



מועצה אזורית מנשה

מבקר המועצה

דו"ח ביקורת בנושא: וועדת מכרזים

לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור" (צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, סעיף 145' (ו))

מרץ 2017

תוכן העניינים

נושא	עמוד
מבוא	3
מטרת הביקורת	3
היקף וגבולות ביקורת	3
ממצאי הביקורת	4
סדרי עבודת וועדת המכרזים	5
נוכחות חברי הוועדה	6
מוזמנים לוועדה	6
חובות ועדת המכרזים	7
פתיחת תיבת מכרזים	8
ניהול פרוטוקולים	9
תיעוד ושמירת מסמכים	9
סיכום	10

1. מבוא

במסגרת תכנית עבודת הביקורת הפנימית לשנת 2016, נערכה ביקורת בנושא וועדת מכרזים. הביקורת נערכה במהלך שנת 2016.

2. מטרת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה הקשורים להתנהלות וועדת המכרזים במועצה תוך מתן דגש לנושאים הבאים :

- עמידה בדרישות החוק.
- תהליכי עבודת וועדת המכרזים.
- תיעוד ישיבות הוועדה.
- בקרה ופיקוח.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן :

- סקירת תהליכי העבודה.
- סקירת קבצים ומסמכים.
- סקירת הוראות החוק והנחיות שונות.
- שיחות וברורים עם בעלי תפקידים במועצה.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.

4. ממצאי הביקורת

א. כללי

1. ועדת המכרזים הינה ועדת חובה מהחשובות שבועדות המועצה, אשר מהווה עוגן מקצועי הדן בנושאי ליבה ובעלת השפעה מהותית על פעילותה וסדר יומה של המועצה.
2. בהתאם לסעיף 4 לתקנות המכרזים, בכל הקשור למקרים בהם חלה חובת מכרז, על הרשות המקומית וראש המועצה לדון ולפעול בנושא המכרז רק לאחר מעורבותה של וועדת המכרזים ואף אינם רשאים לדון בהצעת מחיר או בחוזה הטעון מכרז שלא נדון קודם לכן בוועדת המכרזים.
3. תפקידה של ועדת המכרזים, לבחון הצעות מחירים אשר הוגשו למועצה במסגרת מכרזים, לברור מתוכן הצעות אשר עומדות בתנאי הסף ולהמליץ בפני ראש המועצה על התוצאה במכרז שפורסם להזמנת טובין, ביצוע עבודה או העברת מקרקעין.
4. בשל ניגוד העניינים המובנה, ראש המועצה מנוע מלקחת חלק בוועדת המכרזים היות ותפקידו הוא להכריע בסוף התהליך בהמלצת ועדת המכרזים.
5. בהתאם לתקנה 148 (ב) לתקנות המכרזים, החלטת ועדת המכרזים כמוה כהמלצה, ואין ראש המועצה חייב לקבלה. במידה והחליט לעשות כן, עליו לנמק את החלטתו ועליו לפנות למליאת המועצה בכדי לאשר את החלטתו.
6. לוועדת המכרזים, אף שהינה ועדת חובה, לא נקבע הרכב מיוחד בהוראות הדין החלות על רשויות מקומיות והמחוקק הותיר להכרעת מליאת המועצה לקבוע את מניין החברים שירכיבו את הוועדה כמפורט בסעיף 123 לצו המועצות ו 40א' לצו המועצות האזוריות: " המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחיר המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ בפני ראש העירייה על הצעות שלדעת העירייה יש לאשר..."
7. במועצה פועלת וועדת מכרזים המונה 5 חברים (מתוכם אחד המכהן כיושב ראש הוועדה).

ב. ממצאי הביקורת

1. סדרי עבודת הוועדה

(א) סעיפים 131 לצו המועצות ו-48 לצו המועצות המקומיות קובעים כי "... (ב) כל וועדה של המועצה רשאית, בשים לב להחלטות המועצה ובמידה שלא נקבעה הוראה אחרת בעניין זה, להסדיר בעצמה את עבודתה ואת דיוניה..." . נמצא כי לא קיים נוהל או מפרט עבודה המסדיר את התנהלותה של ועדת המכרזים במועצה והתנהלותה הינה תוצאה של נוהל, הנתון לשינוי ללא כל תיעוד.

(ב) בהתאם לחוק, וועדת המכרזים מוסמכת להגדיר בעצמה את סדרי עבודתה, לקבוע את מועדי ישיבותיה ואת מניין החברים הנדרש כדי לקבל החלטה. יושב ראש הוועדה אמון על ניהול ישיבות וועדת המכרזים, ובכלל זה קביעת סדר יומה, הזמנת משתתפים, יועצים ומומחים הנדרשים לצורך דיון וקבלת הכרעה.

(ג) וועדת המכרזים, כמו גם מרבית וועדות הרשות המקומית (למעט וועדת הנחות וועדת ערר לארנונה), הינה ועדה ממליצה לראש הרשות. בהתאם לאמור בסעיפים 148 (ב-ג) לפקודת העיריות, סעיף 123 (ב-ג) לצו המועצות ו-40א' (ב-ג) לצו המועצות האזוריות, ועדת המכרזים מעבירה את המלצתה באמצעות פרוטוקול ומסמכים תומכים להחלטתו של ראש המועצה אשר בסמכותו לקבל, לאשר או לדחות את המלצתה של הוועדה.

(ד) בהתאם לפקודות והתקנות בנושא, היה והחליט ראש המועצה שלא לקבל את המלצתה של ועדת המכרזים, יהא עליו לנמק את החלטתו והינו רשאי לפנות למליאת המועצה ולאשר הצעה אחרת שהוגשה כזוכה במכרז.

(ה) בהתאם לפרוטוקולים שהוצגו ועל פי השיחות שנערכו בנושא, לא נמצא מקרה בו ראש המועצה סירב לקבל את המלצותיה של וועדת המכרזים ולא קיימים מכרזים שהובאו להכרעת מליאת המועצה.

(ו) בפועל, נמצא כי סדר יומה של ועדת המכרזים נקבע ע"י מנכ"ל המועצה בשיתוף הגזבר ובאישורו של יו"ר ועדת המכרזים, כנדרש.

(ז) בהתאם לפרוטוקולים שנסקרו, לא נמצא מקרה בו הוזמן יועץ או מומחה חיצוני לדיון בוועדה. עם זאת, הוצגו חוות דעת שונות של גורמי מקצוע, פנימיים וחיצוניים, שהוגשו לוועדה במסגרת הנושאים שהועלו ונדונו על ידי וועדת המכרזים.

(ח) המלצות

1) מומלץ כי וועדת המכרזים תאשר באופן פורמלי נוהל עבודה אשר יעגן את סדרי עבודתה.

2) כחלק משקיפות פעילותה של המועצה, יש לפרסם את סדרי עבודתה של וועדת המכרזים באתר האינטרנט של המועצה.

2. נוכחות חברי וועדת המכרזים בישיבות

- (א) על מנת שוועדת המכרזים תוכל לעבוד באופן מיטבי, על יו"ר הוועדה המופקד על התנהלות הוועדה וסדר יומה להוות חלק מוועדת הנהלת המועצה במטרה לקדם את פעילות וועדת המכרזים התומכת במדיניות המועצה ומקדמת את ענייניה.
- (ב) החוק אינו מציין זאת, אך הואיל ונדרש מספר אי זוגי של חברים בוועדה בכדי להכריע בהחלטות הוועדה, מספר חברי הוועדה המינימאלי הינו 3. נכון למועד הביקורת, לוועדת המכרזים במועצה מונו 5 חברים, ביניהם יושב ראש ו 4 חברים.
- (ג) המחוקק הותיר להכרעת הרשות את עניין המניין החוקי (הקווארום) הדרוש לישיבות וועדת המכרזים ולהכרעות בה. בפועל, הותיר המחוקק את בידי הוועדה עצמה גם את סדרי עבודתה ואת המניין החוקי להתכנסותה.
- (ד) נסקרה נוכחות חברי הוועדה בישיבות שהתקיימו בשנים 2015-2016 ונמצא כי:

- קיימים חברי וועדה אשר לאורך זמן נהגו שלא להופיע לישיבות וועדת המכרזים ולא נוטלים חלק פעיל בישיבותיה והחלטותיה.
- עלה כי בחלק מישיבות ועדת המכרזים (בהן היו על סדר היום נושאים בכלי משמעות כספית גבוהה של מאות אלפי ₪) נכח רק יו"ר ועדת המכרזים והחלטות התקבלו מבלי שאף חבר ועדה (עובר ליו"ר) נכחו ודנו בנושאים.

(ה) המלצות

- 1) ראוי כי ועדת המכרזים תקבע כבר בתחילת דרכה את המניין החוקי המינימלי המחייב לשם כינוסה לשם קבלת החלטות ממליצות לראש המועצה, שמספרו יעמוד על 3 חברים ובהם יו"ר הוועדה ועוד 2 מחבריה אשר יתייצבו לישיבות. הואיל ומניין שכזה לא נקבע בעבר, ראוי כי יקבע כעת.
- 2) היה ותחליט הוועדה לא לקבוע מניין מחייב להתכנסותה כמפורט לעיל, מומלץ לאמץ את דפוסי התנהלותה של מליאת המועצה כנוהל מחייב גם את ועדת המכרזים בשינויים המתחייבים בדבר מניין מחייב, תוך דחיית הוועדה למועד מאוחר יותר כשמניין זה אינו מתקיים.

3. מוזמנים לישיבות וועדת המכרזים

- (א) במסגרת ישיבותיה של ועדת המכרזים, מחויבת הוועדה, נדרשת או מעוניינת לצרף גורמים נוספים. מוזמנים שנוכחותם נדרשת באופן קבוע בישיבות הוועדה (משתתפים) וכאלה שנוכחותם נדרשת באופן חד פעמי בהתאם לנושא הנדון (מוזמנים).
- (ב) בנוסף לחברי הוועדה, צריכה הוועדה להזמין דרך קבע ולכל ישיבותיה 2 בעלי תפקידים סטטוטוריים מחייבים: הגזבר והיועץ המשפטי (או נציגיהם). משתתפים אלה, בעלי התפקידים או מי מטעמם, נדרשים להופיע ולהתייצב בכל אחת מישיבות וועדת

המכרזים ועל הוועדה לזמנם. עם זאת, יודגש כי אין בחוק הנחייה הקובעת כי בהיעדרותם של מי ממשותפים אלה בכדי לפגום בחוקיות פועלה של הוועדה ובקבלת ההחלטות.

(ג) ללא קשר לוועדת המכרזים, יודגש כי כל התקשרות באשר היא, נדרשת באישור וקבלת חוות דעתו של היועמ"ש למועצה כנדרש בסעיף 7 (ב) לחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי) תשל"ו-1975.

(ד) לעניין נוכחותם של היועמ"ש והגזבר בישיבות וועדת המכרזים, נמצא כי עד לתחילת 2016, היועמ"ש לא נכח בישיבות וועדת המכרזים ואף לא הוזמן אליהן דרך קבע. רק בשלהי 2016, החל נציג היועמ"ש להופיע ולהשתתף בישיבות וועדת המכרזים באופן קבוע. בתקופה שנבדקה (2015-2016) נמצא כי בשנת 2015 הוזמן הגזבר לכל ישיבותיה של וועדת המכרזים ואף נטל חלק פעיל בהן. בשנת 2016, נוכחותו של הגזבר בוועדה היתה חלקית.

(ה) בכל הקשור למוזמנים אחרים (עובדים, מנהלי תהליכים, יועצים מומחים וכו') נמצא כי הוזמנו מדי פעם וככל שנדרש מנהלי היחידות הרלוונטיות לנשוא המכרז הנדון (פיתוח תשתיות, ביטחון, איכות סביבה) ונטלו חלק בישיבות בהן נדון הנושא בתחום עיסוקם.

(ו) המלצות

1) מומלץ כי במסגרת נוהל עבודתה, תקבע וועדת המכרזים קוורום מחייב של משותפים (מעבר לחברי הוועדה). ראוי כי מעבר לחברי הוועדה, משותפי חובה יהיו הגזבר והיועמ"ש או נציגם.

2) יש להקפיד על נוכחות המוזמנים הקבועים בישיבות וועדת המכרזים, ולקבוע סדרי עבודה ככל שמשותפי החובה אינם נוכחים.

4. חובות וועדת המכרזים

(א) על וועדת המכרזים חלה חובה לפעול תחת כללי הדין המנהלי ועקרונות היסוד של דיני המכרזים, ותפקידה המרכזי של ועדת המכרזים לשקול את טיב ההצעות המובאות בפניה במהלך מכרזים, כשירות המשותפים בו ועמידתם בתנאי המכרז.

(ב) למרות שאין לוועדת המכרזים יכולת להשפיע על הכנת מסמכי המכרז ואופן התנהלותו, מידע זה מובא בפניה וחבריה נחשפים להליכי המכרז, מועד הגשת ההצעות, בדיקתן וכו'.

(ג) וועדת המכרזים גם נותנת את דעתה על נושאים בתהליך – דהיינו בשלב בדיקת ההצעות, אופן בדיקת ההצעות ובטרם קבלת הכרעה תוך שיקול הפעלת שיקול דעת וסבירות ההחלטה.

(ד) על וועדת המכרזים מוטלת החובה לדון בטרם קבלת ההחלטה והיא נדרשת להכריע בנושאים המובאים בפניה. כאשר שיקול דעת החברים צריך להיות עצמאי, ענייני ואובייקטיבי תוך עריכת בירורים ובדיקות, שמיעת מציעים ויועצים וקבלת הסברים

והמלצות משפטיות. כאמור, וועדת המכרזים חייבת להגיע לידי החלטה והכרעה בין אם לקבל את הצעה זו או אחרת או לדחות את ההצעות, הכל בהתאם לשיקול דעתה.

(ה) בסקירת פרוטוקולי ועדות המכרזים בשנים 2015-2016 נמצא כי ועדת המכרזים מקבלת הכרעות בנושאים המונחים בפניה, בין אם על בסיס החומר המובא בפניה לראשונה ובין אם לאחר קבלת חוות דעת חיצונית, הכל בהתאם לעניין.

(ו) עם זאת, כפי שתואר קודם לכן נמצא כי בחלק משיבות הוועדה בעבר נמצא כי הוועדה התכנסה בקוורום חסר של חבר אחד (יו"ר הוועדה) ולפיכך, החובה לדון בטרם קבלת ההחלטה לא התקיימה בפועל.

ז) המלצות

1) הואיל ועל וועדת המכרזים מוטלת החובה לדון בטרם קבלת ההחלטה בנושאים המונחים לפניה, יש להקפיד (כפי שהומלץ קודם לכן) על מניין שיאפשר קיומו של דיון ענייני בחומרים.

5. פתיחת תיבת המכרזים

(א) ככל שהתאפשר משלוח הצעות המוגשות לוועדת המכרזים בדואר בתקופה שעד 7 עד 14 יום מהמועד האחרון להגשת ההצעות, יש לפתוח את תיבת המכרזים. אם נקבע כי ההגשה תהיה ידנית, תפתח התיבה ממועד ההגשה שנקבע ולא יאוחר מתום 14 יום ממועד זה.

(ב) דבר פרסום מועד ומיקום פתיחת התיבה הינו פומבי ואמור להיות פומבי. הודעה בדבר הפתיחה מתפרסמת והליך פתיחת תיבת המכרזים ופתיחת מעטפות ההצעות במכרז הינו הליך פומבי אשר נערך ומתקיים בנוכחות מציעים, משתתפים אחרים, וכל מי שחפץ להיות נוכח, רשאי לעשות כן.

(ג) הליך פתיחת תיבת המכרזים והמעטפות, מסתכם בהוצאת המעטפות מהתיבה ומספורן, רישום מספר על המעטפות שהוגשו, פתיחת המעטפות והכרזה על זהות המציע, הכרזה על הצעות המחיר והכרזה על האומדן. על חבר הוועדה להכריז על הממצאים בקול רם, ולוודא רישומם של הממצאים בפרוטוקול.

(ד) בשל חשיבות קיומה של הערבות הבנקאית והמקום אותו תפסה בכל הנוגע לעמידה בתנאי הסף, נהוג לבדוק אם המציע צירף ערבות בנקאית להצעתו. אין צורך ואין משמעות להקראת תוכן, סכום, מועד והבנק עליו היא משוכה, שכן בדיקת הפגמים בערבות, כמו גם פגמים נוספים בהצעה, לרבות עמידה בתנאי סף, מתבצעת בהליך בחינת ההצעות.

(ה) נסקר הליך פתיחת תיבת המכרזים ונמצא כי הינו מתועד, בין השאר, בפרוטוקולים ובמסמכים תומכים שהוגשו על ידי מציעים.

6. ניהול פרוטוקולים

- (א) על ועדת המכרזים חלה החובה לנהל פרוטוקול בכל ישיבותיה, וזאת החל משלב פתיחת תיבת המכרזים. הפרוטוקול יכלול את שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, חומרים שהוצאו מכל מעטפת מכרז והאומדן.
- (ב) נציג הוועדה אמור לחתום על מעטפות המכרז, מסמכי המכרז, ההצעות ועל הפרוטוקול.
- (ג) נימוק החלטות - תכליתה העיקרית של חובת התייעוד ונימוק החלטות הינה הגברת שקיפות עבודתה של ועדת המכרזים, הימנעות משוא פנים ומפני פגיעה בטוהר המידות, לאפשר הפעלה של ביקורת אפקטיבית על עבודתה של ועדת המכרזים ולחייב את ועדת המכרזים לפעול ביסודיות ובענייניות.
- (ד) נסקרו פרוטוקולים של וועדות מכרזים שהתכנסו בשנים 2015-2016 ונמצא כי חלק מהפרוטוקולים אינם מפרטים בפרוטרוט את כלל הנתונים הנדרשים להופיע בפרוטוקול (תיאור כלל החומרים שהוצאו ממעטפות המציע, נימוק מפורט להחלטת הוועדה, עמידה בתנאי סף).
- (ה) המלצות

- 1) על וועדת המכרזים לקבוע פורמט קבוע ומפורט לניהול פרוטוקולים אשר יכלול את כל הפרטים הנדרשים שנבדקים על ידי הוועדה ונדונים במהלך פגישותיה.

7. תיעוד ושמירת מסמכים

- (א) חובות ההנמקה והתיעוד החלות על ועדת המכרזים נגזרות ממקורות שונים, כגון תקנה (10)א לתקנות חובת המכרזים, הוראות התכ"מ וחובת הנאמנות וחובת ההגיינות החלות על כל רשות מנהלית.
- (ב) על וועדת המכרזים לתעד בפירוט רק את התנהלותה, שיקוליה, עמדות החברים בה, החלטותיה והסיבות לקבלת ההחלטות.
- (ג) בנוסף, על המועצה לוודא תיעוד ושמירה של כלל המסמכים המוגשים במסגרת הליכי מכרז בפני וועדת המכרזים בכדי לאפשר הליכי בקרה ופיקוח אחר התנהלות הוועדה.
- (ד) ככלל, תיקי מכרזים מרוכזים במשרדו של מנכ"ל המועצה, למעט מכרזי פיתוח הנשמרים במחלקת הנדסה.
- (ה) נמצא כי לא קיימת רשימת תיוג ומאגר מידע מסודר המפרט את התיעוד הקיים בנוגע למכרזים שנוהלו על ידי ועדת המכרזים.
- (ו) בתיקי מכרזים שנסקרו בלשכת מנכ"ל המועצה נמצא כי התיקים כוללים את ההצעות שהוגשו ופרוטוקול הוועדה בה נדון התיק.
- (ז) המלצות

- (1) על המועצה להקים רשימת תיוג של מסמכים נדרשים ומבנה תיק מכרז בו יתועדו כל המסמכים הרלוונטים למכרז שנוהל על ידי וועדת המכרזים.
- (2) יש להקפיד כי מאגר מידע זה ינוהל על ידי לשכת מנכ"ל המועצה ויתוחזק באופן שוטף, כולל תיעוד של מכרזים שהועברו לארכיון (עד 7 שנים).

8. סיכום

- (א) ועדת המכרזים הינה ועדת חובה מהחשובות שבועדות המועצה המהווה עוגן מקצועי הדין בנושאי ליבה ובעלת השפעה מהותית על פעילותה וסדר יומה של המועצה.
- (ב) בהתאם לסעיף 4 לתקנות המכרזים, בכל הקשור למקרים בהם חלה חובת מכרז, על הרשות המקומית וראש המועצה לדון ולפעול בנושא המכרז רק לאחר מעורבותה של וועדת המכרזים ואף אינם רשאים לדון בהצעת מחיר או בחוזה הטעון מכרז שלא נדון קודם לכן בוועדת המכרזים.
- (ג) תפקידה של ועדת המכרזים, לבחון הצעות מחירים אשר הוגשו למועצה במסגרת מכרזים, לברור מתוכן הצעות אשר עומדות בתנאי הסף ולהמליץ בפני ראש המועצה על התוצאה במכרז שפורסם להזמנת טובין, ביצוע עבודה או העברת מקרקעין.
- (ד) במועצה פועלת וועדת מכרזים המונה 5 חברים (מתוכם אחד המכהן כיושב ראש הוועדה).
- (ה) במסגרת הביקורת, נמצאו ליקויים בתפקודה של וועדת המכרזים כדלקמן:
 - (1) לא קיים נוהל עבודה סדור לעבודת הוועדה.
 - (2) סדרי עבודת הוועדה אינם מפורסמים באתר האינטרנט של המועצה.
 - (3) לא נקבע קוורום (מניין) מחייב לקיום ועדה ולא נקבעו משתתפי חובה.
 - (4) נמצא כי קיימים חברי ועדת מכרזים אשר לא מופיעים באופן קבוע לישיבות הוועדה.
 - (5) התנהלו ישיבות רק בנוכחות חבר ועדה אחד (המשמש כיו"ר הוועדה) ולפיכך, לא התנהל דיון מסודר בנושאים כנדרש בחוק.
 - (6) פרוטוקולי הוועדה אינם מפורטים דיים ולא הוגדרה לתיקי המכרזים רשימת תיוג מסודרת של חומרים נלווים.
- (ו) על המועצה, כפי שמפורט בגוף הדוח, ליישם את ההמלצות המופיעות בגוף הדוח ולתקן את הליקויים הפעילות וועדת המכרזים.