



דוח מבקר העירייה

לשנת

2017

## תוכן עניינים

4.....	מכתב המבקר לראש העיר
5.....	תגובת ראש העיר לדוח מבקר העירייה
7.....	<b>דוח ביקורת מס' 1 בנושא: ניהול הרכש</b>
9.....	1. מבוא
9.....	1.1 כללי
10.....	1.2 המסגרת הנורמטיבית
10.....	1.3 נושאי הבדיקה
10.....	1.4 שיטת הבדיקה
10.....	1.5 תקופת הבדיקה
10.....	1.6 מטרת הביקורת
11.....	1.7 סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק
12.....	2. מפת הדו"ח
13.....	3. תקציר מנהלים
19.....	4. פירוט הממצאים
61.....	5. המלצות
81.....	<b>דוח ביקורת מס' 2 בנושא פרויקט שיקום תשתיות</b>
83.....	1. כללי
83.....	2. מטרת הביקורת
84.....	3. היקף הביקורת
84.....	4. מפת הדוח
85.....	5. ממצאים
108.....	6. סיכום ומסקנות
	<b>דוח ביקורת מס' 3: החלטות מועצת העירייה על התקשרויות ללא מכרז עפ"י</b>
	<b>תקנה 22 (ח) לתקנות העיריות (מכרזים) ועפ"י סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות</b>
130.....	<b>כולל התייחסות למכרז 22/2017 - שיפוץ מרכז הקשיש כמקרה בוחן</b>
131.....	רקע

<sup>1</sup> מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה. פרסומם לפני חלוף המועד שנקבע להגשתו למועצת העירייה או ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה, ובאישור הועדה לענייני ביקורת, אסור על פי הוראות סעיף 170ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש). המפר את האיסור דינו, על פי סעיף 334א לפקודת העיריות (נוסח חדש), מאסר שנה

131	המסגרת הנורמטיבית
132	מפת הדוח
135	ממצאים
143	ניתוח ממצאי הביקורת
146	מקרה בוחן : מכרז פומבי מס' 22/2017
153	התייחסות המבוקרים
154	שאלות עקרוניות שעלו אגב הביקורת
154	מסקנות והמלצות

## מכתב המבקר לראש העיר

29.03.2018

לכבוד

מר טלאל אלקרינאוי

ראש העירייה

כאן

אדון נכבד,

### הנדון : דוח מבקר העירייה לשנת 2017

אני מתכבד בזאת להגיש אליך דוח מבקר העירייה לשנת 2017 (להלן - הדוח).

הדוח מוגש בהתאם להוראות סעיף 170ג(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

הדוח דן בשלושה נושאים מרכזיים :

- א. ניהול הרכש ;
- ב. שיקום תשתיות פיזיות ;
- ג. התקשרויות בפטור ממכרז דרך מועצת העירייה.

אבקשך להגיש את הערותיך על הדוח לוועדה לענייני ביקורת תוך שלושה חודשים מיום קבלתו.

בעת הגשת ההערות, יש להמציא לחברי מועצת העירייה עותק מהדוח בצירוף הערותיך.

תודה על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב,

עאמר אבו האני

מבקר העירייה

העתק :

חברי הוועדה לענייני ביקורת (באמצעות מזכיר העירייה)

מזכיר העירייה



مكتب رئيس البلدية

לשכת ראש העיר

بلدية رهط  
עיריית רהט



### תגובת ראש העיר לדוח מבקר העירייה

12 נובמבר 2018

לכבוד

מר עאמר אבו האני

מבקר העירייה

כאן

אדון נכבד,

הנדון: תגובתי לדוח מבקר העירייה 2017

**בהמשך לדו"ח הנדון בעניין**

א – ניהול הרכש.

ב – שיקום תשתיות פיזיות.

ג – התקשרות בפטור ממכרז דרך מועצת העיר.

**להלן תגובתי:**

יש לקבל תגובת הדרג המקצועי ומנהלי המחלקות הרלוונטיות שאמונות על ביצוע וקיום הוראות החוק והנוהלים.

1. נושא ניהול הרכש

א. אינני מעורב ומטפל ברכש.

ב. במסגרת הנוהלים הפנימיים אושר בהנהלת העיר החלטה המאפשרת למנהל הרכש לבצע רכישות דחופות עד 7,000 ₪ ולהעביר דיווח לוועדת רכש.

ג. לרכש בעירייה הואצלו סמכויות לחבר מועצה אשר החזיק בתיק רכש.

ד. מונתה וועדת רכש שהורכבה מעובדי עירייה במחלקות העירייה ובליזוי היועמ"ש והגזבר.

ה. במסגרת התוכנית הארגונית הנבחנת מזה כמה חודשים על ידי גורמים מקצועיים, מומלץ לבחון תוכנית ארגונית לרכש כולל חידוד הנוהלים.

2. שיקום תשתיות פיזיות ברחבי העיר

א. ידוע לי כי מהנדס העיר הזמין סקר על מצב התשתיות.

ב. בעיית מחסור בכח אדם בתחום ההנדסה ידוע ומוכר ואין אפשרות לקלוט מהנדסים והנדסאים בתנאי השכר המוצעים.

ג. בתיאום עם משרד הפנים יצאנו למכרז ובחרנו בשתי חברות שיסייעו להנדסה בתחום פיקוח וניהול.

ד. העירייה במסגרת ארגון והתייעלות החלה בהעברת חלק מהפרוייקטים לחברה הכלכלית בצורה מבוקרת והדרגתית.

3. התקשרויות בפטור במכרז באישור מליאת מועצת העיר

א. עקב סיבות הקשורות במנהלי המחלקות שלא נערכו מבעוד מועד ליציאה למכרז ו/או חלק מהמכרזים היה מציע יחיד, ו/או מציעים שלא עמדו בתנאי הסף.

מכרזים אלה הובאו למליאת מועצת העיר וכל מקרה נבחן לגופו של עניין ופעלנו בהתאם ליעוץ המשפטי.

לידיעתך!

בכבוד רב

טלאל אלקרינאוי  
ראש העיר

העתקים :

חברי ועדת ביקורת.

מר עלי אבו אלחסן – מזכיר העיר.

---

ת.ד. 8 – רהט, מיקוד 85357, טלפון: 08-9914805 פקס: 08-9919513

ס.ב. 8 – رهط، ميكود 85357، هاتف: 08-9914805 فاكس: 08-9919513

EMAIL- [TK12075@GMAIL.COM](mailto:TK12075@GMAIL.COM)

## דוח ביקורת מס' 1 בנושא: ניהול הרכש

### תוכן עניינים

7	..... דוח ביקורת מס' 1 בנושא: ניהול הרכש	
9	..... מבוא	1.
9	..... כללי	1.1
10	..... המסגרת הנורמטיבית	1.2
10	..... נושאי הבדיקה	1.3
10	..... שיטת הבדיקה	1.4
10	..... תקופת הבדיקה	1.5
10	..... מטרת הביקורת	1.6
11	..... סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק	1.7
12	..... מפת הדו"ח	2.
13	..... תקציר מנהלים	3.
19	..... פירוט הממצאים	4.
19	..... מבנה ארגוני	4.1
20	..... נוהל רכש עירוני	4.2
22	..... מערכות מידע	4.3
23	..... הרשאות עודפות	4.3.1
24	..... בדיקת תיעוד להיסטוריית פעולות במערכת	4.3.2
24	..... בדיקת רציפות במספרי ההזמנות	4.3.3
	..... אי קיום התרעה אוטומטית בהזנת הזמנה בסכום הגבוה מסכום	4.3.4
24	..... הפטור ממכרז	
25	..... תכנון רכש ובקרה	4.4
25	..... חוסר יעילות כתוצאה מהעדר תכנון רכש	4.4.1
26	..... בקרת המחלקה	4.4.2
31	..... תהליך הרכש	4.5.
34	..... ניהול מאגר הספקים	4.5.1.
35	..... דרישות הרכש המוגשות על ידי היחידות המזמינות	4.5.2.
36	..... הליך קבלת הצעות מחיר	4.5.3.
	..... סכום התקרה להזמנה שמעליו מועברת ההחלטה על הספק	4.5.4.
38	..... המבצע לוועדת רכש	
40	..... ביצוע הזמנות הרכש על ידי אגף הנדסה ואגף רווחה	4.5.5

46.....	ניהול ההזמנות במערכת הממוחשבת	4.5.6.
47.....	התנהלות וועדת הרכש	4.6.
48.....	אישור הזמנות רטרואקטיבי שלא בהתאם לתקנות העיריות (הסדר רכישות)	4.6.1.
51.....	העדר פיקוח הוועדה על רכישות המבוצעות על ידי מנהל הרכש	4.6.2.
52.....	בדיקת מדגם הזמנות רכש	4.7.
52.....	הפקת דרישות מהיחידות ואישורן	4.7.1.
54.....	קבלת הצעות מחיר	4.7.2.
55.....	עיגון ההתקשרות בהסכם כתוב	4.7.3.
55.....	הפקת ואישור הזמנות	4.7.4.
56.....	בדיקת קיום חשבוניות ספקים	4.7.5.
56.....	ניהול מחסן	4.8.
61.....	המלצות	5.



## 1. מבוא

### 1.1 כללי

תהליך הרכש ברשויות המקומיות מתמקד בביצוע רכישות טובין ושירותים אשר אינם מבוצעים באמצעות מכרזים. נכון לחודש דצמבר 2015, התקשרויות בסכום נמוך מ-142,300 ₪\* פטורות ממכרז. רכישות והתקשרויות מעל הסכום הנ"ל, אשר חלה לגביהן חובת מכרז מאושרות על ידי ועדת המכרזים.

הנחיות של ניהול הרכש, לרבות ניהול מחסנים וניהול טובין מוסדרות בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח –1998 (להלן: "תקנות העיריות (הסדר רכישות)"). על פי תקנות העיריות (הסדר רכישות), כל הרכישות אמורות להתנהל באמצעות מנהל הרכש והאספקה ובאישור ועדת רכש ובלאי.

יחידת הרכש ברשות המקומית נועדה להעניק שירותי רכש לכל מחלקות ואגפי העירייה, הכוללים: רכש טובין, רכש טובין מתכלים, מצאי (אינוונטר), ורכש שירותים.

במסגרת ניהול הרכש ברשות מקומית נדרשים: תכנון ויישום פעילות מחלקת רכש (להלן: "המחלקה") בהתאמה לתקנות ולנהלי עבודה, הבטחת איכות המוצרים, בחירה נכונה של הספקים בהתאם לעקרונות היעילות והחיסכון וכן מעקב ובקרה על כלל התהליך.

להלן נתוני הזמנות הרכש אשר הופקו על ידי העירייה בשנים 2015-2016:

2016	2015	
913	778	כמות הזמנות
19,967,995	12,545,052	סך הכל עלות בש"ח

\*לא כולל מע"מ.

## 1.2 המסגרת הנורמטיבית

- תקנות העיריות (הסדר רכישות);
- תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח – 1987;
- נהלי רכש עירוניים – ר' פירוט בפרק 3.2 לדו"ח;

## 1.3 נושאי הבדיקה

מבנה ארגוני; נהלי עבודה; תכנון רכש רבעוני/שנתי; מערכות מידע המשמשות את מחלקת רכש, לרבות הרשאות למערכת; מדגם הזמנות רכש, הכולל בדיקת הליך הגשת דרישות רכש על ידי היחידות המזמינות, הליך קבלת הצעות המחיר, אישור וועדת רכש, בקרה אחר קבלת הטובין ועוד; בחינת קובץ ההזמנות שהופקו בשנת 2016; בדיקת היבטים בניהול מחסן העירייה בהתאם לדרישות תקנות העיריות (הסדר רכישות).

## 1.4 שיטת הבדיקה

- הליך הביקורת נערך, בין היתר, באמצעות ביצוע הפעולות הבאות:
- קיום פגישות עם מנהל הרכש, מזכירת מנהל הרכש, מנהלת דיווחים והזמנות באגף הנדסה, אחראית התקשרויות באגף רווחה, יו"ר ועדת רכש בלאי והתקשרויות, היועץ המשפטי של העירייה, מזכיר העירייה, אחראי תשלומים והתקשרויות ומהנדס העירייה.
  - ניתוח קובץ הכולל את פרטי כלל ההזמנות שהופקו בשנת 2016.
  - עריכת בדיקה למדגם הזמנות רכש לבחינת היבטים שונים בניהול תהליך הרכש בעירייה.
  - עריכת סיור במחסן העירייה וניתוח קובץ תנועות מלאי המנוהל על ידי מחסנאי העירייה (להלן: "המחסנאי").

## 1.5 תקופת הבדיקה

הביקורת נערכה בחודשים יוני – אוגוסט 2017 והתייחסה לניהול הרכש בעירייה בשנת 2016.

## 1.6 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון האם תהליכי הרכש המתבצעים על ידי העירייה הינם יעילים, ותואמים את תקנות העיריות (הסדר רכישות) ותקנות העיריות (מכרזים).

## 1.7 סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק

**סיכון כספי** – ניהול רכש שלא ביעילות ושלא בהתאם לתקנות עלול להוביל לבזבוז משאבים ולרכישות במחירים גבוהים מהמחירים שניתן לשלם כאשר הרכישות מתבצעות באופן מסודר ולאחר תכנון.

**סיכון משפטי** – ניהול רכש ללא תכנון מראש וללא בקרה מספקת עלול להוביל לרכישת טובין/ שירותים באופן העולה לכדי "פיצול חוזים" וללא מכרז כדין.



### 3. תקציר מנהלים

#### 3.1 נוהל רכש עירוני

**3.1.1** קיים ריבוי הנחיות מגורמים שונים בנושא רכש וכן נוהל הרכש לא עודכן במשך 8 שנים. משכך, ישנו קושי להבין מהן ההנחיות העדכניות בנושא רכש שעל כל גורמי העירייה הרלוונטיים לפעול על פיהן.

#### 3.2 תכנון רכש ובקרה

##### 3.2.1 חוסר יעילות כתוצאה מהעדר תכנון רכש

לא נערכת תכנית רכש רבעונית, בניגוד לתקנה 6 לתקנות הסדר רכישות. העדר תכנון שנתי מגדיל את הסיכון לביצוע רכישות שאינן יעילות. כך למשל, בתקופה המבוקרת בוצעו הזמנות מזוגנים בעלות מצטברת של 120 אלפי ₪ מ-6 ספקים שונים ב-11 הזמנות שונות.

#### 3.3 בקרת המחלקה

##### 3.3.1 בקרה לצורך מקסום יעילות

טרם ביצע הזמנה לא נערכת בדיקה מול מחלקות/ אגפים אחרים לצורך בחינה האם ניתן לבצע רכישות מרוכזות של הפריט/ השירות הנדרש. יצוין כי קנייה מרוכזת עשויה להוזיל את עלויות הרכישה.

##### 3.3.2 בקרת עמידה בתקנות העיריות (מכרזים)

א. לא קיימת בעירייה רשימה בה מעודכן באופן שוטף מה סכום ההתקשרות עם כל ספק לאותה שנה, לשימוש בעת ההחלטה על ספק לביצוע העבודות. נתונים אלו נדרשים לקיום בקרה יעילה כי לא מתקיימת התקשרות בסכום גבוה מהסכום הפטור ממכרז.

ב. הביקורת בחנה 167 התקשרויות עם ספקים אשר היקף הרכישה המצטבר מהם במהלך 2016 עולה על הסכום הפטור מביצוע הליך מכרז. ביחס לכל אחת מהזמנות אלה התבקש אחראי תשלומים והתקשרויות לציין מהו מקור ההזמנה – אישור ועדת רכש או מכרז.

a. ביחס ל-3 הזמנות צוין כי המקור להזמנה הוא באישור גורמים שונים בעירייה, אשר אינם מוסמכים לאשר הזמנות רכש על פי התקנות.

b. ביחס ל-44 הזמנות מתוך 167 צוין כי מקורן "לא צוין" בהזמנה.

c. ביחס ל-7 מתוך 167 הזמנות צוין כי מקורן בפרוטוקול ללא ציון סוג הפרוטוקול (וועדת רכש, וועדת מכרזים, הנהלה וכיו"ב).

ג. בצירוף סכום הרכישות בשנת 2016 מהספק ב. איתני מערכות ממוחשבות בע"מ ומהספק אתיקה פתרונות מחשוב בע"מ - בוצעו רכישות בסכום העולה על תקרת הפטור ממכרז. מבדיקת הביקורת עולה כי לשתי חברות אלה אותו בעל מניות, כך שעולה חשש שפיצול זה נועד לצורך עקיפת חובת עריכת מכרז.

### **3.3.3 בקרה לאחר הרכישה**

לא מתקיימת בקרה על ידי מחלקת רכש לאחר הרכישה לוודא אם הטובין/ השירות סופקו לעירייה תוך פרק הזמן הנקוב בהזמנת הרכש ולשביעות רצון היחידה המזמינה, ואם הספק הגיש חשבונית לתשלום ותשלום זה בוצע במועד.

### **3.4 תהליך הרכש**

#### **3.4.1 ניהול מאגר הספקים**

3.4.1.1 לביקורת נמסר ממזכירת הרכש כי הפנייה לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר לא מתבצעת לאחר עיון במאגר הספקים העירוני אלא מזיכרונה האישי את הספקים הקיימים במאגר. בחירת ספקים באופן זה מעלה חשש לפנייה למספר מצומצם של ספקים הקיימים במאגר.

3.4.1.2 הביקורת ביצעה בדיקה ביחס ל- 4 ספקים מתוך רשימת הספקים אשר הופקו להם הזמנות בשנת 2016 ומצאה כי 3 ספקים מתוכם לא הופיעו במאגר הספקים.

3.4.1.3 מאגר הספקים מסודר לפי סדר אלפביתי ולא לפי תחומים, באופן המקשה על איתור ספקים בתחום מסוים.

#### **3.4.2 הליך קבלת הצעות מחיר**

3.4.2.1 בנהלי הרכש העירוניים לא מצוין מה מספר הצעות המחיר שיש לקבל מספקים טרם בחירת ספק.

3.4.2.2 הצעות המחיר מתקבלות לרוב באמצעות פקס או דוא"ל, ולא במעטפות סגורות כנדרש בנוהל רכישות.

3.4.3 סכום התקרה להזמנה שמעליו מועברת ההחלטה על הספק המבצע לוועדת רכש

3.4.3.1 לא מועברות לאישור וועדת הרכש כל הזמנות הרכש בין 7,001-8,000 ₪, בניגוד להנחיות וועדת הרכש ומשכך בניגוד לתקנות. בשנת 2016 בוצעו 21 רכישות בסכום שבין 7,001-8,000 ₪ בסך מצטבר של 157,207 ₪.

3.4.3.2 אגף הנדסה אינו מעביר לאישור וועדת הרכש את כל הזמנות הרכש בין 7,000-10,000 ₪ בניגוד להנחיות וועדת הרכש ומשכך בניגוד לתקנות. בשנת 2016 בוצעו על ידי אגף הנדסה 25 הזמנות בסכום שבין 7,000-10,000 ₪ בסכום מצטבר של 209,762 ₪.

#### 3.4.4 ביצוע הזמנות הרכש על ידי אגף הנדסה ואגף רווחה

3.4.4.1 העובד היחיד המוסמך לבצע הזמנות רכש ללא אישור הוועדה הינו מנהל הרכש ואילו הליכי הרכש באגף הנדסה עד לסכום של 10,000 ₪ מבוצעים על ידי עובדי האגף ומועברים לאישור מנהל הרכש, כלומר אינם מבוצעים ישירות על ידו.

3.4.4.2 הביקורת בחנה מדגם של 4 הזמנות שבוצעו על ידי אגף רווחה לבדיקת הספקים אליהם פנו לצורך קבלת הצעות מחיר.

א. במקרה אחד משרד הרווחה העביר רשימת יועצים והיועץ נבחר מתוך רשימת יועצים אלה. לא הועבר לביקורת תיעוד לפניית לספקים אחרים מהרשימה.

ב. במקרה נוסף וועדת הרכש אישרה לעמותה המפעילה מעון יום לקשיש להעביר פעילות אחר הצהריים במשך 3 חודשים ללא פנייה לספקים אחרים.

3.4.4.3 במדגם של 4 הזמנות שבוצעו על ידי אגף רווחה, נמצא כי 3 הזמנות הופקו לספקים שלא מופיעים במאגר הספקים העירוני.

#### 3.4.5 ניהול ההזמנות במערכת הרכש הממוחשבת

ביחס ל- 768 הזמנות מתוך 913 הזמנות סגורות (84% מההזמנות) אין פירוט במערכת הרכש הממוחשבת ביחס למהות ההזמנה. לדוגמא: ביחס לאחת ההזמנות במערכת הרכש עמודת תיאור ההזמנה – ריקה, ובעמודת שם הסעיף מצוין "מעקב פרויקטים". לא ניתן ללמוד מתיאור זה מהו הפריט שנרכש.

### 3.5 התנהלות וועדת הרכש

3.5.1 אישור הזמנות רטרואקטיבי שלא בהתאם לתקנות העיריות (הסדר רכישות) נמצא כי בשנת 2017 הובאה לאישור ועדת הרכש התקשרות עם חברת הסעות לאחר שבוצעה התקשרות עם ספק במשך חודשים ללא אישור וועדת הרכש מראש. באותו הדיון וועדת הרכש אישרה הזמנה שבוצעה בדיעבד לחודש מאי 2017 כאשר מדובר בהסעות תלמידים ולא ברכישה הכרחית ודחופה, בניגוד לתקנה 9 לתקנות.

3.5.2 העדר פיקוח ועדת הרכש על רכישות המבוצעות על ידי מנהל הרכש חרף סמכותה של ועדת הרכש לדרוש ממנהל הרכש לדווח על רכישות שביצע בהתאם לסמכותו לפי תקנה 9 לתקנות העיריות (הסדר רכישות)<sup>2</sup>, הוועדה לא עשתה כן בתקופה המבוקרת. על מנהל הרכש לגלול במסגרת הדיווח:

- פרטי ההזמנה (סכום ההזמנה, שם הספק וכיו"ב);
- רישום השוואתי להצעות המחיר של הספקים אשר התקבלו ונבחנו על ידו.

כמו כן, על הוועדה לבצע מעקב תקופתי כי כל המסמכים הנדרשים מתויקים בתיק הזמנת הרכש (הצעות המחיר, חשבונית הספק וכיו"ב).

### 3.6 בדיקת מדגם הזמנות רכש

הביקורת בחנה מדגם של 21 תיקי הזמנות לבדיקת תקינות תהליך הרכש בהתאם לנהלים ולתקנות:

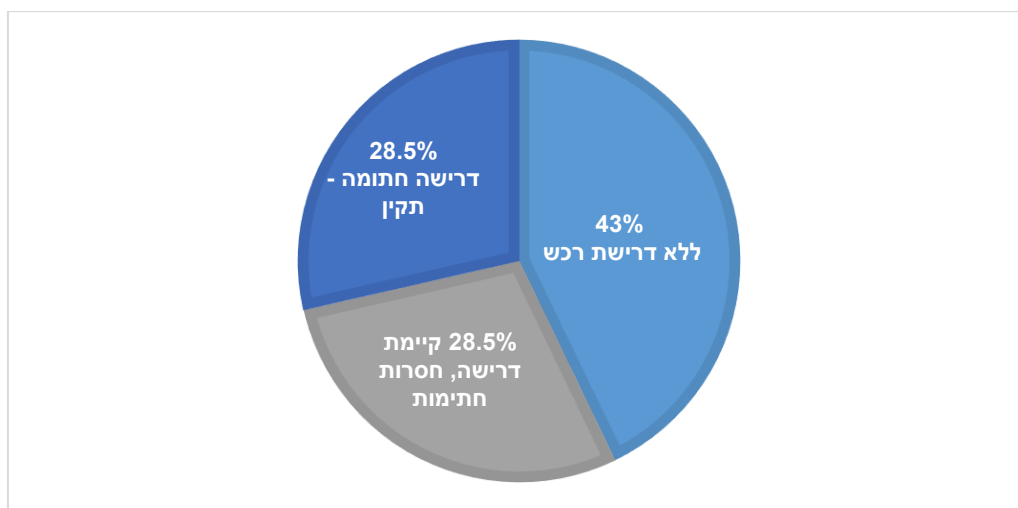
### 3.7 הפקת דרישות מהיחידות ואישורן

הביקורת בחנה את דרישות הרכש שהוצאו על ידי היחידות המזמינות במדגם תיקי הזמנות.

- ב-9 מתוך 21 תיקים (43% מהתיקים) לא הופיעה בתיק דרישה להזמנת רכש מהיחידה המזמינה.
- ב-6 מתוך 21 תיקים (28.5% מהתיקים) לא הופיעו שתי חתימות במצטבר על דרישת ההזמנה – של מנהל המחלקה המזמינה ושל מנהל הרכש.
- בגרף שלהלן מוצגים ממצאי בדיקת דרישות הרכש בתיקי ההזמנות שבמדגם:

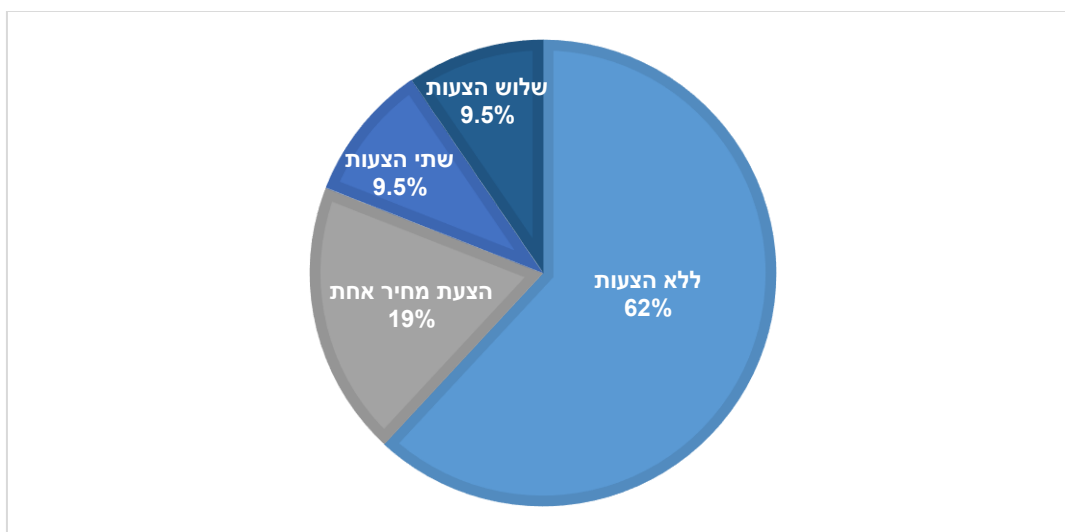
<sup>2</sup> רכישות שוטפות עד לסכום של 7,000 ₪ אשר מכוח הסמכת ועדת הרכש מנהל הרכש רשאי לבצע ללא אישור הוועדה.





### 3.7.1 קבלת הצעות מחיר

- ב-13 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש (62% מהתיקים) לא הופיעו כלל הצעות מחיר.
- ב-4 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש (19% מהתיקים), הופיעה הצעת מחיר אחת בלבד.
- בגרף שלהלן מוצגת התפלגות מספר הצעות המחיר שנמצאו בתיקי ההזמנות שבמדגם:



### 3.7.2 עיגון ההתקשרות בהסכם כתוב

לביקורת הועבר חוזה התקשרות אחד מתוך 21 התיקים במדגם. ביחס ליתר ההתקשרויות, לא הועברו הסכמים כלל, לרבות התקשרויות לביצוע עבודות בעשרות אלפי שקלים עבור העירייה.

### 3.7.3 הפקת ואישור הזמנות

- ביחס לאחת ההזמנות במדגם לא נמצא כל מסמך מתוּיֵק, לרבות הזמנת רכש.
- ב-11 הזמנות רכש מתוך 21 תיקים במדגם (52%) לא חתמו על הזמנת הרכש כל הגורמים הרלוונטיים (לדוגמא, מנהל הרכש). יצוין, כי על גבי 11 הזמנות אלה חתמו כל מורשי החתימה באופן תקין (ראש העיר, גזבר העירייה והחשב המלווה).
- אין הקפדה על רישום התאריך ליד חתימת מאשר הזמנת הרכש.

### 3.7.4 בדיקת קיום חשבוניות ספקים

ב-4 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש (19%) לא נמצאו חשבוניות הספק.

### 3.8 ניהול מחסן

3.8.1 מערכת ניהול המחסן הממוחשבת מנוהלת באמצעות מספרי מק"ט וללא שיוך למספר ההזמנה, באופן שאינו מאפשר מעקב אחר כל אחת מההזמנות שבוצעו מרגע הפקת ההזמנה ועד לאספקת הטובין ליחידה המזמינה.

3.8.2 בדיקת קובץ תנועות מלאי במחסן (מלאי של ציוד משרדי) –

א. במהלך שנת 2016 נרכשו 16,133 פריטים אשר נרכשים כמלאי למחסן העירייה על ידי המחסנאי באופן עצמאי ללא תכנון שנתי, וללא תיאום עם מנהל הרכש.

ב. לא מתבצע רישום של מצאי המועבר באופן ישיר לקבלנים המבצעים עבודות עבור העירייה (לדוגמא, גופי תאורה ומזגנים), ואף לא מתבצע יידוע של המחסנאי בדבר אספקת המצאי לקבלן. מדובר בציוד יקר שערכו מגיע למיליוני שקלים, ללא כל מעקב ובקרה ביחס לציוד זה לאחר אספקתו לעירייה.

#### 4. פירוט הממצאים

##### 4.1 מבנה ארגוני

על נושא הרכש אמונים מספר גורמים בעירייה :

1. מחלקת רכש – המחלקה האחראית על ניהול הרכש בעירייה. במחלקה

מועסקים שלושה עובדים :

א. מנהל המחלקה ;

ב. מזכירת המחלקה ;

ג. מחסנאי.

למחלקת רכש קיים תקן לשלוש משרות, המאוישות באופן מלא על ידי העובדים הנ"ל.

יצוין כי משרת קניין שהייתה קיימת בעבר בוטלה בחודש ינואר 1996 ואחריות זו הועברה למנהל המחלקה.

2. וועדת רכש, בלאי והתקשרויות (להלן: "הוועדה" או "וועדת רכש ובלאי") –

וועדה מקצועית שחובה להקימה על פי דין ברשות מקומית. על פי סעיף 1 לתקנות העיריות (הסדר רכישות) מדובר בוועדה שמתמנה על ידי מליאת מועצת העירייה ומוסמכת לאשר ביצוע רכישות לעירייה, רישומן וגריעתן. על פי סעיף 8 לתקנות, לא תבוצע רכישה ללא אישור וועדת רכש ובלאי (למעט רכישות דחופות והכרחיות המבוצעות בהתאם להוראות סעיף 9 לתקנות).

החברים בוועדה הינם - הממונה על תלונות הציבור (יו"ר הוועדה), היועמ"ש, הגזבר או נציגו, נציג אגף החינוך, נציג אגף הנדסה, דובר העירייה ומזכיר העירייה. כמו כן, לכל ישיבה מוזמנת המחלקה הרלוונטית אשר הגישה את דרישת הרכש.

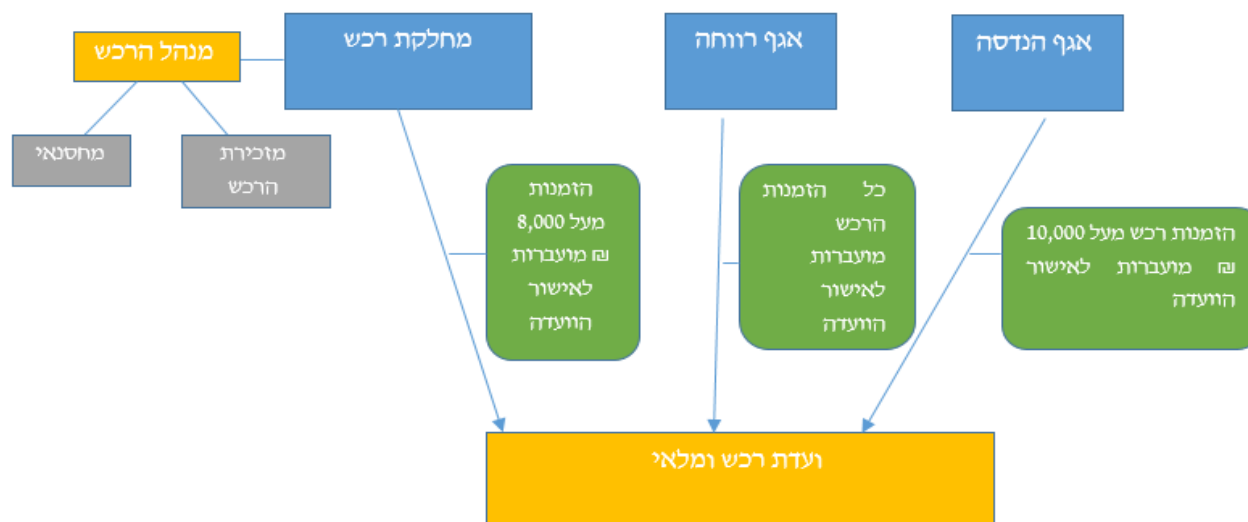
3. מזכיר העירייה – מכנס את וועדת הרכש, כותב ומפיץ את פרוטוקולי וועדת

הרכש ומנהל את מאגר הספקים לשימוש העירייה לצורך קבלת הצעות מחיר טרם ביצוע התקשרויות.

4. אגף הנדסה – מבצע הזמנת שירותי עבודה (לא טובין) עבור האגף (ראה פירוט בפרק 3.5).

5. אגף הרווחה – לצורך ביצוע הזמנות שירותים עבור אגף הרווחה, מתבצעת פנייה על ידי אגף הרווחה באופן עצמאי לספקים לקבלת הצעות מחיר. הצעות המחיר נידונות במסגרת וועדת הרכש (ראה פירוט בפרק 3.5).

להלן תרשים המציג את יחסי הגומלין בין הגורמים השונים העוסקים ברכש בעירייה\*:



\*יודגש כי התרשים מציג את העבודה בין אורגני העירייה השונים בנושא רכש כפי שהם מתבצעים בפועל, ולא מציג את תהליך העבודה הרצוי לדעת הביקורת (ר' פירוט בהרחבה בסעיפים 3.5.4 ו-3.5.5 לדו"ח).

#### 4.2 נוהל רכש עירוני

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

(1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.

- (2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- (3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
- (4) שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- (5) אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
- (6) נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

לביקורת הועברו שלושה מסמכים הכוללים הנחיות ונהלים עירוניים בנושא רכש בעירייה (להלן יחד: **"נהלי הרכש העירוניים"**):

- א. עדכון הנחיות בנושא רכישות באמצעות ועדת רכש ובלאי – הוכן ביום 1.7.14 ועודכן ביום 13.12.16. עדכון זה הופץ על ידי יו"ר ועדת רכש ובלאי.
- ב. ריענון נוהל עבודה מול ועדת התקשרויות – הופץ על ידי היועץ המשפטי של העירייה ביום 28.7.15.
- ג. נוהל רכישות – פורסם על ידי ראש העירייה ב-9.7.09 (להלן: **"נוהל רכישות"** או **"נוהל רכישות עירוני"**).

## ממצאים

- 4.2.1 **נמצא כי במשרד מנהל הרכש לא מצוי העתק מנהלי הרכש העירוניים.** הביקורת מעירה כי על מחלקת רכש לפעול לאורך של ההנחיות העירוניות העדכניות בנושא רכש ולצורך כך, יש לוודא כי ההנחיות העדכניות מצויות במחלקת רכש.
- 4.2.2 **הביקורת מעירה כי ריבוי ההנחיות מגורמים שונים ואי עדכון נוהל הרכישות במשך 8 שנים (נוהל רכישות פורסם על ידי ראש העיר ביולי 2009) מקשה על הבנת ההנחיות העדכניות בנושא רכש שעל כל גורמי העירייה הרלוונטיים לפעול על פיהן.**
- 4.2.3 **הביקורת מעירה כי ההנחיות בנושא רכש שהועברו לביקורת אינם מכילים את המרכיבים המקובלים המאפיינים נוהל, המפורטים לעיל.**

מזכיר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: **"סומך את ידי על הנוהל הכתוב בפקודת העיריות, ובתקנות, הסדר רכישות."**

מנהל הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "מחלקת הרכש עובדת לפי נוהלים של עיריית רהט הכפופים לתקנות משרד הפנים".

תגובת הביקורת: הביקורת סבורה כי לצורך עבודה שוטפת בהתאם לנהלי הרכש העירוניים יש לתייכם במשרדי מנהל הרכש.

יו"ר וועדת הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "לאור הניסיון של 3 שנים שצברתי כיו"ר ועדת רכש ובלאי והתקשרויות אני מציע להכין נוהל רכש כולל ומקיף בשיתוף עם מנהל הרכש. בימים הקרובים יצא ריענון נוהל רכישת שיופץ לכל המחלקות עם דגש על חובת ביצוע רכישות בהתאם לתקנות רכש".

#### 4.3 מערכות מידע

מערכות המידע המשמשות את מחלקת הרכש הן של חברת "מטרופולינט". כמו כן, הגזבר מסר לביקורת כי רכש מערכת הנקראת "ביזבנגב", אשר מאפשרת פנייה לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר. כיום, לא מתבצע שימוש במערכת זו.

בהתאם לסעיף 3 לתקנות הסדר רכישות, על העירייה לנהל רשימה במערכת עיבוד הנתונים, אשר תאפשר "בדיקה פנימית ובקרת נתונים".

לפי סעיף 4 לתקנות הסדר רכישות - "(א) כל הרישומים בטפסים המשמשים להסדר רכישות... ייעשו ללא מחיקות. (ב) תיקון רישום, כאמור בתקנת משנה (א), לא ייעשה בדרך של מחיקה, אלא בדרך של כתיבת הנתון החדש בשורה חדשה בציון שם מבצע התיקון, תאריך ביצועו והשורה שאותה מתקנים".

- הגורמים להם נדרשת הרשאה פעילה במערכת רכש הינם:
- א. שלושת עובדי מחלקת רכש – זקוקים להרשאה לצורך התפעול השוטף של הליכי הרכש;
  - ב. הנהלת חשבונות – נדרשת הרשאת צפייה וכן הרשאה לצורך עדכון המערכת לאחר תשלום לספק (העברה לסטטוס "סגור");
  - ג. מזכירת אגף הנדסה - אגף הנדסה מבצע הליכי רכישת שירותים/עבודות באופן נפרד לצרכי אגף ההנדסה;
  - ד. מהנדס העירייה – מבצע בקרה אחר פעולת מזכירת האגף ובמידת הצורך מאשר את ההזמנה;

ה. רווחה – נדרשת הרשאה עבור אחראית התקשרויות באגף לצורך הקמת הזמנות במערכת כאשר אישור ההזמנה מבוצע על ידי מנהל מחלקת הרכש.

## **ממצאים**

### **4.3.1 הרשאות עודפות**

הביקורת מצאה כי קיימות הרשאות עודפות למשתמשים במערכת רכש. להלן 3 דוגמאות להרשאות עודפות:

**4.3.1.1 נמצאו 29 משתמשים בעלי הרשאה פעילה במערכת, מתוכם 3 משתמשים אינם מועסקים בעירייה נכון לחודש יולי 2017 (ר' פירוט בנספח א').**

**4.3.1.2 ל-7 משתמשים במערכת קיימת הרשאה לבצע את הפעולה המוגדרת "אישור מנהל רכש" (קוד 66), אשר משמעותה אישור ההזמנה לאחר בדיקת מנהל הרכש וטרם אישור ועדת הרכש, ביניהם: מנהל חשבונות, מהנדס העיר, משתמש המוגדר "מנהל מחלקה", גזבר העירייה ועוד. רשימת המשתמשים המורשים לאשר הזמנות במערכת מצורפת בנספח ב'.**

**4.3.1.3 נמצא כי ל-11 משתמשים במערכת קיימת הרשאה לבטל הזמנות (קוד 33). בין היתר, הרשאה זו קיימת עבור: משתמש המוגדר "משתמש מחלקה", גזבר העירייה, הנהלת חשבונות ועוד. רשימת המשתמשים המורשים לבטל הזמנות במערכת מצורפת בנספח ג'.**

הביקורת מעירה כי הרשאות עודפות מגדילות את הסיכון לביצוע פעולות במערכת שלא על ידי הגורמים המוסמכים לכך במסגרת תפקידם. כמו כן, הרשאות עודפות מעלות את הסיכון לחוסר ארגון וסדר בחלוקת התפקידים ובניהול המערכת. הביקורת סבורה כי יש לעדכן את ההרשאות על בסיס "הצורך לדעת" בלבד. כמו כן, הרשאות לאישור וביטול הזמנה יש לעדכן כך שיוותרו למנהל הרכש בלבד, על מנת שיהיה ברור באופן חד משמעי שאישורו ניתן לביצוע / לביטול ההזמנה.

*גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "ממצאים אלו הועברו לחברת מטרופולינט לשם הסרת ההרשאות העודפות."*

מנהל הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "נושא הרשאות היה בידי של גזבר העירייה לשעבר מר סלאמה אבו דעאבס, לצערי לא היה בידי מידע זה. על כן, אנו נדאג לעדכן את ההרשאות על פי הצרכים והנהלים של היום."

יו"ר ועדת הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "הרשאות מערכת צריכות להיות מוגדרות על ידי אחראי מחשוב, מנהל רכש וגזבר העירייה."

#### 4.3.2 בדיקת תיעוד להיסטוריית פעולות במערכת

הביקורת ערכה ניסיון לבחינה האם ניתן למחוק הזמנה במערכת ללא תיעוד נוסף. נמצא כי לא ניתן למחוק תיעוד של הזמנה שהופקה, וכי קיים נתיב ביקורת הכולל ציון ההיסטוריה של הפעולות שבוצעו ביחס לכל הזמנה, הכוללת גם ציון של זהות מבצע הפעולה - תקין.

#### 4.3.3 בדיקת רציפות במספרי ההזמנות

מבדיקת הביקורת עולה כי באופן תקין מספרי ההזמנות בקובץ ההזמנות לשנת 2016 רצופים. קיימת חשיבות לשמירה על רציפות מספרי הזמנות שכן אי רציפות עלולה להעיד על מחיקת נתונים, המנוגדת לדרישת סעיף 4 לתקנות העיריות (הסדר רכישות).

#### 4.3.4 אי קיום התרעה אוטומטית בהזנת הזמנה בסכום הגבוה מסכום הפטור ממכרז

המערכת אינה מתריעה אוטומטית כאשר סוג מסוים של פריטים נרכש מאותו ספק באותה שנה בסכום העולה על סכום הפטור ממכרז (נכון לסוף שנת 2015: 142,300 ₪ בתוספת מע"מ) - כך שנדרש הליך מכרז זוטא או מכרז פומבי, בהתאם לסכום הרכישה. הביקורת סבורה כי התרעה אוטומטית כאמור, עשויה למנוע את הסיכון של רכישות מרובות אשר עולות לכדי "פיצול חוזים", ללא עריכת מכרז כנדרש.

מזכיר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "מערכות המידע והגישה לתכנית הרכש והנפקת הזמנות זה אחריות בלעדית של הגזבר, או מישהו מטעמו."

גזבר העירייה מסר בישיבה שקיימה עמו הביקורת ביום 5.11.17 כי: "פניתי לחברת מטרופולינט לשם יישום הבקרה במסגרת עדכון התכנה הקרוב. בנוסף, נציג הגזברות יישב בוועדה עם מחשב נייד כך שיוכל לבחון ישירות האם אישור ההזמנה חורג מסכום הפטור ממכרז."



יו"ר ועדת הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "צריך לדאוג להתקין מערכת כזו עניין זה הינו באחריות אחראי מחשוב, מנהל רכש וגזבר העירייה."

#### 4.4 תכנון רכש ובקרה

בהתאם לסעיף 6 לתקנות העיריות (הסדר רכישות):

"מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים, ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה".

על פי סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים):

"עמדה עיריה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד."

#### ממצאים

##### 4.4.1. חוסר יעילות כתוצאה מהעדר תכנון רכש

במחלקת הרכש אין תחזית/ תוכנית רכש רבעונית, אשר אמורה להיערך בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה. הפריטים השונים נרכשים לפי הצורך ולפי דרישת היחידה המזמינה.

אי הכנת תכנון רבעוני ושנתי של הרכש מנוגד לתקנות הסדר רכישות, והוא עלול להוביל לרכישות שאינן יעילות. כך למשל:

1. **מזגנים** - בעלות מצטברת של 120 אלפי ₪ מ-6 ספקים שונים ב-11 הזמנות שונות.
2. **פרסום מודעות** – בעלות מצטברת של 123 אלפי ₪ מ-10 ספקים שונים ב-40 הזמנות שונות.
3. **עבודות חשמל** – בעלות מצטברת של 335 אלפי ₪ מ-9 ספקים שונים ב-12 הזמנות שונות.

הביקורת מעירה כי בתכנון מראש בהיקף רכישה זה, ניתן היה לקיים הליך מכרז מסגרת אשר במסגרתו הייתה מתבצעת התקשרות עם ספק אחד/ מספר ספקים אליהם מתבצעת פנייה מספר פעמים, במסגרת תנאי החוזה. התקשרות במסגרת מכרז מסוג זה, עשויה להוביל לתשלום נמוך יותר עבור המוצרים והשירותים הנרכשים (ככל שהרכישה מרוכזת יותר, מחיר המוצרים נמוך יותר). כמו כן, התנהלות זו הייתה מיעלת את הליכי הרכש ומצמצמת את הצורך בכינוס דיונים מרובים של וועדת הרכש (אשר משתתפים בה בעלי תפקידים בכירים בעירייה, כגון הגזבר ומזכיר העירייה). בנוסף, הביקורת מעירה כי כאשר מתעורר הצורך בביצוע עבודות/ אספקת טובין יש לבחון האם קיים חוזה/ חוזה מסגרת בעירייה במסגרתו ניתן לבצע את ההזמנה ולחסוך את התכנסות וועדת הרכש.

*גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "מקבל את הערת הביקורת כי קיים צורך בביצוע מכרזים, לפיכך בוצעו מכרזים לשם שיפור יעילות הרכש, בין היתר, בתחומים הבאים: פרסום מודעות, ריהוט בתי ספר, מזגנים, ציוד משרדי ועבודות אחזקה. בתחום עבודות החשמל יבוצע מכרז נוסף."*

#### 4.4.2. בקרת המחלקה

סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים) קובע את המקרים בהם העירייה רשאית להתקשר בחוזה בפטור ממכרז. בין מקרים אלה, סעיף 3 קובע פטור ממכרז עד לתקרת סכום מסוים, המתעדכן מדי שנה:

*"חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים."*

כפי שצוין לעיל, הסכום המעודכן שפורסם בתאריך 15.12.15 לפטור ממכרז הינו 142,300 ₪ (166,491 ₪ כולל מע"מ).

הביקורת סבורה כי על מנת לוודא שתהליך הזמנות הרכש מתבצע באופן תקין ויעיל נדרשת בקרה במספר היבטים:

- בדיקה טרם הרכישה –
  - בדיקות שנועדו לוודא עמידה בתקנות העיריות (מכרזים) - האם ההתקשרות הינה בסכום העולה על תקרת הפטור ממכרז.

- בדיקות למקסום היעילות - האם בוצעו הזמנות נוספות על ידי המחלקה באותו עניין, והאם נדרשים במחלקות אחרות בעירייה פריטים דומים.
- בקרה לאחר הרכישה – בדיקה כי הטובין/ השירות סופקו לעירייה תוך פרק הזמן הנקוב בהזמנת הרכש ולשביעות רצון היחידה המזמינה, וכי הספק הגיש חשבונית לתשלום ותשלום זה בוצע במועד.

## ממצאים

### 4.4.2.1 בקרה לצורך מקסום יעילות

לביקורת נמסר על ידי מנהל הרכש כי לא מתבצעת בדיקה מול מחלקות/ אגפים אחרים לצורך בחינה האם ניתן לבצע רכישות מרוכזות של הפריט/ השירות הנדרש. הביקורת מעירה כי ככל שמתבצעות יותר רכישות של פריטים/ שירותים דומים ללא בדיקה האם ניתן לבצע רכישות במרוכז - עולה הסיכון לביצוע רכישות לא יעילות, שכן קנייה מרוכזת עשויה להוזיל את עלויות הרכישה. להלן שתי דוגמאות לרכישות לא יעילות:

- א. בוצעו שתי הזמנות של עטים לאגף רווחה ב- 16.3.16 וב- 30.3.16.
- ב. נייר צילום A4 הוזמן סך הכל 41 פעמים במהלך שנת 2016. מתוכן, ב- 15.3.16 הוזמנו 600 חבילות וב- 16.3.16 הופקו שתי הזמנות עבור מחלקת כ"א והוועדה המקומית לתכנון ובנייה, כל אחת 50 חבילות.

### 4.4.2.2 בקרת עמידה בתקנות העיריות (מכרזים)

- א. העדר ציון קיומו/ אי קיומו של הליך מכרז - הביקורת מעירה כי **במערכת הרכש הממוחשבת וכן על גבי ההזמנות שמופקות לספקים לא מצוין אם ההזמנה בוצעה על סמך הליך קבלת הצעות מחיר מספקים או לאחר עריכת מכרז**. העדר ציון נתון זה מקשה על הבקרה כי לא מתבצעת רכישה בסכום העולה על תקרת הפטור ממכרז ללא ביצוע הליך מכרזי כנדרש בתקנות העיריות (מכרזים). הביקורת סבורה כי היה על מנהל הרכש לדאוג לציון נתון זה הן במערכת הממוחשבת והן על גבי הזמנות הרכש עצמן, לצורך קיום בקרה בנושא.

גובר העירייה מסר בישיבה שקיימה עמו הביקורת ביום 5.11.17 כי: "תבוצע פנייה לחברת מטרופולינט על מנת שתהיה חובה למשתמש טרם הפקת ההזמנה לציון האם מקורה בהצעת מחיר או בהליך מכרזי."

ב.

העדר קיומה של רשימה עדכנית לעניין סכום ההתקשרות עם כל ספק –  
הביקורת מציינת כי לא קיימת בעירייה רשימה עדכנית בה מצוין באופן  
שוטף מה סכום ההתקשרות עם כל ספק לאותה שנה, אשר תשמש את  
וועדת הרכש/ מנהל הרכש בעת ההחלטה על ספק לביצוע העבודות.  
**הביקורת סבורה כי יש לעדכן את מאגר הספקים בסכום ההתקשרות**  
**המצטבר ששולם להם על ידי העירייה לאותה שנה, כך שניתן יהיה**  
**לאתר מצבים שבהם סכום ההתקשרות עולה על תקרת הפטור ממכרז**  
**זוטא. הביקורת סבורה כי נתונים אלו הכרחיים לקיום בקרה יעילה כי**  
**אכן לא מתקיימת התקשרות מעבר לסכום הפטור, ללא ביצוע מכרז.**  
**עדכון זה לא מבוצע ומכאן הביקורת מעירה כי בקרת המחלקה בנושא**  
**זה חסרה.**

הביקורת סבורה כי על מנהל הרכש בשיתוף אחראי תשלומים והתקשרויות  
בגזברות לדאוג לקיומה של רשימה זו ולהעבירה לדיוני וועדת הרכש.

ג.

בדיקה מול אחראי תשלומים והתקשרויות ביחס להתקשרויות בסכום  
שנתי העולה על הפטור ממכרז

כפי שצוין לעיל, פיצול רב של רכישות והעדר תכנון מראש עלול  
להוביל לרכישת פריטים שלא במסגרת מכרז, בניגוד לנדרש בתקנות  
העיריות (מכרזים).

על פי עדכון סכומים בענייני מכרזים שפורסם ביום 15.12.15, להלן  
פירוט מדרגות הפטור ממכרז (לא כולל מע"מ):

1. עד לסך 142,300 ₪ - פטור ממכרז ;
2. בין 142,300-695,300 – הליך מכרז זוטא חובה ;
3. מעל 695,300 – מכרז פומבי חובה.

הביקורת בחנה את סכומי ההתקשרות המצטברים ששולמו לכל אחד  
מהספקים עמם התקשרה העירייה בשנת 2016. להלן רשימת  
הספקים אשר בהתקשרויות שביצעה העירייה עמם בשנת 2016 שולם  
להם סכום מצטבר העולה על הסכום הפטור ממכרז :

שם הספק	מספר הזמנות בשנת 2016	סה"כ תשלום לספק בשנת 2016
אסיא חברה קבלנית בע"מ	12	3,754,900
מובילי ההדרום 1983 בע"מ	13	1,468,810
החברה לפיתוח משאבי אנוש	9	842,513
אלקיעאן יוסף בע"מ	14	748,222
מ. מיכאלי הנדסה בע"מ	20	692,224
ס.ס. קרן הנדסה בע"מ	15	583,523
מ.ט. הכוכבים	12	481,828
אלעמור נאסף ובניו בע"מ	12	459,467
ג.ר. ניהול פרויקטים	10	371,616
מטריקס אי.טי אינטגרציה ות	1	334,106
צ.ב. גרופ בע"מ	7	325,186
מעייין השלום בע"מ	3	292,000
נרקיס_גל הסעת בע"מ	2	267,630
ע.מיזוג אויר	5	205,832
סרסור את יסמין	5	200,050
מרעי - ישומים ובקרה בע"מ	2	199,515
הייכל ובניו קבלן לעב. עפר	3	191,881
העמותה לפתוח וקידום רהט	5	191,701
עביר התקנות שערים חשמליים תריסים נגללים	4	185,901
הסעות רהט בע"מ	7	182,070
טעמי כתנאני שיווק מזון בע"מ	6	174,871

הביקורת העבירה את הרשימה לעיל לאחראי תשלומים והתקשרויות לצורך קבלת הסבר ביחס למקור ההזמנות. להלן סיכום נתוני תשובתו המפורטת של אחראי תשלומים והתקשרויות:

- 97 מתוך 167 הזמנות רכש הופקו לאחר ביצוע הליך מכרזי (לרבות מכרז משותף) – תקין.
- ביחס ל-2 הזמנות מתוך 167 ציין אחראי תשלומים והתקשרויות כי המקור להתקשרות הינו ב"אישור הנהלה" (הזמנה בסך 100,000 ₪ והזמנה בסך 140,000 ₪).

ביחס להזמנה אחת ציין כי המקור הינו באישור "מהנדס, גזבר ויועמ"ש" (הזמנה בסך 9,456 ₪). הביקורת מעירה בחומרה כי הנהלת העירייה או גורמים אחרים בעירייה אינם מוסמכים לאשר הזמנות רכש – כך שאישור הזמנות אלה אינו תקין.

3. ביחס ל-44 הזמנות מתוך 167 ציין אחראי תשלומים והתקשרויות כי מקורן "לא צוין" בהזמנה. הביקורת מעירה כי ביחס להזמנות אלו לא ניתן ללמוד האם מקורן בהליך מכרזי או באישור וועדת רכש, ועל כן, לא ניתן להסיק בוודאות כי לא בוצעה התקשרות עם ספק ללא הליך מכרזי או אישור וועדת הרכש (לפי העניין) בניגוד לדין. כמו כן, הביקורת מעירה בחומרה כי לא קיים בעירייה תיעוד מוקפד לנושא קיום הליכי מכרזי טרם ביצוע הזמנות רכש בעירייה, ולכן קיים סיכון לביצוע התקשרויות ללא הליך מכרזי במקרים בהם נדרש מכרז, בניגוד לדין.

4. אחראי תשלומים והתקשרויות סימן ביחס ל-7 מתוך 167 הזמנות כי מקורן בפרוטוקול ללא ציון סוג הפרוטוקול (וועדת רכש, וועדת מכרזים, הנהלה וכיו"ב). הביקורת מעירה כי ללא ציון סוג הוועדה לא ניתן ללמוד האם התקיים הליך האישור הנדרש טרם הפקת ההזמנה לספקים.

ד. בדיקה לעניין פיצול חוזים לפי סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים)

על פי סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים) :

"עמדה עיריה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד."

נמצא כי בצירוף סכום הרכישות בשנת 2016 מהספק ב. איתני מערכות ממוחשבות בע"מ ומהספק אתיקה פתרונות מחשוב בע"מ - בוצעו רכישות בסכום העולה על תקרת הפטור ממכרז. מבדיקת הביקורת עולה כי לשתי חברות אלה אותו בעל מניות.

לעניין השאלה האם במצב דברים זה יש חובה לקיים הליך מכרזי בשל קיומו של בעל מניות משותף לשתי החברות או שיש להתייחס לכל תאגיד כישות משפטית נפרדת – מסר לביקורת היועץ המשפטי של העירייה:

"כעקרון, כל תאגיד הוא אישיות נפרדת העומדת בפני עצמה, ועל-כן, נקודת המוצא היא שיש להתייחס אל כל אחד מן התאגידים כספק נפרד. עם זאת, במקרה שבו הפיצול בין התאגידים נועד לעקוף את המגבלה שבתקנה 3(3) ואין לו שום תכלית אחרת, ניתן לראות בשני התאגידים כאילו הם "ספק" אחד."

**הביקורת ממליצה להעביר לבדיקת המחלקה המשפטית סוגיה זו. הביקורת סבורה כי יש לבחון, כפי שציין היועץ המשפטי של העירייה, אם מדובר בפיצול אשר נועד לעקוף את מגבלת הפטור על ידי התקשרות בסכום נמוך מתקרת הפטור על ידי כל אחת מהחברות.**

*גזבר העירייה מסר בישיבה שקיימה עמו הביקורת ביום 5.11.17 כי: "מקבל את עמדת הביקורת לכך שקיים צורך בביצוע מכרזים במרבית התחומים, ביניהם ציוד משרדי, מחשוב, אחזקה כך שתהיה בקרה על המחירים ובנוסף הדבר יעניק שליטה לבדיקת המחירים בחשבוניות."*

#### **4.4.2.3 בקרה לאחר הרכישה**

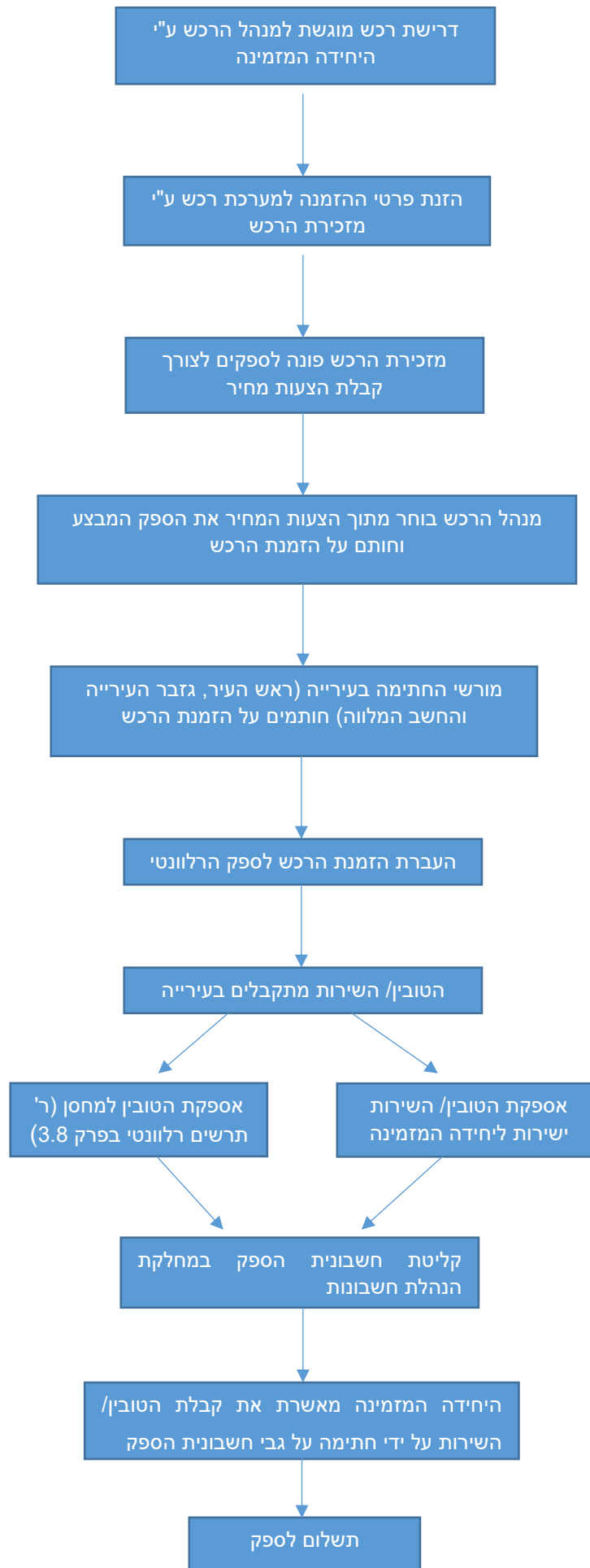
הביקורת מעירה כי לא מתקיימת בקרה על ידי מחלקת רכש לאחר הרכישה לוודא כי הטובין/ השירות סופקו לעירייה תוך פרק הזמן הנקוב בהזמנת הרכש ולשביעות רצון היחידה המזמינה, וכי הספק הגיש חשבונית לתשלום ותשלום זה בוצע במועד.

#### **4.5 תהליך הרכש**

להלן תרשימי זרימה המציגים את תהליך הרכש, כפי שמבוצע בעירייה בפועל על ידי מחלקת רכש\* (הזמנות רכש המתבצעות על ידי אגף הנדסה ואגף רווחה יתוארו בנפרד):

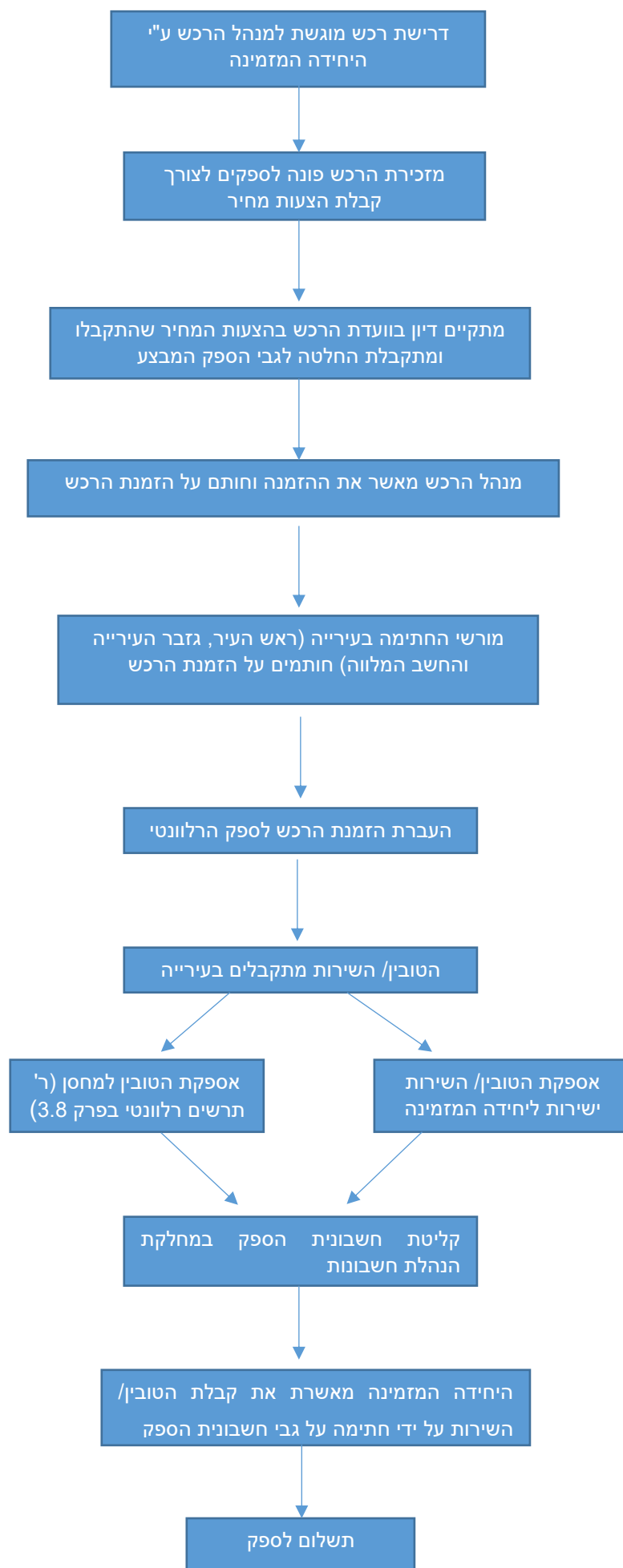
\*הממצאים והערות הביקורת בנוגע לתהליך הרכש יפורטו להלן בסעיפים 3.5.1-3.5.6.

רכישות בסכום הנמוך מ-8,000 ₪ :





רכישות בסכום הגבוה מ-8,000 ₪:



## ממצאים

### 4.5.1. ניהול מאגר הספקים

על פי נוהל הרכישות העירוני משנת 2009: "מנהל הרכש ואספקה ירכוש טובין על סמך הצעות מחיר שהגישו ספקי הטובין שאליהם פנה, לפי רשימת הספקים שנמצאת בעירייה."

לביקורת הועבר מאגר הספקים שהופץ על ידי מזכירת מזכיר העירייה בחודש ספטמבר 2016. מאגר הספקים הופץ לגורמים הבאים בעירייה: חברי העירייה; מנהלי מחלקות בעירייה; מנהל תשלומים והתקשרויות; מהנדס העיר וסגנו; יו"ר וועדת רכש ובלאי; מנהלת הנהלת חשבונות; דובר העירייה; גזבר העירייה; היועמ"ש ומבקר העירייה.

כמו כן, מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לחודש יולי 2017 קיים מאגר ספקים אשר פורסם באתר העירייה.

משיחה שקיימה הביקורת עם מזכיר העירייה ביום 18.10.17, מאגר הספקים מנוהל ומעודכן באופן שוטף וכן בתדירות שנתית באמצעות הליך של "קול קורא" אשר מפרסמת העירייה לספקים.

## ממצאים

### 4.5.1.1 לביקורת נמסר ממזכירת מחלקת רכש ומזכירת אגף

ההנדסה כי הפנייה לספקים מתבצעת על ידן על פי זיכרון של הספקים הרשומים במאגר הספקים העירוני, ומתוך היכרות עם ספקים אלה. כלומר, לא מתבצע על ידן שימוש אקטיבי במאגר הספקים העירוני. **הביקורת מעירה כי בחירת ספקים באופן זה אינה מביאה בחשבון את עדכוני מאגר הספקים המתבצע באופן שוטף, שכן הפנייה לספקים הינה לספקים אשר נמצאו בעבר במאגר – התנהלות זו מייתרת כל עדכון והוספת ספקים חדשים למאגר בעקבות הליכי "קול קורא".** כמו כן, **בחירת ספקים באופן זה מעלה חשש לפנייה למספר מצומצם של ספקים הקיימים במאגר, הגם שקיימים במאגר הספקים עשרות ספקים. הביקורת סבורה כי בחירת ספקים לביצוע עבודות באופן זה בגוף ציבורי אינה תקינה ועלולה לפגוע בשוויון ובאמון הציבור.**

#### 4.5.1.2 הביקורת ביצעה בדיקה ביחס ל- 4 ספקים מתוך מאגר

הספקים אשר הופקו להם הזמנות בשנת 2016 ומצאה כי 3

##### **ספקים מתוכם לא הופיעו במאגר הספקים:**

- א. סרסור את יסמין ;
- ב. משב דרום 40 בע"מ ;
- ג. אלום האחים.

*מנהל הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "ההתקשרויות עם הספקים בסעיפים א. ו-ב. בוצעו בעקבות הליך מכרזי."*

תגובת הביקורת: לא התקבלו אסמכתאות כי התקשרויות אלה בוצעו בעקבות הליך מכרזי.

#### 4.5.1.3 הביקורת מעירה כי מאגר הספקים מסודר לפי סדר

**אלפביתי ולא לפי תחומים, באופן המקשה על איתור ספקים בתחום מסוים.** סידור הרשימה באופן זה מקשה על מעקב כי מתקיימת רוטציה בפניה לספקים השונים בתחום מסוים. הביקורת סבורה כי יש להכין רשימה המסודרת לפי תחומים, לבחור מתוכה ספקים לפי רוטציה ולפנות אליהם לצורך קבלת הצעות מחיר.

*מזכיר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "רשימת הספקים מנוהלת ומעודכנת באמצעות מזכיר העירייה, אך אופן השימוש והפנייה לספקים, הינה באחריות מנהל המחלקה הרלוונטית לרוב."*

*יו"ר וועדת הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "נפעל בהתאם לחוק ולנוהל רכישות."*

#### 4.5.2. דרישות הרכש המוגשות על ידי היחידות המזמינות

היחידות המזמינות מגישות את דרישות הרכש ידנית על גבי טופס החתום על ידי מנהל היחידה המזמינה.

הביקורת מציינת כי הגשה ידנית של טופס דרישה לביצוע הזמנת רכש הינה יעילה פחות מהגשת דרישה להזמנת רכש באמצעות מערכת ממוחשבת, המאפשרת בחירה של פריט מסוים מתוך קטלוג קבוע, כך שהבחירה היא מדויקת לצרכים, חוסכת זמן ומשאבים.

**הביקורת מעירה בחומרה כי נרכשה מערכת ייעודית הכוללת מודול בנושא רכש ותת מודול בנושא דרישות, אך לא נעשה בו שימוש בעירייה.**

#### 4.5.3. הליך קבלת הצעות מחיר

לאחר קבלת דרישת רכש מהיחידה המזמינה, פועלת מזכירת הרכש לקבל הצעות מחיר מספקים.

סעיפים 9 (ב) ו- (ג) לתקנות העיריות (הסדר רכישות) קובעים כדלקמן :

"(ב) לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת רכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה, סכום נמוך מהסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות המכרזים ; לא אישרה הועדה סכום כאמור, יחולו הוראות תקנה 8.

(ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בתקנת משנה (ב), על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין ש אליהם פנה ; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה."

נוהל הרכישות העירוני משנת 2009 קובע לעניין אופן הגשת הצעות המחיר על ידי ספקים :

"ההצעות יתקבלו במעטפות סגורות, וישולשלו בתיבת הצעות, אשר יהיה לה שני מנעולים, כאשר מפתח אחד במשמרת אצל מזכיר העיריה."

כמו כן, קובע נוהל רכישות כדלקמן :

"על מנהל הרכש ואספקה להציג רשימה או מסמך המאשר את שמות המציעים שפנה אליהם לשם קבלת הצעות."

על פי סעיף 5 להנחיות יו"ר ועדת רכש מיום 13.12.16 :

"הועדה לא תדון בהצעות מחיר לרכישות טובין שלא נתקבלו באמצעות מחלקת הרכש או בתיאום עם מנהל הרכש."

## ממצאים

### 4.5.3.1 הביקורת מעירה בחומרה כי בנהלי הרכש העירוניים לא מצוין מה

מספר הצעות המחיר שיש לקבל מספקים טרם בחירת ספק, לפי מדרגות התלויות באומדן העירייה לעלות השירות/ הטובין (למשל עד 3,000 ₪ - 2 הצעות מחיר, בין 3,000-10,000 ₪ - 3 הצעות מחיר ומעל 10,000 ₪ - 4 הצעות מחיר). הביקורת סבורה כי על הנוהל לקבוע מינימום של קבלת 2 הצעות מחיר טרם התקשרות עם ספק, על פי סעיף 9 (ג) לתקנות העיריות (הסדר רכישות) הנוקט בלשון רבים (הצעות מחיר), ומכאן שאין להסתפק באף התקשרות בהצעת מחיר אחת.

### 4.5.3.2 הצעות המחיר אינן מוגשות בפורמט אחיד של העירייה המאפשר

השוואה מדויקת ונוחה בין הצעות הספקים, אלא כל ספק מגיש הצעת מחיר בפורמט אישי שלו. זאת, בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לעירייה מיום 28.7.15.

מזכיר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "הנני ממליץ למחלקות לפנות למציעים בכתב כמות או בפורמט אחיד, כדי למנוע מצב שכל ספק יגיש הצעת מחיר על פי מה שנוח לו".

### 4.5.3.3 הצעות המחיר מתקבלות לרוב באמצעות פקס או דוא"ל, ולא במעטפות

סגורות כנדרש בנוהל רכישות. היועץ המשפטי של העירייה מסר לביקורת בנושא זה כי הוא מאשר את קבלת הצעות המחיר באמצעות פקס על מנת לעודד הגשת הצעות מחיר על ידי ספקים. הביקורת סבורה כי אין לאשר הגשת הצעות מחיר שלא באמצעות מעטפה סגורה למזכיר העירייה, על מנת לשמור על הליך רכש שוויוני, שקוף והוגן ככל הניתן.

מזכיר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "משרד מזכיר העירייה, מנהל תיבת הצעות מחיר, כאשר זוג מפתחות עם יו"ר הוועדה והשני עם מזכיר העירייה".

יו"ר הוועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "הוועדה לא תדון בהצעות שלא נתקבלו במעטפה סגורה למעט מקרים חריגים באישור היועץ המשפטי (למייל או לפקס של מזכיר העירייה)".

### 4.5.3.4 הביקורת קיבלה לעיונה דוגמא לפניה לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר

מאגף הנדסה ואגף רווחה.

בפנייה של אגף הנדסה לא צוין כי יש להגיש את ההצעה במעטפה סגורה אלא כי יש להגיש את ההצעה "יידנית או במייל למזכיר העירייה", זאת בניגוד לנוהל רכישות, לפיו יש לקבל הצעות מחיר במעטפות סגורות.

**4.5.3.5** לביקורת הועבר פרוטוקול דיון וועדת רכש מיום 6.10.16, במסגרתו נבחר ספק לשיפוץ אולם ספורט באומדן של 133,169 ₪. על פי פרוטוקול זה, משרד מהנדס העיר ציין כי נעשתה פנייה לשלושה מציעים לקבלת הצעות מחיר אך על פי היועץ המשפטי רק ספק אחד מבין השלושה, אשר הגיש את ההצעה בפועל, הינו רלוונטי לתחום העבודה הנדרשת. הביקורת מעירה כי לצורך הליך תקין של פנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר יש לפנות אך ורק לספקים הרלוונטיים לתחום העבודה המתבצעת.

**4.5.4.** סכום התקרה להזמנה שמעליו מועברת ההחלטה על הספק המבצע לוועדת רכש

על פי הנחיות יו"ר ועדת רכש מיום 13.12.16 סכום התקרה מעליו יש להביא את ההזמנה לאישור וועדת הרכש הינו 7,000 ₪. הביקורת מצאה כדלקמן:

א. על פי מנהל הרכש, סכום התקרה הינו 8,000 ₪, ולא 7,000 ₪, דהיינו, לא מועברות בפועל לאישור וועדת הרכש כל הזמנות הרכש בין 7,001-8,000 ₪, בניגוד להנחיות וועדת הרכש ומשכך בניגוד לתקנות העיריות (הסדר רכישות). הביקורת מעירה בחומרה כי 21 רכישות בסכום שבין 7,001-8,000 ₪ בסך מצטבר של 157,207 ₪ שבוצעו בשנת 2016 בוצעו שלא באישור וועדת הרכש ושלא בפיקוחה, בניגוד לנהלי העירייה ולתקנות.

הביקורת ערכה פילוח להזמנות הרכש שבוצעו בשנת 2016 בעלות של פחות מ-8,000 ₪, דהיינו באישורו של מנהל הרכש וללא אישור וועדת הרכש, ב-3 תחומים: אירוח וכיבוד, ציוד יסודי ומזגנים. נמצא כי קיימים מספר ספקים עמם התקשרה העירייה בכל תחום (ולא ספק אחד בלבד) – תקין (ר' נספח ח').

ב. אגף הנדסה מעביר לאישור וועדת הרכש הזמנות בסכום העולה על 10,000 ₪. דהיינו, לא מועברות בפועל לאישור וועדת הרכש כל הזמנות הרכש בין 7,000-10,000 ₪, בניגוד להנחיות וועדת הרכש ומשכך בניגוד לתקנות העיריות (הסדר רכישות). הביקורת מעירה בחומרה כי הזמנות שבוצעו בסכום בין 7,000-10,000 ₪ על ידי אגף הנדסה, בוצעו שלא באישור וועדת הרכש ושלא בפיקוחה, באופן המגדיל את הסיכון לאי סדרים ואי יעילות. סך הכל בוצעו על ידי אגף הנדסה 25 הזמנות בסכום שבין 7,000-10,000 ₪ בסכום מצטבר של 209,762 ₪.

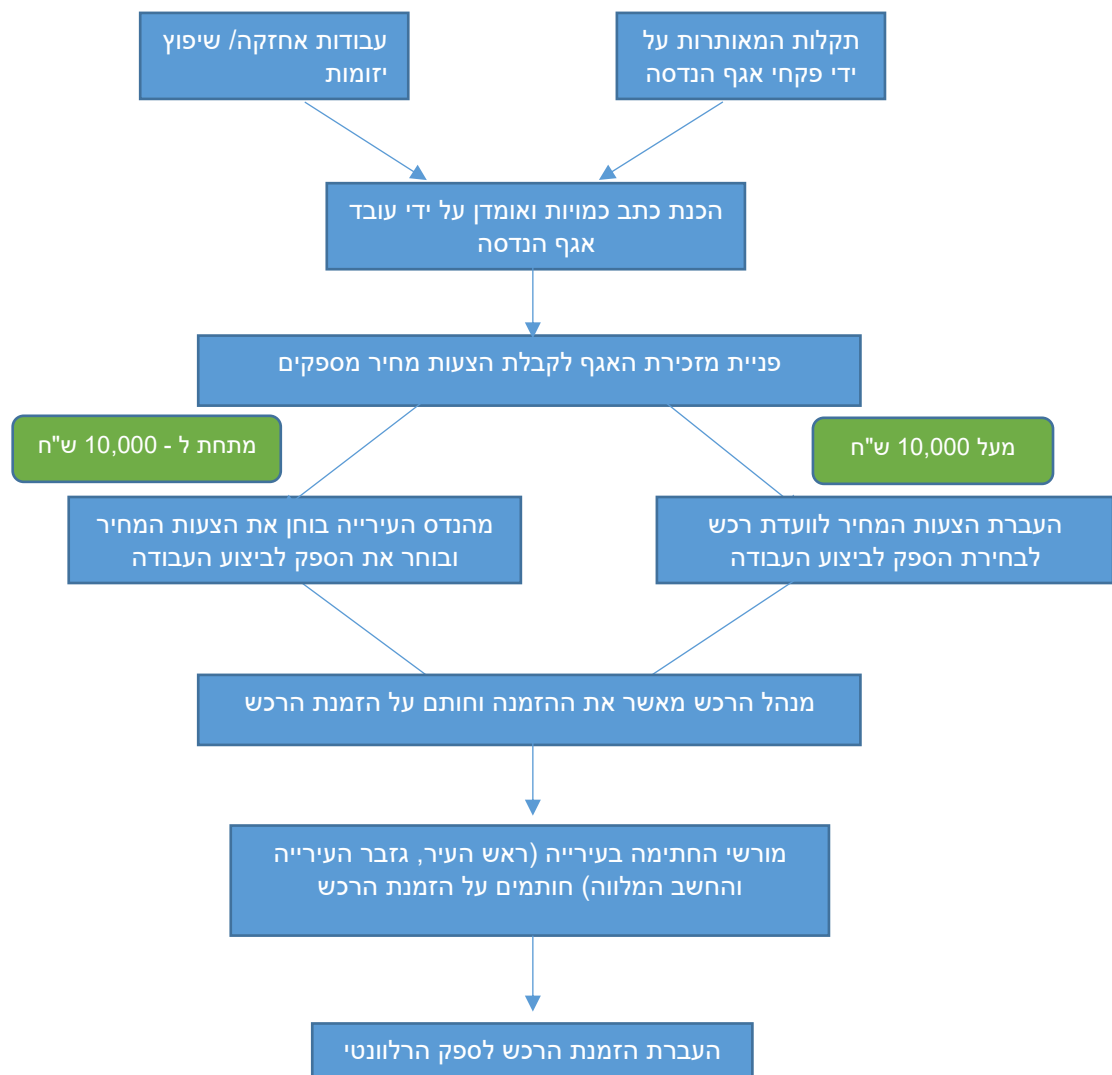
ג. על פי תקנה 9 (ב) לתקנות העיריות (הסדר רכישות): "לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת רכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה, סכום נמוך מהסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות המכרזים." **הביקורת מעירה כי הנחיות יו"ר ועדת הרכש אינן מתייחסות לאבחנה בין רכישות שוטפות ורכישות שאינן שוטפות ומתייחסות באופן כללי בלבד לרכישות עד תקרה של 7,000 ₪.** הביקורת סבורה כי יש לחדד את הנחיות יו"ר ועדת הרכש וכן בנוהל עירוני את ההוראה כך שיהיה ברור שמנהל הרכש רשאי לבצע רכישות שוטפות בלבד עד הסכום הקבוע על ידי הוועדה ולא רכישות באופן כללי.

על פי היועץ המשפטי לעירייה: "הכוונה היא לרכישות שנעשות באופן רוטיני החוזר על עצמו או רכישות של ציוד מתכלה (כגון: ציוד משרדי, כיבוד קל, חומרי ניקיון) וכן רכישות שנועדו לתפקוד השוטף והיומיומי (כגון: החלפת ציוד מחשוב או ציוד היקפי, תיקוני שבר, החלפת פריטי ריהוט וכיו"ב)."

#### 4.5.5. ביצוע הזמנות הרכש על ידי אגף הנדסה ואגף רווחה

##### אגף הנדסה -

אגף הנדסה מבצע הזמנות רכש ביחס לשירותי עבודה הנדסית בלבד (הזמנת טובין מתבצעת על ידי מחלקת רכש). להלן תרשים המתאר את הליך הרכש המתבצע באגף הנדסה – עד לשלב העברת ההזמנה לספק:





להלן פירוט ביחס לשלבי התרשים המוצג לעיל :

- א. עבודות תיקון תקלות (למשל, בורות בכביש) - מזכירת האגף מקבלת פניות מפקחי האגף/ מהנדס העירייה/ המוקד העירוני לאחר איתור תקלה הדורשת תיקון. אחד מפקחי האגף מכין כתב כמויות הכולל אומדן עלויות לביצוע העבודות. כלל הנתונים מועברים למהנדס העירייה לאימות הצורך בתיקון (למשל על ידי הוצאת פקח נוסף או קבלן חיצוני לבדיקת התקלה). המחלקה נעזרת בשני קבלני מסגרת שזכו במכרז לצורך ביצוע עבודות התיקון או השיפוץ, מפורט לעיל.
- ב. עבודות יזומות (למשל, שיפוץ גנים ובתי ספר לפני תחילת שנת הלימודים) – מהנדס העירייה פונה למזכירת האגף לצורך פנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר לביצוע העבודה הנדרשת. גם במקרים אלה, אחד מפקחי האגף מכין את כתב הכמויות כולל אומדן העלויות לביצוע העבודות.

במקרה שסך רכישת השירותים נמוך מ-10,000 ₪ מופקת הזמנה מהמערכת, המועברת לאישור מנהל הרכש ולאחר מכן מועברת לסבב חתימות (ראש העיר, גזבר, חשב מלווה ומהנדס העירייה). במקרה שבו הרכישה גבוהה מ-10,000 ₪ הצעות המחיר מועברות לאישור וועדת הרכש ורק לאחר מכן מופקת הזמנה המאושרת על ידי מנהל הרכש ומועברת לסבב חתימות.

### **ממצאים**

תקנה 9 קובעת כי העובד היחיד המוסמך לבצע הזמנות רכש ללא אישור הוועדה הינו מנהל הרכש ואילו הליכי הרכש באגף הנדסה עד לסכום של 10,000 ₪ מבוצעים על ידי עובדי האגף ומועברים לאישור מנהל הרכש, כלומר אינם מבוצעים ישירות על ידו. **הביקורת סבורה כי הגם שמנהל הרכש מאשר את כל ההזמנות, קיים ספק האם אופן ההתנהלות העצמאי של אגף ההנדסה בביצוע הזמנות רכש עד לסכום של 10,000 ₪ עומד בהוראת תקנה 9 לתקנות העיריות (הסדר רכישות).**

הביקורת סבורה כי יש להסדיר בנוהל הרכש העירוני את אופן ביצוע הזמנות הרכש על ידי אגף הנדסה. בין היתר, יש לקבוע כי יתקיים פיקוח ובקרה של מנהל הרכש בכל שלבי ההליך - שלב הפנייה לספקים, קבלת הצעות המחיר ובחירת הספק לביצוע העבודה, וכן בשלב התשלום. כל שלב בתהליך הרכש יקבל את אישור מנהל הרכש בחתימתו.

לעניין הלכי הרכש המבוצעים על ידי אגף הנדסה ומובאים לאישור וועדת הרכש, הביקורת סבורה כי יש לבחון בתחילת ההליך ובטרם הבאת ההזמנה לאישור הוועדה, האם ניתן לבצע את הזמנת הרכש במסגרת חוזה קיים בעירייה, כך שניתן יהיה ליעל את התהליך ולחסוך את התכנסות וועדת הרכש. למשל, אם קיים חוזה מסגרת לביצוע עבודות אחזקה, במקרה של תקלה ניתן לפנות לספק עמו התקשרה העירייה ולא לפנות להליך חדש של קבלת הצעות מחיר ואישור בוועדת הרכש.

*מזכיר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "מסכים שכל הרכש אמור להתבצע באמצעות מנהל הרכש והאספקה. לא ידוע לי לא זכור לי על אישור עבור ההנדסה שניתן לבצע רכישות עד 10,000 ₪ ללא אישור הוועדה."*

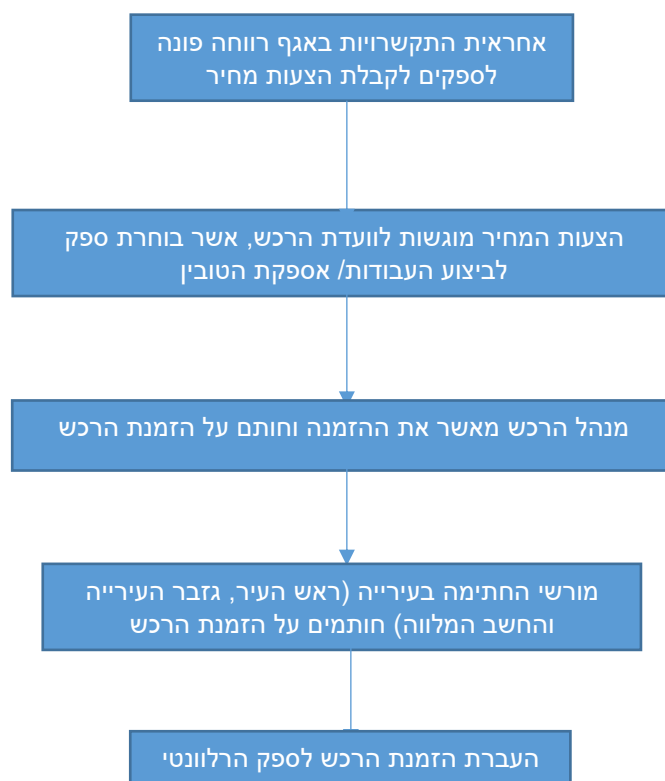
*יו"ר וועדת הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "הוועדה לא תדון בהצעות שלא נתקבלו באמצעות מנהל הרכש"*

תגובת הביקורת: הביקורת סבורה כי יש לאפשר קבלת הצעות על ידי אגף הנדסה ואגף רווחה, בהתאם להוראות מדויקות שיקבעו בנוהל הרכש העירוני בנושא זה, לרבות פיקוח הדוק ואישור של מנהל הרכש בכל שלבי התהליך.

*מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "מינהל ההנדסה מכין הזמנות ביצוע עבודות קבלניות ותכנון בלבד ואינו מתעסק עם רכישת טובין. מינהל ההנדסה פועל לפי הנחיות ועדת הרכש ובכפוף לתנאים שקבעה. בעניין ההזמנות הפתוחות משנת 2016 רובן עבודות מתמשכות חלקם הגדול כבר הסתיימו ונסגרו."*

## אגף רווחה

להלן תרשים המתאר את הליך הרכש המתבצע באגף רווחה – עד לשלב העברת ההזמנה לספק:



להלן פירוט ביחס לשלבי התרשים המוצג לעיל (בהתאם למידע שנמסר לביקורת מאחראית התקשרויות באגף הרווחה):

אחראית ההתקשרויות באגף הרווחה פונה לספקים מתוך מאגר הספקים העירוני לצורך קבלת הצעות מחיר. את הצעות המחיר האחראית מעבירה ישירות לוועדת הרכש לצורך בחירת הספק לביצוע העבודות/ אספקת הטובין. יצוין, כי בניגוד לתהליכי הרכש המתבצעים על ידי מחלקת רכש ועל ידי אגף הנדסה, הזמנות אגף הרווחה בכל סכום שהוא, מועברות לאישור וועדת הרכש – תקין.

הביקורת בחנה מדגם של 4 הזמנות שבוצעו על ידי אגף רווחה ובדקה מיהם  
הספקים אליהם פנו לצורך קבלת הצעות מחיר :

מס' הזמנה	שם סעיף	שם ספק	עלות כוללת בש"ח
79	עוצמה-מרכז לטיפול בבעיות עוני	אזרח-מאמן יועץ אישי קבוצתי	2,214
198	פ.מגזר בדואי לזקן	העמותה לפתוח וקידום רהט	62,460
644	שיקום נכים בקהילה	תיבת נועה טיפול באמצעות בעלי-חיים	4,000
906	עוצמה-מרכז לטיפול בבעיות עוני	המכללה לאסתטיקה בע"מ	4,000

## ממצאים

### 1. בדיקת הפניות שבוצעו לספקים טרם ביצוע ההזמנה

ג. הזמנה 79 – לביקורת נמסרה ההזמנה שהופקה לספק. משרד הרווחה העביר רשימת יועצים אישיים לקבוצה והיועץ נבחר מתוך רשימת יועצים אלה. לא הועבר לביקורת תיעוד לפניות לספקים אחרים מתוך רשימה זו.

ד. הזמנה 198 – וועדת הרכש אישרה לעמותה המפעילה מעון יום לקשיש להעביר פעילות אחר הצהריים במשך 3 חודשים ללא פנייה לספקים אחרים. לאחר 3 חודשים העירייה ערכה מכרז לבחירת ספק להעברת פעילויות במעון היום.

ה. הזמנה 644 – בוצעה פנייה ל-2 ספקים רלוונטיים.

ו. הזמנה 906 – בוצעה פנייה ל-3 ספקים רלוונטיים.

הביקורת מעירה כי יש לפנות לפחות לשני ספקים רלוונטיים לקבלת הצעות מחיר לפני ביצוע העבודות, על מנת שיתקבלו לפחות שתי הצעות מחיר שונות לביצוע העבודות. זאת, בהתאם לנוסח תקנות העיריות (הסדר רכישות) הנוקט בלשון רבים "הצעות מחיר", דהיינו כי יש לקבל יותר מהצעת מחיר אחת טרם בחירת ספק.

### 2. בדיקה האם הספקים אליהם פנו מופיעים במאגר הספקים

הביקורת בדקה האם הספקים אליהם פנו נציגי אגף הרווחה לקבלת הצעות מחיר מופיעים במאגר הספקים העירוני ונמצא כי למעט ספק אחד (העמותה לפיתוח וקידום רהט) אף אחד מהספקים אליהם בוצעה פנייה לצורך קבלת הצעות מחיר לא מופיע במאגר הספקים.

מנהל אגף רווחה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "לאורך השנים לא ציינה וועדת הרכש בפני כי יש לעדכן את המאגר. בעקבות הערת הביקורת, הדבר יבוצע על ידנו בעתיד."

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לסעיף 3.5.5 לדו"ח כי: "מומלץ כי יוסרו ההרשאות לאישור ההזמנות בתחום הטובין למהנדס העירייה ומנהל אגף הרווחה."

#### 4.5.6. ניהול ההזמנות במערכת הממוחשבת

להלן ריכוז נתוני הזמנות הרכש שבוצעו בשנת 2016 לפי סטטוס :

משמעות הסטטוס	סטטוס על פי מערכת רכש	סה"כ עלות בש"ח	כמות הזמנות
ההזמנה נפתחה	נפתחה	112,206	9
ההזמנה אושרה על ידי מנהל הרכש/ אגף רווחה/ אגף הנדסה	אושרה	2,897,276	50
ההזמנה נחתמה על ידי מורשי החתימה והוחזרה למחלקת רכש	הוחתמה והוחזרה	500,005	61
ההזמנה נסגרה על ידי הנהלת חשבונות לאחר ביצוע התשלום לספק	סגורה	19,967,995	913
בוצע תשלום חלקי לאחר שהספק סיפק לעירייה חלק מההזמנה בלבד	ביצוע חלקי	1,740,968	49
ההזמנה בוטלה. מתבצע בכל שלב – למשל, כאשר לא מרוצים מהספק, בדרך כלל בעקבות הנחייה של המחלקה.	בוטלה	1,583,361	66

#### ממצאים

4.5.6.1 מתוך 913 הזמנות סגורות אין פירוט של מהות ההזמנה ל-768 פריטים

המהווים 84% מתוך הפריטים בקובץ הזמנות. להלן 2 דוגמאות :

א. הזמנה מספר 74 – עמודת תיאור ההזמנה – ריקה, ובעמודת שם הסעיף מצוין "תוכנית נחשו"ן – התמדה".

ב. הזמנה מספר 84 - עמודת תיאור ההזמנה – ריקה, ובעמודת שם הסעיף מצוין "מעקב פרויקטים".

לא ניתן ללמוד מתיאור זה מהו הפריט שנרכש במסגרת ההזמנה.

4.5.6.2 קיימים מקרים של חוסר עקביות בסיווג הרכישה כ"פריט" ו-"עבודה". כך למשל, בנושא רכישת מודעות פרסום – סווג מספר פעמים כעבודה ומספר פעמים כפריט.

4.5.6.3 ישנם סיווגים אשר כוללים מספר תחומים של רכישות תחת כותרת אחת באופן המקשה על המעקב והבקרה – כך למשל, הסיווג "ציוד יסודי", כולל שירותי תכנה, מוצרי חשמל וציוד מחשבים. הכללה זו מקשה על המעקב והבקרה על הפריטים שנרכשו לצורך יעול תהליכים ושמירה על הוראות הדין בנושא חובת מכרזים.

4.5.6.4 1204.5.6.4 הזמנות מכלל ההזמנות שנפתחו בשנת 2016 לא נסתיימו בסגירת ההזמנה במערכת, דהיינו בקבלת הפריטים/ השירות ותשלום לספק\*, מתוכן ביחס ל-70 הזמנות חלפו למעלה מ-300 ימים מיום פתיחת ההזמנה (ר' רשימה בנספח ה').

נמצא כי לא נערך מעקב אחר זמן האספקה המחייב על פי הזמנת הרכש וכן לאיתור הזמנות פתוחות במשך תקופה ממושכת. הביקורת מעירה כי ללא מעקב ייתכן שצרכי העירייה לא יקבלו מענה וכי תתבצע התקשרות חוזרת מול ספק אשר אינו מקפיד על אספקת שירות/טובין בהתאם למסגרת הזמנים אליה התחייב.

\* מדובר בסך כל ההזמנות שהסטטוס שלהן בטבלה לעיל "נפתחה", "אושרה" או – "הוחתמה והוחזרה".

4.6. התנהלות וועדת הרכש

תקנה 5 לתקנות העיריות (הסדר רכישות) קובעת את החובה למנות מנהל רכש וכן וועדת רכש ובלאי:

"מועצת העיריה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי."

על פי תקנות 8 לתקנות:

"לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין."

תקנה 9 לתקנות קובעת את החריג לכלל זה, כדלהלן:

"(א) על אף האמור בתקנות 7 ו-8 רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת רכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), ובהתאם לתקציב המאושר.

(ב) לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת רכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה, סכום נמוך מהסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות המכרזים; לא אישרה הועדה סכום כאמור, יחולו הוראות תקנה 8.

(ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בתקנת משנה (ב), על סמך הצעות מחיר שהגישו ספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה.

(ד) מנהל רכש ואספקה ידווח לוועדת רכש ובלאי על רכישה שביצע בהתאם לסמכויותיו המפורטות בתקנות משנה (א) ו-(ב), לפי דרישתה."

רישום פרוטוקול - מזכיר העירייה עורך את פרוטוקול הדיונים בוועדת הרכש ועל גביו מציין את אומדן העירייה לעלות השירות/ הטובין, הסעיף התקציבי, פירוט בנוגע להצעות שהוגשו, ההחלטה ועלות ההתקשרות. על גבי הפרוטוקול חותמים המזכיר, יו"ר הועדה, וממונה הרכש – מחזיק תיק הרכש מטעם ראש העיר.

מזכיר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "פרוטוקול הישיבה של הועדה, מאושר על ידי ראש העיר, או מאמץ או דוחה את החלטות הועדה."

## **ממצאים**

4.6.1. אישור הזמנות רטרואקטיבי שלא בהתאם לתקנות העיריות (הסדר רכישות) על פי סעיף 9 (א) לתקנות העיריות (הסדר רכישות), מנהל הרכש רשאי לבצע ללא אישור הועדה רכישות אם הרכישה הכרחית ודחופה (ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על תקרת הפטור ממכרז).



חלק מהזמנות הרכש שהובאו לאישור הוועדה בשנת 2016, הועברו לאישור הוועדה בדיעבד לאחר קבלת השירות או הטובין. במרבית המקרים מדובר בתיקונים נדרשים בעקבות מקרי ונדליזם או תיקוני חשמל בבתי ספר (למשל, בורות בכביש - ליקוי המהווה סכנה לביטחון הציבור).

הביקורת עיינה בפרוטוקול ישיבת וועדת רכש מספר 11/2017 מיום 6.6.2017, במסגרתו הובאה לאישור הוועדה התקשרות עם חברת הסעות לתלמידי החינוך הרגיל בשנת 2017. בישיבה זו הובאו לאישור הצעות מחיר עבור התקופה ינואר עד מרץ 2017 והחלטת הוועדה הייתה: "הוועדה דוחה את הבקשה כי העבודה בוצעה בפועל, הוועדה לא מאשרת הצעות בדיעבד."

**הביקורת מעירה בחומרה כי בוצעה התקשרות עם ספק במשך חודשים ללא אישור וועדת הרכש מראש, כאשר אי אישור הוועדה ואי תשלום לספק בגין שירות שסיפק לעירייה הינה בגדר הפרת תנאי ההתקשרות עם הספק על ידי העירייה, החושפת אותה לתביעה משפטית.**

**בנוסף, הביקורת מעלה תמיהה בנושא הצגת הצעות מחיר של ספקים נוספים מלבד הספק עמו התקשרה העירייה, בגין תקופה שכבר עברה, דהיינו, כאשר אין אפשרות שאחד מספקים אלה ייבחר למתן השירות (הצעות "פיקטיביות" למראית עין בלבד).**

כמו כן, באותו הדיון בוועדת הרכש הובאו לאישור הוועדה הצעות מחיר למתן שירותי הסעות לתלמידים בחודשים מאי - יוני 2017. הוחלט לאשר את ההתקשרות עם ספק למתן שירותי הסעות בחודשים מאי ויוני 2017, חרף דעתו של היועמ"ש לפיה יש לאשר הסעות לחודש יוני בלבד, שכן אין הצדקה לאשר בדיעבד את השירות שניתן בחודש מאי.

**הביקורת מעירה בחומרה כי וועדת הרכש אישרה הזמנה שבוצעה בדיעבד כאשר מדובר בהסעות לתלמידים ולא ברכישה הכרחית ודחופה, בניגוד לתקנה 9 לתקנות העיריות (הסדר רכישות), המתירה ביצוע רכישות הכרחיות ודחופות בלבד, באישור מנהל הרכש.**

על פי דברי מנהל הרכש בפגישה מיום 29.8.17, ההתקשרות בוצעה ישירות על ידי אגף החינוך. הנתונים הועברו רק לאחר ההתקשרות לוועדת הרכש. לאחר מכן, הנתונים הועברו לבדיקת והחלטת הנהלת העירייה.

הביקורת מעירה בחומרה כי התקשרות זו מעידה על התנהלות לקויה של אגף החינוך, בביצוע התקשרות עם ספק ללא אישור וועדת הרכש ושלא על פי הדין, וכן על התנהלות לא תקינה ובניגוד לדין של ועדת הרכש אשר אישרה רטרואקטיבית התקשרות לחודש מאי 2017, על אף שלא היה מדובר בהתקשרות הכרחית ודחופה.

רכז ההסעות בעירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי :

"הנני משמש כרכז ההסעות של עיריית רהט. העירייה התקשרה עם ספק גלים הסעות בע"מ בעקבות מעבר העירייה למתכונת הסעות חופשי חודשי מאחר וגלים הסעות הוא הזכין של התחבורה הציבורית בוצעה התקשרות עם הספק גלים הסעות בפטור. אגף החינוך העלה טענה כי קיימים ילדים אשר גרים בפזורה ומחייבים הסעה מיוחדת מהפזורה לבתי הספר, אך ילדים אלה ועל פי בדיקה שבוצעה בעירייה הן ע"י הגזבר והחשב המלווה העלו כי אינם זכאים להסעה כזאת עקב כך שהם לא רשומים בתעודות זהות בכתובת הנכונה קרי בפזורה אלא מפוזרים בשכונות שונות בעיר רהט הישנה. גזבר העירייה ציין כמה פעמים שאין תקציב להסעות האלה עקב כך שהעירייה לא מזדכה בגינם ממושרד החינוך. אגף החינוך לקח על עצמו להתחיל להכין רשימת תלמידים של הפזורה ושינוי כתובתם לפזורה אך לא נעשה.

אגף החינוך התקשר מול חברת הסעות ללא ידיעתי או אישורי וללא הזמנה חתומה כדין. ההתקשרות נמשכה מחודש ינואר ועד חודש יוני. גיליתי זאת לראשונה עם קבלת חשבונית חודש ינואר אשר הגיעה אלי בחודש אפריל ע"י הספק עם עוד שתי חשבוניות של פברואר ומרץ. אנוכי סירבתי לאשר עקב אי התקשרות באמצעות הזמנה או מכרז כדין. מיותר לציין כי הסכומים עברו את הפטור ממכרז. הנושא נדון בהנהלת העירייה ואף במשרד הפנים. הנושא הגיע לוועדת ההתקשרויות. אנוכי לא שותף ולא השתתפתי בדיונים אלה. נא לפנות לאגף החינוך אשר טיפל בכל ההתקשרות מול הספק."

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי : "העירייה תצא למכרז בנושא הסעות והנושא מטופל מול משרד הפנים ומשרד החינוך."

יו"ר וועדת הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי : "הוועדה דחתה את הבקשה מאחר וסכום ההתקשרות מעל סכום הפטור שבסמכות ועדת רכש והתקשרויות.

אושר רק חודש יוני 2017. בפרוטוקול נפלה טעות ונכתב שניתן אישור לחודשים מאי ויוני. לספק הסעות רהט, לא הוצאה הזמנה ולא בוצעו הסעות על ידו בחודשים מאי ויוני 2017.

החלטות הוועדה מגובות בחוות דעת משפטית לא זכור לי שהייתה החלטה בניגוד לעמדתו של היועמ"ש."

תגובת הביקורת: לביקורת לא הועברו אסמכתאות לביסוס התייחסות יו"ר וועדת הרכש לפיה נפלה טעות בפרוטוקול וכן כי לא בוצעו הסעות בחודשים מאי ויוני 2017 על ידי הספק המוזכר בפרוטוקול.

יו"ר וועדת הרכש מסר בנוסף כי: "הוועדה לא תאשר התקשרויות בדיעבד רק במקרים דחופים כגון עבודות מצילות חיים בתנאי שקבלו אישור הגזבר לפני הביצוע בהתאם לנוהל."

4.6.2. העדר פיקוח הוועדה על רכישות המבוצעות על ידי מנהל הרכש הביקורת מעירה בחומרה כי חרף סמכותה של הוועדה לדרוש ממנהל הרכש לדווח על רכישות שביצע בהתאם לסמכותו לפי תקנה 9 לתקנות העיריות (הסדר רכישות), הוועדה לא עשתה כן בתקופה המבוקרת.

פיקוח של הוועדה, אף לעניין חלק מהרכישות שבוצעו בשנת 2016, היה מאפשר גילוי העובדה שמנהל הרכש מאשר ביצוע הזמנות רכש בעצמו עד 8,000 ₪, בניגוד להנחיות יו"ר הוועדה להעביר לאישור וועדת הרכש כל הזמנה מעל 7,000 ₪.

הביקורת סבורה כי לצורך מעקב ובקרה על תהליכי רכש בעירייה, על וועדת הרכש לבצע מעקב תקופתי לעניין רכישות שוטפות שבוצעו על ידי מנהל הרכש, ולוודא כי התהליך מנוהל באופן תקין, וכי מנהל הרכש מנהל רישום השוואתי להצעות המחיר של הספקים אשר התקבלו ונבחנו על ידו לפני בחירת ההצעה של הספק שסיפק את הטובין/השירות לעירייה. כמו כן, יש לבצע מעקב תקופתי כי כל המסמכים הנדרשים מתויקים בתיק הזמנת הרכש (בין היתר, דרישת הרכש, הזמנה חתומה על ידי מורשי החתימה, הצעות המחיר, חשבונית הספק וכיו"ב).

#### דיווח מנהל הרכש לוועדה לחודשים ינואר – אוגוסט 2017

לביקורת הועבר פרוטוקול דיון וועדת רכש, בלאי והתקשרויות מיום 26.9.17, במסגרתו נידון דיווח מנהל הרכש לוועדה בנוגע להזמנות הרכש שבוצעו על ידו בין החודשים ינואר – אוגוסט 2017. מנהל הרכש העביר לוועדה את רשימת ההזמנות שבוצעו על ידו עד לסך 7,000 ₪ בלבד, ללא מסמכים נוספים. הביקורת מעירה כי במסגרת דיווח זה לא הועברו כל ההזמנות שבוצעו על ידו באופן עצמאי ללא פיקוח וועדת הרכש בסכום שבין 7,000-8000 ₪. כמו כן, הביקורת מעירה כי לא הועבר לוועדה רישום השוואתי להצעות המחיר של הספקים אשר התקבלו ונבחנו על ידו לפני בחירת ההצעה של הספק שסיפק את הטובין/השירות לעירייה, בניגוד לסעיף 9 (ג) לתקנות העיריות (הסדר רכישות). כמו כן, לא נבדק על ידי הוועדה, אף באופן מדגמי כי כל המסמכים הנדרשים מתויקים בתיק הזמנת הרכש (בין היתר, דרישת הרכש, הזמנה חתומה על ידי מורשי החתימה, הצעות המחיר, חשבונית הספק וכיו"ב).

הביקורת מעירה בחומרה כי מנהל הרכש לא העביר לוועדה את מלוא הנתונים הנדרשים על מנת שיהיה באפשרות הוועדה לבחון מה היו שיקוליו בעת בחירת הספק לביצוע השירות/ אספקת הטובין לעירייה וכי הליך ההזמנה התבצע באופן תקין. הביקורת מעירה כי על הוועדה לעמוד על קבלת דיווח מלא ממנהל הרכש, הכולל את המסמכים הרלוונטיים ואת תיעוד הפניות לספקים והשוואה בין ההצעות שהתקבלו.

#### 4.7. בדיקת מדגם הזמנות רכש

קובץ ההזמנות לשנת 2016 מכיל 913 הזמנות סגורות, אשר בוצעו והושלמו.

הביקורת בחנה מדגם של 21 תיקי הזמנות לבדיקת תקינות תהליך הרכש בהתאם לנהלים ולתקנות (ר' מדגם ההזמנות בנספח ד') :

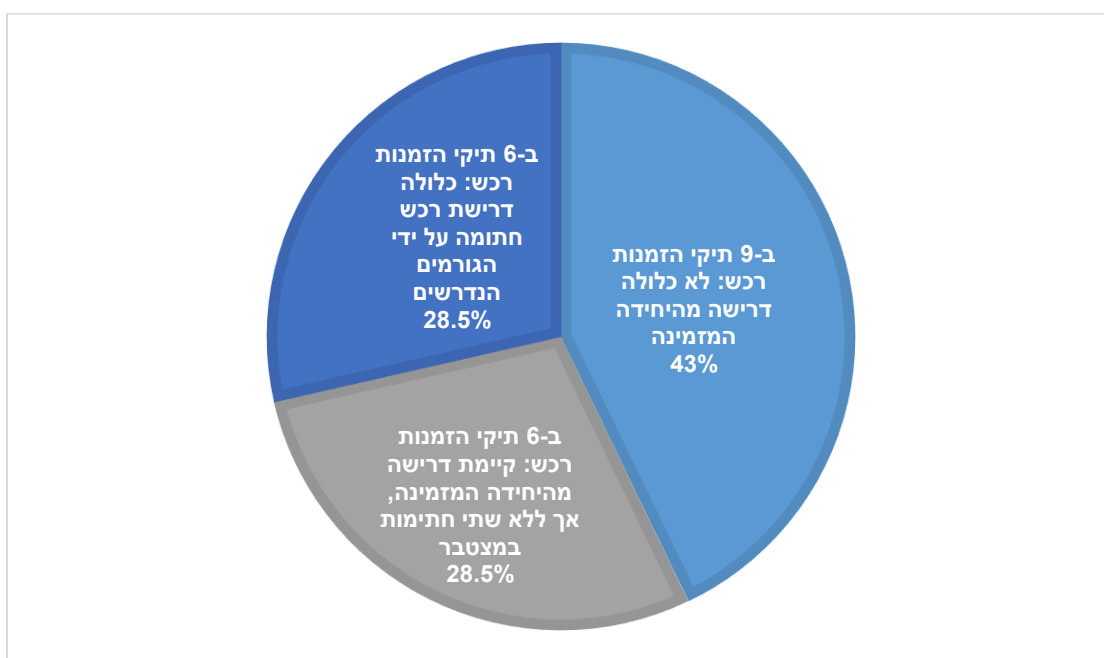
##### 4.7.1. הפקת דרישות מהיחידות ואישורן

על גבי טופס דרישת הזמנת הרכש העירוני חותמים מנהל היחידה המזמינה ומנהל הרכש.

הביקורת בחנה את דרישות הרכש שהוצאו על ידי היחידות המזמינות במדגם תיקי הזמנות.

## ממצאים

בגרף להלן מוצגים נתוני דרישות הרכש (קיומה של דרישה וחתימת הגורמים הנדרשים) שנמצאו ב- 21 תיקי הזמנות הרכש שנדגמו על ידי הביקורת:



- ב-9 מתוך 21 תיקים שנבחנו על ידי הביקורת (43% מהתיקים) לא הופיעה בתיק דרישה להזמנת רכש מהיחידה המזמינה.
- ב-6 מתוך 21 תיקים שנבחנו על ידי הביקורת לא הופיעו שתי חתימות במצטבר על דרישת ההזמנה – של מנהל המחלקה המזמינה ושל מנהל הרכש.
- ב-6 מתוך 21 תיקים שנבחנו על ידי הביקורת נכללו בתיק הזמנות רכש חתומות על ידי מנהל היחידה המזמינה ומנהל הרכש – תקין.
- לאחת מדרישות הרכש שהוגשו (הזמנה מספר 862), צורפה הצעת המחיר של הספק הנבחר. הביקורת מעירה כי על פי נוהל הרכישות העירוני, מנהל הרכש הינו הגורם העירוני היחיד אשר בסמכותו לפנות לספקים מתוך מאגר הספקים העירוני ולקבל הצעות מחיר. הביקורת סבורה כי יש לעדכן את הנוהל כך שבמקרים של התקשרויות הדורשות יחסי אמון מול הספק וכישורים מיוחדים (אשר אף מאפשרים פטור ממכרז), יש לאפשר ליחידה המזמינה להעביר גם שמות של ספקים פוטנציאליים המתאימים לביצוע העבודה.

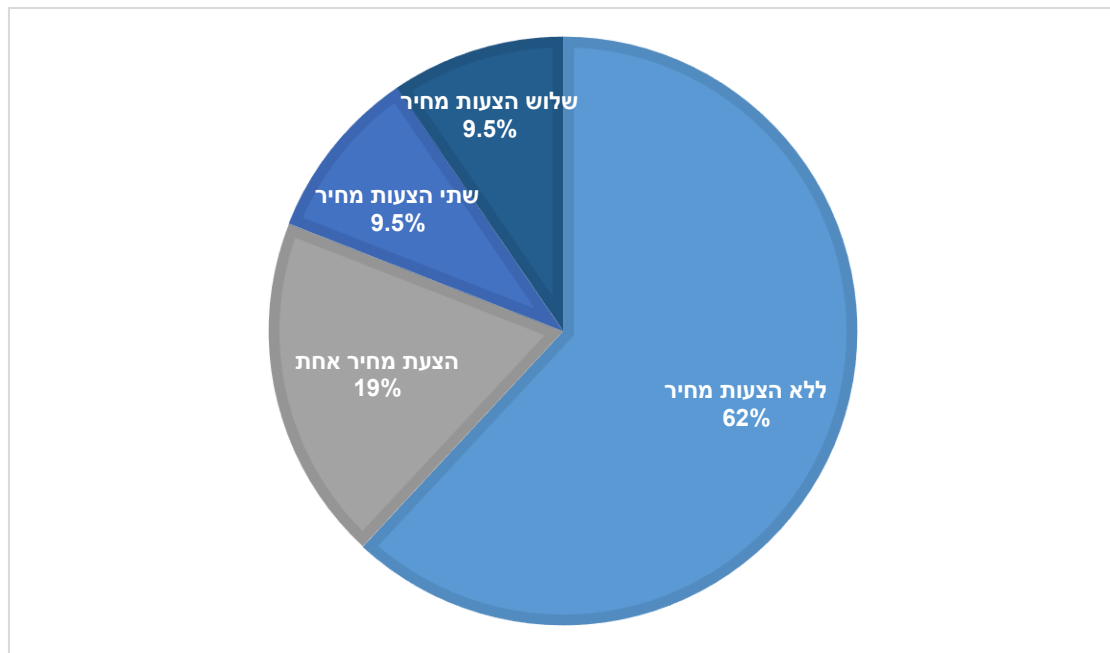
הביקורת מעירה כי לצורך שמירה על שקיפות וסדר, וכן להקל על המעקב והבקרה יש להקפיד על תיעוד ותיוק של כל דרישות הרכש שבוצעו על ידי היחידות המזמינות.

#### 4.7.2. קבלת הצעות מחיר

כפי שצוין לעיל, לא מצוין בנהלי המחלקה מה מספר הצעות המחיר שיש לקבל מספקים טרם ביצוע כל התקשרות, כמקובל ברשויות מקומיות אחרות. הביקורת בדקה מה מספר הצעות המחיר המתווקות בתיקי הזמנות הרכש שבמדגם.

#### ממצאים

בגרף להלן מוצג פילוח של מספר הצעות המחיר שנמצאו ב- 21 תיקי הזמנות הרכש שנדגמו על ידי הביקורת:



להלן פירוט הממצאים המוצגים בגרף שלעיל:

תקנה 9 (ג) לתקנות העיריות (הסדר רכישות) נוקטת בלשון רבים: "הצעות מחיר" ומכאן הביקורת סבורה כי יש לקבל לכל הפחות 2 הצעות מחיר מספקים רלוונטיים לתחום ההתקשרות טרם ההחלטה על הספק לביצוע העבודות/ אספקת הטובין.

- ב-13 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש (62% מהתיקים) לא הופיעו כלל הצעות מחיר (יצוין, כי ביחס להזמנה אחת, צוין בפרוטוקול וועדת הרכש כי התקבלו 3 הצעות מחיר, אך הצעות אלה לא הועברו לביקורת כחלק מתיק הזמנת הרכש).
- ב-4 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש, הופיעה הצעת מחיר אחת בלבד 1 (ביחס לאחת מהזמנות הרכש מופיע בפרוטוקול וועדת הרכש כי התקבלו 2 הצעות מחיר, אך הצעת מחיר נוספת לא הועברה לביקורת כחלק מתיק הזמנת הרכש).
- ב-2 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש הופיעו 2 הצעות מחיר.

- ב-2 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש הופיעו 3 הצעות מחיר.
- ביחס לאחת ההזמנות (מספר 911), על פי פרוטוקול וועדת הרכש, בחרה הוועדה ספק מסוים אשר הצעת המחיר שהגיש לא הועברה לביקורת. לביקורת הועברה הצעת מחיר של ספק אחר שלא זכה.
- הביקורת מעירה כי לא קיימת הקפדה על קבלת הצעות מחיר במסגרת מפרט דרישה אחיד ושווה שהוכן על ידי העירייה, בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לעירייה מיום 28.7.15.

יו"ר וועדת הרכש מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "הוועדה לא תאשר התקשרויות עם הצעה אחת."

#### 4.7.3. עיגון ההתקשרות בהסכם כתוב

הביקורת בדקה בתיקי הזמנות הרכש שבמדגם האם קיימים חוזי התקשרות עם הספקים עמם התקשרה העירייה.

#### ממצא

לביקורת הועבר חוזה התקשרות אחד מתוך 21 התיקים במדגם (הזמנה 198). ביחס ליתר ההתקשרויות, לא הועברו הסכמים כלל, לרבות התקשרויות לביצוע עבודות בעשרות אלפי שקלים עבור העירייה, למשל בדוגמאות להלן:

- הקמה ושיפוץ מתקני ספורט תמורת 125 אלפי ₪;
- ביצוע עבודות תשתית תקשורת תמורת 59 אלפי ₪;
- תכנית רווחה חינוכית תמורת 53 אלפי ₪;
- פינוי מכולות תמורת 33 אלפי ₪.

הביקורת מעירה כי כחלק מכללי מנהל תקין יש לחתום על חוזי התקשרות מסודרים, במיוחד בהתקשרויות מורכבות (למשל, עבודות בנייה ושיפוץ), על מנת להסדיר את כל היבטי ההתקשרות, לרבות: התמורה ותנאי התשלום, ביטוחים, נסיבות לביטול החוזה וכיו"ב.

#### 4.7.4. הפקת ואישור הזמנות

על גבי הזמנת הרכש חתומים החשב המלווה, גזבר העירייה, ראש העיר, ממונה תיק הרכש בעירייה ומנהל הרכש.

- ביחס לאחת ההזמנות במדגם (מספר 393 לרכישת ציוד יסודי) לא נמצא כל מסמך מתוידק, לרבות הזמנת רכש.

- ב-11 הזמנות רכש מתוך 21 תיקי הזמנות רכש שבמדגם לא חתמו על הזמנת הרכש כל הגורמים הרלוונטיים: מתוכן, ביחס ל-8 הזמנות, חסרה חתימת ממונה תיק הרכש בעירייה, ביחס ל-2 הזמנות חסרות חתימת ממונה הרכש ומנהל הרכש, וביחס להזמנה אחת חסרה חתימת מנהל הרכש (ראה **נספח ו**). יצוין, כי על גבי 11 הזמנות אלה **חתמו כל מורשי החתימה באופן תקין** (ראש העיר, גזבר העירייה והחשב המלווה). הביקורת סבורה כי חתימת מנהל הרכש דרושה לצורך מעקב ובקרה כי ההליך התבצע באופן תקין. כמו כן, הביקורת סבורה כי ניתן לשקול וויתור על חתימתו של ממונה תיק הרכש בעירייה, על מנת להקל על הסרבול הבירוקרטי בריבוי החתימות.
- נמצא כי **לא קיימת הקפדה על רישום התאריך ליד חתימת מאשר הזמנת הרכש**. לנושא זה יש חשיבות לצורך מעקב ובקרה על תהליכי הרכש ואישור במועד הנדרש (לא בעיכוב ניכר, לא רטרואקטיבי וכיו"ב).

#### 4.7.5. בדיקת קיום חשבוניות ספקים

הביקורת בדקה האם בכל אחד מתיקי הזמנות הרכש שבמדגם מתויקת חשבונית הספק עמו התקשרה העירייה.

#### ממצא

ב-4 מתוך 21 תיקי הזמנות רכש לא מופיעות חשבוניות התשלום לספק. הביקורת מעירה כי שמירת חשבונית הספק מהותית לצורך מעקב אחר התשלומים המבוצעים לספקים על ידי העירייה וכן אחר אספקת הטובין/ השירות על ידי הספקים.

#### 4.8. ניהול מחסן

על פי סעיף 1 לתקנות העיריות (הסדר רכישות), להלן ההגדרות למונחים "טובין" ו-"מצאי":

"מצאי" - טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן העיריה;  
 "טובין" - מיטלטלין שבבעלות העיריה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רשיון, לרבות כאלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה;"



על פי סעיף 4 לתקנות העיריות (הסדר רכישות) :

(א) כל הרישומים בטפסים המשמשים להסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין לפי תקנות אלה ייעשו ללא מחיקות.

(ב) תיקון רישום, כאמור בתקנת משנה (א), לא ייעשה בדרך של מחיקה, אלא בדרך של כתיבת הנתון החדש בשורה חדשה בציון שם מבצע התיקון, תאריך ביצועו והשורה שאותה מתקנים.

סעיף 13 לתקנות העיריות (הסדר רכישות) מגדיר את אופן הטיפול בטובין הנרכשים ומסופקים לעירייה :

"טובין הנרכשים עבור עיריה ואינם מסופקים ישירות ליחידות הצורכות, יאוחסנו במחסן בלבד, ויירשמו בידי מנהל המחסן כמלאי.

סעיף 18 לתקנות העיריות (הסדר רכישות) קובע כדלקמן :

"טובין יאוחסנו במחסן לפי תעודת כניסה, כאמור בתקנה 20 בלבד"

סעיף 20 (א) לתקנות העיריות (הסדר רכישות) מגדיר מהם הנתונים שעל תעודת כניסה לכלול :

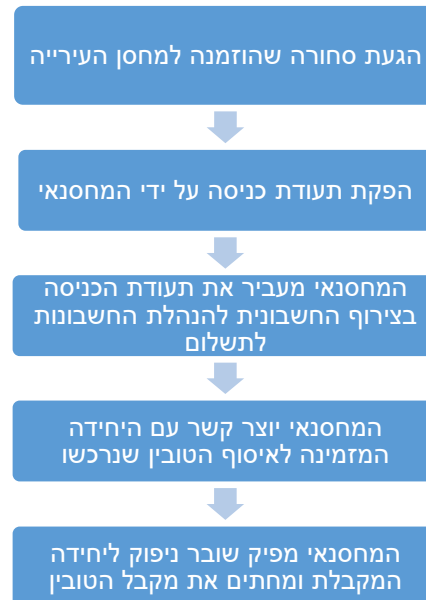
"תעודת כניסה תכלול פרטים בדבר ספק הטובין, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונית, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל."

סעיף 22 (ד) לתקנות העיריות (הסדר רכישות) קובע כדלקמן :

"תנאי הבטיחות במחסן ייבדקו, אחת לשנה לפחות, בידי מהנדס בטיחות."

## תרשים פעולה

להלן תרשים המתאר את הפעולות המבוצעות על ידי המחסנאי לאחר קבלת טובין למחסן העירייה:



יצוין, כי במקרים של רכישת ציוד מתכלה (כגון, ציוד משרדי) מופקת "תעודת ניפוק" ואילו במקרים של רכישת ציוד לא מתכלה (כגון, מזגנים) מופקת "תעודת העברה" ליחידה המזמינה. בשני המקרים שובר ניפוק נפרד מופק על ידי המחסנאי ונחתם על ידי היחידה המקבלת.

## **ממצאים**

4.8.1 בסיור הביקורת במחסן ביום 30.5.17, נמצא כי במחסן מאוחסנים פריטים שאינם בשימוש:

- א. אינסטלציה ישנה שאינה ברת שימוש – הועברה למחסן העירייה לאחר שבתאגיד המים סרבו לקבל את פריטי האינסטלציה מהעירייה;
- ב. מדפסות תקולות;
- ג. דיו למדפסות;
- ד. מיכלי דיו למדפסות (טונר) שאינם בשימוש;
- ה. מתקני מים מינרלים לגנים.

הביקורת מציינת כי למען הסדר הטוב והיעילות, מומלץ לפעול לתיקון הפריטים הניתנים לתיקון ולהעברתם לשימוש בהתאם לצורך, או לחילופין ככל שלא ניתן לתקנם, להוציאם מהמחסן לצמיתות.

- 4.8.2 בטיחות במחסן – המחסנאי מסר לביקורת כי בשנת 2016 התבצעה בדיקת בטיחות על ידי מהנדס בטיחות בשם אבו פריח, אך לא התקבלו אסמכתאות לביצוע בדיקה זו. הביקורת מעירה כי יש חשיבות לשמירת אסמכתאות לביצוע בדיקות בטיחות למעקב אחר מועד תוקף הבדיקה, ולהערות הבודק אם ישנן. שמירת האסמכתא תאפשר לוודא עמידה בהוראת תקנה 22 (ד) לתקנות העיריות (הסדר רכישות).
- 4.8.3 במסגרת סיור הביקורת במחסן העירייה ביום 30.5.17 בוצעה ספירה של 30 פריטים מתוך רשימת הפריטים במחסן 1 (המחסן שבו מאוחסנים פריטי ציוד משרדי) - **לא נמצאו ממצאים חריגים.**
- 4.8.4 מערכת ניהול המחסן הממוחשבת מנוהלת באמצעות מספרי מק"ט **וללא שיוך למספר ההזמנה.** ניהול המערכת באופן זה אינו מאפשר מעקב אחר כל אחת מההזמנות שבוצעו מרגע הפקת ההזמנה ועד לאספקת הטובין ליחידה המזמינה, באופן המקשה על הבקרה כי ההזמנות שבוצעו אכן הגיעו ליעדן.
- 4.8.5 תעודות העברה – הביקורת מעירה כי על גבי תעודות ההעברה **לא מופיע מספר ההזמנה, באופן המקשה על הבקרה והמעקב אחר פריטים שהוזמנו והועברו ליחידות המזמינות.**
- 4.8.6 מדגם תעודות כניסה – הביקורת בדקה מדגם של 5 תעודות כניסה :  
א. 5 מתוך 5 תעודות הכניסה כוללות את הנתונים הנדרשים על פי סעיף 20 (א) לתקנות העיריות (הסדר רכישות) - תקין.  
ב. נמצאו 5 שוברי ניפוק החתומים על ידי נציגי היחידה המזמינה – תקין.  
ג. 5 מתוך 5 תעודות הכניסה מתוירות בצירוף חשבונית חתומה על ידי המחסנאי – תקין.
- 4.8.7 בדיקת קובץ תנועות מלאי במחסן (מלאי של ציוד משרדי) –  
א. במהלך שנת 2016 נרכשו 16,133 פריטים אשר לגביהם צוין במערכת הממוחשבת כי היחידה המזמינה הינה "מחסן ציוד משרדי". מדובר בפריטים שנרכשים כמלאי למחסן העירייה על ידי המחסנאי באופן עצמאי לצורך קיומו של מלאי ציוד משרדי זמין עבור מחלקות העירייה השונות. **הביקורת מעירה בחומרה כי רכישות אלה מתבצעות ללא תכנון שנתי, וללא תיאום עם מנהל הרכש.**  
ב. הביקורת מעירה כי ביחס לעשרים פריטים אשר מופיעים בשלוש הזמנות בקובץ תנועות מלאי **לא מופיע מחיר הפריט.** הביקורת סבורה כי יש להקפיד על הזנת כל נתוני הפריטים שהוזמנו למען שלמות הנתונים והיכולת לערוך בקרה של תהליכי הרכש וניהול המלאי.

ג. נבדקו מתוך תעודת כניסה מספר 500156 שלמות הנתונים המוזנים של 743 פריטים בשווי 6,459 ₪ - נמצא כי כל הנתונים המופיעים בתעודת הכניסה מופיעים בקובץ תנועות מלאי – תקין.

ד. משיחה שקיימה הביקורת ביום 27.9.17 עם המחסנאי עולה כי במקרים של מצאי המועבר לקבלן המבצע עבודות עבור העירייה באופן ישיר, **לא מתבצע רישום של המצאי, ואף לא מתבצע יידוע של המחסנאי בדבר אספקת המצאי לקבלן. הביקורת מעירה כי מדובר בציוד יקר שערכו מגיע למיליוני שקלים, ללא כל מעקב ובקרה ביחס לציוד זה לאחר אספקתו לעירייה: גופי תאורת רחובות, מזגנים וכו'.** הביקורת סבורה כי לצורך בקרה מלאה אחר המצאי הנרכש על ידי העירייה יש לבצע רישום גם של מצאי המשמש את הקבלנים המבצעים של העירייה בעבודתם.

4.8.8 ספירת מלאי - סעיף 26 לתקנות העיריות (הסדר רכישות) מגדיר את החובה לבצע ספירת מלאי שנתית, כדלקמן:

”(א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן - הספירה) בכל מחסני העירייה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפיקוח מבקר העירייה, ובהשתתפות הגזבר.

...

(ב) תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה; מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.”

הביקורת ביקשה לבחון את טופס ספירת המלאי שבוצעה בשנת 2016. ספירת המלאי בוצעה ביום 4.1.17.

#### **ממצאים**

4.8.8.1 מנהל הרכש מסר לביקורת כי ערך את ספירת המלאי בנוכחות עובד מחלקת חינוך בלבד. כלומר, **לא נכחו בספירת המלאי הפורום הנדרש בתקנה 26 (ג) לתקנות העיריות (הסדר רכישות).**

4.8.8.2 **הטופס אינו חתום על ידי מבצעי הספירה**, בניגוד לנדרש בתקנה 26 (ג) לתקנות העיריות (הסדר רכישות).

4.8.8.3 תוצאות ספירת המלאי נרשמו בטופס, כולל ציון הנתונים הנדרשים בתקנה 26. **הביקורת מעירה כי לא מתבצע תחקור ביחס להפרשים המתגלים בספירת המלאי אלא רק הפחתה ממערכת המלאי.**

1. יש לערוך נוהל רכש אחיד ומעודכן, לאורו תתבצע עבודת עובדי העירייה בנושא רכש. מומלץ לערוך את הנוהל בהתאם למאפיינים המוזכרים בפרק 3.2 לדו"ח. יש לבחון מדי שנה האם קיים צורך בעדכון הנוהל ולהפיץ את הנוהל המעודכן למנהלי מחלקות העירייה.
2. על מנהל הרכש לפעול לעדכון רשימת המורשים להשתמש במערכת הרכש, בהתאם לצורך בלבד. הרשאות לאישור וביטול הזמנת רכש יש לעדכן כך שיוותרו למנהל הרכש בלבד.
3. מומלץ לפעול מול חברת מטרופולינט לצורך עדכון מערכת הרכש כך שתהיה התרעה אוטומטית, כאשר סוג מסוים של פריטים נרכש מאותו ספק באותה שנה בסכום העולה על סכום ההתקשרות הפטור ממכרז.
4. על מנהל הרכש, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, להכין בכל רבעון, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים, ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה.
5. לצורך מקסום יעילות הליכי הרכש בעירייה, על הגורמים הרלוונטיים בעירייה לשקול עריכת מכרזי מסגרת בתחומים בהן מתבצעות התקשרויות חוזרות ובאופן שוטף עם ספקים.
6. לצורך בקרה כי לא מתבצעת רכישה בסכום העולה על הפטור ממכרז מספק מסוים, יש להקפיד לציין במערכת הרכש הממוחשבת וכן על גבי ההזמנות שמופקות לספקים אם ההזמנה בוצעה על סמך הליך קבלת הצעות מחיר מספקים או לאחר עריכת מכרז.
7. יש לנהל טבלת מעקב לעניין סכום ההתקשרות המצטבר ששולם לכל ספק על ידי העירייה לאותה שנה, כך שניתן יהיה לאתר מצבים שבהם סכום ההתקשרות עולה על תקרת הפטור ממכרז זוטא. יש לעדכן רשימה זו באופן שוטף.
8. על מחלקת רכש לבצע בקרה לאחר הרכישה כי הטובין/ השירות סופקו לעירייה תוך פרק הזמן הנקוב בהזמנת הרכש ולשביעות רצון היחידה המזמינה, וכי הספק הגיש חשבונית לתשלום ותשלום זה בוצע במועד.
9. בהליך קבלת הצעות המחיר מספקים, על מחלקת הרכש לפנות לספקים מתוך מאגר הספקים העירוני המעודכן. יש לעדכן את מאגר הספקים כך שיחולק לפי תחומים ולא לפי סדר אלפביתי.
10. על המחלקות השונות בעירייה לבצע שימוש במערכת הרכש הממוחשבת לצורך הגשת דרישות רכש למחלקת הרכש. על מנהל הרכש להפיץ למנהלי המחלקות הנחיה ברורה בנושא זה.

11. יש לפנות לספקים לקבלת הצעות מחיר באמצעות שליחת טופס הצעות מחיר אחיד של העירייה, שיאפשר השוואה נוחה יותר בין הצעות הספקים.

12. יש לעדכן את נוהל הרכש כך שיכלול הוראה לעניין מספר הצעות המחיר שיש לקבל מספקים טרם ביצוע התקשרות עם ספק. ניתן לקבוע דירוג לפיו מספר הצעות המחיר יקבע בהתאם לסכום ההתקשרות (למשל, עד 5,000 ₪ 2 הצעות מחיר, בין 5,000-10,000 ₪ 3 הצעות מחיר וכן הלאה).

13. הביקורת ממליצה כי ביחס לרכישות שוטפות המאושרות על ידי מנהל הרכש ללא אישור וועדת הרכש (עד 7,000 ₪) - ידווח מנהל הרכש על פרטי רכישות אלה אחת לחודש. הדיווח יכלול:

- פרטי ההזמנה (סכום ההזמנה, שם הספק וכיו"ב);

- רישום השוואתי להצעות המחיר של הספקים אשר התקבלו ונבחנו על ידו.

14. יש להסדיר בנוהל הרכש העירוני את אופן ביצוע הזמנות הרכש על ידי אגף הנדסה ואגף רווחה. בין היתר, יש לקבוע כי יתקיים פיקוח ובקרה של מנהל הרכש בכל שלבי ההליך - שלב הפנייה לספקים, קבלת הצעות המחיר ובחירת הספק לביצוע העבודה, וכן בשלב התשלום. כל שלב בתהליך הרכש יקבל את אישור מנהל הרכש בחתימתו.

15. על העובדים המזינים את נתוני ההזמנות במערכת הרכש להקפיד להזין את נתוני ההזמנות באופן שיטתי ונוח למעקב. בין היתר, יש להקפיד לציין מהי מהות ההזמנה ולסווג נכונה האם מדובר בפריט או שירות.

16. על ועדת הרכש לבצע מעקב תקופתי לעניין רכישות שוטפות שבוצעו על ידי מנהל הרכש, ולוודא כי מנהל הרכש מנהל רישום השוואתי להצעות המחיר של הספקים אשר התקבלו ונבחנו על ידו. כמו כן, על הוועדה לבצע מעקב תקופתי כי כל המסמכים הנדרשים מתויקים בתיק הזמנת הרכש (בין היתר, דרישת הרכש, הזמנה חתומה על ידי מורשי החתימה, הצעות המחיר, חשבונית הספק וכיו"ב).

17. על מנהל הרכש לתיק ולתעד את כל המסמכים הנוגעים לביצוע הזמנות הרכש, לרבות דרישות הרכש, הצעות המחיר, חשבוניות הספק וכיו"ב.

18. ניהול המחסן:

א. לעניין הפריטים התקולים במחסן, יש לבדוק האם הינם ברי תיקון והאם תיקונם כדאי מבחינה כספית. ביחס לפריטים שלא ניתן או לא כדאי כספית לתקנם, וביחס לכל פריט אחר שלא ניתן לבצע בו שימוש, יש לפעול בהתאם לתקנה 35 לתקנות העיריות (הסדר רכישות), הקובעת כי: "גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלא"י".

- ב. על המחסנאי לשמור אסמכתאות המעידות על ביצוע בדיקות הבטיחות התקופתיות הנדרשות.
- ג. על המחסנאי לנהל את מערכת תנועות המלאי במחסן באמצעות שיוך למספר הזמנה, כך שניתן יהיה לבצע מעקב אחר כל הזמנה מהפקתה ועד אספקתה לשביעות רצון היחידה המזמינה.
- ד. יש לבחון את הצורך בקיומו של מלאי טובין במחסן העירייה, הנרכש על ידי המחסנאי. באם יוחלט על המשך רכישת טובין כמלאי למחסן העירייה, יש לקבוע בנוהל הרכש העירוני הוראות להסדרת נושא זה. בין היתר, יש לקבוע כי רכישות אלה יתבצעו, בעקבות תכנון תקופתי, על ידי מנהל הרכש ובשיתוף המחסנאי.
- ה. יש לבצע רישום של כל הטובין המסופקים לעירייה, גם של טובין המועברים ישירות לקבלנים לצורך ביצוע עבודתם.
- ו. יש לוודא כי בספירות המלאי השנתיות ינכחו עובדי העירייה הנדרשים בתקנות העיריות (הסדר רכישות), כי הטופס הייעודי ייחתם על ידי הנוכחים בספירת המלאי וכי יתבצע תחקור ביחס להפרשים המתגלים בספירה.

**נספח א – פרטי בעלי הרשאות פעילות במערכת הרכש העירונית**

שם משתמש	שם פרטי	שם משפחה	תפקיד	הערת מנהל משאבי אנוש
אבלין	אבלין	לב	הנהלת חשבונות	
אברהים1	אברהים	סהיבאן	הנדסה	
אילנה	אילנה	קאטר	-	- סיימה לעבוד בעירייה ב18.8.16
אלה	אלה	פסטר	הנהלת חשבונות	
אמיר	אמיר	בשאראת	גזברות	
אסלאם	אסלאם	אלתיהי	גני ילדים	
אסמהאן	אסמהאן	אבו סוויס	הנדסה	
דני	דני	גירון	חשב מלווה	
דקלה	דקלה	ויזמן	הנהלת חשבונות	
הודיה	הודיה	חדד	רווחה	
חמד	חמד	אלהווייל	רכוש ואספקה	
חן	חן	בן שבת	חשבות חינוך	
ליאור	ליאור	לוי	צוער – ניהול פרויקטים	
מבקר	מבקר	מבקר	ביקורת	
מוניר	מוניר	מוניר	מחסנאי – רכש ואספקה	
מזל	מזל	כהן	מזכירות רכש ואספקה	
מרינה	מרינה	בוקרין	-	- אינה עובדת עירייה
סולימאן	סולימאן	אבו סכות	תשלומים והתקשרויות – גזברות	
סופיה	סופיה	אלימלך	הנהלת חשבונות	
סיגל1	סיגל	אמיר	רווחה	
סלאמה	סלאמה	אבו דעאבס	-	אינו עובד בעירייה נכון לשנת 2016
סעיד	סעיד	אלעוברה	רווחה	
סעידה1	סעידה	אבו-חמד	גני ילדים	
פאיזה	פאיזה	אבו זאיד	הנדסה	
קרן	קרן	חורי	הנהלת חשבונות	
ראיד	ראיד	אלקרינאוי	גזבר העירייה	
רונית	רונית	אשטמקר	הנהלת חשבונות	
שוש	שוש	צרלוק	-	
תמי	תמי	שמילקשוילי	הנהלת חשבונות	



**נספח ב - רשימת המשתמשים המורשים לאשר הזמנות במערכת הרכש העירונית**

תפקיד	קוד שלב/פעולה	שלב/פעולה
גזבר/ית	66	אישור מ.רכש
מנהל/ת חשבונות ראשי	66	אישור מ.רכש
מנהל חשבונות	66	אישור מ.רכש
מנהל רכש	66	אישור מ.רכש
מנהל מחלקה	66	אישור מ.רכש
מהנדס עיר + רכש + צפייה בתברים	66	אישור מ.רכש
מטרופולינט	66	אישור מ.רכש

**נספח ג - רשימת המשתמשים המורשים לבטל הזמנות במערכת הרכש העירונית**

תפקיד	קוד שלב/פעולה	שלב/פעולה
גזבר/ית	33	ביטול הזמנה
מנהל/ת חשבונות ראשי	33	ביטול הזמנה
מנהל חשבונות	33	ביטול הזמנה
מנהל מחלקה	33	ביטול הזמנה
מנהל רכש	33	ביטול הזמנה
מזכירת רכש	33	ביטול הזמנה
משתמש מחלקה	33	ביטול הזמנה
רווחה	33	ביטול הזמנה
מנהלת חשבונות עם צפייה בתברים	33	ביטול הזמנה
מהנדס עיר + רכש + צפייה בתברים	33	ביטול הזמנה
מטרופולינט	33	ביטול הזמנה

**נספח ד – מדגם הזמנות רכש**

מס' הזמנה	שם סעיף	עלות כוללת בש"ח	יחידה מזמינה
58	ציוד, מזגנים והנגשת מבנה הרווחה	22,745	מנהל הרווחה
79	עוצמה -מרכז לטיפול בבעיות עוני	2,214	מנהל הרווחה
80	ציוד, מזגנים והנגשת מבנה הרווחה	30,572	מנהל הרווחה
198	פ.מגזר בדואי לזקן	62,460	מנהל הרווחה
344	הוצאות משרדיות	1,038	גזברות
351	מרכיב העשרה רפורמה	78,351	גני ילדים טרום חובה
353	יוזמות חינוכיות	20,000	מינהל החינוך
393	רכישת ציוד יסודי	4,762	גזברות
394	מחשוב ותשתיות תקשורת העיריה 2015	16,146	הנהלת חשבונות
443	כיבוד	5,529	גני ילדים טרום חובה
499	אחזקת מרכז הפעלה עירוני	7,067	מחלקת ביטחון וחירום
500	ציוד, מזגנים והנגשת מבנה הרווחה	17,936	מנהל הרווחה
506	רכישת ציוד יסודי	2,661	גזברות
644	שיקום נכים בקהילה	4,000	מנהל הרווחה
680	פינוי מכולות	33,538	אגף שפ"ע
799	כיבודים	1,878	מנהל הרווחה
862	עבודות קבלניות	1,413	גזברות
906	עוצמה -מרכז לטיפול בבעיות עוני	4,000	מנהל הרווחה
911	עבודות קבלניות שח"ר	53,000	מינהל החינוך
20482	עבודות קבלניות	58,832	גזברות
20535	הקמה ושיפוץ מתקני ספורט לשנת 2015	125,178	משרד מהנדס הרשות

**נספח ה - הזמנות שנפתחו בשנת 2016 אשר חלפו למעלה מ-300 ימים מיום פתיחתן ואשר לא נסתיימו בסגירת ההזמנה**

מס' הזמנה	שם סעיף	שם ספק	תאריך פתיחה	תאריך נוכחי	מספר ימים שחלפו מיום פתיחת ההזמנה	עלות כוללת	סוג
15	משרדיות	מטרופולי-נט	05/01/2016	24/07/2017	566	2,901.60	פריטים
27	הוצאות משרדיות	כל בו שורבגי בע"מ	10/01/2016	24/07/2017	561	1,400.49	פריטים
45	חידוש ציוד גני חובה	כל בו שורבגי בע"מ	14/01/2016	24/07/2017	557	466.83	פריטים
20302	עבודות קבלניות	מ. מיכאלי הנדסה בע"מ	17/01/2016	24/07/2017	554	1,151.28	עבודה
69	חגיגות וטכסים	סטודיו ומחשבי פאנאום	25/01/2016	24/07/2017	546	6,000.00	פריטים
85	הוצ שונות משא"ז	נור סנטר מוצרי חשמל לבית	28/01/2016	24/07/2017	543	304.2	פריטים
20310	עבודות קבלניות	מ. מיכאלי הנדסה בע"מ	03/02/2016	24/07/2017	537	14,864.45	עבודה
20311	עבודות קבלניות	מ. מיכאלי הנדסה בע"מ	03/02/2016	24/07/2017	537	23,806.04	עבודה
20316	עבודות קבלניות	מ. מיכאלי הנדסה בע"מ	09/02/2016	24/07/2017	531	4,932.25	עבודה
20329	תכנון 2014	אל מהנדסון	07/03/2016	24/07/2017	504	44,460.00	עבודה
20337	מדידות 2014	חוצה הנגב בע"מ	16/03/2016	24/07/2017	495	11,700.00	עבודה
20341	בניה והקמת בריכת שחיה	א.אפשטיין ובניו	17/03/2016	24/07/2017	494	6,786.00	עבודה

20343	תכנון מתחם 7 רהט דרום	ארז מדידות בע"מ	20/03/2016	24/07/2017	491	9,360.00	עבודה
20346	השתת' בשיפוצים מקיף אלתקוא	סרסור את יסמין	27/03/2016	24/07/2017	484	1	עבודה
20348	בניית גן ילדים 2 כיתות בשכ' 33 (אלואחה)	מי רהט בע"מ	28/03/2016	24/07/2017	483	12,921.00	עבודה
20349	בניית גן ילדים 2 כיתות בשכ' 4 (אלספא)	מי רהט בע"מ	28/03/2016	24/07/2017	483	8,492.17	עבודה
20351	עבודות קבלניות	אחים יחד בע"מ	28/03/2016	24/07/2017	483	18,878.40	עבודה
20356	שיקום תשתיות כבישים, מדרכות וניקוזים 2015	הייכל ובניו קבלן לעב. עפר	12/04/2016	24/07/2017	468	29,485.00	עבודה
20361	מדידות 2014	ח'טיב הנדסה	13/04/2016	24/07/2017	467	12,285.00	עבודה
336	שיפוצים גנים_חובה	כל בו לחשמל ואינסטלציה	14/04/2016	24/07/2017	466	486.72	פריטים
20362	אופק חדש פינות עבודה בתיכון סלמאן אלהוזייל	טלקוד מחשבים בע"מ	18/04/2016	24/07/2017	462	105,600.00	עבודה
20364	תכנון מתחם 7 רהט דרום	רבד גיאולוגיה	19/04/2016	24/07/2017	461	22,464.00	עבודה
380	ליסנג סויפט 6956232	אחים א. מורד בע"מ	08/05/2016	24/07/2017	442	328	פריטים
399	משאית טיאוט 1242460	כל חלק רהט (2000)1999	09/05/2016	24/07/2017	441	234	פריטים
403	ת.לאומית פרט ומשפחה הדר	כל בו שורבגי בע"מ	11/05/2016	24/07/2017	439	306	פריטים
408	חידוש ציוד גני חובה	כל בו לחשמל ואינסטלציה	17/05/2016	24/07/2017	433	3,861.00	פריטים
448	השתת' שיפוצי קיץ-אלראזי	סימינר בניה וסחר בע"מ	26/05/2016	24/07/2017	424	6,154.20	פריטים
20384	שיפוצי קיץ - דאר אלקלאם	מ. מיכאלי הנדסה בע"מ	30/05/2016	24/07/2017	420	3,002.69	עבודה
20392	השתתפות מיוחד סלאח אדין	מ. מיכאלי הנדסה	05/06/2016	24/07/2017	414	1,872.00	עבודה

					בע"מ		
472	ציוד יסודי	טורנדו מוצרי צריכה בע"מ	08/06/2016	24/07/2017	411	2,691.00	פריטים
476	עבודות קבלניות	מיזוג המדבר	14/06/2016	24/07/2017	405	3,299.40	פריטים
479	הוצאות פרסום	א.ר. אח'באר אלנקב	15/06/2016	24/07/2017	404	702	פריטים
20406	תוכניות ת.ב.ע.	ז.ה.ב. הנדסה בע"מ	28/06/2016	24/07/2017	391	29,999.97	עבודה
514	הוצ רכב 13-598-64	מוסך אדם-אבו שארב נעים	30/06/2016	24/07/2017	389	753.48	פריטים
518	ציוד יסודי	מתודיקה למידה אפקטיבית בע"מ	30/06/2016	24/07/2017	389	7,020.00	פריטים
536	אירוח במשרד	סופר אלערבי למסחר קתנאני שאדי	18/07/2016	24/07/2017	371	1,000.00	פריטים
550	ציוד יסודי	בזק בינלאומי בע"מ	21/07/2016	24/07/2017	368	1,684.80	פריטים
552	המשך שדרוג תאורת רחובות 2015	סלון ענן בע"מ שווק מוצרי	21/07/2016	24/07/2017	368	7,080.00	פריטים
20422	השתת' שיפוצי קיץ-אלראזי	מ.ט. הכוכבים	21/07/2016	24/07/2017	368	219,427.22	עבודה
562	מרכז נוער ישובי-שכונתי	מירה בן יהודה	26/07/2016	24/07/2017	363	6,084.00	פריטים
20442	הקמת מגרש כדורסל שכונה 24/19	דוגוש-בניין והשקעות, תכנון	28/07/2016	24/07/2017	361	9,945.00	עבודה
571	ציוד יסודי	סלון ענן בע"מ שווק מוצרי	31/07/2016	24/07/2017	358	1,000.00	פריטים
20443	עבודות קבלניות	מי רהט בע"מ	31/07/2016	24/07/2017	358	18,068.16	עבודה
20447	השתתפות שיפוצי קייץ	א.ר. א.ג. בינוי ופיתוח בע"מ	02/08/2016	24/07/2017	356	19,777.68	עבודה
578	ארוח בתוך המשרד	מגה פרי וירק	03/08/2016	24/07/2017	355	960	פריטים

					בע"מ		
580	ציוד יסודי שפ"י	דובין אלקטרו מכני בע"מ	03/08/2016	24/07/2017	355	1,369.00	פריטים
595	יוזמות חינוכיות	הסעות רהט בע"מ	07/08/2016	24/07/2017	351	600	פריטים
601	הוצאות פרסום	א.ר. אחיבאר אלנקב	09/08/2016	24/07/2017	349	585	פריטים
602	הוצאות פרסום	א.ר. אחיבאר אלנקב	09/08/2016	24/07/2017	349	585	פריטים
20451	שיקום תשתיות כבישים, מדרכות וניקוזים 2015	מובילי ההדרום 1983 בע"מ	09/08/2016	24/07/2017	349	28,996.34	עבודה
606	חומרי הדברה	סופר אלערי למסחר קתנאני שאדי	10/08/2016	24/07/2017	348	2,839.00	פריטים
20457	עבודות קבלניות	א.ר. א.ג. בינוי ופיתוח בע"מ	10/08/2016	24/07/2017	348	53,439.05	עבודה
20458	עבודות קבלניות	א.ר. א.ג. בינוי ופיתוח בע"מ	10/08/2016	24/07/2017	348	3,065.21	עבודה
20465	עבודות תכנון, מדידות ופיתוח בשכונות הוותיקות ברהט	מובילי ההדרום 1983 בע"מ	14/08/2016	24/07/2017	344	397,677.85	עבודה
20468	שיקום תשתיות כבישים, מדרכות וניקוזים 2015	מובילי ההדרום 1983 בע"מ	14/08/2016	24/07/2017	344	18,252.00	עבודה
619	כיבוד בתוך המשרד	סופר אלערי למסחר קתנאני שאדי	17/08/2016	24/07/2017	341	936	פריטים
622	ח.ניקוי	יופיטר ניקיונות	18/08/2016	24/07/2017	340	427	פריטים
20480	שכ 14 השתתפות מיוחדת	אלעמור נאיף ובניו בע"מ	18/08/2016	24/07/2017	340	2,117.23	עבודה
638	הוצ שונות משא"ז	סופר אלערי למסחר קתנאני	23/08/2016	24/07/2017	335	1,083.00	פריטים

					שאדי		
עבודת קבלניות	20485	ס.ס קרן הנדסה בע"מ	24/08/2016	24/07/2017	334	2,106.00	עבודה
עבודת קבלניות	20486	א.ר.א.ג. בינוי ופיתוח בע"מ	25/08/2016	24/07/2017	333	4,352.40	עבודה
עבודת קבלניות	20487	ג.ר. ניהול פרוייקטים	25/08/2016	24/07/2017	333	1,263.60	עבודה
בניית ביי"ס מקיף חדש (אלתקווא) שכ' 21,27 שלב ג'	20490	אלקא- מהנדסים(עמי ויעקב)בע	29/08/2016	24/07/2017	329	8,775.00	עבודה
הקמת מרכז פיס קהילתי בשכ' 21,27 ס.מ. 25890	20492	אל מהנדסון	30/08/2016	24/07/2017	328	11,700.00	עבודה
בניית 3כיתות גן שכ 11 668	20505	ג.ר. ניהול פרוייקטים	06/09/2016	24/07/2017	321	584,039.66	עבודה
ארוח וכבוד במשרד	672	יופיטר ניקיונות	07/09/2016	24/07/2017	320	1,334.97	פריטים
הישתתפות מיוחדת מקיף רהט	20511	מ.ט.הכוכבים	19/09/2016	24/07/2017	308	21,062.81	עבודה
ארוח וכבוד במשרד	691	יופיטר ניקיונות	20/09/2016	24/07/2017	307	1,341.87	פריטים
חומרים	692	הרשקו סורין	20/09/2016	24/07/2017	307	1,400.00	פריטים



**נספח ו – בדיקות הביקורת ביחס למדגם תיקי הזמנות רכש**

מס' הזמנה	סכום ההזמנה בש"ח	שם סעיף	דרישת רכש מאושרת	הצעות מחיר	חוזה אם קיים	הזמנת רכש מאושרת	תאריך הזמנה	תאריך פרוטוקול וועדת רכש	תעודת כניסה	תעודת ניפוק	חשבונית	תאריך חשבונית
58	22,744	ציוד, מזגנים והנגשת מבנה הרווחה	אין	אין	אין	כולם חתומים	20.1.16	אין	9.3.16	שובר ניפוק 28.2.16	יש	28.2.16
79	2,214	עוצמה - מרכז לטיפול בבעיות עוני	אין	אין	אין	כולם חתומים	27.1.16	-	-	-	יש	28.2.16
80	30,572	ציוד, מזגנים והנגשת מבנה הרווחה	אין	אין	אין	כולם חתומים	27.1.16	אין	יש 21.3.16	-	יש	20.3.16
198	62,460	פ.מגזר בדואי לזקן	אין	אין	קיים חוזה מיום 27.9.16	כולם חתומים	2.3.16	אין	-	-	יש	22.5.16
344	1,037	הוצאות משרדיות	חתום רק על ידי המזמין – גזבר.	אין	-	כולם חתומים	14.4.16	-	24.5.16	אין	יש	5.5.16

									חסרה חתימת מנהל הרכש			
22.05.16	יש*	-	24.5.16 6	13.4.16	19.4.16	ללא חתימת ממונה רכש	-	3	חסרה חתימת מנהל הרכש או הגזבר	מרכיב העשרה רפורמה	78,350	351
אין	אין	-	-	אין	1.5.16	ללא חתימת ממונה רכש	אין	אין	חתום על ידי הגורמים הנדרשים	יוזמות חינוכיות	20,000	353
אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	רכישת ציוד יסודי- אין חומר כלל	4,761	393
7.6.16	יש	-	תעודת כניסה לא חתומה	11.5.16	9.5.16	ללא חתימת ממונה רכש	אין	1 ( בפרוטו קול וועדת רכש (מצוין 2	חסרה חתימת מנהל הרכש	מחשוב ותשתיות תקשורת העיריה 2015	16,146	394
25.8.16	יש	אין	תעודת כניסה לא חתומה	אין	27.6.16	כולם חתומים	אין	2	חתום על ידי הגורמים הנדרשים	אחזקת מרכז הפעלה עירוני	7,066	499

7.9.16	יש	-	-	23.6.16	27.6.16	כולם חתומים	אין	3	חתום על ידי הגורמים הנדרשים	ציוד, מזגנים והנגשת מבנה הרווחה	17,936	500
20.7.16	יש	-	-	-	28.6.16	כולם חתומים	אין	2	חתום על ידי הגורמים הנדרשים	רכישת ציוד יסודי	2,660	506
אין	אין	-	-	-	30.8.16	כולם חתומים	אין	אין	אין	שיקום נכים בקהילה	4,000	644
16.10.16	יש	-	-	לא	8.9.16	לא נחתמה על ידי מנהל הרכש ולא על ידי ממונה הרכש	אין	אין	חסרה חתימת מנהל הרכש	פינוי מכולות	33,538	680
12.12.16	יש	-	-	-	30.11.16	ללא חתימת ממונה רכש	אין	1	חתום על ידי הגורמים הנדרשים	עבודות קבלניות	1,413	862

2.1.17	יש	שובר ניפוק ב 23.1.17	-	-	20.12.16	ללא חתימת מנהל רכש	אין	אין	אין	עוצמה - מרכז לטיפול בבעיות עוני	4,000	906
31.12.16	יש	-	-	30.11.16	25.12.16	ללא חתימת ממונה רכש	אין	לא הועברו לביקור ת. לפי פרוטוקול ל ועדת רכש היו 3 הצעות מחיר	חתימה במקום של גזבר/ מנהל רכש אך לא ברור מי חתם	עבודות קבלניות שח"ר	53,000	911
	אין	-	-	אין	20.8.16	ללא חתימת ממונה רכש או מנהל רכש	אין	אין	אין	עבודות קבלניות	58,832	20482

6.12.16	יש	-	-	אין	13.10.16	אין חתימת ממונה רכש	אין	אין	אין	הקמה ושיפוץ מתקני ספורט לשנת 2015	125,178	20535
31.5.16	יש	-	-	אין	26.5.16	כולם חתומים	-	הצעת מחיר 1	חסרה חתימת מנהל הרכש	כיבוד	5,529	443
16.11.16	יש	-	-	אין	8.11.16	אין חתימת ממונה רכש	-	הצעת מחיר 1	חתום על ידי הגורמים הנדרשים	כיבודים	1,878	799

\*על סכום חלקי ביחס להצעת המחיר שנבחרה בוועדת רכש

<b>מספר תעודת העברה/ תעודת ניפוק</b>	<b>מספר תעודת כניסה</b>	<b>תאריך</b>	<b>שובר ניפוק</b>	<b>תאריך</b>
900060	500094	15.6.16	חתום	13.6.16
800192	500156	8.11.16	חתום	2.11.16
900128	500163	21.12.16	חתום	21.12.16
900020	500040	9.3.16	חתום	28.2.16
900087	500158	20.9.16	חתום	20.9.16

**מזגנים:**

שם הספק	מספר הזמנות	עלות ההתקשרות בש"ח
שירותי תוכנה ותשתית	3	14,845
טאופיק סחר ושיווק בע"מ	1	6,903
כל בו שורבגי בע"מ	1	2,984
מיזוג המדבר	1	2,925
מרכז אלנור	1	2,060

**ציוד יסודי:**

שם הספק	מספר הזמנות	עלות ההתקשרות בש"ח
שירותי תוכנה ותשתית	9	20,277
א.א.לומן בע"מ	1	1,872
אופיס דיל השקעות ומסחר בע"מ	1	3,000
אתיקה פתרונות ממוחשבים בע	2	6,365
בזק בינלאומי בע"מ	1	1,685
גל-קל טכנולוגיות נגישות בע"מ	1	7,634
גן בתנועה בע"מ	1	2,993
גרפיטוש בע"מ	7	11,696
דובין אלקטרו מכני בע"מ	4	5,476
דורון סנטר	13	27,532
דיקל- מערכות מ.בע	19	48,358
חליו יצחק ועפרה בע"מ	1	2,286
טורנדו מוצרי צריכה בע"מ	4	14,252
כל בו לחשמל ואינסטלציה	1	158
מדיקה שיווק ציוד עזרה ראשונה	1	6,178
מתודיקה למידה אפקטיבית בע"מ	1	7,020

10,149	10	נור סנטר מוצרי חשמל לבית
986	1	סייקטק בע"מ
1,000	1	סלון ענן בע"מ שווק מוצרי
7,020	1	ק.א.מ.ספקי קירור דרום
640	1	קמפיונט אלבלד

#### כיבוד ואירוח:

שם הספק	מספר הזמנות	עלות ההתקשרות בש"ח
גרפיטוש בע"מ	4	4,063
כתנאני עטרה	5	5,407
מגה פרי וירק בע"מ	7	8,200
מסעדת אלפאח"ר	2	2,140
סופר אלערבי למסחר קתנאני שאדי	11	17,852



## דוח ביקורת מס' 2 בנושא פרויקט שיקום תשתיות

### תוכן עניינים

81.....	דוח ביקורת מס' 2 בנושא פרויקט שיקום תשתיות	
83.....	כללי	1.
83.....	מטרת הביקורת	2.
84.....	היקף הביקורת	3.
84.....	מפת הדוח	4.
85.....	ממצאים	5.
85.....	כללי	5.1
86.....	אישור תב"רים וניצולם	5.2
86.....	תהליך אישור תב"רים	5.2.1
87.....	מעקב ניצול תב"רים	5.2.2
89.....	ניהול מכרז	5.3
94.....	הזמנת עבודה	5.4
94.....	סקר תשתיות	5.4.1
94.....	תעדוף עבודות שיקום בעיר	5.4.2
97.....	כתב כמויות והזמנת עבודה	5.4.3
99.....	ביצוע עבודה, פיקוח ותשלום לספקים	5.5
99.....	ביצוע העבודה	5.5.1
101.....	פיקוח על העבודה	5.5.2
102.....	דרישת תשלום מספקים	5.5.3
104.....	תשלום לקבלנים	5.5.4
106.....	בדיקת התשתיות על ידי מהנדס	5.6
108.....	סיכום ומסקנות	6.
114.....	ביצוע עבודה, פיקוח ותשלום לספקים	
	דוח ביקורת מס' 3: החלטות מועצת העירייה על התקשרויות ללא מכרז עפ"י תקנה 22 (ח)	
	לתקנות העיריות (מכרזים) ועפ"י סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות כולל התייחסות למכרז	
130.....	22/2017 - שיפוט מרכז הקשיש כמקרה בוחן	
131.....	רקע	
131.....	המסגרת הנורמטיבית	
133.....	מפת הדוח	
135.....	ממצאים	

143	.....	ניתוח ממצאי הביקורת
146	.....	מקרה בוחן : מכרז פומבי מס' 22/2017
153	.....	התייחסות המבוקרים
154	.....	שאלות עקרוניות שעלו אגב הביקורת
154	.....	מסקנות והמלצות

בהתאם לתכנית הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2017, ערכנו ביקורת בחודשים נובמבר 2017 – מרץ 2018 בנושא בדיקת פרויקט שיקום תשתיות בעיריית רהט (להלן: "העיריה").

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את אופן הניהול השוטף של נושא שיקום תשתיות בעירייה לרבות האורגנים בעירייה הלוקחים חלק בתהליך, קיום נהלי עבודה ויישומם וכן עמידה בהוראות רגולטוריות, בחינת ביצוע סקר לבחינת מצב התשתיות והכנת תכנית עבודה על פיו, הקצאת מקורות תקציביים ואישור התב"רים במוסדות העירייה, קביעת אומדן לפרויקט ואישורו, התקשרות עם מפקח והקבלנים המבצעים, בחינת שינויים המבוצעים במהלך העבודה, אישור חשבוניות לנותני השירותים, בחינת הכספים שיצאו מהתב"רים הייעודיים והתאמתם לייעודם המקורי, ובחינה מדגמית של טיב העבודה..

**הביקורת בדקה את נושא שיקום התשתיות ככל שהוא מתייחס לכבישים, למדרכות ולבורות הניקוז. לא נבדקו תשתיות חשמל, מים, תאורת רחוב, גינון ביוב ותקשורת.**

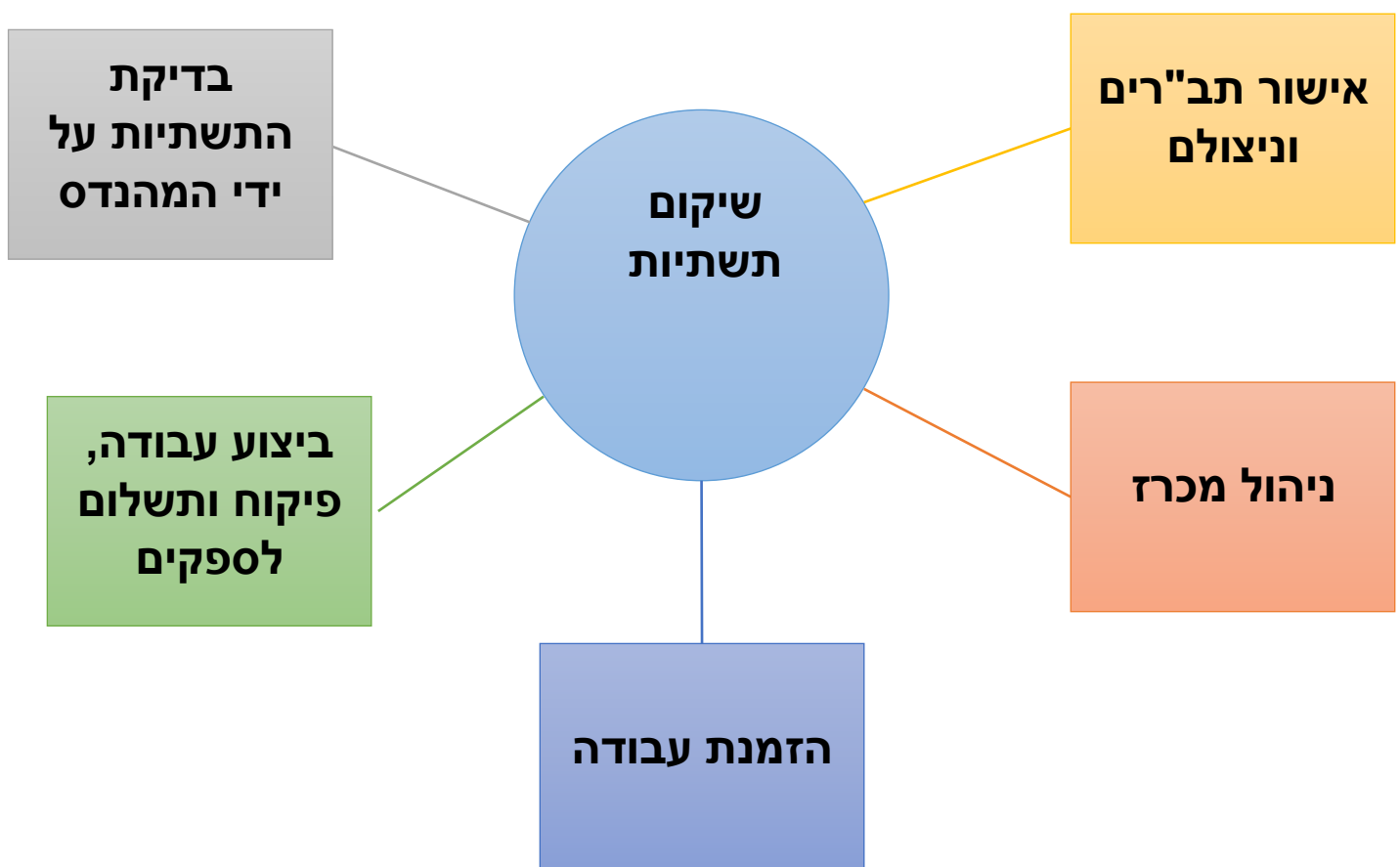
המלצותינו מסווגות על פי חשיבות יישומן כדלקמן:

<u>דירוג</u>	<u>חשיבות</u>	<u>הסבר</u>
<b>A</b>	גבוהה	כאשר הממצא מלמד על ליקוי מהותי בבקרה או על היעדר בקרה מהותית, העלולים לחשוף את הפעילות באופן ניכר לסיכונים או לכשלים, כגון: הפסד, תרמית, פגיעה במוניטין, אי התאמות / היעדר ציות או כשלים אחרים העלולים להביא לפגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים.
<b>B</b>	בינונית	כאשר הממצא מלמד על אחד מאלו: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ליקוי מהותי בבקרה קיימת בתהליך עבודה מסוים.</li> <li>• היעדר בקרה בתהליך מסוים בפעילות.</li> <li>• על ליקוי שאינו מהותי, אולם עלול להביא לפגיעה בפעילות או בהשגת יעדיה.</li> </ul>
<b>C</b>	נמוכה	כאשר הממצא נושא בהשפעה לא מהותית על מעגל פעילות / תהליך עבודה, אולם יישום ההמלצה יכול להביא לשיפור התרומה של בקורות קיימות או להגברת יעילותן.

### 3. היקף הביקורת

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, ביצוע בדיקות מדגמיות שונות וסיורים ברחבי העיר. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם מזכיר העירייה, עוזר ראש העיר לקידום פרויקטים, הגזבר, נציב תלונות הציבור, מנהל מחלקת הנדסה, אחראי תשתיות בהנדסה, אחראי התקשרויות ותשלומים, עוזרת הגזבר, מנהלת דיווחים בהנדסה ונציגי שני הקבלנים הזוכים במכרז המסגרת.

### 4. מפת הדוח



## 5.1. כללי

רהט שוכנת צפונית לבאר שבע ומשתרעת על שטח של כ-20,000 דונם. ברחבי העיר מבוצעות עבודות פיתוח ושיקום תשתיות על ידי העירייה. מסיור שערכה הביקורת בעיר ביום 19.11.2017 עולה כי מצב התשתיות בכי רע: מעקות בטיחות שבירים, מדרכות לא ישרות, פסי האטה פיראטיים, בורות ניקוז פתוחים ללא רשת, מילוי אדמה לא חוקי בוואדיות ועוד.

לביקורת נמסר כי הגורמים למפגעים הינם שונים ומגוונים, החל מתאגידים המבצעים עבודות תשתית בתחום אחריותם ברחבי העיר (לדוגמה: מים, חשמל וביו) ללא תיאום וללא פיקוח העירייה, וכלה בתושבים הבונים באופן לא חוקי ובכלי רכב כבדים הפוגעים בתשתיות.

בשנת 2016 יצאה העירייה במכרז לביצוע עבודות פיתוח ואחזקה שוטפת של התשתיות ברחבי העיר. במסגרת המכרז חולקה העיר לשני אשכולות (מזרחי ומערבי) בין שני הקבלנים שזכו במכרז, קבלן לכל אזור.

מחלקת ההנדסה של העירייה אחראית, בין היתר, למצב התשתיות הפיזיות בעיר, תקינות התשתיות ואחזקתן. המחלקה אחראית לתכנון של העבודות המתבצעות על ידי הקבלנים ולפיקוח על עבודתם בהיבט התכנוני, הכספי והכמותי. תחום התשתיות במחלקה מנוהל ומטופל על ידי עובד יחיד החל מאפריל 2017. **ראה/י המלצה 17.**

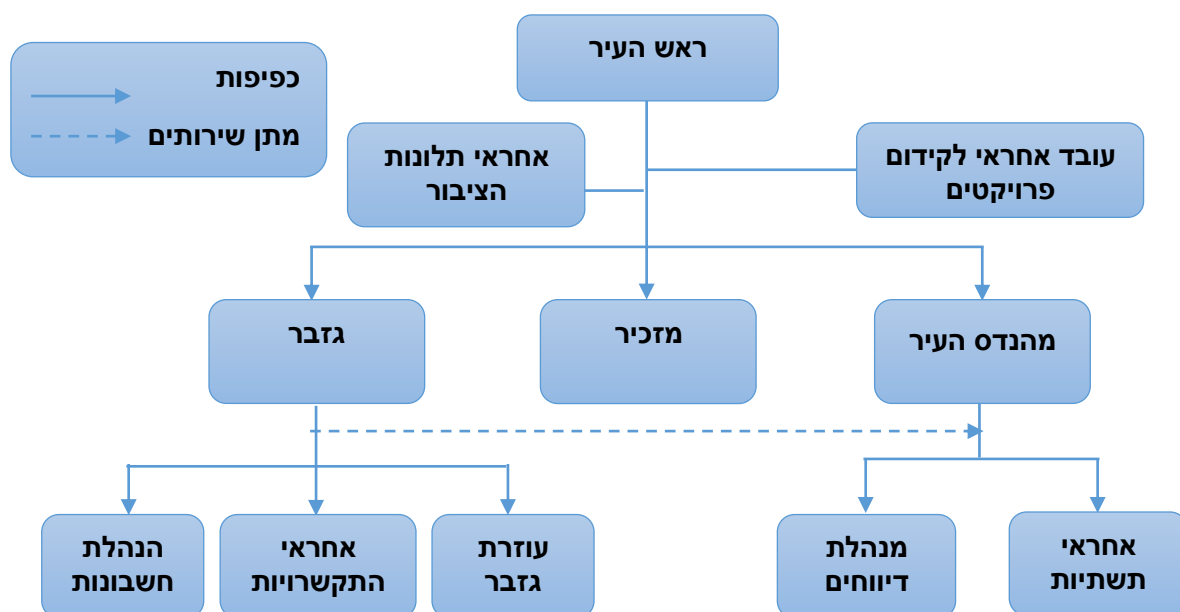
נציין, כי במחלקה לא בוצע סקר של מצב התשתיות בעיר ובהתאם לא נקבע סדר עדיפויות לשיקום התשתיות. החלטה לביצוע עבודות שיקום תשתיות במקום כלשהו בעיר מתקבלת כתוצאה מתלונות תושבים ו/או לאחר סיורים עצמאיים שמקיים האחראי על התשתיות בהנדסה. **ראה/י המלצה 7.**

שיקום התשתיות בעיר ממומן ברובו מתקציבים בלתי רגילים (להלן: "תב"רים") הנפתחים מידי שנה. להלן פירוט התב"רים המשמשים לשיקום תשתיות שנמצאו בבדיקת הביקורת:

מספר תב"ר	שם הפרויקט	שנת תקציב	שיעור ביצוע ליום 10/2017
857	מדרכות וניקוזים 2015	2016	87%
901	תיקון תשתיות ניקוז, מדרכות וכבישים 2016	2016	89%
933	שיקום כבישים ותשתיות	2016	76%
946	שיקום כבישים, מדרכות ומערכות תיעול	2017	3%
1011	שיקום כבישים, מדרכות תיעול ונלוות	2017	--
1012	שיקום כבישים ורחובות בשכונות	2017	--

הביקורת התמקדה בשלושה תב"רים משנת 2016: תב"ר 857, תב"ר 901, תב"ר 933 ותב"ר 946 משנת 2017.

להלן תרשים של הגורמים בעירייה הלוקחים חלק בניהול נושא שיקום תשתיות בעיר:



## 5.2. אישור תב"רים וניצולם

### 5.2.1. תהליך אישור תב"רים

תהליך אישור תב"ר מבוצע במסגרת ישיבות המליאה של המועצה. המעקב אחר ניצול התב"רים בפועל מבוצע החל משנת 2016 על ידי עוזר ראש העיר לקידום פרויקטים ברחבי העיר, לרבות שיקום תשתיות.

כאשר עולה צורך במימון פרויקט ממקור שאינו מהתקציב השוטף של העירייה, מגישה מחלקת הגזברות בשם העירייה בקשת מימון ממשרדי הממשלה הרלוונטיים. נציין, כי בקשה למימון שיקום תשתיות מבוצעת מידי שנה. בקשה למימון כוללת הצעת תקציב קרי, מקורות ושימושים במימון שיתקבל וכן הצהרה לנכונות המידע שהועבר למשרד הפנים. במידת הצורך, ההצעה כוללת היתר בנייה שניתן לביצוע הפרויקט בגינו התבקש המימון.

עם קבלת ההרשאה למימון על ידי המשרד הממשלתי, מתקיים דיון במליאת המועצה וניתנת הנחיה להנהלת החשבונות לפתיחת תב"ר חדש במערכת.

המסמכים המתעדים את תהליך פתיחת התב"ר: פרוטוקול המליאה, מסמך פתיחת תב"ר ואישור הגורם המממן, מועברים על ידי עוזרת הגזבר למשרד הפנים. רק לאחר קבלת האישור ממשרד הפנים מתחילים בעבודה ובהתאם להתקדמותה, נרשמות הוצאות במסגרת התב"ר הרלוונטי.

להלן מועדי אישור התב"רים בנושא שיקום תשתיות :

מס' התב"ר	מועד אישור במליאת המועצה	מועד אישור על ידי משרד הפנים
857	27.01.2016	23.03.2016
901	01.08.2016	29.08.2016
933	13.12.2016	03.01.2017

#### 5.2.2. מעקב ניצול תב"רים

שיוך הוצאה לתב"ר מתבצע בעת הנפקת ההזמנה במחלקת הנדסה. נמסר לביקורת כי הקו המנחה בהחלטה על שיוך הוצאה לתב"ר הינו סגירה של תב"רים על פי סדר פתיחתם. משכך, גם הוצאות שהוכרו בשנת 2017 תירשמנה על חשבון תב"ר פתוח באותו הייעוד משנת 2016.

הביקורת ערכה בדיקה, נכון לחודש אוקטובר 2017, של ניצול התב"רים לשיקום תשתיות, שנפתחו בעירייה בשנים 2015-2017 :

מספר תב"ר	857	933	901
מהות התב"ר	שיקום תשתיות כבישים, מדרכות וניקוזים 2015	שיקום כבישים ותשתיות	תיקון תשתיות ניקוז, מדרכות וכבישים 2016
מועד אישור התב"ר על ידי משרד הפנים	23.03.2016	03.01.2017	29.08.2016
תקציב מאושר	1,264,000	1,000,000	1,000,000
היקף ביצוע מצטבר נכון לאוקטובר 2017	1,105,735	758,366	889,773
שיעור ביצוע מצטבר	56%	-	5%
2017	87%	76%	89%
שריון	135,589	223,978	108,804
יתרה	22,676	17,656	1,423

#### ניצול תב"רים

מהנתונים לעיל עולה כי בשנת 2016 מימוש התב"רים לשיקום תשתיות היה בשיעור נמוך ואף בחלק מהמקרים תב"רים לא נוצלו כלל. בשנת 2017 חל גידול משמעותי בשיעור ניצול התב"רים, בעיקר הודות להסכם מסגרת שנחתם עם שני קבלנים (כפי

שיפורט בהמשך הדוח). נכון לאוקטובר 2017, מימוש התב"רים שהוקצו לצורך שיקום תשתיות עומד על שיעור של כ-80% עד 90% מסך התב"ר.

### שימוש בפועל בכספי התב"רים

הביקורת סקרה את התב"רים המיועדים לשיקום תשתיות במטרה לבחון האם ההוצאות הרשומות בתב"רים יועדו למטרות התב"ר או למטרות אחרות.

מסקירת כרטסת תב"ר 901 המיועד לשיקום תשתיות, נמצא כי חלק מהעבודות שבוצעו במסגרת התב"ר אינן עולות על הגדרת שיקום תשתיות. להלן מספר דוגמאות להוצאות שאינן מוגדרות כשיקום תשתיות ששויכו לתב"ר:

- ביום 30.9.2016 – עבודות חשמל בסך של 13,513 ש"ח ברחבי העיר.
- ביום 23.2.2017 – פיתוח שביל בשכונה 17 בין הבתים 100 ל-116 בסך של 110,041 ש"ח.
- ביום 23.2.2017 – ביצוע קו בזק לבית הספר החדש בשכונה 3 בבית הספר החדש בסך של 4,183 ש"ח.
- ביום 30.6.2017 – שיקום פארק נחל גרר בסך של 31,579 ש"ח.

בכרטסת תב"ר 857 המיועד לשיקום תשתיות נמצאו עבודות פיתוח, כגון:

- ביום 23.6.2016 – גידור רשת מסביב למתקני משחק בסך של 14,625 ש"ח בגינה הציבורית.
- ביום 14.9.2016 – עבודות פיתוח מפרץ תחנת אוטובוס בסך של 28,996 ש"ח ליד בית ספר דאר אלקלם בכביש עומר אלמוכתאר.
- ביום 21.11.2016 – שדרוג תשתיות בבית העלמין בסך של 406,041 ש"ח.

החשיפות		
בהיעדר מימוש התב"רים בזמן המיועד להן, חשופה העירייה ל"אובדן" תקציבים, קיבוע של מצב התשתיות הירוד עקב היעדר פעולות לשיקום תשתיות ולפיכך לפגיעה באיכות החיים של התושבים.		
כמו כן, ניצול כספי התב"רים בניגוד להחלטות שהתקבלו ולצרכים שאינם עולים בקנה אחד עם הייעוד של התב"ר חושף את העירייה לסירוב העברת המימון על ידי הגורם המממן, פגיעה בסדרי העדיפויות שנקבעו על ידי העירייה וקידום אינטרסים של פרויקטים מסוימים על חשבון פרויקטים אחרים.		
המלצת הביקורת		
1.	על מחלקת הנדסה ועל הגזברות לוודא שהזמנה תשוך לתב"ר הרלוונטי וכי ניצול התב"רים בפועל תואם לייעודם.	B



נציין, כי במסגרת סקירת התב"רים שביצענו לעיל, נמצא כי בכרטסות התב"רים מבוצעות פעולות ביטול רבות המקשות על המעקב אחר ההוצאות השונות. כך לדוגמא: בבדיקת הביקורת את כרטסת תב"ר 857 נמצאו 10 פעולות לביטול 13 תנועות. כלומר, סה"כ 23 מתוך 41 תנועות בכרטסת אינן רלוונטיות. היקף הביטולים עמד על סך של למעלה מ-330 אלפי ש"ח.

החשיפה		
ביטולים של תנועות בכרטסות בהנהלת החשבונות חושף את העיריה לטעויות והטעויות, לתשלומים בלתי מורשים לספקים ולפגיעה ביכולת המעקב אחר רישומי התנועות בהנהלת החשבונות.		
המלצת הביקורת		
2.	מומלץ לעקוב מידי תקופה שתיקבע אחר הביטולים שבוצעו בכרטסת הנהלת חשבונות.	C

### 5.3. ניהול מכרז

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי." בהמשך הפקודה נקבע (סעיף 198) כי: "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתו וקבלתו של הצעות המחירים..." קרי, בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1988 (להלן: "התקנות").

במהלך שנת 2016 יצאה העירייה במכרז לבחירת קבלנים לביצוע עבודות שיקום תשתיות בעיר. להלן תרשים המתאר את תהליך היציאה למכרז:



הביקורת בדקה את תהליך היציאה למכרז, בהתאם לדרישות הרגולציה ולהלן ממצאיה העיקריים:

#### **יציאה למכרז ופרסומו**

1. מחלקת הנדסה בעירייה הגישה בקשה ליציאה למכרז לביצוע עבודות פיתוח ואחזקה שוטפת של תשתיות ברחבי העיר רהט (שני אשכולות). השתתפות במכרז משמעה חתימה על הסכם מסגרת לביצוע עבודות בהיקף של 3-4 מיליון ש"ח לשנה. הבקשה אושרה על ידי גזבר

העירייה ולאחר מכן על ידי ראש העיר. בבדיקתנו נמצא כי המכרז סומן במספר סידורי 9/2016, כנדרש בסעיף 7(א) לתקנות.

2. עוד נמצא בבדיקתנו כי החל משנת 2016 בעירייה קיים נוהל למילוי טופס בקשה ליציאה למכרז. אולם מזכיר העירייה מסר כי נכון למועד הכנת מכרז 9/2016 בסוף שנת 2015 נוהל זה לא היה קיים, ולפיכך לא קיים תיעוד להגשת הבקשה והמועד בו הוגשה.

3. סעיף 9(ב) לתקנות קובע כי "הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית". לביקורת נמסר כי המכרז פורסם בשפה הערבית והעברית. בבדיקת הביקורת נמצא תיעוד לפרסום המכרז בחודש מאי 2016 ב-3 עיתונים: 2 בשפה העברית ואחד בשפה הערבית.

### **מכירת מסמכי המכרז וקבלת הצעות מקבלנים**

1. על פי סעיף 10(ב) לתקנות, "המצאת מסמכי מכרז פומבי תהא תמורת תשלום, כפי שקבעה העירייה דרך כלל, לסוג של מכרזים או למכרז פלוני". בבדיקתנו נמצא כי מכירת מסמכי המכרז בוצעה על ידי מזכירת מהנדס העיר בימים 31.5.2016 - 9.6.2016. עוד נמצא בבדיקתנו כי 4 חברות רכשו את המסמכים מהעירייה.

2. בבדיקת הביקורת נמצא תיעוד לסיור קבלנים ומפגש מציעים מיום 5.6.2016. מהפרוטוקול עולה כי בסיור השתתפו 7 קבלנים מבצעים. במהלך המפגש הוסברו לנוכחים עיקרי הדרישות והתנאים של המכרז.

3. סעיף 13(ב) לתקנות קובע כי, "מסמכי המכרז ייחתמו על ידי המציע ויוגשו על גבי הטפסים שהומצאו בתוך מעטפת המכרז, כשהיא סגורה היטב, בדרך ובמועד שנקבעו בתנאי המכרז". בבדיקת הביקורת נמצאה בחדרו של מזכיר העירייה תיבת מכרזים נעולה. לביקורת נמסר כי הגשת המסמכים לתיבת המכרזים בוצעה עד ליום 16.6.2016.

### **הליך טיפול במכרז בוועדת מכרזים**

1. ישיבת ועדת מכרזים לפתיחת תיבת המכרזים התקיימה ביום 19.6.2016. בסעיף 15(ב) לתקנות נקבע כי, כאשר על פי תנאי המכרז מסירת המסמכים תהא במסירה ידנית בלבד "תפתח תיבת המכרזים החל מתום המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז לפי תקנה 12 ולא מאוחר מ-14 ימים מהמועד שנקבע כאמור". מהאמור עולה כי מועד פתיחת תיבת המכרזים בוצע במועד הנדרש על פי התקנות.

2. לביקורת נמסר כי ישיבת ועדת מכרזים פתוחה למציעים. מבדיקתנו עולה כי בישיבת הוועדה נכחו יו"ר ועדת מכרזים ושמונה חברי ועדה, מנהל מטה בטיחות, מזכיר העירייה, ממלא מקום גזבר העירייה, היועץ המשפטי, מבקר העירייה, מהנדס העיר ומנהל אגף הרווחה. מעיון בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים עולה כי למכרז 9/2016 הוגשו 3 הצעות מתוכן נפסלה הצעה אחת שהתקבלה לאחר המועד, בהתאם לסעיף 20(ג) בתקנות. מעיון

בפרוטוקול הוועדה עולה כי ההצעה התקבלה לאחר המועד עקב התעקשות המציע ונותרה לשיקול דעת הוועדה. ההצעה נפסלה, כאמור, המעטפה לא נפתחה ונשלחה חזרה למציע. בבדיקתנו נמצא כי כל אחת משתי ההצעות שהומלצו כללה את כל המסמכים כנדרש.

3. בבדיקתנו נמצא כי ועדת מכרזים החליטה להעביר את שתי ההצעות התקפות לצוות בדיקה המורכב מהיועץ המשפטי, המהנדס וגזבר העיריה. ביום 30.6.2016 התקיימה ישיבת צוות בדיקה. מעיון בפרוטוקול נמצא כי בישיבה השתתפו מזכיר העיריה, ממלא מקום הגזבר, מהנדס העיריה והיועץ המשפטי לעיריה. בישיבה נבדקה העמידה של הקבלנים בדרישות המכרז וניתנו המלצות הצוות להשלמת המסמכים הנדרשים ולחתימה על החוזים.

4. ביום 4.7.2016 התכנסה ועדת מכרזים להמשך דיון במכרז 9/2016. הוועדה ריכזה את ההצעות שעמדו בדרישות המכרז והמליצה בפני ראש העיר להתקשר עם 2 מציעים שענו על דרישות המכרז, כאשר כל מציע יזכה באשכול אחד (מתוך 2 אשכולות שנכללו במכרז). בבדיקתנו נמצא כי ראש העיר חתם בתחתית פרוטוקול הוועדה לאימוץ המלצות הוועדה להתקשרות עם שני הקבלנים: מובילי הדרום (1983) ב"ש בע"מ וא.ס.י.א. חברה קבלנית בע"מ.

### **בחירת קבלנים וחתימה על הסכמים**

1. ביום 18.7.2016 נשלחו הודעות לקבלנים בדבר זכייתם במכרז. בהודעה נדרשו הקבלנים להשלים העברת המסמכים, לרבות ערבות בנקאית ופוליסת ביטוח. בבדיקת הביקורת נמצא כי ערבות הגשה שהתקבלה מ"אסיא" היתה בתוקף עד ליום 18.7.2016. לאחר הודעת הזכייה במכרז התקבלה מהקבלן ערבות ביצוע עד ליום 16.9.2018. קרי, הערבות בתוקף. נמסר לביקורת כי ערבות ההגשה מ"מובילי הדרום" היתה בתוקף עד ליום 18.7.2016. לאחר מכן, ניתנה ערבות ביצוע עד ליום 19.9.2017. קרי, נכון למועד הבדיקה **לא קיימת ערבות ביצוע בתוקף. מהאמור עולה כי לא התקיים מעקב אחר תוקף הערבויות.** נכון ליום 22.11.2017 נמסר לביקורת מאחראי התקשרויות בגזברות כי הועברה בקשה לקבלן לחידוש הערבות.

2. לביקורת נמסר כי **לא התקבלו פוליסות ביטוח מהקבלנים.**

3. תקופת ההתקשרות עם הקבלנים במסגרת המכרז הינה ל-12 חודשים עם אפשרות העומדת לעירייה להאריך את ההתקשרות לשתי תקופות של 12 חודשים, כל אחת. בבדיקת הביקורת נמצא כי ההסכמים עם שני הקבלנים נחתמו ביום 10.7.2016.

4. מאחראי התקשרויות בגזברות נמסר כי **לא קיים תהליך הארכת חוזים באמצעות חתימה על מסמכי הארכה מידי שנה, כנדרש על פי ההסכם.**

5. פתיחת ספק במערכת הנהלת החשבונות מבוצעת על ידי הגזברות. לאחר בחירת קבלן בוועדת מכרזים, אחראי התקשרויות ותשלומים בגזברות מקבל את מסמכי המכרז ואת

פרוטוקול ועדת מכרזים המתעדים את בחירתו. אחראי התקשרויות ותשלומים פותח ספק חדש במערכת ומשריין את הסכומים שעוגנו בסעיף התקציבי – התב"ר הרלוונטי להסכם שנחתם עמו. נציין, כי ההתקשרות הכספית עם הקבלנים שנבדקו במסגרת דוח זה ממומנת ממספר תב"רים ועל כן אין שיוך לתב"ר ספציפי ושריון של הכסף מראש.

6. נמסר מאחראי התקשרויות ותשלומים כי לאחר שריון ההסכם עם הקבלן במערכת הממוחשבת, ההסכם שנחתם עמו חוזר למחלקת הנדסה והעתק נשמר בגזברות. בבדיקת הביקורת נמצא כי בגזברות נשמרו העתקים מההסכמים שנחתמו עם שני הקבלנים. משיחות שערכה הביקורת עם האחראי על ההתקשרויות בגזברות עולה כי **לא מבוצע כיום בעירייה מעקב אחר תקפות חוזי מסגרת** עם קבלנים ונותני שירות אחרים. כמו כן, לא קיימת מערכת התרעות שתפקידה להתריע על מועד סיום חוזה התקשרות. לפיכך, **בחלק מהמקרים התקשרות עם קבלנים ונותני שירותים אחרים מבוצעת על פי חוזה שאינו בתוקף**.

החשיפות		
<p>בהיעדר גורם אחד בעירייה שתפקידו לרכז את תהליכי העבודה הנוגעים למכרזים, חשופה העירייה לטיפול לקוי בחלק מהשלבים בתהליך, אי קבלת כל האישורים הנדרשים, היעדר תיעוד בתהליך ולפיכך לתביעות והפסדים כספיים.</p> <p>ערבות שאינה בתוקף חושפת את העירייה להיעדר כיסוי כספי במקרה של הפרת חוזה ו/או נזקים שבוצעו על ידי הקבלן ולא תוקנו. כמו כן, היעדר ביצוע מעקב אחר תקפות החוזים עם קבלנים ונותני שירות וכן היעדר קיום התרעת מערכת על מועד סיום ההתקשרות עמם חושף את העירייה להיעדר מחויבות ואחריות של הספקים, הקבלנים ונותני השירותים למתן שירותים, וכן להיעדר אסמכתה משפטית לתביעה במקרה נזיקין והפסדים כספיים.</p> <p>ללא קבלת פוליסות ביטוח מהקבלנים חשופה העירייה לתביעות משפטיות והפסדים כספיים כתוצאה מהיעדר כיסוי ביטוחי.</p>		
המלצות הביקורת		
3.	מומלץ למנות בעל תפקיד שינהל את כלל מכרזי העירייה החל מהכנת מסמכי המכרז, מעקב אחר הליך קבלת המכרז ומעקב אחר קבלה ותוקף חוזים, ערבויות וביטוחים.	B
4.	מומלץ לקבוע מפורשות על מי מוטלת האחריות לבצע מעקב אחר תקפות חוזים עם קבלנים ונותני שירותים ותקפות ערבויות ופוליסות ביטוח שהתקבלו מהם. כמו כן, מומלץ לבחון הטמעה של מערכת התרעות שתסייע בביצוע מעקב, כאמור.	B
5.	יש לקבל פוליסות ביטוח מהקבלנים וערבות ביצוע כנדרש על פי ההסכם.	A
6.	יש לחתום על הסכמי הארכה עם הקבלנים כנדרש בחוזים שנחתמו עמם.	B

## 5.4. הזמנת עבודה

### 5.4.1. סקר תשתיות

בבדיקת הביקורת ומשיחות שערכה עם בעלי תפקידים בעירייה עולה כי **לא בוצע סקר שיקום תשתיות כולל ברחבי העיר ולא נקבעה תכנית אב לשיקום התשתיות בעיר**. לפיכך, העבודות לשיקום תשתיות בעיר מבוצעות רנדומלית, ללא תיעדוף וללא קביעת לוחות זמנים ושלבים לביצוען.

מבדיקת הביקורת עולה כי במסגרת תב"ר 919 התקבל תקציב של חצי מיליון ש"ח לביצוע סקר השלמת תשתיות בעיר במימון הרשות לפיתוח הבדואים. הסקר היה אמור להתבצע על ידי חברה חיצונית באפריל 2017 ולהסתיים ביוני באותה שנה (לאחר כחודשיים).

מבדיקתנו עולה כי בחודש אוקטובר 2017 הוגשו ממצאי סקר השלמת התשתיות על ידי מהנדס העירייה לרשות לפיתוח הבדואים. **נחזור ונדגיש כי מדובר בסקר להשלמת תשתיות ולא סקר לשיקום תשתיות**.

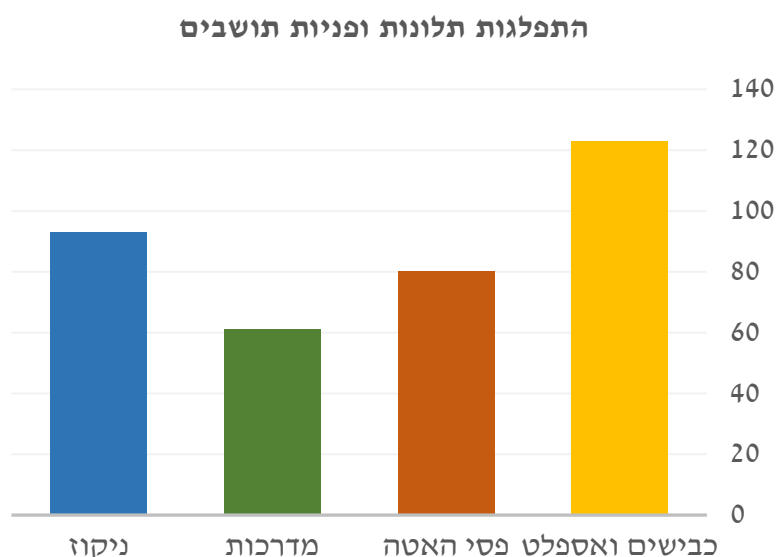
החשיפה	
ביצוע עבודות שיקום תשתיות ללא ביצוע סקר מקדים וקביעת תכנית אב לשיקום התשתיות בעיר אינה מאפשרת קביעת תעדוף לביצוע עבודות השיקום ולפיכך להיעדר טיפול יסודי בתשתיות. בנוסף, השקעה של הכספים יורדת לטמיון מאחר ואינה ניכרת בשטח ואינה משפיעה על התנהגות התושבים באופן חיובי.	
המלצת הביקורת	
יש לבצע סקר מקדים לבחינת מצבן הפיזי של כלל התשתיות בעיר ובהתאם לקבוע תכנית אב לשיקומן.	7.
A	

### 5.4.2. תעדוף עבודות שיקום בעיר

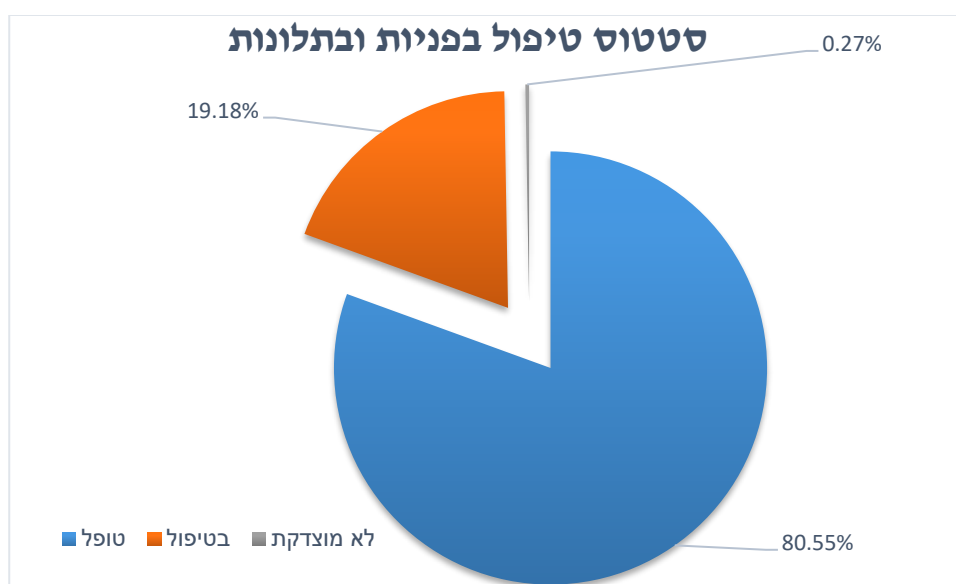
מאחראי על התשתיות בהנדסה נמסר כי ההחלטה על המקומות בהם תבוצענה עבודות שיקום תשתיות מתקבלת על ידו, בהתאם לממצאים שעלו מהסיורים השוטפים שמבצע בעיר, מפניות תושבים שהתקבלו במוקד העירוני ומתלונות תושבים שהוגשו לנציב תלונות הציבור בעירייה. עוד נמסר על ידי אחראי התשתיות בהנדסה כי מקיים את הסיורים ברחבי העיר ברכבו הפרטי מאחר ולמחלקת הנדסה לא קיים רכב עבודה באמצעותו ניתן לבצע את הסיורים. משכך, הוא מבצע את הסיורים רק בשכונות הוותיקות בעיר ולא במתחמים החדשים, מאחר ובאזורים אלו נדרש רכב שטח לביצוע הסיורים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי מיום 1.1.2016 ועד ליום 13.12.2017 התקבלו 100 תלונות לנציב תלונות הציבור ו-257 פניות למוקד בנושאי התשתיות שנבדקו: מדרכות, כבישים וניקוז.

להלן התפלגות תלונות ופניות תושבים לתקופה שנבדקה, כפי שהתקבלו מהאחראי על תלונות הציבור בעירייה:



בבדיקת הביקורת נמצא כי סטטוס הטיפול בתלונות ובפניות, נכון ליום 13.12.2017, הינו כדלקמן:



כאמור, בסיור שערכה הביקורת ביום 19.11.2017 נמצא כי קיימים ברחבי העיר מפגעים שונים, כגון: מדרכות משובשות, מעקות בטיחות שבורים, בורות ניקוז הרוסים, בנייה לא חוקית של פסי האטה ועוד. המפגעים נגרמים, על ידי גורמים שונים כדלקמן:

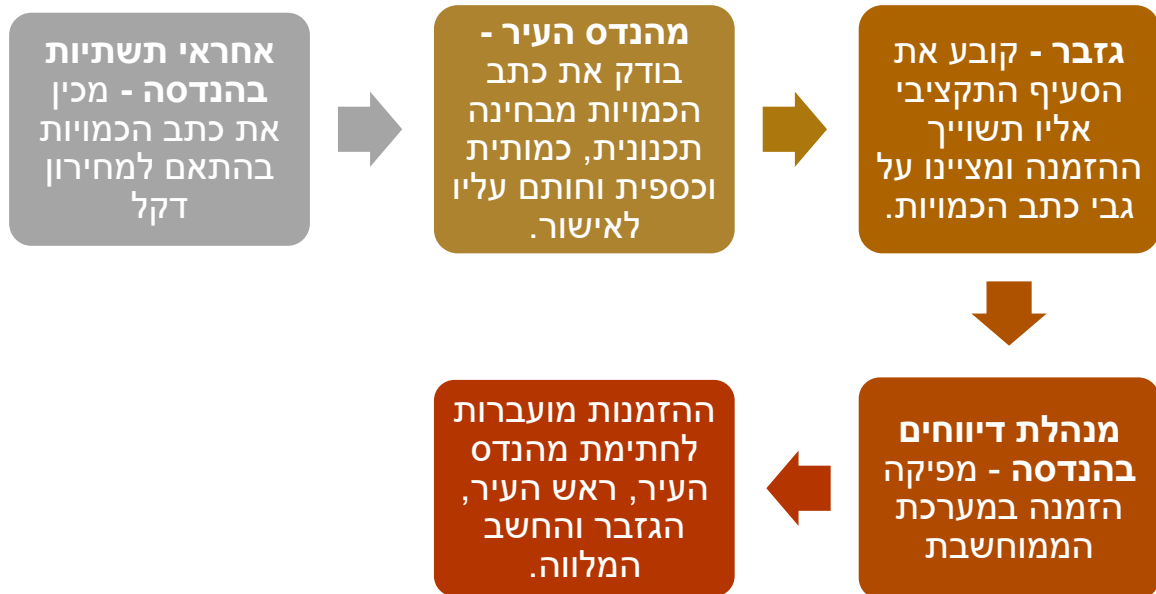
1. גורמים חיצוניים, כגון: תאגיד המים, חברת החשמל ואחרים. נמסר לביקורת כי לא קיים תיאום בין תאגידים אלה לבין העירייה בביצוע עבודות ברחבי העיר. כתוצאה מכך, מבוצעות עבודות תשתית ברחבי העיר על ידי אותם גורמים ללא פיקוח ובקרה של מחלקת הנדסה ולפיכך נגרמים מפגעים סביבתיים ונזקים לתשתיות קיימות.
2. משאיות ורכבים כבדים המתנהלים ברחבי העיר באופן חופשי, ללא הגבלת כניסה וחנייה.
3. תושבים היוצרים מפגעים סביבתיים ו/או פוגעים בתשתיות קיימות לרבות בנייה פיראטית של פסי האטה, ירידות ממדרכות וחומות בטון החוסמות גישה לתשתיות, השלכת פסולת ואדמה באזור הוואדי הגורמת לסתימת ניקוזים ועוד.

החשיפה		
היעדר רכב ייעודי לצורך ביצוע סיורים ברחבי העיר וביצוע הסיורים על ידי אחראי תשתיות בהנדסה ברכבו הפרטי נותן מענה חלקי לנושא איתור מפגעים וגורם להיעדר יכולת סיור, פיקוח ובקרה באזורים לא סלולים בהם נדרשת נסיעה עם רכב עבודה/ רכב שטח. טיפול במפגעים על ידי גורמים חיצוניים לעירייה כדוגמת חברת חשמל, תאגיד מים ואחרים ללא תיאום, פיקוח וליווי של גורמים במחלקת הנדסה בעירייה, חושף את העירייה לנזקים לתשתיות קיימות אותם תצטרך לתקן העירייה בעצמה. תיקון הליקויים יוצר עלויות כספיות גבוהות. ללא תיקון המפגעים קיימת חשיפה לפגיעה בהולכי רגל ובכלי רכב. מעבר וחנייה של משאיות ורכבים כבדים בתוך העיר וכתוצאה מכך פגיעה רחבה בתשתיות בעיר לרבות מעקות הבטיחות, כבישים, מדרכות ובורות הניקוז גורמים להפסדים כספיים והוצאות חוזרות ונשנות על אותם מפגעים. כמו כן, היעדר פיקוח ואכיפה על בנייה פיראטית של התושבים גורם לנזקים בתשתיות, להשקעות היורדות לטמיון ולהפסדים כספיים.		
המלצות הביקורת		
8.	מומלץ לבחון הקצאה של רכב עבודה ייעודי במחלקת הנדסה לצורך קיום סיורים בעיר ולצורך פיקוח על עבודות הקבלנים.	C
9.	יש לבחון הפעלת מנגנון דיווח ופיקוח על פעילות תאגידים המבצעים עבודות הקשורות לתשתיות בעיר.	B
10.	יש לבחון ביצוע פעולות מניעה ואכיפה לצמצום כניסת כלי רכב כבדים לרחבי העיר.	A
11.	מומלץ לבחון ביצוע פעולות הסברה חינוכיות-חברתיות לתושבים בעיר ו/או במערכת החינוך שתסייענה ביצירת תחושת שייכות לעיר ותצמצם פגיעה אפשרית. בנוסף, מומלץ לבחון הטלת סנקציות כדוגמת קנסות על תושבים הפוגעים בתשתיות הקיימות.	B



### 5.4.3. כתב כמויות והזמנת עבודה

להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך הוצאת הזמנה וכתב כמויות:



להלן תיאור מילולי מפורט למתואר בתרשים לעיל:

#### כתב כמויות

בסעיף 2.1.3 בחוזה העבודה מול הקבלנים נקבע כי, "הזמנת עבודה" הינה הוראה בכתב שתימסר לקבלן מעת לעת ותכלול פירוט של העבודות שעל הקבלן לבצע באזור מסוים, מיקומן, שיטתן וכל פרט אחר שלדעת העירייה חשוב לצורך ביצוע העבודות.

בסעיף 1.1.2 במכרז המסגרת נקבע כי הצעות הקבלנים יתומחרו על בסיס מחירון "דקל" שיפוצים לביצוע עבודות אחזקה שוטפת. אחראי התשתיות בהנדסה קובע את המקומות הנדרשים לביצוע עבודות שיקום ומכין כתבי כמויות באמצעות מחירון "דקל".

מחירון "דקל" הינו מאגר מקצועי ואובייקטיבי של מחירי בנייה ותשתיות אשר באמצעותו ניתן לקבוע מחירים ולבצע השוואות של מחירים המתקבלים מספקים ומקבלנים. הצעות הקבלנים שזכו במכרז כללו הנחה של 20% ממחירון דקל.

בגין כל עבודה/פרויקט המתבצע מפיק אחראי התשתיות בהנדסה כתב כמויות. את כתב הכמויות מעביר אחראי התשתיות למהנדס העיר, שנותן הערותיו מבחינה תכנונית, כמותית וכספית. בהתאם

להערות המהנדס, האחראי על התשתיות מתקן את כתב הכמויות. מהנדס העיר חותם על כתב הכמויות המתוקן.

### **הזמנת עבודה**

כתב הכמויות נשלח לגזבר הקובע את הסעיף התקציבי אליו תשויך ההזמנה קרי, מספר התב"ר/סעיף תקציבי רלוונטי הנכתב על גבי כתב הכמויות. בהתאם לכך, מנהלת הדיווחים בהנדסה מפיקה הזמנה במערכת הממוחשבת. ההזמנות נשלחות לחתימה ואישור של מהנדס העיר, ראש העיר, הגזבר והחשב המלווה. בסקירה מדגמית שערכה הביקורת בהזמנות המתויות במערכת הממוחשבת נמצא כי ההזמנות מאושרות בחתימת בעלי התפקידים, כנדרש.

נמסר על ידי הגזבר כי בשלב קבלת ההזמנה ואישורה בגזברות, קיים קושי לוודא שיוך לסעיף התקציבי הנכון מאחר ולא קיימים פרטים מזהים של מהות העבודה, למעט כתב הכמויות המצורף להזמנה (כמפורט בסעיף 4.5.1 בדוח). עוד נמסר כי במקרים בהם מזהה הגזבר כי מדובר בעבודה שאינה מתאימה לייעוד התב"ר אליו משויכת ההזמנה, אזי דורש מההנדסה להוציא הזמנה מתוקנת. **ראה המלצה מספר 1.**

### **שיוך להסכם מסגרת**

בבדיקת הביקורת נמצא כי הזמנות העבודה המועברות לקבלנים, כחלק ממימוש הסכם המסגרת, משויכות למספר תב"רים במקביל. מאחר ובעת הזנת הזמנת עבודה במערכת הנהלת החשבונות **לא קיימת הקפדה לשיוך ההזמנה להסכם המסגרת**, לא ניתן לוודא כי סך ההוצאות ששולמו כחלק מהסכם המסגרת עומדות בגובה המקסימלי הנקוב בהסכם המסגרת (קרי, בסכום של כ-3 מיליון ש"ח בשנת 2016 וכ-4 מיליון בשנת 2017) וכי לא קיימת חריגה מהסכום האמור.

בנוסף, בבדיקתנו נמצא כי בהנהלת החשבונות לא מבוצע מעקב ידני/ממוחשב אחר ניצול הסכם המסגרת. קרי, לא מבוצעת בקרה למדידת היקף העבודות שבוצעו על ידי הקבלנים ועמידה בסכום הנקוב בהסכם המסגרת שנחתם עמם.

נמסר על ידי הגזבר כי בעקבות הביקורת, הטמיע בקרה מונעת בתהליך לפיה החל מסוף שנת 2017, בשלב הקלדת הזמנה למערכת הממוחשבת, קיימת חובה למלא שדה חדש בו יש לבחור את המקור מכוחו מבוצעת העבודה לרבות הסכם, הסכם מסגרת, החלטת ועדת רכש וכיו"ב וכן לציין את מספר ההסכם/הסכם מסגרת. שיוך ההזמנה להסכם מוגדר בשלב הראשוני יאפשר מעקב אחר ניצול ההסכמים השונים עם הקבלנים וימנע חריגה מהם.

מנהלת דיווחים בהנדסה שולחת את ההזמנה לקבלן הרלוונטי, למהנדס העיר ולאחראי התשתיות בהנדסה. בבדיקת הביקורת נמצא כי **ההזמנות אינן כוללות לוחות זמנים לביצוע העבודות**. מאחראי

התשתיות בהנדסה נמסר כי ההזמנות נשלחות לקבלנים לביצוע מידי, אך אין רישום של לוחות הזמנים על ההזמנות, כאמור.

ההזמנות נסרקות ומתויקות במערכת הממוחשבת בצירוף האישור התקציבי להזמנה, כגון: אישור ועדה רלוונטית, הסכם התקשרות וכיו"ב. יחד עם זאת, נמצא בבדיקתנו כי **לא קיימת הקפדה לסריקת כתבי הכמויות למערכת הממוחשבת** ותיוקן בצמוד להזמנות בגינן.

החשיפה		
היעדר שיוך הזמנה להסכם המסגרת הרלוונטי בהנהלת החשבונות והיעדר מעקב אחר ניצול הסכם המסגרת, עלול לגרום לביצוע עבודות בהיקף החורג מהסכום המקסימלי הקבוע בהסכם המסגרת ולפיכך לעלויות כספיות כבדות על העירייה.		
בהיעדר קביעת לוח זמנים לביצוע העבודות על ידי הקבלנים, חשופה העירייה ל"סחבת" מצד הקבלנים, עיכוב בביצוע העבודות, לתשתיות בלתי תקינות ולנראות לא טובה שלהן.		
היעדר הקפדה לתיוק הזמנות במערכת עם כתבי הכמויות חושף את העירייה לטעויות, הטעויות והיעדר יכולת פיקוח בתהליך שכן לא נשמר נתיב ביקורת.		
המלצות הביקורת		
יש לשייך את ההזמנות המופקות בהנדסה להסכמי המסגרת הרלוונטיים ובהתאם	יש לבצע מעקב אחר ניצול הסכמי המסגרת בהתאם למסגרת הכספית שנקבעה בהם.	12.
יש לקבוע בכל הזמנה לוח זמנים לביצוע העבודות על ידי הקבלנים.		13.
יש להקפיד לסרוק למערכת הממוחשבת את כתבי הכמויות וכל חומר אחר המצורף להזמנה ולתייכם עם ההזמנות.		14.

## 5.5. ביצוע עבודה, פיקוח ותשלום לספקים

### 5.5.1. ביצוע העבודה

טרם תחילת ביצוע העבודה על ידי הקבלן מצלם הקבלן את המקום. בבדיקתנו נמצא כי **לא קיימת הקפדה לצילום המקום על ידי האחראי על התשתיות בהנדסה**. כמו כן, בבדיקה שערך מהנדס חיצוני במספר מקומות בעיר (כמפורט בנספח ג' לדוח), נמצא כי חסרים מסמכים רבים האמורים להיות מצורפים לכתב הכמויות ולהזמנה כדוגמת פרטים הנדסיים, סקיצה המפרטת את מיקום העבודות ומסמכים נוספים שמטרתם לוודא כי הקבלן יבצע את העבודות בהתאם למפרט ברור ומוגדר.

סעיף 1.2.1 במכרז המסגרת קובע כי ביצוע העבודות יהיה בכפוף להמצאת הזמנת עבודה וכתב כמויות פרטני חתומים ומאושרים מראש על ידי הרשות.

### עבודות דחופות

לביקורת נמסר כי לרוב קיימת הקפדה על ביצוע עבודות בהתאם להזמנות וכתבי כמויות שהונפקו מראש לקבלנים. יחד עם זאת, נמסר כי במקרים של עבודות דחופות, הקבלן מבצע את העבודה וההזמנה מונפקת בדיעבד. בהתאם לסעיף 1.2.3 במכרז המסגרת, ההזמנה תישלח בתוך 72 שעות ממועד הדרישה לביצוע עבודה דחופה. סעיף 7.9 בחוזה המסגרת מעגן את הנוהל בעת דרישה להזמנת עבודה דחופה.

נוהל הזמנה דחופה מחייב את הקבלן:

1. לתעד את הפנייה – שם הפונה, שעת העבודה, מהותה, מיקומה וכיו"ב.
  2. לעדכן מידית את גזבר העירייה על הדרישה לביצוע העבודה.
  3. לצלם את מקום העבודה טרם ביצועה בפועל.
  4. להכין כתב כמויות עקרוני ועלות צפויה ולהעביר למחלקת ההנדסה בתוך 24 שעות, לכל היותר, ממועד ההנחיה.
  5. להכין כתב כמויות סופי לאחר סיום העבודה וצילום של מקום העבודה לאחר ביצועה.
- בבדיקתנו נמצא כי בפועל אין עמידה בדרישות הנוהל,** וכי אין הקפדה להפקת הזמנות עבודה בתוך 72 שעות ממועד הדרישה לביצוע העבודה הדחופה.

#### **יומן עבודה**

סעיף 4 בחוזה המסגרת מחייב את הקבלנים לנהל "יומן עבודה מידי יום ובאופן רציף... בו יירשמו... מספרם של העובדים... הציווד המכני... החומרים והמוצרים לסוגיהם... כמויות החומרים והמוצרים... העבודות שבוצעו במשך היום..." ופרטים נוספים. על אף בקשות הביקורת לא הוצגו היומנים, כאמור.

לביקורת נמסר כי לא נוהלו יומני עבודה על ידי הקבלנים.

נדגיש כי, בהתאם לסעיף 4 הקבלן נדרש לנהל רישום של יומני העבודה ולחתום עליהם. עם זאת, **ההסכם אינו מעגן את החובה של גורם בעירייה לבדיקת יומן העבודה ומתן אישור בהתאם.**

נציין, כי רישום יומני העבודה לא אמור להיות מבוצע על ידי הגורמים המעורבים בפרויקט אלא על ידי מנהל הפרויקט או הקבלן הראשי. חשוב מאוד להגדיר גורם נוסף שיהיה אחראי למלא את היומן בהיעדרו של מנהל הפרויקט או הקבלן הראשי וזאת על מנת שתהיה רציפות בתיעוד גם בהיעדרו.

כמו כן, לא נמצא כי הקבלנים מגישים בסיום העבודות תוכנית as made המפרטת את מהות העבודות שבוצעו בפועל.

החשיפה
היעדר צילום של אזורי העבודה לפני ביצוע העבודה על ידי הקבלנים ואחריו אינו מאפשר

לבצע השוואה בין מצב התשתיות לפי התיקון ואחריו.		
היעדר העברת מסמכים לקבלן עם צו התחלת העבודה המגדירים באופן ברור את מהות העבודה ומיקומה כדוגמת פרטים הנדסיים וסקיצה, עלול לגרום לביצוע העבודות שלא בהתאם לנדרש.		
אופן ביצוע עבודות דחופות בעיר על ידי הקבלנים אינו עומד בדרישות נוהל עבודה דחופה וחושף את העירייה להפסדים כספיים.		
היעדר ניהול יומן עבודה על ידי הקבלנים והגשת תוכנית as made המפרטת את מהות העבודות שבוצעו בפועל, משמעו הפרת חוזה על ידי הקבלנים והיעדר נתיב ביקורת בתהליך.		
<b>המלצות הביקורת</b>		
15.	יש להקפיד כי יבוצעו צילומים של אזורי העבודה לפני ביצוע העבודה על ידי הקבלנים ולאחר ביצוע העבודה על ידיהם. כמו כן, יש לוודא כי לכתב הכמויות ולהזמנה המועברים לקבלן יצורפו פרטים הנדסיים וסקיצה של מיקום העבודות.	B
16.	יש להקפיד כי דרישה של עבודות דחופות וביצוען יהיו בהתאם לנוהל עבודה דחופה.	B
17.	<ul style="list-style-type: none"> <li>יש לדרוש מהקבלנים לנהל יומני עבודה הכוללים פירוט של העבודה שבוצעה בשטח, מספר העובדים שביצעו את העבודה, הכלים והחומרים ששימשו אותם לצורך העבודה, וכן שינויים שאושרו לביצוע.</li> <li>יש לוודא כי יומני העבודה מבוקרים ומפוקחים באופן שוטף על ידי האחראי על התשתיות בהנדסה.</li> <li>מומלץ כי יומני העבודה ותוכנית as made יוגשו לעירייה בצירוף לחשבון המוגש מהקבלנים בגין אותן עבודות.</li> </ul>	A

#### 5.5.2. פיקוח על העבודה

סמכויות הפיקוח של העירייה עוגנו בסעיף 3 לחוזה המסגרת: "העירייה (בין באמצעה שלה ובין באמצעות המפקח) רשאית בכל עת לבדוק... ולהשגיח על ביצועו וכן לבדוק את טיב החומרים... וטיב העבודה שנעשית על ידי הקבלן..."

לביקורת נמסר כי לא קיים פיקוח חיצוני במסגרת פרויקט שיקום תשתיות בעיר. עוד נמסר לביקורת כי הפיקוח והבקרה היחידים מבוצעים בעת ביצוע העבודה ולאחריה על ידי האחראי על התשתיות בהנדסה שהינו, כאמור, גם הגורם האחראי לביצוע סיורים בשטח לאיתור מפגעים, הכנת כתבי כמויות וקיום קשר שוטף עם הקבלנים.

נציין כי בבדיקת הביקורת נמצא כי בתב"ר 933, שייעודו שיקום תשתיות, נמצא שריון כספי בהיקף של 40,000 ש"ח לחברת א.ש.ל הנדסה. א.ש.ל הנדסה הינה חברת ניהול פרויקטים בבניה ובתשתיות החתומה על חוזה התקשרות עם העירייה משנת 2016 לניהול תכנון, ביצוע ופיקוח על עבודות בנייה

בעיר בהתאם לבקשת העירייה. בפועל הפיקוח על עבודות שיקום תשתיות אינו מבוצע על ידי החברה המפקחת, אלא על ידי אחראי התשתיות בהנדסה.

נמסר לביקורת כי האחראי על התשתיות בהנדסה מסייר במקומות העבודה של הקבלנים ברחבי העיר בזמנים לא קבועים ובתדירות משתנה, הוא בוחן את העבודות המבוצעות והאם הן מבוצעות באופן בטיחותי. לעתים הוא מצלם את אזורי העבודה לפני ביצוע השיקום ו/או אחריו. מהאמור לעיל עולה כי לא קיימת עקביות בסיורים בשטח וכן, לא קיים תיעוד לסיורים המבוצעים.

החשיפה		
<p>עומס וריכוז עבודה בידי גורם אחד חושף את העירייה לביצוע חלקי של העבודה בשל חוסר בכח אדם ולהזנחה של אזורים מרוחקים בעיר ולהיעדר שיקום תשתיות באותם אזורים. היעדר פיקוח חיצוני על ביצוע העבודות ושריון כספים לפיקוח ללא שימוש בהם בפועל, גורם להיעדר פיקוח מקצועי מובנה על עבודת הקבלנים בהתאם לשלבי ביצוע העבודה ולאי ניצול כספי התב"ר. נציין, כי פיקוח על העבודות מבוצע גם על ידי גורם מטעם הגוף המממן. משכך, היעדר פיקוח מובנה מצד העירייה מגדיל את החשיפה לעיכוב בקבלת המימון. פיקוח על עבודות הקבלנים באופן שאינו בזמנים קבועים ובשלבי עבודה מוגדרים וללא תיעוד חושף את העירייה לעבודות שיקום באיכות ירודה וגורם להיעדר נתיב ביקורת בתהליך.</p>		
המלצות הביקורת		
18.	מומלץ לבחון תוספת כח אדם לצוות התשתיות במחלקת ההנדסה, בהנחה ותחומי אחריותו של אחראי התשתיות בהנדסה נותרים כפי שהם כיום, קרי, הניהול והתפעול של נושא שיקום תשתיות מבוצעים ללא סקר תשתיות וללא חברה חיצונית מפקחת.	B
	לחילופין, במידה ומתקבלת החלטה לקיום פיקוח על ידי גורם חיצוני מומלץ לבחון הקצאת רכב לאגף התשתיות.	
19.	יש לבחון ביצוע פיקוח על עבודות התשתיות בעיר על ידי גורם חיצוני ולוודא כי הפיקוח יבוצע באופן מובנה ושיטתי. כמו כן, יש להקפיד כי יישמר תיעוד לסיורים המבוצעים בשטח.	A

5.5.3. דרישת תשלום מספקים

להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך אישור חשבון לתשלום:



#### להלן תיאור מילולי מפורט למתואר בתרשים לעיל:

הקבלנים מעבירים לאחראי תשתיות בהנדסה חשבונות, בהתאם לקצב התקדמות העבודה שלהם. אחראי תשתיות בהנדסה בודק את החשבונות ומאשר בחתימתו כי החשבון הוגש בגין עבודה שבוצעה כנדרש. אחראי תשתיות מעביר את החשבונות החתומים על ידו למהנדס העיר המבצע בדיקת התאמה בין החשבון לבין ההזמנה המקורית ו/או לבין ההזמנה המעודכנת בעקבות שינויים וחריגות שבוצעו בפועל, ומאשר בחתימתו את החשבון.

מזכירת המהנדס שולחת החשבון החתום על ידי המהנדס למנהלת דיווחים בהנדסה לרישום ההוצאה בתב"ר הרלוונטי.

לאחר מכן מועבר החשבון לאחראי התקשרויות ותשלומים בגזברות המבצע בדיקה כי ההליך בוצע כנדרש, לרבות קיום הסכם, הזמנה חתומה כנדרש וכיו"ב. החשבון מועבר להנהלת החשבונות שם מבוצעת בדיקת התאמה בגין כל סעיף בהזמנה למול כתב הכמויות ומחירון דקל. לאחר בדיקת החשבון בהנהלת חשבונות, מועבר החשבון לחתימת הגזבר.

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בחשבונות שהוגשו על ידי הקבלנים, נמצא כי החשבונות חתומים על ידי האחראי על התשתיות בהנדסה, על ידי מהנדס העיר בצירוף חותמת וציון תאריך החתימה וכן על ידי גזבר העיר בצירוף חותמת.

לביקורת נמסר כי בעת אישור החשבון לתשלום על ידי הנהלת החשבונות **מתגלות טעויות חישוביות רבות בחשבון הנשלח על ידי הקבלן**, שאינן מתגלות בשלב אישור החשבון על ידי מחלקת הנדסה. בהתאם לכך, הקבלן נדרש לעיתים לתקן את החשבון ולהגישו מתוקן לאישור חוזר.

נמסר על ידי הגזבר כי, במידה ומתגלים מקרים בהם קיימת הגדלת סעיף קיים, אזי נדרשת מחלקת הנדסה לביצוע פקודת שינוי. באם מתגלים מקרים בהם מדובר בסעיף חדש שלא היה בכתב הכמויות המקורי, נדרשת מחלקת הנדסה להפיק הזמנה חדשה.

החשיפה		
היעדר גורם אחד מרכז בהנדסה לבדיקת החשבונות המתקבלים מהקבלנים תוך ביצוע התאמה לכתב הכמויות ולמחירון דקל והוצאת הזמנה נוספת, במידת הצורך, עלול לגרום לאי איתור טעויות בחשבונות בזמן. איתור הטעויות בהנהלת חשבונות גורר עיכוב בתהליך אישור החשבון ואישור התשלום לספק, וכן עלול לגרום לחילוקי דעות עם הספקים ועיכוב המשך ביצוע עבודות שיקום תשתיות על ידם.		
עיכובים בהעברת התשלומים לספקים מהווים הפרה של החוק, עלולים לגרום להיעדר שיתוף פעולה מצד הקבלן ולפיכך לנזקים לתשתיות עקב הזמנה באשכול שבאחריות הקבלן.		
המלצות הביקורת		
20.	מומלץ למנות בעל תפקיד אחד בהנדסה שיהיה אחראי על אישור חשבונות הקבלנים לפני העברתם לגזברות, ירכז את האישורים המתקבלים מהגורמים השונים הבודקים את החשבונות ויהווה כתובת אחת למתן תשובות לבעיות המתעוררות עם חשבונות קבלנים.	B
21.	מומלץ לבחון דרכים להגבלת לוח הזמנים בהנדסה למתן אישור לחשבונות שהתקבלו מקבלנים.	B

#### 5.5.4. תשלום לקבלנים

חוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017, קובע בסעיף 3(א) כי במקרים בהם התקופה לתשלום לספק נספרת ממועד המצאת החשבון, יש לשלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-45 ימים מהמועד שבו הומצא למזמין החשבון.

#### קבלת כספים מהגורמים המממנים:

כאמור, התשלום לקבלנים ממומן ברובו מכספי תב"רים המתקבלים מגורמים חיצוניים, בעיקר משרדי ממשלה. מבדיקת הביקורת נמצא כי בקשות להעברת כספי התב"ר מהגורם המממן מוגשות לגורם המממן על ידי מנהלת דיווחים בהנדסה. בקשות למשרד הפנים מועברות על ידי עוזרת הגזבר.



לביקורת נמסר כי הגשת הבקשות כפופה לעתים לצבירת היקף כספי מינימלי במספר חשבונות יחד. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא כי דיווח שהוגש בתחילת אוקטובר 2017 למשרד הפנים על ידי עוזרת הגזבר כולל: טופס בקשה חתום על ידי ראש העיר, הגזבר, החשב המלווה ומהנדס העיר, חשבון עסקה שהתקבל מקבלן "מובילי הדרום", דוח חשבון מאושר המפרט את כל העבודות שבוצעו על ידי הקבלן ברחבי העיר וטופס הזמנה שאושר טרם תחילת העבודה.

בבדיקת הביקורת את אישורי התקציב על ידי משרד הפנים נמצא כי נכון ליום 19.11.2017 קיימת במערכת בקשה לקבלת כסף מהגורם המממן לאחר ביצוע העבודה מאמצע חודש אוקטובר 2017 (קרי, מעל חודש מיום הגשת הבקשה) שטרם הוחל הטיפול בה. לביקורת נמסר כי לעתים בקשות מהגורם המממן מעוכבות בתקופה שמעל שנה עד להעברת הכסף בפועל לעירייה.

מעיון במכרז המסגרת שנחתם עם הקבלנים נמצא כי הוא כולל סעיף הצהרה (סעיף 1.10) הקובע כי "המציע מצהיר כי ידוע לו שייתכן ועבודות... יהיו מתקצבות על ידי גורמי מימון חיצוניים... העברת התמורה בגין העבודות שיבוצעו על ידי הקבלן ויאושרו לתשלום על ידי העירייה, יהיו לא יאוחר מ-10 ימים מיום קבלת הכספים בגין העבודה בחשבון העירייה מהגורם המתקצב...".

### **תשלום לקבלני שיקום תשתיות**

בבדיקת הכרטסות של הקבלנים נמצא כי קיים הבדל מהותי בין קצב העברת תשלומים ל"אסיא" לעומת "מובילי הדרום".

בכרטסת של "אסיא" נמצא הקבלן רוב הזמן ביתרת זכות. יחד עם זאת, בתקופות בודדות היה ביתרת חובה כלדקמן: ביום 5.2.2017 היה הקבלן ביתרת חובה בגובה של 34,962 ש"ח. בין התאריכים 8.3.2017-14.3.2017 היה הקבלן ביתרת חובה שהגיעה לסכום מקסימלי של 347,900 ש"ח (זאת בעקבות 2 העברות כספים שבוצעו ביום 8.3.2017 וביום 9.3.2017). עוד נציין כי, לא נוצר עיכוב מעל 3 חודשים בתשלום לקבלן.

נמסר על ידי הגזבר, כי התשלום לקבלן "אסיא" בוצע בגין חשבונות שהיו מאושרים לתשלום אולם לא קובעו ולא נרשמו במערכת במועד. בעקבות לחץ של הקבלן לביצוע התשלום ומאחר והחשבונות כבר אושרו, הוחלט להעביר אליו את התשלום, כאמור.

מסקירת כרטסת "מובילי הדרום" נמצא כי נכון ליום 13.11.2017 הקבלן נמצא ביתרת זכות בגובה של 2 מיליוני ש"ח בקירוב. נדגיש כי מאחר והקבלן מבצע עבודות נוספות לעירייה, פרט לשיקום תשתיות, וכי כאמור בדוח, אין שיוך של ההזמנות להסכמי המסגרת, לא ניתן לבחון ממה נובע החוב ל"מובילי הדרום".

לביקורת נמסר מאחראי התקשרויות בגזברות כי יתרת הזכות נובעת בעיקרה מעיכוב בקבלת כספים מגורמי מימון שונים.

עוד נמסר על ידי הגזבר כי חשבון שממומן מהתקציב השוטף של העיריה משולם בהתאם להוראות החוק. יחד עם זאת, חשבון שממומן מתב"ר, משולם לקבלנים רק לאחר קבלת התקציב מהגורם המממן.

החשיפה	
ביצוע תשלומים לקבלנים מראש לפני קבלת חשבונות מספקים, עלולה לגרום לפגיעה בתזרים המזומנים של העירייה.	
המלצת הביקורת	
22.	מומלץ להימנע מביצוע תשלומים מראש לקבלנים וכניסה ליתרות חובה.

#### 5.6. בדיקת התשתיות על ידי מהנדס

ביום 25.01.2018 ערך מהנדס מטעם הביקורת סיור תשתיות בעיר במספר פרויקטים, שנדגמו על ידי האחראי על התשתיות בהנדסה, שהצטרף גם הוא לסיור, למעט אתר בית הקברות שנדגם על ידי המבקר.

להלן רשימת הפרויקטים בגינם בוצע הסיור בשטח:

1. תיקון אספלט - מעבר ציבורי - שכונה 7.
  2. תיקון אספלט - כביש - שכונה 7.
  3. מדרכה - שכונה 2.
  4. קיר תומך - בית קברות - שכונה 28.
  5. תיקון אספלט - כביש גישה ליישוב - עומר אלמוח'יתאר.
  6. מדרכה - כביש סלאח א דין - מול שכונה 12.
  7. ניקוזים - שכונה 18, נחל אלספא.
- בנוסף לפרויקטים אלה, בוצע סיור באזור שבו קיים ליקוי בניקוז גשם בשכונה 5 וכן בכיכר אלנור בה בוצעה הסדרת בור ניקוז בכניסה לשכונה 24.
- להלן ממצאי הביקורת שעלו בסיור:

✓ באופן כללי ניתן היה להתרשם כי קיימת בעיה בתחזוקת התשתיות בעיר, בעיקר לנוכח השבר הרב שנגרם מתנועת משאיות כבדות וייתכן אף כלים הנדסיים, לרבות תנועה על מדרכות.

✓ מרבית הנזקים נגרמים לתשתיות מדרכות, אבני שפה, ניקוזי גשם, מעקות ואספלט. נציין, כי עקב קריסת ניקוזים וסתימתם נגרמות הצפות שמחריפות את הבלאי לתשתיות.

✓ הוצגו אתרים בהם בוצעו עבודות על ידי גורמים אחרים כגון עבודות חברת בזק וחברת חשמל, היוצרות נזקים לתשתיות. התשתיות משוקמות על ידי אותם גורמים בצורה לא מקצועית.

✓ מסקירה של איכות עבודות התשתית עולה הרושם כי בחלק מהמקרים קיים ליקוי ביסודיות הביצוע. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בקריסת שתית וסדיקת אספלט באזור בו בוצע תיקון אספלט, סגרגציה באספלט. יחד עם זאת, על מנת לבדוק בצורה יסודית את העבודה יש לבצע בדיקות מעבדה לטיב שכבות השתית והאספלט. דוגמאות של ליקויים **ראה/י נספח ב'.**

✓ בנוסף לסיור בשטח, ביצע המהנדס מטעם הביקורת בדיקות של חשבונות המתייחסים לפרויקטים 1-7, המפורטים לעיל. התייחסות המהנדס לתקינות החשבונות מצורפת ב**נספח ג'.**

בהיעדר פיקוח מקצועי על ביצוע העבודות חשופה העירייה להפסדים כספיים הנובעים מתשלומים לא תקינים לקבלנים. **ראה/י המלצה 18.**

במסגרת דוח זה נבדק נושא שיקום תשתיות בעיר המבוצע על ידי שני קבלנים, שההתקשרות עימם עוגנה בהסכמי מסגרת. בבדיקת הביקורת נמצא כי לא נחתמו הארכות של הסכמי מסגרת אלו עם הקבלנים. בנוסף, נמצא כי ערבות מאחד הקבלנים אינה בתוקף, וכי לא התקבלו פוליסות ביטוח מהקבלנים.

עוד נמצא כי לא בוצע סקר מקדים של מצב התשתיות בעיר ולפיכך שיקום התשתיות מבוצע באופן מזדמן ולא מתודי. כמו כן, לא קיים פיקוח חיצוני מקצועי על העבודות המבוצעות על ידי הקבלנים ולא מנוהלים יומני עבודה לתיעוד העבודה המבוצעת על ידי הקבלנים.

בסיור שערכה הביקורת נמצא כי היעדר הפיקוח ניכר בעבודות שבוצעו על ידי הקבלנים באיכות ירודה. עוד נמצא בסיור כי קיימת פגיעה של התשתיות על ידי תאגידים שונים המטפלים בתשתיות שבאחריותם ופוגעים בתשתיות הקיימות. כמו כן, נמצאו מפגעים בתשתיות הנגרמים על ידי התושבים ועל ידי תנועה חופשית של כלי רכב כבדים בעיר.

הביקורת מציינת את שיתוף הפעולה מצד גורמים שונים בעירייה במהלך ביצוע הבדיקות.

**להלן ריכוז המלצותינו, כפי שניתנו בגוף הדוח:**

דירוג ההמלצות			מספר ההמלצות בפרק	הפרק בדוח	
C	B	A			
-	-	-	-	כללי	4.1
1	1	-	2	אישור תב"רים וניצולם	4.2
-	2	1	3	ניהול מכרז	4.3
1	5	2	8	הזמנת עבודה	4.4
1	5	2	8	ביצוע עבודה, פיקוח ותשלום לספקים	4.5
-	-	-	-	בדיקת התשתיות על ידי מהנדס	4.6
3	13	5	21	סה"כ המלצות	

תמצית המנהלים מצורפת בנספח א'.

תגובת מבוקרים	דירוג ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא	
<b>אישור תב"רים וניצולם</b>				
	<b>B</b>	על מחלקת הנדסה ועל הגזברות לוודא שהזמנה תשוך לתב"ר הרלוונטי וכי ניצול התב"רים בפועל תואם לייעודם.	בבדיקת הביקורת נמצא כי בשנת 2016 מימוש התב"רים לשיקום תשתיות היה בשיעור נמוך ואף בחלק מהמקרים תב"רים לא נוצלו כלל. נכון לאוקטובר 2017 שיעור ניצול התב"רים עומד על 80%-90%. בהיעדר מימוש התב"רים בזמן המיועד להן, חשופה העירייה ל"אובדן" תקציבים, קיבוע של מצב התשתיות הירוד עקב היעדר פעולות לשיקום תשתיות ולפיכך לפגיעה באיכות החיים של התושבים. 1. כמו כן, מסקירת כרטסות תב"רים 857 ו-901 המיועדים לשיקום תשתיות נמצא כי חלק מהעבודות שבוצעו במסגרת התב"רים אינן עולות על הגדרת שיקום תשתיות. ניצול כספי התב"רים בניגוד להחלטות שהתקבלו ולצרכים שאינם עולים בקנה אחד עם הייעוד של התב"ר חושפים את העירייה לסירוב העברת המימון על ידי הגורם המממן, פגיעה בסדרי העדיפויות שנקבעו על ידי העירייה ומקדם אינטרסים של פרויקטים מסוימים על חשבון פרויקטים אחרים.	
	<b>C</b>	מומלץ לעקוב מידי תקופה שתיקבע אחר הביטולים שבוצעו בכרטסת הנהלת חשבונות.	מסקירת כרטסות התב"רים נמצא כי מבוצעות פעולות ביטול רבות החושפות את העירייה לטעויות והטעויות, לתשלומים בלתי מורשים לספקים ולפגיעה ביכולת המעקב אחר רישומי	2.

הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
התנועות בהנהלת החשבונות.			
ניהול מכרז			
3.	לא קיים בעל תפקיד אחד בעירייה שתפקידו לרכז את הטיפול בתהליכי העבודה הנוגעים למכרזים. לפיכך, חשופה העירייה לטיפול לקוי בחלק מהשלבים בתהליך, אי קבלת כל האישורים הנדרשים, היעדר תיעוד בתהליך ולפיכך לתביעות והפסדים כספיים.	B	
4.	בבדיקתנו נמצא כי ערבות הביצוע מ"מובילי הדרום" ניתנה עד ליום 19.9.2017 קרי, הערבות אינה בתוקף. בנוסף, נמצא כי לא התקבלו פוליסות ביטוח מהקבלנים. לאור האמור לעיל, חשופה העירייה לתביעות משפטיות והפסדים כספיים כתוצאה מהיעדר כיסוי ביטוחי. כמו כן, משיחות שערכה הביקורת עם האחראי על ההתקשרויות בגזברות עולה כי לא מבוצע על ידי אף גורם בעירייה מעקב אחר תקפות החוזים עם קבלנים ונותני שירות אחרים. כמו כן, לא קיימת מערכת התרעות שתפקידה להתריע על מועד סיום חוזה התקשרות. לפיכך, חשופה העירייה להיעדר מחויבות ואחריות של הספקים, הקבלנים	B	נמסר על ידי מהנדס העיר כי יוכן נוהל חדש שיכלול פירוט אישורים שנדרשים לפי החוזה. האישורים יאושרו על ידי מנהל התקשרויות בגזברות לפני החתימה על החוזה.
5.	יש לקבל פוליסות ביטוח מהקבלנים וערבות ביצוע כנדרש על פי ההסכם.	A	

	הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
6.	ונוטני השירותים למתן שירותים, וכן להיעדר אסמכתה משפטית לתביעה במקרה נזיקין והפסדים כספיים.	יש לחתום על הסכמי הארכה עם הקבלנים כנדרש בחוזים שנחתמו עמם.	B	נמסר על ידי מהנדס העיר כי יפעל להכין טופס הארכת חוזים.
הזמנת עבודה				
7.	לא בוצע סקר שיקום תשתיות כולל ברחבי העיר ולא נקבעה תכנית אב לשיקום התשתיות בעיר. ביצוע עבודות שיקום תשתיות ללא ביצוע סקר מקדים וקביעת תכנית אב לשיקום התשתיות בעיר אינה מאפשרת קביעת תיעדוף לביצוע עבודות השיקום ולפיכך להיעדר טיפול יסודי בתשתיות. בנוסף, השקעה של הכספים יורדת לטמיון מאחר ואינה ניכרת בשטח ואינה משפיעה על התנהגות התושבים באופן חיובי.	יש לבצע סקר מקדים לבחינת מצבן הפיזי של כלל התשתיות בעיר ובהתאם לקבוע תכנית אב לשיקומן.	A	נמסר על ידי מהנדס העיר כי יבוצע סקר תוך 60 ימים.
8.	מאחראי התשתיות בהנדסה נמסר כי מקיים את הסיורים ברחבי העיר ברכבו הפרטי שאינו רכב שטח. משכך, הוא מבצע את הסיורים רק בשכונות הוותיקות בעיר ולא במתחמים החדשים בהם נדרש רכב שטח. מצב כאמור, נותן מענה חלקי לנושא איתור מפגעים וגורם להיעדר יכולת סיור, פיקוח ובקרה באזורים לא סלולים בהם נדרשת נסיעה עם רכב עבודה/ רכב שטח.	מומלץ לבחון הקצאה של רכב עבודה ייעודי במחלקת הנדסה לצורך קיום סיורים בעיר ולצורך פיקוח על עבודות הקבלנים.	C	נמסר על ידי אחראי תשתיות בהנדסה, כי מאחר והעיר גדלה באופן מהיר, יש צורך בהקצאת רכב שירות למחלקה בדומה לשאר המחלקות בעירייה (חשמל, פיקוח עירוני, פיקוח של בנייה ועוד).

	הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
9.	לביקורת נמסר כי לא קיים תיאום בין תאגידים חיצוניים לבין העירייה כדוגמת תאגידים חיצוניים, חברת חשמל, תאגיד מים ואחרים, בביצוע עבודות ברחבי העיר. טיפול במפגעים על ידי גורמים חיצוניים לעירייה ללא תיאום, פיקוח וליווי של גורמים במחלקת הנדסה בעירייה, חושף את העירייה לנזקים לתשתיות קיימות אותם תצטרך לתקן בעצמה ולפיכך להפסדים כספיים. ללא תיקון המפגעים קיימת חשיפה לפגיעה בהולכי רגל ובכלי רכב.	יש לבחון הפעלת מנגנון דיווח ופיקוח על פעילות תאגידים המבצעים עבודות הקשורות לתשתיות בעיר.	B	נמסר על ידי מהנדס העיר כי מקיימים דיונים בנושא.
10.	משאיות ורכבים כבדים מתנהלים ברחבי העיר באופן חופשי, ללא הגבלת כניסה וחנייה. כתוצאה מכך קיימת פגיעה רחבה בתשתיות בעיר לרבות מעקות הבטיחות, כבישים, מדרכות ובורות הניקוז גורמים להפסדים כספיים והוצאות חוזרות ונשנות על אותם מפגעים.	יש לבחון ביצוע פעולות מניעה ואכיפה לצמצום כניסת כלי רכב כבדים לרחבי העיר.	A	נמסר על ידי מהנדס העיר כי בתכנית המתאר הכוללת נכללו 4 חניונים לרכבים כבדים.
11.	בסיור שערכה הביקורת בעיר נמצאו מקרים של מפגעים סביבתיים ו/או פגיעה מכוונת בתשתיות קיימות על ידי תושבים. היעדר פיקוח ואכיפה על בנייה פיראטית של התושבים גורם לנזקים בתשתיות, להשקעות היורדות לטמיון ולהפסדים כספיים.	מומלץ לבחון ביצוע פעולות הסברה חינוכיות-חברתיות לתושבים בעיר ו/או במערכת החינוך שתסייענה ביצירת תחושת שייכות לעיר ותצמצם פגיעה אפשרית. בנוסף, מומלץ לבחון הטלת סנקציות כדוגמת קנסות על תושבים הפוגעים בתשתיות הקיימות.	B	



	הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
12.	בבדיקת הביקורת נמצא כי לא קיימת הקפדה לשיוך ההזמנה להסכם המסגרת במערכת הנהלת החשבונות וכן לא מבוצע מעקב ידני/ממוחשב אחר ניצול הסכם המסגרת. מצב כאמור, עלול לגרום לביצוע עבודות בהיקף החורג מהסכום המקסימלי הקבוע בהסכם המסגרת ולפיכך לעלויות כספיות כבדות על העירייה.	יש לשייך את ההזמנות המופקות בהנדסה להסכמי המסגרת הרלוונטיים ובהתאם יש לבצע מעקב אחר ניצול הסכמי המסגרת בהתאם למסגרת הכספית שנקבעה בהם.	B	נמסר על ידי הגזבר כי בעקבות הביקורת, הטמיע בקרה מונעת בתהליך לפיה החל מסוף שנת 2017, בשלב הקלדת הזמנה למערכת הממוחשבת, קיימת חובה למלא שדה חדש בו יש לבחור את המקור מכוחו מבוצעת העבודה לרבות הסכם, הסכם מסגרת, החלטת ועדת רכש וכיו"ב וכן לציין את מספר ההסכם/הסכם מסגרת.
13.	בבדיקת הביקורת נמצא כי ההזמנות אינן כוללות לוחות זמנים לביצוע העבודות. לפיכך, חשופה העירייה ל"סחבת" מצד הקבלנים, עיכוב בביצוע העבודות, לתשתיות בלתי תקינות ולנראות לא טובה שלהן.	יש לקבוע בכל הזמנה לוח זמנים לביצוע העבודות על ידי הקבלנים.	B	
14.	לא קיימת הקפדה לסריקת כתבי הכמויות בגינן הוכנו	יש להקפיד לסרוק למערכת	B	נמסר על ידי מהנדס

	הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
	ההזמנות. היעדר הקפדה לתיוק הזמנות במערכת עם כתבי הכמויות חושף את העירייה לטעויות, הטעויות והיעדר יכולת פיקוח בתהליך שכן לא נשמר נתיב ביקורת.	הממוחשבת את כתבי הכמויות וכל חומר אחר המצורף להזמנה ולתייכם עם ההזמנות.		העיר כי החלו בסריקת כתבי הכמויות.
<b>ביצוע עבודה, פיקוח ותשלום לספקים</b>				
15.	היעדר צילום של אזורי העבודה לפני ביצוע העבודה על ידי הקבלנים ואחריו אינו מאפשר לבצע השוואה בין מצב התשתיות לפי התיקון ואחריו. כמו כן, בבדיקה שערך מהנדס חיצוני במספר מקומות בעיר (כמפורט בנספח ג' לדוח), נמצא כי חסרים מסמכים רבים האמורים להיות מצורפים לכתב הכמויות ולהזמנה כדוגמת פרטים הנדסיים, סקיצה המפרטת את מיקום העבודות ומסמכים נוספים שמטרתם לוודא כי הקבלן יבצע את העבודות בהתאם למפרט ברור ומוגדר. היעדר העברת מסמכים לקבלן עם צו התחלת העבודה המגדירים באופן ברור את מהות העבודה ומיקומה כדוגמת פרטים הנדסיים וסקיצה, עלול לגרום לביצוע העבודות שלא בהתאם לנדרש.	יש להקפיד כי יבוצעו צילומים של אזורי העבודה לפני ביצוע העבודה על ידי הקבלנים ולאחר ביצוע העבודה על ידיהם. כמו כן, יש לוודא כי לכתב הכמויות ולהזמנה המועברים לקבלן יצורפו פרטים הנדסיים וסקיצה של מיקום העבודות.	B	
16.	מבדיקתנו עולה כי אופן ביצוע עבודות דחופות בעיר על ידי הקבלנים אינו עומד בדרישות נוהל עבודה דחופה וחושף את העירייה להפסדים כספיים.	יש להקפיד כי דרישה של עבודות דחופות וביצוען יהיו בהתאם לנוהל עבודה דחופה.	B	נמסר על ידי מהנדס העיר כי יוכן בתאום עם הגזבר, נוהל לעבודות

	הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
				דחופות.
17.	<p>נמסר לביקורת כי לא נוהלו יומני עבודה על ידי הקבלנים. היעדר ניהול יומן עבודה על ידי הקבלנים משמעו הפרת חוזה והיעדר נתיב ביקורת בתהליך.</p> <p>כמו כן, לא נמצא כי הקבלנים מגישים בסיום העבודות תוכנית as made המפרטת את מהות העבודות שבוצעו בפועל.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>יש לדרוש מהקבלנים לנהל יומני עבודה הכוללים פירוט של העבודה שבוצעה בשטח, מספר העובדים שביצעו את העבודה, הכלים והחומרים ששימשו אותם לצורך העבודה, וכן שינויים שאושרו לביצוע.</li> <li>יש לוודא כי יומני העבודה מבוקרים ומפוקחים באופן שוטף על ידי האחראי על התשתיות בהנדסה.</li> <li>מומלץ כי יומני העבודה ותוכנית as made יוגשו לעירייה בצירוף לחשבון המוגש מהקבלנים בגין אותן עבודות.</li> </ul>	A	<p>נמסר על ידי מהנדס העיר כי ינחה את כל העובדים לחייב את הקבלנים לעבוד עם יומני עבודה.</p>
18.	<p>בבדיקת הביקורת נמצא כי האחראי על התשתיות בהנדסה אחראי לביצוע סיורים בשטח לאיתור מפגעים, הכנת כתבי כמויות, קיום קשר שוטף עם הקבלנים ופיקוח על עבודתם.</p>	<p>מומלץ לבחון תוספת כח אדם לצוות התשתיות במחלקת ההנדסה, בהנחה ותחומי אחריותו</p>	B	<p>נמסר על ידי אחראי תשתיות בהנדסה, כי מאחר והעיר גדלה</p>

	הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
	<p>עומס וריכוז עבודה בידי גורם אחד חושף את העירייה לביצוע חלקי של העבודה בשל חוסר בכח אדם ולהזנחה של אזורים מרוחקים בעיר ולהיעדר שיקום תשתיות באותם אזורים.</p>	<p>של אחראי התשתיות בהנדסה נותרים כפי שהם כיום, קרי, הניהול והתפעול של נושא שיקום תשתיות מבוצעים ללא סקר תשתיות וללא חברה חיצונית מפקחת.</p> <p>לחילופין, במידה ומתקבלת החלטה לקיום פיקוח על ידי גורם חיצוני מומלץ לבחון הקצאת רכב לאגף התשתיות.</p>		<p>באופן מהיר, יש צורך בתגבור כח אדם במחלקת תשתיות ובמשרד סמוך למחלקת הנדסה.</p>
19.	<p>לביקורת נמסר כי לא קיים פיקוח חיצוני במסגרת פרויקט שיקום תשתיות בעיר, על אף ששוריין סכום בתב"ר שיקום תשתיות לטובת הנושא.</p> <p>האחראי על התשתיות בהנדסה מסייר במקומות העבודה של הקבלנים ברחבי העיר בזמנים לא קבועים ובתדירות משתנה.</p> <p>מסקירה של איכות עבודות התשתית על ידי מהנדס חיצוני עולה הרושם כי בחלק מהמקרים קיים ליקוי ביסודיות הביצוע על ידי הקבלנים.</p> <p>היעדר פיקוח חיצוני על ביצוע העבודות ושריון כספים לפיקוח ללא שימוש בהם בפועל, גורם להיעדר פיקוח על ידי גורם מקצועי באופן מובנה בהתאם לשלבי ביצוע העבודה על ידי</p>	<p>יש לבחון ביצוע פיקוח על עבודות התשתיות בעיר על ידי גורם חיצוני ולוודא כי הפיקוח יבוצע באופן מובנה ושיטתי. כמו כן, יש להקפיד כי יישמר תיעוד לסיורים המבוצעים בשטח.</p>	A	

	הממצא	המלצת המבקר	דירוג ההמלצה	תגובת מבוקרים
	הקבלנים ולאי ניצול כספי התב"ר. נציין, כי פיקוח על העבודות מבוצע גם על ידי גורם מטעם הגוף המממן. משכך, היעדר פיקוח מובנה מצד העירייה מגדיל את החשיפה לעיכוב בקבלת המימון.			
20.	לביקורת נמסר כי בעת אישור חשבון לתשלום על ידי הגזברות מתגלות טעויות חישוביות רבות בחשבון הנשלח על ידי הקבלן, שאינן מתגלות בשלב אישור החשבון על ידי מחלקת הנדסה. היעדר גורם אחד מרכז בהנדסה לבדיקת החשבונות המתקבלים מהקבלנים תוך ביצוע התאמה לכתב הכמויות ולמחירון דקל והוצאת הזמנה נוספת, במידת הצורך, עלול לגרום לאי איתור טעויות בחשבונות בזמן. איתור הטעויות בהנהלת חשבונות גורר עיכוב בתהליך אישור החשבון ואישור התשלום לספק, וכן עלול לגרום לחילוקי דעות עם הספקים ועיכוב המשך ביצוע עבודות שיקום תשתיות על ידם.	מומלץ למנות בעל תפקיד אחד בהנדסה שיהיה אחראי על אישור חשבונות הקבלנים לפני העברתם לגזברות, ירכז את האישורים המתקבלים מהגורמים השונים הבודקים את החשבונות ויהווה כתובת אחת למתן תשובות לבעיות המתעוררות עם חשבונות קבלנים.	B	
21.	מסקירת כרטסת "מובילי הדרום" נמצא כי נכון ליום 13.11.2017 הקבלן נמצא ביתרת זכות בגובה של 2 מיליוני ש"ח בקירוב. נדגיש כי מאחר והקבלן מבצע עבודות נוספות לעירייה, פרט לשיקום תשתיות, וכי כאמור בדוח, אין שיוך של ההזמנות להסכמי המסגרת, לא ניתן לבחון ממה נובע החוב	מומלץ לבחון דרכים להגבלת לוח הזמנים בהנדסה למתן אישור לחשבונות שהתקבלו מקבלנים.	B	

תגובת מבוקרים	דירוג ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא	
			<p>ל"מובילי הדרום".</p> <p>עיכובים בהעברת התשלומים לספקים מהווים הפרה של החוק, עלולים לגרום להיעדר שיתוף פעולה מצד הקבלן ולפיכך לנזקים לתשתיות עקב הזמנה באשכול שבאחריות הקבלן.</p>	
	C	<p>מומלץ להימנע מביצוע תשלומים מראש לקבלנים וכניסה ליתרות חובה.</p>	<p>בכרטסת של "אסיא" נמצא הקבלן רוב הזמן ביתרת זכות. יחד עם זאת, בתקופות בודדות היה ביתרת חובה. ביצוע תשלומים לקבלנים מראש לפני קבלת חשבונות מספקים, עלולה לגרום לפגיעה בתזרים המזומנים של העירייה.</p> <p>22. נמסר על ידי הגזבר, כי התשלום לקבלן "אסיא" בוצע בגין חשבונות שהיו מאושרים לתשלום אולם לא קובעו ולא נרשמו במערכת במועד. בעקבות לחץ של הקבלן לביצוע התשלום ומאחר והחשבונות כבר אושרו, הוחלט להעביר אליו את התשלום, כאמור.</p>	



פרויקטים 1 + 2 - תיקון  
אספלט בשכונה 7











פרויקט 4 - קיר תמך בבית  
הקברות שכונה 28





**פרויקט 6** שכונה 14 - מעבר חלק של  
המשתלבות בין החלק הישן לחלק החדש.



צניחה של המילוי.



**פרויקט 5** - ליד  
שכונה 10 רחוב  
עומאר אל מוכתאר

תיקון אספלט בציר  
מרכזי בעיר.  
הסדקים לא המשיכו  
באספלט החדש.  
תקין!





שימוש באבני שפה ישנות ושבורות.



חניה שכונה 18 - פתיחה של הניקוז. ביצוע ע"י "אסיא". הזמנה לא ע"י נאסר.

פרויקט 7 -  
ניקוזים



שימוש באספלט אגרגטי,  
לא חלק (הרבה חצץ).



שוליים מתפוררים של אספלט.



פתיחה של הוואדי בצורה לא מקצועית  
שנסתמה לאחר שבועות ספורים  
ממועד ביצוע הפתיחה ע"י דחפור. לא  
בוצע ביטון בשוליים.

### פרויקט 7 - ניקוזים

שכונה 18 - פתחי הניקוז  
ממוקמים משני צידי הרחוב  
אך מלאים בפסולת.  
הבריקה נמצאת בנקודה  
הנמוכה ברחוב אך אין שם  
רשתות ניקוז. המים מציפים  
את הבתים הסמוכים  
לבריקה.



ניקוז סתום. מים לא מגיעים  
לבריקת הניקוז והרחוב מוצף.







תיקון ניקוז בכיכר  
מרכזית בעיר -  
בוצע באופן חלקי.  
לא בוצעה חגורת  
בטון מזוין מסביב  
לכל המסגרת.



מדרכה בכיכר מרכזית בעיר  
- בלאי ונזקים

כיכר במרכז העירוני  
(לא נמסר חשבון  
לבדיקה)



תיקון רשתות ניקוז  
בכיכר מרכזית בעיר.



משאיות נמצאות בכל רחבי העיר.  
גם ברחובות מגורים צפופים חונות  
על המדרכות משני צידי הכביש.

**נספח ג' - ממצאי המהנדס על פי נתוני חשבונות שהוצגו לביקורת**

### ממצאי המהנדס על פי נתוני חשבונות שהוצגו לביקורת

מס' פרויקט	כתובת אתר הפרויקט	סכום ראשוני מבוקש (לפני מע"מ)	סכום מאושר (לפני מע"מ)	חומר חסר	ממצאים	בדיקת טיב העבודה
1	שכונה 7 - שיקום מדרכות וכבישים	31,525.60	30,421.60	חישוב כמויות, תכנית, צילומים ממהלך ביצוע העבודות, יומני עבודה	פרק 51.040 - עבודות אספלט - בצילום האתר שצורף לכתב הכמויות הוערך שטח של 195 מ"ר ובחשבון מופיע שטח נוסף של 40 מ"ר.	פרק 51.010,030 - לא הוצגו אבנים משתלבות בעת הסיוור בשטח.
2	שיקום כביש ראשי בשכונה 7	30,593.16	30,593.16	חישוב כמויות, תכנית, צילומים ממהלך ביצוע העבודות, יומני עבודה	פרק 51.1.020 - ניסור אספלט - לא אותר בשטח. פרק 51.3.010 - פסי האטה - לא הוצגו בשטח.	המשכיות הסדקים בין החלק שלא טופל ובין החלק שתוקן מעידים על ביצוע לקוי של שתית חדשה.
3	שיקום מערכות תיעול וניקוז ברחבי העיר - ביצוע מדרכה בשכ' 2	153,008.00	33,221.60	חישוב כמויות, תכנית, צילומים ממהלך ביצוע העבודות, יומני עבודה	פרק 01.020.0010 - חפירה כללית של 29 מ"ק משמעותה שחפרו 55 ס"מ שזה לא מסתדר עם עומק המילוי (20 ס"מ) ועומק הריצוף והחול (כ- 10 ס"מ). פרק 40.054.9010 - אושרו 18 מ' אבן שפה. המדרכה בצילום האתר שצורף לכתב הכמויות הוערכה באורך של 24.5 מ'. פרק 51.040.9001 - אספלט - לא הוצג בעת הביקור. פרק 51.064 - תאי בקרה - אושר לתשלום סך של 3,995 ש"ח למרות שנפסלו הכמויות. פרק 57.064 - שטיפת תאי בקרה - לא הוצגה בעת הביקור.	לא בוצע חיתוך של אבני שפה או מילוי במלט אדום.
4	חשבון סופי בית קברות שכי' 28	67,605.00	67,605.00	חישוב כמויות, תכנית, צילומים ממהלך ביצוע העבודות, יומני עבודה	בהיעדר תכניות, פרטי ביצוע או חישוב כמויות הפרויקט לא ניתן לבדוק את החשבון. כמו כן, לא ניתן לתת חוות דעת על איכות העבודה, מאחר ובדיקה כזו מתבססת על תכניות ביצוע ומפרטים. בנוסף, קיימת אפשרות כי התפתחויות מאוחרות יותר, כגון: מילוי אדמה, שינויים בהעמסות וכו' שלא בוצעו ע"י הקבלן ולא נלקחו בחשבון בעת התכנון הביאו להתמוטטות. לפיכך, ולא ניתן להסיק על פי התוצאות בשטח מה טיב העבודה.	



### ממצאי המהנדס על פי נתוני חשבונית שהוצגו לביקורת

מס' פרויקט	כתובת אתר הפרויקט	סכום ראשוני מבוקש (לפני מע"מ)	סכום מאושר (לפני מע"מ)	חומר חסר	ממצאים	בדיקת טיב העבודה
5+6	שיפוצים ושיפור תשתיות רחבי העיר - תיקון ריצוף רח' צלאח א דין, תיקון אספלט כביש כניסה עומר אלמוחיתאר	320,719.26	לא ברור מה אושר, נראה גם חשבון מאושר על 335,809.6	ללא התייחסות היות והחשבון מתייחס למספר רב של פרויקטים	הבדיקה נערכה בשני מוקדים - אתר המהווה חלק מסעיף 01.40.0530310 (30 מ"ר מתוך 300 שאושרו) ואתר המהווה חלק מס' 01.51.040.9000 (60 מ"ר מתוך 100 שאושרו). מדובר בבדיקה חלקית ביותר שאינה יכולה להעיד על תקינות החשבון באופן כללי. ביחס לאתרים שנדגמו נראה כי החשבון תקין וניתן לאשרו.	מערב חלק של האבנים המשלבות בין החלק הישן לבין החלק החדש. צניחה של המילוי.
7	שיקם מדרכה והסדרת ניקוז מול בית 326 - שכי 18	38,538.40	33,181.60	חישוב כמויות, תכנית, צילומים ממהלך ביצוע העבודות, יומני עבודה	בהיעדר תכניות, פרטי ביצוע או חישוב כמויות לא ניתן לבדיקה.	שוליים מתפוררים של אספלט. בוצע שימוש באספלט אגרסי (הרבה חצץ). נמצא ניקוז סתום. המים לא מגיעים לבריכת הניקוז והרחוב מוצף. פתיחה של הוואדי בצורה לא מקצועית שנסתמה לאחר שבועות ספורים ממועד ביצוע הפתיחה באמצעות דחפור. לא בוצע ביטון בשוליים.

דוח ביקורת מס' 3: החלטות מועצת העירייה על התקשרויות ללא מכרז  
עפ"י תקנה 22 (ח) לתקנות העיריות (מכרזים) ועפ"י סעיף 148 (ג)  
לפקודת העיריות כולל התייחסות למכרז 22/2017 - שיפוז מרכז הקשיש  
כמקרה בוחן

### תוכן עניינים

131	.....רקע
131	.....המסגרת הנורמטיבית
134	.....ממצאים
143	.....ניתוח ממצאי הביקורת
146	.....מקרה בוחן: מכרז פומבי מס' 22/2017
153	.....התייחסות המבוקרים
154	.....שאלות עקרוניות שעלו אגב הביקורת
154	.....מסקנות והמלצות

## רקע

הביקורת בדקה את **כלל המכרזים שהובאו לדיון בפני מועצת העירייה בשנים 2015-2017** לאישור התקשרות בפטור ממכרז, זאת בעיקר מאחר והליכי המכרזים הרלוונטיים לא הסתיימו בהכרזה על אחת ההצעות (קרי המלצה של ועדת מכרזים על הצעה מבין ההצעות שהוגשו למכרז מסוים ואישורה על ידי ראש העירייה).

הביקורת נערכה במטרה לבדוק, אם ההחלטות שהתקבלו ע"י מועצת העירייה נופלות במסגרת הסמכויות המוקנות לה עפ"י תקנה 22 (ח) לתקנות העיריות (מכרזים) או עפ"י סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות.

הביקורת מתבססת על דיוני ועדת מכרזים, עמדותיו המשפטיות של היועץ המשפטי לעירייה, החלטות ראש העירייה בנוגע להמלצות ועדת מכרזים, ודיוני מועצת העירייה בעניין ההתקשרויות בפטור ממכרז.

## המסגרת הנורמטיבית

עיקר המסגרת הנורמטיבית לדוח ביקורת זה מהווים סעיפי פקודת העיריות וסעיפי תקנות העיריות (מכרזים) המפורטים להלן:

**סעיף 197** לפקודת העיריות קובע, כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

כלומר, סעיף 197 לפקודה קובע את **הכלל שעל פיו על העירייה להתנהל בעריכת ההתקשרויות שלה**.

**סעיף 198** לפקודה קובע, כי "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן **סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל**".

כלומר, הסיפא של סעיף 198 לפקודת העיריות קובע את **החריג מהכלל שקבוע בסעיף 197 לפקודה**.

**תקנות העיריות (מכרזים)**, התשמ"ח-1987 (להלן: תקנות המכרזים) הותקנו על מנת לתת מענים לצרכים שבסעיף 198 לפקודה.

**סעיף 148** לפקודת העיריות קובע, כי "א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה **לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעיריה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישור**.  
(ב) החליט ראש העירייה לאחר עיון בהמלצות ועדת המכרזים **שלא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הועדה**, ירשום את הנימוקים להחלטתו **ויביאם לידיעת המועצה** בשיבתה הקרובה.

(ג) ראש העירייה רשאי, **באישור המועצה**, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, **אף שהועדה לא המליצה עליה**".

כלומר, הוראות סעיף 148 לפקודה קובעות **דרכי ניהול מכרז שמתפרסם ע"י העירייה**.

**תקנה 22** לתקנות מכרזים מפרטת שורה של חלופות להמלצות של ועדת מכרזים.

החלופה (ח) שבתקנה 22 קובעת כי, "לא הוגשה כל הצעה למכרז אין נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה, אין לא המליצה הועדה על הצעה כלשהי, אין החליטה מועצת העירייה שלא לאשר את הצעת ראש העירייה לפי סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות, רשאית העירייה להתקשר בחוזה ללא מכרז לאחר שמועצת

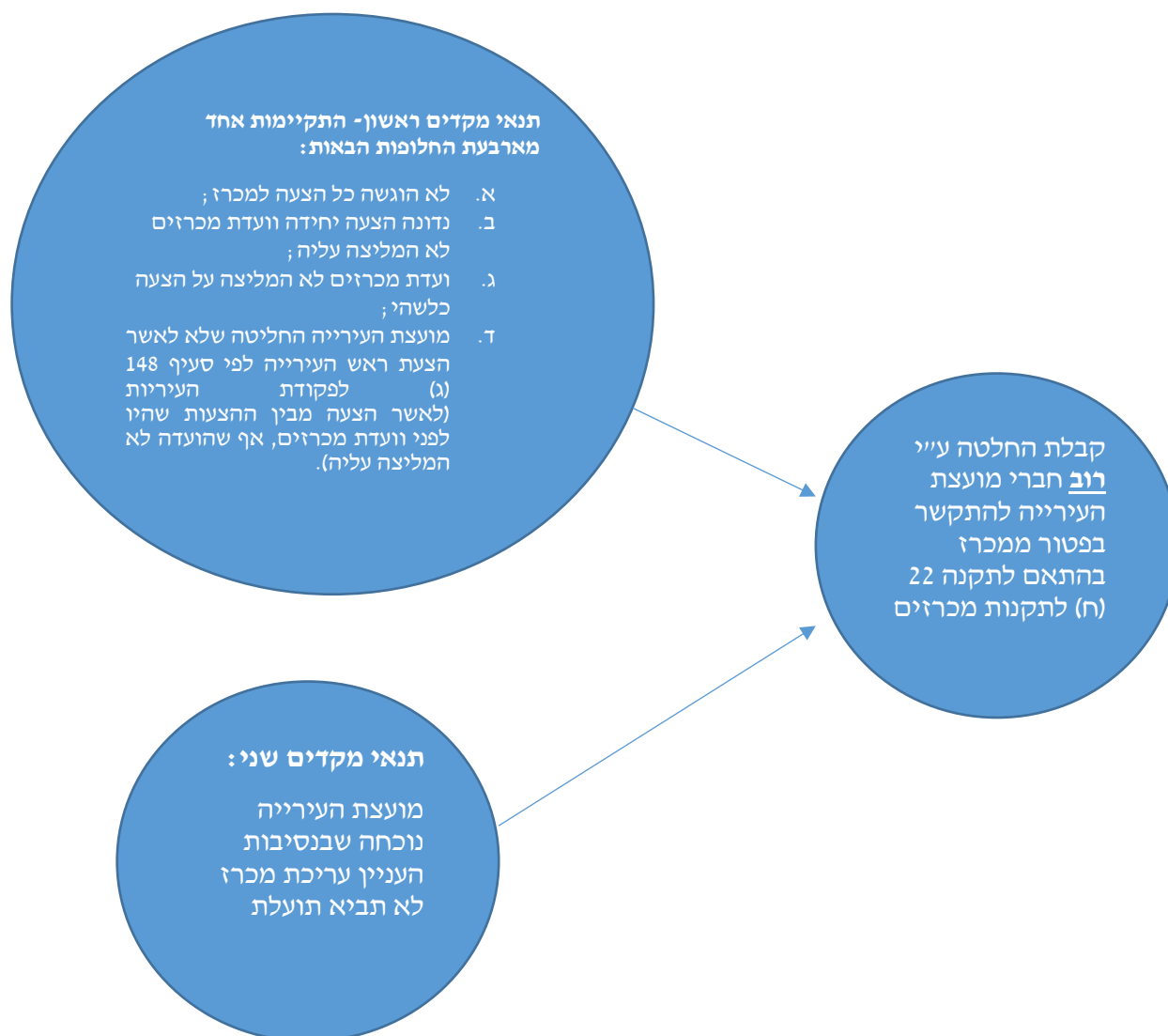
העירייה החליטה על כך **ברוב חבריה**, ולאחר שנוכחה שבנסיבות העניין **עריכת מכרז לא תביא תועלת**".

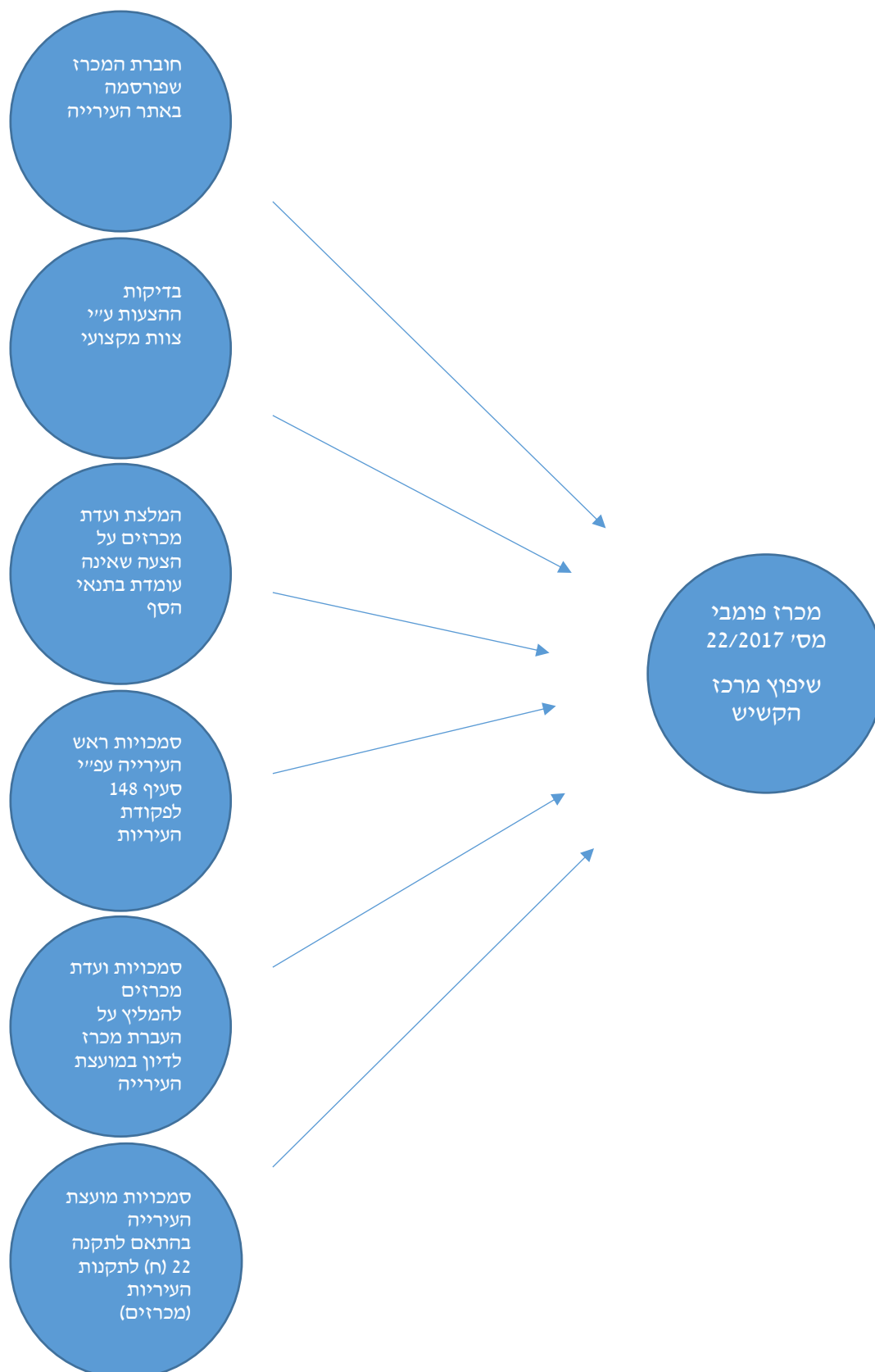
עוד התבססה הביקורת על הוראות **חוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי)**, תשל"ו-1975 (להלן- **חוק הייעוץ המשפטי**). מבין הוראות **חוק זה** ברצון הביקורת לציין את:

סעיף 2 לחוק הייעוץ המשפטי שקובע, כי **"רשות מקומית חייבת בקבלת ייעוץ משפטי"**;

סעיף 7 (ג) לחוק הייעוץ המשפטי שקובע, כי **"לא תתקשר רשות מקומית בעסקה הטעונה אישור המועצה, אלא אם כן הוגשה לה חוות דעת מנומקת בכתב של היועץ המשפטי שלפיה אין מניעה לאשר את העסקה; החוזה וחוות הדעת המשפטית יישלחו לחברי המועצה עם ההזמנה לשיבת המועצה שבה יידון אישור החוזה"**; וסעיף 6 (ד) לחוק הייעוץ המשפטי קובע, כי **"מליאת המועצה רשאית לאמץ חוות דעת משפטית אחרת שהוצגה בפניה באותה ישיבה"**.

(ההדגשות הן שלי, ע"א)





### ממצאים

בטבלה להלן מפורטים ממצאי הביקורת בנושא התקשרויות בפטור ממכרז אשר  
הוחלט עליהן במועצת העירייה בשנים 2015-2017.

	נושא ההתקשרות	מס' המכרז	השתלשלות הדברים	דיוני מועצת העירייה	הערות וממצאי הביקורת
1	גבייה	35/2014	ועדת מכרזים החליטה בישיבה מס' 2/2015 מיום 25.02.15 לפסול את ההצעה של חברת שוהר, מאחר ומדובר בהצעה יחידה שלא עמדה בתנאי הסף.  הועדה המליצה למועצת העירייה על התקשרות בפטור ממכרז.	בישיבה מס' 2/2015 מיום 25.02.15 הוחלט על התקשרות בפטור ממכרז עפ"י תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים.  בישיבה מס' 1/2016 מיום 27.1.16 נעשתה הארכה לחוזה לשנה שניה ובישיבה מס' 18/2016 מיום 30.11.16 נערך תיקון לחוזה (הוספת גביית פיגורים בנוסף לגביית החיוב השוטף).  בישיבה מס' 2/2017 מיום 23.02.17 הוחלט על הארכה לחוזה לשנה שלישית עד ה- 31.3.18	בהתקיים התנאים המוזכרים בתקנה 22 (ח) לתקנות העיריות, מותר לעירייה לערוך התקשרות בפטור ממכרז, אך לדעת הביקורת לא היה מוצדק להמשיך ולהתקשר עם החברה בפטור ממכרז כבר זה שנה שלישית ברצף.  כפי שהדברים נראים נכון לתקופת עריכת הביקורת, הסיכוי הוא ממשי שההתקשרות בפטור ממכרז עם חברת שוהר תוארך לשנה רביעית.
2	אספקת ארוחות לילדי חינוך מיוחד בצהרונים	4/2015	המכרז פורסם כנדרש וניגשו אליו שני מציעים.  ההצעות שהוגשו לא עמדו בתנאי הסף של המכרז.	בישיבה מס' 11/2015 מיום 26.11.15 החליטה מועצת העירייה להתקשר עם קייטרינג ארמונות הנגב בפטור ממכרז עפ"י תקנה 22 (ח) לתקנות	ההתקשרות הוארכה פעמיים בניגוד להחלטת מועצת העירייה:  א. מ- 15.12.2016 עד 30.06.2017 ;



			בישיבתה מס' 17/2015 מיום 02.09.15 <b>המליצה</b> ועדת מכרזים <b>להעביר את הנושא למועצת העירייה</b> , על מנת שזו תאשר התקשרות בפטור ממכרז עם אחד המציעים.	המכרזים.	ההתקשרות אושרה <b>לשנת לימודים אחת</b> (עד סוף אוגוסט 2016).	ב. מ- 1.09.2017 עד 31.12.2017. <b>נכון לתקופת עריכת הביקורת לא הייתה קיימת התקשרות בתוקף עם הספק.</b>
3	פרויקט ח'דיג'ה	23/2015 - 16/2017	המציע שזכה במכרז מס' 23/2015 (עמל הישגים) חזר בו מהצעתו.	כאמור המציע שזכה במכרז 23/2015 חזר בו מהצעתו ועקב כך החליטה מועצת העירייה <b>להתקשר בפטור ממכרז עם המציע מספר שתיים</b> (מעיין השלום).	ההתקשרות אושרה ע"י מועצת העירייה בישיבתה מס' 2/2016 מיום 23.2.16 עד לסוף שנת 2016.  כמן כן עלה, כי היה ניסיון להאריך את החוזה של מעיין השלום ללא מכרז בישיבה מס' 3/2017 מיום 28.03.17, אך דיון זה הסתיים ללא קבלת החלטה כלשהי.	לדעת הביקורת, לא היה למועצת העירייה סמכות לאשר התקשרות בפטור ממכרז עם המציע מספר שתיים על בסיס מכרז שהליכו הסתיימו בבחירת זוכה.  לאחר חזרת הזוכה מהצעתו, היה מן הדין להביא את הנושא לדיון חוזר בפני ועדת מכרזים, על מנת שזו תחליט על גורל המכרז.  עוד עלה, כי <b>בחודשים 1-7/2017 לא הייתה קיימת התקשרות בתוקף בין העירייה לבין המפעיל מעיין השלום.</b>  כיום קיימת התקשרות עם מעיין השלום מתוקף מכרז מס' 16/2017, זאת לאחר שוועדת מכרזים בישיבתה מס' 15/2017 מיום 03.08.17 <b>המליצה</b>

				על התקשרות עם המציע היחיד מעיין השלום.
4	פרויקט מסיכון לסיכוי	14/2016	מתנ"ס רהט לא היה ערוך להפעלת הפרויקט כחלק מהסכם המסגרת בינו לבין העירייה.	עקב אי מוכנות המתנ"ס להפעיל הפרויקט החליטה מועצת העירייה להתקשר בפטור ממכרז עם מעיין השלום, מי שהפעיל את המסגרת כל הזמן עד אז.  בישיבה מס' 2/2016 מיום 23.2.16 אושרה ההתקשרות בפטור ממכרז עד לסוף חודש 6/2016.
5	חומרי בניין למסגד אלפארוק	15/2016	המכרז פורסם פעמיים.  שני המציעים שניגשו למכרז בפעם השנייה לא ענו על דרישות הסף.  ועדת המכרזים בישיבתה מס' 15/2016 מיום 13.11.16 המליצה להעביר את הנושא להכרעת מועצת העירייה.	אשרה התקשרות עם הקבלן בעל ההצעה היקרה. עוד הוחלט לנהל אתו משא ומתן להפחתת הצעתו עד לגובה התקציב המאושר.  בגוף הדיון צוין, כי המציע הוא זה אשר ספק את חומרי הבניין בשלב א' לבניית המסגד בשנת 2014 (במסגרת מכרז מס' 21/2014).
6	מרכז צעירים	21/2016	המכרז פורסם פעמיים ולא הוגשו הצעות.	בישיבה מס' 3/2017 מיום 28.03.17 הוחלט על התקשרות בפטור ממכרז לשנתיים עפ"י

				<p><b>תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים.</b></p> <p>העירייה החליטה להתקשר עם <b>קולות בנגב</b> (באמצעות הג'וינט). בדיון צוין, כי קולות בנגב הם הגוף אשר הפעיל את המרכז עד ליציאה למכרז.</p>
7	קורסי פסיכומטרי	4/2017	<p>שתי ההצעות שהוגשו לא ענו על תנאי הסף.</p> <p>וועדת מכרזים המליצה על חלוקת העבודה בין שני המציעים.</p> <p>לאור חוות דעת של היועץ המשפטי שקבעה ששתי ההצעות אינן כשרות, החליט ראש העיר להעביר את הנושא למועצת העירייה.</p>	<p>בישיבה מס' 5/2017 מיום 22.05.17, הוחלט על התקשרות בפטור ממכרז ל- 18 חודשים עם שני המציעים עפ"י <b>תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים.</b></p> <p>ההחלטה של מועצת העירייה לא <b>התקבלה ברוב הדרוש עפ"י תקנה 22(ח)</b> (רק 7 חברי מועצה הצביעו בעד במקום 9 חברים לכל הפחות).</p> <p>בהתנהלות מכרז זה התגלו ליקויים דומים לאלה שהתגלו בביקורת שנערכה בנושא מכרז מס' 22/2017, אשר ממצאיה מובאים בהמשך דוח זה</p>
8	שופל ומשאית	8/2017	<p>פורסם מכרז והוגשו שתי הצעות.</p> <p>שתי ההצעות לא ענו על תנאי הסף.</p> <p>ועדת מכרזים המליצה על הזולה מבין שתי ההצעות, זאת לאחר שיו"ר הוועדה הציג תוך כדי הישיבה מסמך בעלות על שופל של הקבלן הייכל ובניו.</p> <p>יצוין, כי המסמך שהוצג ע"י יו"ר הוועדה מהווה דרישת סף של</p>	<p>בישיבה מס' 6/2017 מיום 21.06.2017 אישרה מועצת העירייה התקשרות בפטור ממכרז עפ"י <b>תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים.</b></p> <p>ההתקשרות אושרה לתקופה של 18 חודשים עד ל- 31.12.18.</p> <p>ההחלטה של מועצת העירייה לא <b>התקבלה ברוב הדרוש עפ"י תקנה 22(ח)</b> (רק 7 חברי מועצה הצביעו בעד במקום 9 חברים לכל הפחות).</p> <p>בהתנהלות מכרז זה התגלו ליקויים דומים לאלה שהתגלו בביקורת שנערכה בנושא מכרז מס' 22/2017, אשר ממצאיה מובאים בהמשך דוח זה.</p>

			<p>המכרז.</p> <p>ראש העירייה אישר את המלצת הוועדה.</p> <p>לאור עמדת היועץ המשפטי שהתנגד להמלצת ועדת מכרזים הובא הנושא לדיון בפני מועצת העירייה.</p>		
9	הפעלת מעון לשהות יום ארוך בבית ספר אלאמל	11/2017	<p>בישיבה מס' 8/2017 מיום 28.05.17 <b>המליצה ועדת מכרזים</b> על התקשרות עם העמותה לפיתוח וקידום רהט.</p> <p>ראש העירייה אישר את המלצת הוועדה.</p> <p>עקב <b>עתירה</b> שהוגשה ע"י מעיין השלום בע"מ ביטל בית המשפט ביום 16.07.17 את המלצת וועדת מכרזים הנ"ל. כמו כן סוכם בין הצדדים</p>	<p>בישיבה מס' 10/2017 מיום 13.09.2017 הוחלט על התקשרות בפטור ממכרז עם העמותה לפיתוח וקידום רהט <b>בהתאם לסעיף 148 (ג) לפקודת העיריות</b>.</p>	<p>סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות קובע, כי "ראש העירייה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהועדה לא המליצה עליה".</p> <p>בנוגע למכרז מס' 11/2017 הוועדה <b>המליצה פעמיים</b> על אותה הצעה ובכל פעם <b>אישר ראש העירייה את ההמלצה</b> של הוועדה.</p> <p>על כן, סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות</p>

		<p>שוועדת מכרזים תדון מחדש במכרז.</p> <p>בישיבה מס' 15/2017 מיום 03.8.17 דנה <b>ועדת המכרזים</b> בשנית בנושא המכרז והחליטה <b>להמליץ</b> בפני ראש העירייה <b>פעם נוספת</b> להתקשר עם העמותה לפיתוח וקידום רהט.</p> <p>ראש העירייה <b>אישר את המלצת הוועדה פעם נוספת.</b></p> <p>החלטת הוועדה התקבלה על אף חוות דעתו של היועץ המשפטי מיום 3.8.17 אשר הוצגה בפני הוועדה וקבעה שאף אחת מההצעות שנדונו באותה ישיבה אינה עומדת בתנאי הסף.</p>			<p><b>אינו רלוונטי למקרה של מכרז 11/2017.</b></p> <p>ביום 26.10.17 ניתן <b>פסק דין</b>, במסגרתו אושר הסדר בין הצדדים שקובע שהעמותה לפיתוח וקידום רהט תפעיל את המעון בשנה הראשונה <b>עד לסוף חודש יולי 2018</b>, ומעיין השלום בע"מ תפעיל אותו בשנה השנייה <b>עד לסוף יוני 2019</b> ועד לסיום הטיפול במכרז חדש אשר יפורסם ע"י העירייה לקראת סוף שנת 2018 ולא יאוחר מחודש פברואר 2019.</p>
10	שיפוץ בית הקשיש	22/2017	<p>פורסם מכרז והוגשו שלוש הצעות.</p> <p><b>ועדת מכרזים המליצה על ההצעה שנתרה יחידה של הקבלן א.נ. פרויקטים.</b></p> <p>היועץ המשפטי הוציא חוות דעת משפטית שפוסלת את ההצעה שהומלצה ע"י הוועדה.</p> <p>עקב כך החליט ראש העירייה <b>להחזיר את המכרז לדיון חוזר בפני</b></p>	<p>בישיבה מס' 15/2017 מיום 13.12.2017 הוחלט על התקשרות בפטור ממכרז עפ"י <b>תקנה 22 (ח)</b> לתקנות המכרזים.</p>	<p>מבקר העירייה ערך בדיקה נקודתית לנושא מכרז מס' 22/2017 (ראה בהמשך ממצאי הבדיקה).</p> <p>ממצאי הביקורת בנושא מכרז 22/2017 הביאו את הביקורת למסקנה, שיש להרחיב את הבדיקה כך שתכלול את כלל המקרים בהם אושרו התקשרויות בפטור ממכרז ע"י מועצת העירייה בשנים 2015 עד 2017.</p>

הוועדה.					הביקורת בחנה את אופן התנהלות אורגני העירייה בנושא הנבדק (ממצאי הביקורת פורטו לעיל בטבלה).
הוועדה המליצה להעביר את הנושא לדיון במועצת העירייה להתקשרות בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים.					

## ניתוח ממצאי הביקורת

הביקורת ערכה ניתוח לממצאים בנוגע ל- 10 ההתקשרויות בפטור ממכרז המפורטים  
הניתוח מתייחס לשלושה היבטים מרכזיים :

- א. הבסיס החוקי לקבלת ההחלטות על ידי מועצת העירייה ואם ניתן היה לאשר את ההתקשרויות בהתבסס על ההוראות שנעשה בהן שימוש כמקור סמכות להחלטות המועצה ;
- ב. הסיבות שהביאו לכך שהחלטה על ההתקשרויות בפטור ממכרז התגלגלו לשולחן מועצת העירייה ;
- ג. ומידת התקיימות שלושת התנאים המקדימים שבתקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים בשבעת המקרים הרלוונטיים המצוינים בטבלה.

### I. הבסיס החוקי שעליו הסתמכה מועצת העירייה בקבלת החלטותיה

1. **במקרה אחד** החליטה מועצת העירייה על התקשרות בפטור ממכרז בהסתמך על הוראות **סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות**. סעיף זה נועד למקרים בהם ראש העירייה זקוק לאישור המועצה, במידה והוא מחליט לאשר התקשרות עם הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת מכרזים, שאינה זו שהומלץ עליה ע"י ועדת מכרזים.

הביקורת העלתה, כי **הוראות סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות אינן רלוונטיות** למקרה של מכרז 11/2017 שנידון במועצת העירייה (הפעלת מעון לשהות יום ארוך בבית ספר אלאמל) ולא היה ניתן להתבסס על סעיף זה בכדי לאשר התקשרות בפטור ממכרז, זאת **מאחר וועדת מכרזים המליצה על הצעה מסוימת והמלצתה אושרה ע"י ראש העירייה**. כלומר, ראש העירייה אישר את המלצת הוועדה.

2. **בשבעה מבין המקרים שבטבלה** נעשה שימוש בסמכות המוקנית למועצת העירייה לאשר התקשרות בפטור ממכרז **בהתאם להוראות תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים**, כאשר :

א. במקרה אחד אושרה התקשרות עם **המציע בעל ההצעה היקרה** מבין שתי ההצעות שהוגשו למכרז, כאשר שניהם לא ענו על דרישות הסף (אספקת חומרי בניין למסגד אלפארוק) ;

ב. בשלושה מקרים אושרו התקשרויות בפטור ממכרז על אף **ליקויים שנפלו בהתנהלות אורגני העירייה** (קורסי פסיכומטרי, טרקטור שופל ומשאית, שיפוץ בית הקשיש) :

בשלושת המקרים **המליצה ועדת מכרזים על הצעות שלא עמדו בתנאי הסף של המכרזים**, זאת **בניגוד לחוות דעותיו של היועץ המשפטי לעירייה** שפסל את ההצעות שהוגשו.

לדעת הביקורת, עם המלצת הוועדה על הצעה מסוימת **ננעלת הדלת בפני האפשרות לעשות שימוש בתקנה 22 (ח) לתקנות מכרזים**, אלא

אם כן מתגלים לאחר מועד קבלת ההחלטה שלה נתונים חדשים הסותרים את בסיס הנתונים שהיה מונח בפניה ובכך מחייב שינוי בהמלצתה.

ג. במקרה אחד אושרה התקשרות בפטור ממכרז עם מציע יחיד שלא עמד בדרישות הסף. ההתקשרות מוארכת זו שנה שלישית ע"י מועצת העירייה (הגבייה);

ד. במקרה אחד ההתקשרות בפטור ממכרז אושרה לשנה אחת עם בעל אחת משתי ההצעות שלא עמדו בתנאי הסף. שתי ההארכות, שנעשו לאחר מכן לאותה התקשרות, בוצעו ללא אישור מועצת העירייה (ארוחות לילדי חינוך מיוחד).

3. בשני מקרים לא צוין בפרוטוקול הדיון מהו הבסיס החוקי לקבלת החלטותיה לאשר התקשרויות בפטור ממכרז (פרויקט ח'דיגיה ופרויקט מסיכון לסיכוי).

בתשובת היועץ המשפטי לביקורת מיום 27.03.2018 נמסר, כי ההתקשרויות בשני המקרים לעיל נערכו בהתאם לתקנה 3 (3) לתקנות המכרזים (התקשרות עד לסכום המרבי הפטור ממכרז). ההתקשרויות נערכו לתקופת גישור עד לסיום הליכי מכרזים חדשים שפורסמו לאותם שני פרויקטים (מכרז 16/2017 ומכרז 14/2017).

## II. הסיבות להבאת המכרזים להכרעת מועצת העירייה

1. בשלושה מקרים הובאו המכרזים לדיון במועצת העירייה על אף שהייתה קיימת המלצה של ועדת מכרזים על מציעים מסוים/ים. הדיונים במועצת העירייה התקיימו עקב חוות דעותיו של היועץ המשפטי שפסלו את המלצות ועדת מכרזים להתקשר עם אותם מציעים (קורסי פסיכומטרי, טרקטור שופל ומשאית, הפעלת מעון לשהות יום ארוך בבי"ס אלאמל).

2. בשלושה מקרים הובאו המכרזים לדיון במועצת העירייה בהמלצת ועדת המכרזים, מאחר וההצעות שהוגשו למכרזים לא עמדו בתנאי הסף (גבייה, אספקת ארוחות לילדי חינוך מיוחד, ואספקת חומרי בניין למסגד אלפארוק).

3. במקרה אחד הובא הנושא לדיון במועצת העירייה עקב כך שלא הוגשו הצעות למכרז שפורסם (הפעלת מרכז הצעירים).

4. במקרה אחד הובא העניין למועצת העירייה בהמלצת ועדת מכרזים, זאת למרות שבדיון קודם של הוועדה הומלץ להתקשר עם הצעה שנותרה יחידה. וועדת מכרזים התבקשה ע"י ראש העירייה לקיים דיון חוזר עקב חוות דעת של היועץ המשפטי שפסלה את ההצעות שהוגשו למכרז (שיפוץ בית הקשיש).

5. במקרה אחד הובא הנושא למועצת העירייה ללא שקדם לכך פרסום מכרז כמתחייב. המתנ"ס העירוני, שהיה אמור להפעיל את הפרויקט עפ"י הסכם



המסגרת בינו לבין העירייה, לא היה ערוך להפעיל את הפרויקט (פרויקט מסיכון).

6. במקרה אחד הובא הנושא לדיון במועצת העירייה מאחר והמציע שזכה במכרז חזר בו מהצעתו (פרויקט חידג'יה). מועצת העירייה אישרה התקשרות בפטור מכרז עם המציע מס' שתיים במכרז.

### III. האם התקיימו שלושת התנאים המקדימים המנויים בתקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים

1. **תנאי ראשון:**  
"לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה וועדת מכרזים לא המליצה עליה או לא המליצה ועדת מכרזים על הצעה כלשהי או החליטה מועצת העירייה שלא לאשר הצעה של ראש העירייה לפי סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות".

תנאי זה מתקיים לגבי 4 מתוך 7 המקרים הרלוונטיים (גבייה, אספקת ארוחות לילדי חינוך מיוחד, חומרי בניין למסגד אלפארוק, מרכז צעירים).

לגבי שלושת המקרים הנוספים הייתה קיימת המלצה של ועדת מכרזים להתקשר עם מציע/ים מסוים/ים- קורסי פסיכומטרי, טרקטור שופל ומשאית, שיפוץ בית הקשיש .

2. **תנאי שני:**  
בשלושה מתוך 7 המקרים, ההחלטות במועצת העירייה לא התקבלו ע"י הרוב הדרוש בתקנה 22 (ח)- קורסי פסיכומטרי, טרקטור שופל ומשאית, שיפוץ בית הקשיש ;

3. **תנאי שלישי:**  
בכול 7 המקרים שהובאו לדיון במועצת העירייה לא הוצגה בפני חברי העירייה דעה מקצועית שהסבירה לחברי העירייה "שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת".

לדעת הביקורת, אי קיום שלושת התנאים המקדימים או חלקם שמנויים בתקנה 22 (ח) פוסל את האפשרות של מועצת העירייה להתבסס על אותה תקנה לצורך אישור התקשרות בפטור ממכרז.

## מקרה בוחן : מכרז פומבי מס' 22/2017

### רקע

בחודש יולי 2017 פרסמה העירייה מכרז לביצוע עבודות שיפוצים במרכז היום לקשיש והקמת יחידת תשושים (להלן- העבודות או המכרז). **אומדן העירייה** לביצוע העבודות היה על סך 2,025,734 ₪, כאשר המקור למימון הפרויקט הנו **תב"ר מס' 875** שהנו על סך 2,615,617 ₪ (10% ממקורות העירייה ו-90% במימון המוסד לביטוח לאומי).

### **למכרז הוגשו שלוש הצעות:**

- א. אלעמור נאיף ובניו בע"מ (17% הנחה מהאומדן);
- ב. מ.מיכאלי הנדסה בע"מ (17% הנחה מהאומדן);
- ג. א.ג. פרויקטים- אלקרינאוי נדאל (10.6% הנחה מהאומדן).

**ועדת מכרזים** התכנסה לשלוש ישיבות שונות בעניין המכרז: ישיבה אחת נועדה לצורך פתיחת ההצעות (ישיבה מס' 16/2017) ושתי ישיבות שנועדו לדיון והחלטה על ההצעה הזוכה (ישיבות מס' 18/2017 ו- 19/2017).

בישיבת ועדת מכרזים מס' 18/2017 מיום 05.11.2017 הוחלט להמליץ לראש העירייה על הצעת הקבלן א.ג. פרויקטים (להלן- הקבלן) כהצעה הזוכה.

לאור חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה שנשלחה לראש העירייה בדואר אלקטרוני מיום 07.11.2017 החליט ראש העירייה להחזיר את הנושא לדיון חוזר בפני הוועדה.

לאחר דיון חוזר בישיבה מס' 19/2017 מיום 13.12.2017 החליטה ועדת מכרזים להמליץ לראש העירייה להביא את הנושא לדיון בפני מועצת העירייה בהתאם לסמכות המוקנת לה עפ"י תקנה 22 (ח) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן- תקנות המכרזים).

מועצת העירייה שהתכנסה לישיבה מס' 15/2017 באותו יום ה- 13.12.2017 החליטה לאשר התקשרות ללא מכרז עם הקבלן, זאת מתוקף הסמכות המוקנת לה בהתאם לתקנה 22(ח) לתקנות.

### **המסגרת הנורמטיבית**

סעיף 148 לפקודת העיריות;

תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987.

## ממצאי הביקורת

### 1. חוברת המכרז שפורסמה באתר האינטרנט של העירייה

א. עלה, כי המכרז נערך ופורסם באתר האינטרנט של העירייה לפני שפורסם בעיתונות הכתובה.

ב. עוד עלה, כי לא פורסם באתר האינטרנט כתב הכמויות של העבודות (המפרט הטכני) אשר מהווה חלק מחוברת המכרז (מסמך ג').

ג. פרסום המכרז בעיתונות נעשה בתאריכים 18.07.2017 ו- 19.07.2017, כאשר בהתאם לגרסת המכרז המפורסמת באתר האינטרנט של העירייה לוחות הזמנים של תהליך המכרז התחילו כבר בתאריך 09.07.2017. קרי, התהליך של המכרז החל לפני הפרסום הרשמי למכרז.

בין היתר עלה, כי עפ"י הפרסום באתר האינטרנט מפגש המציעים תוכן ליום 17.07.2017, כאשר עפ"י הפרסום הרלוונטי למכרז המפגש תוכן ליום 23.07.2017

מהאמור לעיל עולה, כי המועדים שבחוברת המפורסמת באתר העירייה לא עודכנו בהתאם לשינויים שנערכו לאחר העלאתה לאתר.

בתשובת היועץ המשפטי לביקורת מיום 27.03.2018 נמסר, כי קיימים שני נוסחים לפרסום של המכרז. האחד חתום בידי ראש העירייה ולפיו פורסמה חוברת המכרז באתר העירייה שמכילה לוחות זמנים שאינם רלוונטיים (פרסום זה אינו רלוונטי); והשני לא חתום בידי ראש העירייה ופורסם בעיתונות כנדרש אך החוברת שבאתר העירייה לא עודכנה בהתאם לאמור בו (פרסום זה הוא היחיד שתקף).

### 2. תוצאות בדיקת הצוות המקצועי לבחינת עמידה בתנאי הסף

בישיבת ועדת מכרזים מס' 16/2017 מיום 17.08.2017, בה נפתחו ההצעות שהוגשו למכרז, הוחלט להעביר את מסמכי המכרז לבדיקת צוות שהורכב מ- מהנדס העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי לעירייה (הלן- הצוות הבודק).

עלה, כי הצוות הבודק התכנס ביום 29.08.2017 וערך בדיקה למסמכי המכרז. כמו כן נמצא, כי הצוות הבודק התכנס לדיון נוסף בתאריך 28.09.2017 לצורך עדכון תוצאות הבדיקה לאחר קבלת הבהרות מהמציעים.

**מעיון בסיכום עבודת הצוות עלו הממצאים הבאים:**

א. מהנדס העירייה לא לקח חלק בבדיקת הצעות הקבלנים, על אף היותו הפונקציה המקצועית המרכזית שרלוונטית למכרז;

ב. במפגש המציעים שהתקיים לאחר פרסום המכרז לא השתתף נציג מטעם הקבלן א.נ. פרויקטים. זאת ועוד, פגם זה עלה רק לאחר תלונה, שבעקבותיה נשלחה בקשת הבהרה לקבלן.

מעיון בסיכום הצוות הבודק לנקודה זו עולה, כי הצוות קבע שהצעת הקבלן כשרה, על אף שמדובר בתנאי סף שאינו מתקיים בהצעה.

ג. בדיקת הצוות העלתה, כי ערבות ההצעה שהומצאה ע"י הקבלן הנה ערבות שניתנה ע"י גורם שלישי ולא ע"י הבנק (אף שהערבות כתובה ע"י נייר לוגו של הבנק).

על אף הסטייה מנוסח טופס מס' 3 של חוברת המכרז, הצוות הבודק לא סבר שהדבר מנוגד להוראות המכרז וכי מדובר בפגם מהותי שהיה מחייב אותו בפסילת ההצעה.

ד. הקבלן השלים במסגרת שלב ההבהרות מסמכים שהיו חסרים בהצעתו- מסמכים להוכחת הניסיון הדרוש וכן היקף העבודות שבוצעו על ידו- על אף שמדובר בדרשיות סף שהיה צריך לצרף מלכתחילה להצעה.

נמצא, כי לא הייתה פנייה דומה לשני המציעים האחרים להשלים מסמכים חסרים בהצעות שלהם.

עוד עלה, כי הצוות הבודק השאיר לשיקול דעתה של וועדת מכרזים להחליט באם לקבל את המסמכים שהיו חסרים בהצעת הקבלן.

לדעת הביקורת, אין לוועדת מכרזים שיקול דעת לאשר או לדחות השלמת תנאי סף שחסרים בהצעה כלשהי, ועל אחת כמה וכמה לאפשר זאת למציע מסוים ולאחרים לא. מדובר בפגיעה בעיקרון שוויון ההזדמנויות שהנו עיקרון על של דיני מכרזים.

ה. שתי ההצעות האחרות מולאו והוגשו באופן שמראה על חוסר רצינות בהגשתן. ההצעות הוגשו ללא מסמכים נלווים, ללא תצהירים, ולא צורפו להן ערבויות בנקאיות.

הצוות הבודק לא התייחס בסיכום שלו לנזק שנגרם לעירייה עקב הגשת שתי ההצעות הבלתי רציניות ולא המליץ לוועדת מכרזים על צעדים שצריך לנקוט בהם במצב כזה.

ו. הצוות הבודק המליץ לוועדת מכרזים, למקרה שהיא תחליט לפסול את הצעת הקבלן, להעביר את הנושא לדיון בפני מועצת העירייה בהתאם לסמכות המוקנת לאחרונה לאשר התקשרות ללא מכרז עפ"י תקנה 22(ח) לתקנות.

הביקורת מעירה, כי המלצה זו של הצוות הבודק נעשתה בחריגה מהמנדט שניתן לו לבדוק את מסמכי הצעות הקבלנים ולקבוע מידת עמידתן בתנאי הסף של המכרז.

### 3. החלטת ועדת מכרזים להמליץ על הצעה שאינה עומדת בתנאי הסף

סעיף 148 (א) לפקודת העיריות קובע שתפקידה של ועדת מכרזים "לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעיריה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישור". (ההדגשות הן שלי, ע"א)

מעיון במסמכי המכרז ובמסמכי ההצעה הזוכה עלו הפגמים הבאים: הראשון אי השתתפות נציג מטעם הקבלן במפגש המציעים הרלוונטי שהתקיים ביום 23.07.2017 והשני הגשת נוסח ערבות הצעה שאינו תואם את הנוסח שפורסם בחוברת המכרז (טופס מס' 3). זאת בנוסף למסמכים שהושלמו במסגרת שלב ההבהרות.

בנוגע לאי השתתפות נציג הקבלן במפגש המציעים נאמר בדיוני הוועדה, כי נציג הקבלן לא הגיע למפגש המציעים הרלוונטי מאחר ומהנדס העיריה מסר לו שמאחר והוא השתתף במפגש המציעים הראשון (שהתקיים ביום 17.07.2017 לפני פרסום המכרז בעיתונות) אין צורך שיתייצב למפגש השני.

**הביקורת מעירה כאן, כי הוראות המכרז גוברות במקרה זה וכי אין למהנדס העיריה סמכות לסטות מהן.** על כן המפגש היחידי שרלוונטי למכרז הנו המפגש השני.

בעניין הערבות הבנקאית עלה, כי הערבות אמנם כתובה על נייר לוגו של בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ אך היא ניתנה מטעם גורם שלישי ולא מטעם הבנק בערבות נכתב: "על פי בקשת א.ג. פרויקטים (להלן: "המבקש"), אנו אלקרינאוי נואף ואבו אלעסל יונס מרחוב שכונה 18 בית 191 רהט (להלן: "הערבים") ערבים בזאת כלפיכם...".

כאמור לעיל ועדת מכרזים המליצה לראש העיריה לאשר את ההתקשרות עם הקבלן על אף שהפגמים המהותיים שצוינו לעיל הוצגו בפניה כחלק מתוצאות הבדיקה של הצוות הבודק (סעיפים 2, 14, 15, ו-18 לחוות דעת של הצוות הבודק).

### 4. סמכויות ראש העיריה עפ"י סעיף 148 לפקודת העיריות

סעיף	148	לפקודת העיריות	קובע	כי:
------	-----	----------------	------	-----

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעיריה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישור.  
(ב) החליט ראש העיריה לאחר עיון בהמלצות ועדת המכרזים שלא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הוועדה, ירשום את הנימוקים להחלטתו ויביאם לידיעת המועצה בישיבתה הקרובה.  
(ג) ראש העיריה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהוועדה לא המליצה עליה.

(ההדגשות)	הן	שלי,	ע"א)
-----------	----	------	------

לאחר שועדת מכרזים המליצה על הצעת הקבלן בישיבתה מס' 18/2017 עמדו בפני ראש העירייה שלוש חלופות:

- א. לאשר את המלצת ועדת מכרזים להתקשר עם הקבלן;
- ב. לא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הועדה ולרשום את נימוקי החלטתו ולהביאם לידיעת מועצת העירייה;
- ג. לאשר, באישור המועצה, הצעה מבין ההצעות שהיו בפני הועדה אף שהועדה לא המליצה עליה.

כאמור בפתח דוח זה, ראש העירייה החליט להחזיר את נושא המכרז לדיון חוזר בפני הועדה כאשר הוראות סעיף 148 לפקודת העיריות לא מפרטות חלופה כזו בפני ראש העירייה.

יוזכר, כי החלטת ראש העירייה להעביר את המכרז לדיון חוזר בפני ועדת מכרזים התקבלה אחרי שהגיעה לידי חוות דעת של היועץ המשפטי מיום 07.11.2017, בה הוא המליץ לא לאשר את המלצת הועדה ולפרסם מכרז חדש.

בתשובת היועץ המשפטי לביקורת מיום 27.03.2018 נמסר, כי הדיון הוחזר לועדת מכרזים משני שיקולים עיקריים. הראשון בגלל מצג נתונים שגוי שהתגלה לאחר הדיון הראשון שקיימה הועדה במכרז ובמיוחד בכל הקשור להשתתפות נציג מטעם הקבלן במפגש המציעים השני (המפגש הרלוונטי למכרז) וזאת לאור הבלבול שנעשה ע"י העירייה בפרסום המכרז; והשיקול השני מאחר וועדת מכרזים הנה הגוף המוסמך להחליט על ביטול מכרז לפי תקנה 23 (א) לתקנות המכרזים. כלומר, שבפני ועדת מכרזים עמדו החלופות: להמליץ לראש העירייה שהמכרז יועבר למועצת העירייה או להחליט על ביטולו.

#### 5. סמכויות ועדת מכרזים להמליץ על העברת הדיון למועצת העירייה

כאמור לעיל, סעיף 148 (א) לפקודת העיריות קובע, שתפקידה של ועדת מכרזים "לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעיריה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו".

עלה, כי לאחר דיון חוזר במכרז מיום 13.12.2017 החליטה ועדת מכרזים להמליץ לראש העירייה להעביר את הנושא לדיון בפני מועצת העירייה בהתאם לסמכות המוקנת למועצת העירייה עפ"י תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים.

העברת הדיון במכרז לשולחן מועצת העירייה במקום שהועדה תקבל החלטה בעניינו הנה לכאורה בגדר התפרקות הוועדה מתפקידה שמקנה לה החוק, קרי להמליץ/לא להמליץ לראש העירייה על אחת ההצעות.

זאת ועוד, מעיון בהוראות תקנה 22 לתקנות המכרזים עולה, שלא קיימת חלופה שמתירה לועדה להמליץ בפני ראש העירייה להעביר את המכרז לדיון בפני מועצת העירייה.

## **6. סמכויות מועצת העירייה בהתאם לתקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים**

בהתאם לתקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים בכל אחד מהמקרים המפורטים להלן רשאית העירייה להתקשר בחוזה ללא מכרז, לאחר שמועצת העירייה החליטה על כך ברוב חבריה ולאחר שנוכחה שבנסיבות הענין עריכת מכרז לא תביא תועלת:

- א. לא הוגשה כל הצעה למכרז או,
- ב. נדונה הצעה יחידה וועדת מכרזים לא המליצה עליה או,
- ג. לא המליצה ועדת מכרזים על הצעה כלשהי או,
- ד. החליטה מועצת העירייה שלא לאשר הצעה של ראש העירייה לפי סעיף 148 (ג) לפקודת העיריות.

כפי שצוין לעיל, ועדת מכרזים בישיבתה מס' 18/2017 המליצה בפני ראש העירייה לאשר התקשרות עם הקבלן, אשר הצעתו נותרה יחידה לאחר ששתי ההצעות הנוספות נפסלו ע"י הוועדה.

יצוין, כי אין בין החלופות שבתקנה 22 (ח) חלופה כזו שרלוונטית למקרה שבפנינו: הצעה שנתרה יחידה.

כאמור לעיל, על אף חוות דעתו של היועץ המשפטי מיום 07.11.2017, שהמליץ בפני ראש העירייה לא לאשר את המלצת ועדת מכרזים ולפרסם מכרז חדש, החליט ראש העירייה להחזיר את הנושא לדיון חוזר בפני הוועדה.

בישיבת ועדת מכרזים מס' 19/2017 התקיים דיון חוזר במכרז, אשר על פי רוחו ותוכנו דבקה הוועדה בהמלצתה הקודמת מישיבתה מס' 18/2017, להמליץ על הצעת הקבלן כהצעה זוכה.

תוכן הדיון בישיבת הוועדה מס' 19/2017 תומך בעיקרו בעמדה, כי הצעת הקבלן ראויה לאישור ראש העירייה. בדיון הוועדה הודגש במיוחד, ששני פגמים בהצעה שצוינו לעיל (השתתפות הקבלן במפגש המציעים וערבות הצעה שהוגשה על ידו) אינם מספיקים לפסילת הצעת הקבלן.

על אף מהלך ורוח הדיון החוזר בוועדה שגיבו את ההמלצה להתקשר עם הקבלן, ניסובה ההצבעה שהתקיימה בסוף הדיון החוזר סביב ההחלטה באם להעביר את הדיון במכרז לשולחן מועצת העירייה בהתאם לתקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים.

לכאורה משתמע מהחלטת הוועדה, שהיא לא המליצה על הצעה כלשהי, אך מנוכחותי בדיון הוועדה ומקריאת הפרוטוקול עולה, כי הוועדה בעצם אשררה את המלצתה מישיבתה מס' 18/2017 להתקשר עם הקבלן.

הביקורת מעירה שוב, כי לא מתקיים כאן אחד המקרים המנויים בתקנה 22 (ח) לתקנות אשר מסמך את מועצת העירייה לאשר התקשרות ללא מכרז עם הקבלן.

## **7. החלטת המליאה בישיבתה מס' 15/2017 מיום 13.12.2017**

עפ"י תקנה 22 (ח) לתקנות, בהתרחשות אחד המקרים המצוינים בתחילת הממצא לעיל (שזה לא המקרה כאן), רשאית העירייה להתקשר בחוזה ללא

מכרז, זאת בהתקיימם של שני תנאים מקדימים נוספים:

א. החלטת מועצת העירייה ברוח חבריה להתקשר ללא מכרז עם בעל הצעה מסוימת;

ב. ומועצת העירייה נוכחה שבנסיבות הענין עריכת מכרז לא תביא תועלת.

באשר לתנאי המקדים הראשון, מעיון בפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה עולה, כי ההתקשרות אושרה ע"י 8 חברים מתוך 17 חברי מועצת העירייה (ולא ע"י 9 חברים לפחות כדרישת תקנה 22 (ח) לתקנות מכרזים).

הביקורת ערה לכך שלא כל חברי העירייה נכחו בדיון, אך התנאי של תקנה 22 (ח) הנו אישור ע"י רוב חברי מועצת העירייה בכלל ולא מתוך אלה שנכחו בדיון.

באשר לתנאי המקדים השני של התקנה 22 (ח) עולה, כי לא הוצגה בפני מועצת העירייה חוות דעת מקצועית כלשהי שקובעת, כי "בנסיבות הענין עריכת מכרז לא תביא לתועלת". אף חמור מכך, מעיון בפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה עולה כי סוגיית התועלת מעריכת מכרז חדש כלל לא הועלתה לדיון.

בהקשר של התנאי השני ברצון הביקורת להעיר, כי:

א. עפ"י סעיף 9.7.1 למסמך א' של המכרז (הזמנה להציע הצעות), על מגיש הצעת מחיר לביצוע העבודות לענות על דרישות חוק רישום קבלנים ולהיות לכל הפחות בעל סיווג קבלני בתוקף של 2010ג ו/או 2013א.

לדעת הביקורת, כי בשוק קיים פוטנציאל בלתי מבוטל של קבלנים בעלי הסיווגים הקבלניים הדרושים ולכן לא ניתן להניח ללא עריכת בדיקה מקצועית מעמיקה, שלא קיימת תועלת בעריכת מכרז חדש.

ב. זאת ועוד, בהתחשב בגובה האומדן לביצוע העבודות שהנו על סך 2,025,734 ₪, היה ניתן להסתפק בלדורש סיווג קבלני נמוך יותר של 2010ג (עבודות עד 70% מההיקף המירבי המותר לסיווג ג1, קרי עד 2,904,000 ₪). היתרון מהורדת הסיווג הקבלני הנו ביכולת להגדיל את התחרות ע"י הגדלת מספר המציעים הפוטנציאליים לביצוע סוג העבודות שפורסמו במכרז.

#### תוכן ורוח הדיון בישיבת מועצת העירייה

מעיון בדברים שצוינו בישיבת מועצת העירייה עולה, כי יו"ר ועדת מכרזים וחברי הוועדה בעצם דבקו בהמלצתם בנוגע להתקשרות עם הקבלן כבעל הצעה שלדעתם הנה ראויה לאישור מועצת העירייה וחזרו על דבריהם שנאמרו בדיוני הוועדה.

מצד שני, היועץ המשפטי לעירייה, שעל אף שאשרר בפני מועצת העירייה את המסקנה שהגיע אליה בחוות דעתו המשפטית מיום 07.11.2017 כי כל ההצעות שהוגשו למכרז אינן עומדות בתנאי הסף, מסר לחברי המועצה כי הסיבה להבאת הנושא לדיון במועצת העירייה הנה שוועדת המכרזים לא המליצה על הצעה כלשהי.



הביקורת מעירה, כי עובדתית ועדת מכרזים המליצה בישיבתה מס' 18/2017 על התקשרות עם הקבלן א.נ. פרויקטים ובדיוניה בישיבה מס' 19/2017 היא בעצם חזרה על אותם נימוקים שבעד אישור ההתקשרות עם אותו קבלן.

מהאמור לעיל עולה, כי **כל התנאים המקדימים המוניים בתקנה 22 (ח) לא מתקיימים בנוגע למכרז 22/2017.**

### התייחסות המבוקרים

דוח זה נחלק לשניים: החלק הראשון דן בכלל המקרים/מכרזים שהובאו למועצת העירייה בשנים 2015-2017 לאישור התקשרות ללא מכרז בעיקר בהתבסס על תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים, והחלק השני דן באופן נקודתי באחד מאותם מקרים (מכרז 22/2017).

לגבי ממצאי הביקורת בנוגע לכלל ההתקשרויות ללא מכרז, אלה הופנו ביום 29.01.2018 להתייחסותם של: ראש העירייה, יו"ר ועדת מכרזים, וליועץ המשפטי לעירייה.

ביחס לממצאי הביקורת בנושא מכרז 22/2017, אלה הופנו להתייחסותם של כלל חברי עיריית רהט ולבעלי התפקידים הבאים: היועץ המשפטי לעירייה, מהנדס העירייה, מזכיר העירייה, העירייה, וגזבר העירייה.

### **לביקורת בנושא מכרז 22/2017 הגיבו שלושת חברי העירייה הבאים:**

1. מר רבחי אבו אלטייף, משנה לראש העירייה וממונה על תיק הרווחה;
2. דר' מאזן אבו סיאם, יו"ר ועדת מכרזים וחבר הוועדה לענייני ביקורת (מצ"ב התייחסותו כנספח 1);
3. עו"ד סאמי אבו סהיבאן, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת (מצ"ב התייחסותו כנספח 2).

יודגש, כי שלושת חברי העירייה הנ"ל מכהנים גם כן כחברים בוועדת מכרזים.

כמו כן, **התקבלה התייחסות מפורטת מהיועץ המשפטי לעירייה. התגובה של היועץ המשפטי מתייחסת לנושא ההתקשרויות בפטור ממכרז בכלל ולמכרז 22/2017 בפרט. התייחסות היועץ המשפטי לעירייה מצורפת לדוח כנספח 3.**

## שאלות עקרוניות שעלו אגב הביקורת

דוח ביקורת זה מעלה שאלות עקרוניות שמחייבות מענה נהיר ובלתי משתמע לשני פנים, ובין היתר:

1. מה מעמדה של **חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי** לעירייה? ובאיזה מידה היא מחייבת את חברי העירייה ואת ראש העירייה לפעול על פיה?
  2. מה מידת חוקיותה של המלצת ועדת מכרזים על **הצעה שאינה עונה על דרישות הסף** של מכרז?
  3. האם ראש העירייה רשאי להשיב מכרז לדיון חוזר בפני ועדת מכרזים לאחר שזו קבלה החלטה בעניינו- להמליץ או לא להמליץ להתקשר עם בעל הצעה מבין ההצעות שהוגשו למכרז?
  4. האם לוועדת מכרזים יש מנדט להמליץ למועצת העירייה להתקשר בפטור ממכרז עם בעל הצעה שהצעתו לא עונה על תנאי הסף של מכרז?
  5. האם לוועדת מכרזים מוסמכת להחליט לוותר על סמכותה להמליץ או לא להמליץ על הצעה מבין ההצעות שהוגשו למכרז ובמקום זאת להעביר את העניין לדיון במועצת העירייה?
  6. מה דינן של החלטות מועצת העירייה שהתקבלו בנושא התקשרויות בפטור ממכרז והתבססו על תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים, כאשר התנאים המקדימים שמנויים בתקנה זו אינם מתקיימים או מתקיימים רק בחלקם?
  7. האם ניתן לאשר במועצת העירייה התקשרות בפטור ממכרז לאחר שוועדת מכרזים המליצה על אחת ההצעות שהוגשו למכרז מסוים? והאם דיון חוזר בוועדת מכרזים עפ"י בקשת ראש העירייה יכול להביא לשינוי החלטתה, להמליץ על הצעה מסוימת, שהתקבלה בדיון קודם של הוועדה?
  8. מה דינה של הצעה שנותרה יחידה בהקשר של תקנה 22 (ח) לתקנות מכרזים? האם ניתן להתייחס אליה בדומה להצעה יחידה שהוגשה למכרז?
- היועץ המשפטי לעירייה התייחס בתגובתו מיום 27.03.2018 לשאלות הנ"ל. התייחסות היועץ המשפטי מהווה מין מתווה שקובע את המרחב שעל אורגני העירייה לנוע בתוכו הן בנוגע לשאלות הספציפיות הנ"ל והן בכל הקשור להתקשרויות העירייה בפטור ממכרז.**

## מסקנות והמלצות

דיני מכרזים מושתתים על עקרונות שוויון ההזדמנויות ותחרות הוגנת.

ברוח אותם עקרונות קובעת פקודת העיריות, כי "הכלל" לעריכת התקשרות בחוזה ע"י העירייה הנו פרסום מכרז. כל התקשרות שלא על בסיס מכרז אמורה להיות בגדר "החריג".

זאת ועוד, השימוש בסמכות המוקנית למועצת העירייה להתקשר ללא מכרז לביצוע עבודה כלשהי אינו פוטר אותה מלפעול עפ"י כללי המשפט המנהלי: שקיפות, הגינות, שוויון הזדמנויות, וכיו"ב.

השימוש בתקנה 22 (ח) לתקנות מכרזים מתאפשר רק לאחר כישלון העירייה בהליך מכרזי לביצוע התקשרות מסוימת. על כן, עשיית שימוש בתקנה האמורה להתקשרות בפטור ממכרז מהווה **הליך חדש לכל דבר וענין**. כלומר, מבחינת העירייה ניתן להתקשר עם כל קבלן מתאים אחר, לאחר שהיא פונה למציעים פוטנציאליים דרך פרסום ו/או באופן יזום ומקבלת מהם הצעות מחיר.

תמונת המצב שהתגלתה בביקורת, כי מועצת העירייה אישרה 10 התקשרויות בפטור ממכרז במשך השנים 2015-2017 (רובן מכוח תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים), הנה **מציאות בלתי תקינה**. מהממצאים עולה, כי השימוש בתקנות מכרזים לעריכת התקשרויות בפטור ממכרז לא הוגבל רק לסיטואציות חריגות.

על העירייה ואורגניה לפעול בהתאם לכללים הקבועים בפקודת העיריות ותקנות המכרזים לעריכת התקשרויות בחוזה.

במקרים חריגים בהם מתאפשר לעשות שימוש בהוראה כלשהי מתוך תקנות מכרזים לצורך אישור התקשרות בפטור ממכרז, **על העירייה להקפיד באופן דווקני למלא אחר התנאים המקדימים שחובה שיתקיימו על מנת לאשר התקשרויות כאמור**.

לסיכום, הביקורת רכזה שורה של שאלות ותהיות שהופנו להתייחסות היועץ המשפטי לעירייה. התשובות שניתנו ע"י היועץ המשפטי ביום 27.03.2018 (ראה נספח 1 לדוח) מהוות אבני דרך חשובים לסימון המסגרת הנורמטיבית לתפקודם התקין של אורגני העירייה הרלוונטיים.

## נספח 1- התייחסות חבר העירייה דר' מאזן אבו סיאם

08.01.2018

לכבוד

מר עאמר אבו האני

מבקר העירייה

הנדון: טיוטה לדוח ביקורת בנושא מכרז פומבי 22-2017

- עיינתי בטיטות הביקורת ופרוטוקולי ועדת המכרזים שמספרם 18 ו 19.
- טיטות ביקורת זו היא סובייקטיבית לחלוטין ולאור איך היא מתנהלת לא רק יש לה ריח של פוליטיזציה אלא היא פוליטיקה גרידא.
- המבקר כמעט הסיק את מסקנות הביקורת לפני תגובתם של המבוקרים בטיטות הביקורת והוא מסתמך על סעיפי החוק תוך כדי התעלמות מכל הפרשנות המשפטית ופסיקות בית המשפט העליון בכל סוגיה בנפרד.
- המבקר לא שמר על סודיות הביקורת אלא עשה מזה אקט פומבי ומריח רע תוך כדי חשיפת המבוקרים בשנת בחירות ויצר תעמולת בחירות ותיקן את עצמו מאוחר מדי לאחר ששלח למכותבים בטיטות כי התכנים אסורים לפרסום. אני רואה בזה פגיעה חמורה בנבחרי ציבור.
- היה ביכולתו של המבקר לחלק את ממצאי הביקורת ולשלוח לכל אחד בנפרד את החלק הרלוונטי אומנם המבקר העדיף לשלח למבוקרים והלא מבוקרים ולחברי מועצה שלא הייתה להם שום נגיעה לא בוועדת מכרזים ולא נכחו אפילו במליאת העיר.
- לא ברור לי ונראה לי אבסורד לחלוטין איך המבקר מקבל תגובות מבוקר מסוים שבפניו חשופות כל התגובות של המבוקרים האחרים.
- המבקר מתעלם משיקול דעתה של ועדת המכרזים שמקנה לה החוק.
- מבקר העירייה התערב בצורה שלא הולמת את תפקידו תוך כדי המלצה לחבר ועדת מכרזים לפנות למשטרה תוך כדי דיון בישיבה מספר 18 עוד לפני שוועדת המכרזים גיבשה את המלצותיה לראש העיר. התערבות זה היא סטייה מהנורמה ומכל נוהל תקין.

- מבקר העירייה פוגע במקצועיות ובאימון של הדרג המקצועי תוך כדי שימוש במונחים כמו "חריגה מהמנדט" ו"סטייה מהסמכות". דרג מקצועי זה הוא אבן היסוד בו מסתמכים חברי ועדת המכרזים בהמלצות אשר ממליצים לראש העיר.
- לידיעת המבקר, המבוקרים והצופים ועדת המכרזים מתנהלת לפי נהלים וכללים ברורים לכולם תוך כדי שמירה על עקרונות היסוד של חוק חובת מכרזים ותוך כדי התייעצות ואימון מלא בדרג המקצועי של עיריית רהט (ישיבת פתיחה, העברה החומר לדרג המקצועי, אימוץ המלצות הדרג המקצועי, גיבוש המלצה לראש העיר).
- ועדת המכרזים סובלת מכמות הצעות זניחה גם כשהמכרזים מתפרסמים באופן פומבי בעיתונות הארצית. כ 70% מסה"כ המכרזים מגיעות הצעה בודדת או שתי הצעות לכל מכרז דבר שאנחנו לא יכולים ואסור לנו להתערב בו ויכול להיות שאין עניין למציעים לבצע עבודות בעיר רהט.
- נושא הכמות הזניחה של המציעים, דבר שדנתי בו עם המבקר לפני חודש במשרדו, מחייב אותנו ברוב המקרים להמליץ על הצעה יחידה או הצעה שנותרה יחידה.
- לגבי תנאי סף של סיור הקבלנים אין בזה פגיעה בעיקרון השוויון בין המציעים ולכולם ניתנה הזדמנות שווה לגשת למכרז לאלו שהשתתפו במפגש הראשון ולאלו שהשתתפו בשני המפגשים. הן החברים והן הקבלנים מודעים כי המפגש השני הוא בגדר הצגה למען הפרוטוקול והוא התקיים עקב טעות טכנית ומי שמוסמך לאשר אם ההשתתפות במפגש הראשון או השני היא כשירה זה המהנדס ובלבד המהנדס. רוב המשתתפים בשני המפגשים לא טרחו אפילו לקנות את חוברת המכרז מהעירייה.
- לגבי תנאי הסף של הערבות הבנקאית דבר שנבדק מול הבנק ואין הדבר פוגע בחילוט הערבות. דבר זה הוא בסמכות היועץ המשפטי לעירייה.
- ועדת המכרזים לאור ההתייעצות עם המהנדס והיועמ"ש לא רואה שיש ליקויים בהצעה שהועברה למליאה.
- העברת ההצעה מועדת מכרזים להמשך דיון במליאת העיר היא זכות שמקנה לה החוק כשיש הצעה יחידה שהיא כשירה.

בכבוד רב  
ד"ר מאזן אבו סיאם  
יו"ר ועדת המכרזים  
חבר ועדת הביקורת

## נספח 2- תגובת חבר העירייה עו"ד סאמי אבו סהיבאן

16.01.2018

לכבוד:

מר עאמר אבו האני

מבקר העירייה

רהט,

א.ג.נ,

### הנדון: תגובה לטיטוט דוח הביקורת בעניין מכרז מס' 22/2017 (שיפוץ מרכז יום לקשיש)

הריני מתכבד להגיב לך על טיטוט דו"ח הביקורת שבנדון כדלקמן:

1. תחילה ברצוני להביע את שמחתי שסוף סוף יש גורם בעירייה שהחליט לטפל בכל הקשור לשימוש האבסורדי של גורמים בעיריית רהט בהליך של התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) תקנות (מכרזים), תשמ"ח-1987, (להלן: "תקנה 22(ח)"), מבלי שיתקיימו התנאים הנדרשים על פי חוק, וזאת למטרות פסולות של הכשרת הצעות שלא עמדו בתנאי הסף בוועדת המכרזים, והדבר חוזר על עצמו בתדירות גבוהה בתקופה האחרונה.
2. מאז מינויו של היועץ המשפטי הנוכחי השימוש בתקנה 22(ח) המאפשרת לעירייה להתקשר בפטור ממכרז, עבר כל גבול סביר, והעניין הפך לשיטה, וזאת חרף הערותי החוזרות ונשנות בעניין זה, והמצוינים בפרוטוקולים השונים, הן של ועדת המכרזים, והן של מליאת מועצת העיר כפי שיפורט בהמשך תגובתי זו.
3. טיטוט דו"ח הביקורת עוסקת במכרז מס' 22/2017 (שיפוץ מרכז יום לקשיש) (להלן: "המכרז"), שפרסמה ועדת המכרזים, ואילו ניגשו שלושה מציעים, וכנראה ששתי הצעות מבין שלושת ההצעות היו למראית עין, ולא במטרה להתחרות באמת על הזכייה במכרז כי הן הוגשו ללא ערבות בנקאית כמתחייב בתנאי המכרז.
4. בישיבת ועדת המכרזים מס' 18/2017, מיום 05.11.2017, ולאחר קבלת חוות הדעת של הצוות המקצועי, החליטה הוועדה להכריז על הצעתה של חברת א.ג.נ.פרוייקטים בע"מ כהצעה הזוכה במכרז.
5. ההמלצה הנ"ל הועברה לאישורו של ראש העיר, אך לאור חוות דעתו של היועץ המשפטי החליט ראש העיר להחזיר את הדיון במכרז לוועדת המכרזים, וזאת למרות שהועדה כבר קיבלה החלטה סופית במכרז, והפעם בכדי שהיא תעביר את הדיון במכרז למליאת מועצת העיר לאשר התקשרות עם בעל ההצעה הזוכה בפטור ממכרז.  
**רצ"ב לעיונכם עותק מהחלקים הרלוונטיים מפרוטוקול וועדת המכרזים מס' 18/2017**  
**מיום 05.11.2017.**
6. בישיבת וועדת המכרזים מיום 13.12.2017, דנה הוועדה במכרז נשוא טיטוט הביקורת שכבר קיבלה בו החלטה בישיבה קודמת, ובישיבה זו החליטה להעבירה אותו לדיון במליאת מועצת העיר, יצוין כי אני אישית לא הייתי נוכח בישיבה זו.

7. תמונה בעיני החלטת וועדת המכרזים בישיבתה מס' 19/2017, מיום 13.12.2017, להעביר את הדיון במכרז שבנדון למליאת מועצת העיר, וזאת לאחר שהיא בעצמה קיבלה החלטה והמליצה לראש העיר לאשר את ההצעה של חברת א.נ. פרויקטים, בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי, והיא העבירה את הדיון למועצת העיר **מבלי שתקבל החלטה המבטלת את החלטתה הקודמת שממליצה לראש העיר לקבל את ההצעה של א.נ. פרויקטים בע"מ.**

8. יש לציין כי, מעולם לא היה אישור של ראש העיר על ביטול המכרז, ובכך לא קוימה דרישת תקנה 23 לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח, 1987. יתרה מזו, ראש העיר חתם על המלצת ועדת המכרזים הממליצה על זכיית א.נ. פרויקטים בע"מ עפ"י המכרז, וזאת ביום 18.12.2017, קרי, חמישה ימים לאחר ישיבת מועצת העיר שדנה בפטור ממכרז. ראה פסק דין ה"פ 462/97 רזבר שירותים ועסקאות בע"מ נגד עיריית ירושלים, שם נאמר "החוק והתקנות עצמן, ראוי להם שיפורשו כך שיוקפד שאישור ראש העירייה יבוא בטרם החלטת המועצה, בייחוד הדברים אמורים כאשר המדובר בביטול מכרז"

**רצ"ב לעיונכם עותק מהחלקים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת וועדת המכרזים מס' 19/2017, מיום 13.12.2017.**

9. גם בישיבת מועצת שהתקיימה שעה לאחר ישיבת וועדת המכרזים שלא היה על סדר יומה סעיף בעניין התקשרות בפטור ממכרז אך סעיף זה נדחף לסדר היום באותה ישיבה באופן בלתי חוקי ולמרות התנגדותו של אחד מחברי המועצה הנוכחים שהיו רק 8 חברים מתוך 17 חברים, וכל זה לפני שיצא פרוטוקול הישיבה של ועדת המכרזים מס' 19/2017, מיום 13.12.2017.

10. מהשתלשלות העניינים המתוארת, ומהכותרת שניתנה לסעיף 18(החלטת וועדת מכרזים בעניין מכרז 22/2017 - שיפוצים במכרז יום לקשיש) לסדר יומה של מליאת מועצת העיר בישיבה מס' 15/2017, מיום 13.12.2017, ומהדיון שהתקיים בעניין סעיף זה במליאת מועצת העיר, ברור לחלוטין שכל מטרת הדיון הייתה **אשרורה** של החלטת וועדת המכרזים שנפסלה ע"י היועץ המשפטי, ולא דיון כמתבקש בהתאם לתקנה 22(ח) להסקת מסקנה שאין תועלת מיציאה למכרז חדש, והתקשרות בפטור ממכרז ללא כל קשר להצעות הפסולות שהוגשו במכרז 22/2017, וזה קורה בנוכחותו של היועץ המשפטי שנותן את האור הירוק למועצת העיר לאשרר את החלטת וועדת המכרזים, שהוא בעצמו קבע שהיא לא חוקית, וזאת דרך ה"שיטה" שהוא אימץ, והעוברת דרך פטור ממכרז על פי תקנה 22(ח).

11. בישיבת מועצת העיר אומר היועץ המשפטי מפורשות כי "**העניין בא לאישור המועצה על פי תקנה 22(ח)**". זאת אומרת שמועצת העיר דנה וקיבלה החלטה בנושא על פי תקנה 22(ח), שלפי דעתי היא לא חלה במקרה זה כי סעיף 22(ח) קובע כדלקמן:  
"לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה, או לא

המליצה הועדה על הצעה כלשהי, או החליטה מועצת העירייה שלא לאשר הצעה של

ראש העירייה לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות, רשאית העירייה **להתקשר בחוזה**

**ללא מכרז** לאחר שמועצת העירייה החליטה על כך ברוב חבריה, ולאחר שנוכחה

שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת."

12. כלומר, התנאי להתקשרות העירייה בחוזה **ללא מכרז** על פי סעיף 22(ח) הינם התנאים המצטברים להלן:

12.1. לא הוגשה כל הצעה למכרז / נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה / לא המליצה הוועדה על הצעה כלשהי / מועצת העיר לא אישרה הצעה של ראש העיר לפי סעיף 148(ג);

12.2. מועצת העיר נוכחה שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת.

12.3. החלטת המועצה התקבלה "ברוב חבריה".

13. במסגרת המכרז הוגשו 3 הצעות שנדונו בוועדת המכרזים והיא המליצה על הצעתה של א.נ. פרויקטים בע"מ.

**משכך התנאי הראשון להתקשרות ללא מכרז כלל לא מתקיים.**

14. בנוסף, לשם התקשרות עם א.נ. פרויקטים בע"מ ללא מכרז על פי סעיף 22(ח) לתקנות, היה על המועצה להיווכח כי פרסום מכרז חדש לא יביא תועלת. המועצה לא קיימה דיון בסוגיה זו, ובוודאי שלא הגיעה למסקנה כי פרסום מכרז חדש לא יביא תועלת.

15. העירייה מפרסמת הרבה מכרזים מסוג זה, קיימים גופים רבים שמבקשים להתחרות על אספקת השירותים לעירייה. לא יכולה להיות מחלוקת, איפוא, כי פרסומו של מכרז חדש יביא תועלת.

ראו בעניין זה ה"פ 462/97, רזבר שירותים ועסקאות בע"מ נגד עיריית ירושלים

"יש לזכור כי, בענייננו אנו, בדיון במועצה על פי תקנה 22(ח) ה"תועלת בעריכת מכרז חדש" היא אכן הבוחן".

16. אם לא די באמור, הרי שגם התנאי השלישי של תקנה 22(ח) לא מתקיים – החלטת המועצה התקבלה ע"י 7 מחבריה, מתוך 17 חברי המועצה, כך שאין מדובר ברוב חברי המועצה.

17. שעה שבמועצה 17 חברי מועצה – הרי שלצורך קבלת החלטה על פי תקנה 22(ח) – "רוב קולות", פירושו אישור ההחלטה על ידי 9 חברי מועצה, לכל הפחות.

**רצ"ב לעיונכם עותק מהחלקים הרלוונטי מפרוטוקול ישיבת מועצת העיר מס' 15/2017, מיום 13.12.2017.**

18. חשוב לציין, בהקשר זה, כי בהתאם לפסיקה – החלטה על פטור ממכרז, כדוגמת זה שנקבע בסעיף 22(ח) לתקנות, נבחנת באופן מדוקדק, תוך היצמדות דווקנית לתנאים שקבועים בפטור.

19. שעה שעסקינן בפטור ממכרז – קובעת ההלכה כי על המזמין, המבקש להתקשר על פי פטור ממכרז ולהימנע מביצוע חובתו לערוך מכרז, להוכיח כי תנאי הפטור מתקיימים במלואם, וזאת בנוסף לדרישה כי קיים טעם לפעול בפטור ממכרז דווקא.

ראו ע"מ 8196/08 אור הייטק בע"מ נ' עיריית אילת (פרסום בנבו, 10.11.2009), במסגרתו דן בית המשפט העליון בסוגיית ספק יחיד, והבהיר, בין היתר –

**"לא למותר לציין, כי בכל מקרה של ספק אם מתקיימים התנאים להתקשרות בפטור**

**ממכרז, מורה הפסיקה לערוך מכרז פומבי"**

20. מקרה נוסף, והוא לפי דעתי החמור מכולם, שנעשה בו שימוש בלתי סביר לחלוטין בתקנה 22(ח), היה במכרז 8/2017 (מתן שירותי טרקטור שופל ומשאית לפינוי פסולת), במקרה זה ועדת המכרזים המליצה על הצעתו של "היכל ובניו" כהצעה הזוכה, וראש העיר אימץ את



ההמלצה, אך בשלב מסוים היועץ המשפטי שלא נכח בדיון של וועדת המכרזים הוציא חוות דעת שהחלטת וועדת המכרזים אינה חוקית כי כל ההצעות הינן פסולות מאחר והן לא עומדות בתנאי הסף של המכרז.

21. בשלב מסוים, ובשל נחיצות העבודות נשוא המכרז, יוצאת וועדת רכש בלאי והתקשרויות ומבקשת הצעות מחיר לאותם שירותים נשוא מכרז 8/2017, ומבין המציעים שוועדת הרכש בלאי והתקשרויות פנתה להם היה הקבלן "היכל ובניו" שוועדת המכרזים המליצה עליו כזוכה במכרז 8/2017, אך הצעתו בהליך זה לא זכתה כי הייתה הצעה אחרת יותר זולה של חברת "רגב עבודות עפר וקווי מים בע"מ", ובהחלטת וועדת רכש, בלאי והתקשרויות מוזכר מפורשות מכרז מס' 8/2017, וזה מראה חד משמעית שמדובר באותן עבודות.

22. ההצעה שזכתה בוועדת רכש, בלאי והתקשרויות הייתה על סך 143,000 ₪ לתקופה של 45 יום.

**רצ"ב לעיונכם עותק מהחלקים הרלוונטיים מפרוטוקול וועדת רכש, בלאי והתקשרויות מס' 12/2017, מיום 13.06.2017.**

23. במקום לנצל את פרק הזמן של ה- 45 יום שיש בהם ספק לעבודות נשוא מכרז 8/2017, ולבטל את המכרז שכל ההצעות שהוגשו במסגרתו לא עמדו בתנאי הסף של המכרז, ולצאת למכרז חדש, בחר ראש העיר נתמך ע"י היועץ המשפטי להביא את עניין מכרז 8/2017, לדיון בפני מליאת המועצה לאישור הצעתו של "היכל ובניו" בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח), והפעם הוא עושה זאת ללא החזרת הדיון לוועדת המכרזים כפי שעשה במכרז 22/2017, נשוא טיוטת דו"ח הביקורת, אלא מביא את זה ישירות לדיון במועצת העיר, לאישור ההצעה בפטור ממכרז על פי תקנה 22(ח), יצוין כי, כל זה קורה בעוד החלטת וועדת המכרזים שהמליצה על הצעה זוכה במכרז 8/2017, הייתה בתוקף ולא בוטלה ע"י אף גורם.

24. אכן, בישיבת מועצת העיר מס' 6/2017 מיום 21.06.2017, עניין מכרז 8/2017, מובא ע"י ראש העיר לדיון במועצת העיר לאישור ההצעה של "היכל ובניו" שוועדת המכרזים המליצה עליה, וראש העיר אישר את ההמלצה, וזאת בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח), וזאת למרות שהתנאים לפטור ממכרז כלל לא מתקיימים, והעלאת הנושא לדיון במועצת העיר נועדה רק כדי לאשר את ההצעה הפסולה של "היכל ובניו" דרך "השיטה" הנקראת פטור ממכרז.

**רצ"ב לעיונכם החלקים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת מועצת העיר מס' 6/2017, מיום 21.06.2017.**

25. כדי להבין, עד כמה השימוש בתקנה 22(ח) הפך לשיטה לתיקון פגמים, והכשרת הצעות פסולות, אני מפנה לדבריו של היועץ המשפטי שכתב במייל ששלח בתאריך 10.01.2018 בעניין מכרז זוטא 27/2017, שם הוא אומר " "כדי שלא תהיה התנפלות אני מקדים תרופה למכה, המקרה הנוכחי, אינו מתאים לדיון במליאת המועצה (הפטור לפי תקנה 22(ח) ) מאחר ואין לנו שום אפשרות לתקן את הפגם".

26. מהמפורט לעיל עולה, כי כל החלטות מועצת העיר על פטור ממכרז על פי תקנה 22(ח), שלפי בדיקה ראשונית מספרם כ- 10 מכרזים לפחות בתקופה האחרונה, נועדו רק כדי להכשיר את ההתקשרויות הבלתי חוקיות המבטאות את הרצון העז אצל גורמים בעירייה להכשיר התקשרויות ספציפיות גם אם מדובר במהלך בלתי חוקי.

27. החלטות מסוג זה, הן בעלות פוטנציאל פגיעה של ממש בעקרונות התשתית של דיני מכרזים, שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת העלולות לפגוע באמון הציבור, ופותרת פתח לפגיעה בטוהר המידות.

28. לאור האמור, כלי תקווה שהביקורת תגרום לביטול המכרז הזה, ותביא סוף לתופעה הלא חוקית אשר נוהגים בה הגורמים האחראים בעירייה, בעניין הפטור ממכרז על פי תקנה 22(ח), מבלי שיתקיימו התנאים הנדרשים על פי חוק.

בכבוד רב,  
עו"ד סהיבאן סמי  
חבר מועצת העיר

העתקים:

גב' לילי פיינטוך – הממונה על מחוז דרום – משרד הפנים  
מר טלאל אלקרינאוי – ראש העיר  
עו"ד יהודה זמרת – היועץ המשפטי למשרד הפנים  
גב' עפרה ברכה – מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות  
עו"ד שרון שטיין – היועץ המשפטי לעירייה

לשכת היועץ המשפטי

بلدية رهط  
עיריית רהט



E-mail:

ת.ד. 8 רהט, מיקוד 85357 (טל': 08-9914946 ; פקס': 08-9914949)

rahat.legal@gmail.com

רהט, 27 מרץ 2018

לכבוד :

מר עאמר אבו האני

מבקר עיריית רהט

בדוא"ל

עאמר שלומות,

הנדון : מענה לטיוט דו"ח ביקורת בעניין מכרז 22/2017 – שיפוץ מרכז היום  
לקשיש ברהט

ולטיוט דו"ח ביקורת בעניין שימוש בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים),  
התשמ"ח-1987

בהמשך להכנת טיוטת דו"ח הביקורת בעניין מכרז 22/2017 – שיפוץ מרכז יום  
לקשיש ברהט (להלן: "מכרז 22/2017") ולטיוט דו"ח הביקורת בעניין שימוש  
בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: "תקנות העיריות  
(מכרזים)"), אני מתכבד להתייחס לדברים.

בראשית, אני מוצא לנכון לחזור ולציין כבר כעת את ההסתייגות שלי בנוגע לאופן  
שבו הוכנה טיוטת דו"ח הביקורת לעניין מכרז 22/2017 (האופן שבו הוכנה הטיוטה

והופצה בפומבי, הדיון הפומבי שהתנהל לגבי הטיוטה בין חברי המועצה (לרבות, חברי ועדת הביקורת עצמם), האבחנה הלא נכונה לגבי זהות המבוקר וכו').

עמדתך בעניין זה ברורה. עם זאת, לטעמי, אין מקום לקיים את הדיון במסגרת ועדת הביקורת, אשר אמורה לקבל תוצר מוגמר ולא להיחשף לתוכן טיוטת הדו"ח.

את הדיון לגבי נפקות טיוטת הדו"ח נמשיך ונקיים במסגרת אחרת.

ההתייחסות המצויה במכתבי זה להלן, מבוססת על המענה שניתן לפניית משרד הפנים (עו"ד אבינועם ביר). בשל מורכבות הנושא וריבוי הפרטים, אני אשוב ואפרוש (גם במסגרת זו), את התשתית העובדתית, ואתייחס למספרת סוגיות שעלו תוך כדי ניהולו של המכרז שבנדון, ומענה למספר שאלות נקודתיות שהופיעו בהודעת הדוא"ל שלך מיום 26 מרץ 2018.

בסיכום מכתבי זה, אתייחס למספר פעולות שננקטות בימים אלה, על מנת למנוע מראש את הצורך להשתמש בהוראות המצויות בסעיף 148(ג) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת העיריות**"), ובתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: "**תקנות העיריות (מכרזים)**").

אקדים את המאוחר, ואציין כי בעקבות ההתכתבות עם עו"ד אבינועם ביר, מכרז 22/2017 הובא לדיון חוזר בפני מליאת מועצת העיר (ישיבה מס' 2/2018 מיום 26 פברואר 2018). המועצה אישרה את ההתקשרות בפטור כאמור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) (ברוב הדרוש), ולאחר מכן נוהל הליך קבלת הצעות מחיר בין חמישה קבלנים, בסיומו נבחרה הצעתו של המציע, א.נ. פרויקטים, ובעצם חזרנו לנקודת ההתחלה (ההתייחסות להליך שבוצע תהיה להלן).

טרם אכנס ואפרט את השתלשלות האירועים נשוא מכרז 22/2017, אעיר, כי הליכי המכרזים בעיר רהט "סובלים" באופן קבוע ממיעוט משתתפים (זאת כעובדה). העירייה מנסה לנקוט בהליכים שונים כדי להגביר את ההשתתפות של מציעים פוטנציאליים, אך לעיתים זה הדבר אינו מסתייע. על כן, אירעו בעבר מספר מקרים שבהם נדרשה המועצה לאשר התקשרות בפטור, בין לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות ובין לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), והמטרה היא להפחית ככל הניתן את הצורך בשימוש בסעיפים אלה. חלק מן ההמלצות בעניין יפורטו בסיומו של מכתבי זה.

## 1. השתלשלות האירועים

1.1. המכרז הנו מכרז לביצוע עבודות שיפוצים ב"בית הקשיש" ברהט, והוא נערך בשיטה של אומדן גלוי, כאשר המציעים נדרשו לתת הנחה על האומדן. הזכייה במכרז על בסיס מחיר בלבד.

לשם הנוחות, מצורף נוסח המכרז כפי שהופיע באתר האינטרנט של עיריית רהט, ומסומן באות "א".

יצוין, כי למכרז צורף כתב כמויות מפורט, אשר לא פורסם באתר העירייה, ובהתאם לכך, כל אחד מן המציעים היה רשאי לעיין בהם במשרדו של מזכיר העירייה (או לחילופין, במשרדו של מהנדס העירייה).

1.2. תנאי הסף למכרז פורטו בסעיף 9 להזמנה להציע הצעות למכרז, כאשר בהתאם להוראות סעיף 9.6 לתנאי הסף, על המציעים היה לצרף להצעות שלהם ערבות בנקאית בסכום של 75,000 ₪, בנוסח שצורף למסמכי המכרז (טופס מס' 3), שתוקפה הוא עד ליום 31 אוקטובר 2017.

1.3. בהתאם למסמכי המכרז, מכירת מסמכי המכרז הייתה אמורה להתבצע החל מיום 9 יולי 2017 (ראה: סעיף 6.1.1 להזמנה להציע הצעות למכרז). מפגש המציעים נקבע ליום 17 יולי 2017 (ראה: סעיף 6.2.1 להזמנה להציע הצעות למכרז), והמועד הסופי להגשת ההצעות נקבע ליום 25 יולי 2017 (ראה: סעיף 6.4.1 להזמנה להציע הצעות למכרז).

1.4. בהתאם להוראות סעיף 6.2.2 להזמנה להציע הצעות למכרז, השתתפות במפגש המציעים הנה תנאי סף מוקדם להגשת ההצעה למכרז.

1.5. ביום 17 יולי 2017 התקיים מפגש מציעים במכרז.

פרוטוקול מפגש המציעים מיום 17 יולי 2017 מצורף ומסומן "ב".

1.6. מנהל הפרויקט (מר באסם אבו סיאם) ביקש לקיים מפגש מציעים נוסף לאור טענות שהועלו לגבי אופן הפרסום המכרז ושינוי המועדים שבוצעו בו, והמועד נקבע ליום 31 יולי 2017.

פרוטוקול מפגש המציעים מיום 31 יולי 2017 מצורף ומסומן "ג".

יוער, כי במקביל אף הוכן נוסח פרסום מעודכן ומסמכי מכרז התואמים את לוח הזמנים המעודכן, אך הללו לא פורסמו ו/או הועלו לאתר העירייה ו/או נמכרו למשתתפים.

1.7. ביום 17 אוגוסט 2017 נפתחה תיבת המכרזים, והתברר כי בתיבה היו שלוש מעטפות שהוגשו למכרז: של המציע א.ג. פרויקטים – אלקרינאוי נידאל (להלן: "א.ג. פרויקטים"); של המציע מ. מיכאלי הנדסה בע"מ (להלן: "מ. מיכאלי"); של המציע אלעמור נאיה ובניו בע"מ (להלן: "נאיה אלעמור").

טרם פתיחת המעטפות דווח לועדת המכרזים כי בוצע פרסום נוסף של המכרז, וכי מסמכי המכרז נרכשו ביום הגשת ההצעה (9 אוגוסט 2017). עם פתיחת שלוש המעטפות, התברר כי להצעות של מ. מיכאלי ושל נאיה אלעמור לא צורפו ערבויות בנקאיות, ועל פני הדברים, הצעות אלה כלל אינן עומדות בתנאי הסף של המכרז. שיעור הנחה שהיה בשתי הצעות אלה היה 17%. להצעה של המציע א.ג. פרויקטים צורפה ערבות בנקאית, והצעת המחיר של מציע זה עמדה על 10.6% הנחה מן האומדן של העירייה.

העתק פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 17 אוגוסט 2017 (ישיבה מס' 16-2017) מצורף ומסומן "ד".

העתק הערבות הבנקאית של המציע א.ג. פרויקטים מצורף ומסומן "ה";

1.8. בהתאם לנוהל הקיים, הועברו המעטפות ותוכן לבדיקה על-ידי צוות בדיקה מקצועי מטעם ועדת המכרזים.

1.9. ביום 29 אוגוסט 2017 התכנס צוות הבדיקה ובדק את המעטפות של המציעים.

1.9.1. מבדיקת המעטפות של המציעים מ. מיכאלי ונאסף אלעמור, התברר כי מעטפות אלה הן מעטפות ריקות לחלוטין, לא צורפו להן תכניות למכרז, לא צורף להן אף לא אחד מן המסמכים הנדרשים על-פי תנאי המכרז (כגון: אסמכתאות אודות ניסיון, אישור ר"ח, ערבות בנקאית) ולא מולאו ההצהרות הנדרשות על-פי המכרז (כגון: הצהרה לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים (טופס מס' 4), הצהרה בדבר היעדר ניגוד עניינים ו/או קרבת משפחה (טופס מס' 14), הצהרה בדבר היעדר הרשאה בפלילים (טופס מס' 15)).

1.9.2. כל מה שהיה במעטפות אלה זה אישור על רכישת מסמכי המכרז, חוברת מכרז ריקה וחתומה, והצעה כספית (הנחה על אומדן העירייה) שנרשמה על גבי כתב הכמויות ולא על גבי טופס הצעת המחיר למכרז (טופס מס' 8 למסמכי המכרז).

1.9.3. לאור ה"אין תוכן" בהצעות של מ. מיכאלי ושל נאסף אלעמור, הוחלט שלא לבדוק אותן, ולא להתייחס אליהן כאל "הצעות".

1.9.4. בפועל, בפני העירייה נותרה הצעה יחידה – של א.ג. פרויקטים. הצעה זו נבדקה, ובעקבות בדיקה זו, נשלחה אל המציע בקשה למתן הבהרות.

העתק אישור רכישת מסמכי המכרז על-ידי מ. מיכאלי, נאסף אלעמור וא.ג. פרויקטים, מצורף ומסומן בהתאמה "ו(1)", "ו(2)", "ו(3)";

העתק העמודים הרלבנטיים מכתבי הכמויות שצורפו להצעות של מ. מיכאלי ושל נאסף אלעמור מצורף ומסומן "ז(1)", "ז(2)"; העתק טופס הצעת המחיר (טופס מס' 8) של א.ג. פרויקטים מצורף ומסומן "ז(3)";

העתק פרוטוקול ישיבת צוות הבדיקה המקצועי מיום 29 אוגוסט 2017 מצורף ומסומן "ח".

1.10. המציע א.ג. פרויקטים השלים את הנתונים החסרים, ולאחר השלמה זו, התכנס פעם נוספת צוות הבדיקה המקצועי, בדק את המסמכים שהושלמו על-ידי המציע, וגיבש את המלצותיו.

העתק פרוטוקול ישיבת צוות הבדיקה המקצועי מיום 28 ספטמבר 2017 מצורף ומסומן "ט" (הערה: הפרוטוקול הזה מבוסס על הפרוטוקול של הישיבה מיום 29 אוגוסט 2017, שסומנה לעיל באות "ח").

1.11. ביום 5 נובמבר 2017 התכנסה ועדת המכרזים לדיון במכרז (ישיבה מס' 18-2017).

במהלך הישיבה הזו, הוצגו בפני חברי הועדה הממצאים של צוות הבדיקה והועלה נושא פרסום המכרז והמועד שבו התקיים מפגש המציעים. נטען, כי המציע א.ג. פרויקטים השתתף במפגש המציעים שהתקיים ביום 17 יולי 2017, אך לא השתתף במפגש המציעים שהתקיים ביום 31 יולי 2017 (זאת בניגוד למה שנכתב בפרוטוקול מפגש מציעים זה).

לאחר בירור קצר ולאור המצגים שהוצגו בפני ועדת המכרזים לגבי פרסום המכרז (קרי, שלא היה פגם בפרסום), החליטה ועדת המכרזים להמליץ לראש העירייה לקבל את ההצעה של המציע א.ג. פרויקטים כהצעה יחידה.

העתק פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מס' 18-2017 מיום 5 נובמבר 2017 מצורף ומסומן "י".

1.12. לאחר הישיבה של ועדת המכרזים שהתקיימה ביום 5 נובמבר 2017, ועוד בטרם קיבל ראש העירייה את המלצותיה של ועדת המכרזים, פנית אליי (בעקבות פנייה שהוגשה אליו מידי אחד מחברי ועדת מכרזים), והעלית שתי הסתייגויות לגבי האופן שבו התקבלה ההחלטה:

1.12.1. האחת, נוסח הערבות הבנקאית אינו תואם את מסמכי המכרז;

1.12.2. השנייה, המציע א.ג. פרויקטים לא השתתף במפגש המציעים שהתקיים ביום 31 יולי 2017, אלא רק במפגש המציעים שהתקיים ביום 17 יולי 2017.

1.13. הח"מ בדק את הטענות הללו, והממצאים היו כדלקמן:

1.13.1. **נוסח הערבות הבנקאית הוא בהתאם לנוסח שצורף למסמכי המכרז (לכך תהיה התייחסות בנפרד).**

יצוין, כי בינתיים חלף המועד שבו ערבות ההצעה של המציע א.ג. פרויקטים הייתה בתוקף, ולבקשת מזכיר עיריית רהט, הוארך תוקף הערבות עד ליום 30 נובמבר 2017.

העתק נוסח הארכת תוקף כתב הערבות מצורף ומסומן "א".

1.13.2. עם זאת, מבירור שנערך, **עלה כי המציע א.נ. פרויקטים אכן לא השתתף במפגש המציעים שהתקיים ביום 31 יולי 2017** (אלא רק במפגש המציעים שהתקיים ביום 17 יולי 2017). ולא זו בלבד, אלא שמפגש המציעים שהתקיים ביום 17 יולי 2017, התקיים טרם המועד שבו פורסם המכרז, ועל-כן, הוא בכלל **אינו מהווה מפגש מציעים**.

המשמעות, היא שמפגש המציעים היחיד שהתקיים במכרז זה, היה המפגש שהתקיים ביום 31 יולי 2017, ובניגוד למפורט בפרוטוקול מיום זה, המציע א.נ. פרויקטים לא השתתף בו.

העתק הנוסח לפרסום בעיתון שנחתם על-ידי ראש העירייה והעתק הנוסח לפרסום המעודכן אשר לא נחתם על-ידי ראש העירייה מצורף ומסומן **"י"ב(1)"**, **"י"ב(2)"** ;

העתק נוסח פרסום המכרז בעיתונות הארצית ובמקומון, מצורף יחדיו ומסומן **"י"ב(3)"**.

1.14. ביום 7 נובמבר 2017 פנה הח"מ אל ראש העירייה, פירט בפניו את תוצאות הבדיקה, וביקש שלא יאשר את המלצותיה של ועדת המכרזים מיום 5 נובמבר 2017, בשל הטעות שנפלה בפנייה לגבי מועד פרסום המכרז וקיום מפגש המציעים. הח"מ המליץ לראש העירייה לבטל את המכרז, ולפרסם מכרז חדש תחתיו.

העתק הודעת הדוא"ל מיום 7 נובמבר 2017 מצורף ומסומן **"י"ג"**.

1.15. לאחר משלוח המכתב שוחחו ראש העירייה והח"מ לגבי אי-אימוץ המלצתה של ועדת המכרזים מיום 5 נובמבר 2017. בתום השיחה סוכם כי ראש העירייה ישיב את הנושא לדיון בפני ועדת המכרזים. על אף שהדברים לא נכתבו על-ידי ראש העירייה במסגרת אימוץ החלטות ועדת המכרזים, הנימוק להשבת הדיון בפני ועדת המכרזים הוא כפול:

**האחד**, ועדת המכרזים קיבלה את החלטתה על בסיס מצג נתונים שגוי – שמפגש המציעים התקיים כסדרו, והמציע א.נ. פרויקטים השתתף במפגש מציעים זה. לא יכולה להיות מחלקות שזה אך ראוי והגיוני לאפשר לוועדת המכרזים לבחון מחדש את המלצתה, זאת על בסיס מסד נתונים נכון (ראה גם לעניין זה: סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981).

**השני**, גם אם רוצים לקבל את ההמלצה הראשונה של הח"מ ולבטל את המכרז, הגוף המוסמך להמליץ על ביטול מכרז, הוא ועדת המכרזים (ראה: תקנה 23(א) לתקנות העיריות (מכרזים)).

1.16. ישיבת ועדת המכרזים נקבעה ליום 13 דצמבר 2017, וטרם הישיבה הזו, הועברה אל חברי הוועדה הודעת דוא"ל ובה התייחסות הח"מ לנושא.

העתק הודעת הדוא"ל מיום 13 דצמבר 2017 מצורף ומסומן **"י"ד"**.

1.17. ביום 13 דצמבר 2017 התכנסה ועדת המכרזים לדון במכרז בנדון.



במהלך הדיון אישר מהנדס העירייה כי טרם מפגש המציעים שהתקיים ביום 31 יולי 2017, המציע א.ג. פרויקטים שוחח עמו טלפונית ובירר האם יש צורך שיגיע פעם נוספת למפגש המציעים.

**מהנדס העירייה ציין במפורש כי לאור העובדה כי המציע א.ג. פרויקטים השתתף במפגש המציעים שהתקיים ביום 17 יולי 2017, הוא "פטר" אותו מהתייצבות נוספת למפגש המציעים.**

הח"מ הבהיר לחברי ועדת המכרזים כי אין פגם בנוסח הערבות הבנקאית, ואף בוצעה בעניין זה בדיקה מול הבנק שהפיק את כתב הערבות (בנק מרכנתיל).

1.18. בשים לב לאמור לעיל, חברי ועדת המכרזים דנו באפשרות להתקשר עם המציע א.ג. בפטור ממכרז, וזאת בשים לב לכך שמדובר בשיפוץ מבנה המשמש את אוכלוסיית הקשישים ברהט, ובשים לב לכך שהמפעיל של בית הקשישים נאלץ לעשות (באופן חלקי) שימוש בחלק ממועדוני הנוער בעיר, ובשים לב לכך שהמוסד לביטוח לאומי עלול ליטול את התקציבים לשיפוץ המבנה אם העבודות לא יבוצעו בהקדם, החליטה ועדת המכרזים לבטל את החלטתה הקודמת ולהעביר את המכרז לדיון בפני המליאה ולאשר התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

העתק פרוטוקול הדיון של ועדת המכרזים מיום 13 דצמבר 2017 מצורף ומסומן "ט"ו".

1.19. בו ביום הובא הנושא לדיון בפני מליאת מועצת העירייה.

במהלך הדיון הובהרו פעם נוספת הנקודות שפורטו לעיל (קרי, שהמציע א.ג. פרויקטים שוחח עם מהנדס העירייה והאחרון פטר אותו מחובת התייצבות; קרי, שנוסח הערבות הבנקאית תואם את מסמכי המכרז, כי בוצעה בדיקה מול הבנק והבנק אף האריך את תקופת הערבות; קרי, שבמכרז התקיים מפגש מציעים אחד, ביום 31 יולי 2017, והמציע א.ג. פרויקטים לא נכח במפגש מציעים זה).

בתום דיון (שהגיע לטונים צורמים), החליטה המועצה ברוב של 8 חברים מול שני מתנגדים, לאשר התקשרות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

העתק פרוטוקול הדיון של מליאת המועצה מיום 13 דצמבר 2017 מצורף ומסומן "ט"ז".

1.20. לאחר החלטת הנ"ל של מועצת העירייה, הועבר ההסכם לסבב חתימות. החשב המלווה סירב לחתום על ההסכם ופנה למשרד הפנים לצורך קבלת עמדת המשרד.

עו"ד אבינועם ביר מהלשכה המשפטית העביר את הפנייה אל הח"מ, וביום 24 ינואר 2018 נשלח אליו מענה, בצירוף נספחים א' – ט"ז שתוארו לעיל.

אציין, כי מאחר והתייחסותי זו מבוססת על המענה שניתן לעו"ד ביר (ויש חפיפה ברוב המכריע של הדברים, עד כדי זהות בחלקים נרחבים מהם), אני לא מוצא לנכון לצרף את המכתב שנשלח לעו"ד ביר (תיאור העובדות עד לסעיף זה הוא זהה לחלוטין).

1.21. ביום 31 ינואר 2018 נשלח המענה של עו"ד ביר, שעיקרי הדברים שלו הם כדלקמן:

1.21.1. דרך המלך להתקשרות עם קבלן חיצוני (ועל כך אין מחלוקת), היא פרסום מכרז פומבי.

1.21.2. עם זאת, למועצת העירייה יש את שיקול דעת להחליט האם להתקשר בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות מכרזים. המועצה צריכה לבסס את החלטתה על נימוקים ענייניים.

1.21.3. את ההחלטה לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), יש לקבל ברוב חברי מועצת העירייה (קרי, 9 חברי מועצה).

1.21.4. גם את ההליך לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), יש לנהל על-פי כללי השוויון החלים בהליך מכרזי.

העתק הודעת הדוא"ל של עו"ד ביר מיום 31 ינואר 2018 צורפה לחוות הדעת של הח"מ מיום 25 פברואר 2018, אשר הובאה לדיון במליאת המועצה, ושתייהן מצ"ב ומסומנות יחד י"ז.

1.22. בעקבות הודעתו של עו"ד ביר, הובא הנושא לדיון נוסף בפני מליאת המועצה, בסיומו החליטה המועצה לאשר התקשרות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים). ההחלטה התקבלה ברוב הדרוש.

העתק פרוטוקול ישיבת המועצה מיום 26 פברואר 2018 (ישיבה מס' 2/2018. החלטה מס' 849) מצ"ב ומסומן י"ח.

יצוין, כי לחברי המועצה הובהר כי לאחר אישור הפטור תבוא פנייה למספר קבלנים, אשר יגישו הצעות כספיות בלבד.

1.23. לאחר קבלת הפרוטוקול החתום של מליאת המועצה, הוכן נוסח פנייה אחיד אשר הופנה לחמישה קבלנים: שלושת הקבלנים שהגישו את ההצעות למכרז (א.ג. פרויקטים, נאיף אלעמור, מ. מיכאלי), וכן, לשני הקבלנים **הנוספים** שהשתתפו במפגש המציעים שהתקיים ביום 31 יולי 2017 (שהוא בעצם מפגש המציעים היחיד שהתקיים במסגרת מכרז 22/2017).

יצוין, כי לקבלנים נתנה האפשרות לעיין במסמכי המכרז (כולל תכניות למכרז) טרם הגשת ההצעות, הם נדרשו לתת הצעה כספית בלבד, ובנוסף הם חויבו לצרף רישיון קבלני בתוקף **וערבויות ביצוע בהתאם לנוסח המכרז**. כמו כן, מטעמים של שמירה על שוויון בין חמשת המשתתפים, נדרשו הקבלנים לשלם לעירייה תשלומים שונים על מנת לאזן מבחינה כספית ביניהם.

העתק נוסח הפנייה שנשלח לקבלנים מצורף ומסומן "י"ט".

1.24. ההצעות של הקבלנים הוגשו לתיבת המכרזים ונפתחו ביום 15 מרץ 2018. לתיבת המכרזים הוגשו שתי הצעות: האחת, של א.נ. פרויקטים והשנייה של מ. מיכאלי.

הצעתו של מ. מיכאלי לא עמדה בדרישות ההליך. הצעתו הכספית של המציע א.נ. פרויקטים עמדה של שיעור של 2.3% ולאחר שיחה בינו לבין מהנדס העיר, הוא הסכים להעמיד את שיעור ההנחה על 5%.

העתק פרוטוקול פתיחת ההצעות מצורף ומסומן "ב'".

לשם השלמת התמונה ייאמר כי שיעור ההנחה שניתן על-ידי המציע א.נ. פרויקטים נמוך ב- 5.6% מן ההנחה שניתנה בהצעה למכרז. יצוין, כי לפחות לחלק מן השינוי הזה יש הסבר ענייני (עלית שכר המינימום בחודש 1/2018 ושינוי במחירי הברזל).

1.25. עד כאן תיאור העובדות. טרם אכנס לגופו של עניין, אבקש להדגיש שלוש נקודות עיקריות:

1.25.1. ראשית, נהיר כי המכרז לא נוהל בצורה תקינה, בעיקר, בכל הנוגע לחוסר הבהירות לגבי הפרסום והמועד שבו התקיים מפגש המציעים במכרז.

1.25.2. שנית, ועדת המכרזים העבירה אמנם את הנושא לדיון בפני המליאה על מנת שזו תאשר התקשרות בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), ברם, מאחר ומדובר של בהצעה שלא הומלצה על-ידי ועדת המכרזים, ניתן להביא את הנושא לדיון גם בהתאם להוראות סעיף 148(ג) לפקודת העיריות.

בעניין זה אציין כבר כעת, כי עמדתו של משרד הפנים היא שדיון בהצעות לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות יכול להתקיים אך ורק לגבי הצעות כשרות, ולא ניתן לדון במסגרת זו דיון בהצעות שאינן עומדות בתנאי הסף. הח"מ חלוק על עמדה זו, והתייחסות לכך תהיה בהמשך (עם זאת, מאחר והחשב המלווה לא יחתום על חוזה כלשהו בניגוד לעמדת משרד הפנים, העירייה תפעל בהתאם לעמדת משרד הפנים).

1.25.3. שלישית, כאשר נושא מובא לדיון בפני מליאת מועצת העירייה, בין שמדובר בהחלטה לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות ובין שמדובר בהחלטה על פטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), הסמכות לדון בנושא היא של חברי מליאת מועצת העירייה כגוף מנהלי.

במקרה כאמור, כל עוד ההחלטה מצויה במתחם הסבירות וכל עוד חברי המועצה בוחנים את הנושא ושוקלים שיקולים ראויים, אין מקום להתערבות בהחלטה זו (גם אם גורמי המקצוע בעירייה, כולל היועץ המשפטי, היו מקבלים החלטה אחרת).

**במילים אחרות, גם אם הח"מ סבור באופן אישי כי בנסיבות של המכרז הנוכחי ראוי היה לבטל את המכרז (כפי שפורט בשתי הודעות הדוא"ל הנ"ל), אזי במקרה שבו החליטו חברי ועדת המכרזים (ולאחר מכן, חברי מליאת המועצה), ללכת במסלול אחר, אין מקום להתערב בהחלטתם, ובלבד שזו נעשתה כדין.**

## 2. הטענות בדבר נוסח כתב הערבות הבנקאית

2.1. סעיף 1(א) לחוק הערבות, תשכ"ז-1967 (להלן: "חוק הערבות") קובע כדלקמן:

ערבות היא התחייבותו של אדם לקיים חיובו של אדם אחר כלפי אדם שלישי.

2.2. להווי ידוע לכל, "ערבות בנקאית" איננה ערבות בהתאם להוראות חוק הערבות, מאחר ואין מדובר בהתחייבות לקיום חיוב של צד שלישי, אלא בהתחייבות ישירה של הבנק כלפי מקבל כתב הערבות.

על אף השימוש בשם "ערבות בנקאית", אין מדובר ב"ערבות" כלל וכלל. כאשר מדובר בערבות בנקאית אוטונומית (להבדיל לדוגמה מערבות חוק מכר), היא מנותקת לחלוטין מעסקת היסוד בגינה היא ניתנה, ותנאיה נלמדים מנוסח כתב הערבות בלבד.

2.3. בנוסח כתב הערבות שצורף למסמכי המכרז ישנם שני פרטים שנועדו להשלמה, והם מצויים ברישא לנוסח שצורף למסמכי המכרז (ראה: טופס מס' 3 שצורף למסמכי המכרז).

ברגיל, הכוונה היא שהמציע ישלים את שם המבקש אשר לטובתו ניתנה הערבות הבנקאית, וכן, שם המוסד הבנקאי שהוציא את כתב הערבות.

במקרה הנוכחי, במקום שם המוסד הבנקאי, נכתב שמם של שני אנשים (אשר ככל הנראה העמידו לטובת הבנק את הבטוחה להוצאת הערבות הבנקאית).

2.4. מעיון בכתב הערבות שהוגש על-ידי המציע א.ג. פרויקטים, עולה כי כתב הערבות הבנקאית תואם במלואו את הנוסח שצורף למסמכי המכרז (ראה נספח ה' לעיל).

לא בכדי, הבנק האריך את תוקפה של הערבות הבנקאית כאשר נדרש לכך (ראה: נספח י' לעיל), ולא בכדי, הוא אף אישר כי במקרה של דרישה, הוא יחלט את הערבות הבנקאית כאמור; בעניין זה, יש לראות את המציע א.ג. פרויקטים כמי שעמד בדרישת הסף של המכרז.

2.5. בשולי הדברים, יצוין כי בעת הדיון שהתקיים בוועדת המכרזים ביום 13 דצמבר 2017 (ראה: נספח ט"ו למכתבי זה) והן בעת הדיון שהתקיים ביום 13 דצמבר 2017 בפני מליאת המועצה, הועלתה הטענה כי רישום שמותיהם של ה"ה נוואף אלקרינאוי ויונס אבו אסל בכתב הערבות הבנקאית, מצביע על כך שמדובר ב"נשף מסכות", ובעצם, מדובר בקבלני המשנה של המציע אשר יבצעו בפועל את העבודה.

טענה זו לא נטענה לגופו של עניין ובאופן מבוסס, אלא כסוג של "שמועה" או "רכילות", ולכאורה היא כלל אינה מצריכה התייחסות (על אף שמדובר בטענה שעלולה להצביע על תכסיסנות במכרז).

עם זאת, על מנת שלא לצאת בפטור גמור יצוין, כי הוראות החוזה שצורפו למסמכי המכרז אוסרות על הסבת זכויות ו/או ביצוע העבודות באמצעות קבלן משנה (אלא אם יינתן אישור העירייה בכתב ומראש. ראה: סעיפים 6 ו-32.1 לנוסח החוזה).

2.6. על מנת לוודא כי הוראות החוזה מקוימות במלואן, ועל מנת להסיר את החשש הלכאורי כי מדובר בסוג של "נשף מסיכות", אזי טרם הוצאת צו התחלת עבודה יידרש הקבלן לחתום על התחייבות לפיה, הוא יבצע את העבודות בעצמו וללא קבלני משנה, ובכל מקרה שיתברר כי העבודות נשוא המכרז מבוצעות על-ידי צד שלישי כלשהו, יהווה הדבר הפרה יסודית של החוזה בין הצדדים, והעירייה תהיה רשאית לנקוט בכל סנקציה המצויה בחוזה ו/או בכל דין, לרבות חילוט ערבות הביצוע שתופקד בידי העירייה (שהיא בסכום של 125,000 ₪).

התחייבות כאמור כלולה בנוסח הפנייה שנמסר לקבלנים שהשתתפו בהליך קבלת ההצעות שלפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) (ראה: סעיף 11 לנוסח ההצעות).

### 3. ההתייחסות להצעות ש"אינן הצעות"

3.1. כפי שתואר לעיל, הקבלנים נאיף אלעמור ומ. מיכאלי הגישו הצעות שהן "לא הצעות".

3.2. לכאורה, מדובר בשתי מעטפות שהוכנסו לתיבת המכרזים, ויש לראותן כהצעות לכל דבר ועניין, באופן שהצריך בדיקה והתייחסות.

מאידך גיסא, בשל החוסר הרב והיעדר פרטים כל-כך רבים שנדרשו במסגרת המכרז, קשה (עד בלתי אפשרי) לראות בחומר שצורף למעטפות אלה כ"הצעה". כל מה שהוכנס למעטפות היו: חוברת המכרז שנחתמה בשוליה, כתב כמויות (ללא תכניות!!), אישור אודות רכישת מסמכי המכרז. הא ותו לא.

הצעות המחיר שצורפו להצעות אלה, לא מולאו על גבי הטופס שצורף למסמכי המכרז (טופס מס' 8), אלא על גבי כתב הכמויות; כל זאת בניגוד מוחלט למסמכי המכרז.

3.3. הח"מ סבור כי מדובר ב"הצעות" שהוגשו כלאחר יד, מבלי שמאן דהוא מילא את מסמכי המכרז, ועל כן לא ניתן לראות בהן כ"הצעות" למכרז.

3.4. יוזכר, כי הליך המכרז הוא בעקרו פנייה פומבית לציבור, במטרה להזמין אותו להציע הצעות, לביצוע עבודה או לאספקת טובין או למתן שירותים;

על כן, הצעתו של מציע למכרז צריכה לעמוד בדרישות הקבועות בסעיף 2 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק החוזים"), לרבות דרישת גמירות הדעת ודרישת המסוימות.

העובדה כי ל"הצעות" של המציעים נאיף אלעמור ושל מ. מיכאלי לא צורפו התכניות למכרז ומסמכים מהותיים נוספים שהמציעים נדרשו לצרף להצעה, מצביעה על כך שהצעות אלה לוקות בדרישות למסוימות, והאופן החסר והלקוי שבו הן הוגשו מצביע על היעדר גמירות דעת.

3.5. מאחר וההצעות של הקבלנים נאיף אלעמור ושל מ. מיכאלי אינן עומדות בדרישות סעיף 2 לחוק החוזים, צוות הבדיקה שבדק אותן החליט שלא להתייחס אליהן כאל "הצעות" ולכן הן לא נבדקו. המלצה זו אומצה על-ידי ועדת המכרזים.

3.6. בשולי הדברים ייאמר כי במסגרת הדיונים שהתקיימו בפני ועדת המכרזים הועלתה טענה כי המכרז שבנדון הנו מכרז "תפור".

לטענה זו אין יסוד, ולא ברור כלל ועיקר על מה היא נסמכת. המכרז התנהל על בסיס תנאי סף מקובלים, על בסיס אומדן גלוי, וההצעה הזוכה נבחרת על-פי ההנחה שהציע המציע שנתן אותה.

3.7. עם זאת, מעיון בהצעות הכספיות של המשתתפים מ. מיכאלי ונאיף אלעמור (ראה בהתאמה: נספח ז(1)), נספח ז(2) (לעיל), עולה כי לפחות לפי בחינה בעין לא מקצועית, מדובר בהצעות שאותו אדם מילא אותן, באשר כתב היד נחזה להיות זהה בשני המסמכים. לעומת זאת, ההצעה שהוגשה על-ידי א.נ. פרויקטים נערכה בכתב יד אחר. (ראה: נספח ז(3) (לעיל)).

לעומת זאת, השעה שבה נרכשו מסמכי המכרז של שני מציעים אלה שונה: הקבלה שניתנה למ. מיכאלי היא משעה 08:27 (ראה: נספח ו(1)) המצורף (לעיל), ואילו הקבלה שניתנה לנאיף אלעמור היא משעה: 10:44 (ראה: נספח ו(2) (לעיל)).

מעיון בשתי ההצעות הנ"ל עולה כי יתכן והיה תיאום בין שני הקבלנים הללו, ללא קשר לא.נ. פרויקטים, אם כי לא ברור ההיגיון במתן הנחה זהה בשתי "הצעות" אלה.

כפי שצוין לעיל, העירייה לא רואה בשתי "ההצעות" משום הצעות רלבנטיות למכרז, ועל כן, לא ראינו לנכון להתעמק בנושא. במידת הצורך, ככל שמציעים אלה יגישו הצעות למכרזים עתידיים, הם יידרשו לתת הסברים להתנהלות שלהם במכרז שבנדון.

כמובן, שאם בידי אותו חבר מועצה יש נתונים עובדתיים נוספים, הוא חייב לפעול בהתאם להמלצתו של מבקר העירייה בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה ביום 5 נובמבר 2017 (נספח י"א למכתב זה) ולפנות למשטרת ישראל.

#### 4. התקשרות העירייה בחוזה שלא על-פי המלצה של ועדת המכרזים

##### כללי

4.1. סעיפים 197 ו-198 לפקודת העיריות קובעים כי העירייה תתקשר בחוזה עם קבלן או ספק, רק לאחר שנקטה בהליך של מכרז פומבי, אלא אם נקבעו בדיון הוראות אחרות הפוטרות מהוראה זו.

4.2. סעיף 148(א) לפקודת העיריות קובע כי העירייה תתקשר בחוזה על בסיס החלטות של ועדת מכרזים אשר תורכב מחברי מועצת העירייה.

4.3. הדין מכיר בשלוש סיטואציות המתירות לעירייה להתקשר בחוזה שלא על-פי המלצה של ועדת המכרזים בעקבות מכרז שפורסם על-ידי העירייה:

4.3.1. המקרה האחד, קיומו של פטור הקבוע בדיון, הפוטר מלכתחילה את העירייה מן החובה להתקשר בחוזה על בסיס מכרז. במקרה כאמור, העירייה כלל איננה מפרסמת מכרז.

דוגמא לפטורים כאמור ניתן לראות בתקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים), ומן הסתם, המקרה דנא אינו נוגע לפטורים אלה ולא נתייחס להוראות פטור אלה.

4.3.2. המקרה השני, מצוי בהוראות סעיף 148(ג) לפקודת העיריות, המתירות לראש העירייה להביא לאישור המועצה הצעה שלא הומלצה על-ידי ועדת המכרזים.

סעיף זה מהווה סוג של פטור חלקי, מאחר והוא מאפשר התקשרות בחוזה, זאת בעקבות מכרז שפורסם, אך מבלי שניתנה להצעה מסויימת המלצת ועדת המכרזים.

4.3.3. המקרה השלישי, מצוי בהוראות תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים). להוראה פטור זו תהיה התייחסות להלן.

בתמצית ייאמר, כי מדובר בפטור אשר ניתן על אף שהעירייה נקטה בהליך של מכרז, אך היא אינה יכולה להתקשר בחוזה על בסיס הצעה כלשהי שהוגשה לתיבת המכרזים.

##### סעיף 148(ג) לפקודת העיריות

4.4. סעיף 148(ג) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

(ג) ראש העירייה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהועדה לא המליצה עליה.

4.5. סעיף 148(ג) הנ"ל, עוסק במקרה שבו ראש העירייה, מבקש להביא לאישורה של מועצת העירייה, הצעה שלא הומלצה על-ידי ועדת המכרזים.

כפי שצוין לעיל, עמדתו של משרד הפנים הנה כי השימוש בסעיף 148(ג) לפקודת העיריות יכול להיעשות אך ורק לגבי הצעות כשרות.

לעומת זאת, עמדת הח"מ היא שניתן לעשות שימוש בסעיף 148(ג) לפקודת העיריות גם במקרים שבהם מדובר בהצעות שאינן עומדות בתנאי הסף. הבסיס לעמדה זו הנו העקרון שנקבע בהלכת "אדמונית החורש" (ע"מ 5834/09 אדמונית החורש בע"מ נ' המוסד לביטוח לאומי); ובעניין "אמנון מסילות (עת"מ 11565-09-13 (חי' אמנון מסילות בע"מ נ' מועצה מקומית מגיד אל כרום) לפיו, טעויות בעלות אופי טכני או טעויות בתום לב שנפלו בהצעה, ניתנות לתיקון (בשני ההליכים הללו דובר בפגם מינורי בערבות הבנקאית שהוגשה).

לעמדת הח"מ, ראוי כי תיקון הצעות שנפלו בהם פגמים בעלי אופי טכני או בתום לב, יידונו במליאת המועצה מכוח הוראות סעיף 148(ג) לפקודת העיריות, ולא בועדת המכרזים.

לאור עמדת משרד הפנים, ולאור העובדה כי החשב המלווה לא יחתום על הסכם כאמור, אזי לא ייעשה שימוש בסעיף 148(ג) לפקודת העיריות לאישור הצעות שאינן עומדות בתנאי הסף. במקרים חריגים (כגון מקרה הנופל בגדרו של פסק הדין הנ"ל בעניין "אמנון מסילות").

על אף שהדיון בשאלה זו הוא תיאורטי, אזי בכל זאת אני מוצא לנכון להביא את הטיעון שהוצג בפני משרד הפנים.

4.6. סעיף 148(ג) לפקודה, אינו מגדיר מהי "ההצעה" שראש העירייה רשאי להביא לאישור מליאת המועצה, וניתן לאבחן בין שני מקרים עיקריים:

4.6.1. המקרה **האחד**, הוא מצב שבו ועדת המכרזים **המליצה על הצעה כלשהי**, ברם, ראש העירייה מבקש להביא לאישור המליאה הצעה כשרה **אחרת** שלא הומלצה על-ידי ועדת המכרזים.

**דוגמא** למקרה כאמור הוא מצב שבו ועדת המכרזים החליטה שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר (מנימוק כלשהו ולאחר עריכת שימוע לבעל ההצעה הזולה), ברם ראש העירייה מבקש להביא לאישור המליאה את ההצעה הכספית הזולה ביותר.

4.6.2. המקרה **השני**, הוא כל אותם מקרים שבהם ועדת המכרזים **אינה ממליצה על הצעה כלשהי**, ברם ראש העירייה מבקש להביא לאישור המועצה את אחת ההצעות **שהיו בפני ועדת המכרזים** אך לא הומלצו על-ידה.

דוגמא למקרה כאמור, הוא מצב שבו הוגשה לתיבת המכרזים הצעה יחידה, ברם ועדת המכרזים החליטה שלא להמליץ עליה (ראה: הוראות תקנה 22(ו) לתקנות העיריות (מכרזים)).

במקרה כזה, ראש העירייה רשאי לעשות שימוש בהוראות סעיף 148(ג) לפקודה, ולהביא את אותה הצעה יחידה לדיון בפני מליאת מועצת העירייה ולקבל את אישורה להתקשר עם בעל ההצעה.



## תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים)

### 4.7. תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כדלקמן :

(ח) לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה, או לא המליצה הועדה על הצעה כלשהי, או החליטה מועצת העיריה שלא לאשר הצעה של ראש העיריה לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות, רשאית העיריה להתקשר בחוזה ללא מכרז לאחר שמועצת העיריה החליטה על כך ברוב חבריה, ולאחר שנוכחה שבנסיבות הענין עריכת מכרז לא תביא תועלת.

### 4.8. תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) מאפשרת לעירייה להתקשר בפטור ממכרז, באחד מן המצבים הבאים :

4.8.1. לתיבת המכרזים לא הוגשה אפילו הצעה אחת ;

4.8.2. לתיבת המכרזים הוגשה הצעה יחידה, אך ועדת המכרזים החליטה שלא להמליץ עליה ;

4.8.3. לתיבת המכרזים הוגשו מספר הצעות, אך ועדת המכרזים החליטה שלא להמליץ על אף הצעה ;

4.8.4. במקרה שבו המועצה החליטה שלא לאשר את המלצת ראש העירייה לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות ;

### 4.9. מעיון בהוראות תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), עולה כי מדובר בפטור ייחודי.

להבדיל מן הפטורים האחרים מחובת מכרז המצויים בהוראות החוק (כגון : הפטורים אשר בתקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים) או הפטור המצוי בסעיף 198א לפקודת העיריות או הפטור המצוי בסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ב-1972), הפטור המצוי בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), הוא הפטור היחיד שההתקשרות בו נעשית לאחר שהרשות המקומית פרסמה מכרז.

כלומר, אין מדובר בפטור ממכרז שניתן מראש, אלא שמדובר בפטור שניתן בדיעבד.

### 4.10. כלומר, מעצם טיבו וטבעו של הפטור המצוי בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), עסקינן בפטור שכל מטרתו וייעודו הוא לתקן תקלות ו/או מחדלים שאירעו במהלך המכרז.

ולכן, כאשר בוחנים את השיקולים הנדרשים לצורך התקשרות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), יש לקחת בחשבון כי מדובר בשיקולים שונים מן השיקולים המנחים לגבי התקשרות בכל פטור אחר.

4.11. בשים לב לאמור לעיל, ראוי לבחון את השאלה: באילו מקרים יעשה שימוש בהוראה המצוי בסעיף 148(ג) לפקודת העיריות ובאילו מקרים יעשה שימוש בהוראות תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

סוגיה זו הועלתה לפני מספר חודשים בדיון שבנדון בפני בית המשפט לעניינים מנהליים בבאר שבע (כב' השופטת ר' אבידע) במסגרת עת"ם 17282-09-17 מעין השלום (חל"צ) בע"מ נגד עיריית רהט, והצדדים טענו באריכות לגבי השיקולים שעומדים בבסיס כל אחד מן הסעיפים הנ"ל.

עם זאת, מאחר והנושא לא מוצה עד תום מן הטעם שהצדדים הגיעו לכדי הסכמה לגבי המשך הליכי המכרז, בית המשפט לא הכריע לגופה של שאלה זו, אך השיקולים השונים הועלו בפניו.

העתק פרוטוקול הדיון מיום 26 אוקטובר 2017 ופסק הדין שניתן על-ידי בית המשפט בעת"ם 17282-09-17 מצורף ומסומן "י"ז".

4.12. המענה לשאלה הנ"ל משפיע על האופן שבו על מועצת העירייה לקבל את החלטותיה בכל אחד מן המקרים:

סעיף 148(ג) לפקודת העיריות אינו מצריך רוב מיוחד, ואישור המלצתו של ראש העירייה להתקשר עם בעל הצעה שהצעתו לא הומלצה על-ידי ועדת המכרזים, יכול להתקבל בהצבעה רגילה של חברי המועצה.

לעומת זאת, תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי החלטת המועצה בדבר ההתקשרות בפטור ממכרז, צריכה להתקבל ברוב חברי מועצת העירייה.

פשיטא, המסלול שייבחר לגבי הצעה מסוימת משפיע גם על הרוב הנדרש בהצבעת המועצה.

4.13. **ישנם מקרים** מובהקים שבהם הבחירה בין המסלול שלפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות לבין המסלול שלפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), היא די ברורה:

כאשר מדובר במצב שבו לתיבת המכרזים לא הוגשה אף הצעה והתיבה היא ריקה, המסלול היחיד שניתן לצעוד בו הוא המסלול המצוי בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

לעומת זאת, כאשר מדובר במצב שבו ועדת המכרזים המליצה על הצעה כשרה א', אך ראש העירייה מבקש להביא לאישור המועצה את הצעה כשרה ב' (לדוגמא: מצב שבו ועדת המכרזים המליצה על הצעה הזולה ביותר במכרז עתיר כוח אדם (לאחר שהיא וידאה כי מדובר בהצעה רווחית), אך ראש העירייה מבקש להביא לאישור המועצה הצעה יקרה יותר, בשל החשש שההצעה הזולה עלולה בכל זאת להביא לפגיעה בזכויות עובדים (בשל שולי רווח קטנים מדי)), הוא רשאי להביא את הנושא לדיון והכרעה בפני מליאת מועצת העירייה.

4.14. עם זאת, מעיון בהוראות סעיף 148(ג) לפקודת העיריות ובהוראות תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), עולה כי בין שני הסעיפים הללו יש חפיפה מסוימת, וכי ישנם מקרים שנופלים, הן בגדרו של סעיף 148(ג) הנ"ל והן בגדרה של תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים):

4.14.1. המקרה האחד, לתיבת המכרזים הוגשו מספר הצעות כשרות וועדת המכרזים החליטה שלא להמליץ על אף אחת מהן (ראה: תקנה 22(ז) לתקנות העיריות (מכרזים)).

4.14.2. המקרה השני, לתיבת המכרזים הוגשה הצעה יחידה כשרה, וועדת המכרזים החליטה שלא להמליץ על הצעה זו (ראה לעניין זה: תקנה 22(ו) לתקנות העיריות (מכרזים)).

4.14.3. המקרה השלישי, כל ההצעות שבתיבת המכרזים אינן עומדות בדרישות המכרז (בין שמדובר בהצעה יחידה ובין שמדובר במספר הצעות).

תשומת הלב, כי אין מדובר במקרה שבו כלל לא הוגשה הצעה, ואפילו אין מדובר במקרה שבו כל ההצעות נפסלו על הסף מבלי שנבדקו כלל (לדוגמא: אף אחד מן המציעים לא צירף ערבות בנקאית להצעתו), אלא עסקינן במקרה שבו הוגשו הצעות לתיבת המכרזים, ולאחר בדיקה שלהן נמצא כי הן אינן עומדות בתנאי הסף של המכרז.

4.15. נראה כי הפתרון לסוגיה זו מצוי במענה לשאלה, האם הרשות המקומית יכולה באופן מעשי לפנות לאחד מבעלי ההצעות שהוגשו למכרז ולקבל את הצעתו על אף היעדר המלצה של ועדת המכרזים, או שמא עסקינן במצב שבו אין אפשרות מעשית לקבל את ההצעה, גם אם נתעלם מעמדתה של ועדת המכרזים ואין מנוס אלא מלנהל משא ומתן עם המציעים למכרז מבלי שנבחר זוכה, או לפנות לגורמים אשר כלל לא השתתפו במכרז.

4.16. על מנת לחדד את הדברים, נמחיש את ההבדל באמצעות מספר דוגמאות:

4.16.1. דוגמא א':

לתיבת המכרזים הוגשו מספר הצעות כשרות, אבל כולן חורגות מן האומדן בצורה משמעותית (כלפי מעלה). במקרה כזה, ועדת המכרזים נמנעת מלהמליץ על הצעה כלשהי.

מאחר וכל ההצעות חורגות משמעותית מן האומדן, נהיר כי לא ניתן לקבל אף לא אחת מן ההצעות שהוגשו לתיבת המכרזים. במקרה כזה, יש צורך לנהל משא ומתן עם המציעים שהגישו את ההצעות למכרז, או לחילופין, לפנות גם לגורמים שלא השתתפו כלל במכרז.

המסלול במקרה כאמור, יהיה בהתאם לתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

מקרה דומה במהותו לדוגמא הנ"ל הוא מצב שבו כל המציעים הגישו **הסתיוגויות** להצעות שלהן, באופן שמהווה התניה על הוראות המכרז. זהו מצב שבו אין אפשרות לקבל אף אחת מהן ככתבן וכלשונן, אלא שיש צורך לנהל משא ומתן עם המשתתפים השונים.

#### 4.16.2. דוגמא ב':

לתיבת המכרזים הוגשו הצעות (או הצעה יחידה) שאינה עומדת בתנאי הסף של המכרז, כאשר הפסול הוא **במציע** עצמו.

מקרה טיפוסי הוא כאשר מדובר במכרז לביצוע עבודת בנייה קבלניות, ולמציע (או למציעים) אין את הסיווג הקבלני המתאים, או שהם נעדרים את הניסיון שנדרש בתנאי המכרז.

נהיר, כי בדוגמא הנ"ל, מדובר במציעים (או במציע בודד) אשר מלכתחילה לא היו רשאים או יכולים להשתתף במכרז, ומועצת העירייה ממילא אינה יכול לקבל כמות שהיא את הצעתו של מי מביניהם

האמור לעיל נועד לשמור על עקרון השוויון בהליך המכרז, זאת מן הטעם, שאין ברצוננו להביא לאישור הצעות שהמציע לא היה רשאי מלכתחילה להשתתף במכרז, בו בזמן שמשתתפים פוטנציאליים אחרים נמענו מלהגיש הצעות מאחר והבינו שהם לא עומדים בתנאי הסף ואינם רשאים להשתתף במכרז זה.

יצוין, כי האמור לעיל מתאים לכל מקרה שבו **המציעים** אינם עומדים בדרישות רישוי או רגולציה הקבועות בחוק.

#### 4.16.3. דוגמא ג':

לתיבת המכרזים הוגשו הצעות (או הצעה יחידה) שאינן עומדות בתנאי הסף של המכרז, כאשר הפסול הוא **בהצעה** עצמה.

מקרה טיפוסי הוא כאשר מדובר בהצעה או הצעות שנפל בהן פגם בערבות הבנקאית שהוגשה למכרז. נהיר, כי ההצעה אינה עומדת בתנאי הסף של המכרז, אך הסיבה לכך איננה במציע עצמו, אלא באופן הגשת ההצעה.

נהיר, כי במקרה הנ"ל, מדובר במציע אשר מתקיימים בו תנאי המכרז, אך בשל אי-התקיימות תנאי "**חיצוני**" למציע, נפסלה הצעתו.

ועדת המכרזים אינה מוסמכת להמליץ על הצעה שאינה עומדת בתנאי הסף של המכרז, אך במקרה האמור לעיל, ניתן יהיה לקבל את ההצעה ככתבה וכלשונה אף אם לא התקיימו

בהצעה תנאי המכרז, וראש העירייה יהיה רשאי להביא את ההצעה לאישור מליאת מועצת העירייה בהתאם להוראות סעיף 148(ג) לפקודת העיריות.

יצוין כי המקרים המתוארים לעיל נמנים על המקרים שלגביהם קיימת המחלוקת בין עמדת משרד הפנים לבין עמדת הח"מ בנוגע לשימוש בסעיף 148(ג) לפקודת העיריות ביחס להצעות שאינן עומדות בתנאי הסף.

#### 4.16.4. דוגמא ד':

לתיבת המכרזים הוגשה הצעה יחידה **בשרה**, וועדת המכרזים החליטה לפעול בהתאם להנחיה שבתקנה 22(ו) לתקנות העיריות (מכרזים) ולא להמליץ עליה.

במקרה כזה, רשאי ראש העירייה להביא את ההצעה היחידה הזו לדיון בפני מליאת מועצת העירייה, ולקבל את אישורה להתקשרות עם הצעה יחידה.

לעומת זאת, באותה מידה, רשאי ראש העירייה שלא להביא את ההצעה היחידה לדיון במועצה, אלא לבקש את אישורה לפנות לקבלנים או ספקים אחרים שלא השתתפו כלל במכרז, ולהתקשר עם אחד מהם בפטור ממכרז.

כלומר, הרוב שיידרש במליאת המועצה תלוי בהצעתו של ראש העירייה: אם ירצה לאשר את ההצעה היחידה שלא הומלצה על-ידי ועדת המכרזים – יידרש לו רוב רגיל; לעומת זאת, אם יבקש לפנות למציעים אחרים ולהתקשר עמם בפטור ממכרז, הוא יזדקק להצבעה של רוב חברי המועצה.

במקרה האמור לעיל, ניתן יהיה לקבל את ההצעה ככתבה וכלשונה אף אם לא התקיימו בהצעה תנאי המכרז, ומסלול ההתקשרות יהיה בהתאם לסעיף 148(ג) לפקודת העיריות.

#### 4.17. נסכם את הדברים:

4.17.1. קו הגבול שבין סעיף 148(ג) לפקודת העיריות לבין תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) מותנה במתן מענה לשאלה:

האם העירייה יכולה להתקשר עם אחת ההצעות שהוגשו לתיבת המכרזים, ללא צורך בהליך נוסף או בניהול משא ומתן עם מאן דהוא (כלומר, לקבל את ההצעה as is), או שמא מדובר בסיטואציה שמחייבת התנהלות נוספת או משא ומתן נוסף עם גורמים שונים, על מנת שהעירייה תוכל להתקשר בחוזה כלשהו.

4.17.2. כאשר מדובר באותם מקרים שבהם מועצת העירייה יכולה להיכנס בנעליה של ועדת המכרזים ולקבל את ההצעה כפי שהיא, מבלי שיש פגם במציע עצמו ו/או ללא צורך בניהול

משא ומתן כלשהו עם בעלי ההצעות שהוגשו למכרז, אזי ניתן לפעול בהתאם למסלול הקבוע בסעיף 148(ג) לפקודת העיריות.

במקרה כאמור, המועצה מאשרת הצעה המונחת בפניה, ובהחלטתה היא בעצם "מנחיתה את מכת הפטיש" על בסיס אותה הצעה קיימת, וההחלטה כאמור יכולה להתקבל ברוב רגיל.

4.17.3. לעומת זאת, כאשר עסקינן במקרה שבו אין בידי המועצה לקבל הצעה כמות שהיא, אלא שיש צורך בפניה לגורמים אחרים או כאשר יש צורך בניהול במשא ומתן עם המציעים שהצעותיהם הוגשו לתיבת המכרזים, אז אין מנוס אלא לפנות למסלול הפטור המצוי בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

החלטה במקרה כזה, צריכה להתקבל ברוב חברי המועצה.

ושוב ייאמר, כי במקרה כגון דא, המועצה אינה בוחנת הצעה קיימת המונחת בפניה, אלא שהיא מאשרת לעירייה פטור ממכרז, המאפשר לגורמי המקצוע ברשות המקומית לפנות לקבלנים או ספקים, על מנת לקבל מהם הצעות ולנהל עמם מו"מ לקרת חתימת חוזה.

4.18. אם ניקח שוב פעם את המקרה של דיון בהצעה יחידה, נוכל לשרטט תרשים זרימה לפיו יכולים לפעול ועדת המכרזים, ראש העירייה ומועצת העירייה לפי העניין:

4.18.1. כאשר מוגשת הצעה יחידה למכרז, ועדת המכרזים יכולה לפעול באחד משני המקרים הבאים:

האפשרות האחת, היא לקבל את ההצעה כהצעה יחידה, ולנמק את החלטתה בעניין זה;

האפשרות השנייה, היא לפעול בהתאם להוראות תקנה 26(ו) לתקנות, ולא לקבל הצעה יחידה;

4.18.2. במקרה שבו ועדת המכרזים החליטה שלא להמליץ על הצעה יחידה, יכולים להתקיים אחד משני המקרים הבאים:

האחד, ועדת המכרזים עושה בסמכותה שלפי תקנה 23(ג) לתקנות העיריות (מכרזים), ומחליטה על ביטול המכרז ופרסום מכרז חדש תחתיו;

השני, ועדת המכרזים אינה ממליצה לבטל את המכרז, אך גם אינה ממליצה על ההצעה היחידה. במקרה כאמור, הכדור עובר ל"מגרשו" של ראש העירייה.

4.18.3. במקרה שבו הועבר הנושא מועדת המכרזים לידי ראש העירייה, ראש העירייה רשאי לנקוט באחת מן הפעולות הבאות:

**האחת**, להשיב את הנושא לוועדת המכרזים על מנת שתקבל החלטה על ביטול המכרז (כדי שניתן יהיה לפעול לפרסום מכרז חדש);

**השנייה**, לבחון האם ההצעה היחידה כשלעצמה עומדת על רגליה (בין שמדובר בהצעה כשרה ובין שמדובר בהצעה פסולה), וניתן לקבל אותה ללא צורך במשא ומתן עם הזוכה או נקיטת הליך נוסף. במקרה כאמור, רשאי ראש העירייה להביא את ההצעה היחידה לדיון ואישור בפני מליאת מועצת העיר בהתאם להוראות סעיף 148(ג) לפקודה.

**השלישית**, כאשר אין אפשרות לאשר את ההצעה כמות שהיא בפני המליאה, רשאי ראש העירייה להביא לדיון אישור התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות. במקרה כאמור, לאחר מתן אישור הפטור, העירייה תוכל לפנות לקבלנים או ספקים שלא הגישו הצעות למכרז, לקבל מהם הצעות ולהתקשר עמם בחוזה בהתאם להחלטת המועצה.

4.18.4. במקרה שבו החליט ראש העירייה להביא את הנושא לדיון בפני מליאת המועצה בהתאם להוראות סעיף 148(ג) לפקודה, רשאית המועצה לפעול באחת מן הדרכים הבאים:

**האחת**, לקבל את המלצתו של ראש העירייה ולקבל את ההצעה היחידה;

**השנייה**, לדחות את המלצתו של ראש העירייה;

**השלישית**, לקבל החלטה על ביטול המכרז (בין באופן ישיר ובין על דרך של השבת הנושא לדיון בפני ועדת המכרזים), ופרסום מכרז חדש תחתיו;

4.18.5. במקרה שבו מועצת העירייה סירבה לקבל את המלצתו של ראש העירייה להתקשר עם בעל ההצעה היחידה לפי סעיף 148(ג) לפקודה, רשאי ראש העירייה לפעול באחת הדרכים הבאות:

**האחת**, להעביר את הנושא לוועדת המכרזים על מנת שתקבל החלטה על ביטול המכרז ופרסום מכרז חדש (אלא אם המועצה עשתה זאת בעצמה);

**השנייה**, להביא לאישור המועצה, בקשה לאישור התקשרות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

4.18.6. החליט ראש העירייה להביא לאישורה של המועצה התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), רשאית המועצה לפעול באחת הדרכים הבאות:

**האחת**, לאשר לעירייה התקשרות בפטור ממכרז. יובהר, כי במקרה כאמור, לא ניתן יהיה לקבל את ההצעה של בעל ההצעה היחידה (שנדחתה לפני כן);

**השנייה**, שלא לאשר התקשרות בפטור ממכרז. במקרה כאמור, ניתן יהיה לשקול עשיית שימוש בהוראות תקנה 23(ג) לתקנות העיריות (מכרזים) ולפרסם מכרז חדש (מאחר ומדובר בהצעה יחידה).

יצוין, כי אילו היה מדובר במקרה שבו היו מספר הצעות כשרות, אזי יתכן והעירייה לא הייתה יכולה לפרסם מכרז חדש, אלא אם יחול שינוי נסיבות המצדיק זאת.

### השיקולים שראוי לשקול בעת יישום הוראות ה"פטור"

4.19. כאמור לעיל, הן הוראות סעיף 148(ג) לפקודת העיריות והן הוראות תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעות הוראות הפוטרות את העירייה מפרסום מכרז.

סעיף 148(ג) לפקודה מהווה סוג של פטור "חלקי", מאחר והשימוש בו נעשה על בסיס הצעות שהוגשו למכרז (בין שמדובר בהצעות כשרות ובין שמדובר בהצעות פסולות), ואילו תקנה 22(ח) לתקנות קובעת הוראת פטור מלאה, **המאפשרת התקשרות עם גורם אשר כלל לא הגיש את הצעתו למכרז.**

4.20. עם זאת, כפי שצוין לעיל, הן סעיף 148(ג) לפקודת העיריות והן תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), הן הוראות מיוחדות שחלות **לאחר שהעירייה פרסמה מכרז.**

כלומר, **אין מדובר במצב שבו הרשות המקומית מוותרת מראש על האפשרות לפנות בהליך מכרזי – ואז אכן יש לעשות שימוש מצומצם בהוראות הפטור, אלא מדובר במצב שבו הרשות נקטה בהליך מכרזי, אבל בשל אירועים שאירעו במהלך ההליך עצמו, היא צריכה לשקול האם לפרסם הליך חדש או שמא למצות את ההליך הנוכחי עד תומו, על אף הפגמים שנפלו בו.**

**במילים אחרות, הן הוראות סעיף 148(ג) לפקודה ובעיקר, הוראות תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), עוסקות במצבים שבהם הרשות המקומית מעוניינת "להציל" התקשרות שהמכרז שהתנהל לקראת כריתתה, נוהל בצורה לקויה.**

**במקרה כאמור, יש לבחון את השיקולים הנוגדים, המצדיקים פרסום מכרז חדש או שמא, מיצוי ההליך במסגרת של אחד מן הפטורים הנ"ל.**

**ייאמר כבר כעת, כי פירוט רשימת השיקולים להלן, נעשה באופן חופשי ולא דווקא לפי סדר החשיבות של הדברים (וכמובן, שאין מדובר ברשימה ממצה, ובהחלט ניתן להוסיף שיקולים נוספים).**



4.21. אין חולק כי נקודת המוצא בדיני המכרזים הנה שיש לעשות שימוש מצומצם ככל הניתן בהוראות הפטור המצויות בדין.

נקודת מוצא זו מתקיימת אף במקרה דנא, אך כמו בכל סיטואציה – מדובר בנקודת המוצא בלבד, ולא בנקודת הסיום, ועל-כן, יש לבחון שיקולים נוספים מעבר לכלל היסודי לפיו יש לעשות שימוש מצומצם ככל הניתן בהוראות פטור ממכרז.

#### 4.22. תועלת בפרסום מכרז חדש

4.22.1. השיקול היחיד שתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) מציינת כשיקול רלבנטי לבחינת השימוש בפטור, הוא שיקול של יעילות – האם יש תועלת בפרסום מכרז חדש.

4.22.2. אין חולק כי במכלול השיקולים שבגינם יש לפרסם מכרז חדש, יש לשקול שיקולי יעילות כלכלית, כאשר שיקולים אלה יבואו לידי ביטוי במגוון מצבים, כגון:

מיעוט הצעות למכרז, מכל סיבה שהיא;

הרשות המקומית בחרה בהליך של מכרז זוטא ולא בהליך של מכרז פומבי (ובכך, צמצמה מראש את מספר המשתתפים הפוטנציאליים);

תנאי הסף שנכללו במכרז הביאו לכך שלא הוגשה אף הצעה כשרה למכרז (כלומר, ניסוח תנאי הסף הוביל לתוצאה של מיעוט הצעות או אפילו היעדר הצעות כלל);

ההצעות שהוגשו למכרז חרגו באופן ניכר מן האומדן שצורף למסמכי המכרז, קרי, האומדן שהוכן לקראת המכרז התברר כאומדן פגום;

4.22.3. דא עקא הכלל בדבר היעדר התועלת בפרסום מכרז חדש אינו מתמצה רק בהיבט הכלכלי או הכספי של המכרז, אלא שהוא מתייחס למגוון רחב של נושאים, כגון:

4.22.3.1. הרצון לקבל גוון רחב/של הצעות למכרז והרחבת מעגל המשתתפים (משיקולים של שוויון ולא רק תועלת כלכלית);

4.22.3.2. חיוניות השירות או העבודה;

4.22.3.3. הצורך המידי לקדם את השירות או העבודה;

4.22.3.4. תוכן ההצעות שהוגשו למכרז עצמו (שהרי אין דינה של הצעה שהיא מעל האומדן לבין הצעה שהיא מתחת לאומדן);

**4.22.4. הסמכות לקבוע האם מתקיימות נסיבות לפיהן ישנה תועלת בפרסום מכרז או שאין תועלת בפרסום מכרז נוסף, מצויה בידי מועצת העירייה.**

קרי, ההחלטה האם מתקיימות נסיבות המצדיקות פרסום מכרז נוסף, היא של מועצת העירייה, והיא זו שתיבחן את הנסיבות לגופו של עניין.

**4.23. סוג המכרז שפורסם**

4.23.1. הוראות הפקודה או התקנות אינן מתייחסות לסוג המכרז בגינו מובאת הצעה כלשהי לדיון בפני מליאת המועצה. עם זאת, אחד השיקולים שיש לבחון הוא סוג ההליך שבה נקטה העירייה: האם מדובר במכרז פומבי או שמא מדובר במכרז זוטא.

4.23.2. הח"מ סבור כי במקרה שפורסם מכרז פומבי, הנטייה תהיה למצות את ההליך עד תומו ולאשר התקשרות בפטור, זאת מן הטעם שהרשות המקומית מיצתה לחלוטין את הוראות הדין והלכה ב"דרך המלך" של המכרז הפומבי.

4.23.3. לעומת זאת, כאשר מדובר במכרז זוטא, ממילא אנחנו עוסקים ב"סוג של פטור" ממכרז, ועל כן, תמיד ניתן יהיה לפרסם מכרז פומבי במקום מכרז זוטא שבוטל.

**4.24. "קלפים פתוחים"**

4.24.1. יש לאבחן בין מצב שבו ההצעה או ההצעות שעמדו לדיון בפני ועדת המכרזים נפתחו ונבדקו, לבין מצב שבו כלל לא הוגשו הצעות לתיבת המכרזים, או מצב שבו ההצעה או ההצעות שהיו בתיבת המכרזים לא נפתחו ולא נבדקו.

4.24.2. במקרה הראשון, במסגרת שקלול האינטרסים יש לקחת בחשבון כי המציעים (או מציע בודד), כבר "גילו את הקלפים" שלהם, ובעצם חשפו את ההצעה שלהם בפני כולם.

4.24.3. לעומת זאת, במקרה השני, לא נפגע אינטרס כלשהו של מאן דהוא, מאחר וההצעות לא הפכו להיות פומביות לעין כל (או שלא היו כלל הצעות). במקרה כזה, החיסיון על ההצעות נשמר, ולא נגרם למי מבין המציעים נזק כלשהו (למעט הוצאה כספית בגין הכנת המכרז).

4.24.4. במקרה שבו נחשפו ההצעות ברבים, ובעיקר כאשר מדובר בהצעות שכבר נבדקו על-ידי גורמים בעירייה, יש לאותם מציעים אינטרס ל"הגן" על ההצעות ועל המידע שמסרו במסגרת ההצעה.

לכן, במקרה שבו מדובר בהצעות שנחשפו ברבים, הנטייה תהיה לכיוון עשיית השימוש בפטור המצוי בתקנה 22(ח)

**לתקנות העיריות (מכרזים)**; זאת על מנת למנוע מצב שבו אותם מציעים יהיו במצב שבו יגיעו במצב של **נחיתות** לעומת מי שכלל לא הטריח עצמו להשתתף במכרז, לא הוציא הוצאות ואף לא גילה את האופן שבו תימחר את הצעתו.

#### 4.25. שאלת ה"אשם"

4.25.1 פרמטר נוסף שראוי לשקול בנוגע ליישום הוראות הפטור המצויות בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), הוא שאלת ה"אשם" בנוגע לכישלון המכרז.

4.25.2 יש לאבחן בין מצב שבו ה"אשם" לכישלון ההליך רובץ לפתחם של **המשתתפים**, למשל: במצב שבו לתיבת המכרזים הוגשו מספר הצעות, וכולן נפסלו בשל אי עמידה בתנאי הסף של המכרז עצמו (דבר שעלול להצביע על העמדת תנאי סף מחמירים במיוחד, ואף יכול להצדיק פרסום מכרז חדש עם תנאי סף קלים יותר).

לבין מצב, שבו ה"אשם" רובץ לפתחו של **המזמין**, והאופן שבו ניהל את ההליך, למשל: באופן שבו המזמין מסר את המידע למשתתפים השונים, ובשל כך, הוביל במו ידיו לכישלון ההליך עצמו.

4.25.3 שאלת האחריות של המזמין לכישלון ההליך מקבלת משנה תוקף בעיקר במצב שבו ההצעות נחשפו בפני חברי ועדת המכרזים, ואותם מציעים גילו את ה"קלפים" שלהם בפומבי.

4.25.4 יוזכר, כי במקרה של המכרז הנדון, הפגם שהביא לפסילת ההצעה של המציע א.נ. פרויקטים, היה אי השתתפות במפגש המציעים שהתקיים ביום 31 יולי 2017.

האחריות למחדל זה מוטלת על המזמין: המזמין אחראי לדחיית מועד פרסום המכרז מבלי לשנות את המועדים שהופיעו במסמכי המכרז שפורסמו באתר העירייה (דבר שהוביל למפגש המציעים שהתקיים ביום 17 יולי 2017), ולאחר מכן, כאשר המציע היה בדרך למפגש המציעים שהתקיים ביום 31 יולי 2017, מהנדס העירייה פטר אותו מהתייצבות.

4.25.5 **על אף האמור לעיל, חשוב להדגיש כי גם במקרה שבו ה"אשם" לכישלון ההליך רובץ לפתחו ש המזמין, עלול להיווצר מצב שבו ייפגעו בעקרונות יסוד של המכרז, ובכל מקרה, יש לבחון את המקרה לגופו.**

במקרה הנוכחי, נראה כי האחריות הבלעדית לתקלה שאירעה במפגש המציעים רובצת לפתחה של הרשות המקומית. בעצם, אלמלא הפטור שניתן למציע א.נ. פרויקטים על-ידי מהנדס העירייה מהתייצבות למפגש המציעים מיום 31 יולי 2017, מציע זה היה מגיע למפגש

המציעים במועד, והצעתו הייתה הצעה כשירה לכל דבר ועניין (והיה צריך לדון האם לקבל אותה כהצעה יחידה).

#### 4.26. מספר ההצעות הכשרות למכרז

##### 4.26.1. תקנות 23(ב) ו- 23(ג) לתקנות קובעות כדלקמן:

(ב) אין לפרסם מכרז אחר כאשר אין בין המכרז שבוטל כאמור בתקנת משנה (א) ובין המכרז האחר שוני מהותי, זולת אם לדעת הועדה נשתנו הנסיבות שגרמו להחלטה על הביטול.

(ג) על אף האמור בתקנת משנה (ב), רשאית עירייה לפרסם מכרז חדש אם לא הוגשה כל הצעה למכרז הנדון או נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה.

##### 4.26.2. שיקול נוסף שעל העירייה לשקול טרם נקיטת הליך לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) הוא מידת היכולת שלה לפרסם מכרז חדש, במקום המכרז שנפגם.

ברגיל, כאשר מדובר במכרז שהוגשו לו מספר הצעות, קיים קושי שבדין לפרסם מכרז חדש. לעומת זאת, כאשר מדובר במכרז שבו הוגשה רק הצעה יחידה, קל יותר לפרסם מכרז חלופי (ואז יש לבחון את מידת הפגיעה בבעל ההצעה היחידה כאמור).

#### הרוב הדרוש לאישור התקשרות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים)

4.27. כפי שהובהר לעיל, הרוב הנדרש לעניין אישור לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות הוא רוב רגיל. לעומת זאת, אישור התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), צריך להתקבל ב"רוב חברי המועצה".

##### 4.28. את תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), ניתן לפרש בשני אופנים:

4.28.1. "רוב חברי המועצה" – לפחות מחצית מחברי המועצה המכהנים תמכו בהתקשרות בפטור ממכרז;

4.28.2. "רוב חברי המועצה" – ההחלטה התקבלה בהצבעה שבה נכחו לפחות מחצית מחברי מועצת העירייה;

4.29. מהשוואת הוראות תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) להוראות אחרות בדיני הרשויות המקומיות העוסקות בקבלת החלטות ברוב יחסי (כגון: סעיף 122א(ב)(3) לפקודת העיריות שעניינו אישור התקשרות של חבר מועצה המעוניין בחוזה הנכרת עם המועצה; סעיף 171(ב) לפקודת העיריות שעניינו הרוב הדרוש לפיטורי עובדים בכירים), עולה כי יש לפרש את הסעיף באופן שמחייב רוב של לפחות מחצית מחברי מועצת העירייה.

מצד שני, כאשר מועצת העירייה מחליטה על התקשרות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרז), היא פועלת כועדת מכרזים לכל דבר ועניין הדנה בהתקשרות בפטור ממכרז. החלטותיה של ועדת המכרזים (כמו של ועדת המכרזים), מתקבלות ברוב קולות הנוכחים, ובלבד שהתקיים מניין חוקי – קרי, שליש מחברי הועדה. על כן, ניתן לפרש את הוראת תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), כקובעת חריג לכלל הרגיל של מניין חוקי, ודורשת מניין חריג של מחצית מחברי המועצה.

**מבין שתי החלופות הללו, משרד הפנים קיבל את החלופה הראשונה (שהיא המתייגבת יותר עם תוכן התקנה), ועל-כן, ככל שיהיה צורך בעתיד לדון בהתקשרויות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), האישור שיינתן חייב להינתן ברוב של מרבית חברי המועצה המכהנים.**

4.30. עם זאת, מאחר והנושא עלה לדיון במסגרת ההתכתבות עם משרד הפנים, הח"מ מוצא לנכון להביא את הטיעון בעניין זה, מאחר והנושא עלה לדיון בעתירה שהוגשה כנגד עיריית רהט.

4.31. נושא הרוב הנדרש לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), נדון בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, במסגרת עת"ם (ב"ש) 17282-09-17 הנ"ל (ראה: נספח "י"ז" לעיל).

בית המשפט (כב' השופטת ר' אבידע) לא הכריע בנושא, אלא אישר הסכם פשרה בין הצדדים שהשאיר על כנה את החלטתה של מועצת העירייה, תוך שינוי ההחלטה באופן שמחלק את העבודה בין שני המציעים.

בפועל, על אף שבית המשפט לעניינים מנהליים נדרש בין היתר, לשאלת חוקיות ההחלטה בנוגע למניין חברי המועצה שנכח באולם המליאה, הוא לא מצא לנכון להשיב את הנושא לדיון במועצת העירייה (לצורך אישור הצעת הפשרה), אלא שהוא אישר את תיקון ההחלטה הקודמת.

הלכה ולמעשה, בית המשפט לעניינים מנהליים הכיר בחלופה השנייה, לפיה, מועצת העירייה רשאית לאשר התקשרות בפטור ממכרז, כאשר ההחלטה מתקבלת בנוכחות של רוב חברי המועצה ולא דווקא בתמיכה של רוב חברי המועצה.

4.32. על מנת להשלים את הדיון בנושא, הח"מ מוצא לנכון להתייחס גם לסוגיה שלא עלתה לדיון בפני משרד הפנים: איך מבצעים בפועל את הליך הפטור לפי תקנה 22(ח).

**התקנה עצמה אינה קובעת כיצד יש לפעול בהתאם להוראות הפטור, ולכאורה, העירייה רשאית להתקשר בפטור ממכרז מציע ספציפי שהגיש את הצעתו למכרז.**

**בתמצית ייאמר, כי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), מהווה חריג לכלל המצוי בתקנה 18א לתקנות הנ"ל האוסרת על ניהול מו"מ עם משתתף במכרז, אלא לאחר המלצה על הזוכה.**

**מאחר ומדובר בחריג לתקנה 18א הנ"ל, אזי אין מניעה בתקנות מלנהל משא ומתן עם מציע מסוים במכרז, ולקבל את הצעתו כפי שהוגשה למכרז. בעניין זה, הח"מ יפנה לאמור לעיל בנוגע לנושא ה"קלפים הפתוחים".**

עם זאת, לאור עמדת משרד הפנים, נקטה העירייה בהליך קבלת הצעות אשר בוצע מול קבוצת משתתפים מוגדרת במכרז. נראה כי הליך זה מאזן בין הצורך בשמירה על השוויון וההגינות אל מול הצורך להגן על האינטרסים המוגנים של המשתתפים במכרז.

אם בעתיד יהיה צורך לעשות שימוש בתקנה 22(ח) הנ"ל, ייבחנו נסיבות המכרז הספציפי, לרבות, מספר ההצעות שהוגשו למכרז, מספר המשתתפים שרכשו את המסמכים, וכן, מספר המשתתפים במפגש המציעים. בהתאם לכך ייגזר מספר הקבלנים שישותפו בהליך.

נוסח הפנייה יהיה דומה באופיו לנוסח שמצורף לעיל.

4.33. נושא הרוב הנדרש לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), נדון בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, במסגרת עת"ם (בי"ש) 17282-09-17 הנ"ל (ראה: נספח "י"ז" לעיל).

## **5. הערות לגבי המקרים בהם נעשה שימוש לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים)**

5.1. כפי שמצוין בטיוטת הדו"ח, לאחר תחילת הביקורת בעניין מכרז 22/2017 הורחבה הביקורת גם לעניין המקרים האחרים שבהם נעשה שימוש לעניין תקנה 22(ח) הנ"ל.

5.2. מאחר והטיוטה שהועברה לעיון הח"מ ערוכה בצורה טבלה והיא לקונית, אתייחס בקצרה **לחלק** מן המכרזים אליהם מתייחסת טיוטת הדו"ח:

### **5.2.1. מכרז 35/2014**

מועצת העירייה אישרה התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח).

מדובר במכרז שבו מספר המשתתפים הפוטנציאליים הוא נמוך ממילא (יש ארבע אולי חמש חברות בכל הארץ העוסקות בתחום. יוער, כי זה לא התחום היחיד שבו יש מיעוט משתתפים פוטנציאליים: אותה מגבלה קיימת בתחום הביטוח או בתחום שירותי המחשוב לרשויות המקומיות).

מאחר והמכרז לא כלל שירותי גביית פיגורים, שני משתתפים (מילגם ומ.ג.ע.ר) ויתרו על השתתפות בו (הם במכוון לא הגישו הצעות למכרז), כך שממילא העירייה נותרה עם משתתף יחיד.

הצעתה של חברת "שוהר" לא עמדה בתנאי הסף של המכרז, ועל כן, המלצתה של ועדת המכרזים להתקשר בפטור רק עם מציע זה (וממילא אישורה של המליאה), היא סבירה בנסיבות העניין.

ההסכם עם חברת "שוהר" הוא עד לחמש שנים (60 חודשים). מה שמובא מעת לעת לדיון בפני מליאת המועצה, הוא **מימוש האופציה לפי ההסכם בלבד**.

אין חובה להביא את הנושא לדיון בפני מליאת המועצה (ניתן לממש את האופציה כמו כל אופציה בחוזה אחר), אולם בשים לב לכך שהמועצה היא שזו שאישרה את ההתקשרות בפטור (ולא ראש העירייה), ראוי להביא גם את נושא מימוש לדיון בפני המליאה.

לא זו בלבד שאין מדובר בפגם, אלא שמדובר בפעולה שהיא אפילו מעבר לנדרש, מאחר והעירייה הייתה רשאית להאריך את ההתקשרות ללא צורך באישור המליאה, אלא לפי נוהל הארכת התקשרויות רגיל.

#### 5.2.2. מכרז 4/2015

מועצת העירייה אישרה התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח)

בשים לב לסוג המכרז (אספקת ארוחות חמות), אז גם במקרה זה מדובר בכמות מצומצמת יחסית של משתתפים פוטנציאליים (בשל דרישת מרחק מקסימאלי מהעיר רהט), וגם במקרה זה, היה הגיון לפנות רק לאותם גורמים שהגישו הצעה למכרז.

מועצת העירייה החליטה להגביל את ההתקשרות לתקופה מסוימת, על אף שהחוזה הוא ל- 3 שנים (36 חודשים), וזאת עד לסוף שנת הלימודים (בחינוך המיוחד, מדובר בחודש 8/2016).

להבדיל מן המקרה של מכרז הגבייה שבו מימוש האופציה הובא מעת לעת לדיון בפני המליאה, הארכת ההתקשרות החוזית עם "ארמונות בנגב" לא הובאה לדיון בפני המליאה (למרות שלא הייתה מניעה לעשות כן). במקביל, האגף האחראי גם לא קידם פרסום מכרז.

בפועל, העירייה המשיכה לקבל שירותים לאחר התקופה שאושרה המליאה, וגם מבלי שהתקיים נוהל הארכת ההתקשרות חוזית, ולא ידוע על בסיס מה נעשה הדבר.

רק לאחרונה אושר מימוש האופציה באופן רטרואקטיבי, ומכרז חדש מצוי בהליכי הכנה ויפורסם במהלך החודש הקרוב.

#### 5.2.3. מכרז 16/2017

אין מדובר בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), אלא בהתקשרות בפטור לפי תקנה 3(3) לתקנות אלה.

למכרז 16/2017 הוגשו שתי הצעות, ונבחרה הצעתה של "עמל 1". לאחר **שנכרת** חוזה בין העירייה לבין "עמל 1", חזרה בה הזוכה מביצוע הפרויקט, וההסכם בוטל בהסכמה.

מאחר והליך המכרז הסתיים, הובא לאישור המועצה התקשרות בפטור ממכרז עם "מעין השלום" לתקופת הגישור בלבד, עד לפרסום מכרז חדש (שבו זכתה "מעין השלום").

מאחר וסכום ההתקשרות לתקופת הגישור (של מספר חודשים) לא חרג מסכום הפטור הקבוע בתקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים) – מדובר בכמה עשרות אלפי ₪, אזי בכלל אין מדובר בהתקשרות בפטור לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

לכאורה, את ההתקשרות הזו ניתן היה להביא לאישורה של ועדת הרכש והתקשרויות, אולם בשל הנסיבות החריגות של המקרה, הח"מ ביקש להביא את הנושא לדיון בפני המליאה וראש העירייה נעתר לבקשה זו.

גם במקרה הזה, לא זו בלבד שאין מדובר בפגם, אלא שמדובר בפעולה שהיא מעבר לנדרש על-פי התקנות.

#### 5.2.4. מכרז 16/2016

"מעין השלום" הפעילה את פרויקט מ"סיכון לסיכוי" באחד מן המעונות שלה.

במסגרת הליכי שיקום המתנ"ס, עלתה האופציה להעביר את המסגרת להפעלת עמותת המתנ"ס. אפשרות זו לא יצאה לפועל.

מאחר והעירייה לא הייתה ערוכה לפרסום מכרז פומבי, היה צורך בתקופת גישור עד להשלמת הליכי מכרז כאמור.

בדומה לאמור לעיל בעניין פרויקט חדיג'ה, ההתקשרות בפטור נעשתה מכוח הוראות תקנה 3(3) לתקנות העיריות מכרזים, מאחר וסכום ההתקשרות לתקופת הגישור לא חרג מסכום הפטור המחייב מכרז זוטא. אין מדובר בהתקשרות בפטור מכוח תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

מאחר ו"מעין השלום" כבר הפעילה את הפרויקט, לא היה שום טעם בפנייה למפעיל אחר.

לכאורה, גם את ההתקשרות הזו ניתן היה לאשר בועדת הרכש וההתקשרויות, אולם בשל העובדה כי העברת הפרויקט לעמותת המתנ"ס, הייתה אמורה להיעשות מכוח ההסכם שאושר על-ידי מועצת העירייה, הוחלט להביא את הנושא לדיון דווקא בפני המליאה.

#### 5.2.5. מכרז 15/2016

מדובר במכרז שבו נדונו שתי הצעות שלא עמדו בתנאי הסף.



הנושא הובא לדיון בפני מליאת המועצה לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

המועצה החליטה לאשר התקשרות בפטור ממכרז עם אחד המציעים, בהתניה כי ישווה את הצעתו להצעה הזולה יותר. יצוין, כי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) ממילא מהווה חריג לתקנה 18א לתקנות אלה, ולכן, ניהול משא ומתן כשלעצמו מכוח תקנה 22(ח) אינו מהווה פגם מהותי.

בפועל, כל חברי המועצה שנכחו בישיבה תמכו בהצעה זו, מבלי לנמק אותה ומבלי לשקול פנייה לספקים פוטנציאליים אחרים. יתכן כי לעובדה כי מדובר באותו מציע שסיפק את חומרי הבניין בשלב א' הייתה השפעה על שיקול הדעת של חברי הועדה.

המציע השני לא תקף את ההחלטה, זאת משיקוליו שלו. לא הובאו גם תלונות של ספקים פוטנציאליים אחרים.

על אף שהחלטתה של המועצה מעוררת תמיהה, אזי צריך לקחת בחשבון כי הפגם שנפל בהחלטה הוא היעדר החלטה, אף אחד לא תקף את ההחלטה הזו בבית המשפט, ובעיקר, ממועד ההחלטה כבר חלף זמן רב (כשנה וחצי).

בפועל, כרגע אין מה לעשות עם החלטה זו, למעט המלצה שלא לחזור על התנהלות כאמור בעתיד.

#### 5.2.6 מכרז 21/2016

מדובר במכרז שלא הוגשה לו אפילו הצעה אחת, על אף שהוא פורסם פעמיים.

פרויקט מרכז הצעירים מופעל מזה מספר שנים על-ידי עמותת "קולות בנגב", ובפועל פותח על-ידי עמותה זו. יתכן שבשל נסיבות אלה, וכן, בשל המאפיינים הייחודיים של רהט, הוא לא זכה להתעניינות מצד צדדים שלישיים אחרים.

בדומה לאמור לעיל ביחס למכרז הגבייה, אספקת ארוחות חמות לילדי חינוך מיוחד ולפרויקט חדיג'ה, מדובר בעוד תחום שבו מספר המתמודדים הפוטנציאלי הוא מצומצם (ויתכן, שבנסיבות של רהט, מדובר במציע פוטנציאלי יחיד. בדומה לפרויקט חדיג'ה); כך, שהפנייה ל"קולות בנגב" בנסיבות הללו היא מתבקשת בנסיבות העניין.

עם זאת, אין חולק כי העובדה ש"קולות בנגב" נמנעה מלהגיש הצעה למכרז, מעוררת סימן שאלה.

בשולי הדברים ייאמר כי העירייה איננה מתקצבת את הפעילות במקום (המפעיל הוא שדואג להשגת המימון), אבל מעמידה לרשות הפעילות מבנה ששכרה.

#### 5.2.7. מכרז 4/2017

בשים לב להערה כי ההחלטה התקבלה ברוב של 7 חברים בלבד, העירייה יכולה לפעול באחת משתי הדרכים הבאים:

האחת, לסיים את ההתקשרות ולהכין מכרז חדש (מצד אחד, אמנם מדובר בדרך ה"מלך", אך מצד שני, לא ניתן להתעלם מכך שהחלטת המועצה מוגבלת עד לסוף שנה זו, בשל מועד הבחירות הקרב ובשל הרצון שלא לממש אופציה להארכת ההתקשרות בסמוך לבחירות, על כל המשתמע מכך);

השנייה, לתקן את הפגם על דרך של קבלת החלטה חדשה במליאה, המאשרת את ההחלטה הקודמת (ובכל מקרה, לא לחרוג מן המועד שנקבע בהחלטה הקודמת).

במסגרת החלטה זו, יש לנמק מדוע המועצה דנה בנושא פעם נוספת אין לפנות לקבלנים פוטנציאליים נוספים (עד כמה שזכור לח"מ, מדובר בשני מכוניס בודדים שפועלים באזור רהט).

בעניין זה חשוב להבהיר כי החלופה השנייה היא אך ורק לעניין מכרז 4/2017 זאת מן הטעם שההחלטה התקבלה עוד בטרם הפנייה של משרד הפנים ובשים לב לכך שהעירייה פועלת לפי ההחלטה במכרז זה, מזה כמעט שנה.

בשום מקרה אין לפרש את האופציה השנייה (אשרור במליאה), באופן שיאפשר מכאן ואילך לקבל החלטות לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) ברוב שאיננו מתאים, ולאשרר אותן בדיעבד.

#### 5.2.8. מכרז 8/2017

ראה התייחסות לעיל בנוגע למכרז 4/2017, לרבות, בשתי הפסקאות האחרונות.

הח"מ אינו מוצא לנכון להתייחס לדברים מעבר לאמור בטיוטת הדו"ח.

#### 5.2.9. מכרז 11/2017

מכרז זה הובא לדיון בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, והדיון בו הסתיים בפשרה, וללא הכרעה לגוף המחלוקת. כיום, ההתקשרות של העירייה נעשית מכוח פסק דין בפשרה, על בסיס החלטת המועצה (פסק הדין אינו מבטל אותה).

הח"מ התייחס בהרחבה לעיל בכל הנוגע לפרשנות של סעיף 148(ג) לפקודה, זאת במסגרת הדיון במכרז 22/2017. לטעמי, סעיף 148(ג) לפקודה חל על אותם מקרים שבהם מדובר בפגם טכני או בפגם בתום לב, וראוי כי תיקון פגמים אלה יעשה במליאה ולא בועדת המכרזים.

משרד הפנים לא קיבל עמדה זו (לדבריו, הסעיף חל רק על הצעות שעומדות בתנאי הסף), ובשים לב לכך כי לעיריית רהט מונה חשב מלווה שלא יפעל בניגוד לעמדה זו, אזי כרגע העירייה תפעל בהתאם לעמדת משרד הפנים.

## 6. מענה לשאלות שנכללו בהודעת דוא"ל מיום 26 מרץ 2018

ביום 26 מרץ 2018 נתבקש הח"מ להשיב על מספר שאלות שהועלו על-ידי מבקר העירייה. להלן השאלות והמענה לשאלות אלה (ההדרגות בשאלה הן במקור):

### 6.1 שאלה מס' 1: מה מעמדה של חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לעירייה? באיזה מידה היא מחייבת את חברי העירייה ואת ראש העירייה לפעול על פיה?

6.1.1 כפי שצינת בפנייה עצמה, סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975 (להלן: "חוק הייעוץ המשפטי"), קובע כי רשות מקומית מחויבת בקבלת ייעוץ משפטי. אני אוסיף כי לפי סעיף 5 לחוק זה, היועץ המשפטי של עירייה חייב להיות עובד שלה.

6.1.2 חוות דעתו של היועץ המשפטי מחייבת את העירייה ואת הגורמים הפועלים מטעמה (ראה לעניין זה פרשת "הרטמן" ועיריית נצרת עילית), בעיקר כאשר מדובר ביועץ משפטי שהוא עובד של הרשות המקומית.

סעיף 6(ד) לחוק הייעוץ המשפטי מאפשר אמנם למועצה (ולא לעירייה) לאמץ חוות דעת אחרת שהונחה בפניה, אולם סעיף זה אינו חל על המקרים שבהם היועץ המשפטי הוא עובד של הרשות, ובכל מקרה, הוא מוגבל למקרים חריגים (למשל: במקרה שבו מדובר בהליך משפטי). כמובן, שחוות דעת כאמור יכולה להינתן אך ורק על-ידי עורך דין שהוא בעל מומחיות בתחום (ולא על-ידי גורם אחר).

6.1.3 עם זאת, צריך לאבחן בין מתן חוות הדעת של היועץ המשפטי (שנוגעת לפאן המשפטי בלבד) לבין שיקול הדעת של הגופים המנהליים, והמקרה הנוכחי מציג את האבחנה הזו. עמדת האישית היא שראוי היה לפרסם מכרז חדש (כפי שצוין בהודעות הדוא"ל שלי לאחר שהנושא הוצג בפני). עם זאת, מבחינה משפטית, המועצה רשאית לאשר התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

6.1.4 במסגרת השאלה צוטט גם סעיף 7(ג) לחוק הנ"ל, לפיו:

"...לא תתקשר רשות מקומית בעסקה הטעונה אישור המועצה, אלא אם כן הוגשה לה חוות דעת מנומקת בכתב של היועץ המשפטי שלפיה אין מניעה לאשר את העסקה; החוזה וחוות הדעת המשפטית יישלחו לחברי המועצה עם ההזמנה לישיבת המועצה שבה יידון אישור החוזה..."

סעיף 7(ג) הנ"ל מתייחס לאישור עסקה (כגון: עסקה במקרקעין הדרושה אישור המועצה לפי סעיף 188 לפקודת העיריות), הוא אינו מתייחס לאישור התקשרות בפטור ממכרז שהוא בגדר השלב הטרם-חוזי, קרי, מועצת העירייה איננה מאשרת את העסקה עצמה (קרי החוזה עם הקבלן), אלא שהיא מאשרת את הפטור ממכרז, ולכן, סעיף 7(ג) הנ"ל אינו חל על אישור התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים).

עם זאת, נעלה מכל ספק כי קבלת החלטה לפי תקנה 22(ח) לתקנות הנ"ל, מבלי שנשמעה כלל עמדת היועץ המשפטי של העירייה היא פגם (ואפילו פגם מהותי שעלול להביא לפסילתה).

כחלק מן ההמלצות שהובאו על-ידי הח"מ למשרד הפנים, נכללה ההמלצה לפיה כל החלטה עתידית לפי תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים) תתקבל רק לאחר קבלת חוות דעת כתובה לחברי המועצה.

בשולי הדברים אציין כי באופן שוטף, כל החוזים עליהם חותמת עיריית רהט מאושרים על-ידי הח"מ טרם החתימה עליהם.

## 6.2. שאלה 2: מה מידת חוקיותה של המלצת ועדת מכרזים על הצעה שאינה עונה על דרישות הסף של מכרז?

6.2.1. בראשית אציין, כי מאחר והחלטותיה של ועדת המכרזים הן בגדר המלצות בלבד, אזי בפועל שאלת החוקיות שלהן איננה רלבנטית כל-כך. במקרה שבו המלצתה של ועדת המכרזים "איננה חוקית" ראש העירייה רשאי להתעלם ממנה.

6.2.2. בכל אופן התייחסתי לגוף השאלה במסגרת ההתייחסות שלי לעיל.

ככלל, אין לקבל הצעות שאינן עומדות בתנאי הסף, ולהמלצה כאמור אין שום נפקות, וממילא שומה על ראש העירייה שלא לקבל אותה (כפי שאירע במקרה של מכרז 22/2017).

6.2.3. עם זאת, במקרים חריגים בלבד, שבהם מדובר בפגם בעל אופי טכני או בפגם שהוא בתום לב לחלוטין, רשאית ועדת המכרזים לתקן את הפגם בהצעה. במקרה כאמור, יש חשיבות רבה לאופן שבו מנוסחים מסמכי המכרז.

6.2.4. הח"מ סבור שתיקון טעות כאמור צריך להיעשות במליאת המועצה בהתאם להוראות סעיף 148(ג) לפקודת העיריות, ברם לאור עמדת משרד הפנים, התיקון כאמור ייעשה על-פי החלטה של ועדת המכרזים (דבר שבחינתי איננו רצוי).

## 6.3. שאלה 3: האם ראש העירייה רשאי להשיב מכרז לדיון חוזר בפני ועדת מכרזים לאחר שזו קבלה החלטה בעניינו - להמליץ או לא להמליץ להתקשר עם בעל הצעה מבין ההצעות שהוגשו למכרז?

6.3.1. כפי שציינתי לעיל, ועדת המכרזים איננה "מחליטה", אלא "ממליצה" בלבד (אגב, כך נכונים הדברים לרוב המכריע של החלטות שמתקבלות בוועדות העירוניות).

6.3.2. מאחר ומדובר בהמלצה, ראש העירייה רשאי להשיב לוועדת המכרזים כל המלצה שלה, אם הוא סבור שהדבר נדרש בנסיבות העניין.

כך למשל, במקרה דנא, המלצתה של ועדת המכרזים התקבלה על בסיס מסד נתונים שגוי הנוגע למועד פרסום המכרז והמועד שבו התקיים מפגש המציעים.

במקרה כאמור, השבת הנושא לדיון בוועדת המכרזים אפילו מתבקשת בנסיבות העניין, מאחר ויתכן ושינוי במסד הנתונים יכול להביא לשינוי בהמלצה.

6.3.3. אחד העקרונות של המשפט המנהלי הוא שגוף מנהלי רשאי לשוב ולדון בעניין שהוא בפניו אם הדבר נובע משינוי נסיבות וכיו"ב (זהו אחד ההבדלים בין גוף מנהלי לערכאה שיפוטית), אלא אם יש הגבלה הקבועה בחוק (למשל, הקצבת פרק זמן לדיון חוזר כאמור).

6.4. שאלה מס' 4: האם לוועדת מכרזים יש מנדט להמליץ למועצת העירייה להתקשר בפטור ממכרז עם בעל הצעה שהצעתו לא עונה על תנאי הסף של מכרז?

6.4.1. ועדת המכרזים איננה ממליצה למועצה, אלא ממליצה לראש העירייה.

6.4.2. ועדת המכרזים רשאית להמליץ לראש העירייה לפעול בהתאם לתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים)/

6.4.3. ראש העירייה הוא אשר מביא את הנושא לדיון בפני המליאה.

6.4.4. במסגרת הדיון לעיל, התייחסתי לאיזון הראוי בין המשחק ב"קלפים פתוחים" לבין שמירה על השוויון וההגינות בעת קבלת הצעות

6.4.5. אציין, כי כאשר מדובר במכרז בתחום שיש מיעוט משתתפים פוטנציאלי ברמה הארצית (כגון: מכרזי גבייה) או כאשר מדובר במכרז שבו הוגשה הצעה יחידה שאינה עומדת בתנאי הסף, להמלצה כאמור אפילו יש הגיון.

6.5. שאלה מס' 5: האם וועדת מכרזים מוסמכת להחליט לוותר על סמכותה להמליץ או לא להמליץ על הצעה מבין ההצעות שהוגשו למכרז ובמקום זאת להעביר את העניין לדיון במועצת העירייה?

6.5.1. השאלה איננה ברורה.

6.5.2. ועדת המכרזים רשאית שלא להמליץ על אף הצעה.

6.5.3. ועדת המכרזים אינה יכולה להעביר את הדיון למליאת המועצה (אלא אם מדובר במקרה פתלוגי וקיצוני, למשל, כאשר כל

חברי ועדת המכרזים נגועים בצורה כלשהי באופן שפוסל אותם מלדון במכרז).

6.5.4. ועדת המכרזים רשאית שלא להמליץ על אף הצעה, לנמק את החלטתה, ולהמליץ לראש העירייה להביא את הנושא לדיון במליאה.

6.5.5. בכל מקרה, ההחלטה האם להביא את הנושא לדיון במועצה היא של ראש העירייה, ללא קשר לשאלה מה הייתה עמדת ועדת המכרזים בעניין והאם הייתה לה המלצה כלשהי בנושא.

6.5.6. אחד המקרים המנויים בתקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים), הוא מצב שבו ועדת המכרזים לא המליצה על הצעה כלשהי.

6.6. שאלה מס' 6: מה דינן של החלטות מועצת העירייה שהתקבלו בנושא התקשרויות בפטור ממכרז והתבססו על **תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים, כאשר התנאים המקדימים שמנויים בתקנה זו אינם מתקיימים או מתקיימים רק בחלקם?**

6.6.1. גם שאלה זו איננה ברורה, והיא מאד רחבה.

מאחר וישנם הרבה פרמטרים שמשפיעים על המענה, אני אסתפק במענה כללי (ואם יעלה מקרה קונקרטי ניתן יהיה לפרוט אותו לפרוטות), תוך התייחסות למקרים הנוגעים לתקנה 22(ח) הנדונה.

6.6.2. החלטתה של מועצת העירייה היא החלטה מנהלית, ויש לבחון מה סוג הפגם המנהלי שנפל בהחלטה זו.

6.6.3. ישנם סוגים של פגמים שאינם מביאים לבטלות של ההחלטה (למשל: אי-הנמקה, מהווה פגם מנהלי בהחלטה, אבל אין מדובר בפגם ברמה כזו שמביא לבטלות כל ההחלטה. מטרת ההנמקה היא לאפשר ביקורת על ההחלטה, בעיקר על-ידי בית המשפט).

6.6.4. ישנם סוגים של פגמים שיכולים להביא לבטלות יחסית של ההחלטה, כלומר, ההחלטה נתקבלה באופן שפוגע בתוקף שלה, אבל היא ניתנת לתיקון על-ידי הגוף שקיבל את ההחלטה (למשל: קבלת החלטה שלא ברוב המתאים או אי מתן זכות טיעון).

6.6.5. וישנם סוגים של פגמים שמשמעותם בטלות ההחלטה באופן מלא (למשל, חריגה מסמכות או החלטה בניגוד לחוק). במקרה כאמור, מחובתו של הגוף המנהלי לפעול מיידית לביטול ההחלטה, ותיקון המצב או אפילו השבת המצב לקדמותו.

6.6.6. לגבי כל אחד מן המקרים יש לשקול שיקולים נוספים רלבנטיים, למשל: האם הנושא הובא לבית המשפט או למסגרת אחרת? כמה זמן חלף מן ההחלטה (ברור שככל שהזמן חולף כך נוצרת הסתמכות על ההחלטה, והשפעת הפגם הולכת ופוחתת)? וכו'.

6.7. שאלה מס' 7: האם ניתן לאשר במועצת העירייה התקשרות בפטור ממכרז לאחר שוועדת מכרזים המליצה על אחת ההצעות שהוגשו למכרז מסוים? והאם דיון חוזר בוועדת מכרזים עפ"י בקשת ראש העירייה יכול להביא לשינוי החלטתה, להמליץ על הצעה מסוימת, שהתקבלה בדיון קודם של הוועדה?

6.7.1. התייחסתי לכך לעיל.

6.7.2. ועדת המכרזים היא גורם ממליץ ולא גורם מחליט.

6.7.3. הגורם המחליט רשאי להשיב נושא מסוים לדיון בפני הגורם הממליץ על מנת שיבחן את המלצתו. ראש העירייה רשאי להשיב לדיון בפני ועדת המכרזים, ובלבד שהדבר נעשה על בסיס נימוק ענייני.

6.7.4. ניתן להעלות על הדעת מגוון מקרים שהם ראש העירייה רשאי לבקש את ועדת המכרזים להמשיך ולדון בהמלצה קודמת שלה (ואין מדובר ברשימה סגורה):

בפני ועדת המכרזים הוצג מסד נתונים שגוי או חלקי (כפי שהיה במכרז 22/2017); ועדת המכרזים לא דנה בכל ההיבטים הנוגעים למכרז והשאירה "קצוות פתוחים"; שינוי נסיבות (למשל, בין מועד ההמלצה למועד אישור ההמלצה על-ידי ראש העירייה, בעל ההצעה הזוכה חזר בו מהצעה); או כאשר מדובר בפגם שיש לתקן אותו על-ידי ועדת המכרזים עוד בטרם אימוץ ההחלטה של ועדת המכרזים (למשל, הועדה איננה מעניקה למציע מסוים את זכות הטיעון במקרה שבו הדבר מתבקש בנסיבות העניין; כגון: במקרה שבו היא אינה ממליצה על ההצעה הזולה ביותר).

6.7.5. כפי שציינתי לעיל, אחד הכללים במשפט מנהלי הוא שגוף מנהלי רשאי להידרש ולשוב ולדון בנושא מסוים שכבר דן בו, ובלבד שהדבר נעשה מטעמים ענייניים. במקרה כאמור, אם ועדת המכרזים מגיעה למסקנה שונה מהמלצתה הראשונה, היא רשאית לשנות את ההמלצה שלה. ושוב, הדגש הוא שהכול נעשה מטעמים ענייניים, ותוך שמירה על עקרון השוויון במכרז וכללי המשפט המנהלי (למשל, מתן זכות טיעון, קבלת חוות דעת מקצועית וכיו"ב).

6.8. מה דינה של הצעה שנותרה יחידה בהקשר של תקנה 22 (ח) לתקנות מכרזים? האם ניתן להתייחס אליה בדומה להצעה יחידה שהוגשה למכרז?

6.8.1. השאלה איננה ברורה (אבל ראה "תרשים הזרימה" אליו התייחסתי לגבי הצעה יחידה. יתכן והמענה מצוי שם).

6.8.2. ועדת המכרזים רשאית לקבל הצעה יחידה למכרז, ובלבד שנימקה את החלטתה. כעקרון, מאחר וועדת המכרזים צריכה לנמק את כל החלטותיה, אין בדרישה זו כדי להוות משהו חריג או מיוחד.

6.8.3. ועדת המכרזים רשאית שלא לאשר הצעה יחידה, והיא אינה צריכה להמליץ על הצעה יחידה שאינה עומדת בתנאי הסף של המכרז (ואני לא נכנס לנושא מהות הפגם שנפל בהצעה זו).

6.8.4. ההחלטה האם לאשר התקשרות בפטור ממכרז עם בעל הצעה יחידה, היא תלות הנסיבות, ויתכן שהדבר אף מתבקש בנסיבות העניין.

למשל, כאשר מדובר בתחום שירותי הגבייה: מדובר בתחום שיש בו מיעוט משתתפים (ארבע חברות ברמה הארצית), ולכן, אם מוגשת הצעה יחידה שאינה עומדת בתנאי הסף (כפי שהיה בעניין חברת "שוהר"), זה הגיוני לאשר התקשרות בפטור עם המציע היחיד, ולא לפנות פעם נוספת למתחרים שלו.

## 7. אחרית דבר והמלצות ליישום בעתיד

7.1. במסגרת המענה שניתן למשרד הפנים נכללו מספר המלצות (בסעיף 5.4), כדלקמן:

7.1.1. העירייה תפעל לשימוש מועט ככל הניתן בהוראות סעיף 148(ג) לפקודה ו/או תקנה 22(ח) לתקנות העיריות (מכרזים). מובהר, כי טרם קבלת החלטה לפי אחד מן החיקוקים המפורטים לעיל, תינתן חוות דעת בכתב, הן של הח"מ והן של הגורם המקצועי האחראי על הפרויקט.

בהתאם לעמדת משרד הפנים, השימוש בסעיף 148(ג) לפקודה יעשה רק לגבי הצעות כשרות (אלא אם הנושא ידון בבית המשפט).

7.1.2. כחלק מהקטנת הסיכון לחשיפת הצעות ברבים טרם התברר האם הן כשירות לדיון בפני ועדת המכרזים (כפי שארע במקרה הנ"ל), אזי בכל המכרזים שיפורסמו על-ידי עיריית רהט, המציעים ידרשו להכניס את ההצעות הכספיות למעטפה נפרדת וסגורה, וזו תיפתח רק לאחר שיתברר מי מבין המשתתפים עומדת בתנאי הסף של המכרז.

7.1.3. יצאו הוראות ברורות לגבי פרסום המכרזים, כדלקמן:

7.1.3.1. אין לפרסם מכרז אלא לאחר שראש העירייה חתם על נוסח הפרסום לעיתון;

7.1.3.2. המועדים ולוחות הזמנים יהיו אך ורק בהתאם למפורט בנוסח הפרסום שאושר על-ידי ראש העירייה, ולא תהיה סטייה מהם;

7.1.3.3. בכל מקרה שיהיה צורך לשנות מועדים טרם הפרסום, השינוי יבוצע רק באישור היועץ המשפטי של העירייה. ראש העירייה יחתום על נוסח מעודכן לפרסום;

כל שינוי כאמור בלוחות הזמנים יהיה גם בנוסח שיישלח לעיתונות וגם בנוסח שיפורסם באתר העירייה (כדי שלא יוצר מצב של חוסר



התאמה בין לוחות הזמנים שבעיתונות לבין לוחות הזמנים שבנוסח שבאתר);

7.1.4. מסמכי המכרז יימסרו למציעים רק מידי מזכיר העירייה, תוך הקפדה על לוחות הזמנים הקבועים במכרז.

7.1.5. מעטפות המכרז ייפתחו רק לאחר שמזכיר העירייה יציג בפני חברי הועדה את נוסח הפרסום ויבדק כי בוצע פרסום כדיון. ככל שתהיה חוסר בהירות – מעטפות המכרזים לא ייפתחו עד לבירור הנושא.

7.1.6. הדרג המקצועי ישתדל להעביר לחברי ועדת המכרזים "תמצית מנהלים" לגבי תוכן המכרז, בתקווה שהדבר יסייע בהקטנת חוסר הוודאות ו/או תקלות בניהול המכרז במסגרת דיוני הועדה.

7.1.7. ליתר הביטחון, בנוסח מסמכי המכרז תינתן הדגשה לגבי זהות נותן הערבות הבנקאית או שיימחק הקו לאחר המילים "הח"מ". הדבר אמנם לא ישנה לגופו של עניין והערבות עדיין תהיה בתוקף, אבל הוא יכול למנוע אי הבנות.

7.2. כמובן שאם יש צורך בהבהרות או השלמות נוספות, הח"מ ישמח להעמיד אותן.

בכבוד רב ובברכה,

שרון שטיין, עו"ד

יועץ משפטי לעיריית רהט

לוטה:  
כ"ל.