



שנת 2023

# דוח מבקר העירייה

לשכת מבקר העירייה

טלפון 08-9433393/4

[Yinonbi@yavne.muni.il](mailto:Yinonbi@yavne.muni.il)



**עיריית יבנה**  
MUNICIPALITY OF YAVNE

**לשכת ראש העיר**  
MAYOR'S OFFICE

ח' בתמוז, תשפ"ד  
14 ביולי, 2024  
סימוכין: 240307

**לכבוד**

**יו"ר ועדת הביקורת**  
**חברי ועדת הביקורת**  
**מליאת מועצת העיר**  
**א.ג.נ,**

### **הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2023**

הריני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה, מר ינון ביטון, לשנת 2023, כנדרש ע"פ ס' 170/ג לפקודת העיריות.

הדו"ח עוסק השנה ב-3 נושאים: נאותות הניהול הכספי בבתי ספר, רכש ותשלומים לספקים, ניהול הסכמים ביטוחים וערבויות.

אבקש להודות למבקר העירייה, מר ינון ביטון, על עבודתו המקצועית בהכנת הדו"ח באופן מקיף, יסודי ומפורט.

כמו כן אבקש להודות למנכ"ל העירייה, מר דוד שטרית ולמנהלי ומנהלות האגפים והמחלקות, וכלל עובדות ועובדי העירייה, אשר פועלים לילות כימים במסירות ובמחויבות מלאה למען העיר ותושביה, וכן לחברי מועצת העיר המהווים שותפים בלתי נפרדים בתהליכי הנהלת העיר.

בהזדמנות זו אציין כי העירייה מצויה בעיצומו של הליך דיגיטציה שמטרתו הוספת אמצעים נוספים ושדרוג האמצעים הקיימים לצורך שיפור דרכי ההתנהלות בעירייה וכפועל יוצא גם את השירות לתושב. כמו כן העירייה נמצאת בהליך של בניה ועיצוב מחודש של המבנה הארגוני באופן שיהיה נכון ומטיב יותר עם העירייה ועובדיה.

מנכ"לית העירייה הנכנסת, הגב' יוספה חליבה, תקיים מעקב שוטף לבחינת ליקויים העולים מן הדו"ח ומתן המלצות ודרכי פעולה אפשריות לפתרונם.

מינהל תקין של מערכת עירונית ובכלל, חייב להכיר בחשיבותה של הביקורת, ממנה ניתן להפיק לקחים ולצמוח כל העת.

בכבוד רב,  
  
רועי גבאי  
ראש העיר

שד' דואני 46, ת.ד. 3 יבנה 81101  
Duani Boulevard 46 P.O.B 3 Yavne 81101

טל': 08-9433300  
פקס: 08-9433421

דוא"ל: / Mail:  
mayor@yavne.muni.il

כתובתנו באינטרנט:  
WWW.YAVNE.MUNI.IL

יבנה-קהילה  
אסולה בשפה





## עיריית יבנה לשכת מבקר העירייה

בס"ד

לכבוד

מר רועי גבאי

ראש העיר

נכבדי,

הריני מתכבד להגיש לעיונך את דוח מבקר העירייה לשנת 2023, וזאת בהתאם לסעיף 170 ג לפקודת העיריות.

הדוח עוסק בנושאים הבאים:

1. נאותות הניהול הכספי בבתי הספר
2. רכש ותשלומים לספקים
3. ניהול הסכמים ביטוחים וערבויות

לנגד עיני הביקורת עמדו יעדים של חיסכון והתייעלות, של התמקצעות ושל איכות השירות, תוך התחשבות ברמת הסיכונים בתחומים השונים של תפקוד העירייה.

כל זאת, בשאיפה לקדם את התרבות הארגונית המבוססת על שמירת החוק, על מנהל תקין ועל טוהר מידות.

ברצוני להודות לך, ראש העירייה, למנכ"ל, ולמנהלי היחידות המבוקרות ועובדיהן, על שיתוף הפעולה המועיל והפורח לו זוכה הביקורת.

בברכה,

ינון ביטון

מבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור

## תוכן עניינים

1. נאותות הניהול הכספי בבתי הספר.....4
2. רכש ותשלומים לספקים.....27
3. ניהול הסכמים, ביטוחים וערבויות.....49



## **דוח ביקורת בנושא:**

**נאותות הניהול הכספי**

**בבתי הספר**

## חלק א' - כללי

### 1. ניהול עצמי בבתי ספר

עיריית יבנה הצטרפה לניהול עצמי של בתי הספר בעיר, בשיתוף עם משרד החינוך, החל משנת הלימודים תשע"ו.

#### החלת תכנית גפ"ן החל משנת הלימודים תשפ"ג

על פי החלטת ממשלה 226 מיום 1.8.21 בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" החל משנת הלימודים תשפ"ג תורחב באופן משמעותי הגמישות הניהולית והפדגוגית של מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות, תוך העברת משאבים משמעותיים לניהולם הישיר. במסגרת הגפ"ן מועברים סלי תקציב ממשרד החינוך ישירות למנהלי מוסדות החינוך (ובצידם סל רשותי אחד).

מערכת גפ"ן תשקף למנהלים את התקציב הגמיש העומד לרשותם ותאפשר גיבוש תוכנית עבודה בית ספרית וניהולה, תכנון התקציב ורכישה ידידותית של מענים חינוכיים מותאמים וכן דיווח ביצוע

#### 1.1. עקרונות בית הספר בניהול עצמי

מטרת הניהול העצמי הוגדרה כדלקמן: "קידום העשייה החינוכית על-יד מיצוי כל משאבי בית הספר לטובת התלמיד".

#### העקרונות המנחים את הניהול העצמי הוגדרו כדלקמן:

- ראיית בית הספר כמוקד קבלת ההחלטות לגבי ניהולו וככזה הנושא באחריות לפעולותיו.
- אחריותיות (accountability) של מנהל בית הספר וצוות ביה"ס.
- קידום העבודה הצוותית של סגל בית הספר.
- התאמת תוכניות העבודה לצורכי בית הספר ותלמידיו.
- איגום כלל המשאבים הבית ספריים במסגרת תוכנית העבודה.
- קיום הערכה ומשוב בית ספרי וחוץ בית ספרי.
- חיזוק השותפות בין משרד החינוך העירייה ובית הספר.
- הגברת העצמאות של ביה"ס בניהול התקציב (משק כספים סגור).

משרד החינוך והעירייה בנו במשותף תכנית הקצאה ישירה של סל כלל המשאבים לבית הספר (שעות תקן לפי תלמיד; סלי שעות ויוזמות אחרים; רמת שירותי היקף; שעות הדרכה; תקציב השתלמויות עובדי הוראה) עפ"י קריטריונים שוויוניים, שקופים, מוסכמים וידועים מראש.

בית הספר ישתמש במשאבים אלה ובאחרים שיגייס בעצמו ממקורות נוספים, מהורי התלמידים, מיוזמות שונות ומחיסכון והתייעלות, עפ"י תוכנית עבודה שתגובש באחריות מנהל המוסד, על-ידי צוות ההנהלה, ובשיתוף הפיקוח של משרד החינוך.

תוכנית העבודה הבית ספרית תתבסס על מטרות המוסד, מדיניות החינוך ותוכנית הלימודים הרשמית של משרד החינוך ותבטא יעדי חינוך עירוניים וקהילתיים, תוך התייחסות לאופייה וייחודה של אוכלוסיית התלמידים, ההורים והמורים.

התוכנית תכלול יעדים חינוכיים, לימודיים, ארגוניים ואחרים שיהיו ברי מדידה כמותית ואיכותית. התוכנית תקבע סף הישגי תפוקות לבית הספר בתחומים השונים.

תגובש מתכונת מחייבת לתוכנית העבודה, שתשמש בסיס לעבודת התכנון של בית הספר. זו תתבסס על 5 עקרונות מובילים:

- הגדרות מטרות פדגוגיות ברורות וממוקדות.
- בניית תוכנית אופרטיבית להשגת היעדים.
- בניית מערכת משוב ובקרה בית ספריים.
- ניהול ופיתוח כח אדם.
- הגברת העצמאות בניהול התקציב.

תוכנית העבודה הבית ספרית תחויב בהצגת תפוקות מוגדרות וברות מדידה בארבעה תחומים:

- בניית סל השעות, המערכת הבית ספרית, התאמה לצרכים הספציפיים של התלמידים, כפי שמופו או סוכמו על-ידי הנהלת בית הספר.
- יעדים מוגדרים לאחזקה שוטפת של בית הספר.
- יעדים מוגדרים בתחומי הרכש וההצטיינות הבית ספרית.
- ניהול מושכל של כח האדם המנהלי של בית הספר.

#### **יודגש כי למנהל בית הספר תישמר היכולת:**

1. להמיר תקציבים מסעיף לסעיף לפי צרכיו (למעט כספי הורים), במסגרת התוכנית המאושרת.
2. לצבור תקציבים משנה לשנה, במידת הצורך ובאם יישארו בידיו הכספים.
3. לחסוך משאבים עקב התייעלות וחסכון, כאשר כל היתרה תישאר בידיו בית הספר.

תוכנית העבודה הבית ספרית תוצג לאישור פורום משותף לעירייה ולמשרד החינוך. פורום זה יקבל גם דיווחים עיתיים על יישום התוכנית על-ידי בית הספר ועל הישגי המוסד בסוף שנה"ל.

#### **מנהל בית הספר יהיה אחראי לעמידה ביעדי התוכנית.**

העירייה תגבש תוכנית לעמידה ביעדי בית הספר בצורה המיטבית, כדי לסייע לו למלא את יעדיו באותם תחומי תשתית שיישארו באחריותה. יגובשו כללים שעיקרם הרחבה הדרגתית של סמכויות המנהל לתפעול המוסד, ללא פגיעה בחוקים ובתקנות העבודה ובנהלים המקובלים של ניהול כח-אדם ותקציב.

## **2. עבודת הביקורת**

**2.1.** מטרת הביקורת הייתה לבדוק את נאותות הניהול הכספי בבתי ספר, בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הנחיות העירייה והוראות ניהול תקין, ובכלל זה בין היתר:

- ניהול התקציב השוטף.
- בדיקת נאותות ניהול חשבונות הבנק.
- נאותות השימוש בכספי ההורים.
- התקשרויות עם ספקים וביצוע תשלומים.

**2.2.** הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

2.2.1. פגישות ושיחות שערך צוות הביקורת עם מנהל אגף החינוך, חשבת האגף, מנהלי בתי הספר והמזכירות.

2.2.2. בדיקת ההתנהלות הכספית במדגם של שבעה בתי ספר יסודיים שנבחרו באופן אקראי : בתי הספר שנבדקו הם: מעיין, מרחבים, כנפי אבירים, אקולוגי, אומנוית, נועם, רמות ויצמן

2.2.3. סקירת דוחות ממוחשבים ממערכת הנהלת החשבונות "אסיף".

2.2.4. עיון בהזמנות רכש, הצעות מחיר וחשבוניות בגין רכישות שביצעו בתי הספר.

2.2.5. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.

**2.3.** התקופה הנבדקת - שנת הלימודים תשפ"ג.

**2.4.** הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים מאי – יולי 2023.

**2.5.** טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

## חלק ב' – תמצית הממצאים

להלן תמצית הממצאים וההמלצות שעלו במהלך הביקורת:

| סעיף | נושא   | ממצא  | בתי ספר בהם נמצא הליקוי / העירייה | המלצה   | התייחסות המבוקר  |
|------|--|---|-----------------------------------|---|--|
| 3    | נוהלי עבודה והנחיות לבעלי התפקידים בבתי הספר | העירייה לא ערכה נהלי עבודה ייעודיים לניהול כספי בבתי הספר כמתחייב בנוהל שקבע משרד החינוך  | עירייה                            | על העירייה לערוך נוהל עבודה מחייב לניהול כספי בבתי ספר בניהול עצמי המתבסס על הנוהל שפרסם משרד החינוך ולהפיצו למנהלי ומזכירות בתי הספר   | <u>תגובת גזבר העירייה:</u><br>ישנו מלווה גפ"ן הן מוסדי והן רשותי שעובד מול בית הספר ע"פ נהלי משרד החינוך. נהלים אלו אמורים להוות דרך עבודה, יטופל.                         |
| 4    | מערכות מידע ממוחשבות                         | למזכירות בתי הספר קיימת הרשאה פתוחה לביצוע כל הפעולות במערכת הכספית.  | מובנה ליקוי כולל                  | - יש לוודא קיומה של בקרה נוספת במקרים של ביטולי קבלות, הענקת הנחות וכיוצא ב. מומלץ כי יופק באופן תקופתי דוח בקרה המפרט את הפעולות הנ"ל אשר ייסקר על ידי המנהלת.<br>- במקום שהדבר מתאפשר יש לבחון הגדרת מורשה חתימה נוסף מטעם העירייה שאיננו המזכירה ועל ידי כך ליצור הפרדת תפקידים בביצוע פעולות כספיות מסוימות במערכת. | <u>תגובת מנהל אגף החינוך:</u><br>יבחן פתרון מתאים  |
| 5    | הכשרה בתחום הכספים למזכירות בתי הספר         | מזכירות חדשות שהחלו לעבוד לאחר מועד ההשלמות האחרון טרם קיבלו הדרכה בנושא ניהול הכספים בבית הספר. כמו כן, לא נמצא כי העירייה מעבירה הדרכה קבועה ראשונית למזכירה חדשה שמתחילה לשמש בתפקיד זה בבית ספר לראשונה | עירייה                            | מומלץ לוודא כי כל מזכירה חדשה הנכנסת לתפקיד תעבור השתלמות בנושא ניהול הכספים לכל המאוחר עד שנה ממועד תחילת התפקידה.   | <u>תגובת מנהל אגף החינוך:</u><br>עד לשנה"ל תשפ"ד התקיימה בפתיחת השנה הדרכה עירונית לכלל המזכירות העוסקות בהנה"ח. בשנה זו עקב המצב הביטחוני לא התקיימה הדרכה מטעמים מובנים. |

| סעיף | נושא  | ממצא  | בתי ספר בהם נמצא הליקוי / העירייה | המלצה   | התייחסות המבוקר   |
|------|---|---|-----------------------------------|---|---|
| 6    | סקר פנימית בבתי הספר על ידי העירייה                     | אגף החינוך אינו מבצע בדיקה בהתאם לסקר הבקרה הפנימית שקבע משרד החינוך. מזכירות בתי הספר מקבלות את השאלון ומתבקשות למלא אותו באופן עצמאי.   | עירייה                            | יש לוודא כי סקר הבקרה הפנימית מבוצע על ידי נציג אגף החינוך, תוך בדיקה מדגמית של אסמכתאות מבססות, ולא באופן עצמאי על ידי מזכירות בתי הספר.     | <u>תגובת מנהל אגף החינוך:</u><br>יטופל.   |
| 7    | הרשאה לביצוע פעולות כספיות באמצעות אתר האינטרנט של הבנק | קיימות הרשאות לביצוע פעולות כספיות בחשבון באמצעות הבנק של בית הספר באתר האינטרנט.<br><b>המשמעות: אפשרות לביצוע פעולות כספיות בחשבון הבנק על ידי גורם אחד שמחובר לחשבון ללא ידיעת מורשה חתימה שני וללא צורך באישורו.</b> | רמות ויצמן ביאליק                 | יש לבטל לאלתר את האפשרות לביצוע פעולות כספיות באינטרנט.   | <u>תגובת מנהלת בית הספר:</u><br>בית הספר יפנה לבנק לביטול הרשאה או לחילופין יקבל אישור מגזברות העירייה לביצוע העברות בנקאיות. |
| 8    | עמלות בנק   | לא נערך מהלך כולל של העירייה לבחירת בנק אחד לכלל בתי הספר ולא נמצא שהועבר לבתי הספר מסמך המפרט גובה עמלות מומלצות.  | עירייה                            | מומלץ כי העירייה תנהל מו"מ כולל מול הבנקים המסחריים להוזלת תעריפי האגרות הנגבות מבתי הספר ותעביר לבתי הספר את תעריפי העמלות שנקבעו עם הבנקים. | <u>תגובת גזבר העירייה:</u><br>נושא העמלות ייבדק מול הבנקים.   |
| 9    | המחאות חתומות "בלנקו"                                   | אותרו המחאות חתומות בידי מורשה חתימה אחד ללא ציון מלוא הפרטים, שם המוטב, סכום, תאריך וכדומה.  | נועם רמות ויצמן                   | אין לחתום על המחאות של בית הספר לפני מילוי כל פרטי המוטב.   | <u>תגובת מנהליות בתי הספר:</u><br>בית הספר מקבל את הערת הביקורת, מדובר בחשבון הורים בלבד.                                     |

| סעיף | נושא   | ממצא   | בתי ספר בהם נמצא הליקוי / העירייה             | המלצה  | התייחסות המבוקר  |
|------|--|--|---|--|--|
| 9    | המחאות מהורים ללא הגבלת סחירות                     | נמצאו שיקים מהורים שאינם נושאים את שם המוטב על גבי השיק.   | בי"ס האקולוגי                                 | יש לוודא כי על כל המחאות מההורים נרשם שם בית הספר כמוטב ההמחאה וכי המחאות מוגבלות בסחירות על ידי סרטוט "קרוס" ו"למוטב בלבד". במידה וחסר איזה מהפרטים הנ"ל יש להשלימן מיד עם קבלת המחאות מההורים. | <u>תגובת מנהלת בית הספר:</u><br>ההנחיות שניתנות על ידי הנהלת בית הספר והמזכירות להורים, היא מסירת שיק לפקודת בית הספר האקולוגי. מזכירת בית הספר תקפיד על כך שההורה ימסור את השיק כראוי ובאופן מלא.<br>כל השיקים של ההורים הופקדו כנדרש בחשבון ההורים, ולא נמסרו לאף גורם חיצוני. |
| 9    | המחאות של בית הספר ללא הגבלת סחירות                | נמצאו מקרים בהם בית הספר מסר המחאות לספקים עליהם לא הוטבעה הגבלת סחירות. או שהוספה באופן ידני.   | בי"ס האקולוגי<br>בי"ס מעיין<br>בי"ס לאומנויות | יש לשלם לספקים בהמחאות מפנקס המוגדר מראש להמחאות בעלות הגבלת סחירות מובנית.  | <u>תגובת מנהלת בית הספר:</u><br>אבהיר כי השיקים שבהם בית הספר משתמש הן בחשבון הורים והן בחשבון ניהול עצמי מוטבעים עם הגבלת סחירות.<br>ייתכן שבאחד המקרים פנקס השיקים של הניהול העצמי אזל, נעשה שימוש בודד בשיק המיועד לקופה קטנה, ולכן לא נכתב בשיק "למוטב בלבד".                |
| 10   | הכנסות עצמיות משימוש במתקני בתי הספר – העדר הנחיות | העירייה לא קבעה הנחיות והבהרות בדבר רשות בתי הספר להשכיר מבנים ומתקנים של בית הספר לגורמים חיצוניים במטרה להגדיל את ההכנסות העצמיות ולא קבעה תעריפים מוסכמים להשכרת החדרים | עירייה  | יש לקבוע נוהל להשכרת מבנים בבית הספר לגורמים חיצוניים הכולל הסכם לדוגמה ותעריפים קבועים להשכרת חדר ולהעבירו לבתי הספר. יש לקבוע בנוהל כי בצד בית הספר יחתמו מנהל בית הספר והעירייה.              | <u>תגובת מנהל אגף החינוך:</u><br>לאחרונה נכתב נוהל בדבר השכרת כיתות ומבנים בבתי הספר. הנוהל יעבור אישורים אחרונים ויופץ למנהלים.   |

| סעיף | נושא               | ממצא  | בתי ספר בהם נמצא הליקוי / העירייה           | המלצה  | התייחסות המבוקר  |
|------|--------------------|---|---|--|--|
| 11   | התאמות בנק         | <p>נמצאו המחאות שרשומות במערכת ה"אסיף" למרות שתוקף המחאות פג ולא ניתן להשתמש בהן.</p> <p>כלומר המחאות רשומות במערכת הכספים ככאלה שעתידות להיפרע מחשבון הבנק אולם אין הדבר כך ולכן ישנה הצגה כספית מוטעית.</p>   | <p>בי"ס האקולוגי, בי"ס לאומנויות, מעיין</p> | <p>יש למחוק את כל המחאות שאינן סחירות ממערכת הנהלת החשבונות.</p> <p>מומלץ לפנות לגורמים שקיבלו המחאות מבית הספר וטרם הציגו אותם לפירעון שלושה חודשים ומעלה לאחר מועד הפירעון הרשום על המחאה.</p> | <p><u>תגובת מנהלת בית הספר:</u></p> <p>מדובר בהמחאות שנרשמו לפקודת הורים (החזר יתרת כספים).</p> <p>על אף תזכורות שהועברו להורים לא אספו את הצ'קים ממזכירות בית הספר. מזכירת בית הספר הונחתה לבטל את הצ'קים במערכת.</p> |
| 12   | ספירת המחאות בקופה | <p>הביקורת ערכה ספירת המחאות בפועל ובדיקת התאמה לרישומי מערכת ה"אסיף". בבית הספר האקולוגי נמצא חוסר התאמה ב- 3 שיקים בין כמות המחאות בפועל לעומת המחאות הרשומות במערכת. מבדיקת הביקורת עולה כי לגבי שתי המחאות נמצאה טעות אנוש בתאריך השיק שנרשם במערכת האסיף לעומת התאריך שנרשם על גבי השיק לכן השיק לא הופיע בדוח המחאות בכספת, ואילו לגבי שיק נוסף לא ניתן הסבר.</p> | <p>בי"ס האקולוגי</p>                        | <p>יש לבצע ספירת המחאות בקופה אחת לחודש כנדרש בהנחיות משרד החינוך ולוודא כי כל המחאות רשומות במערכת הממוחשבת.</p>  | <p><u>התייחסות מנהלת בית הספר:</u></p> <p>מקבלת את המלצת הביקורת לבצע ספירת המחאות מידי חודש.</p>  |

| סעיף | נושא                            | ממצא  | בתי ספר בהם נמצא הליקוי / העירייה                                  | המלצה   | התייחסות המבוקר  |
|------|---------------------------------|---|--|---|--|
| 13   | מלגות – העדר פרוטוקול החלטה     | לא נערך פרוטוקול החלטה למתן המלגות.   | כנפי אבירים  | יש להקפיד לנהל פרוטוקול משיבת ועדת המלגות בכל בתי הספר שיכלול את הדיון בבקשות, ההחלטות שהתקבלו והנימוקים להחלטות. הפרוטוקול יחתם על ידי כל חברי ועדת המלגות.  |  |
| 14   | הנחות לתלמידים                  | לא נמצאו קריטריונים להענקת ההנחות שגובשו ופורסמו לכלל הורי התלמידים ולא נמצאו פרוטוקולים המעידים על בחינת המקרים ואישור ההנחות. | כנפי אבירים<br>מעין  | יש לקבוע קריטריונים ברורים ושקופים שיפורסמו לכלל הורי התלמידים, ולבחון זכאות לקבלת ההנחה בהתאם לקריטריונים שנקבע. כל ההחלטות בדבר ההנחות יתועדו בפרוטוקולים ויישמרו במשרדי בית הספר תוך שמירה על צנעת הפרט.     | <u>תגובת מנהלת בית הספר:</u><br>נלמד לעומק את הנדרש ונתייעל.   |
| 15   | ביצוע רכש על ידי עובדי בית הספר | עובדי בית הספר מבצעים רכישות מכספם הפרטי, מגישים את החשבונית למזכירה ומקבלים החזר כספי בהמחאה מחשבון הבנק של בית הספר.          | רמות ויצמן,<br>כנפי אבירים,<br>נועם, ביי"ס<br>לאומנויות,<br>מרחבים | - יש להימנע, ככל האפשר, מביצוע רכישות על ידי מורי בית הספר.<br>- ככל שקיים יתרון לבתי הספר בביצוע רכישות על ידי מורים, יש לקבוע נוהל עבודה ברור ואחיד לכלל בתי הספר ולפעול על פיו, ולהגביל את גובה סכום הרכישה. | מנהלי בתי הספר ציינו כי רכישות על ידי מורים מבוצעות לעיתים רחוקות ובמקרים בהם קיים יתרון משמעותי על פני רכישה מספק אחר |

## חלק ג' - פירוט הממצאים וההמלצות

### 3. נוהלי עבודה והנחיות לבעלי התפקידים בבתי הספר

#### 3.1. רקע

3.1.1. המעבר של בתי הספר לשיטת הניהול העצמי מטילה על בעלי התפקידים בבתי הספר אחריות בנושא הניהול הכספי. מנהלי בתי הספר שמרביתם בעלי השכלה פדגוגית בלבד, נדרשים לאחריות על ניהול הכספים בבתי הספר בהיקפים משמעותיים, המגיעים למיליוני ש"ח בשנה. על מזכירות בתי הספר הוטלה האחריות לתפעול שוטף של המערך הכספי על-פי הכללים וההנחיות שקבע משרד החינוך.

3.1.2. בכדי להגדיר את הפעולות הנדרשות מבעלי התפקידים בבתי הספר ולהנחות אותם בעבודה השוטפת בנושא ניהול הכספים, קבע משרד החינוך מפרט לנוהלי עבודה כספיים לבתי ספר במסגרת הוראת קבע 0041: "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום" (להלן: "הוראה 41" או "חוזר המנכ"ל") הקובע בין היתר: "הנהלים המפורטים כאן הם מינימליסטיים. לא מן הנמנע שהרשות תרחיב ותפרט נהלים נוספים כדי למסד ולעגן את נוהלי העבודה בין בתי הספר לרשות בתחום הכספי והתפעולי, בתנאי שיהיו בהלימה לנהלים בנספח זה."

3.1.3. נוהלי עבודה נועדו להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון. במסגרתם, מוטמעות בקרות מובנות והם משקפים את מדיניות הארגון ואת תפיסת העולם הניהולית שלו. זאת, בכדי לקבוע כללים והנחיות עבודה המבטיחים עמידה ביעדים ובמטרות, תוך ייעול התהליכים וצמצום החשיפה לסיכונים תפעוליים ואחרים. האחריות על עריכת נהלים אחידים לכלל בתי הספר מוטלת על מינהל חינוך.

#### 3.2. ממצאים

##### 3.2.1. אי עריכת ספר נהלים רשותי

העירייה לא ערכה נהלי עבודה ייעודיים לניהול כספי בבתי הספר כמתחייב בנוהל שקבע משרד החינוך.

מזכירות בתי הספר ציינו כי מעבר לעובדה שהעירייה לא ערכה נהלי עבודה ייעודיים, אף לא הועברו הנחיות עבודה ברורות, כך שבפועל הן נדרשו לבצע את תפקידן תוך הטמעת נהלי עבודה על פי ההתנהלות בפועל בשיטה של "ניסוי וטעיה".

נמצא כי בתי הספר מתנהלים בנושא ניהול הכספים על סמך ניסיון העבר ונוהגי עבודה שהשתרשו עם השנים אשר בחלקם אינם עולים בקנה אחד עם הנחיות משרד החינוך, כפי שיפורט בהמשך מסמך זה.

#### 3.3. המלצה

3.3.1. על העירייה לערוך נוהל עבודה מחייב לניהול כספי בבתי ספר בניהול עצמי המתבסס על הנוהל שפרסם משרד החינוך ולהפיצו למנהלי ומזכירות בתי הספר.

#### 4. מערכות מידע ממוחשבות

##### 4.1. רקע כללי

4.1.1. הניהול הכספי של מוסדות החינוך בעיריית יבנה מבוצע באמצעות תוכנת "אסיף". במערכת הכספים ישנה מערכת הרשאות לביצוע פעולות כספיות.

4.1.2. אחד העקרונות החשובים ביותר בבקרה פנימית נאותה בארגון הינו יישום מערך הרשאות ועיקרון הפרדת התפקידים במערכות המידע. מערך ההרשאות במערכות המידע בארגון נדרש שיעמוד בעקרון "הצורך לדעת" (Need to Know).

##### 4.2. ממצאים

###### 4.2.1. העדר הגדרת הרשאות למזכירות במערכת בהתאם לצורך

מצאנו כי למזכירות בתי הספר קיימת הרשאה פתוחה לביצוע את כל הפעולות במערכת הכספית. בין היתר: חיוב התלמידים, הענקת הנחות לתלמידים, הענקת מלגות, ביטול קבלות, קליטת הודעות התשלום מהעירייה, קבלת כספים מהתלמידים, ניהול הקשר עם הספקים, קליטת חשבוניות רכש, הנפקת המחאות לספקים, ניהול חשבון הבנק, ביצוע התאמות הבנק ועריכת דוחות כספיים.

לדעת הביקורת, אי הגדרת הרשאות בהתאם לצורכי התפקיד מהווה חולשה בבקרה וחשיפה משמעותית וישירה לביצוע שינויים לא מורשים בהליך הניהול הכספי, בשוגג או במזיד.

##### 4.3. המלצות

4.3.1. יש לוודא קיומה של בקרה של גורם נוסף במקרים של ביטולי קבלות, הענקת הנחות וכיוצא ב' מומלץ כי יופק באופן תקופתי דוח בקרה המפרט את הפעולות הנ"ל אשר ייסקר על ידי המנהלת.

4.3.2. במקום שהדבר מתאפשר, יש לבחון הגדרת מורשה חתימה נוסף מטעם העירייה שאיננו המזכירה ועל ידי כך ליצור הפרדת תפקידים בביצוע פעולות כספיות מסוימות במערכת.

## 5. הכשרה בתחום הכספי

### 5.1. רקע

5.1.1. מנהלי בתי הספר האחראיים כאמור על כספי בתי הספר הינם בעלי הכשרה פדגוגית ואינם בעלי רקע/ידע חשבונאי או בעלי הכשרה בנושא ניהול כספים.

5.1.2. תפקידה של המזכירה הראשית בבית הספר האחראית על ניהול הכספים מוגדר במסגרת הוראה 41 לגבי התהליכים הכספיים השונים. בסעיף 1.2.3.ב.1(א) להוראה 41 צוין כדלקמן:

”... המזכיר או המנהלן ישמש נציג של הרשות בבית הספר, ויהיה כפוף להוראות הגזרות בכל הנוגע לניהול הכספי של בית הספר וכפוף ארגונית למנהל בית הספר. על הפעולות הכספיות של בית הספר בחשבון הניהול העצמי יחתמו הן מנהל בית הספר והן מזכיר/מנהלן בית הספר....”

5.1.3. ניהול הכספים בבתי הספר מבוסס על הכללים שנקבעו בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך ומנוהל כאמור, במערכת הממוחשבת ”אסיף” המשמשת בין היתר, את המזכירות האחראיות על ניהול הכספים בבתי הספר להפקת קבלות למשלמים, קליטת חשבונות מס בגין רכישות שביצע בית הספר וניהול התקציב.

5.1.4. סעיף 13.2 להוראה 41 קובע: ”באחריות הרשות המקומית ומנהל בית הספר לספק למזכירה או לבעל התפקיד סיוע מקצועי בהנהלת החשבונות בהתאם להכשרתם המקצועית ולהיקף משרתם המיועד לניהול הכספים”.

### 5.2. ממצאים

#### 5.2.1. אי הכשרת מזכירות בתי הספר בתחום הכספי

נמצא כי העירייה ערכה בעבר השתלמויות מרוכזות למזכירות בתי הספר בנושא ניהול כספי בבית ספר בניהול עצמי. כמו כן, העירייה התקשרה בהסכם מסגרת עם יועצת חיצונית בתחום ניהול הכספים, כך שיש באפשרותם של בתי הספר לפנות ליועצת ולהזמין שירותי ליווי חשבונאי במסגרת הסכם המסגרת.

יחד עם זאת מזכירות בתי הספר מסרו, כי ההשתלמויות נערכו בעבר לכלל המזכירות שהועסקו בבתי הספר באותו מועד.

מזכירות חדשות שהחלו לעבוד לאחר מועד ההשתלמות האחרון טרם קיבלו הדרכה בנושא ניהול הכספים בבית הספר. כמו כן, לא נמצא כי העירייה מעבירה הדרכה קבועה ראשונית למזכירה חדשה שמתחילה לשמש בתפקיד זה בבית ספר לראשונה.

### 5.3. המלצות

5.3.1. מומלץ לוודא כי כל מזכירה חדשה הנכנסת לתפקיד תעבור השתלמות בנושא ניהול הכספים לכל המאוחר עד שנה ממועד תחילת תפקידה.

5.3.2. מומלץ כי יופץ משו"ב למנהלי בתי הספר ולמזכירות בנושא התמיכה הנדרשת בנושא ניהול הכספים בבתי הספר, בין היתר בנושא הסיוע של אגף החינוך למזכירות ושביעות הרצון מהסיוע של היועצת.

## 6. ביקורות בבתי הספר על ידי העירייה

### 6.1. רקע

6.1.1. סעיף 13.9 להוראה 41: "רשות תבצע פעם בשנה לפחות סקר בקרה פנימית, בהלימה לשאלון הסטנדרטי בנספח ו של חוזר זה, ותעביר את ממצאי הסקר למנהל בית הספר ולחברי הוועדה המלווה."

6.1.2. סעיף 3 לנוהל ניהול כספי קובע בין היתר:

"א. קופת בית הספר על כל פעולותיה ומסמכיה נתונה לביקורת הרשות המקומית, ...

ב. האחריות לפיקוח השוטף והסדיר מוטלת על הרשות המקומית וזו תערוך בדיקה בכל מוסד אחת לשנה לפחות."

### 6.2. ממצאים

6.2.1. מבדיקת הביקורת עולה, כי הוטל על מזכירת בית הספר ביאליק לבדוק את ההתנהלות הכספית של בתי הספר. בכל סוף חודש מעבירות מזכירות בתי הספר את רשימת הרכישות שביצעו ממערכת האסיף, כולל החשבונות בגין ההוצאות, ואת דוח התאמות הבנק, למזכירת בית הספר ביאליק, אשר בודקת התאמה בין הרישומים במערכת לקיומן של אסמכתאות רלוונטיות. מנהל אגף החינוך מסר, כי מזכירת בית הספר ביאליק ותיקה ומכירה את הכללים, לכן הוטל עליה לבצע בקרה חודשית על ההתנהלות השוטפת של בתי הספר.

6.2.2. כמו כן, אחת לשנה נציגת אגף החינוך מגיעה לבתי הספר ומבצעת סקר בקרה פנימית בהתאמה לשאלון בסטנדרטי המצורף להוראה 41. מבדיקת הביקורת עולה, כי מזכירות בתי הספר מקבלות את השאלון ומתבקשות למלא אותו באופן עצמאי. הביקורת מציינת, כי מילוי עצמי של השאלון על ידי מזכירות בתי הספר מייצר מתוכן את אלמנט הבקרה של התהליך.

### 6.3. המלצה

6.3.1. יש לוודא כי סקר הבקרה הפנימית מבוצע על ידי נציג אגף החינוך, תוך בדיקה מדגמית של אסמכתאות מבססות, ולא באופן עצמאי על ידי מזכירות בתי הספר.

6.3.2. ממצאי הביקורות יועברו למנהלי בתי הספר ולמזכירות וייערך דיון בנושא הממצאים שעלו במהלך הביקורות ודרכים לתיקון הליקויים.

<sup>1</sup> הוועדה המלווה בבתי הספר מוגדרת בנספח למדיניות הניהול העצמי ומסמך ההבנות – מתווה עקרונות שפרסם משרד החינוך. לפירוט תפקידיה ולחברי הוועדה ראה בקישור הבא: [http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/NihulAtzmi/medinyut/mismach\\_havanot/vaadat\\_halivuy.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/NihulAtzmi/medinyut/mismach_havanot/vaadat_halivuy.htm)

## 7. ניהול חשבונות בנק

### 7.1. רקע

7.1.1. בסעיף 6 לחוברת "מסמך הבנות - מעבר לניהול עצמי" שפרסם משרד החינוך במסגרת מדיניות הניהול העצמי ומסמך ההבנות המפורסם באתר האינטרנט של המשרד (להלן - מסמך ההבנות) נקבע בין היתר:

"הרשות תודא קיום של חשבון בנק שהנו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי, אשר במסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר בניהול עצמי, למעט ניהול תשלומי הורים..."

ניהול תשלומי הורים ייעשה בחשבון ייעודי נפרד, בלתי תלוי בחשבון הניהול העצמי. השימוש בתשלומי הורים ייעשה עבור הייעודים הקבועים בדין ובכלל זה בחזר מנכ"ל משרה"ח לעניין תשלומי הורים המתפרסם מעת לעת."

7.1.2. סעיף 2(ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004 (להלן: "תקנות לימוד חובה") קובע: "רשות חינוך מקומית ובעל מוסד חינוך יסמיכו מטעמם את מנהל מוסד החינוך ואדם נוסף המועסק על ידם, וכן נציג נבחר של ועד ההורים ואם אין ועד הורים, נציג של ההורים במוסד, לניהול כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידים באותו מוסד, לגבי חשבון הבנק (להלן - מורשי חתימה)".

7.1.3. בסעיף 4 לאותן תקנות נקבע כי: "כל משיכת כספים מחשבון הבנק תחויב בחתימת שני מורשי חתימה ובלבד שאחד מהם יהיה מנהל מוסד החינוך".

7.1.4. כל תשלום עובר לאישור וחתימה של מורשי חתימה על המחאות לתשלום לספקים, על מורשי חתימה לבדוק את מהות הוצאה.

פרק 12 לחוברת רענון הנחיות בנושא כספים שהפיצה העירייה בחודש מאי 2015 נקבע, בין היתר: "יש לוודא כי חשבון הבנק יודגש כדלקמן: חשבון הורים - שם ביה"ס + ועד הורים. חשבון רשות - שם ביה"ס. יש לציין בשני החשבונות שהבעלות הנה 'עיריית'" [ההדגשות במקור]

7.1.5. ממצאי סקירת נתוני חשבונות הבנק של בתי הספר במדגם יובאו להלן.

### 7.2. ממצאים

נמצא כי כל בתי הספר שנבדקו מנהלים שני חשבונות בנק, כנדרש - חשבון הורים וחשבון עירייה.

7.2.1. הרשאה לביצוע פעולות כספיות באמצעות אתר האינטרנט

7.2.1.1. בבית הספר רמות ויצמן ובבית הספר ביאליק הוגדרו הרשאות לביצוע פעולות בחשבון באמצעות אתר האינטרנט.

**המשמעות: אפשרות לביצוע פעולות כספיות בחשבון הבנק על ידי גורם אחד שמחובר לחשבון ללא ידיעת מורשה חתימה שני וללא צורך באישורו.**

### 7.3. המלצות

7.3.1. יש לבטל לאלתר את האפשרות לביצוע פעולות כספיות באתר האינטרנט.

## 8. עמלות בנק

### 8.1. רקע

8.1.1 על פי הנחיות משרד החינוך, על העירייה לפתוח חשבון בנק ייעודי לכל בית ספר לניהול כספי הניהול העצמי. כמו כן, יש לפתוח חשבון בנק נוסף, נפרד מהחשבון הרשומי, ניהול כספי ההכנסות מתשלומי הורים.

8.1.2 בסעיף 9.4 לחוברת נוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך בהוראה 41 נקבע בין היתר: "בית הספר יקבל מהבנק תעריפי עמלות מוסכמים שיהיו מותאמים לסיכום הרשות עם הבנק."

### 8.2. ממצאים

8.2.1 מבדיקת הביקורת עולה כי בתי הספר מנהלים את חשבונותיהם בבנקים שונים. לא נערך מהלך כולל של העירייה לבחירת בנק אחד לכלל בתי הספר ולא נמצא שהועבר לבתי הספר מסמך המפרט גובה עמלות מומלצות. מנהלי בתי הספר מסרו, כי הם מנהלים את הכספים באותו בנק בו החלו החשבונות להתנהל כאשר החלו בתפקידם.

8.2.2 להלן פירוט עמלת ניהול חשבון רבעוני ששילמו בתי הספר בשנת הלימודים תשפ"ג על-פי נתוני מערכת "האסיף":

| שם בית הספר | בנק    | דמי ניהול לרבעון<br>₪ |
|-------------|--------|-----------------------|
| נועם        | לאומי  | 220                   |
| אומנויות    | פועלים | 219                   |
| כנפי אבירים | לאומי  | 220                   |
| אקולוגי     | לאומי  | 220                   |
| רמות ויצמן  | פועלים | ללא חיוב              |
| מעייין      | לאומי  | 220                   |

8.2.3 מהטבלה עולה, כי מרבית בתי הספר משלמים עמלת ניהול חשבון בסך 220 ₪ לרבעון לאור העובדה שהחשבונות של בתי הספר מוגדרים כ"עסק גדול". מנגד, בית הספר רמות ויצמן אינו משלם כלל עמלת ניהול חשבון.

8.2.4 עוד יצוין, כי בבדיקה שערכה הביקורת ברשויות אחרות שילמו בתי הספר סכומים נמוכים בגין דמי ניהול חשבון, עד לכדי 45 ₪ לרבעון בבנק הפועלים.

8.2.5 הני"ל מעיד, כי העירייה לא ניהלה מו"מ עם הבנקים לגבי גובה העמלות ולא ניצלה את ה"יתרון לגודל" להוזלת העמלות הנגבות לניהול חשבונות בתי הספר. לאור האמור, בתי הספר משלמים עמלות כפי שהבנק קובע, ללא יכולת לנהל מו"מ עם הבנקים באופן מרוכז המאפשר עמדת כוח.

### 8.3. המלצות

8.3.1 מומלץ כי העירייה תנהל מו"מ כולל מול הבנקים המסחריים להוזלת תעריפי האגרות הנגבות מבתי הספר.

8.3.2 לאחר סיום המו"מ יש להעביר לבתי הספר את תעריפי העמלות שנקבעו עם הבנקים.

## 9. שמירה על מסמכים כספיים

### 9.1. רקע

- 9.1.1. פנקס המחאות הוא מסמך כספי בעל רמת סיכון גבוהה בשל העובדה שניתן למלא אותו באופן ידני. אשר על כן, יש לאכסן אותו במקום מאובטח בעל גישה למורשים בלבד.
- 9.1.2. בסעיף 11.14 להוראה 41 צוין כי: "תשלום עבור שירות/טובין יש לשלם באמצעות המחאה על בסיס חזומן בלבד".
- 9.1.3. עוד צוין בסעיף 11.14 להוראה 41 כי: "אסור לחתום על המחאה בנקאית לפני רישום כל הפרטים על גביה (שם המוטב, התאריך והסכום)".

### 9.2. ממצאים

#### 9.2.1. חתימה על המחאות "בלנקו"

אותרו המחאות חתומות בידי מורשה חתימה אחד ללא ציון מלוא הפרטים, שם המוטב, סכום, תאריך וכדומה. לדוגמה:

- בי"ס נועם – שיק מוכן בכספת עם חתימת יו"ר ועד הורים
  - בי"ס רמות ויצמן – שיק מוכן בכספת עם חתימת יו"ר ועד הורים
- מדובר בהפרת נוהלי עבודה וכללי מינהל תקין העלול לחשוף את בית הספר לביצוע תשלומים.

#### 9.2.2. המחאות מהורים ללא הגבלת סחירות

##### המחאות מהורים:

מעיון בהמחאות שהתקבלו מההורים נמצאו בבית הספר האקולוגי שיקים מהורים אינם נושאים את שם המוטב על גבי השיק. הני"ל חושף את בית הספר לאפשרות של שימוש בשיק לגורמים חיצוניים במידה ושיקים יגיעו למישהו חיצוני שיחפוץ לבצע בהם שימוש אסור.

##### המחאות של בית הספר:

נמצאו מקרים בהם בית הספר מסר המחאות לספקים עליהם לא הוטבעה הגבלת סחירות ("למוטב בלבד" וסרטוט סימן קרוס). בחלק מהמקרים מזכירת בית הספר רשמה בכתב יד הגבלת שסחירות על המחאות. להלן מספר דוגמאות:

- בי"ס האקולוגי – שיק ללא הגבלת סחירות "למוטב בלבד"
  - בי"ס מעיין- שיק שהוספה בו הגבלת סחירות בכתב יד
  - בי"ס לאומנויות - שיק שהוספה בו הגבלת סחירות בכתב יד
- הביקורת מציינת, כי על אף שנרשמה הגבלת סחירות באופן ידני, בהעדר הגבלת סחירות מובנית על גבי המחאות ייתכן מצב שבשל היסח הדעת לא תירשם הגבלת סחירות וניתן יהיה לסחור בהמחאה ולהעבירה לגורם שלישי שבית הספר לא התקשר איתו ולא בדק את מהימנותו, חשש שאף התממש במקרה אחד שעלה במדגמי הביקורת ומוצג לעיל.

### 9.3. המלצות

- 9.3.1. יש לוודא כי על כל המחאות מההורים נרשם שם בית הספר כמוטב המחאה וכי המחאות מוגבלות בסחירות על ידי סרטוט "קרוס" ו"למוטב בלבד". במידה וחסר איזה מהפרטים הני"ל יש להשלימן מיד עם קבלת המחאות מההורים.
- 9.3.2. יש לשלם לספקים בהמחאות מפנקס המוגדר מראש להמחאות בעלות הגבלת סחירות מובנית.

## 10. הכנסות עצמיות משימוש במתקני בתי הספר

### 10.1. רקע

- 10.1.1. אחד מעקרונות המעבר לניהול עצמי הוא מתן אוטונומיה לבית הספר בשימוש במשאבים העומדים לרשותו לטובת הגדלת מקורות ההכנסות העצמיות וניצולן להשקעות פדגוגיות נוספות.
- 10.1.2. בסעיף ו(ה) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/1(ב) 83-3.7 בנושא "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום" מ-1.9.14 נקבע, בין היתר: "גיוס משאבים והגדלת הכנסות: בית הספר פועל להגדלת התקציב, ומוזהה ומממש הזדמנויות לשיתופי פעולה עם גורמים נוספים בקהילה המניבים הכנסות נוספות".
- 10.1.3. בסעיף 5(ב) לפרק 3.3 לחוזר המנכ"ל הני"ל נקבע כי "בכל הסכם לשימוש במתקני בית הספר לאחר שעות הלימודים יועברו לכל הפחות 70% מהתמורה במסגרת ההסכם לחשבון הניהול העצמי של בית הספר. יתרת התמורה תועבר לרשות המקומית ותשמש לבתי ספר אחרים ו/או לצורך יעדים אחרים בתחום החינוך המוניציפאלי".
- 10.1.4. במסמך ההבנות נקבע כי "בית הספר יוכל לפעול על מנת לתת רשות שימוש במבנה בית הספר ומתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות... ובתנאי שנחתם הסכם עליו יהיו חתומים הרשות המקומית, מנהל בית הספר והמשתמש".

### 10.2. ממצאים

- 10.2.1. העדר הנחיות בנושא השכרת מתקנים לגורמי חוץ מרבית בתי הספר משכירים את כיתות ומתקני בית הספר לגורמים שונים בשעות אחר הצהריים, כגון: הפעלת צהרון, הפעלת חוגים, וכד'. במסגרת ההנחיות לבית הספר בניהול עצמי קבע משרד החינוך כי בית הספר יוכל לתת רשות לשימוש במבנה בית הספר ובמתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות, בתנאי שנחתם הסכם שיהיו חתומים עליו הרשות המקומית, מנהל בית הספר והמשתמש. לצורך כך על בית הספר למלא טופס לרשות המקומית למתן רשות שימוש במתקן בית הספר וכן כתב התחייבות לשימוש חד פעמי במתקן בית הספר והסכם מתן רשות שימוש במתקני בית הספר.
- העירייה לא קבעה הנחיות והבהרות בדבר רשות בתי הספר למתן הרשאת שימוש במבנים ומתקנים של בית הספר לגורמים חיצוניים במטרה להגדיל את ההכנסות העצמיות ולא קבעה תעריפים מוסכמים להשכרת החדרים.

### 10.3. המלצות

- 10.3.1. יש לקבוע נוהל להשכרת מבנים בבית הספר לגורמים חיצוניים הכולל הסכם לדוגמה ותעריפים קבועים להשכרת חדר ולהעבירו לבתי הספר. יש לקבוע בנוהל כי בצד בית הספר יחתמו מנהל בית הספר והעירייה.

## 11. התאמות בנק

### 11.1. רקע

- 11.1.1. לצורכי בקרה ומעקב אחר הכספים בכל ארגון יש לבצע התאמות בנק באופן שוטף ולוודא התאמה בין רישומי מערכת הכספים לבין הרישומים בחשבון הבנק.
- 11.1.2. בסעיף 10 לחוברת נוהלי עבודה שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי:
- "10.2 דפי הבנק יוקלדו למערכת הממוחשבת עם קבלתם לצורך ביצוע התאמות הבנק, ותיבדק התאמת היתרה במערכת ליתרה בדפי הבנק.
- 10.3 פעם בחודש תתבצע התאמת הבנק, ורשימת הסעיפים הפתוחים תועבר למנהל בית הספר לעיון".
- 11.1.3. בסעיף 13.7 לחוברת נוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי: "פעם בחודש, תוך 15 יום מסיום החודש הקודם, תסגור מזכירת בית הספר את כל התאמות הבנק..."

### 11.2. ממצאים

- 11.2.1. נמצא כי מזכירות בתי הספר מבצעות התאמות בנק באופן שוטף. אחת לחודש מועבר דוח התאמות בנקים למזכירת בית הספר ביאליק לצורכי בקרה ומעקב.
- 11.2.2. מבדיקת הביקורת לא נמצאו יתרות חריגות שאינן מתאימות בין רישומי מערכת הנהלת החשבונות לרישומי דפי הבנק לבד מהפרשי עיתוי של המחאות שטרם נפרעו או הוראות קבע שטרם נרשמו במערכת הכספים של בתי הספר.
- 11.2.3. עם זאת, במספר בתי ספר נמצאו המחאות שרשומות במערכת ה"אסיף" למרות שתוקף ההמחאות פג ולא ניתן להשתמש בהן, ככל הנראה מכיוון שהמוטבים לא הציגו אותם לפירעון. כלומר ההמחאות רשומות במערכת הכספים ככאלה שעתידות להיפרע מחשבון הבנק אולם אין הדבר כך ולכן ישנה הצגה כספית מוטעית. להלן מספר דוגמאות:
- ❖ **בי"ס האקולוגי חשבון "רשות"** – בדוח התאמות הבנק מיום 17.4.23 רשומות 13 המחאות שתוקפן פג, שתיים מהן משנת 2018.
  - ❖ **בי"ס האקולוגי חשבון "הורים"** – בדוח התאמות הבנק מיום 17.4.23 רשומות 17 המחאות שתוקפן פג, אחת מהן משנת 2019 ואחת משנת 2019. מזכירת בית הספר מסרה כי לא קיבלה הדרכה בנושא מחיקת המחאות שתוקפן פג ולא ידעה כי עליה לגרוע את הרשומות הנ"ל מהספרים.
  - ❖ **בי"ס לאומנויות חשבון "רשות"** – בדוח התאמות הבנק מיום 30.5.23 רשומה המחאה משנת 2021 שתוקפה פג.
  - ❖ **בי"ס לאומנויות בגין חשבון "הורים"** – בדוח התאמות הבנק מיום 30.5.23 רשומות 17 המחאות משנת 2021 שתוקפן פג. מזכירת בית הספר מסרה כי במרבית המקרים מדובר על המחאות שניתנו להורי התלמידים בגין החזרי כספים וההורים לא הגיעו לקחת את ההמחאות.
  - ❖ **בי"ס מעיין חשבון "רשות"** – בדוח התאמות הבנק מיום 6.9.23 רשומות שתי המחאות משנת 2022 ושתי המחאות מחודש ינואר 2023 שתוקפן פג.
  - ❖ **בי"ס מעיין חשבון "הורים"** – בדוח התאמות הבנק מיום 6.9.23 רשומות 8 המחאות משנים קודמות שתוקפן פג. מזכירת בית הספר מסרה כי במרבית המקרים מדובר על המחאות שניתנו להורי התלמידים בגין החזרי כספים וההורים לא הגיעו לקחת את ההמחאות.

### 11.3. המלצות

- 11.3.1 יש למחוק את כל ההמחאות שאינן סחירות ממערכת הנהלת החשבונות, אם מכיוון שעברה תקופה של מעל חצי שנה ממועד פירעון ההמחאה, אם משום שההמחאה אבדה או מכל סיבה אחרת.
- 11.3.2 מומלץ לפנות לגורמים שקיבלו המחאות מבית הספר וטרם הציגו אותם לפירעון שלושה חודשים ומעלה לאחר מועד הפירעון הרשום על ההמחאה.

## 12. פיקוח על ניהול הכספים

### 12.1. רקע

- 12.1.1 האחריות על ניהול הכספים בבתי הספר חלה על מנהל בית הספר. עם זאת, המזכירה הראשית בבתי הספר היא הגורם המנהל בפועל את הכספים, הן בחשבון קשות והן בחשבון הורים.
- 12.1.2 הוראה 41 מתייחסת לאחריות מנהל בית הספר על הניהול הכספי. בסעיף 1.2.3.1(ב) להוראה 41 מציון כי: "מנהל בית הספר הוא הגורם האחראי לניהול הכספי של בית ספר בניהול עצמי".
- 12.1.3 בסעיף 13.7 לחוברת נוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי: "פעם בחודש, תוך 15 יום מסיום החודש הקודם, תסגור מזכירת בית הספר את כל התאמות הבנק, תבצע סקירת נחונים ותעביר דוחות למנהל בית הספר".
- 12.1.4 בסעיף 8.8 לחוברת נוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי: "יש לספור פעם בחודש את ההמחאות שטרם הופקדו ולבדוק את ההתאמה לרישום בספרי הנהלת החשבונות".
- 12.1.5 על מנהל בית הספר לבצע בקרה ומעקב אחר עבודתה של המזכירה הראשית באמצעות בדיקת דפי הבנק, כניסה תקופתית לחשבון הבנק באתר האינטרנט ובדיקת תנועות בנק, העתקי ההמחאות ועוד. זאת, במטרה לוודא שלא בוצעו פעולות שאינן במסגרת הפעילות השוטפת של בית הספר וללא ידיעתו.

### 12.2. ממצאים

#### 12.2.1 דוחות בקרה תקופתיים

- 12.2.1.1 מבדיקת הביקורת עולה כי כלל בתי הספר נדרשים להפיק דוחות חודשיים ממערכת האסיף ולשלוח למזכירת בית הספר ביאליק לצורכי בקרה ומעקב, בין היתר הדוחות הבאים: דוח דוחות בצירוף החשבונות הרלוונטיות, דוח התאמות בנק ומאזן – **תקין**.

#### 12.2.2 ספירת המחאות בקופה<sup>2</sup>

- 12.2.2.1 הביקורת ערכה ספירת המחאות בפועל ובדיקת התאמה לרישומי מערכת ה"אסיף".
- בבית הספר האקולוגי נמצא חוסר התאמה ב- 3 שיקים בין כמות ההמחאות בפועל לעומת ההמחאות הרשומות במערכת.** מבדיקת הביקורת עולה כי לגבי שתי המחאות נמצאה טעות אנוש בתאריך השיק שנרשם במערכת האסיף לעומת התאריך שנרשם על גבי השיק לכן השיק לא הופיע בדוח המחאות בכספת, ואילו לגבי שיק נוסף לא ניתן הסבר.

### 12.3. המלצות

- 12.3.1 יש לבצע ספירת המחאות בקופה אחת לחודש כנדרש בהנחיות משרד החינוך ולוודא כי כל ההמחאות רשומות במערכת הממוחשבת.

<sup>2</sup> נושא זה נבדק באופן מצומצם לאור העובדה שהבדיקה בוצעה בסוף שנת הלימודים ולא היו הרבה המחאות בבתי הספר. הממצאים שעלו בבדיקה המצומצמת עשויים להצביע על ליקויים נוספים במידה והייתה מתקיימת בדיקה בהיקף מלא.

## 13. מלגות

### 13.1. רקע

13.1.1. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3.7-74 בנושא "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות" נקבע בין היתר:

"משרד החינוך מקצה תקציב למלגות שמטרתן לסייע לתלמידים שיד הוריהם אינה משגת לממן רכישה ספרים, אזורי לימוד ופעולות העשרה לימודיות, חינוכיות וחברתיות. המלגות מיועדות לתלמידים בבתי הספר שבפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי וכן לרשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך התורני המלמדים את תכנית הליבה."

13.1.2. ההקצאה לבתי הספר נעשית על-פי קריטריונים סוציו-אקונומיים. גודל התקציב לכל מוסד נקבע בהתאם לשכבת הגיל והעשירון שבו בית הספר נמצא על מדד הטיפוח, והוא יחסי למספר התלמידים. כדי לרכז את המאמץ התקציבי בעשירונים הנמוכים, בתי הספר הנמצאים בעשירונים 1 ו-2 אינם מקבלים הקצאה למלגות כלל.

13.1.3. גובה המלגה לתלמיד נע בין 180 ל-360 ש"ח בחינוך היסודי ובין 250 ל-500 ש"ח בחינוך העל-יסודי. בבתי הספר מתכנסת ועדת מלגות שתפקידה לדון בהענקת מלגות לתלמידים. ככלל, כל הורה המעוניין לקבל מלגה מגיש בקשה על טופס ייעודי שפרסם משרד החינוך, ומצרף את המסמכים המעידים על מצבו הכלכלי ועמידה בתנאים לקבלת המלגה.

13.1.4. עוד נקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך הנ"ל: "יש למלא פרוטוקול לאישור מתן מלגה עבור כל תלמיד, וכן לצרף מסמכים להוכחת זכאות, כגון תלושי שכר, אישור מלשכת רווחה ואישורי נכות והוצאות רפואיות וכיו"ב. בסיום עבודת הוועדה יש לתייק את הפרוטוקול בתיק התלמיד במזכירות בית הספר. המשרד יבצע ביקורות מדגמיות שוטפות בבתי הספר, ובמהלכן ייבדקו הפרוטוקולים ויאומתו פרטיהם."

### 13.2. ממצאים

13.2.1. ככלל, בתי הספר מחלקים מלגות לתלמידים זכאים על פי קריטריונים שנקבע על ידי משרד החינוך.

13.2.2. בבתי הספר קיימת ועדת מלגות בה חברים מנהלת בית הספר, המזכירה ויועצות בתי הספר או גורם רווחה אחר. חברי ועדות המלגות מתכנסים לדון בבקשות, בוחנים את הבקשות על פי הקריטריונים שנקבעו על ידי משרד החינוך, ממליצים על התלמידים הזכאים והמזכירה מגישה את הבקשה למשרד החינוך.

13.2.3. נמצא כי בבית הספר "כנפי אבירים" לא נערך פרוטוקול החלטה למתן המלגות.

### 13.3. המלצות

13.3.1. מומלץ לפעול לקבל את מלוא כספי המלגות ממשרד החינוך בהתאם לעמידה בתנאי הזכאות שנקבעו על ידי משרד החינוך.

13.3.2. יש להקפיד לנהל פרוטוקול משיבת ועדת המלגות בכל בתי הספר שיכלול את הדיון בבקשות, ההחלטות שהתקבלו והנימוקים להחלטות. הפרוטוקול יחתם על ידי כל חברי ועדת המלגות.

## 14. הנחות לתלמידים

### 14.1. רקע

14.1.1 לעיתים הורי התלמידים אינם משלמים את כל התשלומים המופיעים בחוזר התשלומים מסיבות שונות. בחלק מהמקרים מעניקים בתי הספר הנחות להורים ופוטרים אותם מתשלומים אלה.

14.1.2 בהוראה 41 נקבע לעניין מתן הנחות לתלמידים כי:

” בית הספר יקיים ועדת הנחות, שתכלול 3 אנשים לפחות, ביניהם מנהל בית הספר ומזכירתו. הנחות לתלמידים ייקבעו אך ורק בוועדת הנחות ויתועדו בפרוטוקול מסודר, תוך שמירה על צנעת הפרט. ההנחות יינתנו אך ורק על בסיס קריטריונים שוויוניים שיגובשו באחת משתי הדרכים האלה:

- גיבוש קריטריונים שקופים ושוויוניים ברמת הרשות המקומית, בשיתוף מנהלי בתי הספר ובהסכמתם, אשר יעוגנו בספר הנהלים הרשותי והיו תקפים לכלל בתי הספר ברשות.
- גיבוש קריטריונים ברמה הבית-הספרית שיאושרו על ידי הרשות המקומית.”

### 14.2. ממצאים

14.2.1 נמצא כי בתי הספר רושמים הנחות להורי התלמידים במערכת ה”אסיף” מסיבות שונות, כמפורט להלן: החזר בגין פעילות שהתלמיד לא השתתף בה, תלמיד שעזב את בית הספר, וכד’.

14.2.2 בבתי הספר כנפי אבירים, בי”ס לאומנויות ובי”ס מעיין, מסרו מנהלי בתי הספר כי העניקו הנחות להורים שידם אינה מסגרת באישור מיוחד ולאחר בחינה והיכרות של המקרים לעומק.

14.2.3 יחד עם זאת, לא נמצאו קריטריונים להענקת הנחות שגובשו ופורסמו לכלל הורי התלמידים ולא נמצאו פרוטוקולים המעידים על בחינת המקרים ואישור הנחות, כמתחייבת בהוראה 41.

14.2.4 הביקורת מציינת, כי על אף שמדובר על מקרים חריגים ומוכרים היטב למנהלי בתי הספר, יש לפעול בשקיפות מלאה בנושא הענקת הנחות לתלמידים ולתת הזדמנות שווה לכולם.

### 14.3. המלצה

14.3.1 ככל שמוענקות הנחות להורים יש לקבוע קריטריונים ברורים ושקופים שיפורסמו לכלל הורי התלמידים, ולבחון זכאות לקבלת ההנחה בהתאם לקריטריונים שנקבעו.

14.3.2 כל ההחלטות בדבר ההנחות יתועדו בפרוטוקולים ויישמרו במשרדי בית הספר תוך שמירה על צנעת הפרט.

## 15. ביצוע רכש על ידי עובדי בית הספר

### 15.1. רקע

- 15.1.1. לכל ספק יש לפתוח כרטיס הנהלת חשבונות במערכת "אסיף".
- 15.1.2. סעיף 10.11 למסמך ההבנות קובע: "התקשרות עם ספק תתאפשר רק לאחר שנבדקו ואושרו כל האישורים הנדרשים ולאחר שנפתח לספק כרטיס במערכת החשבונות עם פרטי הספק המלאים: שם פרטי+שם משפחה, סוג התאגיד, מספר העוסק, הכתובת המלאה וכו'."
- 15.1.3. בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע: "יש להימנע ככל האפשר מרישום ספקים תחת 'ספקים שונים'. עם זאת, במקרים שעובדים עם ספקים באופן חד-פעמי בסכומים של עד 100 ש"ח אין צורך ברישום ספק חדש ואפשר לרשום תחת 'ספקים שונים'."
- 15.1.4. לעתים, מורים מבקשים לבצע רכישות מספקים מסוימים מסיבות שונות, כגון: ממוקמים בסמוך לביתם או מספקים מוצרים ייחודיים המתאימים לבית הספר. לרוב, ספקים אלה אינם עובדים באופן קבוע עם בית הספר ויש להסדיר עמם את תנאי התשלום על-פי ההנחיות.

### 15.2. ממצאים

- 15.2.1. במסגרת בדיקת הביקורת עלה, כי לעיתים עובדי בית הספר מבצעים רכישות מכספם הפרטי, מגישים את החשבונית למזכירה ומקבלים החזר כספי בהמתאה מחשבון הבנק של בית הספר. להלן מספר דוגמאות:

| הרוכש           | סכום (ש"ח) | בי"ת הספר      |
|-----------------|------------|----------------|
| המורה לאומנות   | 6,791      | רמות ויצמן     |
| מנהלת בית הספר  | 70         | מעיין          |
| אב הבית         | 585        |                |
| מורה            | 100        | כנפי אבירים    |
| מורה            | 128.80     |                |
| יו"ר ועד הורים  | 1,936      | נועם           |
| סייעת בבית הספר | 310        |                |
| מורה            | 900        |                |
| מנהלת בית הספר  | 800        | בי"ס לאומנויות |
| מורה            | 106        |                |
| מורה            | 100        |                |

- 15.2.2. יש להעיר, כי רכישות של ציוד לבית ספר מכספי מורה והשבת הכספים, פרט לעובדה שאינה מבוצעת על פי תהליך הרכש המקובל בבית הספר הכולל קבלת הצעות מחיר, בחירת הספק על ידי המנהל והעברת הזמנת רכש מפורטת לספק, מחייבות תשלום לפקודת המורה, בניגוד להנחיה הקובעת כי התשלום יבוצע לבעל החשבונית בלבד.
- 15.2.3. עוד יצוין, כי בחלק מהמקרים מדובר על רכישות בסכומים גבוהים שלעיתים אף מגיעים להיקפים המחייבים קבלת 3 הצעות מחיר.
- 15.2.4. מנהלי בתי הספר ציינו כי רכישות על ידי מורים מבוצעות לעיתים רחוקות ובמקרים בהם קיים יתרון משמעותי על פני רכישה מספק אחר, כגון: חיסכון כספי משמעותי

ביחס לרכישה מספק אחר, פריטים ייחודיים שלא ניתן להשיג בכל מקום, מורים שנמצאים במקום מרוחק באופן חד פעמי ומצאו פריט מתאים, וכד'.

**15.3. המלצות**

- 15.3.1. יש להימנע, ככל האפשר, מביצוע רכישות על ידי מורי בית הספר.
- 15.3.2. ככל שקיים יתרון לבתי הספר בביצוע רכישות על ידי מורים, יש לקבוע נוהל עבודה ברור ואחיד לכלל בתי הספר ולפעול על פיו, ולהגביל את גובה סכום הרכישה.



**דוח ביקורת בנושא:**  
**רכש ותשלומים לספקים**

## פרק א' – כללי

### 1. מבוא

מחלקת הנהלת חשבונות (להלן: "המחלקה") אמונה על טיפול במערכת הכספים של העירייה בכפיפות לראש העירייה, לתקציב המאושר ע"י מועצת העיר ומשרד הפנים, ועל פי חוקי העזר העירוניים. להלן תחומי האחריות של המחלקה:

- רישום, מעקב ובקרה אחר כל הפעולות הכספיות ברשות
- ביצוע התאמות מול גופים שונים ומשרדי הממשלה
- בדיקה ואישור חשבונות ספקים, פתיחה כרטיסים ועדכון נתוני ספקים
- הכנת אישורים שונים לספקים
- רישום וביצוע התאמות שוטפות מול חשבונות הבנקים,
- טיפול במלוות
- דיווחים למשרדי הממשלה
- התאמות בנקים וכרטיסי אשראי
- קופה וקבלת קהל לתשלומים (אגרות, היטלים, דוחות)
- הפקת ועריכת דוחות שונים לרשות, תשלומים לרשות המיסים, ועוד

המחלקה מונה 8 עובדים/ות כדלקמן: מנהלת חשבונית ראשית, אחראית ערבויות וקבלנים, אחראית התאמות בנקים, אחראית התאמות כרטיסי אשראי, עובדת קופה (לתשלומי אגרות, היטלים, דוחות), אחראית ספקים, אחראית דיווחים למשרדי הממשלה וחשבת אגף חינוך.

### מערכות מידע

מערכת EPR - הינה מערכת לניהול ומעקב אחר ספקים החל מפתיחת כרטיס אב ועד התשלום לספק. כולל ניהול חוזים, הזמנות, ערבויות, ביטוחים, עיקולים, המחאות זכות וכו'

### רגולציה

- א. פקודת העיריות, נוסח חדש (תשכ"ד, 1964), קבעה את תפקידי גזבר העירייה הכוללים ניהול קופת העירייה, חתימה על מסמכי תשלום ועוד.
- ב. על העירייה, כגוף ציבורי, חלים הוראות של מספר חוקים, אשר מוטלת החובה עליה לעמוד בהם בטרם ביצוע התשלום:

- חוק עסקאות עם גופים ציבוריים התשל"ו-1976.
- חוק מס ערך מוסף המחייב דרישת חשבונית מס מהמוכר.
- פקודת מס הכנסה סעיף 164 בדבר חובת ניכוי מס במקור.

## מתודולוגיית הביקורת ומטרתה

הביקורת ערכה פגישות עם גזבר העירייה ואחראית ספקים לצורך קבלת מידע ומסמכים הנדרשים להליך הביקורת. הביקורת סקרה מסמכים שונים, כדלקמן:

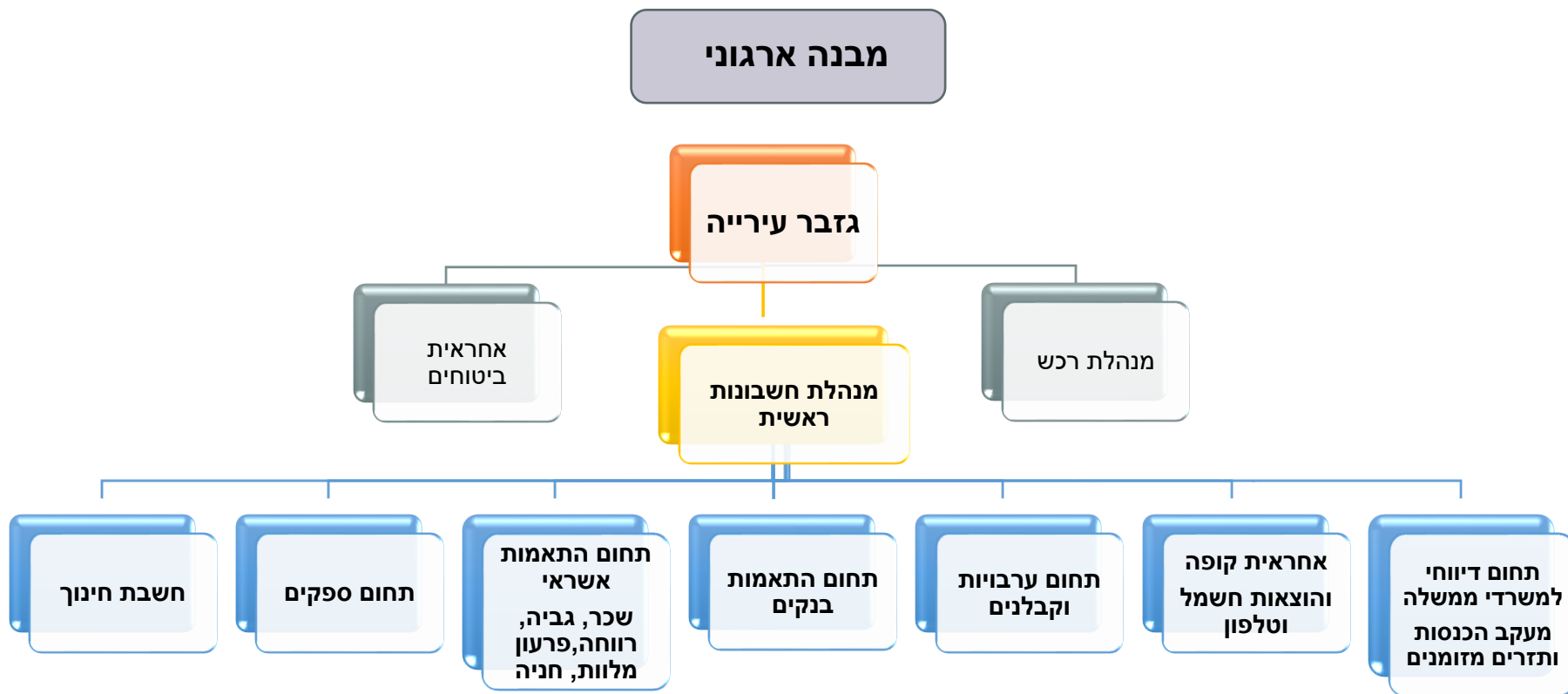
1. קובץ ספקי העירייה.
2. קבצי תשלומים שבוצעו באמצעות מס"ב, המחאות בשנים 2022-2023
3. דוח המחאות לשנים 2022-2023
4. רשימת חשבונות בנק של מקבלי השכר.
5. דוח יתרות ספקים
6. דוח חשבוניות.

הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2023 עד פברואר 2024, והתבססה על נתונים משנים 2022-2023. במסגרתה נבדקו תקינות תהליכי העבודה הרלוונטיים. הביקורת התבצעה באמצעות:

1. שיחות עם הגורמים הרלוונטיים.
2. בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם.
3. סקירה ועיון במסמכים רלוונטיים שונים.
4. בדיקות מדגמיות של נאותות הנתונים בהזמנות המופקות ובתשלומים שבוצעו.
5. בדיקת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם.
6. בדיקת תנועות וניתוח דוחות המופקים ממערכת EPR.

מטרת הביקורת הינה בחינת שלמות תהליכי עבודה רלוונטיים והבקורות במחלקה, בדגש על הנושאים הבאים:

1. הפרדת תפקידים בתהליכי עבודה במחלקה.
2. קיום נהלי עבודה ושימור ידע
3. בחינת הבקורות הקיימות בתהליכי העבודה הרלוונטיים.
4. ביצוע תשלומים.
5. ספקים לא פעילים ובחינת חריגים.
6. נאותות תהליך התקשרות עם ספק, לרבות: קיום מסמכים ואישורים רלוונטיים והסכמים חתומים.



## פרק ב' – תמצית ממצאי הביקורת

| סעיף בדוח                    | ממצאים   | המלצות  | התייחסויות   |
|------------------------------|--|---|--|
| <b>1. יחידת הרכש בעירייה</b> |  |   |  |
| 1.1                          | <p><b>העדר הליך רכש מרכזי ומבוקר תחת יחידת רכש אחת</b></p> <p>מסקירת הליך הרכש בעירייה עולה, כי רובו המוחלט מבוצע באופן מבזר על ידי היחידה המזמינה, החל מבקשת הצעות מחיר, הוצאת הזמנה לספק, ואישור התשלום לספק בסוף ההליך.</p> <p>הליך רכש כזה, שאינו מבוצע על ידי מחלקת רכש מרכזית עם מערכת בקרה מקצועית ואחידה, שתיאכף באופן גורף על כל ההזמנות מכל יחידות העירייה, עלול להוביל לביצוע הזמנות רכש שלא על פי הנהלים, ולתלות בין מזמין העבודה לספק המבצע.</p> <p>אמנם קיימת בקרת תהליכים, חתימות ואישורים במערכת (כפי המתואר בתרשים לעיל) אך הבקרה היא יחסית מינורית ומתקיימת בשלב יחיד בהליך הרכש, ולא על כל ההליך.</p> | <p>מעבר להליך רכש מרכזי ומבוקר שינוהל על ידי מחלקת הרכש עם רפרנטים/קניינים מקצועיים בתחומי הליבה(חינוך, שפ"ע, הנדסה) ותהיה אחראית על כל שלבי תהליך הרכש כגון:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> אפיון הדרישה/צורך במוצר או השירות מצד היחידה המזמינה</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> שליחת בקשות להצעות מחיר לספקים השונים בתחום הרלוונטי</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> בחירת הצעת המחיר הזוכה והפקת הזמנה</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> הקמת הוראת התשלום לאחר אישור אספקת המוצר או ביצוע השירות מצד היחידה המזמינה.</li> </ul> <p>מחלקת רכש מרכזית תוכל לבצע את הליך הרכש בצורה מקצועית, שוויונית, אחידה, בהתאם לנהלי הרכש, וללא יצירת תלות כלשהיא בין מזמין העבודה לספק.</p> | <p><u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br/>מקבל את ההמלצה, יבחן פתרון כולל לנושא.</p>                    |
| 1.2                          | <p><b>אי כינוס ועדת רכש</b></p> <p>לדעת הביקורת, קיום סבב חתימות ואישורים במערכת הרכש איננו יכול להוות תחליף לכינוס של ועדת רכש המקיימת דיון בהצעות המחיר השונות, מקבלת סקירה מהיחידה המזמינה, ומתעדת את החלטותיה באופן מסודר ומלא בפרוטוקול.</p>  | <p>כינוס ועדת רכש עירונית (הכוללת: מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, ומנהלי אגפים רלוונטיים), אשר תדון ברכישות מעל סכום שיקבע מראש (לדוגמא: הזמנות מעל לסכום של 30,000</p>   | <p><u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br/>אני סבור כי התהליך כיום של תהליכי אישור הרכש במערכת מספק.</p> |

| התייחסויות   | המלצות   | ממצאים   | סעיף בדוח |
|--|--|--|-----------|
| <p><u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br/>מקבל את ההמלצה.<br/>המערכת הממוחשבת כבר תומכת בהליך כזה כיום.</p>   | <p>יש לעבור להליך אישור תשלומים לספקים באופן ממוחשב כפי שקיים בהליך ההזמנה.<br/>היחידה המזמינה תצרף את החשבונית הדיגיטלית שקיבלה מהספק לבקשת אישור התשלום במערכת. במידה והספק העביר חשבונית ידנית ולא חתומה דיגיטלית(מיעוט מהספקים) על היחידה המזמינה האחריות להעביר את חשבונית המקור לידי הנהלת החשבונות לפני ביצוע התשלום.</p> | <p><b>מילוי הוראות תשלום באופן ידני</b><br/>מילוי הוראות תשלום באופן ידני, כאשר יש לתהליך זה תמיכה דיגיטלית מלאה במערכת הרכש, הופך את הליך אישור התשלומים למסורבל, ועלול לגרום לעיכוב מיותר או לשגיאות בתשלומים.</p>   | 1.3       |
| <b>2. נהלי עבודה</b>   |  |  |           |
| <p><u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br/>קיימים נהלי עבודה ישנים אך נהלים אלו לא הוטמעו באוגדן הנהלים העירוני.<br/>נפעל להטמיע את הנהלים באוגדן העירוני.</p> | <p>התווית והטמעת נהלי עבודה כתובים ומאושרים על ידי הנהלת העירייה המסדיר את תהליכי העבודה מתחילתו ועד סופו, בכדי לוודא כי העובדים הלוקחים חלק בתהליך זה בפרט, מכירים את הכללים וההנחיות לביצוע.</p>   | <p><b>העדר נהלי עבודה</b><br/>מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נמצא נוהל המסדיר את התהליכים ואת אחריות הגורמים הרלוונטיים בנושאים הבאים:<br/>1. התאמות חשבונות בנקים<br/>2. תזרים מזומנים<br/>3. פתיחת וסגירת תב"ר<br/>4. פתיחה וסגירה כרטיסי ספק<br/>כתיבת נהלי עבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרת חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע.<br/>היעדר נהלי עבודה ברורים, המאושרים על ידי הנהלת העירייה עשוי לגרום טעויות אנוש והפסדים כספיים לעירייה.</p> | 2         |
| <b>3. התקשרות עם ספקים</b>   |  |  |           |
| <p><u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br/>בוצע, כיום המסמכים והאסמכתאות הנדרשות לפתיחת הספק נסרקות ולא נשמרות ישירות במערכת.</p>                              | <p>יש לעבור להליך פתיחת ספק דיגיטלי בו המסמכים והאסמכתאות ישמרו או יסרקו למערכת.</p>   | <p><b>תהליך פתיחת ספק במערכת</b><br/>מבדיקתנו עולה כי תהליך פתיחת הספק וקבלת האסמכתאות הרלוונטיות מבוצע בהליך ידני ומתועד ידנית בקלסרים, ללא סריקת המסמכים במערכת.<br/>תהליך ידני כגון זה, מסרביל את תהליך פתיחת הספק במערכת והבקורות הנדרשות בו. כמו כן אי סריקת האסמכתאות הנדרשות לפתיחת הספק במערכת, מגבילה היכולת לבצע בקרה שוטפת על נתוני הספקים במערכת.</p>  | 2.2       |

| התייחסויות   | המלצות  | ממצאים  | סעיף בדוח |
|--|---|---|-----------|
| ראה סעיף 2.2 לעיל  | ראה סעיף 2.2 לעיל   | <p><b>בחינת תיעוד מסמכים בעת פתיחת כרטיס ספק</b></p> <p>מבדיקת הביקורת עולה, כי לא קיימים כל האישורים הנדרשים לצורך פתיחת כרטיס ספק במערכת, כדלקמן:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ב-7 מקרים מתוך 10 לא נמסרו על ידי הספק רישיון עסק.</li> <li>ב-2 מקרים לא נמצא טופס ספק.</li> <li>במקרה אחד לא נמצא אישור ניהול חשבון.</li> </ul> <p>נמסר לביקורת על ידי עובדת הנהלת חשבונות, כי ייתכן והטפסים נמסרו בשלב מאוחר יותר אך מתועדים בקלסר אחר ולא מחוברים לפרטי הספק שתועדו במועד הראשון בו הספק העביר המסמכים.</p>   | 2.3       |
| <b>3.4 בחינת נתוני מאגר הספקים</b>   |   |   |           |
| <p>בחודש אפריל 2024, בוצע מהלך של טיוב נתוני הספקים על ידי חברת EPR בוטלו כ-2270 ספקים שלא היו פעילים ב-7 שנים האחרונות. בהמשך השנה נבצע פעולות טיוב נוספות לנתוני הספקים.</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> לבצע מידי שנה בדיקה של הספקים הלא פעילים במאגר הספקים ולבחון את נחיצותם.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> לבחון אפשרות פיתוח בקרה במערכת שתחסום אוטומטית ספק שאינו פעיל לתקופה ממושכת.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> לבצע בדיקה של כל אותם ספקים להם קיים יותר מכרטיס ספק אחד, או לחילופין כרטיס ספק שונה בעלי שם ספק זהה ולבחון את נחיצותם.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> לבצע בדיקה של כל אותם ספקים להם קיים יותר מכרטיס ספק אחד, או לחילופין כרטיס ספק שונה בעלי שם ספק זהה ולבחון את נחיצותם.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> לבצע טיוב ולאחזקת מחיקה לנתוני ספקים ללא חשבון בנק ולאחזקת עם מספר עוסק מורשה לא תקין.</p> | <p><b>3.4.1 ספקים לא פעילים</b></p> <p>במאגר הספקים במערכת הרכש של העירייה קיימים 7,435 ספקים. הביקורת בדקה דוח תשלומים שבוצעו בשנים 2020 עד ספטמבר 2023, ובדקה אילו ספקים אינם פעילים כ-3.5 שנים, ולא בוצעו להם הזמנות בכל התקופה הזאת.</p> <p>מבדיקת הביקורת עולה, מתוך מאגר מהספקים הכולל במערכת, רק 1,516 ספקים היו פעילים ב-3.5 השנים האחרונות, להם בוצע תשלום והופקה הזמנת עבודה עבורם. <b>כלומר כ- 80% ממאגר הספקים</b> במערכת הרכש בעירייה אינם פעילים. נתון זה מצביע על ריבוי נתונים שאינם מעודכנים במערכת הרכש, מצב זה עלול להביא לתשלומים שגויים, וקושי במציאת הספק הנכון בעת יצירת הזמנה חדשה.</p> <p><b>3.4.2 פתיחת מספרי ספק שונים ומספר עוסק מורשה זהה</b></p> <p>הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב לקובץ הספקים של העירייה ואיתרה מספרי עוסק מורשה זהים בעלי מספרי כרטיסי ספק שונים. מבדיקת הביקורת קיימים 93 מספרי עוסק מורשה להם קיים במערכת יותר ממספר כרטיס ספק אחד.</p> <p><b>3.4.3 שמות ספקים זהים בעלי כרטיס ספק שונה</b></p> <p>הביקורת בדקה האם קיימים ספקים בעלי שם ספק זהה אך מספר כרטיס ספק שונה. נמצאו 49 ספקים בעל שם זהה ומספר כרטיס ספק שונה</p> | 3.4       |

| התייחסויות  | המלצות   | ממצאים  | סעיף בדוח |
|---|--|---|-----------|
|   |  | <p><b>3.4.4 מידע מהותי חסר בנתוני ספקים</b><br/> מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימים 3,760 ספקים ללא מידע אודות חשבון בנק הספק, כמו כן קיימים 1,287 ספקים עם מספרי עוסק מורשה חריגלא תקין (מספר עוסק 0 או 999 וכדו')</p>   |           |
| <b>4.2 תשלום בהמחאות</b>                            |  |   |           |
|   | <p><input checked="" type="checkbox"/> מומלץ לסרוק ולתעד את כל התשלומים שמבוצעים בהמחאות</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> מומלץ להקפיד ולתעד עבור כל המחאה את סיבת הביטול, לרבות פקודת תשלום.</p>                                | <p><b>המחאות מבוטלות</b><br/> הביקורת בדקה את כל ההמחאות שבוטלו בשנת 2023, ובחנה את אופן תיעוד ההמחאות וסיבת הביטול.<br/> מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• בכל ההמחאות נרשם המילה "מבוטל".</li> <li>• ב-7 המחאות לא קיים תיעוד לפקודת תשלום</li> <li>• ב-15 מקרים לא קיים תיעוד לסיבת הביטול</li> </ul> | 4.2.1     |
| <b>5. מערכות מידע</b>                               |  |   |           |
| <p><u>התייחסות מנהל מערכות מידע:</u><br/> יטופל</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> יש להעביר לחברת EPR את רשימת המשמשים לחסימת/הסרת הרשאותיהם במערכת.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> יש לבצע טופס טיולים מסודר לכל עובד שעוזב, במסגרתו יוסרו הרשאות העובד מכל המערכות.</p> | <p><b>אי הסרת הרשאות לעובדים שסיימו את עבודתם בעירייה</b><br/> מסקירת רשימת משתמשי המערכת עולה כי קיימים משתמשים רבים שסיימו את עבודתם בעירייה ועדיין קיימות להם הרשאות במערכת.</p>   | 5.2       |

## 1. יחידת הרכש בעירייה

## רקע

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה, ועל חלוקת משאביה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית שלהם.

כדי להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו, קבע המחוקק כי התקשרות של רשות מקומית בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה תיעשה באמצעות מכרז פומבי.

במקרים מסוימים ניתן לבצע התקשרויות בפטור ממכרז. כך למשל:

- ❖ התקשרויות בהיקף כספי הקטן מהסכום שקבע המחוקק לביצוע מכרז (כיום תקרת הפטור לעיריות עד סכום של 159,000);
- ❖ התקשרויות לעבודה דחופה.
- ❖ התקשרויות עם ספק יחיד או מומחה יחיד בארץ.
- ❖ התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות מיוחדים.
- ❖ התקשרויות עם המדינה.
- ❖ התקשרויות עם תאגידים ממשלתיים.
- ❖ התקשרות עם מוסדות ללא כוונת רווח.

בית המשפט העליון קבע<sup>3</sup> כי פטור מחובת מכרז אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו, שהופקדו בנאמנות בידיה, היא מחלקת.

תהליך הרכש בעירייה, בסכומים הפטורים ממכרז, (או בהזמנות שוטפות מספקים שזכו במכרז כספיקבלני מסגרת) מבוצע באופן מבוזר על ידי היחידות השונות בעירייה, ולא דרך מחלקת רכש מרכזית.

רובו המוחלט של הליך הרכש מבוצע על ידי היחידה המזמינה, החל מבקשת הצעות מחיר, הוצאת הזמנה לספק, ואישור התשלום לספק בסוף ההליך.

במסגרת הליך הרכש ישנם מספר גורמי בקרה כגון: מנהלת הרכש, גזבר העירייה ומנכ"ל העירייה שבוחנים את מסמכי דרישת הרכש ומאשרים או מחזירים לתיקון ליחידה המזמינה.

<sup>3</sup> עת"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט (6) 241.

הליך אישור התשלום

לאחר אספקת המוצר או ביצוע השירות שהוזמן הספק שולח חשבונית לתשלום

מנהל היחידה מאשר את קבלת השירות ולא המוצר, וממלא **באופן ידני** בקשה להוראת תשלום

אישור הוראת התשלום ע"י הגזבר או החזרתו לתיקונים ליחידה המזמינה

הקמת הוראת התשלום במערכת

ביצוע התשלום לספק באמצעות מס"ב או שיק

הליך ההזמנה/דרישה

בקשת הצעות מחיר מספקים רלוונטיים ובחירת ההצעה הזוכה

הקמת דרישה במערכת בצירוף כל המסמכים הרלוונטיים (כולל הצעות המחיר שהתקבלו)

אישור הדרישה ע"י מנהלת הרכש או החזרתה לתיקונים ליחידה המזמינה

אישור הדרישה ע"י הגזבר והמנכ"ל ובסכומים מסוימים גם אישור ראש העיר או החזרתה לתיקונים ליחידה

אישור סופי לדרישה, הפיכתה להזמנה חתומה ושליחתה לספק

היחידה המזמינה

מנהלת הרכש

גזבר מנכ"ל ראש העיר

היחידה המזמינה

## ממצא

### 1.1 העדר מחלקת רכש מרכזית בעירייה

מסקירת הליך הרכש בעירייה עולה, כי רובו המוחלט מבוצע באופן מבוזר על ידי היחידה המזמינה, החל מבקשת הצעות מחיר, הוצאת הזמנה לספק, ואישור התשלום לספק בסוף ההליך. הליך רכש כזה, שאינו מבוצע על ידי מחלקת רכש מרכזית עם מערכת בקרה מקצועית ואחידה, שתיאכף באופן גורף על כל ההזמנות מכל יחידות העירייה, עלול להוביל לביצוע הזמנות רכש שלא על פי הנהלים, ולתלות בין מזמין העבודה לספק המבצע. אמנם קיימת בקרת חתימות ואישורים במערכת (כפי המתואר בתרשים לעיל) אך הבקרה היא יחסית מינורית ומתקיימת בשלב יחיד בהליך הרכש, ולא על כל ההליך.

## המלצה

מעבר להליך רכש מרכזי ומבוקר שינוהל על ידי מחלקת הרכש עם רפרנטיס/קניינים מקצועיים בתחומי הליבה (חינוך, שפ"ע, הנדסה) ותהיה אחראית על כל שלבי תהליך הרכש כגון:

- אפיון הדרישה/צורך במוצר או השירות מצד היחידה המזמינה
- שליחת בקשות להצעות מחיר לספקים השונים בתחום הרלוונטי
- בחירת הצעת המחיר הזוכה והפקת הזמנה
- הקמת הוראת התשלום לאחר אישור אספקת המוצר או ביצוע השירות מצד היחידה המזמינה.

מחלקת רכש מרכזית תוכל לבצע את הליך הרכש בצורה מקצועית, שוויונית, אחידה, בהתאם לנהלי הרכש, וללא יצירת תלות כלשהיא בין מזמין העבודה לספק.

### 1.2 אי כינוס ועדת רכש

## רקע

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998, קובעות כדלהלן: סעיף 8: "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין"

סעיף 9: ".... (ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בתקנת משנה (ב), על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה.

(ד) מנהל רכש ואספקה ידווח לוועדת רכש ובלאי על רכישה שביצע בהתאם לסמכויותיו המפורטות בתקנות משנה (א) ו-(ב), לפי דרישתה."

כיום, בהליך הרכש בעירייה, סבב החתימות והאישורים במערכת הרכש של מנהלת הרכש, הגזבר והמנכ"ל מהווה תחליף לקיום ועדת הרכש הנדרשת על פי התקנות.

### ממצא

לדעת הביקורת, קיום סבב חתימות ואישורים במערכת הרכש איננו יכול להוות תחליף לכינוס של וועדת רכש המקיימת דיון בהצעות המחיר השונות, מקבלת סקירה מהיחידה המזמינה, ומתעדת את החלטותיה באופן מסודר ומלא בפרוטוקול.

### המלצה

קביעת רף לסכום הזמנה, שמעל לסכום זה אישור ההזמנה יעלה לדיון בפני ועדת רכש עירונית (הכוללת: מנכ"ל , גזבר, יועמ"ש, ומנהלי אגפים רלוונטיים), לדוגמא: הזמנות מעל לסכום של 30,000 ₪.

## 1.3 מילוי הוראות תשלום באופן ידני

### רקע

כפי שמפורט בתרשים הליך הרכש לעיל, לאחר אספקת המוצר או השירות על ידי הספק, ממלא מנהל היחידה המזמינה הוראת תשלום ידנית מתוך פנקס הוראות תשלום, ומעביר אותו לחתימה ואישור גזבר העירייה. רק לאחר אישור וחתימת הגזבר על הוראת התשלום, עובדת ממחלקת הנה"ח מקימה הוראת תשלום במערכת הרכש שעוברת סבב אישורים ואז מבוצע התשלום בפועל.

### ממצא

מילוי הוראות תשלום באופן ידני, כאשר יש לתהליך זה תמיכה דיגיטלית מלאה במערכת הרכש, הופך את הליך אישור התשלומים למסורבל, ועלול לגרום לעיכוב מיותר או לשגיאות בתשלומים.

### המלצה

יש לעבור להליך אישור תשלומים לספקים באופן ממוחשב כפי שקיים שבהליך ההזמנה, היחידה המזמינה תצרף את החשבונית הדיגיטלית שקיבלה מהספק לבקשת אישור התשלום במערכת. במידה והספק העביר חשבונית ידנית ולא חתומה דיגיטלית(מיעוט מהספקים) על היחידה המזמינה האחריות להעביר את חשבונית המקור לידי הנהלת החשבונות לפני ביצוע התשלום.

## 2. נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים, מתאר ומגדיר מדיניות, תפקידים, פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול שיטה או מבנה ארגוני וכפועל יוצא מבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה.

כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרת חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע.

הביקורת בדקה באם קיימים נהלי עבודה, המפרטים באופן ברור את תהליכי העבודה במחלקה ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם.

### ממצאים

1. **התאמות חשבונות הבנקים** - קיימת חשיבות רבה להתאמת חשבונות הבנקים (להלן: "התאמות בנקים") המהווה אמצעי בקרה פנימי מרכזי. העירייה מנהלת מספר חשבונות בבנקים שונים. לכל חשבון בנק ישנו כרטיס מקביל בהנהלת חשבונות. הביקורת בדקה באם קיים נוהל המסדיר את ביצוע התאמות הבנק המתבצעות באופן שוטף. מבדיקת הביקורת עולה, כי **לא נמצא נוהל המסדיר את אחריות הגורמים הרלוונטיים** לביצוע ההתאמות, אופן ותדירות ביצוען, לרבות מעקב ובקרה אחר תנועות שלא הותאמו ואופן הטיפול באותן תנועות.

2. **תזרים מזומנים** - דיווח תחזית תזרים המזומנים משמש לתכנון תקציבי, ניהולי, עמידה בהתחייבויות, תשלומי שכר וספקים ועוד. הדיווח מאפשר לתכנן באופן יעיל את התנועות הכספיות, להימנע ממצב של עודף הוצאות על יתרת המזומנים הקיימת ולבצע בקרה על הכנסות (מארנונה, משרדי ממשלה, קולות קוראים ועוד) והוצאות (תשלומים לספקים, שכר ועוד). בהתאם להנחיות משרד הפנים על הרשות המקומית לערוך תזרים מזומנים בו יובאו בחשבון ההכנסות וההוצאות הצפויות בחלוקה לשני פרקים מרכזיים: האחד - הכנסות והוצאות שוטפות במסגרת התקציב הרגיל. השני - הכנסות והוצאות במסגרת תקציבי הפיתוח הכולל את קרנות הפיתוח והתקציבים הבלתי רגילים – התב"רים. מבדיקת הביקורת נמצא, כי **לא קיים נוהל תזרים מזומנים** אשר מבצע הפרדה בין תז"מ של תקציב רגיל לתב"ר, ומפרט את בניית תחזית תזרים המזומנים, לרבות ביצוע בקורות לצורך עדכון התז"מ בהתאם לשינויים שחלו.

### 3. נוהל פתיחת וסגירת תב"ר

הפעילויות המבוצעות בתקציב התב"רים הינן רבות ומגוונות: הקמת ושיפוצים מוסדות ציבור וחינוך, כבישים, תכנון ושמאות ועוד.  
תקציב התב"רים מתייחס לפעולות חד-פעמיות, לעיתים רב-שנתיות, הממומנות ממקורות שונים (משרדי ממשלה, מפעל הפיס, רשות ההימורים ומוסדות ציבור אחרים).  
הביקורת בדקה באם קיים נוהל המפרט את אופן פתיחת התב"ר, עדכון תקציב קיים, בקרה אחר התקציב ורישום בספרים.  
מבדיקת הביקורת עולה, כי לא קיים נוהל המגדיר את הליך אישור התב"ר וביצוע שינוי תקציבי, ככל שנדרש.

### 4. ספקים - במסגרת פעילות העירייה קיימים ספקים רבים, ביניהם גם צדדים קשורים.

מבדיקת הביקורת עולה, כי לא קיימים נהלים המסדירים ומפרטים את הבאים:

- פתיחת כרטיס ספק – נוהל המפרט מהן האסמכתאות שיש לבקש מהספק לצורך פתיחת כרטיס, כגון: חשבונית מס לדוגמא, צילום שיק או אישור ניהול חשבון, אישור ניכוי מס וניהול ספרים. כמו כן, נוהל המפרט מיהו הגורם האחראי על פתיחת הכרטיס הגורם ומיהו הגורם אשר מבצע ביקורת אחר הפרטים שהוזנו במערכת, לרבות ביצוע בקרת חריגים ובחינה של ספקים שנפתחו על ידי גורם אחר.

- סגירת כרטיס ספק לרבות תדירות, אופן ביצוע הסגירה ומהם התנאים לסגירת הספק.

- התאמות עם ספקים - לרבות ביצוע התאמה בין הרישום החשבונאי והיתרות בספרי העירייה לרשום בספרי הצד השני לצורך בחינת שלמות ודיוק הרישומים בהנהלת חשבונות.

הביקורת רואה חשיבות רבה לקיום נהלי עבודה פנימיים המאושרים על ידי הנהלת העירייה אשר ינחו את עובדיה בביצוע תפקידים ויסייעו בהבנת תהליכי העבודה והבקרה קל וחומר במחלקה המבוקרת אשר מהותה בקרה אחר תהליכי התשלום בעירייה.

היעדר נהלי עבודה ברורים, המאושרים על ידי הנהלת העירייה עשוי לגרום טעויות אנוש והפסדים כספיים לעירייה.

#### המלצות הביקורת

להתוות ולהטמיע נהלי עבודה כתובים ומאושרים על ידי הנהלת העירייה המסדיר את תהליכי העבודה מתחילתו ועד סופו, לרבות הליך סגירת כרטיס ספק במערכת בכדי לוודא כי העובדים הלוקחים חלק בתהליך זה מכירים את הכללים וההנחיות לביצוע.

3.1 כללי

כחלק מהפעילות השוטפת של העירייה ומביצוע תכנית עבודתה, העירייה מתקשרת עם ספקים שונים אשר מבצעים את העבודות השונות ו/או מספקים את הסחורה הרצויה לעירייה. לאחר ביצוע העבודה, העירייה משלמת לספק בהתאם לתנאי התשלום שנקבעו עמו.

ביצוע תשלום לספקים מהווה שער מרכזי דרכו עוברים כספי הרשות. תהליכי העבודה הנוגעים לתשלומים לספקים או לחילופין ביצוע הזמנות בעירייה, מבוצעים באופן מוסדר ומבוקר, תוך שמירה על כללים ובקורות מובנים בתהליכים, ובהתאם למדיניות ונהלי העירייה על מנת להפחית סיכונים בתהליכים רגישים אלו. ניהול בלתי נאות של נתוני הספקים יכול להביא לאי סדרים, לרבות ביצוע תשלומים שגויים ולא חריגה מדרישות רגולטוריות. פרק זה עוסק בתהליך הקמה וניהול של נתוני הספקים, החל מקיום נהלים מנחים ועד יישומם בפועל. נתוני הספקים כוללים, בין היתר, את אופן ותנאי התשלום לספק, פרטי חשבונות הבנק של הספק, מספרים מזהים (ח.פ. או מספר עוסק), אישור ניכוי מס במקור, אישור ניהול ספרים ופרטי התקשרות. על בסיס נתונים אלו מבוצע התשלום לספק.

להלן תרשים המתאר את תהליך קליטת ספק במערכת:



3.2 תהליך פתיחת ספק במערכת

בעת פתיחת ספק חדש במערכת, האחריות על המצאת המסמכים הרלוונטיים מוטלת על המחלקה באמצעותה בוצעה ההתקשרות. לאחר קבלת האסמכתאות הרלוונטיות מהמחלקות ו/או הספקים, האחריות על הקלדת הנתונים למערכת ועדכון, כנדרש, מוטלת על מחלקת הנהלת חשבונות.

**ממצא**

מבדיקתנו עולה כי תהליך פתיחת הספק וקבלת האסמכתאות הרלוונטיות מבוצע בהליך ידני ומתועד ידנית בקלסרים, ללא סריקת המסמכים במערכת.

תהליך ידני כגון זה, מסרבב את תהליך פתיחת הספק במערכת והבקורות הנדרשות בו. כמו כן אי סריקת האסמכתאות הנדרשות לפתיחת הספק במערכת, מסרבב את היכולת לבצע בקרה שוטפת על נתוני הספקים במערכת.

**המלצה**

יש לעבור להליך פתיחת ספק דיגיטלי בו המסמכים והאסמכתאות ישמרו או יסרקו למערכת.

### 3.3 בחינת תיעוד מסמכים בעת פתיחת כרטיס ספק

נכון לחודש אוקטובר 2023 קיימים במאגר הספקים של העירייה 7,435 ספקים שונים. מזמין העבודה אחראי על בקשת המסמכים (אישור ניהול חשבון, רישיון עסק, אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור, חשבונית מס לדוגמא).

הביקורת דגמה 10 ספקים שנפתחו בשנת 2023 (להלן: "מדגם ספקים"), ובדקה האם נפתח כרטיס ספק על ידי מחלקת הנה"ח בהתאם למסמכים מהותיים אשר אמורים להישלח על ידי הספק בעת פתיחת כרטיסו במערכת הנהלת חשבונות, קרי קיום טופס פתיחת ספק וקיומם של אישורים רלוונטיים נוספים, כגון:

- חשבונית מס לדוגמא/חשבון עסקה
- צילום שיק או אישור ניהול חשבון בנק
- אישור ניכוי מס וניהול ספרים
- רישיון עסק

מבדיקת הביקורת עולה, כי לא קיימים כל האישורים הנדרשים לצורך פתיחת כרטיס ספק במערכת, כדלקמן:

- ב-7 מקרים מתוך 10 לא נמסרו על ידי הספק רישיון עסק.
  - ב-2 מקרים לא נמצא טופס ספק.
  - במקרה אחד לא נמצא אישור ניהול חשבון.
- נמסר לביקורת על ידי עובד הנהלת חשבונות, כי ייתכן והטפסים נמסרו בשלב מאוחר יותר אך מתועדים בקלסר אחר ולא מחוברים לפרטי הספק שתועדו במועד הראשון בו הספק העביר המסמכים. להלן פירוט המדגם:

| מס' עוסק  | רישיון עסק | טופס ספק | חשבונית מס לדוגמא/צילום שיק | אישור ניכוי מס וניהול ספרים | אישור ניהול חשבון |
|-----------|------------|----------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|
| 037722915 | X          | V        | V                           | V                           | V                 |
| 033895418 | X          | V        | V                           | V                           | V                 |
| 516018025 | X          | X        | V                           | V                           | V                 |
| 315658278 | X          | X        | V                           | V                           | X                 |
| 016448995 | V          | V        | V                           | V                           | V                 |
| 039864566 | X          | V        | V                           | V                           | V                 |
| 040469504 | X          | V        | V                           | V                           | V                 |
| 40705659  | V          | V        | V                           | V                           | V                 |
| 516303336 | X          | V        | V                           | V                           | V                 |
| 029295086 | V          | V        | V                           | V                           | V                 |

### 3.4 בחינת נתוני מאגר הספקים

במסגרת הביקורת בוצע ניתוח ותחקיר נתוני הספקים. הבדיקה נערכה על 100% מהנתונים שהופקו ממערכות המידע של העירייה. במטרה לאתר חריגים היכולים להצביע על מגמות או כשלים. לצורך תחקור הנתונים נותחו ונבדקו הקבצים כדלהלן:

- קובץ נתוני אב ספקים, לרבות חשבונות בנק
- קובץ נתוני הזמנות ספקים בתהליך רכש
- קובץ נתוני חשבונות ספקים בתהליך רכש

### 3.4.1 ספקים לא פעילים

במאגר הספקים במערכת הרכש של העירייה קיימים 7,435 ספקים. הביקורת בדקה דוח תשלומים שבוצעו בשנים 2020 עד ספטמבר 2023, ובדקה אילו ספקים אינם פעילים כ-3.5 שנים, ולא בוצעו להם הזמנות בכל התקופה הזאת. מבדיקת הביקורת עולה, מתוך מאגר מהספקים הכולל במערכת, רק 1,516 ספקים היו פעילים ב-3.5 השנים האחרונות, להם בוצע תשלום והופקה הזמנת עבודה עבורם. **כלומר כ- 80% ממאגר הספקים במערכת הרכש בעירייה אינם פעילים.** נתון זה מצביע על ריבוי נתונים שאינם מעודכנים במערכת הרכש, מצב זה עלול להביא לתשלומים שגויים, וקושי במציאת הספק הנכון בעת יצירת הזמנה חדשה.

### 3.4.2 פתיחת כרטיסי ספק שונים עם עוסק מורשה זהה

הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב לקובץ הספקים של העירייה ואיתרה מספרי עוסק מורשה זהים בעלי מספרי כרטיסי ספק שונים. מבדיקת הביקורת קיימים 93 מספרי עוסק מורשה להם קיים במערכת יותר ממספר כרטיסי ספק אחד.

### 3.4.3 שמות ספקים זהים בעלי כרטיס ספק שונה

הביקורת בדקה האם קיימים ספקים בעלי שם ספק זהה אך מספר כרטיס ספק שונה. נמצאו 49 ספקים בעל שם זהה ומספר כרטיס ספק שונה.

### 3.4.4 מידע מהותי חסר במאגר ספקים

מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימים 3,760 ספקים ללא מידע אודות חשבון בנק הספק, כמו כן קיימים 1,287 ספקים עם מספרי עוסק מורשה חריגלאל תקין (מספר עוסק 0 או 999 וכדו').

#### **המלצות הביקורת**

- לבצע בדיקה של כל אותם ספקים להם קיים יותר מכרטיס ספק אחד, או לחילופין כרטיס ספק שונה בעלי שם ספק זהה ולבחון את נחיצותם.
- לבצע מידי שנה בדיקה של הספקים הלא פעילים במאגר הספקים ולבחון את נחיצותם.
- לבחון אפשרות פיתוח בקרה במערכת שתחסום אוטומטית ספק שאינו פעיל לתקופה ממושכת.
- לבצע בדיקה של כל אותם ספקים להם קיים יותר מכרטיס ספק אחד, או לחילופין כרטיס ספק שונה בעלי שם ספק זהה ולבחון את נחיצותם.
- לבצע טיוב ו\או מחיקה לנתוני ספקים ללא חשבון בנק ו\או עם מספר עוסק מורשה לא תקין.

4.1 כללי

העירייה במהלך פעילותה מתקשרת עם ספקים וקבלנים לצורך ביצוע עבודות, קבלת שירותים ואספקת טובין. כאמור, חשבונות הספקים מועברים להנהלת חשבונות על ידי אותן המחלקות שהזמינו את שירותי הספק. החשבונות מועברים לתשלום רק לאחר אישור הגזבר. התשלום נעשה על פי תנאי התשלום המוגדרים בכרטיס האב של הספק במערכת הנה"ח.

בדרך כלל, רוב התשלומים בגין התקשרויות אלו מועברים על ידי העירייה ישירות לחשבון הבנק של המוטב באמצעות מערכת סליקה בנקאית (להלן: "מס"ב"), אך ישנם תשלומים הנערכים באמצעות המחאות. הליך התשלום לספק מורכב משלושה שלבים עיקריים שיתוארו להלן:

1. קבלת הוראת תשלום- מסמך המפרט את דרישת המחלקה לשירותי הספק וכולל את פרטי התשלום (מס' הזמנה, מס' חשבונית, סכום), מהות העבודה שבוצעה, סעיף תקציבי לחיוב שם הספק.
2. הפקת פקודות זכיו- מסמך הנהלת חשבונות שמופק ע"ס הוראת תשלום מאושרת והפקתו מהווה פק' יומן המבצעת את פעולת הנה"ח, לחיוב סעיף תקציבי ולזיכוי כרטיס החו"ז.
3. הפקת פקודת תשלום- פקודה לביצוע תשלום לספק (אישור במסב- מאושר על ידי גזבר וראש העיר)

להלן תרשים המתאר את תהליך ביצוע התשלום:



4.2 המחאות

תשלום בהמחאות מבוצע למע"מ, מס הכנסה, ביטוח לאומי, חברת דואר ישראל ומספר מועט של ספקים. לעיתים מדובר בתשלום בסכום מהותי. העירייה מדפיסה את רוב המחאותיה באמצעות בנק לאומי.

4.2.1 המחאות מבוטלות

הביקורת בדקה את כל ההמחאות שבוטלו בשנת 2023, ובחנה את אופן תיעוד ההמחאות וסיבת הביטול.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- בכל ההמחאות נרשם המילה "מבוטל".
- ב-7 המחאות לא קיים תיעוד לפקודת תשלום
- ב-15 מקרים לא קיים תיעוד לסיבת הביטול

**המלצת הביקורת**

- מומלץ לסרוק ולתעד את כל התשלומים שמבוצעים בהמחאות
- מומלץ להקפיד ולתעד עבור כל המחאה את סיבת הביטול, לרבות פקודת תשלום.

### 4.3 העברה במס"ב

#### 4.3.1 חתימת מורשים לפני שידור התשלום

ביצוע תשלום באמצעות המסלקה הבנקאית (להלן: "מס"ב") היא שיטת התשלום העיקרית בעירייה. הוראת מס"ב אחת מכילה מאות תשלומים שונים ולכן קיימת רגישות רבה לגורמים אשר מורשים לחתום דיגיטלית במערכת בטרם שידור ההוראה. הביקורת דגמה 10 תשלומי מסב משנת 2023 ובדקה אישור וחתימה של 2 מורשי חתימה בעירייה לביצוע העברה. מבדיקת הביקורת נמצא, כי קיימים אישור וחתימה בהתאם לנדרש, למעט מקרים בהם לא קיים אישור ראש עיר בהעברות שקשורות במקדמות בשל העובדה כי מדובר בשכר עובדים. **נמצא תקין.**

#### 4.3.2 חסימת האפשרות לבצע ריצת תשלום כפולה

הוראת תשלום באמצעות מס"ב הינה קובץ במבנה קבוע אשר מועבר למערכת הסליקה באמצעות ממשק. מערכת הסליקה מזהה את מבנה הקובץ ומקורו ופועלת לפי המידע שהוזן אליו בידי המערכת. במסגרת הביקורת נבדקה האפשרות לביצוע הרצה כפולה של קובץ. **נמצא תקין.**

#### 4.3.3 בקרות סכום על התשלומים המועברים במס"ב

מאחר והוראת תשלום המועברת באמצעות מס"ב מסתכמת לעיתים קרובות בסכום מהותי נדרש ליישם מספר בקרות לצורך וידוא תקינותה. נמסר לביקורת על ידי עובדת הנהלת חשבונות, כי לפני שידור הקובץ ולאחריו מתבצעת בקרה לוודא תקינות הוראת התשלום ובדיקת התאמת הסכום. מנהלת החשבונות הראשית ומנהלת תחום ערבויות בוחנות את סכום השיק, מספר חשבון, וכי הסכום לפני ניכוי זהה או גדול מהסכום לתשלום. **נמצא תקין.**

#### 4.3.4 חסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים לאחר הפקתו מהמערכת

הוראת תשלום, כאמור, מבוצעת באמצעות קובץ ייחודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי. הקובץ הנו בעל מבנה ייחודי והוא מכיל פרטים רבים, לרבות חשבון הבנק אליו מבוצע התשלום וסכום התשלום. למרות מורכבותו של הקובץ, ניתן לפענח אותו באמצעים פשוטים ולבצע בו שינויים. במסגרת הביקורת נבדק כי הגישה אל הקובץ מוגבלת ונבדקה האפשרות לבצע שינויים לאחר הפקתו. מבדיקת הביקורת עולה, כי המערכת חוסמת את האפשרות לבצע שינויים לאחד שידור הקובץ. **נמצא תקין.**

## 5.1 כללי

תהליך הרכש מתבצע בעירייה באמצעות מערכת EPR. לכל עובד הנדרש לבצע פעולה בהליך הרכש מוקם משתמש במערכת EPR באמצעותו הוא מבצע את הפעולות הנדרשות שאושרו לו, לדוגמא: שליחת דרישה להזמנת רכש, הקמת ספק, אישור הזמנה, אישור תשלום וכדו'. כל עובד לפי ההרשאות שנקבעו ואושרו לו.

## 5.2 ממצא

## 5.2.1 אי הסרת הרשאות לעובדים שסיימו את עבודתם בעירייה

מסקירת רשימת משתמשי המערכת עולה כי קיימים משתמשים רבים שסיימו את עבודתם בעירייה ועדיין קיימות להם הרשאות במערכת.

## 5.3 המלצה

- יש להעביר לחברת EPR את רשימת המשמשים לחסימת/הסרת הרשאותיהם במערכת.
- יש לבצע טופס טיולים מסודר לכל עובד שעוזב, במסגרתו יוסרו הרשאות העובד מכל המערכות.

## 6.1 כללי

האגפים העירוניים הינם הגורמים האחראיים לניהול ההתקשרות עם הספק, וכפועל יוצא מכך האחריות להעברת דרישות התשלום של הספקים לאישור הנהלת חשבונות גם באחריותם. לצורך פתיחת כרטיס ספק, המחלקה בודקת כי לספק קיימים אישורים תקפים לניכוי במס במקור וניהול ספרים. כמו-כן מתבצעות בדיקות בעין כי סכום החשבונית תואם לסכום ההזמנה. נמסר לביקורת, כי עדכון תוקף האישורים מתבצע אוטומטית באמצעות המערכת בכל יום א'. עם זאת יש לציין, כי במידה ולספק אין אישורים תקפים המערכת אינה תחסום אפשרות תשלום לספק. המערכת מתריעה כאשר לספק קיימים אישורי ניכוי מס וניהול ספרים שאינם בתוקף ומאפשרת לבצע תשלום לספק.

**נמצא תקין.**

## 6.2 בחינת קיומן של בקורות אפליקטיביות בתהליך קליטת החשבונית

במסגרת הביקורת מופו ונבדקו הבקורות אפליקטיביות אשר מונעות אי סדרים ושגיאות בתהליך קליטת החשבוניות. מבדיקת הביקורת נמצא, כי:

- המערכת מעניקה לכל חשבונית מספר ייחודי משלה ואינה מאפשרת חזרה על אותו מספר.
- המערכת מחייבת כי לכל החשבוניות יוקלדו ערכים בשדות תאריך קליטה (יום קליטת הפקודה) תאריך מסמך, מספר חשבונית. חובה לציין סוג דרישה, סעיף תקציב.

**נמצא תקין.**

## 6.3 בחינת קיומן של בקורות ידניות בתהליך קליטת החשבונית

מסקירת הביקורת אחר קיומן של בקורות ידניות בתהליך קליטת החשבוניות נמצא, כי:

- מבוצעת סקירה בעין של האסמכתאות הרלוונטיות, לרבות מסמכי ההזמנה, במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין הסכומים המופיעים בהן לבין הסכום שישולם בפועל.
- מבוצעת סקירה של מסמכי ההזמנה במטרה לוודא קיומן של חתימות המורשים הרלוונטיים. אם ההזמנה לא מאושרת היא לא תופיע ברשימת הזמנות.
- מבוצעת סקירה על מנת לוודא כי נרשם הספק המתאים.
- החשבוניות שנקלטו למערכת מועברות לאישור מנהלת חשבונות ראשית או מנהלת תחום ערבויות.

**נמצא תקין.**



**עיריית יבנה**

## **דוח ביקורת בנושא:**

**ניהול הסכמים ביטוחים  
וערבביות**

## מבוא

פעילותה השוטפת של עיריית יבנה מצריכה רכישת טובין ושירותים בהיקפים משמעותיים ומידי שנה העירייה מתקשרת עם עשרות קבלנים, ספקים, יועצים ונותני שירותים לצורך ביצוע הפעילויות הציבוריות שתחת אחריותה.

בעלי תפקידים

נושא הטיפול בהסכמים, תוקף הביטוחים והערבויות אינו מרוכז בעירייה בידי גורם אחד המוודא ביצוע כל התחייבויות הספק במהלך ההתקשרות. הסמכויות מבוזרות בין מחלקות שונות במנהל הכספי, הלשכה המשפטית ומזכירות העירייה. להלן פירוט כל אחת מהפעילויות בהן מטפלות העובדות שצוינו לעיל במסגרת הליך התקשרויות:

- א. אחראית תחום המכרזים (מזכירת העירייה):  
ליווי ניהול הליכי המכרז ופרסומו בהתאם לתקנות חובת המכרזים, לרבות, אינטגרציה של מסמכי מכרז, קידום ההליך המכרזי, השתתפות בוועדות מכרזים, הכנת חומרים נדרשים לוועדות מכרזים, ניהול הקשר עם מציעים לצורך קבלת השלמות, מתן מענה לשאלות והכנת פרוטוקולים, וריכוז כלל המכרזים בעירייה.
- ב. מנהלת תחום הרכש (גזברות) - אישור רכישות או הזמנות עבודה על ידי אגפים שונים בעירייה,  
לרבות בדיקת נוהל תקין של ההזמנות ובהתאם לתקציב שנקבע.
- ג. ניהול מערך הסכמים (עובדת בלשכה משפטית) - עריכת הסכמים בעבור הגורמים הנמצאים בקשר של מתן שירות/ביצוע עבודה בעבור העירייה.
- ד. אחראית מערך הערבויות ותוקפם (עובדת מחלקת הנהלת חשבונות) - ניהול הערבויות במערכת ממחשבת, לרבות התנהלות מול הקבלנים/ספקים והבנקים והארכת הערבויות בעת הצורך.
- ה. אחראית המערך הביטוחי של ספקי העירייה (עובדת הגזברות). יש לציין, כי ביטוח נעשה רק אם מתבצעת פנייה על ידי גורם מהעירייה לגבי פעילות. במסגרת תפקיד זה, האחראית נמצאת בקשר עם יועץ הביטוח של העירייה.

תהליך ביצוע התקשרויות

בעירייה ישנם שלושה ערוצים מרכזיים לעריכת התקשרויות: התקשרות באמצעות מכרז פומבי, מאגר יועצים ורכישות באמצעות הצעות מחיר (התקשרויות מתחת ל 157,200 ₪ כולל מע"מ). מבין ההתקשרויות מתחת ל 153,900 ₪ (כולל מע"מ) ועד לסכום המחייב מכרז, ההזמנות מתבצעות על ידי המחלקות המקבלות את השירותים השונים.

**א. ועדת מכרזים**

בסעיף 197 בפקודת העריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

מכרז פומבי פונה לציבור בכללותו – ככלל, התקשרות בשווי של 768,000 ₪ ומעלה; עם זאת בשל העובדה כי בעירייה לא מבצעים מכרזי זוטא, מכרזים פומביים מתבצעים כבר בסכום של 157,200 ₪ ומעלה. (הסכומים נכונים לשנת 2023)

מטרתו המרכזית של המכרז הפומבי היא לאפשר לעירייה להשיג את ההצעה המיטבית מבחינת איכות ומחיר, תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. המחוקק איזן בין חובת המכרז הפומבי - דרך המלך להתקשרותן של הרשויות המקומיות עם ספקים - לבין הצורך להעניק לרשויות המקומיות גמישות תפקודית ותפעולית עת הן מתקשרות עם ספקים. בהתאם לכך נקבעו הסדרים בחקיקה המאפשרים לרשויות המקומיות להתקשר בפטור ממכרז עם ספקים בלי לקיים מכרז פומבי.

**ב. ועדת יועצים/התקשרויות**

ועדה המורכבת מ: (1) מנכ"ל העירייה או מי מטעמו (2) גזבר העירייה (3) יועמ"ש או מי מטעמה; מנכ"ל העירייה או מי מטעמו יעמוד בראש הוועדה; ועדת ההתקשרויות עוסקת בהתקשרויות בפטור יועצים ומומחים. מדובר בנתיב לקבלת שירותי יועץ.

בדרך כלל מתחיל מפניה פומבית (אתר/עיתון) להצטרפות למאגר יועצים (קול קורא). המציעים שולחים את המסמכים הרלוונטיים לדוא"ל ייעודי. לאחר פתיחת ההצעות שולחים את המסמכים של המציעים למנהל היחידה הרלוונטית ולמחלקה המשפטית אשר בודקים את ההצעה, כולל עמידתה בתנאי הסף.

מתכנסת ועדת יועצים/התקשרויות (בעת הצורך מזמנים את המציעים לראיון פרונטלי). בוועדה מחליטים על זוכים והזוכים מצורפים למאגר יועצים.

בעת הצורך, אותם יועצים שהצטרפו למאגר מקבלים בקשה להגשת הצעות מחיר. ההצעות מועברות למנהלת רכש אשר אחראית על אישור ההזמנות.

**ג. הזמנות רכש (עד סכום של 157,200 ₪) -**

בעירייה פועלים בהתאם לנוהל רכש, כדלקמן:

מנהל אגף/מחלקה אחראי להגדרת הזמנה לאספקת טובין עבור יחידתו.

הטבלה שלהלן מפרטת את מספר הצעות המחיר לפי סכומים על פי מסמך הנחיות רכש של הגזברות:

| מספר הצעות | סכום כולל מע"מ   |
|------------|------------------|
| 1-2        | 0-1,000 ₪        |
| 2          | 1,001-10,000 ₪   |
| 3          | 10,001-50,000 ₪  |
| 4          | 50,001-157,200 ₪ |

## מערכות מידע בהליך הרכש

מערכת EPR - הינה מערכת לניהול ומעקב אחר ספקים החל מפתיחת כרטיס אב ועד התשלום לספק. כולל ניהול חוזים, הזמנות, ערבויות, ביטוחים, עיקולים, המחאות זכות וכו'.

## רגולציה

להלן רגולציה רלוונטית לביקורת הנוכחית:

**א.** בהתאם לסעיפים 198,197 לפקודת העיריות, על הרשות המקומית לערוך מכרז לצורך התקשרות עם קבלנים ונותני שירותים.

(1) סעיף 197: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

(2) סעיף 198: "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העיריה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".

**ב.** תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן: "התקנות"), מנחות לגבי אופן ההתקשרות של רשויות מקומיות עם ספקים ונותני שירותים. בין היתר התקנות כוללות סייגים לעריכת מכרז והוראות מיוחדות אחרות. תקנה 3 לתקנות מפרטת את המקרים בהם העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז. בהתאם לתקנה 3(3) "חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים". נכון למועד הביקורת, סכום החוזים אשר יהיו פטורים ממכרז יהיה עד **157,200 ₪**.

**ג.** תקנה 5 לתקנות העיריות (מכרזים) "פיצול חוזים", קובעת כי: "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין תקנות אלה - חוזה אחד." הוראה זו נוגעת לצמצום אפשרות העירייה לפצל רכישה/עבודה למספר התקשרויות קטנות.

**ד.** לפי סעיף 347 לפקודת העיריות: "השר רשאי להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועה של הפקודה" לפי תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח - 1998 - בהתאם לתקנה 8: "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין".

**ה.** תקנות העיריות התשמ"ח - 1987, קובעות כי בין מסמכי החובה שעל העירייה לקבל במכרזים הפומביים ובמכרזי זוטא (סעיף 10 - מסמכי מכרז) יש לפרט את נוסח הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות.

**ו.** חוזר מנכ"ל 8/2016 בעניין התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז.

**ז.** תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות רכש").

## מטרת הביקורת

בדיקת נאותות ניהול מערך ההסכמים הערבויות והביטוחים עם ספקים.

## היקף הביקורת

הביקורת התבססה על נתונים מהשנים 2021 ו-2022.

הביקורת נערכה במהלך החודשים יולי עד ספטמבר 2023.

## מתודולוגיה – שיטת הביקורת

להלן הפעולות שננקטו במסגרת הביקורת:

- א. ראינות עם אחראית תחום מכרזים, אחראית תחום ערבויות, אחראית תחום ביטוחים ומנהלת רכש.
- ב. בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם.
- ג. סקירה ועיון במסמכים השונים שהתקבלו.
- ד. בדיקות מדגמיות לצורך בחינת תוקף ההסכמים, הביטוחים, הערבויות וחידושם.

אנו מודים על שיתוף הפעולה של בעלי התפקידים השונים איתם נפגשה הביקורת.

**פרק ב' – תמצית ממצאי הביקורת**

| סעיף בדוח   | מצאים  | המלצות   | התייחסויות   |
|---|--|--|--|
| <b>1. נהלי עבודה</b>  |  |  |  |
| 1   | על אף כמות ההתקשרויות הרבה שמתבצעת בעירייה, הכוללות עריכת הסכם, ביטוח וקבלת ערבות, לא נמצאו בעירייה נהלי עבודה המסדירים את נושא ההתקשרויות והמכרזים.   | להתוות ולהטמיע מדיניות ונהלי עבודה כתובים ומאושרים על ידי הנהלת העירייה המסדירים את תהליכי העבודה בנושא ניהול מכרזים, הסכמים, ביטוחים וערבויות ומספר התקשרויות עם אותו ספק בסכומים קטנים, בכדי לוודא כי העובדים ובעלי התפקידים הלוקחים חלק בפעילות מכירים את הכללים והנחיות לביצוע | <u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br>נפעל בשיתוף הלשכה המשפטית לכתובת מדיניות ונהלים בתחום.  |
| <b>2. ניהול המערך הארגוני לטיפול בהסכמים הביטוחים והערבויות</b> |  |  |  |
| 2.2   | מערך ההסכמים, הערבויות והביטוחים אינו מרוכז בעירייה ביד גורם אחד   | מינוי גורם מתכלל בתחום חוזים והתקשרויות אשר יהיה אחראי על עריכת ההסכמים, ומעקב אחר תוקף הסכמים, ביטוחים וערבויות לצורך ניהול ההלימה בין תוכן ההסכם לערבות ולביטוח.   | <u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br>בהמשך להתייחסותי בדוח הביקורת הקודם בנושא רכש ותשלומים לספקים, עם הקמת מחלקת רכש מרכזית בעירייה, מנהלת מחלקת הרכש תהיה הגורם המתכלל לנושא זה בעירייה. |
| 2.3.1   | בשל היעדר מדיניות סדורה בתחום, ייתכנו מקרים בהם ספקים יחלו את עבודתם ללא הסכם (תלוי בשיקול דעת מזמין העבודה) או עם הסכם שלא הועבר לגורם הרלוונטי, וההסכם מולם אינו הוזן במערכת, וכפועל יוצא לא ניתן לבצע בקרה אחר תוקף החוזים. | 1. קביעת מדיניות סדורה בתחום שתגדיר בין היתר כי התקשרות עם ספק מעל סכום שייקבע מראש יועבר לגורם בלשכה המשפטית לצורך בחינת הצורך בהסכם וצמצום הסיכונים אליהם חשופה העירייה.   | <u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br>נפעל בשיתוף הלשכה המשפטית לכתובת מדיניות ונהלים בתחום. כמו כן בוצע ריענון בהנחיות העבודה לעובדים, ומבצעים כיום שימוש בנושא זה במערכת ה-EPR            |
| 2.3.2   | היעדר מעקב ובקרה ממוחשבים אחר מועד הזנת ההסכמים מובילה בהכרח להיעדר יכולת לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים אחר תוקף הביטוח של הספק.  | 2. לשפר את מנגנוני הבקרה אחר ניהול ההסכמים באמצעות ממשק עם היחידות השונות והכנת דיווח חודשי המסכם את הבאים: כל ההסכמים   | מתבצע כיום בשוטף   |

| התייחסויות  | המלצות  | ממצאים   | סעיף בדוח |
|---|---|--|-----------|
|   | שנערכו, כל ההסכמים שלא נחתמו על ידי ספקים.  | כמו כן, לא מתבצע מעקב אחר בקשת אישורי הביטוחים מהספקים, קרי כמו בהסכמים, ביצוע ביטוח נתון לשיקול דעתו של מזמין העבודה.   |           |
| <b>3. מערך ההסכמים</b>  |   |  |           |
| <p><u>התייחסות גזבר העיריה:</u><br/>אנו נמצאים בהליך למידה ושיפור של תהליכים אלו.</p> | <p>1. כינוס ועדת רכש ו/או גורם משפטי אשר תדון בהתקשרויות מעל סכום שיקבע מראש ותחליט בהתאם לאופי השירות אם נדרש לערוך הסכם וביטוח.</p> <p>2. להקפיד על הזנת מועדי חתימת הסכם ומועד תוקף ההסכם למערכת.</p> <p>3. להקפיד על חתימתם של הספקים והעירייה על הסכמים טרם הפקת הזמנה לספקים.</p> <p>4. במקרים בהם נדרש הסכם, לצרף את נוסח ההסכם לפנייה לקבלת הצעות מחיר.</p> | <p>א. לא מתקיימת בקרה ומעקב אחר בחינת ההתקשרות והאם הכרחי לערוך הסכם בהזמנות בסכומים שונים (שלא עברו לכדי מכרז). עריכת הסכם הינה תלויה בשיקול הדעת של מזמין השירות בלבד.</p> <p>ב. מעקב ובקרה אחר תוקף הסכמים במסגרת מכרז הינם באחריות מנהלי המחלקות/אגפים שהזמינו את נותני השירות.</p> <p>ג. ניהול המידע אחר כלל ההסכמים מתבצע באמצעות מערכת EPR. המעבר למערכת התבצע בשנים האחרונות ולא כל ההסכמים הוזנו למערכת.</p> <p>ד. במקביל אחראית מכרזים מנהלת כל התקשרות מכרזית באמצעות קובץ אקסל, משמע, ניהול המידע הינו ידני, לא "קופצות" התראות לעניין תקפות ההסכמים השונים בגין כל התקשרות</p> <p>ה. קיימים 173 הסכמים שהוטמעו במערכת, מתוכם 35 הסכמים ללא תאריך תחילת הסכם וסיומו, משמע לא ניתן לדעת מהו תוקף סיום הסכם.</p> <p>ו. נמצאו 96 הסכמים שמועד סיום תוקפם עבר.</p> | 3.2       |

| סעיף בדוח               | ממצאים   | המלצות  | התייחסויות  |
|-------------------------|--|---|---|
| <b>4. מערך הביטוחים</b> |  |   |   |
| 4.2                     | נמצא כי מתוך 173 הסכמים שהוטמעו במערכת, הוזנו תוקף ביטוחי עבור 104 חוזים בלבד. התקשרויות שסכומן לא עברו לכדי סכום המחייב מרכז אינן מבוקרות וביצוע הביטוח הינו תלוי החלטת מזמין העבודה/שירות. | <p>1. לבצע בקרה שוטפת אחר תוקף הביטוחים ולדרוש מספקים חידוש ביטוח</p> <p>2. לקבוע מדיניות ביטוחים אשר תגדיר, בין היתר, את פעולות העירייה במקרים בהם הספק לא הציג אישור ביטוח תקף, (כגון: אי הוצאת הזמנות, עצירת תשלומים המגיעים לספק וכדו').</p> <p>3. כל הפניות לקבלת הצעות מחיר רלוונטיות יכללו דרישת ביטוח מהספק לצורך מניעת מחלוקות עם הספקים הנבחרים בגין העלויות הנוספות הנדרשות בעת התקשרות וייעול תהליך העבודה של מנהלת הרכש.</p> <p>4. לכלול בפניות לקבלת הצעות מחיר בהם נדרש אישור ביטוח את תנאי הביטוח שנדרשים מהספק הזוכה בדומה למכרזים</p> | <p><u>התייחסות גזבר העיריה:</u><br/>יבוצע, בכפוף לייעוץ משפטי בנוגע למדיניות שתקבע.</p> |
| 4.4                     | ב-12 ההזמנות לא נערך נספח אישור ביטוחים בתוקף, קרי 80% מהמקרים שנדגמו.   | לקבוע מדיניות ביטוחים אשר תגדיר, בין היתר, את המקרים בהם יש לבקש מהספק אישור ביטוחי.  |   |
| 4.5.1                   | קיימים 90 חוזים עם ביטוח לא בתוקף.   | <p>1. לבצע בקרה שוטפת אחר תוקף הביטוחים ולדרוש מספקים.</p> <p>2. לקבוע מדיניות ביטוחים אשר תגדיר, בין היתר, את פעולות העירייה במקרים בהם הספק לא יציג אישור ביטוח תקף, (כגון: אי הוצאת הזמנות, עצירת תשלומים המגיעים לספק וכדו').</p>   | מבוצע בשוטף   |
| 4.5.2                   | 11 התקשרויות נחתמו ללא קבלת אישור ביטוח מהספק  |   |   |

| סעיף בדוח                                  | ממצאים  | המלצות  | התייחסויות                            |
|--|---|---|---------------------------------------|
|  |   | 3. כל התקשרות מעל סכום שייקבע מראש יעבור בקרה של היועצת המשפטית לצורך בחינת הצורך בביטוח.   |                                       |
| <b>5. מערך הערבויות</b>                    |   |   |                                       |
| 5.3  | הערבויות, אשר מהוות מסמך בעל ערך, אינן מאובטחות כנדרש. הערבויות מוחזקות בקלסר בתוך ארון נעול בחדר (מפתחות הארון ברשותה בלבד).   | יש לשמור את הערבויות באופן מאובטח בכספת.  | <u>התייחסות גזבר העיריה:</u><br>מקובל |
| 5.4  | השחרור של הערבות אינו מלווה בהצהרה ברורה ובכתב של מנהל המחלקה, דורש העבודה, שכל התחייבות הקבלן בוצעו כנדרש. אחראית ערבויות מסרה לביקורת כי הערבות משוחררת עם קבלת אישור ממנהל היחידה בה בוצעה העבודה. כמו כן, הערבות משוחררת על ידי חתימתה של אחראית הערבויות בלבד, קרי גזבר העירייה לא חותם על טופס השחרור, למרות שמדובר בהחלטה בעלת משמעות כספית. עוד עולה, כי לא נמצא במערכת תיעוד לערבויות ששוחררו. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• מורשה החתימה מטעם העירייה (גזבר העירייה) ומזמין העבודה יחתמו על כתב שחרור ערבות.</li> <li>• יזן תיעוד במערכת למועד שחרור הערבות וסריקת האישור החתום על ידי הגזבר ומזמין העבודה</li> </ul>  | <u>התייחסות גזבר העיריה:</u><br>מקובל |
| <b>5. התקשרויות מצטברות בסכומים נמוכים</b> |   |   |                                       |
| 6  | <p>(1) לא מתקיימות ועדות רכש אשר מהוות בקרה אחר התקשרויות בעירייה ומייצרת "שומר סף" אחר סיכונים רבים שהעירייה חשופה להם מול הספקים בפן החוזי והביטוחי.</p> <p>(2) לא קיים גורם אשר מבצע ניטור אחר התקשרויות שונות והאם במסגרת אישור ההזמנות יש צורך בעריכת הסכם, קבלת אישור ביטוח וערבות.</p>   | <p>1. כינוס ועדת רכש אשר תדון בהתקשרויות מעל סכום שיקבע מראש ותחליט בהתאם לאופי השירות אם יש לערוך הסכם וביטוח</p> <p>2. במסגרת מדיניות עירונית לקבוע שהצטברות של התקשרויות עם אותו ספק אשר עולות על סכום שיקבע מראש בשנה יובאו לאישור ועדת הרכש/מיוחד, למרות שהסכום של ההתקשרות הבודדת נמוכה מסכום זה.</p> |                                       |

| סעיף בדוח   | ממצאים  | המלצות  | התייחסויות  |
|---|---|---|---|
|   | כך למשל, בבדיקה מדגמית נמצאו מקרים אשר חלה חובה לבצע ביטוח פן ייגרם נזק למשתתפים שעלול להוביל לתביעות משפטיות והפסדים כספיים לעירייה  |   |   |
| <b>6. התקשרויות שסכומן עברו לכדי סכום המחייב מכרז</b> |   |   |   |
| 7   | נמצאו מספר מקרים בשנת 2022 שסכומן המצטבר של התקשרויות לשירות מסוג מסוים מאותו ספק חרג מהסכום המחייב מכרז בפועל ניתן לראותן כעבודה אחת אשר פוצלה לכמה התקשרויות ולא בוצעה במסגרת מכרז פומבי. | לבצע בקרה שוטפת אחר הזמנות מאותו ספק, ולבחון באם סכום ההזמנות עלו לכדי מכרז, קרי 157,200 ₪. | <u>התייחסות גזבר העירייה:</u><br>חודדו הנהלים, והופסקו ההתקשרויות שהגיעו לרף מכרז, ייבחן יישום בקרה אוטומטית לנושא זה במערכת. |

## פרק ב' – הדוח המפורט

### 1. נהלי עבודה

- כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרת חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע.
- לנוהל עבודה מבנה אחיד הכולל מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:
- מטרה** - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל.
  - מסמכים ישימים** - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון: חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
  - הגדרות** - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל ופירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
  - שיטה** - זהו גוף הנוהל, קרי פירוט השיטה או הגדרת התהליך. רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
  - נספחים** - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

הביקורת בדקה באם קיימים נהלי עבודה המפרטים באופן ברור את תהליכי העבודה בתחומים ניהול הסכמים, ביטוחים וערבויות ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיים נוהל "רכישות והזמנות, אגף גזברות" (נוהל מספר 2). הנוהל עודכן בינואר 2021, משמע סכום ההנחיות השתנה עם זאת הנוהל לא עודכן.

**עם זאת, על אף כמות ההתקשרויות הרבה שמתבצעת בעירייה, הכוללות עריכת הסכם, ביטוח וקבלת ערבות, לא נמצאו בעירייה נהלי עבודה המסדירים את הבאים:**

#### 1. תחום ההתקשרויות-

- כל נושא הטיפול בחוזים, ביטוחים וערבויות, ומספר התקשרויות בסכומים קטנים עם אותו ספק, ובכלל תהליכי עבודה פנימיים אשר יבטיחו מנגנון נאות לשלמות התהליכים ובכלל זה אופן מעקב ובקרה אחר תוקף ההסכמים, הביטוחים והערבויות של הספקים השונים, כגון:
- תהליכי הכנסת הסכמים וחידושם, כולל מעקב אחר תוקף ההסכמים.
- נוהל ערבויות - המגדיר סוג ערבות, סכומי ערבות בהתאם לגובה התקשרויות, שמירת הערבויות ומדרג אישורים פנימי-רשותי בתחום הערבויות.
- נוהל ביטוחים המסדיר את אופן קבלת הביטוח מהספק, אלו מקרים יש להסדיר קבלת נספח ביטוחי, ופירוט בקורות שונות, כגון: בחינה כי דרישת הביטוח בעת ההתקשרות תואמת לנספח הביטוח שהתקבל מהספק.
- הנחיות רכש מורחבות ומפורטות אשר נותנות מענה לסוגיות שונות, כגון: אופן ההתנהלות בעת מספר התקשרויות בסכומים קטנים עם אותו ספק, אופן ניהול ההתקשרות עם ספקים בסכומים נמוכים שדורשים בחינת היבטי הסכם וביטוח.

## 2. תחום מכרזים

נוהל מכרזים אשר עוסק בהסדרת תהליך העבודה הפנימי המתבצע בעירייה בכל הנוגע ליצירת התקשרויות הטעונות מכרז פומבי, וזאת החל מהשלב שבו מועלה הצורך ממחלקות בעירייה לעריכת מכרז, ועד לחתימת הסכם עם הזוכה במכרז, לרבות ביצוע מעקב אחר ריכוז המכרזים, הטיפול בבקשה לביצוע התקשרות הטעונה מכרז עם גורם חיצוני לעירייה, הסדרת תהליך הכנת מסמכי המכרז ופרסומו, הליך בחינת ההצעות בוועדת המכרזים, וזאת עד לאישור ראש העירייה את המלצת וועדת המכרזים והליך ההתקשרות של העירייה עם הזוכה במכרז.

בפועל, תהליכי העבודה מתבצעים בהתאם להרגלי עבודה וידע מקצועי של עובדות המחלקה. בהיעדר נהלים פורמליים כתובים ישנה חשיפה, בין היתר, לאי שימור הידע. הביקורת רואה חשיבות רבה לנהלי עבודה פנימיים המאשרים על ידי הנהלת העירייה אשר ינחו את עובדיה בביצוע תפקידם ויסייעו בהבנת תהליכי העבודה והבקרה ושימור הידע בעירייה.

### המלצה

**להתוות ולהטמיע מדיניות ונהלי עבודה כתובים ומאשרים על ידי הנהלת העירייה המסדירים את תהליכי העבודה בנושא ניהול מכרזים, הסכמים, ביטוחים וערבויות ומספר התקשרויות עם אותו ספק בסכומים קטנים, בכדי לוודא כי העובדים ובעלי התפקידים הלוקחים חלק בפעילות מכירים את הכללים והנחיות לביצוע.**

## 2. מערך ניהול ההסכמים, הביטוחים והערבויות

### 2.1. כללי

על רקע כמות ההסכמים, הביטוחים והערבויות שנדרש לנהל, קיימת חשיבות רבה לקיומם של מנגנונים וכלים אפקטיביים לניהול המידע בנושא.

### 2.2. ניהול המערך הארגוני לטיפול בהסכמים הביטוחים והערבויות

כאמור, מערך ההסכמים, הערבויות והביטוחים אינו מרוכז בעירייה בידי גורם אחד. הסמכויות מבוזרות בין מספר גורמים דבר שעלול להוביל לאירועי כשל, כדלקמן:

- האחראית על הערבויות מקבלת הנחיות (במייל) שכל התחייבויות הקבלן מולאו לפני מתן ההנחיה לשחרור ערבות
- הערבויות מטופלות בנפרד מההסכמים. ההסכמים (מתוקף מרכז) מועברים לאחראית הערבויות על ידי אחראית מכרזים בלבד, משמע לא ניתן לדעת באם קיימים הסכמים נוספים אשר דורשים ערבות.
- לא קיים גורם המנהל מעקב אחר ההסכמים ותוקפם.
- לא קיים גורם המנהל מעקב אחר כלל הביטוחים ותוקפם.
- לא קיים גיבוי בפעילותה השוטפת של אחראית הערבויות, קרי בעת היעדרותה לא קיים גורם שמבצע את המעקב ובקרה אחר תוקף הערבויות.

העדרו של גורם מרכזי בעירייה המרכז את נושא ההסכמים הביטוחים והערבויות גורם למספר ליקויים מהותיים, כדלקמן:

- ספקים ללא הסכמים או לחילופין אי-הארכת החוזים במועדם או הערכות מאוחרת להוצאת מכרז חדש לחוזה קיים.
- המשך העסקת קבלנים שפג מועד תוקף ההתקשרות עמם לחודשים רבים.
- אי הקפדה על המצאת כל המסמכים וההתחייבויות של הקבלן במהלך התקשרות עמו: כגון, תעודות מקצועיות, ביטוחים רישיונות וכדומה.
- העסקת קבלנים ללא ביטוח או לחילופין אישור ביטוח שפג תוקפו.

### המלצות הביקורת

**מינוי גורם מתכלל בתחום חוזים והתקשרויות אשר יהיה אחראי על עריכת ההסכמים, ומעקב אחר תוקף הסכמים, ביטוחים וערבויות לצורך ניהול ההלימה בין תוכן ההסכם לערבות ולביטוח.**

## 2.3. ניהול הנתונים

### 2.3.1. הסכמים

בתהליך המכרזי של העירייה, אם הזוכה לא העביר הסכם חתום, ביטוח וערבות בתוקף לא מופקת הזמנה והוא אינו יכול להתחיל בעבודתו. לעומת זאת, בהתקשרויות אחרות (שאינן טעונות מכרז) וכחלק מתהליך העבודה, הזמנת עבודה נפתחת מייד לאחר אישור גורמים רלוונטיים, לרבות אחראית רכש וכפועל יוצא, עריכת הסכם וחתימתו מול הספק מתבצעת בהתאם להחלטת מזמין העבודה. כל הסכם שנחתם עם ספק יוזן למערכת EPR **רק אם** מזמין העבודה העביר לגורם הרלוונטי בלשכה המשפטית.

**הביקורת מעירה כי בשל היעדר מדיניות סדורה בתחום, ייתכנו מקרים בהם ספקים יחלו את עבודתם ללא הסכם (תלוי בשיקול דעת מזמין העבודה) או עם הסכם שלא הועבר לגורם הרלוונטי, וההסכם מולם אינו הוזן במערכת, וכפועל יוצא לא ניתן לבצע בקרה אחר תוקף החוזים.**

### 2.3.2. ביטוחים

מסקירת הביקורת אחר תהליכי ניהול הביטוח של הספקים עולה כי היעדר מעקב ובקרה ממוחשבים אחר מועד הזנת ההסכמים מובילה בהכרח להיעדר יכולת לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים אחר תוקף הביטוח של הספק. כמו כן, לא מתבצע מעקב אחר בקשת אישורי הביטוחים מהספקים, קרי כמו בהסכמים, ביצוע ביטוח נתון לשיקול דעתו של מזמין העבודה.

#### המלצות הביקורת

1. **קביעת מדיניות סדורה בתחום שתגדיר בין היתר כי התקשרות עם ספק מעל סכום שייקבע מראש יועבר לגורם בלשכה המשפטית לצורך בחינת הצורך בהסכם וצמצום הסיכונים אליהם חשופה העירייה.**
2. **לשפר את מנגנוני הבקרה אחר ניהול הביטוחים באמצעות ממשק עם היחידות השונות והכנת דיווח חודשי המסכם את הבאים: כל הביטוחים שנערכו, ביטוחים שפג תוקפם בחודש הקרוב וטרם חודשו.**

### 3. מערך ההסכמים

#### 3.1. כללי

הביקורת בחנה את אופן העריכה, המעקב והבקרה אחר ההסכמים עם ספקים שאושרו במסגרת מכרז או לחילופין מחלקת הרכש.

#### 3.2. מעקב אחר הסכמים

מסקירת הביקורת עולים הדברים הבאים:

א. לא מתקיימת בקרה ומעקב אחר בחינת ההתקשרות והאם הכרחי לערוך הסכם בהזמנות בסכומים שונים (שלא עברו לכדי מכרז). עריכת הסכם הינה תלויה בשיקול הדעת של מזמין השירות בלבד (ראה הרחבה בפרק 6).

ב. מעקב ובקרה אחר תוקף הסכמים במסגרת מכרז הינם באחריות מנהלי המחלקות/אגפים שהזמינו את נותני השירות.

ג. ניהול המידע אחר כלל ההסכמים מתבצע באמצעות מערכת EPR. המעבר למערכת התבצע בשנים האחרונות ולא כל ההסכמים הוזנו למערכת.

במקביל אחראית המרכזים מנהלת מעקב אחר התקשרות מכרזית באמצעות קובץ אקסל, משמע, ניהול המידע הינו ידני, לא "קופצות" התראות לעניין תקפות ההסכמים השונים בגין כל התקשרות.

הביקורת בחנה את קובץ המעקב אחר ההסכמים מיולי 2023 והעלתה את הממצאים הבאים:

1. נמצאו 173 הסכמים שהוטמעו במערכת, מתוכם 35 הסכמים ללא תאריך תחילת הסכם וסיומו, משמע לא ניתן לדעת מהו תוקף סיום הסכם.

2. נמצאו 96 הסכמים שמועד סיום תוקפם עבר.

**הביקורת מעירה כי המעקב ידני או היעדר הזנת כלל ההסכמים למערכת ה-EPR אינו מאפשר מעקב נאות אחר תוקף ההסכמים ולא נותן תמונת מצב מדויקת אודות מערך ההסכמים בעירייה.**

#### המלצת הביקורת

- כינוס ועדת רכש אשר תדון בהתקשרויות מעל סכום שיקבע מראש ותחליט בהתאם לאופי השירות אם יש לערוך הסכם וביטוח.
- להקפיד על הזנת מועדי חתימת הסכם ומועד תוקף ההסכם.
- להקפיד על חתימתם של הספקים והעירייה על הסכמים טרם הפקת הזמנה לספקים.
- במקרים בהם נדרש הסכם, לצרף את נוסח ההסכם לפנייה לקבלת הצעות מחיר.

4.1. כללי

ככלל על ספק השירותים (קבלן, יועץ וכד') לרכוש סוגים שונים של ביטוחים, כגון: ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג, ביטוח אחריות מקצועית, ביטוח חבות מעבידים ובמקרים ספציפיים ביטוח כלי רכב. לכל המכרזים שמוציאה הרשות, מצורף נספח אישור ביטוח, עליו חותמים הקבלנים בעת הגשת ההצעות למכרז. החוזה ונספח הביטוח מפרטים את סוגי הביטוחים בהם יבטח הספק את עבודתו ברשות.

4.2. ניהול מערך הביטוחים

מסקירת הליך הביטוח שמתבצע בעת התקשרות עם ספק עולים הממצאים הבאים:

1. לא קיים קובץ מעקב ובקרה אחר אישורי הביטוח שהתקבלו מהספקים השונים. נמסר לביקורת על ידי אחראית תחום הביטוח, כי במערכת EPR מודול "חוזים" הלשכה המשפטית הטמיעה חוזים שבוצעו. כל חוזה או התקשרות מתוקף מכרז הוטמע במערכת וכך גם התוקף הביטוחי, עם זאת התקשרויות שלא מתוקף מכרז לא מוטמע במערכת EPR וכפועל יוצא לא ניתן לעקוב אחר תוקף האישור הביטוחי של הספק. הביקורת בדקה את קובץ חוזים וביטוחים שהופק ממערכת EPR נכון לחודש אוגוסט 2023. נמצא כי מתוך 173 הסכמים שהוטמעו במערכת, הוזנו תוקף ביטוחי עבור 104 חוזים בלבד. הפער נובע מ-2 סיבות שלהלן:

א. לא הוזנו תוקף אישור ביטוח שקיים (מבחינת הספק עובדים)

ב. לא התקבלו אישורי ביטוח

2. התקשרויות שסכומן לא עברו לכדי סכום המחייב מכרז אינן מבוקרות וביצוע הביטוח הינו תלוי החלטת מזמין העבודה/שירות.

משמע, ייתכן וקיימות הזמנות עבודה שמחייבות ביטוח אך מזמין העבודה לא דרש קבלת אישור ביטוח מהספק טרם תחילת קבלת השירות.

**בשל היעדר בקרה סדורה אחר ביטוחי הספקים נוצרת אי ודאות לגבי קיומו של כיסוי ביטוחי תקף, וחשש כי פוליסת הביטוח של הספקים אינה מכסה את כל הסיכונים הכרוכים בהתקשרות, דבר אשר מגביר את סיכון החשיפה במקרים של נזקים/תאונות.**

יש לציין, כי במסגרת המסמכים הנלווים להליכי בקשת הצעות המחיר בעירייה, לא נכללות דרישות ביטוח מהספק, משמע הצעת המחיר שהוגשה אינה לוקחת בחשבון את עלויות הביטוח הנדרשות במסגרת ההתקשרות ועלול להוביל למחלוקות מול הספק הזוכה ועיכובים בהוצאתם לפועל של הפרויקטים.

**המלצות הביקורת**

- לבצע בקרה שוטפת אחר תוקף הביטוחים
- לקבוע מדיניות ביטוחים אשר תגדיר, בין היתר, את פעולות העירייה במקרים בהם הספק לא יציג אישור ביטוח תקף, כגון: אי הוצאת הזמנות, עצירת תשלומים המגיעים לספק).
- כל הפניות לקבלת הצעות מחיר רלוונטיות יכללו דרישת ביטוח מהספק לצורך מניעת מחלוקות עם הספקים הנבחרים בגין העלויות הנוספות הנדרשות בעת התקשרות וייעול תהליך העבודה של מנהלת מחלקת חוזים והתקשרויות.
- לכלול בפניות לקבלת הצעות מחיר בהם נדרש אישור ביטוח את תנאי הביטוח שנדרשים מהספק הזוכה בדומה למכרזים

#### 4.3 הביטוחים שהוגשו לעירייה לעומת חוזי ההתקשרות

בהתאם לנוהגי העבודה בעירייה, בעת ביצוע מכרז, הספק נדרש להעביר נספח אישור ביטוח בתוקף במידה שיזכה במכרז. יועץ הביטוח מאשר את הנספח וכן כל בקשה של אותו ספק לערוך שינויים בנספח זה. הביקורת בדקה/דגמה ב-3 ספקים במכרז 4/2021 כדי לבדוק האם נספח הביטוח שהוגש על ידי הספק תואם את נוסח נספח הביטוח שצורף לחוזה בעת פרסום המכרז, באופן שלא יהיה ביטוח חסר אשר יסכן את הרשות.

מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 3 האישורים שנבדקו, נספח הביטוח שהוגש על ידי הספק תאם למסמכי המכרז

**נמצא תקין.**

#### 4.4 ספקים ללא ביטוח (בהזמנות שלא מחייבות מכרז)

הביקורת דגמה 15 ההתקשרויות שאושרו, ובדקה באם קיים אישור ביטוח בתוקף על ידי הקבלן/נותן השירות.

מבדיקת הביקורת עולה כי ב-12 ההזמנות (80% מהמקרים שנדגמו) לא קיים נספח אישור ביטוחים בתוקף. הטבלה שלהלן מציגה את הממצאים:

| מס"ד | מס' סידורי  | פרטים  | סכום        | שנה  | קיים נספח ביטוחי |
|------|-------------|--|-------------|------|------------------|
| 1    | 22720200254 | אבטחה אביב גפן 9.9.21                              | 8,399.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |
| 2    | 22720200432 | חנוכה 2020 - התקנות חשמל - פסטיבל אור - חנוכה 2020 | 6,453.31 ₪  | 2022 | אותר אישור       |
| 3    | 22720201118 | עצמאות גני ילדים - הגברה                           | 7,020.00 ₪  | 2022 | אותר אישור       |
| 4    | 22720201494 | מסכי לד יום העצמאות                                | 73,008.00 ₪ | 2022 | לא אותר          |
| 5    | 22720202333 | הגברה שבוע הספר                                    | 7,020.00 ₪  | 2022 | אותר אישור       |
| 6    | 22860202715 | פעילות בלונים                                      | 7,371.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |
| 7    | 22720204374 | ציוד להקרנת גמר מונדיאל                            | 5,090.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |
| 8    | 22800201168 | פעילות בצפון לתלמידי בין הזמנים                    | 10,240.00 ₪ | 2022 | לא אותר          |
| 9    | 22830203427 | פעילות לילדים עם צרכים מיוחדים                     | 2,630.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |
| 10   | 22690204209 | פעילות זה"ב  | 6,000.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |
| 11   | 22720204374 | ציוד להקרנת גמר מונדיאל                            | 5,090.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |
| 12   | 22590204675 | ציוד לפעילות אורח חיים בריא                        | 10,007.22 ₪ | 2022 | לא אותר          |
| 13   | 22990204680 | הגברה לפעילות קהילתית יוצאי אתיופיה                | 3,500.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |
| 14   | 22930200214 | קורס הגנה עצמית מעצימה לתלמידות                    | 19,200.00 ₪ | 2022 | לא אותר          |
| 15   | 22830200260 | הפעלה להפנינג פורים במרכז עוצמה                    | 1,755.00 ₪  | 2022 | לא אותר          |

#### המלצה

**לקבוע מדיניות ביטוחים אשר תגדיר, בין היתר, את המקרים בהם יש לבקש מהספק אישור ביטוחי.**

#### 4.5 ספקים ללא ביטוח (בהזמנות שמחייבות מכרז)

##### 4.5.1 ספקים שפג תוקף הביטוח

הביקורת בדקה בקובץ חוזים את תוקף הביטוח של 104 חוזים להן הוטמעו אישור ביטוח ובדקה באם כלל החוזים בעלי אישור ביטוחי בתוקף. מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימים 90 חוזים עם ביטוח לא בתוקף.

##### 4.5.2 ספקים ללא ביטוח

הביקורת דגמה 15 התקשרויות בהזמנות שמחייבות מכרז, ובדקה באם קיים אישור ביטוח, כנדרש. מבדיקת הביקורת עולה, כי 11 התקשרויות נחתמו ללא קבלת אישור ביטוח מהספק. להלן פירוט המדגם:

| מס"ד | מספר ספק   | סכום         | אישורי קיום ביטוחים |
|------|------------|--------------|---------------------|
| 1    | 7303504000 | 1,124,350.32 | יש אישור בתוקף      |
| 2    | 7322038000 | 589,448.31   | אין אישור           |
| 3    | 7302081000 | 328,295.32   | יש אישור בתוקף      |
| 4    | 7311164000 | 268,500.00   | אין אישור           |
| 5    | 7319861000 | 262,431.00   | אין אישור           |
| 6    | 7308430000 | 251,767.00   | אין אישור           |
| 7    | 7313793000 | 235,872.00   | אין אישור           |
| 8    | 7317418000 | 212,940.00   | אין אישור           |
| 9    | 7306164000 | 201,801.60   | אין אישור           |
| 10   | 7321281000 | 198,307.00   | אין אישור           |
| 11   | 7303398000 | 182,332.80   | אין אישור           |
| 12   | 7320262000 | 180,143.73   | אין אישור           |
| 13   | 7320585000 | 179,724.00   | יש אישור בתוקף      |
| 14   | 7301970000 | 170,796.00   | יש אישור בתוקף      |
| 15   | 7310504000 | 440,001.90   | אין אישור           |

#### המלצות

1. לבצע בקרה שוטפת אחר תוקף הביטוחים ולדרוש מספקים.
2. לקבוע מדיניות ביטוחים אשר תגדיר, בין היתר, את פעולות הערייה במקרים בהם הספק לא יציג אישור ביטוח תקף, כגון: אי הוצאת הזמנות, עצירת תשלומים המגיעים לספק).
3. כל התקשרות מעל סכום שייקבע מראש יעבור בקרה של היועצת המשפטית לצורך בחינת הצורך בביטוח.

## 5.1. כללי

ערבויות בנקאיות הן אמצעי חשוב כדי להבטיח את קיומן של התחייבויות הספקים, הקבלנים ונותני השירותים אחרים לעירייה. הן נותנות מענה חלקי למקרים שבהם נותני השירותים אינם עומדים בהתחייבויותיהם, בנוסף לאמצעים אחרים העומדים לרשות העירייה במקרים אלו, כגון עיכוב התשלום לספק. הערבויות מהוות גם אמצעי הרתעה למניעת הפרת התחייבויות של הספק לעירייה. העדרה של ערבות בעלת תוקף עלולה לגרום נזק כספי כבד לקופת העירייה, במידה שספקים יפרו את התחייבויותיהם.

להלן סוגי ערבויות שכיחות:

- א. ערבות מכרז (או ערבות הגשה) - ערבות בה מתחייבים המגישים שאם יזכו במכרז ויבקשו לסגת מההצעה שהגישו לאחר זכייתם יפצו את העירייה בסכום מסוים בשל גרימת הנזק שעלול להיווצר לעירייה.
- ב. ערבות ביצוע - ערבויות ביצוע נדרשות להבטחת מילוי התחייבויותיו של הקבלן או ספק שזכו במכרז ושאתם נחתם הסכם, הן לביצוע עבודות ושירותים הן להספקת טובין. ערבות זאת צריכה להיות בתוקף עד לסילוק החשבון הסופי של הקבלן או הספק.
- ג. ערבות טיב - ערבות המונפקת בעיקרה להבטחת טיב העבודה. תוקפה של הערבות לפי תקופת האחריות שנקבעה בהסכם בין הצדדים. בדרך כלל מחליפה ערבות זאת את ערבות הביצוע.

עולם הערבויות הינו רחב, ומנעד סוגי הערבויות הוא רב ומשתנה מעסקה לעסקה.

ניהול לא נכון של ערבויות, חושף את העירייה לסיכונים שונים, כדלהלן:

- א. סיכון כספי - אי קבלת ערבות, קבלת ערבות בסכום שאינו מספק בטוחה, או אי יכולת לחלט ערבויות בהתאם לתנאי ההתקשרות עם ספקים, עשויים להביא להפסד כספי לעירייה במקרים של אי ביצוע העבודה/מתן שירות כנדרש.
  - ב. סיכון תפעולי - אי רישום או רישום חלקי של הערבויות במסגרת הניהול הידני באמצעות קובץ האקסל עלולים לא לאפשר מעקב יעיל אחר תוקפן ושיוכן לחוזים ולהסכמים שבהם נדרשת ערבות.
  - ג. סיכון ציית - אי עמידה בתקנות ובנהלים המחייבים את הגורמים הרלוונטיים בעירייה.
- ניהול הערבויות, קרי, קבלתן, הארכתן או שחרורן, נוגע לתנאי החוזים שנחתמו עם הספקים. אי לכך, נגעה הביקורת בנושא ניהולן ושמירתן במחלקת התקשרויות.

ניהול מערך הערבויות נעשה באמצעות מערכת EPR על ידי עובדת הנהלת חשבונות אשר אחראית על ביצוע הפעולות הבאות:

- א. ביצוע מעקב יום יומי אחר תוקף הערבויות.
- ב. התראות למחלקה על ערבות אשר תוקפה עומדת לפוג והצורך בחידושה.
- ג. הארכת ערבויות מול הבנקים.

מרכז השלטון המקומי גיבש את עמדתו לגבי גובה הערבויות אותן נכון שרשויות מקומיות ידרשו במסגרת מכרזיהן, כדלהלן:

## ניהול הסכמים ביטוחים וערבויות

- ד. ערבות הצעה: הרשות המקומית תדרוש ערבות הצעה שלא תעלה על שיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות. במקרים מיוחדים ומנימוקים שירשמו, תהיה רשאית הרשות המקומית לקבוע שיעור גבוה יותר.
- ה. ערבות ביצוע: הרשות המקומית תדרוש ערבות ביצוע בטווח שבין 5-10% מהיקף ההתקשרות. במקרים מיוחדים ומנימוקים שירשמו, תהיה רשאית הרשות המקומית לקבוע שיעור גבוה יותר.
- ו. ערבות טיב: הרשות המקומית תדרוש ערבות טיב שלא תעלה על 50% מגובה ערבות הביצוע באותה התקשרות.

## 5.2. ניהול הערבויות

הביקורת דגמה 10 התקשרויות בעקבות זכיה במכרז ובדקה את הבאים:

- א. האם הזוכה המציא ערבות ביצוע חלף ערבות המכרז.
- ב. האם קיימת ערבות בתוקף.
- ג. סבירות סכום הערבות שנדרש במכרז.
- ד. סכום הערבות שהוגשה והאם בהתאם לחוזה ההתקשרות.
- דרישת הערבות בעירייה נקבעת בהתאם לסוג העבודה, סכומי ההתקשרות ומידת החשיפה של העירייה, קרי ההחלטה על סכום הערבות נתונה לשיקול דעת העירייה ולכן לא תמיד תואמת לאחוז שנקבע בהתאם לעמדת המרכז לשלטון מקומי.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. בכל המקרים שנדגמו הערבויות בתוקף.
- ב. במקרה אחד הערבות (ביצוע) שהתקבלה לא היו בהתאם לסכומים שנדרשו במכרז (ראה מקרה 2).
- ג. במקרה אחד סכום הערבות (הצעה) לא נקבעה בהתאם לעמדת השלטון המקומי. (יצוין כי עמדתו אינה מחייבת).

להלן פירוט המדגם:

| מס"ד | מספר במערכת | נותן הערבות                        | סוג ערבות   | סכום סופי | מספר מכרז | אחוז ערבות בהתאם למכרז | ערבות בתוקף |
|------|-------------|------------------------------------|-------------|-----------|-----------|------------------------|-------------|
| 1    | 1574        | אריאל וימאזור                      | ערבות הצעה  | ₪40,000   | 06-23     | 14%                    | ✓           |
| 2    | 1590        | אריאל וימאזור                      | ערבות ביצוע | ₪16,342   | 06-23     | 7%                     | ✓           |
| 3    | 1572        | אלפא רעו"ת רשת עיתונות             | ערבות ביצוע | ₪5,000    | 03-23     | לא ניתן לדעת           | ✓           |
| 4    | 1561        | אלפא רעו"ת רשת עיתונות             | ערבות הצעה  | ₪2,000    | 03-23     | לא ניתן לדעת           | ✓           |
| 5    | 1559        | אקים ישראל                         | ערבות ביצוע | ₪50,000   | 31-22     | ל"ר                    | ✓           |
| 6    | 1537        | אלו את ניצן בע"מ                   | ערבות ביצוע | ₪434,494  | 13-22     | 5%                     | ✓           |
| 7    | 1499        | אלתם שטייניץ                       | ערבות ביצוע | ₪50,000   | 15-22     | לא ניתן לדעת           | ✓           |
| 8    | 1447        | א.ר תעשיות מיגון גילוי וכיבוי אש   | ערבות ביצוע | ₪45,000   | 11-22     |                        | ✓           |
| 9    | 1428        | אלתם-שטייניץ                       | ערבות ביצוע | ₪250,000  | 5-22      | לא ניתן לדעת           | ✓           |
| 10   | 1427        | אינטגריטי יעוץ וניהול סיכונים בע"מ | ערבות ביצוע | ₪30,000   | 10-21     |                        | ✓           |

### 5.3. אבטחת מסמכים בעלי ערך

ערבות מהווה מסמך בעל ערך כספי. בסעיף 8 בתקנות העיריות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א-1961 נקבע כי: "הטפסים יאוחסנו במקום מיוחד במשרדי העיריה, בארון ברזל עם מנעול או בארון שיש בו סידורי בטחון מתאימים או במיכל בטוח אחר שקבע האחראי ושאושר על ידי הגזבר. המקום בו יאוחסנו הטפסים יהיה נעול בכל עת פרט לשעה שמוציאים טפסים או מכניסים טפסים לאחסון". נמצא כי הערבויות, אשר מהוות מסמך בעל ערך, אינן מאובטחות כנדרש. הערבויות מוחזקות בקלסר בתוך ארון נעול בחדר (מפתחות הארון ברשותה בלבד).

#### המלצת הביקורת

**יש לשמור את הערבויות באופן מאובטח בכספת.**

### 5.4. שחרור הערבות

הליך שחרור הערבות מהווה שחרור של בטוחה של הספק שתשפה את העירייה במידה שלא יעמוד בהתחייבויות שלו, קיימת חשיבות לכך שהליך השחרור של הערבויות יהיו על פי תהליכים מסודרים וקפדניים.

מבדיקת הביקורת אחר תהליך שחרור הערבות עולה כי ההליך אינו מלווה בהצהרה ברורה ובכתב של מנהל המחלקה, מזמין העבודה, שכל התחייבות הקבלן בוצעו כנדרש. אחראית ערבויות מסרה לביקורת כי הערבות משוחררת עם קבלת אישור ממנהל היחידה בה בוצעה העבודה. כמו כן, הערבות משוחררת על ידי חתימתה של אחראית הערבויות בלבד, קרי גזבר העירייה לא חותם על טופס השחרור, למרות שמדובר בהחלטה בעלת משמעות כספית.

עוד עולה, כי לא נמצא במערכת תיעוד לערבויות ששוחררו.

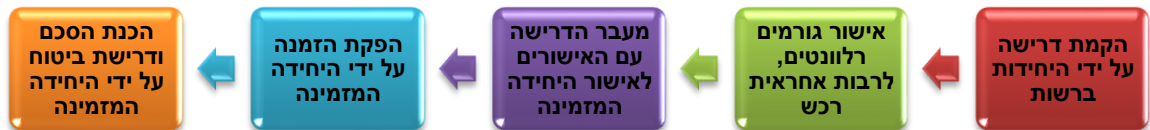
**שחרור ערבות משמעה כמסירת המחאה כספית לצד שכנגד לכן הביקורת סבורה שגורם מגזברות העירייה מטעם העירייה צריך לחתום על כתב שחרור כפי שחותמים על המחאה בנקאית.**

#### המלצות הביקורת

1. מורשה החתימה מטעם העירייה (גזבר העירייה) ומזמין העבודה יחתמו על כתב שחרור ערבות.
2. יוזן תיעוד במערכת למועד שחרור הערבות וסריקת האישור החתום על ידי הגזבר ומזמין העבודה

## 6. התקשרויות מצטברות בסכומים נמוכים שלא הועברו לבחינת הסכם וביטוח

להלן תרשים המתאר את תהליך אישור הזמנות בעירייה:



אישור התקשרויות בסכום של מתחת ל-157,200 ש"ח מתבצעות על ידי האגפים/מחלקות ובאישור ההזמנות על ידי מחלקת רכש. במקרים אלה לא נדרשת עריכת הסכם וביטוח, משמע ייתכן כי קיימות התקשרויות אשר "נופלות בין הכיסאות" ללא הסכם וביטוח למרות שנדרשים – דבר שעלול לחשוף את העירייה לסיכונים רבים, כגון:

א. סיכון משפטי - תביעות כנגד העירייה בשל מעשה או מחדל אשר גרם לנזק לצד שלישי ו/או נזק שנגרם על ידי צד שלישי ויצר חבות לעירייה, בשל חוסר יכולת להעביר את הנזק לצד השלישי.

ב. סיכון כספי - נזק לנכסים, תשתיות או למידע בהיקף מהותי. תביעות כנגד העירייה שבהן היא מחויבת לשאת בנזקיו של צד שלישי.

ג. סיכון מוניטין - פגיעה בשמה של העירייה בשל טיפול לקוי בצדדים שלישיים אשר נגרמו להם נזקים שהעירייה חבה בהם. מבדיקת הביקורת עולה כי:

- לא מתקיימות ועדות רכש אשר מהוות בקרה אחר התקשרויות בעירייה ומייצרת "שומר סף" אחר סיכונים רבים שהעירייה חשופה להם מול הספקים בפן החוזי והביטוחי.
- לא קיים גורם אשר מבצע ניטור אחר התקשרויות שונות והאם במסגרת אישור ההזמנות יש צורך בעריכת הסכם, קבלת אישור ביטוח וערבות.
- כך למשל, בבדיקה מדגמית נמצאו מקרים אשר חלה חובה לבצע ביטוח פן ייגרם נזק למשתתפים שעלול להוביל לתביעות משפטיות והפסדים כספיים לעירייה. לפירוט הממצאים ראה סעיף 4.4.

### המלצת הביקורת

- **כינוס ועדת רכש אשר תדון בהתקשרויות מעל סכום שיקבע מראש ותחליט בהתאם לאופי השירות אם יש לערוך הסכם וביטוח**
- **במסגרת מדיניות עירונית לקבוע שהצטברות של התקשרויות עם אותו ספק אשר עולות על סכום שיקבע מראש בשנה יובאו לאישור ועדת הרכש/מיוחד, למרות שהסכום של ההתקשרות הבודדת נמוכה מסכום זה.**

## 7. התקשרויות שסכומן עברו לכדי סכום המחייב מכרז

הביקורת בדקה מספר הזמנות שהופקו בעבור אותו ספק ובחנה את סכומן. הביקורת איתרה התקשרויות שסכומן המצטבר עבר את הסכום המחייב מכרז (157,200 ₪), ובדקה באם מדובר בעסקאות מפוצלות או לחילופין בוצע מכרז או מדובר בהזמנות של ספק ממאגר יועצים.

מבדיקת הביקורת נמצאו מספר מקרים בשנת 2022 שסכומן המצטבר של התקשרויות לשירות מסוג מסוים מאותו ספק חרג מהסכום המחייב מכרז בפועל ניתן לראותן כעבודה אחת אשר פוצלה לכמה התקשרויות ולא בוצעה במסגרת מכרז פומבי. הטבלה שלהלן מציגה המקרים שנמצאו בשנת 2022:

| מס"ד | מספר ספק   | סכום       | קיים מכרז |
|------|------------|------------|-----------|
| 5    | 7319861000 | 262,431.00 | X         |
| 8    | 7317418000 | 212,940.00 | X         |
| 12   | 7320262000 | 180,143.73 | X         |
| 13   | 7320585000 | 179,724.00 | X         |
| 16   | 7301828000 | 196,253.00 | X         |

### המלצת הביקורת

**לבצע בקרה שוטפת אחר הזמנות מאותו ספק, ולבחון באם סכום ההזמנות עלו לכדי חובת מכרז**