



דוח מבקר המועצה

2021

29/03/2022

כ"ו באדר ב' תשפ"ב

לכבוד

מר בני בן מובחר

ראש המועצה

מבואות החרמון

הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2021

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2021, בהתאם לסעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות, המחיל את הוראות סעיף 170ג לפקודת העיריות על מבקר המועצה המקומית.

הדוח כולל ממצאים והמלצות בנושא "פרויקטים הנדסיים" וכן דוח מעקב אחר יישום המלצות דוח מבקר המועצה משנת 2020 בנושא "התנהלות הוועדים המקומיים".

אני מאמין כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין את שיתוף הפעולה המלא של כל בעלי התפקידים במועצה לו זכתה הביקורת במהלך השנה בכתיבת דוח הביקורת ובנגישות למידע.

בהתאם לאמור בפקודת העיריות, מועבר בזה עותק מהדוח אל חברי הועדה לענייני ביקורת.

בפקודה נקבע כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדה לענייני ביקורת את הערותיך על הדוח ולהוציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצרף הערותיך.

בברכה,

אייל לרנר

מבקר המועצה

העתק:

חברי הועדה לענייני ביקורת

לשלב תגובת ראש המועצה

תוכן עניינים

פרק א - דוח ביקורת בנושא פרויקטים הנדסיים	5
מבוא	6
מחלקת הנדסה	8
אישור תב"ר- תקציב בלתי רגיל	10
התקשרות עם יועצים לפרויקט הנדסי	13
הצעות מחיר מקבלנים	20
מכרזי זוטא לבחירת קבלן	23
האומדן	30
יציאה למכרז פומבי	35
התקשרות עם קבלן זוכה	43
פרק ב'- דוח מעקב בנושא התנהלות ועדים מקומיים	49
פרק ג'- הבסיס החוקי לעבודת הביקורת	53

פרק א'

דוח ביקורת בנושא
פרויקטים הנדסיים
2021

1. כללי

1.1 מבוא

הפרויקטים ההנדסיים אותם מבצעת המועצה, מהווים חלק ניכר מתקציבה, ודורשים תיאום רב בין מחלקות וגופים שונים במועצה ומחוצה לה בתהליכים מורכבים וארוכי טווח. חיי הפרויקט מתחילים בשלב הייזום שלו, ועוברים דרך חישוב אומדן העלויות ואיתור מקורות המימון, אישור התקציב הבלתי הרגיל על ידי המועצה ומשרד הפנים, יציאה לתהליך קבלת הצעות או מכרז באמצעות ועדת הרכש או ועדת המכרזים, בחירת יועצים מקצועיים, בחירת הקבלן הזוכה, כריתת חוזה התקשרות עימו, בקרה על מהלך עבודתו וביצוע תשלומים בהתאם להתקדמות הפרויקט.

1.2 מטרת הביקורת

לבחון את התהליכים הקשורים לפרויקטים ההנדסיים במועצה, החל משלב ביצוע האומדן, קבלת התחייבויות למקורות מימון, אישור התב"ר במליאה ובמשרד הפנים, דרך בחירת יועצים, יציאה להליך מכרזי, בחירת הקבלן הזוכה, כריתת חוזה, תחילת עבודה ותשלום לפי ההסכם.

1.3 היקף הביקורת

הביקורת דגמה 13 פרויקטים הנדסיים שונים שניהלה המועצה בשנים 2019-2021, חלקם באמצעות מהנדס המועצה וחלקם באמצעות מנכ"ל המועצה, חלקם מכרזים פומביים וחלקם מכרזי זוטא, ובחנה את התנהלותם לכל אורך כל חיי הפרויקט.

להלן פרטי הפרויקטים שנבדקו על ידי הביקורת:

שם הפרויקט	מספר התב"ר	מספר המכרז	ביצוע באחריות
מטבח במועדון פיס לגיל הזהב	709 ו 893	39/2020	באחריות מנכ"ל
גדרות מחוזקות במרגליות ויובל	887	61/2020	באחריות מהנדס
התקנת תאורה במגרש מיניפיץ אמנון	800	36/2019	באחריות מנכ"ל
טיפול בבתי גידול לשפני סלע	720	62/2019	באחריות מהנדס
מחסן חירום סככה	592 ו- 885	38/2020	באחריות מנכ"ל
שיפוץ מקוואות	839 ו- 872	32/2019	באחריות מהנדס
עבודות פיתוח בבית העלמין שדה אליעזר	768 ו- 852	31/2019 ו- 33/2019	באחריות מהנדס
חבק וסע	847	39/2019	באחריות מהנדס
התקנת פסי האטה בישובי המועצה	828	38/2019	באחריות מהנדס
תשתיות חוץ לגן ילדים חדש משמר הירדן	799	34/2020	באחריות מהנדס
שיקום דרך מערכת שדה אליעזר	899	35/2021	באחריות מהנדס
עבודות קרצוף וריבוד כחל	762	36/2021	באחריות מהנדס
שיפור חזית כביש 90- אליפלט	914	68/2021	באחריות מהנדס

1.4 חקיקה, תקינה נהלים והנחיות

- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח – 1958.
- תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987.
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 08/2016 ו-05/2017 - "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים בפטור ממכרז.
- חוזר מנכ"ל 1/98 "אישור תב"ר ע"י מועצת רשות מקומית" 2002.
- "הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות". האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות 2017.
- "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות". היחידה הממשלתית לחופש המידע- משרד המשפטים. 11/08/20
- חוזה מדף 3210 של מדינת ישראל להתקשרות בין המדינה לבין קבלן לצורך ביצוע עבודות הנדסה בנאיות.
- נוהל אישור הזמנות ותשלומים. מ.א.מבואות החרמון 02/07/2020
- נוהל רכש ומכרזים. מ.א.מבואות החרמון 08/08/2021
- "ועדת מכרזים". אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי - משרד הפנים. 2018
- דוח מבקר המדינה "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות" 2015.
- דוח מבקר המדינה "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות" 2013.
- דוח מבקר המדינה "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות" 2015.
- דוח מבקר המדינה "רכש והתקשרויות במועצות מקומיות" 2018.
- דוח מבקר המדינה "עיריית רחובות" 2017. בעניין המחאת זכויות של קבלן לגורמים אחרים.

1.5 מחלקת ההנדסה

1.5.1 כח אדם

מחלקת ההנדסה במועצה כוללת 3 עובדים:

- מהנדס המועצה- המכהן בתפקידו החל משנת 1992.
- מזכירת המחלקה- עובדת ותיקה במועצה. החל משנת 2019 בתפקידה הנוכחי.
- תקציבאית מחלקת ההנדסה בתחום הכספי, חוזים ודיווחים למשרדי ממשלה וגורמי חוץ- ללא ניסיון מקצועי בתחום. עובדת בתפקיד משנת 1997 ולקראת פרישה. נקלטה לאחרונה מחליפה בעלת תואר הנדסאית אדריכלות ובניין.

בשנת 2019 העסיקה המועצה יועץ ארגוני אשר בחן את פעילות המחלקה והגיע למסקנה כי "קיים חוסר התאמה בין היקפי ותכולת המשימות במחלקת ההנדסה לבין כח האדם הקיים בה".

היועץ המליץ לגייס מהנדס אזרחי לתפקיד סגן מהנדס הרשות או מנהל פרויקטים בכיר- מהנדס אשר ירכז את כלל תהליך הטיפול בפרויקטים של מבני ציבור.

דוח היועץ הארגוני לא נדון והמלצותיו לא יושמו עד היום.

1.5.2 נהלי עבודה

במחלקת ההנדסה לא קיימים נהלי עבודה מסודרים וכן לא קיימים נהלי עבודה חוצי ארגון בין מחלקת ההנדסה לשאר יחידות המועצה, וביניהן המנכ"ל והגזברות, בכל הקשור לניהול פרויקטים הנדסיים.

ליקוי זה עלה בדוח היועץ הארגוני בשנת 2019 ונכון גם למועד כתיבת דוח הביקורת הנוכחי.

הגזברית ומנכ"ל המועצה כתבו בשנת 2020 ו- 2021 נהלים המסדירים את תהליכי הרכש, ההזמנות והתשלומים אך בכל הקשור לתהליכים חוצי הארגון הקשורים לפרויקטים ההנדסיים לא קיימים במועצה נהלים כתובים.

1.6 המלצות הביקורת

1.6.1 על המועצה לבחון קליטת מהנדס לתפקיד סגן מהנדס המועצה, אשר יאפשר למחלקת ההנדסה לעמוד במשימותיה, בהתאם להמלצות היועץ הארגוני.

1.6.2 על מהנדס המועצה לכתוב נהלים המסדירים את הפעילויות והתהליכים במחלקת ההנדסה ואת התהליכים חוצי הארגון הקשורים לניהול פרויקטים הנדסיים.

1.6.3 על הנהלת המועצה לקיים דיון לגבי יתר הנקודות שעלו בדוח היועץ הארגוני.

תגובת מהנדס המועצה

מהנדס המועצה לא קיבל עד היום את דוח היועץ הארגוני לעיונו.

נהלי העבודה והתיאום בין יחידות המועצה ביניהם מנכ"ל, גזברות או כל מחלקה נוספת לגופו של עניין – הנושאים נדונים בצוות פיתוח ו/או הנהלה פעילה שמתכנסים אחת לשבועיים ושם נקבעים הנהלים והתיאומים בין כולם לגבי פרויקט זה או אחר ובהתאם לתקציבים העומדים לרשותנו משרדי ממשלה.

שום מכרז אינו יוצא ללא אישור הגזברות לקבלת מספר מכרז (כיום באחריות מנהל משאבי אנוש) רצוי מאד שיתקיימו ישיבות תיאום טרום יציאה למכרז בין כל הגורמים אך דבר זה אינו יוצא לפועל.

אכן בשנים 2020, 2021 הוצאו נהלי עבודה בתיאום עם היועץ המשפטי המסבירים את תהליכי הרכש. בעבר קדם לוועדת הרכש ועדת קניות שרוכזה אצל מזכירת מנכ"ל המועצה. ועדת קניות הייתה מורכבת מגזבר המועצה, מנכ"ל המועצה ומנהל אגף החינוך. ועדת הקניות דנה ואישרה עבודות במסגרת הצעות מחיר בגובה של עד 82,000 ₪ של ספקים, קבלנים, מתכננים, מפקחים וכו'.

החל משנים 2020 ו 2021 הנוהל שונה מוועדת קניות לוועדת רכש וכך אנחנו פועלים.

לגבי מפקחים ומתכננים ההחלטות היו על בסיס אימון מקצועי וניסיון שבין המועצה לבין אותם משרדים.

תגובת מנהל משאבי אנוש

המלצה 1.6.1 – הנושא טופל בעבר ונעשה ניסיון לקליטת סגן מהנדס ב-50% משרה אך לא צלח בשל בעיות זמינות עובד ועלויות.

2. אישור תב"ר- תקציב בלתי רגיל

2.1 רקע

התקציב הבלתי רגיל (להלן גם - תב"ר) משמש את הרשות המקומית למימון פרויקטים שונים לפיתוח תשתיות בתחומה. הוא תקציב חד פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה.

על פי דיני הרשויות המקומיות תקציב בלתי רגיל הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל". לרוב, מקורות התקבולים בתב"ר הם ממענקים המועברים לרשויות המקומיות ממשרדי ממשלה ומוסדות ציבור, ממקורות עצמיים של הרשויות ומהלוואות.

על פי תקנה 19 (א) בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971 :
"ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או למונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו."

הביקורת בחנה האם בפרויקטים שנבדקו בוצע תהליך תקין של אישור תב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים תוך הצגת מקורות המימון לתב"ר וכל זאת לפני יציאה למכרז ותחילת עבודות.

2.2 ממצאי הביקורת

2.2.1 מטבח למרחב מוגן במועדון פיס לגיל הזהב

המועצה יצאה לתהליך של קבלת הצעות מחיר מספקים בתאריך 02/02/20 לפני שהתב"ר אושר במועצה בתאריך 06/04/2020 ועל ידי משרד הפנים בתאריך 26/04/2020.

2.2.2 גדרות מחזקות

המועצה יצאה למכרז פומבי במהלך מרץ 2020 בעוד התב"ר אושר במועצה רק ב 06/04/2020 ועל ידי משרד הפנים ב 19/08/2020.
צו התחלת עבודה יצאה רק לאחר אישור התב"ר ב 01/09/2020.

2.2.3 התקנת תאורה במגרש מיניפיץ'

השינויים בתב"ר שאושרו בתאריך 25/03/2019 על ידי משרד הפנים לא עברו את אישור מליאת המועצה.

2.2.4 שיפוץ מקוואות- תב"ר 872

צו התחלת עבודה במרגליות ובמשמר הירדן יצא ב 10/12/19 לפני אישור תב"ר 872 במליאה בתאריך 18/12/19 ואישור משרד הפנים בתאריך 24/02/2020.

2.2.5 תב"ר 768 ו 852 בתי עלמין

שינוי בתב"ר 768 ע"ס 108,465 ש' אושר במועצה בתאריך 27/03/2018 אך הועבר לאישור משרד הפנים לאחר יותר משנה בתאריך 12/05/2019 וקיבל את אישורם בתאריך 23/05/2019. לדברי הגזברות, העיכוב בהעברת התב"ר לאישור משרד הפנים נבע מהעדר הסכמה של הישוב על החלק שלו בהשתתפות בתקציב הפרוייקט. (דבר שלא אמור היה לקרות אם המועצה היתה מחתימה את הישוב על חלקו בתקציב בטרם העברת התב"ר לאישור המליאה- כפי שיש לעשות)

כמו כן, המועצה יצאה למכרז זוטא בתאריך 18/02/2019 לפני קבלת אישור משרד הפנים.

בנוסף, בדצמבר 2019, לאחר שנבחר הקבלן הזוכה, בוצעו שינויים נוספים בתקבולים ובתשלומים של התב"ר, אשר לא הועבר לאישור המליאה ומשרד הפנים. (השתתפות הישוב הופחתה מ 15,573 ש"ח ל 4,743 ש"ח ועלויות ביצוע הפרוייקט עלו מ 108,456 ש"ח ל 139,050 ש"ח) לדברי הגזברית, עם כניסתה לתפקיד התקימו פגישות עבודה עם הנהלת הישוב (שדה אליעזר) והתחשבות לגבי פרויקטים בחובות.

2.2.6 תב"ר 828 התקנת פסי האטה

- נמצאה אי התאמה בין האומדן, אשר עמד על 125,368 ש' לבין התב"ר העומד על 102,163 ש'.
- בתאריך 17/06/2020 הועברה למשרד הפנים בקשה לשינוי התב"ר אך לא צויין בה תאריך אישור השינוי על ידי מליאה המועצה. הביקורת לא קיבלה פרוטוקול ישיבת מליאה בה אושר השינוי בתב"ר.

2.2.7 תב"ר 914 שיפור חזית כביש 90- אליפלט

המועצה יצאה למכרז פומבי לקבלת הצעות לביצוע הפרוייקט בתאריך 01/07/2021 לפני אישור התב"ר על ידי משרד הפנים בתאריך 19/07/2021.

2.3 המלצות הביקורת

2.3.1 על המועצה להעביר כל שינוי בתב"ר לאישור המועצה ומשרד הפנים.
2.3.2 על פי "ההנחיות להנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות המקומיות" של האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, יש להקפיד לצאת למכרז רק לאחר שהתקבל אישור לתב"ר מהמועצה וממשרד הפנים.

תגובת מהנדס המועצה

תב"ר 887 גדרות מחוקות – על פי נהלי משרד הביטחון /פקע"ר המועצה נדרשת לצאת למכרז עם העברת החומר ותוצאות המכרז משרד הביטחון/פקע"ר מעבירים את ההתחייבות הכספית בהתאם לתוצאות המכרז ובקבלת ההתחייבות מהגורם המממן נפתח הליך של אישור תב"ר במליאת המועצה ומשרד הפנים.(בשונה ממשרדי ממשלה אחרים).

תב"ר 839 + 872 שיפוץ מקוואות .

צו התחלת עבודה אכן ניתן בתאריך 10.12.2019 בהסתמך על תב"ר 839 על מנת לא לאבד את התקציב שעמד לרשותנו לשנים 2019 ו 2018.

הערת הביקורת

לא ניתן לאשר צו תחילת עבודה לתב"ר לא מאושר (תב"ר 872) על סמך תב"ר אחר (תב"ר 839).

תגובת הגזברית

המלצה 2.3.1 – ההמלצה מקובלת ותבוצע

המלצה 2.3.2 - התקשרות מחייבת עם הספק הזוכה מתבצעת רק לאחר תקציב רלוונטי מאושר לפרויקט ע"י המליאה ומשרד הפנים. בנוסף, משרד הביטחון והחטיבה להתיישבות דורשים חומר טכני ותוצאות מכרז לצורך קבלת התחייבות כספית.

הערת הביקורת

יציאה למכרז בטרם אישור התב"ר על ידי המליאה ומשרד הפנים מנוגדת להנחיות משרד הפנים. לגבי משרד הבטחון והחטיבה להתיישבות ראוי ללבן עמם ועם משרד הפנים את הסוגיה ובמידת הצורך לקבל חוות דעת ואישור של יועמ"ש המועצה ליציאה למכרז לפני קבלת האישורים הנדרשים.

תגובת היועץ המשפטי

יציאה למכרז עוד בטרם אושר תב"ר באופן פורמאלי הינה חוקית בהיבט החוזי ובהיבט של דיני מכרזים. עם זאת, לא ניתן להתעלם מנוהל משרד הפנים ואני ממליץ לנהוג על פיו. את הבעיה עם משרד הבטחון יש לפתור ישירות איתם. יש טעם לפגום בכך שמצד אחד משרד הפנים דורש הרשאה תקציבית מאושרת כתב"ר כדין לפני יציאה למכרז ואילו משרד הבטחון דורש תוצאות מכרז כתנאי למתן הרשאה תקציבית.

3. התקשרות עם יועצים לפרויקט ההנדסי

3.1 רקע

בתהליך ניהול פרויקטים הנדסיים נדרשת המועצה למנות בעלי תפקידים בתחומי ייעוץ שונים כגון: מתכנן, אדריכל, מפקח בניה ועוד.

על פי התוספת השניה לצו המועצות האזוריות, המפרטת את ההוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות, מועצה אזורית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, אם ערכם אינו עולה על 70,200 ₪,¹ או אם מדובר ב"חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה."²

בעקבות החלטות בג"צ, והערות מבקר המדינה, קבע מנכ"ל משרד הפנים "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז." אשר נכנס לתוקף ב 01/01/2018.³

על פי חוזר המנכ"ל, דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית היא במכרז פומבי, למעט סוגי המקרים שנקבעו, בהם ניתן להתקשר ללא מכרז. בית המשפט העליון הדגיש כי תקנות אלה הן החרגה, יש לפרשן בצמצום והתקשרות בדרך של מכרז פומבי עדיפה על דרך אחרת.

עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים חלים גם כאשר רשות מקומית מתקשרת בפטור ממכרז. עקרונות אלה מחייבים קיום של הליך מנהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו, ככל הניתן, בין השאר, מספר הצעות לאותן התקשרויות, זאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי הציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית לרשות המקומית.

ואלו עיקרי נוהל ההתקשרויות בחוזר המנכ"ל:

- לא תתקשר רשות מקומית בחוזה ללא מכרז לפי תקנה 3(8) אלא לפי נוהל זה.
- מנכ"ל הרשות המקומית ימנה ועדת התקשרויות מבין עובדי הרשות המקומית ואלה יהיו חבריה:
 - ✓ מנכ"ל הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו, שיכהן כיושב ראש הוועדה
 - ✓ גזבר הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו
 - ✓ היועץ המשפט של הרשות המקומית

¹ הסכום אינו כולל מע"מ ונכון לתאריך 12/2020

² על פי סעיף 3(8) לתוספת השניה של צו המועצות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958

³ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 08/2016 ו- 05/2017.

✓ מנהל היחידה ברשות המקומית שההתקשרות המבוקשת נמצאת בתחום אחריותה, אם קבע זאת ראש המועצה.

- החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, יהיו מנומקות וירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה. היו הקולות שקולים בהצבעה, יהיה ליושב הראש קול מכריע באותו עניין.
 - התקשרות של רשות מקומית בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים תיערך בהתאם לעקרון של מתן עדיפות למכרז הפומבי, ובאופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית.
 - התקשרות של רשות מקומית לפי תקנה 3(8) תיעשה על פי החלטה של ועדת ההתקשרויות.
 - היועץ המשפטי של הרשות המקומית יבחן ויחווה דעה, קודם לדיון או בפתח דיון הוועדה, האם תקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט בעניין זה, ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית.
 - לאחר שניתנה חוות הדעת של היועץ המשפטי כאמור בסעיף 3.6, תבחן ועדת ההתקשרויות האם למרות שתקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, אין להעדיף ביצוע של התקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי תקנה 3(8) על ועדת ההתקשרויות לנמק את החלטתה.
 - הוועדה תקבע מראש, לגבי כל התקשרות או סוג התקשרות, תנאי סף מקדימים למציעים הרלוונטיים להתקשרות הנדונה, בשים לב להיקפה של ההתקשרות ומאפייניה. ההחלטה לעניין תנאי סף לסוג התקשרות תעמוד בתוקפה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.
 - הוועדה תקבע מראש, לגבי כל התקשרות או סוג התקשרות, אמות מידה שלפיהן תיקבע ההצעה הזוכה, ותקבע, ככל הניתן, מהו המשקל שיינתן לכל אמת מידה. ההחלטה לעניין אמות המידה ומשקל לסוג ההתקשרות תעמוד בתוקפה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.
 - הוועדה תקבע מראש את סדרי הדיון בהצעות. אם החליטה הוועדה לראיין בעל-פה את המציעים, ייערכו ראיונות בעל-פה עם כל המציעים שעמדו בתנאי הסף. פנייה למציעים
 - אם החליטה הוועדה להתקשר לפי תקנה 3(8) תערוך הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה פנייה תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים- מאגר יועצים.
 - לענין סעיף זה, תנוהל רשימת מציעים לפי הוראות אלה:
- ✓ הוועדה תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגים, של מציעים מתאימים בכוח וזאת בהתאם לשירותים הניתנים על ידי בעלי המקצועות וההתמחויות השונים.

- ✓ רשימת המציעים תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
- ✓ הוועדה תפרסם הודעה פומבית בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים. כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים של התקשרויות, יגיש לוועדה בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין וייכלל ברשימה, אם הוועדה תמצא אותו מתאים. הוועדה תודיע למבקש על החלטתה ונימוקיה.
- ✓ רשימת המציעים תעודכן אחת לשלוש שנים.

הביקורת בחנה האם בפרויקטים שנבדקו מונו היועצים בהתאם להנחיות שנקבעו בחוזר מנכ"ל.

3.2 ממצאי הביקורת

3.2.1 העדר נוהל התקשרויות בפטור ממכרז –

במועצה לא קיים נוהל התקשרויות בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) הקובע ומפרט את התהליכים במועצה בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

3.2.2 העדר מינוי ועדת התקשרויות

מנכ"ל המועצה לא מינה ועדת התקשרויות אשר תפקידה לקבוע תנאי סף ואמות מידה ולהחליט באילו מקרים לבצע הליך בפטור ממכרז בהתאם להנחיות חוזר המנכ"ל.

3.2.3 העדר מאגר יועצים

המועצה לא הקימה "מאגר יועצים" כפי שדורש חוזר מנכ"ל משרד הפנים והיא ממשיכה להתקשר בחוזים עם יועצים בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) שלא על פי הנחיות החוזר.

3.2.4 ליקויים בתהליך בחירת יועצים:

3.2.4.1 מכרז 61/2020 גדרות מחזקות

בחירת מפקח-

מהנדס המועצה בחר את המפקח לפרויקט זה לאחר קבלת 3 הצעות מחיר בלבד, מבלי לצאת להליך מכרזי כנדרש מחד או קבלת אישור ועדת התקשרויות, חוות דעת יועץ משפטי ופניה דרך מאגר יועצים מסודר, מאידך. (סכום החוזה גבוה אף הוא מהפטור למכרז).

3.2.4.2 מכרז 62/2019 פתרונות הנדסיים לטיפול בבתי גידול לשפני סלע

בחירת מתכנן-

המתכנן של הפרויקט נבחר בתהליך של קבלת הצעות מחיר. המהנדס העביר לוועדת הקניות (כיום נקראת ועד הרכש) הצעות מחיר מ-2 ספקים בלבד למרות שגובה הצעות המחיר היה מעל ל 60,000 ש"ח, סכום הדורש 3 הצעות מחיר לפחות.

בחירת מנהל עבודה-

בשל הסכומים הנמוכים, הייתה המועצה פטורה מחובת קיום מכרז. למנהל העבודה נבחר הספק שהצעתו הייתה הנמוכה מבין 3 הצעות המחיר שהתקבלו- תקין.

3.2.4.3 מכרז 32/2019 שיפוץ מקוואות

בחירת מפקח-

מהנדס המועצה בחר בספק שיבצע את הפיקוח מבלי לקבל הצעות מחיר מספקים נוספים, ומבלי לצאת להליך מכרזי כנדרש מחד או קבלת אישור ועדת התקשרויות, חוות דעת יועץ משפטי ופניה דרך מאגר יועצים מסודר, מאידך.

3.2.4.4 מכרז 33/2019 עבודות פיתוח בבית העלמין שדה אליעזר

בחירת מתכנן ומפקח-

המתכנן של בית העלמין נבחר ישירות על ידי הוועד המקומי שדה אליעזר ולא על ידי המועצה. למרות בקשת הביקורת, לא העביר הוועד המקומי את התיעוד לאופן בחירת הספק הזוכה. המועצה לא פיקחה על אופן בחירת הספק למרות שבסופו של דבר שילמה עבור שרותיו. (עלות הספק קוזה מגובה השתתפות הוועד בתב"ר). לדברי הגזברית, עם כניסתה לתפקיד התקימו פגישות עבודה עם הנהלת היישוב (שדה אליעזר) והתחשבות לגבי פרויקטים בחובות.

3.2.4.5 מכרז 39/2019 חבק וסע

בחירת מתכנן -

מהנדס המועצה בחר בספק שיבצע את התכנון מבלי לקבל הצעות מחיר מספקים נוספים, ומבלי לצאת להליך מכרזי כנדרש מחד או קבלת אישור ועדת התקשרויות, חוות דעת יועץ משפטי ופניה דרך מאגר יועצים מסודר, מאידך.

3.2.4.6 מכרז 34/2020 השלמת תשתיות חוץ לגן ילדים חדש משמר הירדן

בחירת מפקח-

בשל הסכום הנמוך, המפקח של הפרויקט נבחר בוועדת רכש בהליך של קבלת הצעות מחיר. התקבלו 3 הצעות מחיר לעבודת הפיקוח על הפרויקט ואושר בוועדת הרכש הספק שהגיש את ההצעה הזולה ביותר- תקין.

3.2.5 ליקויים בהתקשרות חזית עם יועצים

מבקר המדינה העיר בדוח ביקורת בנושא "רכש והתקשרויות במועצות מקומיות" בשנת 2018 כי "הזמנת שירותים ועבודות על פי הזמנות עבודה בלבד אינה משמשת תחליף להסכם שהרשות

המקומית מחויבת בו ואינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין. העסקת נותני שירות ומבצעי עבודות שלא באמצעות הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם עלולה להעמיד את הרשות המקומית בקושי להבטיח את קיום התחייבויות נותני השירות, ועלולה לפגוע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים."

מבדיקת הביקורת עולה כי המועצה אינה מקפידה להסדיר את ההתקשרות שלה עם היועצים ונותני השרות בפריקטים ההנדסיים באמצעות הסכם כתוב ומסתפקת בחתימה על הזמנת עבודה.

לדוגמה:

מספר תב"ר	שם היועץ	אופן ההתקשרות
תב"ר 720	טאפ	הזמנת עבודה
תב"ר 839/872	איציק אלון	הזמנת עבודה
תב"ר 847	סבאג מהנדסים	הזמנת עבודה
תב"ר 799	אוהד אזולאי	הזמנת עבודה

3.2.6 תשלום ליועצים

הביקורת מצאה כי התשלום ליועצים בוצע בהתאם להסכמים.

3.3 המלצות הביקורת

3.3.1 יש לכתוב נוהל התקשרויות בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) התואם את "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים בפטור ממכרז" אשר פורסם בחוזר מנכ"ל.

3.3.2 על מנכ"ל המועצה למנות ועדת התקשרויות הכוללת את בעלי התפקידים הבאים:

- ✓ מנכ"ל הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו, שיכהן כיושב ראש הוועדה.
- ✓ גזבר הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו.
- ✓ היועץ המשפט של הרשות המקומית.
- ✓ מנהל היחידה ברשות המקומית שההתקשרות המבוקשת נמצאת בתחום אחריותה, אם קבע זאת ראש המועצה.

3.3.3 התקשרות לפי תקנה 3(8) תיעשה על פי החלטה של ועדת ההתקשרויות, לאחר קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי האם תקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת ע"פ פסיקות בית המשפט.

3.3.4 על ועדת ההתקשרויות לקבוע מראש, לגבי כל התקשרות או סוג התקשרות, את תנאי הסף, את אמות המידה ואת משקלן של אמות המידה.

3.3.5 על המועצה להקים מבעוד מועד מאגר יועצים על פי הנחיות הנוהל, ממנו יאותרו היועצים אליהם תשלח פנייה תחרותית לאחר החלטת ועדת ההתקשרות על כך.

3.3.6 יש להסדיר את התקשרויות המועצה עם כל נותני השירות והספקים באמצעות חוזה בכתב ולא להסתפק בהזמנת עבודה.

תגובת מהנדס המועצה

בהנחיית היועץ המשפטי הקודם ניתן למועצה להתקשר עם מתכננים ויועצים על בסיס אמון ועל פי ההכרות המקצועית.

מכרז 61/2020 גדרות מחזקות – בחירת המפקח נעשתה על פי הצעת המחיר הנמוכה ביותר וזאת בהעדר וועדת התקשרויות. מאחר והמועצה הייתה נתונה ללחץ של הגורם המממן פקע"ר בהעברת החומר הטכני לפקע"ר על מנת לקבל את ההתחייבות הכספית כאשר פקע"ר העמידה לנו לוח זמנים צפוף על מנת לא לאבד את התקציב על כן, הוחלט על ידי מחלקת ההנדסה ומורשי החתימה במועצה לאשר את הצעתו של המפקח שעמדה על סך 80,000 ₪ לפני מע"מ (כולל מע"מ 93,600 ₪).

בהתאם לנוהל רכש ומכרים מחלקת ההנדסה פנתה לקבלת 3 הצעות מחיר. (הדגשה לא במקור)

הערת הביקורת

חובת היציאה למכרז היא לפרויקטים שעלותם הצפויה עולה על 70,200 ₪ לפני מע"מ. עלות הפרויקט המדובר עלתה על סכום זה ולכן היה צריך לצאת למכרז. (על מחלקת הרכש לתקן את נוהל רכש ומכרים כך שיציין במפורש האם הסכומים כוללים או שאינם כוללים מע"מ כדי למנוע טעויות נוספות.)

מכרז 62/2019 פתרונות הנדסיים בטיפול בשפני סלע – בחירת מתכנן – לעבודה ייחודית זו אין הרבה משרדי הנדסה אשר מתמחים בתחום זה. מחלקת ההנדסה אכן פנתה לשני משרדים לקבלת הצעות מחיר שהם משרדים שמלווים ומתמחים בנושא הלישמניה (בתי גידול שפני סלע), שהומלצו על ידי המשרד להגנת הסביבה. שני המשרדים הנ"ל ליוו את המועצה בתכנון ומלווים רשויות ומועצות אזוריות בתחום זה כגון, עיריית כרמיאל, מועצה אזורית מרום הגליל, גליל עליון ועוד. על כן המועצה הסתמכה על ההמלצות של המשרד להגנת הסביבה משיקולים מקצועיים של משרד התכנון שנבחר מתוך הידע והניסיון המקצועי. מקביל למשרת אמון.

מכרז 32/2019 שיפוץ מקוואות בחירת מפקח – הספק הנ"ל נמצא במאגר היועצים והמפקחים של המועצה. הספק נבחר בסמיכות קצרה מיציאה למכרז זאת מאחר וההרשאה שעמדה לרשות המועצה מהמשרד לשירותי דת הייתה בשלביה האחרונים לפני ביטולה.

מכרז 39/2019 חבק וסע - המתכנן נבחר על פי משרת אמון כמהנדס תנועה. למועצה ניסיון של שנים עם יועץ תנועה זה.

סעיף 3.2.5 ליקויים בהתקשרות חוזית עם יועצים – למחלקת ההנדסה יש הסכמי התקשרות עם יועצים, ונותני שירות הנדסיים על פי הסכם מצורף אך בהתאם להחלטות שהתקבלו בעבר, עוד

בתקופת גזבר המועצה הקודם והנוכחית הוצאו הזמנות עבודה על ידי מחלקת הנדסה ו/או הנהלת חשבונות. נכון להיום התקבלה החלטה שכל ההתקשרויות עם יועצים ונותני שירות הנדסי יבוצע ע"י ההנדסה על פי ההסכם הקיים.

תגובת מנהלת הרכש

מכרז 61/2020 גדרות מחזקות

בתאריך 05/05/2020 נתבקשתי ע"י מחלקת ההנדסה להכין וועדת רכש לניהול ופיקוח, סכום ההצעה היה גבוה, לא בסמכות וועדת הרכש, החומר הוחזר עם הסבר למחלקת ההנדסה.

תגובת היועץ המשפטי

בשל העובדה שהמועצה הפסיקה להתקשר עם ספקים בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) (המאפשרת התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז), מתייטר הצורך בכתיבת נוהל, במינוי ועדת התקשרויות ובהקמת מאגר יעודי של ספקים.

4. הצעות מחיר מקבלנים

4.1 רקע

על פי התוספת השנייה לצו המועצות האזוריות, המפרטת את ההוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות, מועצה אזורית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, אם החוזה הוא מסוג חוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על סכום של 71,800 ₪.⁴ כל חוזה מעל לסכום זה ועד ל- 358,800 ₪ מחויב בתהליך של מכרז זוטא או מכרז פומבי, לפי החלטת המועצה.

על רכש והתקשרויות מתחת לסכום של 71,800 ₪ להתבצע בתהליך תחרותי הוגן של קבלת הצעות מחיר מספקים.

אישור ההצעה הזוכה מבוצע על ידי ועדת רכש ובלאי.

ועדת רכש ובלאי היא ועדת חובה המורכבת מגזברית המועצה, מנכ"ל המועצה והיועץ המשפטי שלה. הועדה אמורה להתכנס לישיבה לפחות אחת ל- 3 חודשים, לדון ולאשר את הרכישות וההתקשרויות, לזמן לדיון את מנהלי המחלקות הרלבנטיות במידת הצורך ולכתוב פרוטוקול של החלטות הועדה.

מבקר המדינה העיר בדוח הביקורת "רכש והתקשרויות במועצות מקומיות" משנת 2018 כי "גם כאשר התקשרויות של רשות מקומית פטורות ממכרז, כללי מינהל תקין מחייבים כי לפני ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחדות. על פי עקרונות השוויון, היעילות והמינהל התקין, כדי שהצעות מחיר יהיו בנות השוואה, נדרש כי הבקשות לקבלתן יישלחו לכל הספקים באותו מועד, וכי ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר".

הביקורת בדקה האם הפרויקטים שבמדגם בוצעו על פי הליך מכרזי התואם לסכום החוזה או על פי הליך של קבלת הצעות מחיר.

4.2 ממצאי הביקורת

4.2.1 תב"ר 800 - התקנת תאורה במגרש מיניפיץ' אמנון

מנהלת הרכש קיבלה 3 הצעות מחיר, שהתקבלו טרם כניסתה לתפקיד, לביצוע התקנת תאורה במגרש מיניפיץ' באמנון, כולן מעל 100,000 ₪. על בסיסן כתבה פרוטוקול ועדת רכש מס' 33 לאישור לפי נוהל הצעות מחיר. בשל גובה סכום החוזה הצפוי, לא אישר היועץ המשפטי של המועצה את ההתקשרות וביקש לצאת למכרז זוטא.

⁴ הסכום לפני מע"מ ונכון לתאריך 15/09/2021

מהמסמכים שהועברו לביקורת עולה כי במקום לצאת למכרז כדרישת החוק והנחיית היועץ המשפטי של המועצה, לא יצאו למכרז זוטא אלא ביקשו הצעת מחיר מספק רביעי והעבירו לדיון בועדת מכרזים לאישור תוך עדכון חברי ועדת המכרזים לפיו התנהל הליך מכרזי מסודר. בפרוטוקול ועדת מכרזים לא מצויין מספר המכרז אך מצויין כי "בתיבה נמצאו 4 הצעות" עם פרוט 4 ההצעות שהתקבלו בשלב הצעות המחיר. וכן צויין "אומדן: 107,841 ש"ח כולל מע"מ" הביקורת לא קיבלה תיעוד של מסמכי המכרז, אין תיעוד לאומדן ואין תיעוד של פניה לספקים כמכרז זוטא.

4.2.2 תב"ר 893- מטבח במועדון פיס לקשיש.

בתאריך 23/02/2020 העביר מהנדס המועצה אל מנהלת הרכש 3 הצעות מחיר ל"ציוד מטבח כולל הובלה והרכבה ללא עבודות אינסטלציה וחשמל" עם טבלה מרכזת, כאשר כל ההצעות מעל לסכום המעניק פטור מיציאה למכרז. ועדת הרכש והבלאי לא התכנסה לדון ולאשר את ההצעה הזוכה אלא, כמו במקרים רבים אחרים, העבירה מנהלת הרכש, המשמשת כמזכירת ועדת הרכש והבלאי, את המסמכים בין כלל חברי הועדה בסבב חתימות. מנכ"ל המועצה והגזברית חתמו ואישרו את ההצעה הזוכה בהליך הצעות המחיר אך עם הגעת המסמכים ליועץ המשפטי בתאריך 12/05/2020, הוא ביטל את ההליך בשל גובה הסכום המחייב יציאה למכרז. רק בתאריך 07/09/2020 יצאה המועצה למכרז זוטא לאחר ביטול הליך הצעות המחיר.

4.2.3 תב"ר 799 - גן ילדים משמר הירדן

בתאריך 05/03/2020 נשלחו לספקים בקשות להגשת הצעות מחיר לביצוע הפרויקט למרות שאומדן הפרויקט עמד על 97,812 ₪, גבוה מהסכום הפוטר את המועצה מיציאה למכרז. לאחר שהתקבלו הצעות מחיר מספקים החליטה המועצה לצאת במכרז זוטא ופנתה בתאריך 04/08/2020 בשנית לאותם ספקים לקבלת הצעה במסגרת מכרז זוטא.

4.2.4 תב"ר 828- התקנת פסי האטה

במסגרת התב"ר שולם לספק נוסף 30,303 ש"ח לביצוע מעקות בטיחות במספר ישובים. (לא הספק שזכה במכרז לביצוע פסי האטה) הביקורת לא קיבלה מסמכים המתעדים את תהליך בחירת הספק ונראה על פניו כי הספק נבחר ללא הליך תחרותי בניגוד לחוק.

4.3 המלצות הביקורת

- 4.3.1 על ועדת רכש ובלאי להתכנס לשיבות פרונטליות בתדירות הנדרשת על פי היקף הרכישות של המועצה ולא פחות מאחת ל- 3 חודשים ולהימנע מביצוע ישיבות וירטואליות המבוססות על סבב חתימות של חבריה, העומד בניגוד לחוק ופוגע ביעילות תהליכי הרכש.
- 4.3.2 על בעלי התפקידים במועצה להקפיד לפעול בעת יציאה להליך קבלת הצעות מחיר או מכרזים בהתאם לאומדן הפרויקט ולדרישות החוק ולנהלי הרכש של המועצה.

4.3.3 בעת ביצוע הליך של קבלת הצעות מחיר, יש להקפיד על הוגנות ושוויוניות ולשלוח את הבקשות לכל הספקים באותו מועד ולקבוע מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר.

תגובת מהנדס המועצה

תב"ר 828 פסי האטה 2018 – במסגרת ההתחייבות של משרד התחבורה ניתן היה לבצע בנוסף לפסי האטה התקנת מעקות בטיחות הספק ביצע את העבודה בשל מומחיותו בנושא ונבחר ללא הליך תחרותי בשל דחיפות הביצוע - בעיה בטיחותית ובהנחיית מנכ"ל המועצה.

תגובת מנהלת הרכש

המלצות המבקר מקובלות. הועברה בקשה לזימון פגישה עם וועדת הרכש לדיון בהמלצות.

5. מכרזי זוטא לבחירת קבלן

5.1 התקשרות באמצעות מכרזי זוטא

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע: "לא תתקשר עיריה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות) נקבעו הכללים לביצוע המכרז וניהולו.

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עיקרון השוויון), כשהדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה הנה עריכת מכרז פומבי לשם קביעת זהות נותן השירות עימו תתקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידה היא מחלקת.

סעיף 8 א' בתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות מאפשר למועצה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) כאשר סכום ההתקשרות הוא כאשר הסכום הוא 71,800-358,800 ש"ח.⁵ מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן - ספר ספקים) ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

הביקורת בדקה האם המועצה עושה שימוש במכרזים פומביים או מעדיפה לעשות שימוש במכרזי זוטא.

ממצאי הביקורת

5.1 ספר ספקים

בצו המועצות האזוריות נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית (להלן - הוועדה) להכנת התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. בסעיף 8(ב) של צו המועצות האזוריות נקבע כי הוועדה תנהל ספר ובו רשימה של ספקים וקבלנים אשר יהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן תפנה אליהם הרשות המקומית. (מלשון התקנות ניתן ללמוד כי על הרשות לנהל את ספר הספקים שלה בחלוקה לתחומי עיסוק של נותני השירות, כגון גינון, בנייה, מסגרות ועוד- תחומים שבהם היא צפויה להתקשר בחוזה

⁵ הסכום לפני מע"מ ונכון לתאריך 15/09/2021

עם נותני שירות. גם נותני שירות שלא פנו אליהם רשאים להגיש הצעה, בתנאי שהם כלולים ברשימה לסוג העבודה המוצע במכרז.)
עוד נקבע כי הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור, וכי כל נותן שירות יהיה רשאי לבקש לצרפו לרשימה והוועדה מחויבת לדון בבקשתו.
רשות מקומית שאינה מנהלת ספר ספקים או רשות המנהלת ספר בצורה לקויה אינה רשאית לקיים מכרזי זוטא.⁶

הביקורת בדקה האם המועצה מנהלת ספר ספקים בהתאם להנחיות צו המועצות והאם היא עושה שימוש בספר הספקים במכרזי הזוטא.

ממצאי הביקורת

5.1.1 הכנת ספר ספקים

בעבר רוכזו במחלקת ההנדסה רשימות הכוללות את שמות הספקים איתם עבדה המועצה. במרץ 2019 העלתה המועצה לאתר האינטרנט שלה טופס רישום לספר ספקים עם אפשרות לצירוף המסמכים הנדרשים השונים.

5.1.2 העדר פרסום מכרז פומבי להצטרפות לספר הספקים

במטרה לשמור על עקרון השוויוניות, וכדי שספר הספקים יעמוד בתנאים הדרושים לביצוע מכרזי זוטא, על המועצה לפרסם מכרז פומבי בעיתונות המזמין את הספקים להצטרף לספר הספקים.⁷ מבדיקת הביקורת עולה כי לא בוצע פרסום מכרז פומבי המזמין ספקים להצטרפות לספר הספקים. לאחר העלאת טופס הרישום לאתר, פנתה מנהלת הרכש (בתפקידה הקודם כמזכירת אגף תפעול והנדסה) אל הספקים איתם עבדה המועצה וביקשה מהם להרשם למאגר. מאז, מעת לעת, פונה לספקים נוספים בבקשה להרשם למאגר, במיוחד לקראת יציאה למכרז זוטא בתחום בו אין מספיק ספקים במאגר.

ועדת הרכש החליטה בתאריך 11/02/2021 על יציאה לפרסום להרשמה למאגר, מתוך מטרה להעביר לאחר חודשיים את המאגר המעודכן לאישור ועדת המכרזים.
ועדת המכרזים החליטה בישיבתה בתאריך 15/03/2021 על יציאה בפרסום קול קורא להצטרפות ספקים לספר הספקים.
בפועל, עד למועד הביקורת לא בוצע פרסום בעיתונות הארצית של קול קורא להצטרפות למאגר הספקים.

⁶ דוח מבקר המדינה - "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות". 2013

⁷ "ועדת מכרזים". אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי - משרד הפנים. 2018

5.1.3 ניהול ספר הספקים

טופס ההצטרפות המשולב באתר המועצה מייצר קובץ של גיליון אלקטרוני (Google spreadsheet) בו מרוכז כל המידע אותו כתבו הספקים בעת הצטרפותם לספר. המסמכים אותם נדרשים הספקים להעלות בעת הרישום לספר הספקים נשלחים אוטומטית בדואר אלקטרוני לתיבת Gmail שנפתחה לצורך זה. מנהלת הרכש, מנהלת עבור ועדת המכרזים את קובץ הספקים אשר נוצר ואת המסמכים המתקבלים.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- **העדר ספר ספקים מרוכז** - למרות שעברו כמעט שלוש שנים מיום הקמת ספר הספקים הממוחשב, עדיין לא אוחדו הנתונים עם הרשימות של הספקים משנת 2018 והמועצה פונה במכרזי זוטא לספקים ותיקים למרות שאינם נמצאים בספר הספקים ה"חדש".
- **פגיעה בשלמות המידע** - המידע שנאגר בספר הספקים מאז 03/2019 ועד היום השתבש לפני מספר חודשים ולא ניתן לצפות במידע המלא של 182 הספקים הראשונים ולעשות בו שימוש ראוי.

חומת זמן	שם הספק	מספר ת.זהות	שם התורה / תאגיד	כתובת	שם איש קשר	טלפון
11/03/2019 12:42:06	בסון	303074017	התורה			
15/03/2019 08:58:28	אבו ריא	032692337	וים			
02/04/2019 10:14:14	יוסמן	033278482	בוע			
15/04/2019 12:01:44	ניסמן	022255772	שירן			
22/04/2019 17:48:42	טום	026525634	אמיר			
30/04/2019 15:54:06	אלהרר	068589577	ניסל			
21/05/2019 14:41:11	תורמן	300219573	אלין			
22/05/2019 12:08:24	פיסמן	304521776	רון			
22/05/2019 12:13:31	תורמן	300219573	אלין			
20/06/2019 10:08:42	עדיד	514225515	איל			
24/06/2019 12:38:09	בוביקוב	031600141	דודאל			
27/06/2019 13:13:54	פינקי	306330140	אלסנדר			
15/07/2019 12:32:55	פבר	512964891	איל			
15/07/2019 19:12:47	רוזניק	512481896	הת (נעיל) ת.פ.			
16/07/2019 14:03:10	זיגור	051524981	השה			
16/07/2019 14:04:00	זיגור	051524981	השה			
21/07/2019 10:08:28	קרון	023031297	רומית			
21/07/2019 10:24:39	פריס	055304018	אלאב			
25/07/2019 14:43:30	נסור	512158742	מרחן			
25/07/2019 14:20:00	נסור	512158742	מרחן			
29/07/2019 13:20:24	נסור	512158742	מרחן			
29/07/2019 15:36:48	יקסור	055695308	עמיר			
30/07/2019 08:08:58	תורי	031475916	בוי צין			
06/08/2019 08:59:06	סופר	053412003	עמיר			
15/09/2019 11:20:03	אב לבל	040611065	איהאב			
06/10/2019 10:32:44	מחירי	040045213	רנת			
15/10/2019 07:29:46	היבי	206549479	מוחמד			
23/10/2019 12:51:09	רובין	32623472	דנה			
20/11/2019 10:58:16	דור	028857639	מיכל			

- **העדר סיווג נותני שרות** - ספר הספקים אינו כולל מיון של הקבלנים על פי הסיווג הקבלני העדכני והתקף שלהם.
- **העדר ניהול מסמכים** - מנהלת הרכש אינה מנהלת בצורה שיטתית את המסמכים של הספקים בתיקיות מסודרות, אינה בודקת את הגעתם, תקינותם ותקפותם של המסמכים המתקבלים ואינה מבצעת רישום של המסמכים ותוקפם בקובץ עזר. בחודש מרץ 2021 הועסקה סטודנטית מספר ימים לביצוע ריכוז המידע והמסמכים של הספקים בספר הספקים. הרשימה שהוגשה לאישור ועדת המכרזים היתה חלקית, לא ברורה דיה ולא שלמה.

- **תקלה בהעלאת מסמכים** - במועד הביקורת עדכנה מנהלת הרכש את הביקורת כי קיימת תקלה מתמשכת אשר מונעת מספקים להעלות את המסמכים באמצעות האתר ובמקום זאת הם שולחים את המסמכים לתיבת הדואר או לווטסאפ שלה.

5.1.4 אישור ספקים וקביעת אמות מידה על ידי ועדת המכרזים

הוספת ספקים למאגר - ועדת המכרזים מאשרת מעת לעת את הוספתם של ספקים חדשים אשר מועברים לאישור על ידי מנהלת הרכש.

מבדיקת תהליך אישור הספקים בועדת מכרזים מתאריך 20/10/2021 עולה כי הועברו לוועדה לאישור 12 ספקים חדשים אשר 6 מתוכם מתחום יבוא רכב ו 2 מתחום הנגישות. (הספקים מאותרים על ידי מנהלת הרכש ומתבקשים להצטרף למאגר בהתאם למכרזי זוטא נקודתיים שאמורים להתפרסם).

מהבדיקה עולה כי הספקים הועברו לאישור ועדת המכרזים למרות שמנהלת הרכש לא בדקה את קבלתם ותקינותם של המסמכים שהספקים מתבקשים להעביר במקביל להרשמה לספר הספקים.

קביעת אמות מידה - צו המועצות המקומיות דורש כי ועדת המכרזים תקבע את אמות המידה לפיהם תתבצע הפניה אל הספקים אשר נמצאים בספר הספקים וזאת במטרה ליצור שוויון הזדמנויות בין הספקים השונים.

בעקבות הערת הביקורת קבעה ועדת המכרזים את אמות המידה לפיהם תתבצע הפניה אל הספקים הנמצאים בספר הספקים.

5.1.5 פרסום ספר הספקים באתר המועצה

צו המועצות האזוריות קובע כי על ספר הספקים להיות פתוח לעיון הציבור. מבדיקת הביקורת עולה כי ספר הספקים אינו פתוח לעיון הציבור ואינו מפורסם באתר המועצה.

5.1.6 עדכון שנתי לגבי ביצוע מכרזי זוטא

סעיף 8 (ג) בתוספת השנייה של צו המועצות האזוריות דורש כי הועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי סעיף זה במכרזי זוטא. הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

הביקורת מצאה כי ועדת המכרזים אינה מעבירה אחת לשנה למליאת המועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים עם פירוט הספקים אליהם פנו במהלך השנה וכן אינה פותחת את המידע לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

5.1.7 בחינת השימוש בספר ספקים ביציאה למכרז זוטא

בעת יציאה למכרז זוטא, על המועצה לפנות אל קבלנים הרשומים בספר הספקים והקבלנים. על פי צו המועצות האזוריות יש לפנות אל מספר קבלנים בהתאם לגובה אומדן המכרז:

- מכרז זוטא ישלח לפחות לארבעה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על 71,800 ש"ח אך אינו עולה על 179,400 ש"ח לפני מע"מ. (סעיף 8(ד)(1) בצו)
- מכרז זוטא ישלח לפחות לשישה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על 179,400 ש"ח אך אינו עולה על 358,800 ש"ח לפני מע"מ. (סעיף 8(ד)(2) בצו)

הביקורת בדקה האם במכרזי זוטא מבוצעת פניה לספקים המופיעים ברשימת הספקים של המועצה והאם מבוצעת פניה למספר הספקים הנדרש על פי הצו.

5.1.7.1 תב"ר 893 - מטבח במועדון פיס לקשיש

- אומדן התב"ר מחייב פניה לארבעה ספקים לפחות. המועצה פנתה לארבעה ספקים- תקין.
- במכרז הראשון- מכרז זוטא 36/2020 פנתה המועצה לספק אחד בלבד שהופיע בספר הספקים, שני ספקים נוספים לא הופיעו בספר הספקים במועד המכרז אך הופיעו ברשימות ישנות משנת 2018 וספק נוסף לא הופיע בספר הספקים ולא ברשימות ישנות.
- במכרז השני- מכרז זוטא 39/2020, פנתה המועצה לספק אחד מתוך ספר הספקים ויתר הספקים הופיעו ברשימות ישנות שלא נכללו במועד המכרז בספר הספקים הממוחשב.

5.1.7.2 תב"ר 592 - מחסן חירום - סככה. מכרז זוטא 38/2020

- אומדן התב"ר עמד על 233,844 ש"ח כולל מע"מ, היקף פרויקט המחייב פניה לשישה ספקים לפחות. (בפועל, ההצעה הזוכה גבוהה אף היא מהסכום המחייב פנייה לשישה ספקים) המועצה פנתה לארבעה ספקים בלבד- לא תקין.
- הפניה לחלק מהספקים נעשתה על ידי מסירת חומר ידנית ללא תיעוד פעולת המסירה כך שאין אפשרות לביקורת לאמת האם בוצעה פניה, לאילו ספקים ומתי.
- למעט ספק אחד, יתר הספקים אליהם פנתה המועצה במסגרת מכרז הזוטא לא היו כלולים בספר הספקים במועד היציאה למכרז אלא רק ברשימות ספקים ישנות.

5.1.7.3 תב"ר 847 - חבק וסע. מכרז זוטא 39/2019

- אומדן התב"ר עמד 444,800 ש"ח, סכום אשר לפיו לא ניתן לקיים מכרז זוטא ויש לקיים מכרז פומבי. ועדת המכרזים יצאה לשני סבבים של מכרז זוטא.
- לאחר והוחלט, בניגוד לצו המועצות המקומיות, לצאת למכרז זוטא, בסכומים אלו היה על הועדה לפנות לשישה ספקים לפחות הנמצאים בספר הספקים של המועצה- מבדיקת הביקורת עולה כי בכל אחד מהסבבים פנתה המועצה לחמישה ספקים בלבד.
- מבדיקת ספר הספקים נמצא כי שני ספקים היו רשומים במועד הביקורת בספר הספקים החדש, שני ספקים נוספים לא היו רשומים בספר הספקים החדש אך נמצאו ברשימות הישנות. ספק אחד לא הופיע לא בספר הספקים ולא ברשימות הישנות של מחלקת ההנדסה.

5.1.7.4 תב"ר 828 - התקנת פסי האטה. מכרז זוטא 38/2019

- אומדן התב"ר מחייב פניה לארבעה ספקים לפחות. מחלקת ההנדסה פנתה ל- 4 ספקים כנדרש אך לא כולם נכללים בספר הספקים של המועצה במועד היציאה למכרז.

5.1.7.5 תב"ר 799- גן ילדים משמר הירדן. מכרז זוטא 34/2020

- אומדן התב"ר מחייב פניה לארבעה ספקים לפחות. המועצה פנתה לשלושה ספקים בלבד, אליהם נשלחה בקשה לקבלת הצעות מחיר מספר חודשים קודם לכן - לא תקין.
- ספק אחד בלבד הופיע במועד המכרז בספר הספקים, ספק שני לא הופיע בספר הספקים אך היה ברשימות הספקים של ההנדסה משנת 2018. ספק שלישי לא הופיע כלל ברשימות הספקים של המועצה.

5.1.8 נוהל רכש ומכרזים

מחלקת הרכש כתבה נוהל רכש ומכרזים המגדיר באילו היקפי פרויקט יש לצאת להצעות מחיר, באילו מקרים ניתן לצאת למכרזי זוטא ובאילו סכומים קיימת חובה ליציאה למכרז פומבי. סכומים אלו מתעדכנים מעת לעת על ידי היועץ המשפטי. טבלת הסכומים אינה מציינת האם מדובר בסכומים לפני או אחרי מע"מ, דבר העלול לגרום לאי הבנות ולטעויות בקבלת החלטה באיזה דרך יש לפעול. (ראו לדוגמה את תגובת מהנדס המועצה מעלה לגבי ממצא 3.2.4.1 המתייחס למכרז 61/2020 "גדרות מחזקות").

5.2 המלצות הביקורת

- 5.2.1 על המועצה להפסיק לאלתר את השימוש במכרזי זוטא עד לתיקון כל הליקויים ועמידה מלאה בדרישות החוק.
- 5.2.2 על המועצה לפרסם מכרז פומבי, בעיתונות הארצית והמקומית, הקורא לספקים להצטרף לספר הספקים של המועצה.
- 5.2.3 על מנהלת הרכש לנהל את ספר הספקים ולפעול:
 - 5.2.3.1 לתקן את טופס הצטרפות לספר הספקים.
 - 5.2.3.2 לשחזר את המידע שאבד בספר הספקים הקיים.
 - 5.2.3.3 להוסיף לספר הספקים מידע לגבי סיווגים מקצועיים של נותני השירות.
 - 5.2.3.4 לבחון את תקינות המסמכים של כל ספק ולתייכם.
- 5.2.4 על המועצה לפנות רק לספקים הנמצאים בספר הספקים הממוחשב, לאחר שאושרו על ידי ועדת המכרזים.
- 5.2.5 על המועצה לפנות למספר מינימלי של ספקים לקבלת הצעות מחיר במכרז זוטא בהתאם לגובה ההתקשרות הצפויה על פי האומדן ובהתאם לאמות המידה לפניה לספקים שקבעה ועדת המכרזים.
- 5.2.6 על המועצה לפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימת הספקים המעודכנת שלה.
- 5.2.7 על ועדת המכרזים להמציא אחת לשנה למליאת המועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים, וכן פירוט הספקים והקבלנים שהמועצה פנתה אליהם במכרזי זוטא. הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

5.2.8 על מחלקת הרכש לעדכן את נוהל רכש ומכרזים כך שיכלול הבהרה לגבי הסכומים הנקובים בנוהל, האם כוללים או שאינם כוללים מע"מ.

תגובת מהנדס המועצה

תב"ר 847 – חבק וסע מכרז 39/2019 – האומדן אכן עומד על סך 444,800 ₪ כולל מע"מ. מחלקת הנדסה לוקחת לתשומת ליבה בנושא של מכרזי זוטא ומכרזים פומביים.

תגובת מנהלת הרכש

המלצות המבקר מקובלות ונפעל ליישם.
ברצוני לציין כי התקבל אישור ע"י היועץ המשפטי להשתמש בקבצים הידניים הקיימים במועצה. בתאריך 28/12/2020 נשלח מכתב בתפוצת נאטו, הפונה להצטרף אל מאגר הספקים. לצערנו – לא פורסם מכרז פומבי להצטרף למאגר, כיוון שיש בעיה באתר, לא ניתן לבצע את הרישום למאגר, לא ניתן להעלות את המסמכים הדרושים. בכל מקרה הקובץ באתר של גוגל לא שימש כספר ספקים אלא הקבצים השמורים בתיקית ספר הספקים באופיס לייט. האתר אמור להיות מתוקן בזמן הקרוב וממצאי הביקורת ייושמו במלואם.

תגובת מנהל משאבי אנוש (מזכיר ועדת המכרזים)

המלצה 5.3.8 – הנושא לא היה ידוע. בהתאם לאמור לעיל יטופל לאלתר החל משנת 2022. חובת הדיווח תחול על כל מחלקה המרכזת/מובילה מכרז וירוכז בדוח מסודר על ידי מזכיר ועדת המכרזים ומנהלת הרכש למליאה האחרונה בשנה או למליאה הראשונה בשנה העוקבת בהתאם לעיתוי כינוסה.

6. האומדן

6.1 רקע

האומדן במכרז הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז. קביעת האומדן נחשבת לאחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. על מנת להבטיח את עקרון השוויון, יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, ובהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.

בית המשפט העליון עמד על חשיבות האומדן באומרו, כי "האומדן הוא הערכה כלכלית מטעם הרשות המינהלית באשר לשווי הכספי של ההתקשרות הצפויה בעקבות המכרז, שתכליתה העיקרית להוות קנה מידה לסבירות ההצעות שהוגשו במכרז. האומדן מהווה אמצעי לחיזוק האמון בהחלטה המינהלית ובתבוננה, לגידור שיקול דעתה של ועדת המכרזים ולצמצום בעיית הנציג". עוד נקבע בפסיקה כי הצעה החורגת במידה רבה מהאומדן עשויה להידחות מטעם זה בלבד, ולעתים אף להביא לביטול המכרז כולו.

מבקר המדינה מציין בדוח הביקורת כי "כלי בסיסי בניהול פרויקט הוא הכנת אומדן של עלויותיו, כלומר הערכת העלויות של המשאבים הדרושים לביצוע שלביו השונים, ובכלל זה אומדן של סטיות צפויות מהתכנון המקורי העלולות לייקר את העלויות".⁸

סעיף 11(א) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 קובע כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד בתיבת המכרזים יו"ר ועדת המכרזים או מי שהוא הסמיך אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.

הביקורת בדקה האם במכרזים שנדגמו, הופקד אומדן של הפרויקט והאם האומדן נעשה בצורה מקצועית.

6.2 ממצאי הביקורת

6.2.1 קיומו של אומדן

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת הקפדה על הכנת אומדן וצירופו לתיבת המכרזים.

העדר אומדן במכרז

עם זאת, במכרז בית העלמין שדה אליעזר, אשר נפסל 5 פעמים, לא הוכנסה מעטפת אומדן בסבב הרביעי, דבר אשר גרם לפסילת המכרז על ידי היועץ המשפטי.

תיעוד חסר של אומדנים

במכרזים של התקנת תאורה במגרש מיניפיץ אמנון וטיפול בשפני סלע, מצוין בפרוטוקולים של ועדת המכרזים שקיים אומדן אך הביקורת לא מצא תיעוד לאומדנים במסמכי המכרז.

⁸ דוח מבקר המדינה
ה. תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות. 2015

6.2.2 טעויות בחישובי אומדן

6.2.2.1 טעויות אומדן של מתכנן

בפרויקטים בהם מעסיקה המועצה מתכנן, עורך המתכנן את האומדן תוך שימוש בתוכנה ייעודית השואבת את עלויות הפרויקט מבסיסי נתונים מעודכנים ומחשבת את עלות הפרויקט על ידי הכפלת הכמויות בכתב הכמויות כפול עלותם העדכנית. (בנארית, דקל ודומיהם).

תב"ר 852- בית עלמין שדה אליעזר

בשל כשלים בניהול המכרז התקיימו 5 סבבים שונים בהם הוצגו גרסאות שונות של אומדן עם פערים לא מוסברים בכמויות, במידות ובתמחור, כשמפורט בטבלה הבאה:

הערות	סבב 5	סבב 4	סבב 3	סבב 2	סבב	
תאריך אומדן	22/02/19	22/02/19	22/02/19	22/02/19	22/02/19	תאריך אומדן
מילוי שכבת מצעים סוג א'	52 מ"ק אין אומדן	52 מ"ק אין אומדן	52 מ"ק 175 ש"ח ליח'	220 מ"ר אין אומדן	220 מ"ר 28 ש"ח ליח'	שינוי בכמות, במידה ובעלות
מדרגות בטון	15 מטר אין אומדן	15 מטר אין אומדן	15 מטר 97 ש"ח ליח'	7.5 מטר אין אומדן	7.5 מטר 97 ש"ח ליח'	שינוי בכמות
משטחים משופעים	4.5 מ"ר אין אומדן	4.5 מ"ר אין אומדן	4.5 מ"ר 258 ש"ח ליח'	2.25 מטר אין אומדן	2.25 מטר 258 ש"ח ליח'	שינוי בכמות
שבילים יצוקים בעובי 10 ס"מ	140 מ"ר אין אומדן	140 מ"ר אין אומדן	140 מ"ר 161 ש"ח ליח'	220 מ"ר אין אומדן	220 מ"ר 219 ש"ח ליח'	מוצר נחות (10 ס"מ) תומחר בעלות של מוצר טוב יותר (16 ס"מ) בסבבים 4 ו 5
שבילים יצוקים בעובי 16 ס"מ	80 מ"ר אין אומדן	80 מ"ר אין אומדן	80 מ"ר 219 ש"ח ליח'	אוחד עם סעיף קודם	אוחד עם סעיף קודם	
שער ברזל	1 יחידה אין אומדן	1 יחידה אין אומדן	1 יחידה 5561 ש"ח	לא מופיע באומדן	לא מופיע באומדן	שינוי בכמות
שער פשפש	1 יחידה אין אומדן	1 יחידה אין אומדן	1 יחידה 1981 ש"ח	לא מופיע באומדן	לא מופיע באומדן	שינוי בכמות

6.2.2.2 טעויות באומדן של מהנדס מועצה

בפרויקטים בהם המועצה ויתרה על העסקת מתכנן, עורך מהנדס המועצה את אומדן הפרויקט. מהנדס המועצה לא עושה שימוש בתוכנה ייעודית לעריכת אומדנים אלא עורך חישוב ידני של אומדן הפרויקט ומעביר אותו להקלדה של מזכירה לתוכנת עיבוד תמלילים word ולאחרונה לתוכנת גיליונות אלקטרוניים אקסל.

ב- 6 מתוך 13 הפרויקטים שנבדקו על ידי הביקורת נערך אומדן על ידי מהנדס המועצה.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשל העדר שימוש בתוכנה יעודית, נפלו טעויות חישוביות בעריכת האומדנים ב-3 מתוך 6 הפרויקטים שנבדקו. (50%)

תב"ר 893- מטבח במועדון פיס לקשיש

טעות חישובית שגרמה להערכת חסר של כ- 14% באומדן המכרז.
במקום 95,244 ש"ח חושב אומדן של 81,744 ש"ח.

תב"ר 828 התקנת פסי האטה

נמצאה טעות חישובית של 132 ש"ח בעריכת האומדן.
לכאורה טעות קטנה אך באותה מידה יכולה היתה ליפול טעות חישובית בסדרי גודל גדולים יותר.

תב"ר 899 שיקום דרך מערכת שדה אליעזר ותב"ר 762 עבודות קרצוף וריבוד כחל

בתאריך 15/07/2021 פתחה ועדת המכרזים את ההצעות שהתקבלו במכרז 35/2021 שיקום דרך מערכת שדה אליעזר ובמכרז 36/2021 עבודות קרצוף וריבוד כחל.
בשל הצעות המחיר הנמוכות באופן משמעותי מהאומדן שבוצע על ידי מהנדס המועצה לפרויקט שדה אליעזר, הוזמנו המציעים לישיבת ועדת מכרזים הבאה בתאריך 10/08/2021 לשימוע לגבי הצעות המחיר.

האומדן	314,964 ש"ח
מציע 1	243,782 ש"ח
מציע 2	234,333 ש"ח
מציע 3	170,080 ש"ח
מציע 4	217,010 ש"ח
מציע 5	240,947 ש"ח

במהלך השימוע העיר אחד הקבלנים לחברי הועדה על כך שקיימים פערים משמעותיים ולא ברורים בין מחירי האספלט שחושבו באומדנים של הפרויקטים השונים. לשאלת יו"ר הועדה את המהנדס למקור הפערים ענה המהנדס כי אינו יודע מה מקור הפער כיוון שהנתונים אינם מולו.

מבדיקת הביקורת את האומדנים עולים הפערים הבאים:

שם הפרויקט	מחיר למ"ר עבודות קרצוף מיסעת אספלט קיים	מחיר למ"ר עבודות ריבוד אספלט בעובי 5 ס"מ	סה"כ הפרש למ"ר
שדה אליעזר	18 ש"ח למ"ר	55 ש"ח למ"ר	
כחל	8 ש"ח למ"ר	42 ש"ח למ"ר	
הפרש	10 ש"ח למ"ר	13 ש"ח למ"ר	23 ש"ח למ"ר

כיוון שמדובר בפרויקטים של 1,500 ו 2,400 מ"ר ההפרש המצטבר בתחשיב האומדן הוא משמעותי ומסביר את הפער החריג בין האומדן של שדה אליעזר לבין ההצעות שהגישו הקבלנים במכרז זה.

מהנדס המועצה העביר לוועדת המכרזים בתאריך 14/09/2021 את תשובתו לפיה אכן נפלה טעות סופר באומדן המכרז במחיר מ"ר ריבוד אספלט.

6.2.3 העדר סעיפי עלויות בלתי צפויות באומדנים (בצ"מ)

בניגוד להנחיית מבקר המדינה, האומדנים שנבדקו על ידי הביקורת לא כללו סעיפי בצ"מ- בלתי צפוי.

מכרז 39/2019 חבק וסע

בפרויקט זה קיימת חריגה של כ- 7% מהתקציב בשל הוצאות בלתי צפויות.

6.3 המלצות הביקורת

- 6.3.1 על המועצה להקפיד על קיומו של אומדן בתיבה בכל המכרזים.
- 6.3.2 על מהנדס המועצה לעבור על האומדנים המבוצעים על ידי המתכננים החיצוניים ולבחון את תקינותם טרם הכנסתם לתיבת המכרזים.
- 6.3.3 הביקורת ממליצה כי מהנדס המועצה יערוך את האומדנים המבוצעים על ידו באמצעות תוכנה ייעודית להכנת אומדנים השואבת את עלויות הפרויקט מבסיסי נתונים מעודכנים ומחשבת את עלות הפרויקט על ידי הכפלת הכמויות בכתב הכמויות כפול עלותם העדכנית. (בנארית, דקל ודומיהם)
- 6.3.4 הביקורת ממליצה כי מהנדס המועצה יכלול באומדני הפרויקטים סעיף הוצאות בלתי צפויות.

תגובת מהנדס המועצה

תב"ר 852 – בית העלמין שדה אליעזר – אכן היו שני אומדנים.

אומדן ראשון, מתאריך 22.2.2019 עמד על סך 104,300 ₪ כולל מע"מ.

אומדן שני, מתאריך 25.08.2019 (נרשם ידנית) מודפס 1.2.2019 בשל טעות של התוכנה על סך 99,999 ₪. יש להתייחס לאומדן העדכני מיום 2019.8.25 שחלו בו שינויים בכמויות ועדכונים בהתאם לתקציב שעמד לרשותנו.

תגובת הגזברית

המלצה 6.3.3 מקובלת. נבדקות הצעות מחיר לתוכנות יעודיות.

7. יציאה למכרז פומבי

7.1 רקע

דרך המלך וברירת המחדל בהתקשרות של המועצה עם ספקים אמורה להיות באמצעות מכרז פומבי, דהיינו, כל התקשרות שאינה נכנסת בהגדרתה תחת אחד מהחריגים הפוטרים את הרשות מעריכת מכרז פומבי, או שוויה עולה על עריכת מכרז זוטא תתבצע בדרך של מכרז פומבי.

מכרז זוטא הינו מכרז לכל דבר ועניין וחלים עליו כל הכללים החלים על מכרז פומבי להוציא דרך הפניה לקבלת הצעות- לרשימת ספקים מורשים ולא פניה פומבית.

הביקורת בדקה את תהליך היציאה למכרז, נוסח המכרז, פרסומו, קבלת ההצעות ובחינתם.

7.2 ממצאי הביקורת

7.2.1 נוסח המכרז

סעיף 9 (א) בתוספת השניה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי:

"רצתה מועצה אזורית להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, יפרסם ראש המועצה הודעה על כך ובה יפורטו:

(1) תיאור נושא החוזה המוצע;

(2) המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז;

(3) המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז."

מבדיקת הביקורת עולה כי נוסח המכרזים אותם מפרסמת המועצה כולל את תיאור נושא החוזה המוצע, המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז והמקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז. - **נמצא תקין**

7.2.2 פרסום המכרז

סעיף 9 (ב) בתוספת השניה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי,

"הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, שאחד מהם לפחות הוא כשפה העברית." חובה זו הורחבה וכוללת כעת גם את החובה לפרסום באתר האינטרנט של המועצה.⁹

7.2.2.1 פרסום מכרזים פומביים בעיתונות

מבדיקת הביקורת עולה כי המכרזים הפומביים 61/2020 "גדרות מחזקות במרגליות ויובל" ומכרז 62/2019 "טיפול בבתי גידול לשפני הסלע" לא פורסמו בשני עיתונים ארציים יומיים אלא בשני עיתונים מקומיים (מבט חצור וחדשות הגליל ק"ש).

⁹ "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות". היחידה הממשלתית לחופש המידע- משרד המשפטים. 11/08/20

לדברי הגזברית, נוהל הרכש החדש של המועצה, אשר נכנס לתוקף ב- 08/2020, דורש פרסום ב 2 עיתונים ארציים יומיים וקיימת הקפדה על כך.

ואכן, מכרז 68/2021 "שיפור חזות כביש 90- אליפלט", מכרז 35/2021 "שיקום דרך מערכת שדה אליעזר" ומכרז 36/2021 "עבודות קרצוף וריבוד בכחל", פורסמו בעיתונות יומית (מעריב ומעריב הבוקר) וכן בעיתונות מקומית (חדשות קרית שמונה ובמבט חצור).

לדברי מנהלת אתר המועצה והשירותים הדיגיטליים, האחראית על פרסום המכרזים מטעם המועצה, המועצה מפרסמת את המודעות של כל המכרזים הפומביים בעיתונים "מעריב" ו"מעריב הבוקר", אשר, על פי סקר TGI המעודכן, הם בעלי החשיפה הנמוכה ביותר.

העיתונים היומיים המובילים בישראל

עיתון	חשיפה
1. ישראל היום	31.50%
2. ידיעות אחרונות	25.4%
3. הארץ	4.3%
4. גלובס (ימי ב'-ה') 1	3.9%
5. מעריב השבוע	3.3%
6. מעריב הבוקר	2.7%

ice.

מתוך סקר TGI 2021 כפי שפורסם באתר Ice.¹⁰

הפרסום בעיתונים בעלי החשיפה הנמוכה ביותר עומדת בדרישות החוק אך אינה משיגה בצורה המיטבית את מטרות החוק- שוויון הזדמנויות, יעילות כלכלית ושמירה על טוהר המידות. מבדיקה עם מנהלת אתר המועצה והשירותים הדיגיטליים, האחראית על פרסום המכרזים מטעם המועצה, עולה כי עלות הפרסום בעיתונות בעלת חשיפה גדולה יותר או בעלת חשיפה לקהל יעד רלבנטי יותר אינו יותר, אינה יקרה בצורה משמעותית ביחס לעלות הפרסום בעיתונים דלי החשיפה. (כ- 400 ש"ח לפני מע"מ ל- 2 עיתונים באמצע שבוע לעומת כ- 800 ש"ח בעיתונים אחרים) מבחינה כלכלית, פרסום בעיתונים בעלי חשיפה גדולה יותר, צפוי להגדיל את החשיפה למכרז, להגדיל את מספר רוכשי המכרז, להגדיל את מספר ההצעות שיוגשו ובכך להקטין את עלות הפרויקט.

¹⁰ סקר TGI: הפרינט עדיין כאן, אלו העיתונים המובילים בישראל". אביחי דלאל -אתר Ice מ 29/07/2021

כמו כן, פרסום בעיתונות זו מגדילה את שוויון ההזדמנויות לקבלנים השונים ושומרת על טוהר המידות, כפי שהתכוון המחוקק.

7.2.2.2 פרסום מכרזים פומביים בשם "מכרזי זוטא"

מבדיקת הביקורת עולה כי המכרזים הבאים, נפתחו כמכרזי זוטא, קיבלו מספר סידורי של מכרז זוטא ואף פורסמו בעיתונות עם כותרת "מכרז זוטא" אך בפועל הפניה היתה באמצעות פרסום בעיתונות ארצית ובעיתונות מקומית ולא דרך ספר הספקים של המועצה.

- 35/2021 שיקום דרך מערכת שדה אליעזר
- 36/2021 עבודות קרצוף וריבוד כחל
- 31/2019 ו- 33/2019 פיתוח בית עלמין שדה אליעזר
- 32/2019 שיפוץ מקוואות

פרסום מטעה זה יכול לגרום לכך שספקים פוטנציאליים שיראו כי מדובר במכרז זוטא לא יפנו בגלל שאינם כלולים בספר הספקים וכן יכול ספק המופיע בספר הספקים לדרוש לפסול את המכרז בטענה כי מדובר במכרז זוטא ולא פנו אל הספקים הרשומים.

7.2.2.2 פרסום מכרזי זוטא בעיתונות המקומית

מכרזי זוטא, בניגוד למכרזים פומביים, מבוצעים באמצעות פניה לרשימה סגורה של ספקים אשר מופיעים בספר ספקים מאושר על ידי ועדת המכרזים של המועצה. הביקורת מצאה כי על אף שאין כל צורך בכך, מפרסמת המועצה בעיתונות המקומית מודעות בדבר מכרזי הזוטא.

פעולה זו גורמת להוצאה כספית מיותרת על ידי המועצה ואף לבלבול אפשרי, שהרי המועצה פונה באופן פומבי לקבלת הצעות למכרז שהוא בהגדרתו פתוח רק לספקים המופיעים ברשימה סגורה בספר הספקים המאושר.

7.2.2.3 פרסום באתר האינטרנט

מבדיקת הביקורת עולה כי מכרז 68/2021 "שיפור חזית כביש 90-אליפלט" לא פורסם באתר האינטרנט של המועצה למרות החובה הקיימת לפרסום המכרזים הפומביים גם באתר המועצה.

הביקורת מבקשת לציין כי המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה גם את מכרזי הזוטא על אף שאין כל צורך בכך, כיוון שהפניה נעשית באופן ממוקד אל ספקים הרשומים בספר הספקים המאושר על ידי ועדת המכרזים.

7.2.3 זמן תגובה מינימלי להגשת הצעות

סעיף 12 בתוספת השניה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי:
"המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ותנאיו, המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה, אולם רשאי יושב ראש ועדת המכרזים לקבוע מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז המאוחר מ-90 ימים מיום הפרסום האמור."

מטרת החוק, בבואו לקבוע את טווח מועדי הגשה התקינים, היא לאפשר לכמה שיותר ספקים את זמן התגובה לבחון את תנאי המכרז, להכין את מסמכי המכרז ולהעבירם אל תיבת המכרזים במועצה.

מהמדגם שערכה הביקורת עולה כי לרוב המועצה מפרסמת מכרזים בהם המועד האחרון להגשת הצעות הוא המועד המינימלי הקבוע בחוק ולעתים אף פחות מכך (המסירה נדרשת להיות מסירה ידנית בדרך כלל), למרות שטווח הזמן שהוגדר הוא בין 7 ל - 90 ימים ואף יותר, במידת הצורך. נוהג זה עלול לפגוע בשוויון ההזדמנויות של העסקים השונים, מקטין בהכרח את מספר ההצעות המתקבלות ועלול להגדיל את עלות התשלום לספקים הזוכים במכרזים השונים.

מספר מכרז	שם המכרז	זמן תגובה
32/2019 סבב שני	מקוואות	לא התנהל מכרז בסבב שני אלא פניה טלפונית למי שהגיע לסיור קבלנים בסבב ראשון
39/2019 - סבב שני	חבק וסע	6 ימים בלבד
34/2020	תשתיות לגן ילדים	7 ימים בלבד
36/2020	מטבח מרחב מוגן	7 ימים בלבד
38/2019	מחסן חירום	7 ימים בלבד
33/2019 סבב חמישי	בית עלמין	7 ימים בלבד
38/2019	פסי האטה	9 ימים בלבד

7.2.4 סיור קבלנים

סיור קבלנים הינה פרקטיקה מקובלת בה הקבלנים מגיעים אל אתר הפרויקט לראות את המקום ולקבל הסברים.

אין חובה לבצע סיור קבלנים או להתנות את ההשתתפות של הקבלנים בסיור כתנאי סף להגשת הצעה במכרז אך משנקבע בתנאי המכרז תנאי זה יש להקפיד על קיומו של סיור קבלנים, על רישום פרוטוקול ועל רישום פרטי המשתתפים בסיור.

מבדיקת הביקורת עולה כי במכרזים בהם נדרשה השתתפות הקבלנים בסיור קבלנים, מקפידה המועצה לקיים את הסיור, לכתוב פרוטוקול ולרשום את פרטי הקבלנים אשר השתתפו בסיור.

כמו כן, מבדיקת הביקורת עולה כי הזוכים במכרזים השתתפו בסיורים כנדרש- נמצא תקין

7.2.5 תיבת מכרזים

סעיף 14 (א) בתוספת השניה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי *"עובד המועצה שראש המועצה מינה לכך יכניס כל מעטפת מכרז שנתקבלה במועצה לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז לתוך תיבה מיוחדת נעולה בשני מנעולים, שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שראש המועצה הסמיך אותם לכך (להלן - תיבת המכרזים)".*

סעיף 15 (ד) מוסיף *"תיבת המכרזים תיפתח רק אם יהיו נוכחים חבר הועדה שקבעה הועדה, וכן עובדי המועצה שראש המועצה הסמיך לכך כאמור בסעיף 14(א)".*

הביקורת ביקשה לראות את תיבת המכרזים, אשר לפי מכרז 62/2021 היתה אמורה להיות במזכירות המועצה, אך בפועל נמצאה במשרד משאבי אנוש. מתברר כי באותה תקופה (תחילת 2021) תיבת המכרזים נדדה במספר מקומות (הנדסה, מזכירות, משאבי אנוש) אך לבסוף נקבע מקומה במשרדי משאבי אנוש, בסמוך למנהל משאבי אנוש המכהן כמזכיר ועדת המכרזים.

עוד עלה במהלך הביקורת (ב 23/02/21) כי התיבה נעולה במנעול אחד בלבד וכי ראש המועצה לא מינה עובד שיהיה אחראי על קבלת ההצעות והכנסתם לתיבה ולא הסמיך שני עובדים שיחזיקו ברשותם את מפתחות התיבה ויהיו נוכחים בעת פתיחת התיבה.

בעקבות הביקורת, התקין מנהל משאבי אנוש מנעול שני לתיבה אך בפועל בביקורת נוספת שנערכה ב 10/08/21 התברר כי מנהל הועדה מחזיק בידיו את המפתחות של שני המנעולים והתיבה נפתחת ללא נוכחות עובד נוסף אשר הוסמך לכך ובפועל נפגע הטעם בשימוש בשתי מנעולים.

7.2.6 קבלת הצעה החורגת מהאומדן ומתקציב

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי ועדת המכרזים, אשר דנה בהצעות שהתקבלו במכרז, תמליץ על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר לוועדה.¹¹

עוד קובע הצו כי במקרה בו נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה, רשאית מועצה אזורית להתקשר בחוזה ללא מכרז, לאחר שהמועצה החליטה על כך ברוב חבריה ולאחר שנוכחה שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת.¹²

מכרז 33/2019 עבודות פיתוח בבית העלמין שדה אליעזר

המכרז לביצוע עבודות פיתוח בבית העלמין שדה אליעזר נפסל חמש פעמים מסיבות שונות הקשורות בחלקן להתנהלות לא תקינה.

¹¹ סעיף 22 (ב) לצו המועצות

¹² סעיף 22 (ח) לצו המועצות

	תאריך	מספר מכרז	סיבת פסילה
סיבוב ראשון	18/02/2019	מכרז זוטא 31/2019	מציע יחיד. מהנדס מחליט לבטל את המכרז ללא סמכות ולצאת במכרז חוזר עם אותו מספר מבלי שהוציא את המעטפה של המציע מתיבת המכרזים.
סיבוב שני	15/04/2019	מכרז זוטא 31/2019	התקבלו 3 הצעות. כיוון שלא הוצאה מעטפת ההצעה מהסיבוב הקודם היו 2 הצעות שונות לאותו קבלן. היועמ"ש מחליט לבטל את המכרז.
סיבוב שלישי	05/06/2019	מכרז זוטא 33/2019	לא התקבלו הצעות
סיבוב רביעי	19/06/19	מכרז זוטא 33/2019	התקבלו 2 הצעות. מכרז נפסל- אין אומדן בתיבת המכרזים
סיבוב חמישי	25/08/19	מכרז זוטא 33/2019	הצעה יחידה. ההצעה גבוהה ב 45% מהאומדן וחורגת מהתקציב. לא צורפה ערבות להצעה. ועדת מכרזים מחליטה שלא להמליץ על ההצעה אך מאידך לא לצאת למכרז ששי.

לאחר כשלון הסיבוב החמישי, הועדה המליצה לראש המועצה לשקול להשתמש בסמכותו לפי סעיף 40א (ג) ולהתקשר עם הקבלן המציע אך ורק לאחר ניהול מו"מ ובכל מקרה הגעה לסכום שאינו חורג מהתקציב המאושר העומד לרשות המועצה אשר לדברי מהנדס המועצה עומד על כ- 110,000 ₪ והכל כפוף לאישור מליאת המועצה.



**מועצה אזורית
מבואות החרמון**
איכות חיים אחרת בין חרמון לכנרת

טל': 04-6818000 • פקס: 04-6818046 • מוקד מועצה 24 שעות מסלפון נייד *6818
אתר: www.mvhr.org.il • דוא"ל פניות הציבור: pniot@mvhr.org.il
כתובת: צומת כח, ד.ג. גליל עליון, מיקוד: 1227000

דיון והמלצות

א. **מכרז זוטא 33/2019 - בית עלמין שדה אליעזר- 33/19**
הוועדה מחליטה שלא להמליץ על ההצעה משום שהיא הצעה יחידה וקל וחומר, כאשר היא גבוהה בכ- 45% מהאומדן. יתירה מכך, המציע לא צירף ערבות להצעתו. עם זאת, היות ומכרז זה פורסם מס' פעמים ללא תוצאות וכמעט בכל המכרזים הוגשה הצעה יחידה, אין מקום לפרסם את המכרז שוב. לכן הועדה ממליצה לראש המועצה, לשקול להשתמש בסמכותו בסעי' 40א (ג) ולהתקשר עם הקבלן המציע אך ורק לאחר ניהול מו"מ ובכל מקרה, הגעה לסכום שאינו חורג מהתקציב המאושר העומד לרשות המועצה, אשר לדברי מהנדס המועצה עומד על כ- 110 אלש"ח- והכל כפוף לאישור מליאת המועצה.

מבדיקת הביקורת עולה כי המועצה החלה לעבוד עם הקבלן לאחר שמנכ"ל המועצה ניהל עימו מו"מ בסופו שיפר הקבלן את הצעתו מ- 145,022 ש"ח ל- 135,000 ש"ח- ההצעה המתוקנת עדיין חורגת מהאומדן בכ- 35%.

עוד עולה כי הנושא לא עלה לדיון ואישור מליאת המועצה להתקשרות בחוזה ללא מכרז לאור נסיבות המקרה.

7.2.7 עמידה בתנאי סף

המועצה מפרסמת בכל המכרזים שלה את תנאי הסף בהם מתבקשים המציעים לעמוד, וביניהם, הסיווג הקבלני של המציעים.

בכל המכרזים שנבדקו על ידי הביקורת הקבלן הזוכה עומד בתנאי הסף של הסיווג הקבלני הנדרש במכרז, **למעט במכרז 38/2020 "מחסן חירום-סככה"**, בו נדרש בתנאי ההסכם בסעיף 7 כי "הקבלן יצרף לחומר המכרז אישור רישום אצל רשם הקבלנים". מבדיקת הביקורת עולה כי הקבלן לא עמד בתנאי הסף- לא נמצא אישור בחומר שהתקבל ולא אותר הקבלן בפנקס הקבלנים באתר משרד הבינוי.

7.2.8 פרסום פרוטוקולים של ועדת המכרזים

המועצה האזורית נוהגת, אף שאינה מחויבת לכך, לפרסם באתר האינטרנט שלה את הפרוטוקולים של ועדת המכרזים. באתר קיימים הפרוטוקולים של השנים 2015, 2017, 2018, 2019 ופרוטוקול ראשון של שנת 2020 אך נראה כי הופסק פרסום הפרוטוקולים בשנתיים האחרונות.

7.3 המלצות הביקורת

7.3.1 יש להמשיך ולהקפיד על פרסום מכרזים פומביים ב- 2 עיתונים ארציים יומיים ולבחון כדאיות מעבר לפרסום בעיתונים בעלי תפוצה גדולה יותר (ידיעות אחרונות וישראל היום) או לעיתונים בעלי קהל יעד רלבנטי יותר (הארץ, גלובס)

7.3.2 על המועצה להקפיד כי מכרזים פומביים יפורסמו תחת הכותרת "מכרז פומבי" ולא "מכרז זוטא".

7.3.3 על המועצה להקפיד לפרסם את המכרזים הפומביים גם באתר האינטרנט של המועצה.

7.3.4 על המועצה להימנע מפרסום מכרזי זוטא בעיתונות המקומית ובאתר האינטרנט של המועצה כדי למנוע בלבול בקרב הספקים, שהרי במכרזי זוטא המועצה פונה אך ורק אל ספקים המופיעים בספר הספקים שלה.

7.3.5 הביקורת ממליצה להרחיב את זמן התגובה הניתן בין תאריך פרסום המכרז לתאריך האחרון להגשת ההצעות מעבר לזמן המינימלי ובדאי שלא פחות מהזמן המינימלי שנקבע בחוק- 7 ימים.

7.3.6 על ראש המועצה למנות ולהסמיק את המורשים להכניס הצעות לתיבת ההצעות והמורשים לפתוח את תיבת ההצעות. כמו כן, יש להקפיד כי תיבת ההצעות תפתח רק על ידי שני האנשים שהוסמכו על ידי ראש המועצה להחזיק במפתחות ולפתוח את התיבה.

7.3.7 על המועצה לבחון את ההתנהלות במכרז 33/2019, להפיק לקחים לגבי אופן ניהול המכרז ולהקפיד לפעול בהתאם לחוק.

7.3.8 על ועדת המכרזים להקפיד לבדוק את עמידתם של הזוכים במכרזים בתנאי הסף אותם קבעה המועצה.

7.3.9 על ראש המועצה לבחון שוב את מדיניות הפרסום הפרוטוקולים של ועדת המכרזים באתר המועצה ובמידה ויוחלט להמשיך במדיניות הפרסום הקיימת, לדאוג כי הפרוטוקולים של השנים 2020-2022 יועלו לאתר.

תגובת מהנדס המועצה

מכרז 39/2019 – חבק וסע סבב שני אכן ניתן 6 ימים בלבד לעומת הסבב הראשון שניתן שבועיים ימים וזאת בשל חשש מאיבוד התקציב שעמד לרשות המועצה.

מכרז 34/2020 תשתיות לגן ילדים משמר הירדן אכן ניתנו 7 ימים בלבד וזאת כדי לעמוד בפתיחת שנת הלימודים.

מכרז 38/2019 פסי האטה – אכן מועד החזרת החומר היה 9 ימים וזאת על מנת לא לאבד את התקציב שעמד לרשות המועצה לקראת סוף שנה .

מכרז 32/2019 – שיפוץ מקוואות – (תב"ר 839, 872) המכרז יצא לפרסום בעיתונות השתתפו בסיוור חמישה קבלנים אך החומר לא נרכש ע"י הקבלנים. לאחר פנייה טלפונית לקבלנים רכש את המכרז קבלן אחד. יש לציין כי החוזה עם הקבלן מתבסס על שתי התחייבויות כספיות של המשרד לשירותי דת.

תגובת מנהל משאבי אנוש- מזכיר ועדת המכרזים

המלצה 7.3.6 – קיימים שני עובדים המוסמכים לעניין פתיחת תיבת המכרזים – מנהל משאבי אנוש ומזכירת מח' הגזברות. הנושא המוזכר בסעיף הביקורת יתוקן להבא. קבלת המסמכים מתבצעת על ידי מנהל משאבי אנוש , כמזכיר ועדת המכרזים או מזכירת מחלקת משאבי אנוש. המסמכים מתקבלים באמצעות חתימה, חותמת התקבל בציון תאריך ושעת קבלתם ע"ג המסמכים המוגשים. נפעל בהקדם לפרסום כתבי המינוי.

המלצה 7.3.9 – נתון לשיקולו של ראש הרשות. כלל הפרוטוקולים, לאחר חתימתם מתויקים במערכת התיוק אופיסלייט הכולל קטלוג באמצעות סימוכין בתיקייה ייעודית. מסמך המקור נשלח לחברת אוגדנים לתיעוד בארכיון.

8. התקשרות עם קבלן זוכה

8.1.1 רקע

לאחר שוועדת המכרזים ממליצה על הקבלן הזוכה במכרז, ולאחר שראש המועצה מקבל את המלצת הוועדה, מעוגנת ההתקשרות בין המועצה לקבלן באמצעות חתימה על חוזה המסדיר את תנאי ההתקשרות- "חוזה מדף 3210 של מדינת ישראל להתקשרות בין המדינה לבין קבלן לצורך ביצוע עבודות הנדסה בנאיות".

בין היתר, כולל החוזה, התייחסות לחובת קיום ביטוחים, ערבויות ואופן התשלום לקבלן. רק לאחר הסדרת החוזה, חותמים המועצה והקבלן על "צו התחלת עבודות", המסדיר ומאשר את תחילת העבודות. הקבלן מקבל את שכרו בהתאם לתנאים שנקבעו בחוזה עימו.

הביקורת בדקה האם המועצה חתמה על חוזה עם הקבלנים, האם הקבלנים הסדירו את הביטוחים והערבויות הנדרשות, האם צו תחילת העבודה ניתן רק לאחר הסדרת החוזה והאם המועצה שילמה לקבלנים בהתאם לתנאי החוזה.

8.2 ממצאי הביקורת

8.2.1 התקשרות חוזית-

8.2.1.1 הביקורת מצאה כי ההתקשרות עם הקבלן אשר ביצע את הפרויקט של התקנת תאורה **במגרש מיניפיץ אמנון** (תב"ר 800) לא עוגנה בחוזה כתוב.

8.2.1.2 **במכרז 38/2019 התקנת פסי האטה**, קיים חוזה כתוב אך הסכום בחוזה הוא 62,244 ש"ח למרות שמכרז הציע הצעה ע"ס 85,644 ש"ח כשהאומדן עמד על 125,368 ש"ח !! בתב"ר זה בוצעה עבודה נוספת של מעקות על ידי ספק אחר שאין בינו ובין המועצה התקשרות חוזית לביצוע העבודה אלא רק הזמנת עבודה.

ב- 3 הפרויקטים שנדגמו בשנת 2021 חל שיפור בנושא זה ולא נמצאו ליקויים.

8.2.2 אישור קיום ביטוחים-

על פי סעיף ב' 8 בהסכם "הקבלן נדרש לצרף אישור קיום פוליסת ביטוח לעבודות קבלניות". מבדיקת הביקורת עולים הליקויים הבאים:

8.2.2.1 תב"ר 893- מטבח במועדון פיס לקשיש.

מבדיקת אישור קיום ביטוחים שהגיש הקבלן הזוכה עולה כי אין לקבלן כיסוי לעבודות קבלניות. הקבלן מבוטח ב"פוליסה משולבת לבתי עסק מהדורת ינואר 2019" של חברת כלל אשר מחריגה במפורש בסעיף 47.8 את ביטוח צד ג' מנזקים הנובעים מביצוע עבודות קבלניות.

8.2.2.2 תב"ר 592 - מחסן חירום - סככה. מכרז זוטא 38/2020

מבדיקת אישור קיום ביטוחים שהגיש הקבלן הזוכה עולה כי אין לקבלן כיסוי לעבודות קבלניות. הקבלן מבטוח ב"פוליסה משולבת לבתי עסק מהדורת ינואר 2019" של חברת כלל אשר מחריגה במפורש בסעיף 47.8 את ביטוח צד ג' מנזקים הנובעים מביצוע עבודות קבלניות.

8.2.2.3 התקנת תאורה במגרש מיניפיץ'

הביקורת לא קיבלה אישור קיום ביטוחים עבור הקבלן לפרויקט זה.

8.2.2.4 פתרונות הנדסיים לטיפול בבתי גידול לשפני סלע

- התקבל אישור קיום ביטוחים אך לא על הפורמט שצרפה המועצה למסמכי המכרז.
- על פי האישור שהתקבל, הקבלן לא ביטח את הרכוש ("מלוא היקף העבודות המבוצעות על ידי הקבלן בהתאם לערכם הצפוי בעת המסירה"), כפי שנדרש במכרז.
- על פי האישור שהתקבל, הקבלן לא ערך ביטוח משולב של אחריות מקצועית ואחריות מוצר, כפי שנדרש במכרז.
- המוטב באישור במספר מקומות הוא בטעות ההסתדרות הציונית (ההסתה"צ) ולא המועצה.
- הביקורת לא ראתה כי השינויים נבדקו או אושרו על ידי יועץ ביטוחי מטעם המועצה.

ב- 3 הפרויקטים שנדגמו בשנת 2021 חל שיפור בנושא זה ולא נמצאו ליקויים.

8.2.3 ערבויות לקיום החוזה ולביצוע תשלומים

להבטחת מילוי התחייבויותיו של הקבלן על פי החוזה וכתנאי לביצוע תשלום כלשהו על ידי המזמין, על הקבלן להמציא למזמין, עם חתימת החוזה, ערבות בנקאית.

8.2.3.1 קיומם של ערבויות.

הביקורת מצאה כי **קיימת הקפדה** על קבלת ערבויות בהתאם לנדרש בחוזה **למעט במכרז 36/2019 התקנת תאורה במגרש מיניפיץ אמנון.**

8.2.4 צו התחלת העבודה

המועצה מחתימה את הקבלנים הזוכים על חוזה מדינת ישראל נוסח אפריל 2005 לפיו "הקבלן יתחיל בביצוע המבנה בתאריך שייקבע בצו התחלת העבודה, וימשיך בביצוע בקצב הדרוש להשלמת המבנה תוך התקופה שנקבעה בחוזה ובהתאם ללוח הזמנים" (סעיף 39 לחוזה) צו התחלת העבודה היא הוראה בכתב לקבלן המורה לקבלן להתחיל בביצוע המבנה. צו התחלת עבודה שהוצא לאחר חתימה החוזה יהיה חתום על ידי המנהל.

8.2.4.1 נוסח צו התחלת העבודה מפנה בטעות לסעיפים שגויים בחוזה:

- "בהתאם לסעיף 43 לתנאי החוזה הנ"ל, הנני מורה לכם להתחיל בביצוע העבודה."
- צריך להיות: "בהתאם לסעיף 39 לתנאי החוזה הנ"ל..."
- "בהתאם לסעיף 44 לחוזה, יעמיד המפקח לרשות הקבלן את השטח..."
- צריך להיות: " בהתאם לסעיף 40 לחוזה..."

8.2.4.2 עבודה ללא צו התחלת עבודה

נראה כי המועצה לא הוציאה צווי התחלת העבודה לפרויקטים הבאים:

- מכרז 39/2020 מטבח למרחב מוגן.
- מכרז 36/2019 התקנת תאורה במגרש מיניפיץ אמנון.
- מכרז 38/2020 מחסן חירום סככה.
- תב"ר 828 התקנת מעקות .

8.2.4.3 הוצאת צו התחלת עבודה לפני אישור תב"ר

במכרז 32/2019 שיפוץ מקוואות הוצא צו התחלת עבודה בתאריך 10/12/19, לפני אישור התב"ר על ידי משרד הפנים בתאריך 19/12/2019.

8.2.4.4 עיכובים בהוצאת צו התחלת עבודה

בפרויקטים הבאים חל עיכוב משמעותי של כחצי שנה בין תאריך הזכייה במכרז לתאריך הוצאת צו התחלת עבודה:

- מכרז 39/2019 חבק וסע- הקבלן זכה במכרז בתאריך 18/02/2020 אך צו התחלת העבודה יצא רק לאחר כחצי שנה בתאריך 09/08/2020.
- מכרז 38/2019 התקנת פסי האטה- הקבלן זכה במכרז בתאריך 23/12/2019 אך צו התחלת העבודה יצא רק לאחר כחצי שנה בתאריך 07/06/2020.

ב- 3 הפרויקטים שנדגמו בשנת 2021 חל שיפור בנושא זה ולא נמצאו ליקויים.

8.2.5 תשלומים ע"פ הסכם

8.2.5.1 מכרז 39/2020 מטבח למרחב מוגן

לבקשת הקבלן הזוכה בהסכמתו ובכתב, ביצעה הגזברות תשלום של 43,000 ש"ח מתוך כספי הפרויקט למוטב אחר מבלי לברר את מהות הבקשה. לדברי הגזברית אינה מכירה את המוטב אך אינה רואה כל בעיה לבצע תשלומים למוטבים שונים לבקשת הקבלן. מדברי מנהלת הרכש ניתן להבין כי מדובר בבקשה של הקבלן הזוכה לתשלום לקבלן משנה.

מבקר המדינה העיר בנושא זה¹³ כי בעת בקשה להמחאת זכויותיו של קבלן לגורמים שונים, הגזברית "רשאית לשקול אישור בקשה להמחאת זכות לצד ג' בנסיבות מיוחדות, וכי בבחינת בקשה כזאת צריך לבדוק האם אין בבקשת המחאת הזכות ובאישורה משום סיוע לעברה על פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] תשכ"א-1961, על חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000 ו/או כל דין רלוונטי אחר. בקשה להמחאת זכות תוגש בידי המוטב בכתב, בטופס ייעודי, בחתימתו שתאומת כדין בידי עורך דין. בטופס זה מצהיר המוטב כי לא קיימים עיקולים על חשבונות הבנקים בבעלותו."

הביקורת מבקשת להזכיר כי בחוזה המסגרת בין הקבלן למועצה המקומית אינו רשאי להסב לאחר את החוזה, או כל חלק ממנו, וכן אין הוא רשאי להעביר או למסור לאחר כל זכות לפי החוזה, אלא בהסכמת המזמין בכתב. מכאן שזכותו של הקבלן להמחאה שכזאת הוגבלה בחוזה.

כמו במקרה שנבחן בדוח מבקר המדינה, גם כאן, המועצה המחיתה את זכויותיו של הקבלן לגורם שלישי מבלי שווידאה קודם לכן שהיא אינה מסייעת בכך לדבר עבירה או להלבנת הון או להעדת נשים, בלי שבדקה בדיקה מקיפה ויסודית את מצבו של הקבלן ואת זהות הגורמים שהכספים הועברו אליהם ומבלי שקיבלה חוות דעת משפטית מפורטת בנושא.

8.2.5.2 מכרז 39/2019 חבק וסע

מבדיקת הביקורת עולה כי שולם לקבלן 319,296 ש"ח למרות שהתב"ר וצו התחלת העבודה עמדו על 300,000 ש"ח בלבד. מדובר בבצ"מ- הוצאות בלתי צפויים. הביקורת מצאה כי אומדן הפרויקט לא לקח בחשבון סעיפי בצ"מ. (ראו מעלה סעיף 6.2.3) הביקורת מבקשת להעיר כי על פי "ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות" שהוציא האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות בשנת 2017, "במהלך ביצוע תב"ר עשויים לחול שינויים בתקציבו. שינויים אלה נובעים בעיקר מהתייקרויות, אומדן שגוי של תקבולים או תשלומים, הרחבת העבודות וכדומה. כאמור, גם שינויים אלה מחייבים באישור תקציבי מראש של מליאת הרשות ושל משרד הפנים. כל תוספת תקציבית הדרושה אמורה להיות מגובה בתוספת למקורות המימון אשר תקבל ביטוי בשינוי סכום התקציב המאושר של התקבולים ושל התשלומים."

8.2.5.3 מכרז 38/2019 התקנת פסי האטה

המועצה שילמה 30,000 ש"ח לקבלן שביצע עבודות ללא הליך מכרזי, ללא הסכם וללא אומדן ותוך חריגה מתקציב התב"ר.

8.2.5.4 מכרז 36/2021 עבודות קרצוף כחל

המועצה שילמה לקבלן הזוכה מעבר להצעת המחיר ולחוזה עימו על בסיס חשבונית שהתקבלה ממהנדס המועצה ללא הסבר והתייחסות לחריגה.

¹³ מבקר המדינה- "עיריית רחובות" 2017 בעניין "המחאת זכויותיו של הקבלן לגורמים שונים".

8.3 המלצות הביקורת

- 8.3.1 על המועצה להקפיד על עיגון ההתקשרות עם הקבלנים בחוזה התקשרות חתום.
- 8.3.2 על המועצה להקפיד לקבל מהקבלן הזוכה במכרז, בעת חתימה על חוזה ההתקשרות, אישור קיום ביטוחי עדכני לביצוע עבודות קבלניות התואם את פרטי הפרויקט.
- 8.3.3 יש לתקן את נוסח צו התחלת עבודה כך שיתאים לסעיפים הנכונים של החוזה.
- 8.3.4 על המועצה להקפיד ולהוציא צו התחלת עבודה לכל הפרויקטים ההנדסיים בהקדם האפשרי בסמוך לחתימה על חוזה עם הקבלן הזוכה.
- 8.3.5 על הגזברות להקפיד לשלם לקבלן בהתאם לחוזה ההתקשרות ובהתאמה לתב"ר - ולאומדן - ולפעול לאישור תיקון מראש של התב"ר ע"י המליאה ומשרד הפנים.
- 8.3.6 על מהנדס המועצה להקפיד על עמידת הקבלן הזוכה בתנאי החוזה ולמנוע העברת העבודה לקבלני משנה ללא אישור מוקדם ממנו.
- 8.3.7 על הגזברות להגביל למקרים חריגים המחאת זכויות של ספק, ורק לאחר שננקטו כל האמצעים כדי להבטיח כי אין היא מסתכנת בהעדפת נושים או בסיוע לעבירה על פי כל דין.

תגובת מהנדס המועצה

- תב"ר 800 - תאורה במגרש מיניפיץ אמנון** - לא באחריות מחלקת ההנדסה.
- תב"ר 893 - שיפוץ מטבח** - מחלקת ההנדסה פנתה לקבלת הצעות מחיר בתאריך 02.02.2020 מספקים עבור מטבח במסגרת תקציב משרד השיכון (שיפוץ והרחבה מועדון פיס לקשיש). ההצעות הועברו למנהלת רכש בתאריך 23.02.2020 אך לא היה המשך טיפול של מחלקת ההנדסה.
- מכרז 38/2019 (תב"ר 828) פסי האטה** - במסגרת ההתחייבות של משרד התחבורה ניתן היה לבצע בנוסף לפסי האטה התקנת מעקות בטיחות הספק ביצע את העבודה בשל מומחיותו בנושא ונבחר ללא הליך תחרותי בשל דחיפות הביצוע - בעיה בטיחותית ובהנחיית מנכ"ל המועצה.
- סעיף 8.2.2 אישור קיום ביטוחים** - כל נושא הביטוחים באחריות ובטיפול גזברות המועצה מול היועץ הביטוחי של המועצה.
- תב"ר 893 - מטבח** - ההתנהלות לא התבצעה במחלקת ההנדסה.
- תב"ר 592 מחסן חירום - סככה** - ההתנהלות לא התבצעה במחלקת ההנדסה.
- סעיף 8.2.4.1** - נוסח צו התחלת עבודה הינו על פי צו שאושר בזמנו ע"י היועץ המשפטי הקודם ויתוקן על פי הנחיית היועץ המשפטי הנוכחי.
- סעיף 8.2.4.4 עיכובים בהוצאת צו התחלת עבודה** - עיכובים למכרזים 39/2019 ו- 38/2019- נבעו מבעיות תקציביות או השלמות לתקציב .
- סעיף 8.2.5.2 מכרז 39/2019** - החריגה של 19,296 ₪ מצו התחלת עבודה נובעת ממדידת העבודה בפועל . העבודה אינה פאוושלית והחריגה נמצאת במסגרת המותר.
- סעיף 4.5.2.8** - עבודות קרצוף כחל העבודות מבוססות על בסיס מדידה ולא פאוושלי.

תגובת הגזברית

המלצה 8.3.1 - מבוצע כיום בהתאם לכתוב.

המלצה 8.3.2 - באחריותו של רפרנט הפרויקט לוודא צירוף מסמכים מותאמים לפרויקט.

המלצה 8.3.5 - מבוצע כיום בהתאם לכתוב.

המלצה 8.3.7 - הומצאה למועצה חשבונית מס על מלוא הסכום והוראה כתובה וחתומה ע"י הקבלן
הזוכה להמחות את כספיו לצד ג'.

תגובת היועץ המשפטי

אין פסול מההיבט החוזי אך עם זאת ממליץ בעתיד להמנע מהמחאת זכויות קבלן לקבלת כספים
לצד ג'.

פרק ב'

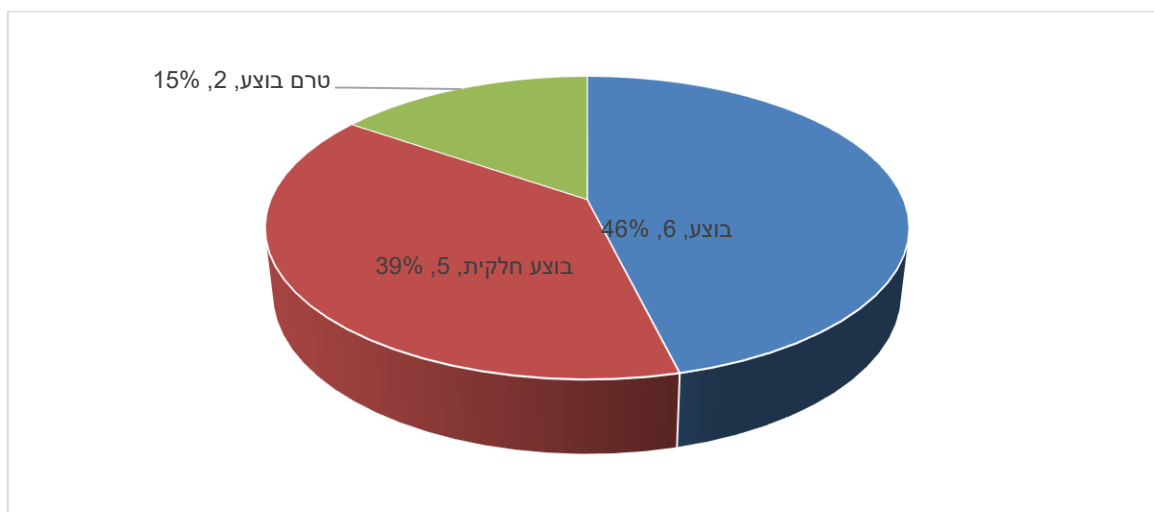
דוח מעקב בנושא
התנהלות ועדים מקומיים
2020

דוח מעקב בנושא התנהלות ועדים מקומיים

רקע

בשנת 2020 בדקה הביקורת את התנהלות הוועדים המקומיים במועצה. להלן דוח מעקב אחר יישום ההמלצות שעלו בדוח הביקורת.

ריכוז הנתונים



פרוט ההמלצות ואופן יישומם

מס"ד	ההמלצה	סטטוס	הערות
2.4.1	הביקורת ממליצה כי היועץ המשפטי של המועצה יבחן את המקרים שעלו בדוח הביקורת, ייתן את חוות דעתו ובמידת הצורך יפעל לקיומם של הסדרים למניעת ניגודי עניינים.	טרם בוצע	
2.4.2	על המועצה לבחון האם קיימים חברי ועד מקומי נוספים העובדים בשכר ולפעול להפסקת	בוצע	
3.3.1	על כל הוועדים המקומיים לכנס לפחות אחת ל-6 שבועות ישיבת ועד, ולתעד בפרוטוקול מסודר הכולל את מועד הישיבה, המשתתפים, הנושאים אשר על סדר היום וההחלטות שהתקבלו.	בוצע חלקית	
3.3.2	במידה והחליט ועד מקומי למנות ועדות, עליו להבטיח כי פעילות הוועדות מתועדת אף היא בפרוטוקולים מסודרים.	בוצע חלקית	

מס"ד	ההמלצה	סטטוס	הערות
4.4.1	על המועצה לפעול אל מול הוועדים המקומיים, לבחון דרכים אשר יבטיחו את מינויים של ועדות הביקורת שטרם מונו ואת פעילותם התקינה של כלל ועדות הביקורת בהתאם לצו המועצות האזוריות.	בוצע חלקית	המועצה פרסמה קול קורא ליושבים בהם אין ועדות ביקורת וקיימה הכשרה לוועדות הקיימות. ב- 10 יושבים קיימות ועדות ביקורת.
6.3.1	על מליאת המועצה לאשר בכל שנה את צו המיסים המעודכן של כל אחד מהיושבים בהם הוטל צו מיסים.	בוצע	
6.3.2	על הוועדים המקומיים להקפיד לגבות את תשלומי הארנונה בהתאם לצו המיסים המאושר כולל הצמדה לעדכונים השנתיים.	בוצע	
6.3.3	על הוועד המקומי של שדה אליעזר לגבות ארנונה מתושבי הר אליעזר וכן מהעסקים הנמצאים בתחום הישוב.	טרם בוצע	טרם החלה גביית ארנונה מעסקים ביישוב. הר אליעזר הוא מחוץ לשטח המוניציפלי של שדה אליעזר ולא חייב בתשלום ארנונה ליישוב.
6.3.4	על הוועד המקומי של שאר ישוב להפסיק לבצע גבייה של תשלומים נוספים מעבר לתשלומי הארנונה המאושרים בצו המיסים	בוצע	
7.3.1	על הוועדים המקומיים שטרם פתחו חשבון בנק ייעודי לוועד לפתוח חשבון בנק, אשר אליו, ורק אליו, תעביר גזברית המועצה את הכספים המיועדים לפעילות הוועד.	בוצע	
7.3.2	על הוועדים המקומיים להגיש לאישור המועצה את התקציב השנתי, בפורמט שקבע משרד הפנים, לא יאוחר מה-1 לאוקטובר. במידה ותקציב הוועד לא הועבר לאישור המועצה עד ה-30 לנובמבר, תכין גזברית המועצה תקציב אשר יבטיח את השירותים ההכרחיים ביותר ליישוב.	בוצע	
7.3.3	על הוועדים המקומיים להגיש למועצה עד לסוף אפריל את הדוח הכספי המבוקר של השנה שהסתיימה בידי רואה חשבון אשר אושר על ידי מליאת המועצה.	בוצע חלקית	עדיין לא אושרו ר"ח במליאה. 8 יושבים הגישו דוח כספי לשנת 2020. 4 יושבים לא

מס"ד	ההמלצה	סטטוס	הערות
	הביקורת ממליצה כי מנהלת המחלקה תמשיך בביצוע הבקרה השנתית בליווי ר"ח אך תקדים את הבדיקה לחודש מאי.		הגישו כי לא התנהלו כוועד מקומי בשנת 2020. בשנת 2021 יגישו כל הוועדים.
7.3.4	על הוועדים המקומיים לחתום עם האגודות על הסכמים לפיהם הוועד המקומי נדרש לשלם לאגודה השיתופית עבור שירותים ו/או שימוש במתקנים. על ההסכמים להיות מאושרים ע"י ועדת המכרזים בהליך נאות בהתאם לדיני המכרזים המחייבים כל רשות שלטונית. כמו-כן, על הוועדים המקומיים לקבל את אישור המועצה האזורית להסכם, לקבל את אישורם של שני שלישים לפחות מכלל חברי הוועד המקומי, ולפרסם את ההתקשרות כאמור.	בוצע חלקית	הועברה הכשרה בנושא לוועדים על ידי המועצה ויש תהליך של הסדרת הנושא.

פרק ג'

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950

תפקידי ועדת הביקורת צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

122א. (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

מינוי מבקר המועצה צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145א. (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

מינוי המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שניהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –

- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992;
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

מועצה שלא מינתה מבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ג. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א, תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

תפקידי המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

145ד. (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה;
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת;
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי –
 - (1) שיקול דעתו;
 - (2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
 - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
 - (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
 - (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

המצאת מידע למבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ה. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף מבקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

דו"ח על ממצאי הביקורת צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ו (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

מינוי עובדים ללשכת המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ז. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).

תוספת שלישית
תקנון בדבר ישיבות המועצה והנהול בהן
פרק ראשון: כללי

דינים וחשבונות, הצעות תקציב והיטלי ארנונות צו (מס' 3) תשל"ז-1977 צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

60. (א) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש הגזבר בדו"ח הביקורת של משרד הפנים על המועצה ובדו"ח מבקר המדינה, שיהיה לכל המאוחר חודש לאחר הגשתם.

צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

(1א) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש מבקר המועצה; הדיון בדו"ח מבקר המועצה יהיה באופן ובמועדים הקבועים בסעיף 145 וצו.

(ב) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בהצעת התקציב והיטל הארנונות, שיתקיים בישיבה שלא מן המניין.

(ג) ראש המועצה יגיש למועצה לפחות פעם בשנה דין וחשבון על המצב בכל תאגיד שהמועצה המקומית משתתפת בו, ולפי דרישה של חבר המועצה יקויים דיון בדו"ח זה.

(ד) הוראות סעיף 5 (א) ו- (ג) לענין ימי השבוע יחולו גם על דיונים לפי סעיף זה.

תוספת רביעית
הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות

מכרז זוטא צו (מס' 3) תשמ"ט-1989

8. (א) מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 15,000 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).

צו תשע"א-2011

(1א) מועצה מקומית שמספר התושבים בה עולה על עשרים אלף רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 30,400 שקלים חדשים ואולם אינו עולה על 148,500 שקלים חדשים, על פי מכרז זוטא.

(ב) הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

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

ספירת מלאי צו תשנ"ט-1998

26. (א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן - הספירה) בכל מחסני המועצה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפקוח מבקר המועצה, ובהשתתפות הגזבר או מי שהוא הסמיכו לכך.
- (ב) בעת ספירת המלאי ייסגרו מחסני המועצה לכניסה של טובין ולהוצאתם מהם, למעט במקרים חריגים ובאישור מנהל רכש ואספקה.
- (ג) תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה; מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.

פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]

תחולת הוראות – ביקורת פנימית (תיקון מס' 47) תשס"ז-2007

- 13ה. (א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ו-334 לפקודת העיריות, יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה – מבקר), בשינויים המחויבים, ואולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

פקודת העיריות [נוסח חדש]

דו"ח המבקר (תיקון מס' 24) תשל"ט-1978 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

- 170ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(תיקון מס' 39) תש"ן-1990 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

- (ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות

ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה; בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(תיקון מס' 39) תש"ן-1990 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

(ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

(תיקון מס' 39) תש"ן-1990

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.