התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לפינוי פסולת

תקציר

רקע כללי

בתחומן של הרשויות המקומיות מצטברת פסולת מסוגים שונים: אשפה ביתית, גזם וגרוטאות, פסולת בניין ועוד. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) מעוגנות חובותיה של עירייה לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות במרחב הציבורי שבתחום שיפוטה.

בפקודת העיריות נקבע כי לא תתקשר עירייה בחוזה לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו הכללים לביצוע המכרז הפומבי ולניהולו. הוראות דין דומות חלות לגבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 עד אפריל 2014 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויותיהן של עיריות הוד השרון ורמלה, המועצה המקומית באר יעקב והמועצה האזורית לב השרון עם קבלנים לאיסוף פסולת ופינויה (להלן - חברות הקבלן). הבדיקה התמקדה בהליכי ההתקשרות עמם וביישום הוראות החוזים בין הצדדים. כמו כן נבדקו הפיקוח והבקרה על עבודת חברות הקבלן.

הליקויים העיקריים

התקשרות ללא מכרז

המועצה המקומית באר יעקב קשורה עם חברה קבלנית מסוימת בהסכם לביצוע עבודות לפינוי אשפה ביתית וגזם מתחומה (להלן - חברה ג) משנות השבעים של המאה העשרים. משנת 2003, שבה תמה תקופת ההתקשרות על פי הסכם שהיה קיים עם חברה ג, ועד למועד ביצוע הביקורת, במשך למעלה מעשר שנים, לא פרסמה המועצה מכרז חדש לפינוי פסולת. המועצה המשיכה בהתקשרות עם חברה ג ללא מכרז וללא חוזה תקף ביניהן, שלא כדין, ולא יישמה אף את ממצאי דוח הביקורת של מבקר המועצה בעניין חברה ג.

היערכות בלתי מספקת למכרז

בשנת 2011 פרסמה עיריית רמלה שני מכרזים בזה אחר זה ולאחר מכן ביטלה אותם. רק במכרז שפרסמה בפעם השלישית עשתה העירייה שינוי מהותי בכך שפיצלה את השירותים המבוקשים בו לארבעה מכרזים שונים. פעולות אלה מצביעות על כך שהעירייה לא נערכה כראוי בהכנת המכרזים.

במשרדי עיריית רמלה לא נמצאו מסמכים שתיעדו את הדרך שבה הוחלט על המחירים שפורסמו במכרזים השונים ומדוע הוחלט לסטות מהמחירים שהוצעו בחוות דעת של יועץ חיצוני.

עיריית רמלה לא הפקידה אומדן מפורט בתיבת המכרזים בניגוד לאמור בפקודת העיריות.

המועצה האזורית לב השרון לא פרסמה במכרז פינוי הפסולת מידע מפורט ועדכני לגבי כמות הפסולת הביתית ופסולת הגזם בתחומה, אף שמידע כזה היה חיוני למשתתפים במכרז.

העדר שקיפות בניהול משא ומתן

לאחר שבוטלו ההצעות למכרזים לא ניהלה עיריית רמלה את המשא ומתן עם חברות הקבלן בשקיפות הנדרשת ממנה כרשות ציבורית מינהלית. לא נמצא כל מסמך המפרט לאילו חברות פנתה העירייה ומה הן אמות המידה שלפיהן בחרה את החברות שאליהן פנתה בבקשה להציע הצעות. לא נרשמו פרוטוקולים מהישיבות עם המציעים השונים, ולפיכך לא ניתן לדעת מי השתתף באותן ישיבות ומה נאמר בהן. חלק מהצעות חברות הקבלן לא היו בכתב.

שינוי תנאי המכרזים לאחר פרסומם
עיריות הוד השרון ורמלה והמועצה האזורית לב השרון שינו במשא ומתן עם חברות הקבלן תנאים שנדרשו במכרז: 1. עיריית הוד השרון הפחיתה בהסכם עם החברה לפינוי גזם את מספר המשאיות שנדרשו במכרז מחמש משאיות לארבע משאיות. 2. בחוזים שחתמה עיריית רמלה עם חברות הקבלן, לאחר שההצעות למכרזים נפסלו, הקלה העירייה את דרישות החוזים לעומת הדרישות שפורסמו במכרזים. לעומת זאת התמורה שקיבלו החברות מהעירייה הייתה גבוהה מהמחיר המרבי שנקבע במכרזים. 3. המועצה האזורית לב השרון הגדילה את התמורה לחברת הקבלן.

יישום הסכמים
אף שבהסכם שחתמה עיריית הוד השרון עם החברה לפינוי פסולת אורגנית נקבע כי "הקבלן יתחיל בביצוע העבודות באופן מיידי לאחר חתימת הסכם זה", המשיכה העירייה את התקשרותה עם החברה הקודמת במשך חודשיים נוספים. העיכוב ביישום ההסכם גרם לעירייה הוצאות שלא לצורך בסך עשרות אלפי ש"ח. עיריות הוד השרון ורמלה והמועצה המקומית באר יעקב לא הקפידו לדרוש מחברות הקבלן העתקים של מסמכי הביטוחים הנדרשים בחוזה ולוודא כי הביטוחים נעשו. היעדרם של מסמכים אלו עלול לחשוף את הרשויות המקומיות לסיכונים ולתביעות עתידיות.

פיקוח ובקרה לא יעילים על עבודת הקבלנים
עיריית הוד השרון, המועצה המקומית באר יעקב והמועצה האזורית לב השרון אינן מפעילות אמצעי פיקוח אשר יבטיחו שהיטל ההטמנה שהן מחויבות בו, המשולם לפי משקל הפסולת המוטמנת, הוא בגין פסולת שנאספה מתחומן בלבד. המועצה המקומית באר יעקב אינה מבצעת פיקוח ומעקב שוטפים אשר מבטיחים כי עבודת חברה ג מתבצעת כסדרה ובהתאם למה שהוסכם בין הצדדים. בנושא פינוי אשפה ביתית המועצה לא מקיימת כל מעקב ופיקוח; הפיקוח שהמועצה מקיימת בנושא פינוי גזם וגרוטאות באמצעות מחלקת התברואה שלה נמצא בלתי תקין. מנהל מחלקת התברואה אינו מקבל דיווחים שוטפים בנוגע לכמות פסולת הגזם והגרוטאות שפרקו המשאיות בתחנת המעבר, וכפועל יוצא אין הוא יכול לקיים בקרה שוטפת בנושא ואין בידיו לבדוק את סבירות נתוני פינוי הגזם במהלך השנה.

אי-ביצוע בקרה על איכות השירות

במועצה המקומית באר יעקב ובמועצה האזורית לב השרון אין רישום מרוכז של תלונות התושבים בנושא איסוף הפסולת והטיפול בתלונות, אין מעקב שיטתי אחר הטיפול בתלונות ולא ניתן לדעת אם התלונה טופלה או לא. כמו כן לא נעשתה בדיקה של משך זמן הטיפול בתלונות שטופלו. ממילא, לא מתבצעת בקרה בדבר עמידה בזמני טיפול סבירים.

מחלקת התברואה בעיריית רמלה לא בדקה באופן מרוכז את משך הזמן שעבר בין רישום התלונה על איסוף הפסולת ובין הטיפול בה, ולכן לא ביצעה בקרה בדבר עמידה ביעדים של זמני הטיפול שנקבעו באמנת השירות של העירייה.

ההמלצות העיקריות

על עיריית רמלה להיערך כראוי ובעוד מועד לעריכת המכרזים. כאשר אין בידי העירייה הידע המספיק לגבש את דרישות המכרז בעצמה עליה להיעזר במומחים לנושא כשהדבר נדרש. באופן זה תוכל העירייה לְצַפּוֹת את הבעיות שיתעוררו ובהתאם לנסח את התנאים כך שישיגו את יעדיה של העירייה.

על המועצה האזורית לב השרון לכלול במסמכי המכרז נתונים עדכניים לגבי כמויות הפסולת לסוגיה שעל חברות הקבלן יהיה לפנות. מידע זה חיוני לצורך קבלת הצעות מתאימות.

על עיריית הוד השרון, המועצה המקומית באר יעקב והמועצה האזורית לב השרון להבטיח כי בכל המכרזים לפינוי פסולת שהן מפרסמות יהיה קיים מנגנון יעיל של פיקוח ובקרה, כגון מערכת לאיתור מסלול הנסיעה של משאית האיסוף או שקילת המשאית, שיאפשר להן לרכז מידע הכרחי על כמויות הפסולת הנאספות בתחום שיפוטן ויהווה בסיס לאימות הנתונים שמוסרות להן חברות הקבלן.

ראוי שהמועצה המקומית באר יעקב תפעל להסדרת פעילותו של המוקד העירוני וכן לקביעת נוהל פנימי בנושא ולפרסומו בציבור. נוהל זה יגדיר גם אמות מידה סבירות ומקובלות לטיפול בתלונות המתקבלות מהתושבים. על המועצה לעמוד באמות המידה שתקבע מתוך דאגה לאינטרס הציבורי.

סיכום

אחד השירותים החיוניים ביותר שעל רשות מקומית לספק לתושביה הוא פינוי פסולת מרשות הרבים ופינוי אשפה ביתית בתחומה.

על הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות הדין בעריכת המכרזים ובניהול משא ומתן עם המציעים על מנת להבטיח את קיום מטרת המכרז הציבורי - השגת ההצעה המיטבית מבחינת השירות והמחיר, תוך הקפדה על הליך הוגן, שוויוני ושקוף.

כללי המינהל התקין מחייבים את הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות החוזים שהן חתומות עליהם ולהפעיל פיקוח ובקרה שיבטיחו שמירה על האינטרסים של הרשות ועל טובת הציבור.

♦

מבוא

בתחומן של הרשויות המקומיות מצטברת פסולת מסוגים שונים: אשפה שמקורה במשקי בית, בבתי עסק ובתעשייה (להלן - אשפה ביתית), גזם ואשפה שמקורה בצמחייה (להלן - גזם), אשפה שמקורה בגרוטאות רכב וגרוטאות אחרות, אשפה הנוצרת מפעילות בנייה. כמות הפסולת שנוצרת גדלה משנה לשנה, הן בשל הגידול באוכלוסייה והן בשל העלייה ברמת החיים והגידול בצריכה של הציבור. בשנת 2012 נוצרו בישראל כ-5.3 מיליון טון פסולת.

האשפה הביתית נאספת עד לפינויה במכלי אצירה; משאיות שבהן מתקן לדחיסת אשפה מפנות את הפסולת מהמכלים ומעבירות את הפסולת הדחוסה אל תחנת מעבר לפסולת (להלן - תחנת מעבר)[1], המשמשת לקליטת פסולת מתחומי כמה רשויות מקומיות. בתחנת המעבר נעשות פעולות למיון הפסולת והקטנת נפחה, ומשם היא מועברת להטמנה באתר להטמנת פסולת[2] או למחזור[3]. בגין הטמנת הפסולת באתר ההטמנה משולם היטל הטמנה[4]. הגזם והגרוטאות מפונים במשאיות מנוף.

אחד השירותים החיוניים ביותר שעל רשות מקומית לספק לתושביה הוא פינוי פסולת מרשות הרבים ופינוי אשפה ביתית בתחומה. בפקודת העיריות מעוגנות חובותיה של עירייה לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות במרחב הציבורי שבתחום שיפוטה. סמכותה של מועצה מקומית לפעול לפינוי פסולת בתחום שיפוטה נגזרת מסמכויותיה הכלליות, כקבוע בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה ובכלל זה להקים, להחזיק ולנהל שירותים שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור. סמכותה של מועצה אזורית לפעול לפינוי פסולת בתחום שיפוטה נגזרת מסמכויותיה הכלליות, כקבוע בסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה האזורית.

בפקודת בריאות העם, 1940, הוקנו לרשות סניטרית מקומית (בתחום העירוני משמעה מועצת עירייה ובתחום של מועצה מקומית משמעה מועצה מקומית) סמכויות לסילוק מפגעים, בהם כל סוגי הפסולת, ולמניעת היווצרות מפגעים כתוצאה מצבירת פסולת.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 עד אפריל 2014 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרותן של ארבע רשויות מקומיות עם חברות קבלן לאיסוף פסולת ופינויה: עיריות הוד השרון ורמלה, המועצה המקומית באר יעקב והמועצה האזורית לב השרון. הבדיקה התמקדה בהליכי ההתקשרות של הרשויות עם חברות הקבלן וביישום הוראות החוזים בין הצדדים. כמו כן נבדקו הפיקוח והבקרה על עבודת החברות.

---

1 "תחנת מעבר" - כהגדרתה בתמ"א 4/16: "שטח המשמש לאחת או יותר מאלה: 1. העברה של פסולת במהלך פינוייה וסילוקה מכלי קיבול אחד, לרבות רכב להובלת פסולת, לכלי קיבול אחר; 2. הקטנת הנפח של הפסולת בדרך של גריסה או דחיסה; 3. מיון פסולת".

2 "אתר הטמנה" - כהגדרתו בתמ"א 4/16: "שטח המשמש לסילוק פסולת, באמצעות הטמנתה וכיסויה".

3 "מחזור" - כהגדרתו בתמ"א 4/16: "תהליך עיבוד של חומרים ומוצרים לשימוש חוזר לאותה מטרה אשר לה יעדו בראשונה או כחומר גלם".

4 ההיטל הושת בחוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 9), התשס"ז-2007.

רקע נורמטיבי

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה לא תתקשר בחוזה לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. בתקנות המכרזים נקבעו הכללים לביצוע המכרז הפומבי ולניהולו.

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות ובהוראות התוספת הרביעית לצו נקבע כי ככלל, מועצה לא תתקשר לביצוע עבודה אלא במכרז פומבי. בהוראות התוספת הרביעית, אשר מסדירות את הליך ההתקשרות של המועצה באמצעות מכרז, נקבעו סכומי העבודות הטעונים עריכת מכרז ונקבע אופן עריכתו. הוראות דומות חלות על מועצה אזורית מכוח צו המועצות האזוריות והתוספת השנייה לצו.

בפקודת העיריות נקבע כי שר הפנים יקבע בתקנות את צורת המכרז ודרכים להזמנה וקבלה של הצעות מחיר. עוד נקבע כי השר רשאי לקבוע בתקנות סוגים של חוזים שבהם העירייה רשאית להתקשר עם ספקים ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל.

בתקנות המכרזים נקבעו תנאים להתקשרות העירייה ללא מכרז. אחד התנאים הוא שמועצת העירייה אישרה, ברוב חבריה, לעירייה להתקשר ללא מכרז, לאחר שוועדת המכרזים[5] לא המליצה על הצעה כלשהי, ולאחר שנוכחה שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת.

סעיף 23 לתקנות המכרזים קובע שהעירייה רשאית לבטל מכרז אם ועדת המכרזים החליטה על כך וראש העירייה אישר את החלטתה. במקרה כזה אין לפרסם מכרז אחר אלא אם לדעת הוועדה השתנו הנסיבות שגרמו להחלטה על הביטול או אם בין המכרז שבוטל ובין המכרז האחר קיים שוני מהותי או אם למכרז שבוטל לא הוגשה כל הצעה או שנדונה הצעה יחידה והוועדה לא המליצה עליה.

---

5 פקודת העיריות קובעת שהמועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחיר המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישורו.

נתונים כלליים

להלן נתונים כלליים לגבי הרשויות המקומיות שנבדקו:

שם הרשות / הנושא	עיריית הוד השרון	עיריית רמלה	המועצה המקומית באר יעקב[1]	המועצה האזורית לב השרון
שטח השיפוט[2] בדונם	20,000	12,000	11,000	57,000 (ובה 18 יישובים)
מספר התושבים[3]	51,000	68,000	16,300	22,400
הדירוג החברתי-כלכלי[4]	8	4	5	8
הוצאות פינוי הפסולת לשנת 2012 (במיליוני ש"ח)	כ-15.5	כ-16.8	כ-8.4	כ-5.35
כמות הפסולת[5] שפונתה בשנת 2012	30,000 טון	43,888 טון	13,500 טון	17,989 טון
הוצאות פינוי הפסולת לשנת 2013 (במיליוני ש"ח)	כ-18	כ-19	כ-8	כ-6.47
כמות הפסולת[5] שפונתה בשנת 2013	35,470 טון	44,289 טון	13,073 טון	18,131 טון
קבלני פינוי הפסולת במועד הביקורת	**חברה ד** - איסוף ופינוי אשפה ביתית. **חברה ה**[6] - איסוף ופינוי פסולת אורגנית מופרדת במקור. **חברה ו** - איסוף ופינוי פסולת גזם ופסולת יבשה.	**חברה א** - איסוף וקליטת האשפה הביתית, טיפול בה ומיונה (לרבות קליטת האשפה המפונה מהשוק המקומי) **חברה ב** - איסוף, שינוע וקליטה של הגזם.	**חברה ג** - ביצוע כל עבודות פינוי הפסולת	**חברה ה** - פינוי אשפה ביתית וגזם.

1. ביוני 2013, בשל ליקויים בהתנהלותה הכספית של המועצה וצבירת גירעונות כבדים מפעילותה (גירעונה הנצבר של המועצה בתקציבה הרגיל לסוף שנת 2012 הסתכם בכ-41 מיליוני ש"ח), מינה משרד הפנים למועצה חשב מלווה.
2. לפי נתוני דוח הביקורת המפורט של הרשות המקומית לשנת 2012.
3. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2012.
4. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דירגה את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיותיהן בסיווג של 10 דרגות, ובהן 10 היא הדרגה הגבוהה ביותר.
5. כולל פסולת למחזור ממתקני מחזור ברחבי הרשות המקומית.
6. בעלי המניות של חברה ד מחזיקים ב-25% ממניות חברה ה, ואחד מבעלי המניות של חברה ד מחזיק גם ב-25% ממניות ההנהלה של חברה ה.

התקשרות ללא מכרז

לא אחת עמדה הפסיקה[6] על חשיבות הליך המכרז הציבורי בהתקשרויות של רשויות מינהליות עם גורמים פרטיים לשם הגשמת תכליות ציבוריות חשובות, בהן שמירה על טוהר המידות, מניעת שחיתות ומשוא פנים ומתן אפשרות לרשות המינהלית להשיג תוצאה כלכלית מיטבית באמצעות התנהלות יעילה החוסכת כספי ציבור. המכרז הציבורי נועד גם להבטיח כי הרשות תעניק הזדמנות שווה לכול להתמודד על הזכות לקשור עמה עסקה. פעמים מטרות המכרז הציבורי מתיישבות זו עם זו בהרמוניה, ופעמים הן באות לידי קונפליקט המחייב הכרעה. קיימת תמימות דעים בפסיקה ובספרות כי המטרה החשובה ביותר של המכרז הציבורי היא השמירה על טוהר המידות. שמירה על טוהר המידות חשוב שתיראה כשם שחשוב שתיעשה[7].

המועצה המקומית באר יעקב

ממסמכי המועצה המקומית באר יעקב (להלן - המועצה) עולה כי משנות השבעים של המאה העשרים ועד למועד ביצוע הביקורת היא קשורה עם חברה ג לביצוע עבודות לפינוי אשפה ביתית וגזם מתחומה. הסכם ההתקשרות האחרון בין הצדדים נחתם ביולי 1998 (להלן בפרק זה - ההסכם), לאחר שחברה ג זכתה במכרז לאיסוף פסולת שפרסמה המועצה בשנת 1997.

על פי ההסכם, תקופת ההתקשרות עם חברה ג הייתה לשנה אחת - עד סוף יוני 1999. לפי ההסכם, למועצה הייתה קיימת אופציה להארכת תוקפו של ההסכם לארבע תקופות נוספות של שנה כל אחת, ולכל היותר עד סוף יוני 2003. נקבע בהסכם כי הודעה בדבר הארכת תוקפו תינתן בכתב לחברה ג, לא יאוחר מ-60 יום לפני תום תקופת ההסכם או לפני תום כל תקופת הארכה, ותהיה חתומה על ידי ראש המועצה או נציג המועצה.

הביקורת העלתה כי אף שהמועצה המשיכה בהתקשרות עם חברה ג, במסמכי המועצה לא נמצאה אסמכתה לכך שבתום שנת ההתקשרות על פי ההסכם האריכה המועצה את תוקפו בארבע שנים נוספות בשנה אחת בכל פעם במסגרת האופציה שהייתה נתונה לה. כלומר, ההתקשרות עם חברה ג לא הוארכה בדרך שהותוותה בהסכם.

באוגוסט 2004 התקיימה פגישת עבודה[8] שבה נכחו ראש המועצה, מ"מ גזבר/מזכיר המועצה ומנהל חברה ג, ונדונו היבטים הנוגעים לתפקוד חברה ג. בעקבות הפגישה שלח מ"מ גזבר/מזכיר המועצה מכתב לחברה ג, ובו מפורטים העניינים שסוכמו בפגישה שעיקרם נוהלי עבודה בין הצדדים (להלן - סיכום הפגישה). יודגש שחברה ג אינה חתומה על סיכום הפגישה. בסיכום הפגישה אין התייחסות מפורשת לנושא הארכת ההתקשרות בין הצדדים, אולם משתמע ממנו שההתקשרות בין הצדדים תימשך.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי המכתב ששלח גזבר המועצה לחברה ג ובו סיכום הפגישה עמה אין בו משום תחליף לחתימת הסכם מחייב בין הצדדים ובוודאי אינו פוטר את המועצה מהחובה, המוטלת עליה על פי דין, להתקשר באמצעות מכרז.

---

6 ראו עע"מ 8284/08 **תעשיות אבן סיד בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פס' 24 (פורסם בנבו, 2010); עע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נט(6) 241, 246 .

7 עע"מ 5853/05 **אחים כאלדי בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ** (16.1.07). ראו גם עע"ם 6203/11 **הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה** (27.12.11), פסקה ט"ז.

8 לא נמצאו במועצה אסמכתאות לפגישות עבודה נוספות שהתקיימו מאז חתימת ההסכם.

נוסף על כך לא נמצאו מסמכים המתעדים את המשך ההתקשרות בין הצדדים בתקופה שמתום תקופת ההתקשרות המרבית שנקבעה בהסכם ועד לסיכום הדברים ביניהם באותה פגישת עבודה - תקופה של כ-13 חודשים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מיולי 2003 ועד ספטמבר 2008 (ראו להלן) המשיכה המועצה בהתקשרות עם חברה ג ללא מכרז, אף על פי שכאמור הייתה חייבת בקיום מכרז, ללא חוזה תקף ביניהן וללא האישור המתחייב ממועצת הרשות.

דוח מבקר המועצה

בספטמבר 2004 הגיש מבקר המועצה דאז לראש המועצה טיוטת דוח ביקורת בנושא איסוף ופינוי של אשפה לצורך קבלת תגובתו לממצאי הביקורת (להלן - דוח מבקר המועצה). בדוח ציין מבקר המועצה את עיקרי ההסכם עם חברה ג ותוקפו והדגיש: "המועצה הייתה אמורה לפרסם מכרז חדש לפינוי אשפה לגבי התקופה מ-1.7.2003 ואילך... [למרות זאת] טרם פורסם מכרז לפינוי אשפה".

ממצאי דוח מבקר המועצה כללו התייחסות לאי-עמידה של חברה ג בתנאי ההסכם אשר להם התחייבה וכן התייחסות לליקויים מהותיים בפעילות החברה שנמצאו בעבודת השטח. אלה הליקויים העיקריים שנמנו בדוח: לא נמצאו בידי המועצה העתקי פוליסות ביטוח, ערבות בנקאית ודוחות עבודה יומיים של חברה ג כנדרש על פי ההסכם; פינוי הגזם בתחום המועצה נעשה לכל היותר פעמיים ביום במקום שלוש פעמים לפחות; מכלי הפינוי של הקבלן אינם תקינים ומצבם הסניטרי ירוד; ערמות של גזם בתחומי המועצה אינן מפונות במשך כמה שבועות; הקבלן אינו נענה לפניות נציגי המועצה לפינוי פסולת, לניקוי אזורי הפינוי, להגברת תדירות הפינוי בעת הצורך וכיו"ב; תלונות של תושבים בגין אי-פינוי גזם וערמות פסולת אינן נענות ואינן מטופלות.

במכתב תשובה של ראש המועצה למבקר המועצה דאז הודיע ראש המועצה למבקר כי בהתאם לממצאי הדוח הוא הורה למזכיר המועצה דאז להיערך לפרסום מכרז בנושא הנדון.

דוח חברת הייעוץ

על אף ממצאי הדוח של מבקר המועצה ועל אף הוראת ראש המועצה, כאמור, להיערך לפרסום מכרז חדש, לא פרסמה המועצה מכרז והמשיכה בהתקשרות עם חברה ג שלא כדין. בתחילת ספטמבר 2008, עקב מחלוקות כספיות ואחרות שנתגלעו בין המועצה לחברה ג, התקשרה המועצה עם חברת ייעוץ לבדיקת טיב ההתקשרות בין הצדדים על פי ההסכם. בהמשך אותו החודש המציאה חברת הייעוץ למועצה דוח ובו ממצאי הבדיקה (להלן - דוח חברת הייעוץ).

בדוח חברת הייעוץ צוין כי "סעיפים מהותיים של ההסכם לא מתקיימים לאורך זמן", ואלו עיקרי הסעיפים:

1. חברה ג לא הגישה למועצה בכל שנה ערבות בנקאית לקיום תנאי ההסכם; לא ידוע למועצה אם החברה רכשה את הביטוחים הנדרשים על פי ההסכם.
2. חברה ג לא הגישה למועצה דיווחים יומיים וחודשיים בנוגע לכמויות ההטמנה; החברה לא צירפה לחשבונות דוחות ביצוע מאושרים על ידי נציגי המועצה.
3. בתיקי המועצה תויקו תלונות רבות וחוזרות של תושבים על התנהלות חברה ג אשר חורגת מהקבוע עמה בהסכם.

בדוח חברת הייעוץ הודגש כי "לסעיפים [האמורים]... אף כי לא ניתן לכמת אותם כספית, יש משקל מצטבר בבחינת מערכת היחסים שבין הצדדים. לגורם אי הודאות לגבי כמות הפינויים בפועל מול הנדרש במכרז יכולות להיות השלכות על זכאות הקבלן לתמורה הבסיסית שסוכמה".

בסיכום דוח חברת הייעוץ הוצע כי כחלק מהסדר פשרה בין הצדדים יוסכם על המשך פעילות חברה ג לתקופה נוספת של כשנה שבמהלכה תיערך המועצה לעריכת מכרז חדש לפינוי פסולת בתחומה.

מדוח חברת הייעוץ עולה שמרבית הליקויים שהועלו בדוח מבקר המועצה משנת 2004 לא תוקנו. נמצא כי עד למועד עריכת הביקורת בפברואר 2014 לא תוקנו מרבית הליקויים כאמור.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על כי לא פעלה להסדרת פעילותה של חברה ג כמתחייב בהסכם.

הארכת ההסכם

רק ב-28.9.08 חתמו הצדדים על נספח להסכם מיולי 1998, הקובע הסדרים חדשים בין הצדדים. נוסף על כך נקבע בנספח להסכם כי ההתקשרות בין הצדדים תוארך לתקופה של עד שנתיים נוספות מ-1.10.08 ועד 30.9.10 לכל המאוחר. את הנספח אישר היועץ המשפטי של המועצה.

מלבד האמור לעיל לא חתמו הצדדים על מסמכים נוספים הנוגעים להסכם, וכך, מאוקטובר 2010 ועד למועד הביקורת ההתקשרות בין הצדדים נמשכת שלא כדין, בלי שנערך כל מכרז ואף ללא כל מסמך מחייב.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות המועצה בנושא ההתקשרות עם חברה ג במשך תקופה ממושכת של למעלה מעשר שנים. למרות ממצאי דוח מבקר הפנים משנת 2004 והוראת ראש המועצה להיערך לפרסום מכרז, ולמרות ממצאי דוח חברת הייעוץ משנת 2008 וההמלצה כי המועצה תיערך למכרז בטווח הקרוב - לא פורסם מכרז במשך כל השנים שחלפו מאז, והמשך התקשרותה של המועצה עם חברה ג נעשה שלא כדין.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מתוקף חובת הנאמנות שהיא חבה כלפי הציבור ועל מנת להגביר את אמון הציבור בשלטון המקומי, עליה להקפיד הקפדה יתרה על החובה להתקשר באמצעות מכרז פומבי כל אימת שהיא נדרשת לכך על פי דין.

לא זו אף זו, מצב שבו אין הסדרה חוזית בכתב של היחסים בין הרשות המקומית ובין הספק שממנו מתקבל שירות אינו תקין, מנוגד לדין והוא עלול לפתוח פתח למחלוקות כספיות ולחשוף את הרשות המקומית לתביעות.

בתשובה שמסרה המועצה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 נכתב כי באותו החודש היא פרסמה מכרז לפינוי פסולת.

היערכות למכרז

נקודת המוצא בהכנת מכרז צריכה להיות בהגדרת מטרת ההתקשרות והיעדים שההתקשרות נועדה להשיג ובגיבוש רשימה של דרישות ויעדים שעל הספק לקיים. כאשר מדובר בהתקשרות מורכבת או בהתקשרות שלרשות אין לגביה מומחיות מספקת וכדי להימנע מטעויות בהגדרת דרישות המכרז, ראוי שהרשות המקומית תלמד את השוק המדובר ואף תסתייע במומחים חיצוניים. בניסוח המכרז - על הרשות לפרט באופן ברור ומלא את הדרישות מהמציעים הפוטנציאליים[9].

עיריית רמלה

בשנת 2004 חתמה עיריית רמלה עם חברה א על הסכם לפינוי אשפה ביתית וגזם בהיקף של 70% מכמות האשפה של העיר[10]. על פי ההסכם, תקופת ההתקשרות, כולל תקופות ההארכה, הייתה עד סוף יוני 2011. לקראת סוף תקופת ההתקשרות נערכה העירייה ליציאה למכרז לפינוי פסולת באותה מתכונת.

עיריית רמלה פנתה למשרד עורכי דין לצורך כתיבת מסמכי המכרז וליועץ חיצוני לצורך חישוב אומדן עלות ממוצעת לפינוי טון פסולת בהתבסס על מסמכי המכרז (ראו להלן). באפריל 2011 פרסמה העירייה מכרז פומבי לפינוי אשפה ביתית וגזם (להלן - מכרז א). במכרז התבקשו המציעים להציע הנחה על המחיר שפרסמה העירייה במסמכי המכרז.

ב-1.5.11 בוטל מכרז א בנימוק שבעקבות הסתייגויות של קבלנים שהוגשו בשאלות הבהרה למכרז, הגורמים המקצועיים בעירייה עיינו מחדש בתנאי המכרז ובמחיר המרבי, שחלקו מושפע מתנאי המכרז, והחליטו לעשות במכרז שינויים שחלקם מהותיים.

ב-13.5.11 פרסמה העירייה מכרז פומבי חדש לפינוי אשפה ביתית וגזם (להלן - מכרז ב). חברה א הגישה עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבקשה לבטל את המכרז בטענה שהמחירים המרביים הקבועים בו נמוכים ביחס לעלויות ביצוע העבודות. בעת הדיון בעתירה הודיעה העירייה שבעקבות שאלות ההבהרה שהוגשו למכרז היא נטלה לעצמה ארכה נוספת לגיבוש עמדתה עד סוף חודש יוני. העתירה נמחקה בהסכמת הצדדים.

ב-5.7.11 בוטל מכרז ב. בין נימוקיה לביטול המכרז ציינה ועדת המכרזים שבמהלך הכנת תשובות לשאלות ההבהרה "נערכה חשיבה מחודשת באשר ליעדי העירייה וצרכיה תוך שיפור המערך העירוני לאיסוף אשפה... ויציאה למספר מכרזים אשר יכסו את ההיבטים השונים הכרוכים באיסוף האשפה בעיר".

יומיים לאחר ביטול מכרז ב פרסמה העירייה ארבעה מכרזים פומביים נפרדים: איסוף ופינוי של אשפה ביתית, איסוף ופינוי של גזם, השכרת משאיות, וקליטת האשפה שמְפַנים עובדי העירייה (להלן - מכרזים ג-ו, בהתאמה). בכל אחד ממכרזים ג-ו צריכים היו המציעים להציע מחיר שלא יהיה גבוה מ-15% מהמחיר שפרסמה העירייה במסמכי המכרז (להלן - המחיר המרבי).

בסיור הקבלנים שערכה העירייה לארבעה מכרזים אלו השתתפו 25 חברות קבלן, אך רק שתי חברות הגישו הצעות למכרזים. כל ההצעות שהגישו שתי החברות גבוהות מהמחירים שציינה העירייה כמחירים מרביים למכרז, כמפורט בלוח שלהלן:

---

9 עומר דקל, **מכרזים** (התשס"ד), כרך א', עמ' 269-274.

10 יתרת האשפה פונתה על ידי העירייה תוך שימוש בכלי רכב שהושכרו מקבלן הפינוי.

המכרז	הקבלן	שיעור התוספת מעל המחיר שפרסמה העירייה	חריגה משיעור המחיר המרבי שקבעה העירייה
מכרז ג - איסוף ופינוי של אשפה ביתית	חברה א	37%	22%
מכרז ד - איסוף ופינוי של גזם	חברה א	80%	65%
	חברה נוספת	90%	75%
מכרז ה - השכרת משאיות	לא הוגשו הצעות		
מכרז ו - קליטת האשפה שמפנים עובדי העירייה	חברה א	59%	44%

מאחר שההצעות שהוגשו במכרזים לא עמדו בתנאי הסף של המכרזים, הן נפסלו על ידי ועדת המכרזים. הוועדה המליצה לבקש אישור ממועצת העירייה לחתימה על חוזה ללא מכרז ולאשר הקמת ועדת משא ומתן אשר תנהל משא ומתן עם המציעים הרלוונטיים. ראש העירייה ומועצת העירייה אישרו את המלצות הוועדה. הוועדה לא ציינה מי הם המציעים הרלוונטיים.

לאחר משא ומתן שניהלה העירייה עם המציעים (ראו להלן) היא בחרה בחברה א לאיסוף ופינוי של האשפה הביתית מכל רחבי העיר[11] ובחברה ב לאיסוף ופינוי של הגזם.

א ו מ ד ן

סעיף 11(א) לתקנות המכרזים קובע כי לפני תום המועד להגשת ההצעות במכרז יפקיד בתיבת המכרזים יו"ר ועדת המכרזים או מי שהוא הסמיכו לכך אומדן מפורט של ההוצאות וההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. עוד נקבע בתקנות כי האומדן יירשם בפרוטוקול[12].

האומדן משקף את עלות העבודות נושא המכרז והוא נועד לשמש בידי ועדת המכרזים קנה מידה לבחינת סבירות ההצעות שהוגשו למכרז ובכך חשיבותו העיקרית. תכלית נוספת של האומדן היא לגדר את שיקול דעתה של ועדת המכרזים - כך שיהיה לה קשה לנמק בחירה בהצעה החורגת באופן משמעותי מהאומדן שהרשות עצמה קבעה או לפסול הצעה מחמת אי-כדאיותה, כאשר ההצעה היא במסגרת האומדן[13]. אומדן מפורט נועד גם למנוע מצב שבו המחיר שנקבע במכרז אינו סביר ולכן כל ההצעות שיוגשו יהיו גבוהות ממנו, מה שמאפשר לוועדת המכרזים לבטל את המכרז ולהחליט על ניהול משא ומתן ללא מכרז[14]. על האומדן לכלול פירוט של כל מרכיבי העלות המשוערים, ומולם תעמיד ועדת המכרזים את מרכיבי העלות המוצעים[15].

בפסק דין שעניינו מכרז לביצוע עבודות פינוי, סילוק והטמנה של פסולת[16] קבע בית המשפט כי אומדן שנרשם על עותק של "טופס הצעה והצהרת הקבלן" בשורה אחת בלבד, שהוא הסכום החודשי הכרוך בביצוע העבודה הנדרשת, אינו ממלא אחר הדרישה, בתקנות המכרזים, לקיומו של

---

11 לאור זאת התייתר הצורך במכרזים הנוספים.

12 החובה להכין אומדן חלה על העירייה, בין בכוחותיה היא ובין באמצעות צד שלישי בלתי תלוי.

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

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

15 עע"מ 9241/09 **שלג לבן 1986 בע"מ נ' עיריית אשקלון** (8.7.10).

16 ת"א (חי') 749/00 **קרן כרפיס דוד שרותי תברואה (1994) בע"מ נ' עיריית שפרעם** (9.7.00).

"אומדן מפורט". בית המשפט הבהיר כי אומדן כנדרש צריך "להתייחס לתנאי החוזה על סעיפיו השונים ולתת פירוט בהתאם".

נמצא כי באף לא אחד מהמכרזים לא הפקידה עיריית רמלה[17] אומדן בתיבת המכרזים, וזאת בניגוד לאמור בתקנות המכרזים.

בתשובה שמסרה עיריית רמלה למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 (להלן - תשובת עיריית רמלה) נכתב כי המכרזים פורסמו עם מחיר מרבי, שהוא למעשה האומדן של העירייה לעלות ביצוע העבודות. עוד מסרה העירייה כי זה כשנתיים היא מפקידה אומדן בתיבת המכרזים נוסף על פרסום המחיר המרבי במכרז.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה כי מחיר מרבי, שאינו כולל פירוט של מרכיבי העלות המשוערים של הדרישות מהקבלן, אינו פוטר את הרשות מהפקדת אומדן מפורט, וכי כאמור לעיל וכפי שיפורט להלן יש לאומדן מפורט חשיבות מעבר לציון המחיר המרבי.

באפריל 2011 קיבלה העירייה מיועץ חיצוני חוות דעת בעניין "אומדן מכרז לפינוי אשפה ופסולת" (להלן - חוות הדעת). על פי חוות הדעת, התבקש היועץ על ידי העירייה לחשב אומדן עלות ממוצעת לפינוי טון פסולת, בהתאם להוראות מסמכי מכרז א. נוסף על כך מנהל מחלקת התברואה בעירייה ערך חישובים של עלויות פינוי אשפה בהסתמך על נתוני עלויות פינוי האשפה על ידי עובדי העירייה.

הועלה כי המחירים המרביים שפרסמה העירייה במכרזים א ו-ב היו נמוכים מהמחירים שנקב היועץ החיצוני בחוות הדעת. מכרזים ג-ו היו שונים במתכונתם ממכרזים א ו-ב, כך שלא ניתן להשוות את המחירים שפורסמו בהם למחירים שנקבעו בחוות הדעת[18].

מאחר שהעירייה לא הפקידה אומדן מפורט בתיבת המכרזים, לא ניתן לדעת מהו התחשיב שעל פיו קבעה העירייה את המחירים המרביים במכרזים השונים. תחשיב כאמור נחוץ בייחוד במקרים שבהם הוסכם בין הצדדים על שינוי בהיקף העבודות לעומת דרישת המכרז, כפי שאירע במקרה דנן (ראו להלן).

במשרדי העירייה לא היו מסמכים המתעדים את הדרך שבה הוחלט על המחירים המרביים שפורסמו במכרזים השונים ומדוע הוחלט לסטות מהמחירים שהוצעו בחוות הדעת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה כי היה עליה להפקיד בתיבת המכרזים אומדן מפורט לכל אחד מהמכרזים, הכולל פירוט לגבי כל אחד ממרכיבי המכרז.

---

17 מנהל המחלקה המקצועית בעיריית רמלה, שהוא מנהל מחלקת תברואה, הוסמך להפקיד את האומדן.

18 חוות הדעת הציגה את חישוב האומדן לפינוי טון פסולת בשלוש אפשרויות: כולל אספקת כלי אצירה ישנים; כולל אספקת כלי אצירה חדשים; ללא אספקת כלי אצירה. שלוש אפשרויות אלו נכללו במכרזים א ו-ב בלבד. מכרז ג כלל רק את האפשרות של אספקת כלי אצירה חדשים, ובמכרזים ד-ו כלי האצירה אינם רלוונטיים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי התנהלותה בעריכת המכרזים לפינוי פסולת - פרסום וביטול של שני מכרזים בתוך שלושה חודשים והשינוי המהותי שעשתה העירייה רק במכרז השלישי על ידי פיצולו לארבעה מכרזים שונים - מצביעה על כך שהעירייה לא נערכה כראוי למכרזים. לדעת משרד מבקר המדינה כאשר אין בידי העירייה הידע המספיק לגבש את דרישות המכרז בעצמה, עליה להיעזר במומחים לנושא כשהדבר נדרש. באופן זה תוכל העירייה לצפות את הבעיות שיתעוררו ולנסח את התנאים כך שישיגו את יעדיה.

לדעת משרד מבקר המדינה ביטול המכרזים הביא לכך שהעירייה הייתה נתונה לסד זמנים לחוץ שהוביל אותה לבצע התקשרות מידית, שמטבע הדברים פוגעת בכוח המיקוח שלה וביכולתה לקבל את התנאים הטובים ביותר עבורה.

העירייה מסרה בתשובתה כי פיצול המכרז השלישי לארבעה מכרזים בוצע כדי להגדיל את מספר המשתתפים ולמנוע אפשרות של קרטל, שיביא למחירים גבוהים.

לדעת משרד מבקר המדינה אין פסול בפיצול המכרזים, אלא ששיקול זה היה צריך להישקל על ידה בין יתר הגורמים ששקלה בהיערכות למכרז הראשון.

המועצה האזורית לב השרון

המועצה האזורית לב השרון פנתה ליועץ מקצועי חיצוני לצורך הכנת מכרז לפינוי אשפה ביתית וגזם (להלן - היועץ המקצועי), וכן נעזרה בליווי של יועצת משפטית, וביולי 2009 פרסמה מכרז פומבי (להלן - המכרז). במסמכי המכרז נקבע כי המועצה האזורית רשאית לפצל את העבודות או חלקן ליותר מחברת קבלן אחת. על המציעים היה להציע מחיר עבור פינוי האשפה הביתית ומחיר עבור פינוי גזם וגרוטאות בנפרד, שלא יעלה על המחיר המרבי שקבעה המועצה. התמורה הכוללת לחברה תחושב על פי המחיר שתקבע החברה כפול מספר בתי האב שצוין במכרז.

במסמכי המכרז נכתב כי "כמות הפסולת לכל סוגי הפסולת דהיינו: אשפה אורגנית, גזם, גרוטאות, פסולת גושית עומדת על כ-1,200 טון לחודש. מודגש כי נתון זה הינו הערכה בלתי מחייבת בלבד"[19].

בשאלת הבהרה של חברה ה, שקשורה לחברה ד[20], שהייתה קבלן פינוי הפסולת של המועצה האזורית באותה עת נכתב: "במסמכי המכרז נכתב כי כמות האשפה והפסולת עומדת על כ-1200 טון לחודש, בבדיקת הכמויות לחצי השנה האחרונה (ינואר עד יוני 2009) הכמות הממוצעת לחודש עומדת על כ-1360 טון אשפה ופסולת, לאור האמור לעיל יש להתחשב בנתון זה הן לקביעת מחיר מרבי המותר במכרז ולשנותו וכן יש ליידע את משתתפי המכרז בנתון זה".

בתשובה לשאלת ההבהרה הודיעה המועצה האזורית כי "מכיוון שאין למועצה מעקב שוטף על כמות האשפה והגזם, ממוצע של 1200 טון לחודש הינו ממוצע גבוה ומקסימאלי ביחס לממוצעים הארציים הידועים בתחום פינוי האשפה ולהערכתנו הכמות קטנה מהרשום".

---

19 במסמכי המכרז נכתב: "הכמות המצוינת מתבססת על מספר בתי המגורים, מספר תושבים וממוצעים מקובלים במועצות אזוריות, הכל נכון למועד עריכתו של מכרז זה. אין ולא יהיה בכל שינוי בכמות האשפה (לתוספת או להפחתה וללא כל הגבלה שהיא) כדי להשפיע על ההתקשרות בין הצדדים והתמורה בגינה".

20 לחברה ה ולחברה ד בעלים משותפים, כאמור בטבלת הנתונים הכלליים לעיל.

ממסמך ממאי 2009 של היחידה לאיכות הסביבה במועצה עולה כי בשנת 2008 פונו מתחומי המועצה 7,114 טון פסולת ביתית ועוד 8,718 טון פסולת גזם.

לאחר קבלת הצעות למכרז מארבע חברות קבלן, קיימה המועצה האזורית שיחת הבהרה עם החברה שהציעה את ההצעה הנמוכה ביותר לפינוי הגזם (להלן - חברה ז). בשיחה עלתה שאלת כמות הגזם. נציג החברה העריך שכמות הגזם מתקרבת ל-350 טון בחודש. נציגי המועצה האזורית לא תיקנו אותו לגבי הערכתו ולא מסרו לו מידע עדכני על כמות הגזם, אף שכאמור מנתוני המועצה האזורית עלה שכמות הגזם הייתה כפולה מהערכת הנציג - כ-726 טון בחודש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי היה עליה לפרט במסמכי המכרז את הנתונים שהיו בידיה לגבי כמות האשפה הביתית וכמות הגזם בתחומי המועצה. מידע עדכני על כמויות הפסולת (משני הסוגים) שעל חברות הקבלן יהיה לאסוף ולפנות חיוני ביותר והכרחי למתן הצעות מתאימות, בייחוד לאור תנאי המכרז המאפשרים למועצה לפצל את העבודות והדרישה שהחברות יגישו הצעות נפרדות לאיסוף האשפה הביתית והגזם.

המועצה האזורית מסרה בתשובתה מיוני 2014 למשרד מבקר המדינה כי במכרזים לפינוי פסולת נדרשות חברות הקבלן לעשות בעצמן את הבדיקות הרלוונטיות על מנת לדעת מה הן כמויות האשפה והגזם שעליהן לפנות וכי חברות הקבלן יכולות היו לדעת כיצד לתמחר את הצעתן לאור שאלת ההבהרה של אחת החברות. המועצה האזורית הוסיפה כי לפני עריכת המכרז חששה שהכמות עליה מצהיר הקבלן אינה מדויקת ולכן פרסמה כמויות ממוצעות על פי נתונים ארציים התואמים את מאפייני המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי חובתה כרשות מינהלית לפרסם את כל הנתונים הרלוונטיים למכרז ואין להטיל חובה זו על המשתתפים הפוטנציאליים, שכן בדרך כלל אין ביכולתם לדעת מה הם הנתונים המדויקים. אם סברה המועצה האזורית כי הנתונים שבידיה אינם נכונים היה עליה לבצע בדיקה עצמאית בנושא, כפי שעשתה ביולי 2010 (כמתואר בהמשך).

לאחר שהוגשו ההצעות למכרז על ידי ארבע חברות קבלן, החליטה ועדת המכרזים לפצל בין עבודות איסוף ופינוי של האשפה הביתית (להלן - פינוי האשפה) ובין עבודות איסוף ופינוי של הגזם והגרוטאות (להלן - פינוי הגזם) ולקבל ביחס לכל אחת מהן את ההצעה הזולה ביותר. לאור זאת נבחרה חברה ה לפינוי האשפה וחברה ז לפינוי הגזם.

באוגוסט 2009 חתמה המועצה האזורית על חוזה לפינוי גזם עם חברה ז לתקופה של שלוש שנים עם אופציה למועצה האזורית להאריכו בשלוש תקופות נוספות של שנה כל אחת. במאי 2010 פנתה חברה ז למועצה האזורית בטענה שכמות הגזם שעליה לפנות גבוהה מזו שהמועצה הציגה לפניה, ולכן ביקשה לעדכן את התמורה או לסיים את ההתקשרות.

באוגוסט 2010 הפסיקה המועצה האזורית את ההתקשרות עם חברה ז והתקשרה עם חברה ח, שהייתה בעלת ההצעה השנייה הזולה ביותר במכרז בנושא פינוי הגזם, בתמורה לסכום שהציעה במכרז. כעבור שלושה חודשים, בנובמבר 2010, ביקשה גם חברה ח להשתחרר מהחוזה בנימוק שכמויות הגזם גבוהות מאוד, ולפיכך היא לא תוכל לבצע את העבודות תמורת המחירים שהציעה במכרז.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי אי-מתן מידע מלא ונכון למציעים במכרז עלול לגרום לקבלת הצעות שאינן תואמות את דרישות המכרז בפועל ולתרום לכישלון ההתקשרויות עם הקבלנים, כפי שאירע במקרה זה.

ניהול משא ומתן

המכרז הוא ההליך הטרום-חוזי האופייני והשכיח של חוזי הרשות הציבורית. הרשות הציבורית כפופה בהליכיה הטרום-חוזיים לשתי מערכות דינים החלות על כל פעולותיה: מערכת הדינים הציבורית ומערכת הדינים הפרטית. במסגרת המשפט הפרטי חלות על ההליך הטרום-חוזי נורמות משפטיות נוספות, שהחשובה והבולטת בהן היא הנורמה המטילה על הצדדים להליך הטרום חוזי חובה לנהוג בדרך מקובלת ובתום לב במהלך המשא ומתן לקראת כריתתו של חוזה. החובה הזאת, כאשר היא מוטלת על הרשות הציבורית, מחמירה יותר מחובת תום הלב המוטלת על הפרט. מכוח המשפט הציבורי על הרשות הציבורית לפעול גם בהליכיה הטרום-חוזיים בהגינות, בסבירות, בשוויון ותוך הקפדה על כללי הצדק הטבעי[21].

עיריית רמלה

לאחר פסילת ההצעות במכרזים ג-ו כאמור, הקימה עיריית רמלה ועדה לניהול משא ומתן עם המציעים הרלוונטיים. ממסמך המסכם את עבודת הוועדה (להלן - הפרוטוקול המסכם) עולה כי הוועדה דנה בהצעותיהן של ארבע חברות קבלן לפינוי אשפה.

נמצא כי רק שתי חברות (חברה א וחברה נוספת) מארבע החברות שעמן נוהל משא ומתן הן חברות שהציעו הצעה במכרזים ג-ו. בעירייה לא נמצא כל מסמך המפרט לאילו חברות היא פנתה בבקשה להציע הצעות וכיצד בחרה את החברות הללו.

מהפרוטוקול המסכם עולה כי הוועדה לניהול משא ומתן קיימה כמה ישיבות עם נציגים מארבע החברות האמורות לעיל, וכי הם הציעו הצעות מחיר - חלק מהן לא היו בכתב.

נמצא כי לא נרשמו פרוטוקולים מהישיבות עם החברות השונות, ולפיכך לא ניתן לדעת מי השתתף באותן ישיבות ומה נאמר בהן. הדבר חמור במיוחד במקרים שבהם הצעות החברות ניתנו בעל פה.

המינהל הציבורי חייב בשקיפות פעילותו והחלטותיו. שקיפות מבטיחה התנהלות תקינה, פיקוח ובקרה, ורק כך ניתן לבחון ולבדוק אם המינהל פעל כפי שראוי שיפעל. על פי כללי מינהל תקין ועדה חייבת לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה, את ההחלטות שהתקבלו

21 גבריאלה שלו, **חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית** (התש"ס), עמ' 134-135.

בעקבות אותו מידע ואת הנימוקים להחלטות. החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל[22].

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה כי היא לא ניהלה את המשא ומתן עם החברות בשקיפות הנדרשת ממנה כרשות ציבורית מינהלית. אי-התיעוד מנע את היכולת לפקח על המשא ומתן ולבקר את אופן ניהולו ותוצאותיו, ובכך פגע במראית פני הצדק.

שינוי תנאי ההתקשרות

מטרותיו של קיום מכרז הן כאמור הגנה על עקרון השוויון, שמירה על טוהר המידות ומניעת משוא פנים ושחיתות לצד השאיפה לאפשר לרשות להתקשר בעסקה כלכלית מיטבית תוך התנהלות יעילה החוסכת בכספי הציבור. מבין המטרות הללו זוכה בדרך כלל עקרון השוויון למעמד בכורה, ובתי המשפט נוהגים להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית במקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי התכליות[23].

הפסיקה[24] קבעה כי עקרון השוויון הוא "נשמת אפו" של המכרז הציבורי. אופיו התחרותי של המכרז והצורך - הנובע מעצם טבעו של המכרז - במתן הזדמנות שווה לכל מציע לזכות במכרז מחייבים הקפדה יתרה על שמירת עקרון השוויון. עקרון השוויון מלווה את ההתקשרות הציבורית מרגע שנוצר הצורך בעסקה ועד לביצוע החוזה עם מי שזכה במכרז, ועל כן רשות המפרסמת מכרז אינה רשאית לשנות את פרטיו לאחר קבלת ההצעות. לאחר קבלת הצעה זו או אחרת, אין מניעה לכך כי ינוהל משא ומתן עם בעל ההצעה הזוכה לשם שינויים בהצעתו. עם זאת אסור כי משא ומתן זה ייהפך לאמצעי לעקוף את דיני המכרזים עצמם. לפיכך יש להימנע מעריכת שינויים מהותיים בתנאי המכרז, שכן שינויים כאלה מחייבים קיום של מכרז חדש.

שינוי התנאים שנדרשו במכרז פוגע בעקרון השוויון ומונע תחרות הוגנת הן מהמתמודדים במכרז והן ממשתתפים פוטנציאליים שלא עמדו בתנאים המקוריים של המכרז ובשל כך נמנעו מלהשתתף בו.

עיריית הוד השרון

עד סוף דצמבר 2012 הייתה עיריית הוד השרון קשורה בהסכם לפינוי פסולת גזם עם שתי חברות קבלן[25]. תוך היערכותה למכרז חדש ובשל צורכי השעה קיבלה העירייה את הסכמתן של שתי החברות להארכת ההתקשרות בחודשיים נוספים, עד סוף פברואר 2013.

בנובמבר 2012 פרסמה עיריית הוד השרון מכרז פומבי חדש לאיסוף ופינוי של פסולת גזם ופסולת יבשה. תנאי הסף להשתתפות במכרז קבעו, בין היתר, כי לצורך ביצוע העבודות על חברת הקבלן

---

22 בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל אביב-יפו**, פ"ד נט (3), 817, 836.

23 עע"ם 6203/11 **הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה**, פס' טז (פורסם בפדאור, 27.12.11).

24 ראו ע"א 1368/02 **צמנטכל ב. קוטיק בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון ואח'**, פ"ד נז(1), 516, 526; בג"ץ 118/83 **אינווסט אימפקט בע"מ נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות**, פ"ד לח(1) 729; גבריאלה שלו, **חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית** (התש"ס), עמ' 164, 173-174.

25 החברות נבחרו כזוכות במכרז שפורסם בדצמבר 2007.

להחזיק בשבע משאיות מנוף בקיבולת מזערית מסוימת ומשנת ייצור מסוימת. במסמכי המכרז נקבע כי פינוי הפסולת בכלל שטח השיפוט ייעשה על ידי חמש משאיות מנוף מסוג מסוים. בטופס שבו נדרשו החברות לרשום את הצעתן הובהר כי "על הקבלן ליתן הצעתו להפעלת חמש משאיות מנוף לחודש קלנדארי".

על פי פרוטוקול סיור הקבלנים שנערך בסמוך לפרסום המכרז, פירט היועץ למכרז[26] (להלן - היועץ למכרז) לחברות את תנאי הסף של המכרז והדגיש כי חברה שלא תעמוד בתנאי הסף במדויק, תיחשב הצעתה בלתי כשירה לעמידה בתנאי המכרז.

לאחר הסיור פנו כמה מחברות הקבלן שהשתתפו בו בשאלות הבהרה הנוגעות למהות העבודות המפורטות במסמכי המכרז ולתנאי ההשתתפות במכרז. בחלק מהפניות התבקשה עיריית הוד השרון להקל בתנאי הסף שקבעה - בכללם מספר המשאיות הנדרשות ומפרט הייצור של המשאיות - שכן נטען כי אלה תנאים מחמירים החורגים מהתנאים המקבילים ברשויות אחרות, דבר המונע ממספר רב יותר של חברות להציע הצעותיהן למכרז.

כך לדוגמה לשון אחת הפניות: "תנאי הסף הינם קשים דבר המונע מחברות רבות לגשת למכרז... האם אפשר לשנות את תנאי הסף לתנאים רגילים... ע"מ [על מנת] להגדיל את כמות המתחרים, דבר שיכול להביא להוזלת עלויות לרשות ללא פגיעה באיכות השירות... לדוגמא: כמות המשאיות הנדרשת".

בדצמבר 2012 התקבלה בעיריית הוד השרון חוות דעתו של היועץ למכרז בעניין בחינת צמצום תנאי הסף במכרז, ולפיה אין זה מן הראוי לבצע הקלה בתנאים, לרבות לעניין מספר המשאיות הנדרש.

מתוך 11 חברות הקבלן שהשתתפו בסיור הקבלנים, ארבע חברות רכשו את מסמכי המכרז. רק אחת מהן - חברה ו - הגישה הצעה למכרז. בינואר 2013 קבעה ועדת המכרזים בהחלטתה כי היא ממליצה על חברה ו כקבלן זוכה.

במועד החתימה על ההסכם בין הצדדים ביולי 2013 נחתם גם נספח להסכם. נמצא כי בניגוד לתנאי המכרז ולפיהם ייעשה פינוי הפסולת על ידי חמש משאיות מנוף, בנספח להסכם נקבע כי "העירייה מוותרת על הדרישה לפינוי פסולת באמצעות משאית מנוף חמישית כך שפינוי הגזם והפסולת ייעשה על ידי ארבע משאיות בלבד, כולל בחגים... בתמורה לוויתור על משאית מנוף חמישית יעניק הקבלן לעירייה הנחה בסך 40,000 ש"ח מסך החיוב החודשי הקבוע בהסכם". ההנחה נקבעה על פי תחשיב שעשה מנהל מחלקת איכות הסביבה בעירייה לחישוב עלות המשאית שהופחתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון כי הפחתת מספר המשאיות הנדרש מחמש לארבע, במיוחד לנוכח העובדה שלא חל כל שינוי בנסיבות בין מועד פרסום המכרז לבין מועד ביצוע ההתקשרות, היא שינוי של תנאי המכרז. במצב דברים זה יש משום פגיעה באינטרס הציבורי, בשוויון ההזדמנויות ובתחרות ההוגנת, שכן משתתפים פוטנציאליים שלא עמדו בתנאים המקוריים של המכרז נמנעו מלהשתתף בו.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי מפניות לעירייה של כמה מחברות הקבלן שהשתתפו בסיור הקבלנים כאמור לעיל, עולה כי שינוי בתנאי הסף היה מאפשר להן להגיש הצעות למכרז. קרוב לוודאי שעלייה במספר ההצעות המוגשות במכרז הייתה מביאה להוזלת עלויות פינוי הפסולת לעירייה.

---

26 באוגוסט 2012 התקשרה עיריית הוד השרון עם חברה לקבלת שירותי ייעוץ לצורך הכנה וליווי מקצועי של המכרז.

בתשובה שמסרה עיריית הוד השרון למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 הסבירה העירייה שהפחתת מספר המשאיות הנדרש מחמש לארבע נבעה מאילוצי תקציב בשל הצורך לעמוד בתקציב שאושר לשנת 2013. העירייה הוסיפה כי חברת הקבלן מגדילה את מספר המשאיות לפינוי ללא תוספת תשלום, על פי הצורך. עוד מסרה העירייה כי היא מחמירה בתנאי הסף מלכתחילה כדי לקבל זכיינים המסוגלים לבצע את העבודה בצורה מקצועית ויעילה, אך היא "סוברנית להחליט על מספר יותר קטן של משאיות או גדול יותר עפ"י הצרכים הפיזיים בשטח והמשאבים הכספיים במקביל".

מהבהרות של גזבר העירייה, שצורפו לתשובת העירייה, עולה שהגזבר לא חתם על אישור יציאה למכרז עקב כך שהעריך שתהיה חריגה משמעותית מהתקציב המאושר, אך למרות זאת פורסם המכרז. לדברי הגזבר, לאחר קבלת תוצאות המכרז וכדי לא לחתום על הסכם שחורג מהתקציב המאושר, הדרך היחידה שנמצאה לצמצום עלות ביצוע העבודות הייתה הפחתת משאית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון על כי לא נערכה כראוי בהכנת המכרז וכתוצאה מכך נאלצה להפחית את מספר המשאיות תוך פגיעה בעקרון השוויון בין המתמודדים במכרז.

עיריית רמלה

בעקבות המלצת ועדת המשא ומתן התקשרה העירייה, כאמור, עם חברה א בחוזה לאיסוף וקליטה של האשפה הביתית, טיפול בה ומיונה, ועם חברה ב בחוזה לאיסוף, שינוע וקליטה של הגזם. הועלה כי תנאי החוזים החדשים ומחיריהם היו שונים מהמחירים ותנאי החוזים שצורפו כנספחים למכרזים, כמפורט להלן:

פינוי אשפה ביתית

באוגוסט 2011 חתמה העירייה על הסכם לפינוי אשפה ביתית עם חברה א שעיקרו הוא החוזה שנספח למכרז ג למעט שינויים שעליהם הסכימו הצדדים, כמפורט להלן. במכרז ג נדרשה החברה, נוסף על איסוף ופינוי של האשפה הביתית, "לספק לעירייה כלי אצירה[27] חדשים [ההדגשה במקור]".

הועלה כי למרות הנאמר בנספח למכרז, בחוזה שנחתם בין העירייה ובין חברה א ויתרה העירייה על דרישתה לאספקת כלי אצירה חדשים.

יצוין כי הקושי באספקת כלי אצירה בהיקף נרחב עלה במסגרת שאלות ההבהרה של אחת מחברות הקבלן. החברה ציינה כי אספקת ציוד וכלי אצירה בהיקף נרחב דורשת זמן היערכות ארוך יותר מ-30 היום שנקבעו במכרז. לפיכך, ביקשה החברה שיובהר שתחילת העבודות ומועד הצבתם של כלי האצירה יהיה בתוך 70 יום לפחות ממועד קבלת צו התחלת עבודה. העירייה שינתה את המועדים ל-60 יום מחתימת החוזה.

נמצא כי אף על פי שעיריית רמלה ביטלה את הדרישה לאספקת כלי אצירה חדשים, המחיר שעליו הוסכם בחוזה היה גבוה מהמחיר שקבעה העירייה במכרז. בעירייה לא נמצא מסמך המלמד האם ובאיזה אופן ביצעה העירייה תחשיב להפחתת עלות כלי האצירה.

---

27 כלים לאצירת פסולת הכוללים, בין היתר, מכולות בנפחים שונים.

בתשובתה טענה עיריית רמלה כי במכרז הופיע סעיף המודיע על כך שבכוונת העירייה להחליף את המכולות במכלים שקועי קרקע, כך שוויתור על מכולות חדשות חסך כסף רב לעירייה. מאחר שהעירייה קיבלה מהמשרד להגנת הסביבה התחייבות כספית למימון 85% מעלות שקועי הקרקע הוחלט כי אין צורך להחליף את המכולות ואפשר רק לשדרג את המכולות הקיימות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמלה כי כוונתה להחליף את כלי האצירה והתחייבות המשרד להגנת הסביבה היו ידועות לה טרם יציאתה למכרז ג. לפיכך, אם ויתור עליהם לא היה משמעותי עבורה, היה עליה לבטל דרישה זו במכרז עצמו ולא לאחריו.

פינוי גזם

באוגוסט 2011 התקשרה עיריית רמלה עם חברה ב בהסכם לפינוי גזם. תקופת ההתקשרות נקבעה לשלוש שנים עם אופציה להארכה בשתי תקופות נוספות של שנה. להסכם הוכנסו שינויים לעומת הדרישות במכרז ד (המכרז לפינוי גזם), כמפורט להלן:

1. במכרז נדרשה חברה ב לפינוי הגזם להקים 100 משטחי בטון לטובת ריכוז גזם, ובחוזה החדש נקבע שהחברה תידרש להקים עד 20 משטחי בטון בכל שנה קלנדרית;
2. הדרישה במכרז שחברה ב תשאיר משאית מנוף לשימוש העירייה שונתה לכך שככל שתידרש הפעלה של משאית מנוף על ידי נהג כונן ייעשה הדבר על ידי עובדיה של החברה;
3. הפעלת משאית שלישית (מתוך שלוש שחברה ב התחייבה להפעיל) נדחתה ל-1.12.11. יצוין כי במסגרת שאלות ההבהרה ביקשה אחת החברות כי "כלי הרכב הנדרשים... יהיו זמינים לעבודה תוך 70 יום מיום קבלת העבודה על זכייה במכרז". העירייה קבעה כי לא ניתן לקבל דרישה זו, אך בהסכם לפינוי גזם נדחתה הפעלת המשאית השלישית ב-90 יום.
4. לפי מסמכי המכרז, המחיר המרבי לפינוי הגזם היה 345 ש"ח לטון, ואילו התמורה שנקבעה בחוזה החל ממועד הפעלת שלוש משאיות מנוף היא 377 ש"ח לטון.

נמצא כי למרות ההקלות בדרישות החוזים לעומת הדרישות שפורסמו במכרזים, לא זו בלבד שהתמורה שקיבלו חברות הקבלן לא פחתה מהמחיר שנקבע במכרזים, היא אף הייתה גבוהה ממנו. העירייה לא המציאה לעובדי משרד מבקר המדינה כל מסמך המפרט את העלות של כל אחד ממרכיבי הדרישות שהופיעו במכרזים ג-ו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה כי מאחר שהיא לא הפקידה אומדן מפורט בתיבת המכרזים ואף לא נמצאו מסמכים ובהם פירוט העלויות, אי אפשר לדעת עד כמה חרגו מחירי ההתקשרויות החדשות ממחירי המכרזים ומה מידת סבירותם.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מאחר שתנאי החוזים שנחתמו עם שתי חברות הקבלן היו שונים מתנאי המכרזים שהיא פרסמה ומהחוזים הנספחים להם והיטיבו עם החברות, היה עליה לבחון מחדש את צרכיה ולשקול עריכת מכרזים חדשים כדי לאפשר לחברות נוספות להגיש את הצעותיהן. משערכה שינויים בתנאי המכרזים לטובת החברות, פגעה העירייה בעקרון השוויון ובתחרות ההוגנת, כלפי מציעים פוטנציאליים בכך שמנעה מהם את האפשרות להשתתף במכרזים, ואף מנעה מעצמה את האפשרות להיטיב עבורה את תנאי ההתקשרות.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי ההקלות בדרישות בחוזים לעומת הדרישות שפורסמו במכרזים לא היו משמעותיות עבורה, וכי בכל מקרה המחירים שנקבעו בהסכמים גבוהים אך מעט מהמחירים המרביים במכרז אך נמוכים בהרבה מהצעות חברות הקבלן במכרז. עוד טענה העירייה כי במשא ומתן עם החברות היא חסכה סכום ניכר תוך גילוי אחריות ציבורית לכספי ציבור, והדבר עולה מהשוואה בין ההצעות שהתקבלו במכרז ובין המחיר שסוכם במסגרת המשא ומתן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמלה כי אם ההקלות בדרישות לא היו משמעותיות עבורה היה עליה לעגן זאת במסמכי המכרז, ובכל מקרה הפחתה בדרישותיה לעומת תנאי המכרז לא הייתה אמורה להביא להעלאה במחיר.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ההפרש בין המחיר המרבי במכרז ובין המחיר שנקבע בחוזה יכול להצביע על כך שהעירייה לא נערכה כיאות טרם המכרז לקביעת מחיר ריאלי.

המועצה האזורית לב השרון

פינוי גזם

בסוף ינואר 2011 הפסיקה המועצה האזורית את ההתקשרות עם חברה ח, שכאמור ביקשה להשתחרר מהחוזה, והתקשרה עם חברה ה, שהצעתה דורגה כהצעה השלישית במכרז (לעניין הגזם).

בהסכם שנחתם עם חברה ה נקבע שהיקף העבודות יוגדל ויכלול חצי יום פינוי נוסף של גזם ביישובי המועצה בתמורה נוספת של 16,881 שקל בחודש. לעומת זאת, במסמכי המכרז נכתב שבאחריות החברה לפנות פסולת מכל תחומי המועצה האזורית וכי למועצה האזורית הזכות לדרוש מהחברה בכל עת לבצע פינויים נוספים או להפעיל כלי רכב נוספים אם יהיה צורך בכך ללא תשלום תוספת מחיר. יתרה מכך, חברה ה, הקשורה כאמור לחברה ד, ציינה במסגרת שאלות ההבהרה (ראו לעיל) כי היא יודעת מה הן כמויות הגזם לפינוי ואת כל הנתונים אשר היו יכולים להשפיע על הצעתה במכרז. לפיכך, בתוספת התמורה לחברה יש משום שינוי מתנאי המכרז.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי שינוי תנאי ההתקשרות והגדלת התמורה לחברה ה פגעו בשוויון בין המתמודדים במכרז ומתמודדים פוטנציאליים אחרים.

חברה ה מסרה בתשובה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי מאחר שהמכרז פורסם ונוהל בשנת 2009 ועל פי תנאי המכרז תוקף ההצעה היא ל-60 יום, לא הייתה חייבת החברה להיענות לפניית המועצה האזורית במחיר שהציעה במכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משחלפה כשנה וחצי מפרסום המכרז אכן לא הייתה חייבת החברה להיענות לפניית המועצה האזורית במחיר שהציעה במכרז. הביקורת מופנית למועצה האזורית, הכפופה לחובת המכרז מכוח הדין, ולכן מרחב הפעולה שלה במקרה זה היה מוגבל וניצבו לפניה שתי ברֵרות - להתקשר בחוזה מכוח המכרז שפרסמה או לפרסם מכרז חדש.

פינוי אשפה ביתית

1. באוגוסט 2009 התקשרה המועצה האזורית עם חברה ה בהסכם למתן שירותי פינוי אשפה ביתית, לאחר שהצעתה הייתה הנמוכה ביותר לעניין איסוף ופינוי של אשפה ביתית (מסמכי המכרז וההסכם שנחתם על פיו ייקראו להלן - החוזה). על פי החוזה תקופת ההתקשרות הייתה ל-36 חודשים ולמועצה האזורית שמורה הזכות להאריכו בשלוש תקופות נוספות של שנה כל אחת.

על פי החוזה התחייבות חברה ה כוללת, בין היתר, פינוי פסולת מכל כלי האצירה המוצבים בתחומי כל יישובי המועצה האזורית - בבתי התושבים, בתי המסחר, עסקים, מבני ציבור, מבני חינוך וכל מקום אחר שבו מוצבים או יוצבו בעתיד כלי אצירה. כמו כן, למועצה האזורית הזכות לדרוש מהחברה בכל עת לבצע פינויים נוספים במסגרת מסלול הפינוי של אותו יום ללא תוספת תשלום.

בתיאור סוגי כלי האצירה הקיימים ביישובים השונים נרשם בחוזה, בין היתר, "שקועי קרקע". עוד נכתב ש"עד וכתנאי לתחילת ביצוע העבודות, הקבלן יספק על חשבונו... 10 מכלים שקועי קרקע". בנספח לחוזה הסכימו הצדדים כי חברה ה תספק את שקועי הקרקע מעת לעת ובתוך 45 יום מיום שתידרש לכך על ידי המועצה האזורית.

בספטמבר 2010 הודיעה המועצה האזורית לחברה ה כי בהתאם לסיכום פגישה שהתקיימה בהשתתפות סגן ראש המועצה ומנכ"לית המועצה, החל מאוקטובר 2010 היא תפנה אשפה "מעבר לפינוי הרגיל" של מכלים שקועי קרקע בבית החולים לב השרון ותקבל על כך תשלום נוסף. תוספת התשלום שקיבלה החברה בגין פינוי כלי אצירה אלו הייתה כ- 9,150 שקל לחודש (כ-110,000 ש"ח לשנה, כולל מע"מ).

יצוין כי עד נובמבר 2013 טרם סיפקה החברה את כל כלי האצירה מסוג שקועי קרקע שהייתה חייבת לספק על פי החוזה, ומשכך גם טרם החלה בפינוי האשפה ממכלים אלו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי מכיוון שבחוזה חויבה חברה ה לפנות את כל כלי האצירה לרבות אלו שיוספו בעתיד, תוספת התשלום שנתנה המועצה האזורית הייתה שלא בהתאם לתנאי המכרז והחוזה, בניגוד לכללי מינהל תקין ותוך פגיעה בעקרון השוויון.

בתשובתה מסרה חברה ה כי בין המועצה לקבלן התגלעו חילוקי דעות שטרם יושבו, בשאלה מהו מספר בתי המגורים ומספר כלי האצירה הקיימים בתחומי המועצה, והדבר משפיע באופן מהותי גם על התשלום המגיע לחברה.

2. בחוזה בין המועצה לחברה ה נקבע כי "אגרת ההטמנה וההיטלים הקיימים כיום (לרבות העדכונים לסכומי ההיטלים הידועים היום, דהיינו עד שנת 2011) ישולמו על ידי החברה ויכללו בהצעת המחיר במשך כל תקופת ההתקשרות", והחל משנת 2012 אמורה המועצה לשלם את הפרשי היטלי ההטמנה כפי שיעודכנו מאותה עת. בשיחת הבהרה בין נציג המועצה לנציג החברה שוב הודגשה חבות החברה בתשלום היטלי ההטמנה עד שנת 2011.

בפברואר 2011 עודכן שיעור היטל ההטמנה בגין אחד מסוגי הפסולת - שאריות מיון פסולת - והכפיל את עצמו ב-12 (בקירוב)[28]. חברה ה דרשה שהמועצה תישא בעלות ההפרשים בגין העדכון בטענה שמדובר בחוק חדש. במכתב ששלחה החברה למועצה בנובמבר 2011 ציינה החברה: "הסכמתם לשלם כ-12,000 ש"ח לחודש". סגן ראש המועצה השיב לה שהובעה

28 ההיטל בגין שאריות מיון פסולת שהיה כ-4 [ארבעה ש"ח לטון] עודכן לכ-50.

הסכמה לתשלום תוספת בסך של 10,000 ש"ח לחודש בכפוף להסכמת היועץ המקצועי החיצוני שאליו פנתה כאמור המועצה לצורך הכנת המכרז.

במכתב היועץ המשפטי של המועצה האזורית לחברה ה דחתה המועצה את טענתה של החברה לגבי חבות המועצה בתשלום היטל הטמנה בגין שאריות מיון, בין השאר בנימוק שהפסולת הנאספת מתחום המועצה אינה פסולת של "שאריות מיון" והמועצה לא הצהירה מעולם על הפסולת בתחומה ככזו.

בין הצדדים הוחלפו מכתבים ודרישות והתקיימו פגישות נוספות לגבי דרישות אלו ואחרות של חברה ה, אך רק בנובמבר 2013 נחתם מסמך המסכם את ההסכמות בין המועצה האזורית לחברה. במסמך של המועצה מנובמבר 2013 שכותרתו "סיכום נושאים עם [חברה ה]" נקבע שהמועצה אינה אמורה לשלם תוספת של 10,000 שקל בגין היטלי הטמנה לשנת 2011, וכי היא משלמת את ההפרש בגין עדכונו של היטל ההטמנה החל משנת 2012, כאמור בחוזה.

נמצא כי מינואר 2012 שילמה המועצה לחברה ה את ההפרש בגין עדכונו של היטל ההטמנה וכן סכום נוסף של 12,000 שקל לא כולל מע"מ לחודש. בחשבונית שהגישה חברה ה נרשם סכום זה בכותרת "הגדלת ההסכם".

במשרדי המועצה לא היה כל מסמך המפרט שינוי שחל בתנאי ההסכם ובעבור מה ניתנה תוספת זו לחברה ה.

מנכ"לית המועצה האזורית מסרה למשרד מבקר המדינה כי "לקראת סוף שנת 2011 הועלו טענות על ידי חברה [ה] ביחס לתוספת בתי אב... וכן קיזוזים בהיטלי ההטמנה והעלאה משמעותית בשאריות המיון... סוכם בין הצדדים ולשם סילוק טענות הדדיות על התוספת בשיעור 12,000 ש"ח. ההסכמה בוצעה בתיאום עם היועץ המקצועי... והיוע"מ". בנוסף כתבה המנכ"לית כי לא מצאה אסמכתאות לכך וביקשה מהיועץ המקצועי לבדוק אם יש לו מסמכים המתעדים את ההחלטה על מתן התוספת האמורה לעיל.

הסבר המנכ"לית אינו תואם את הנתונים שעולים ממסמכי המועצה האזורית, הן מבחינת הסכום של תוספת התשלום והן מבחינת הסכמת המועצה לתשלום.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי תוספת התשלום בסך 12,000 ש"ח לחודש (לא כולל מע"מ) ששילמה לחברה ה מינואר 2012, ללא כל מסמך המבסס את החבות ובניגוד לקבוע בחוזה בין הצדדים, נעשתה בניגוד לדין ושלא בהתאם לכללי מינהל תקין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה האזורית שהתוספת של 12,000 ש"ח שביקשה חברה ה בשנת 2011 התבקשה עקב עדכון תעריפי היטל ההטמנה הנקבעים על ידי המדינה. עדכון זה מוחל על המועצה מכוח חוק ובוצע בהליך תקין, תוך קבלת עמדתם של היועץ המקצועי והיועצת המשפטית שליוו את המכרז.

עוד טענה המועצה האזורית בתשובתה כי "שינוי מאוחר של תנאי ההתקשרות והתאמתם למציאות המשתנה והצרכים המשתנים הוא לעיתים כורח המציאות".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי הביקורת אינה על עצם השינוי אלא על אופן ביצועו ועל כך שברשות המועצה לא היה כל מסמך המתעד את השינוי לרבות אישור בכתב של היועצת המשפטית.

יישום הסכמים

עיריית הוד השרון

בתחילת שנת 2012 הצטרפה עיריית הוד השרון לפרויקט שמוביל המשרד להגנת הסביבה להפרדת פסולת במקור, שעיקרו הפרדת המרכיבים האורגניים מהפסולת הביתית במשקי הבית לצורך הפיכתם לקומפוסט (ובמקרים מסוימים גם אנרגיה). לצורך כך נדרשים תושבי היישובים המשתתפים בפרויקט לאסוף את הפסולת האורגנית בנפרד משאר הפסולת הביתית. על פי נתוני עיריית הוד השרון, עד סוף אפריל 2013 נערך פיילוט לאיסוף ופינוי של פסולת אורגנית בכרבע מתחום שיפוטה. במאי 2013 הורחב הפיילוט לכל העיר.

על פי תקנות המכרזים, העירייה רשאית להגדיל היקף של חוזה קיים בשיעור של עד 25% - ללא מכרז. יובהר כי גם אם שיעור הגדלת היקף החוזה בין הצדדים לא הגיע כדי 25%, והעירייה לא הייתה מחויבת בעריכת מכרז, אין בכך כדי לשחרר את העירייה מחובתה להתקשר בחוזה נוסף עם הצד השני.

בפברואר 2012 פנתה עיריית הוד השרון לחברה ד, שהיא החברה לפינוי פסולת אשפה ביתית הקשורה עמה, לקבלת הצעת מחיר לפינוי פסולת אורגנית מופרדת במקור (להלן - פסולת אורגנית). על פי הצעת המחיר שמסרה חברה ד נדרשה העירייה לשלם לה סכום קבוע בעבור כל יום עבודה. בסוף אותו החודש החלה החברה בפינוי הפסולת האורגנית בתעריף שהוצע בהצעת המחיר.

נמצא כי מלבד הסכמת עיריית הוד השרון להצעת המחיר להרחבת השירותים, לא חתמה העירייה על חוזה או הסכם עם חברה ד שיעגן את התנאים להרחבת בסיס ההתקשרות הקיים ביניהן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 טענה חברה ד כי מאחר שהמציאה לעיריית הוד השרון הצעת מחיר לבקשתה, והעירייה קיבלה את ההצעה, הרי שמדובר בהסכם תקף לכל דבר ועניין. עיריית הוד השרון לא התייחסה בתשובתה לעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עיריית הוד השרון היא רשות ציבורית שעליה חלים כללי המשפט המינהלי ועליה לעגן את ההתקשרות בחוזה כתוב וחתום. חוזה ברור ומפורט בכתב עשוי למנוע ולמצער להקטין אי-הבנות. הדבר נדרש אף מטעמי שקיפות ולצורך מתן אפשרות לגורמי ביקורת פנימיים וחיצוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירות.

ביולי 2012, כחמישה חודשים לאחר שהוחל באיסוף הפסולת האורגנית בתחומה של עיריית הוד השרון באמצעות חברה ד, פרסמה העירייה מכרז פומבי לאיסוף וסילוק של פסולת אורגנית. שלא כבהסדר שהיה קיים לעירייה באותה העת עם חברה ד, ולפיו היא משלמת לחברה תשלום קבוע בעבור כל יום שבו מפונה פסולת אורגנית, נקבע במסמכי המכרז כי התשלום בעבור פינוי הפסולת

ייעשה בהתאם לכמות כלי האצירה שיפונו, כאשר לכל סוג של כלי אצירה הוגדר מחיר מרבי לפינוי בודד. המציעים נדרשו לתת הנחה כללית באחוזים מהמחירים המרביים לפינוי כלי האצירה לסוגם.

הצעות המחיר שהתקבלו משתי החברות שניגשו למכרז - אחת מהן הייתה חברה ה - היו גבוהות מהמחיר המרבי שנקבע במסמכי המכרז - בכל אחת מהן נרשמה תוספת כללית באחוזים למחיר המרבי. בהצעתה של חברה ה נרשמה התוספת הנמוכה יותר - 15.5% תוספת למחיר המרבי. בשל אי-עמידת המציעים בתנאי המחיר שנקבע למכרז פסלה ועדת המכרזים בהחלטתה מספטמבר 2012 את ההצעות שהוגשו.

באוקטובר 2012 אישרה מועצת העיר לקיים משא ומתן עם כמה חברות קבלן למתן שירותי פינוי פסולת אורגנית ומינתה צוות לניהול המשא ומתן מטעמה של עיריית הוד השרון. בהמשך לאמור זומנו שבע חברות להופיע לפני העירייה, מרביתן חברות שהשתתפו בסיור הקבלנים. רק שלוש משבע החברות שזומנו התייצבו למשא ומתן או שלחו הצעה בדרך אחרת. מבין שלוש ההצעות, הצעת המחיר הנמוכה ביותר הייתה של חברה ה, שהפחיתה את הצעתה במכרז מסך של 15.5% ל-11% תוספת למחיר המרבי שנקבע במכרז.

בנובמבר 2012 החליט צוות המשא ומתן להמליץ על חברה ה, שנתנה את ההצעה הזולה ביותר בהליך המשא ומתן, כעל החברה הזוכה.

נמצא כי רק בינואר 2013, כחודשיים לאחר החלטת צוות המשא ומתן, התקשרה עיריית הוד השרון עם חברה ה. תקופת ההתקשרות על פי ההסכם הייתה לשנה אחת. עוד הייתה קיימת לעירייה אופציה - בהתאם לשיקול דעתה המוחלט והבלעדי - להאריך את תקופת ההסכם בתקופה נוספת, ולכל היותר עד סוף שנת 2014. העירייה מימשה אופציה זו. בינואר 2014, באישור היועץ המשפטי של העירייה, הוארכה ההתקשרות עם החברה עד סוף אותה השנה.

עוד נמצא כי אף על פי שבהסכם נקבע כי "הקבלן יתחיל בביצוע העבודות באופן מיידי לאחר חתימת הסכם זה" (ההסכם נחתם ב-23.1.13), המשיכה עיריית הוד השרון את התקשרותה עם חברה ד עד סוף מרץ 2013, ואת התקשרותה עם חברה ה החלה רק באפריל 2013.

מחשבונותיה של העירייה עולה כי תמורת השירותים שהתקבלו מחברה ה בחודש אפריל 2013, שילמה לה העירייה כ-32,000 ש"ח, לפי מספר כלי האצירה לפינוי ששימשו במסגרת הפיילוט דאז.

בהתבסס על נתון זה עולה מחישובי משרד מבקר המדינה כי לו הייתה העירייה מתחילה את התקשרותה עם חברה ה בפברואר 2013, בסמוך לאחר חתימת ההסכם, הייתה נצרכת לשלם לה תמורת שירותיה בחודשים פברואר ומרץ 2013 כ-64,000 ש"ח לכל היותר. אולם בגין המשך התקשרות העירייה עם חברה ד, שילמה העירייה בחודשים אלה בעבור אותם שירותים כ-107,000 ש"ח - כלומר כ-43,000 ש"ח יותר מהסכום שהייתה צריכה לשלם לחברה ה.

יתרה מזה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, לו הייתה העירייה חותמת על הסכם התקשרות עם חברה ה בסמוך לאחר החלטת צוות המשא ומתן ומתחילה את ההתקשרות עמה כבר בדצמבר 2012, הייתה נצרכת לשלם לה תמורת שירותיה בארבעת החודשים דצמבר 2012 עד מרץ 2013 סך של כ-128,000 ש"ח לכל היותר. אולם בגין המשך התקשרות העירייה עם חברה ד שילמה העירייה בחודשים אלה בעבור אותם שירותים כ-219,000 ש"ח, כלומר כ-90,000 ש"ח יותר מהסכום שהייתה צריכה לשלם לחברה ה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון כי העיכוב ביישום ההסכם הסב לה הוצאות שלא לצורך בסך עשרות אלפי ש"ח. אשר על כן, התנהלותה בעניין זה לא עלתה בקנה אחד עם אחריותה לנהוג בחיסכון וביעילות ובהתאם לכללי מינהל תקין.

בתשובתה טענה עיריית הוד השרון שהעיכוב ביישום ההסכם עם חברה ה דווקא חסך לעירייה מיליוני שקלים, שכן המחיר לתשלום על פי ההסכם חושב בהתבסס על מספר כלי האצירה לפינוי ומספר הפינויים בכל חודש, ואילו בהסכם עם חברה ה נקבע סכום גלובלי לתשלום בכל חודש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון כי אין בטענה זו ממש שהרי הסכום הגלובלי סוכם לתשלום החל ממאי 2013, עם הרחבת הפיילוט לכל תחום השיפוט של העירייה, בעוד שלעירייה נגרמו הוצאות שלא לצורך בסך עשרות אלפי ש"ח במשך החודשים קודם לכן.

המועצה האזורית לב השרון

בחוזה בין המועצה האזורית לחברה ה נקבעו הוראות שונות לגבי אופן ביצוע עבודת החברה, בין היתר נקבע כי יש לשטוף את רכבי הקבלן באופן יסודי מדי יום ולבצע חיטוי של כל כלי הרכב. בנוסף נקבע שעם סיומו של הפינוי על מנהל העבודה של החברה למסור למנהל המחלקה במועצה האזורית דוח על ביצוע הפינוי באותו יום. נמצא כי המועצה האזורית אינה מפקחת כלל על ביצוע דרישות אלו על ידי החברה ואינה מקבלת דוח יומי מהחברה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי עליה לעמוד על קיום הוראות החוזה. מן הראוי שהמועצה האזורית תקפיד על קיום הדרישות שנועדו לאפשר לה לפקח על עבודת חברה ה.

מסמכי ביטוח

בהסכמים בין הרשויות המקומיות שנבדקו לבין חברות הקבלן נדרשו חברות הקבלן להצהיר כי כלי הרכב שברשותם מבוטחים בהתאם להוראות הדין וכי ערכו ביטוח אחריות כלפי צד שלישי וביטוח חבות מעבידים. על פי ההסכם נדרשו חברות הקבלן להמציא לרשויות המקומית אישורים בדבר עריכת הביטוחים.

נמצא כי עיריות הוד השרון ורמלה והמועצה המקומית באר יעקב לא הקפידו לדרוש מחברות הקבלן העתקים של מסמכי הביטוחים הנדרשים בהסכם ולוודא כי הם נעשו, כמפורט להלן:

1. עיריית הוד השרון לא דאגה לקבלת אישורים על עריכת ביטוחים כאמור מחברה ד המפנה את האשפה הביתית.
2. במועד הביקורת לא היו במשרדי עיריית רמלה אישורים על עריכת ביטוחים כאמור ולא העתקים של רישיונות כלי הרכב של שתי חברות הקבלן לפינוי פסולת. מסמכים אלו נמסרו לעירייה על ידי החברות רק לאחר הבירורים של עובדת משרד מבקר המדינה בנושא.
3. המועצה המקומית באר יעקב לא וידאה את קיומם של הביטוחים כקבוע בהסכם עם חברה ג ולא הקפידה לדרוש מהחברה העתקי פוליסות ביטוח וערבות בנקאית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות רמלה והוד השרון ולמועצה המקומית באר יעקב כי חובה עליהן לדרוש מחברות הקבלן את מסמכי הביטוח ושאר המסמכים הנדרשים בחוזים ועל פי דין, ולוודא את קיומם. היעדר מסמכים אלו עלול לחשוף את העירייה לסיכונים ולתביעות עתידיות.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי מסמכי הביטוח והרכב התקבלו בעת חתימת החוזים עם החברות והוארכו על ידי החברות. העירייה תקפיד מעתה לבקש בכל שנה את המסמכים ולשמור אותם אצלה.

פיקוח ובקרה

קיום מנגנון יעיל של פיקוח ובקרה על ידי הרשות המקומית חיוני על מנת להבטיח שהרשות לא תחויב בעלות פינוי פסולת ובתשלום היטל הטמנה, המשולם בהתאם למשקל הפסולת המוטמנת, בגין פסולת שלא נאספה מתחומה. לְרשות הרשות המקומית עומדים שני אמצעים לצורך קיום מערך של פיקוח ובקרה, כמפורט להלן:

שקילה

אחד מאמצעי הפיקוח לאימות הנתונים שמוסרות חברות הקבלן בדבר כמות הפסולת שהן אוספות ומפנות הוא שקילת כלי הרכב בפיקוח של הרשות המקומית לפני העמסת הפסולת ובסיומה, לפני היציאה לתחנת המעבר.

עיריית הוד השרון

בהסכמי ההתקשרות לפינוי פסולת נקבע כי חברות הקבלן יגישו לעיריית הוד השרון דיווח יומי שיכלול את נתוני שקילת הפסולת בתחנות המעבר או דיווח חודשי מפורט של כמות הפסולת היומית הנאספת על בסיס רישום שקילת הפסולת בתחנת המעבר או באתרי הטיפול.

הביקורת העלתה כי חברות הקבלן מגישות לעיריית הוד השרון בכל חודש דיווח יומי מפורט כאמור, ואולם העירייה אינה מבצעת כל בדיקה לצורך אימות הנתונים.

עיריית רמלה

על פי החוזים עם חברות הקבלן לפינוי פסולת, חויבו החברות לשקול את כלי הרכב במשקל במחסן העירייה לפני העמסת הפסולת ובסיום ההעמסה לפני היציאה לתחנת המעבר. אישור בכתב מאת מנהל האזור מטעם העירייה המפקח על השקילה של כמות הפסולת יהיה אסמכתה לפינוי שבוצע מהעיר ותנאי לתשלום. חברות הקבלן אף התקינו במשאיות מערכת איתור שתאפשר לעירייה ולחברה לצפות בכל רגע נתון במיקום המשאיות וכן לשחזר את נתיב נסיעתן.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי התשלום בשיטה של "עלות לטון" מחייב את העירייה לפקח שאין חריגה במשקל, כדי לשמור על כספי הציבור. לשם כך הוצב משקל במחסן העירייה, והוא הקובע לתשלום ולא המשקל באתרי הקליטה.

נמצא כי מנהלי האזורים האחראים לקשר עם חברות הקבלן בדקו בסוף כל חודש את ההתאמה בין אישורי השקילה שהנפיקה העירייה ובין משקל הפסולת שבגינו הוגשו חשבוניות החברות, ובמקרים של אי-התאמה בין תוצאות השקילה קיזז מנהל האזור את ההפרש מסכום החשבונית שהגישו החברות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קביעת אמצעי הפיקוח והבקרה בחוזים שחתמה עיריית רמלה עם חברות הקבלן ואת הקפדתה על יישומם - פעולות המבטיחות שהעירייה לא תחויב בתשלום פינוי והיטל הטמנה של פסולת שלא נאספה מתחומה.

המועצה המקומית באר יעקב

הביקורת העלתה כי המועצה המקומית באר יעקב מפקחת על עבודת פינוי הגזם והגרוטאות של חברות הקבלן. כחלק מהליך הפיקוח נדרשות משאיות הפינוי להגיע טרם תחילתו של כל סבב איסוף למשרדי מחלקת התברואה של המועצה, ועובדי המחלקה מוודאים שהמשאיות ריקות. בתום כל סבב איסוף מגיעות המשאיות פעם נוספת למשרדי המחלקה, שם בודקים העובדים כי הן מלאות ונותנים להן אישור מודפס, חתום על ידי מנהל המחלקה, להיכנס לתחנת המעבר. למשאיות לא יינתן לפרוק פסולת בתחנה בלעדי האישור האמור.

נמצא כי המועצה אינה מקיימת פיקוח דומה לגבי איסוף ופינוי האשפה הביתית.

במועצה מתקבלים דיווחים מתחנת המעבר בנוגע לכמות הפסולת לסוגיה הנכנסת בכל פריקה באתר. גזבר המועצה מרכז בידיו את הדיווחים המתקבלים מתחנת המעבר, ובכללם דיווח יומי של ריכוז כניסות הפסולת לסוגיה, דיווח חודשי המרכז את נתוני החודש שחלף, ודוח שנתי המרכז את נתוני הדוחות החודשיים באותה השנה. הגזבר מעביר למנהל מחלקת התברואה העתק של הדיווח השנתי, אך לא העתקים של הדיווחים היומיים והחודשיים.

נמצא כי מנהל מחלקת התברואה אינו מקבל דיווח יומי ואף לא דיווח חודשי בנוגע לכמות פסולת הגזם והגרוטאות שפרקו המשאיות בתחנת המעבר. כפועל יוצא, אין בידיו אפשרות לקיים בקרה שוטפת בנושא, ובין היתר לבדוק את סבירות נתוני פינוי הגזם במהלך השנה. רק בדיעבד, לאחר שהשנה הסתיימה, מקבל מנהל המחלקה מגזבר המועצה דוח שהפיקה תחנת המעבר ובו נתונים על ריכוז כניסות הפסולת לסוגיה, בכללה הגזם, במשך השנה שחלפה.

המועצה האזורית לב השרון

בחוזה בין המועצה האזורית לחברה ה נקבע, כאמור, שהחל מ-2012 תשלם המועצה את הפרשי היטלי ההטמנה כפי שיעודכנו מאותה עת. על פי החוזה, "יסור הקבלן למועצה דוח פעילות חודשי לגבי כל ישוב ואתר עבודה בצרוף דוח יומי מאתר ההטמנה עם פירוט מס' המשאית וכמות

האשפה ביחד עם תעודת המשלוח שניתנה לנהג לפני נסיעתו לאתר". בנוסף "הקבלן יעביר למנהל תעודות שקילה לגבי כל משאית, מדי יום".

יצוין שלפיקוח על משקל הפסולת הנאספת, שעל פיו, כאמור, נקבע התשלום שבו תישא המועצה האזורית בגין היטל ההטמנה, יש חשיבות גבוהה יותר ביישובים חקלאיים שבהם ייתכן שייאסף גם גזם חקלאי שהאיסוף שלו אינו באחריות המועצה.

ביולי 2010, בעקבות תלונות של חברה ז על כמות הגזם שעליה לאסוף, עקבה המועצה אחר כמות הגזם שהחברה אוספת מתחומה. את משאיות החברה ליוו סטודנטים מטעם המועצה לכל אורך מסלול איסוף הגזם ועד שקילת המשאית המלאה. מעיון ברישומים של עדויות המלווים עולה שתושבים חקלאים בתחומי המועצה פונים לנהגים בבקשה לאסוף גזם חקלאי מתחומם אף שאיסוף זה אינו באחריות המועצה.

נמצא כי המועצה האזורית אינה נותנת לנהג תעודת משלוח וכן אינה דורשת מחברה ה קבלת תעודות שקילה בכל יום. בתשלום היטל ההטמנה מסתמכת המועצה האזורית על אישורים שמספקת החברה בלבד. כמו כן המועצה האזורית אינה מבצעת כל פיקוח אחר בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון ולמועצה האזורית לב השרון, הנושאות בתשלום חלק מהיטל ההטמנה, ולמועצה המקומית באר יעקב, הנושאת הן בתשלום היטל ההטמנה והן בתשלום שגובה תחנת המעבר, כי מאחר שהן נושאות בתשלומים הללו מחובתן לבצע פיקוח שיבטיח שהן משלמות עבור פסולת שנאספה בתחומן בלבד.

מערכת איתור

התקנת מערכת איתור וניווט לווייני (G.P.S) במשאיות שבאמצעותן נעשה פינוי הפסולת והפעלת תחנת מעקב ממוחשבת במשרדי הרשות המקומית מאפשרות קבלת נתונים בזמן אמת ואף רטרואקטיבית בדבר מסלול נסיעתן של המשאיות ומיקומן בכל רגע נתון. באמצעות המערכת הממוחשבת ניתן להפיק דוחות בזמן אמת ודוחות תקופתיים המתעדים את מסלולי איסוף הפסולת. חשיבותה של מערכת איתור כזו בכך שהיא מאפשרת לרשות המקומית לעקוב אחר מסלולי נסיעתן של המשאיות ולוודא שאינן אוספות פסולת מאזורים שלא נמצאים בתחום שיפוטה.

עיריית הוד השרון

בעוד שבמשאיות שבאמצעותן נעשה פינוי פסולת הגזם הותקנה מערכת איתור וכן הופעלו שתי תחנות מעקב במשרדי מחלקת איכות הסביבה בעירייה, הרי שבמשאיות שבאמצעותן נעשה פינוי האשפה הביתית והפסולת האורגנית לא הותקנה מערכת כזו.

מסמכי המכרז לפינוי אשפה ביתית משנת 2007 אינם כוללים את הדרישה האמורה להתקנת מערכת איתור, ואף מסמכי המכרז לפינוי פסולת אורגנית משנת 2012, הגם שמדובר במכרז חדש יחסית, אינם כוללים את אותה הדרישה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון כי על מנת לקיים מנגנון יעיל של פיקוח ובקרה על כל סוגי הפסולת המפונים מתחומה, מן הראוי שתקפיד על קיום הדרישה האמורה בכל המכרזים לפינוי פסולת שהיא מפרסמת.

המועצה המקומית באר יעקב

הועלה כי במשאיות שבאמצעותן נעשה פינוי הפסולת בתחום המועצה לא מותקנת מערכת ניווט לווייני.

מאחר שהמועצה אינה עומדת על קבלת דיווח יומי מפורט מחברה ג, כנדרש בהסכם בין הצדדים, ומאחר שלא קיימים למועצה אמצעים לאומדן כמויות הפסולת הנאספות מדי יום ביומו, חסרה המועצה מידע הכרחי על כמויות הפסולת הנאספות ועל תדירות פינוים של כלי האצירה השונים.

במכתב מאוגוסט 2009 ששלח מזכיר המועצה דאז לראש המועצה, הוא הודיעו כי באחד הימים עָקַב בשטח אחר אחת ממשאיות פינוי הגזם, וצפה בה כשהיא אוספת פסולת תעשייה ובניין ממתחם תעשייה שאינו שייך לתחומה של המועצה ומשם ממשיכה לתוך תחומה של המועצה להמשך איסוף גזם. למותר לציין כי המועצה המקומית באר יעקב היא שנשאה בעלות פריקת משקל כל הפסולת בתחנת המעבר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לפעול ללא דיחוי להסדרת הפיקוח על פינוי הפסולת מתחומה: לגבש נוהל המסדיר את הפיקוח והבקרה על פינוי הפסולת ולהקים מנגנון פיקוח ומעקב יעיל שיאפשר לה לוודא במידה סבירה של ביטחון שהפסולת שמעבירות המשאיות לתחנת המעבר מקורה בפסולת שנאספה בתחומי המועצה בלבד.

המועצה האזורית לב השרון

כאמור, שטח השיפוט של המועצה האזורית הוא 57,000 דונם ובתחומה 18 יישובים שמהם היא מפנה את הפסולת. לאור זאת, יש חשיבות רבה לבקרה ולפיקוח על פעולות חברת הקבלן הפועלת בתחומה. למרות זאת, במכרז ובחוזה שנחתם על פיו לא חייבה המועצה האזורית את חברה ה להתקין במשאיות מערכת איתור שתאפשר למועצה ולחברה לצפות בכל רגע נתון במיקומן ולשחזר את נתיב נסיעתן.

מנכ"לית המועצה האזורית מסרה שבמשאיות מותקנת מערכת איתור, אך אין תחנת מעקב במשרדי המועצה, והמועצה לא עשתה כל שימוש בנתוני המערכת של המשאיות.

נמצא כי המועצה האזורית לב השרון לא השכילה לקבוע בתנאי המכרז והחוזה אמצעי פיקוח שיבטיחו שהתשלום עבור היטל ההטמנה ישולם רק עבור הפסולת שנאספה מתחומי המועצה ושהוטמנה. גם ההוראה בחוזה בדבר מסירת תעודת משלוח, המאפשרת לה לבצע פיקוח מסוים, אינה מיושמת. לפיכך שילמה המועצה האזורית את הפרש היטל ההטמנה על כל כמות הפסולת שהחברה דיווחה שפינתה מתחומי המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי אמצעי פיקוח על משקל הפסולת המפונה מתחומי המועצה חיוניים לצורך בקרה של המועצה על דיווחי חברת הקבלן ועל מנת שהמועצה לא תחויב בתשלום הפרשי היטל ההטמנה של פסולת שלא נאספה מתחומה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי עליה לפקח על עבודת חברת הקבלן ולקבוע נוהלי פיקוח. על המועצה האזורית לקיים פיקוח ובקרה יעילים שיאפשרו לה לרכז מידע הכרחי על כמויות הפסולת הנאספות בתחום שיפוטה, ואשר יהיה בסיס לאימות הנתונים שעליהם מדווחת החברה.

המועצה האזורית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פיקוח נושא בחובו עלויות גבוהות ביותר על המועצה, ומשכך נקטה המועצה באמצעים שיביאו לחיסכון בעלויות אלו (המכרז נבנה בצורה פאושלית, במחירים קבועים שאינם ניתנים לשינויים) וממילא לשמירה על הקופה הציבורית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי ביצוע פיקוח ובקרה ועמידה על קיום הוראות החוזים שעליהם חתמה המועצה הם מיסודות המינהל התקין שרשות ציבורית מחויבת בהם. המועצה האזורית אף לא ערכה תחשיב המצביע שהחיסכון בעלויות הפיקוח גבוה מהחיסכון שהייתה משיגה מהפחתת התשלום בגין היטל הטמנה של פסולת שלא נאספה בתחומה. בנוסף, העדר אכיפה של הוראות הפיקוח בחוזה, עלול לאפשר לחברת הקבלן להתחמק מחלק מהמטלות שעליה לבצע, שהתוצאה העקיפה לכך היא גרימת נזק לקופת המועצה האזורית.

איכות השירות

שירות הפניות לתושב - המוקד העירוני - משמש אמצעי מענה לפניות התושבים בעניינים שונים הנוגעים לתחזוקת היישוב. באמצעות המוקד יכולים בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות המקומית לקבל מידע בדבר בעיות ותקלות בשירות הניתן לתושב.

עיריית הוד השרון

בעיריית הוד השרון קיימת תכנת רשת לניהול פניות התושבים. הפניות המתקבלות במוקד מוזנות למערכת ונפתח להן כרטיס פנייה, ואז הן מנותבות - בהתאם לנושא הפנייה - לטיפולן של המחלקות השונות בעירייה. עם סיום הטיפול בנושא הפנייה, נסגר גם הרישום בכרטיס הפנייה במוקד ובמחלקה הרלוונטית.

עיריית הוד השרון הגדירה פרקי זמן - "זמני תקן" - לטיפול בפניות ממועד קבלתן ורישומן במוקד. בכל שבוע מעביר המוקד העירוני דיווח למנהלי המחלקות הרלוונטיים שכולל סיקור של השיחות שהתקבלו במוקד והפניות שנפתחו. עוד מתקבל מהמוקד העירוני בכל שבוע דוח מפורט של הפניות שנותרו פתוחות, לרבות פרטי כל פנייה, תאריך פנייה ותאריך צפי לביצוע, וכן סטטוס הפנייה - פנייה בטיפול, פנייה חדשה או פנייה חוזרת.

על פי הרישומים במוקד, בשנת 2013 הועברו לטיפולה של מחלקת איכות הסביבה בעירייה 15,333 פניות, מהן 12,702 פניות בנושאי תברואה וניקיון (לרבות פניות בנושא ניקיון רחובות, פינוי אשפה, פינוי גזם ופניות אחרות). כל הפניות טופלו והרישום לגביהן נסגר. ככלל, רובן המכריע של הפניות טופלו תוך עמידה בזמני התקן.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עבודתו של המוקד העירוני בעיריית הוד השרון, המסייעת בידי מחלקת איכות הסביבה לקיים מנגנון פיקוח ומעקב יעיל שמאפשר לה, בין היתר, לוודא כי עבודתן של חברות הקבלן מתבצעת כסדרה ועל ידי כך לשפר את מערך השירותים לתושב.

עיריית רמלה

תלונות התושבים מועברות למנהלי האזורים באמצעות המוקד העירוני מיד עם קבלתן במוקד. המערכת הממוחשבת של המוקד העירוני מחוברת גם למחלקת התברואה. בתחילתו של כל יום מעבירה המזכירה של מחלקת התברואה ריכוז תלונות בענייני תברואה הנמצאות במערכת הממוחשבת לכל אחד ממנהלי האזורים.

עיריית רמלה קבעה בשנת 2004 אמנת שירות המגדירה את מחויבות העירייה לאיכות השירות לתושבי העיר, ובה מפורטים פרקי זמן לטיפול בפניות ממועד קבלתן ורישומן במוקד. למוקד העירוני הגיעו מדי חודש בחודשו כ-350 תלונות הנוגעות לאי-פינוי אשפה וגזם[29], חלקן נוגעות לאי-פינוי אשפה מתמשך. לדוגמה: בחודש דצמבר 2013 היו שמונה תלונות של תושבים על כך שלא פינו להם את האשפה במשך שבוע.

נמצא כי מחלקת התברואה לא בדקה באופן מרוכז את משך הזמן בין רישום התלונה לטיפול בה, ולכן לא ביצעה בקרה בדבר עמידה ביעדים של זמני הטיפול שנקבעו באמנת השירות.

עיריית רמלה השיבה למשרד מבקר המדינה כי אין לה אמנת שירות מאושרת שפורסמה לתושבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמלה כי על מנת לייעל את מתן השירות לתושבים ולהגביר את אמון הציבור בעירייה ועובדיה עליה לפרסם לתושבים את אמנת השירות שהכינה ולקיים בקרה על זמני הטיפול בתלונות המועברות לה.

המועצה המקומית באר יעקב

באפריל 2013 הוחל בהפעלת מוקד עירוני במועצה שבו מועסק עובד אחד, ובו מתקבלות פניות התושבים על מפגעים שונים ותקלות בתחומה של המועצה. העובד מוודא את קיומם של המפגעים בשטח ויוצר קשר עם הגורם המטפל. כמו כן הוא מוודא שהמפגעים האמורים אכן טופלו. כאשר מתקבלות פניות בנושא פסולת יוצר העובד קשר עם חברה ג, שאחראית כאמור על ביצוע פינוי הפסולת.

נמצא כי לרשות העובד המטפל בתלונות אינה עומדת מערכת ממוחשבת לניהול המוקד, ולמעשה הוא מנהל את הטיפול בתלונות באמצעות הטלפון הנייד שלו. העובד אינו מנהל רישום של הפניות המתקבלות או רישום בדבר הפנייתן לטיפול אצל הגורמים השונים. כמו כן אין בידו מידע לגבי תחילת הטיפול בפניות ומשך הטיפול בהן.

עוד נמצא כי אין במועצה נוהל שמסדיר את הליך הטיפול בפניות ומגדיר את משך הזמן המרבי לטיפול בפניות ממועד קבלתן.

ממסמכי המועצה עולה כי במהלך תקופת ההתקשרות עם חברה ג התקבלו במועצה תלונות על עבודתה הן מעובדי המועצה והן מתושבים, חלקן חמורות מאוד. התלונות שהתקבלו מעובדי המועצה נסבו על תפקוד לקוי של החברה ואי-עמידה בתנאי ההסכם, והתלונות מהתושבים נגעו

---

29 בחודשים אוקטובר-דצמבר 2013 הגיעו למוקד העירוני כ-1,050 תלונות בנושאים אלו.

לפינוי פסולת אשפה ביתית שאינו מתבצע כסדרו, בין היתר פינוי בשעות הלילה המאוחרות שגורם הפרעה לתושבים; אי-פינוי פסולת במשך תקופות ארוכות; התנהגות לא נאותה של עובדי חברה ג אל התושבים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי ראוי שתפעל להסדרת פעילותו של המוקד, לקביעת נוהל פנימי בנושא ולפרסומו בציבור. נוהל זה יגדיר גם אמות מידה סבירות ומקובלות לטיפול בתלונות המתקבלות מהציבור. על המועצה לעמוד באמות המידה שתקבע, וזאת מתוך דאגה לאינטרס הציבורי.

המועצה האזורית לב השרון

במועצה האזורית לב השרון קיימת יחידה מוניציפלית שתפקידה לקשר בין המועצה ובין הוועדים המקומיים[30] של יישובי המועצה בכל הנוגע לשירותים שהמועצה אחראית להם ביישובים. אחד מתפקידיה של מנהלת היחידה המוניציפלית (להלן - מנהלת היחידה) הוא טיפול בתלונות התושבים בנוגע לפינוי הפסולת.

המועצה האזורית קבעה בשנת 2011 אמנת שירות המגדירה את מחויבות המועצה לאיכות השירות לתושביה. באמנה אין ציון של פרק הזמן הרצוי לטיפול בתלונה של תושב בנושא פינוי פסולת.

מנהלת היחידה מקבלת תלונות בנוגע לאי-איסוף פסולת באמצעות הטלפון או באמצעות תכנה (אפליקציה) שניתנת להתקנה בטלפונים הניידים. לאחר קבלת התלונה מעבירה המנהלת את התלונה בדואר האלקטרוני לחברת הקבלן באמצעות מזכירת החברה (בנוגע לאשפה ביתית) או למנהל העבודה (בנוגע לגזם), ולדבריה היא מקבלת מהחברה דיווח בדואר האלקטרוני לאחר הטיפול בתלונה.

נמצא שבמקרים לא מעטים אין דיווח של מזכירת החברה על כך שהתלונה טופלה ולא נמצאת אסמכתה למעקב שהתלונה אכן טופלה.

לא זו אף זו, כאשר תיבת ההודעות של המנהלת מלאה, נמחקות הודעות הדואר האלקטרוני שלה על ידי עובד המחשבים של המועצה האזורית, והדבר מונע קיום מעקב אחר הטיפול בתלונות.

נמצא כי במועצה האזורית אין רישום מרוכז של תלונות התושבים בנושא איסוף הפסולת והטיפול בתלונות, אין מעקב שיטתי אחר הטיפול בתלונות ולא ניתן לדעת אם התלונה טופלה או לא. כמו כן לא נעשית בדיקה של משך זמן הטיפול בתלונות שטופלו. ממילא, לא מתבצעת בקרה בדבר עמידה בזמני טיפול סבירים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי על מנת לייעל את מתן השירות לתושבים ולהגביר את אמון הציבור במועצה ובעובדיה יש לקבוע זמני תקן לטיפול בכל סוג וסוג של ליקוי ויש לערוך בקרה על זמני הטיפול בתלונות המגיעות למועצה.

המועצה האזורית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא התקינה תכנת מוקד חדשה במועצה, שבאמצעותה יוכל לקבל כל מתלונן משוב על תלונתו באופן אוטומטי. בתכנה החדשה ייעשה רישום מרוכז של תלונות התושבים בנושא איסוף הפסולת והטיפול בתלונות, ויתבצע מעקב שיטתי אחר הטיפול בתלונות.

---

30 ועד מקומי הוא הגוף המנהל של היישוב במרחב הכפרי.

סיכום

אחד השירותים החיוניים ביותר שעל רשות מקומית לספק לתושביה הוא פינוי פסולת מרשות הרבים ופינוי אשפה ביתית בתחומה.

על הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות הדין בעריכת המכרזים ובניהול משא ומתן עם המציעים על מנת להבטיח את קיום מטרת המכרז הציבורי - השגת ההצעה המיטבית מבחינת השירות והמחיר, תוך הקפדה על הליך הוגן, שוויוני ושקוף.

כללי מינהל תקין מחייבים את הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות החוזים שהן חתומות עליהם ולהפעיל פיקוח ובקרה שיבטיחו שמירה על האינטרסים של הרשות ועל טובת הציבור.