

הרשות הממשלתית למים ולביוב

תאגידי המים - התקשרויות וניהול

תקציר

רקע כללי

הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים או הרשות) היא רשות מאסדרת ומפקחת שמטרתה, בין היתר, להבטיח כי שירותי המים שיינתנו לכלל תושבי המדינה יהיו אמינים ובאיכות נאותה. ברשות המים פועלת יחידת הממונה על תאגידי המים והביוב (להלן - הממונה על תאגידי המים), שתפקידה לפקח על הקמתם, על ניהולם התקין של התאגידים ומילוי חובותיהם. בין היתר אחראית היחידה למתן הנחיות מקצועיות בנושא ניהול משק המים, שיקומן ופיתוחן של מערכות המים ברשויות המקומיות.

על פי הוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק תאגידי מים וביוב), על הרשויות המקומיות להקים תאגידי מים וביוב שיהיו אחראים לאספקת מי שתייה לתושבי היישובים שבהם הוקמו ולתחזוקתן השוטפת של מערכות המים והביוב שבתחומם, ברמה ובאיכות בהתאם לכללים שקבעה מועצת רשות המים. עד מועד סיום הביקורת הקימו הרשויות המקומיות 56 תאגידי מים וביוב.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2015 עד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים להתקשרויותיהם של תאגידי המים עם ספקים ונותני שירותים, ולהתנהלות ועדות המכרזים שלהם. הביקורת נעשתה בתאגידי המים מעיינות זיו בע"מ (להלן - תאגיד מעיינות זיו)¹, הרי נצרת מפעלי מים וביוב בע"מ (להלן - תאגיד הרי נצרת)², מי ביאליק תאגיד מים וביוב בע"מ (להלן - תאגיד מי ביאליק)³, מי רמת גן בע"מ (להלן - תאגיד מי רמת גן)⁴, מי לוד בע"מ (להלן - תאגיד מי לוד)⁵ ומיתב תאגיד אזורי למים וביוב בע"מ (להלן - תאגיד מיתב)⁶ וברשות המים.

- 1 תאגיד המספק מים למעלות תרשיחא, לשלומי, לכפר ורדים ולכסרא סמיע.
- 2 תאגיד המספק מים לנצרת, ליפיע, לעילוט, לאיכסאל ולריינה.
- 3 תאגיד המספק מים לקריית ביאליק.
- 4 תאגיד המספק מים לרמת גן.
- 5 תאגיד המספק מים ללוד.
- 6 תאגיד המספק מים לפתח תקווה, אלעד וכפר בר.

הליקויים העיקריים

היעדר כללים של רשות המים לביצוע התקשרויות

מועצת רשות המים טרם אישרה כללים המנחים את תאגידי המים כיצד לבצע את התקשרויותיהם.

התקשרויות שלא הובאו לאישור ועדת המכרזים

נמצא כי לעתים העסיקו תאגידי המים קבלנים וספקים בלא שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות עמם כנדרש בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ובתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

חריגות מתקופות ההסכם

נמצאו תאגידיים שהעסיקו קבלנים וספקים גם לאחר תום תקופת ההסכם עמם, בלא שנחתם הסכם חדש עמם. עקב כך לעתים התאגידיים שילמו סכומי כסף ניכרים לקבלנים ולספקים שלא היה הסכם בתוקף עמם.

חריגות ניכרות מסכומי ההתקשרות

בחלק מהתאגידיים נמצא כי היקף העבודות שביצעו קבלנים חרג באופן ניכר מהיקף ההתקשרות עמם.

העסקת מתכננים בפטור ממכרז

נמצאו תאגידי מים שהעסיקו מתכננים בעבודות בהיקף כספי ניכר בלי שהקימו מאגר מתכננים בהתאם לתקנות חובת המכרזים, ובלי שקיימו הליך תחרותי לבחירתם.

ההמלצות העיקריות

על מועצת רשות המים להשלים בהקדם את כתיבת כללי ההתקשרויות של תאגידי המים.

על הנהלות תאגידי המים להיערך מבעוד מועד לתום תקופת ההתקשרות עם כל ספק וספק ולקיים את הליך המכרז באופן שלא תידרש הארכת ההתקשרות עם ספק בלא מכרז.

על תאגידי המים להקפיד על קיום הוראות חוק חובת המכרזים, תקנותיו ותקנון התאגיד, וכן על עיגון התקשרויותיהם עם ספקיהם בהסכם מתאים.

סיכום

הקמתם של תאגידי המים נועדה, בין היתר, להביא לשיפור תחזוקת תשתית המים והביוב ביישובים ולהגדלת ההשקעות בה. תאגידי המים משקיעים מדי שנה סכומים ניכרים בתשתיות המים והביוב, באמצעות התקשרות עם קבלנים וספקים שונים. אף על פי כן, מהביקורת עולה כי חלק מהתאגידיים אינם מקפידים על קיום הוראות חוק חובת המכרזים, תקנותיו ונוהליהם הפנימיים במסגרת התקשרותם עם קבלנים וספקים אלו, וכי ועדות המכרזים של התאגידיים שנבדקו אינן מקיימות פיקוח ובקרה נאותים על התקשרויות התאגידיים בהם הן פועלות. הדבר גרם לפגיעה בעקרון השוויון, ביעילות ובחיסכון, וביכולתם של תאגידי המים להשיא את התועלות הגלומות בקיום הליכי מכרז תקינים.

נוכח ממצאי דוח זה בדבר היקפי ההתקשרויות והכשלים בביצוען ראוי כי המחוקק יבחן את הכדאיות של ריבוי התאגידיים הקיים, שכן ביזור כאמור עלול לגרום, בין היתר, לאבדן היתרון לגודל במסגרת תהליכי ההתקשרות, ולפיכך לעלויות עודפות.

מבוא

בשנת 2013 השקיעו תאגידי המים למעלה ממיליארד ש"ח בפיתוח תשתיות מים וביוב

הרשות הממשלתית למים ולביוב היא רשות מאסדרת ומפקחת שמטרתה, בין היתר, להבטיח כי שירותי המים והביוב לכלל תושבי המדינה יהיו אמינים ובאיכות נאותה. ברשות המים פועלת יחידת הממונה על תאגידי המים שתפקידה לפקח על ניהולם התקין של התאגידים ולוודא שהם ממלאים את חובותיהם. בין היתר אחראית היחידה למתן הנחיות מקצועיות בנושא ניהול משק המים, שיקומן ופיתוחן של מערכות המים ברשויות המקומיות ולהקמת תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות. היא גם מפקחת על פעילותם של תאגידי המים בכמה מישורים, ובכלל זה באמצעות פיקוח ישיר בשטח, קבלת דוחות רבעוניים ושנתיים בתחום ההנדסה, התפעול והתחזוקה וביצוע בקרת עלויות.

על פי הוראת סעיף 1(ב) לחוק תאגידי מים וביוב נדרשו הרשויות המקומיות להקים חברות למתן שירותי מים וביוב לתושבים שבתחום שיפוטן. במועד סיום הביקורת - פברואר 2016 - פועלים 56 תאגידי מים וביוב שהוקמו מכוח חוק תאגידי מים. תאגידי המים אחראים לאספקת מי שתייה לתושבי היישובים שבהם הוקמו ולתחזוקתן השוטפת של מערכות המים והביוב שבתחום שיפוטם, ברמה ובאיכות בהתאם לכללים שקבעה מועצת רשות המים.

תאגידי המים משקיעים מדי שנה סכומים ניכרים מתקציבם בתחזוקה שוטפת ובשיפור של מערכות המים והביוב שבאחריותם. מנתוני רשות המים עולה כי בשנת 2013 השקיעו תאגידי המים למעלה ממיליארד ש"ח בפיתוח תשתיות מים וביוב.


פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2015 עד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים להתקשרויותיהם של תאגידי מים עם הספקים ונותני השירותים שלהם ולאופן פעילותן של ועדות המכרזים שלהם. הביקורת נעשתה בתאגידי המים מעיינות זיו, הרי נצרת, מי ביאליק, מי רמת גן, מי לוד ומיתב וברשות המים.

כללים לביצוע התקשרויות

על פי סעיף 15 לחוק תאגידי המים וביוב, הממונה על תאגידי המים שברשות המים מוסמך לתת לתאגיד רישיון למתן שירותי מים וביוב לצרכנים ולפעילות נוספת, בהתאם לתנאים המנויים בסעיף. ברישיונם של התאגידים נקבעו הוראות שונות, ובהן הוראה המחייבת את התאגידים לפעול במסגרת התקשרויותיהם בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

כל התאגידים שנבדקו בביקורת קבעו בתקנוניהם הוראה ולפיה במסגרת ביצוע התקשרויות הם יפעלו בהתאם לחוק חובת המכרזים ולתקנותיו. בחוק חובת המכרזים



**בהיעדר כללים
 ברורים של מועצת
 רשות המים,
 התאגידים נבדלים זה
 מזה באופן שבו החילו
 על עצמם באמצעות
 תקנוניהם את חוק
 חובת המכרזים,
 ובעיקר בכל הנוגע
 לסכום המחייב
 פרסום מכרז**

נקבע כי אין להתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא באמצעות מכרז פומבי שלכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. תקנות חובת המכרזים מפרטות את אופן ביצוע המכרזים, את האופן בו תתנהל ועדת המכרזים ואת העילות שבגינן ניתן להתקשר בפטור ממכרז. בחוק ובתקנות נקבעו הוראות שונות הנוגעות לאופן ניהול ועדת המכרזים ולאופן שבו יש לבצע את ההתקשרויות. הוראות אלה עוסקות בין היתר בהרכב ועדת המכרזים ובאופן מתן פטור ממכרז.

בתקנות חובת המכרזים אף נקבע כי גוף ציבורי שאינו משרד ממשלתי⁷ או יחידת סמך של משרד כאמור יפעל בשם לב להוראות תקנון כספים ומשק (להלן - הוראות התכ"ם) או על פי נהליו הפנימיים הכתובים.

בתיקון מאוגוסט 2013 לחוק חובת המכרזים, נקבע כי מועצת רשות המים תקבע, בהתייעצות עם שר האוצר, הוראות לעניין ניהול מכרזים בתאגידי המים.

בביקורת נמצא כי מועצת רשות המים לא קבעה הוראות כאמור, ולפיכך ההוראות המחייבות בשלב זה את תאגידי המים לעניין ביצוע התקשרויותיהם הן ההוראות שנקבעו בתקנוניהם, שכאמור מחילות על התאגידים את חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

בהיעדר כללים ברורים של מועצת רשות המים, התאגידים נבדלים זה מזה באופן שבו החילו על עצמם באמצעות תקנוניהם את חוק חובת המכרזים, ובעיקר בכל הנוגע לסכום המחייב פרסום מכרז. בתקנות חובת המכרזים יש הבחנה בין הגופים הציבוריים השונים, הבאה לידי ביטוי בין היתר בתקרת סכום ההתקשרות הפטורה ממכרז. בביקורת נמצא כי חלק מהתאגידים פעלו בהתאם להוראות שבפרק ב' לתקנות חובת המכרזים הקובעות חובת קיום מכרז כשמדובר בהתקשרות שמעל ל-50,000 ש"ח, וחלק מהתאגידים פעלו בהתאם להוראות פרק ו' לתקנות חובת המכרזים הקובעות חובת קיום מכרז כשסכום ההתקשרות עלה על 200,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת רשות המים כי עליה לפעול בהקדם להשלמת ההוראות, זאת על מנת להימנע מאי-בהירות בקרב תאגידי המים, וכדי להנחות באופן אחיד וחד-משמעי את התאגידים בדבר אופן ביצוע התקשרויותיהם.

בתגובתו מאפריל 2016 של מנכ"ל רשות המים ויו"ר מועצת רשות המים, מר אלכסנדר קושניר, על טיוטת הדוח הוא ציין כי גיבוש כללי מכרזים לתאגידי המים הסתיים, וכי בכוננת רשות המים להביא את הכללים לפני מועצת רשות המים בהקדם. כמו כן ציין כי לאחר סיום הליך שמיעת עמדות הציבור ויישומן יבאו הכללים לאישורה של ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת.

התקשרויות עם קבלנים וספקים ללא מכרז

תאגיד מי רמת גן

מר רונן אפשטיין מכהן כמנכ"ל תאגיד מי רמת גן מנובמבר 2013 וכיו"ר ועדת המכרזים מינואר 2014. עם מתן רישיון הפעלה לתאגיד מי רמת גן - ביולי 2012 - הוסבו כמה הסכמים עם ספקים וקבלנים שונים שעמם התקשרה בעבר עיריית רמת גן באופן שהתאגיד מילא את תפקיד העירייה כצד להסכם עם אותם קבלנים וספקים. על מנת לאפשר לתאגיד להיערך לביצוע מכרז לבחירת קבלנים, בהתאם לחוק חובת מכרזים החל עליו, ביקש התאגיד להאריך את תקופת ההתקשרות עם הקבלנים הקיימים, זאת בפטור ממכרז. בהסתמך על חוות דעת משפטית שניתנה לתאגיד בנובמבר 2013 האריכה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם ארבעה קבלנים בחוזה מסגרת לעבודות ביוב בארבעה חודשים נוספים.

בביקורת נמצא כי על אף חוות הדעת ולפיה ניתן היה להאריך את ההתקשרות בארבעה חודשים, עד ה- 31 במרץ 2014, תהליך הכנת המכרז לבחירת הקבלנים החדשים ארך למעלה משנתיים, וכי ההתקשרות עם הקבלנים הוארכה מפעם לפעם, בלא מכרז, עד לסוף שנת 2015. הנימוק להארכות אלו היה "התארכות בהוצאת המכרזים".

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי רמת גן כי היה עליו לקיים את המכרז לבחירת קבלנים בתוך פרק זמן סביר, וכי "התארכות בהוצאת המכרזים" אינה יכולה לשמש נימוק להארכה חוזרת ונשנית של תקופת ההתקשרות בפטור ממכרז. הארכת תקופת ההתקשרויות בפטור ממכרז, באופן שבוצעה ולתקופה מצטברת של יותר משנתיים, אינה מתיישבת עם הוראות חוק חובת המכרזים.

תאגיד מי ביאליק

מר גידי שילה מכהן כמנכ"ל תאגיד מי ביאליק ויו"ר ועדת המכרזים מנובמבר 2014. בדצמבר 2014 התקשר התאגיד עם חברה א', לצורך החלפתם של כ-6,000 מדי מים ביישוב קריית ביאליק. תמורת התקשרות זו שולם לחברה א' סכום של כ-400,000 ש"ח בשנת 2015.

בביקורת נמצא כי על אף היקפה הגדול של ההתקשרות, המחייב את ביצועה באמצעות מכרז פומבי, התקשר התאגיד עם חברה א' לאחר שפעל באמצעות פנייה לקבלת הצעות מחיר⁸. התאגיד מסר כי כיוון שרשות המים פרסמה תיקון לכללי תאגידי המים והביבו⁹, ולפיו תאגיד המים ייקנס בגין כל מד מים שאינו תקין או אינו

8 שאותה פרסם באוגוסט 2014.

9 סעיף 105 (א) (4) בכללי תאגידי מים וביוב.

מכיל, הוא נאלץ לפעול שלא באמצעות מכרז, נוכח אילוצי לוחות הזמנים הקצובים לכניסת העיצומים הכספיים לתוקפם.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי כוונת רשות המים לעדכן את כללי תאגידי המים והביוב, ובכלל זה להטיל עיצום כספי על תאגיד שאינו פועל כנדרש, בין היתר בתחום תקינות מדי המים, פורסמה כבר באוקטובר 2013, והעדכון נכנס לתוקפו רק בתחילת ינואר 2015. מכאן עולה שלתאגידי המים, ובכלל זה לתאגיד מי ביאליק, ניתנה שהות מספקת להיערך להחלפת מדי המים, ובכלל זה לקיים מכרז פומבי כחוק. לפיכך אילוצי לוחות הזמנים אינם יכולים לשמש עילה לפטור ממכרז פומבי, כך יוצא שההתקשרות עם חברה א' בוצעה בניגוד לחוק חובת המכרזים ותקנותיו.

העסקת קבלנים וספקים ללא הסכם תקף - חריגות מתקופות הסכם

בתקנות חובת המכרזים פורטו תפקידי ועדת המכרזים. בין יתר תפקידיה עליה "להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים...". על פי התקנות ביצוע התקשרות שלא באמצעות מכרז פומבי מותנה בכך שוועדת המכרזים תסווג את ההתקשרות לפי סעיף ההתקשרות החלופי המתאים שבתקנות ולאחר מכן תקבע אם לאשר התקשרות בפטור ממכרז¹⁰. בתקנה 9(ב) נקבע: "ועדת המכרזים רשאית להתנות אישור ... בתנאים, לרבות בדבר דרישה לפרסום פומבי או אחר של ההליך לבחירת המתקשר, ובדבר ניהול משא ומתן במסגרת אותו הליך".

על פי תקנה 3ג(א) לתקנות חובת המכרזים, התקשרות למימוש זכות ברירה הכלולה בחוזה שנכרת בעקבות פרסום מכרז טעונה אישור של ועדת המכרזים. כלומר, גם אם נקבע בהסכם כי יש לתאגיד המים אפשרות להאריך את תקופת ההסכם, הרי שוועדת המכרזים צריכה לאשר הארכה זו לפני ביצועה.

על פי הוראות התכ"ם, חוזה התקשרות הוא חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז, ומטרתו לתת ביטוי משפטי להסכם בין הצדדים.

קיומו של הסכם בכתב הכולל את פרטי ההתקשרות ופרטים מרכזיים כמו תקופת ההתקשרות, מטרתה והיקפה, חיוני לאבטחת ביצוע העבודה או השירות ולקיום בקרה ופיקוח עליהם.

תאגיד מי רמת גן

במספר מקרים לא הובאה הארכת ההסכמים לאישור ועדת המכרזים לפני שהסתיימה תקופת ההסכם הקודמת עם הקבלן, ולכן חלק מההסכמים עם הקבלנים לא הוארכו במועד, והתאגיד המשיך להעסיקם ללא הסכם תקף

נוסף על האמור בהוראות התכ"ם, בנוהלי התאגיד נקבע כי בקשה להארכת התקשרות יש להביא לפני ועדת המכרזים שלושה חודשים לפני סיום תקופת ההסכם, בצירוף הסבר בכתב על הסיבות להארכה, על איכות עבודת הקבלן ועל סבירות המחיר, וכי אין לקבל שירות או ביצוע עבודה ללא הסכם התקשרות חתום או הזמנה חתומה. בנוהלי התאגיד נקבע עוד כי מנהל הרכש יהיה אחראי לתהליך חתימת הסכם התקשרות עם המציע הזוכה על ידי מורשי החתימה של התאגיד.

העסקה בלא הסכם תקף

בביקורת נמצא כי במספר מקרים לא הובאה הארכת ההסכמים לאישור ועדת המכרזים לפני שהסתיימה תקופת ההסכם הקודמת עם הקבלן, ולכן חלק מההסכמים עם הקבלנים לא הוארכו במועד, והתאגיד המשיך להעסיקם ללא הסכם תקף. כל זאת שלא לפי תקנות חובת המכרזים, נוהלי התאגיד וכללי מינהל תקין. יודגש כי כפי שצוין לעיל, קבלנים אלה הועסקו בלא שהתאגיד ביצע מכרז לבחירתם, ותוך המשך העסקתם על סמך ההסכם שנחתם עמם עוד בתקופה שבה הערייה העסיקה אותם. עוד יובהר כי בפועל הקבלנים הועסקו ברציפות מיום הקמת התאגיד ועד סוף שנת 2015.

מבקר המדינה מעיר לתאגיד רמת גן כי הארכת תקופת ההתקשרות עם הקבלנים בלא אישור ועדת המכרזים ומסירת עבודות לקבלנים לפני אישור כאמור, הן בבחינת הצבת עובדה מוגמרת לפני ועדת המכרזים, ולמעשה הדבר מאיין את סמכותה לבחון את ההתקשרות לפני אישורה. אופן העסקה זה היה שיטתי ולא עלה בקנה אחד עם תקנות חובת המכרזים.

בתגובת התאגיד על טיוטת הדוח מ-12.4.16 ציין מנכ"ל התאגיד כי הארכת ההתקשרות בפועל בלא הסכם בכתב, ואישור ההסכם בדיעבד, די בהם כדי ליצור נוהג בין הצדדים בדבר המשך ההתקשרות.

מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי רמת גן כי על פי נהליו ועל פי כללי מינהל ציבורי תקין, היה עליו לחתום על הסכם בכתב עם הקבלן לפני הארכת ההתקשרות, על מנת לאפשר הן בקרה טובה יותר של הנהלת התאגיד על התאגיד והן בקרה חיצונית על התאגיד.

העסקת קבלנים בהיקף החורג מזה שאישרה וועדת המכרזים

ההסכמים עם הקבלנים א' ו-ב' הסתיימו ב-31.3.15, ב-7.5.15, ולאחר תום תקופת ההסכמים עם הקבלנים, בהם הקבלנים א' ו-ב', ציין מנכ"ל התאגיד לפני ועדת

ההתקשרויות כי יש צורך בהארכת ההתקשרות עם קבלני המים והביוב לתקופה של כ-3-4 חודשים, לביצוע עבודות "שאינן גדולות", זאת ללא פירוט העבודות והיקפן הכספי.

להלן בלוח 1 פירוט התשלומים לקבלנים א' ו-ב' בשנים 2013-2015 (במיליוני ש"ח):

לוח 1: התשלומים לקבלנים מסוימים שהעסיק התאגיד, 2013-2015

הקבלן	2013	2014	2015
א'	3.4	2.8	8.5
ב'	2.4	4.3	9.2

העסקת קבלן א'

ב-7.5.15, באותו היום שבו החליטה ועדת המכרזים על הארכת ההסכמים עם הקבלנים לצורך ביצוע עבודות שאינן גדולות כאמור, נחתם עם קבלן א' הסכם לביצוע עבודות שירוול מתחת לכביש 4 בהיקף של עד 750,000 ש"ח. בהסכם צוין במפורש: "לצורך ביצוע העבודה, יוארך ההסכם המקורי עד לסיום ביצוע העבודה בלבד".

בביקורת נמצא כי בתקופה שבין 19.4.15 ל-28.12.15 קיבל קבלן א' תשלום של 8.5 מיליון ש"ח, מהם כ-5 מיליון ש"ח בעד ביצוע עבודות בתקופה שלאחר 1.4.15 - תקופה שבה היקף ההתקשרות עם הקבלן לביצוע עבודות שנחתם לגביה הסכם ספציפי היה 750,000 ש"ח לכל היותר. כלומר, תשלום של למעלה מ-4 מיליון ש"ח שאינו מגובה בהסכם מתאים.

עוד יצוין כי גם בהסכמים שנחתמו עם קבלן א' לביצוע חלק מהעבודות צוין במפורש כי הארכת ההסכמים היא "לצורך סיום ביצוע העבודה בלבד". למרות זאת בפועל קיבל קבלן א' תשלום בעד עבודות חדשות בהיקפים ניכרים שביצע לאחר 31.3.15, ואשר חרגו מההסכמים הספציפיים שנחתמו עמו, כמפורט לעיל.

העסקת קבלן ב' לביצוע הרחבה ותיקונים ברשת המים והביוב

ב-28.5.15 נחתמו עם קבלן ב' הסכמים לביצוע עבודות בפרויקטים מסוימים ברשת המים, שמהנדס התאגיד העריך את היקפן הכולל בסך כ-4.5 מיליון ש"ח ומשך ביצוען הוערך בכחודשיים. בביקורת נמצא כי לאחר 1.4.15 - לאחר תום תקופת ההסכם הקודמת, קיבל קבלן ב' תשלומים בעד ביצוע עבודות בהיקף של כ-9 מיליון ש"ח: 3 מיליון ש"ח בעד ביצוע עבודות ביוב שמרביתן בוצעה לאחר 31.3.15 (תקופה שלגביה כלל לא נחתם הסכם); ו-6 מיליון ש"ח בעד העבודות ברשת המים (סכום

תוקף ההסכם
המוארך עם שני
הקבלנים האמורים
הסתיים, ובתקופה
שלאחר תום ההסכם
הם ביצעו עבודות
בהיקף הגדול פי
שניים ויותר מהיקף
העבודות שקיבלו
עבורן תשלום בשנים
הקודמות, חלקן של
העבודות בוצע בלי
הסכם בכתב

גדול ב-1.5 מיליון ש"ח מהסכום שנקבע בהערכת המהנדס). העבודות נמשכו עד סוף שנת 2015 (כשמונה חודשים).

יצוין כי בשנים 2013 ו-2014, היקף העסקתם של הקבלנים א' ו-ב' על ידי התאגיד עמד על כ-2-4 מיליון ש"ח בשנה לכל אחד מהם. תוקף ההסכם המוארך עם שני הקבלנים האמורים הסתיים, ובתקופה שלאחר תום ההסכם הם ביצעו עבודות בהיקף הגדול פי שניים ויותר מהיקף העבודות שקיבלו עבורן תשלום בשנים הקודמות, חלקן של העבודות בוצע בלי הסכם בכתב. זאת אף שכל אותו זמן התאגיד פעל במקביל לביצוע מכרז לבחירת קבלנים חדשים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מסירתן של עבודות בהיקף כספי כה גדול לקבלנים א', וב', שלא לפי תמונת המצב שהוצגה לוועדת המכרזים.

בתגובת תאגיד מי רמת גן על טיוטת הדוח מ-12.4.16 ציין מנכ"ל התאגיד כי ב-7.5.15 החליטה ועדת המכרזים על הארכת הסכמי המסגרת עם הקבלנים הקיימים, וכי מטרת ההחלטה הייתה לוודא שהעבודות מתבצעות ברציפות עד לבחירת הזוכים החדשים ובד בבד לאפשר לתאגיד לעמוד ביעדיו. עוד ציין כי בשנת 2015 נמסרו לקבלנים גם עבודות במסגרת פרויקטים מתמשכים אשר אושרו בתקופת ההסכם וגם לאחר שהסתיימה תקופת ההארכה, שכן לא ניתן להפסיק ביצוע של עבודה רק משום שתקופת ההסכם הסתיימה, וכי הסכמי המסגרת מחייבים את הקבלנים לסיים את ביצוע העבודות שנמסרו להם ללא קשר לסיום תקופת ההסכם.

מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי בפרוטוקול של ישיבת הוועדה שנערכה ב-7.5.15 צוין במפורש כי הארכות ההסכמים נועדו לביצוע עבודות ספציפיות בלבד, ובהארכות ההסכמים עם הקבלנים א' וב' צוין במפורש כי הם הוארכו לצורכי ביצוע עבודות ספציפיות, שאף פורטו בהארכות ההסכמים עמם, אין כל אזכור, לא בפרוטוקול הוועדה ולא בהסכמים החדשים, להסכמי המסגרת ולהארכה שלהם. בפועל מסר התאגיד לקבלנים עבודות החורגות מאותן עבודות ספציפיות, זאת ללא אישור מוועדת המכרזים כנדרש.

מבקר המדינה מעיר עוד לתאגיד מי רמת גן כי אם עבודות מתמשכות מעבר לתקופה הנקובה בהסכם יש להאריך את תקופת ההסכם באופן שהעבודות לא ימשיכו להתבצע בלא הסכם תקף. המשך ביצוע עבודה על ידי קבלן אף שההסכם עמו פג, הינו בניגוד לנהלי התאגיד ובניגוד לכללי מינהל תקין. נוכח כוונתו של התאגיד לסיים את ההתקשרות עם הקבלנים אותה שנה מחד, ונוכח היקפן הגדול של העבודות וחשיבותן מאידך, היה עליו להביא לפני ועדת המכרזים את מלוא היקף העבודות. כמו כן, היה על ועדת המכרזים לדון ולאשר את ההתקשרויות עם הקבלנים באופן מפורש ומפורט, באופן שיאפשר פיקוח ובקרה נאותים על עלות הפרויקט ומשך ביצועו.

בתגובתו של תאגיד מי רמת גן על טיוטת הדוח מ-12.4.16 ציין עוד מנכ"ל התאגיד כי בתקופת הביקורת היה התאגיד בשלבי הקמה, ובתקופה זו נקטה ההנהלה צעדים

רבים, בין היתר כדי לוודא שהתאגיד פועל וימשיך לפעול בהתאם לחוק בכל הנוגע להתקשרויותיו. עוד ציין המנכ"ל כי התאגיד אימץ נוהל רכש מכרזים והתקשרויות מעודכן בספטמבר 2014 והטמיע אותו בשנת 2015 וכן רכש מודול חוזים והתקשרויות. לדבריו, נהלים אלה מבטיחים למעשה כי ממועד הטמעתם פועל התאגיד באופן יעיל יותר בכל הנוגע להתקשרויותיו עם ספקים.

מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי רמת גן כי עובדת היותו של התאגיד בתקופת הקמה, אינה מאפשרת לו לפעול שלא לפי ההנחיות הקבועות בתקנון התאגיד שאישרה רשות המים ושלא לפי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

עוד יוער כי מהאמור לעיל עולה שגם לאחר ספטמבר 2014, המועד שבו אימץ התאגיד את נוהל ההתקשרויות, לא הוטמע בו הנוהל כהלכה, וההתקשרויות שבוצעו עם הקבלנים בשנת 2015 ובפרט לאחר 31.3.15, לא עלו בקנה אחד עם נוהלי התאגיד ואף לא עם הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו כמפורט לעיל. לפיכך על התאגיד לפעול ביתר שאת להטמעת הנהלים ולבצע את התקשרויותיו בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו.

תאגיד מי לוד

מר מריו לובטקין כיהן כמנכ"ל תאגיד מי לוד וי"ר ועדת המכרזים מנובמבר 2011 עד ספטמבר 2014. תאגיד מי לוד התקשר עם יועץ פרטי (להלן - היועץ) עוד בדצמבר 2011 בפטור ממכרז, ובשנים 2012-2015 שולמו לו הסכומים האלה:

לוח 2: סכומים ששולמו ליועץ

השנה	הסכום
2012	146,000 ש"ח
2013	218,000 ש"ח
2014	275,000 ש"ח
2015	257,000 ש"ח.

סה"כ שולם ליועץ כ-900,000 ש"ח.

ב-27.2.13 הובאה ההתקשרות עם היועץ לפני ועדת המכרזים, וצוין לפני הוועדה כי היקפה הכספי הכולל של ההתקשרות הוא 200,000 ש"ח, זאת עבור ליווי פרויקטים בשנת 2013. בעד התקשרות זו בשנה האמורה שולם ליועץ עבור עבודתו סך כולל של כ-242,000 ש"ח.



הזמנת עבודה מהיועץ
לחודשים פברואר-יוני
2013 על סך
כ-95,000 ש"ח הוצאה
רק ב-24.7.13 ושולמה
שבוע לאחר מכן,
כלומר מדובר בהזמנה
של עבודה שבפועל
בוצעה קודם לכן

בביקורת נמצא כי הזמנת עבודה מהיועץ לחודשים פברואר-יוני 2013 על סך כ-95,000 ש"ח הוצאה רק ב-24.7.13 ושולמה שבוע לאחר מכן, כלומר מדובר בהזמנה של עבודה שבפועל בוצעה קודם לכן.

מכאן שהתאגיד העסיק את היועץ ללא הסכם עד 24.7.13. עוד נמצא כי אף שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות לשנת 2013 בלבד, נחתם הסכם התקשרות עם היועץ לתקופה שבין 31.7.13 ל-30.8.14, ולפיכך ההסכם הנוגע לפרק הזמן שבין 1.1.14 ל-30.8.14 אינו עולה בקנה אחד עם החלטת ועדת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי לוד כי ההסכם בינו ובין היועץ היה צריך להיות תואם להחלטת ועדת המכרזים, וכי היה עליו לחתום על הסכם ההתקשרות עם היועץ ולהוציא את הזמנת העבודה לפני תחילת ההתקשרות.

בביקורת נמצא עוד כי מתוך הסכום ששולם ליועץ בעד שנת 2014, סך של 108,000 ש"ח בגין החודשים ינואר-יוני 2014 שולם לפני שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות עם היועץ בשנת 2014. אישור זה ניתן רק בישיבתה של ועדת המכרזים שכונסה ב-14.8.14.


משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי לוד כי היועץ הועסק בתקופה שבין ינואר 2014 ל-14.8.14 בלא שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות, זאת שלא לפי תקנות חובת המכרזים.

תאגיד מי ביאליק

בהסכם משנת 2013 בין עיריית קריית ביאליק לקבלן ג' לשיקום ולתחזוקה של תחנות השאיבה לביוב הוסב הצד החתום על ההסכם עם הקבלן באופן שהתאגיד היה חתום על ההסכם במקום העירייה, ותוקפו של ההסכם נקבע עד ה-1.8.15. תמורת השירותים שנתן הקבלן על פי ההסכם שולמו לו מדי חודש כ-80,000 ש"ח, דהיינו כמיליון ש"ח בשנה.

בביקורת נמצא כי ב-17.5.15 האריכה ועדת המכרזים את תוקפו של ההסכם עד ה-30.9.15, כדי לסיים את הליכי המכרז לבחירת קבלן לביצוע העבודות. בהתאם לכך נחתם הסכם עם הקבלן, ולפיו גם נקבע כי תקופת ההתקשרות תימשך לכל המאוחר עד ה-30.9.15 או עד גמר הליכי המכרז - המוקדם מהשניים.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי ביאליק כי היה עליו להיערך מבעוד מועד לתום תקופת ההתקשרות עם קבלן ג' ולנהל את הליכי המכרז באופן שההתקשרויות יבוצעו עם קבלן שייבחר במכרז, וזאת בלא שיהיה צורך בהארכת ההתקשרות עם קבלן ג'.


בשנים 2013-2015
הועסקו הקבלנים
בלא שהסכם
ההתקשרות עמם
הוארך. בפברואר
2016, למעלה משלוש
שנים לאחר תום
ההסכם עמם, עדיין
לא נחתם עמם הסכם
חדש

עוד נמצא כי אף שההסכם הוארך עד ה-30.9.15 בלבד, בפועל הועסק קבלן ג' גם בחודשים אוקטובר-נובמבר 2015, זאת על אף שתוקף ההתקשרות עמו תם, ובלא אישורה של ועדת המכרזים של התאגיד להארכת תקופת ההתקשרות עמו. ההארכה האמורה בוצעה רק במהלך הביקורת, לאחר נובמבר 2015, ובעקבותיה שולמו לקבלן תמורת השירותים כ-170,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי ביאליק כי היה עליו להקפיד שוועדת המכרזים תאשר את הארכת ההתקשרות עם קבלן ג', וכי היה עליו לבצע את הארכת ההסכם לפני מועד סיומה של תקופת ההסכם הקודם עמו.

תאגיד הרי נצרת

בתקופה הרלוונטית לביקורת כיהן כמנכ"ל התאגיד וי"ר ועדת המכרזים מר חאלד עתאמלה. בדצמבר 2009 חתם תאגיד המים של הרי נצרת עם קבלנים ד' ו-ה' על הסכם להפעלה, לתחזוקה ולהנחה של קווי מים קצרים ביישובי התאגיד. תוקפם של ההסכמים היה לשנה, עם אפשרות לשתי הארכות של שנה כל אחת, כלומר לכל היותר עד דצמבר 2012.

להלן יוצגו הסכומים ששילם התאגיד לקבלן ד' בשנים 2013-2015 במסגרת ההתקשרות עמו: בשנת 2013 - 4.5 מיליון ש"ח; בשנת 2014 כ-4 מיליון ש"ח; ובשנת 2015 כ-2.5 מיליון ש"ח. הסכומים ששילם התאגיד לקבלן ה'¹¹: בשנת 2013 כ-4.5 מיליון ש"ח; בשנת 2014 כ-3.2 מיליון ש"ח; בשנת 2015 כ-2.27 מיליון ש"ח.

בביקורת נמצא כי בשנים 2013-2015 הועסקו הקבלנים בלא שהסכם ההתקשרות עמם הוארך, ובמועד סיום הביקורת - פברואר 2016, למעלה משלוש שנים לאחר תום ההסכם עמם, עדיין לא נחתם עמם הסכם חדש, באופן שהסכומים האמורים ששולמו להם בשנים 2013-2015 שולמו בלא הסכם תקף.

עוד נמצא כי הארכת תקופת ההסכמים עם הקבלנים בשנים 2011 ו-2012 לא הובאה לאישור ועדת המכרזים כנדרש, וזאת שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים.

מבקר המדינה רואה בחומרה את האופן שבו פעל תאגיד הרי נצרת - המשכת העסקתם של קבלנים אלו, בהיקפים של מיליוני ש"ח בשנה, ללא אישור ועדת המכרזים של התאגיד ובלא הסכם תקף.

חריגות מהיקף התקשרות מאושר

תאגיד מי לוד

בביקורת נמצא כי בשלב זה התמורה בסך 88,000 ש"ח בעד התקנת לוח החשמל כבר שולמה לקבלן, ומכאן שהדברים שהוצגו לוועדת המכרזים לא תאמו את מצב הדברים בפועל

בשנת 2010 פרסם תאגיד המים מי לוד מכרז פומבי לשיפוץ, לתפעול ולתחזוקה של מכון הגברת לחץ ושל בריכת גבעת הזיתים בלוד, ובעקבות כך התקשר עם קבלן ו'. היקף העבודות המתוכנן על פי אומדן המתכנן היה 180,000 ש"ח כולל מע"מ, והקבלן הזוכה¹² נתן הנחה של 15% על סכום זה. כלומר, היקף העבודות היה צריך להיות כ-155,000 ש"ח.

ב-15.6.11 הגיש הקבלן חשבון לתאגיד על סך 163,000 ש"ח בלי תוספת מע"מ (סה"כ כולל מע"מ 189,000 ש"ח), וכלל בו רק ביצוע חלקי של העבודות כפי שהופיעו במכרז - בהיקף של כ-75,000 ש"ח, ובנוסף הספקה והתקנה של ארון חשמל חדש בהיקף של כ-88,000 ש"ח. התאגיד אישר לתשלום חשבון זה ושילם לקבלן ב-30.6.11 סכום של 156,000 ש"ח, וב-10.9.11 סכום של 32,000 ש"ח.

ב-27.12.11 הוצג הפרויקט לוועדת המכרזים, וסמנכ"ל ההנדסה דאז הסביר כי "יש צורך בביצוע עבודות נוספות כי עליו לבצע איטום ולהתקין לוח חשמל חדש... היקף ביצוע העבודות הנוספות הינו 150,000 ש"ח".

בביקורת נמצא כי בשלב זה התמורה בסך 88,000 ש"ח בעד התקנת לוח החשמל כבר שולמה לקבלן, ומכאן שהדברים שהוצגו לוועדת המכרזים לא תאמו את מצב הדברים בפועל. בהסתמך על דברי סמנכ"ל ההנדסה אישרה ועדת המכרזים את הגדלת סכום ההתקשרות עם הקבלן ל-360,000 ש"ח, בנימוק שמדובר בהתקשרות המשך.

בתגובתו על טיוטת הדוח מ-17.4.16 ציין סמנכ"ל ההנדסה כי ניסוח הדברים בפרוטוקול הוועדה מנובמבר 2011, אינו משקף את העובדה שהייתה ידועה לחברי ועדת המכרזים ולפיה ארון החשמל אכן הותקן עוד קודם לכן, וכי היקף ההתקשרות הוגדל לצורך ביצוע עבודות נוספות בפרויקט.

ביוני 2012 פנה התאגיד לשלושה קבלנים - ובהם קבלן ו' - לקבלת הצעות מחיר לביצוע עבודות איטום בריכת המים בגבעת הזיתים (להלן שלב ב'), שהיקפן נאמד בסך 198,000 ש"ח. ביולי 2012 העלה סמנכ"ל ההנדסה לפני ועדת המכרזים את הצורך בביצוע העבודות שהצעות המחיר נוגעות להם, והוועדה אישרה את ההתקשרות עם קבלן ו' בהתאם להצעתו.

סמנכ"ל ההנדסה ציין בפני ועדת המכרזים כי הקבלן ביצע את שלב א' בשיקום תחנת השאיבה והבריכה הנזכר לעיל, ובשלב זה לא הדגיש לפני ועדת המכרזים כי עבודות האיטום בפרויקט, שבגינן אושרה הגדלת היקף ההתקשרות הקודמת, טרם בוצעו.

12 הקבלן הזוכה במכרזים מסוג זה, הוא זה הנותן את ההנחה הגדולה ביותר מסכום האומדן.

מבקר המדינה מעיר כי כדי שוועדת המכרזים תוכל לקבל החלטה מושכלת לפני אישור התקשרות, וכדי שניתן יהיה לקיים בקרה ופיקוח ראויים על החלטותיה יש להקפיד כי כל פרטי ההתקשרות יובאו לפני הוועדה, כדי שתקבל החלטה בנושא, ועל פרוטוקול הוועדה לשקף באופן חד-משמעי את המידע שהובא לפניו ואת החלטותיה.

ביוני 2013 הועלתה שוב לפני ועדת המכרזים סוגיית ההתקשרות עם קבלן ו', והובא לידיעתה כי בוצעו במסגרת הפרויקט עבודות חריגות נוספות בהיקף של 130,000 ש"ח. ועדת המכרזים אישרה לשלם לקבלן את הסכום האמור. יצוין כי עבודות אלו **לא כללו ביצוע עבודות איטום של הבריכה**, אף שכאמור לצורך ביצוען אישרה ועדת המכרזים בדצמבר 2011 במסגרת שלב א', וביוני 2012 במסגרת שלב ב', את הגדלת היקף ההתקשרות. בחודשים פברואר-מרץ 2014 הועבר התשלום לקבלן, באופן שבפועל שולמו לו מתחילת מועד העסקתו על ידי התאגיד כ-420,000 ש"ח, וזאת אף שהיקף ההתקשרות המקורי עמו היה 155,000 ש"ח. יצוין כי עבודות האיטום בוצעו רק בשנת 2014, ועלותן הנוספת בסך של כ-250,000 ש"ח - שולמה לקבלן ו' בשנה זו. סך התשלומים ששולמו לקבלן בעד ביצוע העבודות בפרויקט זה עמד על כ-700,000 ש"ח.

מבקר המדינה העיר לתאגיד מי לוד כי פעל באופן שבגינו חרג בכ-300% מהיקף התקשרותו הראשונה עם קבלן ו'. חריגה זו בוצעה בלי שהוצגה במלואה לוועדת המכרזים ובלי שקיבלה את אישורה, וכן בלי שגובתה מראש בהסכם התקשרות מתאים עמו.

בתגובת התאגיד ומנכ"ל התאגיד הקודם מ-17.4.16 על הדוח הם ציינו כי פרויקט שיקום המכון היה מורכב, וכי במועד שבו פרסם התאגיד את המכרז לא בוצעו תכנון מפורט והערכה נכונה של היקף ההתקשרויות והפעולות ההנדסיות הנדרשות לביצוע הפרויקט, והדבר גרם לביצוע עבודות חריגות בהיקפים ניכרים.

מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי לוד כי הצורך לבצע עבודות חריגות ונוספות אינו מקנה לתאגיד את האפשרות לפעול שלא לפי חוק חובת המכרזים ותקנותיו ושלא לפי כללי מינהל תקין. לפני ביצוע העבודות היה על התאגיד להעלות את הצורך בביצוע עבודות חריגות אלה לפני ועדת המכרזים באופן מפורט ומדויק, וכן היה עליו לחתום על הסכם התקשרות מתאים עם הקבלן.

מבקר המדינה מעיר עוד לתאגיד מי לוד כי עליו לבחון ביסודיות את השתלשלות תהליך ביצוע הפרויקט כמתואר לעיל ולפעול לכך שחריגות מעין אלו לא יישנו.

שכירת משרדי התאגידים

תאגיד מי רמת גן

עוד נמצא כי הממונה
לא אישר בכתב את
הארכת תקופת
ההסכם, כנדרש בחוק
תאגידי מים וביוב וכי
הארכת ההסכם לא
הובאה לאישור ועדת
המכרזים כנדרש

על פי חוק תאגידי מים וביוב, התקשרות של תאגיד מים עם רשות מקומית שבתחום שיפוטה הוא פועל לשם שכירת נכס השייך לרשות המקומית מותנית בכך שהשכירות מתבצעת לפי כללים שקבעה מועצת רשות המים ובאישור הממונה על התאגידיים מראש ובכתב. לשם מתן אישור כאמור יבחן הממונה אם השימוש בנכס אינו פוגע באיכות השירות שהתאגיד נותן ואם דמי השכירות בעד הנכס משקפים את מצב השוק.

תאגיד מי רמת גן שוכר מבנה משרדים בהיקף של כ-900 מ"ר מעיריית רמת גן. על פי הסכם השכירות דמי השכירות הם 75,000 ש"ח בחודש, המשולמים מראש מדי חצי שנה. הסכם השכירות בין התאגיד לעירייה נחתם בפעם הראשונה ב-20.8.12 ותוקפו היה שנתיים.

בביקורת נמצא כי הסכם השכירות הוארך בפעם האחרונה ב-27.10.14 לתקופה של שלוש שנים נוספות, זאת למעלה מחודשיים לאחר תום תקופת השכירות שקדמה לו. עוד נמצא כי הממונה לא אישר בכתב את הארכת תקופת ההסכם, כנדרש בחוק תאגידי מים וביוב וכי הארכת ההסכם לא הובאה לאישור ועדת המכרזים כנדרש.

מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי רמת גן על שהאריך את תקופת ההסכם לשכירת משרדיו מעיריית רמת גן מבלי שקיבל אישור לכך מהממונה על התאגידיים שברשות המים כנדרש בחוק תאגידי המים והביוב. נוסף על כך היה על תאגיד מי רמת גן להקפיד להאריך את תקופת ההסכם השכירות עוד לפני תום תקופת השכירות הקודמת, וכן היה עליו להביא את ההארכה לאישורה של ועדת המכרזים כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

העסקת מתכננים

תקנה א' לתקנות חובת המכרזים קובעת את התנאים להתקשרות עם מתכנן¹³ לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים בענף התכנון. אופן ביצוע ההתקשרות משתנה בהתאם לסכום ההתקשרות, והתקשרות עם מתכנן לביצוע עבודה בהיקף של עד 1.5 מיליון ש"ח צריכה להתבצע באמצעות בחירה ממאגר מתכננים, ועל פי אמות מידה לבחירת ההצעה המקנה את מרב היתרונות למבצע המכרז. לצורך התקשרות בסך 1.5-3 מיליון ש"ח או התקשרות לביצוע פרויקט בלתי מוגדר יש לבצע פנייה תחרותית לקבלת הצעות. בתקנות חובת המכרזים גם מפורטת

13 עובד בענף התכנון שמקצועו אדריכל, מהנדס, מתכנן, יועץ, מנהל פרויקט, מפקח, שמאי מקרקעין או מודד.

הדרך לביצוע פנייה תחרותית לקבלת הצעות. לעניין התקשרות עם מתכנן, נקבעו בהוראות התכ"ם הנחיות מפורטות בנוגע לאופן הכנת המאגר ולאופן בחירת המתכננים הנכללים בו לצורך התקשרות מסוימת.

על פי תקנות חובת המכרזים והתכ"ם, על ועדת המכרזים לפרסם הודעה על הקמת המאגר ואת התנאים להצטרפות אליו. על ועדת המכרזים לאשר את מאגר המתכננים, להציגו באתר האינטרנט ולדאוג לעדכנו. השליפה מהמאגר צריכה להתבצע, במידת האפשר, בסבב מחזורי בין המתכננים השונים.

על פי תקנה 9 לתקנות חובת המכרזים, על המבקש לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז פומבי רגיל לפנות לוועדת המכרזים, ועל הוועדה לסווג את ההתקשרות לפי ההליך המתאים ולקבוע אם לאשרה.

תאגיד מעיינות זיו

בתקופה הרלוונטית לביקורת, מכהנת גב' אביטל בורנשטיין כממלאת מקומו של מנכ"ל תאגיד מעיינות זיו ויו"ר ועדת המכרזים. בשנים 2013-2015 מסר תאגיד המים מעיינות זיו עבודות לחמישה מתכננים בהיקף של כ-1.5 מיליון ש"ח בסך הכול.

בביקורת נמצא כי התאגיד לא הביא לידיעתה של ועדת המכרזים את ההתקשרויות עם המתכננים כדי שתסווגן ותקבע אם לאשרן. עוד נמצא כי התאגיד לא הקים מאגר מתכננים, ולמותר לציין כי לא ביצע באופן שוויוני ומחזורי את הפנייה למתכננים, זאת שלא לפי תקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם.

תאגיד מיתב

עו"ד ירון מזרחי מכהן כמנכ"ל תאגיד מיתב ויו"ר ועדת המכרזים מנובמבר 2013. נמצא כי התאגיד העסיק בשנים 2013-2015 כ-15 מתכננים בהיקף העולה על 200,000 ש"ח לכל אחד, ומתכנן אחד (להלן - מתכנן א') בהיקף העולה על 1.5 מיליון ש"ח.

בביקורת נמצא כי התאגיד לא התקשר עם מתכנן א' באמצעות פנייה תחרותית לקבלת הצעות מחיר כנדרש בתקנות חובת המכרזים¹⁴, אף שהיקפה עלה על 1.5 מיליון ש"ח.

מבקר המדינה מעיר לתאגיד מיתב כי כל אימת שברצונו לבצע התקשרות שהיקפה הכספי גדול מ-1.5 מיליון ש"ח עליו לקיים הליך תחרותי של קבלת הצעות מחיר.

בביקורת נמצא כי התאגיד לא הביא את ההתקשרויות עם כל המתכננים לפני ועדת המכרזים כדי שהיא תסווגן ותקבע אם לאשרן, והסתפק באישור חד-פעמי של ועדת המכרזים מינואר 2013 ולפיו התקשרויות מסוג זה פטורות ממכרז. זאת שלא לפי תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם.

תאגיד הרי נצרת

בשנים 2013-2015 מסר תאגיד המים הרי נצרת עבודות למתכנן ב' בהיקף של כ-1.5 מיליון ש"ח, וכן עבודות למתכנן ג' בהיקף של כ-640,000 אלף ש"ח.

נמצא כי התאגיד לא הביא את ההתקשרויות עם המתכננים לידיעתה של ועדת המכרזים כדי שתסווגן ותקבע אם לאשרן. עוד נמצא כי התאגיד לא הקים מאגר מתכננים, ולמותר לציין שהוא ביצע את הפנייה למתכננים שלא באופן שוויוני ומחזורי. זאת שלא לפי תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם.

תאגיד מי ביאליק

בשנים 2013-2015 מסר תאגיד המים מי ביאליק עבודות למתכנן ד' בהיקף של כ-500,000 ש"ח. מכלל זה 300,000 ש"ח לביצוע עבודות להקמת תחנת שאיבה חדשה בקריית ביאליק שנמסרו למתכנן בפברואר 2014.

בביקורת נמצא כי התאגיד לא הקים מאגר מתכננים, ולמותר לציין כי ביצע את הפנייה למתכננים שלא באופן שוויוני ומחזורי. זאת שלא לפי תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם.

מבקר המדינה מעיר לתאגידי המים מעיינות זיו, מיתב, מי ביאליק והרי נצרת כי היה עליהם להביא לאישורה של ועדת המכרזים שלהן כל התקשרות והתקשרות עם המתכננים והמהנדסים לעיל ולסווג כל התקשרות בהתאם לסעיף הפטור המתאים.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגידי המים מעיינות זיו, מי ביאליק והרי נצרת כי עליהם להקים מאגר מתכננים ולהעסיק את המתכננים הרשומים בו בהתאם לקבוע בתקנות חובת המכרזים ובהוראות התכ"ם, וזאת כדי להבטיח את מתן ההדמנות השווה למתכננים ואת מרב היתרונות לתאגיד.

בתגובת תאגיד מעיינות זיו על טיוטת הדוח מ-13.4.06 הוא ציין כי פעל בהתאם להערות משרד מבקר המדינה, הקים מאגר מתכננים וקיבל אישור לכך מוועדת המכרזים של התאגיד ב-8.3.16. התאגיד הוסיף כי במרץ 2016 הוא פרסם את המאגר באינטרנט, וכי יפעל לביצוע ההתקשרות עם המתכננים באופן מחזורי ככל האפשר. בתגובת תאגיד מיתב ממרץ 2016 על טיוטת הדוח הוא ציין כי בדצמבר 2015 הוא ביצע מכרז מתכננים וזכו בו חמישה מתכננים, וכי בכוונתו להתקשר עמם בעתיד לצורך תכנון פרויקטים. בתגובת תאגיד הרי נצרת מ-12.4.16 על טיוטת הדוח ציין מנכ"ל התאגיד כי בשנת 2015 הוא פרסם פנייה לצורך הקמת מאגר מפקחים ומודדים. בתגובתו של מנכ"ל תאגיד מי ביאליק על טיוטת הדוח מ-22.3.16 הוא ציין כי החל מיוני 2015 מפעיל התאגיד מאגר מתכננים.



חלק מהתאגידים
אינם מקפידים על
קיום הוראות חוק
חובת המכרזים,
תקנותיו ונוהליהם
הפנימיים במסגרת
התקשרותם עם
קבלנים אלו, וכי
ועדות המכרזים של
התאגידים שנבדקו
אינן מקיימות פיקוח
ובקרה נאותים על
התקשרויות התאגידים
בהם הן פועלות

סיכום

הקמתם של תאגידי המים נועדה, בין היתר, להביא לשיפור תחזוקת תשתית המים והביוב ביישובים ולהגדלת ההשקעות בה. תאגידי המים משקיעים מדי שנה סכומים ניכרים בתשתיות המים והביוב, באמצעות התקשרות עם קבלנים שונים. אף על פי כן, מהביקורת עולה כי חלק מהתאגידים אינם מקפידים על קיום הוראות חוק חובת המכרזים, תקנותיו ונוהליהם הפנימיים במסגרת התקשרותם עם קבלנים אלו, וכי ועדות המכרזים של התאגידים שנבדקו אינן מקיימות פיקוח ובקרה נאותים על התקשרויות התאגידים בהם הן פועלות. הדבר גרם לפגיעה בעקרון השוויון, ביעילות ובחיסכון, וביכולתם של תאגידי המים להשיא את התועלות הגלומות בקיום הליכי מכרז תקינים.

נוכח ממצאי דוח זה בדבר היקפי ההתקשרויות והכשלים בביצוען ראוי כי המחוקק יבחן את הכדאיות של ריבוי התאגידים הקיים, שכן ביזור כאמור עלול לגרום, בין היתר, לאבדן היתרון לגודל במסגרת תהליכי ההתקשרות, ולפיכך לעלויות עודפות.

