ובחירתו לא נעשתה מקרב חברי הנהלה מכהנים, כמתחייב.

בנוסף, יו"ר ההנהלה לא אושר על ידי מליאת המועצה לכהן כנציג ציבור מטעם המועצה לכהונה כחבר הנהלה וכיו"ר וכן כהונתו לא אושרה על ידי ועדת המינויים שבמשרד הפנים לבדיקת כשירותם והתאמתם של נציגי המועצה. מומלץ, כי על המועצה והנהלת המתנ"ס לפעול כמתחייב ביישום הוראות התקנות והתקנון במינוי יו"ר הנהלת המתנ"ס.

### **ניהול נכסים והסדרה חוזית בין המועצה למתנ"ס**

1. הביקורת בדקה ביצוע הליכי אסדרה לנכסי המועצה שבשימוש המתנ"ס. נמצא קיומו של הסכם אחד מדצמבר 2014 והמסדיר אחזקת שני מתקנים בלבד ובמקביל נמצא, כי נערך הסכם שימוש בין המתנ"ס ועמותת מועדון כדורסל מאוקטובר 2014, בין היתר, ביחס לשני המתקנים כאמור.

הביקורת העלתה, כי לא בוצעה אסדרה לכלל הנכסים, מבנים ומתקנים שבשימוש המתנ"ס מטעם המועצה כמתחייב, לרבות קיומו של הסדר חוזי ובו התייחסות להתחייבויות הצדדים, והחלת תשלומי החובה החלים על המבנים שבשימוש המתנ"ס וצדדים שלישיים.

מומלץ, כי על המועצה, המתנ"ס והייעוץ המשפטי לתת את הדעת בנושא ולפעול לאסדרה של השימוש במבנים ומתקנים, לרבות עיגון התקשרות בין המועצה למתנ"ס בהסכם בו יוסדרו כלל הנכסים שבשימוש המתנ"ס וצדדים שלישיים, ובכלל זה תשלומי החובה הנוגעים לשימוש במבנים ולהחזקתם.

2. כאמור, באוקטובר 2014 נערך הסכם שימוש בין המתנ"ס למועדון הכדורסל. בהסכם והשינויים שנערכו בהסכם, נקבע כי בתמורה לשימוש ישלם המועדון למתנ"ס סך של 54,240 ₪ לשנת פעילות בגין 226 שעות פעילות לפי תעריף 20 ₪ לשעה. עוד נמצא, כי המתנ"ס מעביר למועדון תשלום שנתי בסך 150,000 ₪ עבור תחזוקה וניקיון המתקנים שבשימוש המועדון ועבור תיקונים/החלפות. בדוח הביקורת לשנת 2017 העירה מבקרת המועצה לשעבר, בעניין הצורך בביצוע בדיקת שווי שימוש על ידי שמאי לקביעת הערך הריאלי וכן העירה, לעניין הצורך בקיום הליך מכרזי לביצוע עבודות תחזוקה, ניקיון, תיקונים והחלפות. הביקורת דן העלתה, כי על אף שבמחצית השנייה של שנת 2018 נקבעו על בסיס שומות, דמי שכירות ריאליים של 140 ₪ לשעה, המתנ"ס המשיך לגבות, נכון למועד עריכת ביקורת זו, דמי שכירות של 20 ₪ לשעה. כך, דמי השכירות הראויים בהתאם לנקבע בשומות, לא נדרשו ולא ונגבו על ידי המתנ"ס במשך שנים, והדבר הביא למניעת הכנסה של מאות אלפי ₪. בנוסף עלה, כי מסירת עבודות תחזוקה, ניקיון ותיקונים נותרה על כנה ולא נעשתה בכפוף לקיום הליך מכרזי ותחרותי.

### **הביקורת הפנימית במתנ"ס**

בחוק נקבע, כי בעמותה בעלת מחזור כספי מעל 10 מיליון ₪, קיימת חובה למנות מבקר פנים.

הביקורת בדקה התנהלות ועדת הביקורת של המרכז הקהילתי בנוגע לדיונים בתוצרי עבודת המבקר הפנים, המלצותיה, התכנסויות, נוכחות וניהול פרוטוקולים. הביקורת ממליצה כי יש להקפיד על כך שוועדת הביקורת תמלא את יעודה שנקבע בדיון ובתקנון האחד, בין היתר, בנוגע לעבודת המבקר הפנים וטיפול בתוצרי עבודתו. עוד ממליצה הביקורת, על הצורך בניהול פרוטוקול נפרד לדיוני הוועדות ועל נוכחות חברי ועדת הביקורת בישיבות.

### **מניעת העסקת עברייני מין בפעילויות המתנ"ס**

מרכז קהילתי בנימינה גבעת עדה, כגוף הנותן שירותים לילדים ובני נוער, חובה עליו לוודא כי אין בקרב נותני השירות מטעמו, כמדריכים, מפעילי חוגים, מאמנים וכדומה, אנשים אשר נאסר עליהם לבוא במגע עם ילדים ובני נוער.

לבקשת הביקורת הוצג אישור שניתן בתחילת שנת 2023 מטעם משטרת ישראל, לגבי העובדים והפועלים במסגרת המרכז הקהילתי. נמצא, כי המתנ"ס מקפיד על קבלת האישור מעובדי ונתוני השירות הגברים הפועלים מטעם המתנ"ס.

### **סיוע בהנגשה של פעילות המתנ"ס למשפחות מוחלשות**

סיוע לאוכלוסיות מוחלשות נועד לתת מענה ולאפשר השתתפות בפעילויות הנערכות במרכז הקהילתי. סיוע מעין זה, תרומתו רבה בכך שהוא מאפשר לאותם ילדים ובני נוער הבאים ממשפחות מוחלשות, ליטול חלק בפעילויותיו המגוונות של המרכז ובכך תורם תרומה משמעותית בשילובם במרקם החברתי ולהביא לצמצום פערים בקהילה.

נמצא, כי הנהלת המתנ"ס מינתה ועדת הנחות שנועדה לבחון הענקת הנחה למשפחות פונות ולסייע בשילוב ילדיהם בחוגים המופעלים על ידי המרכז.

הביקורת בחנה את פעילות ועדת ההנחות ועיינה בחומרים ובהחלטות שניתנו למבקשי ההנחה.

ממצאי והמלצת הביקורת, כדלקמן:

א. העברת חומרי ליבה אישיים בחלופת מיילים (ובכלל זה באמצעות מיילים אישיים של חברי הוועדה) בנוגע למשפחות מבקשות ההנחה כמו תלושי שכר ותדפיסי חשבונות בנק, אינו ראוי בלשון המעטה ומעלה את החשש לפגיעה בפרטיותם של המשפחות, ויש להימנע מכך.

ב. סדרי דיון, ניהול ותיעוד הולמים, דרושים בתחום חשוב זה של מענק הנחות.

ג. מן הראוי שהנהלת המתנ"ס תקבע מדיניות מתן ההנחות ובכלל זה הקריטריונים למתן ההנחות, לסוגי הפעילויות שבהן ניתנת הנחה ולגובה ההנחה שניתן בגין כל קריטריון.

ד. יש לתת ביטוי באתר המרשתת של המתנ"ס לנושא מתן ההנחות ובכלל זה פרסום תבחינים וקריטריונים שייקבעו על ידי הנהלת המתנ"ס.

### **הצגת פעילות, שירותים מקוונים ופרסום מידע לתושבי המושבות**

לשם הגשמת ייעודו של המתנ"ס עליו להביא להנגשה של השירותים שהוא מספק לכל שכבות הקהילה, בין היתר, בהיבט חשיפת הציבור למידע על ידי שימוש בטכנולוגיות מתקדמות ועדכניות.

שימוש באתר אינטרנט – מרשתת – מאפשר מתן שירותים יעילים ובאמצעותו ניתן לפרסם מידע בדבר הפעילויות המתקיימות במתנ"ס והסדרת ביצוע הרישום לאותן פעילויות והתשלום בגינן.

נמצא, כי באתר המתנ"ס מפורסמים כלל הפעילויות המגוונות לכל הגילאים, ודרכו ניתן להירשם לחוגים ופעילויות ולשלם בגין השירות, והנגשה למידע שבו לבעלי מוגבלויות.

### **קיום ביטוחים וסדרי בטיחות**

בבירור שערכה הביקורת מול גורמי המתנ"ס לגבי קיום האישורים הדרושים והמעידים על עריכת בדיקות בטיחות תקופתיות, וכן ביחס לבדיקות בתחום הבטיחות באש, נמסר כי על הביקורת לפנות בעניין לקב"ט המועצה האמון על הנושא לשם הצגת האישורים כאמור.

הביקורת העירה, כי הטלת ביצוע המטלות בתחומים אלה על קב"ט המועצה, אינו פוטר את הנהלת המתנ"ס מוידוא קיום עריכת הפעולות בתחומי הבטיחות, ולכל הפחות שישמרו בחזקת המתנ"ס האישורים הדרושים. אילו אישורים אלה נמצאו בחזקת המתנ"ס, ניתן היה בנקל להציגם לביקורת, במעמד עריכת הביקורת.

### **התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים למרכז הקהילתי**

החברה למתנ"סים הפיצה נהלים והנחיות למנהלי המתנ"סים לעניין ביצוע התקשרויות הטעונות מכרז והפטורות ממכרז - המחייבות עריכת הליך הצעות מחיר, הכל כפי שנקבע בנהלים ובהנחיות החברה, ובהתבסס על תקנות העיריות מכרזים, שמטרתם לקבוע קריטריונים אחידים לביצוע רכישת שירותים וטובין מספקים ופירוט תהליך הוצאת הזמנה וביצוע התשלומים לספקים ולנותני שירותים.

בביקורת בלט העדר הקפדה על קיום הליכי רכש בהתאם לדרוש בנוהל, לרבות שמירה על תיעוד ואסמכתאות המאשרות ביצוע בהתאם למתחייב. בנוסף, לאור היקף הפעילויות המגוונות של המרכז הקהילתי ומשיקולים הקשורים בנוהלי בקרה פנימית, עלה כי קיים צורך בבחינת נושא כוח האדם המוקצה לנושא רכש ומכרזים.

הביקורת בדקה ובחנה **מדגם** התקשרויות של המתנ"ס עם ספקים ונותני שירות. עלה, כי המרכז והמתנהל בתקציב שנתי משמעותי של למעלה מ-15 מיליון ₪, מקבל שירות וטובין מספקים, קבלנים ונותני שירותים במשך שנים רבות, לעתים קרובות בלא שנערך הליך התקשרות המחויב בהתאם לחוק ו/או לנהלים, ואף בחלקן בהיעדר הסכם עם הספק/נותן שירותים ולעתים נמשכת ההתקשרות גם לאחר תום ההסכם הראשוני שנחתם.

הביקורת ממליצה על עמידה בהוראות נהלי רכישת טובין ושירותים והנחיות כלליות מכרזים של החברה למתנ"סים, שנועדו בראש ובראשונה להבטיח שמירה על עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים גם עת עסקין בהתקשרות הפטורה ממכרז.

**1. מוסדות העמותה ומסמכי היסוד**

**רקע כללי**

בשנת 2008, מתנ"ס בנימינה – גבעת עדה נרשם ברשם העמותות כעמותה העונה על השם "מרכז קהילתי מתנ"ס בנימינה גבעת עדה" ומספרה 580241610. בשנת ייסודה ב- 1994 נרשמה תחת השם "מרכז קהילתי מתנ"ס בנימינה". מטרת העמותה כפי שהוגדרו במסמכי היסוד שלה הינן כדלקמן:

**"פיתוח הקהילתי של תושבי הישוב.  
פעילות תרבות וספורט.  
חינוך, בריאות".**

המתנ"ס מופקד על קיום פעילות מגוונת ויום יומית בתחומי שונים כגון: קהילה, העשרה תרבות ופנאי וספורט ובין היתר קיום פעילויות ופרויקטים המוזמנים על המועצה המקומית ומתוקצבים על ידה. המתנ"ס פועל באמצעות מספר מחלקות ורכזים ובכלל זה מחלקות: ספורט, תרבות, קייטנות צהרונים ומוסיקה, הפועלים כחלק מתוכנית עבודה שנתית המובאת לאישור הנהלת המתנ"ס. במסגרת מהלך הנועד להסדיר את מערכת יחסי הגומלין בין העמותות המקומיות המנהלות מתנ"סים בתחום הרשויות המקומיות באמצעות החברה למתנ"סים לבין הרשויות המקומיות, במאי 2013 הוחלט על ניסוח **תקנון אחיד** לעמותות אלה, תקנון אשר אושר על ידי משרד הפנים (להלן: "**תקנון אחיד**" ו/או "**התקנון**").

ביום **15.6.2015** מליאת המועצה דנה בנושא שינוי מעמד עמותת המתנ"ס לעמותה מעין עירונית ואשרה את שינויי המעמד. במועד לא ידוע (אין מועד חתימה), התקנון האחיד כאמור נחתם על ידי ראש המועצה לשעבר פינקי זוארץ ז"ל וגזבר המועצה לשעבר מר צור אוריון, ובכך המועצה מסמיכה ומאשרת את הפעלת העמותה ותקנונה. בהינתן אחוזי השליטה כאמור, למעשה חל שינוי במעמד העמותה בכך שהפכה מעמותה פרטית לעמותה "**מעין עירונית**". לאמור, עסקינן בעמותה שהרשות המקומית ממנה לה נציגים מטעמה.

**מוסדות העמותה**

בהתאם לחוק העמותות, מוסדות החובה של העמותה הינם אסיפה כללית, הנהלה קרי ועד העמותה כמשמעותו בחוק, וועדת הביקורת.

## אסיפה כללית

בתקנון נקבע, בין היתר, כדלקמן:

- ✓ המועד, מקום כינוסה של האסיפה הכללית ייקבעו בידי ההנהלה. עוד נקבע כי האסיפה הכללית תכונס אחת לשנה לפחות.
  - ✓ יו"ר ההנהלה יכהן כיו"ר האסיפה הכללית ובהעדרו יכהן ממלא מקומו כיו"ר האסיפה.
  - ✓ החלטות האסיפה הכללית יתקבלו ברוב קולות של המצביעים – כאשר לעניין זה קולות החברים שמונו על ידי הרשות יהיו לפחות 40% מקולות המצביעים וכי בכל אסיפה כללית ינוהל פרוטוקול אשר יחתם בידי יו"ר האסיפה וחבר הנהלה נוסף שייקבע על ידו.
- נמצא, כי בשנים 2021 ו-2022 האסיפה הכללית התכנסה כנדרש ונוהל פרוטוקול כמתחייב.**
- הביקורת מפנה תשומת הלב, כי בהתאם לנדרש יש להחתים את הפרוטוקולים בנוסף ליו"ר גם על ידי חבר נוסף.**

## התייחסות המתנ"ס

"יושם".

## ועד הנהלה

בתקנון נקבע, בין היתר, כדלקמן:

- ✓ ההנהלה תנהל את ענייני העמותה, ובידיה תהיה כל סמכות שלא נתייחדה בחוק או בתקנון זה לאסיפה הכללית או למוסד אחר ממוסדות העמותה.
- ✓ כחלק מסמכויותיה, ההנהלה תאשר את תכנית הפעולה של העמותה ואת תקציבה, תבחר - שלא מבין חבריה, בעלי תפקידים בשכר ושלא בשכר ותפקח על ניהול העמותה בידי בעלי התפקידים. כן רשאית למנות ועדות משנה, להגדיר את סמכויותיהן ולפקח על תפקודן.
- ✓ מספר חברי ההנהלה ייקבע בהחלטת האסיפה הכללית, ובכל מקרה לא יפחת מספר חברי ההנהלה משבעה חברים ולא יעלה על עשרים חברים. ואולם, כל עוד לא יוחלט אחרת על ידי האסיפה הכללית יעמוד מספרם על **15 חברים**.
- ✓ הנהלת העמותה תורכב מלפחות 40% נציגי ציבור, לפחות 40% ממוני רשות מקומית ועד 20% ממוני מנכ"ל החברה למתנ"סים, כמפורט להלן:

- לפחות 40% מחברי הנהלה יהיו נציגי הציבור אשר ייבחרו לפחות אחת לארבע שנים על ידי כלל חברי העמותה באסיפתם הכללית. בנוסף, להנהלה הזכות להציע הליך בחירה לנציגי ציבור. הליך הבחירה יאושר על ידי האסיפה הכללית ולאחר מכן על ידי הרשם, כחלק מתקנון העמותה.
- הבחירות לבחירת נציגי ציבור להנהלת העמותה ע"פ הליך בחירה, שיאושר כאמור, תתקיימנה אחת לארבע שנים, ובלבד שלא תתקיימנה בחירות בתקופה של שישה חודשים לפני מועד קיומן של בחירות לרשות המקומית, או לכנסת. נקבעו בחירות לרשות – תתקיימנה הבחירות להנהלת העמותה בתוך 120 יום לאחר הבחירות.
- הרשות המקומית רשאית למנות לפחות 40% מחברי ההנהלה וזאת בהתאם לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני) – התשס"ו, 2006.
- מנכ"ל החברה למתנ"סים רשאי למנות עד 20% מקרב חברי ההנהלה.
- בתקנון נקבעו כללים מחייבים לעניין חברות בעמותה ומינוי חברי ההנהלה ובכלל זה חתימה על כתב מינוי/הסכמה, כללים נוספים בנוגע לפקיעת כהונה וכדומה. בנוסף, נקבע כי כל אדם המביע רצונו להתקבל לעמותה שבקשתו תאושר על ידי ההנהלה, יתקבל כחבר עמותה ובלבד שצירף לטופס הבקשה **הצהרה בכתב** שמתקיימים כל אלה:

- ✓ הוא אזרח ישראל ותושב האזור והתגורר בהם דרך קבע לפחות שנה קודם לכן.
- ✓ הוא, קרובו או בן משפחתו, אינו משמש את העמותה כעובד בשכר, אלא אם כן, אישר היועץ המשפטי של העמותה, או אישרה ועדת הביקורת של העמותה באישור היועץ המשפטי את חברותו...
- ✓ הוא, או אחד מבני משפחתו, רשומים באחת מפעילויות העמותה לפחות 6 חודשים לפני הגשת הבקשה.
- ✓ לא הורשע בחמש השנים שקדמו להגשת הבקשה בעבירה פלילית שהיא פשע או בעבירה, שלדעת היועץ המשפטי של העמותה, יש עמה קלון, ואם הורשע בחמש שנים שקדמו להגשת הבקשה, סיים לרצות את עונשו. אדם שעבר עבירת מין, הונאה, תרמית, עבירה על רישום כוזב במסמכי תאגיד, לא יהיה חבר בעמותה.
- ✓ הוא לא שימש את העמותה כעובד בשכר בתוך שישה חודשים טרם קבלתו כחבר בעמותה.
- ✓ הגשת בקשה חתומה על ידו לפי הנוסח הקבוע בתקנון.

### **הביקורת בדקה עמידה בכללים המובאים לעיל ועלה כדלקמן:**

**א. בינואר 2021** ההנהלה מנתה 17 חברים ובחודש מרץ 2021 ההנהלה אישרה מינוי שלושה חברים נוספים, בעקבות הליך בחירה שנערך. בספטמבר 2021 אחד מחברי ההנהלה

פרש ומספרם עמד על 19 חברים, ובחודש אפריל 2022 פרשו שלושה חברים נוספים ולפיכך עמד מספר חברי ההנהלה על 16 חברים.

בישיבת הנהלה מיום 20.9.22 עלתה שאלה לדיון בנוגע לעמידה בנדרש בנוגע למספר חברי ההנהלה וצוין בין היתר:

**"...היו חברי הנהלה שביקשו לפרוש, הנהלה הצטמצמה ל-15 חברים. אנחנו עומדים בנדרש".**

כך ובניגוד לנאמר בישיבה, באותה עת עמד מספר חברי ההנהלה על 16 ולא 15 חברים. דומה, כי בספירת חברי ההנהלה לא נכלל יו"ר ההנהלה על אף היותו ובהתאם לתקנון כנמנה עם מספרם הכולל של חברי ההנהלה.

#### **המלצת הביקורת**

**הביקורת ממליצה על הצורך בעמידה בהוראות התקנון המחייבות, בין היתר, החלטה של האסיפה הכללית באשר למספר חברי ההנהלה.**

#### **התייחסות המתנ"ס**

**"תועבר החלטה מעודכנת".**

**ב. בשלהי שנת 2020 נערכו דיונים בהנהלה באשר לצורך בקיום הליך בחירה לחברי הנהלה חדשים.**

בינואר 2021 פורסם על ידי המתנ"ס קול קורא לתושבי המושבות המזמין הגשת מועמדות לתפקיד נציג ציבור להנהלת המרכז הקהילתי והגשת קורות חיים עד ליום 17.1.21.

**נמצא, כי מועמדים אשר הביעו נכונותם להתקבל כחברי עמותה מטעם הקהילה ואלה שהתקבלו בסופו של יום כחברי עמותה, לא צרפו לקורות החיים שהגישו, הצהרה בדבר מילוי ועמידה בתנאים המצטברים המנויים בתקנון האחד.**

#### **התייחסות המתנ"ס**

**"החברים יוחתמו על ההצהרה".**

ביום 21.01.21 במסגרת ישיבת הנהלה, עודכנו חברי ההנהלה בדבר הגשת מועמדויות ונמסר, כי **עשרה** מועמדים הגישו מועמדות, כאשר בתום הליך בחירה שנקבע ייבחרו על ידי ההנהלה **ארבעה** מועמדים.

הביקורת מציינת, כי למינוי נציגי ציבור מטעם הקהילה, וכפועל יוצא מתפקידם וייעודם ואשר נועדו לבטא את צרכיהם והעדפותיהם השונים של חברי הקהילה, נודעת חשיבות רבה לכך שבחירתם תביא לידי ביטוי את קולם של תושבי המושבות שהם אמורים לייצג.

בתום קיום הליך בחירה והסרת מועמדות על ידי אחד המועמדים, ביום 03.03.2021 בישיבת הנהלה, אושרו על ידה **שלושה חברים חדשים**.

מלבד קיום הליך בחירה זה (משנת 2020 ועד למועד הביקורת) לא נמצא, כי נערכו הליכי בחירה נוספים לקבלת חברי הנהלה על ידי הנהלת המתנ"ס.

**הביקורת מברכת על התנהלות המתנ"ס בכל הנוגע לבחירת נציגי הקהילה/הציבור באמצעות פרסום קול קורא לתושבי המושבות, להגיש מועמדותם לתפקיד נציג ציבור להנהלת המרכז הקהילתי ובחירתם בהליך על ידי אסיפת העמותה.**

בדרך זו, קוימו אמצעים חשובים שיש בהם לעודד מעורבות של הקהילה, מתן הזדמנות לחברי הקהילה להגיש מועמדות ושמירה על המטרות שלשמן הוקם המתנ"ס מלכתחילה.

#### **התייחסות המתנ"ס**

ארבעת המועמדים היו ב.ש., ע.מ., א.ב., ו-נ.ל. בסופו של דבר אושרו 3 חברים מכיוון שב.ש. הסיר מועמדות.

**תקופת כהונת חברי ההנהלה נציגי ציבור** – נמצא, כי חלק מחברי ההנהלה מכהנים שנים רבות ולא בוצעה הוראת התקנון הקובעת, כי נציגי הציבור מטעם המתנ"ס ייבחרו **לפחות אחת לארבע שנים** על ידי כלל חברי העמותה באסיפתם הכללית.

כך, בדיקת תקופת כהונתם של חברי ההנהלה, העלתה כי נכון למועד עריכת הביקורת נמצאו נציגי ציבור מכהנים בתפקידם בתקופה העולה על ארבע שנים.

**הביקורת מעירה, כי בשים לב לתקופת כהונת חברי ההנהלה, מלבד עריכת הליך הבחירה לשלושת החברים החדשים הנ"ל, לא התקיים הליך בחירה לשם קיום הוראות התקנון הקובעות, כי נציגי הציבור חברי ההנהלה ייבחרו לפחות אחת לארבע שנים.**

#### **התייחסות המתנ"ס**

**"יש הגבלות על ההחלפות בזמן בחירות והיו בחירות ברציפות".**

### **תגובת הביקורת להתייחסות המתנ"ס**

במועד עריכת הליך הבחירה בשנת 2021 לבחירת חברים חדשים כמצוין לעיל, כיהנו חברים שכהונתם התארכה מעל ל-4 שנים. משמע, במסגרת הליך הבחירה שנערך דן ניתן היה לבחור חברים חדשים גם במקום אלה שכהונתם התמשכה מעבר לתקופת 4 שנות כהונה.

### **המלצות הביקורת**

**על המתנ"ס לפעול בהתאם להוראות התקנון המחייבות קיום הליך בחירה, לפחות אחת לארבע שנים לבחירת חברי הנהלה.**  
**בנוסף, יש להקפיד על מילוי אחר התנאים הקבועים בתקנון בעת קבלת חברים ובין היתר הגשת תצהיר בדבר מילוי אחר התנאים המנויים בו, כמתחייב.**

**ג. בהתאם לתקנון, לפחות אחת לחודשיים תתקיים ישיבת הנהלה.**

**הביקורת העלתה, כי ישיבות הנהלה מתקיימות כנדרש בתקנון.**

כך, בשנת 2012 ההנהלה כונסה כנדרש במועדים: 20.1.21, 3.3.21, 28.4.21, 10.6.21, 29.9.21 וביום 29.12.21.

בשנת 2022 ההנהלה כונסה כנדרש ובמועדים: 16.2.22, 26.4.22, 23.5.22, 3.8.22, 20.9.22, 2.11.22 וביום 27.12.22.

**ד. בתקנון נקבע כי ההנהלה תבחר ביו"ר ההנהלה מקרב חבריה בהמלצת ראש הרשות ותבחר את ממלא מקום היו"ר מבין חברי ההנהלה.**

**הביקורת העלתה, כי רק בשנת 2022 עם כניסת יו"ר הנהלה חדש, בוצע הליך בחירה למ"מ יו"ר ההנהלה.**

### **המלצת הביקורת**

**יש להקפיד על מילוי הוראות התקנון באיוש תפקיד ממלא מקום יו"ר הנהלה.**

### **ה. היעדרות חברי הנהלה מדיונים - פקיעת כהונה**

בתקנון האחיד בפרק פקיעת כהונה נקבע בין היתר כדלקמן:

חבר הנהלה שנעדר **שלוש ישיבות רצופות** משיבות הנהלה שקיבל עליהן הודעה מראש, ללא סיבה מוצדקת, רשאית ההנהלה לשלוח לו התרעה. אם לא הופיע, למרות ההתרעה, רשאית

האסיפה הכללית לפעול להחלפתו על ידי הגורם הממנה, או הבא בתור מרשימת נציגי הציבור שנבחרו.

**בהתאם לרישומי פרוטוקולי הדיונים ביחס לשנים 2021 ו-2022, ישנם חברי הנהלה אשר נעדרו 3 ישיבות רצופות ואף נמצא, כי חברת הנהלה נעדרה מכל הישיבות שהתקיימו בשנה אחת.**

**הביקורת מעירה, כי לחברי ההנהלה אשר נעדרו משלוש ישיבות רצופות, לא הוצאו מכתבי התרעה בהתאם לתקנון.**

#### **התייחסות המתנ"ס**

**"התנהלה תכתובת בין יו"ר ההנהלה באופן אישי עם חברי ההנהלה".**

#### **המלצת הביקורת**

**להקפיד על השתתפות חברי ההנהלה בישיבות ההנהלה ולפעול לקיום הנחיות התקנון בנושא.**

#### **נציגי הרשות המקומית בהנהלת המרכז הקהילתי** 1.

כקבוע בתקנון האחד, הרשות המקומית רשאית למנות לפחות 40% מחברי ההנהלה בהתאם לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני) – התשס"ו, 2006, להלן: **"תקנות העיריות"** ו/או **"התקנות"**.

בנוסף, בחוזר מנכ"ל מיוחד 2/2011 של משרד הפנים – **"ריכוז הנחיות בנושא תאגידים עירוניים"** נקבע, בין היתר, כי רשות מקומית הממנה נציגים בתאגיד עירוני, תמנה נציגיה בהתאם לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד העירוני), התשס"ו-2006 ובין היתר תקבל את אישור הוועדה לבדיקת מינויים בתאגידים העירוניים על פי תקנות אלה (להלן: **"הוועדה"** ו/או **"ועדה"**).

החל מינואר 2008 החלה לפעול במשרד הפנים, הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני.

הוועדה פועלת מכוח תקנות העיריות. תקנות אלה, הוחלו גם על מועצות מקומיות מכוח סעיף 146א (ד) לצו המועצות המקומיות, תש"א-1950, הקובע:

**"על מינוי נציגי המועצה בתאגיד יחולו תקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני) התשס"ו-2006, בשינויים המחויבים".**

הוועדה מורכבת משלושה חברים: יו"ר הוועדה, נציג ציבור ומנכ"ל הרשות המקומית שמטעמה מבוקש המינוי.

תפקידה של הוועדה לבחון את תנאי הכשירות של המועמדים - עמידה בתנאי סף, הימצאות סייגים למינוי, התאמה לתפקיד בהתחשב בהשכלת המועמד, ניסיונו, היקפו הכספי של התאגיד ותחומי פעילותו וכדומה.

בהתאם לתקנות, מינוי נציגים מטעם רשות מקומית בתאגידים עירוניים, הבאים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור, מחייב בקבלת אישור ועדת המינויים. נבחר ציבור הממונים מטעם הרשות אינם מחויבים לקבל את אישור הוועדה.

באתר משרד הפנים מפורסמים הכללים בנושא ורשימת המסמכים הדרושים להגשת בקשה לבחינת הוועדה לכשירות מינויים.

### **להלן ההוראות המחייבות בתקנות העיריות ואשר הוחלו גם על מועצות מקומיות:**

#### **הגדרה תק' תשס"ח-2007**

1. בתקנות אלה, "תאגיד עירוני" – תאגיד שבו עיריה מחזיקה בחלק מהונו או בחלק מכוח ההצבעה בו או בחלק מהכוח למנות מי מחברי הגוף המנהל של התאגיד ולרבות תאגיד כמשמעותו בסעיף 249א לפקודה.

#### **מינוי נציגי העיריה בתאגיד**

2. (א) מועצת העיריה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של תאגיד עירוני.
- (ב) הנציגים בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העיריה, שלישי יהיו מקרב עובדי העיריה ושלישי יהיו מקרב הציבור.
- (ג) שר הפנים רשאי להתיר לעיריה סטייה מהכלל הקבוע בתקנת משנה (ב), אם שוכנע שקיימים נימוקים של ממש המצדיקים זאת, ובלבד שלא יתיר השר מינוי נציגים מקרב הציבור או מקרב חברי המועצה בשיעור העולה על חמישים אחוזים.
- (ד) נציגי העיריה שהם עובדיה ונציגים מקרב הציבור לא ימונו אלא אם כן מועמדותם נבחנה בידי הוועדה לבדיקת מינויים על פי תקנה 5.

#### **כשירות לכהונה**

3. (א) כשיר לכהן בתאגיד עירוני כנציג העיריה מקרב עובדיה או כנציג מקרב הציבור תושב ישראל שנתקיים בו אחד מאלה:

#### **תק' תשס"ח-2007**

- (1) הוא בעל תואר אקדמי באחד מן המקצועות כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה או לימודי עבודה או שהוא בעל תואר אקדמי אחר בתחום עיסוקו של התאגיד העירוני;
  - (2) הוא בעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה או שהוא בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים או יותר מאלה:
- (א) בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי;
- (ב) בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים;
- (ג) בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיו העיקריים של התאגיד.

## תק' תשס"ח-2007

(ב) נציג עיריה מקרב עובדיה או נציג מקרב הציבור יהיה כשיר לכהן כיושב ראש הגוף המנהל של תאגיד עירוני אם מתקיים בו התנאי שבתקנת משנה (א)(1) וכן אחד התנאים שבתקנת משנה (א)(2); במקרים חריגים ניתן לבחור במי שלא מתקיים בו התנאי האמור בתקנת משנה (א)(1) אם הוא בעל ניסיון מצטבר של עשר שנים לפחות בתפקיד או בכהונה כאמור בתקנת משנה (א)(2), שמתוכן חמש שנים לפחות בגופים בעלי היקף פעילות שאינו נופל מזה של התאגיד העירוני שבה הוא מועמד לכהן, והוועדה לבדיקת מינויים אישרה שקיימים נימוקים מיוחדים לבחירה כאמור.

(ג) על אף האמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), כשיר לכהונה כנציג העיריה או כיושב ראש הגוף המנהל של התאגיד העירוני, גם עובד העיריה שלא נתקיימו בו התנאים המפורטים בסעיפים האמורים אם הוא ממלא בעיריה תפקיד בכיר בתחום עיסוקיו של התאגיד העירוני ומינויו נעשה עקב התפקיד האמור.

## סייגים למינוי

4. (א) אלה אינם כשירים להיות נציגי העיריה בתאגיד עירוני:

(1) אדם העלול להימצא, במישרין או בעקיפין, בניגוד ענינים עם כהונתו בגוף המנהל של התאגיד העירוני או עם ענין אחר;

(2) אדם מקרב הציבור או מקרב עובדי הרשות המקומית שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כנציג בגוף המנהל של התאגיד העירוני;

(3) אדם אשר יש לו זיקה כלכלית לתאגיד העירוני או לתאגיד קשור לתאגיד העירוני או אשר יש לו קשר אישי להנהלת התאגיד העירוני או להנהלת התאגיד הקשור; בפסקה זו –

“זיקה כלכלית” – החזקה במישרין, למעט מתוקף תפקידו בעיריה, בניירות ערך של התאגיד העירוני או של תאגיד קשור לתאגיד העירוני באחוז אחד או בשיעור משמעותי הנמוך ממנו או הזכות למנות נציג בגוף המנהל של התאגיד העירוני או בתאגיד הקשור לתאגיד העירוני;

“קשר אישי להנהלה” – בין השאר, באדם שהוא בן משפחה של אדם המכהן בגוף המנהל של התאגיד העירוני או של מנהל כללי או של עובד בכיר בתאגיד העירוני או בתאגיד הקשור לתאגיד העירוני; לענין זה, “בן משפחה” – בן זוג או הורה, צאצא, צאצא בן הזוג או בן זוגו של כל אחד מאלה;

“תאגיד קשור לתאגיד עירוני” – תאגיד המחזיק חמישים אחוזים או יותר מן הערך הנקוב של הון המניות של התאגיד העירוני או מכוח ההצבעה בו, או הרשאי למנות מחצית או יותר מחברי הגוף המנהל של התאגיד העירוני או את המנהל הכללי שלו, וכן תאגיד אשר התאגיד העירוני מחזיק בו זכויות כאמור;

(4) עובד התאגיד העירוני ומי שמועסק בשירותו.

## תק' תשס"ח-2007

(ב) לא יכהן אדם כנציג מטעם עיריה בגוף המנהל של תאגיד עירוני ביותר משני תאגידים עירוניים; הוראה זו לא תחול על חבר מועצה ועובד עיריה המכהן כנציג בגוף המינהל של תאגיד עירוני ביותר משני תאגידים עירוניים, עקב תפקידו כעובד העיריה.

## הוועדה לבדיקת מינויים

5. (א) תוקם ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם עיריה בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן – ועדת המינויים) בהרכב כמפורט להלן... (ראה לעיל)

(ג) מתפקידה של ועדת המינויים –

- (1) לבדוק אם מתקיימים במועמדים עובדי העיריה או במועמדים מקרב הציבור תנאי הכשירות שבתקנה 3, ואם אין הם פסולים לכהונה לפי תקנה 4 ;
- (2) לקבוע אם מן הראוי למנות מועמד בהתאם לאמור בתקנה 6 ;
- (3) לייעץ למועצת העיריה בדבר מידת התאמתו של מועמד מקרב עובדי העיריה ומקרב הציבור, בשים לב, בין השאר, לצרכיו המיוחדים של התאגיד העירוני ולהרכב הגוף המנהל של התאגיד העירוני בעת המינוי ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שהוא מיועד לו.
- (ד) מועמד לכהונה יגיש לוועדה פרטים בכתב על קורות חייו, השכלתו, ניסיונו וכל פרט אחר הדרוש על פי תקנות אלה כדי לקבוע את כשירותו למינוי, על גבי השאלון והתצהיר שבתוספת.
- (ה) לבקשה לאישור המועמד תצורף חוות דעתו של היועץ המשפטי של העיריה ולפיה המועמד עומד בתנאי הכשירות הקבועים בתקנות ואין הוא פסול מלכהן לפי תקנה 4.
- (ו) הוועדה רשאית לבקש מהמועמד כל מידע נוסף הדרוש לה, לדעתה, לצורך ביצוע תפקידה על פי תקנות אלה.
- (ז) חבר בגוף מנהל של תאגיד עירוני יודיע לוועדת המינויים על כל עבירה שהורשע בה לאחר מינויו, למעט עבירות לפי פקודת התעבורה 2, על כל עיסוק העלול ליצור ניגוד ענינים עם תפקידו כנציג ועל כל פרט שיש בו כדי ליצור עילה לסייג למינוי על פי תקנה 4(א)(3).

### **תקופת כהונה**

נציג עיריה בגוף המנהל של תאגיד עירוני שהוא נציג מקרב הציבור, יתמנה לתקופה של שלוש שנים והוא יכול לשוב ולהתמנות לתקופת כהונה אחת נוספת.

## **מן הכלל אל הפרט**

### **מינוי נציגי המועצה בהנהלת המתנ"ס**

ביום 27.5.2019 הונח על שולחן מליאת המועצה אישור מינוי נציגים מטעם המועצה להנהלת המתנ"ס, כדלקמן :

- שלושה עובדי מועצה ;
- שלושה נציגי ציבור ;
- שלושה חברי מועצה ;

מליאת המועצה בישיבתה כאמור אישרה את ההרכב המוצע לנציגי המועצה בהנהלת המתנ"ס. בהמשך ועד למועד עריכת הביקורת, עודכנו ואושרו במליאת המועצה חילופים בהרכב נציגי המועצה- עובדים וחברי מועצה בהנהלת המתנ"ס (גזבר, מנהלת מחלקת חינוך ונבחרי ציבור).

לביקורת הומצאה התכתבות מטעם המועצה אל מול מרכזת הוועדה לכשירות המינויים במשרד הפנים **מספטמבר 2019**, וזאת בנוגע למסמכים שנשלחו ו/או דרושים ו/או חסרים מטעם המועמדים נציגי המועצה לשם בחינה ואישור על ידי הוועדה. בסופו של יום, לא נמצא כי אישור הוועדה כאמור ניתן למועמדים נציגי המועצה- עובדי המועצה ונציגי ציבור, לכהן בוועד המנהל של התאגיד.

#### **הביקורת מציינת כדלקמן:**

א. נציגי הציבור ועובדי המועצה המכהנים בוועד המנהל של התאגיד, לא אושרו כנדרש בתקנות על ידי הוועדה לבדיקת כשירות המינויים שבמשרד הפנים.  
ב. נציגי הציבור ואשר מונו במאי 2019 ממשיכים לכהן עד מועד הביקורת, למרות שתקופת מינויים היא לשלוש שנים, קרי הסתיימה במאי 2022 והארכת כהונתם לתקופה נוספת של שלוש שנים הינה בכפוף לקבלת אישור הוועדה להארכת הכהונה, אישור שממילא לא נדרש על ידי המועצה ולא התקבל מאת הוועדה.

הביקורת מעירה, כי כהונתם של דירקטורים בהנהלת המתנ"ס מטעם המועצה ללא אישורים על ידי משרד הפנים ולתקופת מינוי העולה מהקבוע, הינה בניגוד להוראות המחייבות.

#### **המלצת הביקורת**

על המועצה המקומית בבואה למנות ולאשר כהונתם של נציגיה בגוף העירוני, לפעול בהתאם לתקנות המחייבות בחינה ואישור כשירות מינויים בוועדת המינויים שבמשרד הפנים ולתקופה התואמת למתחייב, ועל המתנ"ס לוודא ביצוע האמור.  
עוד ממליצה הביקורת, כי בחירת נציגי הציבור מטעם המועצה תיעשה באמצעות עריכת הליך שיתוף הציבור, ובכך לאפשר הגשת מועמדות לנציגי ציבור מטעם המועצה, לכל מי שמעוניין ועונה על הדרישות הקבועות, בין השאר, בתקנות.

#### **התייחסות המועצה והמתנ"ס**

המתנ"ס בהתייחסותו מסר, כי הנושא "לטיפול המועצה".  
ראש המועצה מסר כדלקמן:  
"לעניין בדיקת כשירות חברי ההנהלה: ההערה מתקבלת, אכן התחיל תהליך אישור מול משרד הפנים שלא הושלם עקב תחלופת כח אדם".

### מינוי יו"ר הנהלת המתנ"ס

בתקנון האחיד נקבע כדלקמן :

"הנהלה תבחר ביו"ר הנהלה מקרב חבריה בהמלצת ראש הרשות.

הנהלה תבחר את ממלא מקום היו"ר מבין חברי הנהלה.

החלטה על הפסקת כהונתו של היו"ר או ממלא מקומו תוכל להיעשות על ידי לפחות 60% מכלל חברי הנהלה, או ע"י הגורם הממנה אותם לחברי הנהלה..."

בנוסף, בתקנות העיריות נקבעו כללים וחריגים לעניין אישור כהונת יו"ר הנהלה כמובא לעיל.

ביום 16.2.22 בישיבת הנהלת המתנ"ס הובא לאישור חברי הנהלה, דבר מינוי של יו"ר חדש להנהלה והמינוי אושר פה אחד.

עלה, כי יו"ר הנהלה וטרם בחירתו לתפקיד זה, לא כהן כחבר הנהלת המתנ"ס, קרי בחירת היו"ר לא נעשתה מקרב חברי הנהלה מכהנים, כמתחייב.

### הביקורת מציינת כדלקמן:

1. יו"ר הנהלה טרם היבחרו ומינויו כיו"ר, לא כהן כחבר הנהלת המתנ"ס מן המניין, בניגוד לתקנון האחיד הקובע כי יו"ר הנהלה ייבחר על ידי הנהלה מקרב חבריה בהמלצת ראש הרשות.

### התייחסות המתנ"ס

"לא צויין בפרוטוקול מינוי חבר ואז כיו"ר. דווח ברשם העמותות כחבר הנהלה ואז כיו"ר".

### תגובת הביקורת להתייחסות המתנ"ס

דומה, כי ההתייחסות שניתנה לפיה היו"ר מונה כחבר ואז כיו"ר והדבר לא בא לידי ביטוי בפרוטוקול, אינה עולה בקנה אחד עם העובדות הבאות :

א. ע"פ התקנון, למינוי חבר הנהלה קודם קיום הליך בחירה בו ייבחר על ידי כלל חברי העמותה באסיפתם הכללית. קיום הליך בחירה, ככל ונערך, לא אוזכר בפרוטוקול ומטבע הדברים הליך בחירה מעין זה, אינו דבר של מה בכך שבטעות נשמט ו/או לא צוין בפרוטוקול בפרוטוקול.

ב. לא נמצא בשום פרוטוקול (גם קודם לישיבה בה מונה היו"ר) דבר עריכת הליך בחירה לבחירת היו"ר, תחילה, כחבר הנהלה.

ג. בפרוטוקול צוין במפורש שמות אלה שמשותפים ואשר אינם חברי הנהלה וביניהם היו"ר הנכנס. לא זו אף זאת, בסדר יום לישיבה צוין, בין השאר, בפרוטוקול בסעיף 2

: היכרות עם א.ג., היו"ר הנכנס.

2. יו"ר הנהלה לא אושר על ידי מליאת המועצה לכהן כנציג ציבור מטעם המועצה לכהונה כחבר הנהלת המתנ"ס וכיו"ר הנהלה.

3. יו"ר הנהלה לא אושר על ידי ועדת המינויים לבחינת כישוריהם והתאמתם של מועמדים לנציגי ציבור מטעם המועצה, לכהונה כחבר הנהלה במתנ"ס וכיו"ר הנהלה.

כך, ליו"ר הנהלת המתנ"ס נבחר תושב המושבות אשר כהונתו לא נבחנה על ידי ועדת המינויים שבמשרד הפנים, לא אושרה על ידי מליאת המועצה והיבחרו לא נעשה מקרב חברי הנהלה מכהנים, כמתחייב.

#### **התייחסות המועצה והמתנ"ס**

המתנ"ס בהתייחסותו מסר, כי הנושא "לטיפול המועצה".

ראש המועצה מסר כדלקמן-

"לעניין מינוי יו"ר למתנ"ס:

הבנתי את לשון החוק והייעוץ המשפטי שהתקבל מיועמ"ש המועצה בנוגע לתאגידים עירוניים היא שכמו כל תאגיד עירוני (עד חמישה תאגידים) יו"ר התאגיד על פי הגדרת החוק הוא ראש המועצה או מי מטעמו שהוא מאציל אליו את סמכותו.

יו"ר התאגיד הוא בהגדרה אחד מחבריה ולכן זכות ראש המועצה לשמש יו"ר התאגיד הופכת אותו, או מי שהאציל לו את סמכותו, לחבר הנהלה מן המניין.

כל זאת נכון לתאגיד עירוני ולהבנתי גם למתנ"ס, הגם שהוא תאגיד מעין עירוני".

#### **המלצת הביקורת**

**על המועצה והנהלת המתנ"ס לפעול כמתחייב ביישום הוראות התקנות והתקנון האחיד במינויי יו"ר הנהלת המתנ"ס.**

## **2. ניהול נכסים והסדרה חוזית בין המועצה למתנ"ס**

בתקנון האחיד נקבע, בין היתר כדלקמן :

**"העמותה תפעל במסגרת ובאמצעות מבנים, נכסים**

**וציוד... שהועמדו לרשותה ולשימושה על ידי צדדים שלישיים כל**

**עוד פועלת העמותה לפי הוראות תקנון זה... נכסי העמותה**

**והכנסותיה ישמשו אך ורק את מטרות העמותה..."**

המתנ"ס פועל במבנים ומתקנים שהועמדו לרשותו על ידי המועצה המקומית. נכון למועד

עריכת הביקורת וכפי שעלה, המתנ"ס החזיק ו/או עושה שימוש במבנים ומתקנים

שבבעלות המועצה, חלקם בבנימינה, חלקם בגבעת עדה ובשטחי בתי הספר והגנים.

במהלך עריכת הביקורת התבקשו גורמי המתנ"ס להמציא לביקורת הסכמי התקשרות

שנערכו בין העמותה לרשות המקומית, הסכם ו/או הסכמים המסדירים מערכת היחסים

והמפרטים את התחייבויות הצדדים בנוגע לכל ההיבטים.

במהלך הביקורת נמסר לביקורת על ידי המתנ"ס נוסח הסכם משולש בין הרשות

המקומית, החברה למתנ"סים והעמותה או המתנ"ס. הביקורת מציינת, כי הסכם זה נחזה

להוות הסכם, שכן אין הוא אלא בבחינת דוגמה לנוסח ההסכם, מאחר ואין בו שמות

הצדדים, חתימות הצדדים ותאריך חתימת ההסכם, שהם תנאים בסיסיים למתן תוקף

משפטי ומחייב להסכם הנכרת בין צדדים.

הביקורת מעירה, כי עת דרשה המצאת הסכם הרי ברור שכוונתה להסכם חתום, מחייב

ומסדיר כללי ההתקשרות, את החובות והזכויות של הצדדים ולא דוגמה לנוסח הסכם.

### **התייחסות המתנ"ס**

**"יש הסכם מלא וחתום מצ"ב".**

הביקורת בדקה ביצוע הליכי אסדרה לנכסים שבשימוש המתנ"ס וקיומם של הסכמים

בין המועצה למתנ"ס בנוגע למבנים שבשימוש המתנ"ס, ועלה כדלקמן:

נמצא הסכם אשר נחתם בדצמבר 2014 והמסדיר אחזקת מתקנים בלבד בכל הנוגע לאולם

הכדור סל ברחוב העצמאות 32 בבנימינה והמגרש המקורה הסמוך לו. הסכם זה, נחתם

בין המועצה למתנ"ס ולפיו המועצה תעביר תקציב שנתי בסך **150,000 ₪** שיועמד לטיפול,

תיקון ואחזקת המתקנים.

במקביל ולפני עריכת ההסכם לעיל, נמצא כי נערך הסכם שימוש מיום 20.10.2014 בין

המתנ"ס ועמותת מועדון כדורסל (להלן: **"המועדון"**). בהסכם נקבע כי המתנ"ס אחראי

מטעם המועצה לשימוש במתקני הספורט במועצה וכי המתנ"ס מסכים לאפשר למועדון

שימוש במתקנים הבאים : אולם כדורסל והמגרש המקורה ברחוב העצמאות 32 בנימינה, אולם הספורט בבית ספר גבע, אולם ספורט בית ספר "אורט". בנוסף, הביקורת בדקה תשלומי החובה החלים על הנכסים שבשימוש המתנ"ס, קרי תשלומי חובה, מיסים עירוניים וחשמל. נמצא, כי מדי שנה המועצה מקזזת תשלומי חובה בגין צריכת מים ( 3 מונים) וחשמל (בגין 2 מונים) וזאת ביחס לנכסים הנמצאים בגבעת עדה. בהתאם לספרי הנהלת חשבונות של המתנ"ס נמצאו תשלומים לחברת חשמל בלבד ולביקורת נמסר, כי תשלומים אלה משלומים על ידי המתנ"ס בגין הנכסים המצויים בשימוש בבנימינה בלבד. כך, לא נמצא בספרי המועצה חיוב בגין צריכת מים לנכסים שברשות המתנ"ס המצויים בבנימינה, והמתנ"ס לא משלם באופן ישיר בגין צריכה זו.

**הביקורת העלתה, כי לא בוצעה אסדרה לנכסים, מבנים ומתקנים שבשימוש המתנ"ס מטעם המועצה כמתחייב, לרבות קיומו של הסדר חוזי ובו התייחסות להתחייבויות הצדדים, והחלת תשלומי החובה החלים על המבנים שבשימוש המתנ"ס וצדדים שלישיים.**

#### **המלצת הביקורת**

**על המועצה, המתנ"ס והייעוץ המשפטי לתת את הדעת בנושא ולפעול לאסדרה של השימוש במבנים ומתקנים, לרבות עיגון התקשרות בין המועצה למתנ"ס בהסכם בו יוסדרו כלל הנכסים שבשימוש המתנ"ס וצדדים שלישיים, ובכלל זה תשלומי החובה הנוגעים לשימוש במבנים ולהחזקתם.**

#### **הסכם שימוש ודוח מבקרת המועצה לשנת 2017**

בהסכם שימוש שנחתם בשנת 2014 בין המתנ"ס למועדון נקבע, כי האחרון בתמורה לשימוש בכל המתקנים ישלם למתנ"ס תשלום בסך 40,000 ₪ לשנת פעילות של 12 חודשים, (להלן : "**הסכם ראשון**"), סכום זה מבוסס על תחשיב 166 שעות פעילות בממוצע בחודש לפי תעריף של 20 ₪ לשעה. הסכם זה נערך לתקופה של עשר שנים עד לשנת 2024.

**הביקורת מעירה, כי עריכת הסכם לתקופה של 10 שנים, חורג ממתחם הסבירות.**

### התייחסות המתנ"ס

"הוכתב מהמועצה בזמנו ללא אפשרות של המתנ"ס לשינויי".

ביום 25.7.2016 נשלח מכתב מאת הנהלת המתנ"ס למועדון וכותרתו "שינויים מוסכמים בחוזי התקשרות עמכם – החל מ-1.9.16" (להלן: "**הסכם שני**") על הסכם חתמו מורשה החתימה מצד שני הצדדים. מכוח הסכם זה, נקבעו הסדרים נוספים ביחס להסכם הראשון ובעיקר נקבע כי:

**"בתמורה לשימוש בכל המתקנים (לרבות בבית ספר גבע ובבית ספר אורט) ישלם המשתמש למתנ"ס תשלום בסך 54,240 ₪ לשנת פעילות של 12 חודשים. סכום זה מתבסס על תחשיב של 226 שעות פעילות בממוצע בחודש לכל המתקנים, במהלך שנת פעילות לפי תעריף של 20 ₪ לשעה..."**

מהאמור עולה, כי בהסכם השני הקצאת שעות הפעילות עלתה ל-266 שעות פעילות.

בבדיקת ספרי הנהלת חשבונות של המתנ"ס ומשיחות שנערכו עם גורמי המתנ"ס, עלה כדלקמן:

- א.** המועדון מעביר מדי שנה באמצעות המחאה תשלום בסך 54,240 ₪. תשלום זה כאמור, בגין דמי שימוש שנתיים עבור 226 שעות פעילות חודשית בעלות 20 ₪ לשעה. עותק לדוגמה מאישור תשלום לפקודת המתנ"ס לשנת 2022 נמסר לביקורת.
- ב.** המתנ"ס מעביר למועדון תשלום שנתי בסך 78,000 ₪. לביקורת נמסר, כי תשלום זה הינו עבור **תחזוקה וניקיון** המתקנים שבשימוש המועדון. עוד נמסר, כי מעבר לסכום זה, מועברים למועדון תשלומים נוספים בגין **תיקונים/החלפות** וזאת עד לסכום 72,000 ₪.
- ג.** כך, בגין **תחזוקה וניקיון ובגין תיקונים/החלפות**, המועדון מקבל מקופת המתנ"ס מדי שנה סך של 150,000 ₪. כאמור, סך זה מועבר למתנ"ס על ידי המועצה במסגרת הקצבה שנתית.

בשנת 2018 הוציאה מבקרת המועצה- קודמתי בתפקיד- דוח ביקורת שנתי לשנת 2017 (להלן: "**הדוח**" ו/או "**הדוח הקודם**") שכלל בין היתר בדיקה שנדרשה לה, בנוגע לעמותת הכדורסל ובכלל זה ביקורת בנושא שימוש ותחזוקת אולם הכדורסל. בדוח הביקורת כאמור הועלו ממצאים וניתנו המלצות, בין היתר, ביחס למספר נושאים שעלו בביקורת דנן, כדלקמן:

1. לעניין דמי השימוש המשולמים בגין השימוש במתקנים צוין בדוח הקודם :

**"במועד הבדיקה לא ניתן היה לאתר כל תחשיב להבהרת אופן חישובו או קביעת תעריף של דמי השימוש בגובה של כ-20 ₪ לשעה...ולא ברור כיצד נקבע סכום זה".**

בהקשר לערך התמורה בשימוש בנכסים, ציינה המבקרת בהמלצתה :  
**"על המועצה לבצע בהקדם בדיקת שווי שימוש ע"י שמאי, בנכסי הכדורסל בהם מבוצע שימוש (שווי השימוש הינו עלות השכירות הריאלית והתחזוקה בנכסים בהם מבוצע שימוש)..."**

2. לעניין ההסכם שנערך בין המתנ"ס עם עמותת הכדורסל במסגרתו העמותה אחראית על ניהול, פיקוח ומעקב אחר התחזוקה, טיפול ותיקון הספורט ומגרש כדורסל בשני אולמות, תוך קבלת תמורה בגובה 3,000 ₪ בחודש, ובגין עבודות ניקיון מועבר לעמותה כל חודש בחודשו תשלום נוסף בסך 3,500 ₪, צוין בדוח הקודם בין השאר :

**"לאחר שהנושא נבדק מול גורמים שונים במתנ"ס – נמצא כי הסכם זה נחתם ללא בדיקת הצעות מחיר מספקים שונים וזאת על אף שהעבודה נשואת ההסכם - אינה עיסוקה או מומחיותה של העמותה..."**

בהקשר לאמור, המבקרת ציינה בהמלצותיה כדלקמן :  
**"היעדר פניה לספקים נוספים לקבלת הצעות מחיר לתחזוקת הנכסים, אינה תואמת את הנדרש ואת המקובל.**  
**המבקרת ממליצה כי המתנ"ס, יקבל הצעות מחיר לשירותי ניהול הנכסים האמורים תוך פנייה למספר ספקים.**  
**על התהליך כולו להיות בליווי היועץ המשפטי, תוך בחינת המשמעויות המשפטיות נוכח קיומו של חוזה התקשרות תקף ועומד בין הצדדים וככל שהמלצה זו תעלה בקנה אחד עם עמדתו המקצועית.**  
**בנוסף על המתנ"ס לעגן בהסכם את ההתקשרות עם העמותה את כל הקשור לקבלת התשלומים וניהול תחום הניקיון".**

בביקורת דגן ומבדיקה במסמכי המועצה עלה, כי המועצה פעלה בהתאם להמלצה שניתנה בדוח הקודם, בכך שזימנה שמאות להערכת שווי שימוש בנכסים שבשימוש המתנ"ס/ המועדון.

כך, בחודשים יולי - אוגוסט 2018 נמסרו למועצה, בין היתר, 4 שומות שעניינן אומדן דמי שכירות ראויים לנכסי המקרקעין הבאים:

- אולם ספורט גוש 12615, חלקה 107, בנימינה  
נקבע, כי דמי השכירות השעתיים הראויים הינם בגבולות של 140 ₪ לשעה
- אולם ספורט גוש 10152, חלקה 100, דרך העצמאות 32, בנימינה  
נקבע, כי דמי השכירות השעתיים הראויים הינם בגבולות של 140 ₪ לשעה.
- מגרש ספורט מקורה גוש 10152, חלקה 100, רחוב העצמאות 34, בנימינה  
נקבע, כי דמי השכירות השעתיים הראויים הינם בגבולות של 100 ₪ לשעה.
- אולם ספורט גוש 10132, חלקה 98, רח' סמטת היסמין 3, גבעת עדה  
נקבע, כי דמי השכירות השעתיים הראויים הינם בגבולות של 140 ₪ לשעה.

הביקורת העלתה, כי על אף שבמחצית השנייה של שנת 2018 נקבעו על בסיס שומות, דמי שכירות ריאליים של 140 ₪ לשעה, המתנ"ס המשיך לגבות, נכון למועד עריכת ביקורת זו, דמי שכירות של 20 ₪ לשעה.

כך, דמי השכירות הראויים בהתאם לנקבע בשומות, לא נדרשו ולא ונגבו על ידי המתנ"ס במשך שנים, והדבר הביא למניעת הכנסה של מאות אלפי ₪.

הביקורת מעירה, כי משעה שהערך הריאלי של השימוש במבנים נקבע על בסיס שומות שנערכו על ידי שמאי מקרקעין, היה מקום להחל בגביית דמי השימוש הריאליים במבנים, כפי שנקבע בשומות.

עוד מעירה הביקורת, כי לא נמצא שהמלצות הביקורת שניתנו בדוח הקודם, יושמו לעניין מסירת עבודות ניקיון ותחזוקה של המבנים, בכפוף לקיום הליך תחרותי ואף מכרזי ושעלותן השנתית נאמדת ב- 150,000 ₪.

#### התייחסות המתנ"ס

"מאחר ועמותת הכדורסל היא זאת שבפועל מתחזקת את האולם, נחתם בזמנו על שירותי התפעול, לא הייתה שום אופציה לקבלת השירות מגורם אחר. ההסכם מסתיים באוגוסט 2024".

עוד נמסר מהמתנ"ס, כי "לא ניתן היה לערוך שום שינוי בהסכם על אף שניסו מספר פעמים. ההסכם מסתיים באוגוסט 2024".

### המלצת הביקורת

יש לפעול בהתאם לשומות שנערכו על ידי השמאי בגביית דמי שימוש ריאליים בגין השימוש במבנים, ולהבטיח קיום הליך תחרותי בין ספקים שונים בנוגע למסירת עבודות התחזוקה והניקיון של המבנים.

### 3. הביקורת הפנימית במתנ"ס

בחוק העמותות, תש"ס-1980 (להלן: "חוק העמותות") נקבע כי בעמותה בעלת מחזור כספי העולה על 10 מיליון ₪, קיימת חובה למנות מבקר פנימי. סעיף 30 א לחוק העמותות קובע:

"(א) הוועד של עמותה שמחזורה עולה על עשרה מיליון ₪, או על סכום גבוה יותר שיקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ימנה, בהסכמת ועדת הביקורת, מבקר פנימי...לא הגיעו הוועד וועדת הביקורת להסכמה על מינוי המבקר הפנימי, תכריע האסיפה הכללית.

(ב) המבקר הפנימי יגיש לאישור הוועדה הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית, לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה...והוועד יאשרה, בשינויים הנראים לו."

ועדת ביקורת - על פי התקנון, ועדת הביקורת תמונה על ידי האסיפה הכללית. עוד נקבע, כי הוועדה תבדוק את ענייניה הכספיים והמשקיים של העמותה ואת פנקסי החשבונות שלה, ותביא לפני האסיפה הכללית את תוצאות בדיקותיה ואת המלצותיה לעניין אישור הדין וחשבון הכספי.

בנוסף, חוק העמותות מגדיר את תפקידי ועדת הביקורת ובין שלל תפקידיה נקבע:

" (4) לעמוד על ליקויים בניהול העמותה, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של העמותה או עם רואה החשבון שלה, ככל שמונו, ולהציע לוועד דרכים לתיקונם; מצאה ועדת הביקורת ליקוי כאמור שהוא ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לעניין הליקוי הנדון בלא נוכחות של נושאי משרה בעמותה, וככל הניתן – בנוכחות המבקר הפנימי או רואה החשבון שלה, לפי העניין;..."

הביקורת העלתה, כי ביום 2.3.2021 הגיש משרד רו"ח דגן ביקורת ובקרה בע"מ למנהלת המתנ"ס הצעה למשרת מבקר פנים. ביום 28.4.21 אושר מינוי רו"ח י.ד. מהמשרד כאמור, למבקר הפנים של המתנ"ס.

יצוין, לביקורת לא הוצג ההליך שנערך לבחירת מבקר הפנים.

ביום 25.7.21 בדיון משותף של ועדות הכספים, כ"א וביקורת, המליצה ועדת הביקורת על עריכת ביקורת בשני נושאים: האחד התנהלות כספית מול המועצה, והשני יישום החלטות הנהלה.

**בהמשך להמלצת ועדת הביקורת על עריכת ביקורת בנושאים לעיל, לא נמצא כי הצעת הביקורת הובאה לאישור ועדת הנהלה בישיבותיה שנערכו ביום 29.9.21 ו-29.12.21 לאחר בחינת ועדת הביקורת כאמור, כנדרש.**

### **התייחסות המתנ"ס**

"הנושאים הועלו בפני הנהלה, אך לא נרשמו בפרוטוקול".

לביקורת הומצא דוח ביקורת שערך מבקר הפנים בשנת 2021 בנושא "התחשבנות עם המועצה". הביקורת נערכה בחודשים אוגוסט 2021 עד דצמבר 2021 ובחנה את הנושא ביחס לשנים 2019-2020.

בהתאם לדוח הביקורת, הדוח כלל התייחסות גורמי המתנ"ס לממצאים שעלו בביקורת, קרי הביקורת קיבלה התייחסות המבוקר טרם גיבוש הדוח הסופי.

**ביום 13.4.2022 התכנסה לדיון משותף ועדת כספים וביקורת. הביקורת העלתה, כי דוח מבקר הפנים לא נדון בוועדת הביקורת כנדרש בחוק העמותות, קרי עמידה על הליקויים שעלו ומתן הצעות לדרכים לתיקונם, וזאת טרם הבאתו לדיון בפני הנהלת המתנ"ס, דיון אשר נערך ביום 23.5.22.**

ביום 20.9.22 התכנסה הנהלת המתנ"ס ועל סדר יומה, בין השאר, דיון בבחירת נושאים לביקורת שתערך על ידי מבקר הפנים. בישיבה נבחר ואושר נושא הביקורת לשנת 2023. **לא נמצא, כי טרם הדיון בהצעת נושאי הביקורת על ידי הנהלת המתנ"ס, התקיים דיון בוועדת הביקורת, כנדרש.**

### **התייחסות המתנ"ס**

"נציג ועדת הביקורת נחשף לחומרים מראש ונוטל חלק פעיל בישיבת ועדת הכספים".

### **התכנסות ועדת הביקורת-**

בדיקת התכנסויות ועדות החובה במתנ"ס העלתה כי לרוב הדיונים נערכים בצוותא, קרי דיוני ועדת הביקורת יחד עם ועדת הכספים וועדת כוח אדם, נערכים בדיון משותף ובו דנים בנושאים שעל סדר יומה של כל ועדה.

מפרוטוקולי דיוני הוועדות, עלה כי בשנת 2021 ועדת הביקורת התכנסה שלוש פעמים ובשנת 2022 התכנסה פעם אחת, כלהלן:

- התכנסות משותפת ביום 8.2.21.
- התכנסות משותפת ביום 21.4.21 ועל סדר היום הצגת הדוח הכספי על ידי רו"ח לשנת 2020.
- התכנסות משותפת ביום 25.7.21 – בדיון ועדת הביקורת המליצה על נושאי הביקורת שייערכו על ידי מבקר הפנים של המתנ"ס.  
נמצא, כי חברי ועדת הביקורת כלל לא נכחו בדיון ועל אף זאת בהתאם לפרוטוקול, קיבלה ועדת הביקורת החלטות, ולביקורת לא ברור כיצד ועל ידי מי ניתנה ההמלצה.
- בשנת 2022 ועדת הביקורת התכנסה פעם אחת ביום 13.4.22 בדיון משותף עם ועדת הכספים, ועל סדר היום היה דיון בדוח הכספי לשנת 2021 שנערך על ידי רו"ח.

#### **התייחסות המתנ"ס**

"יש נציג אחר רואה חשבון בוועדת ביקורת שנוטל חלק פעיל בישיבות ועדת הכספים".

#### **המלצות הביקורת**

**יש להקפיד על כך שוועדת הביקורת תמלא את יעודה שנקבע בדיון ובתקנון האחיד, בין היתר, בנוגע לעבודת המבקר הפנים וטיפול בתוצרי עבודתו. עוד ממליצה הביקורת, על הצורך בניהול פרוטוקול נפרד לדיוני הוועדות ועל נוכחות חברי ועדת הביקורת בישיבות.**

#### **4. מניעת העסקת עברייני מין בפעילויות המתנ"ס**

בשנת 2003 נכנס לתוקף החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001.

מטרת החוק הינה להעניק הגנה מיוחדת לקטינים ולאנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית מפני עברייני מין בשל הפגיעות היתרה של אוכלוסייה זו, והרצידיביזם (עבריינות חוזרת) המאפיין עברייני מין הפוגעים בקטינים.

החוק על תיקונו אוסר העסקת עברייני מין שהורשעו כבגירים בסוגים רבים של מוסדות ששוחים בהם קטינים ובכלל זה מרכזי חינוך ותרבות.

כך, בחוק נקבעו האיסורים הבאים:

איסור העסקה על המעסיק ואיסור עיסוק מצד מועמד להעסקה שהוא בגיר שהורשע בעבירת מין, כהגדרתם בחוק, במוסדות בהם שוהים קטינים או אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או חסרי ישע. איסור זה חל על גברים ונשים כאחד. בנוסף, איסור על מעסיק לקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל לפיו אין מניעה להעסקתו על פי חוק. החובה לקבלת אישור חלה בשלב זה רק על גברים. יש לציין כי האיסורים כאמור, חלים גם על אדם המתנדב במוסד, גם במתן שירותים וגם אם האדם מועסק באמצעות חברת כוח אדם.

מרכז קהילתי בנימינה גבעת עדה, כגוף הנותן שירותים לילדים ובני נוער, חובה עליו לוודא כי אין בקרב נותני השירות מטעמו, כמדריכים, מפעילי חוגים, מאמנים וכדומה, אנשים אשר נאסר עליהם לבוא במגע עם ילדים ובני נוער. **לבקשת הביקורת הוצג אישור שניתן בתחילת שנת 2023 מטעם משטרת ישראל, לגבי העובדים והפועלים במסגרת המרכז הקהילתי.**

**כך עולה, כי המתנ"ס מקפיד על קבלת האישור מעובדי ונותני השירות הגברים הפועלים מטעם המתנ"ס.**

## **5. סיוע בהנגשה של פעילות המתנ"ס למשפחות מוחלשות**

סיוע לאוכלוסיות מוחלשות נועד לתת מענה ולאפשר השתתפות בפעילויות הנערכות במרכז הקהילתי. סיוע מעין זה, תרומתו רבה בכך שהוא מאפשר לאותם ילדים ובני נוער הבאים ממשפחות מוחלשות, ליטול חלק בפעילויותיו המגוונות של המרכז ובכך תורם תרומה משמעותית בשילובם במרקם החברתי ולהביא לצמצום פערים בקהילה.

בשיחות שערכה הביקורת עלה, כי הנהלת המתנ"ס מינתה ועדת הנחות שנועדה לבחון הענקת הנחה למשפחות פונות ולסייע בשילוב ילדיהם בחוגים המופעלים על ידו, עקב אי יכולתם לשאת במלוא העלויות הכרוכות בכך.

בהתאם לחומרים שעיינה בהם הביקורת עלה, כי שני חברי הנהלה הם חברי ועדת ההנחות וזאת בשיתוף והתייעצות עם מנהלת המרכז לשירותים חברתיים של המועצה.

לשם קבלת הנחה, על המשפחה למלא טופס ולהגישו למרכזת התחום במרכז. כנדרש בטופס, על המשפחה לצרף מסמכים לצורך אימות ובחינת מצבם הכלכלי ובכלל זה

**נדרש מהם לצרף - אישורים על ההכנסות המוצהרות, תלושי שכר, אישורי מזונות, תדפיסי בנק וכדומה.**

במעמד עריכת הביקורת נמסר, כי החלטות הוועדה מתקבלות בkiנוס הוועדה והנחה על שולחנה, לבחינה, את החומרים הרלוונטיים שנמסרו על ידי המשפחות מבקשות ההנחה.

הביקורת עיינה בפרוטוקולי ועדת ההנחות וההחלטות שהתקבלו בבקשות שהוגשו בשנת 2022 וכן ביקשה לקבל לעיון את המדיניות ובכלל זה התבחינים שנקבעו על ידי הנהלת המרכז הקהילתי בנושא.

**הביקורת בחנה את פעילות ועדת ההנחות ועיינה בחומרים ובהחלטות שניתנו למבקשי ההנחה, ומצאה כדלקמן:**

- החלטות הוועדה מסוכמות בטבלאות כאשר ליד שם כל משפחה מבקשת ההנחה, מצוינת הפעילות בגינה ניתנת ההנחה וגובה ההנחה.
- ההנחות מוענקות על בסיס שתי טבלאות, לפיהן ועל בסיס מספר הנפשות במשפחה וגובה הכנסתה, מוענקת ההנחה הנעה בטווח שבין 10% לבין 70% וזאת מסך עלות הפעילות אשר בגינה מבוקשת ההנחה.
- החלטות הוועדה מתקבלות, בין השאר, בחלופת התכתבויות במיילים בין כלל הנוגעים בדבר: חברי הוועדה, מחלקת רווחה ומנהלת המתנ"ס, וזאת על בסיס כלל החומר האישי של המשפחות קרי תלושי שכר ודפי חשבונות בנק וכדומה, ואשר מועבר אליהם באמצעות המייל על ידי מרכזת הוועדה.
- המחלקה לשירותים חברתיים במועצה משתפת פעולה בהסדרת הנחות למשפחות מבקשות, בכך שנוטלת חלק במימון ההנחה המוענקת למשפחה.
- ההנחות ניתנות לא רק בתחומי החוגים והפעילויות שמקיים המתנ"ס, אלא ההנחה מוענקת גם בנוגע לצהרונים שבאחריות והפעלת המתנ"ס.
- לא נמצא באתר המרשתת של המתנ"ס פרסום תוכן בנוגע לנושא מתן הנחות וזאת על בסיס קריטריונים ותבחינים. כן נמצא באתר, הפנייה לטופס ועדת הנחות ותו לא.

## **הביקורת ממליצה כדלקמן:**

1. העברת חומרי ליבה אישיים בחלופת מיילים (ובכלל זה באמצעות מיילים אישיים של חברי הוועדה) בנוגע למשפחות מבקשות ההנחה כמו תלושי שכר ותדפיסי חשבונות בנק, אינו ראוי בלשון המעטה ומעלה את החשש לפגיעה בפרטיותם של המשפחות, ויש להימנע מכך.

### **התייחסות המתנ"ס**

"ההליך שונה ומוצג בפגישות".

2. סדרי דיון, ניהול ותיעוד הולמים, דרושים בתחום חשוב זה של מענק הנחות.

3. מן הראוי שהנהלת המתנ"ס תקבע מדיניות מתן ההנחות ובכלל זה הקריטריונים למתן ההנחות, לסוגי הפעילויות שבהן ניתנת הנחה ולגובה ההנחה שתינתן בגין כל קריטריון.

### **התייחסות המתנ"ס**

"יובא לדיון בהנהלה".

4. יש לתת ביטוי באתר המרשתת של המתנ"ס לנושא מתן ההנחות ובכלל זה פרסום תבחינים וקריטריונים שייקבעו על ידי הנהלת המתנ"ס.

## **6. הצגת פעילות, שירותים מקוונים ופרסום מידע לתושבי המושבות**

כעולה מפרוטוקולי דיוני הנהלת המתנ"ס, נמצא כי נערכים דיונים באשר לתוכנית העבודה השנתית, המביאה לידי ביטוי את הפעילות הצפויה במתנ"ס ואשר משמשת הבסיס לפרסומי אותם פעילויות לתושבים כדי שיוכלו להיערך אליהם בהתאם. כך, תוכניות העבודה, פרסומי פעילות ענפה ומגוונת לציבור וכלה בהוצאתם לפועל, עולים בקנה אחד עם מטרות המתנ"ס וייעודו כפי שדבר בא לידי ביטוי בתקנון ובמסמכי הקמתו.

לשם הגשמת ייעודו של המתנ"ס עליו להביא להנגשה של השירותים שהוא מספק לכל שכבות הקהילה, בין היתר, בהיבט חשיפת הציבור למידע על ידי שימוש בטכנולוגיות מתקדמות ועדכניות.

שימוש באתר אינטרנט – מרשתת – מאפשר מתן שירותים יעילים ובאמצעותו ניתן לפרסם מידע בדבר הפעילויות המתקיימות במתנ"ס והסדרת ביצוע הרישום לאותן פעילויות והתשלום בגינן.

**נמצא, כי באתר המתנ"ס מפורסמים כלל הפעילויות המגוונות לכל הגילאים, ודרכו ניתן להירשם לחוגים ופעילויות ולשלם בגין השירות, והנגשה למידע שבו לבעלי מוגבלויות.**

## **7. קיום ביטוחים וסדרי בטיחות**

מרכז קהילתי בו מתקיימות פעילויות מגוונות בהשתתפות ילדים, בני נוער ובני גיל הזהב, מחויב לפעול להבטחת קיום הפעילויות תוך שמירה על בטיחותם ועל שלומם של כל המשתתפים הבאים בשעריו.

כך, על המתנ"ס להחזיק באישורים הנדרשים הנוגעים לבטיחות המבנים שבהם הוא פועל ובכלל זה קיום סידורי כבאות ואמצעי בטיחות באש.

בבירור שערכה הביקורת מול גורמי המתנ"ס לגבי קיום האישורים הדרושים והמעידים על עריכת בדיקות בטיחות תקופתיים וכן ביחס לבדיקות בתחום הבטיחות באש, נמסר כי על הביקורת לפנות בעניין לקב"ט המועצה האמון על הנושא לשם הצגת האישורים כאמור.

**הטלת ביצוע המטלות בתחומים אלה על קב"ט המועצה, אינו פוטר את הנהלת המתנ"ס מווידוא קיום עריכת הפעולות בתחומי הבטיחות, ולכל הפחות שישמרו בחזקת המתנ"ס האישורים הדרושים. אילו היו אישורים אלה בנמצא ובחזקת המתנ"ס ניתן היה בנקל להציגם לביקורת.**

זאת ועוד, ביום 1.6.23 הביקורת פנתה לקב"ט המועצה וביקשה שימציא את האישורים שניתנו בדבר עריכת סקרי בטיחות ותקינות ציוד כיבוי אש, באתרים בהם המתנ"ס עושה שימוש.

אישורים כאמור, ככל וישנן, לא הומצאו לביקורת.

הביקורת מעירה בחומרה, כי על הנהלת המתנ"ס מוטלת החובה לפעול ולוודא קיום האישורים הנוגעים לבטיחות הבאים בשערי אתרי המתנ"ס, שבהם מתקיימת פעילות מטעמו.

## **התייחסות המתנ"ס**

"האישורים קיימים במתנ"ס לכל מבדקי הבטיחות כנדרש".

### **תגובת הביקורת להתייחסות המתנ"ס**

הביקורת תוהה, אילו מבדקי הבטיחות היו בחזקת המתנ"ס ניתן היה בנקל להציגם בפני הביקורת וזאת, בין היתר, במעמד עריכת הביקורת במשרדי המתנ"ס.

### **קיום ביטוחים** – אתרי המתנ"ס והפעילויות המתקיימות בהם חשופים לסיכונים שונים

ובכלל זה סיכון בגין תביעת נזיקין של משתתפים בפעילויות המתנ"ס. כך, קיימת חשיבות לרכישת כיסויי ביטוח ובכלל זה ביטוח צד ג' במקרה של אירוע נזיקי המתרחש במסגרת פעילות המתנ"ס ואשר בעקבותיו יהיו המועצה המקומית והמתנ"ס חשופים לתביעה משפטית.

לביקורת נמסר על ידי גורמי המתנ"ס כי האחריות לקיום ביטוחי המבנים מוטלת על המועצה המקומית ובאשר לביטוחי צד ג', המתנ"ס מבוטח בפוליסת ביטוח מטעם החברה למתנ"סים.

**הביקורת מציינת, כי עד למועד עריכת הביקורת טרם הומצאו לביקורת פוליסות הביטוח שנערכו כאמור.**

### **התייחסות המתנ"ס**

"פוליסת הביטוח נמצאת בחברה למתנ"סים".

## **8. התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים למרכז הקהילתי**

### **ההיבט החוקי**

בהנחיות כלליות בנושאי מכרזים שהופצו למנהלי המתנ"סים ע"י משרד עו"ד קמחי, פלד, שילה, כהן ושות' ביום 21 בנובמבר 2021 צוין כדלקמן:

(הביקורת מציינת, כי הנחיות אלה מופצות מדי שנה על ידי הנהלת החברה למתנ"סים למרכזים הקהילתיים ברחבי הארץ ועדכון בדבר סכומים).

**1. בהתאם לתקנה 3 (14) לתקנות העיריות מכרזים התשמ"ח – 1987 או סעיף 89 לצו המועצות האזוריות בהפניה לתוספת השנייה ס' 3 (13) או סעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א) בהפניה הרביעית סעיף 3 (13) (להלן שלוש ההוראות: "תקנות המכרזים") העירייה/ המועצה האזורית / המועצה המקומית רשאית להתקשר עם מלכ"ר ללא מכרז ובתנאי שהעירייה/ המועצה האזורית/ המועצה המקומית מחזיקה 40% לפחות מהונו של התאגיד האמור או מכוח ההצבעה בו או בכוח למנות 40% לפחות מחברי הגוף המנהל שלו.**

כמו כן, בתקנה מנויות דרישות נוספות (ראו שם) ובין השאר החלת חובת מכרזים בשינויים המחויבים על המתנ"ס בהתקשרויותיו **עם ומול צדדים שלישיים** הנובעות מהתקשרותו עם העירייה.

**2. תקנות המכרזים מבחינות בין סוגים שונים של התקשרויות לצורך החלת חובת מכרזים וסוג המכרז:**

**א. התקשרויות פטורות** – תקנה 3 קובעת קריטריונים רבים המתירים התקשרויות ללא חובת מכרז. המשמעותית ביותר לעניינכם היא התקשרות בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 145,500 ₪ (הסכום מוצמד לערכים של ספטמבר 2021) להרחבה בעניין זה ולסכומים במועצות אזוריות או מקומיות ראו נא בנוהל רכישת טובים ושירותים המצורף;

**ב. התקשרות המחייבת מכרז זוטא (מכרז סגור)** – התקשרות להזמנת עבודה או הזמנת טובין שערכם בין 145,500 לבין 710,600 ₪. על ועדת המכרזים לנהל רשימה של ספקים בעלי קריטריונים מוגדרים המתאימים לביצוע העבודה. הועדה רשאית לשלוח למספר ספקים מתוך הרשימה הזמנות להציע הצעות לביצוע העבודה. מספר הפניות נקבע בהתאם לערך העבודה או הטובין המוצעים.

**ג. מכרז פומבי** – היציאה למכרז פומבי היא הברירה השלישית (למרות שככלל היא תמיד תהיה הברירה המועדפת ובכלל יש לשאוף לברירה זו). ככל שטיב השירות או ההתקשרות אינו נכנס לגדרי ס"ק א' ו- ב' על המתנ"ס לצאת למכרז פומבי.

3. על המתנ"ס למנות ועדת מכרזים ויו"ר לוועדה בישיבת הנהלה. מוצע כי ועדת המכרזים תהא ועדת הכספים של המתנ"ס (יש צורך לקבל החלטה מסודרת בעניין בישיבת הנהלה). עם זאת, ובמקרים מיוחדים בהם אופי המכרז צפוי או עלול לערב מצב של ניגוד עניינים, מוצע כי תמונה ועדת מכרזים מיוחדת – בהחלטת הנהלה גם כן. על הוועדה המיוחדת למנות נציגות של הגופים המיוצגים בהנהלה: העירייה והציבור, ובתאם לחלק היחסי של כל גוף בהנהלה. בוועדה המיוחדת יהיה חבר גם נציג מקצועי רלוונטי. יש למנות מרכז/ת לוועדת המכרזים שתפקידו יהיה לנהל את העניינים הטכניים הנוגעים לפעולות הוועדה.

### **התייחסות המתנ"ס**

ההנהלה מינתה את ועדת כספים כוועדת מכרזים.

4. מכרז פומבי יפורסם בשני עיתונים יומיים לפחות כאשר אחד העיתונים לפחות הוא בעברית. המכרז יפורסם גם באתר האינטרנט של המתנ"ס ובלוח המודעות ויכלול בתמצית את מהות המכרז, למי מיועד, תנאי הסף, דגשים, מועדים חשובים בתהליך ואת המועד האחרון להגשת ההצעה ואופן ההגשה.

**בהתאם לנוהל רכישת טובין ושירותים למתנ"ס (סכומים מעודכנים למדד חודש ספטמבר 2021):**

### **מטרות הנוהל**

לקבוע קריטריונים אחידים לביצוע רכישת שירותים וטובין מספקים ולפרט את תהליך הוצאת ההזמנה וביצוע התשלומים לספקים ולנותני השירותים. נקודת המוצא הינה לפי סעיף 197 לפקודת העיריות הקובע כי לא תתקשר עירייה בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עובד אלא עפ"י מכרז פומבי. שמירה על עקרון זה באה למנוע הפליה, משוא פנים, שחיתות וכיוצ"ב.

### **כללי**

הזמנת טובין או שירותים תעשה ממצעים להם אישור בהתאם לחוק עסקאות גופים ציבוריים, לכל עסקה מסך של 4,920 ₪.

**טרם ביצוע כל התקשרות (חתימה על הסכם והוצאת הזמנה) יש לפעול עפ"י נוהל מורשי חתימה.**

**רכישת עבודה/שירותים טובין (הסכומים הנקובים מתייחסים להיקף התקשרות שנתי לספק).**

- ✓ דרכי הרכישה לפי ההיקף הכספי (רמות הרכישה)
- ✓ קופה קטנה – ביצוע רכישות של עד 150 ₪ לפריט ובסכום כולל שלא יעלה על 500 ₪.

### רמה א'

- א. רכישה בסכום עד 1,000 ₪ על סמך הצעה יחידה.
- ב. רכישה בסכום מ-1,001 ₪ ועד 4,999 ₪ לאחר בירור טלפוני אפשר שיאושר בסמכות מנהל המתנ"ס ובכפוף לנוהל מורשי חתימה ולאחר קבלת הצעת מחיר אחת לפחות, בכתב מהספק.
- ג. רכישות מסכום 5,000 ₪ ועד 9,999 ₪ אפשר שיאושר בסמכות מנהל מתנ"ס ובכפוף לנוהל מורשי חתימה יש לקבל שלוש הצעות מחיר בכתב ולתעד בתיק רכישות.

### רמה ב'

- רכישות מ-10,000 ₪ ועד לסכום 145,499 ₪ תבוצענה לאחר קבלת הצעות מחיר משלושה ספקים לפחות. בכל מקרה שמתקבלות הצעות מחיר יש לשמור אותן בתיק תיעוד שיועד לכך לניירת של אותה עסקה.
- לשם ביצוע התקשרות בסכום מעל 10,000 ₪, תפנה היחידה הדורשת במתנ"ס מנהל/אחראי על הרכש במתנ"ס בטופס דרישה לרכש.

היחידה הממונה על הרכש תפנה בכתב לשלושה ספקים (לפחות) תוך שימת דגש על הסעיפים הבאים:

- א. לבצע פנייה לספק בכתב, בהתאם לדוגמא בנוסח הפנייה המצורף לנוהל (נספח 1) בתיאור מדויק ומפורט לעבודה/שירות/הנדרש. כמו כן חובה לצרף לפנייה לספקים, את הנספחים הבאים:

1. טופס הצעת מחיר – הספק ימלא בהתאם לדרישות המבקש. נספח 2
2. אישור תנאי התקשרות עם המכרז. נספח 3
3. הסכם התקשרות עם הספק. נספח 4
4. נספח ביטוח. נספח 5

- ב. המנהל האחראי יבדוק את הצעות המחיר וימליץ על הספק הזוכה אשר הצעתו הינה הזולה ביותר והמתאימה ביותר ביחס לדרישה במפרט.

ג. המנהל/האחראי יתעד את תהליך בחירת הספק על גבי טופס המצורף לנוהל. טופס סיכום זה יתויק ויתועד כולל ההצעות וכל המסמכים בתיק מחלקתי/מינהל המיועד לרכישות והתקשרויות.

ד. המנהל/אחראי יגיש המלצותיו ויעבירן לדיון ולאישור ועדת רכש של המתנ"ס אשר תורכב ממנהל המתנ"ס, מנה כספים ונציג ועדת כספים. הוועדה רשאית, לאחר בחינת ההמלצות ובדיקת המצב המשפטי, להחליט על הספק הזוכה.

### רמה ג'

מסכום התקשרויות של 145,500 ₪ ומעלה ובמקרה של התקשרויות לתקופה ארוכה מכרז פתוח או סגור, לפי החלטת הוועדה והמצב המשפטי. בסמכות ועדת כספים של המתנ"ס וכנגד הסכם ו/או מכרז שיוכן מראש של ידי היועץ המשפטי.

○ הוועדה רשאית להחליט אם הרכישה תבוצע בדרך של ניהול מו"מ נוסף/התמחרות עם הספק. במקרה זה צריך לציין זאת במסמכי הפנייה לקבלת הצעות מחיר.

○ יובא לדיון ולאישור בוועדת מכרזים של המתנ"ס. ועדת מכרזים של המתנ"ס תורכב מוועדת הכספים של המתנ"ס ומנהל המתנ"ס, ויכול שתורחב על פי החלטת המתנ"ס. הוועדה רשאית, לאחר בדיקת המצב המשפטי, להחליט אם העבודה/שירות יוזמנו על ידי מכרז, ניהול מו"מ/התמחרות, מבחן מחירים או קבלת הצעות במעטפות סגורות, על גבי מסמכים שיוכנו ויפוצו על ידי המתנ"ס. ○ ועדת המכרזים/רכישות של המתנ"ס בסמכותה לאשר הצטרפות למכרז מרכזי לפי המפורט לעיל.

### דרכי רכישה נוספות

רכישות שוטפות (לדוגמא: ציוד משרדי, ציוד קבוע, שירותים ו/או עבודות), ניתן לבצע על ידי התקשרות עם ספקים גדולים ומוכרים, במסגרת מכרזים מרכזיים של הרשות המקומית, החברה למתנ"סים וזאת באישור היועץ המשפטי ובאישור ועדת המכרזים.

### סוגי התקשרויות נוספות – מיוחדות

התקשרויות עם ספק יחיד – היחידה הדורשת תפנה ליחידת הרכש תוך צירוף המסמכים והנימוקים הבאים:

1. התקשרות עם ספר יחיד – דרישה לרכש מאושרת תקציב של מורשה חתימה ביחידה.

2. מסמך המנמק ומסביר על הסיבות להתקשרות עם ספק יחיד, שבחרה היחידה הדורשת.
3. המלצה עבור הספק הנבחר לביצוע השירות/העבודה.
4. יחידת הרכש תפעל על פי הנוהל הנדרש בחוק, לבחון את האפשרות להתקשרות עם ספק יחיד.
5. התקשרות עם בעל מקצוע מומחה כגון: תכנון, עיצוב, גרפיקה, הנדסה (למעט בעלי מקצוע בענף הבינוי ופיתוח תשתיות), עריכת דין, ראיית חשבון, בוררות ייעוץ או ביצוע מחקר: יש לפנות לקבלת הצעת מחיר ל – 5 ספקים לפחות. בהתקשרות עד 10,000 ₪ תפעל היחידה הדורשת במישרין. מעבר לכך תפעל על פי ההנחיות המפורטות ברמות ב' ו- ג' שלעיל.

### **תשלומים לספקים**

- בנוהל נקבעו כללים בנוגע לתשלומים לספקים. על פי סעיף 5 לנוהל הספק ימסור את הטובין שהוזמנו או השירות שהתקבל לידי האחראי במתנ"ס. על הספק להגיש בעת מסירת הטובין/השירות:
1. תעודת משלוח במקרה של טובין, בציון מספר הזמנה
  2. חשבונית מפורטת
  3. העתק הזמנה מצורפת לחשבונית
- "מקבל הציווד יבדוק את הטובין ויאשר את קבלתם ואת התאמתם לפרטי החשבון וההזמנה.
- האישור הנ"ל ייעשה על ידי הטבעת חותמת בחשבונית או תעודת משלוח. החותמת תכלול את הפרטים הבאים:

- שם המתנ"ס
- יום אישור קבלת הציווד
- מספר ההזמנה
- מספר דף בספר המלאי בו נרשם הפריט
- שם
- חתימה
- "...".

### **הנחיות כלליות**

1. כל בקשה לחריגה מהנוהל – הבקשה תועבר לאישור יח' הרכש בכתב/או מנהל המתנ"ס, בכתב.
2. יש לאשר את הנוהל בהנהלת המתנ"ס.

## מן הכלל אל הפרט

לבקשת הביקורת הומצאו דוחות ופלטאי קבצים ממערכת הנהלת חשבונות, כלהלן:

- דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2021 ו- 2022
- מאזן בוחן תנועות לשנים 2021 ו- 2022
- כרטסת הנהלת חשבונות מלאה לשנים 2021 ו- 2022
- רשימות התקשרויות עיקריות עם ספקים ונותני שירות
- הסכמים שנחתנו עם ספקים ונותנים שירותים רלוונטיים לתקופה המבוקרת.

בשיחות ופגישות שנערכו עם גורמי המתנ"ס הרלוונטיים, עלה כי לא קיימת במתנ"ס פונקציה המרכזת את כלל ההיבטים הנוגעים ליישום כללי והנחיות בתחום הרכש והמכרזים.

הביקורת העלתה, כי כל מחלקה במתנ"ס מנהלת את הרכש לעצמה, לעתים הרכש נעשה טלפונית, כאשר גם אם נעשה הליך ההתקשרות בכתב הרי שהתיעוד לא נשמר במחלקה הרלוונטית.

כך, לא היה קל לאתר תיעוד להתקשרויות שנבחרו על ידי הביקורת (התקשרויות ברמה א' ו- ב') וזאת בכדי לעמוד על יישום הנהלים ובכלל זה תיעוד ושמירה של מסמכים הנוגעים להתקשרות: הפנייה לספקים, קבלת הצעות מחיר, אישורים רלוונטיים וכדומה.

**הביקורת מעירה, כי בלט מאוד העדר ההקפדה על קיום הליכי רכש בהתאם לדרוש בנוהל לרבות שמירה של תיעוד ואסמכתאות המאשרות ביצוע בהתאם למתחייב.**

לאור היקף הפעילויות המגוונות של המרכז הקהילתי הנאמדות במיליוני ₪ בכל שנה, הביקורת מציינת כי בשל ריבוי הנושאים המונחים לפתחה של מנהלת הכספים והמטופלים על ידה, ומשיקולים הקשורים בנוהלי בקרה פנימית (הפרדת תפקידים) קיים צורך בבחינת נושא כוח אדם המוקצה לנושא רכש ומכרזים, זאת בשים לב להיקף הפעילויות המבוצעות על ידי המתנ"ס, המחייבות קיום הליכי התקשרויות כמתחייב בחוק ובנהלים.

### המלצת הביקורת

**להקפיד על קיום הדרוש בנהלים לצורך יישום הכללים כנגזרת מהוראות החוק הנוגעות להליכי רכש ומכרז, ובכלל זה תיעוד התקשרויות מתחילת ההליך ועד תומו, וכן לבחון נושא כוח האדם הנדרש שיהא אמון על הנושא.**

### התייחסות המתנ"ס

בשנה האחרונה מונתה ס' כרכות רכש ולוגיסטיקה במטרה לשפר את המצב.

**הביקורת בדקה ובחנה התקשרויות של המתנ"ס עם ספקים ונותני שירותים עיקריים ומצאה כי קיימות התקשרויות שנעשו ללא מכרז ו/או ללא הליך רכש מוסדר, הנמשכות ומתקיימות מזה שנים רבות, כאשר בחלקן אף לא נמצא הסכם חתום בין הצדדים.**

**להלן מספר התקשרויות עם ספקים ונותני שנגמו ונבדקו על ידי הביקורת:**

#### **1. ספק מס' 1**

עסקינן בספק הנותן שירותי עיצוב למתנ"ס האחראי לקו העיצובי של המתנ"ס כבר שנים רבות. לפי ספרי המתנ"ס מספק את שירותיו **כעשר שנים**. בהתאם לכרטיס המעצב בספרי החשבונות של המתנ"ס, מאז שנת 2016 ועד תום שנת 2022 חייב המעצב את המתנ"ס בסך כ- **591 אלפי ₪**. לשאלת הביקורת בדבר הליכי ההתקשרות עם המעצב נמסר לביקורת כי **"אין הסכם. יש הצעת מחיר מצורפת"**.

הביקורת העלתה, כי הצעת המחיר שנמסרה הינה מחודש ספטמבר 2020, שנים רבות לאחר שהחל בעבודתו עבור המתנ"ס. הביקורת מציינת, כי היקף התשלומים השנתי למעצב מחייב לפחות עריכת נוהל הצעות מחיר.

לדברי גורמי המתנ"ס לא ניתן לבצע הליך לבחירת מעצב שיחליפו וזאת משיקולי זכויות יוצרים. לא נמסרה לביקורת חוות דעת משפטית כלשהי התומכת בטענה זו.

הביקורת סבורה, כי יש לבחון האם הזכויות על הקו העיצובי של המתנ"ס שייכות למתנ"ס או שמא שייכות למעצב, ולקבל מענה לשאלה האם אכן מסיבה זו אין מנוס אלא מהמשך העסקת המעצב לתקופה כה ארוכה.

**בהינתן העסקה של הספק לתקופה כה משמעותית, התקשרות הנמשכת כעשר שנים, מבלי שנערכו הליכי התקשרות דרושים טרום העסקתו, הרי שמדובר בהתקשרות המחייבת בחינה לגבי המשכה.**

זאת ועוד, מסקירת חשבוניות שאותן שהגיש המעצב למתנ"ס ביום 31.7.2022, נמצא כי נכללו בהן פריטים כגון "עיצוב במה" שכלל לא הופיעו בהצעת המחיר שהוגשה לראשונה בשנת 2020 כאמור.

#### **התייחסות המתנ"ס**

לספק יש קו פרסומי ועיצובי שיש לה עליהם זכויות יוצרים באירועים חוזרים במתנ"ס (סדרות, פסטיבלים וכו'). בנוסף מפיקי הפסטיבלים מבקשים לעבוד איתה כחלק מהצוות. בשנת 2022 היקף הפעילות איתה 112,700 ש"ח היקף שאינו מחייב מכרז.

## 2. ספק מס' 2

עובד שכיר המועסק במתנ"ס מעל 20 שנה כמדריך קרב מגע. בנוסף נמצא, כי אותו מדריך מקיים מחנות קיץ בתחום מטעם המתנ"ס.

לביקורת נמסר, כי לאורך השנה המדריך מקבל שכר עבור החוג שהוא מדריך ואילו לגבי מחנות אימונים אותם הוא מארגן לחניכיו בחופשות, ובהתאם למוסכם בין הצדדים, המתנ"ס משלם את שכרו עבור המחנות כעצמאי וזאת כנגד חשבונית מס.

לשאלות הביקורת נמסר על ידי גורמי המתנ"ס, כי המתנ"ס נוהג לשלם למדריכים שכירים שכר ברוטו המחושב לפי 50% מהגביה בפועל ולמדריכים עצמאים תשלום המחושב לפי 70% מהפדיון כולל מע"מ.

בפועל, נמצא כי המתנ"ס משלם למדריך כנגד חשבונית סך המחושב לפי 85% מהפדיון כולל מע"מ. לשאלת הביקורת נמסר כי:

**"כל המדריכים 70% הוא בלבד 85%. זה הסכם ישן לפחות 18 שנה (כפי שצינתי אין הסכם כתוב) וקשה מאוד לשנות (ניסינו בעבר ולא הצלחנו) בגלל כמות המשתתפים הגדולה היתרה למתנ"ס גדולה באופן יחסי כ- 40,000 ₪ במקרה הזה על מחנה של שבועיים".**

מתשובה זו, ניתן להסיק כי לשיטתם המתנ"ס יוצא נשכר מפעילות זו, שכן הסכום שנותר בקופת המתנ"ס גבוה יחסית.

אולם, הביקורת סבורה כי יש לשים לב לכך, שהלכה למעשה המתנ"ס מעניק את כל המעטפת למחנה האימונים לרבות ארגון, גביה מתלמידים, תיאומים שונים, הנהלת חשבונות והכי חשוב, מקבל על עצמו את האחריות בכל הקשור לקיום הפעילות והחשיפות הנלוות לה. כך, אילו היה מקבל את מלוא חלקו הרי שהיה נותר ברשותו סכום כפול.

הביקורת סקרה תשלום ע"ס 124,008 ₪ כולל מע"מ למדריך עבור מחנה קיץ בשנת 2022. במהלך התקופה מאז 2016 ועד תום שנת 2022 שולם לו כנגד חשבונית סך כ- 865 אלפי ₪.

**מכל האמור לעיל עולה, כי המתנ"ס מקבל שירותים מהמדריך קרוב ל-18 שנה וזאת ללא עיגון קבלת השירותים בהסכם המפרט את החובות והזכויות בין הצדדים לביצוע מחנות קיץ ובכלל זה חלוקת אחריות, קיום ביטוחים, ובסכומים המחייבים ביצוע מכרז ולכל הפחות קיום הליך קבלת הצעות, הליך שלא בוצע במשך שנים רבות.**

### התייחסות המתנ"ס

מועסק בהסכם עבודה מסודר כשכיר בהפעלת החוג מזה 18 שנה. בעקבות הערת המבקר (לפני הגשת הטיוטה) נחתם הסכם עמו על הפעלת מחנות אימונים בחופשות בפדיון של 80%. כל פעילות המתנ"ס מבוטחת ואין צורך בביטוח נוסף. במקרה שלו שעובד אצלנו כשכיר ואין מקום למכרז היות ומדובר בהפעלת קייטנה של ילדי החוג במתנ"ס אותם הוא מפעיל בשוטף.

### **3. ספק מס' 3**

מדובר בקבלן שבבעלותו חברת הסעות ובהתאם לנתונים שנמסרו הביקורת העלתה, כי משנת 2016 עד וכולל 2022 שולם לו סך 689 אלפי ₪. הביקורת העלתה, כי לא קיים הסכם המעגן את כללי ההתקשרות בין הצדדים ונמסר על ידי גורמי המתנ"ס, כי "אין הסכם, היו הצעות מחיר אולם לא נשמר אצלי. בשוטף מתנהל מו"מ כל הזמן ובדיקת מחירים בע"פ ע"י רכזת הלוגיסטיקה ורכזת הגמלאים".

הביקורת מעירה, כי כללי מנהל תקין מחייבים עמידה בנהלים, ובכלל זה לכל הפחות ביצוע נוהל קבלת הצעות מחיר, וזאת בשים לב לגובה הסכומים המשולמים לקבלן. עוד מעירה כי, העדר שמירת תיעוד בדבר קבלת הצעות מחיר והעדר עיגון קבלת השירותים עם מסיע שנותן שירותים באופן קבוע ומתמשך ללא הסכם, מנוגד לכללים המחייבים.

### התייחסות המתנ"ס

"תיבחן האפשרות להוציא מכרז הסעות".

### **4. ספק מס' 4**

המדובר במנהל אומנותי של פסטיבל הסרטים הבינלאומי שנערך בבנימינה. לביקורת נמסר, כי מדובר בספק המעניק שירותים למתנ"ס כבר למעלה מעשר שנים כאשר עלות העסקתו מאז 2016 עד וכולל 2022 הינה בסך כ- 538 אלפי ₪. לביקורת נמסר, כי העסקת המפיק פטורה מקיום הליך תחרותי והומצאה חוות דעת משפטית. כך נמסר כי "אין צורך בהסכם, מצ"ב חוו"ד בנושא".

הביקורת מציינת שחוות הדעת האמורה ניתנה ע"י עו"ד ש. שמחיוף במייל מיום 21 במרס 2023, לאחר תחילת הביקורת ובוודאי שנים רבות לאחר תחילת העסקתו של הספק ע"י המתנ"ס ולא בטרם החלה העסקתו. בחוות הדעת מציינת עו"ד שמחיוף כי "שילוב תקנות 3(5) ו-3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח – 1987 מאפשר לפטור ממכרז התקשרות עם מפק אירועים.....אך כמובן יש לשאוף להליך מכרזי או לכל הפחות הליך שוויוני, תחרותי ושקוף".

#### התייחסות המתנ"ס

מדובר בניהול אומנותי של אירועים שונים במהלך השנה שהיו מתחילתם יוזמה אומנותית של הספק.

הביקורת סבורה, הן לגבי העסקת הנ"ל והן לגבי העסקת ספקים ונותני שירותים נוספים המפורטים בפרק זה, כי כלל לא קיימת הקפדה במתנ"ס על עמידה בנהלים בכל הקשור להתקשרויות וקיום הליך התקשרות שוויוני, תחרותי ושקוף. בנוסף, הביקורת מציינת כי נהלי החברה למתנ"סים קובעים דרכי התקשרות עם מומחים כגון דא, וקובעים כי יש לפנות ל – 5 ספקים/מומחים לפחות.

#### 5. ספק מס' 5 - הפקות

בחודש אפריל 2022 חתם המתנ"ס על הסכם עם המפיק, לאחר קיום הליך הזמנת הצעות להפקת אירועים שמקיים המתנ"ס לרגל ימי הזיכרון ויום העצמאות שחלים בחודשים אפריל ומאי 2022.

בסעיף 4 להסכם שכותרתו "התמורה והוצאות הביצוע" נרשם כי תמורת קיום האירועים והתחייבויות המפיק ישלם המתנ"ס למפיק סך 276,775 ₪ וכי "מובהר בזה כי התמורה היא סופית ומוחלטת עבור כל שירותי המפיק, על פי הסכם זה, והיא לא כוללת תשלום בסך 217,011 ₪ עבור ספקים טכניים אשר יתקשרו ישירות עם המרכז...".

מהאמור עולה השאלה, מדוע עלה הצורך לפרט בהסכם עם המפיק כי המתנ"ס הוא זה אשר יישא בעלויות וישלם גם סכומים נוספים ומשמעותיים לספקים הטכניים וכי מדוע מלכתחילה לא נקבע, כי המפיק הוא זה שיספק את כלל דרישות האירועים ובכלל זה הספקים הטכניים.

לביקורת לא ברורה ההתנהלות כמתואר ובכלל זה, האם ההוצאה שהוצהרה בהסכם בגין תשלום לספקים הטכניים, קדם לה קיום הליכי התקשרות כנדרש בנהלים.

### התייחסות המתנ"ס

"המפיק הביא ספקים שאיתם הוא עובד ויתר הספקים שולמו דרך המתנ"ס. כמו כן יש עניין של אחריות לגבי השירות וחיסכון מול ספקים שעובדים איתו בשוטף".

### 6. ספק מס' 6

מדובר בשירותי הגברה לאירועים. נמצא, כי משנת 2016 עד וכולל 2022 שילם המתנ"ס סך כ- 789 אלפי ₪ לספק עבור שירותים אלו. להבהרות שהתבקשו על ידי הביקורת נמסר על ידי גורמי המתנ"ס כי "אין צורך בהסכם, מצ"ב הצעת מחיר". הביקורת סבורה, כי בהתאם לנהלים ובהתאם לכללי מנהל תקין על המתנ"ס לעגן את ההסכמות עם נותני השירותים בהסכמים עימם, בוודאי בקשר לספק זה שלגבי ההתקשרות עמו נדרש גם מכרז מסגרת פומבי.

### 7. ספק מס' 7

חברה העוסקת בכרטוס למופעים תמורת עמלה. לביקורת הוצג טופס פרטי מפיק שהוכן ע"י הספק כהסכם. הטופס אינו נושא תאריך ואולם צורף לו אישור מורשי חתימה במתנ"ס מדצמבר 2014.

בהתאם לטופס, שיעור העמלה המגיע לספק הינו בשיעור 4.8% מעלות הכרטיס הכוללת.

כך ובהנחה כי לטופס, לשיטת המתנ"ס, מעמד של הסכם, הרי שההסכם בתוקף והחברה מעניקה שירותים למתנ"ס תקופה של 8 שנים.

בהתאם לכרטיס הספק בספרי המתנ"ס שולמו לו החל בשנת 2016 עד וכולל 2022 סך כ- 215 אלפי ₪.

בהתאם לנהלים, בסכום התקשרות של 145,500 ₪ ומעלה ובמקרה של התקשרות לתקופה ארוכה נדרש לקיים מכרז פתוח או סגור, לפי החלטת הוועדה והמצב המשפטי.

הביקורת מציינת כי גם בהתקשרות זו, ובדומה למקרים נוספים שפורטו בפרק זה, נוהג המתנ"ס להתקשר עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים לתקופות ארוכות, של שנים רבות, לעתים ללא הסכם, ולרוב בלא שנערך הליך התקשרות בהתאם לנהלים. בדרך התנהלות זו, נוצרת פגיעה ממשית בעקרונות השוויון, התחרות והשקיפות ויתכן ואף שנגרמת פגיעה כלכלית מתמשכת למתנ"ס.

### **התייחסות המתנ"ס**

"נבחנת אפשרות לעבור להפעלה דרך המערכת של אטריקס".

### **8. ספק מס' 8**

הספק עוסק בקיום חוג "מבוכים ודרקונים" מזה שנים רבות. לביקורת הוצג הסכם שנחתם עם הספק ביום 1 בפברואר 2009, לפני 14 שנה ואשר תוקפו הינו לחמישה חודשים בלבד, ולמעשה פג ביום 30 ביוני 2009. הביקורת מציינת, כי ביום 13 ביוני 2019 נחתם נספח להסכם שעסק בהעלאת תעריפים לכל משתתף.

עולה מכך שבדומה למקרים נוספים שפורטו בפרק זה, מאז שנת 2009 ועד היום מקיים המתנ"ס התקשרות רבת שנים עם ספק בהיעדר הסכם ובלא שנערך הליך התקשרות כלשהו.

בהתאם לכרטס הנהלת חשבונות, משנת 2016 עד וכולל שנת 2022, שילם המתנ"ס לספק סך כ- 368 אלפי ₪.

כאמור, בהתאם לנהלים, מסכום התקשרות של 145,500 ₪ ומעלה ובמקרה של התקשרות לתקופה ארוכה נדרש לקיים מכרז פתוח או סגור, לפי החלטת הוועדה והמצב המשפטי. כך, גם במקרה זה לא פעל המתנ"ס לביצוע התקשרות המחויבת עפ"י הנהלים ועפ"י כללי מנהל תקין.

### **9. ספק מס' 9**

מדובר בבית דפוס הנותן שירותים למתנ"ס במשך שנים רבות. לשאלות הביקורת לגבי טיב ההתקשרות נמסר, כי "אין הסכם, למיטב הזיכרון יש הצעת מחיר אולם מאחר ועובדים התחלפו לא נמצא, אצלי לא נשמר".

כאמור, ההתקשרות עם הספק מתקיימת שנים רבות. החל בשנת 2016 עד וכולל 2022 שולם לבית הדפוס כ- 611 אלפי ₪.

קבלת שירות זה ובהיקפים משמעותיים, מעידה על התנהלות של שנים רבות של העדר הקפדה על קיום הליכים מחייבים טרום התקשרות והתנהלות מול ספק בהנחה, כי עסקינן בספק יחיד, נטול מתחרים בשוק דבר המייתר קיומו של הליך תחרותי, ולא כך הדבר.

כאמור, התנהלות זו עשויה להסב למתנ"ס נזק כלכלי מתמשך בהיעדר השוואת מחירים ובחינה מעת לעת.

### **התייחסות המתנ"ס**

"מדובר בספק מקומי וזול שעובד איתנו לאורך שנים ויש שביעות רצון גבוהה מהעבודה בלוחות זמנים קצרים".

### **תשלומים**

בנושא זה, ובהתאם למתחייב כקבוע בנוהל החברה למתנ"סים, בלט העדר הקפדה בעמידה בכללים החלים בנוגע לתשלום לספקים ובכלל הכללים בנוגע לקבלת השירות ו/או הטובין. כך, לא מתקיים הליך אישור קבלת השירות/או הטובין על ידי חתימת מזמין השירות כאישור על קבלת האישור בהתאם לתנאי ההתקשרות עם הספק.

### **סיכום והמלצות**

הממצאים המפורטים בפרק זה עלו במסגרת **מדגם** שנבחר ונבדק. בדיקת המדגם העלתה ממצאים רבים ומשמעותיים המשקפים, להערכת הביקורת, את התנהלות המתנ"ס במשך שנים רבות, התנהלות שיש לתת את הדעת אודותיה ולתקן בדחיפות, בין השאר, על ידי הקצאת משאבי כוח אדם לנושא ועבודה סדורה בהתאם לנהלים המחייבים. בהתייחסות לטיוטה נמסר, כי לאחרונה מונתה רכזת רכש ולוגיסטיקה במטרה לשפר את המצב והביקורת מברכת על כך.

המתנ"ס מתנהל בתקציב שנתי משמעותי של למעלה מ-15 מיליון ₪, מקבל שירות וטובין מספקים, קבלנים ונותני שירותים במשך שנים רבות, לעתים קרובות בלא שנערך הליך

התקשרות המחויב בהתאם לחוק ו/או לנהלים, ובהיעדר הסכם עם הספק/נותן שירותים ולעתים נמשכת ההתקשרות גם לאחר תום ההסכם הראשוני שנחתם.

הביקורת התרשמה הן מהמסמכים השונים שעיינה בהן והן משיחות שנערכו, כי קבלת הצעות מחיר וקיום הליכים נדרשים, נעשים במקצת מהמקרים וככל והדבר נעשה, קיום ההליך ובכלל תיעוד ושמירה של המסמכים שבבסיס הליך ההתקשרות, אינו עונה על הדרוש.

בדרך התנהלות זו נגרמת פגיעה בעקרונות חשובים של שוויון, שקיפות, תחרות והדבר עשוי להביא, לכאורה, לגרימת פגיעה כספית לקופת המתנ"ס ובתשלומי יתר לאותם ספקים ונותני שירותים, וזאת בהעדר תחרות הוגנת.

הביקורת ממליצה על עמידה בהוראות נהלי רכישת טובין ושירותים והנחיות כלליות מכרזים של החברה למתנ"סים, שנועדו בראש ובראשונה להבטיח שמירה על עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים גם עת עסקינן בהתקשרות הפטורה ממכרז.

עמידה בנהלים כאמור, מקיימת את מטרתם לפיה, נקודת המוצא הינה כי ההתקשרות תתבצע על פי העקרון של קיום הליך מכרזי זאת לשם מניעת הפליה, משום פניית ושחיתות.

הביקורת ממליצה כי לשם קיום עקרונות בסיסיים אלה, הדבר מחייב קיום של הליך סדור, שבמסגרתו ייבחנו, ככל הניתן, בין השאר, מספר הצעות לאותן התקשרויות, זאת על מנת שתובטח כי חלוקת משאבי הציבור תתבצע באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות וטוהר המידות, תחרות הוגנת ולבסוף הבטחת יעילות כלכלית למרכז הקהילתי.

יישום מלא של הנהלים וההנחיות, יבטיח תהליכי עבודה שיטתיים וביצוע הליכי בקרה לשם וידוא כי תהליכי הרכש והתשלומים נעשים באופן תקין וכנדרש.

**דוח ביקורת  
פינוי אשפה ביתית, פסולת גושית  
וגזם**

## פתח דבר

אחד השירותים החיוניים שעל רשות מקומית לספק לתושביה בתחום שיפוטה, הוא פינוי אשפה ביתית, גזם וגרוטאות.

לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי ישנם השלכות על איכות החיים, הסביבה ועל חזות המושבות.

המועצה המקומית מחויבת לספק לתושבים שירותי תברואה נאותים ונקיטה בפעולות לשם שמירת הסדר והניקיון במרחב הציבורי. שירותים אלה ורמת אספקתם, תלויים במידה רבה במדיניות המועצה ובפעולות הננקטות על ידה למימושה הלכה למעשה.

המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה משתרעת על פני שטח של **24,400 דונם** ונכון למועד עריכת הביקורת מאכלסת **16,404 אלף תושבים**.

בהתאם לנותנים המפורסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לשנת 2021, כמות הפסולת המיוצרת במועצה היא 1.8 ק"ג ליום לנפש.

חוק שמירה וניקיון, התשמ"ד-1984 העניק למועצה המקומית סמכויות לאכיפת השמירה על הניקיון בתחומי השיפוט, ומתוקף סמכותה התקינה המועצה חוקי עזר בנושא פינוי אשפה ושמירה על ניקיון המרחב הציבורי.

המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה פועלת גם מכוח חוקי עזר אשר נחקקו על ידי שתי הרשויות בנפרד לפני האיחוד בשנת 2003 :

- חוק עזר לבנימינה (שמירת הסדר והניקיון), 1981.
- חוק עזר לגבעת עדה (שמירה על הניקיון ואיסור עישון), 1963.
- חוק עזר לגבעת עדה (תברואה וסילוק מפגעים), 1970.

בשנת 2016 משרד מבקר המדינה בדק נושא חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות ובשנת 2021 ערך ביקורת מעקב לבדיקת מידת תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם. בשתי הביקורות, מבקר המדינה בדק התנהלות המועצה בנושא.

בדוח הקודם העלה מבקר המדינה, כי 5 מתוך 25 היו של המועצה המאוחדת קרי 20 חוקי עזר, מהן 9 חוקים זהים, נחקקו על ידי שתי הרשויות בנפרד טרם האיחוד.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הקודם ביחס למועצה המקומית בנימינה גבעת עדה בעניין כלל חוקי העזר, כי "חוקי העזר הזהים הרבים שלה גורמים נטל בירוקרטי מיותר, מאחר שכל שינוי מצריך עדכון של שני החוקים. כמו כן, מאחר שברשות המאוחדת יש חוקי עזר החלים רק על תושבי אחת מהרשויות המקומיות, עשוי להיגרם אי-שוויון במתן שירותים לתושבים ובדרישות מהם".

בביקורת המעקב שנערכה בשנת 2021 כאמור, ציין מבקר המדינה בדוח, בין השאר, כי בשנת 2015 החלה המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה להכין חוק עזר לשמירת הסדר והניקיון, אך עד למועד סיום ביקורת המעקב, בנובמבר 2021, החוק טרם אושר. מבקר המדינה המליץ למועצה כי תפעל לביטול חוקי העזר החלים רק על אחת מהרשויות המאוחדות, ותפעל לקדם התקנת חוקי עזר חדשים על ידי המועצה המאוחדת. המועצה המקומית בתשובתה למבקר המדינה מאפריל 2022, ציינה כי רוב חוקי העזר הנפרדים לבנימינה וגבעת עדה מופיעים בחוק העזר החדש לשמירת הסדר והניקיון ומניעת מפגעים, ועם חקיקתו יבוטלו החוקים הנפרדים לכל ישוב.

**הביקורת מציינת, כי בתאריך 15.8.22 מליאת המועצה המקומית אשרה חוק עזר לבנימינה גבעת עדה (הגנת הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשפ"ב-2022.**

**יושם לב, חוק העזר טרם קיבל אישור פוזיטיבי מאת משרדי הממשלה הרלוונטיים, כמתחייב.**

**אגף שפ"מ** במועצה מופקד על הניקיון המושבות ובין היתר האחריות על הפעלת הקבלנים ובכלל זה: פינוי אשפה וגזם, ניקוי רחובות המושבות, גנים ציבוריים, הדברה ואיכות הסביבה וכנגזרת מכך ביצוע בקרה ופיקוח על העבודה השוטפת של הקבלנים ואישור חשבוניות לתשלום.

לצורך טיפול בפינוי האשפה והגזם במושבות, המועצה התקשרה עם **קבלן חיצוני** באמצעות **מכרז פומבי מס' 19/19**: "שירותי איסוף וסילוק פסולת מתחום שיפוט המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה". בהתאם למסמכי המכרז ולמוסכם, הפסולת מועברת על ידי הקבלן לאתרי מחזור והטמנה הפועלים על פי חוק, מאושרים ומוסדרים וכי עלויות הקליטה והטיפול בתחנה/אתר יישא בהם הקבלן כולל היטל הטמנה.

בהתאם, עלויות פינוי הפסולת במועצה כוללות רכישה של כלי אצירה ותחזוקתם, איסוף הפסולת והעברתה לתחנות/אתרי מעבר ומטמנות, תשלום עבור כניסה לאתרי פינוי אשפה ותשלום עבור היטל הטמנה. מרכיבים אלה מגולמים בתשלום לקבלן הפינוי.

**עבודת הקבלן כוללת את התחומים הבאים:**

פינוי מכלי אשפה: אשפה ביתית שנאספת במכולות היפוך לדחס עד לפינוייה על ידי משאיות הקבלן שבהן קיים מתקן לדחיסת אשפה.

פינוי פסולת גושית וגזם: גזם וגרוטאות של תושבים. אלה נאספים על ידי הקבלן מעל רחבי המושבות באמצעות משאיות מנוף של הקבלן.

לצורך ביצוע עבודות פינוי אשפה ביתית ופסולת גושית גזם, נקבעו ימי פינוי (הניתנים לשינוי) מתחומי המועצה לפי חלוקה לשלושה אזורים :

| שם האזור     | יום פינוי אשפה ביתית | יום פינוי גזם |
|--------------|----------------------|---------------|
| בנימינה מזרח | א', ד'               | ב'            |
| בנימינה מערב | ב', ה'               | ה'            |
| גבעת עדה     | ג', ו'               | ג'            |

### **היבט סיכוני**

אספקת שירותי פינוי אשפה ופסולת גושית לתושבים באמצעות קבלן כרוכה בשני סיכונים עיקריים :

**סיכון כספי** – משמע, אישור והעברת תשלומים לספק בגין מתן שירותים שלא בוצעו בהתאם לחוזה שנכרת בין הצדדים ו/או אישור תשלומים שלא מגיעים לספק כתוצאה מהעדר קיום הליכי בקרה ופיקוח או קנסות שמטיל המשרד להגנת הסביבה.

**סיכון בטיחותי ותפעולי** – משמע, מפגעים בטיחותיים, מפגעים חזותיים, מפגעי ריח התרבות חיידיקים ומזיקים והתפשטות מחלות.

**לנוכח חשיבות הנושא בהיבט איכות החיים והסביבה ולנוכח הסיכונים, העלות השנתית והסכומים הגבוהים המשולמים בגין שירות זה, הביקורת בדקה נושא מערך פינוי אשפה ביתית ופסולת גושית משטחי המושבות.**

## מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את תהליכי העבודה בנושא פינוי אשפה ביתית ופסולת גושית וגזם במועצה. במסגרת בחינה זו הביקורת התמקדה במספר היבטים:

- עבודה בהתאם לנהלי עבודה ככל ובנמצא;
- בדיקת תהליכי פיקוח ובקרה על עבודת הקבלן בפינוי כלי האצירה;
- אמצעי ותהליכי בקרה ופיקוח על רכבי הפינוי;
- התקשרות עם קבלן הפינוי, בדיקה ובקרה על תשלומים ועמידה בהסכם ההתקשרות מול המועצה;
- בדיקה וניתוח תלונות תושבים בנושא פינוי אשפה וגזם.

## עבודת הביקורת כללה בין היתר את הפעולות הבאות:

- ✓ עריכת פגישות ושיחות עם גורמים רלוונטיים במועצה הנוגעים לנושא.
- ✓ סקירת מסמכים ונתונים רלוונטיים והפקת מסמכים על ידי הביקורת ובכלל זה: מסמכי המכרז וההתקשרות עם הקבלן, חשבוניות שהוגשו ואושרו לתשלום ובכלל זה תעודות שקילה והטמנה, כרטיסי הנהלת חשבונות, מסמכים הקשורים לעבודת הקבלן כגון רישיונות רכבי הפינוי וכו', בחינת תלונות ופניות שהתקבלו במוקד ובאגף שפ"מ.
- ✓ שימוש ובחינת אופן השימוש באמצעים טכנולוגיים העומדים לרשות אגף שפ"מ.

## המקור הנורמטיבי

פקודת המועצות המקומיות

צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950

חוק שמירת ניקיון, התשמ"ד-1984

חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשנ"ג-1993

חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961

חוקי עזר לבנימינה וגבעת עדה

מסמכי מכרזים וחוזי התקשרות

### התייחסות לטיוטת הדוח

ביום 18.1.24 נמסרה טיוטת הדוח למנהל אגף שפ"מ לצורך קבלת התייחסות לממצאים וההמלצות.

מאחר ועלו ממצאים גם בנוגע לנושא תשלומים והתקשרות עם קבלן הפינוי, נדרש מנהל האגף במכתב נלווה לטיוטה, להביא את שני הפרקים הרלוונטיים לנושא כאמור, לידיעת אגף גזברות לצורך גיבוש התייחסות משותפת לנושא, וכך נעשה. לאחר אורכות שהתבקשו וניתנו, ביום 17.3.24 נמסרה התייחסות לטיוטה ושולבה בדוח, להלן תיקרא: ("התייחסות").

## נתונים כלליים

להלן טבלה המציגה עיקרי הנתונים שנמסרו לביקורת בדבר כמויות פינוי ואיסוף אשפה ביתית ופסולת גושית (גזם וגרוטאות) **בטונות** בשנים 2021 עד נובמבר (כולל) 2023 :

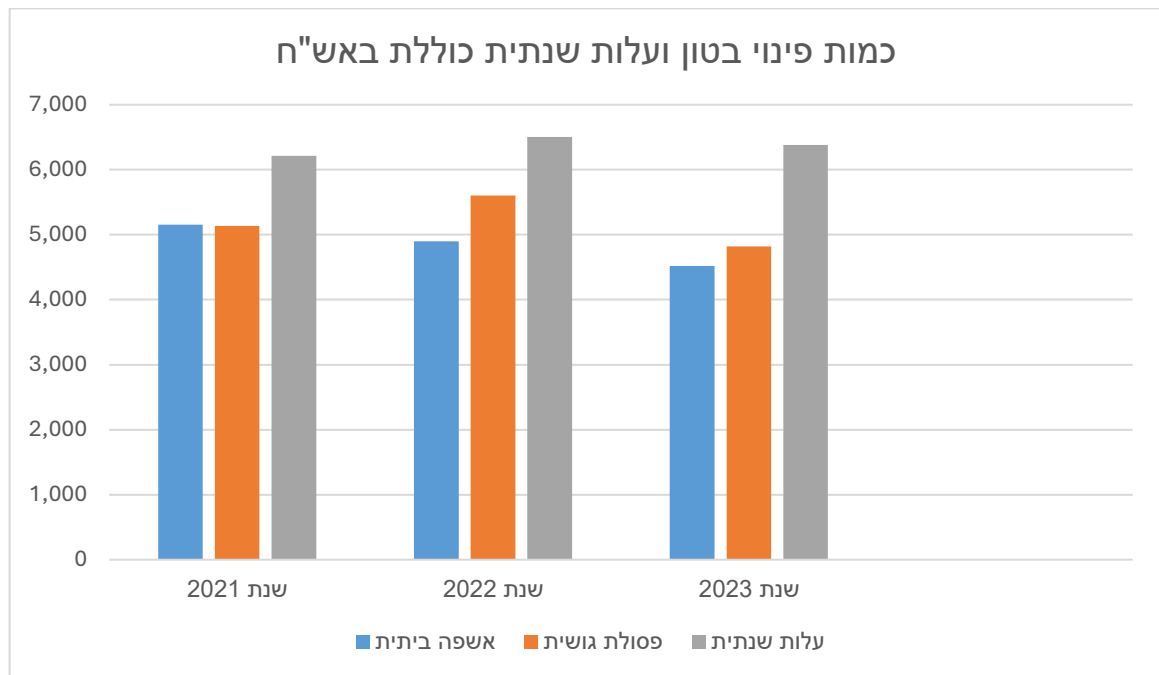
| <u>שנת 2023</u> | <u>שנת 2022</u> | <u>שנת 2021</u> | סוג פסולת   |
|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|
| <u>4,520</u>    | <u>4,899</u>    | <u>5,157</u>    | אשפה ביתית  |
| <u>4,818</u>    | <u>5,605</u>    | <u>5,133</u>    | פסולת גושית |

להלן טבלה המציגה נתונים שנתיים **באלפי ש"ח** בדבר עלויות פינוי אשפה ביתית ופסולת גושית בשנים 2021 עד נובמבר (כולל) 2023 :

| <u>שנת 2023</u> | <u>שנת 2022</u> | <u>שנת 2021</u> |                                                         |
|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------------------------------------|
| <u>6,381</u>    | <u>6,506</u>    | <u>6,213</u>    | עלויות פינוי אשפה ופסולת גושית שנתית באש"ח <sup>1</sup> |

<sup>1</sup> הסך כולל עלויות טיפול והטמנה באתרים

## גרף סיכום כמות פינויים ועלות שנתית בשנים 2021-2023



## **תמצית הממצאים וההמלצות שפורטו בהרחבה בדוח הביקורת**

**התייחסות לממצאים ולהמלצות הובאה בגוף הדוח.**

### **ארגון, נהלים ועבודה על בסיס תכנית עבודה**

תכנית עבודה שנתית הינה מכשיר מרכזי לתכנון וניהול שוטף של הפעילות הכוללת של יחידה בארגון, כדוגמת אגף שירות לתושב במועצה - אגף, החולש והמופקד על ביצוע משימות מרכזיות במתן שירות לתושבי המושבות בתחומי איכות החיים והסביבה.

לא נמצא, כי קיימת תכנית עבודה של אגף שפ"מ לשנים 2022 ו-2023.

נודעת חשיבות לעבודה על בסיס תכנית עבודה במערך כה חשוב והחולש על תקציב שנתי משמעותי, אשר תאפשר להנהלת המועצה ולצוות העובדים לפעול להשגת אותן מטרות ומימוש יעדים שנקבעו בה. תכנית עבודה עבור המועצה מהווה כלי עזר בחשיבה אסטרטגית לצורך הגעה ממצב קיים למצב עתידי רצוי.

### **עבודה על בסיס נהלי עבודה**

עלה, כי באגף שפ"מ לא נקבע נוהל עבודה המסדיר נושא פינוי אשפה ביתית ופסולת גושית. מומלץ להגדיר נוהל עבודה שיסדיר נושא פינוי ואיסוף האשפה ואשר יכלול וייתחם למספר נושאים כמפורט בדוח.

## **התקשרות עם קבלן הפינוי – הסכם פינוי פסולת**

### **הארכת חוזה ההתקשרות**

ביום 22.9.2019 נחתם הסכם התקשרות עם הקבלן הזוכה לתקופה של 36 חודשים, תקופה ראשונה - קרי עד לחודש 9/2022. החוזה הוארך בשנה נוספת. בחוזה ההתקשרות נקבע, כי ככל והמועצה תחליט על מימוש זכות הארכת תוקף, עליה להודיע לקבלן לפחות 30 יום לפני תום תקופת ההתקשרות.

עם סיום תקופת הארכת החוזה המסתיימת ביום 22.9.23, עלה כי ביום 7.11.23 קרי בחלוף כחודשיים ממועד סיום הארכת החוזה, הודיעה המועצה לקבלן על הארכת החוזה בשנתיים נוספות עד ליום 22.9.25.

מומלץ, כי על גורמי המועצה האמונים על נושא ההתקשרויות, למלא אחר תנאי ההסכם קרי לפעול להארכת תוקף ההתקשרות כקבוע בחוזה, לשם מניעת העמדת המועצה ותושביה בסיכון אי קבלת שירותי פינוי פסולת ולו ליום אחד.

### ערבויות בנקאיות

הבדיקה העלתה, כי הקבלן המציא למועצה ערבויות בנקאיות וברשות המועצה נמצאו ערבויות בתוקף, כמתחייב.

### ביטוחים

בתנאי המכרז נקבע, כי מציע אשר ייבחר כזוכה ימציא למועצה אישור מחברת הביטוח על עמידתו בדרישות המועצה, לכיסויי הביטוח הנדרשים במכרז כמפורט בנספחי המכרז "אישור קיום ביטוחים".

הביקורת העלתה, כי לא נמצא בחזקת המועצה אישורי ביטוחים לשנים 2021 – 2023.

הביקורת מעירה, כי העדר קיום אישור ביטוחים בתוקף בחזקת המועצה, אינו מעיד בהכרח כי בתקופות אלה לא קיים ברשות הקבלן ביטוח בתוקף. אולם, הדבר מעיד על העדר קיום הליכי פיקוח ומעקב אחר תפוגת הביטוחים על ידי גורמי המועצה ודרישה מהקבלן על המצאת אישור קיום ביטוחים בתוקף, כנדרש.

מומלץ, כי לאור הסיכונים הטמונים בשירות הניתן על ידי הקבלן למועצה, יש להקפיד הקפדה יתרה על קיום אישור ביטוחי בתוקף ברשות המועצה.

### עדכון תעריפי היטל הטמנה

משרד הגנת הסביבה עדכן את תעריפי היטלי ההטמנה לשנת 2023. עדכון הנעשה בהתאם למדד לפי סוג הפסולת ולפי סוג האתר שאליו מסולקת הפסולת.

עלה, כי לאחר עליית תעריף היטל ההטמנה, קבלן הפינוי עדכן את תעריפי היטל ההטמנה והחל לחייב את המועצה בהתאם.

### התחשבות עם הקבלן – דרישות תשלום

א. לדרישת התשלום המוגשת למועצה, מצורף דוח חודשי ובו ריכוז שקילות שלושת סוגי הפסולת, הנשקלים בטון באתרי מעבר/הטמנה.

דוחות ריכוז נתוני השקילה החודשיים, מוגשים בקבצים סרוקים ולא בקבצי נתונים. בפורמט זה, לא ניתן לבצע בקרה ומעקב אחר ביצוע העבודות. הדבר, הקשה גם על עבודת הביקורת לצרכי ניתוח הנתונים בהתאם. בנוסף, בחלק מדוחות השקילה מצורף דוח שקילות ללא ציון זהות האתר בו התבצעו השקילות, אלא ציון בכותרת הדוח באופן כללי – "דוח שקילות". (סעיף 2 פרק 5).

ב. החל מדרישת תשלום בגין חודש אוקטובר 2021, הקבלן הצמיד את עלויות הפינוי למדד המחירים לצרכן.

לבקשת הביקורת, הנהלת חשבונות במועצה ערכה בדיקה לעניין ההצמדה והעלתה, כי 50% מהתעריף מוצמד למדד, בהתאם למתחייב בתנאי המכרז. (סעיף 3 פרק 5).

ג. בדיקת חשבונות הקבלן העלתה, כי החל מחודש נובמבר 2022 הקבלן הוסיף לדרישת התשלום החודשית, רכיב נוסף של "13 ימי עבודה נוספים מנוף לאיסוף גזם" בעלות חודשית של 29,900 ₪ (2,300 ₪ בגין כל יום עבודה) לא כולל מע"מ, (להלן: "רכיב התשלום הנוסף" ו/או "הרכיב").

ממועד הוספת רכיב זה ועד לחודש נובמבר 2023 (מועד בדיקת הביקורת) שולם לקבלן על ידי המועצה סך של כ-390,000 ₪ (לא כולל מע"מ).

לביקורת ניתנו הסברים לעניין הוספת רכיב התשלום הנוסף ואשר לא עלו בקנה אחד עם ממצאי הביקורת. (סעיף 4 פרק 5).

### **שקילת אפס – מתקן שקילת משאיות פינוי אשפה וגזם**

שקילת אפס, הינה שיטה לפיה משאיות פינוי אשפה נשקלות בתחילת יום עבודה, בעת הגעתן לשטח המועצה זאת במטרה לוודא, כי משאית פינוי האשפה ריקה. השקילה נועדה למנוע אפשרות של כניסת אשפה ו/או פסולת גושית שמקורה מחוץ לשטח המועצה אל האתרים, וזאת על חשבון קופת המועצה המקומית. בחוזה מול הקבלן הזוכה מחודש ספטמבר 2019, נקבע לעניין מתקן השקילה, כי "בכוונת המועצה להקים בתוך שלושה חודשים ממועד תחילת ההתקשרות עם הקבלן מתקן שקילה עצמאי וכל נתוני השקילה יועברו ישירות למנהל מטעם המועצה. יובהר שעם הצבת המשקל בישוב מתחייב הקבלן להישקל בכל יום בתחילתו – כשרכב הפנוי ריק, ובסופו- כשרכב הפינוי מלא, במשקל המועצה".

מספטמבר 2019 ועד היום, טרם הותקן והוצב בשטח המועצה משקל עצמאי לשקילה יומיומית ביישוב, על אף שמדובר במתקן בעל חשיבות גבוהה שתרומתו רבה בחסכון בעלויות, בשליטה וקבלת מידע מהימן אודות כמויות איסוף האשפה והגזם המפונה משטחי השיפוט של המועצה שעלותה השנתית נאמדת בכ- 6 מיליון ₪. הביקורת מעירה, בין היתר, כי התמונה העולה מלמדת על כשל בהתנהלות הבא לידי ביטוי, בין היתר, בהשתהות בטיפול בעניין כה חיוני של הצבת מתקן שקילת אפס.

## **רכבי פינוי אשפה, פסולת גושית וגזם**

בהתאם להסכם הפינוי ולצורך ביצוע העבודות נקבע, כי הקבלן יהיה הבעלים ויחזיק בכל תקופת ההסכם והארכותיו על חשבונו, את כל כלי הרכב הנחוצים לביצוע התחייבויותיו על פי ההסכם.

הביקורת בדקה עמידה בהנחיות ההסכם שנכרת עם הקבלן, ועלה כדלקמן :  
במשך שנים, הקבלן עושה שימוש ברכבי פינוי כאשר לאגף שפ"מ אין מידע לגביהם, ובכך נמנע מהמועצה לוודא כי רכבים אלה עומדים בדרישות ותנאי הסף שנקבעו בהסכם. בנוסף, לא היה ברשות האגף העתק רישיונות כלל הרכבים שבשימוש הקבלן ולא נמצא ברשותו העתק רישיון מוביל בתוקף של הקבלן מאת משרד התחבורה.  
במשך שנים, הקבלן עושה שימוש ברכבים אשר גילם אינו עומד בתנאי ההסכם המחייבים שימוש ברכבים משנת 2017 ואילך.

במעמד הכרזה על הקבלן כזוכה בשלהי 2019, נמצא כי הקבלן צרף בנספחי המכרז רישיונות רכבים ששנת הייצור שלהם 2014, וזאת בניגוד לתנאי המכרז שקבעו כי על הקבלן לעשות שימוש ברכבים משנת ייצור 2017 ואילך.  
בדיקות שערכה הביקורת בשטח העלתה, כי ברכבי הפינוי שנבדקו לא נתלה שלט הנושא לוגו של המועצה, כמתחייב בהסכם.

אגף שפ"מ לא מנהל רשימת רכבים שבשימוש הקבלן ובכך נמנע ממנו לקיים פעולות בקרה ופיקוח אחר עבודת הקבלן והרכבים שבשימוש, ולא נמצא כי המועצה עושה שימוש בהטלת סנקציה של קנס על הקבלן בגין ליקוי זה.

## **שימוש ברכבים שאינם מופיעים ברישיון המוביל ונספח הרכבים שעל שם הקבלן**

הביקורת סקרה מדגם של דוחות ריכוז נתוני השקילה באתרי הטמנה/סילוק, אשר הוגשו על ידי הקבלן בצוותא לדרישות התשלום החודשיות, במהלך השנים 2021-2023.

מבדיקות מדגמיות שערכה הביקורת, נמצאו **שלושה** רכבי פינוי שביצעו פינוי פסולת בתחומי במועצה, כאשר רכבים אלה אינם מופיעים ברישיון המוביל מטעם משרד התחבורה, קרי אינם רשומים על שם הקבלן ואין לאגף שפ"מ העתק מרישיונות הרכבים ו/או כל מידע אודותיהם.

הביקורת מעירה, כי הבדיקה המדגמית מעלה ממצא מדאיג לפיו קיים חשש, לכאורה, כי המועצה מחויבת בגין אשפה שאינה מפונה משטח ו/או קיים חשש, כי האשפה מפונה על ידי קבלן משנה ללא קבלת אישור המועצה כמתחייב, ולגורמי המועצה אין בדל ידיעה אודות כך.

## **פינוי פסולת בהתאם למשקל המקסימלי המורשה – משקל נשיאה מרבי**

הביקורת בחנה עמידה של הקבלן בתנאי רישיונות רכבי הפינוי שבשימוש, בכך שמשקל הפינוי תואם לרישיון הרכבים המפנים את הפסולת, קרי האם משקל הפסולת המפונה באמצעות רכב הפינוי תואם למשקל המורשה/המרבי כמתחייב ברישיון הרכב.

מניתוח הנתונים שאספה וערכה הביקורת, עולה בבירור כי רכבי הפינוי נושאים לעיתים קרובות ואף באופן שבשגרה, משא הגבוהה ובאופן משמעותי מהמשא המרבי שהותר לרכב הפינוי.

הביקורת מעירה, בין היתר, כי משאיות הפינוי בשימוש הקבלן מפנות פסולת ונוסעות ברחבי המושבות, עם משקל חורג מהמותר בחוק ובאחוזי חריגה גבוהים משמעותית, דבר הטומן בחובו סיכון לתושבי המושבות ומבקריהן. נסיעה עם משקל חורג, הינה עבירה על החוק ועשויה לסכן את כיסויי הביטוח של הקבלן והמועצה. נגלה, כי גורמי המועצה אינם בודקים את דוחות השקילה של הקבלן ובהתאם העמדתו על הפרת החוזה והסיכונים הטמונים בכך.

## **מערכת איתוראן - מערכת איתור ומעקב אחר משאיות פינוי הפסולת**

עסקינן במערכת המאפשרת ניהול מעקב אחר רכבים מוגדרים בזמן אמת. מערכת זו, מאפשרת קבלת נתונים בנוגע למיקום רכבים ואף שחזור תנועות רכבים ובכלל זה, התנעה וכיבוי רכב, עצירה ומיקום הרכב בכל שעה וזמן נתון.

המערכת נותנת בידי המועצה, כלי חיוני ורב שימושי לניהול הליכי בקרה ומעקב אחר משאיות פינוי הפסולת הפועלות בתחומה ועבורה.

על אף שחוזה ההתקשרות מול הקבלן מאפשר למועצה גישה למערכת חיונית זו לפיקוח אחר משאיות הפינוי, לא עלה כי נעשה בה שימוש כנדרש.

## **פניות למוקד בנושא פינוי פסולת**

הביקורת בחנה נושא פניות תושבי המושבות למוקד העירוני בכל הנוגע לפינוי פסולת משטחי המועצה.

הביקורת הפיקה דוחות באמצעות מערכת ניהול מוקד 106, לצרכי ניתוח ולימוד הנתונים העולים מפניות התושבים ביחס לשנים 2021-2023.

לאור הממצאים שעלו, הביקורת ממליצה כי יש לפעול לאיתור וטיפול בבעיות מערכתיות, ככל וישנן, לרבות באמצעות ניתוח נתונים, לשם צמצום פניות למוקד ופניות חוזרות. הממצאים מלמדים על החשיבות הנעוצה בקיום הליך עבודה סדור מול הקבלן לטיפול בפניות ועמידה

בזמני התקן שקבעה המועצה, דבר שיתרום במתן שירות יעיל יותר לתושבים ולשיפור איכות השירות.

### **כלי אצירה**

במפרט הטכני לביצוע השירותים והמהווה חלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות מול הקבלן, נקבע בעניין שטיפת כלי האצירה כדלקמן :

**"הקבלן אחראי לשטיפת כל מכלי האצירה אחת ל – 12 חודשים... כל פעולת השטיפה, רכישת דטרגנטים והציוד הנחוץ לפעולת השטיפה יעשו על ידי הקבלן ועל חשבונו".**

הביקורת העלתה, כי הוראות ההסכם בנוגע לכלי האצירה כמפורט לעיל, אינן מיושמות ובשיחות שערכה הביקורת, לא עלה כי כלי האצירה נשטפים על יד הקבלן בהתאם וכמתחייב מההסכם.

שטיפת כלי האצירה עוגן בהסכם ההתקשרות והדבר מחייב את הקבלן בביצוע פעם בשנה. הביקורת תמחה להתנהלות שלא מבטיחה קיום ההסכם כלשונו בעניין זה, ועל אחת כמה וכמה שעסקינן בפרמטר חשוב לתרומה לאיכות השירות המוענק לתושבים, לרבות מניעת מטרד ומפגע תברואתי.

### **ניהול עבודת הפינוי היומית**

בהסכם ההתקשרות מול הקבלן נקבעו הסדרי עבודה לביצוע פינוי הפסולת משטחי המועצה ובין היתר נקבע הסדר דיווחים למועצה והגשת יומני עבודה. בהסכם נקבע, בין השאר, כדלקמן :

**"מדי יום יינתנו דיווחים סדירים למנהל מטעם המועצה, בדבר אופן ביצוע העבודות באותו יום וכן בנוגע לתקלות ו/או בעיות שעלו במהלך ביצוע העבודות".**

**"עם סיומו של הפינוי באותו יום ימסור הקבלן למנהל, דו"ח על ביצוע הפינוי באותו יום...".** בדיקת הביקורת להתנהלות אגף שפ"מ בנושא העלתה, כי לא נערכים יומני עבודה וממילא לא נמסרים ואין תיעוד לכך במסמכי המועצה. כך, העבודה מול הקבלן אינה מבוצעת על בסיס יומן עבודה.

התנהלות ללא יומני עבודה שבו הקבלן ייתן למועצה דיווחים שיכללו את הפרטים האמורים, מעידה על העדר קיום שיטת עבודה סדורה של המועצה מול הקבלן.

## סיכום והמלצות

פינוי פסולת ביתית הוא אחד השירותים היומיומיים והחיוניים ביותר שרשות מקומית מחויבת לספק לתושביה.

לאופן ניהול מערך זה, השפעה המשליכה באופן ישיר על טיב ואיכות השירות הניתן לתושבי המושבות.

מומלץ לגורמי המועצה לנקוט בצעדים הדרושים לייעול ושיפור תהליכים בתחום זה כפי הצביעה עליהם הביקורת, דבר שיתרום לאיכות השירות שניתן ויביא לחיסכון לקופת המועצה.



- ✓ סעיפי תקציב ליישום התכנית
- ✓ פירוט השלבים והתהליכים הנדרשים להשגת היעדים
- ✓ מידע ופירוט סוגי כלי האצירה הפזורים במשבות
- ✓ פירוט ימי הפינוי של אשפה ביתית ופסולת גושית באמצעות מנוף
- ✓ משימות נבחרות כגון רכישה ו/או חידוש כלי אצירה ו/או החלפתם
- ✓ קביעת תכנית דגל לדוגמה : רכישה והצבת מאזני גשר
- ✓ הוראות בדבר עבודה מול הקבלנים ובכלל זה הוראות בדבר פיקוח ובקרה על הקבלנים
- ✓ קביעת נהלי עבודה ככל ולא קיימים ו/או טעונים עדכון ושיפור
- ✓ היערכות מיוחדת לקראת אירועים כדוגמת חגים וטקסים
- ✓ התייחסות לנושא לטיפול בפניות תושבים – פניות למוקד ולאגף.
- ✓ בחינת הצורך בהכנת תכנית התייעלות במערך פינוי אשפה ופסולת גושית מחוללת שינוי, ואשר תציג קיום פוטנציאל החיסכון כתולדה מנקיטה בצעדי התייעלות בתחומים שונים במערך זה, בשים לב **לאשכול "רשויות מישור החוף"** אשר המועצה חברה בו והנמצא בהליכי הקמה.

בהקשר זה הביקורת מציינת, כי אחד מהנתונים הבסיסיים שאמורים להופיע בתוכנית העבודה, הוא מספר כלי האצירה לפינוי אשפה ביתית הקיימים והפזורים בשטחי המושבות. הביקורת ביקשה לקבלת נתון זה. נמסר, כי אין ברשות האגף שפ"מ נתונים אלה.

#### **המלצת הביקורת**

**נודעת חשיבות לעבודה על בסיס תכנית עבודה במערך כה חשוב והחולש על תקציב שנתי משמעותי, אשר תאפשר להנהלת המועצה ולצוות העובדים לפעול להשגת אותן מטרות ומימוש יעדים שנקבעו בה. תכנית עבודה עבור המועצה מהווה כלי עזר בחשיבה אסטרטגית לצורך הגעה ממצב קיים למצב עתידי רצוי.**

#### **התייחסות**

"תוכנית העבודה של הקבלן פורסמה במכרז ויש מעקב יומיומי על תפקודה. ימי הפינוי של האשפה והפסולת הגושית, מפורסמים באתר המועצה ובמוקד".

### תגובת הביקורת להתייחסות

דברי הביקורת וההמלצה שניתנה לפרק זה, לא התייחסו רק לנושא עבודת הקבלן, מעקב אחר עבודתו וימי הפינוי המפורסמים בלבד, אלא ניתנה התייחסות להיבטים נוספים, כאמור. יצוין, כי עבודת המעקב אחר עבודת קבלן זכתה, לאור חשיבותה, להתייחסות בפרקים נוספים בדוח.

### 3. עבודה על בסיס נהלי עבודה

מטרת נוהל עבודה הינה יצירת נורמת עבודה אחידה המאפשרת הדרכה, פיקוח ובקרה לרבות הגדרת אחריות וסמכות ויצירת שפת עבודה משותפת לכלל הנוגעים בתחום.

עלה, כי באגף שפ"מ לא נקבע נוהל עבודה המסדיר נושא פינוי אשפה ביתית ופסולת גושית, בהתאם לתהליכי עבודה שונים הקבועים בו, והנוגעים לתחום הפינוי והאיסוף של האשפה.

### המלצת הביקורת

מומלץ להגדיר נוהל עבודה שיסדיר נושא פינוי ואיסוף האשפה ואשר יכלול וייתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:

- ✓ דרכי עבודה ופיקוח על עבודת קבלן הפינוי – ניהול יומנים, הליך בדיקת פינויים, אופן הפיקוח היומיומי על עמידה בתכנית העבודה בעבודת הקבלן, אופן בדיקת דיווחי שקילה ודרישות תשלום, קיום הליכי פיקוח בקרה ומעקב באמצעות אמצעים פיזיים וטכנולוגיים אחר עבודת הקבלן.
- ✓ הסדרת תדירות האיסוף והפינוי.
- ✓ קביעת לוחות זמנים לשטיפת כלי האצירה והעבודה כקבוע בהוראות המכרז.
- ✓ כללי בטיחות הנדרשים בעבודת איסוף אשפה וגזם.
- ✓ אופן אישור רכבי פינוי ואיסוף שבשימוש הקבלן.
- ✓ אופן הטיפול בפניות תושבים למוקד בתחום.

### התייחסות

"האגף מקבל חלקית את המלצת הביקורת, האגף שוקד בימים אלו על נהלים מעודכנים מול הקבלן".

#### **4. התקשרות עם קבלן הפינוי- הסכם פינוי פסולת**

באוגוסט 2019 נערך על ידי המועצה מכרז פומבי מס' 19/19 לקבלת הצעות בעניין "שירותי איסוף וסילוק פסולת מתחום שיפוט המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה" (להלן: "המכרז"). העבודות נשוא המכרז הינם ביצוע עבודות פינוי פסולת ביתית ופסולת גושית (גזם וגרוטאות) מתחומי המועצה המקומית.

במכרז נקבע, כי מחירי ההצעה שיוגשו על ידי המציעים יכללו את כל ההוצאות שתהיינה לזוכה במכרז בקיום התחייבויותיו שבמכרז ובהסכם, לרבות הוצאות האיסוף וההובלה של הפסולת לאתר לסילוק פסולת, טיפול, אגרות ודמי כניסה לאתר וכולל היטל הטמנה. כך, מחיר ההצעה שתזכה תכלול את הפינוי, איסוף והובלה, את הטיפול במתקן הקצה וכן אגרות והיטל הטמנה.

לצורך בחירת הקבלן הזוכה נקבעו ונשקלו הפרמטרים הבאים:

- 70% מהניקוד על סעיף המחיר (שיעור ההנחה)
- 30% מהניקוד על סמך ראיון והתרשמות וועדה מקצועית שמורכבת ממנכ"לית המועצה, גזבר המועצה ומנהל אגף שפ"מ, מאיכות הקבלן ויכולותיו לתת שירות למועצה בהתאם לדרישותיה.

ביום 22.9.2019 נחתם הסכם התקשרות עם הקבלן הזוכה. (להלן: "הקבלן" ו/או "קבלן זוכה"), לתקופה של 36 חודשים, תקופה ראשונה - קרי עד לחודש 9/2022.

#### **הארכת חוזה ההתקשרות**

כאמור, ביום 22.9.2019 נחתם חוזה עם הקבלן הזוכה במכרז מספר 19/19. הקבלן הזוכה, הינו אותו קבלן שזכה במכרז הקודם מספר 9/2013 ועמו נחתם חוזה ביום 11.2.2014. במכרז הנוכחי, תקופת ההתקשרות נקבעה, תחילה, לשלוש שנים עם אופציית הארכה לעוד שלוש תקופות בכל פעם עד 12 חודשים נוספים, ובסה"כ תקופת ההתקשרות שנקבע במכרז הינה עד תום 6 שנים.

לעניין הארכת תקופת ההתקשרות מעבר לתקופה הראשונה, נקבע בחוזה הנוכחי:

**"7.2. בתום התקופה הראשונה להסכם תהא המועצה אך לא חייבת, על פי שיקול דעתה הבלעדי, להודיע לקבלן על הארכת תוקף ההסכם ב-3 תקופות נוספות, בנות עד שנה אחת מהן. במידה והמועצה תחליט לממש את הזכות הנתונה לה על פי סעיף זה, תודיע היא לקבלן לפחות 30 יום לפני תום תקופת ההתקשרות".**

ביום 22.9.22 הסתיימה תקופת ההתקשרות הראשונה על הקבלן במכרז מספר 19/19. ביום 8.8.22 נערכה פגישה בין גורמי המועצה והקבלן. לאחר הפגישה הוציא הגזבר ביום 4.9.22 מכתב הממוען לקבלן ובו צוינו הדברים הבאים:

**2. בפגישה ניתנה הודעה כי חוזה ההתקשרות בין הצדדים יוארך לשנה נוספת.**

**3. כמנ כן הוסבר בפגישה כי הנך רשאי לקבל תוספת תשלום בגין גידול**

**בעלויות היטל ההטמנה".**

עם סיום תקופת הארכת החוזה המסתיימת ביום 22.9.23, עלה כי ביום 7.11.23 קרי בחלוף כחודשיים ממועד סיום הארכת החוזה, הודיעה המועצה לקבלן על הארכת החוזה בשנתיים נוספות עד ליום 22.9.25.

במצב הדברים שתואר לעיל, עולה כי המועצה לא הודיעה על החלטתה לממש את הזכות הנתונה לה להארכת החוזה לפחות 30 יום לפני תום תקופת ההתקשרות, דבר שהעמיד בפני הקבלן את האופציה להשתחרר מההסכם ולהותיר את המועצה ללא שירותי פינני אשפה ופסולת גושית.

#### **המלצת הביקורת**

**גורמי המועצה האמונים על הנושא נדרשים למלא אחר תנאי ההסכם, ובכך להימנע מהעמדת המועצה ותושביה בסיכון אי קבלת שירותי פינני אשפה וגזם ולו ליום אחד.**

#### **התייחסות**

מתקבלת המלצת הביקורת. יעודכנו תוכניות עבודה למעקב והארכות חוזים שתגרום ליחידות המועצה השונות לטפל בכל ההיבטים של החוזים.

#### **ערבויות בנקאיות**

הביקורת בדקה ערבויות בנקאיות אשר הונפקו כנדרש בתנאי המכרז ובעיקר ערבות ביצוע. בהסכם ההתקשרות נקבע:

**18.1. במעמד חתימת הסכם זה יפקיד הקבלן בידי המועצה ערבות בנקאית**

**אוטונומית לקיום ההסכם בסכומים הבאים: ערבות עבור קבלן שזכה בכל**

**סעיפי השירות תהיה – 250,000 ₪ כולל מע"מ".**

**18.2. ...הערבות תהיה להבטחת ביצוע התחייבויותיו על פי הסכם זה, לרבות**

**התחייבותו להפסיק לבצע את העבודות ולפנות את האזור עם פקיעת ההסכם**

**(ערבות ביצוע). הפקדת ערבות הביצוע מהווה תנאי לביצוע תשלום כלשהו על**

**ידי המועצה...".**

הקבלן, זכה במתן שירותי פינוי ואיסוף שני סעיפי השירות, קרי בכל סעיפי השירות שנדרשו במכרז: **1. אשפה ביתית – 2. פסולת גזם וגושית.**

נמצא, כי עם חתימת ההסכם בספטמבר 2019 ועד היום הונפקו ערבויות בנקאיות כדלקמן:

1. בתאריך 2.10.2019 הונפקה ערבות בנקאית שתוקפה עד 30.11.2020 על סך של 250,000 ₪.

2. בתאריך 9.11.2020 הונפקה ערבות בנקאית שתוקפה עד 30.11.2021 על סך של 250,000 ₪.

3. בתאריך 24.11.2021 ניתן אישור מהבנק המאריך את תוקף הערבות הבנקאית (שניתנה ביום 9.11.20) עד ליום 30.11.22 על כל תנאיה.

4. בתאריך 29.11.22 ניתן אישור מהבנק המאריך תוקף הערבות הבנקאית (שניתנה ביום 9.11.20) עד ליום 30.11.23.

**עולה, כי הקבלן המציא למועצה ערבויות בנקאיות, וברשות המועצה נמצאו ערבויות בתוקף כמתחייב.**

### **ביטוחים**

בתנאי המכרז נקבע, כי מציע אשר ייבחר כזוכה ימציא למועצה אישור מחברת הביטוח על עמידתו בדרישות המועצה, לכיסויי הביטוח הנדרשים במכרז כמפורט בנספחי המכרז "אישור קיום ביטוחים".

בנספח ביטוח להסכם נקבע: "מבלי לגרוע מאחריות הקבלן על פי הסכם זה או על פי דין, על הקבלן לערוך ולקיים, על חשבון הקבלן, למשך כל תקופת ההסכם, את הביטוחים המפורטים באישור עריכת הביטוח המצורף להסכם זה... והמהווה חלק בלתי נפרד ממנו...".

עוד נקבע כי, "נספח הביטוח הינו מעיקרי ההסכם והפרתו מהווה הפרה של ההסכם...". הבדיקה העלתה, כי עם זכיית הקבלן במכרז המציא למועצה אישור ביטוחים כנדרש עבור צד ג' וחבות מעבידים, שתוקפו מיום 19-6.8.20 עד ליום 31.7.2020.

מלבד אישור ביטוחים זה, לא נמצא בחזקת המועצה אישורי ביטוחים לשנים 2021-2022 ושנת 2023.

**הביקורת מעירה, כי העדר קיום אישור ביטוחים בתוקף בחזקת המועצה, אינו מעיד בהכרח כי בתקופות אלה לא קיים ברשות הקבלן ביטוח בתוקף. אולם, הדבר מעיד על העדר קיום הליכי פיקוח ומעקב אחר תפוגת הביטוחים על ידי גורמי המועצה ודרישה מהקבלן על המצאת אישור קיום ביטוחים בתוקף, כנדרש. פעולות פינוי האשפה כרוכות בסיכונים רבים וגורמי הרשות חייבים לוודא קיום ביטוחים.**

### המלצת הביקורת

**לאור הסיכונים הטמונים בשירות הניתן על ידי הקבלן למועצה, יש להקפיד הקפדה יתרה על קיום אישור ביטוחי בתוקף ברשות המועצה.**

### התייחסות

לאחר בירור מול הקבלן, לקבלן יש ביטוח בתוקף בכל שנה קלנדרית של החוזה. העתק רלוונטי ישלח למועצה בימים הקרובים.

### עדכון תעריפי היטל ההטמנה

משרד הגנת הסביבה עדכן את תעריפי היטלי ההטמנה לשנת 2023. עדכון הנעשה בהתאם למדד לפי סוג הפסולת ולפי סוג האתר שאליו מסולקת הפסולת. לפי התעריפים המעודכנים לשנת 2023, פסולת מעורבת או פסולת יבשה שתסולק למטמנה של פסולת מעורבת תחייב בתשלום היטל ההטמנה בסך של 117.22 ₪ לטון פסולת (לעומת תעריף שנת 2021 שעמד על 111.34 ₪). היטל ההטמנה לטון פסולת יבשה שתסולק למטמנה של פסולת יבשה יעמוד על סך של 78.15 ₪ (לעומת תעריף שנת 2021 שעמד על 74.23 ₪). בהתאם לאמור, מדובר בעליה של כ-8% ביחס לתעריפים של שנת 2021. לאחר עליית תעריף היטל ההטמנה, קבלן הפינוי עדכן את תעריפי הפינוי והחל לחייב את המועצה בהתאם.

## 5. התחשבות עם הקבלן- דרישות התשלום

### רקע

הסכם פינוי פסולת שנחתם עם הקבלן ביום 22.9.2019 מגדיר את אופן ההתחשבות והתשלום בין המועצה והקבלן. בהסכם נקבע, בין היתר, כדלקמן: השירותים הניתנים על ידי הקבלן כוללים טיפול וסילוק הפסולת לתחנת מעבר/אתר הטמנה/תחנה ממיינת מאושר ומוסדר.

לפני שפיכת הפסולת באתר פינוי פסולת, ישקול הקבלן את משאית הפינוי בכניסה לאתר הטמנה/סילוק ויקבל תעודה על משקל הפסולת שנאסף מתחום שיפוט המועצה. הקבלן יעביר למנהל מטעם המועצה תעודות שקילה לגבי כל משאית. הקבלן יישא בכל באתר הסילוק, לרבות דמי כניסה ודמי טיפול, כולל היטל הטמנה כמשמעותו בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, בגין קליטת הפסולת שתיאסף ותפונה מתחומה לאתר/תחנת מעבר/מתקן הקצה. הקבלן ישלם את היטל ההטמנה וימסור למועצה דיווחים מסודרים בעניין.

## **בסעיף 10 להסכם הפינוי עם הקבלן - בפרק "התמורה" נקבעו, בין היתר, הכללים הבאים :**

- ✓ "להסכם נקבע כי התמורה תשלום כנגד חשבון מאושר ע"י האחראי מטעם המועצה וחתום על ידי הקבלן. לחשבון יצורפו דוחות שקילה ממרכז השקילה של המועצה וכן אישורי קליטה מתחנות המעבר שאליהן הועברה הפסולת על סוגיה השונים כמפורט במכרז זה".
- ✓ לא ישולם חשבון שכמויות הפסולת אשר חויבו בו (לפי טון) שונות מדוחות השקילה של המועצה אשר אושרו ע"י האחראי מטעם המועצה".
- ✓ בגין השירותים שיבוצעו על ידי הקבלן תשלם המועצה כלהלן :
  - א. בגין רכיבי פינוי פסולת ביתית/מעורבת (פינוי ושינוע של פסולת ביתית מעורבת מתחום המועצה למתקן קצה כולל קליטה באתר) תשלם המועצה לקבלן תמורה כוללת בסך של 693 ₪ כולל מע"מ על כל טון שנאסף ונשקל במתקן שקילה בתחום המועצה.
  - ב. בגין שירותי פינוי פסולת גושית וגזם תשלם המועצה לקבלן תמורה כוללת בסך של 522 ₪ כולל מע"מ על כל טון שנאסף ונשקל במתקן השקילה בתחום המועצה.
  - ג. בגין פינוי מכולות פסולת בניין תשלם המועצה לקבלן סך של 826.50 ₪ כולל מע"מ על כל מכולת פסולת בניין שפונתה ממקום עליו תורה המועצה ואשר נשקלה במתקן השקילה של המועצה.
- ✓ התמורה בגין טיפול בתחנת מעבר/מתקן/ קצה כוללת היטל הטמנה ביחס לשנת 2019 והקבלן לא יקבל כל תוספת תשלום למחיר הצעה במכרז בגין עדכון תעריף ההיטל בהתייחס לשנת 2019. החל משנת 2020 בכפוף לעדכון היטל הטמנה, יעודכן התשלום לקבלן בהתאמה לעדכון תעריף היטל הטמנה.
- ✓ במסגרת ההליך המכרזי לבחירת זוכה, הועלו שאלות הבהרה על ידי מציעים פוטנציאליים, בין היתר, בנושא הצמדה של התעריף למדד המחירים לצרכן. בתשובת המועצה לשאלת ההבהרה נקבע: "50% מהתעריף הזוכה יוצמד למדד בתחילת כל שנת התקשרות חדשה". יודגש, כי תשובה לשאלת הבהרה הינה חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז המחייבים.
- ✓ במסמכי המכרז וההסכם שנחתם עם הקבלן הזוכה נקבע, כי עד ה-10 לכל חודש, ימסור הקבלן למועצה כלל הדיווחים המפורטים בסעיף 8 למכרז (לעניין הדיווחים בסעיף 8, הביקורת תתייחס

לנושא בהמשך במסגרת פרק פיקוח ובקרה על עבודת הקבלן) ובכלל זה דוח ריכוז חודשי שיפרט בטון פסולת לסוגיה שנאספה לאתר סילוק הפסולת, בצירוף חשבון לתשלום בהתייחס לשירותים שבוצעו במהלך החודש לקדם למועד הגשת החשבון. עוד נקבע, כי התשלום לקבלן ייעשה בתנאי שוטף +30 ימים, ממועד בדיקת החשבון ואישורו על ידי גזבר המועצה.

בפרק 4 להסכם הפינני - "השירותים נשוא ההסכם" נקבע, בין היתר, כלהלן :

✓ "4.3.2. המועצה תהיה רשאית להקטין ו/או להגדיל את היקף השירותים, ע"פ צרכיה, לרבות הוספת/גרירת מכלי אצירה מכל סוג והוספת שירותים נוספים - ללא שינוי במחיר ליחידה.

✓ 4.3.3 מובהר בזאת כי : שירותי פינני הפסולת הנכללים בהסכם זה – יבוצעו וישולמו ע"פ משקל הפסולת המפונה למעט פסולת בניין המחושבת פר מכולה" (ההדגשה אינה במקור).

**הביקורת בחנה התחשבות המועצה מול הקבלן ודרישות תשלום שהוגשו על ידו ושולמו (באופן מדגמי), בתקופה שבין השנים 2022-2023, ועלה כדלקמן :**

1. דרישות התשלום מוגשות בגין שלושת סוגי שירות האיסוף והפינני ומשלומות בהתאם לתעריף הפינני שזכה במכרז.

2. לדרישת התשלום המוגשת למועצה, מצורף דוח חודשי ובו ריכוז שקילות שלושת סוגי הפסולת, שנשקלה בטון באתרי מעבר/הטמנה. דוחות חודשיים אלה, נמסרים לקבלן על ידי שלושת אתרי סילוק/הטמנה וכוללים לרוב את הפרטים הבאים : יום שקילת המשאית, שעה, מספר הרכב (משאית הפינני), מס' תעודת שקילה, שם נהג, שם לקוח (הקבלן), ברוטו משקל המשאית, נטו (משקל הפסולת).

**הביקורת מעירה, כי דוחות ריכוז נתוני השקילה החודשיים, מוגשים בקבצים סרוקים ולא בקבצי נתונים. בפורמט זה, לא ניתן לבצע בקרה ומעקב אחר ביצוע העבודות. הדבר גם, הקשה על עבודת הביקורת לצרכי ניתוח הנתונים בהתאם. עוד מעירה הביקורת, כי בחלק מדוחות השקילה מצורף דוח שקילות ללא ציון זהות האתר בו התבצעו השקילות, אלא ציון בכותרת הדוח באופן כללי – "דוח שקילות".**

3. החל מדרישת תשלום בגין חודש אוקטובר 2021 החל הקבלן להצמיד את עלויות הפינני למדד המחירים לצרכן.

נמצא, כי מחודש אוקטובר 2021 עד חודש יולי 2022 העלויות הוצמדו למדד בשיעור 1.25%, מאוגוסט 2022 העלויות הוצמדו למדד בשיעור 3.85% ומחודש אוגוסט 2023 העלויות הוצמדו בשיעור 5.85%.

**לבקשת הביקורת נערכה בדיקה על ידי הנהלת חשבונות במועצה, באמצעות מערכת ייעודית לבדיקה כי ההצמדה למדד נעשתה בהתאם למתחייב.**

**לביקורת נמסר, כי נערכה בדיקה שהעלתה כי 50% מהתעריף מוצמד למדד וזאת בהתאם למתחייב בתנאי המכרז.**

4. בדיקת חשבונות הקבלן העלתה, כי החל מחודש נובמבר 2022 הקבלן הוסיף לדרישת התשלום החודשית, רכיב נוסף של "13 ימי עבודה נוספים מנוף לאיסוף גזם" בעלות חודשית של 29,900 ₪ ( 2,300 ₪ בגין כל יום עבודה) לא כולל מע"מ, (להלן: "רכיב התשלום הנוסף ו/או "הרכיב").  
ממועד הוספת רכיב זה ועד לחודש נובמבר 2023 (מועד בדיקת הביקורת) שולם לקבלן על ידי המועצה סך של כ-390,000 ₪ (לא כולל מע"מ).

**הביקורת ביקשה לדעת פשר התוספת של הרכיב ומהי המסגרת הנורמטיבית שבבסיסה משולמת תוספת זו.**

תחילה, לביקורת נמסר כי תוספת זו הינה תולדה של עלייה בהיטלי הטמנה ובהמשך הוסבר כי הדבר נובע מגידול בכמויות הגזם והפסולת הגושית וכי חוזה ההתקשרות מאפשר זאת.

בהמשך, הביקורת מצאה (לא נמסר לביקורת) כי ביום 7.11.22, שלח הקבלן למנהל אגף שפ"מ מכתב שתוכנו כדלקמן:  
"אנו מבקשים לפטור אותנו מהמשך העבודות לאיסוף גזם".

#### **התייחסות הביקורת לרכיב התשלום הנוסף:**

- ממסמכי המכרז וחוזה ההתקשרות עולה מפורשות, כי התשלום עבור הפנויים בשני סוגי הפסולת קרי פינוי ואיסוף גיזום, יהא לפי **כמות הפינויים בטון ולא על בסיס ימי עבודה.**
- ההסבר שניתן לפיו רכיב התשלום הנוסף הינו תולדה של עליית מחיר היטל ההטמנה, אינו מתיישב אל מול העובדה, כי בעקבות עדכון תעריפי ההיטל ע"י המשרד להגנת הסביבה, הקבלן עדכן את תעריף ההיטל והחל לדרוש תשלום בגין כך בדרישות התשלום, זאת בנוסף לתשלום ששולם לו עבור רכיב התשלום הנוסף.
- לא ברור כיצד נקבע התעריף היומי בגין רכיב התשלום הנוסף בסך 2,300 ₪ ולא נמצא מהו הבסיס המשפטי ו/או המסגרת הנורמטיבית מכוחם אפשר למועצה לשלם עבור רכיב זה.

- הביקורת ערכה ניתוח נתוני איסוף פסולת הגזם והגושית כעולה מדוחות ריכוז נתוני איסוף הפסולת שמסר הקבלן עת הגיש דרישות התשלום, משנת 2020 ועד למועד בדיקת הביקורת- **אוקטובר 2023**, ולאור הנתונים שעלו לא ברורה הטענה שנמסרה לביקורת, כי חל גידול בכמויות האיסוף כפי שמובא להלן:

#### טבלה א'

| שנה  | כמות הפסולת שנאספה בטון בשנה |
|------|------------------------------|
| 2020 | 5,560                        |
| 2021 | 5,130                        |
| 2022 | 5,599                        |

#### טבלה ב'

| שנה  | כמות הפסולת שנאספה בטון עד חודש נובמבר (כולל) בכל שנה |
|------|-------------------------------------------------------|
| 2020 | 5,068                                                 |
| 2021 | 4,771                                                 |
| 2022 | 5,054                                                 |
| 2023 | 4,818                                                 |

בשתי הטבלאות לעיל הובאו נתוני איסוף הפסולת – טבלה א' מתייחסת לכמות הפסולת שנאספה בשנה ובטבלה ב' כמות הפסולת שנאספה עד חודש נובמבר בכל שנה<sup>2</sup>.

- בחוזה ההתקשרות עם הקבלן לא הוגבלה כמות הפינויים בטונות שמבצע הקבלן ועל בסיס זה הרשות אמורה לשלם לו, דבר המעמיד בסימן תמיהה לרציונל העומד בבסיס הוספת רכיב התשלום הנוסף על בסיס יומי ובתעריף שנקבע.
- באשר למכתב הקבלן בו הוא מבקש לפטור אותו מהמשך עבודות לאיסוף גזם, תוהה הביקורת, האם מכתב זה הוא שעמד בבסיס ההחלטה לתשלום הרכיב הנוסף.

<sup>2</sup> המועד האחרון לשליפה/בדיקת הנתונים ע"י הביקורת לשנת 2023

## **הביקורת מציינת כדלקמן:**

א. התשלום בגין ימי העבודה הנוספים (רכיב התשלום הנוסף) הינו בניגוד להוראת ההסכם הקובעת, כי תשלום בגין הוספת שירותים תשולם רק על פי משקל הפסולת המפונה בטון ולא על בסיס ביצוע ימי עבודה.

ב. ההסברים שניתנו לביקורת אודות הוספת הרכיב, אינם מניחים את הדעת ולו לאור העובדה כי בעקבות עדכון תעריף היטל ההטמנה, הקבלן הוסיף רכיב זה בדרישות התשלום ושולם ע"י המועצה, וכך גם לא ברורה הטענה כי חל גידול בכמויות האיסוף, זאת לאור ניתוח הנתונים שערכה הביקורת, כאמור בשתי הטבלאות לעיל, המלמד כי כמות פינוי הפסולת כמעט זהה.

ג. לביקורת לא ברור מה הוא הבסיס הנורמטיבי והמשפטי מכוחו הוחלט לשלם רכיב הפינוי על בסיס יומי ולא לפי משקל.

5. המועצה משלמת את חשבונות הקבלן באמצעות הוראת מסב (סליקה בנקאית). בדיקת כרטיס תשלומים לקבלן העלתה, כי החשבונות לא משולמים לפי תנאי תשלום של שוטף +30 יום.

הביקורת מעירה, כי עת מגיש הקבלן דרישת תשלום היא מוגשת לאגף שפ"מ אשר לא מטביע חותמת נתקבל. ככל ונמצאה חותמת נתקבל היא מוטבעת על ידי הנהלת חשבונות ואינה משקפת את המועד בו הוגשה בפועל על ידי הקבלן במשרדי המועצה.

עוד מעירה הביקורת, כי החשבונות אינם משלומים לפי תנאי ההסכם.

### **כך לדוגמה:**

א. חשבונית בגין חודש 2/203 – הביקורת סבורה, כי הוגשה לאחר יום 13.3.23 ושולמה בפועל ביום 27.3.23. (על החשבונית הוטבעה חותמת נתקבל ליום 26.3.23).

ב. חשבונית בגין חודש 4/23, הביקורת סבורה, כי הוגשה באמצע חודש מאי ושולמה בפועל ביום 23.5.23. (על החשבונית הוטבעה חותמת נתקבל ליום 23.5.23 – קרי יום התשלום בפועל).

ג. חשבונית בגין חודש 6/23, נראה כי הוגשה באמצע חודש יולי ושולמה בפועל ביום 3.8.23 (על החשבונית הוטבעה חותמת נתקבל ליום 17.7.23).

## **המלצות הביקורת**

1. יש להקפיד על תשלום לקבלן בהתאם לתנאי המכרז שנקבעו ובכך למנוע תשלומים ביתר ובניגוד לנקבע ולמתחייב במכרז.

2. יש לדרוש הגשת דוחות שקילה בקבצים המאפשרים עריכת ניתוח נתונים ולא בקבצים סרוקים, שבחלקם אף לא מצוין זהות האתר שנערכו על ידו.
3. הביקורת ממליצה להטמיע בתהליך אישור תשלום לקבלן רכיב בקרה בכדי לאתר בזמן אמת טעויות לפני שהתשלום מאושר ומועבר להנהלת חשבונות.
4. יש להקפיד על הוספת שירותים ותשלום בגינם על בסיס ומכוח הסדר חוזי בין הצדדים ובהתאם להוראות הדין, לבל ההוצאות המשולמות על ידי המועצה בגין שירותים שמקבלת, יהוו הוצאה כספית שאינה כדין.

### התייחסות

נמסרה התייחסות כדלקמן:

"...מקבל חלקית את המלצת הביקורת לעניין כך שיש צורך לעגן את הסיכום, ועיגנה אותו בכתב למול הקבלן. במכרז נקבעו 3 ימים לפינוי גזם עם משאית שגודלה ומידותיה מצויין במכרז. בפועל, התברר כי לא ניתן לפנות את כמות פסולת הגזם ב- 3 ימים ו/או במשאית אחת ונדרש משך זמן נוסף לצורך הפינוי (משך זמן של 6 ימים לפינוי כמות הגזם) או תוספת של משאית.

1. משכך, נדרשו אמצעים נוספים/ ימי פינוי נוספים מעבר ל- 3 ימים (בעבור משולמת תוספת לקבלן) שאחרת לא ניתן יהיה לפנות את הגזם בכמות ימי הפינוי שנקבעו במכרז (כלומר משך פינוי הפסולת יתארך).
2. המדובר בהגדלת התקשרות בהיקף של 6% מהיקף המכרז."

בעניין דרישות תשלום- חשבוניות ושקילות, נמסר כי מתקבלת המלצת הביקורת באופן חלקי:

"האגף עובר על החשבונות בצורה מפורטת חודש בחודשו. כמו כן, האגף הנחה את הקבלן להעביר קבצים דיגיטליים לשקילות. יש לציין שמשקל רשותי היה מונע את התסבוכת הזאת."

### תגובת הביקורת להתייחסות

לעניין רכיב התשלום הנוסף - הביקורת מציינת, כי בהינתן כי המועצה נדרשה לתוספת התשלום בגין הוספת ימי פינוי מעבר ל- 3 הימים שנקבעו במכרז כפי שנמסר לעיל, הרי שגם עבור ימים נוספים אלה, הקבלן דיווח על פינויים בטונות וקיבל בגינם תשלום כיתר הימים, וזאת בנוסף לרכיב התשלום הנוסף ששולם לו כל חודש בחודשו.

## 6. שקילת אפס – מתקן שקילת משאיות פינוי אשפה וגזם

ההתחשבות עם תחנת מעבר/מתקן קצה לטיפול בפסולת/אתר הטמנה/תחנה ממיינת מאושר ומוסדר, נעשית לפי משקל (להלן: "אתר" ו/או "אתרים").

שקילת אפס הינה שיטה לפיה משאיות פינוי אשפה נשקלות בתחילת יום עבודה בעת הגעתן לשטח המועצה זאת במטרה לוודא כי משאית פינוי האשפה ריקה. השקילה נועדה למנוע אפשרות של כניסת אשפה ו/או פסולת גושית שמקורה מחוץ לשטח המועצה אל האתרים וזאת על חשבון קופת המועצה המקומית.

במסמכי המכרז ובחוזה שנחתם עם הקבלן הזוכה, צוינו הוראות לעניין טיפול/הטמנה באתר מורשה לסילוק פסולת.

נקבע, כי השירותים נשוא הסכם ההתקשרות כוללים טיפול וסילוק פסולת לתחנות מעבר/הטמנה מאושר ומוסדר וכי הקבלן יישא בכל עלויות הקליטה והטיפול באתרים כולל היטל הטמנה.

בהסכם נקבע, כי לפני שפיכת הפסולת באתר פינוי הפסולת, ישקול הקבלן את משאית הפינוי בכניסה לאתר ההטמנה/סילוק ויקבל תעודה על משקל הפסולת שנאסף מתחום שיפוט המועצה. עוד נקבע, כי הקבלן יעביר למנהל מטעם המועצה תעודות שקילה לגבי כל משאית, מדי חודש או בתדירות גבוהה יותר ככל שיידרש על ידי המועצה, וכי כל התשלומים לקבלן יבוצעו אך ורק בהתאם לנתוני המשקל של המועצה ולא כל משקל אחר.

הוראות פעולות אלה שנקבעו בהסכם, הינם מכורח המציאות מאחר ואין ברשות המועצה מתקן שקילה עצמאי, שיופעל על ידה ובאמצעותו תבוצע שקילת אפס לפני תחילת עבודת כל משאית בשטח המועצה לפינוי פסולת.

לאור האמור, בחוזה מול הקבלן הזוכה נקבע לעניין מתקן השקילה, כדלקמן:

*"יודגש כי בכוונת המועצה להקים בתוך שלושה חודשים (ההדגשה אינה במקור) ממועד תחילת ההתקשרות עם הקבלן מתקן שקילה עצמאי וכל נתוני השקילה יועברו ישירות למנהל מטעם המועצה. יובהר שעם הצבת המשקל ביישוב מתחייב הקבלן להישקל בכל יום בתחילתו – כשרכב הפנוי ריק, ובסופו- כשרכב הפינוי מלא, במשקל המועצה".*

מכלל האמור עולה, כי בעת פרסום המכרז המועצה מודעת לחיוניות והחשיבות הנעוצה בהצבת מתן שקילת אפס עצמאי שבבעלותה והמתופעל על ידה, לצורך קבלת נתוני השקילה אשר פונו ויצאו משטח לאתרי פינוי והטמנה.

דרך כלי זה, המועצה תקבל את נתוני השקילה המדויקים והמהימנים ביותר בגין הפסולת שפונתה וסולקה משטחה.

**בחודש מאי 2021**, קרי בחלוף **כשנתיים** ממועד פרסום מכרז פינוי הפסולת וההתקשרות על הקבלן, פרסמה המועצה **מכרז פומבי מס' 10/2021** לצורך התקשרות להצבת מאזני גשר לביצוע שקילת אפס – **"מכרז לביצוע פרויקט אספקה, התקנה, אחזקה ושירותי תוכנה ומידע של מאזני גשר"**. בהתאם למסמכי המכרז האומדן לביצוע הפרויקט נאמד בכ- **155,000 ₪ כולל מע"מ**.

כחודשיים לאחר פרסום המכרז, ביום **6.7.21** שלחה המועצה הודעת זכיה במכרז לקבלן שהצעתו נבחרה כהצעה הזוכה.

הביקורת מציינת, כי משיחות ובירורים שערכה בנושא נמסר, כי לשיטת המועצה השטח שנבחר על ידה להקמת המתקן הינו אופטימאלי, בהיותו מצוי בשטח שבין שתי המושבות ובשל קרבתו לכביש 4. עוד נמסר, כי עלו קשיים בהתנהלות המועצה מול הקבלן הזוכה ביחס לשטח שנבחר, וזאת למרות מודעותו למיקום שנבחר להצבת המתקן וגם נוכח סיור הקבלנים שנערך בשטח. לאחר זכיית הקבלן כאמור, עלה כי בתחילת שנת 2022 נערכו פגישות והתייעצויות במועצה למציאת מיקום להצבת המתקן ועלו מספר חלופות לשטח שהוצע במכרז.

**ביום 16.4.23** הודיעה המועצה לקבלן כי ההסכם שנחתם בין הצדדים אינו בר תוקף, מהסיבה כי הקבלן הזוכה לא פעל להצבת המתקן במיקום שנקבע.

הביקורת מעירה, כי בחלוף 4 שנים ממועד פרסום המכרז לפינוי פסולת בשנת 2019 ואשר בו הודיעה המועצה, כי בכוונתה להתקין את המתקן תוך 3 חודשים, ובחלוף שנתיים ממועד בחירת הקבלן הזוכה להצבת מאזני הגשר ועד היום, טרם הותקן והוצב בשטח המועצה מתקן משקל עצמאי לשקילה יומיומית ביישוב.

אין צורך להכביר במילים שעסקינן במתקן בעל חשיבות גבוהה שתרומתו רבה בחסכון בעלויות, בשליטה וקבלת המידע המהימן ביותר אודות כמויות איסוף האשפה והגזים המפונה משטחי השיפוט של המועצה, שעלותה השנתית נאמדת בכ- 6 מיליון ₪.

יתרה מכך, הצבת המתקן הינה מחויבת מציאות גם לאור ממצאי הביקורת כפי שעלו ויובאו בהרחבה בהמשך, זאת בכל הנוגע לתהליכי הבקרה והפיקוח הדלים הננקטים, אם בכלל, על ידי אגף שפ"מ.

עוד מעירה הביקורת, כי התמונה העולה מלמדת על כשל בהתנהלות הבא לידי ביטוי, בין היתר, בהשתהות בטיפול בנושא כה חיוני-הצבת מתקן שקילת אפס.

### המלצת הביקורת

יש לפעול בפרקי זמן סבירים בטיפול בנושאים מהותיים, אשר תרומתם רבה בייעול ניהול תהליכים שיביאו בסופו של דבר לחיסכון לקופת המועצה.  
עוד ממליצה הביקורת, כי החשיבות הרבה הנובעת בהתקנת מתקן שקילת אפס בשטח המועצה, מחייבת בנקיטה בצעדים מיידיים לשם ביצוע.  
יצוין, המלצת הביקורת נמסרה לגורמי המועצה במהלך עריכת הביקורת.

### התייחסות

"האגף מקבל את המלצת הביקורת. האגף ניסה ומנסה לקדם התקנת משקל רשותי מול אגף ההנדסה...".

## **7. רכבי פינוי אשפה, פסולת גושית וגזם**

בהתאם להסכם הפינוי ולצורך ביצוע העבודות נקבע, כי הקבלן יהיה הבעלים ויחזיק בכל תקופת ההסכם והארכותיו על חשבונו את כל כלי הרכב הנחוצים לביצוע התחייבויותיו על פי ההסכם.

בהסכם נקבע, בין היתר, כלהלן-

1. הקבלן יחזיק כלי רכב בהיקף מספק לצורך ביצוע העבודות ויעמדו בדרישות הבאות:

א. בביצוע שירותי פינוי אשפה ביתית/מעורבת – שתי (2) משאיות דחס במשקל כולל

של 26 טון משנת ייצור 2017 ואילך עם ארגז בנפח 13 קוב לפחות.

ב. בביצוע שירותי פינוי גזם ופסולת גושית – שתי (2) משאיות מנוף עם כף לאיסוף

גזם וגרוטאות משנת ייצור 2017 ואילך בעלות ארגז מטען פתוח בנפח של 26 קוב

לכל הפחות.

2. במהלך כל תקופת החוזה לא תותר הפעלת משאית דחס/רכב או ציוד שגילו מעל 5

שנים (ההדגשה אינה במקור).

עוד נקבע, במידה וההסכם יוארך לתקופה/ות נוספות אזי הקבלן מתחייב לחדש

בתחילת התקופה הנוספת את צי כלי הרכב שיועסקו בביצוע העבודות, באופן ששנת

הייצור של כל כלי רכב יהיו בדגמים של מקסימום חמש שנות ייצור (ההדגשה אינה

במקור).

3. על כל רכב הפועל בתחומי המועצה יתלה שלט בעל מסר סביבתי ועם לוגו הרשות אשר גודלו ותוכנו יקבעו על ידי המנהל. עוד נקבע, כי השילוט על גבי הרכבים יהיה על פי נוסח שיועבר על ידי המועצה ויחודש בכל שנה.

במסמכי המכרז שהוגשו על ידי הקבלן, הוגשה רשימה המפרטת כלי הרכב שישמשו אותו בביצוע העבודות נשוא המכרז. נמצא כי הרשימה כללה 4 רכבי פינוי: 2 רכבים משנת ייצור 2014, רכב משנת 2015 ואחרון משנת ייצור 2019.

לפי חוק שירותי הובלה, תשנ"ז 1977, כל מי שנותן שירותי הובלה בשכר חייב ברישיון מוביל מטעם משרד התחבורה. בהתאם לדרישות החוק, בכדי לקבל רישיון מוביל להובלת מטען, חייבים להתקיים מספר תנאים.

במועד הביקורת, ברשות המועצה נמצא רישיון מוביל שהוגש כחלק ממסמכי ההצעה למכרז ושתוקפו עד ליום 17.9.2019 ואשר כלל נספח פרטיהם של 8 רכבים על שם הקבלן.

בעקבות בקשת הביקורת לקבלת רישיון מוביל בתוקף, ביום 15.8.23 פנה אגף שפ"מ לקבלן לצורך המצאת אישור מוביל בתוקף.

לביקורת הומצא רישיון מוביל ממשרד התחבורה שתוקפו עד ליום 17.9.2024 ואשר כלל נספח פרטיהם של 16 רכבים המשמשים את הקבלן.

במועד עריכת הביקורת, מלבד העתק רישיונות 4 רכבים שהוגשו במסגרת מסמכי המכרז, לא נמצא ברשות אגף שפ"מ העתקי יתר 12 רישיונות הרכבים שמשמשים את הקבלן בעבודתו בתחום המועצה, ובמשך שנים לא היה ברשות אגף שפ"מ רישיון מוביל בתוקף של הקבלן.

בעקבות הביקורת, אגף שפ"מ פנה לקבלן ודרש קבלת עותק מרישיונות הרכבים המשמשים אותו בעבודת הפינוי ואישור מוביל עדכני. העתק מהרישיונות שהתקבלו הועברו לביקורת.

כך, לא נמצא כי קיימת ברשות אגף שפ"מ רשימה של רכבים המשמשים את הקבלן בעבודתו היום יומית בתחום המועצה, והמהווה ריכוז לרכבים הפועלים בשטחי המועצה וזאת לצרכי מעקב ופיקוח.

הביקורת ערכה השוואה בין רשימת הרכבים שהייתה ברשות אגף שפ"מ, לבין הרכבים בהם עושה שימוש הקבלן, וזאת בהתבסס על דוחות השקילה של אתרי פינוי הפסולת והמצורפות לדרישות התשלום, אותן מגיש הקבלן למועצה. הבדיקה העלתה, כי **במשך שנים**, הקבלן עושה שימוש ברכבים שונים לצורך פינוי פסולת מרחבי המועצה, שלא הופיעו

ברשימת נספח רישיון המוביל שנמצא ברשות המועצה ואגף שפ"מ ואשר תוקפו פג ביום 17.9.2019.

בנוסף, מעיון ברישיונות הרכבים ומדוחות השקילה עולה, כי מיום זכייתו במכרז ונכון למועד עריכת הביקורת, הקבלן משתמש ברכבים **שגילם מעל 5 שנים**, ואף בחלק מהרכבים נמצא שימוש ברכבים שגילם הגיע **לכ- 10 שנים**, כמפורט להלן:

| מס"ד | מספר רכב | שנת ייצור |
|------|----------|-----------|
| 1    | 1614112  | 2014      |
| 2    | 6103613  | 2014      |
| 3    | 9189533  | 2015      |
| 4    | 8911684  | 2017      |
| 5    | 8926884  | 2017      |

#### **הפרת חוזה – הטלת קנסות**

בהסכם מול הקבלן נקבע מנגנון הטלת קנסות בגין הפרה של ההסכם. בהסכם נקבעה טבלה בה צוינו הליקויים ושיעור הקנס בגין כל ליקוי, שבעטיים תהא המועצה רשאית לקנוס את הקבלן.

בהסכם נקבע:

"בכל מקרה בו, בניגוד לאמור בהסכם, לא יבוצעו העבודות, הרי שמבלי לגרוע מחובותיו של הקבלן ומבלי לגרוע מכל זכות או סעד שיש למועצה, תהא רשאית המועצה, לאחר דיווח לקבלן, לקנוס אותו בהתאם לקנסות המפורטים בטבלה להלן. מובהר בזאת כי שיעור הקנס הנקוב בטבלה הינו מתוך התמורה החודשית הכוללת המשולמת לקבלן ע"פ הסכם זה".

בטבלת הקנסות נקבע כי בגין ליקוי של "שימוש בכלי רכב בשנתון (שנת ייצור) העולה על הנדרש בהסכם, ייקנס הקבלן ושיעור ההפחתה יהא בגובה 3,000 ₪ עבור יום עבודה אחד.

**הביקורת מעירה כדלקמן:**

1. במשך שנים, הקבלן עושה שימוש ברכבי פינאי אשר לאגף שפ"מ אין מידע לגביהם, ובכך נמנע מהמועצה לוודא כי רכבים אלה עומדים בדרישות ותנאי הסף שנקבעו בהסכם.
2. במשך שנים, הקבלן עושה שימוש ברכבים אשר גילם אינו עומד בתנאי ההסכם המחייבים שימוש ברכבים משנת 2017 ואילך.

3. במעמד הכרזה על הקבלן כזוכה בשלהי 2019, נמצא כי הקבלן צרף בנספחי המכרז רישיונות רכבים ששנת הייצור שלהם 2014, וזאת בניגוד לתנאי המכרז שקבעו כי על הקבלן לעשות שימוש ברכבים משנת ייצור 2017 ואילך.
4. בדיקות שערכה הביקורת בשטח העלתה, כי ברכבי הפינוי שנבדקו לא נתלה שלט הנושא לוגו של המועצה, כמתחייב בהסכם.
5. אגף שפ"מ לא מנהל רשימת רכבים שבשימוש הקבלן ובכך נמנע ממנו לקיים פעולות בקרה ופיקוח אחר עבודת הקבלן והרכבים שבשימוש, ולא נמצא כי המועצה עושה שימוש בהטלת סנקציה של קנס על הקבלן בגין ליקוי זה.

### המלצות הביקורת

- א. להקפיד על קבלת רישיון מוביל ונספח רכבים בר תוקף ועדכני מהקבלן, ובו פירוט לרכבים שבבעלות הקבלן ובשימוש בעבודת הפינוי משטחי המועצה.
- ב. לנהל סדרי בקרה ופיקוח אחר הרכבים שבשימוש הקבלן ולחייבו במתן דיווחים על שינויים שחלים ברכבי הפינוי.
- ג. עריכת בדיקות תקופתיות בקבצי דוחות השקילה במטרה לוודא שימוש ברכבים המדווחים למועצה והעומדים בתנאי ההסכם (לעניין גיל הרכבים) לצרכי בקרה ומניעת קיומם של סיכונים למיניהם.
- ד. לחייב את הקבלן בעמידה בתנאי ההסכם ובכלל זה התחייבותו בתליית שלטים הנושאים את הלוגו של המועצה.
- ה. לשקול שימוש בסנקציית הטלת קנסות למניעת הפרות לתנאי ההסכם המחייבים.
- ו. יש להגדיר נוהל מסודר לרישום רכבים ומסמכים ברי תוקף, מעקב ובקרה אחר רכבים שבשימוש הקבלן, הטלת סנקציות וכדומה, בין היתר, לשם יישום ועמידה בתנאי ההסכם שנכרת עם הקבלן.

### התייחסות

"האגף מקבל את המלצת הביקורת. האגף קיבל רישיון מוביל מעודכן מהקבלן, מבצע מעקב על שנתון העלייה של הרכב והכנסה לתוכנית העבודה שלו את המעקב על רישיון המוביל. מעקב אחר רישיון המוביל נכנס לתוכנית עבודה של האגף. הקבלן ביקש בע"פ וישלח מכתב רשמי שבו משאית אחת שגילה עולה על הרשום בהסכם ימשיך לתת שירות ברשות עד לקבלת רכב חדש. (הקבלן ישלח אישור הזמנה על המשאית החדשה)".

עוד נמסר, כי "האגף מקבל את המלצת הביקורת וידאג לשילוט רכבי הקבלן על ידי הקבלן לאחר אישור הסקיצה".

## 7.1 שימוש ברכבים שאינם מופיעים ברישיון המוביל ונספח

### הרכבים שעל שם הקבלן

בהסכם הפינוי מול הקבלן נקבע, בין היתר, כדלקמן :

- ✓ הקבלן אינו רשאי להתקשר עם קבלן משנה ולא עם בני אדם, גופים, או קבוצות אנשים לביצוע איזו מהתחייבויותיו שלפי חוזה זה וכן איננו רשאי להעביר חוזה זה והזכויות והחובות הנובעות ממנו, כולן או מקצתן, לאחר/ים, אלא אם הותנה והוסכם הדבר בכתב ובמפורש ו/או אם אישרה לו זאת המועצה מראש ובכתב, למעט פינוי מכולות פסולת בניין.
- אישור המועצה על פי סעיף זה, ככל שיינתן – יינתן ע"י מנכ"ל המועצה, בצירוף חתימת גזבר המועצה ואישור יועמ"ש המועצה ולא יהיה תוקף לכל אישור אחר.
- ✓ ...מובהר בזאת לקבלן כי חל עליו אישור חמור לעשות שימוש במשאיות האוספות פסולת מתחום שיפוט המועצה, לאיסוף פסולת כלשהי שמקורה מאזור שאיננו בתחום שיפוט המועצה. הקבלן מתחייב ומצהיר בזאת כי כל פסולת שמקורה אך ורק מתחום שיפוט המועצה.

הביקורת סקרה מדגם של דוחות ריכוז נתוני השקילה באתרי הטמנה/סילוק ואשר הוגשו על ידי הקבלן בצוותא לדרישות התשלום החודשיות, במהלך השנים 2021-2023. מבדיקות מדגמיות שערכה הביקורת, נמצאו **שלושה** רכבי פינוי שביצעו פינוי פסולת בתחומי במועצה, כאשר רכבים אלה אינם מופיעים ברישיון המוביל מטעם משרד התחבורה, קרי אינם בבעלות הקבלן ואין לאגף שפ"מ העתק מרישיונות הרכבים ו/או כל מידע אודותיהם.

מחד, איתור הביקורת משאיות פינוי פסולת שפעלו בשטחי המועצה ואשר דווח עליהם בדוחות השקילה והמועצה חויבה בטונות האשפה שפנו באמצעותם, ומאידך משאיות אלה אינם בבעלות הקבלן, מעלה חשש, לכאורה, על קיום אחת משתי האפשרויות :  
האחת – ביצוע עבודות איסוף הפסולת לא על ידי הקבלן באופן ישיר אלא על ידי קבלן משנה או עם קבוצת בני אדם, וזאת ללא אישור מראש מטעם המועצה על כל אורגניה המאשרים כמתחייב בהסכם ;  
האפשרות השנייה שעולה, לכאורה, הינה העמסה של נתוני שקילת משאיות בגין פינוי אשפה שלא בוצעה מתחומי השיפוט של המועצה.

להלן נתוני שקילת משאיות בגינם המועצה חויבה, ואשר לא מופיעות ברישיון המוביל כמשאיות בבעלות הקבלן, כפי שעלה במדגם הבדיקה שערכה הביקורת, להלן:

| מס"ד | מס' רכב/משאית | תאריך שקילה                 | סוג פינוי    | כמות פינוי בטון | עלות         |
|------|---------------|-----------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| 1    | 8973133       | 03.08.2021                  | גזם וגרוטאות | 2.340           | כ-1,050 ש"ח  |
| 2    | 3065210       | 31.03.2023                  | אשפה ביתית   | 3.480           | כ-2,060 ש"ח  |
| 3    | 6989433       | 9 שקילות בחודש ינואר 2023   | גזם וגרוטאות | 39.100          | כ-17,500 ש"ח |
| 4    | 6989433       | 10 שקילות בחודש פברואר 2023 | גזם וגרוטאות | 35.490          | כ-15,900 ש"ח |
| 5    | 6989433       | 15 שקילות בחודש מרץ 2023    | גזם וגרוטאות | 49.300          | כ-22,000 ש"ח |
| 6    | 6989433       | 25.05.2023                  | גזם וגרוטאות | 3.840           | כ-1,715 ש"ח  |
| 7    | 6989433       | 07.06.2023                  | גזם וגרוטאות | 2.710           | כ-1,200 ש"ח  |

מנתוני הטבלה עולה, כי במשך תקופה נעשה שימוש במשאיות אשפה שלא שייכות, לכאורה, לקבלן בהתאם למסמכי רגולציה (משרד התחבורה) ולפי סיכום נתוני המדגם המוצג, משאיות אלה פינו כ- 136 טון אשפה בעלות כוללת של כ- 61,000 ₪.

הביקורת מעירה, כי הבדיקה המדגמית מעלה ממצא מדאיג לפיו קיים חשש, לכאורה, כי המועצה מחויבת בגין אשפה שאינה מפונה משטח ו/או קיים חשש כי האשפה מפונה על ידי קבלן משנה ללא קבלת אישור המועצה כמתחייב, ולגורמי המועצה אין בדל ידיעה אודות כך.

#### המלצת הביקורת

לקבוע שיטת עבודה וסדרי בקרה ופיקוח אחר עבודת הקבלן, שבאמצעותם המועצה מוודא הסרת כל ספק, בכך שהפסולת שבגינה היא מחויבת מפונה רק משטח.

## התייחסות

"האגף דוחה את המלצת הביקורת. לטענת הקבלן מדובר ברכבים חלופיים שהוא משתמש בהם לעיתים בעת תקלות ברכביו. הקבלן ידווח למועצה על כל שימוש ברכב חלופי".

## תגובת הביקורת להתייחסות

הביקורת מציינת, כדלקמן :

1. בשנים 2022-2024 ברישיון המוביל שעל שם הקבלן הופיעו 12 משאיות ו-16 משאיות, בהתאמה.
2. לפי ממצאי הביקורת שלעיל, באמצעות משאית אחת במהלך 6 חודשים, מינואר עד יוני 2023, בוצע פינוי משטחי המועצה בסך כ-130 טון גזם וגרוטאות, כאשר משאית זו אינה מופיעה ברשימת צי הרכבים שעל שם הקבלן -רישיון מוביל.
3. עולה השאלה, האם מצי של 12-16 רכבים לא נמצאה משאית אחת חלופית שבאמצעותה ייערך הפינוי משטחי המועצה?
4. הביקורת ביקשה בהמלצתה להסב תשומת הלב לצורך העולה, בין היתר, בניהול סדרי בקרה ופיקוח.

## 7.2 פינוי פסולת בהתאם למשקל המקסימלי המורשה – משקל נשיאה מרבי

הביקורת בחנה עמידה של הקבלן בתנאי רישיונות רכבי הפינוי שבשימוש, בכך שמשקל הפינוי תואם לרישיון הרכבים המפנים את הפסולת, קרי האם משקל הפסולת המפונה באמצעות רכב הפינוי תואם למשקל המורשה/המרבי כמתחייב ברישיון הרכב.

בכל רישיון רכב מצוינים שלושה נתוני משקל כלהלן :

- **משקל כולל** : משקל ברוטו הכולל משקלו העצמי של הרכב והמשא שהוא נושא ;
  - **משקל מורשה** : המשקל המרבי אותו מותר להעמיס על רכב מסוג משא ;
  - **משקל עצמי** : זהו המשקל העצמי של הרכב לא כולל מטען המשא.
- הביקורת ערכה בדיקה מדגמית בדוחות השקילה המרוכזים, ואשר צורפו על ידי הקבלן בדרישות התשלום שהוגשו על ידו למועצה.
- יצוין, דוחות ריכוז אלה נערכים על ידי אתרי הטמנה/סילוק ונמסרים לקבלן בסוף כל חודש.**

בדוחות אלה צוינו, בין היתר, מספר פרמטרים : (מספר הנתונים משתנה מאתר לאתר)

- ✓ מספר משאית
- ✓ תאריך
- ✓ שעת כניסה לאתר
- ✓ משקל – משקל כניסה/משקל יציאה ומשקל נטו
- ✓ שם הלקוח – קבלן
- ✓ סוג חומר
- ✓ מספר תעודת שקילה

מניתוח הנתונים שאספה הביקורת, עולה בבירור כי רכבי הפינוי נושאים לעיתים קרובות ואף באופן שבשגרה, משא הגבוהה ובאופן משמעותי מהמשא המרבי שהותר לרכב הפינוי, כעולה בשתי הטבלאות הבאות:

להלן ריכוז נתונים שעלו בבדיקה המדגמית שנערכה על ידי הביקורת בתחום האשפה הביתית:

| מס"ד | מס' משאית | מועד פינוי ושקילה (חודש/שנה) | משקל נטו בטון | משקל מרבי/מורשה בטון | חריגה בטון |
|------|-----------|------------------------------|---------------|----------------------|------------|
| 1    | 35373202  | 4/22                         | 16,540        | 9,350                | 7,190      |
| 2    | 35373202  | 4/22                         | 15,880        | 9,350                | 6,530      |
| 3    | 78507601  | 3/21                         | 16,160        | 9,680                | 6,480      |
| 4    | 35373202  | 4/22                         | 15,420        | 9,350                | 6,070      |
| 5    | 78507601  | 5/23                         | 15,780        | 9,680                | 6,100      |
| 6    | 78507601  | 5/23                         | 15,560        | 9,680                | 5,880      |
| 7    | 78507601  | 5/23                         | 15,180        | 9,680                | 5,500      |
| 8    | 78507601  | 3/21                         | 15,080        | 9,680                | 5,400      |
| 9    | 78507601  | 3/21                         | 15,060        | 9,680                | 5,380      |
| 10   | 78507601  | 2/23                         | 14,820        | 9,680                | 5,140      |
| 11   | 78507601  | 9/22                         | 14,340        | 9,680                | 4,660      |
| 12   | 30462103  | 4/23                         | 14,900        | 10,284               | 4,616      |
| 13   | 35373202  | 4/22                         | 13,300        | 9,350                | 3,950      |
| 14   | 35373202  | 9/22                         | 13,020        | 9,350                | 3,670      |
| 15   | 72803502  | 11/22                        | 12,920        | 10,690               | 2,230      |

להלן ריכוז נתונים שעלו בבדיקה המדגמית שנערכה על ידי הביקורת בתחום הגזם ופסולת  
גושית :

| מס"ד | מס' משאית | מועד פינוי ושקילה (חודש/שנה) | משקל נטו בטון | משקל מרבי/מורשה בטון | חריגה בטון |
|------|-----------|------------------------------|---------------|----------------------|------------|
| 1    | 37595101  | 11/22                        | 11700         | 4370                 | 7330       |
| 2    | 37595101  | 11/21                        | 10880         | 4370                 | 6510       |
| 3    | 37595101  | 1/22                         | 10860         | 4370                 | 6490       |
| 4    | 37595101  | 1/22                         | 10770         | 4370                 | 6400       |
| 5    | 37595101  | 4/22                         | 9630          | 4370                 | 5260       |
| 6    | 37595101  | 4/22                         | 8780          | 4370                 | 4410       |
| 7    | 8926884   | 1/23                         | 9140          | 4450                 | 4690       |
| 8    | 8926884   | 1/23                         | 9030          | 4450                 | 4580       |
| 9    | 8911684   | 7/22                         | 7900          | 4590                 | 3310       |
| 10   | 8911684   | 5/23                         | 8330          | 4590                 | 3740       |
| 11   | 8911684   | 12/22                        | 7430          | 4590                 | 2840       |
| 12   | 69605502  | 2/23                         | 6620          | 3696                 | 1954       |
| 13   | 8926884   | 12/21                        | 6350          | 4450                 | 1900       |
| 14   | 1614112   | 10/21                        | 6230          | 4360                 | 1600       |
| 15   | 69605502  | 2/23                         | 5180          | 3696                 | 1484       |

#### הביקורת מעירה כדלקמן:

- משאיות הפינוי בשימוש הקבלן מפנות פסולת ונוסעות ברחבי המושבות, עם משקל חורג מהמותר בחוק ובאחוזי חריגה גבוהים משמעותית, דבר הטומן בחובו סיכון לתושבי המושבות ומבקריהן.
- למעלה מן הצורך יצוין, נסיעה עם משקל חורג הינה עבירה על החוק ועשויה לסכן את כיסויי הביטוח של הקבלן והמועצה.
- נגלה, כי גורמי המועצה אינם בודקים את דוחות השקילה של הקבלן ובהתאם העמדתו על הפרת החוזה והסיכונים הטמונים בכך.
- בנסיבות אלה, ניהול סדרי פיקוח ומעקב על עבודת הקבלן נדרש שבעתיים לאור העובדה, כי אין לרשות המועצה מאזני משקל לשקילת המשאיות המפנות טרם יציאתן מתחום המושבות, כלי שבאמצעותו מתקבלים נתונים בזמן אמת אודות הפסולת המפונה משטחה.

5. לא נמצא ולו פעם אחת תיעוד לכך כי אגף שפ"מ דרש וקיבל תעודות שקילה פרטניות מאתרי הפסולת באופן ישיר ו/או באמצעות הקבלן, לשם בדיקה ופיקוח אחר כמויות האשפה המפונה משטחה. כל שנמסר למועצה, אלה דוחות שקילה מרוכזים עבור כל חודש והמצורפים לחשבון החודשי, כפי שעלה בפרקים קודמים.

#### המלצות הביקורת

העמדת הקבלן על החובה והצורך בעמידה במשקל המרבי המותר, בין היתר, למניעת הסיכונים הטמונים במשאיות הנושאות משקל מעל המותר כקבוע ברישיון הרכב המפנה. קביעת מנגנון לבדיקת דוחות שקילה פרטניות לצרכי בקרה ואימות הנתונים העולים מדוחות השקילה המרוכזים. על גורמי המועצה לבחון שימוש בכלי הטלת קנסות וקיצוזים מחשבון הקבלן בגין הפרה בתנאי החוזה, שמא הדבר ירתיע מביצוע פעולות המהוות הפרה להסכם.

#### התייחסות

"האגף מקבל את המלצות הביקורת. הקבלן זומן לבירור בו ניתנה לו אזהרה – יצא גם מייל בנושא. חשוב לציין שבשל העדר משקל רשומי מסודר לא ניתן לקבל שקילה בזמן אמת".

### **7.3 מערכת איתוראן - מערכת איתור ומעקב אחר משאיות פינוי הפסולת**

עסקינן במערכת המאפשרת ניהול מעקב אחר רכבים מוגדרים בזמן אמת. מערכת זו, מאפשרת קבלת נתונים בנוגע למיקום רכבים ואף שחזור תנועות רכבים ובכלל זה, התנעה וכיבוי רכב, עצירה ומיקום הרכב בכל שעה וזמן נתון. המערכת נותנת בידי המועצה, כלי חיוני ורב שימושי לניהול הליכי בקרה ומעקב אחר משאיות פינוי הפסולת הפועלות בתחומה ועבורה. בנוסף, המערכת מאפשרת הגדרת תחומי מעקב על מפת המושבות וקבלת התרעות ונתונים על פעילות כל משאית ובכלל זה מידע רטרואקטיבי.

בהסכם שנכרת ביום 22.9.2019 עם קבלן פינוי הפסולת נקבע לעניין זה, כדלקמן:  
"הקבלן יתקין ויתחזק, על חשבונו ועל הוצאותיו, מערכת איתור (כדוגמת מערכת איתוראן/GPS) על כל כלי הרכב שישמשו אותו בביצוע השירותים נשוא ההסכם וכן במשרדי

המועצה לצורך מעקב אחר הרכבים. הנתונים במערכת האיתור ישמרו למשך 180 יום לפחות. הקבלן יספק למועצה נקודת הרשאה לצפייה במערכת, ללא תשלום".

הביקורת בדקה, האם במשאיות האשפה הפועלות בתחום המועצה ועבורה מותקנת מערכת איתוראן, והאם המועצה עושה שימוש במערכת זו, בין השאר, לשם עריכת מעקבים אחר משאיות פינוי הפסולת משטחה.

לביקורת ניתנה, לבקשתה, גישה למערכת איתוראן לצרכי הפעלה, לימוד ובחינה.

### ממצאים

א. עם כריתת החוזה עם הקבלן הזוכה **בספטמבר 2019**, המועצה לא פעלה בהתאם להסכם, בכך שלא דרשה ווידאה התקנת המערכת במשאיות הקבלן, וממילא לא קיבלה הרשאת צפייה ולא עשתה שימוש לצרכי מעקב ובקרה אחר פעילות משאיות פינוי האשפה בשטחה.

ב. בחודש **נובמבר 2022** ובחלוף **3 שנים** מיום ההתקשרות, נאות הקבלן להעביר לחברת איתוראן טופס מובנה חתום - "אישור איכון רכבים במערכת ניהול ומידע לצי רכב" - בו הוא מאשר לאפשר למועצה המקומית לאכז את רכביו ולעשות שימוש במערכת ניהול ומידע ללא תנאי והגבלה. יצוין, מתן אופציית השימוש על ידי המועצה נעשה לאחר דרישת מנהל אגף שפ"מ עם כניסתו למילוי המשרה באוגוסט 2022.

**הביקורת מציינת לחיוב נקיטה בצעד זה על ידי מנהל האגף הנכנס.**

ג. אישור הקבלן כאמור לעיל, ניתן בעבור **5 משאיות בלבד**, כאשר באותה עת נמצא ברשותו ובעלותו משאיות נוספות הפועלות בשטחי המועצה ומבצעות עבודות פינוי פסולת – משאיות אלו לא הוגדרו תחת האישור שניתן למועצה אל מול חברת איתוראן.

**כך לדוגמה:** משאיות שמספר הרישוי שלהן: **30462103, 72803502, 69605502, 1614112**. להוסיף על אלה, את משאיות הפינוי שפעלו בשטח המועצה ואשר אינן מופיעות בבעלות הקבלן – (**נספח רכבים** מטעם רשות הרישוי – משרד התחבורה), כפי שעלה בממצאי הביקורת בפרקים הקודמים.

ד. בשיחות שערכה הביקורת נמסר, כי גורמי המועצה עושים שימוש במערכת איתוראן באמצעות האפליקציה בטלפון הנייד. הביקורת התרשמה, כי לא כך הם פני הדברים וכי בהנחה שנעשה שימוש לא נמצא ואף לא הוצג לביקורת, ולו דוח מעקב אחד המלמד על שימוש במערכת לצרכי פיקוח ומעקב אחר עבודת משאיות הפינוי.

לא זו אף זאת, ככל ונעשה שימוש במערכת הרי השימוש הינו חלקי והמידע שניתן לדלותו הינו דל ביותר, זאת לאור העובדה, כי פחות ממחצית המשאיות שנעשה בהם שימוש בשטחי המועצה לא הוגדרו במערכת איתורן וממילא אין למועצה בדל מידע לגבי משאיות אלה.

על אף שמהמערכת החוזית מול הקבלן מאפשרת למועצה שימוש במערכת איתורן לפיקוח אחר עבודת משאיות פינוי הפסולת משטחה, אגף שפ"מ לא השכיל לעשות בה שימוש כנדרש.

### המלצת הביקורת

**בידי אגף שפ"מ כלי משמעותי לניהול פיקוח אחר פעילות קבלן פינוי הפסולת, זאת בנוסף לקיום הליכים נוספים, ויש לפעול לשימוש גם במערכת זו.**

### התייחסות

"האגף לא מקבל את המלצת הביקורת שכן האגף הכניס את כל רכבי הקבלן שעובדים בשטח המועצה לאיתורן, ובנה פולגון לאיתור הכלים שעובדים בשטח המועצה, עוקב אחרי הפעולות שלהם ולכל עובד שטח יש גישה למעקב אחרי המשאיות".

### תגובת הביקורת להתייחסות

ההתייחסות שניתנה אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת.

## **8. פניות למוקד בנושא פינוי פסולת**

הביקורת בחנה נושא פניות תושבי המושבות למוקד העירוני בכל הנוגע לפינוי פסולת משטחי המועצה. הביקורת הפיקה דוחות באמצעות מערכת ניהול מוקד 106, לצרכי ניתוח ולימוד הנתונים העולים מפניות התושבים ביחס לשנים 2021-2023 (להלן: "**התקופה**" ו/או "**התקופה הנבדקת**").

### מערכת פניות תושבים

במועצה קיימת מערכת לניהול פניות תושבים בשלל נושאים. לפי הגדרות המערכת ניתן לפתוח פנייה במספר דרכים: דרך המוקד (טלפונית), אימייל, אפליקציה, וואטס-אפ ודרך

אתר המועצה באמצעות מילוי טופס מקוון. הפנייה נרשמת במוקד ובכלל זה פרטי המתלונן, כתובת הפונה, תאריך ושעת הפנייה ותוכן הפנייה. הפנייה מנותבת לאגף/מחלקה רלוונטי ולעובד המופקד על הנושא, לטיפול.

**פנייה בנושא פינוי פסולת ביתית ופסולת גזם וגושית מוגדרת תחת הנושא תברואה ומחולקת לתתי נושאים, שלהלן:**

1. אי פינוי אשפה ביתית במועד
2. אי פינוי גזם/גרוטאות ביום הפינוי
3. בקשת מידע אודות ימי פינוי אשפה גזם וגרוטאות
4. לכלוך שהושאר בסביבה אחרי פינוי אשפה/גזם
5. פח אשפה שבור/לא תקין

הביקורת מציינת, כי קטלוג הפניות בתחום זה הינה חשובה ומאפשרת למועצה לאתר ולבחון באופן נקודתי נושאים בעייתיים ולתת עליהם את הדגש לצרכי שיפור השירות לתושב.

עולה השאלה, האם קטלוג זה והמידע העולה ממערכת המוקד, נעשה בו שימוש ובא לידי ביטוי בבחינה תקופתית, קרי בחינת סיבות ודרכי שיפור לצמצום מספר הפניות וכדומה. הביקורת מציינת, כי לא נמצא ואף לא הומצא לידיה תיעוד לדיון שנערך ו/או מסמך ניתוח ו/או התווית דרכי פעולה כנגזרת מנתוני הפניות (כפי שיובא מטה), ללימוד ולבחינה, בין השאר, אל מול הקבלן לצמצום פניות תושבים בתחום, לשם שיפור השירות.

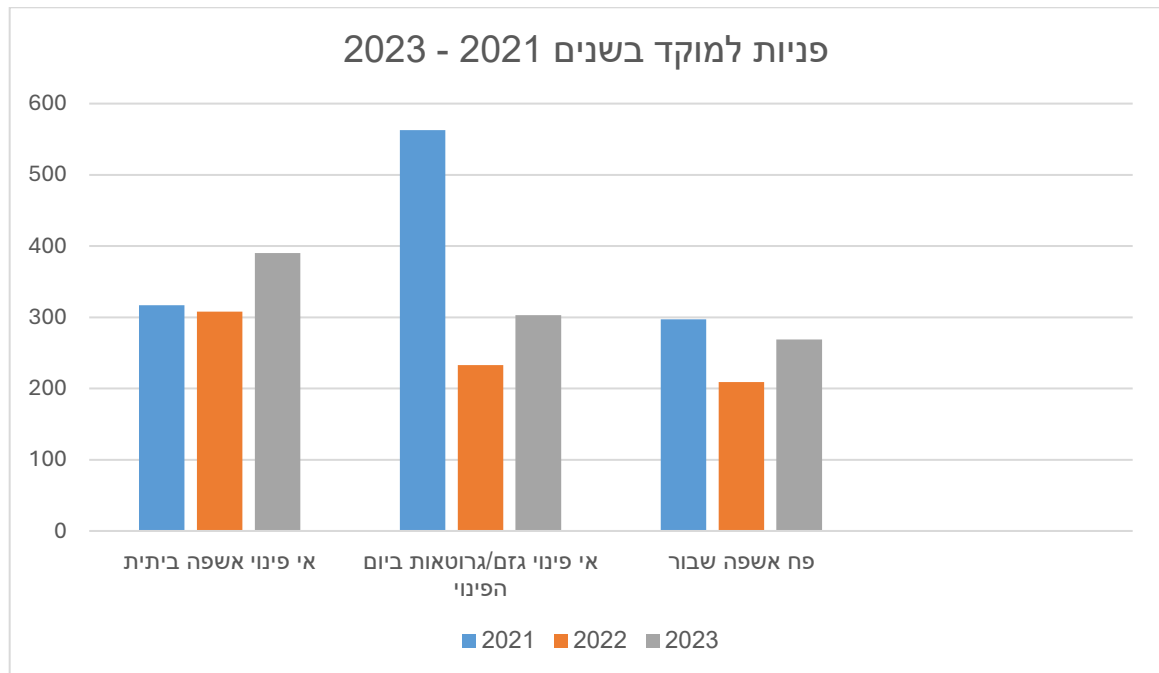
## **נתונים**

נתוני מספר פניות למוקד לפי תתי נושאים בשנים 2021-2023:

| אי פינוי אשפה<br>ביתית במועד | אי פינוי גזם/גרוטאות ביום<br>הפינוי | פח אשפה שבור/לא<br>תקין |
|------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| 317                          | 563                                 | 297                     |
| 308                          | 233                                 | 209                     |
| 390                          | 303                                 | 269                     |
| 2021                         |                                     |                         |
| 2022                         |                                     |                         |
| <sup>3</sup> 2023            |                                     |                         |

<sup>3</sup> מועד שליפת הנתונים - 5 באוקטובר 2023

## להלן גרף המציג סך פניות בתתי נושאים בשנים 2021 – 2023



הנתונים לעיל, מלמדים על עליה במספר הפניות בשנת 2023 ביחס לשנה העוקבת. כך לדוגמה, בשנת 2022 סך פניות בנושא אי פינוי אשפה במועד עמד על 308, ובשנת 2023 נרשמה עלייה בפניות ועד לתחילת חודש אוקטובר התקבלו 390 פניות בנושא זה.

### חריגה בזמני טיפול בפניות

במערכת ניהול הפניות ככל והסתיים טיפול בפנייה היא מוגדרת במערכת כפנייה סגורה. בנוסף, המערכת מאפשרת איתור פניות סגורות ואשר זמן הטיפול בהן חרג מתקן הימים שנקבע.

במועצה הוגדרו זמני טיפול בפניות. נמסר, כי זמני תקן לטיפול בפניות נקבעו בצוותא על ידי מנהל אגף שפ"מ והנהלת המועצה.

להלן זמני תקן בימים שנקבעו לטיפול בפניות בתתי נושאים, כדלקמן:

|        |                                  |
|--------|----------------------------------|
| 3 ימים | אי פינוי אשפה ביתית              |
| 1 ימים | אי פינוי גזם/גרוטאות ביום הפינוי |
| 14 יום | פח אשפה שבור/לא תקין             |

**הביקורת הפיקה דוחות סיכום פניות שהטיפול בהן חרג מזמני התקן שנקבעו, לפי שנה, כלהלן:**

| שנה /תת נושא      | סך פניות בחריגה -<br>אי פינוי אשפה<br>ביתית | סך פניות בחריגה -<br>אי פינוי<br>גזם/גרוטאות ביום<br>הפינוי | סך פניות בחריגה -<br>פח אשפה שבור/לא<br>תקין |
|-------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 2021              | 121 פניות בחריגה<br>מתוך 317                | 266 פניות בחריגה<br>מתוך 563                                | 81 פניות בחריגה<br>מתוך 297                  |
| 2022              | 169 פניות בחריגה<br>מתוך 308                | 181 פניות בחריגה<br>מתוך 233                                | 110 פניות בחריגה<br>מתוך 209                 |
| 2023 <sup>4</sup> | 236 פניות בחריגה<br>מתוך 390                | 267 פניות בחריגה<br>מתוך 303                                | 148 פניות בחריגה<br>מתוך 269                 |

**הנתונים לעיל מלמדים על אחוז גבוה של פניות בכל הנושאים, שלא זכו לטיפול במסגרת זמן התקן שנקבע ואשר הגיע בממוצע למעל 40% מהפניות.**

הביקורת העלתה, דבר מכתב (לא חתום) מיום 1.7.21 הממוען לקבלן, בו הועלו טענות על אי עמידה בתנאי המכרז בכל הנוגע לטיפול בפניות ודרישות המועצה. במכתב צוין, בין השאר: "חרף הנחיות, התראות חוזרות ונשנות הנך פועל בניגוד למכרז. לצערנו תלונות רבות מצטברות במערכת המוקד ואינך פועל לסגור אותן כפי שהנך מחויב....

בנוסף, לכל אלו טרם שילטת את המשאיות שברשותך כפי שנדרש בחוזה שנחתם בשנת 2019. אנו מזכירים כי הקנס עבור אי החלפה מיכל אצירה פגום או שבור תוך ימים הינו 250 שקלים הקנס עבור מיכלי אצירה שלא רוקנו במלואם - 250 שקלים. אי שילוט 2 משאיות פינוי האשפה כנדרש - 1500 שקלים למשאית".

הביקורת מציינת, מאחר והמכתב אינו נושא חתימה, לא ברור אם בסופו של דבר מכתב זה הגיע ליעדו וככל וכן, הרי הנתונים שהוצגו לעיל מלמדים כי לא ננקטו צעדים מול הקבלן לשיפור השירות שניתן.

<sup>4</sup> עד מועד שליפת נתונים - 5 באוקטובר 2023

## **פניות חוזרות**

כחלק מבחינה שנערכה בנושא טיפול בפניות, הביקורת ניסתה להפיק דוחות מהם ניתן לדלות נתונים על פניות חוזרות ונשנות.

לשיטת הביקורת, פנייה חוזרת משמע – פנייה שמוגשת פעם נוספת על ידי אותו תושב באותו עניין לאור העדר טיפול בפנייה הקודמת בפרק הזמן התקני שנקבע.

נמצא, כי המערכת לא מגדירה פניה כפנייה חוזרת וסבורה כי קיימת חשיבות בהגדרת פנייה כפנייה חוזרת בהתאם לזהות הפונה ומיקום נשוא הפנייה.

מתן דגש, בין השאר, בנושא זה יתרום בזיהוי בעיות מערכתיות בתחום פינוי הפסולת, לצרכי הפקת לקחים לתיקון ושיפור השירות.

## **הביקורת ערכה בדיקות מדגמיות ואיתרה נתונים על פניות חוזרות, כלהלן:**

### **פניה מספר 1**

**1.1 פניה מיום 10.8.23 מספר 038227**

"היום לא בוצע פינוי אשפה ביתית ולא בוצע פינוי גזם ברחוב. נא טיפולכם במידי לפני השבת. תודה."

**1.2 פניה מיום 17.8.23 מספר 038397 :**

"שבוע שני ברציפות שלא מפנים אשפה אצלנו בבקשה לטפל במידי הכל גולש".

**1.3 פניה מיום 18.8.23 מספר 038420 :**

"עדיין לא פונו פחי האשפה ברחוב שלנו הכל גולש החוצה בבקשה לפנות לפני כניסת שבת".

### **פנייה מספר 2**

**2.1 פניה מיום 4.7.23 מספר 037153 :** "לא פינו אשפה למעלה משבוע שם".

**2.2 פניה מיום 6.7.23 מספר 037188 :** "אי פינוי אשפה – פעם שנייה מדווחת".

### **פנייה מספר 3**

**3.1 פניה מיום 14.9.23 מספר 039275 :** "לקחו את הפחים של כל השכונה חוץ משלהם".

**3.2 פניה מיום 18.9.23 מספר 039339 :** "לא פינו להם את האשפה מלפני החג ואחרי החג לא פינו".

## **המלצות הביקורת**

**א. יש לפעול לאיתור וטיפול בבעיות מערכתיות, ככל וישנן, לרבות באמצעות ניתוח נתונים, לשם צמצום פניות למוקד ופניות חוזרות.**

**ב. הממצאים מלמדים על החשיבות הנעוצה בקיום הליך עבודה סדור מול הקבלן לטיפול בפניות ועמידה בזמני התקן שקבעה המועצה, דבר שיתרום במתן שירות יעיל יותר לתושבים ולשיפור איכות השירות.**

### **התייחסות**

"האגף לא מקבל את המלצות הביקורת. הקבלן מפנה 4500 פחים בשבוע לכל פח ישנן 3 פעולות הוצאת הפח, ריקונו והחזרת הפח למקום, קרי יותר מ-13,000 פעולות רק בפינוי הפחים. ממוצע הפניות של הקבלן בנושא אשפה הוא כ- 10 פניות בשבוע, משמע אחוז הפניות ביחס לפעולות הוא אפסי עד זניח. בפסולת הגושית יש מאות ערמות ביום עבודה וגם פה אחוז התלונות הוא אפסי עד זניח. מעבר לכך אנו מחפשים עדיין להשתפר והאגף הוציא מיילים בנושא לקבלן טרם הביקורת על מנת לתת לתושבים שירות ברמה גבוהה יותר".

עוד מסר האגף בהתייחסותו כי "האגף מקבל חלקית את המלצת הביקורת, האגף יציין שלאחר בדיקה שנערכה ברבעון שלישי ורביעי בשנת 2023 לזמני התקן של הקבלן שהפניות טופלו בתוך זמן התקן לשביעות התושבים, אך הקבלן לא הקפיד לסגור את הפניות בזמן התקן. גם בנושא זה נערכה פנייה לקבלן ואף פגישות בנושא טרם הביקורת, לטענת הקבלן בחוזה החדש שערכו איתו בשנת 2019 הורידו את מנהל העבודה מהחוזה על מנת לחסוך כסף והתוצאה היא צוותים שאינם מסוגלים לסגור את הפניות (בעיות שפה) וחוסר מנהל עבודה יצר פער".

### **תגובת הביקורת להתייחסות**

הביקורת מברכת על נקיטה בצעדים דרושים לשם ייעול מתן שירות לתושבים וברמה גבוהה יותר.

## **9. כלי אצירה**

במפרט הטכני לביצוע השירותים והמהווה חלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות מול הקבלן, נקבע בעניין שטיפת כלי האצירה כדלקמן:

"הקבלן אחראי לשטיפת כל מכלי האצירה אחת ל – 12 חודשים. שטיפת המכלים תתבצע על ידי רכב שטיפה מיוחד אשר עליו מורכב מיכל מים עם דטרגנטים, משאבת לחץ לתמיסות קרות וצנרת גמישה באורך של כ- 10 מטר כולל אקדח התזת מים... מעכל האצירה ינוקה בתוך מיכל הדטרגנטים כך שמי השטיפה לא ייזלו על הקרקע. כל פעולת השטיפה, רכישת דטרגנטים והציוד הנחוץ לפעולת השטיפה יעשו על ידי הקבלן ועל חשבוננו".

להזכיר, פחי אשפה מהווים בסיס להתפתחות חיידקים ומכאן נודעת חשיבות רבתי בניקוי כלי האצירה, דבר שיימנע מטרדי ריחות ומפגעים תברואתיים.

הביקורת העלתה, כי הוראות ההסכם בנוגע לכלי האצירה כמפורט לעיל, אינן מיושמות ובשיחות שערכה הביקורת לא עלה כי כלי האצירה נשטפים על יד הקבלן בהתאם וכמתחייב מההסכם.

כך, שטיפת כלי האצירה עוגן בהסכם ההתקשרות והדבר מחייב את הקבלן בביצוע פעם בשנה. הביקורת תמחה להתנהלות שלא מבטיחה קיום ההסכם כלשונו בעניין זה, ועל אחת כמה וכמה שעסקינן בפרמטר חשוב לתרומה לאיכות השירות המוענק לתושבים וכלה יביא למניעת מטרד ומפגע תברואתי.

יצוין, בהסכם מול הקבלן נקבעה טבלת קנסות בה פירוט הליקויים ושיעור הקנס בגין כל ליקוי והמתיר למועצה לקנוס את הקבלן בשיעור שנקבע לכל ליקוי. נקבע כי בגין ליקוי "מיכל אצירה שלא נשטף בתדירות שנקבעה" המועצה רשאית להטיל קנס בסך 200 ₪ עבור כל יחידה בודדת.

הביקורת מעירה, כי העדר יישום הוראות הסכם הפינוי על ידי הקבלן ואי אכיפה מצד המועצה, פגע ופוגע באיכות השירות הניתן לתושבים, הזכאים לתחזוקה נאותה לכלי האצירה (שטיפה) המשמשים אותם באופן יום יומי.

#### המלצת הביקורת

**יש לפעול ליישום הוראות ההסכם המחייבות תחזוקה של כלי האצירה (שטיפה) לרווחת התושבים, ושימוש באמצעי הטלת קנסות בגין הפרה של הוראה מחייבת בהסכם בנושא זה.**

#### התייחסות

"האגף מקבל את המלצת הביקורת ויקדם שטיפה של כלי האצירה בשנת 2024".

## **10. ניהול עבודת הפינוי היומית**

בהסכם ההתקשרות מול הקבלן נקבעו הסדרי עבודה לביצוע פינוי הפסולת משטחי המועצה ובין היתר נקבע הסדר דיווחים למועצה והגשת יומני עבודה. בהסכם נקבע, בין השאר, כדלקמן:

"מדי יום יינתנו דיווחים סדירים למנהל מטעם המועצה, בדבר אופן ביצוע העבודות באותו יום וכן בנוגע לתקלות ו/או בעיות שעלו במהלך ביצוע העבודות".

"עם סיומו של הפינוי באותו יום ימסור הקבלן למנהל, דו"ח על ביצוע הפינוי באותו יום...".

בהמשך נקבע:

"אחת לחודש, במועד הגשת החשבון מטעם הקבלן למועצה, ימסור הקבלן למנהל את הדיווחים והמסמכים, כדלקמן:

העתק של יומן העבודה - יומן העבודה יכלול, בין השאר, את הפרטים ביחס לאותו חודש, כדלקמן:

- מספרם של העובדים לסוגיהם המועסקים על ידי הקבלן בביצוע העבודה.
- סוג הרכבים והציוד הנמצאים בשימוש במקום ביצוע העבודות.
- תקלות והפרעות בביצוע העבודות.
- הוראות שניתנו לקבלן על ידי המנהל.
- הערות המנהל בדבר מהלך ביצוע העבודות.
- ריכוז נתונים בדבר כמות טון פסולת לסוגיה מתחום שיפוט המועצה שהועברה על ידי הקבלן לאתר הפסולת, כמויות פסולת שהועברו להטמנה וכל נתון אחר שיידרש ע"י המנהל.
- פעולות שבוצעו בפועל ע"י הקבלן בהתאם להוראות ההסכם.

היומן ייחתם כל יום על ידי הקבלן והעתק חתום מהרישומים בו יימסר למנהל מדי חודש בזמן מסירת החשבון...".

בדיקת הביקורת להתנהלות אגף שפ"מ בנושא העלטה, כי לא נערכים יומני עבודה וממילא לא נמסרים ואין תיעוד לכך במסמכי המועצה. כך, העבודה מול הקבלן אינה מבוצעת על בסיס יומן עבודה ובו תיעוד לפרטים המנויים מעלה.

התנהלות ללא יומני עבודה שבו הקבלן ייתן למועצה דיווחים שיכללו את הפרטים האמורים, מעידה על העדר קיום שיטת עבודה סדורה של המועצה מול הקבלן. זאת ועוד, בהעדר יומן עבודה שנחתם בכל יום עבודה ובהעדר קיום "קבלת פנים יומית" לעובדי הקבלן על ידי עובדי אגף שפ"מ לפני תחילת העבודה ביום הפינוי, לשם ווידוא, בין היתר, שתכולת משאיות הפינוי ריקות מתכולה, עמידה על פניות תושבים ואלה שלא זכו

למענה בזמן התקן, מעידה על התנהלות הלוקה בחסר בקיום פיקוח ובקרה אחר עבודת הקבלן.

#### **המלצת הביקורת**

**סדרי העבודה שסוכם עליהם מול הקבלן בהסכם ההתקשרות בנוגע לניהול עבודת הפינוי היומית, מתווים דרך פעולה חשובה וחיונית לתפעול קבלן פינוי הפסולת, ויישומם תורם תרומה רבה להתנהלות וניהול אחד המערכים החשובים ביותר במועצה לשם רווחת התושבים ושיפור מתמיד לחוויית השירות לתושב, קרי התמקדות גם באיכות השירות ולא רק במתן השירות.**

#### **סיכום והמלצות**

פינוי פסולת ביתית הוא אחד השירותים היומיומיים והחיוניים ביותר שרשות מקומית מחויבת לספק לתושביה. לאופן ניהול מערך זה, השפעה המשליכה באופן ישיר על טיב ואיכות השירות הניתן לתושבי המושבות. מומלץ לגורמי המועצה לנקוט בצעדים הדרושים לייעול ושיפור תהליכים בתחום זה כפי הצביעה עליהם הביקורת, דבר שיתרום לאיכות השירות שניתן ויביא לחיסכון לקופת המועצה.

# **הבסיס החוקי לעבודת המבקר**

## תפקידי המבקר

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
  - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכוש והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם; למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
  - (2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני;
  - (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העיריה יכין ויגיש לראש העיריה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה; היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

## המצאת מסמכים ומסירת מידע

- 170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; ישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

### דו"ח המבקר

170ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה; בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

### **חומר שאינו ראייה**

170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראייה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראייה בהליך משמעותי.

### **צוות לתיקון ליקויים**

170ג1א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדרש על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)1 או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.