

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

ביקורת מערכתית

התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז





התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז

רקע

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



נתוני מפתח

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

פעולות הביקורת

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

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



תמונת המצב העולה מן הביקורת



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



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



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



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



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

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

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

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

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



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

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



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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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



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

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

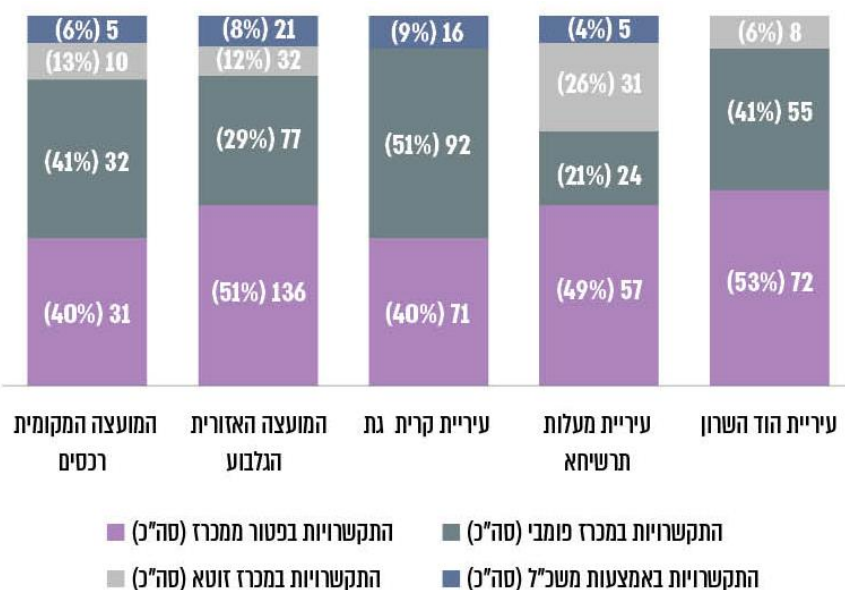
על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול על פי ההוראות שנקבעו בתקנות המכרזים ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ולהעלות לאתרים שלהן במרשתת מידע כנדרש. על עיריות מעלות תרשיחא וקריית גת, המועצה האזורית הגלבוע והמועצה המקומית רכסים לפרסם באתרי המרשתת שלהן את החלטות ועדת ההתקשרויות בתוך 15 ימים ממועד קבלתן. על עיריית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

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

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



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



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

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

סיכום

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



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



מבוא

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה¹. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) הוגדרו לעירייה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר². על חלוקת משאבי העירייה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית שלהם³. חובה זו חלה בהתאם גם על המועצות האזוריות והמועצות המקומיות. על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו, קבע המחוקק בין היתר הסדרים לפעולת הרשות המקומית בחלוקת משאביה.

החובה החלה על עיריות לעניין התקשרות עם ספק טובין, מבצע עבודה או נותן שירותים (להלן - ספק או ספקים) מעוגנת בסעיף 197 לפקודת העיריות, ובו נקבע כי התקשרות של העירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או עם נותני שירות תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הכללים לביצוע מכרז וניהולו נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים). סעיפים דומים להסדרת קיום מכרזים קיימים בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - התוספת הרביעית), ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - התוספת השנייה). החובה המוטלת על השלטון המרכזי לקיים מכרז מעוגנת בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנותיו שתוקננו על ידי שר האוצר הממונה על ביצועו. חוק זה אינו חל על השלטון המקומי.

חובת המכרז הפומבי המנוהל בשקיפות ובהוגנות מקטינה את החשש כי בעת קיומו ייפגע טוהר המידות. מנגד, חשש זה עלול להתגבר כאשר ההתקשרות נעשית באופן שאינו גלוי ופומבי, מקום שבו הספקים, שהם אוכלוסיית המציעים הפוטנציאליים, לעיתים כלל אינם נחשפים לאפשרותם לזכות בחלק מעוגת התקציב של הרשות הציבורית באמצעות הגשת הצעה לרשות הציבורית. להסדרת התקשרות הרשויות המקומיות בהליך של פטור ממכרז עם ספקים, ולפיקוח כי גם בעת התקשרויות מסוג זה נשמרים הכללים המחייבים, חשיבות לצמצום החשש האמור.

הטיפול בהתקשרות הרשות המקומית באמצעות מכרז מבוצע בוועדת המכרזים של הרשות, שהיא ועדת חובה חקוקה (סטטוטורית); דהיינו, ועדה שהרשות המקומית מחויבת בהקמתה ובכינוסה מזמן לזמן על פי פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות. על הוועדה לשקול באופן עצמאי וענייני את טיב ההצעות שהוגשו, את כשרות ההצעות ואת כשירות המשתתפים במכרז ועמידתם בתנאיו.

1 ראו לדוגמה, בג"ץ 3638/99 **בלימנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220, 227.

2 סעיף 233 לפקודת העיריות. הוראות דומות קיימות בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות) ובצו המועצות האזוריות, התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

3 ע"מ 6145/12, **עיריית נצרת נ' הרטמן ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב 13.1.13).



את קביעת חובת המכר הפומבי כדרך המלך להתקשרותן של הרשויות המקומיות עם ספקים נדרש היה לאזן מול חסרונותיה של חובה זו - בין היתר, נוקשות והתמשכות תהליך ההתקשרות עד התחלת מועד מימושו בפועל⁴. לפיכך, עלה צורך ליצור מנגנונים שישרו את אפשרותן של הרשויות המקומיות לפעול ביעילות ומועילות, בייחוד בעת עריכת מכר פומבי שיש בו כדי להקשות על הרשות המקומית להגשים את ייעודה למתן שירות יעיל ומועיל לתושביה; למשל, כשטיב השירות נמדד ביכולת לקצר את משך הזמן מרגע שעלתה דרישה לקבלת שירות עד אספקתו (יעילות), או כאשר ההיקף הכספי של ההתקשרות אינו מצדיק השקעה של כספי הרשות המקומית במימון מכר פומבי (מועילות).

הצורך האמור הוביל לקביעת הסדרים בחקיקה שבעת התקיימות התנאים הקבועים בהם ניתן לפטור את הרשות המקומית מן הצורך בעריכת מכר פומבי, לרבות באמצעות התקשרות עם ספקים במכר זוטא (מכר שאינו פומבי, שבו נדרשת הרשות לפנות למספר מסוים של נותני שירות המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (ספר ספקים) ולהזמין אותם להתמודד במכר שבו בין היתר סכום ההתקשרות מוגבל)⁵ או במקרים מסוימים בפטור ממכר בכלל; למשל, כשההוצאה הכספית אינה גבוהה או כשנדרש לבצע עבודה דחופה. תכלית הסדרים אלו לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית.

בתקנה 3 לתקנות המכרים, בסעיף 3 לתוספת הרביעית ובסעיף 3 לתוספת השנייה נקבעו מצבים שבהם הרשות המקומית פטורה מחובת עריכת מכר כתנאי להתקשרות. למשל, **סעיף 3(3)** - קביעת ההיקף הכספי שבפחות ממנו רשאיות הרשויות המקומיות להתקשר בפטור ממכר; **סעיף 3(4)** - התקשרות עם ספק יחיד בארץ לטובין או מומחה יחיד בארץ לביצוע עבודה; **סעיף 3(6)** - חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה לצורך הצלת נפש או רכוש; **סעיפים 3(7)(א) ו-3(7)(ב)** - הגדלת הוצאות העירייה בפרט מפרטי חוזה קיים והוספת פרטים לחוזה קיים; **סעיף 3(8)** - חוזים לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים.

בית המשפט העליון קבע⁶ כי פטור מחובת מכר אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו, שהופקדו בנאמנות בידיה, היא מחלקת⁷.

4 "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת מכרים", משרד הפנים (מפעם), נובמבר 2008, עמ' 15.

5 יצוין כי מכר זוטא הוא כלי נוסף שקבע המחוקק מתוך כוונה זהה המאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית מתוך פטירתה מחובת המכר הפומבי. להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2013), "מכרים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכר ברשויות מקומיות", עמ' 93 - 132.

6 עת"ם 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נ"ט (6) 241.

7 שם, עמ' 259 ד-ה ועמ' 260 ב-ז.



פעולות הביקורת

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

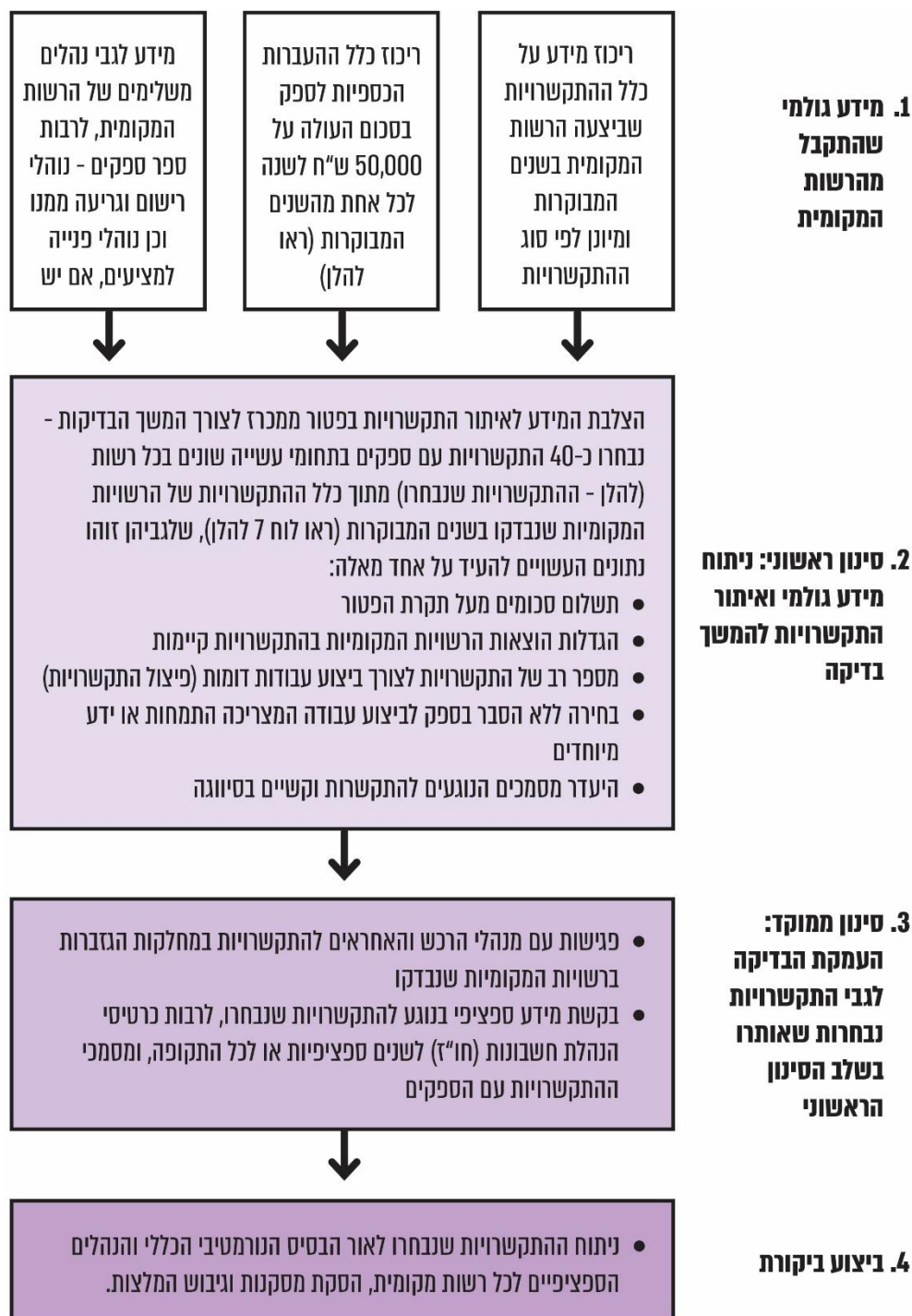
שיטת הביקורת

במהלך הביקורת נאספו נתונים לגבי אופן התקשרות הרשויות המקומיות שנבדקו עם ספקים ועם נותני שירות בשנים 2018 - 2021 בסכומים הגבוהים מ-50,000 ש"ח בשנה, ונבדקו תחומים נבחרים שבהם בוצעו התקשרויות פטורות ממכרז. לרוב, את ההתקשרויות האלה מנהלת ועדת ההתקשרויות של הרשות המקומית, שהוקמה לצורך התקשרויות מכוח הפטור שנקבע בתקנות המכרזים, בתוספת הרביעית ובתוספת השנייה⁸ (להלן - ועדת התקשרויות או ועדת השלושה). תהליך איסוף הנתונים, בדיקתם והפקת המידע העולה מהם (מתודולוגיה) מתואר בתרשים 1 שלהלן:

8 ועדת התקשרויות - בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 נקבע כי באחריות מנכ"ל הרשות המקומית להקים ועדת התקשרויות שתכלול שלושה חברים: מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו שישמש גם יו"ר הוועדה, גזבר הרשות המקומית או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדי הלשכה המשפטית. ברשויות שנבדקו, לרוב נוהלו בוועדה זו כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז.



תרשים 1: מתודולוגיית הביקורת





הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

הביקורת נעשתה בחמש רשויות מקומיות שלהן מאפיינים דומים ומאפיינים ייחודיים. להלן בלוח 1 נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים*

המועצה המקומית רכסים	המועצה האזורית הגלבע	עיריית קריית גת	עיריית מעלות תרשיחא	עיריית הוד השרון	
12,668	30,794	57,105	21,836	63,175	אוכלוסייה
2	5	4	5	9	מדד חברתי-כלכלי ⁹
5 (פריפריאלי)	3 (פריפריאלי)	5 (פריפריאלי)	3 (פריפריאלי)	8 (מרכזי)	מדד פריפריאליות ¹⁰
22.4	34.6	38.5	31.8	58.6	שיעור הכנסות עצמיות מכלל ההכנסות (באחוזים) ¹¹
60.0	39.9	30.3	37.7	24.5	שיעור הכנסות מהממשלה מכלל ההכנסות (באחוזים) ¹²

9 מדד חברתי-כלכלי - אשכול הרשות המקומית מוגדר בצו החינוך כדירוג הרמה הכלכלית-חברתית לפי פרסומי הלמ"ס. הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

10 מדד פריפריאליות - על פי דירוג הלמ"ס בסולם של עשר דרגות (אשכולות) - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. הדירוג מוצג בערכים של 1-255 - ערך 1 הוא הפריפריאלי ביותר ובעל הנגישות הנמוכה ביותר והמרוחק ביותר מגבול מחוז תל אביב.

11 סך ההכנסות העצמיות מסך התקבולים הכולל.

12 סך ההכנסות מהממשלה מסך התקבולים הכולל.



המועצה המקומית רכסים	המועצה האזורית הגלבוע	עיריית קריית גת	עיריית מעלות תרשיחא	עיריית הוד השרון	
הבראה	ביניים	הבראה	התייעלות	איתנה	ניהול פיננסי ¹³
(10,661)	(49,861)	(111,447)	(24,385)	(18,952)	עודף (גירעון) מצטבר (באלפי ש"ח)
15.4%	17.8%	16.1%	10.5%	3%	% גירעון מצטבר מהתקציב ¹⁴
(1,127)	(22,816)	(30,033)	(13,655)	489	עודף (גירעון) שוטף (באלפי ש"ח)

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנת 2015 ודוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019 שפרסם משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תא ירוק - הרשות המקומית בעלת הנתון הטוב בקטגוריה; תא אדום - הרשות המקומית בעלת הנתון הפחות טוב בקטגוריה.

התקשרויות הרשויות המקומיות שנבדקו

להלן נתונים על מספר ההתקשרויות החדשות¹⁵ שביצעו הרשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2018 - 2020:

13 משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות בחמש קבוצות לפי המאזן התקציבי שלהן ולפי איכות השירותים שהן מספקות לתושביהן. על פי קריטריונים, כגון גודל הגירעון המצטבר של הרשות, זכותן לקבלת מענקי איזון וסך החוב ביחס להכנסות השוטפות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה: איתנות, יציבות, במצב ביניים, התייעלות והבראה. לפירוט הקריטריונים לסיווג הרשויות ראו משרד הפנים, **כלכלת השלטון המקומי בישראל**, 2016, עמ' 38 - 44.

14 התקציב מורכב מסך התקבולים בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל לשנת התקציב.

15 נסקרו כלל ההתקשרויות המותרות בחוק, לרבות התקשרויות באמצעות מכרזים של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל). על פעילות החברה וניהול מכרזי מסגרת לרשויות המקומיות ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ - ביקורת מעקב", עמ' 327.



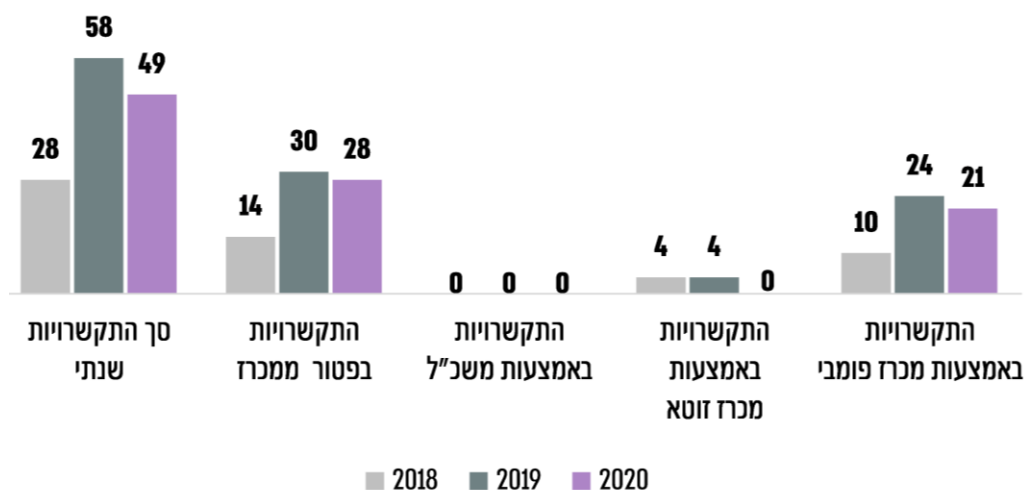
עיריית הוד השרון

לוח 2: מספר ההתקשרויות וסוגיהן בעיריית הוד השרון, 2018-2020

מספר ההתקשרויות בשנה	התקשרויות בפטור ממכרז	התקשרויות באמצעות משכ"ל	התקשרויות באמצעות מכרז זוטא	התקשרויות באמצעות מכרז פומבי	
28	14	0	4	10	2018
58	30	0	4	24	2019
49	28	0	0	21	2020
135	72	0	8	55	מספר ההתקשרויות

על פי נתוני עיריית הוד השרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 2: מספר ההתקשרויות וסוגיהן בעיריית הוד השרון, 2018-2020



על פי נתוני עיריית הוד השרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



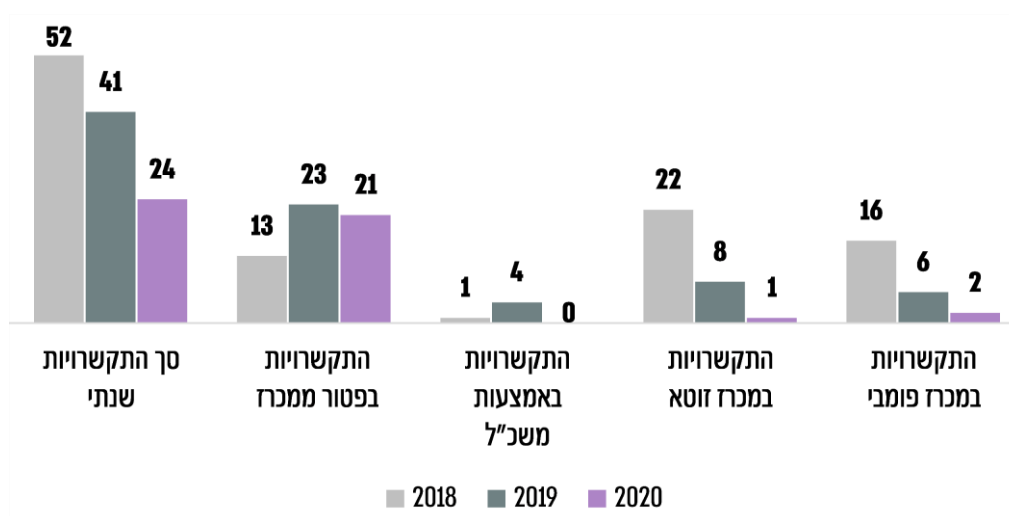
עיריית מעלות תרשיחא

לוח 3: מספר ההתקשרויות וסוגיהן בעיריית מעלות תרשיחא, 2018-2020

מספר ההתקשרויות בשנה	התקשרויות בפטור ממכרז	התקשרויות באמצעות משכ"ל	התקשרויות באמצעות מכרז זוטא	התקשרויות באמצעות מכרז פומבי	
52	13	1	22	16	2018
41	23	4	8	6	2019
24	21	0	1	2	2020
117	57	5	31	24	מספר ההתקשרויות

על פי נתוני עיריית מעלות תרשיחא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: מספר ההתקשרויות וסוגיהן בעיריית מעלות תרשיחא, 2018-2020



על פי נתוני עיריית מעלות תרשיחא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



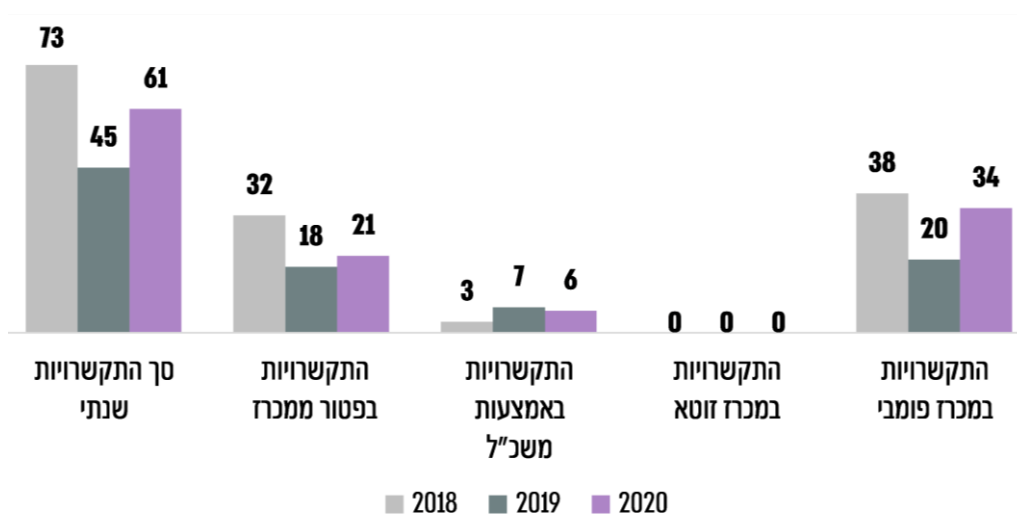
עיריית קריית גת

לוח 4: מספר ההתקשרויות וסוגיהן בעיריית קריית גת, 2018-2020

מספר ההתקשרויות בשנה	התקשרויות בפטור ממכרז	התקשרויות באמצעות משכ"ל	התקשרויות באמצעות מכרז זוטא	התקשרויות באמצעות מכרז פומבי	
73	32	3	0	38	2018
45	18	7	0	20	2019
61	21	6	0	34	2020
179	71	16	0	92	מספר ההתקשרויות

על פי נתוני עיריית קריית גת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 4: מספר ההתקשרויות וסוגיהן בעיריית קריית גת, 2018-2020



על פי נתוני עיריית קריית גת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



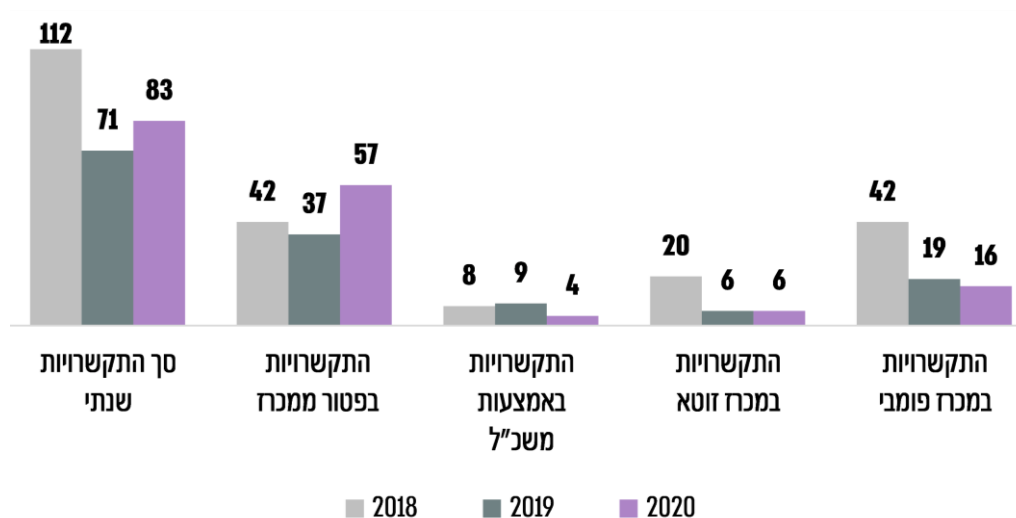
המועצה האזורית הגלבוע

לוח 5: מספר ההתקשרויות וסוגיהן במועצה האזורית הגלבוע, 2018-2020

מספר ההתקשרויות בשנה	התקשרויות בפטור ממכר	התקשרויות באמצעות משכ"ל	התקשרויות באמצעות מכרז זוטא	התקשרויות באמצעות מכרז פומבי	
112	42	8	20	42	2018
71	37	9	6	19	2019
83	57	4	6	16	2020
266	136	21	32	77	מספר ההתקשרויות

על פי נתוני המועצה האזורית הגלבוע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 5: מספר ההתקשרויות וסוגיהן, 2018 - 2020



על פי נתוני המועצה האזורית הגלבוע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



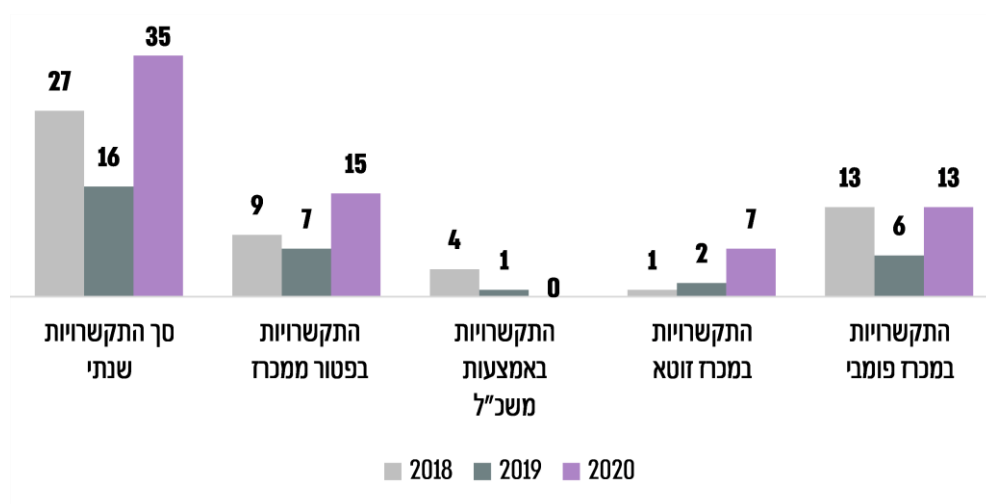
המועצה המקומית רכסים

לוח 6: מספר ההתקשרויות וסוגיהן במועצה המקומית רכסים, 2018-2020

מספר ההתקשרויות בשנה	התקשרויות בפטור ממכרז	התקשרויות באמצעות משכ"ל	התקשרויות באמצעות מכרז זוטא	התקשרויות באמצעות מכרז פומבי	
27	9	4	1	13	2018
16	7	1	2	6	2019
35	15	0	7	13	2020
78	31	5	10	32	מספר ההתקשרויות

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

תרשים 6: מספר ההתקשרויות וסוגיהן במועצה המקומית רכסים, 2018-2020

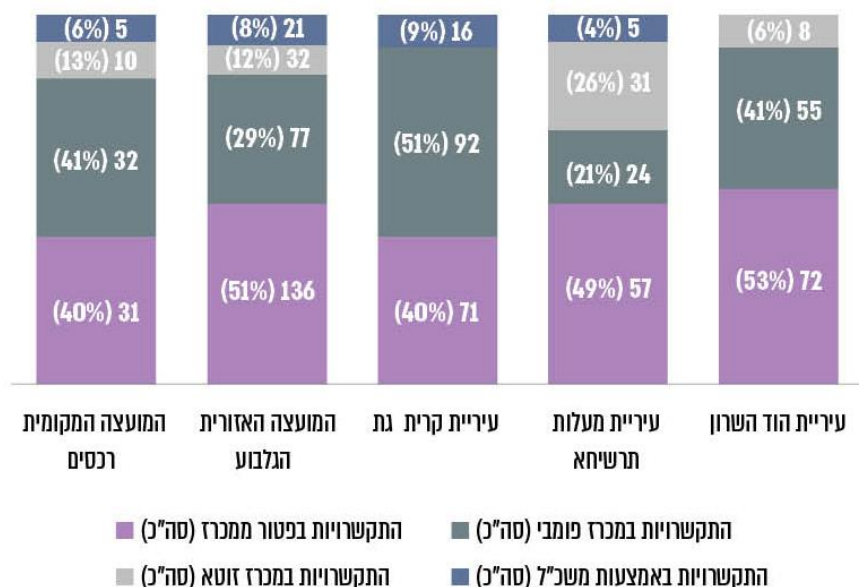


על פי נתוני המועצה המקומית רכסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בתרשים 7 התפלגות ההתקשרויות שביצעו הרשויות המקומיות שנבדקו, לפי סוגי ההתקשרויות, בשנים המבוקרות, במספרים ואחוזים:



תרשים 7: התפלגות ההתקשרויות ברשויות המקומיות שנבדקו, לפי סוג התקשרות*, 2018 - 2020 (במספרים ואחוזים)



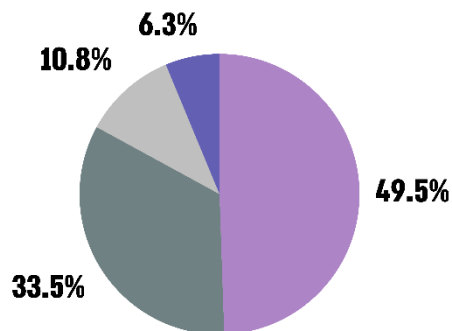
על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים בכל תיבה מציינים את מספר ההתקשרויות מסוג זה לתקופה האמורה ואת שיעורן מכלל ההתקשרויות.

בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו (העיריות הוד השרון ומעלות תרשיחא והמועצה האזורית הגלבוע) הדרך הנפוצה ביותר להתקשרות הייתה בפטור ממכרז. הדבר בולט בייחוד בהתפלגות ההתקשרויות של עיריית הוד השרון ושל המועצה האזורית הגלבוע - כ-53% וכ-51% (בהתאמה) מההתקשרויות שלהן בתקופה שנבדקה נעשו בדרך של פטור ממכרז.

הנתונים בתרשים 8 להלן מצביעים על כך שהרשויות המקומיות שנבדקו הרבו להתקשר עם ספקים בדרך של פטור ממכרז ובמכרז פומבי (49.5%-ו-33.5% מסך כל ההתקשרויות, בהתאמה) ופחות להתקשר במכרזי זוטא. ההתקשרויות במכרז זוטא היו 10.8% מכלל ההתקשרויות הרשויות המקומיות שנבדקו, כאשר עיריית קריית גת לא ביצעה התקשרויות מסוג זה בשנים המבוקרות. באופן דומה, עיריית הוד השרון לא ביצעה התקשרויות באמצעות מכרזי משכ"ל, שהיו 6.3% מכלל ההתקשרויות הרשויות המקומיות שנבדקו.



תרשים 8: התפלגות ההתקשרויות מכלל ההתקשרויות ברשויות המקומיות שנבדקו, לפי סוג התקשרות, 2018 - 2020 (באחוזים)



- התקשרויות בפטור ממכרז (סה"כ)
- התקשרויות במכרז פומבי (סה"כ)
- התקשרויות במכרז זוטא (סה"כ)
- התקשרויות באמצעות משכ"ל (סה"כ)

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

במסגרת הביקורת נבדקו ההתקשרויות של הרשויות המקומיות שנבדקו עם ספקים כדלקמן: בעיריית הוד השרון - 45 ספקים; בעיריית מעלות תרשיחא - 38 ספקים; בעיריית קריית גת - 45 ספקים; במועצה האזורית הגלבע - 40 ספקים; ובמועצה המקומית רכסים - 38 ספקים.

נתונים כספיים כלליים של ההתקשרויות

הרשויות המקומיות שנבדקו ביצעו העברות כספיות למאות ספקים שבמהותן הן ביטוי כספי להתקשרויות שערכו עם אותם הספקים. להלן בלוח 7 ריכוז תנועות כספיות מול ספקים שהועברו להם בשנה סכומים הגבוהים מ-50,000 ש"ח בגין ההתקשרויות מולם¹⁶. הנתונים נכונים הן עבור התקשרויות חדשות שהחלו בשנים המבוקרות והן עבור התקשרויות שהחלו קודם לכן.

16 הנתונים המוצגים הם של כלל ההתקשרויות של הרשות ולא של ההתקשרויות שנבחרו בלבד.



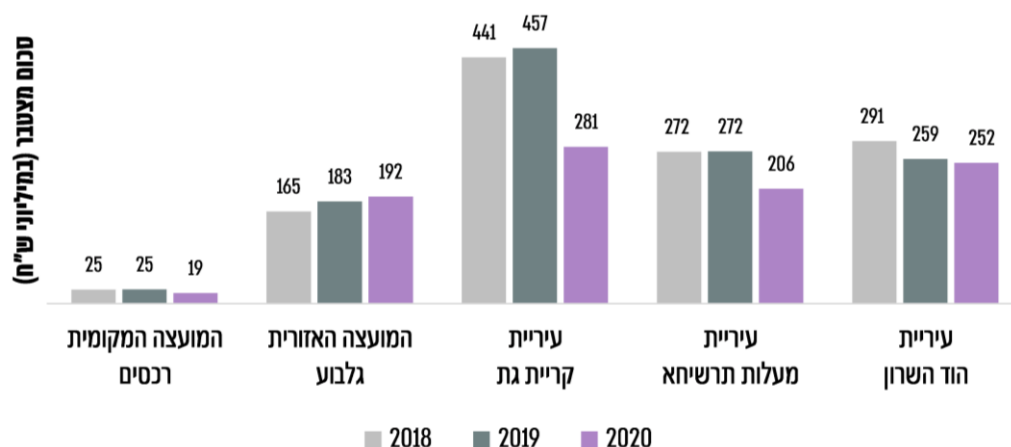
לוח 7: ריכוז התנועות הכספיות מול ספקים ברשויות המקומיות שנבדקו, מספר ההתקשרויות והיקפן הכספי, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)

שנה	עיריית הוד השרון		עיריית מעלות תרשיחא		עיריית קריית גת		המועצה האזורית גלבוע		המועצה המקומית רכסים	
	מספר ¹⁷ העברות לספקים	סכום מצטבר	מספר העברות לספקים	סכום מצטבר	מספר העברות לספקים	סכום מצטבר	מספר העברות לספקים	סכום מצטבר	מספר העברות לספקים	סכום מצטבר
2018	326	כ-291	302	כ-272	280	כ-441	212	כ-165	55	כ-25
2019	297	כ-259	280	כ-272	196	כ-457	216	כ-183	56	כ-25
2020	277	כ-252	236	כ-206	190	כ-281	218	כ-192	59	כ-19
סה"כ	900	כ-802	818	כ-750	666	כ-1,180	646	כ-540	170	כ-69

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

להלן בתרשים 9 מוצג ריכוז היקף ההתקשרויות של הרשויות המקומיות שנבדקו עם ספקים בסכומים הגבוהים מ-50,000 ש"ח בשנים המבוקרות:

תרשים 9: ריכוז ההעברות הכספיות לספקים שההתקשרות מולם הייתה בהיקף שנתי הגבוה מ-50,000 ש"ח ברשויות המקומיות שנבדקו, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)



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

¹⁷ מספר ההעברות לספקים בשנה קלאנדית מייצג את מספר ההתקשרויות הפעילות באותה שנה שבגינן העבירו הרשויות שנבדקו כספים לספקים.



אסדרת התקשרויות בפטור ממכרז

אסדרת ההתקשרות בפטור ממכרז בישראל

בית המשפט העליון קבע¹⁸ כי היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים בישראל הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות וברכישת טובין ושירותים. תכלית החקיקה בנושא היא מניעת העדפה שרירותית והבטחה כי הנושא ינוהל בהגינות תוך שמירה על טוהר מידות וניקיון כפיים שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו.

עוד קבע בית המשפט העליון¹⁹ כי העמידה של רשות מקומית ושלטונית כאחד על משמר טוהר המידות וניקיון הכפיים והבטחת שוויון ותחרות הוגנת בין המציעים בכל מכרז משקפים את הפן הציבורי של המכרז. הפן האחר הוא הפן העסקי, דהיינו המכרז במהותו הוא אמצעי להשיג התקשרות חוזית בעלת אופי כלכלי במטרה לקבל את ההצעה הטובה והזולה ביותר.

בדין הישראלי קיימות שתי מערכות חקיקה נפרדות העוסקות בהתקשרויות גופים ציבוריים עם ספקים: מערכת החקיקה החלה על השלטון המרכזי הנשענת על הדינים מכוח חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ומערכת החקיקה החלה על הרשויות המקומיות מכוח פקודת העיריות, תקנות המכרזים וצווי המועצות המקומיות והאזוריות (להלן - מערכות החקיקה).

בית המשפט המחוזי התייחס לסוגיית השונות בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות בנוגע להתקשרות במכרזים, וקבע²⁰ כי מכרזים שהרשויות המקומיות עורכות שונים לא פעם ממכרזים שהמדינה עורכת - הם שונים במטרתם, בהיקפם הכספי והפיזי ובזמן התמשכותם. לכן, יש להבחין בין הוראות חוק חובת מכרזים לבין ההוראות המוסדרות בחקיקה הנוגעת לשלטון המקומי.

גם בית המשפט העליון נדרש לסוגיית השונות בין מערכות החקיקה כאשר מי מהצדדים המעורבים טען בפניו על הצורך בהחלת כללים המתקיימים במערכת אחת על המערכת האחרת, לרבות כאשר הסוגיה שנדונה עסקה בכללים החלים על פטור ממכרז. למשל, בית המשפט העליון²¹ קבע כי המחוקק בחר להסדיר את דיני המכרזים של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי בחקיקה נפרדת, ובהתאם בשתי מערכות החקיקה מופיעים הסדרים שונים החלים על חובת המכרזים של השלטון המרכזי והשלטון המקומי, לרבות שוני בכללים הנוגעים לפטורים מחובת קיום המכרז. עוד ציין בית המשפט העליון באותו עניין את העובדה כי גם בפסיקה וגם בספרות המשפטית הובעה ביקורת על ההפרדה בין שתי מערכות החקיקה, והביע את דעתו כי ראוי לשאוף להרמוניה חקיקתית בדיני המכרזים, אך סיכם וקבע כי דווקא בכל

18 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד כח(2) 449, עמ' 451 - 452.

19 ע"א 6585/95 מ.ג.ע.ר. מרכז גביה ממוחשבת בע"מ נ' עיריית נשר, פ"ד נ(4) 216 (1996), עמ' 211.

20 עת"ם 5749-08-20 מיתר שירותים מוניציפאליים מתקדמים בע"מ נ' עיריית קלנסווה (פורסם במאגר ממוחשב, 9.10.20), עמ' 16.

21 ע"ם 1777/14 חן המקום בע"מ נ' עיריית קרית אונו (פורסם במאגר ממוחשב, 16.6.16), עמ' 17.



הנוגע לפטורים מחובת המכרזים ראוי לאמץ גישה זהירה בכל הקשור בהחלת כללים ממערכת אחת לרעותה.

לאורך השנים נעשו ניסיונות מצד המחוקק לשנות את פקודת העיריות, גם באמצעות החלפתה בדבר חקיקה עדכני וגם באמצעות תיקונה, לרבות בנושא השוואת האמור בפקודת העיריות לקבוע בחוק חובת המכרזים. למשל, בהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007²², נכללו גם תכנים מחוק חובת המכרזים שהיו חסרים בפקודה וגם ניסיונות לקידום תיקוני חקיקה לפקודה, לרבות ניסיון להוסיף הסדרים המופיעים בחוק חובת המכרזים ואינם מכרים בפקודה המביאים לידי ביטוי תפיסות חברתיות כגון מתן עדיפות במכרזים לעסקים בשליטת נשים²³, יצוין כי מהלכים אלה, לרבות הדוגמאות שהובאו לעיל, לא הבשילו לכדי שינוי בחקיקה ראשית, ובפועל ההבדלים בסוגיות רבות בין הדין החל על השלטון המרכזי לדין החל על רשויות מקומיות נותרו ללא שינוי, כולל סוגיות הנוגעות להתקשרות בפטור ממכרז.

התקשרות בפטור ממכרז - שלטון מרכזי

החובה המוטלת על רשויות המדינה לקיים מכרז כאמור מעוגנת בחוק חובת המכרזים. מכוחו של חוק זה הותקנו בין היתר תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), החלות על כל גוף ציבורי, כהגדרתו בסעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים²⁴, לרבות משרדי הממשלה ולמעט מערכת הביטחון, ותקנות חובת המכרזים (התקשרות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, החלות על מערכת הביטחון בלבד²⁵.

בסעיף 4 לחוק חובת המכרזים נקבעה האפשרות לקבל פטור מחובת מכרז בהתקשרות, והתנאים למתן פטור זה מפורטים בתקנה 3 לתקנות חובת המכרזים. החשב הכללי במשרד האוצר הוא המופקד על התקשרויות הממשלה, ומתוקף תפקידו זה פרסם את הכללים לביצוע התקשרויות בכלל והתקשרויות בפטור ממכרז בפרט²⁶.

לפי התקנות והכללים שנקבעו, בכל משרדי הממשלה יש למנות ועדת מכרזים משרדית (אחת או יותר) ובה יהיו חברים מנכ"ל המשרד שישמש יו"ר הוועדה, חשב המשרד והיועץ המשפטי שלו, או נציגיהם, ושני עובדים נוספים מהמשרד (להלן - ועדת המכרזים המשרדית). בתקנה 3(1) נקבע כי התקשרות משרד ממשלתי בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם שווה אינו עולה על 50,000 ש"ח. כמו כן,

22 ה"ח 292, כ"ט באדר התשס"ז - 19.3.07, עמ' 360.

23 הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (עידוד נשים בעסקים), התשע"ח-2017, פ/4613 - הונחה על שולחן הכנסת באוקטובר 2017.

24 גוף ציבורי הוא המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, ולמעט מערכת הביטחון. תיקון מס' 14 התשס"ג-2002, הוסיף להגדרה גם תאגיד מקומי, ונקבע כי התיקון ייכנס לתוקף בתוך 30 ימים מיום פרסום תקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי; עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2021 טרם הותקנו תקנות. יצוין כי באותו החודש הפיץ משרד המשפטים להתייחסות הציבור "טיוטת תקנות חובת המכרזים (תאגידיים מקומיים)", התשפ"ב-2021.

25 ראו גם אורינה אלמסי, **סמכותם של משרדי הממשלה לקיים התקשרויות בהליך של פטור ממכרז ושקיפות הנתונים של התקשרויות אלה**, הכנסת, מרכז מחקר ומידע, אוגוסט 2016.

26 הוראת חשב כללי מס' 7.8.1: **פטור מחובת המכרז**, בתוקף מינואר 2009.



נקבע כי ועדת המכרזים המשרדית רשאית לאשר פטור ממכרז כאשר הוא מהווה התקשרות המשך²⁷, ובלבד שהיקף ההתקשרות הצפוי הוא עד 150,000 ש"ח במצטבר²⁸ (כולל מע"ם).

על פי תיקון לתקנות חובת המכרזים משנת 2009²⁹ יש למנות בכל משרד ממשלתי גם ועדת פטור משרדית ובה יהיו חברים מנכ"ל המשרד, החשב והיועץ המשפטי של המשרד (להלן - ועדת הפטור המשרדית). בכל הנוגע לפטור ממכרז, הוועדה מוסמכת לאשר החלטה של ועדת המכרזים על מתן פטור ממכרז להתקשרויות הצפויות בהיקף כספי של 150,000 ש"ח עד 4 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). נוסף על כך, במשרד האוצר פועלת ועדת פטור, ובה חברים החשב הכללי והיועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגיהם וחבר נוסף, והיא מוסמכת לאשר התקשרויות בפטור ממכרז של כל משרדי הממשלה. בתקנה 12(א) לתקנות חובת המכרזים נקבע כי בסמכותה לאשר התקשרות בפטור ממכרז בהיקף כספי הגבוה מ-4 מיליון ש"ח.

התקשרות בפטור ממכרז - שלטון מקומי

בבסיס אסדרת התקשרויות עם ספקים בשלטון המקומי עומדת כאמור החובה החלה על הרשויות המקומיות להתקשר עם ספקים באמצעות עריכת מכרז פומבי. על מנת לאזן בין החובה לערוך מכרז ובין הצורך לאפשר לרשויות המקומיות גמישות תפעולית בהליכי ההתקשרות שהן מקיימות נקבעה בתקנה 3 לתקנות המכרזים, בסעיף 3 לתוספת הרביעית ובסעיף 3 לתוספת השנייה, רשימת מצבים שבהם הרשות המקומית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז (להלן - תקנת הפטור).

תקנת הפטור מפרטת את סוגי המקרים שבהם ניתן להתקשר בפטור ממכרז. למשל, התקשרות בסוגי עסקאות במקרקעין שהרשות המקומית מבצעת³⁰; התקשרות בהיקף כספי הנמוך מהסכום שקבע המחוקק לביצוע מכרז (להלן - תקנת הפטור); התקשרויות לביצוע עבודה דחופה בנושאים הנוגעים להצלת חיים או רכוש; התקשרויות עם ספק יחיד או מומחה יחיד בארץ שבהן לא צפוי המכרז להניב כמה הצעות, מכיוון שהטובין שהרשות מבקשת לרכוש או השירות שהיא מבקשת ניתן להשגה אך ורק מגורם יחיד בארץ; התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים; התקשרויות עם המדינה; התקשרויות עם תאגידים ממשלתיים; והתקשרות עם מוסדות ללא כוונת רווח בתנאים שנקבעו בתקנות המכרזים³¹.

27 התקשרות הנעשית להרחבת התקשרות ראשונה או להארכת התקשרות ראשונה, שלא מכוח זכות ברירה הנתונה למשרד הכלולה בהתקשרות הראשונה.

28 כלל הסכומים בהוראות תקנות כספים ומשק (התכ"ם) הנגזרות מתקנות חובת המכרזים כוללים מע"ם.

29 ק"ת תשס"ט מס' 6750 מיום 9.2.2009.

30 במסגרת דוח זה לא נבדקו התקשרויות בחוזים שעניינם בהעברת מקרקעין לרשות העירייה (תקנה 1(3)) או חוזים שעניינם העברת מקרקעין של העירייה (תקנה 2(3)).

31 יצוין כי במסגרת הביקורת נבדקה התקשרות של הרשויות המקומיות עם ספקים שמקורן רק בחלק מסעיפי הפטור. ראו התייחסות לאמור ברישה של הפרק "התקשרויות הרשויות המקומיות לפי הסדרי הפטור השונים".



אסדרת התקשרות בפטור ממכרז - השלטון המרכזי מול השלטון המקומי

בדיקה השוואתית של ההסדרים להתקשרויות בפטור ממכרז בכל אחת ממערכות החקיקה העלתה כי קיימת שונות בין היתר גם בכל הנוגע לשמירת עקרונות המכרז בהתקשרות בפטור ממכרז.

שמירת עקרונות המכרז גם בהתקשרות בפטור ממכרז: בתקנה 1א(א) לתקנות חובת המכרזים נקבע כי בעת עריכת מכרז, או פנייה פרטנית בעקבות מכרז מרכזי, יפעל הגוף הציבורי באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי. בתקנה 1א(ב) לתקנות חובת המכרזים נקבע כי אם גוף ציבורי החליט לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז, הוא ינהל את ההליכים לקראת ההתקשרות לפי העקרונות ככל הניתן, כאמור בתקנת משנה (א).

נמצא כי במסגרת תקנת הפטור אין אזכור מפורש לכך שעל רשות מקומית לשמור ככל הניתן על העקרונות האמורים בעת ההתקשרות בפטור ממכרז³². למשל, אין אזכור לחובת הרשות המקומית לנהוג באופן שוויוני בהתקשרות המבוצעת לפי תקנה 3(3), ולפיכך כאשר הרשות מעוניינת להקים התקשרות עם ספק לביצוע עבודה בפטור ממכרז³³, לא נקבעה בחקיקה (במקרים הרלוונטיים) חובה לפנות לקבלת הצעות מחיר מכמה ספקים בהלימה לעקרונות המכרז של שוויון ותחרות הוגנת (ראו להלן).

להלן בלוח 8 דוגמאות נוספות להשוואה בין ההסדרים החלים על השלטון המרכזי ובין ההסדרים החלים על הרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרות בפטור ממכרז:

לוח 8: השוואת ההסדרים להתקשרויות בפטור ממכרז

שלטון מקומי	שלטון מרכזי	החקיקה החלה
- תקנות המכרזים - צו המועצות המקומיות - צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)	- חוק חובת המכרזים - תקנות חובת המכרזים	

32 למעט תקנה 3(15)ב) בתקנות המכרזים העוסקת בהתקשרות לרכישת שירותי ניהול ופיקוח עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות. סעיף זה מציין במקרה פרטי זה את הצורך להתנהלות לפי עקרונות השוויון, השקיפות וטוהר המידות.

33 בהתקשרות לרכישת טובין ניתן ללמוד על חובתה של הרשות לפנות לכמה ספקים מהאמור בתקנה 9(ג) בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998.



שלטון מקומי	שלטון מרכזי	
• 143,800 ש"ח (ללא מע"ם) לעיריות • 70,900 ש"ח למועצות מקומיות ומועצות אזוריות שבהן פחות מ-20,000 תושבים • 142,200 ש"ח למועצות מקומיות ומועצות אזוריות שבהן מעל 20,000 תושבים	• 50,000 ש"ח (כולל מע"ם) להתקשרות יחידה • 100,000 ש"ח לנותן שירות בכל תקופת זמן של 12 חודשים* • עד 2.5 מיליון ש"ח להתקשרויות המשך**; עד 4 מיליון ש"ח***	סכום תקרת הפטור (מתואם לנובמבר 2021)
לא	כן	קיום תקרת פטור מצטברת
אין אמירה גורפת במסגרת תקנות המכרזים הדבר קיים בחוזר מנכ"ל 8/2016 בנושא נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בדרך של פטור ממכרז מכוח תקנה 3(8)	עדיפות למכרז פומבי גם כאשר קיימת אפשרות להתקשר בפטור ממכרז	עדיפות ההתקשרות במכרז לעומת בפטור ממכרז
לא	כן	חובת פרסום הכוונה להתקשר עם ספק יחיד
כן	כן	הגבלות על פיצול התקשרויות
כן	כן	אפשרות ביצוע הגדלה להתקשרות בפטור ממכרז

* בסמכות ועדת המכרזים המשרדית.

** לשווי מצטבר באישור ועדת פטור משרדית.

*** באישור ועדת פטור משרדית כאשר ההתקשרות נעשתה בעקבות מכרז סגור או פנייה לקבלת הצעות מחיר או באישור החשב הכללי.

מהאמור לעיל עולה כי בחוק ובתקנות חובת המכרזים הוסדרו נושאים רבים הקשורים להתקשרות השלטון המרכזי עם ספקים בפטור ממכרז לרבות: שמירה על עקרונות המכרז; וקיום תקרת פטור מצטברת, ואולם נושאים אלה לא הוסדרו בהתייחס להתקשרויות בשלטון המקומי.



בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו התמודדו עם המצבים שלגביהם לא נקבעה הסדרה בדרכים שונות, בין היתר באמצעות אימוץ נוהלי רכש וקביעת נהלים פנימיים, לרבות קביעת התניות מקדימות לפנייה לספקים בהליך התקשרות; קביעת מדרג אישורים פנים-רשותי; ואימוץ רשימות תיוג פנימיות למעקב אחר ההתקשרויות שלהן.

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

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי הוא בוחן את דיני המכרזים של הרשויות המקומיות כדי לבדוק את הערך המוסף של הפערים הקיימים אל מול חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים כפי שמתקיימים בשלטון המרכזי, וכן שינויים נוספים בכל הקשור לסדרי עבודת ועדת המכרזים ברשויות המקומיות.

קידום הסדרים חברתיים בהתקשרויות עם ספקים

הסדרים חברתיים בתחום ההתקשרויות והרכש נקבעו כדי לשקף את המדיניות הציבורית בנוגע לקבוצות שונות באוכלוסייה, כמו עסקים בשליטת נשים, עסקים בינוניים, קטנים וזעירים (להלן - עסקים קטנים) ועסקים מקומיים, וזאת כדי לפעול לשילובם ולקדם את תרומתם לכלכלה הישראלית.

עסקים בשליטת נשים

בשנת 2002 נחקק תיקון 15 לחוק חובת המכרזים, ובו נוסף סעיף 2ב הקובע הוראות הנותנות עדיפות במכרזים של השלטון המרכזי לעסקים בשליטת אישה, ומטרתו לעודד את מעורבותן של נשים בעסקים. סעיף 2ב(א) מגדיר "עסק בשליטת אישה" כעסק שאישה מחזיקה בשליטה בו ויש לה, לבד או יחד עם נשים אחרות, את היכולת לכוון את פעילותו, ובלבד שאם מכהן בעסק נושא משרה שאינו אישה - הוא אינו קרוב של המחזיקה בשליטה, ואם שליש מהדירקטורים אינם נשים - אין הם קרובים של המחזיקה בשליטה. סעיף 2ב(ב) קובע את התנאים שבהם תינתן עדיפות לעסק מסוג זה בבחירת הזוכה במכרז, כך שאם לאחר שקלול תוצאות המכרז קיבלו שתי הצעות או יותר תוצאה משוקללת זהה שהיא התוצאה הגבוהה ביותר, ואחת מההצעות היא של עסק בשליטת אישה תיבחר ההצעה האמורה כזוכה במכרז.

בדומה לקבוע בחוק חובת המכרזים, בשנת 2016 נחקק תיקון לתקנות המכרזים, לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ולתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות, הקובע כי גם במכרזים של עיריות ושל מועצות מקומיות תינתן עדיפות להצעה של עסק בשליטת אישה. יצוין



כי במסגרת התיקון שחל בתקנות חובת המכרזים משנת 2016³⁴, תוקן סעיף 22 ואומץ הסדר הנותן עדיפות לעסק בשליטת אישה. בסעיף 22(ה1) נקבע כי "מצאה הוועדה כי על פי סעיף זה יש להמליץ באותה מידה על שתי הצעות, ואחת מן ההצעות היא של עסק בשליטת אישה, תמליץ הוועדה על ההצעה האמורה ובלבד שצורף לה, בעת הגשתה, אישור ותצהיר; לעניין זה, 'אישור', 'אמצעי שליטה', 'מחזיקה בשליטה', 'נושא משרה', 'עסק', 'עסק בשליטת אישה', 'קרוב' ו'תצהיר' - כהגדרתם בסעיף 2ב לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992". כך גם נקבע בתוספת הרביעית ובתוספת השנייה.

בעשור האחרון הונחו על שולחן הכנסת שורה של הצעות חוק המציעות להחיל את חובת העדפת ההצעות של עסק בשליטת אישה גם על התקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות. בהצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (עידוד נשים בעסקים) משנת 2021 נכתב כי "החלת החוק על רשויות מקומיות תעודד נשים לקחת חלק ולהתנסות ביזמות ופרויקטים מחוץ למעגל המקצועות 'המסורתיים-נשיים' ותאפשר נגישות למכרזים בעלי פוטנציאל השתכרותי רחב, קרי הרחבת הפוטנציאל העסקי והכלכלי של נשים ושל המשק הישראלי כולו. הצעה זו תעניק לנשים הזדמנות ריאלית לכניסה משמעותית לשוק העסקי".

נכון לנובמבר 2021, בתקנות המכרזים, בתוספת הרביעית ובתוספת השנייה לא נקבעה חובה ולפיה על הרשות המקומית לתת עדיפות לעסקים בשליטת נשים בהתקשרויות בפטור ממכרז.

בהתאם לאמור לעיל, הביקורת העלתה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניתנה בהתקשרויות בפטור ממכרז עדיפות לעסקים בשליטת נשים.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן הצורך במתן עדיפות לעסקים בשליטת נשים גם בהתקשרויות בפטור ממכרז אשר מבצעות הרשויות המקומיות.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן - תשובת עיריית מעלות תרשיחא) כי היא שוקלת לתקן את נוהל הרכש באופן שיכלול מתן עדיפות לנשים, וזאת אף כי אין הוראה שכזו המעוגנת בדיון.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוראה לגבי מתן העדפה כאמור בפטור ממכרז אינה קיימת בתקנות המכרזים החלות על השלטון המרכזי. לפיכך, לא ברור מדוע נכון להחיל את האמור דווקא על הרשויות המקומיות ופעולה כאמור, בניגוד לנטען בהקשרים אחרים, דווקא עשויה ליצור פער בנוגע לכללים החלים על השלטון המרכזי.

עסקים קטנים

עסקים קטנים הם מקור חשוב ליצירת מקומות עבודה והגדלת שיעור התעסוקה במשק. עסקים קטנים הוא שם כולל לעסקים בינוניים, קטנים וזעירים הנמדדים באמצעות כמות העובדים בעסק ומחזור המכירות השנתי שלהם. למשל, עסק זעיר הוא עסק המעסיק עד חמישה עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו אינו עולה על 2 מיליון ש"ח; עסק קטן מעסיק בין 6 ל-20 עובדים

34 ק"ת תשע"ו מס' 7679 מיום 30.6.2016



או שמחזור העסקאות השנתי שלו עולה על 2 מיליון ש"ח אך אינו עולה על 20 מיליון ש"ח, ואין מתקיים לגביו אחד התנאים שבהגדרה "עסק זעיר"; ועסק בינוני מעסיק בין 21 ל-100 עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו עולה על 20 מיליון ש"ח אך אינו עולה על 100 מיליון ש"ח, ואין מתקיים לגביו אחד התנאים שבהגדרות "עסק זעיר" או "עסק קטן".

לצורך עידוד ושילוב של עסקים קטנים בהתקשרויות של גופים ממשלתיים ותאגידים מטעמם נחקק בשנת 2016 תיקון מספר 25 לחוק חובת המכרזים, הקובע התאמות לעסקים קטנים בהתקשרויות בשלטון המרכזי. סעיף 2ג(א) לחוק חובת המכרזים קובע כי על עורך המכרז לבחון בכל התקשרות אם אפשר לבצעה באמצעות עסק זעיר, קטן או בינוני מבלי שיהיה בכך כדי לפגוע במוצר, בעבודה או בשירות המבוקשים, ואם הדבר אפשרי יפעל לקביעת התאמות בתנאי המכרז או ההתקשרות בהתאם.

נמצא כי נכון לנובמבר 2021, בתקנות המכרזים, בתוספת הרביעית ובתוספת השנייה לא נקבעה חובה שעל הרשות המקומית לתת עדיפות לעסקים קטנים כאשר היא מתקשרת באמצעות מכרז או בהתקשרויות בפטור ממכרז, ובהתאם לכך בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניתנה עדיפות לעסקים קטנים בהתקשרויות בפטור ממכרז. עוד עלה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מקיימות שיתופי פעולה עם ארגונים לעידוד עסקים קטנים לצורך שילובם של עסקים קטנים בהתקשרויות בפטור ממכרז.

מומלץ כי משרד הפנים ישקול הוספת כללים בשיתוף הרשויות המקומיות למתן עדיפות לעידוד עסקים קטנים בהתקשרויות שלהן, לרבות בהתקשרויות בפטור ממכרז.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו, ככל שנדרש בתאום עם משרד הפנים, ישקלו קיום הסדרים חברתיים בכל סוגי ההתקשרויות שלהן הנוגעים לעידוד עסקים בשליטת נשים ועסקים קטנים, לרבות בהתקשרויות בפטור ממכרז. מתן עדיפות לעסקים בשליטת נשים ולעסקים קטנים ועידוד התקשרויות בינם לבין הרשויות המקומיות, לצד שמירה על עקרונות השוויון, השקיפות והיעילות הכלכלית, חשובים לקידום הכלכלה ולפיתוח המשק.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן - תשובת עיריית הוד השרון) כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי תשקול אפשרות לקיום הסדרים חברתיים לעידוד עסקים בשליטת נשים ועסקים קטנים בהתקשרויות השונות, לרבות אלו הפטורות ממכרז.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי היא תשקול בהתנהלותה תוספת ועדכון לנוהל הרכש הפנימי בנושא העדפת עסקים קטנים בהתקשרויות בפטור ממכרז אף כי אין דרישה שכזו המעוגנת בדין.

המועצה האזורית הגלבוע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן - תשובת המועצה האזורית הגלבוע) כי היא משתפת עסקים קטנים בהליכי הצעות ומכרזים, תוך קיום קשר רב שנים עם פורום עסקים מקומי של הגלבוע, וכי תפעל ליצירת קשר עם הרשות לעסקים קטנים.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן - תשובת המועצה המקומית רכסים) כי לא הוגשו לה הצעות של עסקים בשליטת נשים ועל כן לא ניתנה



לכך עדיפות, וכי נכון למועד הביקורת אין שיתופי פעולה עם ארגונים לעידוד עסקים קטנים. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי בימים אלה היא פועלת לקידום הנושא בין היתר עם ארגונים הפועלים בתחום.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הסעיף האמור בחוק חובת המכרזים נוגע למכרזים בלבד ולא להליכי פטור ממכרז, כפי שמוער בנוגע לשלטון המקומי. ההצעה בעניין החלת הכללים גם בפטור ממכרז מבקשת דווקא ליצור פער לגבי הכללים החלים על השלטון המרכזי, ולא ברור מדוע נכון להחיל חובה כאמור דווקא על השלטון המקומי.

עסקים מקומיים

עסק מקומי הוא עסק הנמצא בתחום השיפוט של הרשות המקומית. מתן עדיפות לעסקים מקומיים נועד לשילובם במהלכי הרכש של הרשות המקומית באופן שיבטיח את הפניית משאבי הרשות לטובת קידום הכלכלה המקומית ושיפור רמת החיים של התושבים³⁵.

בתקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995 נקבע כי במסגרת התקשרויות בשלטון המרכזי, תינתן העדפה לטובין מתוצרת מקומית ישראלית כל עוד מחירם אינו עולה על מחיר טובין מיובאים בתוספת 15% ובכפוף לתנאים נוספים הקבועים בתקנות. הוראה דומה נקבעה בתקנות המכרזים, בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

מתן עדיפות לתוצרת הארץ בתהליכי הרכש של הרשות המקומית חשובה בפן החברתי והיא הליך מקובל גם בכללים החלים על השלטון המרכזי וגם במדינות נוספות³⁶.

נמצא כי לא קיימת הוראה מפורשת הנוגעת להעדפת עסק מקומי הנמצא בתחומה של הרשות המקומית, יחד עם זאת, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות נקבע כי בסמכות הרשות המקומית לקדם את ענייניהם הכלכליים של תושביה. קביעה זו אינה קיימת בתקנות המכרזים.

בכל הנוגע לעידוד רכש מקומי³⁷ ערכי השוויון והיעילות הכלכלית עומדים בבסיס המכרז, אך הם אינם מוחלטים, והרשות המקומית רשאית לקדם תכליות נוספות במסגרת מכרזים³⁸. כך היא רשאית להעדיף סקטורים מסוימים מטעמים שונים כל עוד ההעדפה סבירה ועומדת בדרישות המשפט המנהלי. בכל עת על הרשות להקפיד על שלושה כללים חשובים: שקיפות הקריטריונים

35 ד"ר גילי ברוך ועיריית פורת, **רכש מקומי ציבורי - צעדים ראשונים לעידוד רכש מקומי על ידי רשויות מקומיות**, שתיל, אפריל 2013.

36 ראו בהמשך בהתייחס לכללי ההתקשרות בפטור ממכרז באוסטרליה למשל.

37 עו"ד לנא ורור ופרופ' ברק מדינה, **עידוד רכש מקומי לאור הדין הקיים, חוות דעת משפטית**, שתיל, מאי 2015, עמ' 6-7.

38 עומר דקל, **חובת המכרז של גופים מנהליים**, עמ' 238.



ותנאי ההעדפה, בחירה מושכלת של הגורמים בעלי סמכות ההכרעה בוועדות המכרזים ובוועדות הפטור ממכרז, למניעת חשש לניגוד עניינים³⁹.

יצוין כי גם בפסיקה⁴⁰ נקבע כי תפקידה של רשות מקומית הוא לקדם את ענייניהם הכלכליים של תושביה ובכלל זה קידום אפשרות תעסוקה עבורם. עוד נקבע⁴¹ כי העדפת תושב מקומי ובשיעור מתון - מתוך כוונה לסייע לרווחתם של תושבי המקום - אין בה משום תנאי פסול במכרז. יחד עם זאת, נקבע כי כל מקרה יש לבחון לגופו, ומקום בו בהעדפה לתושב מקומי יש "כסות עיניים" ופגיעה בטוהר המידות, ייתכן שהתנאי ייפסל.

הביקורת העלתה כי המועצה האזורית הגלבע לא קבעה מתן עדיפות לעסקים מקומיים במסגרת התקשרויות בפטור ממכרז.

עוד עלה כי עיריית הוד השרון, מעלות תרשיחא והמועצה המקומית רכסים נותנות עדיפות לעסקים מקומיים בהתקשרויות בפטור ממכרז, וכי הנושא מעוגן בנוהלי הרכש וההתקשרויות של עיריית מעלות תרשיחא ושל המועצה המקומית רכסים. עוד יצוין כי עיריית קריית גת נותנת עדיפות שכזאת רק במקרים מסוימים. להלן הפרטים:

עיריית הוד השרון: במהלך הביקורת העירייה מסרה כי בהליכי הצעות מחיר בהתקשרויות בפטור ממכרז היא בחרה את הספקים שמהם ביקשה הצעת מחיר, בין היתר בשל היותם ספקים מקומיים. לא נמצאו מסמכים המעידים שהעדפה זו עוגנה בנהליה של העירייה או במסמכים רשמיים אחרים.

עיריית מעלות תרשיחא: ביולי 2021 הוציא גזבר העירייה "נוהל רכש טובין, הזמנות עבודה ושירותים במקרים הפטורים ממכרז" שמטרתו להסדיר את נוהל ההתקשרויות הקודם של העירייה משנת 2015. הנוהל קובע כי תינתן העדפה לספקים מקומיים הפועלים בתחומי העיר ולפחות 51% מהעובדים שלהם הם תושבי העיר. עוד קובע הנוהל כי בהליך קבלת הצעות מחיר, על העירייה לפנות לספקים שלפחות 50% מהם עסקים מקומיים, וכי פנייה לבקשת הצעות מחיר שאינה עומדת בתנאי זה תותר רק אם אין מספיק ספקים מקומיים בתחום המבוקש, והיא תיעשה רק באישור גזבר העירייה.

הביקורת העלתה כי משנת 2021 מדיניות העירייה היא לתת עדיפות לעסקים מקומיים גם בבחירת ההצעה הזוכה בהתקשרויות בפטור ממכרז. למשל, בהליך הצעות מחיר להנגשת גן ילדים צוין כי תינתן עדיפות למשתתף מקומי (לפי הגדרתו בנוהל לעיל) באופן שבו אם ההצעה הזולה נמוכה מהצעת המשתתף המקומי בשיעור של עד 4%, תהיה העירייה רשאית לקבוע כי הצעת הספק המקומי היא הזוכה, בתנאי שישכים להזיל את הצעתו לגובה ההצעה הזולה ביותר.

39 עו"ד לנא ורור ופרופ' ברק מדינה, **עידוד רכש מקומי לאור הדין הקיים, חוות דעת משפטית**, שתיל, מאי 2015, עמ' 8.

40 עת"מ 16477-06-13 **עבוד נ' ועדת המכרזים שליד מועצה מקומית מג'אר ואח'**, (פורסם במאגר משפטי 23.7.13); עת"מ 1254-02-12 **ע.מ.ת. - ערוצי מדידה ותשתיות בע"מ נ' מועצה אזורית עמק המעינות** (פורסם במאגר משפטי 21.2.12).

41 עת"מ 16477-06-13 **עבוד נ' ועדת המכרזים שליד מועצה מקומית מג'אר ואח'** (פורסם במאגר משפטי 23.7.13), עמ' 2.



עוד עלה כי למסמכי הליך הצעת המחיר צורף נספח "הצהרת משתתף מקומי" שעל הספק למלא כדי ליהנות מהעדפת "משתתף מקומי".

עוד הועלה כי העירייה נתנה עדיפות לספקים מקומיים בהתקשרויות בפטור ממכרז, והצעתם נבחרה גם כשהיא לא הייתה הזולה ביותר. למשל, גם בהליך להנגשת גן הילדים האמור וגם בהליך לאיטום מבנה ספרייה בבית ספר היה הפער בין ההצעה הזולה ביותר להצעתו של ספק מקומי קטן מ-4%, ועל כן החליטה ועדת ההתקשרויות לבחור בהצעתו של הספק המקומי, בכפוף לכך שיסכים להחיל את הצעתו למחיר ההצעה הזולה ביותר.

עיריית קריית גת: במהלך הביקורת העירייה מסרה כי היא אינה נותנת עדיפות לעסקים מקומיים בהתקשרויות בפטור ממכרז, למעט במקרים מסוימים שבהם ביקשה העירייה לחסוך בעלויות הובלה ובמקרים שבהם נדרשה התקשרות דחופה. לא נמצאו מסמכים המעידים שהעדפה זו עוגנה בנהליה של העירייה או במסמכים רשמיים אחרים.

המועצה המקומית רכסים: ב"נוהל רכש והתקשרויות בפטור ממכרז" שפרסמה המועצה באוקטובר 2018, שמטרתו להגדיר כללים בכל הנוגע לתהליך הרכש וההתקשרויות בפטור ממכרז, צוין כי בבחירת הספקים אשר יוזמנו להציע הצעות מחיר יתחשב מנהל הרכש בין היתר ב"מינות וקרבה למועצה, לרבות ניהול עסק בתחום המועצה".

נמצא כי נוהלי המועצה אינם קובעים באופן מפורט כיצד תינתן עדיפות לעסקים מקומיים, ומתן עדיפות זו נתונה לשיקול דעתו של מנהל הרכש.

אם הרשויות המקומיות, יחליטו לתת עדיפות לעסקים מקומיים בהתקשרויות בפטור ממכרז, מומלץ כי יגדירו בנהליהן את התנאים והאופן למתן עדיפות זו לפי עקרונות השוויון והשקיפות, וזאת, ככל הנדרש, בתיאום עם משרד הפנים.

מומלץ כי משרד הפנים ישקול הוספת כללים למתן עדיפות לתוצרת הארץ עת הרשויות המקומיות מתקשרות עם ספקים באמצעות פטור ממכרז.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי בנוגע למתן עדיפות לתוצרת הארץ בהתקשרויות בפטור ממכרז, היא תשקול להוסיף עדכון לנוהל הרכש, זאת אף שכיום אין הוראה בדיון המחייבת מתן עדיפות זו.

בתשובת עיריית קריית גת למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן - תשובת עיריית קריית גת) מסרה העירייה כי פעלה בהתאם להוראות הדין החל עליה, עם זאת היא מברכת על ההמלצה לקידום הנושא והסדרתו.

משרד הפנים מסר בתשובתו לעניין העדפת מציע מקומי בתחום הרשות המקומית כי "מדובר בסוגיה משפטית מורכבת שנוגעת בין היתר לשאלת היחס של הוראות כאמור לחופש העיסוק בזכות חוקתית, ולתכליות הבסיסיות של דיני המכרזים ובהן התחרות ההוגנת והיעילות הכלכלית... אשר על כן, פעולה כאמור דורשת בחינה מהותית של הדברים ובין כך ובין כך, עשויה לדרוש הליך עיגון בחקיקה ראשית או משנית".

משרד הפנים הוסיף בתשובתו כי "לעניין עדיפות תוצרת הארץ כי בדיני המכרזים של הרשויות המקומיות נקבעו כללים להעדפת תוצרת הארץ במכרזים. יצוין כי גם בהתקשרויות של השלטון



המרכזי, העדפת תוצרת הארץ חלה במכרזים ולא בפטור ממכרז. לפיכך, לא ברור מדוע נכון להחיל הוראה כאמור שאינה חלה על השלטון המרכזי דווקא על הרשויות המקומיות...".

הסדרים להתקשרות בפטור ממכרז - סקירה בין-לאומית

חובת המגזר הציבורי לנהל את הכספים המסורים בידיו בנאמנות באופן שוויוני, לצד החובה המושתת עליו לפעול ביעילות ובמועילות בעת השימוש במשאב הציבורי, אינה ייחודית לישראל. במדינות נוספות נקבעו הסדרים ברוח זו להתמודדות עם האופן שבו הן מחלקות את המשאבים המסורים בידיהן בנאמנות, לרבות באמצעות קביעת עקרונות להתקשרות רשויות המדינה עם ספקים. יצוין כי במדינות ההשוואה שלהלן הנורמות החלות על השלטון המרכזי חלות גם על השלטון המקומי.

העקרונות להתקשרות המגזר הציבורי עם ספקים במדינות ה-OECD

בשנת 2008 אימץ ארגון ה-OECD⁴² באופן רשמי מסמך המלצות לגבי העקרונות הנאותים להגברת היושרה בעת ביצועם של הליכי רכש במגזר הציבורי⁴³. ההמלצות מנוסחות במסמך ובו עשרה עקרונות אשר נועדו לספק לממשלות החברות בארגון כלי מדיניות שיסייע להן למנוע בזבוז, הונאה ושחיתות בעת ביצוע הליכי רכש⁴⁴. עשרת העקרונות האמורים מתבססים על ארבעה עמודי תווך: שקיפות, ניהול טוב, מניעת התנהגות פסולה ואחריות ושליטה. בבסיס המסמך עומדת התובנה כי תהליכי רכש ציבורי חשופים לסיכונים העשויים לייצר השפעה כבדת משקל על הכלכלה הלאומית. הוערך כי תהליכי רכש ציבורי מייצגים נתח של כ-10%-15% מהתמ"ג⁴⁵ וכי ביצועם משמש מנוע לתהליכים כלכליים נוספים בהיקף נרחב⁴⁶. יתר על כן, מבין כל פעולות הממשלה, ביצוע תהליכי רכש חשוף בעיקר להונאה ולשחיתות. מחקר של הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum) העריך שמעשי שוחד בתהליכי רכש ציבוריים

42 OECD - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות המקבלות את עקרונות הדמוקרטיה וכללי השוק החופשי. הארגון הוא פלטפורמה לדיון על מדיניות, על השוואת ביצועים, על איתור פתרונות לקשיים וגיבוש קודים ועל עקרונות מנחים וסטנדרטים משותפים לביצוע מדיניות כלכלית וחברתית ברמה הלאומית של המדינות החברות בו.

43 OECD, **OECD Principles for Integrity in Public Procurement**, 2009.

44 שם, עמ' 3.

45 תמ"ג (תוצר מקומי גולמי) הוא המדד המקובל להשוואה בין רמת ההתפתחות הכלכלית של מדינות. ניתן להגדירו כסך הסחורות והשירותים שנוצרו במהלך שנה נתונה בתחומי המדינה, מחולק במספר התושבים ומשמש מד לרמת החיים של תושבי המדינה.

46 ראו:

OECD, **OECD Principles for Integrity in Public Procurement**, 2009, pp.9.

וכן בדוח:

OECD, **Competition and Procurement - key findings**, 2011, pp.9.



מוסיפים 10%-20% לעלות הכוללת שלהם⁴⁷. לפיכך, חולשה של המגזר הציבורי בתהליכי רכש מקטינה (או לכל הפחות מייקרת) את סל השירותים המוצע לתושב⁴⁸, מעכבת תחרותיות, מעלה את המחיר שממשלות משלמות בשם תושביהן עבור טובין ושירותים, ומפחיתה את ההכנסה הפנויה של משלמי המיסים ואת יכולתם לרכוש טובין ושירותים גם בשוק הפרטי.

עקרונות להתקשרות המגזר הציבורי בפטור ממכרז במדינות ה-OECD

לצד ההתייחסות הנרחבת להגברת היושרה בעת עריכת תהליכי רכש ציבורי, התייחס המסמך האמור גם לנושא של התקשרויות בפטור ממכרז והוצע בו לנקוט כמה אמצעים במטרה להפחית את הסיכונים ולהגביר את השקיפות; בין היתר, מתן קווים מנחים וייעוץ לספקים המעוניינים להגיש הצעות, כינון הגבלות על הגדלת התקשרויות שבוצעו בהליך פטור ממכרז, פרסום פומבי של תנאי סף להגשת הצעות מחיר, פרסום ההתקשרויות לאחר בחירת נותן השירות ושילוב בעלי עניין שונים בתהליך קבלת ההחלטות בנושא.

להלן דוגמאות מספר לאופן שבו התייחסו כמה מדינות בארגון לנושא ההתקשרות בפטור ממכרז:

התקשרויות בפטור ממכרז בארה"ב: בארה"ב מוגדרות תקנות הרכש במסמך Federal Acquisition Regulation (FAR). תקנות אלה חלות על רוב הסוכנויות הממשלתיות⁴⁹, והן מקיפות כל התקשרות חוץ לצורך רכישת שירותים או עבודות בינוי עבור ממשלת ארה"ב. הגישה כלפי התקשרות בפטור ממכרז בארה"ב דוגלת בעידוד סוכנויות ממשלתיות להתקשרות מסוג זה ככל שהדבר מתאפשר⁵⁰. בתקנות נקבעו סכומי סף⁵¹ המאפשרים התקשרות פשוטה, זריזה וחסכונית יותר, והוענקה עדיפות להתקשרות עם בעלי עסקים קטנים, עסקים קטנים בבעלות נשים,

47 ראו:

Kaufmann, World Bank (2006), based on Executive Opinion Survey 2005 of the World Economic Forum covering 117 countries.

48 ראו:

OECD, **Competition and Procurement - key findings**, 2011, pp.11.

49 יש סוכנויות ממשלתיות בעלות תקנות רכש עצמאיות, כגון רשות הדואר (U.S. Postal Service), מינהל התעופה הפדרלי (Federal Aviation Administration) והתאגיד הפדרלי לביטוח פיקדונות (Federal Deposit Insurance Corporation).

50 FAR 13.002(a)

51 הסכומים שנקבעו מתעדכנים מדי פעם בפעם בעקבות שינויי אינפלציה, והם עומדים כעת על 150,000 דולר עבור טובין או שירותים ו-7,500,000 דולר לחוץ בנייה. לפרטים נוספים, ראו להלן לוח 9: ריכוז השוואתי של הגדרות התקשרות בפטור ממכרז.



עסקים בבעלות תושבי פריפריה חברתית או כלכלית⁵² ועסקים בבעלות יוצאי צבא בעלי מוגבלות גופנית, כדי לאפשר להם הזדמנות לנתח הוגן מההוצאה הממשלתית⁵³.

לצד הגדרת תקרת הפטור נקבעו בתקנות FAR גם הגבלות על כמות הרכישות מספק מסוים בשנה כלשהי⁵⁴, וכן פיצול רכישות במטרה להקטין את סכום ההתקשרות ובכך להימנע מההגבלות המצוינות בתקנות FAR.

התקשרות בפטור ממכרז באוסטרליה: באוסטרליה חלים חוקי הרכש של חבר המדינות הבריטי המוגדרים ב-Commonwealth Procurement Rules (CPRs). חוקים אלה מגדירים סכומי סף להתקשרות במכרז פומבי וכן שורת מקרים שבהם ניתן לבצע התקשרות בפטור ממכרז. בין השאר, התקשרויות הפטורות ממכרז כוללות רכישת טובין ושירותים מעסקים קטנים ובינוניים (SMEs) עד תקרת הפטור, מעסקים המצויים בבעלות אוכלוסייה ילידית, מספקים ונותני שירות (Relevant Entity) ממדינות, טריטוריות וממשלים המשתייכים לחבר העמים הבריטי ורכישת טובין ושירותים על ידי סוכנויות מודיעין במדינה או בשמן⁵⁵. ההחלטה על מתן פטור מחייבת תיעוד, בין היתר לצורך ביקורת עתידית⁵⁶. מעבר להנחיות הכלליות של השלטון המרכזי במדינה, יש למחוזות השונים הנחיות והעדפות נוספות להתקשרויות בפטור ממכרז. במחוז אוסטרליה המערבית (Western Australia) למשל, פורסמו הנחיות אלה על פי המדיניות לקידום תחרותיות פתוחה ויעילה (Open and Effective Competition Policy). בעקבות התפרצות מגפת הקורונה הורחבו תנאי הסף לפטור ממכרז ואיפשרו רכישה ישירה (בפטור) עד 250,000 דולר אוסטרלי.

התקשרות בפטור ממכרז בניו זילנד: בניו זילנד נכללות ההוראות לעריכת מכרזי רכש והתקשרויות על ידי המגזר הציבורי במסמך Government Procurement Rules. בתחילת המסמך מוגדרים חמישה עקרונות בסיס המספקים מסגרת ערכית לעריכת מכרזים בידי המגזר הציבורי: תכנון וניהול מיטביים, הגינות כלפי כלל הספקים, איתור הספק המתאים ביותר, ניסוח התקשרות שתטיב עם כלל בעלי העניין בה ושמירה על החוק. כמו כן, במסמך מפורטות האפשרויות להתקשרות בפטור ממכרז, בין השאר רכישה של אב טיפוס לצורך מחקרים וניסויים מדעיים, ניצול הזדמנות לרכישה חד-פעמית בתנאים מיטביים (כגון מכירה פומבית או רכישה מכונס נכסים) ואימוץ הצעה ייחודית לאחר זכיית נותן השירות בתחרות.

להלן בלוח 9, בהמשך לסקירה לעיל, מוצג ריכוז השוואתי של עיקרי תקנות המכרזים והפטור במדינות שנסקרו אל מול הבסיס הנורמטיבי הקיים בישראל:

52	תקנות FAR מבחינות בין עסקים קטנים מאזורים פריפריאליים (Small Disadvantaged) ובין עסקים מאזורים שהוכרו כאזורי פיתוח תחת תוכנית HUBZone.
53	FAR 13.002
54	בתקנה (3) FAR 25.403(b) נקבע כי סך הסכומים ששולמו על פני תקופה של 12 חודשים רצופים עבור אותו מוצר או שירות מספק מסוים ישמשו בסיס לקביעה אם ניתן להתקשר בפטור ממכרז אם לאו. בהמשך הסעיף מוזכר האיסור לחלק את התשלומים להתקשרויות נפרדות כדי שייחשבו התקשרויות נמוכות מתקרת הפטור.
55	כגון: Defence Intelligence Organization, Australian Signals Directorate ו-Australian Geospatial-Intelligence Organization.
56	הנחיות משרד האוצר האוסטרלי. https://www.finance.gov.au/government/procurement/buying-australian-government/exemptions-division-two



לוח 9: ריכוז השוואתי של הגדרות התקשרות בפטור ממכרז

שם קובץ החוקים או התקנות	ארצות הברית	ניו זילנד	אוסטרליה	ישראל ⁵⁷
FAR Federal Acquisition Regulations	Government Procurement Rules	CPR Commonwealth Procurement Rules	חוק חובת המכרזים; תקנות חובת המכרזים	• תקנות המכרזים • צווי המועצות
• 150,000 דולר לטובין ולשירותים • 7.5 מיליון דולר לעבודות בנייה	• 100,000 דולר ניו זילנדי עבור טובין ושירותים • 9 מיליון דולר ניו זילנדי לעבודות בנייה	• 80,000 דולר אוסטרלי עבור ספקים פרטיים (מחבר המדינות חבר העמים הבריטי) • עד 200,000 דולר אוסטרלי לעסקים קטנים ובינוניים (SMEs) • 400,000 דולר אוסטרלי לתאגידים • 7.5 מיליון דולר אוסטרלי לעבודות בנייה	• 50,000 ש"ח להתקשרות יחידה • 100,000 ש"ח לנותן שירות בכל תקופת זמן של 12 חודשים • עד 2.5 מיליון ש"ח להתקשרויות המשך • עד 4 מיליון ש"ח להתקשרויות ייחודיות	• 143,800 ש"ח (ללא מע"ם) לעיריות • 70,900 ש"ח למועצות מקומיות ומועצות אזוריות ובהן פחות מ-20,000 תושבים • 142,200 ש"ח למועצות מקומיות ומועצות אזוריות ובהן מעל 20,000 תושבים
תמורות הנכללות בהתקשרות פטורה ממכרז	אספקת טובין, שירותים ובינוי	כל תמורה, לרבות טובין ושירותים, וכן הגדלות, מיסוי וחידוש התקשרות	כל תמורה, לרבות טובין ושירותים, וכן הגדלות, מיסוי וחידוש התקשרות ⁵⁹	אספקת טובין, מקרקעין, ביצוע עבודות או רכישת שירותים

57 ההשוואה של הדין הבין-לאומי נעשתה מול הדין החל בישראל על השלטון המרכזי, מכיוון שהסדר חקיקתי נפרד לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי חל באופן גורף רק בישראל.

58 נתונים עדכניים לדצמבר 2020.

59 כאשר לא ניתן להעריך מראש את שווי ההתקשרות, יש להחשיבה כהתקשרות הגבוהה מתקרת הפטור.



למי יש עדיפות בהתקשרות בפטור ממכרז?	ארצות הברית	ניו זילנד	אוסטרליה	ישראל ⁵⁷
עסקים קטנים, עסקים קטנים בבעלות נשים, עסקים בפריפריה כלכלית וחברתית ועסקים בבעלות יוצאי צבא עם מוגבלות גופנית	עסקים מקומיים, לרבות עסקים בשליטת אוכלוסייה ילידית, ויוזמות חברתיות	עסקים ותאגידים מחבר המדינות הבריטי, עסקים מקומיים בינוניים וקטנים ועסקים בבעלות אוכלוסייה ילידית	עסקים בשליטת נשים, עסקים זעירים, קטנים ובינוניים ועסקים המעסיקים באנשים עם מוגבלויות	
הגבלת פיצול התקשרויות	כן	כן	כן	לא
ביצוע הגדלות להיקף ההתקשרויות בפטור ממכרז	לא	כן ⁶⁰	כן	כן

על פי אתרי ממשלות המדינות האמורות במרשתת (אינטרנט) נכון לנובמבר 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהסקירה הבין-לאומית ומנתוני הלוח עולים קווי דמיון וקווי שוני לגבי תפיסות השימוש בפטור ממכרז במדינות השונות. מבין המדינות שנסקרו נבדלת ארה"ב בתפיסת השימוש בפטור ממכרז כמדינה המבכרת שימוש בכלי זה ככל שהדבר ניתן. ארה"ב נבדלת גם בתפיסתה לגבי האפשרות להגדיל מכרזים קיימים בדרך של פטור ממכרז - בשאר המדינות שנסקרו ניתן לעשות כן במסגרת ההגבלות המצוינות בחוק ואילו בארה"ב לא אותרה אפשרות כזו. עם זאת, מעבר לכך לא זוהו במדינות שנסקרו הבדלים מהותיים בנוגע לתפיסת השלטון המרכזי בכל הנוגע להתקשרויות בפטור ממכרז, בין היתר במתן עדיפות לעסקים מקומיים וקטנים המצויים בבעלות של בני מיעוטים, של נשים ושל יוצאי צבא עם מוגבלות, ובאפיון ההתקשרויות שניתן לבצע, לרבות התייחסות למקרים מיוחדים כגון הזדמנויות עסקיות ייחודיות, רכישות אבות-טיפוסים לצורך מחקרים מדעיים וניסויים ומתן הקלות להתקשרויות בשעת חירום.

60 רק לצורך רכישת מוצרים, שירותים או עבודה הדרושה להשלמת ההתקשרות במכרזים פומביים כאשר לא ניתן להפסיק את ההתקשרות לצורך עריכת מכרז חדש.



היערכות הרשויות המקומיות להתקשרות בפטור ממכרז

נהלים פנימיים לביצוע רכישות והתקשרויות בפטור ממכרז

הרשויות המקומיות שנבדקו כוננו נהלים פנימיים שנועדו לספק מסגרת משלימה הן להגברת ההוגנות והשקיפות של תהליך ההתקשרות בפטור ממכרז והן לייעול תהליכי העבודה ושיפור תוצאות ההתקשרות עם ספקים ונותני שירות. להלן הפרטים:

עיריית הוד השרון: בנוהל ההתקשרויות של עיריית הוד השרון הוגדרו מטרות המכוונות להגברת היעילות של העירייה בביצוע התקשרויות באמצעות כינון תהליך הוגן ושקוף כלפי ספקים המבקשים להתקשר עם העירייה בפטור ממכרז.

עיריית מעלות תרשיחא: עיריית מעלות תרשיחא קבעה "נוהל רכישות" בספטמבר 2015, שמטרתו בין היתר הסדרת הליכי רכש טובין ושירותים בפטור ממכרז. הנוהל קבע כללים להליך הפנייה לספקים ולנותני שירות לצורך קבלת הצעות המחיר לפי סכום ההתקשרות, והוא מצוין את בעלי התפקידים וסמכויותיהם.

ביולי 2021 הוציא גזבר עיריית מעלות תרשיחא "נוהל רכש טובין, הזמנות עבודה ושירות במקרים הפטורים ממכרז" שהחליף את הנוהל הקודם משנת 2015.

עיריית קריית גת: העירייה קבעה "נוהל אישור רכישה ללא אישור וועדת רכש" בדצמבר 2016. מטרת הנוהל לייעל את תהליכי העבודה בעירייה ולהגדיר כללים אחידים ומערכת אחריות וסמכות לתהליך הרכש ולהתקשרויות שבביצוען אין החוק מחייב עריכת מכרז. בנוהל הוגדרו בעלי התפקידים וסמכויותיהם, שלבי הפעולה ברכישת טובין, אופן העברת בקשות להצעות מחיר לפי סכום ההתקשרות ואופן קבלת הצעות המחיר.

המועצה האזורית הגליל: המועצה הכינה קובץ נהלים לניהול מערך רכש ומצאי, ובו רוכזו נהלים הנוגעים בין השאר לפנייה לספקים לצורך ביצוע רכש ולניהול מעקב אחר נכסיה ומשאביה החומריים. לצורך שיפור היעילות של המועצה בביצוע תהליכי רכש נקבעה המטרה "להקנות הרגלי שימוש אחידים למשתמשים במערכת תחת נוהלי עבודה מוגדרים, על מנת להשיג דיוק ואחידות בתהליכי הרכש ושמירת מצאי, בדיווח וברישום, התואמים לחוק ולתקנות משרד הפנים".

המועצה המקומית רכסים: המועצה פרסמה "נוהל רכש והתקשרויות בפטור ממכרז" באוקטובר 2018. מטרת הנוהל להגדיר כללים בכל הנוגע לתהליך הרכש והתקשרויות בפטור ממכרז. בנוהל הוגדרו בעלי התפקידים וסמכויותיהם ונקבעו כללים לגבי אופן הפנייה לספקים, אופן קבלת הצעות המחיר ואופן ביצוע הרכישה.



נמצא כי לא קיימת אחידות באופן בו נהלי הרשויות המקומיות שנבדקו מסדירים את ההליכים הקשורים להתקשרויות בפטור ממכר, וחלקן הסדירו חלק מההיבטים הקשורים לנושא (כגון: עריכת אומדן, אופן הפנייה לספקים ומספר הספקים שאליהם יש לפנות כתלות בסכום ההתקשרות המבוקשת).

מומלץ כי משרד הפנים ישקול הפצת נהלים לדוגמה להתקשרות בפטור ממכר על מנת לוודא אסדרת האופן שבו מתקשרות הרשויות המקומיות בפטור ממכר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לאחר בחינת השינויים שיש לבצע בתקנות המכרזים ברשויות המקומיות יישקל גם הצורך בהוצאת נוהל להתקשרות בפטור ממכר ברשויות המקומיות. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי לצד האמור יצוין שבהתאם לאופי הרשות המקומית כגוף שלטוני אוטונומי ולשונות שבין הרשויות המקומיות – מטבע הדברים יש שונות מסוימת גם בנהלים הפנימיים של כל רשות ורשות, והדבר אף מתבקש לנוכח השונות הרבה בין הרשויות המקומיות.

אופן הפנייה לספקים

כדי להבטיח כי הרשות המקומית תקיים הליכי התקשרות יעילים ותחלק את משאביה בהליך מוסדר ושקוף ובאופן שוויוני, כפי שמתחייב מעקרונות המכרזים החלים גם על התקשרות בפטור ממכר כאמור, על הרשות לוודא כי בידיה הכלים המתאימים לעשות כן. בית המשפט העליון קבע כי "גם בהיעדר הסדר סטטוטורי מיוחד, ברי כי לא יעלה על הדעת שלא יהא כל מנגנון אשר יבטיח ניהול תקין והגון של התקשרות עם נותני שירותים שונים... ואשר יבטיח חלוקת משאבים וכספי הציבור באופן שוויוני והגון והתנהלות שקופה של רשות ציבורית; אין לאפשר לראש רשות לפעול כאוות נפשו בהקשר של רכישת שירותים, לא בשל הטלת דופי חלילה ביושרם של ראשי רשויות בכלל, אלא בשל הצורך המובהק באיזונים ובלמים"⁶¹.

הביקורת העלתה כי בתקנות המכרזים לא נקבעו כללים המסדירים את האופן שבו על הרשות המקומית לפעול עת היא פונה להתקשר עם ספקים בפטור ממכר, לרבות אופן בחירת הספקים שהיא מחליטה לפנות אליהם בבקשה לקבלת הצעות מחיר.

לצורך התקשרות באמצעות מכרז זוטא על הרשויות המקומיות חלה חובה לנהל מאגר נוסף של ספקים, ובו יסווגו הספקים על פי תחום פעילותם, ובאמצעותו תתאפשר פנייה לספקים (להלן - ספר ספקים). החובה להקים ספר ספקים נקבעה בתקנות המכרזים, בתוספת הרביעית ובתוספת השנייה⁶². עם זאת יובהר כי לא קיימת הוראה המחילה חובה גורפת לניהול ספר ספקים בהליכי פטור ממכר.

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

62 בתקנה 8 לתקנות המכרזים, בתקנה 8 לתוספת הרביעית ובתקנה 8 לתוספת השנייה נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית להכנת התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. בכל אחד מדברי החקיקה האמורים נקבע כי הוועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר יהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא; תקבע את אמות המידה שלפיהן הרשות המקומית תפנה אליהם; ספר הספקים יהיה פתוח לעיון הציבור; וכל ספק יהיה רשאי לבקש לצרפו לספר והוועדה תהיה מחויבת לדון בבקשתו. יצוין כי כבר בעבר קבע משרד מבקר המדינה כי על



אשר להתקשרות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(8), קבע בית המשפט העליון⁶³: "גם בהליך מעין זה יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות, כמו גם עקרונות יסוד אחרים של דיני המכרזים. גם להשקפתי ראוי כי בעניין זה יפורסמו על ידי משרד הפנים הנחיות מתאימות בחוזר מנכ"ל". בהמשך לקביעה זו בוצעה הסדרה של אופן בחירת הספקים בחוזר מנכ"ל 8/2016 שבו נקבע בין היתר כי אחד התנאים להתקשרותה של הרשות המקומית עם ספקים מכוח הפטור הקבוע בתקנה 3(8) היא פנייה תחרותית לכמה מציעים המופיעים ברשימה שתערוך ועדת ההתקשרויות של הרשות (להלן - רשימת מציעים). הרשימה תחולק לפי סוגים של מציעים, וזאת לפי השירותים שנותנים בעלי המקצועות וההתמחויות השונים להם נזקקת העירייה מעת לעת. הרשימה תנוהל באופן ממוכן ותפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר של הרשות המקומית במרשתת. נוסף על כך, היא תעודכן אחת לשנה לפחות.

אופן הפנייה לספקים ברשויות המקומיות שנבדקו להתקשרות בפטור ממכרז

השלב הראשון בתהליך התקשרות בפטור ממכרז הוא פניה לספקים, טרם ההתקשרות, בבקשה לקבלת הצעות מחיר. חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו נוהגות לפנות לכמה ספקים, מתוך רשימת המציעים שכאמור נדרשו להכינה לצורך התקשרות בפטור הקבוע בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים, חלקן מתבססות על ספר הספקים שנדרשו להכין לצורך התקשרותן במכרזי זוטא; וחלקן עושות זאת בדרכים אחרות כמו פנייה נקודתית לספקים בתחום ההתקשרות המבוקש או המלצה הנסמכת על היכרות מוקדמת של הגורם מזמין השירות ברשות. להלן הפרטים:

עיריית הוד השרון: לעירייה רשימת מציעים המתעדכנת מדי פעם בפעם וניתן להירשם אליה באופן מקוון באתר של העירייה במרשתת. כמו כן, לעירייה ספר ספקים שאינו ממוכן ובשנים המבוקרות (החל משנת 2018) לא עודכן. במהלך הביקורת, באוגוסט 2021, לצורך הקמת ספר ספקים פרסמה העירייה באתר שלה במרשתת קול קורא להזמנת ספקים פוטנציאליים לפנות אליה.

נמצא כי העירייה לא פנתה לספקים להתקשרויות בפטור ממכרז שנבחרו תוך הסתמכות שיטתית על רשימות הספקים שבידיה (ספר הספקים ורשימת המציעים), וההתקשרויות בפטור התבצעו מול ספקים הנבחרים אד הוק לפי נושא ההתקשרות.

עיריית מעלות תרשיחא: בביקורת הועלה כי העירייה מנהלת ספר ספקים ידני שבשנים המבוקרות (החל משנת 2018) לא עודכן. למשרד מבקר המדינה נמסר כי העירייה פועלת לעדכנו, מחשבו והעלאתו לאתר העירייה במרשתת. עוד עלה כי לעירייה רשימת מציעים מעודכנת המופיעה באתר העירייה במרשתת.

הרשויות המקומיות להכין ספר ספקים כנדרש בתקנות המכרזים, גם אם הן אינן מתקשרות באמצעות מכרזי זוטא, משום שמכרזים אלה הם אמצעים חוקיים להתקשרות העומדים לרשותן בכל עת. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2014), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 99.

63 ע"מ 6145/12, **עיריית נצרת נ' הרטמן ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב 13.1.13).



נמצא כי בנוהלי עיריית מעלות תרשיחא לא היה קיים אזכור לאופן בחירת הספקים שאליהם תפנה העירייה לצורך התקשרות בפטור ממכרז. בהתאם, נמצא כי העירייה לא השתמשה באופן שיטתי בספר הספקים או ברשימת המציעים שלה עת פעלה לקבלת הצעות מחיר בהליכי התקשרות שביצעה בפטור ממכרז בהתקשרויות שנבחרו⁶⁴. למשל, בפברואר 2019 החליטה העירייה להתקשר עם משרד עורכי דין פרטי לצורך טיפול בסוגיות הקשורות בכוח אדם בעירייה, על סמך המלצת היועצת המשפטית שלה; במקרה אחר נמצא כי בדיון שנערך בעירייה במאי 2016 דיווח מהנדס העירייה כי העירייה התקשרה עם מתכנן שהתגלה בדיעבד שכישרויו לא תאמו את העבודה שנדרש לבצע. עוד ציין המהנדס בדבריו (כאמור בפרוטוקול הנ"ל) כי ההתקשרות עם המתכנן התבססה על כך שכבר "נתן שירותים בעבר" לעירייה.

עיריית קריית גת: הביקורת העלתה כי העירייה מנהלת ספר ספקים⁶⁵, וביוני 2021 היא פרסמה באתר שלה במרשתת קול קורא להצטרפות ספקים נוספים למאגר, במסגרתו איפשרה העירייה לספקים פוטנציאליים להגיש את מועמדותם עד סוף אוגוסט 2021. עוד הוברה בקול קורא כי ספקים שנרשמו למאגר בשנים 2019 - 2020 ייכללו בו באופן אוטומטי (ספקים שנרשמו לפני 2019 הונחו להגיש בקשת הצטרפות), וכי ספקים שהתקשרו קודם לכן עם העירייה רק במסגרת הצעת מחיר, מחויבים להגיש בקשה להיכלל בספר הספקים. יצוין כי במסגרת הקול קורא פורסמה גם רשימת ענפים מקצועיים שלגביהם ניתן להגיש בקשה להיכלל במאגר.

עוד עלה כי העירייה ניסחה נוהל ל"אישור רכישה ללא אישור ועדת רכש", המיועד לביצוע רכש והתקשרויות בפטור ממכרז. הנוהל מתמקד בקביעת הגדרות אחידות לתהליך התקשרות בפטור ובמתן הבהרות בנוגע לתהליך בחירת זוכה. בנוהל הוגדרו נושאים שונים להסדרת ההתקשרויות, לרבות מספר הספקים שיש לפנות אליהם לפי היקף ההתקשרות, אך לא נקבע בו אופן בחירת הספקים שאליהם תפנה העירייה לקבלת הצעות מחיר. נמצא כי בכל ההתקשרויות בפטור ממכרז שנבחרו (כ-40) לא הסתמכה העירייה על רשימת ספקים שהוכנה מראש - ספר ספקים או רשימת מציעים.

המועצה האזורית הגלבע: בנוהלי המועצה ממרץ 2021 הוגדרו "עקרונות מערך הרכש" ובהם נקבע כי כלל ההתקשרויות שתבצע מחלקת הרכש של המועצה לרכישת טובין ושירותים מספקים ייעשו תוך הסתמכות על ספר ספקים שינוהל במועצה⁶⁶. בנוהל "פניה לספקים" ממרץ 2021 (נוהל 3) נקבע כי ההתקשרויות יתבצעו באמצעות פנייה לספקים להגיש הצעות מחיר, ומספר הספקים שאליהם תפנה העירייה ייקבע לפי ההיקף הכספי של ההתקשרות, כמוגדר בנוהל.

נמצא כי המועצה ניהלה ספר ספקים אך הוא אינו ממוחשב, ולא ניתן לבצע בו פעולות שוטפות. לדוגמה, לא ניתן למחוק ספקים מהספר. עוד נמצא כי אין למועצה רשימת מציעים עדכנית ופומבית שהיא תנאי להתקשרותה עם יועצים בפטור ממכרז מתוקף תקנה 3(8) לתקנות המכרזים.

64 ראו הרחבה בתת-פרק "סעיף 3(8) - התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות מיוחדים".

65 בינואר 2019 אישרה ועדת המכרזים של העירייה רשימה של כ-30 קבלנים וספקים בתחומים שונים שסווגו על פי תחומי מומחיותם, והיא תשמש ספר ספקים.

66 קובץ נהלים לניהול מערך רכש ומצאי המועצה האזורית הגלבע (ינואר 2021).



המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לרכישת תוכנה שתסייע בידה בבניית מאגרי היועצים שלה ובטיפול שוטף בהם, ובשנת 2018 היא החלה בהליך להקמת מאגר יועצים. עד מועד סיום הביקורת, באוקטובר 2021 (להלן - מועד סיום הביקורת), לא הסתיים הנושא.

המועצה המקומית רכסים: הביקורת העלתה כי ספר הספקים של המועצה עדכני לשנת 2017 וכי ב-35 מתוך 68 התחומים המופיעים בו, לא רשומים ספקים, לרבות ספקי ציוד משרדי, ספקי ציוד חשמל וספקי ציוד ניקיון והדברה. יצוין כי ספר הספקים של המועצה אינו מפורסם באתר שלה במרשתת. לא נמצא כי המועצה פנתה באופן פומבי לספקים פוטנציאליים לצורך בחינת האפשרות להצטרפות לספר הספקים.

עוד עלה כי למועצה רשימת יועצים לתחום ההנדסה בלבד המנוהלת באופן ממוכן ומתעדכנת מפעם לפעם. כמו כן, באתר של המועצה במרשתת מפורסם קול קורא להצטרפות למאגר היועצים, ואף הוא מיועד ליועצים מתחום ההנדסה בלבד, כדוגמת אדריכלים, מנהלי פרויקטים, יועצי קרקע, יועצי בטיחות ויועצי כבישים. נמצא כי שלא בהתאם לחובה המופיעה בחוזר מנכ"ל 8/2016 לא פרסמה המועצה את רשימת היועצים באתר שלה במרשתת⁶⁷.

נמצא כי המועצה לא הכינה רשימת ספקים ולא השתמשה ברשימה שכזאת באופן סדור ב-31 המקרים שנבדקו שבהם פנתה לספקים להתקשרות בפטור ממכרז. בשבע התקשרויות עם ספקים מתחום ההנדסה עשתה המועצה שימוש ברשימת המציעים שלה. יצוין כי בנוהלי המועצה נקבע כי מנהל הרכש ראשי לפנות לספקים לפי שיקול דעתו המקצועי.

בכל הרשויות המקומיות שנבדקו נמצא שספרי הספקים אינם עדכניים; הם אינם מפורסמים; ולא נעשה בהם שימוש עת הרשויות מתקשרות בפטור ממכרז.

מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו יסדירו מנגנון שלפיו ייבחרו הספקים שאליהם הן יוכלו לפנות לצורך קבלת הצעות מחיר להתקשרויות בפטור ממכרז, ויכלול את אופן ההכנה והעדכון של רשימות ספקים ייעודיות - באמצעות הרחבת החובה לשימוש בספר ספקים שהוכן להתקשרויות באמצעות מכרזי זוטא או באמצעות שימוש ברשימת המציעים הנדרשת לצורך התקשרויות לפי תקנה 3(8). יצירת מנגנון סדור, לרבות הכנת ספר ספקים ממוחשב שיפורסם באתר הרשות אשר יעודכן בהליך פומבי באופן תקופתי, תאפשר שמירה על כללי מינהל תקין, שקיפות והוגנות ועל קיומם של יתר עקרונות המכרזים, תוך שיפור יכולתן של הרשויות המקומיות להשיג הצעות מחיר תחרותיות אשר יתנו מענה מיטבי על צורכיהן.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי ביצעה לאחרונה עדכון לספר הספקים, וכי ספר ספקים עדכני יפורסם בקרוב באתר המרשתת שלה. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי תסדיר מנגנון לבחירת ספקים שאליהם ניתן לפנות לקבלת הצעות מחיר להתקשרויות בפטור ממכרז.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי ספר הספקים של הרשות מצוי בתהליך עדכון על ידי מנהל הרכש, וכי הליך מיכון ספר הספקים בוצע והוא כעת מפורסם באתר המרשתת שלה. כמו כן, בכוונת העירייה להצטרף להליך מכרזי שפרסם אשכול גליל מערבי לאספקת שירות

67 ראו בהמשך בתת-פרק "שקיפות ופרסום לציבור".



מיכון של ספר ספקים באופן שבו יהיה טופס פנייה מקוון אל הרשות אשר יועבר לטיפול באישור הספק. בנוגע לאופן בחירת הספקים מסרה עיריית מעלות תרשיחא כי הגם שאין הוראה חוקית שמחייבת זאת, היא תשקול שינוי הנוהל באופן שיקבע קריטריונים לבחירת ספקים ליצירת סבב, ובנוגע לשימוש במאגריה להתקשרויות בפטור ממכרז מסרה העירייה כי היא הוסיפה הנחיה בנוהל ועדת השלושה שהכינה היועצת המשפטית, ולפיה ייעשה מאמץ להשתמש בספר ספקים קיים גם בהתקשרות בפטור, אם ספר הספקים הקיים נותן מענה לצורך ההתקשרות הנדרשת.

המועצה האזורית הגלבוע מסרה בתשובתה כי היא עושה שימוש תדיר בספר הספקים והוא מהווה את הבסיס לפעולתה בפניות לספקים, וכי תפעל לפרסמו באתר המרשתת שלה.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי תפעל לשיפור הנדון.

כאמור לעיל, עקרונות המכרז הפומבי, המחייבים ביצוע חלוקת כספי הרשות המקומית באופן שוויוני והוגן, חלים גם כאשר הרשות המקומית מתקשרת עם ספקים בפטור ממכרז.

נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו הפנו בקשות לקבלת הצעות מחיר לאותם הספקים שהשתתפו בעבר בהליכי התקשרות בפטור ממכרז בתחום התמחותם, ואשר זכו בעבר בהתקשרויות. עם זאת, יודגש כי הצעות הספקים שנבחרו היו ההצעות הזולות ביותר. להלן מובאות דוגמאות של התקשרויות חוזרות במהלך השנים המבוקרות.

עיריית הוד השרון - בהתקשרויות לעבודות תשתית תקשורת ומחשוב; עיריית מעלות תרשיחא - בהתקשרויות לתאורה והגברה של אירועים; עיריית קריית גת - בהתקשרויות לאיטום מוסדות חינוך; המועצה האזורית הגלבוע - בהתקשרויות לריהוט משרדי; והמועצה המקומית רכסים - בהתקשרויות לאספקת חומרים לתשתיות ולביצוע עבודות עפר.

המועצה האזורית הגלבוע מסרה בתשובתה כי בעבר התקשתה לגייס ספקים שהיו מוכנים לעבוד עימה בשל בעיית תשלומים חריפה, שהוסדרה לאחר כניסת החשב המלווה, אולם כעת "ניכרת הרחבה של מעגל הספקים המשתתפים בהליכי ההצעות ובמכרזים של המועצה".

יצוין כי בהתייחס להתקשרות במכרז זוטא, לאחר שהקימה הרשות המקומית ספר ספקים, היא נדרשת לקבוע אמות מידה לפנייה לספקים המופיעים בו, כגון ביצוע סבב בין הספקים⁶⁸.

מומלץ כי כאשר הרשות המקומית מתקשרת עם ספקים לפי חלק מסעיפי תקנת הפטור⁶⁹ היא תקבע אמות מידה לפנייה לספקים שיכללו ביצוע סבב בין הספקים שאליהם היא פונה, לצד בחירה בהצעה הזולה ביותר. בדרך זו הרשות לא תפנה את משאביה להתקשרות עם מספר מצומצם של ספקים.

68 להרחבה, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2014), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 99.

69 לדוגמה סעיפי הפטור ממכרז בתקנות המכרזים: 3(3) ו-3(8).



עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי תקבע מנגנון לביצוע סבבים בין הספקים שאליהם העירייה פונה.

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

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא בוחן הקמתה של מערכת מכרזים מרכזית שתשרת את כלל הרשויות המקומיות לרבות בהיבטים האמורים. עבודת המטה בנושא נמצאת בשלבים ראשוניים.

ניהול הניסיון הנצבר עם ספקים

לניסיון הנצבר בעבודת הרשות המקומית מול ספקים קיימת חשיבות רבה לצורך טיוב העבודה ושמירה על המשאב הציבורי הנתון בידה. העסקה חוזרת של ספקים, שניסיון העבר של הרשות המקומית במסגרת ההתקשרות עימם מלמד על חוסר שביעות רצון של הרשות מההתקשרות, אשר נגע לעיתים באי-עמידתם בסטנדרטים שקבעה, לרבות אלה הקשורים לעמידה בזמנים ובטיב התמורה שסיפקו, עלולה להביא להישנותם של הדברים.

על מנת שיעלה בידי רשות מינהלית לבסס טענה כלפי ספק שאינו עומד בסטנדרטים שקבעה, ולפיכך אין היא מאפשרת לו להתמודד בהליכים לקבלת הצעות מחיר שהיא מנהלת, כאשר היא מחלקת את המשאבים הציבוריים הנתונים בידה כנאמן הציבור, נדרש מנגנון של תיעוד ומעקב אחר טיב השירות שסיפק אותו ספק בהתקשרויות קודמות עימו.

נמצא כי עיריית הוד השרון ומעלות תרשיחא והמועצה המקומית רכסים לא קבעו בנהליהן דרישה לתיעוד הניסיון המצטבר עם ספקים שנקשרו איתם.

עוד נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא התבצע הליך סדור מגובה במסמכים רלוונטיים ובנהלים של עדכון הדדי בין מחלקות הרשויות המקומיות ובין מחלקות הרכש שלהן, הנוגע לניסיון המצטבר עם ספקים שאיתם התקשרו ולטיב השירות שסופק להן.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי תגבש נוהל לתיעוד הניסיון המצטבר בעבודה מול ספקים ולעדכון הדדי בין מחלקות העירייה השונות.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי תפעל לעדכון נוהל הרכש באופן של הוספת נספח טבלאי לכל מחלקה למעקב אחר התקשרויותיה עם ספקים והערכתם את ביצוע השירות שקיבלו, תוך מיקום מסמכי המעקב בתיקיה משותפת לעיון המחלקות השונות בעירייה.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי תפעל לשיפור הנדון.



עלה כי עיריית קריית גת והמועצה האזורית הגלבוע נתנו את הדעת על הצורך בהסדרת הנושא. להלן מובאים הפרטים.

עיריית קריית גת: בעירייה הוכן טופס עזר להתקשרות (להלן - טופס העזר) המשמש את העירייה במסגרת הליך ההתקשרות עם ספקים, לרבות התקשרויות בפטור ממכרז⁷⁰, ומילוי הוא תנאי לאישור ההתקשרות על ידי גזבר העירייה. טופס העזר כולל בין השאר נתונים על הבקשה להתקשר עם יועץ מסוים; הסבר על דרך ההתקשרות (במכרז או בפטור); פירוט הצעות המחיר מהיועצים שאליהם הופנתה הבקשה; נימוקים לבחירת הצעת המחיר הזוכה; חוות דעת על איכות הביצועים הקודמים של אותו יועץ; ומסמכים הנוגעים להתקשרויות עם היועץ שטרם הסתיימו. עוד יצוין כי בעת מילוי טופס העזר נדרש מזמין השירות בעירייה להתייחס לניסיון המצטבר שלה עם הספק.

מבדיקה של שמונה התקשרויות חוזרות שהעירייה קיימה עם ספקים עלה כי בשתי התקשרויות לא מולאה בטופס העזר התייחסות לניסיון שנצבר בעבודה מול אותם ספקים. להלן מובאים הפרטים.

העירייה התקשרה עם מהנדס תנועה לביצוע ארבע עבודות תכנון וייעוץ: במאי 2018 אושרה בוועדה למסירת עבודה בתכנון של העירייה בקשה לביצוע תכנון צומת רחובות בעיר במסגרת התקשרות בפטור ממכרז בהיקף כספי של 111,150 ש"ח כולל מע"מ. נמצא כי בטופס העזר לא מולא סעיף 6.1 המפרט עבודות נוספות שנמסרו ליועץ שטרם הושלם ביצוען, לא צורף דוח רשימת עבודות ולא פורט טיב העבודות הקודמות שביצע מהנדס התנועה. עוד נמצא כי העירייה פנתה לשלושה מציעים לקבלת הצעת מחיר לעבודה ובחרה בהצעתו של מהנדס התנועה שהייתה הזולה ביותר מבין ההצעות שהתקבלו. בנוהל הרכש של עיריית קריית גת נקבע כי בטווח המחירים של העבודה האמורה היה צורך לפנות לשישה מציעים לפחות.

ביולי 2019 קיבלה ועדת השלושה של העירייה החלטה נוספת להתקשר עם מהנדס התנועה, בפטור ממכרז, בהיקף כספי שנתי של 164,000 ש"ח (כולל מע"מ) ולתקופה שלא הוגבלה בזמן ונמשכה כ-18 חודשים⁷¹. יצוין כי תקרת הפטור היא בהתאם למועד ההתקשרות. הביקורת העלתה כי גם בהתקשרות זו לא מולא בטופס העזר הסעיף המתייחס לעבודות שנמסרו למהנדס התנועה, וכן לא צורף לבקשה דוח רשימת העבודות כנדרש בסעיף 6.1 בטופס העזר. נמצא כי גם במקרה זה פנתה העירייה לשלושה מציעים לקבלת הצעות מחיר, אף שבנוהלי ההתקשרות של העירייה, לאור היקף העבודה, נדרש היה לפנות לשישה מציעים לפחות.

יצוין כי בשנת 2019 שילמה העירייה למהנדס התנועה, בשתי ההתקשרויות האמורות יחד, סך של כ-234,000 ש"ח.

70 טופס העזר נקרא "טופס בקשה לדיון בוועדה למסירת עבודות תכנון".

71 יצוין כי בפברואר 2021 החלה העירייה בהעסקת מהנדס התנועה מכוח חוזה שחתמה עם הספק בעקבות מכרז פומבי 10/2020.



עיריית קריית גת פעלה לשילוב הניסיון המצטבר בעבודה מול ספקים כחלק מהקריטריונים הנשקלים בעת קבלת החלטה על התקשרויות עתידיות, לרבות התקשרויות בפטור ממכרז. עם זאת, על העירייה היה לוודא כי בכל ההתקשרויות שקיימה נעשתה פנייה לקבלת הצעות מחיר למספר ספקים כפי שנדרש בנהליה, ומולא טופס העזר כנדרש.

המועצה האזורית הגלבוע: בנוהלי הרכש של המועצה נקבע בנוהל "ספר ספקים" ממרץ 2021 (נוהל 4) כי מנהל הרכש יבצע מעקב שוטף אחר ביצועיו של הספק, ובין היתר "אחר עמידה בלוחות זמנים, איכות השירות והמוצר, יחסי הגומלין בין הספק ליחידות המועצה".

בביקורת עלה, שלא בהתאם לנוהל במועצה האזורית הגלבוע, כי לא מבוצע תיעוד בנוגע לאיכות עבודת הספקים של הרשות המקומית. מסמכים המעידים על איכות השירות שקיבלה המועצה, באופן חלקי, נמצאו בנוגע לספקים של טובין שאת ההתקשרות עימם ניהלה מחלקת הרכש באופן בלעדי ולטובת המלאי שהיא מנהלת בשם המועצה. עוד נמצא כי הדיווחים על איכות השירות אינם נשלחים ממחלקות המועצה השונות למחלקת הרכש.

עוד עלה כי משהוכנס ספק לספר הספקים של המועצה קיימת מניעה טכנית במערכת הקיימת לגרעת שמו מהספר.

על המועצה האזורית הגלבוע לתעד את הניסיון הנצבר בעבודה עם הספקים שאיתם התקשרה ולנהל מעקב שוטף אחריו, כפי שהיא קבעה בנהליה ולהסדיר גרעת ספקים מספר הספקים במקרים הרלוונטיים.

המועצה האזורית הגלבוע מסרה בתשובתה כי בעקבות הערת המבקר כבר במהלך הביקורת היא קבעה נוהל להערכת ספקים בספר הנהלים שלה, ובתום שנת 2021 בוצעה הערכת ספקים ונפתחה תיקייה משותפת לצפייה עבור מנהלי המועצה, לשימושם ולשימוש המועצה בעת הצורך בפתיחת הליך כלשהו מול ספקיה (שימוע וכו').

התקשרות עם ספקים שמולם התנהל הליך משפטי

כחלק מההליך העסקי של התקשרות הרשות המקומית עם ספק יש מצבים שבהם עולה ההתקשרות על שרטון והצדדים לה מוצאים את עצמם בין כותלי בית המשפט. לרוב, נובע הדבר כאשר לדעת מי מהצדדים, הצד האחר לא עמד בתנאי החוזה שנחתם עימו, והדבר מלווה בהכרה כי הדרך היחידה לעמוד על זכויותיו היא פנייה לבית המשפט.

בהליכים משפטיים שבהם הרשות המקומית היא התובעת, ולעיתים גם כאשר היא הנתבעת, עצם התביעה היא לרוב הצהרה של הרשות שהיא אינה שבעת רצון מתפקוד הספק, כפי שהוגדר בחוזה בין הצדדים, אם מבחינת איכות המוצר או השירות שסיפק אם מבחינת עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו.



בבדיקת ההתקשרויות שנבחרו ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו שני ספקים (מתוך כ-200 התקשרויות שנבדקו) שמולם רשויות מקומיות ניהלו הליכים משפטיים, ובמסגרתם עלו טענות בבית המשפט בנוגע לטיב עבודתו של הספק ולאי-עמידתו בלוחות הזמנים שנקבעו בחוזה עימו; למרות זאת, לא נשקלה גריעת ספקים אלה ממאגר הספקים של הרשות. עוד נמצא כי ספק אחד אף הוזמן, לאחר ההליך המשפטי שנוהל מולו, להמשיך להגיש הצעות מחיר לרשות המקומית, והיו פעמים שזכה בדרך זו בקבלת עבודות נוספות שמומנו מכספי ציבור. להלן מובאים הפרטים.

המועצה האזורית הגלבוע: המועצה ניהלה הליך משפטי מול ספק אשר תבע את המועצה על כך שלא שילמה לו עבור עבודות שביצע בשטח המועצה. ההליך המשפטי הסתיים בפשרה בפברואר 2021.

נמצא כי בכתב ההגנה שהגישה המועצה הועלו טענות כלפי הספק, לרבות אי-עמידה בתנאי החוזה שנחתם עימו. למרות האמור לעיל, לא שקלה המועצה לגרוע את הספק מספר הספקים שלה⁷².

המועצה המקומית רכסים: בשנת 2014 תבע ספק את המועצה על שלא שילמה לו עבור עבודות שביצע בשטחה. בכתב ההגנה טענה המועצה כי הספק מבקש לקבל תשלום עבור עבודות שלא ביצע, וכי הוא פעל בחוסר תום לב וניסה להתעשר על חשבון המועצה שלא כדין⁷³.

בביקורת עלה כי למרות הטענות שהעלתה המועצה כנגד הספק, לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שנשקלה אפשרות גריעתו מספר הספקים.



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

שקיפות ופרסום לציבור

המסגרת הנורמטיבית של התקשרות הרשויות המקומיות עם ספקים בפטור ממכר מתייחסת לשני תרחישים שבהם נדרשות הרשויות המקומיות לפרסם מידע לציבור הרחב באתרים שלהן במרשתת - בעת התקשרות באמצעות מכרזי משכ"ל מכוח תקנה 3(15) לתקנות הפטור ובעת התקשרות בפטור ממכר עם יועצים בעלי מומחיות ייחודית או הדורשים יחסי אמון מיוחדים מכוח

72 יצוין כי ההליך הסתיים בפשרה בין הספק למועצה.

73 יצוין כי ההליך הסתיים בפשרה כספית בין הספק למועצה.



תקנה 3(8) לתקנות הפטור לאור הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016. לצד הוראות אלה נקבעו גם הוראות בעניין שקיפות ניהול ספר הספקים.

דוחות משרד מבקר המדינה⁷⁴ הצביעו על הפוטנציאל הרב לשיפור השירות הציבורי, הגלום בהגברת השימוש של המגזר הציבורי במרשתת בכלל וברשתות החברתיות בפרט. בין השאר, הגברת החשיפה למטרות ולפעולות הרשות המקומית (באמצעות פרסום מכרזים וקולות קוראים); חיזוק האמון הציבורי ברשות; הידוק הקשרים בין הרשות לתושב; ויכולת לשתף את התושבים בקבלת החלטות הנוגעות לעתידם⁷⁵.

התקשרות בפטור באמצעות מכרזי משכ"ל מכוח תקנה 3(15) לתקנות הפטור: תקנה 3(15) מחייבת שימוש במרשתת לפרסום החלטה מנומקת להתקשר במכרז משכ"ל לפחות שבעה ימי עבודה לפני כריתת החוזה, כדי לאפשר לציבור לעיין בהחלטה ולהתייחס אליה.

התקשרות בפטור ממכרז עם יועצים בעלי מומחיות ייחודית או הדורשים יחסי אמון מיוחדים מכוח תקנה 3(8) לתקנות הפטור: בעניין תקנה 3(8) פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 הוראות והנחיות לביצוע התקשרויות, ונקבעו כמה תרחישים המחייבים פרסום מידע לציבור באתר של הרשות במרשתת, כדלקמן: על הרשות לפרסם באתר רשימת מציעים לעיון הציבור; טרם פרסום רשימת המציעים נדרשת הרשות להודיע באופן פומבי על כוונתה לכונן רשימה כזו ולאפשר למעוניינים בכך להגיש מועמדותם להיכלל ברשימה לסוג מסוים של התקשרויות, אם יימצא מתאים על ידי הוועדה; ועדת ההתקשרויות של הרשות תפרסם החלטות מנומקות בדבר התקשרות עם מציע כלשהו בתוך עשרה ימי עבודה מיום קבלת ההחלטה, ולא תחל בהתקשרות טרם פרסום ההחלטה באתר; הרשות נדרשת לפרסם באתר עדכון שנתי של המציעים שעמים התקשרה מתוקף התקנה, לרבות סוג העבודה והיקפה הכספי.

יצוין כי תחילת תוקפו של חוזר מנכ"ל 8/2016, אשר נקבעה ליוני 2017, נדחתה בחוזר מנכ"ל 5/2017 לינואר 2018. כדי להחיל את הוראות הנוהל ועקרונותיו, לרבות חובת השקיפות, גם על התקשרויות ישנות יותר, נקבע כי אם ניתנה להן זכות הברירה יימנעו הרשויות המקומיות מהארכת התקשרויות שהחלו טרם תחולת הנוהל.

שקיפות ספר הספקים: בתקנות המכרזים נקבע כי על הרשות המקומית לנהל רשימה של ספקים וקבלנים, להתיר לציבור לעיין בה ולאפשר לכל ספק פוטנציאלי לבקש לצרפו לרשימה זו.

פרסומי הרשויות המקומיות שנבדקו באתר שלהן במרשתת

משרד מבקר המדינה בדק את פרסומי הרשויות המקומיות שנבדקו באתר שלהן במרשתת בכל הנוגע להתקשרויות בפטור ממכרז, הן פרסומים שהרשות המקומית מחויבת בהם והן פרסומים

74 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020** (2020), "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות", עמ' 1; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 309.

75 שם, בדוח משנת 2020 עמ' 8.



אחרים. להלן בלוח 10 ריכוז הממצאים לגבי המידע המפורסם באתרים של הרשויות המקומיות שנבדקו במרשתת:

לוח 10: פרסום המידע באתרים של הרשויות המקומיות שנבדקו במרשתת

שם הרשות	פרסום ספר הספקים ⁷⁶	אפשרות הצטרפות לספר הספקים	אפשרות הצטרפות לרשימת מציעים	פרסום פרוטוקולים של ועדת מכרזים	פרסום רשימת מציעים	פרסום החלטות ועדת ההתקשרויות בתוך 15 ימי עבודה ממועד ההחלטה	דוח שנתי של המציעים שהרשות המקומית התקשרה עימם, כולל סוג העבודה וההיקף הכספי
עיריית הוד השרון	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן
עיריית מעלות תרשיחא	כן	כן	לא	כן ⁷⁷	כן	לא	כן ⁷⁸
עיריית קריית גת ⁷⁹	לא	כן ⁸⁰	לא	כן	לא	כן	לא רלוונטי ⁸¹
המועצה האזורית הגלבוע	לא	כן ⁸²	לא	לא	לא	לא	לא
המועצה המקומית רכסים	לא ⁸³	לא	כן ⁸⁴	לא	לא	לא	לא

על פי נתונים באתרים של הרשויות המקומיות⁸⁵ שנבדקו במרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עמודות מודגשות בצבע מציינות מידע שיש חובה להציגו באתר של הרשות המקומית במרשתת.

76 תקנה 8(ב) בתקנות המכרזים.

77 ברוב המקרים שנסקרו, פרוטוקולים של ועדת המכרזים שפורסמו באתר של עיריית מעלות תרשיחא במרשתת כוללים הצעות מחיר והחלטה על קבלת ההצעה הזולה. מאידך, לא נכללו בדוחות פירוט הדין והליך קבלת ההחלטות ולעיתים מופיעות הערות הסבר בכתב יד בלבד. באתר במרשתת מופיעים פרסומים משנת 2019 עד מועד סיום הביקורת.

78 הנתונים באתר במרשתת מתייחסים למכרזים ממאי 2021.

79 המידע באתר של עיריית קריית גת במרשתת מעודכן חלקית. לא נמצאו בו החלטות של ועדות מכרזים מספטמבר 2019 ועד למועד סיום הביקורת.

80 פורסם קול קורא לשנת 2021 (נסגר בסוף אוגוסט 2021).

81 קיימים נתונים משנת 2019 בנוגע להתקשרות, שעל פי הסבר עיריית קריית גת, אף שהחלה כהתקשרות מכוח הפטור הקבוע בסעיף 3(8) לתקנות המכרזים, היא התבצעה בסופו של דבר מכוח הפטור הקבוע בסעיף 3(3) לתקנות המכרזים.

82 באתר של המועצה במרשתת קיים גם קול קורא נפרד להיכלל בספר הקבלנים של תאגיד קולחי הגלבוע.

83 מאגר הספקים של המועצה המקומית רכסים עודכן לאחרונה בשנת 2017.

84 ההצטרפות מוגבלת לספקים וליועצים מתחומי ההנדסה והתכנון המרחבי.

85 נכון לנובמבר 2021.



מהלוח עולה כי עיריית הוד השרון פועלת כנדרש; עיריות מעלות תרשיחא וקריית גת, המועצה האזורית הגלבוע והמועצה המקומית רכסים לא עמדו בחובת הפרסום החלה עליהן בכל הנוגע לשקיפות פעולותיהן, כפי שהדבר מתבטא בהנגשה לציבור של המידע המתחייב בתקנות המכרזים ובחוזר מנכ"ל 8/2016. להלן מובאות דוגמאות.

פרסום רשימת מציעים והחלטות של ועדת התקשרויות: נמצא כי עיריית קריית גת, המועצה האזורית הגלבוע והמועצה המקומית רכסים אינן ממלאות אחר הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ואינן מפרסמות באתרים שלהן במרשתת רשימת מציעים כנדרש. עוד נמצא כי עיריית מעלות תרשיחא, המועצה האזורית הגלבוע והמועצה המקומית רכסים אינן מפרסמות את ההחלטות של ועדת ההתקשרויות שלהן כנדרש בהנחיות.

פרסום דוח שנתי: נמצא כי המועצה האזורית הגלבוע והמועצה המקומית רכסים אינן ממלאות אחר הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ואינן מפרסמות באתרים שלהן במרשתת דוח שנתי המפרט את המציעים שהרשות המקומית התקשרה עימם, כולל סוג העבודה וההיקף הכספי של כל התקשרות.

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

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי היא הכינה נוהל המסדיר את עבודת ועדת השלושה המכיל הוראות מפורשות לעניין חובות הפרסום הן בנושאי נוהל יועצים, מכרזי משכ"ל ואשכול והן בנושא פרסום אפשרות צירוף יועץ למאגר היועצים של העירייה. כמו כן נכתב נוהל ספציפי בנוגע להתקשרות לביצוע עבודה מקצועית לפי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים.

המועצה האזורית הגלבוע מסרה בתשובתה כי בעקבות הערת המבקר כבר במהלך הביקורת, הועלו כל הפרוטוקולים לשנים 2017 - 2021 של ועדות הרכש לאתר המועצה, וכי תפעל לפרסם את הדוח השנתי האמור.

לצד המידע שהרשויות המקומיות מחויבות להציג, מומלץ כי מידע נוסף הנוגע ישירות להתקשרות עם ספקים יוצג באתר שלהן במרשתת; למשל, פרסום האפשרות להצטרף לספר הספקים, האפשרות להצטרף לרשימת המציעים ופרסום פרוטוקולים של ועדת מכרזים.



עוד מומלץ שהרשויות המקומיות יפרסמו את ספר הספקים שלהן באתר הרשות הן כדי להקל על ספקים נוספים להגיש בקשת הצטרפות, הן כדי להגדיל את החשיפה של הרשות לספקים פוטנציאליים והן כדי להגביר את השקיפות באמצעות חשיפת מידע לציבור.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי ספר ספקים עדכני יפורסם בקרוב באתר המרשתת שלה. המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי תפעל לשיפור הנדון.

שימוש בכלים מקוונים לניהול התקשרויות

בהמשך לאמור על הפוטנציאל שעליו הצביע משרד מבקר המדינה בכל הנוגע להרחבת שימוש הרשויות המקומיות במרשתת במגוון אופנים, נבדק היקף השימוש של הרשויות המקומיות שנבדקו בכלים מקוונים לניהול התקשרויות עם ספקים, אף כי השימוש בכלים אלה אינו בגדר חובה החלה על הרשויות.

הביקורת העלתה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו איפשרו מתן מענה והגשת הצעות מחיר בדואר אלקטרוני, נוסף על הגשתן באמצעים אחרים. נמצא כי הרשויות המקומיות לא השתמשו בכלים מקוונים אחרים לניהול התקשרויות בפטור ממכר מול ספקים, כמו מתן אפשרות להגיש טפסים באמצעות מערכת מקוונת וכי לכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא היה טופס מובנה מקוון להגשת הצעות מחיר שיש בו לתרום ליכולתן להשוות בין הצעות מחיר.

לאור השימוש הגובר באמצעים מקוונים - הן ככלי להידוק הקשר עם התושבים והן ככלי להגברת יעילות פעולת הרשות המקומית, וביתר שאת מאז פרוץ מגפת הקורונה, מומלץ להרחיב את השימוש של הרשויות המקומיות בכלים מקוונים בכלל ובכלים לניהול תהליכי התקשרות בפרט. באמצעות כלים מעין אלה תתייעל עבודת הרשות; יגבר קצב זרימת הנתונים, השוואתם ועריכתם לשם הצגה למוסדות המוסמכים; ישתפר המעקב אחר חוקיות ההליך - הוגנות, שקיפות והיכולת לביצוע סבב שיוויני (באמצעות יצירת תנאים לוגיים והבלטת סטיות); ותשתפר המועילות - טיב השירות שניתן הן לתושבים והן למציעים פוטנציאליים.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות להרחבת השימוש באמצעים מקוונים לניהול התקשרויות בפטור ממכר.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי היא פועלת ליצירת ספר ספקים מקוון, וכי אתר העירייה במרשתת מכיל טופס בקשה להצטרפות למאגר היועצים שלה הניתן להורדה. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי תשקול להוסיף טופס מקוון לשליחת הצעות מחיר, אך ציינה כי בהתקשרויות ששוויין 25,000 ש"ח ומעלה היא מקיימת הליך הצעות מחיר עם שליחת טופס



אחיד למציעים השונים עם פרטי ההצעה והקריטריונים אשר נשלחים לספקים ומוחזרים בדוא"ל מאובטח.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי היא פועלת ליישום ההמלצה.

המועצה האזורית הגלבע מסרה בתשובתה כי כל ההתקשרויות עם ספקים, לרבות שליחת בקשות להצעות מחיר מתנהלות בדוא"ל. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי אין באתר המועצה טופס מקוון להגשת הצעות מחיר, "מאחר וכל טופס מותאם לנושא ההצעה ונשלח לספקים הרלוונטיים".

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי בימים אלה היא ממפה את הצורך בטפסים מקוונים בכל התחומים. במסגרת המיפוי עלה גם הצורך בטופס מובנה מקוון להגשת הצעות מחיר, והיא פועלת להטמעתו.

התקשרויות הרשויות המקומיות לפי הסדרי הפטור השונים

כאמור, דרך המלך להתקשרותן של הרשויות המקומיות עם ספקים היא באמצעות המכרז הפומבי. המחוקק קבע רשימה סגורה של מקרים שבהם משיקולי יעילות רשאיות הרשויות המקומיות להתקשר עם ספקים ללא עריכת מכרז, ובכך בין היתר לפשט את הליכי ההתקשרות ולקצר את הזמן החולף מזהווי הצורך בשירות או בטובין עד מימוש.

במהלך הביקורת נבדקו התקשרויות שקיימו הרשויות המקומיות עם ספקים בפטור ממכרז מתוקף סעיפי הפטור האלה בתקנות המכרזים, בתוספת הרביעית ובתוספת השנייה: **סעיף 3(3)** - קביעת ההיקף הכספי שבפחות ממנו רשאיות הרשויות המקומיות להתקשר בפטור ממכרז; **סעיף 3(6)** - חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה לצורך הצלת נפש או רכוש; **סעיף 3(7)(א) ו-3(7)(ב)** - הגדלת הוצאות העירייה בפרט מפרטי חוזה קיים והוספת פרטים לחוזה קיים; **סעיף 3(8)** - חוזים לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים.

בביקורת לא נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו בשנים המבוקרות (2018 - 2021) עם ספקים מכוח סעיף 3(4) - התקשרות עם ספק יחיד בארץ לטובין או מומחה יחיד בארץ לביצוע עבודה.



סעיף 3(3) - התקשרויות בסכום הנמוך מתקרת הפטור

סכומי תקרת הפטור ממכרז

משאין הצדקה כלכלית לעריכת מכרז, בייחוד כאשר היקף ההתקשרות הצפוי הוא בהיקף כספי נמוך, תקנה 3(3) מאפשרת לרשויות המקומיות להתקשר עם ספקים ללא מכרז. על פי תקנה 2, משרד הפנים מפרסם מדי חודש עדכון לסכומים הנקובים בתקנה 3(3) לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). למשל, בהודעת משרד הפנים שפורסמה ביוני 2021 נקבע כי בהתייחס לעיריות יעמוד הסכום על 143,800 ש"ח, למועצות המקומיות והאזוריות - 70,900 ש"ח ולמועצות הגדולות - 142,200 ש"ח.

נמצא כי בשנים המבוקרות בפרסומי משרד הפנים של הסכומים החודשיים המעודכנים לא הייתה אחידות בנושא הוספת שיעור המע"ם לסכומים המוצגים.

לדוגמה, בשנת 2019 בכל הפרסומים הופיע כי הם אינם כוללים מע"ם; בשנת 2020 בחודשים ינואר - יוני הופיע כי כל הסכומים כוללים מע"ם ובחודשים יולי - דצמבר הופיע שרק הסכומים שפרסם משרד הפנים המתייחסים לעיריות ולמועצות מקומיות ואזוריות רגילות - כוללים מע"ם, בעוד שהסכומים שפרסם משרד הפנים המתייחסים למועצות גדולות - אינם כוללים מע"ם.

עוד נמצא כי בכל הפרסומים החודשיים לשנת 2021, מהפרסום בנוגע לשינוי בעקבות מדד ינואר עד מועד סיום הביקורת, אין התייחסות לסוגיית המע"ם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "הפרסומים נעשו כשירות בלבד עבור הרשויות המקומיות, הסכומים לרבות דרך חישוב ההצמדה קבועים בתקנות".

לאור ההשפעה שיש להוספת המע"ם או לאי-הוספתו על גובה ההתקשרות ביחס לתקרת הפטור ממכרז, מומלץ כי משרד הפנים, אם החליט על פרסום עיתי של הנתונים, יודא כי הנתונים שהוא מפרסם מדויקים ובהירים למשתמשים בהם, לרבות בהיבטי תוספת המע"ם.

היקף ההתקשרות עם ספקים

משרד מבקר המדינה בדק כ-160 התקשרויות שנערכו בעיריות הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת ובמועצה המקומית רכסים.

מתוך כ-160 ההתקשרויות האמורות, נמצאו תשע התקשרויות עם ספקים שהן התקשרו עימם בפטור ממכרז כמה פעמים במשך תקופה של יותר משנה. להלן מובאים הפרטים.



עיריית הוד השרון

1. בשנים 2018 - 2021 התקשרה העירייה עם ספק לציוד הגברה ותאורה לאירועים שנערכו בשנים האמורות ברחבי העיר. הביקורת העלתה כי בשנת 2018 שילמה העירייה לספק עבור שירותיו כ-178,000 ש"ח ובשנת 2019 סך של כ-85,000 ש"ח, זאת לאחר שהתקשרה עימו לפי הצעות מחיר לכל אירוע ואירוע. בנסיבות אלו היה ניתן לצפות מראש את ההתקשרויות הנ"ל ולצאת למכרז אחד שיכלול את כולן.
2. בשנים 2018 - 2021 התקשרה העירייה עם ספק שירותי תקשורת שפעל בתחומה לפרסום הודעותיה לציבור. הביקורת העלתה כי בשנים האמורות שילמה העירייה לספק כמיליון ש"ח לפי החלוקה הזאת: בשנת 2018 כ-307,000 ש"ח, בשנת 2019 כ-397,000 ש"ח, בשנת 2020 כ-153,000 ש"ח ובשנת 2021 - עד למועד סיום הביקורת - כ-142,000 ש"ח.

נמצא גם כי לעיריית הוד השרון לא היה בשנים האמורות חוזה שהסדיר את יחסיה עם ספק שירותי התקשורת, וכל התקשרות עימו התבצעה באמצעות הזמנת עבודה.

עיריית מעלות תרשיחא

1. בשנת 2017 התקשרה העירייה עם ספק לכריתת עצים בתחומה לתקופה של 12 חודשים עם אפשרות להארכת ההתקשרות לשתי תקופות נוספות. הביקורת העלתה כי בשנת 2018 שילמה העירייה לספק עבור שירותיו כ-218,000 ש"ח.
2. בשנת 2019 התקשרה העירייה עם ספק לשירותי דשא וגננות (להלן - ספק לטיפול ותחזוקה של מדשאות) לטיפול במגרשי הכדורגל בתחומה בשנים 2019 - 2020. הביקורת העלתה כי בשנת 2019 שילמה העירייה לספק עבור שירותיו כ-213,000 ש"ח ובשנת 2020 כ-88,000 ש"ח נוספים⁸⁶.
3. בשנת 2019 התקשרה העירייה עם ספק לשירותי פרסום וגרפיקה לשנים 2019 - 2020 (להלן - ספק שירותי פרסום א'). הביקורת העלתה כי בשנת 2020 שילמה העירייה לספק שירותי פרסום א' עבור שירותיו כ-187,000 ש"ח. עוד עלה כי ההתקשרות עם ספק שירותי פרסום א' החליפה התקשרות חוזית משנת 2017 עם ספק שירותי פרסום אחר (להלן - ספק שירותי פרסום ב'), אף היא בהליך של הצעות מחיר. לספק שירותי פרסום ב' שילמה העירייה בשנת 2018 עבור שירותיו כ-250,000 ש"ח ובשנת 2019 כ-230,000 ש"ח.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי מיולי 2021 כל התקשרות מוגבלת בסכום ידוע מראש ובכפוף לסעיף תקציבי ספציפי, ומנתונים אלו נגזר ניסוח ההליך של ההתקשרות. עוד מסרה העירייה כי היא תחדד את הבדיקות המבוצעות, הן בלשכה המשפטית והן בגזברות העירייה, כדי לוודא "שאם מדובר בהתקשרות 'פתוחה' דהיינו על פי מפרט כאשר לא ברור מה כמות הפריטים שיוספקו או לחילופין כשמדובר בשירותים שנצרכים באופן שוטף ותדיר - מראש

86 יצוין כי בשנת 2020 לא חרג סכום ההתקשרות מתקרת הפטור.



יש הפניה למכר ולא להליכי הצעת מחיר, כך גם בהתקשרויות לטווח ארוך או לשירותים ארוכי טווח.

עיריית קריית גת

1. ביולי 2019 התקשרה העירייה עם מהנדס תנועה שסיפק לה שירותי תכנון וייעוץ שוטף החל ממועד ההתקשרות ועד לינואר 2021. הועלה כי בתקופה האמורה שילמה העירייה למהנדס התנועה עבור שירותיו אלה כ-190,000 ש"ח. יצוין כי בפברואר 2021 נקשרה העירייה עם אותו הספק לאחר שזכה במכר.
2. בשנת 2018 התקשרה העירייה עם ספק לרכישת תווי קנייה שיחולקו כשי לחג לעובדי העירייה. עבור רכישת תווי הקנייה שולמו לספק 438,000 ש"ח. יצוין כי בשנת 2020 ערכה העירייה מכר לרכישת תווי קנייה משנוכחה שסכום ההתקשרות חורג מתקרת הפטור.

המועצה המקומית רכסים

1. בשנים 2020 - 2021 התקשרה המועצה עם ספק עבודות העפר, באמצעות תשעה הליכים נפרדים של בקשות להצעות מחיר, לצורך אספקת חומרי בנייה וביצוע עבודות עפר ברחבי המועצה.

נמצא כי בשנת 2020 התקשרה המועצה עם ספק עבודות העפר בסכום כולל של כ-229,000 ש"ח ובשנת 2021 בסכום כולל של כ-111,000 ש"ח נוספים.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי מדובר בספק ששימש לעבודות שונות, ובכל עבודה נבחרה ההצעה הזולה ביותר.

2. בשנים 2018 - 2021 התקשרה המועצה עם ספק שירותי חשמל מוסמך (להלן - ספק שירותי החשמל) לביצוע עבודות ברחבי המועצה, לרבות טיפול בתאורת רחוב. הביקורת העלתה כי בשנים 2018 - 2020 שילמה המועצה לספק שירותי החשמל סה"כ כ-651 אלפי שקלים; למשל, בשנת 2018 שילמה לו כ-312,000 ש"ח, בשנת 2019 שילמה כ-118,000 ש"ח ובשנת 2020 שילמה כ-221,000 ש"ח.



נמצא כי המועצה מסרה לספק שירותי החשמל את העבודות מבלי שביקשה הצעות מחיר מספקים נוספים⁸⁷, וזאת בניגוד לנהליה שבהם נקבע כי על מנהל הרכש לקבל לפחות שלוש הצעות מחיר מספקים, וכי ועדת ההתקשרויות⁸⁸ לא תאשר פנייה לספק אחד, אלא אם השתכנעה כי לא קיימת אפשרות סבירה לאתר ספקים נוספים. עוד נמצא כי הספק האמור אינו רשום בפנקס הקבלנים⁸⁹, ואין לו סיווג מתאים לסוג העבודות שהוא מבצע עבור המועצה, והיא הסתפקה בתעודת "חשמלאי מוסמך" שהציג לה.

עוד נמצא כי בשנים האמורות לא היה למועצה חוזה שהסדיר את יחסיה עם ספק שירותי החשמל.

על המועצה המקומית רכסים להסדיר את כלל התקשרויותיה עם ספקים באמצעות חוזים ולקחת בחשבון את העלות הכוללת של העבודות הצפויות. בטרם היא מחליטה על התקשרות עם קבלנים, על המועצה לקבל אסמכתאות לכך שהם רשומים בפנקס הקבלנים, ולבחון אם סיווגם המקצועי תואם לעבודות שהם אמורים לבצע עבורה. העסקה של קבלנים שאינם רשומים בפנקס הקבלנים מנוגדת לחוק ועלולה לפגוע בביטחון התושבים.

על עיריית הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת ועל המועצה המקומית רכסים לפעול על פי עקרונות דיני המכרזים ולבצע התקשרויות עם ספקים בפטור ממכרז רק במקרים שבהם ההיקף הכספי של ההתקשרויות נמוך מתקרת הפטור, או במקרים אחרים המותרים על פי תקנות המכרזים. כמו כן, מומלץ כי הרשויות המקומיות האמורות יתקשרו באמצעות מכרזים כאשר הן מזמינות לאורך שנים מספקים שירות בהיקף מצטבר שנתי הגבוה מתקרת הפטור. באופן זה, יוכלו הרשויות האמורות גם להבטיח סיכוי הוגן לספקים פוטנציאליים וגם לשפר את יכולתן להשיג מחיר טוב יותר מהספקים שעיתם יתקשרו ואיכות שירות מיטבית.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי המלצת משרד מבקר המדינה להתקשר באמצעות מכרזים כאשר היא מזמינה לאורך שנים מספקים שירות בהיקף מצטבר שנתי הגבוה מתקרת הפטור כבר מיושמת בפועל בעירייה.

87 מלבד התקשרות אחת מנובמבר 2019 שבוצעה בהליך הצעות מחיר.

88 במועצה המקומית רכסים פועלת ועדה בשם "ועדת קניות" המשמשת בפועל ועדת ההתקשרויות של המועצה.

89 "פנקס הקבלנים" - מאגר שמנהל רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, הכולל את כל הקבלנים הרשומים ואת סיווגם המקצועי והכספי.



הכנת אומדן טרם ההחלטה על התקשרות בפטור ממכרז

האומדן במכרז הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות במסגרת ההתקשרות על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות ההתקשרות. על מנת להבטיח את עקרון השוויון ואת השקיפות יש לקבוע אמות מידה אחידות להערכת ההצעות שיוגשו, שישמשו כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, ובהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית גבוהה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.⁹⁰

בית המשפט העליון עמד על חשיבות האומדן באומרו כי "האומדן הוא הערכה כלכלית מטעם הרשות המינהלית באשר לשווי הכספי של ההתקשרות הצפויה בעקבות המכרז, שתכליתה העיקרית להוות קנה מידה לסבירות ההצעות שהוגשו במכרז. האומדן מהווה אמצעי לחיזוק האמון בהחלטה המינהלית ובתבונתה, לגידור שיקול דעתה של ועדת המכרזים".⁹¹

בתקנות המכרזים לא נקבעה חובת הכנת אומדן כתנאי להתקשרות בפטור ממכרז. עם זאת, בנהלי ארבע מהרשויות שנבדקו, עיריות הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת והמועצה המקומית רכסים, נכללה חובת הכנת אומדן טרם התקשרות בפטור ממכרז. הכנת האומדן עשויה לתרום לכך שהרשות המקומית לא תחרוג מתקרת הפטור וכן תאפשר קבלת החלטה מושכלת בכל הנוגע להצעות המחיר שתתקבלנה מהספקים.

נמצא כי קיימת שונות באופן שבו רשויות מקומיות אלה מתייחסות לנושא האומדן בהתקשרויותיהן עם ספקים בפטור ממכרז.

בעיריות הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת נמצאו שלוש התקשרויות מתוך ההתקשרויות שנבחרו (אחת בכל אחת מהרשויות המקומיות האמורות), שבהן ליקוי באומדן הוביל להתקשרות בפטור ממכרז בניגוד לתקנות המכרזים. במועצה המקומית רכסים נמצא כי היא אינה מכינה אומדן באופן סדור טרם ביצוע התקשרויות בפטור ממכרז, אף שהדבר נקבע בנהליה. להלן מובאים הפרטים.

עיריית הוד השרון

בסעיף 5 לנהלי העירייה⁹² נקבע כי בהתקשרות צפויה לפי הפטור הקבוע בתקנה 3(3) לתקנות המכרזים, יגיש המנהל בעירייה המבקש את ההתקשרות לחשב העירייה, בין יתר את החומר הרלוונטי להתקשרות המבוקשת וגם אומדן כתוב לעלות ההתקשרות.

90 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2014), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018** (2018), "רכש והתקשרויות במועצות מקומיות", עמ' 77.

91 ע"מ 6203/11 **הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11).

92 יצוין כי אף שהנהלים טרם אושרו רשמית בשנים המבוקרות פעלה העירייה על פי נהלים אלה.



מנהל מחלקת חוזים ומכרזים של העירייה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוגוסט 2021 כי "בטרם יציאה לכל הליך התקשרות מתבקש המנהל הרלוונטי להעריך את היקף ההתקשרות הנדרש (חד פעמי/חודשי/שנתי - לפי העניין). בנוסף, בכל הליך שמבוצע [התקשרות שאינה באמצעות מכרז] המנהל מתבקש לצרף אומדן במעטפה, במתכונת הדומה למתכונת בהליכי מכרז".

בשנת 2020 התקשרה העירייה עם ספק שירותים גיאודזיים⁹³, ואומדן ההתקשרות המתוכננת עמד על כ-151,000 ש"ח (כולל מע"ם). לפי האומדן הצפוי, הוחלט כי העירייה תתקשר עם הספק בהליך של פטור ממכרז.

הביקורת העלתה כי בשנת 2020 שילמה העירייה לספק השירותים הגיאודזיים כ-370,000 ש"ח עבור עבודות שביצע בתחומה. עוד עלה כי עקב טעות אנוש לא הודיעה העירייה לספק במועד ההתקשרות על הגבלת סכומה, ועל פי המלצת היועץ המשפטי שלה הוחלט בספטמבר 2020 בוועדת השלושה על העברת התשלום העודף לספק השירותים הגיאודזיים.

הקפדה של עיריית הוד השרון על ביצוע אומדן מדויק התואם לכלל היקף העבודה הנדרש בפרויקט - גם אם הפרויקט לא יבוצע במלואו באופן מידי ואפשר שיחולק לשלבים כתלות באפשרות העירייה לממנו - היה בה כדי למנוע את ההתקשרות עם הספק בדיעבד בסכום החורג מסכום הפטור ממכרז.

יצוין כי שימוש במערכת הזמנות מקוונת שביכולתה להגביל את הסכומים להוצאת הזמנות בהתקשרויות בפטור ממכרז - אפשר שהייתה מונעת הזמנת שירותים מעבר לסכום שאושר בהתקשרות עם הספק.

עיריית מעלות תרשיחא

הביקורת העלתה כי בנוהלי העירייה עד שנת 2021 לא הייתה התייחסות לסוגיית האומדן בביצוע הליך רכש של עבודה או שירותים.

נמצא כי עת התקשרה העירייה עם הספק לכריתת עצים ברחבי העיר בהליך הצעות מחיר, לא נמצא בעירייה אומדן להיקף הכספי הצפוי להתקשרות עם הספק, ובחתימה על החוזה עימו נקבעה רק עלות כריתתו של עץ בודד - 1,500 ש"ח - לצורך התחשבות עתידית מול הספק. נמצא שבשנת 2018 שילמה העירייה לספק לכריתת עצים כ-218,000 ש"ח - סכום הגבוה מתקרת הפטור ממכרז.

יצוין כי בנוהלי העירייה החדשים שבתוקף, המעודכנים ליולי 2021, כאשר ההיקף הכספי של העבודה או השירותים המבוקשים צפוי להיות גבוה מ-25,000 ש"ח ועד תקרת הפטור, נוספה

93 שירותים הנדסיים המבוססים על ענף במתמטיקה שימושית העוסק במדידה ובמיפוי פני כדור הארץ. הכנת התשתית הנדסית להעברת פרויקטים משולחן התכנון למציאות.



חובה החלה על מנהל המחלקה בעירייה המבקש לבצע התקשרות להגיש למחלקת הרכש אומדן של ההיקף הכספי של השירות המבוקש.

טרם ביצוע התקשרות בפטור ממכרז על העירייה להכין אומדן של עלות העבודות הנדרשות, כפי שקבעה בנהליה.

יצוין כי שימוש במערכת הזמנות מקוונת שביכולתה להגביל את הסכומים להוצאת הזמנות בהתקשרויות בפטור ממכרז - אפשר שהייתה מונעת הזמנת שירותים מעבר לסכום שאושר בהתקשרות עם הספק.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי מ-25,000 ש"ח ומעלה נוהל הרכש שלה מחייב עריכת אומדן. הרשות אינה סבורה שיש מקום לחייבה בביקורת על תקלה באומדנים בפטור ממכרז בשעה שאין חובה חוקית לעריכתם. עוד ציינה העירייה בתשובתה כי "ההנחיה היום היא בחינת הסכם התקשרות לפי סכום כלל ההתקשרות ולא לפי פרט יחיד".

עיריית קריית גת

בהליך הרכש של עיריית קריית גת נקבע שטרם אישור התקשרות עם ספקים, ימולא טופס פרוטוקול פתיחת מעטפות הצעות המחיר - הטופס בו וועדת ההתקשרויות משתמשת לסיכום פרוטוקולים של פתיחת מעטפות הצעות המחיר המוגשות לעירייה, כולל התייחסות לנושא האומדן וכן פרטים שעל מבקש השירות בעירייה למלא, לרבות זהות עורך האומדן ותאריך ביצוע האומדן וההיקף הכספי שלו.

בשנת 2018 ביצעה העירייה תהליך פנייה לקבלת הצעות מחיר מרשות מזון לצורך רכישת תווי קנייה לחג הפסח כשי לעובדיה. בטופס פרוטוקול פתיחת מעטפות הצעות המחיר בוועדת הרכש ממרץ 2018 צוין שהפנייה נשלחה לשלושה ספקים פוטנציאליים שפעלו בתחומה המוניציפלי. הביקורת העלתה כי בהליך הצעות המחיר נבחרה ההצעה שבה ניתן שיעור ההנחה הגבוה ביותר מהאומדן (באחוזים).

נמצא כי בטופס פרוטוקול פתיחת מעטפות הצעות המחיר לא צוינו במקום המיועד לכך זהות עורך האומדן ותאריך ביצוע האומדן או סכומו. תחת זאת, נכללה בפרוטוקול ועדת הרכש הערה כללית, ולפיה הסכום שממנו תיגזר ההנחה יעמוד על כ-800,000 ש"ח - סכום הגבוה מתקרת הפטור.

המועצה המקומית רכסים

ב"נוהל רכש והתקשרויות בפטור ממכרז" שפרסמה המועצה באוקטובר 2018 נקבע כי על מנהל הרכש לציין את אומדן עלות הרכישה "ככל הניתן".



הביקורת העלתה כי ב-14 התקשרויות מתוך 18 התקשרויות שנבדקו, לא הכינה המועצה אומדן לעלות הרכישה טרם התקשרותה עם ספקים בפטור ממכרז ופעלה שלא בהתאם לנהליה שלה. למשל, נמצא כי ביוני 2019 פנתה מחלקת ההנדסה של המועצה לארבעה ספקים לצורך בקשת הצעת מחיר לאספקה והתקנה של מתקני משחקים בגן משחקים. ביולי 2019 דנה ועדת הקניות בהצעות המחיר שהתקבלו, והחליטה לקבל את הצעתו של הספק למתקני משחקים בסך כ-56,000 ש"ח, שהייתה הזולה ביותר.

הביקורת העלתה כי מנהל הרכש לא הכין אומדן לעלות האספקה וההתקנה של המתקנים טרם ההתקשרות בפטור ממכרז, למרות החובה לכך בנהלי הרכש וההתקשרויות של המועצה.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי תפעל לתיקון נוהל הרכש בהתאם לאופן שבו המועצה נוהגת, "שכן בהליכי הצעות מחיר אין חובה חוקית לערוך אומדן".

על המועצה לפעול על פי נוהלי הרכש וההתקשרויות שלה, להכין אומדן לעלות העבודה טרם ההתקשרות בפטור ממכרז; אם לא ניתן להכין אומדן כאמור, עליה לנמק ולתעד את החלטתה בנושא. קבלת הצעות המחיר ובחינתן ביחס לאומדן שהוכן מראש תאפשר לוועדת הקניות להיות סמוכה ובטוחה כי נבחרה ההצעה שבה ניתן המחיר המיטבי למועצה.



להכנת אומדן, קודם להתקשרות בהליך פטור ממכרז, חשיבות לשם קביעת גובה ההתקשרות, דהיינו אם ניתן להתקשר בפטור אם לאו ולבחירת סבירות ההצעות המתקבלות, אך בתקנות המכרזים לא נקבעה חובת הכנת אומדן כתנאי להתקשרות בפטור ממכרז. עם זאת, בנהלי עיריית הוד השרון, מעלות תרשיחא וקריית גת והמועצה המקומית רכסים, נכללה חובת הכנת אומדן טרם התקשרות בפטור ממכרז.

לפיכך, מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות תשלבנה בנהליהן הכנת אומדן לפני ביצוע תהליך ההתקשרות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות, במקרים הרלוונטיים ותפעלנה בהתאם. עוד מומלץ כי משרד הפנים יבחן הצורך באסדרת נושא הכנת אומדן בהליכי התקשרות בפטור ממכרז.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת בחינתו את תקנות המכרזים בהשוואה לחוק חובת המכרזים גם נושא זה ייבדק.

סעיף 3(6) - התקשרויות לביצוע עבודה דחופה

בתקנה 3(6) לתקנות המכרזים, בסעיף 3(6) לתוספת הרביעית ובסעיף 3(6) לתוספת השנייה נקבע כי התקשרות עם ספק בחוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה לצורך הצלת נפש או רכוש אפשר שתיעשה בפטור ממכרז.



מתוך כ-200 ההתקשרויות שנבחרו נמצאו שתי התקשרויות שבהן עלו ליקויים בהתקשרות עם ספקים בפטור ממכר מכוח תקנה 3(6) לתקנות המכרזים. התקשרות אחת של עיריית מעלות תרשיחא והשנייה של המועצה האזורית הגלבוע. להלן הפרטים:

עיריית מעלות תרשיחא

מפרוטוקול דיון שנערך ביולי 2017 בראשות מנכ"ל העירייה דאז ובין היתר בהשתתפותם של נציג גזברות העירייה ושל נציג מחלקת ההנדסה שלה, עלה כי העירייה נדרשה לאשר התקשרות דחופה עם ספק של מבנים יבילים (להלן - ספק המבנים היבילים) לשם רכישת מבנה יביל עבור גן ילדים בתחום העירייה. עוד עלה מהפרוטוקול כי נציג מחלקת ההנדסה "בדק מול משכ"ל", והיא "לא יכולה לספק את המבנה עד 1.9.17" (מועד תחילת שנת הלימודים). לכן, פנתה מחלקת הנדסה לשני ספקים לקבלת הצעות מחיר. הצעת ספק המבנים היבילים שנבחר עמדה על 160,000 ש"ח לא כולל מע"ם והייתה זולה ב-3,000 ש"ח מההצעה שלא נבחרה. יצוין כי בהתקשרותה עם ספק המבנים היבילים הסתמכה העירייה על מפרט שהופיע במכרז משכ"ל לאספקת והצבת מבנים יבילים בו זכה, בין היתר גם הספק האמור בשנת 2016.

נמצא כי בנובמבר 2017, כחודשיים וחצי לאחר תחילת שנת הלימודים, אושרה הגדלה של התשלום לספק המבנים היבילים בהיקף של 44,460 ש"ח, ובמרץ 2018 הוא הגיש חשבון לתשלום העירייה על סך של 231,660 ש"ח עבור המבנה היביל. כך יוצא שלא בהתאם לתקנות המכרזים התקשרה העירייה עם ספק המבנים היבילים בפטור ממכרז בהיקף כספי הגבוה ב-66,807 ש"ח מהסכום המותר להתקשרות כזאת ולצורך ביצוע עבודה שאין בה משום הצלת חיים או רכוש.

על עיריית מעלות תרשיחא לפעול על פי הוראות תקנות המכרזים בנוגע לפטור ממכרז גם כאשר מדובר בצרכים דחופים.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי הרשות מקבלת את ההערה ולאורה חידדה הנחיות וגיבשה נהלים חדשים: נוהל ועדת השלושה החדש ונוהל התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8). נהלים אלה מקיפים וכוללים הסבר והנחיה לעניין שימוש בהוראות הפטור. כמו כן מסרה העירייה כי בחודש מרץ 2022 היא קיימה השתלמות ספציפית למנהלים בעניין נוהל הרכש והדרכה ברורה כיצד צריך לפעול.

המועצה האזורית הגלבוע

ביוני 2021, בעת אירוע ספורטיבי שנערך באחד מיישובי המועצה, הוציאה משטרת ישראל צו סגירה לאולם הספורט ביישוב עקב ליקויים בגיבויי החשמל לאולם. על מנת לקיים את האירוע התקשרה המועצה באופן מיידי עם ספק גנרטורים ושכרה ממנו גנרטור לגיבוי מערכת החשמל באולם בעלות של כ-25,000 ש"ח. כבר בערב האירוע עדכן מנכ"ל המועצה את גזבר המועצה על ההתקשרות וציין כי ראש המועצה שנכח באירוע אישר באופן אישי את ההתקשרות.



הביקורת העלתה כי הבקשה לאישור ההתקשרות עם הספק בדיעבד הועברה לוועדת הרכש של המועצה בסוף יוני 2021, לפי חשבונית שהעביר ספק הגנרטורים למועצה. נמצא כי בנוהלי המועצה לא היה נוהל שהגדיר את האופן שבו יש לפעול בעת התרחשות אירוע חירום המחייב התקשרות דחופה, ולא הוגדר במועצה מי הדרג שבסמכותו לאשר התקשרות כזאת ובאיזה אופן.

משרד מבקר המדינה מציין כי בעקבות הביקורת עדכנה המועצה האזורית הגלבוע את נוהלי הרכש שלה, וקבעה נוהל המסדיר התקשרות עם ספקים לביצוע עבודה דחופה או רכש טובין למטרת הצלת חיים או רכוש.

סעיף 3(7) - הגדלת היקף התקשרויות עם ספקים

בתקנה 3(7) לתקנות המכרזים, בסעיף 3(7) לתוספת הרביעית ובסעיף 3(7) לתוספת השנייה נקבע כי רשות מקומית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז לצורך הגדלת היקף ההתקשרות של חוזה קיים, אם החוזה הוא מסוג חוזים אלה: חוזה המגדיל את הוצאותיה בפרט מפרטי חוזה קיים בשיעור שאינו עולה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי חוזה קיים; חוזה המגדיל את הוצאותיה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות אינו עולה על 25% מכלל הוצאות הרשות על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת מכרז לא תביא תועלת.

בהתאם לכך, אם הגדלת ההתקשרות אינה עומדת בתנאים המאפשרים פטור ממכרז, אזי יש לקיים מכרז. כאשר רשות מקומית מחליטה להגדיל את היקפה של התקשרות קיימת, לפני ביצוע העבודה עליה לעגן בהסכם בכתב את הגדלת ההתקשרות ותנאיה.

בדיקת כ-200 ההתקשרויות שנבחרו העלתה כי עיריית מעלות תרשיחא בהתקשרות אחת והמועצה האזורית הגלבוע בשש התקשרויות עם ספק אחד הגדילו את היקף ההתקשרויות ללא מכרז בשיעורים גבוהים מהמותר על פי התקנות וצווי המועצות, וכן בשלוש התקשרויות של המועצה המקומית רכסים, הוגדל היקף ההתקשרויות ללא קבלת האישורים הנדרשים לכך. להלן מובאים הפרטים.

עיריית מעלות תרשיחא

במרץ 2015 חתמה העירייה עם הספק לטיפול ותחזוקה של מדשאות על חוזה לקבלת שירותי גינון ותחזוקה של מגרשי הכדורגל שבתחומה. מועד תחילת החוזה נקבע ליוני 2015 ולתקופה של 12 חודשים; בסעיף 19 לחוזה נקבע כי לעירייה שמורה הזכות להארכתו בשתי תקופות נוספות בלבד, לפי הכללים הקבועים בו, קרי מועד סיום החוזה יהיה לכל המאוחר סוף מאי 2018. עוד נקבע בחוזה כי העירייה תשלם לספק עבור שירותיו סך חודשי של 11,500 ש"ח ללא מע"ם. הביקורת העלתה כי מיוני 2016 מימשה העירייה את זכותה החוזית להארכה בשתי תקופות נוספות עד לסוף מאי 2018.



הביקורת העלתה כי אף שבמאי 2018 הסתיימה ההתקשרות עם הספק, ולא היה לעירייה חוזה תקף עימו, המשיכה העירייה את העסקתו ושילמה לו סך חודשי של 14,000 ש"ח בשנת 2018, על פי החלטה שהתקבלה בספטמבר 2018 בוועדת ההתקשרויות. עלה כי בפברואר 2019, לאחר שכבר חלף מועד ההתקשרות עם הספק, הועברו אליו תשלומים והוא סיפק את שירותיו לעירייה. למעשה, רק באפריל 2019 שלחה העירייה לספק את ההודעה שהיא מבקשת להאריך את חוזה ההתקשרות עימו לתקופה שבין דצמבר 2018 לדצמבר 2019.

נמצא כי העירייה לא פרסמה מכרז או קיבלה הצעות מחיר להתקשרות נוספת זו. המשך ההתקשרות עם הספק לטיפול ותחזוקה של מדשאות, נוסף על הגדלת התשלומים עבור שירותיו, תוך התייחסות לחוזה שהיה קיים עימו, אפשר שהיה ניתן להחשיבו כהגדלת התקשרות קיימת, ולפיכך היה עליה לעמוד בכללים שנקבעו בתקנה 3(7)(ב), דהיינו הוספת פרטים לחוזה קיים. עם זאת, נמצא כי העירייה לא עגנה בכתב את הוספת הפרטים לחוזה הקיים כנדרש.

על עיריית מעלות תרשיחא, טרם התקשרות בפטור ממכר באמצעות הוספת פרטים לחוזה קיים, להגיש את הבקשה לוועדת ההתקשרויות ולקבל את אישורה. עוד על העירייה לעגן בכתב, בתוספת לחוזה, את הגדלת היקף ההתקשרויות עם ספקים ותנאיהן.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי כאשר מדובר בהגדלות עד תקרת הפטור - הרשות מגבירה את אחיפתה ודורשת מהמחלקה הפונה לאשר בפני פורום שהרכבו זהה לוועדת שלושה את ההגדלה כדי להימנע ממצב של זליגה מעל תקרת הפטור. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי החל בדצמבר 2021 הלשכה המשפטית שלה בוחנת אישורים להגדלה ומוודאת את העמידה בשעורי ההגדלה וכן את תוקף ההסכמים כדי לוודא שאין הגדלה לחוזה שפג תוקפו, וכי הרשות תחיד את נושא הגבלת סכום תקרת הפטור להתקשרות גם כשהיא רב-שנתית ולא חד-פעמית.

המועצה האזורית הגלבוע

המועצה התקשרה עם ספק לביצוע עבודות קבלניות להקמת מעונות יום בתחומי המועצה (להלן - הספק להקמת מעונות יום), בין היתר ביישובים סנדלה, נורית, חבר ותל יוסף. הביקורת העלתה כי במסגרת ההתקשרות עם הספק להקמת מעונות יום הוגדל היקף ההתקשרות עימו בכל ששת מעונות היום שהקים, מעבר לסכומים שנקבעו בהתקשרויות, וכל ההגדלות בוצעו בדיעבד; שתיים מההגדלות אושרו במליאת המועצה ומבלי שהובהר כי העבודות כבר התבצעו. להלן הפרטים:

1. **הקמת מעון יום ביישוב חבר:** ביוני 2018 חתמה המועצה עם הספק להקמת מעונות יום על חוזה להקמת מעון יום ביישוב חבר בהיקף כספי של 1,005,388 ש"ח.

הביקורת העלתה כי על פי החוזה הקים הספק את מעון היום ביישוב והגיש לגזברות המועצה חשבונות לתשלום. את החשבונות אישר מפקח הבנייה של הפרויקט מטעם החברה הכלכלית של המועצה. להלן הפרטים בלוח 11:



לוח 11: ריכוז תשלומים - הקמת מעון יום ביישוב חבר

מספר החשבון	תאריך ההגשה	סכום לתשלום (בש"ח)
חשבון חלקי 1	22.10.18	285,861
חשבון חלקי 2	27.11.18	145,603
חשבון חלקי 3	25.2.19	417,290
חשבון חלקי 4	31.12.19	156,099
חשבון חלקי 5 (סופי)	30.9.20	292,570
סה"כ		1,297,423

על פי נתוני המועצה האזורית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי שיעור החריגה של העבודות בפרויקט עמד על כ-29% מההיקף המקורי של החוזה עם הספק. עוד נמצא כי הגדלת היקף ההתקשרות בשיעור האמור אושרה בדיעבד במליאת המועצה באוקטובר 2021.

2. **הקמת מעון יום ביישוב תל יוסף:** ביוני 2018 חתמה המועצה עם הספק להקמת מעונות יום על חוזה להקמת מעון יום ביישוב תל יוסף בהיקף כספי של 1,062,224 ש"ח.

הביקורת העלתה כי על פי החוזה הקים הספק את מעון היום ביישוב תל יוסף והגיש לגזברות המועצה חשבונות לתשלום. את החשבונות אישר מפקח הבנייה של הפרויקט מטעם החברה הכלכלית של המועצה. להלן הפרטים בלוח 12:

לוח 12: ריכוז תשלומים - הקמת מעון יום ביישוב תל יוסף

מספר החשבון	תאריך ההגשה	סכום לתשלום (בש"ח)
חשבון חלקי 1	27.9.18	302,772
חשבון חלקי 2	27.11.18	144,302
חשבון חלקי 3	29.3.19	414,014
חשבון חלקי 4	31.12.19	226,242
חשבון חלקי 5 (חשבון סופי)	30.9.20	274,705
סה"כ		1,362,035

על פי נתוני המועצה האזורית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נמצא כי שיעור החריגה של העבודות בפרויקט עמד על כ-28% מההיקף המקורי של החוזה עם הספק. עוד נמצא כי הגדלת היקף החוזה בשיעור האמור אושרה בדיעבד במליאת המועצה באוקטובר 2021.

יצוין כי בפגישה שקיים צוות הביקורת ביולי 2021 עם גזבר המועצה בעניין ההתקשרות עם הספק להקמת מעונות היום, אישר גזבר המועצה כי הליך הגדלת ההתקשרות עם הספק להקמת מעונות היום בוצע רובו ככולו בדיעבד. בפגישה האמורה מסר הגזבר כי לאחר שבוצעה העבודה כולה ואושרה על ידי המפקחים מהחברה הכלכלית של המועצה, ולאחר פניית הספק אליו, התברר כי הספק ביצע עבודה בהיקף גדול יותר מהתקציב שאושר לכל פרויקט. על מנת שלא לפגוע בו הוגדל התקציב והתשלום הועבר אליו לאחר קבלת מקור תקציבי ממשרדי הממשלה הרלוונטיים.

על המועצה האזורית הגלבוע, עת היא מגדילה את התקשרויותיה, לפעול על פי הכללים שנקבעו בסעיף 3(7) לצו המועצות האזוריות, ולקבל מראש את האישורים הנדרשים להגדלות אלו, טרם ביצוע העבודות, ולהימנע מאישור התקשרויות בדיעבד.

בדיון מליאת המועצה באוקטובר 2021 הובאה לאישור המליאה בקשה לאישור הגדלת ההתקשרות עם הספק להקמת מעון יום ביישוב תל יוסף ולהקמת מעון יום ביישוב חבר. מפרוטוקול הדיון עלה כי ראש המועצה ציין בפני חברי המליאה כי ההגדלה של ההתקשרות נדרשת נוכח הגדלת התקציב שהתקבל ממפעל הפיס לכל אחד מהפרויקטים האמורים. אולם הוא לא מסר לחברי המליאה כי היא נדרשת לאשר את הגדלת התקציב לפרויקטים האמורים, לאחר שהעבודות בוצעו והפרויקטים הסתיימו.

עלה כי מליאת המועצה האזורית הגלבוע אשרה בדיעבד ההגדלה ללא שנמסר לה כי העבודות בוצעו והפרויקטים הסתיימו וכי מדובר באישור בדיעבד.

על המועצה האזורית הגלבוע לפעול לאשר הגדלות של היקף ההתקשרות במליאת המועצה, ככל שהיא נדרשת להן, לפני ביצוע ההתקשרות מושא העבודות ולפני ביצוע העבודות.

משהתבקשה המועצה לאשר את שתי ההתקשרויות האלה, היה על ראש המועצה לנהוג בשקיפות ולהציג בפני המליאה, לצד הצגת המקור התקציבי שהתקבל לתשלום עבור העבודה שביצע הספק, גם את השתלשלות האירועים שהובילה לצורך באישור הגדלת התקציב לפרויקטים, בדיעבד ושלא בהתאם לאמור בתוספת השנייה.

המועצה האזורית הגלבוע מסרה בתשובתה כי תנחה את הגורמים הרלוונטיים לפעול על פי ההנחיות.



המועצה המקומית רכסים

בנוהל הרכש וההתקשרויות של המועצה נקבע כי על ועדת ההתקשרויות⁹⁴ לבחון ולאשר התקשרויות בפטור ממכרז. כאמור, סעיף 3(7) קובע כי בתנאים מסויימים, לצורך הגדלת היקף ההתקשרות של חוזה קיים רשאית רשות מקומית להתקשר בחוזה ללא מכרז. על כן, על ועדת ההתקשרויות לבחון ולאשר כל הגדלה בהיקף התקשרות כפי שעליה לבחון ולאשר כל התקשרות אחרת המתבצעת ללא מכרז.

הביקורת העלתה כי המועצה המקומית רכסים הגדילה את היקפן של שלוש התקשרויות בתחום ההנדסה והזמינה את ביצוע העבודות בפטור ממכרז, מבלי שהבקשות להגדלת ההתקשרויות הוגשו לוועדת ההתקשרויות ומבלי לקבל את אישורה כנדרש. להלן מובאים הפרטים.

1. התקשרות להחלפת גופי תאורה: בפברואר 2020 דנה ועדת הקניות בהצעות מחיר שהתקבלו לצורך החלפת 140 גופי תאורה במועדון ובשני מוסדות חינוך בתחום המועצה. באותו היום החליטה הוועדה לקבל את הצעתו של ספק שירותי שיפוץ (להלן - ספק שירותי השיפוץ), וגזבר המועצה הוציא הזמנת עבודה לספק האמור על סך 33,906 ש"ח.

נמצא כי יומיים לאחר הזמנת העבודה הראשונה, שלח מהנדס המועצה לראש המועצה הודעה בדואר אלקטרוני, ובה ציין כי יש צורך להחליף 33 גופי תאורה, נוסף על 140 גופי התאורה שנכללו בהתקשרות המקורית, ובסך הכול 173 גופים. המהנדס הציע לכלול את התוספת בגין גופי התאורה במסגרת ההתקשרות עם ספק שירותי השיפוץ, וציין כי הסכום הנדרש לתוספת זו הוא 7,992 ש"ח, דהיינו 23.5% מן הסכום שעליו התחייבה המועצה בחוזה ההתקשרות עם הספק. באותו היום הוציאה המועצה הזמנת עבודה לספק האמור בגין הגדלת ההזמנה בסכום הנקוב, כפי שביקש מהנדס המועצה. עוד נמצא כי במרץ 2020 הוציא ספק שירותי השיפוץ חשבונית למועצה ובה ציין כי הוחלפו 181 גופי תאורה במחיר כולל של 43,838 ש"ח.

ביקורת עלה כי הגזבר וראש המועצה אישרו את הזמנת העבודה להגדלת היקף ההתקשרות עם ספק שירותי השיפוץ יומיים לאחר ההתקשרות המקורית מולו, מבלי שהצורך להגדלת היקף ההתקשרות הוגש לוועדת הקניות ומבלי שההגדלה אושרה על ידה.

2. התקשרות לבניית קירות תומכים: באוגוסט 2020 דנה ועדת הקניות בהצעות מחיר שהתקבלו מספקים לצורך בניית קירות תומכים לגנים יבילים ברחוב חצב, וקיבלה את הצעתו של ספק שהייתה הזולה ביותר (להלן - ספק להקמת קירות תומכים). לאחר הדיון ובאותו חודש הוציאה המועצה הזמנת עבודה לספק האמור על סך 76,693 ש"ח לביצוע העבודה האמורה.

94 הוועדה שהוקמה מכוח חוזר מנכ"ל 8/2016 שחבריה כאמור הם מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי.



נמצא כי כעבור כחצי שנה, באפריל 2021, הוציאה המועצה הזמנת עבודה נוספת לספק להקמת קירות תומכים⁹⁵ על סך 28,695 ש"ח לצורך "ביצוע קירות תומכים במתחם גנים יבילים בגבעה ג' - הגדלה להזמנה". הביקורת העלתה כי הזמנת העבודה לצורך ביצוע הגדלת ההתקשרות יצאה לאחר ביצוע העבודה בפועל⁹⁶.

בביקורת עלה כי העבודות בוצעו מבלי שההגדלה הוגשה לבחינתה ולאישורה של ועדת ההתקשרויות. עוד עלה כי היקף ההתקשרות הוגדל בשיעור של 37.4% מן הסכום שציננה המועצה בחוזה ההתקשרות המקורי, ובכך חרג היקף העבודה הכולל מתקרת הפטור ועמד על 105,388 ש"ח.

נמצא כי במאי 2021 הוציא היועץ המשפטי של המועצה חוות דעת למנכ"ל המועצה בנושא, וכתב כי "העבודות התבצעו בסוף שנת 2020 אך לא אושרו תחילה בידי מהנדס המועצה". עוד נכתב כי ביצוע ההגדלה מעבירה את סכום ההתקשרות לחובת עריכת מכרז זוטא, וכי "על המועצה להעדיף ביצוע מכרז זוטא שעה שמדובר בסכומים גבוליים וקיים צפי להגדלה".

מומלץ כי המועצה המקומית רכסים תבצע מכרזי זוטא כאשר היא מתקשרת עם ספקים לביצוע עבודות בסכומים הקרובים לתקרת הפטור וקיים צפי להגדלת ההתקשרות.

3. התקשרות לביצוע עבודות תאורה: בנובמבר 2019 דנה ועדת הקניות בהצעות מחיר שהתקבלו מספקים לצורך הובלה, אספקה, התקנה וחיבור של תאורה בגן "מיני סיטי" ברכסים, והחליטה לקבל את הצעתו של הספק לשירותי החשמל. כעבור יומיים הוציאה המועצה הזמנת עבודה לספק האמור על סך 78,109 ש"ח. כחודשיים לאחר ההתקשרות הגיש הספק לשירותי החשמל למועצה דרישת תשלום בסכום כולל של 87,381 ש"ח הגבוהה ב-9,272 ש"ח מההזמנה, והיא אושרה על ידי מהנדס המועצה במרץ 2020.

נמצא כי באותו המועד, כחודש לאחר שהספק לשירותי החשמל הגיש את דרישת התשלום למועצה ולאחר ביצוע העבודות, חתמו ראש המועצה והגזבר על הזמנת עבודה בסך 9,272 ש"ח בגין "תאורת גן מיני סיטי - הגדלה להזמנה".

הביקורת העלתה כי הגדלת ההתקשרות עם הספק לשירותי החשמל בוצעה מבלי שהצורך בהגדלה הוגש לוועדת ההתקשרויות ומבלי שהיא אישרה את הגדלת היקף ההתקשרות כנדרש.

95 על סמך בקשה טלפונית של גזבר המועצה.

96 על פי חוות הדעת של מהנדס המועצה המקומית מאפריל 2021, במסגרת העבודות האמורות, ביצע הספק קיר תמך נוסף שלא תוכנן מראש אך נדרש בעקבות החלטה שנעשתה בשטח לצורך הגדלת החצר המשותפת בין הגנים.



על המועצה המקומית רכסים להגיש כל בקשה להגדלת היקף ההתקשרות לוועדת ההתקשרויות כאשר עולה הצורך ולפני ביצוע ההגדלה. על המועצה לעגן בכתב, אם בחוזה אם בהזמנת עבודה, את הגדלת היקף ההתקשרויות עם ספקים ותנאיהן.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי "כיום הנושא מוסדר וכל הגדלה מחויבת באישורים".

סעיף 3(8) - התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים⁹⁷

בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים, בסעיף 3(8) לתוספת הרביעית ובסעיף 3(8) לתוספת השנייה נקבע כי אחד מסוגי החוזים שבאמצעותם רשאית רשות מקומית 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". עם זאת, קבע בית המשפט העליון כי יש לפרש תקנות אלה בצמצום⁹⁸ וכי ההתקשרות בדרך של מכרז פומבי עדיפה על דרך אחרת.

בנובמבר 2016 פרסם משרד הפנים את חוזר מנכ"ל 8/2016, ובו "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז". הנוהל הוכן על פי עקרונות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט בכלל ובפסק דין הרטמן⁹⁹ בפרט, שם נקבע בין השאר כי גם בהתקשרות ללא מכרז לפי תקנה 3(8) "יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות, כמו גם עקרונות יסוד אחרים של דיני המכרזים". בנוהל צוין כי בפסיקה נקבע כי אין מדובר בפטור כללי מהתקשרות ללא מכרז¹⁰⁰, וניתן לפעול על פי תקנה זו רק כאשר נדרשים "ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים", וגם זאת על פי כלל הפרשנות הנותן עדיפות למכרז הפומבי¹⁰¹, וכאשר לא ניתן להשיג את הידע והמומחיות המיוחדים או את יחסי האמון המיוחדים בדרך של מכרז פומבי. ביוני 2017 פרסם משרד הפנים את חוזר מנכ"ל 5/2017 הקובע תיקונים לחוזר מנכ"ל 8/2016 ודוחה את מועד תחולתו לינואר 2018.

הנוהל קובע כי התקשרות של רשות מקומית לפי תקנה 3(8) תיערך לפי עקרון מתן עדיפות למכרז פומבי, ובאופן שקוף ככל הניתן, הוגן ושוויוני, שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית. כמו כן, על הרשות המקומית למנות ועדת התקשרויות, וכל התקשרות כזו תיעשה על פי החלטה של הוועדה. אם הרשות מעוניינת לפעול בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8), על היועץ המשפטי לחוות את דעתו ולקבוע אם תקנה זו חלה על ההתקשרות המבוקשת, ובפרט אם

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

98 בג"ץ 5627/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים נ' עיריית חיפה, פ"ד מו (3); ע"מ 8412/07 חברת מלון ומלון סוויטות אפ.אס.אר בירושלים בע"מ נ' הורן (פורסם במאגר ממוחשב, 4.3.09).

99 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן ואח' (פורסם במאגר ממוחשב 13.1.13).

100 עת"מ (חי') 141/00 בן עזרא נ' המועצה המקומית עתלית (פורסם במאגר ממוחשב, אוגוסט 2000).

101 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן ואח' (פורסם במאגר ממוחשב 13.1.13).



העבודה המקצועית המבוקשת דורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים והיא אינה עבודה מקצועית שגרתית. לאחר שניתנה חוות דעת היועץ המשפטי, תבחן ועדת ההתקשרויות אם אין להעדיף ביצוע של מכרז פומבי, אף שתקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, ותנמק את החלטתה. בנוהל נקבע גם אופן הפנייה למציעים, וצוין כי אם החליטה רשות מקומית להתקשר לפי תקנה 3(8), עליה לפנות לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים. רשימת המציעים תעודכן אחת לשלוש שנים לפחות, תכיל רשימה של מומחים לפי סוגי התמחות, תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר של הרשות המקומית במרשתת.

בעניין פנייה לספקים מרשימת מציעים קבע בית המשפט¹⁰² כי בהליך הקמת המאגר "יש לכאורה אלמנטים של שוויון וסוג של מכרז", אך אין מדובר במכרז משום שלמועמד אין זכות גנויה לקבל פנייה להגשת הצעה או הזמנת עבודה.

הביקורת העלתה כי עיריית מעלות תרשיחא והמועצה המקומית רכסים התקשרו עם יועצים ללא מכרז לפי סעיף 3(8), אך לא על פי הוראות חוזר מנכ"ל 8/2016, ומבלי שוועדת ההתקשרויות והיועץ המשפטי קבעו כי העבודה דורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים והיא אינה עבודה מקצועית שגרתית.

עיריית מעלות תרשיחא

הביקורת העלתה כי בשני מקרים מתוך 38 הספקים שנבדקו, העירייה התקשרה בחוזים עם שני ספקים לקבלת שירותי פיקוח ותכנון, שנחתמו בדיעבד אחרי שהעבודה הועברה לספקים, ללא הליך של מכרז ומבלי שהעירייה קיימה את הוראות חוזר מנכ"ל 8/2016 כתנאי לאישור ההתקשרויות. להלן מובאים הפרטים.

1. התקשרות עם אדריכל לתכנון אולם ספורט בגבעת האורנים: במאי 2018 חתמה העירייה על חוזה עם ספק שירותי תכנון (להלן - הספק לשירותי התכנון) לקבלת עבודות תכנון ופיקוח עליון לפרויקט הקמת אולם ספורט. החוזה אושר על ידי היועצת המשפטית של העירייה. במסגרת החוזה בין הצדדים נקבע מדרג תשלום לפי שלבי התכנון שכללו בין היתר הכנת תוכנית רעיונית, הגשת תוכניות מוקדמות והגשת תוכניות סופיות. בגוף החוזה הובהר למי יוצגו התוכניות ובאיזה אופן ולמי הסמכות בעירייה לאשרן.

הביקורת העלתה כי לאחר חתימת החוזה הוציאה העירייה במאי 2018 הזמנת עבודה על סך 498,069 ש"ח כולל מע"ם לביצוע מידי של "תכנון ופיקוח עליון אולם ספורט בגבעת אורנים". נמצא כי יומיים לאחר שיצאה הזמנת העבודה ושישה ימים לאחר חתימת החוזה, הגיש הספק לשירותי התכנון לעירייה חשבון חלקי על סך 404,231 ש"ח כולל מע"ם ובו

102 עת"ם (מרכז) 5956-12-20 עורכי דין לקידום מינהל תקין נ' עיריית כפר יונה, דצמבר 2021.



פירט את שבוצע, לרבות הכנת תוכנית רעיונית, הגשת תוכניות מוקדמות והגשת תוכניות סופיות. עוד נמצא כי בסוף אותו חודש אישר מהנדס העירייה את החשבונית לתשלום¹⁰³.

2. **התקשרות עם ספק לקבלת שירותי פיקוח:** באפריל 2018 התקשרה העירייה בחוזה עם ספק שירותי פיקוח (להלן - הספק לשירותי פיקוח וגם חברה א' לניהול פרויקטים) לאחר שאושר על ידי היועצת המשפטית של העירייה, על מנת שיבצע פיקוח צמוד על פרויקט הקמת בית העלמין געתון, לרבות הכנת מכרז לביצוע הפרויקט. במאי 2018 הוציאה העירייה הזמנת עבודה לספק האמור על סך 438,750 ש"ח.

נמצא כי במרץ 2018, כחודשיים לפני חתימת החוזה, הגיש הספק לשירותי פיקוח לעירייה בקשה לתשלום שכר טרחה על סך של כ-124,000 ש"ח עבור הכנת המכרז לפרויקט. עוד נמצא כי שבועיים לאחר חתימת החוזה וביום הוצאת הזמנת העבודה לספק לשירותי פיקוח, אישר מהנדס העירייה את החשבונית לתשלום, קרי העבודה אכן בוצעה.

על החוזים, שנחתמו כאמור לאחר שהספקים האמורים החלו בעבודתם, חתמו ראש העירייה דאז, גזר העירייה ומהנדס העירייה. נמצא כי היועצת המשפטית של העירייה אישרה בחתימתה להתקשר עם הספקים בפטור ממכרז, מתוקף העובדה שמדובר בהסכמים הפטורים ממכרז מכוח תקנה 8(3).

על עיריית מעלות תרשיחא לנהל התקשרויות בפטור ממכרז על פי הוראות תקנה 8(3) והנהול, ולהתקשר עם ספקים לאחר קבלת האישורים הנדרשים ולאחר שעיגנה את תנאי ההתקשרות בהסכם בכתב.

עיריית מעלות תרשיחא מסרה בתשובתה כי היא כתבה נהלים חדשים לוועדת שלושה ולהתקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 8(3) ובהתאם לחוזרי המנכ"ל בעניין והם ייאכפו בדיוקנות.

המועצה המקומית רכסים

מתפקידה של ועדת ההתקשרויות של המועצה לדון בהתקשרויות של המועצה לביצוע עבודות הדורשות ידע או מומחיות מיוחדים ולאשרן. בחוזר מנכ"ל 8/2016 נקבע כי על היועץ המשפטי לחוות דעה טרם או בפתח הדיון ולקבוע האם סעיף 8(3) לתוספת הרביעית חלה על ההתקשרות: נקבע כי "היועץ המשפטי של הרשות המקומית יבחן ויחוזה דעה, קודם לדיון או בפתח דיון הוועדה, האם תקנה 8(3) חלה על ההתקשרות המבוקשת, וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט בעניין זה, ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אופן מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית". עוד נקבע כי "לאחר שניתנה חוות דעת של היועץ המשפטי כאמור בסעיף 6.3, תבחן ועדת ההתקשרויות האם למרות שתקנה 8(3) חלה על ההתקשרות המבוקשת, אין להעדיף ביצוע של

103 יצוין כי מהנדס העירייה פנה כבר בשנת 2014 לספק לביצוע עבודות תכנון באזור שבו צפוי היה להיות מוקם אולם הספורט.



ההתקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי תקנה 3(8). על ועדת ההתקשרויות לנמק את החלטתה".

הביקורת העלתה כי בשבע ההתקשרויות שנבדקו להלן, שבהן התקשרה המועצה עם מנהלי פרויקטים בפטור לפי סעיף 3(8), היא לא פעלה על פי הוראות חוזר מנכ"ל 8/2016. מהפרוטוקולים של דיוני ועדת ההתקשרויות נמצא כי היועץ המשפטי לא חווה דעתו טרם הדיון ולא בפתח הדיון האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית. כמו כן, נמצא כי ועדת ההתקשרויות לא בחנה האם למרות שסעיף 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, אין להעדיף ביצוע של ההתקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי סעיף 3(8). ולא נמצאה הנמקה להחלטתה. להלן מובאים הפרטים.

במאי 2020 התקיים דיון בוועדת השלושה של המועצה בהשתתפות מנכ"ל המועצה, מהנדס המועצה, נציגת הגזבר והיועץ המשפטי, ובו דנה הוועדה בשתי התקשרויות:

ההתקשרות הראשונה הייתה לצורך ניהול פרויקט לתוספת של שמונה כיתות בבית הספר "אוהל שרה". על פי פרוטוקול הוועדה, פנה מהנדס המועצה לשבע חברות לניהול פרויקטים, מתוך רשימת המציעים של המועצה, והתקבלו חמש הצעות מחיר. הוועדה בחרה את הצעתה של חברה ב' לניהול פרויקטים בסכום של 2.7% מהרשאה על סך 5,827,453 ש"ח. מהנדס המועצה והיועץ המשפטי נימקו את ההחלטה בכך שמדובר בהצעה הזולה ביותר, ובכך שלחברה ב' לניהול פרויקטים המלצות רבות וניסיון רב בתחום. ההתקשרות השנייה הייתה לצורך ניהול פרויקטים בגני הילדים "שיר" ו"צופיה". על פי פרוטוקול הוועדה, פנה מהנדס המועצה לארבע חברות לניהול ופיקוח, הרשומות ברשימת המציעים, לצורך קבלת הצעת מחיר והגיש לוועדה שלוש הצעות. הוועדה בחרה את הצעתה של חברה א' לניהול פרויקטים שסכומה היה 3.5% מעלות הפרויקט שתוקצב ב-2,259,927 ש"ח. מהנדס המועצה נימק את הבחירה בכך שלחברה א' ניסיון רב, והיועץ המשפטי של המועצה הסכים עימו.

ביוני 2020 התקיים דיון בוועדת השלושה של המועצה בהשתתפות מנכ"ל המועצה, מהנדס המועצה, נציגת הגזבר והיועץ המשפטי, לבחירת מנהלי פרויקט לחמישה פרויקטים נוספים ברחבי המועצה. להלן בלוח 13 ריכוז הממצאים לגבי התקשרויות אלה:



לוח 13: ריכוז הממצאים לגבי התקשרויות עם חברות לניהול פרויקטים,
יוני 2020

שם הפרויקט	מספר הצעות המחיר שנבחנו	ההצעה הזוכה	היקף כספי של הפרויקט	שיעור ההצעה מעלות הפרויקט	נימוק לבחירה
הרחבת כביש הרקפות-רכסים	7	חברה א'	הפרויקט לא יצא אל הפועל	3.5%	המתאימה ביותר לנהל את הפרויקט אף שהצעתה לא הייתה הנמוכה ביותר
השלמת מקווה גבעה ג' - רכסים	7	חברה ב'	כ-3 מיליון ש"ח	2.5%	ההצעה הזולה ביותר
הקמת מרכז העסקים - רכסים	4	חברה ג'	הפרויקט לא יצא אל הפועל	2.95%	ההצעה הזולה ביותר
אולם ספורט רב תכליתי - רכסים	4	חברה ד'	כ-15.7 מיליון ש"ח	2.95%	המתאימה ביותר לנהל את הפרויקט אף שהצעתה לא הייתה הנמוכה ביותר
בית ספר לחינוך מיוחד - רכסים	4	חברה ה'	כ-11 מיליון ש"ח	3.5%	המתאימה ביותר לנהל את הפרויקט אף שהצעתה לא הייתה הנמוכה ביותר

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

בביקורת עלה כי שלא בהתאם להוראות סעיף 6.3 לחוזר מנכ"ל 8/2016 ועדת ההתקשרויות החליטה על ביצוע שבע ההתקשרויות עם החברות לניהול פרויקטים שלעיל, מבלי שנמצאו חוות דעת של היועץ המשפטי שלפיהן הוא קבע כי סעיף 3(8) חל על התקשרויות אלו, ואם העבודה המקצועית המבוקשת דורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים והיא אינה עבודה מקצועית שגרתית.



כמו כן, לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שוועדת ההתקשרויות בחנה אם מוצדק וסביר לבצע את ההתקשרויות המבוקשות ללא מכרז לפי סעיף 8(3) ולא להעדיף ביצוע של ההתקשרויות בדרך של מכרז פומבי. נמצא כי ועדת ההתקשרויות נתנה את חוות דעתה לגבי ניסיון המקצועי של החברות ולגבי המחיר שהציעו שלא בהתאם להוראות סעיף 6.4 לחוזר מנכ"ל 8/2016.

על המועצה המקומית רכסים להקפיד על השימוש בפטור ממכרז על פי סעיף 8(3) לתוספת הרביעית בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל 8/2016.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית רכסים כי הנושא תוקן עוד במהלך הביקורת.



על חברי ועדת ההתקשרויות ברשויות המקומיות שנבדקו, ועל היועצים המשפטיים בפרט, להקפיד על השימוש בפטור ממכרז על פי תקנה 8(3) לתקנות המכרזים, על פי העקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט ולפי הוראות חוזר מנכ"ל 8/2016, ולהעדיף בכל מקרה אפשרי התקשרות עם ספקים בדרך של מכרז פומבי על פני שימוש בתקנה 8(3).

איחוד התקשרויות והליכי רכש

בתקנה 5 לתקנות המכרזים, בסעיף 5 לתוספת הרביעית ובסעיף 5 לתוספת השנייה נקבע כי "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד".

בדיקת ההתקשרויות שנבחרו ברשויות המקומיות העלתה כי עיריית קריית גת, המועצה האזורית הגלבוע והמועצה המקומית רכסים התקשרו עם שבעה ספקים בפטור ממכרז בכמה חוזים לביצוע עבודה, אף שהיה מקום לראותה כעבודה אחת - עיריית קריית גת עת התקשרה עם ספק לשירותי איטום, המועצה האזורית הגלבוע עת התקשרה עם שני ספקים במסגרת תב"ר פרויקט חיזוק הביטחון האישי ביישובים בתחומה והמועצה המקומית רכסים עם ארבעה ספקים בשלושה תחומים שונים של תחזוקת מבני ציבור ושיפור פני המועצה. עוד העלתה הבדיקה כי בהתקשרויות האמורות היה היקפו הכספי של כל חוזה נמוך מתקרת הפטור, אך היקפם הכולל של החוזים שניתן לייחס לאותה העבודה היה גבוה מתקרת הפטור. להלן מובאים הפרטים.



עיריית קריית גת

לאורך תקופת הביקורת התקשרה העירייה בפטור ממכרז עם ספק שירותי איטום (להלן - הספק לשירותי איטום) לביצוע עבודות איטום גגות ותיקוני גגות במבני חינוך ובמקלטים ברחבי העיר. להלן הפרטים:

1. בפברואר 2018 המליץ אגף החינוך על התקשרות עם הספק לצורך איטום גג בית הספר יד יצחק. בהחלטתה התבססה הוועדה על סיכום דיון בהצעות מחיר בנושא מדצמבר 2017, ובו התקבלה המלצה על איכות עבודת הספק האמור ועל הניסיון בעבודה מולו. במאי 2018 הגיש הספק לשירותי איטום חשבונית על עבודה זו, ושולמו לו 34,573 ש"ח.

ביקורת נמצא כי בסך הכול שולמו לספק לשירותי איטום בשנת 2018 כ-171,000 ש"ח.

2. בינואר 2020, לאחר שמנהלת מוסד האולפנה בעיר דיווחה על מצבו הרעוע של המבנה ועל נזילות מגג המבנה וביקשה כי העניין יטופל בדחיפות, החליטה העירייה לפעול לתיקונו. העירייה פנתה לשני מציעים, ובהם גם הספק לשירותי איטום. לאחר קבלת ההצעות בחרה העירייה להתקשר עם הספק לשירותי איטום בפטור ממכרז, בהמשך לפניית מנהלת המוסד לביצוע עבודה דחופה, ומשום שהצעתו הייתה הזולה יותר. יצוין כי עילת הפטור לא נרשמה בטופס שמילאה ועדת הרכש.

3. כשבוע לאחר ההתקשרות לאיטום מוסד האולפנה המליצה ועדת הרכש של העירייה על התקשרות נוספת עם הספק לשירותי איטום לצורך ביצוע עבודות איטום בשישה גני ילדים ברחבי העיר, לאחר שהתקבלו הצעות מחיר משני מציעים. יצוין כי בעניין זה המליצה הוועדה על התקשרות עם שני המציעים בו זמנית.

נמצא כי העירייה שילמה לספק בשנים 2018 - 2020 סך מצטבר של כ-412,000 ש"ח. להלן בלוח 14 פירוט ההתקשרויות עם הספק:

לוח 14: ריכוז ההתקשרויות של עיריית קריית גת עם הספק לשירותי איטום, 2018 - 2020

שם המוסד	מהות התיקון	שנת התקשרות	סכום ההתקשרות (ש"ח)	התייחסות עיריית קריית גת	הערות
יד יצחק	איטום גג	2018	34,573	לפי תקנה 3(3) לתקנות המכרזים	
משואה	איטום גג אולם ספורט	2018	40,833	לפי תקנה 3(3) לתקנות המכרזים	
אולפנת צביה	תיקון איטום קיים	2018	3,744	לפי תקנה 3(3) לתקנות המכרזים	



שם המוסד	מהות התיקון	שנת התקשרות	סכום ההתקשרות (ש"ח)	התייחסות עיריית קריית גת	הערות
בי"ס שלאון	איטום שני גגות	2018	59,670	לפי תקנה 3(6) לתקנות המכרזים - עבודה דחופה להצלת נפש ורכוש.	חותמת הזמנה דחופה של מחלקת רכש.
מקלט 39 א'	איטום גג	2018	32,175	לפי תקנה 3(3) לתקנות המכרזים	
סה"כ 2018	התקשרויות ב-2018: 5		170,994		
חוידע	איטום גג	2019	2,340	לפי תקנה 3(3) לתקנות המכרזים	
גן לוטם	תיקון איטום	2019	8,845	לפי תקנה 3(3) לתקנות המכרזים	
סה"כ 2019	התקשרויות ב-2019: 2		11,185		
אולפנת צביה	איטום גגות	2020	189,540	לפי תקנה 3(3) או 3(6) לתקנות המכרזים	אין אישור של גורם מקצועי במחלקת ההנדסה או הרכש כי מדובר בעבודה דחופה
גן יחזקאל	איטום גגות	2020	40,365	לפי תקנה 3(3) לתקנות המכרזים	
סה"כ 2020	התקשרויות ב-2020: 2		229,905		
סה"כ 2020-2018	מספר התקשרויות: 9		412,084		

על פי נתוני עיריית קריית גת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני לוח 14 עולה כי העירייה התקשרה עם ספק שירותי האיטום בתשעה מקרים נפרדים בשנים 2018 - 2020: חמש התקשרויות ב-2018, שתי התקשרויות ב-2019 ועוד שתי התקשרויות ב-2020. במהלך הביקורת העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה¹⁰⁴ כי התקשרות אחת ב-2018, איטום ב"ס שלאון, נעשתה מכוח תקנה 3(6) לתקנות המכרזים; וכי שתי התקשרויות נוספות, בוצעו מכוח תקנה 3(3) לתקנות המכרזים. יצוין כי העירייה לא פרטה במסמכי ההתקשרות התייחסות למהות הפטור מכוחו התקשרה עם הספק בשבע ההתקשרויות הנוספות שבוצעו מולו בתקופה שנבדקה (2018 - 2020)¹⁰⁵.

נמצא כי בשנת 2018 הועברו לספק לשירותי איטום תשלומים עבור ביצוע חמש עבודות איטום נפרדות. לגבי אחת מהעבודות נמסר על ידי העירייה כי בוצעה מכוח תקנה 3(6) לתקנות המכרזים ומבלי שיסופקו סימוכין לכך, ובסך הכול שולמו לספק לשירותי איטום כ-171,000 ש"ח בגין עבודות אלה; בשנת 2019 הועברו לספק לשירותי איטום תשלומים עבור ביצוע שתי עבודות איטום נפרדות בסך כ-11,200 ש"ח; ובשנת 2020 הועברו לספק לשירותי איטום תשלומים עבור שתי עבודות איטום בסך כ-190,000 ש"ח.

עוד נמצא כי העירייה פעלה להתקשרות עם הספק לשירותי איטום שלא במסגרת מכרז, וכל ההתקשרויות מולו התבצעו על בסיס הצעות מחיר, אף שסכומן הכולל היה גבוה מתקרת הפטור.

מהאמור עולה כי עיריית קריית גת התקשרה עם הספק לשירותי איטום בתשע התקשרויות בפטור ממכרז לביצוע עבודות של איטום גגות מבני חינוך בתחומה, אף ששמונה מהן ניתן היה לראותן כעבודה אחת. העירייה לא פרסמה מכרז לביצוע עבודות אלו, אף על פי שהעלות הכוללת של העבודות חרגה מתקרת הפטור בסכום של כ-62,000 ש"ח ב-2020.

על עיריית קריית גת להימנע מפיצול עבודות, כאשר נדרש ביצוע עבודות דומות שניתן לראותן כעבודה אחת ועלותן גבוהה מתקרת הפטור, ולפעול מראש לביצוע התקשרויות אלו באמצעות מכרז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית קריית גת כי בחודש אוקטובר 2020 פרסמה מכרז לביצוע עבודות איטום במטרה לבצע עבודות יזומות לאיטום, על פי תוכנית סדורה מראש, ובכך להימנע, ככל הניתן, מהצורך ברכישת שירותים דחופים לתיקון איטום.

המועצה האזורית הגלבוע

בשנת 2017 תקצב המשרד לביטחון פנים בכ-2 מיליון ש"ח פרויקט לחיזוק הביטחון האישי בתחום המועצה (להלן - פרויקט הביטחון האישי). לשם קידום הפרויקט נפתח בגזברות המועצה תב"ר ובו רוכזו כלל התנועות הכספיות בפרויקט. בספטמבר 2017 הפיץ מנהל המחלקה לשירותי

104 דוא"ל שנשלח מהמחלקה המשפטית של עיריית קריית גת ב-22.11.21.

105 עיריית קריית גת מסרה למשרד מבקר המדינה ב-10.2.22, בדוא"ל שנשלח מהמחלקה המשפטית של העירייה, כי כלל ההתקשרויות עם ספק שירותי האיטום בוצעו מכוח הפטור המופיע בסעיף 3(3) לתקנות המכרזים.



חירום וקב"ט המועצה דאז לגזבר המועצה ולמנהלת הרכש רשימה של הספקים שזכו בהליכי הצעות מחיר שבוצעו במסגרת הפרויקט.

נמצא כי המועצה התקשרה עם הספקים בפרויקט באמצעות פיצול ההתקשרות לכמה חוזים ובאופן כזה שהיה בו כדי לפטור אותה מעריכת מכרז. להלן מובאים הפרטים.

עבודות מחפרון ואספקת סלעים ומצעים: הביקורת העלתה כי בדצמבר 2017 הוציאה המועצה שתי הזמנות לאותו ספק לשירותי עבודות מחפרון (להלן - הספק לעבודות מחפרון) - הזמנה אחת בסך 166,725 ש"ח כולל מע"ם עבור ימי עבודה של מחפרון והזמנה נוספת בסך 10,530 ש"ח לאספקת שש משאיות סלעים.

נמצא כי אף על פי שתקרת ההתקשרות בפטור ממכרז בנובמבר 2017 הייתה 140,600 ש"ח לא כולל מע"ם, דהיינו 164,502 ש"ח כולל מע"ם, התקשרה המועצה עם הספק לעבודות מחפרון ללא מכרז. עוד נמצא כי אף ששתי ההתקשרויות עימו התבצעו בהליך של הצעות מחיר בנובמבר 2017, שתייהן באותו היום ולאותו הפרויקט, וגם כאשר עבודות המחפרון נועדו בין היתר לסדר את הסלעים שהוביל הספק במשאיות שאותן הוא סיפק, פוצלה ההתקשרות מולו לשתי הזמנות נפרדות.

הביקורת העלתה כי המועצה התקשרה עם הספק לעבודות מחפרון לביצוע עבודות נוספות בתחומה, מעבר לפרויקט הביטחון האישי, ומספטמבר 2017 עד מרץ 2020 התקשרה המועצה עימו, ללא מכרז לעבודות מחפרון ואספקת סלעים ומצעים, בהיקף כספי כולל של כ-400,000 ש"ח.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית הגלבוע כי אכן הספק זכה בהליכי הצעות המחיר השונות מבין הספקים שהשתתפו אך אף הזמנה לא עברה את סכום תקרת פטור ממכרז. כמו כן, הצעות מחיר לימי עבודה בתחומים שונים משמשים את המועצה ביתר המחלקות והצירוף בין העבודות לאותו הספק, לחלוטין לא היה מכוון.

אספקת שערי ביטחון ליישובים: הביקורת העלתה כי במסגרת הפרויקט קיבלה המועצה תקציב גם עבור הקמת שערים ביישובים בתחומה. במסגרת ההיערכות לפרויקט ומיפוי דרישות הביטחון הוחלט על התקנת שני סוגי שערים: שער חשמלי (להלן - שער א') ושער דו-כנפי (להלן - שער ב'). המועצה יצאה לשני הליכים נפרדים של הצעות מחיר - אומדן עלות שער א' היה כ-163,000 ש"ח ואומדן עלות שער ב' היה כ-152,000 ש"ח. בביצוע שתי העבודות בפרויקט, בעלות כוללת של כ-315,000 ש"ח, זכה בשני ההליכים ללא מכרז ספק שערים אחד (להלן - ספק השערים).

הביקורת העלתה כי במסגרת הליכי הרכש שקיימה בנפרד להקמה ולהתקנה של שער א' ושער ב', פנתה המועצה לארבעה ספקים מסוימים לקבלת הצעות מחיר; משמע, כי אותם ארבעת הספקים היו יכולים לספק את שני סוגי השערים. עוד העלתה הביקורת כי בטופס הריכוז במחלקת הרכש נכתב כי הצעות המחיר של הספקים התקבלו כולן במועצה בסמיכות זמנים בין 7.8.18 ל-8.8.18. נמצא כי ספק השערים נבחר לבצע את שתי העבודות. זאת, אף שספק אחר נתן את אותה הצעת מחיר. עם זאת, יצוין כי נטען על גבי הדף המרכז של ההצעות שהיו חסרים לכאורה רכיבים בהצעתו.



נמצא כי ב-8.8.18, לאחר שכבר בוצעה פנייה מפוצלת לספקים כאמור, קיבלה המועצה חוות דעת מהיועץ המשפטי שלה שאישר בדיעבד את חוקיות ההליך לכאורה. בחוות דעתו כתב היועץ כי "לאור העובדה שמדובר בעבודות שונות לחלוטין" - שערים חשמליים ושערים דו-כנפיים - ולאור "הפערים הגדולים בערכי כל אחת מהעבודות" היה "הגיון רב" ביציאה להליך של הצעות מחיר, ואין צורך לצאת להליך של מכרז אחד בנושאים אלו.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית הגלבוע כי בכל מקרה שבו עולה השאלה האם נדרש לבצע מכרז או לפנות להליך פטור ממכרז (ועדת רכש) מבצעים התייעצות עם היועץ המשפטי, וכי לדוגמה שניתנה בנוגע לשערים אכן הייתה חוות דעת יועץ משפטי שאישרה פטור ממכרז.

במקרים בהם יש זהות מועדי רכש וספקים שונים יכולים לספק את שני סוגי השערים, על המועצה האזורית הגלבוע לפעול לביצוע ההתקשרות בדרך של פרסום מכרז פומבי וכולל לשני השערים ולהימנע מפיצול עבודות במסגרת התקשרותה עם ספקים, בייחוד כאשר פיצול העבודה מוביל לכך שסך היקף ההתקשרויות הדומות עם ספקים בפטור ממכרז חוצה את היקף הסכום הפטור. עוד מומלץ כי המועצה תפעל לקבל את חו"ד של היועץ המשפטי שלה עובר לפתיחת ההליך ולא בדיעבד.

המועצה המקומית רכסים

נמצא כי בשלושה תחומים שנבדקו פיצלה המועצה עבודות לכמה התקשרויות, ולבסוף התקשרה ללא מכרז עם אותם הספקים לצורך ביצוען במקום לקיים מכרז לעבודות אלו. להלן מובאים הפרטים.

עבודות נגישות במוסדות חינוך: באוגוסט 2019 הודיע משרד החינוך למועצה כי בכוונתו לתקצב עבודות נגישות בגן ילדים בסכום של 30,000 ש"ח. כחודש לאחר מכן הודיע משרד החינוך כי בכוונתו לתקצב עבודות נגישות בחמישה מוסדות חינוך נוספים ברחבי המועצה בסכום של 179,000 ש"ח. על פי פרוטוקול ישיבת המועצה, באוקטובר 2019 אישרה מליאת המועצה תב"רים עבור כל ששת מוסדות החינוך האמורים.

בנובמבר 2019 פנתה המועצה לשלושה ספקים לצורך קבלת הצעות מחיר לעבודות הנגישות בחמישה מתוך ששת מוסדות החינוך, ובדצמבר 2019 פנתה המועצה לשלושה ספקים¹⁰⁶ לצורך קבלת הצעות מחיר לעבודות נגישות בגן הילדים. בנובמבר 2019 ובדצמבר באותה שנה, בהתאמה, דנה ועדת הקניות בהצעות המחיר שהתקבלו והחליטה לקבל את הצעתו של ספק שירותי השיפוץ על סך של כ-65,000 ש"ח לצורך עבודות אקוסטיות בחמישה מוסדות חינוך וגם את הצעתו לצורך עבודות נגישות בגן ילדים על סך של כ-29,000 ש"ח.

בביקורת עלה כי המועצה שילמה לאותו ספק שירותי השיפוץ בגין עבודות הנגישות כ-94,000 ש"ח, סכום שחרג מתקרת הפטור המותרת להתקשרות ללא מכרז שעמדה על 82,602 ש"ח

106 לשניים מהם פנתה המועצה גם לצורך בקשת הצעת מחיר ל"עבודות נגישות בחמישה מוסדות חינוך".



כולל מע"ם. עוד עלה כי אף שהמועצה ביקשה הצעות מחיר מספקים זהים לביצוע עבודות דומות, ותקצוב משרד החינוך בגינן היה ידוע טרם הפנייה לספקים, החליטה המועצה לפצל את עבודות ההנגשה למוסדות החינוך והתקשרה בשתי התקשרויות עם אותו הספק במקום לקיים מכרז אחד לביצוע העבודות.

כאשר מהות העבודות דומה והצורך בהן ידוע מראש, כמו גם המקור התקציבי לביצוען, על המועצה המקומית רכסים לקיים מכרז אחד עבור העבודות ולא להתקשר בפטור ממכרז לכל עבודה בנפרד.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה כי מדובר בעבודות נגישות נפרדות ולכל אחת מהן הרשאה תקציבית משלה שניתנה ממשרד החינוך. המועצה ציינה עם זאת כי "תפעל לתיקון הטעות להבא".

התקשרויות לביצוע עבודות עפר ואספקת חומרי בנייה: באוגוסט 2020 התקשרה המועצה באמצעות הזמנת עבודה עם ספק עבודות העפר לצורך עבודות מחפרון לגני ילדים ב"גבעה ג'" בסכום של כ-16,000 ש"ח. בסוף אותו חודש דנה ועדת הקניות בהצעות המחיר שהתקבלו משלושה ספקים לצורך "אספקת חומר מצע א' עבור גני ילדים - גבעה ג'", והחליטה לקבל את הצעת המחיר של ספק עבודות העפר בסך של כ-56,000 ש"ח. באותו היום דנה ועדת הקניות בהצעות המחיר שהתקבלו מאותם שלושה ספקים, במסגרת התקשרות נוספת לצורך אספקת חומרים לגני ילדים בגבעה ג', והחליטה לקבל את הצעת המחיר של ספק עבודות העפר בסך של כ-41,000 ש"ח. יום לאחר הדיון התקשרה המועצה עימו באמצעות שתי הזמנות עבודה נפרדות בסכום כולל של כ-97,000 ש"ח לצורך אספקת חומרי בנייה מסוגים שונים לגני גבעה ג'.

נמצא כי סכום כלל ההתקשרויות עם אותו ספק עבודות עפר לצורך עבודת מחפרון ואספקת חומרי בנייה בפרויקט גני ילדים בגבעה ג' היה כ-113,000 ש"ח, וחרג מתקרת הפטור המותרת להתקשרויות ללא מכרז במועצה המקומית רכסים שעמדה על 82,134 ש"ח כולל מע"ם. יצוין כי לא נמצאו מסמכים המעידים שהמועצה הכינה אומדן לעלות עבודות המחפרון ולעלות אספקת חומרי הבנייה בפרויקט האמור.

עלה כי המועצה פיצלה את ההתקשרויות בפרויקט האמור, הפרידה בין עבודות העפר לבין אספקת חומרי הבנייה, והתקשרה עם אותו הספק בשלוש התקשרויות בפטור ממכרז בסכום כולל של 113,000 ש"ח המחייב מכרז.

על המועצה המקומית רכסים לפרסם מכרז כנדרש בתוספת הרביעית במקרים בהם העלות הכוללת של העבודות עולה על הסכומים אשר בגינם ניתן לבצע התקשרויות בפטור ממכרז.

התקשרויות לאספקה והתקנה של הצללות: נמצא כי בשנים 2019 - 2021 התקשרה המועצה עם שני ספקים שונים לצורך אספקה והתקנה של הצללות במוסדות חינוך ברחבי המועצה. להלן הפרטים:



בשנים 2019 - 2020 התקשרה המועצה ללא מכרז עם ספק לשירותי הצללה (להלן - ספק א' לשירותי הצללה) לצורך אספקה והתקנה של הצללות במוסדות חינוך ברחבי המועצה. בנובמבר 2019 התקשרה המועצה עם הספק לצורך אספקה והתקנה של הצללה בגן ילדים באמצעות הזמנת עבודה בסכום כולל של כ-10,000 ש"ח. לאחר כשבועיים התקשרה המועצה בהזמנת עבודה עם ספק א' לשירותי הצללה לצורך אספקה והתקנה של הצללות בחמישה בתי ספר בסכום של כ-50,000 ש"ח. כעבור כשמונה חודשים, באוגוסט 2020, התקשרה המועצה עם ספק א' לשירותי הצללה לצורך עבודות דומות בשני מוסדות חינוך נוספים - הראשונה בסך של כ-51,000 ש"ח, והשנייה בסך של כ-41,000 ש"ח, ובסך הכול כ-92,000 ש"ח.

בחודשים מרץ-אפריל 2021 התקשרה המועצה עם ספק נוסף לשירותי הצללה (להלן - ספק ב' לשירותי הצללה) לצורך אספקה והתקנה של הצללות בגני ילדים באמצעות שני הליכים של הצעות מחיר וללא מכרז. במרץ 2021 התקשרה המועצה עם ספק ב' לשירותי הצללה לצורך האמור בסכום של כ-64,000 ש"ח. לאחר כחודש התקשרה המועצה עימו לצורך אספקה והתקנה של הצללות בגני ילדים נוספים בתחומי המועצה בסכום של כ-58,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי לצורך עבודות אספקה והתקנה של הצללות במוסדות חינוך במועצה שילמה המועצה לשני הספקים לשירותי הצללה האמורים, בכל אחת מהשנים 2020 - 2021, סכומים שנתיים הגבוהים מתקרת הפטור המותרת להתקשרויות בפטור ממכרז בהתאם לתוספת הרביעית במועצות מקומיות. בשנת 2020 שילמה לספק א' לשירותי הצללה כ-145,000 ש"ח, ובשנת 2021 שילמה לספק ב' לשירותי הצללה כ-108,000 ש"ח, למול התקרה להתקשרות בפטור ממכרז אשר עמדה באפריל 2021 על 82,719 ש"ח כולל מע"ם.

על המועצה המקומית רכסים להכין אומדן של העלות הכוללת של העבודות הצפויות, בהתאמה לצורכי היישוב בתחום אספקה והתקנה של הצללות, ולקיים מכרז אם הסכום הכולל גבוה מתקרת הפטור.



בכל הנוגע להתקשרויות דומות או זהות ובסמיכות זמנים ובנוגע להתקשרויות לביצוע עבודות הדומות במהותן, על הרשויות המקומיות להתקשר באמצעות מכרז וכדי שסכומי ההתקשרויות עם כל ספק לא יחרגו מתקרת הפטור המותרת להתקשרויות בפטור ממכרז.



סיכום

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה.

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

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

על הרשויות לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הליקויים שהועלו בדוח זה ויפעל להסדרת התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז, כפי שפעל להסדרת ההתקשרויות לפי תקנה 3(8) בתקנות המכרזים, בחוזר מנכ"ל 8/2016.