



מועצה מקומית כאבול

ת.ד 1 מיקוד 24963

טל- 04-8458110 [Asim.mivaker@gmail.com](mailto:Asim.mivaker@gmail.com) פקס : 04-9945818

مجلس كابول المحلي

ص.ب 1 ميکود 24963

\*\*\*\*\*

מבקר פנים

تقرير

مراقب المجلس المحلي  
لسنة 2009 رقم ( 3 )

דוח שנתי מס' 3  
של מבקר המועצה  
לשנת 2009

מרץ 2010

לכבוד :

מר חסן בוקאעי

יושב ראש המועצה המקומית

כאבול

-----  
א.נ.

שלום רב,

## **הנדון : תוכנית עבודה לשנת 2008/2009**

הנני מתכבד להמציא בפניך את תוכנית עבודת הביקורת לשנת 08/09, וזאת על-פי הנהלים ולפי חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992, ובהתאם לסעיף 145ד (ג) לצו המועצות המקומיות .

### **להלן פירוט תוכנית העבודה :**

1. מבוא

2. פרויקט בנייה, בית ספר יסודי ד' - שלב א'

3. התקציב הרגיל

4. התקציב הבלתי רגיל

בכבוד רב,

עאסם היבי עו"ד,

מבקר פנים המועצה

לכבוד : מר חסן בוקאעי

ראש המועצה המקומית

כאבול

אדוני ראש המועצה,

תחילה מאחל לך הצלחה, ומקווה כי תנהל את המועצה על הצד הטוב ביותר ובכפוף לנהלים והחוק.

הנני מתכבד בזה להגיש לך את דו"ח הביקורת השנתי מס' 3 לשנת 2009, בהתאם לסעיף 145 (א) לצו המועצות המקומיות .

העתק מהדו"ח הועבר כנדרש בפקודת המועצות המקומיות סעיף 145 (א) לחברי הוועדה לענייני ביקורת אשר מתפקידה לדון בדו"ח ולהביא את סיכומיה והערותיה לאישור מליאת המועצה .

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר המועצה לשנת 2009.

הדוח מאיר ומעיר לגבי חלק מפעולות המועצה ומהגופים שבוקרו בשנת 2009. אני מוצא לנכון לציין, בסיפוק רב, חלק גדול מהערותיי והמלצותיי מטופל ומיושם עוד במהלך הביקורת, או מייד לאחריה.

המבקר עשה את עבודתו תוך הקפדה על שיתוף הפעולה עם המבוקרים ושמירה על יחסי אנוש, כבוד הדדי, כולל סיוע וייעוץ בכל נושא והיענות לכל פניה.

מבקר המועצה משתדל ככל האפשר לסייע ליחידות המועצה בשיפור ההליכים ודפוסי העבודה ובתיקון הליקויים במהלך השנה השוטפת של עבודת הביקורת.

כמבקר המועצה צברתי ניסיון והיכרות עם המערכת. אלו יסייעו בידי למקד את נושאי הביקורת במקומות הדרושים, כדי לחשוף ליקויים ולהציע דרכים לתיקונם, במטרה להבטיח כי פעולות המועצה יבוצעו במסגרת הדין והקפדה על טוהר המידות וניקיון כפיהם של אלו הפועלים בשמו של הציבור ולמענו.

תודתי נתונה למנהלי ועובדי היחידות המבוקרות על שיתוף הפעולה במהלך איסוף המידע וביצוע פעילות הביקורת.

לבסוף, אני מבקש לציין בהערכה רבה את שיתוף הפעולה הפורה והגיבוי להם זוכה הביקורת מצד ראש המועצה וגזבר המועצה. שיתוף הפעולה הניב תוצאות חיוביות רבות ומתן תשומת לב וטיפול מיידי בכל הנושאים שאותם העלתה הביקורת.

בכבוד רב,

עאסם היבי, עו"ד

מבקר פנים המועצה

## תוכן העניינים

### עמוד

### נושא

- |       |                                       |
|-------|---------------------------------------|
|       | 1. מבוא                               |
| 1-25  | 2. פרויקט בנייה, בית ספר יסודי-שלב א' |
| 26-30 | 3. התקציב הרגיל                       |
| 31-38 | 4. תקציבים בלתי רגילים (תב"רים)       |
| 39-45 | 5. חוק הביקורת                        |

## **מבוא :**

### **ביקורת פנימית:**

הביקורת הפנימית בעיריות ובמועצות המקומיות (להלן: "רשויות מקומיות") מושתתת על החוב שנקבעה בפקודת העיריות

[נוסח חדש] (להלן: "הפקודה") להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה במשרה מליאה, ועל החובה שנקבעה בצו המועצות המקומיות (א) התש"א-1950 (להלן: "צו המועצות המקומיות") להעסיק בכל מועצה מקומית מבקר פנימי לביצוע תפקיד הביקורת, כפי שפורט בפקודה ובצו המועצות המקומיות (להלן: "החקיקה").

עוד נקבע בחקיקה, כי בכל רשות מקומית תוקם ועדת ביקורת שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות המקומית ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלה אותם מבקר המועצה.

למבקר הפנימי הוקנה מעמד מיוחד, כי ראש הרשות המקומית וסגניו, חברי מועצת הרשות ועובדי הרשות, כולל חברים ועובדי המועצה ועובדי גופים עירוניים מבוקרים, **חייבים** להמציא למבקר הפנימי, ע"פ דרישתו, כל מסמך שברשותם, אשר לדעתו דרוש לו לצורכי הביקורת ולתת לו כי מידע או הסבר שביקש.

לצורך ביצוע תפקידי מבקר הפנים יש לו גם זכות גישה לכל מאגר מידע, רגיל או ממחושב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטית של הרשות המקומית ושל גופים עירוניים מבוקרים.

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות נודעת חשיבות רבה, שכן היא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן, כדי להבטיח שכן פועלות על-פי סדרי מינהל ציבורי תקין וכדי לסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני.

המאפיין את הביקורת הפנימית ברשויות מקומיות, לעומת הביקורת הנערכת בהן מטעם גופים חיצוניים, הוא היותה חלק אורגני של הרשות המקומית, הכרתה בפעולות הרשות המקומית מאפשרת לה למלא תפקידיה באופן רצוף, תוך הקפה הולמת של פעולות הרשות המקומית.

### **תקציב:**

החל משנת 2007, הונהגה במשרד הפנים מתכונת חדשה לאישור מסגרת הפעילות הכספית של הרשות המקומית, אשר כללה מגוון נושאים הקשורים לתקציב הרשות המקומית ( התקציב הרגיל והבלתי רגיל ). שינוי זה נעשה מתוך השקפה כי ראוי

שמסגרת תקציבי פעילות הרשות תכלול את כלל המקורות והשימושים הקיימים, תוך יצירת תמונה שלמה על התנהלות הרשות המקומית.

כחלק משינוי המתכונת הונהגה הפרדה בין הרשויות המקומיות על-פי רמת התנהלותן בהיבטים שונים, לרבות הביטים כלכליים וכספיים. ההפרדה באה לידי ביטוי, בין השאר בהקלות שתינתנה לרשויות המתנהלות כראוי, לרבות היקף המסמכים הנדרשים להגשה לשם קבלת אישור משרד הפנים.

לצורך קבלת אישור משרד הפנים, על הרשות להגיש את מסגרת הפעילות הכספית בהתאם להנחיות, ולא יאוחר מיום 31/01 לכל שנה, בשלושה העתקים לאגף התקציבים במשרד הפנים, והעתק אחד למחוז במשרד הפנים.

רשות אשר לא תפעל על-פי ההנחיות, פעילותה הכספית לא תאושר.

## מענק האיזון:

משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי. הממשלה נותנת באמצעותו לרוב הרשויות המקומיות מענק כללי (להלן: "מענק האיזון או המענק"). המענק ניתן לרשויות מקומיות לפי מבחנים מסוימים, והוא נועד לאפשר להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפאליים ברמה מינימאלית נאותה.

מענקי האיזון נקבעו במשך השנים בשיטות שונות. בשנת 2000, מינה שר הפנים דאז ועדה שתפקידה לבחון ולשפר את הקריטריונים להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות (להלן: "ועדת גדיש"), ובשנת 2001, הגישה הוועדה את המלצותיה לשר הפנים, ובשנת 2003 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה, ומשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות על-פיהן את מענקי האיזון לרשויות המקומיות.

בעבר היה פער ניכר לטובת המגזר היהודי בין מענקי האיזון שהוקצו במשך השנים לרשויות מקומיות במגזר זה ובין מענקי האיזון שהוקצו לרשויות מקומיות במגזר הערבי.

בדיון שהתקיים בשנת 1999, בין נציגים ממשרדי הממשלה, האוצר ומשרד הפנים ובין נציגי הרשויות המקומיות במגזר הערבי, הוחלט בין היתר, להשוות בהדרגה, עד שנת 2003 את שיעורי מענק האיזון לרשויות המקומיות במגזר הערבי לשיעורי מענק האיזון לרשויות במגזר היהודי.

בשנת 2005 הודיע שר הפנים, בפגישה עם נציגי המרכז לזכויות האזרחים הערביים בישראל כי משרד הפנים פועל לקביעת מענקי האיזון שיש בהם שוויון מוחלט בין הרשויות העקביות לשאר הרשויות במדינה. ובתחילת שנת 2006 הודיע משרד הפנים לוועד ראשי הרשויות הערביות שיעשה מהלך מדורג להקצאה שוויונית של מענק

האיזון בין כלל המגזרים, מהלך שיסתיים בינוי 2007. ואולם בפועל לא הושג השוויון המבוקש.

מאחר שיכולתן של הרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים ברמה מינימלית נאותה במידה רבה במצבן החברתי-כלכלי, המליצה ועדת "גדיש" בין היתר לתת משקל רב למצבה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית בחישוב מענק האיזון שיקבע לה.

בשנים 2004-2007, היה התקציב שאושר למענק האיזון נמוך מהתקציב הנדרש ליישום נוסחת "גדיש" במלואה והגיע ל' 80% עד 90% ממנו, והדבר חייב את משרד הפנים להתאים את סכומי המענק למגבלת התקציב. לפיכך חישב משרד הפנים לכל רשות מקומית את המענק שהתקבל באופן המביא בחשבון הן את המלצות ועדת "גדיש" והן מגבלת התקציב.

בחינת תרומתו של מענק האיזון במשך השנים העלתה שהוא לא הביא לסגירת הפערים בהקצאת המשאבים בין רשויות מקומיות בפריפריה ובמגזר הערבי לבין רשויות מקומיות יהודיות מאזור המרכז. הכנסותיהן של רשויות מקומיות באזורי פריפריה ובמגזר הערבי מארנונה שאינה למגורים נמוכה מאוד, ועקב כך יש פערים גדולים בינן ובין הרשויות האחרות בחוסן הכלכלי וביכולת לספק שירותים ראויים לתושבים. לפיכך על הגורמים הנוגעים בדבר-משרד הפנים, משרד האוצר ראשי השלטון המקומי-לבחון דרכים להבטחת יכולתן של הרשויות לספק שירותים אלה, ובכללן את שיטת מענק האיזון.

כל עוד ממשיכה הממשלה להקצות מענקי איזון לרשויות מקומיות, על משרד הפנים לפעול בהקדם לסגירת הפערים בין מענקי איזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים ולהבטיח שכל רשות מקומית תוכל לספק לתושביה שירותים מוניציפאליים ברמה נאותה.

ברצוני לציין כיום מצבם הכספי והכלכלי של הרשויות המקומיות הולך ומחמיר בשל הקיצוצים המענק האיזון של משרד הפנים, דבר אשר מחייב הרשויות המקומיות להטיל על עצמם התאמות מכאיבות, וכן נקיטת צעדי התייעלות וזאת במטרה להביא את הרשויות מקומיות לאיזון תקציבי בשנת הכספים.

עאסם היבי עו"ד

מבקר פנים הרשות המקומית



## פרוייקט בית ספר יסודי ד' תוכנית עבודה

02/11/09

לכבוד : מר אחמד אבדאח

מהנדס המועצה

מועצה מקומית כאבול

א.נ

שלום רב,

### הנדון : פרוייקט בנייה, בית ספר יסודי ד' שלב א'

פונה לכבודך בבקשה להכין את כל המסמכים השייכים לנושא שבנדון.

מבקש ממך לתאם איתי ישיבות עבודה ע"מ לבדוק את כל הנתונים והשלבים לפרוייקט הנ"ל.

ברשותך ישיבות העבודה יהיו בימי עבודתי במועצה, ימי א' ב' .

להלן תוכנית העבודה להכנת הדוח :

1. הפרוייקט ( שטח, חדרים, מוקד לוגסטי, מחסן, מרחב מוגן, שירותים, מדרגות, פיתוח מסביב בית הספר, גידור ושערים ).
2. פיקוח ( חברת אדריכלים ומהנדסים, פיקוח באתר על עבודות הקבלן ).
3. תוכנית אדריכלית מאושרת ע"י משרד החינוך .
4. תהליך המכרז.
5. היקף הפרוייקט.
6. אישור תקציב בלתי רגיל ( תב"ר ).
7. פרסום המכרז.
8. ועדת מכרזים.
9. יועץ ויעוץ הנדסי.
10. התקשרות עם המתכנן.
11. החוזה עם הקבלן וחתימתו.

12.	צריכת מים וחשמל.
13.	תכנית התארגנות.
14.	לוח זמנים.
15.	שלטי אזהרה.
16.	ביטוח.
17.	התקשרות עם המפקח.
18.	בדיקה כללית של כתב הכמויות, החשבונות הסופיים וטיב העבודה.
19.	נספח – השוואת כמויות בין חשבון סופי לבין כתב כמויות.

לטיפולך.

בכבוד רב

עאסם היבי עו"ד

מבקר פנים הרשות

העתקים :

- מר חסן בוקאעי- יושב ראש המועצה
- מר קאסם ריאן – גזבר וממלא מקום מזכיר המועצה.
- מר אבי כהן – חשב המלווה

## פרויקט בנייה, בית ספר יסודי ד' – שלב א'

במהלך שנת הכספים 2008 המועצה הקימה **שלב א'** בית ספר יסודי ד' - בשטח של 751 מ"ר (להלן: הפרויקט) בהוצאה כוללת של כ-3,472,344 מליון ש"ח. למימון העבודה קבלה המועצה מענק ממשרד החינוך.

עבודות תכנון הפרויקט והפיקוח העליון על ביצועו נמסרו לחברת אדריכלים מהנדסים שמחוץ למקום (להלן: המתכנן). הפיקוח הצמוד באתר על עבודות הקבלן נמסר למהנדס אזרחי (להלן: המפקח) תושב המקום.

הפרויקט כלל: **קומת קרקע**: 2 כיתות לימוד, חדר עזר, ספרייה, מרחב מוגן מוסדי משמש כחדר טכנולוגיה, חדר מנהל, חדר מזכירות, חדר שרת, חדר אחות ושירותים.

**קומה א'**: 2 כיתות לימוד, חדר לחינוך מיוחד, מרחב מוגן מוסדי משמש כחדר מדעים, חדר מורים, מחסן, חדר יועץ ושירותים.

גידור ושערים, עבודות הפיתוח מסביב בית הספר שלב א' נדחו לביצוע במסגרת עבודות שלב ב', מהסיבה שטח הבניה שבוצע בפועל (שלב א') עמד על 825 מ"ר כאשר הסכום שהועמד ע"י משרד החינוך לביצוע בשלב א' נועד לבניית שטח של 723 מ"ר.

קיימת תוכנית אדריכלית מאושרת על ידי משרד החינוך מיום 07/06/2006, שטח התכנית המאושרת 1567 מ"ר. שטח שלב א' המתוקצב ממשרד החינוך 751 מ"ר, השטח שנבנה בפועל לכלל בית ספר שלב א' ושלב ב' 1597 מ"ר כאשר 30 מ"ר נבנו וצוינו שטח תחת כותרת **חריגה** במימון הרשות.

במסגרת תוכנית הביקורת לשנת 2009, המבקר החליט לבדוק ביצוע בניית בי"ס יסודי ד' בשעת אמת, הביקורת תקיף שלבי הבצוע לאחר סיום כל שלב, בשלב ראשון נבדק תהליך המכרז משלב התכנון ועד להתחלת העבודה, השלב השני כלל ביצוע הפרויקט והתחשבנות עם הקבלן. מטרת הביקורת לבדוק איכות התכנון הביצוע וטיב העבודה.

### תהליך המכרז

השלב המרכזי והחשוב במכרז היינו ההכנה והעריכה. לאור הכללים המחמירים שנקבעו, הכובלים את ידיה של הרשות מלנהל מו"מ עם הפונים למכרז ו/או להכניס שינויים במכרז לאחר פרסומו, ישנה חשיבות ראשונה במעלה להכנה יסודית של המכרז בטרם פרסומו.

העיקרון היסודי עליו מושתת קיומו של מכרז היינו פתיחת המכרז לכלל הציבור הרחב, אשר מוזמן להתמודד בתנאי תחרות שווה והוגנת מול כל הצעה שתוגש על ידי מתמודד אחר כמוהו.

ההתמודדות והתחרות בין הפונים למכרז הנם לב ליבו של המכרז. הם אלה המבטיחים, בסופו של עניין, כי למשתתפים במכרז תהיה המוטיבציה ליתן את ההצעה האטרקטיבית ביותר שאפשר, בה מעוניין כמובן מפרסם המכרז.

טעם נוסף לשמירה על עקרונות השוויון וההגינות, יעילות וחסכון, נעוץ בחובה הכללית המוטלת על רשות מקומית, כנבחרת וממונה מטעם הציבור, לנהוג בשוויון ובהגינות בכל פעולותיה.

מהנדס המועצה הוא אחראי להכנת מכרזים והפקוח על תהליך ההתקשרות עם הקבלנים.

מספטמבר ועד נובמבר 2008 הביקורת ליוותה את תהליך המכרז משלב ההכנה והפרסום ועד ההכרעה במכרז וחתימת חוזה, להלן ריכוז תיאור התהליך:

תאריך	הגורם המטפל	תיאור הפעולה
2006	מתכנן	הוגשה בקשה להיתר בניה
10/12/06	הועדה המקומית לתכנון ולבניה "שפלת הגליל".	הבקשה להיתר בניה נתקבלה
05/06/08	משרד החינוך	הרשאה לפרסם מכרז
26/09/07	מועצת הרשות	החלטה - אישור תקציב בלתי רגיל ופרסום מכרז
21/09/08	מזכיר המועצה	פרסום מכרז בעיתון الاتحاد "אלאתחאד" ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי
06/10/08	מחלקת הנדסה , מתכנן	סיור קבלנים
16/10/08	מזכיר המועצה	קבלת הצעות
16/10/08	ועדת מכרזים , מזכיר	פתיחת תיבת המכרזים ובדיקת הצעות , החלטה להעביר את ההצעות לבדיקת המתכנן ולאחר מכן להעביר לחוות דעת היועץ המשפטי
19/10/08	המתכנן	השוואות הצעות מחירים והמלצה
23/10/08	מזכיר המועצה	העברת ההצעות והשוואת מחירים לחוות דעת היועץ המשפטי
20/02/08	גזבר	הכנת תב"ר לאישור הממונה על המחוז

23/10/08	ועדת מכרזים	בדיקת השוואת מחירים , סתירות בערבוביות , העברת הנושא לטיפול היועץ המשפטי
23/10/08	ועדת מכרזים	קבלת חוות דעת מהיועץ המשפטי
16/10/08	ועדת מכרזים	המלצה על קבלן זוכה
23/10/08	מועצת הרשות	אישור המלצת הועדה
11/05/08	מתכנן , מחלקת הנדסה	קבלת היתר בניה
12/03/08	הממונה על המחוז	אישור תב"ר
05/06/08	משרד החינוך	אישור לחתימת חוזה
05/11/08	ראש המועצה והגזבר	חתימת חוזה
14/01/09	הקבלן	התחלת עבודה
07/01/09	מהנדס המועצה	צו התחלת עבודה

### **היקף הפרויקט**

מהנתונים שהוצגו בהקדמה, שטח שלב א' המתקצב ממשרד החינוך 751 מ"ר, השטח שנבנה בפועל 825 מ"ר, מזה עולה כי צפויה חריגה בשטח של 74 מ"ר; המועצה התחייבה למשרד החינוך לכסות עלות כל חריגה מעבר לתקציב המאושר.

### **אישור תקציב בלתי רגיל**

ב- 26/09/07 מועצת הרשות אשרה תקציב בלתי רגיל (להלן : תב"ר) בסך 2,626,982 ₪ לבניית בית ספר יסודי ד', אחרי כ-5 חודשים מהחלטת מועצת הרשות הוכן תב"ר וביום 20/02/08 נשלח לאישור הממונה על המחוז, ב- 12/03/08 נתקבל תב"ר מאושר ע"י הממונה.

## **פרסום המכרז**

ב- 26/09/07 מועצת הרשות החליטה על פרסום מכרז, המכרז פורסם בעיתון,الاتحاد 22/09/08 (ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי ( 21/09/08). המכרז נעשה לפני הבחירות בפחות מחודש ימים, הייתה מחלוקת בין חברי הוועדה על תקינות קיום המכרז לפני הבחירות.

**כתוצאה מהמחלוקת ועדת המכרזים נאלצה לדחות את ההכרזה על הקבלן הזוכה ולהעביר את העניין להכרעת היועץ המשפטי של המועצה.**

## **ועדת מכרזים**

בסעיף 123 לצו המועצות המקומיות (א) נאמר: תפקידה של ועדת מכרזים לבדוק הצעות מחירים ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה הראויה לאישור.

## **ועדת המכרזים התכנסה פעמיים:**

**בישיבה הראשונה שנערכה ב- 16/10/08**, הועדה פתחה את תיבת המכרזים ובחנה את ההצעות, והחליטה על העברת ההצעות לבדיקה והשוואת מחירים ע"י המהנדס המתכנן, כמו כן לקבל חוות דעת היועץ המשפטי לבדיקת חוקיות קיום המכרז ובדיקת ההצעות לפני מועד הבחירות .

**בישיבה השניה שהתקיימה ב- 22/10/08**, לאחר העיון בהחלטת המהנדס ושמיעת חוות הדעת של היועץ המשפטי, הועדה הכריזה על הקבלן הזוכה .

הערה: צריך לציין כי אין חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי. לפי הצהרת מהנדס מועצה רב חוות הדעת של היועץ המשפטי נתנו בעל-פה למרות התראות ובקשות ליועץ המשפטי שעליו להמציא חוות דעת בכתב לשם תיעוד חוקיות הליך המכרז.

## מהנדס המועצה:

המועצה מעסיקה מהנדס משנת 2001, הוא מתייצב במשרדי המועצה כל ימי השבוע. הוא אדריכל ובעל ניסיון בתחום תכנון בינוי ערים, פיקוח והכנת פרויקטים גדולים.

מישיבות העבודה עם מהנדס המועצה בעניין פרויקט בניית בית ספר יסודי ד' שלב א, עולה כי תחום אחריותו כדלקמן:

(א) אחריות להכנת מכרזים ולפקח על תהליכי התקשרות עם קבלנים בתחום עבודות פיתוח ותחזוקה.

(ב) אחריות להוצאת עבודות לביצוע באמצעות קבלנים ולפקח על עבודתם.

(ג) אחריות לבדיקת חשבונות קבלנים בהתאם להסכמים שנחתמו, לאישורן ולהעברתן לגורמים המתאימים לשם ביצוע התשלום.

### בפרויקט המבוקר מהנדס המועצה בצע את הדברים הבאים:

1. הגיש בקשה להיתר בניה וזרז תהליך קבלת היתר בניה.
2. הוכחת בעלות הקרקע.
3. מעקב אחר הכנת תוכניות מדידה.
4. מעקב אחר המתכנן להכנת תוכניות ביצוע ואומדן.
5. בדק את החוזה ואת המפרט הטכני.
6. השתתף בסיוור קבלנים.
7. נכח בדיוני ועדת המכרזים.
8. מהנדס המועצה הוציא צו התחלת עבודה.
9. נמצא ברשותו העתק מהחוזה עם הקבלן.
10. לא התייעצו איתו בבחירת המפקח ולא הוגדרו יחסי גומלין בינו לבין המפקח.
11. חייב לבקר באתר הבניה, הסיורים והביקורים באתר העבודה נערכו בהשתתפות מהנדס המועצה, המפקח ונציגי הקבלן ולפעמים באופן מפתיע ובהעדר תיאום מראש במטרה לבדוק קצב ואופן ביצוע העבודות, הוצג לי ע"י מהנדס המועצה בעניין מעקב אחרי שלבי ביצוע הפרויקט, ישיבות העבודות התקיימו מדי שבוע, מה שמעניין אותו התקדמות העבודה ודוחות המפקח באתר.
12. ידוע לו מתי הועבר קו החשמל.



## **חוות דעת היועץ המשפטי**

בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו – 1975, המועצה חייבת בקבלת ייעוץ משפטי, והיא רשאית למנות יועץ משפטי שאינו עובד המועצה. היועץ המשפטי יעניק ייעוץ משפטי למועצת הרשות ולוועדותיה, לראש המועצה ולסגן רשות ולעובדי המועצה בכל עניין הדרוש למילוי תפקידי המועצה לפי כל דין.

**כפי שנאמר, היועץ המשפטי לא הגיש חוות דעת משפטית בכתב לוועדת המכרזים, לטעם הביקורת הוא אמור להגיש חוות דעת משפטית מפורטת ובכתב.**

## **היתר בניה**

היתר הבניה ניתן ב- 11/05/08, נושא מספר 20060322, מס' בקשה 20060322, מס' תיק בניין 9609028350.

מנתיני ההיתר עולה כי בקשה להיתר הוגשה ב- 2006, והבקשה נתקבלה.

## **מהבדיקה עלה הליקוי הבא:**

**1. קבלת היתר בניה מתנת קודם בקבלת אישור התב"ר ע"י הממונה על המחוז, מבדיקת מסמכי המכרז נמצא כי היתר הבניה נתקבל ויצא לאור לפני אישור התב"ר וחתימתו ע"י הממונה על המחוז.**

## **התקשרות עם המתכנן**

לפי סעיף 5 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993, ההתקשרות עם מתכנן פטורה ממכרז. עבודות תכנון הפרויקט והפיקוח העליון על ביצועו נמסרו לחברת "תכנון ויעוץ אדריכלות, הנדסה ובינוי ערים" שמחוץ למקום (להלן: המתכנן), המתכנן טפל בבקשת רישוי המבנה, ערך כתבי-כמויות ומפרט טכני, שצורף למכרז והיווה חלק בלתי נפרד מהחוזה.

## **מהבדיקה עלו הדברים הבאים:**

**1. מבדיקת הביקורת לשלב תהליך המכרז נמצא כי המועצה חתמה על הסכם עם המתכנן.**

**2. חוזה ההתקשרות הוכן על ידי המתכנן ונשלח למועצה.**

**(א) לפי תנאי התשלום לחוזה עם המתכנן, המועצה תשלם למתכנן שכר טרחה**

**בשיעור 8% מערך העבודות שבוצעו בפועל הכולל:**

- תכנון אדריכלי

- תכנון קונסטרוקציה

- תכנון חשמל

- תכנון אינסטלציה

- בטיחות

(ב) החוזה כולל שם המתכנן וכולל שם המועצה.

(ג) המתכנן חתם על החוזה ולא על הנספחים.

(ד) ראש המועצה חתם על החוזה והנספחים.

(ה) גזבר המועצה חתם על החוזה והנספחים.

3. גזבר המועצה אינו מנהל פנקס חוזים .

### החוזה עם הקבלן וחתימתו

ביום 05 בנובמבר 2008 נחתם הסכם בין המועצה לבין קבלן שאינו תושב המקום, הקבלן הינו קבלן לעבודות בניין רשום "עוסק מורשה". לפי החוזה הקבלן התחייב לבצע את המבנה בשלבים, שלב א' בשטח 751 מ"ר תמורת סכום 3,824,482 ₪ (הסכום כולל מע"מ), החוזה כולל חוברת, אחת כוללת: **מסמך א** – הצהרת הקבלן. **נספחים** – 1. **מסמך ב** – כתב ההזמנה להגשת הצעה עבור ביצוע עבודה, **נספחים**- מעמוד 5 עד עמוד 11. **מסמך ג** – הצעת הקבלן. **נספחים**- מעמוד 12 עד עמוד 15. **מסמך ד** – חוז מס' 7/2008, **נספחים**- מעמוד 16 עד עמוד 33, **מסמך ה** – מפרט טכני מיוחד. **מסמך ו** – רשימת תוכניות. **מסמך ז** – כתב כמויות. ובסוף מכתב לוועדת מכרזים מועצה מקומית כאבול שחתם עליה הקבלן, ראש המועצה, גזבר וחשב המלווה.

### מבדיקת הביקורת נמצאו הליקוי הבא:

1. החוזה חתום בשם הקבלן ע"י איש אחד, לחוזה לא צורף תיעוד כלשהו או תמצית מרשם החברות בהיותו עוסק מורשה וכן אישור עו"ד/רו"ח בדבר שמות וחתימת מורשי החתימה וסמכותם .
2. ישנה סתירה בתמורת הסכום שנקובה בהסכם עם הקבלן לבין ההוצאה הכללית שנתקבלה ממהנדס המועצה . ( תמורת סכום הקבלן וההוצאה הכללית של המועצה מתייחסת אך ורק לשלב א' ).

## **ערבות לקיום החוזה**

לפי כתב ההזמנה (מסמך ב') סעיף 6ב נקבע: במעמד חתימת החוזה, הקבלן ימציא למועצה ערבות בנקאית בשיעור 10% מערך כל העבודה כולל מע"מ. בהתאם למפורט מטה בסעיף 9 עמוד 8 לכתב ההזמנה (להלן: ערבות בנקאית). וגם לפי החוזה (מסמך ד') סעיף 23 לחוזה (ערבות לקיום החוזה) נקבע ערבות בנקאית בגובה 10%, מערך שכר החוזה .

## **מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים:**

1. הקבלן התחיל בעבודה מבלי שהמציא ערבות ביצוע כנדרש.
  2. ב- 07/01/09 מהנדס המועצה נתן צו התחלה לביצוע הפרויקט טרם הקבלן המציא ערבות ביצוע.
  3. בתאריך 23/10/08, יצא מכתב ע"י מזכיר המועצה דורש מהקבלן להמציא ערבות ביצוע כנדרש.
- היה על ראש המועצה לדרוש מהקבלן להמציא ערבות ביצוע ולאחר מכן להוציא צו התחלת עבודה ע"י המהנדס .

## **צריכת מים וחשמל**

לא הוסכם והוצהר במפורש בסעיפי החוזה שהקבלן ו/או המועצה ידאגו לספק את המים והחשמל לאתר.

## **בביקור שנערך באתר העבודה נמצא:**

1. הרשות המקומית סיפקה רשת מים עד לאתר העבודה והקבלן התחבר לרשת המים ומקבל מים לפי מד מים שהורכב על ידו.
  2. הקבלן מקבל חשמל בחיבור מהשכנים שבקרבת האתר, וגם הקבלן ספק לעצמו חשמל באמצעות גנראטור שברשותו.
- כרטיס הקבלן במחלקת הגביה מראה:

a. אין כרטיס לקבלן במחלקת גביה.

b.מד המים של הקבלן לא נקרא .

c.הקבלן לא שלם עבור צריכת מים .

### **תכנית התארגנות**

לא נכתב במפורש בחוזה שעל הקבלן להגיש בעת חתימת החוזה תוכנית התארגנות באתר והתוכנית תהווה לאחר אישורה ע"י המפקח, חלק בלתי נפרד מהחוזה.

במחלקת הנדסה לא נמצאה תוכנית התארגנות .

### **לוח זמנים**

לפי סעיף 6 לחוזה – מועד התחלת העבודה וסיומה, יכין הקבלן ויגיש למנהל לוח זמנים ודרכי ביצוע הכרוכים בביצוע העבודות תוך 14 ימים, מיום קבלת צו להתחלת העבודה ( צה"ע ), לוח הזמנים ודרכי ביצוע שיאושרו ע"י המנהל, יחייבו את הקבלן.

לא הכין הקבלן את לוחות הזמנים ודרכי הביצוע כמפורט בחוזה , יוכנו אלה ע"י המנהל, על חשבון הקבלן, ויחייבו את הקבלן.

הקבלן יתחיל בביצוע העבודה לא יאוחר מיום **09/11/2008**.

הקבלן מתחייב לסיים את כל העבודות ולמסור אותן לרשות כשהן מושלמות לא יאוחר מיום **08/05/2009**.

תקופת ביצוע העבודה תהיה "**ששה חודשים**" קלנדריים החל מיום **09/11/2008**,ועד ליום **08/05/2009**.

לפי החוזה מוגד ומפורש לוח זמנים ומועד מסירת הבניין.

בישיבה עם מהנדס המועצה ובבדיקה שנערכה במסמכי הפרויקט נודע לביקורת כי צו תחילת העבודה הוצא באיחור של כחודשיים ממועד הנקוב בחוזה, צו תחילת העבודה הוצא ע"י המהנדס בתאריך **07/01/2009**.

לדברי המהנדס הקבלן התחיל בעבודה בתאריך **14/01/2009**.

היה אמור להפעיל בית הספר לקראת פתיחת שנת הלימודים הקרובה. ב- 01/09/2009, מנסיבות לא ידועות לביקורת נדחה תאריך פתיחת בית הספר לשנת הלימודים שלאחריה- דהיינו ביום 01/09/2010.

לדברי המהנדס גמר בניית בית הספר שלב א' ומסירתו לידי הרשות בתאריך 05/10/09. הביקורת מציינת כי מסירת בית הספר לידי הרשות חרגה מהתקופה המוסכמת בחוזה. צריך לציין כי ביצע העבודה בתקופה הנ"ל היה ללא הארכת ערבות בצוע.

לדעת הביקורת התרשלה המועצה באיחור הוצאת צו תחילת העבודה שגרם לדחיית פתיחת בית הספר לשנת 2010.

#### **התחלת ביצוע העבודה**

לפי סעיף 6 לחוזה - הקבלן יתחיל בעבודתו באתר תוך 14 יום מתאריך צו התחלת העבודה.

דהיינו הקבלן התחיל בעבודתו באיחור של חודשיים ממה שהוסכם בחוזה מהסיבה שצו תחילת העבודה הוצא באיחור של חודשיים ע"י מהנדס מועצה.

#### **בטיחות**

##### **גדור זמני**

לפי סעיף 13 לחוזה –יתקין הקבלן על חשבוננו גדרות וגדרות למכונות, הכל כפי שידרש מבחינת נוהלי הבטיחות בעבודה ובהתאם לדרישות החוק. יתקן ויחליף את הגידור עד מסירת הבנין, יתקין שערים ומחסומים כך שתמנע כניסה זרים לאתר.

אתר העבודה נמצא בקרבה לשכונת מגורים לכן על הקבלן לעשות את כל הפעולות הדרושות לביצוע העבודה כך שלא תפרענה לתנועה חופשית של הולכי רגל וכלי רכב.

##### **מסיור הביקורת באתר נמצא:**

הקבלן בנה גדר בגובה של כ- 2 מטר, כמעט מסביב כל אתר העבודה.

## **סימני אזהרה**

לפי סעיף 13 לחוזה - על הקבלן לסדר מעקות, אמצעי תאורה, שלטי אזהרה וכל אמצעי אחר שיהיה דרוש להגנת הפועלים והצבור לפי דרישות הבטיחות העדכנית.

### **מסיור הביקורת באתר נמצא:**

**הקבלן תלה שלטי אזהרה בצדדי אתר העבודה.**

## **ביטוח**

לפי סעיף 15 לחוזה - הקבלן יבטח את עצמו לכיסוי חבותו ע"פ החוזה בפני כל הסיכונים הנובעים ממנו ובין השאר יבצע הקבלן את הביטוחים המפורטים להלן :

- פוליסה לביטוח אחריות מעבידים לכיסוי אחריותו כלפי כל אדם המועסק על ידו.
  - פוליסה לביטוח עבודות קבלניות אשר בה כלול כיסוי לכל נזק העלול להגרם ע"י הקבלן לרשות, לרכוש הרשות או לכל אדם אחר במישרין ובעקיפין כתוצאה מביצוע העבודה .
  - פוליסות הביטוח תהיינה בסכומים כמפורטים במסמכי החוזה ותהינה משועבדות לטובת הרשות ובתוקף כל עוד נמשכת העבודה . הקבלן ימסור לרשות העתיקים מהפוליסות .
- מבדיקת הביקורת נמצאה תעודת ביטוח, המהנדס דרש מהקבלן להמציא תעודת ביטוח, כנגד הוצאת צו תחילת העבודה.**

מתיעוד המועצה עולה כי הקבלן המציא תעודת ביטוח בתוקף עד למסירת הבניין לשלב א' בלבד .

## **התקשרות עם המפקח**

לדברי המהנדס, הרשות לא התייעצה איתו בבחירת המפקח ולא הוגדרו יחסי גומלין בינו לבין המפקח.

החוזה נחתם בין המועצה לבין המפקח ביום 25/06/2009.

החוזה בין הרשות לבין המפקח נחתם אחרי הוצאת צו תחילת העבודה בתקופה ארוכה העולה על 5 חודשים.

המהנדס מסר לביקורת העתק מחוזה, על החוזה חתום ראש המועצה, גזבר המועצה, חשב מלווה והמפקח.

לפי נספח א' לחוזה פיקוח ( תנאי תשלום ), המפקח זכאי לשכר טרחה בשיעור 2.5%, מעלות הפרויקט כולל חומרים.

**מבדיקת הביקורת נמצאו הלקויים הבאים:**

החוזה נחתם בין הרשות והמפקח לאחר עבור תקופה ארוכה מיום הוצאת צו תחילת העבודה.

מהנדס המועצה לא חתום על החוזה שנחתם בין הרשות לבין המפקח .

לפי דעת הביקורת מהנדס המועצה חייב להיות מעורב בבחירת המפקח מאחר והפיקוח הוא הסמכות המקצועית בתחום תפקידיו של מהנדס הרשות.

**בדיקה כללית של כתב הכמויות, החשבונות הסופיים וטיב העבודה**

הצעת הקבלן הסתכמה בסך **3,824,482** ₪, ביצוע הפרויקט לפי החשבון הסופי הסתכמה בסך **3,273,615** ₪ (הסכומים כוללים מע"מ שהתחילה באחוז 15.5%, והסתיימה באחוז של 16.5%).

בתקופה ממאי 2009 ועד נובמבר 2009 הביקורת בדקה את ביצוע הפרויקט וההתחשבות עם הקבלן, המתכנן והמפקח. השוואת כמויות בין החשבון הסופי לבין המפרט הטכני, עבודות נוספות שלא נכללו בכתב הכמויות, איכות וטיב ביצוע העבודה.

בדיקת הביקורת כללה סיורים וביקורים באתר הבניה מהתחלת העבודה ועד שלב המסירה הסופית.

**השוואת כמויות ביצוע לפי החשבון הסופי מול כתב כמויות**

1) הביקורת ערכה השוואה בין כמויות הפריטים האלמנטים שנקבעו על-ידי המתכנן בכתב הכמויות לבין כמויות אותם פריטים שצוינו בחשבון הסופי שהגיש הקבלן, כפי שאושר על-ידי המפקח, השוואה זו העלתה, **סטייה בהרבה סעיפים מתוך 368 סעיפים**, של כתב כמויות של המתכנן.

**להלן כמה דוגמאות:**

(א) כתב הכמויות נעשה ללא חישוב מדויק וכנראה ללא חישוב כמויות לפי תוכניות העבודה, בטבלה הבאה הביקורת מציגה חלק מהכמויות שהייתה בהם סטייה של **5%** ויותר, בנספח המצורף לדוח נכללו כל הכמויות שהייתה בהם סטייה.



סעיף	תיאור	יח'	כמות לפי			
			כ' כמויות	חש' סופי	סטייה	
אחוז					סטייה	
01.1.010	חפירה ו/או חציבה לראשי כלונסאות לכל עומק שידרש	מ"ק	15.00	124.00	-109	727%
02.01.010	קידוח ויציקת כלונסאות 50 ס"מ לכל עומק	מטר	200.00	278.40	-78.4	39.2%
02.01.020	קידוח ויציקת כלונסאות 60 ס"מ לכל עומק	מטר	135.00	213.00	-78	57.8%
02.06.010	אספקה הובלה וקשירות מוטות ברזל מכל הקטרים	טון	45.00	64.50	-19.5	43.3%
06.01.010	דלת עץ במידות 100/210, טיפוס ד-3	יח'	18.00	19.00	-1	5.6%
07.03.060	דוד חימום חשמלי	קומפ'	1	2	-1	100%
08.02.010	מערכת הרקת יסוד	קומפ'	1	1	0	
08.03.080	גוף תאורת חירום ושילוט LED דגם PLASMA	יח'	4.00	6.00	-2	50%
08.04.110	מא"ז חד פזי	יח'	70.00	106.00	-36	51.5%
08.05.070	נקודות למחשב כולל הספקה	נק'	16.00	14.00	2	-12.5%
08.05.100	נקודות מוצא לגלאי עשן....	נק'	40.00	38.00	2	-5%
08.06.140	גלאי אינפרא אדום אקטיבי	יח'	8.00	4.00	4	-50%
09.02.010	טיח חוץ	מ"ר	1,400.00	1,696.00	-296	21%
12.01.010	חלון משני חלקים "קליל" 7000"	יח'	4.00	4.00	0	
10.03.010	ריצוף במרצפות על בסיס צמנט צבעוני....	מ"ר	800.00	817.00	-17	2.1%

(ב) לפני תכנון העבודה ולפני תחילת ביצועה, נערך קידוח ניסיוני באתר הבניה- כדי שאומדן הכמויות הקשורים בעבודות התשתית (כגון חפירות), יהיה ריאלי ככל האפשר ויתאים לתנאים בשטח; בכל זאת כתב הכמויות שהכין המתכנן כלל כמויות חפירה לעומק הנדרש המתוכננים בנפח של 15.00 מ"ק. ובפועל בוצעה חפירה בנפח של 124 מ"ק. הסטייה חזרה על עצמה גם בעבודות חפירה המתוכננים לעבודות הפיתוח. כתב הכמויות שהכין המתכנן כלל כמויות חפירה בנפח של 135 מ"ק, ואילו החפירה בפועל נעשתה בנפח של

210 מ"ק. גם בקידוח כלונסאות, בכתב הכמויות נקבע 641 מטר, ובפועל הקבלן עשה קידוחים באורך 936.6 מטר.

**מהאמור עולה כי חישוב כמויות חפירה של המתכנן לא היה ריאלי ולא מתאים לתנאים בשטח.**

(ג) בכתב הכמויות היו שני סעיפים שמתייחסים לפלדת זיון, אחד באספקה הובלה סידור וקשירת מוטות ברזל מכל הקטרים לזיון חלקי הבטון והשני כנ"ל אך לרשת מרותכת :

i. **מוטות ברזל מכל הקטרים-** בכתב הכמויות נקבע 45טון, בחשבון הסופי כלל כ-

64.50 טון, מזה עולה שהייתה סטייה ב' 19.5 טון שזה 43.3%.

ii. **רשת מרותכת-** בכתב הכמויות נקבע 3.00 טון, בחשבון הסופי כלל 11.53 טון, מזה

עולה שהייתה סטייה ב' 8.53 טון שזה 284%.

**(ד) דוד חימום השמלי**

בפועל הקבלן התקין 2 דודי חימום, בכתב הכמויות נדרש דוד חימום אחד.

**(ה) ניקוז מי גשם, ביוב ותיעול**

סעיף	תיאור	יח'	כמות לפי			אחוז סטייה
			כ' כמויות	חש' סופי	סטייה	
07.04.030	קולט מי גשם S15 4"	יח'	6	8	2	33.3%
07.04.040	מוצא מרזב תחתון מפלדה 4"	יח'	6	8	2	33.3%
07.04.050	תא תפיסה מפלסטיק....	יח'	6	8	2	33.3%
07.05.020	צינור ביוב פלסטי 4" בעומק...	מטר	120	90	- 30	-25%

**הטבלה מראה ביצוע שלושה פריטים יותר בהרבה אחוזים מכתב הכמויות, ופריט אחד הביצוע פחות מכתב הכמויות.**

(ו) חשמל ותקשורת

סעיף	תיאור	יח'	כמות לפי		
			מפרט	חש' סופי	סטייה
08.01.010	צינור פלסטי כפיף בקוטר 50	מטר	200	55	-145
08.01.020	כנ"ל אולם צינור בקוטר 80	מטר	100	20	- 80
08.02.010	מערכת הארקת יסוד כולל גישור	קומפ'	1	1	0
08.02.040	הארקת שרות מתכתי	קומפ'	6	6	0
08.03.060	גוף תאורה פלורסצנטי (גע"ש)	יח'	45	145	100
08.03.070	גוף תאורה דגם יופטר (גע"ש)	יח'	9	13	-4
08.03.080	גוף תאורת חירום	יח'	4	6	-2
08.04.060	מפסק זרם תלת פזי חצי אוטומט	יח'	12	6	6
08.04.110	מא"ז חד פזי	יח'	70	106	-36
08.05.070	נקודות למחשב כולל אספקה	נק'	16	14	2

מהטבלה עולה כי 4 פריטים עם סטייה גבוהה למעלה ולמטה של הביצוע מול כתב הכמויות.

(ז) מערכת כריזה

סעיף	תיאור	יח'	כמות לפי		
			מפרט	חש' סופי	סטייה
08.07.110	רמקול 8" בהספק r.m.s	יח'	14	14	0
08.07.120	רמקול שופר בהספק r.m.s	יח'	4	4	0

הפריטים של מערכת הכריזה נקבעים בדיוק לפי מס' חדרים כפונקציה של שטח. בסעיף זה כתב הכמויות כלל מספר הפריטים במדויק בהשוואה עם הביצוע בפועל בחשבון הסופי.

## (ח) טיה

סעיף	תיאור	יה'	כמות לפי		
			מפרט	חש' סופי	סטייה
9.01.010	טיה פנים	מ"ר	1850	2140	-290
9.060	טיה חוץ	מ"ר	1400	1696	-296

בעבודות טיה, ניתן לקבוע את הכמויות מחישוב פשוט לפי תוכניות עבודה ועל ידי מדידה מדויקת לכל הבניין.

### 2) עבודות נוספות/חריגות

לא הוגדר במפורש בסעיפי החוזה על עבודות נוספות או עבודות חריגות.

לפי סעיף 9 לחוזה הוגדר במפורש כי אם במהלך ביצוע העבודה יהיה צורך בשינויים בעבודה או כל חלק ממנה, לעומת המוגדר בחוזה, או במסמכי החוזה תהיה הרשות רשאית להכניס שינויים מכל סוג שהוא בבזרה, לרבות בצורה, בסוג, באיכות, במידות וכן תוספות או הפחתות, הגדלת או הקטנת הכמויות ולהורות לקבלן על ביצוע שינויים כאמור, וכל הוראה כזאת על ידי המפקח ו/או המנהל תחייב ת הקבלן.

הוגדלו או הוקטנו הכמויות לעומת כמויות המוערכות בכתב הכמויות, תחושב התמורה המגיעה לקבלן על בסיס מחירי היחידה שבכתב הכמויות כפוף לשאר תנאי החוזה וללא שינוי כלשהו. ובהעדר נתון בכתב הכמויות לצורך קביעת מחיר היחידה תחושב התמורה על בסיס מחירון דקל האחרון. לאחר הנחה שנתן הקבלן.

בחשבון הסופי פרק 99 עבודות חריגות, הקבלן דרש בעד עבודות נוספות שבוצעו לפי דרישת המתכנן והמפקח; פריטים אלה לא צוינו בכתב הכמויות לביצוע שהוכן על ידי המתכנן. הקבלן דרש סכום של 220,462,53 ₪, המפקח בדק את דרישת הקבלן ואשר סכום של 191,442,00 ₪ (הסכומים לא כוללים מע"מ).

צריך לציין כי רוב העבודות הנוספות חושבו ללא הנחת הקבלן ועל בסיס מחירון דקל שהינו ידוע כמחירון יקר מאוד.

מבדיקה לפירוט הסעיפים בפרק 99, עבודות חריגות/נוספות בחשבון הסופי נמצא, כי רוב העבודות הנוספות הם בעיקר עבודות שהיה צריך להכלילן בכתב הכמויות.

לדעת הביקורת המתכנן היה אמור לחזות עבודות הנוספות ולהכלילן בכתב הכמויות, כאשר עלות ביצוען תקבע בתוך המכרז וסביר להניח שמחירם פחות ממחיר מחירון דקל.

**התחשבות עם הקבלן**

## תשלום מקדמות

לפי סעיף 8.4 (תשלומי ביניים) להסכם עם הקבלן, הרשות תשלם לקבלן בהתאם להעברת התקציב ממשרד החינוך ו/או מפעל הפיס, שהוא הגוף האחראי לתקצוב והעברת הכספים לרשות ועל פי שיטת המקדמות המפורטת להלן:

1. תוך 60 יום ממועד חתימת החוזה עם הקבלן והוצאת צו התחלת העבודה, יהא הקבלן זכאי לקבל מקדמה בשיעור של 25%, מסכום החוזה המאושר וזאת כנגד ערבות בנקאית צמודה לתקופה של ששה חודשים.
2. לאחר 60 יום מגמר שלד המבנה (כולל הגג) והגשת חשבון חלקי ומצטבר, ישולם תשלום ביניים משלים בשיעור של 25%, מסכום החוזה, אך לא יותר מ- 90% מערך החשבון המאושר ע"י המפקח ו/או המתכנן.
3. לאחר 60 יום מגמר הטיח והריצוף והגשת חשבון חלקי ומצטבר ישולם תשלום ביניים משלים בשיעור של 30%, נוספים מסכום החוזה, אך לא יותר מ- 90%, מערך יתרת החשבון המאושר ע"י המפקח ו/או המתכנן.
4. לאחר 60 יום מגמר כל עבודות הבניה והפיתוח, התקנת מערכת מיזוג אויר/וחיבור המבנה לתשתיות (מים, חשמל, ביוב וכו') תשלם הרשות לקבלן סכום בשיעור 10%, מסכום החוזה.
5. לאחר 60 יום מגמר כל עבודת הבניה, השלמת כל עבודות הפיתוח לרבות התקנת השילוט הנדרש, הגשת תמונה של המבנה וסביבתו והגשת חשבון סופי אשר ייבדק ויאושר ע"י המפקח, המתכנן והרשות, ואישור השלמת המבנה ע"י מפעל הפיס ו/או משרד החינוך תשלם הרשות לקבלן את יתרת הסכום בשיעור של 10%, הנותרים מסכום הזה וזאת כנגד ערבות בנקאית צמודה למדד בגובה 10%, מהיקף הפרויקט לתקופה של שנה. (ערבות לטיב העבודה לתקופת הבדק).

## טבלת תשלומים

מספר חשבון	תאריך החשבון	סכום חשבון לפי מחירי חוזה	סכום חלקי לחשבון חלקי	סכום הפחתה להחזר המקדמה	סכום חלקי להחשבון התייקרות בהפחתת חלק מהמקדמה	חודש הביצוע	עבודות נוספות	סה"כ לפני מע"מ	אחוז מע"מ	סל"כ כולל מע"מ
מקדמה	19/2/09	493506	493506					493506	15.5%	570000
1	29/5/09	1235591	1235591	493506	742085	03/09	166302	908987	15.5%	1049887
2	21/7/09	2020016	784425		784425	05/09	11174	795599	16.5%	926874
3	8/11/09	2629959	2020016		609943	08/09	13966	623909	16.5%	726854
סה"כ חשבון סופי										3273615

סעיף 164 לפקודת מס הכנסה, מחייב את המועצה לנכות מס במקור בעת תשלום הכנסת עבודה בשיעור שנקבע בתקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים) או לפי השיעור הקבוע באישור הנמצא בידי המקבל (הקבלן).

**מהסכומים ששלמה המועצה לקבלן נוכה מס במקור בשיעור 1%.**

### ערבות לתקופת הבדק והתיקונים

לפי סעיף 8.4 (ה), לחוזה נקבע; לאחר 60 יום מגמר כל עבודות הבניה, השלמת כל עבודות הפיתוח (לרבות התקנת השילוט הנדרש), הגשת תמונה של המבנה וסביבתו והגשת חשבון סופי אשר ייבדק ויאושר ע"י המפקח, המתכנן והרשות ואישור השלמת המבנה ע"י מפעל הפיס ו/או משרד החינוך תשלם הרשות את יתרת הסכום בשיעור של 10% הנותרים מסכום הזה וזאת כנגד ערבות בנקאית צמודה למדד בגובה 10%, מהיקף הפרויקט לתקופה של שנה (ערבות לטיב העבודה לתקופת הבדק).

לפי סעיף 16.5 לחוזה נקבע: הקבלן מתחייב להמציא לרשות במועד הגשת החשבון הסופי ערבות בנקאית בלתי מותנת בתוקף לתקופה ל 12 חודשים ממועד הגשת החשבון הסופי, שעניינה טיב העבודות.

לפי סעיף 23.3 (ג), הערבות תשמש כבטחון לקיום ולמילוי מדויק של כל הוראות החוזה, כולל כל הוצאות התיקונים, השלמות, שיפוצים ובדק העבודה.

מבדיקת הביקורת נמצא הליקוי הבא:

- הקבלן לא המציא למועצה ערבות בשיעור 10%, מהיקף הפרויקט לתקופה של שנה )

ערבות לטיב העבודה לתקופת הבדק ) .

## **בדיקת חומרים**

לפי סעיף 5.1, מסמך ד': (עמוד 21 לחוזה). הקבלן ימסור לאישור המנהל, לפי דרישתו, דגימות של החומרים שיסופקו ע"י הקבלן, או ימציא לו תעודות בדיקת איכות של היצרן או של מעבדה מוכרת. הקבלן חייב לבצע בדיקת החומרים בטכניון או במכון התקנים או במוסד אחר לפי אישור המנהל ותוצאות הבדיקה תחייב את הצדדים. הקבלן ישא בהוצאות בדיקת החומר בטכניון או במכון התקנים עד לסך של 2% מערך החשבון הסופי למעט בדיקות חוזרות שהן על חשבון הרשות, אלא אם כן הבדיקה החוזרת הינה תוצאה של פגמים שנתגלו בעבודות הקבלן ו/או בחומרים ו/או בציוד שסופקו על ידו.

כל ההוצאות הכרוכות בנטילת המדגמים ובצוע כל הבדיקות בהיקף ובכמות כלשהי, כולל בדיקות חוזרות, במשך כל תקופת הבצוע, חלות על הקבלן וכלולות במחירי היחידה של העבודות השונות שבכתב הכמויות.

על הקבלן יחולו כל התיקונים הנדרשים אם בצוע הבדיקות כרוך בגרימת נזק לעבודות לחומרים או למוצרים.

**הביקורת קבלה לידה תוצאות בדיקות חומרים שנעשו ע"י הקבלן:**

## **בדיקות ביטון:**

(1) הקבלן נדרש על-פי סעיף 5.1 להסכם לבצע בדיקות טיב החמרים במעבדה מוסמכת שתקבע ע"י המפקח. הטיפול והתשלום עבור כל הבדיקות חל על הקבלן.

(3) לפי דרישת ת"י 118 ות"י 26 חלק 4, החוזק הנדרש לבטון ב-30 בגיל 28 יום לא יקטן מ-33.0 מגה פסקל (מגפ"ס) לממוצע ומ-27.0 מגפ"ס לדוגמא.

## **בדיקות הבטון נעשו במכון איזוטופ .**

**מבדיקת הביקורת נתקבלו הנתונים הבאים:**

(1) נעשו 13 בדיקות בטון בבניית השלד (כלונסאות, ראשי כלונס, קורות קשר, רצפת ממ"ק קומת קרקע + רצפה קומת קרקע, קירות ממ"ק קומת קרקע + עמודים קומת קרקע, תקרת ממ"ק קומת קרקע+תקרה קומת קרקע, קירות ממ"ק קומה א'+עמודים קומה א', תקרת ממ"ק קומה א'+תקרה קומה א').

2) להלן טבלת ריכוז בדיקות בטון, לפי תעודות בדיקה:

חוזקה לחיצה מגפ"ס בגיל		נפת הבטון	תיאור	תאריך
28 יום	7 ימים	במ"ק (כמות)		
38.0	23.0	16	כלונסאות	14.01.09
46.0	29.0	24	כלונסאות	15.01.09
34.5	21.0	32	כלונסאות	19.01.09
33.0	18.0	32	כלונסאות	20.01.09
40.0	24.0	24	כלונסאות	21.01.09
33.0	18.5	24	כלונסאות	23.01.09
37.5	24.0	16	ראשי כלונס	05.02.09
33.0	17.0	24	קורות קשר	16.02.09
38.5	24.0	60	רצפת ממ"ק קומת קרקע+רצפה קומת קרקע	26.02.09
38.0	21.5	40	קירות ממ"ק קומת קרקע+עמודים קומת קרקע	16.03.09
35.0	21.5	80	תקרת ממ"ק ומת קרקע+תקרה קומה קרקע	08.04.09
34.5	21.5	40	קירות ממ"ק קומה א'+עמודים קומה א'	22.04.09
42.0	27.5	56	תקרת ממ"ק קומה א'+תקרה א'	17.05.09
		<b>468</b>		<b>סה"כ</b>

3) תוצאות בדיקות הבטון לפי תעודות בדיקה לכל דוגמא, מראים חוזק בגיל 28 יום גבוה מ- 33.0

מגה פסקל (מגפ"ס) לממוצע ויותר מ- 27.0 מגפ"ס לדוגמא בודדת.



## **בדיקת רציפות וטיב בטון כלונסאות :**

**בדיקה סונית-** הינה בדיקה שתספק מידע ביחס לאורך הכלונס, רציפות וטיב הבטון.

### **הסבר על שיטת בדיקה סונית:**

עיקרון השיטה פשוט. ע"י מכת פטיש על ראש הכלונס משגרים גל לחץ לכל אורך הכלונס. הגרף המתקבל, רפלקטוגרמה, נמסר למזמין בלוויית הסברים מתאימים. בפענוח הרפלקטוגרמה ניתן לקבוע את שלמות הכלונס, לאמת את אורכו (הבדיקה לא נותנת עומק מדויק כמסמך לחישוב כמויות), או לגלות אי-רציפות בבטון. הנתונים המתקבלים מושפעים לא רק מטיב הבטון אלא גם מגורמים אחרים כגון סוג הקרקע בתחתית הכלונס ולאורך המעטפת, זמן התקשות הבטון, הגיאומטריה של היסוד וכד'. יש לבצע את הבדיקה 6 ימים לפחות לאחר מועד היציקה. השיטה אינה מאפשרת קביעה מדויקת של גודל הפגם וכיוון הימצאותו במעטפת הכלונס. במידה של סדק העובר לכל רוחב חתך הכלונס, הבדיקה מסתיימת במקום הימצאותו של הסדק.

### **דוח בדיקת כלונסאות בטון מראה :**

1. כמות הכלונסאות שנבדקו.
2. מספר האלמנטים, מיקומם, שמם ועומקם.

### **תוצאות הבדיקה:**

- מתוצאות הבדיקה ניתן להסיק שאין ממצאים חריגים לגבי רציפות הבטון באלמנטים שנבדקו בתאריך 28/01/2009.
- הירידה של חלק מהרפלקטוגרמות בתחילת הגרף, נובעת כתוצאה של מעבר בחתך הקרקע, משכבת המילוי לשכבת הקירטון הטבעית ולא כתוצאה של פגם ברציפות הבטון.

### **מבדיקת הביקורת עלו הליקויים הבאים:**

1. הקבלן בחר בשיטה היקרה- בדיקה סונית.
2. יציקת הכלונסאות האחרונה שבתאריך 23/01/09, בדיקתה הסונית נעשתה לאחר עבור 5 ימים מיום היציקה.

הבדיקה הסונית מושפעת ממבנה הקרקע שבו יצוק הכלונס, מומלץ לגבות את הבדיקה הסונית במספר בדיקות בשיטות טסטקריט-גמא או אולטרסוניות אשר תוצאותיהן אינן מושפעות ממבנה קרקע לא הומוגני הנמצא במגע עם הבטון.

### **בדיקות שלא נעשו:**

מבדיקת המסמכים בתיק הפרויקט במועצה ואצל המפקח נמסר למבקר רק שתי תעודות לשתי בדיקות ( בדיקת בטון ובדיקת כלונסאות "בדיקה סונית" ).  
צריך לציין מבדיקת המסמכים בתיק הפרויקט במועצה ואצל המפקח לא נמצאו תעודות נוספות לבדיקות חומרים שונים כגון- צבע, איטום, צנרות מים, בדיקת תקינות למערכת האינסטלציה, ריצוף, צבע, חלונות, אלומיניום וכדו' .

לאחר סיום בשטח נודע לביקורת כי טרם יש חיבור חשמלי לבנין למרות שהבניין מיועד לפתחיה בשנת הלימודים החדשה 01/09/10.

אי חיבור החשמל לבנין כתוצאה מאי תשלומים עבור חיבור הקו, וזרישת חברת החשמל מהמועצה לסלילת כביש גישה לבית הספר המיועד לתלמידים, מורים, הורים ואורחים .

#### תכנון העבודה והפיקוח העליון והתחשבנות עם המתכנן

1) עבודות תכנון הפרויקט והפיקוח העליון על ביצועו נמסרו למשרד תכנון ויעוץ אדריכלות והנדסה, המתכנן ערך כתבי כמויות ומפרט טכני, שצורפו למכרז והיוו חלק בלתי נפרד מהחווה.

2) לפי החווה החתום עם המתכנן מגיע לו שכר טרחה בשיעור 8%, כולל הוצאות עבור דפוסות, העתקות אור, פלוטרים צבעוניים ושכפולים.

3) ביצוע התשלומים מותנה בקבלת הרשאה תקציבית ושחרור הכספים מקור המימון.

#### פיקוח צמוד והתחשבנות עם המפקח

1) סעיף 5 לחווה עם המפקח הגדיר את תפקידי וסמכויות המפקח ובין היתר:

א) השגחה על ביצוע העבודה ובדיקת טיב החומרים וטיב המלאכה שנעשית על ידי הקבלן, בדיקה האם הקבלן מבצע כהלכה את החווה .

ב) המפקח ינהל יומן עבודה (להלן: היומן) וירשם בו מדי יום ביומו את הפרטים הבאים:

1) כמויות החומרים המובאים לאתר העבודה.

2) הציוד המיכני המובא לאתר העבודה והשימוש בו.

3) תנאי מיזג האוויר השוררים באתר העבודה.

4) תקלות והפרעות בביצוע המבנה.

5) התקדמות ביצוע העבודה במשך כל יום.

6) הוראות שניתנו לקבלן והערות בדבר מהלך הביצוע.

ג) המפקח ירשום ביומן את כל המתרחש בקשר לביצוע הפרויקט, התקדמות הביצוע, רמת הביצוע והבעיות המתעוררות בעת ביצוע הפרויקט.

ד) היומן ייחתם בכל יום על-ידי המפקח והעתק חתום ממנו יימסר לקבלן, אשר רשאי לרשום הסתייגותו אם ישנה.

(2) טופס יומן העבודה שינהל המפקח יכלול את הפרטים הבאים:

1. נושא לוגו של המפקח ומספר סידורי.
2. התקדמות העבודה והחומרים שנשלחו לבדיקה.
3. הערות המפקח.
4. הערות הקבלן.
5. חתימת המפקח וחתימת הקבלן או נציגו.

**מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים:**

- a. במועצה לא נמצאו העתק מיומני עבודה שניהל המפקח שאמור למסור למועצה, המפקח מסר לביקורת חוברת יומני עבודה שניהל הקבלן.
- b. המפקח לא מסר לרשות ו/או לא ניהל יומני עבודה בימים שבוצעה בהם בדיקת חומרים.
- c. המפקח לא מסר לרשות ו/או לא ניהל יומני עבודה בימים שבוצעה בהם יציקת ביטון.

- לפי נספח א' לחוזה הפיקוח (תנאי תשלום), המפקח זכאי לשכר טרחה בשיעור **2.50%** מעלות הפרויקט כולל חמרים.

- אין נתונים בידי הביקורת לתנאי תשלום הפיקוח והתחשבנות עם מפקח.

**נספח- השוואת כמויות בין חשבון סופי לבין כתב כמויות**

כמויות לפי				מחיר	יחידה	אלמנט	סעיף
הפרש נ"ח	הפרש כמויות	כתב כמויות	חשבון סופי	נ"ח			
8720	109	15.00	124.00	80.00	מ"ק	חפירה	01.01.010
1020	34	120.00	86.00	30.00	מ"ק	יישור והידוק	01.01.030
10976	78.40	200.00	278.40	140.00	מטר	קידוח ויציקת כלונסאות 50 ס"מ	02.01.010
11700	78	135.00	213.00	150.00	מטר	קידוח ויציקת כלונסאות 60 ס"מ	02.1.030
92	0.1	2.50	2.60	920.00	מ"ק	יציקת בטון בקירות בעובי 25 ס"מ	02.03.010
27057	31.1	25.00	56.10	870.00	מ"ק	יציקת בטון בקירות בעובי 40 ס"מ	02.03.040
87750	19.5	45.00	64.50	4500.00	טון	אספקה הובלה מוטות ברזל מכל הקטרים	02.06.010
7575	101	520.00	621.00	75.00	מ"ר	איטום גגות	05.01.060
1800	1	18.00	19.00	1800.00	יחידה	דלת עץ 100/210	06.01.010
1500	1	1.00	2.00	1500.00	קומפ'	מיכל מים עגול מפוליאיטילן לתכולה של 500 ליטר	07.01.140
400	20.00	10.00	30.00	20.00	יחידה	ספחים מכל הסוגים לצנרת פוליאיתלן בקוטר "4	07.02.020
2224	-27.8	60.00	32.20	80.00	מטר	צנרת פו.וי.סי" 11/4"11/2"	07.02.040
10497.5	123.5	50.00	173.50	85.00	מטר	כנ"ל 2"	07.02.050
450	9	3.00	12.00	50.00	יחידה	כובע אויר פו.וי.סי"4	07.02.070
2250	15	5.00	20.00	150.00	יחידה	קופסת בקרות 4/2"	07.02.080
2100	14	6.00	20.00	150.00	יחידה	כנ"ל 4/4" אך נופלת	07.02.090
3780	21	2.00	23.00	180.00	יחידה	מחסום תופי 4/2"	07.02.100

700	2	4.00	6.00	350.00	יחידה	כיור קטן מחרס לבן סוג א'	07.03.010
400-	1-	7.00	6.00	400.00	יחידה	כיור רחצה תוצרת חרסה	07.03.020
1500	1	1.00	2.00	1500.00	קומפ'	דוד חימום חשמלי	07.03.060
150	1	1.00	2.00	150.00	יחידה	ברז למים קרים	07.03.080
400	2	6.00	8.00	200.00	יחידה	קולט מי גשם תוצרת דלמר	07.04.030
1400	2	6.00	8.00	700.00	יחידה	מוצא מרזב תחתון מפלדה "4"	07.04.040
-2850	-30	120.00	90.00	95.00	מטר	צינור כנ"ל בעומק על 125 ס"מ ועד 175 ס"מ	07.05.020
-1305	-145	200.00	55.00	9.00	מטר	צנור פלסטי כפיף בקוטר 50 מ"מ "מרלין"	08.01.010
00	00	1.00	1.00	1500.00	קומפ'	מערכת הארקה יסוד	08.02.010
00	00	6.00	6.00	200.00	קומפ'	הארקה שרות מתכתי	08.02.040
35000	100	45.00	145.00	350.00	יחידה	גוף תאורה פלורוצנטי "געש"	08.03.060
3000	4	9.00	13.00	750.00	יחידה	גוף תאורה דגם יופטר "געש"	08.03.070
1000	2	4.00	6.00	500.00	יחידה	גוף תאורת חירום ושילוט	08.03.080
1980	11	20.00	31.00	180.00	יחידה	תוספת מחיר עבור ממיר	08.03.090
1500	1	2.00	3.00	1500.00	יחידה	מפסק זרם תלת פזי	08.04.030
-3600	-6	12.00	6.00	600.00	יחידה	מפסק זרם תלת פזי	08.04.060
-480	-3	15.00	12.00	160.00	יחידה	מא"ז תלת פזי עד 25*3	08.04.100
2160	36	70.00	106.00	60.00	יחידה	מא"ז תלת פזי עד 25*1	08.04.110
-2400	-2	4.00	2.00	1200.00	יחידה	מגען תלת פזי	08.04.130
00	00	8.00	8.00	140.00	נק'	נקודת טלפון	08.05.060
-500	-2	1600	14.00	250.00	נק'	נקודות למחשב	08.05.070
-200	-2	40.00	38.00	100.00	נק'	נקודת מוצא לגלאי עשן אש	08.05.100
500	10	20.00	30.00	50.00	יחידה	תוספת לנקודות בית תקע	08.05.110

880	4	8.00	4.00	220.00	יחידה	גלאי אינפרא אדום אקטיבי	08.06.140
3200	10	20.00	30.00	320.00	יחידה	גלאי עשן יוניזציה	08.06.030
11600	290	1850.00	2140.00	40.00	מ"ר	טיח פנים	09.01.010
14800	296	1400.00	1696.00	50.00	מ"ר	טיח חוץ	09.02.010
2040	17	800.00	817.00	120.00	מ"ר	ריצוף במרצפות טרצו 30/30	10.03.010
-60	-2	400.00	388.00	30.00	מטר	שיפולי טראצו 30/7	10.03.020
5018	38.6	160.00	198.60	130.00	מ"ר	חיפוי קירות מדרגות מעברים ספסלים בנויים	10.06.020
3406	26.2	215.00	241.20	130.00	מ"ר	חיפוי קירות שירותים גובה עד 220 ס"מ	10.06.030
1810	181	430.00	611.00	10.00	מ"ר	סיווד בפוליסיד (סיד סנטטי)	11.01.010
5640	282	1420.00	1702.00	20.00	מ"ר	צבע סופר קריל	11.01.020
-19278	-1134	8500.00	7366.00	17.00	מ"ק	עבודות חפירה חציבה כללית בשטח כולל פינוי	40.01.030

- מהטבלה עולה כי הפרשי הכמויות הם הפרשים גדולים בין כתב הכמויות לבין החשבון הסופי.
- מהטבלה עולה כי ההפרש הכספי בין החשבון הסופי לבין כתב הכמויות הינו הפרש משמעותי .
- נספח זה מראה חלק מהכמויות לחשבון סופי ולכתב הכמויות.
- לדעת הביקורת בפרויקטים עתידיים צריך להכין חוזים כולל כתבי כמויות בצורה דייקנית יותר שתואמת אתר העבודה, תנאי העבודה ע"מ להימנע מהפרשים גדולים בכמויות ומהפרשים כספיים.

## התקציב הרגיל

**התקציב הרגיל:** משמש ככלי העבודה העיקרי של הרשות המקומית ומהווה תוכנית העבודה השנתית מבחינה מקצועית. התקציב הרגיל מורכב מפרקים ותתי פרקים המפרטים את הוצאות והכנסות הרשות בשנה קלנדרית. תמצית התקציב מציגה באופן מרוכז את הוצאות הרשות לפעילות שונות, תשלומי שכר ופירעון מלוות ואת ההכנסות הכוללות את מענק האיזון, מענקים מיועדים ממשרדי ממשלה שונים והכנסות עצמיות. התקציב מבטא את סדרי העדיפויות של הרשות ומאפשר מעקב ובקרה אחר ביצוע היעדים. בהתאם להנחיות משרד הפנים, נדרשות הרשויות המקומיות לאשר את תקציבן הרגיל במועצת הרשות ולהעבירו לבדיקה ואישור משרד הפנים. על הרשויות המקומיות להגיש את התקציב בהתאם לכללים שקובע משרד הפנים.

תקציב המועצה לשנת 2008 הוכן כנגזרת של תוכנית ההבראה של המועצה המשודרגת לשנים 2007 ו-2008, התקציב הסתכם בסך של 43,220 ₪ ואושר במליאת המועצה בתאריך 06/02/2008, וע"י משרד הפנים בתאריך 18/12/2008.

**צריך לציין כי תאריך אישור התקציב ע"י מליאת המועצה היה לאחר המועד הקבוע בחוק.**

**הערה:** לא היה ניתן להכין דו"ח על התקציב לשנת 2009 מאחר ואין נתונים סופיים בידי הגזבר והמועצה.

**צריך לציין ולהעיר כי עד ליום כתיבת דוח זה לא היו נתונים סופיים לתקציב של שנת 2009 בידי הגופים והגורמים המוסמכים להכנת התקציב.**

שנת התקציב הסתיימה בגירעון בסך של 1,371 אלפי ש"ח וגירעון מצטבר בסך של 11,522 מליון ₪. עיקר הגרעון נבע כתוצאה מ-

- הוצאות בשנים קודמות שלא נרשמו.
- הוצאות שכר במערך החינוך.
- הפרשים בהכנסות החינוך נרשמו בשנת 2009.
- אחוז גבייה נמוך מהמבוקש בתכנית ההבראה.
- קיצוץ במענק האיזון ופיחות בהכנסות המשרדים הייעודיים.
- תביעות

**צריך לציין להצעת התקציב לא נערכה ולא צורפה חוברת הסברים לכל  
הסעיפים הדורשים הסבר כנדרש בחוק.**

להלן התקציב והביצוע לשנת 2008 באלפי ₪ .

סעיף	תקציב שנתי	בצוע	סטייה מתקציב	% סטייה
<b>הכנסות</b>				
ארנונה	7,000	5,882	-1118	-16%
מים	3,250	2,175	-1075	-33%
הנחות ארנונה	4,500	3,657	-843	-18.7%
יתר עצמיות	2,795	2,626	-133	-4.8%
<b>סה"כ</b>	<b>17545</b>	<b>14340</b>	<b>-3205</b>	<b>-18.3%</b>
משרד חינוך	12,331	13,001	670	5.4%
משרד רווחה	2,876	3,775	899	31.3%
ממשלתי אחר	230	301	71	30.9%
מענק כללי	10,238	10,621	383	3.7%
מענקים אחרים		1,283	1,283	
<b>סה"כ הכנסות</b>	<b>43,220</b>	<b>43,321</b>	<b>101</b>	<b>0.23%</b>
<b>הוצאות</b>				
שכר כללי	6,608	7,055	447	6.8%
פעולות כלליות	7,056	6,374	-682	-9.7%
הנחות ארנונה	4,500	3,657	-843	-18.7%
מים	2,504	2,562	58	2.3%
<b>סה"כ כלליות</b>	<b>20,668</b>	<b>19,648</b>	<b>1,020</b>	<b>4.9%</b>



3%	322	10,947	10,625	שכר עובדי חינוך
18.1%	666	4,342	3,676	פעולות חינוך
<b>6.9%</b>	<b>988</b>	<b>15,289</b>	<b>14,301</b>	<b>סה"כ חינוך</b>
1.8%	15	872	857	שכר עובדי רווחה
28.1%	917	4,179	3,262	פעולות רווחה
<b>22.6%</b>	<b>932</b>	<b>5,051</b>	<b>4,119</b>	<b>סה"כ רווחה</b>
-7.4%	-274	3,428	3,702	פרעון מלוות
7.4%	32	462	430	הוצאות מימון
<b>1.5%</b>	<b>658</b>	<b>43,878</b>	<b>43,220</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>
	<b>(557)</b>	<b>(557)</b>	<b>0</b>	<b>עודף (גרעון)</b>

## **ניתוח נתוני התקציב**

### **מערך ההכנסות**

#### **הכנסות עצמיות:**

תקציב 2008, בהכנסות עצמיות בסך של 17,545, אלפי ₪, והביצוע בפועל בסך של 14,340 והמהווים 30% מתקציב ההכנסות.

#### **משרד החינוך:**

יש גירעון בסך של 670 אלפי ₪ המהווים 27% מתקציב החינוך.

#### **משרד הרווחה:**

הכנסה מעל התקציב בסך של 899 אלפי ₪.

#### **סה"כ הכנסות:**

נרשם בהכנסות גירעון מזערי בסך של 101, אלפי ₪ לעומת התקציב.

### **מערך ההוצאות**

#### **שכר כללי**

הסתכמו הוצאות שכר כללי בסך של 7055 אלפי ₪ המהווים כ- 15% מהתקציב. קיים גירעון בסך של 447 אלפי ₪ לעומת התקציב. בהוצאות שכר עובדי החינוך קיים גירעון בסך של 322 אלפי ₪, המהווים כ- 11%. בהוצאות שכר עובדי הרווחה קיים גירעון בסך של 15 אלפי ₪, המהווים 1.80%.

## פעולות כלליות

בפעולות כלליות נצבר השנה עודף מזערי בסך של 682 אלפי ₪  
המהווים כ- 8% מתקציב הפעולות.

## מפעל המים

נרשמת סטייה שלילית בסך של 58 אלפי ₪ .

## פירעון מלוות

סה"כ מערך ועומס המלוות לסוף שנת 2008 עומד על סך 19,701 מליון  
₪ מהם נפרעו בשנת הדוח סך של 3,428 אלפי ₪.

וזה מהווה מעמסה גדולה על קופת המועצה נוכח העובדה של הקיצוצים במשרדי  
הממשלה ובמענק האיזון.

## סטיות מהותיות בין התקציב הרגיל בשנת 2008 לעומת הביצוע בשנת 2008 :

- המועצה חרגה בביצוע התקציב הרגיל מהמסגרת התקציבית המאושרת,  
בסה"כ תקבולים בסך של 591 אלפי ₪ ובשיעור 1.37% לטובה, ובסה"כ  
תשלומים בסך של 1962 אלפי ₪ ובשיעור 4.54% לרעה.  
**הסטיות בתקבולים הם במיסים, רווחה ותקבולים בלתי רגילים.**  
**הסטיות בתשלומים הם ברווחה, תברואה ותשלומים בלתי רגילים.**  
**הסברי הגורמים המוסמכים במועצה :**

### א. תקבולים:

- 1. מיסים :** לדעת הגזבר הפסקת עבודתה של חברת הגבייה במרץ 2008 השפיע  
לרעה על הכנסות המועצה וכתוצאה מכך הייתה ירידה בהכנסות ממיסים  
בסך של 1,902 אלפי ₪ .
- 2. רווחה :** הגידול בהכנסת נובע מגידול בהכנסות ממשרד הרווחה בסך של 900  
אלפי ₪ .

3. **תקבולים בלתי רגילים** : עבור תקבולי מימון תוקצב סך של 10 אלפי ₪ אך בפועל היו הכנסות מתקבולי מימון בסך של 6 אלפי ש"ח והחזר משנים קודמות בסך 31 אלפי ₪ ומענקים שנתקבלו להקטנת גרעונות בסך של 3,279 אלפי ₪.

#### **ב. תשלומים:**

1. **רווחה**: המועצה הגדילה את פעילותיה בתום הרווחה ומשרד החינוך הגדיל במקביל את השתתפותו.

2. **תברואה**: יש הפרש בסך של 157 אלפי ₪ לטענת המועצה הפרש ה נבע בעיקר מהרחבת היקף השירותים של התברואה.  
**תמוהה טענה זו בעיני המבקר כי למעשה הרחבת היקף השירותים במחלקה זו כמעט אפסי.**  
**לא הובהר במפורש לביקורת על סוגי והיקפי הרחבת השירותים.**

3. **תשלומים בלתי רגילים**: **תוקצב סך של 4,500 אלפי ₪ במסים, ו- 1,110 אלפי ₪ תקבולי פנסיה, בסה"כ 5,610 אלפי ₪.** אך בפועל ההנחות במסים הסתכמו בסך של 3,720 אלפי ₪, תשלומי הפנסיה הסתכמו בסך של 1,122 אלפי ₪, תשלומים בגין סיום יחסי עובד-מעביד בסך של 152 אלפי ₪, תשלומים אחרים בגין תיקון טיפול משנים קודמות והפרשה לתביעות קטנות בסך של 939 אפי ₪, וסך של 3,279 אלפי ₪ בגין העברת מענקים להקטנה.  
**ובסה"כ תשלומים 9,212 אלפי ₪.**

## תקציבים בלתי רגילים (תב"רים)

אדוני ראש המועצה,

**תב"ר** : הינו תקציב חד פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח הנמשכים לעתים מעבר לשנת כספים אחת.

התב"ר מאופיין ע"י מספר פרטים המבדילים אותו מתקציב רגיל :

1. התב"ר נועד לעבודות פיתוח או לרכישת ציוד חד פעמיות-הכוונה לפרויקטים פיסיים בלבד.

2. התב"ר לא נועד למימון פעולות שוטפות של הרשות.

3. התב"ר יכול להיות רב שנתי עם העברת יתרות משנה לשנה.

4. לכל תב"ר יוגדרו מראש מקורות המימון הספציפיים שלו ( כולל גם מימון רגיל מהתקציב הרגיל ).

5. התב"ר ייסגר עם סיום הפרויקט וגביית כל סכומי הכסף שנועדו למימונו מהגורמים החיצוניים.

על-פי צו המועצות המקומיות, ועל-פי פקודת העיריות סעיף 231א- "כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש המועצה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל, לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמ נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל. זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב בלתי רגיל.

כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל".

## מימון התקציב הבלתי רגיל מתבסס על המקורות הבאים :

### 1. הכנסות עצמיות

- א- השתתפות מהתקציב הרגיל.
- ב- השתתפויות בעלים בגין אגרות פיתוח והיטלים שונים.
- ג- השתתפות מקרן הפיתוח\*.

### 2. השתתפות משרדי ממשלה :

- א- מענקים ממשד הפנים.
- ב- מענקים ממשד החינוך לבניית מבני חינוך ולשיפוצם.
- ג- מענקים ממשד התחבורה לפרויקטים תחבורתיים.
- ד- מענקים ממשד השיכון למבני ציבור ולפיתוח תשתיות.
- ה- מענקים ממשדדים ממשלתיים ומגופים ממשלתיים אחרים ( כגון : מ.ע.י, נציבות המים).

### 3. השתתפות מוסדות ותרומות :

- א- מענקים מיועדים ממפעל הפיס.
- ב- מענקים ממוסדות אחרים.
- ג- תרומות מגופים, מקרנות ומתורמים פרטיים.

### 4. אשראי :

- א- מלוות מגופים ממשלתיים.
- ב- מלוות ממוסדות פיננסיים.
- ג- אשראי ספקים וקבלנים.

\*המקורות הכספיים של הקרן לענייני פיתוח של המועצה הנם כלהלן :

1. היטלי השבחה.

2. אגרות והיטלי חובה.

3. עודפי תקציבים בלתי רגילים שנועדו לאחר השלמת תחומי פעולה שלהם נועדו, כולל החזרי תשלומים שבהם התחייבו גורמים חיצוניים ואשר בינתיים מומנו באמצעים אחרים.

4. העברות מתקציב הרגיל.

מטרת הביקורת בדו"ח זה היתה לבחון את אופן הניהול של התב"רים במועצה. מסגרת הייחוס היתה מסמך שהוצא ע"י משרד הפנים בשם התקציב הבלתי רגיל ( תב"ר, תקציב פיתוח ) אשר בו נדונו ההיבטים השונים של ייזום, מימוש וניהול תב"רים.

**הביקורת ממליצה לוועדת הביקורת ולגורמים המוסמכים לניהול תב"רים להוריד מהמחשב מאתר משרד הפנים ולענין במסמך "ניהול תב"רים" לאור מהותו וחשיבותו.**

בשנת הדו"ח 2008 היו בביצוע 21 פרויקטים בתקציב כולל בסך של 18,391 אלפי ₪.

מתוך 21 הפרויקטים שהיו ביצוע בשנת הדוח נסגרו 3 תב"רים בגרעון סופי בסך של 166 אלפי ₪.

**צריך לציין כי התב"רים נסגרו ללא אישור מליאת המועצה.**

קיים תיק הכולל את ריכוז כל המידע הרלוונטי לגבי כל תב"ר ואשר מסודרים בסדר כרונולוגי ובאופן נאות כך שאפשר לגורם אחראי במועצה לבצע בקרה ומעקב אחר כל המסמכים הכרוכים בתב"ר כלשהו כפי שמתחייבים על פי הנוהל.

מערך התב"רים מטופל ע"י גזבר המועצה החל מהליך הבקשה (הפתיחה) עד לסגירתו.

תיקי התב"רים נמצאים בהנהלת החשבונות וגזבר המועצה ובנפרד מהם גם מידע נוסף הקשור אליהם הנמצא בתיקי הקבלנים שזכו במכרזים לביצוע העבודות.

**לדעת הביקורת, יש לצרף בשלב האשון לתיק העיקרי של כל תב"ר דף ריכוז מלוה שיכלול רשימת תיוג של ל המידע הנחוץ לגבי המסמכים הקשורים בתב"ר.**

**אגף הגזברות והנהלת החשבונות מצוידים בתוכנה לניהול תב"רים אך יש להזין את כל הנתונים לתוכנה כך שתאפשר בקרה מתאימה על ניהול התב"ר ועל כל המסמכים המחייבים הכרוכים בו.**

**ריכוז פעילות התב"רים בשנת הדוח 2008. ( אלפי ₪ )**

ביצוע ליום 31/12/2008	תב"רים שנסגרו בשנת 2008	ביצוע במהלך שנת 2008	ביצוע ליום 31/12/07	
10,525	935	4,783	6,677	סה"כ תקבולים
10,875	935	4,726	7,084	סה"כ תשלומים
(350)	-	57	(407)	עודף גרעון זמני

בשנת 2008 נמצאו 2 תב"רים אשר הופעלו לפני אישור מליאת המועצה והממנה במשרד הפנים כמפורט להלן :

מס' התב"ר	שם התב"ר	תאריך אישור משרד הפנים	תאריך תחילת הפעילות
181	שיפוץ כבישים	09/03/09	10/11/08
182	בניית בי"ס יסודי ד'	18/05/09	20/09/08

הביקורת העלתה מספר ליקויים בתב"רים, בהעברות, בתשלומים, תקבולים ובאישורם כלהלן :

1. תב"ר מס' 181 התחיל את פעילותו לפני אישורו ע"י מליאת המעצה והממונה במשרד הפנים. בשנת 2008 הועבר סך של 200 אלפי ₪ מהיטל השבחה אך לא נמצאו תשלומים.
2. תב"ר מס' 182 כנ"ל התחיל את פעילותו לפני אישורו ע"י מליאת המועצה והממונה במשרד הפנים. בשנת 2008 היו תשלומים בסך של 2 אלפי ₪ אך לא היו תקבלים.



**תב"רים ללא תנועה במהלך שנת 2008 :**

נמצאו 2 תב"רים שאושרו ע"י מליאת המעצה וע"י הממונה במשרד הפנים אך הם ללא תנועה במהלך השנה וגם לא נסגרו.

להלן התב"רים שהם ללא תנועה ולא נסגרו :

מס' התב"ר	שם התב"ר	אישור	סכום באלפי ₪
192	שיקום כביש 89	תקציב מאושר	228
193	שיקום מגרש משולב בי"ס	תקציב מאושר	100

**תב"רים בגירעון מימוני ותקציבי :**

בשנת 2008 נמצאו 7 תב"רים בהם הגירעון המימוני הינו בסך של 774 אלפי ₪, מתוכם 3 תב"רים בעלי גירעון תקציבי בסך כולל של 699 אלפי ₪, לתום שנת 2008.

**להלן רשימת התב"רים שהיו בשנת 2008 :**

מס' התב"ר	שם התב"ר (מהות)	תקציב מאושר מ. הפנים באלפי ₪	הכנסות מצטברות 31/12/08 אלפי ₪	הוצאות מצטברות 31/12/08 אלפי ₪	גירעון מימוני 31/12/08 אלפי ₪	גירעון (עודף) תקציבי 31/12/08
134	הקמת אולמות התעמלות	5,753	6,165	6,327	162	574
179	מגרש משולב בבי"ס יסודי א'	300	50	337	287	37
182	בניית בי"ס יסודי ד'	2,627	-	2	2	(2,625)
184	סלילת כבישים 65 ו 64	1,044	-	34	34	(1,010)
185	סקר מזידות	250	-	118	118	(132)
189	תשתיות היקפיות בחט"ב	375	375	463	88	88
194	קירות תומכים	83	-	83	83	-

תשובת המועצה לביקורת על הגירעונות המימוניים ועל הגירעונות התקציביים נבע מזה שהשתתפות מוסדות ומשרדי ממשלה שטרם נתקבלו והוצאות בלתי צפויות.

**נמצאו סטיות וחריגות בביצוע ההוצאות מעבר למסגרת התקציבית המאושרת.**

#### **בדיקות מיוחדות :**

במסגרת הביקורת של התקציב הבלתי רגיל נסקרו באופן יסודי ומעמיק תהליכי העבודה המנהליים והכספיים של 4 תב"רים מתחילת הפעלתם ועד לתאריך הביקורת, כדי לוודא תקינותם.

#### **תב"ר 172-השלמת שלב א' ביוב:**

מהות הפרויקט הינו השלמת שלב א' ביוב.

התב"ר אושר במליאת המועצה מיום 28/06/2006.

התב"ר אושר ע"י משרד הפנים מיום 13/07/2006.

המועצה החלה בביצוע התב"ר ביום 15/05/2005, דהיינו 10 חודשים לפני אישורו ע"י מליאת המועצה, ו- 11 חודשים לפני אישורו במשרד הפנים.

לפי ההסכם בין הקבלן לבין המועצה, גמר ביצוע הפרויקט ביום 01/12/05, אך בפועל העבודה הסתיימה ביום 10/09/07, דהיינו באיחור של 21 חודשים .

הקבלן לא חויב בקנסות בגין אי עמידה בלוח הזמנים.

המועצה עומדת לסגור את התב"ר בשנת 2009.

מקורות מימון התב"ר ממנהלת הביוב ומלווה מהבנקים.

נבצר גירעון בסך של 7 אלפי ₪ .

### **תב"ר 176 - תשתיות היקפיות בבי"ס יסודי א':**

אישור ממונה משרד הפנים ביום 27/02/08.

המועצה החלה בביצוע הפרויקט ביום 10/06/07, דהיינו 8 חודשים לפני אישור ע"י משרד הפנים.

תקציב 400 אלפי ₪.

מקורות מימון התב"ר ע"י משרד החינוך.

המועצה חרגה מהתקציב המאושר בתקבולים בשיעור 12% ובתשלומים בשיעור 35%.

בפרויקט נצבר גירעון מימוני בסך של 91 אלפי ₪, אשר נסגר בשנת 2008 לגירעונות סופיים בתב"רים.

### **תב"ר 183 - בניית שני גני ילדים:**

מהות הפרויקט הינו בניית שני גני ילדים.

התב"ר אושר במליאת המועצה מיום 18/06/08.

התב"ר אושר ע"י משרד הפנים מיום 31/08/08.

מקורות מימון התב"ר ע"י משרד החינוך.

תקציב משרד החינוך 1,205 אלפי ₪ ועבודות קבלניות 1,205 אלפי ₪.

המכרז יצא לאור בחודש 02/08 לפני אישור התב"ר ע"י מליאת המועצה ולפני אישורו ע"י משרד הפנים.

המועצה חתמה על חוזה עם הקבלן ביום 01/04/08, דהיינו החוזה נחתם לפני אישור התב"ר ע"י משרד הפנים.

נצבר גירעון בסך של 8 אלפי ₪.

## **תב"ר 189 - תשתיות היקפיות בחט"ב:**

התב"ר אושר ע"י משרד הפנים מיום 31/08/08.

המועצה חתמה על החוזה עם הקבלן ביום 15/10/06.

המועצה חתמה על החוזה לפני אישור התב"ר ע"י משרד הפנים.

תקציב התב"ר בסך של 375 אלפי ₪, ע"י משרד החקלאות.

החוזה לא נבדק ע"י היועץ המשפטי של המועצה.

המועצה נתנה צו תחילת עבודה ביום 15/10/06, לפני אישור התב"ר ע"י משרד הפנים.

לפי ההסכם יום סיום העבודה בתאריך 15/12/06, אך בפועל העבודה הסתיימה ונמסרה למועצה ביום 30/08/07, באיחור של 8 ודשים .

הקבלן לא חויב בקנסות בין האיחור.

המועצ חרגה בתשלומים ונצבר גירעון מהתקציב בסך של 88 אלפי ₪.

**הביקורת ממליצה לגורמים המוסמכים לניהול תב"רים לכנס לאתר משרד הפנים " ניהול תב"רים" ולעיין במסמך לאור מהותו וחשיבותו .**