

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מערכתית

התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז





התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז

רקע

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה, ועל חלוקת משאביה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית שלהם. כדי להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו, קבע המחוקק בין היתר הסדרים לפעולת הרשות המקומית בחלוקת משאביה. כך קבע המחוקק כי ככלל התקשרות של רשות מקומית בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הצורך ליצור מנגנונים שישרו את אפשרותן של הרשויות המקומיות לפעול ביעילות ומועילות ולאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית הוביל לקביעת הסדרים בחקיקה שבעת התקיימות התנאים הקבועים בהם ניתן לפטור את הרשות המקומית מן הצורך בעריכת מכרז פומבי, במקרים מסוימים באמצעות התקשרויות בפטור ממכרז. כך למשל, התקשרות בהיקף כספי הקטן מהסכום שקבע המחוקק לביצוע מכרז (תקרת הפטור); התקשרויות לעבודה דחופה; התקשרויות עם ספק יחיד או מומחה יחיד בארץ; התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים; התקשרויות עם המדינה; התקשרויות עם תאגידים ממשלתיים; והתקשרות עם מוסדות ללא כוונת רווח.



נתוני מפתח

כ-11%	כ-33%	כ-50%	כ-200
שיעור ההתקשרויות שבוצעו במכרז זוטא מכלל ההתקשרויות החדשות שבוצעו ברשויות שנבדקו בשנים 2018 - 2020	שיעור ההתקשרויות שבוצעו במכרז פומבי מכלל ההתקשרויות החדשות שבוצעו ברשויות שנבדקו בשנים 2018 - 2020	שיעור ההתקשרויות שבוצעו בפטור ממכרז מכלל ההתקשרויות החדשות שבוצעו ברשויות שנבדקו בשנים 2018 - 2020	מספר ההתקשרויות עם ספקים בתחומים שונים בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2018 - 2020
כ-23 מיליוני ש"ח	כ-400 מיליוני ש"ח	כ-71,000 ש"ח	כ-143,000 ש"ח
ההיקף הכספי השנתי הממוצע של ההתקשרויות עם ספקים בשנים 2018 - 2020 במועצה המקומית רכסים (ההיקף הקטן ביותר שנבדק)	ההיקף הכספי השנתי הממוצע של ההתקשרויות עם ספקים בשנים 2018 - 2020 בעיריית קריית גת (ההיקף הגדול ביותר שנבדק)	תקרת הפטור ממכרז (ללא תוספת מע"מ) למועצה אזורית או מקומית שבהן יותר מ-20,000 תושבים נכון ליוני 2021	תקרת הפטור ממכרז (ללא תוספת מע"מ) לעירייה או למועצה אזורית או מקומית שבהן יותר מ-20,000 תושבים נכון ליוני 2021

פעולות הביקורת

בחודשים יוני - אוקטובר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויותיהן של רשויות מקומיות עם ספקים בפטור ממכרז¹ בשנים 2018 - 2021 כדי לבחון ביצוע פעולותיהן על פי הוראות החקיקה ובאופן הוגן ושוויוני. בביקורת נבדקו אסדרת ההתקשרויות בפטור ממכרז; היערכות הרשויות המקומיות להתקשרויות; והתקשרויות הרשויות המקומיות לפי הסדרי הפטור השונים. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות: בעיריית הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת, במועצה האזורית הגלבע ובמועצה המקומית רכסים (הרשויות המקומיות שנבדקו).

1 במהלך הביקורת נאספו נתונים לגבי אופן התקשרות הרשויות המקומיות שנבדקו עם ספקים ועם נותני שירות בשנים 2018 - 2021 בסכומים הגבוהים מ-50,000 ש"ח בשנה, ונבדקו תחומים נבחרים שבהם בוצעו התקשרויות פטורות ממכרז.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסדרת ההתקשרות בפטור ממכרז - בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו (העיריית הוד השרון ומעלות תרשיחא והמועצה האזורית הגלבוץ) הדרך הנפוצה ביותר להתקשרות הייתה בפטור ממכרז. הדבר בולט בייחוד בהתפלגות ההתקשרויות של **עיריית הוד השרון** ושל **המועצה האזורית הגלבוץ** - כ-53% וכ-51% (בהתאמה) מההתקשרויות שלהן בתקופה שנבדקה נעשו בדרך של פטור ממכרז. נמצא כי קיימת שונות בהסדרים להתקשרויות בפטור ממכרז בין השלטון המרכזי למקומי. כך לדוגמה בנוגע לחובה לשמירת עקרונות המכרז גם בהתקשרות בפטור ממכרז; קביעת תקרת פטור מצטברת שנתית להתקשרות עם ספק; וחובת פרסום הכוונה להתקשר עם ספק יחיד.



קידום הסדרים חברתיים בהתקשרויות עם ספקים - נכון לנובמבר 2021, בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (תקנות המכרזים), בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (התוספת הרביעית), ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (התוספת השנייה), לא נקבעה חובה שעל הרשות המקומית לתת עדיפות לעסקים בשליטת נשים בהתקשרויות בפטור ממכרז או לעסקים קטנים בהתקשרויות באמצעות מכרז או בפטור ממכרז, ובהתאם לכך **בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (העיריית הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת, המועצה האזורית הגלבוץ והמועצה המקומית רכסים)**: לא ניתנה בהתקשרויות בפטור ממכרז עדיפות לעסקים בשליטת נשים; לא ניתנה עדיפות לעסקים קטנים; והן אינן מקיימות שיתופי פעולה עם ארגונים לעידוד עסקים קטנים לצורך שילובם של עסקים קטנים בהתקשרויות בפטור ממכרז.



היערכות הרשויות המקומיות שנבדקו להתקשרות בפטור ממכרז - נהלים פנימיים - לא קיימת אחידות באופן שבו נוהלי **הרשויות המקומיות שנבדקו** מסדירים את ההליכים הקשורים להתקשרויות בפטור ממכרז, וחלקן הסדירו חלק מההיבטים הקשורים לנושא (כגון עריכת אומדן, אופן הפנייה לספקים ומספר הספקים שאליהם יש לפנות כתלות בסכום ההתקשרות המבוקשת). **אופן הפנייה לספקים**: לא קיימת אחידות באופן שבו **הרשויות המקומיות שנבדקו** פונות לספקים בבקשה לקבלת הצעות מחיר לצורך התקשרות בפטור ממכרז; **בכל הרשויות המקומיות שנבדקו** נמצא שספרי הספקים אינם עדכניים; הם אינם מפורסמים; ולא נעשה בהם שימוש עת הרשויות מתקשרות בפטור ממכרז. **ניהול הניסיון הנצבר עם ספקים**: **בכל הרשויות המקומיות שנבדקו** לא התבצע הליך סדור מגובה במסמכים רלוונטיים ובנהלים של עדכון הדדי בין מחלקות הרשויות המקומיות ובין מחלקות הרכש שלהן, הנוגע לניסיון המצטבר עם ספקים שאיתם התקשרו ולטיב השירות שסופק להן.



שקיפות ופרסום לציבור - עיריית מעלות תרשיחא, המועצה האזורית הגלבוץ והמועצה המקומית רכסים אינן עומדות בחובת הפרסום החלה עליהן בכל הנוגע לשקיפות פעולותיהן, כפי שהדבר מתבטא בהנגשה לציבור של המידע המתחייב בתקנות המכרזים ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016, והן אינן מפרסמות את החלטות של ועדת ההתקשרויות שלהן כנדרש; **עיריית קריית גת, המועצה האזורית הגלבוץ והמועצה**



המקומית רכסים אינן ממלאות אחר הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ואינן מפרסמות באתרים שלהן במרשתת רשימות מציעים מעודכנות. **המועצה האזורית הגלבוץ והמועצה המקומית רכסים** אף אינן מפרסמות דוח שנתי של המציעים שהתקשרו עימם, ובכלל זה סוג העבודה וההיקף הכספי של כל התקשרות.

שימוש בכלים מקוונים לניהול התקשרויות - הרשויות המקומיות שנבדקו לא השתמשו בכלים מקוונים לניהול התקשרויות בפטור ממכר מול ספקים (פרט לאפשרות למתן מענה והגשת הצעות מחיר בדואר אלקטרוני), כמו מתן אפשרות להגיש טפסים באמצעות מערכת מקוונת. נמצא כי **לכל הרשויות המקומיות שנבדקו** לא היה טופס מובנה מקוון להגשת הצעות מחיר שיש בו לתרום ליכולתן להשוות בין הצעות מחיר.

ליקויים בהתקשרויות הרשויות המקומיות לפי הסדרי הפטור השונים - סכומי תקרת הפטור ממכר - בשנים המבוקרות בפרסומי משרד הפנים של הסכומים החודשיים המעודכנים לא הייתה אחידות בנושא הוספת שיעור המע"ם לסכומים המוצגים. בכל הפרסומים החודשיים משנת 2021 ועד מועד סיום הביקורת אין התייחסות לסוגיית המע"ם; **עיריית הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת והמועצה המקומית רכסים** התקשרו עם אותם ספקים בפטור ממכר בתשע התקשרויות (מתוך כ-160 התקשרויות שנבדקו) במשך תקופה של יותר משנה. כך למשל: **עיריית הוד השרון** התקשרה בשנים 2018 - 2021 עם ספק לציוד הגברה ותאורה לאירועים ושילמה לו בשנת 2018 כ-178,000 ש"ח ובשנת 2019 כ-85,000 ש"ח, וכן היא התקשרה עם ספק שירותי תקשורת ושילמה לו בשנים 2018 - 2019 כמיליון ש"ח. **עיריית מעלות תרשיחא** התקשרה בשנת 2019 עם ספק לשירותי פרסום וגרפיקה לשנים 2019 - 2020 ושילמה לו בשנת 2020 כ-187,000 ש"ח. **עיריית קריית גת** התקשרה בשנת 2018 עם ספק לרכישת תווי קנייה ושילמה לו כ-438,000 ש"ח, **והמועצה המקומית רכסים** התקשרה בשנים 2020 - 2021 עם ספק עבודות עפר ושילמה לו בשנת 2020 סכום כולל של כ-229,000 ש"ח.

אומדן טרם ההחלטה על התקשרות בפטור ממכר - בעיריית הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת נמצאו שלוש התקשרויות מתוך ההתקשרויות שנבחרו (אחת בכל אחת מהרשויות המקומיות האמורות) שבהן ליקוי באומדן הוביל להתקשרות בפטור ממכר בניגוד לתקנות המכרזים. **בעיריית הוד השרון** עת התקשרה בשנת 2020 עם ספק לשירותים גאודזיים; **בעיריית מעלות תרשיחא** עת התקשרה בשנת 2018 עם ספק לכריתת עצים; **ובעיריית קריית גת** עת התקשרה בשנת 2018 עם ספק לרכישת תווי קנייה. **במועצה המקומית רכסים** ב-14 התקשרויות מתוך 18 התקשרויות שנבדקו לא הכינה המועצה אומדן קודם התקשרותה עם ספקים בפטור ממכר ופעלה שלא בהתאם לנהליה שלה.

הגדלת היקף התקשרויות עם ספקים - עיריית מעלות תרשיחא בהתקשרות אחת **המועצה האזורית הגלבוץ** בשש התקשרויות עם ספק אחד הגדילו את היקף ההתקשרויות ללא מכרז בשיעורים גבוהים מהמותר על פי התקנות וצווי המועצות; בשלוש התקשרויות של **המועצה המקומית רכסים** הוגדל היקף ההתקשרויות ללא קבלת האישרים הנדרשים לכך.




התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים - עיריית מעלות תרשיחא והמועצה המקומית רכסים התקשרו עם יועצים בפטור ממכרז לפי סעיף 3(8), אך לא על פי הוראות חוזר מנכ"ל 8/2016. כך **במועצה המקומית רכסים** ועדת התקשרויות החליטה על ביצוע שבע התקשרויות עם חברות לניהול פרויקטים בלי שנמצאו חוות דעת של היועץ המשפטי ובלי שוועדת ההתקשרויות בחנה אם מוצדק וסביר לבצע את ההתקשרויות המבוקשות ללא מכרז.


איחוד התקשרויות והליכי רכש - עיריית קריית גת, המועצה האזורית הגלבוץ והמועצה המקומית רכסים התקשרו עם שבעה ספקים בפטור ממכרז בכמה חוזים לביצוע עבודה, אף שהיה מקום לראותם כעבודה אחת. כך למשל: **עיריית קריית גת - התקשרות בשנת 2018 לביצוע עבודות איטום בהיקף כספי של כ-171,000 ש"ח; המועצה האזורית הגלבוץ - התקשרות בשנת 2018 לאספקת שערי ביטחון ליישובים בהיקף כספי של כ-315,000 ש"ח; והמועצה המקומית רכסים - התקשרות בשנת 2019 עם ספק שירותי שיפוץ בגין עבודות נגישות בגני ילדים בהיקף כספי של כ-94,000 ש"ח.** אף כי בהתקשרויות האמורות היה היקפו הכספי של כל חוזה נמוך מתקרת הפטור, היקפם הכולל של החוזים שניתן לייחס לאותה העבודה היה גבוה מתקרת הפטור.



קביעת נהלים פנימיים - הרשויות המקומיות שנבדקו התמודדו עם המצבים שלגביהם לא נקבעה הסדרה, בין היתר באמצעות אימוץ נוהלי רכש וקביעת נהלים פנימיים, לרבות קביעת התניות מקדימות לפנייה לספקים בהליך התקשרות; קביעת מדרג אישורים פנים-רשותי; ואימוץ רשימות תיוג פנימיות למעקב אחר ההתקשרויות שלהן. בפעולתן סיפקו מסגרת משלימה הן להגברת ההוגנות והשקיפות של תהליך ההתקשרות בפטור ממכרז והן לייעול תהליכי העבודה ושיפור תוצאות ההתקשרות עם ספקים ונותני שירות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך בהסדרת אופן ההתקשרות של הרשויות המקומיות בפטור ממכרז, בדומה לנושאים שהוסדרו בתקנות חובת המכרזים בנוגע להתקשרויות דומות שמשרדי הממשלה מבצעים. 

מומלץ כי משרד הפנים ישקול הוספת כללים בשיתוף הרשויות המקומיות למתן עדיפות לעידוד עסקים קטנים ולהעדפת תוצרת הארץ בהתקשרויות של רשויות מקומיות עם ספקים בהתקשרויות בפטור ממכרז. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו ישקלו קיום הסדרים חברתיים בכל סוגי ההתקשרויות שלהן הנוגעים לעידוד עסקים בשליטת נשים ועסקים קטנים, לרבות בהתקשרויות בפטור ממכרז. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך במתן עדיפות לעסקים בשליטת נשים גם בהתקשרויות בפטור ממכרז אשר מבצעות הרשויות המקומיות. 



לאור השונות הקיימת באופן שבו נושא הפנייה לספקים להתקשרות בפטור ממכרז נעשה בכל רשות ורשות, מומלץ כי משרד הפנים, בהתייעצות עם הרשויות המקומיות, ייתן דעתו על הנושא ויפעל להסדרת הליך ההתקשרות בפטור ממכרז מתחילתו, עת הרשויות המקומיות פונות לקבלת הצעות מחיר מספקים, וזאת כפי שהסדיר בחוזר מנכ"ל 8/2016 את נושא הליך ההתקשרות בפטור ממכרז מתוקף תקנה 3(8).

מומלץ כי עיריות הוד השרון ומעלות תרשיחא והמועצה המקומית רכסים ישקלו לקבוע נוהל המחייב לתעד את הניסיון המצטבר שלהן בעבודה מול ספקים ולשלבו בהליכי הרכש שלהן. עוד מומלץ כי רשויות מקומיות אלו יקבעו נהלים לעדכון הדדי בין המחלקות ברשות בנוגע לטיב השירות שהתקבל מהספקים שאיתם התקשרו ולאפשרות גריעת ספקים אשר השירות אשר נתנו לא נמצא משביע רצון, מרשימות הספקים שלהן.

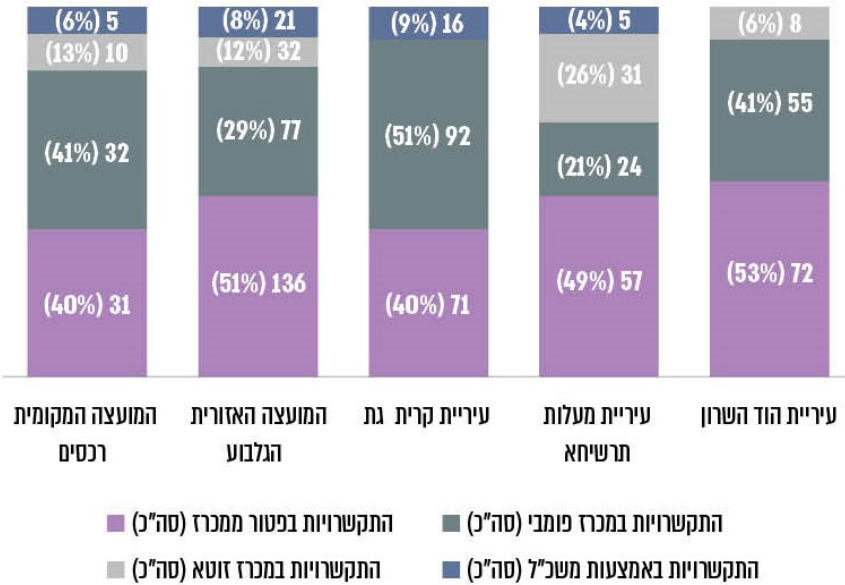
על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול על פי ההוראות שנקבעו בתקנות המכרזים ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ולהעלות לאתרים שלהן במרשתת מידע כנדרש. על עיריות מעלות תרשיחא וקריית גת, המועצה האזורית הגלבע והמועצה המקומית רכסים לפרסם באתרי המרשתת שלהן את החלטות ועדת ההתקשרויות בתוך 15 ימים ממועד קבלתן. על עיריית קריית גת, המועצה האזורית הגלבע והמועצה המקומית רכסים להעלות לאתרים שלהן במרשתת רשימות מציעים מעודכנות. על המועצה האזורית הגלבע והמועצה המקומית רכסים לפרסם באתריהן במרשתת דוח שנתי של המציעים שהתקשרו עימם, ובכלל זה סוג העבודה וההיקף הכספי של כל התקשרות.

מומלץ כי עיריות הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת והמועצה המקומית רכסים יתקשרו באמצעות מכרזים כאשר הן מזמינות לאורך שנים מספקים שירות בהיקף מצטבר שנתי הגדול מתקרת הפטור.

לאור השימוש הגובר באמצעים מקוונים - הן ככלי להידוק הקשר עם התושבים והן ככלי להגברת יעילות פעולת הרשות המקומית, וביתר שאת מאז פרוץ מגפת הקורונה, מומלץ להרחיב את השימוש של הרשויות המקומיות בכלים מקוונים בכלל ובכלים לניהול תהליכי התקשרות בפרט.



התפלגות ההתקשרויות ברשויות המקומיות שנבדקו*, לפי סוג התקשרות, 2018 - 2020 (במספרים ובאחוזים)



על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המספרים בכל תיבה מציינים את מספר ההתקשרויות מסוג זה לתקופה האמורה ואת שיעורן מכלל ההתקשרויות.

סיכום

מטרתו המרכזית של המכרז הפומבי היא לאפשר לרשות המינהלית להשיג את ההצעה המיטבית מבחינת איכות ומחיר, תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. המחוקק איזן בין חובת המכרז הפומבי - דרך המלך להתקשרותן של הרשויות המקומיות עם ספקים - לבין הצורך להעניק לרשויות המקומיות גמישות תפקודית ותפעולית עת הן מתקשרות עם ספקים. בהתאם לכך נקבעו הסדרים בחקיקה המאפשרים לרשויות המקומיות להתקשר בפטור ממכרז עם ספקים בלי לקיים מכרז פומבי.



הביקורת העלתה ליקויים בהתקשרויות הרשויות המקומיות שנבדקו. בין היתר, הרשויות לא פעלו על פי הנהלים שהן קבעו להתקשרות בפטור ממכרז; לרשותן לא עמדו רשימות ספקים שאיפשרו להן פנייה שוויונית לספקים; והן התקשרו עם ספקים בפטור ממכרז גם כאשר ההתקשרות חרגה מתקרת הפטור המותרת. כמו כן, התקשרויות עם ספקים הוגדלו בפטור ממכרז שלא כדין, ועבודות שניתן היה לראותן כעבודה אחת פוצלו לכמה התקשרויות ולא בוצעו במסגרת מכרז פומבי. יצוין לחיוב כי הרשויות המקומיות שנבדקו התמודדו בדרכים שונות עם המצבים שלגביהם לא נקבעה הסדרה, בין היתר באמצעות קביעת נהלים פנימיים להסדרת התקשרותן עם ספקים בפטור ממכרז. על הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח.