

המועצה המקומית ערערה בנגב

התקשרות לטיפול בפסולת ומרכיביו

תקציר

רקע כללי

שטח השיפוט של המועצה המקומית ערערה בנגב (להלן - המועצה) משתרע על כ-14,500 דונם¹ ובשנת 2016 מנתה אוכלוסייתה כ-16,000 תושבים. המועצה מדורגת בדרגה 1 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה². בשנת 2016 הסתכמו הכנסות המועצה בתקציב הרגיל בכ-70 מיליון ש"ח והוצאותיה בכ-70 מיליון ש"ח. גירעונה המצטבר של המועצה נכון לסוף דצמבר 2016 היה כ-1.8 מיליון ש"ח.

ראש המועצה המכהן מר נאיף אבו עראר נבחר לראשות המועצה בפברואר 2016³.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר - נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרות המועצה המקומית ערערה בנגב עם קבלן לטיפול בפסולת (להלן - הפרויקט). הבדיקה כללה בין היתר את הליכי ההתקשרות לבחירת קבלן לפרויקט, את תנאי הסכם ההתקשרות עם הקבלן שנבחר ויישומו של ההסכם וכן את הפיקוח והבקרה של המועצה על עבודת הקבלן. בדיקות השלמה נערכו במחוז דרום של המשרד להגנת הסביבה.

הליקויים העיקריים

מכרז זוטא ראשון ומכרז זוטא שני

המועצה קיימה שני מכרזי זוטא לטיפול בפסולת, בלי שספר הספקים שלה כלל נותני שירותים בתחום הטיפול בפסולת. כמו כן, בשני המכרזים פנתה המועצה לשלושה ספקים בלבד במקום לארבעה; הכול בניגוד לנקבע בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - הצו).

¹ המועצה שוכנת בין באר שבע לדימונה.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה לפי עשר דרגות ודרגה 1 היא הנמוכה ביותר.

³ הבחירות התקיימו לאחר פטירתו של ראש המועצה הקודם בדצמבר 2015.

המועצה לא הכינה אומדן לשני מכריזי הזוטא שקיימה וממילא גם לא הפקידה בתיבת המכריזים אומדן של עלות ההתקשרות, כנדרש בצו. התקציב של כל אחד ממכריזי הזוטא לא היה סביר ביחס לכמות הפסולת שהייתה מיועדת לטיפול.

המועצה ביטלה את מכרז הזוטא הראשון בגלל פגם בתוקף הערבות הבנקאית שנפל בהצעה שהגיש המציע היחיד - פגם שמקורו במסמכי המכרז שהכינה היא עצמה. המועצה ביטלה את מכרז הזוטא השני בלי שהוצגה בוועדת המכריזים כל התשתית העובדתית הרלוונטית ובלי שצוינו בפרוטוקול ועדת המכריזים העילה החוקית ונימוקים להמלצת הוועדה לביטול המכרז.

מכרז שלישי - פומבי

המועצה קיימה מכרז שלישי - פומבי לטיפול בפסולת. בידי המועצה לא היו מסמכים הנוגעים לנתונים שהסתמכה עליהם ולחישובים שערכה לצורך הכנת האומדן במכרז השלישי, לכן לא ניתן לדעת כיצד היא חישבה את האומדן⁴.

ועדת המכריזים החליטה לבטל את המכרז השלישי בלי שבחנה כראוי את החשש שעלה במהלך הדיון בנוגע לקביעת אומדן נמוך ולא סביר ולמשמעויות העולות מכך ובלי שציינה בדיון את העילה החוקית לביטול ואת הנימוקים להחלטתה.

החלטות לביטול המכריזים שהתקבלו בוועדת המכריזים ללא מניין חוקי

ועדת המכריזים של המועצה החליטה על ביטול המכרז הראשון, המכרז השני והמכרז השלישי בלי שהיה בישיבותיה מניין חוקי של חברי הוועדה. ראש המועצה אישר את החלטות הוועדה לבטל את המכריזים אף שהחלטות התקבלו במניין לא חוקי של חברי הוועדה.

החלטה על התקשרות ללא מכרז

היועץ המשפטי של המועצה⁵ מסר למועצה "חוות דעת כללית", ולפיה ניתן לפטור את ההתקשרות מחובת מכרז בלי שבדק את נסיבות ההתקשרות

4 האומדן במכרז השלישי הורכב מארבעה אומדני משנה - אומדן משנה לכל אחד מסוגי העבודות הנדרשות במכרז.

5 היועץ המשפטי נכנס לתפקידו באפריל 2017.

הספציפית הזאת ואת המכרזים הקודמים שקיימה המועצה בתחום הטיפול בפסולת ובוטל, וזאת אף שהוצגה לפניו חוות דעתה של יועצת משפטית קודמת למועצה, שהעלתה ספק בדבר סבירותו של האומדן במכרז השלישי והציגה את האפשרות שההליך המכרזי לא מוצה.

ההחלטה של מליאת המועצה להתקשרות ללא מכרז התקבלה באופן בלתי תקין בהתבסס על הטענה כי קיום מכרז נוסף לא תביא כל תועלת⁶. מליאת המועצה אישרה את ההתקשרות בפטור ממכרז אף שתקציב הפרויקט גדל פי שניים וחצי בקירוב ושיטת תמחור העבודות השתנתה; למעשה מדובר בהתקשרות חדשה שסכומה חייב קיום מכרז פומבי. שינויים מהותיים אלה בתנאי ההתקשרות לא הוצגו לחברי מליאת המועצה לפני שקיבלו את ההחלטה לפטור את ההתקשרות מחובת מכרז. זאת ועוד, ראש המועצה לא הציג לחברי המליאה מידע מלא וברור באופן שישקף נכונה את השתלשלות העניינים שהובילה לביטול המכרזים הקודמים. במתן המידע החסר והחלקי הוטעו חברי המליאה והוכשלו במילוי תפקידם משום שהחלטתם התקבלה שלא על פי הוראות דיני המכרזים וכללי מינהל תקין.

ההליך הרביעי - בקשה לקבלת הצעות מחיר ובחירת המציע הזוכה לביצוע העבודות

בבקשה לקבלת הצעות מחיר שהכינה המועצה היא לא קבעה תנאי סף כלשהם ודרישות חיוניות נוספות שעל המציעים לעמוד בהם (למשל, להחזיק ברישיון עסק⁷ מתאים לביצוע העבודות ולהוכיח ניסיון מקצועי בתחום טיפול בפסולת). כמו כן, המועצה לא הגדירה בבקשה דרישות מהותיות כגון רשימת האתרים בתחום המועצה שבהם מרוכזת הפסולת שהמציעים מתחייבים לטפל בה ובאילו אתרים הם רשאים להטמין פסולת.

ברשות המועצה לא היו מסמכים הנוגעים לאף לא אחת מתשע ההצעות שנרשמו בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים. כמו כן, המועצה אינה מחזיקה במסמכים כלשהם בדבר ההחלטה על הזוכה, ובכלל זה זהות הגורם במועצה שבדק את ההצעות והגורם שבחר בהצעה שזכתה.

המציע שנבחר (להלן - קבלן ג') לא החזיק ברישיונות עסק להובלת פסולת ולטיפול בפסולת, אף שהדבר נדרש בחוק רישוי עסקים, ואף היה אחד מהתנאים שהציב המשרד להגנת הסביבה למועצה לצורך קבלת התמיכה הכספית לפרויקט.

6 בסעיף 22(ח) לתוספת הרביעית לצו נקבע כי אם לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה וועדת המכרזים לא המליצה עליה או על הצעה כלשהי או שהמועצה החליטה שלא לאשר הצעה של ראש המועצה אף שהוועדה לא המליצה עליה, רשאית המועצה המקומית להתקשר בחוזה ללא מכרז, לאחר שהמועצה החליטה על כך ברוב חבריה, ולאחר שנוכחה שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת.

7 על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים).

ליקויים בהסכם ההתקשרות

המועצה לא פירטה בהסכם ההתקשרות עם קבלן ג' את אתרי הפסולת שהקבלן מתחייב לטפל בהם. כמו כן, המועצה לא קבעה בהסכם מי מהצדדים יישא בעלויות הכרוכות בהטמנת הפסולת; לשני העניינים הללו יש השלכות כספיות משמעותיות.

פיקוח ובקרה על עבודת קבלן ג' ועל תשלום התמורה בגינה

המועצה לא קיימה הליך מסודר של פיקוח ובקרה כדי לוודא שקבלן ג' ביצע את העבודות על פי הסכם ההתקשרות עמו ולפי דרישותיה וכי פינה את הפסולת שאינה ניתנת למחזור לאתר הטמנה שאושר בידי המשרד להגנת הסביבה (להלן - אתר מאושר). מדוח סיור ששלח נציג המשרד להגנת הסביבה למועצה, עלה בין השאר כי קבלן ג' השליך על גדת נחל פסולת רבה, במקום לפנותה לאתר מאושר, דבר הנוגד את הוראות חוק שמירת הניקיון. על אף חומרת המעשה לא פעלה המועצה במהירות ובנחישות לתיקון הליקוי שהעלה לפניה נציג המשרד להגנת הסביבה.

למועצה לא היה מידע בנוגע לפסולת שקבלן ג' מיחזר בפועל, לרבות כמות הפסולת, סוגי הפסולת שמוחזרה ומה נעשה עם הפסולת שמוחזרה.

המועצה נתנה לקבלן ג' פנקס של 50 תעודות משלוח לצורך הטמנת הפסולת באתר מאושר, כולן חתומות מראש. בכך שמטה המועצה מידיה אמצעי בקרה חיוני על עבודת הקבלן.

המועצה שילמה לקבלן ג' לפי נתוני הכמויות שהעביר לה בלי שאימתה אותם, למשל בדרך של השוואה לרישומי אתר ההטמנה, ובכך איפשרה תשלום יתר לקבלן.

המועצה שילמה לקבלן ג' חלק מהתמורה שלא על פי הקבוע בהסכם עמו ובלי שקיבלה את אישור נציג המשרד להגנת הסביבה שהעבודה בוצעה לשביעות רצונו.

פיקוח של המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה אישר את השתתפותו בעלות הפרויקט אף שהמועצה לא עמדה בחלק מהתנאים שהציב לפניה, ואף התעלמה מהנחייתו של נציג מטעמו להפסיק את העבודות, עקב ליקויים שהעלה הנוגעים לביצוע העבודות בפרויקט שביצע קבלן ג'.

ההמלצות העיקריות

על הגורמים המופקדים על נושא ההתקשרויות במועצה להקפיד להתקשר במסגרת מכרזי זוטא עם קבלנים הרשומים בספר ספקים, שרק הם רשאים להשתתף במכרז זוטא, ועל ראש המועצה ועל ועדת המכרזים לוודא כי הגורמים השונים במועצה מקפידים על קיום הליכי מכרזי זוטא, הכול כנקבע בצו.

על יו"ר ועדת המכרזים להפקיד בתיבת המכרזים, לפני תום מועד הגשת הצעות המחיר, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בהתקשרות, כנקבע בצו.

על המועצה לוודא שהמחירים הכלולים באומדנים שהיא מכינה לצורך קיום מכרזים יהיו סבירים.

על ועדת המכרזים ויו"ר הוועדה להקפיד לקבל החלטות רק במניין חוקי של חבריה. על ראש המועצה לא לאשר החלטות של ועדת המכרזים שהתקבלו במניין לא חוקי של חברי הוועדה.

על ראש המועצה למסור לחברי מליאת המועצה מידע מלא וברור לצורך קבלת החלטותיה.

על המועצה להקפיד לתעד את הליכי ההתקשרויות שהיא מבצעת ולשמור את המסמכים הנוגעים אליהם.

על המועצה להקפיד לקבוע במסגרת הליכי ההתקשרויות שלה תנאי סף שהמציעים נדרשים לעמוד בהם כתנאי להשתתפותם בהליך.

על המועצה להקפיד לעגן בהסכמי התקשרות שהיא חותמת עליהם את כל הזכויות וההתחייבויות של כל צד להסכם באופן שיסדיר ויבטיח את זכויותיהם, וזאת כדי למנוע אי-הבנות וקשיים ביישומם של ההסכמים ולהימנע מהוצאות כספיות נוספות או מיותרות.

על המועצה לוודא שקבלנים שעל עבודתם היא משלמת מיישמים באופן מלא את הדרישות שנקבעו בהסכם ההתקשרות עמם.

על המשרד להגנת הסביבה לפקח באופן נאות על עבודות לטיפול בפסולת ולוודא כי הן יבוצעו על פי תנאיו לקבלת התמיכה הכספית לביצוע הפרויקט.

סיכום

רשויות מקומיות מחויבות בקיום התקשרויותיהן באופן שוויוני, הוגן ושקוף המבטיח את קבלתה של ההצעה הטובה ביותר עבורן, ודרך המלך לקיום התקשרויות כאמור היא קיום מכרז פומבי. כללי מינהל תקין מחייבים את הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות ההסכמים שהן חתומות עליהם

ולהפעיל פיקוח ובקרה שיבטיחו שמירה על האינטרסים של הרשות ועל טובת הציבור.

ממצאי הדוח מעלים תמונה מדאיגה של תפקוד כושל של המועצה והעומד בראשה בהליך ההתקשרות עם קבלן לטיפול בפסולת ובפיקוח על עבודתו. העובדה שגורמים שונים במועצה פעלו בלי לתעד את פעולותיהם, ועשו זאת באופן עקבי, פוגעת בשקיפות ההליכים ובמראית פני הצדק ומעלה חשש לתקינות ההליכים שבוצעו. המועצה ביטלה מכרזים שקיימה עקב ליקויים חוזרים ונשנים בלי שהפיקה את הלקחים מכך. לאחר שהמכרזים בוטלו התקשרה המועצה עם קבלן לביצוע הפרויקט ללא מכרז. המועצה לא וידאה שהקבלן הוא בעל כישורים מתאימים לביצוע הפרויקט, והועלה כי לא היה לו כלל רישיון עסק לטיפול בפסולת כנדרש.

כלל הממצאים בדוח מעלים חשש כי פעולות המועצה נועדו ליצור מסך עשן של תקינות לכאורה ולהכשיר את ההתקשרות עם הקבלן, אף שלמעשה הופרו עקרונות דיני המכרזים וכללי התחרות ההוגנת והשוויון.

על המועצה ועל המשרד להגנת הסביבה לשקול דרכים למניעת הכשלים שהועלו בדוח זה ולמצוא פתרונות שיבטיחו כי עבודות לטיפול בפסולת הממומנות מכספי ציבור יבוצעו אך ורק בידי קבלנים בעלי הכישורים המתאימים המחזיקים ברישיונות עסק רלוונטיים. כמו כן, עליהם לקיים פיקוח אפקטיבי על הקבלנים כדי לוודא שפסולת הניתנת למיחזור תמוחזר ופסולת שאינה ניתנת למיחזור תפונה להטמנה באתר מאושר בלבד.

מבוא

שטח השיפוט של המועצה המקומית ערערה בנגב (להלן - המועצה) משתרע על כ-14,500 דונם⁸ ובשנת 2016 מנתה אוכלוסייתה כ-16,000 תושבים⁹. המועצה מדורגת בדרגה 1 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁰.

ממאי 2007 עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) מינה משרד הפנים שישה חשבים מלווים למועצה. ראש המועצה המכהן מר נאסף אבו עראר נבחר לראשות המועצה בפברואר 2016¹¹.

בשנת 2016 הסתכמו הכנסות המועצה בתקציב הרגיל בכ-70 מיליון ש"ח והוצאותיה בכ-70 מיליון ש"ח. גירעונה המצטבר של המועצה נכון לסוף דצמבר 2016 היה כ-1.8 מיליון ש"ח.

בתחומן של הרשויות המקומיות מצטברת פסולת מסוגים שונים, כגון פסולת ביתית ותעשייתית, פסולת בניין, גזם וגרוטאות, ועליהן לדאוג לפינויה. לפסולת המושלכת בשטחים פתוחים השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. השפעות אלה באות לידי ביטוי בפגיעה במקורות מים עיליים ותת-קרקעיים, בזיהום קרקע, בפגיעה בשטחים פתוחים, בהיווצרות שריפות וזיהום אוויר, בירידת ערך הקרקע עקב העלויות הגבוהות של פינוי פסולת בניין, ביצירת מוקד משיכה למזיקים, בחשיפה לאסבסט ובמפגעים חזותיים קשים. ערימות הפסולת המושלכות בשטחים הפתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת נוספים והבעיות הולכות ומתעצמות. לפיכך, קיימת דחיפות לטפל בפסולת כדי למזער את הפגיעה הסביבתית הנגרמת מהשלכה לא מבוקרת שלה¹².

במאי 2017 התקשרה המועצה עם קבלן ל"פינוי, טיפול ומחזור¹³ פסולת" (להלן - טיפול בפסולת), לא באמצעות מכרז אלא במסגרת תהליך קבלת הצעות מחיר, לאחר שקיימה שני מכרזי זוטא ומכרז פומבי שבוטלו בעקבות החלטות של ועדת המכרזים, כמפורט בהמשך.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר - נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרות המועצה המקומית ערערה בנגב עם קבלן לטיפול בפסולת (להלן - הפרויקט).

- 8 המועצה שוכנת בין באר שבע לדימונה.
- 9 על פי נתוני דוח ביקורת מפורט של משרד הפנים לשנת 2016.
- 10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה לפי עשר דרגות ודרגה 1 היא הנמוכה ביותר.
- 11 הבחירות התקיימו לאחר פטירתו של ראש המועצה הקודם בדצמבר 2015.
- 12 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2013), "טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין", עמ' 368.
- 13 מיחזור הוגדר בחוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשנ"ג-1993, כתהליך עיבוד או השבה של חומרים או מוצרים לשימוש חוזר לאותה המטרה שיועדו לה בראשונה או כחומר גלם.

הבדיקה כללה בין היתר את הליכי ההתקשרות לבחירת קבלן לפרויקט, את תנאי הסכם ההתקשרות עם הקבלן הנבחר ויישומו של ההסכם וכן את הפיקוח והבקרה של המועצה על עבודת הקבלן. בדיקות השלמה נערכו במחוז דרום של המשרד להגנת הסביבה.

רקע נורמטיבי

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), עוסק בין היתר באיסור השלכת פסולת בניין ברשות הרבים.

בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות או הצו), נקבע כי לצורך מילוי תפקידי המועצה מוסמכת לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה לקיים סדר, שלטון תקין וביטחון, לדאוג לפיתוח תחום המועצה וגם לסלק מפגעים¹⁴. בפקודת בריאות העם, 1940, נקבעו הדרכים שבהן צריכה מועצת הרשות המקומית לפעול כדי למנוע או לסלק מפגעים סביבתיים המוגדרים בפקודה ובהם גם מפגעי פסולת.

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שתתקיים בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עקרון השוויון), כשהדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה היא קיום מכרז פומבי לשם קביעת זהות נותן השירות שהיא תתקשר עמו. הליך מכרזי חשוב להגשמת תכליות ציבוריות ובהן שמירה על טוהר המידות, מניעת שחיתות ומשוא פנים ומתן אפשרות לרשות המינהלית להשיג תוצאה כלכלית מיטבית באמצעות התנהלות יעילה החוסכת כספי ציבור. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת¹⁵.

בסעיף 190(א) לצו המועצות המקומיות נקבע כי ככלל ראש המועצה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם המועצה; הוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה כספית מתאימה בתקציב המאושר.

סעיף 192 לצו קבע כי בכל הנוגע למכרזים "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית".

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (להלן - התוספת הרביעית לצו) נקבעו בין היתר ההוראות המחייבות את המועצה בדבר הליכי קיום מכרזים ובדבר תנאים להתקשרות המועצה ללא מכרז.

14 סעיפים 146(1), 146(2) ו-146(8) לצו המועצות המקומיות.

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

בסעיף 8(א) לתוספת הרביעית לצו נקבע שמועצה מקומית שמספר התושבים בתחום שיפוטה אינו עולה על 20,000 תהיה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 69,600 ש"ח, אך אינו עולה על 347,900 ש"ח¹⁶, באמצעות מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).

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 הרשומים בספר הספקים (ראו להלן בפרק "ספר ספקים") ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי¹⁷.

מכרז זוטא ראשון

בדצמבר 2016 קיימה המועצה מכרז זוטא ל"פינוי, והטמנה של ריכוזי פסולת במועצה מקומית ערערה בנגב" (להלן - המכרז הראשון). את מסמכי המכרז הכין עבור המועצה יועץ חיצוני שגם ליווה את הליך המכרז (להלן - היועץ למכרז). הועלה כי המועצה העריכה במסמכי המכרז כי כמות הפסולת המיועדת לטיפול היא 15,000 טון. במסמכי המכרז נקבע כי התקציב לביצוע העבודות הוא 118,000 ש"ח¹⁸ וכי הצעות הגבוהות מסכום זה ייפסלו. יצוין כי מקורו של תקציב הפרויקט היה מתמיכה כספית שאישר המשרד להגנת הסביבה למועצה¹⁹.

ספר ספקים

נמצא כי המועצה קיימה מכרז זוטא בלי שקיימה את התנאים לקיום מכרז זוטא שנקבעו בתוספת הרביעית לצו:

1. בסעיף 8(ב) לתוספת הרביעית לצו נקבע כי ועדת המכרזים של המועצה המקומית תנהל ספר ובו רשימה של ספקים וקבלנים (להלן - ספר ספקים) שיהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן תפנה אליהם הרשות המקומית. עוד נקבע כי הרשימה תהיה פתוחה לעיון

16 נכון ל-15.5.17 (לאחר העדכון השנתי של הסכומים שפרסם משרד הפנים). הסכומים המצוינים בקטע זה אינם כוללים מע"ם.

17 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2013), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 97.

18 כל הסכומים בדוח זה כוללים מע"ם, אלא אם כן צוין אחרת.

19 החלטת ממשלה מספר 546 מיולי 2013 בנושא "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב".



הפנייה לספקים שלא
נכללו בספר הספקים
ולמספר ספקים
הנמוך מהנדרש
מנוגדת להוראות
החוק ופוגעת
בעקרונות השוויון
וההוגנות שבבסיס
שיטת המכרזים

הציבור, וכל נותן שירות יהיה רשאי לבקש לצרפו לרשימה, וועדת המכרזים תהיה מחויבת לדון בבקשתו. רשות מקומית שאינה מנהלת ספר ספקים או רשות המנהלת ספר באופן לקוי אינה רשאית לקיים מכרזי זוטא²⁰.

מהביקורת עלה כי ספר הספקים של המועצה לא כלל רשימת נותני שירותים בתחום הטיפול בפסולת.

2. בסעיף 8(ד) לתוספת הרביעית לצו נקבע המספר המזערי של הספקים שאליהם הרשות המקומית חייבת לפנות לפי האומדן של עלות ההתקשרות. בסעיף 8(ד1) נקבע כי אם ערכו של חוזה מוצע הוא 69,600 ש"ח עד 174,000 ש"ח²¹, על הרשות המקומית לפנות לארבעה ספקים לפחות הכוללים בספר הספקים.

נמצא כי במסגרת המכרז הראשון פנתה המועצה לקבלת הצעות מחיר לשלושה קבלנים בלבד, ולא לארבעה כנדרש, אף שכאמור היא הייתה מנועה מקיום מכרז זוטא משום שלא הייתה ברשותה רשימת ספקים בתחום הטיפול בפסולת.

מהביקורת עלה כי אין בידי המועצה אסמכתאות בנוגע לתהליך בחירת הקבלנים שפנתה אליהם במסגרת הליך מכרז הזוטא שקיימה בכל זאת, ובכלל זה אמות מידה ונימוקים לבחירתם ומידע עליהם; על כן, לא ברור כיצד בחרה המועצה לפנות אליהם ורק אליהם. זאת ועוד, לא נמצאו ברשות המועצה מסמכים הנוגעים להודעה בדבר המכרז ולמסמכי המכרז ששלחה למציעים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולוועדת המכרזים שלה על שספר הספקים של המועצה לא כלל רשימת נותני שירותים בתחום טיפול בפסולת ולפיכך היא לא הייתה רשאית לקיים מכרז זוטא בתחום זה. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התנהלותה בנוגע לפנייה לספקים שלא נכללו בספר הספקים ולמספר ספקים הקטן מהנדרש - מנוגדת להוראות התוספת הרביעית לצו. התנהלותה זו פוגעת בעקרונות השוויון וההוגנות שבבסיס שיטת המכרזים, משום שאופן פעילותה אינו מאפשר מתן הזדמנות שווה לספקים ובשקיפות הראויה, ואינו מבטיח קבלתה של התוצאה הטובה ביותר עבור המועצה.

20 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2013), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 98.

21 נכון ל-15.5.17 (לאחר העדכון השנתי של הסכומים שפרסם משרד הפנים). הסכומים המצוינים בקטע זה אינם כוללים מע"ם.

על הגורמים המופקדים על נושא ההתקשרויות במועצה להקפיד להתקשר במסגרת מכריזי זוטא רק עם קבלנים הרשומים בספר הספקים, הרשאים להשתתף במכרז זוטא כנקבע בצו. על ראש המועצה, הגורם המאשר את ההתקשרויות המועצה, ועל ועדת המכרזים המופקדת על ניהול ספר הספקים וממליצה לראש המועצה על ההצעה שלדעתה ראויה לאישור, לוודא כי הגורמים השונים במועצה מקפידים על קיום הליכי מכריזי זוטא כנקבע בצו ובכך לקיים את עקרונות השוויון והשקיפות.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי ספר הספקים שלה אכן לא כלל נותני שירות בתחום פינוי הפסולת, וליקוי זה תוקן.

אי-הכנת אומדן

בסעיף 11(א) לתוספת הרביעית לצו נקבע כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד בתיבת המכרזים יו"ר ועדת המכרזים, או מי שהסמיך לכך, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בהתקשרות. בסעיף 22(ב) לתוספת הרביעית לצו נקבע כי ועדת המכרזים תמליץ על ההצעה הזולה ביותר שהוגשה, ובלבד שהמחירים המוצעים הוגנים וסבירים לעומת האומדן שהופקד²².

האומדן במכרז הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות הנעשית על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז. קביעת האומדן נחשבת אחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. האומדן נועד לשמש בידי ועדת המכרזים קנה מידה לבחינת סבירות ההצעות שהוגשו למכרז, והוא משמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזולה ובכך חשיבותו העיקרית. לאומדן כמה מטרות נוספות, בין היתר להבטיח שההצעות הוגשו בתום לב, וכן לגדר את שיקול דעתה של ועדת המכרזים באופן שתתקשה לנמק בחירה בהצעה החורגת באופן ניכר מהאומדן שהופקד או לפסול הצעה מחמת אי-כדאיותה כאשר ההצעה מצויה במסגרת האומדן²³.

בפסק דין שעניינו מכרז לביצוע עבודות פינוי, סילוק והטמנה של פסולת הבהיר בית המשפט כי האומדן צריך "להתייחס לתנאי החוזה על סעיפיו השונים ולתת פירוט בהתאם"²⁴.

הועלה כי במכרז הראשון לא הכינה המועצה אומדן וממילא גם לא הפקידה בתיבת המכרזים אומדן של עלות ההתקשרות, כנדרש בתוספת הרביעית לצו.

22 צוין כי בסעיף 22(ג) לתוספת הרביעית לצו נקבע כי "אם החליטה הועדה להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה".

23 עומר דקל, **מכרזים**, כרך ראשון (2004), עמ' 385 - 386.

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

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הכנת האומדן מחויבת על פי הוראות התוספת הרביעית לצו. הכנת אומדן הייתה מאפשרת לה לבחון את סבירות תקציב הפרויקט לפני פרסום המכרז ולתקנו מבעוד מועד, אם יידרש הדבר. על יו"ר ועדת המכרזים להפקיד בתיבת המכרזים, לפני תום מועד הגשת הצעות המחיר, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בהתקשרות, כנקבע בצו.

סבירות תקציב הפרויקט לעומת כמות הפסולת שיועדה לטיפול

נמצא כי בשנת 2015, בטרם פנתה לקבלת הצעות במכרז הראשון, פרסמה המועצה מכרז פומבי "לפינוי, טיפול ומחזור של ריכוזי פסולת במועצה מקומית ערערה בנגב" (להלן - המכרז משנת 2015). במכרז זה הכינה המועצה אומדן שבו העריכה כי עלות העבודה לטיפול ב-4,000 טון פסולת היא 290,000 ש"ח, המשקפת מחיר של כ-72.5 ש"ח לטון פסולת. יצוין כי הצעות המחיר שקיבלה המועצה במכרז משנת 2015 שיקפו מחיר של 54 ש"ח (ההצעה הזוכה) עד כ-87 ש"ח לטון. במכרז נבחר הקבלן שהגיש את ההצעה הנמוכה ביותר.

כאמור, במכרז הראשון ביקשה המועצה לקבל הצעות מחיר לטיפול ב-15,000 טון פסולת כאשר תקציב הפרויקט היה 118,000 ש"ח; לכאורה, היא קבעה סף תשלום מרבי העומד על כ-7.9 ש"ח לטון. סף זה נמוך בכ-89% מהמחיר שקבעה באומדן למכרז משנת 2015 ובכ-85% מהמחיר ששילמה בפועל במסגרת אותו המכרז.

הועלה כי באמצע דצמבר 2016 פנה אל המועצה הקבלן שביצע עבורה את עבודות הטיפול בפסולת בשנת 2015²⁵ (להלן - קבלן א') והעלה בין השאר את שאלת הסבירות הכלכלית של המכרז: "בכתב הכמויות מצוין כי יש לטפל ב-15,000 טון פסולת כשהתמורה הינה תמורה פאושלית²⁶ שלא תעלה על התקציב של 118,000 ש"ח. כפי שדובר בע"פ אין כדאיות כלכלית לטפל בכל כמות הפסולת בתקציב המוצע וההצעה תתייחס לכל טון פסולת שתטופל - אבקש הבהרתכם בנידון".

נמצא כי היועץ למכרז ענה לקבלן א' בעניין זה כי עליו לציין בהצעת המחיר בכמה טון פסולת הוא מוכן לטפל בכפוף לתקציב הפרויקט, וזאת ללא קשר לכמות הפסולת שצוינה במסמכי המכרז; כלומר, המועצה איפשרה למציע הזה להגיש הצעה שלא על פי התנאים שפורטו במכרז.

לא נמצאו במועצה מסמכים המלמדים שההבהרה נשלחה גם ליתר המציעים שאליהם נשלחו מסמכי המכרז הראשון, או שהמועצה בדקה את סבירות תקציב המכרז בעקבות פנייתו של הקבלן, כפי שהיה עליה לעשות.

25 הקבלן הזה היה אחד משלושת הקבלנים שהמועצה פנתה אליהם לקבלת הצעת מחיר במכרז.

26 חוזה הנקוב במחיר פאושלי הוא חוזה שבו הסכום הוא סופי ומוסכם מראש עבור כל העבודה בכללותה.

תקציב הפרויקט היה נמוך ולא שיקף נכונה את מחיר השוק לטיפול בכמות הפסולת שיועדה לטיפול

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היה עליה לבדוק את המידע שעלה מפנייתו של קבלן א' בעניין אי-סבירות תקציב המכרז ולשקול את הצורך בשינויים בתנאי המכרז לפי תוצאות הבדיקה. חמור מכך, בהימנעותה מפרסום הבהרות לכל המציעים פגעה לכאורה המועצה בשוויון ההזדמנויות של מציעים פוטנציאליים אחרים ובאפשרותם להשתתף במכרז.

בישיבת ועדת המכרזים שהתכנסה שלושה ימים לאחר פנייתו של קבלן א' נפתחה תיבת המכרזים של המכרז הראשון ונמצאה בה מעטפה אחת בלבד שהוגשה על ידי קבלן אחר (להלן - קבלן ב')²⁷. הצעת המחיר שהגיש קבלן ב' הייתה לטיפול ב-1,800 טון פסולת, המהווים 12% בלבד מתוך 15,000 טון פסולת שהמועצה העריכה שיש לטפל בהם, בתמורה ל-118,000 ש"ח; מכאן, המחיר בהצעה היה כ-66 ש"ח לטון (לעומת סף תשלום מרבי של 7.9 ש"ח לטון שנקבע במכרז).

בישיבת ועדת המכרזים האמורה ציינה היועצת המשפטית החיצונית שנתנה למועצה שירותים משפטיים בנוגע למכרז לטיפול בפסולת (להלן - היועצת המשפטית א')²⁸, כי בהליך של מכרז שמוגשת בו רק הצעת מחיר אחת "עולות שאלות".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי תוצאות המכרז מלמדות שתקציב הפרויקט היה נמוך ולא שיקף נכונה את מחיר השוק לטיפול בכמות הפסולת שיועדה לטיפול. עולה חשש כי אי-הכנת אומדן וקביעת תקציב שאינו סביר לעבודות שהתבקשו במסגרת המכרז, מנעו לכאורה ממציעים נוספים להגיש הצעות ונפגע עקרון השוויון כלפי מציעים שלא קיבלו את הבהרות המועצה. זאת ועוד, בפרסום מכרז בתקציב בלתי ריאלי המועצה חושפת את עצמה לסיכונים בקבלת הצעות שיקשו על המציעים להוציאן אל הפועל.

במועצה לא נמצאו אסמכתאות כי בעקבות תוצאות המכרז נערך תהליך הפקת לקחים בנוגע לתנאיו, לאור הערתה של היועצת המשפטית א'.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולראש המועצה כי בנסיבות העניין - קבלת הצעת מחיר יחידה, שהתייחסה רק לכ-12% מכמות הפסולת המיועדת לטיפול, פנייתו של קבלן א' למועצה בנושא הסבירות הכלכלית של המכרז והערתה של היועצת המשפטית א' בדבר שאלות העולות מההליך - היה על המועצה לקיים בדיקה של מכלול התנאים בהליך, ובכלל זה לבדוק אם נפלו בו פגמים.

27 קבלן א' לא הגיש הצעה.

28 עד תחילת אפריל 2017 לא כיהן במועצה יועץ משפטי קבוע.

סתירה בדבר תוקף הערבות הבנקאית במסמכי המכר הראשון - ליקוי שהוביל לביטול

במסמכי המכר הראשון נקבע כי "להבטחת קיום התחייבויותיו עפ"י הסכם ההתקשרות, ימציא הזוכה למועצה, עד וכתנאי לחתימתו של ההסכם... ערבות בנקאית".

מעיון במסמכי המכר ובטיטות הסכם ההתקשרות שצורפה למסמכי המכר עולה שהייתה סתירה בין תוקף הערבות שקבעה המועצה במסמכי המכר (מרץ 2017), לבין תוקף הערבות הרשום בנספח למסמכי המכר (סוף דצמבר 2016) ולבין תוקף הערבות הרשום בטיטות ההסכם שצורפה למסמכי המכר ולתוקף הרשום בנספח לטיטות ההסכם (מרץ 2016).

בפנייתו של קבלן א' למועצה בדצמבר 2016 הוא התייחס לסתירה זו וביקש לקבל את הבהרת המועצה בנוגע לתוקף הערבות הנדרש.

היועץ למכר ענה לקבלן א' כי תוקף הערבות יהיה עד אמצע מרץ 2017. במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים שהבהרה נשלחה גם ליתר המציעים שאליהם נשלחו מסמכי המכר הראשון.

הועלה כי המציע (קבלן ב') נתן למועצה ערבות על פי הנוסח שפרסמה המועצה בנספח למסמכי המכר - עד סוף דצמבר 2016.

בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרים מאמצע דצמבר 2016 נרשם כי בערבות שהגיש קבלן ב' נפל פגם מהותי משום שתוקף הערבות היה צריך להיות לפרק זמן של שלושה חודשים.

כלומר, המועצה התייחסה רק למועד שנקבע במסמכי המכר ולא למועד שנקבע בנספח ולמועד שנרשם בהסכם ההתקשרות.

בישיבת ועדת המכרים בסוף דצמבר 2016 הוחלט על ביטול המכר הראשון. יו"ר הוועדה ציין: "למכר זה היה רק מציע אחד... היה פגם בערבות שלהם ולכן אנו נאלצים לבטל את המכר".

בפעם השנייה קיימה
המועצה מכרז ללא
הכנת אומדן, בניגוד
להוראות החוק ואף
שבמכרז הראשון
שבוטל עלו שאלות
בנוגע לסבירות
תקציבו

בפסיקה נקבע כי החלטה על ביטול מכרז ופרסום מכרז חדש תחתיו היא החלטה שראוי ככל הניתן להימנע ממנה, וכי החלטה מעין זו עלולה בין היתר לפתוח פתח לשחיתות ולהעדפת מקורבים. החלטה מסוג זה דורשת מוועדת המכרזים להראות שקיימת הצדקה עניינית ומבוססת לביטול המכרז ולפרסומו מחדש, במובן זה שהתועלת הטמונה בהחלטה זו עולה על הנזק הטמון בה. בעיקר נדרשת ועדת המכרזים להראות כי אף לא אחת מההצעות שהוגשו למכרז המקורי אכן ראויה לזכות בו או שהשלמת הליך המכרז הקיים תזיק לאינטרס הציבורי²⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי בשל הפגם שנפל במסמכי המכרז הראשון בדבר תוקף הערבות, פגם שמקורו במסמכי המכרז שהכינה היא עצמה, היא נאלצה לבטל את המכרז. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי היה עליה לשלוח את ההבהרות בנוגע לתוקף הערבות לכל יתר המציעים שהשתתפו בהליך ולא רק לקבלן א' שפנה אליה בנושא. לו הייתה שולחת את ההבהרות האמורות לכל המציעים אפשר שלא היה עולה הצורך בביטול המכרז.

מכרז זוטא שני

בינואר 2017 קיימה המועצה מכרז זוטא שני ל"פינוי, והטמנה של ריכוזי פסולת במועצה מקומית ערערה בנגב" (להלן - המכרז השני).

הועלה כי גם במכרז זה לא הכינה המועצה אומדן להוצאות הכרוכות בביצוע המכרז וגם תקציב המכרז לא השתנה. בשונה מתנאי המכרז הראשון, המועצה ביקשה כי המציעים יתחייבו בהצעותיהם לכמות הפסולת (לפי טון) שהם מוכנים לטפל בה בתמורה ל-118,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולעומד בראשה על שגם בפעם השנייה קיימה המועצה מכרז ללא הכנת אומדן, בניגוד להוראות התוספת הרביעית לצו ואף שבמכרז הראשון שבוטל עלו שאלות בנוגע לסבירות תקציבו. לפני פרסום המכרז החדש היה על המועצה לבדוק את מכלול התנאים בהליך המכרז הראשון, ובכלל זה לבדוק אם נפלו בו פגמים ולשקול את הצורך בשינויים בתנאיו לפי תוצאות הבדיקה.

במסגרת המכרז השני פנתה המועצה לקבלת הצעות מחיר לאותם שלושה קבלנים שפנתה אליהם במכרז הראשון. נמצא כי גם במכרז זה המועצה פנתה למספר ספקים קטן מן הנדרש, בניגוד להוראות החוק. עוד נמצא כי בידי

המועצה אין אסמכתאות לפניות שהיא שלחה לקבלנים לצורך קבלת הצעותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה שגם בפעם השנייה היא פעלה בניגוד להוראות צו המועצות המקומיות, דהיינו היא קיימה מכרז זוטא בלי שהייתה ברשותה רשימת ספקים בתחום הטיפול בפסולת ופנתה למספר ספקים קטן מהנדרש.

ביטול המכרז

בסעיף 22(ו) לתוספת הרביעית לצו נקבע כי ועדת המכרזים לא תמליץ דרך כלל על הצעה אם הייתה זו ההצעה היחידה שהוגשה או שנותרה יחידה לדיון בוועדה; אם המליצה הוועדה כאמור היא תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה.

אולם הפרשנות שניתנה בפסיקה להוראות חוק זה מצמצמת את שיקול הדעת של הוועדה. בפסיקה נקבע כי אין מקום לפסול הצעה כשרה העומדת בתנאי המכרז בנימוק היחיד שההצעה שנותרה היא הצעה יחידה³⁰.

בסוף ינואר 2017, לפני כינוסה לקבלת החלטה במכרז השני, מסר היועץ למכרז לוועדת המכרזים כי גם במכרז זה התקבלה רק הצעת מחיר אחת³¹. יצוין כי במהלך הביקורת המועצה טענה שההצעה שהוגשה הייתה של קבלן ב', אותו הקבלן שהגיש את ההצעה במכרז הראשון. עוד טענה המועצה כי הצעת קבלן ב' למכרז השני שווה להצעה שהגיש במכרז הראשון, דהיינו טיפול ב-1,800 טון פסולת בתמורה ל-118,000 ש"ח. היועץ למכרז המליץ לוועדת המכרזים לבטל את המכרז השני ולבקש הצעות מחיר לניפוי הפסולת בנפרד ולפינוי הפסולת בנפרד, וזאת משום שכמות הפסולת לטיפול הייתה כ-15,000 טון וההצעה היחידה שהתקבלה בשני המכרזים הייתה לטיפול ב-1,800 טון בלבד (12%). היועץ למכרז ציין כי פיצול המכרז לשתי התקשרויות נפרדות עשוי להגדיל את כמות הקבלנים שיגישו הצעות מחיר.

במועצה לא נמצאו אסמכתאות המבססות את המידע שמסר היועץ למכרז לוועדת המכרזים ולפיו פיצול ההתקשרות יגדיל את כמות המציעים.

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה יום לאחר שהיועץ מסר את המידע לוועדה צוין כי היועצת המשפטית החיצונית שנתנה למועצה שירותים בנוגע

30 ע"א 6283/94 "מנורה" איזי אהרון בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון (פורסם במאגר ממוחשב, 12.1.95); ע"מ 1966/02 המועצה המקומית מג'אר נ' אברהמים ואחרים (פורסם במאגר ממוחשב, 9.4.03); ע"מ 8340/04 מורדך-שירותי גבייה וייעוץ לרשות בע"מ נ' איגוד ערים לשירותי כבאות אילת-אילות ואחרים (פורסם במאגר ממוחשב, 11.4.05).

31 הצעת המחיר שקיבלה המועצה במכרז השני לא נמצאה ברשות המועצה.

למכרז (להלן - היועצת המשפטית ב')³² והיועץ למכרז המליצו, בהתאם לחוות דעתם, לפסול את המכרז ולבקש הצעות מחיר נפרדות כאמור. הוועדה המליצה לראש המועצה לפעול על פי חוות דעתם של השניים בלי שציינה את העילה החוקית לביטול המכרז ובלי שנימקה את החלטתה. בסוף ינואר 2017 ראש המועצה אישר את המלצת הוועדה.

ברשות המועצה לא נמצאה חוות הדעת של היועצת המשפטית ב' בעניין זה. בתשובתה ממרץ 2018 מסרה היועצת המשפטית ב' למשרד מבקר המדינה כי היא לא נתנה למועצה חוות דעת בנוגע למכרז השני, אולם הנושא עלה בישיבה שקיימה עם יו"ר ועדת המכרזים ושכללה מספר סוגיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים כי גם אם היא הייתה רשאית להחליט לבטל את המכרז עקב הגשת הצעה יחידה למכרז, היה עליה לציין בפרוטוקול הדיון את העילה החוקית לביטולו ואת הנימוקים להחלטתה, דבר שלא נעשה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה על שהחליטה לבטל את המכרז בלי שהוצגה לה כל התשתית העובדתית הרלוונטית לרבות חוות הדעת, שנרשם בפרוטוקול שהיועצת המשפטית ב' הכינה בנושא.

מכרז שלישי - פומבי

בפברואר 2017 פרסמה המועצה מכרז פומבי ל"ניפוי, פינוי והטמנה של ריכוזי פסולת מתחום המועצה המקומית ערערה בנגב לאתר מורשה" (להלן - המכרז השלישי או המכרז הפומבי).

במסמכי המכרז ציינה המועצה כי התקציב העומד לרשותה לצורך ביצוע הפרויקט הוא 220,000 ש"ח (לעומת 118,000 ש"ח במכרזים הראשון והשני). במסמכי המכרז נקבע שהמועד האחרון להגשת הצעות הוא סוף פברואר 2017.

נמצא כי המכרז הפומבי כלל גם עבודות ניפוי וגריסה (מיחזור) וגם פינוי פסולת להטמנה באתר מאושר; הכול בניגוד להמלצתה של ועדת המכרזים מסוף ינואר 2017 שאישר ראש המועצה שהמועצה תפצל את המכרז לשתי התקשרויות נפרדות, האחת לניפוי הפסולת והאחרת לפינויה. במועצה לא נמצאו אסמכתאות לדיונים ונימוקים המלמדים כי המועצה דנה בנושא בטרם פעלה שלא על פי האמור לעיל.

הועלה כי בשונה מתנאי המכרזים הראשון והשני ביקשה המועצה מהמציעים במכרז השלישי להציע שיעור הנחה על אומדנים שהיא הכינה לעלות הטיפול

32 היועצת המשפטית ב' נתנה למועצה שירותים משפטיים בעניינים מסויימים, לרבות שירותים משפטיים למכרז לטיפול בפסולת, מינואר 2017 עד אפריל 2018. יצוין כי היועצת המשפטית ב' לא השתתפה בישיבת ועדת המכרזים המוזכרת לעיל.

לטון פסולת, לכל אחד מסוגי העבודות הנדרשות במכרז (להלן - האומדן במכרז השלישי) - (א) ניפוי ערימות פסולת והפרדתן לשלוש ערימות נפרדות - פסולת ביתית, פסולת בניין ועפר; (ב) גריסת ערימות פסולת בניין; (ג) פינוי למיחזור בתוך שטח היישוב; (ד) פינוי להטמנה באתר הטמנה שאושר בידי המשרד להגנת הסביבה (להלן - אתר מאושר). לשלושת סוגי העבודות הראשונות היה האומדן 10 ש"ח לטון ולעבודה הרביעית 50 ש"ח לטון. עלות כל ארבעת סוגי העבודות (לפני ההנחות שהמזיעים התבקשו לתת בהצעותיהם) הסתכמה ב-760,000 ש"ח, כלומר יותר מפי שלושה מהתקציב שהמועצה העמידה לצורך ביצוע הפריקט.

סבירות האומדן וביטול המכרז השלישי

במועד האחרון שנקבע להגשת ההצעות קיבלה המועצה מכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים בנוגע למכרז השלישי מעורכי דין שייצגו חברה שהתעניינה במכרז (להלן - מכתב ההתראה). במכתב ההתראה נטען כי באומדנים שצינו במכרז נפלו פגמים חמורים החורגים מכללי מינהל תקין ומדיני המכרזים, המונעים ממזיעים הלכה למעשה את האפשרות להשתתף במכרז, וכי עולה חשש שמדובר ב"מכרז תפור". עוד נטען כי הסכומים שצינה המועצה באומדניה מופרכים ונמוכים במיוחד. צוין לדוגמה כי המועצה העריכה את עלות הפינוי וההטמנה של טון פסולת מעורבת ב-50 ש"ח לטון בעוד "רק אגרת כניסה לאתר הטמנה מורשה גבוהה יותר מ-50 ש"ח לטון".

באותו יום ענה היועץ למכרז לעורכי הדין כי המכרז "לא יטופל" עד קבלת חוות דעת משפטית בנושא.

נמצא כי עלות ההטמנה באתר מאושר כוללת גם היטל הטמנה הגבוה באופן ניכר מעלות ההטמנה (ראו להלן בפרק "ליקויים בהסכם ההתקשרות"). יצוין כי במסמכי המכרז לא נקבע מי מהצדדים יישא בעלויות היטל ההטמנה.

הועלה כי ברשות המועצה לא היו מסמכים הנוגעים לנתונים שהיא הסתמכה עליהם ולחישובים שביצעה לצורך הכנת האומדן של המכרז השלישי, ועל כן לא ניתן לדעת כיצד חושב האומדן.

עוד הועלה כי לא היו ברשות המועצה מסמכים או חוות דעת המלמדים שהמועצה בחנה את הטענות שהועלו במכתב ההתראה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שאין ברשותה אסמכתאות המפרטות את הנתונים שעליהם התבססה בהכנת האומדן במכרז השלישי, ולכן לא ניתן לדעת כיצד הוא חושב. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי מאחר שהובאו לפניה טענות שהאומדן במכרז השלישי לא היה סביר היה עליה לבדוק את סבירות האומדן לפני שתקבל החלטה במכרז. על המועצה לוודא שהמחירים הכלולים באומדנים שהיא מכינה לצורך קיום מכרזים יהיו סבירים.

קבלת ההחלטה על ביטול המכרז

בישיבת ועדת המכרזים במרץ 2017 בנושא "דיון בערר שהוגש וקבלת החלטה להמשך" הוחלט לבטל את המכרז השלישי. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה כי היועץ למכרז מסר לוועדה כי במכרז הוגשה הצעת מחיר אחת, אף היא של קבלן ב', וכי קבלן ב' טען שהתמורה לעבודות שהציעה המועצה נמוכה מאוד.

בישיבה זו התייחסה היועצת המשפטית ב' לנושא סבירות האומדן במכרז השלישי ושאלה את היועץ למכרז: "אתה חושב שזה מחיר [אומדן] סביר לעלויות עבודה?". היועץ למכרז השיב: "התבססנו על מחירים של השוק, והתבססנו על מכרזים קודמים".

היועצת המשפטית ב' קבעה בישיבה כי יש "לבחון את העניין מהיבטים של מחירים, מה הערכת המחיר לגבי כל פעולה. צריך לבצע בדיקה אובייקטיבית". היועץ למכרז השיב: "אם זה כך, אז צריך לבצע בדיקה מחדש להכל. אני מעדיף לבטל את המכרז".

הועלה כי בישיבת ועדת המכרזים האמורה לא הוצגו מסמכים או נתונים כלשהם בדבר סבירות האומדן במכרז השלישי. יוצא אפוא שלא הייתה בידי המועצה אפשרות לוודא שעמדתו של היועץ למכרז בדבר סבירות האומדן נכונה.

בתום הדיון החליטה הוועדה על ביטול המכרז. מפרוטוקול הדיון עולה כי נדרשה בדיקה לסבירות האומדן.

יודגש כי המכרז בוטל בלי שההצעה שהגיש קבלן ב' הועלתה לדיון.

נמצא כי ועדת המכרזים ביטלה את המכרז בלי שבחנה כראוי את החשש שעלה במהלך הדיון בנוגע לקביעת אומדן נמוך ולא סביר ואת המשמעויות העולות מכך, ובלי שציינה בדיון את העילה החוקית לביטול המכרז ואת הנימוקים להחלטתה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים על שהחליטה לבטל את המכרז השלישי בלי שבדקה את סבירות האומדן שעמד בבסיס המכרז וזאת על אף הטענות בנושא שהועלו לפניה, בלי שההצעה שהוגשה במכרז הועלתה לדיון, בלי שציינה בדיון עילה חוקית לביטול המכרז, בלי שהוועדה נימקה את החלטתה ובלי שהוועדה הראתה כי קיימת הצדקה עניינית ומבוססת לביטול המכרז, במובן זה שהתועלת הטמונה בהחלטה זו עולה על חסרונותיה, וכי ההצעה שהוגשה במכרז השלישי אכן אינה ראויה לזכות בו או שהשלמת הליך המכרז תזיק לאינטרס הציבורי.

ועדת המכרזים
החליטה לבטל את
שלושת המכרזים בלי
שהיה מניין חוקי של
חבריה באף לא אחת
מישיבותיה

החלטות לביטול המכרזים שהתקבלו בוועדת המכרזים ללא מניין חוקי

בסעיף 23 לתוספת הרביעית לצו נקבע כי המועצה המקומית רשאית לבטל מכרז אם ועדת המכרזים החליטה על כך וראש המועצה אישר את החלטתה.

בסעיף 135(א) לצו המועצות המקומיות נקבע כי רוב חברי ועדה הם מניין חוקי בישיבותיה. בסעיף 135(ב) לצו נקבע כי החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חברי הוועדה המצביעים בישיבה שיש בה מניין חוקי. עוד נקבע בסעיף זה כי מספר קולות שקול בהצבעה פירושו דחיית ההצעה.

ועדת המכרזים של המועצה כללה ארבעה חברים, ולפיכך מניין חוקי של חברי ועדת המכרזים במועצה הוא לפחות שלושה חברים³³.

נמצא כי ועדת המכרזים של המועצה החליטה על ביטול המכרז הראשון, המכרז השני והמכרז השלישי (להלן - המכרזים הקודמים) בלי שהיה בישיבותיה מניין חוקי של חברי הוועדה. בישיבה שבה החליטה ועדת המכרזים לבטל את המכרז השלישי השתתף רק יו"ר הוועדה, והוא ביקש את אישורו של חבר ועדה נוסף באמצעות הטלפון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים וליו"ר הוועדה על שהוחלט לבטל את שלושת המכרזים שעסקו בטיפול בפסולת בלי שהיה מניין חוקי של חבריה באף לא אחת מישיבותיה. קבלת החלטות של ועדת המכרזים בהרכב חסר שלא על פי החוק משמעותה שהוועדה פועלת בחוסר סמכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה על שקיבל את החלטות הוועדה לביטול המכרזים אף שהתקבלו במניין לא חוקי. על ועדת המכרזים ויו"ר הוועדה להקפיד לקבל החלטות רק בהתקיים מניין חוקי של חבריה. על ראש המועצה לא לאשר החלטות של ועדת המכרזים שהתקבלו בהרכב לא חוקי של חברי הוועדה כאמור.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה המועצה כי מזה יותר משנה שהיא מקיימת ישיבות בקוורום הנדרש.

33 צוין כי מליאת המועצה אישרה ב-11.5.17 (לאחר ביטול שלושת המכרזים) את בקשתו של ראש המועצה להוסיף חבר לוועדת המכרזים. ראש המועצה ציין בישיבה כי הסיבה להוספת חבר חמישי היא שאחד מחברי הוועדה נעדר מישיבותיה באופן קבוע.

החלטה על התקשרות ללא מכרז

סעיף 22(ח) לתוספת הרביעית לצו קובע כי אם לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה וועדת המכרזים לא המליצה עליה או על הצעה כלשהי, או שהמועצה החליטה שלא לאשר הצעה של ראש המועצה אף שהוועדה לא המליצה עליה, רשאית המועצה המקומית להתקשר בחוזה ללא מכרז, לאחר שהמועצה החליטה על כך ברוב קולות ולאחר שנוכחה שבנסיבות העניין עריכת מכרז חדש לא תביא כל תועלת.

בתחילת אפריל 2017, דהיינו לאחר שוועדת המכרזים החליטה לבטל את המכרז השלישי (כאמור, בעקבות חשש לאי-סבירותו של אומדן המכרז), פנה היועץ למכרז ליועצת המשפטית ב' בבקשה לקבל את חוות דעתה בשאלה אם ניתן לבצע את ההתקשרות באמצעות משא ומתן עם כמה קבלנים, כלומר ללא מכרז; זאת כפי שציין, משום שהמועצה קיימה שלושה מכרזים ובכל אחד מהם הוגשה הצעת מחיר אחת בלבד.

אשר לסוגיית סבירות האומדן שעלתה בדיון ועדת המכרזים עדכן היועץ למכרז את היועצת המשפטית ב': "לידיעתך, האומדן מאוד סביר ומתבסס על מכרז [במועצה מקומית סמוכה] בו זכתה... במחיר של 57 ש"ח לטון וכולל, פיניו לאתר מקומי, ניפוי, גריסה ופינוי לאתר מורשה, כך גם בערערה בנגב הספק... במחיר 47 ש"ח לטונה [המכרז משנת 2015]. באומדן [במכרז השלישי] הגדרתי 10 ש"ח לניפוי, 10 ש"ח לגריסה, 10 ש"ח לפינוי בתוך הישוב ו-50 ש"ח לפינוי לאתר מורשה דהיינו 80 ש"ח לטונה".

היועצת המשפטית ב' השיבה ליועץ: "כפי שבוודאי ידוע לך, העניין מסור להחלטת ועדת המכרזים והיא זו שאמורה לתת החלטה בעניין המכרז. אם האומדן הוא סביר כפי שאתה מציין במייל זה, אזי היה צריך לבחון את האומדן אל מול ההצעה שהוגשה ולבחון את ההצעה אם היא כשרה לדיון או לא ואז לתת החלטה בעניין. אם האומדן לא סביר אז צריך לבדוק אם יש מקום לתקן את המכרז, לשנות את האומדן ולצאת שוב במכרז חדש כי מדובר בשינוי מהותי במכרז שדורש פרסומו מחדש. אם פורסם מכרז כמה פעמים ולא היו הצעות כשרות לדיון ומכרז נפסל פעם אחר פעם נוכח אי עמידת ההצעות בתנאי סף לדוגמא, אז נדרש אישור המועצה כמפורט בסעיף 22(ח) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות... מכל מקום, זה אינו אישור שניתן ע"י ב"כ המועצה ועל מועצת הרשות לדון בכך".

היועץ למכרז השיב ליועצת המשפטית ב' שוועדת המכרזים החליטה לפסול את המכרז השלישי ואישרה לו לבצע את ההתקשרות ללא מכרז ושאל אותה אם היא מאשרת זאת. היועצת המשפטית ב' השיבה שאין היא זו האמורה לאשר זאת.

במסמכי המועצה לא נמצאה אסמכתה לנטען בדברי היועץ למכרז כי ועדת המכרזים אישרה לו להתקשר עם קבלן בהליך של בקשת הצעות מחיר, דהיינו ללא מכרז.

מהאמור לעיל עולה כי היועצת המשפטית ב' דחתה את בקשת היועץ למכרז ולא הגישה למועצה חוות דעת שתכשיר מהלך של התקשרות ללא מכרז. בין

היתר, היא הנחתה את המועצה שאם האומדן אמנם סביר, כדברי היועץ למכרז, על ועדת המכרזים לקבל החלטה בדבר הצעתו של המציע במכרז השלישי (קבלן ב'), דהיינו לבדוק את ההצעה לעומת האומדן ולהחליט אם לקבלה³⁴. לא נמצאו במועצה פרוטוקולים או אסמכתאות המצביעים על קיום דיון כזה; לכאורה, דיון כזה לא התקיים כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא פעלה, כמתבקש במקרה זה, לפי חוות דעתה של היועצת המשפטית ב' ובכך סללה את הדרך להליך התקשרות ללא מכרז בניגוד לכללי מינהל תקין.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי העלות המשוקללת לטיפול בפסולת במכרז השלישי מסתכמת ב-38 ש"ח לטון פסולת ולא 80 ש"ח לטון פסולת³⁵, כפי שמסר היועץ למכרז ליועצת המשפטית ב'³⁶. זאת ועוד, היועץ למכרז מסר ליועצת המשפטית ב' כי הפרויקט בשנת 2015 בוצע בתמורה של 47 ש"ח לטון בעוד שהתמורה ששולמה לקבלן א' בפרויקט זה הייתה כ-54 ש"ח לטון³⁷.

חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי

באפריל 2017 נכנס לתפקידו יועץ משפטי חדש למועצה (להלן - היועץ המשפטי). זמן קצר אחר כך פנה אליו היועץ למכרז בבקשה לקבל את חוות דעתו אם ניתן לבצע את ההתקשרות ללא מכרז. לפנייתו זו צירף היועץ למכרז את ההתכתבות בינו לבין היועצת המשפטית ב' מאפריל 2017.

במאי 2017 הגיש היועץ המשפטי ליועץ למכרז חוות דעת משפטית ובה ציין כי לנוכח העובדה שהמועצה קיימה שלוש פעמים מכרזים לעבודות לפינוי פסולת ולא התקבלה החלטה על זוכה במכרזים, ניתן לראות כי במצב כזה קיום מכרז נוסף לא תביא כל תועלת והמועצה יכולה להתכנס ולהחליט על התקשרות ללא מכרז לפי סעיף 22(ח) לתוספת הרביעית לצו.

34 האומדן המשוקלל של המועצה לעלות הכוללת של העבודות היה 760,000 ש"ח ואילו הצעתו של המציע במכרז השלישי הסתכמה ב-744,400 ש"ח.

35 10 ש"ח לניפוי, 10 ש"ח לגריסה, 10 ש"ח לפינוי בתוך היישוב ו-50 ש"ח לפינוי לאתר הטמנה מאושר.

36 החישוב שביצע היועץ מבוסס על ההנחה שהפסולת במלואה צריכה לעבור את כל הליכי העבודה (ניפוי, גריסה, פינוי והטמנה). חישוב זה לא הביא בחשבון את הערכת המועצה שצוינה במסמכי המכרז בדבר שיעורי הפסולת שאמורה לעבור את כל אחד מההליכים דלעיל. כך למשל, צוין כי המועצה העריכה שכל הפסולת אמורה לעבור ניפוי אך רק 20% ממנה תעבור גריסה, ורק 40% ממנה תפונה להטמנה באתר מאושר. להערכה זו יש משמעות בחישוב העלות המשוקללת לטון פסולת בפרויקט. העלות המשוקללת לטיפול לטון פסולת במכרז השלישי המביאה בחשבון את הערכת המועצה לכמות הפסולת שתצטרך לעבור את כל אחד מההליכים דלעיל, מסתכמת ב-38 ש"ח לטון פסולת.

37 הפרויקט כלל טיפול ב-4,000 טון פסולת תמורת 218,000 ש"ח המשקפים תמורה של כ-54 ש"ח לטון.

נמצא כי אף שהמועצה העבירה לעיונו את חוות דעתה של היועצת המשפטית ב', המעלה ספק בדבר סבירותו של האומדן במכרז השלישי ומלמדת על האפשרות שההליך המכריז לא מוצה, הסתפק היועץ המשפטי במתן חוות דעת כללית כהגדרתו, שבה צוטטו הוראות סעיף 22(ח), וזאת בלי שבחן את הנסיבות שהביאו לידי פסילתו של המכרז השלישי ובלי שהתייחס אליהן בחוות הדעת.

במהלך הביקורת מסר היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה כי הכין "חוות דעת כללית" ולפיה ניתן לפטור את המועצה מחובת מכרז. הוא הוסיף כי לצורך הגשת חוות הדעת הוא לא בדק את המכרזים הקודמים ולא קיבל מהמועצה חומרי רקע על ניסיונותיה להתקשר עם קבלן לטיפול בפסולת שלא יצאו אל הפועל; למשל, פרוטוקולים של ועדת המכרזים, הצעות מחיר שהתקבלו, אומדנים למחירים ומכתב ההתראה שקיבלה המועצה בנוגע למכרז השלישי.

בתשובתו מפברואר 2018 מסר היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה כי חוות דעתו שלפיה המועצה רשאית בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות ללא מכרז, התבססה רק על נתונים הנוגעים למכרזים הקודמים שהועברו אליו בדואר אלקטרוני (לדואר האלקטרוני צורפה גם התייחסותה של היועצת המשפטית ב' לדברים). הוא הוסיף כי חוות דעתו לא עמדה באופן כלשהו בניגוד להמלצותיה של היועצת המשפטית ב'. עוד ציין כי לא היה מקום שיבחן את התהליכים שהיו קודם למינויו לתפקיד משום שהתהליכים היו מלווים ביועץ משפטי, ועל כן היה עליו רק להתייחס לצעדים העתידיים שעל המועצה לנקוט.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי כי גם אם המסקנות האופרטיביות מחוות דעתה של היועצת המשפטית ב' כבר לא היו רלוונטיות, היא הרי הצביעה על האפשרות שההליך המכריז לא מוצה, ומשום כך היה עליו להתייחס בחוות דעתו לנסיבות שהביאו לידי ביטול המכרזים ולא להסתפק בהבאת תוכן סעיף 22(ח) לידיעת ועדת המכרזים והמועצה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי התקשרות ללא מכרז היא צעד אפשרי אך יש לנקוט אותו רק לאחר שמוצו כל האפשרויות במסגרת הליך מכרזי. לכן, קבלת החלטה מושכלת מחייבת לימוד והבנה של מכלול ההיבטים והרקע לסוגיה שהיועץ המשפטי התבקש לחוות את דעתו עליה.

היועץ המשפטי מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה שהיה נכון לו היה בודק את סבירות האומדנים שהונחו לפני ועדת המכרזים במסגרת המכרזים הקודמים.

קבלת ההחלטה על התקשרות ללא מכרז

בעקבות חוות דעתו של היועץ המשפטי קיימה מליאת המועצה דיון בנושא במחצית הראשונה של מאי 2017, ובו ביקש ממנה ראש המועצה לאשר התקשרות ללא מכרז עם קבלן לטיפול בפסולת.

היועץ המשפטי מסר בדיון לחברי המועצה כי "המועצה יצאה שלוש פעמים במכרז לפינוי פסולת. או שלא ניגשו מתמודדים או שניגש מועמד אחד שהעלויות שלו לא תאמו את עלויות המכרז", וציין כי על פי סעיף 22(ח) לתוספת הרביעית לצו ניתן לבצע את ההתקשרות ללא מכרז, בכפוף להחלטת חברי המועצה כי אין תועלת במכרז חדש.

אחד מחברי המועצה שאל "מדוע לא לעשות עוד מכרז? אולי המכרז נעשה בצורה לא נכונה, אולי היה פגם במכרז?" וראש המועצה ענה ש"המכרז עבר בדיקה של יועמ"ש". בכך הסתיים הדיון במליאת המועצה בנושא והיא החליטה פה אחד לאשר למועצה להתקשר עם קבלן לפינוי פסולת באמצעות קבלת הצעות מחיר, כלומר ללא מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולראש המועצה כי משלא נערכה בחינה של הנסיבות שהביאו לידי ביטול המכרזים הקודמים ולא נבחנה סבירות האומדנים שנקבעו בהם, לא ניתן היה לקבוע כי מכרז נוסף, לו נוהל כהלכה, לא היה מביא תועלת. זאת ועוד, המועצה כלל לא בחנה, כפי שהציעה היועצת המשפטית ב', את הצעתו של קבלן ב' במכרז השלישי ולא שקלה את האפשרות לערוך מכרז חדש עם אומדן מתוקן. קיים חשש כי הדרך בה פעלה המועצה, ביטאה רצון לעקוף את דיני המכרזים ולקבל הצעה שלא במסגרת הליך מכרזי.

בתשובתו מפברואר 2018 מסר היועץ למכרז למשרד מבקר המדינה כי הוא סבר שיש לצאת למכרז פומבי חדש (כלומר, לא להתקשר עם קבלן ללא מכרז), אך לצערו המועצה החליטה לנהוג אחרת ולפעול במסלול אחר שהוא לא שותף לו, וכל התהליך בוצע בלעדיו. עוד מסר כי הייעוץ שלו אינו תחליף לפעולה על פי חוק ועל פי הנהלים, ואין הוא מחליף בעלי תפקידים סטוטוריים במועצה שאמורים להיות מעורבים בתהליך מתוקף תפקידם, אך במקרה זה הם לא שותפו כנדרש בתהליך.

היועץ המשפטי מסר בתשובתו כי יכול שהיה אפשר לקבל החלטה אחרת בנסיבות העניין אך גם בדיעבד ובוודאי "בזמן אמת", קרי בעת שהתקבלו ההחלטות הרלוונטיות, הוא לא חש כי מניעים זרים עומדים בבסיס ההחלטות הנוגעות במכרז.

נמצא כי רק לאחר קבלת ההחלטה בדיון במועצה להתקשר ללא מכרז ציין ראש המועצה כי ההתקשרות תהיה פאושלית, כלומר הצעת מחיר סופית מראש עבור כל העבודה, ומקורות המימון של הפרויקט יהיו 218,000 ש"ח מהמשרד להגנת הסביבה ו-300,000 ש"ח מתב"ר³⁸ מספר 539 שנפתח מהקרן לעבודות פיתוח, דהיינו 518,000 ש"ח³⁹. יצוין כי לפני קבלת ההחלטה לא נמסר לחברי מליאת המועצה כי תקציב המכרז השלישי היה 220,000 ש"ח בלבד⁴⁰ (דהיינו,

38 תקציב בלתי רגיל.

39 תקציב זה מחייב את המועצה בקיום מכרז פומבי לעומת תקציבי שלושת המכרזים הראשונים שהיו נמוכים מ-347,900 ש"ח ואיפשרו לקיים מכרזי זוטא לצורך התקשרות.

40 כאמור, התקציב במכרז הראשון והשני היה 118,000 ש"ח.



נוכח השינויים
המהותיים בתנאי
ההתקשרות, לא היה
בסיס לטענת המועצה
כי קיום מכרז נוסף לא
תביא כל תועלת.
בנסיבות אלה ביצוע
ההתקשרות החדשה
בפטור ממכרז הוא
עקיפה חמורה של
דיני המכרזים

התקציב גדל פי 2.5 (בקירוב) וכי במכרז השלישי התבקשו המציעים לתת הצעת מחיר המורכבת מאחוזי ההנחה שהם מוכנים לתת על אומדני עלויות שביצעה המועצה לכל סוג פסולת (בשיטה זו התמורה למציע תלויה בכמות הפסולת שהוא יטפל בה בפועל), וממילא לא התקיים דיון על השינויים האלה.

מהביקורת עולה כי משרד הפנים לא אישר למועצה את תב"ר 539. בעקבות כך, באמצע יולי 2017 אישרה מליאת המועצה את ביטול התב"ר; התוספת התקציבית לפרויקט מומנה לבסוף מתקציבה הרגיל של המועצה. יצוין כי לא דווח כנדרש למליאת המועצה מהו מקור המימון החלופי של הפרויקט.

נמצא כי מקורות המימון של הפרויקט שהוצגו במליאת המועצה לא כללו את עלויות היטל ההטמנה של הפסולת שפונתה לאתר המאושר שהסתכמו בכ-110,000 ש"ח⁴¹, שאותן שילמה המועצה (ראו להלן בפרק "בדיקת דיווחי הקבלן על הטמנת הפסולת").

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולראש המועצה כי אי-הצגת מלוא עלות הפרויקט והמקורות התקציביים לפרויקט לפני מליאת המועצה היא בבחינת הטעיה של חברי המליאה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הגדלת תקציב ההתקשרות פי שניים וחצי בקירוב ושינוי שיטת תמחור העבודות הם שינויים מהותיים בתנאי ההתקשרות, ולמעשה מדובר בהתקשרות חדשה השונה מההתקשרות שעבורה אושר הפטור ממכרז, ועל כן היא מחייבת קיום מכרז פומבי. מכאן, לטענת המועצה כי קיום מכרז נוסף לא תביא כל תועלת לא היה כל ביסוס. בנסיבות אלה ביצוע ההתקשרות החדשה בפטור ממכרז הוא עקיפה חמורה של דיני המכרזים.

כאמור, נמצא כי ההחלטה לבצע התקשרות ללא מכרז התקבלה בלי שניתן לחברי המועצה מידע מלא ומדויק בדבר הנסיבות שבגינן המכרזים הקודמים לא יצאו אל הפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש המועצה כי לפי כללי מינהל תקין, בבואו לבקש את אישור מליאת המועצה לערוך התקשרות ללא מכרז, היה עליו להציג לחברי המליאה מידע מלא וברור באופן שישקף נכונה את השתלשלות העניינים כדי שהם יוכלו לקבל החלטה מיטבית ומבוססת. במתן המידע החסר והחלקי הוטעו חברי המליאה והוכשלו במילוי תפקידם משום שהחלטתם התקבלה שלא על פי הוראות דיני המכרזים וכללי מינהל תקין. על ראש המועצה למסור לחברי מליאת המועצה מידע מלא וברור לצורך קבלת החלטותיה.

41 בפועל הוטמנו באתר המאושר 1,023 טון פסולת במסגרת הפרויקט ועלות היטל ההטמנה לטון פסולת הייתה כ-107 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של המועצה כי מסר מידע לא נכון לחברי המועצה, ולפיו לא התקבלו הצעות או שהתקבלה הצעה אחת שלא תאמה את אומדן המכרז שהכינה הוועדה, אף שבשלושת המכרזים הקודמים הוגשה הצעת מחיר אחת לכל מכרז, וההצעה במכרז השלישי אף תאמה את אומדן המכרז.

היועץ המשפטי מסר בתשובתו כי דבריו שנרשמו בפרוטוקול מליאת המועצה ממאי 2017 נרשמו באופן מוטעה שאינו תואם במדויק את שאמר.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי כי אם סבר שדבריו שנרשמו בפרוטוקול מליאת המועצה לא תאמו במדויק את שאמר, היה עליו להגיש בקשה לתיקון הפרוטוקול לפני שהפרוטוקול אושר ופורסם.



מאחר שראש המועצה לא דיווח למליאת המועצה, לפני קבלת ההחלטה, כי תקציב הפרויקט הוגדל פי שניים וחצי בקירוב ושיטת תמחור העבודות שונתה, ולא מסר מידע מלא וברור על השתלשלות העניינים שהובילה לביטול המכרזים הקודמים, התנהלותו של ראש המועצה מעלה חשש להפעלת שיקולים לא ענייניים תוך הצגת מצג שווא של פעולה תקינה לכאורה, כאשר בפועל מדובר בעקיפה של דיני המכרזים. עולה חשש לכאורה כי ההתקשרות שהצעות המחיר במכרז השלישי יתבססו על אומדן המשקף ערכים לא סבירים מקורה בשיקולים לא ענייניים ונועדה להכשיר את הקרקע למסירת העבודה ללא מכרז, כפי שאכן קרה.

ההליך הרביעי - בקשה לקבלת הצעות מחיר ובחירת המציע הזוכה לביצוע העבודות

בפסיקה נקבע כי על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שמתקיימת בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עיקרון השוויון) גם כאשר ההתקשרות נעשית ללא מכרז⁴². עוד נקבע בפסיקה כי אף שהוראות החוק והפסיקה לא הגדירו את המתווה לניהול ההתקשרות לאחר ביטול המכרז, הוא אינו שונה במהותו מהליך מינהלי רגיל

הוויתור על תנאי סף
ועל דרישות חיוניות
אינו מאפשר בחירתה
של ההצעה המיטבית
מתוך התחשבות
במכלול היבטי
ההצעה והשיקולים
הרלוונטיים

שבמסגרתו חלה החובה לנהל משא ומתן בתום לב, ללא שיקולים זרים, ביושר, בהגינות ובשוויון⁴³.

באמצע מאי 2017 שלחה המועצה לכמה חברות הזמנות לקבלת הצעות "לביצוע שירותי ניפוי, פינוי והטמנה של ריכוזי פסולת מתחום המועצה המקומית ערערה בנגב לאתר מורשה" (להלן - בקשה לקבלת הצעות).

הועלה כי בעוד שבמסמכי המכרזים הקודמים הגדירה המועצה כללי התקשרות שלפיהם המציעים חייבים לעמוד בתנאי סף ובדרישות מקצועיות (ראו להלן) שחלקם נדרשו כתנאים לקבלת התמיכה מהמשרד להגנת הסביבה, הרי בבקשה לקבלת הצעות לא הגדירה המועצה תנאי סף כלשהם ודרישות חיוניות נוספות, שבהם צריכים לעמוד המשתתפים בהליך. למשל, המועצה לא דרשה שהמציעים יחזיקו ברישיון עסק לאיסוף פסולת והובלתה (להלן - רישיון להובלת פסולת) וברישיון עסק לטיפול בפסולת - חובה המוגדרת בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הוויתור על תנאי סף ועל דרישות חיוניות אינו מאפשר בחירתה של ההצעה המיטבית מתוך התחשבות במכלול היבטי ההצעה והשיקולים הרלוונטיים, וחמור מכך הוא עלול להביא לידי בחירת מציע שלא יעמוד בדרישות החוק ודרישות המשרד להגנת הסביבה ולא יוכל לבצע את העבודה הנדרשת במקרה האמור.

הועלה כי בטופס הבקשה לקבלת הצעות צוין כי המועצה תהיה רשאית להביא בחשבון את יכולתו הכספית של המציע ואת ניסיונו בעבודות קודמות ומומחיותו המקצועית בעבודות דומות, לרבות עמידתו בלוחות זמנים. עוד הובהר כי המועצה אינה מתחייבת לקבל את ההצעה הנמוכה ביותר, או כל הצעה בכלל, והיא רשאית לבטל את המכרז⁴⁴ מכל סיבה שהיא ולפי שיקול דעתה.

נמצא כי המועצה לא ביקשה מהמציעים להמציא לה אסמכתאות המעידות על יכולתם הכספית ועל ניסיונם בעבודות קודמות ומומחיותם המקצועית בעבודות דומות.

43 עת"מ 25962-07-12 אפקון התקנות ושירותים בע"מ נ' חברת חשמל לישראל בע"מ ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 2.8.12).

44 כאמור, המועצה ביצעה הליך של בקשה לקבלת הצעות מחיר ולא הליך מכרזי אך המועצה השתמשה בטופס הבקשה לקבלת הצעות שנשלח למציעים במונח "מכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לקביעתה בטופס הבקשה לקבלת הצעות, שלפיה היא תהיה רשאית להביא בחשבון עניינים שונים, אין תוקף משום שבחינת עניינים כאלה אמורה להיעשות בד בבד עם קבלת ההצעות, דבר שאינו ניתן ליישום באופן תקין בשל היעדר קביעת קריטריונים ברורים מראש של תנאים כאלה. מכאן, אמירתה זו של המועצה היא מילה ריקה מתוכן שלא הותירה למועצה שום קריטריון לבחינת ההצעות זולת המחיר, או לחלופין התנהלות המועצה מעלה חשש לבחירת זוכה שלא על-פי כללי מינהל תקין ותוך התחשבות בשיקולי איכות שלא היו ידועים מראש למציעים.

להלן דוגמאות לליקויים נוספים בהכנת הבקשה לקבלת הצעות:

הגדרת ההליך

בבקשה לקבלת הצעות נכתב כי המועצה מבקשת הצעות למכרז זוטא ובפועל מדובר בהליך התקשרות ללא מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הגדרת הליך מסוים וביצוע בפועל של הליך אחר מטעה את המציעים, ואף עשויה לגרום להם להגיש הצעות לא מתאימות או כלל לא להשתתף בהליך.

תנאי סף

רישיונות עסק: בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), שהוצא מכוחו של חוק רישוי עסקים, נקבע כי עם העסקים הטעונים רישוי נמנים בין השאר עסקים לאיסוף פסולת והובלתה ועסקים לטיפול בפסולת, לרבות עיבודה, ניצולה, מיחזור, מיונה ושריפתה. לפי חוק רישוי עסקים, ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך הם הגורמים המוסמכים לתת רישיון עסק, ואסור לאדם להפעיל עסק טעון רישוי בלי שיש בידו רישיון או היתר זמני לפי החוק.

התנאים והדרישות הסביבתיות ברישיון עסק נקבעו כדי להפחית את פגיעת העסק בסביבה ולתקן פגיעות שכבר נעשו. הדרישות הסביבתיות ניתנות לעסקים על ידי רשויות הרישוי הממונות על הנפקת רישיונות העסק, וזאת נוסף לדרישותיהם של כל הגורמים המאשרים לאותו עסק.

נמצא כי במסמכי המכרז לדוגמה⁴⁵ של המשרד להגנת הסביבה ובמסמכי המכרזים הקודמים של המועצה נדרש כי המציעים יחזיקו ברישיון עסק להובלת פסולת וברישיון עסק לטיפול בפסולת.

זאת ועוד, במכתב מספטמבר 2016 שצירף המשרד להגנת הסביבה לאישור שנתן למועצה כי יתמוך במימון הפרויקט (להלן - המכתב הנלווה), התנה המשרד להגנת הסביבה את מתן התמיכה בין השאר בכך שהמועצה תתחייב כלפיו בכתב, כי את פינוי הפסולת יבצע קבלן "בעל רישיון עסק [ובהתאם] לתנאי המשרד להגנת הסביבה".

מעיון בבקשות לקבלת הצעות שנשלחו למציעים עולה כי הם לא נדרשו להציג למועצה אישורים כי הם מחזיקים ברישיונות עסק להובלת פסולת ולטיפול בפסולת.

נמצא כי הקבלן שנבחר בהליך זה לביצוע הפרויקט (להלן - קבלן ג') לא החזיק ברישיונות עסק להובלת פסולת ולטיפול בפסולת כנדרש בצו רישוי עסקים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על שלא דרשה מהמציעים להציג לה את הרישיונות המחויבים על פי חוק לביצוע העבודות בפרויקט. היעדר רישיונות עסק מתאימים עלול להשליך על יכולתו וכישוריו של המציע הזוכה לבצע באופן תקין את הפרויקט. יתר על כן, באי-הצבת תנאי סף זה למציעים סיכנה המועצה את קבלת התמיכה במימון הפרויקט מהמשרד להגנת הסביבה. על המועצה להקפיד לקבוע במסגרת הליכי ההתקשרויות שלה תנאי סף שעמידתם של המציעים בהם היא תנאי להשתתפותם בהליך.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה המועצה כי בעתיד, לפני שתתקשר עם קבלן לפינוי פסולת היא תקפיד לבדוק שהוא מחזיק ברישיונות העסק הרלוונטיים.

דרישות מקצועיות: במסמכי המכרז לדוגמה ובמסמכי המכרזים הקודמים של המועצה נקבע תנאי סף שעניינו ניסיון מקצועי מוכח של המציע: למציע צריך שיהיה ניסיון מוכח של שנה לפחות (בשלוש השנים שקדמו למועד קיום המכרז) בתחום פינוי פסולת יבשה ומיחזור והשבתה לשימוש חוזר אצל גורמים מורשים, בהיקף של 10,000 טון לפחות לשנה; המציע צריך להיות בעלים של ציוד מתאים או בעל זכויות לעשות שימוש בציוד מתאים למיחזור פסולת בניין.

נמצא כי המציעים כלל לא נדרשו להציג אסמכתאות על ניסיונם וכישוריהם בתחום הטיפול בפסולת.

45 המועצה מסרה לצוות הביקורת כי המכרז לטיפול בפסולת התבסס על מכרז לדוגמה שפרסם המשרד להגנת הסביבה לביצוע שירותי פינוי, ניפוי והטמנה של פסולת, והמועצה ערכה בו כמה התאמות.

לא הוגדרו דרישות
מהותיות שעל
המציעים לעמוד בהן
כגון רשימת האתרים
שבהם מרוכזת
הפסולת, שהמציעים
מתחייבים לטפל בהם

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היה עליה לוודא כי הקבלן מחזיק בידע ובניסיון המתאימים לביצוע העבודות. בביצוע העבודות בידי קבלן שאינו בעל כישורים מתאימים עלול להיווצר מצב שבו מפגעי הפסולת לא יטופלו באופן נאות, ועקב ליקויים בביצוע העבודה אף עלולים להיווצר מפגעים חדשים.

תיאור העבודות לביצוע

בבקשה לקבלת הצעות צוין כי הצעת המחיר שיגישו המציעים תהיה על בסיס פאושלי ותכלול עלויות של עבודות ניפוי, הפרדה, פינוי והטמנה של הפסולת במצבורי פסולת שהצטברו באזורים שונים בתחום המועצה, עד ניקוי מלא של הפסולת, וביצוע כל יתר השירותים המתחייבים מהנחיות המועצה המקומית והמשרד להגנת הסביבה שיימסרו למשתתפים במכרז.

נמצא כי בבקשה לקבלת הצעות לא הוגדרו דרישות מהותיות שעל המציעים לעמוד בהן, כגון רשימת האתרים שבהם מרוכזת הפסולת שהמציעים מתחייבים לטפל בהם⁴⁶, ולא הוגדרו באילו אתרים המציעים רשאים להטמין פסולת. יודגש כי לפרטים החסרים משמעות רבה לחישוב גובה הצעת המחיר. יצוין כי סיוור קבלנים אינו יכול לשמש תחליף לציון מפורש ומדויק של האתרים המיועדים לפינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היעדר הגדרה ברורה של העבודות פוגע ביכולתם של המציעים להעריך נכונה את עלות העבודות וכן ביכולתה של המועצה לבחור בהצעה המיטבית עבורה. כמו כן, הוא עלול לגרום לכך שמציעים יגישו הצעות שלא יוכלו לעמוד בהן, לעלויות כספיות שלא תוכננו, לחילוקי דעות עם המציע הזוכה ולפגיעה בעקרון השוויון ובתחרות ההוגנת בין המציעים השונים.

המועד האחרון להגשת הצעות

קביעת המועד האחרון להגשת הצעות אמורה לאזן בין האינטרס של המועצה להאיץ את קצב ההתקשרות ולסיים את ההליך במהירות האפשרית ובין האינטרס לאפשר למציעים די זמן להכין את הצעותיהם. קביעת המועד האחרון להגשת הצעות עלולה להיות אמצעי ליצירת הפליה בין מציעים כאשר מציע

46 בבקשה לקבלת הצעות צוין כי המציעים מוזמנים "להגיע לאתר הפסולת" במועד שנקבע (למשרד מבקר המדינה נמסר כי ההזמנה נועדה לקיום סיורי קבלנים). בפרוטוקולים של שני סיורי קבלנים, שנמסרו למשרד מבקר המדינה, נמצא כי המועצה לא רשמה בהם באופן ברור מהם אתרי הפסולת שבהם המציעים התחייבו לטפל.

הנהנה מיתרון במידע על פני מציעים אחרים זקוק לזמן קצר יותר כדי להכין את הצעתו⁴⁷.

בבקשה לקבלת הצעות נקבע סיור הקבלנים; נמצא שמועדו של הסיור נקבע לאותו היום שבו נשלחו הבקשות באמצעות פקס (באמצע מאי 2017) והמועד האחרון להגשת הצעות היה למחרת.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שהקציבה זמן קצר ובלתי סביר להכנה ולהגשה של הצעות לבקשתה העלול להקשות מאוד על מציעים להגיש הצעה הולמת. התנהלות המועצה בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. יתר על כן, אם מציע כלשהו נהנה מיתרון במידע על פני מציעים אחרים, הדבר אף עלול לפגוע בשוויון בין מציעים אחרים.

בחירת המציע הזוכה לביצוע העבודות

באמצע מאי 2017 נפתחה תיבת ההצעות ונרשם בפרוטוקול כי הוגשו תשע הצעות מחיר. ההצעה הנמוכה ביותר הייתה 585,000 ש"ח וההצעה הגבוהה ביותר הייתה 1,836,900 ש"ח.

בביקורת הועלה כי אף שההליך התקיים חודשים ספורים לפני מועד הביקורת לא הייתה ברשות המועצה במועד עריכת הביקורת אף לא אחת מההצעות שהוגשו.

שלושה ימים לאחר פתיחת תיבת ההצעות מסר היועץ המשפטי למועצה "חוות דעת בעניין בחירת קבלן לפינוי פסולת" ובה כתב כי "על המועצה לבחור מבין המציעים שהגישו הצעתם, את ההצעה המיטבית, הזולה ביותר".

היועץ המשפטי מסר בתשובתו כי חוות הדעת שכתב הייתה כללית, דהיינו כיצד על המועצה לנהוג, אך הוא מעולם לא ראה את הצעות המחיר שהמועצה קיבלה ולא בדק אותן וממילא גם לא המליץ למועצה לבחור בהצעה מסוימת.

על פי המצוין בפרוטוקול פתיחת תיבת ההצעות, ביום שבו מסר היועץ המשפטי למועצה את חוות דעתו נחתם הסכם התקשרות עם קבלן ג' שהגיש את ההצעה הזולה ביותר⁴⁸.

הועלה כי קבלן ג', שכאמור המועצה בחרה בו לביצוע הפרויקט, לא החזיק ברישיונות עסק להובלת פסולת ולטיפול בפסולת אף שהדבר נדרש בחוק רישוי עסקים.

47 עומר דקל, **מכריזים**, כרך ראשון (2004), עמ' 392 (יצוין כי האמור לעיל מתייחס למכריזים אך הדברים יפים גם לבקשה לקבלת הצעות מחיר).

48 יצוין כי התמורה שסוכם עליה הייתה 585,000 ש"ח, אף שבישיבת מליאת המועצה מ-11.5.17 אושרו מקורות תקציביים לפרויקט בסך של 518,000 ש"ח.



המועצה אינה מחזיקה
במסמכים כלשהם
בדבר ההחלטה על
הזוכה בהליך
ההתקשרות, ובכלל
זה זהות הגורם
במועצה שבדק את
ההצעות ובחר בהצעה
שזכתה

נמצא כי המועצה אינה מחזיקה במסמכים כלשהם בדבר ההחלטה על הזוכה בהליך ההתקשרות, ובכלל זה זהות הגורם במועצה שבדק את ההצעות ובחר בהצעה שזכתה. היעדר מסמכים רלוונטיים אלה מנע ממשרד מבקר המדינה לבדוק את החלטת המועצה לבחור במציע הזוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה ולראש המועצה על שהמועצה פעלה בניגוד לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון והשקיפות המחייבים רשות ציבורית. לא זו בלבד שלא היו בידה מסמכים הנוגעים להצעות המחיר שהוגשו, גם לא התאפשר לגורם כלשהו לערער על החלטותיה, וגם זהות הגורם שהחליט על קבלת ההצעה נשאר לוט בערפל. על המועצה להקפיד לתעד את הליכי ההתקשרויות שהיא מבצעת ולשמור את המסמכים הנוגעים אליהם.

בתשובתה מפברואר 2018 מסרה המועצה כי היא מקבלת את ההערה שלפיה מצב של היעדר מסמכים אינו ראוי והיא תפעל לתיקון הדברים בעתיד; למעשה, היא כבר החלה לפעול בנדון.



הממצאים שהועלו לעיל מלמדים על ליקויים בעריכת מכרזים, חלקם תוך סטייה מהכללים שנקבעו בתוספת הרביעית לצו, למשל ביטול מכרזים בלי שבועדת המכרזים היה מניין חוקי; פנייה למספר קטן מן הנדרש של מציעים במכרזי הזוטא (הראשון והשני) שלא על פי הוראות הצו; הימנעות מקיום מכרז פומבי אף שהנסיבות חייבו זאת; קביעת תקציבים במכרזים הקודמים שלא היו סבירים ביחס לכמות הפסולת שהייתה מיועדת לטיפול; אי-הצגת מידע מלא וברור בבואה לאשר התקשרות ללא מכרז; מתן מידע למליאת המועצה על הגדלת התקציב בשיעור ניכר לאחר שהמליאה אישרה שהפרויקט יבוצע ללא מכרז; ויתור על תנאי סף חיוניים להוכחת יכולתו וכשירותו של הקבלן שנבחר לביצוע העבודה; והיעדרם של מסמכים מהותיים הנוגעים להליכי ההתקשרות. חומרה יתרה יש בעובדה שאף שמכרזים בוטלו עקב ליקויים חוזרים ונשנים לא הפיקה המועצה את הלקחים הנדרשים מכך.

הממצאים שהעלתה הביקורת מעוררים חשש כי פעולות המועצה נועדו ליצור מסך עשן של תקינות לכאורה ולהכשיר את ההתקשרות עם קבלן ג', אף שלמעשה הופרו עקרונות דיני המכרזים וכללי התחרות ההוגנת והשוויון.

ליקויים בהסכם ההתקשרות

הסכם התקשרות הוא מסמך המבטא את ההסכמות בין הצדדים ואת התחייבויותיהם ההדדיות, לכן יש להקפיד על ניסוח מדויק של סעיפי ההסכם כדי למנוע אי-הבנות וקשיים ביישומם. לניסוח קפדני של ההסכם נודעת משנה חשיבות מכיוון שהרשות המקומית היא שניסחה אותו, ועל פי כללי הפרשנות אם ישנה אי-בהירות בהסכם יש לפרשה לרעת המנסח⁴⁹.

בהסכם ההתקשרות בין המועצה לקבלן ג' נקבע כי הוא ימחזר את הפסולת, והחומרים שאינם ניתנים למיחזור יפוננו להטמנה באתר מאושר.

נמצא כי בהסכם ההתקשרות נמצאו ליקויים אחדים, מקצתם מהותיים, שהיה בהם די כדי לעורר קושי ביישומם. להלן דוגמאות:

הגדרת תכולת העבודות: נמצא כי המועצה לא פירטה בהסכם את אתרי הפסולת שבתחומה שהקבלן מתחייב לטפל בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא פירטה בהסכם את אתרי הפסולת שהקבלן מתחייב לטפל בהם. מאחר שמדובר בהסכם פאושלי שבו מוגדרת תמורה סופית ומוסכמת מראש על כל העבודה, הכרחי לרשום בו באופן ברור את תכולת העבודה, ובכלל זה את אתרי הפסולת שהקבלן מתחייב לטפל בהם.

הוראות עבודה: נמצא כי נספח ו' להסכם ההתקשרות - "נוהל עבודה מול המציע הזוכה" - לא צורף להסכם ההתקשרות ולכן הוראותיו לא היו חלק מההסכם. במכרזים הקודמים תוארו דרישות חשובות מהקבלן, כגון אחוזי המיחזור שהקבלן נדרש לבצע לכל סוג של חומר⁵⁰, הנחיות בנוגע להעסקת קבלני משנה, הנחיות הנוגעות לפיקוח ובקרה על העבודות ודרישה שהקבלן יקים על חשבונו אתר לצורכי מיון, גריסה, ניפוי ומיחזור פסולת בשטח שהמועצה תגדיר.

עלויות הטמנה: בהסכם ההתקשרות נדרש קבלן ג' לפנות פסולת שאינה ניתנת למיחזור להטמנה באתר מאושר אך המועצה לא קבעה בהסכם מי מהצדדים יישא בעלויות הטמנה; דבר שיש לו השלכות כספיות משמעותיות. בכך חשפה המועצה את עצמה להתדיינויות ולתביעות מיותרות.

נמצא כי המועצה שילמה לאתר המאושר את עלות הטמנה, המורכבת מעלות שימוש באתר הפסולת בסך 56.41 ש"ח לטון פסולת ומהיטל הטמנה בסך 107.43 ש"ח לטון פסולת; בתשלום החשבון הסופי לקבלן ג' הפחיתה המועצה מהחשבון רק את עלות השימוש באתר הפסולת. דהיינו, המועצה נשאה בעלות היטל הטמנה שהסתכמה בכ-110,000 ש"ח (כשני שלישים מסך עלות

49 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), "התקשרות עם קבלן לפינוי גזם וגרוטאות", עמ' 747.

50 חומרים כגון בטון, פסולת הריסות ובנייה, עץ וגזם, ברזל, עפר ועודפי חציבה ופסולת ביתית אורגנית.

ההטמנה). כאמור, עלות היטל ההטמנה לא הוצגה כחלק מעלות הפרויקט שאישרה מליאת המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה להקפיד לעגן בהסכמי ההתקשרות שהיא חותמת עליהם את כל הזכויות וההתחייבויות של הצדדים באופן שיבטיח את שמירת זכויותיה או את זכויותיו של מי מהצדדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על הפגמים שנפלו בעריכת הסכם ההתקשרות עם קבלן ג', המלמדים על רשלנות בהכנתו הן בניסוח תכולת העבודה הן בנוגע להתחייבויותיו. ניסוח לקוי של ההתחייבויות עלול להוביל לכך שחלק מהעבודות כלל לא יבוצעו או יבוצעו באופן חלקי ולגרום לעלויות כספיות שלא תוכננו מראש. על המועצה להקפיד לעגן בהסכמי ההתקשרות את כל הזכויות וההתחייבויות של הצדדים כדי למנוע אי-הבנות וקשיים ביישומן ולהימנע מעלויות כספיות נוספות או מיותרות.

חובת ביטוח

בהסכם ההתקשרות נדרש קבלן ג' לרכוש ביטוחים מתאימים לכיסוי אחריותו כתוצאה מעבודות הפרויקט או בקשר עם העבודות. בהסכם נקבע כי "המצאת טופס אישור על קיום ביטוחים תקין כאמור - מהווה תנאי יסודי בהסכם זה".

נמצא כי המועצה המקומית לא דרשה וממילא גם לא קיבלה מקבלן ג' אישור שברשותו ביטוחים לכיסוי אחריותו, כנקבע בהסכם עמו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היה עליה לדרוש מקבלן ג' את מסמכי הביטוחים ולוודא את קיומם. היעדר מסמכים אלה עלול לחשוף את המועצה לסיכונים ולתביעות.

פיקוח ובקרה על עבודת קבלן ג' ועל תשלום התמורה בגינה

מינוי מפקח מטעם המועצה והגדרת תפקידו

כאמור, בהסכם ההתקשרות נקבע כי קבלן ג' ימחזר את הפסולת, ואת החומרים שאינם ניתנים למיחזור יפנה להטמנה באתר מאושר.



הקבלן השליך על
גדת נחל סמוך
פסולת רבה ולא פינה
אותה להטמנה באתר
מאושר, דבר הנוגד
את הוראות חוק
שמירת הניקיון ואת
הסכם ההתקשרות
עמו

קיום מנגנון פיקוח ובקרה יעיל של המועצה חיוני כדי להבטיח שהקבלן יבצע את כל העבודות כפי שהתחייב בהסכם. לצורך כך מינתה המועצה את עוזר ראש המועצה לפקח על העבודות בפרויקט (להלן - המפקח).

הועלה כי המועצה לא הגדירה בכתב למפקח את תפקידיו או את תחומי אחריותו הנוגעים לפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היה עליה לעגן בכתב את תחומי אחריותו ואת תפקידיו וסמכויותיו של המפקח ולקבוע כי על קבלן ג' לפעול על פי הנחיותיו של המפקח ובפיקוחו.

הפיקוח על עבודת הקבלן

נמצא כי המועצה לא פיקחה באופן נאות על עבודתו של קבלן ג' ולא בדקה שקיים את התנאים שנקבעו בהסכם עמו. להלן הפרטים:

ליקויים שהעלה המשרד להגנת הסביבה: בביקורת הועלה כי בסוף מאי 2017, יום לאחר שקבלן ג' החל בעבודות, ערך נציג המשרד להגנת הסביבה סיור בשטח העבודות במועצה בעקבות תלונות תושבים. בסיור העלה הנציג בין השאר כי פעילות מיון הפסולת יצרה "מפגעי אבק לעבר בתי התושבים", וכי הקבלן השליך על גדת נחל סמוך פסולת רבה ולא פינה אותה להטמנה באתר מאושר, דבר הנוגד את הוראות חוק שמירת הניקיון ואת הסכם ההתקשרות עמו. בעקבות הסיור שלח נציג המשרד להגנת הסביבה למועצה דוח סיור ובו הודיע לה כי לנוכח הליקויים שראה בסיור, המשרד להגנת הסביבה אינו רואה עצמו חלק מהפרויקט ולא יממן אותו, ועל המועצה להפסיק מיד את העבודות עד הצגת רישיון עסק לטיפול בפסולת. נוסף על כך, הנציג הורה למועצה לפנות את כל הפסולת שהושלכה על גדת הנחל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הממצאים שהועלו בדוח הסיור מעידים שהיא לא פיקחה כראוי על עבודתו של קבלן ג'; היעדר הפיקוח איפשר לקבלן להשליך פסולת בשטח ציבורי בלי לפנותה להטמנה באתר מאושר כפי שהתחייב בהסכם ההתקשרות.

לא נמצאו במועצה מסמכים הנוגעים לפנייה של המועצה לקבלן ג' בדרישה לתקן את הליקויים שנמצאו בסיור.

מעיון ביומן העבודה שהכין קבלן ג' ומסר למועצה עולה כי למרות הנחיותיו של נציג המשרד להגנת הסביבה לא הפסיקה המועצה את עבודתו של הקבלן אף לא ליום אחד.

מעיון בדוח של הסיוור שערך נציג המשרד להגנת הסביבה בסוף יוני 2017 (לאחר תום העבודות ב-11.6.17, ראו להלן) עולה כי נכון לאותו המועד הפסולת שהושלכה על גדת הנחל טרם פונתה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי ישנה חשיבות ראשונה במעלה לכך שרשות מקומית, האמונה על שמירת הניקיון במרחב הציבורי, תשמש דוגמה לתושביה, ובכלל זה תבטיח כי פסולת שמקורה בעבודות שבוצעו עבורה לא תושלך בצדי הדרכים ובשטחים פתוחים. כך גם תימנע העדפה של קבלן שאינו מפנה פסולת כדין על פני קבלן המפנה פסולת כדין, והכול בשל עלויות ההתקשרות הנמוכות יותר עם הקבלן מפר החוק⁵¹ - העדפה שדעת הציבור אינה סובלת.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולראש המועצה כי על אף חומרת המעשים הם לא פעלו במהירות ובנחישות לתיקון הליקויים שהעלה נציג המשרד להגנת הסביבה לפני ראש המועצה. העיכוב של המועצה בתיקון הליקויים הוא בבחינת מחדל.

פיקוח על מיחזור פסולת: מיחזור פסולת יבשה מצריך עבודות ניפוי, עיבוד וגריסה הנעשות בדרך כלל באמצעות נפה ומגרסה.

בהסכם ההתקשרות נקבע כי קבלן ג' ימחזר את הפסולת ככל הניתן. במכרזים הקודמים נקבע בתנאי הסף כי המציעים יהיו בעלים של ציוד מתאים, או בעלי זכויות לעשות שימוש בציוד מתאים למיחזור פסולת בניין, שיכלול לכל הפחות מגרסה ונפה ייעודיות לפסולת בניין, נפה ייעודית לניפוי תערובות של אבנים (אגרגטים) וחול, מסוע מיון להפרדת חומרים ומפריד אוויר להפרדת חומרים קלים מהאגרגטים לאחר ניפוי.

יצוין כי במכרז השלישי העריכה המועצה כי כל הפסולת צריכה לעבור תהליך של ניפוי - 20% מהפסולת תעבור גריסה.

הועלה כי המשרד להגנת הסביבה התנה את מתן התמיכה הכספית בפרויקט בין השאר בכך שהמועצה תתעד את מהלך העבודות.

נמצא כי אין ברשות המועצה מידע בנוגע לפסולת שקבלן ג' מיחזר בפועל, לרבות כמות הפסולת, אילו סוגי חומרים מוחזרו ומה נעשה עם הפסולת שמוחזרה.

בגמר העבודות צירף קבלן ג' לבקשת התשלום יומן עבודה לכל התקופה שבו כתב בנוגע לכל יום עבודה באיזה אתר בוצעו העבודות, באילו כלים הנדסיים הוא השתמש וכמה שעות עבד כל כלי הנדסי (להלן - יומן העבודה). על פי יומן העבודה הפרויקט התחיל בסוף מאי 2017 והסתיים ב-11.6.17. יצוין כי היומן לא כלל נתונים על מיחזור פסולת שביצע הקבלן ועל פסולת שפינה להטמנה.

51 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2013), "טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין", עמ' 387 - 388.

בביקורת הועלה כי על פי יומן העבודה השתמש קבלן ג' בנפה רק ביומיים הראשונים של העבודות ולא השתמש בה ב-11 ימי העבודה הנותרים עד שהעבודות הסתיימו בפועל. יתרה מכך, ביומן העבודה לא כתוב כי בוצעה עבודת מיחזור באמצעות מגרסה או כלי ייעודי אחר, פרט לנפה, במהלך כל תקופת העבודות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא היה בידה מידע על כמות הפסולת שמוחזרה, ולפיכך לא ניתן לבקר ולוודא מה הייתה כמות הפסולת שקבלן ג' מיחזר בפועל. היעדר מסמכים המעידים שהמיחזור בוצע, וכן המידע שהקבלן השתמש בנפה רק ביומיים הראשונים של הפרויקט וכלל לא השתמש במגרסה או בכלים ייעודיים אחרים לביצוע מיחזור ב-11 ימי העבודה הנותרים עד שהעבודות הסתיימו בפועל, מעלים חשש כי קבלן ג' לא ביצע מיחזור כפי שהתחייב בהסכם עמו.

פיקוח על הטמנות באתר מאושר: במכתב הנלווה קבע המשרד להגנת הסביבה כי הפסולת תפונה להטמנה באתר מאושר.

כאמור, קבלן ג' התחייב בהסכם לפנות חומרים שאינם ניתנים למיחזור, להטמנה באתר מאושר בלבד; בהסכם נקבע כי הפרה של סעיף זה תיחשב הפרה יסודית של ההסכם.⁵²

יצוין כי לצורך קבלת תשלום בגין העבודה דיווח קבלן ג' למועצה כי הטמין 472 טון פסולת באתר מאושר שהם כ-2.5% בלבד מהיקף הפסולת שהעריכה המועצה שיש לטפל בה במכרז השלישי. כאמור, במכרז השלישי המועצה העריכה כי 40% מהפסולת (8,000 טון) תפונה להטמנה באתר מאושר.

הועלה כי הטמנת הפסולת האחרונה שפונתה מהפרויקט להטמנה באתר מאושר הייתה בתחילת יוני 2017 ואילו מעין ביומן העבודה עולה כי העבודות נמשכו עוד שלושה ימים לאחר מועד זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היה עליה לוודא שקבלן ג' אכן הטמין את כל הפסולת שפינה מהמועצה באתר מאושר בלבד, כנקבע בהסכם עמו. עולה חשש כי פסולת שטופלה בשלושת ימי העבודה הנוספים לא פונתה להטמנה באתר מאושר ולא ניתן לדעת מה נעשה בה ויכול שגרמה לזיהום הסביבה.

תעודות משלוח: כל משאית המובילה פסולת ביתית או כל פסולת אחרת, הנשלחת מהמועצה להטמנה באתר מאושר, אמורה להיות מצוידת בתעודת

52 בסעיף 47 להסכם נקבע: "הפר נותן השירותים את ההסכם הפרה יסודית תהא הרשות זכאית לבטל את ההסכם לאלתר... הרשות לא תהיה חייבת בתשלום כלשהו לנותן השירותים וכן רשאית הרשות לעשות... את השירותים שנותן השירותים התחייב לבצעם על פי הסכם זה וזאת על חשבון נותן השירותים".

המועצה שילמה לקבלן ג' לפי הנתונים שהעביר לה בלי שאימתה אותם

משלוח מטעם המועצה. על סמך תעודות המשלוח מחייב האתר את המועצה בעלות ההטמנה החודשית.

נמצא כי המועצה נתנה לקבלן ג' פנקס של 50 תעודות משלוח, כולן חתומות מראש בידי עובד מועצה, והקבלן מילא את פרטי תעודת המשלוח לכל נסיעה בלי שעובד מועצה נוסף חתם על תעודות המשלוח או בדק אותן.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה כי מילוי תעודת משלוח לכל משאית וחתימת הקבלן ונציג המועצה עליהן הם אמצעי בקרה עיקריים לוודא שהקבלן לא יוכל להטמין באתר מאושר פסולת שמקורה אינו מהמועצה כאשר המועצה מחויבת בעלויות ההטמנה. בחתימה מראש על תעודות המשלוח, לא רק שהמועצה שמטה מדיה כלי בקרה חיוני שנועד למנוע אפשרות לרמאות, היא גם לא פעלה על פי כללי מינהל תקין.

בדיקת דיווחי הקבלן על הטמנת הפסולת: כאמור, המועצה שילמה לאתר ההטמנה המאושר את עלות ההטמנה של הפסולת שקבלן ג' פינה, לפי תעודות משלוח של המועצה, ובתשלום החשבון הסופי לקבלן ג' היא הפחיתה ממנו את עלות ההטמנה באתר המאושר. לכן, הייתה חשיבות לכך שהמועצה תבדוק את דיווחי הקבלן על הטמנת הפסולת של המועצה שפינה לאתר ההטמנה מאושר.

כאמור, לצורך קבלת תשלום בגין העבודה דיווח קבלן ג' למועצה כי הטמין 472 טון פסולת באתר ההטמנה מאושר.

נמצא כי על פי רישומי אתר ההטמנה המאושר, קבלן ג' פינה אליו 1,023 טון פסולת להטמנה מהמועצה. עוד נמצא כי בפועל הפחיתה המועצה מהתשלום הסופי לקבלן ג' כ-27,000 ש"ח בגין הטמנת 472 טון פסולת, ככמות הפסולת שדיווח לה הקבלן שפינה להטמנה באתר המאושר, ולא בגין 1,023 טון פסולת שפינה להטמנה בפועל באתר, שעלות הטמנתם היתה כ-58,000 ש"ח. דהיינו, המועצה הפחיתה מהתשלום לקבלן סכום הנמוך מהסכום שהייתה צריכה להפחית בכ-31,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על ששילמה לקבלן ג' לפי הנתונים שהעביר לה בלי שאימתה אותם, למשל בדרך של השוואה לרישומים של אתר ההטמנה המאושר. מאחר שהמועצה לא בדקה כראוי את הנתונים היא הפחיתה מהתשלום לקבלן ג' סכום הנמוך בכ-31,000 ש"ח מהסכום שהייתה צריכה להפחית, ובכך פגעה בקופה הציבורית.

לאחר שהממצא שהעלה משרד מבקר המדינה הוצג למועצה, מסר גזבר המועצה למשרד מבקר המדינה העתק מכתב מנובמבר 2017 ששלח לקבלן ג', ובו הוא דרש מהקבלן להעביר למועצה תשלום בסך 31,244 ש"ח עבור כמות הפסולת שהוטמנה באתר המאושר שהקבלן לא חויב בגינה.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על הכשלים שעלו בתפקודה. המועצה לא הגדירה את תפקידו של המפקח מטעמה, לא פיקחה כראוי על עבודתו של קבלן ג' ולא פעלה כנגדו בעקבות ליקויים בעבודתו שדווחו לה מהמשרד להגנת הסביבה. כמו כן, לא היה ברשותה מידע על כמויות הפסולת שמוחזרה וסוגיה ועל כמויות הפסולת שהקבלן שלח מהמועצה להטמנה באתר מאושר. יתרה מזאת, המועצה מסרה לקבלן תעודות משלוח חתומות מראש והיא לא בדקה את דיווחיו של הקבלן על הטמנות שביצע באתר המאושר.

מכל האמור לעיל עולה כי המועצה לא קיימה הליך מסודר של פיקוח ובקרה כדי לוודא שקבלן ג' ביצע את העבודות על פי הסכם ההתקשרות עמו ולפי דרישותיה ולא השליך חלק מהפסולת באתרים שאינם מאושרים בלי שמיחזר אותה. יתרה מכך, אף שנציג המשרד להגנת הסביבה דיווח לה על ליקויים חמורים בעבודתו של הקבלן, לא פעלה המועצה במהירות לתיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים והכשלים התפקודיים הרבים שנמצאו בביקורת בכל הנוגע לפיקוח המועצה על העבודות שביצע קבלן ג'. הקבלן לא עמד בהתחייבויותיו, לעתים עד כדי הפרה יסודית של ההסכם, אך המועצה לא איתרה זאת בעצמה, ובמקרים של ליקויים הובאו לידיעתה היא לא עמדה על כך שימלא את התחייבויותיו לאלתר. זאת ועוד, המועצה לא פעלה למימוש הסעדים שהיא זכאית להם על פי הסכם ההתקשרות. על המועצה לוודא שקבלנים שעל עבודתם היא משלמת מיישמים באופן מלא את הדרישות שנקבעו בהסכם ההתקשרות עמם.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה המועצה כי היא מקבלת את ההמלצות המפורטות בדוח, והיא כבר פעלה לתיקון הליקויים שצוינו בו.

תשלום התמורה לקבלן ג'

בהסכם ההתקשרות עם קבלן ג' נקבע מנגנון התשלום לקבלן כדלקמן: (א) בקשה לתשלום ראשון תוגש למועצה לאחר שהושלם הטיפול ב-50% מריכוזי הפסולת לשביעות רצונם של המועצה ושל נציג המשרד להגנת הסביבה. לאחר מכן יגיש הקבלן בקשה בשיעור 40% מהתמורה הכוללת הנקובה בהסכם ההתקשרות; (ב) בקשה לתשלום שני תוגש למועצה לאחר שהושלם הטיפול בכל הפסולת לשביעות רצונם של המועצה ושל נציג המשרד להגנת הסביבה. לאחר מכן יגיש הקבלן בקשה בגין יתרת התמורה. עוד נקבע כי לכל חשבון יצרף הקבלן פירוט של כל האתרים שבהם ביצע את העבודות עד מועד הוצאת החשבון, לרבות תיאור הפעולות העיקריות שבוצעו ואישורים כמותיים בנוגע לכמות הפסולת שמוחזרה, וימציא אישורים להטמנת פסולת שלא מוחזרה באתר מאושר.

בביקורת הועלה כי חלק מהתמורה לקבלן ג' שולמה שלא לפי מנגנון התשלום שנקבע בהסכם ההתקשרות עמו. להלן הפרטים:

1. התמורה שולמה לקבלן בשלושה תשלומים: בתחילת יוני 2017 שולמה מקדמה בסך 200,000 ש"ח, באמצע יוני 2017 שולם התשלום השני בסך 117,000 ש"ח ובאמצע יולי 2017 שולמה יתרת התשלום בסך 241,214 ש"ח.
2. התשלום הראשון הועבר לקבלן בלי שצירף לחשבון נתונים כלשהם הנוגעים להיקף העבודה שהוא ביצע, לכמויות הפסולת שמוחזרה ולכמויות הפסולת שנשלחה להטמנה באתר מאושר, כנקבע בהסכם.
3. בתחילת יוני 2017 שילמה המועצה לקבלן לפני שניציג המשרד להגנת הסביבה אישר למועצה כי העבודה בוצעה לשביעות רצונו. הועלה כי רק בסוף יולי 2017⁵³ אישר נציג המשרד להגנת הסביבה למועצה להגיש למשרד להגנת הסביבה דרישת תשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על ששילמה לקבלן ג' שלא על פי הקבוע בהסכם עמו, דהיינו לפני שקיבלה ממנו אסמכתאות בנוגע לעבודות שביצע ואסמכתאות המעידות כי פסולת שניתן היה למחזר אכן מוחזרה ופסולת שלא ניתן היה למחזר הוטמנה באתר מאושר, וכן בלי שקיבלה את אישור נציג המשרד להגנת הסביבה שהעבודה בוצעה לשביעות רצונו. התשלום בטרם עת ללא קבלת מסמכים המבססים את החבות לתשלום וללא קבלת אישור נציג המשרד להגנת הסביבה כנדרש, שמת מידה של המועצה בקרה חשובה ונדרשת.

פיקוח של המשרד להגנת הסביבה

ההתחייבות הכספית של המשרד להגנת הסביבה להשתתפות בעלות הפרויקט בסכום של כ-200,000 ש"ח הותנתה בתנאים רבים שפורטו במכתב הנלווה של המשרד להגנת הסביבה. עוד נקבע במכתב הנלווה כי "המשרד להגנת הסביבה... יבצע פעולות פיקוח, ביקורת, בקרה ומעקב, בקרב המבקשים והרשויות המקומיות, בקשר למילוי התנאים לזכאות לקבלת תמיכה, עמידה בהתחייבויות ואופן השימוש בכספי הסיוע".

המשרד להגנת הסביבה לא פיקח באופן מספיק על המועצה בכל הנוגע לעמידתה בתנאים שהציב לקבלת ההשתתפות בעלות הפרויקט

הועלה כי המשרד להגנת הסביבה אישר את השתתפותו בעלות הפרויקט, אף שהמועצה לא עמדה בחלק מהתנאים שהציב לפניה והתעלמה מהנחייתו של נציג המשרד להפסיק את העבודות עקב ליקויים שהעלה הנוגעים לביצוע העבודות בפרויקט שביצע קבלן ג'; העבודות נמשכו ואף הושלמו בלי שהקבלן החזיק ברישיון עסק לאיסוף פסולת והובלתה וברישיון עסק לטיפול בפסולת. עוד הועלה כי בידי המועצה ובידי המשרד להגנת הסביבה אין מסמכים המעידים על הנעשה עם הפסולת שהושלכה על גדת הנחל⁵⁴ (יצוין כי על פי דוח סיור שערך נציג המשרד להגנת הסביבה ביולי 2017, הפסולת שהושלכה על גדת הנחל פונתה משם לאחר שעבודת קבלן ג' הסתיימה בפועל).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולמשרד להגנת הסביבה כי עולה חשש שהפסולת שהושלכה על גדת הנחל ופונתה משם לאחר מכן, לא הוטמנה באתר מאושר כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שלא פיקח באופן מספיק על המועצה בכל הנוגע לעמידתה בתנאים שהציב לקבלת ההשתתפות בעלות הפרויקט. על המשרד להגנת הסביבה לפקח באופן נאות כי עבודות לטיפול בפסולת יבוצעו על פי תנאיו לזכאות לקבלת התמיכה הכספית לביצוע הפרויקט.

בתשובתו ממרץ 2018 מסר המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה כי תפקידו היה לבקר וללוות את יישום הפרויקט ואין הוא מחליף את הרשות המקומית בתפקידה ובאחריותה. המשרד להגנת הסביבה הנחה את המועצה בנוגע להתחייבויות הנדרשות ממנה לצורך קבלת התמיכה והמועצה התחייבה לפעול על פי הנחיותיו. נציג המשרד להגנת הסביבה פיקח על העבודות מקרוב. בדוח הסיור ששלח נציג המשרד להגנת הסביבה למועצה צוינו הפרות שונות של התחייבויות המועצה, לכן המשרד להגנת הסביבה דרש מהמועצה שעבודת הקבלן תופסק עד שתתקבל התחייבות מהמועצה לעמוד בתנאי המשרד וימונה עובד צמוד מטעם המועצה לפיקוח על העבודות. ראש המועצה וגזבר המועצה הבטיחו לנציג המשרד שיקפידו על תנאי המשרד במלואם ומינו פקח כפי שנדרשו. בסופו של דבר הגיע למשרד דרישת תשלום שעמדה בכל הדרישות, למעט הדרישה לרישיון עסק של מגרסה. בשל זאת, ובפרט לנוכח העובדה שמדובר ברשות חלשה המתמודדת עם מפגעי פסולת רבים בתחומה, החליט המשרד להגנת הסביבה לאשר למועצה את דרישת התשלום למרות הקשיים שעלו בעת ביצוע העבודות.

54 כאמור לעיל, ההטמנה האחרונה שביצע קבלן ג' באתר מאושר הייתה בתחילת יוני 2017, בעוד נציג המשרד להגנת הסביבה רשם בדוח סיור מסוף יוני 2017 (דהיינו, לאחר התאריך שהקבלן דיווח כי בו סיים את העבודות, באמצע יוני 2017) כי הפסולת שהמועצה נדרשה לפנות בסיור הראשון לא פונתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי הממצאים שפורטו בדוח מעידים שפיקוחו על ביצוע הפרויקט לא היה מספק, ולא היה בו כדי להבטיח שפסולת הניתנת למיחזור תמוחזר ופסולת שאינה ניתנת למיחזור תפונה להטמנה באתר מאושר בלבד. יודגש כי הדרישה שהקבלן המבצע יחזיק ברישיון עסק לאיסוף פסולת והובלתה וברישיון עסק לטיפול בפסולת היא חובה הקבועה בחוק רישוי עסקים. העובדה שהמשרד לא וידא שהקבלן ממלא חובה בסיסית זו לפני שאישר את תחילת העבודות, וכאשר גילה ליקוי חמור זה וליקויים נוספים במהלך העבודות (למשל השלכת הפסולת לנחל במקום לפנותה לאתר מאושר כנדרש) הוא לא פעל ביתר שאת למילוי דרישות אלה, מלמדת על ליקוי בפיקוחו של המשרד על תפקוד המועצה בנושא זה. על המשרד להגנת הסביבה היה לכל הפחות לדרוש מהמועצה, לפני שיאשר את העברת התמיכה הכספית לטיפול בפסולת, להציג לו מסמכים שיעידו שהפסולת שהושלכה על גדת הנחל פונתה להטמנה באתר מאושר.

סיכום

רשויות מקומיות מחויבות בקיום התקשרויותיהן באופן שוויוני, הוגן ושקוף המבטיח את קבלתה של ההצעה הטובה ביותר עבורן, ודרך המלך לקיום התקשרויות כאמור היא קיום מכרז פומבי. כללי מינהל תקין מחייבים את הרשויות המקומיות להקפיד על קיום הוראות ההסכמים שהן חתומות עליהם ולהפעיל פיקוח ובקרה שיבטיחו שמירה על האינטרסים של הרשות ועל טובת הציבור.

ממצאי הדוח מעלים תמונה מדאיגה של תפקוד כושל של המועצה והעומד בראשה בהליך ההתקשרות עם קבלן לטיפול בפסולת ובפיקוח על עבודתו. העובדה שגורמים שונים במועצה פעלו בלי לתעד את פעולותיהם, ועשו זאת באופן עקבי, פוגעת בשקיפות ההליכים ובמראית פני הצדק ומעלה חשש לתקינות ההליכים שבוצעו. המועצה ביטלה מכרזים שקיימה עקב ליקויים חוזרים ונשנים בלי שהפיקה את הלקחים מכך. לאחר שהמכרזים בוטלו התקשרה המועצה עם קבלן לביצוע הפרויקט ללא מכרז. המועצה לא וידאה שהקבלן הוא בעל כישורים מתאימים לביצוע הפרויקט, והועלה כי לא היה לו כלל רישיון עסק לטיפול בפסולת כנדרש.

כלל הממצאים בדוח מעלים חשש כי פעולות המועצה נועדו ליצור מסך עשן של תקינות לכאורה ולהכשיר את ההתקשרות עם הקבלן, אף שלמעשה הופרו עקרונות דיני המכרזים וכללי התחרות ההוגנת והשוויון.

על המועצה ועל המשרד להגנת הסביבה לשקול דרכים למניעת הכשלים שהועלו בדוח זה ולמצוא פתרונות שיבטיחו כי עבודות לטיפול בפסולת הממומנות מכספי ציבור יבוצעו אך ורק בידי קבלנים בעלי הכישורים המתאימים המחזיקים ברישיונות עסק רלוונטיים. כמו כן, עליהם לקיים פיקוח אפקטיבי על הקבלנים כדי לוודא שפסולת הניתנת למיחזור תמוחזר ופסולת שאינה ניתנת למיחזור תפונה להטמנה באתר מאושר בלבד.

