

# מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות

## תקציר

הרשות המקומית<sup>1</sup> משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) הוגדרו לעירייה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר<sup>2</sup>. על חלוקת משאבי העירייה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים. חובה זו חלה גם על מועצות אזוריות ומועצות מקומיות.

על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לפעולת הרשות המקומית בעת חלוקת משאביה. תכלית החקיקה לאזן בין חובות המינהל התקין, לרבות שמירה על כללי תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכול.

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי התקשרות של עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או התקשרות עם נותני שירות תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הכללים לקיום מכרז נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים); ובסעיפים דומים בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התש"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

בבסיס חובת המכרז הפומבי עומדת החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת<sup>3</sup>.

תקנה 8(א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא). מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית.

- 1 הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.
- 2 סעיף 233 לפקודת העיריות. הוראות דומות נקבעו בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- 3 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6) 241 (2005), 259-260.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 - מרץ 2013 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרותן של רשויות מקומיות באמצעות מכרזי זוטא וכן היבטים בהתקשרותן עם יועצים ונותני שירות בפטור ממכרז. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות: בעיריות אור עקיבא, טבריה, נס ציונה וקריית מוצקין, במועצות המקומיות ג'דידה-מכר, כפר ורדים וכפר יונה ובמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר.

## עיקרי הממצאים

ניהול ספר הספקים: עיריית נס ציונה, המועצה המקומית כפר ורדים והמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר לא ניהלו ספר ספקים, שקיומו הוא תנאי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא, ולא היו ערוכות להתקשרות עם נותני שירות באופן זה. ברשותן של עיריות אור עקיבא, טבריה וקריית מוצקין והמועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה היה ספר ספקים, אך הן לא דאגו לעדכנו ולא וידאו שהקבלנים הרשומים בו הם בעלי סיווג וכשירות מתאימים לביצוע העבודות. עיריות אור עקיבא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ג'דידה-מכר לא מחקו מהספר שמות קבלנים שהיו תלונות על תפקודם. ניהול לקוי של ספר הספקים גרם לעיריית אור עקיבא, למועצה המקומית ג'דידה-מכר ולמועצה האזורית עמק חפר להתקשר עם קבלנים שאין להם סיווג מתאים ושאינם קבלנים רשומים ולחשוף את תושביהם לסכנות הנובעות מכך.

התנהלות ועדות המכרזים: ועדות המכרזים של עיריות אור עקיבא, טבריה וקריית מוצקין, של המועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה ושל המועצות האזוריות מגידו ועמק חפר לא מסרו דיווחים למועצות הרשויות המקומיות ולמבקר הרשות המקומית שלהן כנדרש בחקיקה. בניגוד לתקנות, הוועדות לא קבעו ואינן פועלות לפי אמות מידה לפנייה לספקים הכלולים בספר הספקים של הרשות. ועדות המכרזים של עיריית נס ציונה ושל המועצות האזוריות מגידו ועמק חפר מתעדות את עבודתן באופן לקוי וחסר. ועדת המכרזים של עיריית אור עקיבא פעלה באופן לקוי מול קבלנים במהלך מכרזי זוטא שקיימה. ועדת המכרזים של המועצה האזורית מגידו אינה מפקחת על קיום ההנחיות החוקיות בדבר מספר נותני השירות שהרשות המקומית מחויבת לפנות אליהם לפי שווי השירות הנדרש. הוועדות של עיריית קריית מוצקין, המועצה המקומית כפר יונה והמועצה האזורית עמק חפר מאפשרות התקשרות עם נותני שירות שאינם רשומים בספר הספקים.

עיסוקים נוספים ללא היתר וחשש לניגודי עניינים בוועדת המכרזים של המועצה המקומית ג'דידה-מכר: גזבר מועצה מקומית ג'דידה-מכר, רו"ח ג'מאל כאל (להלן - גזבר המועצה) במקביל לתפקידו כגזבר החזיק במשרד רואה חשבון פרטי ללא אישור. גזבר המועצה השתתף בדיוני וועדת המכרזים שעסקו, בין היתר, בעבודות שנמסרו לנותני שירות שנימנו על לקוחותיו ומבלי שדיווח לוועדת המכרזים או למליאת הרשות על זיקתו אליהם. ממלא מקום ראש המועצה וסגן ראש המועצה בשכר, מר ג'ורג' אנטון, עסק במשרה נוספת כמנכ"ל של חברה לעבודות עפר מבלי שהודיע למועצה על כך וממלא מבלי שקיבל את אישורה.

ביטול מכרזי זוטא לאחר קיומם: המועצה המקומית ג'דידה-מכר לא נערכה כנדרש לביצוע מכרזי זוטא, והדבר גרר ביטול של מכרזים. במקום מכרזי זוטא שביטלה קיימה המועצה המקומית ג'דידה-מכר מכרזי זוטא חדשים, גם כאשר לא היה שינוי בנסיבות המצדיק קיומו של מכרז חדש.

סטייה בלתי סבירה מאומדן<sup>4</sup>: לעיריות אור עקיבא וקריית מוצקין, למועצה המקומית ג'דידה-מכר ולמועצה האזורית עמק חפר אין אמות מידה לקביעה מהי סטייה ניכרת מהאומדן, וכיצד יש לפעול כאשר מתרחשת סטייה שכזאת. עיריית אור עקיבא אמנם קבעה כללים בדבר הפעולות שיש לעשות בעת שמתגלה סטייה מאומדן, אך לא תמיד היא פעלה לפי הכללים שקבעה. בתיקי ועדות המכרזים לרוב לא נמצאו מסמכים המתעדים את טיפול הוועדה בסטייה מהאומדן. נותני שירות שהגישו הצעות בסטייה מאומדן לא זומנו לבירור לפני ועדות המכרזים.

מתן הקלות לזוכה במכרז בשלב גיבוש החוזה: בחוזים שחתמה המועצה האזורית עמק חפר עם קבלנים שזכו במכרזים היא נתנה לקבלנים הקלות בדרישות שהציבה בתנאי המכרז. עקב כך קיבלו הקבלנים הזוכים יתרון לא הוגן לעומת מתמודדים פוטנציאליים שלא השתתפו במכרז, והדבר פגע בעקרון השוויון<sup>5</sup>.

העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה המכרז: המועצה המקומית ג'דידה-מכר קבעה בחוזים עם נותני שירות כי העבודה לא תימסר לקבלן משנה, אך לא וידאה שהקבלן הנבחר הוא אכן המבצע בפועל.

התקשרות עם נותני שירות ללא מכרז: עיריית אור עקיבא וקריית מוצקין והמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר העסיקו נותני שירות ללא מכרז. מכרזים פוצלו וכך נמסרה עבודה בסכום המחייב מכרז זוטא, בדרך של קבלת הצעות מחיר בלבד. גם בעבודות שלגביהן יכלה עיריית קריית מוצקין לצפות כי היקף העבודה יחייב התקשרות במכרז זוטא, היא פעלה לקבלת הצעות מחיר בלבד.

התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז: עיריית קריית מוצקין, המועצה המקומית כפר ורדים והמועצה האזורית עמק חפר התקשרו בפטור ממכרז עם יועצים ומפקחים, בעיקר בתחומי ההנדסה, בלי לנמק בכתב את הענקת הפטור.

## סיכום והמלצות

מכרז זוטא הוא אחד הכלים שניתנו לרשות מקומית להתקשרות עם נותני שירות. ייחודו בכך שהוא נותן לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית, המאפשרת לה להתקשר עם נותני שירות בחוזים בעלי היקף כספי ניכר (מאות אלפי שקלים) בלא לקיים מכרז פומבי.

4 הערכה של מכלול העלויות הצפויות של העבודה המוכרזת, על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז. האומדן נעשה על ידי מזמין העבודה לעתים בעזרת יועצים חיצוניים הנשכרים לשם כך.

5 מתן הקלות בשלב חתימת החוזה פוגע במועמדים פוטנציאליים שלא הגישו מועמדות בהנחה שהתנאים המפורטים במכרז הם שיחייבו אותם, ולו ידעו על ההקלות שניתנו בשלב ההתקשרות ייתכן שהיו שוקלים להגיש מועמדות למכרז.

התקשרות באמצעות מכרזי זוטא יכולה לשרת את האינטרס של הרשות המקומית ושל תושביה, משום שנותני השירות הרשומים בספר הספקים פועלים לרוב בסביבתה הקרובה של הרשות, חלקם הגדול נמנה עם תושביה, ורבים מהם פועלים בתחום שיפוטה באופן שוטף והם מוכרים לה.

הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא ברשויות המקומיות וכן כשלים בהתקשרות עם הזוכים במכרזים. עם זאת, יצוין כי מרבית הרשויות התחייבו לתקן את הליקויים העיקריים שהעלתה הביקורת וחלקן אף עשו זאת במהלכה.

על כל רשות מקומית לנהל ספר ספקים עדכני, שקימו הוא תנאי מרכזי להתקשרות באמצעות מכרזי זוטא. כמו כן, עליה לוודא כי לכל נותני השירות הרשומים בספר, יהיו כשירות וסיווג קבלני בתוקף.

על ועדת המכרזים וראש הרשות להקפיד על כך שהחלטותיהם, המתקבלות לפני הוצאת המכרז, במהלכו וגם אחריו, יתבססו על אמות מידה ברורות.

מן הראוי שמשד הפנים, כגוף האחראי לפיקוח על הרשויות המקומיות, ישקול להכין ולהפיץ הנחיות לניהול ספר הספקים. מן הראוי שמשד הפנים יפקח באופן הדוק יותר על התקשרויותיהן של הרשויות המקומיות עם יועצים ונותני שירות בפטור ממכרז.



## מבוא

הרשות המקומית<sup>6</sup> משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה<sup>7</sup>. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) הוגדרו לה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שרשות מקומית מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר<sup>8</sup>. בפסיקה נקבע כי על חלוקת משאבי העירייה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים<sup>9</sup>. עוד נקבע על ידי השופט ברנזון בעניין אחר:

"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 ונקיין כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר שמידות אלה יתקיימו וגם יראה שנתקיימו"<sup>10</sup>.

- |    |   |
|----|---|
| 6  | הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.   |
| 7  | כך נקבע למשל בבג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).  |
| 8  | סעיף 233 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. הוראות דומות נקבעו בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. |
| 9  | עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן, תק-על (2013).   |
| 10 | בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 449 (1974).   |

על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו 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.

## תשתית נורמטיבית

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע: "לא תתקשר עיריה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו הכללים לביצוע המכרז וניהולו; הכללים לביצוע המכרז הנוגעים למועצות המקומיות נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), ואלה הנוגעים למועצות אזוריות נקבעו בתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עיקרון השוויון), כשהדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה הנה עריכת מכרז פומבי לשם קביעת זהות נותן השירות עימו תתקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת<sup>11</sup>.

תקנה 8(א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) כאשר סכום ההתקשרות הוא 139,300-680,400 ש"ח, ולמועצות מקומיות ואזוריות - כאשר הסכום הוא 343,600-68,700 ש"ח. בצו המועצות האזוריות נקבע כי מועצה אזורית או מקומית שמספר התושבים בתחום שיפוטתה עולה על 20,000 תהיה רשאית להתקשר במכרז זוטא בסכום שבין 137,800 ש"ח ל-673,200 ש"ח<sup>12</sup>.

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים (להלן - נותני שירות) המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן - ספר ספקים) ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

בחודשים אוקטובר 2012 - מרץ 2013 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרותן של רשויות מקומיות באמצעות מכרזי זוטא והיבטים בהתקשרות רשויות עם יועצים ונותני שירות בפטור ממכרז. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות: בעיריות אור עקיבא, טבריה, נס ציונה וקריית מוצקין; במועצות המקומיות ג'דידה-מכר, כפר ורדים וכפר יונה ובמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר.

11 ע"מ 03/9660 עיריית רחובות נ' שבדרון, פס"ד נ"ט(6) 241 (2005).

12 הכול נכון ל-15.8.12, לאחר העדכון השנתי של הסכומים שפרסם משרד הפנים בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן.

## היערכות הרשות המקומית לקיום מכרזי זוטא

### ניהול ספר הספקים

#### הכנת ספר הספקים ועדכונו

1. בתקנות המכרזים, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית (להלן - הוועדה) להכנת התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. בסעיף 8(ב) של תקנות המכרזים והצווים האמורים לעיל נקבע כי הוועדה תנהל ספר ובו רשימה של ספקים וקבלנים אשר יהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן תפנה אליהם הרשות המקומית<sup>13</sup>. עוד נקבע כי הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור, וכי כל נותן שירות יהיה רשאי לבקש לצרפו לרשימה והוועדה מחויבת לדון בבקשתו.

רשות מקומית שאינה מנהלת ספר ספקים או רשות מנהלת ספר בצורה לקויה אינה רשאית לקיים מכרזי זוטא.

בביקורת נמצא כי עיריית נס ציונה, המועצה המקומית כפר ורדים והמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר לא ניהלו כלל ספר ספקים.

**משרד מבקר המדינה העיר לארבע הרשויות האמורות על שלא הכינו ספר ספקים כנדרש בתקנות המכרזים.**

בתשובתה ממאי 2013 מסרה המועצה האזורית מגידו כי בעקבות הביקורת הכינה ספר ספקים. המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה ממאי 2013 כי היא פועלת להוצאת ספר ספקים אשר ינוהל על פי דרישות החקיקה בנושא.

בתשובתה ממאי 2013 מסרה עיריית נס ציונה כי היא אינה מנהלת ספר ספקים משום שהיא אינה מקיימת מכרזי זוטא. עוד מסרה העירייה שכל התקשרות בסכום הגבוה מתקרת הפטור ממכרז נעשית בדרך של מכרז פומבי, "כיוון שלא מצאה [העירייה] יעילות, אפקטיביות וגמישות בקיומם של מכרזי זוטא", לאור הדרישות שיש לקיים קודם פרסומם של מכרזים אלה.

בתשובתה ממאי 2013 מסרה המועצה המקומית כפר ורדים כי מכיוון שהחוק אינו מחייב התקשרות באמצעות מכרז זוטא, ונוכח העובדה שניהול רשימת ספקים מצריך משאבים רבים, הוחלט במליאת המועצה בשנת 2010 שלא יושקעו משאבים בהכנת רשימת ספקים, ורשימה שכזאת תוכן רק אם יעלה צורך לקיים מכרז זוטא ברשות.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הרשויות המקומיות להכין ספר ספקים כנדרש בתקנות המכרזים גם אם אינן מבצעות התקשרויות באמצעות מכרזי זוטא, משום שמכרזים אלה הם אמצעים חוקיים להתקשרות העומדים לרשותן בכל עת.**

2. נמצא כי עיריית אור עקיבא וטבריה והמועצה המקומית כפר יונה ניהלו את ספר הספקים שלהן באופן לקוי. כך למשל, בעיריית אור עקיבא, אשר קיימה בשנים 2010-2012 כ-40 מכרזי

13 מלשון התקנות ניתן ללמוד כי על הרשות לנהל את ספר הספקים שלה בחלוקה לתחומי עיסוק של נותני השירות, כגון גינון, בנייה, מסגרות ועוד (תחומים שבהם היא צפויה להתקשר בחוזה עם נותני שירות). גם נותני שירות שלא פנו אליהם רשאים להגיש הצעה, בתנאי שהם כלולים ברשימה לסוג העבודה המוצע במכרז.

זוטא, אין ספר ספקים אחד המשמש את כל גורמי העירייה ובפועל מנוהלות רשימות ספקים חלקיות בלבד ורק בחלק ממחלקות העירייה. בעיריית טבריה ובמועצה המקומית כפר יונה חלק מרשימות הספקים מנוהלות באופן ידני ובדרך המקשה את השימוש בהן.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה ממאי 2013, כי היא אינה צריכה לנהל רשימות נותני שירותים מראש לענפים שמעולם לא נזקקה להזמין טובין או עבודות מנותני שירות הפועלים בהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור עקיבא וטבריה ולמועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה על כך שניהלו את ספר הספקים שלהן באופן לקוי. בכך, היו הרשויות האמורות ערוכות חלקית בלבד להפעלה של כלל האמצעים החוקיים להתקשרות העומדים לרשותן, והדבר עלול לפגוע ביעילות ובאפקטיביות של עבודתן. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעיריית אור עקיבא, כי בניגוד לתשובתה נמצא כי העירייה התקשרה עם נותני שירות מענפים שלא הופיעו ברשימות הספקים שנוהלו במחלקות העירייה.

עיריית טבריה והמועצה המקומית כפר יונה בתשובתן ממאי 2013 והמועצה המקומית ג'דידה-מכר בתשובתה מיוני 2013 מסרו כי יפעלו ליישום הערות הביקורת בנוגע לספר הספקים שלהן.

בתשובה נוספת מיוני 2013 מסרה עיריית אור עקיבא כי הנחתה את ועדת המכרזים לפעול להכנת ספר ספקים כנדרש.

#### רישום של נותני שירות בספר הספקים

1. בתקנות המכרזים, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות נקבע כי ועדת המכרזים של הרשות תנהל את ספר הספקים ותאשר את נותני השירות שיתווספו אליו ויוצאו ממנו. עוד נקבע כי אם החליטה הוועדה שלא לצרף נותני שירות לספר הספקים או להוציא נותני שירות מהספר, עליה לנמק את החלטתה ולאפשר לנותני השירות להעלות לפנייה את טענותיהם קודם לביצוע החלטתה.

בעיריית אור עקיבא, טבריה וקריית מוצקין, במועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה ובמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר נמצא כי לא נקבעו אמות מידה לכלילת נותני שירות בספר הספקים ולגריעתם ממנו, וכי בפרוטוקולים של ישיבות ועדות המכרזים שלהן אין אזכור לכך שדנו בהוספת נותני שירות לספר הספקים ובעמידתם בתנאי הסף והכשירות על מנת שניתן יהיה לכלול אותם בספר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור עקיבא, טבריה וקריית מוצקין, למועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה ולמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר כי לא קיימו את דרישות תקנות המכרזים ולא קבעו כללים להוספת נותני שירות לספר הספקים, הנמצא באחריותן, ולגריעתם ממנו.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי פעלה לתיקון הליקוי.

עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה מיוני 2013, כי לאור ההערות של משרד מבקר המדינה "תעוצבנה הנחיות לעדכון עתי של ספר הספקים כמו גם להליך ואמות מידה להוצאת ספק מספר הספקים. זאת במטרה שספר הספקים יהיה בכל עת עדכני ומהימן".

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה כי קבעה בנוהל את אופן הטיפול בספר הספקים במועצה, ובהתאם לנוהל תוסיף ספקים לספר או תגרע ממנו ספקים על פי הצורך.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי היא מסכימה ככלל עם הדרישה לקיום נהלים להוספת נותני שירות לספר הספקים שלה ולגריעתם ממנו. אך מכיוון שבעירייה לא התעורר הצורך בכללים אלה, היא נמנעה מקביעתם.

**משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור עקיבא, כי פעלה בניגוד לתקנות המכרזים בכך שהכניסה נותני שירות לרשימת הספקים שלה בלי להעביר את בקשותיהם לדיון בוועדת המכרזים ובלי שהוועדה קבעה אמות מידה שלפיהן תבחן את הבקשות.**

2. עוד נמצא בביקורת כי עיריית אור עקיבא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ג'דידה-מכר לא גרעו מספר הספקים נותני שירות שלא היו מרוצות מתפקודם ומהשירות שקיבלו מהם. להלן דוגמאות:

**עיריית אור עקיבא:** בישיבת ועדת המכרזים של העירייה שהתקיימה באוקטובר 2010 נדון מכרז זוטא להסעדת מועדוניות של העירייה. ערך ההתקשרות נאמד ב-215,000 ש"ח. המכרז נשלח לספקים, והעירייה קיבלה שלוש הצעות. הצעתו של קבלן ההסעדה, שהייתה הזולה ביותר, עמדה על 11 ש"ח למנה (עלות ההצעה בסך הכול הייתה 180,400 ש"ח).

נמצא כי הוועדה החליטה לדחות את ההצעה של קבלן ההסעדה נוכח תלונות שהצטברו נגדו בגין שירות שנתן בעבר.

עוד נמצא כי למרות התלונות שהוגשו נגד קבלן ההסעדה לא בחנה הוועדה לפני המכרז אם תלונות אלה מצדיקות להוציא מספר הקבלנים, ובהתקשרות הנדונה שבה והזמינה אותו כאמור להציע הצעה במכרז ההסעדה.

הועלה כי קודם שהחליטה הוועדה לדחות את ההצעה קיימה שתי ישיבות בנובמבר 2010. לוועדה הוצגה חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה בה נאמר, כי "חוסר שביעות רצונם [של מקבלי השירות בעירייה] מהשירות שניתן על ידי מציע כזה או אחר על סמך ניסיון עבר 'טרי' עימו, בהחלט יכולה להיות נימוק רלוונטי להמלצה שלא להתקשר עימו בחוזה גם אם הצעתו היא הזולה ביותר". נמצא כי בוצע סיור שטח של נציגי הוועדה לבחינת הטענות נגד קבלן ההסעדה, ואף נערך לו שימוע לפני הוועדה. לאחר מכן, בעקבות המלצת היועץ המשפטי, הוחלט כאמור שלא להמליץ עליו כזוכה במכרז אף שנתן את ההצעה הזולה ביותר.

מנכ"ל העירייה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי העירייה נמנעת מנקיטת הליכים של גריעת קבלנים מספר הספקים, ואם היא אינה מרוצה מתפקודו של קבלן מסוים, היא מפסיקה להזמין להשתתף במכרזי הזוטא שלה, לעתים בלי שהיא מקיימת לו שימוע או אפילו מודיעה לו על כך.

**משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור עקיבא כי כל עוד נותן שירות כלול בספר הספקים, יש לשלבו בסבב הפניות להשתתפות במכרזי הזוטא שלה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על כך שלמרות התלונות וחוסר שביעות רצונה מתפקוד קבלן ההסעדה לא גרעה אותו מרשימותיה.**

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי מדיניותה "אינה למהר לפסול על הסף השתתפות של מציע שהיה לה ניסיון לא טוב עימו בעבר מתוך תפיסה שיתכן מאוד שדווקא מציע שכזה ישנה את דרכיו". עוד מסרה העירייה בתשובתה מיולי 2013 כי היא מקבלת את ההערה בדבר האיסור להדיר נותן שירות מספר הספקים כעונש והנחיה ברוח זו ניתנה ליו"ר ועדת המכרזים של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור עקיבא כי ראוי לבחון את התלונות על נותני שירותים מיד לאחר שהוגשו, ובהתאם לממצאי הבדיקה יש להחליט אם להמשיך ולכלול את נותן השירות בספר הספקים או לגרוע אותו ממנו. מכל מקום, תגובתה של העירייה אינה מתיישבת עם דרך פעולתה במכרז הזוטא להסעדה, שכן היא דחתה את ההצעה הזולה שהוגשה לה בנימוק של חוסר שביעות רצון מתפקודו הלקוי של מגיש ההצעה בעבר ולא נתנה לו הזדמנות, לשיטתה, לשפר את דרכיו.

עיריית קריית מוצקין: בביקורת נמצא כי העירייה אינה מקיימת שימוע לנותני שירות שהיא אינה מרוצה משירותיהם, ואינה פועלת לגרעתם מספר הספקים שלה. מנהל מחלקת הרכש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה שהדבר נעשה על מנת שלא לפגוע בסיכויי של ספק זה לקבל עבודה בתחומי רשות אחרת.

כך למשל, בינואר 2010 דנה ועדת המכרזים של העירייה במכרז זוטא לשיפוץ בית הספר אלונים והתאמתו לקראת הפעלתו כמכרז חינוך טכנולוגי. העירייה התקשרה עם קבלן, ובמרץ אותה שנה חתמה עמו על חוזה לביצוע העבודה.

הועלה כי הקבלן לא עמד בלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט ובהתחייבויות אחרות שנקבעו בחוזה, וכי מהנדס העיר לא היה מרוצה מתפקודו. לאור האמור, בדצמבר 2011 הורה מהנדס העיר לשלם לקבלן אחר 100,000 ש"ח בגין עבודות השלמה שונות בפרויקט.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא זימנה הוועדה את הקבלן לשימוע על מנת לשקול את גריעת שמו מספר הספקים של העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מוצקין כי מן הראוי היה שתשקול את האפשרות לגרוע מספר הספקים את שמו של הקבלן אשר לא הייתה מרוצה מתפקודו.

בתשובתה מסרה עיריית קריית מוצקין כי לאור הערות הביקורת "תעוצבנה הנחיות לעדכון עתי של ספר הספקים כמו גם להליך ואמות מידה להוצאת ספק מספר הספקים. זאת במטרה שספר הספקים יהיה בכל עת עדכני ומהימן".

המועצה המקומית ג'דידה-מכר: בספטמבר 2012 דנה ועדת המכרזים של המועצה במכרז זוטא לעבודות תחזוקת חשמל שוטפות במועצה. במעמד פתיחת ההצעות הועלה כי קבלן מסוים הציע את ההצעה הזולה ביותר, אך באותו מעמד עלתה גם סוגיית חוסר שביעות הרצון מתפקודו בעבר. הוועדה החליטה אפוא כי הקבלן יזומן לשימוע לפני שתימסר לו העבודה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'דידה-מכר כי היה עליה לבחון את חוסר שביעות הרצון מעבודתו של הקבלן ולשקול להשמיטו מספר הספקים שלה, בטרם קיימה מכרז חדש, וכי לאור חוסר שביעות הרצון מתפקודו לא היה מקום לפנות אליו במכרז הזוטא.

## סיווג נותני השירות

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים), קובע כי על כל קבלן להירשם בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון (להלן - פנקס הקבלנים) בהתאם לסוג העבודות שהוא רשאי לבצע על פי רישונו ובהתאם להיקף הכספי של העבודה שהוא רשאי

לבצע (להלן - קבלן רשום). בסעיף 3(ג) לחוק רישום קבלנים נקבע כי קבלן רשום, "יתן לו הרשם רשיון לתקופה שנקבעה ובו יצויין כל מדור שבו נרשם [הקבלן] בפנקס". בסעיף 14(א) לחוק נקבע כי "לא יבוצעו עבודות הנדסה בנאיות שהיקפן הכספי או מהותן המקצועית חורגים מתחום שנקבע בתקנות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אלא על-ידי קבלן רשום שקיבל רשיון". בסעיף 14(ב) לחוק נקבע כי מתן היתר בנייה לרשות מקומית לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, יותנה בביצוע העבודות הבנאיות על ידי קבלן רשום בלבד.

בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (היקף כספי ומהות מקצועית), התשמ"ד-1984, נקבע כי "היקפן הכספי של עבודות הנדסה בנאיות באתר בניה אחד לעניין סעיף 14(א) לחוק הוא: בכל ענף עבודה - 67,000 שקלים חדשים; בכל ענף משנה - 35,000 שקלים חדשים"<sup>14</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שספר הספקים יכלול, בנושאים הטעונים רישוי, רק נותני שירות בעלי רישיון תקף, כך שניתן יהיה להסתמך עליו בעת הוצאת מכרז זוטא. ניהול ראוי של ספר הספקים מחייב כי הרישות המקומית תדרוש מנותני השירות הרשומים בו לעדכנה בשינויים בסיווגם או רישיונם. כמו כן, עליה לוודא כי לא חל שינוי בנושאים אלה קודם הזמנת נותני השירות להשתתף במכרז זוטא.

ניהול לא תקין של ספר הספקים ואי-עדכון המידע בדבר תוקף רישיונם של נותני השירות המופיעים בו, עלולים לגרום לפגיעה בתקינות של מכרזי הזוטא ברשות המקומית. ואכן, נמצא שרשויות מקומיות פנו לנותני שירות שבדיעבד התברר כי אינם עומדים בתנאים המוקדמים להשתתפות במכרז (להלן - תנאי סף). להלן כמה דוגמאות:

#### עיריית אור עקיבא

1. העסקת קבלן שיפוצים: בסעיף 13(א) לתקנות המכרזים נקבע כי אם נדרשים מסמכים המעידים על ניסיונו ויכולתו של הקבלן לבצע את העבודה לפי סעיף 10(א) בתקנות, מסמכים אלה יהיו לחלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז.

נמצא כי עיריית אור עקיבא התקשרה עם קבלנים שאינם רשומים בפנקס הקבלנים בסכומים הגדולים מן המותר לפי החוק. להלן דוגמאות:

נמצא כי עיריית אור עקיבא התקשרה לשיפוץ בתי ספר בתחומה עם קבלן שאינו רשום בפנקס הקבלנים בסכומים הגדולים מן המותר לפי החוק.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי היקפו של כל אחד מהמכרזים שבהם זכה הקבלן האמור בשנים 2010-2012 לא חייב התקשרות עם קבלן רשום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור עקיבא בחומרה על כך שבניגוד לתשובתה, היקפם של לפחות חלק מהמכרזים שבהם זכה הקבלן חייב התקשרות עם קבלן רשום אולם היא העסיקה קבלן שאינו רשום בפנקס הקבלנים בהיקף כספי הגבוה מהמותר לפי החוק.

14 סכומים אלה יוצמדו למדד הבנייה למגורים. במועד הביקורת היו הסכומים כ-82,000 ש"ח וכ-43,000 ש"ח בהתאמה.

דרישת הסף במכרז זוטא לשיפוץ בתי ספר באור עקיבא, שהייתה נקובה בנספח לפניית העירייה לקבלנים, הייתה כי הקבלן יהיה רשום בסיווג 131 ומעלה<sup>15</sup>. לפיכך דרשה ועדת המכרזים מהקבלן להמציא לה את אישור רשם הקבלנים וכן הצהרה חתומה על ידי הקבלן על כך שהסיווג בתוקף.

נמצא כי בחוזי השיפוצים לבתי ספר שנחתמו בין העירייה לקבלן לא הוחתם הקבלן על הנספח הנוגע לסיווגו הקבלני, והעירייה לא וידאה כי קיבלה את אישור רשם הקבלנים לסיווג ולא עמדה על קבלתו.

**משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הכללת תנאי סף במסמכי מכרז מחייבת הקפדה על קיומו בעת ההתקשרות עם נותן השירות, שאם לא כן, יש בכך גם פגיעה בעקרון השוויון כלפי מציעים פוטנציאליים שלא עמדו בתנאי הסף ונמנעו בשל כך מלהגיש מועמדות.**

בתשובתה מיולי 2013 מסרה עיריית אור עקיבא כי היא מקבלת את הערת הביקורת ותפעל לפיה כדי למנוע פגיעה בעקרון השוויון.

2. העסקת חש"מ לאי: נמצא כי גם חשמלאי שהעירייה מעסיקה לפי חוזה לתחזוקה שנתית ואשר מטפל בין השאר בתאורת רחוב, אינו רשום בפנקס הקבלנים, ואין לו הסיווג המתאים לסוג העבודות שהוא מבצע עבור הרשות.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור עקיבא על כך שהעסיקה קבלן שאינו רשום בפנקס הקבלנים בניגוד לחוק, דבר אשר עלול לפגוע בביטחון תושביה.**

בתשובתה ממאי 2013 מסרה עיריית אור עקיבא כי כשהתקשרה עם קבלן החשמל, היה בידו סיווג קבלני תקף, אלא שסיווג זה היה על שם חברה שבמסגרתה ניהל את עסקיו.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור עקיבא בחומרה כי מסרה נתונים מטעים שלפיהם בעת החתימה על החוזה עם הקבלן היה ברשותו סיווג קבלני תקף, זאת בניגוד לנתונים המצויים בידי משרד מבקר המדינה ולפיהם גם הסיווג הקבלני של החברה פג תוקפו עוד בטרם נחתם החוזה עם הקבלן.**

בתשובתה מיולי 2013 מסרה עיריית אור עקיבא כי הנחתה את מנהל אגף שיפור פני העיר (שפ"ע) בעירייה לבדוק מפעם לפעם את תוקף רישונו של קבלן תחזוקת החשמל שלה. עוד מסרה העירייה כי בתשובתה לא התכוונה להטעות את משרד מבקר המדינה, וכי טעתה בכך שמסרה תשובה המסתמכת על הצהרת הקבלן בלי שבדקה את נכונותה.

המועצה המקומית ג'דידה-מכר: בספטמבר 2012 דנה ועדת המכרזים במכרז זוטא לעבודות תחזוקת חשמל שוטפות במועצה. נמצא כי באוקטובר 2012 חתמה המועצה המקומית על הסכם עם חשמלאי, ובו הוא מתחייב לתחזק את תאורת הרחוב ביישוב ואת מערכות החשמל בכל המבנים הציבוריים והחינוכיים בתחום המועצה המקומית. תמורת העסקתו תשלם המועצה 8,700 ש"ח לחודש ובחישוב שנתי כ- 104,000 ש"ח (לא כולל מע"ס).

נמצא כי החשמלאי האמור אינו רשום בפנקס הקבלנים, וכי הוועדה לא בדקה את רישומו ואת סיווגו לפני שחתמה אתו על חוזה.

15 סיווג קבלני המוענק לקבלני שיפוצים בתחום הבניין.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'דידה-מכר על שהתקשרה בחוזה עם קבלן שאינו רשום בפנקס הקבלנים שלא בהתאם לדרישת חוק רישום קבלנים.**

ב-2.11.11 דנה ועדת המכרזים של המועצה המקומית, בין היתר, בהתקנת מרכזיית מאור נוספת בתחום השיפוט של המועצה. מפרוטוקול הדיון עלה כי המועצה פנתה לשמונה קבלנים, ושניים בלבד ניגשו למכרז. קבלן לביצוע עבודות תשתית שהציע את ההצעה הזולה ביותר בסך כ-215,000 ש"ח, נקבע כזוכה במכרז. אומדן עלות העבודה<sup>16</sup> שהכין יועץ חיצוני היה 234,000 ש"ח.

הועלה כי בדיוני הוועדה ניתן דגש מיוחד לכך כי הקבלן המבצע חייב להיות בעל סיווג חשמלאי מתאים<sup>17</sup>.

נמצא שהקבלן הזוכה אמנם היה בעל סיווג מתאים, אך את העבודה בפועל ביצע קבלן משנה שלא היה לו הסיווג הנדרש. שמו של קבלן המשנה הופיע בפוליסת הביטוח שהעביר הקבלן הזוכה למועצה המקומית כבר בעת החתימה על חוזה ההתקשרות עמה.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה מקומית ג'דידה-מכר על שאפשרה מסירת עבודת חשמל לקבלן משנה שאין לו סיווג קבלני מתאים.**

בתשובתה מסרה המועצה המקומית ג'דידה-מכר, כי ככלל היא מקפידה על "הדרישות על פי החוקים השונים כתנאי סף להשתתפות במכרזי זוטא", וכי בעקבות הערות הביקורת הנחה ראש המועצה את מחלקת ההנדסה במועצה "להקפיד בכל הקשור לדרישות של רישום קבלני כתנאי סף להשתתפות במכרזים".

המועצה האזורית מגידו: בביקורת נמצא כי חלק מהקבלנים שאליהם פונה מחלקת ההנדסה לקבלת הצעות מחיר לביצוע עבודות קבלניות אינם עומדים בתנאי הסף שהוגדרו במכרז. כך למשל, ביוני 2010 קיימה המועצה מכרז זוטא לביצוע שיפוץ קיץ במוסדות חינוך, ובו נדרש מהקבלנים להיות בעלי סיווג ג1<sup>18</sup>. נמצא כי ההצעה הזולה ביותר הייתה של קבלן שסיווגו הקבלני לא היה מתאים<sup>19</sup>, ולפיכך נפסלה הצעתו.

עוד נמצא, כי גם במכרז זוטא לביצוע החלפת גגות אזבסט בבית הספר מגידו, שלצורך ביצועה נדרש הקבלן להיות בעל אישור של המשרד להגנת הסביבה, פנתה המועצה ביולי 2010 לקבלן שלא היה ברשותו האישור המתאים. גם הצעתו של קבלן זה נפסלה על הסף בוועדת המכרזים.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מגידו, כי פנתה לנותני שירות ללא סיווג קבלני מתאים, ובכך פעלה שלא כדין. ניהול ספר ספקים ומעקב אחר הסיווג של נותני השירות המופיעים בו היו יכולים למנוע את האמור.**

בתשובתה מסרה המועצה האזורית מגידו כי עדכנה את ספר הספקים שלה בסיווגם של נותני שירות שלה.

- 16 הערכה של מכלול העלויות הצפויות בגין המכרז, על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז, המתבצעת על ידי מזמין העבודה לעתים בעזרת יועצים חיצוניים.
- 17 סיווג 250 או 270 א - רישום בפנקס הקבלנים כקבלן מורשה לביצוע עבודות להנחת צנרת חשמל, תשתית חשמל ותאורת רחובות.
- 18 סיווג המאפשר קבלת עבודה בהיקף כספי של כ-3.5 מיליון ש"ח.
- 19 סיווגו היה רק ב1 (סיווג המאפשר עבודה בהיקף כספי של כ-2.5 מיליון ש"ח בלבד).

המועצה האזורית עמק חפר: קבלן חשמל מבצע עבודות חשמל עבור המועצה, מוסדות החינוך שלה וועדי היישובים המקומיים בתחום שיפוטה (ראו להלן בפרק על התקשרות עם נותני שירות ללא מכרז) לפי חוזה לתחזוקה שנתית. ההיקף הכספי השנתי של העבודות עבור המועצה נקבע לכ-350,000 ש"ח, ועבור הוועדים ומוסדות חינוך שלה כ-450,000 ש"ח. נמצא כי הקבלן אינו רשום בפנקס הקבלנים ולכן אינו מסווג.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי "אין הכרח ברישום קבלני לעבודות פרטניות שהיקפן הנו מתחת לכ-45,000 ש"ח - ואלו היו, למיטב הידיעה, המרבית המכריעה של העבודות".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר על כך שהעסיקה קבלן שאינו רשום בפנקס הקבלנים ובחלק מהמקרים בהיקפים הגבוהים מהמותר בחוק. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה כי משבחרה להתקשר עם קבלן חשמל יחיד ולהעביר אליו את כלל עבודות החשמל בתחומה, היה עליה להתייחס לעלות של סך כל העבודות המועברות לקבלן ולא לכל עבודה באופן פרטני.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בהשלמה לתשובתה מ-5.6.13 כי "בהמשך להערות הביקורת... המועצה פרסמה מכרז מסגרת פומבי לביצוע עבודות אחזקה ותחזוקה של מערכות חשמל".



בביקורת נמצא כי לרבות מהרשויות שנבדקו אין ספר ספקים מלא ועדכני. כמו כן נמצא כי בכל הרשויות שלהן ספר ספקים אין תיעוד של הסיווג הקבלני של נותני השירותים הכלולים בו. חלק מהרשויות שנבדקו התקשרו עם נותני שירות במכרזי זוטא אף על פי שלא היה להם סיווג קבלני מתאים.

ניהול מכרזי זוטא בהיעדרו של ספר ספקים מלא ומעודכן הכולל, בין היתר, פרטים בדבר הסיווג הקבלני והרישוי של נותני השירות המופיעים בו, אינו עולה בקנה אחד עם תקנות המכרזים ועלול לפגוע ביעילות עבודת הרשות המקומית ובשמירה על עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת, שהם הבסיס לתקנות המכרזים.

התקשרות באמצעות מכרזי זוטא יכולה לשרת את האינטרס של הרשות המקומית ושל תושביה, משום שנותני השירות הרשומים בספר הספקים פועלים לרוב בסביבתה הקרובה של הרשות, חלקם הגדול נמנה עם תושביה, ורבים מהם פועלים בתחום שיפוטה באופן שוטף והם מוכרים לה.

בביקורת לא נמצאו כללים של משרד הפנים המנחים את הרשויות המקומיות בדבר ניהול ספר הספקים ותכולתו, ובשל כך נמצאו הבדלים ניכרים באופן ניהול ספר הספקים בין הרשויות שנבדקו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים, כגוף האחראי לפקח על תפקוד הרשויות המקומיות, ישקול להכין ולהפיץ הנחיות לאופן ניהול ספר הספקים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2013 כי "המנהל לשלטון מקומי [במשרד הפנים] יבחן בתקופה הקרובה דרכים שונות להידוק הבקרה בנושא זה על הרשויות המקומיות".

## ניהול מכרזי זוטא וההתקשרויות עם נותני השירות

### ועדת המכרזים

ועדת המכרזים ברשות המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית<sup>20</sup>, היינו ועדה שהעירייה מחויבת בהקמתה ובכינוסה מזמן לזמן בהתאם לפקודת העיריות. עוד נקבע בפקודה, כי אם החליט ראש העירייה לאחר עיון בהמלצות ועדת המכרזים שלא לאשר הצעה שעליה המליצה הוועדה, ירשום את הנימוקים להחלטתו ויביאם לידיעת מועצת העירייה בישיבתה הקרובה. כמו כן נקבע כי ראש העירייה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מההצעות שהובאו לפני ועדת המכרזים, אף שהוועדה לא המליצה עליה.

על ועדת המכרזים מוטל לקבוע אמות מידה שלפיהן ייבחרו מספר הספקים נותני השירות שהרשות תפנה אליהם בכל מכרז, ולבחון את ההצעות שהגישו במכרז ואת כל החומר שהכינו עבורה אנשי המקצוע<sup>21</sup>, לשם קבלת החלטה מיטבית. על הוועדה לשקול באופן עצמאי וענייני את טיב ההצעות, את כשירות המשתתפים במכרז ואת עמידתם בתנאים.

### דיווח ועדת המכרזים למועצת הרשות המקומית ולמבקר הרשות המקומית

בתקנות המכרזים קבע המחוקק מנגנונים לבקרה ופיקוח על ההתקשרות עם נותני שירות באמצעות מכרז זוטא, על מנת להבטיח את הגינות ההליך ולצמצם ככל שניתן את פגיעתו בעקרון השוויון. בסעיף 8(ג) לתקנות המכרזים נקבעה חובתה של הוועדה להמציא בכל שנה למועצה ולמבקר הרשות המקומית רשימה של נותני שירות שאליהם פנתה הרשות במכרזי הזוטא.

נמצא כי בעיריית אור עקיבא, טבריה וקריית מוצקין, במועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה ובמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר לא המציאו ועדות המכרזים בכל שנה דיווח כנדרש. בכל הרשויות שנבדקו לא נמצאו אסמכתאות לכך שמועצת הרשות או מבקר הרשות המקומית שלה פנו לוועדת המכרזים לקבלת הנתונים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות האמורות על כי ועדות המכרזים שלהן לא הגישו למועצת הרשות ולמבקר הרשות המקומית מדי שנה בשנה דיווח כנדרש בתקנות המכרזים, דבר הפוגע בשקיפות ובהגינות של הליך המכרזים.

בתשובתן מסרו הרשויות האמורות כי יפעלו להגשת דיווחים שנתיים של ועדת המכרזים למועצת הרשות ולמבקר הרשות המקומית כנדרש בתקנות המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר למבקרי עיריית אור עקיבא, טבריה וקריית מוצקין, של המועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה ושל המועצות האזוריות מגידו ועמק חפר על כי לא דרשו מוועדת המכרזים של הרשות המקומית דיווח כאמור.

בתשובתם ממאי 2013 מסרו מבקרי עיריית טבריה, המועצה המקומית כפר יונה והמועצה האזורית מגידו כי בעקבות הביקורת הם פועלים לקבלת דיווח מוועדת המכרזים כמתחייב בתקנות המכרזים.

20 שמואל הרציג, דיני מכרזים (מהדורה שנייה, תשס"ה), כרך א', עמ' 255.  
21 לדוגמה: מתכננים, אדריכלים ומהנדסי שלד.

### תיעוד לקוי של דיוני ועדת המכרזים

בתקנות המכרזים, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות נקבע כי ועדת מכרזים חייבת לנהל את דיוניה בשקיפות ולתעד אותם. אשר להצעה יחידה נקבע בתקנה 22(1) כי אם החליטה הוועדה להמליץ על הצעה יחידה שנותרה לפניה, "תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה". בפסיקה<sup>22</sup> נקבע כי סדרי מינהל תקין מחייבים שוועדה תרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שקיבלה. שמירה על שקיפות הליך המכרז מביטחה שהמכרז ימלא את ייעודו ויעניק שוויון למתחרים, ופרסום פרוטוקולים מאפשר קיום ביקורת ציבורית ומשפטית.

בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי תיעוד דיוני ועדת המכרזים היה חסר, ולא תועדו, בין היתר, שיקולי הוועדה בבחירת הזוכה, התייחסות לסטיות גדולות מהאומדנים ושיקולים שהובילו לפסילת מכרז. כמו כן לא תועדו חוות דעת מקצועיות שניתנו בדיון, כגון חוות דעת הגזבר או היועץ המשפטי של הרשות. להלן דוגמאות:

**ה מועצה האזורית מגידו :** בשנת 2010 קיבלה המועצה תקציב משרד החינוך בסך 288,000 ש"ח לצורך החלפת גגות אזבסט בבית הספר מגידו. המועצה קיימה ביוני אותה שנה מכרז זוטא. אומדן עלות העבודה היה 240,572 ש"ח. למכרז הוגשו שתי הצעות בלבד ; אחת מהן נפסלה משום שלא עמדה בתנאי הסף, והוועדה החליטה לקבל את ההצעה שנותרה.

בפרוטוקול ישיבת הוועדה לא נמצא פירוט של השיקולים שעמדו בבסיס החלטתה לקבל את ההצעה שנותרה לפניה.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית מגידו כי "בנסיבות העניין ולאור דחיפות בכיצוע העבודה, ההחלטה לאשר את ההצעה היחידה שנותרה הינה סבירה והייתה כורח המציאות".

**משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מגידו כי לפי צו המועצות האזוריות היה על הוועדה לנמק ולתעד את הנימוקים להחלטתה בכתב, לרבות ציון הנסיבות שהשפיעו על קבלתה כפי שעולה מהתשובה שמסרה.**

**ה מועצה האזורית עמק חפר :** ביולי 2011 פנתה המועצה לשישה קבלנים במסגרת מכרז זוטא לשיקום מגרש ספורט במושב בארותיים. האומדן של עלות העבודה שהכין המתכנן היה 381,988 ש"ח (כולל מע"ם). לוועדה הוגשה הצעת יחיד בסך 358,008 ש"ח. מפקח הפרויקט המליץ לקבל את ההצעה, וועדת המכרזים החליטה לקבלה.

בביקורת לא נמצאה כל אסמכתה לדיון שהתקיים ולהנמקת החלטתה של הוועדה לאשר את ההצעה האמורה לעיל. כמו כן, לא נמצאה אסמכתה לאישור ההתקשרות על ידי ראש הרשות.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר על כך שבניגוד לקבוע בצו המועצות האזוריות לא נימקה בכתב את החלטתה ולא תיעדה אותה וכן לא תיעדה את אישור ראש המועצה להתקשרות.**

בתשובתה ממאי 2013 מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי "ככלל המועצה מקפידה על קיומם של פרוטוקולים", וכי "היעדר תיעוד הנמקת ועדת המכרזים... במקרה הנוכחי הינן בשל טעות שנבעה

22 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד נט(3) 817 (2004), 836.

בשל נסיבות חריגות [הצורך לקבל היתר לעבודות ממינהל מקרקעי ישראל שהתעכב זמן רב], וכי תפעל שלא לחזור על טעות כזאת.

### פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות

סעיף 19(א) לתקנות המכרזים קובע כי הוועדה רשאית להזמין בעל הצעה כדי לברר פרטים במסמכי המכרז שהגיש וכן פרטים אחרים הדרושים לה לצורך כל החלטה בהתאם לתקנות אלה. הביורור יכול להיעשות גם בידי מי שתקבע הוועדה.

הדרישות שצריכים למלא המשתתפים במכרז פומבי או במכרז זוטא נחלקות לשניים: תנאי סף ודרישות אחרות המשמשות אמות מידה להכרעה במכרז. הצעה שאינה עומדת בדרישות הסף, על ועדת המכרזים לפסלה בלי לדון בה כלל. לעומת זאת, הצעה שאינה עומדת ביתר התנאים על ועדת המכרזים לדון בה. ועדת המכרזים תיתן בהחלטתה משקל לאי-עמידתה של ההצעה באמות המידה, בהתאם לקבוע במסמכי המכרז ובהתאם לדיני המכרזים.

העקרונות שנקבעו בפסיקה מקנים לרשות המקומית סמכות לפעול לכיטול מכרז אשר נפלו בו פגמים מהותיים והצעות שהוגשו במסגרתו, אך מסורה בידה גם הסמכות לפעול מול מגישי ההצעות לכיורר הצעותיהם באופן שיאפשר את הכשרתן גם אם נפלו בהן פגמים. בפעולתן לכיטול מכרז או לאישורו (לאחר קבלת הבהרות) מחויבת הרשות המקומית לשמור על עקרון השוויון.

בעע"מ 1873/12 אסום חברה קבלנית לבניין בע"מ נ' אוניברסיטת בן גוריון בנגב<sup>23</sup> נאמר:

"דיני המכרזים מכירים אמנם בכך שעורך המכרז רשאי לפנות למציע ולקבל ממנו הבהרות לגבי הצעתו (... כן השוו: ... תקנה 19 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987; ...), אך זאת רק אם ניתן להסיר את אי הוודאות שבה לוקה ההצעה מבלי להעניק יתרון בלתי הוגן לאותו המציע ומבלי לפגוע בעקרון השוויון כלפי המציעים האחרים. לעומת זאת הודגש בפסיקה כי אין לאפשר הליך של הבהרות אם חוסר הוודאות עשוי להעניק למציע מרחב תמרון' עד כי במסווה של פרשנות והבהרות יתאפשר לו למעשה לתקן ולשנות את הצעתו באופן מהותי. זאת משום שבכך הופך אותו הליך מקיום מותר של בירורים וקבלת הבהרות למשא ומתן אסור, המתקיים עם אחד המציעים טרם הכרזת הזוכה במכרז, תוך פגיעה בכללים של שוויון ושל תחרות הוגנת שהינם כאמור לב ליבו של ההליך המכרזי... כל פניה המקנה למציע פתח לשינוי הצעתו יש לראותה, אפוא, כניהול משא-ומתן אסור...".

בביקורת נמצאו ליקויים בתחום זה בשני מכרזים בעיריית אור עקיבא:

1. מכרז שיפוץ מגרשי ספורט: בינואר 2011 קיימה העירייה מכרז זוטא לביצוע עבודות מסגרות במגרשי ספורט משולבים. אף שעלות העבודה לא חייבה זאת, החליטה העירייה, בהמלצת היועץ המשפטי שלה, לקיים מכרז זוטא. ועדת המכרזים דנה בעניין פעמים מספר, ובישיבה ב-10.2.11 דנה לבסוף בשלוש הצעות מחיר שהונחו לפנייה (142,000 ש"ח, 88,230 ש"ח ו-85,000 ש"ח).

בביקורת נמצא כי לישיבת הוועדה ב-22.2.11 זומן, בהמלצת היועץ המשפטי של העירייה, המציע שהגיש את ההצעה הזולה "לצורך הבהרה", כיוון שהסכום שרשם בהצעת המחיר היה משובש ולא ניתן היה להבין מה ההצעה, והוא אף לא חתם על הצעתו.

מפרוטוקול ישיבת הוועדה עולה שהיועץ המשפטי של העירייה שאל את הקבלן המציע, "מה ההצעה בעצם... לא הצלחנו [חברי הוועדה] להבין [את ההצעה] בגלל המחיקה לכאורה בטיפקס".

23 תק-על (2012).

עוד עלה מהפרוטוקול, כי בתשובה לשאלה מדוע הגיש את הצעתו לא חתומה, ענה הקבלן "אף פעם לא חתמתי על הצעות שאני מגיש".

נמצא כי הוועדה לא פסלה את הצעת הקבלן שהוגשה לה לא חתומה. יתר על כן, היא קיבלה את תשובתו בדבר סכום ההצעה, אפשרה לו לחתום על הצעתו באותו המעמד ובחרה בו לביצוע העבודה.

בתשובתה מסרה עיריית אור עקיבא כי מטרת הבירור הייתה "לבדוק אם יש מקום לפסול את ההצעה הלא ברורה". כמו כן מסרה העירייה כי מדיניותה היא שלא למהר לפסול הצעות לאור מיעוט המציעים במכרזי הזוטא שלה, ועל מנת שלא לפגוע בעירייה כשתפנה לקבל הצעות בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור עקיבא על כך, שבחריגה מתקנות המכרזים ותוך פגיעה בעקרון השוויון ומראית פני הצדק, הכשירה התקשרות עם קבלן שהגיש הצעה לא חתומה שעד למעמד הבירור שקיימה לא היה ברור מהו הסכום שהוצע בה, תוך שהיא דוחה הצעה שהייתה גבוהה ב-3% בלבד מההצעה שהכשירה.

2. מכרזי שיפוץ בתי ספר : ביולי 2010 הוציאה עיריית אור עקיבא שבעה מכרזי זוטא לשיפוץ בתי ספר ברחבי העיר, אשר נשלחו כולם למספר קבלנים והאומדן הכולל של עלות שיפוצם היה כמיליון ש"ח. לכל מכרז הוכן אומדן פרטני, בהתאם למבנה אשר לו נדרש השיפוץ. המציעים נדרשו לציין את ההנחה באחוזים שהם מוכנים לתת מהאומדן, והמציע שיעניק לעירייה את ההנחה הגדולה ביותר יזכה במכרז. במועד פתיחת תיבת המכרזים, היו בתיבה 47 מעטפות (חלקן לא מזהות). המעטפות מיינו בהתאם למכרזים השונים, והחל הליך לקביעת ההצעה הזוכה לכל מכרז ומכרז בנפרד.

נמצא כי קבלן א' הציע את ההצעות הזולות ביותר לשלושה מהמכרזים בהנחה של 30%-40% מהאומדנים. קבלן ב' הציע את שלוש ההצעות זולות ביותר לשלושה מכרזים אחרים, אף הוא בהנחה של 30%-40% מהאומדנים. קבלן נוסף הגיש את ההצעה הזולה במכרז השביעי בהנחה של 31% מהאומדן.

היועץ המשפטי של העירייה המליץ לוועדת המכרזים כי "תיערך טבלה לפי אחוזי הנחה והקבלן שהגיש את ההצעה הזולה ביותר לגבי בית ספר מסוים יוזמן לתת הבהרות כיצד יוכל לעמוד במחיר באם אחוז ההנחה שנתן עובר את ה-35% הנחה". עוד המליץ היועץ המשפטי כי "...במידה וקבלן אחד יהיה הזול ביותר ב-4 בתי ספר או יותר יש להזמין לקבלת הבהרות גם אם אחוז ההנחה שלו לא יעבור את ה-35%". הוועדה החליטה לאמץ את המלצת היועץ המשפטי.

לדעת משרד מבקר המדינה, עם אימוץ המלצת היועץ המשפטי של העירייה, יצרה הוועדה תלות בין המכרזים השונים שלא באה לידי ביטוי במסמכי המכרז המקוריים, מכיוון שתקנות המכרזים חייבו את הוועדה לקבל את ההצעה הזולה המונחת בפניה. משלא הוגבלה זכותם של הקבלנים מראש לגשת לכלל המכרזים אסור היה לה ליצוק תנאי זה למכרז בשלב פתיחת המעטפות.

בפני ועדת המכרזים הוצגו תוצאות הבירור שעשו היועץ המשפטי ומהנדס העיר עם הקבלנים. מהנדס העיר מסר לוועדה פרטים על בירור שקיים עם קבלן א'. להלן חלק מהפרטים: קבלן א' מסר שאחיו, קבלן ב', מוכן לוותר על זכייתו במכרז לשיפוץ אחד מבתי הספר אף שהגיש את ההצעה הזולה ביותר; ואילו הוא (קבלן א') אינו מוכן לסגת מההצעות שהגיש למכרזים משום שנתן מחירים נמוכים מתוך הנחה שיזכה בביצוע כל המכרזים שאליהם ניגש.

היועץ המשפטי המליץ לוועדה שאם יתקבל ויתור בכתב של קבלן ב', תמליץ הוועדה לראש העירייה על החלוקה הסופית של הפרויקטים לקבלנים בהתאם לאמור. נמצא כי בעקבות פעולת הוועדה אכן נסוג קבלן ב' מההצעה הזולה שנתן ועל פי המלצת היועץ המשפטי העירייה חילקה את העבודה בין הקבלנים, כך ששלושה פרויקטים נמסרו לקבלן א' שני פרויקטים נמסרו לקבלן ב', ושני הפרויקטים הנותרים נמסרו כל אחד לקבלן אחר.

בתשובתה מסרה עיריית אור עקיבא, כי "כל זכיינן נבחר בהתאם להצעתו ביחס לכל מכרז, ולא לאחר סיכום הצעותיו לגבי כלל המכרזים בהם התמודד".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור עקיבא כי ועדת המכרזים יצרה בפעולותיה מרחב תמרון לא ראוי לקבלנים שאפשר להם לשנות את הצעותיהם באופן מהותי עד כדי נסיגה מהצעה זולה שנתנו. הוועדה פעלה בניגוד לתקנות המכרזים, המחייבות את קבלת ההצעה הזולה ביותר בכל פרויקט בנפרד. בפעולותיה פגעה העירייה בעקרונות השוויון.

בסעיף 20(א) לתקנות המכרזים נקבע כי "היה לוועדה, אחרי עיון במסמכי המכרז, יסוד סביר לחשוד שכוונתו של בעל מסמכי המכרז הייתה להוליך את הוועדה שולל... על ידי תכסיסים בלתי הוגנים, רשאית היא... להחליט שלא לדון במסמכי המכרז שהוגשו על ידו".

נמצא כי קבלן א' וקבלן ב', שהם כאמור אחים, הגישו את הצעות הזולות למכרזים שונים, באחוזי הנחה זהים, וכל אחד מהאחים לא הגיש כלל הצעות למכרזים שאליהם ניגש אחיו, אף שהעירייה ביקשה מהם לקבל הצעות מחיר לכל שבעת מכרזי הזוטא שערכה. עוד נמצא, כי הוועדה והיועץ המשפטי לא בחנו את החשד שהאחים תיאמו ביניהם את הצעותיהם.

בתשובתה מיולי 2013 מסרה עיריית אור עקיבא כי אינה מוצאת פסול בהתנהלות ועדת המכרזים שלה, מכיוון שהחלטה לפסול הצעה מהטעם שבתכססנות יסודה, צריכה להתבסס על ראיות ולא על חשדות גרדא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא בדקה אם היה תיאום בהצעות של קבלן א' וקבלן ב' כאמור, ולא בחנה אם מדובר בתכסיסנות פסולה שיש בה כדי לפסול המכרז. לא זו בלבד, העירייה כאמור אף הגדילה לעשות וניהלה התדיינות על חלוקת העבודה בין הקבלנים רק עם אחד מהם, כאילו הם מהווים מציע אחד.

#### פנייה למספר קטן מן הנדרש של מציעים

סעיף 8(א) לתקנות המכרזים, לצו המועצות המקומיות ולצו המועצות האזוריות, מאפשר כאמור לרשות המקומית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה בסכומים המשתנים לפי המדד ונקבעים בהתאם למעמדה של הרשות המקומית (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית). ובסעיף 8(ד) נקבע המספר המזערי של נותני השירות שאליהם חייבת לפנות הרשות המקומית בהתאם לאומדן של עלות ההתקשרות.

בביקורת במועצה האזורית מגידו נמצא כי ועדת המכרזים של המועצה ניהלה הליך של מכרזי זוטא בלי שפנתה למספר הספקים הנדרש על פי סעיף 8(ד) לתקנות המכרזים.

במכרזי זוטא למעלון עבור בית הספר פלגים (להלן - מכרז למעלון) היה האומדן של עלות העבודה כ-203,500 ש"ח. במכרזי זוטא לכבישים ומדרכות בקיבוץ רמות מנשה (להלן - מכרזי הכבישים) היה האומדן של עלות העבודות כ-236,640 ש"ח.

נמצא כי בשני המכרזים האמורים לעיל פנתה המועצה לארבעה נותני שירות בלבד כדי לקבל הצעות, אף שצו המועצות האזוריות חייב אותה לפנות לשישה נותני שירות.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מגידו על שלא פנתה למספר נותני השירות המזערי שמחייב צו המועצות האזוריות.**

בתשובתה מסרה המועצה האזורית מגידו כי במכרז למעלון פנתה רק לארבעה מציעים, מכיוון שלאחר בירור שעשתה נמצא שהם היחידים היכולים לספק את המעלון מהסוג שנדרש לה. בנוגע למכרז הכבישים קיבלה המועצה את הערת המבקר.

**משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מגידו כי בהתייחס למכרז זוטא למעלון היה עליה לתעד בפרוטוקולים של ועדת המכרזים את הנסיבות שגרמו לה לחרוג מהוראות החקיקה.**

#### התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים

כאמור לעיל, בתקנות המכרזים ובצווים נקבע כי רשות מקומית חייבת לנהל ספר ספקים, וכי עליה להתקשר במכרזי זוטא רק עם ספקים הרשומים בספר.

נמצא כי שלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו פעלו שלא בהתאם לתקנות המכרזים ולצווים ושלחו פניות להשתתפות במכרזי זוטא גם לקבלנים שאינם מופיעים בספר הספקים שלהן. להלן דוגמאות:

**עיריית קריית מוצקין:** ביצוע מכרזי זוטא בעירייה בתחומים שאינם הנדסיים הוא בסמכות מנהל מחלקת הרכש, מתוקף תפקידו כאחראי לספר הספקים של העירייה. נמצא כי כאשר העירייה מבקשת לבצע עבודות הנדסיות, כגון שיפוץ וריבוד של כבישים, שיפוץ או חיזוק של מבנים, הקמת מבנים חדשים וכד', הליך המכרז שונה - ומהנדס העיר מנחה את מנהל מחלקת הרכש לאילו נותני שירות לפנות. יצוין כי בהליך זה פונים לעתים גם לנותני שירות שאינם רשומים בספר הספקים של העירייה.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מוצקין על כך שבמכרזי זוטא בתחום ההנדסה פנתה בהנחיית מהנדס העיר גם לנותני שירות אשר לא היו רשומים בספר הספקים שלה, זאת שלא בהתאם לתקנות המכרזים.**

בתשובתה מסרה עיריית קריית מוצקין כי מהנדס העיר רק המליץ למנהל מחלקת הרכש לאילו נותני שירות לפנות, אך נוכח הערת הביקורת, מעתה והלאה הוא "לא יתערב בנושא פניה לנותני שירות".

**המועצה המקומית כפר יונה:** במכרזי זוטא לאספקת ציוד עריכה למגמת קולנוע חדשה במערכת החינוך של המועצה, שהתקיים ביולי 2010, פנתה המועצה לספקים אשר לא היו רשומים בספר הספקים. גם במכרזי זוטא לסירוס ועיקור של חתולי רחוב שבוצע במרץ 2012, פנתה המועצה למציעים שלא היו רשומים בספר הספקים שלה.

עוד נמצא כי המועצה (לרוב מחלקת ההנדסה) פנתה לעתים לנותני שירות באמצעות מכרזי זוטא על סמך היכרות מוקדמת עמם, גם אם אינם מופיעים בספר הספקים שלה; בחלק מהמכרזים העביר מזכיר המועצה שמות נותני שירות למחלקת הרכש, ובחלקם איתרה המועצה נותני שירות על ידי חיפוש במרשתת (אינטרנט). כך למשל במכרזי האמור לעיל ממרץ 2012.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר יונה על שהתקשרה במכרזי זוטא עם ספקים שאינם רשומים בספר הספקים שלה, שלא בהתאם לצו המועצות המקומיות.**

המועצה האזורית עמק חפר: ביולי 2010 קיימה המועצה מכרז זוטא לאספקת מחשבים ניידים ובספטמבר 2012 קיימה מכרז זוטא לשיפוץ מבנה בית ההומניסטיקה בבית הספר בן גוריון במועצה.

נמצא כי הקבלנים שהשתתפו במכרז ביולי 2010 אינם רשומים בספר הספקים, וכי במכרז שהתקיים בספטמבר 2012 המועצה אף פנתה לקבלנים אשר אינם רשומים בספר הספקים, על פי המלצת מנהל הפרויקט.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר על כך שהתקשרה במכרזי זוטא עם נותני שירות אשר לא היו רשומים בספר הספקים שלה, שלא בהתאם לצו המועצות האזוריות.**

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי היא מצויה בהליכים מתקדמים של עדכון ספר הספקים, ובעתיד תפנה לנותני השירות המופיעים בו.

#### אמות מידה לבחירת נותני שירות מספר הספקים

בתקנות המכרזים נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימת ספקים ותקבע אמות מידה לבחירת ספקים מהרשימה אליהם תפנה בכל מכרז<sup>24</sup>. קביעה זו נועדה לשמור על עקרון השוויון בכך שתובטח פנייה לכלל נותני השירות הרשומים בספר.

בבדיקת מכרזים בתחום העבודות ההנדסיות שקיימה עיריית קריית מוצקין נמצא כי העירייה פונה לרוב לאותם נותני שירות, וכי לא נקבעו בה אמות מידה לבחירת נותני שירות מספר הספקים. כך למשל, בתחום עבודות הבינוי רשומים בספר הספקים של העירייה 47 קבלנים, אולם הועלה כי במכרזים אלה פנתה העירייה כמעט תמיד לחמישה קבלנים נבחרים, בהם אחד שהיא פונה אליו בקביעות. בתחום עבודות הצבע רשומים בספר הספקים 18 קבלנים, והעירייה פנתה תמיד לשני קבלנים נבחרים. יצוין כי תופעה דומה נמצאה גם במכרזים לעבודות חשמל שקיימה העירייה.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מוצקין על שפנתה שוב ושוב אל אותם נותני שירות במכרזי זוטא בתחום ההנדסה, בלי שקבעה אמות מידה לבחירת ספקים מספר הספקים כנדרש בתקנות המכרזים ובכך נפגע עיקרון השוויון.**

בתשובתה מסרה עיריית קריית מוצקין כי היא מקבלת את הערת הביקורת וכי תפעל לריענון הנהלים בעניין זה ולמיקוד "ההנחיות ואמות המידה" בדבר פנייה לספקים.

24 הכוונה לקבוע שיטה שתבטיח את השמירה על עקרון השוויון, כך שלכל נותני השירות תינתן הזדמנות שווה להגיש הצעות למכרזי זוטא - תקנה 8(ב) לתקנות המכרזים.

### תיעוד ההתקשרות עם נותני שירות

כאמור, בתקנות המכרזים ובפסיקה<sup>25</sup> נקבע כי ועדת מכרזים של רשות מקומית חייבת לנהל את דיוניה בשקיפות ולתעד אותם.

בביקורת נמצא כי עיריית נס ציונה התרשלה בתיעוד התקשרויות שביצעה עם נותני שירות. להלן כמה דוגמאות:

ההחלטה על הדרך שבה תתקשר העירייה עם נותני שירות נקבעת בוועדה שבה משתתפים מנכ"ל העירייה, סגן גזבר העירייה וסגן מהנדס העיר (להלן - ועדת העבודות)<sup>26</sup>.

נמצא כי דיונים שקיימה ועדת העבודות של העירייה בחודשים נובמבר-דצמבר 2010 בנושא עבודות איטום גגות שטוחים במוסדות חינוך תועדו במרוכז בפרוטוקול אחד, ובו צוין שהחלטה על ההתקשרות עם נותן השירות התקבלה ב-30.12.10. בפרוטוקול לא נכתב מהו האומדן ששימש בסיס להתקשרות, והוא אינו מתעד דיון בנוגע לסטייה של הצעות המחיר מן האומדן.

עוד נמצא כי העירייה הוציאה לקבלן האיטום ב-15.12.10 הזמנת עבודה בסכום של 128,947 ש"ח, 15 יום לפני שההצעה נדונה בוועדת העבודות.

בתשובתה מסרה עיריית נס ציונה כי כל פרוטוקול שנרשם מתעד רצף של ישיבות של ועדת העבודות אשר מתקיימות ככל שבוע אך סיכומן נעשה אחת לחודש. בעקבות צורת תיעוד זו היה אפשר להסיק שהעבודה נמסרה לקבלן לפני הדיון בוועדת העבודות. לדברי העירייה הלקחים הופקו, והיא תודא שטעות מעין זו לא תחזור. עוד מסרה העירייה, שהדיון בוועדת העבודות בוצע לאור אומדן עלות הנמוך מתקרת הפטור, ולכן ההתקשרות בוצעה ללא מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נס ציונה, כי לפי סדרי מינהל תקין היא הייתה חייבת ברישום פרוטוקולים באופן שישקף נכונה את השתלשלות העניינים. באי-הקפדתה על רישום פרוטוקולים כראוי פגעה העירייה במראית פני הצדק.

ב-12.6.12 קיימה ועדת העבודות דיון נוסף בביצוע עבודות איטום של גגות שטוחים במוסדות חינוך.

נמצא כי קבלן האיטום ביצע את העבודות במרץ 2012, וכי ב-30.3.12 כבר הוציא חשבונית לעירייה על סך 46,639.6 ש"ח עבור איטום בבית ספר "שקד". החשבונית מקבלן האיטום הגיעה ב-12.6.12 לגזברות העירייה (ביום שבו התקיים הדיון בוועדת העבודות). מכאן שקבלן האיטום ביצע חלק מהעבודות לפני הדיון בוועדת העבודות, לפני שהוועדה בחרה בו לביצוע העבודה ולפני שהוציאה הזמנת עבודה לביצוע.

בתשובתה מסרה עיריית נס ציונה כי בירור שהתקיים עם מהנדס העיר העלה שמדובר בחשבונית עבור עבודות שנעשו בשנה הקודמת, אשר הוגשה לתשלום באיחור ובטעות שויכה לפרויקטים של השנה העוקבת. העירייה הוסיפה שמנכ"ל העירייה העיר למהנדס על פעולתו זו.

בביקורת נמצאו גם סתירות בפרוטוקולים של ועדת העבודות הנוגעים לפרויקט האיטום. כך למשל, נמצא כי באחד המסמכים מופיע בראש המסמך תאריך אחד ובגוף המסמך תאריך אחר.

25 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד נט(3) 817 (2004), 836.  
26 הוועדה מחליטה האם ההתקשרות תבוצע בדרך של קבלת הצעות מחיר או שוועדת המכרזים תקיים מכרז.

בתשובתה מסרה עיריית נס ציונה כי המועד אשר מופיע בכותרת המסמך שגוי ונובע מטעות סופר ממוחשבת, "שתמנע בעתיד עם ביצוע הגהה טכנית".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נס ציונה על האופן הלקוי שבו מנוהל התיעוד של פעולותיה והתאמתו להשתלשלות העניינים. בתיעוד אין הקפדה על עמידה בדרישות החקיקה, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

בסיכום תשובתה להערות הביקורת הנוגעות לאופן שבו היא מתעדת את התקשרותה עם נותני שירות מסרה עיריית נס ציונה כי בעקבות הביקורת הפיקה לקחים וקבעה נהלים אשר ימנעו תקלות כמתואר. עוד מסרה העירייה כי מבקר הרשות המקומית יעקוב אחר תיקון הליקויים.



בעיריות אור עקיבא, נס ציונה וקריית מוצקין, במועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה ובמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר נמצאו בביקורת ליקויים בפעילותן של ועדות המכרזים לניהול מכרזי הזוטא ולתיעוד התקשרויותיהן עם נותני שירות. נמצא כי ועדות המכרזים לא הגישו דיווחים שהן נדרשות להעביר על פי דין למועצת הרשות המקומית ולמבקר הרשות המקומית שלה; תיעוד הדיונים בחלק מהוועדות לקה בחסר באופן שלא אפשר בקרה על החלטותיהן; בחלק ממכרזי הזוטא של הרשויות האמורות בוצעו התקשרויות עם נותני שירות שלא היו רשומים בספר הספקים של הרשות, ובחלקם פנו למספר קטן מן הנדרש של מתמודדים.

בעיריות אור עקיבא וקריית מוצקין, במועצות המקומיות ג'דידה-מכר וכפר יונה ובמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר הכשלים בתפקוד ועדות המכרזים פגעו בתקינות מכרזי הזוטא, לעתים עד כדי פגיעה בעקרון השוויון, באופן שעלול לפגוע גם באינטרסים כלכליים של הרשות המקומית.

### עיסוקים נוספים ללא היתר וחשש לניגודי עניינים בוועדת המכרזים של המועצה המקומית ג'דידה-מכר

עיסוק נוסף של סגן ראש המועצה וגזברה המשתתפים בדיוני ועדת המכרזים

גזבר המועצה: בסעיף 143 (ב) לצו המועצות המקומיות נקבע כי "עובד המועצה המשמש בקביעות במישרה מלאה (בסעיף זה - עובד-מועצה) לא יעסוק ולא ישתתף בעקיפין, או במישרין, בעבודת חוץ"<sup>27</sup>. עוד נקבע כי גם במקרים חריגים שבהם ניתן לראש המועצה ובאישורה לאשר לעובד לעבוד בעבודת חוץ אין המועצה רשאית להתיר עבודת חוץ בתמורה אלא אם כן היא לטובת הכלל, היא אינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידו של עובד העירייה; אין בה כדי ליצור התקשרות בין

27 עבודת חוץ - כל עסק או עבודה מחוץ לשירות העירייה, למעט עבודה ציבורית שלא על מנת לקבל פרס; עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית ללא התקשרות קבועה; השקעת הון וקבלת רווחים ממנה שאין אתן עבודה או עיסוק.

העובר לבין אדם או תאגיד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם המועצה, והעובר הצהיר על הפרס שקיבל בעדה.

נמצא כי גזבר המועצה המקומית ג'דידה-מכר, רו"ח ג'מאל כיאל (להלן - גזבר המועצה), המועסק במשרה מלאה בתפקידו מאפריל 1994, המשיך להחזיק גם במשרד רואה חשבון פרטי עד אמצע 2010 (עת הועבר הניהול המשרד לאחייניתו).

בתשובתו מיולי 2013 מסר גזבר המועצה כי בעבר ניהל פעילות מצומצמת של ראיית חשבון אשר אושרה בספטמבר 1995 על ידי ראש המועצה דאז. היועץ המשפטי של המועצה דאז המליץ לאשר פעילות זו, אך התנה זאת בכך שאם בעתיד ישתנה אופי העבודה במשרד או היקפה, "ניתן יהיה לבחון את עניין האישור מחדש לבטלו או להתנותו בתנאים". עוד מסר הגזבר כי לא היה מודע לך שנדרש אישור המועצה לפעילותו. כמו כן מסר כי בשנים האחרונות הוא אינו עוסק בעבודה כלשהי מלבד עבודתו במועצה.

יצוין כי בעת הביקורת לא נמצאו במועצה מסמכים המעידים שראש המועצה והיועץ המשפטי שלה אישורו לגזבר בעבר לעבוד עבודה פרטית. מסמכים כאלה נמסרו למשרד מבקר המדינה רק במועד מתן תגובתו של הגזבר ביולי 2013.

**משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לגזבר המועצה המקומית ג'דידה-מכר על כך שעסק בעבודה נוספת בשכר ללא אישור בניגוד לחקיקה.**

ממלא מקום ראש המועצה וחבר ועדת המכרזים: בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - חוק הרשויות המקומיות), בסעיף 15 ב, שכתרתו "עיסוק נוסף - איסור והסדרה", נקבע כדלקמן:

1. "ראש רשות או סגן ראש רשות הזכאי לקבל שכר ותנאי שירות לפי הוראות סעיף 1א15, לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק כאמור בהתנדבות ובלא תמורה.

2. על אף ההוראה דלעיל, סגן ראש רשות שאינו מקבל שכר מלא של סגן ראש רשות באותה רשות מקומית, רשאי לעסוק בעסק או בעיסוק נוסף אחד בלבד אם מתקיימים תנאים אחרים: שכרו מהעיסוק הנוסף ושכרו כסגן ראש רשות לא יעלו יחד על מלוא השכר ותנאי השירות של סגן ראש רשות באותה רשות מקומית; הוא הודיע למועצה ולשר הפנים על רצונו לעסוק בעיסוק נוסף וכן על מהותו ועל משך הזמן שיקדיש לכך ועל הכנסתו הצפויה מהעסק או העיסוק הנוסף; שר הפנים אישר זאת.

מכל מקום לא ניתן לאשר עיסוק נוסף במקרים המפורטים בחוק, ביניהם - אם קיימת אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק הנוסף ובין תפקידו של סגן ראש הרשות."

בסוף שנת 2009 נבחר מר ג'ורג' אנטון לחבר במועצה המקומית ג'דידה-מכר. לאחר היבחרו שימש יו"ר ועדת המכרזים, ובאפריל 2011 הוחלף והפך להיות חבר בה, ובה בעת מונה לממלא מקום ראש המועצה וסגן בשכר. מנתוני רשם החברות עולה כי בתקופת הביקורת מר אנטון הוא מנכ"ל של חברה לעבודות בניין, עפר ופיתוח ובעל 50% ממניותיה וכי מחזור העסקים של החברה מוערך ביותר מ-20 מיליון דולר בשנה.

נמצא כי מר אנטון לא הודיע למועצת העירייה ולשר הפנים על עיסוקו במשרה הנוספת, היקפה והשכר ששולם לו עבורה, וממילא לא קיבל את אישור שר הפנים לכך.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית ג'דידה-מכר, בין היתר, כי מתחילת שנת 2013 מר ג'ורג' אנטון אינו מקבל משכורת כלשהי זולת משכורתו מהמועצה.

בתשובתו מיוני 2013 מסר מר ג'ורג' אנטון כי לא היה קשר עסקי כלשהו בין החברה שבניהולו ובבעלותו לבין המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ג'דידה-מכר על כך שבמועד שבו מונה מר ג'ורג' אנטון לסגן ראש המועצה בשכר, היא לא וידאה כי הפסיק את עיסוקיו האחרים ובכך אפשרה לו להיות, במקביל לתפקידו במועצה, בעלים ומנכ"ל של חברה בלי שהדבר אושר כנדרש בחוק. על המועצה היה לדרוש ממר אנטון להפסיק את עיסוקו הנוסף לאלתר או להפסיק את כהונתו במועצה.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי יבחן את הנושא לאחר פרסום הדוח הסופי.

יצוין כי באפריל 2013, בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה למשרד הפנים, החל משרד הפנים בבדיקת עיסוקו הנוסף של מר ג'ורג' אנטון במקביל לתפקידו במועצה, ואף זימן לשם כך אותו ואת ראש המועצה לשימוע לפני מנכ"ל המשרד. במועד סיום הביקורת טרם קיבל משרד הפנים החלטה בעניין עיסוקו הנוסף של מר ג'ורג' אנטון.

### חשש לפעולה בניגוד עניינים של גזבר המועצה המקומית ג'דידה-מכר

בסעיף 123 לצו המועצות המקומיות, הדין בבחירת וועדת המכרזים ובסעיף 125 ו-126 לצו הדנים בהרכב הוועדות ברשות המקומית, נקבע כי הרכב ועדת המכרזים יהיה תואם ככל הניתן להרכב הסייעתי של מועצת הרשות וכי המועצה תבחר לוועדת המכרזים יו"ר. במועצה מקומית ג'דידה-מכר גזבר הרשות מוזמן לשיבוט ועדת המכרזים וניתנת לו הזדמנות לחוות את דעתו לפני קבלת כל החלטה שיש לה השפעה על תקציב העירייה והוצאותיה.

בביקורת במועצה המקומית ג'דידה-מכר עלה חשש שגזבר המועצה פעל בניגוד עניינים, כמפורט להלן:

נמצא כי גזבר המועצה ניהל במשרדו הפרטי, בין היתר, את תיקי המיסוי של מי ששימש היועץ ההנדסי לפרויקטים שונים במועצה החל משנת 2008, ואשר בעת הביקורת אף היה ממלא מקומו של מהנדס המועצה (להלן - היועץ ההנדסי), ואת תיקי המיסוי של חשמלאי שהמועצה מעסיקה בפרויקטים שונים (להלן - חשמלאי המועצה).

ממידע שמסר היועץ ההנדסי עלה כי משרדו הפרטי של גזבר המועצה מנהל את תיקיו ברשות המיסים בישראל והמע"ם החל מיולי 2007 ונכון למועד הביקורת ענייניו עדין מנוהלים באותו המשרד אשר כיום כאמור מנוהל על ידי אחייניתו של גזבר המועצה.

הביקורת העלתה כי גזבר המועצה נכח בשנים 2010-2011 בדיונים של ועדת המכרזים שעסקו, בין היתר, בעבודות שנמסרו ליועץ ההנדסי ולחשמלאי המועצה. הגזבר לא דיווח לוועדת המכרזים או למליאת הרשות על הזיקה בינו ובין היועץ ההנדסי וחשמלאי המועצה. כמו כן היה הגזבר אחראי בתוקף תפקידו להעברת כספים של המועצה המקומית ליועץ ההנדסי ולחשמלאי המועצה.

גזבר המועצה אישר כי היועץ ההנדסי וחשמלאי המועצה נמנו בעבר עם לקוחותיו, אך לטענתו בעת דיוני ועדת המכרזים שעסקו בעבודות שנמסרו להם כאמור בשנים 2010 ו-2011, הם כבר לא נמנו עם לקוחותיו. עוד ציין הגזבר כי בדיוני ועדת המכרזים שעסקו בעבודות שנמסרו ליועץ ההנדסי ולחשמלאי המועצה הוא לא השתתף באופן פעיל, וכי נכח בדיונים מתוקף תפקידו, על מנת להציג את ההיבט הכספי של כל התקשרות שכזאת.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לגזבר המועצה המקומית ג'דידה-מכר על שלא הודיע **בכתב** ליועץ המשפטי של המועצה על זיקתו ליועץ ההנדסי ולחשמלאי המועצה.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית ג'דידה-מכר כי "המועצה והעומד בראשה יפעלו לחקור את הטענות החמורות... אשר הועלו בדוח המבקר", וכי יפעלו לתיקון הליקויים בכל הכלים החוקיים העומדים לרשותם. כמו כן נמסר כי ראש המועצה יזמן את גזבר הרשות כדי לשמוע את תגובתו על הדברים.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח ממצאי הביקורת שלעיל, מן הראוי שראש המועצה ומשרד הפנים יבחנו את הצורך בנקיטת הליכי משמעת מתאימים. משרד מבקר המדינה מסב את תשומת ליבו של היועץ המשפטי לממשלה לעניין זה, בהיותו בעל סמכות לעניין הדין המשמעתי בשלטון המקומי.

## ביטול מכרזי זוטא

סעיף 23 לתקנות המכרזים, לצו המועצות המקומיות ולצו המועצות האזוריות קובע, בין היתר, כי רשות מקומית רשאית לבטל מכרז אם ועדת המכרזים החליטה על כך וראש הרשות אישר את החלטתה. עוד נקבע בסעיף כי אין לפרסם מכרז אחר כאשר אין בינו ובין המכרז שבטל שוני מהותי. רק אם לדעת הוועדה השתנו הנסיבות שהביאו לביטול מכרז, היא תוכל לקיים מכרז אחר במקומו.

פעולת הרשות לביטול המכרז ופעולותיה להתקשרות לאחר הביטול<sup>28</sup> חייבות לשמר את עקרונות דיני המכרזים כפי שהם באים לידי ביטוי בתקנות המכרזים ובפסיקה. בית המשפט התייחס לכך, למשל, בפס"ד גוזלן<sup>29</sup>, שבו הצביע על המשמעות הכבדה של ביטול מכרזים וקבע, בין היתר:

"ביטולו של מכרז לאחר הפתיחה של תיבת ההצעות היא פעולה שאותה יטה בית-המשפט להעביר תחת שבט בקורת קפדני ועל אחת-כמה-וכמה כאשר בעקבות ביטולו של המכרז מתפרסם מכרז חדש, באותו נושא".

עוד נקבע:

"הסייגים אותם קבע בית-משפט זה לא אחת, בעבר, בקשר לביטולו של מכרז ופרסום מכרז חדש תחתיו, עולה ממטרותיו של המכרז. ראשית, המכרז השני מתנהל בהעדרה, לפחות החלקי, של מידת הסודיות שהיא מעקרונותיו של המכרז, מאחר וגלויים וברורים עתה הנתונים שהוגשו על-ידי יתר המתחרים... אין ספק כי מרווח השינויים האפשריים, אותם יכול כל משתתף להכניס להצעתו השנייה הוא קטן יחסית, אלא-אם-כן יפעל שלא בתום-לב... יוצא איפוא, כי במכרז השני ייפגמו הן השוויון בתחרות והן הכנות בהצעות, שני יסודות המושגים בדרך-כלל, במידה לא מועטה, על-ידי השמירה על כלל הסודיות".

המועצה המקומית ג'דידה-מכר : 1. בסעיף 20(ב) לצו המועצות המקומיות, הדין בפסילת מכרז, נקבע כי "נראה היה לוועדה אחרי עיון במסמכים ולאחר שנתנה לבעל מסמכי המכרז

28 התקשרות שתכליתה קבלת השירות שעבורו הוצא המכרז שבטל מלכתחילה.

29 בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505 (1976), 514-515.

הזדמנות להביא טענותיו, כי המוצע במסמכי המכרז מבוסס על הבנה מוטעית של נושא המכרז או על הנחות לא נכונות או שהמחירים בו אינם סבירים, רשאית היא להחליט שלא לדון עוד במסמכי המכרז שהוגשו על ידו". עוד נקבע בסעיף 20(ד) לצו כי "נימוקי החלטות הוועדה... ירשמו בפרוטוקול".

במאי 2010 דנה ועדת המכרזים של המועצה המקומית ג'דידה-מכר במכרז זוטא לביצוע תיקונים שונים להגברת הבטיחות בדרכים סביב מוסדות החינוך ביישוב. האומדן של עלות העבודות היה 200,000 ש"ח.

נמצא כי היועץ המשפטי של המועצה המליץ לפסול את מכרז הזוטא בעקבות ליקויים שהתגלו בו: תנאי הסף שהוצגו לקבלנים בהזמנה להגשת הצעות למכרז היו שונים מאלה שהופיעו במפרט ההנדסי שהכינה מחלקת ההנדסה; נדרשה במכרז ערבות נמוכה מדי בהתחשב בהיקפו הכספי; הוגשה הצעה של נותן שירות שלא פנו אליו ושאינו מופיע בספר הספקים של הרשות המקומית. הוועדה המליצה אפוא לבטל את המכרז, וראש המועצה החליט על ביטולו.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'דידה-מכר כי כשלים בפעולתה של ועדת המכרזים, אשר לא הכינה את המכרז כראוי לפני הפצתו, גרמו לביטולו ולבזבוז כספי ציבור.**

2. בסעיף 22(1) לצו המועצות המקומיות נקבע כי "לא תמליץ הוועדה, דרך כלל [ההדגשה אינה במקור], על הצעה אם הייתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון, בפני הוועדה; המליצה הוועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה". עוד נקבע, בסעיף 23(ב) לצו, כי "אין לפרסם מכרז אחר כאשר אין בין המכרז שבוטל כאמור בסעיף קטן (א) ובין האחר שוני מהותי, זולת אם לדעת הוועדה נשתנו הנסיבות שגרמו להחלטה על ביטול". בסעיף 23(ג) לצו נקבע סייג לאמור בסעיף 23(ב), המאפשר פרסום מכרז אחר רק במקרים שהוועדה דנה בהצעת היחיד שהוגשה לה. בפסיקה נקבע כי באין חשש שהמחיר המוצע עולה על מחיר השוק או שההצעה היחידה נובעת מקנוניה, ניתן להעדיף את קבלת ההצעה היחידה על פני קיום מכרז חדש, שבו נפגעת השוויוניות כתוצאה מהיעדר סודיות<sup>30</sup>.

בינואר 2011 פנתה המועצה המקומית ג'דידה-מכר במסגרת מכרז זוטא לעבודות בטיחות בדרכים לשבעה נותני שירות על מנת לקבל הצעות בשיטת מתן הנחה מאומדן עלות הביצוע, שעמד על 100,000 ש"ח<sup>31</sup>. בפברואר 2011 דנה הוועדה בהצעות שהוגשו.

נמצא כי ההצעה הזולה כללה הנחה של 22%, אולם נפלו בה שני פגמים: (1) היא הוגשה בשני עותקים, אך רק בעותק אחד צוין שיעור ההנחה. (2) תוקף הערבות שניתן בה היה קצר בשבוע מתוקף הערבות שנדרש במכרז. ההצעה השנייה כללה הנחה של 6%. היועץ המשפטי של הרשות המליץ לוועדה לפסול את ההצעה הזולה, ומשנותרה הצעה יחידה במכרז ובלי שנדרונה כלל, יעץ היועץ המשפטי לפסול את המכרז כולו ולקיים מכרז חדש.

במרץ 2011, לאחר שהמכרז בוטל, יצאה המועצה שוב במכרז זוטא בלי שהיה שינוי מהותי בנסיבות, כמתחייב מצו המועצות כאמור. באותו החודש שוב התכנסה ועדת המכרזים ודנה בשתי הצעות חדשות שהונחו לפניה. נמצא כי הקבלן הראשון שהצעתו נפסלה במכרז הקודם הגיש למכרז החדש גם בפעם השנייה את ההצעה הזולה, אך שיעור ההנחה בהצעתו השנייה היה 9% בלבד.

30 בג"ץ 272/69 משיעל נ' עיריית שפרעם ואח', פ"ד כד(1) 133 (1970), 136.

31 שיטת מכרז שבה אומדן עלות העבודה מובא לידיעת נותני השירות והם נדרשים לציין את שיעור ההנחה שהם מוכנים לתת עליו על מנת לזכות במכרז.

הביקורת העלתה כי הוועדה המליצה להכריז על הקבלן שהגיש את ההצעה הזולה כקבלן הזוכה, אף על פי שבתוך חודש בלבד הציעה הנחה ששיעורה קטן פי שניים ויותר מהצעתו המקורית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'דידה-מכר על שלאחר שפסלה מכרז, היא פרסמה מכרז חדש בלי שהנסיבות השתנו ובלי שדנה בהצעה היחידה שהונחה לפניה, בניגוד לצו המועצות המקומיות. עקב פעולתה נחשפו נותני השירות הפוטנציאליים במכרז החדש להצעות המחיר שניתנו במכרז שנפסל, ובשל כך נגרם לה הפסד כספי.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית ג'דידה-מכר כי פעולותיה נעשו על פי חוות דעת של היועץ המשפטי של המועצה, ועקב פגם בהצעת אחד המציעים.

### סטייה בלתי סבירה של הצעת המחיר שנבחרה מן האומדן

קביעת האומדן נחשבת אחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. על מנת להבטיח את עקרון השוויון יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, בהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.

תקנות המכרזים קובעות כי לפני המועד האחרון שנקבע להגשת ההצעות יפקיד יו"ר הוועדה בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות הכרוכות בביצוע העבודות המוצעות. האומדן במכרז הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות, על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז. אפשרות נוספת היא לפרסם מחיר גלוי למפרט העבודות וכתבי הכמויות במסגרת מסמכי המכרז, והמציעים נדרשים להציע הנחה או תוספת על המחיר שפורסם.

בתקנות המכרזים, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות נקבע בסעיף 22(ב) כי הוועדה תמליץ על קבלת ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים בה הם הוגנים וסבירים בהתחשב באומדן.

בפסיקה נקבעה חשיבות האומדן ככלי לשמירה על השוויון בין המציעים במכרז:

"קיימת הנחה מובלעת שכ"א [כל אחד] מן המציעים מגיש הצעה שהיא סבירה והוא יכול להניח שכל חבריו מגישים אף הם הצעות סבירות בלבד, ובאומרי סבירות כוונתי לכך שהן אינן רחוקות מדי ממדד אובייקטיבי המבוטא ע"י האומדן. בהעדרו של אומדן, ניתנת האפשרות, לפחות התיאורטית, לחלק מהמציעים להציע הצעות בלתי סבירות, בעוד שחבריהם התמימים עדין רואים עצמם קשורים בתנאי הסבירות ובכך נמצא שאין המתמודדים מתחרים בתנאים שווים."<sup>32</sup>

הפסיקה מדגישה כי האומדן אינו בבחינת "כזה ראה וקדש", אך כאשר הוא מוכן בצורה ראויה, הוא מציב קנה מידה הוגן לסבירות הצעות המתקבלות. עוד נקבע כי האומדן ישמש בסיס להשוואת מחירים בין המשתתפים, וסטייה חריגה ממנו יכולה להיות עילה יחידה לפסילת הצעה ולעתים לפסילת המכרז כולו.<sup>33</sup>

32 ה"פ (חי') 137/94, המר' 403/94 ד.ש.א. מרכז עסקים (1983) בע"מ נ' המועצה המקומית עתלית, לא פורסם. ראו גם שמואל הרציג, דיני מכרזים (מהדורה שנייה, 2001), כרך א', עמ' 225.

33 עת"מ (ירושלים) 475/02 חופרי ר. אבו קיש בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון, תק-מח (2002).

בנוגע לאפשרות של מציע להגיש הצעה גירעונית<sup>34</sup>, נקבע בפסיקה כי ניתן להכשיר גם הצעה כזאת, אם המציע ישכנע את ועדת המכרזים שאין מדובר בהצעה גירעונית או שהמחירים הנקובים בה סבירים, וכי יוכל לעמוד בהצעתו<sup>35</sup>.

נמצא כי עיריית אור עקיבא וקריית מוצקין, המועצה המקומית ג'דידה-מכר והמועצה האזורית עמק חפר לא קבעו אמות מידה לסטייה סבירה מאומדן שיאפשרו להן לקבוע באופן אחיד ושוויוני אם יש מקום לפסול הצעה במכרז החורגת מהאומדן. להלן דוגמאות:

**עיריית אור עקיבא**: ביולי 2010 דנה ועדת המכרזים של העירייה במכרז לשיפוץ מבני ציבור. בדיון נקבע, בהמלצתם של היועץ המשפטי ומהנדס העיר, כי סטייה מהאומדן ב-35% ויותר תיחשב סטייה לא סבירה ותחייב הזמנת הקבלן לשימוע.

בביקורת נמצא כי בשני מכרזי זוטא לשיפוץ מבני ציבור אשר נדונו ביוני 2011 (כעבור כשנה) פעלה ועדת המכרזים שלא לפי אמת המידה שקבעה כאמור שנה קודם לכן בתחום זה. כמו כן נמצא כי בדיון שהתקיים ב-2011 בהצעות שהוגשו נקטה העירייה התייחסות שונה לגבי ההצעות השונות, בלי שפירטה את הסיבות שהביאו אותה להתייחס באופן שונה לכל הצעה ומבלי שקבעה אמות מידה חדשות לפעולתה. להלן הפרטים:

1. שיפוץ מרכז יום לקשיש: הוועדה החליטה לקבל את הצעתו של קבלן א' אף שהייתה נמוכה ב-39% מהאומדן שקבעה, בלי שקיימה לקבלן שימוע.

2. שיפוץ אגף בבית הספר רוטשילד: הוועדה החליטה לקיים שימוע לקבלן ג', שהגיש לה הצעה הנמוכה ב-41% מהאומדן. אולם מאחר שבמהלך הליך הבירור נסוג קבלן ג' מהצעתו, זכה במכרז קבלן ב', שהצעתו הייתה נמוכה רק ב-23% מהאומדן.

יצוין כי קבלן א' וקבלן ב' הם אחים (אותם אחים שצוינו לעיל בעניין שיפוץ בתי הספר בעיר), אשר מוזמנים באופן תדיר להשתתף במכרזי הזוטא שעורכת העירייה לשיפוץ מבנים בתחומה, וברבים מהמכרזים הם גם נבחרים לזוכים.

בתשובתה מסרה עיריית אור עקיבא כי לוועדה שיקול דעת מלא בהגדרה מהי סטייה סבירה מאומדן, וקביעת הוועדה בשאלה זו "אינה תקפה בהכרח ביחס למכרזים אחרים גם אם הם דומים בנושאים וקרובים יחסית בזמן".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת המכרזים של עיריית אור עקיבא כי היה עליה לפעול לפי אמות המידה שקבעה לעצמה ולקיים שימוע גם לקבלן א', שהגיש את ההצעה לשיפוץ מרכז יום לקשיש. בהתנהלותה היה משום פגיעה בעקרון השוויון ובמראית פני הצדק.

**עיריית קריית מוצקין**: באוקטובר 2010 דנה ועדת המכרזים של העירייה במכרז זוטא לשיקום עמודים במבנים מסוכנים. האומדן היה 575,000 ש"ח. הוועדה החליטה להמליץ על התקשרות עם הקבלן שהגיש הצעה הנמוכה ב-50% מהאומדן.

נמצא כי ההצעות הנוספות שהוגשו לעירייה סטו מהאומדן רק בכ-15%, אולם מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים עולה כי הוועדה לא התייחסה לשונות בין ההצעות ולחריגותה של ההצעה הנמוכה. ההמלצה היחידה בדבר יכולתו של הקבלן לעמוד בדרישות המכרז ולבצע את העבודה כראוי הייתה של מהנדס העיר, שהעיד לפני הוועדה כי היה מרוצה בעבר מעבודת הקבלן.

34 הצעה הנמוכה מן האומדן באופן בלתי סביר, עד כדי כך שיש חשש כי המציע לא יוכל לעמוד בהצעתו כלל, ולחלופין - יבצע את העבודה באיכות ירודה.

35 בר"מ 6926/10 עזריה בע"מ נ' חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ, תק-על (2010).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מוצקין כי היה עליה לדון במשמעות הסטייה הניכרת של ההצעה שהוגשה לה מן האומדן ולתעד את הנימוקים לבחירתה. מן הראוי היה לזמן את הקבלן שזכה לשימוע לפני הוועדה, ולא להסתפק בהמלצת המהנדס.

בתשובתה מסרה עיריית קריית מוצקין כי היא מקבלת את הערת הביקורת, וכי "ועדת המכרזים תדאג מעתה, מקום בו קיימת סטייה של ממש בין האומדן לבין ההצעות המוגשות והנבחרות, לברר את הסיבות לכך ולתעד את הנימוקים לבחירת הזוכה כמו גם לזמן את הזוכה לשימוע ובירור בפני הוועדה".

המועצה המקומית ג'דידה-מכר: באוגוסט 2011 פרסמה המועצה מכרז זוטא לעבודות צבע בבתי ספר. האומדן לביצוע העבודה היה 19 ש"ח למ"ר עבור חידוש הסייד של תקרות ו-29 ש"ח למ"ר עבור חידוש צבע הקירות הפנימיים.

נמצא כי האומדן, שהתבסס על מחיר בלבד, היה גבוה בשיעור של 30% עד 60% מהצעות המחיר שהגישו נותני השירות, וועדת המכרזים לא דנה בשאלה אם הסטייה של ההצעות מהאומדן היא סבירה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'דידה-מכר כי אף שהוגשו לה הצעות גירעוניות ובסטייה ניכרת מהאומדן, היא לא קיימה בירור בדבר יכולתם של מגישי ההצעות לעמוד בהתחייבות שקיבלו עליהם, ולחלופין לא בדקה את תקינות האומדן שקבעה. יצוין שאילו התברר למועצה שהאומדן אינו סביר, ניתן היה לשקול לבטל את המכרז.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית ג'דידה-מכר, בין היתר, כי בעתיד תקפיד ועדת המכרזים לדרוש הסברים בנוגע לכל הצעה הזולה מהאומדן ביותר מ-25% וכן לברר את יכולת המציע לממש את הצעתו.

המועצה האזורית עמק חפר: בסעיף 3(7)(א) לצו המועצות האזוריות נקבע כי המועצה יכולה להתקשר בפטור ממכרז בחוזה המגדיל את הרצאותיה בפרט מפרטי חוזה קיים בשיעור שאינו עולה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים.

באוקטובר 2011, לאחר קבלת מימון בסך 250,000 ש"ח ממשרד הביטחון להקמת גדר ביטחון, פנתה המועצה האזורית עמק חפר לארבעה ספקים במכרז זוטא להקמת גדר ביטחון שאורכה 1,000-2,000 מטר סביב קיבוץ בחן. האומדן של עלות העבודה (הקמת גדר שאורכה 1,000 מטרים) היה כ-250,000 ש"ח. ועדת המכרזים קיבלה שלוש הצעות מחיר, וההצעה הזולה ביותר הייתה 148,500 ש"ח, סטייה של כ-40% מהאומדן.

נמצא כי בינואר 2011 החליטה ועדת המכרזים להמליץ על ההצעה הזולה כזוכה למרות הסטייה הניכרת מהאומדן שקבעה ובלי שהנושא נדון כלל. המועצה חתמה על חוזה עם הקבלן הזוכה להקמת גדר שאורכה 1,000 מטר בסכום של 148,500 ש"ח בהתאם להצעתו.

מאחר שהמימון שהתקבל היה כאמור 250,000 ש"ח, הודיעה המועצה האזורית בנובמבר 2011 לקבלן הזוכה כי החליטה להגדיל את היקף ההתקשרות עמו, וחתמה עמו על חוזה להקמת 1,710 מטרים של גדר בסכום של 254,000 ש"ח, במקום החוזה הקודם. סכום המהווה גידול של כ-70% בהוצאות לבניית הגדר.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי "התקציב לבניית הגדר התקבל כולו ממשרד הביטחון. לפיכך לא הוציאה המועצה כספים כלשהם מתקציבה לטובת הפרויקט הנ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק חפר כי עליה לנהוג בכלל כספי הציבור המשמשים אותה במסגרת תקציביה, לרבות תקציבים בלתי רגילים (תב"רים) ובלי קשר למקורם, על פי הוראות הדין החל עליה.

עוד מסרה המועצה בתשובתה כי בהתחשב בכך שהחברה שהגישה את ההצעה הזולה היא חברה גדולה ומוכרת ובשל ההפרש הקטן בין הצעת המחיר שלה ובין הצעה אחרת שהוגשה לה, "ועדת המכרזים הפעילה שיקול דעת והגיעה למסקנה שההצעה סבירה למרות הסטייה מהאומדן".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על כי לא ביצעה אומדן חדש משהתגלה שהאומדן במכרז היה לכאורה שגוי, ולא תיעדה כראוי את הדיון של ועדת המכרזים ואת הנסיבות שהובילו לקבלת החלטתה, בניגוד לכללי מינהל תקין ובניגוד לחוק.

כמו כן, משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הגדילה בכ-70% את היקף העבודה שנקבע בחוזה בניגוד להוראות צו המועצות האזוריות.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי מכיוון שבסמכותה להגדיל התקשרות חוזית קיימת ב-50%, ההגדלה שבוצעה בחריגה מסמכות הייתה רק של 20% ולא 70%, והיא בוצעה בשל חוסר תשומת לב. המועצה הוסיפה כי תפעל לכך שתקלה זו לא תחזור.

### מתן הקלות לזוכה במכרז

בתקנה 18 לתקנות המכרזים נקבע כי "לא ינוהל משא ומתן עם משתתף במכרז בטרם נקבע הזוכה במכרז". משנקבע הזוכה במכרז, קודם החתימה על החוזה ראוי עורך המכרז לנהל משא ומתן עמו. לכאורה המגבלות החמורות החלות על ניהול משא ומתן עם המציעים בשלב המכרז מוסרות, אך הן בספרות המקצועית<sup>36</sup> והן בפסיקה<sup>37</sup> הודגש שהמעבר לשלב גיבוש החוזה והגדלת גמישות הפעולה של הרשות מול הזוכה, אין משמעם כי נתונה לרשות הסמכות לעשות שינויים אשר ירוקנו מתוכן את הליך המכרז. יתרה מזו, שינויים בשלב זה שיש בהם להיטיב עם המציע ולהרע עם עורך המכרז, פסולים מעיקרם.

הגשת ערבות לעורך המכרז היא תנאי מרכזי במכרז, ופגם במילוי מוביל כמעט באופן מדי לפסילת ההצעה. הטעם לכך נעוץ בעובדה שאי-קיום התנאי או שינויים בו על ידי אחד המציעים, משמעם יצירת יתרון לא הוגן לעומת יתר המציעים ופגיעה בעקרונות השוויון, העומד בבסיס דיני המכרזים.

בביקורת במועצה האזורית עמק חפר עלה, כי במכרז זוטא לשיפוץ מבנה בית ההומניסטיקה בבית הספר בן גוריון, הכניסה המועצה לאחר המכרז שינויים בחוזה שנחתם עם הקבלן הזוכה, שמשמעותם, בין היתר, מתן הטבות כספיות לקבלן והרעת תנאים לרשות המקומית. כך למשל, נמצא כי הערבות שנדרשה מהקבלן הזוכה הופחתה בחצי מ-10% ל-5% בלבד.

36 שמואל הרציג, דיני מכרזים (מהדורה שנייה, 2001), כרך ה', חלק ראשון, עמ' 561.  
37 ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר ייזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה, תק-על-2009).

עוד נמצא כי המועצה, באישור הגזבר, שינתה את תנאי התשלום לקבלן עבור עבודתו לעומת האמור במכרז. במקום שישולם לקבלן בתנאי "שוטף + 75"<sup>38</sup> נקבע בחוזה כי המועצה תקדים את התשלום בחודש ותשלם לקבלן ב"שוטף + 45" בלבד.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי שיפוץ בית הספר נעשה בלחץ של זמן לקראת פתיחת שנת הלימודים ב-1.9.12, וכי בתמורה לכך שהקבלן יעשה את "כל המאמצים הנדרשים לסיום העבודה בזמן קצר... ניתנו לו הטבות סבירות/מקובלות". בתשובה נוספת מסרה המועצה האזורית כי "המו"מ עם הזוכה והשינויים שבאו בעקבותיו בהסכם... בוצעו אך ורק לאחר שוועדת המכרזים בחרה בזוכה", ועל כן לדעתה מדובר בניהול משא ומתן המותר על פי תקנות המכרזים. היא הוסיפה כי "יחד עם זאת, המועצה מקבלת את הערת הביקורת ולעתיד לבוא תפעל שלא תהיינה הקלות/הטבות לזוכה ביחס להתחייבויות בסיסיות במכרז".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר ולגזבר המועצה כי ביצעו לטובת הקבלן ולרעת המועצה שינוי בתנאים מהותיים של המכרז, בין היתר הקטנת סכום הערבות שנדרשה מהקבלן וקיצור משך ההמתנה שלו לתשלום. שינויים אלה פוגעים בעקרונות השוויון במכרז, ועל כן הם פסולים.

### העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה במכרז

בסעיף 10(א)1 לתקנות המכרזים נקבע כי הרשות המקומית תמציא למשתתפים במכרז זוטא מסמך המפרט את תנאי המכרז. לזהות נותני השירות שעמם מתקשרת הרשות המקומית במכרזי זוטא חשיבות רבה כפי שצוין לעיל (בעניין ניהול ספר הספקים). לאור האמור, ככלל, במסגרת התנאים המופיעים במכרזי זוטא שנועדו לביצוע עבודות, רשויות מקומיות מתנות את הזכיה במכרז בכך שנותן השירות שזכה בו יבצע את העבודה בעצמו ויתחייב שלא להעביר את העבודה לקבלן משנה.

בביקורת המועצה המקומית ג'דידה-מכר נמצא, כי בניגוד לתנאים שהופיעו במכרז הזוטא שקיימה הרשות המקומית, העביר הזוכה במכרז את ביצוע העבודה לקבלן משנה.

בנובמבר 2011 דנה ועדת המכרזים של המועצה כאמור במכרז זוטא להתקנת מרכזיות מאור ביישוב (ראו לעיל בפרק הדין בסיווג נותני השירות). המועצה החליטה למסור את ביצוע העבודה לקבלן תשתיות, ובאפריל 2012 נחתם חוזה התקשרות עמו. בסעיף 2(ז) לחוזה צוין כי "אין הקבלן רשאי להעביר את זכויותיו לקבלן אחר".

נמצא כי בניגוד לחוזה העביר קבלן התשתיות את העבודה לקבלן משנה, שהוא גם החשמלאי המבצע את עבודות תחזוקת החשמל במועצה (חשמלאי המועצה). החשמלאי גם אינו קבלן רשום ואין לו סיווג מתאים.

עוד נמצא כי כבר ב-2010 התקשרה המועצה עם קבלן התשתיות האמור לעיל במסגרת מכרז פומבי לביצוע עבודות תאורה בהיקף כספי של כ-314,000 ש"ח, וכי גם את העבודה הזו העביר קבלן התשתיות לחשמלאי המועצה, שגם אז לא היה קבלן רשום וללא סיווג מתאים.

38 "שוטף + 75" - ביצוע התשלום יבוצע 75 ימים החל מה-1 לחודש העוקב בו קמה הזכות לקבלת התשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ג'דידה-מכר על כי בניגוד לחוזה אפשרה לקבלן שעמו התקשרה להעביר את הזכות לביצוע העבודה לקבלן משנה, וכן על שלא וידאה כי העבודה מתבצעת על ידי קבלן העומד בתנאי הסף של המכרז.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית ג'דידה-מכר, כי ההתקשרות וההתחשבות הכספית בוצעה עם הקבלן הזוכה, והחוזה חייב את הקבלן שלא להעביר את זכויותיו לקבלן משנה. המועצה הוסיפה: "אין לנו שליטה מי יהיו עובדי הקבלן או מי יועסקו ע"י הקבלן הזוכה כקבלני משנה, אולם הנחינו את מחלקת הנדסה כי העבודות יבוצעו ע"י הקבלן הזוכה".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום שקבלן שזכה במכרז יעביר את הזכות לביצוע העבודה לקבלן שלא זכה ואשר כישוריו והתאמתו לביצוע העבודה לא נבחנו כלל בידי המועצה.

### התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז

כאמור לעיל, בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עיריה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה במכרז זוטא. עוד נקבע בסעיף כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז בתנאי שסכום ההתקשרות אינו עולה על 139,300 ש"ח (להלן - תקרת הפטור ממכרז). בצווי המועצות נקבע כי במועצה מקומית או אזורית שבשטח שיפוטה מתגוררים יותר מ-20,000 תושבים, תקרת הפטור ממכרז היא 137,800 ש"ח, ואילו במועצה מקומית או אזורית שמספר תושביה קטן מ-20,000 תקרת הפטור ממכרז היא 68,700 ש"ח<sup>39</sup>.

נמצא כי עיריית קריית מוצקין והמועצות האזוריות מגידו ועמק חפר מסרו עבודות קבלניות ללא מכרז גם בהתקשרויות אשר סכומן עלה על תקרת הפטור ממכרז. להלן הממצאים:

#### עיריית קריית מוצקין

1. שיפוץ בית הספר אלונים: בשנת 2010 החליטה העירייה על שיפוץ בית הספר אלונים בעיר (להלן - פרויקט אלונים). מהנדס העיר מסר לצוות הביקורת כי החליט לפצל את הפרויקט על פי תחומי העבודה שונים, בהם עבודות בנייה, עבודות חשמל ועבודות מסגרות.

נמצא כי העירייה מסרה בפרויקט אלונים עבודות לקבלנים ללא מכרז גם במקרים שבהם הייתה חייבת בקיום מכרז. יצוין כי תקרת הפטור ממכרז (עבור עיריית) הייתה באותה עת 152,424 ש"ח (כולל מע"מ). להלן כמה דוגמאות:

(א) עבודות חשמל: בפברואר 2010 העבירה מחלקת ההנדסה בעירייה למנהל מחלקת הרכש הזמנה לביצוע עבודות חשמל בפרויקט אלונים. מבדיקת מסמכי הפרויקט במחלקת ההנדסה עלה כי אומדן העבודה היה 270,000 ש"ח, אך למחלקת הרכש הועברה הזמנת עבודה רק על חלק מהפרויקט, שאומדן עלותו היה 130,025 ש"ח. שלושה קבלנים נתנו את שלוש הצעות המחיר

39 כאמור לעיל, הסכומים נכונים ל-15.8.12.

האלה: 209,319 ש"ח, 172,938 ש"ח ו-128,474 ש"ח. ועדת המכרזים המליצה לבחור בהצעה הנמוכה, והעירייה התקשרה עם הקבלן המציע (להלן - קבלן החשמל) בחוזה לביצוע העבודה.

נמצא כי אף על פי שאומדן ביצוע העבודה היה קרוב מאוד לתקרת הפטור ממכרז, ועדת הרכש של העירייה<sup>40</sup> (להלן - ועדת הרכש) לא דנה כלל בסוגיה זו והתקשרה עם הקבלן ללא מכרז. עוד נמצא כי אף שנחתם עם קבלן החשמל חוזה על סך 128,474 ש"ח לפי הצעתו, קבלן החשמל ביצע את כלל עבודות החשמל בפרויקט, שעלותן בפועל הייתה גדולה יותר מפי שלושה מסכום זה, והעירייה שילמה לקבלן החשמל כ-400,000 ש"ח עבורן.

(ב) עבודות גידור (מסגרות): בפברואר 2010 העבירה מחלקת ההנדסה למנהל מחלקת הרכש הזמנה נוספת שהייתה חלק מפרויקט אלונים - ביצוע עבודות גידור (מסגרות). ממסמכי הפרויקט עולה כי אומדן עלות העבודה היה 190,244 ש"ח, כלומר גבוה מתקרת הפטור ממכרז. מחלקת ההנדסה לא העבירה למנהל מחלקת הרכש את האומדן של עלות העבודה וביקשה ממנו לקיים הליך של בקשת הצעות מחיר בלבד, שלא כנדרש בתקנות המכרזים.

בעירייה התקבלו שלוש הצעות המחיר האלה: 160,428 ש"ח, 159,268 ש"ח ו-146,519 ש"ח. ועדת המכרזים המליצה לבחור בהצעה הנמוכה, והעירייה התקשרה עם הקבלן המציע בחוזה לביצוע העבודה (להלן - קבלן המסגרות).

נמצא כי ועדת הרכש המליצה להתקשר עם הקבלן והעירייה אכן התקשרה עמו ללא מכרז, אף על פי שהאומדן חייב מכרז.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מוצקין על שמסרה עבודה לקבלן בפרויקט אלונים ללא מכרז, אף שאומדן עלות העבודה היה גבוה מתקרת הפטור ממכרז. עוד העיר מבקר המדינה לעירייה שכאשר עלות השירות הנדרש קרובה מאוד לתקרת הפטור, יש מקום לשקול אם לקיים מכרז.

בתשובתה מסרה עיריית קריית מוצקין כי "הודקו הפיקוח וההקפדה על ביצוע מכרזים/מכרזי זוטא ככל שנדרש בהתאם לדין וסכומי האומדן. בפרט, במקום שבו האומדן יהיה קרוב לתקרת הפטור או שההצעות שתוגשנה תהיינה בסמוך לתקרת הפטור - יידון הצורך בעריכת מכרז זוטא ויתועדו הנימוקים במקרה שיוחלט שאין צורך במכרז כזה".

2. שיפוצים בבית הספר אחרות: בינואר 2011 העבירה מחלקת ההנדסה בעירייה למנהל מחלקת הרכש בקשה לפעול לקבלת הצעות מחיר לשיפוץ כללי בבית הספר אחרות בעיר (להלן - פרויקט אחרות). בעירייה התקבלו שלוש הצעות מחיר בסכומים של 133,000 - 180,000 ש"ח. בסוף ינואר 2011 חתמה העירייה על חוזה לביצוע העבודה עם אחד ממגישי ההצעות (להלן - קבלן ד'). בהמשך החליטה העירייה לשנות את מפרט העבודות בפרויקט ובהתאם לכך להפחית את היקף ההתקשרות עם קבלן ד' ב-50% לכ-65,000 ש"ח. הועלה כי בעקבות השינוי בוטל, בהסכמה הדדית, החוזה עם קבלן ד'.

ביולי 2011 העבירה מחלקת ההנדסה בעירייה למנהל מחלקת הרכש בקשה חדשה לפעול לקבלת הצעות מחיר על פי מפרט חדש של עבודות, שמטרתן העיקרית היא שיפוץ חדרי השירותים בבית הספר אחרות. בעירייה התקבלו שלוש הצעות מחיר בסכומים 105,592 - 144,271 ש"ח. את ההצעה הזולה ביותר הגיש הקבלן האחראי לחיזוק המבנים של העירייה (להלן - קבלן ה').

40 ועדה שבה חברים מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה ומנהל מחלקת הרכש, ותפקידה לדון בנושאי הרכש וההצטיידות של העירייה.

נמצא כי באותו חודש חתמה העירייה עם קבלן ה' על חוזה עבודה בהיקף של 160,000 ש"ח, יותר מתקרת הפטור ממכרז, ובסכום הגבוה בכ-50% מהצעתו. בפועל שילמה העירייה לקבלן ה' עבור הפרויקט כ-170,000 ש"ח.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מוצקין על שמסרה עבודות לקבלן ה' בפרויקט אחדות ללא מכרז ושלא לפי תקנות המכרזים.**

בתשובתה מסרה העירייה כי מסירת הפרויקט שעלותו הייתה גבוהה מתקרת הפטור ללא מכרז בוצעה בתום לב.

3. שיפוץ מבנים מסוכנים : (א) בסעיף 7(3) לתקנות המכרזים נקבע כי לרשות מקומית הסמכות להתקשר בפטור ממכרז במקרה של הגדלת ההתקשרות במכרז קיים ב-50% לכל היותר. כאמור (ראו לעיל בפרק "סטייה בלתי סבירה של הצעת מחיר שנבחרה מן האומדן") באוקטובר 2010 דנה ועדת המכרזים של העירייה במכרז זוטא לשיקום עמודים במבנים מסוכנים (להלן - פרויקט מבנים מסוכנים), ובעקבות המלצתה נחתם בדצמבר 2010 עם קבלן ה' חוזה לביצוע פרויקט בהיקף כספי של כ-300,000 ש"ח.

נמצא כי העירייה הגדילה את היקף ההתקשרות עם הקבלן במסגרת הפרויקט בשיעור הגבוה באופן חריג מערכה הכספי של ההתקשרות שבוצעה עמו ל-520,000 ש"ח.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מוצקין על שהגדילה את היקף ההתקשרות עם קבלן ה' ביותר מ-70% מן הסכום שעליו התחייבה בחוזה ההתקשרות עמו, זאת בניגוד לתקנות המכרזים.**

בתשובתה מסרה עיריית קריית מוצקין כי תפעל להידוק הפיקוח ותקפיד על פרסום מכרזים בהתאם לסכומים הנקובים בחוק. עוד מסרה העירייה כי לגבי שיפוץ מבנים מסוכנים התקיים מכרז זוטא חדש בפברואר 2013.

(ב) עוד נמצא כי בספטמבר 2011 קיבל קבלן ה' עבודות שיפוץ שונות, בהן ריצוף, תיקוני נגרות, אינסטלציה, צבע וכד', להשלמת פרויקט אלונים (המוזכר לעיל) בסך 99,575 ש"ח.

ב-4.12.11 הגיש קבלן ה' לעירייה חשבונית לתשלום עבור העבודה להשלמת פרויקט אלונים. נמצא כי על פי דרישת העירייה, ב-28.12.11 החליף הקבלן את החשבונית האמורה לעיל בחשבונית אחרת, ובה צוין כי היא מוגשת עבור שיפוץ עמודים במבנים מסוכנים ועבודות שיפוץ נוספות.

ב-29.12.11 הוציא מהנדס העיר בדיעבד הזמנה עבור עבודת השלמת השיפוץ, שכאמור כבר בוצעה, תחת הכותרת "שיפוץ בית ספר אלונים (מבנים מסוכנים)". בינואר 2012 החליטה העירייה לאשר את התשלום לקבלן ה', והתשלום נרשם בגזברות העירייה תחת החשבון "פרויקט מבנים מסוכנים".

**משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית קריית מוצקין, למהנדס העיר ולגזבר העירייה, על שאישרו בדיעבד לכלול בפרויקט שיפוץ מבנים מסוכנים עבודה קבלנית שבוצעה בפרויקט אחר.**

בתשובתה מסרה העירייה, כי "הליקויים יתוקנו", וכי "הדברים נלקחים לתשומת הלב באופן הרציני ביותר". עוד מסרה העירייה, כי בפועל לגזבר העירייה הגיעה רק חשבונית אחת לתשלום.

### המועצה האזורית מגידו

בביקורת עלה כי המועצה האזורית מגידו העסיקה קבלן לביצוע עבודות חשמל שוטפות בתחום שיפוטה בהיקף של כ-100,000 ש"ח לשנה, ללא מכרז ובלי שחתמה על חוזה עמו.

עוד נמצא כי בשנת 2010 העסיקה המועצה קבלן בפרויקט לשיפוץ בית הספר לחיילות הנמצא בתחום שיפוטה ללא מכרז. אומדן עלות הפרויקט היה כ-78,409 ש"ח, אך המועצה הגדילה את היקף הפרויקט ושילמה לקבלן 97,147 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מגידו על שהעסיקה נותני שירות ללא קיום מכרזים שלא כנדרש בתקנות. עוד העיר המשרד למועצה כי העסקת נותני שירות בתחום שיפוטה ללא חוזה התקשרות הייתה בניגוד לכללי מינהל תקין.

בתשובתה מסרה המועצה כי בעקבות הביקורת הפסיקה את עבודת קבלן החשמל בתחום שיפוטה. היא הוסיפה כי העסקת הקבלן לשיפוץ בית הספר לחיילות ללא מכרז זוטא נבעה מטעות של מחלקת ההנדסה בחישוב תקרת הפטור ממכרז.

### המועצה האזורית עמק חפר

כאמור בפרק הדין בסיווג נותני השירות, המועצה האזורית עמק חפר מעסיקה משנת 2004 חשמלאי לביצוע עבודות שוטפות בתחום שיפוטה.

בביקורת נמצא כי חוזה העסקתו של החשמלאי הסתיים בשנת 2009, אך המועצה המשיכה להעסיקו עד למועד סיום הביקורת בהיקף שנתי של כ-350,000 ש"ח ללא מכרז וללא חוזה חתום, ואף אפשרה לוועדים המקומיים של יישובי המועצה להעסיקו גם הם בהסתמך על חוזה שפג תוקפו.

בתשובתה מיוני 2013 מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי העבודות שהזמינה מהחשמלאי "מורכבות מהרבה עבודות קטנות ובסכומים קטנים...לפי ההיקף הכספי של אותן הזמנות/עבודות פרטניות- הרי שכל וכל עבודה כזו לכשעצמה...פטורה ממכרז".

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצה האזורית עמק חפר על כי העסיקה חשמלאי ללא חוזה ובניגוד לכללי מינהל תקין. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה על שהעסיקה את החשמלאי ללא קיום מכרז בניגוד לתקנות. אופן העסקתו - הפניית כלל עבודות החשמל אליו ללא בקשת הצעות מחיר - מלמד שמדובר במעין התקשרות מסגרת, ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

בהשלמה לתשובתה מיוני 2013 מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי "בהמשך להערות הביקורת... המועצה פרסמה מכרז מסגרת פומבי לביצוע עבודות אחזקה ותחזוקה של מערכות חשמל".

### פיצול מכרזים

סעיף 5 לתקנות המכרזים קובע: "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין תקנות אלה - חוזה אחד".

עיריית אור עקיבא : בינואר 2011 דנה ועדת המכרזים של העירייה במכרז וזאת לתחזוקת חשמל שוטפת בעיר. הדיון התקיים בעקבות הנחיית היועץ המשפטי, לאחר שוועדת הרכש העריכה כי אפשר שההצעות שיוגשו למכרז יחרגו מתקרת הפטור ממכרז. ההצעה הנמוכה ביותר במכרז הייתה 11,000 ש"ח לחודש (132,000 ש"ח לשנה), והעירייה החליטה לבחור בה. יצוין כי אומדן עלות העבודות לא כלל אספקת חומרי תחזוקה וחלפים הנדרשים באורח שוטף לטיפול ברשת החשמל העירונית ועלותם גבוהה.

נמצא כי נוסף על התשלום לקבלן הזוכה עבור התחזוקה השוטפת, שילמה לו העירייה תשלומים על בסיס כמעט חודשי בסכומים גבוהים יחסית לעבודה, עבור חומרי תחזוקה וחלקי חילוף. כך למשל, בשנת 2010 שילמה העירייה לקבלן כ-140,000 ש"ח ובשנת 2011 שילמה כ-135,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על העירייה להביא בחשבון כי נוסף על העבודה קיימת הוצאה שוטפת גדולה עבור רכש חלקי חילוף וחומרי תחזוקה, ולקיים מכרז בנושא. מבקר המדינה העיר לעירייה כי בהזמנת חלקי חילוף וחומרי תחזוקה בסכומים ניכרים על בסיס שוטף מקבלן שעמו התקשרה לתחזוקת חשמל בלבד, יצרה מראית עין של פיצול מכרז שלא כדוין.

בתשובתה מיולי 2013 מסרה עיריית אור עקיבא כי תפעל בעתיד למנוע התקשרויות בדרך היוצרת מראית עין של פיצול מכרז.

#### התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז

תקנה 3(8) לתקנות המכרזים קובעת פטור ממכרז להתקשרות ב"חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".

מאחר שהוראה זו היא חריג לכלל בדבר חובת מכרז, קבעה הפסיקה כי יש לעשות בפטור שימוש זהיר, רק במקרים מובהקים שבהם הרשות משוכנעת כי שיטת המכרז אינה מתאימה, וכי יש לפרש את ההוראה בצמצום:

"גם אילו היה חל פטור פורמאלי מחובת מכרז, אין העירייה רשאית לחלק את נכסיה באופן בלתי סביר... בבסיס חובת המכרז עומדת בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור... על עקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמאלי... לא הרי דין רשות ציבורית כדוין אורח פרטי. אורח פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן חורין לקבוע עם מי יתקשר ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור..."<sup>41</sup>.

עוד נקבע בפסיקה:

"אך במקרים שנדרשת בהם מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמן מיוחדים, נמצא מקום למתן פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נתן השירותים... עקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מובילים איפה למסקנה... כי - בודאי בהיעדר חקיקה שונה - קיימת עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת"<sup>42</sup>.

41 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6) 241 (2005).

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

להלן ליקויים שנמצאו בהעסקת יועצים בהיקפים כספיים ניכרים בפטור ממכרז:

**עיריית קריית מוצקין:** העירייה מעסיקה במשך שנים כ-24 יועצים שונים בתחומי ההנדסה, בהם אדריכלות, תכנון מערכות סניטריות, תכנון נוף ומערכות חשמל, וכן מודדים, קונסטרוקציה, יועץ בטיחות ויועץ מעליות.

בשנים 2010 - 2012 שילמה העירייה ל-20 מאותם יועצים תשלום כולל בסך כ-1.32 מיליון ש"ח. לאחד היועצים שילמה העירייה באותן שנים כ-363,000 ש"ח.

נמצא כי העירייה התקשרה עם יועצים תמיד בפטור ממכרז בלי שניהלה רישום ומעקב בכל הנוגע לכישוריהם, לרבות השכלה או הכשרה פורמלית בתחום עיסוקם, שיש בהם כדי לבסס את ייחודיותם כנותני שירות שלה ולהצדיק את ההתקשרות אתם בלא מכרז. העירייה גם לא קבעה אמות מידה לבחירת יועצים שאתם תקשר, ובגזברות העירייה לא נמצאה רשימה מעודכנת של נותני שירותי הייעוץ למחלקת ההנדסה של העירייה.

עוד נמצא כי בידי הגזברות לא היו חוזי העסקה של כל היועצים האמורים אלא של חלקם בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית קריית מוצקין ולגזברה על העסקת יועצים ללא חוזה, ללא פיקוח על היקף העסקתם וללא אמות מידה לבחירתם, בניגוד לכללי מינהל תקין.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שהעסיקה במשך שנים רבות יועצים בלי שקבעה אמות מידה ברורות להעסקת יועצים בפטור ממכרז ובלי שניהלה רישום ומעקב המבססים את התקיימות התנאים לפטור ממכרז.

בתשובתה מסרה עיריית קריית מוצקין כי בעקבות הביקורת "הפיקוח בהקשר זה יהודק, יעוצבו אמות מידה מתאימות, ובפרט, לא יועסקו יועצים ללא חוזה כתוב".

המועצה המקומית כפר ורדים: הועלה כי המועצה נהגה במשך שנים להעסיק יועץ ומפקח פרויקטים בתחום ההנדסה (להלן - המפקח). כך למשל, בינואר 2010, במסגרת פרויקט להקמת בית הספר הניסויי תפן (להלן - הפרויקט)<sup>43</sup>, שעלותו הוערכה בכ-18 מיליון ש"ח, נחתם עם המפקח חוזה לביצוע "ניהול פיקוח הנדסי צמוד" על כל שלבי הפרויקט. נקבע שהמפקח יועסק בעבור שכר טרחה של 1.25% מעלות הפרויקט בפועל<sup>44</sup>, כלומר 225,000 ש"ח.

נמצא כי אין ברשות המועצה אסמכתאות לכישוריו המיוחדים של המפקח בתחומים שבהם הועסק, לרבות השכלה או הכשרה פורמלית אחרת בתחומי ההנדסה, הבנייה והפיקוח על פרויקטים הנדסיים.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית כפר ורדים כי לראש המועצה הועברה המלצה של מנהל מחלקת ההנדסה להעסקת המפקח. כמו כן, בטרם קיבלה המועצה את ההחלטה להעסיק את המפקח, היא קיבלה חוות דעת משפטית שאישרה לה להעסיקו בפטור ממכרז.

43 הפרויקט חולק לשלבי ביצוע שונים, בין היתר הקמת ספֵּה לאוטובוסים (מקום בו יוכלו להסתובב ולהעלות נוסעים), סלילת כבישים ובניית מבנים לבתי ספר.

44 המועצה התחייבה לשלם למפקח האמור ולמפקח נוסף (מהנדס מוסמך) 2.5% מעלות הפרויקט אשר יתחלקו בין שניהם בחלקים שווים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית כפר ורדים על שהתקשרה עם המפקח בהיקף כספי ניכר בלי שבדקה אם יש לו מומחיות מיוחדת היכולה לפטור אותה מקיום מכרז, זאת בניגוד לתקנות המכרזים.

המועצה האזורית עמק חפר: נמצא כי המועצה העסיקה במשך שנים בלא מכרז יועץ לניהול פרויקטים בתחום ההנדסי ולפיקוח עליהם (להלן - היועץ). כך למשל, בשנים 2010-2012 שילמה המועצה ליועץ יותר מ-350,000 ש"ח. לא נמצאו מסמכים המתעדים כישורים מיוחדים של היועץ בתחומים שבהם הועסק, לרבות השכלה או הכשרה פורמלית אחרת בתחומי ההנדסה, הבנייה והפיקוח על פרויקטים הנדסיים. כמו כן לא נמצאו מסמכים המעידים כי בעבודות שבהן הועסק נדרשו יחסי אמן מיוחדים שבגינם ניתן שלא לקיים מכרז.

מנכ"לית המועצה<sup>45</sup> מסרה לעובדי הביקורת כי היועץ "עובד עם המועצה מזה מספר שנים ומשמש כיועץ ומנהל פרויקטים. ההתקשרות איתו בוצעה באמצעות הזמנות עבודה בגין כל פרויקט". עוד מסרה המנכ"לית: "אין בידי או בידיעתי מידע לגבי אופן בחירתו וקבלתו לביצוע עבודות יעוץ וניהול פרויקטים בתחילת הדרך".

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי ליועץ האמור ניסיון רב בניהול פרויקטים של עבודות קבלניות שונות. כמו כן היועץ ניחן בכישורים בין-אישיים מיוחדים, ובשל כך נמסרו לפיקוחו פרויקטים בסדר גודל קטן ובינוני שייחודיותם בכך שהם מבוצעים באזורים מבוינים ובבתי ספר פעילים, ולכן ניהולם מחייב תיאום רב עם התושבים ועם גורמים בבתי הספר. לאור האמור ולנוכח מהות הפרויקטים ורגישותם, לדעת המועצה, "הגם שההתקשרות עם אותו יועץ לא הייתה מסודרת בחלקה ואין גם תיעוד על תחילתה - קיים הצדק להתקשרות עמו".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר על שהעסיקה את היועץ בלא מכרז אף שלא נמצאו אסמכתאות לכך שבדקה אם הוא בעל מומחיות מיוחדת כלשהי היכולה לפטור אותו ממכרז, או אסמכתאות לכך שהיועץ הועסק בעבודות הדורשות יחסי אמן מיוחדים - כל זאת בניגוד לתקנות המכרזים.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי "תפעל להסדרת נושא זה, בין בהוספת יועצים מתאימים אחרים ובין בדרכים אחרות, על מנת שההתנהלות תהיה מסודרת יותר".



משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיפקח באופן הדוק יותר על התקשרויותיהן של הרשויות המקומיות עם יועצים ומפקחים בפטור ממכרז.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי במסגרת הביקורת המבוצעת כיום ברשויות המקומיות על פעילותן בשנת הכספים 2013, נבדק בין היתר מדגם של התקשרויות עם ספקים, נתוני שירות ויועצים.

45 המנכ"לית נבחרה לתפקידה במכרז שהתקיים בסוף שנת 2011, לאחר ששימשה ממלאת מקום מנכ"ל המועצה.

### מעורבות יועצים חיצוניים במכרזי הזוטא

קיימת חשיבות לכך שדיוני ועדת המכרזים ינוהלו באופן ניטרלי וללא משוא פנים. בשלב גיבוש המכרז ובמהלך המכרז בטרם נקבע הזוכה, יש טעם לפגם ביצירת זיקה כלשהי בין זוכה פוטנציאלי במכרז ובין הדרג האמור לפקח על העבודה הקבלנית, בייחוד כאשר מדובר במי שאינו עובד הרשות המקומית.

במכרזי זוטא הבעייתיות מתחדדת, מכיוון שהפנייה לקבלנים נעשית ביזמת הרשות המקומית, והיא שבוחרת את הקבלנים שאליהם תפנה<sup>46</sup>. הרשות יכולה להיות מושפעת מהמלצות של מי ששכרה לנהל את העבודות במסגרת המכרז.

המועצה האזורית עמק חפר: בשנת 2011 קיימה המועצה מכרז זוטא לשיקום מגרש ספורט במושב בארותיים<sup>47</sup>, ובספטמבר 2012 קיימה כאמור מכרז זוטא לשיפוץ מבנה בית ההומניסטיקה בבית הספר בן גוריון.

לניהול הפרויקטים האמורים ולפיקוח עליהם שכרה המועצה יועץ חיצוני (להלן - היועץ החיצוני). נמצא כי כל ההתכתבויות עם נותני השירות קודם החתימה על החוזה, לרבות שליחת מסמכי המכרז ופנייה אליהם כדי שייגשו למכרז, התבצעו על ידי היועץ החיצוני ועל נייר הנושא את הלוגו שלו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר על שאפשרה ליועץ חיצוני לפעול בשמה מול נותני שירות, תוך מעורבות יתר שלו בהליך המכרז, שאמור להיות ניטרלי וללא משוא פנים, וזאת בניגוד לכללי מינהל תקין.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית עמק חפר כי הפנימה את הערת משרד מבקר המדינה בנושא זה, והיא מבצעת כבר כעת את כל ההתכתבויות והפעולות המינהליות הקשורות למכרזים באמצעות עובדיה בלבד.

### סיכום

מכרז זוטא הוא אחד הכלים שניתנו לרשות מקומית להתקשרות עם נותני שירות. ייחודו בכך שהוא נותן לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית, המאפשרת לה להתקשר עם נותני שירות בחוזים בעלי היקף כספי ניכר (מאות אלפי שקלים) בלא לקיים מכרז פומבי.

התקשרות באמצעות מכרזי זוטא יכולה לשרת את האינטרס של הרשות המקומית ושל תושביה, משום שנותני השירות הרשומים בספר הספקים פועלים לרוב בסביבתה הקרובה של הרשות, חלקם הגדול נמנה עם תושביה, ורבים מהם פועלים בתחום שיפוטה באופן שוטף והם מוכרים לה.

הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא ברשויות המקומיות וכן כשלים בהתקשרות עם הזוכים במכרזים. עם זאת, יצוין כי מרבית הרשויות התחייבו לתקן את הליקויים העיקריים שהעלתה הביקורת וחלקן אף עשו זאת במהלכה.

46 כך למשל יועץ חיצוני שאינו עובד הרשות המקומית יכול לכאורה לקדם אינטרסים של קבלן שהוא קשור עמו בפרויקטים אחרים על חשבון האינטרסים של הרשות עצמה.

47 ראו לעיל בפרק הדין בתיעוד לקוי של דיוני ועדת המכרזים.

על כל רשות מקומית לנהל ספר ספקים עדכני, שקיומו הוא תנאי מרכזי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. כמו כן, עליה לוודא כי לכל נותני השירות הרשומים בספר, יהיו כשירות וסיווג קבלני בתוקף.

על ועדת המכרזים וראש הרשות להקפיד על כך שהחלטותיהם, המתקבלות לפני הוצאת המכרז, במהלכו וגם אחריו, יתבססו על אמות מידה ברורות.

מן הראוי שמשרד הפנים, כגוף האחראי לפיקוח על הרשויות המקומיות, ישקול להכין ולהפיץ הנחיות לניהול ספר הספקים. מן הראוי שמשרד הפנים יפקח באופן הדוק יותר על התקשוריותהן של הרשויות המקומיות עם יועצים ונותני שירות בפטור ממכרז.