

מועצה מקומית קצרין – מבקרת המועצה

דוח ביקורת מספר 1 לשנת 2018

התקשרות לשירותי הנהלת חשבונות

1. כללי

- 1.1. בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות התשי"א 1950 (להלן : הצו) הוגדרה חובת מכרז בהתקשרויות של מועצות מקומיות עם ספקי מוצרים ושירותים.
- 1.2. למועצה התקשרות ארוכת שנים עם משרד רו"ח המספק לה שירותי הנהלת חשבונות
- 1.3. הביקורת החליטה על בדיקת ההתקשרות האמורה כחלק מתוכנית הביקורת שלה לשנת 2018.

2. אופן הביקורת והיקפה

2.1. כללי

- 2.1.1. הביקורת התבססה על הצו, על חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ועל פסיקה הקיימת בנושא זה.

2.2. הנושאים שנבדקו

- 2.2.1. פטור ממכרז לביצוע העבודה
- 2.2.2. הליך אישור החוזה והארכתו
- 2.2.3. קיום הוראות החוזה

2.3. אופן הביקורת – אמצעי הביקורת שננקטו

- 2.3.1. פגישות, שיחות והתכתבויות עם ממלאי תפקידים במועצה המקומית :
 - 2.3.1.1. גזבר המועצה – אסף ברמי
 - 2.3.1.2. מנכ"לית המועצה – לילך גבע
 - 2.3.1.3. יועמ"ש המועצה - עו"ד אייל נון
- 2.3.2. בדיקת מסמכים הנוגעים להתקשרות - חוזה ההתקשרות, חוות דעת משפטיות, תכתובות ועוד.
- 2.3.3. עיון בכרטסות הספק בהנהלת החשבונות

3. הבסיס החוקי

- 3.1. התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות עוסקת בהוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות. על פי סעיף 3 לתוספת "מועצה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוג חוזים אלו.... (8) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה.... יעוץ ועבודות כיוצא באלה..".
- 3.2. במהלך השנים, בשורה של פסיקות, קבע בית המשפט העליון כי אין מדובר בפטור כללי מהתקשרות במכרז לבעלי מקצועות אלו, אלא רק במקרה מתאים שבו נדרשים ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים. וגם זאת, תוך כדי מתן עדיפות לאפשרות של מכרז פומבי.
- 3.3. בעקבות הפסיקה, ובפרט בעקבות עע"מ 6145/12 (נצרת עילית נגד הרטמן) הוציא משרד הפנים ב 22/11/16 חוזר מנכ"ל 8/16 "נוהל התקשרות לביצוע עבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז".
- 3.4. על פי הנוהל, מנכ"ל הרשות המקומית ימנה וועדת התקשרויות בהשתתפות המנכ"ל (יו"ר הוועדה), הגזבר והיועמ"ש של הרשות המקומית או מי שהנ"ל מינו כנציגם.
- 3.5. הוראות התחילה של הנוהל קובעות "כי תחילת תוקפו של נוהל זה ביום.. 1 ביוני 2017.... אין בנוהל זה כדי לפגוע בהסכם שנעשה לפני יום התחילה, בכפוף להוראות כל דין, אך אם ניתנה בהסכם כאמור זכות ברירה לרשות המקומית להאריך את תקופת ההתקשרות לתקופה שלאחר יום התחילה, לא תממש הרשות את זכות הברירה"

4. הליך המכרז/ פטור ממכרז

- 4.1. להלן עיקרי הוראות "נוהל התקשרות לביצוע עבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז":
- 4.1.1. סעיף 6.1 לנוהל קובע כי החלטה בדבר התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים תיערך בהתאם לעקרון של מתן עדיפות למכרז פומבי ובאופן שקוף ככל שניתן בנסיבות העניין
- 4.1.2. סעיפים 6.2-6.4 מפרטים את אופן בחינת ההתקשרות על ידי וועדת התקשרויות ועל ידי היועמ"ש של הרשות על מנת לקבוע האם באמת מדובר בהתקשרות עליה חלה תקנה 8(3) (העוסקת במומחיות או ביחסי אמון מיוחדים). באם לא – יערך מכרז פומבי.
- 4.1.3. סעיף 6.5 מפרטים את ההליכים שעל וועדת התקשרויות לנקוט - קביעת תנאי הסף לכל אחת מההתקשרויות, אופן בחירת ההצעה הזוכה וסדרי הדיון.

4.1.4. סעיף 7 מפרט את אופן בניית רשימת מציעים ואת אופן הפנייה למציעים מתוך הרשימה.

ממצאי הביקורת

- 4.2. למועצה המקומית קצרין התקשרות רבת שנים עם רו"ח בר לב, מררי, גבע ושות' למתן יעוץ מקצועי ושירותי הנהלת חשבונות לרשות המקומית.
- 4.3. ביום 22.5.11 נחתם הסכם בין הרשות לבין משרד רו"ח הנ"ל הסכם חדש. סעיף 4 להסכם הנ"ל עוסק בתקופת ההתקשרות וקובע כי ההתקשרות הינה לתקופה של שנתיים החל מ 1/5/2011. כן נקבע כי "תקופת ההתקשרות תוארך מאיליה כל שנתיים לשנתיים נוספות אלא אם אחד הצדדים ימסור לשני הודעה מוקדמת בכתב של 3 חודשים לפני תום תקופת ההתקשרות בדבר רצונו להפסיקה"
- 4.4. הביקורת מצאה, כי ב 2/2011, טרם ההתקשרות, ניתנה למועצה חוות דעת של היועמ"ש של המועצה דאז עו"ד קורין על פיה מותר לה להתקשר לשירותי חשבונאות ללא מכרז על פי תקנה 3 (8) תוספת (עבודה מקצועית ויחסי אמון מיוחדים)
- 4.5. הביקורת מצאה, כי ההסכם המשיך כל השנים בלא שננקטו כל הליכים נוספים על מנת להאריך את תוקפו. נכון למועד הביקורת (5/2018), ההתקשרות בין המועצה משרד רו"ח מררי ממשיכה.
- 4.6. הביקורת מצאה, כי ביום 15/4/13 נחתמו הסכמים עם שני גופים הקשורים למועצה למתן שירותי חשבונאות והנהלת חשבונות על ידי משרד רו"ח מררי. הגופים הם עמותת המוזיאון לעתיקות הגולן והחברה לפיתוח קצרין. ההסכמים עם גופים אלו נחתמו ללא קבלת חוות דעת משפטית וללא מכרז. ההסכמים הנ"ל הם הסכם של עמוד אחד שבו פירוט השירות שיינתן והשכר החודשי. ההסכמים לא כוללים תאריך תפוגה. גם הסכמים אלו ממשיכים נכון למועד עריכת הביקורת – 5/2018.

מסקנות והמלצות

- 4.7. כאמור נמצא, כי המועצה חתמה על הסכם המתחדש מאליו בכל שנתיים בלא שמי מהצדדים צריך לעשות דבר כדי להאריכו ובלא שנקבע לו מועד תפוגה סופי. הביקורת מבקשת להסתייג מהסכם כזה בשל הסיבות הבאות :
- 4.7.1. מדובר על הסכם ללא תאריך תפוגה ולמעשה כביכול ההסכם הוא לזמן בלתי מוגבל. המועצה למעשה התקשרה להתקשרות של מעל 5 שנים, בלא לקבל על כך אישור מליאה או אישור אחר.
- 4.7.2. ההסכם מתחדש מאליו עשוי לגרור מצב, בו המועצה נאלצת להמשיך בהתקשרות שנתיים נוספות, רק כי לא שמה לב למועד סיום ההתקשרות.

- 4.7.3. אין כל הליך להארכת החוזה ואין כל דיון בהארכה. המועצה אינה בודקת את שביעות רצונה מהספק, ממחיריו ומהיבטים נוספים במועד "הארכת החוזה" כי הדבר ממילא קורה מאליו.
- 4.7.4. במקרה של שינוי נסיבות משפטיות, כפי שאומנם קרה, המועצה למעשה לא יוצאת למכרז חדש גם לאחר שנים ארוכות של התקשרות
- 4.8. הביקורת מעירה, כי כבר לפני מספר שנים, המועצה ידעה על שינוי הנסיבות המשפטיות (או שהיה עליה לדעת). כבר במהלך שנת 2013 פורסם פסק הדין בעניין נצרת עילית שעסק בדיוק באותו סוג שירות – שירותי הנהלת חשבונות וחשבונאות. ב 11/2016 כחצי שנה לפי מועד החידוש האחרון של ההתקשרות (5/2017), כבר יצא חוזר המנכ"ל בעניין זה. אומנם תוקפו נקבע ל 1/6/16 (חודש לאחר החידוש האוטומטי של החוזה...), אך לנוכח הנסיבות, בהן המועצה יודעת על הפסיקה ועל ההוראות החדשות לפני סיום החוזה, היה עליה להודיע על סיומו ולצאת למכרז חדש.
- 4.9. לגבי החוזים בעניין החברה לפיתוח קצרין ומוזיאון הגולן, חוזים אלו נחתמו ללא חוות דעת משפטיות מתאימות. החוזים נחתמו בשנת 2013, שנה שבמהלכה התקבל פסק הדין בעניין נצרת עילית. מכיוון שלחוזים אלו לא הייתה מוגדרת תקופה מחייבת, על המועצה היה לסיימם ולצאת למכרז חדש לשירותים אלו.
- 4.10. הביקורת ממליצה למועצה, לפנות ליועצה המשפטי על מנת שיחווה דעתו האם עליה לסיים מיידית את החוזה לשירותי הנהלת חשבונות. בכל מקרה, על המועצה להקפיד להודיע למשרד רו"ח על סיום ההתקשרות עימו, לא יאוחר מ 1/2019 (על מנת שהחוזה יסתיים ב 1/5/19) ולהתארגן לצאת למכרז חדש.
- 4.11. על המועצה להתארגן בהתאם ולבצע מכרזים לחוזים לשירותי הנהלת חשבונות בגופים קשורים.

5. תשלומים על פי ההסכם

ממצאי הביקורת

תשלום עבור הנהלת חשבונות חפ"ק ומוזיאון

- 5.1. בהסכמים עם החפ"ק ועם המוזיאון נקבע כי שכר הטרחה החודשי יעמוד על 3,000 + מעמ. כן נקבע כי התשלום יהיה צמוד למדד הידוע בעת ההצעה (3/13). לא נקבעו בהסכם תנאי תשלום.
- 5.2. הביקורת מצאה, כי בשנים 2016-2017 שילמו החפ"ק והמוזיאון סכום קבוע של 3,591 ₪ לחודש כולל מעמ. הביקורת ערכה חישוב של הסכום הקבוע בהסכם כולל מדד ומעמ ומצאה, כי המועצה שילמה בעודף סכומים של עשרות שקלים כל חודש. כך לדוגמא:

- 5.2.1. בשנת 2016 הסכום הממוצע לתשלום (על פי בדיקה כל רבעון היה צריך להיות כ – 3,530 ₪ בעוד בפועל כאמור שולם 3,591 ₪ - הפרש של כ 61 ₪ לחודש.
- 5.2.2. בשנת 2017 התשלום הממוצע אמור היה לעמוד על 3,540 ₪ לחודש בעוד בפועל הוא עמד על 3,591 ₪ לחודש הפרש של כ 51 ₪ לחודש.
- 5.3. מסקירת כרטיסי הנהלת חשבונות של החפ"ק והמוזיאון עולה, כי בחפ"ק מועד התשלום היה באופן קבוע ב 15-14 לחודש העוקב. בעוד במוזיאון, התשלום התבצע במועדים שונים, בדרך כלל בחודש העוקב אך לעיתים גם לפניו או אחריו. לדוגמא :
- 5.3.1. תשלום עבור 4/16 התבצע ב 4/5/16. בעוד תשלום על 5/16 התבצע ב 16/6/16.
- 5.3.2. תשלום עבור 8/16 שולם רק ב 30/9/16 בעוד תשלום עבור 9/16 ו 10/16 שולמו יחד ב 10.11.16.

תשלום עבור הנהלת חשבונות במועצה

- 5.4. בסעיף 5 העוסק בתמורה נקבע כי "בתמורה לביצוע העבודות ... תשלם הרשות למבצע את הסכומים האמורים בנספח א של הסכם זה..." נספח א קובע כי שכר הטרחה החודשי יעמוד על 28,520 + מעמ. כן נקבע, כי התשלום יהיה צמוד למדד 2/11 ויבוצע עד ה 10 לחודש עבור החודש שחלף.
- 5.5. הביקורת בדקה את חיובי רואה החשבון בשנים 2016+2017 וכן בתקופה 18-3-1 ומצאה כי :
- 5.6. כאמור, החוזה מכיל מחיר קבוע, עליו נוספים הצמדה למדד + מעמ. מביצוע תחשיב הצמדה למדד עולה, כי בכל החודשים שנבדקו, שולם לרו"ח סך של כ 500-600 ₪ יותר מתשלום הצמוד, שאמור היה להיות משולם לו על פי החוזה לאחר הצמדה ומעמ. עוזרת הגזבר הסבירה לביקורת, כי חישוב ההצמדה למדד מבוצע על ידי רואה החשבון ואינו נבדק על ידה. בסה"כ הסתכמו הפרשי הצמדה של רואה החשבון בתקופה הנבדקת לכעשרת אלפים ₪.
- 5.7. הביקורת מצאה, כי החל מ 12.16 חרג התשלום בסכומים גדולים יותר. לשאלת הביקורת, הסביר גזבר המועצה, כי במהלך 2016, עקב חילופי תפקידים במועצה ועקב חופשת לידה של אחראית כוח אדם, מצאה עצמה המועצה ללא עובד האחראי על כוח אדם. עקב כך, המועצה פנתה אל רו"ח מררי וזה נאות לתת לה שירותי כוח אדם תמורת תוספת של 5,000 ₪ לחודש. יודגש כי שירותי כוח אדם הוחרגו באופן מפורש מתפקידי משרד רוח במסגרת ההסכם.
- 5.8. לביקורת נמסר "סיכום פגישה בנושא הנהלת חשבונות" מיום 16.7.21. על פי הסיכום הוחלט לנסות להמשיך בהסדר, בו חשבת השכר מטעמו של מררי מבצעת גם תפקיד כח אדם. סוכם לשלם עבור שירותים אלו 5,000 ₪ + מעמ. סוכם כי החיוב יהיה החל מ 2017, וכי המועצה תבחן את הבקשה לשלם תוספת גם עבור 2016 בהתחשב במצבה הכספי של הרשות. לביקורת נמסר, כי עקב קבלת כספים לקראת סוף 2016 הוחלט לשלם לרו"ח את ההפרשים עבור התוספת הנ"ל החל מ 7/16.

- 5.9. בבדיקת הכרטיס והחשבוניות, נמצא, כי החיוב עבור ניהול כוח אדם (5,000 ₪ + מעמ לחודש) חוייב בדצמבר 2016 רטרואקטיבית עבור 12.16-6 ולאחר מכן עבור כל חודש בחודשו. החיוב המשיך גם בתקופת הכנת דוח הביקורת. חיוב זה הסתכם בתקופה הנבדקת לכ - 105 אלפי ₪.
- 5.10. בנוסף חייב רואה החשבון את המועצה בחיובים הבאים :
- 5.10.1. ביקורת שכר במועצה בהיקף כספי של 21,060 ₪ כולל מעמ.
- 5.10.2. חיובים עבור שעות נוספות עובדים סך כולל של כ 21 אלפי ₪.
- 5.11. לביקורת נמסר כי ביקורת שכר היתה עבודה עליה בוצע הליך הצעות מחיר.
- 5.12. לגבי חיובים עבור שעות נוספות, הוסבר לביקורת כי מדובר בחיובים בעיקר עבור חשבת השכר (שכאמור מועסקת גם בתפקיד כוח אדם). מעיון בחשבוניות ובחשבונות שהגיש רואה החשבון עולה, כי חלק מחיובים אלו נרשמים יחד עם החשבונית וכך קשה יותר לאתרם. בנוסף, נמצא, כי חשבונות וחשבוניות הקבלן לא כוללים כל פירוט על כמה שעות נוספות חוייב ומה סיבת החיוב עבור שעות כאלו.
- 5.13. הביקורת מצאה, כי כל התשלומים מבוצעים ב - 15 לחודש העוקב לחודש ביצוע העבודה.

מסקנות והמלצות

- 5.14. לגבי תשלומים לחברה הכלכלית ולמוזיאון, נמצא, כי ישנם הפרשים בסכומים קטנים, יש לבדוק את מקורם ובמידת הצורך לתקן את הסכום.
- 5.15. לגבי מועד תשלום בחברה כלכלית ובמוזיאון - מועדי התשלום אינם קבועים. מומלץ לשלם במועד תשלום כפי שנקבע בהסכם, במועד קבוע כל חודש.
- 5.16. הביקורת מצאה, כי בנוסף לסכומים להם התחייבה המועצה במסגרת החוזה המקורי, המועצה שילמה לרואה החשבון סכומים ניכרים עבור עבודות נוספות וזאת בלא לערוך מכרז או חוזה חדש.
- 5.17. כאמור, הביקורת סבורה כי על המועצה לערוך מכרז מסודר לשירותי הנהלת החשבונות. באם בכוונת המועצה לבצע גם את השכר באמצעות רואה החשבון, עליה להכליל זאת במסגרת המכרז.
- 5.18. נמצא, כי המועצה שילמה סכום עודף של כ 10 אלפי ₪ בגין הפרשי הצמדה מעבר לדרוש. יש לפעול לקבלת הסבר ובמידת הצורך להחזיר סכום זה.
- 5.19. הביקורת מצאה, כי ביצוע ההצמדה על ידי הקבלן לא נבדק על ידי המועצה. בפועל יוצא מכך, הדבר מאפשר חיובים שגויים, כפי שנראה שאומנם קרה. על המועצה לערוך אחת לשלושה חודשים חישוב של התשלום, כולל הפרשי הצמדה ומעמ ולבדוק כי סכום זה מתאים לסכום בו חייב אותה הקבלן.
- 5.20. המועצה לא ערכה הסכם מסודר עם הקבלן לצורך מתן שירותי כוח אדם ולא קיבלה הצעות חלופיות לשירותים אלו.

- 5.21. הביקורת מעירה למועצה על החיובים בנוספים עבור "שעות נוספות" שעבורן שילמה המועצה סך של כ 21 אלף ₪ לתקופה הנבדקת. להלן ההערות :
- 5.21.1. הקבלן מחוייב לשורה של פעולות במועצה, לביקורת וגם לגזבר המועצה לא ברור, האם הסעיף של שעות נוספות הוא על ביצוע פעולות שאינן כלולות בהסכם ועבור אלו פעולות
- 5.21.2. הקבלן לא נוהג לפרט בכמה שעות מדובר, מתי בוצעו השעות ומה בוצע בהן. כן אין פירוט מי העובדות שביצעו את השעות הנוספות.
- 5.21.3. הביקורת מעירה, כי באם אומנם השעות הנוספות בוצעו על ידי חשבת השכר, הדבר עשוי להוות כפילות, כאשר למעשה על עבודתה של אותה עובדת משלמת המועצה פעם אחת במסגרת החוזה כחשבת שכר, פעם שנייה עבור שירותי כוח אדם (תוספת של כ 5,000 ₪ לחודש) ופעם שלישית עבור שעות נוספות.
- 5.21.4. בחלק מהמקרים, הקבלן חייב את המועצה בשעות אלו בחשבוניות נפרדות ובמקרים אחרים השעות הנוספות נוספו לחשבונית הרגילה של הקבלן. הדבר הקשה על הביקורת להבין כמה חוייב עבור שעות נוספות ובאילו חודשים.
- 5.22. הביקורת ממליצה למועצה :
- 5.22.1. לבדוק ממה נובע החיוב עבור השעות הנוספות, האם שעות אלו הן אומנם עבור ביצוע עבודות שלא נכללו בחוזה עם רואה החשבון. כן יש לבדוק, מי אישר את השעות הנוספות והאם האישור נעשה בדיעבד או לפני הביצוע. במידה ותוצאות הבדיקה יהיו כי נגבה תשלום מעבר לאמור בחוזה – יש לקבל עבורו החזר.
- 5.22.2. יש לקבל מהקבלן פירוט על השעות הנוספות שבוצעו – כמה שעות, מועדים ועל ידי אלו עובדות ולאילו מטרות. בעתיד על המועצה לקבל פירוט כזה בכל פעם שיש חיוב עבור שעות נוספות.
- 5.22.3. על המועצה להקפיד שלא לשלם חשבוניות של עבודות נוספות ללא אישור מראש ובכתב.
- 5.22.4. על המועצה לדרוש מהקבלן, להוציא חשבונית נפרדת עבור שעות נוספות ולרשום אותה בנפרד מהחשבונית השוטפת וזאת על מנת לאפשר מעקב אחר סכומי חשבוניות האלו ומועדן.