



מבקר המדינה

# פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידיים עירוניים

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



## פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים

### מבוא

כדי להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה לחלק את משאביה בהליך מסודר ושקוף וכדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאביה<sup>1</sup>, קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשות. תכלית החקיקה לשמור על מינהל תקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. ההסדרים מאזנים בין הצורך לפעול ביעילות ובאפקטיביות ובין הצורך להשיג את התוצאה המיטבית בביצוע עבודות ואספקת שירותים לרווחת התושבים, הן מבחינת המחיר והן מבחינת איכות הביצוע<sup>2</sup>.

סעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן - פקודת העיריות) קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי". הוראות דומות נקבעו בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות). סעיף 198 לפקודת העיריות מסמך את שר הפנים להתקין תקנות, שבמסגרתן, הוא רשאי לקבוע סוגים של חוזים שבהם תהא העירייה רשאית להתקשר ללא מכרז. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות מכרזים), בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות, נקבעו התנאים שבהם רשאית רשות מקומית להתקשר בפטור ממכרז.

בית המשפט קבע כי "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות ורכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא-כל-שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות ונקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר שמידות אלה יתקיימו וגם יראה שנתקיימו"<sup>3</sup>.

מהבחינה הציבורית, דיני המכרזים אמורים להגשים את עקרון השוויון באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל אדם החפץ להגיש את מועמדותו. מהבחינה הכלכלית, דיני המכרזים מבטאים את השאיפה לנהוג בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני, תוך השגת מרב היתרונות למפרסם המכרז<sup>4</sup>. בפסיקה נקבע כי לעקרון התחרות בתנאים של שוויון ניתן מעמד בכורה, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה"<sup>5</sup>.

על פי דיני המכרזים בשלטון המקומי<sup>6</sup>, רשות מקומית נדרשת במקרים רבים לפרסם מכרז פומבי, ולאפשר לכל המעוניין להשתתף במכרז להפקיד לתיבת מכרזים נעולה את הצעתו. ועדת המכרזים

1 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן, תק-על (2013).

2 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2013), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93.

3 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 449 (1974).

4 ראו גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", משפט וממשל (התשנ"ה), עמ' 461; בהתאם לבג"ץ 187/71 "רמטי" בע"מ נ' החברה לשיקום הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, פ"ד כו(1) 118, 123.

5 ע"מ 6203/11 הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11); ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר יזום ופיתוח מ.א בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).

6 תקנות העיריות מכרזים, התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות מכרזים); התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות); התוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).



תדון בהצעות ואם תחליט להמליץ על הצעה שאינה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) קובע את מסגרת הביצוע של התקשרויות המדינה, גופים סטטוטוריים ותאגידים ממשלתיים בישראל. חוק חובת המכרזים קובע כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו"<sup>7</sup>. לצורך ביצוע הוראות החוק הותקנו תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

הליך המכרז הפומבי הוא הליך פורמלי ונוקשה, ומשכך לעיתים אינו מעניק את הגמישות הדרושה לשם פעולה יעילה ומהירה של עורך המכרז ולשם מענה לצורכי המשרד המתקשר. נוכח זאת, הוספו לתקנות חובת המכרזים החלות על השלטון המרכזי הליכי התקשרות תחרותיים מיוחדים נוספים, ובהם מכרז מסגרת<sup>8</sup>.

על פי תקנות חובת המכרזים, מכרז המסגרת הוא מכרז פומבי הבנוי משני שלבים: בשלב הראשון ועדת המכרזים בוחרת יותר מספק מסגרת אחד וחותרת עם הספקים שנבחרו על הסכם מסגרת<sup>9</sup>. בשלב השני, תיקבע זהות הספק שממנו תבוצע בפועל כל הזמנה של טובין, עבודה או שירותים מפעם לפעם במהלך תקופת הסכם המסגרת, לפי תנאי מכרז המסגרת.

תכליתו העיקרית של מכרז המסגרת היא להביא לחיסכון בעלויות הכרוכות בפרסומו ובניהולו של מכרז נפרד על ידי כל עורך מכרז<sup>10</sup>.

**בדיני המכרזים החלים על השלטון המקומי אין הגדרה למכרז מסגרת והם אינם מסדירים את עריכתו של מכרז מסגרת ברשויות מקומיות. עם זאת, רשות מקומית שהחליטה לפרסם מכרז מסגרת נדרשת לשמור על עקרונות דיני המכרזים והחליך התחרותי, וביכולתה להקיש מהכללים החלים על השלטון המרכזי לעניין זה.**

רשויות מקומיות עושות שימוש במכרזי מסגרת, לעיתים באופן ישיר ולעיתים באמצעות תאגידים עירוניים. בביקורת עלה כי 23 מתוך 35 הגופים שנכללו בביקורת<sup>11</sup> קיימו מכרזי מסגרת בשנים 2018 - 2022, וממוצע התשלומים השנתי בקרב רשויות אלו באמצעות מכרזי מסגרת היה 18.3 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה קבע בעבר<sup>12</sup> כי בתחומים שבהם הרשות המקומית סבורה כי יש לבצע התקשרויות על פי מכרזים פומביים בשיטת "מכרזי מסגרת", וכל עוד הדין החל על הרשויות

7 סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים.

8 בהחלטת הממשלה 2045 (13.6.04) הוטל על צוות מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והחשב הכללי, "לקיים תהליך מובנה של הפקת לקחים וגיבוש המלצות, בחלוף עשור לכניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים". בחינה מעין זו נדרשה בשל התפתחויות בעולם הכלכלה והטכנולוגיה, התפתחות בפסיקת בתי המשפט, וכדי לקיים תהליך ראוי של הפקת לקחים. צוות המנכ"לים פרסם את המלצותיו באותה השנה במסגרת מסמך המכונה "דוח ליפשיץ וינשל" (להלן - **דוח ליפשיץ וינשל**). ראו **שם**.

9 "הסכם מסגרת" מוגדר בסעיף 17(ב) לתקנות חובת המכרזים כ"הסכם לרכישת טובין, עבודה או שירותים, שנכרת עם ספק מסוים בנושא מסוים ולתקופה מוגדרת, כאשר פירוט הטובין, העבודה או השירותים שיופקו במסגרתו, כמותם או היקפם, אינו ידוע במועד כריתת ההסכם, והוא נקבע בידי המזמין, בדרך של ביצוע הזמנות מפעם לפעם, בתקופת ההסכם".

10 דוח ליפשיץ וינשל.

11 רשויות מקומיות ו-17 תאגידים עירוניים, שנבדקו הן בביקורת עומק והן באמצעות משלוח שאלות.

12 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018** (2018), "עיריית רחובות - שיפוץ בית התרבות", עמ' 393 - 451. בדוח זה נמצא כי רשות מקומית ביצעה פרויקט מורכב בהיקף כספי של כ-11 מיליון ש"ח באמצעות התקשרות עם ספק שזכה במכרז מסגרת בהליך שאינו שוויוני ואינו הוגן, והתבצע אפוא בניגוד למתחייב מדיני המכרזים ומכללי מינהל תקין.



המקומיות אינו מסדיר את ניהולם של מכרזים כאלה, על הרשות לקבוע לעניין מכרז כזה כללים ואמות מידה ברורים, שיבטיחו את הזמנת העבודה בהליך שקוף, הוגן ותחרותי. עוד הומלץ למשרד הפנים לשקול לקבוע הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להליך ההתקשרות עם הזוכים בהסכם מסגרת.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרותן של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים באמצעות מכרזי מסגרת. הבדיקה (להלן - ביקורת העומק) נעשתה בעיריות **יבנה וקריית ביאליק** (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו) **ובחברה לפיתוח פתח תקווה בע"מ** (להלן גם - חלפ"ת)<sup>13</sup>. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים. כמו כן, נשלחו שאלות בעניין זה ל-16 רשויות מקומיות ול-16 תאגידים עירוניים. הגופים שנבדקו במסגרת ביקורת העומק ומשלוח השאלות יכוננו להלן "כלל הגופים שנכללו בביקורת" או "הגופים שנבדקו".

### הגופים שנבדקו - סקירה כללית

להלן בלוח 1 יוצגו נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו, ובהמשך על החברה לפיתוח פתח תקווה.

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, נכון למועד סיום הביקורת (דצמבר 2023)

מספר התושבים	עיריית יבנה	עיריית פתח תקווה	עיריית קריית ביאליק
האשכול החברתי-כלכלי	7	7	6
אשכול הפריפריאליות	7	9	6
סיווג הרשות המקומית	יציבה	איתנה	ביניים
ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)	453,143	2,248,815	394,890
ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)	450,139	2,245,110	394,472
עודף שוטף (באלפי ש"ח)	3,004	3,705	418
הגירעון המצטבר (באלפי ש"ח)	13,947	152,457	11,428
שיעור הגירעון המצטבר	3.07%	6.77%	2.89%

בדיקה בעיריית פתח תקווה העלתה כי העירייה לא פרסמה מכרזי מסגרת בין השנים 2018 - 2022. מכרזי מסגרת לעבודות בפתח תקווה פורסמו באמצעות חלפ"ת.



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מספר התושבים** - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2022" שהכינה הלמ"ס. **האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019.

**אשכול הפריפריאליות** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.

**סיווג הרשות המקומית** - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

**ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות** - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

**העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר** - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

**שיעור הגירעון המצטבר** - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

**החברה לפיתוח פתח תקווה**: החברה הוקמה בשנת 1947. בעלי המניות של החברה הם עיריית פתח תקווה (90%), ראש העיר המכהן (5%) וקרן קיימת לישראל (5%). החברה עוסקת בתכנון, ניהול, ביצוע ופיקוח על ביצוע של עבודות ציבוריות עירוניות ופיתוח שכונות חדשות על פי הזמנות עבודה מעיריית פתח תקווה, וביצוע עבודות לגופים ויזמים פרטיים וציבוריים (בעיקר במסגרת הפרויקטים העירוניים). רוב העבודות מבוצעות עבור העירייה, והעיקרון הכללי בהתקשרות הוא חיוב יחסי של עיריית פתח תקווה על בסיס עלות בתוספת דמי ניהול מוסכמים שישולמו לחברה (בדרך כלל 3% - 5%). בשנת 2022, הכנסות החברה עמדו על 196 מיליון ש"ח, הוצאות החברה עמדו על 191 מיליון ש"ח, ויתרת ההון העצמי של החברה עמדה על 58 מיליון ש"ח<sup>14</sup>.

## המסגרת הנורמטיבית לפרסום וניהול של מכרזי מסגרת

בתחום ניהול המכרזים קיימים דינים שונים לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי.

### המסגרת הנורמטיבית בשלטון המרכזי

נוכח החלטות ממשלה<sup>15</sup>, בשנת 2009 נכנס לתוקפו תיקון לתקנות חובת המכרזים. התיקון הסתמך בין היתר על דוח צוות המנכ"לים שמינתה הממשלה (דוח ליפשיץ וינשל). על פי הדוח, "הדין הקיים אינו מעניק את הגמישות הדרושה לשם פעולה יעילה של עורך המכרז ולשם מענה לצרכי המשרד המתקשר. בכך נפגע אינטרס היעילות". משכך הומלץ, בין היתר, להוסיף לתקנות הליכי התקשרות תחרותיים מיוחדים נוספים. מטרת התיקון הייתה הרחבת מגוון ההליכים התחרותיים במסגרת תקנות חובת המכרזים במטרה "להגדיל את שיקול הדעת, הגמישות, הסמכות והאחריות של ועדות המכרזים המשרדיות בקביעת הליך המכרז". בין היתר, התיקון עיגן את סמכותה של ועדת

<sup>14</sup> מתוך הדוח הכספי לשנת 2022 של החברה לפיתוח פתח תקווה.

<sup>15</sup> החלטת הממשלה 2045 (13.6.04): בהחלטה זו הוטל על צוות מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והחשב הכללי, "לקיים תהליך מובנה של הפקת לקחים וגיבוש המלצות, בחלוף עשור לכניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים"; החלטת הממשלה 1325 (18.3.07), ובה החליטה הממשלה, בין היתר, להרחיב את מגוון ההליכים התחרותיים במסגרת תקנות חובת המכרזים במטרה "להגדיל את שיקול הדעת, הגמישות, הסמכות והאחריות של ועדות המכרזים המשרדיות בקביעת הליך המכרז".



המכרזים<sup>16</sup> לערוך מכרז מסגרת בעל שני שלבים: בשלב הראשון ועדת המכרזים בוחרת ספקים אחדים, ובשלב השני נקבעת מפעם לפעם זהות הספק שיבצע בפועל הזמנה מסוימת לפי תנאי מכרז המסגרת<sup>17</sup>.

במסגרת הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ס)<sup>18</sup>, המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו, קבע החשב הכללי במשרד האוצר הוראות בעניין ניהול מכרז מסגרת, ואלה נכנסו לתוקפן ביוני 2014<sup>19</sup>.

הוראות התכ"ס בעניין ניהול מכרז מסגרת קובעות הוראות מפורטות לעניין עריכת מכרזי מסגרת. בין היתר, ההוראות קובעות כי סמכות המשרד לערוך מכרז מסגרת מותנית בכך שהמכרז "מעניק יתרון ממשי לעורך המכרז בתנאי רכישת הטובין, העבודה או השירותים, או במקרה שבו עריכת המכרז תייעל באופן משמעותי את עבודת המשרד"; על ועדת המכרזים לפרט בהחלטתה את הנימוקים לערוך מכרז מסגרת ואת הנימוקים לעמידה בתנאי זה.

הוראות התכ"ס קובעות לגבי שלב התחרות הראשון כי מסמכי מכרז המסגרת יכללו בין היתר פירוט של הגורם שיבצע את הפנייה הפרטנית לספקי מכרז המסגרת; אופן הפנייה הפרטנית לקבלת הצעות מהספקים; טופס הפנייה; אופן הגשת המענה; וזמני התגובה הנדרשים.

לגבי שלב התחרות השני, על פי תקנות חובת המכרזים, הצעותיהם של ספקי מכרז המסגרת לא יעלו על מחיר ההצעה לכל פריט או ליחידה שנקבע במכרז המסגרת, אם נקבע כאמור. ועדת המכרזים לא תנהל משא ומתן עם ספקי מכרז המסגרת בעקבות הפנייה הפרטנית, והיא שתבחר בספק המסגרת לאספקת ההזמנה הפרטנית, בהתאם לתנאי מכרז המסגרת. הוראות התכ"ס קובעות, בין היתר, כי ועדת המכרזים תפנה בכתב לקבלת הצעות מכל ספקי מכרז המסגרת בדרך שנקבעה לכך במכרז המסגרת; הפנייה תופץ באופן זהה לכל ספקי מכרז המסגרת ותכלול את הכמות המדויקת של הטובין, העבודה או השירותים הנדרשים, את אופן חישוב מחיר ההצעה, ותנאים נוספים כגון זמני האספקה, מקום האספקה ותנאים מיוחדים אחרים; המשרד יתעד את הליך הפנייה הפרטנית ואת אישור קבלתה אצל כל ספקי מכרז המסגרת. לאחר שוועדת המכרזים תבחר בספק מכרז מסגרת לביצוע ההזמנה הפרטנית, היא תודיע על תוצאות הפנייה הפרטנית לשאר ספקי מכרז המסגרת.

### המסגרת הנורמטיבית ברשויות המקומיות

בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, נקבעו הכללים לביצוע המכרז הפומבי ולניהולו. כללים דומים להסדרת אופן ביצוע המכרז הפומבי נקבעו במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, בהתאמה.

16 על פי תקנות חובת המכרזים, מנכ"ל של משרד רשאי למנות למשרד ועדת מכרזים שהוא או מי שהוא מינה לנציגו יהיו יושבי הראש של הוועדה וחבריה הם חשב המשרד או מי שהוא מינה לנציגו, היועץ המשפטי של המשרד או עורך דין שהוא מינה לנציגו, ועד שני חברים נוספים שימנה המנכ"ל אם החליט לעשות כן.

17 סעיף 117 לתקנות חובת המכרזים.

18 תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל. הוראות התכ"ס כוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות, המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו. אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום התכ"ס מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

19 הוראת תכ"ס 7.3.5, "מכרז מסגרת" (15.6.14). סמכות החשב הכללי לקבוע הוראות בעניין מכרז מסגרת קבועה בסעיף 117(ה)6 לתקנות חובת המכרזים.



על פי תקנות העיריות מכרזים<sup>20</sup>, על ראש רשות מקומית המעוניינת להתקשר באמצעות מכרז פומבי, לפרסם הודעה על כוונתה ולאפשר לכל המעוניין להשתתף במכרז לעיין במסמכים הרלוונטיים ולהפקיד לתיבת מכרזים נעולה את הצעתו. לפני תום המועד להגשת הצעות יפקיד יו"ר ועדת המכרזים<sup>21</sup> בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. לאחר תום המועד להגשת הצעות ופתיחת תיבת המכרזים, ועדת המכרזים תדון בהצעות שעמדו בתנאי הסף ותמליץ על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים הוגנים וסבירים בהתחשב באומדן שנמסר. אם הוועדה תחליט להמליץ על הצעה שאינה הזולה ביותר, עליה לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

### דיני המכרזים בשלטון המקומי אינם מסדירים את עריכתו של מכרז מסגרת ברשויות המקומיות.

כך, סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 (להלן - חוק מכרזי מסגרת משותפים), קובע בין היתר כי הרשויות המקומיות רשאיות להתקשר בפטור ממכרז עם "מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד ממשרדי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבורי", לאחר קבלת אישור שר הפנים להתקשרות בפטור כאמור. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2002<sup>22</sup> (להלן - חוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי) נקבעו הכללים למתן פטור ממכרז לרשויות מקומיות, לפי סעיף 9 לחוק מכרזי מסגרת משותפים, להתקשרויות באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי, הכולל בין היתר את החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי בע"מ<sup>23</sup>.

### יודגש כי הוראות חוק מכרזי מסגרת משותפים וחוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי אינן חלות על מכרזי מסגרת שמפרסמות הרשויות המקומיות עצמן.

כפי שצוין, רשות מקומית שהחליטה לפרסם מכרז מסגרת נדרשת לשמור על עקרונות היעילות, התחרות, השוויון, השקיפות ומניעת שחיתות ומשוא פנים העומדים בבסיס דיני המכרזים. בפסק דינו של ביהמ"ש העליון נקבע כי חוק חובת המכרזים ותקנותיו עשויים לשמש מקור השראה למכרזים בשלטון המקומי<sup>24</sup>.

20 הוראות דומות נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

21 בפקודת העיריות (נוסח חדש) נקבע כי מועצת העירייה "תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישור; ראש העיריה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים". הוראות דומות נקבעו בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות.

22 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2002, "נוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 למכרזי מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבורי" (10.4.22).

23 חברת בת של מרכז השלטון המקומי. החברה נוסדה בשנת 1974 במטרה לספק שירותים לרשויות המקומיות תוך הוזלה, ייעול וקיצור של תהליכי ביצוע. החברה מספקת שירותים בקשת רחבה של תחומי העשייה המוניציפלית: בינוי מוסדות חינוך ומבני ציבור, פיתוח תשתיות מים וביוב, רכש, תחבורה, אשפה ותברואה, פיתוח עסקי, יזמות, ביטוחים ועוד. פעילותה נעשית בעיקר באמצעות פרסום מכרזי מסגרת פומביים, שהם מכרזים כלליים לקבלת הצעות מחיר לביצוע שירותים או לאספקת טובין עבור רשויות מקומיות וגופים ציבוריים. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ - ביקורת מעקב", עמ' 327 - 355.

24 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן, תק-על (2013).





## המסגרת הנורמטיבית בתאגידים עירוניים

מנתוני אגף בכיר לתאגידים עירוניים במינהל לשלטון מקומי במשרד בפנים עולה כי במאי 2022 פעלו בישראל 627 תאגידים עירוניים<sup>25</sup>, והיקף פעילותם<sup>26</sup> בהתאם לדיווח האחרון שהעבירו לאגף התאגידים העירוניים, נכון לאותה עת (דיווחים מהשנים 2016 - 2020)<sup>27</sup>, הסתכם בסכום של כ-17 מיליארד ש"ח.

בתיקון לחוק חובת המכרזים שהתקבל בנובמבר 2002<sup>28</sup> נקבע כי החל ממועד התקנת תקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי, שהגדרתו חופפת בעיקרה להגדרת תאגיד עירוני<sup>29</sup>, חובת קיום מכרז תחול גם על תאגיד מקומי. תיקון זה לחוק חובת המכרזים קבע<sup>30</sup> כי שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר, יתקין תקנות כאמור בתוך 90 יום ממועד פרסומו של חוק זה, דהיינו עד פברואר 2003.

בתחילת שנת 2003 הגיש משרד הפנים טיוטת תקנות למשרדי הממשלה ולגופים נוספים לעיונם ולקבלת הערותיהם, וביוני 2008 מחלקת חקיקת משנה במשרד המשפטים אישרה את נוסחן<sup>31</sup>, אך הן לא קודמו.

בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2005, 2010 ו-2012<sup>32</sup> העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו להשלים בהקדם את פרסום התקנות בעניין חובת המכרזים, כך שיחולו על כל התאגידים העירוניים. בדוח משנת 2010 הומלץ למשרד הפנים למצוא את הדרך המתאימה ליישום ההמלצה, כגון על ידי הנחיה לרשויות המקומיות לדרוש מהתאגיד העירוני לפעול על פי דיני המכרזים בשינויים המחויבים.

בשנת 2011 פרסם משרד הפנים את חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, אשר קבע כי על התאגיד העירוני יחולו דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות בשינויים המחויבים<sup>33</sup>. בהתאם לכך,

25 חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שהרשות המקומית ייסדה למטרה שהיא בגדר סמכויותיה ותפקידיה. חלים עליה דינים הנוגעים למנגנוני הפיקוח על הפעילויות שבהן התאגיד מסייע לרשות המקומית, לאופן השימוש בתקציבים ובתמיכות ולאופן מילוי תפקידים של נציגי הרשות המקומית בתאגיד. סמכות העירייה להקים תאגיד קבועה בפקודת העיריות. סמכות זו הוחלה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, והיא מפורטת בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות.

26 היקף הפעילות חושב באמצעות הפחתת רווח (הפסד) התאגיד מהכנסות התאגיד.

27 מתוך 627 תאגידים עירוניים: שנת הדיווח האחרונה של 533 תאגידים עירוניים (85%) הייתה 2020; שנת הדיווח האחרונה של 39 תאגידים עירוניים (6.2%) הייתה 2019; שנת הדיווח האחרונה של 19 תאגידים עירוניים (3%) הייתה 2018; שנת הדיווח האחרונה של שני תאגידים עירוניים (0.3%) הייתה 2016; לגבי 34 תאגידים עירוניים (5.5%) אין נתונים אודות שנת הדיווח האחרונה.

28 תיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002, ס"ח תשס"ג מס' 1874.

29 תיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002, ס"ח תשס"ג מס' 1874 מגדיר "תאגיד מקומי" כ"תאגיד אשר לפחות מחצית ההון או לפחות מחצית כוח ההצבעה בו מוחזקים במישרין או בעקיפין, בידי רשות מקומית או בידי תאגיד מקומי אחר, או שיש לרשות מקומית או לתאגיד מקומי אחר, במישרין או בעקיפין, זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדירקטורים בו או את המנהל הכללי שלו, והכל כשהחזקה או זכות המינוי כאמור הם של הרשות המקומית, לבדה או יחד עם אחד או יותר מאלה: 1. רשות מקומית אחרת, אחת או יותר; 2. המדינה; 3. תאגיד מקומי אחר, אחד או יותר".

30 תיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002, ס"ח תשס"ג מס' 1874.

31 בג"ץ 8438/16 ארגון אמון הציבור ואח"י נ' שר הפנים ואח"י (21.6.21).

32 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (2005), "יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידים עירוניים", עמ' 408; מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, "חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ" (2011), עמ' 1592 - 1593; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67.

33 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, "ריכוז הנחיות בנושא תאגידים עירוניים" (5.4.11); סעיף 9.2.6 לנוהל "אסדרת חברה עירונית" של משרד הפנים.





הכללים לביצוע המרכז הפומבי וניהולו, שנקבעו בתקנות העיריות מכרזים, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות, חלים גם על התאגיד העירוני.

בשנת 2011 הוגשה עתירה נגד משרדי הפנים והאוצר, יו"ר הכנסת ויו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת<sup>34</sup> בבקשה להוצאת צו המורה למשיבים לפעול בהתאם לסמכותם ולהביא להתקנת התקנות. בעקבות כך התקיימו בנובמבר 2012 ובינואר 2013 ארבעה דיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט (להלן - ועדת החוקה), ובהם אישרה הוועדה את טיוטת התקנות בשינויים, למרות ההסתייגויות לשינויים שהביעו הנציגים מטעם משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. נוכח השינויים, שר הפנים לא חתם על הנוסח שאישרה ועדת החוקה.

בשנת 2015 משרד מבקר המדינה המליץ שוב למשרד הפנים להשלים בהקדם את פרסום התקנות<sup>35</sup>. ביוני 2021 הוציא בית המשפט העליון צו לשר הפנים להפעיל את סמכותו ולהציע בהתייעצות עם שר האוצר תקנות בעניין חובת מכרזים של תאגידים מקומיים בתוך 90 יום ממועד מתן פסק הדין<sup>36</sup>.

באפריל 2022 התקיים בוועדת החוקה דיון נוסף<sup>37</sup> בנושא. נציג הלשכה המשפטית במשרד הפנים אמר בדיון כי טיוטת התקנות מבוססת על המערכת המודרנית של ועדת מכרזים מקצועית, שמורכבת מעובדי התאגיד, נציג של יועץ משפטי, גזבר ומנכ"ל וכוללת סעיפים שונים של שקיפות ופרסום. במהלך הדיון הועלו טיעונים בעניין הצורך החיוני בהתקנת התקנות - מטעמי הגינות, שוויון וטוהר המידות - ומאידך טיעונים שהתקנות יפגעו ביעילות. כך אמר יו"ר ועדת החוקה כי "אף אחד מאיתנו לא חושב שמערך מפואר של 600 תאגידים בעלי סמכויות שלטוניות והיקפי רכש דרמטיים צריכים להתנהל עם תקנות ישנות או לא מותאמות לעידן של ימינו", וכי "20 השנים הללו של המתנה להתקנתן של התקנות חונות במגרשה של הרשות המבצעת". חבר ועדת החוקה אמר בדיון כי הקמת התאגידים העירוניים הייתה "כדי לדלג על התהליכים שהרשויות המקומיות מחויבות אליהם". יו"ר איגוד התאגידים העירוניים ברשויות המקומיות אמר בדיון כי קיימת תמימות דעים בקרב כל הבכירים בשלטון המקומי כי התקנות יובילו להרס התאגידים העירוניים, משום שהתקנות "יקשרו את ידי" התאגידים העירוניים, ויובילו ל"יעוד בירוקרטיה וסירבול". חבר ועדת החוקה אמר כי "לא סתם זה תקוע הרבה זמן... זה לא בכדי".

עולה כי אף שנקבע בחוק חובת מכרזים הצורך בהתקנת תקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי, נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2023, ובחלוף יותר מעשרים שנה מהמועד שנקבע להתקנת התקנות (עד פברואר 2003), הן טרם הותקנו. משכך, לא נקבעו בדין כללים מסוימים על אודות ניהול מרכזי מסגרת בתאגידים העירוניים.

באפריל 2024 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי הוא קיבל את הערות איגוד התאגידים העירוניים ברשויות המקומיות לטיטת התקנות, והן נלמדות על ידו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הפנים על שאף שחלפו כ-20 שנה מהמועד שבו אמורות היו להיות מותקנות תקנות הנוגעות להחלת הוראות לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים, ולמרות פסיקת בית המשפט העליון ולמרות דוחות ביקורת משרד מבקר המדינה בנושא מהשנים 2005, 2010, 2015, הוא טרם התקין תקנות כאמור או קבע כללים מסוימים לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים. זאת למרות מספרם הרב של התאגידים העירוניים והיקף פעילותם הכספי הנרחב.

34 בג"ץ 8438/16, ארגון אמון הציבור ואח' נ' שר הפנים ואח' (21.6.21).

35 מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג, "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית" (2015), עמ' 139.

36 בג"ץ 8438/16, ארגון אמון הציבור ואח' נ' שר הפנים ואח' (21.6.21).

37 פרוטוקול 301 של ישיבת ועדת החוקה בנושא "הצעת תקנות חובת המכרזים (תאגידים מקומיים)", התשפ"ב-2021" (25.4.22).



על משרד הפנים לפעול להתקנת התקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי ולהסדיר כללים לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים, בשים לב לאסדרה הקיימת במדינה.



עלה כי בעוד שלשלטון המרכזי נקבעה מסגרת נורמטיבית מפורטת לפרסום ולניהול מכרזי מסגרת - בחקיקה משנית ובהנחיות מינהליות - משרד הפנים לא קבע מסגרת נורמטיבית דומה לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2024 כי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים מחויבים לפעול בשוויון, בהגינות ובשקיפות ולהבטיח תחרותיות בין כלל המציעים הפוטנציאליים מכוח כללי המשפט המינהלי. המשרד אינו נדרש להנחות את הרשויות המקומיות בביצוע של מכרזיהן, ואין ייחודיות להתקשרויות של הרשויות המקומיות דווקא במכרזי מסגרת לעומת סוגים אחרים. נראה כי אין מקום לייחד הנחיות להתקשרויות באמצעות מכרזי מסגרת לעומת סוגים אחרים, וכי לגבי כל סוג כאמור - על הרשות או התאגיד לבחון את מכלול הנסיבות ולהפעיל שיקול דעת מינהלי מתאים בכפוף להוראות הדין. עוד הוסיף משרד הפנים כי נראה שהפגמים שעליהם מצביעה הביקורת בהליכי ההתקשרויות של הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים - היעדר החלטות מנומקות; אי-קביעת אמות מידה ברורות לבחירה בזוכים; ועריכת הליך שאינו שוויוני ושקוף - אינם נובעים דווקא מהיות ההסכם הסכם מסגרת, אלא מדיני המכרזים הציבוריים ומעקרונות המשפט המינהלי.

בכדי לסייע לקיום פעילות תקינה, מוסדרת, שוויונית ושקופה גם ברשויות המקומיות ובתאגידים העירוניים, על משרד הפנים לבחון את הצורך בעדכון החקיקה החלה על השלטון המקומי ובאופן העקרונות שנקבעו במסגרת הנורמטיבית החלה על השלטון המרכזי, בשינויים המתחייבים, ובין היתר בכל הנוגע לניהול מכרזי מסגרת, תוך התאמתם גם לשינויים שחלו בחלוף הזמן וכן תוך ביצוע התאמות לשעת חירום. עד להסדרת הנושא בחקיקה, מוצע למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות ואת התאגידים העירוניים על אודות אופן ניהול הליך מכרז מסגרת. זאת כדי להבטיח שמירה על ההליך התחרותי ואת קיומם של ערכי השוויון וההגינות העומדים ביסוד שיטת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני משרד הפנים כי הפרשנות שהרשויות המקומיות והתאגיד העירוני שנבדקו העניקו לאופן ביצוע מכרזי מסגרת וניהולם, הביאו לפגיעה בעקרונות השוויון, ההגינות, השקיפות והתחרות ומחדדות הצורך באסדרתם. היעדרן של הוראות חקיקה או הנחיות הנוגעות לרשויות מקומיות ולתאגידים עירוניים עשויות להיות מכשלה לפעילותם, נוכח היקפם הכספי הגדול של מכרזי המסגרת. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי תשובתו, המתעלמת מהצורך בהסדרת התקשרויות באמצעות מכרזי מסגרת למרות הסדרת הליך מכרז המסגרת בשלטון המרכזי שהכיר בצורך בהתאמה של החוק לצורת התקשרות זו, שלה מאפיינים ייחודיים, אינה מתיישבת באופן מיטבי עם תפקידו של משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי וכגורם הנדרש לפעול לקידום מינהל תקין בשלטון המקומי.

## נתונים כלליים על מכרזי המסגרת העולים מן הביקורת בגופים שנבדקו

להלן נתונים על אודות מכרזי המסגרת שערכו 35 הגופים שנבדקו, בהם 18 רשויות מקומיות ו-17 תאגידים עירוניים.



תרשים 1: נתונים כלליים העולים מן הביקורת בנושא מכרזי מסגרת בגופים שנבדקו

**✗**  
**12**  
לא פרסמו

**✓**  
**23**  
פרסמו

מספר הגופים שפרסמו  
מכרזי מסגרת

בשנים 2019-2022



**✗**  
**21**  
לא נהלים

**✓**  
**2**  
עם נהלים

מספר הגופים שברשותם  
נהלים לפרסום מכרזי  
מסגרת

(מבין הגופים שפרסמו)



**7**

המספר הממוצע של מכרזי  
מסגרת בקרב הגופים  
שפרסמו מכרזים מסוג זה

בשנים 2019-2022



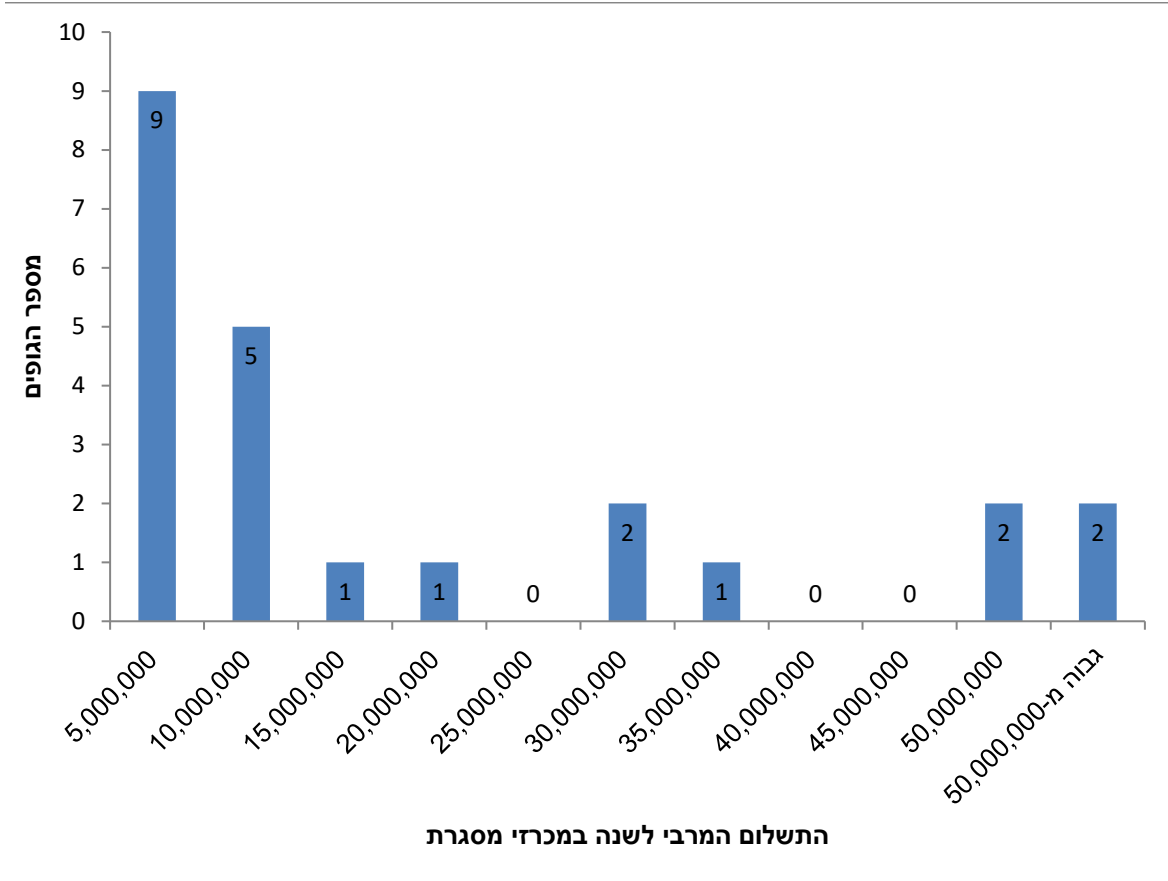
**18,347,986** ש"ח

ממוצע התשלומים השנתי  
בגוף שפרסם מכרזי  
מסגרת





**תרשים 2: מספר הגופים שפרסמו מכרזי מסגרת בקרב כלל הגופים שנכללו בביקורת, לפי תשלום מרבי לשנה במכרזי מסגרת בשנים 2019 - 2022 (בש"ח)**



על פי נתוני 35 הגופים שנבדקו: 3 גופים בביקורת עומק ו-32 גופים באמצעות שאלון. סה"כ הגופים שפרסמו מכרזי מסגרת: N=23; רוחב סל H=5,000,000 (Bin).

מהתרשים עולה כי מתוך 23 הגופים שנבדקו ופרסמו מכרזי מסגרת, במקצתם (תשעה גופים שהם 39%) סכום ההוצאה השנתית במכרזים אלו גבוה מעשרה מיליון ש"ח, אך במרביתם (ארבעה עשר גופים שהם 61%) סכום ההוצאה השנתי במכרזים אלו עומד על פחות מעשרה מיליון ש"ח.

להלן נתונים על אודות מכרזי המסגרת שערכו הרשויות המקומיות והתאגיד העירוני שנבדקו בביקורת עומק במשך השנים 2018 - 2022.<sup>38</sup>

בבדיקת העומק בעיריות **יבנה וקריית ביאליק ובחברה לפיתוח פתח תקווה** נבדקו המכרזים בין השנים 2018 - 2022; במסגרת הפצת השאלות ל-16 רשויות מקומיות ו-16 תאגידים עירוניים נאספו נתונים לשנים 2018 - 2022. נמצא כי עיריית פתח תקווה לא פרסמה מכרזי מסגרת בין השנים 2018 - 2022. יצוין כי אמנם עיריית פתח תקווה העבירה למשרד מבקר המדינה מכרז מסגרת אחד "לניהול תיקי השקעות עודפי מזומנים עבור עיריית פתח תקווה", אך היות שמכרז זה הוצא מכוח חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2020, יכללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים", הוא לא נכלל בדוח זה.



לוח 2 : סיכום המכרזים, ההצעות שהוגשו, ההצעות שזכו והתשלומים מכוח מכרזי המסגרת בגופים שנבדקו בביקורת עומק, 2018 - 2022

מספר המכרזים	יבנה	קריית ביאליק	החברה לפיתוח פתח תקווה
1	8	13	
10	19	16	
39	121	99	
24	60	72	
היקף הכספים ששולמו (בש"ח)	33,851,021	22,121,986	204,217,385

על פי נתוני עיריית יבנה וקריית ביאליק והחברה לפיתוח פתח תקווה.  
 \* כל אחד מפרקי המכרז כולל הליך תחרותי נפרד. מציע המעוניין להגיש הצעה במכרז שבו פרקים אחדים, נדרש להגיש הצעה נפרדת לכל פרק שבו הוא מעוניין להשתתף.  
 \*\* במכרזים הכוללים יותר מפרק אחד, חלק מהספקים הגישו הצעות שונות על פרקים שונים, כך שמספר הספקים קטן ממספר ההצעות.

נתונים מפורטים על מכרזי המסגרת בגופים שנבדקו בביקורת עומק, 2018 - 2022

לוח 3 : נתוני מכרזי המסגרת בעיריית יבנה

מספר המכרז	חודש הפרסום	שם הפרק במכרז	מספר המציעים	מספר הזוכים	ההוצאה הכספית עד סיום הביקורת
1	2.2021	עבודות סימון כבישים	2	2	0
2	2.2021	עבודות איטום	7	3	794,551
3	2.2021	עבודות מסגרות	5	3	1,118,433
4	2.2021	דלתות ומנעולים	2	2	723,295
5	2.2021	עבודות אינסטלציה	1	1	1,043,268
6	2.2021	בינוי ושיפוצים קטנים	4	3	3,697,415
7	2.2021	אלומיניום	2	2	1,466,685
8	2.2021	פיתוח שטח	4	3	5,375,088
9	2.2021	עבודות בינוי	6	3	6,918,540
10	2.2021	קירוי ותחזוקת הצללות	2	1	0

שם המכרז : "מכרז מסגרת לעבודות קבלניות, שיפוצים, בינוי, פיתוח, אלומיניום, דלתות, סימון כבישים, איטום, מסגרות, אספקת אביזרי אינסטלציה, קירוי ותחזוקת מצללות לרבות שיפוצי קיץ במוסדות העיר יבנה".



לוח 4 : נתוני מכרזי המסגרת בעיריית קריית ביאליק

ההוצאה הכספית עד סיום הביקורת	מספר הזוכים	מספר המציעים	שם הפרק במכרז	חודש הפרסום	מספר המכרז	
420,816	1	3	שירותים משפטיים בתחום דיני עבודה	01.2018	34.2018	1
33,864	2	5	שירותים משפטיים בתחום תובענות ייצוגיות	01.2018	34.2018	2
34,328	2	5	שירותים משפטיים בתחום דיני תכנון ובניה	01.2018	34.2018	3
553,756	1	7	שירותים משפטיים בתחום משפט מנהלי מוניציפאלי	01.2018	34.2018	4
159,293	1	2	שירותים משפטיים בתחום נזקי גוף	01.2018	34.2018	5
2,600,570	4	8	שירותים משפטיים בתחום דיני ארנונה ומיסוי מוניציפאלי	01.2018	34.2018	6
475,711	9	11	ניהול פרויקטים בתחום תשתיות ופיתוח	01.2018	41.2018	7
603,169	6	6	ניהול פרויקטים ופיקוח בתחום מבני ציבור	01.2018	41.2018	8
6,755,894	2	8	עבודות שיפוץ במוסדות החינוך בקריית ביאליק	04.2020	10.2020	9
0	3	4	מתן שירותי ייעוץ בטיחות לפרויקטי בניה (מבני ציבור)	09.2020	17.2020	10
185,597	3	4	מתן שירותי ייעוץ בטיחות במוסדות חינוך ועריכת מבדקי בטיחות בבתי ספר וגנים	09.2020	17.2020	11
0	2	2	מתן שירותי ייעוץ בטיחות גינות ושטחי ציבור פתוחים	09.2020	17.2020	12
94,066	5	11	מתן שירותי אדריכלות בנושא תכנון ערים	08.2020	27.2020	13
0	5	21	מתן שירותי אדריכלות בנושא אדריכלות מבני ציבור	08.2020	27.2020	14
40,950	5	5	מתן שירותי אדריכלות בנושא אדריכלות נוף	08.2020	27.2020	15
0	3	4	מתן שירותי אדריכלות בנושא עיצוב פנים	08.2020	27.2020	16
8,749,453	2	4	עבודות קרצוף, ריבוד, סלילת כבישים ומדרכות	07.2021	22.2021	17
732,731	2	6	עבודות איטום וסיוד גגות במוסדות חינוך וציבור	10.2021	32.2021	18
681,788	2	5	עבודות הנגשת כיתות לימוד לתלמידים לקויי שמיעה במוסדות חינוך	10.2021	35.2021	19



## לוח 5 : נתוני מכרזי המסגרת בחברה לפיתוח פתח תקווה

ההוצאה הכספית עד סיום הביקורת	מספר הזוכים	מספר המזיעים	שם המכרז / הפרק במכרז	חודש הפרסום	מספר המכרז	
28,227,949	5	14	בחירת קבלנים לביצוע עבודות תשתית ופיתוח בעיר פתח תקווה	9.2019	19.2019	1
15,854,015	8	13	בחירת קבלנים לביצוע עבודות תשתית ופיתוח קטנות בעיר פתח תקווה	7.2020	8.2020	2
8,682,119	7	15	ביצוע עבודות במרחב עירוני פתוח	8.2020	10.2020	3
	5	9	אספקה והתקנה של מתקני משחק וכושר	9.2020	15.2020	4
	5	7	אספקה והתקנה של מצעים בולמי נפילה	9.2020	15.2020	5
50,026,524	4	6	אספקה והתקנה של הצללות	9.2020	15.2020	6
	2	4	אספקה והתקנה של מתקני כושר וניג'ה	9.2020	15.2020	7
15,123,311	2	15	עבודות שידרוג, שיפוצים, תחזוקה ובנייה במבני ציבור ומוסדות חינוך	10.2020	16.2020	8
8,801,027	6	14	עבודות שידרוג, שיפוצים, תחזוקה ובנייה במבני ציבור ומוסדות חינוך בהיקפים קטנים, עד לסך של 100,000 ש"ח לכל עבודה	10.2020	19.2020	9
6,187,925	6	7	עבודות גינון בהיקפים קטנים	2.2021	1.2021	
1,545,970	2	2	עבודות להחלפת חול במוסדות חינוך בעיר	2.2021	6.2021	
52,129,189	6	18	עבודות תשתית ופיתוח	8.2021	26.2021	
1,958,632	4	4	עבודות מסגרות במוסדות חינוך ובמבנים עירוניים	5.2022	13.2022	
7,404,779	4	6	ביצוע עבודות חשמל תשתיות ותאורת רחובות בעיר	5.2022	14.2022	14
2,079,893	2	3	ביצוע עבודות אחזקה קטנות ותיקונים שוטפים באולמות ומתקני ספורט בעיר	7.2022	17.2022	15
0	2	3	מתן שירותי אספקה, התקנה, חיבור, הפעלה ומכלול השירותים הנדרשים למערכות פריצה ומצוקה ומערכות בקרת כניסה ברחבי העיר	8.2022	20.2022	16

## ניהול מכרזי מסגרת על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים

נהלים לעניין עריכת מכרזי מסגרת

לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>40</sup>, הנחיות מינהליות (ובכלל זה נהלים) מכוונות לסייע למינהל הציבורי להחליט במהירות וביעילות בכל המקרים הנופלים במסגרת ההנחיות ולהימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרת הארגון. מטרת הנהלים בארגון היא בין היתר להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות; להגדיר תיאום, אחידות, פישוט ויעול של דרכי הביצוע ולתת להן תוקף מחייב; לאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על התהליכים ועל הפעולות השונות בארגון. נהלים להסדרת מכרזי מסגרת יוכלו לסייע להבטיח כי מכרזי המסגרת יקיימו את עקרונות היעילות, השוויון ומניעת שחיתות ומשוא פנים, העומדים בבסיס דיני המכרזים. הדבר מתחדד נוכח היקפם הכספי הגבוה של מכרזי המסגרת ושכיחות השימוש בהם.

40 הנחיה 1.0002 (60.013), "הנחיות מינהליות" (יולי 2002).





בהיעדר אסדרה נורמטיבית אחרת, קיימת חשיבות בקביעת נוהל המסדיר את הליכי הפרסום והניהול של מכרזי המסגרת ברשויות המקומיות ובתאגידים העירוניים, אשר יסייע להבטיח את השמירה על עקרונות דיני המכרזים ויבטיח אחידות ובהירות בפעילות הרשות המקומית.

נמצא כי עיריות יבנה וקריית ביאליק והחברה לפיתוח פתח תקווה, שפרסמו מכרזי מסגרת בשנים 2018 - 2022, עשו זאת בלי שהסדירו בנוהל את הליכי הפרסום והניהול של מכרזים מסוג זה.

עוד עלה כי 23 מכלל 35 הגופים שנכללו בביקורת (66%) פרסמו מכרזי מסגרת בשנים 2019 - 2022, וכי לשני גופים בלבד שפרסמו מכרזי מסגרת (9%) יש נהלים המסדירים את אופן השימוש במכרזים מסוג זה.

נוכח היעדרן של הנחיות פרטניות הנוגעות למכרזי מסגרת בשלטון המקומי ונוכח מורכבות המכרזים הללו והיקפם, מומלץ לעיריות יבנה וקריית ביאליק, לחברה לפיתוח פתח-תקווה, ולכלל הרשויות שעורכות מכרזי מסגרת, לקבוע נהלים אשר יכללו הוראות שמטרתן להבטיח כי מכרזי המסגרת יקימו את עקרונות דיני המכרזים, ובין היתר, קיומו של הליך תחרותי בשלב בחירת הזוכים.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2024 (להלן - תשובת עיריית קריית ביאליק) כי היא תפעל לעריכת נוהל פנימי לניהול מכרזי מסגרת.

החברה לפיתוח פתח תקווה (חלפ"ת) מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2024 (להלן - תשובת חלפ"ת) כי היא מקיימת מערך התקשרויות באמצעות מכרזים פומביים, זאת בהתאם להוראות הדין החלות עליה ולהנחיות משרד הפנים, וכי בהיעדר מקור נורמטיבי אחיד לעניין זה, וכדי להקפיד על קיום הליכי המכרז המיטיביים בהלימה להוראות הדין והפסיקה, תהליך המכרז ושלבו מעוגנים בנוהל מכרזים פנימי של החברה, שאושר על ידי הנהלת החברה וועדת המכרזים, ואשר מבוסס באופן מלא על הוראות הדין החלות בנושא ועל הנחיות משרד הפנים בכל הנוגע למכרזי תאגידים עירוניים, שאינן כוללות כל התייחסות נפרדת ל"מכרזי מסגרת". עוד מסרה חלפ"ת כי בשים לב להמלצות המבקר היא תשקול את האפשרות לעדכן את נוהל המכרזים, תוך קביעת הנחיות ספציפיות בנוגע למכרזי מסגרת.

## החלטה לערוך מכרז מסגרת

על עורך המכרז לדעת כי לבחירת מנגנון ההקצאה ולעיצוב כללי המשחק שיונהגו בו עשויה להיות השפעה ניכרת על תוצאות המכרז ועל יעילותו. על כן, עליו להגדיר את ההיבטים הרלוונטיים לבחירת מנגנון ההקצאה האופטימלי ולגזור מכך את מנגנון ההקצאה היעיל ביותר בנסיבות העניין<sup>41</sup>.

על פי תקנות חובת המכרזים והוראת תכ"ם, סמכות ועדת המכרזים לערוך מכרז מסגרת מותנית בכך שלעורך המכרז יש יתרון ממשי בתנאי רכישת הטובין, העבודה או השירותים, או שיש בעריכת מכרז המסגרת כדי לייעל באופן ממשי את עבודת המשרד. על פי התקנות והוראת תכ"ם, על ועדת המכרזים לפרט בהחלטתה לערוך מכרז מסגרת את הנימוקים לכך. גם חוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי (מכרז מסגרת משותף) קובע בין היתר כי מכרז מסגרת מסוג זה ייערך לגבי סוגי טובין או שירותים בתנאי שצפוי להיות מושג יתרון בהשוואה לאפשרות להתקשרות על פי מכרז שיערך על ידי הרשות המקומית עצמה.

41 עומר דקל, מכרזים, א (2004) (להלן - דקל, מכרזים), פרק שישי: עיצוב כללי המשחק של המכרז, עמ' 344.



לעיריות יבנה וקריית ביאליק ולחלפ"ת לא היו מסמכים המנמקים את החלטתן לערוך מכרז מסגרת, בהיותו המגנון היעיל ביותר, לגבי כל 22 המכרזים שנבדקו.

כדי להבטיח שהחלטת הרשות המקומית והתאגיד העירוני לערוך מכרז מסגרת אכן משקפת את היעילות המרבית, מומלץ כי עיריות יבנה וקריית ביאליק וחלפ"ת ינמקו ויתעדו את החלטתן לפרסם מכרז כזה.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היא פועלת בכל הנוגע למכרזיה על פי דין. העירייה אינה חייבת, בהתאם לדינים החלים עליה, לתעד את החלטות השונות המתקבלות על ידה בכל הנוגע לתצורת המכרזים השונים בכלל ותצורת מכרז מסגרת בפרט. דרישת הנימוק והתיעוד של החלטה לפרסם מכרז מסגרת מטילה עול נוסף על עבודת העירייה, שאינו נדרש לפי הוראות הדין.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2024 (להלן - תשובת עיריית יבנה) כי ההחלטה לבצע מכרז מסגרת היא החלטה מקצועית המתקבלת על ידי האגף המקצועי בעירייה לאחר התייעצות עם מנכ"ל העירייה, הגזבר שלה והיועמ"ש שלה. בהתאם להמלצת הביקורת, תכין העירייה פרוטוקול מסודר בעניין בכתב.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי החלטה לצאת למכרז מסגרת אינה מתקבלת כלאחר יד, אלא היא מתקבלת על ידי הגורמים המקצועיים בעירייה או בחברה, כאשר קיים צורך ספציפי וענייני בכך, ולאחר קיום התייעצות ודיונים בנושא. עוד מסרה חלפ"ת בעניין זה כי היא בוחנת את עדכון נוהל המכרזים בכל הנוגע למכרזי מסגרת, וזאת ברוח המלצות המבקר.

## פרסום המכרז

עקרון הפומביות הוא אבן יסוד בעריכתו של מכרז. תכלית פרסומו של המכרז היא להודיע לגורמים רלוונטיים רבים ככל האפשר על עריכת המכרז, ולהביא לידיעתם את המידע שישמש אותם בהחלטה אם לגשת למשרדי הרשות ולעניין במסמכי המכרז עצמם. הנחת המוצא היא שככל שיותר גורמים ידעו על עריכתו של המכרז, גורמים רבים יותר ישתתפו בו, וההתקשרות שתצמח ממכרז זה תהיה טובה יותר עבור הרשות המינהלית<sup>42</sup>.

סעיף 248 לפקודת העיריות קובע כי עירייה תקים ותפעיל אתר מרשתת נגיש לציבור ללא תשלום שבו תפרסם מידע שהיא מחויבת לפרסם על פי דין ברשומות או בעיתון. על פי תקנות העיריות מכרזים, הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית<sup>43</sup>. כפועל יוצא היא חייבת לפרסם מידע זה גם באתר המרשתת העירוני.

עיריות יבנה וקריית ביאליק וחלפ"ת ו-32 הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים אליהם נשלחו שאלות מפרסמים מודעות בעיתונות אודות מכרזים פומביים, ובהם מכרזי מסגרת, שהם מוציאים.

עיריית יבנה, עיריית קריית ביאליק, חלפ"ת ו-32 הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים אליהם נשלחו שאלות מפרסמים את המכרזים שלהם, ובהם מכרזי המסגרת, באתרי המרשתת שלהם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פרסום מכרזי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים שנבדקו באתרי המרשתת שלהן.

42 דקל, מכרזים, פרק תשיעי: מסמכי המכרז ופרסום המכרז, עמ' 492.

43 תקנות העיריות מכרזים.



## בקרה על רכש מכוח מכרזי המסגרת

הוראת תכ"ם "אישור ובקרה על הזמנת רכש"<sup>44</sup> קובעת כי באישור הזמנת רכש יש למלא את שדות החובה באופן תקין ובכלל זה "מספר פניית פרסום במודול פרסומים במערכת נעמ"ה"<sup>45</sup>. חובת רישום זה מאפשרת לקיים רישום מרוכז של כלל הזמנות העבודה שהוצאו מכוח מכרזי מסגרת מסוים לגבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות של משרדים אלו. הוראה דומה אינה חלה על הרשויות המקומיות.

נמצא כי בידי מחלקות הגזברות של עיריות יבנה וקריית ביאליק פירוט של הזמנות עבודה לפי שם הספק, אך אין להן רישום המפרט אילו הזמנות עבודה הוצאו מכוח מכרזי המסגרת שפרסמו בין השנים 2018 - 2022.

נמצא כי בחלפ"ת, המנהלת מכרזים שבהם לעיתים קיימים פרקים שונים אחדים, אומנם קיים רישום המפרט אילו הזמנות עבודה הוצאו מכוח כל מכרז, אך רישום ברמת פרקי המכרז שכל אחד מהם הוא תת-מכרז בפני עצמו מצוין כמלל חופשי, ולא כשדה מובנה במערכת.

רישום הזמנות עבודה שהוצאו מכוח מכרז מסוים ומכוח פרק מסוים במכרז, בצורה מובנית במערכת, מאפשר לנתח בצורה יעילה מיהם הספקים שביצעו הזמנות עבודה מכוח מכרז מסוים ומהו היקף הכספי של הזמנות העבודה מכוח מכרז מסגרת מסוים שאותן ביצע כל ספק. משכך, היעדר רישום הזמנות העבודה פוגע בהליכי הבקרה על ביצוע ההזמנות מכוחם של המכרזים ובניהולם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות יבנה וקריית ביאליק ולחלפ"ת לקבוע כללים שיאפשרו להן לקיים בקרה על הזמנות העבודה שהוציאו מכוחו של מכרז מסגרת שפרסמו, ובהם לכלול שדות מובנים במערכת הממוחשבת הנדרשים לביצוע בקרה על עבודות שהוצאו מכוח מכרז.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי תבדוק אפשרות טכנית לביצוע האמור באופן מובנה במערכת על ידי חברת התוכנה.

## משך תקופת ההתקשרות במכרזי המסגרת

חוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרזי מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי קובע כי ככלל, משך תקופת תוקפו של מכרז מסגרת יהא לשנה אחת, ללא הארכה. אולם שר הפנים רשאי לאשר תקופת תוקף ארוכה יותר, שלא תעלה בכל מקרה על שנתיים, בנסיבות חריגות ובאישור מראש, אם שוכנע כי סוג המכרז ונסיבותיו מחייבים זאת<sup>46</sup>. הוראות החוזר אינן חלות על מכרזי מסגרת שמפרסמות הרשויות המקומיות עצמן.

בתקנות חובת מכרזים נקבע כי ועדת מכרזים רשאית לערוך מכרז מסגרת לתקופה המזערית הנדרשת בנסיבות העניין, אשר לא תעלה על חמש שנים<sup>47</sup>.

בתקנות העיריות מכרזים אין הוראות לעניין משך תקופת ההתקשרות המרבית במסגרת מכרזים בכלל ומכרזי מסגרת בפרט.

44 הוראת תכ"ם 7.12.1, "אישור ובקרה על הזמנת רכש" (9.12.20).

45 מערכת ניהול עריכת מכרזי ממשלה. על פי סעיף 2.1 להוראת תכ"ם 7.9.1, "פרסום מכרזים והתקשרויות", משרדי הממשלה נדרשים לפרסם הודעות בעניין מכרזים והתקשרויות, בהתאם לתקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם, באתר מינהל הרכש הממשלתי באמצעות מודול פרסומים במערכת נעמ"ה.

46 סעיף 1(1) לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2002, "נוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, למכרזי מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבורי".

47 סעיף 17(ג) לתקנות חובת המכרזים.



בביקורת נבחנו משך תקופת ההתקשרות בכלל מכרזי המסגרת שעשו עיריית יבנה, עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת, וכן משך התקופה שבה ניתן להאריך את תוקף המכרז. תוצאות הניתוח מופיעות בלוח להלן.

לוח 6: תקופת ההתקשרות ותקופת ההארכה במכרזי המסגרת של הגופים שנבדקו בביקורת העומק, 2018 - 2022

שם הגוף	מספר מכרזי המסגרת	תקופת ההתקשרות (בשנים)	תקופת ההארכה (אופציה) (בשנים)
עיריית יבנה	1 (10 פרקים)*	1	2
עיריית קריית ביאליק	4	1	4
	3	1	5
	1	1	3
חלפ"ת	1	1	2
	2	1	3
	10	1	4

על פי נתוני עיריית יבנה, עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* כל אחד מפרקי המכרז כולל הליך תחרותי נפרד. מציע המעוניין להגיש הצעה במכרז שבו מספר פרקים, נדרש להגיש הצעה נפרדת לכל פרק שבו הוא מעוניין להשתתף.

בעיריית יבנה, בעיריית קריית ביאליק ובחלפ"ת משכי התקופה שבה ניתן היה להאריך את מכרזי המסגרת נעו בין שנתיים לחמש שנים.



מומלץ כי הנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות לעניין מכרזי מסגרת יכללו, בין היתר, הנחיה לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים שהחליטו לערוך מכרז מסגרת לנמק ולתעד את החלטתם זו; הנחיה לפרסם את מכרזיהם באתרי המרשתת שלהם ולעניין מועד הפרסום ומשכו; כללים לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים לקיים בקרה על היקף העבודות שהוציאו מכוח מכרזי המסגרת שפרסמו; הנחיה בדבר משך ההתקשרות המרבי באמצעות מכרזי מסגרת, ברמה שמצד אחד תיתן הזדמנות לספקים נוספים להשתתף במכרזי הרשות המקומית והתאגיד העירוני, ומן הצד האחר תאפשר לחסוך במשאבים הנדרשים לפרסום ולניהול של מכרזי מסגרת באמצעות צמצום תכיפותם.

## השלב הראשון: בחירת ספקי המסגרת

בשלב הראשון של מכרז מסגרת ועדת המכרזים בוחרת יותר מספק מסגרת אחד וחותרת עם הספקים שנבחרו על הסכם מסגרת. על עורך המכרז לקבוע אמות מידה ברורות ומדידות ככל שניתן לבחירה בזוכים. קביעתן מראש של אמות המידה להכרעה במכרז נועדה להעביר למציעים מידע בדבר השיקולים שתשקול ועדת המכרזים בבחירת הזוכה<sup>48</sup>.

כללים ואמות מידה לבחירה בזוכים במכרז חיוניים להשגת מטרותיו של המכרז הציבורי, שהן התקשרות על פי ההצעה המיטבית וקיום החובה לנהוג בשקיפות ובשוויון כלפי המציעים, וכדי להבטיח הגינות וטוהר מידות בבחירת הזוכים<sup>49</sup>. אמות המידה שרשאי לקבוע עורך המכרז עשויות להיות מחיר ההצעה ואיכות ההצעה. ככל שעורך המכרז בוחר לקבוע כמה אמות מידה לבחירה

48 דקל מכרזים, עמ' 315 - 330.

49 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018 (2018), "עיריית רחובות - שיפוץ בית התרבות", עמ' 393 - 451.



בהצעה, עליו לקבוע את המשקל שיינתן לכל אחת מאמות המידה הללו. כדי שניתן יהיה להעריך את איכות ההצעה, על עורך המכרז לקבוע מדדים לציון זה, כדוגמת ניסיון קודם, ידע מקצועי, מספר העובדים והיקף המחזור הכספי.

על פי תקנות העיריות מכרזים<sup>50</sup>, ועדת המכרזים תדון בהצעות שעמדו בתנאי הסף ותמליץ על ההצעה הזולה ביותר. הוועדה רשאית שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר בהתחשב בכושרו, בניסיונו או ביכולתו של בעל ההצעה לבצע את החוזה המוצע או לעמוד בתנאיו. אם הוועדה תחליט להמליץ על הצעה שאינה הזולה ביותר, עליה לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

על כל רשות מינהלית, ובכלל זה ועדת המכרזים, חלות חובת הנאמנות וחובת ההגינות, שמכוחן נגזרת חובתה של ועדת המכרזים לנמק את החלטותיה ולנהוג בשקיפות. תכליתה העיקרית של חובה זו היא להגביר את שקיפות עבודתה של ועדת המכרזים, וזאת כדי להרתיע מפני משוא פנים ומפני פגיעה בטוהר המידות, לאפשר הפעלה של ביקורת אפקטיבית על עבודתה של ועדת המכרזים ולחייב את ועדת המכרזים לפעול ביסודיות ובענייניות. יתרה מכך, חובת ההנמקה והתיעוד של החלטות ועדת המכרזים יוצקות תוכן מעשי לקיומה של זכות העיון בתיק המכרז<sup>51</sup>.

### קביעת אמות מידה לבחירת ספקי המסגרת

בבחינת שמונה מכרזי מסגרת שפרסמה עיריית קריית ביאליק ומכרז המסגרת שפרסמה עיריית יבנה, עלה כי במכרז מסגרת אחד שפרסמה עיריית קריית ביאליק היו ליקויים בעניין קביעת אמות מידה לבחירת ספקי המסגרת. להלן פירוט:

#### עיריית קריית ביאליק

**מכרז מסגרת 10/2020 בקריית ביאליק:** על פי תנאי המכרז שנועד לביצוע עבודות שיפוץ במוסדות חינוך בקריית ביאליק, המציעים נדרשו להציע שיעור הנחה שלא יפחת מ-15% על "מחירון דקל מאגר מחירים לענף שיפוצים ותחזוקה". התמורה שתשולם לזוכים תחושב על פי מכפלת הכמויות שתבוצענה בפועל במחירים הקבועים לכל סעיפי מחירון דקל, בניכוי שיעור ההנחה שהוצע על ידי הקבלן בהצעתו לביצוע כל העבודה הפרטנית. על פי תנאי המכרז, "אין העיריה מתחייבת לקבל את ההצעה הזולה ביותר או כל הצעה שהיא רשאית להרחיב או לפצל את ההתקשרות עם מספר מציעים, הכול עפ"י שיקול דעתה הבלעדי". העירייה ציינה בתנאי המכרז כי בכוונתה לבחור בשני מציעים.

למכרז הוגשו שמונה הצעות. הוועדה פירטה בפרוטוקול החלטתה את אחוז ההנחה שהציעו שמונת המשתתפים, וקבעה כי שתי הצעות מתוך שמונה ההצעות לא עמדו בתנאי הסף. הוועדה כתבה בפרוטוקול החלטתה כי "בהתאם להוראות המכרז הוועדה ממליצה להתקשר עם שתי החברות שהן [בעלות] ההצעות המיטביות" ופירטה את שמותיהן של שתי חברות, אשר הציעו שיעור הנחה של 27.2% ו-26.3%. מעיון בפרוטוקול עולה כי חברות אלו הציעו את שיעורי ההנחה הגבוהים ביותר, כאשר ארבעת המציעים האחרים מבין ששת המציעים שעמדו בתנאי הסף הציעו שיעורי הנחה של: 25%, 21.3%, 20.5%, 20.1%.

**נמצא כי עיריית קריית ביאליק בחרה בשתי ההצעות הזולות ביותר. עם זאת, תנאי המכרז כפי שפרסמה העירייה לא קבעו שהעירייה תבחר בהצעות הזולות ביותר, ולא היו בהם אמות מידה ברורות ומדידות לבחירה בזוכים.**

50 הוראות דומות נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

51 דקל, מכרזים, ב (2006), עמ' 57 - 60.



עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובה כי אין לה או לחברי ועדת המכרזים בחירה חופשית ללא אמות מידה. גם במכרז 10/2020 וגם ביתר מכרזי המסגרת של העירייה (ובכלל מכרזיה), אם לא נקבעו אמות מידה של איכות, נבחרו ההצעות הזולות ביותר, ואם נקבעו אמות מידה הרי שוועדת המכרזים פעלה בדיוק לפיהן.

**על עיריית קריית ביאליק להקפיד כי המכרזים שהיא מפרסמת יכללו אמות מידה ברורות ומדידות לבחירה בספקים הזוכים, וככל שבחירת הזוכה היא בהתאם להצעה הזולה ביותר, מן הראוי לציין זאת מפורשות.**

### החברה לפיתוח פתח תקווה - קביעת "מחיר רצפה"

בקביעת "מחיר רצפה" קובע עורך המכרז את המחיר המזערי שהוא ישלם, באופן שהצעה זולה יותר ומיטיבה יותר עם עורך המכרז תיפסל מראש. בבסיס ההתניה של מחיר רצפה עשוי לעמוד חשש של עורך המכרז שבמחיר המבוקש המציע לא יוכל (או לא ירצה) לעמוד בהצעתו כלל, או לחלופין, יספק את העבודות או השירותים שבמכרז באיכות ירודה, וכך יפגעו עורך המכרז או הפרויקט מושא המכרז<sup>52</sup>.

חלפ"ת קבעה בתנאי מכרזי המסגרת שנבדקו כי הצעת המחיר של משתתפי המכרז תהא המקדם שבו יוכלו כל מחירי מחירון המכרז. חלפ"ת פרסמה לגבי כל אחד ממכרזי המסגרת מקדם מזערי וקבעה כי הצעה שתציע מקדם נמוך מהמקדם המזערי שקבעה תיפסל. החברה קבעה בתנאי המכרז כי דירוג הצעות המציעים ייעשה באמצעות שקלול בין ציון מחיר לבין ציון איכות, שאותם תקבע ועדת המכרזים לגבי כל מציע.

עוד קבעה חלפ"ת כי מחירי העבודה של כל קבלן מסגרת שייבחר יהיו על פי המחירים שהוצעו בהצעה הזולה מבין ההצעות הזוכות. זוכה שלא יסכים להתקשר עם החברה על פי מחירי הקבלן הזול ביותר שזכה במכרז, ייחשב הדבר כוויתור על זכותו לזכות במכרז<sup>53</sup>.

לפי חלפ"ת, שיעור מקדם ההנחה המזערי נקבע בתיאום בין סמנכ"ל ההנדסה בחלפ"ת לנציגי העירייה הרלבנטיים, בהתאם לאופי המכרז, לכמות המשתתפים הפוטנציאלים והרצון למנוע מצב שקבלנים יעבדו במחירי הפסד. יתרה מכך, בעלי תפקידים בחלפ"ת ציינו כי הם מקיימים דו-שיח עם הקבלנים עמם התקשרה חלפ"ת ולפעמים גם עם ארגון הקבלנים והבוניס של פתח תקווה והתאחדות הקבלנים בוני הארץ.

בתנאים אלו וכדי לזכות, על הצעת המציע להיות מעל מקדם ההנחה המזערי כדי שלא תיפסל. היות שציון המחיר של המציע יהיה גבוה יותר ככל שהצעתו תהיה נמוכה יותר, סיכויי לזכות גוברים ככל שהצעתו תהיה קרובה למקדם ההנחה המזערי. מצד אחד, אם ההצעה גבוהה ממקדם ההנחה המזערי, הוא מסתכן שהצעתו לא תזכה. מן הצד האחר, אם הצעתו תזכה בכל זאת, הוא יידרש להשוותה להצעה הזולה ביותר. לפיכך "הסיכון" שנטל בכך שהציע הצעה יקרה לא יתורגם לעלייה בשכר עבודתו, אם יזכה והצעתו לא תהיה הזולה ביותר.

להלן נתונים על אודות מקדם ההנחה שהציעו מציעים וזוכים ב-13 מכרזי המסגרת של חלפ"ת בין השנים 2019 - 2022 והמשקל שניתן לציוני האיכות והמחיר, לפי כל מכרז או פרק במכרז.

ע"מ 2398/12 ע.ת.מ. ערוצי מדידה ותשתיות נ' החברה הכלכלית שהם בע"מ ואח' (22.4.12).

52

עוד הוסף כי ועדת המכרזים של החברה תהא רשאית לבחור רק קבלן זוכה אחד, או תהא רשאית, אך לא חייבת, לפנות לקבלן הבא אחריו בדירוג ההצעות, ואם אף הנ"ל לא יסכים להתקשר במחירי הקבלן הזול ביותר שזכה, תהא רשאית ועדת המכרזים, אך לא חייבת, להמשיך בהליך עד שייבחר קבלן נוסף או לבחור רק קבלן אחד, והכול לפי שיקול דעתה הבלעדי.

53





לוח 7: מקדם ההנחה שהציעו מציעים וזוכים במכרזי המסגרת של חלפ"ת והמשקל שניתן לציוני האיכות והמחיר, לפי מכרז או פרק במכרז, 2022 - 2019

מספר המכרז	מקדם הנחה	משקל ציון המחיר	משקל ציון איכות	מספר המציעים	מספר המציעים שהצעתם זהה למקדם ההנחה הזוכים המזערי	מספר הזוכים שהצעתם זהה למקדם ההנחה המזערי (שיעורם מהזוכים)
19/2019	0.75	0.8	0.2	14	9	5 (100%)
8/2020	0.93	0.8	0.2	13	11	8 (100%)
10/2020	0.8	0.7	0.3	15	13	6 (86%)
15/2020 פרק א'	0.95	0.7	0.3	9	9	5 (100%)
15/2020 פרק ב'	0.9	0.7	0.3	7	7	5 (100%)
15/2020 פרק ג'	0.9	0.7	0.3	6	6	4 (100%)
15/2020 פרק ד'	0.95	0.7	0.3	4	4	2 (100%)
16/2020	0.8	0.7	0.3	15	14	2 (100%)
19/2020	0.85	0.7	0.3	14	10	5 (83%)
1/2021	0.88	0.7	0.3	7	6	5 (83%)
6/2021	0.75	0.7	0.3	2	0	0 (0%)
26/2021	0.7	0.8	0.2	18	12	6 (100%)
13/2022	0.95	0.7	0.3	4	3	3 (75%)
14/2022	0.8	0.3	0.7	6	2	2 (50%)
17/2022	0.85	0.7	0.3	3	3	2 (100%)
20/2022	ללא	0.8	0.2	3		2
ממוצע	0.85	0.7	0.3	9	7	4 (80%)
סיכום				149	116	64

מחלוח עולה כי מרבית המציעים הציעו הצעה השווה למקדם ההנחה המזערי (78% - 116 מתוך 149 מציעים), וכי מרביתם המוחלט של הזוכים (85% - 64 מתוך 75 זוכים) הציעו הצעה השווה למקדם ההנחה המזערי. בכל המכרזים, למעט שניים<sup>54</sup>, מחיר ההנחה המזערי שקבעה חלפ"ת היה המחיר שבו הקבלנים הזוכים ביצעו את עבודתם.

מהאמור עולה כי תנאי המכרז שקבעה חלפ"ת הביאו לתוצאה לפיה בכל מכרזי החלפ"ת שנבדקו שלגביהן קבעה החברה מקדם הנחה מזערי (12 מכרזים) מרבית המציעים הציעו את מחיר הרצפה, שכללו הנחה שנעה בין 5% ל-25% ממחירי המחירון, וכל מכרזים אלה, למעט אחד, בוצעו במחיר הרצפה שקבעה החברה. כתוצאה מכך לא התקיימה תחרות אמיתית על המחיר בין המציעים, וקיים חשש כי נמנעה השגתה של התקשרות יעילה כלכלית לחלפ"ת.

54 מכרז 6/2021 שעסק בעבודות החלפת חול במוסדות חינוך בעיר ומכרז 20/2022 שלא כלל מקדם הנחה מזערי.





**חלפ"ת** מסרה בתשובתה כי אינטרס הציבור אינו מתמצה אך ורק בהשגת המחיר המינימלי, אלא מושפע מגורמים אחרים, חשובים לא פחות, ובכללם: איכות הקבלן, איכות העבודה ויכולת הקבלן לבצע את המשימה שהוטלה עליו במחיר המוצע. החברה הוסיפה כי נושא קביעת "מחיר מינימום" במכרזים הוא תולדה של ניסיון רב שנים שצברה החברה בעריכת מכרזים, ובכלל זה ניסיון שלילי שנצבר, במקרים רבים שבהם קבלנים הגישו הצעות נמוכות והפסדיות, דבר שהוביל הן לביצוע עבודות ברמה לקויה, הן לקושי גדול בהפעלת הקבלנים במסגרת ביצוע מטלות המכרז. החברה הוסיפה כי גם במסגרת הוראות הדין והפסיקה מוטלת על ועדת המכרזים החובה לוודא כי משתתפי המכרז נוקבים בהצעות מחיר המאפשרות את ביצוע העבודה ולא במחירי הפסד, אשר בסופו של דבר שכרם יוצא בהפסדם ולרשות נגרם נזק. לפי עמדת החברה מניעת האפשרות להגיש הצעות מחיר נמוכות יותר, לא זו בלבד שאינה פוגעת באינטרס הציבורי, אלא שהיא משרתת היטב את הציבור ונעשית אף תוך שמירה על חובת תום הלב וההגינות של החברה בניהול המכרזים ובקביעת האומדנים שהיא מחויבת להם ואף מעודדת קבלנים איכותיים לגשת למכרזי החברה.

על חלפ"ת לבחון אם דרך פעילותה זו, שבו היא קובעת את מקדם ההנחה המרבי ובמחיר זה מבוצע המכרז בפועל, עולה באופן מיטבי עם עקרונות דיני המכרזים, שכן באופן מעשי אין כמעט תחרות על רכיב המחיר.

### החברה לפיתוח פתח תקווה - ציון האיכות

שיקול דעת כללי שקיים קושי להעמידו לביקורת עלול להיות פתח לשרירות ולשחיתות, והוא עשוי שלא לעמוד בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים. בקביעת אמות מידה הכוללות שיקול דעת כללי כאמור עשוי להיות גלום חוסר הגינות כלפי המציעים; עשויה להיות פגיעה בתחרות וביעילות ההתקשרות, כיוון שמציעים עלולים להירתע להשקיע זמן וממון בהכנת הצעה על פי אמות מידה מקצועיות, כשבסופו של דבר גורל הצעתם עלול להיות מוכרע על פי אמת מידה מעורפלת, שאף אינה מחויבת בהנמקה<sup>55</sup>.

בית המשפט העליון<sup>56</sup> קבע לגבי הציון באמת המידה של "שביעות רצון" כי הוא ללא ספק קשה להערכה, שכן שביעות רצונה של הרשות מספק שעבד עימה בעבר תושפע מן הסתם מגורמים רבים, אשר כימותם אינו פשוט כלל. אי-בהירות זו בנוגע לאופן ההערכה הראוי של שביעות הרצון עלולה לפתוח פתח לעיוותים ואף למניפולציות אסורות. נוסף על כך, אמת מידה שהיא "מידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות" מעלה את החשש שאמת מידה זו תיצור אפליה בין ספקים חדשים לבין ספקים ותיקים שכבר עבדו עם עורך המכרז, והשימוש בה עלול ליצור מצב שבו ספקים חדשים אינם מצליחים לזכות במכרזים, ונוצר חוג סגור של ספקים, הנהנה מכל מכרזי הרשות.

על פי תנאי המכרז, המשקל שניתן לציון האיכות נע בין 20% ל-30% מציון המציע המשוקלל. אולם, בפועל, במצב דברים שבו מרבית המציעים מציעים את המחיר שקבעה החלפ"ת, ציון האיכות שקובעת ועדת המכרזים הוא בעל השפעה של 100% על סיכויי זכייתו של מציע מסוים. ב-12 מכרזים מתוך 13 מכרזי המסגרת שפרסמה חלפ"ת היא קבעה כי "ציון האיכות" יורכב מהרכיבים הבאים בלבד: "ניסיון בביצוע עבודות"; "המלצות של מזמינים ומנהלי פרויקטים"; "התרשמות כללית".

אמת המידה "המלצות של מזמינים ומנהלי פרויקטים" היא אמת מידה התלויה גם בפרשנות הסובייקטיבית של הממליץ וגם בפרשנות הסובייקטיבית של מקבל ההמלצה. אמת המידה

55 דקל, מכרזים, עמ' 315 - 330.

56 עע"מ 7357-03 רשות הנמלים (לשעבר רשות הנמלים והרכבות) נ' צומת מהנדסים ותכנון תאום וניהול פרויקטים בע"מ, פ"ד נט(2) 145, 165 (2004).



"התרשמות כללית" היא אמת מידה סובייקטיבית, התלויה בפרשנות המראיין. זאת לעומת אמות מידה אובייקטיביות, כדוגמת ההיקף הכספי ומספר העובדים.

אף שמדובר באמות מידה אשר לחן פן סובייקטיבי, נמצא כי חלפ"ת לא קבעה מדדים להערכת אמות המידה "המלצות של מזמינים ומנהלי פרויקטים" ו"התרשמות כללית". עוד נמצא כי ב-11 מכרזים מתוך 13 המכרזים שפרסמה חלפ"ת המשקל הכולל שניתן לשתי אמות המידה "המלצות של מזמינים ומנהלי פרויקטים" ו"התרשמות כללית" מתוך "ציון האיכות" עמד על שיעור שנע בין 57% ל-65%. במכרז נוסף עמד משקל זה על סך כולל של 50%, ובמכרז נוסף על 30%.

מהאמור עולה כי במרביתם המוחלט של מכרזי המסגרת (84% - 11 מתוך 13) שפרסמה חלפ"ת, היא שמרה לעצמה שיקול דעת כללי רחב והעניקה משקל רב בציון האיכות לאמות המידה "המלצות של מזמינים ומנהלי פרויקטים" ו"התרשמות כללית", שקיים קושי להעריך ולקיים בקרה על יישומן, וזאת מבלי שאף קבעה מדדים להערכתן.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי היא ערה לכך שקביעת אמות מידה סובייקטיביות עלולה לעורר קושי, אך דווקא אמות מידה כאלו מספקות לעיתים את האינדיקציה הטובה ביותר לאיכות המציע (להבדיל ממדדים אובייקטיביים, שאינם משקפים בהכרח איכות ניהולית, זמינות ורצינות בביצוע מטלות, ויכולים בעיקר להעיד על חוסן כלכלי), ולא ניתן לוותר עליהן. עם זאת, החלפ"ת ציינה כי היא פועלת בכמה דרכים כדי לצמצם את הקושי באמות מידה סובייקטיביות, זאת הן על ידי קביעת ציון משוקלל הנשען על בדיקה וניקוד של כמה חברי צוות בדיקה המנקדים את ההצעות באופן עצמאי והן על ידי ניקוד על פי "התרשמות מזמינים", הנעשה על גבי טופס אחיד. אשר לאמת המידה "התרשמות כללית", אף שהחברה ערה לחיסרון בהיותה סובייקטיבית במידה לא מבוטלת, סבורה היא כי יש תועלת בהותרת מרחב גמישות מסוים להתרשמותם של חברי צוות הבדיקה, וכי הדבר מסייע למנוע זכייה של מציעים איכותיים פחות. עם זאת, לאור העולה מהמלצות המבקר, בכוונת החברה לשוב ולבחון את היקף המשקל הראוי לאמת מידה זו.

### החברה לפיתוח פתח תקווה - היעדר פירוט ונימוק

צוות מקצועי דירג את הצעות המציעים במכרזי החלפ"ת. על פי הפרוטוקולים של תשעה מכרזים מתוך 13 מכרזים, הצוות המקצועי כלל בין ארבעה לשישה חברים, חלקם עובדי עיריית פתח תקווה וחלקם עובדי חלפ"ת, ולעיתים גם יועץ חיצוני.

נמצא כי בארבעה פרוטוקולים מתוך 13 פרוטוקולים אין פירוט של זהות חברי הצוות המקצועי שדירג את הצעות המציעים. בכל פרוטוקולי ועדת המכרזים של חלפ"ת אין נימוקים המסבירים מדוע מציע מסוים זכה לציון איכות כזה ולא אחר. בחמישה פרוטוקולים מתוך 13 פרוטוקולים אין בפרוטוקול המכרז פירוט של כלל הציונים שקיבלו כלל המציעים, באופן שלגבי שני פרוטוקולים מתוכם זכו כלל המציעים שעברו את תנאי הסף, ולגבי שלושה מתוכם זכו חלק מהמציעים שעברו את תנאי הסף.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי היא משתדלת להקפיד כי בפרוטוקול ועדת המכרזים עצמו יצוינו שמות הבודקים, אולם ייתכן כי במקרה כזה או אחר לא צוינו השמות עקב שגגה, וכי היא מקבלת את הערת הביקורת ותוודא כי שמות חברי צוות הבדיקה ייכללו מעתה במפורש בכל הפרוטוקולים. החלפ"ת הוסיפה כי הדרישה כי כל בודק ינמק מילולית את הציון שנתן לכל אחד מן המציעים, בכל אחת מן הקטגוריות, היא דרישה המטילה נטל כבד מדי על כתפי חברי צוות הבדיקה, בפרט כאשר מדובר במכרזים שאליהם ניגשים מציעים רבים, כפי שקורה לא אחת במכרזי המסגרת שעורכת החברה. עוד הוסיפה החלפ"ת כי היא סבורה שעצם העובדה שציוני האיכות מבוססים על שקלול ציונים של כמה בודקים עצמאיים (כאשר כלל הציונים שניתנו על ידי כל בודק שקופים ומצויים בפני ועדת המכרזים, שרשאית אף לבצע בירור נוסף במידת הצורך,



בכלל זה מול הבודקים) - כשלעצמה מקיימת את חובת ההנמקה הנדרשת על פי דין, וכי לא קיימת חובה להנמקה מילולית על פי הדין.

היעדר נימוק לבחירת מציע מסוים, היעדר פירוט של הציונים שקיבלו כלל המציעים והיעדר פירוט של זהות חברי הצוות המקצועי שבחן את ההצעות פוגעים בשקיפות עבודת ועדת המכרזים ואינם מאפשרים הפעלת ביקורת מיטבית על עבודתה.



מאמור עולה כי אופן ביצוע מכרזי המסגרת של חלפ"ת כלל שימוש ב"מחיר רצפה", שהביא בפועל לכך ש-11 מכרזים מתוך 12 מכרזי המסגרת שלגביהם נקבע מקדם הנחה מזערי בוצעו במחיר שאותו קבעה מראש; חלפ"ת החליטה על זהות הזוכים בהסתמך על אמות מידה סובייקטיביות באופן יחסי שקיים קושי להעריכן, ואף לא קבעה מדדים להערכת אמות המידה הללו; חלפ"ת לא נימקה, כנדרש בפרוטוקולי המכרזים, מדוע מציע מסוים זכה לציון איכות כזה ולא אחר. התנהלות זו של חלפ"ת מעלה חשש לפגיעה בעקרונות התחרות, השקיפות, השוויון וההגינות, העומדים בבסיסו של המכרז.

על חלפ"ת להקפיד כי המכרזים שהיא מפרסמת יממשו את העקרונות העומדים בבסיס דיני המכרזים, ובתוך כך תשמור על ניהול הליך תחרותי ותקבע אמות מידה ברורות הניתנות להערכה ולמידה, ותפעל בשקיפות תוך נימוק החלטותיה.

### בחירת הצעה יחידה במכרז מסגרת

תקנה 22(ו) לתקנות העיריות מכרזים קובעת כי ועדת המכרזים "לא תמליץ... דרך כלל, על הצעה אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הוועדה; המליצה הוועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה". בפסק דינו של בית המשפט העליון<sup>57</sup> נפסק כי יש לקבל הצעה למרות היותה יחידה באין חשש שהמחיר המוצע עולה על מחיר השוק, או כי ההצעה הוגשה כהצעה יחידה עקב קונויה בין המציעים.

על פי תקנות המכרזים, הוגשה במכרז פומבי הצעה יחידה, או שנותרה הצעה יחידה לדיון לפני ועדת המכרזים, במחיר המרע עם עורך המכרז לעומת אומדן שווי ההתקשרות, רשאית ועדת המכרזים להודיע על כך למגיש ההצעה, ולאפשר לו להגיש הצעת מחיר בתנאים המיטיבים עם עורך המכרז. על פי הוראות התכ"ס, במקרה שבו תוגש הצעה יחידה בהליך מכרז המסגרת, תהיה רשאית ועדת המכרזים לשקול האם לאשר את ההתקשרות עם המציע היחיד. הוועדה תתייחס במסמכי המכרז לשאלת מימוש ההתקשרות במקרה האמור, תוך מתן תשומת הלב לכך שהמכרז הוא מכרז מסגרת וההתקשרות בפועל תבוצע כמכרז רגיל.

בכלל מכרזי המסגרת שנבדקו בעיריית קריית ביאליק ובחלפ"ת לא נמצא מכרז מסגרת שלגביו הוצעה הצעה יחידה בלבד.

מכרז מסגרת 4/2021 לעבודות קבלניות, שיפוצים, בניוי, פיתוח, אלומיניום, דלתות, סימון כבישים, איטום, מסגרות, אספקת אביזרי אינסטלציה, קירוי ותחזוקת מצללות, לרבות שיפוצי קיץ במוסדות העיר יבנה, היה מכרז המסגרת היחיד שפרסמה העירייה בין השנים 2018 – 2022. מכרז זה נחלק לעשרה פרקים, שכל אחד מהם הציג מכרז מסגרת בפני עצמו. על פי תנאי המכרז, הזמנה שעלותה מתחת לסכום מסוים תימסר לקבלן הזול ביותר, ומעל לסכום זה תבצע העירייה התמחרות בין המציעים הזוכים לקבלת הנחה נוספת.



אחד מפרקי המכרז היה "עבודות אינסטלציה", והוא כלל "עבודות אינסטלציה" ו"אספקת אביזרי אינסטלציה". תנאי הסף שנקבע בו לעניין "עבודות אינסטלציה" היה "היקף שנתי מצטבר של 200,000 ש"ח לפחות בשנתיים האחרונות, בניסיון בביצוע עבודות אינסטלציה. הניסיון הנדרש הוא בביצוע העבודות ברשויות מקומיות או ציבוריות כדוגמת העבודות במכרז זה. בנוסף יש לצרף המלצות". תנאי הסף שנקבע בו לעניין "אספקת אביזרי אינסטלציה" היה "ביצוע עבודות אספקת אביזרי אינסטלציה במשך 3 שנים אחרונות בהיקף מצטבר של 200,000 ש"ח לפחות לגופים מוסדיים / ציבוריים לשביעות רצון המזמין, כולל שינוע לנקודת האספקה אצל הלקוח. יש לצרף המלצות". המבקש להשתתף בפרק זה של מכרז המסגרת (הכולל הן "עבודות אינסטלציה" והן "אספקת אביזרי אינסטלציה") נדרש להציע אחוז הנחה על מחירון עיריית יבנה לעבודות ואביזרי אינסטלציה. אומדן העירייה להנחה עמד על 10% הנחה.

לפרק האינסטלציה במכרז ניגש מציע אחד, והוא הציע הנחה על מחירון העירייה בשיעור של 2%. בפרוטוקול ועדת המכרזים מאפריל 2021 נכתב: המציע "עבד עם עיריית יבנה בשנים האחרונות, ביצע מספר עבודות. כמו כן היה קבלן חוזה של תאגיד מי יבנה. ביצע עבודות לשביעות רצון העירייה. ממליצים לאשרו".

נמצא כי אין בפרוטוקול ועדת המכרזים של עיריית יבנה תיעוד לגבי קיום דיון לעניין היות ההצעה הצעה יחידה, למרות שמדובר במכרז מסגרת שהמתווה שנקבע בו הינו לבחירת מספר מציעים, ולמרות קיומו של פער העומד על 8% בין המחיר שהוצע בהצעה לבין אומדן העירייה להנחה, המעלה חשש כי מחיר ההצעה גבוה ממחיר השוק. יתרה, הציון בפרוטוקול ועדת המכרזים כי המציע ביצע בעבר עבודות לשביעות רצון העירייה עשוי להביא למראית עין לפיה יש בהיכרות המוקדמת עם המציע כדי להוות משקל להחלטת ועדת המכרזים לבחור בו כספק יחיד, מבלי לקיים דיון בנושא.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי במכרז האמור נדרשו הקבלנים ליתן הצעה והיא הנחה ממחיר מקסימלי (אותו קבעה העירייה). העירייה הוסיפה כי אין חשש שמא ההצעה גבוהה מהאומדן, שכן אם ההצעה הייתה גבוהה מהאומדן היא הייתה נפסלת. ועדת המכרזים מנמקת בדרך כלל קבלת הצעת יחיד. גם במקרה זה נומקה הבחירה עקב ניסיון העבר, אך כנראה בשל טעות לא צוין כי המדובר בבחירת ההצעה היחידה.

כנדרש על פי תקנות העיריות מכרזים והפסיקה, על ועדת המכרזים של עיריית יבנה לבחון במכרזים בהם ניגש מציע יחיד, אם אין חשש שהצעת המציע היחיד עולה על מחיר השוק ואם אין חשש שההצעה הוגשה כהצעה יחידה עקב קנוניה בין המציעים. הדבר מקבל משנה תוקף במקרים בהם ההנחה שהוצעה נמוכה מההנחה שקבעה העירייה כאומדן, ובנסיבות שבהן מדובר במכרז מסגרת לבחירת מספר ספקים בתחום האינסטלציה.

## השלב השני: בחירה בספק לביצוע עבודה מסוימת

ההשתתפות בשלב השני של מכרז המסגרת פתוחה רק לפני מציעים שזכו בשלב המכרז הראשון. בשלב זה יש להמשיך ולשמור על עקרון מתן ההזדמנות השווה, בין היתר על ידי ביצוע הליך תיחור נוסף או על ידי קביעת אמות מידה ברורות לבחירה בין הזוכים לביצוע עבודה מסוימת. ככל שבשלב השני ניתן לנציג הרשות המקומית שיקול הדעת לקבוע למי תוענק הזכות לביצוע העבודה, שיקול דעת זה עלול לשמש פתח למניפולציות ומקור לשחיתות<sup>58</sup>.

כאמור, אחד המרכיבים החיוניים בהגדרת המכרז הוא קיומן של אמות מידה ברורות ומדידות לבחירה<sup>59</sup>. בנסיבות שבהן אין מנוס מקביעת אמות מידה עמומות, על מעצב המכרז לציין כיצד

58 דקל, מכרזים, פרק שישי: עיצוב כללי המשחק של המכרז, עמ' 331.

59 דקל, מכרזים, עמ' 315 - 330.



תמדוד וכיצד תנקד ועדת המכרזים את אותן אמות מידת עמומות כגון אמינותו, כישוריו וביצועי העבר של המציע ואיכות הטובין או השירותים המוצעים<sup>60</sup>.

בית המשפט העליון קבע כי "ככלל, מן הראוי, הן מבחינת יעילות מערכת המכרזים והן מבחינת שקיפות פעולותיה של הרשות ותקינותן המינהלית, שמשמכי המכרז יכילו באופן מפורט ככל האפשר את אמות המידה שייבחנו על ידי ועדת המכרזים, על משקלן ואופן חישובן". בהמשך קבע כי "בכל מקרה יהא זה מוצדק לקבוע חובה מוחלטת על הרשות לפרסם את מלוא הפרטים ופרטי המשנה אודות אמות המידה השונות. היקף הפירוט תלוי, בין היתר, בטיבם של הפרטים הנדונים"<sup>61</sup>.

על פי תקנות חובת מכרזים, בשלב השני של מכרז המסגרת תפנה ועדת המכרזים לקבלת הצעות מכל ספקי מכרז המסגרת, בדרך שנקבעה לכך במכרז המסגרת, ככל שנקבעו בו הוראות כאמור. "זהות הספק ממנו תבוצע בפועל כל הזמנה של טובין, עבודה או שירותים תיקבע מפעם לפעם במהלך תקופת הסכם המסגרת, לפי תנאי מכרז המסגרת"<sup>62</sup>.

על פי תקנות העיריות מכרזים<sup>63</sup>, ועדת המכרזים תדון בהצעות שעמדו בתנאי הסף ותמליץ על ההצעה הזולה ביותר. אם הוועדה תחליט להמליץ על הצעה שאינה הזולה ביותר, עליה לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

חוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי מאפריל 2002 קובע כי לאחר שייקבעו הספקים הזוכים במכרז המסגרת, על גזבר הרשות המקומית ומנהל היחידה הרלוונטית ברשות המקומית לפנות לכל הזוכים במכרז המסגרת בקטגוריה הרלוונטית בבקשה להציע מחיר למוצר או לשירות הנדרשים, על פי יחידות המידה שנקבעו במכרז המסגרת. הרשות המקומית<sup>64</sup> חייבת לבחור בהצעה הזולה ביותר שהתקבלה בהליך בקשת הצעות המחיר, והיא רשאית שלא לבחור בהצעה כלשהי.

### **קביעת כללי בחירה בספק מסוים מבין הספקים שזכו במכרז מסגרת בגופים שנבדקו**

עיריית יבנה קבעה במכרז המסגרת שפרסמה כלל בחירה בספק מסוים, ולפיו הזמנת עבודה מתחת לסכום מסוים תימסר לקבלן שנתן את הצעת המחיר הזולה ביותר כאשר צוין במכרז "(בשים לב לקביעת המנהל בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי) כי הקבלן הזוכה הזול מסוגל לבצע את העבודות בהיקף ובלו"ז הנדרש".

עיריית קריית ביאליק קבעה לגבי מכרז מסגרת אחד מתוך ארבעה מכרזים שעוסקים בעבודות קבלניות כי העירייה "רשאית להרחיב או לפצל את ההתקשרות עם מספר מציעים, הכול עפ"י שיקול דעתה הבלעדי", ללא פירוט נוסף לעניין אופן חלוקת העבודה בין המציעים הזוכים, כך שבמכרז זה לא נקבעו אמות מידה לבחירה בספק מסוים מבין הזוכים במכרז לביצוע עבודה מסוימת. בשלושת מכרזי המסגרת הנוספים שעוסקים בספקים קבעה העירייה כי תחלק את העבודות באופן שוויוני ככל שניתן.

60 דקל, מכרזים, עמ' 315 - 330.

61 עע"מ 7357-03 רשות הנמלים (לשעבר רשות הנמלים והרכבות) נ' צומת מהנדסים תכנון תאום וניהול פרויקטים בע"מ, פ"ד נט(2) 145, 165 (2004).

62 סעיף 17ב לתקנות חובת המכרזים.

63 הוראות דומות נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

64 באמצעות ועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית, הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות המקומית.



**חלפ"ת** קבעה בכל 13 מכרזי המסגרת כי חלוקת העבודות בין הקבלנים הזוכים תיעשה על פי שיקול דעתה הבלעדי של החברה, וכי החברה אינה מתחייבת ליתן את העבודה הראשונה במכרז דווקא לקבלן שהציע את המחיר הנמוך ביותר או שדורג ראשון מבין הקבלנים הזוכים. בתרשים 3 להלן מוצגת חלוקת העבודה בין הספקים הזוכים במכרזי המסגרת שפרסמה חלפ"ת.

בכלל מכרזי המסגרת, למעט מכרז 19/2019, הוסיפה חלפ"ת בתנאי המכרז: "מובא בזאת לידיעת המשתתפים, כי החברה לא תוכל להתחייב כי כלל העבודות שתימסרנה לזוכים על פי מכרז זה תחולקנה באופן שוויוני בין הקבלנים הזוכים, וכל משתתף בהגשת הצעתו למכרז מסכים לכך ומתחייב כי לא יבוא בכל טענה ו/או דרישה ו/או תביעה כנגד החברה ו/או העירייה בקשר לכך. מובהר, כי חלוקת העבודות בין הקבלנים הזוכים תבוצע בכפוף לאילוצים ולצרכי העירייה, כמו גם בהתאם לסיווגם הקבלני, למיומנותם ולניסיונם, ולזמינותם של הקבלנים הזוכים השונים בביצוע עבודות ספציפיות. מובהר, כי חלוקת העבודות בין הקבלנים הזוכים תבוצע, בין היתר, בהתחשב בהשלמתו של כל קבלן זוכה את העבודה הקודמת שהחברה מסרה לטיפולו ולאחר מסירתה לאגף המתאים בעירייה".

מהאמור עולה כי עיריית **יבנה** קבעה אמות מידה, ולפיהן ייבחר הספק שהצעתו היא הזולה ביותר; עיריית **קריית ביאליק** קבעה לגבי שלושה מכרזי מסגרת העוסקים בספקים כי תחלק את העבודות באופן שוויוני בין הספקים הזוכים.

אולם, עיריית **קריית ביאליק**, העניקה לעצמה שיקול דעת בלתי מוגבל לבחירת הספק שיבצע עבודה מסוימת, לגבי המכרז הנותר מבין ארבעת המכרזים. בכל 13 מכרזי המסגרת שפרסמה חלפ"ת היא העניקה לעצמה שיקול דעת בלתי מוגבל לבחירת הספק שיבצע עבודה מסוימת מבין הספקים הזוכים שלא בהתאם לעקרונות דיני המכרזים.

בתרשימים להלן פירוט של חלוקת העבודות בין הספקים הזוכים ב-13 מכרזי המסגרת בחלפ"ת ובמכרז המסגרת בעיריית **קריית ביאליק** שלגביו העניקה העירייה שיקול דעת בלתי מוגבל לבחירת הספק.



תרישים 3 : חלוקת העבודה בין הספקים הזוכים במכרזי המסגרת בהנדר לפיתוח פתח תקווה

מס' המכרז	שם המכרז	הפרק במכרז	שם הספק הזוכה	אחוז ההגות	יחיד משיקולי	סכ"ל הזמנת עבודה לספק זוכה (ללא מע"מ (בש"ח))	הנתח הנכספי של הספק מתוך כלל הזמנת העבודה במכרז (באחוזים)
9/2019	בחירת קבלנים לביצוע עבודות תשתיות ופיתוח בעיר פתח תקווה	שם המכרז	ספק ב'	25%	98	9,776,118	35%
			ספק ה'	25%	97	3,460,818	12%
			ספק ו'	25%	97	1,233,521	4%
			ספק א'	25%	97	12,282,597	44%
			ספק ז'	25%	96	1,474,896	5%
			ספק ט'	25%	96	1,474,896	5%
8/2020	בחירת קבלנים לביצוע עבודות תשתיות ופיתוח קטנות בעיר - ל"ת	שם המכרז	ספק ה'	20%	98	5,428,033	34%
			ספק א'	20%	97	2,145,781	14%
			ספק ט'	9%	96	1,476,520	9%
			ספק ד'	14%	95	63,552	1%
			ספק ו'	7%	95	2,280,770	14%
			ספק א''	2%	93	1,141,476	7%
			ספק ב'	2%	93	312,019	2%
			ספק ז'	19%	92	3,004,803	19%
			ספק י'	20%	99	4,026,689	46%
			ספק י'	20%	99	1,521,782	16%
10/2020	ליצוע עבודות במרחב עירוני פתח תקווה	שם המכרז	ספק א'	5%	95	1,394,964	16%
			ספק ז'	5%	90	393,621	5%
			ספק ג'	20%	97	825,088	10%
			ספק ב'	20%	96	1,886,995	22%
			ספק ז'	10%	96	4,026,689	46%
			ספק י'	10%	93	1,521,782	16%
			ספק ל'	10%	88	393,621	5%
			ספק י'	10%	86	825,088	10%
			ספק ו'	10%	78	1,886,995	22%
			ספק ז'	10%	98	4,026,689	46%

לא ניתן לזהות בין הספקים בחלוקה לפירוט סכ"ל ש"ח 56,026,524

מס' המכרז	שם המכרז	הפרק במכרז	שם הספק הזוכה	אחוז ההגות	יחיד משיקולי	סכ"ל הזמנת עבודה לספק זוכה (ללא מע"מ (בש"ח))	הנתח הנכספי של הספק מתוך כלל הזמנת העבודה במכרז (באחוזים)
90	מתקני כושר ונגינה	ד' - מתקני כושר ונגינה	ספק ז'	5%	90	56,026,524	100%
			ספק ל'	5%	97	56,026,524	100%
			ספק י'	5%	79	56,026,524	100%

אספקה והתקנת מתקני משיקולי. מטרה: תאלולת ומצעים בולמי פליטה וכן ביצוע עבודות תיקונים ואחזקה במסגרת חוקר וברחבי העיר





מס' המכרז	שם המכרז	הפרק במכרז	שם הספק החזקה	אזור ההנחה	ניקוד מ-שוקלל**	סה"כ הזמנות עבודה לספק חכוח מכרז המסוגרת, ללא עמ"מ (בש"ח)	התנת הנכסי של הספק מתוך כלל הזמנות העבודה במכרז (באחוזים)
16/2020	לבצוע עבודות שידרוג, שיפוצים, תחזוקה וברייה במבני ציבור מוסדות חינוך בעיר פ"ת	במכרז	שם המכרז	אזור ההנחה	ניקוד מ-שוקלל**	3,399,829	78%
						11,723,482	
						2,235,909	
						1,932,663	
						1,133,359	
						116,879	
						650,657	
						2,731,560	
						1,322,766	
						980,610	
1/2021	ביצוע עבודות גומן, בהקפיס קטנים, בעיר פ"ת	במכרז	שם המכרז	אזור ההנחה	ניקוד מ-שוקלל**	1,053,028	97%
						1,676,643	
						16,986	
						1,137,892	
						1,322,766	
						980,610	
						1,322,766	
						1,322,766	
						980,610	
						980,610	
26/2021	ביצוע עבודות תשתית ופיתוח בעיר פ"ת	במכרז	שם המכרז	אזור ההנחה	ניקוד מ-שוקלל**	12,926,825	97%
						4,352,861	
						7,850,075	
						13,703,394	
						9,940,197	
						3,355,837	
						12,926,825	
						4,352,861	
						7,850,075	
						13,703,394	
9,940,197							
3,355,837							



הגדרת הכספי של הספק מתוך כלל הזמנות העבודה במכרז (באחוזים)	מס' המכרז	שם המכרז	הפרק במכרז	שם הספק הזוכה	אחוז ההתנה	ניקוד משוקלל**	סיה"כ הזמנות עבודה לספק מנחה מכרז המסוגרת, ללא מע"מ (בש"ח)
	13/2022	ביצוע עבודות מסגרת במסגרת חינוך ומגנים עירוניים		ספק מ"ז ספק מ"ח ספק מ"ט ספק נ"ד	5% 5% 5% 5%	98 97 98 84	580,743 1,357,495 20,395
	14/2022	ביצוע עבודות חשמל, תשתיות ומארות רחובות בעיר פ"ת		ספק נ"א ספק נ"ב ספק נ"ג ספק נ"ד	20% 20% 20% 20%	98 95 77 82	5,508,013 857,506 1,039,260
	17/2022	ביצוע עבודות אחזקה קטנות ותיקונים שוטפים באולמות ומתקני ספורט בעיר פ"ת		ספק נ"ה ספק נ"ו	15% 15%	96 97	156,165 1,917,728
			1 - מערכות	ספק נ"ז	22%	75	
			2 - מערכות	ספק נ"ז	17%	75	
			3 - תשתיות	ספק נ"ז	15%	75	
			4 - כללי ושונות	ספק נ"ח	15%	75	
			5 - רכש עתידי	ספק נ"ח	10%	75	
			6 - רכש עתידי	ספק נ"ח	17%	75	



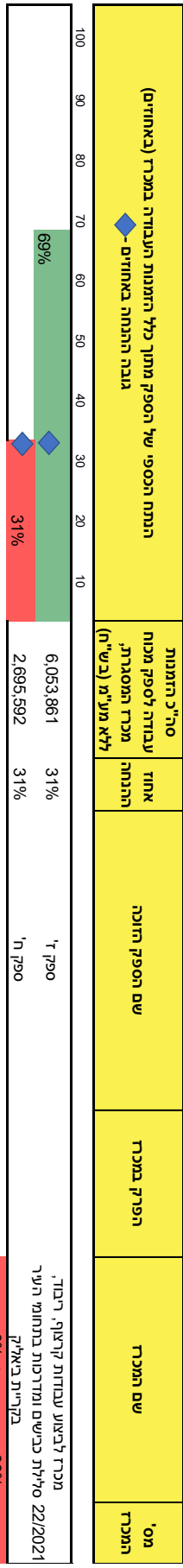
על פי נתוני החברה לפיתוח פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* ניקוד משוקלל הוא ציון המבוסס על המחיר וניקוד האיכות.



מהתרשים עולה כי בשני מקרים ניתנו הזמנות העבודה לספקים שלא בהכרח הציעו את המחיר הזול ביותר או היו בעלי רמת הניקוד המשוקלל הגבוהה ביותר. כך, במכרז 9/2019 לביצוע עבודות תשתיות ופיתוח קטנות בעיר פתח תקווה ניתן הנתח הגבוה ביותר של הזמנות העבודה (44%) לספק א', שהוא בעל ניקוד משוקלל נמוך יותר (97) מספק ב' (98), שזכה בנתח של 35% בלבד מהזמנות העבודה, הפרש של כ-2.4 מיליון ש"ח בהיקף העבודות ביניהם (12.2 מיליון ש"ח לעומת 9.8 מיליון ש"ח בהתאמה). מקרה דומה ניתן לראות במכרז 16/2020 לביצוע עבודות שידרוג, שיפוצים, תחזוקה ובנייה במבני ציבור ומוסדות חינוך בעיר פתח תקווה, שבו זכה ספק ג' במרבית העבודה (78%). רמת הניקוד המשוקלל של ספק זה עמדה על 98, ואילו ספק ד', עם רמת ניקוד משוקלל גבוהה יותר (99), זכה ב-22% מהזמנות העבודה בלבד, הפרש של כ-8.3 מיליון ש"ח בהיקף העבודות (11.7 מיליון ש"ח לעומת 3.4 מיליון ש"ח בהתאמה).



### תרשים 4 : מכרז מסגרת 22/2021 בעיריית קריית ביאליק



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



מהתרשים עולה כי במכרז מסגרת 22/2021 לביצוע עבודות קרצוף, ריבוד, סלילת כבישים ומדרכות בקריית ביאליק, אף ששני המציעים הציעו את אותו אחוז הנחה, האחד זכה ב-69% מהעבודה ואילו השני זכה ב-31% מהעבודה, הפרש של כ-3.3 מיליון ש"ח בהיקף העבודות ביניהם (6 מיליון ש"ח לעומת 2.7 מיליון ש"ח בהתאמה).

נמצא כי עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת נתנו לעצמן שיקול דעת כללי, ללא כל מגבלות, לצורך בחירת הקבלן שיבצע עבודה מסוימת מבין רשימת קבלנים שזכו בשלב הראשון של המכרז, ללא כינוס ועדת מכרזים ובלי לקבוע אמות מידה ברורות לבחירת מי מהזוכים לביצוע עבודה מסוימת. חלפ"ת העניקה למציעים שלא היו בעלי הניקוד המשוקלל הגבוה ביותר היקף עבודות נרחב יותר, שההפרש ביניהם עמד על כ-8.3 וכ-2.4 מיליון ש"ח ועיריית קריית ביאליק העניקה לכל אחד משני מציעים שהציעו את אותו אחוז הנחה, היקפי עבודות שונים שההפרש ביניהם עמד על כ-3.3 מיליון ש"ח.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי יש להבחין בין הותרת שיקול דעת רחב לחברה במישור החוזי, שבין המזמין לספק, לבין אופן הפעלת שיקול הדעת על ידי המזמין, בהתאם להוראות הדין החלות עליו ולדיני המכרזים. החלפ"ת הוסיפה כי הסעיף הקבוע במכרזי המסגרת נועד להותיר למזמין שיקול דעת נרחב במישור היחסים בינו לבין הספק (וזאת כדי לצמצם ככל שניתן חשיפה משפטית וסכסוכים עם הקבלנים הזוכים בנושאים הנוגעים לחלוקת העבודה) - אך אין בהם כדי לגרוע מחובת החברה לפעול באופן ענייני, שוויוני והוגן בחלוקת העבודה לספקים.

מתן שיקול דעת כללי ובלתי מוגבל להתקשר עם ספק מסוים שאין חובה לנמקו ולא ניתן להעמידו לביקורת מנוגד לכללי מינהל תקין, עלול לשמש פתח לשרירות ולשחיתות ומנוגד לעקרונות דיני המכרזים. ראוי כי המכרז המפורסם ישקף את חובות הגוף הציבורי במלואן. על חלפ"ת ועיריית קריית ביאליק להקפיד לשמור על עקרונות השקיפות ומתן ההזדמנות השווה, בין היתר על ידי ביצוע הליך תיחור נוסף לחלוקת העבודות בין זוכי מכרז המסגרת או על ידי קביעת אמות מידה ברורות, ידועות מראש ומזיזות לבחירה בספק מסוים לביצוע עבודה מסוימת מבין הספקים שזכו בשלב הראשון של מכרז מסגרת, לפעול לפיהן ולנמק את הליכי הבחירה.

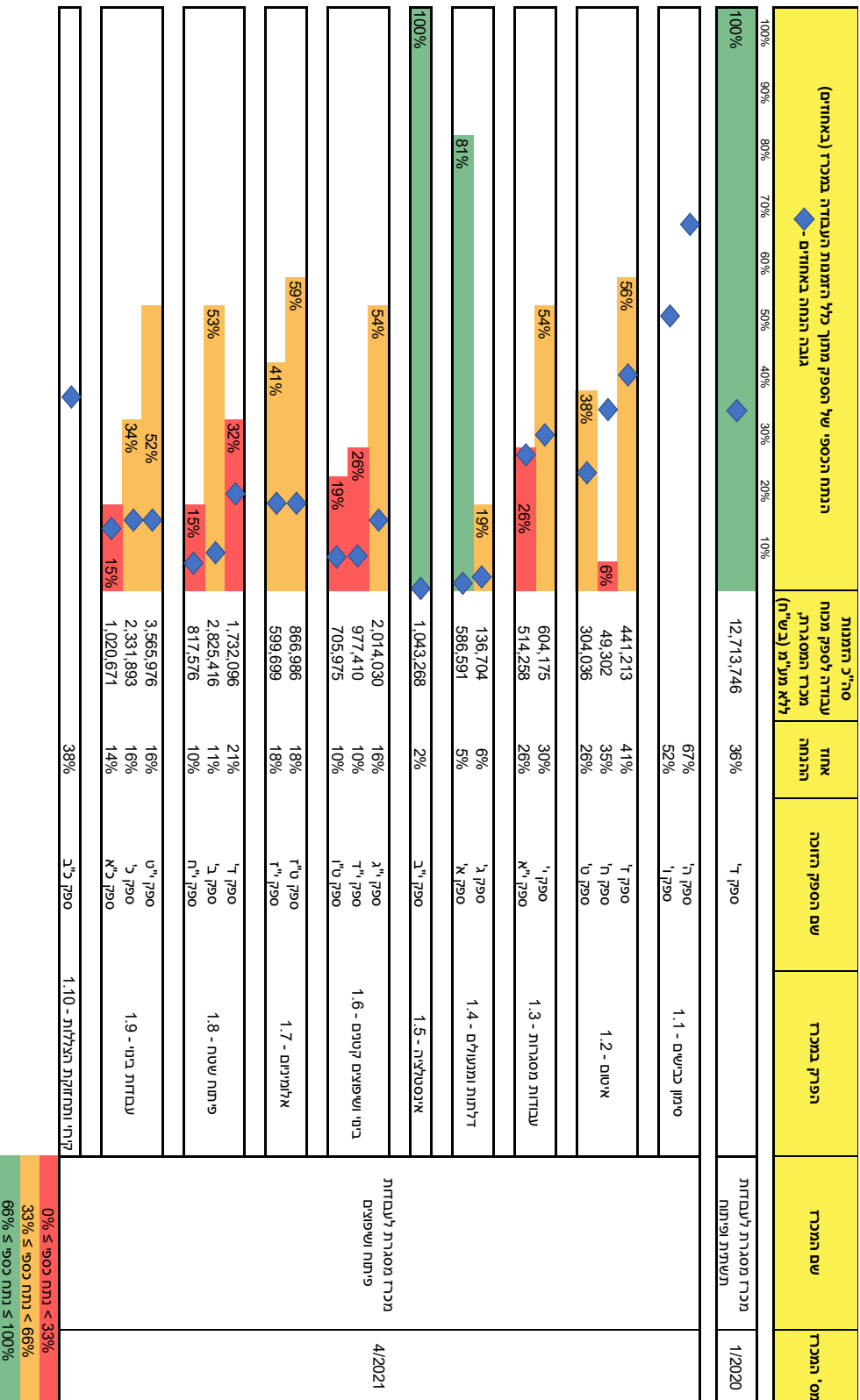
### יישום כללי הבחירה בספק מסוים

עיריית יבנה קבעה במסמכי מכרז המסגרת שפרסמה כי הזמנת עבודה מתחת לסכום מסוים תימסר לקבלן שנתן את הצעת המחיר הזולה ביותר, וכי מעל לסכום זה תבצע העירייה התמחרות בין המציעים הזוכים לקבלת הנחה נוספת, והמשמעות של אי-השתתפות בהתמחרות היא הסכמה לביצוע העבודות במחיר שהוצע במכרז. ההתמחרות תבוצע באמצעות זימון הזוכים להגיש הצעת מחיר לעבודה ספציפית, הצעה שתוגש לתיבת המכרזים של העירייה ותיפתח בנוכחות מנכ"ל העירייה, מנהל אגף הנדסה וגזברית העירייה. סכום הסף שמעליו יבוצע הליך ההתמחרות משתנה בין עבודות שונות ונע בין 10,000 ש"ח לעבודות תיקוני דלתות ל-150,000 ש"ח לעבודות בינוי<sup>65</sup>. לגבי עבודות שיפוצי קיץ, העירייה קבעה כי בהתאם לשיקול דעתה היא רשאית שלא לבצע התמחרות ולחלק את היקף העבודה בחלוקה שווה ככל האפשר בין הקבלנים במחירי הזכייה במכרז. בתרשים 5 להלן מוצגת חלוקת העבודה בין הספקים הזוכים במכרז המסגרת שפרסמה עיריית יבנה.

שיפוצים עבודות קטנות - 30,000 ש"ח; בינוי - 30,000 ש"ח ועד 150,000 ש"ח; פיתוח - 100,000 ש"ח; אלומיניום - 25,000 ש"ח; דלתות - 10,000 ש"ח; עבודות אינסטלציה - 35,000 ש"ח; איטום - 50,000 ש"ח; מסגרות - 50,000 ש"ח; כבישים - 70,000 ש"ח; קירוי ותחזוקת מצללות - 35,000 ש"ח.



תרשים 5 : חלוקת העבודה בין הספקים הזוכים במכרזי המסגרת בעיריית יבנה



על פי נתוני עיריית יבנה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי בהתאם לתנאי המכרז, במסגרת שיפוצי קיץ ניתנת למנהל האפשרות לחלק את העבודות בהתאם ליכולת הקבלן ולהתאמתו לסוג העבודות ולזמינותו ללא צורך של הליך התמחרות. שיפוצי קיץ מתנהלים מאחד ביולי ועד חמישה עשר באוגוסט, וזאת תוך כדי אילוצים וביצוע עבודות בזמן שמתקיימים קייטנות, בית ספר לקיץ ובגרורות.

**נמצא כי עיריית יבנה לא ביצעה הליך התמחרות בין הזוכים, ונמצאו 31 הזמנות עבודה מתוך 315 הזמנות עבודה שבהן ההזמנות ניתנו לספקים ללא הליך התמחרות, אף שהעבודות היו מעל הסכום שבו הליך התמחרות נדרש על פי תנאי המכרז, לעיתים אף פי שישה ופי תשעה מסכום ההתמחרות הנדרש, ובהן עבודות שאינן במסגרת שיפוצי קיץ.**

כך לדוגמה, בפרק דלתות ומנעולים ניתנו עבודות אחדות ללא הליך התמחרות, העולות על סך של 10,000 ש"ח (שנקבע כגבול העליון לחלוקת עבודות ללא ביצוע ההליך). בין היתר, ניתנה עבודה בסך 66,667 ש"ח לספק א' שלא במסגרת שיפוצי קיץ, שאינם מחייבים ביצוע התמחרות, כלומר יותר מפי שישה מעל הסף המותר. דוגמה נוספת ניתן למצוא בפרק פיתוח שטח, שם הסף לחלוקת עבודות ללא ביצוע הליך התמחרות עומד על 100,000 ש"ח. בפרק זה, בין היתר, ניתנה עבודה לספק ב' בסך 981,129 ש"ח ללא ביצוע הליך התמחרות - כלומר יותר מפי תשעה מעל הסף המותר.

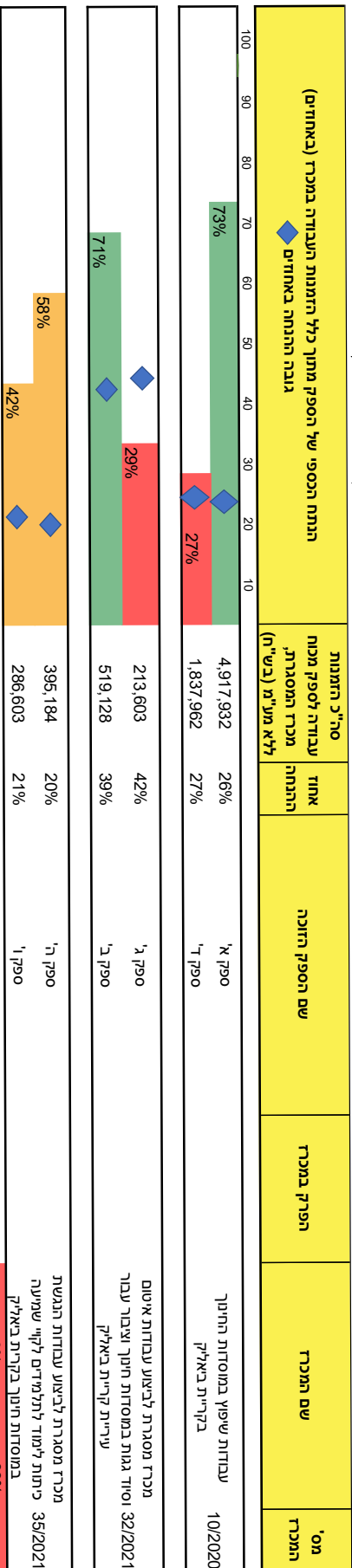
מהתרשים עולה כי בשני מקרים ניתנו מרבית הזמנות העבודה לספקים שלא בהכרח הציעו את המחיר הזול ביותר. כך, שיעור התשלומים ששילמה העירייה לספק א' בפרק דלתות ומנעולים עמד על 81%. זאת אף שהספק הציע שיעור הנחה נמוך יותר מספק ג' (5% לעומת 6%); שיעור התשלומים ששילמה העירייה לספק ב' בפרק פיתוח שטח עמד על 53%, וזאת אף על פי שהספק הציע שיעור הנחה של 11%, שיעור נמוך יותר מספק ד', שהציע שיעור הנחה של 21%, אולם זכה רק ב-32% מתשלומי העירייה.

עיריית קריית ביאליק קבעה לגבי שלושה מכרזי מסגרת מתוך ארבעה מכרזים שעוסקים בעבודות קבלניות כי תחלק את העבודות באופן שוויוני ככל שניתן, בהתחשב בשיעור ההנחה שהציעו (מתן חלק גדול יותר לשיעור הנחה גבוה יותר), בהיקפי הפרויקטים השונים, בצורכי העירייה, בתקציב ובמגבלות כדוגמת מקצועיות, מומחיות מיוחדת, זמינות המציע הזוכה, אופן מתן השירותים, ניסיון בעבודות קודמות, דרישת המשכיות. עוד ציינה העירייה כי תוכל לקבוע שעבור עבודות מסוימות, בהיקף מסוים, או לכל העבודות (לפי שיקול דעתה הבלעדי), היא תבקש מהזוכים במכרז ליתן הצעות מחיר חדשות פרטניות, ששיעור ההנחה בהן לא יפחת משיעור הזכייה במכרז. הזוכה בעבודה שאליה התבקשה הצעת מחיר פרטנית, יהא הקבלן שהעניק את הצעת המחיר הנמוכה ביותר. בתרשים 6 להלן מוצגת חלוקת העבודה בין הספקים הזוכים במכרזי המסגרת שפרסמה עיריית קריית ביאליק.





תרשים 6 : חלוקת העבודות בין הספקים הזוכים במכרזי המסגרת בעיריית קריית ביאליק



על פני נתוני עיריית קריית ביאליק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נמצא כי עיריית קריית ביאליק לא קבעה כללים לניהול מעקב אחר חלוקת העבודה בין הספקים שזכו במכרזי המסגרת, אשר יבטיחו כי אכן חלוקת העבודה בין הספקים מתבצעת באופן שוויוני ככל האפשר, כאמור בתנאי המכרז. בפועל עולה כי חלוקת העבודה בין הספקים לא הייתה שוויונית.

במכרז לעבודות שיפוץ במוסדות חינוך בעיר, שיעור התשלומים ששילמה עיריית קריית ביאליק לספק א', שהציע הנחה בשיעור של 26%, עמד על כ-73% מכלל התשלומים ששילמה העירייה במכרז זה, ואילו הספק הנבחר הנוסף, שהציע הנחה בשיעור של 27%, קיבל 27% מכלל התשלומים (4.9 מיליון ש"ח לעומת 1.8 מיליון ש"ח בהתאמה); במכרז לביצוע עבודות איטום וסידור גגות במוסדות חינוך וציבור עיריית קריית ביאליק שילמה 71% מכלל התשלומים לספק ב' שהציע שיעור הנחה של 39%, בעוד שלספק ג' שהציע שיעור הנחה של 42% שילמה 29% מכלל התשלומים (כ-500,000 ש"ח לעומת כ-200,000 ש"ח).

על עיריות קריית ביאליק ויבנה להקפיד ליישם את כללי הבחירה בספקים שקבעו. כך, על עיריית יבנה להקפיד לבצע הליך התמחרות ככל הנדרש על פי הכללים שקבעה, ועל עיריית קריית ביאליק להגדיר את המשתנים לקביעת החלוקה השוויונית שקבעה בתנאי המכרז (היקף כספי, היקף תכולת העבודה) ואת דרך חישוב החלוקה (כאשר מדובר בחלוקת עבודה לפי אחוזי הנחה). כן מומלץ לעיריות יבנה וקריית ביאליק לקבוע נהלים שיבטיחו כי חלוקת העבודה תיעשה לפי הכללים שקבעו ואת היכולת לקיים בקרה על יישומם.

מהאמור עולה כי בעיריות יבנה (שני מקרים מתוך שבעה<sup>66</sup>), קריית ביאליק (שני מקרים מתוך ארבעה<sup>67</sup>) ובחלפ"ת (שני מקרים מתוך אחד עשר<sup>68</sup>) נמצאה התפלגות שאינה עומדת בכללי חלוקת העבודה שנקבעה במכרזי המסגרת עצמם, בלי שניתן לכך הסבר. במקרים מסוימים לא בוצעה התמחרות בין הספקים; לא נבחרו הספקים שהציעו את המחיר הזול ביותר; ולא נבחרו הספקים בעלי ניקוד האיכות הגבוה ביותר. כן נמצאו בעיריות יבנה וקריית ביאליק ארבעה מכרזים שבהם נמצא חוסר הלימה בין אחוזי ההנחה שהציע הספק לבין כמות העבודה שקיבל, ונוצר מצב שספק אשר הציע הנחה פחותה זכה בעבודה רבה יותר ביחס לספק שהציע הנחה גבוהה.

על עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת להקפיד לקבוע אמות מידה ברורות, ידועות מראש ומדידות לבחירה בספק מסוים לביצוע עבודה מסוימת מבין הספקים שזכו בשלב הראשון של מכרז מסגרת ולנמק את הליכי הבחירה ואת השיקולים שבחנו ושעל בסיסם החליטו לתת מי מהעבודות למי מהספקים. על עיריות יבנה וקריית ביאליק לפעול כדי ליישם את אמות המידה שקבעו במכרזי המסגרת, תוך שמירה על יעילות ושיקופות.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא לא העניקה לעצמה שיקול דעת בלתי מוגבל בנוגע לבחירת הזוכים במכרז המסגרת או לחלוקת העבודות. אכן, בחלק ממכרזי המסגרת לא נקבעו אמות מידה לחלוקת העבודות, אך העירייה עשתה מאמץ לחלק את העבודות באופן שוויוני ככל שניתן, אולם לעיתים בשל כורח המציאות, מומחיות, ניגוד עניינים או דרישת המשכיות לא מתאפשרת חלוקת עבודות שווה בין הזוכים, וכי הדבר יוסדר בנוהל מתאים.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי בחברה מתנהל מעקב לגבי אופן החלוקה לקבלנים, תוך מאמץ לבצע חלוקה שוויונית ככל שניתן. עוד מסרה כי ההחלטות בנושא חלוקת העבודה בין הקבלנים אינן מתקבלות באופן שרירותי, אלא בהתייעצות בין נציגי החברה לנציגי האגף הרלוונטי בעירייה, וזאת הן בהתבסס על שיקולי חלוקת עבודה שוויונית והן בהתבסס על שיקולים רלוונטיים נוספים כגון זמינות הקבלן, כישוריו הספציפיים, התאמתו לביצוע עבודה ספציפית והכללים העומדים

66 בעיריית יבנה בוצעו תשלומים בשבעה מכרזי מסגרת בהם זכה יותר ממציע אחד. במכרזים המחולקים למספר פרקים בנושאים שונים, נספר כל פרק כמקרה נפרד.

67 בעיריית קריית ביאליק בוצעו תשלומים בארבעה מכרזי מסגרת בהם זכה יותר ממציע אחד.

68 בחלפ"ת בוצעו תשלומים באחד עשר מכרזי מסגרת בהם זכה יותר ממציע אחד.



לרשותו. עם זאת, החברה מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה לגבי תיעוד אופן קבלת ההחלטות בנושא ובפרט מטעמי שקיפות, והיא תפעל לגיבוש נהלים בנושא.

### זהות הגורם האחראי על ביצוע שלב המכרז השני

לגבי השלטון המרכזי נקבע בתקנות חובת מכרזים כי ועדת המכרזים היא זו הפונה לספקים שזכו במכרז המסגרת והיא זו שמחליטה מיהו הספק שיזכה לבצע עבודה מסוימת. מתן סמכות החלטה בעניין זה לוועדת מכרזים מצמצמת את החשש לקיומו של משוא פנים, וחובת ההנמקה בה חבה ועדת המכרזים מאפשרת שקיפות של החלטותיה. מעבר לכך, כשוועדת המכרזים מתבקשת לקיים שלב שני למכרז מסגרת בכדי להוציא לפועל הזמנת עבודה מסוימת, היא יכולה להשתמש בסמכותה ולהחליט כי הגוף השלטוני ישיג את היעילות המרבית באם יבצע את העבודה המבוקשת באמצעות מכרז פרטני לעבודה זו, לעומת שימוש במכרז מסגרת קיים. על פי הוראות התכ"ם<sup>69</sup> בעוד שפנייה לספקים בשלב השני מעל סכום של 50,000 ש"ח מחייבת את ועדת המכרזים לפנות בכתב לספקי מכרז המסגרת, פנייה פרטנית בשווי של עד 50,000 ש"ח יכולה להיעשות על ידי היחידה המזמינה, אשר נדרשת לדווח לוועדת המכרזים על הרכישות שבוצעו על ידה על פי כללים שתקבע ועדת המכרזים.

על פי חוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי<sup>70</sup>, גזבר הרשות המקומית ומנהל היחידה הם הפונים לספקים שזכו במכרז המסגרת כדי שיינתנו הצעה לביצוע עבודה מסוימת. ועדה בהשתתפות מנכ"ל הרשות המקומית, גזבר הרשות המקומית והיועץ המשפטי שלה היא הקובעת את זהות הספק שיזכה לבצע את העבודה המסוימת.

בעיריית יבנה זהות הגורם המחליט לגבי זהות הקבלן שיבצע עבודה מסוימת נקבעת בהתאם לאגף בעירייה אשר ביצע הזמנת העבודה באחריותו. כך, עובד עירייה המשמש כמנהל פרויקטים באגף מסוים הוא הגורם המחליט לגבי זהות הקבלן שיבצע עבודה מסוימת. במכרזים שמפרסמת חלפיות, ההחלטה לאיזה קבלן למסור עבודה מסוימת מתקבלת במשותף על ידי סמנכ"ל ההנדסה של החברה ונציג העירייה (בדרך כלל מנהל האגף הרלוונטי), לאחר בדיקת זמינותם של הקבלנים והתאמתם (מהבחינה המקצועית) לביצוע העבודה הספציפית. ובקריית ביאליק עובד באגף בעירייה אשר ביצע הזמנת העבודה באחריותו הוא הגורם שהחליט לגבי זהות הקבלן שיבצע עבודה מסוימת.

**נמצא כי שלא בהתאם לעקרונות דיני המכרזים ולכללי המנהל התקין, עיריית יבנה, עיריית קריית ביאליק וחלפיות לא קבעו אמות מידה ברורות ומדידות להחלטותיהם של בעלי התפקידים, אשר יאפשרו לבקרו, וכן לא חייבו אותם לנמקן בכתב.**

בלוחות להלן פירוט של פרויקטים שבוצעו מכוח מכרזי מסגרת בעיריית קריית ביאליק וחלפיות שבהם כל עבודה הסתכמה במעל למיליון ש"ח לקבלן מסוים<sup>71</sup>. לא נמצאו פרויקטים בעבורם שילמה עיריית יבנה מעל מיליון ש"ח.

לוח 8: ריכוז פרויקטים בעבורם שילמה עיריית קריית ביאליק מעל מיליון ש"ח לקבלן מסוים

מספר מכרז	שם הקבלן	תיאור הפרויקט	הסכום אותו שילמה הרשות המקומית לקבלן בעבור ביצוע הפרויקט (כולל מע"מ)
1	22.2021	ספק ח'	1,114,979
2	22.2021	ספק ז'	1,109,749

69 הוראת תכ"ם 7.3.5, "מכרז מסגרת" (15.6.14).

70 סעיפים 4(3) ו-4(5) לחוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי.

71 הבחירה בסכום מיליון ש"ח היא שרירותית. ההיקף הכספי של העבודה יכול להעיד על מורכבותה.



לוח 9: ריכוז פרויקטים בעבורם שילמה חלפ"ת מעל מיליון ש"ח לקבלן מסוים

מספר מכרז	שם הקבלן	תיאור הפרויקט	הסכום אותו שילמה הרשות המקומית לקבלן בעבור ביצוע הפרויקט (כולל מע"מ)	סה"כ תשלום לפרויקט
1	9/2019 26/2021	פרויקט א'	5,224,006	7,390,512
			2,166,506	
2	26/2021	פיתוח שצ"פ	5,760,223	
3	9/2019	מגרש כדורגל	5,229,513	
4	9/2019 26/2021	פרויקט ב'	3,757,871	4,722,087
			964,216	
5	26/2021	קיר אקוסטי	3,970,355	
6	26/2021	שצ"פ	1,985,067	
7	10/2020	קירצוף וריבוד	1,976,139	
8	9/2019	עבודות פיתוח	1,869,200	
9	26/2021	פרויקט ג'	1,851,002	
10	9/2019 26/2021	פרויקט ד'	1,476,540	1,708,716
			232,176	
11	26/2021	שביל אופניים	1,631,956	
12	26/2021	שביל אופניים	1,563,552	
13	9/2019	פיתוח רחוב	1,369,959	
14	10/2020	מגרש טניס	1,351,277	
15	9/2019	פרויקט ה'	1,316,588	
16	10/2020	עבודות פיתוח	1,224,332	
17	9/2019	פיתוח רחוב	1,158,776	
18	9/2019	מגרש הוקי	1,111,500	
19	26/2021	פרויקט ו'	1,056,069	

בבדיקת 22 מכרזי המסגרת של עיריות יבנה קריית ביאליק וחלפ"ת, נמצאו 2 פרויקטים אשר בעבורם שילמה עיריית קריית ביאליק כ-1.1 מיליון ש"ח לקבלן מסוים בעבור ביצוע פרויקט יחיד, ו-19 פרויקטים שבעבורם שילמה חלפ"ת בין מיליון ש"ח לכ-7.4 מיליון ש"ח לקבלן מסוים בעבור ביצוע פרויקט יחיד.

עלה כי בעלי תפקידים בעיריות יבנה, קריית ביאליק ופתח תקווה ובחלפ"ת הם שהחליטו באופן בלעדי מי מבין הזוכים במכרז המסגרת יבצע הזמנת עבודה מסוימת, ללא מעורבות של ועדת המכרזים או ועדה מקצועית אחרת, ללא בקרה כי הזמנת עבודה באמצעות מכרז מסגרת עדיפה על פרסום מכרז פרטני, מבלי שעיריות יבנה, קריית ביאליק ופתח תקווה וחלפ"ת קבעו אמות מידה להחלטותיהם ומבלי שהחלטותיהם היו שקופות, זאת, באופן המעלה חשש לכך שיתקיים משוא פנים. חלק מאותן הזמנות עבודה, עמדו על מיליוני שקלים בעיריית קריית ביאליק וחלפ"ת.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לפי עמדתה, לאחר שוועדת המכרזים המליצה לראש העירייה על הזוכים במכרז, מסתיים תפקידה והיא אינה יכולה עוד לדון בהצעות או בבחירת הצעות שלאחר שלב המכרז. לטענת העירייה, "מבוקש לא לייצר סמכויות לוועדת המכרזים שאין לה ולאפשר לוועדה התערבות בכל הנוגע לעבודתה השוטפת של העירייה".



מומלץ לעיריית יבנה, קריית ביאליק וחלפ"ת לנהל את הליך הבחירה בספק מסוים לביצוע עבודה מסוימת מכח מכרזי מסגרת תוך קביעת מנגנון בקרה לביצוע הזמנות העבודה, ובחליך שקוף. במסגרת זו מומלץ כי בהתקשרויות בסכומים גבוהים (מעל 50,000 ש"ח), השלב השני ינוהל על ידי ועדת המכרזים, או על ידי ועדה מקצועית שתורכב ממנכ"ל הרשות המקומית, גזבר הרשות המקומית והיועץ המשפטי שלה, כפי שנקבע בחוזר משרד הפנים העוסק בהתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז מסגרת שנערך על ידי גוף ציבורי, זאת בכדי לקיים בחינה לקיומה של יעילות מיטבית בשימוש במכרז המסגרת לביצוע עבודה מסוימת.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי במכרז מסגרת שפרסמה לשנת 2024 ולנוכח המלצות מבקר המדינה, השתנה נושא ההתמחרות. העירייה יצאה למכרז עם מחירון ומחירים קבועים ללא אפשרות למתן הנחה על ידי הקבלנים, ולנוכח זאת הפעלת הקבלנים היא בהתאם לזמינות וחלוקת עבודה שוויונית ככל האפשר.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי על פי הוראות הדין רשאית החברה לחלק בעצמה את העבודות מכוח מכרז המסגרת (ולרוב הדבר אכן נעשה בפועל), ואין היא מחויבת לערב בכך את ועדת המכרזים. עם זאת, כפי שעולה מהמלצות המבקר, בכוונת החברה לפעול לגיבוש נוהל חלוקת עבודות מעודכן ובו, בין היתר, יושם דגש על התיעוד של אופן קבלת ההחלטה ושל הגורמים המעורבים בכך וכן על פירוט השיקולים שהובאו בחשבון.

## ערבות מכרז ודמי השתתפות

**ערבות מכרז** : ערבות מכרז (להלן גם - ערבות הצעה) היא ערבות הנדרשת בעת הגשת הצעה למכרז והיא מגלמת עבור עורך המכרז את הסיכון הכרוך בביטול הצעה על ידי מציע טרם גובש חוזה התקשרות. לערבות ארבע תכליות אפשריות: להבטיח לעורך המכרז כי אם מציע יחזור בו מהצעתו, יעמוד לרשותה של הרשות המינהלית מקור זמין ומיידי לשיפוייה על נזקיה; לסכל את התמריץ לקשירת קשר בין המציעים, שעל פיו המציע הזוכה יפרוש מהמכרז, ובעקבות זאת יוכרז כזוכה במכרז מציע שהצעתו פחות טובה; להעמיד במבחן את חוסנו הכלכלי של המציע; למנוע ממציעים במכרז קלות דעת ומניפולציות, כדוגמת השתתפות במכרז רק מתוך מטרה לדלות מידע על מתחרים במכרז.

עם זאת, ערבות המכרז עשויה להיות חסם מפני השתתפות עסקים קטנים ובינוניים ברכש ציבורי<sup>72</sup>. הנפקת ערבות כרוכה בתשלום עמלה לבנק מנפיק הערבות ובהעמדת ביטחונות מתאימים עבור הבנק. כאשר מדובר בערבות גבוהה, נטל זה עשוי להיות כרוך בעלות משמעותית, שיש בה כדי להגדיל את עלויות העסקה של המציע באופן ניכר<sup>73</sup>. ככל שהמכרזים יונגשו לכמות גדולה יותר של מציעים, בין היתר באמצעות צמצום דרישת ערבות המציע, מספר ההצעות יגדל והסיכון להיווצרות נזק במשיכת הצעה, טרם גובש חוזה התקשרות, יצומצם<sup>74</sup>.

בהתאם להוראות תכ"ם, משרדי ממשלה רשאים לדרוש ערבות הצעה רק במידה שהיקף ההתקשרות הגלום במכרז גבוה ממיליון ש"ח. שיעור ערבות הצעה במכרזים בהיקף זה יהיה 2.5% לכל היותר, למעט במקרים חריגים ומנימוקים שיירשמו בפרוטוקול. דרישה זו תתחשב, בין היתר, בשיקולים הבאים: חשש מפני משיכת הצעה שהוגשה, לרבות לאחר הכרזה על מציע כמועמד לזכייה ובטרם הגשת ערבות ביצוע; חשש מפני הימשכות הליכים וגרירת רגליים של מציע שהוכרז כזוכה וטרם חתם על הסכם התקשרות; השפעת חובת הגשת הערבות על כמות המציעים במכרז; רצון להבטיח את השתתפות המציע בכל אחד משלבי המכרז, ככל שההליך המכרזי כולל שלבים אחדים; ההשפעה הצפויה של דרישת הערבות וגובה הערבות על הצעות המחיר של

72 משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, "גילוי דעת בעניין התאמת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים" (26.7.18) (להלן - התאמת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים).

73 דקל, **מכרזים**, עמ' 294.

74 התאמת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים.



המציעים; שילוב עסקים זעירים, קטנים ובינוניים במסגרת המכרז<sup>75</sup>. לפי מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, מכרז מסגרת אשר קיים קושי להעריך את היקפו הכספי, מהווה חריג, אשר מחייב את ועדת המכרזים לנמק בפרוטוקול הוועדה כיצד קבעה את גובה ערבות המכרז.

לגבי השלטון המקומי אין נורמה מחייבת בחוק, בתקנות או בחוזר מנכ"ל משרד הפנים לגבי שיעור ערבות ההצעה במכרז והסכום שממנו תיעשה גבייתה. יחד עם זאת, כפי שצוין, על כל רשות מינהלית, ובכלל זה ועדת המכרזים, חלות חובת הנאמנות וחובת ההגינות, שמכוחן נגזרת חובתה של ועדת המכרזים לנמק את החלטותיה ולנהוג בשקיפות.

החלטת הממשלה 3409 מיוני 2011<sup>76</sup> לפעול לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל ולמימוש היכולות הכלכליות והחברתיות הטמונות במגזר זה קובעת, בין היתר, כי יש לפעול להגדלת השתתפות העסקים הקטנים והבינוניים ברכש ממשלתי. הגדלת שיעור ההשתתפות ברכש ציבורי נועדה להרחיב את השוק הפוטנציאלי הפתוח בפני העסקים הקטנים והבינוניים ואת ההכנסות שלהם מפעילות עסקית, מתוך תפיסה כי כסף ציבורי המושקע ברכש צריך להיות מבוזר עד כמה שניתן ולהכליל מגוון רחב ככל הניתן של ספקים. רכש מגוון תורם לא רק לעסקים אלא גם לגופים הרוכשים עצמם, מפני שהוא מגדיל את היצע הספקים, מוביל לתחרות, מוזיל עלויות ומביא לשיפור המוצר או השירות הנרכש<sup>77</sup>.

באוקטובר 2018 פרסם מרכז השלטון המקומי המלצה לרשויות המקומיות, בשיתוף בין היתר עם משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), לעניין גובה הערבות הנדרש במסגרת התקשרויות של הרשויות המקומיות עם ספקים (להלן - מכתב ההמלצה של מרכז השלטון המקומי). על פי עמדת השלטון המקומי, ערבות ההצעה לא תעלה על שיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות, ובמקרים מיוחדים ומנימוקים שיירשמו תהיה הרשות המקומית רשאית לקבוע שיעור ערבות גבוה יותר. המלצה זו של מרכז השלטון המקומי לא התייחסה באופן מסוים למכרזי מסגרת, שבהם קיים קושי להעריך את היקף ההתקשרות במועד פרסום המכרז.

**דמי השתתפות:** דמי השתתפות הם תשלום בעד מסמכי המכרז או בעד עלות הפקת המכרז.

לגבי השלטון המרכזי, חוק חובת המכרזים אוסר על גביית דמי השתתפות עבור מכרזים שהיקף ההתקשרות שלהם נמוך מ-50 מיליון ש"ח, אלא במקרים ובסכומים שיקבע שר האוצר באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. הוראה דומה אינה קיימת לגבי השלטון המקומי.

לפי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה, דמי השתתפות כתנאי במכרז להגשת הצעה עשויים להיות חסם עבור עסקים קטנים ובינוניים, משום שאף על פי שמדובר באלפי שקלים, עלות זו אינה זניחה עבור עסק המגיש הצעות אחדות לכמה מכרזים, שבהם הוא עשוי לא לזכות כלל<sup>78</sup>.

על פי מכתב ההמלצה של מרכז השלטון המקומי, עלות רכישת מכרז תהיה בשיעור של עד 0.1% מהיקף המכרז במגבלות הבאות: הסכום לא יפחת מ-300 ש"ח ולא יעלה על סכום של 5,000 ש"ח. המלצה זו של מרכז השלטון המקומי לא התייחסה באופן מסוים למכרזי מסגרת, שבהם קיים קושי להעריך את היקף ההתקשרות במועד פרסום המכרז.

במכרז המסגרת שפרסמה עיריית יבנה דרשה העירייה **ערבויות** מכרז שנעו בין 1,000 ש"ח לפרק אביזרי אינסטלציה לבין 35,000 ש"ח לפרקי בינוי, קירוי ותחזוקת הצללות. מתוך שמונה מכרזי מסגרת שפרסמה עיריית קריית ביאליק, בארבעת מכרזי המסגרת להעסקת יועצים לא נדרשה ערבות מכרז; בשלושה מכרזים נדרשה ערבות מכרז בסכום של 10,000 ש"ח; ובמכרז אחד נדרשה

75 הוראת תכ"ס 7.3.3 "ערבויות ובטחונות בתוקף" (7.1.24).

76 החלטת הממשלה 3409, "עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל" (3.7.11).

77 התאמת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים.

78 התאמת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים.





ערבות מכרז בסכום של 50,000 ש"ח. ב-13 מכרזי המסגרת שפרסמה חלפ"ת היא קבעה ערבות מכרז שנעה בין 7,500 ש"ח ל-200,000 ש"ח.

במכרז המסגרת שפרסמה עיריית יבנה דרשה העירייה דמי השתתפות בכל אחד מפרקי המכרז בסכום של 1,000 ש"ח. מתוך שמונה מכרזי מסגרת שפרסמה עיריית קריית ביאליק: בשישה מכרזים, ובהם ארבעת מכרזי המסגרת להעסקת יועצים, דמי ההשתתפות במכרז עמדו על סכום של 1,000 ש"ח; במכרז אחד עמדו דמי ההשתתפות במכרז על סכום של 1,500 ש"ח; ובמכרז אחד הם עמדו על סכום של 2,000 ש"ח. מתוך 13 מכרזי המסגרת שפרסמה חלפ"ת: בשני מכרזים לא היו דמי השתתפות; בשני מכרזים עמדו דמי ההשתתפות על סכום של 500 ש"ח; בשני מכרזים הם עמדו על סכום של 1,500 ש"ח; בשבעה מכרזים הם עמדו על סכום של 2,500 ש"ח.

נמצא כי בכל 22 מכרזי המסגרת שנבדקו בעירויות יבנה וקריית ביאליק ובחלפ"ת לא צורף למסמכי המכרז אומדן של המכרז, וכי עיריית יבנה, עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת לא קבעו כללים ונהלים המסדירים את אופן חישוב הערבות ודמי ההשתתפות הנדרשים במכרזי המסגרת שהם מוציאים. כך, בהעדר אומדן של היקף המכרז, לא ניתן לבחון האם הערבות ודמי ההשתתפות אותם גבו עירויות יבנה קרית ביאליק וחלפ"ת עומדות בקנה אחד עם המלצת מרכז השלטון המקומי.

עיריית יבנה מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי סכומי הערבות השונים שנקבעו לכל פרק במכרזי המסגרת שפרסמה וכן דמי ההשתתפות נקבעו על פי היקף הביצוע המשוער של כל קבלן בחוזה והרשום במסגרת המכרז, וכי אין בידה אסמכתאות המעידות על היקף הביצוע הצפוי. עם זאת, ההתייחסות היחידה שאותה מצא צוות הביקורת במסמכי המכרז להיקפו הכספי הייתה שהזמנות עבודה "לא תעלנה על 6 מיליון ש"ח לשנה". מדובר כאן בהיקפם השנתי של כל פרקי המכרז, ולא ניתן לגזור מכך את הערבות הכספית שתידרש לכל אחד מפרקי המכרז בעבור כלל שנות המכרז.

עיריית קריית ביאליק מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי לצורך קביעת סכום הערבות ודמי ההשתתפות היא מנסה לכמת את היקף ההתקשרות הצפוי באמצעות הערכה בהתאם לעבודות דומות שנעשו בעבר. במכרזים בהם אין אפשרות לערוך חישוב של היקף ההתקשרות, סכום הערבות ודמי ההשתתפות נקבעים או בהתאם להמלצת היועץ המלווה את המכרז, או בהתאם לסכומים דומים שנגבים ברשויות מקומיות אחרות במכרזים בעלי אופי דומה. אין בידי העירייה פירוט לגבי אופן קביעת חישוב הערבות ודמי ההשתתפות הנדרשים לגבי כל אחד משמונת מכרזי המסגרת שנבדקו.

חלפ"ת מסרה לצוות הביקורת באפריל 2024 כי ערבות המכרז נגזרת מהיקף המכרז וסכום דמי ההשתתפות נגזר ממספר המציעים הצפויים להציע הצעה למכרז, ואולם אין בידיה אסמכתאות המעידות על ההיקף הכספי הצפוי ועל מספר המציעים הצפוי בכל אחד מ-13 מכרזי המסגרת שנבדקו במסגרת הביקורת.

מהאמור עולה כי גובה דמי הערבות במכרזי המסגרת של עירויות יבנה וקריית ביאליק ושל החלפ"ת שנבדקו נע בין 0 ש"ח ל-200,000 ש"ח, וגובה דמי ההשתתפות בהם נע בין 0 ש"ח ל-2,500 ש"ח. למכרזי המסגרת לא צורף אומדן ומשכך לא ניתן לבחון האם הללו עומדים בקנה אחד עם המלצת מרכז השלטון המקומי. עוד עולה כי החלטות על גובה דמי הערבות ודמי ההשתתפות נקבעו בהיעדר כללים לקביעת הסכומים הללו בכל מכרז ומבלי שהחלטות אלו נומקו.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא אינה מבקשת ערבויות כאשר הדבר הוא בבחינת חסם ודמי הרכישה (דמי ההשתתפות) המבוקשים על ידה גם הם אינם בבחינת חסם כלל ועיקר ביחס לסוגי ההתקשרויות. דרישת הנימוק והתיעוד של כל החלטה עירונית הנוגעת למכרז אינה עולה בקנה אחד עם היעילות ואופן העבודה של הארגון.





**משרד מבקר המדינה מדגיש לפני עיריית קריית ביאליק כי דרישת הנימוק דרושה לשם הבטחת השקיפות בפעילות העירייה וכדי להבטיח קיום חליכי מעקב ובקרה בעניין החלטותיה.**

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי במכרז מסגרת לשנת 2024 עלות רכש המכרז (דמי השתתפות) הייתה 500 ש"ח, וכי במכרז זה נכללה הערכת תקציב לשנת 2024 לכל אחד מפרקי המכרז. העירייה לא מסרה בתשובתה התייחסות לעניין קביעת סכום הערבות.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי במכרז מסגרת אין חובה לקבוע אומדן להתקשרות, שכן אין כל עבודה קונקרטית על הפרק במועד עריכת המכרז, וכי על פניו מדובר בנושא הנמצא במסגרת שיקול הדעת הסביר של החברה, ולהבנתה לא נמצאה התנהלות חריגה או בלתי תקינה בעניין זה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לרשות המקומית מסור שיקול הדעת בקביעת שיעור הערבות וסכום דמי ההשתתפות, היות שהללו נוגעים לתוכן המכרז. הרשות המקומית היא הגורם אשר מפרסם את המכרז, היא שיודעת לשקלל את דמי ההשתתפות המתאימים בהתחשב בהוצאות מסמכי המכרז וכו' ובהתאם לכך את סכום הערבות, ואם יהיה בכך צורך - תחלט את הערבות. הן היבט זה והן ההיבט של דמי השתתפות הם תנאי במכרז, ולכן הסכומים הרלוונטיים נתונים לבחירתה ולא ייקבעו על ידי המשרד. כמובן, ככל פעילות אחרת של הרשות המקומית בנוגע למכרזיה, עליה לקבל את החלטותיה, אף בעניין זה, בשקיפות וענייניות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לתת את זעתו לעניין קביעת שיעור הערבות וסכום דמי ההשתתפות הנדרשים במכרזי מסגרת של הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים, נוכח הקושי לגזור את סכומי גובה הערבות ודמי ההשתתפות מהיקף מכרזי המסגרת, אשר היקפם הכספי לא נאמד בעת פרסומם, ונוכח היעדר כללים לקביעת הסכומים הללו במכרזי המסגרת של עיריות יבנה וקריית ביאליק ושל חלפ"ת. עוד מומלץ בעניין זה לשקול איסור או הגבלה של גביית ערבות ודמי השתתפות במכרזים שהיקפם הכספי אינו גבוה מסכום מסוים, בדומה לנקבע במכרזי משרדי הממשלה (ערבות הצעה - במידה שהיקף ההתקשרות הגלום במכרז נמוך ממיליון ש"ח; דמי השתתפות - עבור מכרזים שהיקף ההתקשרות שלהם אינו עולה על 50 מיליון ש"ח), זאת בין היתר, בכדי לעודד עסקים קטנים ובינוניים לגשת למכרזי השלטון המקומי.

## העדפת עסק בשליטת אישה

תיקון מס' 15 לחוק חובת המכרזים (עידוד נשים בעסקים), שנחקק בשנת 2002, חוקק במטרה לעודד את מעורבותן של נשים בעסקים ועבור קידום תרומתן לחיי הכלכלה בישראל<sup>79</sup>. על פי התיקון, אם מתברר לאחר שקלול ההצעות שהוגשו למכרז כי שתי הצעות או יותר קיבלו תוצאה משוקללת זהה שהיא התוצאה הגבוהה ביותר, ואחת מן ההצעות היא של עסק בשליטת אישה, תיבחר הצעה זו כזוכה במכרז. כדי להבטיח שההצעה מוגשת על ידי עסק בשליטת אישה, העסק נדרש לצרף תצהיר ואישור של רואה חשבון. בשנת 2016 נחקקו הוראות דומות בתקנות העיריות מכרזים, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות.

במכרז המסגרת שפרסמה עיריית יבנה ובשישה מתוך שמונת מכרזי המסגרת שפרסמה עיריית קריית ביאליק נקבע כי במקרה שבו ההצעות הטובות ביותר יהיו זהות, ואחת מן ההצעות היא של עסק בשליטת אישה, תינתן עדיפות להצעה זו, בהתאם לנקבע בתקנות העיריות מכרזים.

עם זאת, נמצא כי בשני מכרזי מסגרת שפרסמה עיריית קריית ביאליק ובכל 13 מכרזי המסגרת שפרסמה חלפ"ת אין התייחסות להעדפת עסק בשליטת אישה.

על עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת להקפיד לקבוע בתנאי המכרז העדפה לעסק בשליטת אישה, כאמור בתקנות העיריות מכרזים.

79 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק חובת המכרזים (תיקון 15), התשס"ג-2002, ה"ח 3188 (24.7.02), עמ' 959.



עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי ההערה מקובלת עליה, וכי היא מקפידה ליתן העדפות על פי דין, לרבות לעסק בשליטת אישה, בכל מכרזיה.

חלפ"ת מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההערה ותפעל ליישום ההנחיות בהתאם לכך.

## התקשרות עם יועצים באמצעות מכרז מסגרת בעיריית קריית ביאליק

רשות מקומית יכולה לקיים מכרז להתקשרות עם יועצים או לעשות שימוש בחריג הקבוע בתקנה 8) לתקנות העיריות מכרזים<sup>80</sup>, ולפיו העירייה יכולה להתקשר ללא מכרז ב"חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". התקשרות עם יועץ ללא מכרז מוסדרת ב"נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" של משרד הפנים<sup>81</sup> (להלן - נוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים), שנכנס לתוקפו בינואר 2018.

על פי נוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים, ועדת התקשרויות עם יועצים<sup>82</sup> (להלן - ועדת היועצים) תערוך רשימת מציעים בהתאם לשירותים שאותם הם נותנים (להלן - רשימת מציעים). הוועדה תכלול ברשימת המציעים, מציעים שהיא מצאה אותם כמתאימים להיכלל בה, לאחר שפרסמה הודעה פומבית על כוונתה לערוך רשימת מציעים, והיא תנהל אותה באופן ממוכן. רשימת המציעים תהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט של הרשות המקומית. בהמשך, כשיעלה צורך להתקשר עם יועץ, ועדת היועצים תערוך פנייה תחרותית לכמה<sup>83</sup> מציעים מתוך רשימת המציעים. ועדת היועצים תקבע מראש לגבי כל התקשרות אמות מידה שלפיהן תיקבע ההצעה הזוכה ואת משקלן ככל שניתן. ועדת היועצים תחליט על התקשרות של רשות מקומית עם יועץ לאחר שתבחן את ההצעות שיתקבלו. הוועדה תנמק החלטתה זו, שתירשם בפרוטוקול.

יצוין כי קיימים הבדלים בין ההתנהלות הנדרשת מרשות מקומית המתקשרת עם יועץ באמצעות מכרז ובין ההתנהלות הנדרשת מרשות מקומית המתקשרת עם יועץ בפטור ממכרז בהתאם לנוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים. זאת, בין היתר, לעניין הרכב הוועדה הבוחרת ביועץ ומשך התקופה הנדרשת לעדכון הרשימה שממנה ייבחר יועץ לביצוע עבודה מסוימת: בהתקשרות באמצעות מכרז תאויש ועדת המכרזים על ידי חברי מועצת העירייה, ואילו בהתקשרות באמצעות פטור ממכרז הרכב ועדת היועצים כולל גורמים מקצועיים ברשות המקומית: מנכ"ל, גזבר והיועץ המשפטי; בהתקשרות באמצעות פטור ממכרז נוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים<sup>84</sup> מחייב לעדכן את רשימת המציעים לפחות אחת לשלוש שנים, ואילו תקנות העיריות מכרזים אינן קובעות סייג בעניין עדכון רשימת הזוכים במכרז המסגרת.

80 וכן בסעיף 8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות וסעיף 3)8 לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

81 הנוהל פורסם בנובמבר 2016 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016. מועד כניסת הנוהל לתוקף נקבע ליום 1 ביוני 2017, אך בתיקון של הנוהל שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2017 נקבע כי ייכנס לתוקף ביום 1 בינואר 2018.

82 על פי נוהל ההתקשרויות עם יועצים, חברי ועדת ההתקשרויות הם אלו: כיו"ר הוועדה מכהן מנכ"ל הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו; גזבר הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו; היועץ המשפטי של הרשות המקומית או מי שהוא מינה לעניין נוהל זה מקרב עובדי הלשכה המשפטית של הרשות המקומית.

83 על פי הנוהל: "אם הפנייה נערכה לפחות משישה מציעים, רשימת המציעים כוללת מציעים נוספים שלא קיבלו פנייה ובעקבות הפנייה לקבלת הצעות הוגשו פחות משלוש הצעות לא תפתח הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה את ההצעות, אלא תשיב אותן למציעים ותערוך פנייה נוספת לכל המציעים שאליהם פנתה מלכתחילה, או לכל המציעים שהשיבו לפנייה הראשונה, כפי שתחליט הוועדה, וכן לשלושה מציעים נוספים לפחות או לכל המציעים ברשימת המציעים לאותו סוג של התקשרויות, לפי הנמוך מביניהם".

84 עדכון בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 5/2017, "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז - תיקון" (25.6.17).



**עיריית קריית ביאליק** בחרה שלא לנהל את ההתקשרות עם היועצים בהתאם לנוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים בפטור ממכרז<sup>85</sup>, והיא ערכה בין השנים 2018 - 2022 ארבעה מכרזי מסגרת<sup>86</sup> לבחירת יועצים בתחום ייעוץ משפטי, אדריכלי, ניהול ופיקוח על פרויקטים הנדסיים וייעוץ בנושאי הבטיחות. במסמכי מכרזי המסגרת שפרסמה עיריית **קריית ביאליק** להתקשרות עם יועצים קבעה העירייה כי תקופת ההתקשרות, דהיינו, משך התקופה שבה ניתן לפנות לאותם יועצים שייבחרו, עומדת על חמש שנים. הרכב ועדות המכרזים לבחירת יועצים היה כדלהלן: בשתי ועדות - ארבעה חברי מועצה והיועצת המשפטית; בוועדה אחת - שלושה חברי מועצה, היועצת המשפטית וגזבר העירייה; בוועדה אחת - שלושה חברי מועצה והיועצת המשפטית.

### היעדר תנאים מפורטים לקביעת היועץ לביצוע עבודה מסוימת

משבחרה העירייה להתקשר עם היועצים במכרז, עליה להקפיד לשמור על דיני המכרזים ולנהל את ההתקשרות איתם, לרבות בחירת מי מהם לביצוע עבודה מסוימת, בהליך שקוף ושוויוני.

נמצא כי לגבי שלושה<sup>87</sup> מתוך ארבעת מכרזי המסגרת לבחירת יועצים שפרסמה עיריית **קריית ביאליק** פירטה העירייה במסמכי המכרז את השיקולים להחלטתה מי מבין זוכי מכרז המסגרת ייבחרו לבצע הזמנת עבודה מסוימת. כך, העירייה קבעה במסמכי המכרזים כי הוצאת הזמנות עבודה שוטפות תיעשה באחת מהאפשרויות הבאות: בסבב מחזורי ככל שניתן<sup>88</sup> ויובאו בחשבון היקפי הפרויקטים השונים, צורכי העירייה, תקציב ומגבלות כדוגמת מקצועיות, מומחיות מיוחדת, זמינות המציע הזוכה, אופן מתן השירותים, ניסיון בעבודות קודמות, דרישת המשכיות; ביצוע הליך תחרותי בין המציעים הזוכים באמצעות הליך תיחור לצורך קבלת ההצעה הזולה ביותר, או ביצוע הליך תיחור הכולל פרמטרים של ציון איכות.

לגבי מכרז המסגרת הרביעי 17/2020, קבעה העירייה כי הוצאת הזמנות עבודה שוטפות תיעשה בהתאם להצעת המחיר לפי הדירוג של הצעותיהם, וזאת ללא פירוט כיצד יוחלט על ביצוע הזמנת עבודה בהסתמך על דירוג ההצעה. עוד הוסיפה כי לעניין זה יילקחו בחשבון גם היקפי הפרויקטים השונים, צורכי העירייה, התקציב ומגבלות כדוגמת מקצועיות, מומחיות מיוחדת, זמינות המציע הזוכה, אופן מתן השירותים, ניסיון בעבודות קודמות, דרישת המשכיות; ביצוע הליך תחרותי בין המציעים הזוכים באמצעות הליך תיחור לצורך קבלת ההצעה הזולה ביותר, או ביצוע הליך תיחור הכולל פרמטרים של ציון איכות.

מהאמור עולה כי תנאי מכרז המסגרת שקבעה עיריית **קריית ביאליק** לבחירת יועצים בשלושה מכרזים מתוך ארבעה הינם כלליים ומאפשרים שיקול דעת רחב בבחירת היועץ לביצוע עבודה מסוימת. כך, על פי תנאי המכרז, החלטה זו תוכל להתבסס על: סבב מחזורי ככל שניתן; הליך תיחור לצורך קבלת ההצעה הזולה ביותר; הליך תיחור הכולל פרמטרים של איכות. יתרה, בכל ארבעת מכרזי המסגרת לבחירת יועצים, העירייה לא פירטה את הכללים להפעלת אפשרויות הליכי הבחירה. משכך בפועל, ניסוחם הכללי של תנאי המכרז והיעדר כללים ליישומם הביא לכך שלא ניתן היה להבין כיצד ייבחר היועץ בשלב השני. עוד נמצא כי הבחירה במי מהיועצים לביצוע עבודה מסוימת נעשתה על ידי המחלקה המקצועית, ללא פירוט אודות שיטת הבחירה ששימשה

85 להרחבה בנושא זה ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2023** (2023), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות - ביקורת מעקב", עמ' 1655 - 1706; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3 - 68.

86 המכרזים האלה: 34/2018 למתן שירותים משפטיים למחלקה המשפטית בעיריית **קריית ביאליק**; 41/2018 למתן שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים הנדסיים עבור עיריית **קריית ביאליק**; 17/2020 למתן שירותי ייעוץ בטיחות עבור עיריית **קריית ביאליק**; 27/2020 למתן שירותי אדריכלות עבור עיריית **קריית ביאליק**.

87 המכרזים האלה: 34/2018 למתן שירותים משפטיים; 41/2018 למתן שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים הנדסיים; 27/2020 למתן שירותי אדריכלות עבור עיריית **קריית ביאליק**.

88 במכרז 27/2020 נוסח חלק זה באופן שונה במקצת, כדלקמן: "בהוצאת הזמנות עבודה שוטפות העירייה תנהג בחלוקת העבודות למציעים בהגיונות, תוך ניהול הליך שוויוני למסירת העבודות ככל שניתן".



להחלטה, ללא הנמקה, ובלי לתבטיח שניתן יהיה לקיים מעקב ובקרה כדי לוודא שבחירה זו אכן נעשתה בהתאם לשיטת הבחירה עליה הוחלט.

בתרשים להלן מוצגת חלוקת העבודה בין היועצים שזכו במכרזי המסגרת שפרסמה עיריית קריית ביאליק בין השנים 2018 - 2022.



תריסים 7 : חלוקת העבודה בין היועצים הזוכים במכרזי המסגרת לבחירת יועצים בעריית קריית ביאליק

מס' המכרז	שם המכרז	הפרק במכרז	שם הספק הזוכה	אחוז ההתחלה משוקלל*	נקודת משוקלל*	סך ל הזמנות עבורה לספק מנחה מכרז המסגרת ללא מע"מ (ב"ש"ח)	הגנתו הכספית של הספק מתוך כלל הזמנות העבודה במכרז (באחוזים)
מס' המכרז 34/2018	מתן שירותים משפטיים לזמחלקת המשפטים בעריית קריית ביאליק	א - דרי עבודה	מש"ד עו"ד א'	94	420,816	100%	100%
		ב - חתבנות יעוץ	מש"ד עו"ד ב'	95	33,864	100%	100%
		ג - דרי תכנון וביפיה	מש"ד עו"ד ה'	96	34,328	100%	100%
		ד - משפטים מנהלי מוניציפאלי לרבות טפול בעתירות	מש"ד עו"ד ב'	83	553,756	100%	100%
		ה - מקד גוף	מש"ד עו"ד ז'	84	159,293	100%	100%
		ו - דרי איוונה ומסוי מוניציפאלי	מש"ד עו"ד ט'	85	958,812	37%	62%
		ז - מש"ד עו"ד י'	מש"ד עו"ד י'	98	1,619,195		
		ח - מש"ד עו"ד ב'	מש"ד עו"ד י'	89	22,563		
		ט - יועץ א'	מש"ד עו"ד ה'	64	413,159	87%	
		י - יועץ ד'	מש"ד עו"ד ז'	17	0		
מכרז למתן שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים חדסיים עבור עריית קריית ביאליק	א - יועץ ז'	64	49,190	8%			
	ב - ניהול פרויקטים ופיקוח - תחום מבני ציבר	יועץ ז'	19	0			
	ג - יועץ ח'	יועץ ח'	39	0			
	ד - יועץ י'	יועץ י'	62	0			
	ה - יועץ י"א	יועץ י"א	49	0			
	ו - יועץ י"ב	יועץ י"ב	553,979	92%			
	ז - יועץ ט'	יועץ ט'	64	0			
	ח - יועץ י'	יועץ י'	62,552	13%			
	ט - יועץ ז'	יועץ ז'	17	0			
	י - יועץ ח'	יועץ ח'	30	0			



מס' המכרז	שם המכרז	הפרק במכרז	שם הספק הזוכה	אחוז ההתנה משוקלל**	ניקוד	סו"כ הזמנות עבורה לספק מוצר מכרז המסגרת, ללא מע"מ (בש"ח)	הנתח והספי של הספק מותר לכל הזמנות העבודה במכרז (באחוזים) גובה ההתנה באחוזים ניקוד משוקלל -
17/2020	מתן שירות ייעוץ בטוחות	א - ייעוץ בטוחות לפרויקט בניה (מבט אצטר)	יועץ י"א	10%	94	0	10%
		ב - ייעוץ בטוחות במסגרת וערכת מרכזי בטוחות (בתי ספר וגנים)	יועץ י"ג	17%	86	0	17%
		ג - ייעוץ בטוחות גומת וע"פ	יועץ י"ז	15%	87	29,215	16%
27/2020	מכרז מסגרת למתן שירותי אדריכלות עמרי עיריית קריית ביאליק	1 - תכנון ערעם	יועץ י"א	5%	74	0	5%
		2 - אדריכלות ומבני ציבור	יועץ י"ב	20%	94	0	20%
		3 - אדריכלות נוף	יועץ י"ז	38%	91	36,153	38%
		4 - עיצוב פנים	יועץ י"א	100%	97	57,913	62%
		3 - אדריכלות נוף	יועץ י"ח	100%	0	0	100%
		2 - אדריכלות ומבני ציבור	יועץ י"ח	100%	0	0	100%

על פי נתוני עיריית קריית ביאליק, בעיבוד משרד מבקר המדינה. ניסיון עבודה בגופים ציבוריים, הקוף פרויקטים ומתן יתרון למציעים תושבי העיר. \* ניקוד משוקלל הוא ציון המורכב ממשותפים אחדים ובהם אלו: ניסיון עבודה בגופים ציבוריים, הקוף פרויקטים ומתן יתרון למציעים תושבי העיר.





עולה כי בפרק א' במכרז למתן שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים הנדסיים, שיעור התשלומים ששילמה העירייה ליועץ א' עמד על כ-87% מכלל התשלומים; בפרק ב' באותו מכרז שיעור התשלומים ששילמה העירייה ליועץ ב', אשר הצעתו לא נוקדה, עמד על 92%; במכרז למתן שירותי ייעוץ בטיחות התשלומים ששילמה העירייה ליועץ ג' עמד על כ-84% מכלל התשלומים ששילמה העירייה ליועצים שזכו בפרק זה, וזאת אף שאחוז ההנחה שהציע היה הנמוך ביותר מכלל היועצים שזכו בפרק זה (10% הנחה לעומת 15% ו-17%), והניקוד המשוקלל שקיבל היה נמוך יותר.

עוד עולה כי במכרזים אלה העירייה לא הזמינה עבודות מיועצים מסוימים, אף שנבחרו במכרז המסגרת. כך למשל, בפרק ב' "תובענות ייצוגיות" ובפרק ג' "דיני תכנון ובנייה" לא הזמנו עבודות ממשרד עו"ד ד' וממשרד עו"ד ה' (בהתאמה), אף שזכו ברמת ניקוד משוקלל גבוהה יותר ממציעים אחרים בפרקים אלה, שזכו ב-100% מהעבודות.

אופן בחירת היועצים בעיריית קריית ביאליק, שאינו מחייב את בחירתם באמצעות הליך שקוף ושוויוני ואף מבלי שהעירייה קבעה כללים שיבטיחו כי הוא מתבצע בהתאם לשיטת הבחירה עליה הוחלט וכי ניתן יהיה לקיים מעקב ובקרה, כך שבפועל עיקר העבודה הועברה ליועץ מסוים - אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים.

על עיריית קריית ביאליק להקפיד ולקיים הליך שקוף ושוויוני לבחירת יועצים הכולל קביעת אמות מידה ברורות לבחירה ביועץ מסוים ולפעול לפיהן.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה בנוגע להפעלת כל אחד מהיועצים כי היו נימוקים והופעל שיקול דעת לגבי התאמת היועץ לסוג העבודה בהתאם לאמות המידה שנקבעו במכרז מראש, לרבות מומחיות, זמינות, עמידה בלו"ז ועומס העבודה. לדוגמה, מציע ה' לא קיבל עבודה מהעירייה שכן בסמוך לזכייתו עלה כי הוא מייצג גורמים פרטיים כלפי העירייה והוועדה המקומית - נושא שלא עלה במסגרת שאלון ניגוד העניינים של המציע. יתרה מזו, במסגרת הפעלת זוכים במכרז מובאים בחשבון שיקולים שונים, שלעיתים לא ניתן לצפותם. למשל, בתקופת הקורונה חלק מהיועצים לא היו זמינים. העירייה מסכימה כי חסר תיעוד בנוגע לאופן הבחינה, והדבר יתוקן במסגרת הנוהל אשר תקבע העירייה בעניין.

### היעדר מידע נדרש לחלוקת העבודה בין היועצים שזכו במכרז המסגרת

כפי שצוין, על פי עקרונות דיני המכרזים, הבחירה בהצעה הזוכה תיעשה בהתאם לאמות המידה שנקבעו במכרז לבחירתם של הזוכים.

מכרז מסגרת 17/2020 למתן שירותי ייעוץ בטיחות עבור עיריית קריית ביאליק חולק לשלושה פרקים. פרק ג' עסק בייעוץ בטיחות גינות ושטחי ציבור פתוחים. בכל אחד מהפרקים נקבע מספר מרבי של שלושה זוכים.

בתנאי המכרז נקבע כי הוצאת הזמנות עבודה שוטפות תיעשה בהתאם להצעת המחיר לפי הדירוג של הצעותיהם. ציון המציע ייקבע באופן הבא: עד 55 נקודות ל"הצעת מחיר"; עד 20 נקודות ל"ניסיון נוסף"; עד 15 נקודות ל"תעודות והשתלמויות"; עד 10 נקודות ל"המלצות"; עד 5 נקודות ל"יעסק בקריית ביאליק".

שני מציעים בלבד הגישו הצעות לפרק ג'. אחד מהם הציע 20% הנחה על המחיר השעתי ועל המחיר הכולל לביצוע ייעוץ בטיחות כפי שהוצגו במסמכי המכרז, ואילו השני הציע 5% הנחה על מחירים אלו.

יועץ העירייה לגבי המכרז בדק את עמידת שני המציעים בתנאי הסף ביחס לפרק ג' וכתב כי "ביחס לפרק ג' - לא בוצע שקלול לאור העובדה שהוגשו שתי הצעות לפרק" והמליץ לבחור בשתי ההצעות האלו. ועדת המכרזים החליטה לקבל את המלצות היועץ.





לא נמצא דירוג של ההצעות בפרוטוקול ועדת המכרזים. מהאמור עולה כי העירייה לא פעלה על פי תנאי המכרז הקובעים כי הוצאת הזמנת עבודה תיעשה בהתאם לדירוג הזוכים, ולא דירגה את ההצעות באופן שיאפשר לה להוציא הזמנות עבודה בהתאם לדירוג הצעות המציעים, בפרט נוכח הפער הניכר בין הצעותיהם - 5% הנחה לעומת 20%.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אף שבפרוטוקול הוועדה לא קיים "דירוג", הדירוג הוא על פי הצעות המחיר שניתנו.

על עיריית קריית ביאליק להקפיד לנהל את מכרזיה בהתאם לתנאים שקבעה בהם ולהקפיד כי הם ייושמו בהירות ובשקיפות.

### התקשרות עיריית קריית ביאליק עם יועץ לעריכת מכרז מסגרת

על פי נוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים, התקשרות של רשות מקומית עם יועץ תיעשה על פי החלטה מנומקת של ועדת ההתקשרויות, שתבחן את ההצעות שיתקבלו על פי הכללים שקבעה.

ב"נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות"<sup>89</sup> של משרד הפנים נקבע כי לאחר סיום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ ברשות המקומית, ימלא היועץ שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית. בשאלון ישיב היועץ על כמה שאלות, ובין היתר יציין אם היו לו זיקה או קשר, שלא כאזרח המקבל שירות, לפעילות הרשות המקומית שבה הוא מועמד לעבוד, לגופים הקשורים אליו, או למי שאמורים להיות ממונים עליו או כפופים לו בתפקיד שאליו הוא מועמד. על פי נוהל זה, היועץ המשפטי יבחן אם בנסיבות המקרה קיים חשש לניגוד עניינים בין מילוי התפקיד על ידי המועמד לבין ענייניו האחרים.

1. **התקשרות ראשונה** : עיריית קריית ביאליק התקשרה במאי 2018 עם משרד עורכי דין כיועץ לעריכת מכרזי מסגרת (להלן - יועץ המכרזים). מנהלת מכרזים וחוזים במחלקה המשפטית בעיריית קריית ביאליק מסרה כי העירייה בחרה להתקשר עם יועץ המכרזים, לאחר שהיועצת המשפטית של העירייה בחנה משרדים אחדים של עורכי דין, בעיקר באמצעות שיחות, הן מול רשויות מקומיות אחרות והן אל מול משרדי עורכי דין שונים בתחומי המכרזים.

העירייה העבירה לצוות הביקורת מסמך הצעת מחיר מאת היועץ, הנושא את התאריך 23.5.18. במסמך מפורטים השירותים הבאים: עריכת מכרזי המכרז עד לפרסומו; בדיקת הצעות ומסמך מסכם לוועדת המכרזים, וכן התמורה הנדרשת בעבור כל אחד מהשירותים הללו. במסמך מפורט כי העירייה יכולה לבחור לקבל את כלל השירותים המפורטים או את חלקם לפי בחירתה. ההצעה ניתנה באופן כללי לצורך עריכת מכרזי מסגרת עבור העירייה ולא התייחסה למכרז מסוים שבכוונת העירייה לפרסם. כך נקבעה בהצעת המחיר תמורה מסוימת בגין מכרז מסגרת ראשון שיערך עבור העירייה וכן תמורה שונה עבור מכרזי מסגרת נוספים שיהיו לאחר המכרז הראשון. עוד העבירה העירייה מסמך שאלון חשש לניגוד עניינים. השאלון שמילא יועץ המכרזים נושא את התאריך 23.5.18. היועץ כתב בשאלון כי אין תפקידים שלו או של קרוביו העלולים להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים.

נמצא שההתקשרות נעשתה שלא בהתאם לנוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים או מכרז הקובע כי ועדת התקשרויות תבצע פנייה תחרותית למציעים, ותקבע מהי ההצעה הזוכה בהחלטה מנומקת. נמצא כי עיריית קריית ביאליק התקשרה עם יועץ המכרזים שלא באמצעות הסכם התקשרות בכתב, שאמור לפרט את ההתחייבויות והזכויות של כל צד בהתקשרות.

2. **התקשרות שנייה** : במאי 2022 חתמה העירייה עם יועץ המכרזים על הסכם התקשרות, לאחר שזכה בהליך מכרזי.



הועלה כי בין מאי 2018 למאי 2022, תקופה שבה היועץ נתן שירות לעירייה ללא הסכם בכתב, היועץ סיפק לעירייה שירותים בסכום כולל של 302,924 ש"ח.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה ובהבהרה לתשובתה מיולי 2024 כי משרד היועץ העניק לה שירותים בנושא מכרזים "אד הוק", לפי דרישה, בנוגע לסוגי מכרזים שונים שבהם לא היו לה ידע או מומחיות, וכי הוא לא העניק לה שירותים באופן שוטף וקבוע בנושאי מכרזים שונים. בנוגע לכל מכרז כאמור (או עתירה, ככל שהייתה) ביקשה העירייה ממשרד היועץ הצעת מחיר, בטווחי זמן שונים ולא קבועים, וכל אחת מהצעות המחיר לא עלתה על סכום הפטור ממכרז כנקבע בתקנה 3(3) לתקנות העיריות מכרזים. העירייה הוסיפה כי משנוכחה כי השירותים הניתנים לה מסייעים לה ומייעלים את עבודתה, וכי היא נזקקת לשירותים אלו באופן תדיר יותר, לרבות לקבלת חוות דעת בנושאי מכרזים ולקבלת ייעוץ שוטף, היא החליטה לקיים מכרז פומבי כדי לקבלת שירותים דומים באופן שוטף וקבוע. עריכת המכרז עצמו ארכה זמן, והייתה גם בשיא מגפת הקורונה, ובמאי 2022 הסדירה העירייה במכרז את ההתקשרות בנוגע לשירותים הנדרשים לה.

על עיריית קריית ביאליק להקפיד לעגן את התקשרויותיה בהסכם כתוב ובו לפרט את השירותים שהיועץ נדרש להעניק לה, את החובות ואת הזכויות של כל צד ואת התמורה שתשולם ליועץ בגין שירותיו. משרד מבקר המדינה מדגיש לפני עיריית קריית ביאליק כי הצעת המחיר היחידה שהעבירה למשרד מבקר המדינה, הצעה ממאי 2018, ושעל בסיסה היא התקשרה עם היועץ לעריכת מכרזי מסגרת, הייתה הצעת מחיר כללית וקבועה שהתייחסה לעריכת מכרזי מסגרת שונים עבור העירייה ולא התייחסה למכרז מסוים. עוד יודגש כי בתקופה שבין הצעת המחיר משנת 2018 ועד הסדרת ההתקשרות בהסכם במאי 2022 שילמה העירייה ליועץ סכום מצטבר בסך כולל של יותר מ-300,000 ש"ח, סכום גדול בהרבה מסכום הפטור שנקבע בתקנה 3(3) לתקנות העיריות מכרזים (145,500 ש"ח). על העירייה להקפיד להתקשר עם יועצים בהתאם להוראות תקנות העיריות מכרזים ולנוהל משרד הפנים להתקשרות עם יועצים בפטור ממכרז.

## סיכום

הרשות המקומית נדרשת לחלק את משאביה בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא-שוויונית של משאביה ולהבטיח מינהל תקין, תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. כדי לעמוד בחובתה, רשות מקומית המבקשת להתקשר בחוזה עם גורם לשם קניית טובין או ביצוע עבודה נדרשת לקיים מכרז פומבי. לעיתים, כאשר פירוט הטובין, העבודה או השירותים שיסופקו במסגרת המכרז אינו ידוע במועד כריתת ההסכם, תבחר הרשות המקומית לקיים מכרז מסגרת, שהוא למעשה מכרז פומבי הבנוי משני שלבים: בשלב הראשון בוחרת ועדת המכרזים ביותר מספק אחד, ובשלב השני מתקשרת הרשות עם ספק מסוים מהספקים הזוכים לביצוע עבודה מסוימת או לשם רכישת טובין. השימוש בכלי מכרזי המסגרת נפוץ בקרב הרשויות המקומיות ונדרש לאור מאפייני העבודות או הטובין הנרכשים. כדי לשמור על עקרונות דיני המכרזים, ובהם יעילות ושוויון הזדמנויות, על הרשויות המקומיות להקפיד שהשלב השני של חלוקת העבודה יעשה על פי כללים ידועים מראש.

בביקורת עלה כי החקיקה המסדירה את עריכתם של מכרזים פומביים ברשויות מקומיות אינה מסדירה את עריכתם של מכרזי מסגרת. כמו כן, משרד הפנים טרם התקין את התקנת התקנות הנוגעות להחלת הוראות לקיום מכרזים בתאגידים עירוניים. זאת אף שחלפו כ-20 שנה מהמועד שבו אמורות היו להיות מותקנות תקנות אלו, למרות פסיקת בית המשפט העליון בנושא, ולמרות זוחות ביקורת בנושא.

עוד עלה כי אין בידי הגופים שנבדקו ושפרסמו מכרזי מסגרת - עיריית יבנה, עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת - נהלים שמסדירים את הליכי הפרסום והניהול של מכרזי מסגרת, מסמכים הכוללים הנמקה להחלטה לערוך מכרז מסגרת ורישום המפרט אילו הזמנות עבודה הוצאו מכוח המכרזים שפרסמו. עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת נתנו לעצמן שיקול דעת כללי, ללא כל מגבלות, לגבי מכרז מסגרת אחד מתוך ארבעה בקריית ביאליק, ולגבי 13 מכרזי מסגרת מתוך 13 בחלפ"ת, לצורך



בחירת הקבלן שיבצע עבודה מסוימת מבין רשימת קבלנים שזכו בשלב הראשון של המכרז. גם כאשר עיריות יבנה וקריית ביאליק קבעו כללים לחלוקת העבודה בין הזוכים בשלב השני של מכרז המסגרת הן לא הקפידו ליישם את כללי הבחירה בספקים שקבעו. בעלי תפקידים בעיריות יבנה, קריית ביאליק ופתח תקווה ובחלפ"ת הם שהחליטו באופן בלעדי מי מבין הזוכים במכרז המסגרת יבצע הזמנת עבודה מסוימת, ללא מעורבות של ועדת המכרזים או ועדה מקצועית אחרת, ללא בקרה כי הזמנת עבודה באמצעות מכרז מסגרת עדיפה על פרסום מכרז פרטני, ומבלי שעיריות יבנה, קריית ביאליק ופתח תקווה וחלפ"ת קבעו אמות מידה להחלטותיהם ומבלי שהחלטותיהם היו שקופות. חלק מאותן הזמנות עבודה, עמדו על מיליוני שקלים בעיריית קריית ביאליק וחלפ"ת. זאת ועוד, בגופים אלה התפלגות הזמנות העבודה מהספקים שזכו במכרזי המסגרת לא הייתה שוויונית מבחינת היקפי הזמנות העבודה, או שלא עמדה בכללי חלוקת העבודה שנקבעו במכרזים עצמם. כך לדוגמא, חלפ"ת העניקה למציעים שלא היו בעלי הניקוד המשוקלל הגבוה ביותר היקף עבודות נרחב יותר, בהפרש של כ-8.3 וכ-2.4 מיליון ש"ח ועיריית קריית ביאליק העניקה לכל אחד משני מציעים שהציעו את אותו אחוז הנחה, היקפי עבודות שונים שההפרש ביניהם עמד על כ-3.3 מיליון ש"ח.

הממצאים שעלו בדוח זה מחדדים את הצורך שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות ואת התאגידים העירוניים בנוגע לאופן ניהול הליך מכרז מסגרת לנוכח מאפייניו הייחודיים, וזאת כדי להבטיח את קיומם של ערכי השוויון וההגינות העומדים ביסוד שיטת המכרזים בשלבים השונים של המכרז, ויבחן את הצורך בעדכון החקיקה החלה על השלטון המקומי, תוך אימוץ העקרונות לניהול מכרזי מסגרת שנקבעו בחקיקה החלה על השלטון המרכזי, בשינויים המתחייבים. על הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים להבטיח שפרסומם וניהולם של מכרזי המסגרת ייעשו תוך שמירה על עקרונות דיני המכרזים ולפעול ביעילות, בשקיפות ובהגינות, תוך מתן הזדמנות שווה למציעים, הן בבחירת ספקי המסגרת והן בחלוקת העבודות ביניהם.



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

