

המועצה המקומית גבעת זאב

תקציר

רקע כללי

המועצה המקומית גבעת זאב (להלן - המועצה) שוכנת ממערב לירושלים, בשטחי יהודה ושומרון. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנת 2014, תחום השיפוט של המועצה משתרע על פני כ-4,739 דונם; בשנת 2014 מנתה אוכלוסייתה כ-15,000 תושבים. המועצה מדורגת ברמה 5 בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס¹.

ראש המועצה הנוכחי, מר יוסי אברהמי (להלן - ראש המועצה), מכהן בתפקידו מדצמבר 2008 ונבחר לקדנציה נוספת באוקטובר 2013. במועצה מכהן סגן אחד בשכר לראש המועצה ב-50% משרה, וסגנית אחת בתואר, חברת המועצה גב' ענבל כרמלי, המשמשת גם כחברה בוועדת המכרזים (להלן - חברת המועצה). גזבר המועצה הוא מר אבנר דובדבני (להלן - גזבר המועצה או הגזבר).

המועצה הוקמה באוגוסט 1983 על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, שהוציא מפקד אזור יהודה ושומרון. הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול קבועים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד מרץ 2016 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות המועצה בשנים 2013-2015. הביקורת התמקדה בנושא אי-החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, רישוי עסקים, ניהול מועצת הרשות וועדותיה, רכישת טובין והזמנות שירותים, וכן התקשרויות ומכרזים².

1 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה בעשר דרגות, שבהן דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.

2 משרד מבקר המדינה בדק בעבר את המועצה; ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 53 א** (2002), עמ' 195.

הליקויים העיקריים

אי-החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים על רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון

החל מינואר 2004 פסק הממונה על הרשויות באזור יהודה ושומרון (להלן - הממונה) מלהחיל באופן גורף את ההנחיות שבחוזרי מנכ"ל משרד הפנים על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון בכל תחומי אחריותן, וזאת משום שאין למחוז יהודה ושומרון במשרד הפנים משאבים מקצועיים מספיקים לשם כך.

רישוי עסקים

מרבית העסקים טעוני רישוי (כ-60%) בתחום שיפוטה של המועצה פועלים ללא רישוי, ועקב כך נשקפת סכנה לשלום הציבור, לבריאותו ולביטחונו.

בידי מחלקת רישוי עסקים (להלן - המחלקה) אין מידע מדויק ומלא על כלל העסקים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה, אף שמידע זה הוא תנאי בסיסי לפיקוח נאות ולאכיפת הוראות החוק על עסקים אלו.

המחלקה לא הקפידה על רישום מצב הטיפול בעסקים שהגישו לה בקשות לרישוי עסק ואינה מנהלת מאגר מידע ממוחשב. לפיכך אין ברשותה פרטים מלאים על כל העסקים הטעונים רישוי.

לא נמצאו במועצה דיווחים על ביקורות שעשו עובדי המחלקה כדי לבחון אם העסקים שבתחום שיפוטה של המועצה עומדים בדרישות החוק. לכן לא ניתן ללמוד על תדירות הבדיקות, לא על תוצאותיהן ואף לא על מעקב אחר תיקון ליקויים, אם היו כאלו.

בין ינואר 2011 לפברואר 2016 הסתפק רכז המחלקה בשליחת מכתבי התראה לבעלי עסקים שפעלו ללא רישוי עסק, אולם נוסף על כך לא נעשתה שום פעולת אכיפה כגון הוצאת צווי הפסקה מינהליים, צווי סגירה או הגשת כתבי אישום.

ועדות המועצה ומינוין

בשנים 2013-2015 לא נדונו דוחות מבקר המועצה במועד דוחות משרד הפנים לא נדונו כלל.

המועצה לא מינתה צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מנכ"ל המועצה, ולמותר לציין כי הצוות לא דן בליקויים הנוגעים לה שפורסמו בדוח מבקר המדינה לשנת 2014.³

שלא בהתאם לתקנון לא מינתה המועצה ועדת רכש ובלאי (להלן - ועדת הרכש), זאת על אף הרכישות שביצעה המועצה בשנים 2013-2015: הוצאותיה הסתכמו בכ-9.2 מיליון ש"ח רק על רכישות שוטפות כגון רכישת ריהוט וציוד משרדי, נזל הסקה לחימום ופרסומים שבוצעו לבקשת מנהלי יחידות במועצה.

הזמנת שירותים ורכישת טובין

בניגוד לתקנות הרכש⁴, המועצה לא מינתה מנהל רכש ואספקה (להלן - מנהל רכש) אף שבכל שנה היא ביצעה רכש במיליוני ש"ח.

המועצה לא הכינה תכנית צריכה רבעונית כנדרש בתקנות הרכש, ורכישותיה בוצעו לצורך שימוש מיד. הדעת נותנת כי היעדר תכנון מראש בנושא הרכש עלול לגרום לכשלים שונים: איחור בהזמנת הטובין או השירותים; מחיר רכישה גבוה יותר וחוסר אפשרות להוריד את מחירים של טובין מסוימים.

ניהול התקשרויות המועצה

המועצה לא ניהלה רישום מרוכז של החוזים שעליהם חתמה עם נותני שירותים שונים, ולא היה לה מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עמם.

התקשרות המועצה עם חברה ג' שבבעלות חמיה וחמותה של חברת מועצה שעובדת בחברה

לפני פתיחת המעטפות של המציעים שהשתתפו במכרז לבניית שתי כיתות גן ילדים הודיעה חברת המועצה כי היא פוסלת את עצמה מהשתתפות בישיבה, מאחר שהחברה שבה היא עובדת (להלן - חברה ג') הגישה הצעה במסגרת המכרז.

על אף עניין קשריה של חברת המועצה לחברה הזוכה, ועניינים נוספים שיפורטו להלן, המועצה פעלה להכשרת ההצעה של חברה ג'.

3 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, בפרק "שימוש אסור במשאבי הרשות המקומית לצורכי בחירות", עמ' 93. יודגש כי הפרק עסק ברשויות מקומיות נוספות.

4 לפי כללי המועצות המקומיות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) (יהודה והשומרון), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות הרכש).

המועצה הביאה לידיעת הממונה את עניין קשריה של חברת המועצה לחברה הזוכה, אך מסיבות לא ברורות, אף שהדבר היה ידוע למועצה, היא לא ציינה את מעמדם המיוחד של חברת המועצה ובן זוגה בחברה ג'.

ליקויים בהתקשרות עם חברה ג' לבניית שתי כיתות גן ילדים

אף שהמועצה הייתה מודעת לליקויים חמורים שחלו בשלבי השונים של המכרז לבניית שתי כיתות גן ילדים - אי-צירוף חוזה למכרז לפי כללי המועצות המקומיות (מכרזים) (יהודה והשומרון), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות המכרזים), אי-ביצוע אומדן ואי-מסירת דיווח מלא על קשריה של חברת המועצה לחברה הזוכה - לא נבחנו השפעותיהם ותוצאותיהם האפשריות של ליקויים אלה.

אי-צירוף החוזה גרם להיווצרות חילוקי דעות לגבי נוסח החוזה שיש להסתמך עליו, ואף גרם לכך שהחברה הזוכה העלתה דרישות מוגזמות בנושאים שונים הנוגעים לחוזה. נוסף על כך גרם הדבר לסחבת ולעיכוב של כחמישה חודשים וחצי בחתימת חוזה ההתקשרות בין המועצה לחברה. יתרה מזו, נמצא כי במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם הסתיימה בניית שתי הכיתות, שהייתה אמורה להסתיים עד אמצע אוגוסט 2015, והדבר גרם לבזבוז של מאות אלפי ש"ח מכספי הציבור.

התקשרות במכרז זוטא במקום מכרז פומבי

המועצה החליטה לבטל מכרז פומבי לצורך התקשרות עם חברת טיאוט ובמקום זאת לבצע מכרז זוטא, שלא לפי תקנות המכרזים. יצוין כי עלות ההתקשרות בפועל עם החברה הסתכמה בכ-717,000 ש"ח לשנה.

יש חשש כי המניע לביצוע הליך של מכרז זוטא כאמור הוא העדפת נותן שירותים מסוים על פני אחרים, וכי ההליך לא נועד להיות הליך שוויוני ותחרותי בין המציעים אלא בוצע למראית עין בלבד.

הגדלת היקף התקשרות לאחר בחירת הזוכה במכרז

המועצה הגדילה את היקף ההתקשרות שלה עם החברה הזוכה במכרז מסגרת⁵ לביצוע עבודות פיתוח ותשתית בתחומה, מיד לאחר זכייתה, והדבר מעורר חשש להעדפתה של החברה הזוכה על נותני השירותים האחרים אשר לא זכו במכרז, תוך פגיעה בשוויון ההזדמנויות בין כל המשתתפים במכרז, ובהם מציעים

5 על מכרזי מסגרת שמפרסמת החברה למשק וכלכלה בשלטון המקומי (משכ"ל) - ראו בהרחבה להלן.

פוטנציאליים אחרים; זאת בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2014, שבו הודגש כי לאחר שנחתם חוזה לא ניתן להגדיל היקפו או להוסיף לו פרטים.

ביצוע התקשרויות ללא מכרז

המועצה הזמינה שירותים ורכשה טובין בסכום שמחייב לרוכשם באמצעות מכרז, אך כדי להימנע ממכרז להזמנת השירותים ולרכישת הטובין היא פיצלה את ההזמנות לסכומים קטנים כדי לעקוף באופן מלאכותי את חובת המכרז הפומבי. כך לדוגמה המועצה ביצעה 92 הזמנות של התקנת מזגנים ותחזוקתם משתי חברות בשנים 2013-2015 בסכום כולל של כ-1.26 מיליון ש"ח, וזאת תוך פיצול מלאכותי להזמנות בסכומים קטנים כדי לעקוף את דיני המכרזים.

המועצה התקשרה עם היועצת המשפטית שלה בהסכם לפרק זמן ממושך וארוך, וזה 30 שנה מתחדשת ההתקשרות ביניהן מדי שנה בשנה. הדבר נעשה בלי שהמועצה המקומית בדקה את הנמשא ובחנה הצעות חלופיות. לפיכך התקשרות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת.

ההמלצות העיקריות

על משרד הפנים להבטיח את יישום החלטתו בדבר החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים על כל הרשויות המקומיות באזור יהודה ושומרון החל מאוגוסט 2016, כדי להבטיח את החלתם והבהרתם של כללי מינהל תקין, וכמו כן כדי להבטיח התנהלות שוויונית הן של הרשויות המקומיות והן של משרד הפנים כלפיהן.

על ראש המועצה, מר יוסי אברהמי, המשמש גם כראש רשות הרישוי לעסקים במועצה, ובהיותו בעל סמכות החתימה על ההיתרים למתן רישיון עסק, מוטלת האחריות לאכיפת החוק בתחום שיפוטה של המועצה. בין היתר עליו לדאוג לכך שיבוצע פיקוח שוטף אחר פעילותם של העסקים טעוני הרישוי בתחום שיפוטה של המועצה.

על ראש המועצה לפעול לכינוס ועדות המועצה, מכוח הסמכות שהוקנתה לו בתקנון. כמו כן עליו לוודא שהמועצה תדון בהקדם בממצאי דוחות הביקורת ויפעלו לתיקון הליקויים שהועלו בהם.

על המועצה למנות ועדת רכש בהקדם, וזאת בהתאם למה שנקבע בתקנות הרכש.

על המועצה למנות מנהל רכש, ולהביא את מינויו לאישור מועצת הרשות. כמו כן, על המועצה להכין תכנית צריכה רבעונית.

לפני כל מכרז שתפרסם המועצה עליה להכין אומדן מפורט של ההוצאות וההכנסות הכרוכות בהתקשרות עם הזוכה במכרז, כדי שתוכל להעריך ולקבוע

מראש את סוג המכרז שעליה לפרסם. אומדן זה ישמש כנקודת ייחוס שלפיו תבחן את סבירותן של הצעות המתמודדים במכרז. כמו כן, עליה לצרף חוזה לכל מכרז. על המועצה להימנע מהישנותם של הליקויים שנמצאו בתחום הרחבת היקף ההתקשרות עם הזוכה במכרז מסגרת וכן פיצול הזמנות כדי להימנע מהליכי מכרז. על המועצה להקפיד כי חברי מועצת הרשות המקומית ינהגו בשקיפות מלאה בכל הנוגע לקשריהם עם ספקים, כדי למנוע חשש לניגוד עניינים. על המועצה לקצוב את פרקי הזמן של התקשרויותיה בכלל, ולבחון את המשך ההתקשרות עם היועצת המשפטית בפרט.

סיכום

ייעודה העיקרי של הרשות המקומית הוא לתת שירות לתושב, והיא משמשת כנאמן כלפי הציבור. איכות חיי התושבים מושפעת במישרין מאיכות ניהולה של הרשות, ובכלל זה מהאופן שבו היא משתמשת בכספיה ומכלל פעילותה. לאופן תפקודה של המועצה המקומית גבעת זאב, שמאכלסת אלפי תושבים ונמצאת בגידול מתמיד, יש אפוא השפעה נרחבת על איכות החיים של תושביה. משרד מבקר המדינה מצא ליקויים, חלקם חמורים, בפעילותה של המועצה המקומית גבעת זאב ובאופן תפקודם של בכירים בה בנושאים שבדק: רישוי עסקים, ועדות המועצה, רכישת טובין והזמנות שירותים, התקשרויות ומכרזים. כדי שהמועצה תוכל לספק לתושבי גבעת זאב שירותים ברמה נאותה היא חייבת לפעול במהירות וביעילות לתיקון הליקויים בתחומים שנבדקו, כדי למזער את הנזקים שכבר נגרמו, וכן עליה לפעול למניעת ליקויים דומים בעתיד.

מבוא

המועצה המקומית גבעת זאב שוכנת ממערב לירושלים, בשטחי יהודה ושומרון. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2014 תחום השיפוט של המועצה משתרע על כ-4,739 דונם; בשנת 2014 מנתה אוכלוסייתה כ-15,000 תושבים, שהתגוררו ב-3,648 בתי אב. המועצה מדורגת ברמה 5 בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס. תקציבה הרגיל של המועצה לשנת 2014 הסתכם ב-86.23 מיליון ש"ח, ובסוף אותה שנה רשמה המועצה עודף תקציבי של 31,000 ש"ח⁶.

ראש המועצה הנוכחי מר יוסי אברהמי מכהן בתפקידו מדצמבר 2008 ונבחר לקדנציה נוספת באוקטובר 2013. במועצה מכהנים סגן אחד בשכר לראש המועצה ב-50% משרה, וסגנית אחת בתואר, המשמשת גם כחברה בוועדת המכרזים. במועצת הרשות מכהנים 11 חברים, ובכלל זה ראש המועצה. המועצה מעסיקה 252 עובדים, מהם 158 מועסקים כעובדים מוניציפליים⁷.

המועצה הוקמה באוגוסט 1983 על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון. הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול קבועים בתקנון.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד מרץ 2016 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות המועצה בשנים 2013-2015. הביקורת התמקדה בנושאים הבאים: אי-החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, רישוי עסקים, ועדות המועצה ומינוי, הזמנות שירותים ורכישת טובין, וכן התקשרויות ומכרזים.

6 משרד הפנים, דוח כספי שנתי מבוקר על המועצה המקומית גבעת זאב לשנת 2014 (פורסם בשנת 2015).

7 עובדים שהמועצה קובעת באופן בלעדי את התקן עבורם ומשלמת את מלוא שכרם.

אי-החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

בינואר 2004 פסק
הממונה על הרשויות
באזור יהודה ושומרון
מלהחיל באופן גורף
את ההנחיות שבחוזרי
מנכ"ל משרד הפנים
על הרשויות
המקומיות ביהודה
ושומרון

משרד הפנים מפרסם מפעם לפעם חוזרי מנכ"ל שבהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעולתן. להנחיות הללו יש חשיבות, בין היתר, לעניין מיסודן והאחדתן של נורמות של מינהל ציבורי תקין, וכן יש בהנחיות אלו כדי להביא לידי יעילות וחסכון של הרשויות המקומיות אשר יפעלו על פיהן.

בינואר 2004 פסק הממונה על הרשויות באזור יהודה ושומרון מלהחיל באופן גורף את ההנחיות שבחוזרי מנכ"ל משרד הפנים על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון בכל תחומי אחריותן, וזאת משום שאין למחוז יהודה ושומרון במשרד הפנים משאבים מקצועיים מספיקים לשם כך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שעליו להחיל את חוזרי מנכ"ל משרד הפנים גם על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון, הן כדי להבטיח שכל הרשויות המקומיות יידרשו לפעול לפי כללי מינהל תקין, והן כדי שהרשויות המקומיות יפעלו באופן שוויוני ומשרד הפנים ינהג באופן שוויוני כלפי כל הרשויות.

יצוין כי בהיעדר נורמה, סבור משרד מבקר המדינה כי מתאים יהיה להתבסס לעניין דוח זה על חוזרי מנכ"ל משרד הפנים אף שטרם הוחלו רשמית על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 הודיע משרד הפנים כי לצורך יישוב סוגיית החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון, היועץ המשפטי של משרד הפנים והסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן - הסמנכ"ל) החליטו יחד לגבש נוהל עבודה בנושא, ובו ייקבעו, בין השאר, אופן החלוקה של האחריות והתפקידים בין הלשכה המשפטית למחוז. במאי 2016 הוציא הסמנכ"ל כתבי מינוי לצוות כתיבת הנוהל וקבע שהנוהל בנושא יוגש בתוך כחודש.

בתשובות נוספות למשרד מבקר המדינה מיולי ומאוגוסט 2016 מסר משרד הפנים כי הצוות לכתיבת נוהל בנושא החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון סיים להכין את הנוהל והוא אושר וכנס לתוקפו באוגוסט 2016.

רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים או החוק), וכן התקנות שהותקנו על פיו והצווים שהוצאו מכוחו מסדירים את נושא רישוים של עסקים, והם כלי חשוב וחיוני של הרשות המקומית שבאמצעותו היא שומרת על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם. ככלל, חוק רישוי עסקים כפי תוקפו בישראל מפעם לפעם לרבות חקיקת המשנה מכוחו הוחל על המועצות המקומיות ביהודה ושומרון בשינויים המפורטים. על פי החוק, ראשי הרשויות המקומיות מונו להיות רשויות הרישוי, והן המוסמכות להעניק את רישיון העסק לעסקים בתחום שיפוטן. ראשי הרשויות המקומיות או מי שהם הסמיכו לכך משמשים כרשות הרישוי ברשות המקומית. בחקיקה האמורה נקבעו בין השאר העסקים טעוני הרישוי, ההוראות בדבר רישוים והאמצעים לאכיפת חוק רישוי עסקים על מי שמנהל ללא רישיון עסק הטעון רישוי.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), פורטו מטרות הרישוי של עסקים אשר הפעלתם טעונה אישור: אישור מהמשרד להגנת הסביבה נדרש להבטחת איכות נאותה של הסביבה ולמניעת מפגעים ומטרדים; אישור מהמשרד לביטחון הפנים - למניעת סכנות לשלום הציבור; אישור משרד הכלכלה - להבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; אישור ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר - למניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום ממקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות; אישור ממשרד הבריאות - להבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. כמו כן יש לפעול על פי הדינים בתחום התכנון והבנייה ובתחום שירותי כבאות (להלן - הגורמים המאשרים). בצו רישוי עסקים פורטו העסקים הטעונים רישוי וכן התקופה המרבית להענקת רישיון בהתאם לסוג העסק. בתוספת מפורטים העסקים טעוני הרישוי, לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם⁸.

בתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - התקנות), נקבעו שלושה סוגים של רישיונות: רישיון לצמיתות, שתוקפו מהמועד שנקבע בו וכל עוד לא בוטל בידי רשות הרישוי; רישיון תקופתי, התקף לפרקי זמן כמפורט בתוספת הראשונה לתקנות (שנה אחת, שלוש שנים וחמש שנים); ורישיון זמני התקף בפרק זמן שקובעת רשות הרישוי.

מצב רישוי העסקים בתחום המועצה

מדי שנה בשנה נדרשת המועצה להעביר למשרד הפנים דיווח מפורט על מצב רישוי העסקים בתחום שיפוטה. על פי המידע שהכינה המחלקה לרישוי עסקים, לשנת

8 משרד מבקר המדינה עסק לא פעם בנושא רישוי עסקים, ולאחרונה **בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**, בפרק "המועצה המקומית אבו גוש - רישוי עסקים".

**בינואר 2016 ... פעלו
בתחום שיפוטה של
המועצה 85 עסקים
טעוני רישוי, ו-51
(60%) מהם פעלו
ללא רישיון עסק**

2014 פעלו בתחום שיפוטה 63 עסקים טעוני רישוי, ובהם מסעדות, מרכולים, מקוואות, משתלה ומאפייה - אך רק ל-29 מהם יש רישיון עסק תקף.

בישיבת עבודה שבה השתתפו מנהל מחלקת רישוי עסקים ואתרי רחצה במשרד הפנים (להלן - מנהל הרישוי במשרד הפנים) ונציג המועצה נמצא כי במאי 2015 דיווחה המועצה על מצב רישוי העסקים ברשות: בתחום שיפוטה פעלו 81 עסקים טעוני רישוי, אולם רק ל-26 (32%) מהם היה רישיון. בסיכום הישיבה האמורה הבהיר מנהל הרישוי במשרד הפנים כי הוא רואה בחומרה רבה את העובדה שכ-68% מהעסקים בה פועלים ללא רישיון. כמו כן, מנהל הרישוי במשרד הפנים הנחה את נציג המועצה לנקוט צעדים מסוימים להגדלת שיעור העסקים שבבעלותם רישיון עסק.

לבקשת משרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת, בינואר 2016 מסרה לו המחלקה דיווח על מצב רישוי העסקים. לפי הדיווח באותו מועד פעלו בתחום שיפוטה של המועצה 85 עסקים טעוני רישוי, ו-51 (60%) מהם פעלו ללא רישיון עסק.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאי 2016 כי חלק מהעסקים האמורים טרם קיבלו מהמועצה רישיון משום שבעלי העסקים לא עמדו בדרישות של הגורמים המאשרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה בחומרה על שלמרבית העסקים הפועלים בתחום שיפוטה אין רישיון - לא זו בלבד שבכך היא משדרת מסר שלילי בדבר זילות החוק, אלא שבהיעדר רישיון להפעלת בתי עסק נשקפת בגינם סכנה לשלום הציבור, לבריאותו ולביטחונו.

עוד נמצא בביקורת כי לצורך גביית ארנונה מנהלת מחלקת הגבייה של המועצה מאגר מידע ממוחשב, ובו רשומים כלל הנכסים שבתחום שיפוטה. משרד מבקר המדינה השווה בין רישומי מחלקת הגבייה במועצה על נכסים שהמועצה גובה בגינם ארנונה לפי תעריף עסקים ובין רישומי מחלקת רישוי עסקים במועצה בעניינם של הנכסים הרשומים אצלה כבתי עסק. ההשוואה העלתה כי במחלקת הגבייה רשומים 287 נכסים כאלה, ואילו במחלקת רישוי עסקים - רק 85. מבדיקה מדגמית של חלק מהנכסים הרשומים במחלקת הגבייה כבתי עסק עולה כי חלק מהעסקים שהם טעוני רישוי לפי צו הרישוי וצוינו ברישומי מחלקת הגבייה של המועצה אינם רשומים במחלקת רישוי עסקים במועצה. כמו כן נמצא כי המועצה לא פנתה לבתי עסק אלה על מנת שיפעלו בתהליך לרישוי העסק שלהם. נמצא שכל אלה פעלו ללא רישיון. יוצא מכך כי מספר העסקים שפעלו בתחום שיפוטה של המועצה ללא רישיון עסק גדול בהרבה מהמספר שעליו דיווחה המועצה למשרד מבקר המדינה ולמשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אין לה מידע מדויק ומלא על כלל העסקים הפועלים בתחום שיפוטה, וכי הנתונים על העסקים האמורים שמסרה למשרד מבקר המדינה ולמשרד הפנים אינם מבוססים דיים. הדבר חמור במיוחד לנוכח העובדה שמידע זה חיוני לשם פיקוח נאות על עסקים אלה ולשם אכיפת הוראות החוק עליהם. על המחלקה לבצע רישום מלא ועדכני של העסקים שבטיפול ולעדכן באופן שוטף כדי שהמידע יהיה נגיש, זמין ועדכני.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי ראוי שתקבע נהלים להעברה שוטפת של מידע על עסקים טעוני רישוי בין מחלקותיה השונות, וזאת כדי שתוכל לבצע בקרה ומעקב בכל הנוגע לעסקים הפועלים בתחום שיפוטה.

מחלקת רישוי עסקים במועצה

מחלקת רישוי עסקים ממונה על רישוי העסקים בתחום שיפוטה של המועצה. תפקידה של המחלקה לבדוק אם בתי העסק שבתחום שיפוטה מילאו את הוראות חוק רישוי עסקים, את התקנות והצווים שהותקנו על פיו ואת התנאים למתן רישיון עסק שנקבעו עבור העסקים השונים, ולהנפיק רישיונות עבור בעלי העסק שעמדו בהוראות ובתנאים האמורים. במחלקה מועסקים חמישה עובדים: רכז מחלקת רישוי עסקים, תברואן שהיקף משרתו 60%, מפקח במשרה מלאה, וטרינר שהיקף משרתו 33% וכן מזכירה במשרה מלאה. הבדיקה העלתה ליקויים רבים באופן תפקודה של המחלקה, כמפורט כדלהלן:

ניהול המחלקה

משרד הפנים פרסם⁹ הגדרות לבעלי תפקידים ברישוי עסקים. לפי ההגדרות מנהל רישוי העסקים ברשות יישא באחריות, בין השאר, לתחומים האלה: הניהול התקין והיעיל של יחידתו; הנחיית עובדי היחידה בכל הנוגע למילוי תפקידיהם, קביעת אופן חלוקת העבודה ביניהם ופיקוח על הביצוע; גיבוש תכנית הדרכה עבור עובדי היחידה; קיום קשרי עבודה עם המחלקות השונות ברשות המקומית ועם נותני האישור במשרדי הממשלה; קביעת תכנית פעולה והסדרי דיווח לשם אכיפת החוק; הגשת התקציב השנתי של יחידתו וביצועו ביעילות.

נמצא כי המועצה פועלת שנים מספר ללא מנהל מחלקה. בספטמבר 2014 מינתה המועצה רכז רישוי עסקים אשר מבצע תפקידים נוספים במועצה: רכז בטיחות, רכז נגישות, אחראי למקלטים ורכז תרבות הדיור במועצה. בהיעדר מנהל מחלקה במועצה, כל עובד פועל באופן עצמאי וללא תיאום עם שאר העובדים. זאת ועוד,

9 חוזר מנכ"ל 3/2004, פורסם ב-14.3.04. גם בקובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בשנת 2014 הוגדר התפקיד של מנהל רישוי עסקים ברשויות המקומיות. הקובץ מתעדכן מפעם לפעם באתר האינטרנט של המשרד.

בהיעדר מנהל מחלקה כאמור, אין במועצה ובמחלקה גורמים האחראים להכנת תכניות עבודה ולהצבת יעדים למחלקה שמתפקידם לוודא כי המחלקה עומדת ביעדים שהוצבו, לתאם בין פעולות העובדים במחלקה, לפקח על פעילותם של העובדים וכן לאכוף את החוק ואת סדרי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אי-מינוי מנהל למחלקה לרישוי עסקים, האחראי בין היתר ליישום מדיניות המועצה בתחום שיפוטה, לתיאום בין עובדי המחלקה ולקיום הוראות החוק, יש בו כדי לפגוע בכללי מינהל תקין ובקיום החוק כנדרש. לנוכח סקירתו לעיל של מצב רישוי העסקים אך מתחזק הרושם שיש צורך במינוי מנהל. לפיכך, ראוי לפעול למינויו ללא דיחוי.

ביולי 2016 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת היא תפרסם מכרז למילוי תפקיד מנהל מחלקת רישוי עסקים בהתאם למגבלת התקציב שעומד לרשותה.

מחשוב מחלקת רישוי עסקים

ניהול מאגר מידע ממוחשב של העסקים הוא בבחינת כלי ניהול כנדרש לצורך מעקב אחר הליך רישוי העסקים והסדרתם וכדי לוודא שבעלי העסקים עומדים בתנאים שנקבעו. היתרונות של השימוש במאגרי מידע ממוחשבים לריכוז הנתונים ברורים מאליהם, ואף מקבלים משנה תוקף לנוכח הצורך בריכוז הנתונים המתקבלים מהגורמים המאשרים, בעיבודם ובמעקב אחר תוקפם ואחר תוקף רישיון העסק. מרבית הרשויות המקומיות מפעילות מערכות מחשוב המשמשות לעבודה שוטפת, בדרך כלל באמצעות תוכנות ייעודיות לניהולם של תיקי רישוי עסקים¹⁰.

בביקורת עלה כי במחלקה פועלות מערכות ממוחשבות ותוכנה ייעודית לניהול רישוי עסקים אך אין משתמשים בהן; המחלקה מנהלת את רישוי העסקים באופן ידני באמצעות ניירות עבודה הנשמרים בחלקם בתיקי הרישוי במחלקה. בפברואר 2016, במהלך הביקורת, נמסר לצוות הביקורת כי למעלה משנה לפני כן רכשה המועצה תוכנה ייעודית לניהול תיקי רישוי עסקים אך רכז המחלקה והמזכירה טרם הוכשרו להשתמש בה.

10 משרד מבקר המדינה עמד לא פעם על החשיבות של מערכות מידע ממוחשבות, ולאחרונה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, בפרק "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות", עמ' 195, וגם בפרק "המועצה המקומית בית ג'ן", עמ' 481.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עבודת המחלקה שלא באמצעות מערכת ממוחשבת פוגעת באופן תפקודה, בפעילותה השוטפת וביכולתה לבצע את מטלותיה לפי חוק, בסדרי העבודה שלה ובשירות שהיא מעניקה וכן ביכולתה לבצע פיקוח ומעקב אחר רישוי העסקים. על המועצה לפעול בהקדם האפשרי להכשרת עובדי המחלקה להשתמש בתוכנה לניהול תיקי רישוי עסקים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי אי-השימוש בתוכנה שנרכשה מלמד על בזבז כספי ציבור.

ניהול תיקי רישוי העסקים

המחלקה אמורה לנהל תיק רישיון עסק עבור כל עסק בתחום שיפוטה החייב ברישיון עסק. בתיק זה היא אמורה לתעד את כל פעולותיה בנוגע לאותו עסק, לרבות את פניותיה לבעל העסק ולגורמים אחרים בבקשה לקבל את האישורים הרלוונטיים במסגרת תהליך קבלת הרישיון ואת התשובות שקיבלה מהם, דוחות על הביקורת שנעשתה בבית העסק, וכן פירוט לגבי מצב הרישוי של העסק והתנאים להפעלתו ולרישיו (להלן - תיק הרישוי).

בביקורת נמצא כי המחלקה לא הקפידה על רישום מצב הטיפול בעסקים שהגישו לה בקשות לרישיון עסק, וכאמור היא אינה מנהלת מאגר מידע ממוחשב ובשל כך אין בידיה פרטים מלאים על כל העסקים הטעונים רישוי. יתרה מזו, נמצא כי המחלקה לא תייקה בתיקיהם של בתי העסק את רישיונות העסק שהיא הנפיקה עבורם. עוד נמצא בביקורת כי ההתראות שהיא שלחה לעסקים הטעונים רישוי לא תויקו בתיקים של העסק.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי על המחלקה לנהל תיקים לכל העסקים הטעונים רישוי, ולשמור בהם את המסמכים הנוגעים לבקשות בנושא רישוי העסקים שנשלחו לגורמים המעורבים בכך וכן הנחיות בנושא. הדבר נועד לאפשר למחלקה לעקוב אחר קבלת תשובותיהם. על המחלקה לוודא שכל בעלי העסקים המבקשים רישיון עסק ימציאו לה את המסמכים הנדרשים בהתאם לתקנות הרישוי.

פיקוח על עסקים טעוני רישוי

חוק רישוי עסקים מטיל על הרשות המקומית את החובה לפקח על העסקים הפועלים בתחום שיפוטה ולוודא שיופעלו רק עסקים שעמדו בתנאים הנדרשים כדיני רישוי העסקים ושיש להם רישיון עסק בתוקף. במסגרת תפקידי מחלקת רישוי עסקים, עליה לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק ולהסדיר את פעילותם. כמו כן עליה לבדוק אם לא חל שינוי בתחום פעילותם של העסקים מיום שניתן להם רישיון העסק או מאז שהגישו בקשה לרישיון.

מינואר 2011 ועד
פברואר 2016,
המחלקה לא נקטה
כלל אמצעי אכיפה...
נגד עסקים שפעלו
ללא רישיון עסק

על פי סדרי מינהל תקין, יש לקיים פיקוח סדיר ושיטתי על כל העסקים טעוני הפיקוח. לשם כך על המחלקה להכין תכנית פיקוח המבוססת על רשימת העסקים טעוני הפיקוח במועצה ולקבוע כי הביקורים בעסקים אלה יתקיימו בתדירות סבירה. על המחלקה לתעד באופן סדיר את מועדי הביקורות שהיא מקיימת ואת ממצאיהן.

במועצה לא נמצאו דיווחים על ביקורות שעשו עובדי מחלקת רישוי העסקים כדי לבחון אם העסקים בתחום שיפוטה עומדים בדרישות החוק. לכן לא ניתן ללמוד על תדירות הבדיקות, על ממצאיהם ואף לא ניתן ללמוד אם התבצע מעקב כדי לוודא אם נמצאו בבדיקות ליקויים ואם הם תוקנו. במחלקה לא נמצאה שום תכנית לפיקוח על בתי העסק, ולפיכך למוטר לציין שגם אם נעשו בדיקות, הן נעשו באופן אקראי ולא התבססו על תכנון תקופתי המאפשר בדיקה שיטתית ורציפה של בתי העסק כנדרש על פי סדרי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי ראוי שהיא תקיים פיקוח שיטתי על בתי העסק הפועלים בתחום שיפוטה בהתאם לתכנון תקופתי, וכן ראוי שהיא תתעד את מועדי הבדיקות שהיא עושה בבתי העסק האמורים ואת ממצאיהן ותבצע מעקב כדי לוודא שתוקנו הליקויים שנמצאו בבדיקות האמורות.

אכיפה

פעולות אכיפה לפני הגשת כתב אישום

חוק רישוי עסקים מאפשר לרשות הרישוי, כאשר יש יסוד סביר להניח שעסק פועל ללא רישיון, לנקוט צעדים נגד בעליו, עוד לפני שהוגש נגד הבעלים כתב אישום: לפי סעיף 20 לחוק, בסמכותה של רשות הרישוי להוציא צו הפסקה מינהלי לעסק, "אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית... מתאימה בנסיבות העניין, כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק". צו הפסקה מינהלי תקף ל-30 יום, אם לא בוטל לפני כן על ידי מי שהוציא אותו או על ידי בית המשפט. ניתן להאריך את תוקפו של הצו ב-30 יום נוספים אם הוגש לבית המשפט כתב אישום בגין העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו. הפרת צו הפסקה מינהלי דינה מאסר; לפי סעיף 22 לחוק, בסמכותה של רשות הרישוי לבקש מבית המשפט צו מניעת פעולות, אם "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו... לצורך ניהול עסק טעון רישוי, בלי שניתן רישיון או היתר זמני... או בסטייה מן הרישיון או מהיתר כאמור".

בביקורת עלה כי בתקופה שנבדקה, מינואר 2011 ועד פברואר 2016, המחלקה לא נקטה כלל אמצעי אכיפה אלו נגד עסקים שפעלו ללא רישיון עסק. רכז המחלקה הסתפק בשליחת מכתבי התראה לעסקים האמורים, אולם לאחר מכן לא נעשתה שום פעולת אכיפה נוספת כגון הוצאת צווי הפסקה מינהליים, הוצאת צווי סגירה או הגשת כתבי אישום.

בתשובתה של המועצה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 נמסר כי תוקפו של צו סגירה לעסק הוא 30 ימים בלבד, עם אפשרות להארכה ב-30 יום נוספים, בכפוף להגשת כתב אישום. הגשת כתב אישום נגד העסקים הפועלים ללא רישיון היא הליך משפטי שעשוי להתמשך זמן רב, ואין בכך כדי לזרז את מתן האישורים הרלוונטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הוצאת התראות בלי לנקוט פעולות אכיפה ממשיות נגד עבריינים במסגרת הכלים שפורטו בחוק רישוי עסקים יש בה כדי לפגוע בשלטון החוק, להחליש את ההרתעה ולסכן את שלום הציבור ובריאותו. אמנם צו הסגירה מוגבל בזמן וההליכים המשפטיים עלולים להתמשך זמן רב, אך אין בכך כדי להרתיע את המועצה מלנקוט אותם לצורך אכיפה יעילה של החוק ומניעת עבריינות.

ביולי 2016 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הוגבר פיקוחה על העסקים בתחום המועצה, והוצאו צווי סגירה מינהליים לעסקים שלא עמדו בתנאי הניקיון, הבריאות והבטיחות, וזאת בהתאם לדרישות הרשויות שהסכמתן היא תנאי לרישיון העסק. עוד ציינה המועצה כי אם העסקים האלה לא ימלאו את דרישות אותן רשויות בתוך 30 יום מיום מתן צו הסגירה המינהלי, יוגש נגדם כתב אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה, מר יוסי אברהמי, המשמש גם כראש רשות הרישוי לעסקים במועצה, כי בהיותו בעל סמכות החתימה על ההיתרים למתן רישיון עסק, האחריות לאכיפת החוק ולהשלטתו בתחום שיפוטה של המועצה מוטלת עליו. היעדר אכיפה מהווה סכנה לציבור ולבריאותו ועלול להביא להטבה עם חלק מבעלי העסקים תוך פגיעה בשוויון.

פיקוח משרד הפנים

בביקורת עלה כי משרד הפנים ער לכך שהמועצה אינה אוכפת כנדרש את חוק רישוי עסקים על בתי עסק הפועלים בתחום שיפוטה, וכי פעילותו של רכז המחלקה בתחום זה מסתכמת, כאמור, בכתיבת התראות. למרות זאת משרד הפנים לא הפעיל את הסמכות המאפשרת לו לחייב את המועצה להגביר את הפיקוח והאכיפה בנושא רישוי העסקים בתחום שיפוטה.

לעניין זה יצוין כי לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 - שראוי להחילו גם על הרשויות המקומיות ביהודה והשומרון - רשויות מקומיות שבהן קיים אחוז גבוה של עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, ימנה להן משרד הפנים ועדת חקירה בעניינן. הוועדה תזמן את ראש הרשות לשימוע, ומשרד הפנים יעבד את תקציבי הפיתוח והמענקים המיועדים לרשות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בהיותו מאסדר (רגולטור) של הרשויות המקומיות, עליו להתערב כדי להשליט סדר בתחום רישוי העסקים במועצה, ובכלל זה עליו להפעיל את סמכויותיו כדי לחייב את המועצה לאכוף את דיני רישוי עסקים על בעלי העסק שבתחום שיפוטה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסר משרד הפנים כי לפני כמה שנים התווסף הקריטריון של רישוי עסקים לסך הקריטריונים שעל פיהם מוענק לרשויות המקומיות פרס השר על ניהול תקין. לא יינתן פרס לרשות מקומית אשר שיעור העסקים בעלי רישיון עסק הפועלים בתחום שיפוטה קטן מהמוצע הארצי בתחום זה, ואכן, האגף לרישוי עסקים במשרד הפנים מנע מהמועצה המקומית גבעת זאב את קבלת הפרס. חוץ מכלי זה, אשר באמצעותו תמרץ משרד הפנים כמה רשויות מקומיות להגביר את האכיפה בתחום רישוי העסקים, אין בידיו סנקציות אחרות שהוא יכול להפעיל. האחריות המלאה בתחום זה מוטלת על ראש הרשות המקומית, אשר בהיותו ראש רשות הרישוי מוטלת עליו חובת האכיפה.

ועדות המועצה ומינוי

חברי המועצה של רשות מקומית (להלן - המועצה הנבחרת) נבחרים לכהונתם בהליך דמוקרטי במסגרת הבחירות לרשויות המקומיות, והם מייצגים את תושביה. המועצה הנבחרת מנהלת את ענייני הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחקיקה. המועצה ממלאת את תפקידה האמור באמצעות ועדות שהיא בוחרת את חבריהן. בתקנון נקבעו ועדות שבהן המועצה חייבת לבחור (להלן - ועדות חובה). נוסף על ועדות אלו, המועצה רשאית לבחור בוועדות קבועות או ארעיות שתפקידן לייצג לה בעניינים מסוימים או במקרים מסוימים (להלן - ועדות רשות). כינוס המועצה וועדותיה במועדים שנקבעו לכך, מינוי חברי הוועדות כנדרש, השתתפות סדירה של חברי המועצה בישיבותיה ובישיבות ועדותיה - כל אלו חיוניים לניהול תקין של ענייני הרשות המקומית.

פרק ה' לתקנון עוסק בוועדות המועצה ומפרט את הוועדות שמועצת הרשות מחויבת למנותן - למשל ועדת מכרזים וועדת מל"ח - ואת תפקידיהן, סמכויותיהן והרכבן. פרק ו' לתקנון - שענייני ישיבות המועצה, הוועדות וסדריהן - קובע, בין היתר, כי "ועדה שחובה להקימה לפי התקנון, תכונס לפחות אחת לשלושה חדשים; לא כונסה הועדה כאמור יורה ראש המועצה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הועדה".

בביקורת נמצא כי עד מרץ 2014 מינתה המועצה 12 ועדות - חלקן ועדות חובה וחלקן ועדות רשות - וקבעה את חבריהן; המועצה מינתה שש משמונה הוועדות שאותן היא מחויבת למנות על פי התקנון. בעקבות ביקורת שביצע משרד הפנים מונו שתי ועדות החובה הנותרות: הוועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים והוועדה לאיכות הסביבה.

נמצא כי בשנים 2014 ו-2015 כלל לא התכנסו שלוש מוועדות החובה שמינתה המועצה (הוועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים, הוועדה לאיכות הסביבה וועדת הבטיחות בדרכים) וכן ועדת רשות אחת שמינתה (ועדת התחבורה). עוד נמצא כי ועדת החינוך התכנסה לראשונה רק באוקטובר 2015, וכי בישיבה האמורה השתתפה רק חברת מועצה אחת שהיא גם יו"ר הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אי-כינוס ועדות מנוגד לתקנון, פוגע בעבודת המועצה הסדירה ואינו מאפשר לה למלא כראוי את התפקידים שיועדו לה על פי דין, ובהם מעקב מתמיד אחר אופן פעולתה של הרשות המקומית. ראוי היה שראש המועצה יפעל לכינוס הוועדות מכוח הסמכות שהוקנתה לו בתקנון.

ביולי 2016 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת יקפיד ראש המועצה לפעול לכינוס הוועדות במועד בהתאם להוראות התקנון.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היעדרויותיהם של חברי המועצה משיבות הוועדות שבהן היו אמורים להשתתף אינן עולות בקנה אחד עם המטרות שלשמן נבחרו לתפקידם, והן עלולות לפגוע בתפקוד הוועדות.

להלן דוגמאות לליקויים בניהולן ובהתכנסותן של חלק מן הוועדות שהוקמו:

ועדת ביקורת וצוות לתיקון ליקויים

1. על פי התקנון תבחר המועצה מבין חבריה את חברי ועדת הביקורת; ראש המועצה וסגנו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת; ומספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה. עוד נקבע בתקנון כי תפקידי ועדת הביקורת הם לדון בכל דוח ביקורת של מבקר המדינה, של משרד הפנים ושל מבקר המועצה; וכן לעקוב אחר אופן תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והמלצותיה. עוד נקבע בתקנון כי מבקר המועצה יגיש לראש המועצה דוח על ממצאי הביקורת שעשה; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מאחד באפריל בשנה שלאחר השנה שבה עסק הדוח; על ראש המועצה להגיש לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח מבקר המועצה; על ועדת הביקורת לדון בדוח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו, וכן עליה להגיש לאישור המועצה את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה על הדוח.

בביקורת נמצא כי בשנים 2013-2015 התקיימו שש ישיבות שבהן דנה ועדת הביקורת בדוחות מבקר המועצה דאז. מעיון בפרוטוקולים של הישיבות עולה כי בשנים אלו דוחות הביקורת לא נדונו במועד. לדוגמה, רק ביולי 2014 דנה הוועדה בדוח מבקר המועצה דאז לשנת 2012. יתרה מזו, במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם דנה הוועדה בדוח מבקר המועצה דאז לשנת 2013. עוד נמצא כי בשנים 2013-2015 לא דנה ועדת הביקורת בדוחות הביקורת הכספיים והמפורטים על המועצה שהכין ופרסם משרד הפנים מדי שנה¹¹.

11 במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, עדיין לא הוגש למועצה דוח ביקורת בעניינה לשנת 2014, יצוין כי המועצה בחרה מבקר חדש, והוא החל למלא את תפקידו בינואר 2016. כאמור, תפקיד מבקר המועצה לא אויש במשך כחצי שנה.

על המועצה למנות
לאלתר את הצוות
לתיקון הליקויים כדי
לדון בליקויים שהועלו
בדוח מבקר המדינה
ולפעול לתיקונם

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שדיוני ועדת הביקורת בדוחות הביקורת התקיימו זמן רב לאחר פרסומם, שלא לפי התקנון. עקב כך נבצר ממנה לעקוב בעוד מועד אחר תהליך תיקון הליקויים שצוינו בדוחות ואחר הפקת הלקחים בעניינם, והדבר הקשה עליה למנוע את הישנות הליקויים. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה על שהוועדה לא דנה בדוחות הביקורת של משרד הפנים. על המועצה לדון בדוחות הביקורת בהקדם ולפעול לתיקון הליקויים שהועלו בהם. ראוי להדגיש כי חלק מהליקויים שהועלו בדוחות מבקר המועצה דאו ומשרד הפנים הועלו גם בדוח זה, כפי שיוצג להלן.

2. בחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע¹² כי ראש הרשות המקומית ימנה צוות לתיקון הליקויים ובראשו יעמוד מנכ"ל הרשות המקומית, ובאין מנכ"ל - בעל התפקיד המקביל לו באותו גוף. עוד נקבע בחוק כי אם העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר אופן תיקונם וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הרשות המקומית בסמוך לאחר קבלת ההחלטות.

נמצא, כי המועצה לא מינתה את הצוות האמור, ולמותר לציין כי הצוות האמור לא דן בליקויים הנוגעים למועצה שפורסמו בדוח מבקר המדינה לשנת 2014¹³. בין היתר הועלו בדוח זה ממצאים על שימוש אסור בכספי ציבור לשם פרסום תעמולת בחירות לטובת ראש המועצה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-מינויו של צוות לתיקון ליקויים כנדרש על פי חוק. על המועצה למנות לאלתר את הצוות לתיקון הליקויים כדי לדון בליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה ולפעול לתיקונם.

הוועדה לבטיחות בדרכים

בתקנון נקבע כי "המועצה שמספר תושביה עולה על 10,000 תבחר ועדה לבטיחות בדרכים שתפקידה לזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תוכניותיה ותפקח על ביצוע התוכניות המאושרות". נוכח החשיבות שיוחסה לפעילות הוועדה נקבע כי בראשה יעמוד ראש המועצה או סגנו, שהוא ממלא מקומו הקבוע; מלבדו אמורים לכהן בוועדה מהנדס המועצה ומנהל אגף החינוך בה או עובדי מועצה שכל אחד מהם הסמיך לתפקיד זה, נציג שר התחבורה, נציג השר לביטחון פנים, נציגי גופים העוסקים בבטיחות בדרכים ונציגי שכונות, וכן חברי מועצה או בעלי תפקידים אחרים במועצה, כפי שיקבע ראש המועצה.

12 סעיף 21 לחוק זה.

13 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, "שימוש אסור במשאבי הרשות המקומית לצורכי בחירות", עמ' 93.

בביקורת נמצא כי הוועדה לבטיחות בדרכים במועצה מונתה בינואר 2014, מיד לאחר הבחירות האחרונות, אך היא לא התכנסה כלל בשנים 2014 ו-2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לנוכח סכנת חיים הנשקפת למעורבים בתאונות דרכים והגידול שחל במספרן בשנים האחרונות, נודעת חשיבות רבה לפעילותה הסדירה של הוועדה האמורה.

ועדת רכש ובלאי

רשויות מקומיות רוכשות טובין ומזמינות שירותים במסגרת פעילותן השוטפת¹⁴. בכללי המועצות המקומיות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) (יהודה והשומרון), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות הרכש), נקבעו דרכי רכישת הטובין, דרכי רישומם ואופן החזקתם במחסני המועצה. עוד נקבע בתקנות הרכש כי על המועצה למנות את ועדת הרכש וכן מנהל רכש ואספקה¹⁵ במסגרת ההליכים הנדרשים לאישור רכישת טובין ולרישומם. בית המשפט העליון קבע שתכליתן של תקנות הרכש היא "פיקוח על הנושא הרגיש של רכש עירוני, נוכח ריבוי הפריטים, והחשש לאבדנם בשל אי סדרים ובשל שליחת יד בהם"¹⁶.

המועצה קבעה בשנת 2012 נוהל לרכישת טובין ומתן שירותים (להלן - הנוהל). נקבע בו שהזמנת שירותים תתבצע אף היא באמצעות מנהל רכש ובאישור ועדת הרכש. חברי הוועדה יהיו מזכיר המועצה, נציג המחלקה הרלוונטית ומנהל הרכש. הוועדה תדון בכל רכש בסך ש"ח 5,000 ומעלה.

הביקורת העלתה כי המועצה לא מינתה ועדת רכש, שלא לפי תקנות הרכש.

מניתוח קובץ נתונים שמסרה מחלקת הרכש למשרד מבקר המדינה לגבי הרכישות שביצעה המועצה בשנים 2013-2015 עלה כי הוצאות המועצה על רכישות שוטפות - כגון רכישת ריהוט וציוד משרדי, נזל הסקה לחימום ופרסומים, שבוצעו לפי בקשות של מנהלי יחידות במועצה - הסתכמו בשלוש השנים הללו בכ-9.2 מיליון ש"ח.

14 "טובין" הם מיטלטלין שבבעלות הרשות או שנמסרו לה באמצעות שכירות, שאילה או רישיון, לרבות אלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה.

15 "מנהל רכש ואספקה" מוגדר בסעיף 1 לתקנות הרכש כ"מי שמונה בידי המועצה... לרכישת טובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי"; "ועדת רכש ובלאי" הוגדרה בסעיף האמור כ"ועדה שמינתה המועצה... לאשר ביצוע רכישות למועצה המקומית, רישום וגריעתן".

16 ע"מ 384/07 אריאב נ' סיעת שינוי.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על כי בניגוד לתקנון ולנוהל היא לא מינתה ועדת רכש. על המועצה למנות ועדת רכש בהקדם בהתאם למה שנקבע בתקנות הרכש. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי ועדת הרכש היא הגורם המקצועי במועצה האחראי לפיקוח ולשליטה על הרכוש הציבורי, וכן לשמירת עקרונות היעילות והחיסכון, ובכלל זה אחראי למניעת פעולות אסורות כגון הזמנות מיותרות או מעילות ברכוש ובכספי הציבור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה המועצה כי היא פועלת למנות ועדת רכש בהקדם.

הזמנת שירותים ורכישת טובין

מינוי מנהל רכש ואספקה

על אף האמור בתקנות הרכש, המועצה לא מינתה מנהל רכש. תחת זאת היא מינתה עובדת בחצי משרה שאמנם משמשת בפועל כמנהלת רכש, אך תפקידה הוגדר כרכות מחסן ולכן ממילא לא הובא דבר מינויה לאישור המועצה, שלא בהתאם לתקנות הרכש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שלא מינתה מנהל רכש, אף כי היא ביצעה רכש בכל שנה במיליוני ש"ח. על המועצה למנות מנהל רכש ולהביא את מינויו לאישור מועצת הרשות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה המועצה כי היא פועלת למנות מנהל רכש בהקדם.

הליכי רכישה ותכנון

משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו רכשה המועצה טובין ושירותים וכן את תכנון הצריכה התקופתי של הטובין. הבדיקה נעשתה במחלקת הרכש של המועצה, ונבדקו מסמכים הנוגעים ל-50 רכישות של טובין ושירותים שבוצעו מינואר 2013 ועד דצמבר 2015. להלן יפורטו ממצאי הבדיקה:

טופס דרישה לרכישת טובין ולמתן שירותים

בתקנות הרכש נקבע כי הרכישה תבוצע באמצעות טופס הזמנה שיחתם בידי מנהל רכש והגזבר. טופס ההזמנה יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ונתונים נוספים, לרבות כמות הטובין, מחיר יחידה, תנאי התשלום, תנאי המשלוח, אופן האריזה, מועדי האספקה ותקופת האחריות. טופסי ההזמנה לרכישות יסומנו במספרים עוקבים.

הנוהל - אשר הופץ למנהלי המחלקות במועצה - קובע שכל מחלקה תכין "טופס דרישה", ובו תפרט את הטובין או את השירותים המבוקשים; טופס הדרישה יועבר לגזברות המועצה כדי לקבל אישור תקציבי, ולאחר מכן - למחלקת הרכש, וזאת לצורך בדיקה לפני העברתו לוועדת הרכש. לנוהל צורפה דוגמת טופס דרישה להזמנת טובין או שירותים ודוגמת טופס של אישור ההזמנה על ידי הגזברות.

בביקורת נמצא כי שלא לפי תקנות הרכש והנוהל שקבעה המועצה, ברוב ההזמנות לא נמצא טופס דרישה מאת המחלקה הרלוונטית. ההזמנות השוטפות לא סומנו במספרים עוקבים, והן הופנו לגזבר המועצה או לרכזת הרכש באמצעות מזכר פנימי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה להקפיד למלא את הדרישות לעניין אופן ההזמנה של רכישותיה באמצעות טופס דרישה, כפי שנקבע בתקנות הרכש ובנוהל שהיא עצמה קבעה. כמו כן הוא מעיר למועצה כי עליה להנחות את העובדים למלא את הנחיותיה להגיש בקשות באמצעות הטופס ולסמן את מספר הבקשה כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר אופן הטיפול בהזמנות.

ביוני 2016 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת להטמעת מערכת דרישות (מודול דרישות), שתאפשר לבצע הזמנות באמצעות מערכת ממוחשבת ייחודית, והדבר יגביר את הפיקוח והבקרה על רכישות המועצה.

תכנית צריכה רבעונית

בתקנות הרכש נקבע כי מנהל הרכש, בשיתוף מנהלי היחידות¹⁷ של המועצה ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצורכי יחידות המועצה ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה המקומית באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה. על ועדת הרכש לקבוע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי.

בביקורת נמצא כי המועצה לא הכינה תכנית צריכה רבעונית כנדרש בתקנות הרכש, ובפועל כל מחלקה שחסרו לה טובין לצרכיה השוטפים הגישה טופסי דרישה לרכישתם, ורכישותיה בוצעו לצורך שימוש מדי.

הדעת נותנת כי בהיעדר תכנון מראש בנושא הרכש עלולים להיגרם כשלים שונים: איחור בהזמנת הטובין או השירותים, וזאת בשל הצורך להמתין לאישור תקציבי, לקבלת הצעות מכמה ספקים ולקבלת אישור מוועדת הרכש; מחיר הרכישה גבוה יותר, כיוון שאין למועצה שהות מספקת לקבלת הצעות רבות מספקים או לנהל עמם משא ומתן; המועצה הייתה יכולה להחזיל את מחירים של טובין מסוימים אילו רכשה כמות גדולה יותר של טובין במסגרת תכנית צריכה רבעונית¹⁸.

17 לרבות "אגף, מחלקה, מוסד או כל מיתקן אחר של המועצה המקומית" לפי סעיף 1 לתקנות הרכש.

18 לדוגמה: המועצה נהגה להזמין בחודשי החורף עבור מוסדותיה דלק להסקה ולחימום, וזאת בהתראה קצרה וללא תכנון מראש. אף שכמויות הדלק שהזמינה בכל פעם היו קטנות, כמותן המצטברת הייתה גדולה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי ביצוע רכישות בהיקף כספי גדול ללא תכנון מוקדם וללא פיקוח של ועדת הרכש אינו עולה בקנה אחד עם הוראות תקנות הרכש ועם כללי החיסכון והיעילות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה המועצה כי מיד לאחר שתמנה מנהל רכש, היא תקפיד להכין תכנית צריכה רבעונית.



המועצה ביצעה
הזמנות שירותים
ורכישת טובין
בסכומים שמחייבים
רכישה באמצעות
מכרז, אך על מנת
להימנע מביצוע מכרז
היא פיצלה את
הזמנות הרכש
לסכומים קטנים

התקשרויות ומכרזים

פיצול הזמנות על מנת להימנע ממכרזים

בסעיף 5 לכללי המועצות המקומיות (מכרזים) (יהודה והשומרון), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות המכרזים), נקבע כי "עמדה מועצה מקומית להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין, או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין כללים אלה - חוזה אחד".

בספרות המשפטית נקבע כי "ראוי לשים לב, שהסייג הקיים בתקנה בדבר פיצול עסקאות - שמטרתו למנוע פיצול עסקאות במטרה להתחמק מעריכת המכרז - אינו מלא. בכוחו של סייג זה למנוע פיצול ההתקשרות עם מתקשר מסוים לכמה עסקאות קטנות... ברור כי פיצול של עסקה, באופן שאינו מתבקש ממהות ההתקשרות, מעורר חשד כי הפיצול נועד להתחמק מעריכת מכרז. מצב מעין זה מטיל על הרשות את הנטל להראות מדוע נעשה הפיצול, ואם היא אינה מצליחה להרים את הנטל, סביר כי ההתקשרות תיפסל על ידי בית המשפט"¹⁹.

בביקורת נמצא כי המועצה ביצעה הזמנות שירותים ורכישת טובין בסכומים שמחייבים רכישה באמצעות מכרז, אך על מנת להימנע מביצוע מכרז היא פיצלה את הזמנות הרכש לסכומים קטנים.

לדוגמה, נמצא כי בשנים 2013-2015 ביצעה המועצה 58 הזמנות של התקנת מזגנים ותחזוקתם מחברה א' בסכום כולל של 363,000 ש"ח. עוד נמצא כי בשנים האמורות ביצעה המועצה 34 הזמנות דומות של התקנת מזגנים ותחזוקתם מחברה ב' בסך כ-244,000 ש"ח, כ-448,000 ש"ח וכ-206,000 ש"ח, בהתאמה.

יוצא אפוא כי בשנים 2013-2015 רכשה המועצה משני הספקים מזגנים ושירותי תחזוקת מזגנים עבור בנייניה ומוסדותיה בסך כולל של כ-1.26 מיליון ש"ח ופיצלה את ההזמנות באופן מלאכותי לסכומים קטנים כדי להימנע מביצוע מכרז כנדרש בדיני המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית גבעת זאב כי לנוכח העובדה שהיקף ההזמנות לרכישת מזגנים ותחזוקתם עלה על מיליון ש"ח, היה עליה לפרסם מכרז פומבי לרכישתם ולתחזוקתם, וכי לא היה מקום להתקשר עם שתי החברות האמורות באמצעות הזמנות בסכומים קטנים במשך כל השנה.

ביולי 2016 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי מדובר בעשרות עבודות קטנות שנעשו במקומות שונים במועצה ובזמנים שונים, יתרה מכך, המועצה פנתה בכל

19 ראו לעניין זה גם עומר דקל, **מכרזים** (התשס"ד), כרך א', עמ' 226; וכן שמואל הרציג, **דיני מכרזים**, מהדורה שנייה (2001), כרך א', עמ' 207.

המקרים לפחות לשני ספקים, וועדת הרכש בחרה בספק הזול ביותר. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי בעקבות הביקורת היא נערכת לקיום מכרז פומבי בנושא מזגנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי העובדה שלא פרסמה מכרז אלא הזמינה טובין ושירותים בסכומים קטנים מעוררת חשד כי פיצול ההתקשרות נועד להתחמק מביצוע מכרז, תוך עקיפת דיני המכרזים.

התקשרויות בפטור ממכרז

משרד מבקר המדינה העיר בעבר לרשויות מקומיות על שהתקשרו עם יועצים חיצוניים לתקופות זמן ממושכות שלא הוגבלו מראש ובלא בדיקת הצעות חלופיות²⁰.

תקנה 3(8) לתקנות המכרזים פוטרת את המועצה מן החובה לקיים מכרז פומבי בכמה סוגי התקשרויות, ובהן התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות וייעוץ.

בפסיקת בית המשפט העליון²¹ נקבע כי תקנות המפרטות את סוגי החוזים שבהם רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז הן החריג לכלל שעל פיו התקשרות תיעשה בעקבות קיום מכרז פומבי, וככל חריג - יש לפרשן על דרך הצמצום.

בביקורת נמצא כי היועצת המשפטית של המועצה נותנת שירותים משפטיים למועצה כיועצת משפטית חיצונית על פי הסכם למתן שירותים עמה מאז 1986. יוצא אפוא שהמועצה קשורה עמה בהסכם התקשרות המתחדש מדי שנה במשך תקופה ממושכת של כ-30 שנה. עוד נמצא כי ההתקשרות עם היועצת המשפטית לא הוקצבה בזמן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה המועצה כי היועצת המשפטית מועסקת פרק זמן כה ממושך לנוכח אופיים, היקפם ואיכותם של השירותים שהיא נותנת למועצה. כמו כן ציינה המועצה בתשובתה כי בהיעדר חוק הקוצב את תקופת העסקתו של יועץ משפטי פנימי או חיצוני ברשות המקומית, אין להתערב בהחלטה זו.

20 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 43-45.

21 ראו למשל ע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נט(6) 241, 253 (2005); ע"מ 6145/12 **עיריית נצרת עלית נ' הרטמן** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התקשרותה המתחדשת עם היועצת המשפטית מדי שנה בשנה במשך 30 שנה, בלא בדיקת הצעות חלופיות, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת ואף עלולה לגרום להיווצרות יחסי תלות. על המועצה המקומית גבעת זאב לקצוב את תקופות ההתקשרות שלה בכלל, ולבחון את המשך ההתקשרות עם היועצת המשפטית בפרט. לעניין זה ראוי לציין גם את חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2014 מפברואר 2014, שאמנם טרם הוחל על המועצה, אך ניתן ללמוד ממנו שמשכה המרבי של ההתקשרות עם יועץ משפטי חיצוני קבוע יהיה שש שנים ברציפות²².

התקשרויות המועצה עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים

על פי התקנון, לא תתקשר המועצה בחוזה לרכישת מקרקעין או כל זכות בהם או לרכישת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז. תקנות המכרזים מסדירות את הליכי המכרז.

על הרשות המקומית חלה החובה לנהל את התקשרויותיה בדרך שתבטיח קיום תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני ותביא את מרב התועלת הכלכלית לרשות. דרך המלך לשמירה על עקרון השוויון היא ביצוע מכרז פומבי. "על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמאלי. פטור מחובת מכרז... אינו פוטר את [הרשות המקומית] מחובת הנאמנות כלפי הציבור שאותו היא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת"²³.

כמו כן בג"ץ קבע כי "פגם מהותי בהצעה אינו מתרפא על-ידי הסכום הנמוך העומד ביסודה. הפגם פוגע בעקרון השוויון, והוא משמיט את הבסיס הענייני והציבורי עליו מבוססת שיטת המכרזים. הוא עשוי לפגוע בטוהר המידות, ובטווח הארוך הוא עשוי גם לא להשתלם מבחינה כספית"²⁴.

להלן הליקויים שנמצאו בהתקשרויות המועצה עם ספקי שירותים:

22 ראו בדוח זה הפרק על "ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", עמ' 133.

23 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6) 241, 260 (2005).

24 בג"ץ 751/89 א. לוי קבלני בנין בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מד(2) 441, 443.

רישום ועדכון של חוזים

המועצה לא ניהלה
רישום מרוכז של כל
החוזים שעליהם
חתמה עם נותני
שירותים

כללי המועצות המקומיות, החלים על המועצות המקומיות ביהודה ושומרון, קובעים כי על המועצה המקומית לנהל רישומי עזר, ובין היתר לנהל פנקס חוזים.

מבקר המועצה דאז ציין בדוח לשנת 2013 כי ספר החוזים של המועצה לא היה מעודכן. בתחילת שנת 2016, במועד הביקורת של משרד מבקר המדינה, נמצא כי המועצה לא ניהלה רישום מרוכז של כל החוזים שעליהם חתמה עם נותני שירותים שונים ולא היה לה מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עמם. רק בעת הביקורת, לנוכח בקשתו של צוות הביקורת, הכינה המועצה קובץ אלקטרוני ובו רשימת החוזים שחתמה עליהם. אולם הרישום היה חלקי, לא מהימן ולא עדכני: לגבי חלק מהחוזים הנכללים ברשימה לא צוין סכום ההתקשרות, תאריך התחלת ההתקשרות, תאריך סיום החוזה, תקופת האופציה להארכה, סוג השירות המסופק, ולא צוין סוג ההתקשרות (מכרז פומבי, מכרז זוטא, פטור וכו').

יתרה מזו, נמצא כי המועצה לא ציינה ברשימה את כל התקשרויותיה. לדוגמה, ברשימה לא נכללה התקשרות עם עורך דין נוסף שהמועצה שילמה לו בשנים 2013-2015 כ-820,000 ש"ח. עוד נמצא כי בספר החוזים של העירייה צוינה התקשרות עם איש תקשורת בסך 48,000 ש"ח לשנה, אך הביקורת העלתה כי המועצה שילמה לו בשנת 2015 תשלום בסך כ-74,000 ש"ח בעד שירותיו באותה שנה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שלא ניהלה כנדרש פנקס חוזים עדכני של כל התקשרויותיה עם נותני השירותים והספקים, כדי שתוכל לעקוב אחריהן - רצוי באמצעות מערכת עיבוד נתונים אוטומטית - וכדי שתוכל לקבל התראות מבעוד מועד על סיום תוקפם של חוזים ועל שינויים אחרים המחייבים בדיקה מחדשת של התקשרויות.

פנקס מכרזים

בתקנות המכרזים, נקבע כי כל מכרז יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שקבע יו"ר ועדת המכרזים (להלן - פנקס מכרזים).

בביקורת נמצא כי למועצה לא היה פנקס כזה, ולא היה לה מידע מסודר על המכרזים שפרסמה או רישום מרוכז שלהם. לדוגמה, הפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים לא סומנו במספר סידורי כנדרש, ועל כן לא ניתן לדעת כמה מכרזים פרסמה המועצה בכל שנה. רק לאחר שמשרד מבקר המדינה ביקש מהמועצה לבצע רישום בנושא היא הכינה קובץ אלקטרוני ובו רשימה של המכרזים שפרסמה. המכרזים סומנו במספרים סידוריים באופן שרירותי, ומוינו לשלוש קטגוריות: מכרזים פומביים, מכרזי זוטא ומכרזים משותפים באמצעות החברה למשק וכלכלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שלא ניהלה פנקס מכרזים כנדרש בתקנות המכרזים וכי עליה להכין פנקס מכרזים בהתאם לתקנות המכרזים ולעדכן אותו לפי הנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 המועצה מסרה כי להבא תקפיד למספר את המכרזים והפרוטוקולים כנדרש בתקנות.

אומדן

תקנות המכרזים קובעות כי לפני המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז יז"ר ועדת המכרזים, או מי שהוא הסמיכו לכך, יפקיד בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. לפי תקנות המכרזים על ועדת המכרזים לקבל את החלטתה הסופית בהתחשב באומדן. "בשל חשיבותו הניכרת של האומדן לתקינות הליכי המכרז, פגם בו משמעו פגם מהותי בכל המכרז, המחייב את ביטולו וזאת גם אם הוכן אומדן, ומסתבר שנפלה בו טעות"²⁵. עוד נקבע בתקנות המכרזים כי האומדן יירשם בפרוטוקול.

האומדן משקף את עלות העבודות נשוא המכרז והוא נועד לשמש בידי ועדת המכרזים קנה מידה לבחינת סבירות ההצעות שהוגשו למכרז ובכך חשיבותו העיקרית. תכלית נוספת של האומדן היא לגדר את שיקול דעתה של ועדת המכרזים - כך שיהיה לה קשה לנמק בחירה בהצעה החורגת באופן משמעותי מהאומדן שהרשות עצמה קבעה או לפסול הצעה מחמת אי-כדאיותה, כאשר ההצעה היא במסגרת האומדן²⁶. אומדן מפורט נועד גם למנוע מצב שבו המחיר שנקבע במכרז אינו סביר ולכן כל ההצעות שיוגשו יהיו גבוהות ממנו, מה שמאפשר לוועדת המכרזים לבטל את המכרז ולהחליט על ניהול משא ומתן ללא מכרז²⁷. על האומדן לכלול פירוט של כל מרכיבי העלות המשוערים, ומולם תעמיד ועדת המכרזים את מרכיבי העלות המוצעים²⁸.

בפסק דין שעניינו מכרז לביצוע עבודות פינוי, סילוק והטמנה של פסולת קבע בית המשפט²⁹ כי אומדן של העלויות החודשיות הכרוכות בביצוע העבודה הנדרשת, שנרשם על עותק של "טופס הצעה והצהרת הקבלן" וכלל שורה אחת בלבד אינו יכול להיחשב "אומדן מפורט" על פי הדרישות שנקבעו בתקנות המכרזים. בית המשפט הבהיר כי אומדן כנדרש צריך "להתייחס לתנאי החוזה על סעיפיו השונים ולתת פירוט בהתאם".

25 עת"מ (ת"א) 1020/02 **בינת תקשורת מחשבים בע"מ נ' עיריית תל-אביב יפו ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 03.06.03).

26 עומר דקל, **מכרזים** (התשס"ד), כרך א, עמ' 385-386.

27 ראו למשל: ה"פ (י-ם) 481/95 **א.פ.י. אמצעי פרסום בע"מ נ' עיריית ירושלים** (לא פורסם).

28 עע"ם 9241/09 **שלג לבן 1986 בע"מ נ' עיריית אשקלון** (פורסם במאגר ממוחשב, 8.7.10).

29 ת"א (ח"י) 749/00 **קרן כרפיס דוד שרותי תברואה (1994) בע"מ נ' עיריית שפרעם** (פורסם במאגר ממוחשב, 9.7.00).

המועצה לא הפקידה בתיבת המכרזים את האומדנים

בפסק דין אחר³⁰ קבע בית המשפט כי אי-צירופו של אומדן למכרז או הפקדה מאוחרת של אומדן לתיבת המכרזים לאחר המועד האחרון להפקדתו, מהווה עילה לפסילתו של המכרז.

בביקורת נבדק אופן טיפולה של המועצה בשני מכרזים שהיא פרסמה בשנת 2014 ויידונו בהרחבה בהמשך דוח זה: המכרז לבניית שתי כיתות גן ילדים ומכרז לטיאוט. נמצא כי המועצה לא הפקידה בתיבת המכרזים את האומדנים הנוגעים לשני המכרזים האמורים. אשר למכרזים אחרים שביצעה המועצה בשנים 2013 ו-2014, המועצה לא רשמה את האומדן בפרוטוקול שפרסמה, שלא לפי תקנות המכרזים והפסיקה.

1. אשר לאי-הפקדת אומדן הצעת המחיר במכרז לבניית שתי כיתות גן, נמצא כי היועצת המשפטית של המועצה נתנה הכשר לליקוי זה, בכך שציינה כי "אכן בפני ועדת המכרזים לא היה אומדן, אבל לא ראיתי בחיסרון זה בכדי לפסול את המכרז בעת פתיחת ההצעות והוועדה בחרה את המציע הזול ביותר".

בעקבות החלטת הוועדה לבחור בחברה ג' לזוכה במכרז לבניית שתי כיתות גן, החליט מבקר המועצה דאז לבחון את הליכי המכרז. באוקטובר 2014 הכין מבקר המועצה דאז טיוטת פנייה בעניין זה, אך היא לא הוגשה למועצה. אף שחלק מן הליקויים המפורטים להלן צוינו בטיטת דוח מבקר המועצה דאז שנשלחה לתגובת גורמים במועצה, החליט משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין, להרחיב את הבדיקה בנושא הנדון.

2. נמצא כי במכרז לטיאוט שפרסמה המועצה באוגוסט 2014 לא הפקידה ועדת המכרזים אומדן בתיבת המכרזים. בביקורת משרד מבקר המדינה הועלה כי חברת המועצה תהתה בישיבת ועדת המכרזים אם "יש אומדן לעלות החודשית" ואמרה כי "ללא אומדן לא ניתן לבדוק אם ההצעות הגיוניות". גזר המועצה אמר כי "העלות... 1600 [ש"ח] ליום עבודה לא כולל עובד נוסף שמחויב על פי המכרז, עלות חודשית 34,400 ש"ח לפני מע"מ".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית כי הערכתה השרירותית והלא מבוססת שניתנה בישיבתה של ועדת המכרזים אינה עולה בקנה אחת עם הדרישה שצוינה בתקנות המכרזים ובפסיקה ולפיה מחובתה להכין אומדן מפורט. אומדן כנדרש צריך להתייחס בפירוט לתנאי החוזה על סעיפיו השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית כי היה עליה לקיים את חובתה להפקיד אומדן בתיבת המכרזים.

להלן יפורטו הליקויים החמורים שהועלו במכרז לבניית שתי כיתות גן ובמכרז לטיאוט:

התקשרות עם חברה לבניית שתי כיתות גן ילדים

בינואר 2014 אישרה המועצה תב"ר (תקציב בלתי רגיל) לבניית שתי כיתות גן ילדים בשכונת משה"ב שבתחום שיפוטה. התקציב לבנייה הסתכם בכ-1.438 מיליון ש"ח כולל מע"ם.

המועצה פרסמה מכרז פומבי לבניית שתי הכיתות האמורות (להלן - המכרז). במכרז נקבע כי תקופת הביצוע תימשך עשרה חודשים מיום חתימת החוזה עם הקבלן הזוכה; כי הזוכה ידרש לבצע תכנון מפורט של המבנים; וכי עליו לספק את כל האישורים הנדרשים לבנייתם ולאכלוסם של גני הילדים, כגון היתרי בנייה, אישור משרד החינוך ואישור המועצה. עיון בתיק המכרז מעלה כמה ליקויים בתהליך ביצוע המכרז, כמפורט להלן:

סיור קבלנים

במכרז צוין כי סיור קבלנים בשטח שעליו אמור להיבנות גן הילדים הוא תנאי סף להשתתפותם במכרז.

אמנם בביקורת נמצא כי המועצה הכינה פרוטוקול המתעד את סיור הקבלנים, אך היא לא רשמה בו את שמות הקבלנים שהשתתפו בסיור.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי בהתאם לעקרון השוויון ולנוכח תנאי הסף שקבעה ולפיו רק קבלנים שיצטרפו לסיור יוכלו להשתתף במכרז, היה עליה לרשום את שמות הקבלנים (או הנציגים מטעמם) שהשתתפו בסיור ולהביא מידע זה לידיעת ועדת המכרזים.

פתיחת תיבת המכרזים

באוגוסט 2014, התכנסה ועדת המכרזים על מנת לדון בהצעות שהוגשו למכרז. בתיבת המכרזים היו מעטפות של ארבעה מציעים.

הוועדה בחרה בהצעה של חברה ג', אשר הסתכמה בכ-1.5 מיליון ש"ח (בתוספת מע"ם). נמצא כי ההצעה הקרובה ביותר לזו שנבחרה הסתכמה בכ-2.1 מיליון ש"ח (בתוספת מע"ם)³¹. מדובר בפער מהותי של כ-40%. כאמור, בתיבת המכרזים לא הופקד אומדן (ראו לעיל בפרק על אומדן).

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שוועדת המכרזים תיתן את דעתה לסוגיית הפער הניכר בין שתי ההצעות האמורות, בייחוד בהתחשב בכך שלא הופקד אומדן שלפיו הייתה הוועדה יכולה להעריך את מידת סבירותו של המחיר המוצע.

אי-צירוף חוזה למכרז

1. תקנות המכרזים קובעות אילו מסמכים יש לצרף למכרז, ובכלל זה מסמכים בנושא תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז; נוסח "מסמך הצעת המשתתף במכרז"; נוסח של החוזה המוצע; מסמך המפרט את לוח הזמנים לביצוע האמור בחוזה ואת תנאי התשלום; התכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה; כתבי כמויות; וטופסי הצעת מחירים.

שלא בהתאם לתקנות המכרזים, המועצה לא צירפה למסמכי המכרז את נוסח החוזה, ולכן מגישי ההצעות במכרז לא יכלו לעיין בו לפני הגשת ההצעה.

עוד העלתה הביקורת כי בתחילת הישיבה שקיימה ועדת המכרזים באוגוסט 2014 על מנת לדון בהצעות שהוגשו למכרז העירה היועצת המשפטית כי "לא צורף... חוזה כנדרש לפי נוהלי עריכת מכרז. נתבקשתי לצרף אתמול לקראת ישיבה זו וכך עשיתי, אך החוזה לא היה בפני המציעים. לאור דחיפות הקמת שתי כיתות הגן, מוצע לא לפסול את המכרז".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי המכרז האמור פגום, משום שלא צורף לו חוזה כנדרש בתקנות המכרזים, והיה על היועצת המשפטית לפסול אותו. יתרה מזו, נימוק הדחיפות לא הובהר דיו, והוא אף אינו מתיישב עם אופן פעולותיה של המועצה בהמשך כמתואר להלן.

2. מהביקורת עלה כי בגין אי-צירוף החוזה למסמכי המכרז התגלעו חילוקי דעות לגבי נוסח החוזה שיש להסתמך עליו, וחברה ג' הזוכה העלתה דרישות מוגזמות לשינוי נוסח המכרז בנושאים כמו לוח הזמנים לביצוע, סכום הביטוח, תנאי התשלום, סנקציות והטלת קנסות אם יבוצעו הפרות.

זאת ועוד, אי-צירוף החוזה למסמכי המסמך גרם לסחבת ולעיכוב בחתימת חוזה ההתקשרות בין המועצה לחברה ג', ולפיכך בסופו של דבר הכשרת המכרז למרות אי-צירוף החוזה לא היה בה כדי לזרז את הליכי הקמת כיתות הגן, כמתואר להלן:

המחדל החמור של אי-צירוף נוסח חוזה למכר רובץ גם לפתחם של גורמי המועצה האמונים על פרסום המכר

באוקטובר 2014 שלחה החברה ליועצת המשפטית של המועצה מכתב ובו ציינה כי למכר לא צורף העתק של נוסח החוזה, וכי מדובר בחוזה שערכה המועצה לאחר זכייתה של החברה במכר. כיוון שכך, אין מדובר בשינוי חוזה אלא בהיעדר נוסח מוסכם של חוזה.

במהלך התדיינות המועצה עם חברה ג' לגבי נוסח החוזה הודיע מהנדס המועצה (להלן - המהנדס) ליועצת המשפטית כי העיכוב בבניית שתי כיתות גן הילדים עלול לגרום נזק כספי משמעותי לקופת המועצה וציין כי "יהיה גרוע אם... [הקבלן] לא יסיים את הגנים עד תחילת שנת הלימודים הבאה [ספטמבר 2015]. שני קרוואנים של גני ילדים יעלו לנו 300,000 ש"ח ועוד כ-300,000 ש"ח עלות הפיתוח".

בנובמבר 2014 ציינה היועצת המשפטית³² כי את המכר הכין גורם חיצוני שנשכר לשם כך, אך הוא לא טרח לצרף חוזה למכר אף שמחובתו לעשות זאת לפי כל נהלי מכרזים. אי-צירוף החוזה גרם לעיכוב הניכר בחתימה עליו.

בינואר 2015 הודיע גזבר המועצה למהנדס כי יועץ ששכרה המועצה הכין מכר לקוי, וכי גם נוסח נספח הביטוח שנוי במחלוקת. עוד הודיע הגזבר כי לאחר שתיושב המחלוקת בין המועצה לבין חברה ג' ניתן יהיה להוציא צו התחלת עבודה.

בתחילת פברואר 2015 חתמה המועצה על חוזה ההתקשרות עם חברה ג', ובאמצע אותו חודש שלח מהנדס המועצה לחברה צו התחלת עבודה ובו הורה לה להתחיל בעבודה מיד ולסיימה עד אמצע אוגוסט 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי המחדל החמור של אי-צירוף נוסח חוזה למכר רובץ גם לפתחם של גורמי המועצה האמונים על פרסום המכר, שלא ערכו בקרה על מסמכי המכר לפני פרסומו, ובהם ועדת המכרזים ולשכת הייעוץ המשפטי. עקב כך חתמה המועצה על חוזה ההתקשרות עם חברה ג' בעיכוב של כחמישה וחצי חודשים והתפשרה בעניין סעיפים בנושאים משמעותיים בחוזה, כגון לוח הזמנים ותנאי התשלום.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם הסתיימה בניית שתי הכיתות, והדבר גרם לעיכוב משמעותי בהעברת ילדי הגן ממבנים זמניים למבני הקבע ולבזבוז של מאות אלפי ש"ח מכספי הציבור, כפי שהתריע מהנדס המועצה.

טיפול המועצה בעניין הקשר של חברת המועצה לחברה הזוכה

בתקנון נקבע כי "א) חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה; לעניין זה, 'קרוב' - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות. (ב) הוראת סעיף קטן (א) לא תחול..."

(3) לגבי חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור הממונה, התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם כפי שיוזרה הממונה". עוד נקבע בתקנון כי חוזה או עסקה שנערכו בניגוד להוראות סעיף זה ניתנים לביטול על ידי המועצה, אם חבריה החליטו על כך ברוב קולות, או על פי החלטת הממונה.

בסעיף 5 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות³³, שנושאו חובת הודעה על ניגוד עניינים - נקבע כי "א) נתברר לחבר המועצה שהוא במצב של ניגוד עניינים, יודיע על כך למועצה בכתב ובהקדם האפשרי; הדבר יירשם בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא הגורם לניגוד העניינים".

בית המשפט קבע³⁴ בעניין אחר כי "אין להקל ראש בשמירה על איסור ניגוד עניינים אפשרי... לחבר מועצה יש, מטבע הדברים, נגישות למידע רב יותר מזה של הציבור בכללותו. חברותו במועצה מביאה לקשרים בינו לבין חברי המועצה האחרים ואפשר שגם בינו למי שעשויים לכהן כחברי ועדות מכרזים. ההגיון, שביסוד האיסור על התקשרות חוזית בין חבר מועצה מזה לבין הרשות המקומית מזה, חל גם על עצם השתתפות בהליכי מכרז של אותה רשות. **המועד הקובע אינו שלב פתיחת ההצעות במכרז, אלא שלב הגשת ההצעות למכרז...** אם סבורה המועצה ברוב של שני שלישים ובאישור השר שיש מקום להתקשרות חרף האמור בסעיף 103א(א), הרי החלטת המועצה ואישור השר וכן הפרסום ברשומות, צריכים לבוא לפני הגשת ההצעות במכרז ולא בדיעבד... **מתן היתר רק בדיעבד, עשוי ליצור עובדה מוגמרת ולחייב את מועצת הרשות המקומית ואת השר לתת אישור בדיעבד, שמראש לא היה ניתן**" (ההדגשות אינן במקור).

בביקורת עלה כי באוגוסט 2014, לפני פתיחת המעטפות של המציעים שהשתתפו במכרז, הודיעה חברת המועצה: "אני פוסלת את עצמי מהישיבה כי החברה בה אני עובדת [חברה ג'] הגישה הצעה במכרז". מפרוטוקול ועדת המכרזים עולה כי חברת המועצה יצאה מחדר הדיונים טרם פתיחת המעטפות.

מהביקורת עלה כי למרות האמור בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות, הדיווח נעשה בסמוך לפני פתיחת מעטפות המציעים, ולא נעשה בכתב כמתחייב ולא כלל פירוט של הקשר בין חברת המועצה ובין חברה ג'.

עוד נמצא כי ועדת המכרזים לא ייחסה חשיבות להצהרתה של חברת המועצה בדבר החשש לניגוד העניינים והחליטה - על אף האמור בתקנון - כי ההצעה של חברה ג' היא ההצעה הזוכה, בהיותה ההצעה הזולה ביותר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה חברת המועצה כי היא עובדת בחברה ג', שהיא עסק משפחתי, כמנהלת חשבונות וחשבת שכר, וכי בעלה, הוא מורשה חתימה בחברה, משמש מנהל פרויקטים בשטח. חברת המועצה הוסיפה כי ידוע לכל חברי המועצה ולהנהלתה שהיא עובדת בחברה וקשורה בקשר משפחתי לבעליה ולמנהליה, וכי היא הודיעה מפורשות שיש לה קרבה לחברה ג' ומה מהות

33 הכללים נקבעו בידי מרכז השלטון המקומי והוחלו באוקטובר 1984.

34 עת"מ 14978-01-09 מטיילי פסגות נ' המועצה המקומית פורדייס ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 26.1.09); ראו גם הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות מקומיות, **חוות דעת מס' 1.1200** (אפריל 2007; עודכנה במאי 2013).

תפקידה בה. לדבריה, היא בחרה להשתתף בישיבת ועדת המכרזים כיוון שהיה לה חשוב להצהיר לשם רישום בפרוטוקול שהחברה שבה היא עובדת ושיש לה קרבה משפחתית לבעליה הגישה הצעה במכרז. כמו כן, הסבירה כי ביקשה בישיבה שלא להיות נוכחת בפתיחת המעטפות, כדי למנוע ניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות.

עוד מסרה חברת המועצה כי היא הסתמכה על כך שכל הגורמים הרלוונטיים ידעו שבעלה הוא מורשה חתימה בחברה, משום שהדבר צוין במסמכים שצירפה החברה למכרז. כמו כן, לדבריה, מעולם לא הוסבר לה והיא לא קיבלה הדרכה מאף גורם כי קיימת חובה לדווח בכתב על ניגוד העניינים.

רק לאחר התערבות מבקר המועצה דאז, באוקטובר 2014, ציינה חברת המועצה כי מדובר בחברה בבעלות חמיה וחמותה וכי היא ובעלה עובדים בחברה ג'. לנוכח כך המליץ מבקר המועצה לעצור את ההתקשרות מיד. במקום לשעות להמלצתו החלה המועצה, באמצעות היועצת המשפטית שלה, בפעולות להכשרת ההתקשרות.

לאחר התערבות מבקר המועצה דאז שלחה היועצת המשפטית מכתב לראש המועצה מר יוסי אברהמי, לגזבר המועצה ולמבקר המועצה דאז, ובו ציינה כי חברת המועצה היא גם חברה בוועדת המכרזים של המועצה, וכי בשלב פתיחת מעטפות המציעים היא לא השתתפה בדיון הוועדה בנימוק ש"יש לה קשר". היועצת המשפטית הוסיפה כי המועצה הודיעה לחברה ג' על זכייתה במכרז אך טרם נחתם חוזה עמה.

ממכתבה זה של היועצת המשפטית עולה כי בנוסח התדפיס שהתקבל מרשם החברות נאמר כי בעלי המניות בחברה ג' הזוכה הם חמיה וחמותה של חברת המועצה, וכי היא עצמה ובעלה אינם בעלי שליטה בחברה, אך הם עובדים בה.

בנובמבר 2014 מסר ראש המועצה בישיבת מליאת המועצה שמבקר המועצה אינו רואה מניעה לקיום דיון בעניין במליאת המועצה.

מהביקורת עלה כי חברה ג' צירפה למסמכי המכרז את פרוטוקול אסיפת בעלי המניות שלה ולפיו נקבעו, בין היתר, ארבעה מורשי חתימה, אשר כל החלטה בחתימת אחד מהם תחייב את החברה לכל דבר ועניין. בעלה של חברת המועצה הוא אחד ממורשי החתימה האמורים. עולה אפוא כי אף שהיה ידוע ליועצת המשפטית באותה עת, כי בעלה של חברת המועצה הוא בבחינת "עובד אחראי" בחברה ג', הדבר לא צוין במכתבה של היועצת המשפטית.

בביקורת עלה כי התגלעו מחלוקות בין המועצה ובין חברה ג', וכדי ליישבן עירבה החברה את ראש המועצה בהשגותיה על החוזה. גם בעלה של חברת המועצה התערב אצל ראש המועצה, והלה ניסה לגשר על הפערים בין הצדדים.

הכשרת הזכייה במכרז על ידי היועצת המשפטית

באוקטובר 2014 ניסחה היועצת המשפטית של המועצה הודעה שתוקרא לחברי המועצה במסגרת משאל טלפוני. חברי המועצה התבקשו להאזין להודעה ולציין אם

הם מסכימים לחתימת חוזה עם חברה ג' שזכתה במכרז. הנוסח שהכתיבה היועצת המשפטית היה: "האם אתה מאשר לחתום על חוזה עם [חברה ג'] שזכתה במכרז פומבי לתכנון וביצוע שתי כיתות גן ילדים בשכונת משה"ב וזאת למרות שחברת המועצה ענבל כרמלי, עובדת בחברה. החברה הייתה המציעה הזולה ביותר, וגב' כרמלי לא השתתפה בדיון". יצוין כי עקב התנגדותו של אחד מחברי המועצה לביצוע המשאל הטלפוני החליטה היועצת המשפטית שעל המועצה לאשר את ההתקשרות במליאה.

מהתיאור לעיל עולה כי בהודעה האמורה שניסחה היועצת המשפטית לא צוין במדויק הקשר בין חברת המועצה ובעלה לחברה ג', ובכך, בין היתר, היא אפשרה את אישור ההתקשרות.

בישיבת ועדת ההנהלה של המועצה מנובמבר 2014 היא דנה בעניין האמור. היועצת המשפטית ציינה בישיבה כי הגורם החיצוני שביצע את המכרז לא פעל כנדרש: למכרז לא צורף חוזה ולא הוכן במסגרתו אומדן מפורט של ההוצאות וההכנסות הכרוכות בהתקשרות עם הזוכה במכרז. עוד ציינה היועצת המשפטית כי שקלה לפסול את המכרז, אך בסופו של דבר החליטה לבצעו, לנוכח דחיפות העבודה, וכי חברי ועדת המכרזים הסכימו שאין לפסול אותו.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצה המקומית כי אף שבסקירתה של היועצת המשפטית בישיבת הוועדה ובטיטת הדוח של מבקר המועצה דאז מאוקטובר 2014 צוינו הליקויים החמורים שחלו בשלביו השונים של המכרז - אי-צירוף חוזה למכרז, אי-ביצוע אומדן ועניין קשריה של חברת המועצה לחברה הזוכה - לא נבחנו השפעותיהם ותוצאותיהם האפשריות של ליקויים אלה.

בנובמבר 2014 אישרה מליאת המועצה פה אחד את ההתקשרות עם חברה ג' לצורך הקמת שתי כיתות גן הילדים. ההתקשרות אושרה לאחר שהיועצת המשפטית כתבה חוות דעת, לבקשת חבר המועצה, ולפיה "יש הבדל בין מסירת עבודה לזוכה במכרז למי שקשור לחבר מועצה, לבין התקשרות עם 'קרוב' של חבר מועצה ללא מכרז... חוות הדעת מבוססת על הוראות סעיף 12(3) לכללים בדבר ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות ועל פסק דין של בית המשפט העליון בערעור אזרחי 3030/96 בענין עיריית ירושלים והיועץ המשפטי לממשלה נגד כחילה".

באותו החודש ביקשה מנכ"לית המועצה מהממונה לאשר את התקשרות המועצה עם חברה ג' לשם הקמת שתי כיתות הגן "בעקבות היותה זוכה במכרז כבעלת **ההצעה הנמוכה ביותר באופן משמעותי**" (ההדגשה אינה במקור). בדצמבר 2014 אישר הממונה את ההתקשרות בהתאם למסמכים שצירפה המועצה לבקשה: פרוטוקול ישיבת המועצה שבה אושרה ההתקשרות; טופס פרטי החברה שהתקבל מרשם החברות ופרוטוקול ועדת המכרזים.

אמנם המועצה הביאה לידיעת הממונה את סוגיית ניגוד העניינים, אך מסיבות שאינן ברורות לא ציינה את מעמדם המיוחד של חברת המועצה ובן זוגה בחברה ג'; כל שנאמר הוא ש"יש לה קשר" לחברה, ושהיא ובן זוגה "עובדים" בה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שלא הבהירה לממונה במדויק את מהות הקשר בין החברה הזוכה ובין חברת המועצה

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שלא הבהירה לממונה במדויק את מהות הקשר בין החברה הזוכה ובין חברת המועצה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016, מסרה המועצה כי אילו היה המכר נפסל היא הייתה נדרשת לפרסם מכרז חדש, והדבר היה גורם לעיכוב נוסף בבנייתם ובהפעלתם של גני הילדים. המועצה הוסיפה בתשובתה כי בהתחשב במחיר הנמוך יחסית של הזוכה היה ניתן לתקן את הפגמים במכרז "אומלל זה".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי בנסיבות שנוצרו היה עליה לבחון את השפעותיהם ותוצאותיהם האפשריות של הפגמים המהותיים שחלו בהליך המכרזי: אי-הכנת אומדן למכרז; אי-צירוף חוזה למסמכי המכרז; עניין קשריה של חברת המועצה לחברה הזוכה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי חלק מהליקויים האמורים הועלו על ידי מבקר המועצה דאז כבר בטיטת הדוח שהכין מיד לאחר החלטת ועדת המכרזים, אך המועצה לא פעלה לפסילת המכרז. נהפוך הוא: היא פעלה להכשיר את הפגמים במכרז.

התקשרות עם חברת טיאוט במכרז זוטא במקום במכרז פומבי

בתקנות המכרזים נקבע כי מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שהיקפו 351,100-70,200 ש"ח³⁵, במסגרת מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).

מכרז זוטא, שלא כמכרז פומבי, נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים (נותני שירותים) שנכללו ברשימה שנקבעה מראש (ספר ספקים) ולהזמין אותם להתמודד במכרז. שאר הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

ב-28 ביוני 2014 פרסמה המועצה מכרז פומבי לביצוע עבודות ניקיון ידני וטיאוט רחובות באמצעות מכונת טיאוט בתחומי המועצה. ביולי אותה שנה ביטלה המועצה את המכרז הפומבי ופרסמה מכרז זוטא באותו הנוסח. במכרז נקבע כי החוזה יהיה תקף שנה מיום חתימתו עם אופציה להארכת תקופת ההתקשרות בשנה נוספת. עוד נקבע במכרז, בין היתר, כי רכישת מסמכי המכרז היא תנאי סף להשתתפות בו, וכי לא תיפתח מעטפת הצעה של מתמודדים אשר לא הגישו קבלה המוכיחה כי רכשו את מסמכי המכרז.

הגורמים במועצה המופקדים על הכנתו וביצועו של המכרז - היועצת המשפטית, הגזבר ועובד המועצה שיעץ בעניין המכרז - לא ידעו להשיב למשרד מבקר המדינה

35 הסכומים נכונים לדצמבר 2015, לאחר העדכון השנתי של הסכומים שפרסם משרד הפנים בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן; הסכומים אינם כוללים מע"ם.

מדוע הוחלט לבצע מכרז זוטא במקום מכרז פומבי. כאמור, גם לא הוכן אומדן למכרז ולכן לא ניתן היה לקבוע אם ההיקף הכספי בו דובר התאים בהיקפו הכספי למכרז זוטא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה המועצה כי החלטתה לבצע מכרז זוטא במקום מכרז פומבי התקבלה בעקבות תלונות של תושבים רבים בעניין רמת הניקיון הירודה ביישוב, וכי "הוחלט לפעול לקיצור [ה]זמן לפתרון בעיות הניקיון הדחופות".

כפי שיבואר להלן, לנוכח סכום ההתקשרות בפועל עולה כי חלה על המועצה חובת פרסום מכרז פומבי, כפי שהיא עשתה בתחילה.

ב-19 ביוני 2014 ביקשה המועצה מיועץ משפטי חיצוני להכין חוות דעת לגבי סוג המכרז שעליה לפרסם לצורך ההתקשרות האמורה עם חברת טיאוט, ובחוות הדעת שהכין היועץ הוא ציין כי מכרז זוטא מתאים להתקשרות בסך 70,000-345,000 ש"ח - אם סכום ההתקשרות קטן מ-172,000 ש"ח תישלח לארבעה ספקים הזמנה להשתתף במכרז, ואם סכום ההתקשרות הוא 172,000-345,000 ש"ח יוזמנו שישה ספקים להשתתף בו.

ביולי 2014 נתן אותו יועץ משפטי חיצוני, לבקשת המועצה, חוות דעת נוספת בנוגע לתקרת הסכום במכרז זוטא, וזאת משום שהיועצת המשפטית של המועצה טענה כי התקרה למכרז זוטא יכולה להיות כ-688,000 ש"ח. לחוות דעת זו הוא צירף את הבסיס החוקי שעליו הסתמך, ולפיו אפשר לבצע מכרז זוטא לצורך התקשרות שהיקפה 69,000-350,000 ש"ח.

מכאן עולה שהמועצה ידעה היטב כי ראוי לקיים מכרז זוטא רק לצורך התקשרות שהיקפה המרבי 350,000 ש"ח.

לאחר שהחליטה המועצה לקיים מכרז זוטא במקום מכרז פומבי, היא פנתה לשישה ספקי שירותים, וחמישה מהם הגישו הצעות. ההצעה שזכתה במכרז הייתה של חברה ד'.

הצעתה של חברה ד' הסתכמה ב-42,000 ש"ח לחודש (בתוספת מע"ם), דהיינו כ-504,000 ש"ח בשנה (בתוספת מע"ם). נציין כי חברה ד' הזוכה נתנה למועצה שירותי גיזום וטיאוט משנת 2010.

בינואר 2015, כחצי שנה לאחר שחברה ד' נבחרה, ביצע גזבר המועצה תחשיב כלכלי לבדיקת הכדאיות שבקניית מכונת טיאוט לעומת קניית שירותי קבלן טיאוט, ממנו עלה כי עלות ההתקשרות עם הקבלן הסתכמה בכ-717,000 ש"ח לשנה.


משרד מבקר המדינה
העיר בחומרה
למועצה על
שהחליטה לבצע
מכרז זוטא במקום
מכרז פומבי שלא
בהתאם לתקנות
המכרזים

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לנוכח סכום ההתקשרות - הן לפי הצעת חברה ד' והן לפי עלות ההתקשרות בפועל - היא נדרשה לפרסם מכרז פומבי לשם ביצועה, ולא היה מקום שתתקשר עם חברה ד' באמצעות מכרז זוטא. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על שלא ביצעה את התחשיב לפני ביצוע המכרז כדי לקבוע את סוג המכרז שהיה עליה לפרסם, וכן כדי שהוועדה תוכל להשתמש בתחשיב כאומדן.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצה על שהחליטה לבצע מכרז זוטא במקום מכרז פומבי שלא בהתאם לתקנות המכרזים, וזאת ללא בסיס ובלא שבדקה מהו הערך הכולל של המכרז הצפוי. פעולתה זו מעוררת חשש ששינוי סוג המכרז נועד לאפשר למועצה להעדיף נותן שירותים מסוים על פני אחרים, וכי ההליך של מכרז זוטא לא נועד להיות הליך שוויוני ותחרותי בין המציעים אלא בוצע למראית עין בלבד. חשש זה גובר לנוכח הליקויים שהתגלו במכרז, וכן לנוכח העובדה שבמכרז זכתה החברה אשר בתקופה ששימשה כקבלן ניקיון של המועצה התלוננו תושבים רבים על רמת הניקיון הירודה ביישוב, כפי שמסרה המועצה עצמה.

יתרה מזו, נמצא כי בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שבה נידון נושא המכרז לבחירת חברת טיאוט צוין כי כל החברות שהתמודדו במכרז צירפו להצעותיהן אישור תשלום אגרה לרכישת המכרז למעט חברה ד' (הזוכה). לא צוין שם אם החברה רכשה את מסמכי המכרז אם לאו, ועל פי אותו פרוטוקול נראה כי הוועדה לא ייחסה לעניין את החשיבות הראויה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי אם קבעה תנאי סף ולפיו השתתפות במכרז מותנית ברכישת מסמכי המכרז ובהצגת קבלה על כך, היה עליה לפסול על הסף את הצעתה של חברה ד' בלי לשקול אותה כלל לעומת יתר ההצעות שהוגשו במכרז.

הגדלת היקף התקשרות לאחר קביעת הזוכה במכרז

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל)³⁶ עוסקת בשני תחומי פעילות עיקריים: הכנה ופרסום של מכרזי מסגרת לשימוש הרשויות המקומיות בישראל ומתן שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים ברשויות המקומיות הבוחרות להתקשר עם הקבלנים שזכו במכרזי המסגרת. מדי שנה משכ"ל מפרסמת עשרות

36 החברה למשק וכלכלה נוסדה בשנת 1974 כחברה בת של מרכז השלטון המקומי לצורך תכנון וביצוע פעולות כלכליות עבור הגופים המוניציפליים של השלטון המקומי; ראו דוח מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ", עמ' 327.

הגדלת היקף
ההתקשרות עם
חברה ה' הזוכה מיד
לאחר זכייתה, שלא
לפי חוזר מנכ"ל,
מעורר חשש
להעדפתה

מכרזי מסגרת³⁷ בתחומים שונים. חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 - והמקביל לו בתקנון, כללי המועצות המקומיות (מכרזים משותפים) (יהודה והשומרון), התשמ"ו-1986 - מאפשרים לרשות מקומית, באישורו של שר הפנים, להתקשר באמצעות מכרז מסגרת בלי לפרסם מכרז בעצמה. משרד הפנים נוהג לתת לרשויות המקומיות, בכפוף לתנאי ההיתר, פטור כללי מהתקשרות במכרזי מסגרת שמשכ"ל פרסמה.

משרד הפנים פרסם באמצעות חוזר מנכ"ל³⁸ את התנאים להתקשרות עם הזוכים לביצוע עבודות כבישים, פיתוח ותשתיות באמצעות המכרז שהכינה ופרסמה משכ"ל. בחוזר האמור נקבע כי ביצוע ההתקשרות יותנה בכך שהרשות המקומית תעמוד בכל התנאים המפורטים בחוזר מנכ"ל, למשל - במסגרת הליך הבקשה להגשת הצעות יפנו גזבר הרשות המקומית ומנהל היחידה הרלוונטית ברשות המקומית לכל הזוכים במכרז האמור. הפנייה תכלול תיאור מדויק של המוצר או השירות שהרשות המקומית מבקשת לרכוש, לרבות מידע על כמותו, פרטים הנוגעים לתכנון הביצוע וכתבי הכמויות, וכן מידע על אורך תקופת ההתקשרות. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי לא ניתן להגדיל את היקפו של חוזה כאמור או לשנותו לאחר החתימה עליו.

בפברואר 2015 פנתה המועצה למשכ"ל כדי שתפנה לקבלנים אשר זכו במכרז מסגרת לביצוע עבודות פיתוח ותשתיות בתחום שיפוטה³⁹. לבקשת המועצה הגישה לה משכ"ל שלוש הצעות מחיר שקיבלה משלושה קבלנים. ההצעות היו בסך כ-510,000 ש"ח; כ-588,000 ש"ח; וכ-609,000 ש"ח (הסכומים כוללים מע"מ). באותו יום בחרה המועצה בהצעה הזולה ביותר, הצעתה של חברה ה'. מיד אחרי זכייתה של החברה פנתה המועצה למשכ"ל בבקשה להגדיל את סכום ההתקשרות ל-637,000 ש"ח (גידול של 25%).

במהלך הביקורת המועצה הבהירה כי סכום המכרז הוגדל משום שסכום ההצעה הזוכה במכרז היה קטן מסכום האומדן, והסכום שנחסך בעקבות כך נוסף לתקציב ואפשר את הגדלת סכום ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הגדלת היקף ההתקשרות עם חברה ה' הזוכה מיד לאחר זכייתה, שלא לפי חוזר מנכ"ל, מעורר חשש להעדפתה על פני נותני השירותים האחרים אשר לא זכו במכרז ולפגיעה בעקרון השוויון כלפיהם וכלפי מציעים פוטנציאליים אחרים. הגורמים המופקדים על אישור ההגדלה, ובהם הגזבר, נדרשו לצפות את התוספת התקציבית וליזום הליך תחרותי נוסף בין החברות.

בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 ציינה המועצה כי היא הפיקה את הלקחים ותיקנה את הליקויים אשר דוח מבקר המדינה הצביע עליהם.

37 מכרזים פומביים שמשכ"ל מפרסמת בתחומים שונים שלכלל הרשויות המקומיות יש עניין בהם. משכ"ל בוחרת בכל מכרז מסגרת כמה זוכים, והרשות המקומית המעוניינת בכך רשאית להתקשר עמם באמצעות המכרז לאחר ביצוע הליך של התמחרות.

38 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2014 מ-21.12.14. יובהר כי מאחר שחוזר זה נוגע לעצם ההתקשרות במכרז משותף, הוא חל גם על התקשרויותיהן של רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון.

39 עבודות קרצוף וריבוד בכמה רחובות שבתחום שיפוטה של המועצה: רחוב הגיא, רחוב מבוא שמש ורחוב קריית יערים.

סיכום

ייעודה העיקרי של הרשות המקומית הוא לתת שירות לתושב, והיא משמשת כנאמן כלפי הציבור. איכות חיי התושבים מושפעת במישרין מאיכות ניהולה של הרשות, ובכלל זה מהאופן שבו היא משתמשת בכספיה ומכלל פעילותה. לאופן תפקודה של המועצה המקומית גבעת זאב, שמאכלסת אלפי תושבים ונמצאת בגידול מתמיד, יש אפוא השפעה נרחבת על איכות החיים של תושביה.

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים, חלקם חמורים, בפעילותה של המועצה המקומית גבעת זאב ובאופן תפקודם של בכירים בה בנושאים שבדק: רישוי עסקים, ועדות המועצה, רכישת טובין והזמנות שירותים, התקשרויות ומכרזים.

כדי שהמועצה תוכל לספק לתושבי גבעת זאב שירותים ברמה נאותה היא חייבת לפעול במהירות וביעילות לתיקון הליקויים בתחומים שנבדקו, כדי למזער את הנזקים שכבר נגרמו, וכן עליה לפעול למניעת ליקויים דומים בעתיד.

