

דו"ח הביקורת הפנימית
בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה, לפי סעיף 145 ו' בצו המועצות המקומיות, לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בדו"ח זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצאי ביקורת של מבקר המועצה, ואולם ראש המועצה או מבקר המועצה רשאי באישור וועדת הביקורת להתיר פרסום כאמור.

לפי סעיף 334 א' בפקודת העיריות: המפרסם דו"ח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו') או תנאי בהיתר שניתן לו לפי האמור דינו- מאסר שנה.

מועצה אזורית עמק המעינות

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא "בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021"

15/06/2022

- לכבוד : מר יורם קרין - ראש מועצה אזורית עמק המעינות
מר גדעון עריף - יו"ר וועדת הביקורת – מ.א. עמק המעינות
מר חיים פרלשטיין - חבר וועדת הביקורת – מ.א. עמק המעינות

הנדון: בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021

נכבדי,

בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית, ערך מבקר המועצה ביקורת בנושא "בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021".

הביקורת התמקדה ב :

1. ניהול רישומים ובקרה תקציבית ;
2. נוהלי עבודה ;
3. ביקורת פנים ;

הביקורת הציגה את ממצאיה למבוקרים בכתב, וקיבלה את תגובותיהם בכתב. ממצאי הביקורת, תגובות המבוקרים במלואן והמלצות הביקורת נכללו בגוף הדו"ח.

בברכה,

זועבי עלאא – רו"ח

מבקר פנים ונציב תלונות הציבור

מועצה אזורית עמק המעינות

- העתקים : 1- מר ירון שפיר - סגן ראש מועצה אזורית עמק המעינות.
2- מר אסף ברמי - גזבר מועצה אזורית עמק המעינות.
3- רו"ח אשל סקלקה - חשב ומנהל מחלקת הנהלת חשבונות.
4- גברת מיה גומא להב - מנכ"ל מועצה אזורית עמק המעינות.

מועצה אזורית עמק המעינות
דו"ח הביקורת הפנימית בנושא "בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021"

תוכן

| עמוד | | פרק |
|------|------|-------------------------------|
| 1 | - 2 | 1. תמצית ממצאים ועיקרי המלצות |
| 3 | - 5 | 2. כללי |
| 7 | - 15 | 3. ממצאי הביקורת |
| 16 | | 4. מעקב אחר תיקון ליקויים |

נספחים
נוהל מספר 16 מכרזים והתקשרויות

- 1 - תמצית הממצאים ועיקרי ההמלצות**
- ניהול וארגון (פרק 3.1 עמודים 7-8)**
- **תיקון נוהל מספר 16 מכרזים ההתקשרויות מספר 16 ולהתאימו להנחיות משרד הפנים.**
נדרש לתקן את נוהל 16 "מכרזים והתקשרויות" ולהתאים אותו להנחיות משרד הפנים, כמו כן יש להפיץ את הנוהל המתוקן להטמיע אותו בקרב העובדים הנוגעים להתקשרויות וההזמנות.
 - **תהליך הרכש מפוזר בין גורמים שונים במועצה.**
מומלץ: למנות גורם מרכז לנושא המעקב אחר תוקף ההתקשרויות וזאת עקב חשיבות הנושא והחשיפה לחיוב אישי.
 - **חסרה התייחסות מספקת בנוהל הרכש על נושא תוקף הערבויות והביטוחים לפני ביצוע הזמנות או ביצוע תשלום לספק.**
מומלץ: להוסיף נושאים ממוקדים בנהלי עבודה העוסקים בנושא הרכש.
 - **לא מתקיים שיתוף פעולה בין מחלקות. כמו כן, הביקורת נתקלה בקשיים באיסוף החומר המיועד לביצוע בדיקת הביקורת.**
מומלץ: הביקורת ממליצה על קיום ישיבות עבודה בין כל הגורמים מעת לעת.
יש לבנות קובץ מעקב בתיקייה משותפת לעדכון, תיוק ומעקב.
- בדיקת תוקף ההסכמים (פרק 3.2 עמודים 9-10)**
- **קיימים הסכמים שאינם בתוקף וגם לא הונפקו מכתבי הארכה להסכם למרות שבפועל נסתיים תוקף ההסכם. כמו כן, הוצאו הזמנות ואף שולמו תשלומים לספקים למרות שההסכם כבר לא היה בתוקף.**
מומלץ: יש לנהל מעקב שוטף על סיום תוקף התקשרויות.
יש להטמיע חסימה טכנולוגית שתחסום ביצוע הזמנות או תשלומים לספק שתוקף ההתקשרות אתו פג תוקפה ולא הוארכה ע"י האדם המורשה לכך.
 - **מומלץ:** על מנהלי המחלקות/ אגפים של המועצה להכיר את החוזה שמבצע משכ"ל עם הספקים השונים וזאת כדי למצות זכויות שונות במידה ומגיעות למועצה מתוקף חוזה זה.
- בדיקת ערבויות (פרק 3.3 עמוד 11)**
- **הביקורת בדקה ומצאה כי לא נמצאו מסמכי ערבויות לחלק ניכר מהספקים שנבדקו. כמו כן, לא הוגש לביקורת תיעוד לכך שמתבצעת בקרה על התאמת אישור הערבות לנדרש בחוזה.**
מומלץ: יש לבצע מעקב ובקרה באופן שוטף ולהטמיע חסמים ממוחשבים ככל שניתן.
יש לבצע מעקב על התאמת מסמכי הערבות לנדרש בחוזה מבחינת סכומים, תוקף וכדומה.

בדיקת ביטוחים (פרק 3.4 עמודים 12-13)

- הביקורת בדקה ומצאה כי לא נמצאו מסמכי ביטוחים לחלק מהספקים שנבדקו. לא הוגש לביקורת תיעוד לכך שמתבצעת בקרה על התאמת אישור הביטוח לנדרש בחוזה או חוות דעת של יועץ הביטוח בנוגע לביטוח הנדרש. מומלץ: הביקורת ממליצה לבצע מעקב על הגשת והתאמת מסמכי ביטוחים הנדרשים בחוזה לפי החוזה החתום. יש לצרף את האישור של יועץ הביטוח למסמכי המכרז וזאת על פי הנוהל שהוגש לבדיקת הביקורת. יש לבנות רשימת מסמכים ממוחשבת כפי שמופיע בנוהל וזאת כתנאי "להפעלת" הספק בשלב פתיחת הספק. ככל שיהיה מסמך אחד חסר או יותר לא ייפתח הספק ולא יוכלו להתבצע כלל פעולות הרכש השונות. במידה והמועצה מאשרת העסקת קבלני משנה יש לשקול לחייב גם את קבלן המשנה לספק למועצה מסמכי ביטוח.

בדיקת מערכות ממוחשבות (פרק 3.5 עמודים 14-15)

- נמצא כי לא מתבצע שימוש בחסמים הטכנולוגיים הקיימים במערכות הממוחשבות. נמצא כי הרישום במערכת ה-EPR אינו מהימן מספיק והמערכת אינה מכילה את כל החוזים הקיימים ואת פרטיהם. מומלץ: להפעיל את החסמים הטכנולוגיים במערכת. אך עוד קודם לכן, יש לבצע פרויקט להשלמת הזנת הנתונים הרלוונטיים בעניין תוקף ההתקשרויות, הביטוחים והערבויות במערכת וזה מהסיבה שהמידע המופיע ב-EPR לגבי תוקף המסמכים אינו מהימן ואינו מלא, לכן הפעלת החסמים הטכנולוגיים בשלב מוקדם עלולה לשתק את עבודת המועצה.

2. מבוא

בהתאם לתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית במועצה אזורית עמק המעינות, ערך מבקר המועצה ביקורת בנושא "בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021".

לפני הצגת ממצאי הדו"ח, מן הראוי לציין:-

1- עבודת הביקורת מושפעת מסיכוני הביקורת שהם:-

סיכון מובנה (Inherent Risk) שמשמעו, הסיכון שיתרת חשבון או סוג עסקאות יהיו חשופים להצגה מוטעית באופן נפרד או במשולב, שעשויה להיות מהותית, ללא קשר לקיומה של בקרה פנימית.

סיכון בקרה (Control Risk) שמשמעו, הסיכון שהצגה מוטעית, באופן נפרד או במשולב, שיכולה להתייחס ליתרת חשבון או לסוג עסקאות ואשר עשויה להיות מהותית, לא תימנע, או לא תיחשף ותתוקן בעיתוי מתאים, באמצעות המערכת החשבונאית והבקרה הפנימית.

סיכון חשיפה (Detection Risk) שמשמעו, הסיכון שהבדיקות המבססות (Substantive Procedures) אותם נוקט המבקר לא יחשפו הצגה מוטעית, באופן נפרד או במשולב, שקיימת ביתרת חשבון או בסוג עסקאות ואשר עשויה להיות מהותית.

2- הביקורת הינה מדגמית, ולכן אין הכרח שהביקורת תחשוף את כל הליקויים הקיימים.

רקע כללי

פעילותה השוטפת של המועצה האזורית עמק המעינות -להלן: "המועצה" מצריכה רכישת טובין ושירותים בהיקפים משמעותיים. מידי שנה המועצה מתקשרת עם מאות ספקים ונותני שירותים לצורך ביצוע הפעילויות הציבוריות הנמצאות תחת אחריותה.

להלן נתונים אינפורמטיביים הלקוחים מהדו"חות הכספיים והרישומים במערכות המידע של המועצה:

- א- בשנת 2021 הסתכם תקציב המועצה הרגיל כ-171,136 אלפי ₪.¹
- ב- בשנת 2021 הסתכם תקציב המועצה הבלתי רגיל כ-410,467 אלפי ₪.²
- ג- בשנת 2021 הפיקה המועצה 3,829 הזמנות טובין או שירותים עבור 823 ספקים ונותני שירותים.
- ד- סכום ההזמנות שהופקו ע"י המועצה בשנת 2021 הסתכם כ-20,251 אלפי ₪.

המסגרת הנורמטיבית

ככלל רשות מקומית בבואה להתקשר בחוזה לרכישת טובין או שירותים ועבודות, על פי הדין החל עליה, נדרשת לפרסם מכרז פומבי לבחירת הגורם עימו תתקשר. סעיף 197 לפקודת העיריות, סעיף 192 לצו המועצות המקומיות וסעיף 89 לצו המועצות האזוריות, קובעים כי: "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

כללי מכרז נועדו לקיום תחרות הוגנת בין ספקים. בנוסף לכך, הם נועדו להבטיח יעילות, איכות עבודה וחסכון כספי לגוף העורך את המכרז. קיימת חשיבות רבה לאופן עריכת המכרז. קיום מפרט טכני ברור, כולל כתב כמויות ודרישות כתובות ברורות מהספק, יבטיחו את איכות ביצוע הפרויקט ויבטיחו את התמורה המגיעה מהספק.

הסכומים הקובעים לעניין גובה ההתקשרויות הפטורות ממכרז וגובה ההתקשרויות החייבות במכרז עוגנו בתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958³. הסכומים צמודים למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מעט לעת מפרסם משרד הפנים את הסכומים לעניין מכרזים אשר מתעדכנים לפי עליית מדד המחירים לצרכן.⁴

¹ [נהלים\דוח רבעוני 4 לשנת 2021 טופס 2 תקציב רגיל.pdf](#)

² [נהלים\דוח רבעוני 4 לשנת 2021 טופס 4 תקציב בלתי רגיל.pdf](#)

³ https://www.nevo.co.il/law_html/law01/211_008.htm#med18

⁴ <https://www.gov.il/he/departments/guides/connections>

מועצה אזורית עמק המעינות

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא "בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021"

הסכומים המעודכנים מתפרסמים במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים או באתר משרד הפנים.

להלן מוצגים בתמצית הסכומים בעניין מכרזים המעודכנים נכון לספטמבר 2021 :
מועצה אזורית פטורה ממכרז בחוזה שערכו אינו עולה על 71,800 ₪ כולל מע"מ .
מכרז זוטא שמחייב פניה ל-4 מציעים לפחות יחול בהתקשרויות שסכומן בין 71,800-179,400 ₪ כולל מע"מ.
מכרז זוטא המחייב פניה ל-6 מציעים לפחות יחול בהתקשרויות שסכומן בין 179,400-358,000 ₪ כולל מע"מ.

מטרת הביקורת

הביקורת התמקדה בהתקשרויות לשנת 2021. דו"ח הביקורת נערך באמצעות מדגם התקשרויות, בדו"ח הביקורת פורטו הסיכונים העיקריים בתהליך, ונעשה ניסיון דרך הבדיקה המדגמית לאתר את הכשלים העיקריים ואת נקודות החוזק ככל שהם קיימים.

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות :

- פגישות ושיחות עם ממלאי תפקידים ברשות.
- עיון וסקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות :
 - נהלי עבודה רלוונטיים לנושא.
 - דו"ח ההתקשרויות הפעילות במועצה.
 - כרטסות הנהלת חשבונות לספקים במועצה.
- מסמכים הנוגעים למכרזים, כולל הסכמים עם קבלנים, ערבויות, ביטוחים, מסמכי הארכת חוזים וכרטסות הנהלת חשבונות.

מתודולוגיה

נבחרו ספקים, שלדעת הביקורת, נמנים מתחומי הפעילות בעלי רמת החשיפה הגבוהה ביותר למועצה.
מכל תחום נבחרו ספקים מדגמיים לבדיקה מתוך טבלה ספקים כללית שסופקה לביקורת.
להלן התחומים :

1. קבלני בניה ותשתיות.
 2. קבלני כוח אדם - שמירה ניקיון וכדומה.
 3. קבלני הסעות.
- לצורך קביעת תכנית העבודה לביקורת בנושא התקשרויות ערכה הביקורת הפנימית מדגם של נושאים ותחומים רלוונטיים לביקורת, ביצעה הערכה של הסיכונים הגלומים בהם על פי מספר פרמטרים שנבחרו.
הרשימה הנ"ל משקפת את תחומי הביקורת הכלליים שמתוכם נבחרו נושאי הביקורת הספציפיים שבוקרו, בהנחה שעריכת הביקורת באותם תחומים, בקדימות הראויה, תניב למועצה תועלת מרבית על ידי הפחתת הסיכון, שיפור הבקורות וקידום התנהלות מיטבית.

לכל ספק שנבחר במדגם בוצעה בדיקת תוקף ההתקשרויות ובדיקת תוקף אישורי הביטוחים והערבויות.

בחירת הנושאים הפוטנציאליים לביקורת

תהליכי התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, עתירי סיכונים מעצם טיבם, בשל החשיפה המובנית בהוצאת משאבים לצורך קבלת טובין ושירותים. מצ"ב טבלת חשיפה אפשרית בתהליך התקשרויות והחוזים:

| תהליך | הצגת החשיפה / סיכון |
|------------------|---|
| התקשרויות | המשך התקשרויות בפועל למרות סיום תקופת ההתקשרויות שנקבעה בהסכם אי הודעה על הארכת התקשרויות בזמן או בכלל לספק המשך עבודה ותשלומים מול ספק שכבר נסתיימה ההתקשרויות הפורמאלית אתו |
| ערבויות וביטוחים | בדיקת תוקף הערבויות בדיקת תוקף הביטוחים בדיקת התאמת הביטוחים לנדרש, האם מבוצע בהתאם להיקף החוזה? האם קיים ביטוח גם לקבלני משנה? |
| מערכות מחשוב | חוסר בתיעוד של נתונים ותהליכים אשר אינם מאפשרים קיומו של נתיב בקרה חוסר בהגדרת בקורות מנע במערכות המידע כגון הגבלת סכומים בהתאם לתקנות, איתור חריגים בזמן אמת על ידי התראות וכיו"ב, חוסר בממשקים, ניהול מסד נתונים שאינו מהימן וכיו"ב. |
| פיקוח ובקרה | חוסר בבקורות ממוחשבות בתוך מערכת הבילינג המנהלת את הרכש כך שפעולות יחסמו או יפתחו בהתאם לתקינות התהליך חוסר מעקב על ביטוחים וערבויות היכול ליצור סיכון בטיחותי ומשפטי לרשות ביזור וחוסר ניהול של גורם שמרכז את כל התהליך מה שפוגם בראייה הכוללת הרוחבית. |
| | חוסר בבקורות ממוחשבות בתוך מערכת הבילינג המנהלת את הרכש כך שפעולות יחסמו או יפתחו בהתאם לתקינות התהליך |

3 ממצאי הביקורת

3.1 ארגון וניהול

כללי

בהתקשרויות רכש ישנם הליכים ארוכים ויש צורך להקפיד על קבלה ותיעוד כל המסמכים - החל משלבי התכנון והוצאת המכרז, עובר בחוזים, ביטוחים, ערבויות ובביצוע בפועל וכלה בהליכי ההזמנות והתשלום. בניהול הליך ההתקשרות על כל שלביו, מעורבות מספר מחלקות – כגון שפע, רכש והתקשרויות, הנדסה וגזברות כל מחלקה בהתאם לרכש הרלוונטי אליה.

ממצאים

לביקורת הוגש נוהל עבודה מס' 16 "מכרזים והתקשרויות" מתאריך 9/5/21, הנוהל מציג את הליכי המכרז והרכש⁵. בנוהל פורטו סכומי ההתקשרויות הפטורות ממכרז, וסכומי ההתקשרויות שמחייבות עריכת מכרזי זוטא ומכרזים פומביים.

בחודש 10/2020 פרסם משרד הפנים את הסכומים לענייני מכרזים והוסיף לראשונה הערה שהסכומים כוללים את המיסים החלים על ההתקשרויות (כלומר הסכומים כוללים בתוכם את המע"מ ואין להוסיף מע"מ פעם נוספת). הסכומים המפורטים בנוהל מספר 16 הם אותם סכומים שפורטו ע"י משרד הפנים אך שם צוין שהסכומים הם לפני מע"מ. משמעות הדברים שנוהל הרכש כולל פרטים וסכומים מטעים שעלולים להביא לעריכת התקשרויות בניגוד לחוק.

הביקורת מצאה כי תהליך הרכש מפוזר בין גורמים שונים במועצה ולא קיים גורם אחד שינהל ויבחן את כל התהליך מתחילתו ועד סופו, לביקורת ברור הצורך שכל מנהל מחלקה או אגף יטפל במכרזיו, אך הפיזור בתהליך גורם לליקויים רבים שעוד יפורטו בהמשך הדו"ח.

הביקורת מצאה כי חסרה התייחסות מספקת בנוהל מספר 16 "מכרזים והתקשרויות" לבדיקה ומעקב על נושא הערבויות והביטוחים לפני ביצוע הזמנות או ביצוע תשלום לספק.

⁵הלים'נוהל מס 16 מכרזים והתקשרויות 2021 - pdf.

הביקורת לא מצאה תיעוד לשיתוף פעולה בין המחלקות.

נוהל 16 קובע שכל בעל תפקיד הוא אחראי על חלק אחר בתהליך.

הביקורת נתקלה בקשיים באיסוף החומרים שנדרשו לבדיקת תוקף ההתקשרויות וזה מכון שהמסמכים בתהליכי הרכש כגון ביטוחים, הסכמים וכדומה נמצאים במקומות שונים ואצל בעלי תפקידים שונים.

המלצות הביקורת

- ✓ הביקורת ממליצה למנות גורם שירכז את המעקב אחרי תוקף ההתקשרויות וחידושן וזאת עקב חשיבות הנושא והחשיפה לחיוב אישי.
- ✓ הביקורת ממליצה לתקן לאלתר את נוהל מספר 16 ולהתאים את הסכומים הנקובים בו לסכומים שפרסם משרד הפנים. נוהל מספר 16 במתכונתו הנוכחית מטעה את העובדים או הגורמים אשר מסתמכים עליו לצורך ביצוע התקשרויות והזמנות.
- ✓ הביקורת ממליצה להטמיע את השינויים בנוהל מספר 16 בקרב כל האמונים על ביצוע הזמנות הרכש למיניהן.
- ✓ הביקורת ממליצה למפות את כל ההתקשרויות בסכומים המתקרבים לתקרות הנקובות בנוהל מספר 16 ולבדוק את הביצוע התקציבי ולפי הצורך לעצור התקשרויות אשר נעשו ללא מכרז מתאים כפי שקבע משרד הפנים.
- ✓ הביקורת ממליצה להוסיף נושאים ממוקדים בנהלי עבודה העוסקים בנושא הרכש. לדוגמא: יש להגדיר את דרישות הביטוח לכל מכרז ותחום הייחודי לו, יש להוסיף את חובת ביצוע המעקב על תוקף החוזה, תוקף ביטוח וערבויות לפני ביצוע הזמנה או תשלום. הביקורת תמליץ בהמשך על חסמים ונהלים אוטומטיים במערכות על מנת לוודא זאת באופן טכנולוגי.
- ✓ שת"פ בין מחלקות – הביקורת ממליצה על קיום ישיבות עבודה בין כל הגורמים מדי תקופה כדי לבחון את ניהול התהליך בשוטף, כמוכן יש לבנות קובץ מעקב בתיקייה משותפת לעדכון, תיוק ומעקב.

תגובת המבוקרים
הנוהל יעודכן

כל נושא החוזים לא מרוכז במקום אחד (כל אגף מנהל את החוזים שלו). עד שלא ימצא בעל תפקיד שירכז את כל נושא החוזים, יש להסדיר נוהל ברור בנושא.

(ראה תגובת הגזבר 18/7/2022 [תגובות המוקרים לתגובה לדוח ביקורת 2021.docx](#))

3.2 בדיקת תוקף הסכמים

כללי

לאחר קיום הליך המכרז, ניתן לבצע התקשרות מול הקבלן הזוכה. ביצוע ההתקשרות צריך שיהיה מעוגן בחוזה, המסדיר את פירוט העבודה המוזמנת ותנאי התקשרות נוספים כגון אופן העבודה ולוח זמנים. כמו כן, יש להכליל בחוזה חובת עריכת ערבויות וביטוחים לביצוע העבודה.

קיום סעיף זה כנדרש, יבטיח את ביצוע העבודה בצורה בטוחה ומקצועית, עם גיבוי של ערבויות כספיות וביטוחים, לקיום מלא ככל שניתן של העבודה המוזמנת.

יש לערוך כנדרש על פי צרכי הרשות הסכם להארכת התקשרות החתום על ידי הצדדים. תקופת ההתקשרות צריכה להיות מקבילה לתקופה האפשרית להארכה מבחינת החוזה הראשוני שנחתם.

ממצאים

הביקורת בדקה ומצאה כי קיימים הסכמים שאינם בתוקף ואף לא קיבלו מכתבי הארכה להסכם למרות שבפועל נמשכה ההתקשרות בכך שהוצאו הזמנות ואף שולמו תשלומים לספקים.

מבדיקת מסמכי ההתקשרות עם ספקים שהם זכיינים של החברה למשק וכלכלה (משכ"ל) עולה שאין הקפדה על קבלת ביטוחים וערבויות, ואין הקפדה על הארכת התקשרויות שפג תוקפם.

דוגמאות

ספק העוסק בשמירה ואבטחה: 

תוקף ההסכם הנו עד לתאריך 31/10/21.

תוקף הערבות הוא עד לתאריך 31/03/2021

תוקף הביטוח הוא עד 31/12/2022.

על פי כרטסת הנהח"ש, יצאו הזמנות לספק לאחר סיום תוקף חוזה ההתקשרות. לא הוצג לביקורת מסמך הארכה להסכם ההתקשרות. בנוסף יש לשים לב שתוקף הערבות הסתיים כ 7 חודשים טרם סיום תוקף הסכם ההתקשרות.

מועצה אזורית עמק המעינות

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא "בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021"

ספק שהוא זכיון של משכ"ל ועוסק בהסעות: 

לא הוצגו לביקורת מסמכי ערבות או ביטוח.

החוזה היה בתוקף עד לתאריך 01/08/2021, לא הוצג לביקורת מסמך הארכת הסכם.

מבדיקת הביקורת עולה כי יצאו הזמנות למרות שבפועל החוזה כבר אינו בתוקף, וללא קבלת ביטוחים וערבויות.

המלצות הביקורת

- ✓ יש לנהל מעקב שוטף על סיום תוקף התקשרויות, יש להטמיע חסימה טכנולוגית שתמנע הפקת הזמנות או ביצוע תשלומים לספקים ללא חוזה התקשרות בתוקף.
- ✓ הביקורת ממליצה על ניהול מעקב אחרי תוקף ההתקשרויות המנוהלות ע"י משכ"ל או כל ארגון גג אחר כגון אשכול המאגד תחתיו מספר רשויות המקבלות את השירות.
- כמוכן יש לבצע מעקב והקפדה על כל מסמכי הערבויות והביטוחים וזאת על מנת לבטח את המועצה ולהקטין את החשיפה האפשרית מהתקשרויות הנ"ל.
- ✓ על המועצה להכיר על החוזה שמבצע משכ"ל עם הספקים השונים וזאת כדי למצות זכויות שונות המגיעות למועצה מתוקף חוזה זה.

תגובת המבוקרים

תגובת הגזבר: "אני מברך על הביקורת בנושא ופועל כבר כמה חודשים להסדרת החוזים במערכת. במקביל נוהל הרכש חודד ומחייב לשייך הסכמים להזמנות" [תגובות המוקרים לתגובה לדוח ביקורת 2021.docx](#)

3.3 בדיקת ערבויות

כללי

על מנת להקטין סיכונים בביצוע העבודות, על המועצה לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלנים. בהתקשרויות לביצוע עבודות שוטפות, קיימים 2 סוגי ערבות על פי השלבים – ערבות ראשונה שהיא "ערבות מציע" שנמסרת למועצה יחד עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז. ערבות שנייה היא ערבות ביצוע, הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט. לעיתים ובעיקר בעבודות גדולות, ניתנת ערבות שלישית היא ערבות בדק. ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח, כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את הביקורות ואת התיקונים הנדרשים לאחר המסירה.

ממצאים

הביקורת בדקה ומצאה כי לא נמצאו מסמכי ערבויות לחלק מהספקים שנבדקו. כמו כן, לא הוגש לביקורת תיעוד לכך שמתבצעת בקרה על התאמת אישור הערבות לנדרש בחוזה.

המלצות הביקורת

- ✓ הביקורת מעירה כי אי הקפדה של לקיחת ערבויות עבור ביצוע עבודה מכל סוג שהוא חושפת את המועצה למספר סיכונים מהותיים, החשיפה היא בביצוע העבודה ואיכותה, חשיפה כלכלית עקב אי עמידה בהתחייבויות הספק.
- ✓ הביקורת ממליצה להקפיד הקפדה יתירה על נושא הערבויות, ולבצע מעקב ובקרה באופן שוטף.
- ✓ יש להדגיש בנהל כתוב ובאופן ממוחשב כי לא יינתן צו התחלת עבודה ולא תתאפשר עבודה במערכת הספקים כולל פתיחת ספק, הזמנות וכדומה לפני הגשת כל המסמכים הנדרשים במעמד חתימת החוזה לאחר הזכייה במכרז.
- ✓ יש לבצע מעקב על התאמת מסמכי הערבות לנדרש בחוזה מבחינת סכומים, תוקף וכדומה.

תגובת המבוקרים

3.4 בדיקת ביטוחים

כללי

בדרך כלל בהתקשרויות שוטפות, על הקבלן לערוך 3 סוגים של ביטוחים – ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג וביטוח חבות מעבידים. בכל החוזים עליהם חתמו הקבלנים, ישנו סעיף המחייב את הקבלנים לבטח את העבודות. לכל המכרזים שמוציאה המועצה, מצורף נספח ביטוח, עליו חותמים הקבלנים בעת הגשת ההצעות למכרז. נספח הביטוח מפרט את סוגי הביטוחים בהם יבוטח הקבלן וכן מציין כי הקבלן ימסור אישורים על עריכת הביטוח.

ממצאים

הביקורת בדקה ומצאה כי לא נמצאו מסמכי ביטוחים לחלק מהספקים שנבדקו. כמו כן, לא הוגש לביקורת תיעוד לכך שמתבצעת בקרה על התאמת אישור הביטוח לנדרש בחוזה או חוות דעת של יועץ הביטוח בנוגע לביטוח הנדרש.

הביקורת בדקה ומצאה שלרוב לא מתקבל אישור של יועץ ביטוח מטעם המועצה בדבר התאמת הביטוח שסופק מהספק לדרישות כפי שפורטו בהסכם ההתקשרות עם הספק. כאשר מדברים על עבודות בהיקפים ניכרים כגון עבודות בניה, אז ישנה חשיבות רבה לנושא וכל זה ע"מ להקטין את החשיפה של המועצה.

המלצות הביקורת

מועצה אזורית עמק המעינות

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא "בדיקת תוקף התקשרויות לשנת 2021"

- ✓ הביקורת ממליצה לבצע מעקב על הגשת והתאמת מסמכי הביטוחים הנדרשים בחוזה. אי מעקב שכזה חושף את המועצה לסיכונים רבים ומהותיים, קיים סיכון משפטי לתביעות כנגד המועצה על סיכון חיי אדם או פגיעות גוף אפשריות במהלך ביצוע העבודות ולאחר מכן.
- ✓ כאשר מתקבל אישור ביטוח יש לוודא שהוא אכן מתאים ומספק לכן יש לקיים התייעצות עם יועץ ביטוח בנוגע לביטוחים הנדרשים בהתאם לכל תחום וענף. יש לצרף את האישור של יועץ הביטוח למסמכי המכרז וזאת על פי הנוהל שהוגש לבדיקת הביקורת.
- ✓ הביקורת ממליצה לבנות רשימת מסמכים ממוחשבת כפי שמופיע בנוהל וזאת כדי "להפעיל" את הספק בשלב פתיחת הספק. ככל שיהיה מסמך חסר או יותר לא "יופעל" הספק ולא יוכלו להתבצע כלל פעולות רכש שונות.
- ✓ הביקורת ממליצה לבחון כי במידה והמועצה מאשרת העסקת קבלני משנה יש לשקול לחייב גם את הקבלן משנה במסמכי ביטוח.

תגובת המבוקרים

3.5 מערכות ובקורות ממוחשבות בתהליך ההתקשרות

כללי

בעולם הדיגיטלי המתקדם של היום מערכות רבות הן ממוחשבות ודיגיטליות, כיום עם הקידמה והתפתחות הטכנולוגיה ניתן להסתייע בכך בעבודה השוטפת גם עבודה יעילה יותר אבל במיוחד באספקטים של בקרה ומעקב. הביקורת רואה בכתיבת נהלים חשיבות רבה אך האפקטיביות שלהם תהיה מוגבלת אם העובדים לא יישמו את הנהלים כהלכה. על כן, פיתוחים טכנולוגיים עשויים לסייע בביצוע הנחיות העבודה כהלכה וזאת באמצעות בניית חסמים בתוך המערכות בהתאמה מיטבית לפעולות הנדרשות ולהרשאות השונות. הגדרת הרשאות משתמשים תפקידה יצירת תנאים וכללים טכנולוגיים במערכת לביצוע פעולות או לחסימתן.

ממצאים

הביקורת בדקה ומצאה כי לא מתבצע שימוש מיטבי בחסמים הטכנולוגיים השונים הקיימים במערכות הממוחשבות:

המצב היום שהמערכת שולחת התראה לגורמים שהוגדרו מראש בדבר ההתקרבות לסיום תוקף ההתקשרות כפי שהוזנה למערכת.

המערכת אינה שולחת התראות לגורמים שהוגדרו מראש בדבר תוקף הביטוחים והערבויות.

המערכת אינה חוסמת הפקת הזמנות או ביצוע תשלומים לספק ללא חוזה התקשרות בתוקף.

המערכת אינה חוסמת הפקת הזמנות או ביצוע תשלומים לספק שלא מסר אישור ביטוחים תקף.

המערכת אינה חוסמת הפקת הזמנות או ביצוע תשלומים לספק שלא מסר ערבות בנקאית בתוקף.

מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי החסם הטכנולוגי קיים במערכת אך יש להפעילו בצורה נכונה ומיטבית. הפעלת החסם הטכנולוגי בצורה נכונה יש לקשור בין ההזמנה לבין החוזה, במקרה זה ההזמנה תופק רק כאשר קיים במערכת חוזה שהוא בתוקף.

כאשר מקימים חוזה במערכת נדרש לקשור בינו לבין הערבות והביטוח, כך שאי קשירת הנתונים בעצם מנטרלת את החסם.

הביקורת בדקה ומצאה כי הרישום במערכת ה- *EPR* אינו מהימן מספיק והמערכת אינה מכילה את כל החוזים הקיימים ואת פרטיהם.

מסקנות והמלצות

הביקורת ממליצה להפעיל את החסמים הטכנולוגיים במערכת. אך עוד קודם לכן, יש לבצע פרויקט להשלמת הזנת הנתונים הרלוונטיים בעניין תוקף ההתקשרויות, הביטוחים והערבויות במערכת וזה מהסיבה שהמידע המופיע ב-*EPR* לגבי תוקף המסמכים אינו מהימן ואינו מלא, לכן הפעלת החסמים הטכנולוגיים בשלב מוקדם עלולה לשתק את עבודת המועצה.

תגובות המבוקרים:

תגובת הגזבר: "נערכה פניה לחברת התוכנה *EPR* למציאת פתרון טכנולוגי שימנע את האפשרות להוצאת הזמנה לספק שלא מוסדר במערכת".

[תגובות המוקרים\תגובה לדוח ביקורת 2021.docx](#)

4. בדיקת ליקויים לאחר דו"ח ביקורת קודם בנושא

| סעיף נושא | ליקוי | המלצת הביקורת לתיקון הליקוי | תוקן/תוקן חלקית / לא תוקן | |
|-----------|--|---|---|---|
| 8 | יעילות מערך הבקרה והפיקוח על תוקף מכרזים, ערביות בנקאיות, תוקף מכרזים, ערביות וביטוחים | שני הסעיפים הקודמים בענייני התקשרות המועצה עם חברת מ.ג.ע.ר. וחברת EPR חושפים ליקויים קשים בכל מה קשור ליעילות הבקרה על: תוקף חוזים והתקשרויות, תוקף ערביות בנקאיות, תוקף ביטוחים. הליקויים הנ"ל גורמים לחשיפה של המועצה, ועלולים להביא את המועצה לתביעות ולהוצאות כספיות גדולות ומיותרות. | החשיפה של המועצה מחייבת בדיקה יסודית לכלל החוזים והתקשרויות הביטוחים והערבויות. לאור המספר הגדול של הספקים /חוזים וע"מ לצמצם את החשיפה של המועצה, הביקורת ממליצה שכל האגפים ידאגו למפות את החוזים וההתקשרויות עם הספקים שנותנים שירותים או מספקים טובין לאותם אגפים/מחלקות ולבדוק את תוקפם ואת תוקף הביטוחים והערבויות. | אומנם, נכתב נוהל במאי 2021 שעורך סדר בנושא הרכש עם זאת הביקורת עדיין מצאה כי נושא ההתקשרויות אינו מנוהל כנדרש לאור ממצאי ביקורת זו. <לא תוקן> |