

רכש והתקשרויות במועצות מקומיות



# תקציר

## רקע כללי

הרשות המקומית<sup>1</sup> משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה<sup>2</sup>. בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), הוגדרו לה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שרשות מקומית מצווה לעשותה על פי הצו או על פי כל דין אחר.

הרשויות המקומיות נוהגות להתקשר עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומיהן, והן מזמינות שירותים ורוכשות טובין במסגרת פעילותן השוטפת. המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשויות המקומיות, שנועדו לשמור על עקרונות המינהל התקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

ההסדרים שנקבעו בחקיקה מאזנים בין הצורך לשמור על שקיפות ושוויון לבין הצורך לפעול ביעילות ובאפקטיביות כדי להשיג את התוצאה המיטבית בביצוע עבודות ובאספקת שירותים לרווחת התושבים, הן מבחינת המחיר והן מבחינת איכות הביצוע.

## פעולות הביקורת

בחדשים יולי-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התקשרותן של מועצות מקומיות בצפון הארץ עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומיהן ואת הליכיהן להזמנת שירותים ולרכישת טובין במסגרת פעילותן השוטפת. הבדיקה נעשתה בשש מועצות מקומיות שמספר תושביהן אינו עולה על 7,000 נפש: חורפיש<sup>3</sup>, יסוד המעלה<sup>4</sup>, מגדל<sup>5</sup>, מזרעה<sup>6</sup>, עילבון<sup>7</sup> ופקיעין<sup>8</sup> (להלן - המועצות המקומיות שנבדקו).

- 1 הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.
- 2 כך נקבע למשל בבג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220 (2000).
- 3 ראש המועצה מר מופיד מרעי מכהן בתפקידו ממאי 2016.
- 4 ראש המועצה מר אילן אור מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.
- 5 ראש המועצה מר ישראל עמרוסי מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.
- 6 ראש המועצה מר פואד עווד מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.
- 7 ראש המועצה מר ג'יריס מטר מכהן בתפקידו מאוקטובר 2008.
- 8 ראש המועצה ד"ר סויד סויד מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.

## הליקויים העיקריים

### התקשרויות באמצעות מכרזים

ועדת המכרזים במועצה המקומית עילבון דנה בהצעות מחיר למתן שירותי הנהלת חשבונות עבור המועצה, והמליצה על התקשרות עם משרד רואה חשבון שהועסק בשנים עברו על ידי המועצה, מבלי שהיה בוועדה מניין חוקי ומבלי להתייחס לעמדה המקצועית של הגזבר, שהצביע על אי דיוקים בעבודתו של רואה החשבון בשנים הקודמות.

ועדת המכרזים של המועצה המקומית מזרעה המליצה לפסול מכרז לעבודות בטיחות וחלף זאת לערוך התקשרות עם חברה ללא מכרז - בניגוד לצו המועצות המקומיות, לדיני המכרזים ולסדרי המינהל התקין.

המועצה המקומית מגדל התקשרה - בהתאם לחוות דעת של יועצת משפטית מטעם היועמ"ש של המועצה - עם חברה למתן שירותי הנהלת חשבונות, אף על פי שהייתה הצעה יחידה ולא עמדה בתנאי הסף שקבעה המועצה במכרז שפרסמה.

המועצה המקומית חורפיש התקשרה עם קבלן אשר לא צירף להצעתו את המסמכים הנדרשים בתנאי המכרז ובהם: רישיון קבלן רשום, אישור על ניהול פנקסי חשבונות, תעודת עוסק מורשה וערבות בנקאית.

ועדת המכרזים של המועצה המקומית חורפיש המליצה בפני ראש המועצה להכריז על הצעה שהייתה הזולה ביותר כהצעה הזוכה, בלא שהונח לפני הוועדה אומדן להערכת הצעות המחיר.

המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה, מגדל, מזרעה ופקיעין לא קבעו אמות מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שפרסמו, במטרה לאפשר להן לקבוע באופן אחיד ושוויוני אם יש מקום לפסול הצעה במכרז שיש בה סטייה חריגה מהאומדן.

### ניהול וביצוע הסכמי התקשרות

במועצות המקומיות חורפיש, מזרעה ופקיעין לא היה רישום מרוכז של החוזים שבינן ובין נותני שירות שונים ולא היה להן מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עמם. ברשימות הידניות שערכה המועצה המקומית יסוד המעלה חלק מהחוזים מופיעים ללא תאריך התקשרות, ללא תאריך סיום חוזה ובלי ציון סוג השירות המסופק.

ועדות המכרזים במועצות המקומיות שנבדקו לא ניהלו רשימות של ספקים וקבלנים (ספר ספקים) הרשאים להשתתף במכרזי זוטא, וממילא רשימות כאלו לא היו פתוחות לעיון הציבור כנדרש. המועצות המקומיות אף לא קבעו אמות מידה שלפיהן יפנו אל ספקים ונותני שירות, ולרוב הן התקשרו עם

ספקים שאליהם פנו בעבר. בכך נמנעה מהמועצות האפשרות לקיים מכרזי זוטא כדין.

המועצות המקומיות יסוד המעלה ומגדל הזמינו לעתים שירותים ועבודות מספקים על פי הזמנות עבודה בלבד, ללא חתימת הסכמים בכתב המסדירים את הזכויות והחובות של כל צד להסכם.

זמנים, קבלנים ונותני שירות שחתמו על הסכמים עם המועצות המקומיות חורפיש, מזרעה ופקיעין לא המציאו אישורים בדבר קיומם של ביטוחים שנקבעו בכמה מכרזים ובהסכמים שנחתמו עמם, ואף לא המציאו העתקים מפוליסות הביטוח.

המועצה המקומית עילבון אפשרה לקבלן לפינוי אשפה להקטין את גבולות האחריות של ביטוח אחריות צד שלישי, בניגוד לנקבע במכרז.

## התקשרויות לקבלת שירותים

המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין התקשרו לפני יותר מעשר שנים עם רואי חשבון למתן שירותי הנהלת חשבונות, ללא מכרז או הליך תחרותי אחר, והאריכו את ההתקשרויות מדי שנה.

ראש המועצה המקומית עילבון לא הביא בפני מליאת המועצה את הצעתה של חברה לפינוי אשפה שהייתה זולה מההצעה שעליה החליטה המועצה. במצב זה לא עמד בפני חברי מליאת המועצה מלוא המידע שיש בו כדי להשפיע על גיבוש החלטתם, מידע שהיה בו כדי לחסוך בהוצאות המועצה המקומית.

המועצה המקומית עילבון האריכה את תקופת ההתקשרות עם קבלן לפינוי אשפה למשך שנתיים נוספות, בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי שלה ולמרות הליקויים שנמצאו בעבודת הקבלן.

## ניגוד עניינים של נבחרים ועובדים

המועצה המקומית חורפיש הזמינה עבודות גינון מחברה שבבעלות אחיו של ראש המועצה מבלי להביא את הנושא לידיעתה ולאישורה של מליאת המועצה; המועצה הזמינה מבנו של חבר מועצה שירות לבניית אתר אינטרנט עבור המועצה; רכשה מחשבים וציוד נלווה וכן הזמינה הכנת תשתיות למחשבים וביצוע עבודות התקנה מעסק שבבעלותו של עובד המועצה האחראי למחשוב במועצה.

יושב ראש ועדת המכרזים במועצה המקומית מגדל לא דיווח למועצה, במסגרת דיון לבחירת ספק למתן שירותים חשבונאיים למועצה, כי אביו עבד עד שנת 2014 כקבלן עצמאי בחברה שזכתה במכרז למתן אותם שירותים.

המועצה המקומית פקיעין התקשרה בהסכם להשכרת מכונות צילום ומתן שירותי תחזוקה למכונות הצילום עם עסק שבבעלותו של עובד המועצה ובת זוגו.

מהנדס המועצה המקומית מזרעה, שיצא לחופשה ללא תשלום מיד לאחר בחירת אחיו באוקטובר 2013 לתפקיד ראש המועצה, אישר בחתימתו באוקטובר 2014 חשבונית מס של חברה קבלנית שביצעה עבודות בטיחות בכבישים פנימיים ביישוב, לצורך שחרור כספי המימון שהגיעו למועצה ממשרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

## התקשרויות להשכרת נכסים

המועצה המקומית חורפיש מסרה מבנה ציבור של המועצה, שהוקם בכספי מפעל הפיס ויועד לשמש מועדון נוער, לרשותו של יזם, בלי שחתמה עמו כל הסכם המגדיר את מהות ההתקשרות ואת החובות והזכויות של הצדדים. היזם הפעיל במקום עסק פרטי בניגוד לדין, ואולם המועצה לא פעלה לגביית שכירות וארנונה מהיזם המשתמש בנכס.

המועצה המקומית עילבון לא פעלה לגביית הכספים שהגיעו לה ממפעיל קיוסק בבית ספר שבבעלותה, אף על פי שעברו יותר מחמש שנים מאז נוצר החוב.

## ההמלצות העיקריות

על המועצות המקומיות שנבדקו לפעול לפי ההסדרים שנקבעו בחקיקה ולהקפיד על עריכת מכרז פומבי או מכרז זוטא בהתאם לסכומי ההתקשרות. גם כאשר התקשרויות פטורות ממכרז, יש לקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחדות.

על המועצות המקומיות שנבדקו לקיים את ההליך התחרותי בין מגישי הצעות באופן חוקי ושקוף, ולהציג בפני מקבלי ההחלטות את כל הנתונים הרלוונטיים שיש בהם כדי להשפיע על ההחלטות המתקבלות במכרזים.

על המועצות המקומיות שנבדקו לנהל ספר ספקים עדכני, שקיומו הוא תנאי מרכזי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא, וכן לוודא כי כל נתוני השירות רשומים בספר כנדרש ובהתאם לסיווגם המקצועי.

על המועצות המקומיות שנבדקו לנהל פנקס חוזים כנדרש בתקנות. כמו כן, עליהן להבטיח כי פנקס החוזים יהיה עדכני, וישקף את כל ההתקשרויות והחוזים שהיא מבצעת עם נתוני שירות.

על המועצות המקומיות שנבדקו להקפיד כי המציעים יעמדו בכל תנאי הסף שנקבעו להשתתפות במכרז, באופן שלא ייווצר מצב בו אחד המציעים יידרש לעמוד בדרישות מחמירות פחות מאלה שנדרשו לקיים יתר המציעים.

על המועצות המקומיות שנבדקו לדרוש מהקבלנים הזוכים במכרזים שהן מפרסמות שימציאו להן את האישורים המתאימים לקיומם של כל הביטוחים הנדרשים על פי המכרז ועל פי ההסכמים עמם. זאת במטרה להבטיח בין היתר כיסוי ביטוחי של נזקי גוף או רכוש שייגרמו כתוצאה מהעבודות שהקבלנים מבצעים מטעם המועצה.

על המועצות המקומיות שנבדקו לערוך עם הספקים ונותני השירותים שהן מתקשרות עמם הסכמי התקשרות בכתב, המסדירים את הזכויות והחובות של כל צד להסכם, ולא להסתפק בהזמנות עבודה כתחליף להסכמים שהרשות המקומית מחויבת בהם.

על המועצות המקומיות המעסיקות יועצים במשך שנים מרובות לסיים את התקשרויות עם היועצים בתום המועד שנקבע בהסכמים עימם, ולקיים הליך תחרותי להתקשרות עם יועצים.

על המועצות המקומיות להסדיר כל התקשרות עם קרובי משפחה של נבחר ציבור, עובד/ת מועצה או בני/בנות זוגם על פי הוראות החוק ולרענן את הוראות צו המועצות המקומיות לעובדים ולנבחרים.

על משרד הפנים לבדוק את תפקודן של המועצות המקומיות שנבדקו בתחום הרכש וההתקשרויות ולוודא את תיקון הליקויים שהועלו, ולחדד ולרענן את ההנחיות לכלל הרשויות המקומיות בנושא זה.

## סיכום

בבסיס חובת המכרזים עומדת החובה החלה על הרשויות המקומיות לנהל את התקשרויותיהן על יסוד תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן, ומממשת את העקרונות של חיסכון ושימוש יעיל בכספי הציבור המופקדים בידיהן.

ממצאי הביקורת מצביעים על כשלים וליקויים שחלקם חמורים בתפקוד המועצות המקומיות שנבדקו, ובכלל זאת בפעולות בנושאי רכש והתקשרויות ובהעסקת יועצים ונותני שירות. בין היתר, הועלו מצבים של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם עובדי מועצה ועם מקורבים של נבחרים.

בחלק מהמועצות המקומיות שנבדקו הועלו ממצאים הנוגעים לאופן עריכת המכרזים וניהולם, תוך חשש לפגיעה בעקרון השוויון ובניגוד להוראות שנקבעו בצו המועצות המקומיות. כמו כן, כמה מהן אינן ערוכות להתקשר עם נותני שירות באמצעות מכרזי זוטא בשל היעדר ספר ספקים.

על ראשי המועצות המקומיות שנבדקו ועל נבחריהן, המשמשים כנאמני הציבור, לפעול לתיקון יסודי של הליקויים שעלו בדוח זה, בהתאם לעקרונות השקיפות והשוויון, תוך שמירה על היעילות והאפקטיביות למען רווחת תושביהן.



## מבוא

הרשות המקומית<sup>9</sup> משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. נאמנות זו מחייבת את הרשות המקומית להפעיל את סמכותה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי<sup>10</sup>. לרשות המקומית תפקיד מהותי בעיצוב חיי תושביה בתחומי החינוך, איכות הסביבה, התכנון והבנייה, התחבורה, התברואה ובתחומים רבים נוספים. הכול בהתאם לסמכויות המוקנות לרשות המקומית על פי דבר החקיקה שחל עליה; ובנוגע למועצה מקומית - צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות או הצו)<sup>11</sup>.

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומיהן, והן מזמינות שירותים ורוכשות טובין במסגרת פעילותן השוטפת. המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשויות המקומיות, שנועדו לשמור על עקרונות המינהל התקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול<sup>12</sup>.

## התשתית הנורמטיבית

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". בתוספת הרביעית לצו, "הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות" (להלן - התוספת הרביעית), נקבעו הכללים לביצוע המכרז ולניהולו והתנאים לפטור ממכרז. בתוספת הרביעית נקבעו גם התנאים לפיהם רשאית מועצה מקומית להתקשר במכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא), הנוגעים למספר תושביה ולסכום ההתקשרות<sup>13</sup>.

בפסיקה נקבע כי חלוקת משאבי הרשות המקומית תיעשה בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים<sup>14</sup>. יפים לעניין זה דבריו של 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

9 הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

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

11 סעיף 146 לצו המועצות המקומיות.

12 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בשנת 2015),

"העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 13.

13 בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים, ששמותיהם מרוכזים ברשימה שנקבעה מראש, ולהזמין אותם להתמודד במכרז.

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

בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו<sup>15</sup>.

ההסדרים שנקבעו בדין מאזנים בין הצורך לפעול בעילות ובאפקטיביות, ובכלל זה הצורך להשיג את התוצאה המיטבית בביצוע עבודות ובאספקת שירותים לרווחת התושבים, הן מבחינת המחיר והן מבחינת איכות הביצוע, ובין החובה להקצות את משאבי הרשות המקומית בשוויוניות.

מהבחינה הציבורית, דיני המכרזים אמורים להגשים את עקרון השוויון באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל המציעים, בכוח ובפועל. מהבחינה הכלכלית מבטאים דיני המכרזים את השאיפה לנהוג בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני, תוך כדי השגת מרב היתרונות למזמין המכרז<sup>16</sup>. בפסיקה נקבע כי מבין מטרות המכרז, לעקרון השוויון מעמד בכורה, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה"<sup>17</sup>.

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל מועמד מתאים, והדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה היא עריכת מכרז פומבי כדי לקבוע את זהותו של נותן השירות שעמו תתקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות, גם מקום שבו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמלי<sup>18</sup>. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת<sup>19</sup>.

## פעולות הביקורת

בחדשים יולי-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התקשרותן של מועצות מקומיות בצפון הארץ עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומיהן ואת הליכיהן להזמנת שירותים ולרכישת טובין במסגרת פעילותן השוטפת. הבדיקה נעשתה בשש מועצות מקומיות שמספר תושביהן אינו עולה

- 15 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 449 (1974).
- 16 ראו: גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", **משפט וממשל**, ב (1994), עמ' 455, 461.
- 17 ע"מ 6203/11 **הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11); ע"מ 3499/08 **רון עבודות עפר ייזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).
- 18 ראו בענין זה - ע"מ 6145/12 **עיריית נצרת עלית נ' הרטמן**, פסקה לז (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).
- 19 ע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נ"ט(6) 241 (2005).

על 7,000 נפש: חורפיש<sup>20</sup>, יסוד המעלה<sup>21</sup>, מגדל<sup>22</sup>, מזרעה<sup>23</sup>, עילבון<sup>24</sup> ופקיעין<sup>25</sup>  
(להלן - המועצות המקומיות שנבדקו).

20	ראש המועצה מר מופיד מרעי מכהן בתפקידו ממאי 2016.
21	ראש המועצה מר אילן אור מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.
22	ראש המועצה מר ישראל עמרוסי מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.
23	ראש המועצה מר פואד עווד מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.
24	ראש המועצה מר ג'ריס מטר מכהן בתפקידו מאוקטובר 2008.
25	ראש המועצה ד"ר סויד סויד מכהן בתפקידו מנובמבר 2013.

## התקשרויות באמצעות מכרזים

### היעדר מניין חוקי בישיבת ועדת המכרזים במועצה המקומית עילבון

ועדת המכרזים ברשות המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית, היינו ועדה שהרשות המקומית מחויבת להקימה ולכנסה לעתים מזומנות. בסעיף 123 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידיה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישור; ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים". בסעיף 135 לצו נקבע כי "רוב חברי ועדה הם מנין חוקי בישיבותיה. לא היה מנין חוקי בשתי ישיבות של ועדה, המתקיימות בזו אחר זו, יהיה בישיבה השלישית שליש חברי הועדה מנין חוקי לגבי כל ענין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות". עוד נקבע בסעיף זה כי "החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חברי הועדה המצביעים בישיבה שיש בה מנין חוקי. מספר קולות שקול פירושו דחיית ההצעה".

1. במסגרת מכרז זוטא פנתה המועצה המקומית עילבון בסוף חודש אפריל 2017 לחמישה רואי חשבון על מנת שיגישו לה הצעות מחיר עבור מתן שירותי ייעוץ בהנהלת חשבונות. השירותים המבוקשים כללו בין היתר בדיקת תקציבי הפיתוח של המועצה, ייעוץ ופיקוח על תקציבים שוטפים ובלתי רגילים, ייעוץ וטיפול בהכנת התקציב השנתי הרגיל, ייעוץ למערכת הנהלת החשבונות והגזברות, עריכת דוחות כספיים רבעוניים וטיפול מול שלטונות המס והביטוח הלאומי.

בתנאי המכרז נקבע בין היתר כי בחירת ההצעה הזוכה תיעשה לפי שקלול של שני מרכיבים. האחד מתייחס למחיר ההצעה, ולו יינתן משקל של 80%, והשני מתייחס להתרשמות מהמועמד וממקצועיותו לאחר קיום ריאיון, ולמרכיב זה יינתן משקל של 20% (להלן - מרכיב האיכות).

2. בסעיף 19 לתוספת הרביעית נקבע כי ועדת המכרזים רשאית "להזמין בעל הצעה, כדי לברר פרטים במסמכי המכרז שהגיש, וכן פרטים אחרים הדרושים לה לצורך כל החלטה בהתאם לתוספת זו". עוד נקבע כי "הבירור יעשה בידי הועדה או מי שהיא קבעה" ו"פרטי הבירור יירשמו בפרוטוקול".

ועדת המכרזים התכנסה בתחילת יוני 2017 כדי לדון בחמש ההצעות שהגישו המועמדים שפנתה אליהם, לראיין אותם ולהתרשם מהם וממקצועיותם, וזאת על מנת לבחון את מרכיב האיכות שנקבע במכרז. מפרוטוקול הדיון עולה כי בישיבה השתתפו יו"ר הוועדה ואחד מחבריה, נוסף על גזבר המועצה ויועצה המשפטי.

לריאיון הגיעו שלושה מועמדים. הצעתו של המועמד הראשון הסתכמה ב-4,387 ש"ח לחודש (להלן - מועמד מס' 1); הצעתו של המועמד השני הסתכמה ב-4,066 ש"ח לחודש (להלן - מועמד מס' 2); הצעתו של המועמד

בהיעדר מניין חוקי  
לכינוס ועדת המכרזים  
במועצה המקומית  
עילבון, נפל פגם  
בקיומה, והיה על  
המועצה ויועצה  
המשפטי לדחות את  
הליך ביצוע הראיונות  
ודירוג המועמדים

השלישי, שנותן שירותי ייעוץ בהנהלת חשבונות למועצה החל בשנת 2010 ועד לפני פרסום המכרז, הסתכמה ב-3,978 ש"ח לחודש (להלן - מועמד מס' 3). סכומי כל ההצעות הנזכרות כללו מע"ם.

מעיון בפרוטוקול הישיבה עולים הפרטים הבאים:

א. היועץ המשפטי של המועצה המקומית הבהיר למועמדים כי בהתאם לתנאי המכרז, 20% משקלול הציון לבחירת ההצעה הזוכה מתבססים על התרשמות מהמועמד וממקצועיותו. בפרוטוקול צוין כי "בשל העדר מניין חוקי" הוועדה יצרה קשר טלפוני עם אחד מחברי ועדת המכרזים, "שביקש לקיים את הראיונות ולרשום פרוטוקול מפורט של שאלות ותשובות, וכי החלטה בעניין תתקבל במועד אחר בהשתתפותו".

ב. גזר המועצה הפנה למועמד מס' 3 מספר שאלות מקצועיות, בין היתר בנוגע לאופן שבו הוצגו נתונים כספיים של המועצה בדוחות הכספיים שהכין המועמד עבורה משנת 2013 עד 2016, בהשוואה לנתוני הדוחות הכספיים שהכין רואה חשבון מטעם משרד הפנים לאותן שנים. הגזר צוין כי קיימים הפרשים בין הדוחות, ואלו מלמדים על שיטת עבודה לא נכונה של מועמד מס' 3. תגובות הגזר במהלך הישיבה לתשובות שמסר המועמד לשאלותיו מלמדות כי תשובותיו של המועמד לא סיפקו את הגזר.

ג. שני חברי הוועדה שהשתתפו בישיבה ציינו כי התרשמו לטובה ממועמדים מס' 2 ומס' 3, וכי הם מעדיפים את מועמד מס' 3 בנימוק שהוא עבד עם המועצה תקופה ארוכה. הם גם העריכו את המועמדים ודירגו אותם לפי ציונים.

בפרוטוקול לא נמצאה התייחסות מצד חברי הוועדה לדברים שהעלה הגזר בקשר לאותו מועמד, ומהפרוטוקול לא עולה כי דבריו נשקלו בעת גיבוש החלטתם. זאת אף על פי שהוא הגורם במועצה הבקי והאחראי בענייני כספים, ומתבקש היה להתייחס לעמדתו בכובד ראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עילבון וליועצה המשפטי שנכח באותה הישיבה, כי בהיעדר מניין חוקי לכינוס הוועדה, נפל פגם בקיומה, והיה עליהם לדחות את הליך ביצוע הראיונות ודירוג המועמדים. זאת ועוד, פניית חברי ועדת המכרזים שהשתתפו בדיון רק לאחד מחברי הוועדה מתוך השלושה שנעדרו אינה ראויה.

בתשובת היועץ המשפטי של המועצה המקומית עילבון למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 נמסר, כי לאחר השיחה הטלפונית עם חבר הוועדה השלישי וקבלת הסכמתו לקיים את הראיונות, נוצר למעשה רוב (שלושה קולות מתוך חמישה חברים בוועדה) בעניין זה, ובכך התקיימו התנאים שנקבעו בסעיף 19 לתוספת הרביעית. עוד צוין כי תהליך מתן הציונים על

ידי שלושת חברי הוועדה נעשה לאחר מכן בישיבה משותפת, כפי שעולה מהפרוטוקול. עוד מסר היועץ המשפטי שהוא סבור "כי המהות הייתה נכונה והחוק נשמר".

אחד מחברי הוועדה שנכחו בישיבתה שהתקיימה בתחילת יוני 2017 השיב בפברואר 2018 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת חבר הוועדה). בתשובתו נמסר, כי הוא פעל בהתאם ליועץ המשפטי שקיבל מהיועץ המשפטי של המועצה בכל הקשור לסוגיית המניין החוקי בקיום ישיבת הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עילבון כי החלטותיה והחלטות ועדותיה אמורות להתקבל ברוב קולות הנוכחים בישיבות ולא באמצעות הצבעה טלפונית. למעשה, עצם פעולתם של חברי ועדת המכרזים להשגת קול שלישי בהצבעה טלפונית מעידה, כי הישיבה נועדה לבחירת זוכה ולא רק לקיום הליך בירור.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למועצה המקומית כי מתן הציונים על ידי שני חברי הוועדה שנכחו בישיבה שנערכה בתחילת יוני 2017 נעשה באותו יום, כפי שעולה מפרוטוקול הדיון, והחבר השלישי נתן את הציונים רק למחרת. תשובת היועץ המשפטי כי הציונים ניתנו על ידי שלושת החברים בישיבה משותפת בשלב מאוחר יותר אינה מתיישבת עם הכתוב בפרוטוקול בהקשר זה.

3. יום לאחר ישיבת ועדת המכרזים הופיע חבר ועדת המכרזים (עמו נוצר הקשר הטלפוני בהיעדר המניין החוקי) במשרדי המועצה והצהיר לפרוטוקול, כי קרא את פרוטוקול ועדת המכרזים מהיום הקודם ואת תשובות המועמדים ושמע את הסברי יו"ר הוועדה וחבר הוועדה שנכחו באותה ישיבה, ועל סמך זאת דירג את המועמדים. הדברים תועדו כחלק בלתי נפרד מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מתחילת יוני 2017, כהמשך למה שהתרחש ביום שקדם להצהרתו. בסוף הפרוטוקול נרשמה החלטה ולפיה הוועדה ממליצה על מועמד מס' 3 כזוכה, לאחר שהצעתו הייתה הזולה ביותר ולאחר שקיבל את הניקוד הגבוה ביותר.

יצוין כי גם הפעם לא פנתה המועצה לשני חברי הוועדה הנוספים שלא השתתפו בישיבה על מנת שיתרשמו מהפרוטוקול וישתתפו בהליך הבחירה, כפי שעשתה עם חבר ועדת המכרזים האמור.

מועמד מס' 3 מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018, כי במהלך הריאיון שערכה לו הוועדה הוא נתן הסברים להפרשים שציין הגזבר, ואלה הראו שהעבודה בוצעה לדעתו בצורה מקצועית. עוד ציין המועמד כי במהלך מתן ההסברים נשאלו שאלות רבות על ידי חברי הוועדה וניתנו הסברים מפורטים, וייתכן שלא כולם נרשמו בפרוטוקול.

היה על המועצה לקיים את ישיבת ועדת המכרזים בנוכחות המניין החוקי הדרוש, לתת למועמדים הזדמנות להשמיע את דבריהם בפני הוועדה במניינה החוקי ולאפשר לכל חבריה להתרשם מהמועמדים באופן בלתי אמצעי.

עולה חשש כי בהחלטתה של ועדת המכרזים לבחירת מועמד מס' 3 היא נתנה משקל יתר לעובדה שעבד תקופה ארוכה עם המועצה, ולא התייחסה להערות הגזבר שהצביעו על אי שביעות רצון מתפקודו של המועמד. גיבוש החלטתם של חברי הוועדה באופן זה מעלה חשש שלא נעשה ניסיון של ממש לפעול באופן שיבטיח שוויון הזדמנויות בין המתמודדים ומקסום התועלת למועצה, כנדרש.

בתשובת חבר הוועדה למשרד מבקר המדינה נמסר, כי גזבר המועצה הפנה שאלות למועמד מס' 3 מבלי שיביע עמדה מקצועית בנוגע לכשירותו ולכשירות שאר המועמדים, ולכן הוא סמך על התרשמותו האישית בדירוג המועמדים. עוד נמסר כי לא הייתה לו היכרות מוקדמת עם מי מהמתמודדים, כך שלא הייתה מבחינתו העדפה למי מהם, וכי התנהלותו בישיבת הוועדה הייתה בהתאם לחוק. חבר הוועדה השני שנכח גם הוא בישיבת הוועדה מתחילת יוני 2017 מסר בתשובתו מפברואר 2018, כי חברי הוועדה הקשיבו לשאלות הגזבר ושקלו היטב הן את טענות הגזבר והן את תשובות מועמד מס' 3. לטענתו, עמדת הגזבר זכתה לדיון אך הוא מסכים כי "ישנה בעיה שהפרוטוקול היה מתומצת ולא שיקף את כל מה שהתרחש בדיון".

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למועצה כי מהפרוטוקול לא ניתן ללמוד האם חברי הוועדה התייחסו במהלך הישיבה באיזה שהוא אופן לטענותיו ולשאלותיו של הגזבר בנוגע למקצועיותו של מועמד מס' 3 שהצביעו על אי שביעות רצון מתפקודו.

על ועדת המכרזים להקפיד לנהל פרוטוקול אמין של ישיבותיה, שישקף למצער את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטתה.

4. בסעיף 133 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "הזמנה לכל ישיבה של ועדה, חתומה בידי מזכיר המועצה או מזכיר הוועדה ומפרטת את סדר יומה של הישיבה, תימסר לכל חברי הוועדה לפחות עשרים וארבע שעות לפני הישיבה; ואם היא נשלחה על ידי הדואר, יש לשלחה לפחות ארבעים ושמונה שעות לפני הישיבה".

בדיקת הזימון שנשלח לחברי הוועדה לישיבה של תחילת יוני 2017 מעלה כי מטרתו הייתה לכנס את ועדת המכרזים לבחירת זוכה, ולא רק לצורך בירור הפרטים הדרושים לה לקבלת כל החלטה.


  
 לצורך כינוס ועדת
   
 המכרזים במועצה
   
 המקומית עילבון היה
   
 צריך למסור זימון לכל
   
 חבריה לפחות 24
   
 שעות לפני הישיבה,
   
 אולם פעולה זו לא
   
 נעשתה

עוד נמצא כי ועדת המכרזים לא קבעה על סדר יומה, ולא קיבלה החלטה, להסמיך גורם כלשהו ובכלל זה החברים שנכחו בישיבה האמורה לערוך את הבירור מטעמה.

היועץ המשפטי של המועצה המקומית עילבון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018, כי "התהליך מתחילתו ועד סופו נעשה בתום לב ומתוך רצון לא לטרטר את המציעים...". עוד מסר כי "במבט מרחוק, ניתן היה לעשות את הדברים בצורה יותר טובה, אולם המטרה היתה טובה ובתום לב. [וכי] הח"מ [היועץ המשפטי של המועצה], ברמת העיקרון, לא סטה מתפקידו כמגן על שלטון החוק וכשומר סף...". עוד ציין בתשובתו כי "עתה, במבט לאחור, אכן צודקת הביקורת שהפרוטוקול היה צריך להיות ברור יותר, ושהח"מ [היועץ המשפטי של המועצה] היה צריך להבהיר את הדברים, אך סבור הח"מ כי המהות הייתה נכונה והחוק נשמר".

מעיון בפרוטוקול הישיבה שמתחילת יוני 2017<sup>26</sup> לא ברור אם בפועל התקיימה ישיבה נוספת של ועדת המכרזים למחרת ואם הוזמנו אליה ארבעת החברים האחרים, לרבות שני חברי הוועדה שנכחו בישיבה של תחילת יוני 2017. יודגש כי לצורך כינוס ועדת המכרזים ביום שלמחרת היה צריך למסור זימון לכל חבריה לפחות 24 שעות לפני הישיבה, אולם פעולה זו לא נעשתה.

בתשובת חבר הוועדה נמסר כי זימון חברי הוועדה הינו באחריות מזכיר המועצה, ולו כחבר ועדה אין ולא הייתה נגיעה כלשהי לעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עילבון, כי בהיעדר החלטה מפורשת מצד ועדת המכרזים להסמיך את שני החברים שנכחו בישיבה לברר פרטים שהיו דרושים לכאורה לוועדה לצורך קבלת החלטה, ומהאמור בפרוטוקול הדיון והמשתקף במהלכו, עולה כי הישיבה נועדה לבחון את ההצעות ולהחליט על זוכה - והיא לא הייתה ישיבת ברור כאמור בסעיף 19 לתוספת הרביעית. משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למועצה המקומית על כי פנתה רק לחבר מועצה אחד מתוך השלושה שנעדרו מהדיון להשתתף בדירוג המועמדים.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של המועצה המקומית עילבון כי בהיותו אחד משומרי הסף, היה עליו להתריע בפני המועצה בנוגע לפגם שנפל באי זימון כל חברי ועדת המכרזים לישיבה הנוספת שלכאורה התקיימה ביוני 2017.

26 הפרוטוקול נושא תאריך 12.6.17, ובו סיכום הישיבה של תחילת יוני 2017, ובסופו תמצית של הצבעת חבר המועצה מיום המחרת.



## היעדר תיעוד כנדרש של דיוני ועדת המכרזים במועצה המקומית יסוד המעלה

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

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

הבדיקה העלתה כי ועדת המכרזים של המועצה המקומית יסוד המעלה נוהגת לרשום פרוטוקולים של הישיבות בכתב יד במחברת ייעודית. המועצה איננה נוהגת לשמור עותק נוסף של הפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים של המועצה, וממילא לא נשלחים עותקים לחברי ועדת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית יסוד המעלה כי עליה להקפיד ולנהל את פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים על פי הוראות סעיף 136 לצו והתוספת הרביעית.

## אי עמידת המועמדים במכרז בתנאי סף

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

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

להלן פירוט הממצאים העולים מבדיקת נושא העמידה בתנאי הסף של המשתתפים במכרזים בשתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו:

## ליקויים בהליך התקשרות המועצה המקומית מגדל לקבלת שירותים חשבונאיים

בסעיף 14 לתוספת הרביעית נקבע:

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

בתחילת מאי 2014 פרסמה המועצה המקומית מגדל מכרז פומבי "למתן שירותים חשבונאיים", וקיבלה הצעות משלושה נותני שירותים חשבונאיים.

1. מעיון בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים ממאי 2014, שבה נכחה יועצת משפטית מטעם היועץ המשפטי של המועצה, עולה כי לתיבת המכרזים הוכנסו שתי הצעות באיחור של 2 ו-5 דקות, וכן כי המציע שלישי, אשר נתן למועצה שירותים חשבונאיים משנת 1998 ועד למועד פרסום המכרז, לא עמד בתנאי הסף שנקבעו למכרז. כפי שנוהגת ועדת המכרזים בכל המכרזים, ההצעות הועברו ליועצת המשפטית לקבלת חוות דעת משפטית באשר לעמידת המציעים בתנאי הסף ובעניין האיחור בהגשת ההצעות.

בחוות הדעת שהגישה אותה יועצת משפטית לוועדת המכרזים, לאחר פתיחת מעטפות הצעות המחיר, היא המליצה לפסול את הצעות המחיר שהוגשו באיחור, תוך שהיא מציינת כי "על אף הגישה המחמירה ששלטה בפסיקה לעניין איחור בהגשת הצעה... נמצאו מספר פסקי דין בהם גישתו של בית המשפט הייתה שונה, כך למשל בג"צ 532/87<sup>27</sup>, ולא פסלה הצעות מחיר שהוגשו באיחור מה מהמועד שנקבע". בסופו של דבר, לאחר ניתוח המצב המשפטי, היועצת המשפטית החליטה לפסול את ההצעות של המציעים שהצעותיהם הוגשו באיחור.

כאמור, אף על פי ששתי מעטפות המכרז הוגשו באיחור, הן הוכנסו לתיבת המכרזים, נפתחו על ידי ועדת המכרזים וההצעות נרשמו בטבלת השוואות המחיר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מגדל כי היה על ועדת המכרזים לקבל טרם פתיחת ההצעות והדיון בהן חוות דעת משפטית בדבר כשרותן או פסלותן של ההצעות שהוגשו באיחור. במידה שחוות הדעת הייתה שיש לפסול אותן, היה על הוועדה לא לפתוח אותן כלל, וודאי לא לכללן בטבלת השוואות המחיר.

היה על ועדת המכרזים במועצה המקומית מגדל לקבל טרם פתיחת ההצעות והדיון בהן חוות דעת משפטית בדבר כשרותן או פסלותן של ההצעות שהוגשו באיחור, ויש טעם לפגם בבחירת ההצעה שנשארה יחידה, שכן היא לא עמדה בתנאי הסף שנקבעו במכרז

27 בג"צ 532/87 בן חי שירותי תברואה ונוי בע"מ נגד עיריית בת ים (פורסם במאגר ממוחשב, 3.9.87).

היועץ המשפטי של המועצה המקומית מסר בתשובתו מפברואר 2018 כי המועצה מקבלת את הערת הביקורת, לפיה לא היה מקום לפתוח את ההצעות אשר הוגשו באיחור.

2. בסעיף 22 (ו) לתוספת הרביעית נקבע כי ועדת המכרזים לא תמליץ "דרך כלל, על הצעה, אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה".

בחוות דעתה של היועצת המשפטית מטעם היועץ המשפטי של המועצה המקומית היא ציינה לגבי ההצעה של המציע השלישי, שנותרה הצעה יחידה, כי על פי תנאי המכרז המועצה הזמינה הצעות מחיר ממשרדים המתמחים במתן שירותי הנהלת חשבונות בעלי ותק של עשר שנים ועם ניסיון של שבע שנים ברשויות מקומיות, וכן נדרש כי המציע יהיה בעל משרד לראיית חשבון. היועצת המשפטית ציינה כי בהתאם להגדרה המופיעה בתנאי הסף, אין המציע השלישי עומד בתנאי הסף, מאחר שאינו משרד לראיית חשבון, וכי על אף האמור לעיל, והואיל והמציע הנו משרד הנותן שירותים חשבונאיים לרשויות המקומיות, ובו כוח האדם הדרוש למועצה, היא ממליצה שלא לפסול את הצעתו.

עוד ציינה היועצת המשפטית בחוות דעתה כי היא ממליצה לקבל את הצעתו של המציע השלישי, הואיל והמועצה מכירה אותו ואת עבודתו ומפני שהיא מרוצה מתפקודו "ב-20 השנים האחרונות".

בישיבה נוספת ביוני 2014 החליטה ועדת המכרזים לקבל את חוות דעתה של אותה יועצת משפטית, לפסול את הצעותיהם של שני המציעים שהצעותיהם הוגשו "לאחר המועד הנקוב במכרז", ולקבל את הצעת המציע השלישי. זאת על פי חוות הדעת המשפטית וגם בשל עמדתו של הגזבר, המרוצה מתפקוד המציע השלישי במסגרת עבודתו עם המועצה המקומית שנים רבות.

משרד מבקר המדינה מציין כי יש טעם לפגם בהחלטת ועדת המכרזים לאשר את ההצעה של המציע השלישי, שנותרה הצעה יחידה ולא עמדה בתנאי הסף כפי שנוסחו במכרז.

המציע השלישי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי "כח האדם שהועמד לרשות המועצה הינו בהתאם לדרישות המכרז והחווה ואנו סבורים כי לצורת ההתאגדות אין משמעות ואין השפעה על טיב העובדים ורמתם המקצועית ומהווה ענין טכני בלבד".

הקלה בתנאי הסף שנקבעו במכרז פוגעת בעקרון השוויון ומונעת תחרות הוגנת הן ממתמודדים במכרז והן ממשותפים פוטנציאליים שלא עמדו בתנאים המקוריים של המכרז ובשל כך נמנעו מלהשתתף בו.

## ליקויים בהתקשרות המועצה המקומית חורפיש במכרז לבניית כיכרות

דרישת הערבות הבנקאית היא תנאי סף להשתתפותם של מציעים במכרזים ציבוריים רבים, ומכאן חשיבות ההקפדה על קיום תנאיה. אי עמידה בתנאי סף להשתתפות במכרז, ובכלל זה היעדר הקפדה על קיום התנאים הנדרשים לערבות הבנקאית, פוגעת בדרך כלל בשוויון שבין המציעים - הן מציעים בפועל והן מציעים פוטנציאליים. ההלכה הפסוקה קובעת ככלל כי פגם בערבות בנקאית שנדרשה כתנאי סף למכרז מהווה פגם מהותי, הפוגע בעקרון היסוד של דיני המכרזים, ועל כן דינו לפסול את ההצעה, וזאת למעט במקרים מיוחדים ויוצאי דופן<sup>28</sup>.

בפסק דין של בית המשפט העליון נקבע בהקשר זה: **"מקום בו חרף תנאי המכרז, לא צורפה להצעה ערבות כלל, או לא צורפה ערבות ביחס למרכיב מסוים בהצעה יש בכך, בדרך כלל, משום פגם מהותי, לאו-בר-תיקון, בהצעת המציע. אי-צירופה של ערבות כנדרש פוגע פגיעה קשה בערך השוויון בין המציעים, קשה אף מזו הנגרמת מצירופה של ערבות שאינה מתיישבת עם הדרישות הספציפיות של המכרז. השגת ערבות בנקאית כרוכה בהוצאה כספית ניכרת למציע, ובנטילת התחייבויות שונות מצדו. הערבות הבנקאית מצריכה הוצאה כספית ועמידה בקריטריונים כלכליים אותם קובע הבנק... מציע הפוטר עצמו מדרישה זו, משתחרר, בד-בבד, מנטילת התחייבויות כספיות הכרוכות בכך. ציפיתו של מציע כזה לזכות במכרז חרף הימנעותו מנטילת התחייבויות הכרוכות במתן ערבות, שקולה כמתן עדיפות בלתי שוויונית להצעתו ביחס ליתר המתחרים. ברי, כי ציפיה כזו אינה יכולה להיענות"** (ההדגשות אינן במקור)<sup>29</sup>.

במרץ 2016 פרסמה המועצה המקומית חורפיש מכרז פומבי לבניית שתי כיכרות בשילוב מזרקות. במסמכי המכרז נקבע כי המציעים נדרשים להגיש ערבות בנקאית שתוצמד למדד תשומות הבנייה בסך של 5% מסכום ההצעה. הועלה כי במכרז התמודדו שני קבלנים בלבד, ובישיבת ועדת המכרזים מאותו חודש נפתחו המעטפות ובהן הצעותיהם של שני הקבלנים שהתמודדו: קבלן מס' 1 וקבלן מס' 2. הצעות הקבלנים הועברו ליועץ המשפטי של המועצה לצורך קבלת חוות דעתו.

בחוות דעת שהכין היועץ המשפטי של המועצה יום לאחר ישיבת ועדת המכרזים צוין, בין היתר, כי להצעת המחיר של קבלן מס' 1 בסך 531,149 ש"ח (לפני מע"ם) לא צורפו המסמכים הנדרשים הבאים שנקבעו בתנאי המכרז: רישיון

28 ראו בעניין זה לדוגמה: ע"מ 5375/15 בטחון שרותים אבידר בע"מ נ' נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות (פורסם במאגר ממוחשב, 11.8.16); ע"מ 5834/09 אדמונית החורש בע"מ נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 31.1.10); ע"מ 2628/11 אפקון בקרה ואוטומציה בע"מ נ' מדינת ישראל - הרשות הממשלתית למים ולביוב (פורסם במאגר ממוחשב, 1.1.12).

29 ע"מ 10392/05 אחים און חברה לבניה בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 5.7.09). ראו בעניין זה גם: בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית-שמש, פ"ד לא(1) 512, 505 (1976).



אי-צירוף המסמכים  
שנדרשו בתנאי הסף  
של המכרז שפרסמה  
המועצה המקומית  
חורפיש הוא פגם  
מהותי הפוגע  
בעקרונות היסוד של  
דיני המכרזים ובעקרון  
שוויון ההזדמנויות

קבלן רשום, אישור על ניהול פנקסי חשבונות, תעודת עוסק מורשה וערבות בנקאית. להצעתו של קבלן מס' 2 בסך 535,704 ש"ח (לפני מע"ם) צורפה ערבות בנקאית שאינה צמודה למדד תשומות הבנייה. היועץ המשפטי ציין כי "במצב דברים זה שתי ההצעות לא עומדות בתנאי המכרז", אך מאחר שמדובר בפרויקט שתקציבו נקבע והועבר למועצה, עליה לחתום על הסכם עם הקבלן. לפיכך המליץ היועץ המשפטי בפני ועדת המכרזים "לקבל את ההצעה הזולה מבין השתיים, תוך השלמת החסר לפני חתימת ההסכם".

בישיבה נוספת של ועדת המכרזים החליטה הוועדה לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי, והכריזה על קבלן מס' 1 שהגיש את ההצעה הזולה כקבלן הזוכה. בחודש אפריל חתמה עמו המועצה על הסכם התקשרות.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי היא "פעלה לטובת המועצה בהתחשב באומדן", בהתאם לחומר המצוי בידה ולהמלצות אנשי המקצוע, וכי ההחלטה על הקבלן הזוכה התקבלה בכפוף לכך שהקבלן ימציא את מלוא המסמכים החסרים. עוד מסרה המועצה המקומית כי היה צורך בקבלת החלטה לאור חשיבות הנושא, המצב הפיזי של התשתיות על כביש ראשי והזמן הקצר שניתן למועצה על ידי החברה הלאומית לדרכים לסיום הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חורפיש ולוועדת המכרזים על כך שהכריזו על קבלן מס' 1 כזוכה בלי שהוא צירף להצעתו את המסמכים שנדרשו בתנאי המכרז, ובהם הערבות הבנקאית. אי צירוף המסמכים שנדרשו בתנאי הסף של המכרז הוא פגם מהותי הפוגע בעקרונות היסוד של דיני המכרזים ובעקרון שוויון ההזדמנויות כלפי מציעים פוטנציאליים, ואף עשוי להיות למועצה לרועץ בשלב ביצוע הפרויקט.

## התקשרות המועצה המקומית מזרעה ללא מכרז

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

בדצמבר 2013 פנתה המועצה המקומית מזרעה לשלושה קבלנים לצורך קבלת הצעות מחיר לביצוע עבודות בטיחות ביישוב במסגרת מכרז זוטא. העבודות

כללו בין היתר בניית מדרכות, עבודות ריצוף באבן משתלבת, צביעת אבני שפה, תיקון מעקות ותיקוני אספלט.

שלושת הקבלנים הגישו למועצה הצעות מחיר. שתיים מההצעות נפסלו בשל אי עמידה בתנאי הסף. ההצעה השלישית של חברה קבלנית (להלן - החברה) הסתכמה ב-253,865 ש"ח (כולל מע"ם), והייתה גבוהה הן מהאומדן, שהסתכם ב-183,349 ש"ח (כולל מע"ם), והן מההרשאה התקציבית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) למועצה, שהסתכמה ב-145,191 ש"ח. ועדת המכרזים שהתכנסה בפברואר 2014, ובה השתתף היועץ המשפטי של המועצה, החליטה להסמיך את ממלא מקום מהנדס המועצה<sup>30</sup> (להלן - ממלא מקום מהנדס המועצה) ושניים מחבריה לנהל משא ומתן עם החברה במטרה להוריד את מחיר הצעתה, במקום לפסול את ההצעה ולקבל הצעות חדשות, דבר שעלול לקחת זמן ולגרום לביטול ההרשאה התקציבית מצד משרד התחבורה.

בישיבה נוספת של ועדת המכרזים מאותו חודש עדכן ממלא מקום מהנדס המועצה את הוועדה בתוצאות המשא ומתן עם החברה והודיע לחבריה כי החברה הסכימה לתת הנחה של 10% מסכום הצעתה, ולכן מחיר ההצעה לאחר ההנחה הסתכם ב-228,478 ש"ח. ממלא מקום מהנדס המועצה ציין בפני חברי הוועדה כי אינו מעוניין לחרוג מההרשאה התקציבית, ולכן הציע כי המועצה תבצע רק את העבודות הדחופות עד לסכום ההרשאה.

באותה ישיבה של ועדת המכרזים השתתף גם היועץ המשפטי של המועצה, והוא הבהיר לחברי הוועדה כי "ההליך הינו פגום ואין לוועדה גיבוי משפטי". בעקבות קביעה זו הציע יו"ר הוועדה לבחור בין שתי אפשרויות: האחת לפסול את המכרז ולערוך התקשרות ללא מכרז, והאחרת לפסול את המכרז ולצאת למכרז חדש.

חברי הוועדה הצביעו בעד החלופה הראשונה, והחליטו לפסול את המכרז ולהתקשר עם החברה ללא מכרז. במרץ 2014 הוציא ראש המועצה לחברה צו התחלת עבודה ובו ציין: "לאחר עיון בפרוטוקולי ועדת המכרזים, אני מקבל את המלצת הוועדה להתחיל ולבצע את העבודות ההכרחיות במוקדים השונים ביישוב בהתאם להנחיות המהנדס [ממלא מקום מהנדס המועצה דאז] עד לגובה ההרשאה התקציבית העומדת לרשות". נמצא כי ראש המועצה לא הביא את העניין לאישור המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית מזרעה ולחברי ועדת המכרזים כי החלטה לערוך התקשרות עם החברה ללא מכרז לאחר ביטול המכרז וללא אישור המועצה ברוב חבריה מנוגדת להוראות סעיף 22(ח) לתוספת הרביעית, המחייבות בעניין מעין זה החלטה של המועצה המקומית.

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

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של המועצה המקומית מזרעה שהשתתף בישיבת ועדת המכרזים שבה הוחלט על פסילת המכרז והתקשרות עם קבלן ללא מכרז, כי היה עליו להתריע בפני ראש המועצה שרק מליאת המועצה וברוב חבריה היא המוסמכת לאשר התקשרות עם החברה ללא מכרז.

המועצה המקומית מזרעה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018, כי ההתקשרות עם הקבלן נעשתה בפטור ממכרז בהתאם לסעיף 3(6) לתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות, המתיר התקשרות בפטור ממכרז אם היא נועדה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה להצלת נפש או רכוש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מזרעה כי העבודות כפי שתוארו לעיל אינן נחשבות כעבודות דחופות שביצוען נועד להציל נפש או רכוש, ולכן סעיף 3(6) לתוספת הרביעית אינו חל במקרה זה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי לו התייחסה מלכתחילה לעבודות בתור עבודות דחופות, היא הייתה נמנעת מלפרסם מכרז ובוחרת בהתקשרות בפטור ממכרז.

## ליקויים בהכנת אומדן למכרזים

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

קביעת האומדן נחשבת לאחת 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, ובהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.

בית המשפט העליון עמד על חשיבות האומדן באומרו, כי "האומדן הוא הערכה כלכלית מטעם הרשות המינהלית באשר לשווי הכספי של ההתקשרות הצפויה בעקבות המכרז, שתכליתה העיקרית להוות קנה מידה לסבירות ההצעות שהוגשו במכרז. האומדן מהווה אמצעי לחיזוק האמון בהחלטה המינהלית ובתבונתה, לגידור שיקול דעתה של ועדת המכרזים ולצמצום בעיית הנציג"<sup>31</sup>.

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

עוד נקבע בפסיקה כי הצעה החורגת במידה רבה מהאומדן עשויה להידחות מטעם זה בלבד, ולעתים אף להביא לביטול המכרז כולו<sup>32</sup>.

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

### אי הכנת אומדן למכרז במועצה המקומית חורפיש

באפריל 2016 דנה ועדת המכרזים של המועצה המקומית חורפיש בהצעותיהם של שני קבלנים לביצוע עבודות אספלט במסגרת מכרז זוטא. הצעתו של קבלן א' הסתכמה ב-165,496 ש"ח (לפני מע"ם) ושל קבלן ב' ב-188,428 ש"ח (לפני מע"ם). ההצעות הועברו ליועץ המשפטי של המועצה לקבלת חוות דעתו.

בחוות דעת שהכין היועץ המשפטי של המועצה במאי 2016 הוא ציין כי למכרז לא צורף אומדן. עוד ציין היועץ המשפטי כי סיוור הקבלנים שנערך פוצל לשני מועדים, וכי להצעתו של קבלן ב' לא צורף אישור קבלן רשום, כנדרש בתנאי המכרז. בנוספות אלה המליץ היועץ המשפטי לפסול את המכרז. בישיבת ועדת המכרזים מתחילת מאי 2016 שב היועץ המשפטי על המלצתו לפסול את המכרז מהטעמים שציין בחוות דעתו.

הועלה כי ועדת המכרזים של המועצה המקומית החליטה ברוב של שניים לעומת אחד (יו"ר הוועדה) להמליץ בפני ראש המועצה להכריז על ההצעה הזולה יותר - הצעת קבלן א' - כהצעה הזוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית חורפיש ולוועדת המכרזים על שקיבלו החלטה בניגוד לדין המחייב הפקדת אומדן, ושלא על פי המלצת היועץ המשפטי של המועצה ולפיה יש לפסול את המכרז. היה על המועצה להקפיד על מילוי הוראות הדין ולהפקיד מבעוד מועד אומדן שיהווה קנה מידה לבחינת ההצעות שהוגשו.

עוד העלתה הבדיקה כי לתיק המכרז צורף אומדן לביצוע עבודות האספלט מדצמבר 2016 (כשבעה חודשים לאחר מועד פתיחת המכרז), שהסתכם בסך 173,000 ש"ח (לפני מע"ם).

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוספת אומדן למסמכי המכרז כשבעה חודשים לאחר ההחלטה על הקבלן הזוכה היא פסולה.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפרברואר 2018 כי מדובר בהמשך ביצוע עבודה, שבמסגרתה הקבלן שביצע את העבודה נקלע למצוקה כלכלית

32 עת"מ (מינהלים י-ם) 475/02 חופרי ר. אבו קיש בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון (פורסם במאגר ממוחשב, 29.12.02).





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

ועבודתו הופסקה עקב כך. בשל כך נאלצה המועצה המקומית לצאת למכרז חליפי בגין אותן עבודות אשר קיימות לגביהן הצעות מחיר, וכי "הצעת המחיר הקיימת מהקבלן הנ"ל היוותה לחברי ועדת המכרזים מצפן בלי כל סטייה בלתי סבירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הצעת מחיר של קבלן אינה תחליף לאומדן כנדרש בתוספת הרביעית.

### סטייה בלתי סבירה של הצעות מחיר בהשוואה לאומדן

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

לצד זאת, נקבע בפסיקה כי האומדן, אף אם נעשה על-ידי בעל מקצוע מיומן ומקובל, אינו בגדר חזות הכול, שהרי הוא צריך להתבסס על תשתית נכונה ומציאותית. בהקשר זה קבע בג"ץ<sup>33</sup> כי "ייתכנו מקרים, בהם פער מחירים ניכר, בשילוב עם גורמים ונסיבות אחרים, צריך לעורר ספק באשר לאמינות האומדן, ואז אכן מחויבת ועדת המכרזים לבדוק את סבירותו"<sup>34</sup>.

בנוגע לאפשרות של מציע להגיש הצעה הנראית על פניה גירעונית<sup>35</sup>, נקבע בפסיקה כי ניתן להכשיר גם הצעה כזאת, אם המציע ישכנע את ועדת המכרזים שלמעשה אין מדובר בהצעה גירעונית או שהמחירים הנקובים בה סבירים, וכי יוכל לעמוד בהצעתו<sup>36</sup>.

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

33 בג"ץ 2400/91 **בוני בנין ופתוח בפתח-תקוה בע"מ נ' עיריית נתניה**, מה (5) 69 (1991).

34 ראו גם: עת"מ (מינהליים י-ם) 536/02 **גילי ויואל עזריה בע"מ נ' מדינת ישראל**, פ"ד תשסב (2002) 702; ה"פ (מינהליים י-ם) 600/97 **נידר חברה לבנין ולפיתוח בע"מ נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.2.98).

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

36 בר"ם 6926/10 **גילי ויואל עזריה בע"מ נ' חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 22.11.10).

על המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה, מגדל, מזרעה ופקיעין לקבוע אמות מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שהן מפרסמות, ובכך יציבו קנה מידה הוגן לסבירות ההצעות המתקבלות ויאפשרו לפסול הצעות שסטו מהאומדן באופן בלתי סביר.

המועצות המקומיות יסוד המעלה ופקיעין מסרו בתשובותיהן מינואר ומפברואר 2018 כי הן ידאגו לקבוע אמות מידה לסטייה ממכרזים לפי נושאי המכרז ובהתאם להיקף הכספי של עלויות הביצוע.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה כי היא נוהגת לקבל חוות דעת מקצועיות מגורמים חיצוניים ולעתים מזמנת את הקבלן המציע למתן הסברים, וכך כי הקו המנחה את ועדת המכרזים לאורך כל הדרך הינו "סטייה של 20% מעל ו/או מתחת לאומדן".

המועצה המקומית מזרעה מסרה בתשובתה מפברואר 2018, כי ראש המועצה הנחה את גזבר המועצה לערוך ישיבה עם ועדת המכרזים ועם כל הגורמים המקצועיים במועצה, על מנת להכין כללים בעניין התמודדות ועדת המכרזים עם מצבים של סטייה מאומדן, ולהביאם לדיון במועצה לאחר גיבושם.

## ניהול וביצוע הסכמי התקשרות

### היעדר רישום מרוכז ומעודכן של חוזים

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

נמצא כי למועצות המקומיות חורפיש, מזרעה ופקיעין לא היה פנקס חוזים ובו רישום מרוכז ומעודכן של החוזים שעליהם חתמו עם נותני שירות שונים, ולא היה להן מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עמם. ברשימה הידנית במועצה המקומית יסוד המעלה חלק מהחוזים מופיעים ללא תאריך התקשרות, ללא תאריך סיום חוזה ובלי ציון סוג השירות המסופק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות חורפיש, מזרעה, פקיעין ויסוד המעלה כי עליהן לנהל פנקס חוזים כנדרש בתקנות. כמו כן, עליהן להקפיד כי פנקס החוזים יהיה עדכני וישקף את כל ההתקשרויות והחוזים שהן מבצעות עם נותני שירות, כדי שיוכלו לקיים מעקב ובקרה נאותים אחר מועד חידושם ולהתריע מבעוד מועד על סיום תוקפם של החוזים ועל שינויים אחרים המחייבים בדיקה מחודשת של ההתקשרויות.

המועצה המקומית מזרעה מסרה בתשובתה מפרברואר 2018, כי בעקבות הביקורת הנחה ראש המועצה את הגורמים הרלוונטיים במועצה לפעול בהתאם לאמור בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, לרבות בעניין פנקס החוזים.

המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין מסרו בתשובותיהן מינואר ומפרברואר 2018 כי הן נערכות לניהול פנקסי החוזים כנדרש בתקנות.

### אישור קיום ביטוחים

מערך ההתקשרויות של רשות מקומית עם יזמים, קבלנים, נותני שירות וספקים (להלן - קבלני ביצוע) נועד, בין היתר, לצורך הקמה ופיתוח של מיזמי בנייה, התקנה ותחזוקה של תשתיות מוניציפליות ותחזוקה שוטפת של חזות העיר (גינון, פינוי אשפה ופסולת). כנאמן הציבור וכאחראית למתרחש בתחומה, עלולה הרשות המקומית להיתבע בגין נזקי גוף או רכוש שייגרמו בתחום שיפוט בעקבות פעילותם של קבלני הביצוע הפועלים מטעמה.

להבטחת אחריותם של קבלני הביצוע כלפי הרשות המקומית, וכדי למנוע חיובה של הרשות המקומית בשל נזקים שנגרמו לגופו או לרכושו של הצד השני להתקשרות או לצד ג', וכן כדי להבטיח קבלת שיפוי עקב תביעה שמוגשת

## חלק מהמועצות המקומיות שנבדקו לא עמדו על כך שקבלני הביצוע ימציאו להן אישורים על קיום ביטוחים מחברות הביטוח

נגדה עקב מעשה או מחדל של קבלני הביצוע, על הרשות המקומית לדרוש מקבלני הביצוע להתחייב לערוך על חשבונם ולאורך כל תקופת ההסכם ביטוחים מתאימים ולהמציא במעמד חתימת ההסכם מסמך התחייבות מחברת הביטוח המאשר את קיומם ותנאיהם (להלן - אישור קיום ביטוחים או האישור).

בדיקתם של כמה הסכמי התקשרות במועצות המקומיות שנבדקו העלתה כי בניגוד לתנאי המכרז ולהסכמים שנחתמו עם קבלני הביצוע, הם לא המציאו אישורי קיום ביטוחים מחברת ביטוח עם תחילת העבודה או במהלכה, וגם לא המציאו העתקים של פוליסות ביטוח. כמו כן, המועצות המקומיות לא עמדו על כך שקבלני הביצוע ימציאו להן אישורים אלה.

כך למשל: בשמונה הסכמים<sup>37</sup> שחתמה המועצה המקומית חורפיש עם קבלני ביצוע בשנים 2014 עד 2017; בהסכם לפינוי פסולת ולהובלתו שחתמה המועצה המקומית פקיעין עם קבלן פינוי אשפה בינואר 2017 ובהסכם נוסף שחתמה באותו מועד - לאיסוף הפסולת מתחום המועצה ולקליטתה באתר מורשה; בהסכם לביצוע עבודות נגישות ובטיחות במבנה המתנ"ס שחתמה המועצה המקומית יסוד המעלה עם קבלן לעבודות מתכת בתחילת אוגוסט 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות חורפיש, פקיעין ויסוד המעלה כי עליהן לעמוד על קבלת האישורים על כל הביטוחים שאותם התחייבו לעשות קבלני הביצוע במסגרת העבודות שהם מבצעים מטעם המועצה, כנדרש במכרזים ובהסכמים מולם. בהיעדר ביטוחים כאמור, המועצות עלולות לחשוף את עצמן לתביעות לכיסוי נזקי גוף או רכוש בעקבות פעילות קבלני הביצוע בתחום שיפוטן, מבלי שיוכלו לקבל שיפוי מהקבלנים.

**המועצה המקומית עילבון:** בתנאי המכרז לאיסוף ולפינוי אשפה ופסולת מוצקה שפרסמה המועצה המקומית בחודשים יוני, יולי ואוגוסט 2014 (ראו להלן בתת הפרק "התקשרות עם קבלן לפינוי אשפה במועצה המקומית עילבון") נקבע, כי גבולות האחריות<sup>38</sup> כלפי צד שלישי לא יפחתו מסך 1,500,000 ש"ח לאירוע בודד, ולא יעלו על 10,000,000 ש"ח לכל האירועים יחדיו ב-12 חודשים. נמצא כי קבלן האשפה פנה לראש המועצה וביקש להפחית את גבולות האחריות. בסוף מאי 2015 השיב ראש המועצה בחיוב לבקשת הקבלן, ואכן בהסכם שנחתם עם הקבלן ביוני 2015 שונו גבולות האחריות כלפי צד שלישי, באופן שלא יפחתו מסך 1,500,000 ש"ח לאירוע בודד ולא יעלו על 3,000,000 ש"ח לכל האירועים יחדיו ב-12 חודשים. דהיינו, גבולות האחריות לכל תקופת הביטוח (12 חודשים) הוקטנו מ-10,000,000 ש"ח ל-3,000,000 ש"ח.

37 ההסכמים עסקו בנושאים הבאים: פינוי אשפה; ביצוע התייעלות אנרגטית; ביצוע עבודות חיזוק תמך והגבהת קירות; שיפוצים בבית ספר תיכון ובחטיבת ביניים; סלילת דרך אספלט ברוחב שלושה מטרים; שדרוג מרכזיות ותאורת רחוב; ביצוע תאורת חוף סולארית; בניית מרכז לגיל הרך.

38 גבול האחריות בפוליסת ביטוח הוא סכום הפיצוי המרבי שמתחייב המבטח לשלם במקרה של נזק על פי תנאי הפוליסה וסייגיה.



ראש המועצה  
המקומית עילבון  
איפשר להקטין את  
גבולות האחריות  
בסעיף האחריות כלפי  
צד שלישי ללא קבלת  
אישור המועצה. בכך  
הוקטן באופן  
משמעותי סכום  
הפיצוי המירבי  
שהתחייב המבטח  
לשלם במקרה של  
נזק

הבדיקה העלתה כי השינוי בתנאי הביטוח כפי שצוין לעיל לא נדון במליאת המועצה, וממילא לא קיבל את אישורה. כמו כן, לא נמצאה חוות דעת מטעם היועץ המשפטי של המועצה להפחתה כאמור. הועלה כי רק במועד החתימה על ההסכם בין המועצה המקומית לקבלן (יוני 2015) - בחלוף כעשרה חודשים מהסיכום בין הצדדים - לפיו הקבלן ימשיך לבצע את עבודת פינוי האשפה המציא הקבלן למועצה את פוליסת הביטוח שנדרש לערוך, ופוליסה זו הייתה בתוקף עד סוף חודש פברואר 2016.

המועצה האריכה את ההתקשרות עם הקבלן בשתי תקופות נוספות מבלי לבקש ממנו פוליסות ביטוח לכל תקופת ההתקשרות.

המועצה המקומית עילבון ציינה בתשובתה מפברואר 2018, כי הקבלן טען בפניה שלא הייתה שום חברת ביטוח שהסכימה לבטח את פעילות הקבלן בתחום המועצה בסכום כל כך גבוה, וכי לאחר בחינת הנושא הגיעה למסקנה שיש בטענותיו מן האמת. עוד ציינה המועצה כי מאחר שהפחתת תקרת הביטוח לא תפגע באף גורם אחר, ולאחר התייעצות פנימית, החליטה להיעתר לבקשת הקבלן [להקטין את גבולות האחריות]. עם זאת, המועצה תלמד את הלקח ותדאג שטעויות אלו לא יישנו בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית עילבון כי אי אפשר להקטין את גבולות האחריות בסעיף האחריות כלפי צד שלישי ללא קבלת אישור המועצה. בכך הוקטן באופן משמעותי סכום הפיצוי המירבי שהתחייב המבטח לשלם במקרה של נזק על פי תנאי הפוליסה וסייגיה. הקטנת גבול האחריות בביטוח חורגת למעשה מתנאי המכרז, דבר המנוגד לעקרונות היסוד של דיני המכרזים, ובכלל זה לעקרון השוויון, המחייב שוויון בתנאי ההתקשרות ובהתחייבויות של המשתתפים במכרז, ויש בה משום פגיעה במשתתפים פוטנציאליים שלא ניגשו למכרז.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית על כי לא דרשה מהקבלן להעביר לה פוליסות ביטוח תקפות לכל התקופה בה הוארך ההסכם. בהיעדר ביטוחים כאמור, המועצה עלולה להיחשף בפני תביעות ותשלום פיצויים בגין פגיעות בגוף או ברכוש שעלולות להתרחש בעקבות פעילות הקבלן לאיסוף ולפינוי האשפה, בלי שתוכל להשית אותם על הקבלן.

## התקשרויות ללא הזמנת עבודה וללא הסכם בכתב

בסעיף 193 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "חוזה, כתב התחייבות או תעודה אחרת מסוג שקבע השר ושיש בהם התחייבות כספית מטעם המועצה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש

המועצה וכן גזברה; לא היתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את המועצה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה וכן מזכירה, ובאין מזכיר - עובד אחר של המועצה, הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה".

בית המשפט העליון עמד על כך שדרישות הצורה הללו שהציב המחוקק נועדו להבטיח שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור, ולכן חשיבות רבה יש בשמירה עליהן. מכאן גם הקפדת בתי המשפט שלא לתת תוקף להתקשרות של רשות מקומית שאינה עומדת בדרישות הצורה המהותיות הללו, קל וחומר בהתקשרות שבה לא נערך חוזה בכתב<sup>39</sup>.

על התכלית שבבסיס הוראת סעיף 203 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (הסעיף המקביל לסעיף 193 לצו המועצות המקומיות) עמדה השופטת מ' נאור בפסק דינה<sup>40</sup>: "תכלית דרישת הצורה שבסעיף 203 היא הבטחת שימוש זהיר ומבוקר בכספי הציבור... מטרתה ליצור מערכת בקרה שתוודא כי הגוף הציבורי המתקשר בעסקה במשפט האזרחי נהג בזהירות הראויה ובחן את העסקה כראוי. הדרישה מקורה באינטרס הציבורי והיא משקפת רצון להבטיח את חוקיות פעולות העיריה כמו גם הגנה על זכויות תושביה ואמון הציבור בה... אכן, סעיף 203 הוא ביטוי לעקרון שלטון החוק וחוקיות המינהל".

**המועצה המקומית מגדל** : בראשית שנת 2015 ניהלה המועצה המקומית משא ומתן עם עמותה המנהלת מרכז יום לקשיש הממוקם ביישוב סמוך (להלן - המרכז), שמגמתו להעביר את הפעילות המתנהלת במרכז למבנה פיס הממוקם בתחום המועצה המקומית מגדל. בין היתר סוכם כי לצורך כך יורחב מבנה הפיס במועצה על ידי תוספת בנייה. הועלה כי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) והמוסד לביטוח לאומי, המתקצבים חלק ניכר מהוצאות פעילות המרכז, ביקשו לקבל תכנון ראשוני לבחינת החלופה.

נמצא כי המועצה המקומית פנתה למשרד תכנון א' לצורך הכנת תכנית ואומדן לעלות שיפוצו והרחבתו של המבנה שיועד לפעילות המרכז. שכר הטרחה בגין התכנון האדריכלי שדרש משרד תכנון א' מהמועצה במאי 2015 הסתכם בכ-5% מערך הבנייה. נמצא כי המועצה לא הוציאה למשרד התכנון הזמנת עבודה לביצוע עבודות התכנון ולא חתמה עמו על הסכם התקשרות כדין.

מעיון בפרוטוקול "ישיבת קידום תכנון מרכז היום לקשיש", שהתקיימה ביוני 2015 בהשתתפות ראש המועצה, מהנדסת המועצה ונציגי משרד תכנון א', עולה כי נציג משרד התכנון ציין כי "בשלב מתקדם זה של התכנון אין עדיין הזמנת עבודה מסודרת" (ההדגשה במקור). ראש המועצה הבהיר כי "הזמנת עבודה תוסדר" לאחר דיון שאמור להתקיים במוסד לביטוח לאומי, וכי "העבודה המתבצעת תתוגמל גם אם הפרויקט לא יתממש".

במאי 2016 אישרו משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי את הפרוגרמה המוצעת, אף על פי שעוד בשיבתה ממרץ 2016 החליטה המועצה לבטל את

39 כך נקבע למשל בע"א 739/86 שם-אור נ' עיריית קרית-גת, פ"ד מד(2), 562 (1990), וברע"א 5210/08 רוזנבלום נ' מועצה מקומית חבל מודיעין (פורסם במאגר ממוחשב, 20.12.10).

40 ע"א 6705/04 בית הרכב בע"מ נ' עיריית ירושלים, סג (2) 1 (2009)

## המועצה המקומית מגדל התקשרה עם משרד תכנון ללא הסכם בכתב בניגוד לצו המועצות המקומיות ולכללי מינהל תקין

המהלכים לבניית המרכז, לאחר שהסתבר לה כי הקמתו לא תענה על צורכיהם של האזרחים הוותיקים במועצה.

עוד העלתה הבדיקה כי לאחר שנודע למשרד תכנון א' שהפרויקט בוטל, הוא פנה ביוני 2016 למועצה המקומית במכתב וציין כי "לא ברור הכיכד מחד התבקשנו להעמיד משאבי כוח אדם לקידום התכנית... אך מאידך מעולם לא מצאתם לנכון לידע אותנו כי קיבלתם החלטה לבטל את הפרויקט ולפעול כנובע מכך להסדרת התמורה על עבודתנו".

בחדש אוגוסט 2017 הגיש משרד תכנון א' למועצה המקומית חשבון על סך כ-26,000 ש"ח (כולל מע"ם). הועלה כי בחוות דעת שהגיש למועצה המקומית באותו חודש היועץ המשפטי של המועצה בנוגע לדרישת התשלום הוא ציין, כי לא ידע שלא נחתמה הזמנת עבודה בין משרד התכנון לבין המועצה, אולם המליץ לנהל משא ומתן עם משרד התכנון ולהגיע עמו להסדר על התשלום. בישיבת מליאת המועצה מאוגוסט 2017 נדונה דרישת משרד תכנון א' למימון התכנון המוקדם למרכז היום, והוחלט להטיל על יו"ר ועדת המכרזים לנהל משא ומתן עם משרד התכנון. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת במועצה בנובמבר 2017 טרם הושג הסדר כאמור. מקרה זה ממחיש את החשיבות של עיגון ההתקשרויות בהסכמים כתובים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מגדל, כי התקשרותה עם משרד תכנון א' ללא אסמכתה בכתב אינה עולה בקנה אחד עם צו המועצות המקומיות ועם כללי מינהל תקין. על המועצה המקומית מגדל לעגן את התקשרויותיה לקבלת שירותים בהסכמים בכתב ובהזמנות עבודה כדין.

המועצה המקומית מגדל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל שמקרים כאלו לא יישנו בעתיד.

## התקשרויות באמצעות הזמנות עבודה ללא הסכם בכתב

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית יסוד המעלה והמועצה המקומית מגדל נוהגות להתקשר עם נותני שירות (מתכננים, קבלנים וספקים) באמצעות הזמנות עבודה בלבד, ובלי לחתום עמם על הסכם בכתב שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים, כגון מטרת ההתקשרות, דרישותיה, תקופת ההתקשרות, התמורה בגין ההתקשרות, החובות והזכויות של הצדדים והסעדים שיעמדו לרשות המקומית אם יתגלעו מחלוקות בינה לבין נותן השירות. להלן פירוט:

**המועצה המקומית מגדל:** ההחלטות לבחירת ספקים לרכישת טובין למועצה מתקבלות במסגרת "ועדת הקניות" של המועצה, שבה חברים גזבר המועצה,

מהנדסת המועצה והקניין. ועדה זו נבחרה לדון גם ברכישת שירותים, לרבות עבודות אחזקה (תחזוקה, גינון, שיפוצים וכיו"ב), בסכומים שבהם לא נדרש קיום מכרז זוטא וניתן להסתפק בקבלת הצעות מחיר ממספר נותני שירות. בדיקת טיפולה של ועדת הקניות בהצעות מחיר שהתקבלו בעקבות פנייתה לנותני שירות העלתה את הממצאים הבאים:

1. בחודש מאי 2015 דנה ועדת הקניות בהצעות מחיר שהתקבלו במועצה לצורך תכנון מגרש ספורט המכוסה בדשא סינתטי, והחליטה למסור את ביצוע עבודת התכנון למשרד תכנון א'. באוגוסט 2016 דנה ועדת הקניות בהצעות מחיר שהתקבלו במועצה לצורך תכנון תוספת בנייה למבנה בית הראשונים, והחליטה למסור את ביצוע עבודת התכנון למשרד תכנון ב'. בשני המקרים הוציאה המועצה הזמנות עבודה שהסתכמו ב-72,000 ש"ח (ללא מע"ם) וב-69,000 ש"ח (ללא מע"ם), בהתאמה.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית לא ערכה עם משרדי התכנון שלעיל הסכמים המסדירים את הזכויות והחובות של הצדדים, אלא הסתפקה בהזמנות העבודה, שהתבססו רק על הצעות המחיר שהגישו משרדי התכנון.

2. התחזוקה השוטפת של מערכות החשמל ותאורת הרחובות בתחומה של המועצה המקומית מתבצעת החל בשנת 2010 על ידי חשמלאי באמצעות הזמנות עבודה שהמועצה המקומית מוציאה לו. בשנים 2015 עד 2017 הסתכמו תשלומי המועצה לחשמלאי בכ-385,000 ש"ח. המועצה לא ערכה עם החשמלאי הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של הצדדים, אלא הסתפקה בהזמנות העבודה, שהתבססו על הצעות המחיר שהגיש החשמלאי.

**המועצה המקומית יסוד המעלה:** באפריל 2017 הוציאה המועצה המקומית הזמנת עבודה למשרד תכנון ג' לצורך "תכנון מרחב מוגן מוסדי בבית הראשונים", על פי הצעת המחיר שהגיש המתכנן בסך 32,760 ש"ח (כולל מע"ם).

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית לא החתימה את משרד תכנון ג' על הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של הצדדים, אלא הסתפקה בהזמנת העבודה, שהתבססה רק על הצעת המחיר מטעם משרד התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות מגדל ויסוד המעלה כי הזמנת שירותים ועבודות על פי הזמנות עבודה בלבד אינה משמשת תחליף להסכם שהרשות המקומית מחויבת בו ואינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין. העסקת נותני שירות ומבצעי עבודות שלא באמצעות הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם עלולה להעמיד את הרשות המקומית בקושי להבטיח את קיום התחייבויות נותני השירות, ועלולה לפגוע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים.



על המועצות המקומיות לפעול לאלתר ולהסדיר את התקשרויותיהן עם נותני שירות באמצעות חוזה בכתב ולאחר עריכת מכרז כאשר סכומי ההתקשרות מחייבים זאת.

המועצה המקומית מגדל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי לאור הערות הביקורת היא תקפיד להכין הסכמי התקשרות עם כל נותני השירותים, הספקים והמתכננים. עוד מסרה המועצה כי לעניין עבודות החשמל שבתחומי המועצה היא פרסמה בינואר 2018 מכרז פומבי לביצוע עבודות חשמל לבחירת קבלן.

## התקשרויות לקבלת שירותים<sup>41</sup>

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

בסעיף 8)3 לתוספת הרביעית נקבע כי אחד מסוגי החוזים שבאמצעותם רשאית מועצה להתקשר ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". עם זאת, פסיקתו של בית המשפט העליון קבעה כי פטור ממכרז הוא חריג לכלל לפיו ההתקשרות צריכה להיעשות בעקבות עריכת מכרז פומבי, וכי ככל חריג יש לפרשו על דרך הצמצום<sup>42</sup>.

עוד קבע בית המשפט העליון כי החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו "מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור" צריכה להיות נר לרגליה של הרשות, גם במקום שאין המחוקק מחייבה במכרז פורמלי. אין פטור מחובת מכרז פטור את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת<sup>43</sup>.

## התקשרות עם רואי חשבון ללא מכרז או הליך תחרותי

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין התקשרו לפני יותר מעשר שנים ללא מכרז או הליך תחרותי אחר עם רואי חשבון לקבלת שירותי הנהלת חשבונות שוטפים, והם מועסקים במועצות גם במועד הביקורת.

בפסק דין של בית המשפט העליון<sup>44</sup>, שניתן בינואר 2013, נקבע כי ככלל אין לתת פטור ממכרז להתקשרות של עירייה עם רואה חשבון המתבסס על תקנה 8)3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, כיוון שעיסוק זה אינו מופיע בתקנת הפטור<sup>45</sup>, "ואין לקרוא 'הקלות' נוספות לתקנות אלה"<sup>46</sup>.

41 ראו הערה 12.

42 ראו בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו (3) 267 (1992); בר"ם 2349/10 שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 20.5.10); עע"מ 7027/07 מימון נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10).

43 ראו הערה 19.

44 ראו הערה 14.

45 סעיף הפטור חל גם על מועצות מקומיות מכוח סעיף 8)3 לתוספת הרביעית.

46 השופט פוגלמן קבע באותו פסק דין כי "אין באמור כדי לשלול במקרה מתאים בו נדרשים 'ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים'... נקיטה בהליך שיביא להתקשרות בפטור ממכרז", אך הדגיש כי "גם בהליך מעין זה יש להבטיח הזדמנות שווה ושמידה על טוהר מידות, כמו גם עקרונות יסוד אחרים של דיני המכרזים".



המועצות המקומיות  
חורפיש, יסוד המעלה  
ופקיעין התקשרו  
במשך תקופה  
ממושכת עם רואי  
חשבון לצורך ביצוע  
עבודה חשבונאית  
שוטפת, מבלי לקיים  
מכרז או הליך תחרותי  
אחר טרם ההתקשרות

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות המשיכו בהתקשרויות האמורות גם אחרי שהתקבלה בעניין זה פסיקת בית המשפט העליון.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין וליועצים המשפטיים שלהן, כי נוכח פסיקת בית המשפט העליון בעניין זה והעובדה שההתקשרויות עם רואי החשבון במועצות הללו נעשו לצורך ביצוע עבודה חשבונאית שוטפת, שאינה בעלת מאפיינים של עבודת ייעוץ הדורשת מומחיות או ידע מיוחדים, או מידה מיוחדת של יחסי אמון, עליהן לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר טרם התקשרות עם רואי החשבון, בהתאם לסכומי ההתקשרות.

המועצה המקומית יסוד המעלה מסרה בתשובתה כי היא "תפעל להתאים את ההתקשרות עם רואה החשבון בהתאם להנחיות המעודכנות".

## העסקת רואי חשבון לפרקי זמן ממושכים

בבדיקת התקשרותן של המועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין עם משרדי רואי חשבון לקבלת שירותי הנהלת חשבונות (להלן - הנה"ח) בשנים 2009 עד 2017 נמצא, כי ההתקשרות החלה שנים רבות קודם לכן, והרשויות האריכו את ההתקשרות מדי שנה בשנה. משך ההתקשרות עם היועצים הגיע לפרקי זמן ממושכים של 8 עד 22 שנים. נמצא כי סכומי ההתקשרות המצטברים ששילמו שלוש המועצות המקומיות למשרדי רואי החשבון בהתקשרויות ארוכות הטווח האלו הגיעו למיליוני ש"ח. להלן הפרטים:

המועצה המקומית חורפיש התקשרה במרץ 1995 עם רואה חשבון א' בהסכם לקבלת שירותים חשבונאיים מבלי לערוך מכרז כדין או הליך תחרותי אחר. בשנת 2009 נחתם הסכם חדש בין הצדדים, ובמרץ 2012 נחתם הסכם נוסף, המבטל את כל ההסכמים הקודמים, והוא מתחדש מדי שנה לשנה נוספת - עדיין מבלי לערוך מכרז כדין או כל הליך תחרותי אחר. העלות השנתית למועצה בגין שירות זה מסתכמת בכ-180,000 ש"ח; המועצה המקומית יסוד המעלה התקשרה בספטמבר 2009 עם רואה חשבון א' בהסכם לקבלת שירותי הנה"ח למועצה, מבלי לערוך מכרז כדין או הליך תחרותי אחר. מספטמבר 2010 ועד מועד סיום הביקורת האריכה המועצה את החוזה מדי שנה לשנה נוספת - עדיין מבלי לערוך מכרז כדין או הליך תחרותי אחר. העלות השנתית למועצה בגין שירות זה מסתכמת בכ-150,000 ש"ח; המועצה המקומית פקיעין התקשרה החל בשנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2017 עם משרד רואה חשבון ב' בהסכם לקבלת שירותים חשבונאיים שונים, מבלי שערכה מכרז כדין או הליך תחרותי אחר. בשנים 2014 עד 2017 שילמה המועצה בגין שירותי הנה"ח כ-250,000 ש"ח בשנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה ופקיעין כי העסקת רואה חשבון במשך תקופות ממושכות ללא כל הליך תחרותי אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. התקשרות לקבלת שירותים חשבונאיים במשך תקופה ממושכת פוגעת בעקרון השוויון, יוצרת יחסי תלות, ועלולה להשפיע על טיבם ואיכותם של השירותים החשבונאיים שמקבלות המועצות.

על המועצות המקומיות שלעיל לסיים בתום המועד שנקבע בהסכמים שחתמו עם רואי החשבון את אותן ההתקשרויות ולקיים הליך תחרותי, שיאפשר לרואי חשבון אחרים להגיש את מועמדותם. הדבר יאפשר להן לקבל את ההצעה הטובה ביותר ויבטיח מתן הזדמנות שווה למתמודדים.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפרוואר 2018 כי היא נמצאת ב"תקופת רה אירגון" בהובלת משרד הפנים, ובמסגרתו תפעל להתאים גם את ההתקשרות עם רואה החשבון בהתאם לנהלים הנדרשים.

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה מפרוואר 2018 כי אף שתוקפו של ההסכם עם רואה החשבון הינו עד 2018, היא "יצאה למכרז פומבי שטרם הסתיימו ההליכים בו".

## ליקויים בהעסקת מהנדס חיצוני במועצה המקומית יסוד המעלה

1. בחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991, הוטלה חובה סטטוטורית על כל רשות מקומית למנות מהנדס, ועליו להיות עובד המועצה. עוד נקבע כי במועצה מקומית שמספר תושביה נמוך מ-10,000 ניתן להעסיק מהנדס במשרה מלאה או במשרה חלקית, כפי שתחליט הרשות המקומית.

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

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית יסוד המעלה כי עליה לפעול למינוי מהנדס מועצה שהוא עובד המועצה, בהתאם לדרישת חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991. העסקת מהנדס חיצוני הנותן שירותי הנדסה למועצה במקום מהנדס שהוא עובד המועצה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

המועצה המקומית יסוד המעלה מסרה בתשובתה מינואר 2018 כי בכוונתה לצאת למכרז להעסקת מהנדס מועצה שכיר.

2. ב"נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות", שפרסם משרד הפנים<sup>47</sup> נקבע כי בכל מכרז, הליך בחירה אחר או הליך מינוי למשרה ברשות המקומית, שהנוהל חל עליהם, התנאי לכניסתו לתפקיד של המועמד שייבחר הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובמידת הצורך, על-פי החלטת היועץ המשפטי, עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית לא חתמה עם המהנדס החיצוני על הסכם התקשרות ועל הסדר למניעת ניגוד עניינים, ולא ערכה מכרז כדין או כל הליך תחרותי אחר לצורך העסקת המהנדס החיצוני.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית יסוד המעלה כי העסקת נותן שירות ללא הסכם התקשרות המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם עלולה להעמיד את הרשות המקומית במצב שבו היא תתקשה להבטיח את קיום התחייבויותיו של נותן השירות, ועלולה לפגוע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים. זאת ועוד, העסקת נותן שירות לתקופה של כעשרים שנה, בלא לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר במהלך השנים ומבלי להחתימו על הסדר למניעת ניגוד עניינים, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרון שוויון ההזדמנויות.

עד לבחירת מהנדס שיהיה עובד המועצה, על המועצה להסדיר את ההתקשרות עם המהנדס החיצוני בהסכם כתוב.

ראוי שמשרד הפנים יודא שהמועצה המקומית יסוד המעלה תפעל כמתחייב בדין.

בתשובת מחוז הצפון של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 צוין כי לאור פנייתו למועצה בעניין זה, נמסר כי המועצה הנחתה את יועציה המשפטיים "להכין הסכם מתאים כולל סעיף ניגוד עניינים", וכן כי בכוונת המועצה לצאת למכרז להעסקת מהנדס שכיר.

## ליקויים בהתקשרות עם יועץ לענייני ארנונה במועצה המקומית יסוד המעלה

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית יסוד המעלה התקשרה בינואר 2009 עם יועץ לענייני גביית ארנונה (להלן - יועץ הגבייה). בהסכם נקבע כי תוקפו הוא ל-12 חודשים. בשנים 2015 עד 2017 שילמה המועצה ליועץ הגבייה כ-100,000 ש"ח מדי שנה.

נמצא כי מאז החתימה על הסכם ההתקשרות ועד מועד סיום הביקורת המשיכה המועצה את ההתקשרות עם יועץ הגבייה, וזאת מבלי לחתום עמו על הסכם חדש ומבלי שערכה מכרז כדין או הליך תחרותי אחר לצורך קבלת שירותי הייעוץ לגבייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית יסוד המעלה כי העסקת יועץ הגבייה במשך תקופה כה ממושכת, מבלי שערכה מכרז או הליך תחרותי אחר וללא הסכם בתוקף, אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. בהתקשרות כה ממושכת עלולים להיווצר יחסי תלות, נמנעים תחרות ומתן הזדמנות שווה ליועצים אפשריים אחרים, והיא עלולה להשפיע על טיבו ואיכותו של השירות שנותן היועץ. על המועצה להסדיר את ההתקשרות עם יועץ הגבייה.

## התקשרות עם קבלן לפינוי אשפה במועצה המקומית עילבון

כאמור, המועצה המקומית עילבון פרסמה ביוני, ביולי ובאוגוסט 2014 מכרז לאיסוף ולפינוי אשפה ופסולת מוצקה. למכרז לא ניגש אף לא מציע אחד בכל אחד מן המועדים האמורים.

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

1. הועלה כי בפרסום הראשון ציינה המועצה כי כל המעוניין להגיש הצעה רשאי לתת הנחה או תוספת של עד 20% מהאומדן של המועצה, ואילו בפרסומים השני והשלישי ציינה כי המציעים רשאים לתת הנחה של עד

20% מהאומדן<sup>48</sup>. בפרסום השלישי המועד האחרון להגשת הצעות היה אמצע אוגוסט 2014.

עוד הועלה כי שבוע לאחר המועד האחרון להגשת הצעות בפרסום השלישי שלחה חברה העוסקת בפינוי אשפה (להלן - קבלן מס' 1) מכתב למועצה. הקבלן ציין במכתבו כי לראשונה נודע לו על המכרז לאחר שהמועד לקיום סיוור הקבלנים חלף, ובאותה עת נודע לו שההשתתפות בסיוור היא תנאי להגשת הצעה למכרז. במכתבו ציין הקבלן כי הוא מציע לבצע את העבודות על פי תנאי המכרז. הצעתו של הקבלן הסתכמה ב-117,000 ש"ח (כולל מע"ם) לחודש. הסכום כלל את פינוי האשפה, לרבות תשלומי היטל הטמנה ואגרת הטמנה, על פי תנאי המכרז שפרסמה המועצה.

מעיון בפרוטוקול מליאת המועצה מאוגוסט 2014 (הדיון נערך לאחר הגשת ההצעה של קבלן מס' 1) עולה כי ראש המועצה המקומית ציין בפני חברי המועצה, כי מאחר שהמכרז לפינוי האשפה פורסם שלוש פעמים מבלי שהוגשה בגינו אף הצעה, החוק מאפשר למועצה להתקשר עם קבלן ללא מכרז.

עוד ציין ראש המועצה כי לאחר משא ומתן עם קבלן מקומי (להלן - קבלן מס' 2), שנתן למועצה שירותי פינוי אשפה עד לפני פרסום המכרז, הוא הביע את רצונו להמשיך ולבצע את העבודה בסכום חודשי של 125,000 ש"ח (כולל מע"ם). סכום זה כלל את פינוי האשפה, לרבות תשלומי היטל הטמנה ואגרת הטמנה, ואילו סכום ההתקשרות ששולם לקבלן מס' 2 לפני פרסום המכרז הסתכם ב-78,793 ש"ח (כולל מע"ם), אך לא כלל היטל הטמנה ואגרת הטמנה.

נמצא כי ראש המועצה לא הביא בפני חברי המועצה את הצעת קבלן מס' 1, שהייתה זולה מהסכום שבו הסכים קבלן מס' 2 לבצע את עבודות פינוי האשפה, מידע שהיה בו כדי לחסוך בהוצאות המועצה.

בישיבת המועצה האמורה התייחס היועץ המשפטי של המועצה לתקופת ההתקשרות בין המועצה לבין קבלן מס' 2, וציין כי לפי דעתו, בשל העובדה כי ההתקשרות בין הצדדים היא ללא מכרז, מן הראוי כי תוגבל למשך שנה בלבד. לאחר שמיעת עמדת היועץ המשפטי, החליטה המועצה להתקשר עם הקבלן למשך שנה עם אופציה לשנתיים נוספות, בכפוף לכך כי החוק יתיר את ההארכה מעבר לשנה הראשונה.

מעיון בפרוטוקול סיכום ישיבה שנערכה באותו החודש, ובה נכחו ראש המועצה, מזכיר המועצה וקבלן מס' 2, עולה כי ראש המועצה הציג בפני קבלן מס' 2 את הצעת המחיר שקיבלה המועצה מטעם קבלן מס' 1, בסך 117,000 ש"ח (כולל מע"ם) בחודש, וביקש מקבלן מס' 2 להוריד את המחיר. לאחר משא ומתן בין הצדדים הוסכם שסכום ההתקשרות החודשי יעמוד על 123,000 ש"ח (כולל מע"ם) בחודש.

48 סכום האומדן בפרסום הראשון היה 102,000 ש"ח, ובפרסום השני והשלישי היה 120,000 ש"ח.

המועצה המקומית  
עילבון השתתה  
במשך כשנה  
בהסדרת הסכם  
ההתקשרות עם  
הקבלן לפינוי  
האשפה: ממועד  
ההחלטה במליאת  
המועצה על  
ההתקשרות עם  
הקבלן ועד למועד  
החתימה בפועל

המועצה המקומית עילבון מסרה בתשובתה מפרוואר 2018 כי הצעת קבלן מס' 1 הוגשה באיחור באמצעות הפקס, מבלי שנציג מטעם הקבלן הגיע למשרדי המועצה ומבלי שצורפו לה המלצות ומסמכים הדרושים לצורך הגשת המועמדות. המועצה סברה כי במצב זה לא היה מקום לנהל משא ומתן עם קבלן מס' 1.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית עילבון כי מאחר שהמועצה החליטה להתקשר ללא מכרז עם קבלן מס' 2 - שגם הוא לא הגיש הצעה למכרז - היה מקום להביא בפני מליאת המועצה גם את הצעתו של קבלן מס' 1, שהייתה זולה ב-6,000 ש"ח לחודש מסכום ההתקשרות עם הקבלן מס' 2. כן היה עליה לפעול להשגת המידע והמסמכים שהיו חסרים בהצעתו של קבלן מס' 1 ושהיה בהם כדי להעיד על יכולתו לספק את השירות המבוקש, על מנת שיעמוד בפני חברי המועצה כל המידע שיש בו כדי להשפיע על גיבוש ההחלטה.

גם משהחליטה המועצה להתקשר בפטור ממכרז, לא היה בכך כדי לפטור אותה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת. היה על המועצה לבחון את ההצעות שהיו בפניה באופן תחרותי כדי לשמור על עקרונות היעילות, החיסכון ומתן ההזדמנות השווה.

2. נמצא כי רק בחודש יוני 2015, בחלוף כעשרה חודשים מהסיכום בין הצדדים, חתמה המועצה המקומית על הסכם התקשרות "למתן שירותי איסוף ופינוי אשפה ופסולת מוצקה" ביישוב עם קבלן מס' 2. הסכום החודשי בהסכם עמד על 123,000 ש"ח (כולל מע"ם). תקופת החוזה נקבעה לשנה בדיעבד, החל באוגוסט 2014, עם אופציה למועצה להאריכו בשתי תקופות נוספות בנות שנה כל אחת. סכום ההתקשרות היה עבור פינוי האשפה פעמיים בשבוע, וכלל את העלויות בגין אגרת הטמנה והיטל הטמנה.

יוצא אפוא כי הקבלן עבד קרוב לשנה (מאוגוסט 2014 עד יוני 2015) מבלי להסדיר את תנאי ההתקשרות ומבלי לעמוד בתנאים שנקבעו במכרז - בין היתר בענייני הביטוחים והערבות הבנקאית.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עילבון על השיהוי בהסדרת ההסכם עם הקבלן ובחתימה עליו, שהיו שבעטיו עבר פרק זמן של כמעט שנה ממועד ההחלטה במליאת המועצה על ההתקשרות עם הקבלן ועד החתימה בפועל.

3. הבדיקה העלתה כי מנהל מחלקת התברואה של המועצה המקומית פנה בינואר 2015 לקבלן מס' 2 בדרישה לחתום על נספח ו' של המכרז, שעניינו "מתן אישור למועצה או מי מטעמה לשפוך אשפה/פסולת באתר הקבלן", ועל נספח ז', שעניינו "מתן מידע לנציג המועצה". עוד העלתה הבדיקה כי




לאחר שהקבלן לא מילא אחר דרישות מנהל מחלקת התברואה, פנה האחרון באפריל 2015 לראש המועצה והודיע לו כי הקבלן לא המציא לו את האישורים החתומים כפי שביקש, וכי הוא עובד ללא הסכם חתום. עוד ציין מנהל מחלקת התברואה כי המועצה נתקלת יום יום בבעיות בעבודת הקבלן, "ואין באפשרותנו לפעול לתיקון הבעיות מאחר והקבלן טרם חתם על חוזה עם המועצה". במאי 2015 שלח לקבלן היועץ המשפטי של המועצה התראה בטרם ביטול התקשרות, ובה הוא נדרש להסדיר בתוך שבעה ימים את חתימתו על ההסכם.

הועלה כי מנהל מחלקת התברואה מסר לקבלן מס' 2 במהלך החודשים ספטמבר 2014 - מרץ 2016, חלקן במסגרת ישיבות עם הקבלן בהשתתפות היועץ המשפטי של המועצה, כמה דרישות והתראות המצביעות על ליקויים בעבודתו - בין היתר, עיכובים בפינוי האשפה והשלכת פסולת וגזם מחוץ לאתר (מסביב ל"רמפה").

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית החליטה לממש את האופציה לשנת התקשרות נוספת עם קבלן מס' 2, מבלי שפנתה ליועץ המשפטי כדי לוודא מולו שהארכת ההתקשרות מעבר לשנה הראשונה מותרת על פי דין, ולמרות הליקויים שנמצאו בעבודת הקבלן. נמצא כי הארכת ההתקשרות לא הוסדרה בכתב אלא נמשכה על דרך ההתנהגות, שלא על פי מה שנקבע בהסכם. רק באוגוסט 2017 ולאחר תום המועד של הארכת השנייה פרסמה המועצה מכרז חדש לפינוי האשפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עילבון על כך שעגינה בחוזה עם הקבלן אופציה להארכת ההתקשרות בשנתיים נוספות מעבר לשנת התקשרות אחת שעליה המליץ היועץ המשפטי, ועל שמימשה את שתי האופציות השנתיות להארכת ההתקשרות תוך התעלמות מהליקויים שנמצאו בעבודת הקבלן, ומבלי לפנות קודם לכן ליועץ המשפטי כדי לבחון את חוקיות המהלך, כפי שהיא עצמה החליטה בישיבתה מאוגוסט 2014.

המועצה המקומית עילבון ציינה בתשובתה מפברואר 2018 כי היא מקבלת את הערת הביקורת בעניין הארכת ההתקשרות עם הקבלן, ומתחייבת לא לחזור על הטעות בעתיד.

  
 המועצות המקומיות  
 שנבדקו לא הכינו  
 ספר ספקים, וממילא  
 לא נתנו את דעתן  
 לאופן הוספת נותני  
 שירות למאגר  
 הנתונים בספר  
 הספקים

## התקשרויות באמצעות מכרז זוטא

בסעיף 8(א) לתוספת הרביעית נקבע כי מועצה מקומית שמספר תושביה פחות מעשרים אלף רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז זוטא, כאשר סכום ההתקשרות הוא 69,900 עד 349,400 ש"ח<sup>49</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), ששמותיהם מרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן - ספר ספקים), ולהזמין אותם להתמודד במכרז.

## התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא - ניהול ספר ספקים

בתוספת הרביעית נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית (להלן גם - הוועדה) להכין את התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא.

עוד נקבע כי ספר הספקים יהיה פתוח לעיון הציבור, וכל נותן שירות יהיה רשאי לבקש לצרפו לספר הספקים והוועדה תהיה מחויבת לדון בבקשתו.

המחוקק קבע מנגנונים לבקרה ולפיקוח על ההתקשרות עם נותני שירות באמצעות מכרז זוטא, על מנת להבטיח את הגינות ההליך ולצמצם ככל שניתן את פגיעתו בעקרון השוויון. בסעיף 8(ג) לתוספת הרביעית נקבעה חובתה של הוועדה להמציא בכל שנה למועצה ולמבקר המועצה המקומית את ספר הספקים וכן פירוט של נותני שירות שאליהם פנתה המועצה במכרזי הזוטא. עוד נקבע כי הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון נותני השירות הכלולים בו.

מהאמור עולה כי קיומו של ספר ספקים הוא תנאי להתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז זוטא. יודגש כי אין המדובר בספר המכיל רשימה אקראית הקיימת ברשות המקומית, אלא ברשימה המקיימת את התנאים שנקבעו בתוספת הרביעית.

1. הביקורת העלתה כי כל המועצות המקומיות שנבדקו לא הכינו ספר ספקים, וממילא לא נתנו את דעתן לאופן הוספת נותני שירות למאגר. אף כי הן לא ניהלו ספר ספקים, כל המועצות למעט המועצה המקומית מגדל קיימו מכרזי זוטא, תוך שהן פנו לספקים המוכרים להן או לספקים שאותרו באתרי אינטרנט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות שנבדקו כי משלא ניהלו ספר ספקים, נמנעה מהן האפשרות להתקשר במכרז זוטא כדין. על המועצות המקומיות לפעול בהקדם, באמצעות ועדות המכרזים שלהן, לגיבוש ספר ספקים הרשאים להשתתף במכרז זוטא ולפתוח אותו לעיון הציבור. כמו כן, עליהן לקבוע מראש אמות מידה לפנייה לנותני השירות. קביעה מראש של אמות מידה אחידות היא בסיס הכרחי לקיום הליך שוויוני והוגן, המעניק את מרב היתרונות לעורך המכרז.

המועצה המקומית יסוד המעלה מסרה בתשובתה מינואר 2018 כי אינה מרבה להתקשר באמצעות מכרזי זוטא, ומכל מקום היא תעדכן את ספר הספקים כנדרש. המועצה המקומית מגדל מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי היא מפרסמת מדי שנה הזמנה לקבלנים להירשם בספר ספקים, אולם אין לכך היענות. על כן משנת 2014 המועצה אינה מפרסמת מכרזי זוטא אלא רק מכרזים פומביים.

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי בעקבות הביקורת פרסמה המועצה הזמנה להגשת מועמדות להיכלל בספר הספקים בהתאם לחוק. המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי תפעל לבניית מאגר ספקים.

המועצה המקומית עילבון מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי היא מקבלת את הערת הביקורת ומבקשת להבהיר, כי אף על פי שכבר פנתה פעמיים באמצעות פרסום בעיתונות בבקשה לציבור הספקים להגיש בקשות להירשם בפנקס הספקים, לא הוגשה לה אף בקשה. עם זאת, היא מתחייבת לפרסם פעם נוספת במהלך השנה הנוכחית.

משרד מבקר המדינה מעיר על התנהלותן של המועצות המקומיות שנבדקו, כי בעצם הדבר שלא ניהלו רשימת ספקים הן לא קיימו את דרישות הצו לעניין מכרז זוטא. על המועצות המקומיות לפעול בעניין זה כנדרש בצו.

2. הביקורת העלתה כי בכל המועצות המקומיות שנבדקו לא המציאו ועדות המכרזים בכל שנה את ספר הספקים. למועצות האמורות, למעט מועצה מקומית מגדל שלא ערכה מכרזי זוטא, לא היה פירוט של נותני שירות שאליהם פנתה המועצה במכרזי הזוטא, ולא נמצאו בהן אסמכתאות לכך שמועצת הרשות המקומית או מבקר הרשות המקומית שלה פנו לוועדת המכרזים לקבלת נתונים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות שנבדקו, כי על ועדות המכרזים שלהן להגיש למועצת הרשות ולמבקר הרשות המקומית מדי שנה בשנה את ספר הספקים ופירוט של נותני שירות שאליהם פנתה המועצה במכרזי הזוטא, במטרה להבטיח שקיפות והגינות של הליך המכרזים. כן מעיר משרד מבקר המדינה למבקרים הפנימיים של המועצות המקומיות שנבדקו, כי היה עליהם לדרוש מוועדת המכרזים להמציא להם את ספר הספקים ופירוט נותני השירות שאליהם פנתה המועצה במכרזי הזוטא.

מבקר הפנים של המועצה המקומית עילבון מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018, כי במסגרת דוח הביקורת הפנימי שערך לשנת 2011 בנושא ועדות המועצה, הוא ציין את חובתה של ועדת המכרזים להמציא למבקר המועצה אחת לשנה את רשימת הספקים והקבלנים, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם בפועל במסגרת מכרזי זוטא. עוד מסר מבקר הפנים כי בדוח הביקורת הפנימי לשנת 2013 בנושא הליך ביצוע הרכש במועצה, הוא ציין את המחדל של אי ניהול ואי עדכון ספר ספקים כנדרש ואי התערבות ועדת המכרזים בנושא.

מבקרת הפנים של המועצה המקומית מגדל מסרה בתשובתה מפברואר 2018, כי לאור הערת הביקורת. היא הנחתה את המועצה לפנות באופן יזום לספקים ולקבלנים כדי שיירשמו בספר הספקים.

המועצה המקומית מזרעה ציינה בתשובתה כי ראש המועצה הנחה את הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות ועדת המכרזים, לנהוג בהתאם לתוספת הרביעית בעניין זה.

מבקר הפנים של המועצה המקומית מזרעה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי נכנס לתפקידו בתחילת שנת 2016 אך טרם קיבל אישור סופי למינויו. עוד מסר כי יפעל לדרוש את הדוח השנתי "לאחר קבלת האישור הסופי לגבי המינוי".



המועצה המקומית  
פקיעין לא הכינה  
נוהל רכש. המועצה  
המקומית חורפיש  
הכינה עוד בשנת  
1994 נוהל רכש, אולם  
עובדי המועצה לא  
פעלו על פיו

## הליכי רכישת טובין

רשויות מקומיות נוהגות לרכוש טובין ולהזמין שירותים במסגרת פעילותן השוטפת. בחוברת "מדריך למנהל הרכש והלוגיסטיקה ברשויות המקומיות", שפרסם משרד הפנים בשנת 2012<sup>50</sup> (להלן - המדריך למנהל הרכש או המדריך), נכתב כי תהליכי הרכש של הרשות המקומית יתבצעו בהגינות, תוך שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון, ביעילות מהבחינה הכלכלית והמינהלתית, ובהקפדה על קיום כל דרישות החוקים, התקנות והוראות מינהל תקין החלות על הרשות המקומית.

בדיקת הליכי רכישת הטובין במועצות המקומיות שנבדקו העלתה את הממצאים הבאים:

## היעדר נוהל רכש

התוספת הרביעית אינה קובעת כללים לביצוע רכש בסכומים שאינם מחייבים מכרז. במדריך למנהל הרכש נכתב בין היתר, כי מאחר שרכש בהליך הפטור מחובת מכרז הוא פעילות מרכזית שמבצעות רשויות מקומיות, עליהן לקבוע בעצמן תהליכי עבודה תקינים במסגרת נוהליהן הפנימיים, כלומר גם בסכומים שאינם חייבים במכרז.

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

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

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

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות חורפיש ופקיעין כי עליהן להכין נוהל רכש ולפעול לפיו. ניהול תקין משמעו בין היתר התנהלות לפי כללים ידועים, שקופים ושוויוניים.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפרוואר 2018 כי במסגרת הליכי הארגון מחדש של המועצה ישודרג גם נוהל הרכש משנת 1994.

## אי מינוי ועדת רכש ובלאי במועצה המקומית חורפיש

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

פרק ג' לתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות (להלן - התוספת החמישית) דן בהסדרי הרכישות. בסעיף 5 לתוספת החמישית נקבע כי "מועצת המועצה תמנה מנהל רכש ואספקה [להלן - מנהל רכש] וועדת רכש ובלאי [להלן - ועדת רכש]". מאחר שהקמתה של ועדת הרכש מוסדרת בחקיקה המחייבת את המועצה בעניין זה, אזי מדובר בוועדת חובה.

סעיף 8 לתוספת החמישית קובע כי "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין".

במסגרת התוספת החמישית לא נקבע הרכבה של ועדת הרכש. משרד הפנים הנחה כבר בשנת 2009 את הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל<sup>51</sup> כי הרכב ועדת הרכש "יהיה מקצועי בלבד, ולא יכלול נבחרי ציבור". משרד הפנים אף המליץ כי בשל ההיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעולת ועדת הרכש, ראוי לתת ייצוג בוועדה לגזבר הרשות המקומית וליועץ המשפטי של שלה.

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

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

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי תפעל שסיכומי הדיונים והפרוטוקולים של ועדת הרכש "יירשמו בהתאם לנהלים של ועדת הרכש", שישודרגו בארגון מחדש של המועצה.

## ביצוע הזמנות רכש

### ליקויים בפנייה לקבלת הצעות מחיר לרכישת טובין

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

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

הבדיקה העלתה רכישות של טובין ללא קבלת כמה הצעות מחיר בטרם ביצע הרכישה. להלן דוגמאות:

**המועצה המקומית פקיעין:** מנהל הרכש של המועצה המקומית נוהג לפנות למספר ספקים לקבלת הצעות מחיר לרכישות שונות, על פי דרישת המחלקות השונות של המועצה. הצעות המחיר מובאות לדיון בפני ועדת הרכש של המועצה, המורכבת ממנהל הרכש, הגזבר ומזכיר המועצה.

הועלה כי ועדת הרכש אינה רשמת פרוטוקולים לשיבותיה, אלא נוהגת לרשום את החלטתה על גבי טופס הצעת המחיר הזוכה, בחתימת חברי הוועדה. בהיעדר פרוטוקולים מסודרים שבהם מפורטים הצעות המחיר וסכומיהן, לא ניתן לוודא שאכן המועצה מקפידה לקבל הצעות מחיר לרכישות שהיא מבצעת.

כך למשל, בדיקה מסורגת בתיקי המועצה העלתה כי המועצה רכשה ביולי 2016, על פי הזמנה, 1,464 מצלמות ומסכים מחברת מחשוב בסכום של 15,000 ש"ח. בתיקי המועצה לא נמצאו הצעות מחיר נוספות לביצוע רכישה זו.

**המועצה המקומית חורפיש:** כאמור, הזמנות הרכש במועצה המקומית מתבצעות במרבית המקרים באמצעות מנהל הרכש. הרכישות נעשות בכפוף לאישור תקציבי, על פי דרישות המתקבלות מהמחלקות השונות במועצה ולאחר אישור גזבר המועצה וראש המועצה, מבלי שוועדת הרכש תתכנס במטרה לאשר את הרכישות.

בדיקה מסורגת במסמכי המועצה העלתה רכישות של טובין לאחר הצעת מחיר אחת בלבד. כך לדוגמה, בדצמבר 2015 רכשה המועצה ארבעה מחשבים ללשכת ראש המועצה בסכום של כ-22,000 ש"ח מחברת מחשבים, בלי לקבל הצעות מספקים אחרים (בעניין זה ראו גם בפרק "ניגוד עניינים של עובדי מועצה").

על ועדות הרכש של המועצות המקומיות לרשום פרוטוקולים לשיבותיהן ולפרט בהם את החלטותיהן, תוך צירוף המסמכים ההחלטות

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

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ועדות הרכש של המועצות המקומיות לרשום פרוטוקולים לשיבותיהן ולפרט בהם את החלטותיהן, תוך צירוף המסמכים המגבים את ההחלטות.

## ביצוע הזמנות רכש שלא על ידי מורשי חתימה במועצה המקומית חורפיש

בסעיף 11 לתוספת החמישית נקבע בין היתר כי רכישה תבוצע בטופס הזמנה שיכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים על אודותם, כמו הכמות, מחיר היחידה ותנאי התשלום. טופסי הזמנות יסומנו במספרים עוקבים ויהיו חתומים בידי מנהל הרכש והגזבר.

הבדיקה במועצה המקומית חורפיש העלתה הזמנות ישירות של טובין על ידי המחלקות השונות, ללא ידיעתו וחתימתו של מנהל הרכש, וגם ללא אישור ועדת הרכש, אשר כאמור לא התכנסה כלל. זאת ועוד, נמצאו הזמנות רכישה של מנהל הרכש שנרשמו בדיעבד, לאחר שהטובין סופקו. להלן דוגמה:

בפברואר 2016 פנה מנהל מרכז העבודה השיקומי (מע"ש) חורפיש<sup>52</sup> (להלן - מנהל מע"ש) אל קבלן גינון א', והזמין ממנו ישירות עבודות גינון והכנת תשתיות גינון, ובהן הקמת מערכות השקיה, נטיעת עצים ושתילת צמחים. הועלה כי הצעת המחיר שהעביר קבלן הגינון א' למנהל מע"ש הסתכמה בכ-48,000 ש"ח (לפני מע"ם). נמצא כי מנהל המע"ש הזמין את עבודות הגינון בלי שהוצאה הזמנה חתומה על ידי מנהל הרכש והגזבר, כנדרש בסעיף 11 לתוספת החמישית, מבלי שמנהל הרכש בדק את תקינות ההזמנה ומבלי לקבל ולבחון הצעות מחיר אחרות, אלא רק בהתאם להצעת המחיר שהגיש לו הקבלן. עוד הועלה כי במרץ 2016 הגיש קבלן הגינון א' למועצה המקומית חשבונית בגין אספקת הצמחים וביצוע העבודה על סך 56,113 ש"ח (כולל מע"ם).

נמצא כי ביוני 2016 פנה גזבר המועצה אל מנהל מע"ש במכתב ובו ציין כי על הזמנות רכש להתבצע רק באמצעות המועצה דרך מחלקת הרכש ולהיחתם על ידי הגזבר וראש המועצה, וכי "כל הזמנה בצורה אחרת אינה מחייבת מלבד החתום עליה". במכתב ביקש הגזבר כי להבא יפעל מנהל המע"ש על פי ההנחיות.

52 מרכז מע"ש הוא אחד השירותים הניתנים מטעם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מע"ש חורפיש הינו מע"ש אזורי אשר משרת בנוסף לתושבי חורפיש גם תושבים מחמש רשויות מקומיות סמוכות.



הבדיקה העלתה כי המועצה שילמה לקבלן את התמורה בשני מועדים: ביוני 2016 שולמו 45,000 ש"ח, והיתרה בסך 11,113 ש"ח שולמה בחודש נובמבר 2016.

עוד העלתה הבדיקה כי במסמכי המועצה נמצאה הזמנת עבודה מהקבלן, ממוספרת וממוחשבת, שהוצאה בדיעבד בנובמבר 2016 לפני מועד התשלום השני, דהיינו כחמישה חודשים לאחר ששילמה לקבלן את מרבית התשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית חורפיש על ביצוע הרכישה שלא בהתאם לתוספת החמישית ולכללי המינהל התקין וביצוע התשלום ללא אסמכתה כדין. ביצוע הזמנות ישירות על ידי המחלקות אינו תקין ויש להפסיקו לאלתר.

מנהל מע"ש מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי החל את עבודתו במע"ש חורפיש בדצמבר 2015 "ללא שום הכוונה מקצועית או חפיפה כל שהיא", וכי התפקיד הוטל עליו "ללא הוראות כתובות וברורות וללא הנחיות או הגדרות בעניין הרכש משום גורם במועצה".

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי הדפיסה פנקסים למנהלי היחידות לצורך הפנייה למנהל הרכש בהתאם לנוהל, אשר יוכן בתהליך הארגון מחדש של המועצה.

על המועצה המקומית חורפיש להקפיד הקפדה יתרה כי ביצוע רכש ייעשה רק בידי מורשים לבצע פעולות אלו. כן עליה להקפיד לפעול באמצעות ועדת רכש, שהיא הגורם המוסמך לביצוע הרכש. על המועצה להקפיד לשמור על עקרונות היעילות והחיסכון, ולרענן את כללי הרכש בעניין הזמנות לכל עובדיה.

## התקשרויות להשכרת נכסים

### השכרת מועדון נוער ליזם פרטי על ידי המועצה המקומית חורפיש

בישיבת המועצה המקומית חורפיש מאוגוסט 2014 הביא ראש המועצה דאז מר מאגד עאמר לדין ולקבלת החלטת מועצה הצעה למסור את מועדון הנוער של המועצה, שנבנה מכספי מפעל הפיס<sup>53</sup>, לשימוש של יזם על מנת שיפעיל במקום עסק פרטי לתקשוב ויעסיק בו כ-100 מבנות היישוב. ראש המועצה ציין בישיבה כי מועדון הנוער, הממוקם בשכונת החיילים המשוחררים ומרוחק ממרכז היישוב, מתאים להעסקת הבנות, וכן כי המועצה תגבה מהיזם דמי שכירות וארנונה. חברי מליאת המועצה אישרו פה אחד את הצעתו של ראש המועצה.

זכויות הרשות המקומית במקרקעין<sup>54</sup> מאפשרות לה לבצע פעולות שונות על פי סמכויותיה וחובותיה כלפי תושביה, כגון הקמה וקיום של מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור<sup>55</sup>.

על פי צו המועצות המקומיות, רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה אך ורק על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. בין הפעולות האלה מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, הקצאתם ללא תמורה או השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים.

בבואה להתקשר בחוזה להעברת מקרקעין על הרשות המקומית, על-פי הדין החל עליה, לקיים מכרז פומבי<sup>56</sup>. על פי סעיף 3(2)(ד) בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, מועצה מקומית רשאית להקצות קרקע או מבנה (הקצאת

53 לפי הפרסום באתר האינטרנט של מרכז השלטון המקומי - מפעל הפיס הוקם לטובת הגשמת מטרות ציבוריות בתחומי חינוך, בריאות, רווחה, אמנות, איכות הסביבה ועוד. רווחי מפעל הפיס מחולקים לכלל הרשויות המקומיות בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים-מקצועיים מוגדרים, והוא נתון לפיקוח ולבקרה שוטפים. הנהלת מפעל הפיס וראשי הרשויות המקומיות פועלים להתאמת יעדי הפעילות של המפעל לטובת קידום החברה בישראל.

54 על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, "מקרקעין" - קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה.

55 מוסדות חינוך, אולמות תרבות ואולמות ספורט, מרכזים קהילתיים, בתי כנסת, מקלטים ציבוריים, שטחים פתוחים וכיו"ב.

56 סעיף 192 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 89 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.



המועצה המקומית  
חורפיש נתנה רשות  
שימוש בנכס ציבורי  
המיועד לפעילות  
חינוכית ותרבותית  
ליזם למטרת ניהול  
עסק פרטי בלא לקיים  
מכרז, ללא חוזה  
התקשרות ובלי לגבות  
ממנו דמי שכירות  
וארנונה

מבנה נעשית באמצעות מתן רשות שימוש<sup>57</sup> בפטור ממכרז, תוך שמירה על כללי מינהל תקין, למוסדות ציבוריים למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט, והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות.

1. הבדיקה העלתה כי בישיבת המועצה שבה הוחלט למסור את מועדון הנוער ליזם נכח גם היועץ המשפטי של המועצה. נמצא כי יומיים לאחר ישיבת המועצה שלח היועץ המשפטי של המועצה חוות דעת לראש המועצה בנושא "השכרת מבנה ציבורי מועדון נוער לכל מטרה", והבהיר מפורשות כי "אין כל אפשרות במצב הנוכחי להשכיר את המבנה לפעילות פרטית בעלת אופי עסקי ו/או לכל שימוש שלא תואם את ייעוד המבנה".

נמצא כי חוות הדעת נמסרה רק לראש המועצה דאז, והוא לא הביאה בפני שאר חברי המועצה המקומית. הועלה כי ראש המועצה דאז התעלם מחוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה, והמבנה נמסר לשימוש הזים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה מיוחדת לראש המועצה המקומית דאז, כי חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה המקומית בשאלה משפטית קובעת מבחינת גורמי הרשות את המצב המשפטי המצוי, ולפיכך היה עליו להביא את תוכנה לידיעת כל חברי המועצה ולקיים דיון נוסף בעקבותיה, לפני שתקבל החלטה סופית. יש לראות בחומרה את התנהלות ראש המועצה דאז, שהתעלם מחוות הדעת המשפטית שקיבל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חורפיש כי מתן רשות שימוש בנכס ציבורי המיועד לפעילות חינוכית ותרבותית ליזם למטרת ניהול עסק פרטי, בלא לקיים מכרז, מנוגדת להוראות הצו.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפרבואר 2018, כי הקצאת המבנה ליזם נעשתה בהתאם להנחיית ראש המועצה הקודם, במטרה למצוא תעסוקה לנשים הגרות בתחום הרשות המקומית בלבד.

2. הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית העמידה את המבנה לרשות הזים משנת 2014 ועד למועד עריכת הביקורת בלי שחתמה עמו על הסכם המגדיר את מהות ההתקשרות ומסדיר את החובות והזכויות של הצדדים להסכם. זאת ועוד, בניגוד להודעתו של ראש המועצה דאז בעניין תשלום ארנונה ושכר דירה, הזים לא חויב כלל בתשלום ארנונה, ולא נמצאו סימוכין לגובה דמי השכירות שהוא נדרש לשלם.

57 על פי סעיף 3 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, שכירות מקרקעין היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות; שכירות ליותר מחמש שנים תיקרא "חכירה"; שכירות ליותר מ-25 שנים תיקרא "חכירה לדורות". מתן רשות שימוש הוא היתר לשימוש במבנה ללא כוונה להקנות בו זכויות קנייניות. רשות שימוש אינה מקנה בהכרח חזקה בלבדית למקבלי הרשות, ואי-אפשר להעבירה או להורשה, אלא אם נקבע אחרת במפורש בתנאי הרישיון.

ממסמכי המועצה עולה כי בשנת 2015 שילם הזים למועצה דמי שכירות בסך 2,000 ש"ח לחודש למשך תשעה חודשים. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא שילם הזים למועצה כל תשלום אחר.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפברואר 2018, כי "לאחרונה" היא חייבה את הזים בדמי שכירות ובארנונה בגין כל התקופה שעשה שימוש במועדון הנוער.

הבדיקה העלתה כי רק באוגוסט 2016, כשנתיים לאחר החלטת המועצה המקומית, פנה היועץ המשפטי של המועצה לזים וציין כי מנתוני המועצה עולה כי הוא מחזיק ומשתמש במבנה זה תקופה ארוכה, וכי השימוש במבנה נעשה "למטרה עסקית נטו". עוד ציין היועץ המשפטי כי אין כל הסכם בין הזים למועצה, "והדבר נחשב לפלישה למבנה ללא כל רשות מטעם הרשות המקומית", ועליו לפנות את המבנה בתוך שבועיים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית חורפיש כי מעבר לכך שפעלה בניגוד לדין, היא אף מסרה את הנכס לשימוש הזים מבלי שחתמה עמו על חוזה התקשרות שיעגן את החובות והזכויות של שני הצדדים, ואף לא פעלה לגבות ממנו דמי שכירות וארנונה כפי שקבעה בהחלטתה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית חורפיש כי המקרקעין ניתנו לה כנאמן של הציבור, ועליה להשתמש בהם ולחלק אותם בזהירות ובשוויוניות ועל פי החוק, תוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך.

3. משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי כי משעה שהוא נמנע מלהתריע על ההתקשרות האמורה במהלך ישיבת המועצה, מצופה היה שימסור את חוות הדעת שכתב יומיים לאחר מכן לכל חברי המועצה שנכחו בישיבה, ולא להסתפק במסירתה לראש המועצה בלבד. גם בעצם הדבר שהמתין כשנתיים עד להוצאת מכתב התראה לזים, לא פעל כמצופה מיועץ משפטי בגוף ציבורי.

היועץ המשפטי של המועצה המקומית חורפיש מסר בתשובתו מפברואר 2018, כי טרם הדין שהתקיים במליאת המועצה על מועדון הנוער הוא לא נדרש לחוות את דעתו על כך, וכי מיד לאחר הדין הוא כתב חוות דעת מפורטת, אשר נמסרה לראש המועצה. היועץ המשפטי הוסיף וציין כי הוא "מסכים לחלוטין כי חוות דעתו הייתה אמורה לעבור לכל חברי המליאה", אך אי העברתה אליהם הינה "טעות טכנית לחלוטין ולא מהותית לצורך העניין", וכי ראש המועצה הוא האחראי לביצוע אותה החלטה, ועליו לקבל את חוות הדעת שלו ואת המלצותיו.

עוד ציין היועץ המשפטי של המועצה כי במשך תקופה ארוכה הוא כלל לא ידע שהזים נכנס למועדון, וכי הוא "לא נותר אדיש ופעל אל מול הזים להוצאתו לאורך כל הדרך מעת שידע אודות כניסתו".

הועלה כי בעקבות הביקורת ולאור האמור לעיל, בנובמבר 2017 פינה הזים את מועדון הנוער.

## ויתור על דמי שכירות במועצה המקומית עילבון

במרץ 2011 פרסמה המועצה המקומית עילבון מכרז להפעלת קיוסק בשטח בית הספר הממלכתי (יסודי וחט"ב) (להלן - בית הספר). למכרז הוגשו שתי הצעות: הצעתה של מציעה א', שהפעילה את הקיוסק עד למועד פרסום המכרז (להלן - מציעה א'), הסתכמה בסך של 8,060 ש"ח לחודש, והצעה שנייה של מציע ב', הסתכמה בסך של 8,050 ש"ח לחודש.

ועדת המכרזים של המועצה המקומית התכנסה פעמיים, בחודשים מרץ ומאי 2011, והחליטה שלא להמליץ על אף הצעה, תוך השארת העניין להכרעת ראש המועצה. ראש המועצה החליט, לאחר שקיבל חוות דעת מטעם היועץ המשפטי של המועצה, לקבל את הצעת מציע ב'.

בעקבות החלטת ראש המועצה חתמה המועצה המקומית עם מציע ב' על הסכם הפעלה לקיוסק בעלות חודשית של 8,050 ש"ח לתקופה המתחילה בחודש מאי 2011 והמסתיימת ביוני 2012, עם אופציה להארכה של שתי תקופות נוספות בנות עשרה חודשים כל אחת, שתחילתן בספטמבר בכל שנה (תחילת שנת הלימודים).

הבדיקה העלתה כי מציע ב' לא עמד בהתחייבותו לתשלום הסכומים שהגיעו למועצה, ובדצמבר 2013, המועד בו נסגר הקיוסק הסתכם חובו למועצה בכ- 162,000 ש"ח. המועצה לא פעלה לגבייתו של החוב, למרות פניות אחדות של גזבר המועצה לראש המועצה ולמציע ב' בעניין חובו של האחרון.

באוגוסט 2013 שלח היועץ המשפטי של המועצה התראה למציע ב', וביקשו לשלם לקופת המועצה סך של 147,000 ש"ח<sup>58</sup> בתוך 14 יום בגין הפעלת הקיוסק. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2017 לא נקטה המועצה פעולות אכיפה לגביית הכספים שהגיעו לה ממציע ב', אף על פי שעברו יותר מחמש שנים מאז נוצר החוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית עילבון על שאיפשר למציע ב' להתחמק מתשלום דמי השכירות שהתחייב לשלם בהסכם שחתם עם המועצה, ובכך נגרם נזק לקופת המועצה.

המועצה המקומית עילבון ציינה בתשובתה מפברואר 2018 כי רוב החוב מתייחס לתקופה בה הקיוסק היה סגור עקב שריפה שאירעה בו, ובתקופה זו למציע ב' לא היו הכנסות כלשהן. למרות זאת, היועץ המשפטי של המועצה דרש כי על מציע ב' להסדיר את חובו למועצה, ולשם כך התקיימו ישיבות עם החייב בעניין זה. בתקופה זו חלה מציע ב' באופן קשה, מצבו הכלכלי התדרדר, דבר שלא איפשר לממש את גביית החוב, ולאחרונה הוא נפטר.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למועצה המקומית עילבון על אובדן ידה, בכך שלא פעלה לגביית החוב ממציע ב', אף לא באופן חלקי, וזאת אף על פי שעברו יותר מחמש שנים מאז נוצר החוב, ועל שהסתפקה במשלוח התראה יחידה מטעם יועצה המשפטי.



ראש המועצה  
המקומית חורפיש לא  
הודיע למליאת  
המועצה על  
ההתקשרות של  
המועצה עם אחיו  
לביצוע עבודות גינון,  
הן בתפקידו הקודם  
כממלא מקום ראש  
המועצה והן לאחר  
היבחרו לתפקיד ראש  
המועצה ב-2016

## ניגודי עניינים

### ניגוד עניינים של נבחר ציבור

בסעיף 103 לצו המועצות המקומיות נקבע בין היתר כי חבר מועצה שיש לו בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או על ידי קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה, "יודיע על כך למועצה, בכתב או בעל פה, מיד לאחר שנודע לו כי החוזה, העסק או הענין האמורים עומדים לדיון וההודעה תירשם בפרוטוקול".

בסעיף 103א (א) לצו המועצות המקומיות נקבע כי "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהון או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה; לענין זה, 'קרוב' - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות".

בית המשפט העליון<sup>59</sup> עמד על תכלית הכלל האוסר על התקשרות ב"חוזה" או ב"עסקה" בין רשות מקומית לבין "קרוב", באומרו: "הכלל בדבר מניעת ניגוד האינטרסים הוחל... במגמה למנוע תופעות של שחיתות המידות העשויות לנבוע מקשרים בין הרשות שפלוני מכהן בה בתפקיד מפתח לבין 'קרובו', בין שהן נגרמות בפועל ובין שהן עשויות לגרום אך ללזות שפתיים".

בדיקת הנושא ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה את הממצאים הבאים:

#### המועצה המקומית חורפיש:

1. המועצה נוהגת להזמין זה כעשור שנים עבודות גינון בתחומי המועצה מקבלן גינון א' בהליך של הצעות מחיר. הבדיקה העלתה כי הקבלן הוא אחיו של ראש המועצה הנוכחי, מר מופיד מרעי, המכהן בתפקיד ראש המועצה ממאי 2016, ושימש כממלא מקום ראש המועצה מנובמבר 2013 עד למועד היבחרו. מעיון בחשבונות המועצה עולה כי בשנים 2016 עד 2017 שילמה המועצה לקבלן הגינון בגין ביצוע עבודות גינון בתחומי המועצה המקומית סך של כ-100,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי ראש המועצה לא הודיע למליאת המועצה על ההתקשרות של המועצה עם אחיו לביצוע עבודות גינון, הן בתפקידו הקודם כממלא מקום ראש המועצה והן לאחר היבחרו לתפקיד ראש המועצה ב-2016.

בתשובתו מינואר 2018 מסר קבלן הגינון, בין היתר, כי הוא עובד עם המועצה המקומית שנים רבות, עוד בטרם מונה אחיו לראש המועצה, וכי אחיו אינו מעורב בהתקשרויות שלו עם המועצה.

59 ראו: ע"א 3030/96 עיריית ירושלים נ' כחילה מפעלי הנדסה ובניה ירושלים בע"מ, פ"ד נ(5) 565 (1997); לעניין יישום קביעות אלה על מועצות מקומיות ראו: תא"מ (שלום עכו) 4962-07 חוסיין נ' מועצה מקומית נחף (פורסם במאגר ממוחשב, 1.7.10).

היה על חבר המועצה  
המקומית חורפיש  
להודיע למליאת  
המועצה על  
ההתקשרות של  
המועצה עם בנו

ראש המועצה ציין בתשובתו מפברואר 2018 כי הוא לא התערב באופן אישי בכל עניין הנוגע לעבודתו של אחיו, אשר החל בהתקשרות עם המועצה טרם כניסת ראש המועצה לתפקידו.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית חורפיש כי היה עליו להודיע למליאת המועצה על ההתקשרות של המועצה המקומית עם אחיו לביצוע עבודות גינון. בתפקידו כראש המועצה עליו לשמש דוגמה לחברי המועצה ולעובדיה.

2. המועצה המקומית הזמינה בשנת 2016 שירות לבניית אתר אינטרנט עבור המועצה מספק א', שהוא בנו של אחד מחברי מליאת המועצה. בגין שירות זה שילמה המועצה לספק כ-10,000 ש"ח בשנת 2016. במועצה לא נמצא תיעוד אודות ההחלטה לרכוש את השירות מהספק ומי קיבל את ההחלטה, ואף לא נמצא תיעוד להצעות מחיר נוספות שקיבלה המועצה לשירות ולנימוקים מדוע בחרה לרכוש שירות זה מהספק - בנו של חבר המועצה.

הבדיקה העלתה כי חבר המועצה לא הודיע למליאת המועצה על העובדה שהמועצה התקשרה עם בנו לצורך בניית אתר האינטרנט, וממילא לא נרשמה כל הודעה על כך בפרוטוקול.

המועצה המקומית מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי "חבר המועצה לא הודיע על ההתקשרות בתום לב מוחלט".

בא כוחו של חבר המועצה מסר בתשובתו מפברואר 2018 כי חבר המועצה לא ידע כי בנו הגיש את מועמדותו לבניית אתר האינטרנט של המועצה, וכי חבר המועצה לא היה צד בקבלת ההחלטה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חורפיש כי היה עליה לקבל הצעות מחיר לביצוע העבודה מספקים נוספים, לדון בהצעות המחיר במסגרת של ועדת רכש, ואם בסופו של דבר המסקנה הייתה שההצעה של בנו של חבר המועצה הייתה ההצעה המיטבית מבחינת המועצה, נדרש היה, כתנאי להתקשרות עמו, לעמוד בדרישות הוראות הצו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה כי מתוקף מעמדו מצופה שיהיה מעודכן בעיסוקיהם של הקרובים לו עם המועצה, ובפרט קרובים מדרגה ראשונה, ויודיע למליאת המועצה על ההתקשרות עם בנו כנדרש.

**המועצה המקומית מגדל:** כאמור, ועדת המכרזים של המועצה המקומית שדנה במכרז "למתן שירותים חשבונאיים" המליצה להתקשר עם מציע שלישי, שלא עמד בתנאי הסף שנקבעו למכרז.

הבדיקה העלתה כי אביו של חבר מליאת המועצה המקומית, ששימש יו"ר ועדת המכרזים בעת שהיא דנה במכרז למתן שירותים חשבונאיים למועצה, עבד עד



שנת 2014 כקבלן עצמאי אצל המציע השלישי שזכה במכרז. נמצא כי חבר מליאת המועצה לא הודיע על כך למועצה, ואף הצביע בעד ההחלטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה המקומית ויו"ר ועדת המכרזים שלה דאג, כי היה עליו לדווח על הזיקה הקיימת בינו לבין המציע השלישי ליועץ המשפטי של המועצה ולבקש את הנחיותיו כיצד לפעול.

**המועצה המקומית מזרעה:** במועד בחירת מר פואד עוד באוקטובר 2013 לתפקיד ראש המועצה המקומית מזרעה, שימש אחיו כמהנדס המועצה בחצי משרה. כדי למנוע מצב של ניגודי עניינים בין תפקידו כמהנדס המועצה לבין תפקיד אחיו כראש המועצה, יצא המהנדס לחופשה ללא תשלום, ולכן היה צורך שמהנדס אחר ימלא את התפקיד.

בנובמבר 2013, לאחר שראש המועצה הנבחר נכנס לתפקידו, חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם מהנדס בניין כממלא מקום המהנדס, כדי שיעניק למועצה שירותים הנדסיים, שיכללו בין היתר הוצאה לפועל של מכרזים ותב"רים. זאת עד לבחירת מהנדס חדש למועצה או עד לחזרת מהנדס המועצה מהחופשה ללא תשלום.

הועלה כי בספטמבר 2014 אישר ממלא מקום מהנדס המועצה המקומית את החשבון שהגישה חברה קבלנית למועצה בסך כ-172,000 ש"ח (כולל מע"ם) בגין ביצוע עבודות בטיחות בכבישים פנימיים ביישוב. לצורך שחרור הכספים ממשרד התחבורה והעברתם לחשבון הבנק של המועצה, נדרשה המועצה להמציא למשרד התחבורה חשבונית מס מהחברה שביצעה את העבודה. נמצא כי חשבונית המס שהוציאה החברה למועצה המקומית באוקטובר 2014 אושרה בחתימת אחיו של ראש המועצה, שכאמור שימש כמהנדס המועצה עד למועד בחירת אחיו לראש המועצה (אוקטובר 2013), לאחר שכתב על גבי החשבונית את המילים "מאושר על חשבון" עם חותמת שמו כמהנדס המועצה.

המועצה המקומית מזרעה מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי חתימת המהנדס - אחיו של ראש המועצה - על החשבונית הייתה עניין טכני לצורך שחרור הכספים ממשרד התחבורה, והיא נעשתה בשל לחץ הזמנים למימוש ההרשאה התקציבית לפני תום שנת הכספים. עוד מסרה המועצה המקומית כי המהנדס מוכר לפקדי משרד התחבורה, וחתימתו נעשתה כחלק מתהליך החפיפה עם ממלא מקום המהנדס, ו"אינה עולה לכדי ניגוד עניינים".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית מזרעה, כי אחיו ששימש כמהנדס המועצה עד למועד בחירתו לתפקיד ראש המועצה ויצא לחופשה ללא תשלום, היה מנוע מלטפל בכל עניין הקשור במועצה. חתימת אחיו של ראש המועצה על החשבונית לפני העברתה למשרד התחבורה לצורך שחרור כספי המימון שהגיעו למועצה, שעה שבאותו הזמן היה בחופשה ללא תשלום ואדם אחר כיהן כממלא מקום למהנדס המועצה, אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

## ניגוד עניינים של עובדי מועצה

בסעיף 142 לצו המועצות המקומיות נקבע הכלל כי "לא יהיה לעובד מועצה, לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על ידי בן זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה, למענה או בשמה".

בדיקת נושא זה ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה את הממצאים הבאים:

**המועצה המקומית חורפיש:** המועצה המקומית מעסיקה משנת 1997 עובד מועצה בתפקיד אחראי המחשוב של המועצה. הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית נוהגת לרכוש מחשבים וציוד נלווה - ובכלל זאת הכנת תשתיות למחשבים וביצוע עבודות התקנה - באמצעות העסק הפרטי שבבעלותם של עובד המועצה ובת זוגו. בשנים 2011-2016 הסתכמו הרכישות מעסק זה בכ-200,000 ש"ח.

עוד העלתה הבדיקה כי הרכישות, הכנת התשתיות וביצוע עבודות ההתקנה מהעסק שבבעלות עובד המועצה בוצעו מבלי לקבל הצעות מחיר מספקים אחרים, ללא אישור וללא פיקוח ושליטה של גורם מקצועי כלשהו על הליכי הרכש, דבר העלול להעיד על ניגוד עניינים ופגיעה בשמירה על עקרונות היעילות והחיסכון.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית חורפיש, כי רכישת מחשבים וציוד נלווה וכן הכנת תשתיות למחשבים וביצוע עבודות התקנה על ידי עסק פרטי שבבעלות עובד המועצה אסורה על פי דין, ועליה להפסיק את ההתקשרות עם עובד המועצה ולהימנע מהתקשרויות מעין אלה בעתיד.

חמור מכך, עובד המועצה האחראי על מערך המחשוב של המועצה המקומית ואמור לקבוע במסגרת תפקידו את צרכי מערך המחשוב ודרישות הרכש שלו, היה מצוי במצב של ניגוד עניינים ממשי בכל הנוגע להתקשרויות המועצה עם העסק שבבעלותו.

המועצה המקומית חורפיש מסרה בתשובתה מפרוואר 2018 כי בשל החשש לניגוד עניינים היא הפסיקה את ההתקשרות עם העסק הנמצא בבעלות עובד במועצה.

עובד המועצה האחראי למערך המחשוב של המועצה המקומית מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2018, כי הוא לא ידע שרכישות שביצעה המועצה מהעסק הפרטי שלו אינן חוקיות, וכי היועץ המשפטי של המועצה ומבקר הפנים שלה "מעולם לא העירו על ההתקשרות" בינו לבין המועצה.

**המועצה המקומית פקיעין:** בנובמבר 2009 התקשרה המועצה המקומית עם ספק בהסכם להשכרת מכונות צילום ומתן שירותי תחזוקה למכונות הצילום לתקופה של חמש שנים. בהסכם נקבע כי בתום תקופת השכירות ניתן יהיה להאריך את החוזה לתקופות נוספות של שנה בכל פעם. ההסכם נחתם לאחר בחינת הצעות מחיר אחדות ודין בוועדת המכרזים. ממסמכי המועצה עולה כי



המועצה המקומית  
פקיעין התקשרה עם  
עסק הנמצא בבעלות  
עובד מועצה ובת זוגו,  
אשר החלה עוד  
בטרם התקבל לעבוד  
במועצה, מבלי להביא  
לסיומה עם כניסתו  
לתפקיד, זאת בניגוד  
להוראות הצו  
הקובעות שלעובד  
המועצה לא יהיה כל  
חלק בחוזה עם  
המועצה

בשנים 2015 עד 2017 היא שילמה לספק בגין אספקת מכונות צילום ומתן שירותי התחזוקה למכונות הצילום סכומים הנעים בין 80,000 ל-100,000 ש"ח מדי שנה.

הבדיקה העלתה כי העסק המספק את מכונות הצילום ושירותי התחזוקה שלהן נמצא בבעלות עובד מועצה ובת זוגו. העובד החל את עבודתו במועצה ב-100% משרה בשנת 2010, לאחר שנבחר לתפקיד במכרז פומבי, דהיינו כשנה לאחר מועד החתימה על ההסכם בין הצדדים לאספקת מכונות הצילום.

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי תדאג לצאת למכרז למכונות צילום "באופן מיד". עוד מסרה המועצה המקומית כי ההסכם נחתם עם אשתו של עובד המועצה, עוד לפני כניסתו של העובד לתפקידו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית פקיעין על כי כל התקשרות עם עסק הנמצא בבעלות עובד/ת מועצה או בבעלות בן/בת זוגו, גם אם זו החלה עוד בטרם התקבל/לה לעבוד במועצה, הינה בניגוד להוראות הצו הקובעות שלעובד המועצה לא יהיה כל חלק בחוזה עם המועצה. על המועצה המקומית לפעול לאלתר להפסקת ההתקשרות האמורה.

בפברואר 2017 פנה גזבר המועצה לראש המועצה, ליועץ המשפטי של המועצה ולחשב המלווה של המועצה, וציין כי בישיבה שנערכה בינואר 2017 בנוכחות ראש המועצה והחשב המלווה הועלה נושא רכש טובין וקבלת שירותים מעסקים הרשומים על שמותיהם של קרובים מדרגה ראשונה של עובדי המועצה. במכתבו כתב הגזבר שראש המועצה יכתוב "במפורש" שעל המועצה "להימנע מרכישות כאלה או לכל הפחות סיכום ההחלטה שעלתה בישיבה האמורה והנחיה משפטית בעניין זה".

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, יותר מחצי שנה מפנייתו של גזבר המועצה, לא דאג ראש המועצה שהמועצה תוציא הנחיה ברורה בנושא רכש והתקשרויות עם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של עובדי המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חורפיש ולמועצה המקומית פקיעין כי עליהן לבדוק את התקשרויותיהן ולפעול לאלתר להפסקת כל התקשרות ורכש מעובד/ת מועצה או מבן/בת זוגו. על שתי המועצות לרענן את ההנחיות בנושא זה הן לחברי המועצה והן לעובדיהן ולהחתיים את העובדים על שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים.

## עבודת חוץ של עובדי מועצה ללא היתר כנדרש

האיסור על עבודה פרטית נקבע בסעיף 143(ב) לצו המועצות המקומיות בזו הלשון: "עובד המועצה המשמש בקביעות במשרה מלאה (בסעיף זה - עובד מועצה) לא יעסוק ולא ישתתף, בעקיפין או במישרין, בעבודת חוץ<sup>60</sup>; אולם רשאי ראש המועצה, באישור המועצה, להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודת חוץ שלא על מנת לקבל פרס, ומועצה רשאית, במקרים מיוחדים, להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודת חוץ גם על מנת לקבל פרס".

בית המשפט העליון<sup>61</sup> עמד על תכליתה של ההגבלה על עבודת חוץ<sup>62</sup> בקובעו: "המחוקק ביקש להנהיג פיקוח כללי על העבודות אותן מבצע עובד הרשות, נוסף על עבודתו בעירייה. על כן ביקש למנוע לא רק ניגוד אינטרסים מהותי, אלא גם תחרות אינטרסים, היינו מצב בו מוסר העובד את מירב תשומת הלב והמסירות לעיסוק אחר, הדורש לפי מהותו וטיבו זמן ומאמץ, במקום לשקוד על התפקיד עבורו הוא מקבל שכר מלא מקופת הציבור... במציאות כגון זו מוכרח העובד להיקלע להתנגשות של נאמנויות וזאת לאו דווקא עקב אינטרסים מנוגדים כפשוטו, אלא בשל הצורך להכריע מעת לעת בשאלה למה יקדיש את זמנו ואת מחשבתו".

בעניין אחר<sup>63</sup> קבע בית המשפט העליון ביחס לאיסור על עבודה פרטית ללא היתר, כי "בראש ובראשונה האיסור נועד למנוע היווצרות מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו הראשית של העובד לבין העבודה הנוספת שבה הוא מעוניין לעסוק, בייחוד כאשר מדובר בעובד השירות הציבורי, האמור לשמש כנאמן של הציבור. מעבר לכך, האיסור נועד לממש את ציפיותו הסבירה של המעביד כי העובד יקדיש את תשומת לבו לעבודה שבעבורה הוא מקבל משכורת מלאה, בלי שיוסח או יופרע בשל מחויבויותיו למקום עבודה אחר".

הבדיקה העלתה כי מהנדס המועצה המקומית עילבון ומהנדס במחלקת ההנדסה במועצה המקומית פקיעין עוסקים בעבודות חוץ מבלי שקיבלו היתר לכך, בניגוד לצו המועצות המקומיות, כמפורט להלן:


**המועצה המקומית עילבון:** מהנדס המועצה המקומית עילבון (להלן - המהנדס) התקבל לעבודה במועצה באוגוסט 2013 כעובד שכיר במשרה מלאה. הוא בעל תואר בהנדסה אזרחית (קונסטרוקציה וביסוס קרקע) ומודד מוסמך.

60 בסעיף 143(א) נקבע כי "עבודת חוץ" היא "כל עסק או עבודה מחוץ לשירות המועצה למעט - (1) עבודה ציבורית שלא על מנת לקבל פרס; (2) עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית ללא התקשרות קבועה; (3) השקעת הון וקבלת רווחים ממה שאין אתן עבודה או עיסוק".

61 ע"מ 4/80 שנון נ' עיריית תל-אביב-יפו, לד (4) 298 (1980).

62 פסק הדין זה התייחס להוראות הדין המקבילות בפקודת העיריות [נוסח חדש].

63 ע"מ 5205/01 פרנס נ' יושב-ראש רשות השידור, נו (2) 9 (2001).


  
**נמצא כי עיסוקו  
 הנוסף של מהנדס  
 המועצה המקומית  
 עילבון בעבודות חוץ  
 לא הובא לידיעת  
 המועצה, וממילא לא  
 נדון במליאת המועצה  
 ולא התקבלה החלטה  
 כלשהי בגינו**

בתלונה שהתקבלה במועצה המקומית עילבון בנובמבר 2017, והעתקים ממנה נשלחו למשרד מבקר המדינה ולמשרד הפנים, נטען כי המהנדס עושה עבודות חוץ ללא אישור ולכן נמצא במצב של ניגוד עניינים.

נמצא כי ראש המועצה פנה למהנדס כדי לברר את הטענות שהועלו בתלונה. במכתב תשובה לראש המועצה בדואר אלקטרוני טען המהנדס, בין היתר, כי המשיך לטפל במספר תיקים שהוחל בהם עוד לפני שנכנס לתפקיד במועצה, וכי הטיפול הסופי בהם הסתיים לקראת סוף שנת 2015.

עוד טען המהנדס כי מאז שנת 2011 הוא לא עבד בתחום המדידות ולא בתחום הגשת תכניות בנייה, וכי בשנת 2015 קיבל את אישור המועצה לעבודת חוץ במתן הרצאות במכללות בהיקף של עד ארבע שעות שבועיות.

בדיקה שעשו נציגי משרד מבקר המדינה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מזרחי (להלן - הוועדה המקומית) שהמועצה חברה בה העלתה כי המהנדס, שמועסק במועצה במשרה מלאה מאוגוסט 2013, הגיש במהלך השנים 2016 עד 2017 כמה "דוחות ביסוסי קרקע והנחיות ביצוע לבניית מבנים", המהווים תנאי להנפקת היתרי בנייה. דוחות אלו הוגשו מטעם מבקשי היתרי בנייה בתחום מרחב התכנון של הוועדה המקומית במסגרת עבודתו במשרדו הפרטי.

עוד נמצא כי עיסוקו הנוסף בעבודות חוץ לא הובא לידיעת מליאת המועצה, וממילא לא נדון בה ולא התקבלה החלטה כלשהי בגינו. גם במועד הבירור שעשה ראש המועצה כאמור בנובמבר 2017 לא הצהיר המהנדס על עבודתו הנוספת בעריכת דוחות הביסוס שלא במסגרת תפקידו במועצה.

המועצה המקומית עילבון מסרה בתשובתה מפברואר 2018 כי הבהירה למהנדס המועצה שאסור לו לבצע עבודות פרטיות ללא היתר כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס המועצה המקומית עילבון, כי עליו להפסיק לאלתר לעסוק בעבודות חוץ בניגוד לדין, וכי הגשת דוחות ומסמכים לוועדה המקומית שבתחומה נמצאת המועצה עלולה להעמידו במצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר בחומרה למהנדס המועצה על כי גם לאחר שהעניין עלה במסגרת תלונה שנשלחה למועצה, הוא לא דיווח על עבודות החוץ שהוא עושה, ואף מסר דיווח מטעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אין להתיר למהנדס לעסוק בעבודות מחוץ לשירות המועצה שיש בהן כדי לפגוע במילוי תפקידו כמהנדס המועצה או שיש בהן כדי להעמידו במצב של ניגוד עניינים בין חובתו לציבור לבין אינטרסים אחרים. בעת גיבוש החלטה בעניין זה על המועצה, כנאמן הציבור, לפעול למען האינטרס הציבורי.

**המועצה המקומית פקיעין:** מהנדס המועסק במחלקת ההנדסה של המועצה המקומית פקיעין במשרה מלאה (להלן - העובד) הוא הבעלים של משרד הנדסי הנותן שירותי תכנון ופיקוח, בין היתר למועצה המקומית עילבון.

נמצא כי העובד לא הצהיר על העבודות הנוספות שהוא מבצע במשרדו הפרטי תמורת תשלום, וממילא לא קיבל היתר מראש המועצה וממליאת המועצה לעסוק בעבודות חוץ.

בעקבות בירור שערכו במהלך הביקורת נציגי מבקר המדינה עם העובד בעניין עבודתו הנוספת, הוא פנה לראש המועצה וביקש אישור מהמועצה לעבודות אלה. נמצא כי המועצה אישרה בישיבתה מאוקטובר 2017 את בקשתו של העובד לעבוד בעבודה נוספת מעבר לשעות העבודה.

יצוין כי בפרוטוקול ישיבת המועצה לא ניתן ביטוי לנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה לאשר את בקשתו של העובד, ולא ניתן לדעת אם מדובר במקרה מיוחד, שבו על פי דין יכולה המועצה להתיר עבודה נוספת.

## סיכום

בבסיס חובת המכרזים עומדת החובה החלה על הרשויות המקומיות לנהל את התקשרויותיהן על יסוד תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן, ומממשת את העקרונות של חיסכון ושימוש יעיל בכספי הציבור המופקדים בידיהן.

ממצאי הביקורת מצביעים על כשלים וליקויים שחלקם חמורים בתפקוד המועצות המקומיות שנבדקו, ובכלל זאת בפעולות בנושאי רכש והתקשרויות ובהעסקת יועצים ונותני שירות. בין היתר, הועלו מצבים של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם עובדי מועצה ועם מקורבים של נבחרים.

בחלק מהמועצות המקומיות שנבדקו הועלו ממצאים הנוגעים לאופן עריכת המכרזים וניהולם, תוך חשש לפגיעה בעקרון השוויון ובניגוד להוראות שנקבעו בצו המועצות המקומיות. כמו כן, כמה מהן אינן ערוכות להתקשר עם נותני שירות באמצעות מכרזי זוטא בשל היעדר ספר ספקים.

על ראשי המועצות המקומיות שנבדקו ועל נבחריהן, המשמשים כנאמני הציבור, לפעול לתיקון יסודי של הליקויים שעלו בדוח זה, בהתאם לעקרונות השקיפות והשוויון, תוך שמירה על היעילות והאפקטיביות למען רווחת תושביהן.

