

מועצה מקומית קצרין – מבקרת המועצה

דוח ביקורת מספר 2 לשנת 2020

רכש בתי ספר גמלא ובדרכי נועם

1. כללי

- 1.1. כחלק מהעבודה השוטפת של ביה"ס, נדרש ביה"ס לרכוש שירותים וחומרים שונים. רכש של בתי ספר כולל מוצרים שוטפים כגון דפים וצבעים, שירותים שונים כגון שיפוצים ואחזקה, שירותי מיחשוב ועוד. כן כולל הרכש הוצאות על פעילות ועל רכישת שירותים פדגוגיים וכן רכישת רכוש קבוע כגון ריהוט והקמת מרחבי למידה.
- 1.2. בביה"ס גמלא מנהלנית ביה"ס היא האחראית על נושא הרכש. בביה"ס בדרכי נועם מזכירת ביה"ס והמנהל, הם האחראים על הרכש.
- 1.3. הביקורת ערכה בעבר ביקורת רכש בביה"ס גמלא ובביה"ס בדרכי נועם.
- 1.4. כחלק מתוכנית הביקורת לשנת 2020, ביקשה המבקרת לבדוק את אופן ביצוע נושא הרכש בבתי הספר גמלא ובדרכי נועם.
- 1.5. הביקורת מבקשת להודות למנהלנית ביה"ס גמלא, למזכירת ביה"ס בדרכי נועם ולמנהל ביה"ס בדרכי נועם, על שיתוף הפעולה לו זכתה לצורך עריכת הדוח.

אופן הביקורת והיקפה

הנושאים שנבדקו

- 1.6. נהלים לרכש
- 1.7. אופן ביצוע הליך הצעות מחיר
- 1.8. קבלת החלטה בוועדת רכש
- 1.9. אישורי הרשות המקומית

אופן הביקורת – אמצעי הביקורת שננקטו

פגישות עם ממלאי תפקידים במועצה המקומית

- 1.10. מנהלנית ביה"ס גמלא.
- 1.11. מזכירת ביה"ס בדרכי נעם.
- 1.12. מנהל ביה"ס בדרכי נעם.
- 1.13. גזבר ועוזרת גזבר מועצה מקומית

בדיקת מסמכים הנוגעים לרכש

- 1.14. מאזן בוחן ספקים לשנים 2018-2020
- 1.15. כרטסת ספקים של בתי הספר לשנים 2018-2020.
- 1.16. בדיקה מדגמית של התקשרויות כולל הצעות מחיר שניתנו, אישורי וועדת התקשרויות וכו'.
- 1.17. בדיקה מדגמית של חשבוניות.

הליך תגובות

- 1.18. עם סיום הביקורת, הועברה טיטה של ממצאים והערות למבוקרים - מנהלנית ביה"ס גמלא ומנהל ביה"ס בדרכי נעם. לכל בית ספר הועברו רק הממצאים הניגעים לבית ספרו ונתקבלה תגובתו עליהם.
- 1.19. נציגי בתי הספר ענו בהרחבה והמציאו לביקורת מסמכים נוספים שלא נמסרו במהלך הביקורת. הליך התגובות ערך מעל לחודש ובמהלכו הועברו מספר רב של מסמכים.
- 1.20. הביקורת בחנה את המסמכים ואת התגובות ותיקנה את הדוח על פי שיקול דעתה.
- 1.21. הביקורת ערכה את הדוח מחדש, כך שיכלול הן את הממצאים הנוגעים לביה"ס בדרכי נעם והן את הממצאים הנוגעים לביה"ס גמלא (וכמובן ממצאים נוספים הנוגעים לשני בתי הספר)
- 1.22. לגבי ביה"ס בדרכי נעם, בשל פירוט ואריכות התגובה, היא הובאה כפי שהיא בסוף הדוח. תגובה זו מהווה חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. יצויין, כי הבאת התגובה במלואה, אינה מעידה על הסכמת הביקורת עם כל הנאמר בה.

2. נתונים

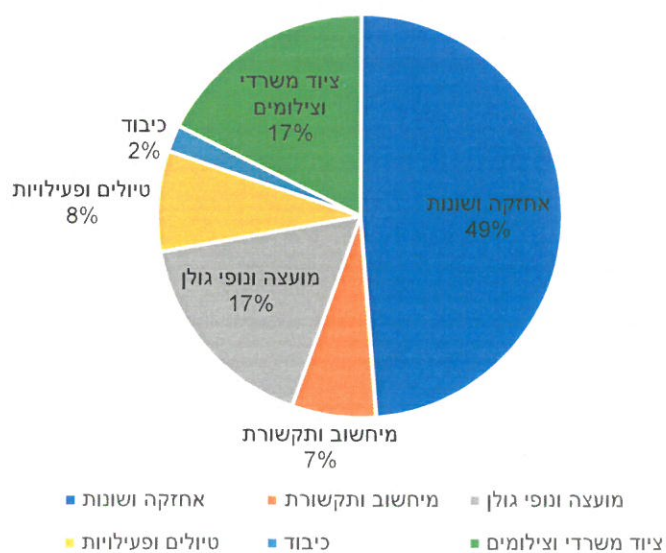
ביה"ס גמלא

2.1. בסה"כ היקף הרכישות של ביהס בשנת 2019 עמד על 664 אלפי ש, כולל רכש מהמועצה ונופי גולן בסך כ 114 אלפי ש. להלן טבלה המציגה את הנתונים הכספיים בביה"ס

תחום	היקף כספי שנת 2019	אחוז
אחזקה ושונות	332,356	49%
מחשוב ותקשורת	45,692	7%
מועצה ונופי גולן	114,225	17%
טיולים ופעילויות	54,887	8%
כיבוד	14,647	2%
ציוד משרדי וצילומים	120,468	18%
סה"כ	682,275	100%

2.2. להלן גרף המתאר רכש לפי תחום בשנת 2019

הרכב רכש ביה"ס גמלא שנת 2019



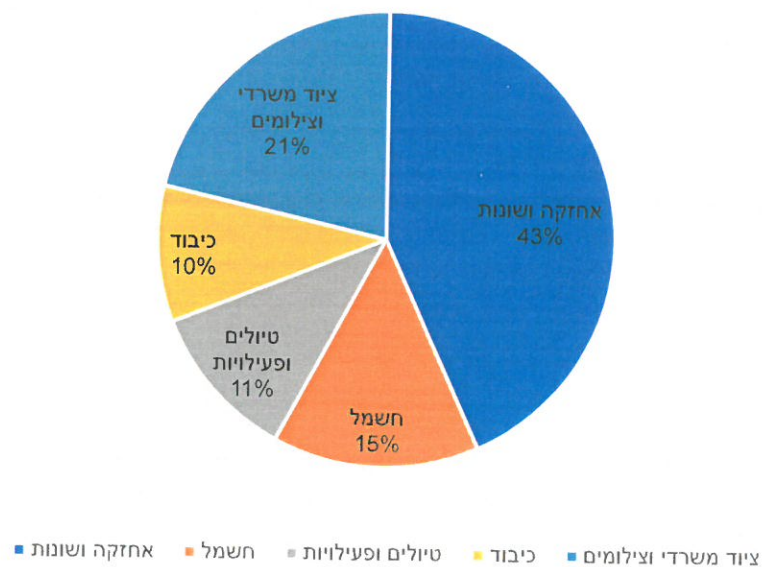
ביה"ס דרכי נועם

2.3. סה"כ היקף הרכישות של ביהס בשנת 2019 עמד על כ- 530 אלפי ₪, כולל חשמל מחברת חשמל בסך של כ- 78 אלפי ₪.

תחום	היקף כספי שנת 2019	אחוז
אחזקה ושונות	229,319	43%
חשמל	77,842	15%
טיולים ופעילויות	58,906	11%
כיבוד	51,255	10%
ציוד משרדי וצילומים	113,304	21%
סה"כ	530,626	100%

2.4. להלן גרף המתאר את הרכש לפי תחום בביה"ס בדרכי נועם לשנת 2019

הרכב רכש ביה"ס בדרכי נועם בשנת 2019



3. נהלים

כללי וממצאים

- 3.1. לנושא הרכש בבתי הספר בניהול עצמי, קיים נוהל של משרד החינוך - המנהל הפדגוגי מנהלת בתי ספר בניהול עצמי. הוראות נוהל זה מפרטות את הליך הרכש האמור להתקיים בבתי הספר בניהול עצמי, כולל הגדרת הליך הרכש הנדרש בהתאם לסכום הרכישה. בנוסף, הנוהל מגדיר גם את נושא ההתקשרות עם ספקים ונושא התשלומים לספקים.
- 3.2. **ביה"ס גמלא** הביקורת מצאה, כי בינואר 2004, יצאו **"נהלי אוטונומיה תקציבית ביה"ס גמלא"** במסגרת הנהלים הוגדר גם נוהל רכש ואינוונטר. הנוהל קבע כללים לרכש בביה"ס. מהביקורת עולה, כי הנוהל לא מתקיים בפועל ותוכנו אינו מיושם בחלקו. בהמשך הדוח יפורטו הנקודות, בהן הנוהל לא מתקיים או מתקיים בחלקו.
- 3.3. **ביה"ס בדרכי נעם** לביה"ס קיים נוהל פנימי – **"נהלי הזמנת שירותים ציוד ביה"ס דרכי נעם"**. הנוהל מגדיר את כללי רכישת ציוד ושירותים וכן התייחסות לכספי הורים ולניהול כספי הורים בהמשך הדוח יפורטו הנקודות, בהן הנוהל לא מתקיים או מתקיים בחלקו.
- 3.4. בהמשך הדוח יפורטו הנקודות, בהן הנהלים לא מתקיימים או מתקיימים חלקית.

מסקנות והמלצות

- 3.5. הביקורת ממליצה, להעביר את הנהלים הכתובים למנהלנית ביה"ס ולוודא כי נהלים אלו אומנם מתקיימים.
- 3.6. מכיוון שעברו יותר מ 15 שנה ממועד גיבוש הנהלים בביה"ס גמלא, מומלץ לבחון האם יש צורך בשינוי בנהלים, כולל עדכון הסכומים הנקובים בהם.

4. ביצוע הליך הצעות מחיר

כללי

- 4.1. משרד החינוך – המנהל הפדגוגי -מנהלת ביה"ס בניהול עצמי, הוציא נהלי עבודה לניהול עצמי בבתי ספר. סעיף 9 לנוהל עוסק ברכש, התקשרויות וקבלת שירות. סעיף א. קובע כי **"ביה"ס יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים, בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרויות שתנוסח בספר הנהלים**

הרשות. בסכומים העולים על הסף שנקבע בטבלת ההרשאות כאמור, ביה"ס יוכל לבצע רכישות או לקבל שירות מזכיינים שנבחרו באמצעות הרשות המקומית"

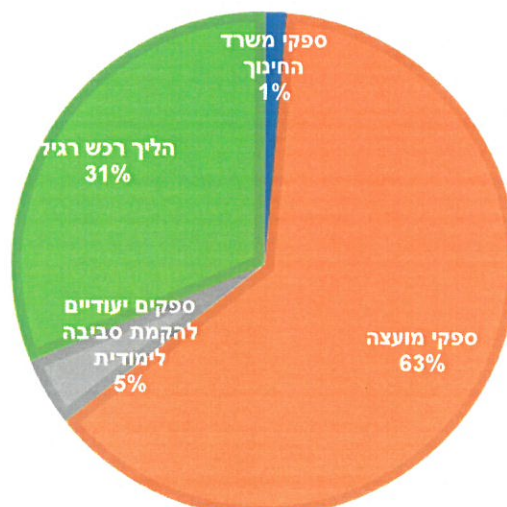
- 4.2. סעיף 9. ב. קובע כי "הרשות תוודא כי ההתקשרויות והרכישות של בית הספר במסגרת הניהול העצמי, יבוצעו בהתאם לספר הנהלים הרשותי, אשר ינוסח בהלימה למפורט בנספח ג. "נהלי העבודה הכספיים", ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות ובכלל זה הדינים המחייבים ניהול מכרזים ע"י רשויות מקומיות"
- 4.3. סעיף 10.3 לנוהל קובע, כי יש לפעול על פי סכום ההתקשרות באופן הבא
- ברכישות של עד אלף ₪, יש פטור מבדיקת הצעות מחיר.
 - ברכישות של מעל אלף ₪ - נדרש לקבל שתי הצעות מחיר בכתב.
 - ברכישות של מעל 5000 ₪ נדרש לקבל לפחות 3 הצעות מחיר בכתב.
 - ברכישות של מעל 10,000 ₪ נדרש לקבל לפחות 4 הצעות מחיר ונדרש אישור מהרשות המקומית. ברכישות מעל 67,985 ₪ נדרש לקיים מכרז פומבי באמצעות הרשות המקומית.
- ככלל, יש העדפה לעשות שימוש במכרזים של הרשות המקומית או בהסכמים שלה עם ספקים.

נתונים

ביה"ס גמלא

- 4.4. הביקורת בחנה 18 רכישות שביצע בית הספר בשנים 2017-2019. חלק מספקי ביה"ס הם ספקים המספקים ציוד ושירותים גם למועצה. לגבי ספקים אלו, ניתנה התייחסות נפרדת בדוח הביקורת. בנוסף, ישנם מספר ספקים שהם ספקי משרד החינוך, וכן ספקים המתמחים בתכנון והקמה של מרחבי למידה. הביקורת הפרידה בין ספקים אלו לספקים רגילים. להלן גרף המתאר את חלוקת הרכש מהספקים שנבדקו לפי סוג הספק :

הליך רכש רגיל ■ ספקים יעודיים להקמת סביבה לימודית ■ ספקי מועצה ■ ספקי משרד החינוך

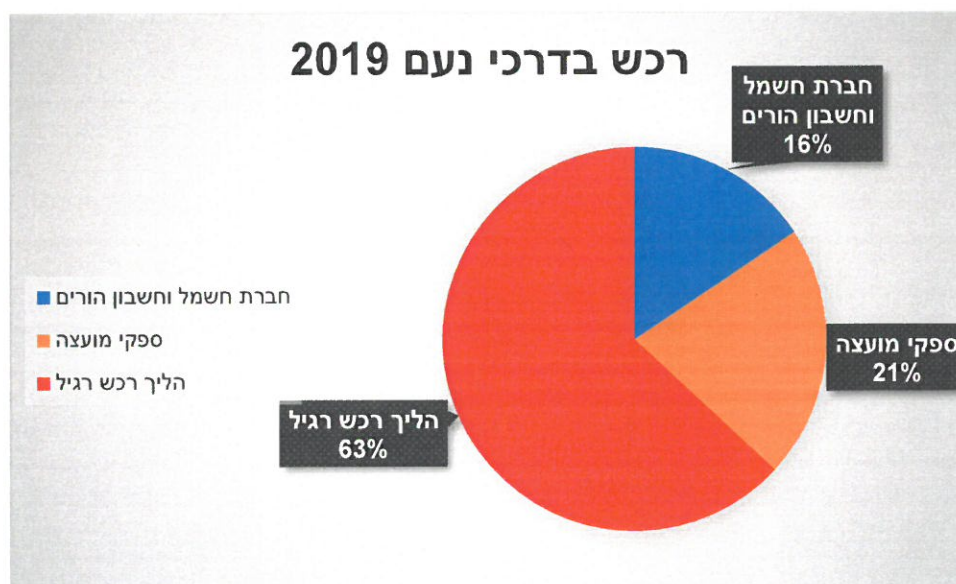


ביה"ס דרכי נועם

4.5. הביקורת בחנה רכישות מ 23 ספקים שונים המספקים ציוד ושירותים לבית הספר. להלן טבלה המסכמת את נתוני הספקים שנבדקו בביה"ס בדרכי נועם

שנה	ספקים בהיקף שנתי מתחת ל 10,000 ₪		ספקים בהיקף שנתי מעל ל 10,000 ₪	
	מספר	סכום כולל	מספר	סכום כולל
2018	6	43,759	7	36,048
2019	8	52,007	8	192,654

חלק מרכישות ביה"ס הם מספקי מועצה ובנוסף בכרטסת הספקים נכללים גם חשבון חברת חשמל חשבון הורים. עם זאת, רוב רכישות בית הספר הן רכישות רגילות המחייבות הליך מכרזי. להלן גרף המתאר את הרכב רכישות ביה"ס בשנת 2019 :



עיקרי הממצאים

ביה"ס גמלא

- 4.6. הביקורת בדקה רכישות בסכומים שונים. להלן רוכזו פרטי הרכישות והממצאים:
- 4.7. כאמור, חלק מהספקים הם ספקי מועצה כגון תיקוני אינסטלציה, ציוד משרדי וציוד אחזקה. עם קבלני אלו עובדים לפי מחיר מועצה. חלק מהספקים הם נותני שירות בתחום החינוכי פדגוגי או ספקים של משרד החינוך.
- 4.8. הביקורת מצאה, כי לספקים אלו לא נערך כלל הליך הצעות מחיר. כך לדוגמא
- ספק ציוד משרדי שמספק גם למועצה. ביה"ס רכש מהספק בסך 42 אלפי ₪ בשנת 2018 וב 50 אלפי ₪ בשנת 2019. לא נערכו הצעות מחיר
 - ספקית שתכננה הקמת מתחם פדגוגי בעלות 10,000 ₪ - לא נערך מכרז. נמסר לביקורת, כי ספקית זו נבחרה, לאור ניסיון והמלצות של בתי ספר אחרים.
- 4.9. הביקורת בדקה 7 חשבוניות של 5 ספקים רגילים – כלומר – שאינם ספקי מועצה ואינם מומחים פדגוגיים. נמצא, כי במקרה אחד נמסרו הצעה של הספק ושל ספק נוסף. ב 2 מהם נשמרו הצעות מחיר של הספק עצמו, אך לא של ספקים אחרים. בארבע חשבוניות נוספות, של שני ספקים שונים לא נמצאו הצעות מחיר, לא של הספק ולא של ספקים אחרים. יודגש, כי 2 מהחשבוניות הן חשבוניות בסכום של מעל 10,000 ₪ וחשבונית אחת היא בסכום של מעל 6,000 ₪. להלן פירוט:
- הספק יי (3) נתן לביה"ס שירות של צביעת ביה"ס. סך ההתקשרות הכספית עם הספק לשנת 2018 עמדה על 41,886 ₪ הספק הוציא לביה"ס הצעת מחיר, וכן הוצגה לביקורת הצעת מחיר נוספת. נבדקה חשבונית של הספק על סך 35,100 ₪. לפי הנוהל, יש צורך באישור הרשות המקומית, אך אישור כזה לא ניתן. מנהלנית ביה"ס מסרה לביקורת, כי מנהלת הרכש במועצה ידעה על ההתקשרות והספק אף סיפק שירותים שונים למועצה בשנה זו
 - הספק קי' (11) נותן שירות בתחום מיזוג אוויר. סך ההתקשרות עם הספק עמדה על 23,889 ₪ בשנת 2019. לא התקיים הליך הצעת מחיר. מנהלנית ביה"ס מסרה

לביקורת, כי הספק מספק חלקים ומוצרים להתקנה עצמית ואב הבית הוא המתקין את המזגנים.

- 4.10. הביקורת בדקה ומצאה, כי ב- 10 מקרי התקשרות בסכום מעל 10,000 ₪ שהם 50% מסך ההתקשרויות שנדרש בהם אישור הרשות, לא נמצאו אישורי הרשות המקומית לביצוע ההתקשרות. כך לדוגמא:
- הספק מ' (7) נותן שירות בתחום הטיולים. סך ההתקשרות הכספית לשנת 2019 הוא 27,717 ₪ לא נמצא אישור הרשות המקומית לביצוע ההתקשרות.
 - הספק ל' (12) נותן שירות בתחום הפדגוגיה. סך ההתקשרות הכספית לשנת 2019 הוא 14,625 ₪ לא נמצא אישור הרשות המקומית לביצוע ההתקשרות.
- 4.11. לביקורת נמסרו הצעות מחיר של ספקים שונים נוספים שלא נתבקשו במדגם. לדוגמא:
- הצעת מחיר לעבודות שיפוץ בית ספר על סך 150,000 ₪.
 - הצעת מחיר לעיצוב פולדר שני צדדים על סך 1,755 ₪

תגובת המבוקרים ביה"ס גמלא

לסעיף 4.7 כפי שנאמר המנהלת היתה מעודכנת ואכן בדקה מול מנהלות אחרות והמלצות שלהן. זו היתה שנתה הראשונה וידעתי אותה שיש לפעול עפ"י נהלים ולא די לבדוק ולבחון בע"פ

לסעיף 4.8 -

הספק י' - במקרה הזה בקשנו גם מספקים אחרים להציע מחיר, אך סרבנו מהטעם שאין להם זמן לעבודה.

לגבי הספק ק' - הנ"ל ספק המספק לחנויות ולטכנאים. אב הבית הוא הטכנאי של ביה"ס בתחום המזגנים כפי שנאמר. לכן המוצרים זולים מספקים אחרים.

לסעיף 4.9 הערה - הסכום הוא על נסיעות שונות ולא נסיעה בודדת. כל הזמנה היא מתחת ל 10,000 ₪. יש לציין שהספק עובד גם עם המועצה בתחום. הנסיעות הן להקפצות שונות כולל לבריכה במסגרת פרויקט שוחים רחוק, פעילויות בסביבת קצרין כמו פעילות טו בשבט, הסעות של קבוצת אתלטיקה של ביה"ס לתחרויות וכו'.

גמלא - רכש מספקי מועצה

- 4.12. על פי סעיף 9 ג. לנוהל "קבלת שירות או ביצוע רכש מספקים שנבחרו באמצעות הרשות המקומית תתבצע באופן הבא : יבוצע מכרז על ידי הרשות המקומית שבמסגרתו יקבעו תנאי השירות ותעריפי הפעילות עבור הספק או הספקים שיבחרו. בית הספר יצרוך את השירות מהספק או הספקים שיבחרו, בהתאם לתנאי השירות ותעריפי הפעילות שנקבעו ובהתאם לצרכיו ויעדיו.."
- 4.13. הביקורת ערכה בעבר דוחות ביקורת בנושא רכש בתי ספר. בביקורות אלו נמצא, כי בית הספר גמלא נוהג לרכוש מספקי מועצה במחירי המועצה. בעת הביקורת הנוכחית, נמסר לביקורת לגבי מספר ספקים, כי הם ספקי מועצה ולכן לא נערך להם הליך הצעות מחיר.

הביקורת ערכה רשימה של ספקים אלו ופנתה למועצה על מנת לברר, אם נערך להם מכרז. אז התברר, כי המועצה עצמה לא ערכה לספקים אלו מכרז, וזאת אף שהם אומנם מספקים למועצה באופן שוטף.

ביה"ס בדרכי נעם

- 4.14. הביקורת מציינת, כי חלק ממסמכי הרכש לא נמסרו לביקורת בשלב ראשוני, אלא אותרו על ידי מנהל בית הספר, רק לאחר הגשת טיוטת דוח הביקורת. חלק מהצעות המחיר או החשבונות, אותרו אצל גורמי ביה"ס וחלק אחר על ידי הספקים עצמם. הביקורת סימנה את ההצעות שנמסרו באיחור כ "הערה 1" בסעיפים המתאימים.
- 4.15. הביקורת בדקה ומצאה, כי ב 9 מקרי התקשרויות עם ספקים, שהם סך של 39% ממקרי ההתקשרויות שנבדקו, לא התקיים הליך הצעות מחיר. לדוגמא:
- הספק ז' (13) נותן שירות בתחום פעילויות. סך ההתקשרות הכספית עם הספק לשנת 2019 היה 8,850 ₪. לא התקיים הליך הצעות מחיר.
 - הספק י' (21) נותן שירות בתחום האחזקה. סך ההתקשרות הכספית עם הספק לשנת 2019 הוא 13,102 ₪. לא התקיים הליך הצעות מחיר.
- 4.16. הביקורת בדקה ומצאה כי רק בפרוייקט אחד התקיים הליך הצעות מחיר על פי הנוהל – מדובר בפרוייקט גדול של הקמת מרחב הכלה. בפרוייקט זה נערכו הליכי הצעות מחיר הן לריהוט והן למיזוג, בכל אחד מהם נתקבלו 3 הצעות מחיר. הוכן מסמך החלטה לשני תחומים אלו. במסמך מפורטות ההצעות השונות ונרשמה החלטה על זוכה. במרחב ההכלה נתקבלו גם הצעות מחיר למספר תחומים נוספים של הקמה וציוד, לגביהם נמסרו לביקורת הצעות מחיר אך לא נמסר מסמך החלטה. כל המסמכים נמסרו בשלב התגובות (ראה הערה 1).
- 4.17. בכל שאר מקרי התקשרות עם ספקים שבהם נמצאה הצעת מחיר הוא לא התקיים על פי הנוהל. כך לדוגמא:
- הספק א' (1) נותן שירות בתחום ציוד מחשוב. סך ההתקשרות הכספית עם הספק לשנת 2018 הוא 65,017 ₪. לא התקיים הליך הצעות מחיר על פי הנוהל.
 - הספק ט' (2) נותן שירות בתחום ציוד מחשוב. סך ההתקשרות הכספית עם הספק לשנת 2018 הוא 36,929 ₪. לא התקיים הליך הצעות מחיר על פי הנוהל.
- 4.18. הביקורת מצאה, כי נערכה התקשרות ארוכת טווח בנושא מכונות צילום. סך הרכישות מהספק עמדו על 47,993 בשנת 2018 ו 54,747 בשנת 2019. בדרך כלל התקשרות כזו היא

- לאספקת מכונה לתקופה של 3 שנים ולמעשה סך ההתקשרות עומדת כאמור על כ- 150 אלפי ₪ לשלוש שנים. למרות זאת, לא נלקחו הצעות מחיר ולא נערך הליך מכרזי.
- 4.19. הביקורת בדקה ומצאה, כי ב 11 מקרי התקשרות בסכום של מעל 10,000 ₪ שהם 84% מסך ההתקשרויות, שנדרש בהם אישור הרשות, לא נמצאו אישורי הרשות המקומית לביצוע ההתקשרות. כך לדוגמא:
- הספק ד' (7) נותן שרות בתחום הציוד המשרדי. סך ההתקשרות השנתית הכספית עם הספק לשנת 2019 עמד על 13,698 ₪.
 - הספק ק' (9) נותן שרות בתחום האחזקה. סך ההתקשרות השנתית הכספית עם הספק לשנת 2019 עמד על 34,771 ₪.

מסקנות והמלצות

- 4.20. מטרתן של הצעות מחיר הוא ליצור הוגנות בין המציעים, לקדם תחרות בין הספקים ולהביא להוזלת עלויות עבור רכישות בית הספר. בפועל נמצא, כי חלק מהמקרים התקבלו הצעות של שני ספקים בלבד ובחלק מהמקרים לא התקבלו הצעות מחיר כלל. יש להקפיד על הנוהל ולקבל הצעות מחיר לפי נוהל תקין.
- 4.21. בביהס בדרכי נעם רוב הרכש לא מבוצע מספקי מועצה, למרות זאת לא נערכים הליכי הצעות מחיר מסודרים. בחלק לא מבוטל של הרכש אין כלל הצעות מחיר, כאשר יש הצעות מחיר, כמעט בכל המקרים הן של הספק הזוכה בלבד - כלומר אין תיעוד להליך השוואת הצעות.
- 4.22. בביה"ס בדרכי נעם, חלק מהצעות המחיר אותרו אצל גורמי בתוך בית הספר ומחוצה לו, רק בשלב התגובות לדוח. עובדה זו מצביעה על ליקוי בתיעוד המסמכים. הביקורת מעירה, כי יש לשמור את כל המסמכים בהנהלת החשבונות של בית הספר.
- 4.23. מהרכישות שנבדקו בשני בתי הספר, היו רכישות בסכומים של מעל ל 10,000 ₪. למרות זאת, באף אחד מהמקרים הספק לא אושר ע"י הרשות המקומית כנדרש על פי הנוהל. יש להקפיד על עבודה עם ספקים שאושרו על ידי הרשות המקומית.
- 4.24. בכל מקום בו מתקבלות הצעות של פחות משלושה ספקים – יש לבדוק גם הצעות באינטרנט. יש להדפיס את דף ההצעות מהאינטרנט, כאישור לכך שאומנם נעשתה בדיקה נוספת.
- 4.25. לגבי עלויות מכונות הצילום והמדפסות. מדובר בעלות משמעותית ביותר, לאורך שנים ולכן, אין להסתמך על כך שהחברה הורידה מחירים (כי יתכן שגם חברות מתחרות עשו כן). מומלץ לערוך אחת לשלוש שנים בדיקת עלויות ולבקש הצעות מחיר משלוש חברות.

- באם ישנה הוזלה משמעותית, במעבר לחברה אחרת, ניתן לעבור לשירות של חברה זו. לגבי כל מכונה – המעבר יהיה כאשר מסתיימת העסקה של אותה מכונה.
- 4.26. ככלל, לגבי התקשרויות גדולות (מעל סכום שיוגדר או בתחומים מסוימים), מומלץ כנוהל לערוך השוואת מחירים מדי תקופה שתקבע.
- 4.27. הביקורת מעירה למועצה, כי עליה להסדיר בהקדם עריכת הליך רכש מסודר לכל הספקים המעניקים לה שירות/ מוצרים באופן שוטף.
- 4.28. הביקורת ממליצה, כי לפחות אחת לשנה, תיערך ישיבה בין האחראים על הרכש בבתי הספר וגזברות המועצה. בפגישה ימסרו פרטים על כל ספקי המועצה השוטפים, בהם יכולים בתי הספר להיעזר.
- 4.29. כן מומלץ הליך בקרה פנימי, במסגרתו בפגישה עם הגזבר, יציג כל בית ספר לגזבר המועצה רשימת רכש לפי סכומים. כן מומלץ כי יוצגו לגזבר באופן מדגמי (לפי בחירת הגזבר) מספר הליכי הצעות מחיר/ רכש ואת המסמכים הנוגעים להם והגזבר יבחן את התאמתם לנוהל.

5. חתימה ואישור רכש

כללי וממצאים

ביה"ס גמלא

- 5.1. כאמור, נהלי המועצה מגדירים, כי בקניות בין 1,000 ל 10,000 ₪ תכונס וועדת פנימית של ביה"ס.
- 5.2. לכל רכישה ישנו מסמך הנקרא " סיכום והחלטה לרכישה". בפרוטוקול זה נרשמים פרטי הרכישה, תאריך, שמות המציעים וסכומי ההצעות ונרשמת ההחלטה – הספק שנבחר. החתומים על הפרוטוקול הנ"ל הם מנהל התחום, מנהלת ביה"ס והמנהלנית.
- 5.3. הביקורת מצאה, כי בפועל לא מתקיימת פיזית וועדה, אלא המנהלנית מקבלת את אישורם בעל פה של שני המאשרים הנוספים.
- 5.4. הביקורת בדקה ומצאה, כי ב- 15 מקרי התקשרות עם ספקים, שהם 75% מההתקשרויות, לא קיים מסמך החלטה חתום על ידי מורשי החתימה. כך לדוגמא: הספק ל' (5) נותן שרות בתחום הציוד המשרדי (גם ספק מועצה). סך הרכש מהספק בשנת 2019 הוא 50,145 ₪. לא קיים מסמך החלטה. הביקורת מציינת לטובה, כי נמצאו פרוטוקולים של וועדת החלטה לגבי רוב הספקים שאינם ספקי מועצה/ משרד החינוך.

ביה"ס דרכי נועם

- 5.5. הביקורת בדקה ומצאה כי ברוב מקרי התקשרות עם ספקים, גם כאשר קיימים בהם הצעות מחיר, לא קיים מסמך החלטה חתום על ידי מורשה החתימה. כך לדוגמא:
- הספק ר' (5) נותן שירות בתחום פעילות והדרכה. סך ההתקשרות הכספית לשנת 2019 עמדה על 9,909 ₪. לא קיים מסמך החלטה חתום ע"י מורשה החתימה. לא קיימות הצעות מחיר.
 - הספק ט' מוכר ציוד בתחום המיחשוב. סך ההתקשרות הכספית לשנת 2019 הוא 17,261 ₪. הספק מציג בכל רכישה הצעת מחיר, אבל לא צורפו הצעות מחיר של ספקים אחרים. כמו כן, לא קיים מסמך החלטה חתום ע"י מורשה החתימה.
- 5.6. תוך כדי הביקורת התברר, כי כל קלסרי הנהלת החשבונות של ביה"ס אינם נמצאים בביה"ס וגם לא אותרו בארכיב. עקב כך, הביקורת לא יכולה היתה כלל לבחון חשבוניות של שנת 2018. כך לדוגמא
- הספק מ' (22) נותן שירות בתחום אחזקה. סך ההתקשרות הכספית לשנת 2018 הוא 3,463 ₪. לא הוצגה חשבונית לביקורת.
 - הספק ש' (3) נותן שירות בתחום אחזקה. סך ההתקשרות הכספית לשנת 2018 הוא 37,744 ₪. לא הוצגה חשבונית לביקורת.
- 5.7. בנוסף, בשנת 2019 הביקורת בדקה ומצאה כי ב-13 מקרי התקשרות עם ספקים לא נמצאו חשבוניות. סה"כ סכום החשבוניות החסרות במדגם עמד על 71,970 ₪.

המלצות הביקורת

- 5.8. הביקורת ממליצה, להקפיד על הוראות הנהלים לניהול כספי. יש לקיים הליכי הצעות מחיר בהתאם להוראות הנוהל של משרד החינוך, מומלץ לעדכן את הוראות הנוהל של בית הספר עצמו בהתאם לסעיפים הבאים:
- 5.9. מומלץ להגדיר כי רק ברכישות גדולות (למשל מעל 5,000 ₪) תתקיים וועדת רכש ואז יצטרכו שלושת המאשרים לחתום על הפרוטוקול.
- 5.10. בביה"ס גמלא, ברכישות קטנות יותר, ניתן להגדיר כי רק המנהלנית והאחראי על התחום יאשרו. מכל מקום – אם מחליטים במקרים אלו לא לקיים ישיבה – יש להכין

למי שמאשר, אישור שלא נקרא "פרוטוקול ישיבה" כי אחרת האישור שיוצא לא משקף את שהיה בפועל.

- 5.11. לגבי רכישות של מעל 10,000 ₪, יש לבצע לפי הנוהל. יש להקפיד על אישור מועצה כאמור בנוהל משרד הפנים.
- 5.12. הביקורת רואה בחומרה, את העובדה כי חשבוניות ביה"ס בדרכי נעם אבדו. הדבר אינו מאפשר ביצוע בקרה על תשלומים, מקשה מאוד על פניה לקבלנים וספקים לגבי מוצרים או שירות שסופקו על ידם ואף מהווה עבירה בתחום ניהול ספרים לצורכי מס.
- 5.13. יש להקפיד על שמירה ותיוק חשבוניות למעקב ותשלום תקין לספקים. חשבוניות צריכות להיחתם ע"י מורשה החתימה על פי הנוהל. ככל שבביה"ס יש סכנה לאיבוד קלסרים – יש מעתה ואילך לסרוק את כל החשבוניות ובפרט את החשבוניות הגדולות.

תגובת ביה"ס גמלא

לסעיף 5.4 הנ"ל רכישות מספק מועצה. בד"כ ציוד שוטף לעיתים ע"ב יומי או שבועי עפ"י צורך ולא ידעתי שנדרש גם לשוטף מסמך החלטה.

כן מסרה המנהלנית, כי בשנה האחרונה, יש שיתוף פעולה עם המועצה בנושא של אישור לחשבוניות בסכום של מעל 10,000 ₪ ונושא זה נמצא במגמת שיפור

התייחסות הביקורת

המלצת הביקורת, היא לא לערוך הצעות מחיר לכל רכישה, אלא לקיים הליך מכרזי בשיטת מכרז מסוגרת, אחת לתקופה (שנה עד שלוש שנים) ואז בשוטף, ניתן לרכוש מהספק ללא כל הליך מקדים, לפי המחיר במכרז המסוגרת

6. התקשרות עם מכללת מעלה חבר

כללי וממצאים

- 6.1. הביקורת מצאה, כי ביה"ס נוהג להזמין באופן שוטף שירותים ממדרשת מעלה חבר – מדרשה הנמצאת בשוב מעלה חבר שבדרום הר חברון.
- 6.2. נמצא, כי מנהל ביה"ס התגורר בשוב מעלה חבר וניהל את מדרשת מעלה חבר. בסרטון המוצג באתר המדרשה (תחילת אפריל 2021), מוצג מנהל ביה"ס בדרכי נעם כמנהל המדרשה.
- 6.3. הביקורת עיינה בדוחות שהגישה המדרשה לרשם העמותות בשנים 2018-2019 ומצאה, כי בשני הדוחות מוגדר מנהל ביה"ס כמנהל העמותה. גזבר המועצה ומנכ"לית המועצה מסרו לביקורת כי במהלך שנת 2020, נתחוויר להם כי מנהל ביה"ס מכהן גם כמנהל

העמותה. בעקבות כך הועברה תלונה למשרד החינוך ומשרד החינוך ערך שימוע למנהל וזה הבטיח להפסיק לכהן כמנהל המדרשה.

6.4. נמצא, כי רוב הרכישות שמבצע בית הספר מהמדרשה, אינן משתקפות כראוי בספרי בית הספר, כדלקמן :

6.5. הביקורת הוציאה מאזן בוחן תנועות ספקים – בו נרשם סכום הרכישות מספקים בכל השנה (ללא קשר לסכום ששולם בפועל). במאזן הבוחן נרשמו ב 2019 סך רכישות לכאורה ממדרשת מעלה חבר של 4,094 ₪. בשנת 2018 המדרשה לא הופיעה כלל כספק במאזן בוחן תנועות ספקים ולכאורה לא נרכשו ממנה שירותים בשנה זו.

6.6. הביקורת הוציאה את כרטיס הנהלת חשבונות של המדרשה בשנים 2018-2020 ומצאה, כי היו רכישות מהמדרשה בשנים אלו, שסכומן אינו תואם לנתוני מאזן תנועות ספקים. להלן הפירוט :

שנה	2018	2019	2020 (עד 7/2020)
מספר רכישות	3	13	7
סה"כ סכום רכישה	11,504	27,688	13,018

6.7. כאמור, ובדומה לספקים נוספים שנבדקו, גם לגבי הרכישות מהמדרשה לא הוצג לביקורת :

- בקשה להצעות מחיר. החלטה על רכש ואפיון הדרישה.
- הצעות מחיר של ספקים נוספים
- מסמך החלטה חתום ע"י מורשה החתימה
- אישור מועצה

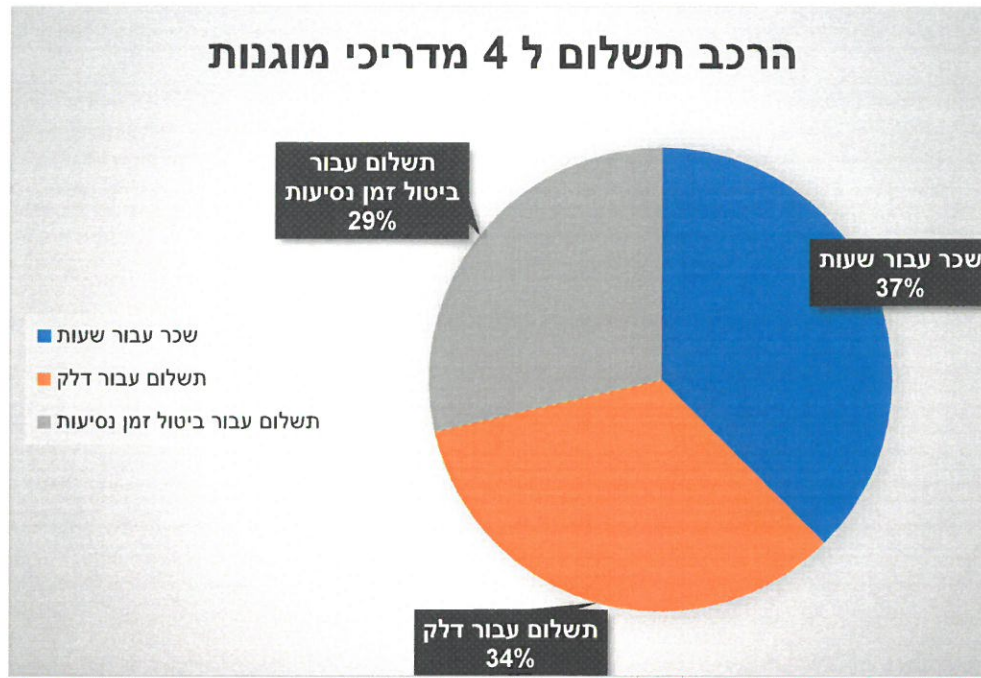
6.8. הביקורת קיבלה מסמך הצעות מחיר של המדרשה לפעילויות לשנת 2019-2020. המסמך מיוני 2019 מפרט עלות של 6 פעילויות שונות. מעיון בכרטיסת הנהלת החשבונות של בית הספר, נראה, כי 5 מהפעילויות לגביהן ניתנה הצעה, בוצעו בפועל בביה"ס. כפי שניתן לראות מהטבלה, ביה"ס שילם בשנה זו על פעילויות נוספות שלא נמצאו להן הצעות מחיר.

6.9. להלן פירוט של סוגי השירותים שרכש ביה"ס מהמדרשה בשנת 2019 ועלותם :

רכישות ביה"ס ממדרשת מעלה חבר בשנת 2019	
סוג רכישה	עלות שנתית
הרצאות	12,697
סדנאות ופעילויות	8,126

מופע	2,600
פעילות מורים	1,515
מונית למרצה	2,750
סה"כ	27,688

- 6.10. לגבי החשבונית של מונית למרצה, מנהל ביה"ס מסר לביקורת, כי מדובר בטעות וכי רק סכום של 1,250 ₪ הוא עבור מונית למרצה והשאר הוא בגין ההרצאה עצמה. לדברי מנהל ביה"ס מדובר במרצה מומלצת והשכר עבור ההרצאה עצמה היה שכר נמוך יחסית, כך שסכמה"כ העלות היתה סבירה ואף נמוכה.
- 6.11. הביקורת מצאה, כי בספרי ביה"ס נרשמו זיכויים בגין פעילויות המדרשה, כך שפעילות בוצעה, נרשמה הוצאה בספרי ביה"ס ולאחר מכן, נרשם סכום זהה במינוס. בסה"כ זוכו בשנת 2018 כל סכומי החיוב, ב 2019 זוכו סך של 23,594 (וכך נותר סכום לכאורה של 4,094 ₪ בלבד כתנועות לספק). לשאלת הביקורת, הסביר מנהל ביה"ס, כי ביה"ס יכול לקבל תקציבים שונים לפעילויותיו עם המדרשה. ביה"ס רוכש את השירותים מהמדרשה והמדרשה מקבלת עבורם תקציב. עקב כך, במקרים רבים בפועל ביה"ס לא משלם עבור השירותים שהוא רוכש.
- 6.12. הביקורת שוחחה עם גזבר המועצה המקומית קצרין, אז התחוויר לה, כי המועצה עצמה העבירה תשלומים למדרשה מעלה חבר. מכרססת המדרשה בספרי המועצה עולה, כי בשנים 2017-2019 העבירה המועצה סך של 52,705 ₪ למדרשת חבר עבור פעילויות ביה"ס. בשנת 2017 הועבר למדרשה סך של 10,000 ₪ עבור "יעוץ". בנוסף הועבר 2019 סכום של 12,040 ₪ עבור "סדנאות העצמה לנוער" ו 14,400 ₪ עבור "הנחיות מועדון נוער". בנוסף הועברו סך של 16,265 ₪ בשנים אלו עבור פעילויות הרצאות וסדנאות.
- 6.13. לכל הפעילויות הנ"ל לא נערך הליך הצעות מחיר ולא ניתן הסבר לחישוב העלות. כפי שניתן לראות, חלק גדול מעלויות אלו היו עלויות של יעוץ והכוונה, עלויות שמטבען קשות למעקב ולהערכת עלות.
- 6.14. לביקורת הועברו מיילים בין מנהל בית הספר לגזבר, מהם עולה, כי הגזבר סירב לאשר פעילויות נוספות עם המדרשה מכיוון שלא נערך הליך הצעות מחיר כנדרש.
- 6.15. לביקורת הועברו דיווחים של 4 מדריכים מוגנות שהעביר ביה"ס למועצה לתשלום. מהדיווחים עולה, כי כל אחד ממדריכים אלו ביצע עבודה נטו עבור 2-4 שעות. כל המדריכים התגוררו במרחק גדול מקצרין, כך שנדרש לשלם להם גם תשלום דלק עבור נסיעות וגם תשלום נוסף עבור ביטול זמן. להלן גרף ובו פירוט התשלום עבור עבודת מדריכים אלו



6.16. מנתונים אלו עולה, כי רק 37 אחוז מהתשלום למדריכים נדרש עבור עבודת ההדרכה עצמה. שאר התשלום נדרש עבור נסיעות, וזאת בשל כך שכל המדריכים התגוררו במרחק של מעל מאה ק"מ מקצרין וזמן הנסיעה שלהם (הלוך חזור) היה 5-7 שעות. מנהל ביה"ס מסר לביקורת כי התשלום הוא מחיר כולל עבור הרצאה. העלות הכוללת היא סבירה ואף נמוכה ואין חשיבות לחלוקה לתשלום עבור נסיעה לשאר התשלום.

המלצות הביקורת

- 6.17. **בפתח ההמלצות יצויין כי מנהל ביה"ס הסביר לביקורת, כי הוא לא ידע על האיסור לשכור את שירותי המדרשה וכי המדרשה היא גוף חינוכי טוב והשירותים שנתקבלו ממנה היו טובים ולא יותר יקרים משירותים דומים אחרים. ראה בהרחבה תגובתו המלאה של מנהל ביה"ס, המהווה חלק בלתי נפרד מדוח ביקורת זה.**
- 6.18. נמצא כאמור, כי ביה"ס רוכש מהמכללה בסכומים של מעל 10,000 ₪ בשנה, בלא הליך הצעות מחיר מסודר ובלא אישור המועצה לרכש. גם המועצה שילמה לספק מעלה חבר עבור פעילויות ביה"ס על פי הנחיית מנהל ביה"ס, ומבלי שהיא מודעת לניגוד העניינים.
- 6.19. הביקורת רואה בחומרה את העובדה, כי מתבצעות רכישות מגוף הקשור למנהל ביה"ס ושמנהל ביה"ס ניהל אותו (ועדיין מוצג כמנהל שלו באתר האינטרנט של המדרשה). הביקורת סבורה, כי מנהל ביה"ס מצוי בניגוד עניינים בכל הקשור לרכישות מהמדרשה.
- 6.20. הביקורת מצאה, כי כרטיס המדרשה מזוכה בסכום העלות ורוב הסכומים מזוכים בכרטיס לאחר מכן, בגין תיקצובים שונים המגיעים ישירות למדרשה. הביקורת סבורה, כי מדובר ברישום שאינו נכון חשבונאית, מאחר שהוא מעוות את התמונה החשבונאית ומציג מצג, כאילו הרכישות מהמדרשה היו בסכום נמוך בהרבה. הביקורת סבורה, כי

הרישום הנכון היה צריך להיות, רישום של כל הרכישות בכרטיסי הוצאות ובכרטיס הספק ובכרטיס אחר - של הכנסות, לרישום את התקצוב/ תרומות שנתקבלו עבור פעילויות אלו.

- 6.21. הביקורת לא מצאה כל הליך רכש מסודר, במסגרתו הוחלט לרכוש את השירותים דווקא מהמדרשה, הממוקמת במרחק גדול מקצירין ומביה"ס. נמצא, כי לפחות פעם אחת שולם (לדברי מנהל ביה"ס 1,250 ש"ח) בגין מונית למרצה (כמובן העלות עקב המרחק הגדול). הביקורת לא שוכנעה, כי נערכה בדיקה מקיפה ונשקלו אפשרויות אחרות לקבלת השירותים מספקים אחרים. השירותים שמספקת המדרשה (כגון הרצאות, סדנאות וכו'), אינם יחודיים וניתן לקבלם על ידי ספקי תוכן אחרים.
- 6.22. המלצה זו, מקבלת משנה תוקף מהממצאים שהעלתה הביקורת, ועל פיהם, מדריכים של המדרשה דרשו תשלומים עבור הדרכות, כאשר רוב התשלום שנדרש (63%) היה עבור מרכיב הנסיעות ורק 37% מהתשלום נדרש עבור העבודה עצמה, וזאת עקב כך שכל המדריכים התגוררו במרחק רב מקצירין.
- 6.23. נמצא גם, כי חלק גדול מחיובי העמותה ששולמו על ידי המועצה היו על שירותים כלליים שאינם ניתנים למדישה כגון "יעוץ" "הנחייה" וכו'. ולא ברור מתי והאם בוצעו ולמי בדיוק ניתן השירות.
- 6.24. הביקורת ממליצה, לאור ניגוד העניינים, להפסיק מיידית כל התקשרות עם המדרשה, עד לבדיקת הנושא. אין לרכוש מהמדרשה ללא הליך רכש, שיבוצע באופן חיצוני על ידי המועצה ולא על ידי ביה"ס.
- 6.25. הביקורת ממליצה, באופן כללי, וללא קשר לרכש מול המדרשה, כי ברכישות בהן מתקבל תקציב, יתבצע רישום של הרכישה ובכרטיס נפרד רישום של התקציב שהתקבל. רישום של חובה וזכות בכרטיס הספק, מציג תמונה לא נכונה של הרכש ממנו.
- 6.26. הביקורת חוזרת על המלצתה, להקפיד על הוראות הנהלים לניהול כספי. יש לקיים הליכי הצעות מחיר בהתאם להוראות הנוהל של משרד החינוך

בכבוד רב,

יעל אשל

מבקרת המועצה