

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2013

14

מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה

ד ו ח ש נ ת י 14

ל ש נ ת 2013

בצירוף הערות ראש המועצה

תוכן העניינים

ע מ ו ד

4	מבוא
5	פעילות הרשות ומצבה הכספי
17	תחזוקת מתקני חצר בגני הילדים
25	חוזי המועצה

מ ב א

=====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2013 .

כמבקר, אני מחויב לבדוק את פעולות הרשות במבט כולל ומקיף. לכן, נושאי הביקורת נכללו בתוכנית העבודה השנתית כמכלול מייצג לפעילותה של הרשות תוך התייחסות לייעילותה של המערכת הן מבחינה תפעולית והן מהבחינה הניהולית. בנוסף להם, נערכה ביקורת במספר נושאים לפי בקשתו המפורשת של ראש הרשות.

תפקידה של הביקורת היא להדגיש את אותם הנושאים הטעונים שיפור והתייעלות. יחד עם זאת ע"מ לשקף נכונה את היקף וטיב פעולותיה של הרשות, קיימת גם התייחסות לאותן פעולות ברוכות העשייה והיצירה. הביקורת משתדלת לסייע למחלקות הרשות בהטמעת שינוי ההליכים ודפוסי עבודה לפי הצורך תוך שימת דגש על התייעלות וחיסכון וזאת תוך כדי עבודת הביקורת. חשוב לציין כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת ועוד בטרם סיום עבודת הביקורת. טיטות הסיכום והממצאים, בכל אחד מהנושאים שנבדקו, הובאו באופן שוטף לקבלת התייחסות המבוקרים. התייחסות המבוקרים נבחנה ונשקלה לאור ממצאי הביקורת טרם גיבוש המסקנות וההמלצות בנושא המבוקר.

הנושאים העיקריים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. תחזוקת מתקני החצר בגני הילדים

2. חוזי המועצה

ברצוני להודות למנהלי המחלקות והיחידות המבוקרות, על שיתוף הפעולה המועיל ועל היחס החם כלפי הביקורת תוך הבנה כנה לנחיצותה של הביקורת ותרומתה לשיפור המערכת. כמו-כן יש לציין את הסיוע המקצועי המעולה ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי ממנכ"ל הרשות. זהו גם המקום להודות לראש הרשות על הסיוע והגיבוי המלא שהעניק לעבודת הביקורת.

איזי בנוזיו - רו"ח
מבקר המועצה

פעילות הרשות ומצבה הכספי

עמוד

6	מבוא
8	התפתחות הרשות ופעילות המועצה
9	מצבה הכספי של הרשות
13	תקציב הרשות

מבוא

הביקורת, כפעולת הערכה, אינה יכולה לראות את פעולות המועצה המבוקרת שלא במסגרת הקונצפט הכללי של התפתחות הישוב, של מגמות המדיניות ושל היקף פעילותה הכללי של המועצה.

הפעילות המנהלתית, הפיננסית והתפעולית של המועצה היא פועל יוצא של המדיניות הכללית של המועצה אשר מושפעת מהתפתחות הישוב מחד גיסא ומשפיעה עליה במידה רבה מאידך גיסא.

המטרה העיקרית של רשות מקומית היא לספק שירותים לציבור שבתחום שיפוטה, במסגרת סמכויותיה ובהתאם לאמצעים הכספיים העומדים לרשותה.

אין הרשות המקומית יכולה לבצע את כל הפעולות, אשר היא מוסמכת לבצען, לשם השגת המטרות במסגרת אמצעיה הכספיים אלא אם כן אמצעים אלה יועדו מראש, למטרות האמורות בתקציב, כפי שאושר ע"י מועצת הרשות המקומית ומשרד הפנים.

תקציב הרשות הוא ביטוי כספי/מספרי למדיניות ולתכנון פעולות הרשות.

סעיף 27 לצו המועצות המקומיות קובע כי לכל רשות מקומית יהיה תקציב שנתי. התקציב צריך להיקבע ע"י מועצת הרשות המקומית, עד תחילת שנת התקציב והוא טעון אישור המנהל הכללי של משרד הפנים או של הממונה על המחוז.

התקציב מהווה אפוא מסגרת לכלל הפעילות הכספית/משקית של המועצה, משקף את תוכנית עבודתה השנתית ומהווה בסיס לביצועה. כל ההתחייבויות של הרשות חייבות להיות במסגרת התקציב המאושר לאותה שנה.

כדי שהתקציב ימלא את ייעודו עליו להיות בנוי על העקרונות הבאים:

1. אחידות פעולות בעלות אופי זהה יש לתת להם מינוח אחיד.

2. פירוט נאות על התקציב להיות מספיק מפורט ומאידך לא לכלול פירוט יתר המקשה על ריכוז הסעיפים ועל קבלת תמונה ברורה של היקף הפעילות.

3. שנתיות מאחר והמסגרת התקציבית (תקציב רגיל) מתייחסת לשנת תקציב מסוימת, יש לייחס את הפעילות של השנה האמורה לתקציב של אותה שנה.

4. בסיס לחשבונאות התקציב חייב להיות בנוי באופן, שיאפשר ניהול חשבונות במקביל לסעיפי התקציב המאושרים ויאפשר הכנת דוחות שישקפו את הביצוע בהשוואה לתכנון, דהיינו- דיווח נאות על השימוש בכספים שנתקבלו וכיצד הם הוצאו, השוואה לתקציב המאושר.

ההוראות בחוקים ובתקנות של הרשויות המקומיות וההוראות של רואה החשבון לעיריות, קובעות את העקרונות החשבונאיים, שלפיהם ינוהלו החשבונות ויוגשו הדוחות התקופתיים הדרושים.

בסעיף 12 של תקנות רשויות מקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח – 1988 נקבע: "לא יאוחר מ- 31 במאי של כל שנת כספים, יכין הגזבר דין וחשבון שנתי בעד שנת הכספים הקודמת, במתכונת ועל-גבי טפסים שקבע רואה חשבון לעיריות לדין וחשבון השנתי."

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות (תיקון: תשל"ט) :

"(א.) ראש המועצה ימסור למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על מצבה הכספית של המועצה ויפרט בו את הוצאותיה והכנסותיה.

(ב.) ראש המועצה יגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון בכתב על פעולות המועצה.

(ג.) המועצה תקיים דיון, במועד שנקבע לכך, בדין וחשבון שנמסר לה לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) "

כדי לתת לקורא הדוחות פרספקטיבה רחבה יותר, על המסגרת שבה פועלים הגופים המבוקרים, נסקרים בפרק זה שלושת מרכיביה העיקריים של מסגרת זו:

התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

מצבה הכספית של המועצה

תקציב המועצה

1. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לחודש 10/2013 היה 12,504 איש – (ב – 10/2012) גידול של 2.8% לעומת סוף שנת 2012.

בתחומי המועצה כ- 3,986 יחידות המשלמות ארנונה מתוכם 3,618 בתי אב המשלמים ארנונה למגורים. תחום שיפוטה של המועצה משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת ובו 271 תלמידים, 3 בתי"ס יסודיים ובהם 775 תלמידים ו- 16 גני ילדים ומעון נעמ"ת לילדים בגילאי חינוך חובה וטרום-חובה ובהם 521 ילדים. כמו כן לומדים 754 תלמידים במוסדות שמחוץ לישוב

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 1,344 משפחות ובשנת 2013 טופלו 724 פניות ובהם קשישים (371), בעיות חומריות (24), חולי (42), משפחות חד הוריות (24), נערות במצוקה (46), סמים, אלכוהול ועבריינות (17), אלימות נגד נשים (16), עליה (4), אוטיזם (15) ובעיות משפחתיות (121), בעיות אישיות (10) ופיגור שכלי (34).

2. מצבה הכספית של הרשות

הדוחות הכספיים הרבעוניים הוכנו על-ידי הגזברות ונדונו במליאת המועצה.

הגרעון המצטבר

הגרעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2013 היה 2,741 אלפי ש"ח, לעומת 2,745 אלפי ש"ח בסוף 2012.

הרשות סיימה את שנת 2013 בעודף תקציבי של 4 אלפי ש"ח לעומת עודף של 167 אלפי ש"ח בשנת 2012.

התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
2,912	מצטבר עד 31/12/11
<u>167</u>	עודף בשנת 2012
2,745	גרעון מצטבר 31/12/12
<u>4</u>	עודף בשנת 2013
2,741	גרעון מצטבר עד 31/12/13
====	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה ירידה בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 96.8% בשנת 2012 לכדי 94.81% בשנת 2013 ושיעור החייבים בגין חיובים שנתיים שוטפים עומד בסוף 2013 על 37.71% לעומת 33.84% לסוף שנת 2012.

כמו כן חלה עליה בשיעור החייבים מכלל החיובים שעמד בסוף שנת 2013 על 26.71% לעומת 20.42% בסוף שנת 2012. השינויים הבולטים בגביית חובות התושבים המרכיבים את הגביה הכללית הם:

ש ע ו ר י ג ב י ת ח ו ב ו ת ה ת ו ש ב י ם

<u>מסך כל החובות</u>		<u>שוטפים מחיובים</u>		
<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	
73.86%	71.54%	95.63%	94.81%	חיובים שנתיים
98.72%	98.91%	100.00%	100.00%	חיובים חד פעמיים
80.61%	78.30%	96.84%	93.27%	ס ה" כ כללי

סך כל החובות כלפי המועצה עלו בסך של 2,043 אלט"ח המהווים גידול של 15.94% .

החובות בגין חיובים שנתיים של התושבים אשר מסתכמים בסך של 14,856 אלט"ח(12,813 אלט"ח ב- 2012) מהווים 98.76% מכלל החובות (98.56% בשנת 2012).

שעור הגבייה של חובות ישנים מהווה אינדיקציה לשימוש באמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המסים. בשנת 2013 חלה ירידה בגביית חובות בגין שנים קודמות והגבייה זו הסתכמה בסך של 2,144 אלט"ח מחובות הארנונה בגין שנים קודמות (16.73%) לעומת גבייה של 2,552 אלט"ח בשנת 2012 שהיוו 22.87% מסך החובות לתחילת שנה זו. ירידה בשיעור גביית החובות הישנים מהווה אינדיקציה ל"רחמנותה" של צעדי האכיפה שננקטו אך יחד עם זאת יש לציין שיש לנקוט באמצעי האכיפה בסמוך למועד היווצרותם וזאת על מנת למנוע טפיחת החובות אשר יקשו על החזרם מצד החייבים מחד ועלול לאלץ את הרשות לנקוט בהליכים למחיקתם.

דוח מערכת הגבייה מראה כי חלה ירידה במתן הנחות ופטורים – מ- 4,390 אלט"ח ב 2012 לכדי 4,112 אלט"ח בשנת 2013 . הירידה במתן הנחות עשויה להצביע על קיטון במבקשי הנחה העומדים בתבחינים או לחילופין באי-מתן הנחות בגין חובות שנים קודמות.

למרות שחיובי תושבים בגין צריכת מים ואגרת ביוב עברה לתאגיד המים המשותף עם עירית חולון- עדיין קיימים חובות בסך 420 אלט"ח לסוף שנת 2013 לעומת 372 אלט"ח לסוף שנת 2012. היעדר יכולתה של הרשות לנקוט באמצעי של ניתוק הספקת המים תרמה לשיעור ביטול החובות בגין צריכת המים ואגרת הביוב.

בחיובים החד פעמיים ניכר שיפור שמתבטא בגביית מלוא החיובים זו השנה השלישית ברציפות. יחד עם זאת עדיין נותרו חובות בסך של 187 אלט"ח אשר סיכויי גבייתם מוטלים בספק.

מסקנת ממצאים אלו היא אחת: כל עוד הרשות מנצלת את אפשרויות האכיפה העומדות לרשותה – נכונות התושבים לשלם את חובם לרשות עולה.

אשר על כן הביקורת ממליצה לנקוט בכל אמצעי האכיפה האפשריים על מנת לגבות חובות התושבים כלפיה ולשפר באופן משמעותי ביותר את מצבה הכספי של הרשות מחד ואת מוסר התשלומים של תושבי הרשות מאידך.

סיכויי הרשות לשאת את עצמה מבחינה כלכלית נבחנים- בין היתר, ביכולתה ליצור לעצמה מקורות הכנסה עצמיים ומבוססים, שיניבו הכנסות גבוהות וידרשו שירותים מעטים. חלקו של הכנסות הרשות ממקורות עצמיים נותן אינדיקציה על היכולת העתידית של הרשות לקיים את שירותיה לתושבים ועל מידת תלותה במקורות חיצוניים.

ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרן, ריבית, והפרשי הצמדה), גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פרעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שיעור פירעון המלוות בשנת 2013 3.09% מהתקציב (2.98% מהביצוע) לעומת 3.80% מהתקציב (3.54% מהביצוע) בשנת 2012.

נכסי הרשות, כגון : מגרשים, בנינים, כבישים וכד' אינם מופיעים בדוחותיה הכספיים של הרשות כרכוש קבוע ולא נזקף בגינם פחת. הנכסים נרשמים כהוצאה בשנה בה הושקעו הכספים והם משפיעים ישירות על גירעון הרשות.

מ א ז ן
ליום 31 בדצמבר

2013	2012	2011	
			רכוש שוטף
1,060	2,196	542	קופה ובנקים
2,040	1,895	1,314	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
285	66	49	תשלומים לא מתוקצבים
3,385	4,157	1,905	
3,338	83	528	השקעות מיועדות לפתוח
7,768	7,641	7,641	השקעות במימון קרנות
			גרעונות בתקציב הרגיל
2,745	2912	2,955	גרעון לתחילת השנה
(4)	(167)	(43)	גירעון בשנת הדוח
2,741	2,745	2,912	
---	551	1,920	גרעונות זמניים בתב"רים - נטו
17,232	15,191	14,906	ס ה " כ
			התחייבויות שוטפות
---	---	850	משיכות יתר בבנקים
6,001	6,953	5,772	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
125	500	115	תקבולים לא מתוקצבים
6,126	7,453	6,737	
1,838	83	528	קרן לעבודות פיתוח
1,500	---	---	עודפים זמניים בתב"רים-נטו
7,768	7,655	7,641	קרנות
17,232	15,191	14,906	ס ה " כ
15,043	13,000	11,345	חייבים בגין מסים
21,081	21,183	22,800	עומס פירעון מלוות

1. תקציב הרשות

תקציב המועצה המקורי לשנת 2012 בסך של 60,977 אלט"ח נדון ואושר במועצת הרשות ביום 13/12/2011 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 26/3/2013 .

1. התקציב הרגיל (באלפי ש"ח)

<u>13/12</u>	<u>13/11</u>	<u>2013</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
+2.34	7.79+	41,500	40,550	38,500	ארנונה
0.00	40.0+	70	70	50	מים וביוב
+11.13	30.61+	<u>8,517</u>	<u>7,664</u>	<u>6,521</u>	יתר עצמיות
+3.73	11.13+	50,087	48,284	45,071	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
+7.12	23.98+	8,360	7,804	6,743	חינוך ותרבות
+10.93	11.12+	5,368	4,839	4,831	רווחה
0.00	100.00-	0	0	15	משרדי ממשלה אחרים
+50.00	31.82-	<u>75</u>	<u>50</u>	<u>110</u>	מענק משרד הפנים
+8.75	17.98+	13,803	12,693	11,699	
+4.78	12.54+	63,890	60,977	56,770	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
+5.00	8.86+	23,916	22,776	21,970	משכורות
-9.39	9.53-	4,054	4,474	4,481	כלליות
+12.24	17.02+	550	490	470	מימון
+0.64	10.68+	17,314	17,203	15,644	פעולות
+17.95	34.04+	15,668	13,284	11,689	השתתפויות
-50.00	81.25-	15	30	80	חד-פעמיות
<u>-12.76</u>	<u>2.58-</u>	<u>2,373</u>	<u>2,720</u>	<u>2,436</u>	פרעון מלוות
+4.78	12.54+	63,890	60,977	56,770	סה"כ הוצאות

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>13/12</u>	<u>13/11</u>	<u>2013</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
+3.92	6.09+	41,313	39,754	38,943	ארנונה
-95.78	73.86-	23	545	88	מים וביוב
+86.91	117.46+	<u>14,992</u>	<u>8,021</u>	<u>6,894</u>	יתר עצמיות
+16.57	22.65+	56,328	48,320	45,925	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
+2.73	20.07+	9,448	9,197	7,869	חינוך ותרבות
-3.94	1.42-	4,926	5,128	4,997	רווחה
+100.00	77.78-	<u>72</u>	<u>36</u>	<u>324</u>	מענק משרד הפנים
+0.59	9.52+	14,446	14,361	13,190	
+12.91	19.72+	70,774	62,681	59,115	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
+4.76	10.71+	24,432	23,321	22,068	משכורות
-0.56	18.69-	4,613	4,639	5,673	כלליות
+3.09	25.00+	600	582	480	מימון
+13.78	25.74+	19,396	17,047	15,425	פעולות
+9.38	24.10+	15,555	14,221	12,534	השתתפויות
0.00	87.88-	8	8	66	חד-פעמיות
-6.05	10.37-	2,533	2,696	2,826	פרעון מלוות
+13.21	19.80+	70,770	62,514	59,072	סה"כ הוצאות

3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

א. מתוך הנתונים המופיעים בסעיף 1 ו-2 לעיל - להלן שיעורי ביצוע פעולות הרשות
 כ- % מהתקציב המאושר:

<u>2013</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
99.55	98.04	101.15	ארנונה
32.86	778.57	176.00	מים וביוב
<u>176.02</u>	<u>104.66</u>	<u>105.72</u>	יתר עצמיות
112.46	100.07	101.89	
			<u>הכנסות ממשלה</u>
113.01	117.85	116.70	חינוך ותרבות
91.77	105.97	103.44	רווחה
<u>96.00</u>	<u>72.00</u>	<u>294.55</u>	מענק משרד הפנים
104.66	113.14	112.74	
<u>110.77</u>	<u>102.79</u>	<u>104.13</u>	סה"כ הכנסות
			<u>הוצאות</u>
102.16	102.39	100.45	משכורות
113.79	103.69	126.60	כלליות
109.09	118.78	102.13	מימון
112.03	99.09	98.60	פעולות
99.28	107.05	107.23	השתתפויות
53.33	26.67	82.50	חד-פעמיות
<u>106.74</u>	<u>99.12</u>	<u>116.01</u>	פירעון מלוות
110.77	102.52	104.05	סה"כ הוצאות

ב. מהנתונים המופיעים בסעיף א' לעיל נראה בבירור כי :

1. שיעור ביצוע גביית הארנונה עלה בשיעור מזערי 1.5% - מ- 98.04 מהתכנון המקורי לשנת 2012 לכדי 99.55% בשנת 2013. העליה בשיעור ביצוע הגביה לעומת התכנון המקורי אינה מכסה את הפער בירידה בשיעור הגביה מהחייבים השוטפים (מ- 96.84% בשנת 2012 ל- 96.37% בשנת 2013) והתוצאה מתבטאת בגידול שחל ביתרת החייבים מ- 13,000 אלש"ח בשנת 2012 לכדי 15,043 אלש"ח בשנת 2013. הגידול ביתרת החייבים אינה מאותת על נחישות הגזברות בנקיטת ההליכים המתחייבים לגביית חובות הארנונה.

2. ניכרת עליה בהקצבות ממשלתיות בפועל בתחומי החינוך והתרבות לעומת קצוץ מסויים בתחומי הרווחה: מ- 113.14% בשנת 2012 ל- 104.66% בשנת 2013. יש להניח כי חלק מהגידול נובע מגידול באוכלוסיית התושבים וחלקו מהפעלת תוכניות ייחודיות שלא הופעלו בשנים קודמות ועקב כך זכו לתקציבים נוספים.

3. ההוצאות בגין שכר בשנת 2013 עלו ב- 2.16% על התכנון המקורי לעומת 2.39% בשנת 2012.

4. ההוצאות בגין פעולות הרשות תאמו את התכנון המקורי בסטייה של 12% לעומת תאימות כמעט מלאה בשנת 2012.

5. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה על תאימות מלאה בשנת 2013 לעומת ביצוע יתר של 7.05% בשנת 2012.

מתקני חצר בגני הילדים

כללי

1. במסגרת תוכנית העבודה השנתית נערכה ביקורת בנושא מתקני החצר בגני הילדים בשנה"ל תשע"ג. במסגרת שנה"ל האמורה פעלו באזור 16 גני ילדים עירוניים בהם למדו 521 ילדים.
2. הפעילות בחצר היא חלק מתוכנית הלימודים בגן הילדים ומהווה חוויה מהנה ומאתגרת לילדים. החצר משמשת לפעילויות שקשה לקיימן בין כותלי הגן עקב מגבלות מרחב, גודל ותהודה. בחצר מתקיימות פעילויות דומות לאלו הנערכות במרחב הגן, כמו משחק סוציו-דרמטי, בנייה ויצירה.
3. בעת הפעילות בחצר, הילדים מפתחים תחושת שליטה במרחב, מגלים את גבולות היכולת הגופנית שלהם, מאמנים את יכולתם המוטורית, מטפחים את תחושת העצמאות, לומדים לפעול כחברים בקבוצה, עוקבים אחר החי והצומח וחשים את השינויים המתרחשים בטבע ובסביבה הקרובה.
4. בחצר הגן יש בדרך כלל מתקנים שונים, קבועים וניידים, שטחי פעילות, גינה לימודית ולעתים גם פינת חי, כמפורט להלן:
 - 4.1 **מתקנים קבועים:** ארגז חול, סככות, מכשירים לפעילות גופנית (מתח, סולמות, בתי משחק..)
 - 4.2 **מתקנים ניידים:** מתקנים ואביזרים ניידים כגון אוהלים, כלי משחק לחול ולמים המוחזרים לאחסון וכיו"ב.
 - 4.3 **גינה לימודית:** חלק מהחצר המיועד לגידול צמחי מאכל ולעיסוק בפעילות חקלאית, בגידול ירקות ועוד.
 - 4.4 **פינת חי:** פינה נוחה ונגישה בחצר הגן ובה בעלי חיים כגון דגים, אוגרים, ארנבות וכיו"ב.
 - 4.5 **מקום אחסון:** מחסן בחצר הגן לאחסון ציוד ומתקנים ניידים
5. משרד החינוך הטיל את מלוא האחריות לגבי בטיחות, תקינות ותחזוקה ראויה של מתקני החצר בגני הילדים על הרשות המקומית. באחריות הרשות המקומית לרכוש מתקני משחק מבעלי תו תקן בלבד וכן להתקנם, כולל כיסוי השטח ע"י בעלי תו תקן.

6. בפני הרשות המקומית עומדות שתי אפשרויות: לתחזק את מתקני המשחק בעצה (לקבל היתר תו תקן ממכון התקנים) או לחילופין להתקשר עם חברה לאחזקת מתקני משחק בעלת היתר לתו תקן ולתחזוקה ממכון התקנים.
7. הצבתם, התקנתם וכן תחזוקתם השוטפת של מתקני המשחק בגני הילדים המצויים בתחום שטח שיפוטה של אזור היא באחריות מחלקת החינוך והממונה על הבטיחות של המועצה כאשר המטלות הנדרשות- ביקורים וטיפולים שוטפים- מתבצעים באמצעות חברה חיצונית שהיא בעלת תו תקן ממכון התקנים.
8. מכון התקנים הוא הגוף המקצועי אשר אחראי על מתן אישורי העמידה בתקן, בנוסף לסמכותו להכשיר ולהסמיק גופים אחרים לערוך את הבדיקות התקופתיות הנדרשות לעמידה בהוראות התקן, דהיינו: קבלת היתר לתו תקן לתחזוקת מתקני משחק.

הוראות התקן והדרישות הכלליות למתקני משחק

9. משרד החינוך הטיל את מלוא האחריות לבטיחות, תקינות ותחזוקה ראויה של המתקנים בגני הילדים על הרשות המקומית. כמו כן מציין חוזר מנכ"ל משרד החינוך כי אם יתגלו ליקויי בטיחות, על הרשות המקומית מוטלת החובה לתקנם. מודגש כי הרשות המקומית אחראית לתקינות המבנים, המתקנים והחצרות הכלולים בשטח הגן ובדרכי הגישה אליו ועליה להפעיל את השירותים השונים כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות.
10. מתקני המשחק בגני הילדים מחויבים לעמוד בת"י 1498, דרישה המעוגנת בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. יש לתעד את פעילות הבטיחות עפ"י דרישות התקן ולהתקין נוהלים לביצוע בדיקות התחזוקה הנדרשות בתקן. להלן הוראות מחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא תקן מתקני המשחק והדרישות הכלליות לגביהם:

11.2.1" מתקני החצר המותקנים בגני הילדים יהיו בהתאם לדרישות התקן 1498, "מתקני משחק לילדים", שפורסם על ידי מכון התקנים הישראלי על כל חלקיו (כללי, תוכן המתקנים, התקנת המתקנים, בדיקות תחזוקה ודרישות מיוחדות למינים שונים של מתקנים). אין להכניס לגן הילדים מתקני חצר מכל סוג שלא בהתאם לאמור לעיל. כמו כן לא יותקנו בגני הילדים מתקנים שגובהם עולה על 2.5 מ'. אחזקת המתקנים ואבטחת אמינותם יהיו בהתאם להוראות שפורסמו על ידי היצרנים ולהנחיות המפורטות בתקן 1498 ובפיקוח מחלקת ההנדסה של הרשות המקומית. אין להוסיף התקנים למתקני המשחקים שאינם חלק אינטגרלי ראשוני מהם.

- 11.2.2 רשויות מקומיות ובעלויות הרוכשות ומתקינות מתקני חצר בגני הילדים תקפדנה שהציוד הנרכש ישא תו תקן.
- 11.2.3 הצבתם ומיקומם של המתקנים חייבים להיות בהתחשב באזורי המשחק השונים ובאופי הפעילות ובהתאם לדרישות המתקן כפי שמפורט בתקן הישראלי הנוגע בדבר.
- 11.2.4 מתקני שעשועים (מתקנים מתנפחים, גלגל מסתובב וכד') שאינם מוגדרים כמתקני משחקים שחלות עליהם דרישות התקן 1498 חייבים לעמוד בדרישות 1604 על חלקיו ובהנחיות משרד החינוך בנוהל מתקנים מתנפחים.
- 11.2.5 מתחת למתקני חצר שקיימת אפשרות נפילה מהם, כגון מגלשה, נדנדות וכד', יש לפזר חול טבעי נקי שאינו מכיל חומר גרוס מלאכותי בעומק של 30 ס"מ לפחות, או להתקין משטח בולם נפילה אחר המאושר על ידי מכון התקנים. המרחק בין מתקן משחקים הדורש בלימה למשטח הקשיח יהיה לפחות 2 מ'.
- 11.2.6 מתקני חצר יותקנו באופן שלא יאפשר להמשיך ולטפס מהם על עצים, אח חלקי בניין, אל גדרות ואל מתקנים אחרים.
- 11.2.7 בפירוט המתקנים השונים המובאים בהמשך ניתנו עיקרי הדרישות הבטיחותיות החשובות לידיעתה ולטיפול שלה מנהלת הגן.
- 11.3 הדרישות הכלליות לגבי מתקני משחק.
- 11.3.1 שטחי המשחק של המתקנים השונים לא יחפפו זה את זה.
- 11.3.2 השטח שמתחת למתקנים שקיימת אפשרות נפילה מהם ירופד בחול טבעי בעומק של 30 ס"מ לפחות או בחומר אחר בעל כושר בלימה תואם.
- 11.3.3 במתקני המשחק שיוקמו בגני הילדים לא תהינה פינות חדות ונקודות הילכדות של הראש שקוטרן בין 89 ל- 230 ס"מ, ולא תהינה נקודות היצבטות או היחטכות, לפי דרישות התקן הישראלי המעודכן למתקני משחקים 1498.
- 11.3.4 בסיסי העיגון של המתקנים השונים לא יבלטו מעל פני הקרקע.
- 11.3.5 תקינות המתקנים ושלמותם תיבדקנה באופן חזותי מידי יום על ידי מנהלת הגן. פעם בשבוע תבדוק מנהלת הגן את יציבות המתקנים (נקודות שחיקה כגון חיבורים, אמצעי תליה וכד'). מתקן פגום, העלול לסכן את המשתמשים בו, יוצא משימוש עד לתיקונו.
- 11.3.6 בדיקות מחייבות של מתקני משחקים: תקן מתקני המשחקים 1498 (המעודכן והתקף ממארכ 2006) מחייב שלוש בדיקות תקופתיות:
- א. **בדיקה חודשית:** בדיקה זו מתבצעת על ידי הרשות המקומית והבעלות. מבצע אותה איש תחזוקה העובר על המתקנים ובודק את שלמות החלקים, את טיב החיבורים והשרשראות של הנדנדות, את החיבורים לקרקע ואת המצעים מתחת למתקנים וסביבם.
- ב. **בדיקה שנתית:** פעם בשנה מתבצעת בדיקה של כלל המתקנים על ידי מהנדס או הנדסאי או טכנאי שהוכשרו ואושרו על ידי מכון התקנים הישראלי לבדוק מתקני משחקים.

ג. **בדיקה תלת-שנתית:** פעם בשלוש שנים מבוצעת בדיקה של מעבדה מוסמכת לבדיקת מתקני משחקים של מכון התקנים הישראלי או מעבדה שאושרה לבדוק מתקני משחקים מטעם מכון התקנים.

11.3.7 לאחר שנבדקו המתקנים ואותרו הליקויים, תדאגנה הרשות המקומית והבעלות לתיקון ליקויים אלו. מנהלת הגן תוודא, כי פעולות התחזוקה והתיקון מתקיימות ומתבצעות. מתקנים שלא תוקנו יורחקו מיידית משטח הגן. "

ממצאי הביקורת

ביקורת חודשיות

11. המועצה מעסיקה ממונה בטיחות מוסדות חינוך, בעל הכשרה מתאימה, המפקח על בטיחות מתקני החצר של מוסדות החינוך בכלל ושל גני הילדים בפרט על מנת לוודא תקינותם ובטיחות השימוש בהם.

12. בתחילת שנת הלימודים, הממונה על הבטיחות מפקח דוח בטיחות כללי לגבי מוסדות החינוך ובו ליקויים שיש לתקן הן במתקני החצר והן במבני מוסדות החינוך וזאת בהתאם לשינויים ועדכונים בהנחיות ותקני הבטיחות המחייבים.

13. דוחות הביקורת החודשיים מוגשים למנהל מחלקת החינוך, לגננות הגנים ולאחראי על תחזוקת גני הילדים. דוחות הביקורת הנ"ל כוללים התייחסות לביצוע תיקון הליקויים שהתגלו.

14. מסקירת דוחות הביקורת החודשיים עולה כי :

14.1 קיימת שונות ניכרת בין הגנים ביחס למתקני החצר המוצבים בהם: לצד גנים שבהם קיים "עושר ומגוון" של מתקני חצר קיימים גנים בהם מתקני החצר הם בסיסיים ביותר.

14.2 קיימת שונות מהותית גם באמצעי הכיסוי של שטחי החצר: 7 גנים בדשא סינטטי, 6 גנים במשטחי גומי ו- 3 גנים בחול.

14.3 הביקורת החודשים אינה מתייחסת לכלל המתקנים המוצבים בגנים אלא רק למתקנים שתקינותם נבדקה.

14.4 קיימים מתקנים שתדירות בדיקתם אינה חודשית סדירה.

14.5 הליקוי הנפוץ ביותר המופיע בדוחות הביקורת החודשיים הוא ניקיון חצר הגן. הליקוי הזה משותף ל- 8 גנים באופן רציף בחודשים 2013/6-2. התרשמות הביקורת היא כי ניקיון חצרות הגנים סובל מהתייחסות של הזנחה רצופה שאינו ראוי למוסד ציבורי בכלל ומוסד חינוכי בפרט.

- 14.6 לא קיים תאום בין מחלקת האחזקה לממונה על הבטיחות באשר למועדי תיקון הליקויים שנמצאו במתקני החצר. עקב כך נעדרת נוכחותו החיונית של הממונה על הבטיחות בעת תיקון הליקויים וזאת על מנת לוודא כי התיקון מבוצע כראוי ושהמתקן, לאחר תיקונו, בטוח לשימוש הילדים.
- 14.7 הערת בטיחות חשובה מתחילת שנה"ל תשע"ג של ציפוי עמודי סככות הצל בחומר גמיש- לא טופל עד סוף שנה"ל.
- 14.8 דוחות הביקורת אינם מפרטים את כלל המתקנים המוצבים בכל גן וגן.

ביקורת שנתית

15. לצורך עריכת ביקורת שנתית לגבי בטיחות מתקני החצר של מוסדות החינוך, המועצה התקשרה עם חברת איזוטופ.
16. הסכם ההתקשרות נחתם לפי הצעת מחיר מיום 10/3/2013.
17. הביקורת השנתית נערכה בתאריך 30/7/2013 לקראת שנה"ל תשע"ד.
18. על פי דוחות הביקורת הנ"ל, מתקני המשחקים של כל הגנים תואמים את דרישות התקן הישראלי 1498.

בדיקות מכון התקנים

19. על פי ההנחיות, על מכון התקנים לערוך ביקורת בתדירות של אחת ל- 3 שנים ובשנה המבוקרת (שנה"ל תשע"ג) נערכו ביקורות בטיחות על ידי מכון התקנים ב- ?? גנים:
20. לדברי ממונה הבטיחות על מוסדות החינוך- מכון התקנים לא ביצע כל ביקורת בשנה זו.

סיכום והמלצות הביקורת

21. הביקורת ממליצה על הצורך בסטנדרטיזאציה בקביעת סוגי המתקנים שיוצבו בגני הילדים תוך אחידות מגוון המתקנים וזאת למניעת השונות בין הגנים ולצורך הענקת המיומנויות שהמתקנים השונים אמורים להעניק לילדי הגנים.
22. הביקורת ממליצה לכלול בדוחות הביקורת החודשיים את מגוון המתקנים הקיימים בכל גן תוך ציון מידת בטיחותם ופירוט הליקויים שנמצאו תוך ציון הדרך לתיקון הליקויים. הביקורת מציינת כי הדוחות החודשיים תוקנו בהתאם להמלצה זו על ידי הממונה על בטיחות מוסדות החינוך.
23. הביקורת בדעה כי יש לקבוע אמצעי אחיד לכיסוי שטחי החצר (דשא סינטטי, אריחי גומי).
24. הביקורת ממליצה להקפיד הקפדה יתירה ורצופה על ניקיון חצרות הגנים- כראוי למוסד ציבורי בכלל ומוסד חינוכי בפרט .
25. הביקורת ממליצה להורות למחלקת האחזקה לתאם מועדי תיקון הליקויים עם הממונה על הבטיחות ולא לבצע כל תיקון ללא נוכחותו של הממונה על הבטיחות.
26. לחילופין - הביקורת ממליצה לשקול העברת ביצוע תיקון הליקויים במתקני החצר לחברת אחזקה חיצונית. נקיטת חלופה זו תעביר את האחריות לביצוע התיקונים הדרושים מהמועצה לגורם חיצוני על כל המשתמע מכך מהבחינה הנזיקית.

נספח 1 – הדרישות העיקריות לגבי מתקני משחק שונים

11.4.1 סככת בובות

- א. אין להציב סככת בובות סמוך לעצים, למדרגות וכד' מחשש שהילדים יטפסו עליה.
- ב. גג הסככה יהיה עשוי עץ או חומר בלתי שביר אחר ועמיד לשנים רבות.

11.4.2 סככת צל

- א. גובהה של סככת הצל יהיה 2.5 מ'. הסככה תהיה יציבה, ובסיסי העיגון לא יבלטו מעל פני הקרקע.
- ב. שטחו של השטח המוצל בחצר גן הילדים יהיה בין 15% ל- 30% לפחות.
- ג. אין להתקין סככה בסמוך לעצים, לגדרות ולמתקנים שונים כדי למנוע טיפוס ילדים עליה, אף שיש לעודד נטיעת עצי צל בחצר הגן.
- ד. יש לדאוג להתקנת מקומות ישיבה מתחת לאזורים מוצלים.

11.4.3 ארגז חול

- א. הבעלות תדאג שארגז החול ימלא כדי שני שלישים מבית קיבולו. סוג המילוי יהיה חול נקי. יש לנקות את החול פעמיים בשנה לפחות. רצוי להתקין סככת צל מעל ארגז החול.
- ב. בתחילתו של כל יום לימודים יש לגרף את החול שבארגז על ידי מבוגר ולאחסן את המגרפה במקום בטוח ויש לסלק מארגז החול את הלכלוך ואת החפצים הזרים. יש להקפיד במיוחד על סילוק חפצים חדים. בסיום יום הפעילות יש לכסות את ארגז החול בכיסוי מאוורר. אם אין משתמשים בארגז החול במהלך היום, יש להקפיד לכסותו.
- ג. שלוי ארגז החול יהיו בגובה של 20 ס"מ מפני הקרקע לכל היותר, בעל פינות מעוגלות, ורצוי מחומר גמיש וקל, כגון גומי.
- ד. ארגזי חול הם מוקד משיכה לחיות משוטטות כגון חתולים וזוחלים העושים את צרכיהם בחול ולכן הם עלולים להיות מקור למפגעים בריאותיים ולמחלות. אם מזהים בארגז החול פרעושים וצרכים של בעלי חיים, יש לזמן תברואן/וטרינר מהרשות המקומית לניקוי החול ולטיפול בו. במידת הצורך על הרשות/הבעלות להחליף את החול לחול נקי וחדש.

11.4.4 נדנדה "עלה ורד"

- א. יש להתקין בנדנדה אמצעי אחיזה למתנדנד.
- ב. יש להתקין אמצעי בלימה כדי למנוע היתקלות בקרקע (אמצעי בלימה: חול בעומק 30 ס"מ, צמיגים או משטח בלימה אחר המאושר ע"י מכון התקנים).
- ג. מספר הילדים המתנדנדים בנדנדה יהיה כמספר המושבים שלה. לא יורשו להתנדנד על מושב יותר משני ילדים.
- ד. הגובה המירבי של משטחי הישיבה יותאם לגיל המשתמש בו ולא יעלה על מטר אחד. הבעת השימוש בנדנדה יש להרחיק ממנה ילדים שאינם מתנדנדים למרחק של 1.5 מ' לפחות.

11.4.5 נדנדה תלויה

- א. הנדנדה תמוקם באזור ובאופן שתנועתה לא תפריע לפעולות משחק אחרות.
- ב. הגובה המזערי של משטחי הישיבה מעל פני הקרקע יהיה 45 ס"מ והגובה המירבי יהיה 63 ס"מ.
- ג. החבלים/השרשראות יהיו בתוך צינור פלסטי שקוף.
- ד. השימוש בנדנדה תלויה מחייב השגחה צמודה של מבוגר.
- ה. כאשר מורידים את מושב הנדנדה מהחבלים/השרשראות, יש ללפף אותם על משקוף הנדנדה או לקשור אותם אל אחד העמודים.

11.4.6 קרוסלה-סחרחרת

אין להשתמש בגן הילדים בקרוסלה-סחרחרת הבנוי ממוטות שבקצותיהם מושבים, ואם מתקן כזה נמצא בגן, יש להרחיקו. עם זאת אפשר להשתמש בקרוסלה בעלת מעקה הסוגר עליה מכל עבריה והמוגבלת במהירותה. יש להקפיד שהרווח בין קרקעית הקרוסלה ובין הקרקע לא יהיה יותר מ- 10 ס"מ, כדי למנוע זחילת ילדים מתחת לקרוסלה.

11.4.7 מגלשה

- א. מומלץ שגבוהה המירבי של המגלשה יהיה 2.5 מ'.
- ב. למרגלות מישור ההחלקה ייכרה בור שמידותיו המזעריות תהינה 1.2 מ' X 2 מ' ועומקו 30 ס"מ. הבור ימולא חול נקי עד שפתו.
- ג. יש לגרף את החול פעם ביום.
- ד. לפני משטח החול של המגלשה לא יותקן כל מתקן משחק אחר, והגלישה לא תסתיים בארגז החול הכללי.
- ה. המשטח הגלישה של המגלשה יהיה ללא פגימה. חלקה התחתון של המגלשה יהיה מוגבה מעל פני הקרקע ב- 22-42 ס"מ.

11.4.8 סולמות טיפוס

- א. רצוי שרוחב סולמות הטיפוס לא יעלה על 110 ס"מ.
- ב. סולמות לא יותקנו סמוך למשטחים מרוצפים או מתחת לעצים שאפשר לטפס עליהם מהסולמות.
- ג. סולמות קשת לא יהיו בעלי מאחז יש בחלקם העליון. השלבים התחתונים של הסולמות יתחילו מגובה של 1.20 מ' לפחות. הסולמות תשמש להיתלות בידיים בלבד.
- ד. את המשטח שמתחת לסולמות הטיפוס חובה לרפד בחול בעומק 30 ס"מ לפחות. רוחב משטח החול יהיה 1.5 מ' מכל צד.

11.4.9 מתקן חבית

- א. סולם טיפוס הכולל חבית ייבנה באופן שמשיני קצות החבית יהיו השלבים במרחק 10 ס"מ בלבד משפת החבית.
- ב. החבית תהיה שלמה, בלי בליטות וחורים ובלי חלודה.
- ג. אין להשתמש בחצאי חביות.

11.4.10 חצר גרוטאות בגן הילדים

- א. חצר עשירה כוללת פרטי בניה, אביזרים וכלים המאפשרים פעילות רב-גונית ומזמנים אפשרויות למשחק, ליצירה וללמידה. חפצים ואביזרים אלו נרכשו בחלקם כחדשים למטרות משחק, ובחלקם הם גרוטאות שהובאו על ידי הצוות החינוכי וההורים למטרות פיתוח הדמיון וכוסר ההמצאה שדל הילדים.
- ב. הגרוטאות משמשות חוליה מקשרת בין עולם הילדים לעולם המבוגרים, ומאפשרות פעילות עם עצמם, עם כלים ועם מכשירים ממשיים, כמו חביות, בולי עץ, צמיגים, ארגזים, מכשירי חשמל, חלקי מכוונות ועוד.
- ג. **שילוב גרוטאות בחצר הגן**
 1. הגרוטאות תשמשנה להבניית המשחק על פי בחירת הילדים בכל מרחב החצר.
 2. סידור הגרוטאות בחצר לא ימנע מהילדים לנוע בחצר, אלא יצור הזדמנויות ואתגרים להתנסות בתנועה.
- ד. **כללי הזהירות והבטיחות באחזקת גרוטאות בחצר הגן**
 1. לפני תחילת הפעילות יש לקבוע יחד עם הילדים את כללי ההתנהגות והשימוש בגרוטאות.
 2. לפני פתיחת הגן במסגרת סריקת הבוקר תינתן תשומת לב מיוחדת לבדיקת שלמותם ותקינותם של חפצים וגרוטאות הנמצאים בשימוש בחצר, וכן לחפצים חשודים.
 3. גרוטאה המסכנת את הילדים ואינה ראויה לשימוש יש להוציא מהחצר ולפנותה מהר ככל האפשר.

חוזי המועצה

1. מבוא

- 1.1 חוזה מהווה ביטוי מישפטי להסכמה הנובעת ממפגש הרצונות בין שני צדדים כשירים. התקשרות בחוזה היא פעילות יום יומית גם במסגרת פעילויות הרשות המקומית המסדירה את פעולותיה על פי סמכויותיה.
- 1.2 קיימים סוגים שונים של חוזים ובהם: חוזה קבלנות, חוזה שכירות, חוזה ביטוח, חוזה העסקה ועוד..
- 1.3 סעיף 192 לצו המועצות המקומיות קובע כי:
"לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי התוספת הרביעית."
- 1.4 התוספת הרביעית מסדירה הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות.
- 1.5 ס' 3 לתוספת הרביעית קובע סוגי התקשרויות שהרשות רשאית להתקשר בחוזה וללא מכרז.
- 1.6 בין סוגי ההתקשרויות הנ"ל ניתן למנות בין היתר:
א. חוזים להעברת טובין או לביצוע עבודות שערכו אינו עולה על 15,000 ₪;
ב. חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה עם הספק היחיד בארץ;
ג. חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהמועצה מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש;
ד. חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים;
- 1.7 ס' 8 (ב) לתוספת הרביעית מחייב את המועצה לנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרזי 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 וועדת המכרזים מחוייבת לדון בבקשתו.

1.8 ס' 8 (ד) לתוספת מאפשר לרשות מקומית להימנע מפרסום מכרז פומבי באותם מקרים שהיקפי ההתקשרות מסתכמים בסכומים נמוכים יחסית. (הנתונים הם הרלוונטיים לגבי המועצה המקומית קירית עקרון)

א. לגבי התקשרות 15,000-37,500 ₪ נדרשת פניה ל- 4 ספקים/קבלנים;

ב. לגבי התקשרות 37,500-75,000 ₪ נדרשת פניה ל- 6 ספקים/קבלנים.

1.9 הביקורת ביקשה לבחון את אופן ניהול ומעקב אחר חוזי ההתקשרות המחייבים את המועצה.

1.10 לשם ביצוע הביקורת, התקיימו מפגשים עם גזבר המועצה ומנהלת החשבונות.

2. המצב הרצוי

2.1 הביקורת גורסת כי קיומו של אורגן מרכזי אחד ברשות האחראי לטיפול בחוזי ההתקשרות של המועצה הינו מרכיב חיוני. באחריותו של האורגן לדאוג לרישום החוזים, ולמעקב אחריהם יש כמובן משמעויות חוקיות וכספיות.

2.2 המצב הרצוי מחייב ניהול פנקס חוזים ובו רישום כרונולוגי של כל החוזים וההתקשרויות בהם נוצרה התחייבות כספית של המועצה כלפי גורמי חוץ.

2.3 מן הראוי כי חוזי ההתקשרות המקוריים יישמרו בגזברות המועצה ורק עותקים ממנו יועברו ליחידות המועצה האחרות אשר באחריותן ליישם את חוזי ההתקשרות.

2.4 קיום מעקב שוטף אחר מועדי תפוגת החוזים ואתראה מוקדמת בטווח של חודשיים בטרם פקיעת חוזה ההתקשרות רק תייעל את המערכת החוזית ותמנע מצב של המשך קיום ההתקשרות עם הספק למרות פקיעת חוזה ההתקשרות איתו.

3. המצב בפועל

3.1 הביקורת ביקשה וקיבלה את רשימת הספקים/נותני שירותים להם כרטיסים בהנהלת החשבונות של המועצה (ספר 6).

3.2 מריכוז הנתונים עולה כי בשנת 2013 המועצה ביצעה עיסקאות בהיקף של 65,162 אלש"ח עם 640 ספקים ומוסדות אשר יתרת ההתחייבויות בגין ליום 31/12/2013 היתה בסך של 5,051 אלש"ח (7.75%).

3.3 התפלגות ההתקשרויות מוצגת להלן:

יתרות	%	עיסקאות	%
משרדי ממשלה	-306,098	6,496,347	9.97
ספקים ונותני שירותים	3,880,319	48,776,581	74.85
משכ"ל	1,099,548	3,979,140	6.11
עמותות, עיריות בת"ס	377,196	5,910,811	9.07
סה"כ	5,050,965	65,162,879	100.00

3.4 הביקורת ביקשה לבחון את אופן ניהול חוזי ההתקשרות של 54 ספקים ונותני שירותים אשר מחזור עיסקאותיהם עם המועצה עלו על 75,000 ₪.

3.5 יתרותיהם של הספקים שחוזיהם נבדקו מסתכמים בסך של 1,636 אלש"ח (32.39% מסך יתרת ההתחייבויות) אשר נגזרות מהיקף עיסקאות בסך של 12,336 אלש"ח (18.93% מכלל העיסקאות).

3.6 חוזי ההתקשרות שהמועצה חתומה עליהם מצויים בתיקי הספקים ונותני השירותים ומפוזרים בין המחלקות השונות של המועצה בהתאם למהות ההתקשרות והמחלקה נשוא ההתקשרות – דבר המהווה מכשלה במציאת החוזים בעת הצורך והמעקב אחריהם.

3.7 הביקורת מצאה כי לא מתנהל ספר חוזים ובו רשימת חוזים שהמועצה חתומה עליהם.

3.8 מסקירת 54 ההתחייבויות החוזיות של המועצה שנבדקו במסגרת הביקורת עולה כי המועצה מחתימה את ספקיה על גבי שני סוגי מסמכים:
 א. הסכם התקשרות לביצוע עבודה
 ב. חוזה התקשרות

3.9 הסכם ההתקשרות לביצוע עבודה

3.9.1 הסכם זה הינו מסמך בן דף אחד בודד ומוסח באופן כללי ביותר שאינו מפרט את מהות ההתקשרות והתמורה בגין השירותים/הטובין שבמהות ההתקשרות.

3.9.2 מהמבוא להסכם בנוסחו הנהוג במועצה: " המועצה מעוניינת לבצע עבודה באמצעות המבצע כפי שהוסבר למבצע ב: בקשה להצעת מחיר שהוגשה לו ואשר בה יפורטו ככל שניתן דרישות המועצה לגבי ביצוע העבודה ובסיוור בשטח המיועד לביצוע העבודה"

"המבצע מתחייב לבצע את העבודה בהתאם לסיכום עם נציג המועצה.."

- 3.9.3 מהאמור לעיל אין כל אפשרות להסיק את מהות ההתקשרות.
- 3.9.4 להסכם ההתקשרות לא צורפו הצעות המחיר שהגיש הספק/נותן השירותים.
- 3.9.5 להסכם ההתקשרות לא צורף תיעוד הסיכום של נציג המועצה עם הספק/נותן השירותים.
- 3.9.6 בביקורת נמצא כי 23 ספקים (42.59%) חתומים על הסכם התקשרות עמום זה. יתרות ספקים/נותני שירותים אלה מסתכמים בסך של 241,400 ₪ והיקף התקשרויותיהם עם המועצה בסך של 2,341,273 ₪.
- 3.9.7 מהמצוין בהסכם ההתקשרות לגבי התמורה לספק/נותן השירותים: "המועצה מתחייבת לשלם את תמורת ביצוע העבודה בהתאם לתנאיי התשלום שסוכמו עם המבצע בהזמנת עבודה החתומה על ידי המועצה, באמצעות נציגה...ולאחר אישור מזמין העבודה על כי בוצעה כנדרש".
- 3.9.8 הסכמי ההתקשרות לא מציינים סיכום על תמורה לתשלום ותנאיי התשלום.
- 3.10 חוזה התקשרות**
- 3.10.1 חוזה ההתקשרות הסטנדרטית שהמועצה חתומה עליהם יחד עם הספק/נותן השירותים כולל 5 דפים ומפורט יותר מהסכם ההתקשרות.
- 3.10.2 גם חוזה ההתקשרות, כ"אחיו התאום" אינו מפרט את מהות ההתקשרות והתמורה שהמועצה מחוייבת בה.
- 3.10.3 מהמבוא להסכם: " הואיל והמעצה נדרשת מפעם לפעם לאנשים בעלי יכולת מתן שירות בתחומים שונים על פי צרכי המועצה; והואיל ונותן השירות מצהיר כי הינו בעל הכישורים הניסיון והידע המתאימים לשם מתן השירות.."
- 3.10.4 המועצה חתמה והחתימה 4 ספקים/נותני שירותים על חוזה התקשרות מסוג זה. יתרות ספקים/נותני שירותים אלה ליום 31/12/2013 הסתכמו בסך של 30,988 ₪ והיקף התקשרויותיהם עם המועצה בשנת 2013 – 305,681 ₪.
- 3.11 הביקורת לא קיבלה חוזה ההתקשרות עם ספק/נותן שירותים אחד.
- 3.12 התקשרויות עם 29 ספקים/נותני שירותים אינם מפרטים את היקף ההתקשרות.
- 3.13 התקשרויות עם 28 ספקים/נותני שירותים אינם מפרטים את מהות ההתקשרות.

4. המלצות הביקורת

- 4.1 הביקורת ממליצה על סריקת כל חוזי המועצה ושמירתם בקובץ " חוזי המועצה" על מנת להקל על החיפוש והנגישות בעת הצורך.
- 4.2 הביקורת ממליצה כי חוזי המועצה המקוריים ירוכזו בגזברות המועצה ורק עותקים סרוקים ממנו יועברו למחלקות הרלוונטיות שאופי ההתקשרות נמצאת בתחום סמכויותיה.
- 4.3 הביקורת ממליצה כי המועצה, בשיתוף עם היועץ המישפטי של המועצה, תכין הסכם/חוזה התקשרות של המועצה עם ספקים/נותני שירותים אשר יכלול פירוט מהות ההתקשרות, פירוט התמורה ותנאיי התשלום.
- 4.4 כמו כן הביקורת ממליצה כי כל סיכומי "נציג המועצה" עם הקבלן/נותן השירותים ייסרקו ויהוו חלק מחוזה/הסכם ההתקשרות.