

מבקר המדינה | דוחות 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 – המדד 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



התקשרות לקבלת שירותי הנהלת חשבונות – בדוח הקודם הועלו ליקויים באופן שבו בחנה ועדת המכרזים במועצה המקומית עילבון את הצעות המחיר שהוגשו למועצה במסגרת מכרז זוטא⁵ 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.

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.

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.

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.

5 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 מכרו 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 מכרו 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 מכרו 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 מכרו 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 מכרו 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 הרשויות⁶ 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. 

6 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> |
| ←←←←← | | | | | | | | | |



| פרק הביקורת | הגוף המבוקר | הליקוי/ההמלצה בדוח הביקורת הקודם | מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב | | | |
|--|----------------------------|---|--|------------------|----------------|----------------|
| | | | לא תוקן | תוקן במידה מועטה | תוקן במידה רבה | תוקן באופן מלא |
| התקשרויות עם נותני שירותים | עילבון | 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. | | | | |
| התקשרויות עם נותני שירותים לפרקי זמן ממושכים ללא מכרז או הליך תחרותי | חורפיש, יסוד המעלה, פקיעין | העסקת רואה חשבון במשך תקופות ממושכות ללא הליך תחרותי אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, פוגעת בעקרון השוויון ויוצרת יחסי תלות. | | | | |
| התקשרויות עם נותני שירותים לפרקי זמן ממושכים ללא מכרז או הליך תחרותי | יסוד המעלה | 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. | | | | |



| 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 |
| | | | | | חורפיש | ועדת רכש ובלאי |
| | | | | על המועצה לכנס את ועדת הרכש בתדירות הנדרשת, לצורך ביצוע הזמנות הרכש של המועצה. | חורפיש, פקיעין | נוהל רכש |
| | | | | על המועצות להכין נוהל רכש ולפעול לפיו. זאת מאחר שניהול תיקין משמעו בין היתר התנהלות לפי כללים ידועים, שקופים ושוויוניים. | מגדל יסוד המעלה | התקשרויות לרכישת שירותים |
| | | | | 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. | | |



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.



מבוא

הרשות המקומית¹ משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה וכזאת היא מחויבת להפעיל את סמכותה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי². לרשות המקומית תפקיד מהותי בעיצוב חיי תושביה בתחומי החינוך, הרווחה, איכות הסביבה, התכנון והבנייה, התחבורה, התברואה ובתחומים נוספים רבים. דוח זה עוסק במועצות מקומיות, שהחוק המסדיר את פעולותיהן 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 על קיום תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכול³.

התשתית הנורמטיבית

הטיפול בהתקשרות הרשות המקומית באמצעות מכרזים או באמצעות מתן פטור ממכרז מתבצע באמצעות ועדת המכרזים שלה, שהיא ועדה סטטוטורית היינו ועדה שהוקמה על ידי המועצה, וסמכויותיה הן בהתאם להוראות הדין. לשם קבלת ההחלטה המיטיבית, על הוועדה לשקול באופן עצמאי וענייני את טיב ההצעות, את כשרות ההצעות, את כשירות המשתתפים במכרז ואת מידת עמידתם בתנאיו.

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". בתוספת הרביעית לצו "הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות" (להלן – התוספת הרביעית), נקבעו הכללים לביצוע המכרז ולניהולו ונקבעו הליכי פרסום מכרז פומבי, התנאים שלפיהם רשאית מועצה מקומית להתקשר במכרז שאינו פומבי (להלן – מכרז זוטא), בהתאם למספר תושביה ולסכום ההתקשרות⁴, וכן התנאים להתקשרות בפטור ממכרז.

בפסיקה נקבע כי חלוקת משאבי הרשות המקומית תתבצע בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים⁵. על הרשות המקומית חלה החובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל מועמד מתאים, והדרך המרכזית לשמירה על

1 הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

2 כך נקבע למשל בבג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

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

4 להבדיל ממכרז פומבי, 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.

5 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).



עיקרון זה היא ביצוע מכרז פומבי כדי לבחור את נותן השירות שעימו תתקשר. ראוי שעיקרון זה יהיה נר לרגלי הרשות, גם כאשר המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמלי⁶.

ההסדרים שנקבעו בדין מאזנים בין הצורך לפעול ביעילות ובאפקטיביות, ובכלל זה הצורך לדאוג לכך שהעבודות שיבוצעו לרווחת הציבור והשירותים שיסופקו לו יהיו באיכות המיטבית ובמחירים המשתלמים ביותר, לבין החובה להקצות את משאבי הרשות המקומית בשוויוניות.

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 טובין⁷ (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.

הרשויות המקומיות שנבדקו – סקירה כללית

ביקורת המעקב בוצעה בשש מועצות מקומיות בצפון הארץ שמספר תושביהן אינו עולה על 7,000 נפש (שבהן התבצעה גם הביקורת הקודמת). להלן בלוח 1 יוצגו נתונים כלליים על המועצות המקומיות שנבדקו:

לוח 1: המועצות המקומיות שנבדקו – נתונים כלליים

| פקיעין | עילבון | מזרעה | מגדל | יסוד המעלה | חורפיש | |
|--------|--------|--------|--------|------------|--------|-------------------------|
| 6,560 | 5,787 | 3,998 | 1,979 | 1,761 | 6,490 | אוכלוסייה לסוף שנת 2019 |
| 4 | 5 | 4 | 5 | 8 | 4 | מדד חברתי-כלכלי* |
| 3 | 3 | 4 | 3 | 2 | 3 | מדד פריפריאליות** |
| 43,748 | 32,211 | 22,670 | 18,409 | 12,966 | 50,287 | תקציב 2019 באלפי ש"ח |

6 ראו בעניין זה: ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן, פסקה לז (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

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



| פקיעין | עילבון | מזרעה | מגדל | יסוד המעלה | חורפיש | |
|---------|----------|-------|---------|------------|--------|---|
| 26% | 37% | 27% | 66% | 66% | 23% | שיעור הכנסות עצמיות מכלל ההכנסות (באחוזים)*** |
| 74% | 63% | 73% | 34% | 34% | 77% | שיעור הכנסות מהממשלה מכלל ההכנסות (באחוזים)**** |
| (6,200) | (10,100) | (700) | (2,600) | (3,670) | 1,100 | עודף (גירעון) מצטבר באלפי ש"ח |
| (14%) | (31%) | (30%) | (14%) | (28%) | 2% | % עודף (גירעון) מצטבר מהתקציב***** |
| (2,500) | (3,500) | (500) | (80) | (1,400) | (3) | עודף (גירעון) שוטף באלפי ש"ח |

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) ודוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה, שבו אשכול 10 הוא בדרגה הגבוהה ביותר.

** המדד 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.

*** סך ההכנסות העצמיות מסך התקבולים הכולל.

**** סך ההכנסות מהממשלה מסך התקבולים הכולל.

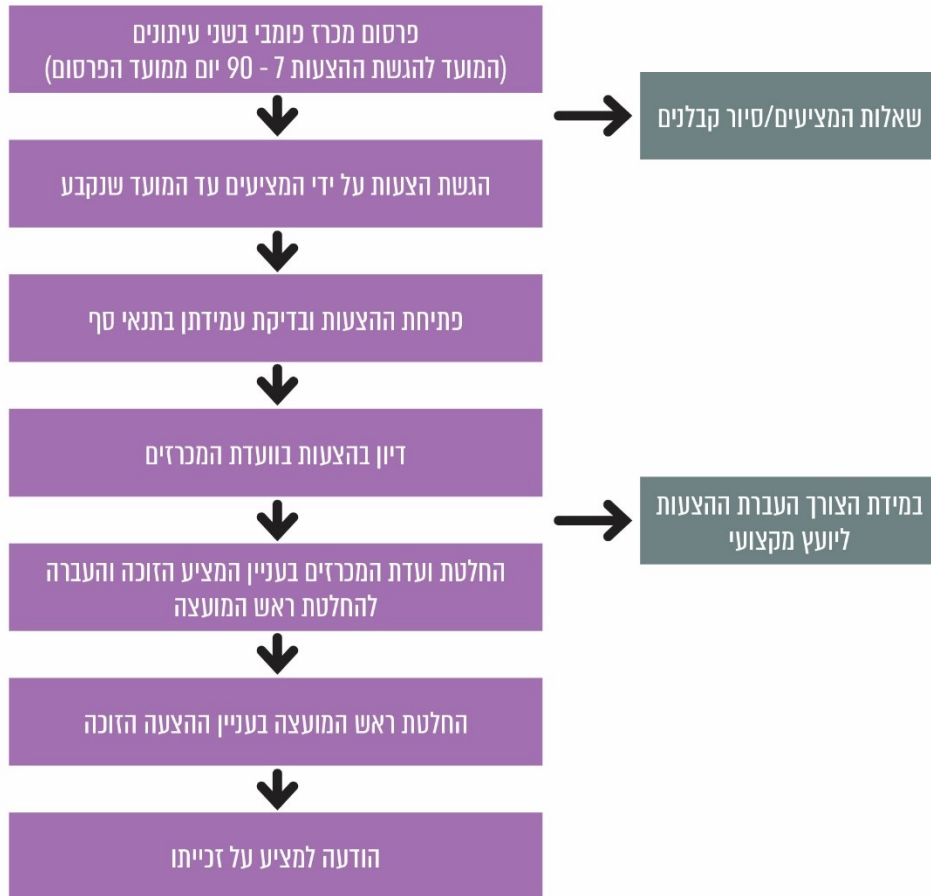
***** התקציב כולל את סך התקבולים בתקציב הרגיל והבלתי רגיל לשנת התקציב.

התקשרויות באמצעות מכרזים

בסעיף 123 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "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 לאישור; ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים".



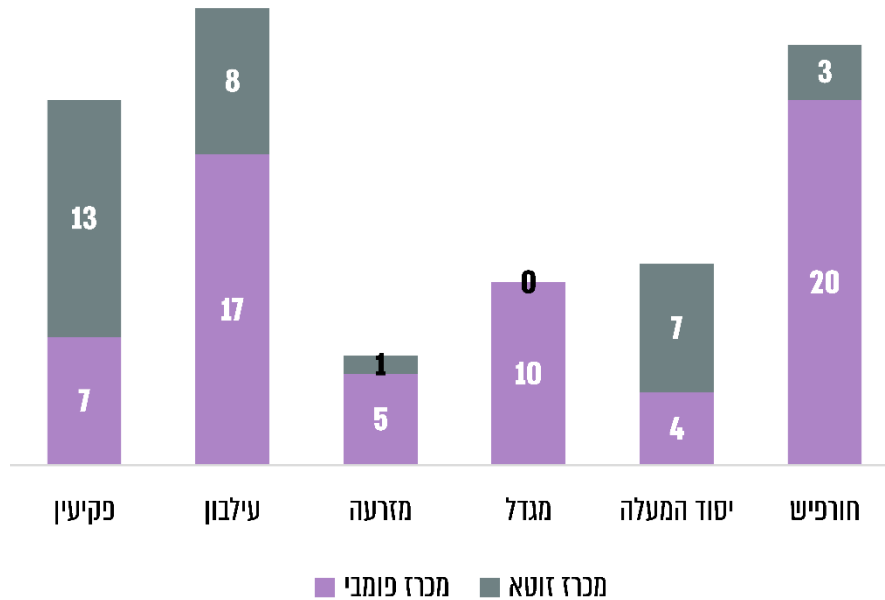
תרשים 1: תהליך המכרז במועצות מקומיות



על פי החקיקה בנושא מכרזים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 2: מספר המכרזים שהתקיימו במועצות המקומיות שנבדקו בשנים 2019 – 2021



על פי נתוני המועצות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תיעוד דיוני ועדת המכרזים

בסעיף 136 לצו המועצות המקומיות נקבע: "א) בכל ישיבה של ועדה יש לרשום פרוטוקול שיכיל את שמות חברי הועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעות. (ב) יושב ראש בישיבות ועדה יאשר בחתימת ידו את הפרוטוקול של הישיבה והעתקו יישלח לכל חברי הועדה".

על פי סעיף 16 לתוספת הרביעית לצו, פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים "ינוהל בשני עותקים, שאחד מהם יימסר למשמורת לעובד המועצה המקומית שקבע לכך ראש המועצה".

הביקורת הקודמת העלתה כי ועדת המכרזים של המועצה המקומית **יסוד המעלה** נהגה לרשום פרוטוקולים של ישיבותיה בכתב יד במחברת ייעודית, היא לא נהגה לשמור עותק נוסף של הפרוטוקולים האמורים, ואלו לא נשלחו לחברי ועדת המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם למועצה המקומית **יסוד המעלה** כי עליה להקפיד שפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים ינוהל על פי הוראות סעיף 136 לצו והתוספת הרביעית לצו.



ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית יסוד המעלה לא תיקנה את הליקוי – הפרוטוקולים של ועדת המכרזים נרשמים בכתב יד במחברת ייעודית, ועותק שלהם לא נשלח לחברי ועדת המכרזים.

ביקורת המעקב העלתה כי גם במועצה המקומית מגדל הפרוטוקולים של ועדת המכרזים נרשמים בכתב יד בדפים ייעודיים, ועותק שלהם לא נשלח לחברי ועדת המכרזים.

על המועצות המקומיות יסוד המעלה ומגדל להכין עותקים מודפסים של דיוני ועדת המכרזים, ולהקפיד שישלחו לחברי ועדת המכרזים.

המועצות המקומיות **מגדל** ו**יסוד המעלה** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022, כי הן יפעלו לרישום פרוטוקולים מודפסים של דיוני ועדת המכרזים ולמשלוח העתק שלהם לחברי ועדת המכרזים.

עמידת המתמודדים במכרז בתנאי סף

בסעיף 10 לתוספת הרביעית נקבע כי "ראש המועצה או מי שהוא הסמיך לכך, ימציא לכל אדם המבקש להשתתף במכרז פומבי או במכרז זוטא, על פי בקשתו כאמור בסעיף 8(ו), ולכל אדם שראש המועצה פנה אליו בהודעה על מכרז זוטא, את מסמכי המכרז המפורטים להלן: 1) תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז".

עקרון שוויון ההזדמנויות בדיני המכרזים בא לידי ביטוי בכלל הבא: כל המציעים במכרז נדרשים לעמוד בכל תנאי הסף שנקבעו להשתתפות בו, בלי שיווצר מצב שבו אחד המציעים יידרש לעמוד בדרישות מחמירות פחות מאלה שנדרשו לקיים יתר המציעים, ובאופן זה ייהנה מיתרון על פניהם.

דרישת הערבות הבנקאית היא תנאי סף להשתתפותם של מציעים במכרזים ציבוריים רבים, ומכאן חשיבות ההקפדה על קיום תנאיה. אי-עמידה בתנאי סף להשתתפות במכרז, ובכלל זה היעדר הקפדה על קיום התנאים הנדרשים לערבות הבנקאית, פוגעת בעקרון השוויון בין המציעים – הן מציעים בפועל והן מציעים פוטנציאליים.

המועצה המקומית חורפיש: בדוח הקודם הועלה כי במרץ 2016 פרסמה המועצה מכרז פומבי להקמת שתי כיכרות בשילוב מזרקות. במכרז התמודדו שני קבלנים ולהצעת המחיר של קבלן מס' 1 לא צורפו חלק מהמסמכים הנדרשים ובהם כתב ערבות בנקאית. להצעתו של קבלן מס' 2 צורפה ערבות בנקאית, שאינה צמודה למדד תשומות הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית **חורפיש** ולוועדת המכרזים כי אי-צירוף המסמכים שנדרשו בתנאי הסף של המכרז הוא פגם מהותי הפוגע בעקרונות היסוד של דיני המכרזים ובעקרון שוויון ההזדמנויות כלפי מציעים פוטנציאליים, ואף עשוי להיות למועצה לרועץ בשלב ביצוע הפרויקט.



בביקורת המעקב נבדקו שישה מ-20 המכרזים הפומביים שפרסמה המועצה בשנים 2019 – 2021 ונמצא כי צורפו המסמכים הנדרשים בתנאי הסף. המועצה המקומית חורפיש תיקנה באופן מלא את הליקוי במכרזים שנבדקו.

הכנת אומדן למכרזים

האומדן במכרז הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז.

קביעת האומדן נחשבת לאחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. על מנת להבטיח את מימוש עקרון השוויון, יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, והעיקרית שבהן הבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.

סעיף 11(א) לתוספת הרביעית קובע כי לפני המועד האחרון להגשת ההצעות יפקיד בתיבת המכרזים יו"ר ועדת המכרזים, או מי שהוא הסמיך לכך, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.

בסעיף 22(ב) לתוספת הרביעית נקבע כי ועדת המכרזים תמליץ על קבלת ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים בה הם הוגנים וסבירים בהתחשב באומדן.

לצד זאת נקבע בפסיקה כי האומדן, אף אם בוצע על ידי בעל מקצוע מיומן ומקובל, אינו בגדר חזות הכול, שהרי הוא צריך להתבסס על תשתית נכונה ומציאותית. בהקשר זה קבע בג"ץ⁸ כי "ייתכנו מקרים, בהם פער מחירים ניכר, בשילוב עם גורמים ונסיבות אחרים, צריך לעורר ספק באשר לאמינות האומדן, ואז אכן מחויבת ועדת המכרזים לבדוק את סבירותו".

בנוגע לאפשרות של מציע להגיש הצעה הנראית לכאורה גירעונית⁹ נקבע בפסיקה כי ניתן להכשיר גם הצעה כזאת, אם המציע ישכנע את ועדת המכרזים שלמעשה אין מדובר בהצעה גירעונית או שהמחירים הנקובים בה סבירים, וכי יוכל לעמוד בהצעתו.

8 בג"ץ 2400/91 בוני בנין ופיתוח בפתח תקווה בע"מ נ' עיריית נתניה.

9 הצעה גירעונית היא ככלל הצעה שסכומה נחזה בעיני עורך המכרז כנמוך באופן בלתי סביר מהאומדן, עד כדי כך שיש חשש כי המציע – אפילו הגיש את הצעתו בתום לב ובכוונה מלאה לעמוד בהתחייבויותיו – לא יוכל לעמוד בהצעתו ככלל, ולחלופין יבצע את העבודה באיכות ירודה. ראו בעניין זה: בר"ם 6926/10 גילי ויואל עזריה בע"מ נ' חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ, פס' 21 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם במאגר ממוחשב, 22.11.10).



סטייה של הצעות מחיר בהשוואה לאומדן

הביקורת הקודמת העלתה כי המועצות המקומיות **חורפיש, יסוד המעלה, מגדל, מזרעה ופקיעין** לא קבעו אמות מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שפרסמו; אמות מידה כאמור נועדו לאפשר להן לקבוע באופן אחיד אם יש מקום לפסול הצעה במכרז, שיש בה סטייה חריגה מהאומדן.

משרד מבקר המדינה המליץ למועצות המקומיות **חורפיש, יסוד המעלה, מגדל, מזרעה ופקיעין** כי עליהן לקבוע אמות מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שהן מפרסמות, ובכך יציבו קנה מידה הוגן לסבירות ההצעות המתקבלות ויאפשרו לפסול הצעות שסטו מהאומדן באופן בלתי סביר.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית פקיעין קבעה כי אם הצעות המחיר נמוכות ב-25% ומעלה ממחיר האומדן שנקבע, מועברת ההחלטה בנושא ליועץ המשפטי וכן לגורם המקצועי בתחום המכרז, כדי שיחוו את דעתם על המחיר; במועצה המקומית מזרעה קבלנים אשר מגישים הצעות מחיר הנמוכות ב-25% ומעלה ממחיר האומדן שנקבע, מוזמנים לשימוע לפני חברי ועדת המכרזים לבירור יכולתם לבצע את העבודות במחירים שהציעו; המועצות המקומיות יסוד המעלה ומגדל פועלות לגיבוש מסמך בנושא זה; במועצה המקומית חורפיש לא נקבעו אמות מידה לסטייה מאומדנים במכרזים שהיא מפרסמת.

על המועצות המקומיות יסוד המעלה ומגדל להשלים את ההליך לקביעת אמות המידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שהן מפרסמות; ועל המועצה המקומית חורפיש לקבוע אמות מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שהיא מפרסמת, כדי שיהיה בידה קנה מידה הוגן לסבירות ההצעות המתקבלות, שיאפשר לפסול הצעות שסטו מהאומדן באופן בלתי סביר.

הליקוי תוקן באופן מלא במועצות המקומיות פקיעין ומזרעה, ובאופן חלקי במועצות המקומיות יסוד המעלה ומגדל. הליקוי לא תוקן במועצה המקומית חורפיש.

המועצה המקומית **יסוד המעלה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בדרך כלל במכרזים שהיא מפרסמת כתב הכמויות מובנה, אולם לנוכח הביקורת היא תוסיף לתנאי המכרז את סכום ההנחה המרבי כדי לעמוד בתנאי סטייה מאומדן.

המועצה המקומית **מגדל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תכין "מסמך מחייב בנושא סטייה מאומדן במכרזים".

המועצה המקומית **חורפיש** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במכרזים שהיא מפרסמת מוגש אומדן לוועדת המכרזים, ואם הקבלן הזוכה מגיש הצעה בסטייה של 20% מהאומדן (בין שסכום ההצעה גבוה מהאומדן או נמוך ממנו), הוא מוזמן לבירור לפני ועדת המכרזים כדי לבחון אם באפשרותו לעמוד בביצוע המכרז. המועצה ציינה כי היא "תדאג לצרף לאומדן תזכורת כתובה לגבי החריגות שיראו כמחייבים התייחסות וועדת המכרזים".



מכרז שלא הופקד בו אומדן

המועצה המקומית חורפיש: בדוח הקודם הועלה כי באפריל 2016 דנה ועדת המכרזים בהצעותיהם של שני קבלנים לביצוע עבודות אספלט במסגרת מכרז זוטא. בחוות דעת שהכין היועץ המשפטי של המועצה במאי 2016, הוא ציין כי למכרז לא צורף אומדן והמליץ לפסול את המכרז.

ועדת המכרזים של המועצה החליטה בישיבתה במאי 2016, ברוב של שניים לעומת אחד (יו"ר הוועדה), להמליץ לראש המועצה להכריז על ההצעה הזולה יותר כהצעה הזוכה, אף כי לא צורף למכרז אומדן כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית **חורפיש** ולוועדת המכרזים על שקיבלו החלטה בניגוד לדין המחייב הפקדת אומדן, שלא על פי המלצת היועץ המשפטי של המועצה ולפיה יש לפסול את המכרז.

בביקורת המעקב נבדקו שישה מ-20 מכרזים שפרסמה המועצה בשנים 2019 – 2021 ונמצא כי המועצה פרסמה את מחיר האומדן במכרז עצמו, תוך שהיא מבקשת מהמזיעים להגיש הצעות מחיר ובהן הנחה במחיר האומדן (ההצעה שבה ההנחה במחיר האומדן היא הגבוהה ביותר, היא ההצעה הזוכה).

מועצה המקומית חורפיש תיקנה באופן מלא את הליקוי במכרזים שנבדקו.

הניהול והביצוע של הסכמי ההתקשרות

רישום מרוכז ומעודכן של חוזי התקשרות

לפי תקנה 4(7) לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, תנהל רשות מקומית רישומי עזר, ובכלל זה תנהל פנקס חוזים.

בביקורת הקודמת הועלה כי למועצות המקומיות **חורפיש**, **מזרעה** ו**פקיעין** לא היה פנקס חוזים ובו רישום מרוכז ומעודכן של החוזים שעליהם חתמו עם נותני שירות שונים, ולא היה להן מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עימם. ברשימה הידנית במועצה המקומית **יסוד המעלה** לא מצוינים בחלק מהחוזים תאריך ההתקשרות, תאריך סיום חוזה וסוג השירות המסופק.

משרד מבקר המדינה המליץ למועצות המקומיות **חורפיש**, **מזרעה**, **פקיעין** ו**יסוד המעלה** לנהל פנקס חוזים עדכני שישקף את כל ההתקשרויות והחוזים שהן מבצעות עם נותני שירות. זאת על מנת שיוכלו לקיים מעקב ובקרה נאותים בעניין מועד חידושם, ולהתריע מבעוד מועד על סיום תוקפם של החוזים ועל שינויים אחרים המחייבים בדיקה מחודשת של ההתקשרויות.



ביקורת המעקב העלתה כי המועצות המקומיות חורפיש ויסוד המעלה תיקנו את הליקוי והכינו רישום מרוכז (בטבלת אקסל) ומעודכן של החוזים, שעליהם הן חתמו עם נותני שירות שונים.

המועצות המקומיות מזרעה ופקיעין לא תיקנו את הליקוי ולא הכינו פנקס לרישום מרוכז ועדכני של החוזים, שעליהם הן חתמו עם נותני שירות שונים.

בדיקת פנקס החוזים במועצה המקומית עילבון העלתה כי הוא אינו מעודכן: המועצה לא רשמה את חוזה ההתקשרות עם קבלן פינוי אשפה ואת החוזה עם יועץ לשירותים חשבונאיים, בטבלת האקסל בה היא מנהלת את הרישומים.

על המועצה המקומית עילבון לעדכן באופן שוטף את פנקס החוזים. על המועצות המקומיות מזרעה ופקיעין לתקן את הליקוי שהועלה בדוח הקודם, ולנהל פנקס חוזים עדכני אשר ישקף את החוזים וההתקשרויות שהן מבצעות עם נותני שירות.

המועצה המקומית **מזרעה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי יש ברשותה תוכנה לרישום מרוכז של חוזי ההתקשרות, וכי ראש המועצה הנחה את הגזברית לעדכן בה את החוזים וההסכמים.

המועצה המקומית **פקיעין** מסרה בתשובתה ממרץ 2022 כי היא "מתחייבת לתקן את הליקוי".

התקשרויות לקבלת שירותים באמצעות מכרז פומבי

הרשויות המקומיות נוהגות להתקשר עם יועצים לסיוע בביצוע תפקידיהן. היועצים מספקים לרשויות המקומיות שירותי ייעוץ במגוון רחב של תחומים, ובהם אדריכלות, הנדסה, ייעוץ ארגוני, יחסי ציבור, חשבונאות וכלכלה.

בסעיף 3(8) לתוספת הרביעית נקבע כי אחד מסוגי החוזים שבאמצעותם רשאית מועצה להתקשר ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 נקבע בין היתר כי אחד התנאים להתקשרות רשות מקומית עם ספקים מכוח הפטור הקבוע בתקנה 3(8), הוא פנייה תחרותית לכמה מציעים הנכללים ברשימה שתכין ועדת ההתקשרויות.

התקשרות לקבלת שירותי הנהלת חשבונות – המועצה המקומית עילבון

בסעיף 135 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "רוב חברי ועדה הם מנין חוקי בישיבותיה. לא היה מנין חוקי בשתי ישיבות של ועדה, המתקיימות בזו אחר זו, יהיה בישיבה השלישית שליש חברי הוועדה מנין חוקי לגבי כל ענין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות". עוד נקבע בסעיף זה כי



"החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חברי הועדה המצביעים בישיבה שיש בה מניין חוקי. מספר קולות שקול פירושו דחיית ההצעה".

בדוח הקודם הועלו ליקויים באופן שבו בחנה ועדת המכרזים במועצה המקומית **עילבון** את הצעות המחיר, שהוגשו למועצה במסגרת מכרז זוטא למתן שירותי ייעוץ בהנהלת חשבונות שפרסמה באפריל 2017. ראשית, בעת שקיימה הוועדה ריאיון עם המציעים על מנת לדרג את הצעותיהם לא היה בה מניין חוקי, וזאת מאחר שלא כל חברי הוועדה זומנו לדיון. שנית, בדיוני הוועדה לא הובאה בחשבון עמדתו המקצועית של הגזבר, ולפיה נמצאו אי-דיוקים בעבודתו של המועמד שעליו הכריזה המועצה כמציע הזוכה (להלן – המציע הזוכה), אשר נתן למועצה שירותי ייעוץ בהנהלת חשבונות החל משנת 2010 ועד מועד קיום המכרז.

משרד מבקר במדינה העיר בדוח הקודם הן למועצה והן ליועצה המשפטי, שנכח בדיון בוועדת המכרזים, כי בהיעדר מניין חוקי לכינוס הוועדה, יש טעם לפגם באופן שבו התקיימה והיה עליהם לדחות את הליכי קיום הראיונות ודירוג המציעים.

על אף האמור, ביקורת המעקב בעניין ההתקשרות למתן שירותי ייעוץ בהנהלת חשבונות למועצה, העלתה כי המועצה חתמה במאי 2017 עם המציע הזוכה על הסכם למתן שירותי ייעוץ חשבונאיים שונים, בתשלום חודשי בסך 3,400 ש"ח (לפני מע"מ), וכי נקבע שתקופת ההסכם תימשך שנה החל מ-1.5.17. ההסכם כלל אפשרות להארכת תקופת ההסכם בשנתיים, דהיינו עד סוף אפריל 2020, והמועצה מימשה אפשרות זו.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי המועצה המשיכה להעסיק את היועץ הזוכה אף לאחר סיום תקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם ההתקשרות עימו. במהלך הביקורת, הכין היועמ"ש של המועצה באוגוסט 2021, לבקשת גזברית המועצה, חוות דעת משפטית בדבר הנסיבות שבגינן המשיכה המועצה את ההתקשרות עם המציע הזוכה.

בחוות דעתו, ציין היועץ המשפטי כי נוכח הנסיבות המיוחדות ששררו בתקופה האמורה, עקב פרץ מגפת הקורונה, לא פורסם מכרז חדש לאספקת שירותי הנהלת חשבונות, וכי המועצה המשיכה את ההתקשרות עם המציע הזוכה על פי ההסכם שפג תוקפו. היועץ המשפטי ציין עוד בחוות דעתו כי על המועצה לפרסם מכרז חדש.

ב-30.8.20 פורסם ברשומות צו המועצות המקומיות (הוראת שעה מס' 2), התש"ף-2020 (להלן – הוראת שעה), המאפשר להאריך התקשרויות שמועדן הסתיים עד 1.1.20.

על פי הוראת השעה, המועצה רשאית להחליט כי תוארך תקופת ההתקשרות עם זוכה במכרז או כי יורחב היקפה של התקשרות ראשונה, שלא מכוח זכות ברירה הנתונה לרשות הכלולה בהתקשרות הראשונה (להלן – התקשרות המשך).

לפי הוראת השעה, תקופת התקשרות המשך לא תעלה על שישה חודשים, ואולם הוועדה האחראית לכך המונה את מזכיר המועצה, גזבר המועצה והיועמ"ש של המועצה (להלן – ועדת ההתקשרויות) רשאית לקבוע, מטעמים מיוחדים שיתועדו, כי תקופת ההתקשרות תוארך ב-12 חודשים לכל היותר, אם שוכנעה כי לא ניתן להאריך את ההתקשרות לתקופה של שישה חודשים בלבד בשל אופי ההתקשרות.



בהוראת השעה נקבע כי החלטות הוועדה ינומקו ויפורסמו באתר המרשתת (האינטרנט) של המועצה המקומית, בתוך חמישה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה.

יוצא כי על פי הוראת השעה ניתן היה להאריך את תקופת ההתקשרות של המועצה עם המציע הזוכה, אשר הסתיימה כאמור בסוף אפריל 2020, בשישה חודשים נוספים, עד סוף אוקטובר 2020. זאת בתנאי שהיו סיבות מיוחדות שיצדיקו את המשך ההתקשרות, ובתנאי שוועדת ההתקשרויות תקבל החלטה מנומקת בנושא ותפרסמה באתר המרשתת של המועצה המקומית, בתוך חמישה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה.

ביקורת המעקב העלתה כי ועדת ההתקשרויות במועצה המקומית עילבון לא דנה בהארכת ההתקשרות עם המציע למתן שירותי ייעוץ חשבונאי, והמועצה המשיכה בפועל את העסקתו עד ספטמבר 2021, דהיינו 16 חודשים לאחר סיום חוזה ההתקשרות שחתמה עימו, שלא בהתאם להוראת השעה.

יצוין כי במהלך ביקורת המעקב, המועצה המקומית עילבון פרסמה מכרז ובחרה בזכיין חדש. להלן הפרטים:

בסעיף 12 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן – תקנות המכרזים), צוין כי "המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ובתנאיו; המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה, אולם רשאי יושב ראש ועדת המכרזים לקבוע מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז מאוחר מ-90 ימים מיום הפרסום האמור".

ביקורת המעקב העלתה עוד כי ב-19.8.2021 וב-20.8.2021 פרסמה המועצה בשני עיתונים, האחד בעברית והשני בערבית, בהתאמה, מודעה בדבר מכרז פומבי לאספקת שירותי ייעוץ חשבונאי (להלן – המכרז או המכרז לייעוץ חשבונאי).

בפרסומי המכרז בשני העיתונים ציינה המועצה כי ניתן לעיין במסמכי המכרז החל ב-18.8.21, אף שכאמור המכרז פורסם בעיתונים ב-19.8.21 וב-20.8.21. עוד צוין בפרסומים האמורים כי המועד האחרון להגשת הצעות למכרז הוא 26.8.21. כלומר, המועצה הקצתה בפועל למציעים פוטנציאליים להגיש הצעות בתוך פחות משבעה ימים מיום פרסום המודעה השנייה, שלא בהתאם להוראות סעיף 12 לתקנות המכרזים.

ב-25.8.21 פרסמה המועצה באתר המרשתת שלה כי תינתן ארכה של יום אחד להגשת הצעות למכרז לייעוץ חשבונאי, דהיינו יהיה אפשר להגישן עד 27.8.21 (כלומר, היא הקצתה להגשתן שבעה ימים). דבר דחייתו של המועד להגשת הצעות לא פורסם בד בבד בעיתונות.

על המועצה להקציב מועד להגשת הצעות בהתאם לפרק הזמן המינימלי שנקבע בחקיקה, כדי לאפשר למציעים פוטנציאליים רבים ככל האפשר לאתר את המכרז ולהגיש את הצעותיהם.

מומלץ כי המועצה המקומית עילבון תמפה את כלל התקשרויותיה ותפעל לעריכת מכרזים מבעוד מועד ולחתימה על הסכמי ההתקשרות, בדרך שלא תחרוג מסיום המועד שנקבע בהן.



התקשרות לקבלת שירותי הנהלת חשבונות – המועצה המקומית מגדל

בסעיף 14 לתוספת הרביעית נקבע כי "ב) מעטפת מכרז שנתקבלה במועצה המקומית אחרי תום המועד להגשת מסמכי המכרז, לא תוכנס לתיבת המכרזים ותוחזר לשולח, מבלי לפתוח אותה ובלי לגלות את תכנה, זולת לצורך בירור שמו ומענו של השולח".

בדוח הקודם הועלה כי המועצה המקומית מגדל פרסמה בתחילת מאי 2014 מכרז פומבי "למתן שירותים חשבונאיים" וקיבלה הצעות משלושה נותני שירותים חשבונאיים. לתיבת המכרזים שולשלו שלוש הצעות, שתיים מהן הוגשו באיחור של שתיים וחמש דקות. ההצעה השלישית, ואשר הוגשה בזמן, הייתה של מציע אשר נתן למועצה שירותים חשבונאיים משנת 1998 ועד אותו מועד.

שלוש ההצעות נמסרו לוועדת המכרזים והיא דנה בהן. בחוות דעת שהגישה היועצת משפטית לוועדת המכרזים, לאחר פתיחת מעטפות הצעות המחיר של שלושת המציעים, היא המליצה לפסול את הצעות המחיר שהוגשו באיחור, ועל כן נשארה רק הצעת המציע השלישי. בחוות דעת נוספת שהכינה היועצת המשפטית לגבי ההצעה של המציע השלישי, שנותרה הצעה יחידה, היא ציינה כי על פי תנאי המכרז נדרש כי המציע יהיה בעל משרד לראיית חשבון, ואילו המציע השלישי אינו עומד בתנאי זה, מאחר שאינו משרד לראיית חשבון. אולם היועצת המשפטית ציינה כי הואיל והמציע הוא משרד הנותן שירותים חשבונאיים לרשויות המקומיות, ומועסק בו כוח האדם הדרוש למועצה, היא ממליצה שלא לפסול את הצעתו. בהתאם לכך ועדת המכרזים החליטה לקבל את חוות דעתה של היועצת משפטית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית מגדל כי היה על ועדת המכרזים לקבל עוד לפני פתיחת ההצעות והדיון בהן, חוות דעת משפטית בדבר כשרותן או פסלותן של ההצעות שהוגשו באיחור. אילו נאמר בחוות הדעת שיש לפסול אותן, היה על הוועדה לא לפתוח אותן כלל, וודאי לא לכוללן בטבלת השוואת המחיר. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי יש טעם לפגם בהחלטת ועדת המכרזים לאשר את ההצעה של המציע השלישי, שנותרה הצעה יחידה ולא עמדה בתנאי הסף שנקבעו במכרז; וכי הקלה בתנאי הסף שנקבעו במכרז פוגעת בעקרון השוויון ומונעת תחרות הוגנת הן ממתמודדים במכרז והן ממשותפים פוטנציאליים, שלא עמדו בתנאים המקוריים של המכרז ובשל כך נמנעו מלהשתתף בו.

ביקורת המעקב העלתה כי בפברואר 2019, בתום חמש שנים להתקשרות המועצה המקומית מגדל עם המציע השלישי, היא פרסמה מכרז פומבי שניגשו אליו שלושה מציעים, וזכה בו אותו מציע שעבד עם המועצה, מאחר שהצעתו הייתה הזולה ביותר בסך 18,000 לחודש לא כולל מע"ם. בביקורת המעקב לא נמצאו ליקויים בהליך המכרז ובבחירת הזוכה.

יצוין כי המועצה מתקשרת עם אותו מציע זה יותר מ-20 שנה. מומלץ כי לפני ביצועו של מכרז נוסף, ייבחן כיצד ניתן לפעול לכך שמציעים פוטנציאליים רבים יגישו את הצעותיהם למכרז.

המועצה המקומית מגדל תיקנה באופן מלא את הליקוי.



התקשרות עם קבלן לפינוי אשפה – המועצה המקומית עילבון

בדוח הקודם הועלה כי המועצה המקומית **עילבון** פרסמה ביוני, ביולי ובאוגוסט 2014 מכרז לאיסוף ולפינוי של אשפה, ובו נקבע, בין היתר, כי הגשת הצעה במכרז מותנית בהשתתפות בסיוור קבלנים. למכרזים לא ניגש אף לא מציע אחד בכל אחד מן המועדים האמורים.

בישיבת מליאת המועצה מאוגוסט 2014 ציין ראש המועצה כי מאחר שהמכרז לפינוי האשפה פורסם שלוש פעמים בלי שהוגשה בעניינו שום הצעה, החוק מאפשר למועצה להתקשר עם קבלן ללא מכרז. עוד ציין כי לאחר משא ומתן עם קבלן מקומי שנתן למועצה שירותי פינוי אשפה עד למועד פרסום המכרז (להלן – הקבלן המקומי), הוא הביע את רצונו להמשיך לבצע את העבודה בעד תשלום חודשי של 125,000 ש"ח. היועץ המשפטי של המועצה ציין באותה ישיבה כי היות שהצדדים התקשרו ביניהם ללא מכרז, ראוי כי התקשרותם תוגבל לשנה בלבד.

בדוח הקודם נמצא כי ביוני 2015, כעשרה חודשים לאחר הסיכום בין הצדדים, חתמה המועצה המקומית על הסכם התקשרות עם הקבלן המקומי לשנה בדיעבד, החל באוגוסט 2014, עם אופציה להאריכו בשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת. המועצה החליטה לממש את האופציה להתקשרות נוספת עם הקבלן המקומי, בלי שפנתה ליועץ המשפטי כדי לוודא שהארכת ההתקשרות מעבר לשנה הראשונה מותרת על פי דין.

יוצא אפוא כי הקבלן עבד קרוב לשנה (מאוגוסט 2014 עד יוני 2015) בלי להסדיר את תנאי ההתקשרות עם המועצה ובלי לעמוד בתנאים שנקבעו במכרז, בין היתר בענייני הביטוחים והערבות הבנקאית.

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.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה על שמימשה את שתי האופציות השנתיות להארכת ההתקשרות מבלי שפנתה קודם לכן ליועץ המשפטי כדי לבחון את חוקיות המהלך, כפי שהיא עצמה החליטה בישיבתה באוגוסט 2014.

המועצה המקומית עילבון ציינה בתשובתה על הדוח הקודם, מפרברואר 2018, כי היא מקבלת את הערת הביקורת בעניין הארכת ההתקשרות עם הקבלן, וכי היא מתחייבת שהליקוי לא יישנה בעתיד.

מכרז לאיסוף אשפה בשנת 2017: ביקורת המעקב העלתה כי המועצה פרסמה באוגוסט 2017 מכרז לאיסוף ולהובלה של פסולת בתחום שיפוט המועצה, והזמינה את הקבלנים המעוניינים להגיש הצעות להשתתף בסיוור קבלנים ב-11.9.17. כתנאי להגשת הצעה.

המועד האחרון להגשת הצעות המחיר נקבע ל-19.9.17. ועדת המכרזים התכנסה באותו מועד (בנוכחות שלושה מחמשת חברי הוועדה – היועמ"ש של המועצה, גזבר המועצה ומנהל מחלקת התברואה) ודנה בהצעת היחיד שהגיש הקבלן שעבד עם המועצה גם בשנים קודמות.

היות שהצעת היחיד שהתקבלה הייתה בסכום גבוה מהאומדן, ועדת המכרזים קבעה כי לנוכח הגידול שחל בנפח האשפה במועצה בשנים האחרונות, ניתן לאשר חריגה של 6% מהאומדן. לאחר שהתקיים משא ומתן עם הקבלן, אשר זומן לריאיון עם הוועדה באותו היום, הוחלט בין



הצדדים כי הצעת הקבלן תתוקן לסך 130,000 ש"ח לחודש – סכום הגדול ב-6% מהאומדן, והוא נבחר לזוכה במכרז.

במסמכי המכרז נקבע כי על הקבלן הזוכה לחתום על חוזה ההתקשרות עם המועצה בתוך 10 ימים מתאריך הודעת המועצה לזוכה בדבר זכייתו במכרז, בכפוף לצירוף ערבות ביצוע בסך 150,000 ש"ח ואישור בדבר קיום ביטוחים, וכי עליו להתחיל את עבודתו בתוך 15 יום מהמועד שתקבע המועצה בצו התחלת העבודה.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה לא הוציאה לקבלן צו התחלת עבודה, והוא למעשה המשיך את עבודתו בהיותו הקבלן המבצע את פינוי האשפה בתחומי המועצה גם בשנים קודמות.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי **בספטמבר 2018, בחלוף כשנה ממועד** זכייתו במכרז, חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם הקבלן הזוכה. תקופת החוזה נקבעה לשנה בדיעבד, עם אופציה להאריכו בשתי תקופות נוספות שאורכן שנה כל אחת, והמועצה מימשה את שתיהן. יוצא אפוא כי הקבלן עבד כשנה בלי שנחתם עימו חוזה התקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עילבון על שפעם נוספת חל שיהוי בהסדרת ההסכם בינה ובין הקבלן והוא נחתם בדיעבד.

על המועצה המקומית עילבון לפעול בצורה סדורה, ולחתום על הסכמי התקשרות עם נותני שירות לאחר זכייתם במכרז ועל מילוי כל התנאים הנדרשים.

מכרז לאיסוף אשפה בשנת 2021: במהלך ביקורת המעקב, פרסמה המועצה מכרז חדש לאיסוף והובלת פסולת. המכרז פורסם ב-17.9.21 בעיתון בשפה הערבית, וב-20.9.21 בעיתון בשפה העברית. סיור הקבלנים נקבע ל-22.9.21, והמועד האחרון להגשת הצעות למכרז נקבע ל-27.9.2021.

הבדיקה העלתה כי הפרסום של המכרז בעיתון בשפה העברית חל בערב חג הסוכות, וסיור הקבלנים, שהגשת הצעות המחיר למכרז הותנתה בהשתתפות בו, נקבע להתקיים יומיים לאחר מכן, במועד שהוא יום שבתון במגזר היהודי.

כאמור, על פי סעיף 12 לתקנות המכרזים המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ובתנאיו, והמועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה.

במכרז נקבע אומדן מקסימלי של 155,000 ש"ח לחודש והמציעים התבקשו להגיש הצעות מחיר בהנחה שלא תעלה על 10% מהאומדן. הבדיקה העלתה כי בסיור הקבלנים השתתפו שלושה קבלנים, אולם רק אחד מהם הגיש הצעת מחיר למכרז.

בישיבת ועדת המכרזים מ-29.9.2021, ובה השתתפו שלושה משבעת חברי הוועדה, היועץ המשפטי והגזברית של המועצה, נידונה הצעת היחיד שהתקבלה בסופו של דבר, שהיא הצעתו של הקבלן שנותן למועצה שירותי פינוי אשפה זה יותר מעשור. הוועדה החליטה לקבל את הצעת היחיד שהתקבלה, על סך 155,000 ש"ח (סכום הזהה לאומדן שקבעה המועצה, ללא מתן הנחה) בכפוף לעמידתה בתנאי הסף שיבדוק היועמ"ש של המועצה. לפרוטוקול צורפה חוות דעתו של היועמ"ש ולפיה מומלץ לקבל את ההצעה אף שמדובר בהצעת יחיד.



עלה כי הקבלן הזוכה עובד עם המועצה המקומית עוד משנת 2010 וכי בשני המכרזים שפורסמו הייתה הצעתו ההצעה היחידה. פרסום מכרז לפינוי אשפה – שהוא מכרז בהיקף כספי של כ-1.8 מלש"ח בשנה וקביעה של לוח זמנים דחוק, שבמסגרתו ייכללו סיוור הקבלנים והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז, עלולים לפגוע בעקרון שוויון ההזדמנויות, וייתכן שהדבר מנע מקבלנים פוטנציאליים להגיש את הצעותיהם. זאת ועוד, המועד לסיוור קבלנים נקבע ביום שבתון, ואין לקבוע זאת ביום זה.

מומלץ למועצה המקומית עילבון שתפעל להגדלת מספר המציעים במכרזיה ותבחן את האפשרות של התקשרות במכרז באמצעות אשכול הרשויות¹⁰ כנרת ועמקים, שהמועצה חברה בו, או באמצעות החברה למשק וכלכלה.

המועצה המקומית עילבון מסרה בתשובתה ממרץ 2022 כי היות שכבר הסתיימה תקופת ההתקשרות עם הקבלן לפינוי אשפה הקודם, ולנוכח החשיבות של נושא פינוי האשפה, פרסמה המועצה מכרז וקבעה בו תקופת מינימום של שבעה ימים, וכך קבעה מועד לסיוור קבלנים בתוך אותם שבעה ימים. המועצה ציינה כי למרות תקופת הפרסום הקצרה, בסיוור הקבלנים השתתפו שלושה קבלנים (שניים מהמגזר הערבי ואחד מהמגזר היהודי) "כך שתקופת הפרסום ומועדה לא פגעו באפשרות השתתפות קבלנים במכרז, ובכך לא נפגע עיקרון השוויון". עוד ציינה המועצה כי אכן במכרז הוגשה רק הצעת מחיר אחת, ולאחר שעמדה בכל הקריטריונים לבחירת הצעת יחיד היא הוכרזה כהצעה הזוכה.

המועצה מסרה עוד בתשובתה כי "למרות האמור, המועצה שמה לנגד עיניה הערת המבקר ותפעל לקביעת מועדים ארוכים יותר במכרזים גדולים".

המועצה המקומית עילבון לא תיקנה את הליקוי.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את התמונה העולה מהמכרזים לקבלני פינוי פסולת במועצה המקומית עילבון, בכל הנוגע לקיומה של תחרות בין הקבלנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2022 כי הוא "מכיר בצורך לעדכן את מעטפת הכללים הנוגעים למכרזים ברשויות המקומיות. הגדלת היצע המציעים במכרזים לפינוי פסולת בפרט, ובמכרזים נוספים המפורסמים על ידי הרשויות המקומיות הינו צורך מהותי שמחייב גיבוש תכנית פעולה רוחבית ובשיתוף משרדי ממשלה נוספים. תכנית זו, תכליתה להנגיש את מכרזי הרשויות המקומיות למציעים נוספים וכן לצמצם את השונות הקיימת בכללים הנוגעים למכרזי הרשויות המקומיות, במקרים בהם שונות זו אינה מוסיפה ערך מוסף ואף עשויה להדיר את רגליהם של מציעים פוטנציאליים. מהלך זה מחייב שיתוף פעולה של משרדי ממשלה נוספים וכן משאבים תואמים שיאפשרו זאת. משרד הפנים מבצע כרגע עבודת מטה מקיפה לבחינת כל נושא המכרזים במגזר המיעוטים מתוך כוונה לשמר בין השאר את הרציונל של תחרות בין קבלנים".

10 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.



התקשרויות עם נותני שירותים לפרקי זמן ממושכים ללא מכרז או הליך תחרותי

הבדיקה הקודמת העלתה כי בשנים 2009 עד 2017 המועצות המקומיות **חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין** התקשרו ברצף עם משרדי רואי חשבון לקבלת שירותי הנהלת חשבונות שוטפים ולהארכת ההתקשרות עם היועץ, בכל אחת מהרשויות מדי שנה בשנה. ההתקשרויות נעשו ללא ביצוע מכרז או הליך תחרותי אחר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות המקומיות **חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין** וליועצים המשפטיים שלהן, כי העסקת רואה חשבון במשך תקופות ממושכות ללא כל הליך תחרותי אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, פוגעת בעקרון השוויון, יוצרת יחסי תלות ועלולה להשפיע על טיבם ואיכותם של השירותים החשבונאיים שהן מקבלות. עוד ציין משרד מבקר המדינה כי התקשרויות לצורך ביצוע עבודה חשבונאית שוטפת אינה בעלת מאפיינים של עבודת ייעוץ הדורשת מומחיות או ידע מיוחדים, ולכן המליץ כי על המועצות לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר קודם להתקשרות עם רואי החשבון, בהתאם לסכומי ההתקשרות.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית פקיעין פרסמה ביוני 2021 מכרז חדש לקבלת שירותי הנהלת חשבונות שוטפים ובו קבעה אומדן הנע בין 17,000-20,000 ש"ח לחודש, וכי באוקטובר 2021 חתמה על הסכם התקשרות עם משרד רואה חשבון חדש, שהיה המציע היחיד שהציע את שירותיו (בסכום של 18,000 ש"ח לחודש) ולא עבד לפני כן עם המועצה; המועצה המקומית יסוד המעלה פרסמה במרץ 2020 מכרז לקבלת שירותים חשבונאיים ובו קבעה אומדן של 11,600 ש"ח, וביולי 2020 התקשרה עם המציע היחיד שהציע את שירותיו (בסכום של 10,440 ש"ח לחודש), שהוא אותו משרד רואה חשבון שהמועצה העסיקה זה יותר מעשר שנים; המועצה המקומית חורפיש פרסמה במאי 2019 מכרז לקבלת שירותים חשבונאיים בו נקבע אומדן של 14,000 ש"ח לחודש, ובספטמבר 2019 נחתם חוזה ההתקשרות עם המציע שהצעתו (על סך 12,281 ש"ח לחודש) הייתה הנמוכה מבין שתי ההצעות שהתקבלו – שהוא אותו משרד רואה חשבון המספק שירותים חשבונאיים למועצה זה יותר מעשר שנים.

הליקוי בעניין העסקת רואי חשבון במשך תקופות ממושכות ללא הליך תחרותי תוקן באופן מלא במועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין.



התקשרות עם יועץ לענייני ארנונה – המועצה המקומית יסוד המעלה

הבדיקה הקודמת העלתה כי המועצה המקומית יסוד המעלה התקשרה בינואר 2009 עם יועץ לענייני גביית ארנונה (להלן – יועץ הגבייה). בהסכם נקבע כי תוקפו הוא 12 חודשים. המועצה המשיכה את ההתקשרות עם יועץ הגבייה, וזאת בלי לחתום על הסכם חדש עימו ובלי שביצעה מכרז כדין או הליך תחרותי אחר לצורך קבלת שירותי הייעוץ לעניין הגבייה. בכל אחת מהשנים 2015 עד 2017 שילמה המועצה ליועץ הגבייה כ-100,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי העסקת יועץ הגבייה במשך תקופה כה ממושכת, בלי שביצעה מכרז או הליך תחרותי אחר וללא הסכם בתוקף, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. התקשרות כה ממושכת עלולה לגרום להיווצרות יחסי תלות ולמנוע תחרות ומתן הזדמנות שווה ליועצים אפשריים אחרים, וכך היא עלולה להשפיע על טיבו ואיכותו של השירות שנותן היועץ. על המועצה להסדיר את ההתקשרות עם יועץ הגבייה.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה ממשיכה את ההתקשרות עם יועץ הגבייה על פי ההסכם שחתמה עימו עוד בשנת 2009, וכי בכל אחת מהשנים 2018 – 2021 שילמה המועצה ליועץ הגבייה כ-110,000 ש"ח.

על המועצה המקומית יסוד המעלה להימנע מהעסקת יועץ הגבייה במשך תקופה כה ממושכת, בלי שביצעה מכרז או הליך תחרותי אחר וללא הסכם בתוקף.

המועצה המקומית יסוד המעלה לא תיקנה את הליקוי.

המועצה המקומית יסוד המעלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא נמצאת בשלבים אחרונים של התקשרות עם יועץ גבייה.

התקשרות עם מהנדס חיצוני – המועצה המקומית יסוד המעלה

בחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991 (להלן – חוק העסקת מהנדס רשות), הוטלה על כל רשות מקומית החובה הסטטוטורית למנות מהנדס, וכך נקבע כי עליו להיות עובד המועצה. עוד נקבע כי במועצה מקומית שמספר תושביה קטן מ-10,000 ניתן להעסיק מהנדס במשרה מלאה או במשרה חלקית, כפי שתחליט הרשות המקומית.

הבדיקה הקודמת העלתה כי המועצה המקומית יסוד המעלה, שבתחומה מתגוררים כ-1,700 תושבים, לא מינתה מהנדס מועצה שהוא עובד המועצה. נמצא כי משנת 1999 מעסיקה המועצה מהנדס חיצוני שאינו עובד המועצה בתפקיד מהנדס המועצה. בכל אחת מהשנים 2015 עד 2017 הסתכמה עלות העסקתו של המהנדס החיצוני בכ-140,000 ש"ח (כולל מע"ם).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית יסוד המעלה כי עליה לפעול למינוי מהנדס מועצה שהוא עובד המועצה, בהתאם לדרישת חוק העסקת מהנדס רשות. העסקת מהנדס חיצוני הנותן



שירותי הנדסה למועצה במקום מהנדס שהוא עובד המועצה, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

המועצה המקומית יסוד המעלה מסרה בתשובתה מינואר 2018 כי בכוונתה לבצע מכרז להעסקת מהנדס מועצה שכיר.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה ממשיכה להעסיק את אותו מהנדס חיצוני שאינו עובד המועצה בשכר, וכי ביוני 2019 פנה מזכיר המועצה בכתב למשרד הפנים וביקש לאשר למועצה לצאת למכרז להעסקת מהנדס בהיקף של 25%.

מזכיר המועצה ציין לפני צוות הביקורת במהלך הבדיקה במועצה בנובמבר 2021 כי לדעת המועצה אין הצדקה כלכלית להעסיק מהנדס אף לא בחצי משרה, שכן עלות העסקת מהנדס שכיר עולה על ההוצאה הכספית כיום ואין הצדקה כלכלית לכך.

במסמך ששלחה המועצה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2021 היא ציינה כי "בשנים 2019 – 2020 לא אושר למועצה לצאת למכרז למשרה חלקית למהנדס, משרד הפנים דרש משרה מלאה, שלכל הדעות אין צורך במשרה מלאה במועצה כה קטנה. בשנת 2021 חתמה המועצה עם משרד הפנים על הסכם התייעלות ובו התחייבה לא לקלוט עובדים חדשים ולא לשנות שכר".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 "היקפי המשרות ואחוזי השכר לנושאי משרה ברשויות המקומיות הבהרות ותיקונים", מאוגוסט 2011, מפרט את היקפי המשרה של העובדים הבכירים, ובהם מהנדס, שנדרשות הרשויות המקומיות להעסיק, לפי מספר התושבים שבתחומן. בחוזר זה נקבע כי רשויות מקומיות שבהן מתגוררים עד 5,000 תושבים, נדרשות להעסיק מהנדס מועצה במשרה מלאה (100% משרה).

מהאמור עולה כי אף שהוראות חוק העסקת מהנדס רשות מאפשרות למועצה מקומית שמספר תושביה קטן מ-10,000 להעסיק מהנדס במשרה חלקית, הרי שלפי חוזר מנכ"ל בדבר היקף משרת בכירים יש להעסיק מהנדס רשות במשרה שהיקפה 100%. עוד עלה כי המועצה המקומית יסוד המעלה פנתה למשרד הפנים בבקשה להעסקת מהנדס רשות בהיקף משרה של 25% וכי משרד הפנים לא אישר בקשתה.

מאחר שהוראות חוק העסקת מהנדס רשות, המאפשרות להעסיק במועצה מקומית שמספר תושביה קטן מ-10,000 (נכון לראשית שנת 2020 ביסוד המעלה 1,761 תושבים¹¹) מהנדס במשרה חלקית, ומאחר שהמועצה המקומית יסוד המעלה מעוניינת להעסיק מהנדס בהיקף של 25% משרה, ונוכח מספר התושבים הקטן במיוחד במועצה ומצבה הכלכלי – מומלץ שמשרד הפנים יבחן מחדש את בקשת המועצה.

המועצה המקומית יסוד המעלה לא תיקנה את הליקוי.

11 מספר התושבים במועצה, בהתאם לנתוני הלמ"ס לסוף שנת 2019.



משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא ינחה את המועצה "לפעול לאיוש המשרה במישרין על ידו במידי". כמו כן, האגף הבכיר לבקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים יפעל מול המועצה המקומית יסוד המעלה להגדלת היקף המשרה בשיתוף הממונה על המחוז וסגן הממונה על השכר באוצר.

המועצה המקומית **יסוד המעלה** מסרה בתשובתה כי היא תפנה שנית למשרד הפנים, בבקשה לאשר לה לפרסם מכרז להעסקת מהנדס מועצה ב-50% משרה.

התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא

מכרז זוטא¹² נועד להקנות לרשות המקומית גמישות מהבחינה התפעולית והתפקודית. להבדיל ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים או קבלנים (להלן – נותני שירות), ששמותיהם מרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן – ספר ספקים או מאגר ספקים), ולהזמין אותם להתמודד במכרז.

בסעיף 8(א) לתוספת הרביעית נקבע כי מועצה מקומית שמספר תושביה קטן מ-20,000 רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר באמצעות מכרז זוטא לביצוע עבודה אם סכום ההתקשרות הוא 71,900 עד 356,000 ש"ח¹³.

בסעיף 8(ב) לתוספת הרביעית נקבע כי ועדת המכרזים תנהל ספר ובו רשימה של ספקים וקבלנים אשר יהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן תפנה אליהם הרשות המקומית. עוד נקבע כי הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור, וכי כל נותן שירות יהיה ראוי לבקש לצרפו לרשימה והוועדה מחויבת לדון בבקשתו.

הביקורת הקודמת העלתה כי שש המועצות המקומיות שנבדקו לא הכינו ספר ספקים, וכי הן לא נתנו את דעתן על אופן הוספת נותני שירות למאגר. אף כי הן לא ניהלו ספר ספקים, כל המועצות למעט המועצה המקומית **מגדל** קיימו מכרזי זוטא, תוך שהן פנו לספקים המוכרים להן או לספקים שאותרו באתרי המרשתת.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות המקומיות שנבדקו כי מאחר שלא ניהלו ספר ספקים נמנעה מהן האפשרות להתקשר במכרז זוטא כדין, וכי עליהן לפעול בהקדם, באמצעות ועדות המכרזים שלהן, להכנת ספר ספקים שיכלול שמות של נותני השירותים הרשאים להשתתף במכרז זוטא, לפתוח אותו לעיון הציבור ולקבוע מראש אמות מידה לפנייה לנותני השירות.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית פקיעין לא הכינה ספר ספקים ולא פרסמה באתר המרשתת שלה קול קורא להירשם במאגר הספקים שלה.

12 סעיף 8 בצו המועצות המקומיות, התש"א-1950.

13 עדכון סכומים בענייני מכרזים; בהתאם לפרסום של משרד הפנים מיוני 2017, המעודכן לנובמבר 2021.



על המועצה להכין ספר ספקים שיכלול שמות של נותני שירותים הרשאים להשתתף במכרז זוטא בתחומים שבהם פועלת המועצה באופן שוטף, וכמו כן עליה לפתוח אותו לעיון הציבור באתר המרשתת שלה ולקבוע מראש אמות מידה לפנייה לנותני השירות.

המועצה המקומית פקיעין לא תיקנה את הליקוי.

המועצה המקומית **פקיעין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אכן ספר הספקים אינו מעודכן, והמועצה העמידה תקציב ייעודי (תב"ר) לטיפול במחשוב ספר הספקים ולהצגתו באתר המרשתת של המועצה.

המועצה המקומית חורפיש פרסמה בשנת 2019 מכרז ובו הזמינה נותני שירותים וספקים להירשם למאגר הספקים של המועצה. במאגר הספקים 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.

מתן אפשרות לספקים ולנותני שירות להירשם למאגר הספקים של המועצה באמצעות קול קורא שיפורסם הן בעיתונות והן באתר המרשתת של המועצה, ללא עלות או בעלות נמוכה ובאמצעים מקוונים, יכול להגדיל את מספר הספקים שיהיו מעוניינים להירשם במאגר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה לפתוח את מאגר הספקים לעיון הציבור גם באופן מקוון ולפעול לכך שנותן שירות יהיה ראוי לבקש לצרפו לרשימה, בכפוף לעמידה בתנאי סף שתקבע המועצה ובעלות כספית סבירה בנסיבות העניין. עוד מומלץ, כי המועצה תבחן אם ניתן לבצע התאמות על מנת לאפשר השתתפות של עסקים קטנים, בינוניים וזעירים במאגר הספקים.

המועצה המקומית מגדל הכינה רשימות ספקים ובהן פרטיהם של מתכננים ויועצי חשמל בלבד, ופרסמה באתר המרשתת שלה קול קורא להרשמה מקוונת במאגר היועצים שלה; המועצה המקומית יסוד המעלה החלה להכין ספר ספקים ופרסמה במהלך הביקורת קול קורא להצטרפות למאגר היועצים והמתכננים של המועצה.

המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ומגדל תיקנו את הליקוי באופן חלקי. על המועצות להרחיב את ספר הספקים ולכלול בו ספקים מתחומים נוספים שהמועצה עוסקת בהם באופן שוטף כגון ספקי ציוד משרדי, ספקי ציוד חשמל, ספקי ציוד ניקיון והדברה.

המועצות המקומיות **מגדל** ו**יסוד המעלה** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי הן יפעלו לתיקון הליקוי ולהגדלת מאגר הספקים שלהן, כדי לאפשר קיום מכרזי זוטא בנושאים רבים יותר.

המועצה המקומית **חורפיש** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשל ההיענות הנמוכה של ספקים להירשם בספר הספקים של המועצה, היא מציעה לרשום בו, באופן גורף, את כל



הספקים הרשומים בספרי החשבונות של המועצה אשר איתם היא התקשרה עד היום, ואשר עומדים בכל הקריטריונים הדרושים להכללתם בספר הספקים של המועצה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי נוסף על הספקים הרשומים בספר הספקים של המועצה, המועצה תפעל באופן שוטף לאפשר לספקים חדשים להצטרף לרשימת הספקים שלה.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצות המקומיות מזרעה ועילבון הכינו ספר ספקים ופעלו לעדכנו באמצעות קול קורא שהן פרסמו באתר המרשתת שלהן, ובו הזמינו להירשם למאגרי הספקים שלהן.

המועצות המקומיות מזרעה ועילבון תיקנו את הליקוי באופן מלא.

התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז

סעיף 22(ח) לתוספת הרביעית קובע: "לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה או על הצעה כלשהי או שהמועצה החליטה שלא לאשר הצעה של ראש המועצה לפי סעיף 123(ג) לצו זה, רשאית המועצה המקומית להתקשר בחוזה ללא מכרז, לאחר שהמועצה החליטה על כך ברוב חבריה, ולאחר שנוכחה שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת".

שתיים מההצעות שהתקבלו נפסלו בשל אי-עמידה בתנאי הסף, ומחיר ההצעה השלישית של חברה קבלנית (להלן – החברה) היה גבוה הן מהאומדן והן מההרשאה התקציבית של משרד התחבורה. ועדת המכרזים שהתכנסה בפברואר 2014, ובה השתתף היועץ המשפטי של המועצה, החליטה להסמיך את ממלא מקום מהנדס המועצה¹⁴ ושניים מחבריה לנהל משא ומתן עם החברה כדי להוריד את המחיר של הצעתה, במקום לפסול את ההצעה ולקבל הצעות חדשות, דבר שעלול להימשך זמן רב ולגרום לכך שמשרד התחבורה יבטל את ההרשאה התקציבית.

המשא ומתן שנוהל לא הביא להזלה משמעותית בהצעת המחיר. חברי ועדת המכרזים החליטו לפסול את המכרז ולהתקשר עם החברה ללא מכרז, ובמרץ 2014 הוציא ראש המועצה לחברה צו התחלת עבודה. בביקורת הקודמת נמצא כי ראש המועצה לא הביא את העניין לאישור המועצה.

המועצה המקומית **מזרעה** ציינה בתשובתה על הדוח הקודם כי ההתקשרות עם הקבלן בוצעה בפטור ממכרז בהתאם לסעיף 3(6) לתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות, המתיר התקשרות בפטור ממכרז אם היא נועדה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה להצלת נפש או רכוש.

14 באוקטובר 2013, במועד בחירת מר פואד עווד לתפקיד ראש המועצה המקומית מזרעה, שימש אחיו מהנדס המועצה בחצי משרה. בעקבות הבחירה יצא המהנדס לחופשה ללא תשלום, וזאת כדי למנוע חשש לניגודי עניינים בין תפקידו כמהנדס המועצה לבין תפקיד אחיו כראש המועצה. לכן נדרש שמהנדס אחר ימלא את התפקיד.



משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה המקומית מזרעה ולחברי ועדת המכרזים כי החלטה לבצע התקשרות עם החברה ללא מכרז, וזאת לאחר ביטול המכרז וללא אישור של רוב חברי המועצה, מנוגדת להוראות סעיף 22(ח) לתוספת הרביעית, המחייבות בעניין מעין זה החלטה של המועצה המקומית. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה כי העבודות כפי שתוארו במכרז אינן נחשבות לעבודות דחופות שביצוען נועד להציל נפש או רכוש, וכי לו התייחסה מלכתחילה לעבודות בתור עבודות דחופות, היא הייתה נמנעת מלפרסם מכרז ובוחרת בהתקשרות בפטור ממכרז.

ביקורת המעקב העלתה כי בשנים 2019 – 2021 התבצעו במועצה חמישה מכרזים לעבודות פיתוח ותשתיות ולהקמת מבנים.

לוח 2: מכרזים שהתקיימו במועצה המקומית מזרעה והיקפם הכספי

| מספר המכרז | נושא המכרז | תאריך ישיבת ועדת המכרזים | ההיקף הכספי של ההצעה הזוכה באלפי ש"ח |
|------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| 9/2019 | עבודות פיתוח ותשתיות חלקה 55 | 4.9.19 | 2,220 |
| 2/2020 | עבודות פיתוח ותשתיות שכונה דרומית | 31.5.20 | 3,293 |
| 6/2020 | עבודות פיתוח ותשתיות כולל חניות | 7.6.20 | 938 |
| 2/2021 | הקמת 4 מגרשי טניס | 25.3.21 | 5,506 |
| 3/2021 | בניית מבנה רב תכליתי – מרכז תרבות | 9.6.21 | 3,678 |

על פי נתוני המועצה המקומית מזרעה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקת פרסום המכרזים ובחירת הקבלנים הזוכים בוועדת המכרזים לא הועלו ליקויים. המועצה המקומית מזרעה תיקנה את הליקוי באופן מלא.



הליכי רכישת טובין ושירותים

רשויות מקומיות נוהגות לרכוש טובין ולהזמין שירותים במסגרת פעילותן השוטפת. בחוברת "מדריך למנהל הרכש והלוגיסטיקה ברשויות המקומיות" שפרסם משרד הפנים בשנת 2012¹⁵ (להלן – המדריך למנהל הרכש או המדריך), צוין כי תהליכי הרכש של הרשות המקומית יתבצעו בהגינות, תוך שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון, ביעילות מהבחינות הכלכלית והמינהלתית ובהקפדה על קיום כל דרישות החוקים, התקנות והוראות מינהל תקין החלות על הרשות המקומית.

ועדת רכש ובלאי

ועדת רכש ובלאי היא הגורם המקצועי ברשויות המקומיות האחראי לביצוע רכישות למועצה, לרישומן ולגריעתן, וכן לשמירת עקרונות היעילות והחיסכון.

פרק ג' לתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות (להלן – התוספת החמישית) דן בהסדרי הרכישות. בסעיף 5 לתוספת החמישית נקבע כי על המועצה למנות מנהל רכש ואספקה ולהקים ועדת רכש. מאחר שהקמתה של ועדת הרכש מוסדרת בחקיקה המחייבת את המועצה בעניין זה, הרי שמדובר בוועדת חובה. סעיף 8 לתוספת החמישית קובע כי "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין".

במסגרת התוספת החמישית לא נקבע הרכבה של ועדת הרכש. משרד הפנים הנחה בשנת 2009 את הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל¹⁶ כי הרכב ועדת הרכש "יהיה מקצועי בלבד, ולא יכלול נבחרי ציבור". משרד הפנים אף המליץ כי בשל ההיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעולת ועדת הרכש, ראוי לתת ייצוג בוועדה לגזבר הרשות המקומית וליועץ המשפטי שלה.

הבדיקה הקודמת העלתה כי בשנים 2015 עד 2017 ועדת הרכש שמינתה המועצה המקומית **חורפיש** לא התכנסה. מרבית הזמנות הרכש במועצה המקומית התבצעו באמצעות מנהל הרכש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית **חורפיש** כי לא די במינוי ועדת רכש, אלא עליה להתכנס ולנהל את הזמנות הרכש כנדרש בתוספת החמישית.

15 **המדריך למנהל הרכש והלוגיסטיקה ברשויות המקומיות**, (מפעם השרון, אפריל 2012), עמ' 96 עד 98. (משרד הפנים הקים מערכת למרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, שבאמצעותה מנוהלות ומאורגנות פעולות ההדרכה לעובדי הרשויות המקומיות, להלן – מפעם). המדריך משמש להנחיית מנהלי הרכש ברשויות המקומיות בנושאי ניהול רכש ולוגיסטיקה, והוכן בשיתוף כמה גורמים: מפעם השרון, מנהלי רכש ואספקה ברשויות מקומיות שונות, מינהל הרכש הממשלתי, האגף לביקורת במשרד הפנים, יועצת ארגונית ומשרד עורכי דין המתמחה בתחום הרכש.

16 מס' 1/2009 מ-6.1.09.



המועצה המקומית **חורפיש** מסרה בתשובתה בפברואר 2018 כי תפעל לכך שסיכומי הדיונים והפרוטוקולים של ועדת הרכש "יירשמו בהתאם לנהלים של ועדת הרכש", שישודרגו במסגרת ארגון מחדש של המועצה.

ביקורת המעקב העלתה כי במועצה פועלת ועדת רכש ובה חברים מזכיר המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי של המועצה. בשנים 2019 – 2021 התכנסה ועדת הרכש שלוש פעמים (ב-1.8.19, 15.11.20, 19.11.20), אף כי בתקופה זו בוצעו מאות הזמנות רכש, שחייבו את כינוסה (כך לדוגמא בחודשים אפריל-מאי 2021 בוצעו כ-150 הזמנות רכש).

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית חורפיש לכנס את ועדת הרכש בתדירות הנדרשת, לצורך ביצוע הזמנות הרכש של המועצה.

המועצה המקומית חורפיש תיקנה את הליקוי באופן חלקי.

נוהל רכש

נוהלי הרכש נועדו להסדיר את ההתקשרויות של הרשות לקבלת שירותים ולרכישת טובין, בייחוד בסכומים שחובת המכרזים אינה חלה עליהם. נוהלי רכש הם כללים מנחים, שתפקידם בין היתר להנחות את העובדים ברשות המקומית בכל הנוגע לאופן ביצוע ההזמנה, לאופן הפנייה לקבלת הצעות מחיר מספקים, למספר הצעות המחיר הנדרשות ולדרכי הטיפול בהן.

הביקורת הקודמת העלתה כי המועצה המקומית **פקיעין** לא הכינה נוהל רכש, וכי המועצה המקומית **חורפיש** הכינה בשנת 1994 נוהל רכש, אולם עובדי המועצה לא פעלו על פיו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצות המקומיות **חורפיש** ו**פקיעין** להכין נוהל רכש ולפעול לפיו.

ביקורת המעקב העלתה כי למועצות המקומיות חורפיש ופקיעין אין נוהל רכש מסודר שעל פיו הן פועלות.

יצוין כי למועצה המקומית פקיעין יש נוהל הזמנות משנת 2012¹⁷ אשר עוסק בבקשות להזמנות רכש מהמחלקות השונות של המועצה, והוא הופץ בקרב כל מנהלי המחלקות במועצה. הנוהל אינו עוסק בסדרי אישור ההזמנות על ידי ועדת הרכש.

על המועצות המקומיות חורפיש ופקיעין להכין נוהל רכש ולפעול לפיו.

המועצות המקומיות חורפיש ופקיעין לא תיקנו את הליקוי.

17 הנוהל נקרא "נוהל הזמנות ורכש" אף שאינו עוסק בסדרי הרכש, והוא לא הוצג בפני צוות הביקורת במסגרת הביקורת הקודמת.



המועצה המקומית **פקיעין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הכינה נוהל רכש, במסגרת תוכנית ארגונית במועצה אשר טרם נכנסה לתוקף.

המועצה המקומית **חורפיש** מסרה בתשובתה כי בידיהם של כל מנהלי המחלקות במועצה יש פנקסי הזמנות פנימיות לביצוע רכישות המועברות לאישור תקציבי, ורק הזמנות בסכומים גבוהים מועברים לאישור ועדת הרכש, המתכנסת לעיתים רחוקות.

על המועצה המקומית חורפיש להכין נוהל רכש ולפרט בו, בין היתר, את הסכומים בהם ניתן לבצע רכישות ללא התכנסות ועדת הרכש ואת אלו המחייבים התכנסות הוועדה.

ביצוע הזמנות רכש

כאמור, גם כאשר התקשרויות של רשות מקומית פטורות ממכרז, כללי מינהל תקין מחייבים כי לפני ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחידות.

על פי עקרונות השוויון, היעילות ומינהל תקין, כדי שהצעות מחיר יהיו בנות השוואה, נדרש כי הבקשות לקבלתן יישלחו לכל הספקים באותו מועד, וכי ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר. כמו כן, על הרשות המקומית לוודא שהרכישה תבצע בסמוך למועד קבלת הצעות.

המועצה המקומית **פקיעין**: הבדיקה הקודמת העלתה כי המועצה העלתה לדיון לפני ועדת הרכש של המועצה את הצעות המחיר מהספקים שאליהם פנה מנהל הרכש. ועדת הרכש לא רשמה פרוטוקולים של ישיבותיה, אלא נהגה לרשום את החלטתה בטופס הצעת המחיר הזוכה, בחתימת חברי הוועדה. בהיעדר פרוטוקולים מסודרים שבהם מפורטים הצעות המחיר וסכומיהן, לא ניתן לוודא אם המועצה מקפידה לקבל הצעות מחיר לפני שהיא מבצעת את הזמנות הרכש.

המועצה המקומית **חורפיש**: הבדיקה הקודמת העלתה כי הזמנות הרכש התבצעו באמצעות מנהל הרכש, בכפוף לאישור תקציבי, ולאחר אישור גזבר המועצה וראש המועצה, בלי שוועדת הרכש תתכנס כדי לאשר את הרכישות. הבדיקה העלתה כי היה מקרה ובו פנתה המועצה לספק אחד בלבד לרכישת טובין וקיבלה ממנו הצעת מחיר אחת בלבד, וכי הצעתו אושרה בלי שהתקבלו הצעות מספקים אחרים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות המקומיות **חורפיש ופקיעין** כי הליך רכש תחרותי, שוויוני והוגן מתבסס על השוואה אובייקטיבית בין הצעות מחיר שהתקבלו מהספקים שהשתתפו בהליך, ועליהן להקפיד על קיומו.

עוד המליץ משרד מבקר המדינה כי על ועדות הרכש של המועצות המקומיות להכין פרוטוקולים של ישיבותיהן ולפרט בהם את החלטותיהן, וכי עליהן לצרף להם את המסמכים שיש בהם תימוכין להחלטותיהן.



ביקורת המעקב במועצה המקומית פקיעין העלתה כי ועדת הרכש של המועצה מכינה פרוטוקולים של ישיבותיה ומפרטת בהם את הצעות המחיר שהתקבלו, שיש בהם תימוכין להחלטותיה.

המועצה המקומית פקיעין תיקנה את הליקוי באופן מלא.

ביקורת המעקב במועצה המקומית חורפיש העלתה כי הזמנות הרכש מתבצעות על ידי מנהל הרכש, בכפוף לאישור תקציבי, ולאחר אישור גזבר המועצה וראש המועצה, בלי שוועדת הרכש תתכנס כדי לבחון אם לאשר את הרכישות.

בדיקת 220 הזמנות רכש שבוצעו בחודשים אפריל ומאי 2020 ובמאי 2021 העלתה כי בנוגע ל-20 הזמנות (כ-10%) פנתה המועצה לכמה ספקים לקבלת הצעות מחיר נוספות, ובמרביתן הרכישות – שגנו בסכומים שבין 10,000 – 50,000 ש"ח – התבצעו על סמך הצעת מחיר יחידה שהתקבלה.

מנהל הרכש ציין לפני צוות הביקורת במהלך הבדיקה במועצה בדצמבר 2021 כי פניותיו (בטלפון) אל ספקים נענות בשלילה, וכי המועצה מתקשה לקבל הצעות מחיר מספקים, היות שהם אינם מעוניינים לעבוד עימה.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי לא תועדו פניות שביצע מנהל הרכש לספקים נוספים במסגרת הזמנות הרכש שבוצעו על סמך הצעת יחיד.

המועצה המקומית חורפיש לא תיקנה את הליקוי.

המועצה המקומית **חורפיש** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא נדרשת למגוון סוגי עבודות וטובין, והספקים לרוב אינם רשומים בספר הספקים של המועצה, אשר כולל רק 34 ספקים שחלק גדול מהם הם בבחינת "חנויות מכולת". עוד ציינה המועצה כי השוואת מחירים נעשית "בדרך שהיא מתאימה לאותו תחום ובהתחשב בזמינות הקיימת באותו ענף" ופעמים רבות היא מתבצעת באופן מקוון אל מנהל הרכש. עוד ציינה המועצה כי "תקופת הקורונה מזה שנתיים הכתיבה את סדר היום ופגעה בהליך הרכישות המסודר", והיא תפעל לתיקון הליקויים שהועלו.

על המועצה המקומית חורפיש לפנות בכתב לכמה מציעים בעת ביצוע הזמנות טובין או שירותים, בהתאם לעלויות ההזמנה שיש לקבוע בנוהל הרכש. מומלץ כי תתעד את הפניות לקבלת הצעות.

המועצה המקומית **מזרעה**: ביקורת המעקב העלתה כי בשלושה מ-30 פרוטוקולים שנבדקו לא צוינו סכומי הצעות המחיר שהתקבלו ואשר עליהם התבססה ההחלטה בדבר הספק הנבחר. הדבר נמצא בפרוטוקולים של ישיבת ועדת רכש והתקשרויות ב-29.5.19, של ישיבה ב-30.6.19 ושל ישיבה ב-2.2.20.



על המועצה המקומית מזרעה להכין פרוטוקולים מלאים של ישיבות ועדת רכש והתקשרויות, כדי שישקפו את סכומי ההצעות של הספקים ששימשו לבחירת ההצעות הזוכות.

התקשרויות לרכישת שירותים

בסעיף 193 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "חווה, כתב התחייבות או תעודה אחרת מסוג שקבע השר ושיש בהם התחייבות כספית מטעם המועצה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה וכן גזברה; לא הייתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את המועצה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה וכן מזכירה, ובאין מזכיר – עובד אחר של המועצה, הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה".

הבדיקה הקודמת העלתה כי **המועצות המקומיות יסוד המעלה ומגדל** נהגו להתקשר עם נותני שירות (מתכננים, קבלנים וספקים) באמצעות הצעות המחיר שהתקבלו והזמנות עבודה, ובלי לחתום על הסכם בכתב עימם שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים, כגון מטרות ההתקשרות, דרישותיה, תקופת ההתקשרות, התמורה בעד ההתקשרות, החובות והזכויות של הצדדים והסעדים שיעמדו לרשות המקומית אם יתגלעו מחלוקות בינה לבין נותן השירות.

המועצה המקומית **יסוד המעלה**: ביקורת המעקב העלתה כי המועצה מתקשרת עם נותני שירות על ידי החתמתם על מסמכי הצעת המחיר שהם הגישו, בלי לחתום על הסכם התקשרות בכתב עימם.

מומלץ כי המועצה המקומית יסוד המעלה תסדיר את ניסוח התקשרויותיה עם נותני שירות באמצעות חוזה או הזמנה, שיעגנו את פרטי ההתקשרות המהותיים ואת החובות והזכויות של הצדדים והסעדים שיעמדו לרשותם.

המועצה המקומית יסוד המעלה לא תיקנה את הליקוי.

המועצה המקומית **יסוד המעלה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל לתיקון הליקוי.

המועצה המקומית **מגדל**: בביקורת מעקב נבדקו כ-100 פרוטוקולים של ישיבות ועדת הרכש במועצה המקומית מגדל (ובה חברים גזבר המועצה, מהנדס המועצה, מנהל הרכש ומנהל מחלקת שיפור פני העיר) שהתקיימו בשנים 2020 ו-2021, ונדגמו החלטות להזמנת שירותים שסכומם בין 40,000-70,000 ש"ח. הבדיקה העלתה כי בשישה מתוך שבעה מקרים המועצה הוציאה להם הזמנת עבודה, בלא לחתום עימם על חוזה שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים ביניהם. להלן פירוט:



לוח 3: הזמנת שירותים במועצה המקומית מגדל

| סוג השירות/עבודה | מספר המציעים | סכום ההצעה הזוכה בש"ח | חווה התקשרות |
|------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| הכנת תב"ע נקודתית | 4 | 60,000 | לא קיים |
| צביעת כבישים ותמרור | 8 | 54,646 | לא קיים |
| גדר ותשתית לסוכת מציל | 3 | 69,750 | לא קיים |
| מעקה לגן הוכפלד | 3 | 43,641 | לא קיים |
| חידוש קירות חוף במבנה המועצה | 3 | 78,390 | לא קיים |
| שיפוץ חוף מועדונית אביגדור | 3 | 58,333 | לא קיים |
| תכנון שיפוץ מרכז למידה | 3 | 55,000 | קיים |

על פי נתוני המועצה המקומית מגדל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המועצה המקומית מגדל תיקנה את הליקוי באופן חלקי.

מומלץ כי המועצה המקומית מגדל תסדיר את ניסוח התקשרויותיה עם נתוני שירות באמצעות חוזה או הזמנה שיעגנו את פרטי ההתקשרות המהותיים, ואת החובות והזכויות של הצדדים והסעדים שיעמדו לרשותם.

המועצה המקומית **מגדל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תערוך "יחד עם היועצת המשפטית של המועצה חוזה התקשרות על חלק נרחב יותר מההתקשרויות".

המועצה המקומית **פקיעין**: ביקורת המעקב העלתה כי המועצה מוציאה לנתוני השירות שוועדת הרכש הכריזה על הצעת המחיר שהם הגישו כהצעה הזוכה (בסכומים המגיעים עד ל-70,000 ש"ח), הזמנת עבודה בלי לחתום על הסכם התקשרות בכתב עימם.

מומלץ כי המועצה המקומית פקיעין תסדיר את ניסוח התקשרויותיה עם נתוני שירות באמצעות חוזה או הזמנה שיעגנו את פרטי ההתקשרות המהותיים, ואת החובות והזכויות של הצדדים והסעדים שיעמדו לרשותם.



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 הרשויות המקומיות תיקנו חלק מהליקויים שעלו בדוח הקודם ובהם קביעת מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שהן מפרסמות; עמידת המתמודדים במכרז בתנאי סף; התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז; והעסקת רואה חשבון במשך תקופות ממושכות ללא הליך תחרותי. הליקויים שעלו בדוח הקודם בעניין הכנת ספר הספקים, רשימת חוזים מעודכנת, כינוס ועדת הרכש והזמנת שירותים וביצוע הזמנות הרכש תוקנו באופן חלקי.

יחד עם זאת הועלו ליקויים שלא תוקנו ובהם התקשרויות המועצה המקומית עילבון עם קבלן לפינוי אשפה; התקשרויות המועצה המקומית יסוד המעלה עם יועץ גביה לפרק זמן ממושך וללא מכרז, או הליך תחרותי; והתקשרות לקבלת שירותים במועצות המקומיות מגדל ויסוד המעלה על סמך הצעות המחיר וללא הסכמי התקשרות.

על המועצה המקומית עילבון להקפיד כי מועדי פרסום המכרזים ייקבעו באופן שתינתן לספקים פוטנציאליים שהות מספקת להגשת הצעות מחיר, ובכך תובטח השמירה על עקרון שוויון ההזדמנויות. כמו כן, עליה להקפיד כי לעניין קביעת מועדי הגשת הצעות המחיר יובאו בחשבון גם מועדי ישראל.

על שש המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה, מגדל, מזרעה עילבון ופקיעין לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, בהתאם לעקרונות השקיפות והשוויון, תוך שמירה על היעילות והאפקטיביות, למען רווחת תושביהן.