



ביקורת בנושא:

התקשרויות מול ספקים

ונותני שירות בחברה

הכלכלית –

קריית ביאליק

הנדון: התקשרויות מול ספקים ונותני שירות בחברה הכלכלית -

קריית ביאליק

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בחברה הכלכלית קריית ביאליק בנושא אסדרת החברה הכלכלית.

1. מבוא

- 1.1. תאגיד עירוני הוא גוף עצמאי ונפרד בפעילותו ובצורתו המשפטית (חברה או עמותה) שלעירייה בעלות מלאה או חלקית בו. לאור עצמאותו המשפטית של התאגיד אשר קונה לעצמו זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות על הרשות לנקוט במשנה זהירות לבל יהפוך התאגיד לנטל כספי וניהולי על הרשות.
- 1.2. הקמת התאגידים העירוניים נועדה להקל על הבירוקרטיה ולאפשר גמישות ויעילות לרשות המקומית במתן השירותים לתושב. זאת באמצעות ניצול מרחב התמרון המנהלי, הכלכלי והעסקי שמאפשר התאגיד.
- 1.3. החברה הכלכלית הוקמה בתאריך 16.5.16 ומספר הח.פ שלה הינו 515451151 והינה בבעלות עיריית קריית ביאליק.
- 1.4. החברה הוקמה מתוך הצורך לתת מענה לתהליך הפיתוח והאכלוס המואץ בשנים האחרונות בעיריית קריית ביאליק, העיר צפויה לגידול משמעותי באוכלוסייה כתוצאה מפיתוח ובניית שכונות חדשות, חידוש שכונות וותיקות והרחבת תשתיות קיימות.
- 1.5. החברה הכלכלית אחראית על ביצוע פרויקטים כלכליים ותעסוקתיים כן פרויקטים רחבים של תשתיות ובינוי ברחבי העיר ובהקמת השכונות החדשות.
- 1.6. החברה הכלכלית החלה לפעול בינואר 2017 והמכרז הראשון שפורסם על ידיה היה רק באוגוסט 2017. עד ליום 31/12/18 פורסמו 22 מכרזים, מהם נדגמו 2 מכרזים ו- 3 התקשרויות שבאמצעות נוהל התקשרויות.

1. בדיקת קיום נהלי התקשרויות מול ספקים ונותני שירותים:

- 1.1. מבדיקת הביקורת עולה כי הנוהל שהועבר לצוות הביקורת נמצא חסר וללא התייחסות לפירוט ממשקים ובעלי תפקידים, כמו גם לאופי התהליך ואמצעים לתיעוד ואישור על ידי גורמים אחראיים ומוגדרים מראש.
- 1.2. הביקורת מבקשת לציין כי ליקוי זה תוקן תוך כדי ביצוע הביקורת וכי הוגש לצוות הבדיקה נהלים אשר מתייחסים לממצאי הבדיקה שצוינו לעיל לסעיף.

2. קיום נהלי הוצאת מכרז פומבי

- 2.1. מבדיקת הביקורת עולה כי הנוהל שהועבר לצוות הביקורת נמצא חסר וללא התייחסות לפירוט ממשקים ובעלי תפקידים, כמו גם לאופי התהליך ואמצעים לתיעוד ואישור על ידי גורמים אחראיים ומוגדרים מראש בטרם יציאה למכרז ובטרם אישור זכייה.
- 2.2. הביקורת מבקשת לציין כי ליקוי זה תוקן תוך כדי ביצוע הביקורת וכי הוגש לצוות הבדיקה נהלים אשר מתייחסים לממצאי הבדיקה שצוינו לעיל לסעיף.

3. פרסום מאגר יועצים:

- 3.1. מבדיקת הביקורת עולה כי החברה הכלכלית יצאה במהלך ביצוע הביקורת בנוהל מאגר יועצים וביצעה פנייה ליועצים בתחומים שונים, כמתבקש על ידי משרד הפנים על פי חוזר המנהל הכללי 8/2016.

4. ניתוח התקשרויות שהועברו:

- 4.1. התקשרויות במכרז פומבי – לא נמצאו ליקויים בתחום זה.

5. התקשרויות בוועדת יועצים:

- 5.1. הצעת מחיר לתכנון מלא להקמת פארק מתקני משחקי מדע בקרית ביאליק.
 - 5.1.1. בוצעה פנייה ל 7 מצעים (בהתאם לפרוטוקול הוועדה לבחינת ההצעות) מתוכם רק 2 מציעים הגישו הצעה השאר מתוארים כלא הגיבו / לא הגישו .
 - 5.1.2. יש צורך לוודא מהאמור כי כל המצעים הפוטנציאליים אכן קיבלו את הפנייה ולאשר כי אכן התקבלה הפנייה ואת הסיבה לאי הגשת הצעה.
- 5.2. פנייה לקבלת הצעת מחיר עבור מודד אתר בפרויקט

”תכנון ושדרוג רחוב קרן היסוד ומרכז מסחרי ”סבינה” בוצעה פנייה ל 9 מצעים
(בהתאם לפרוטוקול הוועדה לבחינת ההצעות) מתוכם 5 מציעים הגישו הצעה באופן
תקין - לא נמצאו ליקויים בתחום זה .

5.3. פניה מס 99.6.ח.2018 הצעת מחיר עבור ביצוע תכנון מפורט וייעוץ קרקע וביסוס
בפרויקט ”מגרש כדורגל אורט ביאליק דרום” - לא נמצאו ליקויים בתחום זה .

להלן דו"ח הביקורת המלא:

1. מבוא

1.1. תאגיד עירוני הוא גוף עצמאי ונפרד בפעילותו ובצורתו המשפטית (חברה או עמותה) שלעירייה בעלות מלאה או חלקית בו. חלק מהתאגידים הינם בבעלות משותפת לעירייה עם המדינה או גופים ציבוריים אחרים. התאגידים מהווים מנוף לביצוע פעילות עירונית ענפה תוך הכרה והערכה לאיכות הביצוע ושמירה על יעילות כלכלית וחסכון במשאבים עירוניים כמו גם גיוס מקורות מימון חיצוניים למימוש הפעילות. פעילות התאגידים העירוניים משתלבת בעשייה העירונית, וכוללת בתוכה את הפעילויות הבאות: פיתוח תשתיות עירוניות, תרבות ובידור, נופש בילוי וספורט, תעשייה מסחר וירידים וחינוך ורווחה.

1.2. לאור עצמאותו המשפטית של התאגיד אשר קונה לעצמו זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות על הרשות לנקוט במשנה זהירות לבל יהפוך התאגיד לנטל כספי וניהולי על הרשות.

1.3. הקמת התאגידים העירוניים נועדה להקל על הבירוקרטיה ולאפשר גמישות ויעילות לרשות המקומית במתן השירותים לתושב. זאת באמצעות ניצול מרחב התמרון המנהלי, הכלכלי והעסקי שמאפשר התאגיד.

1.4. יחודו של התאגיד העירוני הוא בהיותו מפוקח מחד על ידי הרשות המקומית ובמסגרת זאת פועל גוף פרטי בתחום של מתן שירות לציבור ומאידך יש לו חיות משלו והוא בעל שיקול דעת עצמאי לאופן השגת מטרותיו.

1.5. לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש]

"בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה... לרכוש מניות או ניירות ער או כל זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים."

בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה- מוגדרת חברה עירונית כך :

“חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית.”

- 1.6. תאגידים עירוניים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים : חברה עירונית כלכלית בע"מ (חכ"ל) , חברה עירונית לתועלת הציבור (חל"צ) ועמותות עירוניות.
- 1.7. החכ"ל משמשת כזרועה של הרשות לפיתוח אורבני וליזמות עסקית בתחומי הרשות. העברת הפעילות מהרשות לחברה טומנת בחובה יתרונות כלכליים ותפעוליים מתוך מטרה לאזן בין כללי מנהל תקין ושמירה על האינטרס הציבורי , לבין התחום העסקי המובל על ידי שיקולי יעילות ורווח.

2. רקע יחודי

- 2.1. החברה הכלכלית לפיתוח (החברה הכלכלית) הוקמה בתאריך 16.5.16 ומספר הח.פ שלה הינו 515451151 והינה בבעלות עיריית קריית ביאליק. החברה הוקמה מתוך הצורך לתת מענה לתהליך הפיתוח והאכלוס המואץ בשנים האחרונות בעיריית קריית ביאליק, העיר צפויה לגידול משמעותי באוכלוסייה כתוצאה מפיתוח ובניית שכונות חדשות, חידוש שכונות וותיקות והרחבת תשתיות קיימות. החברה הכלכלית אחראית על ביצוע פרויקטים כלכליים ותעסוקתיים כן פרויקטים רחבים של תשתיות ובינוי ברחבי העיר ובהקמת השכונות החדשות.
- 2.2. בין יתר מקדמת החברה אף את הקמת השכונות: ביאליק על הפארק, שער הרקפות וקדמת ביאליק וכן פרויקטים נוספים לשיפור חזות העיר ורווחת התושב כגון: שדרוג רחוב קרן היסוד ומרכז מסחרי סביניה, התייעלות אנרגטית באמצעות החלפת התאורה הקיימת לתאורת לד מתקדמת, שדרוג הכניסה לעיר בצומת צבר וכן הרחבת אזור התעשייה הקיים ושדרוג הכבישים והתשתיות הקיימות בו.
- 2.3. על פי תקנון החברה, מטרת החברה הינם התחומים הבאים :
- פיתוח התעשייה, המלאכה, המסחר והמגורים בתחום העירייה

- מתן שירותים מוניציפאליים לרווחת תושבי העיר ופיתוחה של העיר, תברואה וגינון, הפעלת מוקד עירוני, מתן שירותי גבייה עירוניים, סקירת נכסים, הקמה ותחזוקת אתר אינטרנט, תפעול ותחזוקת אתר אינטרנטי, תפעול ותחזוקת מוסדות ציבור, חינוך, תרבות וספורט.
 - פיתוח אורבני, פיתוח ואחזקת תשתיות עירוניות.
 - ניהול נכסי העירייה, ביצוע עסקאות רכישה והשכרה של מקרקעין ו/או מטלטלין בבעלות העירייה.
 - הסדרת חנייה.
 - ניהול וביצוע פרויקטים שמטרתם קידום העיר, פיתוח הכלכלי של קריית ביאליק, פיתוח שכונות חדשות, פרויקטים של התחדשות עירונית, מנהלת אזור תעשייה וניהול נכסי העירייה.
 - פיתוח מקורות תעסוקה לתושבי העיר.
 - אספקת שירותים עבור העירייה בתחום הקמת מבנים עירוניים.
- 2.4 החברה החלה לפעול בינואר 2017 והמכרז הראשון שפורסם על ידה היה רק באוגוסט 2017.
-

3. מטרת הביקורת

- 3.1 בדיקת קיום ושלמות ההליכים הנדרשים, לצורך ביצוע התקשרויות מול ספקים ונותני שירותים.
- 3.2 בדיקת הקמה והרכב ועדות מכרזים ורכש ותפקודן.
- 3.3 בדיקת תהליכי יציאה למכרז החל משלב הכנת המכרז ועד לבחירת ההצעה הזוכה.
- 3.4 בדיקת התקשרויות שנידונו בוועדת רכש והתקשרויות שנידונו בוועדת מכרזים על פי מדגם.
- 3.5 בדיקת התקשרויות ללא מכרז ואפיונם.

4. חוקים ונהלים

- 4.1 פקודת העיריות
 - 4.2 חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992
 - 4.3 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/16 מיום 27/11/2016.
 - 4.4 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/17 מיום 3/7/2017.
 - 4.5 דוח מבקר המדינה לשנת 2017 בנושא תאגידיים עירוניים.
-

5. היקף הביקורת ומתודולוגיה

- 5.1. במהלך החודשים אוגוסט ועד דצמבר 2018 וכן ינואר – פברואר 2019 בוצעה ביקורת בחברה הכלכלית של עיריית קריית ביאליק.
- 5.2. הביקורת בוצעה בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2018. הנושא נכלל בתכנית העבודה השנתית, בשל דרישת ועדת הביקורת ובהתאם לסמכותם בחוק.
- 5.3. הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 4 בדו"ח זה.
- 5.4. הביקורת בוצעה ע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי.
- 5.5. החברה הכלכלית החלה לפעול בינואר 2017 והמכרז הראשון שפורסם על ידיה היה רק באוגוסט 2017. עד ליום 31/12/18 פורסמו 22 מכרזים, מהם נדגמו 2 מכרזים ו-3 התקשרויות שבאמצעות נוהל התקשרויות.
- 5.6. הביקורת בדקה את נהלי ההתקשרויות הקיימות לרבות נוהל הוצאה ובקרת מכרז ונוהל העסקת יועצים.
- 5.7. הביקורת בחנה את קיום ועדת המכרזים וועדת רכש והתקשרויות.
- 5.8. הביקורת בחנה התקשרויות קיימות שנעשו בהליך מכרזי ובהליך פטור ואת התאמת ההליך לנהלים שהועברו והתקנות הנדרשות.
- 5.9. הביקורת בחנה את סוגי ההתקשרויות והתאמתם לסוג ההליך אשר בוצע לרבות גובה ההתקשרות, סוגה, ואופן ביצוע ההליך.
- 5.10. הביקורת מבקשת לציין כי צוות הבדיקה זכה לשיתוף פעולה מלא ושקוף, חומרים ונתונים שנתבקשו לצורך הכנת הבדיקה, נתקבלו בצורה יסודית ובתיעוד מלא, כמו כן הביקורת מבקשת לציין כי תוך הכנת הביקורת, הערות והמלצות שהוצעו, טופלו בפרק זמן קצר, עוד בטרם סיום טיוטת הביקורת.

6. עזרים

לצורך ביצוע הביקורת נתקבלו המסמכים, האישורים והנתונים הבאים:

- 6.1. נהלים כתובים אודות התקשרויות ספקים, קבלנים ונותני שירות בחברה הכלכלית.
 - 6.2. מסמכי התקשרות עם ספקים, נותני שירות וקבלנים.
-

להלן ממצאי הביקורת

6. בדיקת קיום נהלי התקשרויות מול ספקים ונותני שירותים:

- 6.1. לצורך בדיקת נהלים, הועבר לביקורת נוהל התקשרות קיים עם יועצים.
- 6.2. מבדיקת הביקורת עולה כי הנוהל שהועבר לצוות הביקורת נמצא חסר וללא התייחסות לפירוט ממשקים ובעלי תפקידים, כמו גם לאופי התהליך ואמצעים לתיעוד ואישור על ידי גורמים אחראיים ומוגדרים מראש.
- 6.3. הביקורת מבקשת לציין כי ליקוי זה תוקן תוך כדי ביצוע הביקורת וכי הוגש לצוות הבדיקה נהלים אשר מתייחסים לממצאי הבדיקה שצוינו לעיל לסעיף.

7. קיום נהלי הוצאת מכרז פומבי

- 7.1. לצורך בדיקת נהלים, הועבר תרשים זרימה בפירוט התהליך המצוין בתרשים.
- 7.2. מבדיקת הביקורת עולה כי הנוהל שהועבר לצוות הביקורת נמצא חסר וללא התייחסות לפירוט ממשקים ובעלי תפקידים, כמו גם לאופי התהליך ואמצעים לתיעוד ואישור על ידי גורמים אחראיים ומוגדרים מראש בטרם יציאה למכרז ובטרם אישור זכייה.
- 7.3. הביקורת מבקשת לציין כי ליקוי זה תוקן תוך כדי ביצוע הביקורת וכי הוגש לצוות הבדיקה נהלים אשר מתייחסים לממצאי הבדיקה שצוינו לעיל לסעיף.

8. פרסום מאגר יועצים:

- 8.1. הביקורת בחנה את מאגר היועצים שקיים לחברה וכן את פרסום הנוהל למאגר היועצים שהחברה פרסמה.
- 8.2. לצוות הביקורת הועבר פרוטוקול אישור מאגר יועצים מתאריך 15.1.19 כמו כן הועבר פרוטוקול מינוי וועדת מכרזים מיום 15.1.17.
- 8.3. מבדיקת הביקורת עולה כי החברה הכלכלית יצאה במהלך ביצוע הביקורת בנוהל מאגר יועצים וביצעה פנייה ליועצים בתחומים שונים, כמתבקש על ידי משרד הפנים על פי חוזר המנהל הכללי 8/2016.

9. ניתוח התקשרויות שהועברו:

9.1. התקשרויות במכרז פומבי

9.1.1. הביקורת ביצעה בדיקה אודות תהליך ההתקשרות של החברה הכלכלית במכרזים פומבי, היקף הבדיקה כלל:

- מאגר ספקים מאושר – אם יצאו למכרז זוטא אשר מורה על פניה לספקים במאגר ספקים מורשה.
- פרסום מכרז.
- האם ניתן אומדן להיקף עבודות במכרז.
- האם נעשו פתיחת מעטפות וועדת מכרזים
- האם יצא פרוטוקול וועדה מסודר
- האם יצאה הודעה על זכייה או אי זכייה למציעים.
- האם ישנה חוות דעת משפטית המאשרת את תקינות ההליך המכרזי.

9.1.2. מכרז פומבי מס' 09/2018 - לביצוע עבודות פיצוח ובנייה למתחם חווייתי,

פארק משחקי מדע וגן מתקני ספורט בקריית ביאליק.
להלן ממצאי הבדיקה:

קיים/חסר	סעיף בדיקה	
מכרז פומבי אין צורך	ספר ספקים	1
קיים	פרסום מכרז	2
קיים	אומדן	3
קיים	וועדת מכרזים	4
קיים	פרוטוקול וועדת מכרזים	5
קיים	הודעה על זכייה/אי זכייה	6
קיים	חוות דעת יועץ משפטי	7

9.1.3. מכרז פומבי מס 17/2018 עריכת פרוגרמה למבנה בניין העירייה בקריית

ביאליק.

להלן ממצאי הבדיקה:

קיים/חסר		סעיף בדיקה	
מכרז פומבי אין צורך		ספר ספקים	1
קיים		פרסום מכרז	2
קיים		וועדת מכרזים	4
קיים		פרוטוקול וועדת מכרזים	5
קיים		הודעה על זכייה/אי זכייה	6
קיים		חוות דעת יועץ משפטי	7

10. התקשרויות בוועדת יועצים:

הביקורת ביצעה בדיקה אודות תהליך ההתקשרות של החברה הכלכלית בנוהל הצעות מחיר, היקף הבדיקה כלל:

- מאגר יועצים מאושר – על ההנחיות של משרד הפנים.
- פרסום נוהל הצעות.
- האם נתקבלו הצעות מחיר.
- תיעוד הפניות והצעות מחיר לוועדה.
- קיום וועדה ופרוטוקול על פי נוהל.
- קיום הודעות זכייה/אי זכייה למגישים.

10.1. הליך פנייה 95.5ח.2018, הצעת מחיר לתכנון מלא להקמת פארק מתקני משחקי מדע בקרית ביאליק.

להלן ממצאי הבדיקה:

סעיף לבדיקה	קיים/חסר	הערות
1 פרסום נוהל יועצים	קיים	
2 האם נתקבלו פניות	קיים	ראה הערה 1 בהמשך הממצאים
3 תיעוד פניות והצעות מחיר לוועדה	קיים	
4 קיום וועדה ופרוטוקול לפי הנוהל	קיים	
5 הודעה על זכייה/אי זכייה	קיים	

10.1.1. בוצעה פנייה ל 7 מצעים (בהתאם לפרוטוקול הוועדה לבחינת הצעות)

מתוכם רק 2 מציעים הגישו הצעה השאר מתוארים כלא הגיבו / לא הגישו .

10.1.2. יש צורך לוודא מהאמור כי כל המצעים הפוטנציאליים אכן קיבלו את

הפנייה ולאשר כי אכן התקבלה הפנייה ואת הסיבה לאי הגשת הצעה.

10.2. פנייה מס 93.5.2018 קבלת הצעת מחיר עבור מודד אתר בפרויקט

"תכנון ושדרוג רחוב קרן היסוד ומרכז מסחרי "סבינה" בוצעה פנייה ל 9 מצעים (בהתאם לפרוטוקול הוועדה לבחינת ההצעות) מתוכם 5 מציעים הגישו הצעה באופן תקין.

סעיף לבדיקה	קיים/חסר	הערות
1 פרסום נוהל יועצים	קיים	
2 האם נתקבלו פניות	קיים	
3 תיעוד פניות והצעות מחיר לוועדה	קיים	
4 קיום וועדה ופרוטוקול לפי הנוהל	קיים	
5 הודעה על זכייה/אי זכייה	קיים	

10.2.1. לא נמצאו ליקויים בתחום זה .

10.3. פניה מס 99.6.2018 הצעת מחיר עבור ביצוע תכנון מפורט וייעוץ קרקע

וביסוס בפרויקט "מגרש כדורגל אורט ביאליק דרום"

סעיף לבדיקה	קיים/חסר	הערות
1 פרסום נוהל יועצים	קיים	
2 האם נתקבלו פניות	קיים	
3 תיעוד פניות והצעות מחיר לוועדה	קיים	
4 קיום וועדה ופרוטוקול לפי הנוהל	קיים	
5 הודעה על זכייה/אי זכייה	קיים	

10.3.1. לא נמצאו ליקויים בתחום זה .