

מועצה מקומית
בית אריה עופרים



מבקר המועצה

דו"ח בדיקה

2020

דוח בדיקה מחלקת הגזברות

מועצה מקומית בית אריה עופרים

תוכן העניינים

עמוד

4.....	1. מבוא.....
4.....	2. מטרת הביקורת.....
5.....	3. מתודולוגיה.....
5.....	4. מחלקת גזברות.....
6.....	5. תכנית ההתייעלות.....
7.....	6. ארנונה.....
15.....	7. תב"רים.....
21.....	8. מכרזים.....

מבוא .1

מחלקת גזברות אמונה על ניהול מערכת כספים תקינה של כל יחידות המועצה וגופיה ומגבשת את המדיניות הכלכלית, בהתאם לחזון המועצה. במסגרת זו המחלקה אחראית על גיוס וניהול המשאבים הכספיים של המועצה, בניית התקציב וניהולו, תוך שמירה על מסגרת התקציב. צוות המחלקה פועל תוך הקפדה על חוקים, צווים ותקנות החלים על רשויות מקומיות, בשיתוף ובקבלת החלטות עם הנהלת המועצה ובאישור מליאת המועצה.

תחומי אחריות:

- הכנת תקציב המועצה ובקרת ביצוע.
- הכנת דו"חות כספיים רבעוני ושנתי בהתאם להוראת הדין בתחומי תקציב ומנהל תקין. ניהול ביטוחי המועצה.
- ריכוז ותכלול מכרזי המועצה
- אחריות על כל נושא ביטוחי המועצה וקבלניה
- הוצאה לפועל של המדיניות הכלכלית.
- גיוס מקורות מימון.
- קשר יזום ושוטף עם משרדי ממשלה וגורמי חוץ בכל הנוגע לפעילויות המועצה: גיוס משאבים, תקציבי פיתוח.
- ניהול תקציבי הפיתוח ופרויקטים.
- בקרה על ניהול תקין של תקציבי הישובים, תאגידיים, עמותות ומוסדות נתמכים.
- סיוע בפיתוח כלכלי של הישובים.
- מימוש הכנסות המועצה בהתאם לחוקים ולתקנות.
- יישום מדיניות תשלומים ואשראי מול ספקים, ישובים ומוסדות.
- מתן הדרכה וליווי מחלקות המועצה לביצוע פעולות

מטרת הביקורת .2

- 2.1 סקירה ובדיקה של חלק מהנושאים הנוגעים למחלקת הגזברות:
- 2.1.1 בדיקה של יישום תוכנית התייעלות במספר נושאים כגון:
- מנהל תקין, שכר עובדים, מצבת עובדים מול תקן.
- 2.1.2 בחינת דרכי פעולתה של מחלקת הגזברות:
- ארנונה - מימוש צו הארנונה, הנחות בארנונה.

תב"רים- ניהול ומעקב אחר תב"רים כולל שימוש בפועל בכספים שהתקבלו.
מכרזים- ניהול, תעוד ושמידת חומרים ע"פ חוק כגון : חוזי התקשרות ומכרזים.

3. מתודולוגיה

- 3.1 נסקרו מסמכים רלוונטיים, כגון : תוכנית ההתייעלות, פרוטוקולים של וועדת מכרזים, פרוטוקולים של אישורי תבר"ם, תיקי תב"רים פתוחים וסגורים ותיקי ארנונה.
- 3.2 בוצעו פגישות ושיחות עם הגורמים המעורבים.

4. מחלקת הגזברות

גזבר הרשות הינו אחד התפקידים הבכירים והחשובים ביותר במערכת השלטון המקומי, הגזבר נכנס לתפקידו בספטמבר 2019 ממונה ע"י הרשות באישור מועצה והוא מנהל את עניינה הכספיים של הרשות המקומית.

הגזבר כפוף לראש הרשות, בתוקף תפקדיו הוא משמש כיועץ לראש הרשות בגיבוש המדיניות הכספית והכלכלית של הרשות, כולל מדיניות מיסוי תשלומי חובה, גיוס כספים ממקורות שונים כגון : ממשלה, בנקים וגורמים מוסדיים אחרים עימם קשורה הרשות. בתוקף תפקידו יש לגזבר אחריות כוללת בנושאים הבאים :

4.1 הכנת תקציב

גיבוש הצעת תקציב רגיל ותקציב פיתוח בשיתוף הגורמים השונים המשתתפים בעריכת התקציב, תוך התייחסות למקורות ההכנסה האפשריים ולהוצאות החזויות. גיבוש הצעת התקציב הינה ע"פ מדיניות ראש הרשות ובכפוף להוראות הדין ולהנחיות משרד הפנים והאוצר.

4.2 ניהול משאבים ואיזון תקציבי

עיקר תפקידו של הגזבר מתבטא בניהול ואבטחת המשאבים הכספיים, למימון פעילויות של המועצה וניהולם נכון (יעילות ואפקטיביות) של משאבים אלו, תוך שמירה מלאה על החוקים, התקנות, הצווים והנחיות הממשלה. על הגזבר לשאוף לשמור על איזון בין ההכנסות לבין ההוצאות על מנת להבטיח למועצה בסיס כספי וכלכלי איתן ותזרים מזומנים נאות.

4.3 מעקב בקרה ודיווח תקציבי

המועצה בהיותה ניזונה ממקורות כספיים רבים ומגוונים, חייבת בדיווחי ביצוע על השימוש בכספים הללו אשר מועברים לפעולות שונות, פעמים רבות רק פעילות יזומה של הגזבר מבטיחה הזרמת כספים למועצה בהיקף שהיא זכאית לו. הגזבר כאחראי על המערך הכספי, חייב באמצעות הליכי בקרה ופיקוח לבחון את הביצוע התקציבי ולאתר את המכשלות התקציביות בזמן אמת, במהלך ביצוע התקציב הרגיל והפרוייקטים השונים.

במקרים בהם יש כשל תקציבי, הגזבר מדווח לראש המועצה, כמו כן באחריות הגזבר לוודא קיום תקציב מאושר בטרם ביצוע פעולות ו/או קבלת עובדים.

4.4 ניהול המשק הכספי

הגזבר אחראי לבניית מערך לניהול כספי שוטף ולגילוי נאות של מצבה הכספי של המועצה. דהיינו: מעקב חשבונאי על פי כללי משרד הפנים, רישום חשבונאי של כל הפעולות הכספיות בספרים ראשיים, רישום וניהול ספרי עזר וספרי המלוות והתאמתם לספרים ראשיים והכנת הדוחות השונים לגורמים המוסמכים על פי דרישות החוק.

4.5 מערך מידע של תשלומי החובה

מערכת המידע של הנכסים והתעריפים, שמנהלת יחידת השומה והגבייה של המועצה מצוייה אף היא באחריות הגזבר מדי שנה ובאופן שוטף בטרם הכנת צווי הארנונה, מתעדכן ספר השומה באשר לשינויים בנכסים, בתעריפים, בהנחות ובבניית מבנים חדשים.

- אחריות על מערך הרכש, קניין מלאי, וכו'...
- תשלום לספקים ונותני שרותים

4.6 אחריות ניהולית

לגזבר אחריות לארגוןם והפעלתם של יחידות השומה גבייה, תקציבים, התקשרויות, חשבונויות, הנה"ח, ניהול נכסים, שכר וכו'.

4.7 חתימה על מסמכים הנוגעים בכספים

כל חוזה, כתב התחייבות או תעודה אחרת שיש בה התחייבות כספית מטעם המועצה, וכל פקודת תשלום, שובר תשלום או שיק לחובת קופת המועצה חתומים ע"י ראש המועצה והגזבר או המוסמכים על ידם על פי הדין.

תוכנית ההתייעלות

.5

ביוזמת המועצה הוכנה בתחילת שנת 2019 תכנית התייעלות אשר תדאג לצמצם את הוצאות המועצה. תגדיל את ההכנסות ותוודא התנהלות ע"פ כללי מנהל תקין. במסגרת תכנית ההתייעלות המועצה ביצעה פעולות כמו: הקטנת כח אדם, צמצום שעות נוספות, צמצום שעות כוננות לבעלי תפקידים לא רלוונטיים, בניית נוהל לאישור תשלום שעות נוספות שבוצעו בפועל, ביטול משרות לא חיוניות התאמות של שכר לתפקיד, מכרזים חדשים לצמצום העלויות. איתור נכסים שאינם משלמים ארנונה והתאמת גודל הנכסים והכנסה למערכת מיחשוב (סקר נכסים). איתור נכסים שלא משלמים ארנונה חשמל ומים, התקנת שעוני מים גם להשקיית השטחים הציבוריים.

- 5.1 מסקירת הביקורת עולה כי בכדי להקטין את ההוצאות, צומצמו משרות ונבדקו חוזים. אותרו נכסים שלא שילמו ארנונה והופסקו הנחות לא חוקיות
- 5.2 **התגלו חריגות בשכר עובדים:**
- 5.2.1 התגלו חריגות שכר לתקנים בהם יש הגדרה מדוייקת של השכר המקובל לאותה משרה
- 5.2.2 עובדים שלא ביצעו עבודה ואף על פי כן קיבלו שכר
- 5.2.3 עובדים בעלי רכב צמוד לא חוייבו בשווי שימוש
- 5.2.4 מתן הטבה כפולה: אחזקת רכב ורכב שכור, שני בני הזוג קיבלו הטבה על אותו רכב הטבה כפולה
- 5.2.5 לא בוצע מעקב על דיווח מסודר של החזרי נסיעה. יש צורך בדווח מפורט מהק"מ ה-500.
- 5.2.6 מענקי יובל נתנו לעובדים שלא מגיע להם או לא קיימים המסמכים הרלוונטיים עבור קבלת המענק. מענק יובל ניתן לעובד ציבור אשר עובד במגזר הציבורי מעל 24.75 שנים וזאת לאחר שהציג את המסמכים הרלוונטיים.
- 5.2.7 נכתב נוהל רכש והצעות מחיר לכל רכישה מעל 500 ₪, כתיבת פרוטוקול ושיקוף תוצאות הועדה למנהלי המועצה ועובדיה.
- 5.2.8 בוצעה הפרדה מחוייבת כללי המנהל התקין בין החל"פ לבין המועצה החל משכר עובדים, תשלומים לספקים, הוצאות שוטפות, עובדים וכלי רכב.
- 5.2.9 נכתב נוהל השכרת מבנים לשוכרים לטווח ארוך כמו גם לארועים אד הוק.
- בנוסף, **התגלו אי סדרים בפיקוח ובקרה של קבלנים**, למשל: לא היה מעקב אחר התחברות של קבלנים לצנרת. ניתנו עבודות לקבלנים ללא מכרז וללא חוזה העסקה, עלה כי לא בוצעה בקרה ו/או מעקב אחר ביצוע עבודות של קבלנים ונותני שירותים ע"י מנהל המחלקה הרלוונטי ולמרות זאת שולם הכסף. בעקבות כך נכתב נוהל עבודה הקובע את מסלול אישור החשבונית מרגע קבלתה מהקבלן/ספק/נותן השירותים ועד אישור הגזבר לתשלום. כך למשל פינני בוצה, זבל וגזם יאושר לתשלום רק לאחר קבלת אינדיקציה רשמית מהמטמנה עליה מועברים החומרים
- 5.3 **מבדיקת הביקורת נמצא כי המועצה פועלת לתיקון כל החריגות ואי הסדרים שהתגלו.**

המלצות:

- יש להקפיד על העסקה של עובדים מול החוזה הקבוע בחוק ולפי הנהלים.
- יש לבצע בקרה ופיקוח על קבלנים העובדים בשיתוף עם המועצה ולפקח במהלך ביצוע העבודות
- יש לצאת למכרז לכל עבודה ע"פ כללי מנהל התקין
- כל תשלום שמבוצע חייב להיות מאושר על ידי הגורם המזמין ולאחר שפיקח ואשיר את העבודה ורק לאחר מכן יועבר הכסף

ארנונה

.6

ככל גוף סטטוטורי, המועצה מנוהלת באמצעות תקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה. המקורות העיקריים למימון התקציב השוטף הם הכנסות עצמיות, דהיינו תקבולים שהיא גובה.

המקור העיקרי להכנסות העצמיות הוא מס הארנונה שהמועצה מטילה על המחזיקים בנכסים בתחומה, שנקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם. כללי הארנונה מעוגנים הן בחקיקה הראשית - דהיינו, פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות, והן בחקיקת המשנה - דהיינו, תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, וכן צווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מעדכנות מדי שנה.

בית המשפט העליון קבע בעבר כי ארנונה היא מס, ולכן היא מוטלת ללא כל זיקה לשירות הניתן ובלי שהרשות המקומית נותנת בעדה כל תמורה ישירה. מכאן שהמחזיקים בנכסים חייבים בתשלום הארנונה, גם אם דעתם אינה נוחה מהשירותים שנותנת להם הרשות המקומית.

החוק הסמיך את משרד הפנים לפקח על הרשויות המקומיות ולהכווין את פעולותיהן, בין היתר בתחום קביעת מדיניות התקציב שלהן והתאמתה למדיניות המקרו-כלכלית של הממשלה.

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, והתקנות שהותקנו מכוחו חוללו רפורמה בדיני הארנונה. עיקרי הרפורמה נוגעים לקביעת כללים להטלת הארנונה, לקביעת שיעורים מרביים ומזעריים של תעריפים לשימושים למיניהם, ולקביעת כללים להנחות. בחוק ההסדרים נקבע כי בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה אשר הם אינם אדמת בניין. הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שיעודכנו מדי שנה על ידי המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, מתוקף סמכותה כרשות

מחוקקת, וכי הרשות המקומית תעסוק בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה מתוקף תפקידה כרשות מבצעת.

תקנות הארנונה שהותקנו על ידי שרי האוצר והפנים קובעות את סוגי הנכסים שבגינם תוטל הארנונה, את הכללים לגבי חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הארנונה, את הסכומים המזעריים והמרביים אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים ואת הכללים לעדכון של סכומים אלה לכל שנת כספים.

6.1 הטלת ארנונה כללית

6.1.1 פקודת העיריות קבעה כי החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא

יאחר מיום 30.6 שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה.

6.1.2 **מסקירת הביקורת עולה כי החלטות מתקבלות במועד על פי חוק.**

נמצאו מספר מקרים בנושא חיובי הארנונה כך למשל חלק מהתושבים חויבו (כנדרש) בגין ממ"ד

ואילו אחרים לא, חלקם חוייב בגין מחסנים(כנדרש) וחלקם לא, אף תושב גם אם הפעיל עסק

בביתו לא חוייב בחלק היחסי בגין ארנונת עסקים כמחוייב בחוק.

6.2 חישוב השטח לחיוב בארנונה

6.2.1 בתקנות הארנונה נקבע כי הארנונה השנתית שתוטל על נכס תחושב לפי שטחו הכולל (במ"ר), שחושב לצורך הטלת הארנונה בשנה הקודמת, אלא אם כן התגלתה טעות בחישוב השטח (שמקורה אינו בשיטת חישוב שונה).

6.2.2 תקנות הארנונה מקבעות אפוא את שיטת המדידה של נכסים שהייתה נהוגה לפני מועד כניסתן לתוקף, ומונעת מהרשויות המקומיות לשנותה או לעדכנה כדי להתאימה לשינויים באופי הבנייה בתחומן.

6.2.3 ישנן ארבע שיטות עיקריות שבהן נהוג לחשב שטחי נכסים לצורך הטלת ארנונה :

1. שיטת "נטו-נטו" - בשטח הנכס נכלל שטח הרצפה בלבד.

2. שיטת "נטו" - בשטח הנכס נכללים שטח הרצפה ושטח הקירות הפנימיים.

3. שיטת "ברוטו" - בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה ושטח הקירות הפנימיים והחיצוניים.

4. שיטת "ברוטו-ברוטו" - בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה, הקירות הפנימיים והחיצוניים

וחלק הנכס בשטחים המשותפים כגון מקלט, לובי, חדר מדרגות וחדרי אשפה.

6.2.4 **מסקירת הביקורת עולה כי שיטת החישוב המובצעת במועצה הינה שיטת "ברוטו-ברוטו".**

6.3 קביעת תעריפי הארנונה

6.3.1 בתקנות הארנונה נקבעו תעריף מזערי ותעריף מרבי אשר לרשויות המקומיות מותר להטיל בגין הסיווגים העיקריים. בטבלה שלהלן מפורטים התעריפים התקפים לשנת 2020 :

תעריפים בשקלים כל מ"ר:	
קוד נכס 190 סוג א' –	41.14 ₪ למ"ר
קוד נכס 101 סוג ב' –	43.95 ₪ למ"ר
קוד נכס 101 סוג ג' –	48.65 ₪ למ"ר
בנינים שאינם משמשים למגורים:	
קוד נכס 201 משרדים שירותים ומסחר -	77.69 ₪ לכל מ"ר.
קוד נכס 300 תעשייה -	36.18 ₪ לכל מ"ר.
קוד נכס 400 מלאכה –	54.42 ₪ לכל מ"ר.
קוד נכס 202 בניינים המשמשים תחנות טרנספורמציה, מתקני שאיבה, אחסון, איגום או העברת נוזלים, מרכזיות טלפון, תחנות הסעה ומחסנים לרבות שטח הקרקע -	165.37 ₪ לכל מ"ר.
קוד נכס 203 תחנות ממסר לקשר וטלפוניה -	318.62 ₪ לכל מ"ר.
קרקעות:	
משתלות -	18.26 ₪ לכל מ"ר.
קוד נכס 730 אדמה חקלאית -	208.28 ₪ לכל דונם או חלק ממנו.
קוד נכס 720 קרקע תפוסה-	6.91 ₪ לכל מ"ר.
קוד נכס 710 אדמת בניין -	12.70 ₪ לכל מ"ר.

6.3.2 מסקירת הביקורת עולה כי המועצה מטילה מס הארנונה בטווח המותר על פי חוק.

6.4 סקר נכסים לקביעת הארנונה

6.4.1 ביצוע סקר נכסים בכל כמה שנים הוא אמצעי יעיל להשגת התאמה מלאה בין מספרם ושטחם של הנכסים בתחום הרשות המקומית והשימוש הנעשה בהם בפועל ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. זאת כדי שהארנונה המוטלת על הנכסים השונים תהיה מדויקת ושוויונית.

6.4.2 החקיקה הקיימת מחייבת את הרשויות והמועצות המקומיות לבצע סקר נכסים . משרד הפנים דורש מהן לבצע סקר כזה כתנאי לאישור תכנית הבראה (אם הסקר לא בוצע בארבע השנים

שלפני הגשת תכנית ההבראה לאישורו), וכתנאי לקבלת החלק המותנה במענק האיזון (אם הוא לא בוצע בחמש השנים הקודמות לשנת הזכאות).

6.4.3 מסקירת הביקורת עולה כי עד לשנת 2019 המועצה לא ביצעה סקר נכסים מאז שנת 07\06 בניגוד לחוזר מנכל שמחייב כל חמש שנים לבצע סקר נכסים והטילה ארנונה שלא על בסיס נתוני מדידה מעודכנים. וזאת למרות הנחיית משרד הפנים והתחייבות המועצה בשנת 2018 לביצוע סקר,

6.4.4 עובדה זו מעלה את החשש שמא הארנונה שהטילו על הנכסים השונים בתחומה לא הייתה מדויקת ושוויונית, בנוסף וייתכן שנגרם למועצה הפסד הכנסות.

6.4.5 בשנת 2019 החלה המועצה בעריכת סקר נכסים ביצוע סקר נכסים יסייע בקביעת חיובי ארנונה מלאים ומעודכנים, ועשוי, בחלק מהמקרים, להגדיל באופן משמעותי את הכנסות הרשות המקומית מארנונה.

6.4.6 החברה שמבצעת את העבודה הינה אורהייטק, במקרה הנ"ל המועצה שגתה שלא יצאה למכרז לביצוע העבודה.

6.4.7 יש לציין כי המועצה הסתמכה בחוות דעת של היועמ"ש הקודם ולכן איפשרה תחילת התקשרות עם חברת אורהייטק ללא מכרז, הנושא הגיע לפתחו של משרד הפנים. משרד הפנים העיר על כך למועצה, אך איפשר את המשך ההתקשרות עם החברה המבצעת את העבודה.

6.4.8 עד מועד הגשת הביקורת, עבודת סקר הנכסים כמעט הושלמה במלואה נשאר בירורים אחרונים,

6.5 עדכון תעריפים ואישורים חריגים

6.5.1 על פי חוק ההסדרים, החל ב-2007 תעריפי הארנונה ברשויות המקומיות מתעדכנים מדי שנה בשיעור של 80% מהסכום המתקבל מחיבור מחצית שיעור עדכון מדד המחירים לצרכן ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי דהיינו, בשיטה התוספתית.

6.5.2 חוק ההסדרים ותקנות הארנונה מתירים לרשות מקומית לשנות את צו הארנונה שלה שלא בהתאם לשיעור העדכון, ובתנאי שהתעריף המעודכן לא יעלה על התעריף המרבי ולא יפחת מהתעריף המזערי. עוד היא רשאית לשנות סיווג או תת-סיווג של נכס, כל זאת בכפוף לקבלת אישור משרדי הפנים והאוצר תחולתו של האישור החריג מראשית שנת הכספים שעליה הוא חל.

6.5.3 משרדי הפנים והאוצר בודקים את הבקשות לאישור חריג ומגבשים את ההמלצה אם לאשר או לדחות את הבקשה, כולה או מקצתה.

6.5.4 משנת 2010 משרד הפנים מפרסם באתר האינטרנט שלו את "הקווים המנחים" לבדיקת בקשות לאישור חריג בארנונה.

6.5.5 לראשונה בינואר 2000 פרסם משרד הפנים נוהל הגשת בקשה לשינויי סיווג/תת-סיווג ו/או העלאה חריגה ו/או הפחתה חריגה הנוהל עודכן לאחרונה בפברואר 2014, בהתייחס לבקשות לאישור חריג לשנת 2014.

6.5.6 **מסקירת הביקורת עולה כי** המועצה מידי שנה שולחת את העדכון למשרד הפנים ורק לאחר קבלת האישור ממשרד הפנים מתבצע העדכון ומפורסם בצו הארנונה כמבוקש בחוק.

6.6 מתן הנחות בארנונה לזכאים ולנכסי מדינה

6.6.1 חוק ההסדרים הסמיך את שר הפנים לקבוע את סוגי הנחות בארנונה, את אמות המידה להענקתן ואת שיעורן המרבי ושיעורן המזערי. בפברואר 1993 פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), ואלה הסדירו את מתן הנחות והגדירו את תפקידיה של ועדת הנחות ברשות המקומית.

6.6.2 תקנות הנחות קובעות שרשימת הנחות היא רשימה "סגורה" וניתן לחלקה לשלושה סוגים עיקריים: הנחות שאין לרשות המקומית שיקול דעת בנתינתן הנחות שהרשות המקומית רשאית לאמץ במלואן או בחלקן או להגביל את שיעורן והנחות שניתנות בסמכות ועדת הנחות של הרשות המקומית.

6.6.3 **מסקירת הביקורת עולה כי** הנחות במועצה כיום ניתנות כחוק ולפי הנוהל. עד תחילת שנת 2019 היו מספר מקרים בהם ניתנו הנחות לתושבים ללא זכאות ע"פ החוק

6.7 מבחני משנה למתן הנחות

6.7.1 בתקנות הנחות נקבע כי הרשות המקומית רשאית להתחשב במצבו החומרי של המחזיק בנכס, ולצורך כך אף לקבוע תנאים ומבחני משנה לזכאות להנחה. קביעת מבחני משנה למתן הנחות כלליות חשובה לחלוקת נטל צודקת יותר בין התושבים - בהתאם למצבם הכלכלי. בית המשפט העליון קבע כי "הנחה הניתנת לפלוני, חייבת בדרך הטבע להביא להכבדת נטל התשלום על אלמוני... או לקיצוץ בשירותים הניתנים לכלל".

6.7.2 **מסקירת הביקורת עולה כי בעבר ניתנו הנחות מסוגים שונים שלא בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות הנחות, וללא בדיקה מספקת של זכאות המבקשים. הדבר פוגע במינהל התקין, בשוויון בפני החוק ואף גורם לאבדן הכנסות.** בשנת 2019 חודדו הנהלים בנוגע לזכאות ההנחה במבחני המשנה.

6.8 הגבלת ההנחה לנכס אחד

6.8.1 תקנות ההנחות קובעות כי זכאים להנחה המחזיקים בשני נכסים או יותר יקבלו הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוה שבהם. כן נקבע כי הגבלה זו לא תחול על הנחות החובה. מכאן שזכאים להנחת חובה רשאים ליהנות מההנחה המגיעה להם על כל אחד מנכסיהם.

6.8.2 **מבדיקת הביקורת עולה כי** במועצה אכן לא ניתנת הנחה כפולה אלא על נכס אחד בלבד.

6.9 ביטול הנחה לזכאי שלא שילם את יתרת החוב

6.9.1 על פי תקנות ההנחות, זכאי להנחה שלא פרע את יתרת חוב הארנונה עד סוף שנת הכספים. ההנחה הכללית שנקבעה לו בטלה ומתווספת ליתרת הארנונה. עוד נקבע שלא תבוטל הנחת החובה שניתנה לו.

6.9.2 **מבדיקת הביקורת עולה כי עד שנת 2018 נמצאו מספר מקרים בהן ניתנה הנחה לחייבים- שקיימת להם יתרת חוב בניגוד לחוק.**

6.9.3 **בסוף שנת 2019 במסגרת בדיקה שגרתית שנעשת במחלקת ארנונה מידי שנה, נבדקו יתרות החוב לחייבים והתבטלה הנחה לבעלי יתרת חוב.**

6.10 ועדת ההנחות ברשויות המקומיות

6.10.1 ועדת ההנחות היא ועדת חובה בכל רשות מקומית. על פי תקנות ההנחות, בין יתר תפקידיה דנה הוועדה בבקשות להנחה של "מבקשים נזקקים" שזכאים להנחת "נזקק" לפי התקנות: במתן הנחות בארנונה על בניין חדש ריק, על מבנים המשמשים לתעשייה חדשה ולעסקים. כמו כן היא דנה במחיקת חובות שאינם ארנונה.

6.10.2 הרכב ועדת ההנחות כולל נציגים מקרב חברי המועצה, הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה והיועץ המשפטי או נציג מטעמם.

6.10.3 על פי פקודת העיריות, "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכונס לפחות אחת לשלושה חדשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העיריה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הועדה...". הוראה דומה מופיעה בצו המועצות המקומיות.

6.10.4 בתקנות ההנחות נקבע כי מבקש הנחת "נזקק" ימציא לרשות המקומית בקשה חתומה על טופס ייעודי. הטופס יועבר לגזבר ולמנהל מחלקת הרווחה, שבתורם יעבירו אותו להחלטת הוועדה בצירוף חוות דעת בכתב. בתקנה 10 לתקנות ההנחות נקבע כי על ועדת ההנחות לתת את החלטותיה בכתב בצירוף נימוקים.

6.10.5 על פי סעיף 7 לתקנות ההנחות, ועדת ההנחות מוסמכת לתת הנחה של עד 70% למחזיק בנכס המוגדר "נזקק". נזקק הוא אחד מאלה: מחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו; מחזיק שקרה לו אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי. בביקורת נמצא כי חלק מן הרשויות המקומיות העניקו הנחות נזקקים למחזיקים בנכסים שאינם נזקקים על פי החוק.

6.10.6 מסקירת הביקורת עולה כי הועדה התכנסה על פי חוק.

6.10.7 כל מקרה עולה לוועדה רק לאחר שהתקבלו כל הטפסים והמסמכים המבוקשים.

6.10.8 נמצאו מספר מקרים בהם התקבלה הנחת נזקקים בהתאם לחוק.

חלקם הועברו לוועדת הנחות וחלקם עמדו במבחן הכנסה קיבלו הנחה על סמך טבלת משרד הפנים המפורסמת באתר, כמובן שהכל בהתאם לנתונים שרשומים במסמכים שהועברו למועצה.

6.11 מעקב אחר חובות הארנונה וגבייתם

6.11.1 הרשויות המקומיות מוסמכות לבצע פעולות גבייה ואכיפה לצורך מיצוי פוטנציאל הגבייה שלהן. מחובתן הכלכלית לפעול לגביית חובות הארנונה מכל החייבים שבתחומן. אי-שימוש בכלי האכיפה והגבייה העומדים ברשותן, או שימוש בררני בהם, עלולים להתפרש כפגיעה בטוהר המידות, כאכיפה בררנית וכפגיעה בשוויון.

6.11.2 גביית חובות על ידי הרשות המקומית הוסדרה באמצעות הליכי גבייה מינהליים בהתאם לפקודת המסים (גביה) ובאמצעות הליכי גבייה משפטיים בהתאם לפקודת העיריות. רשות מקומית רשאית לבחור בין ההליך המינהלי למשפטי, אך משפתחה בהליכי גבייה מכוח אחד החיקוקים עליה למצותו לגבי אותו חוב.

6.11.3 ניתן להתקשר עם חברות גבייה, אשר יהיו אחראיות לביצוע הגבייה בפועל ויעבדו בפיקוח ובכפוף להנחיית הרשויות המקומית.

6.11.4 **מסקירת הביקורת עולה כי בעבר המועצה הוציאה מדי מספר חודשים דוח יתרות לפיו נוצר קשר עם התושבים על ידי מכתבים ובאמצעות התקשרות טלפונית.**

6.11.5 בשנת 20 המועצה הוסיפה גם אכיפה מנהלית, כאשר מנוהלות רשימות של תושבים אשר לא ביצעו תשלום וקיים להם חוב של מעל 4 חודשים, המועצה יוצרת קשר ושולחת מכתבים בכדי להגיע להסדר ברוב המקרים הנושא נסגר עוד לפני השלב הסופי ורק כאשר הנושא לא מגיע להסדר מתבצע מהלך שהוא חריג עיקול לחשבון עד להסדרה מול המועצה,

6.11.6 מריכוז נתונים מהדוחות הכספיים של המועצה עולה כי הארנונה שהוטלה על כלל הנכסים

שבתחום המועצה הסתכם בשנת 2018 בסך כולל של כ-8.540 מליון ₪ וסה"כ ההנחות שניתנו באותה שנה הסתכם בכ-973 אלף ₪. בשנת 2019 בסך כולל של כ-8.213 מליון ₪, וההנחות שניתנו באותה השנה הסתכמו בכ-1.56 מליון ₪.

6.11.7 מסקנת הביקורת מריכוז הנתונים אכיפת הגבייה בשנת 2020, הוכיחה את עצמה ושיעורי

הגבייה עלו, דבר המצריך יישום גם לשנים הבאות.

6.12 מחיקת חובות ארנונה

6.12.1 מחיקת חובות ארנונה על ידי הרשות המקומית נעשית מתוקפה של פקודת העיריות וצווי

המועצות המקומיות. הליך המחיקה הוסדר ב"נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית" (להלן - נוהל מחיקת חובות) שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2012.

6.12.2 בחקיקה ובנוהל מחיקת חובות מופיעים שני סוגים של חובות ארנונה הניתנים למחיקה:

חובות אבודים- כיוון שאינם ניתנים לגבייה וחובות שאינם אבודים - מטעמים אחרים.

6.12.3 מסקנת הביקורת עולה כי מחיקת חובות מתבצע בהסכם פשרה ומועבר לוועדת הנחות

ולאחר מכן למשרד הפנים על פי הנוהל למחיקת חובות בהתאם לסעיף הכתוב בחוק.

המלצות:

- יש לסיים עבודת ביצוע סקר הנכסים הנוכחי בהקדם ואף להקפיד בשנים הבאות לבצע סקר נכסים כמומלץ בחוק, האמור יבטיח מיסוי נאות ואי העלמת מס.
- יש להמשיך להקפיד על בדיקה שנתית בנושא הנחות.
- מומלץ מידי שנה לרענן נהלים שנקבעו עבור מבחני משנה למתן הנחות כלליות.
- מומלץ לבצע אכיפה של יתרונות החוב מהשנה השוטפת מידי תשלום (קיימים 6 תשלומים) או לפחות מידי רבעון.
- יש לבצע מעקב אחר חובות ארנונה וגבייתם, חובות שבהם תהליכי הגבייה המנהליים מוצו וטרם נגבו, יחוייבו בתהליך משפטי.
- יש להמשיך קיום וועדות ההנחה וערער בעת הצורך ללא דחיות מיותרות בכדי להקל על התושבים הזקוקים להנחות הנ"ל ע"פ החוק.

תקציב בלתי רגיל (תב"ר)

- 7.1 תקציב בלתי רגיל (הוגדר בסעיף 213 א(א) לפקודת העיריות כ"תקציב של עיריה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל".
- 7.2 סעיף 16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (קובע בעניין התב"ר כי "התקציב יוכן לכל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך. מבנה הטופס וחלוקת אומדן התקבולים והתשלומים לפרקים, פרקי משנה, פרקי עזר, סעיפים וסעיפי משנה יהא כפי שקבע רואה חשבון".
- 7.3 סעיף 18 לתקנות קובע כי "אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה".
- 7.4 סעיף 19 לתקנות קובע, כי "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".
- 7.5 רישומי הפרויקטים הממומנים מכספי התב"ר אמורים לכלול בין היתר, אומדנים, פירוט תקבולים ותשלומים, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.
- 7.6 לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי המועצה ולעיתים גם ממקורות חיצוניים.
- 7.7 התב"ר נסגר על ידי המועצה עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימונו.
- 7.8 להלן תרשים המפרט הליך אישור התב"רים בהתאם לחוק, במועצה "בית אריה-עופרים":

- מתקבלת הרשאה מאחד ממשרדי הממשלה
- מתבצע תכנון מול הצרכים
- נשלח לאישור המשרד, נותן ההרשאה
- הנושא מועלה לדיון במליאת המועצה לקבלת אישור
- נפתח תב"ר בהנהלת חשבונות + חתימות
- נשלח לממונה במשרד הפנים עבור חתימה לאישור ביצוע
- לאחר הביצוע מתבצעת סגירת התב"ר

תב"רים לשנת 2020	
436897.19	התקציב המצטבר
56	מספר התב"רים שאושרו
56	מספר התב"רים שאותם מפעילה המועצה
25	מספר התב"רים שהפרוייקטים שמימנם הסתיים
-612430.80	עודף (גירעון) זמני לסוף שנה

7.10 הביקורת בחנה את קיומם של אישורי מליאת המועצה ומשרד הפנים בתב"רים שנפתחו במערכת. נבדק גם מועד תחילת ביצוע הפרוייקט בפועל (צו תחילת העבודה/מועד הקמת התב"ר ותחילת התשלומים בו (המועד המוקדם מבין השניים)). ביחס למועד אישור התב"ר על ידי משרד הפנים.

7.11 נדגמו 8 תב"רים אשר נתוניהם מובאים בטבלה שלהלן :

מספר תב"ר	פרטי תב"ר - כפי שמופיעים במערכת	תקציב באישור המועצה	הכנסה עד 31.12.20	הוצאה עד 31.12.20	יתרה
386	כיכר מאיר אריאל -רחל המשוררת	986750	671750	655749	16001
443	הפחתת מפגעי הלשמניה	941678	511230	469537	41693
445	שיפוץ והרחבת מקווה נשים	300000	190322	300135.44	109813.44
412	הקמת משחקים בשכונת כרמים	350000	185321	509560.96	-324239.96
447	שיקום גדר ביטחון	299871		299863	299863

-0.22	160718.22	160718.00	350000	שצ"פ צפוני	454
0.00	200000	200000	420000	רכישת שני רכבי ביטחון	131
0.00	19984	19984	20000	ציוד לערכות חפ"ק	402

7.12 מבדיקת הביקורת עולה כי בכל התב"רים שנדגמו כאמור לעיל, נמצאה התאמה מלאה בין אישורי המליאה, אישורי משרד הפנים ורישומי מערכת הנהלת החשבונות בתב"רים.

7.13 להלן נתוני התב"רים שנסגרו בשנת 2019 :

שנת 2019	
23634036	התקציב המצטבר
103	מספר התב"רים שהפרוייקטים שמימונם הסתיים
0.00	יתרה לסוף שנה

7.14 להלן נתוני התב"רים שנסגרו בשנת 2020 :

שנת 2020	
13170616	התקציב המצטבר
25	מספר התב"רים שהפרוייקטים שמימונם הסתיים
0.00	יתרה לסוף שנה

7.14 בסקירת הביקורת אותרו מספר תב"רים שנפתחו לפני מספר שנים ולא הסתיים הטיפול בהם ברישומי המועצה. דווח ביצוע ברישומי המועצה רק בשנה האחרונה.

מועצה מקומית בית אריה עופרים

7.15 אותרו 23 תב"רים הכוללים גירעונות מימונים בהיקף כולל של 3,852,974.98 ₪ . להלן פרוט הפרויקטים הרלוונטיים נכון ל- 31.12.20 שטרם התקבלו הכנסות נוספות אשר סגרו את הגירעונות האמורים עד למועד הגשת דוח זה :

מספר תב"ר	פרטי תב"ר - כפי שמופיעים במערכת	תקציב באישור המועצה	הכנסה עד 31.12.20	הוצאה עד 31.12.20	יתרה	שנת פתיחת התב"ר
363	הקמת גן ילדים - כרמים	2,770,000	1,174,270	1,561,665.14	-387,395.14	2016
390	מבנה יביל או השלמה לבית כנסת	150,000		14,168.70	-14,168.70	2017
393	בניית אולם כדורסל	8,481,000	5,107,403	6,389,877.15	-1,282,474.15	2017
394	הקמת מרכז חירום	1,500,000		951.50	-951.50	2017
395	בטיחות בדרכים	38,000	11,424	30,608.50	-19,184.50	2017
412	גינת משחקים בשכונת כרמים	350,000	185,321	509,560.96	-324,239.96	2017
413	הקמת גינת משחקים ברח' יאיר שטרן	420,000	221,964	281,066.83	-59,102.83	2017
416	הקמת ביי"ס יסודי ממ"ד	735,000	70,000	733,745.74	-663,745.74	2017
420	מתחם קרוספיט ברח' הגפן	92,000		91,494	-91,494	2017
425	הסדרת מדרכות ברחוב האלה	750,000	272,335	406,710.72	-134,375.72	2019
427	עיצוב גנים חדשניים M21	150,000		36,243.56	-36,243.56	2019
435	שיפוץ יהושע גן	210,000		229,450.80	-229,450.80	2019

מועצה מקומית בית אריה עופרים

2019	-98,494.89	98,494.89		73,000	שיפוץ גן עופר	436
2019	-39,708.14	39,708.14		59,000	שיפוץ גן אלון	437
2019	-23,400	23,400		58,000	שיפוץ גן עופרים	438
2019	-36,212.67	36,212.67		47,000	שיפוץ גן שיבולים	439
2019	-42,566.45	42,566.45		42,000	שיפוץ גן איילים	440
2019	-41,426.01	41,426.01		41,000	שיפוץ גן רותם	441
2020	-4,000	4,000		70,000	בניית גנים חדשים	446
2020	-229,863	229,863		229,871	שיקום גדר ביטחון	447
2020	-510	510		5,174,622	בניית כיתות בבי"ס ממ"ד	449
2020	-23,967	23,967		150,000	שיפוץ מוסדות חינוך	452
2020	-0.22	160,718.22	160,718	350,000	שצ"פ צפוני	454
-3,852,974.98	11,056,409.98	7,203,435	22,010,493		סה"כ 23	

7.16 מבדיקת הביקורת עולה כי כל הפרוייקטים שנמצאים בגירעון נמצאים בביצוע וצפויים להתקבל בגינם כספים.

7.17 מבדיקת הביקורת עולה כי ישנם מספר תברי"ם אשר נפתחו בעבר ונדרש מייצינג של המועצה כאשר בפועל נרש"מ מצי"נג על שם החל"פ למרות מצבה הכלכלי הקשה ןחוסר יכולת אמיתית לממש התחיבות כספית זו.

7.17 אותרו 7 תב"רים אשר נפתחו לפני שנת 2020, בעלי עודפי מימון בהיקף של 2,714,005.74 ₪, אשר

טרם מומשו נכון ל- 31.12.20. להלן פרוט הפרויקטים הרלוונטיים:

מספר תב"ר	פרטי תב"ר - כפי שמופיעים במערכת	תקציב באישור המועצה	הכנסה עד 31.12.20	הוצאה עד 31.12.20	יתרה	שנת פתיחת התב"ר
265	הסדרת הסעות תלמידים בב"ס	640,000	288,888	252,064.80	36,823.20	2012
377	תכנון אזור תעשיה עופרים	1,567,800	1,605,479	656,370	949,109	2016
386	ככר מאיר אריאל – רחל המשוררת	986,750	671,750	655,749	16,001	2016
388	חניון לבונה - חניון לרכב כבד	2,296,686	1,462,746	32,459.92	1,430,286.08	2017
406	ארוע צליל וזמר	94,000	70,000		70,000	2017
411	תכנון שכ' גבעת צבאים	3,616,000	2,209,694.28	2,039,600.82	170,093.46	2017
443	הפחתת מפגעי לשמניה	941,678	511,230	469,537	41,693	2019

המלצות:

- יש לבחון בהקדם מימוש תב"רים שהיתרות התקציביות בהם אינם מנוצלים ע"י המחלקות השונות בשוטף למימוש היתרות או לחלופין לבחון סגירתם והחזרת היתרות בהם.
- קיימת חשיבות גבוהה למעקב אחר תב"רים ע"י בעלי התפקידים השונים במועצה (מנהלי המחלקות השונות) מומלץ להפיק דוח יתרות ותנועות תב"רים לבעלי התפקידים הרלוונטיים. עליהם לבחון את סיבות הגרעון בכל אחד מהפרויקטים הנמצאים בגירעון ולפעול לצמצומו בהקדם. על מנהלי המחלקות השונות חלה האחריות לעקוב אחר תב"רים אשר נפתחו לקידום פרויקטים אשר באחריותם, לוודא מימוש הכספים באופן נאות.

8. מכרזים

- 8.1 רשויות מקומיות נוהגות להתקשר עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומיהן, והן מזמינות שירותים ורוכשות טובין במסגרת פעילותן השוטפת.
- 8.2 המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשויות המקומיות, שנועדו לשמור על עקרונות המנהל התקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.
- 8.3 **בסעיף 89 לצו המועצות המקומיות** נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת השניה". **בתוספת השניה לצו**, "הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות" נקבעו הכללים לביצוע המכרז ולניהולו והתנאים לפטור ממכרז. בתוספת השניה נקבעו גם התנאים לפיהם רשאית מועצה מקומית להתקשר במכרז שאינו פומבי הנוגעים למספר תושביה ולסכום ההתקשרות.
- 8.4 **עקרון השוויון**- מהבחינה הציבורית, דיני המכרזים אמורים להגשים את עקרון השוויון באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל המציעים, בכוח ובפועל. מהבחינה הכלכלית מבטאים דיני המכרזים את השאיפה לנהוג בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני, תוך כדי השגת מרב היתרונות למזמין המכרז.
- 8.5 על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל מועמד מתאים, והדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה היא עריכת **מכרז פומבי** כדי לקבוע את זהותו של נותן השירות שעמו תתקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות, גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמלי.
- 8.6 **פטור מחובת מכרז** אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת.
- 8.7 **ועדת המכרזים** ברשות המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית, היינו ועדה שהרשות המקומית מחויבת להקימה ולכנסה לעתים מזומנות. בתוספת השניה לצו המועצות המקומיות נקבע כי "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו. ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים". בצו נקבע כי "רוב חברי ועדה הם מנין חוקי בישיבותיה. לא היה מנין חוקי בשתי ישיבות של ועדה, המתקיימות בזו אחר זו, יהיה בישיבה השלישית שליש חברי הועדה מנין חוקי לגבי כל ענין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות". עוד נקבע בסעיף זה כי "החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חברי הועדה המצביעים בישיבה שיש בה מנין חוקי. מספר קולות שקול פירושו דחיית ההצעה".

8.8 בסעיף 19 לתוספת השניה נקבע כי ועדת המכרזים רשאית "להזמין בעל הצעה, כדי לברר פרטים במסמכי המכרז שהגיש, וכן פרטים אחרים הדרושים לה לצורך כל החלטה בהתאם לתוספת זו". עוד נקבע כי "הבירור יעשה בידי הועדה או מי שהיא קבעה" ו"פרטי הבירור יירשמו בפרוטוקול". בתוספת השניה לצו המועצות המקומיות נקבע כי "הזמנה לכל ישיבה של ועדה, חתומה בידי מזכיר המועצה או מזכיר הועדה ומפרטת את סדר יומה של הישיבה, תימסר לכל חברי הועדה לפחות עשרים וארבע שעות לפני הישיבה, ואם היא נשלחה על ידי הדואר, יש לשלחה לפחות ארבעים ושמונה שעות לפני הישיבה".

8.9 כמו כן "א) בכל ישיבה של ועדה יש לרשום פרוטוקול שיכיל את שמות חברי הועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעות. ב) יושב ראש בישיבות ועדה יאשר בחתימת ידו את הפרוטוקול של הישיבה והעתקו יישלח לכל חברי הועדה". ע"פ התוספת השניה, פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים "ינוהל בשני עותקים, שאחד מהם יימסר למשמורת לעובד המועצה המקומית שקבע לכך ראש המועצה".

8.10 **ערבות**- בפסק דין של בית המשפט העליון נקבע בהקשר זה: "מקום בו חרף תנאי המכרז, לא צורפה להצעה ערבות כלל, או לא צורפה ערבות ביחס למרכיב מסוים בהצעה יש בכך, בדרך כלל, משום פגם מהותי, לאו-בר-תיקון, בהצעת המציע. אי-צירופה של ערבות כנדרש פוגע פגיעה קשה בערך השוויון בין המציעים, קשה אף מזו הנגרמת מצירופה של ערבות שאינה מתיישבת עם הדרישות הספציפיות של המכרז. השגת ערבות בנקאית כרוכה בהוצאה כספית ניכרת למציע, ובנטילת התחייבויות שונות מצדו. הערבות הבנקאית מצריכה הוצאה כספית ועמידה בקריטריונים כלכליים אותם קובע הבנק... מציע הפוטר עצמו מדרישה זו, משתחרר, בד-בבד, מנטילת התחייבויות כספיות הכרוכות בכך. ציפייתו של מציע כזה לזכות במכרז חרף הימנעותו מנטילת התחייבויות הכרוכות במתן ערבות, שקולה כמתן עדיפות בלתי שוויונית להצעתו ביחס ליתר המתחרים. ברי, כי ציפייה כזו אינה יכולה להיענות".

8.11 **האומדן במכרז** הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז. קביעת האומדן נחשבת לאחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. על מנת להבטיח את עקרון השוויון, יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, ובהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות. בית המשפט העליון עמד על חשיבות האומדן באומרו, כי "האומדן הוא הערכה כלכלית מטעם הרשות המינהלית באשר לשווי הכספי של ההתקשרות הצפויה בעקבות המכרז, שתכליתה העיקרית להוות קנה מידה לסבירות ההצעות שהוגשו במכרז. האומדן מהווה אמצעי לחיזוק האמון בהחלטה המינהלית ובתבונתה, לגידור שיקול דעתה של ועדת המכרזים ולצמצום בעיית הנציג". עוד נקבע בפסיקה כי הצעה החורגת במידה רבה מהאומדן עשויה להידחות מטעם זה בלבד, ולעתים אף להביא לביטול המכרז כולו. כמו כן נקבע כי לפני תום המועד

להגשת ההצעות יפקיד בתיבת המכרזים יו"ר ועדת המכרזים או מי שהוא הסמיך אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. כמו כן נקבע כי הוועדה תמליץ על קבלת ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים בה הם הוגנים וסבירים בהתחשב באומדן. לצד זאת, נקבע בפסיקה כי האומדן, אף אם נעשה על-ידי בעל מקצוע מיומן ומקובל, אינו בגדר חזות הכול, שהרי הוא צריך להתבסס על תשתית נכונה ומציאותית. בהקשר זה קבע בג"ץ כי "ייתכנו מקרים, בהם פער מחירים ניכר, בשילוב עם גורמים ונסיבות אחרים, צריך לעורר ספק באשר לאמינות האומדן, ואז אכן מחויבת ועדת המכרזים לבדוק את סבירותו".

8.12 הצעה גרעונית - בנוגע לאפשרות של מציע להגיש הצעה הנראית על פניה גרעונית, נקבע בפסיקה כי ניתן להכשיר גם הצעה כזאת, אם המציע ישכנע את ועדת המכרזים שלמעשה אין מדובר בהצעה גרעונית או שהמחירים הנקובים בה סבירים, וכי יוכל לעמוד בהצעתו.

8.13 מערך ההתקשרויות של רשות מקומית עם יזמים, קבלנים, נותני שירות וספקים נועד, בין היתר, לצורך הקמה ופיתוח של מיזמי בנייה, התקנה ותחזוקה של תשתיות מוניציפליות ותחזוקה שוטפת של חזות העיר (גינון, פינוי אשפה ופסולת). כנאמן הציבור וכאחראית למתרחש בתחומה, עלולה הרשות המקומית להיתבע בגין נזקי גוף או רכוש שייגרמו בתחום שיפוטה בעקבות פעילותם של קבלני הביצוע הפועלים מטעמה. להבטחת אחריותם של קבלני הביצוע כלפי הרשות המקומית, וכדי למנוע חיובה של הרשות המקומית בשל נזקים שנגרמו לגופו או לרכושו של הצד השני להתקשרות או לצד ג', וכן כדי להבטיח קבלת שיפוי עקב תביעה שמוגשת נגדה עקב מעשה או מחדל של קבלני הביצוע, על הרשות המקומית לדרוש מקבלני הביצוע להתחייב לערוך על חשבונם ולאורך כל תקופת ההסכם ביטוחים מתאימים ולהמציא במעמד חתימת ההסכם **מסמך התחייבות מחברת הביטוח** המאשר את קיומם ותנאיהם

8.14 איסור מגע עם מציעים בפועל או בכוח - התקנות קובעות: "לא ינוהל משא ומתן עם משתתף במכרז בטרם נקבע הזוכה במכרז". בתקנות אמנם נקבע כי הוועדה רשאית להזמין בעל הצעה כדי לברר פרטים במסמכי ההצעה שהגיש ופרטים אחרים הדרושים לה לצורך כל החלטה בהתאם לתקנות, אולם הפסיקה הדגישה כי יש להימנע מלהפוך - מדעת או שלא מדעת - הליך מותר ואף מתחייב של בירור וקבלת הבהרות למשא ומתן אסור לפני הכרזה על הזוכה. איסור זה נועד לשמור על שוויון בין המציעים, על הגינותו של הליך המכרז ועל בסיס דרישות זהה לכלל המציעים. קיומו של קשר בין מי

מהמציעים ובין חברי ועדת המכרזים, כולם או חלקם, עלול ליצור מראית עין של משוא פנים והעדפה אסורה, ובמקרים מסוימים הוא אף עלול ליצור משוא פנים של ממש.

8.15 בתוספת השניה לצו המועצות האזוריות, התשמ"ט 1989

העוסקות בדבר מכרזים וקבלת הצעות, הוגדלו עם פרסום המדד החדש לפי סעיף 2(א) לתוספות, עפ"י הסעיפים המפורטים להלן:

- 8.15.1 בסעיף 3(3) – חוזים יהיו פטורים ממכרז אם ערכם אינו עולה על: ₪ 69,900
- 8.15.2 סעיף 8(א) – ניתן להתקשר בחוזה עפ"י מכרז זוטא אם ערכו עולה על: ₪ 69,900 אולם אינו עולה על: ₪ 349,400
- 8.15.3 בסעיף 8(ד)1(1) – מכרז זוטא ישלח לפחות לארבעה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על: ₪ 69,900 אולם אינו עולה על: ₪ 174,700
- 8.15.4 בסעיף 8(ד)2(2) – מכרז זוטא ישלח לפחות לשישה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על: ₪ 174,700 אולם אינו עולה על: ₪ 349,400
- 8.15.5 כל הסכומים הנ"ל אינם כוללים מע"מ.

8.16 להלן תוצאות סקירה מדגמית של מרכזים שנבדקו בביקורת:

8.16.1 מכרז מספר 29\2019 אחזקה של מערכות ביוב

מועדים הקשורים למהלך המכרז

- ☞ בוצע שבועיים לפני סיום המציעים – פרסום מכרז פומבי.
- ☞ 17.11.19 – סיום קבלנים .
- ☞ 24.11.19 – קבלת מענה לשאלות.
- ☞ 05.12.19 – מועד אחרון להגשת הצעות.
- ☞ 22.12.19 – פתיחת תיבת המכרזים והחלטת העברה לגורמים מקצועיים.
- ☞ 16.02.20 – החלטת הועדה להמליץ על מציע חברת ארזים מערכות צנרת תשתית ובנייה בע"מ.

ממצאים מבדיקת תיק מכרז 29\2019:

הערות	הבדיקה
תקין	1. ניהול פנקס מכרזים סעיף 7 לתוספת השניה
תקין	2. פרסום הודעה על מכרז פומבי, בשני עיתונים יומיים לפחות, שלפחות אחד מהם בשפה העברית סעיף 9 לתוספת השניה

תקין	3. הכנה והעברה של מסמכי המכרז: תנאי המכרז, נוסח חוזה, מפרט טכני, לוח זמנים וכדומה. סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	4. מכירת טופסי המכרז-קביעת מחיר למסמכי המכרז ואישור בכתב של כל מי שקיבל סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	5. הכנת אומדן והפקדתו לפני המועד תום המועד להגשת ההצעות למכרז. סעיף 11 לתוספת השניה
תקין	6. המועד האחרון להגשת המכרז: לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ 90 ימים מיום פרסום ההודעה סעיף 12 לתוספת השניה
תקין	7. קבלת ההצעות, הכנסתם לתיבה ואישור קבלתם בציון תאריך שעה ושם המקבל סעיף 14 לתוספת השניה
לא תקין (עברו 17 יום)	8. פתיחת תיבת המכרזים במועד: לא יאוחר מ 14 ימים לאחר תום המועד להגשה סעיף 15 לתוספת השניה
תקין	9. ניהול פרוטוקול, ורישום
תקין	10. חוות דעת מומחה סעיף 18 לתוספת השניה
תקין	11. עריכת טבלת השוואה ודיון בוועדה סעיף 21 לתוספת השניה

בדיקת נהלים ופעולות נוספות

מס'	נהלים /פעולות דרושים	תקין/לא תקין
1	הכנת אומדן	תקין
2	קביעת מקורות מימון	תקין
3	עריכת סיור קבלנים	תקין
4	מתן תשובות בכתב לשאלות הבהרה של המציעים ושיתוף כלל המציעים בתשובות	תקין
5	העברת אינפורמציה ונתונים זהים לכלל המצעים	תקין
6	עריכת חוזה התקשרות	לא תקין
7	הוצאת צו התחלת עבודה	לא תקין
8	תכנון ופיקוח על העבודה	תקין

8.16.2 מכרז 6/2020 הפעלת צהרונים וקייטנות

מועדים הקשורים למהלך המכרז

👉 בוצע שבועיים לפני סיור הקבלנים – פרסום המכרז.

👉 סיור מציעים לא התקיים בשל הקורונה.

- ☞ 07.04.20 – שליחת שאלות למענה.
- ☞ 26.04.20 – תאריך אחרון להגשה.
- ☞ 30.04.20 – פתיחת תיבת המכרזים והחלטת העברה לגורמים מקצועיים.
- ☞ 02.06.20 – החלטת הוועדה להמליץ על המציע "הכוכב הבא".

ממצאים מבדיקת תיק מכרז 29\2019:

הערות	הבדיקה
תקין	1. ניהול פנקס מכרזים סעיף 7 לתוספת השניה
תקין	2. פרסום הודעה על מכרז פומבי, בשני עיתונים יומיים לפחות, שלפחות אחד מהם בשפה העברית סעיף 9 לתוספת השניה
תקין	3. הכנה והעברה של מסמכי המכרז: תנאי המכרז, נוסח חוזה, מפרט טכני, לוח זמנים וכדומה. סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	4. מכירת טופסי המכרז-קביעת מחיר למסמכי המכרז ואישור בכתב של כל מי שקיבל סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	5. הכנת אומדן והפקדתו לפני המועד תום המועד להגשת ההצעות למכרז. סעיף 11 לתוספת השניה
תקין	6. המועד האחרון להגשת המכרז: לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ 90 ימים מיום פרסום ההודעה סעיף 12 לתוספת השניה
תקין	7. קבלת ההצעות, הכנסתם לתיבה ואישור קבלתם בציון תאריך שעה ושם המקבל סעיף 14 לתוספת השניה
תקין	8. פתיחת תיבת המכרזים במועד: לא יאוחר מ 14 ימים לאחר תום המועד להגשה סעיף 15 לתוספת השניה
תקין	9. ניהול פרוטוקול, ורישום
תקין	10. חוות דעת מומחה סעיף 18 לתוספת השניה
תקין	11. עריכת טבלת השוואה ודיון בוועדה סעיף 21 לתוספת השניה

בדיקת נהלים ופעולות נוספות

מס'	נהלים /פעולות דרושים	תקין/לא תקין
1	הכנת אומדן	תקין
2	קביעת מקורות מימון	תקין
3	עריכת סיור קבלנים	לא התבצע בשל הקורונה - תקין
4	מתן תשובות בכתב לשאלות הבהרה של המציעים ושיתוף כלל המציעים בתשובות	תקין
5	העברת אינפורמציה ונתונים זהים לכלל המצעים	

תקין		
לא תקין	עריכת חוזה התקשרות	6
לא תקין	הוצאת צו התחלת עבודה	7
תקין	תכנון ופיקוח על העבודה	8

8.16.3 מכרז מספר 32\2019 - העתקת גדר בטחון

מועדים הקשורים למהלך המכרז

- 👉 בוצע שבועיים לפני סיור הקבלנים – פרסום המכרז.
- 👉 08.01.20 – סיור קבלנים.
- 👉 15.01.20 – שליחת שאלות למענה.
- 👉 19.01.20 – תאריך אחרון להגשה.
- 👉 02.02.20 – פתיחת תיבת המכרזים והחלטת העברה לגורמים מקצועיים.
- 👉 16.02.20 – החלטת הועדה להמליץ על המציע "חד עתיר".

ממצאים מבדיקת תיק מכרז 29\2019:

הערות	הבדיקה
תקין	1. ניהול פנקס מכרזים סעיף 7 לתוספת השניה
תקין	2. פרסום הודעה על מכרז פומבי, בשני עיתונים יומיים לפחות, שלפחות אחד מהם בשפה העברית סעיף 9 לתוספת השניה
תקין	3. הכנה והעברה של מסמכי המכרז: תנאי המכרז, נוסח חוזה, מפרט טכני, לוח זמנים וכדומה. סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	4. מכירת טופסי המכרז-קביעת מחיר למסמכי המכרז ואישור בכתב של כל מי שקיבל סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	5. הכנת אומדן והפקדתו לפני המועד תום המועד להגשת ההצעות למכרז. סעיף 11 לתוספת השניה
תקין	6. המועד האחרון להגשת המכרז: לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ 90 ימים מיום פרסום ההודעה סעיף 12 לתוספת השניה
תקין	7. קבלת ההצעות, הכנסתם לתיבה ואישור קבלתם בציון תאריך שעה ושם המקבל סעיף 14 לתוספת השניה
תקין	8. פתיחת תיבת המכרזים במועד: לא יאוחר מ 14 ימים לאחר תום המועד להגשה סעיף 15 לתוספת השניה
תקין	9. ניהול פרוטוקול, ורישום
תקין	10. חוות דעת מומחה סעיף 18 לתוספת השניה
תקין	11. עריכת טבלת השוואה ודיון בוועדה סעיף 21 לתוספת השניה

בדיקת נהלים ופעולות נוספות

מס'	נהלים /פעולות דרושים	תקין/לא תקין
1	הכנת אומדן	תקין
2	קביעת מקורות מימון	תקין
3	עריכת סיור קבלנים	תקין
4	מתן תשובות בכתב לשאלות הבהרה של המציעים ושיתוף כלל המציעים בתשובות	תקין
5	העברת אינפורמציה ונתונים זהים לכלל המצעים	תקין
6	עריכת חוזה התקשרות	תקין
7	הוצאת צו התחלת עבודה	תקין
8	תכנון ופיקוח על העבודה	תקין

6.16.4 מכרז 2019\21 טיפול במוקדי מסלעות כנגד לפני סלע

מועדים הקשורים למהלך המכרז

- ☞ בוצע שבועיים לפני סיור הקבלנים – פרסום המכרז.
- ☞ 03.09.19 – סיור קבלנים.
- ☞ 05.09.19 – שליחת שאלות למענה .
- ☞ 12.09.19 – תאריך אחרון להגשה.
- ☞ 15.09.19 – פתיחת תיבת המכרזים והחלטת העברה לגורמים מקצועיים.
- ☞ 02.10.19 – החלטת הועדה להמליץ בשל העובדה שיש מציע אחד "בני וצביקה בע"מ", לנהל משא ומתן עם המגיש או לחפש ספק נוסף בהתאם להמלצת היועמ"ש.

ממצאים מבדיקת תיק מכרז 2019\29:

הערות	הבדיקה
תקין	1. ניהול פנקס מכרזים סעיף 7 לתוספת השניה
תקין	2. פרסום הודעה על מכרז פומבי, בשני עיתונים יומיים לפחות, שלפחות אחד מהם בשפה העברית סעיף 9 לתוספת השניה
תקין	3. הכנה והעברה של מסמכי המכרז: תנאי המכרז, נוסח חוזה, מפרט טכני, לוח זמנים וכדומה. סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	4. מכירת טופסי המכרז-קביעת מחיר למסמכי המכרז ואישור בכתב של כל מי שקיבל סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	5. הכנת אומדן והפקדתו לפני המועד תום המועד להגשת הצעות למכרז. סעיף 11 לתוספת השניה

תקין	6. המועד האחרון להגשת המכרז : לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ 90 ימים מיום פרסום ההודעה סעיף 12 לתוספת השניה
תקין	7. קבלת ההצעות, הכנסתם לתיבה ואישור קבלתם בציון תאריך שעה ושם המקבל סעיף 14 לתוספת השניה
תקין	8. פתיחת תיבת המכרזים במועד : לא יאוחר מ 14 ימים לאחר תום המועד להגשה סעיף 15 לתוספת השניה
תקין	9. ניהול פרוטוקול, ורישום
תקין	10. חוות דעת מומחה סעיף 18 לתוספת השניה
תקין	11. עריכת טבלת השוואה ודיון בוועדה סעיף 21 לתוספת השניה

בדיקת נהלים ופעולות נוספות

מס'	נהלים /פעולות דרושים	תקין/לא תקין
1	הכנת אומדן	תקין
2	קביעת מקורות מימון	תקין
3	עריכת סיור קבלנים	תקין
4	מתן תשובות בכתב לשאלות הבהרה של המציעים ושיתוף כלל המציעים בתשובות	תקין
5	העברת אינפורמציה ונתונים זהים לכלל המצעים	תקין
6	עריכת חוזה התקשרות	תקין
7	הוצאת צו התחלת עבודה	תקין
8	תכנון ופיקוח על העבודה	תקין

8.16.5 מכרז 2019\11 שירותי פינוי וסילוק גזם ופסולת

מועדים הקשורים למהלך המכרז

- 👉 בוצע שבועיים לפני סיור הקבלנים – פרסום המכרז.
- 👉 26.06.19 – סיור קבלנים.
- 👉 03.07.19 – שליחת שאלות למענה.
- 👉 07.07.19 – תאריך אחרון להגשה.
- 👉 17.07.19 – פתיחת תיבת המכרזים והחלטת העברה לגורמים מקצועיים.
- 👉 31.07.19 – החלטת הועדה להמליץ בשל העובדה שיש מציע אחד "חן המקום" ניתן לנהל משא ומתן עם המגיש או לחפש ספק נוסף בהתאם להמלצת היועמ"ש.

ממצאים מבדיקת תיק מכרז 29\2019:

הערות	הבדיקה
תקין	1. ניהול פנקס מכרזים סעיף 7 לתוספת השניה
תקין	2. פרסום הודעה על מכרז פומבי, בשני עיתונים יומיים לפחות, שלפחות אחד מהם בשפה העברית סעיף 9 לתוספת השניה
תקין	3. הכנה והעברה של מסמכי המכרז: תנאי המכרז, נוסח חוזה, מפרט טכני, לוח זמנים וכדומה. סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	4. מכירת טופסי המכרז-קביעת מחיר למסמכי המכרז ואישור בכתב של כל מי שקיבל סעיף 10 לתוספת השניה
תקין	5. הכנת אומדן והפקדתו לפני המועד תום המועד להגשת הצעות למכרז. סעיף 11 לתוספת השניה
תקין	6. המועד האחרון להגשת המכרז: לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ 90 ימים מיום פרסום ההודעה סעיף 12 לתוספת השניה
תקין	7. קבלת הצעות, הכנסתם לתיבה ואישור קבלתם בציון תאריך שעה ושם המקבל סעיף 14 לתוספת השניה
תקין	8. פתיחת תיבת המכרזים במועד: לא יאוחר מ 14 ימים לאחר תום המועד להגשה סעיף 15 לתוספת השניה
תקין	9. ניהול פרוטוקול, ורישום
תקין	10. חוות דעת מומחה סעיף 18 לתוספת השניה
תקין	11. עריכת טבלת השוואה ודיון בוועדה סעיף 21 לתוספת השניה

בדיקת נהלים ופעולות נוספות

מס'	נהלים /פעולות דרושים	תקין/לא תקין
1	הכנת אומדן	תקין
2	קביעת מקורות מימון	תקין
3	עריכת סיור קבלנים	תקין
4	מתן תשובות בכתב לשאלות הבהרה של המציעים ושיתוף כלל המציעים בתשובות	תקין
5	העברת אינפורמציה ונתונים זהים לכלל המציעים	תקין
6	עריכת חוזה התקשרות	תקין
7	הוצאת צו התחלת עבודה	תקין
8	תכנון ופיקוח על העבודה	תקין

8.17 מסקירת הביקורת עולה כי המועצה מנהלת בצורה תקינה את המכרזים.

