

מועצה מקומית מצפה רמון



מבקר המועצה

דוח לשנת

2019

מס' 5



מועצה מקומית מצפה רמון
לשכת מבקר המועצה
וממונה על תלונות הציבור

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

לכבוד:

מר רוני מרום – ראש מועצת מצפה רמון

מבקר המועצה פועל מכוח צו המועצות המקומיות.

בין שאר המטלות המוגדרות בצו המועצות המקומיות על מבקר המועצה נמנות גם הפעולות הבאות:

- 1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- 2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה;
- 3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- 4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת;
- 5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

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

נושאי הביקורת נקבעים לפי:

- 1) שיקול דעתו של המבקר
- 2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
- 3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

בדיקת ספרי החשבונות של המועצה וכן מסמכים אחרים, נעשו לפי שיטות ובהיקף שמצאתי לנכון תחת מגבלות הזמן שהוקדש לביקורת זו בתוכנית הביקורת השנתית, ומטבען אינן מיועדות לגלות את כל הליקויים או אי סדרים אחרים במידה ויש כאלה.

ההמלצות הכלולות אינן כוללות הערכה של עלות מול תועלת. הערכה זו צריכה להיעשות על ידי הנהלת המועצה.

מטבע הדברים מצטמצמות הערות הביקורת בציון הליקויים ובהצעת דרכים לשיפור נהלים, ואין הן מתייחסות לצדדים החיוביים של תהליכי העבודה. ברצוני להודות לכל הגורמים שעימם הייתי בקשר על שיתוף הפעולה ועל העזרה.

בכבוד רב,

דוד שטרק – רו"ח, מבקר המועצה

וממונה על תלונות הציבור

תוכן עניינים

עמוד	שם הדוח
מצ"ב	המועצה הדתית מצפה רמון- ניהול משק כספים
מצ"ב	ציוד אגף שפ"ע- קיום הליך רכש חסכוני ויעיל ושמירה על הציוד
מצ"ב	מעקב תיקון ליקויים

המועצה הדתית מצפה רמון

1. עיקרי הממצאים וההמלצות

בפרק 5 לדוח – "סיכום ומסקנות" - מרוכזים כלל הממצאים – להלן עיקרי הממצאים הבולטים:

1. **נוכחות יו"ר המועצה הדתית** - בניגוד להנחיות, יו"ר המועצה הדתית נעדר מהמשרד במשך ימים רבים ואינו מדווח נוכחות (הוא מדווח חופשות וימי מחלה בלבד). (ס' 5.11.1).

תגובת היו"ר

במועצה מכהן ממונה כיו"ר המועצה, בדרך כלל נמצא כיומיים-שלושה בשבוע במועצה הדתית, בנוסף מגיע עפ"י הצורך. כמו כן, נמצא הממונה לפחות יום בשבוע במשרד לשירותי דת בירושלים לצורך קידום תקציבים ותוכניות לצרכי התושבים. באופן עקרוני, הממונה סוברני להחליט על סדר יומו ומקום פעילותו ובלבד שיהא לטובת המועצה הדתית וצרכי הדת במצפה רמון.

הביקורת מדגישה כי היו"ר נדרש לדווח נוכחות גם כשמבצע את תפקידו במחוז למשרד.

2. **נוכחות גזבר המועצה הדתית** - על אף האחריות הכרוכה בתפקידו, גזבר המועצה הדתית לא מוצא לנכון להגיע באופן קבוע למשרדי המועצה.

תגובת היו"ר

לידיעתך, במועצה הדתית אין גזבר, אלא ממונה נוסף שאינו בעל זכות הכרעה, והוא משמש כבעל זכות חתימה שניה במועצה. תפקיד הממונה שאינו בעל זכות הכרעה הינו בהתנדבות וע"ח זמנו החופשי. יש לציין כי הממונה פעיל מאוד ומגיע למצפה רמון כשצריך את נוכחותו, אישורו או חתימתו על מסמכי המועצה השונים. ובנוסף יש לציין כי לעיתים מתקיימות הישיבות במשרדו אשר נמצא בירוחם.

הביקורת מעירה כי בפרוטוקולים של המועצה הדתית הממונה השני מכונה "גזבר" ולכן הביקורת אינה מקבלת את הטענה שהוא אינו משמש בפועל כגזבר המועצה הדתית. לגבי הטענה שהוא פעיל מאוד ומתקיימות ישיבות במשרדו אשר נמצא בירוחם – טענות אלה אינן מגובות בפרוטוקולים של המועצה הדתית.

3. **העברת נכס של המועצה בניגוד לחוק** - בהסכם שנערך בין יו"ר המועצה הדתית לבין נציג ארגון חב"ד הועברה השליטה על מקווה הגברים לידי חב"ד. התנהלות זו מהווה עבירה על החוק ואינה תקינה: הנכס שייך למועצה המקומית, ולמועצה הדתית אין סמכות לבצע עסקאות בנוגע לנכס עם גורם שלישי; בהסכם קיימת התחייבות כספית של יו"ר המועצה הדתית בשם המועצה הדתית למרות שהתחייבות כספית דורשת שני מורשי חתימה; בעקבות ה"הסכם" בין המועצה הדתית לבין הרב מחב"ד, המקווה מופעל באופן לא חוקי ללא רישיון עסק. (ס' 5.12).

תגובת היו"ר

לדרישת המועצה המקומית להמצאת רישיון עסק, נערכו הבדיקות וברור העלויות הנדרשים לכך, והתברר כי מדובר בסכום של עשרות אלפי ₪, סכום אשר אינו מתקצב על ידי המועצה הדתית. בפנייה למשרד לשירותי דת, נענינו כי המשרד אינו מתקצב לצורך הפעלת ו/או הקמת מקוואות גברים.

לאור האמור לעיל, ובהתאם לעובדה כי המועצה הדתית אינה חייבת במתן שרותי מקווה לגברים, ובהתאם למס' הרב של מקוואות גברים המופעלים באופן פרטי בישוב, עמדו בפני המועצה הדתית 2 אפשרויות:

- א. לסגור את המקווה לחלוטין.
 - ב. להעביר את הטיפול בהפעלתו לנציג חב"ד בישוב, וזאת על בסיס המלצת חבר הרשות המקומית.
- לבסוף הוחלט לחתום על הסכם הפעלה ניסיוני לשנה אחת בלבד עם נציג חב"ד והרשות המקומית, לעת עתה ניסיון שלא צלח.
- העניין מועבר לדיון מול המועצה המקומית, זאת היות והמבנה שייך למועצה המקומית, ושם תתקבל החלטה ליעוד המבנה.

התקשרויות

4. **אי קיום הליך תחרותי** - המועצה הדתית אינה מקפידה לבצע תהליך תחרותי בהתקשרויות עד 50,000 ₪ כנדרש; מתוך 15 ספקים שהמועצה הדתית התקשרה איתם בסכום העולה על 4,000 ₪ בשנה 2017, ב- 4 בלבד (27%) נמצא כי נערך הליך הצעות מחיר כנדרש. (ס' 5.6.1).

תגובת היו"ר

אכן לפני שנים נערכו המכרזים שלא באופן מדויק לפי התקנון. אלא לאחר שהתבררו הנתונים בדבר נהלי עריכת מכרזים והצעות מחיר, החלה המועצה הדתית להקפיד על כך כי התהליכים יהיו במדויק לפי התקנון והוראות החוק.

5. המשרד שמספק שירותי הנה"ח נבחר על בסיס שלוש הצעות מחיר בשנת 2012. לפי הצעת המחיר שהגישה, העלות החודשית היא 1,400 ₪ לחודש. בשנת 2017 התשלומים בפועל הסתכמו ל- 2,223 ₪ לחודש אשר מהווה עליה של כ-59%, ללא הסבר. (ס' 5.6.2)

תגובת היו"ר

השינוי במחיר הינו בהתאם לשינוי בצרכי המועצה הדתית. אם להתייחס להצעות מחיר שהיו בעבר ואף בהתאם להכרותינו את המחירים כיום, הרי שלמרות ה"עלייה" במחיר עדיין עלות מתן השרות והמחיר לו זוכה המועצה הינו נמוך בהרבה מהמחירים בשוק בהתאם לפעילות של מועצה דתית.

הנהלת החשבונות, השכר, תקציב ומעקב של המועצה הדתית מתנהלים באופן ראוי לשמו וכל נושא הקשור בעניין החשבונאי מקבל תשובה הולמת בזמן וכיאות.

לעצם עליית המחיר, היא נובעת כתוצאה מדרישות נוספות של המערכת ושל המשרד לשירותי דת. וכמובן שאין עניין ליציאה "למכרז" נוסף עת מתקבלים כל השירותים על הצד הטוב ביותר.

הביקורת אינה מקבלת את הטענה שאין עניין ליציאה "למכרז" ומדגישה שלא היה מקום להעלות את התשלומים החודשיים למשרד הנהלת חשבונות, כפי שנעשה, מבלי שהתקיים הליך תחרותי חדש.

6. **אי יציאה למכרז פומבי בניגוד לחוק** - למרות שמכרז פיתוח בית העלמין בעלות של 135 אלף ₪ (לפני הנחה) שנערך בסוף שנת 2016/תחילת שנת 2017 מחייב מכרז פומבי, הוא נערך כמכרז סגור

שבמסגרתו המועצה הדתית פנתה לארבעה מציעים פוטנציאליים בלבד ובכך נפגע עיקרון התחרותיות, שקיפות ושוויון הזדמנות. (סי' 5.7.2)

תגובת היו"ר

ראה סעיף 4 לעיל – הנהלים עודכנו.

7. **העסקת עמותה לליווי אבלים באופן לא סביר** - הביקורת מציבה סימן שאלה להחלטת המועצה הדתית להוסיף את שירות הליווי והדרכת אבלות למשפחות אבלות, שירות שעלותו גבוהה, לסל השירותים שלה. במצפה רמון ממוצע ההלוויות הינו כהלוויה אחת לחודש כאשר ישנם חודשים שאין בהם הלוויות. המשמעות היא כי בגין שנת 2018 העמותה קיבלה 31,000 ₪ בגין ליווי של משפחה אחת בחודש בממוצע.

תגובת היו"ר

פטירתו של הרב דניאל בר מוחא זצ"ל, הותירה חלל גדול בנושא חברה קדישא, ובכלל. במשך שנות כהונתו כרב הישוב טיפל הרב בכל נושא משפחות האבלים והדרכתם, דאגה לכל נושא הקבורה וההתנהלות עד לתום השנה. כמובן, מעבר לנדרש ממנו כרב הישוב. עם פטירתו נישאו עיני התושבים למועצה הדתית למציאת "פתרון" חילופי להתנהלות עם משפחות האבלים ולצורך כך תוקצבה פעילות זו ונוצר הקשר עם העמותה. כמובן לאחר מכרז והצעות מחיר. לעת עתה ולאחר שנת ניסיון הסתיים החוזה עם העמותה ובהמשך יידונו דרכים ואמצעים להמשך מתן השירות לתושבים.

התנהלות כספית

8. **הקופה קטנה מתנהלת שלא על פי מינהל תקין**- לרוב המזכירה מוציאה כספים מכיסה, והכסף לקופה הקטנה מועבר לחשבונה הפרטי, תהליך שאינו תקין ואינו רצוי. (5.9).

תגובת היו"ר

נוהל קופה קטנה תוקן.... והחל משנת 2019 מתנהלת הקופה קטנה עפ"י הנוהל.

9. במקווה מפקידים כספים בכספת ומעבירים אותם למועצה הדתית פעם בחודש לאחר שמצטברים כ - 2,000 ₪, במקום להעביר כשהסכום המגיע ל-1,000 ₪ כנדרש בהנחיות המשרד. (5.10)

תגובת היו"ר

היות ומדובר בסכומים לא ניכרים, הוחלט כי פעם בשבועיים או עד הצטברות סך 1000 ₪, המוקדם שבהם, יופקדו הכספים לחשבון הבנק....

10. על גבי חלק מהחשבוניות לא קיימת חתימה שמאשרת את התשלום. (5.8.1)

תגובת היו"ר

הליקוי היה במספר חשבונות בודדים. בדרך כלל הנוהל מתבצע.

הביקורת מעירה כי יש להקפיד על חתימה המאשרת את התשלום בכל המקרים.

מינהל וארגון

11. המועצה הדתית לא מינתה מבקר פנים כנדרש ואינה מגישה דוחות כספיים במועד. (סי' 5.3, 5.4)

תגובת היו"ר

נושא מבקר הפנים יטופל מול המשרד לשירותי דת ולתקצוב הסעיף כאמור. [צורפה פניה] בעניין הגשת דוחות כספיים במועד, להלן תשובת המבקר [החיצוני]: "הדוחות הכספיים מועברים למשרד הדתות בחודש אפריל. החתימה על הדוח מתעכבת לפעמים בחצי שנה בשל המתנה להערכה אקטוארית על הפנסיות של המועצה הדתית, אין שליטה על זה".

12. המועצה הדתית לא עמדה בחובה לקיים ישיבת מועצה ברמה החודשית; בסה"כ בשנת 2017 היו 4 ישיבות מועצה בלבד. (ס' 5.5)

תגובת היו"ר

הממונים במועצה הדתית מקיימים ישיבות ברמה חודשית, אם כי לא נכתבו הפרוטוקולים באופן מסודר- הנושא יתוקן.

הביקורת מעירה כי מטרת הישיבות היא לדון בסוגיות שקשורות לקידום המועצה הדתית ולקבל החלטות; ישיבה שבסופה לא נכתב פרוטוקול כאילו שלא הייתה.

13. בתחום המכרזים - נמצא כי המועצה הדתית אינה מכנסת את וועדת המכרזים כדי לדון בצורך לצאת למכרז, הגובר אינו חבר בוועדת המכרזים עקב חוסר זמינות למרות המשמעויות הכספיות, וועדות המכרזים אינה נעזרת ביועץ משפטי ולא נמצא כתב מינוי לכלל חברי וועדת המכרזים. (ס' 5.7.1).

תגובת היו"ר

ראה סעיף 4 לעיל- הנושא יתוקן.

התייחסות כללית של היו"ר לדוח

הריני לציין כי המועצה הדתית מצפה רמון תקציב נמוך וקשית, דבר שאינו מאפשר לה לתקצב פעילויות שונות.

ועל כן בהתייחסותנו לממצאי המבקר הנכבד, נכללו בסעיפים מסוימים הסברים בדבר מגבלות התקציב.

המועצה הדתית, על תקציבה הדל, נותנת שרותי דת במגוון נושאים לכלל התושבים ולשביעות רצונם המלאה.

2. תגובת ראש המועצה לדוח הביקורת:

מקריאת הדוח עולה כי ישנו לכאורה פגם מהותי וחמור הנוגע לניהול הכספים של המועצה הדתית של מצפה רמון, הדברים באים לידי ביטוי:

1. באי קיום מכרזים כחוק.
2. בכשלים בניהול קופה קטנה.
3. בהעסקת עמותה לליווי אבלים.
4. באי קיום הליך תחרותי בהתקשרויות.
5. בהתקשרות עם משרד רואה החשבון של המועצה הדתית.

יש להציף ממצאים ולהביא לידיעת המשרד לשירותי דת שעליו חלה החובה ומתוקף כך גם הסמכות לפעול ללא דיחוי לתיקון המצב.

3. מבוא

המועצה הדתית מצפה רמון (להלן: "המועצה הדתית") היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם על פי חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971 (להלן: "חוק שירותי הדת היהודיים"). היא מופקדת על מתן שירותי הדת היהודים בתחום השיפוט של המועצה המקומית מצפה רמון (להלן: "הרשות המקומית" או "המועצה המקומית"), יישוב המונה כ- 5,500 תושבים, רובם יהודים.

שירותי המועצה הדתית ניתנים על פי חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ס – 1980, חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג – 1983, והתקנות שהותקנו על פיהם בפיקוח ובהנחיית המשרד לשירותי דת (להלן: "המשרד") וחוזרי המנכ"ל מטעמו.

שירותי הדת המסופקים על ידי המועצה הדתית הינם כלהלן:

- א. נישואין – שירותי רישום לנישואין לתושבים יהודיים שבתחום השיפוט של הרשות (כ-15 זוגות בשנה).
- ב. כשרות – הנפקת תעודות כשרות למפעלים ולבתי עסק הפועלים בתחום השיפוט של הרשות (כ-20 בתי עסק מושגחים) ופיקוח על התנאים הנדרשים.
- ג. טהרת המשפחה – אחזקה ותפעול של המקוואות הפועלים בתחום השיפוט של הרשות (מקווה נשים ומקווה גברים).
- ד. עירובין – הקמה ואחזקת עמודי העירוב בתחום השיפוט של הרשות – שטח העירוב עומד על כ-8 ק"מ.
- ה. שירותי קבורה – אחזקת בית עלמין אחד בתחום השיפוט של הרשות (בשנת 2017 טיפלה המועצה הדתית בהבאתם לקבורה של 12 נפטרים).
- ו. פעילות "תרבות תורנית" ותמיכות – שירותי תורה, אירועים דתיים נוספים, גניזה ותמיכה בבתי כנסת ובמוסדות אחרים.

למועצה הנהלה בת שני חברים (1) יו"ר ו-(2) חבר מועצה וגזבר. שני חברי מועצה אלו הם גם מורשי החתימה של המועצה הדתית, ומסמך החתום על ידי שניהם בצירוף חותמת המועצה הדתית מחייב את המועצה הדתית לכל דבר ועניין.

בנוסף, במועצה הדתית מועסקים רב הרשות, מזכירה, בלנית קבועה ובלנית מחליפה, ושני עובדי בית העלמין.

המועצה הדתית נתונה לביקורת מבקר הרשות המקומית עפ"י הוראות סעיף 145 ב (א) (4) לצו המועצות המקומיות.

הסיכונים המרכזיים בתחום הכספי במועצה הדתית:

הטבלה שלהלן מרכזת את הסיכונים העיקריים בתחום הכספי שזוהו במהלך הסקר המוקדם:

מס"ד	התחום	הגורם	האירוע	הערות
1	הפרדת תפקידים	העדר הפרדת סמכויות עקב גודל הארגון.	ביצוע פעולות כספיות החורגות ממנהל תקין על ידי העובדים.	נדרשות בקרות מפצות.
2	הכנסות	העדר מקצועיות או העדר בקרה בטיפול בהכנסות.	אי מיצוי מלוא פוטנציאל ההכנסות מהמקורות השונים.	הכנסות מהמשרד, הרשות, ועצמיות.
3	התקשרויות	ביצוע התקשרויות שלא על פי ההליכים המחויבים, בהיבטי פומביות, תחרות שווה, ובהליך הרכש המתחייב מהתקשרות.	ביצוע התקשרויות באופן שאינו מיטבי ולא יניב את התוצאה הזולה ביותר האפשרית לארגון.	מכרזים, הצעות מחיר וכד'.
4	הוצאות	אי הקפדה על נוהל תקין בעת הוצאת כספים.	הוצאות כספים למטרות שאינן בסמכותה, או למטרות שאינן מתוקצבות בתקציבה, או בתהליכים לא תקינים.	תמיכות, כספים לנותני שירותים וכד'.
5	תשלומים	אי הקפדה על ההנחיות המחייבות, שלא בהתאם להסכם עם הספק, לכמויות שסופקו, לתעריף שנקבע, ולמפורט בהזמנה ובמסמכי התקשרות אחרים.	ביצוע תשלומים חריגים המביא לבזבוז כספים/ ביצוע תשלומים בטרם סופקה התמורה.	
6	תשלומים לספקים	אי שמירה על מסמכים כספיים - העדר בקרה על פנקסי שיקים ועל קופות מזומן.	הוצאת כספים שלא בסמכות.	
7	ניהול עובדים	קבלת החלטות על תשלומי שכר לעובדים שלא על פי נוהל תקין.	תשלומי שכר ביתר למועסקים ע"י המועצה הדתית.	
8	ניהול עובדים	אי הקפדה על מעקב נוכחות אחר מקבלי שכר/ העדר בקרה אחר פעילות העובדים.	תשלומים לעובדים למרות שאינם מבצעים את עבודתם/אינם נוכחים.	
9	ניהול עובדים	תשלומי שכר שלא על פי התחייבויות, הסכמים וחוקים מחייבים.	תשלום שלא בהתאם למה שנקבע.	

על רקע הסיכונים הנ"ל, בעקבות הוראת צו המועצות המקומיות שהמועצה הדתית נתונה לביקורת מבקר הרשות ומאחר שבשנים האחרונות מבקר הרשות לא ערך ביקורת במועצה הדתית, הוחלט להכניס את הנושא לביקורת במסגרת תכנית העבודה לשנת 2018.

4. מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לדוח זה היא בחינת נאותות הניהול הכספי במועצה הדתית.
הביקורת התמקדה בתהליכים הבאים :

- א. נושאים מנהליים – נהלי עבודה, פרוטוקולים, מינוי מבקר פנים, מינוי רו"ח מבקר, הגשת דוחות כספיים ;
- ב. תהליכי רכש והתקשרות – מכרזים פומביים והצעות מחיר ;
- ג. תשלומים – אבטחת אמצעי תשלום ;
- ד. ניהול קופה קטנה ;
- ה. הכנסות משירותים – הכנסות מנישואין, כשרות, קבורה ומקווה ;
- ו. העסקת עובדים – נוכחות עובדים, תנאי העסקה, טפסי 101, הודעה על תנאי העסקה.

במסגרת האמצעים בהם נקטה הביקורת בוצעו הפעולות הבאות :

- ראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים במועצה הדתית : יו"ר המועצה הדתית ומזכירת המועצה הדתית. כמו כן, התקיימה שיחת טלפון עם חבר המועצה הדתית (וגזבר).
- סקירת מסמכים רלוונטיים – פרוטוקול מורשי חתימה, פרוטוקולי ישיבות המועצה הדתית, חשבוניות, דוחות כספים, הסכמים, דוחות נוכחות, ועוד.
- לאחר השלמת הביקורת – סקירת דוח מעקב תיקון ליקויים מביקורת עומק מטעם המשרד לשירותי דת (ביקורת המעקב נערכה בשנת 2016 והביקורת המקורית בשנת 2013).
- סקירת נתונים רלוונטיים מתוך המערכות הממוחשבות – מאזן בוחן, כרטסות ספקים, דוח תשלומים וכד'.
- ביקור במשרדי המועצה הדתית ובבית העלמין.

הביקורת נערכה באופן מדגמי, בהתאם לתקני הביקורת המקובלים, ובהתאם להנחיות מבקר הרשות.
הביקורת נערכה במהלך חודשים יולי - דצמבר 2018.

5. נתונים כלליים

ההסדרים לקביעת תקציבה של המועצה הדתית נקבעו בחוק, בתקנות שהותקנו לפיו ובהנחיות מנהליות שהוצאו למועצות הדתיות בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

על פי סעיף 11 לחוק שירותי הדת היהודיים, הכנסות המועצה הדתית מגיעות משלושה מקורות : המשרד לשירותי דת (להלן : "המשרד"), הרשות ומהכנסות עצמיות. ההכנסות העצמיות הן בעיקר מגביית אגרות בגין שירותים : פיקוח על כשרות, רישום נישואין, קבורה וטהרת המשפחה. יצוין כי בקבורה מתקבלות גם הכנסות מביטוח לאומי.

על פי הסעיף הנ"ל, ממומן תקציב הוצאות המועצה הדתית כלהלן: הממשלה כ - 40% מההוצאות והרשות המקומית כ - 60%. משמעות ההוראה היא שהממשלה והרשות המקומית נושאות בהוצאות המועצה הדתית. בנוסף, מדי שנה המועצה הדתית מקבלת תמיכה מהמשרד. בין השנים 2015 ל-2017 תקציב המועצה הדתית עמד על כ-1.3 מיליון ₪ לשנה. בשנת 2018 התקציב גדל בכ - 10% ועומד על כ-1.44 מיליון ₪. הטבלה שלהלן מפרטת את התפתחות ההכנסות והוצאות של המועצה הדתית בשנים אלה.

מס"ד	הנושא	ביצוע 2015	ביצוע 2016	ביצוע 2017	תכנון 2018
1	הכנסות עצמיות	188,140	168,653	144,133	155,000
2	המשרד לשירותי דת	713,441	720,892	723,893	815,867
3	הרשות המקומית	384,161	388,172	389,789	473,022
4	שונות	686		45,104	
5	סה"כ הכנסות	<u>1,286,428</u>	<u>1,277,717</u>	<u>1,302,919</u>	<u>1,443,889</u>
6	הוצאות שכר – פנסיה	88,273	90,709	246,438	464,000
7	הוצאות שכר שוטף	958,957	892,301	646,604	560,000
8	פעולות ללא מנהלה (נישואין, קבורה (ללא פיתוח), מקוואות, תרבות תורנית)	213,821	198,781	310,826	331,500
9	מנהלה	78,961	91,879	92,853	82,000
10	סה"כ הוצאות	<u>1,340,012</u>	<u>1,273,670</u>	<u>1,296,721</u>	<u>1,437,500</u>
11	הוצאות מימון	3,882	3,729	5,885	6,389
12	עודף (גרעון)	<u>(57,466)</u>	<u>318</u>	<u>313</u>	=

תקציב המועצה הדתית לשנת 2017 אושר בישיבת המועצה הדתית מספר 7/17 מיום 12.6.2017 שזו בעצם הישיבה הראשונה האמתית של המועצה הדתית בשנה זו, בה השתתפו שני חברי המועצה הדתית. אושר תקציב בסך 1,113,682 ₪, כאשר 65% הם במימון המשרד ו-35% במימון הרשות המקומית. (תקציב המועצה הדתית לשנת 2018 אושר על ידי משרד הדתות ב-29.7.2018 ועמד על 1,288,889 ₪, כאשר 63.3% ע"ח משרד הדתות ו-36.7% ע"ח המועצה המקומית.

6. ממצאים

5.1. נהלי עבודה

נהלי העבודה בארגון הינם הכלי שנועד להבטיח תפעול שוטף באופן קבוע וידוע מראש על פי חוק ועל פי הכללים המוסכמים ועקרונות המדיניות של הארגון, תוך שמירה על המשכיות עסקית והמתאם הנדרש בין אחריות לסמכות.

- המשרד הפיץ נהלים והנחיות למועצות הדתיות, בין היתר בנושאים הבאים:
- א. הנחיות לניהול חשבונות.
 - ב. הנחיות בנושא הגשת דוחות כספיים.
 - ג. נוהל ניהול אגרות מקווה.
 - ד. נהלי עבודה לגיוס עובדים (נוהל משרות תקניות ונהלי משנה).
 - ה. הנחיות עבודה בנושא תשלום רכיבי שכר.

כמו כן, המשרד מפיץ הנחיות ועדכונים שוטפים בנושא התנהלות המועצות הדתיות בחוזרי המנכ"ל המתפרסמים מעת לעת.

הביקורת מעירה כי הנחיות המשרד מהוות בסיס בלבד, ושיש להתאימן לכל אחת מהמועצות הדתיות - היקף כוח האדם שברשותה והשירותים אותם היא מעניקה, וכן אינן מכסות את כלל הפעילות של המועצה הדתית.

ממצא: הביקורת מצאה כי המועצה הדתית לא ערכה נהלי עבודה כתובים ולא עגנה את תהליכי העבודה הרצויים בכתב. העדר הגדרות ברורות ובכתב, המעוגנות בנהלים כתובים, לגבי תהליכי העבודה, מהווה פגם במבדק הפנימי אשר עלול להביא לביצוע הפעילות באופן שאינו אחיד ואינו מיטבי. בין הנהלים החסרים שקשורים לביקורת הנוכחית ניתן לציין את נוהל התקשרויות ותשלומים, נוהל השימוש בכספי הקופה הקטנה, נוהל דיווחי נוכחות, ועוד.

המלצה

לערוך נהלי עבודה כתובים שיעגנו את התהליכים העיקריים במועצה הדתית, ולאשרם על ידי חברי המועצה הדתית.

5.2. מינוי רו"ח מבקר

בחוזר מנכ"ל עב/1 של המשרד נקבע נוהל למינוי והפסקת העסקתו של רואה חשבון למועצה דתית. בין היתר נקבע כי:

2.1" ראש המועצה/או מי מטעמו יאתר שלושה מועמדים המקובלים עליו לתפקיד רואה החשבון של המועצה ואשר כשירים לתפקיד זה...

2.2 ההליך לבחירת רואה החשבון יבוצע באופן הוגן ושוויוני, בדרך של פנייה תחרותית ולאחר קבלת מספר הצעות הבאות בחשבון.

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי יו"ר המועצה הדתית יביא את רשימת המועמדים בפני מליאת המועצה הדתית להצבעה ולהחלטה - מי מבין המועמדים הוא הראוי ביותר.

ממצאים:

הביקורת מצאה כי תהליך בחירת רו"ח מבקר בוצע כנדרש.

- במסגרת ישיבת מועצה מס' 5/16 מיום 1.11.2016 נבחר רואה חשבון למועצה הדתית. ב-1.11.2016 מונה כרו"ח מבקר לאחר שהתקבלו שלוש הצעות מחיר והצעתו הייתה הזולה ביותר.
- הביקורת בדקה את כרטסת הספקים – נמצא כי התשלום לרו"ח בשנת 2016 תואם לסכום שהציע במסגרת הליך הצעות המחיר.

5.3. מינוי מבקר פנים

בסעיף 1 לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב – 1992 (להלן: "חוק הביקורת הפנימית") נקבע כי:

"בחוק זה –

"גוף ציבורי" - כל אחד מאלה:

(5) מועצה דתית שהוקמה מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971;

בסעיף 2 (א) לחוק הביקורת הפנימית נקבע כי: "בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי".

כלומר, בכל מועצה דתית יש למנות מבקר פנימי.

ממצא: המועצה הדתית לא מינתה מבקר פנימי כמתחייב מחוק הביקורת הפנימית.

הנושא עלה גם בדוח ביקורת המעקב מטעם המשרד לשירותי דת. בתגובתה לדוח, המועצה הדתית מסרה כי "זהו המקום לציין כי לאור היקף התקציב המצומצם של המועצה הדתית, אין אפשרות תקציבית למימון מבקר חיצוני. מימון מבקר חיצוני גם ברבע משרה יכביד רבות על פעולות המועצה הדתית והיקף השירותים לתושב ואיכותם. לאור זאת, אבקש לקבל את הפתרון שמבקר המועצה המקומית יקיים ביקורת שוטפת במועצה הדתית וינפיק דוחות ביקורת בהתאם, מותנה בהסכמת המועצה המקומית."

הביקורת מעירה כי למרות שמבקר המועצה המקומית מבצע מעת לעת ביקורות במועצה הדתית, הוא אינו יכול לשמש כמבקר הפנים של המועצה הדתית.

המלצה

יש למנות במידי מבקר פנימי למועצה כנדרש בחוק הביקורת הפנימית (אפשר גם בהיקף מצומצם, לדוגמה 100 שעות לשנה).

5.4. הגשת דוחות כספיים

בסעיף 7ב. לחוק שירותי הדת היהודיים נקבע, בין היתר, כי:

"(א) המועצה תערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי-שנתיים (להלן – דוחות כספיים); ראש המועצה וגזבר המועצה או אחד מחבריה, אם אין גזבר למועצה, יחתמו על הדוחות הכספיים; רואה החשבון יבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ויסקור את הדוחות הכספיים החצי-שנתיים (להלן – דוחות מבוקרים), והם יידונו במועצה ויוגשו לשר..."

בהנחיה מספר 8.1.1 של המשרד לשירותי דת מיום 9.1.13 נקבע:
"הדו"ח יוגש עד לסוף חודש אפריל של השנה הקלנדרית שלאחר השנה בגינה מוגש הדו"ח. למשל:
הדו"ח הכספי השנתי המבוקר לשנת 2012 יוגש עד ליום 30 לאפריל 2013".

הדוחות הכספיים של המועצה הדתית חתומים בחתימת היו"ר והגזבר וכוללים חוות דעת חתומה על ידי רו"ח המבקר בנוסח האחיד.

ממצאים:

- א. המועצה הדתית אינה מגישה את דוחות הכספים השנתיים במועד. הדוחות הכספיים לשנת 2017 הוגשו באיחור של כארבעה חודשים – הדוח הכספי נחתם רק ביום 26.8.2018; כמו כן, הדוחות הכספיים לשנת 2016 נחתמו בתאריך 22.10.2018 באיחור של כחצי שנה מהמועד האחרון להגשת הדוחות.
- ב. חברי המועצה הדתית אינם דנים בדוחות הכספיים כנדרש.

המלצות

- יש להקפיד על הגשת הדוחות הכספיים במועדים כמתחייב בהנחיות.
- יש לדון בדוחות הכספיים במסגרת ישיבות של המועצה הדתית.

5.5 בדיקת פרוטוקולים של המועצה הדתית

בתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תשי"ל-1970 נקבע, בין היתר כי:
" 11. המועצה תקיים לפחות ישיבה רגילה אחת לחודש, אולם רשאית היא להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחדשי ניסן ותשרי של כל שנה.

.....

18. בכל ישיבה של המועצה ירשום מזכיר המועצה, או עובד המועצה שהיא קבעה לכך, פרוטוקול של הישיבה שיכלול לפחות פרטים אלה: (1) שמות חברי המועצה הנוכחים בישיבה; (2) סדר היום; (3) שמות המשתתפים בויכוח; (4) ההצעות; (5) תוצאות ההצבעות; (6) ההודעות האישיות; (7) ההחלטות.

19. ראש המועצה יאשר את הפרוטוקול בחתימת ידו, והעתק ממנו יישלח לכל חברי המועצה ולשר תוך שבועיים ממועד הישיבה". כמו כן, הפרוטוקולים אמורים לשאת מספר סידורי רץ, המורכב ממספר הישיבה והשנה הרלוונטית.

הביקורת בחנה את 16 הפרוטוקולים משנת 2017 שנמסרו לביקורת – פרוטוקול 1/17 (פעמים) עד 15/17. (ראו בנספח א' טבלה המפרטת את כלל הפרוטוקולים).

ממצאים: מבדיקת הפרוטוקולים נמצאו ליקויים באופן התנהלות ישיבות המועצה הדתית:

- א. פרוטוקולי ישיבות ועדת מכרזים ופגישות יו"ר המועצה הדתית עם עובדים ועם קבלנים מוספרו ברצף עם הפרוטוקולים של המועצה הדתית.
- ב. מבדיקת הפרוטוקולים נמצא כי המועצה הדתית לא עמדה בחובה לקיים ישיבת מועצה ברמה החודשית. בסה"כ היו 4 ישיבות מועצה בלבד.
- ג. נמצאו ליקויים בחתימות על הפרוטוקולים – פרוטוקולים רבים אינם חתומים וחלקם חתומים גם ע"י קבלנים/עובדים.

הטבלה שלהלן מרכזת את הפרוטוקולים של שנת 2017 לפי סוג הישיבה :

מס"ד	מעוד הישיבה	ישיבת מועצה	ועדת מכרזים	פגישת יו"ר עם עובדים	פגישת יו"ר עם קבלן	חתימות
1/17	1.1.2017			X		יו"ר, מזכירה ועובדת
1/17	30.01.17		X			3 חברי ועדה
2/17	19.02.17		X			2 חברי ועדה
3/17	02.03.17		X			3 חברי ועדה
4/17	02.03.17				X	יו"ר, מזכירה וקבלן
5/17	12.06.17			X		לא חתום
6/17	12.06.17			X		לא חתום
7/17	12.06.17	X				2 חברי מועצה
8/17	17.07.17			X		לא חתום
9/17	29.08.17		X			3 חברי ועדה
10/17	29.08.17	X				לא חתום
11/17	05.09.17			X		לא חתום
12/17	11.09.17	X				2 חברי מועצה ומזכירה
13/17	11.09.17		X			לא חתום
14/17	12.09.17	X				2 חברי מועצה
15/17	11.12.17		X			3 חברי ועדה
סה"כ		4	6	5	1	

המלצות

- יש להקפיד על קיום ישיבת מועצה הדתית מדי חודש כנדרש בתקנות.
- יש למספר כל סוגי ישיבה בנפרד – ישיבות מועצה בנפרד, ועדת מכרזים בנפרד וישיבות שוטפות של יו"ר המועצה הדתית עם גורמים שונים בנפרד.
- להקפיד על חתימת יו"ר המועצה הדתית על כלל הפרוטוקולים.

5.6. התקשרויות עד 50,000 ₪

המועצות הדתיות כפופות לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב – 1992 (להלן: "חוק חובת מכרזים"), אשר מחייב עריכת מכרז טרם ביצוע התקשרות. יחד עם זאת, בסעיף 3 בתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות המכרזים") נקבעו המקרים בהם חל פטור בחובת עריכת מכרז, בין היתר במקרים בהם ההתקשרות אינה עולה על הסכום הקבוע בתקנות. עם זאת, בהתאם לכללי מנהל תקין והכללים וההנחיות החלים על גופים ציבוריים יש לקיים הליך בחינת הצעות מחיר טרם ביצוע רכישה גם בסכומים נמוכים.

בהוראת תכ"ם 7.8.3 "התקשרת בהליך מקוצר" בתוקף מיום 17.5.15 נקבע היקף הרכש המחייב קבלת הצעות מחיר לפי המדרג הבא:

מספר הצעות מחיר	סכום (₪)	מס'ד
פנייה ישירה לספק בעל פה או בכתב	עד 400	1
פנייה ישירה לספק בעל פה או בכתב וקבלת הצעת מחיר בכתב	עד 401 עד 3,000	2
פנייה לקבלת הצעת מחיר משני ספקים שונים לפחות	עד 3,001 עד 10,000	3
פנייה לקבלת הצעת מחיר משלושה ספקים שונים לפחות	עד 10,001 עד 50,000	4

הביקורת בחנה מספר התקשרויות עד 50,000 ₪, המחייבות הצעות מחיר שנערכו במהלך שנת 2017. במסגרת זו, הביקורת בדקה 15 ספקים איתם סך התשלומים בשנת 2017 הסתכמו ל- 4,000 ₪ ומעלה (לפירוט הבדיקה ראה נספח ב').

ממצאים: הביקורת מצאה כי המועצה הדתית אינה מקפידה לבצע תהליך תחרותי בהתקשרויות עד 50,000 ₪ כנדרש בהוראות.

להלן פירוט הממצאים:

5.6.1. מתוך 15 ספקים שהמועצה הדתית התקשרה איתם בסכום העולה על 4,000 ₪ בשנה משנת 2017, ב- 5 (33%) בלבד נמצא כי נערך הליך הצעות מחיר כנדרש.

5.6.2. המשרד שמספק שירותי הנה"ח נבחר על בסיס שלוש הצעות מחיר בשנת 2012. לפי הצעת המחיר שהגישה, העלות החודשית היא 1,400 ש"ח לחודש (16,800 ש"ח לשנה). בשנת 2017 התשלומים בפועל הסתכמו ל- 26,676 ש"ח לשנה - 2,223 ש"ח לחודש אשר מהווה עליה של כ-59%, ללא הסבר.

5.6.3. נמצא כי בעבר המועצה הדתית קיבלה שירותי הובלת נפטרים מ... מבלי שנערך תהליך תחרותי. יצוין כי בשנת 2017 נערך תהליך תחרותי בה נאספו ארבע הצעות מחיר וכתוצאה מכך קיים חסכון בעלויות.

5.6.4. המועצה הדתית מימנה חשבון "פלאפון" של רב היישוב בסך כ- 5,000 ₪ לשנה. מאחר שהסכום גבוה ביחס לעלויות המקובלות בתחום, הביקורת בדקה חשבונית לדוגמה – אפריל

2017 – סה"כ העלות החודשית עמדה על 350 ₪ כולל מע"מ וכללה חיוב בגין ציוד (רכש IPHONE) – 134 ₪ ותשלום קבוע בסך 214 ₪ וחיוב משתנה בסך 2 ₪ (שירות 144) – הסכום הקבוע כלל שירותי תיקונים בעבור 2 מכשירים – 61 ₪ לחודש וחיובים נוספים. לא נמצא שנערכה הצעת מחיר בין חברות סלולר.

5.6.5. המועצה הדתית שכרה דירה מ"עמידר" בעבור רב היישוב במשך שנים בסך כ- 20 אלף ₪ בשנה; לא נמצא תיעוד להליך שוויוני לבחירת הדירה.

5.6.6. להלן דוגמאות נוספות לספקים איתם המועצה הדתית התקשרה, ללא תהליך תחרותי: בדיקות מעבדה לאיכות מי מקווה נשים וחיטוי המים (כ-6 אלף ₪ בשנה), אחזקת שבר במקווה (כ-6 אלף ₪ בשנה), ניהול ופיקוח פרויקט בית עלמין - (כ-6 אלף ₪ בשנה) – (נבחר כי הוא ספק של המועצה המקומית), אחזקת שבר/מערכת חימום מים מקוואות (כ-4 אלף ₪ בשנה), עבודות הדפסה שונות (כ-10 אלף ₪ בשנת 2017), שכ"ט עורך דין (כ-9 אלף ₪ בשנת 2017).

5.6.7. מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי בחלק מהמקרים ספק אחד בלבד היה מוכן לתת הצעת מחיר; במועצה הדתית לא נקבע נוהל לטיפול במקרים בהם קיים מציע אחד בלבד (הליך "ספק יחיד").

5.6.8. להלן מקרה בו נאספו שתי הצעות מחיר במקום שלוש: אספקת סולר למקווה (כ-19 אלף ₪ בשנת 2017).

5.6.9. הביקורת מצאה כי סכום בסך 421 ₪ בגין חודש אפריל 2017 נרשם פעמיים בכרטיס הספק – בעקבות הביקורת הטעות תוקנה.

5.6.10. למעט ספק מסוים, למועצה הדתית אין הסכם עם ספקים ארוכי טווח, ביניהם משרד הנהלת החשבונות החיצונית וספקים שמתחזקים את מקווה הנשים.

המלצות

- 1) יש להקפיד על ביצוע תהליך תחרותי לבחירת הספקים כנדרש.
- 2) לבצע הליך תחרותי בין ספקים לפחות פעם בכל 3-5 שנים; במסגרת זו לבצע במידי הליך תחרותי לבחירת משרד לשירותי הנהלת חשבונות.
- 3) לקבוע נוהל לטיפול במקרים בהם קיים מציע אחד בלבד (ספק יחיד).
- 4) לערוך ולחתום על הסכמים עם ספקים איתם קיימות התקשרויות ארוכות טווח.

5.7. התקשרויות מעל 50,000 ₪

על פי נוהל הזמנות רכש ושירותים של המשרד (סעיף 7.3.4):

"כאשר סכום ההזמנה מעל 50,000 ש"ח, כולל מע"מ, חלה חובה עקרונית, על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיה, להתקשר באמצעות מכרז פומבי. לקבלת הנחיות בנושא יש לפנות אל היועץ המשפטי של המועצה הדתית".

כאמור, בשנת 2017 התקיימות 6 ישיבות ועדת מכרזים.

5.7.1. הרכב ועדת המכרזים

ועדת המכרזים של המועצה הדתית מורכבת מבעלי התפקידים הבאים:

- א. יו"ר המועצה הדתית.
- ב. מזכירת המועצה הדתית.
- ג. מזכירת מחלקת הכספים במועצה המקומית.

ממצאים:

- א. גזבר המועצה הדתית אינו חבר בוועדת המכרזים עקב חוסר זמינות שלו למרות חשיבות השתתפותו בוועדה כגזבר ומורשה חתימה.
- ב. נמצא כי מבין חברי ועדת המכרזים הוצא כתב מינוי לעובדת גזברות המועצה המקומית בלבד; יצוין כי כתב המינוי ניתן בשנת 2018, למרות חברותה בוועדת המכרזים משנת 2017.
- ג. בהתאם לתיעוד שהועבר לביקורת, לא נמצא כי ועדת המכרזים התייעצה עם יועץ משפטי, דבר שהיה מונע חלק מהליקויים של הוועדה.

להלן ציטוט מתוך כתב המינוי לעובדת הגזברות של המועצה המקומית: "זה שנים שבחברת וועדת המכרזים ורכש נעזרנו עם.....מנהלת מחלקת רכש במועצה המקומית. מאחר שעזבה את תפקידה צירפנו את גב'..... לחברת וועדת מכרזים, וזאת מתוך ניסיון שיש לה במסגרת עבודתה ומהנימוקים הבאים: מאחר ואנו מועצה ממונה יו"ר, גזבר ומזכירה, הגזבר אינו יכול להשתתף במכרזים באופן סדיר, והחוק מחייב וועדה במספר לא זוגי מינימום 3 חברים."

5.7.2. בדיקה מדגמית של מכרזים בשנת 2017

- כדי לבחון את תהליך ניהול המכרזים, הביקורת בחנה את המכרזים הבאים שנדונו בשנת 2017:
- א. פיתוח בית עלמין בסך כ- 135 אלף ש"ח - ההליך התבסס על תקציב משנת 2015 - ת.ב.ר. 100063927. בתחילה נשלחו הצעות לארבעה קבלנים פוטנציאליים - המכרז היה בשיטה של שיעור הנחה מקסימאלי - התקבלו הצעות משלושה קבלנים: 0.01%, 2% ו-5%. המציע עם שיעור הנחה הגבוה ביותר נבחר כזוכה.
 - עקב שינוי במפרט נערך מכרז חוזר בו התקבלו הצעות משלושה קבלנים אחרים אשר הציעו שיעורי הנחה הבאים: 4.5%, 3% ו-2%. נבחר המציע שהציע את שיעור הנחה הגבוה ביותר.

ב. שיפוץ מקווה נשים – בסך כ- 16 אלף ₪ - המועצה הדתית פנתה לשני מציעים. התקבלו שתי הצעות מחיר: 16,380 ₪ כולל מע"מ ו- 22,000 ₪ כולל מע"מ. במסגרת "ועדת המכרזים" נבחרה ההצעה הזולה ביותר.

ממצאים: נמצאו ליקויים בהתנהלות המועצה הדתית בתחום המכרזים:

- א. נמצא כי במועצה הדתית לא מתקיימות ישיבות וועדת מכרזים לאישור יציאה למכרז כנדרש בתקנות, אלא מתקיימת ישיבה ועדת מכרזים לבחירת הספק הזוכה בלבד.
- ב. למרות שמכרז פיתוח בית העלמין בעלות של 135 אלף ₪ לפני הנחה מחייב מכרז פומבי, הוא נערך כמכרז סגור שבמסגרתו המועצה הדתית פנתה לארבעה מציעים פוטנציאליים בלבד ובכך נפגע עיקרון התחרותיות, שקיפות ושוויון הזדמנויות.
- ג. במועצה הדתית אין תיבת מכרזים כנדרש על פי חוק חובת המכרזים – המעטפות הסגורות נמסרות למזכירת המועצה הדתית אשר שמה אותן במגירה (נעולה), כאשר המפתחות אצלה.
- ד. במכרז הסגור לשיפוץ מקווה נשים, למרות שסכום ההתקשרות מחייב פניה לשלושה מציעים לפחות, המועצה הדתית פנתה לשני מציעים בלבד.

המלצות

- 1) מומלץ כי גזבר המועצה הדתית יהיה חבר קבוע בוועדת המכרזים.
- 2) למסור כתב מינוי לכלל חברי ועדת המכרזים.
- 3) במסגרת ישיבות ועדת המכרזים יש לשתף יועץ משפטי אשר יוודא התנהלות הוועדה בהתאם לחוק ולתקנות.
- 4) יש לקיים ישיבת ועדת מכרזים גם לשלבים השונים של המכרז, לרבות אישור היציאה למכרז, ולא רק לקבלת החלטה על הספק הזוכה.
- 5) להקפיד על עריכת מכרזים פומביים ולא סגורים בהתקשרויות שעלותם מעל 50,000 ₪.
- 6) להקפיד על כך שבמועצה הדתית תהיה תיבת מכרזים תקנית עם שני מנעולים, כאשר המפתחות נמצאות אצל שני אנשים שונים.

5.8. תשלומים לספקים

למועצה הדתית חשבון בנק אחד, המתנהל בבנק הפועלים, בסניף 672 – מצפה רמון. תשלומים לספקים מבוצעים באמצעות חתימה של מורשי החתימה (שני חברי המועצה הדתית) על גבי אמצעי התשלום. התשלום לספקים מהווה את השלב האחרון בתהליך ההוצאה של כספי המועצה הדתית, וככזה יש לקיים עליו בקרות קפדניות. כאמור, הנהלת החשבונות של המועצה הדתית מנוהלת על ידי נותן שירות חיצוני.

אמצעי התשלום במועצה הדתית כוללים:

- א. בהמחאות – אמצעי התשלום העיקרי שבשימוש המועצה הדתית.
 - 1) למועצה הדתית שתי סדרות של המחאות (המחאות מוגבלות בסחירות והמחאות שאינן מוגבלות בסחירות).
 - 2) ההמחאות הריקות נשמרות אצל המזכירה, והיא מכינה את השקים ומעבירה ליו"ר המועצה הדתית אשר חותם על השיק ומחתים את הגזבר כחותם שני (הגזבר בד"כ נמצא פיזית בירוחם שהוא גם מקום המגורים של היו"ר).
 - ב. העברות בנקאיות – לתשלום לספקים מסוימים.
 - ג. הרשאות לניהול חשבון (הוראות קבע) – להוצאות כגון "פלאפון", חברת חשמל, שכ"ד "עמידר".
 - ד. קופה קטנה – להוצאות בסכומים קטנים (ראה פרק 5.9).

הביקורת בחנה את תהליך אישור החשבוניות והשימוש באמצעי התשלום. להלן הממצאים.

5.8.1 אישור תשלום

מקובל לאשר את קבלת השירות/טובין באמצעות חתימה על חשבונית/קבלה.

אישור התשלום – מבדיקת מדגם חשבוניות נמצא כי על גבי חלק מהחשבוניות לא קיימת חתימה שמאשרת את התשלום; לעומת זאת בד"כ קיימים חותמות וחתימה על כך שהתשלום בוצע.

5.8.2 שימוש בהמחאות

כאמור המחאות הן אמצעי התשלום העיקרי שבשימוש המועצה הדתית. קיימת חשיבות לאבטחה נאותה של אמצעי תשלום אלה.

נמצאו ליקויים באופן אבטחת ההמחאות -

- ההמחאות של המועצה הדתית הן המחאות ידניות, דהיינו פנקסי שקים שבהם ממלאים את שם המוטב, הסכום והתאריך באופן ידני. שיטה זו היא השיטה הפחות בטוחה; שיטות התשלום המועדפות מבחינה בטיחות תשלומים הן בעדיפות ראשונה מס"ב ובעדיפות שניה המחאות ממוחשבות.
- ההמחאות הריקות נשמרות במגירה נעולה במשרד של המזכירה ולא בכספת כפי שנדרש על פי כללי בטיחות תשלומים מקובלים.
- אחת מסדרות ההמחאות שבשימוש המועצה הדתית היא ללא "קרוס" וללא הגבלת סחירות – זו סוג המחאה שהיא חשופה ומאוד לא רצויה.

5.8.3. הוראות קבע

נמצא כי במועצה הדתית אין תיעוד מסודר ומרוכז של ההרשאות לחיוב חשבון (הוראות הקבע) עליהן היא חתומה.

צוין כי מזכירת המועצה הדתית החלה לרכז את הוראות הקבע לאחר הביקורת.

5.8.4. העברות בנקאיות

העברות בנקאיות אינן ממוספרות וכתוצאה מכך לא ניתן לדעת בוודאות שקיים תיעוד מלא של ההעברות שבוצעו.

5.8.5. עמלה לבנק

בגין ניהול חשבון הבנק ופעולות בחשבון, המועצה הדתית מחויבת בגין עמלה. בשנת 2017 העמלה השנתית גדלה מכ- 3.8 אלף ₪ בממוצע בשנים 2016 ו-2015 לכ- 5.9 אלף ₪ (כ-55%).

המלצות

- 1) על בעל התפקיד במועצה הדתית שמקבל את הטובין/שירות לחתום על החשבונית כאישור על כך שהטובין/שירות התקבל בפועל.
- 2) לבחון מעבר להמחאות ממוחשבות.
- 3) להפסיק לאלתר את השימוש בהמחאות ללא "קרוס".
- 4) לשמור את ההמחאות הריקות בכספת.
- 5) לרכז את כלל הוראות הקבע שעליהן המועצה דתית חתומה בתיק אחד.
- 6) למספר את ההעברות הבנקאיות כדי לוודא רצף.
- 7) לבצע בדיקה לסיבת הגידול בעמלות אותן המועצה הדתית משלמת לבנק ולבצע הליך תחרותי בין בנקים שונים במטרה להוריד את העלויות.

5.9. ניהול קופה קטנה

מקובל לקבוע סכום כספי לביצוע רכישות דחופות, בסכומים נמוכים, במזומן, המנוהלים באמצעות "קופה קטנה" ומשמשים למקרים דחופים ובמגבלת תקרת גובה סכום הרכישה הבודדת, על פי קביעה מראש, לביצוע רכישות מספקים מזדמנים. על פי כללי בטחון כספים יש לשמור את הכספים בכספת מאובטחת, כאשר גורם אחד אחראי על ניהול הכספים וברשותו בלבד נמצא הקוד לפתיחת הכספת. במועצה הדתית קיימת קופה קטנה אחת, המשמשת להוצאות בסכום נמוך, חלקן בלתי צפויות, וחלקן כאלה שלא קיים מקור אחר לשלמן. הוצאות מהקופה הקטנה כוללות חומרי ניקוי, כיבוד, ציוד משרדי, דואר רשום, החזר הוצאות נסיעה באוטובוס ועוד.

מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי בכל עת שמבוצעת הוצאה מקופה קטנה, הקבלה מתויקת בתיק המיועד לכך והרישום מועבר ללשכת השירות לצורך רישום בהנהלת חשבונות. במועצה הדתית מושכים כספים לטובת הקופה הקטנה בסכומים הנעים בין 250 ₪ לבין 750 ₪. כאמור, במועצה הדתית לא קיים נוהל המגדיר את אופן השימוש בקופה קטנה. הביקורת בדקה את אופן התנהלות קופה קטנה.

נמצאו מספר ליקויים בהתנהלות קופה קטנה:

- א. במועצה הדתית לא קיימת כספת לשמירת כספי קופה קטנה; לרוב מזכירת המועצה הדתית מוציאה כספים מכיסה, כאשר הכסף לקופה הקטנה מועבר לחשבונה הפרטי, תהליך שאינו תקין ואינו רצוי.
- ב. מבדיקת ההוצאות מהקופה הקטנה, בשנת 2017 עולה כי בוצעו מספר רכישות בסכומים מעל 100 ₪ אינן מצדיקות שימוש בקופה קטנה, לרבות חומרי ניקוי, כיבוד, שלט וציוד למקווה. הטבלה שלהלן מציגה את הפירוט:

מס"ד	תאריך	הפריטים	סכום הרכישה (₪)
1	30.1.2017	חומרי ניקוי למקווה נשים	131.3
2	28.3.2017	כיבוד לקבלני המקווה	132.0
3	31.3.2017	מסיבת חומש	150.0
4	11.6.2017	שלט למקווה	226.0
5	31.8.2017	ציוד למקווה נשים	125.7
6	28.11.2017	מדבקות נייר לתעודות הכשר	112.0
7	14.12.2017	חומרי ניקוי למקווה נשים	159.10

- ג. נמצאו ליקויים ברישומים בטופס ניהול קופה קטנה – נמצאו טעויות בחישובים בחודשים אפריל 2017 ומאי 2017 אשר נגררו לאורך כל השנה.

הטבלה שלהלן מרכזת את התפתחות הפעילות הכספית בקופה הקטנה לרבות טעויות החישוב:

מס"ד	סוף החודש	הכנסות	הוצאות	יתרה	חישוב נכון	הפרש
1	יתרת פתיחה	-	-	0.92	0.92	-
2	ינואר 2017	-	131.3	-130.38	-130.38	-
3	פברואר 2017	250.0	139.4	-19.78	-19.78	-
4	מרס 2017	250.0	524.60	-294.38	-294.38	-

מס"ד	סוף החודש	הכנסות	הוצאות	יתרה	חישוב נכון	הפרש
5	אפריל 2017	-	115.7	-409.18	-410.08	0.90
6	מאי 2017	400.0	16.0	-6.82	-26.08	19.26
7	יוני 2017	600.0	545.93	147.25	127.99	19.26
8	יולי 2017	-	147.25	0.00	-19.26	19.26
9	אוגוסט 2017	300.0	250.41	49.59	30.33	19.26
10	ספטמבר 2017	400.0	181.27	268.32	249.06	19.26
11	אוקטובר	-	163.0	105.32	86.06	19.26
12	נובמבר	-	112.0	-36.68	-55.94	19.26
13	דצמבר	-	187.5	-224.18	-243.44	19.26

ד. בחודשים אוגוסט וספטמבר 2018 לא רשום התאריך המדויק למשיכת הכספים לקופה, אלא החודש ושנה בלבד.

המלצות

- 1) יש לנהל קופה קטנה כנדרש – בכספת שבמועצה הדתית ולא אצל מזכירת המועצה הדתית, כך שתאפר לעשות בקרה נאותה על ניהול כספי הקופה.
- 2) להשתמש בקופה הקטנה להוצאות מתחת ל- 100 ₪ בלבד.
- 3) להקפיד על רישום נכון של התנועות של הקופה הקטנה; על יו"ר המועצה הדתית לבצע בקרה בנושא.

5.10. הכנסות וגביה

כאמור, עיקר הכנסתה של המועצה הדתית מהשתתפות המשרד ומהרשות המקומית; הכנסות נוספות הינן מאגרות שהיא גובה בגין השירותים שהיא מעניקה: מקווה נשים, רישום לנישואין, כשרות וקבורה.

הביקורת בחנה את ההכנסות בגין שירותים אלה למול הרישום דהיינו:

- א. אגרות נישואין כנגד מספר הרשומים לנישואין.
- ב. אגרות כשרות כנגד תעודות כשרות שהוענקו.
- ג. אגרות קבורה כנגד נקברים.
- ד. אגרות מקווה כנגד מספר המבקרים במקווה.

יצוין כי בשל חוסר מקום בבתי העלמין במצפה רמון, המועצה הדתית החליטה שאין מכירת חלקות קבר.

להלן הממצאים:

- א. המצאה התאמה בין מספר העסקים לבין אגרות הכשרות – אין הערות.
- ב. נמצאו התאמות בין הרישום לנישואין לבין ההכנסות מנישואין – אין הערות.
- ג. לגבי חלק קטן ממקרי הקבורה, לא נמצאו קבלות המעידות על גביית אגרת ביסוס. מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי מדובר במקרים בהם אין מצבה.
- ד. בדיקת הקבלות למול ההכנסות במקווה נשים – עקב אי הבנה הקבלות לא נמסרו לביקורת ולא ניתן היה לבצע את הבדיקה.
- ה. **נמצאו ליקויים באופן אבטחת הכספים במקווה נשים.**

(1) על פי נוהל עבודה פנימי שהועבר לביקורת רשום שיש לשמור את הכספים בקופת מתכת נעולה; לאחר הביקורת הועבר לנו נוהל עבודה חדש בו כתוב שיש לשמור את הכספים בכספת. הבלנית מסרה לביקורת כי היא מכניסה את הכספים לכספת בסוף כל יום.

(2) בנוגע לשמירת כספים – על פי הנחיות משרד הפנים¹:

6.5.1.4 מוצע כי הבלנית תפקיד את המעטפה בכספת ייעודית במקווה וכי הפדיון יועבר לגזבר המועצה הדתית בתדירות שתוגדר על ידי ראש המועצה או כאשר הוא מגיע לסכום של 1,000 ₪ במצטבר - לפי המוקדם. עם זאת, ראשי ראש המועצה לקבוע דרך אחרת לשמירה ואיסוף של הכספים.

נמצא כי בפועל מפקידים כספים פעם בחודש בלבד, כאשר במקווה מצטברים כספים שעולים על ה-1,000 ₪ שמוגדר בחוזר מנכ"ל. ברוב החודשים מצטברים מעל 2,000 ₪ לחודש.

המלצה

יש לקבוע נוהל בו מעבירים את הכספים שנאספים במקווה נשים למועצה הדתית פעם בשבוע.

5.11. העסקת עובדים

כוח האדם במועצה הדתית נקבע על בסיס תקנים מאושרים על ידי המשרד בהתאם לצרכים של כל מועצה דתית, בעיקר על פי היקף השירותים שהיא מעניקה, היקף הפעילות ומספר התושבים שהיא

¹ חוזר מנכ"ל עג/2 משנת 2013

משרתת. ככלל, המועצה הדתית נדרשת להעסיק עובדים בהתאם לתקן כוח האדם שאושר על ידי המשרד, וכאשר עובד עוזב את המועצה הדתית התקן מתבטל ויש לאשר תקן חדש לעובד שיגיע במקומו. לא ניתן להעסיק עובד בתפקיד במועצה דתית ללא תקן מאושר.

במידה שתחליט מועצה דתית להעסיק עובד למרות שלא אושר לו תקן על ידי המשרד, תקציב השכר של אותו עובד לא יילקח בחשבון בעת עריכת תקציב המועצה הדתית על ידי המשרד והיא לא תעביר כספים למועצה הדתית בגין שכרו. המשמעות היא שעל המועצה הדתית יהיה לשאת בעלות העסקתו ממקורותיה הכספיים העצמיים.

בשנת 2017 המועצה הדתית העסיקה 5 עובדים קבועים, עובדת מחליפה לפי שעות ורב ישוב. בנוסף, ישנם 4 אנשים שמקבלים פנסיה/שארים.

ככלל, מקבלי השכר במועצה הדתית, תפקידם והיקף משרתם הינם כמפורט להלן:

מס"ד	התפקיד	כמות עובדים	אחוז משרה כולל ²	הערות
1	נבחר (*)	1	100%	
2	מזכירה	1	60%	באוגוסט 2018 עלה ל-75%
3	רב	1	33%	ממלא מקום במשרה חלקית
4	מקווה – בלנית	1	37.5%	בנוסף ממלאת מקום לפי שעות
5	בית עלמין	2	60%	התקן – 100%
6	שארים	1		של הרב בר מוחא
7	פנסיה	3		
8	סה"כ	10		

(*) לא כולל 332.9 ש"ח ששולמו לחבר מועצה – מיכאל פחימה – בגין שימוש בטלפון.

5.11.1 נוכחות עובדים

בסעיף 25 (א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א – 1951 נקבע, בין היתר, כי מעסיק נדרש לנהל את שעות העבודה בפועל, כדלקמן:

"(א) מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות.

² מאחר שהמועצה הדתית טרם העבירה לביקורת את נתוני תקן מול מצבה מעודכנים – נרשמה אחוז משרה בהתאם לנתוני שנת 2017.

(1) לעניין שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית ושעות נוספות ייערך הרישום בפנקס שעות העבודה באופן שוטף ויכלול רישום שעות עבודה בפועל;

(2) לא בוצע הרישום בפנקס כאמור בפסקה (1) באמצעים מכניים, דיגיטליים או אלקטרוניים, יחתם הרישום מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת אחראי שהמעסיק מינה לכך, "...".

בהוראה 733 לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ס"ג/1 מחודש פברואר 2003 הוחרגה החתמה של שעות נוכחות לרבני שכונות. חו"ד משפטית מטעם האגף לאיגוד מקצועי של ההסתדרות מיום 21.1.1996 קבעה שאין מקום לפיקוח על שעות עבודתם של רבני שכונות היות ומדובר במידה מיוחדת של אמון אישי, עבודתם מתבצעת במשך שבעה ימי השבוע ושכרם מתייחס בהתאם ואינם זכאים לתמורה או הטבה נוספת עבור שעות עבודתם.

חוזר מנכ"ל סא/2 (סעיף 716 – חובה להתקנת שעות נוכחות) של המשרד קובע את החובה להתקין שעות נוכחות וכי על כל העובדים בו לחתום בו בבואם לעבודה ובצאתם ממנה.

מודגש כי דיווחי נוכחות העובדים מהווים בסיס לתשלומי השכר ולכן חשוב שינוהלו בצורה נאותה.

עד כה במועצה הדתית דיווח השעות נעשה על גבי טופס ידני שהגישו העובדים בסוף כל חודש, כאשר מעקב אחר ימי חופשה ומחלה בוצע בידי מזכירת המועצה הדתית, בהתאם לדיווחי העובדים לגבי סיבת היעדרותם בכל יום בו נעדרו מעבודתם.

לאחרונה הותקן שעות נוכחות, אולם נכון לתחילת הביקורת, טרם החלו לחייב את העובדים ללדווח באמצעותו בתחילת יום העבודה ובסיומו.

הביקורת בדקה את דיווחי הנוכחות

להלן הממצאים:

א. בניגוד להנחיות, יו"ר המועצה הדתית אינו מדווח נוכחות, לא ידנית ולא באמצעות שעות נוכחות. הוא מדווח חופשות וימי מחלה בלבד – יתרת הימים נחשבים כאילו עבד יום שלם. ללא דיווח נוכחות לא קיימת בקרה נאותה אחר עבודתו במועצה הדתית בגינה הוא מקבל שכר.

ב. בתקופה שנבדקה על ידי הביקורת, הבלניות ועובדי בית העלמין - דיווחו נוכחות על גבי טופס ידני "דוח נוכחות בעבודה" הם דיווחו שעות כניסה ויציאה קבועים מדי יום – נראה כאילו שמילאו את הטופס בסוף כל חודש בעבור החודש הקודם.

יצוין כי מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי נכון לסוף 2018, כלל העובדים מדווחים נוכחות באמצעות שעות הנוכחות למעט יו"ר המועצה הדתית.

המלצה

על כלל עובדי המועצה הדתית לדווח נוכחות (כניסה ויציאה) באמצעות שעות הנוכחות, לרבות יו"ר המועצה הדתית.

5.11.2. קליטת עובדים חדשים

במהלך שנת 2017 נקלטו שלושה עובדים חדשים לעבודה במועצה הדתית. בהתבסס על הפרוטוקולים, הביקורת בחנה את תהליך קליטת העובדים:

א. בית העלמין – קליטת שני עובדים חדשים.

ב. מקווה נשים – קליטת בלנית – נבחרה במסגרת מכרז פנימי בו השתתפו שתי מועמדות, אך רק הזוכה התייצבה בפני הוועדה.

ממצאים: תהליך בחירת העובדים לעבודה בבית העלמין מעלה סימני השאלה לגבי תקינות התהליך.

א. טרם עריכת המכרז, יו"ר המועצה הדתית הודיע לעובדים שהוא בוחן להעסיק אותם בשכר.

במסגרת ישיבה (פרוטוקול 5/17 מה 12.6.2017) בראשות יו"ר המועצה הדתית בהשתתפות המזכירה ו-4 מתנדבים של המועצה הדתית בבית העלמין ושני נציגי המועצה המקומית, הציג יו"ר המועצה הדתית כי הוא בוחן לתת שכר לשניים מהמתנדבים. להלן ציטוט מהפרוטוקול: *"יהמלצתו של (מתנדב בבית העלמין) לבחון את האפשרות לתת שכר [ל א' וב'] (שני מתנדבים אחרים בבית העלמין) שיהיו בן היתר אחראים גם לאזכרות בישוב".* (דהיינו היו"ר החליט לבחון העסקת שניים מהמתנדבים בשכר).

ביום 17.7.2017 (פרוטוקול 8/17) כינס יו"ר המועצה הדתית ישיבה בהשתתפות מתנדבי בית העלמין, מזכירת המועצה ושני חברי המועצה המקומית לצורך *"קבלת החלטות לחלוקת תקנים ל [ל א' וב']". בפרוטוקול נרשם כי "יו"ר המועצה הדתית מוכן להילחם עם משרד הדתות לקבלת 2 תקנים של 50% לכל אחד כלומר, 4 שעות עבודה ביום".*

ב. העובדה שלמכרז ניגשו רק שני מועמדים שהיו מתנדבים בבית העלמין ושמראש נאמר להם שיבחן להעסיק אותם בשכר, ולא ניגשו אף מועמד מחוץ למועצה הדתית, מעלה שאלה לגבי התנהלות המכרז. המשרות פורסמו בחינמון "מעריב הבוקר" בלבד.

ביום 10.7.2018 התקיימה ישיבת מועצה דתית (ישיבה מס' 10/17) בהשתתפות יו"ר המועצה הדתית, חבר המועצה הדתית ומזכירת המועצה הדתית. בהתאם לפרוטוקול פורסם מכרז פנימי מס' 1/17 ומכרז חיצוני בעיתון מעריב הבוקר ב 14.8.2017. נגשו שני מועמדים לתפקיד: א' וב' ולכן הם גם זכו במכרז.

הביקורת מעירה כי העובדה שנגשו שני מועמדים בלבד לעבודה בבית העלמין מעלה סימן שאלה לגבי תהליך המכרז והאם הוא לא מכרז פיקטיבי, במיוחד על רקע הפרוטוקולים של הישיבות הקודמות בהן הובטח לשניים מהמתנדבים שהם יקבלו את התפקיד. כמו כן, הביקורת מעירה כי המודעה פורסמה בעיתון אחד בלבד ולא כמתחייב בשני עיתונים ובאתר של המועצה הדתית.

המלצה

עקב החשש לתהליך קליטת עובדים לא תקינה בשנת 2017, לבצע תהליך חוזר בהשתתפות יועץ משפטי.

5.11.3. הודעה בדבר פירוט תנאי עבודה והסכם עבודה

בסעיף 1 לחוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), תשס"ב-2002 (להלן: "חוק הודעה לעובד") נקבע כי על מעסיק למסור לעובדו, לא יאוחר מ-30 ימים מהיום שהעובד התחיל לעבוד אצלו, הודעה בכתב המפרטת את תנאי העבודה, לרבות שכר, תנאים סוציאליים, שעות העבודה וכו'.

הביקורת בחנה מסמכי התקשרות עם העובדים, להלן הממצאים:

א. במועצה הדתית לא נהוג לערוך הסכמי עבודה עם העובדים.

ב. לעובדים שנקלטו בשנת 2017 בלבד קיים מסמך המפרט את תנאי העסקתם, אך גם מסמך זה אינו שלם – הוא אינו כולל את תנאי השכר ואינו חתום על ידי שני מורשי חתימה ועל ידי העובד.

המלצות

1) לערוך הסכמי עבודה עם העובדים על פי מתכונת סטנדרטית שתוכן.

2) להקפיד על תקינות הודעות בדבר פירוט תנאי השכר לעובדים, לרבות חתימת של מורשי חתימה ושל העובד.

5.11.4. העסקת מתנדבים

כאמור, במועצה הדתית מועסקים מתנדבים, בעיקר בבית העלמין. כאשר, במהלך שנת 2017 שניים מהמתנדבים בבית העלמין נקלטו כעובדים בשכר במשרה חלקית. (ראה תת פרק קליטת עובדים).

ממצא: במועצה הדתית מועסקים מתנדבים ללא הסכם התנדבות בין הצדדים הקובעים את תנאי ההעסקה.

הביקורת מעירה כי העסקה ללא שכר וללא הסכם עבודה בין הצדדים אשר קובע את תנאי ההעסקה אסורה על פי דיני עבודה. בכך למעשה המועצה הדתית עוברת על החוק.

בנוסף, המועצה הדתית חשופה לתביעה במקרה של תאונת עבודה של עובד שאין משלמים בגינו דמי ביטוח לאומי ועל כן אינו מבוטח במסגרת עבודתו.

המלצה

להסדיר את העסקת מתנדבים ע"י הסכם התנדבות ולוודא כיסוי ביטוחי כנדרש.

5.12. מקווה גברים

במקווה הגברים הייתה לאורך השנים פעילות קטנה ביותר, ברמה שהעמידה בסימן שאלה את הצורך בקיומו ואת כדאיות הפעלתו על רקע משאביה המוגבלים של המועצה הדתית ועקב עלויות האחזקה הגבוהות שנדרשו לצורך הפעלתו.

ביום 14.6.2017 חתם יו"ר המועצה הדתית עם רב מחב"ד על "הסכם מסירת מקווה גברים נחל ציחור 17 מצפה רמון", לפיו הוא עובר להפעלתה של תנועת חב"ד ביישוב. במסגרת ההסכם נקבע כי כל חובות ההפעלה, בהן רישוי ברישיון עסק, אחזקת המקווה, הוצאות הפעלתו השוטפת וכו', יחולו על תנועת חב"ד.

בהסכם נקבע כי דמי הכניסה למקווה ישולמו למפעיל – תנועת חב"ד.

עוד נקבע בהסכם כי תוקפו לשנה, וכי במידה שיחליטו הצדדים להביא את ההסדר לסיום, תשיב המועצה הדתית סכום של עד 4,000 ₪ לתנועת חב"ד בגין השקעות מוכחות שהשקיעה במבנה.

למרות שתוקף ההסכם הסתיים בהתאם לרשום בו ביום 13.6.2018 ולא חודש, ארגון חב"ד עדיין ממשיך להפעיל את המקווה.

ממצאים: נמצא כי ההסכם שנערך בין יו"ר המועצה הדתית לבין נציג עמותת חב"ד מהווה עבירה על החוק ואינו תקין. להלן הערות הביקורת בנושא:

א. הנכס שייך למועצה המקומית ולמועצה הדתית אין סמכות לבצע עסקאות בנוגע לנכס עם גורם שלישי ללא אישור המועצה המקומית. יצוין כי מבדיקה עם המועצה המקומית, המקווה יושב על נכס שבגוש 39590 חלקה 25. כמו כן, נמצא כי במועצה המקומית אין עסקה וחווה לנכס זה למטרת בית כנסת ומקווה. לא בוצעה כל הליך של הקצאה של הקרקע.

ב. בהסכם קיימת התחייבות של יו"ר המועצה הדתית בשם המועצה הדתית להעביר בעתיד 4,000 ₪ לבית חב"ד; הביקורת מעירה כי זו התחייבות כספית שדורשת שני מורשי חתימה.

ג. ההסכם כפי שהוא נערך הוא בין המועצה הדתית לבין אדם פרטי ולא לבין ארגון.

ד. המועצה הדתית לא נעזרה ביועץ משפטי בניסוח ההסכם.

ה. בעקבות ה"הסכם" בין המועצה הדתית לבין הרב מחב"ד המקווה מופעל באופן לא חוקי מאחר שאין לו רישיון עסק.

המלצה

על המועצה המקומית, כבעלת הנכס בו מופעל המקווה, לבחון בשיתוף עם היועץ המשפטי של המועצה המקומית, כיצד עליה לפעול בכך שהמועצה הדתית חתמה על הסכם עם רב מארגון חב"ד להפעלת מקווה גברים.

5.13. התקשרות לליווי והדרכת אבלות למשפחות אבלות

בשנת 2017 המועצה הדתית פרסמה מכרז ללווי והדרכת אבלות למשפחות אבלות. בהתאם לפרוטוקול המועצה הדתית מה - 11.9.2017 :

א. המכרז פורסם בתאריך 23.8.2017 בחינמון "מעריב הבוקר".

ב. הסיבה לפרסום המכרז: "עקב פטירת הרב ז"ל, שבו מסר את נפשו למען בית העלמין ומשפחות האבלות שלא במסגרת תפקידו, נוצר חלל שבעקבותיו החליטו לקבל שירות מארגון חיצוני למשך ניסיון של שנה".

ג. התקבלה מעטפה אחת מעמותת "חסד ואמת" ע"ס 50,400 ₪.

ד. סוכם עם העמותה שישלמו לה 40,400 ₪.

ה. הוצבו מספר תנאים לאישור הסופי.

בתאריך 12.4.2018 התקיימה פגישה בה נוכחו מנכ"ל העמותה, יו"ר המועצה הדתית ומ"מ רב היישוב. בפגישה סוכם כי תהליך הליווי לא יתחיל ביום ההלוויה, אלא מהשלבים בתקופת השבעה והחודש. כמו כן, סוכם שעלות השירות יהיה סך של 2,000 ₪ בחודש. ההסכם המעודכן נכנס לתוקף החל מחודש מאי 18. (סוכם כי בגין החודשים מרץ ואפריל ישולם 7,000 ₪ ומחודש מאי 2,000 ₪ לחודש). מבדיקת חשבונית בגין החודשים נובמבר-דצמבר 2018 נמצא כי שולמו סך של 4,000 ₪ המהווים 2,000 ₪ פר חודש.

הערות הביקורת:

הביקורת מציבה סימן שאלה להחלטת המועצה הדתית להוסיף את שירות הליווי והדרכת אבלות למשפחות אבלות, שירות שעלותו גבוהה, לסל השירותים שלה. במצפה רמון ממוצע ההלוויות הינו כהלוויה אחת לחודש כאשר ישנם חודשים שאין בהם הלוויות. המשמעות היא כי בשנת 2017 העמותה קיבלה 31,000 ₪ בגין ליווי של משפחה בממוצע פעם לחודש.

כמו כן, העובדה שרק מציע אחד הגיש הצעה מעלה סימן שאלה לגבי תהליך המכרז.

יצוין כי מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי בסוף ינואר 2019 מפסיקים את השירות מאחר שאינו אפקטיבי.

המלצה

בעת קבלת החלטה על שירותי חדש שעלותו גבוהה, כגון במקרה של ליווי אבלים, יש לערוך דיון מעמיק בנושא במסגרת ישיבת המועצה הדתית ולתעד את השיקולים ואת ההחלטה.

5.14. תמיכה בבתי כנסת ביישוב

המועצה הדתית נושאת בהוצאות החשמל של בתי הכנסת מבלי שנערך תהליך פורמאלי כלשהו לאישור התמיכות. כמו כן, היא מחויבת על הוצאות מים של בתי הכנסת; למועצה הדתית קיים חוב בסך 200 אלף ₪ לתאגיד המים "מעיינות הדרום".

מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי על מנת לשמור על מסגרת התמיכה שנקבעה, הותקנו בבתי הכנסת מונים מסוג מת"מ, המנתקים את החשמל כאשר נגמר הסכום הכספי שהוטען לתוכם. באופן זה מונעת המועצה הדתית חריגות כספיות מעבר למה שתכננה בתקציבה. במידה שנוצר חסר בחשמל בבית כנסת כלשהו, המועצה הבהירה כי על המתפללים לדאוג לכך בעצמם, וכי המועצה לא תחרוג מסכומי התמיכה שנקבעו.

בנוסף נמצא כי תאגיד המים "מי דרום" מחייבים את המועצה הדתית על צריכת מים; מאחר שהמועצה הדתית אינה משלמת את החשבון – הצטבר חוב בתאגיד המים בסך כ- 200 אלף ₪. המועצה הדתית שכרה עורך דין לטיפול בנושא, ללא הצלחה. יצוין כי מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי בעבר, כשעלויות המים של בתי הכנסת היו נמוכות בהרבה (טרם הקמת תאגיד מים) המועצה הדתית שילמה את חשבונות המים של בתי הכנסת.

במסגרת התמיכה, ב- 11.5.2016 המועצה הדתית הוציאה מסמך לחברת החשמל בה היא מצרפת שקים לכיסוי חובות בבתי כנסת בסך 9,161 ₪.

המלצה

על המועצה הדתית להימנע מלממן את חשבונות החשמל והמים של בתי כנסת ללא נוהל תמיכות מסודר.

7. סיכום ומסקנות

הביקורת בחנה את התנהלותה של המועצה הדתית בדגש לתחום הכספי. להלן עיקרי הממצאים:

- בתחום המנהלי נמצא כי למועצה הדתית אין נהלי עבודה הקובעים את דרך התנהלותה, לא מונה מבקר פנים כנדרש בחוק, הדוחות הכספיים אינם מוגשים בזמן, וקיימים ליקויים רבים באופן עריכת הפרוטוקולים.
- בתחום בחירת הספקים שאינם מחויבים במכרז פומבי - נמצא כי המועצה הדתית מתקשרת עם ספקים רבים ללא הליך של הצעות מחיר כנדרש, היא העלתה את שכר הטרחה של משרד הנהלת החשבונות באופן משמעותי ביחס לסכום שבה זכתה ושילמה סכומים גבוהים בגין טלפון סלולרי.
- בתחום המכרזים - נמצא כי המועצה הדתית אינה מכנסת את וועדת המכרזים כדי לדון בצורך לצאת למכרז. הגזבר אינו חבר בוועדת המכרזים למרות המשמעויות הכספיות, וועדות המכרזים אינה נעזרת ביועץ משפטי ולא נמצא כתב מינוי לכלל חברי וועדת המכרזים.
- בתחום התשלומים - נמצא כי אין הקפדה על אישורי תשלום על ידי מי שמקבל את השירות, נמצאו חולשות בשימוש בהמחאות והעברות בנקאיות ואי תיעוד הוראות קבע.
- בתחום ניהול הקופה הקטנה – נמצא כי מבוצעות רכישות באמצעות הקופה הקטנה בסכומים הגבוהים מ-100 ₪, נמצאו אי התאמות ברישום תנועות הקופה הקטנה ונמצא כי הכספים מנוהלים על ידי מזכירת המועצה הדתית אשר "מלווה כספים" למועצה הדתית והכספים מוחזרים לחשבון הפרטי שלה.

- בתחום ההכנסות - נמצאו חולשות באופן אבטחת הכספים שנגבים במקווה נשים.
- בתחום כ"א - נמצאו חששות לתהליכים בעייתיים בקליטת עובדים למועצה הדתית. אין הסכמים עם עובדים, וההודעות לעובדים על תנאי העסקתם חסרים או שלא מולאו כנדרש. כמו כן, יו"ר המועצה הדתית אינו מדווח נוכחות כנדרש ויתר העובדים (למעט מזכירת המועצה הדתית) מדווחים נוכחות ידנית, כאשר כל יום הם מגיעים ועוזבים בדיוק באותה שעה.
- בנוסף נמצא כי:
 - תהליך בחירת ספק לליווי אבלים היה בעייתי (יצוין כי לאחר הביקורת הוחלט לבטל את השירות מאחר שאינו אפקטיבי).
 - יו"ר המועצה הדתית חתם על הסכם עם רב מחב"ד בנוגע להפעלת מקווה גברים על ידי ארגון חב"ד שלא בסכמות.
 - המועצה הדתית תומכת בבתי כנסת ביישוב – תשלום חשמל ומים מבלי שהתמיכות הוסדרו (למועצה הדתית חוב בסך 200 אלף ₪ לתאגיד המים).

להלן ריכוז כלל הממצאים שבדוח:

ארגון וניהול

1. המועצה הדתית לא ערכה נהלי עבודה כתובים ולא עגנה את תהליכי העבודה הרצויים בכתב. (ס' 5.1)
2. המועצה הדתית לא מינתה מבקר פנימי כמתחייב מחוק הביקורת הפנימית. (ס' 5.3)
3. המועצה הדתית אינה מגישה דוחות כספים שנתיים במועד (היא מגישה באיחור של 4 – 6 חודשים). (ס' 5.4)
4. חברי המועצה הדתית אינם דנים בדוחות הכספיים כנדרש. (ס' 5.4)
5. פרוטוקולי ישיבות ועדת מכרזים ופגישות יו"ר המועצה הדתית עם עובדים ועם קבלנים מוספרו ברצף עם הפרוטוקולים של המועצה הדתית. (ס' 5.5)
6. המועצה הדתית לא עמדה בחובה לקיים ישיבת מועצה ברמה החודשית; בסה"כ היו 4 ישיבות מועצה בלבד. (ס' 5.5)
7. נמצאו ליקויים בחתימות על הפרוטוקולים – פרוטוקולים רבים אינם חתומים וחלקם חתומים גם ע"י קבלנים/עובדים. (ס' 5.5)

התקשרויות עד 50,000 ₪

8. המועצה הדתית אינה מקפידה לבצע תהליך תחרותי בהתקשרויות עד 50,000 ₪ כנדרש; מתוך 15 ספקים שהמועצה הדתית התקשרה איתם בסכום העולה על 4,000 ₪ בשנה 2017, ב- 5 בלבד (33%) נמצא כי נערך הליך הצעות מחיר כנדרש. (ס' 5.6.1)
9. המשרד שמספק שירותי הנה"ח נבחר על בסיס שלוש הצעות מחיר בשנת 2012. לפי הצעת המחיר שהגישה, העלות החודשית היא 1,400 ש"ח לחודש (16,800 ש"ח לשנה). בשנת 2017

- התשלומים בפועל הסתכמו ל- 26,676 ש"ח לשנה – 2,223 ש"ח לחודש אשר מהווה עליה של כ-59% , ללא הסבר. (ס' 5.6.2)
10. בעבר המועצה הדתית קיבלה שירותי הובלת נפטרים מ"אמבולנס לוי" מבלי שנערך תהליך תחרותי. יצוין כי בשנת 2017 נערך תהליך תחרותי בה נאספו ארבע הצעות מחיר וכתוצאה מכך קיים חסכון בעלויות. (ס' 5.6.3)
11. המועצה הדתית מימנה חשבון "פלאפון" של הרב בסך כ- 5,000 ₪ לשנה (כולל מכשירי טלפון וביטוח) אשר מהווה סכום חריג לנושא זה. (ס' 5.6.4)
12. המועצה הדתית שכרה דירה מ"עמידר" בעבור רב היישוב במשך שנים בסך כ- 20 אלף ₪ בשנה; לא נמצא תיעוד להליך שוויוני לבחירת הדירה. (ס' 5.6.5)
13. מזכירת המועצה הדתית מסרה לביקורת כי בחלק מהמקרים ספק אחד בלבד היה מוכן לתת הצעת מחיר; במועצה הדתית לא נקבע נוהל לטיפול במקרים בהם קיים מציע אחד בלבד (הליך "ספק יחיד"). (ס' 5.6.7).
14. להלן מקרה בו נאספו שתי הצעות מחיר במקום שלוש: אספקת סולר למקווה (כ-19 אלף ₪ בשנת 2017). (ס' 5.6.8)
15. הביקורת מצאה כי סכום בסך 421 ₪ בגין חודש אפריל 2017 נרשם פעמיים בכרטיס הספק – בעקבות הביקורת הטעות תוקנה. (ס' 5.6.9)
16. למעט ספק מסוים, למועצה הדתית אין הסכם עם ספקים ארוכי טווח, ביניהם משרד הנהלת החשבונות החיצונית וספקים שמתחזקים את מקווה הנשים. (ס' 5.6.10)

מכרזים

17. גזבר המועצה הדתית אינו חבר בוועדת המכרזים עקב חוסר הזמינות שלו, למרות חשיבות השתתפותו בוועדה כגזבר ומורשה חתימה. (ס' 5.7.1)
18. מבין חברי ועדת המכרזים הוצא כתב מינוי לעובדת גזברות המועצה המקומית בלבד; יצוין כי כתב המינוי ניתן בשנת 2018, למרות חברותה בוועדת המכרזים משנת 2017. (ס' 5.7.1)
19. ועדת המכרזים לא התייעצה עם יועץ משפטי, דבר שהיה מונע חלק מהליקויים של הוועדה. (ס' 5.7.1)
20. במועצה הדתית לא מתקיימות ישיבות וועדת מכרזים לאישור יציאה למכרז כנדרש בתקנות, אלא מתקיימת ישיבה ועדת מכרזים לבחירת הספק הזוכה בלבד. (ס' 5.7.2)
21. למרות שמכרז פיתוח בית העלמין בעלות של 135 אלף ₪ (לפני הנחה) שנערך בסוף שנת 2016/תחילת שנת 2017 מחייב מכרז פומבי, הוא נערך כמכרז סגור שבמסגרתו המועצה הדתית פנתה לארבעה מציעים פוטנציאליים בלבד ובכך נפגע עיקרון התחרותיות, שקיפות ושוויון הזדמנויות. (ס' 5.7.2)
22. במועצה הדתית אין תיבת מכרזים כנדרש על פי חוק חובת המכרזים – המעטפות הסגורות נמסרות למזכירת המועצה הדתית אשר שמה אותן במגירה (נעולה), כאשר המפתחות אצלה. (ס' 5.7.2)

23. במכרז הסגור לשיפוץ מקווה נשים, למרות שסכום ההתקשרות (כ-16 אלף ₪) מחייב פניה לשלושה מציעים לפחות, המועצה הדתית פנתה לשני מציעים בלבד. (ס' 5.7.2)

תשלומים

24. על גבי חלק מהחשבוניות לא קיימת חתימה שמאשרת את התשלום. (5.8.1)
25. נמצאו ליקויים באופן אבטחת ההמחאות - ההמחאות של המועצה הדתית הן המחאות ידניות, שיטה שאינה רצויה; ההמחאות הריקות נשמרות במגירה נעולה במשרד של המזכירה ולא בכספת כפי שנדרש על פי כללי בטיחות תשלומים מקובלים; אחת מסדרות ההמחאות שבשימוש המועצה הדתית היא ללא "קרוס" וללא הגבלת סחירות. (5.8.2)
26. במועצה הדתית אין תיעוד מסודר ומרוכז של ההרשאות לחיוב חשבון (הוראות הקבע) עליהן היא חתומה. (5.8.3)
27. העברות בנקאיות אינן ממוספרות וכתוצאה מכך לא ניתן לדעת בוודאות שקיים תיעוד מלא של ההעברות שבוצעו. (5.8.4)
28. בגין ניהול חשבון הבנק ופעולות בחשבון, המועצה הדתית מחויבת בגין עמלה. בשנת 2017 העמלה השנתית גדלה מכ- 3.8 אלף ₪ בממוצע בשנים 2016 ו-2015 לכ- 5.9 אלף ₪ (כ-55%). (5.8.5)

קופה קטנה

29. במועצה הדתית לא קיימת כספת לשמירת כספי קופה קטנה; לרוב מזכירת המועצה הדתית מוציאה כספים מכיסה, כאשר הכסף לקופה הקטנה מועבר לחשבונה הפרטי, תהליך שאינו תקין ואינו רצוי. (5.9)
30. מבדיקת ההוצאות מהקופה הקטנה, בשנת 2017 עולה כי בוצעו מספר רכישות בסכומים מעל 100 ₪ אינן מצדיקות שימוש בקופה קטנה, לרבות חומרי ניקוי, כיבוד, שלט וציוד למקווה. (5.9)
31. נמצאו ליקויים ברישומים בטופס ניהול קופה קטנה – טעויות בחישובים בחודשים אפריל 2017 ומאי 2017 אשר נגררו לאורך כל השנה; בחודשים אוגוסט וספטמבר 2018 לא רשום התאריך המדויק למשיכת הכספים מהקופה, אלא החודש ושנה בלבד. (5.9)

הכנסות

32. מפקידים כספים מהמקווה פעם בחודש בלבד, כאשר מצטברים כספים שעולים על ה-1,000 ₪ שמוגדר בחוזר מנכ"ל. ברוב החודשים מצטברים מעל 2,000 ₪ לחודש. (5.10)

העסקת עובדים

33. בניגוד להנחיות, יו"ר המועצה הדתית אינו מדווח נוכחות (הוא מדווח חופשות וימי מחלה בלבד). (ס' 5.11.1)

34. הבלניות ועובדי בית העלמין דיווחו נוכחות על גבי טופס ידני, כאשר הם דיווחו שעות כניסה ויציאה קבועים מדי יום – נראה כאילו שמילאו את הטופס בסוף כל חודש בעבור החודש הקודם. (ס' 5.11.1)
35. תהליך בחירת העובדים לבית העלמין בשנת 2017 מעלה סימני שאלה בנוגע לתקינות התהליך; למכרז ניגשו שני מועמדים בלבד שהם גם היו מתנדבים בבית העלמין ושהובטח להם מראש כי תיבחן העסקתם בשכר. (ס' 5.11.2)
36. במועצה הדתית לא נהוג לערוך הסכמי עבודה עם העובדים. (ס' 5.11.3)
37. לעובדים שנקלטו בשנת 2017 בלבד קיים מסמך המפרט את תנאי העסקתם, אך גם מסמך זה אינו שלם – הוא אינו כולל את תנאי השכר ואינו חתום על ידי שני מורשי חתימה ועל ידי העובד. (ס' 5.11.3)
38. במועצה הדתית מועסקים המתנדבים ללא הסכם התנדבות בין הצדדים הקובעים את תנאי ההעסקה; בנוסף, המועצה הדתית חשופה לתביעה במקרה של תאונת עבודה של עובד שאין משלמים בגינו דמי ביטוח לאומי ועל כן אינו מבוטח במסגרת עבודתו. (ס' 5.11.4)

נושאים שונים

39. ההסכם שנערך בין יו"ר המועצה הדתית לבין נציג ארגון חב"ד, למסירת מקווה גברים להפעלה על ידי חב"ד, מהווה עבירה על החוק ואינו תקין. להלן הערות הביקורת בנושא: הנכס שייך למועצה המקומית ולמועצה הדתית אין סמכות לבצע עסקאות בנוגע לנכס עם גורם שלישי; בהסכם קיימת התחייבות כספית של יו"ר המועצה הדתית בשם המועצה הדתית, למרות שהתחייבות כספית דורשת שני מורשי חתימה; בעקבות ה"הסכם" בין המועצה הדתית לבין הרב מחב"ד, המקווה מופעל באופן לא חוקי ללא רישיון עסק. (ס' 5.12)
40. הביקורת מציבה סימן שאלה להחלטת המועצה הדתית להוסיף את שירות הליווי והדרכת אבלות למשפחות אבלות, שירות שעלותו גבוהה, לסל השירותים שלה; כמון כן, העובדה שרק מציע אחד הגיש הצעה מעלה סימן שאלה לגבי תקינות תהליך המכרז. (ס' 5.13)
41. המועצה נושאת בהוצאות החשמל של בתי הכנסת מבלי שנערך תהליך פורמאלי כלשהו לאישור התמיכות. כמו כן, היא מחויבת על הוצאות מים של בתי הכנסת; למועצה הדתית קיים חוב בסך 200 אלף ₪ לתאגיד המים "מעיינות הדרום". (ס' 5.14)

ריכוז ההמלצות

ארגון וניהול

1. לערוך נהלי עבודה כתובים שיעגנו את התהליכים העיקריים במועצה הדתית, ולאשרם על ידי חברי המועצה הדתית.
2. יש למנות במידי מבקר פנימי למועצה כנדרש בחוק הביקורת הפנימית (אפשר גם בהיקף מצומצם, לדוגמה 100 שעות לשנה).
3. יש להקפיד על הגשת דוחות כספיים במועדים כמתחייב בהנחיות.
4. יש לדון בדוחות הכספיים במסגרת ישיבות של המועצה הדתית.
5. יש להקפיד על קיום ישיבת מועצה מדי חודש כנדרש בתקנות.
6. יש למספר כל סוג ישיבה בנפרד – ישיבות מועצה בנפרד, ועדת מכרזים בנפרד וישיבות שוטפות של יו"ר המועצה הדתית עם גורמים שונים בנפרד.
7. להקפיד על חתימת יו"ר המועצה הדתית על כלל הפרוטוקולים.

התקשרויות עד 50,000 ₪

8. יש להקפיד על ביצוע תהליך תחרותי לבחירת הספקים כנדרש.
9. לבצע הליך תחרותי בין ספקים לפחות פעם בכל 3-5 שנים; במסגרת זו לבצע במידי הליך תחרותי לבחירת משרד לשירותי הנהלת חשבונות.
10. לקבוע נוהל לטיפול במקרים בהם קיים מציע אחד בלבד (ספק יחיד).
11. לערוך ולחתום על הסכמים עם ספקים איתם קיימות התקשרויות ארוכות טווח.

מכרזים

12. מומלץ כי הממונה השני (גזבר המועצה הדתית) יהיה חבר קבוע בוועדת המכרזים.
13. למסור כתב מינוי לכלל חברי ועדת המכרזים.
14. במסגרת ישיבות ועדת המכרזים יש לשתף יועץ משפטי אשר יוודא התנהלות הוועדה בהתאם לחוק ולתקנות.
15. יש לקיים ישיבת וועדת מכרזים גם לשלבים השונים של המכרז, לרבות אישור היציאה למכרז, ולא רק לקבלת החלטה על הספק הזוכה.
16. להקפיד על עריכת מכרזים פומביים (ולא סגורים) בהתקשרויות שעלותן מעל 50,000 ₪.
17. להקפיד על כך שבמועצה הדתית תהיה תיבת מכרזים עם שני מנעולים, כאשר המפתחות אצל שני אנשים שונים.

תשלומים

18. על בעל התפקיד במועצה הדתית שמקבל את הטובין/שירות לחתום על החשבונית כאישור על כך שהטובין/שירות התקבל בפועל.
19. לבחון מעבר להמחאות ממוחשבות.
20. להפסיק לאלתר את השימוש בהמחאות ללא "קרוס".
21. לשמור את ההמחאות הריקות בכספת.
22. לרכז את כלל הוראות הקבע שעליהן המועצה דתית חתומה בתיק אחד.
23. למספר את ההעברות הבנקאיות כדי לוודא רצף.

לבצע בדיקה לסיבת הגידול בעמלות אותן המועצה הדתית משלמת לבנק ולבצע הליך תחרותי בין בנקים שונים במטרה להוריד את העלויות.

קופה קטנה

24. יש לנהל קופה קטנה כנדרש – בכספת שבמועצה הדתית ולא אצל מזכירת המועצה הדתית, כך שתתאפר לעשות בקרה נאותה על ניהול כספי הקופה.
25. להשתמש בקופה הקטנה להוצאות מתחת ל- 100 ₪ בלבד.
26. להקפיד על רישום נכון של התנועות של הקופה הקטנה; על יו"ר המועצה הדתית לבצע בקרה בנושא.

הכנסות

27. יש לקבוע נוהל בו מעבירים את הכספים שנאספים במקווה נשים למועצה הדתית פעם בשבוע.

העסקת עובדים

28. על כלל עובדי המועצה הדתית לדווח נוכחות (כניסה ויציאה) באמצעות שעון הנוכחות, לרבות יו"ר המועצה הדתית.
29. עקב החשש לתהליך קליטת עובדים לא תקינה בשנת 2017, לבצע תהליך חוזר בהשתתפות יועץ משפטי.
30. לערוך הסכמי עבודה עם העובדים על פי מתכונת סטנדרטית שתוכן.
31. להקפיד על תקינות הודעות בדבר פירוט תנאי השכר לעובדים, לרבות חתימת של מורשי חתימה ושל העובד.
32. להסדיר את העסקת מתנדבים ע"י הסכם התנדבות ולוודא כיסוי ביטוחי כנדרש.

נושאים שונים

33. על המועצה המקומית, כבעלת הנכס בו מופעל המקווה, לבחון בשיתוף עם היועץ המשפטי של המועצה המקומית, כיצד עליה לפעול בכך שהמועצה הדתית חתמה על הסכם עם רב מארגון חב"ד להפעלת מקווה גברים.
34. בעת קבלת החלטה על שירותי חדש שעלותו גבוהה, כגון במקרה של ליווי אבלים, יש לערוך דיון מעמיק בנושא במסגרת ישיבת המועצה הדתית ולתעד את השיקולים ואת ההחלטה.
35. על המועצה הדתית להימנע מלממן את חשבונות החשמל והמים של בתי כנסת ללא נוהל תמיכות מסודר.

נספח א' פרוטוקולים המועצה הדתית

מס"ד	תאריך	הנדון	נושא הישיבה/החלטות	חתומים על המסמך	הערות הביקורת בנוגע לפרוטוקול
1	1.1.2017	פרוטוקול ישיבת המועצה דתית מס' 1/17 מיום 1.1.2017	קליטת הבלנית לעבודה – החלטה לקלוט את הבלנית ב- 37.5% משרה. יפנו למשרד הדתות לקבל אישור לתקן.	יו"ר המועצה הדתית, מזכירת המועצה הדתית, העובדת החדשה.	לא תקין שעובדת שנקלטה לעבודה חתומה על פרוטוקול.
2	30.1.2017	פרוטוקול ועדת מכרזים מס' 1/17 מיום 30/01/17	בחירת קבלן זוכה לפיתוח בית העלמין.	חברי ועדת המכרזים: יו"ר המועצה הדתית, מזכירת המועצה הדתית ומזכירת מח' כספים של הרשות המקומית.	
3	19.2.2017	פרוטוקול ועדת מכרזים מס' 2/17 מיום 19/02/17	בחירת קבלן לשיפוץ מקווה נשים	חברי ועדת מכרזים: יו"ר המועצה הדתית, מזכירת המועצה הדתית.	הסכום אינו מחייב ועדת מכרזים.
4	2.3.2017	פרוטוקול ועדת מכרזים מס' 3/17 מיום 2/03/2017	ביטול החלטת ועדת מכרזים מס' 1/17 והחלטה על קבלן זוכה אחר.	חברי ועדת מכרזים: יו"ר המועצה הדתית, מזכירת המועצה הדתית ומזכירת מח' כספים של הרשות המקומית.	בפרוטוקול חסר הסבר על סיבת ביטול המכרז.
5	2.3.2017	פרוטוקול מועצה דתית מס' 4/17 מיום 02/03/2017	פגישה עם הקבלן שזכה במכרז לשיפוץ מקווה נשים.	יו"ר המועצה הדתית, מזכירת המועצה הדתית, הקבלן.	לא תקין שהקבלן חתום על הפרוטוקול של המועצה הדתית.
6	12.6.2017	פרוטוקול ישיבת מועצה דתית מס' 5/17 מיום 12/06/17	הקמת "חברת קדישא" במצפה רמון	אין חתימות על הפרוטוקול	לא מדובר בישיבת מועצה דתית, אלא פגישה של יו"ר המועצה הדתית עם המזכירה, 2 עובדים מעוצה דתית ו-4 מתנדבים.
7	12.6.2017	פרוטוקול ישיבת מועצה דתית מס' 6/17 מיום 12/06/17	ריענון כללים למשגיחי כשרות מצפה רמון.	אין חתימות על הפרוטוקול	לא מדובר בישיבת מועצה דתית, אלא פגישה של יו"ר המועצה הדתית עם המזכירה עם נציגי עסקים.
8	12.6.2017	פרוטוקול ישיבת המועצה הדתית מיום 12/06/17 מס' 7/17	אישור תקציב המועצה הדתית לשנת 2017.	יו"ר המועצה הדתית והגובר (חבר)	זו ישיבת המועצה הדתית הראשונה בשנת 2017.
9	17.7.2017	פרוטוקול ישיבת המועצה	הוספת תקנים לעובדי חברת קדישא"	אין חתימות על הפרוטוקול	מהווה פגישה בין יו"ר המועצה

מס"ד	תאריך	הנדון	נושא הישיבה/החלטות	חתימים על המסמך	הערות הביקורת בנוגע לפרוטוקול
		הדתית מיום 17/07/17 מס' 8/17	– חלוקת התקנים בין 2 עובדים.		הדתית, מזכירת המועצה ועובדי ומתנדבי חברת קדישה.
10	29.8.2017	פרוטוקול ישיבת מועצה דתית מס' 9/17 מיום 29/08/17	עדכון בנוגע למכרז מס' 1/2017 מתקציב 2016. התקבלה הצעה אחת בלבד.	חבר ועדת מכרזים: יו"ר המועצה הדתית, מזכירת המועצה הדתית ומזכירת מח' כספים של הרשות המקומית.	חסר פרוטוקול אישור יציאה למכרז. בפרוטוקול לא מופיע פרטי המכרז כגון סכום. המכרז יפורסם מחדש.
11	29.8.2017	פרוטוקול ישיבת מועצה דתית מס' 10/17 מיום 29/08/17	קליטת עובדים ל"חברת קדישא" – מכרז חיצוני/פנימי מס' 1/17 הוגשו 2 מועמדים לתפקיד חברת קדישא (ששימשו כמתנדבים)	אין חתימות על הפרוטוקול (השתתפו יו"ר המועצה הדתית, חבר הועדה וגזבר ומזכירת המועצה הדתית)	לא היו מועמדים נוספים לתפקיד.
12	5.9.2017	פרוטוקול שימוע ישיבת המועצה הדתית מס' 11/17 מיום 5/09/17	הצעת תפקיד חלופי או פרישה לפנסייה מוקדמת או פיטורין של עובד.	אין חתימות על הפרוטוקול	
13	11.9.2017	פרוטוקול ישיבת המועצה הדתית מיום 11/09/17 מס' 12/17	עדכון גביית אגרות לתיקי נישואין, רבנות, טבילה לנשים במקווה טהרה במצפה רמון. העדכון על פי חוזר מנכ"ל משרד הדתות מיום 5/4/17.	יו"ר המועצה הדתית, חבר (וגזבר) המועצה הדתית	
14	11.9.2017	פרוטוקול ישיבת המועצה הדתית מיום 11/09/17 מס' 13/17	מכרז בנושא ליווי והדרכת אבלות למשפחות אבלות. הוחלט לקבל שירות מארגון חיצוני למשך שנה. התקבלה מעטפה אחת בלבד – מארגון חסד ואמת ע"ס 50,400 ₪. הוחלט על סכום של 40,400 ₪.	אין חתימות על הפרוטוקול. השתתפו יו"ר, חבר (וגזבר) ומזכירה	פורסם בעיתון "מעריב הבוקר" בלבד. אין פרוטוקול ועדת מכרזים על יציאה למכרז.
15	12.9.2017	פרוטוקול ישיבת המועצה הדתית מיום 12/09/17 מס' 14/17	משרד הדתות אישר את התקציב לשנת 2017.	יו"ר המועצה הדתית ומזכירת המועצה הדתית	על פי רשימת הנוכחים גם גזבר המועצה היה נוכח.
16	1.12.2017	פרוטוקול ישיבת המועצה הדתית מס' 15/17 מיום 11/12/17	מכרז לפיתוח בית העלמין – התקבלו 4 מעטפות – נבחרה ההצעה עם שיעור ההנחה הגבוה ביותר. סכום הזכייה – 151,300 כולל מע"מ.	ועדת המכרזים: יו"ר המועצה הדתית, מזכירת המועצה הדתית ומזכירת מח' כספים של הרשות המקומית.	

מועצה מקומית מצפה רמון- דוח מבקר המועצה
 לשנת 2019 (דוח מס 4) המועצה הדתית מצפה רמון
 נספח ב' – בדיקת התקשרויות עד 50,000 ₪

מס"ד	הנושא	היקף 2017	היקף 2016	ממצאים
1	בדיקות מעבדה לאיכות מי מקווה נשים + חיטוי מים	6,315	5,894	התקשרות ממושכת – לא נמצאו הצעות מחיר. מדובר בתשלום קבוע בסך 421 ₪ לחודש. סכום בסך 421 ₪ בגין חודש אפריל 2017 נקלט פעמיים. תוקן בעקבות הביקורת
2	הובלת נפטרים	23,100	24,550	בעבר עבדו עם אמבולנס לוי ללא הצעות מחיר. לאחר תהליך של הצעות מחיר נבחר ספק זול יותר.
3	טלפונים סלולריים	3,725	4,834	לא נמצאו הצעות מחיר. הסכום כולל עלות רכש טלפון סלולרי בתשלומים בעבור הרב.
4	אחזקת שבר במקוואות	5,669	5,981	התקשרות ממושכת – לא נמצאו הצעות מחיר. מהווה ספק של המועצה המקומית. קיים הסכם.
5	ניהול ופיקוח פרויקט בית עלמין	6,400	6,000	התקשרות ממושכת – לא נמצאו הצעות מחיר. נמצאו שתי הצעות מחיר כנדרש.
6	אספקת פלטות בטון לקבורה	5,160		
7	אחזקת שבר / מערכת חימום מים מקוואות	4,212	4,212	התקשרות ממושכת – לא נמצאו הצעות מחיר.
8	ניהול חשבונאות	26,676	31,122	נבחר על פי 3 הצעות מחיר בשנת 2012. לפי הצעת המחיר - העלות היא 1,400 ש"ח לחודש (16,800 ש"ח לשנה). בשנת 2017 התשלומים בפועל הסתכמו ל- 26,676 ש"ח לשנה - 2,223 ש"ח לחודש ש"ח לחודש (עליה של כ-59% ללא הסבר).
9	דירת הרב, הוחזרה לעמידר ביום 31/7/18	17,980	20,953	לא נמצא תיעוד להליך תחרותי ושוויוני לבחירת הדירה.
10	עבודות הדפסה שונות	10,112	-	לא נמצאו הצעות מחיר
11	שכ"ט בגין חוב מים לבתי כנסת	8,754		לא נמצאו הצעות מחיר.
12	סולר למקווה נשים	18,913		שתי הצעות מחיר בלבד
13	הסעת נפטרים	4,100		4 הצעות מחיר
14	הסעת נפטרים	5,450		4 הצעות מחיר
15	אחזקת רשת עירוב	13,400		3 הצעות מחיר

דוח ביקורת

פנימית

ציווד אגף שפ"ע- קיום הליך רכש
חסכוני ויעיל ושמירה על הציווד

מועצה מקומית מצפה רמון

רו"ח דוד שטרק, מבקר המועצה

1 תוכן

1	תוכן.....	1
1	תקציר מנהלים- הערכת ממצאים והצעות לשיפור.....	2
2.1	התקשרויות בראייה שנתית ורב שנתית ולא נקודתית.....	2.1
2.2	רכישות מסגרת בכל ביטון – קיום בקרות על הפריטים שנרכשו.....	2.2
2.3	קיום רישום של ציוד וכלי עבודה.....	2.3
3	מבוא.....	3
3.1	כללי.....	3.1
3.2	תיאור הסיכונים.....	3.2
3.3	מטרות הבדיקה.....	3.3
3.4	נתונים כלליים.....	3.4
3.5	היקף ושיטת הבדיקה.....	3.5
3.6	תקופת הבדיקה.....	3.6
4	פירוט הממצאים והצעות לשיפור.....	4
4.1	הזמנות מסגרת- קיום בקרות על ההזמנות.....	4.1
4.1.1	הזמנת מסגרת- היקף ההזמנות.....	4.1.1
4.1.3	הזמנות מסגרת- הגדרת פריטים המתאימים להזמנות מסגרת.....	4.1.3
4.1.4	הסכם מסגרת- מעקב אחר ניצול המסגרת.....	4.1.4
4.2	הליך רכש- עבודה לפי נוהל רכש.....	4.2
4.2.1	הליך רכש- רכישות מצטברות מספק בודד לסכום המחייב מכרז.....	4.2.1
4.2.2	הליך רכש- בקשת הצעות מחיר לפי נוהל רכש.....	4.2.2
4.3	שמירה על הציוד- רישום וסימון של ציוד.....	4.3
5	תגובת ראש המועצה.....	5
14	14

2 תקציר מנהלים- הערכת ממצאים והצעות לשיפור

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

2.1 התקשרויות בראייה שנתית ורב שנתית ולא נקודתית

2.1.1 בניית תכנית רכש שנתית- ספקים מרכזיים

מומלץ שהאגף ירכוש מוצרים ושירותים, לפי ראייה שנתית או רב שנתית ולא נקודתית. נכון להיום, האגף בוחן את התקשרויותיו באופן נקודתי ולכן מבצע הרבה הזמנות בסכומים נמוכים במקום סכום גבוה אחד וכתוצאה מכך הוא איננו מבצע את הליך הרכש כנדרש.

מומלץ לבחון את רשימת הספקים שנותנים עבודות בהיקפים מצטברים גדולים למועצה ולהכין בקשה להצעות מחיר מסודרת ע"פ הסכומים המצטברים.

לדוגמא:

בשנת 2018 אגף שפ"ע רכש טובין ושירותים מחנות כל ביטון בהיקף של 160,745 ₪. הרכישות וקבלת השירותים ניתנו במנות קטנות שאינן חייבות מכרז אלא הצעות מחיר בלבד אך מנקודת מבט שנתית היקף הרכישות הינו גבוה ומחייב הליך מכרזי.

הספק עלי עבודות עפר- ביצע בשנת 2018 עבודות בשווי מצטבר של כ 36 אלפי ₪ בגין פינוי פסולת וגזם. לפי נוהל הרכש היה צריך לפנות לשלושה ספקים אבל כיוון שהאגף התייחס לכל פינוי בנפרד הוא פנה אליו לעיתים כספק בודד.

דוגמאות נוספות: הספקים- כוכב הכלים, אפריאט חנן, אזרד חשמל ועוד

2.1.2 בניית תכנית רכש שנתית- ציוד מתכלה

בשנת 2018, אגף שפ"ע רכש באמצעות כ- 20 הזמנות מסגרת, **פריטים בגובה של כ- 40 אלפי ₪. בממוצע סכום של כ- 3,200 ₪ בחודש.** רוב הפריטים שנרכשו משמשים לעבודה שוטפת, שרכישתם חוזרת על עצמם כגון: כפפות עבודה, ברגים, ג'מבו, מברגים וכו'. לדברי מנהל האגף, החנות עמה הוא עובד יקרה משמעותית ממחיר השוק.

מומלץ להכין תכנית רכש שנתית המבוססת על שנים קודמות ולצאת להליך מכרזי של רכישה מרוכזת שנתית מנת להוזיל עלויות של רכישת פריטים לעבודה שוטפת. רכישות מחנות כל ביטון (במידה והיא לא תזכה במכרז), היקרה משמעותית ממחירי השוק, ישמשו רק להשלמות ולמצבי חירום.

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"קראתי את דוח הביקורת ששלחתי אלי, והוא אכן נכון ליום כתיבתו, אולם זה המקום לציין כי כבר כחודשיים לפני הביקורת, עלה נושא הרכש באגף, ובהחלטה פנים אגפית החלטנו על קיום נוהל רכש חדש, הכולל יציאה למכרז בין ספקים שונים, והצעות מחיר, למחלקות אחזקה, חשמל וגינון..

אנו נמצאים כעת בעיצומו של המכרז, אשר מיד עם בחירת הספק והחלת הנוהל החדש, יינתן מענה מדויק לכל הנושאים אותם העלית בדוח.

2.2 רכישות מסגרת בכל ביטון – קיום בקרות על הפריטים שנרכשו

לאגף שפ"ע קיימת הזמנת מסגרת פתוחה וקבועה בגובה 2,000 ₪ בחנות "כל ביטון". באמצעות הזמנה זו ניתן לרכוש פריטים ללא הליך מכרזי. הזמנת המסגרת מתחדשת בכל פעם שמסיימים לקנות פריטים בגובה המסגרת.

העובדה כי ניתן לרכוש מחנות מסוימת כמעט ללא הגבלה, וללא הליך של הצעות מחיר הופכת את הזמנת המסגרת לנושא הטעון בקרה שוטפת.

להלן ההערות שעלו מבדיקת הרכישות באמצעות הסכם המסגרת:

1. היקף הרכישות מסתכם בכ- 40 אלפי ₪ בשנה. בבדיקה מול מועצה מקומית המונה כ- 24 אלפי תושבים היקף הרכישות שם עומד על 50,000 ₪ שנתי. **מומלץ** לפעול להוריד את היקפי הרכישות. הצעות יפורטו בסעיפים הבאים.
2. נמצא כי לא מוגדר באגף מה הייעוד של הזמנת המסגרת, אלו פריטים ניתן לרכוש בהזמנת מסגרת, האם ניתן להשתמש בהזמנת המסגרת כחלק מהעבודה השוטפת או רק במקרים דחופים ספציפיים, באיזה סכומים ניתן לרכוש וכו'.
- לדוג' נמצא שנרכשו שני מחשבי השקיה בגובה 800 ₪ ללא נמצא פירוט לשם מה נרכשו מחשבי ההשקיה, היכן הם מוקמו, מי בדק שאכן הם מוקמו במקום וכו'.
- מומלץ** להסדיר נוהל שיענה על סוגיות אלו.
3. בבדיקה עלה כי הרכישה בכל ביטון מבוצעת ללא בקרה נאותה. עובדים מעלים צורך שצריך לרכוש פריטים, מתקשרים למנהל, הוא מאשר להם והם ניגשים לחנות ורוכשים את הפריטים.
- מומלץ** לקיים נוהל באגף שלפני כל רכישה בכל ביטון יועבר בכתב למנהל האגף מה הפריטים שמעוניינים לרכוש, לשם מה הרכישה והמנהל יאשר את הרכישה בחתימתו. המנהל יערוך מעת לעת בקרות שאכן הרכישה נדרשות ויתעד את הבקרות שערך.

מומלץ לנהל רישום מסודר של הרכישות שבוצעו בהסכם המסגרת. הרישום יכלול כמות, מחיר ומטרת הרכישה ויוגש פעם בחודש למנהל אגף שפ"ע לשם בקרה.

4. הבדיקה העלתה שבצורה הנוכחית בה ההזמנות נשלחות לאישור במערכת ה-epr, הגורמים המאשרים את ההזמנות לא יכולים להבין מה הם מאשרים ולשם מה. לא ניתן להבין מההזמנה מה הצורך שעלה וגרם את רכישת פריטים אלו, לאיזו משימה הם נלקחו והאם אכן הפריטים שימשו למשימות שלהם יועדו

מומלץ להכניס במערכת ה-epr בפרטי ההזמנה פירוט לאיזה פרויקט נרכשו הפריטים. על מנת שמאשרי ההזמנות ומבצעי הבקורות יידעו על מה הם חותמים

2.3 קיום רישום של ציוד וכלי עבודה

להלן הדגשים שעלו בבדיקה:

1. קיים רישום רק של הכלים הכבדים שבאחריות האגף כגון רכבים, מברגות וכו' אבל לא קיים רישום וסימון של כל הציוד. לדוגמה סולמות, שולחנות מתקפלים וכסאות.
2. האגף ביצע בשנתיים האחרונות מבצע פינוי משמעותי של ציוד שאינו שמיש אך התהליך הופסק טרם שהסתיים וקיים עדין במשרד/י מחסני האגף קיים ציוד רב שאיננו נצרך.
3. האגף לא מבצע ספירת ציוד באופן קבוע. ספירות בזמנים קבועים הינן כלי חיוני לשמירת שלמות הימצאותו של הציוד. נכון להיום הדבר לא נעשה. מומלץ לבצע ספירות בזמנים קבועים על בסיס תכנית עבודה ולהעביר דיווחים למנכ"ל בגין תוצאות הספירה.
4. עובד אגף תורם לסוכות האבלים שולחנות מתקפלים פרטיים שלו והם מאוחסנים יחד עם שולחנות המועצה. לדעת עירוב של פריטים פרטיים יחד עם נכסי מועצה איננו תקין. במיוחד כאשר לא קיים רישום וסימון של נכסי המועצה.

הצעות לשיפור

1. מומלץ שמנהל אגף שפ"ע יערוך יחד עם מנכ"ל המועצה מיפוי של הציוד שצריך להיספר ולהיות מנוהל עדיף באופן ממוחשב.
2. מומלץ לבחון לרכוש מערכת אינוונטר (מצאי) לניהול נכסי האגף בפרט והמועצה בכלל

3. מומלץ לבצע ספירות בזמנים קבועים על בסיס תכנית עבודה ולהעביר דיווחים למנכ"ל בגין תוצאות הספירה.
4. מומלץ ליישם מדיניות בקשר לציוד פרטי שלא יאוחסן יחד עם הציוד הציבורי או שייתרם לטובת המועצה.

מבוא 3

3.1 כללי

אגף שפ"ע במועצה מקומית מצפה רמון קבעה כחזון:

"מצפה רמון - ישוב נעים, נקי ומטופח כישוב תירוטי, תוך מתן מענה מהיר ומקצועי לקריאות התושבים וגופי המועצה השונים".

על מנת שהאגף יעמוד בחזון שהציב לעצמו, לדאוג לניקיון וטיפול היישוב תוך מענה מהיר ומקצועי לקריאות התושבים וגופי המועצה השונים, עליו, מחד להשקיע משאבים בציוד מקצועי מתאים וראוי, ומאידך עליו לעשות זאת בצורה החסכונית ביותר שהוא יכול על מנת שיוכל להקצות משאבים לעיקר- עמידה בחזון האגף.

3.2 תיאור הסיכונים

חוץ מחשיבות העמידה בחזון האגף, התנהלות שאיננה אופטימלית בנושא רכש ושמירה על ציוד עלולה לחשוף את המועצה בכללותה לסיכונים במספר מישורים:

3.2.1 **סיכון ציות (עמידה בהוראות חוק ונהלים)**- בהליכי רכש ושמירת ציוד קיים סיכון של אי עמידה בהוראות החוק ו/או בנהלים פנימיים. על כל המשתמע מכך.

3.2.2 **סיכון כספי**- רכש בהליך לא נכון ושמירה לא נאותה על ציוד, חושף את המועצה לסיכון של הוצאות כספים שאינן נחוצות ורכישות בסכומים הגבוהים ממחיר שוק.

3.2.3 **סיכון בנושא שירות לתושב**- הגדלת הוצאות רכש מעבר לנדרש, משמעותה הקצאת משאבים כספיים נוספים לרכש על חשבון משאבים המוקצים לשירות לתושב. ובכך ייעוד האגף והמועצה נפגעים.

3.2.4 **פגיעה בתדמית המועצה בעיני התושב**- רכישות שאינן צריכות ואי שמירה על ציוד פוגעים בתדמית המועצה המקומית בעיני הציבור ובמוניטין שלה ושל מנהליה.

3.3 מטרות הבדיקה

בדיקה זו בוצעה ע"י מבקר המועצה לשם המטרות הבאות:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

3.3.1 לבחון האם ניתן לשפר את תהליכי רכש הציוד באגף שפ"ע, על מנת לבצע רכש חסכוני ויעיל יותר, ובכך לפנות יותר משאבים למתן שירות לתושב, ולעמוד בחזון האגף.

3.3.2 בדיקת נאותות השמירה על ציוד האגף, על מנת שהאגף, באמצעות הציוד שלו, יוכל לממש את יעדיו כאחראי על אופן נראות פני היישוב. ויימנע מרכישות שניתן להימנע מהן.

3.4 נתונים כלליים

3.4.1 אגף שפ"ע במועצה מקומית מצפה רמון כולל בתוכו את המחלקות הבאות: חשמל, ניקיון, גינון, אחזקה, וטרינר, תברואן ופיקוח.

3.4.2 כוח האדם של האגף כולל 23 עובדים אשר חלקם עובדי המועצה המקומית וחלקם עובדי קבלן.

3.4.3 תקציב האגף לשנת 2018 עמד על כ- 8.5 מיליוני ש"ח, מתוכם כ- 936 אלפי ש"ח (11%), הוקצו להתקשרויות והזמנות שונות עם גורמי חוץ במחלקות חשמל, ניקיון, גינון ואחזקה.

במסגרת דוח זה נבדקו מחלקות חשמל, ניקיון, גינון ואחזקה.

3.5 היקף ושיטת הבדיקה

על מנת להעריך את הנושאים הנבדקים ננקטו במהלך בדיקה זו הפעולות הבאות:

- פגישה ובירורים עם מנהל אגף שפ"ע ומזכירתו האחראית על הרכש.
- דגימה של הליכים מכרזיים שבוצעו ע"י האגף.
- סיור במחסני האגף.
- דגימה של ציוד ובדיקת הימצאותו באגף.
- דגימה של הזמנות מספקים.
- ניתוח נתוני הזמנות של המחלקות השונות באגף.
- ניתוח נתונים נוספים שהופקו מהמערכת הפיננסית - epr

3.6 תקופת הבדיקה

הביקורת נערכה בחודשים ינואר-מרץ שנת 2019. בגין נתונים לשנת 2018

4 פירוט הממצאים והצעות לשיפור

4.1 הזמנות מסגרת- קיום בקרות על ההזמנות

לאגף שפ"ע קיימת הזמנת מסגרת קבועה בגובה 2,000 ₪ בחנות "כל ביטון". באמצעות הזמנה זו ניתן לרכוש פריטים ללא הליך מכרזי. הזמנת המסגרת מתחדשת בכל פעם שמסיימים לקנות פריטים בגובה המסגרת.

בשנת 2018, אגף שפ"ע רכש באמצעות כ- 20 הזמנות מסגרת, פריטים בגובה של כ- 40 אלפי ₪. בממוצע סכום של כ- 3,200 ₪ בחודש.

הזמנת המסגרת הוקמה על מנת שבמקרים דחופים או לחילופין ברכישות בסכומים נמוכים, יהיה ניתן לבצע רכישה של ציוד ללא קיום הליך מכרזי שיעכב את העבודה. ניתן לומר שמהות הזמנת מסגרת כמוה כקופה קטנה למקרים ספציפיים וכך יש להתייחס אליה. לעומת זאת, אין ייעודן של הזמנות מסגרת להיות "מסלול עוקף" חוק או נוהל פנימי בנושא רכש

סיכון נוסף שקיים בהזמנות מסגרת הוא נושא הבקרות. העובדה כי ניתן לרכוש מחנות מסוימת כמעט ללא הגבלה, וללא הליך של הצעות מחיר הופכת את הזמנת המסגרת לנושא הטעון בקרה שוטפת.

ביקשתי לערוך בדיקה והערכה של הבקרות הקיימות בנושא הזמנת המסגרת לשם כך קיימתי ראיונות פרונטליים וטלפוניים, דגמתי הזמנות ספציפיות, וביצעתי ניתוח כללי של הזמנות המסגרת לשנת 2018. להלן תוצאות הבדיקה:

4.1.1 הזמנת מסגרת- היקף ההזמנות

כאמור, בבדיקה שערכנו היקף הרכישות בהסכם המסגרת בשנת 2018 עמד על כ- 40 אלפי ₪. לשם השוואה בדקתי במועצה מקומית המונה כ-24,500 תושבים (כמעט פי 5 ממצפה רמון) שם רכישות בהסכם מסגרת דומה עומד על כ- 50,000 ₪ שנתי.

הצעה לשיפור: לדעתי יש לשקול לצמצם את היקף הרכישות ולהגדיר מה ומתי רוכשים באמצעות הזמנת המסגרת

4.1.2 הזמנת מסגרת - בקרות על הפריטים שנרכשו

בבדיקה נדגמו שמונה הזמנות מסגרת מתוך 21 הזמנות שבוצעו בשנת 2018. עלה בבדיקה כי יש לשפר את הבקרות על רכישת הפריטים מתוך ההזמנות.

הבדיקה העלתה שבצורה הנוכחית בה ההזמנות נשלחות לאישור במערכת ה-epr, הגורמים המאשרים את ההזמנות לא יכולים להבין מה הם מאשרים ולשם מה. לדוג' הרכישה הבאה (אחת מתוך רבות) מתוך הסכם המסגרת:

צבעים, אינסטלציה, כלי עבודה,
אביזרי חשמל, גינון ומתנות,
חומרי בניין, גבס, ברזל
ביטון רונית

כלביטון - חומרי בנין

ישיב פיגיון

אזור תעשייה א', מצפה רמון טל: 08-6595141, פקס: 08-6586239

עוסק מורשה מס' 023703739

תעודת משלוח מס' 1773

לכבוד מזארה שפא תאריך: _____

שעה: _____ כתובת: _____

סכום	חתימה	תאריך	מחיר יח'	כמות	קמ"מ
135			45	3	שטון 2 סניק
45			45	1	שטון 2 חיל
125			25	5	זמין כסוף
6			1.2	5	23 קטין 8000
44			22	2	מחיר פיקוע
55			55	1	מחיר קטן 2000
29			29		מחיר קטן 2000
89			89	1	מחיר קטן 2000
75			75		מחיר קטן 2000
20			20	2	מחיר קטן 2000
21	21		21	2	מחיר קטן 2000

סה"כ 492.5

סה"כ כולל מע"מ 576

הסחורה בבעלות "כלביטון" עד פרעון החשבים
מאשר קבלת הסחורה לשלמותה

שם המקבל _____

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו.ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

לא ניתן להבין מה הצורך שעלה וגרם את רכישת פריטים אלו, לאיזו משימה הם נלקחו והאם אכן הפריטים שימשו למשימות שלהם יועדו.

המלצה לשיפור

לדעתי מומלץ להכניס במערכת ה- epr בפרטי ההזמנה פירוט בגין כל תעודת משלוח למה היא משמשת. על מנת שמאשרי ההזמנות לא ישמשו כחותמות גומי ותו לא.

כמו כן מומלץ לקיים נוהל באגף שלפני רכישה יועבר בכתב למנהל האגף מה הפריטים שמעוניינים לרכוש ומדוע ומנהל האגף יאשר זאת בכתב.

4.1.3 הזמנות מסגרת- הגדרת פריטים המתאימים להזמנות מסגרת

בדיקתנו העלתה שלא מספיק ברור אלו פריטים ניתן לרכוש בהזמנת מסגרת. לא ברור האם ניתן להשתמש בהזמנת המסגרת כחלק מהעבודה השוטפת או רק במקרים דחופים ספציפיים.

כמו כן, לא ברור גובה הסכום בו ניתן לרכוש בהזמנת מסגרת. לדוג' מצאנו שנרכשו שני מחשבי השקיה בגובה 800 ₪, חמש שולחנות נפתחים בגובה 800 ₪.

נושא נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא שישנם פריטים לעבודה שוטפת, שרכישתם חוזרת על עצמם כגון: כפפות עבודה, ברגים, ג'מבו, מברגים וכו'. לדברי מנהל האגף, החנות עמה הוא עובד יקרה משמעותית ממחיר השוק. לכן יש למפות את צרכי האגף לעניין הפריטים השוטפים ולבצע רכישות מרוכזות שלהם באמצעות הליך מכרזי רלוונטי ובכך להוזיל עלויות.

הצעות לשיפור

- מומלץ להכין תכנית רכש שנתית ולצאת להליך מכרזי על מנת להוזיל עלויות של רכישת פריטים לעבודה שוטפת. רכישות מחנות כל ביטון (במידה והיא לא תזכה במכרז) ישמשו רק להשלמות ולמצבי חירום
- מומלץ להכין נוהל ע"י מנהל האגף בשיתוף/ באישור מנכ"ל המועצה מה היקף ואופי השימוש שרוצים לעשות בהסכם המסגרת.

4.1.4 הסכם מסגרת- מעקב אחר ניצול המסגרת

ניהול של הסכם מסגרת במהותו, צריך להתנהל כקופה קטנה. כקופה קטנה יש לקבוע את הסכום שבמסגרת ולהקפיד כי כל הפעולות הכספיות יירשמו בעת הביצוע באופן מסודר וייערך מעקב בגינם.

בדיקתנו העלתה כי לא מתנהל רישום מסודר בגין ההוצאות שהוצאו במסגרת הסכם המסגרת אלא מעט לפני שנגמרת המסגרת, הספק מתקשר למזכירת האגף ומחדשים את המסגרת.

לדעתנו התנהלות זו טעונה שיפור כיוון שמשמעות חוסר הרישום משמעותו שחסרות בקורות מצד האגף לרכישות שבוצעו. וכן לא ניתן לתכנן רכישות בצורה מושכלת ע"פ היתרה של המסגרת כיוון שאין מעקב אחריה. כמו כן העובדה כי המעקב אחר יתרת המסגרת מתבצע רק אצל הספק יוצרת מצב של תלות בספק וחושפת את האגף לטעויות/ הטעויות מצד הספק.

הצעות לשיפור

מומלץ לנהל רישום מסודר של הרכישות שבוצעו בהסכם המסגרת. הרישום יכלול כמות, מחיר ומטרת הרכישה ויוגש פעם בחודש למנהל אגף שפ"ע לשם בקרה.

4.2 הליך רכש- עבודה לפי נוהל רכש

4.2.1 הליך רכש- רכישות מצטברות מספק בודד לסכום המחייב מכרז

לפי התוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות רכישות בסכום שמעל ל- 70,400 (מתעדכן מעת לעת), חייבות במכרז. ביקשנו לבדוק האם בוצעו בשנת 2018 באגף שפ"ע רכישות בהיקפים המצדיקים מכרז שלא בוצע מכרז בגינן.

מצאנו שאגף שפ"ע ביצע רכישות מחנות כל ביטון בהיקף של 160,745 ₪ בשנת 2018. הרכישות וקבלת השירותים ניתנו במנות קטנות שאינן חייבות מכרז אלא הצעות מחיר בלבד אך מנקודת מבט שנתית היקף הרכישות היו גבוה ואומר דרשני.

הצעה לשיפור

במידה וידוע מראש על שירותים שרוצים לקבל במהלך השנה שמסתכמים לכדי סכומים המחייבים מכרז, יש להיערך לכך בתחילת שנה. המלצה זו מצטרפת להמלצה שלעיל בדבר תכנית עבודה שנתית לחידוש רכש.

4.2.2 הליך רכש- בקשת הצעות מחיר לפי נוהל רכש

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

הנוהל הפנימי בנושא רכש במועצה המקומית מצפה רמון קובע את המדרג
הבא בקשר לבקשת הצעות מחיר:

- התקשרות מ-5000 ש"ח ועד 15,000 ש"ח תבוצע לאחר פנייה ל-2 ספקים לפחות.
- התקשרות בהיקף שבין 15,000 ₪ ועד 45,000 ש"ח ללא מע"מ תתבצע לאחר קבלת הצעות מחיר משלושה ספקים
- התקשרויות בין 45,000 ועד לסכום המחייב מכרז תתבצענה לאחר פנייה לארבעה ספקים בכתב.

ביקשתי לבדוק האם אגף שפ"ע פועל כנדרש לפי הנוהל הנ"ל. נמצא כי האגף צריך לשפר ולרכוש מוצרים ושירותים, לפי ראייה שנתית או רב שנתית ולא נקודתית. נכון להיום, האגף בוחן את התקשרויותיו באופן נקודתי ולכן מבצע הרבה הזמנות בסכומים נמוכים במקום סכום גבוה אחד וכתוצאה מכך הוא איננו מבצע את הליך הרכש כנדרש. לדוגמא (אחת מתוך רבות):

הספק עלי עבודות עפר - ביצע בשנת 2018 עבודות בשווי מצטבר של כ 36 אלפי ₪ בגין פינוי פסולת וגזם. לפי נוהל הרכש היה צריך לפנות לשלושה ספקים אבל כיוון שהאגף התייחס לכל פינוי בנפרד הוא פנה אליו לעיתים כספק בודד. דוגמאות נוספות: הספקים - כל ביטון, כוכב הכלים, אפריאט חנו, אזרד חשמל ועוד

הצעה לשיפור

מומלץ לנתח את רשימת הספקים שנותנים עבודות בהיקפים גדולים למועצה ולהכין בקשה להצעות מחיר מסודרת ע"פ הסכומים המצטברים.

4.3 שמירה על הציוד - רישום וסימון של ציוד

4.3.1 קיום רישום של ציוד וכלי עבודה

ביקשתי בבדיקה זו לבדוק כיצד מנוהלים, נרשמים ומאוחסנים כלי העבודה של אגף שפ"ע. שמירה נאותה על ציוד הוא קריטי למימוש ייעודה של המחלקה כאחראית על טיפוח היישוב ולמתן שירות לתושב בנושא חזות פני היישוב.

לשם כך ביקשתי לבחון את רישום הציוד הקיים, נהלים ואף ערכתי סיור במחסן האגף.

להלן הדגשים שעלו בבדיקה:

5. קיים רישום רק של הכלים הכבדים שבאחריות האגף כגון רכבים, מברגות וכו' אבל לא קיים רישום וסימון של כל הציוד. לדוגמה סולמות, שולחנות מתקפלים וכסאות.
6. האגף ביצע בשנתיים האחרונות מבצע פינוי משמעותי של ציוד שאינו שמיש אך התהליך הופסק טרם שהסתיים וקיים עדין במשרד/י מחסני האגף קיים ציוד רב שאיננו נצרך.
7. האגף לא מבצע ספירת ציוד באופן קבוע. ספירות בזמנים קבועים הינן כלי חיוני לשמירת שלמות הימצאותו של הציוד. נכון להיום הדבר לא נעשה. מומלץ לבצע ספירות בזמנים קבועים על בסיס תכנית עבודה ולהעביר דיווחים למנכ"ל בגין תוצאות הספירה.
8. עובד אגף תורם לסוכות האבלים שולחנות מתקפלים פרטיים שלו והם מאוחסנים יחד עם שולחנות המועצה. לדעתי עירוב של פריטים פרטיים יחד עם נכסי מועצה איננו תקין. במיוחד כאשר לא קיים רישום וסימון של נכסי המועצה.

הצעות לשיפור

5. מומלץ שמנהל אגף שפ"ע יערוך יחד עם מנכ"ל המועצה מיפוי של הציוד שצריך להיספר ולהיות מנוהל עדיף באופן ממוחשב.
6. מומלץ לבחון לרכוש מערכת אינוונטר (מצאי) לניהול נכסי האגף בפרט והמועצה בכלל.
7. מומלץ להכניס לתוכנית העבודה המשך פינוי של ציוד שאינו שמיש
8. מומלץ להכניס לתוכנית העבודה ספירות ציוד שבועיות/ חודשיות/ תקופתיות. כל ציוד לפי העניין שלו.
9. בקשר לשולחנות הפרטיים מומלץ לפעול באחת משתי החלופות: או שהעובד יאחסן את השולחנות ברשותו הפרטית או שיתרום אותם באופן מוחלט לשימוש המועצה.

5 תגובת ראש המועצה

מצ"ב נספח ישיבת תיקון ליקויים ובו תגובת ראש המועצה לדוח

X

דוד שטרק, רו"ח
מבקר המועצה וממונה על תלונות הציבור