



مجلس عرابة المحلي

מועצה מקומית עראבה

الدالة 30812

**חבקר המועצה**

מיקוד 30812

טלפון 04-8789677

פאקס 04-6740444

# דוח מבקר המועצה

## לשנת 2014

**מאי 2014**  
**דוח מספר 3**



مجلس عرابة المحلي

מועצה מקומית עראבה

الدالة 30812

**מבקר המועצה**

מיקוד 30812

טלפון 04-8789677 טלפון

פאקס 04-6740444 פקס

4 במאי 2015

לכבוד

מר עלי עאסלה

ראש המועצה

נכבדי ראש המועצה ,

**הנדון : דוח מבקר המועצה**

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2014 , בהתאם  
לסעיף 145 ו'

(פרק א') לצו המועצות המקומיות .

הדוח מכיל נושאים עפ"י תוכנית העבודה הרב שנתית של המבקר ,  
בעיקר התמקדות בביקורת מחלקת הרכש , תחנת בריאות השן  
ונושאים אחרים , במטרה לקדם את מחלקת הרכש ולהביא  
אותה לידי ניהול תקין .

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי  
מצד המבוקרים במהלך הביקורת , ומבקש להודות ולהביע את  
מלוא הוקרתי לעמיתי בעבודה על העזרה שהושיטו לי .

בהתאם לסעיף 145 ו' לצו המועצות המקומיות (א) :

1. המבקר יגיש לראש הרשות אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך , בעת הגשת הדוח ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת .
  2. בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר , יגיש ראש הרשות לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח , וימציא למועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו .
  3. ועדת הביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש המועצה הרשות ותגיש למועצה לאשר את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסר לה הערות ראש הרשות .
  4. תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות .
  5. לא יפרסם אדם דוח ביקורת שנערך ע"י מבקר המועצה או את תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה .
- בסעיף 204 (ב) בצו נקבע שהמפרסם דוח ביקורת כולו או חלקו או תוכנו של דוח או ממצא ביקורת, בניגוד להוראות סעיף 145 ו' לצו, או המפר תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר עד ששה חודשים .**

בכבוד רב

סאמי ח'וטבא

מבקר המועצה

**תוכן העניינים**

1-21 .....	<b>פרק א – מחלקת הרכש</b>
1 .....	1. מבוא.....
2 .....	2. מטרת, היקף והליך וביקורת .....
3-7.....	3. עיקרי הממצאים .....
8 .....	4. דרישות פנימיות.....
9 .....	5. נוהלי עבודה.....
10 .....	6. תכנון צריכה תקופתי.....
11 .....	7. רכישה עצמית של האגפים .....
12.....	8. ניהול רשימת ספקים .....
13.....	9. בקרה תקציבית .....
אינוינטאר	10. רישום וניהול מצאי
	14.....
מלאי	11. ספירת
	16.....
הרכש	12. תגובתו של מנהל
	17.....
הרכש	13. התיחסות הביקורת לתגובת מנהל
	22.....
חלדון	14. ביקורת בניית טריפונה בבית ספר חט"ב אבן
	23-26.....
27- .....	<b>פרק ב' – תחנת בריאות השן</b>
31	
27 .....	1. מטרת הביקורת .....
27 .....	2. כללי.....

27	.....	3. הפעלת השירות
27	.....	4. דרישות ספק השירות
28	.....	5. הפעלת השירות ודיווח
29-	.....	6. בדיקת כדאיות הפעלת תחנת בריאות השן
		30
30	.....	7. ניתוח כספי
31	.....	8. ממצאים
31	.....	9. המלצות

32-	.....	פרק 3 – נושאים שבוקרו ולא טופלו
	37	

#### **חופש המידע**

32	.....	1. הקדמה
33	.....	2. כללי
35	.....	3. מטרת הביקורת
36	.....	4. ממצאים
37	.....	5. סיכום

38-	.....	הבסיס החוקי לעבודת המבקר
	46	

### **פרק א'**

#### **ביקורת מחלקת הרכש**

## **1. מבוא**

1.1 המועצה מתקשרת באופן שוטף עם ספקים וקבלנים בתחומים שונים לצורך ביצוע תפקידה וחובותיה כלפי התושבים, חלקן של ההתקשרויות מחייב עריכת מכרז(פומבי/זוטא) וחלקן טעון קבלת הצעות מחיר. על כן קביעת נהלי עבודה לפי כללי מנהל תקין מאפשרות למועצה לממש את התקשרויותיה במועד סביר ולרווחת הנוגעים בדבר.

1.2 ניהול הליך הרכש ברשות הינו תחום אחריות רחב אשר הופקד לידי מנהל הרכש הכפוף לגזבר המועצה למרות באוגדן רכש מלאי ומצאי ברשויות המקומיות שהוצא לאור ע"י המפעם ובתאום ושיתוף משרד הפנים, צוין כי מנהל הרכש יהיה כפוף למנכ"ל המועצה, בעוד שהגזבר אחראי להיבטים הכספיים הקשורים במערך הרכש ולביצוע ההתקשרות במסגרת התקציב המאושר. אופן ביצוע ההתקשרויות נקבע בהתאם להוראות החוק, פקודת המועצות, צו המועצות המקומיות וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

1.3 פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות ותקנות חובת מכרזים מחייבות את המועצה לבצע התקשרויותיה לביצוע עבודות ושירותים עבור המועצה בחוזים, על אף האמור לעיל רשאית המועצה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה או שירותים ללא ביצוע מכרז וזאת על פי הנתונים האחרונים שפורסמו באתר משרד הפנים.

1.4 להלן פירוט סכומים בעניין חובת עריכת /פטור ממכרז :

			סוג ההליך	
1	הצעת מחיר	0	142,200	פטור ממכרז
2	מכרז זוטא א'	142,200	347,000	4 הצעות מחיר
3	מכרז זוטא ב'	347,000	694,500	6 הצעות מחיר
4	מכרז פומבי	694,500		

יש לציין כי הסכומים הנקובים לעיל לא כוללים מע"מ.

## **2. מטרת הביקורת**

2.1 הביקורת בחנה ובדקה את פעילות אגף הרכש לשנת 2014, לרבות עמידה בדרישות החוק ושמירה על חסכון, יעילות ומנהל תקין .

בין היתר נבדקו :

- קיום נהלי עבודה פנימיים והתאמתם להליך העבודה .
- הליך הרכש המתבצע באגף .
- בחינת עמידה בהוראות החוק והתקנות הרלוונטיות .

### **3. היקף ומהלך הביקורת**

3.1 הביקורת בחנה ובדקה את התנהלות אגף הרכש ואת אופן ביצוע תהליכי הרכש השונים ע"י האגף ובין היתר :

- בדיקת קיום נהלים פנימיים .
- בדיקת קיום הוראות החוק .
- בדיקת קיום ועדת רכש ועמידתה בהוראות החוק .
- בדיקת הליך ביצוע ההתקשרות בהליך של הצעות מחיר .
- בדיקת קיום חוזי התקשרות ערוכים וחתומים כדין .

### **4. עיקרי הממצאים :**

- ככלל מחלקת הרכש פעלה בתקופת הביקורת ובמיוחד בחודשים האחרונים לשנת הביקורת, ביעילות תוך ירידה לפרטי פרטים, רובם המכריע של ההזמנות ומסמכי ההתקשרויות שנבדקו נמצאו תקינים והצביעו על ביצוע ההליך באופן מספק.
- ריבוי התפקידים שהוטלו על מנהל הרכש והוא מכהן גם כקניין וגם כמנהל מחלקת הרכש ואף כי מנהל הרכש הינו העובד היחידי במחלקה אשר מבצע מעגל סגור של עבודה (טיפול שוטף בהזמנות). דבר שגורם לעיתים לעומס עבודה, לא מן הנמנע כי לעובדה זו היה קשר עם חלק מהליקויים שעלו בביקורת.
- הביקורת העלתה שורה של ממצאים ולקויים המחייבים תיקון ושיפור במספר תחומים ועיקרם מובא להלן.
- לא קיים נוהל רכש כתוב ומאושר ע"י המועצה, המנחה את מנהל הרכש בביצוע תהליכי העבודה.
- מחלקת הרכש אינה מכינה תחזית /תכנון צריכה תקופתי כנדרש בצו המועצות המקומיות. (תוכנית עבודה, הכנת תקציב שנתי למלאי במסגרת התקציב המאושר)
- כתוצאה מאי הכנת תחזית תקופתית לא מתבצעת בקרה על היקף הצריכה השנתית, משמע כי עלול לקרות שדרישות פנימיות שמגיעות ממחלקות המועצה לא יהי להן תקציב לביצוע הדרישה.
- מחלקת הרכש לא מקיימת את הוראות החוק, בכל הקשור לאישור ועדת הרכש על ביצוע הרכישות, (לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת הרכש), ועדת הרכש מתאספת רק לעיתים רחוקות לדון ולאשר הצעות מחיר אשר נמסרו במעטפות סגורות והן בודדות, דבר המצביע כי לוועדת הרכש אין התערבות לשאר ההזמנות שהונפקו לספקים.
- בצו המועצות נקבע, כי מנהל הרכש ידווח לוועדת הרכש על רכישות דחופות או שוטפות ללא קבלת אישור מראש.



- נמצא כי חלק ממנהלי המחלקות הסמיכו את עצמם לבצע רכישות פנימיות באמצעות פניה ישירה לספק, ללא פניה למחלקת הרכש וללא הזמנה אשר בסופו של דבר הגיעו למחלקת הרכש ולגזברות חשבוניות לתשלום שלא הוצאו בגינם הזמנות כפי שנדרש.
- נמצאו מקרים בהם לא בוצעה הפניה לשלושה ספקים לקבלת הצעות מחיר כנדרש לפי מנהל תקין. בניגוד להוראות החוק שקובע כי (מנהל הרכש ירכוש טובין על סמך הצעות מחיר בהתאם לסכום הרכישה).
- נמצא כי בהליך ההתקשרות באמצעות הצעות מחיר, לא נחתם חוזה התקשרות מוסדר בין המועצה לספק בנוסח מותאם לאופי ההתקשרות. משמע כי יכול לקרות מצב בו הספק אינו אחראי על טיב או ביצוע הטובין, בהיעדר בקרה על עמידה בתנאי ההזמנה.
- נמצא כי מנהל הרכש אינו מעורב בכלל באישור החשבוניות של הספק ואו נותן השירות, התאמת החשבונית להזמנה שהונפקה הינה באחריותו של מנהל הרכש (מחיר, כמות, דגם וכיוצ"ב) והגשתם לגזבר הרשות לצורך תשלום.
- מחלק הרכש אינה מנהלת רשימת ספקים /קבלנים בהתאם למומחיותם, על פי צו המועצות המקומיות על המועצה לנהל רשימה ממוחשבת של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרזים ואו הצעות מחיר ולקבוע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים, על הרשימה להיות פתוחה לעיון הציבור כמו כן כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה ובקשתו תידון לגופו של עניין.
- מחלקת הרכש אינה מקיימת את הוראות החוק בכל הקשור לניהול ורישום מצאי (אינוונטר) ממוחשב עם כל רכישה המתבצעת עבור הרשות ומוסדות החינוך והרווחה (ניהול תיקי האינוונטר על פי המצאי לכל מוסד).

- לא מתבצעת ספירת מלאי שנתית .
- לא מתבצעת בקרה על עמידת מחלקת הרכש ביעדים ובלוחות זמנים וזאת בהיעדר נוהל כתוב ומחייב, לא מתבצעת השוואה בין תאריכי קבלת הדרישות במחלקת הרכש לבין תאריכי הוצאת ההזמנה לספקים ונותני שירותים .
- במועד הביקורת לא נמצאה בתכנת הרכש בקרה מונעת לעריכת שינויים בפרטי ההזמנה לאחר הוצאתה. כתוצאה מכך ממועד פתיחת ההזמנה ועד לסגירתה הסופית , יכל מנהל הרכש לערוך שינויים בתיאור ובכמויות הפריטים שהוזמנו .
- בבדיקת מסמכי הרכש בתיקי הנהלת חשבונות, נמצאו חשבוניות ששולמו לקבלנים ולספקים למרות שלא הוצאה הזמנה לביצוע העבודה או לאספקת הטובין .
- כמו כן , נמצאו מקרים בהם הוצאו הזמנות לספקים ולנותני שירותים רק בדיעבד, לאחר תחילת ביצוע העבודה ואף אחרי שחלף זמן רב לסיום העבודה או לאחר קבלת חשבונית .

#### **4.1 ממצאים מבדיקות הזמנות**

ההזמנות מתועדות ומתויקות בקלסרים לפי סדר רץ, נבדקו חלק ניכר מההזמנות באם נחתמו ע"י ארבעת מרשי החתימה

המוסמכים לאשר הזמנה, קיום דרישה פנימית, הצעות מחיר ועמידה בהוראות החוק .

להלן ממצאי הבדיקה :

מס הזמנה	תאריך	פוט	ספק	ליקוי
104025	19.2.14	ח.בנין , בתי ספר	נחלה עוקבה	1.חסר תחימה של החשב המלווה. 2.לא נמצאה דרישה פנימית . 3. לא נמצאו הצעות מחיר . 4.החשבונית של הספק נושאת תאריך 11.1.2014 5.ההזמנה נפתחה בתאריך 19/02/2014.
104034	19.2.14	הסעה	טיולי אכרס	1.חסר חתימתם של ראש המועצה , הגזבר והחשב . 2.נרשמה בסעיף תקציבי לא נכון . 3.לא נמצאו הצעות מחיר . 4.החשבונית של הספר יצאה בתאריך 01/01/2014 ואילו הדרישה הפנימית יצאה בתאריך 06/01/2014 . 5. ההזמנה נפתחה בתאריך 19/02/2014 .
104017	15.2.14	תנורי חימום	א.ס.יצור ברזל	1.החשב חתם על ההזמנה בתאריך 17/3/14 . 2.חשבונית הספק יצאה ב 08.3.14.
104018	15.2.14	חומרים למעבדה	מעבדות סחנין	1.צורפו שתי הצעות מחיר לביצוע ההזמנה , לא ברור למה לא נבחרה ההצעה הזולה .
104062	12.3.14	מוצרי מזון למעון	מאפיית המרכז	1.החשבונית של הספק יצאה בתאריך 25.2.14 ואילו ההזמנה נפתחה בתאריך 12.3.14 .
104063	12.3.14	לחם ומזון	מאפיית המרכז	1.החשבונית של הספק יצאה בתאריך 25.2.14 ואילו ההזמנה נפתחה בתאריך 12.3.4
102531	25.12.13	הדפסות	דפוס אלנור	1.הזמנה ע"ס 15,812 ₪ נפתחה ביום 25.12.13 . 2.העבודה סופקה ואף יצאה חשבונית ביום 08/07/13 חצי שנה לפני פתיחת ההזמנה !!!! 3.לא נמצאו הצעות מחיר מספקים אחרים .
איו		עבודות קבלניות	עלי סעדי	1.ביום 20/09/2014 התקבלה חשבונית מס מספר 1576 מחברת עלי סעדי בע"מ על סך 116,374 ₪ עבור עבודות שיפוץ בבית ספר יסודי חוסין יאסין

2. לא נמצאה דרישה פנימית . 3. לא הונפקה הזמנה לחברה הנ"ל לביצוע העבודה . 4. החשבונית לא אושרה ע"י מחלקת ההנדסה . 5. הביקורת מבקשת הסבר מפורט בגין החשבונית הנ"ל .					
1. שתי חשבוניות מיום 10/09/2014 על סך ₪ 5,392 2. אין דרישה פנימית . 3. לא הונפקו הזמנות לחשבוניות הנ"ל .	סעדיה ואפי	כיבודים			אין
1. חשבונית מס מספר 6681 על סך 2000 ₪ . 2. אין דרישה פנימית . 3. לא הונפקה הזמנה לרכישת ציוד .	כוכב הגליל	ציוד			אין
1. שתי חשבוניות על סך 5,766 ₪ . 2. אין דרישה פנימית 3. אין הזמנה לרכישת הטובין .	מינימרקט אלריאן	כיבודים			אין
1. חשבונית מס על סך 3,709 ₪ . 2. אין דרישה פנימית . 3. אין הזמנה . 4. מה פשר הכיבוד למתנס בסכום הנ"ל	בילאל סנטר	כיבוד למתנס			אין
1. מצ"ב דרישה פנימית לאספקת ציוד חשמלי לאולם ספורט אלבוכרי על סך 13,847 ₪ מיום 01/11/2014. 2. העבודה בוצעה ואושרה ביום 10/11/2014. 3. לא יצאה הזמנה . 4. לא היו פניות לקבלת הצעות מחיר .		עבודות חשמל			אין
1. התקבלה חשבונית בתאריך 21/04/2014 על סך 6,891 ₪ . 2. התקבלה חשבונית בתאריך 03/02/2014 על סך 2,574 ₪ 3. אין הזמה 4. אין הצעות מחיר .	מוסך אוסאמה עאסלה	תקון רכב			אין
1. מצ"ב להזמנה חשבונית שיצאה בתאריך 05.2.14, ההזמנה יצאה בתאריך 12.2.14	מאפיית אלביאדר	דברי מזון	12.2.14	104015	

## 5. דרישות פנימיות

5.1 תהליכי העבודה הנהוגים במועצה בנושא התקשרות עם ספקים באגף הרכש כוללת העברת דרישות פנימיות מהאגפים השונים במועצה ישירות למנהל הרכש מבלי שהם טעונים אישורו של

מנכ"ל המועצה על כל דרישה , בהתאם לכך מנהל הרכש מטפל בדרישות הפנימיות לבדו, דבר המחליש את השמירה על עיקרון המבדק הפנימי המחייב שכל הזמנת עבודה תאושר ע"י שני גורמים שונים במועצה .

**הביקורת ממליצה למועצה לאמץ את הנוהל שפורסם באוגדן הרכש, שמנהל הרכש יהי כפוף למנכ"ל המועצה, כך שדרישות פנימיות מאגפים שונים במועצה יהיו טעונים לאישורו של מנכ"ל המועצה.**

5.2 בשלהי כל שנה קלנדרית נדרשים מנהלי המחלקות להעביר אל גזבר הרשות את דעתם הכתובה לגבי התקציב לשנת הבאה .

נמצא כי מנהל הרכש לא דרש ולא קיבל ממנהלי המחלקות פרטים לגבי ההתקשרויות המתוכננות בכל רבעון ולא הכין תוכנית צריכה תקופתית שהייתה אמורה להיות מאושרת ע"י ועדת הקניות כנדרש בהתאם למנהל תקין. ונמצא כי חלק ממנהלי המחלקות השונות במועצה אינם מודעים לתקציב שאושר למחלקות שלהם , ולפעמים נתקלים בדחיה של הדרישות הפנימיות שלהן מהסיבה מחוסר בתקציב המחלקה .

5.3 בצו המועצות המקומיות נקבע כי הרכישה תתבצע באמצעות טופס הזמנה חתום ומאושר , אשר יכלול תיאור מלא של הטובין או העבודה שהוזמנו, כולל כמות, מחיר, תנאי תשלום ומועדי אספקה .

**נמצא חלק ניכר מהדרישות הפנימיות לא כללו תאריך הוצאת הדרישה , אפיון הטובין ע"פ מפרט מדויק, כמות נדרשת , תמחור ומועד האספקה.**

5.4 מומלץ כי הדרישה הפנימית תוכן ע"י מנהל המחלקה המזמינה עם הקפדה יתרה על כל פרט ופרט של הטובין המוזמן תוך ציון הסעיף התקציבי המתאים ואישורו ע"י מנהל הרכש שאכן קיימת יתרה בסעיף התקציבי המתאים .

הזמנה פנימית הכוללת פירוט הולם תאפשר למנהל הרכש לבצע את ההתקשרות בצורה מיטבית .

## 6. נוהלי עבודה

6.1 הביקורת בדקה באם באגף הרכש קיים ספר נהלי עבודה כתוב ומאושר, המנחה את מנהל המחלקה בביצוע תהליכי העבודה.

**ממצאי הביקורת מעלים כי לא קיים ספר נהלי עבודה כתובים ומאושרים ע"י המועצה והגורמים האחראים לכך.**

6.2 נוהלי עבודה מהווים כלי לביסוס מדניות המועצה ומשימותיה, ומבטאים את חלוקת העבודה בין היחידות הארגוניות השונות, מסגרות אחריות, וסמכויות של כל בעל תפקיד. הסיבה העיקרית לבצע כתיבת נהלים בכל יחידות המועצה ובמיוחד באגף הרכש, היא סדר וארגון של תהליכי עבודה במועצה, כתיבת נהלים נועדה למנוע מצב שבו כל עובד בארגון עושה תהליך מסוים איך שהוא מוצא לנכון. מעבר לכך עוד סיבות נוספות לביצוע נהלים האחת שימור הידע והניסיון הארגוני, חשוב מאוד במצב שבו יש תחלופת עובדים הרי הידע והניסיון הולך עם מי שעזב, אובדן זה נמנע כאשר הידע נשמר בצורה של נהלים. ובנוסף לך כתיבת נהלים מביאה לשמירה על יעילות וחסכון ומניעת בזבוז משאבים בביצוע פעולות לתיקון הנזקים.

נהלי העבודה צריכים להגדיר במפורט כיצד מתבצעת כל המשימות ביחידה, לפרט את אופן הפעולות הדרושות כדי להביא לתוצאה הסופית הרצויה באיכות שהוגדרה.

6.3 הביקורת סבורה כי על מנת לשמור על סדר מנהל תקין יש לכתוב נהלי עבודה מפורטים ובהם מוגדרת סמכויות, אחריות, ודרך יישום תהליכי העבודה באגף הרכש, בהתאם להנחיות החוק והתקנות.

**נמסר לביקורת כי המועצה נמצאת בשלבים מתקדמים בהכנת נוהל רכישות והזמנות, הנוהל נכון ליום כתיבת שורות אלה לא**

קבל כל אישור מהגורמים הרלוונטיים , לא חתום ולא נושא תאריך .

הביקורת ממליצה לאשר ולאמץ את הנוהל הנ"ל .(מצ"ב העתק מהנוהל המוצע).

### 7. תכנון צריכה תקופתי

7.1 סעיף 6 פרק ג' צו המועצות המקומיות א תשי"א -1950 קובע כי :

מנהל הרכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותכנית צריכה , בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה .

7.2 סעיף 7 , פרק ג' לצו קובע כי ועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי , כאמור בסעיף 6 בעבור היחידות השונים .

7.3 הביקורת מצאה כי מנהל הרכש אינו מכין תחזית או תוכנית צריכה רבעונית ואו שנתית בהתאם לצרכי היחידות ובהתאם לתקציבן המאושר באותה שנה ובכפוף לתקציב המועצה המאושר ולתזרים המזומנים שלה

בשל היעדר תוכנית ואו תחזית צריכה , לא מתבצעת בקרה על היקף הצריכה השנתית דבר המביא לעיתים כי דרישות פנימיות שמגיעות למחלקה נתקלות בהיעדר תקציב או בתקציב קטן שאינו מספיק ואינו מותיר מקום לביצוע הזמנה כל שהיא.

7.4 הביקורת ממליצה, בכדי שמחלקת הרכש תנהל קניינות ציבורית נבונה, אחראית ואופטימלית תוך שמירה על האינטרס הציבורי, היא חייבת להכין תכנון אסטרטגי שיעשה בכפופות לתקציב המועצה , תוך הקפדה יתרה על תהליכי קבלת החלטות

בדיקת צרכי הרכש, בקרה ושליטה בהוצאותיה ובהתקשרויותיה החוזיות עם ספקים ונותני שירותים.

## 8. רכישה עצמית של האגפים

8.1 סעיפים 8 ו-9 קובעים כי לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש של ועדת הרכש, על אף האמור מנהל הרכש רשאי לרכוש טובין ללא אישור מראש של ועדת הרכש אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה ובלבד שסכום הרכישה לא יעלה על הסכום המחייב מכרז כלומר 142,200 ₪ נכון ליום 15/09/2014 .

לצורך מימון רכישות שוטפות, רשאית הוועדה לאשר למנהל הרכש סכום נמוך מהסכום המחייב מכרז שצוין לעיל .

8.2 מנהל הרכש יבצע את הרכישות על סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקים, ההצעות ירשמו באופן השוואתי ויועמדו לעיון ועדת הרכש לפי דרישתה מנהל הרכש ידווח לוועדת הרכש על רכישות דחופות או שוטפות שבוצעו .

8.3 הביקורת מצאה כי ועדת הרכשת מתכנסת בהתאם לצרכים, וכי רוב רובם של ההזמנות לא נדונות דרך ועדת הרכש .

8.4 הביקורת ממליצה, לקבוע נוהל כתוב ובו מפורט כי ההזמנות עד לסכום מרבי ( 4000 ₪) לא מחייב התערבות ועדת הרכש, וכל הזמנה מעל סכום זה דורש אישור הוועדה .

8.5 מכאן שכל רכישות הטובין של המועצה אמורות להתבצע באמצעות מנהל הרכש בלבד, ולא באמצעות האגפים . שכן, הצו מתיר רק למנהל הרכש לבצע רכישות שוטפות ללא אישור מראש, עד לסכום שאשרה לו הוועדה .

8.6 הביקורת העלתה כי חלק ממנהלי המחלקות הזמינו טובין ואו ציוד שוטף באמצעות פנייה ישירה לספקים בלי לפנות למנהל הרכש, בעקבות כך, הגיעו לגזברות ולמחלקת הרכש חשבוניות לתשלום שלא הוצאו עבורן הזמנות באמצעות מערכת הרכש כפי שנדרש.

הביקורת סבורה כי הסמכות לבצע רכישות עצמיות של מנהלי המחלקות



אינה עולה בקנה אחד עם הוראות צו המועצות המקומיות .

8.7 סעיף 11 קובע כי הרכישה תבוצע באמצעות טופס הזמנה שיחתם ע"י מנהל הרכש והגזבר . הטופס יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו כולל כמות, מחיר יחידה , תנאי תשלום, תנאי משלוח, אופן אריזה ומועדי אספקה . טופסי ההזמנות יסומנו במספרים עוקבים.

הביקורת בדקה ומצאה כי בנוסף לחתימתם של מנהל הרכש והגזבר, נוהגים לחתום גם ראש המועצה והחשב המלווה, ללא חתימתם של ראש המועצה והחשב המלווה לא מוציאים את ההזמנה לפועל .

ניתן לראות כי מבנה ההזמנה המונפקת מהמערכת עונה על סעיף 11 לעיל אשר כוללת תיאור מלא של הטובין שהוזמן כולל כמות, מחיר, תנאי תשלום ואחר .

## **9. ניהול רשימת ספקים ונותני שירותים**

9.1 הוראות צו המועצות המקומיות קובעות כי ועדת הרכש בשיתוף עם מנהל הרכש של המועצה, תנהל רשימת ספקים ונותני שירותים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא , וגם להתקשרויות שאינן חייבות מכרז , ולקבוע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים ונותני השורים הנ"ל.

9.2 עוד נקבע כי כל ספק או נותן שירותים רשאי לבקש לצרפו לרשימה ועל הוועדה לדון בבקשתו.

9.3 במועד הביקורת נמצאו הצעות מחיר שונות מספקים ונותני שירות, מתויקות בתוך שק ניילון, רשימה לא מאורגנת, לא מרועננת וחסרה נתונים רבים , המשמשת לעיתים כרשימת ספקים ונותני שירותים.

9.4 מומלץ להקליד למערכת רשימה של ספקים ונותני שירותים לכל הענפים הרלוונטים של פעילות המועצה, ולרעננה כל חצי שנה .

9.5 מומלץ כי ועדת הרכש תדון ותאשר קריטריונים לבחירת הספקים ונותני השירותים כאשר הקריטריונים המנחים יהיו

בין היתר, איכות הטובין או העבודה המוזמנת, מחיר, זמינות ספק, עמידה בלוחות זמנים, גמישות בתנאי האספקה והיענות לדרישות מיוחדות .

## **10. בקרה תקציבית**

10.1 על מנת למנוע חריגות מהתקציב אמורה להיערך בקרה שוטפת על קיום יתרה בסעיף התקציבי שצוין בטופס ההזמנה .

10.2 נמצא כי בתוכנת הרכש אין בקרה מונעת , שאמורה לא לאפשר הקלדת סעיף תקציבי הנמצא בחריגה, היו מקרים בהם נרשמו במערכת הנהלת החשבונות הוצאות בסעיף תקציבי לפי חשבונית ואו לפי העברה או כל מסמך שהוא אשר גרמו לחריגה תקציבית בסעיף האמור , משמע הדבר כי הוצאה הזמנה בסעיף החורג תקציבית .

10.3 מומלץ להטמיע בתוכנת הרכש בקרה מונעת שלא תאפשר לעובדי הנהלת החשבונות ואו מנהל הרכש להקליד למערכת סעיפים תקציביים הנמצאים בחריגה. ואם בכלל צריך לרשום אז הדבר יותנה באישור כתוב מגזבר המועצה על גבי טופס ההזמנה .

## **11. רישום וניהול מצאי (אינוונטר)**

למועצה מצאי של טובין בר קיימא (שאינם מאוחסנים במחסן המועצה ) שהם בשימוש מוסדות המועצה (בתי ספר , גנים, מועדונים , מתנ"ס , אולמות ספורט ..... ) ואגפיה הנאמדים במיליוני שקלים חדשים

עלפי צו המועצות המקומיות(א) תשי"א -1950 , המועצה חייבת ברישום וניהול המצאי (האינוונטאר) שלה בהתאם להוראות החוק .

## 11.1 להלן הוראות החוק:

- רשם המצאי ( עובד המועצה שמונה לנהל רישום מצאי של טובין במועצה) ינהל רישום מרוכז של המצאי במועצה, על יחידותיה בפנקס הטובין .
- המצאי יסומן בסמל המועצה , בסימון שכל האפשר אינו ניתן למחיקה .
- כל יחידה במועצה שבה קיים מצאי , תופיע ברישומי המועצה כיחידת רישום עצמאית , כפי שיורה רשם הטובין ותצוין במספר זיהוי נפרד .
- מנהל היחידה או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה .
- השאלת פרטי מצאי או העברתם לעובדי המועצה לצורך ביצוע תפקידיהם או מיחידת רישום אחת ליחידת רישום אחרת יתועדו בידי רשם המצאי בטופס המיועד לך ויפורטו בו מספרו הקטלוגי של הפריט, תיאורו, כמותו , תנאי השאלתו ומועד החזרתו .
- אין להשאיל פרטי מצאי למי שאינו עובד המועצה אלא באישור ראש המועצה או מי שהוסמך בידו .
- אחת לשנה , במועד שיקבע רשם המצאי תיערך ספירת המצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך , תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים , תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו בעת הספירה , מבצעי הספירה יחתמו על טפסים בפועל שנמצאו בעת הספירה , מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים .
- ממצאי הספירה יועברו לרשם המצאי .
- הספירה תיערך בפקוח מבקר המועצה ובהשתתפות הגזבר או מי שהוא הסמיכו לכך .

- הגזבר ישווה את תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין, הייתה אי התאמה בין תוצאות הספירה ליתרה כאמור, יעביר הגזבר בכתב לועדת הרכש ובלאי את כל הנתונים בצירוף הסברים בכתב מאת רשם המצאי על פשר ההפרשים.
- מנהלי היחידות ידווחו לרשם המצאי על נזקים שנגרמו למצאי לרשם המצאי.
- גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי.

### **11.2 . ממצאים עיקריים**

1. המועצה אינה מקיימת את הוראות החוק בכל הקשור לניהול ורישום מצאי.
2. לא מונה עובד באופן רשמי להיות "רשם מצאי".
3. היחידות /מחלקות ומוסדות המועצה אינן מנהלות מצאי בכלל.
4. לא מתקיימות שום ספירה מצאי שנתית.

### **11.3 . סיכום והמלצה**

- האינוונטר במועצה לא מנוהל בכלל, על כן הביקורת ממליצה למועצה ובדחיפות:
1. מנהל הרכש ידאג לנהל את המצאי(האינוונטאר) ולבצע ספירת מלאי בהתאם להורות החוק שפורטו לעיל.
  2. למנות עובד באופן רשמי להיות רשם מצאי.

## 12. ספירת מלאי

- 12.1 עלפי צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, פרק ד ניהול מחסנים עוסק בנושא ספירת מלאי .
- 12.2 סעיף 26 קובע כי אחת לשנה לפחות בסוף שנת הכספים תיערך ספירת מלאי במחסני המועצה באחריות מנהל הרכש והאספקה , בביקוחו של מבקר המועצה ובהשתתפות גזבר המועצה .
- 12.3 תוצאות ספירת המלאי ירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים , תאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה .
- 12.4 סעיף 27 מחייב כי הגזבר ישווה את תוצאות הספירה ליתרת הרשומות בפנקס הטובין , היתה אי התאמה בין תוצאות הספירה ליתרה כאמור , יעביר הגזבר בכתב לועדת רכש ובלאי את כל הנתונים לגבי אי ההתאמה בצרוף הסברים בכתב מאת מנהל המחסן ומנהל הרכש על פשר ההפרשים .
- 12.5 סעיף 28 קובע כי ועדת הרכש תחליט באילו פעולות לנקוט להתאמת תוצאות הספירה בפנקס הטובין .

### ממצאי הביקורת

1. לא נערכה ספירת מלאי .  
להלן תגובתו של מנהל מחלקת הרכש :











### **תגובת הביקורת לטענותיו של מנהל הרכש**

- קבלתי בתדהמה את תגובתך לטיוטת דוח ביקורת מחלקת הרכש שנמסר אליך אישית ממני , בתגובתך אתה שולל כי נערכה ביקורת ואו לא קבלתה טיוטה דוח ביקורת לתגובה .
- העתק נמסר למזכירות המועצה ביום 17/12/2014 וניתן לראות בבירור חותמת נתקבל על טיוטת הדוח .

- ביום 25/03/2015 הפנית למבקר אישית תגובתך לממצאי הדוח אשר בתגובתך אתה מטיל ספק ודופי בעבודתו של המבקר אשר אתה טוען כי הופתעת לשמוע כי נערכה ביקורת במחלקה דבר הלא מקובל עלי .
- להזכירך כי לביקורת הפנימית חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעילותה של המחלקה המבוקרת ולהבטיח שהיא פועלת על פי סדר מנהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידה באופן יעיל וחסכוני .
- יש לציין כי תגובתך מעורבלת, לא מדויקת ולא מובנת ואף חלק נכבד מהתגובות מסולפות ולא מהימנות, על כן אני מציע לכבודו לקרוא את הממצאים שנית להגיב בדייקנות .
- להזכירך כי הביקורת נועדה לתיקון ליקויים שהתגלו .
- כל המסמכים שצולמו בזמן עריכת הביקורת במחלקה אשר לחלקם אתה טוען כי אינן קיימות ואו לא ידוע לך עליהם, נמצאות במשרדי בתיק ניירות העבודה וניתן לעיין בהם לפי הצורך .

### ביקורת הזמת עבודה מספר 102181

בניית טריפונה (יציע מדרגות בבית הספר חט"ב אבן חלדון)

### רקע

הרעיון מאחורי תכנון ובניית מבנה המדרגות היה ליצור מקום המיועד לשמש מקום הקבצה לתלמידי בית הספר, יציע

מדרגות אשר ישמש את התלמידים כמקומות ישיבה במופעים  
פעילויות וכו....

• ביום 25/02/2013 התקבלו שלוש הצעות מחיר משלושה  
קבלנים לביצוע עבודות בנייה של :

1. טריפונה (בצורה של חמש מדרגות ברוחב של 80 ס"מ וגובה 60  
ס"מ) .

2. בניית תשעה מדרגות ברוחב שלושה מטרים וגובה 17 ס"מ .

3. יציקת משטח בטון בשטח של 80 מ"ר כולל מצעים והידוק .

4. הוצאת מסלעה קיימת באורך 15 מ' .

5. יציקת שביל בטון באורך 10 מ' וברוחב 2 מטר .

• הצעתו של הקבלן מוסטפא עבד אלחלים כנאענה היתה הזולה  
מבין שלושת ההצעות ולכן התקשרה המועצה עם הקבלן  
הזוכה לבצע את הנדרש לעיל בסך של 70000 ש"ח לפני מע"מ .

• ביום 08/05/2013 הונפקה הזמנת עבודה לקבלן הזוכה על סך  
57193 ₪ לפני מע"מ ובסך 66,916 ₪ כולל מע"מ , מסעיף  
תקציבי 2021621750 תיכון אבן חלדון .

• הקבלן בצע את העבודה במהלך כחודש בין 25/07/2013 עד  
26/08/2013 .

## כללי

בעקבות תלונותיו של מנהל בית הספר חטי"ב אבן חלדון, מר  
עבדאללה ח'וטבא, בקשר לבדיקת רמת בטיחות של הטריבונה  
שנבנתה , ולצערי התלונות לא קבלו שום יחס מהמועצה ,  
ערכתי סיור בבית הספר ובאתר העבודה .

יש לציין כי ביום 24/09/2013 מנהל בית הספר פנה בכתב לראש המועצה, מנהל מחלקת החינוך, ולרכז הבטיחות בבתי הספר בכתב, בבקשה לבדוק את רמת הבטיחות של היציע, וכאשר לא קבל מענה שלח מכתב ביום 08/10/2013 לקב"ט משרד החינוך בתקווה שמישהו ידאג לבטיחות התלמידים בבית הספר.

### ממצאי הביקורת

יש לציין כי רמת ביצוע עבודות הבנייה מתחת לכל ביקורת, העבודה בוצעה בזלזול רב ללא פיקוח על עבודת הקבלן ואף בוצעה לא לפי המפרט שקבל ובניגוד לדרישות התקן הישראלי ולדרישות חוזר המנכ"ל ביטוח בבתי הספר.

- נבנו שבע מדרגות בניגוד למפרט, היה צריך לבנות חמש מדרגות בגובה 60 ס"מ וברוחב 80 ס"מ. הקבלן בנה שבע מדרגות בצורת האות (ר) בגובה 40 וברוחב 60 ס"מ אשר הביא את המדרגות למצב לא בטיחותי, יוצר סיכון לציבור התלמידים.
- לא נבנו מדרגות מעבר באמצע היציע אשר אמורות לשמש מעבר בין המדרגות הגבוהות, במצב הנוכחי ולצורך מעבר בין המדרגות יש לרדת במדרגות הגבוהות דבר המסוכן ביותר העלול לגרום לתאונות אפשריות ביותר לתלמידים.
- רמת גימור העבודה בכללותה ירודה ומתחת לכל ביקורת.
- נוצר מצב מסוכן, במצב הנוכחי עלול להתרחש מפגע אפשרי המסכן שלום בתלמידים.
- מכתבי מנהל בית הספר אשר התריע על ליקויים בבניית היציע לא נענו בכלל.
- מחלקת ההנדסה במועצה אישרה את עבודות הקבלן ע"י חתימה ואישור תשלום לקבלן המבצע למרות שהקבלן לא עמד בהתחייבויותיו כלפי המועצה.

## המלצות

האחריות היום יומית השוטפת לבטיחות בבתי הספר מוטלת על הרשות המקומית, חובתה של הרשות לדאוג לשלום הילדים בעת שהותם בתחומי בית הספר חצרותיהם ומתקניהם.

האחריות המקצועית לגילוי פגמים מובנים בבית הספר היוצרים סיכון לתלמידים מוטלת על הרשות.

על כן :

- על מחלקת ההנדסה במועצה לפעול מיידית ולהוציא חוות דעת על המצב הקיים ולמצוא את הפתרון המידי על מנת לתקן את הלקויים הקיימים לצורך השמירה על שלמותם ובטיחותם של תלמידי בית הספר.
- על המועצה לפעול בנחישות מול הקבלן המבצע על מנת לוודא טיפול מהיר והולם בליקויים שצוינו בדוח ובהתאם לחוות דעת מחלקת ההנדסה.
- הביקורת ממליצה לעכב כל תשלום עתידי אשר צפוי הקבלן לקבל עד לתיקון את כל הליקויים אשר תצביע עליהם מחלקת ההנדסה.
- כמובן הקבלן יישא בכל עלויות תיקון בניית הטריבונו והמדרגות.
- ממצאי הביקורת מדגישים את הצורך והחשיבות בפיקוח והפקדה דקדקנית ביותר בתקופת ביצוע עבודות קבלניות למיניהן, על מנת למנוע נזקים בלתי הפיכים העלולים לקרות.
- תהליך הבנייה באחריות הרשות. הוא יבוקר ויאושר על ידי מהנדס המועצה בכל שלבי העבודה עד למתן היתר לשימוש. על מחלקת ההנדסה במועצה לבדוק את טיב העבודה שבוצעה

ואם בוצעה בהתאם לדרישות המועצה ואם הקבלן ביצע את כל התחייבויותיו כלפי המועצה, לפני אישור העבודות לצורך ההתחשבות הכספית .

- על מנת לשמור על שלמותם ובטיחותם של תלמידי בית הספר ועל מנת למנוע מקרים של תאונות העלולות לפגוע בתלמידי בית הספר ואף לגרום להוצאות כספיות גדולות לקופת המועצה ,

הביקורת המליצה לסגור את היציע זמנית עד לתיקון היציע.

## פרק ב

### ביקורת תחנת בריאות השן

#### מטרת הביקורת

הביקורת בחנה ובדקה את פעילות תחנת בריאות השן לשנים 2014 ו-2013, לרבות עמידה בדרישות החוק ושמירה על חסכון, יעילות ומנהל תקין .

בין היתר נבדקה כדאיות המשך הפעלת תחנת בריאות השן בישוב עראבה .

### 1.1 כללי

מטרת שירותי בריאות השן הינה לקדם את בריאות הפה והשניים לילדים מגיל גן חובה עד כיתה ט. השירות מתמקד במניעה ראשונית של מחלות הפה והשיניים . שירותי בריאות השן לתלמיד ניתנים ע"י הרשות המקומית במימון מלא של משרד הבריאות .

#### **1.1 הפעלת השירות**

- הרשות המקומית יכולה להפעיל את השירות ע"י אחת מאלה :
- באמצעות ספק שנבחר ע"י מרכז השלטון המקומי .
  - ישירות ע"י הרשות (העסקה ישירה של צוות מקצועיים).
  - באמצעות ספר שנבחר במכרז ע"י הרשות .

#### **1.2 דרישות מספקי השירות / אנשי מקצוע**

- ספק השירות יהיה בעל ניסיון מוכח בתחום הפעלת שירותי בריאות במערכת החינוך .
- רופא שיניים המועסק בשירות לא יחזיק בבעלותו מרפאת שיניים ברשות . במידה ורשות מקומית מבקשת לספק את השירות מרופא שניים בעל מרפאת שיניים בתחומה, תוגש בקשה לרופא השניים המחוזי אשר ישקול מתן אישור חריג .



- על הצוות המקצועי (רופא שניים , שיננית ) להיות בעל רישיון בתוקף לעסוק בריפוי שיניים/שיננות ממשרד הבריאות .
- על הצוות המקצועי להיות בעל פוליסת ביטוח אחריות מקצועית בתוקף .

### 1.3 הפעלת השירות

- בדיקה שנתית :  
כל תלמיד ייבדק ע"י רופא שניים לפחות פעם אחת בשנה בבית הספר בחדר מתאים תוך שמירה על פרטיותו וכבודו ע"י רופא השניים לשם קביעת מצב בריאות הפה והצורך בטיפול .  
משרד הבריאות מתקצב שעת עבודה אחת לרופא השניים לכל כיתה לצורך הבדיקה .
- חינוך בריאות הפה והשניים בכיתות :  
כל תלמיד יקבל מברשת שיניים ומשחת שיניים מתאימה אחת לשנה . ובנוסף כל כיתה תשתתף ב 3 שעורי חינוך לבריאות הפה והשניים . השיעורים יינתנו לפי מערכת השיעורים ( שנלי )  
חינוך לבריאות הפה והשניים יהיו ע"י רופא שיניים , שיננית או מקדם בריאות בהיקף של 3 שעות לכל כיתה בשנה .

### 1.4 דיווח

- ממצאי הבדיקות בכיתות יתועדו ע"י ספק השירותים תוך שמירה על סודיות רפואית , ובמקרים חריגים על רופא השניים ליצור קשר עם ההורים ולתעד את ביצועיו .
- ייערך דוח עבודה יומי על פעילות הרופא בכיתות ע"י רישום ביומן רופא .
- אחת לחודשיים יועבר דוח מסכם את כל הפעילות שבוצעו ע"י רופא השניים והשננית ללשכת הבריאות המחוזית .

## 2.בדיקת כדאיות המשך הפעלת תחנת בריאות השן במועצה מקומית עראבה .

מטרת הביקורת הינה בדיקת כדאיות המשך פעילותה של תחנת בריאות השן בעראבה .

יש לציין כי הביקורת נערכה במהלך החודשים פברואר ומרץ 2014.

### 2.1 תקציב המועצה להפעלת השירות :

- המועצה המקומית עראבה מעסיקה שני רופאי שיננים בהיקף של משרה וחצי, ובנוסף מעסיקה שיננית בהיקף של משרה מלאה.
- עלות אחזקת מרפאת השיניים והעסקת שני רופאים ושיננתי מגיעה ל 797,509 ₪ בשנה לפי תקציב 2014 כולל שכר, אחזקה ופעילות.

### 2.2 תקציב משרד הבריאות להפעלת השירות :

- משרד הבריאות מתקצב שירות בריאות השן לפי מספר כיתות ומספר תלמידים בכל כיתה, מגן חובה עד כיתה ט'.
- סה"כ כיתות גן חובה עד כיתה ט הינו = 211 כיתה ומספר התלמידים כ 5730 תלמיד.
- סה"כ שעות מתוקצבות ל 211 כיתות הוא 844 שעה. (4\*211).
- השעות המתוקצבות מחולקות ל 211 שעות בדיקה ע"י רופא שיניים ו- 633 שעות חינוך ע"י שיננית.
- משרד הבריאות מתקצב כ 21 ₪ פר תלמיד שזה כולל עלות שעות הבדיקה והחינוך ועלות מברשות השיניים.
- חישוב פשוט מראה כי המקסימום שמשרד הבריאות מתקצב את השירות בסך כ 120,000 ₪ בקירוב לפי הנוסחה הפשוטה  $120,330 = 21 * 5730$  ₪.
- ההקצבה כוללת את עלות שכר רופא השיניים, שכר השיננית ועלות מברשות השיניים.

- ההקצבה מותנית בהעברת דוח פעילות דו חודשית ללשכת הבריאות המחוזית .

### 2.3 ניתוח כספי

- המועצה מעסיקה בהיקף של משרה וחצי רופאי שיניים, דהיינו שעות העבודה של רופאי השניים מגיעות ל 280 שעות עבודה לחודש, משמע כ 3360 שעות שנתיות .
- יש לציין כי משרד הבריאות מתקצב בשנה רק 211 שעות רופא שיניים לשנה .
- עלות העסקת שני רופאי השיניים בשנה מגיעה ל 474 אלף ₪ , יש לציין כי משרד הבריאות מתקצב רק כ 25 אלף ₪ עלות העסקת רופא שיניים לשנה לפי 120\*211.
- עלות העסקת שיננית במועצה מגיעה ל 102 אלף ₪ , יש לציין כי משרד הבריאות מתקצב סך כ 38 אלף ₪ עלות העסקת שיננית .
- משרד הבריאות מממן עלות מברשות ומשחת שיניים פר תלמיד . חישוב פשוט של עלות הערכה מגיע ל כ 58 אלף שח (10\*5800).
- בסך הכל משרד הבריאות מממן כ 120 אלף שח לכל השנה כולל עלות העסקת הרופא והשיננית והערכה .
- עלות הפעלת מרפאת השיניים כולל שכר, אחזקה ופעילות בשנת 2014 הגיעה ל 798 אלף ₪ . יש לציין כי התקצוב המלא אם בכלל ממשרד הבריאות הגיע ל 138 אלף ₪ , כלומר שנת 2014 נסגרת בגרעון בסך 660 אלף ₪ מהפעלת המרפאה .

### 2.4 ממצאים

- המועצה ובמהלך השנים האחרונות לא העבירה לרופא המחוזי ולאגף לבריאות השן תכנית עבודה שנתית מלאה להפעלת השירות בבתי הספר ואף לא מגישה דוח עבודה דו חודשי מפורט . ועל כן משרד הבריאות לא מממן מימון מלא את הרשות בהיעדר תכנית עבודה מפורטת .

- בשנת 2012 התקבל ממשרד הבריאות 27,050 ₪ .
- בשנת 2013 התקבל ממשרד הבריאות 25,802 ₪ .
- בשנת 2014 ובעקבות הדוח של הביקורת הוגשה תוכנית עבודה מלאה ומשרד הבריאות מממן 138,178 ₪ .

#### 4. המלצות :

לאור האמור לעיל ולאחר ניתוח כספי של מחלקת בריאות השן בעראבה , הביקורת ממליצה על :

##### א- חלופה ראשונה :

- סגירת מרפאת השניים .
- הפעלת שירות בריאות השן באמצעות ספק חיצוני שנבחר ע"י מרכז השלטון המקומי .

##### ב- חלופה שניה :

- יש להעסיק רופא שיניים אם בכלל בהתאם לתקציב משרד הבריאות .
- יש להעסיק שיננית אם בכלל בהתאם להקצבת משרד הבריאות .
- אין צורך בקיום מרפאה מכיוון שהשירות לבריאות השן מתבצע בבית הספר .
- יש להעביר דוח פעילות דו חושי ללשכת הבריאות המחוזית על מנת שמשרד הבריאות יתקצב את הפעילות .

פרק 3

נושאים מדוחות ביקורת קודמים שלא טופלו

#### חופש המידע

##### 1. הקדמה :

חוק חופש המידע נחקק במאי 1998 ונכנס לתוקף במאי 1999 . תכלית חוק זה היא להנהיג במדינה את מהפכת השקיפות באשר לפעולות הרשויות הציבוריות. החוק מגדיר מה נחשב לרשות ציבורית, רשות מקומית הינה רשות ציבורית לעניין החוק (סעיף 2 (6) לחוק) .

החוק נועד להסדיר את הזכות החוקית של התושבים לקבל מהרשויות מידע בעל אופי ציבורי. החוק והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים הוראות לגבי מידע שהרשות חייבת להעמיד לרשות הציבור מיזמתן והן לגבי מידע שהרשות חייבת להעמיד לרשותו של היחיד על פי בקשתו, וכן נקבעו סוגי האגרות שיש לשלם לצורך קבלת המידע והנסיבות המקנות פטור מתשלום אגרה .

עוד נקבע בחוק כי אם החליטה הרשות לדחות את הבקשה למידע, דחייה חלקית או מלאה, עליה לשלוח למבקש הודעה בכתב ובה יפורטו נימוקי ההחלטה וכי יובאו לידיעתו שהוא זכאי לעתור נגד החלטת הרשות לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מנהליים .

## 2. כללי :

חוק חופש המידע, תשנ"ח -1998 (להלן החוק) פורסם ביום 29/05/1998

לפי חוק זה :

2.1- לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בכלל זה רשות מקומית .

**מידע** : כל ידע המצוי ברשות ציבורית והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב .

**קבלת מידע** : לרבות עיון צפייה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או קבלת מידע בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע וצורת החזקתו .

יש לציין כי רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה :

מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה ב :

- בטחון המדינה
- יחסי חוץ של המדינה
- בטחון הציבור או בביטחון או בשלמו של אדם
- מידע שגילוי מהווה פגיעה הפרטיות כמשמעותו בחוק הגנת הפרטיות תשמ"א -1981.

רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה :

- מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידיה .
- מידע על אודות מדניות הנמצאת בשלבי עיצוב .
- מידע על אודות פרטי משא ומתן עם גוף או עם אדם שמחוץ לרשות
- מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצות פנימית בין עובדי הרשות, חבריהן או יועציהן או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי .

- חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה למעט התייעצויות הקבועות בדין.

2.2- ראש הרשות ימנה מקרב עובדי הרשות ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה.

2.3- על הרשות להעמיד לרשות הציבור במקום ובאופן שייקבעו בתקנות, מידע תמציתי על תפקידיה וכן על דרכי ההתקשרות עם הממונה ועל דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הרשות כנהוג באותה רשות, המידע יהיה גם לגבי תאגידים שבשליטת הרשות אשר חוק זה חל עליהם.

2.4- על הרשות לפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה בנוסף על הרשות לפרסם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות, ואולם הוא רשאי לפרסם דיווח זה בנפרד.

2.5- הרשות תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבה לציבור.

2.6- על הרשות להעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה.

2.7- על הרשות להעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה באתר האינטרנט של הרשות ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה, לעניין זה מידע על איכות הסביבה – מידע על חומרים שנפלטו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה.

2.8- בקשה לקבלת מידע תוגש בכתב לממונה, או למי שהסמיך לכך על ידו, אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו.

2.9- הרשות תודיע למבקש המידע ללא שיהוי ולא יאוחר מ 30 ימים  
מקבלת הבקשה על החלטה בבקשתו .

### **3. מטרת הביקורת**

לבדוק היערכות המועצה ליישום ואופן יישום חוק חופש המידע אם  
בכלל

### **4. ממצאים**

4.1 –סעיף 3 לחוק קובע כי ראש הרשות ימנה מקרב עובדי הרשות  
ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור , על הטיפול בבקשות  
לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה .



**נמצא כי אין מודעות מספקת אצל הנהלת המועצה להוראות החוק וכתוצאה מזה לא מונה ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור**

4.2 סעיף 4 לחוק קובע כי רשות מקומית תעמיד לרשות הציבור במקום ובאופן שייקבעו בתקנות את הפרטים האמורים בסעיף קטן א לגביה ולגבי התאגידים שבשליטתה אשר חוק זה חל עליהם. בסעיף קטן א נקבע: הרשימה תכלול מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ציבורית וכן על דרכי ההתקשרות עם הממונה ועל דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הרשות כנהוג באותה רשות.

**נמצא כי הרשות לא פרסמה מאז חוקק החוק את המידע הדרוש בהתאם לחוק.**

4.3 – סעיף 5 א לחוק קובע כי רשות תפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה.

סעיף 6 לתקנות קובע שדין וחשבון שנתי של הרשות יכלול בין השאר:

- פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה, שמות בעלי תפקידים בכירים העומדים בראש האגפים.
- תאור תחומי האחריות של הרשות.
- סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת.
- סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית.
- תקציב הרשות בשנה החולפת.
- פירוט הוצאותיה של הרשות בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב

- תקציב הרשות בשנה הנוכחית .
  - תאור ומטרת מאגרי המידע של הרשות הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות תשמ"א – 1981 .
  - תמיכות שנתנה הרשות בשנה החולפת לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתנה לכל אחד מהם .
  - המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בחוקי העזר של הרשות
- יש לציין כי דין וחשבון שנתי כנדרש בחוק ובתקנות , לא פורסם עד כה .**

### סיכום :

למרות שעברו כ 15 שנים מאז שחוקק החוק , המועצה אינה עומדת בהוראותיו ואינה מקיימת את חובותיה על פי החוק . אין מודעות מספקת אצל ההנהלה ועובדי המועצה להוראות החוק וכתוצאה מכך לא מונה אחד מעובדי המועצה כממונה על העמדת מידע לרשות הציבור .

**על כן מן הראוי שהמועצה תפעל כדי ליידע את הציבור על זכותו לקבל מידע ועל התהליך בו ניתן לקבל את המידע ע"י מינוי ממונה על חוק חופש המידע ופרסום דין וחשבון שנתי בהתאם להוראות החוק .**

### הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה .

#### פרק שמיני : עובדים וביקורת .

#### סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו .

## 145 א. מנוי מבקר המועצה (תיקון התשנ"ז)

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

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

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

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

ה- המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר .

## 145 ב . מינוי המבקר

א – לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה :

1- הוא יחיד ,

2- הוא תושב ישראל ,

3- הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ,

4- הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו , לעניין זה , מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון .

5- הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת .

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

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

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

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

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

### **145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר**

א- ראה הממונה כי מעוצה אינה ממנה מבקר , רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה .

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

### **145 ד . תפקידי המבקר**

א- ואלה תפקידי המבקר :

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

2- לבדוק את פעולות עובדי המועצה .

3- לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין , טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון .

4- לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת .

5- לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה .

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

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

1- שיקול דעתו ,

2- דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני ,

3- ככל האפשר בהתאם להמלצת ועדת הביקורת .

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

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

## 145ה. המצאת מידע למבקר

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

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

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

ד- עובד של המבקר שאינו עובד מועצה , יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר .

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

## 145. דו"ח על ממצאי הביקורת

א- המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך .

בעת הגשת הדוח כאמור , ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת .

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

ג- בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדוח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו .

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

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



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

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

### **145. מינוי עובדים ללשכת המבקר**

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

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

ג- לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף א(1).

### **פרק שישי : ועדות**

#### **122. ועדת ביקורת**

א- המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.

ב- ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.

ג- מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת ההנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה

לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה .

ד- יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה , זולת אם הייתה במועצה סיעה אחת בלבד .

### **122א. תפקידי ועדת הביקורת**

א- אלה תפקידי ועדת הביקורת

1- לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה .

2- לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה .

3- לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין .

4- לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת .

ב- ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה .

### **תגובת הביקורת לטענותיו של מנהל הרכש**

- קבלתי בתדהמה את תגובתך לטיוטת דוח ביקורת מחלקת הרכש שנמסר אליך אישית ממני , בתגובתך אתה שולל כי נערכה ביקורת ואו לא קבלתה טיוטה דוח ביקורת לתגובה .
- העתק נמסר למזכירות המועצה ביום 17/12/2014 וניתן לראות בבירור חותמת נתקבל על טיוטת הדוח .

- ביום 25/03/2015 הפנית למבקר אישית תגובתך לממצאי הדוח אשר בתגובתך אתה מטיל ספק ודופי בעבודתו של המבקר אשר אתה טוען כי הופתעת לשמוע כי נערכה ביקורת במחלקה .
- להזכירך כי לביקורת הפנימית חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעילותה של המחלקה המבוקרת ולהבטיח שהיא פועלת על פי סדר מנהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידה באופן יעיל וחסכוני .
- יש לציין כי תגובתך מעורבלת, לא מדויקת ולא מובנת ואף חלק נכבד מהתגובות מסולפות ולא מהימנות, על כן אני מציע לכבודו לקרוא את הממצאים שנית להגיב בדייקנות .
- הביקורת נועדה לתיקון ליקויים שהתגלו .
- מצ"ב בזה את כל המסמכים שצולמו בזמן עריכת הביקורת במחלקה אשר לחלקם אתה טוען כי אינן קיימות .