



ביקורת בנושא
מכרזי זוטא
בעיריית קריית ביאליק
לשנים 2011 - 2013

ביקורת בנושא מכרזי זוטא

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק בנושא מכרזי זוטא בעיריית קריית ביאליק.

* לשם קבלת החלטות רצוי לעיין בדו"ח המלא.

רקע כללי

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

הביקורת העלתה ליקויים בהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא. עם זאת, יצוין כי העירייה התחייבה לתקן את הליקויים העיקריים שהעלתה הביקורת וחלק מהערות הביקורת אף תוקנו במהלכה.

1. מבנה ארגוני (פרק 1)

1.1. יחידת המכרזים מהווה חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף ההנדסה. האחראית על היחידה אינה מוגדרת כאחראית ולפיכך הביקורת ממליצה לעגן את תפקיד האחראית בצורה רשמית.

2. ניהול ספר הספקים ורישום בו (פרק 2)

- 2.1. רישום של נותני שירות בספר הספקים - הביקורת מציינת כי עיריית קריית ביאליק פרסמה מאגר ספקים וקבלנים להשתתפות במכרזי זוטא בשנת 2011 ו- 2013, אולם לא פרסמה ספר ספקים בשנת 2012 כנדרש.
- 2.2. מאחר ולא פורסם ספר ספקים בשנת 2012, השתמשה העירייה בשמות הספקים שהופיעו בספר משנת 2011 וזאת ללא פרסום מחדש של הספר. הביקורת מעירה כי העירייה פעלה בניגוד לתקנות המכרזים מאחר ובשנת 2012 נערכו 6 מכרזי זוטא.
- 2.3. לדעת הביקורת, מן הראוי שספר הספקים יכלול, בנושאים הטעונים רישוי, רק נותני שירות בעלי רישיון תקף, כך שניתן יהיה להסתמך עליו בעת הוצאת מכרז זוטא.

3. ועדת המכרזים (פרק 3)

- הביקורת מציינת כי העירייה הגישה למועצת העיר ולמבקר מדי שנה בשנה דיווח כנדרש בתקנות המכרזים.
4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים (פרק 4)
- מאחר ובעיריית קריית ביאליק קיימת רשימת ספקים לצורכי עריכת מכרזי זוטא, הרשימה מופצת לעיון חברי המועצה פעם בשנה. העירייה מפרסמת בעיתונות ובאתר העירוני את רשימת הספקים וכן בקשה לעיתונות לכל מי שמעוניין להיות חלק מאותה רשימה. משיקולים כלכליים, בשנת 2013 הפסיקה עיריית קריית ביאליק לערוך מכרזי זוטא ובמקום פרסמה מכרזים פומביים או הצעות מחיר והכל בהתאם להיקף ההתקשרות. נוהל הצעות מחיר, אינו מחייב שימוש באותם ספקים המופיעים ברשימת הספקים של העירייה.

5. **התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים (פרק 5)**

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 העיריה פעלה כנדרש והתקשרה עם ספקים המופיעים בספר ספקים בלבד. עם זאת, בשנת 2012 לא בוצע עדכון לספר ספקים ובשל כך התקשרה העירייה עם ספקים שהופיעו בספר הספקים בשנת 2011.

6. **העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה במכרז (פרק 6)**

נמצא כי קבלן התשתיות (מ.פ) עובד כקבלן משנה של קבלן שזכה במכרז התשתיות (מ. בע"מ) למרות שבמכרז נרשם שנותן השירות שזכה בו יבצע את העבודה בעצמו ויתחייב שלא להעביר את העבודה לקבלן משנה. העירייה נתנה את הסכמתה להעביר את העבודה לקבלן המשנה ולפיכך כל העבודה מול העירייה מתבצעת ישירות מול קבלן המשנה.

7. **פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות (פרק 7)**

לא נמצאו מקרים בהם העירייה ביקשה הבהרות וכי במהלך השנים 2011-2013 עמדו הספקים בכל דרישות המכרז ולא נדרש מהם מידע נוסף למעט מידע חשבונאי הנוגע לאיתנותו הפיננסית של הספק.

8. **ביטול מכרזי זוטא (פרק 8)**

לא נמצאו מקרים בהם בוטלו מכרזי זוטא.

9. **סטייה בלתי סבירה של הצעת המחיר שנבחרה מן האומדן (פרק 9)**

מבדיקת הביקורת של 9 מכרזי זוטא עולה כי לא נמצאו מקרים בהם הייתה קיימת חריגה מאומדן מעל 25%.

10. התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז (פרק 10)

- 10.1. בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
- 10.2. סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה במכרז זוטא. עוד נקבע בסעיף כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז בתנאי שסכום ההתקשרות אינו עולה על 139,300 ₪ בתוספת מע"מ (להלן - תקרת הפטור ממכרז).
- 10.3. מבדיקת מספר נותני שירות הכוללים, בין היתר, קבלנים וספקים בתחומים שונים עולה כי בוצעה עימם התקשרות מצד העירייה ללא מכרז ובניגוד לתקנות.
- 10.4. במרבית המקרים ומבדיקת אופי העבודות, עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים ובמוסדות נפרדים. יצוין כי בעבור חלק מהעבודות שולם מסעיפים שונים.
- 10.5. כמו כן, הביקורת מעירה כי באותם מקרים, העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה.
- 10.6. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

11. התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז (פרק 11)

- 11.1. תקנה 3(8) לתקנות המכרזים קובעת פטור ממכרז להתקשרות ב"חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".
- 11.2. העירייה מעסיקה במשך שנים יועצים שונים בתחומים שונים, לרבות: ייעוץ משפטי, חשבונאות, ייעוץ בבניית מכרזים, ובעיקר יועצים בתחום הנדסה, בהם אדריכלות, תכנון מערכות סניטריות, תכנון נוף ומערכות חשמל, וכן מודדים, קונסטרוקציה, יועץ בטיחות ועוד. התקשרות ללא מכרז ללא שקדם לכך הליך מוסדר, אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לפעול לפי כללי מנהל תקין.

11.3. הביקורת מעירה לעירייה כי חלק מהיועצים הועסקו ללא חוזה, ללא פיקוח על היקף העסקתם.

11.4. תשובת היועצת המשפטית ומהנדס העיר צורפה לדוח המלא.

ביקורת בנושא מכרזי זוטא – להלן הדו"ח המלא

מבוא .1

- 1.1 הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), הוגדרו לעירייה תפקידים וסמכויות, ובין היתר הוסמכה היא לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר. על חלוקת משאבי העירייה להיעשות בהליך מסודר ושקוף, וזאת, בכדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים. חובה זו חלה גם על מועצות אזוריות ומועצות מקומיות.
- 1.2 על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו, קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לפעולת הרשות המקומית בעת חלוקת משאביה. תכלית החקיקה לאזן בין חובות המינהל התקין, לרבות שמירה על כללי תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכול.
- 1.3 הכללים לקיום מכרז נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: "תקנות המכרזים").
- 1.4 תקנה 8(א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן: "מכרז זוטא"). מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית ולצד זאת, נועד להבטיח כי הרשות המקומית תקפיד על חובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה ושהיא מחלקת.
- 1.5 על מנת להבטיח ולקיים כנדרש את תקינות הליכי המכרז השונים, על העירייה לעמוד בקריטריונים השונים הקבועים בפקודת העיריות ובתקנות המכרזים. רק כאשר המכרז עומד בכל התנאים הנדרשים על פיהם, ניתן להתקשר עם הספקים השונים.
- 1.6 סעיף 8 לתקנות המכרזים מגדיר מהם המקרים בהם מתאפשר לרשות לפרסם מכרז שאינו פומבי ובו סכום החוזה אינו עולה על הסכום הפטור על פי תקנות המכרזים.
- 1.7 מכרז זוטא נועד להמשיך ולאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית ואולם, התקנות מחייבות את הרשות המקומית בתקנה 8(א) לתקנות המכרזים ובסעיפים המקבילים בתוספת הרביעית והשנייה בהליך של מכרז זוטא, לערוך פניה אל מספר ספקים או קבלנים, הכלולים ברשימת הספקים המורשים הנמצאת אצלה, וזאת

כאשר מדובר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בערך כספי (בהליך של מכרז זוטא לא נדרשת הרשות המקומית לפרסום פומבי של המכרז, כפי שדורשת תקנה 9(ב) וכל שאר הליכי המכרז זהים וההבדל בין מכרז פומבי למכרז זוטא מעבר לסכום החוזה הוא בחובת הפרסום, הפומביות, ומספר הספקים שיש לשתפם במכרז זוטא משתנה בהתאם לסכום כדלקמן:

- חובה לפנות לפחות ל-4 ספקים מתוך הרשימה, במידה והיה סכום החוזה יותר מ 142,600 ₪ ועד 348,400 ₪.

- חובה לפנות ל-6 ספקים מתוך הרשימה, במידה והיה סכום החוזה יותר מ 348,400 ₪ ועד 696,700 ₪.

1.8. התנאי לפניה במסגרת מכרז זוטא, למציעים הוא, כאמור, קיומה של רשימת ספקים מורשים. הספקים המורשים אינם רשימת ספקים אקראית הקיימת ברשות המקומית, אלא רשימה של ספקים שנתהוותה מפניה, שראש הרשות פנה אליהם בפועל לשם מכרז זוטא פומבית ואשר עמדה בתנאים שפורסמו והביעו את רצונם להיכלל ברשימת הספקים המורשים.

1.9. יש לזכור כי מכרז זוטא הוא מכרז לכל דבר ועניין וחלים עליו כל הכללים החלים על כל מכרז, להוציא דרך הפניה לקבלת הצעות לרשימת ספקים מורשים ולא פניה פומבית.

- 2.1. "לכל מכרז למסירת עבודה מטרה כפולה משני אספקטים שונים: מבחינת בעל המכרז, הרי שלנגד עיניו עומדת המטרה להשיג הצעות מתאימות רבות ככל האפשר, שמהן יוכל לבחור את ההצעה הטובה והנוחה ביותר; ואילו מבחינת קהל הקבלנים הבאים בחשבון כמציעים, הרי שהמכרז פותח בפניהם האפשרות לזכות בעבודה המוצעת על יסוד של התחרות הוגנת בתנאים של שוויון". דברים אלה של השופט צבי ברנזון ז"ל, אשר נכתבו לפני למעלה מ-40 שנה בבג"צ 292/61 בית אריזה רחובות בע"מ נ' שר החקלאות, פ"ד טז, 20, בעמ' 27, מול האות ד, "משמשים עד היום בסיס להלכות השונות בנושא המכרזים" - שלו, שם, (פיסקה 41 לעיל), בעמ' 162.
- 2.2. עריכת מכרזים ברשויות מקומיות ואופן ההתקשרות מוסדר בחוקים, בתקנות ובחוזרי מנכ"ל. מטרת קיום מכרז היא לאפשר תנאי התחלה זהים לכל המתמודדים הפוטנציאליים, ללא חשש למשוא פנים או להעדפת אחד המתמודדים.
- 2.3. המכרזים מעוגנים תחת חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992. סעיף 197 של פקודת העיריות קובע:
- "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
- סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: תקנות מכרזים) קובע בנוגע להתקשרות בחוזה ללא מכרז:**
- "העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: ...:
- "[3] חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים:
- ...[7](א) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים.
- חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים; ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים; או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת;

(8) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה"

סעיף 198 של פקודת העיריות קובע:

"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 בכללי".

2.4. הסכום לפטור ממכרז, נכון לינואר 2011, הוא 134,900 ש"ח. בהתקשרות מעל 659,000 ש"ח – נדרש מכרז פומבי. בחוזה מנכ"ל משרד הפנים (מספר 7/04) מיולי 2004 בנושא "ניסוח מכרזים שמתפרסמים על ידי רשויות מקומיות" נכתב:

"הרשות להגבלים עסקיים הפנתה את תשומת ליבנו למקרים בהם פורסמו מכרזים על ידי רשויות מקומיות, כאשר הדרישות שנקבעו בהם נוסחו באופן המתאים למציע אחד בלבד. ברצוננו להביא לתשומת לבכם כי ניסוח מכרז באופן כזה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין ועלול להביא לפסילתו של המכרז".

2.5. גוף ציבורי העורך מכרז רשאי לקבוע תנאי סף אשר רק בהתקיימם יוכל מציע להשתתף במכרז והצעתו תיבחן. קביעת תנאי סף במכרז גורמת מטבעה לפגיעה בזכויות המציעים הפוטנציאליים, שכן היא מביאה לפסילת הצעות שאינן עומדות בתנאים שנקבעו. אשר על כן, על תנאי הסף לעמוד בשלושה תנאים מצטברים:

2.5.1. דרישת הענייניות – תנאי סף ייחשב כענייני כאשר הוא תורם להצלחת ההתקשרות ולהשגת יעדי המכרז¹

2.5.2. דרישת התכלית הראויה – תנאי הסף צריך לשרת את תכליות דיני המכרזים, משמע להיות סביר ולשרת תחרות הוגנת בתנאי שוויון. מקום שאין בהצבת תנאי סף כדי לשרת תכלית לגיטימית, יש להימנע מקביעת תנאי סף שכאלו ולאפשר הגדלה של מספר המשתתפים².

¹ עע"מ 6464/03 לשכת שמאי המקרקעין בישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד נח(3) 293, 304 (2004).
² שם

2.5.3. דרישת המידתיות – תנאי סף צריך לעמוד במבחן המידתיות,

משמע באיזון בין המטרה לבין האמצעי המשמש להשגתה³.

2.6. סעיף 148 לפקודת העיריות קובע כי על מועצת הרשות לבחור בוועדת

מכרזים. המועצה תבחר את ועדת המכרזים מבין חברי המועצה, לפי

מפתח סיעתי, ואת יושב ראש הוועד. ראש הרשות אינו רשאי להיות

חבר בוועדת מכרזים. חבר מועצה שיש לו במישרין או בעקיפין עניין

במכרז שנדון, ועקב כך יכול להיקלע למצב של "ניגוד עניינים", אסור

לו להשתתף בדיונים ולהצביע בוועדת מכרזים. תפקיד ועדת המכרזים

לבדוק את הצעות מחירים המוגשות לרשות המקומית בעקבות

פרסום מכרז ולהמליץ בפני ראש הרשות על ההצעה שלדעת הוועדה

ראויה לאישורו.

2.7. **מכרז זוטא** – מכרז המופנה למספר ספקים או קבלנים הכלולים

ברשימת ספקים. ההתקשרות במכרז זוטא מוגבלת בסכומים

הנקובים בחוק כשהם מותאמים מדי חודש (סעיף 8). הסכומים לגבי

מכרז זוטא מתפרסמים בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים – באתר משרד

הפנים www.moin.gov.il. יצוין כי לפי הפסיקה הקיימת, במכרז

זוטא פונים לספקים שאמינותם ידועה ולכן אין מקום שלא למסור

את ההזמנה לבעל ההצעה הזולה ביותר.

³ עת"מ 30954-07-10 ריחאן נ' יפה נוף – תחבורה תשתיות ובניה בע"מ.

- 3.1. הרשות המקומית של עיריית קריית ביאליק משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת העיריות הוגדרו לעירייה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר⁴. על חלוקת משאבי העירייה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים. חובה זו חלה גם על מועצות אזוריות ומועצות מקומיות. הכללים לקיום מכרז נקבעו בתקנות המכרזים.
- 3.2. בעיריית קריית ביאליק מוציאים כעשרות מכרזים מידי שנה. המכרז הוא האמצעי העיקרי של העירייה לקבלת שירותים ו/או טובין נצרכים. בין סוגי המכרזים נכללים מכרזים פומביים ומכרזי זוטא.
- 3.3. בשנת 2011 פורסמו 3 מכרזי זוטא. בשנת 2012 פורסמו 6 מכרזי זוטא ובשנים 2013-2014 לא פורסם אף מכרז זוטא.
- 3.4. בבסיס חובת המכרז הפומבי עומדת החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת.⁵ תקנה 8(א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי. מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית.

⁴ סעיף 233 לפקודת העיריות. הוראות דומות נקבעו בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

⁵ ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6) 241 (2005), 259-260.

4. מטרת הביקורת

- 4.1. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונוהלי עבודה.
- 4.2. איתור חריגות מסמכויות.
- 4.3. איתור מקרים בהם קיים חשד לפגיעה בטוהר מידות מצד עובדי העירייה.
- 4.4. איתור מקרים בהם קיימת פגיעה בחיסכון, בשמירה על הרכוש וביעילות העבודה.
- 4.5. הביקורת מתכוונת לבחון היבטים שונים הקשורים לנושא מכרזי זוטא, באמצעות בדיקת מספר מכרזים שפרסמה העירייה בשנים 2011-2013.
- 4.6. כמו כן, הביקורת מתכוונת לבחון האם פעילות העירייה בתחום מכרזי הזוטא מתבצעת תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

5. חוקים, הוראות ונהלים

- 5.1. חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992.
- 5.2. פקודת העיריות (נוסח חדש) 1964.
- 5.3. תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח – 1987.
- 5.4. עדכון הסכומים השנתי שמפרסם משרד הפנים בהתאם לשינויים במדד מחירים לצרכן.
- 5.5. עע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6) 241 (2005), 259-260.
- 5.6. עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן, תק-על (2013).
- 5.7. בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

6. היקף הביקורת ואופן הבדיקה

6.1. במהלך החודשים ינואר ועד אוקטובר 2014 בוצעה ביקורת בעיריית קריית ביאליק. הביקורת בחנה את ההתנהלות ביחס למכרזי זוטא בעיריית קריית ביאליק שבוצעו בין השנים 2011-2013 וכללה את ההיבטים הבאים:

- 6.1.1. היערכות הרשות למכרזי זוטא.
- 6.1.2. ניהול ספר ספקים ורישום בו.
- 6.1.3. ועדת מכרזים.
- 6.1.4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים.
- 6.1.5. התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים.
- 6.1.6. העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה במכרז.
- 6.1.7. פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות.
- 6.1.8. ביטול מכרזי זוטא.
- 6.1.9. סטייה בלתי סבירה של הצעת המחיר שנבחרה מן האומדן.
- 6.1.10. התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז.
- 6.1.11. התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז.
- 6.1.12. הביקורת בוצעה ע"י גב' מרי בן אלי, מר יוסי מזרחי ועו"ד רועי שחם סטודנטים לתואר שני בביקורת פנימית וציבורית באוניברסיטת חיפה וע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי.
- 6.1.13. הביקורת מודה למהנדס העיר וליועצת המשפטית על שיתוף הפעולה החיובי במהלך הביקורת.

עזרים לביצוע הביקורת .7

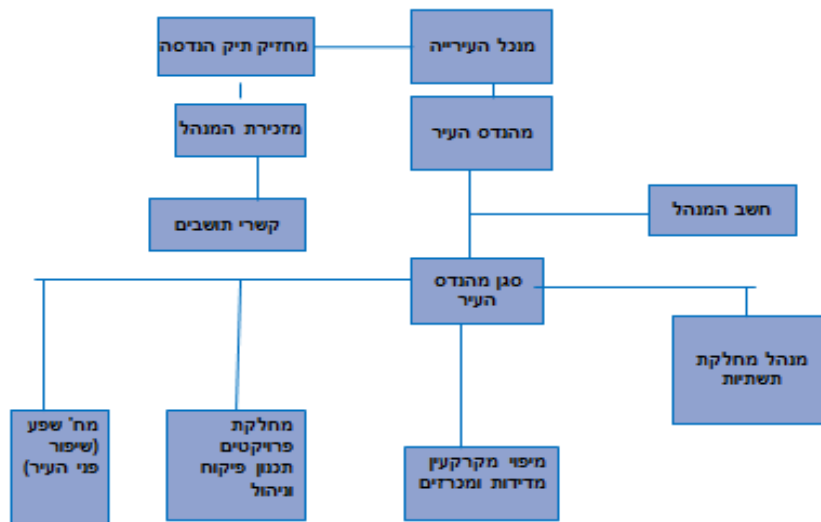
- .7.1 ספר נהלים עיריית קריית ביאליק גרסה 02 תאריך עדכון ספטמבר 2012.
- .7.2 דוח מבקר המדינה 2013 – מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות.
- .7.3 דוחות מרשויות אחרות.
- .7.4 ספר תקציב.
- .7.5 נתוני הנהלת חשבונות.
- .7.6 תיקי מכרזים.
- .7.7 חוזים והתקשרויות בנושא מכרזים וחוזים.
- .7.8 פרוטוקולים מישיבות ועדת מכרזים ומועצת העיר.

להלן ממצאי הביקורת

1. הערכות הרשות למכרזי זוטא

מבנה ארגוני

- 1.1. יחידת המכרזים מהווה חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף ההנדסה.
- 1.2. האחראית על היחידה אינה מוגדרת כאחראית, אלא עם חלוף השנים קיבלה את התפקיד והחלה לעסוק בו ללא הגדרת תפקיד מסודרת.
- 1.3. יחידת המכרזים בנויה מ – 2 עובדים, מהם האחראית. כמו כן, נעזרת היחידה בחברת ייעוץ לתחום המכרזים וכן ליווי משפטי צמוד של המחלקה המשפטית.
- 1.4. להלן מבנה הארגוני של אגף ההנדסה:



- 1.5. הביקורת ממליצה לעגן את תפקיד האחראית בצורה רשמית.
- 1.6. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי בימים אלו הוא עובד על מבנה ארגוני חדש לאגף, ביחד עם יועץ ארגוני ועם סיום העבודה יוצג מבנה ארגוני חדש לארגון, שיכולו בין היתר הסדרת המחלקה למכרזים. עוד מציין המהנדס כי כיום יחידת המכרזים מבצעת מכרזים רבים, שאינם קשורים לאגף ההנדסה.

2. ניהול ספר הספקים ורישום בו

2.1. הכנת ספר הספקים ועדכונו

בתקנות המכרזים, נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית (להלן - הוועדה) להכנת התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. בסעיף 16 לתקנות המכרזים האמורים לעיל נקבע כי:

16. (א) ועדת המכרזים תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגי התקשרות, של ספקים מתאימים בכוח, ובלבד שלא מתנהלת רשימה מרכזית באותו עניין על ידי החשב הכללי (להלן – רשימת המציעים); ועדת מכרזים רשאית לנהל רשימת מציעים בעניין שמתנהלת לגביו רשימה מרכזית, מנימוקים שיירשמו, ובאישור ועדת הפטור המשרדית.

(ב) רשימת המציעים תעודכן אחת לשנה לפחות, תגהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט, והכל בדרך שתיקבע בתקנון כספים ומשק.

(ג) ועדת המכרזים תפרסם הודעה בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים; כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים של התקשרויות יגיש בקשה בכתב לוועדת המכרזים בצירוף כל הפרטים והמסמכים הצריכים לעניין, והוא ייכלל ברשימה אם תמצא אותו ועדת המכרזים מתאים; ועדת המכרזים תודיע למבקש על החלטתה ונימוקה.

(ד) ועדת המכרזים תהא רשאית שלא לכלול אדם ברשימת המציעים למכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח אדם, או להורות על מחיקתו מרשימה כאמור מנימוקים מיוחדים שיירשמו לאחר שנתנה לו הזדמנות לטעון לפנייה את טענותיו, בשים לב להתנהלותו בנוגע לשמירת זכויות עובדים; נכלל אדם ברשימת המציעים ונתקיימו בו התנאים המפורטים בתקנה 6א, יימחק אותו אדם מרשימת המציעים זולת אם אישרה הוועדה לבחינת התקשרויות שלא למחקו מן הרשימה מנימוקים מיוחדים שיירשמו.

(ה) ועדת המכרזים תקבע, באישור היועץ המשפטי של המשרד וחשב המשרד ובכפוף להוראות שנקבעו לעניין זה בתקנון כספים ומשק, נוהל כתוב לבחירת הספקים שאליהם תבוצע הפנייה מתוך רשימת המציעים, באופן המבטיח קיומו של סבב מחזורי שוויוני והוגן ביניהם והמעניק את מרב היתרונות לעורך המכרז.

2.2. רישום של נותני שירות בספר הספקים

בתקנות המכרזים, נקבע כי ועדת המכרזים של הרשות תנהל את ספר הספקים ותאשר את נותני השירות שיתווספו אליו ויוצאו ממנו. עוד נקבע כי אם החליטה הוועדה שלא לצרף נותני שירות לספר הספקים או להוציא נותני שירות מהספר, עליה לנמק את החלטתה ולאפשר לנותני השירות להעלות לפנייה את טענותיהם קודם לביצוע החלטתה. דבר זה קיבל משנה תוקף אף בפסיקה.⁶

2.2.1. הביקורת מציינת כי עיריית קריית ביאליק פרסמה מאגר ספקים וקבלנים להשתתפות במכרזי זוטא בשנת 2011 ו-2013, אולם לא פרסמה ספר ספקים כנדרש בשנת 2012.

2.2.2. מאחר ולא פורסם ספר ספקים בשנת 2012, השתמשה העירייה בשמות הספקים שהופיעו בספר משנת 2011 וזאת ללא פרסום מחדש של הספר. הביקורת מעירה כי העירייה פעלה בניגוד לתקנות המכרזים מאחר ובשנת 2012 נערכו 6 מכרזי זוטא.

2.2.3. בבדיקתנו לא נמצאו מקרים בהם נגרעו נותני שירות כלשהם שלא היו מרוצים מתפקודם ומהשירות שקיבלו מהם.

2.2.4. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי במידה והעירייה תדרש לגרוע קבלן מספר הספקים, וזאת בשל חוסר שביעות רצון מתפקודו של הקבלן, היא תזמנו לשימוע.

⁶ בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד נט(3) 8 (2004), 836.

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן – "חוק רישום קבלנים"), קובע כי על כל קבלן להירשם בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון (להלן – "פנקס הקבלנים") בהתאם לסוג העבודות שהוא רשאי לבצע על פי רישונו ובהתאם להיקף הכספי של העבודה שהוא רשאי לבצע (להלן – קבלן רשום). בסעיף 3(ג) לחוק רישום קבלנים נקבע כי קבלן רשום, "יתן לו הרשם רשיון לתקופה שנקבעה ובו יצויין כל מדור שבו נרשם [הקבלן] בפנקס".

בסעיף 14(א) לחוק נקבע כי: "לא יבוצעו עבודות הנדסה בנאיות שהיקפן הכספי או מהותן המקצועית חורגים מתחום שנקבע בתקנות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אלא על-ידי קבלן רשום שקיבל רשיון".

בסעיף 14(ב) לחוק נקבע כי: מתן היתר בנייה לרשות מקומית לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, יותנה בביצוע העבודות הבנאיות על ידי קבלן רשום בלבד.

בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (היקף כספי ומהות מקצועית), התשמ"ד-1984, נקבע כי "היקפן הכספי של עבודות הנדסה בנאיות באתר בניה אחד לעניין סעיף 14(א) לחוק הוא: בכל ענף עבודה - 67,000 שקלים חדשים; בכל ענף משנה - 35,000 שקלים חדשים"⁷.

לדעת הביקורת מן הראוי שספר הספקים יכלול, בנושאים הטעונים רישוי, רק נותני שירות בעלי רישיון תקף, כך שניתן יהיה להסתמך עליו בעת הוצאת מכרז זוטא.

ניהול ראוי של ספר הספקים מחייב כי הרשות המקומית תדרוש מנותני השירות הרשומים בו לעדכנה בשינויים בסיווגם או רישיונם. כמו כן, עליה לוודא כי לא חל שינוי בנושאים אלה קודם הזמנת נותני השירות להשתתף במכרז זוטא.

ניהול לא תקין של ספר הספקים ואי-עדכון המידע בדבר תוקף רישיונם של נותני השירות המופיעים בו, עלולים לגרום לפגיעה בתקינות של מכרזי הזוטא.

⁷ סכומים אלה יוצמדו למדד הבנייה למגורים. במועד הביקורת היו הסכומים כ-82,000 ש"ח וכ-43,000 ש"ח בהתאמה

מהמחלקה המשפטית נמסר בתגובתם להערת המבקר כי בעת בדיקת הקבלנים השונים, נרשם בטבלה סוג סיווג הקבלנים וכן מבוצעת בדיקה באם רשום הקבלן בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון וכי יש בידי רישיון בתוקף.

3. ועדת המכרזים

ועדת המכרזים ברשות המקומית היא ועדת חובה סטוטורית,⁸ היינו, ועדה שהעירייה מחויבת בהקמתה ובכינוסה מזמן לזמן בהתאם לפקודת העיריות. על ועדת המכרזים מוטל לקבוע אמות מידה שלפיהן ייבחרו מספר הספקים נותני השירות שהרשות תפנה אליהם בכל מכרז, ולבחון את ההצעות שהגישו במכרז ואת כל החומר שהכינו עבורה אנשי המקצוע,⁹ לשם קבלת החלטה מיטבית.

על הוועדה לשקול באופן עצמאי וענייני את טיב ההצעות, את כשירות המשתתפים במכרז ואת עמידתם בתנאיו.

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

"(ג) הוועדה תמציא, אחת לשנה, למועצה ולמבקר העירייה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש העירייה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא. הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו."

הביקורת מציינת כי העירייה הגישה למועצת הרשות ולמבקר הרשות המקומית דיווח כנדרש בתקנות המכרזים מדי שנה בשנה.

⁸ שמואל הרציג, **דיני מכרזים** (מהדורה שנייה, תשס"ה), כרך א', עמ' 255.
⁹ לדוגמה: מתכננים, אדריכלים ומהנדסי שלד.

4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים

בתקנות המכרזים נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימת ספקים ותקבע אמות מידה לבחירת ספקים מהרשימה אליהם תפנה בכל מכרז.¹⁰ קביעה זו נועדה לשמור על עקרון השוויון בכך שתובטח פנייה לכלל נותני השירות הרשומים בספר.

מאחר ובעיריית קריית ביאליק קיימת רשימת ספקים לצורכי עריכת מכרזי זוטא, הרשימה מופצת לעיון חברי המועצה פעם בשנה. העירייה מפרסמת בעיתונות ובאתר העירוני את רשימת הספקים וכן בקשה לעיתונות עבור כל מי שמעוניין להיות חלק מאותה רשימה.

משיקולים כלכליים, בשנת 2013 הפסיקה עיריית קריית ביאליק לערוך מכרזי זוטא ובמקום פרסמה מכרזים פומביים או הצעות מחיר, והכל בהתאם להיקף ההתקשרות.

נוהל הצעות מחיר, אינו מחייב שימוש באותם ספקים המופיעים ברשימת הספקים של העירייה.

5. התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים

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

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 העירייה פעלה כנדרש והתקשרה עם ספקים המופיעים בספר ספקים בלבד.

עם זאת, בשנת 2012 לא בוצע עדכון לספר ספקים ובשל כך התקשרה העירייה עם ספקים שהופיעו בספר הספקים בשנת 2011.

¹⁰ הכוונה לקבוע שיטה שתבטיח את השמירה על עקרון השוויון, כך שלכל נותני השירות תינתן הזדמנות שווה להגיש הצעות למכרזי זוטא - תקנה 8(ב) לתקנות המכרזים.

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

מממצאי הביקורת עולה כי בניגוד לתנאים שהופיעו במכרז שקיימה העירייה, העביר הזוכה במכרז בתחום התשתיות (חברת מ"ה בע"מ), את ביצוע העבודה לקבלן משנה (מ"פ). לא נמצא תיעוד להסכמת העירייה לביצוע פעולה זו.

מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "קיים נוהל העברת עבודה לקבלני משנה המחייבת את אישור מהנדס העיר וכך קרה גם במקרה זה. משרד מהנדס העיר יפעל להסדיר עבודת קבלן המשנה ולתעד את הסכמת העירייה גם בכתב. בכל מקרה אני מבקש להדגיש כי בכל מקרה האחראיות הינה מול הזכייין ולא קבלן המשנה".

7. פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות

סעיף 19(א) לתקנות המכרזים קובע כי הוועדה רשאית להזמין בעל הצעה כדי לברר פרטים במסמכי המכרז שהגיש וכן פרטים אחרים הדרושים לה לצורך כל החלטה בהתאם לתקנות אלה. הבירור יכול להיעשות גם בידי מי שתקבע הוועדה. העקרונות שנקבעו בפסיקה מקנים לרשות המקומית סמכות לפעול לביטול מכרז אשר נפלו בו פגמים.

מממצאי הביקורת עולה כי לא נמצאו מקרים בהם העירייה ביקשה הבהרות וכי במהלך השנים 2011-2013 עמדו הספקים בכל דרישות המכרז ולא נדרש מהם מידע נוסף, למעט מידע חשבונאי הנוגע לאיתנותו הפיננסית של הספק.

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

פעולת הרשות לביטול המכרז ופעולותיה להתקשרות לאחר הביטול,¹¹ חייבות לשמר את עקרונות דיני המכרזים כפי שהם באים לידי ביטוי בתקנות המכרזים ובפסיקה. בית המשפט התייחס לכך, למשל, בפס"ד גוזלן,¹² שבו הצביע על המשמעות הכבדה של ביטול מכרזים וקבע, בין היתר:

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

עוד נקבע:

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

מבדיקת הביקורת עולה כי לא נמצאו מקרים בהם בוטלו מכרזי זוטא.

¹¹ התקשרות שתכליתה קבלת השירות שעבורו הוצא המכרז שבוטל מלכתחילה.
¹² בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505 (1976), 514-515.

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

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

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

בפסיקה נקבעה חשיבות האומדן ככלי לשמירה על השוויון בין המציעים במכרז: "קיימת הנחה מובלעת שכל אחד מן המציעים מגיש הצעה שהיא סבירה והוא יכול להניח שכל חבריו מגישים אף הם הצעות סבירות בלבד, ובאומרי סבירות כוונתי לכך שהן אינן רחוקות מדי ממדד אובייקטיבי המבוטא ע"י האומדן. בהעדרו של אומדן, ניתנת האפשרות, לפחות התיאורטית, לחלק מהמציעים להציע הצעות בלתי סבירות, בעוד שחבריהם התמימים עדיין רואים עצמם קשורים בתנאי הסבירות ובכך נמצא שאין המתמודדים מתחרים בתנאים שווים."¹³

הפסיקה מדגישה כי האומדן אינו בבחינת "כזה ראה וקדש", אך כאשר הוא מוכן בצורה ראויה, הוא מציב קנה מידה הוגן.

¹³ הי"פ (חיי) 137/94, המרי 403/94 ד.ש.א. מרכז עסקים (1983) בע"מ נ' המועצה המקומית עתלית, לא פורסם. ראו גם שמואל הרציג, דיני מכרזים (מהדורה שנייה, 2001), כרך א', עמ' 225.

להלן ממצאי הבדיקה:

מכרזי זוטא לשנת 2011

מספר מכרז	מהות המכרז	שם המחלקה המבקשת	שם הקבלן הזוכה	האם מופיע בספר ספקים	סכום המכרז	סכום אומדן	סטייה מאומדן (ב-%)
001/2011	ביצוע מגרש חניה בבית ספר קדימה	מהנדס העיר	ר	מופיע בספר ספקים	288	260	-10.7692
002/2011	הנגשת כיתות לימוד בבתי ספר	מהנדס העיר	א	מופיע בספר ספקים	207	209	0.956938
003/2011	הנגשת מעברי חציה ברחבי העיר	מהנדס העיר	ר	מופיע בספר ספקים	379	353	-7.36544

מכרזי זוטא לשנת 2012

001/2012	חיזוק ושיפוץ בנין 400 בחט"ע אורט	מהנדס העיר	ק	מופיע בספר ספקים	227	286	20.62937
002/2012	ביצוע זיפות גגות במוסדות חינוך	מהנדס העיר	ד	מופיע בספר ספקים	257	252	-1.98413
003/2012	ביצוע עבודות בדיק בית במוסדות חינוך	מהנדס העיר	ק	מופיע בספר ספקים	456	499	8.617234
004/2012	שיפוץ ספריה בבית ספר צור שלום	מהנדס העיר	ק	מופיע בספר ספקים	315	369	14.63415
005/2012	שיפוץ מלתחות גברים במרכז אפק	מהנדס העיר	ב	מופיע בספר ספקים	197	250	21.2
006/2012	בניית ממ"מ ושיפוץ גן ילדים הברושים	מהנדס העיר	ב	מופיע בספר ספקים	279	250	-11.6

מהטבלה האמורה עולה כי לא נמצאו מקרים בהם התקיימה סטייה מאומדן מעל

.25%

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

סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה במכרז זוטא. עוד נקבע בסעיף כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז בתנאי שסכום ההתקשרות אינו עולה על 139,300 ₪ בתוספת מע"מ (להלן – "תקרת הפטור ממכרז").

מממצאי הביקורת עולה כי עיריית קריית-ביאליק מסרה עבודות קבלניות ללא מכרז לרבות בהתקשרויות אשר סכומן עלה על תקרת הפטור ממכרז. להלן הממצאים:

10.1. קבלן חשמל:

קבלן החשמל מבצע עבודות חשמל עבור העירייה, מוסדות חינוך בהתאם לחוזה מכרז מספר 1/2008 שהסתיים ביום 30/6/2011. ההיקף הכספי השנתי של העבודות עבור העירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 585,702 ₪, 376,687 ₪, 538,487 ₪ בהתאמה. נמצא כי הקבלן רשום בפנקס הקבלנים. מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 20 אלף ₪ לעבודה) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

הביקורת מעירה כי משבחרה העירייה להתקשר עם קבלן חשמל ולהעביר אליו חלק נכבד מעבודות החשמל בתחומה, היה עליה להתייחס לעלות של סך כל העבודות המועברות לקבלן ולא לכל עבודה באופן פרטני.

היועצת המשפטית ציינה בתגובתה לממצאי הדוח כי "בהמשך להערת הביקורת, העירייה תפרסם מכרז מסגרת פומבי לביצוע עבודות אחזקה ותחזוקה של מערכות חשמל במוסדות הציבור".

מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "העירייה הפסיקה לעבוד עם הקבלן, כך שניתן לציין כי אין יותר משמעות לעריכת מכרז לספק זה".

10.2. שיפוץ מרכז הספורט אפק:

- ביום 28/1/13 אושר בוועדת קניות התקשרות עם קבלן לביצוע פירוק והתקנת גג על משטח בכניסה לבריכה במרכז ספורט אפק. הקבלן אינו רשום בפנקס הקבלנים וגם לא הייתה דרישה לכך בשלב הצעות המחיר. בגין העבודה אושר בוועדת הקניות סך של 72,715 ש"ח.
- ביום 30/1/13 בוצעה הגדלה להזמנה בסך 22,230 ₪ ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- ביום 5/3/14 אושרה עבודה נוספת לקבלן ע"ס 39 אלף ₪ לביצוע התקנת רצפת אפוקסי לחדר טניס במרכז ספורט אפק, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- ביום 30/3/14 בוצעה הגדלה לעבודה זו (חדר טניס) בסך של 6,436 ₪.
- ביום 2/6/13 אושרה עבודה נוספת לקבלן בסך 14 אלף ₪ לביצוע התקנת קרמיקה בשרותי נשים, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- ביום 15/8/13 אושרה עבודה נוספת לאיטום ובניית תעלת ניקוז בבריכת אפק בסך 15,795 ₪, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.

מהאמור לעיל עולה כי העירייה התקשרה עם ספק בסך שנתי כולל של 170 אלף ₪ ללא מכרז ובניגוד לתקנות.

מהעירייה נמסר כי הספק ביצע עבודות שונות בסכומים נמוכים שאינם עולים על התקרה המותרת בתקנות ודרך סעיפי תקציב שונים.

מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "כל נושא ההתקשרות עם הספק ופיקוח על עבודתו לא נעשה באמצעות משרד מהנדס העיר".

10.3. אספקת חומרי בניין

- הספק הינו חנות חומרי בניין בעיר ומוכר לעירייה חומרי בניין צבעים, שכפול מפתחות ועוד. ההיקף הכספי השנתי של הסחורות המסופקות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 220,195 ₪, 136,215 ₪, 144,307 ₪ בהתאמה.
 - מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלפי שקלים בודדים) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.
- הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.**

10.4. מיזוג אוויר

- הספק הינו קבלן עבודות מיזוג אוויר המבצע עבודות מיזוג אוויר לעירייה ולמוסדות החינוך. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 236,517 ₪, 416,436 ₪, 591,777 ₪ בהתאמה.
 - מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 15 אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.
 - העירייה התקשרה מול הספק בהתאם להסכם התקשרות לשירותי ביטוח מזגנים בסך 260 ₪ למזגן מיום 1/6/2012 ובתוקף עד 1/6/2013. הסכם זה הוארך עד ליום 1/6/14 בהתאם לאישור מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה.
 - ביום חתימת ההסכם (1/6/2012) היו במוסדות העירייה (כולל משרדים ומוסדות חינוך) 597 מזגנים.
 - בפועל הקבלן קיבל עבודות נוספות והעירייה החלה לרכוש ממנו גם מזגנים וגם מתן שירותים עבור תחזוקת ואספקת מתקני מים וקולרים.
- הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.**

היועצת המשפטית מסרה בתגובתה לממצאי הדוח כי אכן היה צורך בביצוע מכרז במקרה זה ובימים אלה יוצא מכרז לאחזקת מזגנים במוסדות חינוך וציבור בעיר.

10.5. רכישת מוצרי כיבוד ושתייה

- הספק הינו סופר מקומי המספק מוצרי כיבוד ושתייה לעירייה. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2013 עומד על 187,912 ₪.
- מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהמוצרים גם שולמו מסעיפים שונים וממחלקות שונות.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק רק באמצעות הזמנות וללא עריכת מכרז או נוהל הצעות מחיר. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

מנהלת הרכש מסרה כי בעבר ניסתה מספר פעמים לבצע הסכם מסגרת עם אחד הספקים, אולם ומאחר והמחירים משתנים לעיתים תכופות וכך גם המבצעים ומאחר ומחירי הבסיס של המוצרים השונים אינם תואמים ברשתות וקשה לבצע מכרז, הוחלט לעבוד עם ספק אחד ובו ניתנה לעירייה הנחה קבועה ממחיר המוצרים. כמו כן, ומאחר ומדובר במספר רב של מחלקות ולהם צרכים שונים, לא ניתן היה ליישם מכרז במקרה זה. גזבר העירייה מסר בתגובתו לדוח כי הוא הנחה את מנהלת הרכש לבצע סקר מחירים אחת לחצי שנה ובהתאם לתוצאות הסקר ייקבע הספק/ים שעמם תתקשר העירייה.

10.6. שירותי הגברה לאירועים

- הספק הינו קבלן שירותי הגברה לאירועים (יום העצמאות, יום הזכרון, יום השואה ועוד). ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 330,625 ₪, 259,927 ₪, 341,122 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 7 אלף ש"ח) וכן סכום של כ – 100 אלף ₪ לסדרת אירועים שצמודים ליום העצמאות. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה ובניגוד. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.7. תיקון ומכירת אופנועים

- הספק הינו חברה למכירת ותיקון אופנועים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 176,982 ₪, 297,794 ₪, 221,806 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של פריטים בסכומים נמוכים (עד 10 אלף ש"ח).

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.8. אספקה והתקנה של יציקות גומי לגני משחקים.

- הספק הינו חברה לאספקה והתקנה של יציקת גומי לגני משחקים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2011 עומד על 266,539 ₪.
- מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר בריבוד של 5 גני משחקים. כל העבודות בוצעו בסמיכות.
- ע"ג טופס ההזמנה צוין כי מהנדס העיר כתב שהעבודה נדרשת לשם תיקון מפגעים בטיחותיים.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה ובניגוד. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "מדובר בגני משחקים שנפסלו לשימוש עקב ליקויים בטיחותיים. במצב כזה לא הייתה ברירה, והיינו חייבים ליצור קשר עם הספק הזול מבין הצעות המחיר שנבדקו, ולכן לא הוצא מכרז. ללא כל קשר העבודות שמצוינות בדו"ח, הם משנת 2010-2011, לפני קבלתי לעבודה".

10.9. שירותי דלק וסולר

- הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית שלה יש תחנות דלק בכל רחבי הארץ.
- ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012, 2013 עומד על 1,561,022 ₪, 1,540,931 ₪, 1,437,831 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי דלק לעשרות כלי רכב שברשות העירייה.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.10. שירותי תקשורת ואינטרנט

- הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית המספקת שירותי תקשורת ואינטרנט לעירייה.
- ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 224,348 ₪, 176,816 ₪, 127,167 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי אינטרנט לכל יחידות ומוסדות העירייה כולל מוסדות החינוך של העירייה.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

מנהל מערכות המידע של העירייה מסר כי בקרוב יבוצע הליך של הצעות מחיר לבחינת חלופה לספק זה.

11. התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז

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

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

"גם אילו היה חל פטור פורמאלי מחובת מכרז, אין העירייה רשאית לחלק את נכסיה באופן בלתי סביר... בבסיס חובת המכרז עומדת בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור... על עקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמאלי... לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזרח פרטי. אזרח פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן חורין לקבוע עם מי יתקשר ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור..."¹⁴.

עוד נקבע בפסיקה:

"אך במקרים שנדרשת בהם מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמן מיוחדים, נמצא מקום למתן פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים... עקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מובילים איפה למסקנה... כי - בודאי בהיעדר חקיקה שונה - קיימת עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת"¹⁵.

¹⁴ עע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6) 241(2005).
¹⁵ עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן תק-על(2013).

להלן ליקויים שנמצאו בהעסקת יועצים בהיקפים כספיים ניכרים בפטור ממכרז:

11.1. העירייה מעסיקה במשך שנים יועצים שונים בתחומים שונים, לרבות: ייעוץ משפטי, חשבונאות, ייעוץ בבניית מכרזים, ובעיקר יועצים בתחום הנדסה, בהם אדריכלות, תכנון מערכות סניטריות, תכנון נוף ומערכות חשמל, וכן מודדים, קונסטרוקציה, יועץ בטיחות ועוד. תחומים אלה נופלים בגדר הפטור שבתקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) ואולם פס"ד עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן ואח' נאמרה עמדת המדינה בדבר הצורך לקיים הליך מנהלי סדור שבו ייבחנו מספר הצעות לאותן התקשרויות אך אם הם פטורים ממכרז. התקשרות ללא מכרז ללא שקדם לכך הליך מוסדר, אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לפעול לפי כללי מנהל תקין.

הביקורת מעירה לעירייה כי חלק מהיועצים הועסקו ללא חוזה, ללא פיקוח על היקף העסקתם.

להלן תשובת היועצת המשפטית לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת:
בעיריית קריית ביאליק נהוג לעבוד עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז על פי תקנה 3 (8) תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987. בחירת מתכננים ויועצים באגף ההנדסה נעשית על פי הסעיף האמור.
יש לציין כי בשנים האחרונות חל שיפור בנושא ורוב ההתקשרויות מתבצעות על סמך הסכמים.
נכון למועד קיום הפגישה עם הביקורת, העירייה אינה מבצעת הליך תחרותי לבחירת יועצים והבחירה נעשית מתוך מאגרי יועצים שנבנו במהלך השנים בכל אחד מהאגפים.
עיריית קריית ביאליק קונה שירותי יעוץ בתחומי הנדסה, יעוץ ארגוני (בניית מבנה ארגוני וקוד אתי), יועצים משפטיים, גיוס משאבים ורו"ח. כמו-כן בעבר קנתה העירייה באופן חד פעמי שירותי יעוץ להכנת תכנית אב ובניית תכנית אב לספורט.
בשנת 2014 פרסמה עיריית קריית ביאליק הודעה בדבר פתיחת מאגר של יועצים ומתכננים הנדסה. כמו-כן חשבה העירייה להכין נוהל להעסקת יועצים, אולם לאחר דיונים פנימיים עלו סוגיות רבות שמקשות על עריכת

נוהל ולפיכך החליטה העירייה להמתין לנוהל מוסדר של משרד הפנים, כאמור בהמלצות בבית המשפט העליון בפס"ד עע"ס 6145/12. במקרים בהם תידרש העירייה ליועצים שאינם מתחום ההנדסה תמשיך העירייה לפנות ליועצים מתוך רשימות שבנו האגפים במהלך השנים. להלן תשובת מהנדס העיר, לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת:

1. כל היועצים והמתכננים שהעסיקה העירייה ב - 3.5 השנים האחרונות נבדקו – כולל השכלתם כישוריהם והרזומה שלהם ורק לאחר מכן נשכרו שרותיהם. כולם הציגו בפנינו את כל מה שנדרש.

2. בחירת היועצים נעשית בדרך כלל ע"פ הרזומה ניסיון העבר בפרויקטים בהיקף דומה וקבלת הצעות מחיר, ביצוע משא ומתן על הנחות ממחירי משכ"ל ומשהב"ט. השיקול הסופי בד"כ נלקח ע"פ הניסיון והשרות שיש למנהל עם היועצים.. איכות השירות, המקצועיות ומהירות התגובה. הנושא המרכזי בד"כ הוא בחירת משרד האדריכלים כעמוד השדרה של תכנון הפרויקט וצוות התכנון נבנה סביבו. בפרויקטים אחרים מתבצעת התמחרות ועלו הצעות מחיר בין היועצים שנלקחים ממאגר המתכננים של המנהל.

3. לרוב היועצים (בגלל ההיקף הקטן של ההתקשרות) מוציאה העירייה הזמנת עבודה. בפרויקטים גדולים נחתם חוזה.

סיכום והמלצות

רקע כללי

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

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

הביקורת העלתה ליקויים, בהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא בעיריית קרית ביאליק וכן כשלים בהתקשרותן עם הזוכים במכרזים. עם זאת, יצוין כי העירייה התחייבה לתקן את הליקויים העיקריים שהעלתה הביקורת וחלק מהערות הביקורת אף תוקנו במהלכה.

1. מבנה ארגוני (פרק 1)

- 1.1. יחידת המכרזים מהווה חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף ההנדסה .
- 1.2. האחראית על היחידה אינה מוגדרת כאחראית, אלא עם חלוף השנים קיבלה את התפקיד והחלה לעסוק בו ללא הגדרת תפקיד מסודרת.
- 1.3. יחידת המכרזים בנויה מ – 2 עובדים, מהם האחראית. כמו כן, נעזרת היחידה בחברת ייעוץ לתחום המכרזים וכן ליווי משפטי צמוד של המחלקה המשפטית.
- 1.4. הביקורת ממליצה לעגן את תפקיד האחראית בצורה רשמית.
- 1.5. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי בימים אלו הוא עובד על מבנה ארגוני חדש לאגף, ביחד עם יועץ ארגוני ועם סיום העבודה יוצג מבנה ארגוני חדש לארגון, שיכולו בין היתר הסדרת המחלקה למכרזים. עוד מציין המהנדס כי כיום יחידת מכרזים מבצעת מכרזים רבים, שאינם קשורים לאגף ההנדסה.

2. ניהול ספר הספקים ורישום בו (פרק 2)

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

2.2. רישום של נותני שירות בספר הספקים

2.2.1. הביקורת מציינת כי עיריית קריית ביאליק פרסמה מאגר ספקים וקבלנים להשתתפות במכרזי זוטא בשנת 2011 ו-2013, אולם לא פרסמה ספר ספקים בשנת 2012 כנדרש.

2.2.2. מאחר ולא פורסם ספר ספקים בשנת 2012, השתמשה העירייה בשמות הספקים שהופיעו בספר משנת 2011 וזאת ללא פרסום מחדש של הספר. הביקורת מעירה כי העירייה פעלה בניגוד לתקנות המכרזים מאחר ובשנת 2012 נערכו 6 מכרזי זוטא.

2.2.3. בבדיקתנו לא נמצאו מקרים בהם נגרעו נותני שירות כלשהם שלא היו מרוצים מתפקודם ומהשירות שקיבלו מהם.

2.2.4. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי במידה והעירייה תדרש לגרוע קבלן מספר הספקים, וזאת בשל חוסר שביעות רצון מתפקודו של הקבלן, היא תזמנו לשימוע.

2.3. סיווג נותני השירות

2.3.1. לדעת הביקורת, מן הראוי שספר הספקים יכלול, בנושאים הטעונים רישוי, רק נותני שירות בעלי רישיון תקף, כך שניתן יהיה להסתמך עליו בעת הוצאת מכרז זוטא.

2.3.2. ניהול ראוי של ספר הספקים מחייב כי הרשות המקומית תדרוש מנותני השירות הרשומים בו לעדכנה בשינויים בסיווגם או רישיונם. כמו כן, עליה לוודא כי לא חל שינוי בנושאים אלה קודם הזמנת נותני השירות להשתתף במכרז זוטא.

2.3.3. ניהול לא תקין של ספר הספקים ואי-עדכון המידע בדבר תוקף רישיונם של נותני השירות המופיעים בו, עלולים לגרום לפגיעה בתקינות של מכרזי הזוטא.

2.3.4. מהמחלקה המשפטית נמסר בתגובתם להערת המבקר כי בעת בדיקת הקבלנים השונים נרשם בטבלה סוג הסיווג של הקבלנים וכן מבוצעת בדיקה באם הקבלן רשום בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון וכי בידיו רישיון בתוקף.

3. ועדת המכרזים (פרק 3)

הביקורת מציינת כי העירייה הגישה למועצת העיר ולמבקר מדי שנה בשנה דיווח כנדרש בתקנות המכרזים.

4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים (פרק 4)

מאחר ובעיריית קריית ביאליק קיימת רשימת ספקים לצורכי עריכת מכרזי זוטא, הרשימה מופצת לעיון חברי המועצה פעם בשנה. העירייה מפרסמת בעיתונות ובאתר העירוני את רשימת הספקים וכן בקשה לעיתונות לכל מי שמעוניין להיות חלק מאותה רשימה. משיקולים כלכליים, בשנת 2013 הפסיקה עיריית קריית ביאליק לערוך מכרזי זוטא ובמקום פרסמה מכרזים פומביים או הצעות מחיר, והכל בהתאם להיקף ההתקשרות. נוהל הצעות מחיר, אינו מחייב שימוש באותם ספקים המופיעים ברשימת הספקים של העירייה.

5. **התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים (פרק 5)**

כאמור לעיל, בתקנות המכרזים ובצווים נקבע כי רשות מקומית חייבת לנהל ספר ספקים, וכי עליה להתקשר במכרזי זוטא רק עם ספקים הרשומים בספר. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 העירייה פעלה כנדרש והתקשרה עם ספקים המופיעים בספר ספקים בלבד. עם זאת, בשנת 2012 לא בוצע עדכון לספר ספקים ובשל כך התקשרה העירייה עם ספקים שהופיעו בספר הספקים בשנת 2011.

6. **העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה במכרז (פרק 6)**

נמצא כי קבלן התשתיות (מ.פ) עובד כקבלן משנה של קבלן שזכה במכרז התשתיות (מ. בע"מ) למרות שבמכרז נרשם שנותן השירות שזכה בו יבצע את העבודה בעצמו ויתחייב שלא להעביר את העבודה לקבלן משנה. מהנדס העירייה מסר כי העירייה נתנה את הסכמתה להעביר את העבודה לקבלן המשנה ולפיכך כל העבודה מול העירייה מתבצעת ישירות מול קבלן המשנה. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "קיים נוהל העברת עבודה לקבלני משנה המחייבת את אישור מהנדס העיר וכך קרה גם במקרה זה. משרד מהנדס העיר יפעל להסדיר את עבודת קבלן המשנה ולתעד את הסכמת העירייה גם בכתב. בכל מקרה אני מבקש להדגיש כי בכל מקרה האחריות הינה מול הזכיין ולא קבלן המשנה".

7. **פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות (פרק 7)**

לא נמצאו מקרים בהם העירייה ביקשה הבהרות וכי במהלך השנים 2011-2013 עמדו הספקים בכל דרישות המכרז ולא נדרש מהם מידע נוסף למעט מידע חשבונאי הנוגע לאיתנותו הפיננסית של הספק.

8. **ביטול מכרזי זוטא (פרק 8)**

לא נמצאו מקרים בהם בוטלו מכרזי זוטא.

9. סטייה בלתי סבירה של הצעת המחיר שנבחרה מן האומדן (פרק 9)

קביעת האומדן נחשבת אחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. על מנת להבטיח את עקרון השוויון יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, בהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות. מבדיקת הביקורת של 9 מכרזי זוטא עולה כי לא נמצאו מקרים בהם הייתה קיימת חריגה מאומדן מעל 25%.

10. התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז (פרק 10)

כאמור לעיל, בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה במכרז זוטא. עוד נקבע בסעיף כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז בתנאי שסכום ההתקשרות אינו עולה על 139,300 ₪ בתוספת מע"מ (להלן - תקרת הפטור ממכרז).

10.1. קבלן חשמל:

10.1.1. קבלן החשמל מבצע עבודות חשמל עבור העירייה, מוסדות חינוך בהתאם לחוזה מכרז מספר 1/2008 שהסתיים ביום 30/6/2011. ההיקף הכספי השנתי של העבודות עבור העירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 585,702 ₪, 376,687 ₪, 538,487 ₪ בהתאמה. נמצא כי הקבלן רשום בפנקס הקבלנים.

10.1.2. מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 20 אלף ₪ לעבודה) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

10.1.3. הביקורת מעירה כי משבחרה העירייה להתקשר עם קבלן חשמל ולהעביר אליו חלק נכבד מעבודות החשמל בתחומה, היה עליה להתייחס לעלות של סך כל העבודות המועברות לקבלן ולא לכל עבודה באופן פרטני.

10.1.4. היועצת המשפטית ציינה בתגובתה לממצאי הדוח כי "בהמשך להערת הביקורת, העירייה תפרסם מכרז מסגרת פומבי לביצוע עבודות אחזקה ותחזוקה של מערכות חשמל במוסדות הציבור".

10.1.5. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "העירייה הפסיקה לעבוד עם הקבלן, כך שניתן לציין כי אין יותר משמעות לעריכת מכרז לספק זה".

10.2. שיפוץ מרכז הספורט אפק:

10.2.1. ביום 28/1/13 אושר בוועדת קניות התקשרות עם קבלן לביצוע פירוק והתקנת גג על משטח בכניסה לבריכה במרכז ספורט אפק. הקבלן אינו רשום בפנקס הקבלנים וגם לא הייתה דרישה לכך בשלב הצעות המחיר. בגין העבודה אושר בוועדת הקניות סך של 72,715 ש"ח.

10.2.2. ביום 30/1/13 בוצעה הגדלה להזמנה בסך 22,230 ₪ ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.

10.2.3. ביום 5/3/14 אושרה עבודה נוספת לקבלן ע"ס 39 אלף ₪ לביצוע התקנת רצפת אפוקסי לחדר טניס במרכז ספורט אפק, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.

10.2.4. ביום 30/3/14 בוצעה הגדלה לעבודה זו (חדר טניס) בסך של 6,436 ₪.

10.2.5. ביום 2/6/13 אושרה עבודה נוספת לקבלן בסך 14 אלף ₪ לביצוע התקנת קרמיקה בשרותי נשים, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.

10.2.6. ביום 15/8/13 אושרה עבודה נוספת לאיטום ובניית תעלת ניקוז בבריכת אפק בסך 15,795 ₪, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.

10.2.7. מהאמור לעיל עולה כי העירייה התקשרה עם ספק בסך שנתי כולל של 170 אלף ₪ ללא מכרז ובניגוד לתקנות.

10.2.8. מהעירייה נמסר כי הספק ביצע עבודות שונות בסכומים נמוכים שאינם עולים על התקרה המותרת בתקנות ודרך סעיפי תקציב שונים.

10.2.9. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "כל נושא ההתקשרות עם הספק ופיקוח על עובדתו לא נעשה באמצעות משרד מהנדס העיר".

10.3. אספקת חומרי בניין

10.3.1. הספק הינו חנות חומרי בניין בעיר ומוכר לעירייה חומרי בניין צבעים, שכפול מפתחות ועוד. ההיקף הכספי השנתי של הסחורות המסופקות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 220,195 ₪, 136,215 ₪, 144,307 ₪ בהתאמה.

10.3.2. מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלפי שקלים בודדים) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

10.3.3. הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

מיזוג אוויר .10.4

- .10.4.1 הספק הינו קבלן עבודות מיזוג אוויר המבצע עבודות מיזוג אוויר לעירייה ולמוסדות החינוך. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 236,517 ₪, 416,436 ₪, 591,777 ₪ בהתאמה.
- .10.4.2 מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 15 אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצויין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.
- .10.4.3 העירייה התקשרה מול הספק בהתאם להסכם התקשרות לשירותי ביטוח מזגנים בסך 260 ₪ למזגן מיום 1/6/2012 ובתוקף עד 1/6/2013. הסכם זה הוארך עד ליום 1/6/14 בהתאם לאישור מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה.
- .10.4.4 ביום חתימת ההסכם (1/6/2012) היו במוסדות העירייה (כולל משרדים ומוסדות חינוך) 597 מזגנים.
- .10.4.5 בפועל הקבלן קיבל עבודות נוספות והעירייה החלה לרכוש ממנו גם מזגנים וגם מתן שירותים עבור תחזוקת ואספקת מתקני מים וקולרים.
- .10.4.6 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.
- .10.4.7 היועצת המשפטית מסרה בתגובתה לממצאי הדוח כי אכן היה צורך בביצוע מכרז במקרה זה ובימים אלה יוצא מכרז לאחזקת מזגנים במוסדות חינוך וציבור בעיר.

- 10.5 **רכישת מוצרי כיבוד ושתייה**
- 10.5.1 הספק הינו סופר מקומי המספק מוצרי כיבוד ושתייה לעירייה. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2013 עומד על 187,912 ₪.
- 10.5.2 מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהמוצרים גם שולמו מסעיפים שונים וממחלקות שונות.
- 10.5.3 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק רק באמצעות הזמנות וללא עריכת מכרז או נוהל הצעות מחיר. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.
- 10.5.4 מנהלת הרכש מסרה כי בעבר ניסתה מספר פעמים לבצע הסכם מסגרת עם אחד הספקים, אולם ומאחר והמחירים משתנים לעיתים תכופות וכך גם המבצעים ומאחר ומחירי הבסיס של המוצרים השונים אינם תואמים ברשתות וקשה לבצע מכרז, הוחלט לעבוד עם ספק אחד ובו ניתנה לעירייה הנחה קבועה ממחיר המוצרים. כמו כן, ומאחר ומדובר במספר רב של מחלקות ולהם צרכים שונים, לא ניתן היה ליישם מכרז במקרה זה.
- 10.5.5 גזבר העירייה מסר בתגובתו לדוח כי הוא הנחה את מנהלת הרכש לבצע סקר מחירים אחת לחצי שנה ובהתאם לתוצאות הסקר ייקבע הספק/ים שעמם תתקשר העירייה.

10.6 **שירותי הגברה לאירועים**

- 10.6.1 הספק הינו קבלן שירותי הגברה לאירועים (יום העצמאות, יום הזכרון, יום השואה ועוד). ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 330,625 ₪, 259,927 ₪, 341,122 ₪ בהתאמה.
- 10.6.2 מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 7 אלף ש"ח) וכן סכום של כ- 100 אלף ₪

לסדרת אירועים שצמודים ליום העצמאות. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

10.6.3 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.7 תיקון ומכירת אופנועים

10.7.1 הספק הינו חברה למכירת ותיקון אופנועים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 176,982 ₪, 297,794 ₪, 221,806 ₪ בהתאמה.

10.7.2 מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של פריטים בסכומים נמוכים (עד 10 אלף ש"ח).

10.7.3 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.8 אספקה והתקנה של יציקות גומי לגני משחקים.

10.8.1 הספק הינו חברה לאספקה והתקנה של יציקת גומי לגני משחקים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2011 עומד על 266,539 ₪.

10.8.2 מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר בריבוד של 5 גני משחקים. כל העבודות בוצעו בסמיכות.

10.8.3 ע"ג טופס ההזמנה צויין כי מהנדס העיר כתב שהעבודה נדרשת לשם תיקון מפגעים בטיחותיים.

10.8.4 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.8.5 מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "מדובר בגני משחקים שנפסלו לשימוש עקב ליקויים בטיחותיים. במצב כזה לא הייתה ברירה, והיינו חייבים ליצור קשר עם הספק הזול מבין הצעות המחיר שנבדקו, ולכן לא הוצא מכרז. ללא כל קשר העבודות שמצוינות בדו"ח, הם משנת 2010-2011, לפני קבלתי לעבודה".

10.9 שירותי דלק וסולר

10.9.1 הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית שלה יש תחנות דלק בכל רחבי הארץ.

10.9.2 ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012, 2013 עומד על 1,561,022 ₪, 1,540,931 ₪, 1,437,831 ₪ בהתאמה.

10.9.3 מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי דלק לעשרות כלי רכב שברשות העירייה.

10.9.4 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.10 שירותי תקשורת ואינטרנט

10.10.1 הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית המספקת שירותי תקשורת ואינטרנט לעירייה.

10.10.2 ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 224,348 ₪, 176,816 ₪, 127,167 ₪ בהתאמה.

10.10.3 מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי אינטרנט לכל יחידות ומוסדות העירייה כולל מוסדות החינוך של העירייה.

10.10.4 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.10.5. מנהל מערכות המידע של העירייה מסר כי בקרוב יבוצע הליך של הצעות מחיר לבחינת חלופה לספק זה.

11. התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז (פרק 11)

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

להלן ליקויים שנמצאו בהעסקת יועצים בהיקפים כספיים ניכרים בפטור ממכרז:

11.1. העירייה מעסיקה במשך שנים יועצים שונים בתחומים שונים, לרבות: ייעוץ משפטי, חשבונאות, ייעוץ בבניית מכרזים, ובעיקר יועצים בתחום הנדסה, בהם אדריכלות, תכנון מערכות סניטריות, תכנון נוף ומערכות חשמל, וכן מודדים, קונסטרוקציה, יועץ בטיחות ועוד. התקשרות ללא מכרז ללא שקדם לכך הליך מוסדר, אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לפעול לפי כללי מנהל תקין.

11.2. הביקורת מעירה לעירייה כי חלק מהיועצים הועסקו ללא חוזה, ללא פיקוח על היקף העסקתם.

להלן תשובת היועצת המשפטית לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת: בעיריית קריית ביאליק נהוג לעבוד עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז על פי תקנה 3 (8) תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987. בחירת מתכננים ויועצים באגף ההנדסה נעשית על פי הסעיף האמור. יש לציין כי בשנים האחרונות חל שיפור בנושא ורוב ההתקשרויות מתבצעות על סמך הסכמים.

נכון למועד קיום הפגישה עם הביקורת, העירייה אינה מבצעת הליך תחרותי לבחירת יועצים והבחירה נעשית מתוך מאגרי יועצים שנבנו במהלך השנים בכל אחד מהאגפים.

עיריית קריית ביאליק קונה שירותי יעוץ בתחומי הנדסה, יעוץ ארגוני (בניית מבנה ארגוני וקוד אתי), יועצים משפטיים, גיוס משאבים ורו"ח. כמו-כן בעבר קנתה העירייה באופן חד פעמי שירותי ייעוץ להכנת תכנית אב ובניית תכנית אב לספורט.

בשנת 2014 פרסמה עיריית קריית ביאליק הודעה בדבר פתיחת מאגר של יועצים ומתכננים הנדסה. כמו-כן חשבה העירייה להכין נוהל להעסקת

יועצים, אולם לאחר דיונים פנימיים עלו סוגיות רבות שמקשות על עריכת נוהל כאמור ולפיכך החליטה העירייה להמתין לנוהל מוסדר של משרד הפנים, כאמור בהמלצות בבית המשפט העליון בפס"ד עע"ס 6145/12. במקרים בהם תידרש העירייה ליועצים שאינם מתחום ההנדסה תמשיך העירייה לפנות ליועצים מתוך רשימות שבנו האגפים במהלך השנים. להלן תשובת מהנדס העיר, לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת:

4. כל היועצים והמתכננים שהעסיקה העירייה ב - 3.5 השנים האחרונות נבדקו – כולל השכלתם כישוריהם והרזומה שלהם ורק לאחר מכן נשכרו שרותיהם. כולם הציגו בפנינו את כל מה שנדרש.

5. בחירת היועצים נעשית בדרך כלל ע"פ הרזומה ניסיון העבר בפרויקטים בהיקף דומה וקבלת הצעות מחיר, ביצוע משא ומתן על הנחות ממחירי משכ"ל ומשהב"ט. השיקול הסופי בד"כ נלקח ע"פ הניסיון והשרות שיש למנהל עם היועצים.. איכות השירות, המקצועיות ומהירות התגובה. הנושא המרכזי בד"כ הוא בחירת משרד האדריכלים כעמוד השדרה של תכנון הפרויקט וצוות התכנון נבנה סביבו. בפרויקטים אחרים מתבצעת התמחרות ועלו הצעות מחיר בין היועצים שנלקחים ממאגר המתכננים של המנהל.

6. לרוב היועצים (בגלל ההיקף הקטן של ההתקשרות) מוציאה העירייה הזמנת עבודה. בפרויקטים גדולים נחתם חוזה.