

המלצות ועדת ביקורת לדו"ח מבקר המועצה לשנת 2023

ועדת ביקורת דנה בדו"ח מבקר המועצה לשנת 2023 (להלן: "דו"ח הביקורת") ובתגובת ראש המועצה הקודם, ומגישה בזאת את סיכומיה והצעותיה למליאת המועצה. הוועדה קיימה מספר דיונים על הדו"ח, וזימנה לדיוניה נושאי משרה על מנת לאפשר להם למסור את התייחסותם בטרם תגבש הוועדה את המלצותיה.

לאחר קבלת התייחסות כלל הגורמים המבוקרים הרלוונטיים מוגשות המלצות וועדת הביקורת על דו"ח מבקר המועצה לשנת 2023 לאישור המליאה.

נושאי הביקורת לשנת 2023 הם:

1. תפעול ותחזוקת תחנות שאיבה.
2. מנגנוני בקרה באגף הגזברות.

נושאי המשרה שזומנו:

- א. מנכ"ל המועצה
- ב. גזבר המועצה
- ג. מהנדס המועצה

דו"ח ביקורת- תפעול ותחזוקת תחנות שאיבה

דו"ח זה עסק במצבן של 19 תחנות השאיבה בשטח המועצה, שהן באחריות המועצה, ובאופן התפעול והאחזקה שלהן. התמונה העולה מן הדו"ח היא כי רמת האחזקה של תחנות השאיבה נמוכה ביותר, תוך הזנחה של תקלות קריטיות להמשך התפקוד בחלק מהתחנות. כמו כן, עולה מן הדו"ח כי ניהול משק המים והביוב במועצה הוא חסר עד לא קיים, כאשר במועד ביצוע הביקורת הועסק עובד אחד בלבד, האחראי על משק מים "בגודל של עיר גדולה", כדברי מהנדס המועצה.

עתה תעמוד הוועדה על הליקויים שציין המבקר ותמליץ את המלצותיה בהתאם:

1. התקשרות שלא כדין ותחזוקה שוטפת של כלל התחנות- המבקר מצוין כי פג תוקפו של ההסכם מול הקבלן המבצע את פעילות אחזקת התחנות וכי ההתקשרות מולו מתבצעת שלא כדין. כמו כן, העיר המבקר על כך שמתוך 19 תחנות שאיבה קיימות, מתוחזקות באופן שוטף רק 12 מתוכן. המבקר המליץ לפרסם בהקדם מכרז חדש לתפעול ותחזוקת כלל תחנות השאיבה, כמו גם לאחזקת שבר. בעקבות המלצת המבקר, פורסם מכרז בנוגע לתפעול, תחזוקה ואחזקת שבר בכלל תחנות השאיבה ונבחר קבלן בהתאם. **משיושמו המלצות המבקר, די לוועדה בכך.**

2. **מצב התחנות וטיפול בתקלות** - בדו"ח מונה המבקר שורה ארוכה של תקלות בתחנות השאיבה. את התקלות סיווג המבקר, באמצעות הגורמים המקצועיים, לתקלות "קריטיות" ולתקלות "סובלות דיחוי", תוך המחשת העלות הכלכלית הנגזרת מאי טיפול בתקלות הקריטיות.

ברקע הדברים, שדרוג עתידי מתוכנן ל-13 תחנות שאיבה, אולם במועד ביצוע הביקורת למועצה לא הייתה היכולת לעמוד במאצ'ינג המבוקש על ידי רשות המים (40% מסך הפרויקט, כ-20 מיליון ₪). לוועדה נמסר ממנכ"ל המועצה כי בכונת המועצה להתחיל בפרויקט השדרוג, תוך הקצאת כ-5.5 מיליון ₪ מדי שנה (בתוספת מאצ'ינג בסך כ-15 מיליון ₪ מרשות המים מדי שנה), עד לשדרוג כל 13 תחנות השאיבה הנדרשות לכך. ועדת הביקורת מודה לגזבר המועצה ולמנכ"ל המועצה על היוזמה ולקיחת האחריות. מכל מקום, משך השדרוג יארך בין 3 ל-4 שנים.

לכן, המבקר אף ביצע הערכת שווי של כל תקלה ותקלה וציין בדו"ח את רשימת התקלות על פי סיווגן וכן את העלות הכלכלית הנדרשת לטובת טיפול בכלל התקלות. עם זאת, מאז הגשת הדו"ח חלפה שנה שכללה מלחמה שיתכן וגרמה לנזקים נוספים. מכל מקום, סך העלות שציין המבקר לטובת הטיפול בתקלות הקריטיות עמד על 482,800 ₪.

משיחות שערכה הוועדה עם גזבר המועצה ומהנדס המועצה עלה כי הוקצו חצי מיליון שקלים מכספי 'תקומה' לטיפול בתקלות בתחנות השאיבה. לוועדה הוסבר כי מתקיים מיפוי מחדש של התקלות וכי עד עתה נוצל כמחצית הסכום. הוועדה מברכת על יישום המלצות המבקר וסבורה כי יש לנתב ככל הניתן את תקציב 'תקומה' הייעודי לטיפול בתקלות ה'קריטיות' בתחנות השאיבה תחילה, כפי שהוגדרו בדו"ח הביקורת.

3. **מנגנון ניהול שירותי המים והביוב במועצה** - המבקר מקדיש פרק נרחב בדו"ח לבחינת האפשרויות העומדות בפני המועצה בנוגע לאופן הראוי לניהול משק המים והביוב במועצה. בין היתר מציע המבקר לבחון אפשרות הקמת מעין "תאגיד מים", העברת ניהול הנושא לידי החברה הכלכלית, הצטרפות לתאגיד מים קיים, או שינוי המנגנון בתוך המועצה. בתוך כך, בימים אלו יוזם משרד האנרגיה והתשתיות מהלך חקיקה לביטול חובת הקמת תאגידי מים ברשויות המקומיות. עם זאת, ממצאי הביקורת לא מותירים מקום לספק בדבר העובדה כי נדרש שינוי מהותי במנגנון הקיים כיום, והוועדה סבורה כי נדרשת ראייה מערכתית רחבה ובחינת מצב משק המים במועצה באופן כוללני. חברי הוועדה התרשמו מאוד מהסבריו של מנכ"ל המועצה בנוגע לעתיד משק המים במועצה וסבורה כי יש לפעול גם על פי המלצת המבקר ולהקים צוות מועצתי לבחינת נושא ניהול משק המים והביוב במועצה.

דו"ח ביקורת- מנגנוני בקרה בגזברות

דו"ח זה עסק בבחינת מנגנוני הבקרה הקיימים באגף הגזברות, תוך עמידה על הליקויים הקיימים והצעת פתרונות לתיקונם. ברי לכל כי הבקרה על הוצאות והכנסות המועצה איננה באחריות אגף הגזברות לבדו, אלא מנגנון משולב של כלל הגורמים הרלוונטיים במועצה, והמבקר עמד על נקודה זו לכל אורך הדו"ח. עם זאת, בהיות אגף הגזברות 'תחנה אחרונה' בכל הקשור לאפשרויות ביצוע בקרה, סבורה הוועדה כי מדובר בדו"ח חשוב ביותר, שיישום המלצות המבקר המצוינות בו יביאו בהכרח להתייעלות וחסכון בפעילות המועצה כולה.

המבקר משבח מספר פעמים בדו"ח את עבודת עובדי אגף הגזברות בראשות גזבר המועצה ועומד על מקצועיותם ומסירותם. לאור השיחות שערכנו עם גזבר המועצה ועם עובדים נוספים באגף הגזברות, אנו מצטרפים לדברי המבקר וסבורים כי עובדי אגף הגזברות ראויים לכל שבח. בתוך כך ובראי דו"ח הביקורת תציין הוועדה לחיוב את התנהלות אגף הגזברות בנושאים הבאים (חלק מהנושאים צוינו לחיוב בדו"ח הביקורת וחלקם צוינו כליקוי שתוקן בעקבות הביקורת):

1. **חשבונות בנקים**- כל הכללים הרלוונטיים מתקיימים, לרבות ניהול נפרד במערכת הנה"ח לכל חשבון בנק.
2. **חשבונות בנק ייעודיים**- קיים חשבון בנק ייעודי להקצבות פיתוח כנדרש.
3. **הכנת התקציב ושיתוף מנהלים**- מתקיים מעקב אחר סעיפי תקציב מדי שנה, תוך ביצוע שינויים נדרשים. בנוסף, מתקיים בהנהגת הגזבר שיתוף של מנהלי האגפים בתהליך הכנת התקציב.
4. **מעקב אחר תב"רים**- בהתאם להמלצות המבקר, מונתה רכזת תב"רים ונערך טופס מעקב ביצוע לכל תב"ר.
5. **תב"רים: התחייבויות ישובים**- המבקר מביא דוגמאות לגירעונות שנוצרו בתב"רים בעקבות אי עמידה של ישובים בהתחייבויותיהם כלפי המועצה. המבקר הציע שינוי מדיניות כלפי הישובים, באופן שיבטיח עמידה בהתחייבויות וימנע חובות של המועצה כלפי ספקים וקבלנים, והמליץ על שורת צעדים. גזבר המועצה, בהתייחסותו לדו"ח, הציע לנקוט בצעדים עליהם המליץ המבקר ואף מעבר לכך. בבירור שערכה הוועדה מול גזבר המועצה וכן לאור מידע שנמסר לוועדה על ידי מבקר המועצה, התרשמנו כי נעשתה עבודה טובה בהקשר זה בשנה האחרונה בהנהגת גזבר המועצה ויועמ"שית המועצה. כך למשל, נחתמים מראש חוזי פיתוח בפרויקטים הקשורים בבנייה וכן נדרשים הישובים להעמיד תשלומים מראש.
6. **מיצוי הכנסות ממשרדי החינוך והרווחה**- סגן הגזבר אחראי על ביצוע בקרה בנוגע למיצוי הכנסות ממשרדי הממשלה, באמצעות נותן שירות חיצוני המפוקח על ידו.

7. **גביית ארנונה**- אחוז גביית הארנונה בשנת 2022 עמד על 95%; זהו אחוז גבייה ראוי לשבח, ודאי לאור העובדה שהגבייה לא מתבצעת באמצעות מיקור חוץ; סקר מדידות נכסים מבוצע בהתאם להנחיות משרד הפנים.

עתה תעמוד הוועדה על הליקויים שציין המבקר ותמליץ את המלצותיה בהתאם:

1. **כתיבת נהלי עבודה**- המבקר מציין כי עובדי אגף הגזברות עובדים על פי נהלי עבודה סדורים. עם זאת, עומד המבקר על החשיבות שבנהלי עבודה כתובים ומציין כי באגף הגזברות נהלי העבודה הסדורים טרם מצאו דרכם אל הכתב וממליץ לחתור לעריכת קובץ נהלים מסודר. הוועדה מאמצת את המלצת המבקר.

2. **דו"ח תזרים מזומנים**- המבקר מציין כי דו"ח תזרים המזומנים במתכונתו הקיימת כולל נתונים חלקיים בלבד ומציע מספר עקרונות מנחים לעריכת דו"ח זה. גזבר המועצה קיבל את המלצת המבקר בנוגע לצורך בתיקון בנושא זה, וגם הוועדה מאמצת המלצה זו.

3. **בקרת תקציב באגפי המועצה**- המבקר מביא מספר דוגמאות למעקב לקוי אחר סעיפי תקציב באגפי המועצה, שהביאו ליצירת גירעונות בסעיפי תקציב מסוימים. עוד מציין המבקר את העובדה כי תקציבאות האגפים, שכל תכליתן הוא שמירה על מסגרת תקציב, אינן כפופות ישירות לגזבר המועצה האמון על ביצוע התקציב, אלא למנהלי האגפים השונים. על כן, המליץ המבקר לערוך שינוי מבנה ארגוני ולהכפיף מקצועית את תקציבאות האגפים לגזבר המועצה. בהתייחסותו לדו"ח הביקורת, עומד גם הגזבר באופן נחרץ על הצורך בשינוי המבנה הארגוני כפי הצעת המבקר. הוועדה סבורה כי יש לאמץ המלצה זו ובכך לאפשר למי שאמון על ביצוע התקציב לבצע את מלאכתו כאשר כל הסמכות האפשרית לרשותו.

4. **תב"רים: תרומות**- המבקר מביא מספר דוגמאות לגירעונות שנוצרו בתב"רים בעקבות חלקי תרומות שלא נכנסו, על אף התחייבויות התורמים. בירור מעמיק יותר שערכה הוועדה, העלה כי המועצה לא פועלת על פי נוהל קבלת תרומות בהתאם להנחיות משרד הפנים. הבירור העלה גם כי בדו"ח הביקורת לשנת 2022, הציע המבקר נוהל קבלת תרומות, שאושר על ידי ראש המועצה הקודם וכן אומץ על ידי מליאת המועצה הקודמת באישורה את המלצות המבקר בישיבה מתאריך 14.04.2024. הוועדה סבורה כי יש לפעול על פי הנוהל שהציע המבקר, בהתאם להנחיות משרד הפנים.

5. **מיצוי הקצבות פיתוח**- המבקר הצביע על ליקוי בבקרה הנוגעת למיצוי הקצבות פיתוח וקולות קוראים. מדובר בכספי תמיכה ממשלתית שאושרו למועצה עבור ביצוע פרויקטים; המועצה ביצעה את הפרויקטים, אולם לא ביצעה את ההגשות הנדרשות לטובת קבלת הכספים. בדו"ח מונה המבקר 47 פרויקטים בסכום כולל העולה על 21 מיליון ₪, לגביהם לא בוצע מעקב. בעקבות הביקורת ועד להגשת הדו"ח נכנסו לקופת המועצה כ-8 מיליון ₪

והמשיך להתבצע מעקב על ידי סגן הגזבר. מבדיקה שנערכה לבקשת הוועדה, עולה כי פעילות סגן הגזבר בנושא זה הניבה עוד כ-10 מיליון ₪ שנכנסו לקופת המועצה. בהתאם להמלצות המבקר בנושא זה, מתקיים כיום מעקב סדור על הפרויקטים, עובדת האמונה על הנושא מוציאה דו"חות כנדרש והתראות נשלחות לעובדי ומנהלי האגפים הרלוונטיים. כמו כן, פועל אגף הגזברות לסייע בהגשות. עם זאת ולאור ממצאי הביקורת והפוטנציאל הגבוה למימוש הכנסות, סבורה הוועדה כי ראוי להגביר את הבקרה והפיקוח בנושא זה. לכן, ממליצה הוועדה שיערך דו"ח רבעוני בנוגע למימון הקצבות פיתוח וקולות קוראים על ידי הגזבר או מי מטעמו, שיוגש לראשת המועצה.

6. **בקרת חוזים והתקשרויות**- המבקר מצביע על ליקויים בבקרה הקשורה בהתקשרויות המועצה מול קבלנים וספקים, ובהם תשלומים ללא חוזי התקשרות, תשלומים מעבר לקבוע בהסכמים והיעדר קיום ביטוחים וערבויות ביצוע של ספקים, קבלנים ונותני שירותים במספר רב של התקשרויות. **המבקר הדגיש בהקשר זה כי האחריות לליקויים אלו מוטלת לפתחם של כלל אגפי המועצה**, מזמיני השירותים, והמליץ להכפיף את אגף הרכש ישירות לגזבר המועצה, על מנת להבטיח שתתקיים בקרה ראויה בכלל הנושאים הקשורים בבקרת חוזים והתקשרויות. מבדיקה שערכה הוועדה, עולה כי במרבית הרשויות המקומיות נושא הרכש אכן כפוף ישירות לגזברות, לאור העובדה שמדובר בתחום המהווה אחוז ניכר מהוצאות הרשויות. עם זאת ולאחר שיחות שקיימה הוועדה עם גזבר המועצה ומנכ"ל המועצה החדש, הוועדה מסתייגת לעת עתה מהמלצה זו; הוועדה סבורה שאגף הגזברות, במתכונתו הנוכחית, אינו ערוך לניהול אגף הרכש. בנוסף, משיחה עם מנכ"ל המועצה ומהסברים שמסר, השתכנעה הוועדה כי ישופרו משמעותית ממשקי העבודה בין אגף הרכש לבין אגף הגזברות וכי יתוקנו הליקויים הנוגעים לבקרה המצוינים בדו"ח הביקורת. בשיתוף עם מבקר המועצה, הוועדה מביעה את הסכמתה להשארת המצב הקיים כמות שהוא, קרי השארת אגף הרכש בכפיפות למנכ"ל המועצה.

7. **רישום וניהול מצאי (אינוונטר)**- המבקר מציינ כי המועצה לא עומדת בדרישות החוק בכל הקשור לניהול נכסי הטובין שברשותה. בתוך כך, לא ידוע מהו היקף המצאי של המועצה ועלותו, לא נערכות ספירות מלאי, לא קיים תיעוד של מצאי המועצה, לא קיים נוהל כלשהו לטיפול או תיעוד המצאי ולא מונה רשם מצאי כנדרש בחוק. כמתבקש, המליץ המבקר לקיים את הוראות החוק הרלוונטיות, לרבות מינוי רשם מצאי כנדרש. הוועדה מאמצת המלצה זו.

8. **בקרת שכר**- המבקר מצביע על בקרה לקויה בכל הקשור לתשלומי שכר במועצה (תוך הבאת דוגמאות). עוד מציינ המבקר כי בתקופת ביצוע הביקורת אגף הגזברות לא לקח חלק בקביעת מדיניות השכר במועצה, על אף שמדובר בהוצאה המהווה כ-40% מסך תקציב המועצה השוטף. בהתייחס לכך, המליץ המבקר להכפיף את תחום חשבות השכר ישירות לגזבר

המועצה (המצב כיום הוא שהתחום כפוף למחלקת משאבי אנוש), על מנת להביא לכך שביכולתו של אגף הגזברות להשפיע על מדיניות השכר ולבצע בקרה ראויה בתחום. לאחר שיחות שנערכו בנושא עם גזבר המועצה ומנכ"ל המועצה, השתכנעה הוועדה כי אכן קיים פער בכל הנוגע לבקרה השוטפת על תשלומי השכר. עם זאת, מאז ביצוע הביקורת התחוללו מספר שינויים במבנה הארגוני של המועצה ולכן סבורה הוועדה כי בעת הזו יש לפעול להסדרת ממשקי העבודה בתחום זה בין מחלקת משאבי אנוש וגזברות המועצה. לאחר שיוסדו ממשקי העבודה, יש לשוב ולבחון את מיקומו של תחום חשבונות השכר במבנה הארגוני.

9. **היטלי פיתוח** - המבקר מעיר על כך שפרט להיטל פיתוח, לא נגבים היטלים נוספים שבסמכות המועצה לגבות, כדוגמת 'היטל סלילה', 'היטל תיעול', 'היטל צנרת מים' ו'היטל שטחים ציבוריים פתוחים'. עוד מצוין המבקר כי בהיעדר חוקי עזר מתאימים, לא ניתן לגבות את היטלי הפיתוח האמורים וממליץ לבחון את המדיניות הקיימת ואם יוחלט - לקדם חקיקת חוקי עזר ולהתחיל בגביית היטלים בהתאם להם. בהתאם להתייחסות אגף הגזברות לעניין זה, הוועדה מאמצת את המלצת המבקר.

בהתאם לכלל האמור, מבקשת הוועדה ממליאת המועצה לאשר את נוסח ההחלטה הבא:

- "מליאת המועצה מבקשת לכתב ככל הניתן את תקציב 'תקומה' הייעודי לטיפול בתקלות ה'קריטיות' בתחנות השאיבה תחילה, כפי שהוגדרו בדו"ח הביקורת.
- הנהלת המועצה תקים צוות מועצתי לבחינת נושא ניהול משק המים והביוב במועצה, שיכול לכלול גם גורמי מקצוע חיצוניים בהתאם לשיקול דעתם של ראשת המועצה וסגן ראשת המועצה. הצוות יגיש את המלצותיו לראשת המועצה והנהלת המועצה תדווח למליאת המועצה על מסקנות הצוות, על האפשרות בה בחרה לפעול, לרבות הנגזרות הכלכליות מבחירה זו והשיפור הצפוי בניהול משק המים והביוב במועצה.
- הנהלת המועצה תכפיף מקצועית את תקציבאיו. ות האגפים לגזבר המועצה, בהתאם לשיקול דעתו.
- המועצה ועובדיה יפעלו על פי נוהל התרומות שערך המבקר ואושר על ידי מליאת המועצה בתאריך 14.04.2024.
- לראשת המועצה יוגש דו"ח רבעוני בנוגע למיצוי הקצבות פיתוח וקולות קוראים על ידי גזבר המועצה או מי מטעמו.
- על הנהלת המועצה למנות רשם מצאי כנדרש בחוק. למליאה יוצג היקף המצאי של המועצה ועלותו בדו"ח מתאים וכן נוהל מסודר לטיפול ולתיעוד מצאי המועצה.

- מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה יגבשו נוהל להסדרת ממשקי העבודה בתחום בקרת השכר בין מחלקת משאבי אנוש ואגף הגזברות.
- על הנהלת המועצה לבחון את מדיניותה בנוגע להטלת היטלי פיתוח נוספים. ככל שיוחלט, ינוסחו חוקי עזר מתאימים בליווי יועמ"שית המועצה, שיובאו לאישור המליאה".

לסיום, הוועדה מבקשת לשבח את מבקר המועצה על דו"ח ביקורת יסודי, ענייני ומקצועי לעילא ולעילא. הביקורת עסקה בנושאים שהם קריטיים לחיי התושבים במועצה ולתפקוד המועצה כארגון, הן בתחום התשתיות והן בתחום ההתנהלות הכספית. הביקורת מוגשת לקורא בצורה נגישה וברורה וניכר כי היא בוצעה כלפי תהליכים ולא כלפי אנשים. השיפור שכבר חל במגוון נושאים המצוינים בדו"ח, לרבות הכנסות כלכליות, ממחיש את חשיבותה של הביקורת הפנימית ואת היותה כלי עזר יעיל מאין כמותו לאיתור הליקויים המצריכים תיקון לטובת המועצה ולרווחת כלל תושביה.