

## דוח ביקורת בנושא תהליכי עבודה בפירסום חוזים ומכרזים

### 1. כללי

פקודת העיריות קובעת בסעיף 197 כדלהלן: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 198 מסמיך את השר לקבוע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים ואת הסוגים של חוזים שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל.

סעיף 9 לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח 1987, הודעה על מכרז פומבי תיעשה ע"י הודעה שפרסומה יהיה בשני עיתונים יומיים.

רכז חוזים ומכרזים מסר שהוא מבצע זאת בעיקר באמצעות החברה למשק וכלכלה, אך אינו מקפיד לקבל ולשמור את צילומי הפרסומים בתיק המכרז. הביקורת קובעת שיש להקפיד על קבלת הפרסומים, ושמירתם במסגרת מסמכי המכרז.

בהתאם לסעיף 198 וסעיף 347 לפקודה, פורטו סוגי החוזים שהעירייה רשאית להתקשר לפיהם ללא מכרז.

כמו כן את אופן הטיפול בהכנת מכרז, אופן הגשת הצעות, אופן פתיחת תיבת המכרזים ורישום הפרוטוקול ואופן דיוני וועדת המכרזים להכנת ההמלצות לאישור ראש העירייה, כמפורט בסעיף 148 לפקודת העיריות. על מנת לעמוד בחוק ובתקנות הנ"ל, מינתה העירייה את רכז חוזים ומכרזים, האחראי לניהול הנושא הפרוצדוראלי של הנושאים האמורים לעיל.

### 2. מטרה

מטרת הביקורת לבחון את תהליכי העבודה בנושא זה. הביקורת התמקדה במידגם של 4 מכרזים שפורסמו ונדונו בוועדת המכרזים, והחוזים שנחתמו עם הזוכים.

### 3. הכנת המכרז

סעיף 10 לתקנות העיריות (מכרזים) הנ"ל, קובע את רשימת המסמכים שאמור המכרז לכלול.  
הביקורת העלתה שהעירייה נוהגת לפרסם את ההזמנה למתן ההצעות, כשהיא כוללת ארבעה מסמכי יסוד, כדלהלן:  
תנאי המכרז והוראות למשתתפים  
מפרט דרישות  
הצעת המציע  
דוגמת חוזה הכולל נספחים.

נוסח החוזה על נספחיו, כוללים למעשה את התחייבות הזוכה לביצוע ההזמנה, בהתאם לכתב כמויות ומחירים והתחייבויות כספיות, כגון: ערבות ביצוע בנקאית נקובה בסכום, אישור לסוגי ביטוחים נדרשים מהמציע נקובה בסכומים וכדומה.  
את מפרט הדרישות מכינה עפ"ר היחידה הדורשת את קיום המכרז, באמצעות ייעוץ חיצוני המתמחה בנושא המכרז הספציפי, למעט במקרים בודדים, שבהם לא נמצא יועץ מתאים.  
היחידה המזמינה או היועץ החיצוני, מפקידים את אומדן עלות החוזה בתיבת המכרזים, לפני תום המועד להגשת ההצעות, כאמור בסעיפים 11 ו-14 לתקנות הביקורת בחנה כאמור 4 מהמכרזים להלן:  
מכרז 19/13 - עבודות נחל הדר.  
מכרז 20/13 - אחסון תיבות מסמכים.  
מכרז 24/13 - ניקיון מוסדות חינוך.  
מכרז 27/13 - מעליות במבנה העירייה.  
ומצאה שהמכרזים שפורסמו כללו את המסמכים הנדרשים, לפי התקנות.  
לקראת פרסום מכרז, קיים טופס "טיולים", לאישור בעלי תפקידים בעירייה, כולל את גזבר העירייה, היועמ"ש ומנכ"ל העירייה.  
הביקורת וידאה, קיום האישורים כמתבקש.

### 4. פתיחת תיבת המכרזים

סעיף 15 (ד) לתקנות קובע, שתיבת המכרזים תיפתח במועדים הנקובים במכרז ורק אם יהיו נוכחים בה חבר הוועדה שנקבע ע"י הוועדה ושני עובדי העירייה שהוסמכו ע"י ראש העירייה, לפי תקנה 4 (א).  
הביקורת מצאה, שלא מונו שני העובדים ע"י ראש העירייה, כנדרש.

בעת פתיחת תיבת המכרזים, במכרזים שנבחנו, היו נוכחים יו"ר וועדת המכרזים ורכז חוזים ומכרזים, שבאופן מעשי מחזיק את מפתחות תיבת המכרזים (מפתח אחד בידיו והשני בידי מזכירתו) וכן נוכחים נוספים.  
נוכחות שאינה עונה על הנדרש בתקנות, מאחר ולא מונו העובדים ע"י ראש העירייה.

נערך פרוטוקול הכולל את שמות המציעים, סכומי הצעתם, קיום ערבות מכרז ורישום סכום האומדן.  
המסמכים מועברים לבדיקה מקצועית ומשפטית.

הביקורת מצאה, שהבדיקה המקצועית למכרז לניקיון מוסדות החינוך (24/13), קבעה שלא להמליץ בפני ראש העירייה כזוכה, את המציע הזול ביותר והבא אחריו, בנימוק שהמציעים האלה, לא יוכלו לעמוד בתנאים הנקובים במכרז, לגבי תשלום שכר מינימום לעובדי הקבלן.  
נמצא שהוועדה דנה בצורה מעמיקה בסוגיה זו במספר ישיבות ולבסוף המליצה בהתאם לסמכותה, לראש העירייה לאשר זכייה לשני המציעים הזולים ביותר (במחיר המציע הזול), בניגוד להמלצת היועץ.  
הביקורת מציינת שמבחינת ההליכים, נעשה הטיפול במכרז, כמתבקש בתקנות.

#### 5. חתימת החוזה

לאחר אישור המלצות הוועדה ע"י ראש העירייה, מטפל רכז חוזים ומכרזים בהודעה לזוכה במכרז ודרישה למסירת אישור ביטוחי, בהתאם לתנאי המכרז וערבות ביצוע להחלפת ערבות למכרז, שבידי העירייה.  
עם קבלת המסמכים הנ"ל, מעביר רכז חוזים ומכרזים את החוזה לחתימת מורשי החתימה.  
כאמור, אישור על קיום הביטוחים בהתאם לתנאי המכרז, הינם חלק בלתי נפרד מהתחייבות המציעים. הביקורת מצאה שקיימים לעיתים חריגים הקשורים בניסוח האישורים ולעיתים גם במהות, דהיינו במסגרת סכומי הביטוח.  
רכז החוזים מעביר את מסמכי האישורים של חברת הביטוח ליועץ הביטוח של העירייה וליועמ"ש, לקבלת אישורם לשינויים שהוצגו.

#### 6. אישורי הביטוח

הביקורת בחנה את אישורי הביטוח שנמסרו לעירייה, טרם החתימה על החוזים.  
נמצא שלמרות שהוגש אישור ביטוח לפי תנאי המכרז, חתום בהצעה, נערכים לאחר מכן ע"י המציע וחברת הביטוח שלו שינויים שונים בניסוח ובמהות, וזאת למרות הדגשים על איסור ביצוע שינויים, לכל המשתתפים.  
אומנם השינויים מועברים לבחינת יועץ הביטוח, שלעיתים מאשר את חלקם, אך עובדה זו משנה את תנאי השוויון בין כל המציעים במכרז, משום שהשינויים נעשים לאחר ההכרזה על הזוכה במכרז.

ניתן היה לאשר שינויים, לו הם היו נעשים לאור בקשות המשתתפים במכרז בסיוור קבלנים, כפי שהדבר נעשה לגבי שאלות אחרות הקשורות במכרז, תוך פרסום התשובה לכל המציעים.

לדוגמא, במכרז 19/13 המכרז נסגר במסגרת של כ- 15 מיליון ₪ ואילו המסגרת הבטיחותית מתייחסת בסופו של דבר להיקף עבודות בביצוע, של 5 מיליון בלבד. לדעת הביקורת זוהי הטבה עם הזוכה, המעוותת את השוויון בין מגישי ההצעות, שהגישו הצעה למתן ביטוח יותר גבוה.

יתרה מזו, האישר קובע שלפוליסה יש מבוטחים נהנים נוספים, המבוטחים בפוליסה, בנוסף לעירייה, בניגוד לדרישת העירייה במכרז.

דוגמא נוספת על התדיינות בנושא אחריות ביטוחית, נמצאה במכרז 20/13, כאשר נעשו שינויי ניסוח, לעומת הניסוח שאושר בסופו של דבר, ע"י היועצים הביטוחי והמשפטי.

נמצא שהאישר המעודכן צורף ונחתם בחוזה עם הזוכה.

רכז חוזים ומכרזים מסר לביקורת, שנושא אישורי הביטוח נתקל פעמים רבות בתופעה זו של הכרח מציאותי לקבל חלק מהדרישות של המציע, על מנת להימנע מעיכובים בתחילת ביצוע חוזים ועבודות.

הביקורת קובעת ששינויים בנוסח והיקפי ביטוח, חייבים להידון טרם הגשת הצעה למכרז ומומלץ שנוסח אישור חתום ע"י חברת הביטוח, יוגש כחלק מהנספחים להצעה.

אישורי הביטוח אינם תקפים בחלק מהמקרים לכל מישכו המשוער של החוזה. ראוי איפא לנהל מערכת רישום עם תאריכי תוקף הביטוח, על מנת להתריע בפני הזוכה סמוך לתאריך פקיעת התוקף, על דרישה לאישור מחודש.

## 7. ערביות בנקאיות

ערביות לעמידה בתנאי המכרז וערביות ביצוע, הינם כאמור חלק מפרוצדורות ותנאי המכרזים.

את הערביות הפיזיות מפקיד רכז חוזים ומכרזים בכספת בגיזברות. בגזברות נסרקות הערביות למחשב, המשמש כספריה של ערביות במשמרת. אין מעקב שוטף על תוקף הערביות, על מנת להעמידם במקרה של פקיעת תוקף קרובה, לטיפול כזה או אחר של חידוש, או אפילו לחילוט במקרה הצורך.

לטענת הגיזברות, המעקב אמור להיות בביצוע רכז חוזים ומכרזים, אלא שהביקורת העלתה, שאין מערכת רישום, וגם לא רישום תאריכי תוקף, ביחידת רכז החוזים והמכרזים.

יש חובה לנהל את מערכת הערביות באופן שניתן יהיה לחדשם ו/או במקרה הצורך אפילו, לחלטם.

הביקורת וידאה שערביות הביצוע של כל המכרזים שבמדגם, נמצאות והופקדו בגיזברות.

## 8. התחלת העבודה (הנדסית)

לאחר חתימת החוזה, הוא מועבר להמשך טיפול ביחידה המזמינה, שבהתאם לתקציב מאושר ובאישור החשב מוציאה לזוכה "צוו התחלת עבודה".

## 9. מסקנות והמלצות

- א. את מפתחות תיבת המכרזים, יש להפקיד בידי שני עובדים שימונו לכך, ע"י ראש העירייה.  
נוכחותם יחד עם חבר וועדה בעת פתיחת התיבה, הינה חלק מהתקנות.
- ב. שינויים שנדרשו וכאלה שאושרו ע"י יועץ הביטוח לביצוע החוזים, אין לבצעם, אלא אך ורק טרם הגשת ההצעות, בהתאם לנוהל של שאלות והערות בסיוור קבלנים, ע"מ לשמור על שוויוניות בין כל המציעים.
- ג. אישורי הביטוח אמורים לכסות את כל תקופת החוזה, ולכן יש לנהל רישום ומעקב לתאריך פקיעת תוקף אישורים שניתנו, עם חתימת החוזה.
- ד. ערבויות בנקאיות תוקפן מוגבל בתאריך. יש צורך לנהל רישום שיאפשר מעקב והתרעה במועד על סיום תוקף, לשם דרישה להארכה ו/או חילוט.
- ה. לא הייתה מודעות להקפיד לקבל עותקים מפרסומי ההודעה על המכרזים, הנמסרים לביצוע ע"י החברה למשק וכלכלה, ו/או ע"י דובר העירייה ושמירתם בתיק המכרז.

### הערות הביקורת:

תגובתו של רכז חוזים ומכרזים לדוח הביקורת, התקבלה ב- 22 דצמ' 13 וצורפה לדוח כמקובל.  
יחד עם זאת, התייחסותו בסעיפים ג' ו- ד', לא מקובלת כלל ועיקר.  
לא יתכן להטיל את האחריות לאישורי הביטוח ולערבויות הבנקאיות על הקבלן או על נותן השירות, גם אם כך עולה מההסכמים. האינטרס שאישורי הביטוח והערבויות תהיינה בתוקף ועפ"י הנוסח והסכומים שנקבעו ע"י העירייה, הוא של העירייה ועל כן האחריות צריכה להיות על נציגי העירייה הרלוונטיים.