

מועצה מקומית כפר ורדים



דוח הביקורת הפנימית בנושא

ניהול מערך החוזים במועצה

- נובמבר 2022 -
- עדכון ינואר 2022 -

בהתאם לסעיף 145ו (ו) לצו המועצות המקומיות, חל איסור לפרסם מסמך זה ו/או חלק ממנו ו/או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואין לפרסם ממצא ביקורת של מבקר המועצה, בניגוד להוראות החוק.



מועצה מקומית כפר ורדים

מבקרת המועצה וממונה על תלונות הציבור

25 ינואר, 2023
ג' בשבט, תשפ"ג

לכבוד,
מר אייל שמואלי
ראש מועצה מקומית
כפר ורדים

אדוני ראש המועצה,

הנדון: דוח הביקורת הפנימית בנושא מערך ניהול החוזים במועצה

הנני מתכבדת להגיש את טיוטת דוח הביקורת בנדון לשנת 2022, בהתאם לסעיף 145 ו', סעיף א' לצו המועצות המקומיות.

יש להדגיש, כי דוח ביקורת מתאפיין בהבלטת הליקויים. אין בכך בכדי להעיב על נושאים שנמצאו תקינים ועבודתם המסורה של העוסקים בנושא.

עוד אציין, כי עבודת הביקורת נשענת על מדגם ועל כן אין הכרח כי תחשוף כל ליקוי, אם קיים.

ברצוני להודות לעובדי המועצה ולמנהלים על שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי במהלך עבודתי.

עותק מהדו"ח הועבר לחברי ועדת ביקורת, אשר מתפקידה לדון בדו"ח ובהערותיו ככל שקיימות, ולהגיש את סיכומיה והמלצותיה למועצה.

בכבוד רב,

אפסון רונית
מבקרת המועצה
וממונה על תלונות הציבור

העתקים: מר איתן הימן, יו"ר הועדה לענייני ביקורת
מר עופר כהן ומר טוביה ארז, חברי ועדת ביקורת
גברת תמי חציואל, מנכ"לית

מועצה מקומית כפר ורדים
דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

תוכן העניינים

א.	תמצית הממצאים וההמלצות	1
ב.	כללי	11
ג.	ניהול הרכש במועצה –סקירה כללית	14
ד.	ניהול מערך החוזים במועצה	18
ה.	נגישות ושקיפות חוזים	23
ו.	קיום חוזים להתקשרויות	24
ז.	שלמות החוזים	27
ח.	חוזים חסרים	28
ט.	הגדלת היקף עבודה לחוזה קיים	29
י.	הארכת חוזים	30
יא.	חוזים שנכרתו לפני שנים רבות	32
יב.	ניהול חוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום - מקרה בוחן	34
יג.	ערבויות חוזים	38
יד.	אישורי ביטוח חוזים	45
טו.	נספחי בטיחות חוזים	48
	נספח א' - התקשרות חוזית ללא מכרז	50

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות

א.1. רקע

- מדי שנה נחתמים במועצה עשרות חוזים במגוון תחומים: רכישת טובין, רכישת שירותים, נכסים (שכירות), פיתוח והעסקת עובדים.
- היקפן הכספי של ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירות בלבד הסתכם בשנת 2021 בסך של כ- 22 מיליוני ₪, מתוך תקציב כולל של 59,657 מיליוני ש"ח.

א.2. ניהול הרכש במועצה - כללי

- האינטרנט במועצה אינו מנוהל, ולא קיים במועצה מנהל רכש כנדרש בחוק.

יש למנות מנהל רכש ולנהל אינטרנט המועצה בהתאם לחוק.

תגובת מנכ"לית המועצה לעניין ניהול הרכש (4.1.23):

יבוצעו מספר שינויים מבניים בנושא הרכש החל מינואר 2023: הזמנות ירוכזו ע"י מנה"ח של המועצה. למעט ניהול הזמנות תבריי"ם מחלקת הנדסה, שיבוצעו באופן עצמאי ע"י מחלקת הנדסה.

- לא הוגדרו לוועדת רכש ובלאי סמכויות וסדרי עבודה, ולא קיימים פרוטוקולים לתיעוד ישיבותיה באם מתקיימות.

יש להגדיר סמכויות לוועדת רכש ובלאי ולתעד ישיבותיה, לצורך שקיפות ובקרה על הליך הרכש במועצה ואופן קבלת ההחלטות.

תגובת המנכ"לית (4.1.23)

נכון להיום, אני וגזבר המועצה מהווים את ועדת הרכש של המועצה ומתכנסים לפי הצורך. יקבעו סדרי עבודה לוועדה ויוגדרו סמכויותיה במהלך שנת 2023.

- ועדת מכרזים אינה מנהלת רשימת ספקים וקבלנים, ולכן היא מקיימת מכרז פומבי אף בסכום המאפשר ביצוע של מכרז זוטא. רשימת ספקים מורשת מאפשרת גמישות תפעולית ויעילות של המועצה בבחירת ספק/קבלן בהתבסס על מאגר קיים.

תגובת המנכ"לית (1.4.22):

בינואר/פברואר 2023 בכוונת המועצה להתקשר עם אשכול גליל מערבי למכרז פומבי לאספקת שירותי ניהול רשימת יועצים וספר ספקים.

- לא קיים במועצה נוהל רכש לכלל הליך הרכש במועצה, ולא קיים נוהל לניהול מערך החוזים במועצה אשר יכול שיהא חלק מנוהל רכש או יעמוד בפני עצמו. התנהלות שאינה ברורה ואי קיום נהלים ובקורות, עלולים לחשוף את המועצה להתנהלות שאינה מסודרת, לחילוקי דעות מול הספק/נותן השירות, לסיכון כספי בטיחותי וביטוחי.

מומלץ להכין נוהל רכש ונוהל חוזים, הכולל תרשים זרימה להליך העבודה והגדרה של מה באחריות מי.

תגובת המנכ"לית (4.1.22):

נוסחה טיוטת נוהל רכש למועצה. הצפי כי עד סוף ינואר 2023 הנוהל יהא מוכן. יוכן נוהל חוזים.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.3. ניהול מערך החוזים במועצה

- הטיפול בחוזים במועצה מבוצע בין מספר גופים ובעלי תפקידים, כאשר לא קיים בעל תפקיד אשר אחראי על תכלול כלל המערכת ובקרה עליה.
מומלץ למנות מי שיהא אחראי על הפעילות הכרוכה בניהול חוזי המועצה.
תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):
מקבלת את המלצת הביקורת. החל מ-15.1.23, ניהול כל חוזי המועצה יועבר למנהלת מחלקת שגר לרישום, מעקב וניהול החוזים ונספחים, כ"כ יופק נוהל מסודר בנדון.
- לא מנוהל בהנה"ח מועצה פנקס חוזים כנדרש בתקנות משרד הפנים, אשר מטרתו לספק פרטים לצרכי מידע ניהולי ולצרכי בקרה.
- רישום החוזים הקיים במועצה הינו חלקי ביותר וחסר בו מידע מהותי רב.
- חלק מהחוזים ברשומות המועצה פג תוקפם ואחרים עדין תקפים/ פעילים. לא קיימת הפרדה כלשהי לצורך הקלה בהתמצאות.

המלצות הביקורת

- (1) יש לנהל פנקס חוזים בהתאם לתקנות משרד הפנים.
 - (2) בכדי להקל על ההתמצאות מומלץ להפריד חוזים שפג תוקפם מחוזים פעילים.
 - (3) לשייך כל חוזה שנחתם במועצה למחלקה הרלוונטית, בכדי שיהא 'בעלים' לחוזה לצורך ניהולו ומעקב אחריו.
- תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):**
יטופל על ידי מנהלת מחלקת שגר החל מתאריך 15.1.23

- תיוק החוזים מבוצע בקלסרים ב- hard copy. החוזים אינם נסרקים למערכת הממוחשבת או מנוהלים בתוכנת חוזים ייעודית. מייצר בעיית נגישות ושקיפות למשמשים, מונע מעקב וניהול אפקטיבי של החוזים, מעקב אחר שינויים, אבני דרך בחוזה, ניהול ערבויות וביטוחים וחושף את המועצה לאיבוד חוזים.

מומלץ לשקול רכישת תוכנה לניהול חוזים. (יש לציין כי קיים 'מודול חוזים' לתוכנת אוטומציה בשימוש המועצה, אשר ביכולתו להתממשק לתוכנת הרכש). או לכל הפחות לסדוק את החוזים הקיימים לתיקיות במחשב כולל הקצאת הרשאות למשתמשים.

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

מקבלת את המלצת הביקורת, יבוצע.

- מסד נתוני החוזים במחלקת הנדסה הינו חלקי ביותר, ולכן לא התאפשר לביקורת לקבל תמונה ברורה בכל הקשור לפרטי חוזים פעילים במחלקה.

תגובת מהנדס המועצה (07/22):

התיוק במחלקת הנדסה לא היה מסודר, וקיים קושי לאתר חומר. מאז כניסתי לתפקיד (05/22) מתבצע רה-ארגון כללי במחלקה הן מבחינת סדרי עבודה והן מבחינת קליטת כ"א מתאים לצרכים. מחלקת הנדסה מטפלת בחוזים לפרויקטים שמתבצעים במחלקה, לא באחריותה טיפול בערבויות ואישורי ביטוח חוזים. ראה תגובה מורחבת בדוח.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.3. ניהול מערך החוזים במועצה (המשך)

מומלץ כי הטיפול בחוזי מחלקת הנדסה ואופן תיוקם יבוצע כחלק מניהול כלל חוזי המועצה ובהתאם לנהלים שיקבעו (כולל קיום בקורות לתהליך).

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

נקלטה לאחרונה עובדת חדשה למחלקת הנדסה, שתפקידה הינו ריכוז חוזים/מכרזים/קולות קוראים. כ"כ הועבר לאחריתה מעקב אחר ערבויות ואישורי ביטוח חוזים, בתיאום עם מנהלת מחלקת שכר שתהא כאמור אחראית על ניהול כלל חוזי המועצה.

א.4. קיום חוזים להתקשרויות

- לא קיימים כללים ברורים בנוגע לכריתת חוזה מסודר בהתקשרויות בסכומים נמוכים מסכום הדורש הליך מכרזי (71,800 ₪ נכון למועד הביקורת). יש לציין כי חלק מהתקשרויות המועצה בהיקפים כספיים של עשרות אלפי ₪.
- התקשרויות עם נותני שירות/ספקים בהיקפים כספיים של עשרות אלפי ש"ח, ולאורך תקופה באמצעות הזמנות עבודה בלבד מבלי לחתום עמם על חוזה מסודר, עלול לחשוף את המועצה לאי הסכמות בין הצדדים לגבי מחויבויות נותן השירות למועצה, לתביעות קיום יחסי עובד מעביד, לחשיפות ביטוחיות, בטיחותיות, ועוד.

מומלץ כי יקבעו בנוהל רכש כללים להתקשרויות חוזיות בסכומים שאינם מחייבים מכרז (בהתחשב בגובה ההתקשרות, אופי ההתקשרות: חד פעמית או ארוכת טווח, סוג השירות המסופק ועוד), וליישר קו בנדון בהתקשרויות קיימות.

- קיימים נותני שירות/ספקים אשר היקף ההתקשרות השנתי של המועצה עמם לשנת 2021 הינה מעל לסכום בו נדרש מכרז על פי חוק, אולם הנ"ל לא עברו הליך מכרזי, (ההתקשרות מבוססת על הצעות מחיר בלבד).

המלצות הביקורת:

- (1) למפות את כל הספקים אשר נותנים שירותים למועצה מבלי שעברו הליך מכרזי, למרות שנדרש על פי חוק.
- (2) לקיים מכרז לשירות/טובין, ולחתום על חוזה מסודר במסגרתו.
- (3) ספקים אשר פטורים ממכרז על פי חוק - יש לתעד באופן ברור מאיזו סיבה הנ"ל פטורים ממכרז ולוודא קיום חוזה מסודר מולם.

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

הנושא ייבדק ויטופל על ידי הגזבר במהלך שנת 2023.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.5. שלמות החוזים

- אין במועצה בעל תפקיד אשר בודק שלמות החוזים כולל שלמות נספחים ואישורים, ומאשר קיום הבדיקה בחתימתו.
- מחוזים שנבדקו על ידנו, עולה כי חלקם מולאו ברשלנות, לחלקם חסרות חתימות של מי מהצדדים, נספחים לחוזה ריקים ולא ממולאים, חלקם נחתמו שלא על ידי מורשי החתימה ועוד.

מומלץ להכין רשימת תיוג מתוארכת לכל חוזה לבדיקת שלמות המסמכים ואישורים, כולל חתימת הבודק לאישור.
יש להקפיד כי מורשי החתימה בלבד יחתמו על החוזה מטעם המועצה, לאחר בצוע בקרה עליו.

תגובת הגזבר (29.11.22):

יש להדגיש בפני ממלאי התפקידים השונים, כי חתימת מורשי החתימה תהא, אך ורק לאחר חתימתם הם על המסמכים, ותתבסס על חתימה זו.

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

הנושא ינוהל כאמור על ידי מנהלת מחלקת שכר.

א.6. חוזים חסרים

- קיימים חוזים שנכרתו ע"י המועצה אך אינם מצויים במשרדה (כגון: חוזי יזמים לביצוע תשתיות ציבוריות שלב ג').
- במידה ולא קיימים חוזים במשרדי המועצה, אין באפשרות בעלי התפקיד להיות בקיאים בתוכן החוזה שנחתם ובהתחייבויות הקבלן/ספק למועצה, ומכאן יהא קושי לאכוף אי עמידה בתנאי ההסכם (כולל פניה לערכאות באם נדרש).

המלצות הביקורת:

לאחר וידוא רישום כל החוזים הפעילים בספרי המועצה, על המועצה לקבל לידיה העתקי כל החוזים עליהם חתומה.
בכדי למנוע מצב של אי איתור חוזים קיימים, אנו חוזרים על המלצתנו למחשבם.

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

מחלקת הנדסה תטפל במידי באיתור חוזי היזמים החסרים וחידוש הערבויות כנדרש בחוזים אלה, וזאת עד לתאריך 31.3.23.
גזבר המועצה יאתר ויקבל לידינו את העתק החוזה עם חברת הביטוח.

א.7. הגדלת היקף עבודה לחוזה קיים

- בטבלאות החוזים אותן מנהלת המזכירה לא רשומים נתונים לגבי הגדלת חוזים קיימים, למרות שעיון בקלסרי חוזים העלה כי בוצעו הגדלות חוזים במספר פרויקטים.

לצורך מעקב ובקרה, מומלץ לרשום בפנקס חוזים, תוספות/שינויים לחוזים קיימים.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.7. הגדלת היקף עבודה לחוזה קיים (המשך)

- סקירת שני חוזי תוספות לעבודה קיימת (חוזה עם המתכנן ל.פ.ס. משנת 2021, ועם הקבלן ר. מתאריך 1.9.20), העלתה כי **נספחי החוזים** (אישורי ביטוח וערבות קבלן), **לא עודכנו כנדרש מהגדלת היקף העבודה**. (הארכת תוקף, הגדלת כיסוי ביטוח).
- אי עדכון הנספחים לחוזה ע"י נותני השירות חושפים את המועצה לסיכונים כספיים וביטוחיים.

בעת הגדלת חוזה יש לוודא עדכון נספחי החוזה ע"י נותן השירות.

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

יטופל על ידי אחראית החוזים מנהלת מחלקת השכר.

א.8. הארכת חוזים

- לא מתקיים הליך מסודר של מעקב אחר פקיעת מועדי החוזים והארכתם.
- בחוזים שנדגמו, נמצאו חוזים שאינם תקפים, וכאלה שחודשו לאחר תקופה ארוכה בה החוזה היה פג תוקף.

המלצות הביקורת:

- (1) **במסגרת ניהול החוזים, יש לקיים מעקב שוטף אחר מועד פקיעת תוקף חוזים.**
- (2) **אין להתנהל מול ספקים/נותני שירות ללא חוזה תקף.**
- (3) **יש לקיים דיון מספר חודשים לפני תום תוקף האם להאריך החוזה הקיים או לבצע פעם נוספת הליך של הצעות מחיר/מכרז. כל הליך של החלטה בנדון צריך שיהא מגובה בתייעוד.**
- (4) **במידה והוחלט להאריך חוזה קיים, על המועצה להוציא מכתב מסודר לספק על הארכת החוזה, ולתעדו כנספח לחוזה.**

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

יטופל על ידי אחראית החוזים מנהלת מחלקת השכר.

א.9. חוזים שנכרתו לפני שנים רבות

מדגימת חוזים ישנים פעילים לשנים 1993-2013 עולה כי קיימות התקשרויות בהן לאורך השנים חלו שינויים בתנאי ההתקשרות בין הספק למועצה מבלי שהחוזים עודכנו כנדרש.

המלצות הביקורת:

- (1) **מומלץ לעבור על חוזים ישנים עליהם חתומה המועצה ולבדוק: הרלוונטיות שלהם ותוקפם.**
- (2) **מומלץ לערוך 'הליך אוורור' לחוזים קיימים מדי מספר שנים ולקבל החלטה לחדשם לאחר יציאה להצעות מחיר או למכרז (בהתאם להיקף ואופי ההתקשרות).**

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

ההתקשרויות ייבדקו ע"י הגזבר, ובמידה ונדרש המועצה תצא למכרזים עד לתאריך 31.3.23 חוזים ישנים יבחנו על ידי אחראית חוזים מנהלת מחלקת שכר.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.10. ניהול חוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום - מקרה בוחן

- בדיקת אופן ניהול חוזים לשירותי הדפסה וצילום של המועצה העלתה כי אין לפעילות הדפסות וצילומים 'בעלים', ולכן החוזים אינם במעקב ובבקרה, ולמעשה אינם מנוהלים.
- החוזה עם חברת י. נחות משמעותית מהחוזה עם חברת מ. (חוזה שבוצע במסגרת מכרז אשכול גליל מערבי).
- לא מתקיימת בקרה אחר סעיפים מהותיים בחוזים (כגון מעקב אחר כמות פעימות למכשיר לתקופה בכדי שלא לשלם תעריף מוגדל).
- לא מתקבלים דוחות בקרה מחברות המדפסות כנדרש בחוזים עמן.
- החוזה עם חברת מ. פג תוקפו, למרות שהמועצה ממשיכה לקבל שירות מהחברה.
- העתקי החוזים לא קיימים אצל מאשרי התשלום לספקים, כך שאין ביכולתם להשוות התעריף בחשבונית אל מול התעריף הנקוב בחוזה.

המלצות הביקורת:

- (1) לקבוע 'בעלים' לחוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום.
- (2) אין לאשר תשלום לספק ללא הכרת סעיפי החוזה ותעריפיו על בוריים.
- (3) לקיים מעקב הדוק אחר רכיבים יקרים בחוזה (הדפסות צבע).

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

הנושא ייבדק ע"י מנכ"לית וגזבר המועצה מול אשכול גליל מערבי ויוסדר עד לתאריך 31.3.23.

א.11. ערבויות חוזים

כללי

- לא מתבצע בהנה"ח רישום ערבויות כנדרש בתקנות.
- לא קיים נוהל כתוב המסדיר את נושא הטיפול בערבויות.
- אין בעל תפקיד שמרכז את נושא הערבויות במועצה, כולל ביקורת על ערבויות אשר אמורות להתקבל בהתאם לרשום בחוזה (וידוא כי הערבות התקבלה/תקינותה/מעקב אחר חידושה/הגדלת הערבות באם נדרש).
- רישום הערבויות בטבלאות אקסל אותן מנהלת המזכירה לוקה בחסר. (ראה הרחבה בדוח).
- לא היה באפשרות הביקורת להצליב נתוני ערבויות שניתנו למועצה מול חוזים פעילים בהם נדרשת ערבות, מכיוון שמסד הנתונים במזכירות ובמחלקת הנדסה הינו חלקי ביותר.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.11. ערבויות חוזים (המשך)

כללי (המשך)

- נכון לתאריך 15.8.22 קיימות בכספת המועצה 22 ערבויות בלבד, מתוכן 15 אינן בתוקף.
- אי קיום בטחונות לחלק מהחוזים עליהם חתומה המועצה ואי מעקב אחר תקינותן ופג תוקפן מייצר חשיפה כספית גבוהה למועצה.

המלצות הביקורת:

- (1) יש לבצע במערכת הנה"ח רישום ערבויות שניתנו למועצה על פי חוק.
- (2) יש למנות בעל תפקיד אשר ירכז את נושא הערבויות, ולנסח נוהל המסדיר את הטיפול בערבויות במועצה, כולל בקרה על ההליך.
- (3) יש ליישר קו ולוודא קיום ערבויות לחוזים פעילים עליהם חתומה המועצה.
- (4) יש לבדוק מדי תקופה תקפותן ותקינותן של הערבויות.
- (5) להעביר לבעל תפקיד שיקבע דוח ניטור לתקופה עם רשימת הערבויות המחייבות חידוש או הגדלת ההיקף בהתאם לחוזים קיימים.
- (6) להחזיר ערבויות בחוזים לא פעילים לבעליהם.
- (7) לשקול רכישת תוכנה לניהול ערבויות או לכל הפחות לסרוק הערבויות ולנהל אותן באופן ממוחשב.

תגובת גזבר המועצה (29/11/22):

מחלקת הגבייה הונחתה לנהל את הערבויות הניתנות למחלקת גבייה, ומחלקת הנדסה הונחתה לנהל את הערבויות הניתנות למכרזים פרויקטים הנדסה, בהתאם לרשום בתקנות.

תגובת מנכ"לית המועצה 4.1.23

הערות הביקורת מקובלות ויטופלו. מנהלת מחלקת השכר תנהל החל מינואר 2023 את ערבויות המועצה ותתכלל את הטיפול בכלל הערבויות המתקבלות במועצה.

ערבויות יזמים

- בשל אי הימצאותו של קלסר חוזים יזמים שלב ג' במשרדי המועצה, אין באפשרות הביקורת לגזור את סכומן הנדרש של הערבויות שנדרשו מהיזמים ומועד חידושן במידה ונדרש.
- אי מעקב אחר תקינותן ותוקפן של ערבויות יזמים שלב ג' עלול להסב למועצה נזקים כספיים משמעותיים במקרה של הפרת החוזים.
- ליוזם י.ע., שטר חוב ישן משנת 2014 שהופקד במשרדי המועצה. במידה והיקף הפרויקטים של הקבלן גדלו לאורך השנים, אין ביטוי לכך בגובה סכום הערבות שניתן דאז למועצה.

המלצת הביקורת:

יש לקבל במידי העתקי חוזי יזמים, ולוודא קבלת ערבויות תקפות ותקינות בהתאם לדרישות החוזים.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.11. ערבויות חוזים (המשך)

ערבויות בגין תשתיות ציבוריות למשתכנים שלב ג'

- מעיון ברשימת משתכנים אשר חתמו על חוזה מול מחלקת הנדסה והעבירו ערבות למועצה (בתאריך 8.8.22), עולה כי מתוך 58 משתכנים, ל- 28 יזמים ערבויות שאינן בתוקף. ערבויות שאינן בתוקף חושפות את המועצה לאי קבלת פיצויים מהמשתכנים במקרה של הפרת תנאי החוזה.
- לא מתבצעת הצלבת נתונים בין מספר החוזים הפעילים שהוחתמו על ידי עובדת מחלקת הנדסה למספר הערבויות שהתקבלו בגזברות.
- במידה והערבות משולמת בשיק/כרטיס אשראי/אחר ולא באמצעות ערבות אוטונומית שמועברת על ידי הבנק, הנדסאית המועצה מוחקת מהחוזה את הפרק הדרן בתנאי הערבות ותנאים למימושה. התנהלות זו חושפת את המועצה לאי הסכמות מול המשתכן במידה ויש לחלטה.

המלצות הביקורת:

- (1) על מחלקת הגזברות לקבל מהמשתכנים בהקדם האפשרי ערבויות תקפות.
 - (2) על עובדת הגזברות להעביר לבקרה לבעל תפקיד שיקבע דוח ניטור לתקופה עם רשימת ערבויות משתכנים בתוקף מול חוזים פעילים.
 - (3) יש להצליב חוזים פעילים מול הערבויות שהועברו למחלקת גביה בכדי לוודא שלמות הנתונים.
 - (4) אין למחוק מהחוזה את הפרק הדרן בפרטי הערבות ותנאים למימושה.
- לסיכום: יש לתת את הדעת לאופן ניהול ערבויות תשתיות ציבוריות למשתכנים בתים (בעלי תפקיד אחראים, תזרים עבודה, בקרה), במסגרת נוהל ניהול ערבויות המועצה.

תגובת המנכ"ל לית (4.1.23):

הערות הביקורת מקובלות, יטופל על ידי מהנדס המועצה וגזבר המועצה עד תום 03/2023.

בטחונות ביצוע שיפוצים

- גובה הפיקדון שניתן למועצה בגין שיפוצים (5,000 ₪) נקבע לפני זמן רב ואינו ריאלי ובמיוחד אצל משפצים אשר מסירים בית קיים מהמגרש ובונים במקומו בית מחדש.

מומלץ לקיים דיון לגבי סכום ערבות נדרש מתושבים אשר משפצים את ביתם, בייחס להיקף השיפוץ.

תגובת המנכ"ל לית (4.1.23):

הערות הביקורת מקובלות, יטופל על ידי מנכ"ל לית, מהנדס המועצה וגזבר המועצה.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.12. אישורי ביטוח חוזים

- ביטוחי המועצה מנוהלים על ידי גזבר המועצה, בסיוע יועצת ביטוח חיצונית. לא מוגדר בנוהל כתוב תחומי אחריותו של הגזבר בנושא הביטוח.
- לא קיים 'פורום ביטוח' לשם קבלת החלטות עקרוניות בתחום הביטוח וקביעת מדיניות הביטוח של המועצה.

המלצות הביקורת:

- (1) להגדיר תפקיד אחראי הביטוח, סמכויות ואחריות.
- (2) להקים במועצה פורום ביטוח לצורך קביעת מדיניות הביטוח של המועצה ובחינתה מדי תקופה.

- לא קיים בעל תפקיד אשר מתפקידו לנהל ולקיים בקרה שוטפת על נספחי הביטוח לחוזים עליהם חתומה המועצה: לוודא קבלתם, השוואת אישורי הביטוח לסעיפי החוזה עם הקבלן, מעקב אחר קיום התניות ביטוחיות בחוזה, הגדלת כיסויי הפוליסות במידה והפרויקט גדל, מעקב אחר תוקף אישורי הביטוח ביחס למשך הפרויקט וכו'.

היעדר מעקב ובקרה על קיום ותקינות אישורי ביטוח לחוזים חושף את המועצה לאי כיסוי ביטוחי במקרה של תביעות נגדה ולהוצאות כספיות גבוהות.

- בדיקת קיום אישורי ביטוח ותקינותם בחוזים שנדגמו העלתה כי: לחלק מהחוזים לא ניתנו אישורי ביטוח כנדרש, חלק מהאישורים אינו תואם לרשום בחוזה, בחלק מהפרויקטים לא ניתן לדעת האם הכיסוי הביטוחי חופף למשך הפרויקט, בחלקם הכיסוי הביטוחי לא הוגדל כנדרש מהגדלת היקף החוזה.

המלצות הביקורת:

- (1) יש לנהל נספחי הביטוח לחוזים, מומלץ באופן ממוחשב.
- (2) מומלץ להעביר לבעל תפקיד שיקבע דוח ניטור לתקופה עם רשימת אישורי הביטוח המחייבים חידוש או הגדלת ההיקף בהתאם לחוזים קיימים.

תגובת המנכ"ל לית (4.1.23):

ניהול אישורי הביטוח של חוזי המועצה יהא באחריות מנהלת מחלקת שכר.

א.13. נספחי בטיחות חוזים

- לא הוקמה במועצה ועדת בטיחות כנדרש בחוק.
- קיימת תוכנית ניהול בטיחות וגהות למועצה (משנת 2019), אשר לא נדונה במסגרת מליאת המועצה ולא אושרה.
- אין לממונה הבטיחות של המועצה הגדרת תפקיד ברורה בכתב, פירוט סדרי עבודה, פירוט סמכויות וכו'.
- ממונה הבטיחות אינו מפקח על קיום נהלי בטיחות של קבלני משנה, ולא קיים נוהל כתוב להעסקת קבלנים.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

א. תמצית הממצאים וההמלצות (המשך)

א.13. נספחי בטיחות חוזים (המשך)

- אין תיאום ויידוע של המחלקות והגופים השונים עם מנהל הבטיחות לגבי כניסת קבלני משנה לעבודה במועצה.
- לא קיים תסקיר של ממונה הבטיחות לגבי מצב הבטיחות באתרי הבנייה המועצה.

המלצות הביקורת:

- (1) להגדיר סמכויות ותחום אחריותו של ממונה הבטיחות.
- (2) לייסד ועדת בטיחות על פי חוק ולהגדיר סמכויותיה.
- (3) לאשר בהקדם האפשרי תוכנית בטיחות למועצה.
- (4) לנסח נוהל העסקת קבלנים.
- (5) מדי תקופה על ממונה הבטיחות להמציא להנהלת המועצה דוח לגבי מצב הבטיחות במועצה בכלל ובאתרי המועצה בפרט.
- (6) לבצע מעקב תקופתי לתיקון ליקויי בטיחות שנמצאו.

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

קיום הוראות בטיחות לחוזים, יטופל על ידי מנכ"לית ומהנדס המועצה.

תגובת מהנדס המועצה לכל ההערות המתייחסות למחלקת הנדסה בדוח הביקורת:

מצטרף לכל ההמלצות הביקורת הרשומות בדו"ח ופועל כבר ליישומן במידי.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ב. כללי

ב.1. רקע כללי

- מדי שנה נחתמים במועצה עשרות חוזים במגוון תחומים: רכישת טובין, רכישת שירותים, נכסים (שכירות), פיתוח והעסקת עובדים.
- היקפן הכספי של ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירות בלבד הסתכם בשנת 2021 בסך של כ- 22 מיליוני ₪¹, מתוך תקציב כולל של 59,657 מיליוני ש"ח.
- הגורמים המרכזיים אשר מטפלים בניהול מערך החוזים במועצה הינם: המנכ"לית, הגזבר, מזכירת המועצה, מחלקת הנדסה, מחלקת גזברות, היועץ המשפטי של המועצה.
- אין במועצה מנהל רכש.

ב.2. נתונים כמותיים

על פי נתוני מזכירת המועצה:

- להלן מספר חוזים כללי שנחתמו במועצה בשנים 2017-06/2022:

שנה	מספר חוזים שנחתמו
2017	14
2018	22
2019	22
2020	41
2021	31
2022 (ינואר-יוני)	5
סה"כ חוזים	135

- להלן מספר חוזים שנחתמו במועצה בגין שלב ג' ואזור תעשייה משותף של המועצה עם עיריית מעלות נכון למועד 06/22:

שלב ג'		
שנים	פירוט	מספר חוזים שנחתמו
2015-06/22	תשתיות / מתכננים / יזמים/אחר	49
סה"כ חוזים שלב ג'		49
אזור תעשייה משותף מעלות		
2016-2018		18
סה"כ אזור תעשייה משותף מעלות		18

¹ בהתאם לנתוני טופס 856 לשנת 2021

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ב. כללי (המשך)

ב.3. מערכות המידע בשימוש המועצה

- מערכת לניהול הרכש במועצה החל מיוני 2022 - תוכנת אוטומציה.
- מערכת הנה"ח – תוכנת אוטומציה.
- מערכת ממוחשבת לניהול חוזים -לא קיימת.

ב.4. מורשי חתימה מועצה

- בהתאם לאישור פרוטוקול מורשי חתימה מתאריך 18.01.22, מורשי החתימה במועצה הינם:

שם	תפקיד	קבוצה א'	קבוצה ב'
דוד אייל שמואלי	ראש המועצה	✓	
איתן היימן	חבר הנהלה	✓	
יוסף (ספי) בארי	גזבר המועצה		✓

חתימתם המשותפת של אחד מקבוצה א' יחד עם חתימתו של אחד מקבוצה ב', בצירוף חותמת המועצה או שמה המודפס, יחייבו את המועצה ללא הגבלה בסכום, לכל דבר ועניין.

ב.5. תשתית נורמטיבית

- התשתית הנורמטיבית לעבודת הביקורת הינה:
 - צו המועצות המקומיות, תשי"א 1950
 - חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א – 1970
 - חוק הערבות, תשכ"ז – 1967
 - תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 (להלן: 'תקנות הרשויות הנה"ח')
 - חוזרים והנחיות משרד הפנים.
 - תקנון ארגון פיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו, 1996
 - חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד, 1954
 - פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש) תש"ל, 1970

ב.6. היקף הביקורת

- הביקורת בחנה את אופן ניהול מערך החוזים במועצה ובין השאר:
 - קיום נהלי עבודה, והגדרת תפקידים לגורמים המרכזיים אשר מטפלים בניהול מערך החוזים במועצה.
 - בחינת הליכי עבודה והבקרה עליהם.
 - קיום חוזים להתקשרויות.
 - אופן תיעוד החוזים ונגישותם לבעלי תפקיד.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ב. כללי (המשך)

ב.6. היקף הביקורת (המשך)

- חתימה בסמכות על החוזים.
- שלמות החוזים.
- ניהול פרואקטיבי של חוזים.
- הארכת חוזים, הגדלת היקפי עבודה חוזים קיימים.
- ניהול ומעקב נספחים לחוזה (כגון: ערבויות, ביטוחים, בטיחות).
- ציות לחוקים והחלטות.

- נהלי הביקורת שננקטו כללו בין היתר:

- קריאת חוקים, תקנונים, נהלים ופרוטוקולים.
- סקירת נתונים כספיים רלוונטיים.
- סקירת דוחות מהנה"ח מהגזברות ומהמזכירות.
- קיום שיחות עם עובדים ובעלי תפקידים: מנכ"לית, גזבר, מהנדס המועצה, מזכירת המועצה, עובדת גזברות, עובדת מחלקת הנדסה ועוד.

ב.7. גבולות הביקורת

- הביקורת נערכה בחודשים 06/22-10/22.
- במהלך הביקורת נסרקו כ-30 חוזים.
- הביקורת אינה עוסקת בכלל הליך הרכש, אלא מתמקדת בניהול מערך החוזים במועצה.
- הביקורת אינה עוסקת בחוזי העסקת עובדים. נושא זה נדון ונבדק בדוח הביקורת לשנת 2021.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ג. ניהול הרכש במועצה – סקירה כללית

ניהול מערך החוזים הינו חלק מהליך הרכש, ולכן מצאנו לנכון לסקור בקצרה את כלל ניהול הרכש במועצה (סוגי התקשרויות, בעלי תפקידים, נהלי עבודה קיימים, דרישות החוק וכו').

ג.1. התקשרויות המועצה

- בכפוף לפקודת המועצות המקומיות 'חוזים והצעות'²: "רשאי ראש המועצה על פי החלטת המועצה להתקשר בחוזה בשם המועצה, והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה כספית מתאימה בתקציב המאושר".
- בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות³, נקבעו הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות.
- דרך המלך להתקשרויות של רשות מקומית היא מכרז פומבי⁴, יחד עם זאת נקבעו סוגי המקרים שבהם ניתן להתקשר בחוזה ללא מכרז⁵, כגון: התקשרויות בהיקף כספי הפטור ממכרז, חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים⁶, ספק יחיד, עבודה דחופה, הגדלת חוזה קיים בשיעור שנקבע בחוק, התקשרויות עם המדינה בתנאים מסוימים ועוד (ראה נספח א'). יש לציין כי תקנות אלה הן החרג ויש לפרשן בצמצום.
- להלן סכומי התקשרויות פטורים ממכרז וכאלה המצריכים מכרז זוטא⁷ או פומבי במועצה מקומית, על פי נתוני משרד הפנים על פי המדד שפורסם ביום 15.9.21⁸:

הוראות החוק	היקף התקשרויות בש"ח
פטור ממכרז עד	71,800
מכרז זוטא עד 4 ספקים	ערך עולה על 71,800 אולם אינו עולה כל 179,400
מכרז זוטא עד 6 ספקים	ערך עולה על 179,400 אולם אינו עולה על 358,00
מכרז פומבי	החל מ-358,000 ש"ח

לסיכום: הרשות זכאית להתקשר באמצעות חוזה וללא מכרז בסכום הנמוך מ- 71,800 ₪, ובמידה ועומדת בתנאים מסוימים אותם קבע המחוקק.

² צו המועצות המקומיות, פרק 13 'חוזים והצעות', התקשרויות בחוזים צו (מס' 2) תשל"ט-1979, סעיף 190 (א).

³ צו המועצות המקומיות, תוספת רביעית (סעיף 192) 'הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות', צו מס' 3 תשמ"ט-1989

⁴ מכרז פומבי=מכרז פתוח לכל קבלן/ספק העומד בדרישות, בדבר ביצוע עבודה או רכישת טובין בסכומים כפי שמתפרסמים בתקנות ומתעדכנים מעת לעת.

⁵ תוספת רביעית (סעיף 192)

⁶ עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים - בחוזרי מנכ"ל 08/16 ו-05/17 תחולה החל מתאריך 01.18, מוגדרים נהלי התקשרויות בנדון, ובין השאר: סמכות ועדת התקשרויות לאישור הפטור, נימוק ההחלטה, קבלת חו"ד יועץ משפטי בנדון, הגבלת ההחלטה לתקופה של עד 3 שנים, ניהול רשימת מציעים פומבית, פרסום באתר הרשות ועוד.

⁷ מכרז זוטא=מכרז סגור, הנערך בדרך של פנייה אל מספר ספקים או קבלנים הכלולים ברשימת ספקים מורשים של המועצה, בדבר ביצוע עבודה או רכישת טובין, בסכומים כפי שמתפרסמים בתקנות ומתעדכנים מעת לעת.

⁸ אתר משרד הפנים, מסמך עדכון סכומים בעניין מכרזים על פי המדד שפורסם ביום 15.9.21

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ג. ניהול הרכש במועצה –סקירה כללית (המשך)

ג.2. בעלי תפקידים רכש

(א) מנהל יחידת רכש/ועדת רכש ובלאי

תקנות העיריות וצווי המועצות המקומיות קובעים כי יש למנות: מנהל יחידת רכש ואספקה, וועדת רכש ובלאי⁹.

- מנהל רכש: מופקד על רכישת הטובין, אחסנתם, הספקתם ושמירה עליהם. הכנת תחזית ותוכנית צריכה של טובין בהתאם לצרכי היחידות ובהתאם לתקציבים המאושרים, קביעת רמת המלאי במחסן הרשות לניהול מיטבי של הטובין.

- וועדת רכש ובלאי: מופקדת על פעילויות הרכש של הרשות ועל רישומו, מדווחת על רישום אי התאמות בין המלאי במחסנים ובין הרישומים בספרי הרשות, ומחליטה על דרכי עדכון הרישומים, וייעוד טובין בלתי ראויים לשימוש ואינם ניתנים למכירה.

- חלוקת תפקידים בין מנהל רכש וועדת רכש ובלאי:

- ככלל הרשות לא תבצע קניה או שכירות של טובין ללא אישור מראש של ועדת רכש ובאמצעות מנהל הרכש. החובה על קבלת אישור הועדה חל גם על רכישות מתקציב הפיתוח או מהקצבות ממשלתיות.

- תפקיד משמעותי של הגופים העוסקים ברכש הינו לסווג את ההתקשרות וניתובה למסלול המתאים: רכישות דחופות, רכישות שוטפות, רכישות פטורות ממכרז, רכישות במכרזי זוטא ורכישות במכרזים פומביים לפי תקנות המכרזים. התקשרות בסכום המחייב מכרז פומבי, תעבור לטיפול וועדת מכרזים.

ממצאים והערות

- כל מחלקה מבצעת רכש באופן עצמאי, כאשר הפיקוח על הרכש הינו של גזבר המועצה והמנכ"לית, ויעוץ על פי צורך מתקבל מהיועץ המשפטי של המועצה.

- האיננוטר במועצה אינו מנוהל.

- לא קיים במועצה מנהל רכש כנדרש בחוק.

יש למנות מנהל רכש בהתאם לחוק.

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

הזמנות העבודה ירוכזו החל מינואר 2023 ע"י מנה"ח של המועצה. כל דורש יעביר אליה הצעות מחיר עפ"י הנוהל הקיים, והיא תזין את ההזמנה למערכת הממוחשבת ותשייכה לסעיף התקציבי המתאים. זאת למעט ניהול הזמנות תבר"ם מחלקת הנדסה, אשר יבוצע באופן עצמאי ע"י מחלקת הנדסה.

⁹ צו המועצות המקומיות, תוספת חמישית (סעיף 185) (תיקון:תשנ"ט-1998)

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ג. ניהול הרכש במועצה – סקירה כללית (המשך)

ג.2. בעלי תפקידים רכש (המשך)

(א) מנהל יחידת רכש/ועדת רכש ובלאי (המשך)

ממצאים והערות (המשך):

- לא הוגדרו לוועדת רכש ובלאי סמכויות וסדרי עבודה, ולא קיימים פרוטוקולים לתיעוד ישיבותיה באם מתקיימות, לסיווג התקשרויות הרכש (רכישה דחופה, ספק יחיד...), לפירוט הצעות שהוגשו, המלצת המנהל המקצועי, נימוקי הוועדה להחלטות שהתקבלו, הצגת מפרט ההזמנה, החלטה לגבי המשך התקשרות עם ספק, קביעת מדיניות בכל הקשור להסכמי מסגרת¹⁰, החלטה לגבי בחירת ספק בהתקשרויות הפטורות ממכרז ועוד.

יש להגדיר סמכויות לוועדת רכש ובלאי (כולל ניהול אינוונטר המועצה בהתאם לחוק) ולתעד ישיבותיה, לצורך שקיפות ובקרה על הליך הרכש במועצה ואופן קבלת ההחלטות.

תגובת המנכ"ל לית (4.1.23)

נכון להיום, אני וגזבר המועצה מהווים את ועדת הרכש של המועצה, מתכנסים לפי צורך בענייני רכש. יקבעו סדרי עבודה לוועדה ויוגדרו סמכויותיה במהלך שנת 2023.

(ב) ועדת מכרזים

- תקנות העיריות וצווי המועצות המקומיות קובעים כי המועצה תמנה: וועדת מכרזים¹¹.

- תפקיד ועדת מכרזים, להמליץ בפני ראש הרשות מי יזכה במכרזים שהוציאה הרשות להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה.

- לנהל רשימת ספקים וקבלנים¹² הרשאים להשתתף במכרז זוטא, ולקבוע אמות מידה שלפיהן יפנו אל הספקים/קבלנים.

ממצאים והערות:

- במועצה ועדת מכרזים פעילה המורכבת מחברי מועצה נבחרים, מנכ"לית, ויועמ"ש מועצה, המתעדת ישיבותיה.

- ועדת מכרזים אינה מנהלת רשימת ספקים וקבלנים, ולכן היא מקיימת מכרז פומבי אף בסכום המאפשר ביצוע של מכרז זוטא.

¹⁰ הסכם מסגרת - הינו הסכם התקשרות בין הארגון לספק למתן מוצר (שירותים או טובין) לפרק זמן ארוך הכולל מספר הספקות ע"פ מחירים/מחירון ידועים. מורכב מהצגה מוקדמת של סדרת תנאים שיהיו משותפים לכל החוזים המבוססים על הסכם המסגרת.

¹¹ צו המועצות המקומיות, 'ועדת מכרזים' צו (מס' 2), (סעיף 123) תשל"ט 1979, 'הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות', תוספת רביעית (סעיף 192), 1989

¹² רשימת ספקים וקבלנים: רשימה שנבחרה בהתאם לאמות מידה שנקבעו, הפתוחה לעיון הציבור, כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה ובמידה ולא התקבל על המועצה לנמק החלטתה ולאפשר לאותו ספק/קבלן להביא טיעונו בפניה.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ג. ניהול הרכש במועצה – סקירה כללית (המשך)

ג.2. בעלי תפקידים רכש (המשך)

(ב) ועדת מכרזים (המשך)

יש לציין כי רשימת ספקים מורשית מאפשרת גמישות תפעולית ויעילות של המועצה בבחירת ספק/קבלן בהתבסס על מאגר קיים.

תגובת המנכ"ל לית (1.4.22) :

בינואר/פברואר 2023 בכוונת המועצה להתקשר עם אשכול גליל מערבי למכרז פומבי לאספקת שירותי ניהול רשימת יועצים וספר ספקים.

ג.3. נהלי עבודה רכש

- ביוני 2022 מוחשב הליך הרכש במועצה, ונוסח 'נוהל אישור הזמנות רכש לגורמים המזמינים ומאשרים רכש עד לסכום המצריך מכרז'.

- הליך הרכש והנוהל בשלבי הטמעה.

ממצאים והערות:

- לא קיים במועצה נוהל רכש לכלל הליך הרכש במועצה החל מפתיחת דרישת רכש, בדיקת היקף ההתקשרות וסיווגה, החלטה לגבי הליך ההתקשרות הנדרש, אופן ביצוע ההליך, וכלה בהוצאת הזמנה לספק.

- לא קיים במועצה נוהל לניהול מערך החוזים במועצה אשר יכול שיהא חלק מנוהל רכש או יעמוד בפני עצמו.

תגובת המנכ"ל לית (4.1.22) :

נוסחה טיוטת נוהל רכש למועצה. הצפי כי עד סוף ינואר 2023 הנוהל יהא מוכן.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ד. ניהול מערך החוזים במועצה

1. ד. כללי

- חוזה הינו מסמך בעל תוקף משפטי מחייב אשר מסדיר רצון שני צדדים או יותר להתקשר בעסקה כלשהי.
- מטרת החוזה לעגן את ההתחייבות של הצדדים זה כלפי זה ולכן עליו להיות מנוסח באופן ברור ומפורט ולכלול את כל תנאי העסקה.
- ככל שהחוזה יהא מפורט יותר, כך ניתן יהיה לצמצם את הסיכוי למחלוקות עתידיות בין הצדדים (כולל פניה לערכאות) ולאפשר לקיים את העסקה בין הצדדים באופן מיטבי.
- בעת הפרת החוזה, זכאי הצד הנפגע לסעדים שונים כגון: ביטול החוזה, פיצוי כספי ואכיפת ההסכם.

להלן עיקרי החוזים הנהוגים במועצה:

- חוזה שנוסח על ידי היועץ המשפטי של המועצה במסגרת מכרז פומבי (ביצוע המכרז על ידי המועצה).
- חוזה שנוסח על ידי היועץ המשפטי של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן משכ"ל)¹³, ושל אשכול רשויות גליל מערבי¹⁴, במסגרת מכרז פומבי (ביצוע המכרז על ידי החברות הללו).
- התקשרות חוזית ללא מכרז.

2. ד. ניהול החוזים במועצה – תחומי אחריות

- בטבלה מטה הגורמים המרכזיים אשר מטפלים בניהול החוזים במועצה, ועיקרי תחומי אחריותם:

תפקיד	תחומי אחריות
גזבר המועצה מנכ"לית המועצה	פיקוח ואחריות מיניסטריאלית על כלל הליך הרכש במועצה (כולל כריתת חוזים).
מזכירת המועצה	תיוק ורישום כלל חוזי המועצה למעט חוזי תושבים (לביצוע תשתיות/משפצי בתים). רישום ערבויות חוזים.
מחלקת הנדסה	ניהול חוזים שמבוצעים במסגרת מחלקת הנדסה. ¹⁵ תיוק חוזי תושבים.
מחלקת גזברות	רישום ומעקב ערבויות חוזים תושבים.
יועץ משפטי מועצה	הכנת חוזים כחלק ממכרזים פומביים מועצה. ייעוץ כללי בענייני חוזים במידה ונדרש לכך.

¹³ משכ"ל-חברה אשר הוקמה לתכנן ולבצע פעולות כלכליות ומשקיות עבור הגופי המוניציפליים של השלטון המקומי, על מנת להביא לחסכון וייעול. החברה עוסקת בשני תחומים: עריכת ופרסום של מכרזי מסגרת עבור הרשויות המקומיות ומתן שירותי ניהול, תיאום ופיקוח.

¹⁴ אשכול איגוד ערים הוקם בכדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו, ובין השאר מקיים פלטפורמה לניהול מכרזים פומביים משותפים לרשויות החברות באשכול.

¹⁵ חוזים שמבוצעים במסגרת מחלקת הנדסה: קבלנים, מתכננים, יזמים, תושבים (לביצוע תשתיות/משפצי בתים).

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ד. ניהול מערך החוזים במועצה (המשך)

ד.2. ניהול החוזים במועצה – תחומי אחריות (המשך)

- עולה מהטבלה מעלה, כי הטיפול בחוזים במועצה מבוזר בין מספר גופים ובעלי תפקידים.

לא קיים במועצה בעל תפקיד אשר אחראי על תכלול כלל המערכת ובקרה עליה.

מומלץ למנות מי שיהא אחראי על הפעילות הכרוכה בניהול חוזי המועצה.

תגובת מנכ"לית המועצה:

מקבלת את הערת הביקורת. החל מ-15.1.23, ניהול כל חוזי המועצה יועבר למנהלת מחלקת שכר, לרישום, מעקב וניהול החוזים, כ"כ יופק נוהל מסודר בנדון.

ד.3. נהלי עבודה

- ניהול מערך החוזים במועצה אמור להתייחס בין השאר לפרמטרים הבאים:

פירוט בעל/י התפקיד האחראים על ניהול החוזים כולל פירוט אחריותם, וידוא קיום התקשרות חוזית בכתב עם נותני שירות/ספקים, אופן תיעוד החוזים, נגישות החוזים למחלקות, הקצאות הרשאות לצפייה בחוזים, מתפקידו של מי לאשר החוזים לאחר שנחתמו, מעקב אחר ביצוע החוזים כולל אבני דרך בהם, בדיקת שלמות החוזים, הארכת החוזה או יציאה למכרז חדש, ביצוע שינויים בחוזה קיים, מעקב אחר תוקף ותקינות החוזה ונספחיו, ריענון חוזים ישנים מדי תקופה, בדיקת חשבוניות כנגד הרשום בחוזה, ניהול חוזי מסגרת הכוללים מסגרת ניצול, ביצוע הערכת חוזה עם סיומו, בקרה על ההליך ועוד.

ממצאים והערות

- לא קיים נוהל חוזים אשר עומד בפני עצמו או כחלק מהליך הרכש.

- התנהלות שאינה ברורה ואי קיום נהלים ובקורות, עלולים לחשוף את המועצה להתנהלות שאינה מסודרת, לחילוקי דעות מול הספק/נותן השירות, לסיכון כספי בטיחותי וביטוחי.

מומלץ להכין נוהל חוזים, הכולל תרשים זרימה להליך העבודה והגדרה של מה באחריות מי.

ד.4. ניהול פנקס חוזים במועצה

- על פי תקנות הרשויות המקומיות (הנה"ח), על הרשות המקומית לנהל רישומי עזר ומערכות מידע, אשר מטרתם לספק פרטים הן לצרכי מידע ניהולי והן לצרכי בקרה והם כוללים בין השאר את פנקס החוזים של הרשות¹⁶.

¹⁶ כאמור בסעיף 4 לתקנות הנה"ח 1988.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ד. ניהול מערך החוזים במועצה (המשך)

ד.4. ניהול פנקס חוזים במועצה (המשך)

- **בהתאם להנחיות משרד הפנים¹⁷, רישום החוזים ברשות אמור לכלול את המידע הבא:**

- מספר סידורי מספר חוזה
- שם הצד השני לחוזה
- פירוט הטובין או השירות שעל הרשות לקבל
- סכום חוזה/התחייבות
- אופן חישוב הצמדה
- זמני ותנאי התשלום
- תקופת החוזה התקשרות
- תאריך אישור ותאריך החוזה
- סעיף תקציבי לחיוב.

ממצאים והערות:

- לא מנוהל בהנה"ח פנקס חוזים כנדרש בתקנות.
- רישום כל חוזי המועצה (למעט חוזי ביצוע תשתיות למשתכנים וחוזי משפצי בתים) מבוצע ע"י מזכירת המועצה, בקבצי אקסל לכל שנה קלנדרית (להלן: 'קבצי אקסל מזכירה').
- הרישום קיים משנת 1993.
- בקבצי האקסל נרשמת הפנייה למיקום/לקלסר בו ניתן למצוא את החוזה.
- עיון בקבצי האקסל מעלה כי הרישום המתבצע בהם הינו חלקי ביותר וחסר בו מידע מהותי רב כגון: לא נרשם סכום ההתחייבות בחוזה, זמני ותנאי תשלום, סעיף תקציבי לחיוב ועוד.
- חלק מהחוזים ברשומות פג תוקפם ואחרים עדין תקפים/ פעילים (לא קיימת הפרדה כלשהי לצורך הקלה בהתמצאות).

יש לנהל פנקס חוזים בהתאם להנחיות משרד הפנים, ולהשלים ברישום החוזים את כל הפרטים החסרים.

בכדי להקל על ההתמצאות מומלץ להפריד חוזים שפג תוקפם מחוזים פעילים.

מומלץ לשייך כל חוזה שנחתם במועצה למחלקה הרלוונטית, בכדי שיהא 'בעלים' לחוזה לצורך ניהולו ומעקב אחריו.

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

הנושאים הנ"ל יטופלו על ידי מנהלת מחלקת שכר אשר כאמור תהא אחראית על ניהול חוזי המועצה החל מתאריך 15.1.23

¹⁷ הנחיות להנה"ח ודווה כספי ברשויות המקומיות, משרד הפנים אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות, אפריל 2017

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ד. ניהול מערך החוזים במועצה (המשך)

ד.5. תיוק חוזים

- תיוק כלל חוזי המועצה מבוצעים על ידי מזכירת המועצה.
- התיוק מבוצע בקלסרים ב- hard copy. החוזים אינם נסרקים למערכת הממוחשבת או מנוהלים בתוכנת חוזים ייעודית.
- חוזים לשנים 2015-1993 מאוחסנים אצל מזכירת המועצה בארכיון.
- חוזים החל משנת 2016 ועד היום מאוחסנים בקלסרים במשרד המנכ"לית.
- **במחלקת הנדסה** קיים ארכיון תיקי חוזים, בו מתויקים העתקים מחוזים שנכרתים במסגרת פעילות מחלקת הנדסה.
- ניהול לא ממוחשב של חוזים, עלול:
- לייצר בעיית נגישות ושקיפות למשתמשים מכיוון שהמסמך לא זמין בשל תיוקו בארכיב, ולכן קיים קושי בחיפוש מידע ושליפתו על פי צורך.
- למנוע ניהול מיטבי של החוזה. ניהול חוזה אמור להיות **יוזם, ולכלול**: מעקב אחר שינויים, הארכת החוזה במועד, ניהול ערבויות וביטוחים לחוזה, היכרות פרטי החוזה על בוריים, בחינת החוזה אל מול מתחרים ועוד. (ראה פירוט פרק י"ב).
- חוזים עלולים 'להיעלם' באם מוציאים אותם מהקלסר ולא מחזירים אותם למקומם.

מומלץ לשקול רכישת תוכנה לניהול חוזים. (יש לציין כי קיים 'מודול חוזים' לתוכנת אוטומציה אשר ביכולתו להתממשק לתוכנת הרכש). או לכל הפחות לסרוק את החוזים הקיימים לתיקיות במחשב כולל הקצאת הרשאות למשתמשים.

מחשוב החוזים, יאפשר גישה נוחה לאיתור מידע ושליפה קלה של נתונים, קבלת התראות חידוש: ערבויות, תום ביטוח, מעקב אחרי אבני דרך בחוזה, יצירת תהליך אישורי חוזים ממוחשב, ניהול מערכת הרשאות לצפייה בחוזים, מעקב וניהול שינויים בחוזים כגון מימוש אופציות לחידוש, מעקב תשלום חשבונות כנגד החוזה, קליטת הזמנות עד לגובה המסגרת בחוזה ועוד.

תגובת המנכ"לית:

מקבלת את המלצת הביקורת, יבוצע.

ד.6. ניהול חוזים מחלקת הנדסה (פרויקטים)

- חוזים רבים של המועצה נכרתים במסגרת פרויקטים אותם מבצעת מחלקת הנדסה, כאשר יש לציין כי חלקם של הפרויקטים בהיקפים כספיים ניכרים.
- מכיוון שהמידע המתקבל ממזכירת המועצה הינו חלקי ביותר (ראה סעיף ד.4), הביקורת פנתה למחלקת הנדסה (ב-08/22) לקבלת **טבלת פרויקטים פעילים** המתנהלים נכון להיום במחלקה כולל פירוט היקף כספי, צד שני לחוזה, תקופת החוזה, סכום ערבות נדרש, אופציות הארכה ועוד.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ד. ניהול מערך החוזים במועצה (המשך)

ד.6. ניהול חוזים מחלקת הנדסה (פרויקטים) (המשך)

ממצאים והערות:

- מחלקת הנדסה העבירה לביקורת טבלה חלקית ביותר עם נתונים חסרים, ולכן אין באפשרותנו לקבל תמונה ברורה בנדון.

תגובת מהנדס המועצה (07/22):

התיוק במחלקת הנדסה לא היה מסודר, וקיים קושי לאתר חומר. מאז כניסתי לתפקיד (05/22) מתבצע רה-ארגון כללי במחלקה הן מבחינת סדרי עבודה והן מבחינת קליטת כ"א מתאים לצרכים.

באחריות מחלקת הנדסה: הוצאת מכרז, בחירת הצעות זכות במסגרת ועדת מכרזים, משלוח החוזה ונספחיו לחתימת הקבלן, העברת החוזה לחתימת מורשי החתימה במועצה. חוזים מתויקים כעת ב- hard copy ובתיקייה של הפרויקט במחשב. לא באחריות המחלקה טיפול בערבויות ואישורי ביטוח חוזים.

המלצות הביקורת

(1) מומלץ כי הטיפול בחוזי מחלקת הנדסה ואופן תיוקם יבוצע כחלק מניהול כלל חוזי המועצה ובהתאם לנהלים שיקבעו (כולל קיום בקורות לתהליך).

(2) ניהול ערבויות וביטוחים - ראה התייחסותנו לעניין בפרקים י"ג, י"ד

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

נקלטה לאחרונה עובדת חדשה למחלקת הנדסה שתפקידה הינו ריכוז חוזים/מכרזים/קולות קוראים. כ"כ הועבר לאחריותה מעקב אחר ערבויות ואישורי ביטוח חוזים, בתיאום עם מנהלת מחלקת שכר.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ה. נגישות ושקיפות חוזים

- אי ניהול ממוחשב של מערכת החוזים במועצה מייצר חוסר נגישות ושקיפות לבעלי תפקיד, דוגמא לכך חווינו בעניין מודול התראות לתוכנת שכר.
- בעת הכנת דוח ביקורת משאבי אנוש מתאריך 05/22, התברר לנו כי לא מופעלת על ידי חשבת השכר מערכת התראות ממוחשבות בתוכנת שכר, כגון התראה בגין: זכאים לקידום בדרגה, מועד תחילת זכאות לקרן השתלמות, תום זכאות משרת אם ועוד. הפעלת התראות בתוכנה מיתרת את הצורך בהסתמכות על זיכרון ושימוש בגיליונות עזר מחוץ לתוכנה ומקטינה טעויות בהכנת השכר.
- בבדיקת תיק החוזים של המועצה מצאנו כי קיימת הצעת מחיר של החברה לאוטומציה מתאריך 7.9.20 מאושרת ע"י מנהל הכספים של המועצה דאז, על פיה המועצה רכשה מודול התראות לתוכנת השכר. עלות חודשית 250 ₪+מע"מ, תקופת התקשרות ל-36 חודשים.
- נראה כי חשבת השכר נכון למועד הביקורת (עובדת במיקור חוץ לתקופה קצובה) ומנהלית מערכת החינוך אשר ריכזו באופן זמני את מש"א במועצה¹⁸, לא היו מודעות לרכישת מודול התראות שכר, בשל חוסר נגישות המסמך. עדכנו בנדון את בעלות התפקיד.
- חוסר נגישות החוזה למשתמשים במקרה המתואר מייצר בזבוז משאבי המועצה והתנהלות לא יעילה של בעלי התפקיד בשל אי שימוש במודול שנרכש.
אנו חוזרים על ההמלצה למחשב החוזים ולהנגישם לבעלי תפקיד.
תגובת המנכ"לית (4.1.23):
יבוצע.

¹⁸ יש לציין כי באוקטובר 2022 החלה בתפקידה מנהלת מחלקת שכר קבועה.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

1. קיום חוזים להתקשרויות

1.1. סכום נמוך מסכום הדורש הליך מכרזי

- לאורך השנה המועצה מתקשרת עם ספקים/נותני שירות רבים **בסכומים נמוכים מסכום הדורש הליך מכרזי** (71,800 ₪ נכון למועד הביקורת).
- עיון בטופס 856, העלה כי **סך** ההתקשרויות בסכומים נמוכים מסכום הדורש הליך מכרזי לשנת 2021 עמד על סך של כ-4,229,649 ₪.

ממצאים והערות:

- לא קיימים כללים ברורים בנוגע לכריתת חוזה מסודר בהתקשרויות בסכומים נמוכים מסכום הדורש הליך מכרזי.
- בדיקתנו העלתה כי הרכש מתבצע במרבית המקרים הללו באמצעות **הליך הצעות מחיר והנפקת הזמנת עבודה** לספק/נותן השירות מתוכנת הרכש, כאשר יש לציין, כי קודם השימוש בתוכנת רכש (06/22) לא הוצאו הזמנות עבודה מסודרות בחלק מהתקשרויות.
- בטבלה מטה דוגמא ליועצים/נותני שירות/ספקים שהועסקו על ידי המועצה בשנת 2021 לאורך השנה בסכום פטור ממכרז ללא קיום חוזה מסודר מולם:

שם הספק/יועץ	פירוט	סכום התקשרות שנתי (שנת 2021)
י.א.	הוראת צילום	58,500
פ.א.	תחזוקת אשכול גנים	57,713
ע.ב.	ייעוץ שנתי – תחנה למשפחה	42,550
ט.א.ה.	גיזום עצים	27,846
ס.מ.	שירותי וטרינריה	26,409
ח.נ.	יועץ ביטוח מועצה	22,130

- התקשרות עם נותני שירות/ספקים בהתקשרויות בהיקפים כספיים של עשרות אלפי ש"ח, ולאורך תקופה באמצעות הזמנות עבודה בלבד מבלי לחתום עמם על חוזה מסודר, אשר מפרט את פרטי ההתקשרות המהותיים בין הצדדים, תקופת ההתקשרות, חובות וזכויות של הצדדים, סעדים שיעמדו לרשות המועצה אם תהיינה אי הסכמות בין הצדדים, עלול לחשוף את המועצה **לתביעות קיום יחסי עובד מעביד, לחשיפות ביטוחיות, לחשיפות בטיחותיות, לניגודי עניינים, לאי שמירת סודיות ע"י העובד, לסיום העסקה לא מסודר, לאי הסכמות בין הצדדים לגבי מחויבויות נותן השירות למועצה ועוד.**

מומלץ כי יקבעו בנהל רכש כללים להתקשרויות חוזיות בסכומים שאינם מחייבים מכרז (בהתחשב בגובה ההתקשרות, אופי ההתקשרות חד פעמית או ארוכת טווח, סוג השירות המסופק ועוד).
מומלץ ליישר קו בנדון בהתקשרויות קיימות.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

1. קיום חוזים להתקשרויות (המשך)

2.1. התקשרויות בסכום אשר לכאורה¹⁹ מצריך הליך מכרזי

- עיון בטופס 856 לשנת 2021 אל מול טבלת אקסל מזכירה העלה, כי קיימים נותני שירות/ספקים אשר היקף התקשרויות שנתי של המועצה עמם²⁰ לשנת 2021 הינה מעל לסכום בו נדרש מכרז על פי חוק (71,800 ₪) אולם הנ"ל לא עברו הליך מכרזי, (אלא מבוסס על הצעות מחיר בלבד) לדוגמא:

שם הספק/קבלן	פירוט	סכום התקשרויות שנתי 2021 (ש"ח)
פ.ח.ג. בע"מ	דלק	183,410
ג.י. - ג. מיגון ותק	מיגון	149,783
א.פ.א. מערכות בע"מ	שירותי תוכנה	131,835
ה.ל. בע"מ	שירותי תוכנה, שירותי חשבות שכר	218,170
ע.ע.	נגרות	123,610
מ.ה.	שירותי הדברה	90,148

הערות לטבלה

(א) התקשרויות המועצה עם ספק/נותן שירות ללא הליך מכרזי למרות שנדרש כזה הינה מנוגדת לחוק ופוגעת באינטרס הכלכלי/עסקי של המועצה (השגת תוצאות אופטימליות באמצעות תחרות בין המציעים).

(ב) חוזה אשר נכרת מול הספק/נותן השירות כחלק ממכרז, מנוסח על ידי היועץ המשפטי של המועצה, אשר נותן את הדעת לחשיפות פוטנציאליות של המועצה ולציות לחוק. אי קיום חוזה מקיף עם הספק חושף את המועצה לאי מילוי הוראות החוק ולקושי בהבטחת זכויותיה מול הספק.

(ג) לדוגמא: בהתקשרויות עם קבלן העוסק בהדברות וריסוס יש לוודא כי לקבלן היתר רעלים בתוקף, חומרי ההדברה והריסוס בהם משתמש הנם תקינים ומותרים על ידי הרשויות המוסמכות, העובדים הינם מדבירים מוסמכים בעלי היתרים מהמשרד להגנת הסביבה, הנ"ל מתחייב לשילוט אזהרה לציבור טרם ריסוס, חתם על מפרט שטחים לביצוע, מעביר יומן עבודה מפורט למפקח מטעם המועצה, העביר למועצה אישורי ביטוח, ובטיחות ועוד.

(ד) לדוגמא: בהתקשרויות עם חברה המספקת שירותי תוכנה יש לוודא: עמידת החברה בכל החוקים והתקנות הנוגעים להגנה על הפרטיות במאגרי מידע, דרישות התקנות בנושא אבטחת מידע, היערכות למצב אסון, הצהרה כי התוכנה המוצעת על ידי החברה בבעלותה ואין כדי הפרת זכויות יוצרים של מאן דהוא, כללים בעת עזיבת החברה והעברת נתונים לרשות ועוד.

¹⁹ אלא אם כן עומדים בקריטריונים לקבלת פטור ממכרז, ראה סעיף ג.1.

²⁰ היקף התקשרויות שנתי - על פי חו"ד של היועץ המשפטי של המועצה מתאריך 14.7.22, מדובר בהיקף התקשרויות כלשהו, בין אם חד-פעמי ובין אם מתמשך, כאשר בהיקף יש לכלול את ההיקף הפוטנציאלי של ההתקשרויות. רכישות, גם בכמה מקרים שונים, בהיקף שמעל הסכום הפטור, חייבות יציאה למכרז.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ו. קיום חוזים להתקשרויות (המשך)

ו.2. התקשרות בסכום אשר לכאורה מצריך הליך מכרזי (המשך)

המלצות הביקורת:

(1) למפות את כל הספקים אשר נותנים שירותים למועצה מבלי שעברו הליך מכרזי, למרות שנדרש על פי חוק.

(2) לקיים מכרז לשירות /טובין, ולחתום על חוזה מסודר במסגרתו.

(3) ספקים אשר פטורים ממכרז על פי חוק (ראה נספח א') יש לתעד באופן ברור מאיזו סיבה הנ"ל פטורים ממכרז ולוודא קיום חוזה מסודר מולם.

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

האמור בפרק ייבדק ויבוצע על ידי הגזבר במהלך שנת 2023.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

2. שלמות החוזים

בעת חתימת חוזה עם ספק/נותן שירות נהוג לוודא, חתימת בעלי זכות החתימה במועצה בצירוף חותמת המועצה, חתימת הצד השני לחוזה, תקינות החוזה ונספחים.

ממצאים והערות:

- אין במועצה בעל תפקיד אשר בודק שלמות החוזים כולל שלמות נספחים ואישורים, ומאשר קיום הבדיקה בחתימתו.
- מחוזים שנבדקו על ידנו, עולה כי חלקם: מולאו ברשלנות, לחלקם חסרות חתימות של מי מהצדדים, נספחים לחוזה ריקים ולא ממולאים, חתימה שלא על ידי מורשי החתימה ועוד. לדוגמא:

מהות החוזה	הצד השני לחוזה	נכרת בתאריך	ליקויים שנמצאו
שירותי סלולר	o.	08.20	חסרות חתימות הצדדים על גבי החוזה. חסר תאריך חתימה על החוזה.
תוספת להסכם לקבלת שירותי ניהול מערכות מידע ושירותי מחשוב	א.ע.	16.9.20	חסרות חתימת מורשי חתימה של הצד השני לחוזה.
אספקת שירותי מידע ממערכת אביב (מרשם אוכלוסין)	א.ב.מ	5.2.20	כ"ל
חוזה הגדלת היקף עבודה	ר.	1.9.20	לא נרשמו פרטים מזהים של הקבלן (כתובת, מספר ח.פ.), החוזה לא נחתם כנדרש על ידי הקבלן ולא אושר על ידי עורך דינו. לא מצורפים לחוזה נספחים כגון ערבות ואישורי ביטוח.
פיתוח שלב ב' (שכונת לבונה) במסגרת מכרז.	א.מ.צ.ש.	10.2021	לא מולא תאריך מדויק של כריתת החוזה. נספחי החוזה כגון נוסח ערבות, לא מולאו. אישור קיום ביטוח קבלן לא מולא על ידי חברת הביטוח של הקבלן.
שירותי הסעות (במסגרת מכרז)	ט.א.	8.12.21	נספחי החוזה (נוסח ערבות, דף הנחיות בטיחות נהגים, אישור קצין בטיחות קבלן ועוד) - ריקים, לא מולאו.
ביצוע תשתיות ציבוריות	<u>משתכנים: ר.א.</u>	20.6.22	הנדסאית מחלקת הנדסה, (אינה מורשית חתימה), חתומה על החוזה מול המשתכן. המשתכן חתום בראשי תיבות בלבד על החוזה.
	<u>משתכנים: א.א.</u>	28.4.22	הנדסאית מחלקת הנדסה (אינה מורשית חתימה), חתומה על החוזה מול המשתכן. המשתכן אינו חתום על החוזה.
עבודות שיפוץ מבנה הצופים	ר.ה. בע"מ	07.22	הנספחים: צו התחלת עבודה, נספח הוראות פקודת בטיחות, כתב ויתור העדר תביעות קבלן, פרוטוקול קבלת עבודה על ידי הרשות, לא מולאו.

מומלץ להכין רשימת תיוג מתוארכת לכל חוזה לבדיקת שלמות המסמכים ואישורים, כולל חתימת הבודק לאישור.

יש להקפיד כי מורשי החתימה בלבד יחתמו על החוזה מטעם המועצה, לאחר בצוע בקרה עליו.

תגובת הגזבר (29.11.22):

יש להדגיש בפני ממלאי התפקידים השונים, כי חתימת מורשי החתימה תהיה, אך ורק לאחר חתימתם הם על המסמכים, ותתבסס על חתימה זו.

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

הנושא ינוהל כאמור על ידי מנהלת מחלקת שכר.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ח. חוזים חסרים

- על סמך השוואת נתוני טבלת אקסל מזכירה /נתוני הנה"ח/ תשאול עובדים מול חוזים קיימים בקלסרים מצאנו, כי קיימים חוזים שנכרתו ע"י המועצה אך אינם מצויים במשרדה לדוגמא:

חוזים נדרשים:	הערות הביקורת
<u>חוזי יזמים לביצוע תשתיות ציבוריות שלב ג'</u> צ.פ. חברה לבניין בע"מ (חוזה מתאריך 09/15), ב.ב. והשקעות (חוזה מתאריך 06.22), מ.ח. בנין השקעות בע"מ (חוזה מתאריך 7.16), ב.ב. בע"מ (חוזה מתאריך 10.17). י.ע. (גולדן וילג').	החוזים רשומים בטבלאות אקסל מזכירה. העתקי החוזים עם היזמים לא נמצאו בקלסרי המועצה ולא בארכיון מחלקת הנדסה (נכון לתאריך 07/22). נראה כי קלסר חוזי יזמים נלקח ולא הוחזר למקומו.
<u>חוזה עם חברת ביטוח מועצה</u> א.ח.ל. בע"מ	בחינת טופס תשלום לספקים לשנת 2021 העלה כי שולם לחברת הביטוח כ-412 אש"ח. החוזה לא נרשם בטבלאות אקסל מזכירה, ולא מצוי פיזית בקלסרי החוזים. בירור מול יועצת הביטוח של המועצה, העלה כי נכרת עם חברת הביטוח חוזה כחלק ממכרז פומבי בשנת 2019, הכולל אופציות להארכה. האופציות מומשו ע"י המועצה לאחר מו"מ ובחינת הצעת מחיר. מכרז חדש אמור להתקיים בשנת 2023.

- במידה ולא קיימים חוזים במשרדי המועצה, אין באפשרות בעלי התפקיד להיות בקיאים בתוכן החוזה שנחתם ובהתחייבויות הקבלן/ספק למועצה, ומכאן יהא קושי לאכוף אי עמידה בתנאי ההסכם (כולל פניה לערכאות באם נדרש).

לאחר וידוא רישום כל החוזים הפעילים בספרי המועצה, על המועצה לקבל לידיה העתקי כל החוזים עליהם חתומה.

בכדי למנוע מצב של אי איתור חוזים קיימים, אנו חוזרים על המלצתנו למחשבים.

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

מחלקת הנדסה תטפל במידי באיתור החוזים החסרים וחידוש הערבבויות כנדרש בחוזים, וזאת עד לתאריך 31.3.23.

גזבר המועצה יאתר ויקבל לידיו את העתק החוזה עם חברת הביטוח.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

ט. הגדלת היקף עבודה לחוזה קיים

- בהתאם לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות, באפשרות המועצה להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי **הוספת פרטים לחוזה קיים**, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו אינו עולה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית **על פי החוזה הקיים** או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת.
- לדברי המנכ"לית, הגדלת חוזה מתבצעת אך לאחר קבלת ייעוץ בנדון מהיועץ המשפטי.

ממצאים והערות

לא רשומים נתונים לגבי הגדלת חוזים קיימים בטבלאות אקסל מזכירה, **למרות שעיון בקלסרי חוזים העלה כי בוצעו הגדלות חוזים במספר פרויקטים.**

לצורך מעקב ובקרה, מומלץ לרשום בפנקס חוזים, תוספות/שינויים לחוזים קיימים.

- סקרנו שני חוזי תוספות לחוזים קיימים:
- (א) חוזה תוספת לתכנון פארק האגדות, עם המתכנן 'ל.פ.ס.בע"מ' מתאריך 27.4.21 (הגדלת היקף עבודה ב-20 אש"ח).
- (ב) חוזה תוספת לתכנון אספקה והצבה של מבנים יבילים עם הקבלן ר. בע"מ. מתאריך 1.9.20. (הגדלת היקף עבודה ב-92 אש"ח).
- בדיקתנו העלתה, כי הגדלת החוזים אושרה על ידי היועץ המשפטי של המועצה.
- נספחי החוזים (אישור ביטוח חוזה מתכנן, אישורי ביטוח וערבות קבלן, לא עודכנו כנדרש מהגדלת היקף העבודה. (הארכת תוקף, הגדלת כיסוי ביטוחי).
- אי עדכון הנספחים לחוזה ע"י נותני השירות חושפים את המועצה להוצאות כספיות ולסיכונים ביטוחיים.

בעת הגדלת חוזה יש לוודא עדכון נספחי החוזה ע"י נותן השירות.

תגובת מנכ"לית המועצה (4.1.23):

יטופל כאמור על ידי אחראית החוזים מנהלת מחלקת השכר.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

י. הארכת חוזים

- בחלק מהחוזים עליהם המועצה חתומה קיימת אופציה להאריך את תוקפם, בתקופה/תקופות נוספות.
- החלטה על מימוש האופציה אמורה להתקבל מספר חודשים בטרם מועד סיום החוזה, ולאחר קיום דיון לגבי ההחלטה להאריך או ליזום מכרז/התקשרות עם ספק אחר.
- במידה והמועצה מחליטה להאריך את תוקף החוזה, עליה להעביר לספק מסמך הארכת התקשרות מסודר.

ממצאים והערות

- בדיקתנו העלתה כי בחלק ניכר מהחוזים הרשומים בטבלאות אקסל מזכירה, לא רשום באופן ברור האם בחוזה קיימת אופציה להארכת החוזה ולכמה תקופות.
- לא מתקיים הליך מסודר של מעקב אחר פקיעת מועד החוזה והארכתו.
- הארכת החוזים מבוצעת במידה וספק או מנהל מחלקה ערים למועד פקיעת התוקף של החוזה ויידעו על כך את המנכ"לית.
- לדברי המנכ"לית, הארכת חוזה קיים מתבצע במידה והתמחור בו זהה לתמחור הנקוב בחוזה המקורי.
- בטבלה מטה דוגמא להתקשרויות של המועצה עם ספקים - שאינם מעוגנים בחוזה תקף, וכאלה שתוקף החוזה עמם חודש לאחר תקופה ארוכה בה החוזה היה פג תוקף (הנתונים מתאריך 15.8.22):

סעיף	פירוט	הצד השני להתקשרות	תשלום שנתי בש"ח (2021)	תוקף ההתקשרות	ליקויים שנמצאו
1	שרותי גינון	א.מ.מ. בע"מ	1,084,093	חוזה משנת 2016.	התנהלות מול ספק כאשר החוזה לא בתוקף.
2	שרותי חשבונות שכר	ח.ל.	144,960	8.6.2021 עד 8.6.22	לא נחתם חוזה עם החברה. קיימת הצעת מחיר חתומה. הצעת המחיר לא בתוקף.
3	טיפול בפסולת למחזור (מכרז)	א.מ. בע"מ	77,025	11.6.17 עד 31.12.21 הארכת חוזה בתאריך 27.6.22 לתקופה של שנתיים נוספות.	החוזה הוארך חצי שנה לאחר שפג תוקפו, לאחר פנייה של הספק למועצה בדיון.
4	מכונות צילום/סורקים (מכרז)	ש.ש.מ. בע"מ	22,603	30.6.19 עד 30.6.22	התנהלות מול ספק כאשר החוזה לא בתוקף.
5	שירות ותמיכה למערכת אופיס לייט	מ.נ. בע"מ	4,511	1.6.18-31.5.19 (אופציית הארכה עד לתאריך 31.5.21)	התנהלות מול הספק, כאשר החוזה לא בתוקף.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

י. הארכת חוזים (המשך)

ממצאים והערות (המשך)

הערות לטבלה

סעיף 1 – שירותי גינון

תגובת מזכירת המועצה:

על פי הידוע לה אמור להיות קיים מסמך הארכת חוזה משנת 2019. המסמך לא נמצא במשרדי המועצה.

תגובת מנכ"ל"ית (04/01/23):

מכרז גינון יצא עד סוף ינואר 2023 (היציאה למכרז התארכה בשל קושי באיתור בעל מקצוע להכנת המפרט).

סעיף 2 – שירותי חשבות שכר

תגובת המנכ"ל"ית (04/01/23):

העסקת חשבת השכר מטעם האוטומציה הייתה פתרון דחוף זמני למצב שנוצר לאחר שחשבת השכר הקודמת סיימה תפקידה ועד לגיוס חשב שכר קבוע במקומה. חשבת שכר קבועה גויסה לפני כארבעה חודשים.

המלצות הביקורת:

- (1) במסגרת ניהול החוזים, יש לקיים מעקב שוטף אחר מועד פקיעת תוקף חוזים.
- (2) אין להתנהל מול ספקים / נותני שירות ללא חוזה תקף.
- (3) יש לקיים דיון מספר חודשים לפני תום תוקף האם להאריך החוזה הקיים או לבצע פעם נוספת הליך של הצעות מחיר/מכרז. כל הליך של החלטה בנדון צריך שיהא מגובה בתייעוד.
- (4) במידה והוחלט להאריך חוזה קיים, על המועצה להוציא מכתב מסודר לספק על הארכת החוזה, ולתעדו כנספח לחוזה.

תגובת מנכ"ל"ית המועצה (4.1.23):

יטופל כאמור על ידי אחראית החוזים מנהלת מחלקת השכר.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יא. חוזים שנכרתו לפני שנים רבות

- מהצלבת נתוני טבלת חוזים אקסל לשנים 1993-2013 עם ספקים להם שולם בשנת 2021, עולה כי קיימות התקשרויות פעילות עם חלקם, כגון:

שנת החוזה	כריתת	ספק	פירוט	תשלום שנתי 2021 (בש"ח)
1993	ח.ד. בע"מ	אספקת דלק		78,951
2002	ח"ח י.ו.	שירותי ראיית חשבון למועצה ולתאגידים.		48,000
2005	מ.מ.א.	הסגרת כלבים		13,841

חוזים שנכרתו לפני שנים רבות עלולים להיות חשופים:

- לתשלום 'אוטומטי' לספק מבלי לבצע הליך הצעות מחיר עדכני למרות שחלו שינויים בתנאי השוק.
- להגדלת היקפי ההתקשרות עם הספק לאורך השנים אשר מצריכה הליך מכרזי על פי חוק מולו.
- לשינויים בהתקשרות בין הספק למועצה שחלו לאורך השנים, אך לא תועדו בחוזה בין הצדדים.

הערות לטבלה

(א) חברת ד.

סכומי ההתקשרות עם חברת הדלק, הינה מעל ל-71 אש"ח ולכאורה מחייבים מכרז.

יש לבחון ההתקשרות מול הספק ולצאת למכרז במידה ונדרש.

(ב) רו"ח י.ו.

- מעיון בחוזה עם רו"ח י.ו. עולה כי, השירותים המקצועיים של הרו"ח כוללים בין השאר עריכת דוחות כספיים רבעוניים לאגודת ספורט כפר ורדים, שכ"ט חודשי 4,000 ₪ כולל מע"מ.
- בירור עם מנהלת המתנ"ס העלתה, כי הדוחות הכספיים של אגודת הספורט ניתנים על ידי רו"ח חיצוני (ע.נ.), ולא על ידי רו"ח ס.
- בירור עם הנה"ח העלה, כי שכ"ט חודשי המשולם לרו"ח הינו 4,570 ₪ כולל מע"מ, ולא 4,000 ₪ כולל מע"מ כפי שנרשם בחוזה עמו.
- נראה כי חלו שינויים בהתקשרות בין הצדדים מבלי שהחוזה עודכן כנדרש. יש לעדכן החוזה עם רו"ח.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יא. חוזים שנכרתו לפני שנים רבות (המשך)

המלצות הביקורת:

(1) מומלץ לעבור על חוזים ישנים עליהם חתומה המועצה ולבדוק: הרלוונטיות שלהם ותוקפם.

(2) מומלץ לערוך 'הליך אוורור' לחוזים קיימים מדי מספר שנים ולקבל החלטה לחדשם לאחר יציאה להצעות מחיר או למכרז (בהתאם להיקף ואופי ההתקשרות).

תגובת המנכ"ל לית (4.1.23):

התקשרות עם חברת ד. ורו"ח י.ס. – הנושא ייבדק ע"י הגזבר, ובמידה ונדרש המועצה תצא למכרזים חדשים עד לתאריך 31.3.23

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יב. ניהול חוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום - מקרה בוחן

- עלות הדפסות וצילומים הינה חלק בלתי נפרד מהוצאות התפעוליות של המועצה ומערכת החינוך של המועצה, ועומדות על סך של 28,734 ₪ בשנת 2021, על פי נתוני טופס 856.
- בדקנו לדוגמא אופן ניהול החוזים לשירותי הדפסה וצילום.

יב.1. חוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום

- למועצה חוזים עם שני ספקי מדפסות, אשר מספקים ציוד, אחראים לכל תקלה ו/או נזק שיגרם לציוד, למתן שירותי אחזקה ולתיקון ואספקת שירותים מתכלים.
- חברת ש.ש.מ בע"מ** (להלן: 'מ.מ'), לאספקת 6 מכונות צילום (חוזה מתאריך 30.6.19, דף עדכון לתעריפים מתאריך 1.12.19, **במסגרת מכרז אשכול**).
- חברת י. בע"מ** (להלן: 'י.י'). לאספקת 2 מכונות צילום (חוזה מתאריך 15.11.18).
- החוזה עם מ.מ, הינו חוזה שנחתם במסגרת מכרז של **איגוד ערים** (אשכול רשויות גליל מערבי). החוזה עם י.י, הינו חוזה אותו ניסחה החברה.

יב.2. מי אחראי על ניהול החוזים?

ניהול חוזי הדפסה וצילום, כמו ניהול שאר חוזי המועצה אמור להיות פרואקטיבי לאורך ההתקשרות עם נותן השירות/ספק, ומצריך בין השאר: הכרת פרטי סעיפי החוזים, מעקב כי התשלום והשירות של הספק מבוצעים כנדרש בחוזה בלוי"ז שנקבע, ניתוח כמויות הדפסה פר מכונה ולאורך זמן והסקת מסקנות (כגון: מהן המדפסות הבזבזניות ביותר, מאילו תוכנות מבוצעות עיקר ההדפסות, מידת ניצול כל המדפסות הקיימות וכו'), מעקב אחר צילומי צבע יקרים, מעקב אחר דוח תקלות חודשי מכשירים, מעקב אחר מועד חידוש חוזה ונספחיו מול הספק או החלטה ליציאה למכרז חדש ועוד.

ממצאים והערות:

אין לפעילות הדפסות וצילומים 'בעלים', הווה אומר הגדרה באחריותו של איזה בעל תפקיד/מחלקה החוזים ינוהלו. במצב זה, החוזים אינם במעקב ובבקרה, ולמעשה אינם מנוהלים.

מומלץ כי כל החוזים עליהם חתומה המועצה ישויכו לבעל תפקיד/מחלקה כאחראים על הפעילות.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יב. ניהול חוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום - מקרה בוחן (המשך)

יב.3. סעיפים מרכזיים בחוזים

עיינו בסעיפים מרכזיים בחוזים והשווינו במספר פרמטרים את שני החוזים, ולהלן הפירוט:

סעיף בחוזה	חוזה עם חברת מ. (30.6.19)	חוזה עם חברת י. (15.11.18)
תוקף החוזה	3 שנים עם אופציות הארכה לשתי תקופות נוספות.	5 שנים
פירוט רמת השירות לו מחויבת החברה כולל מנגנון פיצוי לאי עמידה ברמת השירות שהוגדרה בחוזה	✓	פירוט מינימלי לרמת השירות - ללא מנגנון פיצוי על הפרה.
אישור קיום ביטוחים (חבות מעבידים, צד ג') (ערבות להבטחת התחייבות החברה, עמידה בדרישות בטיחות, שמירת סודיות)	✓	לא נדרש מהספק.
מחיר פעימה שחור לבן	0.041 + מע"מ עדכון תעריף מתאריך 1.12.19 - 76% ממחיר הפעילות הנקוב בהסכם.	0.085 + מע"מ
מחיר פעימה צבע	0.34 + מע"מ הערה: עלות פעימה צבע גבוה פי 8 מעלות פעימה שחור לבן.	לא קיימות מדפסות צבעוניות או משולבות צבע.
תנאי לעלות פעימה	עמידה בכמות מינימום של 48,000 פעימות מונה בשנה.	עמידה בכמות מינימום של 12,000 – 18,000 פעימות מונה לשנה (בהתאם למפרט המכונות).
מחיר השלמה במידה ולא עומדים במינימום פעימות שנתי (שחור לבן)	0.018	0.085
ביצוע פעימות מעל הכמות המינימלית		0.085 בגין כל פעימת מונה עודפת.
מפרט דרישות לביצוע	דוח צריכת פעימות מונה חודשי לכל מכשיר בנפרד. סיכום כולל של סך פעימות המונה של כל המכשירים. דוח תקלות חודשי הכולל את התקלה, הפתרון לתקלה, יום ושעה לתיקון התקלה, זהות הטכנאי שטיפל בה. התחייבות להחזיק בכל עת במשך החוזה מלאי של ציוד מתכלה ו/או חלפים	מדי 4 חודשים תופק חשבונית עבור 16,000 דף ובתום השנה התחשבות שנתי.
התקנת כרטיס אבטחת מידע-חד פעמי	✓	לא ברור מהחוזה האם הותקן.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יב. ניהול חוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום - מקרה בוחן (המשך)

יב.3. סעיפים מרכזיים בחוזים (המשך)

הערות הביקורת לטבלה

(א) מהשוואת סעיפים מרכזיים בחוזים עולה, כי החוזה עם חברת י. הינו חוזה בעל תנאים נחותים משמעותית לעומת החוזה של המועצה עם חברת מ.

(ב) החוזה עם חברת מ. פג תוקפו בתאריך 30.6.22, ולא הוארך למרות שהמועצה ממשיכה לקבל שירות מהחברה.

אין להתנהל מול ספק ללא חוזה תקף. יש לשקול הארכת החוזה לאחר בחינתו או יציאה למכרז חדש. לשם שקיפות יש לתעד השיקולים להחלטה שהתקבלה.

(ג) החוזה עם חברת י. יפוג תוקפו אך בתאריך 15.11.23.

יש לבדוק עלות הפרת חוזה עם הספק, או קיום מו"מ עמו לשיפור תנאי החוזה.

(ד) בחוזים עם הספקים יש התניות לתשלום התעריף הנקוב לפעימה. במידה ולא עומדים בהתניות, התשלום לפעימה גבוה יותר. להלן ההתניות:

1. במידה ולא עומדים בכמות מינימום הנקובה בחוזה.

2. במידה וחורגים מכמות המינימום הנקובה בחוזה.

(ה) התניות אלה מצריכות מעקב תקופתי של המועצה אחר המונים (כמות הפעילות למכשיר לתקופה) בכדי לזהות חריגות ולטפל בהן, ולהימנע מתשלום עודף שלא לצורך. למיטב ידיעתנו לא מתבצע.

(ו) על פי הרשום בחוזה, חברת מ. אמורה להעביר למועצה דוח תקלות חודשי. למיטב ידיעתנו לא מתבצע.

(ז) ההתחשבות עם חברת י. היא שנתית ולא חודשית במצב זה לא ניתן לעקוב אחר פעילות מונה למכונה, ולזהות חריגות באם מתקיימות למכשיר.

לסיכום:

בחינת ניהול חוזי הדפסות צילומים במועצה העלה, כי החוזה עם חברת י. נחות משמעותית מהחוזה עם חברת מ., אין לפעילות 'בעלים', והחוזים אינם מנוהלים באופן מיטבי (לא מתקיימת בקרה אחר נושאים מהותיים בחוזה, לא מתקבלים דוחות בקרה מהחברות, לא מתקיים מעקב אחר פג תוקף חוזים וכו').

יש לקבוע 'בעלים' לכל פעילות במועצה ולנהל החוזים באופן שוטף ויוזם.

תגובת מנכ"לית המועצה:

הנושא ייבדק ע"י מנכ"לית וגזבר המועצה מול האשכול ויוסדר עד לתאריך 31.3.23.

יב. ניהול חוזים לאספקת שירותי הדפסה וצילום - מקרה בוחן (המשך)

יב.4. אישור תשלום לחברות הדפסות

- דווח לנו ע"י הנה"ח כי עובדי המחשוב (עובדים במיקור חוץ) מאשרים את חשבוניות הספקים לתשלום.
- העתקי החוזים לא קיימים אצל עובדי המחשוב כך שאין ביכולת הגורם המאשר תשלום להשוות התעריף בחשבונית אל מול התעריף הנקוב בחוזה.
- אין לאשר תשלום לספק ללא הכרת סעיפי החוזה ותעריפיו על בוריים. יש לקיים מעקב הדוק אחר רכיבים יקרים בחוזה (הדפסות צבע).
- עיון בחשבונית מ. מתאריך 06.22 מעלה כי, החיוב של פעימות שחור/לבן וצבע היה בהתאם לחוזה, קיימות בחשבונית 10 מדפסות לעומת 6 מדפסות הרשומות בחוזה.

למען הסדר הטוב, במידה והמועצה מגדילה את החוזה עם הספק, יש לעדכן את החוזה עימו.

תגובת המנכ"לית:

הנושא יבחן כאמור על ידי מנכ"לית וגזבר המועצה.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יג. ערבויות חוזים

יג.1. כללי

- במסגרת חתימת חוזים מול המועצה, נדרש הצד השני לחוזה להעביר למועצה לעיתים ערבות בנקאית כנגד קיום התחייבויותיו בחוזה.
- ערבות בנקאית היא מסמך משפטי שווה ערך לכסף מזומן שמונפק על-ידי הבנק שבו מתנהל חשבונו של הלקוח, כאשר הבנק ערב לפירעון הערבות.
- ברגע שמופקדת ערבות בנקאית, על הבנק לכבדה (כל עוד היא בתוקף) ולהעביר את סכום הכסף למפקיד, מבלי שיש צורך בנימוקים או הסברים לסיבת ההפקדה.
- קיום ערבויות נותן למועצה ביטחון עסקי ומענה חלקי לפחות במידה ונותן השירות לא עומד בהתחייבויותיו, ולכן יש חשיבות עליונה לקיום ערבות תקינה בידי המועצה.

יג.2. רישום ערבויות בספרי הרשות

- בהתאם להנחיות להנה"ח ודווח כספי ברשויות, בעניין רישום הערבויות שהתקבלו בספרי הרשות: הרשות תנהל במערכת הנה"ח במסגרת רישומי עזר, לצרכי מידע ובקרה רישום על תנועת הערבויות שהתקבלו באופן שניתן יהיה לקבל מידע על התפלגות הסכומים לפי מועדי התפוגה.
- הרישום יכלול את הפרטים הבאים:
 - מס' סידורי
 - שם נותן הערבות
 - סכום הערבות
 - מהות הערבות
 - התאריך בו תפוג הערבות
 - התאריך בו יש לבקש הארכת ערבות או חילוטה
 - תאריך החזר הערבות
 - חתימת מקבל הערבות המוחזרת
 - תאריך חילוט הערבות

בדיקתנו העלתה כי לא מתבצע בהנה"ח רישום ערבויות כנדרש בתקנות.

יש לבצע במערכת הנה"ח רישום ערבויות שניתנו למועצה על פי חוק.

תגובת גזבר המועצה (29/11/22):

הערבויות המועצה מתחלקות לשתי קבוצות עיקריות: ערבויות הניתנות למחלקת גבייה, וערבויות הניתנות למכרזים (בעיקר הנדסיים). מחלקת הגבייה הונחתה לנהל את הערבויות הניתנות למחלקת גבייה, ומחלקת הנדסה הונחתה לנהל את הערבויות הניתנות למכרזים, והכל כרשום לעיל ב- 6 הסעיפים הראשונים.

תגובת מנכ"לית המועצה 4.1.23

מנהלת מחלקת השכר אשר מונתה כאמור לאחראית חוזים תנהל את ערבויות המועצה ותתכלכל את הטיפול בכלל הערבויות במועצה.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יג. ערבויות חוזים (המשך)

יג.3. נוהל טיפול בערבויות

- **נוהל טיפול בערבויות** אמור להכיל בין השאר: בעל תפקיד אשר יהא אחראי על הנושא אחריות סמכויות, בדיקת הערבות מול הדרישה בחוזה, בדיקת תקינות הערבות שהתקבלה, מעקב אחר תום תוקף ערבות, החלפת ערבות ביצוע בערבות בדק (בחוזי בניה), הארכת תקופת הערבות במידת הצורך, הגדלתה במידה והפרויקט גדל, החזרת ערבות לספק בחוזה שפג תוקפו, רישום מועד לחילוט ערבות אם בוצע, קבלת הצהרת מנהל המחלקה בכתב כי כל התחייבות הקבלן בוצעה באם הערבות שוחררה, בקרה על ההליך.
- **בדיקתנו העלתה כי לא קיים ניהול כתוב המסדיר את נושא הטיפול בערבויות, ואין בעל תפקיד שמרכז את נושא הערבויות במועצה.**
- **קיימת חשיפה גבוהה למועצה לאי ניהול מסודר של הערבויות מקבלנים/ספקים.**
- יש למנות בעל תפקיד אשר ירכז את נושא הערבויות, ולנסח ניהול המסדיר את הטיפול בערבויות במועצה, כולל בקרה על ההליך.**
- יש ליישר קו ולוודא קיום ערבויות לחוזים פעילים עליהם חתומה המועצה.**
- תגובת המנכ"לית:**
- הנושא יטופל על ידי מנהלת מחלקת שכר.**

יג.4. הליך הטיפול בערבויות חוזים

(א) כללי

במסגרת חתימת חוזים ע"י המועצה, מועברים אליה בטחונות לחוזים ומטופלות על ידי בעלי התפקיד מטה:

סוגי חוזים	ביטחונות נדרשים בחוזה	טיפול בערבות
חוזים כללי, כולל חוזים מחלקת הנדסה.	ערבות בנקאית	מזכירת המועצה
חוזים עם תושבים - לביצוע תשתיות ציבוריות	ערבות בנקאית	מחלקת הנדסה, גזברות המועצה
חוזים עם תושבים - משפצי בתים	פיקדון כספי מזומן	מחלקת הנדסה, גזברות המועצה

(ב) ערבויות בטיפול מזכירת המועצה

- **ערבויות לחוזים עליהם חותמת המועצה (כולל ערבויות מחלקת הנדסה) מועברות למזכירת המועצה עם שאר מסמכי החוזה.**
- **המזכירה רושמת הערבויות בטבלאות אקסל חוזים, ומעבירה את הערבויות לשמירה בכספת הגזברות.**

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

י.ג. ערבויות חוזים (המשד)

י.ג.4. הליך הטיפול בערבויות חוזים (המשד)

(ב) ערבויות בטיפול מזכירת המועצה (המשד)

ממצאים והערות:

- רישום הערבויות בטבלאות אקסל אותן מנהלת המזכירה לוקה בחסר.
- במקרה הטוב, רשום בטבלאות 'ערבות על סך', ו'תוקף הערבות', ללא שאר הפרטים הנדרשים לרישום ערבות על פי התקנות.
- בדיקת הערבויות בכספת המועצה העלתה, כי נכון לתאריך 15.8.22 קיימות בכספת 22 ערבויות בלבד, מתוכן 15 אינו בתוקף.
- אין בעל תפקיד אשר מקיים ביקורת על ערבויות אשר אמורות להתקבל בהתאם לרשום בחוזה (וידוא כי הערבות התקבלה /תקינותה/מעקב אחר חידוש/הגדלה באם נדרש).
- הביקורת ביקשה להצליב נתוני ערבויות שניתנו למועצה מול חוזים פעילים בהם נדרשת ערבות, אולם לא היה באפשרותנו לבצע זאת מכיוון שמסד הנתונים במזכירות ובמחלקת הנדסה חלקי ביותר ואינו שלם, כ"כ לא קיימת בטבלת אקסל מזכירה הפרדה בין חוזים פעילים לכאלה שאינם.
- אי קיום בטחונות לחלק מהחוזים עליהם חתומה המועצה ואי מעקב אחר תקינותן ופג תוקפן מייצר חשיפה כספית גבוהה למועצה.
- סקרנו מספר חוזים מול טבלת אקסל מזכירה, ומול ערבויות קיימות בכספת המועצה ולהלן הממצאים:

פירוט	קבלן	מועד חתימת חוזה צו התחלת עבודה 21	סכום החוזה (בש"ח)	ערבות נדרשת על פי החוזה	ערבות שניתנה על ידי הקבלן ספק (בש"ח)	תוקף הערבות
עבודות שיפוץ מבנה הצופים	ר.ה. בע"מ	חתימת חוזה 07/22 <u>צו התחלת עבודה ריק</u> <u>(לא ממולא)</u>	221,126 + מע"מ	10% מערך החוזה כולל מע"מ	25,000	1.10.22
ביצוע עבודת פיתוח שלב ב', שכונת לבונה.	א.מ.צ. בע"מ	מועד חתימה חוזה 10.2021	3,353,587	5% מערך החוזה כולל מע"מ. 167,679 ₪. הערבות למשך הביצוע + 6 חודשים נוספים לאחר תום הפרויקט.	לא ניתנה	-
אחזקת תשתיות ציבוריות	מ.ח. ר בע"מ	מועד חתימה חוזה 8.5.22 צו התחלת עבודה: 'נתן' לכל עבודה בנפרד.	(חוזה מסגרת עד 2,000,000 ₪) ²²	? <u>לא צורף נוסח ערבות למסמכי</u> <u>המכרז</u>	לא ניתנה	-
גינן	א.מ. בע"מ	חוזה משנת 2016 (לא בתוקף)	התקשרות שנתי בסך 1,084,093 ש"ח	100,000 ש"ח	לא ניתנה	-

²¹ צו התחלת עבודה - הוראה בכתב של המזמין לקבלן המורה לו להתחיל בביצוע העבודה. יש לציין כי מועד תחילת הערבות נגזר בחוזים רבים הנכרתים במחלקת הנדסה ממועד התחלת העבודה בפועל ולא ממועד כריתת החוזה.

²² חוזה מסגרת - הסכם מסגרת הינו הסכם התקשרות בין ארגון לספק למתן מוצר (שירותים או טובין) לפרק זמן ארוך הכולל מספר הספקות ע"פ מחירים/מחירון ידועים. מורכב מהצגה מוקדמת של סדרת תנאים שיהיו משותפים לכל החוזים המבוססים על הסכם המסגרת כאמור.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יג. ערבויות חוזים (המשך)

יג.4. הליך הטיפול בערבויות חוזים (המשך)

(ב) ערבויות בטיפול מזכירות המועצה (המשך)

הערות לטבלה:

- (א) ר.ה. בע"מ – צו תחילת עבודה ממנו נגזר תחילת הערבות ריק ולכן אין באפשרותנו לגזור משך הערבות הנדרש.
- (ב) א.מ.צ. בע"מ – לא ניתנה ערבות למועצה.
- (ג) מ.ח.ר. בע"מ-חוזה מסגרת – אחזקת תשתיות ציבוריות – לא ניתנה ערבות למועצה.
- (ד) א.מ. בע"מ – לא ניתנה ערבות למועצה.

המלצות הביקורת:

- (1) לאחר וידוא שלימות הנתונים, יש ליישר קו ולוודא קיום ערבויות תקינות לחוזים פעילים.
- (2) לבדוק מדי תקופה תקפות ותקינותן של הערבויות.
- (3) להעביר לבעל תפקיד שיקבע דוח ניטור לתקופה עם רשימת הערבויות המחייבות חידוש או הגדלת ההיקף בהתאם לחוזים קיימים.
- (4) להחזיר ערבויות בחוזים לא פעילים לבעליהם.
- (5) לשקול רכישת תוכנה לניהול ערבויות או לכל הפחות לסרוק הערבויות ולנהל אותן באופן ממוחשב.

תגובת המנכ"לית (4.1.23)

הערות הביקורת מקובלות ויטופלו, ע"י מנהלת מחלקת שכר/אחראית חוזים.

(ג) ערבויות יזמים

- בפרק ח' דיווחנו על אי קיום ספר חוזים יזמים במשרדי המועצה (נראה כי נלקח על ידי בעל תפקיד מבלי שהוחזר למקומו).
- למרות שללא עיון בחוזה אין באפשרותנו לגזור מה גובה הערבות הנדרשת מהיזמים ומה תוקפה, סקרנו ערבויות יזמים קיימות בכספת המועצה, ולהלן פירוט:

ביצוע תשתיות ציבוריות	שם יזם	מועד חתימת חוזה/ מועד צו התחלת עבודה	ערבות שניתנה למועצה (בש"ח)	תוקף הערבות	גובה ערבות נדרשת	מועד חידוש הערבות
מגרש 650.	ב.ג.	החוזים לא נמצאים במשרדי המועצה. בסכום החוזה לא נרשם בטבלאות אקסל מזכירה.	500,000	13.12.20 פג תוקף	?	?
מגרש 801	מ.ח.	כנ"ל	500,000	30.6.23	?	?
אחוזת ורדים	י.ע.	11.9.14 - כנ"ל	50,000	שטר חוב משנת 2014	?	?
מגרש 701 שלב ג'	ב.ב.ו בע"מ	8.6.22 כנ"ל	186,000	13.3.25	?	?
מגרשים 708, 707	צ.פ.	כנ"ל	-	-	?	?

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יג. ערבויות חוזים (המשך)

יג.4. הליך הטיפול בערבויות חוזים (המשך)

(ג) ערבויות יזמים (המשך)

הערות לטבלה:

- (1) מבדיקה שנערכה עם הנדסאית מחלקת הנדסה בתאריך 07/22 עולה כי **היזמים כולם פעילים בשטח**.
- (2) למרות שכאמור ברישא אין באפשרותנו לגזור את סכומן הנדרש של הערבויות שנדרשו מהיזמים ומועד חידושן במידה ונדרש, עולה מגובה הערבויות הקיימות כי **אי מעקב אחר תקינותן עלול להסב למועצה נזקים כספיים משמעותיים במקרה של הפרת החוזים**.
- (3) **ליזם י.ע.**, שטר חוב ישן משנת 2014. במידה והיקף הפרויקטים של הקבלן גדלו לאורך השנים, אין ביטוי לכך בגובה סכום הערבות שניתן דאז.
- (4) **היזם צ.פ.** - עודכנו ע"י ראש המועצה ב-9.3.23 כי התקבלה ערבות מהיזם.

המלצת הביקורת:

יש לקבל במידי העתקי חוזי יזמים, ולוודא קבלת ערבויות תקפות ותקינות.

(ד) מחלקת הנדסה - ערבויות בגין תשתיות ציבוריות למשתכנים שלב ג'

- המועצה אחראית על ביצוע תשתיות ציבוריות למגרשים של משתכנים אשר זכו במכרז הקרקע של רמ"י במגרשים לבניית ביתם.
- המשתכן אמור להפקיד בידי הרשות המקומית במעמד החתימה על החוזה ערבות בנקאית אוטונומית ובלתי מסויגת, לטובת הרשות המקומית צמודה למדד הבניה, להבטחת כל התחייבויותיו בחוזה, לרבות לשיפוי ופיצוי רמ"י, והרשות המקומית בגין כל נזק לעבודות הפיתוח במידה וייגרם כתוצאה או בקשר לעבודות המשתכן.
- **תנאי הערבות:** מועד פקיעת הערבות יהיה 3 שנים מיום העסקה. במידה ולא התקבל אישור אכלוס למבנה בתוך 3 שנים כאמור, יאריך המשתכן את מועד תוקף הערבות 60 יום לפחות לפני מועד פקיעת הערבות עד למועד הצפוי לקבלת אישור האכלוס.
- הרשות המקומית תהא זכאית לממש את הערבות הבנקאית בכל מקרה של הפרה יסודית של החוזה על ידי המשתכן.
- חוזים לביצוע תשתיות ציבוריות **משתכנים** מנוהלים על ידי מחלקת הנדסה.
- **הנדסאית מחלקת הנדסה** מחתימה את המשתכן על חוזה משתכן, ומקבלת ממנו ערבויות בהתאם לסכום הנקוב בחוזה (הסכום נקבע על פי טבלת רמ"י).
- חלק מהמשתכנים אינם מעבירים למועצה ערבות בנקאית אלא בטחונות אחרים כגון: שיקים אישיים/שיקים בנקאיים/העברות בנקאיות/וחיוב בכרטיס האשראי.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יג. ערבויות חוזים (המשך)

יג.4. הליך הטיפול בערבויות חוזים (המשך)

(ד) מחלקת הנדסה - ערבויות בגין תשתיות ציבוריות למשתכנים שלב ג' (המשך)

- **עובדת הגזברות** מקימה למשתכן מס' נכס בתוכנת הגבייה, אליו מופקדים כספי הערבויות, ובודקת מדי תקופה, תום מועד ערבויות שניתנו.
- במקרה של תשלום שאינו ערבות בנקאית (שיק, כרטיס אשראי, אחר) התשלום נפרע ע"י המועצה לפני שהמשתכן מתחיל לבנות.
- הערבות מוחזרת למשתכן לאחר קבלת טופס 4, והוראת נציג מח' הנדסה למחלקת הגזברות לשחרר הכסף למשתכן לאחר שבדק כי אין נזק לרכוש הרשות.

ממצאים והערות:

(א) עובדת הגזברות, העבירה לביקורת בתאריך 8.8.22 רשימת משתכנים אשר חתמו על חוזה מול מחלקת הנדסה והעבירו ערבות למועצה. עולה מהרשימה כי 58 תושבים העבירו ערבויות למועצה, מתוכן ל- 28 יזמים ערבויות שאינן בתוקף!

ערבויות שאינן בתוקף חושפות את המועצה לאי קבלת פיצויים מהמשתכנים במקרה של הפרת תנאי החוזה.

המלצות הביקורת:

1. על מחלקת הגזברות לקבל מהמשתכנים בהקדם האפשרי ערבויות תקפות.
2. על עובדת הגזברות להעביר לבקרה לבעל תפקיד שיקבע דוח ניטור לתקופה עם רשימת ערבויות משתכנים בתוקף מול חוזים פעילים.

(ב) לא מתבצעת הצלבת נתונים בין מספר החוזים הפעילים שהוחתמו על ידי עובדת מחלקת הנדסה למספר הערבויות שהתקבלו בגזברות.

יש להצליב הפרמטרים בכדי לוודא שלמות הנתונים.

תגובת עובדת הגזברות:

מסכימה עם דברי הביקורת. תבוצע הצלבה תקופתית בין הנתונים.

(ג) הערבות משולמת לעיתים שלא באמצעות ערבות בנקאית, אלא בשיק/כרטיס אשראי אחר.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

י.ג. ערבויות חוזים (המשד)

י.ג.4. הליך הטיפול בערבויות חוזים (המשד)

(ד) מחלקת הנדסה - ערבויות בגין תשתיות ציבוריות למשתכנים שלב ג' (המשד)

ממצאים והערות (המשד):

(ד) במידה והערבות משולמת בשיק/כרטיס אשראי אחר ולא באמצעות ערבות אוטונומית שמועברת על ידי הבנק, הנדסאית המועצה מוחקת מהחובה את כל הפרק הדן בתנאי הערבות: המציין תנאים למימושה, תנאים להארכתה, היותה צמודה וכו'.

השמטת הפרק המפרט את תנאי הערבות חושף את המועצה לאי הסכמות מול המשתכן במידה ויש לחלטה.

אין למחוק מהחובה את הפרק הדן בפרטי הערבות ותנאים למימושה.

תגובת המנכ"לית:

הערות הביקורת מקובלות, יטופל על ידי מהנדס המועצה וגזבר המועצה עד סוף 03/2023.

(ה) מחלקת הנדסה – בטחונות ביצוע שיפוצים

- תושב אשר מתעתד לשפץ את ביתו חותם על חוזה התחייבות שיפוץ עם המועצה, למילוי התחייבויותיו (פינוי פסולת בעת ביצוע הבנייה, נזק לרכוש הרשות: כבישים, מדרכות, שצ"פים וכו'), לשם כך, עליו להפקיד בידי הרשות **סכום של 5,000 ₪**, אשר יושב לו לאחר שנציג מחלקת הנדסה במועצה המקומית אישר כי מולאו כל התחייבויות הבונה.
- מנגנון ניהול חוזים לביצוע שיפוץ וקבלת ערבות מהתושב מנוהל ע"י הנדסאית מחלקת הנדסה ועובדת גזברות, בדומה למתואר בסעיף ד'.
- סכום הפיקדון נפרע מראש, כאשר בתום שיפוץ נציג מח' הנדסה נותן הוראה למחלקת הגזברות לשחרר הכסף לתושב לאחר שבדק כי אין נזק לרכוש הרשות.

ממצאים והערות:

- לדברי עובדת הגזברות, גובה הפיקדון נקבע לפני זמן רב ואינו ריאלי ובמיוחד כלפי משפצים אשר מסירים בית קיים מהמגרש ובונים במקומו בית מחדש.

מומלץ לקיים דיון לגבי סכום ערבות נדרש מתושבים אשר משפצים את ביתם, בייחס להיקף השיפוץ.

תגובת המנכ"לית:

הערות הביקורת מקובלות, יטופל על ידי מנכ"לית, מהנדס המועצה וגזבר המועצה.

לסיכום:

יש לתת את הדעת לאופן ניהול ערבויות תשתיות ציבוריות למשתכנים ומשפצי בתים (בעלי תפקיד אחראים, תזרים עבודה, בקרה), במסגרת נוהל לניהול ערבויות המועצה.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יד. אישורי ביטוח חוזים

יד.1. כללי

- ביטוחי המועצה מנוהלים על ידי גזבר המועצה, בסיוע יועצת ביטוח חיצונית.
- לא מוגדר בנוהל כתוב תחומי אחריותו של הגזבר בנושא הביטוח.
- לא קיים 'פורום ביטוח' לשם קבלת החלטות עקרוניות בתחום הביטוח כגון: בקרה על בניית מפרט למכרזי הביטוח ע"י יועץ הביטוח, בדיקת התאמת הכיסויים הקיימים למצב בפועל (מדי תקופה) ועוד.

המלצות הביקורת:

- (1) **מומלץ להגדיר תפקיד אחראי הביטוח, סמכויות ואחריות.**
- (2) **מומלץ להקים במועצה פורום ביטוח לצורך קביעת מדיניות הביטוח של המועצה ובחינתה מדי תקופה.**

יד.2. נספח לחוזה - אישור ביטוח

- אישור ביטוח הינו אסמכתא לכך שלמבוטח ישנה פוליסת ביטוח בתוקף בהתאם למידע המפורט בה. אישור הביטוח נועד להבטיח עד כמה שניתן, כי במקרה של אירוע ביטוחי, הצדדים לחוזה יהיו מוגנים.
- במכרזים מצורף נוסח אישורי המבטח המפרט את: מהות הכיסויים, מספר הפוליסה, תאריך תחילה וסיום, גבול אחריות סכום הביטוח ועוד.
- האישור יכול להכיל מספר סוגי ביטוח **בהתאם למפרט בחוזה**, כגון: ביטוח אחריות צד ג', ביטוח חבות מעבידים, ביטוח חבות המוצר, ביטוח אחריות מקצועית ואחר.
- החל משנת 2019 הונהגו על ידי רשות ההון אישורי ביטוח בנוסח אחיד, וקיימת מחויבות הצדדים להשתמש בנוסח זה.
- בד"כ סעיף הצגת אישור ביטוח למועצה על ידי הספק/קבלן הינו תנאי מקדמי לחתימת חוזה בין הצדדים.
- **יועצת הביטוח של המועצה** נותנת הנחיות ביטוח לחוזים עליהם חותמת המועצה, ומאשרת לגזבר המועצה ולמהנדס המועצה (במקרה של חוזים הנחתמים במחלקת הנדסה), את **מפרט** אישורי הביטוח (פרקי הפוליסה, וגובה הכיסויים הנדרשים).
- אישורי הביטוח מתויקים בצמוד לחוזה.

ממצאים והערות:

בדיקתנו העלתה כי לא קיים בעל תפקיד אשר מתפקידו לנהל ולקיים בקרה על נספחי הביטוח לחוזים עליהם חתומה המועצה, ובין השאר:

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

י.ד. אישורי ביטוח חוזים (המשך)

י.ד.2. נספח לחוזה - אישור ביטוח (המשך)

- לבדוק כי נספח הביטוחים שמביא הקבלן/ספק תואם להנחיות הביטוח הרשומות בחוזה.
 - לעקוב אחר תאריך תפוגת פוליסת הביטוח אשר הביא הספק קבלן ביחס להתמשכות הפרויקט.
 - לקבל מהקבלן/ספק פוליסה מעודכנת בשל הגדלת היקף חוזה, הארכת תקופת ההתקשרות.
- היעדר מעקב ובקרה על קיום ותקינות אישורי ביטוח לחוזים עליהם המועצה חותמת חושפים אותה הן לתביעות והן להוצאות כספיות גבוהות בשל היעדר כיסוי ביטוחי.

יש לנהל נספחי הביטוח לחוזים, מומלץ באופן ממוחשב.

- בדקנו קיום אישורי ביטוח להתקשרויות מטה ולהלן הערותינו:

הערות לטבלה	תאריך סיום הפוליסה	תאריך הנפקת האישור ביטוח	אישור המבטח	סכום החוזה	פרטי החוזה
1	-	-	לא קיים	20,000 ₪+מע"מ	ספק: א.א.א.ס.י. בע"מ. פרטים: מופע תאריך כריתת החוזה: 04.21
2	31.7.23	18.7.22	✓	221,126 ₪+מע"מ	קבלן: ר.ה. בע"מ פרטים: שיפוף מבנה צופים תאריך כריתת החוזה: יולי 2022
3	-	-	לא קיים	3,353,587 ₪ כולל מע"מ	קבלן: א.מ.צ. בע"מ פרטים: פיתוח שלב ב', שכונת לבונה תאריך כריתת החוזה: 10.21
4	31.12.22	28.6.22	✓	6.49% מהסכום אותו יקבל הקבלן שיקים את משרדי המועצה לרבות מע"מ.	מתכנן: י.כ. פרטים: תכנון משרדי המועצה תאריך כריתת החוזה: יולי 2022
5	31.12.22	28.6.22	✓	חוזה מסגרת-עד 2,000,000 ₪ לשנה	קבלן: מ.ח. ר. בע"מ פרטים: אחזקת תשתיות ציבוריות תאריך כריתת החוזה: 08.05.22
6	31.12.20	01.01.20	אישור המבטח לא עודכן כנדרש מהגדלת החוזה.	הגדלת חוזה תכנון קיים ב- 27.4.21 ב-20,000 ₪ נוספים.	מתכנן: ל.פ.ס. בע"מ פרטים: תכנון פארק האגדות תאריך כריתת החוזה: 04/21
7	-	-	לא קיים	התקשרות בשנת 2021 - 1,084,093 ₪.	קבלן: א.מ. בע"מ פרטים: שירותי גינון חוזה משנת 2016, לא בתוקף

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

יד. אישורי ביטוח חוזים (המשך)

יד.2. נספח לחוזה - אישור ביטוח (המשך)

הערות לטבלה

- (סעיפים: 1,3,7) - לקבלנים: א.א.א.ס.י בע"מ, א.מ.צ. בע"מ, א.מ. - לא קיימים אישורי ביטוח.
- סעיף 2 - ר.ה. החוזה והנספחים שלו – מתייחסים למועד צו התחלת עבודה. מכיוון שצו תחילת עבודה (נספח 5 לחוזה) לא מולא, אין באפשרותנו לדעת האם הכיסוי הביטוחי חופף למשך הפרויקט.
- סעיף 4 - י.כ. - קיימת בחוזה עם המתכנן התניה לעניין ביטוח אחריות מקצועית. המתכנן מתחייב שהפוליסה לביטוח אחריות מקצועית תחודש ברצף לכל התקופה בה המתכנן עלול להימצא אחראי על פי חוק ולא פחות מ-7 שנים. מדי שנה המתכנן יפקיד בידי המועצה אישור ביטוח חדש בגין הארכת תוקף לשנה נוספת. מכיוון שאישורי הביטוחים לחוזים אינם מנוהלים, ההתניה אינה רשומה במשרדי המועצה למעקב.
- סעיף 5 - מ.ח.ר. - נוסח אישורי המבטח אינם תואמים לנוסח המאושר במכרז. לדוגמא: ביטוח צד ג' בנוסח שאושר במכרז (מסמך ב.6) הינו על סך של 8,000,000 ₪. באישור ביטוח שהתקבל מהחברה המבטחת הסכום עומד על 3,000,000 ₪.
- בחוזה עם הקבלן קיימות התניות בנושא הביטוח כגון: הקבלן מתחייב לבצע אחריות מוצר/מקצועית לא פחות מ-7 שנים לאחר סיום העבודה ומסירתה למזמין. מכיוון שאישורי הביטוח לחוזים אינם מנוהלים, ההתניה אינה רשומה במשרדי המועצה למעקב.
- סעיף 6 - ל.פ.ס. - אישור הביטוח של החברה לא עודכן וחודש כנדרש מהגדלת היקף החוזה. מעיון בהתכתבות שנלוותה להגדלת החוזה מתאריך 04/21 עולה כי הפרויקט המקורי שהוערך ב-1 מיליון ₪ גדל ל-1.6 מיליון ₪ (שכר המתכנן נגזר מעלות הפרויקט). גבול האחריות הביטוחית של המתכנן באישור קיום ביטוח לא הוגדל מ-1 מיליון ₪ ל-1.6 מיליון כנדרש מהגדלת החוזה. מומלץ להעביר לבעל תפקיד שיקבע דוח ניטור לתקופה עם רשימת אישורי הביטוח המחייבים חידוש או הגדלת ההיקף בהתאם לחוזים קיימים.

לסיכום:

יש לנהל את נספחי הביטוח לחוזים ולקיים עליהם בקרה שוטפת: לוודא קבלתם, השוואת אישורי הביטוח לסעיפי החוזה עם הקבלן, מעקב אחר קיום התניות ביטוחיות בחוזה, הגדלת כיסויי הפוליסות במידה והפרויקט גדל, מעקב אחר תוקף אישורי הביטוח וכו'.

תגובת המנכ"לית (4.1.23):

ניהול אישורי הביטוח של חוזי המועצה יהא באחריות מנהלת מחלקת שכר/אחראית חוזים.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

טו. נספחי בטיחות חוזים

טו.1. כללי

- המועצה אמורה לספק סביבת עבודה בטוחה ונטולת סיכונים באתריה ומתקניה, לשמירת חיי עובדי המועצה, קבלני המשנה ותושבי המועצה. לצורך כך, עליה להעסיק **ממונה בטיחות**²³ **ולהקים ועדת בטיחות** על פי חוק.²⁴
- בין תפקידיו של ממונה הבטיחות: "לקבוע הסדרים שיבטיחו תנאי בטיחות וגהות נאותים בהעסקתם של קבלני חוץ"²⁵.

ממצאים והערות:

- המועצה מינתה את חשמלאי המועצה כממונה בטיחות.
- לא הוקמה ועדת בטיחות.
- בשנת 2019, בוצעה תוכנית ניהול בטיחות וגהות למועצה אשר לא נדונה במסגרת מליאת המועצה ולא אושרה.
- למרות שתפקידיו של ממונה הבטיחות מוגדרים בחוק, אין לממונה הגדרת תפקיד ברורה בכתב, פירוט סדרי עבודה, פירוט סמכויות וכו'.

המלצות הביקורת:

- (1) **להגדיר סמכויותיו ותחום אחריותו של ממונה הבטיחות.**
- (2) **לייסד ועדת בטיחות על פי חוק ולהגדיר סמכויותיה.**
- (3) **לאשר בהקדם האפשרי תוכנית בטיחות למועצה.**

טו.2. נספח הוראות בטיחות לחוזה

- בעת העסקת קבלני משנה בשטח המועצה, פגיעות בעובדי קבלן או בציבור עלולות להסתיים בנכויות ובנזקים כלכליים ישירים ועקיפים למועצה.
- **בנספח הוראות בטיחות המתלווה לחוזה עבודה עם הקבלן, הקבלן מתחייב להבטיח תנאי בטיחות ותנאים לשמירת בריאות העובדים ורווחתם, לקיים את כל תקנות הבטיחות בעבודה ולמלא אחר ההוראות הנוגעות לבטיחות בעבודה על פי חוק**²⁶.
- מעיון בנספחי בטיחות לחוזים שנחתמים מול קבלני המועצה עולה התחייבות הקבלן למנות מנהל עבודה מוסמך בטרם תחילת העבודה, לנהל יומן עבודה שוטף, אישור מהמזמין בכתב לגבי שימוש בחומרים מסוכנים/רעילים/דליקים, לספק ציוד מגן לעובדים, לנהל פנקס הדרכות בטיחות לעובדים, להחזיק ציוד עזרה ראשונה באתר, אחזקה ציוד לכיבוי אש, גידור האתר, שילוט, אישור חשמלאי רשום, עבודות אישור לעבודות חמות (ריתוך, השחזות), אישור בונה פיגומים מוסמך בטרם השימוש בהם, עבודות בגובה, מנופים, עגורנים, מינוי ממונה בטיחות שיבקר באתר לפחות אחת לשבוע ועוד.

²³ תקנון ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות)-תשנ"ו - 1996

²⁴ חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד 1954, סעיף 10 **הקמת ועדת בטיחות** (תיקון 2) תשמ"ב-1982

²⁵ תקנון ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות)-תשנ"ו - 1996, פרק 10 (סעיף 14) **תפקידיו וסמכויותיו של ממונה על הבטיחות.**

²⁶ פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), תשל" - 1970 ותקנותיה, חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד - 1954, ותקנותיו, תקנות הבטיחות בעבודה (עבודת בנייה התשמ"ח-1988)

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

טו. נספחי בטיחות חוזים (המשך)

טו.2. נספח הוראות בטיחות לחוזה (המשך)

- המפקח או מפקח הבטיחות רשאים להרחיק כל אדם או להפסיק ביצוע כל עבודה באתר אם מצאו כי האדם או העבודה מסכנים את הבטיחות באתר.
- יש לציין כי למרות שמאחריות הקבלן לשמור על הבטיחות והבטיחות באתר, המועצה אינה יכולה להתעלם מהקורה בשטחה. הקבלן אינו מכוסה על ידי הפוליסה שלו במידה ואינו מקיים את תנאי הבטיחות באתר, והמועצה כמזמינת העבודה עלולה להיות חשופה לתביעות מצד נפגעים במידה וקורית תאונה.
- יש לציין, כי חלק מקבלני המשנה המועסקים במועצה מבצעים עבודה שיש עמה סיכון בטיחותי של ממש, כגון: **קבלני בניה/אחזקה** (עבודה בגובה, שימוש במכשירים חשמליים), **קבלן לגיזום עצים** (עבודה מתחת ובסביבת כבלי חשמל, עבודה בגובה, הפעלת כלים חשמליים, גיזום בתנאי חשיכה מזג אויר סוער). **קבלן גינון** (שימוש בחומרי הדברה, עבודה בגובה, שימוש בכלים חשמליים), **אחזקה** (שימוש בחומרי הדברה, עבודה בגובה, שימוש בכלי חשמליים).

ממצאים והערות

- בדיקתנו העלתה כי, ממונה הבטיחות אינו מפקח על קיום נהלי בטיחות של קבלני משנה, ולא קיים נוהל כתוב להעסקת קבלנים.
- אין תיאום ויידוע של המחלקות והגופים השונים עם מנהל הבטיחות לגבי כניסת קבלני משנה לעבודה במועצה.
- לא קיים תסקיר של ממונה הבטיחות לגבי מצב הבטיחות באתרי הבנייה המועצה.

המלצות הביקורת:

- (1) יש לנסח נוהל העסקת קבלנים.
 - (2) מדי תקופה על ממונה הבטיחות להמציא להנהלת המועצה דוח לגבי מצב הבטיחות במועצה בכלל ובאתרי המועצה בפרט.
 - (3) לבצע מעקב תקופתי לתיקון ליקויי בטיחות שנמצאו.
- תגובת מהנדס המועצה לכל ההערות המתייחסות למחלקת הנדסה:
מצטרף לכל ההמלצות הרשומות בדו"ח ופועל כבר ליישומן במידה.
- תגובת מנכ"ל המועצה (4.1.23):
הוראות בטיחות לחוזים, יטופל על ידי מנכ"ל המועצה ומנהל הנדסה המועצה.

מועצה מקומית כפר ורדים

דוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול מערך החוזים במועצה

נספח א' - התקשרות חוזית ללא מכרז

- (1) חוזה להעברת מקרקעין לרשות מקומית.
- (2) חוזה להעברת מקרקעין של המועצה (בהתאם לתנאים המפורטים בהוראה).
- (3) חוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 15,000 שקלים חדשים (יש לציין כי הסכום הנקוב בתוספת צמוד למדד כמפורט בתוספת הרביעית, וערכו נכון למועד הביקורת הינו כ-71,800 ש"ח²⁷).
- (4) חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד בארץ²⁸.
- (5) חוזה לביצוע עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית.
- (6) חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהמועצה המקומית מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש ;
- (7) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות אינו עולה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים ;
- (8) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו אינו עולה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת ;
- (9) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון : עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה ;
- (10) חוזה לאחזקה והפעלה של מיתקני ביוב על ידי תאגיד, במקרה שהתמורה לעבודות היא מסירת הקולחין, ובלבד שנציב המים אישר את מסירת הקולחין ;
- (11) התקשרות עם תאגיד ממשלתי כמשמעותו בתקנות.
- (12) חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שהשר התיר לערוך ללא מכרז.
- (13) התקשרות עם המדינה.
- (14) התקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח, לרכישת שירותים או לביצוע עבודה על פי התנאים המפורטים בתקנות.
- (15) התקשרות עם הסוכנות היהודית או עם תאגיד העוסק מטעמה, או בשיתוף עמה על פי התנאים המפורטים בתקנות.
- (16) התקשרות לרכישת שירותי ניהול ופיקוח עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות על פי התנאים המפורטים בתקנות.
- (17) התקשרות עם רשות מקומית אחרת על פי התנאים המפורטים בתקנות.

²⁷ אתר משרד הפנים, מסמך עדכון סכומים בעניין מכרזים על פי המדד שפורסם ביום 15.9.21

²⁸ ספק יחיד-בהתאם לתוספת הרביעית, צו תשע"א-2011, ספק יחיד מוכרז ככזה אם המומחה שוועדת מכרזים לעניין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הוא היחיד בארץ.