

מועצה מקומית אבו גוש

דוח הביקורת הפנימית לשנת 2019

רפאל בנימין אשכנזי

מבקר המועצה

אבו גוש 31 במרץ 2020

תוכן העניינים

עמודים

| | |
|-------|---|
| 3-7 | 1. הקדמה |
| 8-20 | 2. רכש, התקשרויות ומכרזים |
| 21-29 | 3. נגישות עסקים ומבני ציבור לאנשים עם מוגבלויות |
| 30-35 | 4. מתנ"ס אבו גוש |
| 36 | 5. ניהול מצאי |
| 37-40 | 6. הגנת הפרטיות ואבטחת מידע |
| 41-44 | 7. נושאים שונים |
| 41 | 7.1 ארכיון המועצה |
| 41-42 | 7.2 ועדת מעקב אחר תיקון ליקויים |
| 42 | 7.3 ועדת הקצאות |
| 43 | 7.4 התנהלות המועצה ללא מנכ"ל |
| 43-44 | 7.5 אתר האינטרנט של המועצה |

1. הקדמה

הביקורת בחרה לבדוק בשנת הדוח את הנושאים הבאים :-

א. רכש התקשרויות ומכרזים :-

הביקורת בנושא הרכש וההתקשרויות כביקורת מחלקתית, נערכה בשנת 2013 . רכש וההתקשרויות של המועצה עם גורמי חוץ בין אם באמצעות קבלת הצעות מחיר, מכרזי זוטא או מכרזים פומביים מהווה את חוד החנית בכל הקשור לעבודה על פי מינהל תקין והוא משקף את ביצוע תקציב הפעולות של המועצה המהווה כ - 45% מכלל התקציב בשנת 2019 .

הביקורת בדקה את תיקון הליקויים כפי שעלו מדוח הביקורת לשנת 2013 ואת התנהלות מחלקת הרכש, ועדת הרכש וועדת המכרזים.

תמצית ממצאי הביקורת -

1. נהלי מחלקת הרכש - המחלקה אינה עובדת על פי נוהל רכש המבהיר את תהליכי העבודה, תחומי אחריות וסמכויות, תהליכי אישור וכו'.
2. ביצוע התקשרויות המחייבות החלטת ועדת רכש מבלי שההתקשרות אושרה בוועדת רכש. - התקשרויות אושרו על ידי מנכ"ל המועצה דאז מבלי שהובאו לדיון ואישור בוועדת הרכש.
3. ביצוע עבודות התאמת משרדים במבנה המסגד החדש ללא מכרז זוטא כמתחייב - עקב הצורך הדחוף לבצע את מעבר חלק ממשרדי המועצה למבנה מסגד המועצה, המועצה לקחה על עצמה את ביצוע עבודות התאמת המבנה לצרכי המועצה. היקפי העבודות בפרויקט חייבו לבצע את העבודות באמצעות מכרז זוטא, דבר שלא נעשה.
4. קבלת הצעות מחיר שלא על פי מינהל תקין - המועצה ביצעה שיפוץ בשירותי בית ספר השלום. הצעות המחיר לא התקבלו ישירות אצל מנהלת הרכש כמתחייב כי אם באמצעות גורמים אחרים. הצעות המחיר שהתקבלו היו תמוהות כשלעצמן ולא ניתן הסבר מניח את הדעת. בנוסף, עבודות נוספות שבוצעו במקום לא אושרו על ידי ועדת רכש ולא התקבל בגינם הצעות מחיר.
5. התקשרויות המחייבות מכרז - מנהלת הרכש אינה מקפידה לשמור את מעטפות המכרז המתעדות את תאריך ושעת קבלת מסמכי המכרז. כמו כן, היועץ המשפטי אינו נותן חוות דעת בכתב לגבי עסקאות הטעונות אישור המועצה כי אין מניעה לביצוע ההתקשרות. הביקורת בחנה את ההתקשרות ברכישת משאית דחס ופרט לאמור לעיל לא נמצאו ליקויים בהליך הרכישה.

ב. נגישות עסקים ומבני ציבור לאנשים עם מוגבלויות :-

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998 והתקנות בהתאם, באים להסדיר את אמצעי ההנגשה לאנשים עם מוגבלויות בעסקים ובמבני ציבור. לשם כך נקבע לוח זמנים שאפשר לבעלי עסקים להנגיש את מקום העסק. לוח זמנים שבמועד הביקורת היה צריך להיות כבר מיושם. הביקורת ביקשה לבדוק באלו אמצעי בקרה המועצה פועלת בכדי לוודא שהעסקים פעלו על פי החוק והאם מחלקת רישוי עסקים מאפשרת לבעלי העסקים לחדש את רישיון העסק שלהם ועל סמך מה?

תמצית ממצאי הביקורת –

- א. 29% מכלל 92 העסקים הפעילים טרם הנגישו את בתי העסק.
- ב. מורשה הנגישות מטעם המועצה אישר ל 69 עסקים שהנגישו לכאורה את בתי העסק או שהמציאו פטור מהנגשה וזאת מבלי לבדוק האם הפטור ניתן על פי החוק והאם נעשו כל הפעולות הדרושות להנגשת העסק. מורשה הנגישות של המועצה הסתמך על אישור מורשה הנגישות של בעל העסק והוא אישר על סמך חוות הדעת שקיבל.
- ג. מתוך תשעה בתי עסק שמסרו אישורים שהם פטורים מהנגשה נראה כי לארבעה מהם הפטור אינו מגיע.
- ד. המועצה טרם הנגישה את מבנה המועצה. המועד הסופי להנגשה הוא יוני 2020 ועל המועצה להנגיש עד אז את מבנה המועצה.
- ה. המועצה לא פרסמה את אמצעי ההנגשה הקיימים במוסדות הציבור כמתחייב על פי החוק.

ג. מתנ"ס אבוגוש

הביקורת האחרונה שנעשתה במתנ"ס על ידי הביקורת הפנימית הייתה בשנת 2011. הביקורת ביקשה לבדוק האם תוקנו הליקויים שנתגלו בביקורת הנ"ל וכן האם המתנ"ס עומד בדרישות החוק בהתנהלותו כתאגיד עירוני.

תמצית ממצאי הביקורת –

- א. התקשרויות עם המועצה –
 1. המועצה והמתנ"ס אינם מקיימים את סעיף 2 להסכם המתייחס להמשך ההתקשרות.
 2. נספח א' להסכם - פירוט הציוד שבקומה ב' שבמבנה – אין פירוט של הציוד.
 3. נספח ב' להסכם - שטר חוב ע"ס 100,000 ₪ לא נחתם וכן גם הערבות בגין השטר.
 4. נספח ג' להסכם – ביטוח גבולות אחריות בסך של 3,000,000 ₪ - לא נחתם ע"י חברת הביטוח.
 5. הקצאת מבני ציבור – הנכסים בבעלות המועצה בהם פועל המתנ"ס (המבנה הראשי ואולם הספורט) לא הוקצו כנדרש לטובת המתנ"ס.
- ב. מועצת הרשות לא אישרה את תכנית העבודה של המתנ"ס כנדרש.
- ג. לא התקבלו נתונים לגבי היקף ההתקשרויות שביצע המתנ"ס בשנת 2019 עם מחלקות החינוך והרווחה של המועצה.
- ד. לתאגיד אישור ניהול תקין לשנת 2020.
- ה. לתאגיד אין ביטוח צד שלישי.
 - ו. נהלים כספיים – התקבלו נהלים כספיים של החברה למתנס"ים אך נהלים אלה לא הותאמו למתנ"ס.
 - ז. טרם התקבל אישור משרד הפנים לגבי ייסוד תאגיד עירוני.
 - ח. הרכב הנציגים בהנהלת המתנ"ס אינו מורכב משליש חברי מועצה, שלישי עובדי ציבור ושליש נציגי ציבור כמתחייב על פי התקנון.
 - ט. רק חלק מעובדי המועצה ונציגי הציבור הגישו את הטפסים המעידים על עמידה בתנאי הכשירות, לא נעשה הליך הבדיקה וקבלת חוות הדעת על ידי היועץ המשפטי וממילא הועדה מטעם משרד הפנים לא אישרה מינויים אלו והם אינם יכולים לשמש כחברי הנהלה.
 - י. אישור נציגי המועצה ונציגי הציבור על ידי האסיפה הכללית לא היה מותנה באישור משרד הפנים.

יא. התנהלות העמותה –

1. יו"ר ההנהלה וממלא מקומו נבחרו בהתאם לתקנון התאגיד.
2. האסיפה הכללית בחרה את חברי ועדת הביקורת בהתאם לתקנון התאגיד.
3. התאגיד מנהל פנקסי חברי הנהלה כנדרש.
4. הנהלת התאגיד מקיימת ישיבות הנהלה ומתעדת בפרוטוקולים את הישיבות.
5. הנהלת התאגיד אישרה את היועמ"ש ומנהל החשבונות כנדרש.
6. העמותה אינה מבצעת התאמות שוטפות בין הרישומים בספרי העמותה לבין הרישומים בספרי המועצה. נמצאו פערים מהותיים ביתרות סוף השנה.

ד. ניהול מצאי

תקנות העריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 מסדירות את נושא רכישות הטובין (ציוד בלתי מתכלה, ריהוט, ציוד אלקטרוני וכו'), רישום וניהול המצאי, מצאי בלתי ראוי לשימוש, ועדת בלאי והשמדת המצאי וכן ספירת המצאי. כל אלה נועדו בכדי לנהל באופן יעיל וחסכוני ועל פי צרכים אמתיים את רכישות המצאי.

תמצית ממצאי הביקורת -

המועצה אינה מנהלת את המצאי שלה ולא נעשות ספירות מצאי כנדרש. רכוש המועצה אינו מסומן כרכוש המועצה ובאמצעות מספר קטלוגי מזהה. אין כיום בקרה על כמות המצאי, מיקום המצאי ובאחריות מי? אין ניהול ממוחשב של בלאי הפריטים שנגרעו מהמצאי. אי ניהול המצאי עלול לגרום לרכישות מיותרות ולאובדן מצאי.

ה. הגנת הפרטיות ואבטחת המידע

כמי שמנהלת מידע חסוי ורגיש על תושבים, על המועצה לעמוד בחוק הגנת הפרטיות ולדאוג לאבטחת המידע המצוי ברשותה. בשנת 2013 נעשה סקר מערך אבטחת המידע ובדיקת מידת החשיפה להשתלטות זרה. ממצאי הסקר לא הגיעו עד עצם היום הזה לידי יישום. בשנת 2014 נבדק אבטחת המידע ומערכות המידע בגזברות וכו"א. גם ממצאי הסקר לא הגיעו לידי יישום עד עצם היום הזה.

בשנת 2019 נבדק נושא הגנת הפרטיות תוך בדיקת המצב הקיים, בדיקת הפערים בין המצב המצוי למצב הרצוי ותכנית פעולה לתיקון הליקויים.

תמצית ממצאי הביקורת –

1. מהממצאים כפי שהוצגו בדוח הביקורת של שנת 2013 שטרם תוקנו עד כה עולה :-
 - א. אין נהלים ולא התקיימו הדרכות לעובדים בכל הקשור לאבטחת מידע.
 - ב. המועצה לא מינתה מנהל אבטחת מידע כנדרש.
 - ג. אין מנגנון ומדיניות ניהול הרשאות.
 - ד. מערכת הגיבוי לא נבדקת ולא נעשה ניסיון לשחזור גיבוי מקלטות.
 - ה. קיימת אפשרות של זיהוי קוד משתמש וסיסמא ופריצה למחשב המשתמש ומשיכת מידע רגיש.
 - ו. מאגר הנתונים של המועצה אינו רשום ב"רמט" (רשות טכנולוגיה ומשפט).

2. מהממצאים כפי שהוצגו בדוח הביקורת של שנת 2014 שטרם תוקנו עד כה עולה :-
- א. המועצה משתמשת בתוכנת השתלטות מרחוק חנימית המיועדת רק לשימוש ביתי והיא עלולה להיות חשופה לתביעה מצד גורמי רישוי. בנוסף, התוכנה אינה מספקת תיעוד של מקור ההשתלטות ופעולות שבוצעו במהלכה.
- ב. חומת האש אינה מספקת תיעוד של מעל חודש ימים.
- ג. אין יכולת לזהות ולחסום פעילות בלתי חוקית והרשת חשופה לחדירה על ידי תוקף חיצוני ואין יכולת תחקור של תנועת הרשת.
3. ממיפוי מצב קיים בהגנת הפרטיות ובדיקת הפערים בין המצב הרצוי למצב המצוי עולה :-
1. המועצה על בסיס היותה גוף ציבורי וכמי שמחזיקה במאגרים בעלי מידע רגיש אינה רשומה ברישום המאגרים כנדרש בחוק ואינה מדווחת מידי שנה לרשם מאגרי המידע כמתחייב לאור העובדה שברשותה מעל חמישה מאגרים.
 2. למרות היות המועצה גוף ציבורי ואחראית על מעל חמישה מאגרי מידע, המועצה לא מינתה ממונה אבטחת מידע כמתחייב.
 3. אין נוהל אבטחת מידע ואין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות.
 4. אין מיפוי של מערכות המידע של המועצה.
 5. אין סקר סיכונים שיציג את הסיכונים העומדים מול נכסי המידע של המועצה ויאפשר אבטחה יעילה של מערכות המידע במועצה.
 6. לא קיימת שמירה פיזית של תשתיות ומערכות החומרה במקום מוגן המונע כניסה ללא הרשאה. אין תיעוד של הכניסות והיציאות מהאתרים בהם מצויות המערכות ואין תיעוד של הכנסה והוצאת ציוד של מערכות המידע.
 7. המועצה אינה מקיימת הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי חוק הגנת הפרטיות והתקנות.
 6. אין ניהול הרשאות גישה למערכות ואין בקרה על חוזק הסיסמאות, אמצעי הזיהוי ועל ביטול הרשאות של עובד שסיים את עבודתו.
 7. אין חסימת התקנים ניידים במערכות המועצה.
 8. לא נערך ביקורת אחת לשנתיים (כנדרש) על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה בנושא אבטחת מידע.

1. **נושאים שונים –**
1. **ארכיון המועצה –**
מכוח חוק ותקנות הארכיונים המועצה חייבת לשמור את מסמכיה במקום מוגן לפרקי זמן שונים בהתאם לסוג המסמכים הנשמרים וכפי שנקבע בתקנות.
למועצה אין ארכיון וכל המסמכים זרוקים במקלט ללא ריצוף וללא אמצעי אוורור וללא יכולת לאתר מסמכים נחוצים וקיים חשש לפגיעה באיכות המסמכים.
2. **ועדת מעקב אחר תיקון ליקויים –**
בהעדר מנכ"ל ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים אינה מתכנסת ואינה מטפלת ביישום ההמלצות לתיקון הליקויים כפי העולה מדוחות הביקורת הפנימיים.
3. **ועדת הקצאות –** למועצה אין ועדת הקצאות ולא התקיימו דיונים בקשר להקצאת מבני המתנ"ס והמסגד החדש.
4. **התנהלות המועצה ללא מנכ"ל –**
המועצה מתנהלת מזה כשנה ללא מנכ"ל והדבר פוגע בתפקודה של המועצה.
5. **אתר האינטרנט של המועצה –**
אין נוהל מסודר של העברת חומרים חיוניים לאתר המועצה והאחריות על האתר אינה ברורה דייה. המידע המצוי באתר האינטרנט של המועצה אינו עדכני, ישנם קישורים שאינם עובדים, התרגום לעברית ברמה ירודה וחסרים בו מיידעים החייבים להיות על פי החוק.

2. רכש התקשרויות ומכרזים –

2.1 כללי –

רכישות מספקים והתקשרויות עם נותני שירותים מהווים חלק מהותי מההוצאות הכספיות של הרשות. לפיכך ראה לנכון המחוקק להתייחס התייחסות מיוחדת לנושא זה. התוספת הרביעית לדיני המועצות המקומיות (סעיף 192) – הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות, דנה בנושא התקשרויות חוזיות של המועצה להזמנת טובין או לביצוע עבודה. הוראות אלו מנחות את המועצה כיצד לפעול ללא משוא פנים וללא רבב ובאופן שתתאפשר שקיפות מלאה. בנוסף, נהלי עבודה במחלקת הרכש אמורים להסדיר את תהליכי העבודה במחלקה.

2.2 מטרות הביקורת

- א. בדיקת התקשרויות המועצה בפועל ויישום ההוראות כאמור בתוספת הרביעית לדיני המועצות (להלן: "ההוראות").
- ב. בדיקת קיומם של נהלי עבודה במחלקת הרכש ועבודה על פיהם.
- ג. בדיקת התקשרויות המחייבות אישור ועדת רכש או ועדת מכרזים.

2.3 אמצעי הביקורת

- א. עיון בתוספת הרביעית של דיני המועצות.
- ב. סריקת כרטיסי ספקים ונותני שירותים במערכת ספרי המועצה ובחירה מדגמית לביצוע הביקורת.
- ג. בדיקת אופן ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים שנבחרו במדגם.
- ד. בדיקה ועיון בפרוטוקולים של ועדות רכש ובלאי ועדת מכרזים ועדת השלושה.
- ה. בדיקה התקשרות לביצוע עבודות שיפוצים במסגד.
- ו. בדיקת התקשרות לצורך ביצוע עבודות שיפוץ שירותים בבית ספר "השלום".
- ז. שיחות עם אחראית על ניהול הרכש במועצה.

2.4 עיתוי הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים מאי – דצמבר 2019 .

2.5 ממצאי הביקורת

2.5.1 להלן תמצית ההנחיות להתקשרות על פי התוספת הרביעית והחמישית לדיני

המועצות אשר רלוונטיות לעניין הביקורת:-

- סעיף 3 - סעיף הפטורים להוראות מתייחס להתקשרויות בחוזה ללא מכרז. בחוזים אלו נכללים חוזים :-
1. בקשר להעברת מקרקעין.

2. להעברת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על ₪82,368 (כולל מע"מ).
3. הנערכים עם ספק יחיד בארץ לאותם טובין או עם מומחה יחיד לביצוע אותה עבודה ובלבד שהמומחה שוועדת המכרזים מינתה לעניין זה נקבע, בכתב, באישור הועדה, כי אכן אותו ספק או מומחה הוא היחיד בארץ.
4. לביצוע עבודה מדעית או ספרותית, חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהמועצה המקומית מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש.
5. הבאים להגדיל את הוצאות המועצה המקומית, בפרט מפרטי חוזה קיים ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים או הבאים להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל תוספת זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי חוזה קיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת מכרז לא תביא תועלת.
6. לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ וכדומה.
7. לאחזקה והפעלה של מתקני ביוב על ידי תאגיד.
8. בגין התקשרות עם תאגיד ממשלתי.

סעיף 4 - הצעה שלא נדונה בוועדה : - " חוזה הטעון מכרז, לא ידונו המועצה או

ראש המועצה בהצעת מחירים שלא נדונה

קודם לכן בוועדה על פי תוספת זו".

סעיף 5 – פיצול חוזים: - " עמדה מועצה מקומית להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו – לעניין תוספת זו – חוזה אחד".

סעיף 8 – מכרז זוטא: - " (א) מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין

או לביצוע עבודה שערכו עולה על ₪82,368 אולם

אינו עולה על ₪411,957 (כולל מע"מ, נכון

ל 01.03.2019), על פי מכרז שאינו פומבי (להלן מכרז

זוטא).

(ב) הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים

להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן

יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים. הרשימה תהיה

פתוחה לעיון הציבור. כל ספק או קבלן רשאי לבקש

לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו. החליטה

הועדה שלא לצרפו כאמור לרשימה או החליטה למחוק

ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה. לא תחליט הועדה אלא לאחר שאפשרה לאותו ספק להביא את טענותיו בפניה.

(ג) הועדה תמציא **אחת לשנה** למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור וכן את פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא. הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

(ד) הודעה על מכרז זוטא לספקים או לקבלנים הכלולים ברשימה תיעשה על ידי משלוח הודעה בדואר רשום עם אישור מסירה או על ידי מסירה לידי הנמען בידי מזכיר המועצה או מי שהוסמך לעניין זה לפי הפירוט להלן:

(1) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 82,368 ש"ח ואינו עולה על 206,037 ש"ח – לארבעה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה.

(2) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 206,037 ש"ח ואינו עולה על 411,957 ש"ח – לשישה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה.

(ה) על אף האמור בפסקאות (1) ו- (2) רשאי ראש המועצה לשלוח את ההודעה לשני ספקים או קבלנים לפחות אם מקום עסקם נמצא בחוץ לארץ ואין ספקים או קבלנים אחרים בארץ לטובין או לעבודה הנדרשים.
(ו) על אף האמור בסעיפים קטנים (ד) ו- (ה), יהיה רשאי להשתתף במכרז זוטא כל ספק או קבלן הכלול ברשימה סוג החוזה המוצע, אם ביקש זאת והגיש את מכרזי המכרז תוך המועד שנקבע להגשת הצעות".

סעיף 10- מסמכי המכרז:- " ראש המועצה או מי שהסמיכו לכך, ימציא לכל אדם המבקש להשתתף במכרז פומבי או מכרז זוטא, על פי בקשתו כאמור בסעיף 8 (ו) ולכל אדם שראש המועצה פנה אליו בהודעה על מכרז זוטא, את מסמכי המכרז המפורטים להלן:

(1) תנאי המכרז לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז.

(2) נוסח "מסמך הצעת משתתף במכרז".

(3) נוסח של החוזה המוצע.

- (4) לוח זמנים ותנאי תשלום.
- (5) התכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה.
- (6) כתבי כמויות טפסי הצעת מחיר.
- (7) רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות שהמועצה תספק לצורך ביצוע העבודה נשוא המכרז, ותנאי מסירתם.
- (8) נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות.
- (9) מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת מסמכי מכרז.
- הערות: עיקר האסמכתאות והנתונים הנ"ל רלוונטיים יותר למכרז פומבי אך יש ליחסן גם למכרז זוטא לפי העניין.
- ההוראות בדיני המכרזים בסעיפים 11-23 המתייחסות להכנת אומדן, המועד האחרון להגשת מסמכי המכרז, הגשה וקבלת המסמכים, פתיחת תיבת המכרזים וכדומה מתייחסות גם לעניין מכרז זוטא.
- פרק ג' לתוספת החמישית לדיני המועצות מתייחס לעניין הסדר רכישות:-
- סעיף 5 – מינויים: " מועצת המועצה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי".
- סעיף 6 – תכנון צריכה תקופתי: " מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצרכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה באותה שנה ותזרים המזומנים שלה".
- סעיף 7 – קביעת פריטים בתכנון: " ועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי כאמור בסעיף 6 בעבור היחידות והמחסנים".
- סעיף 8 – אישור ועדת רכש ובלאי: " לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה ובכפוף להוראות כל דין".
- סעיף 9 – רכישה ללא אישור הועדה: " (א) על אף האמור בסעיפים 7 ו- 8 רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת רכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בסעיף 8(א) לתוספת הרביעית לצו ובהתאם לתקציב המאושר.
- (ב) לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת רכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה סכום נמוך מהסכום המזערי הקבוע בסעיף קטן (א). לא אישרה הועדה כאמור, יחול הוראות סעיף 8.
- (ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בסעיף קטן (ב) ועל סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין שאליהם פנה. הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי וייעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה.
- (ד) מנהל רכש ובלאי ידווח לוועדת רכש ובלאי על רכישה שביצע בהתאם לסמכויותיו המפורטות בסעיף קטן (א) ו- (ב), לפי דרישתה".
- סעיף 10 - חילוקי דעות: " נתגלו חילוקי דעות בין מנהל רכש ואספקה ובין ועדת

רכש ובלאי, יכריע בהם ראש המועצה".

סעיף 11 – טופס הזמנה: "א) רכישה תבוצע בטופס הזמנה שייחתם בידי מנהל רכש ובלאי והגזבר.

ב) טופס ההזמנה יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים לרבות כמות, מחיר ליחידה, תנאי תשלום, תנאי משלוח, אופן אריזה, מועדי אספקה ותקופת אחריות.

ג) טופסי ההזמנות לרכישות יסומנו במספרים עוקבים".

2.5.2 נהלי עבודה במחלקה

בישיבת מועצה 05/2010 החליטה מליאת המועצה לתקן את נוהל הרכש, (לא ברור אם היה נוהל קודם), ולשנות את הרכב ועדת הרכש באופן הבא :- חברי הוועדה הם – גזבר המועצה, היועץ המשפטי, מי שכיום מנהלת הרכש וכן חבר מועצה מסוים שהיה אז. כמו כן הוחלט כי כל התקשרות בסכום העולה על 5,000 ₪ טעונה אישור ועדת הרכש וכל הגדלת הזמנה שאושרה בוועדת רכש טעונה אישור ועדת רכש ללא קשר לסכום ההגדלה.

בשנת 2017 התבקש יועץ מטעם המועצה לכתוב נוהל עבודה למחלקת הרכש. הנוהל הוכן בספטמבר 2017 והוגש לעיון והערות מנהלת הרכש, המנכ"ל והגזבר. עד כה לא התקיים דיון והמלצה לאישור הנוהל.

פרט לאמור לעיל, אין נהלי עבודה למחלקת הרכש.

2.5.3 בדיקת יישום ההוראות כאמור בתוספת הרביעית לעיל

א. חברי ועדת רכש - הלכה למעשה חברי ועדת הרכש הם: - מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי. מאז חודש מרץ 2019 מאחר ואין מנכ"ל מועצה, חברי ועדת הרכש הם רק גזבר המועצה והיועץ המשפטי. בניגוד להחלטת מועצה 5/2010, מנהלת הרכש אינה חברה בוועדת רכש וגם לא חבר מועצה.

ב. מכרז זוטא – ועדת המכרזים אינה מקיימת את סעיף 8 סעיפי משנה ב'-ו' בכל הקשור לניהול רשימת ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ולא קבעה אמות מידה שלפיהן יש לפנות אל הספקים והקבלנים האמורים. משכך, גם מבקר המועצה וחברי המועצה לא קיבלו מהועדה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור. **הביקורת מציינת כי ממצא ביקורת זה הופיע בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2013 אך ליקוי זה טרם תוקן במשך 6 שנים.**

ג. מינויים – המועצה לא מינתה מנהל/ת כמתחייב לפי סעיף 5 לפרק ג' לתוספת החמישית לדיני המועצות המתייחס לעניין הסדר רכישות. **הביקורת מציינת כי ממצא ביקורת זה הופיע בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2013 אך ליקוי זה טרם תוקן במשך 6 שנים.**

ד. תכנון צריכה תקופתי – מנהלת הרכש אינה מכינה בהתאם לאמור בסעיף 6 לפרק ג' הנ"ל ובשיתוף עם מנהלי היחידות וגזבר המועצה בכל רבעון ואף לא לכל השנה תחזית ותכנית צריכה בכפוף לתקציב המועצה ותזרים המזומנים של המועצה. **הביקורת מציינת כי ממצא ביקורת זה הופיע בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2013 אך ליקוי זה טרם תוקן במשך 6 שנים.**

ה. קביעת פריטים בתכנון – מאחר ומנהלת הרכש לא מכינה תחזית ותכנון צריכה תקופתי, מן הסתם שגם ועדת הרכש לא קבעה את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי. זאת ועוד, ועדת הרכש לא דרשה ממנהלת הרכש לבצע את האמור בסעיף ד לעיל. **הביקורת**

מציינת כי ממצא ביקורת זה הופיע בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2013 אך ליקוי זה טרם תוקן במשך 6 שנים.

ו. טופס הזמנה – מנהלת הרכש אינה חותמת על גבי טופס הזמנת רכש כאמור בסעיף 11 א' לפרק ג' כאמור לעיל. טופס הזמנת רכש אינו כולל את תנאי התשלום, מועדי אספקה ותקופת האחריות ולרוב אף אינו נושא תאריך חתימה ואישור ההזמנה.

להלן התקשרויות שנבדקו במהלך הביקורת :-

עבודות שיפוצים במסגד להעברת משרדי המועצה

כללי :

בחודש פברואר 2019 בסמוך למועד סיום ההתקשרות בין המשכיר למועצה, החליט ראש המועצה שלא לחדש את הסכם השכירות או לחילופין לצאת למכרז חדש לגבי מבנה בו שוכנים חלק ממשרדי המועצה ובמקום זה לשפץ את הקומה התחתונה של המסגד החדש ולהעביר לשם את מחלקות החינוך, ההנדסה, השירות הפסיכולוגי, הקב"ס והקב"ט.

עקב לוח הזמנים הצפוף ובכדי לקדם את ביצוע העבודות, החליט מנכ"ל המועצה דאז לטפל בפרויקט באופן אישי שלדברי מנהלת הרכש נעשה תוך **נטרול מוחלט** של מנהלת הרכש האחראית על בדיקת הצעות המחיר, כינוס והצגת הצעות לפני חברי ועדת השלושה, ניהול פרוטוקול ישיבת ועדת השלושה, החתמת חברי הוועדה על הפרוטוקול והטיפול בהוצאת הזמנות עבודה לקבלנים הזוכים ומעקב אחר ביצוע העבודה, קבלת החשבוניות וסגירת ההזמנה במערכת.

הביקורת בדקה את תהליכי קבלת ההחלטות והביצוע בגין פרויקט זה.

להלן הממצאים :-

1 ההיקף הכולל של העבודות :- מעין בכרטיס הנהלת החשבונות ניתן לראות כי העלות הכוללת של התאמת מבנה המסגד לצרכיה של המועצה בגין העברת כמה ממחלקות המועצה לשם הסתכם ב 279,759 ₪ כולל מע"מ(*). עבודות בהיקף כספי כזה מחייב ביצוע מכרז זוטא. ובאמצעות פניה לשישה מציעים. מכרז כזה לא נערך. בכדי להימנע ממכרז, עקב פרק הזמן הקצר שעמד לרשות המועצה, מנכ"ל המועצה החליט לפצל את פרויקט עבודות השיפוץ לחומרים ולעבודות כאשר החומרים נרכשו לאחר קבלת הצעות מחיר ישירות על ידי מנכ"ל המועצה ואלו העבודות ניתנו לבעלי המקצוע בתחום עבודות גבס, חשמל ותקשורת וזאת גם כן לאחר קבלת הצעות מחיר.

(* לפי הפרסום באתר משרד הפנים בהתייחס לסכומים העדכניים לשנת 2019 בכל הקשור לפטור מכרז, מכרזי זוטא ומכרזים פומביים, כאשר ההתקשרות הצפויה עולה על 206,037 ₪ כולל מע"מ אך אינה עולה על 411,957 ₪ כולל מע"מ, יש לצאת למכרז זוטא שישלח לפחות לשישה ספקים או קבלנים. (נכון לעדכון לפי מדד 3/19).

הביקורת מציינת כי בדוח הביקורת לשנת 2013 ציינה הביקורת כי מנהלת הרכש לא הגישה לחברי ועדת הביקורת רשימת ספקים, קבלנים ונותני שירותים לצרכי מכרזי זוטא המהווים מאגר שמתוכו יש לפנות לקבלת הצעות מחיר בדרך של מכרז. הביקורת מצרה על כך, שליקוי זה לא תוקן גם לאחר **שש שנים**.

הביקורת סבורה כי על אף הדחיפות בביצוע העבודות עקב הצורך בפינוי משרדי המועצה מנכסי המשכיר, על מנכ"ל המועצה היה לכנס לעניין זה את ועדת המכרזים ולפעול כאמור לעיל. על ועדת המכרזים היה לבקש ולקבל חוות דעת משפטית מהיועץ המשפטי לגבי

האפשרות לבצע את ההתקשרויות כפי שנעשו בפועל מבלי שהדבר יחשב "לפיצול מלאכותי" של העבודות בפרויקט.

עוד נציין כי לא כל הצעות המחיר וההחלטה על ביצוע ההתקשרויות הובאו בפני ועדת הקניות.

שיפוץ שירותים בביה"ס השלום

לאחר בקשות חוזרות ונשנות מצד מנהלת בית הספר השלום בדבר הצורך לשפץ את חדרי השירותים בבית הספר, נאותה המועצה לבצע את השיפוצים. לשם כך, התבקש מהנדס המועצה להכין אומדן של עלות השיפוץ ובפניה למגישי ההצעות לבקש לקבל הנחה ממחיר האומדן שהיה בסך של 67,766 ₪ כולל מע"מ. אין זה מתפקידה של הביקורת להתערב בהחלטת המהנדס לנהוג בשיטת תמחור זו אך הביקורת מציינת שבשיטה זו ישנם גם חסרונות. לדוגמא:- אין אפשרות לדעת האם האומדן היה בגבולות הסביר, האם ההצעות המוגשות הן מעל או מתחת ל – 25% סטייה מסכום האומדן ועוד. נציין כי הפניה למגישי ההצעות צריכה להיעשות על ידי מחלקת הרכש **בלבד** ובדיסקרטיות. הפניה אל המציעים לא נעשתה על ידי מנהלת הרכש (מה שאמור היה להיות) והיא אף לא בדקה כיצד נעשתה הפניה ועל ידי מי? .

התקבלו שלוש הצעות מחיר. הצעות המחיר לא התקבלו אצל מנהלת הרכש כפי שהיה צריך להיות אלא אצל מנכ"ל המועצה. הצעת מחיר אחת עם הנחה של אפס שקלים. הצעת מחיר שנייה עם הנחה של 10 שקלים והצעת מחיר שלישית עם הנחה של 300 ש"ח. הצעות אלו הוגשו לוועדת השלושה וועדת השלושה אישרה את המציע במחיר הנמוך ביותר. לביקורת היה תמורה ביותר בהתייחס להצעות המחיר שהתקבלו. לפי כך, הביקורת ערכה בירור עם שני המציעים שלא זכו במכרז. מציע אחד השיב כי מחיר האומדן היה נראה לו נמוך מדי ולא סביר ולכן הוא רשם הנחה של אפס שקלים. נציין כי תשובה זו אינה מתקבלת על הדעת מאחר ואם נראה למציע כי מחיר האומדן נמוך מדי, מדוע הוא הגיש בכלל הצעה? כשנשאל המציע השני מדוע הוא הציע הנחה של 10 שקלים הוא לא ידע לענות ואמר שהעובד שלו הכין את ההצעה והוא יבדוק את זה אתו. הביקורת סבורה שקיים חשד סביר ששלושת המציעים ידעו לכאורה מי הם המציעים האחרים ויתכן והיה תיאום מחירים לכאורה. הדבר יכול היה להימנע אלו הפניה אליהם הייתה נעשית בצורה דיסקרטית ואך ורק על ידי מנהלת הרכש וההצעות היו מתקבלות במעטפות סגורות שהיו אמורות להיפתח על ידי ועדת הרכש.

זאת ועוד, תוך כדי עבודת השיפוצים נמסרה עבודה נוספת לאותו קבלן ובאותו נושא: עבודות שיש בשירותים בעלות של 10,108 ₪. עבודה זו היא חלק בלתי נפרד מעבודות השיפוץ ובפניה לנותני ההצעות היה צריך לכלול גם אותה ולא להוסיפה תוך כדי העבודה. לגבי תוספת עבודה זו לא התקבלו הצעות מחיר!

כל אלו מצביעים על התנהלות לא תקינה.

רכישת משאית אשפה

הביקורת בדקה את התנהלות ועדת המכרזים בכל הקשור להתקשרות לרכישת משאית אשפה.

להלן הממצאים :-

לצורך ביצוע המכרז, המועצה השתמשה בשירותיו של יועץ חיצוני המומחה בתחום.

המועצה פרסמה בעיתונות מכרז לאספקת משאית דחס קטנה מסוג BABY. במכרז שפורסם הובהר האופן שבו יש לגשת למכרז ולהגיש את הצעת המחיר והמועד האחרון להגשת הצעת

המחיר שנקבע ל – 6.6.19 בשעה 12:00. כמו כן צוין שאת הבקשות להבהרות יש להגיש לא יאחר מחמישה ימים לפני המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז, עד השעה 10:00 ובדוא"ל עם כתובת הדואר של מנהלת הרכש. שתי חברות שרכשו את מסמכי המכרז הגישו במועד ובמייל כפי הנדרש שאלות הבהרה הקשורים לתנאים ולפרטים הטכניים כפי שהופיעו במסמכי המכרז.

במסמכי המכרז ציינה המועצה כי בקבלת ההחלטה לרכישת משאית הדחס, תשקלל ותתחשב המועצה בין היתר כדלקמן :-

1. מחיר דחסן בהתבסס על מחיר ההצעה ובהתחשב ביצרן השלדה – מקדם שקלול של 70%.
2. במועד אספקה מוקדם מהקבוע במסמך ההצעה – מקדם שקלול של 10%.
3. בהשוואה טכנית בין מרכבי הדחס המוצעים בהתאם למפרט טכני בהתחשב בנתונים עדיפים העולים על דרישת המכרז – מקדם שקלול של 15%.
4. בניסיון העבר של המועצה עם הספק ובהמלצות שקיבל מלקוחות – מקדם שקלול של 5%.

כמו כן צוין במפורש כי למען הסר ספק אין המועצה מתחייבת לקבל את ההצעה הזולה ביותר. זאת ועוד, צוין כי הצעה שתהיה גבוהה מהאומדן ביותר מ – 7% תיפסל ללא כל נימוק נוסף.

לדעת הביקורת המועצה פעלה נכון לעניין קביעת המשקלים השונים המהווים פקטור בקבלת ההחלטה לגבי המציע הזוכה וגם לעניין תקרת החריגה במחיר מהאומדן.

מעיון במסמך ב' למסמכי המכרז ניתן לראות כי ניתן מפרט טכני ברמת פירוט סבירה ביותר ואף מעבר לכך.

היועץ החיצוני לעניין מכרז זה בדק את שאלות הבהרה של שתי החברות והשיב עליהן אחת לאחת. במקרים של אי בהירות ו/או טעות טכנית, ניתנה הבהרה או לחילופין תוקנה הטעות. התשובות ניתנו ב – 2.6.19 לשני המציעים גד יחד כמתחייב על פי החוק.

גם בעניין זה, המועצה פעלה כראוי.

מועד הגשת מעטפות המציעים הוא מועד קריטי וחייב להיות מבוקר. דהיינו, על מנהלת הרכש או מי מטעמה לרשום את מועד קבלת מעטפת המציע הכולל תאריך ושעה מדויקת של מסירת ההצעה למועצה. יש לצלם את המעטפה עם הנתונים הנ"ל ולמסור העתק למציע כדי שיוכל להוכיח שהגיש את ההצעה במועד. הצעה שלא הוגשה במועד (גם באיחור של דקה! תיפסל.

במקרה של המכרז הנ"ל, מעטפות המציעים נזרקו ולא ניתן היה לבדוק האם המציעים עמדו בתנאי המכרז מבחינת עמידה במועד החוקי של הגשת ההצעה. **על מנהלת הרכש להקפיד ולפעול כאמור לעיל ובהעדרה להנחות את ממלא מקומה.**

יועץ המכרז בחן את ההצעות והוציא מסמך "בדיקת הצעות המכרז" עבור ועדת המכרזים בו הוא ניקד כל פרמטר כפי שנקבע ושקלל את ההצעה כולה.

ועדת המכרזים התכנסה ב – 3.7.19 ודנה בהצעות שהוגשו ובחוות דעת יועץ המכרז שציין כי שני המציעים עמדו בתנאי המכרז. מציע אחד עם ההצעה הגבוהה מהמציע השני ב – 63,000 ש"ח קיבל ניקוד כולל של 92.71 נקודות והמציע השני שנתן הצעה ב – 5,000 ₪ פחות מהאומדן קיבל ניקוד כולל של 99.53 נקודות.

ועדת המכרזים המליצה לראש המועצה לקבל את הצעתו של המציע הזול יותר ובעל הניקוד הגבוה יותר.

ראש המועצה קיבל את המלצת ועדת המכרזים והודיע בכתב למציע הזוכה וכן למציע שלא זכה.

הביקורת בדקה בתיקי החוזים את חוזה ההתקשרות עם החברה הזוכה.

כמו כן, סעיף 7(ג) לחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי תשל"ו – 1975) – עסקאות הטעונות חוות דעת בכתב, נכתב:-

" לא תתקשר רשות מקומית בעסקה הטעונה אישור המועצה אלא אם כן הוגשה לה חוות דעת מנומקת בכתב של היועץ המשפטי שלפיה אין מניעה לאשר את העסקה. החוזה וחוות הדעת המשפטיות יישלחו לחברי המועצה עם ההזמנה לישיבת המועצה שבה יידון אישור החוזה."

הביקורת מציינת כי היועץ המשפטי אמור לתת חוות דעת כזאת לאחר שקיבל במסמך לוואי הודעה מגזבר המועצה שהתקציב קיים והתקבלו הביטוחים והערבויות כנדרש בחוזה.

הביקורת מציינת כי המועצה אינה מקבלת מהיועץ המשפטי חוות דעת כאמור לעיל ועל המועצה לדרוש זאת בכל הסכם התקשרות הטעונה אישור המועצה.

הביקורת העירה את תשומת לבו של היועץ"ש והוא פועל לתיקון המצב הקיים.

בהתייחס למסמך "אישור קיום ביטוחי" המופיע כמסמך ג' במכרז, המועצה לא מילאה את סכומי הביטוח הנדרשים בכל הקשור לביטוח צד שלישי, ביטוח חבות מעבידים וביטוח חבות המוצר. בחוזה ההתקשרות נמצא מסמך זה שמילאה חברת הביטוח עם סכומי גבול אחריות שראתה לנכון החברה לציין. ככל הידוע לביקורת, יועץ ביטוח מטעם המועצה לא בדק סכומים אלו ולא בדק את השינויים שנעשו בנוסח האישור ע"י חברת הביטוח.

לדעת הביקורת פרט להערות שצוינו לעיל המועצה פעלה כדין לעניין מכרז רכישת משאית דחף.

התקשרויות שאושרו על ידי ועדת רכש

כללי –

התקשרויות בסכומים שאינם מחייבים מכרז זוטא כאמור לעיל, יש לקבל בגינם הצעות מחיר. בכדי לדעת האם יש לצאת למכרז זוטא בגין ההתקשרות הצפויה או להסתפק בהצעות מחיר, על מי שאחראי בתחום או מי מטעמו להכין **אומדן מפורט** של העלות הצפויה. במידה והסכום המתקבל על פי האומדן מחייב לצאת למכרז זוטא או פומבי, יש לבצע את ההליך במכרז זוטא או במכרז פומבי לפי העניין.

הביקורת בדקה מספר התקשרויות שאושרו על ידי ועדת השלושה וההליך שנעשה בגין התקשרויות אלה.

1. נושא ההתקשרות: תכנון תמרוך.

מאחר ומדובר בנושא הנדסי, מהנדס המועצה או מי מטעמו אמור היה להכין אומדן עלות להתקשרות. **אומדן כזה לא הוכן.**

זאת ועוד, מהנדס המועצה דאז אמור היה להכין מסמך דרישות מקצועיות המפרטות את מהות העבודה הנדרשת ולמסור אותה למנהלת הרכש יחד עם רשימת מתכננים שיש לפנות אליהם לקבלת הצעה. הדבר לא נעשה!. במקום זאת, פנה המהנדס ישירות אל ארבעה

מתכננים וביקש מהם להגיש לו הצעת מחיר. את הצעות המחיר שקיבל הוא הגיש למנהלת הרכש. על פי הצעות המחיר שהוגשו, שלושה מתוך ארבעת הצעות המחיר חייבו יציאה למכרז זוטא.

ועדת השלושה דנה בישיבה שהתקיימה ב – 24.12.18 בהצעות שהוגשו.

הצעה א' הייתה בסך של 95,000 ₪.

הצעה ב' הייתה בסך 120,000 ₪.

הצעה ג' הייתה בסך של 97,500 ₪.

הצעה ד' הייתה בסך 80,000 ₪.

מהאמור לעיל ניתן לראות כי קיים פער של 50% בין ההצעה הגבוהה ביותר לבין ההצעה הזולה ביותר. ללא האומדן שהיה צריך להיות מוגש לחברי הועדה, לא ניתן לדעת מה העלות הסבירה לביצוע עבודה זו. כמו כן, חברי הועדה לא פנו למהנדס המועצה לקבלת חוות דעתו לגבי הפערים הנ"ל.

נציין כי בפרוטוקול נרשם כי מהנדס המועצה מעדיף את מציע ד' בשל הניסיון והידע הדרוש שיש לו.

לדעת הביקורת ההליך לא היה תקין מהסיבות הבאות :-

1. לא הוכן אומדן לפני קבלת הצעות המחיר.
2. מההצעות הנ"ל ניתן לראות כי לפי שלושה מתוך ארבעת ההצעות שהוגשו היה צורך לצאת למכרז זוטא ולפנות לארבעה מתכננים לפי החלטת ועדת המכרזים ולא באמצעות פניה ישירה של המהנדס.
3. המהנדס לא מסר לוועדת המכרזים באמצעות מנהלת הרכש מסמך דרישות ושמות מתכננים שאליהם הוא ממליץ לפנות (ולא רק אותם מתכננים שהוא פנה אליהם בפועל).
4. הצעות המחיר נמסרו על ידי המציעים למהנדס המועצה ולא ישירות למנהלת הרכש. דבר שעלול היה לגרום ל"התאמת מחירים" מה גם שהמחיר הזול ביותר משמעותית היה של המתכנן שהמהנדס העדיף לעבוד אתו.
5. ועדת השלושה הייתה אמורה לוודא שההליך נעשה כאמור לעיל ולבקש הסברים/נימוקים ממהנדס המועצה לגבי הפערים במחירים. מעיון בפרוטוקול הועדה נראה כי הדבר לא נעשה.
6. ועדת השלושה הייתה אמורה להתייחס להצעות של מתכננים הנמצאים במאגר היועצים והמתכננים של המועצה. מבדיקה שערכה הביקורת רק מציע ד' נמצא במאגר היועצים. (הגיש את המסמכים ב – 10.12.18).

2. נושא ההתקשרות: הכנת מטבח לימודי (קונדיטוריה) בביה"ס הארמון

בביה"ס הארמון ישנו מטבח שהיה צריך להסב אותו למטבח לימודי בתחום הקונדיטוריה. לשם כך נדרש לבצע עבודות של התאמת התשתית וכן הצטיידות מתאימה לצרכי קונדיטוריה. מהנדס חיצוני הכין שני כתבי כמויות. האחד להתאמת התשתיות והשנייה להצטיידות.

לגבי ההתקשרות עם המהנדס החיצוני:- היועץ החינוכי הציע לעבוד עם מהנדס מסוים מהנימוק שיש לו את הידע וניסיון המקצועי בתחום. לפי כך, מדובר בהתקשרות לעבודה

מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים המחייב את המועצה לפעול לפי חוזר מנכ"ל 8/2016 ו- 5/2017 בהנחה שיש מקום לפטור ממכרז או לצאת ממכרז.

לפי החוזרים הנ"ל, (סעיף 6.3 לחוזר מנכ"ל 8/16) על היועץ המשפטי של הרשות היה לבחון ולחוות דעה האם תקנה 3 (8) חלה על ההתקשרות המבוקשת. וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית משפט לעניין זה ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים. **הבחנה וחוות בעניין לא ניתנה.**

לאחר קבלת חוות הדעת הנ"ל, על וועדת ההתקשרות שחברים בה מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי, לבחון האם למרות שתקנה 3 (8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, אין להעדיף ביצוע התקשרות בדרך של מכרז פומבי והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי תקנה 3 (8). על וועדת ההתקשרות לנמק את החלטתה. לאחר מכן, על ועדת ההתקשרות לקבוע תנאי סף מקדימים ואמות מידה ומשקל שיינתן לכל אמת מידה.

השלב הבא הוא פניה תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים או במילים אחרות "מאגר יועצים". נציין שמאגר המציעים אמור להיות מפורסם ופתוח לעיון הציבור באתר האינטרנט של המועצה. **פרסום מאגר היועצים לא נעשה.**

נציין כי ניתן במקרים מיוחדים ומנומקים לפנות למציעים שאינם במאגר היועצים.

לגבי ההתקשרות עם המהנדס החיצוני ההליך המתואר לעיל לא נעשה. המהנדס הגיש הצעת מחיר עבור תכנון כולל בדיקת התאמה לפרוגרמה של משרד החינוך כולל תכנון חשמל, עריכת אומדנים ומכרז (6% מעלות העבודה) וכן עבור ניהול ופיקוח צמוד לפרויקט כולל בדיקה ואישור חשבונות קבלן והכנת דוח למשרד החינוך (4% מעלות העבודה). הביקורת מציינת כי בגוף הצעת המחיר ציין מהנדס המועצה כי ראש המועצה הנחה אותו לעבוד עם המהנדס הנ"ל. בביור ששטתה הביקורת עם ראש המועצה התברר כי היועץ החינוכי הוא אשר הורה למהנדס לבצע את העבודה וזאת ללא מכרז וללא הזמנת עבודה מסודרת. הצעת המחיר ניתנה **בדיעבד** כאשר המהנדס היה כבר בעיצומו של ביצוע העבודה. הדבר נעשה למורת רוחו של ראש המועצה ומהנדס המועצה אך מהנדס המועצה שידע על כך, לא דאג לעצור את התהליך עוד בתחילת הדרך. הביקורת מציינת שעם היוודע הדבר לגזבר המועצה הוא הורה ליועץ לעבוד אך ורק באמצעות הזמנת עבודה מסודרת ולאחר שהוא נבחר מתוך מאגר היועצים כנדרש.

לגבי בחירת הקבלן המבצע בפרויקט :-

לדברי מנהלת הרכש המהנדס הכין אומדן כספי בסך של 400,000 ₪ ולאחר שהובהר לו כי אין תקציב בסכום כזה, הוא תיקן את האומדן לסך של 300,000 ש"ח. לטענת מנהלת הרכש, אין בידה את האומדן הנ"ל. מנהלת הרכש על אף שידעה (גם אם לא היה לה את המסמך ביד) שלפי הערכה מקצועית של המהנדס עלות הפרויקט עשויה להגיע ל-300,000 ₪, היא פנתה לשלושה מציעים שיתנו הצעות מחיר לשני כתבי הכמויות. נציין כי מדובר בפרויקט **אחד** שחולק לשניים.

להלן הצעות המחיר שהתקבלו עבור שתי העבודות :-

מציע א' : 169,513 ₪

מציע ב' : 183,573 ₪

מציע ג' : 314,079 ש"ח

מהצעות המחיר שהציעו המציעים עבור שני העבודות עולה כי גם ההצעה הנמוכה ביותר בסך 169,513 ₪ היא מעבר לפטור ממכרז זוטא ובהעדר אומדן ואם ההצעה של מציע ג' היא ריאלית, הרי שהיה צריך לפנות במכרז זוטא לשישה מציעים. ניתן כמובן להסיק מסקנה זו מהאומדן שנתן המהנדס.

לדעת הביקורת ההליך לא היה תקין מהסיבות הבאות :-

1. ועדת ההתקשרויות לא פעלה על פי חוזרי מנכ"ל 8/2016 ו- 5/2017.
 2. העבודות פוצלו לשניים כאשר מדובר באותו פרויקט שלא יכול להתבצע כל אחד בפני עצמו. הוא בוצע באותו מועד ואותם ספקים/קבלנים הגישו הצעות מחיר לשני חלקי העבודות. סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח מתייחס לזה בזו הלשון :-
" עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו – לעניין תקנות אלה – חוזה אחד."
נציין שהדבר נכון גם למועצות.
 3. כשמסתכלים על כל מכלול הפרויקט, ניתן לראות לפי הצעות המחיר כי מדובר בפרויקט המחייב יציאה למכרז זוטא, דבר שלא נעשה ולפי אומדן המהנדס היה צורך לפנות במכרז לשישה מציעים.
 4. אחד המציעים היא חברה לפחחות. לא ברור הקשר בינה לבין תחום הקונדיטוריה בתחום ההצטיידות. מנהלת הרכש טוענת שפנתה למציעים ספציפיים אלו לאחר שהתייעצה עם עמיתה מנהלי רכש ברשויות אחרות.
- בארבע התקשרויות רכש נוספות שנבדקו, התקשרויות שהיו אמורות לדון בוועדת הרכש התגלו הממצאים הבאים :-

1. מנהלת הרכש אינה נוהגת לשים חותמת "נתקבל" עם תאריכון על גבי הצעות המחיר המתקבלות במשרדה כך שניתן יהיה לדעת מתי התקבלו ההצעות. (נמצאה הצעת מחיר ללא תאריך ולא ניתן לדעת מתי ההצעה התקבלה. מנהלת הרכש טוענת שהצעות המחיר מצורפות להזמנת הרכש ולכל הזמנה יש תאריך פתיחה כך שהצעות המחיר מקבלות באופן אוטומטי את תאריך ההזמנה. לדעת הביקורת תאריך קבלת הצעת המחיר אינו קשור ואין לקשור אותו עם תאריך פתיחת ההזמנה במיוחד לגבי הצעות מחיר שיש לכנס בגינן את וועדת ההתקשרויות. לפי כך, יש להחתיים כל הצעה המתקבלת בחותמת נתקבל עם תאריכון.
2. בכל ארבעת המקרים שנבדקו, ועדת הרכש לא התכנסה ולא דנה בהצעות המחיר שהתקבלו. לטענת מנהלת הרכש, המנכ"ל לא כינס את ועדת הרכש. הביקורת ממליצה שבכל הזמנה המחייבת אישור ועדת התקשרויות, טרם חתימת מורשה החתימה בגוף ההזמנה יש לצרף כאסמכתא את פרוטוקול ועדת הרכש.
3. באחת ההתקשרויות בגין רכישת חומרים עבור שיפוץ מוסדות חינוך מנהלת הרכש פנתה לשני ספקים שהיא נוהגת לעבוד איתם. בדיקת הצעות המחיר מראה כי המחירים זהים בשתי ההזמנות וזאת למרות שמדובר בפריטים רבים ובמחירים שונים. הביקורת פנתה למנהלת הרכש ומנהלת הרכש הסבירה כי באותה שנה נרכשו החומרים משני הספקים. המחירים זהים מאחר ומנהלת הרכש קיבלה הצעת מחיר מאחד הספקים וכשפנתה לקבל את הצעת המחיר מהספק המתחרה, הספק המתחרה בדק את המחירים של הראשון באמצעות עובד שעבד עם הספק הראשון והשווה את המחירים עם הספק הראשון. עוד מציינת מנהלת הרכש כי על פי חוק היא הייתה חייבת להזמין משני הספקים. הביקורת מציינת כי ההסבר תמוה ואינו מניח את הדעת. מה גם שכפי שנכתב, הצעות מחיר אלו (סך ההזמנה היה בסך 36,440 ₪), כלל לא נדונו בוועדת רכש.

3. נושא ההתקשרות: התקני בטיחות וסימוני כבישים

מרכז בטיחות ונגישות במחלקת ההנדסה הכין אומדן לביצוע עבודות התקני בטיחות באבו גוש. על פי האומדן, עלות כלל העבודות הנדרשות לביצוע מוערכות בסך של 86,170 ₪. אומדן זה גבוה מהסכום הפטור ממכרז זוטא העומד על סך 82,368 ₪ (במחירי מרס 2019). למרות שהאומדן גבוה מסכום הפטור, נעשתה פניה על ידי מרכז הבטיחות לשלושה מציעים והתקבלו הצעות מחיר.

ועדת השלושה ובכלל זה מנהלת הרכש, לא התייחסו לעובדה שהאומדן חייב אותם לצאת למכרז זוטא ולפעול על פי הכללים של מכרז זוטא אלא התייחסו לשלושת ההצעות המחיר שהתקבלו ולהצעה הזולה ביותר (סך של 78,390 ₪) שהייתה במקרה נמוכה יותר מסכום המחייב לצאת למכרז זוטא.

גם במקרה זה המסקנות העולות מהמצאים הנ"ל זהות למקרים הקודמים שתוארו לעיל.

הביקורת מציינת כי בבירור שערכה עם מנהלת הרכש, מנהלת הרכש כלל לא ידעה כי אסור לפצל עבודות גם אם מדובר במהות באותה עבודה וכן כי היה עליה לפעול כמתחייב בכל הקשור למכרז זוטא. **מנהלת הרכש ציינה בפני כי לא עברה הכשרה של מנהלי רכש.** הביקורת רואה עובדה זו בחומרה רבה מאחר ועל מנהלת הרכש לדעת את תפקידה על בוריה ולפעול אך ורק על פי חוק חובת המכרזים ודיני המועצות.

אי אפשר לסיים בלי מילה טובה ואכן הביקורת מציינת לטובה את העובדה שבזכות מנהלת הרכש הוקם מאגר יועצים מסודר שאתו עובדת המועצה

סכום והמלצות –

1. חל שיפור מאז הביקורת שנערכה בשנת 2013 בכל הקשור לעבודה על פי הזמנות עבודה. יחד עם זאת יש להקפיד ביתר שאת שלא יתבצעו התקשרויות מבלי שהתקבלו הצעות מחיר ובמקרים בהם ועדת הרכש אמורה להתכנס ולדון – על פי החלטת ועדת הרכש.
2. לפני ביצוע פרויקט (בעיקר הנדסי) יש להכין אומדן ולפיו מנהלת הרכש אמורה להחליט האם יש לפעול במסלול הצעות מחיר בלבד או במסלול מכרז זוטא או פומבי.
3. יש להקפיד ולמלא בטופס ההזמנה את כל הפרטים במלואם ובכלל זה, מועדי אספקה ומועד תשלום ועל מנהלת הרכש לחתום גם כן על ההזמנה.
4. בשום מקרה אין לפצל פרויקט ובלבד שלא לצאת למכרז.
5. על מנהלת הרכש לצאת לאלתר לקורס מנהלי רכש.

3. נגישות עסקים ומבני ציבור לאנשים עם מוגבלויות

3.1 כללי

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998, על עדכוניו מבהיר את הצורך בנגישות בעסקים ומבני ציבור לאנשים עם מוגבלויות. באשר לעסקים, החוק מבחין בין עסקים בבניין חדש כזה שקיבל היתר בניה החל מאוגוסט 2009 לבין עסקים הפועלים בבניין קיים. כמו כן, נקבעו מקרים בהם בעל העסק/ הנכס פטור מנגישות העסק. באשר למבני ציבור שברשות המועצה, על פי החוק על המועצה לדאוג לנגישות במבנים אלו.

3.2 מטרת הביקורת

- א. בדיקת התנהלות מחלקת רישוי עסקים בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.
- ב. בדיקת מצבת העסקים ברי רישוי ושאינם ברי רישוי.
- ג. בדיקת התנהלות מורשה נגישות מטעם המועצה.
- ד. בדיקת התנהלות המועצה בכל הקשור לנגישות מבני ציבור.

3.3 רקע נורמטיבי

- א. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998.
- ב. תקנות שוויון לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) התשע"ג – 2013.
- ג. תקן ישראלי – ת"י 1918 חלק 2 : נגישות הסביבה הבנויה: הסביבה שמחוץ לבניין.
- ד. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ח – 2018.

3.4 אמצעי הביקורת

- א. קבלת נתונים על מצב הנגישות בעסקים ממנהל רישוי עסקים והאחראי על נגישות במועצה.
- ב. קבלת מידע על מצב נגישות מבני המועצה.
- ג. בדיקת התנהלות מחלקת רישוי עסקים בכל הקשור למתן רישיון עסק בכפוף לנגישות בבית העסק.
- ד. בדיקת התנהלות המועצה בכל הקשור לנגישות במבני ציבור.

3.5 עיתוי הביקורת

הביקורת נערכה בתקופה שבין מאי ועד נובמבר 2019.

3.6 המצב החוקי

3.6.1 הבחנים בין עסק בבניין קיים ועסק בבניין ישן.

על פי התקנות, עסקים הפועלים בבניינים חדשים, (בניינים שההיתר להקמתן ניתנו לאחר 1.8.2009), לרשות המקומית אין סמכות לאשר בקשה לרישיון עסק ואף לא להעניק היתר זמני אלא אם כן העסק עומד בתנאי הנגישות. התקנות אינן מבדילות בין בניין שנבנה לצרכי עסק לבין בניין שנבנה לצרכי מגורים ומשמש לצרכי עסק.

במסגרת הביקורת נמצא כי מורשה נגישות מטעם בעל העסק נתן אישור לפטור מנגישות לעסק הנמצא בבניין חדש שבמקור נבנה למגורים. מנהל רישוי עסקים לאחר שקיבל את אישורו של רכז הנגישות מטעם המועצה, קיבל אישור זה במסגרת האישורים של עסקים שמילאו את התנאים לקבלה/חידוש רישיון העסק שלהם.

הביקורת ממליצה לרכז הנגישות ולמנהל רישוי עסקים לבחון היטב את האישורים המתקבלים ממורשה נגישות מטעם בעל העסק ולא לאפשר מתן רישיון עסק שלא בסמכות.

כאשר עסק פועל בבניין קיים על פי התקנות ניתן להעניק לו היתר זמני לשנה אחת בלבד עם אופציה להארכה בנסיבות מיוחדות לשישה חודשים נוספים גם אם עדיין לא הוגש באופן מלא כאשר יש להציג לבעל העסק את רשימת ההתאמות הנדרשות על מנת לקבל רישיון עסק קבוע.

כאשר מדובר בעסקים חדשים הפועלים בבניינים קיימים, ישנם מקרים מיוחדים שבהם הבניין עצמו אינו מוגש ולבעל העסק עצמו אין אפשרות להבטיח נגישות מלאה. במקרים אלה יבחן מורשה הנגישות מטעם המועצה האם נקט בעל העסק את הצעדים הנדרשים בשטח הנמצא בתחום אחריותו? וכן נדרש בעל העסק להעביר אל בעל הבניין את רשימת ההתאמות הנדרשות בשטח שנמצא באחריותו ולמלא טופס מיוחד ובו הצהרה חתומה כי עשה זאת.

3.6.2 המקרים בהם יש פטור מחובת הנגשה

עקב החשיבות הרבה של נגישות בעסקים לבעלי מוגבלויות, פטור מחובת הנגשה ניתן אך ורק במקרים הבאים :-

- א. במקרים מיוחדים שבהם יש קושי הנדסי ממשי לעשות זאת.
- ב. עקב היותו של המבנה מיועד לשימור ואי אפשר לבצע בו הנגשה (וזאת בכפוף לחוות דעת מחלקת שימור ולאישור מטעם מהנדס הרשות).
- ג. כשהעלות הכלכלית של ההנגשה גבוהה במיוחד. במקרים אלו נדרש אישור של הנציג לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים.

לעניין סעיף ג' לעיל, פורסם ב – 19.5.19 קובץ תקנות מספר 8820 – פטור בשל נטל כבד מדי מביצוע התאמות במקום ציבורי שהוא בניין קיים ובשירות ציבורי. לפי תקנות אלו ניתן הקלות לבעלי עסקים קטנים. לדוגמא- בעל עסק שהוא עוסק פטור או שהמחזור הממוצע של ההכנסות שלו אינו עולה על הכנסתו של עוסק פטור, יהיה פטור מביצוע התאמות נגישות המפורטות לגביו לפי אותן תקנות. וכן, חייב בהתאמת נגישות בעסק שהמחזור הממוצע שלו נמוך מ – 1,100,000 ₪ פטור מהתקנת בית שימוש נגיש, וכו'. תקנה זו מחייבת את בעל העסק המבקש לקבל פטור מהנגשה מלאה או חלקית, להמציא אישור ר"ח המתייחס למחזור ההכנסות שלו. ככל הידוע לביקורת אישורים אלו כלל לא נדרשו.

3.6.3 חוות דעת של מורשה נגישות

בטופס חוות הדעת, (ראה דוגמא בנספח לפרק זה), על מורשה הנגישות לאשר שמילא את פרטי העסק ופרטיו האישיים, לציין אלו התאמות בעל העסק נדרש לבצע ועל פי איזה סעיף בתקנות ובאם קיים פטור מביצוע ההתאמות – לציין את סיבת הפטור ואת הסעיף בתקנות. כמו כן במידה וישנן התאמות נגישות נוספות לפי התקנות הנדרשות להשלמת הנגישות מפתח העסק ועד לבניין בו מצוי העסק ולא בוצעו, יש לפרט את ההתאמות בטופס ולציין שאינן באחריות בעל העסק ואי ביצוען אינו מונע מתן אישור לעסק.

על מורשה הנגישות של המועצה לבדוק בקפדנות את האישורים הנ"ל ובכלל זה בדיקה בשטח שתואמת את ההתאמות שבוצעו כפי שמצוין באישור, את ההשלמות שיש לבצע או לחילופין את הפטור שניתן והאם הוא מוצדק. לאחר מכן, עליו למלא בחלק ד' של טופס חוות הדעת את החלטת הרשות

3.7 ממצאי הביקורת

3.7.1 מינוי אחראי על נגישות מטעם המועצה –

כרשות, על המועצה למנות עובד מטעמה שהוכשר לכך שיבדוק את האישורים המתקבלים ממורשה נגישות לגבי מצב הנגישות בעסק, האם העסק עמד בתנאי הנגישות כפי שנקבע בחוק או לחילופין אם העסק פטור מהנגשה. לאחר שהעובד בדק את חוות הדעת של מורשה הנגישות ובדק במקום העסק שחוות הדעת משקפת נאמנה את מצב העסק ואת לשון החוק, על העובד לאשר או לדחות את הבקשה לחידוש רישיון העסק.

רכז ההנדסה של המועצה עבר הכשרה בתחומים הבאים :-

1. מנהל בטיחות מוסדות חינוך.

2. רכז נגישות לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות.

3. מורשה לנגישות מתנ"ס.

4. מורשה נגישות מבנים, תשתיות וסביבה.

הביקורת סבורה כי רכז ההנדסה קיבל את ההכשרות המתאימות לביצוע התפקיד שתואר לעיל. המועצה מינתה את העובד לתפקיד מנהל בטיחות למוסדות חינוך וכן ב 5.3.19 הוא מונה כרכז נגישות מטעם המועצה.

3.7.2 מצב נגישות העסקים באבו גוש

המידע המצוי במועצה לגבי עסקים באבו גוש הוא המידע הקיים במחלקת רישוי עסקים. מדובר אך ורק בעסקים ברי רישוי! . כאשר מדובר בנגישות עסקים, מדובר בכלל העסקים בישוב שלא בהכרח צריכים לקבל רישיון עסק ואין לרשות מידע לגביהם. לגבי עסקים אלו הביקורת ביקשה מרכז ההנדסה לבצע סיוור בישוב ולאחר עסקים שאינם ברי רישוי ולתת חוות דעת לגבי מצב הנגישות של עסקים אלו.

לוח זמנים לביצוע נגישות בית עסק – החוק אפשר לבית עסק לפעול לנגישות בעסק בהדרגה במשך ארבע שנים. החל משנת 2013 ועד 1.11.2017 . בתאריך 1.2.2018 מנהל רישוי עסקים הוציא מכתבים לבעלי העסקים בו ציין כי לא יינתן ו/או לא יחודש רישיון עסק לעסק שלא הציג אישור מורשה נגישות נכים כנדרש בחוק.

הביקורת מברכת על ההודעה שניתנה לבעלי העסקים אך מצרה על כך שההודעה לא ניתנה בין השנים 2013 ועד 1.11.2017 אלא לאחר המועד החוקי לביצוע הנגישות בעסק. זאת ועוד, במכתב לא צוין כי יש להפנות את אישורי מורשה הנגישות לרכז ההנדסה האחראי מטעם המועצה לבדיקת האישורים ושחידוש או הוצאות רישיון עסק חדש מותנה באישורו של רכז ההנדסה. חמור מכך הוא שמנהל מחלקת רישוי עסקים איפשר בעצם לעסקים להמציא את אישור מורשה הנגישות בסמוך למועד חידוש רישיון העסק שלהם גם אם מועד זה חל בעוד שנה וחצי ממועד קבלת המכתב שזה לכל הדעות הרבה מעבר למועד החוקי בו העסקים היו אמורים להיות כבר נגישים. (מדובר כמובן בעסקים החייבים בנגישות).

בעצת היועץ המשפטי, הביקורת ביקשה ממנהל רישוי עסקים להודיע לבעלי העסקים שטרם ביצעו את הנגישות בבית העסק החייב בהנגשה או טרם סיימו בביצוע נגישות בית העסק, כי

לפנים משורת הדין תינתן להם ארכה של שלושה חודשים להנגשת העסק ולהמצאת אישור מורשה נגישות.

ככל הידוע לביקורת, מכתב כזה לא יצא לבתי העסק. יתרה מזו, עברה חצי שנה מאז מכתב הביקורת למנהל רישוי עסקים ועדיין ישנם עסקים לא מונגשים והמועצה לא פעלה בכל האמצעים העומדים לרשותה בעניין זה. הדבר היחידי שנעשה הוא דיון אצל ראש המועצה בנושא וראש המועצה ביקש לקבל נתונים לגבי העסקים שטרם הונגשו והחייבים בהנגשה. ככל הידוע לביקורת נתונים אלו לא הוגשו לראש המועצה.

לדברי מנהל רישוי עסקים, הוא מנוע מלפעול כאמור לעיל מאחר ולמועצה אין כבר מזה שנה תובע עירוני, (דבר החמור כשלעצמו), ולמועצה אין למעשה אמצעים חוקיים לפעול כנגד עסקים שסרחו.

לאחר פניות רבות של הביקורת אל מורשה הנגישות מטעם המועצה ולאחר ישיבה שהתקיימה בנושא אצל מנהל רישוי עסקים יחד עם רכז ההנדסה, מנהל רישוי עסקים הגיש לביקורת רשימת עסקים להם קיים אישור מורשה נגישות. (נכון ל – 6.8.19). באותה ישיבה נבדקו העסקים שהופיעו ברשימה והסתבר שארבעה מתוכם, (76 במספר), הם עסקים שנסגרו והרשימה לא כללה עוד שישה עסקים שלדברי מנהל רישוי עסקים יש להם אישור מורשה נגישות. דהיינו 72 עסקים מתוך 96 עסקים טעוני רישוי.

מורשה הנגישות מטעם המועצה התבקש :-

1. לבדוק את אותם עסקים שהמציאו אישורי נגישות – האם אכן עסקים אלו נגישים? או לחילופין המציאו אישור מטעם משרד המשפטים על פטור מנגישות העסק.
2. לבדוק את כל העסקים בישובים שאינם טעוני רישוי, להמציא נתונים לגבי הצורך בנגישות העסק והאם הנגישות בוצעה?.

לאור אי התאמת נתוני מספר העסקים המונגשים והבלתי מונגשים (עסקים טעוני רישוי), הביקורת בדקה לעומק את הנתונים שרכז הנגישות הגיש לביקורת. התברר כי לא הייתה התאמה בין האישורים שנמצאו אצל רכז הנגישות והרשימה שנמסרה לביקורת. (ישנם עסקים שהופיעו ברשימה ולא היה להם תיעוד של אישור נגישות ולהיפך). יתרה מזו, רכז הנגישות כלל לא בדק את האישורים שהתקבלו מבעל העסק. להבנתו, אם מורשה נגישות אישר כי בוצעו התאמות נגישות בעסק או לחילופין ניתן פטור, אין זה מחובתו לבדוק את חוות הדעת והעסק עצמו. לא זאת אלא אף זאת, לדברי רכז הנגישות אין זה מתפקידו לבדוק את העסקים וזאת מאחר ומנכ"ל המועצה דאז מינה אותו כרכז נגישות שתפקידו לבצע את כל הבדיקות הנדרשות בכל מתקני ומוסדות המועצה.

הביקורת סבורה כי פרשנותו של רכז הנגישות לעניין תפקידו כרכז נגישות היא פרשנות הבאה להסיר ממנו את האחריות מלבצע את תפקידו בכל הקשור לנגישות בעסקים. כמו כן, הביקורת סבורה כי רכז הנגישות אינו בקיא דיו בחוק ובתקנות ואינו יודע באופן ברור מה עליו לבדוק, כיצד ומתי לאשר? הביקורת ממליצה לרכז הנגישות של המועצה לבצע ריענון של לימוד החוק והתקנות ולפעול לפיהם.

הביקורת בדקה מדגמית את אישורי ההנגשה ואת אישורי הפטור שהמציאו בעלי העסקים. אישורים שניתנו על ידי מורשה נגישות מטעמם. (על פי רשימה חדשה שנמסרה לביקורת, ישנם לדברי מורשה הנגישות של המועצה 92 עסקים פעילים. מתוכם 60 עסקים מונגשים, 9 עסקים בעלי פטור מנגישות ו – **23 עסקים לא מונגשים**).

נזכיר כי פטור מנגישות העסק ניתן במקרים בהם קיים קושי הנדסי לעשות זאת, כשעקב היותו של המבנה המיועד לשימור אי אפשר לעשות שינוי הנדסי או כשהעלות הכלכלית של

ההנגשה גבוהה במיוחד. (במקרים אלה נדרש אישור של הנציג לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים). כמו כן, לעסקים קטנים ששטח העסק פחות מ 100 מ"ר ועסקים שמחזור העסק שלהם תואם לעוסק פטור.

להלן ממצאי הביקורת לעניין אישורי הפטור :-

מתוך כלל בעלי העסקים שטיפלו בנגישות בעסק ישנם תשעה שהגישו אישורים מטעם מורשה נגישות שלפיהם הם פטורים מהנגשה.

מקרה #1 : סוג העסק: מסעדה.

העילות לפטור : א. ציטוט מסעיף 8.233 "פטור מהתקנת דרך גישה" לפי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל – 1970 וזאת מהטעם שלפי סעיף זה מאחר ושטח המסעדה פחות מ 250 מ"ר ומאחר והפרש הגובה בכל דרכי הגישה אל מפלס הכניסה גדול מ 120 ס"מ. וכן פטור מהתקנת כבש לפי פרק ד' פרט 10 (א)(1) בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות למקום ציבורי שהוא בניין קיים) וזאת בגין אי התכנות הנדסית. – העדר מקום המאפשר ביצוע התאמת נגישות בגבולות המקרקעין שבהם מצוי הבניין הקיים. לדעת הביקורת, הטיעון לעניין תקנות התכנון והבניה אינו רלוונטי מאחר מדובר במקרים בו רוצים לקבל היתר לבניית בניין חדש ואלו במקרה דנן מדובר על נכס ישן. כמו כן, הפטור מהתקנת כבש מתייחס לכבש המגיע עד לכניסה לבית העסק. לגבי עסק זה מדובר בצורך ובאפשרות להתקנת מעלון עד לבית העסק. דבר שניתן לעשות. העלויות הן אומנם גבוהות יחסית אך לשם כך יש לבקש אישור של הנציג לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים. בקשה לקבלת האישור לא נשלחה ולא ניתן האישור. מורשה הנגישות מטעם המועצה אישר את מתן רישיון העסק על סמך אותם נימוקים שלדעת הביקורת אינן רלוונטיים (ובמיוחד לעניין הנגשת השירותים בעסק) וזאת מבלי לחוות את דעתו המקצועית. **במקרה זה הביקורת סבורה שעל רכז הנגישות להודיע לאלתר למנהל רישוי עסקים כי אישור הנגשת העסק אינו בתוקף וכי עליו להודיע לבעל העסק כי עליו לבצע את כל פעולות ההנגשה הנדרשות ולא, יבוטל רישיון העסק .**

מקרה #2: סוג העסק: קליניקה

הטיעון לפטור – שטח העסק קטן מ – 100 מ"ר. רכז הנגישות לא בדק בשטח את טענת מורשה הנגישות ואישר את מתן רישיון העסק על סמך אישורו של מורשה הנגישות.

מקרה #3: סוג העסק: סלון יופי

סעיף א' בחוות הדעת של מורשה הנגישות המתייחס להתאמות הנגישות והוראות שהיה על העסק לבצע עד למועד הבדיקה של המורשה אשר לא בוצעו : נרשם "לא רלוונטי". זאת כאשר לא צוין אם קיים פטור מביצוע ההתאמות הדרושות. באשר לסעיף ב' לחוות הדעת המתייחס לעבודות עתידיות הנדרשות לביצוע התאמות נגישות – צוין לא רלוונטי מבלי לציין את מספר הסעיף בתקנות כמתחייב אלא רק העילה לפטור והיא אי ייתכנות הנדסית עקב העדר מקום. **גם במקרה זה רכז הנגישות לא בדק במקום העסק את טענת מורשה הנגישות ולא הוגשה בקשה לפטור למשרד המשפטים.**

מקרה #4: סוג העסק: ממכר מוצרי בשר

הטיעונים לפטור – (לפי סעיף 3 לתוספת השנייה - פטור מהתאמות נגישות מסוימות, תקנה 9א). הבניין הקיים חלקו נמצא בחזית מסחרית לאורך רחוב והמרחק מקצה דרך ציבורית לכניסה אליו אינו עולה על 1 מטר. כמו כן, שטח הבניין הקיים או חלקו אינו עולה על 100 מטרים רבועים. **רכז הנגישות לא בדק במקום העסק את טיעוני מורשה הנגישות.**

מקרה #5: סוג העסק: חנות לממכר ממתקים

הטיעון לפטור – שטח העסק 40מ"ר, לא מחייב שירותים נגישים. מבדיקה שערכה הביקורת עם מחלקת הגביה במועצה, מתברר שמדובר בעסק ששטחו 175 מ"ר עסק העוסק בממכר מוצרי מזון ושטחו עולה על 50 מ"ר חייב בנגישות השירותים. **רכז הנגישות לא טרח לבדוק במקום העסק ו/או במחלקת הגביה ואישר את הפטור. על רכז הנגישות להודיע לאלתר למנהל רישוי עסקים כי אישור נגישות העסק אינו בתוקף וכי עליו להודיע לבעל העסק כי עליו לבצע את כל פעולות ההנגשה הנדרשות ולא, יבוטל רישיון העסק.**

מקרה #6: סוג העסק: מכבסה

בחוות הדעת צוין כי על העסק להסדיר :- סימון ושילוט חניה, מעלון משופע, שילוט הכוונה ומידע, רכיב משופע להתגברות על הפרשי גובה והתקנת דלפק + ערכת עזר לשמיעה. ניתנה ארכה של שישה חודשים להסדרת הפריטים האמורים לעיל. ארכה זו הסתיימה ב – 30.9.19. כחודשיים לפני מועד עריכת הביקורת. **מנהל רישוי עסקים ורכז הנגישות לא דרשו אישור עדכני ורכז הנגישות לא בדק בשטח האם הדרישות בוצעו?**

מקרה #7 סוג העסק: חנות לממכר ממתקים

הטיעונים לפטור מהנגשת בית העסק והנגשת השירותים בעסק הם : סעיף 3 לתוספת השנייה וכן התוספת השלישית בהתאם (כאמור לעיל). מבדיקה עם מחלקת הגביה מתברר כי שטח העסק לצרכי ארנונה הוא 52.35 מ"ר. לפי כך הפטור מהנגשת השירותים בעסק אינו קיים. **רכז הנגישות לא טרח לבדוק במקום העסק ו/או במחלקת הגביה ואישר את הפטור. על רכז הנגישות להודיע לאלתר למנהל רישוי עסקים כי אישור נגישות העסק אינו בתוקף וכי עליו להודיע לבעל העסק כי עליו לבצע את כל פעולות ההנגשה הנדרשות ולא, יבוטל רישיון העסק.**

מקרה #8 סוג העסק: מכולת

הטיעון לפטור – תקנה 3 לתוספת השנייה, שטח העסק קטן מ – 100 מ"ר. מבדיקה שערכה הביקורת עם מחלקת הגביה במועצה, מתברר שמדובר בעסק ששטחו 103.11 מ"ר. **על רכז הנגישות להודיע לאלתר למנהל רישוי עסקים כי אישור נגישות העסק אינו בתוקף וכי עליו להודיע לבעל העסק כי עליו לבצע את כל פעולות ההנגשה הנדרשות ולא, יבוטל רישיון העסק. רכז הנגישות לא טרח לבדוק במקום העסק ו/או במחלקת הגביה ואישר את הפטור.**

מקרה #9 סוג העסק: מכבסה

הטיעון לפטור- מדובר בבניין המוגדר על פי התקנות הנ"ל כבניין חדש, ששטחו 75 מ"ר ואל מפלס הכניסה לבית העסק מובילה דרך גישה אחת ובה 14 מדרגות שהפרש הגובה הוא 230 ס"מ. הפטור ניתן גם לפי תקנה 8.223 לתקנות התכנון והבניה וגם לפי התוספת השנייה לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. **רכז הנגישות לא בדק במקום העסק את טיעוני מורשה הנגישות.**

מהאמור לעיל מתברר כי לפחות **ארבעה** עסקים מתוך תשעת העסקים (כ- 45%) שמורשה הנגישות מטעם המועצה אישר להם את הפטור מנגישות, קיימת סבירות גבוהה שאינם זכאים לפטור. יש לזכור כי קיימים עדיין 27 עסקים המהווים 29% מכלל העסקים שטרם ביצעו נגישות בבתי העסק או לחילופין המציאו פטור כדן מהצורך בנגישות העסק. מדובר באחוז גבוה מאוד שעל המועצה לתת על כך את הדעת ולפעול בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה בכדי לגרום לבעלי העסקים לבצע את אשר מוטל עליהם על פי החוק.

לאור הממצאים הנ"ל, הביקורת ממליצה לקיים דיון דחוף בהשתתפות ראש המועצה, היועץ המשפטי, מנהל רישוי עסקים ורכז הנגישות ולתת לאלתר למורשה נגישות חיצונית לבדוק את הפטורים שניתנו ולתת חוות דעת בלתי תלויה לגביהן. על סמך חוות דעת זו על מחלקת הרישוי לפעול כמתחייב על פי החוק.

3.7.3 נגישות מוסדות חינוך ומבני ציבור

חובת נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה – בסעיף 2 (א) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), נכתב :-

" בעל מוסד חינוך יבצע התאמות נגישות במוסד החינוך שבו לומד או עתיד ללמוד תלמיד, לצורך הנגשת שירותי החינוך שנותן מוסד לתלמיד עם מוגבלות, כמפורט בתקנות אלה..."

סעיף 2 (ב) " ... ההנגשה תינתן לכל המאוחר עד תחילת שנת הלימודים ולא יאוחר מ – 30 ימים במהלך שנת הלימודים..."

הודעת רשות מקומית על זכאות להתאמות נגישות פרטניות לתלמיד או להורה שהוא אדם עם מוגבלות –

סעיף 3 (א) : " .. נודע לבעל המוסד החינוכי על תלמיד הזקוק להנגשה, יודיע להורי התלמיד על זכותם להגיש בקשה..."

" .. עובדי הרשות המקומית יעברו הדרכה בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות..."

סעיף 3 (ב) : " רשות מקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה חוברת מידע שתוכן ע"י משרד החינוך ושתכלול הסבר על הזכאות להנגשה של מוסדות חינוך ... החוברת באתר האינטרנט תוגש לאנשים עם מוגבלות... החוברת תהיה זמינה גם בפורמט מודפס ומונגש במשרדי הרשות המקומית".

מבדיקה שעשתה הביקורת לא לומדים במוסדות החינוך באבו גוש תלמידים בעלי מוגבלות פיזית שנדרש בגינם לבצע התאמת נגישות במבנה ציבור. אולם ישנם שני תלמידים הלומדים בבית ספר השלום שהם בעלי צרכים מיוחדים המחייבים התאמת של כיתות הלימוד, סביבות למידה, מעבדות וכו'. המועצה קיבלה בקשה מההורים להנגיש לילדים את גן הילדים בו הם למדו אך תהליך אישור התקציב היה ארוך מאוד ובסיומו הוגש כיתת לימוד בבית ספר השלום. בעת כתיבת הדוח, התלמידים (בכיתה ב') לומדים גם השנה בכיתה בה היו שנה שעברה אך בשיחה עם מנהל בית הספר מתברר כי יש להתאים להם כיתה אחרת ואזורי למידה אחרים לקראת שנת הלימודים הבאה. הביקורת ביקשה ממנהל בית הספר ומרכז הנגישות לטפל בדחיפות בנגישות אזורי הלימוד העתידיים של תלמידים אלו כדי שהילדים יוכלו להמשיך בשנה הבאה את לימודיהם בתנאי למידה מתאימים. נציין כי הורי התלמידים פנו למחלקת החינוך בבקשה להנגיש כיתות נוספות לקראת שנת הלימודים הבאה. משרד החינוך מאפשר את הנגשת הכיתות כל שלוש שנים ומאחר וההנגשה נעשתה בשנת 2018, ניתן יהיה לבצע הנגשה בשנת 2021. ככל הידוע לביקורת, הנושא נמצא בבדיקת מנהל מחלקת חינוך.

על המועצה לבצע הדרכה לעובדים בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים מוגבלים ולפרסם באתר האינטרנט של המועצה וכן בפורמט מודפס ומונגש במשרדי המועצה.

מבחינת מבני מוסדות החינוך, כל מוסדות החינוך מותאמים לבעלי מוגבלויות.

המבנה בו שוכנת המועצה אינו מותאם לבעלי מוגבלויות. רכז הנגישות של המועצה פנה ב – 21.9.19 במכתב לגזבר המועצה וביקש ממנו לדאוג לתקצב בשנת 2020 סך של 130,000 לבניית מעלון שיאפשר לבעלי מוגבלויות להגיע לבניין המועצה.

הרשות חייבת לסיים את הנגשת כל מבניה עד 20.6.2020.

3.7.4 פרסום אמצעי ההנגשה במבנים ציבוריים

על מנת שציבור האנשים עם המוגבלות יידע מהן התאמות הנגישות הקיימות בשירות - הן התאמות המסופקות בשירות עצמו והן התאמות במקום הציבורי בו השירות ניתן - יש להביא זאת לידיעתו. בהתאם לתקנה. התאמות שבוצעו יפורסמו החל משישה חודשים מיום כניסת התקנות לתוקף, תוך עדכון שוטף לאחר מכן, בדרכים המפורטות בתקנה 34 לתקנות:

- בדרכי פרסום המידע הרגילות בהן נוקט נתן השירות. לדוגמא, משרד ממשלתי המחלק חוברות מידע על השירותים שהוא נותן, יכלול בהן התייחסות לנגישות.
- במידה ולשירות אתר אינטרנט, יסופק המידע באתר זה. מומלץ להוסיף עמוד ייעודי לנגישות השירות, ונגישות אתר האינטרנט עצמו.
- במידה והשירות מפעיל קו טלפון ייעודי לציבור, דואר אלקטרוני או שירות מסרונים, יספק השירות לבקשת אדם עם מוגבלות, את המידע על נגישות השירות והמקום, גם באמצעים אלו.

את המידע יש לספק, לבקשת אדם עם מוגבלות, גם באחת מהדרכים הנגישות לפי תקנה 29. לדוגמא - משרד ממשלתי המפרסם את התאמות הנגישות שביצע בחוברת, יספק את המידע הכלול בחוברת גם בדפוס נגיש, לבקשת אדם עם מוגבלות ראייה.

בשירותים מסוימים, כגון אירועים המוצגים לציבור, סיורים מודרכים, הליכים שיפוטניים וקורסים ובחינות המוצעים לציבור, יש להביא לידיעת הציבור גם את האפשרות לבקש התאמות נגישות, ואת המועדים להגשת בקשה זו, לפני מתן השירות.

מומלץ כי מידע על נגישות השירות והמקום בו הוא ניתן יהיה זמין גם במקום מתן השירות, בהתאם לסוג השירות וההתאמות המסופקות בו. לדוגמא, שילוט המציין כי המקום או חלקו נגיש, או שילוט המפנה לעמדות בהן ניתן לקבל מידע נגיש, אמצעי עזר ושירותי עזר.

לוחות זמנים לביצוע תקנות נגישות השירות

ביצוע בדיקה בדבר הצורך בביצוע התאמות נגישות לשירות:

תקנות הנגישות לשירות נכנסו לתוקפן ב-25.10.13. לפני שלב ביצוע ההתאמות, על החייב בביצוען לערוך בדיקה בשירות אותו הוא מספק, על מנת לעמוד על ההתאמות הקיימות בשירות כיום, וההתאמות הנדרשות על פי התקנות, בכל המקומות הציבוריים בהם מסופק השירות (תקנה 93(א)). בדיקה זו, אשר תערך תוך הסתייעות בטפסים שיופצו על ידי הנציבות, יש לערוך עד 25.4.14 (תקנה 93).

נותן שירות המספק שירות ב-5 מבנים או יותר, יכין במקביל לעריכת הסקר רשימה של כל המבנים בהם הוא מספק שירות ובהם יש להנגיש את השירות, בהתחשב בסוג או אופי המקומות והשירות הניתן בכל אחד מהם, והמספר הכולל של מבנים בהם מסופק שירות שיש להנגישו. (תקנה 93(ב)). לאחר ביצוע הבדיקה, יבצע החייב את התאמות הנגישות, בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו.

בשירות המיועד ספציפית לאנשים עם מוגבלות, ובשירות המסופק על ידי המוסד לביטוח לאומי, תערך במקביל לבדיקה האמורה גם בדיקה על ידי מורשה לנגישות השירות, בדבר

הצורך בביצוע התאמות נוספות על אלו הנדרשות בתקנות. במידה ונמצא צורך כזה, יבצע אותן החייב, ככל האפשר (תקנה 106).

לוחות זמנים לביצוע התאמות על ידי רשות ציבורית: לפי הוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, על אחראי למתן שירות שהוא רשות ציבורית לבצע את התאמות הנגישות לשירות לא יאוחר מיום 1.11.2018.

המועצה לא פרסמה את אמצעי ההנגשה כאמור לעיל.

3.8 סכום והמלצות

- א. רכז הנגישות אינו מבין את הגדרת תפקידו, או שבוחר לא להבין את הגדרת תפקידו, ואינו מבצע את תפקידו בתחום זה כנדרש. **על רכז הנגישות לרענן את המטלות הנדרשות מאחראי על הנגישות במועצה ולפעול בהתאם להוראות ולא לאשר אוטומטית אישורי נגישות או פטור מנגישות שבעלי עסקים מוסרים למועצה.**
- ב. בקרה ואכיפת עסקים (ברי רישוי ולא ברי רישוי) החייבים בנגישות בתי העסק. – כתוצאה מהאמור בסעיף א' לעיל, המועצה אינה מבצעת בקרה ואכיפה כנדרש. כמו כן **על מנהל רישוי עסקים לפעול לאלתר אל מול העסקים שטרם ביצעו ו/או לא סיימו לבצע את נגישות העסק שלהם.**
- ג. עסקים שקיים חשד סביר שהגישו פטור מנגישות העסק שלהם, פטור שלא כדין – על רכז הנגישות לבדוק את המקרים הנ"ל (כולל שטח הנכס) ולאשר או לא לאשר (לפי העניין) את הפטור שהוגש.

4. מתנ"ס אבו גוש

4.1 כללי

מרכז קהילתי אבו גוש, (להלן העמותה), הינה עמותה הפועלת בישוב אבו גוש. העמותה פועלת בישוב במסגרת החינוך הבלתי פורמאלי ונותנת שירותים קהילתיים לתושבים לכלל הגילאים – הגיל הרך, נוער וקשישים. במסגרת פעילותה, העמותה מבצעת פרויקטים משותפים עם הרשות וגורמים חיצוניים בתחום החינוך הספורט והרווחה. מאחר והמועצה היא הבעלים של העמותה, העמותה מוגדרת כתאגיד עירוני וחייבת לפעול על פי הכללים המחייבים תאגידי עירוניים. העמותה מתקצבת על ידי הרשות מכוח היותה "גוף נתמך" כמשמעו עפ"י חוק יסודות התקציב פרק ד' הוראות בקשר לתאגידי ורשויות מקומיות, סעיף 21 בהגדרות לעניין תאגידי וסעיף 32 בפרק ה' עדיפות התקציב ואכיפתו והביקורת בעמותה נעשית מכוח היות העמותה "גוף נתמך" בסדר גודל של מעל עשרה אחוז מתקציבו ולאור העובדה שהרשות ממנה את נציגיה בהנהלת העמותה.

הביקורת האחרונה שנעשתה בעמותה הייתה בשנת 2011 והביקורת התמקדה בשלושה נושאים עיקריים:-

1. בדיקת התנהלות העמותה בהיבטים הכספיים והניהוליים.
2. בדיקת קשרי הגומלין בין הרשות לעמותה.
3. בדיקת התנהלות העמותה על פי תקנון העמותה.

4.2 מטרת הביקורת

- א. בדיקת תיקון ליקויים מביקורות קודמות.
- ב. בדיקת התנהלות העמותה כתאגיד עירוני.

4.3 אמצעי הביקורת

- א. תקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני).
- ב. חוזר מנכ"ל 3/04.
- ג. מכתב הוועדה לבדיקת כשירות מינויים בתאגידי עירוניים של משרד הפנים לגבי מינוי נציגי הרשות המקומית בתאגידי עירוניים.
- ד. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 של משרד מבקר המדינה.
- ה. דוח ביקורת שעשה ר"ח מטעם משרד הפנים בחודש מאי 2019.
- ו. שאלון ביקורת.

4.4 עיתוי הביקורת

הביקורת נערכה בין החודשים מאי 2019 – ינואר 2020.

4.5 ממצאי הביקורת

4.5.1 יסוד העמותה

מרכז קהילתי אבו גוש, (מתנ"ס אבו גוש), נרשם כעמותה רשומה שמספרה 3-58027808 בתאריך 18 ביוני 1996.

משרד הפנים טרם אישר את ייסוד העמותה כתאגיד עירוני.

4.5.2 תקנון העמותה

עד שנת 2012 פעלה העמותה כעמותה המשותפת לרשות המקומית ולחברה למתנס"ים וחברי ההנהלה נמנו מתוך גופים אלו ומנציגי ציבור. בשנת 2012 הרשות המקומית החליטה לנתק את ההתנהלות המשותפת עם החברה למתנס"ים ולהפוך את העמותה לתאגיד עירוני. לפיכך, על העמותה להתנהל על פי הכללים המחייבים תאגיד עירוני: להכין תקנון חדש, לאשר אותו באסיפה הכללית של העמותה, לדווח לרשם העמותות על התקנון החדש ולקבל אישור ממשרד הפנים לתקנון זה. במרץ 2017 (חמש שנים לאחר המעבר לתאגיד עירוני), הוכן תקנון חדש המתאים לתאגיד עירוני ורק בינואר 2020 הובא לאישור האסיפה הכללית ובהמשך ישלח לרשם העמותות ולמשרד הפנים. **טרם התקבל אישור משרד הפנים על יסוד תאגיד עירוני וזאת למרות שהתאגיד פועל במתכונת הנוכחית כאמור כבר משנת 2012.**

4.5.3 התאגיד העירוני ונציגי המועצה בתאגיד

תאגיד עירוני הנו תאגיד שהרשות המקומית מחזיקה ב – 50% ומעלה מהון המניות או מכוח ההצבעה בו (לפי סעיף 249 א לפקודת העיריות). בהתאם לתקנות העיריות, מועצת הרשות המקומית ממנה את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני (חברה, עמותה וכיוצא בזה). על נציגי הרשות המקומית לוודא כי פעולות התאגיד יתנהלו במסגרת סמכויות הרשות ותפקידיה. ככלל, (כל עוד לא התיר שר הפנים לפעול באופן חריג אחרת), נציגי הרשות המקומית בתאגיד ימונו כדלקמן :-

- א. שלישי מקרב חברי מועצת הרשות.
- ב. שלישי מקרב עובדי הרשות
- ג. שלישי מקרב נציגי הציבור.

למעט הנציגים מקרב חברי המועצה, יתר חברי ההנהלה חייבים לקבל את אישורה של הוועדה לבדיקת מינויים. האישור מותנה בעמידה בתנאי כשירות הכרוכים בניסיון בתחום ניהולי/ציבורי או בעל תואר אקדמי וכן עמידה במגבלות כגון : ניגוד עניינים ישיר או עקיף, זיקה כלכלית עם התאגיד, אינו עובד התאגיד העירוני וכן לא הורשע בעבירה שבגינה אין הוא אינו ראוי לכהן כנציג בהנהלת התאגיד.

בסעיף 2 (ד) לתקנות העיריות נציגי העיריה בתאגיד עירוני נכתב :-

" נציגי העיריה שהם עובדים ונציגים מקרב הציבור לא ימונו אלא אם כן מועמדותם נבחנה בידי הוועדה לבדיקת מינויים על פי תקנה 5 "

ב – 16.5.19 התקבלה החלטת מועצה בישיבתה מן המניין 5/2019 לעדכן את מספר נציגי המועצה ל – 13 . **מועמדותם טרם נבחנה בידי הוועדה לבדיקת מינויים.**

בכדי לבדוק האם נציגי העירייה והנציגים מקרב הציבור ראויים לכהן עפ"י הקריטריונים שנקבעו, היה עליהם למלא פרטים לגבי ניסיונם, תואר אקדמי, ניגוד עניינים אם קיים וכו' ועל היועץ המשפטי למועצה לחוות את דעתו באם המועמדים ראויים לכהן. **רק לאחרונה מילאו חלק מהמועמדים את הטפסים וחוות דעת היועץ המשפטי טרם התקבלה. הביקורת מציינת כי כל עוד לא הושלם הליך הבדיקה של היועץ המשפטי והוועדה מטעם משרד הפנים המאשרת את המינויים, מינויים של נציגי המועצה (עובדים) ונציגי הציבור בהנהלת המתנס"ים אינו כביל והוא בניגוד לסעיף 2 (ד) תקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו – 2006 . (הערה זו מופיעה גם בדוח הביקורת מטעם משרד הפנים, דוח שהתקבל בחודש יולי 2019).**

4.5.4 אישור נציגי הציבור על ידי האסיפה הכללית

האסיפה הכללית בישיבתה מ- 12.6.2019 אישרה 12 חברי הנהלה. (בניגוד להחלטת מועצה מ- 12.5.19 לאשר 13 חברים. לפי סעיף 10.4.1 לתקנון העמותה, 50% מחברי הנהלה יהיו נציגי ציבור. בפועל – האסיפה הכללית אישרה 4 חברי מועצה, 3 עובדי מועצה וחמישה נציגי ציבור. **אישור נציגי המועצה ונציגי הציבור לא היה מותנה באישור משרד הפנים כמתחייב.** כתב המינוי לחברי הנהלה נחתם על ידי יו"ר העמותה והוא נושא תאריך: 19.5.19 – דהיינו עוד לפני המועד בו האסיפה הכללית של העמותה אישרה את החברים.

4.5.5 בחירת יו"ר הנהלה וממלא מקום

בסעיף 10.6.1 ו- 10.6.2 לתקנון העמותה נקבע כי הנהלה תבחר יו"ר הנהלה וממלא מקום היו"ר מבין חבריה. **האסיפה הכללית בישיבתה מס. 1/2019 מיום 12.6.2019 בחרה את חברי הנהלה, את יו"ר העמותה ואת ממלא המקום כמתחייב על פי התקנון.**

4.5.6 מורשה חתימה

א. האסיפה הכללית של העמותה בישיבתה ב- 12.6.19 אישרה את מורשה החתימה שלה כדלקמן:-

1. ראש המועצה
2. נציג ציבור
3. מנהל העמותה.

לא נקבע סדר מחייב של מורשה חתימה. האישור תואם את האמור בסעיף 10.12.1 לתקנון העמותה אך **האישור עומד בסתירה לסעיף 9.2.19 לנוהל אסדרת עמותה עירונית בו נאמר שלפחות אחד ממורשה החתימה יהיה מקרב הסגל הבכיר של עובדי הרשות המקומית.**

4.5.7 התנהלות העמותה

א. האסיפה הכללית בחרה את חברי ועדת הביקורת והועדה דנה ב- 23.5.19 בדוח הכספי של העמותה לשנת 2018 והמליצה להנהלת העמותה לאשר את הדוח הכספי והדוח המילולי לשנת 2018.

ב. הנהלת העמותה מקיימת ישיבות הנהלה ומנהלת פרוטוקולים בגין ישיבות אלו. בשנת 2019 התקיימו 6 ישיבות הנהלה אך לא התקיימו ישיבות אחת לחודשיים כנדרש. הישיבה הראשונה בשנת 2019 התקיימה ב- 30.6.2019. **יש להקפיד ולנהל ישיבות הנהלה בתדירות של אחת לחודשיים לפחות.**

ג. העמותה מנהלת פנקס חברי הנהלה כנדרש.

ד. העמותה מנהלת טופס הצטרפות חבר עמותה כנדרש.

ה. העמותה מנהלת פנקס חברי עמותה באמצעות תוכנת החוגים.

ו. הנהלת העמותה מינתה ועדות משנה בתחום תרבות ואירועים, ועדת הנחות, כוח אדם וכספים, וועדת נוער וספורט. **למרות בקשות חוזרות ונשנות של הביקורת, לא התקבל מידע אלו ועדות משנה התכנסו ובאיזו תדירות. על המתנ"ס להקפיד ולנהל ישיבות בוועדות המשנה (לפי הצורך). ועדות אלו אמורות להיות חלק מהכוח המניע את פעילויות המתנ"ס.**

ז. הנהלת העמותה אישרה בישיבתה מ – 9.12.19 את מנהל החשבונות ואת היועץ המשפטי כנדרש.

4.5.8 התקשרות עם המועצה

העמותה על אף היותה תאגיד עירוני מחויבת בכללי ההתקשרות כמקובל ברשות המקומית. לפי כך, ההתקשרות עם המועצה חייבת להיות מעוגנת בהסכם המפרט בנספח כל פעילות, התקציב בגין הפעילות ומועדי תשלום מהגורם המשלם וכל זאת על פי פניה מסודרת של המועצה אל העמותה לביצוע הפעילות. העמותה מצידה אמורה לפנות בדרישות תשלום למועצה בגין כל פעילות שהתבצע על ידה (לפי הדרישה שהתקבלה מהמועצה) ובצירוף דוח ביצוע כספי ומילולי. כמו כן, בהסכם ההתקשרות יש לתת ביטוי גם להוצאות כגון חשמל ומים שחלים על העמותה.

העמותה חתמה על הסכם עם המועצה ב 1.1.2018 . ההסכם מתייחס לתקופה ספטמבר 2017 ועד אוגוסט 2018 . בהתייחס לתקופת החוזה נאמר בסעיף 2 (ב) להסכם :-

" הוראות החוזה יחולו אף על הפעילויות המשותפות לצדדים בשנים שלאחר שנה"ל תשע"ח ולשם כך יצרפו הצדדים ביחס לכל פעילות ופעילות נספח מתאים ובו פירוט הפעילות, התקציב המאושר ומועדי קבלת תשלומים מהמשרד הרלוונטי".

הצדדים אינם מקיימים סעיף זה בהסכם. (הערה זו מופיעה גם בדוח הביקורת מטעם משרד הפנים, דוח שהתקבל כאמור בחודש יולי 2019).

נספח א' להסכם הנ"ל הוא נספח האמור לפרט את הציוד שנשאר בקומה השנייה של המבנה לשימוש של בר הרשות (העמותה) . הצדדים להסכם חתומים על הנספח אך אין פירוט הציוד הרלוונטי.

נספח ב' – שטר חוב בסך של 100,000 ₪ כלל לא נחתם וכן גם הערבות בגין השטר.

נספח ג' – נספח ביטוח בגבולות אחריות בסך של 3,000,000 ₪ בגין השימוש בקומה השנייה לא נחתם על ידי חברת הביטוח.

הביקורת מציינת שגם בהסכם שערכה העמותה עם המועצה לגבי מבנה מפעל הפיס, לא נחתמו הנספחים להסכם זה.

עוד לעניין ההתקשרות בין העמותה למתנ"ס – לפי סעיף 14 (ו) לתקנות העיריות (מכרזים) (תיקון) התשע"ב – 2011 , בסעיף ד' קטן לסעיף זה נכתב :-

" מועצת העירייה תאשר מידי שנה את תכנית העבודה (של התאגיד) לביצוע המיזם".

בפועל, אין הדבר מתבצע.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים לגבי התקשרויות המתנ"ס עם מחלקת החינוך ומחלקת הרווחה במועצה בשנת 2019. **לא התקבלו נתונים.**

4.5.9 התקשרויות עם גורמי חוץ

העמותה כתאגיד עירוני מחויבת להתקשר עם גורמי חוץ בהתאם לכללים המחייבים את המועצה. הווה אומר: פרסום מכרז זוטא או פומבי לפי העניין, קבלת הצעות מחיר ודיון בוועדה שהיא מעין ועדת השלושה הדנה בהצעות המחיר ומחליטה איזו הצעה לקבל, עם מי להתקשר ובאלו תנאים? כמו כן, ההתקשרות צריכה להיות מגובה בהזמנת עבודה ו/או הסכם לפי העניין אשר מפרטים את מהות ההתקשרות, כמות (לפי העניין), מחיר, מועד קבלת הטובין וכו'. במסמכים לדוגמא שהוצגו לביקורת בפרוטוקול ועדת השלושה שהשתתפו בה

מנהל המתנ"ס, מנהל מחלקת תרבות ומנהלת ביטחון קהילתי, אשר דנה בהזמנת שתי הצגות תיאטרון צוין כי הצעה בסך 5,000 ₪ אושרה לאחר שנבדק תוכן ההצגה והיא נותנת מענה לתלמידים. אין כל אזכור ולא ברור האם נבדקו אופציות/הצגות נוספות על ידי תיאטראות אחרות שיתכן שאף הן נותנות מענה לצרכי התלמידים ובמחירים אולי אף זולים יותר. זאת ועוד, הזמנת העבודה בגין התקשרות זו אינה נושאת תאריך, אין ציון המתייחס לסעיף התקציבי, אין חתימת יו"ר העמותה, (כפי שמופיע בטופס ההזמנה), אין פירוט לגבי משך כל הצגה, על איזה הצגות מדובר ולאילו גילאים זה מיועד? **על עמותה להקפיד ולמלא אחר ההוראות והנהלים בכל הקשור להתקשרויות עם גורמי חוץ.**

4.5.10 הקצאת מבני ציבור על ידי המועצה

בדוח הביקורת לשנת 2011 תואר רבות לגבי אי הקצאת מבני ציבור לגופים אחרים. כיום, פרט למבני הציבור שמשמשת העמותה (התאגיד העירוני), ישנו גם מבנה הציבור של המסגד החדש היושב על קרקע שהוקצת לטובת המועצה. גם הקצאת מבנה ציבור זה לטובת העמותה המפעילה את המסגד לא נעשתה.

על המועצה להסדיר לאלתר את הקצאת מבני ציבור לפי חוזר מנכ"ל 5/2001 וכמתואר במפורט בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2011. הביקורת מציינת בחומרה כי חלפו מעל תשע שנים והמועצה עדיין לא הסדירה את נושא הקצאת הקרקעות.

4.5.11 אישור ניהול תקין

לתאגיד אישור ניהול תקין לשנת 2020.

4.5.12 אישור קיום ביטוחים

התאגיד נשען על פוליסת ביטוח מבנה ורכוש וביטוח אחריות כלפי צד שלישי של המועצה. מאחר והתאגיד פועל כבר -רשות במבני המועצה, מבנים אלו מכוסים במסגרת אותה פוליסה. אולם, כאשר מדובר באחריות כלפי צד שלישי, התאגיד כתאגיד עירוני אינו מופיע כמוטב בפוליסה של המועצה ולדעת הביקורת גם מעצם מהות העניין התאגיד אינו מכוסה במקרה של אירוע כלפי צד שלישי. עד למועד סיום הביקורת, הנושא טרם הוסדר.

4.5.13 נהלים כספיים

מהמסמכים שהועברו לביקורת נראה כי יש בדעת המתנ"ס לאמץ את הנהלים הכספיים כנהוג בחברה למתנ"ס. נהלים אלו **לא הותאמו בניסוחם למתנ"ס אבו גוש וגם לא לתקופה**. לדוגמא: בנוהל רישום לחוגים יש הנחיות המתייחסות לשנת 2003. בהגדרות של נוהל קבלת עובדים הוגדר מנהל המתנ"ס כעובד המועסק על ידי החברה למתנ"ס ולא כך הוא במתנ"ס אבא גוש וכו'. **נהלים אלה טרם הותאמו למתנ"ס וטרם אושרו על ידי הנהלת המתנ"ס.**

4.5.14 התאמות רישומים שוטפות בין המתנ"ס למועצה

הביקורת מצרה על כך שגם בביקורת זו כמו גם בביקורת שנערכה בשנת 2011, המתנ"ס אינו מבצע התאמות שוטפות בין הרשום בספרי המתנ"ס לבין הרשום בספרי המועצה. לאור העובדה שהיקף הפעילות הכספית של המתנ"ס בכלל ושל הכספים המועברים באמצעות המועצה גדל באופן משמעותי לעומת שנת 2011, הרי שהנחיצות לביצוע התאמות שוטפות בין שני הגופים היא הרבה יותר גדולה והרבה יותר משמעותית בהיבט של הניהול הכספי. מהנתונים שהוצגו לביקורת לגבי הסכומים שמועצה העבירה למתנ"ס בשנת 2019 עולה קיים פער בסך של 150,988 ₪. **יש לבצע לאלתר התאמה בין הרישומים בספרי המתנ"ס לבין הרישומים בספרי המועצה ולהקפיד לבצע התאמות שוטפות אחת לחודש.**

4.5.15 דוחות כספיים של העמותה

א. העמותה אישרה באסיפה הכללית את הדוח הכספי לשנת 2018 ב – 12.6.2019 . בהתאם לחוזר מנכ"ל 5/2014, תאגיד עירוני נדרש להגיש את הדוחות הכספיים לשנת המס עד 30.4 של השנה העוקבת. לפי כך, **הדוחות הכספיים לא הוגשו במועד. זאת ועוד, הדוחות הכספיים לא הוגשו למשרד הפנים. (הערה זו מופיעה גם בדוח הביקורת מטעם משרד הפנים בהתייחס לדוחות הכספיים לשנת 2017).**

ב. בביאור הכללי בדוחות הכספיים של העמותה **לא צוינו הפרטים הבאים** :-

1. כי העמותה הינה תאגיד עירוני.

2. סטטוס אישור משרד הפנים להקמת התאגיד.

3. שם הרשות המקומית (המועצה) המחזיקה בעמותה.

4. מעמד ברשויות השונות.

5. תוקף ניהול תקין של התאגיד.

ג. ביאור עיקרי המדיניות החשבונאית – העמותה נהגת לרשום חלק מהכנסותיה על בסיס מזומן בעוד שבעיקרי המדיניות החשבונאית צוין כי בסיס הדיווח הינו מצטבר.

ד. שירותים ונכסים שהתקבלו על ידי הרשות המקומית ללא תמורה – בדוח הכספי אין ביטוי לשווי הכספי של השימוש באולם הספורט.

(ההערות לעניין הדוחות הכספיים מופיעות גם בדוח הביקורת מטעם משרד הפנים בהתייחס לדוחות הכספיים לשנת 2017).

4.5.16 עץ מבנה ארגוני

בעקבות ההערה בדוח הביקורת של משרד הפנים, התאגיד הכין עץ מבנה ארגוני אך טרם אושר על ידי הוועד המנהל ומשרד הפנים.

4.5.17 שכר עובדים בכירים ושכר מנכ"ל

בדוח של משרד הפנים כפי שצוין לעיל נכתב כי לעובדים ששכרם צמוד לשכר מנכ"ל לא התקבל אישור משרד הפנים לשכרם. מנהל המתנ"ס ציין כי אין בעמותה עובדים ששכרם צמוד לשכר המנכ"ל וכי הדבר הובא בפני ר"ח שהכין את הדוח עבור משרד הפנים. באשר לשכר מנכ"ל התאגיד, שכר שלא אושר לכאורה על ידי משרד הפנים, התאגיד אינו משלם את שכרו של המנהל בפועל. המנהל מועסק על ידי המועצה כמנהל החינוך הבלתי פורמלי - נוער וצעירים ואינו מועסק על ידי התאגיד.

5. ניהול מצאי (טובין)

5.1 כללי

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 מסדירות את נושא רכישות הטובין (ציוד בלתי מתכלה, ריהוט, ציוד אלקטרוני וכו'), רישום וניהול המצאי, מצאי בלתי ראוי לשימוש ועדת בלאי והשמדת המצאי וכן ספירת המצאי. כל אלה נועדו בכדי לנהל באופן יעיל וחסכוני ועל פי צרכים אמתיים את רכישות המצאי.

5.2 ההתנהלות בפועל

כפי שהוסבר בפרק 2 לדוח זה – רכש והתקשרויות ובסעיף 2.5.3 (ה), אין ניהול תכנון רכש תקופתי והרכישות המתבצעות בפועל אינן מנוהלות במערכת המחשוב של הרכש כבקרה על כמות המצאי הנרכש והקיים. הטובין לא מסומן ולא נרשם בספר מצאי עם מספר סידורי מזהה (בכל בקשור למכשירים אלקטרוניים בעלי מספר זיהוי מזהה) ומאחר והטובין אינו מצוי במחסן המועצה כי אם מונפק ישירות לצרכן הקצה, אין תעודת חיוב או מסמך שבו מקבל הטובין מאשר את קבלת הטובין והטובין נמצא למעשה באחריותו. לכל טובין יש אורך חיים משלו וכאשר הוא מתקלקל כתוצאה מבלאי או כל סיבה אחרת יש לדווח למנהלת הרכש ולכנס את וועדת הבלאי שהיא גם וועדת הרכש בכדי לאשר את הורדת הטובין מרשימת המצאי. פעולה זו לא מתבצעת ואין ניהול ממוחשב או כלשהוא של פריטים שנגרעו מהמצאי. זאת ועוד, אחת לשנה, יש לבצע ספירת מצאי בעין ולהשוות את התוצאה ליתרת המצאי שבמערכת הרכש. ספירת המצאי האחרונה שנעשתה הייתה בשנת 2009 וגם אז הספירה נעשתה בצורה לא נאותה. (ראה דוח הביקורת הפנימית לשנת 2009). למועצה אין נתונים על כמות המצאי שברשותה, מקום הימצאות המצאי ובאחריות מי. הביקורת העירה מספר פעמים גם בדוחות הביקורת וגם בעל פה לבעלי התפקידים כי יש לבצע לאלתר את ספירת המצאי ולנהל את רכישת הטובין ואת הבקרה על הרכש והמצאי כנדרש וכאמור לעיל. **לדעת הביקורת יש לתקן ליקוי זה לאלתר ולנהל את רכש הטובין והבקרה על המצאי ביעילות ובחסכון.**

הגנת הפרטיות ואבטחת המידע

אמצעי אבטחת מידע צריכים להגן על המועצה מפני פגיעה בשלושה ממדים מרכזיים: חסיון המידע, שלמות המידע וזמינות המידע. הסיכונים נובעים מניהול מערכות המידע ומהתנהגות המשתמשים. על המועצה כגוף ציבורי המנהל מידע ופרטיים אישיים של הציבור, לעמוד בדרישות החוק בכדי להבטיח הגנה על פרטיות המידע וכן לעמוד בדרישות אבטחת המידע אותו הוא מנהל. להלן סקירת ביקורת קודמות שנעשו בתחום אבטחת המידע במועצה :-

דוח הביקורת לשנת 2013 עסק בסקר מערך אבטחת המידע במועצה ומידת החשיפה של המועצה להשתלטות זרה. על פי הממצאים ניתן לראות כי :-

א. אין נהלים ולא התקיימו הדרכות לעובדים בכל הקשור לאבטחת מידע.

ב. המועצה לא מינתה מנהל אבטחת מידע כנדרש.

ג. אין מנגנון ומדיניות ניהול הרשאות.

ד. מערכת הגיבוי לא נבדקה ולא נעשה ניסיון לשחזור גיבוי מקלטות.

ה. קיימת אפשרות של זיהוי קוד משתמש וסיסמא ופריצה למחשב המשתמש ומשיכת מידע רגיש.

ו. מאגר הנתונים של המועצה אינו רשום ב"רמט" (רשות טכנולוגיה ומשפט). דוח הביקורת לשנת 2014 עסק באבטחת המידע ומערכות המידע בגזברות המועצה וכוח אדם וזאת כהמשך לדוח הביקורת משנת 2013. מהממצאים עולה בין היתר כי המועצה לא קבעה מדיניות בנושא אבטחת המידע. בכל הקשור לגזברות, הביקורת בדקה את נושא השעות הנוספות והכוננויות ביחס לשעות עבודה ומנוחה וחוקי עבודה אחרים, חסימת האפשרות לביצוע שינויים בדוח שעות עבודה של עובד ללא אישור גזבר, תשלומים שנעשו ללא שריון תקציב והזמנה, שינויים בחשבונות בנק של ספק בתנאים מסוימים בלבד ותוך בקרה חודשית על שינויים אלו, שינויים יזומים בשעוני הנוכחות ועוד. בתחום הפיזי של חדר השרת – חדר השרת חייב להיות נעול בדלת פלדלת וחייבת להיות מערכת מיזוג אויר בפעולה תמידית השרת חייב להיות מחובר למערכת אל פסק, בחדר השרת חייבות להיות מערכות גיבוי אש והוא חייב להיות מחובר למערכת אזעקה וכו'. (דברים שאינם קיימים). בכל הקשור לכוח אדם- יש לנהל את נושא כוח אדם בתוכנת משאבי אנוש כשכל המסמכים סרוקים במערכת כשהוא מאובטח ומוצפן. הפונקציה של פקיד/ת כ"א אינו קיים ואין ממשק הולם בין תנאי ההעסקה של העובד לבין חשבות השכר. כאשר עובד נקלט לעבודה הדבר נעשה ללא בקרה תקציבית ואישור גזבר עוד בטרם החל העובד לעבוד במועצה ואין מעקב אחר ניהול דרגות ופזמ"ם להעלאה בדרגה. בכל הקשור לארכיטקטורה של מערך המידע של המועצה אין כלי סינון והצפנה. המידע המשודר למערכת "מרכבה" למשל, אינו מוצפן והוא משודר על פלטפורמה של המשרד הממשלתי. ההצפנה מונעת מגורם שלישי לראות את הנתונים. אין הקפדה על החלפת סיסמאות בכל שלושה חודשים ואין סיווג שימוש בהתאם לדרג המנהלי.

לאור שני אירועים הקשורים לעובדים שניצלו לטובתם האישית את מערכת המחשוב של המועצה, (ראה דוח הביקורת הפנימית לשנת 2014), נעשתה ביקורת ברשת המחשבים על ידי מומחה חיצוני לאבטחת מידע בהתייחס לניהול הסיכונים במערכות המידע ואבטחת המידע של המועצה. ממצאי הביקורת עולה כי המועצה משתמשת בתוכנת השתלטות מרחוק חנימית (Ammyy) . התוכנה אינה מספקת תיעוד של מקור ההשתלטות או הפעולות שבוצעו במהלכה. כמו כן, שימוש בתוכנה חנימית המיועדת לשימוש ביתי בלבד, חושפת את המועצה לתביעה מצד גורמי רישוי (כגון BSA). בנוסף, התיעוד הנדרש על

תעבורת הרשת מחוץ / לתוך רשת המחשוב אמור להיות באמצעות חומת האש (Firewall) אך חברת בזק המספקת שירות זה מוכנה לספק תיעוד של חודש אחרון בלבד דבר שאינו עונה לצרכיה של המועצה. לדעת המומחה למרות שקיימים מוצרי אבטחת מידע ברשת, אין יכולת לזהות ולחסום פעילות בלתי חוקית והרשת פגיעה בשני מישורים קריטיים :-

1. הרשת חשופה לחדירה ע"י תוקף חיצוני.
2. אין יכולת תחקור של תנועת הרשת.

ההמלצות שניתנו :-

1. יצירת שיטה שתאגור את כל הדוחות הרלוונטיים במועצה ותוכל לתת למורשים מטעם המועצה תשובות רלוונטיות על שאלות מסודרות.
 2. ניהול יעיל של כל הגיבויים ברשת המחשבים. תהליך זה יכול מיפוי של כל המידע לגיבוי, קביעת אינטרוולים ומיקומי גיבוי ושחזור המידע המגובה.
 3. יש לנטר פעולות עובדים במערכות הרגישות ובייחוד ביצוע של פעולות המתבצעות מחוץ לרשת ע"י השתלטות מרחוק.
 4. וידוא תיעוד (לוגים) של תוכנות השתלטות.
 5. רכש וניהול מלאי של תוכנות צד ג'.
 6. הסכם נכון ומונחה ע"י מומחה אבטחת מידע עם חברה שתיתן פתרונות אבטחת רשת מלאים הכוללים תיעוד ושליטה מלאים של מנהל המחשוב במועצה.
- על מנת לוודא כי המועצה מתמודדת עם אתגרים של חסיון המידע, שלמות וזמינות המידע, על המועצה לבצע סקר סיכונים הכולל ניתוח המצב הקיים, הסיכונים והפערים הקיימים ולהמליץ על נהלים, תהליכים, רכש והטמעה של מערכות אבטחת מידע והגנת הסייבר. על סקר אבטחת מידע להתמקד בשלושה יעדים :-

1. מיפוי מערכות המידע והקונפיגורציה של תחנות קצה, שרתים יכולות גיבוי ורכיבי תקשורת.
תוצרים לסעיף זה :-

 - מפת רשת המחשוב.
 - פירוט תוכנות המותקנות על התחנות השונות.
 - איתור בעיות רישוי תוכנה.
 - סיכונים הנובעים מרשת המחשוב.

2. מיפוי תהליכים ארגוניים המשיקים למערכות המידע וניהול מאגרי מידע.
תוצרים לסעיף זה :-

 - מפת משתמשים ונתיבי זרימת המידע.
 - מיפוי מאגרי מידע קריטיים ובעיות רגולציה.
 - סיכום הסיכונים האנושיים והתהליכיים.

3. כתיבת מסמך מסכם שיכיל המלצות ותכנית עבודה לסגירת הפערים באבטחת מידע ורגולציה.
תוצרים לסעיף זה :-

 - הערכת סיכונים והצפת הפערים הקריטיים במועצה.
 - המלצות לתיקון הליקויים לפי דרגות החשיבות שנקבעו בהערכת הסיכונים.
 - בניית שלד לתכנית עבודה ליישום התיקונים הנדרשים.

לאור האמור לעיל ובכדי לעמוד בדרישות הרשות להגנת הפרטיות לאבטחת מידע והגנת הפרטיות של המידע המצוי ברשות המועצה, במהלך שנת 2018 הזמינה המועצה שוב את המומחה לבצע מיפוי מצב קיים בהגנת הפרטיות, סקר פערים בהגנת הפרטיות מול דרישות הרשות להגנת הפרטיות והגשת תכנית עבודה על מנת להשלים את הפערים ולעמוד בדרישות של הרשות להגנה בפרטיות ולהגן על פרטיות המידע של תושבי אבו גוש המצוי בידי המועצה. העבודה נעשתה במהלך החודשים יולי- אוגוסט 2018 והתוצרים הנ"ל מצורפים לדוח זה.

הביקורת מציינת כי סקר הסיכונים כפי שתואר לעיל וכפי שהומלץ עוד בשנת 2015 טרם בוצע וכך גם לגבי תכנית העבודה הנדרשת להגנת הפרטיות כפי שהוגשה על ידי המומחה.

הביקורת מדגישה כי המועצה נמצאת תחת סיכון כפול : חשיפה בפני פגיעה במידע חסוי, בשלמות זמינות המידע וכן בפני תביעה של הרשות להגנת המידע. על המועצה לבצע לאלתר את סקר הסיכונים והמשתמע מכך ואת תכנית העבודה להגנה על פרטיות המידע.

התמודדות עם נזקת כופר ברשת הארגונית

נזקת כופר הינה תוכנה פוגענית המופצת ונשלטת ע"י פוצחנים (האקרים). לאחר הדבקת המחשב הנוזקה מצפינה את תכולת הדיסק הקשיח של המשתמש ומציגה הודעת דרישה לתשלום כופר כספי (לרוב באמצעות המטבע הווירטואלי Bitcoin) בתמורה לשחרור ההצפנה ופתיחת הגישה לקבצים. הדרכים הנפוצות ביותר להפצת הנוזקה הן באמצעות הדואר האלקטרוני בין אם בתפוצה רחבה ובין אם באמצעות השתלת קוד המנצל חולשות אבטחה שונות באתר אינטרנט זדוני או פגיע. תופעה זו נפוצה יותר וכבר היו רשויות שנאלצו לשלם כופר ובלבד שיוכלו להמשיך ולתפקד כראוי. הרשות הלאומית להגנת הסייבר הוציאה הנחיות המאפשרות לצמצום הסיכון להדבקות בנזקת כופר במחשבים ברשת הארגונית. להלן ההנחיות :-

1. יש לוודא כי מערכת ההפעלה והתוכנות המותקנות במחשב הן בגרסתן האחרונה ומעודכנות בעדכוני האבטחה האחרונים. יש לוודא כי מצב העדכון האוטומטי במערכת ההפעלה מופעל.
2. יש להתקין תוכנת אנטי וירוס הכוללת מנגנונים של מוניטין, הגנה על הדפדפנים ובדיקות היוריסטיות.
3. יש לחסום בשרת הדוא"ל הארגוני את אפשרות קבלת הודעות המכילות קבצי הפעלה כדוגמת קבצים בסימות SCR, MSI, EXE, CAB וכדומה.
4. יש לנקוט בזהירות טרם לחיצה על צרופות קישורים המתקבלים בדואר האלקטרוני. יש לוודא כי כתובת השולח מוכרת, כי הקישור מפנה לאתר ליגיטימי, כי המקבל ציפה לקובץ המצורף וכו'. יש לזכור כי הצלמית (ICON) של קובץ אינה מעידה בהכרח על סוגו.
5. יש להגדיר את הדפדפן כך שיחסום חלונות קופצים ובכך ניתן לצמצם באופן ניכר חלונות פרסום העשויות לשמש להדבקה בפוגענים בעת גלישה באתרים.
6. בדפדפן של מייקרוסופט Internet Explorer גרסה 11 ואילך יש את אופציית Smart Screen שיכולה לסייע בצמצום המקרים.

7. יש לבצע גיבוי קבוע ומסודר לקבצים חשובים להתקן חיצוני (דיסק קשיח חיצוני, כונן USB, או ענן).
8. יש להעלות את רמת האבטחה של מנגנון User Access Control .
9. יש לחסום פורט 3389 (RDP) באמצעות "חומת האש" הפנימי במחשב וגם בנתב החיצוני לכניסה לאינטרנט.
10. יש לבדוק כי מערכות ה Mail Relay מעודכנות באופן תדיר בקובץ החתימות האחרון של יצרן התוכנה.
11. יש לחסום את תעבורת קבצים דחוסים (ZIP/RAR) המכילים קבצי הרצה.
12. יש להפעיל בקרות להקטנת היכולת לפגיעת סייבר בארגון. (לדוגמה באמצעות הפעלת EMET – כלי מובנה של Microsoft.
13. יש למנוע הפעלת קבצי הרצה במספר ספריות כמו Download. TMP וכדומה.

הביקורת ממליצה לאמץ הנחיות אלו לאלתר בכדי להקטין משמעותית את האפשרות להשתלת נוזקת כופר ולסחיטת כספים מהרשות.

7. נושאים שונים

7.1 ארכיון המועצה

בסעיף 1 לחוק הארכיונים, תשט"ו – 1955 חומר ארכיוני מוגדר כדלקמן :-
" כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית...".
בסעיף 12 לחוק הנ"ל מתייחס לביעור חומרים שאין בהם נחיצות :-
" לא יבוער במוסד ממוסדות המדינה או ברשות מקומית חומר ארכיוני אלא בהתאם לתקנות".

תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו – 1986 מגדירות אלו מסמכים ניתן לבער, מה ההליך לביעור מסמכים וכן פרק הזמן שיש להחזיק במסמכים מסוגים שונים.
הרשות המקומית חייבת לשמור מסמכים שאינם בשימוש שוטף בארכיון/ארכיב עד למועד שנקבע בתקנות הארכיונים לגבי כל נושא ונושא. שמירת המסמכים חייבת להיות במקום יבש ומוגן והמסמכים אמורים להיות מאוחסנים כך שניתן יהיה לאתרם בקלות.

אפשרויות האחסון כיום יכולות להיות דיגיטליות על ידי סריקת המסמכים עם קבלתם/הפקתם ושמירתם בספריות לפי נושאים ותחומי טיפול. הדבר מאפשר חיסכון בניירת, מציאה מהירה של מסמכים גם אחרי זמן רב ואין בלאי של נייר.
המועצה אינה מאחסנת באופן סדיר את מסמכיה באמצעים דיגיטליים ואינה מנהלת ארכיב כנדרש.

מסמכי המועצה נשמרו עד לפני כשנה באחד מחדרי המועצה ששימש כארכיב. המסמכים אוחסנו בארגזים וללא רישום מסודר המאפשר למצוא מסמכים. עם העברת משרדי המועצה למסגד החדש, הועבר לשם גם הארכיב. מדובר במחסן תת קרקעי חסר ריצוף, חסר חלונות, ללא אוורור עם ריח של רטיבות ועובש. הקלסרים זרוקים ללא כל סדר וללא אחסון ראוי ונמצאים בערמה של ציוד מזגנים ישן וגרוטאות שונות. (התמונות המצורפות ממחישות בצורה הטובה ביותר את ההזנחה הקיימת.

על המועצה לדאוג לאלתר לרישום וסידור כל המסמכים המאוחסנים ולאחסנם במקום יבש ומאוורר.

7.2 ועדת מעקב אחר תיקון ליקויים

ב – 6.7.2009 מינה לראשונה ראש המועצה הקודם את חברי צוות תיקון ליקויים. חברי הועדה היו מזכיר המועצה דאז, גזבר המועצה ומנהלת החשבונות. ככל הידוע לביקורת, צוות זה לא התכנס והביקורת התייחסה לכך בדוח הביקורת לשנת 2010. ב- 5.1.2012 הוציא ראש המועצה דאז כתב מינוי מחודש לחברי ועדת המעקב לתיקון ליקויים וזאת עקב חילופי גברי במועצה. כתב המינוי ניתן לגזבר המועצה, ליועץ המשפטי למועצה דאז ולמזכיר המועצה דאז. לכתב המינוי צורפו גם דוח משרד הפנים לשנת 2010 ודוח הביקורת הפנימית לשנת 2010. ועדת המעקב התכנסה ב- 15.10.2012 ודנה בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2010 ועדת המעקב לתיקון ליקויים התכנסה שוב רק ב – 8.12.2015, (מעל שלוש שנים ממועד התכנסותה הקודם), ודנה בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2014. הוזה אומר, דוחות הביקורת לשנים 2011, 2012 ו- 2013 כלל לא נדונו בוועדה ולא נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים בדוחות הנ"ל.

דוח הביקורת לשנת 2016 עסק בהרחבה על עבודתה (ובעיקר אי עבודתה) של וועדת המעקב אחר תיקון ליקויים. דוח הביקורת אושר על ידי מליאת המועצה בישיבתה שלא מן המניין (ישיבה 05/17) בתאריך 17.12.17 .

מאז אישור הדוח על ידי מליאת המועצה וועדת המעקב אחר תיקון ליקויים לא התכנסה.

בישיבת מועצה שלא מן המניין (5/2019) שהתקיימה ב – 23.9.2019 ציינה הביקורת כי וועדת המעקב אחר תיקון ליקויים אינה מתכנסת ועל המועצה להורות לחברי הוועדה להתכנס לאלתר. נכון לחודש פברואר 2020 , הוועדה טרם התכנסה. אומנם למועצה אין מנכ"ל מזה כ – 10 חודשים אך בהעדר מנכ"ל לדעת הביקורת על ראש המועצה לכנס את הוועדה לאלתר.

דוחות הביקורת ככל שישקפו נאותה את תמונת מצב תפקודה של המועצה בהיבטים השונים, אם המועצה אינה דואגת להפקת הלקחים ולתיקון הליקויים , (וזאת היא אמורה לעשות באמצעות וועדת המעקב אחר תיקון ליקויים), הרי שהמועצה לא זו בלבד שאינה משתפרת ומתפקדת טוב יותר אלא להיפך ולא זו מטרת הביקורת. **הביקורת מצפה מוועדת המעקב להתכנס לאלתר ולטפל ביתר שאת בכל דוחות הביקורת הפנימיים והחיצוניים ולדאוג ולוודא שהמבוקרים בדוחות אלו יתקנו את הדרוש תיקון.**

7.3 ועדת הקצאות

בכדי שהמועצה תאפשר שימוש של ישות משפטית אחרת בנכסיה ובלבד שישרת את ציבור התושבים, עליה לבצע מספר מהלכים בעניין זה. ראשית, על מהנדס המועצה להכין תכנית המציגה לחברי המועצה את כל השטחים הציבוריים והנכסים העומדים לרשות המועצה. תכנית זו מאפשרת לחברי המועצה לקבל מידע על כלל הנכסים והאפשרויות להשתמש בנכסים אלו לטובת הציבור. בנוסף, על המועצה למנות ועדת הקצאות שחבריה הם מנכ"ל המועצה, היועץ המשפטי ומהנדס המועצה. ועדה זו דנה בבקשות של גופים ציבוריים - עמותות לטובת הציבור המבקשות לקבל נכס מנכסי המועצה לשימושם. הועדה אמורה לקבוע קריטריונים שלפיהם יוחלט אם להמליץ למליאת המועצה להקצות נכס למבקשים.

בפועל, המתנ"ס המוגדר כתאגיד עירוני וישות משפטית נפרדת מהמועצה, משתמש כיום בשני נכסים שהם נכסי המועצה : מבנה המתנ"ס ואולם הספורט. מאחר וכל ההליך שתואר לעיל לא נעשה, המועצה מעולם לא הקצתה נכסים אלו לטובת המתנ"ס כפי הנדרש. כך גם לגבי המסגד החדש. המסגד נבנה על מגרש שמינהל מקרקעי ישראל נתנה למועצה. המועצה אפשרה לעמותת דת בישוב לבנות את המסגד ולהשתמש בנכס לטובת ציבור המתפללים. גם נכס זה לא נמסר לעמותה המנהלת את המסגד כפי שתואר לעיל.

הביקורת מציינת כי על ממלא מקום מהנדס המועצה להכין פרוגרמה בה ניתן לזהות את כל המקרקעין והמבנים של המועצה המיועדים לצרכי ציבור ולפעול כאמור לעיל ולאלתר. המשך המצב הקיים בו נמסרים נכסי המועצה לשימושם של גורמים חיצוניים ובכלל זה התאגיד העירוני , (גם אם מדובר בנכסים המשמשים את טובת הציבור), אינו חוקי.

7.4 התנהלות המועצה ללא מנכ"ל

משרת מנכ"ל רשות מקומית היא משרה סטטוטורית שעל רשות מקומית קיימת חובה לאייש אותה. מנכ"ל הרשות אחראי על יישום החלטות המועצה, ניהול עובדי הרשות, מתן מענה לבעיות העולות תוך כדי העבודה, קידום פרויקטים ועוד.

מחודש מרץ 2019 למועצה אין מנכ"ל ובהעדר מנכ"ל אחריות הטיפול בנושאים הנ"ל ואחרים עוברת לראש המועצה. בפועל, נראה כי אי איוש משרה זו פוגע בהתנהלותה של המועצה

בכל התחומים ונכון לחודש פברואר 2020 עדיין לא נראה באופק מועד בו תאוּש המשרה וזאת עקב הליך ערעור על דחיית אישורו של מועמד שלדעת משרד הפנים יש לו קרבה משפחתית לראש המועצה.

על ראש המועצה וחברי המועצה לתחום ולהגביל את פרק הזמן של הטיפול בערעור לשבועות ספורים ולאחר מכן, במידה וההליך לא יסתיים להתחיל בהליך של מציאת מועמד אחר. ככל שחולף הזמן ולמועצה אין מנכ"ל, הנזקים הולכים וגדלים.

7.5 אתר האינטרנט של המועצה

על הרשות המקומית מוטלת החובה להקים אתר אינטרנט של הרשות ולהפעילו בהתאם לחוק וזאת בכדי לאפשר זמינות ושקיפות המידע לציבור ומתן שירותים מקוונים ובכך להתייעל ולחסוך במשאבים.

אתר האינטרנט מחייב תחזוקה שוטפת של האתר וטיפול בתקלות, אחסון המידע וביצוע שינויים באופן שוטף ולאור העובדה שהאתר אמור לאפשר ביצוע פעולות מקוונות כגון תשלומי ארנונה, אגרות וכדומה יש לוודא שהמידע באתר מאובטח ברמה הגבוהה ביותר. האתר חייב לכלול מידע כגון: תמצית תקציב מאושר עדכני ודוחות כספיים מאושרים עדכניים, דוח הביקורת הפנימית, דוח שנתי המציין את פעילות המועצה, מידע על איכות הסביבה, מידע על אפשרויות הנגישות במוסדות המועצה, מידע על מועצת תלמידים ונוער, תנאים ודרישות רישוי עסקים וכן ציון תאריך עדכון אחרון של המידע המופיע באתר. נציין עוד כי האתר חייב להיות נגיש לאנשים עם מוגבלות.

בחודש אוקטובר 2019, לאחר שאושר למועצה תקציב מיוחד לעניין זה, התקשרה המועצה עם חברה חיצונית בכדי לעלות לאוויר אתר חדש שיעמוד תחת דרישות החוק.

מעיון באתר המועצה בחודש פברואר 2020, ישנם עדיין ליקויים באתר שטרם טופלו :-

1. המידע באתר על בעלי תפקיד אינו מעודכן.
2. הקישורים אינם עובדים.
3. אין פרוטוקולים של ישיבות המועצה.
4. מכרזים אחרונים לא מופיעים באתר.
5. התרגום לעברית אינו ברמה מספקת.
6. אין ציון של תאריך עדכון אחרון של המידע המצוי באתר.
7. האתר אינו נגיש לאנשים עם מוגבלויות.
8. המיידעים החיוניים וההכרחיים כפי שצוינו לעיל אינם מצויים באתר.

זאת ועוד, האתר אינו מתוחזק ולא ברור מי אחראי על אחסון המידע, עריכת השינויים בו וטיפול בתקלות. מהבדיקה שנעשתה על ידי המומחה באבטחת המידע נראה כי יש לאבטח את האתר ברמה שלא תאפשר זליגת מידע רגיש וחיוני.

אין נוהל המסדר את הליך זרימת המידע ואופן פרסומו לרבות הוראות המתייחסות להליכי עבודה של האחראים על הזרמת המידע, העלאתו לאתר והליכי אישור התכנים והבקרה על פרסום המידע. כמו כן, אין נוהל המתייחס לביצוע בדיקות שגרתיות של עדכניות המידע שבאתר ועדכונו על פי הצורך, הליך הטיפול בתקלות, מעקב אחר טיפול בתקלות וכו'.

לאור העובדה שתלויה ועומדת עתירה בנושא כנגד המועצה, יש להסדיר לאלתר את הנהלים החסרים, את תקינות האתר והשלמת המידע החסר בו, את אבטחת המידע באתר ואת התחזוקה השוטפת לרבות עדכון שוטף של המידע.

