

עיריית אור יהודה

רכש טובין וניהול מצאי

תקציר

רקע כללי

תחום שיפוט של עיריית אור יהודה משתרע על פני 6,623 דונם, ובשנת 2015 מנתה אוכלוסייתה כ-36,000 תושבים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העיר מדורגת באשכול 5 בדירוג החברתי-כלכלי¹. בשנת 2015 הסתכם התקציב הרגיל של עיריית אור יהודה (להלן - העירייה) בכ-249 מיליון ש"ח. הגירעון השוטף של העירייה לשנת 2015 הסתכם בכ-3.4 מיליון ש"ח, והגירעון המצטבר שלה בסוף אותה שנה הסתכם בכ-25.6 מיליון ש"ח - שהם כ-10.3% מהתקציב הרגיל.

גב' ליאת שוחט מכהנת כראש העירייה מאוקטובר 2015. היא נבחרה בבחירות שהתקיימו בעקבות התפטרותו של ראש העירייה הקודם.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד פברואר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות העירייה בשנים 2014-2016. הביקורת התמקדה בהליך רכישת טובין, בניהול וברישום מצאי וכן באופן טיפולה של העירייה במתנות שניתנו לנבחרי העירייה ולעובדיה.

1 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות לאשכולות לפי מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. באשכול 10 נכללות הרשויות שמצבן הסוציו-אקונומי הוא הגבוה ביותר.

הליקויים העיקריים

פגמים בהליך רכש טובין

מכרזים לרכש טובין: העירייה רכשה טובין בלי שקיימה מכרז זוטא², אף כאשר סכום ההתקשרות חייב זאת; לעתים העירייה רכשה פריטי טובין בסכום שמחייב לרוכשם באמצעות מכרז, אך פיצלה את הזמנות הרכש לסכומים קטנים ובכך נמנעה מקיום מכרז; העירייה לא ניהלה רשימת ספקים לרכש טובין מסוגים שונים. אופן תפקודה האמור של העירייה מלמד שהיא לא פעלה כנדרש בתקנות המכרזים, והעובדה כי ראש העירייה והגזבר אישרו רכישות בלתי תקינות היא בבחינת מחדל.

רכישת טובין בהליך של קבלת הצעות מחיר מספקים: העירייה רכשה טובין ללא אישור ועדת רכש ובלאי כנדרש בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הרכש); העירייה לא הכינה תכנית צריכה תקופתית מדי רבעון כנדרש, ורכישותיה בוצעו על פי צרכיה השוטפים; מאחר שתפקיד קניין העירייה לא היה מאושר מיוני 2015 ועד אוגוסט 2016, בוצע רכש הטובין של העירייה, כמעט במלואו, על ידי עובדי יחידות העירייה, ללא פיקוח של מחלקת הרכש בעירייה וללא הקפדה על הפרדת תפקידים בהליך; טופסי ההזמנות שהכינה העירייה לא כללו תיאור מלא של פריטי הטובין שהוזמנו, כנדרש בתקנות הרכש. לעתים רכשה העירייה פריטי טובין בלי שקיבלה הצעות מחיר מספקים, ולעתים לא פנתה למספר המזערי של ספקים כנדרש בנהליה, ואף רכשה פריטי טובין על סמך הצעות מחיר שקיבלה זמן רב לפני שביצעה את הרכש בפועל.

רכש שביצע מנהל המחשוב לשעבר של העירייה מחברה חיצונית שבה הועסק: מנהל המחשוב לשעבר של העירייה לא היה עובד עירייה. אף על פי כן הוא רכש עבור העירייה, ומכספיה, מחשבים וציוד היקפי מספקים שונים, ובשנת 2016 אף ביצע רכש מחברת המחשוב שבה הועסק. ביצוע הרכישות מחברת המחשוב מעיד על פגמים בסדרי הבידוק והבקרה הפנימיים של העירייה, שבגינם לא נמנע ביצוע הרכישות ונפגע האינטרס הציבורי.

רכש שי למסיימי כיתות י"ב: בדצמבר 2014 רכשה העירייה "שי למסיימי י"ב" בעלות של 119,000 ש"ח, בהליך לא תקין, לא תחרותי, לא שוויוני ולא הוגן.

2 סעיף 8(א) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא), כאשר סכום ההתקשרות הוא בין 141,100 ש"ח ל-689,000 ש"ח. סכומים אלה נכונים ל-15.6.16, לאחר עדכון של הסכומים שפרסם משרד הפנים בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן. שלא כמכרז פומבי, אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של מכרז זוטא, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש ולהזמיןם להתמודד במכרז. פרט לכך, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

בדרישת ובהזמנת הרכש צוין רק הסכום הכולל של עלות הרכישה, ולא צוינו פרטי הרכישה. אין לעירייה כל מסמך המתעד את הצעת המחיר שקיבלה מהספק, אם התקבלה הצעה כזאת, ולמותר לציין שאין ברשותה מסמכים המתעדים הצעות מחיר מספקים אחרים. רכישת השי לא אושרה בוועדת רכש ובלאי כנדרש. הבדיקה העלתה שהשי שנרכש היה טאבלטים שנמסרו לכאורה למסיימי כיתות י"ב בכמה בתי ספר, אולם לא נמצאו ברשות העירייה נתונים כמו סוג הטאבלטים שנרכשו, מספר היחידות שנרכשו, העלות ליחידה ושמות התלמידים שקיבלו אותם. הליך רכש המבוצע במתכונת זו אינו מאפשר קיום בקרה, אינו מבטיח כי השי חולק למי שעבורו יועד ועלול היה לאפשר שליחת יד בפריטים שנרכשו.

רכש חומרים ופריטים מתכלים: העירייה רכשה חומרים ופריטים מתכלים במאות אלפי שקלים, בלי לקיים הליך תחרותי, שוויוני והוגן לרכישתם: היא לא ביקשה הצעות מחיר מספקים ולא הכינה דרישות והזמנות רכש כנדרש. הרכישות לא אושרו על ידי ועדת רכש ובלאי כנדרש.

ליקויים בניהול וברישום של מלאי ומצאי

העירייה לא ניהלה את המצאי שברשותה כנדרש בתקנות הרכש ובנהליה היא.

ניהול פנקס הטובין: פנקס הטובין של העירייה לא שיקף את כל המצאי שברשותה. הוא לא עודכן כלל במשך כתשעה חודשים בשנת 2016; תפקיד רשם המצאי של העירייה (שמתפקידו לנהל את רישום המצאי בפנקס הטובין) לא היה מאויש מינואר ועד יולי 2016. במועד הכנת הביקורת רשמת המצאי החדשה של העירייה טרם הוכשרה לתפקיד; רישומים בפנקס הטובין נמחקו, אף שבתקנות הרכש נקבע כי אסור למחקם; העירייה נתנה הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין לגורמים רבים בעירייה, בכללם כאלה שאין להם נגיעה לניהול הפנקס.

סימון המצאי: העירייה לא סימנה בסמל העירייה פריטי מצאי שרכשה מתחילת שנת 2015, דהיינו במשך כשנתיים, שלא כמתחייב בתקנות הרכש.

ניהול מצאי ביחידות העירייה: יחידות העירייה לא מינו מנהלי מצאי יחידתיים ולא ניהלו באופן מסודר את המצאי שברשותן; רבות מהן לא מסרו לגורמים האמונים על רישום המצאי בפנקס הטובין דיווחים מסודרים על מצאי חדש שרכשו וקיבלו לשימושן.

ספירות מצאי: העירייה לא קיימה את הוראות תקנות הרכש בדבר ביצוע ספירות מצאי מדי שנה, ומשנת 2005 - כ-12 שנים לפני מועד סיום הביקורת - הסתפקה רק בשלוש ספירות מצאי; במסגרת ספירת המצאי שביצעה בשנת 2015 היא לא השוותה בין המצאי בפועל לבין המצאי הרשום בספריה,

ולמותר לציין כי לא בדקה את ההפרשים בין ממצאי ספירת המצאי בפועל ליתרות שהיו רשומות בפנקס הטובין כנדרש בתקנות הרכש, אלא הסתפקה בספירת המצאי שנמצא בפועל.

העברת פריטי מצאי בין יחידות העירייה והשאלתם: העירייה לא הקפידה על רישום מסודר של העברות פריטי מצאי בין יחידותיה, וגם לא הקפידה על רישום מלא של השאלות פריטי מצאי לעובדי העירייה לצורך ביצוע תפקידם. בכך פעלה העירייה שלא בהתאם לסדרי מינהל תקין ונפגעה יכולתה לבצע פיקוח ובקרה על המצאי שלה.

גריעת פריטי מצאי מרישומי המצאי: פריטי מצאי הוצאו מרשות העירייה בלי שאושרו פסילתם וגריעתם מרישומי המצאי שלה.

מתנה הניתנת לנבחרי העירייה ולעובדיה - אי-קיום החוק והתקנות

העירייה לא קיימה את הוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - חוק המתנות), ואת ההוראות שבתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980 - העירייה לא פרסמה בקרב נבחריה ועובדיה הנחיות המבהירות להם כיצד לנהוג במתנות שקיבלו; היא לא ניהלה רישום בדבר המתנות שאלה קיבלו; ואף לא מינתה ועדה לטיפול במתנות כנדרש. משרד הפנים לא קבע הוראות מפורטות בדבר אופן הטיפול במתנות הניתנות לנבחרי הרשויות המקומיות ולעובדיהן.

ההמלצות העיקריות

על העירייה להקפיד לרכוש טובין במסגרת מכרז פומבי או מכרז זוטא כל אימת שסכום ההתקשרות מחייב זאת, ולהימנע מפיצול הזמנות; על העירייה לרכוש טובין בסכומים הפטורים ממכרז רק לאחר קבלת אישור לרכישה מוועדת רכש ובלאי; על העירייה להכין תכנית צריכה תקופתית מדי רבעון ולפעול לפיה; על העירייה להקפיד כי רכש טובין מבוצע רק על ידי הגורמים שמונו לכך ולהקפיד על עקרון הפרדת התפקידים; על העירייה לפנות למספר המציעים הנדרש בחוק, בהתאם לסכום ההזמנה.

על העירייה לרשום ולנהל את המצאי שברשותה בהתאם להוראות תקנות הרכש ולנהליה היא, ובין היתר להקפיד לבצע ספירה של המצאי שברשותה מדי שנה, כנדרש בתקנות הרכש, ולוודא כי יחידותיה מנהלות כראוי את המצאי שברשותן.

ממצאי הדוח מלמדים על התעלמות ממושכת של עיריית אור יהודה מקיום ההוראות הנוגעות לרכש טובין וכן לניהול ולרישום של המצאי שלה

על העירייה לבחון את ההרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין, לוודא כי נתנה הרשאות רק לעובדים שההרשאות דרושות להם לביצוע תפקידם, ולבטל הרשאות שניתנו לעובדים ללא צורך ולעובדים שעזבו את תפקידם.

על העירייה לפרסם בקרב נבחריה ועובדיה נוהל פנימי המפרט את הסייגים ואת התנאים לקבלת מתנה - בכלל זה הנחיות בדבר הודעה על קבלת המתנה, הפקדתה ואופן רישומה ומקום אחסונה. עליה גם למנות ועדה עירונית וועדת היתרים לטיפול במתנות. על משרד הפנים לקבוע הוראות מפורטות בדבר אופן הטיפול במתנות הניתנות לנבחרי הרשויות המקומיות ולעובדיהן.

סיכום

ממצאי הדוח מלמדים על התעלמות ממושכת של עיריית אור יהודה מקיום ההוראות הנוגעות לרכש טובין וכן לניהול ולרישום של המצאי שלה. הממצאים מלמדים על כשלים ניכרים בהליכי רכש הטובין ובניהול וברישום של מצאי העירייה. רכש טובין שאינו על פי הכללים שנקבעו בחוק ובנוהלי העירייה מעלה חשש שההליך שהתבצע לא היה תחרותי, שוויוני והוגן, ואף גרם לבזבז כספי ציבור. הדבר אף מעורר חשש למשוא פנים ולעירוב שיקולים זרים בבחירת ספקי העירייה, שבעקבותיהם עלול להיפגע אמון הציבור בעירייה. ניהול בלתי תקין של פריטי מצאי עלול לפגוע ביכולת העירייה לבצע את משימותיה, אינו מאפשר לה לקיים את חובתה לשמור על פריטי המצאי שהם רכוש ציבורי, ומגדיל את היחשפותה לסיכונים בתחום טוהר המידות ולסיכון לשליחת יד ברכושה.

תהליכי הרכש של העירייה צריכים להתבצע בהגינות, תוך שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון, ביעילות מהבחינה הכלכלית והאדמיניסטרטיבית, ובהקפדה על קיום כל דרישות החוקים, התקנות והוראות המינהל התקין החלות עליה. ניהול יעיל ותקין של מלאי ומצאי הוא אחד ממרכיביו של ניהול יעיל ומושכל של כלל המקורות הכספיים של העירייה. על ראש העירייה לבצע פיקוח יעיל על מנת לוודא שהליך הרכש מבוצע בהתאם להוראות. על ראש העירייה והעירייה להיערך לאלתר לקיומו של בדיק בית כולל בנוגע לרכש פריטי מצאי, לרישומם ולניהולם, וכן עליה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח.

העירייה לא טיפלה בנושא המתנות שניתנו לנבחרי העירייה ולעובדיה באופן שעולה בקנה אחד עם לשון חוק המתנות והתקנות שנקבעו על פיו.

על העירייה מוטלת אחריות ציבורית להקפיד לפעול בהתאם להוראות החוק, התקנות והפסיקה, ולפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח כדי לשפר את תפקודה ולהגביר את אמון הציבור בה.

מבוא

תחום שיפוטה של עיריית אור יהודה (להלן - העירייה) משתרע על פני 6,623 דונם³, ובשנת 2015 מנתה אוכלוסייתה כ-36,000 תושבים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), העיר מדורגת באשכול 5 בדירוג החברתי-כלכלי⁴. בשנת 2015 הסתכם התקציב הרגיל של העירייה בכ-249 מיליון ש"ח; הגירעון השוטף של העירייה לשנת 2015 הסתכם בכ-3.4 מיליון ש"ח, והגירעון המצטבר שלה בסוף אותה שנה הסתכם בכ-25.6 מיליון ש"ח - כ-10.3% מהתקציב הרגיל.

גב' ליאת שוחט החלה לכהן כראש העירייה בספטמבר 2015, וזאת בעקבות התפטרותו של ראש העירייה הקודם, מר דוד יוסף, שכהן בתפקיד ממאי 2007 ועד יוני 2015.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016 עד פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את אופן פעילותה של העירייה בשנים 2014-2016. הביקורת התמקדה בהליך רכישת הטובין, בניהול וברישום של מצאי העירייה וכן בטיפול במתנות שניתנו לנבכרי העירייה ולעובדיה.

3 על פי נתונים שפרסמה העירייה בדוח המפורט לשנת 2015.

4 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות לאשכולות לפי מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. באשכול 10 נכללות הרשויות שמצבן הסוציו-אקונומי הוא הגבוה ביותר.

רכש טובין

המסד הנורמטיבי

רשויות מקומיות נוהגות לרכוש טובין ולהזמין שירותים במסגרת פעילותן השוטפת. המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשויות המקומיות, שנועדו לשמור על עקרונות מינהל תקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול⁵.

בית המשפט העליון קבע כי "על חלוקת משאבי העיריה להיעשות בהליך מסודר ושקוף, כדי למנוע... הקצאה לא שוויונית של משאבי העיריה"⁶.

המדריך למנהל הרכש שפרסם משרד הפנים בשנת 2014⁷ קובע כי תהליכי הרכש של הרשות המקומית יתבצעו בהגינות, תוך שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון, ביעילות מהבחינה הכלכלית והמינהלית, ובהקפדה על קיום כל דרישות החוקים, התקנות והוראות מינהל תקין החלות עליה.

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בפטור מחובת מכרז כאשר סכום ההתקשרות אינו עולה על 141,100 ש"ח. סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) כאשר סכום ההתקשרות הוא 141,100-689,000 ש"ח⁸. עוד נקבע בתקנות המספר המזערי של ספקים שהעירייה מחויבת לפנות אליהם בהתאם לעלות ההתקשרות.

5 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בשנת 2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 13.

6 ע"מ 6145/12 **עיריית נצרת עלית נ' הרטמן** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13). ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (פורסם בשנת 2013), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 97.

7 **המדריך למנהל הרכש והלוגיסטיקה ברשויות המקומיות**, מפעם השרון, אפריל 2012 (להלן - המדריך למנהל הרכש), עמ' 96-98 (משרד הפנים הקים מערכת למרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, שבאמצעותה מנוהלות ומאורגנות פעולות ההדרכה לעובדי הרשויות המקומיות). המדריך משמש להנחיית מנהלי הרכש ברשויות המקומיות בנושאי ניהול רכש ולוגיסטיקה (והם אינם מחויבים לפעול לפיו). המדריך הוכן בשיתוף בין כמה גורמים: מפעם השרון, מנהלי רכש ואספקה מרשויות מקומיות שונות, מינהל הרכש הממשלתי, האגף לביקורת במשרד הפנים, יועצת ארגונית ומשרד עורכי דין המתמחה בתחום הרכש.

8 הסכומים שצוינו לעיל נכונים ל-15.9.16, לאחר עדכון הסכומים שפרסם משרד הפנים בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן. יצוין כי הסכומים האמורים אינם כוללים מע"מ.

מכרז זוטא נועד להקנות לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית; שלא כמכרז פומבי, אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של מכרז זוטא, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש ולהזמין להתמודד במכרז. פרט לכך, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

בג"ץ קבע כי "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות ורכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא כל שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם הוא גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו"⁹. נוסף על כך, דיני המכרזים אמורים לקדם את מימושו של עקרון השוויון ולעודד מתן הזדמנות שווה לכל אדם החפץ להגיש את מועמדותו. מהבחינה הכלכלית, הם מבטאים את השאיפה להשתמש בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני, וכן באופן שיקנה את מרב היתרונות למפרסם המכרז¹⁰. בפסיקה נקבע מעמד בכורה לעקרון התחרות בתנאים של שוויון, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה"¹¹. עוד קבע בית המשפט העליון כי "... פטור מחובת מכרז... אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור אותו היא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידה היא מחלקת"¹².

בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הרכש), נקבעו דרכי רכישת הטובין, רישומם, ניהולם ואופן החזקתם. בית המשפט העליון קבע שתכליתן של תקנות הרכש היא "פיקוח על הנושא הרגיש של רכש עירוני, נוכח ריבוי הפריטים, והחשש לאובדנם בשל אי סדרים ובשל שליחת יד בהם"¹³.

תקנות המכרזים אינן קובעות כללים לביצוע רכש בסכומים שאינם מחייבים מכרז. במדריך למנהל הרכש נקבע כי מאחר שרכש בהליך הפטור מחובת מכרז

- 9 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד כח(2) 449, 452-453 (1974).
- 10 גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", **משפט וממשל ב**, עמ' 461.
- 11 ע"מ 6203/11 הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11); ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר ייזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).
- 12 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6), 241 (2005).
- 13 ע"מ 384/07 אריאב ואח' נ' סיעת שינוי ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 29.05.08). ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (פורסם בשנת 2011), בפרק "עיריית אלעד - קבלת עובדים, הזמנת שירותים ורכישת טובין, טיפול בתשתיות מים וחשמל", עמ' 891.

הוא פעילות מרכזית שמבצעות רשויות מקומיות, עליהן לקבוע בעצמן תהליכי עבודה תקינים, במסגרת נוהליהן הפנימיים, כלומר גם בסכומים שאינם חייבים במכרז.

העירייה פרסמה נוהל "תהליך הרכש בעירייה - הזמנת טובין" (להלן - נוהל רכש הטובין)¹⁴. בנוהל נקבע כי הוא נועד להגדיר את תהליך רכש הטובין¹⁵ באמצעות קביעת שלבים וכללי קבלת החלטות. כמו כן הוא נועד לקבוע כללים ברורים ואחידים לכל בעלי התפקידים המשתתפים בתהליך הרכש, כדי להגביר את המודעות לנושא ולהטמיע את החשיבות של דפוסי פעולה אחידים ושל ייעול התהליך כולו. כמו כן, העירייה פרסמה נוהל בנושא "התקשרות באמצעות מכרזים"¹⁶. הנוהל מציג את תהליך הכנתם ואישורם של מכרזים ואת הליך בחירת המציע הזוכה, בהתבסס על תקנות המכרזים.

מפעם לפעם פרסמה העירייה הנחיות בדבר "עדכון סכומים בענייני מכרזים ונוהל קבלת הצעות מחיר" (להלן - הנחיות העירייה בנושא התקשרויות), וגם בהן צוינו הסכומים המאפשרים לעירייה להתקשר עם ספקים במסגרת מכרז זוטא ובמסגרת פטור מחובת מכרז.

בכל אחת מהשנים 2014 ו-2015 רכשה העירייה מתקציבה הרגיל טובין (בני קיימא ומתכלים) בהיקף של כ-2.9 מיליוני ש"ח¹⁷.

בשנת 2009 עשה מבקר העירייה ביקורת שנועדה לבחון את התקשרויות העירייה לרכש טובין ושירותים בהיקפים שאינם מחייבים מכרז¹⁸ (להלן - דוח מבקר העירייה בנושא רכש טובין). כבר באותה השנה העלו ממצאי הביקורת ליקויים רבים בהליכי הרכש של העירייה. בשנת 2012 עשה מבקר העירייה ביקורת מעקב, וממצאי דוח המעקב העלו כי רוב הליקויים לא תוקנו או תוקנו חלקית בלבד¹⁹. מועצת העירייה קיבלה את ממצאי דוח מבקר העירייה ואת ממצאי ביקורת המעקב בנושא רכש טובין וקבעה צעדים לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות שהועלו בדוחות.

14 הנוהל פורסם ב-24.3.09 ועודכן ב-1.3.11.

15 "טובין" הוגדרו כך: "מיטלטלין ופריטי ציוד בר קיימא (אינוונטר) אשר השימוש בהם מתמשך, אינם מתכלים ואינם מאבדים את צורתם... שנרכשו בכספי העירייה, נתרמו או הושאלו לשימוש, כגון: ריהוט, כלים, מכשירים, חשמל ואלקטרוניקה, מחשבים וציוד היקפי שלהם, מכונות, כלי רכב, ועוד".

16 הנוהל פורסם ב-24.3.09 ועודכן ב-1.3.11.

17 כל סכומי ההתקשרויות בדוח זה כוללים מע"ם, אלא אם כן צוין אחרת.

18 דוח מבקר העירייה מס' 4/2009 בנושא "ניהול דרישת הרשאות".

19 דוח מבקר העירייה מס' 4/2012 בנושא "ניהול דרישת הרשאות - ביקורת מעקב תיקון ליקויים".

רכישת טובין בהליך מכרזי

ספר ספקים

בתקנות המכרזים נקבע כי ועדת המכרזים של העירייה תנהל רשימת ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרזי זוטא, ותקבע את אמות המידה לפנייה אליהם (להלן - ספר ספקים). עוד נקבע בתקנות המכרזים כי רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור, כי כל ספק או קבלן יהיה רשאי לבקש לצרפו לרשימה, וכי ועדת המכרזים תדון בבקשתו.

נמצא כי העירייה לא ניהלה כלל ספר ספקים לרכש טובין (כגון כלי רכב, מזגנים ומחשבים). בפועל, הגורמים שביצעו את הרכש פנו לקבלת הצעות מספקים על פי שיקול דעתם, שלא בהתאם לנדרש בתקנות המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא ניהלה ספר ספקים כנדרש בתקנות המכרזים. בכך פגעה העירייה בעקרונות השקיפות, ההוגנות והשוויון שבבסיס שיטת המכרזים, שכן אופן פעילותה אינו מאפשר מתן הזדמנות שווה לספקים. על העירייה לנהל ספר ספקים, כנדרש בתקנות המכרזים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי כבר החלה בהכנת ספר ספקים.

קיום מכרזי זוטא

נמצא כי העירייה רכשה טובין בלי שביצעה מכרז זוטא גם כאשר סכום ההתקשרות חייב את ביצועו. למשל, באוגוסט 2016 היא רכשה שלושה טרקטורונים בעלות כוללת של 235,172 ש"ח בלי שביצעה מכרז זוטא.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על שפעלה שלא לפי תקנות המכרזים בכך שרכשה טובין בלא שביצעה מכרז זוטא.

פיצול הזמנות

סעיף 5 לתקנות המכרזים קובע כי "עמדה עיריה 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".

בהנחיות העירייה בנושא התקשרויות נקבע כי אין לפצל רכישות באותו עניין, באותה עת או באותה תקופת התקשרות כדי להימנע מפרסום מכרז או כדי לקבל פחות הצעות מחיר מהמתחייב על פי נוהלי העירייה.

בספרות המשפטית צוין כי "ראוי לשים לב, שהסייג הקיים בתקנה בדבר פיצול עסקאות - שמטרתו למנוע פיצול עסקאות במטרה להתחמק מעריכת המכרז - אינו מלא. בכוחו של סייג זה למנוע פיצול ההתקשרות עם מתקשר מסוים לכמה עסקאות קטנות... ברור כי פיצול של עסקה, באופן שאינו מתבקש ממהות ההתקשרות, מעורר חשד כי הפיצול נועד להתחמק מעריכת מכרז. מצב מעין זה מטיל על הרשות את הנטל להראות מדוע נעשה הפיצול, ואם היא אינה מצליחה להרים את הנטל, סביר כי ההתקשרות תיפסל על ידי בית המשפט"²⁰.

הביקורת העלתה כי לעתים רכשה העירייה טובין בסכומים המחייבים רכישה באמצעות מכרז זוטא, אך במקום לפרסם מכרז היא פיצלה את הזמנות הרכש לסכומים קטנים. להלן דוגמאות:

- 1. רכש מזגנים:** נמצא כי בשנת 2016 ביצעה העירייה 15 הזמנות נפרדות של עשרות מזגנים מספק א', בסכום כולל של יותר מ-600,000 ש"ח. במסגרת הרכישה גורם מסוים בעירייה הזמין ביוני 2016 פעמיים את אותו סוג מזגנים, בהפרש של תשעה ימים (לבית ספר אחד בעלות של 71,676 ש"ח, ולבית ספר אחר בעלות של 140,786 ש"ח).
- 2. רכש מחשבים וציוד היקפי:** בשנים 2014 ו-2015 רכשה העירייה מתקציבה הרגיל מחשבים וציוד היקפי בהיקף של כ-542,000 ו-333,000 ש"ח, בהתאמה. הרכישה התבצעה באמצעות עשרות רכישות נפרדות מספקים שונים. נמצא כי ביום מסוים מחלקת מחשוב ביצעה שתי הזמנות שונות מאותו ספק על בסיס אותה הצעת מחיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שרכשה מזגנים ומחשבים ללא מכרז, אף שהיקף ההתקשרויות חייב זאת. העובדה שהזמנו טובין מאותו סוג, בכמה רכישות נפרדות, באותו פרק זמן ובסכומים הקטנים ממחיר הסף למכרז, מעוררת את החשש שמא פיצלה העירייה את הרכישות כדי לעקוף את חובת ביצוע המכרזים.

העירייה, ראש העירייה וגזבר העירייה מסרו בתשובותיהם ממאי 2017 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערת הביקורת הובהרו וחודדו הנהלים בעירייה לגבי רכישות מסוג זה. העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017

20 עומר דקל, **מכרזים**, כרך א' (התשס"ד), עמ' 226; שמואל הרציג, **דיני מכרזים**, כרך א' (2001), עמ' 207. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), "המועצה המקומית גבעת זאב", עמ' 1051.

כי חתמה עם קבלן שזכה במכרז על הסכם מסגרת לאספקה ולהתקנה של מזגנים.



משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה ולגזבר העירייה²¹ על כי העובדה שהם אישרו את הרכישות הבלתי תקינות היא בבחינת מחדל, דבר המלמד כי הם לא ביצעו פיקוח נאות על הליך הרכש. חובת הזהירות החלה עליהם חייבה אותם לנקוט את כל האמצעים האפשריים על מנת למנוע הוצאות מיותרות או הוצאות שלא על פי דין.

רכש טובין בהליך של קבלת הצעות מחיר מספקים

אישור ועדת רכש ובלאי לפני ביצוע רכש

ועדת רכש ובלאי היא הגורם המקצועי ברשויות המקומיות האחראי לפיקוח ולשליטה על הרכוש הציבורי, וכן לשמירת עקרונות היעילות והחסכון²².

בתקנות הרכש נקבע כי על מועצת העירייה למנות ועדת רכש ובלאי ומנהל רכש ואספקה, והם המופקדים על ההליכים הנדרשים לאישור ולביצוע של רכישת טובין. עוד נקבע בתקנות כי גורמים אלה מוסמכים לבצע רכישות טובין הפטורות ממכרז (תחום שאינו נמצא באחריותה של ועדת המכרזים). כמו כן נקבע בתקנות הרכש כי לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי, וכי רק במקרים הכרחיים ודחופים רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור הוועדה.

בסעיף 1 לתקנות הרכש הוגדרה "ועדת רכש ובלאי" כ"ועדה שמינתה מועצת העירייה... לאשר ביצוע רכישות לעירייה, רישומן וגריעתן". מנהל רכש ואספקה הוגדר כ"מי שמונה בידי מועצת העירייה... לרכישת טובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי או מי שהוא הסמיכו לכך".

בנוהל רכש הטובין נקבע כי תפקידה של ועדת רכש ובלאי הוא לדון בדרישות הצטיידות ובבקשות לפסילת ציוד לא שמיש של מוסדות העירייה ויחידותיה,

21 צוין כי גזבר העירייה החל לכהן כממלא מקום הגזבר במרץ 2016 ומונה לגזבר ביולי אותה שנה, ועל כן חלק מהליקויים בדוח לא התרחשו בתקופת כהונתו.

22 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), "המועצה המקומית גבעת זאב", עמ' 1047.

הרכישות שביצעה העירייה לא הובאו כלל לאישורה של ועדת רכש ובלאי

לשקול אותן ולהחליט אם לקבלן או לדחותן, וכן להמליץ למועצת העירייה אם לפסול פריטי מצאי. עוד נקבע בנוהל כי יהיה אפשר לרכוש ציוד מצאי רק לאחר שוועדת רכש ובלאי תאשר זאת ותיתן הרשאה תקציבית לרכישתו.

במדריך למנהל הרכש נקבע שוועדת רכש ובלאי תבחן את מהות דרישות הרכש המועברות לאישורה ואת הצורך בביצוען לפני אישורן או דחייתן.

מסקירת הפרוטוקולים של ועדת רכש ובלאי בשנים 2015 ו-2016 עולה כי כל ישיבותיה עסקו בפסילת פריטי טובין, וכי הרכישות שביצעה העירייה לא הובאו כלל לאישורה של ועדת רכש ובלאי. מכאן שהיא לא ביצעה חלק עיקרי מהתפקיד המוטל עליה בחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה בחומרה על שרכשה טובין ללא אישור ועדת רכש ובלאי, וזאת שלא לפי תקנות הרכש. עקב כך נבצר מהוועדה לפקח על הרכישות ולשמור על עקרונות היעילות והחיסכון. על העירייה להקפיד שלא לרכוש טובין בלי שוועדת רכש ובלאי בחנה ואישרה את רכישתם בעוד מועד.

סעיף 166(אא) לפקודת העיריות קובע כי ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים.

נמצא כי בשנת 2016 התכנסה ועדת רכש ובלאי של העירייה שלוש פעמים - ביולי, באוגוסט ובספטמבר, וכי בשנת 2015 היא התכנסה רק פעמיים - ביולי ואוגוסט. מכאן שהיא לא התכנסה כלל במחצית הראשונה של שנת 2015 ושל שנת 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שוועדת רכש ובלאי לא התכנסה בתדירות הנדרשת בפקודת העיריות.

הליך רכש טובין

בסעיף 5 לתקנות הרכש נקבע כי במסגרת ההליכים הנדרשים לביצוע רכש טובין, על מועצת העירייה למנות מנהל רכש ואספקה.

בשנת 2012 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל²³, ובו הגדרות של בעלי תפקידים שונים ברשויות המקומיות. בין השאר צוין בחוזר כי מנהל יחידת הרכש והאספקה אחראי לניהול הרכש ברשות המקומית, תוך תיאום בין צורכי הרשות לבין תקציבה.

מועצת העירייה מינתה בפברואר 2014 את מנהל מחלקת מינהל ולוגיסטיקה בעירייה למנהל הרכש והאספקה של העירייה (להלן - מנהל הרכש) וקבעה כי במסגרת תפקידו הוא יהיה אחראי, בין היתר, לפעילותם של קניין העירייה ורשמת המצאי של העירייה.

בביקורת נבדק אם אופן ביצועו של רכש הטובין עלה בקנה אחד עם תקנות הרכש ונוהל רכש הטובין, ולהלן יפורטו הממצאים העיקריים בנושא:

1. סעיף 9(ב) לתקנות הרכש מתיר לוועדת רכש ובלאי לאשר למנהל הרכש לבצע רכישות ללא אישור מראש, בתנאי שסכום הרכישה קטן מהסכום המזערי שנקבע בתקנות המכרזים לפטור ממכרז. בבדיקה לא נמצאו כל סימוכין לכך שוועדת רכש ובלאי אישרה למנהל הרכש לבצע רכישות ללא אישורה.

2. בנוהל רכש הטובין נקבע שארבעה בעלי תפקידים בעירייה מורשים לבצע רכש עבור העירייה: מנהל הרכש אחראי לרכישת כל סוגי הציוד; אחראי המחשוב ומנהלת מרכז המחשבים אחראים לרכישת כל המחשבים והציוד ההיקפי; סמנכ"ל שיפור פני העיר ותחזוקה אחראי לרכישת ציוד וכלי עבודה לצורך ביצוע עבודות אגף שיפור פני העיר. עוד נקבע בנוהל כי הגורם המבצע את הרכש ימלא טופס דרישה לרכש ויגישו לגזברות לצורך הוצאת הזמנה לספק.

הביקורת העלתה כי בכל הנוגע להליך בקשת הצעות מחיר מספקים, נוהל רכש הטובין אינו כולל הגדרת תהליך עבודה וכללים לביצוע רכש בנושאים מרכזיים. למשל, הוא לא קובע מיהו הגורם המוסמך לפנות לספקים (פרט לארבעת מורשי הרכש שצוינו לעיל), מהי מתכונת הפנייה לספקים (בכתב או בטלפון), אילו פרטים יש לכלול בפנייה לספקים ואילו פרטים יש לקבל בהצעת המחיר מהספקים (למשל תקופת האחריות), כיצד יש להשוות בין הצעות המחיר מספקים וכיצד להציגן לגורמים המוסמכים לאשר את ביצוע הרכש.

3. הפרדת תפקידים היא כלי בקרה חשוב והיא מסייעת בחשיפת טעויות, אי-סדרים ומעילות. סדרי בקרה ובידוק כספי מחייבים הפרדת תפקידים שבה, בין היתר, מזמין המוצר לא יהיה הגורם שמתקשר עם הספק וחותר עמו על ההסכם או מתקשר עמו ללא כל הסכם ואף מאשר את קבלת המוצר והחשבונית ומעביר אותה לתשלום. הפרדת תפקידים חשובה אף יותר כאשר במשך כל התהליך לא מתבצעת בקרה של גורם ניהולי נוסף ובלתי תלוי, למשל מחלקת הרכש או מחלקת הכספים.²⁴

בנוהל רכש הטובין נקבע כי מתחייב שגורמי הרכש וניהול המצאי בעירייה יבחנו כל דרישה לרכישת פריטי מצאי. בהנחיות העירייה בנושא התקשרויות

24 ראו מבקר המדינה, **דוחות ביקורת על קופות החולים** (2010), "קופת חולים מאוחדת - פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה", עמ' 28.



עובדי יחידות שונות
בעירייה שלא היו
מורשים לבצע רכש,
ביצעו את רכש
הטובין, ללא הקפדה
על הפרדת תפקידים
ובלי שמחלקת הרכש
של העירייה בדקה
את תקינותו של הליך
הרכש

נקבע כי כל מחלקות העירייה נדרשות להגיש בכתב לקניין העירייה דרישות רכש, לצורך ביצוע רכש הטובין.

הביקורת העלתה כי במשך יותר משנה, מיוני 2015 ועד אוגוסט 2016, לא אויש תפקיד קניין העירייה.

נמצא כי בעת שלא אויש התפקיד האמור, ביצעו את רכש הטובין עובדי יחידות שונות בעירייה שלא היו מורשים לבצע רכש, ללא הקפדה על הפרדת תפקידים ובלי שמחלקת הרכש של העירייה בדקה את תקינותו של הליך הרכש, וזאת שלא בהתאם לתקנות הרכש ולנוהל רכש הטובין. העובדים שביצעו את הרכש ביצעו את הפעולות האלה - העלו את הצורך ברכש, פנו על פי שיקול דעתם לספקים לקבלת הצעות מחיר, קיבלו את הצעות המחיר מהספקים, בחנו את ההצעות שהוגשו להם והשוו ביניהן, בחרו את ההצעה הזוכה, מילאו טופס דרישת רכש והעבירו אותו למנהל היחידה, כדי שיחתום עליו (הטופס הועבר לאחר מכן לגזברות העירייה, לצורך הוצאת הזמנה לספק הזוכה)²⁵, קיבלו ישירות מהספק את הטובין שרכשו, בדקו את תקינות הפריטים שהתקבלו ואישרו לגזברות העירייה את ביצוע התשלום לספק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא הקפידה כי רק הגורמים שמונו לבצע את תהליך רכש הטובין ימלאו תפקיד זה, ועל שלא הקפידה כי מחלקת הרכש של העירייה תפקח על התהליך. באופן זה לא נשמר עקרון הפרדת התפקידים, המשמש אמצעי מרכזי של בקרה ונועד לחשוף טעויות, אי-סדרים ומעילות. הליכי רכש שאינם מפוקחים כראוי ומבוצעים על ידי גורמים שאינם מורשים לכך פוגעים בעקרון היעילות הכלכלית ובסדרי מינהל תקין. כמו כן, מתכונת פעילותה האמורה של העירייה מעוררת חשש כי העירייה נחשפה לסיכונים בתחום טוהר המידות.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי באוגוסט 2016 אוישה משרת הקניין, ומאז קניין העירייה הוא הגורם המזמין את הטובין והחותם עליהם, והוא גם מבצע בחינה ראשונית כדי לבדוק אם הרכישה סבירה ולוודא שסכומה אינו חריג, וכמו כן הקניין אחראי להשוואת מחירים, והוא גם בוחן אם הרכישה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם נהליה הפנימיים של העירייה בדבר רכישות טובין.

הצעות מחיר מספקים

הליך רכש תחרותי, שוויוני והוגן מתבסס על השוואה אובייקטיבית בין הצעות מחיר שהתקבלו מהספקים שהשתתפו בהליך. בסעיף 9(ג) לתקנות הרכש נקבע כי "מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין... על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה".

כאשר התקשרויות של רשות מקומית פטורות ממכרז, כללי מינהל תקין מחייבים כי לפני ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות, על פי אמות מידה אחידות²⁶.

על פי עקרונות השוויון, היעילות והמינהל התקין, כדי שהצעות מחיר יהיו בנות השוואה, נדרש כי הבקשות לקבלתן יישלחו לכל הספקים האפשריים באותו מועד, וכי ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר. כמו כן, על הרשות המקומית לוודא שהרכישה תיעשה בסמוך למועד קבלת ההצעות²⁷.

רכישת טובין ללא קבלת הצעות מחיר מספקים: נמצא כי העירייה רכשה "שי למסיימי י"ב [בית ספר] יובלים" בסך כולל של 119,000 ש"ח, בלי שנמצאו סימוכין לכך שהתקבלו הצעות מחיר מספקים, והדבר מעורר חשש כי הצעות כאלו לא התקבלו.

פנייה למספר קטן מדי של מציעים: בהנחיות העירייה בנושא התקשרויות נקבע כי אפשר לבצע התקשרויות בסך של עד 17,900 ש"ח בהסתמך על הצעת מחיר אחת בלבד; התקשרויות בסך 17,900 ש"ח עד 71,700 ש"ח מחייבות קבלת הצעות מחיר משני ספקים לפחות; והתקשרויות בסך 71,700 ש"ח עד 140,500 ש"ח מחייבות קבלת הצעות מחיר משלושה ספקים לפחות²⁸.

נמצא כי העירייה לא פעלה בהתאם להנחיות שהיא עצמה קבעה, בכך שלא הקפידה על קבלת מספר הצעות המחיר המזערי הנדרש. לדוגמה, ביולי 2016 רכשה העירייה תמרורים סולריים בסך 48,906 ש"ח לאחר שקיבלה הצעת מחיר אחת בלבד (ראו להלן גם בעניין רכישת מזגנים).

הצעות מחיר שאינן עדכניות: נמצא כי לעתים רכשה העירייה בפועל טובין על סמך הצעות מחיר שקיבלה יותר מחצי שנה לפני כן, ובלי שקיבלה הצעות מחיר נוספות בסמוך למועד ביצוע הרכש.

השוואה בין הצעות מחיר במסגרת הליך רכש של מזגנים: העירייה רכשה מזגנים ביוני 2016 מספק א' בעלות של 140,786 ש"ח (120,330 ש"ח לפני מע"ם). הצעת המחיר מספק א' התקבלה בעירייה בנובמבר 2015. הרכש

26 עמדת המדינה בע"מ 6145/12 **עיריית נצרת עילית נ' הרטמן** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

27 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "חברת נמל אשדוד בע"מ", עמ' 435.

28 הסכומים המצוינים בקטע זה אינם כוללים מע"ם.

התבסס על קבלת שתי הצעות מחיר משני ספקים. זאת אף על פי שסכום ההתקשרות חייב את העירייה לקבל לפחות שלוש הצעות מספקים שונים. יתרה מזו, הסכום המצטבר של רכש המזגנים במהלך השנה חייב את העירייה בביצוע הליך של מכרז זוטא²⁹.

בפברואר 2016 נשלחה לעירייה הצעת מחיר למזגנים, החתומה בשמו הפרטי של ספק ב'. בהצעה פורטו מחירים לפי הספק המזגן, בלי שצוינו בה פרטים חשובים ובסיסיים כמו שם היצרן ותקופת האחריות למזגנים. יצוין כי לא ניתן לדעת מיהו הספק שהגיש את ההצעה, מאחר שלא פורטו בה שמו וכתובתו.

בביקורת נמצא כי הצעת המחיר מספק א' הוכנה בנובמבר 2015, כי היא כללה אחריות לשנה וצוין עליה כי היא בתוקף ל-14 יום בלבד. מכאן שההצעה הראשונה התקבלה בעירייה למעלה מחודשיים לפני שהתקבלה ההצעה מספק ב'.

יצוין כי לתקופת האחריות יש ערך כספי, והיא מרכיב בעל משקל רב במסגרת השוואת הצעות המחיר השונות המתקבלות מספקים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא הקפידה לרכוש טובין בהסתמך על הליך בקשת הצעות מחיר מספקים ולאחר שביצעה השוואה נאותה בין ההצעות. רכישת טובין המבוססת על מספר קטן מהנדרש של הצעות מחיר, ושלא בהתאם להצעות מחיר עדכניות, מנוגדת להנחיות העירייה ולסדרי מינהל תקין ואינה מתיישבת עם עקרון היעילות הכלכלית. מן הראוי שרכישת טובין, גם בסכומים הפטורים ממכרז, תתבסס על הליך רכש מוסדר, תחרותי, הוגן ושוויוני ולפי הנהלים וההנחיות שקבעה העירייה בנושא.

הזמנת רכש

בתקנות הרכש נקבע כי רכישות יבוצעו בטופס הזמנה שייחתם בידי מנהל רכש ואספקה וגזבר העירייה. טופס ההזמנה יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים עליהם, לרבות הכמות, מחיר ליחידה, תנאי התשלום, תנאי המשלוח, אופן האריזה, מועדי האספקה ותקופת האחריות.

בביקורת נמצא כי טופסי הזמנות הרכש בעירייה נחתמו בידי הגזבר וראש העירייה וקודמיהם בתפקיד (להלן - מורשי החתימה), אבל לא בידי מנהל רכש ואספקה, זאת שלא בהתאם לתקנות הרכש.

29 על פי תקנות המכרזים. נכון ל-15.6.16, לאחר עדכון של הסכומים שפרסם משרד הפנים בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן.

בביקורת נמצאו טופסי הזמנות רכש שהעירייה לא ציינה בהם תיאור מלא של פריטי הטובין שהוזמנו והחסירה פרטים נוספים הנדרשים בתקנות הרכש, כמו מספר היחידות שנרכשו מכל פריט ומחיר ליחידה.

עוד נמצא כי בשום הזמנה מ-50 הזמנות הרכש שנסקרו בבדיקה לא צוינה תקופת האחריות של הציוד שנרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא זו בלבד שמילוי חלקי של טופסי ההזמנות לרכש, שאינו כולל תיאור מלא וברור של פריטי הטובין הנרכשים, מנוגד להוראות החוק, אלא שהוא גם פוגע ביכולת מורשי החתימה לבצע בקרה נאותה על הליך הרכש לפני החתימה על טופס ההזמנה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התקינה מערכת רכש ממחושבת ובה הקניין, הגזבר וראש העירייה נדרשים לחתום דיגיטלית על טופסי הזמנות הרכש, וכי המערכת אינה מאפשרת התקדמות בתהליך ללא החתימות האמורות בסדר הופעתן. עוד מסרה העירייה כי היא החלה בהכנת נוהלי עבודה בנושא.

תכנית צריכה תקופתית

בתקנות הרכש נקבע כי בכל רבעון יכין מנהל הרכש תחזית ותכנית צריכה, בשיתוף עם מנהלי היחידות בעירייה ועם מנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר. זאת בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה לאותה שנה ולתזרים המזומנים שלה. ועדת רכש ובילאי הוסמכה לקבוע אילו פריטים ייכללו בתכנון הצריכה התקופתית.

יתרה מזו, תכנון צריכה מראש בנושא הרכש מקנה לרשויות המקומיות שלושה יתרונות בולטים: (א) היערכות מוקדמת מקצרת את ההמתנה לקבלת הפריט הנרכש ביחידה המזמינה; (ב) בהיעדר תכנון מראש נאלצת העירייה לפעול על פי צריכה השוטפים. במצב כזה לעתים אין לה שהות לנהל משא ומתן כספי עם ספקים; (ג) היערכות מוקדמת מאפשרת לנצל את יתרון הגודל - רכישת כמויות גדולות מאפשרת להוזיל את הטובין הנרכש ולהגביר את היעילות הכלכלית³⁰.

30 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), "המועצה המקומית גבעת זאב", עמ' 1049; המדריך למנהל הרכש, עמ' 139-140.

הביקורת העלתה כי העירייה לא הכינה תכנית צריכה תקופתית כנדרש בתקנות הרכש. בפועל בוצעו רכישותיה על פי צרכים שוטפים שהעלו יחידות העירייה השונות מפעם לפעם, בכפוף לתקציב הרכש השנתי שאושר לכל יחידה.

נמצא כי בשנת 2016 הזמינה העירייה יותר מ-100 מזגנים בסך של יותר מ-650,000 ש"ח. ההזמנות בוצעו על ידי לפחות ארבע יחידות שונות בעירייה, במסגרת יותר מ-20 הליכי רכש נפרדים, מספקים שונים ובמחירים שונים. כל המזגנים נרכשו בלא שוועדת רכש ובלאי נתנה לעירייה אישור לביצוע הרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא פעלה על פי הנדרש בתקנות הרכש ולא הכינה תכנית צריכה מדי רבעון. ביצוע רכישות בהיקף כספי גדול ללא תכנון מוקדם גם אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות החיסכון והיעילות. הכנת תכנית צריכה תקופתית ועמידה בה הייתה עשויה לייעל את הליכי הרכש של העירייה, הן במובן הכלכלי הן במובן המינהלי.

רכש שביצע מנהל המחשוב לשעבר של העירייה מחברה חיצונית שבה הועסק

בנוהל רכש הטובין נקבע כי אחראי המחשוב ומנהלת מרכז המחשבים של העירייה הם שיבצעו רכש מחשבים וציוד היקפי עבור משרדי העירייה ומוסדותיה.

בביקורת נמצא כי מנהל מחלקת מחשוב ומערכות מידע של העירייה לשעבר (להלן - מנהל המחשוב) לא היה עובד עירייה, אלא הועסק על ידי החברה החיצונית שסיפקה לעירייה את מערכת המידע הממוחשבת (להלן - חברת המחשוב)³¹. בהסכם ההתקשרות בין העירייה לבין חברת המחשוב הוגדר תפקיד מנהל המחשוב כך: "אחראי לתכנון, פיתוח, ניהול ופיקוח על מערכות המידע של העירייה כולל מערכות שאינן כלולות במכרז זה". עוד נקבע כי חברת המחשוב תממן לפחות 50% מעלות שכרו של מנהל המחשוב.

נוכח העובדה כי מנהל המחשוב הועסק על ידי חברה חיצונית ולא היה עובד העירייה, היה על העירייה להגדיר את סמכויותיו באופן מפורש ומפורט, ובכלל זה לא לאפשר לו לבצע פעולות רכש עבורה. יצוין כי מאחר שהעירייה לא

31 יצוין כי במהלך הביקורת הופסקה העסקתו של מנהל המחשוב בעירייה.

הגדירה את סמכויותיו של מנהל המחשוב באופן מפורט דיו, נוצר ניגוד עניינים בין תפקידו בעירייה לשאר עיסוקיו.

נמצא כי מנהל המחשוב ביצע את רכישות המחשבים והציוד ההיקפי עבור העירייה מספקים שונים, בלי שוועדת רכש ובלאי אישרה את הרכישות כנדרש בתקנות הרכש וללא מעורבות של מחלקת הרכש של העירייה. יתר על כן, נמצא כי בשנת 2016 רכש המנהל עבור העירייה ומכספיה סורקי מסמכים מחברת המחשוב שבה הועסק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא הגדירה את סמכויותיו של מנהל המחשוב ואפשרה לו לבצע רכישות מחברת המחשוב שבה הועסק אף שלא היה עובד עירייה. יתרה מזו, לא זו בלבד שאופן תפקודה האמור של העירייה מעורר חשש לפגיעה באינטרס הציבורי, אלא שהוא גם מעיד על פגמים בסדרי הבידוק והבקרה הפנימיים של העירייה. דוגמה זו ממחישה את החשיבות שבקבלת אישורה של ועדת רכש ובלאי לביצוע רכש. על העירייה לקבוע באופן מסודר את סמכויות בעלי התפקידים בעירייה שאינם עובדי עירייה.

רכש שי למסיימי כיתות י"ב

בדצמבר 2014 חתם ראש העירייה לשעבר על טופס דרישה לרכש בסך 119,000 ש"ח, שעליו נרשם "שי למסיימי י"ב [בית ספר] יובלים".

נמצא כי מחלקות החינוך והרכש לא היו מעורבות בהליך רכש השי למסיימי כיתות י"ב. יצוין כי בעת ביצוע הרכישה תפקיד קניין העירייה היה מאויש, ובאותו פרק זמן היחידות שעבורן נרכשו פריטי מצאי נהגו למלא דרישות לרכש שהוגשו לקניין העירייה לצורך ביצוע הרכש.

בביקורת נמצא כי בדרישה ובהזמנה של רכש השי צוין רק הסכום הכולל של הרכישה ולא צוינו בהן מהות הטובין שהוזמנו, מספר היחידות שהוזמנו והמחיר ליחידה.

עוד הועלה כי הפרטים האמורים לא צוינו גם בחשבונית שקיבלה העירייה מחברת האלקטרוניקה שממנה נרכש השי.

נמצא כי ועדת רכש ובלאי לא אישרה את הרכישה כנדרש בהוראות תקנות הרכש.

מבירורים שעשה צוות הביקורת עלה כי השי שנרכש עבור התלמידים כלל טאבלטים, ואלה נמסרו לכאורה למסיימי כיתות י"ב בכמה בתי ספר, אם כי אין



העירייה רכשה
חומרים ופריטים
מתכלים בלי
שביקשה מוועדת
רכש ובלאי לאשר את
הרכישה ובלי
שביצעה הליך
תחרותי, הוגן ושוויוני
לבחירת הספקים

ברשות העירייה נתונים מהותיים כגון: סוג הטאבלטים שנרכשו; מספר היחידות שנרכשו; העלות ליחידה; שמות התלמידים שעבורם נקנו הטאבלטים; שמות התלמידים שקיבלו אותם בפועל; הצעות מחיר מהספק שממנו נרכשו הטאבלטים או מספקים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה בחומרה על שרכשה את הטאבלטים במסגרת הליך שאינו תקין, אינו הוגן ואינו שוויוני ואף אינו מתיישב עם הוראות תקנות הרכש. הליך הרכש שמתבצע בלי שמצוינים בו שם הפריט שנרכש, הכמות שנרכשה, העלות ליחידה ורשימת שמות מקבלי השי אינו מאפשר קיום בקרה, אינו מבטיח כי השי חולק למי שעבורו יועד, ועלול היה לאפשר שליחת ד כפריטים שנרכשו.

ראש העירייה לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי לא נכח בחלוקת השי, בהיותו מנוע מפעילות בעירייה. עוד ציין כי ככל הידוע לו קיבלו תלמידי בתי הספר את השי באופן מסודר, על פי רשימה שמית, וכי השי ניתן לכל בוגר כיתה י"ב באופן אישי לאחר זיהוי.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא עדכנה את הנחיותיה בנושא, באופן המחייב לפרט בהזמנות הרכש את מספר הפריטים, את מחירו של כל פריט, את תקופת האחריות לפריט ועוד, וזאת על מנת למנוע את הישנותם של הליקויים האמורים.

רכש חומרים ופריטים מתכלים

הגדרת המושג "טובין" בסעיף 1 לתקנות הרכש כוללת חומרים ופריטים מתכלים, ועל כן יש לרכוש אותם על פי ההוראות המפורטות בתקנות.

העירייה רכשה חומרים ופריטים מתכלים לצורך ביצוע תפקידיה ומשימותיה לשנים 2014 ו-2015, בסך 1.02 מיליון ש"ח ו-0.8 מיליון ש"ח בהתאמה. תקציב רכש החומרים המתכלים שאושר לשנת 2016 היה בסך 0.94 מיליון ש"ח.

נמצא כי העירייה רכשה חומרים ופריטים מתכלים (למשל: חומרי צביעה, בגדי עבודה, נורות חשמל, כבלים וברזים) בלי שביקשה מוועדת רכש ובלאי לאשר את הרכישה, בלי שביצעה הליך תחרותי, הוגן ושוויוני לבחירת הספקים, בלא שביקשה מספקים הצעות מחיר, ובלי שיחידות העירייה הכינו דרישות רכש לכל רכישה³². זאת ועוד, חומרים ופריטים מתכלים נרכשו מחנויות שבהן אושרה

32 יצוין כי העירייה מסרה שצידד משרדי וטונגרים נרכשים מספקים שזכו במכרזים שפרסמה העירייה, שלא כרכש של חומרים ופריטים מתכלים.

לחלק מיחידות העירייה³³ מסגרת אשראי. הגזבר וראש העירייה חתמו ואישרו את סכום מסגרת האשראי התקופתית לכל חנות ולא חתמו על טופס הזמנה לכל רכישה שבוצעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שרכשה חומרים ופריטים מתכלים שלא בהתאם לתקנות הרכש. הרכישה בוצעה בהליך שלא היה תחרותי, שוויוני והוגן, ואשר לא התיישב עם עקרונות היעילות והחיסכון ואף אפשר העדפת ספקים מסוימים. רכש טובין ללא קבלת הצעות מחיר מספקים שונים וללא הכנת דרישות והזמנות רכש נפרדות לכל הזמנה אינו מאפשר לעירייה לבצע בקרה נאותה על התהליך.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אור יהודה על שרכשה טובין שלא על פי הכללים שנקבעו בתקנות המכרזים ובתקנות הרכש, ואף לא הקפידה על קיום הוראותיה היא. העירייה לא ביצעה מכרזים שנדרשו על פי חוק, פיצלה הזמנות, לא ביצעה תכנון רכש רבעוני, לא הביאה בקשות לרכש לאישור ועדת רכש ובלאי, לא עירבה את מחלקת הרכש בהליך קבלת הצעות מחיר מספקים ולא הקפידה על קבלת הכמות המזערית של הצעות מחיר כדי שתהליך הרכש יהיה תחרותי, שוויוני והוגן ויאפשר את בחירת ההצעה המיטבית. בחירת ספקים בהליך שאינו שקוף, הוגן ושוויוני פוגעת באמון הציבור ומעוררת חשש למשוא פנים ולשיקולים זרים בבחירת ספקים. יצוין כי חלק מהליקויים שנמצאו כבר הועלו בדוח מבקר העירייה בנושא רכש טובין משנת 2009, אולם העירייה לא תיקנה אותם. על העירייה להטמיע בקרב עובדיה הליכי עבודה סדורים ותקינים ולוודא כי מתבצעת בקרה נאותה על תהליך רכש הטובין.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר העירייה כי "שומר הסף" של קופת העירייה היה עליו לוודא כי סדרי הבידוק, הפיקוח והבקרה הכספיים והתפעוליים על תהליכי הרכש מתבצעים באופן תקין ובהתאם לחוק. עקב אי-ההקפדה על סדרי בידוק ובקרה נאותים בתהליך הרכש נשקף סיכון להעדפת ספקים מסוימים ולאי-מניעת שימוש לא נאות בכספי העירייה.

ניהול ורישום של מלאי ומצאי

המלאי והמצאי של הרשויות המקומיות נרכשו מכספיהן ומשמשים לתפקודן השוטף ולביצוע משימותיהן. ניהול ורישום המלאי והמצאי נחוצים לשמירה ולבקרה על הרכוש הציבורי ולקבלת החלטות בעניינו על בסיס מידע מלא ועדכני.

ניהול יעיל ותקין של פריטי המלאי והמצאי הוא מרכיב חשוב בניהול המקורות הכספיים של הרשויות המקומיות. רכישת טובין צריכה להיבחן לא רק בהתאם לתקציב פנוי לרכוש, אלא גם בהתאם לכמות המלאי במחסנים ולערכו, למצאי העומד לרשותן של יחידות הרשות המקומית, ולאפשרות להעברת פריטים במסגרת הליך העברה סדור בין היחידות השונות.

מאחר שפריטי המלאי והמצאי של הרשויות המקומיות מרובים ומשמשים גורמים רבים, הם מאוחסנים באתרים שונים. ניהול לקוי של נכסים אלו עלול לחשוף אותם לנזקים, לגניבות ולתקלות ולגרום לכך שלא יהיו זמינים לשימוש הרשות המקומית בעת הצורך.

כאמור, בתקנות הרכש נקבעו דרכי רישום, ניהול, סימונם, אחסונם, ספירתם ו"אחזקתם" של הטובין ברשויות המקומיות. בסעיף 1 לתקנות הרכש הוגדרו: "מלאי" - טובין המצויים במחסן של עירייה; "מצאי" - טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן העירייה; ו-"מחסן" - מקום ריכוז, רישום, אחסון וניפוק מלאי של העירייה.

במרץ 2009 העירייה פרסמה נוהל בנושא "ניהול ורישום מצאי" (להלן - נוהל לניהול מצאי), שקובע כללים ותהליכי עבודה לניהול מצאי, לרישום, לסימונו, לספירתו, לדיווח על תנועות מצאי, לצורכי בקרה ולפיקוח על כמות המצאי ועל מקום אחסונו.

בבעלות העירייה נכסי טובין רבים ומגוונים, מהם בעלי ערך כספי רב, כגון כלי רכב, מחשבים וציוד היקפי, ציוד ומכשירים חשמליים, ריהוט וכלי עבודה. בשנים 2014 ו-2015 רכשה העירייה במסגרת התקציב הרגיל שלה פריטי רכוש קבוע³⁴ בכ-1.3 ובכ-1.1 מיליון ש"ח, בהתאמה³⁵.

הביקורת העלתה כי העירייה לא החזיקה מחסנים, ולמותר לציין כי לא החזיקה במלאי. מנהל הרכש מסר לצוות הביקורת כי כ-15 שנים לפני מועד הביקורת החליטה העירייה לסגור את מחסניה מטעמי חיסכון ולרכוש פריטי טובין על פי

34 פריטי הרכוש הקבוע המפורטים בביאור לדוח הכספי השנתי של העירייה כוללים ציוד ומחשוב היקפי, מכשירים, ציוד, ריהוט ורכוש קבוע אחר.

35 כמו כן רכשה העירייה פריטי רכוש קבוע נוספים מחשבונות התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) המנוהלים בנפרד מהתקציב הרגיל.

הצרכים השוטפים של יחידותיה. בנוהל לניהול מצאי נקבע כי מצאי שנרכש יועבר ישירות ליחידה שעבורה נרכש, אלא אם כן נקבע אחרת, וכי אחראי מצאי יחידתי יבדוק את המצאי וימלא "שובר כניסה" (ובו יפרט נתונים אלה - שם היחידה המקבלת, שם הספק, תאריך קבלת הציד, נתוני הציד שהתקבל והכמות שהתקבלה). השובר יועבר לרשם המצאי של העירייה ולגזברות העירייה ויתויק ביחידה הרלוונטית.

בשנת 2010 עשה מבקר העירייה ביקורת שנועדה לבחון את הליכי ניהול המצאי ורישומם³⁶, ובביקורת האמורה הועלו ליקויים רבים. מועצת העירייה קיבלה את ממצאי דוח מבקר העירייה וקבעה צעדים לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות שצוינו בו.

רישום מצאי העירייה

מינוי רשם המצאי

בסעיף 30(א) לתקנות הרכש נקבע כי "רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין".

בנוהל לניהול מצאי נקבע כי תפקידו של רשם המצאי של העירייה הוא לנהל ולעדכן את רישומי המצאי בכל יחידות העירייה, וכי רשם המצאי כפוף למנהל הרכש.

בביקורת הועלה כי תפקיד רשם המצאי של העירייה לא היה מאושר בחודשים ינואר-יולי 2016. יצוין כי בנובמבר אותה שנה, במועד הכנת הביקורת, רשמת המצאי החדשה של העירייה טרם הוכשרה לתפקיד.

ניהול פנקס הטובין

בסעיף 1 לתקנות הרכש הוגדר "פנקס" כלהלן - "רשימה בספר המלאי והמצאי של עירייה ערוכה לפי מספרים קטלוגיים". בתקנות הרכש נקבע גם כי עירייה תנהל את הטובין שברשותה באמצעות מערכת עיבוד נתונים אוטומטית, שתאפשר בדיקה פנימית ובקרת נתונים.

העירייה ניהלה את המצאי שברשותה באמצעות מערכת מידע ממוחשבת לניהול מצאי, שהיא חלק ממערכת המידע הממוחשבת המשמשת אותה (להלן - פנקס הטובין).

36 דוח מבקר העירייה מס' 2/2010 בנושא "ניהול המצאי (אינוונטר)".

המצאי שהיה רשום בפנקס הטובין של העירייה לא היה מעודכן ולא שיקף את כמויות המצאי שהיו ברשותה

הביקורת העלתה כי המצאי שהיה רשום בפנקס הטובין של העירייה לא היה מעודכן ולא שיקף את כמויות המצאי שהיו ברשותה במועד הכנת הביקורת.

להלן דוגמאות:

1. מינואר 2016 ועד ל-26.9.16 לא עודכן כלל פנקס הטובין של העירייה³⁷ - לא נרשמו בו פריטי מצאי חדשים והעברות של מצאי בין יחידות שונות, ולא עודכן סטטוס הפריטים שאושרה פסילתם לאחר שהוחלט שאינם שמישים.
2. מעיון בפנקס הטובין עלה כי בחלק מהאתרים לאחסון מצאי שהוגדרו בפנקס כ"פתוחים" (פעילים) לא היו רישומים המעידים כי מאוחסן בהם מצאי. אולם בסיוור שקיים צוות הביקורת באוקטובר 2016 באחד האתרים האמורים נמצאו בו פריטי מצאי רבים.
3. שלושה גני הילדים שנפתחו בשנים 2015 ו-2016 לא נרשמו בפנקס הטובין לצורך ניהול המצאי שבהם, ולמותר לציין כי לא נרשם המצאי שברשותם.
4. מחלקת השיטור העירוני לא נרשמה בפנקס הטובין לצורך ניהול המצאי שלה, ולמותר לציין כי לא נרשם המצאי שברשותה.
5. בפנקס הטובין של העירייה לא נרשמו עשרות כלי הרכב שהיו ברשותה.
6. הביקורת העלתה כי חלק נכבד מהמחשבים הניידים שהיו ברשות העירייה לא נרשמו בפנקס הטובין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא ניהלה רישום מלא ומעודכן של המצאי שברשותה. רישום כזה נחוץ לשמירה על הרכוש הציבורי ולבקרה ולפיקוח עליו, לרבות לביצוע ספירות מצאי יעילות (ראו להלן בנושא ספירת מצאי). יודגש שהרישום נחוץ גם לצורך קבלת החלטות מושכלות. רישום לקוי של מצאי העירייה עלול לגרום לאבדן פריטי מצאי, עקב אי-סדרים או עקב שליחת יד בהם, ומעורר חשש שהם לא יהיו זמינים לשימושה בעת הצורך.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החלה לתקן את פנקס הטובין שלה.

רישום וניהול של טאבלטים: נמצא כי בדצמבר 2014 הזמינה העירייה שני טאבלטים. על דרישת הרכש נרשמו שמות של שני עובדים שהטאבלטים יועדו

37 יצוין כי למעט עדכונים שבוצעו בפנקס הטובין בסוף ספטמבר 2016, עד 20.12.16 לא בוצעו עדכונים נוספים בפנקס הטובין של העירייה.

להם. הועלה כי לאחר קבלתם של הטאבלטים הם לא נרשמו בפנקס הטובין של העירייה.

במועד הכנת הביקורת לא נמצאו כל טאבלטים ברשות המחלקות שבהן הועסקו שני העובדים.

עובד א' אינו עובד בעירייה מאוגוסט 2015. העובד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2017 לגבי רכש הטאבלטים כי "כל ציוד שנקנה בתקופתי כמנהל, עבר את כל הבירוקרטיה שיש בעירייה לרבות אישורים מהגורמים הרלוונטיים ותחת פיקוח של גזברות העירייה". עוד מסר העובד כי "אינני מודע ואינני אחראי למה שהתרחש במחלקות הרלוונטיות לאחר עזיבתי". עובד ב' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי "לא קיבלתי מעולם טאבלט ולא לקחתי טאבלט אין ברשותי טאבלט מטעם העירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נוכח העובדה שהיא רכשה וקיבלה את הטאבלטים אך לא רשמה אותם בפנקס הטובין ולא ניהלה אותם באופן תקין, יש חשש כי הטאבלטים אינם עוד ברשותה. מאחר שמדובר ברכוש ציבורי, על העירייה להפיק לקחים מהשתלשלות עניינים זו.

הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין: יש להגן על המידע הקיים במערכות המידע הממוחשבות של הרשויות המקומיות, מאחר שמדובר במידע חשוב ומהותי. הרשאות לביצוע שינויים במערכות המידע הממוחשבות ניתנות אפוא רק לעובדים שהרשות המקומית החליטה שהן נדרשות לצורך ביצוע תפקידים. הגבלת ההרשאות נועדה לאפשר גישה מבוקרת מצד אחד ובקרה על פעילות המשתמשים במערכות הממוחשבות מצד אחר³⁸. כדי למנוע ניצול לרעה של ההרשאות, יש לבטל את הרשאת הגישה עבור עובד שעוזב את תפקידו³⁹. הדבר אמור גם לגבי הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין, שבו נשמר המידע החשוב על נכסי הטובין של הרשות המקומית.

נמצא כי בנוהל לניהול מצאי אין התייחסות בכל הנוגע למתן הרשאות שיקנו לעובדים גישה לביצוע שינויים בפנקס הטובין ובכל הנוגע לביטול הרשאות לעובדים שעזבו את תפקידם.

נמצא כי ל-20 עובדי עירייה, ובהם מבקר העירייה ו-14 מנהלי חשבונות, ניתנו הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין⁴⁰. עוד נמצא כי הרשאותיהם של קניין

38 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 62** (2012), "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות מקומיות", עמ' 1521. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (פורסם בשנת 2017), "אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות – מעקב מורחב", עמ' 224.

39 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על הבחירות לכנסת התשע עשרה** (2014), עמ' 82.

40 ביצוע שינויים בפנקס הטובין כולל רישום פריטי מצאי חדשים שנרכשו, גריעת פריטי מצאי מפנקס הטובין, העברת פריטי מצאי בין אתרים שונים לאחסון מצאי וכדומה.



העירייה נתנה
הרשאות לביצוע
שינויים בפנקס הטובין
לגורמים רבים, לרבות
לעובדים שההרשאות
אינן דרושות להם
לביצוע תפקידם ...
מתן הרשאות כאלה
מגדיל את הסיכון
שיבוצעו עבירות
בתחום טוהר המידות

העירייה לשעבר, שפוטר ביוני 2015, ושל רשמת מצאי קודמת שעברה לתפקיד אחר בעירייה כבר במאי 2015, לא בוטלו לאחר שעזבו את תפקידם. עוד נמצא כי העירייה לא בחנה את נחיצותן של כל 20 ההרשאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שנתנה הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין לגורמים רבים, לרבות לעובדים שההרשאות אינן דרושות להם לביצוע תפקידם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שלא בדקה את נחיצות ההרשאות שנתנה ולא הסדירה בנהלים את הנושא. מתן הרשאות כאלה לעובדים רבים עלול לפגוע ביכולת העירייה לקיים בקרה יעילה על הפעולות המבוצעות בפנקס הטובין ומגדיל את הסיכון שיבוצעו עבירות בתחום טוהר המידות. על העירייה לכלול בנהליה הוראות למתן הרשאות שימוש בפנקס הטובין ולוודא כי ההרשאות לביצוע שינויים במערכת המידע שלה ניתנות רק לעובדים שההרשאות דרושות להם לצורך ביצוע תפקידם.

מחיקת רישומים בפנקס הטובין

בסעיף 4 לתקנות הרכש נקבע כי "א) כל הרישומים בטפסים המשמשים להסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין לפי תקנות אלה ייעשו ללא מחיקות. (ב) תיקון רישום... לא ייעשה בדרך של מחיקה, אלא בדרך של כתיבת הנתון החדש בשורה חדשה בציון שם מבצע התיקון, תאריך ביצועו והשורה שאותה מתקנים".

נמצא כי רישומים בפנקס הטובין נמחקו, אף שבתקנות הרכש נקבע כי אסור למוחקם.

לדוגמה:

1. העירייה החלה להשתמש במערכת המידע הממוחשבת לניהול מצאי ולכלול בה נתונים משנת 2009; אולם בביקורת נמצא כי בפנקס הטובין שבמערכת המידע של העירייה היו רישומים פריטי מצאי רק מתחילת שנת 2015. הועלה כי בתחילת שנת 2015 ביצעה העירייה ספירת מצאי ולאחריה הוחלט למחוק את הנתונים שהיו רישומים בפנקס הטובין ערב הספירה. העירייה מסרה לצוות הביקורת כי הנתונים לגבי השנים 2009-2014 נמחקו מאחר שלא היו מלאים ומעודכנים.
2. באוגוסט 2014 נסגר אחד מגני הילדים בעיר (להלן - גן ילדים א'). בביקורת נמצא שבפנקס הטובין של העירייה הועבר הגן לרשימת האתרים ה"סגורים" במרץ 2015, וכי עד אז היה כלול ברשימת האתרים הפעילים.

עוד נמצא כי אין בפנקס הטובין נתונים שאפשר ללמוד מהם מה אירע לפריטי המצאי שהיו בגן לפני סגירתו, למשל האם הם הועברו לגנים אחרים או נגרעו מהמצאי של העירייה. מכאן עולה לכאורה שפריטי המצאי של הגן נמחקו.

האיסור למחוק רישומים בפנקס הטובין נועד בין היתר להפחית את הסיכון למעילות ולניסיונות לשלוח יד במצאי העירייה, ועל העירייה לפעול על פיו. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שמחקה רישומים בפנקס הטובין, אף שהדבר נאסר בתקנות הרכש. פעולת המחיקה אינה מאפשרת מעקב יעיל אחר המצאי העומד לרשותה ואף אינה מאפשרת לבצע בקרה ופיקוח על פעולות שביצעה העירייה בעבר. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שנתונים שנרשמו בפנקס הטובין בשנים 2009-2014 נמחקו ממנו, משום שלדעת העירייה הם היו לא מלאים ולא מעודכנים. לא זו בלבד שמדובר בהסבר שאין לקבלו, אלא שיש להדגיש כי גם נתונים שאינם מלאים או מעודכנים יכולים לשמש כלי בקרה יעיל בעת הצורך.

סימון המצאי

סימון מצאי העירייה בסמל העירייה הוא אמצעי לבקרה על פריטי הטובין הרבים שבבעלותה, מהם רבי ערך, שחשופים מטבע הדברים לגניבות. להלן הממצאים העיקריים שהועלו בנושא:

1. בסעיף 30(ב) לתקנות הרכש נקבע כי "המצאי יסומן בסמל העירייה, בסימון שכל האפשר אינו ניתן למחיקה".

בנוהל לניהול מצאי נקבע כי "רשם המצאי בעירייה אחראי לסימון כל פריטי המצאי במספר קטלוג. רשם המצאי בעירייה אחראי לסימון במספר טבוע של פריטי מצאי מסוימים, כפי שתקבע וועדת רכש ובלאי".

בנוהל ניהול מצאי הוגדר מספר טבוע כ"מספר זיהוי מיוחד לפריט מסוים", דהיינו מספר ייחודי לפריט מסוים, המאפשר בקרה עליו ומעקב אחריו. לדברי מנהל הרכש, "מספר טבוע" ניתן לפריטי טובין "רגילים" ויקרים שחשופים לגניבות.

ביקורת נמצא כי העירייה סימנה בסמל העירייה פריטים שנתנה להם מספר טבוע בלבד, אף שלפי תקנות הרכש עליה לסמן בסמל העירייה את כל פריטי המצאי שברשותה.

העירייה לא סימנה
פריטי מצאי רבים
שברשותה ... הדבר
מנוגד לסדרי מינהל
תקין, פוגע ביכולת
הפיקוח והבקרה של
העירייה על המצאי
שלה ומגדיל את
הסיכון להיעלמותם
של פריטים שונים

נמצא כי ועדת רכש ובלאי לא קבעה אילו פריטים יש לסמן במספר טבוע, שלא בהתאם לדרישה שנקבעה בנוהל לניהול מצאי.

עוד נמצא כי בפנקס הטובין רשומים פריטים מאותו הסוג, כמו מדפסות, אקורדיונים, כספות ומסורים, אשר רק לחלק מהם ניתן מספר טבוע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שוועדת רכש ובלאי לא הגדירה בבירור לאילו פריטי מצאי יינתן מספר טבוע, כנדרש בנוהל לניהול מצאי. אי-סימון פריטי מצאי יקרים וחשובים במספר טבוע פוגע ביכולת העירייה לבצע מעקב נאות אחריהם.

2. בנוהל לניהול מצאי נקבע כי "לאחר קבלת הצויד ביחידה יזמן אחראי מצאי יחידתי את רשם המצאי של העירייה, שיסמן על כל פריט: 'רכוש עיריית אור יהודה', מספר קטלוגי ומספר טבוע".

נמצא כי מתחילת שנת 2015 לא סימנה העירייה שום פריט מצאי בסמל העירייה.

עוד נמצא כי לאחר שחלק מיחידות העירייה קיבלו פריטי מצאי חדשים, הן לא דיווחו על כך לרשמת המצאי או למנהל הרכש⁴¹, לצורך סימונם. עוד נמצא כי בפרק הזמן שבו תפקיד רשם המצאי בעירייה לא אויש, לא מונה עובד אחר לסמן את המצאי שהעירייה רכשה.

3. חשוב במיוחד לסמן פריטי מצאי ניידים רבי ערך, כמו מחשבים ניידים, שכן מדובר בפריטים שניתן לשלוח בהם יד בקלות יחסית.

נמצא כי רבים מהמחשבים הניידים של העירייה לא סומנו בסמל העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא סימנה פריטי מצאי רבים שברשותה, זאת שלא בהתאם לנדרש בתקנות הרכש ובנוהלי העירייה. הדבר מנוגד לסדרי מינהל תקין, פוגע ביכולת הפיקוח והבקרה של העירייה על המצאי שלה ומגדיל את הסיכון להיעלמותם של פריטים שונים. על העירייה לרענן את הנוהל לניהול מצאי ולוודא כי הוא מיושם.

ניהול מצאי ביחידות העירייה

בתקנות הרכש נקבע כי "כל יחידה בעירייה, שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי העירייה כיחידת רישום עצמאית... ותצוין במספר זיהוי נפרד. מנהל יחידה או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה".

בנוהל לניהול מצאי נקבע כי מנהל יחידה בעירייה אחראי למצאי ביחידתו. אחריותו כוללת תחזוקה תקינה של המצאי, שמירה עליו, דיווח שוטף ליחידת רישום המצאי של העירייה על כל שינוי במצב המצאי ביחידה ועוד; עליו למנות את אחד מעובדי יחידתו לניהול המצאי של היחידה (להלן - אחראי מצאי יחידתי); בעת קבלת פריט מצאי חדש ביחידה, על אחראי המצאי היחידתי למלא שובר כניסה למצאי ולהעבירו לרשם המצאי של העירייה.

בתקנות הרכש מפורט תהליך מסודר של רישום טובין המסופקים למחסני העירייה. בפועל העירייה אינה מחזיקה מחסן ומלאי של פריטי טובין, וכל הפריטים שהיא רוכשת מועברים ישירות מהספקים ליחידות שהזמינו אותם, ולפיכך חשוב במיוחד לבצע רישום מסודר של פריטי מצאי חדשים המתקבלים ביחידות המזמינות, ולדווח באופן מסודר על קבלתם לרשם המצאי של העירייה לצורך רישומם בפנקס הטובין.

נמצא כי יחידות העירייה לא מינו אחראים יחידתיים לניהול מצאי ולא ניהלו באופן מסודר את המצאי שברשותן. עוד נמצא כי רבות מיחידות העירייה לא מסרו לרשם המצאי או למנהל הרכש דיווחים מסודרים על מצאי חדש שרכשו וקיבלו לשימושן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שיחידותיה לא ניהלו את המצאי שברשותן בהתאם לתקנות הרכש ולנוהל שהיא עצמה קבעה. ניהול לקוי של מצאי יחידתי עלול לפגוע ביכולתה של העירייה לנהל כראוי את המצאי שברשותה, לקיים מעקב מסודר אחריו, ולפקח על השימוש בפריטי המצאי שרכשה כדי לוודא שהם מתוחזקים כיאות ואינם משמשים למטרות פרטיות. ליקוי זה עלול גם לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של העירייה בנושא רכש טובין.

ספירת מצאי

במדריך למנהל הרכש נקבע כי ספירת מצאי היא אמצעי לבקרה על רישומי המצאי, והיא נועדה לבחון את ההתאמה בין כמות המצאי בפועל לבין הרישום בספרים.

העירייה לא ביצעה ספירת מצאי בכל יחידותיה מדי שנה

בתקנות הרכש נקבע כי "אחת לשנה במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת מצאי בכל יחידה...".

בנוהל לניהול מצאי צוין שהספירה משמשת כלי לבקרה ולפיקוח, לצורך איתור פערים בין המצאי הרשום לבין המצאי בפועל, וכן כלי ניהול לקבלת החלטות להצטיידות עתידית. עוד נקבע בנוהל כי בסוף כל שנה קלנדרית תתבצע ספירת מצאי כללית ומקיפה בכל יחידות העירייה ומוסדותיה, לרבות במוסדות חינוך ורווחה.

נמצא כי מתחילת שנת 2005 ועד תום שנת 2016 ביצעה העירייה רק שלוש ספירות מצאי - בשנת 2006, בשנת 2013 ובשנת 2015.

נמצא כי במועד הכנת הביקורת פנקס הטובין של העירייה לא כלל את ממצאי ספירת המצאי של כמה יחידות רישום עצמאיות, שבוצעה בתחילת שנת 2015. מכאן עולה חשש כי פריטי המצאי שהיו ביחידות אלה לא נספרו כלל. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה כי הרישומים של פריטי המצאי שבוצעו בשנים 2009-2014 נמחקו, ובמקום זאת הוצגו ממצאי הספירה שבוצעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה בחומרה על שלא קיימה את הוראות תקנות הרכש בעניין ביצוע ספירות מצאי, ועל שלא ביצעה ספירת מצאי בכל יחידות העירייה מדי שנה. הדבר פגע ביכולתה של העירייה לעקוב אחר המצאי שבאחריותה ולוודא שרישומי המצאי שלה מלאים ומדויקים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בתחילת שנת 2017 היא התקשרה עם חברה חיצונית לצורך ביצוע ספירת מצאי.

אופן הטיפול בממצאי הספירה

בתקנות הרכש נקבע כי גזבר העירייה ישווה את ממצאי הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין, ואם יגלה הפרשים בין ממצאי הספירה ליתרה בפנקס הטובין - יגיש לוועדת רכש ובלאי מסמכים המציגים נתונים והסברים על פשרם. כמו כן נקבע כי ועדת רכש ובלאי תחליט כיצד יש להתאים את ממצאי הספירה לרישומי פנקס הטובין. עוד נקבע בתקנות כי גריעת פריט מפנקס הטובין בשל אובדן, השבתה או כל סיבה אחרת, תתבצע רק לאחר שוועדת רכש ובלאי תאשר זאת.

בנוהל לניהול מצאי נקבע כי בתום ספירת המצאי יופק דוח ובו יצוינו עודפים וחוסרים של פריטי ציוד וערכם. אם יימצא שפריט חסר, על מנהל היחידה - האחראי מתוקף תפקידו לפריטי המצאי ביחידתו - לחתום על "טופס חוסר" ובו יסביר כיצד אירע הדבר, יחוזה את דעתו בנושא ויוסיף המלצות בעניין. טופס

חוסר יועבר ליחידת רישום המצאי וילווה במסמכים הדרושים להמשך הטיפול. אם יימצא כי פריט אבד, יצורף לטופס מכתב ובו הסבר לגבי סיבת האובדן והפעולות שננקטו למניעתו.

כאמור לעיל, בתחילת שנת 2015 נמחקו מפנקס הטובין הנתונים שהיו רשומים בו עד לספירת המצאי והובאו במקומם ממצאי הספירה שבוצעה באותו מועד, וזאת שלא בהתאם להוראות תקנות הרכש.

בביקורת נמצא כי לפני שנמחקו הרישומים בפנקס הטובין לא בדקה העירייה את ההפרשים בין ממצאי ספירת המצאי בפועל ליתרות שהיו רשומות בפנקס הטובין. כמו כן, לא נמצאו ברשות העירייה מסמכים המתעדים חוסרים או עודפים שהתגלו בספירת המצאי, ולמותר לציין כי לא נמצאו מסמכים המתעדים החלטות שקיבלה לגבי הטיפול הנדרש בסוגיית ההפרשים.

מנהל הרכש מסר לצוות הביקורת שנושא ההפרשים לא נבדק מאחר שהנתונים שהיו רשומים בפנקס הטובין לפני ביצוע הספירה בתחילת שנת 2015 לא היו מעודכנים ולא שיקפו נאמנה את כמויות המצאי.

הועלה כי ועדת רכש ובלאי לא דנה בתוצאות ספירת המצאי, ולא ידוע מיהו הגורם שהחליט לבצע שינויים בפנקס הטובין בלי שבוצעה בדיקת התאמה בין תוצאות הספירה ליתרות שהיו רשומות בפנקס הטובין, כנדרש בתקנות הרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא בדקה את ההפרשים בין ממצאי ספירת המצאי לבין היתרות שהיו רשומות בפנקס הטובין, ולמותר לציין כי ההפרשים האמורים גם לא נדונו בישיבותיה של ועדת רכש ובלאי. בכך פעלה העירייה שלא בהתאם לתקנות הרכש ולסדרי מינהל תקין, ולכן נבצר ממנה לבצע פיקוח ובקרה נאותים על המצאי שברשותה.

ביקורות מיוחדות על מצאי יחידתי

בנוהל לניהול מצאי נקבע כי לפני החלפת מנהל יחידה או החלפת אחראי מצאי יחידתי, או לפני סגירת יחידה כלשהי, תתבצע ביקורת מיוחדת הכוללת ספירת מצאי, כדי להבטיח שהאחריות למצאי היחידה תועבר למחליף באופן מסודר. עוד נקבע כי מנהל היחידה או אחראי מצאי יחידתי ישוחררו מאחריותם למצאי רק לאחר שתבוצע הביקורת ויתוקנו הליקויים שהתגלו ולאחר שתתבצע העברה מסודרת של חתימות הגורמים המאשרים את נכונות רישומי המצאי של היחידה.

להלן דוגמאות למקרים שבהם יחידות לא ביצעו ביקורות מיוחדות על מצאי יחידתי אף שהדבר נדרש:

1. באוקטובר 2016 הוחלף מנהל אגף שיפור פני העיר. נמצא כי לפני החלפתו לא נעשתה ביקורת על פריטי המצאי שברשות האגף ולא בוצעה העברה מסודרת של האחריות לפריטים אלה.
2. באוגוסט 2014 סגרה העירייה⁴² את גן ילדים א'. נמצא כי לפני סגירת הגן לא נעשתה ביקורת על פריטי המצאי שהיו בו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא ביצעה ביקורות מיוחדות על פריטי מצאי יחידתיים, כפי שמתחייב מנהליה ומסדרי מינהל תקין. הדבר פגע ביכולתה לפקח על המצאי שברשותה. זאת ועוד, העברה לא מסודרת של אחריות לפריטי מצאי עלולה לגרום לאובדנם.

העברה והשאלה של פריטי מצאי

על הרשויות המקומיות מוטלת הדרישה לבצע רישום של תנועות המצאי שברשותן, כדי שהוא יהיה זמין לשימוש בעת הצורך. אם לא יבוצע מעקב נאות ייתכן שהרשות תיאלץ לרכוש פריטי מצאי שכבר נמצאים ברשותה ולהוציא משאבים כספיים מיותרים.

בסעיף 31 לתקנות הרכש נקבע כי "השאלת פריטי מצאי או העברתם לעובדי העיריה לצורך ביצוע תפקידיהם או מיחידת רישום אחת ליחידת רישום אחרת יתועדו בידי רשם המצאי בטופס המיועד לכך ויפורטו בו מספרו הקטלוגי של הפריט, תיאורו, כמותו, תנאי השאלתו ומועד החזרתו".

להלן יפורטו ממצאי הביקורת העיקריים בנושא העברתם והשאלתם של פריטי מצאי:

1. **העברה או השאלה של פריטי מצאי בין יחידות העירייה:** בנוהל לניהול מצאי נקבע כי העברה או השאלה של ציוד (פריטי מצאי) בין יחידות רישום תתבצע על פי אישור ממנכ"ל העירייה או ממי שהמנכ"ל מינה לעניין זה ותיירשם בטופס דיווח שעליו יחתמו מנהל היחידה המוסרת ומנהל היחידה המקבלת או מי שגורמים אלה מינו. העתק של טופס הדיווח יועבר, בין היתר, לרשם המצאי לצורך רישום ההעברה ברישומי המצאי של העירייה.

42 משרד הפנים קבע במדריך למנהל הרכש פעולות שיש לנקוט לקראת סגירת יחידה ברשות מקומית: לדווח על כך לרשם המצאי; לרכז את כל הציוד שנמצא ביחידה; לעשות ביקורת על רישומי המצאי של היחידה; להעביר את מצאי היחידה ליחידות אחרות או למחסני הרשות בהתאם להנחיות מנהל הרכש.

בביקורת נמצא כי בשנת 2014 לא נרשמו בפנקס הטובין העברות מצאי בין יחידות שונות של העירייה, וכי בשנת 2016 נרשמה העברת מצאי אחת בלבד. עוד נמצא כי אין ברשות העירייה טפסים המתעדים את העברתם של פריטי מצאי בין יחידות שונות, וכי יחידת רישום המצאי לא קיבלה דיווח על חלק מההעברות שבוצעו.

להלן יתוארו העברות של פריטי מצאי בין יחידות העירייה שבוצעו שלא על פי ההוראות:

א. כאמור, בשנת 2014 נסגר גן ילדים א'. נמצא כי בפנקס הטובין של העירייה לא תועדו העברות פריטי מצאי מהגן לגנים אחרים, ולא נמצאו טופסי דיווח המתעדים העברות מצאי מהגן. מנהל הרכש, הממונה על יחידת רישום המצאי, מסר לצוות הביקורת כי לא דווח לו כלל על סגירת גן ילדים א', ולמותר לציין כי לא דווח לו מה אירע למצאי שהיה בגן טרם סגירתו.

ב. אגף שיפור פני העיר עבר במאי 2016 למבנה חדש. נמצא כי במסגרת המעבר הושארו במבנה הישן (שבמועד הביקורת נמצא בשימושן של יחידות אחרות של העירייה) פריטי מצאי שונים. נמצא כי העברת הפריטים לא בוצעה במסגרת הליך מסודר, וכי לא מולא טופס להעברת האחריות בין היחידה המוסרת ליחידה המקבלת. למותר לציין כי בפנקס הטובין לא תועדה העברת המצאי בין היחידות.

2. **השאלת פריטי מצאי לעובדים לצורך ביצוע תפקידים:** בנוהל לניהול מצאי נקבע כי השאלת ציוד (פריטי מצאי) מיחידה לעובד שלה לצורך ביצוע תפקידו תירשם בטופס השאלה שיישמר ביחידה, והעתקו יימסר למקבל הציוד.

נמצא כי העירייה לא פעלה בנושא השאלת פריטי מצאי לעובדים בהתאם לתקנות הרכש ולנוהל לניהול מצאי. להלן דוגמאות:

א. מחשבים ניידים ניתנו לשימושם של כמה בעלי תפקידים בעירייה ללא מילוי טופסי השאלת ציוד.

ב. עובדי אגף שיפור פני העיר קיבלו לשימושם פריטי מצאי, המשמשים לביצוע עבודות מקצועיות, אף שאין ברשות האגף רישום מסודר של פריטי המצאי שניתנו לשימוש כל עובד. יצוין כי לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מיהו הגורם בעירייה שהשאל את המחשבים הניידים ואת הציוד המקצועי לעובדים האמורים.



העירייה לא הקפידה
לבצע רישום מסודר
של העברות פריטי
מצאי בין יחידותיה
השונות ... בכך
נפגעה יכולתה לבצע
פיקוח ובקרה על
המצאי שלה, ובכך
היא הגדילה את
הסיכון לאובדן רכוש
ולגניבות

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא הקפידה לבצע רישום מסודר של העברות פריטי מצאי בין יחידותיה השונות ולא הקפידה על רישום מסודר של השאלת פריטי מצאי לעובדים לצורך ביצוע תפקידם כנדרש בתקנות הרכש ובנוהלי העירייה. בכך פעלה העירייה שלא בהתאם לסדרי מינהל תקין ונפגעה יכולתה לבצע פיקוח ובקרה על המצאי שלה, ובכך היא הגדילה את הסיכון לאובדן רכוש ולגניבות.

גריעת פריטי מצאי

בתקנות הרכש נקבע כי "גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי".

בנוהל לניהול מצאי נקבע כי ועדת רכש ובלאי תבדוק את הבקשות לפסילת פריטי מצאי ותמליץ למועצת העירייה אילו פריטים יש לגרוע מרישומי המצאי של העירייה. עוד נקבע בנוהל כי גריעת פריטים ממצאי העירייה תבוצע בהתאם לאישור מועצת העירייה.

בביקורת הועלה כי המלצות ועדת רכש ובלאי לפסילת פריטי מצאי לא הובאו לאישור מועצת העירייה, זאת שלא בהתאם להוראות שהעירייה עצמה קבעה.

כמו כן נמצא כי מזגנים ישנים שהוסרו מבניין העירייה וממוסדות חינוך (והוחלפו בחדשים) פונו כגרוטאות, בלא שוועדת רכש ובלאי או מועצת העירייה אישרו זאת.

נמצא כי ריהוט ישן (שהוחלף בחדש) בגני ילדים נזרק ללא קבלת אישור לכך מוועדת רכש ובלאי או ממועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שפריטי מצאי הוצאו מרשותה שלא בהתאם לנהלים שהיא עצמה קבעה ולסדרי מינהל תקין.

הטיפול בפריטי מצאי שהוחלט על פסילתם וגריעתם מפנקס הטובין

בסעיף 29 לתקנות הרכש נקבע כי "טובין בלתי ראויים לשימוש יימכרו על ידי מנהל רכש ואספקה לפי הוראות כל דין החלות על מכירת טובין, ואם אינם ניתנים למכירה, תחליט ועדת רכש ובלאי על ייעודם".

בביקורת נמצא כי העירייה לא מכרה פריטי מצאי שהוחלט על פסילתם, וכי בפועל ועדת רכש ובלאי רק אישרה לפסול פריטי מצאי ולגורעם מרישומי המצאי של העירייה, אך היא לא החליטה מהו ייעודם. מנהל הרכש מסר לצוות הביקורת כי קבלן שעמו התקשרה העירייה בהסכם משמיד, זורק או מפנה כגרוטאות את פריטי המצאי שפסילתם אושרה בוועדת רכש ובלאי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא טיפלה בהתאם להוראות תקנות הרכש בפריטי המצאי שהוחלט על פסילתם. פריטים שהוחלט שאינם שמישים עוד עבור העירייה הם רכוש ציבורי שעשוי להיות בעל ערך; חלק מן הפריטים היא יכולה להעמיד למכירה ואת היתר ניתן לתרום, ולפיכך ראוי להטמיע בעירייה תהליך סדור לטיפול בהם.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים והכשלים התפקודיים הרבים שנמצאו בביקורת בכל הנוגע לניהול ולרישום של פריטי המצאי שברשות העירייה. יודגש כי פריטים אלה נרכשו בכספי ציבור, וכי חלק מהם רבי ערך.

ממצאי הביקורת מלמדים כי העירייה פעלה באופן לא תקין, חרגה מהוראות תקנות הרכש ומנהליה הפנימיים, וכי היו פגמים יסודיים בבקרה הפנימית שלה, ועקב כך נבצר ממנה לנהל באופן מושכל ומיטבי את המצאי שברשותה לטובת כלל הציבור. בהיעדר רישום מצאי תקין ומלא נפגעת יכולתה של העירייה לפעול באופן יעיל וחשכוני, והיא נחשפת לסיכונים בתחום טוהר המידות.

הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שהעירייה ידעה שהמצאי שהיה רשום בפנקס הטובין שלה בתחילת שנת 2015 לא שיקף את כמויות המצאי שהיו ברשותה בפועל, ונוכח העובדה שמבקר העירייה התריע בעבר על פגמים רבים בניהול המצאי, ולמרות זאת חלק ניכר מהליקויים לא תוקנו. על העירייה לרשום ולנהל את המצאי שברשותה בהתאם להוראות תקנות הרכש ולנהליה, ולוודא שמחלקותיה השונות מנהלות את המצאי שברשותן על פי אותן אמות מידה.

טיפול במתנות הניתנות לנבכרי העירייה ולעובדיה

ראשי רשויות מקומיות, חברי מועצה ועובדים בכירים בהן מקיימים במהלך כהונתם פגישות עם גורמים שונים בארץ ובחו"ל, ובהם בעלי הון: יזמים וקבלנים, פוליטיקאים, משלחות מהארץ ומחו"ל ובעלי עניין נוספים. בחלק מהפגישות והאירוחים הללו מקבלים נבכריהן ועובדיהן של הרשויות מתנות, כמו תמונות, שעונים, כלי כתיבה, גביעים, מערכות כלים ומדליות, מקצתן יקרות ערך⁴³.

בית המשפט העליון קבע כי אם נבחר ציבור או עובד בכיר קיבל מתנה בתוקף תפקידו, קבלתה היא בבחינת טובת הנאה ולכן יש בה משום חשש לפגיעה בטוהר המידות, חשש ללזות שפתיים ופגיעה במינהל תקין⁴⁴.

המסד הנורמטיבי

1. חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן - חוק המתנות), מגדיר "מתנה" כהקניית נכס שלא בתמורה או כמתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה. חוק המתנות גם קובע כי נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה (להלן - עובד ציבור) אשר ניתנה לו מתנה ו"הוא לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקניין המדינה; ובמתנה שאין בה קניין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה".

בתיקון מס' 1 לחוק המתנות משנת 2001 נקבע כי עובד הציבור רשאי לבקש היתר להקנות לו מתנה שקיבל ולקבל היתר לכך המותנה בתשלום לאוצר המדינה⁴⁵. עוד נקבע בתיקון כי אין צורך בהיתר אם ניתנה לעובד מתנה קטנת ערך וסבירה שהוענקה לו באופן הנהוג בנסיבות העניין; אם קיבל מתנה מחבריו לעבודה, לשירות או לתפקיד של עובד הציבור; או אם הוענק לעובד פרס על הישגיו באופן פומבי.

בסעיף 4 לחוק המתנות נקבע כי מספטמבר 2006 החוק יחול גם על בעלי משרות ותפקידים מטעם רשויות מקומיות, וקובע כי במקום ששווי המתנה ישולם ל"אוצר המדינה" הוא ישולם לקופתה של הרשות המקומית.

43 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 51ב** (2001), עמ' 221-244. בין היתר התייחס הדוח לקבלת מתנות ברשויות מקומיות, ראו עמ' 232.

44 בג"ץ 7074/93 **מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מ"ח (2) 749, 790.

45 אלא אם כן יש למתנה ערך עבור המדינה, מלבד ערכה הכלכלי, או אם יש בהקנייתה לעובד הציבור משום חשש לפגיעה בטוהר המידות.

היועץ המשפטי לממשלה פירט בהנחיה מנובמבר 2005⁴⁶ את המסגרת הנורמטיבית של מתן טובות הנאה לעובדי ציבור והסביר כי חוק המתנות מבוסס על ההנחה שעובדי הציבור הם נאמנים של הציבור הפועלים למענו, ולפיכך כל טובת הנאה שהם מפיקים בתוקף תפקידם, או בתמורה למילוי תפקידם, היא קניינו של הציבור.

2. בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן - תקנות המתנות), שהתקין במאי 1980 שר המשפטים דאז נקבעו התנאים לקבלת מתנה שהחוק חל עליה על ידי עובד ציבור, וכן נקבע הצורך במינוי ועדה לטיפול במתנות שקיבל עובד או נושא משרה. כמו כן נקבע כי יש להודיע לוועדה על קבלת מתנה ועל הפקדתה, וכי יש להקים ועדת היתרים בנושא, ונקבעו הליך הבקשה להקניית מתנה והתנאים למסירתה לאפוסטרופוס הכללי או לשמירתה במשרד הממשלתי. תקנות אלה חלות על עובדי הרשויות המקומיות בשינויים המחויבים.

3. בתקש"ר (תקנון שירות המדינה)⁴⁷, בפרק הדין ב"איסורים וחובות המוטלים על העובדים", יוחד תת-פרק ל"פרסים, מתנות וטובות הנאה" ופורטו בו המגבלות החלות על קבלת מתנות על ידי עובדי המדינה. נקבע בו הליך הטיפול במתנות, החל בקבלתן, רישומן, סימונן ואחסונן וכלה בשמירתן, הצורך להגן עליהן וספירתן בכל שנה. כמו כן פורטו בתקש"ר האפשרויות למסירת המתנות ולהצבתן במשרד של מקבלן. אמנם הוראות התקש"ר אינן חלות על השלטון המקומי, אולם הן משמשות מקור השראה להסדרים ראויים.

4. בקוד האתי לראשי הרשויות המקומיות, שפורסם בדצמבר 2013⁴⁸, נקבע כי ראש רשות מקומית שקיבל מתנה אסורה יחזירה מיד למי שנתנה, תוך מתן הסבר מתאים לנותן המתנה. אם בנסיבות המקרה אין אפשרות להחזיר את המתנה למי שנתנה, או לא ראוי להחזירה מחשש לפגיעה בנותן או בגוף שהוא מייצג, יקבל ראש הרשות המקומית את המתנה, ימסור אותה בהקדם האפשרי לרשות המקומית ויודיע בכתב לנותן המתנה כי המתנה עברה

46 הנחיה מס' 1.1709 בנושא "הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים". ההנחיות עודכנו במרץ 2015 ובמאי 2015.

47 התקש"ר הוא קובץ הוראות וכללים המסדיר את אופן ניהולו של שירות המדינה בתחום משאבי אנוש והמפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה. התקש"ר חל במישורן על עובדי מדינה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, על עובדי מערכת הבריאות הממשלתית ועל עובדי מערכת הביטחון האזרחית. נוסף על כך, התקש"ר אומץ - במסגרת הסכם או בהתאם לנוהג - על ידי גופים רבים בשירות הציבורי, רשויות מקומיות, תאגידים שהוקמו על פי חוק, עמותות וציבוריות ועוד.

48 בהכנת הקוד האתי השתתפו מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, המרכז לאתיקה, משרד הפנים ומשרד המשפטים. בקוד האתי לא נקבעו לוחות זמנים להטמעתו, ולפיכך במועד סיום הביקורת הוא עדיין אינו מחייב. באפריל 2014 החליט היועמ"ש להקים צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי. הצוות הגיש את המלצותיו בינואר 2016, והיועמ"ש החליט לאמץ. אשר לקוד האתי, הצוות המליץ כי עד סוף שנת 2017 הוא יוכרז כבעל מעמד מחייב, וכי עד אז ישלמו המהלכים הנדרשים לצורך עיגונו באופן סטטוטורי.

לקניין הרשות המקומית. עוד נקבע בקוד האתי שאין איסור לקבל מתנה קטנת ערך, ששווייה המרבי 600 ש"ח צמוד למדד, ובלבד שבמשך אותה שנה לא יתקבלו מאותו גוף באירועים שונים מתנות נוספות שסכומן עולה על 1,500 ש"ח צמוד למדד. עוד צוין כי דרכי הטיפול במתנה שקיבל ראש רשות מקומית, לרבות דיווח על מתנות וקבלת היתרים שלא הוסדרו בקוד האתי, קבועים בשינויים המחויבים בחוק המתנות.

הנחיות לנבחרי הרשויות המקומיות ולעובדיהן

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין⁴⁹.

נמצא כי לא נקבעו הוראות מפורטות בדבר אופן הטיפול במתנות הניתנות לנבחרי הרשויות המקומיות ולעובדיהן, ובכלל זה אופן רישומן, סימון ואחסון, כפי שנקבעו בתקשי"ר לעובדי המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שייקבעו הנחיות מפורטות בעניין הטיפול במתנות המוענקות לנבחרי הרשויות המקומיות ולעובדיהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי הסמכות בעניין תנאי השירות והשכר לעובדי הגופים הציבוריים, בכלל זה בנוגע לרשויות המקומיות, נתונה בידי הממונה על השכר במשרד האוצר, וכי על הרשויות לוודא כי הן פועלות אך ורק בהתאם להנחיות הממונה על השכר במשרד האוצר ולהסכמים הקיבוציים.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני משרד הפנים כי כגוף המאסדר של השלטון המקומי מן הראוי שינחה את נבחרי ועובדי הרשויות המקומיות בעניין זה.

49 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג'** (2013), בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי".

קבלת מתנות בעירייה

ועדה עירונית לטיפול במתנות וועדת היתרים לקבלת מתנות

בתקנות המתנות נקבע כי "בכל משרד ממשלתי תמונה ועדה לטיפול במתנות שקיבל עובד או נושא משרה במשרד...". בוועדה ישתתפו היועץ המשפטי והחשב של המשרד הממשלתי, או נציגיהם, וכן ראש אגף משאבים חומריים או נציג אחר שיקבע מנכ"ל המשרד הממשלתי. תקנות אלה חלות כאמור גם על הרשויות המקומיות בשינויים המחויבים.

בתקנות המתנות נקבע כי על הרשות להקים ועדת היתרים המוסמכת לתת לעובד הציבור היתר לקבל מתנה; להחליט בדבר הקניית המתנה; להחליט בדבר שחרור עובד הציבור מתשלום השווי כולו או מקצתו, של מתנה שאין בה קניין; להחליט בדבר הפקדת המתנה ובדבר תנאי ההפקדה. עוד נקבע בתקנות כי אם ביקש עובד הציבור להקנות לו מתנה שקיבל, רשאית הוועדה לפנות לשמאי מוסמך לקביעת שווייה של המתנה או לקבל את שווייה בדרך אחרת, ולהטיל את הוצאות ההערכה על המבקש.

נמצא כי העירייה לא מינתה ועדה עירונית וועדת היתרים לטיפול במתנות.

הטיפול במתנות שהתקבלו

בסעיף 2(א) לחוק המתנות נקבע כי "ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור מתנה - בין בישראל ובין בחוץ לארץ... ועובד הציבור לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקנין המדינה, ובמתנה שאין בה קניין חייב עובד ציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה". עוד קובע החוק כי אם ניתנה המתנה לעובד של רשות מקומית, ייקף שווייה ליזומה של קופת הרשות המקומית.

מתן הודעה בדבר קבלת מתנה והפקדתה

בסעיף 3(א) לחוק המתנות נקבע בנוגע לקבלת מתנה שסעיף 2 חל עליה כי "חייב עובד הציבור להודיע [עליה] ועליו לנהוג בה במועד ובדרך שנקבעו בתקנות".

תקנות המתנות קובעות כי ההודעה, שתימסר לוועדה העירונית לטיפול במתנות בתוך 15 ימים מיום שהתקבלה המתנה או מיום שנודע לעובד הציבור על קבלתה, תכלול את הפרטים האלה: שם עובד הציבור שקיבל את המתנה



העירייה לא ניהלה
רישום בדבר המתנות
שקיבלו נבחריה
ועובדיה. עוד נמצא כי
העירייה לא פרסמה
הנחיות הקובעות כיצד
על נבחריה ועובדיה
לנהוג כאשר ניתנות
להם מתנות

ומענו, תוארו ותפקידו; שם נותן המתנה, פרטיו ומענו; מועד קבלת המתנה ונסיבות קבלתה; תיאור המתנה המאפשר את זיהויה; שווייה המשוער של המתנה.

עוד נקבע בתקנות המתנות כי אם עובד הציבור מבקש להקנות לו את המתנה, עליו לפנות לוועדה לטיפול במתנות בבקשה מנומקת שתצורף להודעה.

העירייה מסרה לצוות הביקורת כי נבחריה ועובדיה קיבלו מגוון מתנות שרובן בעלות שווי נמוך, כגון יומנים, לוחות שנה, בקבוקי יין ודבש, עטים, סלסילות ממתקים וכדומה.

הועלה כי בחדרה של ראש העירייה נמצאות מתנות שערך אינו ידוע אך הדעת נותנת שאינו זניח, כגון חנוכיית כסף, פמוטים מזכוכית, תלבושת מסורתית של העדה האתיופית, ספר מהעדה הבוכרית ותליון לקיר בצורת חמסה.

בביקורת נמצא כי העירייה לא ניהלה רישום בדבר המתנות שקיבלו נבחריה ועובדיה. עוד נמצא כי העירייה לא פרסמה הנחיות הקובעות כיצד על נבחריה ועובדיה לנהוג כאשר ניתנות להם מתנות.

כאמור, העירייה לא מינתה ועדה עירונית לטיפול במתנות, ולמותר לציין שאין ברשותה מסמכים המתעדים הודעות של נבחרים וציבור ועובדי עירייה בדבר מתנות שקיבלו או בקשות להקנות להם את המתנות על פי התנאים המפורטים בחוק המתנות ובתקנות המתנות. מכאן שהעירייה גם לא קיבלה מנבחריה ועובדיה כל תשלום השקול לשווי המתנות שהם קיבלו לכאורה.

רישום הודעות ומתנות בספר מתנות

כפי שנקבע בתקנות המתנות, על הוועדה העירונית לטיפול במתנות לנהל בספר מתנות מיוחד רישום מסודר של המתנות שקיבלה ושל הודעות של נבחרים העירייה ועובדיה בדבר מתנות שקיבלו או בקשות להקנות, וכן עליה לתעד כל החלטה שקיבלה או כל פעולה שנקטה בעניין זה.

בתקשי"ר נקבע כי בספר המתנות יירשמו כל המתנות, לרבות מתנות קטנות ערך (על פי התקשי"ר, מתנות בשווי של עד 300 ש"ח); את הרישום יבצע הממונה על הספר; הספר יישמר בארון סגור, והמפתחות יהיו ברשות הממונה; באותו ארון יישמרו גם טופסי ההודעות על המתנות, לפי תאריך קבלתן.

הביקורת העלתה כי העירייה לא ניהלה ספר מתנות, וכי לא תועדו המתנות שקיבלו נבחרי העירייה ועובדיה. אמנם הוראות התקשי"ר אינן חלות על השלטון המקומי, אולם מן הראוי היה לפעול לפי אמות המידה שנקבעו בהן.

מסירת המתנות לאפוטרופוס הכללי

בסעיף 5 לתקנות המתנות נקבע כי "מתנה שלא נקבע לגביה אחרת בתקנות אלה או לפיהן, תימסר לידי האפוטרופוס הכללי", אשר ימכרה ותמורתה תועבר לקופת הרשות המקומית. ואולם "היא רשאית לשומרה במשרדי העירייה, לשם הצגתה במקום ולתקופה שתחליט". ההחלטה תירשם בספר המתנות.

בידי העירייה אין מסמכים המתעדים מתנות שהועברו לידי האפוטרופוס הכללי.



משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא קיימה את חוק המתנות ותקנות המתנות. העירייה לא פרסמה הנחיות המציינות כיצד ראוי שנבחריה ועובדיה ינהגו במתנות שהוענקו להם, ולא מינתה ועדה לטיפול במתנות. בכך פעלה העירייה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם לשון החוק ותקנות המתנות, והדבר עלול לפגוע באמון שהציבור נותן בה ובשמירתה על טוהר המידות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי ראוי שתפרסם בקרב נבחריה ועובדיה נוהל פנימי המפרט את הסייגים והתנאים לקבלת המתנות - בכלל זה הנחיות בדבר הודעה על קבלת המתנה, הפקדתה ואופן רישומה ומקום אחסונה. עליה גם למנות ועדה עירונית וועדת היתרים כדי שהן ידונו בהליכי קבלת המתנות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא קבע הוראות מפורטות בדבר אופן הטיפול במתנות הניתנות לנבחרי הרשויות המקומיות ולעובדיהן.



ראש העירייה מסרה בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה כי חלק נכבד מממצאי דוח הביקורת עוסקים בתקופת כהונתה של הנהלת העירייה הקודמת

ובתקופת כהונתו של קודמה בתפקיד. עוד מסרה כי נבצר ממנה להסביר מדוע נהגה העירייה בעבר כפי שנהגה, וביכולתה רק לפעול לתיקון ליקויי העבר.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני ראש העירייה כי חלק ניכר מהליקויים שהועלו בדוח נוגעים לתקופת כהונתה.

סיכום

ממצאי הדוח מלמדים על התעלמות ממושכת של עיריית אור יהודה מקיום ההוראות הנוגעות לרכש טובין וכן לניהול ולרישום של המצאי שלה. הממצאים מלמדים על כשלים ניכרים בהליכי רכש הטובין ובניהול וברישום של מצאי העירייה. רכש טובין שאינו על פי הכללים שנקבעו בחוק ובנוהלי העירייה מעלה חשש להתנהלות שאינה תחרותית, שוויונית והוגנת, ואף לבזבז כספי ציבור. הדבר אף מעורר חשש למשוא פנים ולשיקולים זרים בבחירת ספקי העירייה ופוגע באמון הציבור. ניהול בלתי תקין של פריטי מצאי עלול לפגוע ביכולת העירייה לבצע את משימותיה, אינו מאפשר לה לקיים את חובתה לשמירה על פריטי המצאי שהם רכוש ציבורי, ומגדיל את היחשפותה לסיכונים בתחום טוהר המידות ולסיכון לשליחת יד ברכושה.

תהליכי הרכש של העירייה צריכים להתבצע בהגיונות, תוך שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון, ביעילות מהבחינה הכלכלית והאדמיניסטרטיבית, ובהקפדה על קיום כל דרישות החוקים, התקנות והוראות המינהל התקין החלות עליה. ניהול יעיל ותקין של מלאי ומצאי הוא אחד ממרכיביו של ניהול יעיל ומושכל של כלל המקורות הכספיים של העירייה. על ראש העירייה לבצע פיקוח יעיל על מנת לוודא שהליך הרכש מבוצע בהתאם להוראות. על ראש העירייה והעירייה להיערך לאלתר לקיומו של בדק בית כולל בנוגע לרכש פריטי מצאי, לרישומם ולניהולם, וכן עליה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח.

העירייה לא טיפלה בנושא המתנות שניתנו לנבחרי העירייה ולעובדיה באופן שעולה בקנה אחד עם לשון חוק המתנות והתקנות שנקבעו על פיו.

על העירייה מוטלת אחריות ציבורית להקפיד לפעול בהתאם להוראות החוק, התקנות והפסיקה, ולפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח כדי לשפר את תפקודה ולהגביר את אמון הציבור בה.