

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

ביקורת מעקב

רכש והתקשרויות במועצות מקומיות





רכש והתקשרויות במועצות מקומיות – ביקורת מעקב

רקע

הרשות המקומית¹ משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. לרשות המקומית תפקיד מהותי בעיצוב חיי תושביה בתחומי החינוך, הרווחה, איכות הסביבה, התכנון והבנייה, התחבורה, התברואה ובתחומים רבים נוספים. החוק המסדיר את פעולת המועצות המקומיות הוא צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן – צו המועצות המקומיות).

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומי שיפוטן, והן מזמינות שירותים ורוכשות טובין במסגרת פעילותן השוטפת. המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשויות המקומיות, שנועדו לשמור על עקרונות מינהל תקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול².

1 הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

2 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 13.



נתוני מפתח

4 – 2	25 – 6	50 – 13 מיליון ש"ח	– 1,761 6,560
טווח מדד הפריפריאליות ³ של המועצות המקומיות שנבדקו	מספר המכרזים שהתקיימו במועצות המקומיות שנבדקו בשנים 2019 – 2021	התקציב של המועצות המקומיות שנבדקו, לשנת 2019	מספר התושבים בשש המועצות המקומיות שנבדקו, בסוף שנת 2019
7	3	90%	13
ימים הוקצו להגשת הצעת מחיר למכרז פינוי אשפה במועצה המקומית עילבון, מיום פרסום המכרז בעיתון בשפה העברית ועד המועד האחרון להגשת הצעות. למכרז הוגשה הצעת יחיד, והיא נבחרה להצעה הזוכה	מספר ישיבות ועדת הרכש במועצה המקומית חורפיש בשנים 2019 – 2021, אף כי בתקופה זו בוצעו מאות הזמנות רכש שחייבו את כינוסה (לדוגמה, בחודשים אפריל-מאי 2021 בוצעו כ-150 הזמנות רכש)	מהזמנות הרכש שנבדקו במועצה המקומית חורפיש בשנים 2020 – 2021 התבצעו בהתאם להצעת המחיר היחידה שהתקבלה	מספר השנים שבהן מתקשרת המועצה המקומית יסוד המעלה עם יועץ גבייה, ללא הסכם בתוקף ובלא הליך תחרותי

פעולות הביקורת

בשנת 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין הליכי התקשרותן של שש מועצות מקומיות (**חורפיש, יסוד המעלה, מגדל, מזרעה, עילבון ופקיעין**) עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומי שיפוטן ואת הליכיהן להזמנת שירותים ולרכישת טובין⁴ (להלן – הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים אוגוסט – דצמבר 2021 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר פעולותיהן של אותן מועצות מקומיות לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם.

3 מדד פריפריאליות – הממד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוז האוכלוסייה. רשות מקומית פריפריאלית מוגדרת כרשות מקומית מרוחקת משוקים, מקומות תעסוקה, מסחר, השכלה, פנאי וכדומה.

4 משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018** (2018), "רכש והתקשרויות במועצות מקומיות", עמ' 77 – 137.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



1 התקשרות לקבלת שירותי הנהלת חשבונות – בדוח הקודם הועלו ליקויים באופן שבו בחנה ועדת המכרזים במועצה המקומית עילבון את הצעות המחיר שהוגשו למועצה במסגרת מכרז זוטא¹ למתן שירותי ייעוץ בהנהלת חשבונות שפרסמה באפריל 2017. במעקב נמצא כי הליקוי שצוין בדוח הקודם לא תוקן – המועצה המשיכה את העסקתו של ספק שירותי הנהלת חשבונות 16 חודשים לאחר מועד סיום חוזה ההתקשרות שחתמה עימו. במהלך ביקורת המעקב פרסמה המועצה מכרז ובחרה בזכיין חדש.

2 התקשרות עם קבלן לפינוי אשפה – בדוח הקודם הועלה כי המועצה המקומית עילבון השהתה את הסדרת ההסכם עם הקבלן ואת החתימה עליו, שיהיו שבעטיו עבר פרק זמן של כמעט שנה ממועד ההחלטה במליאת המועצה על ההתקשרות עם הקבלן ועד החתימה בפועל. במעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן – המועצה חתמה בשנת 2018 על הסכם התקשרות עם קבלן אשפה אשר זכה במכרז בהצעת יחיד, ותקופת החוזה נקבעה לשנה בדיעבד באופן שהקבלן עבד שנה בלי שנחתם עימו חוזה התקשרות; בספטמבר 2021 פרסמה המועצה מכרז חדש לפינוי אשפה – שהוא מכרז בהיקף כספי גדול של כ-1.8 מיליון ש"ח בשנה, וקבעה לוח זמנים דחוק של שבעה ימים להגשת הצעות המחיר, שבמסגרתו נכלל גם סיור קבלנים. המועד לסיור קבלנים נקבע ביום שבתון במגזר היהודי. בסיור הקבלנים השתתפו שלושה קבלנים ובסופו של דבר הוגשה הצעת יחיד של הקבלן שעובד עם המועצה, והיא נבחרה להצעה הזוכה.

3 התקשרויות עם נותני שירותים לפרקי זמן ממושכים ללא מכרז או הליך תחרותי – בדוח הקודם הועלה כי המועצה המקומית יסוד המעלה התקשרה בינואר 2009 עם יועץ לענייני גביית ארנונה בהסכם שתוקפו 12 חודשים. המועצה המשיכה את ההתקשרות עם יועץ הגבייה, וזאת בלי לחתום על הסכם חדש עימו ובלי שביצעה מכרז או הליך תחרותי אחר לצורך קבלת שירותי הייעוץ לעניין הגבייה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן – המועצה ממשיכה את ההתקשרות עם יועץ הגבייה על פי ההסכם שחתמה עימו עוד בשנת 2009, בלי שביצעה מכרז או הליך תחרותי אחר וללא הסכם בתוקף. בכל אחת מהשנים 2018 – 2021 שילמה המועצה ליועץ הגבייה כ-110,000 ש"ח.

4 הליכי רכישת טובין ושירותים – בדוח הקודם הועלה כי הזמנות הרכש במועצה המקומית חורפיש התבצעו באמצעות מנהל הרכש, בכפוף לאישור תקציבי, ולאחר אישור גזבר המועצה וראש המועצה, בלי שוועדת הרכש תתכנס כדי לאשר את הרכישות. במעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן – ועדת הרכש במועצה המקומית חורפיש התכנסה בשנים 2019 – 2021 שלוש פעמים בלבד, אף כי בתקופה זו בוצעו מאות הזמנות רכש. לא תועדו פניות שביצע מנהל הרכש לספקים נוספים במסגרת הזמנות הרכש שבוצעו על סמך הצעת יחיד.

1 בהליך של מכרז זוטא אין המועצה המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים, ששמותיהם מרוכזים ברשימה שנקבעה מראש, ולהזמין אותם להתמודד במכרז.




התשתית להתקשרות האמצעות מכרז זוטא – בדוח הקודם הועלה כי שש המועצות המקומיות שנבדקו לא הכינו ספר ספקים, וכי הן לא נתנו את דעתן על אופן הוספת נותני שירות למאגר. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי לא תוקן במועצה המקומית פקיעין – המועצה לא הכינה ספר ספקים ולא פרסמה באתר המרשתת שלה קול קורא להירשם במאגר הספקים שלה. עוד נמצא כי הליקוי תוקן באופן חלקי במועצות המקומיות חורפיש, מגדל ויסוד המעלה: המועצה המקומית חורפיש פרסמה בשנת 2019 מכרז ובו הזמינה נותני שירותים וספקים להירשם למאגר הספקים של המועצה. למאגר נרשמו 34 ספקים מתחומים שונים אשר רכשו את חוברת המכרז בעלות של 500 ש"ח ונדרשו להגיש את הצעותיהם באופן אישי במשרדי המועצה. יוצא אפוא כי המועצה לא איפשרה הגשת הצעות באופן מקוון, וללא עלות או בעלות נמוכה. המועצה המקומית מגדל הכינה רשימות ספקים ובהן פרטיהם של מתכננים ויועצי חשמל בלבד; המועצה המקומית יסוד המעלה פרסמה במהלך הביקורת קול קורא להצטרפות למאגר היועצים והמתכננים של המועצה.




התקשרויות עם נותני שירותים לפרקי זמן ממושכים ללא מכרז או הליך תחרותי – בדוח הקודם הועלה כי בשנים 2009 עד 2017 התקשרו המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין ברצף עם משרדי רואי חשבון לקבלת שירותי הנהלת חשבונות שוטפים ולהארכת ההתקשרות של כל אחת מהמועצות עם היועץ, מדי שנה בשנה. ההתקשרויות נעשו ללא ביצוע מכרז או הליך תחרותי אחר. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן באופן מלא במועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין – המועצות המקומיות פרסמו מכרזים חדשים וחתמו עם משרדי רואי חשבון על הסכמי התקשרות כנדרש.

התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא – בדוח הקודם הועלה כי שש המועצות המקומיות שנבדקו לא הכינו ספר ספקים, וכי הן לא נתנו את דעתן על אופן הוספת נותני שירות למאגר. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי במועצות המקומיות מזרעה ועילבון תוקן באופן מלא – המועצות המקומיות מזרעה ועילבון הכינו ספר ספקים ופעלו לעדכנו באמצעות קול קורא שהן פרסמו באתר המרשתת שלהן, ובו הזמינו להירשם למאגר הספקים שלהן.


עיקרי המלצות הביקורת


על המועצות המקומיות יסוד המעלה ומגדל להשלים את ההליך לקביעת אמות המידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שהן מפרסמות; כדי שיהיה בידיהן קנה מידה הוגן שלפיו יקבעו אם ההצעות המתקבלות סבירות, שיאפשר לפסול הצעות שסטו מהאומדן באופן בלתי סביר. 


מומלץ כי המועצה המקומית עילבון תפעל לחתימה על הסכמים למיפוי כלל התקשרויותיה ולביצוע מכרזים בעוד מועד, בדרך שלא תחרוג מהמועד האחרון שנקבע בהם. עוד מומלץ כי המועצה המקומית עילבון תפעל להגדלת מספר המציעים במכרזיה ותבחן את 




האפשרות של התקשרות במכרז באמצעות אשכול הרשויות² כינרת ועמקים, שהמועצה חברה בו, או באמצעות החברה למשק וכלכלה, וכי משרד הפנים יבחן את התמונה העולה מהמכרז לפניו פסולת במועצה המקומית עילבון בכל הנוגע לקיומה של תחרות בין הקבלנים.

מומלץ כי המועצה המקומית יסוד המעלה תימנע מהעסקת יועץ הגבייה במשך תקופה ממושכת, בלי שביצעה מכרז או הליך תחרותי אחר וללא הסכם בתוקף. 

מומלץ כי המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ומגדל ירחיבו את ספר הספקים ויכללו בו ספקים מתחומים נוספים שהמועצה עוסקת בהם באופן שוטף כגון ספקי ציוד משרדי, ספקי ציוד חשמל, ספקי ציוד ניקיון והדברה. עוד מומלץ למועצה מקומית חורפיש לבחון אם ניתן לבצע התאמות על מנת לאפשר השתתפות של עסקים קטנים, בינוניים וזעירים במאגר הספקים. 

מומלץ כי המועצות המקומיות יסוד המעלה, מגדל ופקיעין יסדירו את ניסוח התקשרויותיהן עם נותני שירות, באמצעות חוזה או הזמנה שיעגנו את פרטי ההתקשרות המהותיים ואת החובות והזכויות של הצדדים והסעדים שיעמדו לרשותם. 

מומלץ כי המועצה המקומית חורפיש תפנה בכתב לכמה מציעים בעת ביצוע הזמנות טובין או שירותים, בהתאם לעלויות ההזמנה, ותתעד את הפניות לקבלת הצעות המחיר. 

2 אשכול רשויות מקומיות הוא התאגדות וולונטרית של רשויות מקומיות שכנות שמטרתו לעודד פיתוח אזורי תוך קידום ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים, ובהם ייעול אספקת שירותים מוניציפליים, על ידי איגום משאבים וניצול היתרון לגודל.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי/ההמלצה בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת			
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן מועטה	לא תוקן						
←←←←←				<p>על המועצות לקבוע אמות מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שהן מפרסמות; ובכך הן יציבו קנה מידה הוגן לסבירות ההצעות המתקבלות, שיאפשר לפסול הצעות שסטו מהאומדן באופן בלתי סביר.</p>	<p>פקיעין, מזרעה</p> <p>יסוד המעלה, מגדל</p> <p>חורפיש</p>	<p>אמות המידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים</p>			
←←←←←							<p>על המועצות לנהל פנקס חוזים עדכני שישקף את כל ההתקשרויות והחוזים שהן מבצעות עם נותני שירות, כדי שיוכלו לקיים מעקב ובקרה נאותים בעניין מועד חידושם ולהתריע מבעוד מועד על סיום תוקפם של החוזים ועל שינויים אחרים המחייבים בדיקה מחודשת של ההתקשרויות.</p>	<p>חורפיש, יסוד המעלה</p> <p>מזרעה, פקיעין</p>	<p>רישום מרוכז ומעודכן של חוזי התקשרות</p>
←←←←←									



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי/ההמלצה בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				משרד מבקר המדינה העיר למועצה על השיהוי בהסדרת ההסכם עם הקבלן ובחתימה עליו, שיהיו שבעטיו עבר פרק זמן של כמעט שנה ממועד ההחלטה במליאת המועצה על ההתקשרות עם הקבלן ועד החתימה בפועל.	עילבון	התקשרויות עם נותני שירותים
				העסקת רואה חשבון במשך תקופות ממושכות ללא הליך תחרותי אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, פוגעת בעקרון השוויון ויוצרת יחסי תלות.	חורפיש, יסוד המעלה, פקיעין	התקשרויות עם נותני שירותים לפרקי זמן ממושכים ללא מכרז או הליך תחרותי
				העסקת יועץ הגבייה במשך תקופה כה ממושכת, בלי שהמועצה המקומית ביצעה מכרז או הליך תחרותי אחר וללא הסכם בתוקף, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. על המועצה לפעול למינוי מהנדס מועצה שהוא עובד המועצה.	יסוד המעלה	התקשרויות עם נותני שירותים לפרקי זמן ממושכים ללא מכרז או הליך תחרותי



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי/ההמלצה בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				מאחר שלא ניהלו ספר ספקים, נמנעה מהמועצות המקומיות האפשרות להתקשר במכרז זוטא כדין, ועליהן לפעול באמצעות ועדות המכרזים שלהן להכנת ספר ספקים.	מזרעה, עילבון, חורפיש, יסוד המעלה, מגדל פקיעין	התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא-ספר ספקים
				על המועצה לכנס את ועדת הרכש בתדירות הנדרשת, לצורך ביצוע הזמנות הרכש של המועצה.	חורפיש	ועדת רכש ובלאי
				על המועצות להכין נוהל רכש ולפעול לפיו. זאת מאחר שניהול תיקון משמעו בין היתר התנהלות לפי כללים ידועים, שקופים ושוויוניים.	חורפיש, פקיעין	נוהל רכש
				הזמנת שירותים ועבודות על פי הזמנות עבודה בלבד אינה משמשת תחליף להסכם שהרשות המקומית מחויבת בו, אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין ועלולה לפגוע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים.	מגדל יסוד המעלה	התקשרויות לרכישת שירותים



סיכום

בבסיס החובה לפעול על פי הוראות דיני המכרזים עומדת החובה החלה על הרשויות המקומיות לנהל את התקשרויותיהן על יסוד תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן, ואשר מקדמת את מימוש העקרונות של חיסכון ושימוש יעיל בכספי הציבור המופקדים בידיהן.

ביקורת המעקב העלתה כי שש הרשויות המקומיות שנבדקו תיקנו חלק מהליקויים שעלו בדוח הקודם, אך עליהן להשלים את תיקון כל הליקויים, בהתאם לעקרונות השקיפות והשוויון, תוך שמירה על היעילות והאפקטיביות של פעילותן, למען רווחת תושביהן.