

## המועצה המקומית עספייא

התקשרויות עם נותני שירות במכרזים שאינם פומביים



# תקציר

## רקע כללי

המועצה המקומית עספייא (להלן - המועצה) ממוקמת על רכס הכרמל, ותחום השיפוט שלה משתרע על כ-7,180 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2015 מנתה אוכלוסיית עספייא כ-11,900 תושבים (כ-3,000 בתי אב), והיא מדורגת באשכול 4 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי<sup>1</sup>. ראש המועצה, מר וג'יה כיוף, מכהן בתפקידו מאוקטובר 2009 (להלן - ראש המועצה).

במועצה מכהנים בעלי התפקידים האלו: מר פרח שרוף - מזכיר המועצה מאוגוסט 2008 (להלן - מזכיר המועצה); רואת חשבון רים אסדי - גזברית המועצה מספטמבר 2011 (להלן - גזברית המועצה). בשנת 2014 החלה המועצה בהעסקתו של עו"ד אופיר רשף כיועץ משפטי חיצוני למועצה (להלן - היועץ המשפטי). ממועד הקמתה המחודשת כמועצה מקומית<sup>2</sup> בשנת 2009 ועד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2017 פעלה המועצה בפיקוח חשבים מלווים שמינה לה משרד הפנים, ובפברואר 2017 מינה משרד הפנים לתפקיד את מר אמיר ברטוב (להלן - החשב המלווה).

לאור מצבה הכלכלי גיבש משרד הפנים למועצה כמה תכניות הבראה. בסוף שנת 2014 נחתמה עם נציגי המועצה תכנית הבראה חדשה, שכללה בין היתר הסדרים להעברת כספים ממשרד הפנים לכיסוי גירעונות המועצה בתנאי שהמועצה תציג ותאשר תקציב שבו היא מתחייבת לנקוט צעדים משמעותיים לייצוב מצבה הכלכלי (לדוגמה הצטרפות לתאגיד מים אזורי).

לאחר שמליאת המועצה סירבה לאשר את התקציב שהציג לפניה ראש המועצה, ובכך דחתה את תכנית ההבראה החדשה, בשנת 2015 התנהלה המועצה ללא תקציב מאושר<sup>3</sup>. באוקטובר 2015 מינה משרד הפנים ועדת חקירה לבחינת תפקוד ראש המועצה וחבריה וכשירותם לשמש בתפקידם. דוח הוועדה פורסם באוגוסט 2016, ובהמלצת מנכ"לית משרד הפנים דאז פיזר שר

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.
- 2 בשנת 2003 אוחדה המועצה המקומית עם המועצה המקומית השכנה דאליית אל כרמל לעירייה בשם "עיר כרמל", אך בשנת 2009 בוטל האיחוד ושני היישובים פוצלו בשנית לשתי מועצות מקומיות נפרדות.
- 3 בהתאם להליך דחיית אישור תכנית הבראה במליאת המועצה המתואר ב"דוח הביקורת המפורט לשנת 2015 מועצה מקומית עוספייא", שפרסם משרד הפנים ב-20.9.16.

הפנים את מליאת המועצה<sup>4</sup>. באוגוסט 2016 מונתה למועצה ועדה למילוי תפקידי המועצה, והיא פעלה לצד ראש המועצה עד נובמבר 2017 מועד סיום הביקורת (להלן - מועד סיום הביקורת)<sup>5</sup>.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויות המועצה עם קבלנים ועם ספקים שונים (להלן - נותני שירות) במכרזים שאינם פומביים.

## הליקויים העיקריים

### אי-מוכנות המועצה להתקשרויות באמצעות מכרז זוטא

בשנים 2014-2017 התקשרה המועצה עם נותני שירות ב-116 חוזים ללא מכרז. 20 התקשרויות מתוכם היו בסכומים שבין 69,600 ש"ח ל-347,900 ש"ח (להלן - ההתקשרויות שנבדקו)<sup>6</sup>, והן לא עמדו בתנאים שנקבעו בסעיף 3 לתוספת הרביעית, הפוטרים את הרשות מעריכת מכרז. ההתקשרויות שנבדקו, שעלותן הכוללת הייתה כשלושה מיליון ש"ח, חייבו לכל הפחות לערוך מכרז זוטא. בכל ההתקשרויות שנבדקו דנה ועדה ובה שלושה חברים: מזכיר המועצה, גזברית המועצה והיועץ המשפטי של המועצה (להלן - ועדת השלושה), ולא ועדת המכרזים, כנדרש בד"ך<sup>7</sup>.

המועצה לא הכינה ספר ספקים, כנדרש בצו המועצות המקומיות, ובכך נמנעה ממנה היכולת להתקשר עם נותני שירות באמצעות מכרז זוטא כדין.

4 בהתאם לסעיף 206(ב1)(1) ו-2) לפקודת העיריות [נוסח חדש], שהוחל על מועצות מקומיות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], שבו נקבע כי "לא אישרה המועצה את תקציב העיריה [...] תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש העיריה, כפי שורה שר הפנים".

5 בהתאם לסיפא של סעיף 206(ב1)(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

6 הסכומים המוגדרים בדוח מעודכנים ל-15.5.17 ואינם כוללים תוספת מע"מ כחוק.

7 בתקופה שנבדקה הייתה למועצה ועדת מכרזים שבאמצעותה היא התקשרה במכרזים הפומביים שערכה (ראו גם בתת-פרק "התקשרות ללא מכרז עם נותני שירות בסכום גבוה מתקרת הפטור").

משרד הפנים לא עיגן את הדרכים לניהול ספר ספקים בהנחיות מחייבות לרשויות המקומיות, אף שמבקר המדינה העיר לו על כך בעבר<sup>8</sup>.

המועצה המקומית עספייא פעלה שלא כדין בכך שפנתה לנותני שירות בלי שנסמכה על רשימת ספקים שאושרה כדין ועל אמות מידה קבועות וידועות מראש. פעולות אלו הן בניגוד להוראות הדין, והן פגעו בעקרון השיוויון ובנותני שירות פוטנציאליים אחרים, הזכאים אף הם ליהנות מההזדמנות לתת שירות בתמורה למועצה המקומית. כמו כן, עולה חשש כי פעולותיה של המועצה פגעו באפשרותה להתקשר בעסקה מיטבית מבחינה כלכלית, דבר הנדרש ממנה על פי חובתה לשמור על האינטרס הציבורי.

### התקשרות עם נותני שירות שלא כדין

המועצה התקשרה עם נותני שירות ללא מכרז גם כאשר סכום ההתקשרות חייב לערוך מכרז זוטא לכל הפחות.

המועצה התקשרה עם נותני שירות בניגוד לעקרונות היסוד של דיני המכרזים, ובהם אלו: התקשרות ללא אומדן; התקשרות עם מגיש הצעה שחרגה באופן ניכר מהצעות האחרות שהוגשו לה, בלי שדנה בכך; קבלת הצעות מחיר וקיום דיון בהן גם לאחר שחלף מועד ההגשה; התקשרות עם מציע יחיד ללא הנמקה כנדרש; והשוואה לקויה בין הצעות מחיר שהגישו לה נותני שירות שונים.

### הקטנה מלאכותית של היקף ההתקשרות - פיצול התקשרויות

המועצה פיצלה עבודות בינוי והזמנות לרכישת טובין לכמה הזמנות נפרדות, שערכן הכולל עלה באופן ניכר על תקרת הפטור, במקום לצאת במכרז אחד לרכישתם, כמתחייב בצו המועצות המקומיות.

### תפקוד לקוי של בעלי תפקידים בכירים במועצה בהליכי ההתקשרות

**היועץ המשפטי של המועצה:** היועץ המשפטי של המועצה, המשמש שומר סף, ואשר כיהן כחבר בוועדת השלושה, לא התריע על התקשרויות שביצעה המועצה בניגוד להוראות הדין.

8 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**, "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 96.

**גזברית המועצה:** גזברית המועצה המשמשת שומרת סף, כיהנה כחברה בוועדת השלושה, בהמלצתה לראש המועצה לאשר את ההתקשרויות הייתה שותפה להליך שבוצע שלא כדין.

**מזכיר המועצה:** מזכיר המועצה כיהן אף הוא כחבר בוועדת השלושה, ובהמלצתו לראש המועצה לאשר את ההתקשרויות היה אף הוא שותף להליך שבוצע שלא כדין.

**ראש המועצה:** ראש המועצה לא נתן את דעתו לכך שהתקשרויות בסכומים הגדולים מתקרת הפטור נדונות ומועברות לאישורו מועדת השלושה ולא מועדת מכרזים כנדרש, והוא אישר את ההתקשרויות.

## ליקויים בהעברת תשלומים לנותני שירות

המועצה הגדילה באופן מלאכותי את הסכום ששילמה לקבלן שיפוץ עבור עבודתו לפני שהתקבל אישור להגדיל את היקף העבודה ולפני שנחתם חוזה המסדיר את ההגדלה, כנדרש בדין.

המועצה העבירה תשלומים לנותני שירות בלי שהחשב המלווה אישר אותם, כנדרש בחקיקה. החשב המלווה של המועצה המשמש שומר סף, לא חתם כנדרש על כל הדפים של הוראות התשלום שהוצגו לאישורו.

המועצה המשיכה לקבל שירותים ולשלם למשרד שסיפק לה שירותי הנהלת חשבונות גם לאחר תום תקופת החוזה, אף על פי שלא מימשה את האפשרות להארכת החוזה בכתב.

המועצה אישרה תשלום לקבלן חפירה בלי תיעוד של המעקב אחר עבודתו, כפי שנדרש בחוזה שנחתם עמו.

## ההמלצות העיקריות

על המועצה, באמצעות ועדת המכרזים שלה, לפעול להכנת ספר ספקים ולהקפיד על עריכת התקשרויות לפי הוראות הדין כדי לאפשר תחרות הוגנת ולשמור על כללי המנהל התקין. על משרד הפנים לעגן את עמדותיו בנוגע לדרכים לניהול ספר ספקים בהנחיות מחייבות לרשויות המקומיות.

על המועצה להקפיד לטפל בהתקשרויות, המחייבות עריכת מכרז, באמצעות ועדת המכרזים שלה תוך שמירה על תכלית החקיקה, המבטיחה כי חלוקת המשאבים הציבוריים המסורים בידי המועצה תבצע על פי כללי מינהל תקין ותשמור על הוגנות ועל טוהר מידות.

על ראש המועצה ושומרי הסף שלה, היועץ המשפטי והגזברית, לפעול להידוק הפיקוח על תהליכי ההתקשרות של המועצה עם נותני שירות, ולמנוע



נמצאו ליקויים  
בתחום ניהול  
ההתקשרויות עם  
נותני שירות במועצה  
המקומית עספייא.  
בשנים שנבדקו  
התקשרה המועצה  
עם נותני שירות ללא  
מכרז כדן, ובסטייה  
מעקרונות היסוד של  
דיני המכרזים

התקשרויות של המועצה עם נותני שירות שלא על פי עקרונות דיני המכרזים ובניגוד לדין.

על משרד הפנים, האחראי למינוי חשבים מלווים לרשויות המקומיות, לבחון את התנהלות החשב המלווה של המועצה בחתימה על הוראות תשלום מרוכזות ולשקול הוצאת רענון בנוגע להוראות החוק בנושא, כדי למנוע את האפשרות שברשויות מקומיות שלהן מונה חשב מלווה יועברו תשלומים לנותני שירות בלי שאישר אותם, כנדרש בחוק.

## סיכום

החובה שבדין לערוך מכרז נגזרת מהצורך בהבטחת הממשל התקין, שמירה על טוהר המידות ומניעת משוא פנים ושחיתות. כדי להבטיח את כל אלה נדרשת הרשות המקומית לאפשר לכל מועמד מתאים להתמודד במכרז ולזכות ליחס הוגן וזהה לזה שמקבלים יתר המועמדים.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתחום ניהול ההתקשרויות עם נותני שירות במועצה המקומית עספייא. בשנים שנבדקו התקשרה המועצה עם נותני שירות ללא מכרז כדן, פומבי או זוטא, וזאת בניגוד לדן ובסטייה מעקרונות היסוד של דיני המכרזים. על היועץ המשפטי של המועצה, הגזברית שלה והחשב המלווה שלה, המשמשים שומרי סף, למנוע התקשרויות שלא כדן של המועצה.

על המועצה לפעול באופן מידי כדי לתקן את הליקויים המופיעים בדוח, כדי למלא את חובתה לשמור על כספי הציבור ועל האינטרס הציבורי. כמי שעל פי חוק אחראי לכך שהמועצה תבצע את תפקידיה כראוי, על ראש המועצה לוודא כי ועדת המכרזים של המועצה תכין ספר ספקים כנדרש, ולפקח באופן אישי על תיקון הליקויים שהצביע עליהם משרד מבקר המדינה בדוח זה. יצוין לחיוב כי כבר במהלך הביקורת החלה המועצה לפעול לתיקון הליקויים שהתגלו בפועלה.

## מבוא

המועצה המקומית עספייא (להלן - המועצה) ממוקמת על רכס הכרמל, ותחום השיפוט שלה משתרע על כ-7,180 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2015 מנתה אוכלוסיית עספייא כ-11,900 תושבים (כ-3,000 בתי אב), והיא מדורגת באשכול 4 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי<sup>9</sup>. ראש המועצה, מר וג'יה כיוף, מכהן בתפקידו מאוקטובר 2009 (להלן - ראש המועצה).

על פי הדוח הכספי של המועצה הסתכמו ההכנסות בפועל של התקציב הרגיל בשנת 2015 בכ-73 מיליון ש"ח וההוצאות בפועל הסתכמו בכ-84 מיליון ש"ח, ולפיכך הגירעון השנתי של התקציב הרגיל הסתכם בשנת 2015 בכ-11 מיליון ש"ח, שהם כ-20% מתקציב המועצה לשנה זו<sup>10</sup>; נכון לסוף שנת 2015 עמד הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל על כ-55 מיליון ש"ח, שהם כ-102% מתקציב המועצה בשנת 2015. עומס המלוות<sup>11</sup> ליום 31 בדצמבר 2015 עמד על כ-26.5 מיליון ש"ח וירד ביחס לשנת 2014 בכ-3 מיליון ש"ח.

החל ממועד הקמתה המחודשת כמועצה מקומית<sup>12</sup> בשנת 2009 ועד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2017 פעלה המועצה בפיקוח חשבים מלווים שמינה לה משרד הפנים. לאור מצבה הכלכלי גיבש משרד הפנים למועצה כמה תכניות הבראה, ובשנת 2012 נחתמה תכנית שבה נכללו יעדים לשנים 2012-2013. אף על פי שהמועצה עמדה במירב היעדים של תכנית הבראה זו, בשנת 2014 התעורר הצורך להפעיל תכנית הבראה חדשה. בסוף שנת 2014 נחתמה עם נציגי המועצה תכנית הבראה חדשה, שכללה בין היתר הסדרים להעברת כספים ממשרד הפנים לכיסוי גירעונות המועצה בתנאי שהמועצה תציג ותאשר תקציב ובו צעדים משמעותיים לייצוב מצבה הכלכלי (לדוגמה הצטרפות לתאגיד מים אזורי).

לאחר שמליאת המועצה סירבה לאשר את התקציב שהציג לפניה ראש המועצה, ובכך דחתה את תכנית הבראה החדשה, בשנת 2015 היא התנהלה ללא תקציב מאושר<sup>13</sup>. באוקטובר 2015 מינה משרד הפנים ועדת חקירה לבחינת תפקוד ראש המועצה וחבריה וכשירותם לשמש בתפקידם. דוח הוועדה פורסם באוגוסט 2016, ובהמלצת מנכ"לית משרד הפנים דאז פיזר שר הפנים את

- 9 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.
- 10 יצוין כי כבר בתקציב המועצה לשנת 2015 היה קיים גירעון מובנה של כ-11 מיליון ש"ח, ההכנסות הצפויות עמדו על כ-54 מיליון ש"ח, וההוצאות המתוכננות - על כ-65 מיליון ש"ח.
- 11 הסכום הכולל של ההלוואות לטווח ארוך (הלוואות שזמן פרעונן הנו מעבר לשנה השוטפת).
- 12 בשנת 2003 אוחדה המועצה המקומית עם המועצה המקומית השכנה דאליית אל-כרמל לעירייה בשם "עיר כרמל", אך בשנת 2009 בוטל האיחוד ושני היישובים פוצלו בשנית לשתי מועצות מקומיות נפרדות.
- 13 על פי "דוח הביקורת המפורט לשנת 2015 מועצה מקומית עספייא" שפרסם משרד הפנים ב-20.9.16.



מליאת המועצה<sup>14</sup>. למועצה מונתה באוגוסט 2016 ועדה למילוי תפקידי המועצה<sup>15</sup>, והיא פעלה לצד ראש המועצה עד לנובמבר 2017 מועד סיום הביקורת (להלן - מועד סיום הביקורת).

בתפקידי המפתח במועצה מכהנים בעלי התפקידים האלו: מר פרח שרוף - מזכיר המועצה מאוגוסט 2008 (להלן - מזכיר המועצה); רואת חשבון רים אסדי - גזברית המועצה מספטמבר 2011 (להלן - גזברית המועצה). בשנת 2014 החלה המועצה בהעסקתו של עו"ד אופיר רשף כיועץ משפטי חיצוני למועצה (להלן - היועץ המשפטי). בפברואר 2017 מינה משרד הפנים את מר אמיר ברטוב לחשב מלווה למועצה (להלן - החשב המלווה). כנדרש בצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות או הצו), מינתה המועצה ועדת מכרזים בת שלושה חברים, ונוסף עליה מינתה ועדה שכללה שלושה חברים: מזכיר המועצה, גזברית המועצה, והיועץ המשפטי של המועצה (להלן - ועדת השלושה), אשר דנה בכל ההתקשרויות שבדק צוות הביקורת.

## פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויות המועצה עם קבלנים ועם ספקים שונים (להלן - נותני שירות) במכרזים שאינם פומביים.

14 בהתאם לסעיף 206(ב1)(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש], שהוחל על מועצות מקומיות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], שבו בין היתר נקבע כי "לא אישרה המועצה את תקציב העיריה [...] תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש העיריה, כפי שיורה שר הפנים".

15 בהתאם לסיפא של סעיף 206(ב1)(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

## היערכות המועצה להתקשרויות במכרזים שאינם פומביים

הרשות המקומית<sup>16</sup> משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה<sup>17</sup>. נאמנות זו מחייבת את הרשות להפעיל את סמכותה כדי לדאוג לאינטרס הציבורי. לרשות המקומית תפקיד מהותי בעיצוב חיי תושביה בתחומי החינוך, איכות הסביבה, התכנון והבנייה, התחבורה, התברואה ובתחומים רבים נוספים. את סמכותה היא מפעילה לפי סמכויות המוקנות לרשות המקומית על פי דבר החקיקה שחל עליה, ובנוגע למועצה מקומית - בהתאם לצו המועצות המקומיות<sup>18</sup>.

על חלוקת משאבי הרשות המקומית להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבי הרשות וכדי להבטיח שמירה על טוהר המידות ומניעת משוא פנים ושחיתות<sup>19</sup>. על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לחלוקת משאבים בידי הרשות. תכלית החקיקה לשמור על מינהל תקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. ההסדרים מאזנים בין הצורך לפעול ביעילות ובמועילות (אפקטיביות), ובין הצורך להשיג את התוצאה המיטבית בביצוע עבודות ואספקת שירותים לרווחת התושבים הן מבחינת המחיר הן מבחינת איכות הביצוע.

בצו המועצות המקומיות נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית"<sup>20</sup>. בתוספת הרביעית נקבעו, בין היתר, החוזים שבהם רשאית המועצה המקומית להתקשר ללא מכרז (להלן - פטור ממכרז) וכן הוראות בדבר הפעולות הנדרשות לשם היערכות לקיומו של מכרז, אופן קבלת ההצעות מנותני השירות, דרך ניהול המכרז ובחירת הזוכה בו.

עם החוזים שבהם רשאית המועצה המקומית להתקשר בפטור ממכרז נמנה גם "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים"<sup>21</sup>. עוד נקבע בתוספת הרביעית כי במועצה מקומית שמספר תושביה אינו עולה על 20,000 פטור ממכרז גם חוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 69,600 ש"ח<sup>22</sup> (להלן - תקרת הפטור)<sup>23</sup>.

- 16 רשויות מקומית - עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.  
17 ראו לדוגמה בג"ץ 3638/99, **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220(2000).  
18 סעיף 146 לצו המועצות המקומיות.  
19 עמ"ם 6145/12 **עיריית נצרת נ' הרטמן**, תק-על(2013)(להלן - פס"ד הרטמן).  
20 "התוספת הרביעית" - תוספת לצו המועצות המקומיות שדנה בהוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות בידי הרשות המקומית (להלן - התוספת הרביעית).  
21 התוספת הרביעית, סעיף 3(8).  
22 התוספת הרביעית, סעיף 3(3).  
23 הסכומים המוגדרים בדוח מעודכנים ל-15.5.17 והם לפני הוספת מע"מ כחוק.

על הרשות המקומית  
חלה חובה לנהל את  
התקשרויותיה באופן  
שיש בו תחרות הוגנת,  
המאפשרת לכל  
מועמד מתאים  
להתמודד בה באופן  
שוויוני

ככלל, בחוזה שערכו הכספי עולה על 69,600 ש"ח אין פטור ממכרז. התוספת הרביעית מאפשרת למועצה מקומית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) כשסכום ההתקשרות נע בין 69,600 ש"ח, ל-347,900 ש"ח (במועצה מקומית שמספר תושביה אינו עולה 20,000). לעומת זאת, אם התקשרות אינה עומדת באחד או יותר מהתנאים הפוטרים את הרשות מעריכת מכרז, וכאשר סכום ההתקשרות הצפוי גדול מ-347,900 ש"ח, ההתקשרות תתבצע באמצעות מכרז פומבי בלבד.

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בהליך של מכרז זוטא חובה על הרשות המקומית לפנות לכמה ספקים או קבלנים הכלולים ברשימת ספקים מורשים שאושרה מראש<sup>24</sup>. הרשות המקומית אינה נדרשת לפרסם את המכרז באופן פומבי, אך מדובר במכרז לכל דבר ועניין, וחלים עליו כל הכללים החלים על מכרז. ההבדל בין מכרז פומבי למכרז זוטא, פרט לסכום החוזה ולדרך הפנייה לקבלת הצעות, הוא בחובת הפרסום, בפומביות. רשות מקומית שסכום החוזה שבו היא מעוניינת מאפשר לערוך מכרז זוטא רשאית לערוך גם מכרז פומבי<sup>25</sup>.

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שישיש בו תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד בה באופן שוויוני. הדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה היא לערוך מכרז פומבי להתקשרות עם נותני שירות. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם במקום שבו המחוקק אינו מחייב לערוך מכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו, שהופקדו בנאמנות בדיה, היא מחלקת<sup>26</sup>.

## אי-היערכות המועצה להתקשרויות באמצעות מכרז זוטא

התקשרות מועצה מקומית שלא באמצעות מכרז פומבי מחייבת אותה לעמוד בהוראות הדין הרלוונטיות לעריכת ההתקשרות. עליה לשמור על עקרונות היסוד של דיני המכרזים, ובהם קבלת החלטות בשקיפות ושמירה על עקרון השוויון ללא חשש ליצירת מראית עין של שרירות.

בשנים 2014-2017 התקשרה המועצה עם נותני שירות ב-116 חוזים ללא מכרז. נמצא כי רק 96 מההתקשרויות האמורות היו בסכומים הנמוכים מתקרת הפטור, כך שהן יכלו להתקיים ללא עריכת מכרז.

24 סעיפים 8(ב) ו-8(ג) לתוספת הרביעית.

25 בעניין זה ראו גם משרד הפנים, מפעם, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, "ועדת מכרזים", ספטמבר 2013.

26 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6) 241, 259-260 (2005).

20 מתוך 116 ההתקשרויות שבוצעו ללא מכרז היו בסכומים שנעו בין 69,600 ש"ח ועד 347,900 ש"ח - המחייבים להתקשר לכל הפחות באמצעות מכרז זוטא (להלן - ההתקשרויות שנבדקו). נמצא כי הסכום הכולל של ההתקשרויות שנבדקו היה כשלושה מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה כי המועצה לא נערכה כלל לקיום של מכרז זוטא בהתאם להוראות התוספת הרביעית. להלן הפרטים:

### אי-הכנת ספר ספקים ואי-קביעת אמות מידה לפנייה לנותני שירות

בצו המועצות המקומיות ובתוספת הרביעית נקבעה ההיערכות הנדרשת מרשות מקומית לביצוע ההתקשרויות באמצעות מכרז זוטא, וכן נקבעו האחראים להקמת התשתית הנדרשת לכך. עם אלו נמנית ועדת מכרזים, אחת מוועדות החובה שעל הרשות המקומית להקים ומן החשובות שבהן, שכן היא הגורם המרכזי האחראי להתקשרויות של הרשות המקומית<sup>27</sup>. הקמת ועדת מכרזים ותפקידיה נקבעו בצו המועצות המקומיות<sup>28</sup>: "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידיה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו"<sup>29</sup>.

קיומה של רשימת ספקים וקבלנים (להלן - ספר ספקים) היא תנאי להתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז זוטא<sup>30</sup>: בתוספת הרביעית נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים להכין תשתית להתקשרות על פי מכרז זוטא: ועדת המכרזים תנהל רשימה של ספקים ושל קבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים ואל הקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן יהיה רשאי לבקש לצרפו לרשימה, והוועדה מחויבת לדון בבקשתו; החליטה הוועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הוועדה אלא לאחר שאפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו לפנייה; בעת עריכת מכרז זוטא חלה חובה על ועדת המכרזים לפנות אל כמה נותני שירות בהתאם לערכו של החוזה<sup>31</sup>.

27 משרד הפנים, מפעם, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, "ועדת מכרזים", ספטמבר 2013.

28 סעיף 123(א) לצו.

29 יצוין כי מאוגוסט 2016 ועד מועד סיום הביקורת הייתה זו חובתה של הוועדה שמינה שר הפנים לפעול למלא את התפקידים במליאת המועצה המקומית שפוזרה. להרחבה בנושא תפקיד ואחריות ועדה ממונה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (פורסם במרץ 2009), "פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי", עמ' 108.

30 בעניין זה ראו גם משרד הפנים, מפעם, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, "ועדת מכרזים", ספטמבר 2013.

31 התוספת הרביעית, סעיפים 8(ב) ו-8(ד).


  
**אף שהוער למשרד  
 הפנים בעבר על  
 החשיבות שבניהול  
 סדור של ספר ספקים  
 ברשויות המקומיות,  
 הוא לא קבע כללים  
 שינחו את הרשויות  
 המקומיות בניהול  
 ספר הספקים**

רשימת הספקים המורשים אינה רשימה אקראית הקיימת ברשות המקומית, אלא רשימה של ספקים שנוצרה בעקבות פנייה אליהם להשתתף במכרז זוטא, והם עמדו בתנאים שפורסמו, והביעו את רצונם להיכלל ברשימה. כדי לאפשר למעוניינים להשתתף ולהימנות עם רשימת נותני השירות על הפנייה להיות פומבית. לאחר שוועדת המכרזים מאשרת את רשימת הספקים אפשר לפנות לספקים הנכללים בה ולקבל מהם הצעות מחיר.

בנוגע להתקשרויות שלא באמצעות מכרז קבע בית המשפט העליון<sup>32</sup> כי "גם בהליך מעין זה יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות, כמו גם עקרונות יסוד אחרים של דיני המכרזים".

בחברות הדרכה שהפיץ משרד הפנים לנבחרי הרשויות המקומיות הוא פירט את הדרכים להכנת ספר הספקים ולעדכנו, אך לא פרסם זאת בנוהל מנחה לרשויות המקומיות העוסק בניהול ספר ספקים.

בנוגע לספר הספקים של הרשויות המקומיות, בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בעבר<sup>33</sup> עלה כי משרד הפנים לא קבע כללים המנחים את הרשויות המקומיות בדבר ניהול ספר הספקים ותכולתו. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שישקול להכין ולהפיץ הנחיות לאופן ניהול ספר ספקים.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 (להלן - תשובת משרד הפנים) הוא כתב כי נוכח חשיבות הנושא הוא ישקול לרענן אותו בספר ההדרכה שהוא מפיץ לנבחרי ציבור, וגם ייתן דגש לנושא בכנסי גזברים במחוזות. עוד השיב משרד הפנים כי הוא "יבחן את האפשרות להוסיף הנחיות בדבר אופן ניהול ספר הספקים ותכולתו כנספח כתוב להנחיות תקציב שנתיות אשר יוצאות לרשויות המקומיות. בנוסף לזאת תשקל גם האפשרות לחדד את נושא ניהול ספר הספקים באמצעות חוזר מנכ"ל משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הפנים כי אף שהוער לו בעבר על החשיבות שבניהול סדור של ספר ספקים ברשויות המקומיות, הוא לא קבע כללים שינחו את הרשויות המקומיות בניהול ספר הספקים. על משרד הפנים לקבוע כללים כאלה ולעגן אותם בהנחיות מחייבות לרשויות המקומיות.

1. הבדיקה העלתה כי למועצה המקומית עספייא אין ספר ספקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא ולוועדת המכרזים שלה על שלא הכינו ספר ספקים כנדרש בצו המועצות המקומיות ובכך נמנעה מהמועצה היכולת להתקשר עם נותני שירות באמצעות מכרז זוטא כדין.

32 ראו דברי כב' השופט פוגלמן בפס"ד הרטמן.

33 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**, "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93.

בתשובה שמסרה המועצה המקומית עספיא למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 (להלן - תשובת המועצה) צוין כי למועצה יש רשימת ספקים, אולם אין היא הולמת את הוראות החוק הרלוונטיות. לאור הביקורת פעלה המועצה ללא דיחוי להכנת מכרז מתאים להקמת ספר ספקים. עוד השיבה המועצה כי לאחר יצירת מאגר ספקים, היא תקבע קריטריונים לפנייה אליהם כדי ליצור ביניהם שוויון.

2. עוד עלה בבדיקה כי בכל ההתקשרויות שנבדקו פנה מנהל מחלקת רכש, ארכיון וחוזים של המועצה (להלן - מנהל הרכש) בשם המועצה לנותני השירות כדי לקבל מהם הצעות מחיר לטובין או לשירות שבו הייתה המועצה מעוניינת<sup>34</sup> ללא אמות מידה קבועות וידועות מראש. זאת ועוד, הפנייה נעשתה בלי שנותני השירות אושרו מראש בוועדת המכרזים ובלי שהתאפשר לנותני שירות אחרים להגיש הצעות מחיר ולהתקשר עם המועצה. עוד עלה כי אין למועצה תיעוד לנסיבות ולשיקולים שהנחו אותה לפנות לנותני שירות מסוימים ולא לאחרים.

להלן דוגמאות: בדצמבר 2013 פנתה המועצה לספקי ציוד משרדי וריהוט כדי לקבל הצעות מחיר לציוד גני ילדים בתחום המועצה בסכום של כ-220,000 ש"ח; במרץ 2016 פנתה המועצה לכמה חברות לייצור מעליות כדי לקבל הצעות מחיר לבניית מעלית במבנה המועצה בסכום של כ-190,000 ש"ח; במאי 2016 פנתה המועצה לחברות מחשבים, אשר הוגדרו במסמך "זכיינים ארציים", כדי לקבל הצעות מחיר לאספקת מחשבים למספר בתי ספר בתחום המועצה בסכום של כ-220,000 ש"ח; ובאוגוסט 2016 פנתה המועצה לחברות מחשבים אחרות כדי לקבל הצעות מחיר למחשוב המועצה גופה בסכום של כ-150,000 ש"ח.

3. עוד העלתה הבדיקה כי המועצה פנתה לקבלת הצעות מחיר מנותני שירות לביצוע עבודות בעלות אופי הנדסי, לפי המלצות שהעבירה מחלקת הנדסה במועצה למנהל הרכש, גם במקרים אלו ללא אמות מידה קבועות וידועות מראש, בלי שנותני השירות אושרו מראש באמצעות ועדת המכרזים, ובלי שהתאפשר לנותני שירות אחרים להגיש הצעות מחיר ולהתקשר עם המועצה. וממילא בלי שהיה ברשותה רשימה מפקחת ומנוהלת של נותני שירות המחולקת, בין היתר, לפי סיווג נותני השירות, הכשרתם, תחום התמחותם וכולי. כמו כן, גם באשר לעבודות בעלות אופי הנדסי לא נמצאו במחלקת הנדסה או במחלקת רכש קריטריונים לפנייה לנותני שירות.

להלן דוגמאות: בספטמבר 2014 פנתה המועצה לכמה קבלני בניין כדי לקבל הצעות מחיר לשיפוץ מחסן מל"ח (משק לשעת חירום) בתחומה בסכום של כ-85,000 ש"ח; בספטמבר 2015 פנתה המועצה לכמה קבלני

בניין כדי לקבל הצעות מחיר לשיפוץ בית העלמין המוסלמי בתחומה בסכום של כ-83,000 ש"ח; ובאוקטובר 2016 פנתה המועצה לכמה נותני שירות בתחום סימון כבישים כדי לקבל הצעות מחיר להחלפת מעקות בטיחות וסימון כבישים בתחומה בסכום של כ-110,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספיא על שפעלה שלא כדין בכך שפנתה לנותני שירות בלי שנסמכה על רשימת ספקים שאושרה כדין ועל אמות מידה קבועות וידועות מראש. פעולותיה אלו הן בניגוד להוראות הדין ופגעו בעקרון השוויון ובנותני שירות פוטנציאליים אחרים, הזכאים אף הם ליהנות מההזדמנות לתת שירות בתמורה למועצה המקומית. כמו כן, עולה חשש כי פעולותיה פגעו באפשרות של המועצה המקומית להתקשר בעסקה המיטבית מבחינה כלכלית.

בתשובת המועצה צוין כי לאחר שתיצור מאגר ספקים היא תקבע קריטריונים קבועים וידועים מראש לפנייה לספקים במאגר, וזאת כדי ליצור שוויון ביניהם. עוד צוין כי בימים אלו היא כותבת נוהל בעל אמות מידה ברורות לפנייה לספקים השונים לקבלת הצעות מחיר. המועצה הוסיפה כי בספר הספקים היא תתעד שירותים שקיבלה מנותני שירות וכן את טיב השירות שקיבלה מהם, ותשתמש בנתונים שיצטברו כדי להתקשר בעסקה המיטבית.



ספר ספקים, המוסדר בחקיקה, לרבות הכללים להכנסת נותני שירות אליו ולגריעתם ממנו, הוא אחד האמצעים האמורים לסייע לרשות המקומית בהתקשרויותיה. בעזרתו, הזיכרון הארגוני הנוגע לנותני השירות שעמם נקשרה המועצה בעבר יהיה חלק בלתי נפרד בכל הליך התקשרות שתבצע בעתיד. יחד עם זאת, היעדרו של ספר ספקים אינו פוטר את הרשות המקומית מהצורך לנמק את התקשרויותיה, ולקבוע מראש אמות מידה ברורות להתקשרות. על המועצה, באמצעות ועדת המכרזים שלה, להחיש את הכנת ספר הספקים ולהקפיד על ביצוע התקשרויות לפי הוראות הדין; כן על המועצה לאפשר תחרות הוגנת ולשמור על כללי המינהל התקין, חובות הנגזרות מחובתה של המועצה לשמור על האינטרס הציבורי.



המועצה המקומית  
עספייא התקשרה עם  
נותני השירות ללא  
מכרז, אף על פי  
שסכום ההתקשרות  
היה גדול מתקרת  
הפטור וחייב עריכת  
מכרז (לכל הפחות  
מכרז זוטא) כדין

## התקשרויות המועצה עם נותני שירות שלא כדין

בתוספת הרביעית מפורטים הכללים המחייבים את הרשות המקומית ואת ועדת המכרזים שלה בעת שהיא מתקשרת עם נותני שירות באמצעות מכרז פומבי או מכרז זוטא. להלן כמה מהם: נקבע שעל מסמכי המכרז לכלול בין היתר את תנאי המכרז והתנאים מוקדמים להשתתפות בו, את נוסח החוזה המוצע, את לוח הזמנים ותנאי התשלום, וכן כי יכללו מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת המסמכים; נקבע האופן בו נותני השירות יגישו את מסמכי המכרז למועצה; נקבעו פעולות המועצה בעת קבלת המסמכים מנותני השירות, לרבות הצורך בהפקדת ההצעות בתיבת המכרזים וההסדרים במועצה לניהול השימוש בה ולפיקוח עליה; ונקבעו הנחיות לשלב שבו נפתחת תיבת המכרזים ומתחיל במועצה העיון במסמכי המכרזים ששלחו נותני השירות שניגשו למכרז<sup>35</sup>.

## התקשרות ללא מכרז עם נותני שירות בסכום גבוה מתקרת הפטור

נמצא כי ועדת השלושה דנה בין היתר גם בהתקשרויות שסכומן היה גבוה מתקרת הפטור וחייבו עריכת מכרז, אף שהסמכות החוקית לדון ולהמליץ על התקשרות בסכומים אלה הנה בסמכותה של ועדת המכרזים<sup>36</sup>.

כאמור, בכל ההתקשרויות שנבדקו המועצה המקומית עספייא התקשרה עם נותני השירות ללא מכרז, אף על פי שסכום ההתקשרות היה גדול מתקרת הפטור וחייב עריכת מכרז (לכל הפחות מכרז זוטא) כדין. עוד נמצא כי ועדת השלושה דנה בהצעות אלו והמליצה על התקשרות עם נותני שירות בלי שפעלה על פי עקרונות היסוד של דיני המכרזים ובלי שהקפידה כי ימולאו התנאים הנוספים שנקבעו בתוספת הרביעית. להלן דוגמאות:

35 סעיפים: 10(א); 13; 14; ו-15-17 בהתאמה.

36 בתקופה שנבדקה הייתה למועצה ועדת מכרזים שבאמצעותה היא התקשרה במכרזים הפומביים שערכה. יצוין כי רק ביולי 2017, לאחר שוועדת השלושה דנה בכל ההתקשרויות שנבדקו והן כבר יצאו לפועל, שלח היועץ המשפטי למוכיר המועצה ולמנהל הרכש של המועצה, מסמך עדכון סכומים שהפיץ משרד הפנים וציין את ערכם הכספי של חוזים הפטורים ממכרז, את ערכם הכספי של חוזים שבהם אפשר להתקשר במכרז זוטא, והוסיף כי מכרזי זוטא ינוהלו על ידי ועדת המכרזים.



## שיפוץ מחסן חירום

כדי לשקם נזקי אש שנגרמו למחסן מל"ח (משק לקראת חירום) קיבלה המועצה לבקשתה בספטמבר 2014 שלוש הצעות מחיר מקבלני שיפוצים שפנתה אליהם. באוקטובר 2014 דנה ועדת השלושה בשלוש הצעות המחיר שהתקבלו, והמליצה לראש המועצה להתקשר עם הקבלן שהציע את ההצעה הזולה.<sup>37</sup>

בסעיף 11 לתוספת הרביעית נקבעה החובה כי אומדן מפורט של ההוצאות הכרוכות בחוזה המוצע יופקד בתיבה מיוחדת (להלן - תיבת המכרזים) לפני תום המועד להגשת ההצעות; בסעיף 22 לתוספת הרביעית נקבע כי "תמליץ הועדה [ועדת המכרזים] על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הזולים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר כאמור בסעיף 11".

נמצא כי לוועדת השלושה לא היה אומדן לעלות השיפוץ, אף על פי שאומדן הוא אחד הכלים המאפשר לבחון אם המחירים המוצעים הוגנים וסבירים ולדעת אם יש לקיים מכרז. עוד נמצא כי אף על פי שהפער בין הצעת המחיר הזולה ביותר והיקרה ביותר עלה על 60%, הנושא לא נדון בוועדת השלושה.

## פרויקט מחשוב המועצה

באוגוסט 2016 פנתה המועצה לשש חברות מחשבים בבקשה לקבל הצעות מחיר למחשוב המועצה לפי מפרט שהועבר אליהן. בפנייה צוין כי יש להגיש למועצה את ההצעות עד ל-18.8.2016. בינואר 2017 דנה ועדת השלושה בארבע הצעות מחיר שהתקבלו מחברות שאליהן פנתה המועצה. ועדת השלושה המליצה לראש המועצה להתקשר עם הקבלן שהגיש את ההצעה הזולה ביותר.<sup>38</sup>

בתוספת הרביעית נקבע בסעיף 12 כי "המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ותנאיו"; בסעיף 14(ב) נקבע כי "מעטפת מכרז שנתקבלה במועצה מקומית אחרי תום המועד להגשת מסמכי המכרז, לא תוכנס לתיבת המכרזים ותוחזר לשולח, מבלי לפתוח אותה ובלי לגלות את תכנה".

נמצא כי שתיים מהצעות המחיר ששלחו חברות המחשבים למועצה הגיעו אליה רק בנובמבר 2016, אך ועדת השלושה דנה בשתי ההצעות, אף שהגיעו שלושה חודשים לאחר המועד הסופי להגשתן ובלי שנמצא הסבר לכך.

37 סכומי ההצעות (כולל מע"מ) שהתקבלו נעו בין 83,450 ש"ח ל-134,234 ש"ח.

38 סכומי ההצעות (כולל מע"מ) שהתקבלו נעו בין 150,595 ש"ח ל-177,645 ש"ח.

## שיפוץ בית העלמין המוסלמי

בתחילת ספטמבר 2015 פנתה המועצה לארבעה קבלני שיפוצים לקבלת הצעות מחיר לשיפוץ בית העלמין המוסלמי שבתחומה. הפנייה הייתה בהתאם למפרט ולאומדן שהכינה מחלקת ההנדסה של המועצה בסך של כ-86,000 ש"ח (כולל מע"מ), והמציעים הפוטנציאליים נדרשו לנקוב בסכום שהם מוכנים להפחית מהאומדן שהועבר אליהם. באותו חודש דנה ועדת השלושה בהצעת מחיר יחידה שהגיש אחד הקבלנים, והמליצה לראש המועצה להתקשר עם הקבלן בכפוף לכך שיעניק למועצה הנחה נוספת.

בסעיף 22(ו) לתוספת הרביעית נקבע כי "לא תמליץ הועדה [ועדת המכרזים] דרך כלל, על הצעה, אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה".

נמצא כי ועדת השלושה המליצה לראש המועצה להתקשר על בסיס הצעת מחיר יחידה, זאת בלי שדנה במשמעויות הנגזרות מכך ובלי שנימקה בכתב את הסיבות שהובילו אותה להמליץ על ההתקשרות אף שלא קיבלה הצעות נוספות.

## הקמת מעלית בבניין המועצה

במרץ 2016 פנתה המועצה לשש חברות המספקות מעליות נוסעים בבקשה לקבל הצעות מחיר למעלית לבניין המועצה. באפריל 2016 דנה ועדת השלושה בהצעות מחיר שהתקבלו מחלק מהחברות שאליהן פנתה המועצה<sup>39</sup>. ועדת השלושה המליצה לראש המועצה להתקשר עם החברה שהציעה את ההצעה הזולה ביותר.

בסעיף 10 (א) לתוספת הרביעית נקבע כי על מסמכי המכרז לכלול את תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות בו, נוסח חוזה מוצע, נוסח של "מסמך הצעת המשתתף במכרז", לוח זמנים ותנאי תשלום, וכן לכלול מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת המסמכים.

נמצא כי הפנייה של המועצה לחברות כללה אך ורק מפרט טכני למעלית הנוסעים הנדרשת ולא פרטים מהותיים שהיה בהם כדי להשפיע על עלותו הכוללת של הפרויקט, לרבות החוזה המוצע ותנאיו, תנאי התשלום, מועד האספקה המבוקש, תנאי האחריות וכולי.

39 רק שלוש חברות נענו לפנייה וסכומי ההצעות (כולל מע"מ) שהתקבלו נעו בין 186,000 ש"ח ל-216,450 ש"ח.

## קייטנות קיץ לילדים

כשהיא מתקשרת עם נותני שירות על המועצה המקומית חלה חובה לשמור על כללי תחרות הוגנת, שיאפשרו לכל מועמד מתאים להתמודד בה באופן שווה. כדי לעמוד בחובתה זו וכדי להשיג את התוצאה המיטבית עבורה ועבור תושביה, גם כשהיא פועלת בדרך של קבלת הצעות מחיר מנותני שירות שונים, על המועצה לוודא כי בסיס ההשוואה בין הצעות המחיר אחיד. כמו כן, עליה לתמחר במדויק כל הצעה לפני שהיא מכריעה בדבר זהות ההצעה הזולה ביותר<sup>40</sup>.

בתחילת יוני 2016 פנתה המועצה לחברות המתמחות בעריכת קייטנות לילדים בבקשה לקבל הצעות מחיר לעריכת קייטנות קיץ לילדי המועצה, בהתאם לתכנית שתקצב משרד החינוך (להלן - פרויקט הקייטנות). באותו חודש דנה ועדת השלושה בארבע הצעות מחיר שהתקבלו מהחברות שאליהן פנתה המועצה. לאחר בדיקת ההצעות המליצה ועדת השלושה לראש המועצה להתקשר עם החברה שהצעתה הייתה הזולה ביותר.


בדיקת ההצעות שהתקבלו מהחברות שאליהם פנתה המועצה העלתה כי בכל אחת מהן בסיס התחשיב לקביעת עלות לתלמיד<sup>41</sup> היה שונה. כך, למשל, בכל אחת מההצעות הוצגו רשימת פעילויות אחרות: באחת הציעו פעילות כללית של מופעי מוזיקה ובריכה, ובאחרת מופע אומנותי, בריכה, מופעי לוליינות וגם יום ספורט; בחלק מההצעות נדרש תקציב הצטיידות (לכל בית ספר שבו תתקיים קייטנה) בסכומים שנעו בין 1,200 ש"ח ל-1,400 ש"ח, ובהצעה אחת לא צוין כלל סכום; בחלק מההצעות נדרש תשלום מראש בהתאם למספר הנרשמים, בחלק נדרשה רק מקדמה, ובאחת לא צוין כלל הסדר התשלום המוצע; בחלק מההצעות המפתח לחישוב מספר המדריכים הנדרש היה 30 תלמידים למדריך, ובאחרות 35 תלמידים למדריך.

נמצא כי ועדת השלושה לא שקללה את ההצעות, שהיו שונות זו מזו. ההחלטה בוועדה התקבלה רק לפי המספר הסופי שבו נקבה כל אחת מהחברות בהצעתה כעלות המחושבת לכל תלמיד.

כמוצג בדוגמאות המופיעות לעיל המועצה התקשרה עם נותני שירות ללא עריכת מכרז, אף שההתקשרויות האמורות היו בסכומים גדולים (בין 82,000 ש"ח ל-300,000 ש"ח), ובניגוד לעקרונות היסוד של דיני המכרזים.

40 בסעיף 22(ב) לתוספת הרביעית נקבע כי "בכפוף לאמור בצו זה, תמליץ הוועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר כאמור בסעיף 11".

41 ההצעות שהתקבלו ניתנו על בסיס "מחיר עלות לתלמיד", והציגו עלויות שנעו בין 840 ל-860 ש"ח לתלמיד (לא כולל מע"מ). בהינתן שהמועצה תכננה כי בפרויקט הקייטנות ישתתפו כ-300 ילדים, הסכום הצפוי של ההתקשרות היה כ-300,000 ש"ח (כולל מע"מ).


  
 הלכה למעשה
   
 שימשה ועדת
   
 השלושה, שבה כיהנו
   
 בין היתר, היועץ
   
 המשפטי של המועצה
   
 וגזברית המועצה שהם
   
 שומרי סף, מעין
   
 מסלול העוקף את
   
 ועדת המכרזים של
   
 המועצה

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית עספיא על שהתקשרה עם נותני שירות לביצוע עבודות וקבלת טובין ללא עריכת מכרז. הלכה למעשה שימשה ועדת השלושה, שכאמור כיהנו בה היועץ המשפטי של המועצה וגזברית המועצה שהם שומרי סף, מעין מסלול העוקף את ועדת המכרזים של המועצה. העלות הצפויה של ההתקשרויות עלתה על תקרת הפטור ממכרז וחייבה, לכל הפחות, לערוך מכרז זוטא, ועל כן ועדת השלושה לא הייתה מוסמכת לדון בהתקשרויות אלו<sup>42</sup>.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית עספיא כי פעלה בניגוד לעקרונות היסוד של דיני המכרזים, בין היתר בפעולות אלו: (א) אף על פי שלא היה בידיה אומדן, היא התקשרה עם נותן שירות על בסיס הצעה שסכום ההתקשרות בה היה נמוך מאוד מההצעות האחרות שהוגשו לה, בלי שהפער האמור נבחן ונדון על ידה; (ב) היא קיבלה הצעות מחיר ודנה בהם גם בחלוף מועד ההגשה; (ג) היא התקשרה עם מציע יחיד ללא הנמקה; (ד) היא בחרה בהצעה הזולה ביותר, בלי לתת משקל למרכיבים שבכל הצעה.

בתשובת המועצה צוין כי היא חדלה מביצוע התקשרויות מעל תקרת הפטור באמצעות ועדת השלושה וכי היא מקפידה עתה על קיום מכרזי זוטא. לדבריה, היא פועלת כך שהליקויים שעלו בדוח לא יחזרו ותקפיד באופן מדוקדק על עריכת מכרזים לפי הוראות כל דין, וכי במקרה שבו לא מתחייב מכרז תקפיד לנהל הליך מעין מכרזי לפי כללי דיני המכרזים. עוד צוין בתשובת המועצה כי היא תפעל לקביעת אומדן, ואם יתקבלו הצעות מחיר בפער גדול מהאומדן היא תפעל לקבל הבהרות מהמציע ומהגורם הרלוונטי במועצה בטרם תאושר ההתקשרות. כמו כן ציינה כי תוודא שהרישום בספריה תקין; תפעל ליצירת נהלים חדשים ולרענון הנהלים הקיימים במועצה לקבלת הצעות מנותני שירות; ותקפיד כי בנהלים ייכללו פרמטרים נוספים שיש בהם כדי להשפיע על החלטה על התקשרות לרבות דרישת נתונים, כגון מועד אספקה, דרכי תשלום ותנאי אחריות. עוד הוסיפה כי תנסח נהלים חדשים שיקבעו אמות מידה ברורות לכל התקשרות, וזאת כדי שתוכל לבחון את הצעות המחיר המוגשות לה על בסיס נתונים זהים ובאופן שיאפשר להשוות בצורה ברורה והגונה בין הצעות שונות.

משרד הפנים מסר בתשובתו בנוגע לליקויים שהועלו בהתקשרויות שביצעה המועצה המקומית עספיא עם נותני שירות, כי מדי שנה בשנה הוא מפיץ לרשויות המקומיות עדכון של הסכומים המחייבים בעריכת מכרז בעת התקשרות עם נותני שירות. עוד נכתב בתשובתו כי "גזבר הרשות המקומית אמון על בדיקת ההיבט הכספי בהתקשרויות קיימות/חדשות תוך ביצוע בקרה שאומדן עלות ההתקשרות הוא סביר לאור תכולת ההתקשרות. ובהתאם לכך, משרד הפנים מנחה את החשב המלווה (ברשויות בהן מונה חשב מלווה) ... לבדוק שהיקף ההתקשרות אינו מחייב הליך מכרזי אחר ושתהליך מכרז הזוטא ניעשה כדין. על החשב המלווה לטפל בכל ליקוי אשר עולה וכאשר אפשר, לבטל את ההתקשרות או לפחות לא להאריך התקשרות אשר לא נעשה כדין".

42 ראו הרחבה בפרק "תפקוד לקוי של בעלי תפקידים בכירים במועצה בהליכי ההתקשרות".



המועצה המקומית  
עספייא מנעה  
בפעולתה תחרות  
הוגנת בין נותני שירות  
בכוח, ובכך פגעה  
בעקרון השוויון  
ובמראית פני הצדק

עוד צוין בתשובת משרד הפנים כי לאחר פרסום הדוח הוא יודא שהמועצה המקומית עספייא תפעל לתיקון הליקויים.



המועצה המקומית עספייא מנעה בפעולתה תחרות הוגנת בין נותני שירות בכוח, ובכך פגעה בעקרון השוויון ובמראית פני הצדק. כמו כן, קיים חשש כי נפגעה יכולתה להשיג תנאים טובים יותר מאלו שהשיגה, מבחינת איכות ומחיר, להתקשרויות שביצעה. על המועצה המקומית עספייא להקפיד ליצור התקשרויות המחייבות עריכת מכרז באמצעות ועדת המכרזים שלה ולשמור על תכלית החקיקה, המבטיחה כי חלוקת המשאבים הציבוריים המסורים בידי המועצה תתבצע על פי כללי מינהל תקין, ותוך שמירה על הוגנות ועל טוהר מידות.

## הקטנה מלאכותית של סכום ההתקשרות - פיצול התקשרויות

בסעיף 5 בתוספת הרביעית 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 תוספת זו - חוזה אחד".

כדי לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית נקבעה תקרת פטור אשר התקשרות בסכום הקטן מהקבוע בה יכולה להיעשות בפטור ממכרז (לרוב בהליך של קבלת הצעות מחיר בלבד). קביעת תקרת פטור הביאה בעבר<sup>43</sup> לפרקטיקה פסולה של פיצול עבודה בסכומים גדולים לכמה עבודות, שהסכום של כל אחת מהן קטן מתקרת הפטור וכך התאפשר לרשות המקומית להימנע מעריכת מכרז.

נמצא כי המועצה המקומית עספייא פיצלה עבודות בינוי והזמנות לרכישת טובין, שערכן הכולל עלה באופן ניכר על תקרת הפטור, לכמה הזמנות נפרדות. כל אחת מהן הייתה בסכום כספי הנמוך מתקרת הפטור, וההתקשרות עם נותני השירות הייתה ללא מכרז. להלן דוגמאות:

43 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93.

## הקמת כיתות ללקויי שמיעה

באוקטובר 2016 פנה מנהל הרכש לשבעה קבלני שיפוצים בבקשה לקבל הצעות מחיר להנגשה אקוסטית של מוסדות לימוד ללקויי שמיעה (להלן - פרויקט ההנגשה). הפנייה הייתה בהתאם למפרט שקבע משרד החינוך ובהתאם לאומדן הנגשה לכל כיתה<sup>44</sup> שהכין למועצה יועץ אקוסטיקה. ההצעות פוצלו לשש בקשות נפרדות (תשע כיתות), לפי המוסד החינוכי שלו יועד התקציב שהעמיד משרד החינוך למימון פרויקט ההנגשה.

בנובמבר 2016 דנה ועדת השלושה בכל הצעות המחיר שקיבלה. בדיוניה התייחסה לכל מוסד חינוך כיחידה נפרדת, אך הצגת הנתונים בוצעה על דף מרכז אחד. בסיום דיוניה המליצה ועדת השלושה לראש המועצה להתקשר עם קבלן אחד לביצוע כל פרויקט ההנגשה (להלן - הקבלן הנבחר). בנובמבר 2016 הוציאה המועצה הזמנת עבודה לפרויקט ההנגשה לקבלן הנבחר על סך כ- 260,000 ש"ח, וחתמה איתו על חוזה נפרד לכל מוסד חינוכי שבו בוצע פרויקט ההנגשה. כך, למשל, באותו חודש חתמה המועצה עם הקבלן הנבחר על חוזה על סך 58,000 ש"ח (כולל מע"מ) להנגשת שתי כיתות בית ספר. במאי 2017 נרשמה ההוצאה הכספית על שיפוץ כל תשע הכיתות בכרטיס הנהלת החשבונות של הקבלן הנבחר.

## רכש ריהוט למוסדות חינוך

ביוני 2014 החליט משרד החינוך לתקצב באופן חד-פעמי רכש ציוד לגני ילדים טרום-חובה בתחום המועצה בסכום של 24,000 ש"ח לכל גן - סך הכול 216,000 ש"ח. בספטמבר 2014 פנה מנהל הרכש לארבעה ספקים של ציוד לגני ילדים בבקשה לקבל הצעות מחיר לרכישת ציוד. הפנייה פוצלה לשני מפרטים שהכינה מחלקת החינוך של המועצה, הראשון "ריהוט גני ילדים (ספסלים + שולחנות + כסאות)" (להלן - מפרט א') והשני "ריהוט גני ילדים (פינות)" (להלן - מפרט ב').

בתחילת ספטמבר 2014 שלח מנהל הרכש את שני המפרטים לספקים, והם התבקשו למסור הצעות לשני המפרטים באופן מפוצל. המועד האחרון להגשת מפרט ב' היה בסוף אותו חודש, יומיים לאחר המועד האחרון להגשת מפרט א'. לא נמצאה הצדקה לכך שהיה על המועצה לפצל את הליך הרכש לשני מפרטים שונים.

באוקטובר 2014 דנה ועדת השלושה בהצעות המחיר שהתקבלו. הדיון נחלק בהתאם למפרטים שנשלחו לספקים, והוחלט כי הזוכה בשני חוזי האספקה הוא ספק הריהוט שהגיש את ההצעות הזולות ביותר לכל אחד משני המפרטים. בהתאם להמלצת ועדת השלושה, הזמינה המועצה מהספק הנבחר באותו חודש את הריהוט של שני המפרטים גם יחד, בסכום של 114,000 ש"ח מתוך 216,000

44 האומדן להנגשת כיתה אחת היה כ-28,000 ש"ח.

ש"ח שאושרו לה במשרד החינוך. חשבונית מסכמת של העסקה מספק הריהוט על הסכום האמור כללה הן את הציוד בהתאם למפרט א' והן את הציוד בהתאם למפרט ב'.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא כי בניגוד לצו המועצות המקומיות פיצלה באופן מלאכותי את פרויקט ההנגשה ואת הדרישות לאספקת טובין בפרויקט גני הילדים למספר התקשרויות, במקום לצאת במכרז אחד לרכישת השירותים והטובין האמורים.

בתשובת המועצה צוין כי היא חשבה בתום לב שלאור הפרדת ההרשאות התקציביות המיועדות באופן ספציפי לכל מוסד חינוכי מותר לה לקבל הזמנות נפרדות. עוד צוין כי המועצה תפעל לתיקון הליקוי ותרענן את הנהלים בעניין בחינת הצעות וקבלתן.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 צוין כי נוהלי שחרור כספים לכל התחייבות תקציבית מחייבים "הצגת הזמנת עבודה/חווה חתום עפ"י חוק חובת המכרזים". עוד צוין בתשובה כי אין באפשרותו "לבצע מעקב אחר כמות הזמנות של קבלן X המדווח בהתחייבויות שונות, כל תיק נבדק בנפרד ומדווח כאמור".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי מחובתו לנהל בקרה ופיקוח אחר הכספים שהוא מקצה לרשויות המקומיות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך כי מרגע שהובא לידיעתו כי המועצה פעלה להוצאת הכספים בניגוד לדין, מצופה ממנו לפעול באופן שיבטיח כי הדבר לא יישנה.

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 צוין כי הוא פועל להטמעת תהליכי בקרה ופיקוח בנהלי העבודה של אגף הבינוי במשרד.

## תפקוד לקוי של בעלי תפקידים בכירים במועצה בהליכי ההתקשרות

### התנהלות היועץ המשפטי

בסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, נקבע כי על הרשות למנות עורך דין שיהיה יועצה המשפטי. היועץ המשפטי במועצה מקומית שקבע שר הפנים יהיה עובד הרשות המקומית. עד מועד סיום הביקורת לא קבע שר הפנים למועצה מקומית חובת העסקה של יועץ משפטי פנימי קבוע, ולפיכך רשאיות כל המועצות המקומיות להעסיק יועץ משפטי שאינו עובד שלהן כיועץ קבוע. בחוק גם הוגדר תפקיד היועץ המשפטי לרשות מקומית, ונקבע כי הוא

יעניק ייעוץ משפטי למועצת הרשות המקומית ולוועדותיה, לראש הרשות ולעובדי הרשות בכל עניין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין<sup>45</sup>.

הייעוץ המשפטי הוא אחד משומרי הסף ברשות המקומית ו"עליו לגלות עצמאות מקצועית, שכן אין עליו, בעניין תוכן חוות דעתו המשפטית, מרות אחרת זולת מרות החוק"<sup>46</sup>. בחוזר מנכ"ל הפנים 5/2009 נכתב כי תפקידו של היועץ המשפטי "הוא מן התפקידים המרכזיים ברשות המקומית [...] היועץ המשפטי הוא אחד משומרי הסף ברשות המקומית, ועליו לפעול על מנת להבטיח שהרשות המקומית, נבחריה ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות החוק וכללי המינהל התקין".

בשנת 2014 החלה המועצה להעסיק את היועץ המשפטי בהסכם למתן ייעוץ ושירותים משפטיים. בפברואר 2015 חתמה המועצה עם משרדו של היועץ המשפטי חוזה לקבלת ייעוץ ושירותים משפטיים, בתחילה לתקופת ניסיון של שישה חודשים עם אפשרות להארכתו, שהוחלט להפעילה עד פברואר 2020 לתקופה של חמש שנים וחצי נוספות.

הבדיקה העלתה כי היועץ המשפטי היה חבר מן המניין בוועדת השלושה והשתתף בכל דיוני הוועדה שהוצגו לעיל - חמש התקשרויות בסכום גבוה מתקרת הפטור ללא מכרז<sup>47</sup> ושתי ההתקשרויות שבהן פוצלה ההתקשרות לכמה הזמנות<sup>48</sup>.

בכל ההתקשרויות האמורות לא נמצא אזכור בפרוטוקולים של הדיונים כי היועץ המשפטי התייחס לחובת המועצה לקיים הליך של מכרז, כנגזרת מסכום ההתקשרות העולה על תקרת הפטור, או כי התייחס לכך שההתקשרות פוצלה לכמה הזמנות. לא זו אף זו, החוזים שנחתמו לאחר הליכי ההתקשרות המתוארים אושרו בחתימת ידו ובציינו כי "אין מניעה חוקית להתקשר בחוזה זה".

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של המועצה כי מתוקף תפקידו שומר סף היה עליו להתריע על כך שההתקשרויות האמורות בוצעו בניגוד לדין.

בתשובה שמסר היועץ המשפטי של המועצה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 הוא ציין כי פעולותיו נעשו בתום לב וכי "בעתיד יפעל להידוק הפיקוח, והקפדה בבחינת ההצעות אשר מובאות לוועדת השלושה" וכן יקפיד להתריע על התקשרויות "אשר אינן מתחת לתקרת הפטור או בניגוד לדין". היועץ המשפטי הוסיף כי בחודש יולי 2017 תוקן הליקוי בנוגע לגובה סכום

45 להרחבה ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016**, "ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", עמ' 133.

46 בג"ץ 3180/94 **דורון נ' ראש עיריית ראשון לציון**, פ"ד מח(4) 733 (1994).

47 שיפוף מחסן חירום; פרויקט מחשוב המועצה; שיפוף בית העלמין המוסלמי; רכש מעלית לבניין המועצה; וקייטנות קיץ לילדים.

48 הקמת כיתות ללקויי שמיעה; ורכש ריהוט למוסדות חינוך.





בהמלצתם לראש  
המועצה לאשר  
התקשרות עם נותני  
שירות ללא מכרז  
כנדרש, היו היועץ  
המשפטי של  
המועצה, מזכיר  
המועצה וגזברית  
המועצה שותפים  
להליך שבוצע שלא  
כדין

ההתקשרות הפטור ממכרז בעקבות בדיקה פנימית שערך בענין. באשר לליקויים הנוגעים לפיצול המכרזים, ציין בתשובתו כי בעתיד "יפעל להקפדה יתרה בעניין הקטנה מלאכותית של סכום התקשרויות".

## מזכיר המועצה וגזברית המועצה

הליך התקשרות הוא מליבת העיסוק של המועצה. המגבלות החלות על סכומי ההתקשרויות זוכות מדי שנה בשנה לאזכור מיוחד בחוזר מנכ"ל שמשרד הפנים מפיץ לכל הרשויות המקומיות. בין היתר בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מוזכרים הסכומים המחייבים את הרשויות המקומיות לערוך מכרז כשהן מתקשרות עם נותני שירות, בהתאם למדד חודש יוני של השנה הרלוונטית. משרד הפנים מפרסם את החוזר דרך קבע גם באתר המרשתת (אינטרנט) שלו, בחלק של מינהל השלטון המקומי העוסק בניהול הפיננסי של הרשויות המקומיות.

כאמור, בוועדת השלושה חברים גם מזכיר המועצה וגזברית המועצה. מעיון בפרוטוקולים של דיוני הוועדה בכל ההתקשרויות שנבדקו עולה כי מזכיר המועצה וגזברית המועצה השתתפו בדיונים ובהמלצה על ההצעה הנבחרת. לא נמצא כל אזכור לכך שמזכיר המועצה או גזברית המועצה התייחסו לאופן שבו ההתקשרויות אמורות להתבצע כנגזרת של הסכומים שבהם מדובר. בגמר דיוניהם, יחד עם החבר השלישי בוועדת השלושה, היינו היועץ המשפטי, החליטו להמליץ לראש המועצה לאשר את ההתקשרויות האמורות - בניגוד לדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת השלושה, מזכיר המועצה וגזברית המועצה, על כך שבהמלצתם לראש המועצה לאשר את ההתקשרויות האמורות היו למעשה שותפים להליך שבוצע שלא כדין.

בתשובה שמסר מזכיר המועצה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 צוין כי המועצה פעלה לפי הסכומים הפטורים ממכרז, שהוצגו על ידי היועץ המשפטי. רק ביולי 2017 היועץ המשפטי שם לב לטעות והודיע לוועדת השלושה על הסכומים המחייבים מכרז זוטא. מאז שתיקן את הטעות פעלה הוועדה לפי הסכומים הנכונים. עוד צוין כי "אילו הייתי מודע לטעות לא הייתי ממליץ לראש הרשות לאשרה".

בתשובה שמסרה גזברית המועצה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 (להלן - תשובת גזברית המועצה) צוין כי היא "פעלה לפי הנחיות היועץ המשפטי והסתמכה על חוות הדעת שלו ואישורו לסכומים הפטורים [ממכרז], שבדיעבד התבררו כשגויים", וכי לאחר בדיקה נוספת שערך היועץ המשפטי והבין שנפלה טעות בידו, שבעקבותיה בחנה הוועדה הצעות שהיו מעל תקרת הפטור, ביולי 2017 תוקן הליקוי ונשלח נוהל חדש מהיועץ המשפטי.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר המועצה ולגזברית המועצה, שעליה חלה אחריות גם שומרת סף<sup>49</sup>, על כך שכחברים בוועדת השלושה, ועדה מצומצמת בת שלושה חברים בלבד, מצופה מהם להיות בקיאים בנהלים הקשורים לפעילות הוועדה, לא כל שכן בנוגע לערכם הכספי של החוזים המחייבים עריכת מכרז שהוא כאמור מן המפורסמות.

בתשובה שמסר מזכיר המועצה למשרד מבקר המדינה במרץ 2018 צוין כי בעתיד לפני כל אישור של התקשרות בחתימתו יבדוק אישית את סכומי ההתקשרות כפי שהם מפורסמים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

## התנהלות ראש המועצה


בסיכום הדיונים של ועדת השלושה היא ממליצה לראש המועצה לאשר או לדחות את ההתקשרות. בסעיף 112(ב) לצו המועצות המקומיות נקבע כי ראש המועצה "יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על המועצה בצו זה או בכל דין אחר יבוצעו כראוי". נמצא כי בכל ההתקשרויות שנבדקו המליצה ועדת השלושה לראש המועצה לאשר את ההתקשרות, ובהתאם להמלצתה אישר אותן ראש המועצה.

מעיון בפרוטוקולים של ההתקשרויות שאישר ראש המועצה עלה כי ראש המועצה לא נתן את דעתו על כך שהתקשרויות בסכומים הגדולים מתקרת הפטור נדונות ומועברות לאישורו מוועדת השלושה ולא מוועדת מכרזים, כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש מועצת עספייא כי היה מצופה שייתן דעתו על כך שהתקשרויות בסכומים הגדולים מתקרת הפטור מגיעות לאישורו שלא דרך ועדת מכרזים ולפעול לבירור מעמיק של הסוגיה.

בתשובה שמסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 צוין כי הוא סמך על אנשי המקצוע שיעשו את עבודתם באופן המקצועי ביותר, וכי המועצה בראשותו תלמד מהביקורת ותיישם את המלצות המבקר באופן מלא. עוד צוין כי לאור הביקורת קיים ראש המועצה ישיבה עם היועץ המשפטי בנושא דיני המכרזים "בכדי להרחיב את הידע המקצועי ולמנוע ליקויים בעתיד, הן מצד הצוות המקצועי והן מצד ראש המועצה", וכי בעתיד "יקפיד על סכומי ההתקשרויות וניהול תקין של ועדות המועצה הרלוונטיות לנושא מכרזים והתקשרויות עם ספקים".

49 ראו לדוגמה: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, "המועצה המקומית ריינה", עמ' 641, וגם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016**, "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", עמ' 5.

  
 המועצה הגדילה את  
 הסכום ששילמה  
 לקבלן שיפוץ עבור  
 עבודתו לפני  
 שהתקבל אישור  
 להגדיל את היקף  
 העבודה ונחתם חוזה  
 מעודכן על היקף  
 העבודה החדש,  
 כנדרש בד"ן

בתשובת משרד הפנים צוין כי "לעניין פגמים בהתנהלות בעלי תפקידים בכירים בהליכי ההתקשרות, משרד הפנים בוחן ליקויים בעת הכנת תכנית הבראה לרשויות ובמועד שחרור מענקים מסוימים התלויים בליקויים בדו"ח המבוקר של הרשויות המקומיות ומבהיר לרשות שעליה לפעול לטיפול בליקויים מעין אלו". עוד צוין בתשובת משרד הפנים כי לאחר פרסום הדוח הוא "יוודא שהמועצה המקומית עספייא תפעל לתיקון הליקויים".

## ליקויים בהעברת תשלומים לנותני שירות

בבדיקת עבודת מחלקת הגזברות של המועצה נמצאו ליקויים הן בתשלומים שהמועצה העבירה לנותני השירותים שעמם התקשרה והן באופן שבו בוצע הרישום והמעקב החשבונאי אחר התשלומים. להלן דוגמאות:

### הגדלה מלאכותית של סכום ההתקשרות בדיעבד

בתוספת הרביעית נקבע כי מועצה מקומית רשאית "להתקשר בחוזה ללא מכרז", בחוזה "הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי החוזה הקיים"<sup>50</sup>.

נמצא כי המועצה הגדילה את הסכום ששילמה לקבלן שיפוץ עבור עבודתו לפני שהתקבל אישור להגדיל את היקף העבודה ונחתם חוזה מעודכן על היקף העבודה החדש, כנדרש בד"ן. להלן הפרטים:

ביוני 2014 אישר מפעל הפיס למועצה הקצאה כספית של 79,650 ש"ח לצורך השלמת עבודות שיפוץ של מגרש ספורט. הסכום שהוקצה לשיפוץ נרשם במועצה כתב"ר (תקציב בלתי רגיל) 51995.

מנהל הרכש שלח לשישה קבלני שיפוצים בקשה לקבל הצעות מחיר עבור השיפוץ, שהוגדר במועצה "עבודות לפירוק גג סככה בחט"ב". לאחר שקיבלה את הצעות המחיר החליטה ועדת השלושה בנובמבר 2016 להמליץ לראש המועצה להתקשר עם הקבלן שהגיש את ההצעה הנמוכה ביותר על סך 70,000 ש"ח, ונחתם עמו חוזה בהתאם לסכום שהציע. בדצמבר 2016 הוציאה המועצה

50 התוספת הרביעית, סעיף 3(7)(ב).

51 תקציב בלתי רגיל (תב"ר) הוא תקציב המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן התקבולים והתשלומים לאותה פעולה או לתחום הפעילות.

הזמנת עבודה לפרויקט בהתאם לסכום שנקבע בחוזה, ובינואר 2017 הוציאה המועצה צו התחלה לביצועו.

בבדיקה של כרטיס הנהלת החשבונות של הקבלן הזוכה נמצא כי בדצמבר 2016 ניתנה פקודת זיכוי בסך 70,000 ש"ח, וכי באותו מועד ניתנה גם פקודה לביטול הזיכוי. עוד נמצא כי בפברואר 2017 נרשמה פקודת זיכוי לטובת הקבלן על סך 79,650 ש"ח, שתוארה כתשלום עבור "פירוק גג סככה תב"ר 995".

בבדיקת פרוטוקולים של ועדת השלושה שעסקו בפרויקט פירוק הגג נמצא כי רק במרץ 2017 התקבלה החלטה להגדיל את הפרויקט בסכום של 9,650 ש"ח, בנימוק שההגדלה עומדת בדרישות החוק - הגדלה של פחות מ-25% מהיקף העבודה<sup>52</sup>. כך יצא שלאחר ההגדלה הסכום החדש הנדרש לביצוע הפרויקט תאם באופן מוחלט את התקציב שהוקצה למועצה בתב"ר 995.

נמצא כי כבר בפברואר 2017 הסתיימו העבודות בפרויקט והקבלן הזוכה הוציא חשבונית על ביצוע העבודה על סך 79,650 ש"ח. את החשבונית אישר לתשלום מהנדס המועצה דאז<sup>53</sup> באותו חודש, וכל זאת בטרם אושרה הגדלת העבודה כאמור, ובסכום הזהה במדויק ליתרה בתב"ר, כחודש מאוחר יותר. כאמור לעיל בגזרות המועצה סכום זה נרשם לזכות הקבלן הנבחר. כך הגדילה המועצה את הסכום ששילמה לקבלן שיפוץ עבור עבודתו בדיעבד ב-9,650 ש"ח, ובעצם הכשירה את תוספת התשלום לקבלן עד לסכום השווה לתקציב המירבי שהוקצה לפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא על שהגדילה באופן מלאכותי את התשלום לקבלן והעבירה לו כספים עוד בטרם היה זכאי לקבלם במסגרת ההתקשרות שאושרה. עולה חשש כי המועצה פעלה כך כדי שיתאפשר לה לנצל את כל הסכום שאישר לה מפעל הפיס, גם אם לא במסגרת העבודות שנדרשו בפרויקט המקורי של פירוק גג הסככה.

בתשובת המועצה צוין כי תפעל לחידוד נהלים כך שלהבא לא תוגדל עבודה לספק באופן מלאכותי לפני שהוא נמצא זכאי לתשלום או לפני שניתנו האישורים הנדרשים. עוד צוין כי להבא תבחן המועצה היטב את ההתקשרות ותקפיד כי מלוא התקציב ינוצל בהתאם לכללים של המשרד הממשלתי או הגוף המממן.

## תשלום לנותני שירות ללא חתימת החשב המלווה

1 בפקודת העיריות נקבע כי אם מונה לעירייה חשב מלווה, התחייבות כספית מטעם העירייה לא תחייב את העירייה אלא אם כן חתם עליה, נוסף על

52 כפי שנקבע בסעיף 3(7) (ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.

53 סמוך לתחילת הביקורת, באוקטובר 2017, סיים מהנדס המועצה את תפקידו.

החתימות הנדרשות לפי הפקודה, גם החשב המלווה<sup>54</sup>. סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מחיל הוראה זו גם על מועצות מקומיות.

המועצה מעבירה לבנק שבו מתנהל חשבונה הוראות תשלום לנותני שירות בשתי שיטות השונות זו מזו באופן מהותי. בשיטה הראשונה המועצה מעבירה טופס יחיד ובו פרטי הזיהוי של נותן השירות שאליו יש להעביר את התשלום ואת הסכום שיש להעביר. על גבי טופס זה חתומים בין היתר גזברית המועצה והחשב המלווה שלה. בשיטה השנייה המועצה מעבירה שני טפסים: בטופס אחד מצוין סך הסכום שהיא מאשרת לבנק לגרוע מחשבונה (להלן - הוראות תשלום מרוכזות) ובטופס אחר מופיע פירוט של נותני השירות שלהם מיועדים התשלומים, לרבות פרטי חשבון הבנק שלהם, בציון הסכום שיש להעביר לכל נותן שירות. גם על גבי טפסים אלו אמורים היו לחתום גזברית המועצה והחשב המלווה שלה.

נמצא כי בהוראות תשלום מרוכזות שאישר החשב המלווה חתימתו מופיעה רק על הדף הראשון, שבו כאמור נמצא רק סך התשלום, ולא על הדף השני, שבו מופיע פירוט נותני השירות שלהם יועדו התשלומים והסכום שיועבר לכל נותן שירות. כמו כן, אין תיעוד כי הציגו לו רשימה זו או כי הוא אישר אותה. כך יוצא שגזברית המועצה העבירה תשלומים לנותני שירות בלי שהחשב המלווה אישר אותם כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזברית המועצה כי העבירה תשלומים לנותני שירות בלי שהחשב המלווה אישר אותם כנדרש בחקיקה; הלכה למעשה נמנע הפיקוח של החשב המלווה על התשלומים.

בתשובת גזברית המועצה צוין כי היא תקפיד בעתיד להחתיים "על כל נספח ו/או כל עמוד, ביחס להוראות התשלום, לרבות תאריך החתימה".

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה של המועצה המשמש שומר סף, על כך שלא חתם כנדרש על הוראת התשלום. היעדר החתימה של החשב המלווה על הדף בהוראת התשלום שבו הופיעו שמותיהם של נותני השירות והסכומים המועברים אליהם מעלה חשש כי לא בדק את זהותם של נותני השירות ואת הנסיבות שבעטיין קמה להם הזכאות לקבלת התשלומים.

החשב המלווה של המועצה מסר לצוות הביקורת במהלך הביקורת בנובמבר 2017, שהבין כי טעה בכך שחתם רק על הדף הראשון של הוראות התשלום המרוכזות ולא גם על הדף השני, שבו הופיעו שמותיהם של נותני השירות והסכומים המועברים אליהם. עוד מסר כי משהעיר לו על כך צוות הביקורת במהלך הביקורת שינה את האופן שבו הוא חותם על הוראות התשלום

המרוכזות וכי הוא מקפיד לחתום גם על הדף המרכזי (הדף הראשון) וגם על דף הסכומים (הדף השני).

בתשובה שמסר החשב המלווה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 הוא ציין כי הוא "יקפיד בעתיד לחתום על כל נספח ו/או כל עמוד, ביחס להוראות התשלום, לרבות תאריך החתימה".

על משרד הפנים, האחראי למנות חשבים מלווים לרשויות המקומיות, לבחון את התנהלות החשב המלווה של המועצה בחתימה על הוראות תשלום מרוכזות ולשקול לרענן את הוראות החוק בנושא כדי למנוע אפשרות שברשויות מקומיות שלהן מונה חשב מלווה יועברו תשלומים לנותני שירות בלי שהחשב אישר אותן, כנדרש בחוק.

בתשובת משרד הפנים צוין כי לאור ממצאי המבקר הוא "יבחן את האפשרות לחדד את ההוראות הכתובות ואף יבצע ריענון של ההנחיות בכנס החשבים המלווים הארצי המשותף לכלל החשבים המלווים". עוד צוין כי "לאור חומרת הממצאים, מחוז חיפה יזמן את החשב המלווה לשיחת בירור בנושא כדי לוודא את עובדות המקרה ולהבהיר לחשב המלווה את חשיבות חתימותיו על הוראות התשלום בעתיד".

## המשך העסקת משרד רואה חשבון לאחר פקיעת תוקף החוזה עמו

את היחסים בין המועצה לנותני השירות שלה מסדירים חוזים שעליהם חותמת המועצה עם נותני השירות. החוזים כוללים בין היתר את התמורה שתשלם המועצה לנותני השירות על שירותיהם, ומטבעם הם מוגבלים בזמן.

נמצא כי המועצה המשיכה לקבל שירותים ולשלם למשרד שסיפק לה שירותי הנהלת חשבונות גם לאחר תום תקופת החוזה. להלן הפרטים:

בנובמבר 2015, לאחר מכרז פומבי שערכה, התקשרה המועצה עם משרד רואה חשבון לקבלת שירותים חשבונאיים שונים. בחוזה נקבע כי המועצה תשלם עבור שירותי החשבונאות כ-20,000 ש"ח בכל חודש בתוספת מע"מ כחוק. עוד נקבע כי החוזה הוא לשנה אחת בלבד, עם אפשרות להארכה בשנתיים נוספות. בחוזה צוין כי מימושה של אפשרות ההארכה תיעשה באמצעות שליחת הודעה בכתב מאת מורשי החתימה של המועצה 30 יום לפני סיומו.

המועצה המשיכה  
לשלם תמורת שירותי  
החשבונאות שמספק  
לה משרד רואי  
חשבון, אף על פי  
שתוקפו של החוזה  
בין הצדדים פג

נמצא כי עד למועד הביקורת המועצה המשיכה לשלם תמורת שירותי החשבונאות שמספק לה משרד רואי חשבון<sup>55</sup>, אף על פי שתוקפו של החוזה בין הצדדים פג בנובמבר 2016.

גזברית המועצה השיבה כי פנתה בעבר לגורמים הרלוונטיים ודרשה להכין ספר חוזים, וכך כי "בהעדר הודעה מתאימה על סיום ההסכם, הניחה הגזברית שההסכם עדיין בתוקף".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא ולגזברית המועצה כי המשך ההתקשרות לאחר שפג תוקף החוזה מנוגד לכללי מינהל תקין ועלול לפגוע בזכויות המועצה.

בתשובת המועצה צוין כי בעקבות הביקורת היא פעלה להכנת ספר חוזים. ניהול תקין של ספר החוזים יאפשר לה לכלכל את צעדיה לפני ההחלטה אם לממש את האופציה הקיימת בחוזים עם הספקים להאריך את ההתקשרות עמם. עוד השיבה המועצה כי היא פעלה בתום לב, וכי בעתיד תקפיד לבחון חוזים ולהאריך אותם לפני מועד פקיעתם.

## תשלום לקבלן ללא תיעוד עבודתו

החוזים שבאמצעותם מתקשרת המועצה המקומית עם נותני שירות מגדירים את ההסכמות בין נותן השירות, המתחייב למועצה לספק שירות או טובין, ובין המועצה, המתחייבת לשלם לנותן השירות תמורת השירותים או הטובין שהעביר אליה. לרוב התשלום מתבצע לאחר קבלת השירות או הטובין בהתאם למנגנון שנקבע בחוזה עם נותן השירות.

לפני שהיא מאשרת תשלום לנותן שירות זה או אחר, על גזברות המועצה לוודא עם הגורמים הרלוונטיים במועצה כי השירות אכן סופק למועצה בהתאם למפרטים שסוכם עם נותן השירות ולשביעות רצונה של המחלקה הרלוונטית (מזמין השירות או הטובין במועצה).

בבדיקה נמצא כי כך פעלה המועצה בטרם אושרו תשלומים לנותני שירות אחרים הפועלים בתחום המועצה. למשל, מחלקת תפעול של המועצה צירפה לכל דרישת תשלום שהעבירה לגזברות דיווח פרטני ובו תיאור של השירות שסופק לה. בתיאור השירות צוינו מהות השירות; מספר השעות שנדרש; ושמו של עובד המועצה שליווה את נותן השירות בעבודתו. בניגוד לאמור פעלה המועצה באופן שונה בהתקשרותה עם קבלן אחר: היא אישרה לו תשלומים בלי שקיבלה מסמכים ולפיהם הוא ביצע את עבודתו, אף שקבלת מסמכים כאלה נדרשה על פי החוזה שחתמה עמו. להלן הפרטים:

55 בעקבות הערת צוות הביקורת ובמהלכה מימשה המועצה את האפשרות להארכת החוזה עם משרד רואה החשבון וחתמה עמו על הסכם להארכת החוזה.

לאחר שערכה מכרז פומבי החליטה המועצה להתקשר עם קבלן לעבודות חפירה (להלן - קבלן א') כדי שיספק שירותי חפירה למחלקת המים של המועצה באמצעות מחפרון שבבעלותו. באוגוסט 2014 חתמה המועצה עם קבלן א' חוזה בהתאם לתנאי המכרז, שאותו האריכה מעת לעת עד סוף נובמבר 2017.

בחוזה ההתקשרות של המועצה עם קבלן א' נקבעו בין היתר התנאים האלו: הוא יבצע עבודות על פי דרישת המועצה בכל שעות היממה ובכל מזג אוויר; התשלום לקבלן א' יהיה לחודש עבודה מלא (כולל שישי ושבת) ולא יעלה על 24,000 ש"ח (כולל מע"מ); הסכום האמור כולל את כל הוצאותיו והוא סופי ומוחלט; והתמורה תשולם רק לאחר שיוצגו למועצה צו התחלת עבודה חתום ומאושר וכן יומן עבודה המאשר את ביצוע העבודה בחתימת מפקח המועצה. עוד נקבע בחוזה כי המועצה אינה מתחייבת לשכור את שירותי קבלן א' למספר מינימלי של ימים וכי הזמנתו לביצוע עבודות יהיה בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי של המועצה ולצרכיה.

נמצא כי החל מאוגוסט 2014 ועד למועד סיום הביקורת שילמה המועצה מדי חודש בחודש את הסכום המירבי שנקבע בחוזה עם קבלן א' (24,000 ש"ח). זאת בלי שבגזברות המועצה התקבל יומן עבודה חתום בידי מפקח המועצה המאשר את ביצוע העבודה של קבלן א', כנדרש על פי החוזה. הגזברית אישרה את התשלום לקבלן א' רק בהתאם לחשבונית שעליה ציין מהנדס המועצה דאז "מאשר עבודות".

משרד מבקר המדינה מעיר לגזברית המועצה על כך שאישרה תשלום לקבלן א' בלי שנמצא תיעוד של המעקב אחר עבודתו, כפי שנדרש בחוזה שחתמה עמו המועצה, בפרט כאשר שולם לו הסכום המירבי שנקבע בחוזה מדי חודש.

בתשובת גזברית המועצה צוין כי "גזברית המועצה אינה יכולה, אינה מוסמכת ואין זה מתפקידה לנהל תיעוד ו/או יומני עבודה של נותני שירות". עם זאת נכתב בתשובה כי בעתיד, היא תגביר "את הפיקוח ותחדד את הפרוצדורה באישור חשבון לפי הוראות החוזים".

משרד מבקר המדינה מעיר לגזברית המועצה כי מתוקף תפקידה כאחראית על קופת המועצה<sup>56</sup> וכמי שמשמשת בה שומר סף, במקרים שבהם היא נדרשת לאשר תשלום חשבונית, שלא הוגשו לה בהתאם לדרישות החוזה עם נותן השירות, עליה להתריע על כך לפני מאשר החשבונית ולעמוד על כך שיוגשו לה אסמכתאות כנדרש לפני אישור התשלום.





גזברית המועצה  
 אישרה תשלום  
 לקבלן, גם כאשר  
 בדיקת החשבונות  
 שהגיש למועצה  
 מעלה חשש כי מדובר  
 בחשבון שלא שיקף  
 נכונה את עבודתו  
 בפועל

בתשובת המועצה צוין כי "לאחר הערת הביקורת המועצה פעלה להגברת הפיקוח, מילוי יומני עבודה והצגתם בכל חשבון". כן צוין כי בעתיד היא תגביר את הפיקוח ותחדד את אופן אישור החשבונות בכפוף להוראות המופיעות בחוזים גופם ובהתאם להוראות כל דין.

## תשלום לקבלן על בסיס חשבון שלא שיקף נכונה את עבודתו

מחלקת הגזברות של המועצה היא האמונה על התשלום לנותני השירות ועל התחשבות בין נותן השירות למועצה. בסעיף 182 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "כל המחאה או פקודת תשלום לחובת המועצה יהיו חתומים ביד ראש המועצה וביד הגזבר".

נמצא כי גזברית המועצה אישרה תשלום לקבלן על שיפוץ בית העלמין הקתולי שבתחום המועצה, גם כאשר בדיקת החשבונות שהגיש למועצה מעלה חשש כי מדובר בחשבון שלא שיקף נכונה את עבודתו בפועל. להלן הפרטים:

באוקטובר 2016 בהתאם להמלצת ועדת השלושה, נקשרה המועצה בחוזה עם קבלן בניין (להלן - קבלן ב') שהגיש למועצה את ההצעה הזולה ביותר לשיפוץ בית העלמין הקתולי שבתחום המועצה על סך 79,741 ש"ח. הצעתו של קבלן ב' הוגשה על פי מפרט של המועצה שכלל את כל רכיבי העבודה הצפויה ואת עלותם (להלן - האומדן). על גב האומדן שסופק לו ציין קבלן ב' את הסכום שהוא מוכן להפחית מהאומדן.

בפברואר 2017 אישר מהנדס המועצה דאז לקבלן ב' "חשבון סופי", ובהתאם לכך שילמה לו המועצה סכום של 79,741 ש"ח תמורת עבודות השיפוץ. נמצא כי המסמך שצירף קבלן ב' לחשבונית שהגיש לגזברות היה העתק מושלם של האומדן ששלחה המועצה לקבלנים עת ביקשה הצעות מחיר לעבודה, ושעליו הגיש את הצעת המחיר שלו למועצה. השינוי היחיד באומדן היה הוספת הכותרת - "חשבון סופי" מתחת לכותרת הראשית - "פניה לקבלת הצעות מחיר".

כך יוצא שעבודות השיפוץ שבוצעו בפועל היו לכאורה זהות ברכיביהן ובכמויות החומר להצעת המחיר שהגיש הקבלן למועצה, ולא נמצא כל מסמך אחר שבו פורטו העבודות שבוצעו בפועל.

בתשובה שמסר קבלן ב' למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 צוין כי כשהחל בביצוע הפרויקט כבר ידע שבשטח תידרש ממנו תוספת של עבודות ושל חומרים, ואכן היה הפרש בין האומדן ובין העבודה בפועל. עוד ציין קבלן ב' כי העלות העודפת בין האומדן לבין העבודה בפועל מומנה על חשבונו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספיא ולגזברית המועצה כי הזהות המוחלטת בין החשבונית על השיפוץ ובין האומדן שקבעה המועצה לשיפוץ הייתה אמורה להעלות תמיהה עם קבלתה בגזברות, וכי נדרשה בדיקה בעניין הזהות בין החשבונית ובין האומדן לפני העברת התשלום.

הגזברית השיבה כי מהנדס הרשות אישר את ביצוע העבודה לאחר שקיבל תמונות שהעידו על ביצועה. בתשובת המועצה צוין כי מדובר בעבודה קטנה וכי המועצה וגזברית המועצה יפעלו בעתיד לבחון לעומק את ביצוע העבודות לפני אישורן, וכן כי בעתיד במקרים שבהם מהנדס המועצה הוא גם המפקח יתלווה לחשבונות "אישור נלווה על ביצוע העבודות (בדמות יומני עבודה) ולא רק אישור חשבון [חתימת המהנדס]".

## סיכום

החובה שבדין לערוך מכרז נגזרת מהצורך בהבטחת הממשל התקין, שמירה על טוהר המידות ומניעת משוא פנים ושחיתות. כדי להבטיח את כל אלה נדרשת הרשות המקומית לאפשר לכל מועמד מתאים להתמודד במכרז ולזכות ליחס הוגן וזהה לזה שמקבלים יתר המועמדים.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתחום ניהול ההתקשרויות עם נותני שירות במועצה המקומית עספייא. בשנים שנבדקו התקשרה המועצה עם נותני שירות ללא מכרז כדין, פומבי או זוטא, וזאת בניגוד לדין ובסטייה מעקרונות היסוד של דיני המכרזים. כמו כן, נמצאו ליקויים בהליכי ההתקשרות ובאופן שבו העבירה המועצה כספים לנותני השירות שלה. על היועץ המשפטי של המועצה, הגזברית שלה והחשב המלווה שלה, המשמשים שומרי סף, למנוע התקשרויות שלא כדין של המועצה.

על המועצה לפעול באופן מידי כדי לתקן את הליקויים המופיעים בדוח, כדי למלא את חובתה לשמור על כספי הציבור ועל האינטרס הציבורי. כמי שעל פי חוק אחראי לכך שהמועצה תבצע את תפקידיה כראוי, על ראש המועצה לוודא כי ועדת המכרזים של המועצה תכין ספר ספקים כנדרש, ולפקח באופן אישי על תיקון הליקויים שהצביע עליהם משרד מבקר המדינה בדוח זה. יצוין לחיוב כי כבר במהלך הביקורת החלה המועצה לפעול לתיקון הליקויים שהתגלו בפועלה.

