



דוח מבקר המועצה

לשנת 2005

שבט תשס"ז
פברואר 2007

שהם מצויינת בשבילך!

י"ט שבט תשס"ז
7 בפברואר 2007

לכבוד
מר גיל ליבנה
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2005 בהתאם לסעיף 145 ו', פרק א' לצו המועצות המקומיות.

הדוח כולל ממצאי ביקורת על התקשרות המועצה עם קבלן לביצוע עבודות בניה בבית ספר, ואני מקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור ניהול ותפקוד המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה, במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
חברי ועדת ביקורת

דוח ביקורת בנושא :

התקשרות עם קבלן לביצוע עבודות בניה בבית ספר

תוכן עניינים

עמודים

5	מבוא	.1
6	עיקרי הממצאים וההמלצות	.2
11	תכנון והוצאת היתר בניה	.3
12	תקצוב ואישור הפרויקט	.4
14	מסמכי ההתקשרות	.5
17	הכנת אומדן	.6
18	עריכת מכרז	.7
25	חתימה וביול החוזה	.8
27	צו התחלת עבודה	.9
29	אישור וחתימת החוזה	.10
32	גילוי חוסר ההתאמה ע"י הגזברות	.11
34	בירור ראשוני שערך גזבר המועצה	.12
36	הפסקת עבודת הקבלן	.13
38	בדיקת מנכ"ל המועצה	.14
39	ממצאי הביקורת	.15
45	הערכת הממצאים	.16
53	תגובות המבוקרים	.17
60	הבסיס החוקי לעבודת המבקר	.18

1. מבוא

בחודש ספטמבר 2005 התקשרה המועצה עם חברה קבלנית לצורך ביצוע עבודות בניה בשטח ביה"ס "אבני החושן" ביישוב, שנועדו לסגירת המרפסת הדרומית של המבנה והסבתה לשטחי לימוד.

ההתקשרות נערכה באמצעות מכרז זוטא שכלל פניה ל-9 מציעים, וסיוור קבלנים שנערך בשטח בית הספר. למכרז הוגשה בסופו של דבר הצעה אחת בלבד, אולם ועדת מכרזים החליטה לקבל את ההצעה, בנימוק שהעבודה דחופה והמחיר שהוצע נמוך באופן סביר מהאומדן שהוכן ע"י אגף הנדסה.

במסגרת המכרז נמסר לכל משתתף סט מסמכים שכלל חוזה התקשרות. לאחר זכייתו של הקבלן במכרז, הוחזר לו העותק המקורי של הצעתו, לצורך ביול מסמכי החוזה. בדיעבד התברר, כי בחוזה המבויל שהוחזר למועצה ע"י הקבלן, בוצעו תיקונים ומחיקות בטיפקס, שגרמו להוספה נוספת של סכום המע"מ על סכום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז, שכבר כללה מע"מ. בעקבות כך גדל ללא הצדקה סעיף התמורה בחוזה בשיעור 17% שהסתכמו ב- 29,338 ₪.

המעשה האמור לא התגלה באופן מיידי ע"י מי מעובדי המועצה, והחוזה המתוקן והמבויל שהוחזר ע"י הקבלן, אושר ונחתם ע"י גורמים שונים במועצה. אולם בטרם הועבר עותק חתום של החוזה לקבלן, זוהתה אי ההתאמה בגזברות, ובעקבות כך נערכו בירורים עם הקבלן ועם מספר עובדי מועצה שטיפלו בנושא. לאחר שגזבר המועצה ערך בירור עם מנהל הרכש, מנהל התשתיות ומהנדס המועצה, הוא יידע את ראש המועצה בפרטי המקרה וביקש ממנו הנחיות להמשך טיפול.

לצורך בדיקת הליכי המכרז והפקת לקחים, מינה ראש המועצה את מנכ"ל המועצה כחוקר, מכוח סמכותו לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת). בסיום הבדיקה, הגיש המנכ"ל לראש המועצה מסמך שכלל ממצאים והמלצות. לאחר קבלת המסמך האמור, פנה ראש המועצה למבקר המועצה וביקש ממנו לבדוק את הנושא.

לצורך הבדיקה נפגש המבקר עם מנכ"ל המועצה, הגזבר, היועץ המשפטי, המהנדס, מנהל הרכש, מנהל התשתיות, וכן עם חבר ועדת מכרזים שהשתתף בהליך המכרז. במהלך הבדיקה נסקרו פרוטוקולים, תכתובות ומסמכים רלוונטיים שנמצאו באגפי הגזברות וההנדסה.

טיוטת הדוח הועברה לעיון המבוקרים, על מנת שהערותיהם לממצאים ישולבו בדוח הביקורת הסופי.

מהנדס המועצה לשעבר ומנהל התשתיות לשעבר, בחרו שלא להעביר למבקר את הערותיהם לטיוטת הדוח, שהועברה להתייחסותם לאחר פרישתם מהעבודה. לעומת זאת, נכללו בדוח הערותיהם של מנכ"ל המועצה ושל מהנדסת המועצה, שהחלו לעבוד במועצה לאחר סיום עריכת הביקורת, אך לפני מועד פרסום הדוח.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

1. היתר הבניה לסגירת מרפסת בית הספר ניתן ביום 25.9.05, כשבועיים לאחר הוצאת צו התחלת העבודה לקבלן, ותחילת ביצוע העבודות.
מומלץ להקפיד על הוצאת היתרי בניה לפני מסירת צווי התחלת עבודה לקבלנים, כנדרש וכמתחייב.
2. לא הוקפד על קבלת אישור הממונה על המחוז במשרד הפנים על טופס שינוי התב"ר, לפני עריכת המכרז וביצוע ההתקשרות עם הקבלן.
מומלץ להקפיד על קבלת אישור הממונה על כל שינוי שנערך בטופס התב"ר, לפני ביצוע ההתקשרות.
3. מנהל הרכש לא העביר לגזבר, למהנדס וליועץ המשפטי העתק מטיוטת מסמכי המכרז, בצירוף טופס האישור שנקבע לכך בנוהל ה-ISO. כמו כן, מסמכי המכרז לא הועברו לאישורו המוקדם של ראש המועצה באמצעות הטופס שנקבע בנוהל. מנהל הרכש הסביר לביקורת כי הדבר נבע משינוי נהלים שבוצע בזמנו ע"י מנכ"ל המועצה.
מומלץ להקפיד על העברת טיוטת מסמכי המכרז לאישור כל הגורמים הרלוונטיים, כולל ראש המועצה, ועל החתמתם על גבי מערך הטפסים שנקבע בנוהלי ה-ISO של המועצה.
4. באומדן לא נמצאו הסברים לגבי חוסר ההתאמה בין נתוני התחשיב לבין סה"כ עלות העבודה שצוינו באומדן. כמו כן, לא נרשם באומדן תאריך.
מומלץ להקפיד על הכללת הסברים מילוליים באומדנים, בכל מקרה של חוסר התאמה בין נתוני התחשיב לסה"כ עלות העבודה, ולהקפיד על ציון תאריך על מנת לאפשר בקרה על מועד הכנת האומדן ביחס למועד המכרז.

5. רשימת הקבלנים במחלקת הרכש לא כללה נתונים לגבי מועד צירופו של כל קבלן לרשימה, ומועדי התקשרויות קודמות והיקפן. כתוצאה מכך, לא היה ניתן לערוך באמצעות המחשב בקרה על תדירות רענון ועדכון הרשימה, ועל אופן חלוקת ביצוע העבודות בין הקבלנים. כמו כן, לא נמצא משוב ממנהלי האגפים, לגבי מידת שביעות הרצון מעבודתו של כל קבלן.

מומלץ לשפר את רשימת הספקים והקבלנים הממוחשבת בגזברות, ולכלול בה נתונים חיוניים נוספים, בהתאם לאמור לעיל. עוד מומלץ, להקפיד על קבלת טפסי משוב מהאגפים, על מנת לאפשר תיעוד והפקת לקחים מסודרת מביצוע התקשרויות קודמות.

6. נציג אגף הנדסה לא הוזמן למעמד פתיחת מעטפות המכרז לסגירת מרפסת בית הספר.

מומלץ להקפיד על הזמנת נציג האגף הרלוונטי לנושא המכרז למעמד פתיחת המעטפות, במטרה לשפר את בחינת ההצעות ולקדם את השקיפות והבקרה על הליכי המכרז.

7. פרוטוקול פתיחת המעטפות שנמצא במשרדי הגזברות, לא נחתם ע"י חבר ועדת המכרזים ואף לא ע"י מנהל הרכש שרשם את הפרוטוקול.

מומלץ להקפיד על חתימת פרוטוקול פתיחת המעטפות, כנדרש וכמתחייב.

8. במועד עריכת המכרז, תיבת המכרזים היתה נעולה במנעול אחד בלבד, והמפתח למנעול היה בידיו של מנהל הרכש. לפני מועד סיום הביקורת מסר מנהל הרכש למבקר, כי בתיבת המכרזים הותקנו שני מנעולים, כפי הנדרש.

מומלץ להקפיד על נעילת תיבת המכרזים בשני מנעולים כמתחייב, ועל הימצאות המפתחות בידי שני אנשים שהוסמכו לכך על ידי ראש המועצה.

9. הקבלן היחיד שהגיש הצעה למכרז, לא נכח במעמד פתיחת המעטפות. במשרדי הגזברות לא נמצא תיעוד לכך, שכל המשתתפים בסיור הקבלנים קיבלו הודעה על מועד פתיחת המעטפות.

מומלץ להקפיד על הזמנת כל המשתתפים בסיור הקבלנים למעמד פתיחת המעטפות, ועל תיעוד ההזמנה בתיק המכרז.

10. המועצה לא פירסמה בלוח המודעות בכניסה לבניין המועצה, מודעה בדבר המקום והמועד בו תיפתח תיבת המכרזים, כפי שנקבע בהוראות המכרזים.

מומלץ להקפיד על פרסום מודעה כאמור בלוח המודעות בכניסה לבניין המועצה.

11. לאחר פתיחת המעטפות, מסמכי המכרז לא נמסרו לקבלת חוות דעת של מומחה שנקבע ע"י הוועדה. ועדת המכרזים לא דנה ולא החליטה לגבי הצורך בהתייעצות במומחה, כפי שנקבע בנוהל.

מומלץ להקפיד על העברת ההצעות לקבלת חוות דעת מומחה שקבעה הוועדה, בתיאום עם מנהל האגף הרלוונטי לנושא המכרז, אלא אם כן החליטה ועדת המכרזים שאין צורך בהתייעצות במומחה.

12. מנהל הרכש לא העביר לאגף הנדסה העתק מפרוטוקול פתיחת מעטפות המכרז, לפני מועד התכנסות ועדת מכרזים, על מנת לאפשר למנהל האגף לגבש את עמדתו ביחס לקבלן, ובמידת הצורך לערוך לגביו בירורים, כנדרש עפ"י הנוהל.

מומלץ להקפיד על העברת פרוטוקול פתיחת המעטפות למנהל האגף הרלוונטי לנושא המכרז, ועל הבאת עמדתו המקצועית בפני ועדת מכרזים.

13. בפרוטוקול ועדת מכרזים, לא צוין אם סכום ההצעה הזוכה כולל או אינו כולל מע"מ.

מומלץ להקפיד הקפדה יתרה על רישום מדויק של סכומי ההצעות בפרוטוקולים של ועדות המכרזים, כולל התייחסות מפורטת לסכומי המע"מ.

14. לא הוקפד על קבלת הצעות מהקבלן בשלושה העתקים, כפי שנקבע בסעיף 4 של מסמכי המכרז.

מומלץ להקפיד על קבלת הצעות בשלושה העתקים, כפי הנדרש.

15. לאחר עריכת המכרז, הושבה לקבלן הצעת המחיר המקורית והיחידה שהוגשה על ידו, במסגרת מסמכי החוזה אותו נדרש לבייל. במקביל, נשמר בתיק המכרז בגזברות, צילום של ההצעה האמורה.

מומלץ להקפיד על שמירת עותק מקורי אחד לפחות של כל הצעה המוגשת למכרז, בתיק המכרז בגזברות, ולא להסתפק בשמירת צילומים.

16. מנהל הרכש לא זימן אליו את הקבלן על מנת לקבל את החוזה לצורך חתימה וביול, אלא העביר את החוזה למנהל התשתיות באגף הנדסה על מנת שימסור אותו לקבלן. בדיעבד התברר, כי החוזה שהוחזר ע"י הקבלן לאגף והועבר לגזברות, כלל שינויים ומחיקות בטיפקס בסעיף התמורה.

מומלץ להימנע מהעברת החוזים לאגפים, ולהקפיד על זימון הקבלנים ישירות למשרדי הגזברות לצורך קבלת החוזים לחתימה וביול.

17. מנהל התשתיות הוציא לקבלן צו התחלת עבודה, ואישר את תחילת ביצוע העבודות בשטח בית הספר, לפני שהיה ברשותו חוזה מבויל וחתום ע"י מורשי החתימה במועצה.

מומלץ להנחות את אגף הנדסה להימנע ממתן צווי התחלת עבודה לקבלנים, לפני קיומו של חוזה חתום ע"י מורשי החתימה והקבלן.

עוד מומלץ, להותיר את הסמכות להוצאת צווי בניה למהנדס המועצה בלבד, ולהנחותו להימנע מהאצלת סמכות זו לעובדים הכפופים לו באגף. המלצה זו מקבלת משנה תוקף, כשמדובר בעובדים המועסקים באמצעות חברה חיצונית, ואינם עובדי מועצה.

18. בצו התחלת העבודה שהוצא לקבלן ע"י מנהל התשתיות, צוין סכום שגוי, שנבע מכתובת סכום ההתקשרות כולל מע"מ, כסכום לפני מע"מ.

מומלץ, לשפר את הבקרה הפנימית באגף הנדסה על הוצאת צווי התחלת עבודה, במטרה למנוע רישום נתונים שגויים.

כמו כן, מומלץ שלא לציין בצווי התחלת העבודה את סכום ההתקשרות, ולכלול בהם הערה שהתמורה לעבודה תשולם בהתאם לתנאי החוזה.

19. החוזה המבויל והמתוקן בטיפקס שהוחזר על ידי הקבלן, אושר ע"י מנהל התשתיות, מהנדס המועצה והיועץ המשפטי, למרות שבסעיף התמורה היה רשום על גבי המחיקות, סכום הגבוה ב - 29,338 ₪ מסכום המכרז.

מומלץ לשפר את הבדיקות הנערכות באגף הנדסה על חוזים חתומים המוחזרים ע"י קבלנים, ולוודא התאמה עם תוצאות המכרז לפני אישורם והעברתם לחתימה.

20. החוזה המבויל והמתוקן הועבר מאגף ההנדסה ישירות לידי הגזבר, מבלי שמנהל הרכש האחראי על נושא ההתקשרויות, בדק ואשר את התאמת החוזה למכרז. כתוצאה מכך, החוזה אושר ונחתם ע"י הגזבר ולאחר מכן ע"י ראש המועצה, מבלי שהתגלו התיקונים וחוסר ההתאמה עם המכרז. הדבר התגלה על ידי הגזבר רק לאחר החתימה, לפני העברת עותק לקבלן.

מומלץ להנחות את מנהל הרכש, להקפיד על עריכת בדיקה שיטתית של כל החוזים החתומים המוחזרים למועצה ע"י הקבלנים, ולדווח על תוצאות הבדיקה לגזבר לפני חתימתו על החוזים, באמצעות טופס מיוחד כדוגמת הטופס שהומלץ בדוח.

21. ראש המועצה הנחה את המנכ"ל (הקודם) להגיש תלונה במשטרה כנגד הקבלן בתום ביצוע העבודות, אולם עד למועד סיום הביקורת, הנחיה זו טרם בוצעה. בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנכ"ל המועצה כי העבודות הסתיימו לאחר תיקון כל הליקויים רק בתאריך 27.7.06, והיועץ המשפטי הונחה על ידו להוציא מכתב למשטרת ישראל, עם בקשה להנחיה כיצד לנהוג בנסיבות העניין.

22. במהלך הביקורת, מסר מנהל התשתיות למבקר הסברים בלתי מבוססים, שלא עלו בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, ואף עמדו בסתירה להסברים שנמסרו על ידו למנכ"ל המועצה. הסברים אלו, שלכאורה ניקו את הקבלן מכל חשד, היו עלולים לגרום למועצה הפסדים כספיים, ולמנוע את הפקת הלקחים הנדרשים למניעת הישנות המקרה בעתיד.

הביקורת רואה בחומרה מסירת גרסאות סותרות ובלתי מבוססות למנכ"ל המועצה ולמבקר, והמליצה להפסיק את ההתקשרות עם העובד, ולשקול את המשך ההתקשרות עם החברה שבאמצעותה הועסק.

פירוט הממצאים, מסקנות והמלצות

3. תכנון והוצאת היתר בניה

היוזמה לסגירת המרפסת במבנה ביה"ס "אבני החושן" עלתה מצד הנהלת בית הספר ואגף חינוך וקהילה במועצה, לצורך הגדלת שטחי הלימוד במוסד.

לצורך הכנת התכנית, התקשרה המועצה עם משרד מתכננים בשם "י. א. אדריכלים ובוני ערים בע"מ" שנבחר ע"י מהנדס המועצה. המשרד האמור, לאחר שהתקשר עם מספר מתכנני משנה, הגיש למחלקת ההנדסה סט תכניות ומפרט טכני, וערך תכנית הגשה לצורך הוצאת היתר בניה.

בתאריך 25.9.05 הוצא ע"י רשות הרישוי של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה היתר בניה לסגירת מרפסת בית הספר.

נמצא כי היתר הבניה האמור הוצא כשבועיים לאחר שמנהל התשתיות כבר מסר לקבלן צו התחלת עבודה. (הצו האמור ניתן ביום 11.9.05).

מומלץ להקפיד על מתן צווי התחלת עבודה רק לאחר שניתן לעבודה היתר כדין.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי ההמלצה מקובלת וכך נוהגת המועצה, וכי תועבר תזכורת למהנדסת המועצה להקפיד על מתן צו התחלת עבודה רק לאחר שניתן לעבודה היתר כדין.

מהנדסת המועצה ציינה בתגובתה לטיטות, כי לא יינתן צו התחלת עבודה ללא הוצאת היתר.

התכניות המפורטות שהוגשו ע"י משרד המתכננים למהנדס, הוצגו לאגף החינוך במועצה, שהזמין את העבודה, וקיבלו את אישורו.

בהתאם לכך, הכין מהנדס המועצה את מסמכי המכרז וחווזה ההתקשרות, על גבי נוסח סטנדרטי שהוכן מראש ואושר ע"י היועץ המשפטי של המועצה.

4. תקצוב ואישור הפרוייקט

לצורך ביצוע סגירת המרפסת בביה"ס נפתח ע"י אגף הגזברות תב"ר מס' 225, בשם "שיפוץ ביה"ס אבני החושן".

התב"ר אושר ע"י מליאת המועצה ביום 8.3.05 וע"י הממונה על המחוז במשרד הפנים ביום 29.3.05.

הסכום שנרשם בטופס אישור התב"ר עמד על 100,000 ₪, ומקורות המימון היו הכנסות מקרנות הרשות (קרן לעבודות פיתוח).

בתאריך 28.7.05 התקבלו במשרדי המועצה 2 הרשאות תקציביות ממשרד החינוך. האחת בסך 70,000 ₪, שנועדה לרכישת מבנה יביל לבי"ס "ניצנים", והרשאה נוספת בסך 240,000 ₪, שנועדה לרכישת 2 מבנים יבילים לממ"ד "אבני החושן".

בתאריך 31.7.05 שלח ראש המועצה מכתב לסמנכ"ל ומנהל מינהל משרד החינוך, וביקש להסב את ההרשאה התקציבית לרכישת שני מבנים יבילים לגני הילדים בבי"ס "אבני החושן" מהטעמים הבאים:

* ביה"ס נערך לקליטה חריגה ומוגדלת של תלמידים, המחייבת פתיחת כיתה א' חמישית והגדלת מס' הכיתות.

* מבנה ביה"ס ושטח החצר צרים מלהכיל אוכלוסיה המונה 818 תלמידים ולכן היה בכוונת המועצה לספח לשטח ביה"ס שתי כיתות גן הצמודות למגרש ביה"ס. סוכם כי תועמד לרשות המועצה הרשאה תקציבית לבנייתם בבניה מתועשת, אך מועד ההרשאה (סוף יולי) אינו מאפשר שינוי מיפוי והסבת הגנים. בנוסף, הצבת שני מבנים יבילים בחצר ביה"ס היא בעייתית מבחינה תכנונית ותקטין את שטח החצר הקטנה ממילא.

* בעקבות האמור לעיל, המועצה נערכה לבינוי בביה"ס בדרך של סגירת מרפסת בשטח של כ - 90 מ"ר לטובת כיתת לימוד וחדרי ספח נחוצים.

בסיום המכתב האמור, ביקש ראש המועצה אישור להסב את ההרשאה התקציבית שניתנה לרכישת מבני הגנים היבילים, לטובת עבודות בינוי בשטח ביה"ס.

בעקבות כך, הכינה הגזברות טופס שינוי תב"ר (225), שכלל את שינוי שם התב"ר ל"עבודות בבי"ס אבני החושן + ביה"ס ניצנים", והגדלת התב"ר ב - 310,000 ₪ ממקורות "השתתפות ממשלה", כך שסכומו הסופי עמד על 410,000 ₪.

בסעיף ההערות בתחתית טופס שינוי התב"ר, נרשמה ההערה הבאה:

בי"ס ניצנים: מבנה יביל - 70 אלף ₪ (ישירות ממשרד החינוך), בי"ס אבני החושן: עבור סגירת מרפסת (המרה של 2 גני ילדים זמניים) 240 אלף ₪.

בתאריך 18.7.05 אישרה מליאת המועצה את טופס שינוי התב"ר.

בתאריך 4.8.05 שלח גזבר המועצה לממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים את טופס שינוי התב"ר, וביקש את אישורו. לפנייתו צירף הגזבר את התחייבויות משרד החינוך עבור רכישת מבנים יבילים לבתי הספר הנ"ל, בסך כולל של 310,000 ₪. כמו כן, צירף הגזבר את פרוטוקול ישיבת המועצה בה אושר שינוי התב"ר, ואת אישור היועץ המשפטי של המועצה לפרוטוקול האמור.

נמצא כי המכרז נערך, והמועצה חתמה על חוזה עם הקבלן הזוכה, עוד בטרם התקבל בגזברות המועצה אישור הממונה על המחוז לשינוי התב"ר.

מומלץ להקפיד על קבלת אישור הממונה על המחוז לכל שינוי הנערך בתב"ר, לפני עריכת המכרז וביצוע ההתקשרות עם הקבלן.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה מקובלת וכך המועצה נוהגת ותמשיך לנהוג.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי תכנון והליכי מכרז וחווה נעשו לאחר שהמועצה והממונה על המחוז אישרו את התב"ר בחודש מרץ 2005.

המבקר מעיר, כי האישורים מחודש מרץ ניתנו עבור תב"ר בסך 100,000 ₪, ומן הראוי היה להקפיד על קבלת אישור הממונה על שינוי התב"ר, לפני עריכת המכרז וביצוע ההתקשרות.

5. מסמכי ההתקשרות

טיוטת המכרז שכללה את מסמכי חוזה ההתקשרות, הוכנה ע"י אגף הנדסה עפ"י נוסח סטנדרטי שנקבע מראש ואושר ע"י היועץ המשפטי.

בנוהל ISO של המועצה (מס' 3.02.3) בנושא התקשרויות עם קבלנים וספקים נקבע, (סעיפים 3.11 - 3.12) כי לאחר אישור נוסח המכרז ע"י היועץ המשפטי יעביר מנהל הרכש העתק ממנו לאישור הגזבר וכל גורם רלוונטי נוסף, בצירוף טופס אישור מיוחד שנקבע בנוהל כמסמך ישים מס' 3.

נמצא כי מנהל הרכש לא העביר לגזבר, למהנדס וליועץ המשפטי העתק מטיוטת מסמכי המכרז, בצירוף טופס האישור שנקבע לכך בנוהל ה-ISO.

מומלץ להנחות את מנהל הרכש להקפיד על העברת טיוטת מסמכי המכרז לאישור הגזבר וכל הגורמים הרלוונטיים, באמצעות החתמתם על גבי הטופס שנקבע לכך בנוהלי ה-ISO של המועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה מקובלת ותועבר הנחיה בנושא למנהל הרכש.

מהנדסת המועצה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי טיוטת של המכרז תועבר לאישור כל האגפים הרלוונטיים, והנוסח הסופי של המכרז (לפני פרסום המכרז) יועבר לאישור וחתימת מהנדס/ת המועצה.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בתקופת המכרז שונו נהלי המכרזים והטיפול בהתקשרויות, ושינוי זה הובהר לו במספר שיחות עם מנכ"ל המועצה. הנ"ל הדגיש, כי נאמר לו מפורשות שאין זה מתפקידו לבדוק חוזים והתקשרויות של אגף הנדסה, והאחריות על ניהול ההתקשרות והכנת המכרז הועברה לאגף, ולכן הטיפול במסמכי המכרז נעשה רובו ככולו על ידי האגף. מנהל הרכש הוסיף, כי המלצת הביקורת להעביר את טיוטת מסמכי המכרז לאישור הגזבר וכל הגורמים הרלוונטיים היתה תקפה לפני ששונה הנוהל, וציין שהוא קיבל את החומר לאחר שהמסמכים אושרו ונערכו על ידי האגף, ונשאר בסמכותו רק הטיפול מול ועדת המכרזים.

בסעיף 3.13 לנוהל ה- ISO נקבע, כי רק עם קבלת כל טופסי האישור חתומים, יעבירם מנהל הרכש לחתימה ע"י ראש המועצה, וזאת על גבי טופס שצורף כנספח מס' 1 לנוהל, כמפורט להלן:

<u>טופס אישור מכרז ע"י ראש המועצה</u>	
לכבוד ראש המועצה	
אדון נכבד,	
הנדון:	חתימה על מכרז בנושא: _____
	מספר מכרז: _____
1.	מצ"ב מכרז בנושא: _____ לחתימתך.
2.	המכרז נכתב ע"י _____
	המכרז נבדק ע"י מנהל מחלקת _____ (מצ"ב אישור).
	המכרז אושר ע"י היועץ המשפטי (מצ"ב אישור).
	המכרז אושר ע"י הגזבר (מצ"ב אישור).
3.	המכרז מאושר גם ע"י החתום מטה.
בברכה,	

אחראי המכרזים	

בסעיף 3.14 בנוהל האמור נקבע, כי עם קבלת אישורו של ראש המועצה, יפעל מנהל הרכש לתאם את מועד פרום פתיחת המעטפות ומועד זימון ועדת המכרזים.

נמצא כי מנהל הרכש לא העביר לראש המועצה את הטופס האמור, לצורך אישור מסמכי המכרז, וממילא לא צירף אליו את כל האישורים שצוינו בו (אישור מנהל האגף, הגזבר, והיועץ המשפטי).

מומלץ להקפיד על אישור מסמכי המכרזים ע"י ראש המועצה לפני פרסומם, באמצעות חתימתו על גבי הטופס שנקבע לכך בנוהל ה- ISO של המועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ראש המועצה מאשר כל מכרז לפני פרסומו בחתימתו על גבי מסמכי המכרז, וכי ירוענן הצורך בשימוש בטופס שנקבע בנוהל.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי במכרז זה טופלו המסמכים ע"י האגף לפני הנוהל החדש, ומהבהרות שקיבל בשיחה עם המנכ"ל לא היה זה מתפקידו ובסמכותו לבדוק את אגף ההנדסה.

ההתקשרות עם הקבלן לביצוע סגירת מרפסת בית הספר התבצעה על בסיס מחיר כולל לביצוע העבודה, עפ"י מפרט טכני שהוכן ע"י משרד מתכננים חיצוני.

בהתאם לכך, בסעיף 4 של חוזה ההתקשרות עם הקבלן צוין כלהלן:

"בתמורה לביצוע העבודות לפי חוזה זה על ידי הקבלן במלואן ובמועדן... תשלם המועצה לקבלן סך כולל פאושלי עפ"י ההצעה (מסמך 3 למכרז).."

כמו כן, בסעיף ב' של המפרט הטכני שצורף כנספח א' לחוזה, צוין כלהלן:

" מחיר העבודה הינו גבולי (פאושלי) עפ"י התכנון המהווה חלק בלתי נפרד מהחוזה, וכולל את כל האמור במפרט זה. בסוף העבודה לא תיערך כל מדידת כמויות".

בהתאם לכך, הצעת המחיר שהוגשה ע"י הקבלן למכרז, כללה את המסמך הבא:

<u>ריכוז ההצעה</u>	
ש"ח _____	סה"כ הצעה פאושלית
ש"ח _____	בתוספת מע"מ 17%
ש"ח _____	סה"כ
ש"ח _____	תוספת/הנחה %
ש"ח _____	סה"כ לאחר הנחה
_____	שם הקבלן מגיש ההצעה
_____	חתימה
_____	תאריך

בדיעבד התברר, כי על גבי המסמך האמור נערכו שינויים באמצעות מחיקות בטיפקס, שבוצעו לאחר שהצעת הקבלן נבחרה ע"י ועדת המכרזים, כפי שיוסבר להלן.

6. הכנת אומדן

בסעיף 11 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות) נקבע, כי לפני תום המועד להגשת הצעות יפקיד יו"ר ועדת המכרזים או מי שהוא הסמיך לכך, בתיבת המכרזים, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.

בסעיף 3.16 בנוהל ISO של המועצה (מס' 3.02.3) בנושא התקשרויות עם קבלנים וספקים נקבע, כי מנהל הרכש יוודא שמנהל האגף הרלוונטי יכין את אומדן המכרז, מאושר ע"י הגזברות, ויכניסו לתיבת המכרזים.

נמצא כי מנהל התשתיות באגף ההנדסה הכין אומדן עלויות לביצוע סגירת המרפסת בבית הספר, אשר הועבר לגזבר ע"י מהנדס המועצה.

נמצא כי על גבי האומדן האמור לא נרשם תאריך.

מומלץ להקפיד על כתיבת תאריך על גבי האומדנים הנערכים ע"י אגף ההנדסה, על מנת שתתאפשר בקרה על מועדי הכנתם ביחס למועד עריכת המכרז.

באומדן האמור צוין, כי לפי בקשת הגזבר מצורף בזאת אומדן עלויות ביצוע לסגירת המרפסת בית הספר, לפי הפירוט הבא:

סה"כ תוספת בניה 85 מ"ר.
 עלות משוערת למ"ר בניה 2,500 ₪.
 סה"כ אומדן עלות ביצוע – 180,000 ₪ כולל מע"מ.

מנהל התשתיות הסביר למבקר, כי השטח של 85 מ"ר בניה באומדן, נקבע עפ"י מסמכי המתכנן, ואילו המחיר של 2,500 ₪ למ"ר בניה, נקבע לפי מחירי משכ"ל.

לכאורה, עפ"י נתוני האומדן, עלות העבודה היתה אמורה להסתכם ב- 212,500 ₪ (2,500 X 85) ולא ב- 180,000 ₪ בלבד, כפי שצוין. אולם באומדן לא נכללו הסברים לגבי חוסר ההתאמה בין הנתונים לבין סה"כ עלות הביצוע.

מומלץ להקפיד על הכנת אומדנים מפורטים, שייכללו הסברים מילוליים בכל מקרה של חוסר התאמה לכאורה בין הנתונים לבין סה"כ עלות הביצוע.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המלצות הביקורת מקובלות וכך נוהגת המועצה, וכי יועבר רענון ההמלצה למהנדסת המועצה להקפיד על הוצאת אומדנים עם תאריכים והסברים.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה מהנדסת המועצה, כי במידה ויש חריגה בין האומדן לבין התקציב כפי שהוגדר בתב"ר, מנהל בינוי ותשתיות מתריע בפני הגזברות או מעדכן תוכניות בהתאם. עוד ציינה המהנדסת, כי בראש כל אומדן יוקפד שיופיע תאריך עדכון.

מובן כי האומדן הינו מסמך פנימי חסוי, שהעברתו לאחד המשתתפים במכרז עלולה לתת לו יתרון בלתי הוגן על פני המציעים האחרים. לפיכך נקבע בהוראות המכרזים כי האומדן יופקד בתיבת המכרזים, ופרטיו יתועדו בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים.

נמצא כי האומדן האמור אכן הוכנס לתיבת המכרזים כנדרש. בפרוטוקול פתיחת המעטפות מיום 23.8.05 צוין כי האומדן שנמצא היה בסך 180,000 ₪ כולל מע"מ.

.7 עריכת המכרז

7.1 פניה למציעים

בסעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות) נקבע, כי המועצה רשאית להתקשר בחוזה לביצוע עבודה שערכה אינו עולה על 285,300 ₪, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן מכרז זוטא). עוד נקבע, כי במכרז זוטא לביצוע עבודה שערכה עולה על 142,600 ₪, על המועצה לפנות ל - 6 קבלנים לפחות. (הסכומים האמורים מעודכנים עפ"י חוזר מנכ"ל הפנים מס' 6/05).

מאחר וסכום האומדן לביצוע סגירת המרפסת עמד על 180,000 ₪, נדרשה המועצה לערוך מכרז זוטא שכלל פניה ל - 6 מציעים לפחות.

לצורך ההתקשרות לביצוע העבודה, נערך ע"י אגף הגזברות מכרז זוטא (מס' 14/05) שכלל פניה ל - 9 קבלנים. נמצא, כי 8 קבלנים נכללו ברשימת הקבלנים שהיתה מצויה במשרדי מנהל הרכש, וקבלן נוסף שלא נכלל ברשימה, היה זכייין של מפעל הפיס.

הפניה לקבלנים נערכה טלפונית ע"י מזכירת מנהל הרכש, והיא כללה שליחה באמצעות הפקס או Email של מסמכי המכרז, או מסירתם באופן ידני. במסמכי המכרז צוין, כי התאריך האחרון להגשת הצעות הוא 10.8.05.

במחשב מזכירת מנהל הרכש נמצאה רשימת קבלנים מסודרת, עימם התקשרה המועצה במהלך השנים האחרונות. עם זאת, הרשימה האמורה לא כללה נתונים לגבי מועד צירופו של כל קבלן לרשימה, ומועדי התקשרויות קודמות והיקפן. כתוצאה מכך, לא ניתן לערוך באמצעות המחשב בקרה על תדירות רענון ועדכון הרשימה, ועל אופן חלוקת ביצוע העבודות בין הקבלנים.

מומלץ לשפר את רשימת הספקים והקבלנים הממוחשבת בגזברות, ולכלול בה נתונים חיוניים נוספים, בהתאם לאמור לעיל.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, הוא מקבל המלצה זו, אך יש לזכור שבכוח האדם המצומצם הקיים, קשה לבצע טיוב של מאגר הקבלנים.

במועד הביקורת נמצא במשרדו של מנהל הרכש תיק מסודר, בו תויקו מסמכים שונים של קבלנים וספקים עימם התקשרה המועצה במהלך השנים האחרונות. בתיק נמצאו חוצצים המפרידים בין המסמכים השונים לפי סוגי ההתקשרות. עם זאת, לא נמצאו בתיק נתונים לגבי מידת שביעות הרצון מעבודתו של כל קבלן, נתונים שאמורים להיות מרוכזים באמצעות קבלת טפסי משוב מהאגפים.

מומלץ להקפיד על קבלת טפסי משוב מהאגפים ועל תיוקם בתיק האמור, על מנת לאפשר תיעוד והפקת לקחים מסודרת מביצוע ההתקשרויות הקודמות.

7.2 סיוור קבלנים

כל הקבלנים אליהם פנתה מזכירת מנהל הרכש, הוזמנו להשתתף בסיוור קבלנים בשטח בית הספר, שהתקיים בתאריך 4.8.05.

נמצא כי בסיוור שהתקיים במועד האמור השתתף קבלן אחד בלבד, מלבד מנהל התשתיות ומנהל הרכש. בפרוטוקול הסיוור נרשם, כי הקבלן האמור התבקש ע"י נציגי המועצה לדחות את הסיוור בשבוע, ונתן את הסכמתו לכך.

בתאריך 9.8.05 נערך סיוור קבלנים נוסף בבית הספר, בו נכחו מלבד מנהל התשתיות ומנהל הרכש, 5 קבלנים, ביניהם גם הקבלן שהגיע לבדו לסיוור הקודם. בפרוטוקול הסיוור צוין, כי מנהל התשתיות תיאר לקבלנים את העבודה, שכללה פירוקים, בניה, צביעה, גג בטון ואיטום, והודגש כי העבודה היא "קומפלט" לפי המפרט, פאושלי לא למדידה, כשתקופת הביצוע היא 90 יום ממועד מתן צו התחלת עבודה.

עוד צוין בפרוטוקול הסיור, כי ניתן להגיש הצעות עד יום 21.8.05 בשעה 14:00, כלומר 11 יום לאחר המועד האחרון להגשת הצעות, כפי שנקבע במסמכי המכרז.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי דחיית מועד הגשת ההצעות נעשתה בעקבות דחיית סיור הקבלנים, וכי הוא הביא זאת לידיעת כל המשתתפים באמצעות שליחה בפקס של פרוטוקול הסיור.

7.3 קבלת ההצעות ופתיחת תיבת המכרזים

במסמכי המכרז לסגירת המרפסת נקבע (בסעיף 5), כי את ההצעות יש להפקיד במסירה אישית בתיבת המכרזים שבמשרדי המועצה.

בסעיף 3.20 בנוהל ISO של המועצה (מס' 3.02.3) בנושא התקשרויות עם קבלנים וספקים נקבע, כי מנהל הרכש יתאם את פתיחת המעטפות עם יו"ר ועדת מכרזים, או עם חבר ועדה אחר שהוסמך לכך.

עפ"י האמור בסעיף 15 להוראות המכרזים, כאשר נקבע בתנאי המכרז שהגשת ההצעות תהיה במסירה ידנית בלבד, תיפתח תיבת המכרזים החל מתום המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז, ולא יאוחר מ-14 יום מהמועד שנקבע כאמור.

נמצא, כי פתיחת תיבת המכרזים התבצעה במשרדי המועצה בתאריך 23.8.05, כלומר יומיים לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות.

בפרוטוקול פתיחת מעטפות המכרז צוין, כי במקום נכחו חבר ועדת מכרזים ומנהל הרכש של המועצה.

נמצא כי נציג אגף הנדסה לא הוזמן ולא נכח במעמד פתיחת מעטפות המכרז.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל הרכש, כי נוכחות נציג האגף בפתיחת המעטפות אינה מחויבת עפ"י הנוהל, ומדובר בהליך טכני לרישום מסמכים ולא בהליך מקצועי המחייב חוות דעת של מנהל האגף. הנ"ל הוסיף, כי דרישה זו היא של ראש המועצה, והיא הופיעה רק לאחר המקרה הנדון בדוח זה.

מומלץ להזמין את נציג האגף הרלוונטי לנושא המכרז, למעמד פתיחת המעטפות, במטרה להגביר את שקיפות ההליך ולהיעזר במידת הצורך בניסיונו המקצועי.

עפ"י הפרוטוקול שנרשם ע"י מנהל הרכש, נמצאו בתיבת המכרזים אומדן בסך 180,000 ₪, ומעטפה אחת של חברת ב', שתוכנה היה כלהלן:

- * חוזה חתום.
- * הצעה על סך 147,500 ₪ + מע"מ = 172,575 ₪.
- * ערבות בנקאית ע"ס 15,000 ₪ בתוקף עד 21.11.05.
- * פרטי הסיוג הקבלני.
- * אישור ניכוי מס במקור וניהול ספרים.

חבר ועדת המכרזים שהשתתף במעמד פתיחת המעטפות, חתם על ההצעה המקורית שהוגשה ע"י הקבלן, בין היתר ליד הסעיף המפרט את גובה ההצעה.

פרוטוקול פתיחת המעטפות שנמצא במשרדי הגזברות, לא נחתם כנדרש ע"י חבר ועדת מכרזים שנכח באותו מעמד, ואף לא ע"י מנהל הרכש שרשם את הפרוטוקול.

מומלץ להקפיד על חתימת פרוטוקול פתיחת המעטפות, כנדרש וכמתחייב.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל הרכש, כי פרוטוקול פתיחת המעטפות נכתב ידנית ולאחר עריכתו ובדיקת כל המסמכים הדרושים והנלווים, הוא מדפיס את הפרוטוקול ומעביר לחתימת חבר הוועדה כנהוג.

בסעיף 14 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות) נקבע, שאת מעטפות המכרז יש להכניס לתוך תיבת מכרזים הנעולה בשני מנעולים, שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שראש המועצה הסמיך אותם לכך.

נמצא כי במועד עריכת המכרז, תיבת המכרזים היתה נעולה במנעול אחד בלבד, והמפתח למנעול היה בידיו של מנהל הרכש. לפני מועד סיום הביקורת מסר מנהל הרכש למבקר, כי בתיבת המכרזים הותקנו שני מנעולים, כפי הנדרש.

מומלץ להקפיד על נעילת תיבת המכרזים בשני מנעולים כפי הנדרש, ועל הימצאות המפתחות בידי שני אנשים שהוסמכו לכך על ידי ראש המועצה.

בסעיף 15 ה' להוראות נקבע, שכל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים ורישום מסמכי המכרזים בפרוטוקול. ואילו בסעיף קטן ג' נקבע, שיו"ר ועדת המכרזים יפרסם מודעה בדבר המקום והמועד בו תיפתח תיבת המכרזים, ויציין בה כי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים וההצעות, ורישום מסמכי המכרז. עוד נקבע, כי הודעה כאמור תודבק בכניסה לבניין המועצה ותימסר לכל מעוניין הפונה לשם קבלתה.

נמצא שהמועצה לא פרסמה מודעה בדבר המקום והמועד בו תיפתח תיבת המכרזים, כפי שנקבע בהוראות המכרזים.

מומלץ להקפיד על פרסום מודעה כאמור על לוח המודעות בכניסה הראשית של בניין המועצה.

נמצא, כי הקבלן היחיד שהגיש הצעה למכרז, לא נכח במעמד פתיחת המעטפות.

בפגישה מיום 2.10.05 שנערכה בין מנכ"ל המועצה לבין הקבלן ומנהל העבודה, טען הקבלן שכל מוסדות הציבור מזמינים אותו לפתיחת המעטפות, ואילו למכרז האמור הוא לא הוזמן ולא ידע על מועד פתיחת המעטפות. (ראה בסעיף 13 להלן).

במועד הביקורת, לא נמצא בגזברות תיעוד לכך שנשלחו הודעות לכל המשתתפים בסיור הקבלנים על מועד פתיחת מעטפות המכרז. מנהל הרכש מסר למבקר, כי לא זכור לו אם נמסרו הודעות טלפוניות על מועד פתיחת המעטפות לכל המשתתפים בסיור.

מומלץ להקפיד על שליחת הודעות על מועד פתיחת המעטפות לכל המשתתפים בסיור הקבלנים, ועל תיעוד ההודעות בתיק המכרז.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי פתיחת המעטפות מתבצעת מספר ימים לאחר תאריך ההגשה או מיד לאחר מכן. הנ"ל הוסיף, כי לעיתים עקב מהירות ושינויים ביומן חברי הוועדה, קשה להודיע מראש בכתב לקבלנים, אך הודעה טלפונית נמסרת לכל קבלן שהגיש הצעה, והעתק פרוטוקול מועבר לכל קבלן שהשתתף על פי דרישתו.

7.4 מסירת ההצעה לבדיקת מומחה

בסעיף 18 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות) נקבע, כי יו"ר ועדת המכרזים ימסור ללא דיחוי העתק של כל מסמכי המכרז שהוצאו מתיבת המכרזים, לידי המומחה שקבעה הוועדה דרך כלל לאותו סוג של התקשרות, לשם קבלת חוות דעתו (להלן - המומחה). עוד נקבע, כי במידה ולא נקבע מומחה, יכנס היו"ר את ועדת המכרזים, והיא תחליט בדבר הצורך בהתייעצות במומחה ובדבר בחירתו.

נמצא כי לאחר פתיחת תיבת המכרזים, מסמכי המכרז לא נמסרו לידי מומחה שנקבע לאותו סוג התקשרות, לצורך קבלת חוות דעתו, וכי הוועדה אף לא דנה וממילא לא החליטה לגבי הצורך בהתייעצות במומחה.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי הדבר נבע מכך שלמכרז הוגשה הצעה אחת בלבד, ולכן הכנת טבלת השוואה לא היתה רלוונטית.

המבקר סבור, כי חוות דעת מומחה נדרשת לא רק לצורך השוואה בין ההצעות, אלא גם לצורך בחינה מקצועית של הצעה יחידה.

מומלץ להקפיד על העברת ההצעות לקבלת חוות דעת מומחה, בתיאום עם מנהל האגף הרלוונטי לנושא המכרז, אלא אם כן החליטה ועדת מכרזים שאין צורך בהתייעצות במומחה.

בתגובתו לטיטת הדוח ציין מנהל הרכש, כי את המומחה צריכה לקבוע ועדת המכרזים, ובמרבית המכרזים אין צורך במומחה, היות והמכרז נבנה בצורה מאד קלה להשוואה כנדרש, ולא מדובר בנתונים טכניים מסובכים. עוד ציין מנהל הרכש, כי יש לזכור שהמכרז הנ"ל היה מכרז זוטא, וכלל הצעת מחיר פאושלית שהיתה הצעה יחידה, וברור שאין צורך במומחה למכרז זה. הנ"ל הוסיף, כי לדעתו יש לתת סמכות למרכז הוועדה, להפעיל שיקול דעת ולחסוך טרחה, זמן ובירוקרטיה מיותרת.

בסעיף 3.22 בנוהל ISO של המועצה (מס' 3.02.3) בנושא התקשרויות עם קבלנים וספקים נקבע, כי פרוטוקול פתיחת מעטפות המכרז, יופץ לעיון חברי ועדת מכרזים, וישמש בסיס לדיון עם התכנסות הוועדה.

ואילו בסעיף 3.23 בנוהל האמור נקבע, כי עד למועד התכנסות ועדת מכרזים, באחריות מנהל האגף לגבש את עמדתו ביחס להצעות הספק המסתמן כזוכה, ובמידת הצורך יפנה לבקשת המלצות, קבלת חוות דעת, התרשמות מפרויקטים דומים, וכו'.

נמצא, כי עמדתו של מנהל אגף הנדסה ביחס להצעה היחידה שהוגשה למכרז, לא הובאה בפני ועדת מכרזים.

עוד נמצא, כי לפני מועד התכנסות הוועדה, מנהל הרכש לא העביר לאגף הנדסה העתק מפרוטוקול פתיחת מעטפות המכרז, על מנת לאפשר למנהל האגף לגבש את עמדתו ביחס לקבלן הזוכה, ובמידת הצורך לערוך לגביו בירורים, כנדרש עפ"י הנוהל.

מומלץ להקפיד על העברת פרוטוקול פתיחת המעטפות למנהל האגף הרלוונטי לנושא המכרז, ועל הבאת עמדתו המקצועית בפני ועדת מכרזים.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המלצות הביקורת מקובלות ותיושמה ע"י מנהל הרכש. עוד ציין המנכ"ל, כי מנהלי האגפים או נציג מטעמם יוזמנו לוועדת המכרזים והם יוכלו להביע עמדותיהם המקצועיות בפני הוועדה, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל הרכש, כי תוצאות המכרז הועברו בשיחה למנהל התשתיות, והנ"ל ידע על התוצאה ושמדובר בהצעה אחת בלבד, הנמוכה מהאומדן בצורה סבירה.

ועדת מכרזים 7.5

ישיבת ועדת מכרזים שדנה במכרז האמור, התקיימה בתאריך 6.9.05. בישיבה נכחו יו"ר הוועדה, חבר ועדה, יועץ משפטי, גזבר המועצה ומנהל הרכש. בפרוטוקול הוועדה צוין שהוגשה רק הצעה אחת של הקבלן ב', בסך 172,575 ₪.

נמצא כי בפרוטוקול לא צוין, אם סכום ההצעה כולל או אינו כולל מע"מ. מנהל הרכש שרשם את הפרוטוקול הסביר למבקר, כי עניין המע"מ הושמט בטעות.

מומלץ להקפיד הקפדה יתרה על רישום מדויק של סכומי ההצעות בפרוטוקולים של ועדות המכרזים, כולל התייחסות מפורטת לסכומי המע"מ.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל הרכש, כי בפני כל חבר בוועדת המכרזים עמד פרוטוקול פתיחת המעטפות, וכן הערה שנרשמה שהמחיר נמוך בצורה סבירה מהאומדן, המוכיחה שהמחיר כלל מע"מ.

בהמשך הפרוטוקול צוין, כי יו"ר הוועדה ממליץ לקבל את הצעת הקבלן ב' למרות היותה הצעה יחידה, וזאת לאור דחיפות העבודה והמחיר שנמוך בצורה סבירה מהאומדן. לאור הנימוקים לעיל, המליצה הוועדה להתקשר עם הקבלן ב'.

מאחר והאומדן היה בסך 180,000 ₪ כולל מע"מ, ההערה בפרוטוקול שהמחיר נמוך בצורה סבירה מהאומדן, אינה מותירה ספק שההצעה שנבחרה היתה בסכום 172,575 ₪ כולל מע"מ, למרות שהדבר לא צוין במפורש בפרוטוקול. עובדה זו אף עולה בקנה אחד עם הסכומים שצוינו בפרוטוקול פתיחת מעטפות המכרז, ואף עם צילום ההצעה המקורית שהוגשה על ידי הקבלן, שנשמר בתיק המכרז בגזברות.

נמצא כי הפרוטוקול האמור נחתם ע"י יו"ר ועדת מכרזים באמצעות הפקס.

בסעיפים 3.24 - 3.25 בנוהל ISO של המועצה (מס' 3.02.3) בנושא התקשרויות עם קבלנים וספקים נקבע, כי החלטות ועדת מכרזים ירשמו בפרוטוקול ויועברו כהמלצה לאישורו של ראש המועצה, ועם קבלת אישור ראש המועצה יישלח מכתב זכיה לקבלן.

נמצא כי ראש המועצה אישר את החלטת ועדת מכרזים באמצעות חתימתו על פרוטוקול הוועדה, ובעקבות כך נשלחה הודעת זכיה לקבלן.

מומלץ כי לפני חתימת יו"ר הוועדה וראש המועצה על פרוטוקול ועדת מכרזים, יוקפד על בדיקת רישום כל הפרטים הנדרשים, ובכלל זה פירוט סכומי המע"מ.

8. חתימה וביול החוזה

בסעיף 4 של מסמכי המכרז (מסמך מס' 1), נקבע שהקבלנים יגישו את הצעותיהם בשלושה העתקים ע"ג נוסח הצעת המחיר של המשתתף במכרז (ההדגשה במקור).

הקפדה על כך היתה אמורה לאפשר למועצה לשמור ברשותה עותק אחד לפחות של ההצעה המקורית שהוגשה למכרז, גם כאשר נמסר לקבלן עותק מקורי של הצעתו לצורך ביול מסמכי החוזה.

נמצא שהקבלן לא הגיש את הצעתו בשלושה העתקים כמתחייב, אלא בעותק אחד בלבד.

מומלץ להקפיד על קבלת הצעות בשלושה העתקים, כפי שנקבע במסמכי המכרז.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל הרכש, כי הוא תמה האם יש לפסול קבלן שהגיש הצעה טובה אבל רק בעותק אחד.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המועצה תדגיש את הצורך בקבלת שלושה העתקים במסמכי החוזה, ועם זאת הנושא יופנה ליועץ המשפטי של המועצה, לקבלת חוות דעת אם הדבר מהווה עילה לפסילת מכרז.

נמצא כי לאחר זכייתו במכרז, השיבה המועצה לקבלן את הצעת המחיר המקורית שנכללה במסמכי החוזה, על מנת שיבייל את החוזה ויחזירו לחתימת מורשי החתימה במועצה. עם זאת, מנהל הרכש שמר במשרדו צילום של ההצעה המקורית, כפי שיוסבר להלן.

מומלץ להימנע מהוצאת עותק מקור יחידי של הצעת מחיר ממשרדי הגזברות, ולא להסתמך על שמירת צילומים. שמירת מסמכי מקור מתחייבת עפ"י כללי מינהל תקין, ואף עשויה לסכל כוונות לעשיית מעשים בלתי כשרים במסמכי המכרז.

בסעיף 3.12 של הוראת עבודה מס' 5.3.3.02 של נוהלי ISO של המועצה נקבע, כי מיד עם היבחרו של הקבלן הזוכה, באחריות גזבר המועצה לחתום עימו על חוזה עבודה.

נמצא, כי הגזברות לא זימנה אליה את הקבלן על מנת לקבל את החוזה לצורך חתימה וביול, אלא העבירה את החוזה למנהל התשתיות באגף הנדסה על מנת שימסור אותו לידי הקבלן. בדיעבד התברר, כי החוזה החתום והמבויל שהוחזר ע"י הקבלן והועבר מאגף הנדסה לגזברות, כלל שינויים ומחיקות בטיפקס בסעיף התמורה.

מומלץ שהגזברות תימנע מהעברת חוזים לקבלנים באמצעות אגפי המועצה, ותקפיד על זימונם למשרד מנהל הרכש לצורך מסירה ידנית.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה מקובלת ותועבר הנחיה בנושא למנהל הרכש.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, שהמלצה זו לא היתה אפשרית באקלים הניהולי ששרר בזמן מכרז זה, וכי הטיפול בחוזה עבר לאחריות האגף עפ"י הנוהל ששונה.

נמצא, כי החוזה בויל ע"י הקבלן בהתאם להיקף התקשרות בסך 201,913 ₪, כלומר לפי סכום של 172,575 ₪ לפני מע"מ. מכאן, שהשינויים והמחיקות בטיפקס בסכום החוזה נערכו עוד לפני ביצוע הביול, ולפני שהחוזה הוחזר לאגף הנדסה על ידי הקבלן.

9. צו התחלת עבודה

צו התחלת עבודה אמור להימסר לקבלן רק לאחר השלמת כל האישורים הנדרשים וקיומו של חוזה חתום ע"י הקבלן ומורשי החתימה במועצה.

נמצא כי מנהל התשתיות מסר לקבלן צו התחלת עבודה, לפני שהוצא לעבודה היתר בניה (ראה סעיף 3 לעיל) ולפני שהיה ברשותו חוזה חתום ע"י מורשי החתימה במועצה וע"י הקבלן. הנ"ל מסר לקבלן את הצו בתאריך 11.9.05, באותו מעמד בו מסר לו את החוזה שהועבר אליו מהגזברות, לצורך חתימה וביול.

על פי שובר תשלום מס בולים לאגף המכס והבלו שצורף ע"י הקבלן לחוזה המבוי, ביול החוזה נערך בתאריך 18.9.05, כלומר כשבוע לאחר שהקבלן קיבל לידיו את צו התחלת העבודה.

מומלץ להנחות את אגף הנדסה להימנע מהוצאת צווי התחלת עבודה לקבלנים, בטרם נחתם החוזה ע"י מורשי החתימה במועצה וע"י הקבלן.

עוד מומלץ, להותיר את הסמכות להוצאת צווי בניה, אך ורק למהנדס המועצה, ולהנחותו להימנע מהאצלת סמכות זו לעובדים הכפופים לו באגף הנדסה. המלצה זו מקבלת משנה תוקף, כשמדובר בעובדים המועסקים באמצעות חברה חיצונית, ואינם עובדי מועצה.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה מהנדסת המועצה, כי מנהל בינוי ותשתיות לא ינפיק צו התחלת עבודה לקבלן לפני חתימת החוזה והוצאת היתר כאמור, ומהנדס/ת המועצה יקפידו לחתום אישית על צווי התחלת העבודה.

בצו התחלת העבודה צוין, כי הקבלן מתבקש להתחיל בביצוע העבודה כמפורט בחוזה, ותקופת הביצוע הינה 60 יום החל מ- 11.9.05. נמצא, כי בפרוטוקול סיור הקבלנים מיום 9.8.05 צוין, שתקופת הביצוע היא 90 יום ממועד מתן צו התחלת העבודה, ולא 60 יום כפי שצוין בצו.

מומלץ להקפיד על התאמה מלאה בין תנאי המכרז לבין האמור בצו התחלת העבודה.

נמצא, כי בצו התחלת העבודה צוין שסה"כ ההזמנה - 172,575 ₪ לפני מע"מ. סכום זה היה שגוי, מאחר והצעת הקבלן שזכתה במכרז והיתה רשומה במסמכי החוזה שהועבר למנהל התשתיות לצורך מסירתו לקבלן, היתה בסך 147,500 ₪ לפני מע"מ, כלומר 172,575 ₪ כולל מע"מ.

לא מן הנמנע, כי לרישום הסכום השגוי בצו התחלת העבודה היו השלכות על המחיקות והתיקונים שבוצעו לאחר מכן במסמכי החוזה שהועבר לקבלן. שכן, הסכום שנרשם על גבי המחיקות תאם לסכום השגוי שנרשם בצו התחלת העבודה.

בהקשר זה יצוין, כי בבירור שערך מנכ"ל המועצה עם הקבלן ומנהל העבודה ביום 2.10.05, הציג מנהל העבודה מיד בתחילת הפגישה את צו התחלת העבודה, והצביע על כך שצוין בו סכום של 172,575 ₪ לפני מע"מ. עובדה זו עשויה ללמד על החשיבות הרבה שהנ"ל ייחס לסכום שצוין על גבי הצו. התייחסות נרחבת לפגישה האמורה, מובאת בסעיף 13 להלן.

מנהל התשתיות מסר למבקר, כי לפני מסירת החוזה לקבלן לצורך ביול, הוא ראה שרשום בסעיף התמורה על גבי מחיקות בטיפקס סך של 172,575 ₪ לפני מע"מ, ולפיכך הוציא לקבלן צו התחלת עבודה בסכום האמור (ראה סעיף 15.6 להלן).

המבקר מעיר, כי הסבר זה אינו עולה בקנה אחד עם פרוטוקול פתיחת המעטפות, בו נרשמה הצעה בסך 147,500 ₪ לפני מע"מ. כמו כן, ההסבר האמור מנוגד לממצאים המובאים בסעיף 11 להלן, לפיהם בתיק המכרז בגזברות נשמר צילום מסעיף התמורה בחוזה שהועבר למנהל התשתיות, לצורך מסירתו לקבלן. בצילום האמור נראה בבירור הסכום המקורי שהוגש למכרז לפני ביצוע התיקונים, בסך 147,500 ₪ לפני מע"מ.

לפיכך, ההסבר שמסר מנהל התשתיות לביקורת נראה כמשולל יסוד, ולא מן הנמנע שהוא נועד לתרץ את רישום הסכום השגוי בצו התחלת העבודה. מסקנות והמלצות הביקורת בעניין זה, מובאות בהרחבה בסעיף 16 להלן.

מומלץ, לשפר את הבקרה הפנימית באגף הנדסה על הוצאת צווי התחלת עבודה, במטרה למנוע רישום נתונים שגויים ולהבטיח את התאמתם לחוזה ההתקשרות עם הקבלן.

עוד מומלץ, שלא לציין בצו התחלת העבודה את סכום ההתקשרות, אלא הערה שהתמורה לביצוע העבודה תשולם בהתאם לתנאי החוזה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצות ייושמו ע"י אגף הנדסה, ומהנדסת המועצה תשקול את נושא האצלת הסמכויות להוצאת צווי התחלת עבודה, ותקיים על כך ישיבה עם מנהל בינוי ותשתיות החדש.

10. אישור וחתימת החוזה

לאחר שהקבלן בייל את החוזה הוא החזיר אותו למנהל התשתיות, לצורך העברתו לחתימת מורשי החתימה במועצה. בתאריך 20.9.05 העביר מנהל התשתיות את החוזה למהנדס המועצה, בצירוף מזכר שנכתב בכתב ידו והיה מיועד לגזבר המועצה, כלהלן:

20.9.05
אל גזבר

הנדון: סליפת מרפסת אבני החושן קפ"ב
מ"ב.

החוזים מבוטלים. אבקש להשלים חתימות
והחזיר אליהם עותקים חתומים.

על גבי המזכר האמור נמצאה חתימתו של מנהל התשתיות. בתחתית המסמך נמצאה גם חתימת מהנדס המועצה, לאחר שהוסיף בכתב ידו את ההערה הבאה: "מאשר המכרז מחינת אלף ההנצחה".

בתאריך 20.9.05 שלח מהנדס המועצה את החוזה המבויל אל הגזבר, וצירף אליו את הטופס הבא:

אל גזבר המועצה,

הנדון: חוזה סגירת מרפסת אבני החושן – הקבלן ב'

מצ"ב חוזה לחתימתך.

החוזה מאושר ע"י הגורמים הבאים:

מנהל האגף _____
יועץ משפטי _____

על גבי הטופס האמור, נמצאו חתימותיהם של מהנדס המועצה והיועץ המשפטי.

בעקבות קבלת המסמכים שצורפו לחוזה המבויל, היה לגזברות יסוד סביר להניח, כי החוזה שהועבר לחתימת מורשי החתימה נבדק בתשומת לב ע"י שני מנהלים באגף ההנדסה וע"י היועץ המשפטי. בעקבות כך חתם הגזבר על החוזה והורה למזכירתו להעבירו לחתימת ראש המועצה.

בתאריך 21.9.05 שלחה מזכירת הגזבר את החוזה לראש המועצה, בצירוף פתק בו נרשם: "מצ"ב חוזה סגירת המרפסת באבני החושן, נא חתימתך". בעקבות כך, חתם גם ראש המועצה על החוזה, והחזירו לגזברות להמשך טיפול.

בדיעבד התברר, כי במשך כל תהליך אישור החוזה, ע"י מנהל התשתיות, מהנדס המועצה, היועץ המשפטי, הגזבר וראש המועצה, היה רשום בסעיף התמורה בחוזה על גבי מחיקות בטיפקס, סכום שהיה גבוה ב - 29,338 ₪ מסכום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז. חוסר ההתאמה התגלה אמנם ע"י הגזברות עוד בטרם הועבר עותק מהחוזה החתום לידי הקבלן, אולם היה זה רק לאחר שהסתיים תהליך הבקרה הפנימי על החוזה, ולאחר אישורו ע"י כל הגורמים האמורים.

מהאמור לעיל עולה, שמנהל התשתיות צירף לחוזה מזכר שכלל התייחסות לנושא הביול בלבד, בעוד שמהנדס המועצה ציין במפורש על גבי אותו מזכר שהוא מאשר את המכרז מטעם אגף הנדסה, ובנוסף לכך צירף טופס בו צוין שהחוזה מאושר על ידו וע"י היועץ המשפטי.

עובדה זו מעלה תמיהות לגבי רמת הבקרה שנערכה באגף הנדסה על החוזים שהוחזרו ע"י הקבלנים, שכן, אישור החוזה היה אמור להינתן רק לאחר בדיקת התאמתו עם תוצאות המכרז. נחיצות הבדיקה האמורה מקבלת משנה תוקף, לנוכח התיקונים והמחיקות בטיפקס שנמצאו בסעיף התמורה בחוזה, שהיו אמורים להדליק "נורה אדומה" ולחייב בדיקה מיידי.

מאחר ובאגף הנדסה היה פרוטוקול ועדת מכרזים בו נשמט בטעות נושא המע"מ, בדיקת החוזה עם תוצאות המכרז, חייבה עריכת בירור מול הגזברות, בה היה מצוי פרוטוקול פתיחת המעטפות וצילום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז. נמצא כי בירור זה לא נערך ביוזמת אגף הנדסה, לפני אישור החוזה והעברתו לחתימת הגזבר וראש המועצה.

מומלץ לשפר את הבדיקות הנערכות באגף הנדסה על חוזים חתומים המוחזרים ע"י קבלנים, ולוודא התאמה עם תוצאות המכרז לפני אישורם והעברתם לחתימה. בכל מקרה שמתעורר ספק כתוצאה מעיון בפרוטוקול ועדת מכרזים, מומלץ להקפיד על עריכת בירור מיידי מול הגזברות, לפני אישור החוזה.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה מהנדסת המועצה, כי יש לבדוק התאמה בין הצעת המחיר שהוגשה ע"י הקבלן למול החוזה הסופי לפני חתימתו.

נמצא כי החוזה המבויל הועבר מאגף ההנדסה ישירות לידי הגזבר, מבלי שמנהל הרכש האחראי על נושא ההתקשרויות, בדק ואשר את התאמת החוזה למכרז.

לדעת הביקורת, מאחר והגזברות היא הנושאת באחריות הכוללת לנושא החוזים והמכרזים במועצה, היא אינה אמורה להסתמך רק על בדיקת מנהלי האגפים לצורך אישור החוזים המוחזרים ע"י הקבלנים, אלא לערוך בדיקות עצמאיות באמצעות מנהל הרכש האחראי על הנושא. הקפדה על כך, היתה עשויה להביא לגילוי התיקונים בחוזה ולחוסר התאמתו עם סכום המכרז, עוד בטרם חתמו עליו הגזבר וראש המועצה.

מומלץ להנחות את מנהל הרכש, להקפיד על עריכת בדיקה שיטתית של כל החוזים החתומים המוחזרים למועצה ע"י הקבלנים, ולדווח על תוצאות הבדיקה לגזבר לפני חתימתו על החוזים, באמצעות טופס מיוחד כדוגמת הטופס הבא:

טופס בדיקת חוזה לפני חתימה

פרטי הבדיקה	חתימת מנהל הרכש
שלמות מסמכי החוזה בהתאם לנוסח המקורי שנמסר לידי הקבלן	
התאמת הסכומים בסעיף התמורה לסכום ההצעה שזכתה במכרז, על סמך בדיקת פרוטוקולים של פתיחת המעטפות וועדת מכרזים. העדר מחיקות או תיקונים בטיפקס בסעיפי החוזה	
קיום חתימות וחתימת הקבלן בכל המקומות הנדרשים	
קבלת החוזה במספר העתקים הנדרש	
צירוף ערביות כנדרש במסמכי המכרז והחוזה	
ביטוחים	
מסמכים נוספים _____	

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המלצות הביקורת בסעיף זה יועברו ליישום ע"י אגף הנדסה ומנהל הרכש.

11. גילוי חוסר ההתאמה ע"י הגזברות

11.1 פרטי חוסר ההתאמה

חוסר ההתאמה בין החוזה החתום והמבטול שהחזיר הקבלן לבין ההצעה שזכתה במכרז, התגלה במהלך פגישת עבודה שגרתית שנערכה בין הגזבר למנהל הרכש, שבמהלכה נערכה השוואה בין החוזה לבין צילום ההצעה המקורית שנשמר בתיק המכרז בגזברות.

מההשוואה עלה, כי בחוזה המבטול שהחזיר הקבלן לחתימה, נרשם סכום גבוה ב - 29,338 ₪ מסכום הצעתו המקורית במכרז.

להלן פירוט השינויים שנמצאו בין שני המסמכים :

ההצעה המקורית שהגיש הקבלן למכרז	הסכומים שנמצאו בחוזה המבטול שהחזיר הקבלן
<u>ריכוז ההצעה</u>	<u>ריכוז ההצעה</u>
סה"כ הצעה פאוולית	סה"כ הצעה פאוולית
₪ 147,500	₪ 172,575
בתוספת מע"מ 17%	בתוספת מע"מ 17%
₪ 25,075	₪ 29,338
סה"כ	סה"כ
₪ 172,575	₪ 201,913
תוספת/הנחה %	תוספת/הנחה %
₪ _____	₪ _____
סה"כ לאחר הנחה	סה"כ לאחר הנחה
₪ _____	₪ _____
שם הקבלן מגיש ההצעה: ב' בע"מ	שם הקבלן מגיש ההצעה: ב' בע"מ
חתימה	חתימה
_____	_____
תאריך	תאריך
10.8.05	10.8.05

נמצא כי השינויים בין שני המסמכים נבעו מהוספת מע"מ על גבי סכום ההצעה המקורית, שכבר כללה מע"מ. מאחר והשינויים כללו מחיקות בטיפקס ורישום של שלושה סכומים חדשים בשלוש שורות נפרדות, נראה כי מי שביצע זאת היה מודע היטב למעשיו, וכי אין מדובר בטעות סופר שנעשתה בתום לב.

מסקנה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה, שהסכום הסופי הכולל מע"מ שצוין בשורה השלישית, נרשם מחדש כסכום ללא מע"מ בשורה הראשונה.

11.2 זיהוי מבצע השינויים

הסכומים החדשים שנמצאו על גבי התיקונים בטיפקס, נרשמו ככל הנראה באותו כתב יד בו נרשמו הסכומים בהצעה המקורית שהגיש הקבלן למכרז.

עוד נמצא, כי על גבי המסמך המתוקן נוספו שתי חותמות של הקבלן, האחת על גבי חתימתו בשורה אחת לפני הסוף, והשניה ליד הסכומים שתוקנו בטיפקס.

בנוסף, על גבי החותמת השניה שליד התיקונים, נמצאה גם חתימתו של הקבלן.

עובדות אלה, קושרות את הקבלן לביצוע המחיקות והתיקונים, שכן, מעבר לזהות בכתב היד, ליד התיקונים נמצאו חתימת הקבלן וחתימת הקבלן, חותמת שאמורה להימצא ברשותו בלבד.

התייחסות הקבלן לנושא כפי שנמסרה למנכ"ל המועצה, מובאת בסעיף 13 להלן. כפי שמוסבר בסעיף האמור, הקבלן לא כפר בכך שהמחיקות והתיקונים בוצעו על ידו, אולם ניסה לטעון שההצעה המקורית תוקנה עוד לפני הגשתה למכרז. טענה זו, כפי שיוסבר להלן, אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת.

11.3 שיוך הצילום להצעה המקורית שהוגשה למכרז

השוואה שנערכה בין צילום ההצעה המקורית שנשמר בתיק המכרז בגזברות, לבין ההצעה המתוקנת בטיפקס שנמצאה בחוזה המבוייל, העלתה כי אכן מדובר באותו מסמך, וזאת משלוש סיבות:

1. בשני המסמכים נמצאה חתימה זהה של חבר ועדת מכרזים שנכח במעמד פתיחת המעטפות, ובדיוק באותו מקום על גבי הדף.
2. בשני המסמכים נמצא רישום זהה של שם מגיש ההצעה והתאריך, הן מבחינת כתב היד והן מבחינת המיקום בדף.
3. בשני המסמכים נמצאו חותמת וחתימה זהה של הקבלן, גם הם בדיוק באותו מקום על גבי הדף.

חבר ועדת מכרזים שחתימתו נמצאה על גבי הצעת המחיר, זיהה לבקשת המבקר את חתימתו הן על גבי ההצעה המתוקנת והן על גבי צילום ההצעה לפני התיקון, וציין כי הצילום אכן נראה לו זהה למקור. לאותה מסקנה הגיע גם היועץ המשפטי של המועצה, שבחן בקפידה את שני המסמכים במשרדו של המבקר.

מהאמור לעיל עולה, שהמסמך המתוקן בטיפקס שנמצא בחוזה המבויל שהוחזר על ידי הקבלן, הוא אותו המסמך שהוגש למכרז וצולם לפני ביצוע התיקונים.

מסקנה זו אינה עולה בקנה אחד עם טענת הקבלן, לפיה הצעת המחיר תוקנה על ידו עוד לפני הגשתה למכרז.

כמו כן, מסקנה זו שוללת את האפשרות שהועלתה ע"י הקבלן, לפיה השתרבבו למסמכי המכרז שתי הצעות מחיר שונות.

12. בירור ראשוני שערך גזבר המועצה

בעקבות גילוי חוסר ההתאמה בין החוזה המבויל לבין צילום ההצעה שהוגשה למכרז, החליט גזבר המועצה לערוך בירור ראשוני עם מנהל התשתיות ועם מהנדס המועצה. הבירור האמור נערך במהלך פגישת עבודה שגרתית שנערכה במשרדו של הגזבר ביום 25.9.05, שבמהלכה נדונו גם נושאים אחרים. לאחר הפגישה ערך הגזבר תרשומת שתיעדה את חלופי הדברים שנאמרו במהלכה.

מהתרשומת האמורה עולה, כי מהנדס המועצה לא ידע במה דברים אמורים וביקש לברר את חוסר ההתאמה שהוצג ע"י הגזבר. לעומת זאת, מנהל התשתיות טען שחוסר ההתאמה נבע מטעות ברישום הפרוטוקולים, וכי לא היתה בעיה עם החוזה המבויל שהוחזר על ידי הקבלן, מאחר והוא תאם את ההצעה שהוגשה למכרז.

הסבר זה, כפי שעולה מהרישום שערך הגזבר, היה ללא בסיס עובדתי. שכן, היתה בעיה גדולה עם החוזה שהוחזר על ידי הקבלן, כיוון שהוא כלל מחיקות בטיפקס ולא תאם את סכום ההצעה שהוגשה למכרז.

ביום 2.10.05 נערכה פגישה בין מנכ"ל המועצה למנהל התשתיות. עפ"י פרוטוקול הפגישה שנרשם ע"י מזכירת המנכ"ל שנכחה במקום, נשאל מנהל התשתיות אם במהלך פגישתו עם הגזבר הוא טען שמדובר בטעות של מנהל הרכש. מנהל התשתיות השיב למנכ"ל, כי לא אמר שמנהל הרכש טעה, אלא שאולי היתה טעות בכתיבת הפרוטוקול, כפי שכבר קרה במקרים נוספים בעבר. הנ"ל הוסיף וטען, שבמהלך הפגישה הוא רצה לקרוא למנהל הרכש על מנת לברר זאת, אולם הגזבר לא הסכים לכך ואמר שהוא כבר יבדוק את העניין בעצמו. מנהל התשתיות גם ציין, שבמהלך הפגישה עם הגזבר הוא לא הבין "שיש בעיה כלשהי עם ניירות".

מהתרשומת שערך הגזבר עולה, כי במהלך הפגישה לא אוזכר צילום ההצעה המקורית שהגיש הקבלן למכרז, שנשמר בתיק המכרז בגזברות. הגזבר הסביר למבקר, כי החליט שלא להציג את הצילום במהלך הפגישה, מאחר והיה מעוניין לשמוע את גרסת המשתתפים ללא קשר אליו, ולאחר ששמע את הסבריו הבלתי משכנעים של מנהל התשתיות, הוא החליט להעביר את המשך הטיפול בנושא לראש המועצה.

ההסברים שמסר מנהל התשתיות במהלך הפגישה, לפיהם מקור הבעיה טמון כנראה בטעויות ברישום הפרוטוקולים, אכן נראים תמוהים, במיוחד לנוכח העובדה שהסכומים בחוזה המבויל היו רשומים על גבי מחיקות בטיפקס.

עם זאת ראוי לזכור, כי במהלך הפגישה הגזבר לא הציג בפני מנהל התשתיות את צילום ההצעה המקורית שהגיש הקבלן למכרז, לפני ביצוע התיקונים. אילו עשה כן, ואילו היה מזמן לפגישה גם את מנהל הרכש שנכח במעמד פתיחת המעטפות ורשם את הפרוטוקולים, יתכן שמנהל התשתיות היה משתכנע שהבעיה נובעת משינויים שנערכו בחוזה ע"י הקבלן, ולא היה מפנה אצבע מאשימה לאופן רישום הפרוטוקולים.

בתאריך 26.9.05 פנה הגזבר בכתב אל ראש המועצה, עדכן אותו בפרטי המקרה וביקש לקבל הנחיות. ממכתבו של הגזבר עולה, כי ההסברים שמסר לו מנהל התשתיות לפיהם הבעיה נובעת לכאורה מטעויות ברישום הפרוטוקולים, לא תאמו את המסקנות שעלו מצילום ההצעה המקורית שהגיש הקבלן, לפיהן בוצעו שינויים בסעיף התמורה באמצעות מחיקות בטיפקס, לאחר העברת החוזה לאגף הנדסה.

עוד עולה ממכתבו של הגזבר, כי הסכום שנרשם בחוזה המתוקן היה כנראה בידיעתו של מנהל התשתיות, "שידע על פרוטוקול ועדת המכרזים ובכל זאת העביר לאישור וחתימה סכום אחר ממה שאושר ע"י הוועדה". התייחסות הביקורת למסקנה זו של הגזבר, מפורטת בהרחבה בסעיף 16 להלן.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא ערך בירור לא חקירה, ורק לאחר קבלת המידע בפגישה עם המהנדס ומנהל התשתיות, נשלח המכתב לראש המועצה מיום 26.9.06 שפירט את השתלשלות הדברים.

13. הפסקת עבודת הקבלן

בתאריך 29.9.05, שלושה ימים לאחר כתיבת המכתב לראש המועצה, פנה הגזבר בכתב לקבלן, בעניין חוזה ההתקשרות. במכתב צוין, כי בנספח ריכוז ההצעה בחוזה נרשם סכום שגוי, בניגוד להצעת הקבלן כפי שנבחרה במכרז. הגזבר צירף למכתב צילום של הנספח האמור, בו נמחקו בקו הסכומים המתוקנים, ונכתבו בכתב יד הסכומים המקוריים, כפי שהוגשו למכרז ע"י הקבלן.

בהמשך המכתב התבקש הקבלן לחתום על הסכום הנכון בחתימה מקורית, וכן על כל החוזים שצורפו למכתב.

לאחר 4 ימים בהם לא התקבלו במועצה החוזים המתוקנים חתומים ע"י הקבלן, כפי שביקש הגזבר, הוחלט על הוצאת צו הפסקת עבודה. בתאריך 2.10.05 פנה מהנדס המועצה בכתב לקבלן, וביקש להפסיק את העבודה בשטח ביה"ס באופן מיידי, עד להשלמת החתימה על החוזה. העתק מהמכתב נשלח לראש המועצה.

עוד באותו היום, התקיימה פגישת עבודה בין מנכ"ל המועצה לבין הקבלן ומנהל העבודה. בפגישה נכחה גם מזכירת המנכ"ל שרשמה את דברי הנוכחים בפרוטוקול. מהפרוטוקול עולה, כי הקבלן לא כפר באחריותו לביצוע המחיקות והתיקונים בחוזה, אולם ניסה לטעון שההצעה המקורית תוקנה עוד לפני הגשתה למכרז, ולפיכך החוזה שהועבר אליו לביול היה כבר מתוקן בטיפקס ובסכום של 172,575 ₪ לפני מע"מ. לחיזוק הטענה הציג מנהל העבודה את צו התחלת העבודה, בו צוין סכום החוזה המתוקן.

עוד צוין בפרוטוקול, כי מנהל העבודה טען שהסכום תוקן בטיפקס עוד לפני הגשת ההצעה, לאחר שהוחלט להזיל את מחיר העבודה מ - 180,000 ₪ ל - 172,575 ₪. כמו כן, הקבלן העלה אפשרות שלמסמכי המכרז השתרבו 2 הצעות מחיר שונות, ואמר את הדברים הבאים: "יכול להיות שמישהו בדרך טעה. יש כרגע מצב נתון. צריך לדעת איך לצאת ... אם מישהו בדרך טעה במשרד שלי זה בעיה שלי...". עוד צוין, כי בסיום הפגישה הציג הקבלן לבצע את העבודה בסכום האומדן.

הטענות שהועלו ע"י הקבלן ומנהל העבודה, לפיהן ההצעה המקורית שהוגשה למכרז היתה בסך 172,575 ₪ לפני מע"מ, ושכיום זה נרשם על גבי מחיקות בטיפקס עוד לפני הגשת ההצעה, אינן עולות בקנה אחד עם צילום ההצעה שהוגשה למכרז ונחתמה ע"י חבר ועדת מכרזים, ואף לא עם פרוטוקול פתיחת המעטפות. כפי שצוין לעיל, בשני המסמכים האמורים מופיע סכום של 147,500 ₪ לפני מע"מ.

כמו כן, האפשרות שהעלה הקבלן לפיה השתרבבו למסמכי המכרז שתי הצעות מחיר שונות, אינה עולה בקנה אחד עם הממצאים שפורטו בסעיף 11 לעיל, המצביעים על כך שהתיקונים בחוזה בוצעו בדף ההצעה המקורי שהוגש למכרז.

מאמירות הקבלן לגבי האפשרות "שמישהו במשרדו טעה" ומנכונותו "להזייל" את מחיר העבודה עד לסכום האומדן, סביר להניח שהוא היה מודע לחולשת הטיעונים שהועלו על ידו במהלך הפגישה, מול הראיות שהוצגו בפניו ע"י מנכ"ל המועצה.

בתאריך 10.10.05, כשבוע לאחר הפגישה האמורה, פנה הקבלן בכתב למנכ"ל המועצה בנושא. במכתב צוין, כי בהמשך לשיחה שנערכה במשרד המנכ"ל, הקבלן מסכים לפניו משורת הדין להמשיך בביצוע העבודה בבית הספר, והצעת המחיר שלו עומדת ע"ס 172,575 ₪ בתוספת מע"מ, כפי שנרשם לפי בדיקתו. עוד צוין במכתב, כי כדי למנוע נזקים בלתי הפיכים ולצמצם אותם למינימום, הקבלן מסכים למחיר של 147,500 ₪ בתוספת מע"מ, וברצונו להבהיר באופן חד משמעי שהסכמה זו הינה אך ורק לטובת צמצום הנזקים העלולים להיגרם לשני הצדדים. בסיום המכתב התבקש המנכ"ל לבדוק בשנית את בקשת הקבלן לתקן את מחיר ההצעה המקורית ו/או מחירי האומדן.

בעקבות קבלת המכתב האמור, הוחלט להתיר לקבלן להמשיך בביצוע העבודות. על השיקולים שעמדו ביסוד החלטת האמורה, ניתן ללמוד מפרוטוקול ישיבת ועדת הנהלה מיום 31.10.05, בה דיווחו ראש המועצה והמנכ"ל כלהלן:

ראש המועצה: פרויקט שיפוץ המרפסת בביה"ס אבני החושן אושר במכרז מסודר בו זכה הקבלן ב'. הקבלן קיבל את החוזה לביול, והחוזה חזר עם תיקוני טיפקס במחיר. בשלב הבדיקה ע"י הגזבר גילינו את התיקון, נעשה בירור גם עם הקבלן והוא לא נתן הסבר מספק. בגלל תנאי מזג האוויר הקבלן יסיים את עבודתו, ותוגש נגדו תלונה במשטרה.

המנכ"ל: "יצא צו הפסקת עבודה לקבלן, אבל תקרת גג חדר המורים נשארה פתוחה והיה אמור לרדת גשם. כמו כן העבודות מפריעות למהלך הלימודים. לכן החלטנו לתת לקבלן לסיים את עבודתו במחיר המכרז".

עוד צוין בפרוטוקול, כי בעקבות הדברים התקיים דיון שבמהלכו הביעו הנוכחים בישיבה את דעתם לגבי הליכי התחקיר הפנימי בנושא שנערך במועצה.

14. בדיקת מנכ"ל המועצה

בתאריך 28.9.05 פנה ראש המועצה בכתב למנכ"ל המועצה, ומינה אותו כחוקר בקשר להליכי המכרז לסגירת המרפסת בבית הספר אבני החושן, מכוח סמכותו לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת). ראש המועצה ציין במכתבו, כי במסגרת זאת הוא מבקש לבדוק מה גרם לכך שהמחיר הנקוב בחוזה שהועבר לחתימת הגזבר, שונה מהמחיר עליו הוחלט בישיבת ועדת מכרזים.

בעקבות כך, ערך המנכ"ל סדרת פגישות עם הנוגעים לנושא הנבדק, שכללו את הקבלן שביצע את העבודה בבית הספר, מנהל העבודה של הקבלן, גזבר המועצה, מנהל הרכש ומזכירתו, מהנדס המועצה ומנהל התשתיות. הפגישות נערכו במשרדו של המנכ"ל, ותועדו בפרוטוקולים שנרשמו בכתב יד ע"י מזכירתו.

מהנדס המועצה סירב לשתף פעולה עם חקירתו של מנכ"ל המועצה. ממכתב ששלח המהנדס לראש המועצה בתאריך 29.9.05 עולה, כי הוא חשש שמערכת היחסים האישית בינו לבין המנכ"ל, לא תאפשר למנכ"ל לבצע חקירה אובייקטיבית ונטולת פניות. בעקבות המכתב, התקיימה באותו היום שיחה בין ראש המועצה לבין המהנדס. בתרשומת השיחה שנכתבה ע"י ראש המועצה צוין, כי המהנדס מסרב להיחקר ע"י החוקר שמינה ראש המועצה, והובהר לו שיתכן ויוסקו מסקנות לגביו ללא מסירת גרסתו.

ביום 3.10.05, לאחר שמנכ"ל המועצה ערך את כל הפגישות האמורות, הוא מסר לראש המועצה מסמך המפרט את ממצאי ומסקנות חקירתו. מהמסמך עולה, כי ההסברים שהמנכ"ל שמע מהקבלן לא הניחו את דעתו, והוא התרשם שיש מקום להגיש נגדו תלונה במשטרה. המנכ"ל הביע תרעומת קשה על חוסר נכונותו של מהנדס המועצה לשתף עימו פעולה במסגרת התחקיר שערך. לגבי מנהל התשתיות, המנכ"ל ציין את טענותיו על כך שלא ראה את פרוטוקול פתיחת המעטפות, ואת הדברים שהנ"ל מסר לגזבר לגבי הטעויות שבוצעו לכאורה ברישום הסכומים בפרוטוקול. בהמשך המכתב ציין המנכ"ל כלהלן:

- מנהל התשתיות, למרות שניתנה לו הזדמנות שניה לא לקח אחריות על השינוי. מר. פ. (מהחברה שבאמצעותה מועסק מנהל התשתיות ע"י המועצה) אמר שללא אמון במנהל התשתיות הוא לא ממשיך לעבוד במועצה. לאור זאת, אני מציע להפסיק את ההתקשרות עם חברת פ.ג. בנושא מנהל התשתיות, ולסקול המשך ההתקשרות איתם בנושא מפקח הבניה.
- כדי למנוע מקרים כאלה בעתיד, אני מציע לחזור לנהלים הישנים שעבדו במועצה במשך למעלה מ-10 שנים, ובהם כל האחריות על המכרזים והצעות המחיר היו בידי הגזברות. מצב זה יש בו יתרונות וחסרונות, אולם דומני, שלאור המקרה שלעיל, היתרונות עולים על החסרונות.

לאחר קבלת ממצאי הבדיקה, כתב ראש המועצה למנכ"ל ביום 3.11.05 את המכתב הבא:

הנדון: תחקיר סגירת המרפסת ב"ס אבני החושן

כעולה ממצאי התחקיר, האחראיות לשינוי בסכומי התמורה בחוזה, רובצת לפתחו של הקבלן. הואיל והקבלן כבר החל בעבודות, והדבר מפריע למהלך הלימודים התקין בבי"ס "אבני החושן", יש להשלים את העבודות בסכום המקורי שהוגש במכרז ולא שקל אחד מעבר לכך. אבקשך להגיש תלונה במשטרה כנגד הקבלן בתום ביצוע העבודות. באשר לגורמי המועצה ונהלי העבודה, החלטתי להעביר את הנושא לטיפול מבקר המועצה על מנת להשלים את הבדיקות ולהמליץ את ההמלצות החיוניות. עד לגמר עבודת המבקר, אבקשך להנחות את אגף הכספים כי הטיפול במכרזים עד לאחר שלב חתימת החוזה עם הקבלן/ספק יטופל בלעדית בידי האגף. רק לאחר חתימת החוזה יינתן אישור לאגף הנדסה להוציא אל הפועל את הפרוייקט, לרבות צו התחלת עבודה ומתן הנחיות נוספות. עוד אבקש להנחות את אגף הכספים להקפיד על חובת נוכחות נציג אגף הנדסה בכל המועדים הבאים: סיור קבלנים, פתיחת מעטפות, דיון ועדת מכרזים. אני מוצא לנכון להעיר למהנדס המועצה על חוסר שיתוף הפעולה בחקירת האירוע ובהתנהגות שאינה הולמת מנהל בכיר במועצה. באשר למנהל התשתיות, אני מתרשם כי לא נעברה עבירה מצידו, ואני סבור שיש להשלים את הברור עימו באמצעות מבקר המועצה, על מנת לברר את האפשרות כי התרשל בנושא.

העתק מהמכתב האמור נשלח אל מבקר המועצה.

בתאריך 10.11.05 קיבל המבקר פניה בכתב מראש המועצה, בה התבקש לקיים ביקורת בנושא סגירת המרפסת, שבמסגרתו ייבחנו גם נהלי העבודה וקיומם בידי מי מהנוגעים בדבר.

15. ממצאי הביקורת

במהלך הביקורת נבדקו מסמכים רבים הנוגעים לנושא הנבדק, ונערכו פגישות עם מנכ"ל המועצה, הגזבר, מנהל הרכש, המהנדס, מנהל התשתיות והיועץ המשפטי. כמו כן, נערכו פגישות עם שתי מזכירות, בגזברות ובאגף הנדסה, ועם חבר ועדת מכרזים שנכח במעמד פתיחת מעטפות המכרז.

ממצאי והמלצות הביקורת לגבי הנושאים שנבדקו, ובכלל זה לגבי אופן ההתנהלות וחריגה מנהלים, צוינו בסעיפים 14-3 לעיל.

להלן עיקרי ההסברים שנמסרו למבקר, במהלך הפגישות שערך עם הנוגעים בדבר.

15.1 מנכ"ל המועצה

המנכ"ל מסר למבקר את כל הפרוטוקולים שנכתבו ע"י מזכירתו במהלך הפגישות שנערכו על ידו עם הגורמים השונים, מסמכים המקוריים שנמסרו לו ע"י הגזברות ואגף הנדסה, וכן תכתובות שנערכו עם גורמים שונים בקשר לנושא הנבדק.

המנכ"ל גם מסר למבקר את עיקרי הממצאים והמסקנות של התחקיר הפנימי שערך בנושא, כפי שצוינו במכתבו אל ראש המועצה מיום 3.10.05 שאוזכר בסעיף 14 לעיל.

15.2 גזבר המועצה

הגזבר מסר למבקר הסברים דומים לאלו שצוינו על ידו בתרשומת הפגישה מיום 25.9.05 עם מהנדס המועצה ומנהל התשתיות, וכן במכתבו אל ראש המועצה מיום 26.9.05. התייחסות לשני המסמכים האמורים נכללה בסעיף 12 לעיל.

הגזבר הדגיש, כי עם גילוי חוסר ההתאמה הופסקה מיידית עבודת הקבלן, עד שהתקבלה הסכמתו לבצע את העבודה במחיר הצעה המקורית שהוגשה למכרז.

15.3 מנהל הרכש

מנהל הרכש מסר למבקר הסברים דומים לאלה שנמסרו על ידו למנכ"ל המועצה. הנ"ל תיאר כיצד ביקש ממזכירתו לתייק בתיק המכרז צילום של הצעה שהגיש הקבלן, וכיצד התגלתה חוסר ההתאמה בגזברות לאחר קבלת החוזה המבוייל.

לגבי השמטת נושא המע"מ בפרוטוקול ועדת המכרזים, מנהל הרכש טען שהדבר נבע מטעות, אולם הדגיש כי על שולחן ועדת מכרזים היה מונח פרוטוקול פתיחת המעטפות בו צוין נושא המע"מ, וכן הצעת הקבלן שגם בה פורטו כל סכומי המע"מ.

לגבי אופן קבלת החוזה לאחר הביול ציין מנהל הרכש, כי החוזה הועבר ישירות לגזבר, וכי הוא לא ראה את החוזה המבוייל עד לגילוי חוסר ההתאמה האמור.

מנהל הרכש הוסיף, כי לאחר מועד פתיחת המעטפות הוא עדכן בע"פ את מנהל התשתיות, ומסר לו שהוגשה הצעה אחת בלבד בסכום של כ- 172,000 ₪, הנמוך מסכום האומדן.

15.4 היועץ המשפטי

היועץ המשפטי הסביר למבקר, כי בעת שחתם על המסמך הנלווה המאשר את החוזה המבטל שהוחזר ע"י הקבלן (מסמך שאוזכר בסעיף 10 לעיל) הוא לא הבחין במחיקות בטיפקס, ולא בדק אם סכום התמורה בחוזה תואם לסכום שצוין בפרוטוקול פתיחת המעטפות או ועדת המכרזים.

15.5 מהנדס המועצה

המהנדס הסביר למבקר, כי סירב לשתף פעולה עם התחקיר הפנימי שערך המנכ"ל כיוון שחשש שיחסי העבודה המתוחים ששררו ביניהם, לא יאפשרו לו לבצע חקירה אובייקטיבית ונטולת פניות.

המהנדס השיב לכל שאלות המבקר בנוגע לאופן טיפולו בסגירת המרפסת, החל משלב ההתקשרות עם המתכנן, דרך אישור התכנית ע"י אגף החינוך, וכלה בעריכת מסמכי המכרז והחוזה ואישורם ע"י היועץ המשפטי.

המהנדס הדגיש, כי פתיחת מעטפות המכרז התבצעה ללא נוכחות נציג אגף הנדסה, וכי לאגף הנדסה לא הועבר העתק מפרוטוקול פתיחת המעטפות. עוד ציין המהנדס, כי בפרוטוקול ועדת מכרזים שצורף לחוזה, לא צוין אם סכום ההצעה הזוכה כולל או אינו כולל מע"מ, וכנראה שעל סמך הפרוטוקול האמור הוציא מנהל התשתיות צו התחלת עבודה בסך 172,575 ₪ לפני מע"מ.

לגבי חוסר ההתאמה בין החוזה המבטל שהוחזר ע"י הקבלן, לבין צילום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז טען מהנדס המועצה, כי הצילום האמור לא הוצג בפניו בתחילת בירור הפרשה, וציין כי לאחר גילוי חוסר ההתאמה היה לדעתו על ועדת המכרזים להתכנס שוב, ולהחליט על פסילת המכרז והפסקת ההתקשרות עם הקבלן.

15.6 מנהל התשתיות

מנהל התשתיות הסביר למבקר, כי במועד פתיחת מעטפות המכרז הוא היה בחופשה בחו"ל, ולכן לא יכל לדעת על סכום ההצעה שהוגשה למכרז. לדבריו, לאחר שהחוזה הגיע למשרדו הוא מסר אותו לקבלן וביקש ממנו לבייל אותו. הנ"ל הדגיש, כי לחוזה צורף פרוטוקול ועדת מכרזים שלא צוין בו אם הסכום כולל או אינו כולל מע"מ.

לשאלת המבקר, האם הוא בדק את סכום התמורה שצוין בחוזה לפני מסירתו לקבלן, השיב מנהל התשתיות בחיוב, וציין שהיה רשום בו על גבי מחיקות בטיפקס סכום של 172,575 ₪ לפני מע"מ, ולכן הוא הוציא לקבלן צו התחלת עבודה בסכום האמור.

לשאלת המבקר, האם הוא היה ער לכך שהסכום שצוין בחוזה על גבי המחיקות בטיפקס, היה גבוה מסכום האומדן שהוכן על ידו, השיב מנהל התשתיות בחיוב, והסביר כי הסטייה מהאומדן נראתה לו סבירה.

מנהל התשתיות טען, כי בירור הנושא לא נערך ביוזמת הגזבר אלא ביוזמתו, לאחר שרצה לברר מדוע נושא המע"מ לא צוין בפרוטוקול ועדת מכרזים. לדבריו, היו מקרים נוספים בעבר בהם חלו טעויות ברישום הפרוטוקולים ע"י מנהל הרכש, ובמהלך הפגישה עם הגזבר הוא ביקש לקרוא למנהל הרכש על מנת לברר את העניין, אולם הגזבר לא הסכים ואמר שהוא יבדוק את הנושא בעצמו.

לשאלת המבקר, האם הוא בטוח כי לפני מסירת החוזה לקבלן הוא ראה מחיקות בטיפקס בסעיף התמורה, וראה שרשום בו סכום של 172,575 ₪ לפני מע"מ, השיב מנהל התשתיות בחיוב. תשובה זו ניתנה במשרד המבקר בנוכחותו של מהנדס המועצה.

כפי שהוסבר בסעיף 9 לעיל, ההסבר האמור של מנהל התשתיות, אינו עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת. שכן, בפרוטוקול פתיחת המעטפות ובצילום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז ונחתמה ע"י חבר ועדת מכרזים, נראה בבירור הסכום המקורי שהוגש למכרז לפני ביצוע התיקונים, בסך 147,500 ₪ לפני מע"מ.

זאת ועוד. ההסבר האמור אף אינו עולה בקנה אחד עם ההסברים שנמסרו על ידי מנהל התשתיות למנכ"ל המועצה ביום 2.10.05, כפי שמפורט בפרוטוקול הפגישה שנרשם ע"י מזכירת המנכ"ל:

אתה יכול תת לי הסבר על השוני בין ההצעה לחתימה ?	מנכ"ל:
אמרתי לך גם בפעם הקודמת, אין לי הסבר. קשה לי להאמין שקרה המקרה. אני לא יודע לענות. שאל אותי פ. ולא ידעתי לענות. אני ברצינות לא חשבתי שהיה יכול להיות דבר כזה. כשהורידו לי את החומר לא היה לי ספק.	מנהל התשתיות:
מה אתה מציע לעשות מול הקבלן ...	מנכ"ל:
שוועדת מכרזים תחליט, להחזיר לוועדה שהם יחליטו מה לעשות. זה מה שאני יודע שעשו במקרים דומים...	מנהל התשתיות:
אתה מוציא לקבלן ב' עבודה של 172,575 ... כשהצגתי לקבלן את שני המסמכים, ריכזו ההצעה הראשון והתיקון עם הטיפקס, הוא אמר שיש טעות ...	מנכ"ל:
... החוזה הוא שקובע, גם אם יש טעות סופר. אם הקבלן אומר שיש טעות, שיבוא ויגיד שהוא זייף.	מנהל התשתיות:
הוא לא אמר שהוא זייף. אתה מסכים שיש פה זיוף ואף אחד לא יכול להגיד לי מי טעה ?	המנכ"ל:
אני לא יודע. אני אמרתי שיש הבדל. מי עשה, אני לא יודע.	מנהל התשתיות:

נמצא כי בפני המנכ"ל ציין מנהל התשתיות שקיים הבדל בין ההצעה שהגיש הקבלן לבין החוזה המבויל שהוגש לחתימה, טען שקשה לו להאמין שהמקרה אכן קרה, ציין שאין לו הסבר לשוני בין המסמכים, והציע שוועדת מכרזים תחליט מה לעשות.

אמירות אלו אינן עולות בקנה אחד עם ההסברים שניתנו על ידו למבקר, מהם עולה שהחוזה המבויל שהחזיר הקבלן היה, לכאורה, בסכום זהה לסכום החוזה שהוא עצמו העביר אליו.

בהמשך הפגישה עם המבקר נשאל מנהל התשתיות כיצד הוא מסביר את העובדה שבגזברות קיים צילום מהחווזה שהועבר אליו לצורך מסירתו לקבלן, בו צוין הסכום המקורי שהגיש הקבלן למכרז לפני ביצוע המחיקות והתיקונים, שעמד על 147,500 ₪ לפני מע"מ. מנהל התשתיות השיב שאין לו מושג מהיכן הגיע הצילום, וציין שיש לו ספקות לגבי האותנטיות של הצילום. הנ"ל הוסיף, כי לא יתכן שההצעה המקורית צולמה ע"י מזכירתו לפני מסירת החווזה לקבלן, כפי שטען בפניו מנכ"ל המועצה, וזאת כיוון שמזכירתו החלה לעבוד במועצה רק לאחר שהוא כבר מסר את החווזה לקבלן.

בסיום הפגישה ערך המבקר בדיקה במחלקת משאבי אנוש, שבמהלכה התברר כי מזכירת מנהל התשתיות החלה לעבוד במועצה בתאריך 11.9.05. נמצא, כי באותו היום הועבר החווזה מהגזברות לאגף ההנדסה, וזאת לפי דברים שאמר מנהל התשתיות בעצמו למנכ"ל המועצה, בפגישתם מיום 2.10.05. להלן ציטוט מפרוטוקול הפגישה שנרשם ע"י מזכירת המנכ"ל:

מנכ"ל: אתה לא יודע שמזכירת מנהל הרכש ירדה למזכירתך וצילמה את המסמך?
 לא ידוע לי ולא שמעתי. אני קיבלתי את החומר ב- 11.9.05 וב-9:00 והקבלן היה אצלי ב-12:00.
 מנהל התשתיות:

בדיקת טופס הנוכחות של המזכירה העלתה, כי היא החלה לעבוד במועד האמור בשעה 8:00 בבוקר וסיימה בשעה 13:00, וזאת כאשר לפי דבריו של מנהל התשתיות, החווזה הועבר אליו באותו יום בשעה 9:00 והועבר לקבלן בשעה 12:00.

לפיכך נראה, כי אין יסוד עובדתי לטענה שהעלה מנהל התשתיות בפני המבקר, לפיה מזכירתו לא יכלה לצלם את הצעת המחיר המקורית שהוגשה למכרז. בשיחה שערך המבקר עם מזכירת מנהל התשתיות היא טענה כי לא זכור לה שצילמה את המסמך, אולם מזכירת מנהל הרכש מסרה למבקר כי זכור לה היטב שקיבלה את צילום ההצעה המקורית מידיה של מזכירת מנהל התשתיות.

בפגישה נוספת שערך המבקר עם המהנדס ומנהל התשתיות במשרדי אגף הנדסה, הוא הציג את ההצעה המתוקנת בטיפקס שנכללה בין מסמכי החווזה המבויל שהחזיר הקבלן, ואת צילום ההצעה המקורית לפני התיקון, כפי שהוגשה למכרז. המבקר ביקש מהנ"ל לבדוק בעצמם את מהימנות צילום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז, לפי ביצוע התיקונים, בין היתר עפ"י הזהות ברישומים ובכתב היד, זהות החתימות של חבר ועדת מכרזים והקבלן, והמיקום הזהה על גבי הדף של הרישומים, החתימות והחותמת של הקבלן.

מהנדס המועצה, לאחר שבחן בקפידה את המסמכים, ציין שכנראה מדובר בצילום אותנטי של ההצעה המקורית, והוסיף שאילו הוצגו בפניו המסמכים בתחילת הפרשה, היה מורה על בדיקה מיידית של הנושא.

לעומת זאת, מנהל התשתיות התקשה להשתכנע כי אכן מדובר בצילום של ההצעה המקורית שהוגשה למכרז, והצביע על כך ששולי דף הצילום אינם חופפים באופן מדויק לשולי המסמך המקורי. המבקר העיר, כי חפיפה מלאה מבחינת המיקום בדף, תלויה במיקומו של המסמך המצולם על גבי המגש במכונת הצילום.

מנהל התשתיות על טענתו, לפיה החוזה שהועבר אליו מהגזברות היה כבר מתוקן בטיפקס, ובסכום של 172,575 ₪ לפני מע"מ, וטען שיתכן וגורם כלשהו בגזברות המועצה ביצע את התיקונים בחוזה, עוד לפני שהוא הועבר למשרדו. המבקר העיר כי אפשרות זו נראית בלתי סבירה, כיוון שליד התיקונים נמצאה חתימה וחותמת הקבלן, חותמת שכידוע אינה נמצאת בגזברות.

בהמשך הפגישה העלה מנהל התשתיות את האפשרות, שגורם כלשהו נכנס למשרדי אגף הנדסה לאחר הגעת החוזה, וערך בו מחיקות ושינויים לפני שהוא הספיק לראותו. הנ"ל הוסיף, כי יתכן שהדבר נעשה בשעה שהוא נעדר מהמשרד, או במהלך פריצה למשרדי אגף הנדסה לאחר שעות העבודה.

מפרוטוקול הפגישה שנערכה בין מנהל התשתיות למנכ"ל המועצה ביום 2.10.05 עולה, שהוא קיבל לידיו את החוזה ביום 11.9.05 בשעה 9:00 ומסר אותו לקבלן בשעה 12:00. לפיכך, אפשרות הפריצה למשרדי ההנדסה לאחר שעות העבודה, נראית למבקר בלתי רלוונטית. כמו כן, האפשרות שגורם כלשהו נכנס במהלך שעות הבוקר למשרדי אגף הנדסה וביצע מחיקות ושינויים בחוזה מבלי שאף אחד מהעובדים ישים לב לכך, נראית למבקר בלתי סבירה.

אפשרות נוספת שהעלה מנהל התשתיות בפני המבקר, כי יתכן שלמסמכי המכרז שהגיש הקבלן השתרבו שתי הצעות מחיר שונות, כאשר במעמד פתיחת המעטפות נמצאה ההצעה הנמוכה שצולמה לאחר מכן, ואילו ההצעה הגבוהה יותר נותרה במסמכי החוזה שהועבר אליו לצורך מסירתו לקבלן.

המבקר מעיר, כי אפשרות זו אינה עולה בקנה אחד עם הממצאים שפורטו בסעיף 11 לעיל, המצביעים על כך שהתיקונים בחוזה בוצעו בדף ההצעה המקורי שהוגש למכרז.

16. הערכת הממצאים**16.1 כללי**

נמצא כי ההצעה המקורית שהוגשה למכרז היתה בסכום 147,500 ₪ לפני מע"מ. עובדה זו עולה מפרוטוקול פתיחת המעטפות, ומצילום ההצעה המקורית שנשמר בתיק המכרז בגזברות, הנושאת את חתימתו של חבר ועדת מכרזים.

עובדה זו גם עולה בקנה אחד עם פרוטוקול ועדת מכרזים, למרות שלא צוין בו נושא המע"מ, וזאת מאחר וצוין בו שההצעה בסך 172,575 ₪ נמוכה מהאומדן שהיה בסכום 180,000 ₪ כולל מע"מ.

לאחר זכייתו במכרז, השיבה המועצה לקבלן את הצעת המחיר המקורית והיחידה שהוגשה על ידו, במסגרת מסמכי החוזה שנמסרו לו לצורך חתימה וביול.

הקפדה על קבלת הצעות בשלושה עותקים חתומים, כנדרש בתנאי המכרז, ומסירת אחד מהם לקבלן לצורך ביול, היתה עשויה למנוע עריכת שינויים במסמכי המכרז.

החוזה הועבר מהגזברות למנהל התשתיות, לצורך מסירתו לקבלן לחתימה וביול. מנהל התשתיות העביר את החוזה לקבלן, בצירוף צו התחלת עבודה. בצו האמור נרשם סכום שגוי, שלא תאם את סכום החוזה ואת סכום ההצעה שהוגשה למכרז.

בדוח הומלץ להימנע מהעברת חוזים לקבלנים באמצעות אגפי המועצה, ולהקפיד על זימונם למשרדו של מנהל הרכש, לצורך מסירה ידנית.

עוד הומלץ, להקפיד על הוצאת צווי התחלת עבודה ע"י מהנדס המועצה בלבד, אך ורק לאחר חתימה על חוזה התקשרות, ולשפר את הבקרה על נכונות הנתונים הנרשמים בצוויים.

הביקורת העלתה, שהקבלן או מי מטעמו ביצעו לכאורה תיקונים בסעיף התמורה, באמצעות מחיקות בטיפקס, וזאת לאחר שהחוזה הועבר אליהם לצורך ביול. התיקונים הגדילו את היקף ההתקשרות ב - 29,338 ₪, כתוצאה מהוספה נוספת של סכום המע"מ, בהתאם לסכום השגוי שנרשם בצו התחלת העבודה.

לאחר גילוי המקרה הופסקה זמנית עבודת הקבלן, עד לבירור שנערך עימו ע"י מנכ"ל המועצה. בעקבות הבירור הותר לקבלן לסיים את העבודות, לאחר שהושגה עימו הסכמה על ביצוע ההתקשרות בסכום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז.

ראש המועצה הנחה את המנכ"ל להגיש תלונה במשטרה כנגד הקבלן בתום ביצוע העבודות. נמצא כי עד למועד כתיבת דוח זה, הנחיה זו טרם בוצעה.

מומלץ לקבל חוות דעת מהיועץ המשפטי של המועצה לגבי הצעדים שניתן וראוי לנקוט כנגד הקבלן, לנוכח ממצאי הביקורת והנחיית ראש המועצה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי העבודות הסתיימו לאחר תיקון כל הליקויים רק בתאריך 27.7.06, ונחתם מסמך העדר תביעות הדדי. עוד ציין המנכ"ל, כי היועץ המשפטי של המועצה הונחה על ידו להוציא מכתב למשטרת ישראל, עם בקשה להנחיה כיצד לנהוג בנסיבות העניין.

לאחר שהחווה המבוייל והמתוקן הוחזר ע"י הקבלן למשרדו של מנהל התשתיות, הוא אושר ע"י מהנדס המועצה והיועץ המשפטי, למרות המחיקות בטיפקס וחוסר ההתאמה עם תוצאות המכרז. עובדה זו, מצביעה על בקרה לקויה בהליך אישור החוזים ע"י אגף הנדסה.

החווה המבוייל הועבר מאגף הנדסה ישירות לחתימת הגזבר, מבלי שמנהל הרכש האחראי על נושא החוזים והמכרזים, בדק ואישר את החווה. כתוצאה מכך, חוסר ההתאמה עם תוצאות המכרז לא התגלה באופן מיידי, אלא רק לאחר שהחווה כבר נחתם ע"י הגזבר וראש המועצה.

מן הראוי לשפר את הבקרה על החוזים החתומים המוחזרים ע"י הקבלנים, בהתאם להמלצות המפורטות בדוח.

במכתב ששלח הגזבר לראש המועצה ביום 26.9.05 צוין, כי הסכום שנרשם בחווה המתוקן היה כנראה בידיעתו של מנהל התשתיות, "שידע על פרוטוקול ועדת המכרזים ובכל זאת העביר לאישור וחתימה סכום אחר ממה שאושר ע"י הוועדה".

נמצא, כי החוזה המתוקן אמנם הועבר ע"י מנהל התשתיות לאישור וחתימה, אולם לאחר מכן הוא אושר ע"י מהנדס המועצה והיועץ המשפטי, בטרם הועבר לחתימת הגזבר וראש המועצה. לפיכך נראה, כי התמקדות הגזבר באחריותו של מנהל התשתיות, נבעה מההסברים הבלתי משכנעים ששמע ממנו במהלך הבירור שנערך במשרדו, כפי שהוסבר בסעיף 12 לעיל.

יחד עם זאת, לנוכח חשד הגזבר וההסברים הבלתי משכנעים שנמסרו לביקורת ע"י מנהל התשתיות, נבחנה האפשרות שהעברת החוזה המבויל לחתימת מורשי החתימה, נעשתה תוך התעלמות מכוונת מהמחיקות והשינויים בסעיף התמורה. כמו כן, נבדקו הסיבות האפשריות לרישום הסכום השגוי בצו התחלת העבודה.

להלן הממצאים והמסקנות שעלו מהבדיקות האמורות.

16.2 עדכון מוקדם של מנהל התשתיות

מנהל הרכש מסר למבקר, כי לאחר מועד פתיחת המעטפות הוא עדכן בע"פ את מנהל התשתיות, ומסר לו שהוגשה הצעה אחת בלבד בסכום של כ- 172,000 ₪, הנמוך מסכום האומדן. הסבר דומה מסר מנהל הרכש גם למנכ"ל המועצה.

לעומת זאת, מנהל התשתיות הכחיש את הדברים, וטען כי מנהל הרכש לא עדכן אותו לגבי סכום ההצעה, אלא רק לגבי העובדה שהוגשה הצעה אחת בלבד.

בפגישתו עם מנכ"ל המועצה ביום 2.10.05 אמר מנהל התשתיות את הדברים הבאים, עפ"י הרישום בפרוטוקול:

מנכ"ל:	האם מנהל הרכש עדכן אותך בע"פ על תוצאות פתיחת המעטפות ?
מנהל התשתיות:	הוא אמר לי כי היה רק אחד.
מנכ"ל:	האם הוא אמר לך מה התוצאה ?
מנהל התשתיות:	לא. רק פה במפגש ראיתי. אמר לי רק שהיתה מעטפה אחת. לא דנו בזה.

לנוכח הגרסאות הסותרות, אין באפשרות הביקורת לקבוע אם מנהל התשתיות עודכן בע"פ לאחר מועד פתיחת המעטפות, לגבי סכום ההצעה שהוגשה למכרז, והאם היה מודע לסכום זה בעת שרשם את הסכום השגוי בצו התחלת העבודה ובעת שקיבל את החוזה המתוקן מהקבלן.

16.3 הסתמכות על פרוטוקול ועדת מכרזים

הגזבר ציין במכתבו לראש המועצה, כי מנהל התשתיות "ידע על פרוטוקול ועדת המכרזים" ובכל זאת העביר לאישור וחתימה חוזה בסכום אחר.

כיוון שבפרוטוקול האמור נשמט נושא המע"מ, לכאורה קיימת אפשרות שהפרוטוקול אכן הטעה את מנהל התשתיות, וגרם לו להבין שסכום ההתקשרות שצוין בו, הוא לפני מע"מ.

תימוכין לאפשרות זו, ניתן לקבל מדברים שמסר מנהל התשתיות למנכ"ל המועצה, במהלך שתי פגישות שהתקיימו ביניהם בעניין זה. במהלך פגישתם ביום 29.9.05, טען מנהל התשתיות שהוא הוציא את צו התחלת העבודה מבלי שהסתמך על החוזה, כפי שעולה מהאמור בפרוטוקול:

מנכ"ל: צו התחלת עבודה יצא ב-11/9... מאיפה לקחת את החומר?
מנהל התשתיות: מעטפה שמנהל הרכש העביר אלי. לא פתחתי את המעטפה.
מנכ"ל: אתה מקבל את החומר ממנהל הרכש במעטפה סגורה?
מנהל התשתיות: לא פתחתי. אני חושב שהיה בה חוזה לביול הקבלן. לא פעלתי על פי החוזה.

ואילו במהלך פגישתו השניה עם המנכ"ל ביום 2.10.05, טען מנהל התשתיות כי הוציא את צו התחלת העבודה לקבלן על סמך פרוטוקול ועדת מכרזים, כפי שעולה מהאמור בפרוטוקול:

המנכ"ל: בצו התחלת העבודה אתה כותב 172,575 ₪ לפני מע"מ.
מנהל התשתיות: זה המסמך שהיה בידי. עפ"י המסמכים שהיו כך הבנתי.
מנכ"ל: לפי פרוטוקול ועדת מכרזים מיום 6.9?
מנהל התשתיות: כן

מהסברי מנהל התשתיות למנכ"ל עולה, כי הוא רשם את סכום ההתקשרות בצו התחלת העבודה, מבלי שעיין בסכום התמורה בחוזה, תוך הסתמכות על פרוטוקול ועדת מכרזים בו לא צוין נושא המע"מ.

אולם ההסברים האמורים אינם עולים בקנה אחד עם ההסבר שמסר מנהל התשתיות למבקר, לפיו רשם את הסכום בצו התחלת העבודה על סמך החוזה. לפי הסבר זה, החוזה שהועבר אליו מהגזברות כבר כלל תיקונים ומחיקות בטיפקס בסעיף התמורה, ומאחר והיה רשום בו סכום של 172,575 ₪ לפני מע"מ, הוא הוציא לקבלן צו התחלת עבודה בסכום האמור.

לנוכח האמור לעיל עולה השאלה, איזו מבין הגרסאות הסותרות שנמסרו ע"י מנהל התשתיות, היא הנכונה. האם אכן לא פתח את המעטפה עם החוזה שהועברה אליו מהגזברות, ורשם את הסכום בצו התחלת העבודה על סמך פרוטוקול ועדת מכרזים, כפי שהסביר למנכ"ל? או האם רשם את צו התחלת העבודה על סמך הסכום המתוקן בטיפקס אותו ראה בחוזה, כפי שהסביר למבקר.

כפי שהוסבר בסעיף 9 לעיל, ההסבר שמסר מנהל התשתיות למבקר, לפיו החוזה שהועבר אליו מהגזברות היה כבר מתוקן, עומד בסתירה לממצאי הביקורת. לפיכך, ההסבר שנמסר על ידו למנכ"ל לפיו הסתמך על פרוטוקול ועדת מכרזים, נראה לכאורה סביר יותר.

עם זאת, להשמטת סכום המע"מ מהפרוטוקול לא היתה אמורה להיות משמעות מעשית. שכן, לפרוטוקול צורף החוזה עצמו, שאיפשר למנהל התשתיות לבדוק בנקל את סכום ההתקשרות. לביקורת לא ברור מה מנע ממנהל התשתיות לעיין בסעיף התמורה בחוזה שהיה מונח לפניו, בעת שרשם את סכום ההתקשרות בצו התחלת העבודה, במיוחד כאשר בפרוטוקול שצורף לחוזה נשמט נושא המע"מ.

לא מן הנמנע, שמנהל התשתיות היה מודע לבעייתיות הטמונה בטיעון זה, ולפיכך החליט למסור למבקר גרסה חסרת יסוד, לפיה אכן עיין בחוזה, אולם ראה שהוא בסך 172,575 ₪ לפני מע"מ, ולכן הוציא לקבלן צו התחלת עבודה בסכום האמור.

אולם למרות כל האמור לעיל, אין באפשרות הביקורת לקבוע שמנהל התשתיות אכן היה מודע לסכום ההצעה שזכתה במכרז, בעת שרשם את הסכום השגוי בצו התחלת העבודה. שכן, עדין קיימת אפשרות שהוא התרשל ורשם את הצו האמור מבלי שטרח לעיין בחוזה, בניגוד להסבר הבעייתי שנמסר לביקורת, והסתמך משום מה אך ורק על הפרוטוקול בו לא צוין נושא המע"מ.

כמו כן, קיימת אפשרות שהנ"ל היה מודע לסכום המכרז, אולם בשל טעות סופר, הוא רשם בהיסח הדעת את המילים "לפני מע"מ" במקום "כולל מע"מ", אולם לא הסכים להודות בטעות מחשש שהוא יואשם בשיתוף פעולה עם הקבלן. חשש זה עשוי להיות מובן, דווקא לנוכח החשדות שהעלה מולו גזבר המועצה.

יצוין כי האפשרות לטעות סופר אוזכרה ע"י מנהל התשתיות עצמו במהלך פגישתו עם מנכ"ל המועצה ביום 2.10.05. עפ"י האמור בפרוטוקול, לאחר שנשאל לגבי הסכום שנרשם בצו התחלת העבודה ולגבי הסברי הקבלן, השיב מנהל התשתיות: "החוזה הוא שקובע, גם אם יש טעות סופר. אם הקבלן אומר שיש טעות, שיבוא ויגיד שהוא זייף".

16.4 אישור החוזה המבטל שהוחזר ע"י הקבלן

כפי שצוין בסעיף 10 לעיל, מנהל התשתיות העביר את החוזה למהנדס המועצה, בצירוף מזכר שהיה מיועד לגזבר, בו צוין: "החוזה מבטלים. אבקש להשלים חתימות ולהחזיר אלי שלושה עותקים חתומים". על גבי המזכר נמצאה חתימתו של מנהל התשתיות, וכן חתימת מהנדס המועצה, לאחר שהוסיף בכתב ידו את ההערה: "מאשר המכרז מבחינת אגף ההנדסה".

מהאמור במזכר עולה, שמנהל התשתיות התייחס לכאורה לנושא הביול בלבד, בעוד שמהנדס המועצה התייחס במפורש לאישור המכרז.

לא מן הנמנע, שרישום הסכום השגוי בצו התחלת העבודה גרם לכך שהחוזה שהחזיר הקבלן נראה לכאורה תקין, מאחר והוא תאם את הסכום שנרשם בצו. כלומר יתכן שטעות גררה טעות.

מכל מקום, קיימת אפשרות שמנהל התשתיות כלל לא בדק את סכום החוזה המבטל שהחזיר הקבלן, כפי שעולה מפרוטוקול הפגישות שקיים עם מנכ"ל המועצה.

בפגישה עם המנכ"ל מיום 29.9.05 טען מנהל התשתיות, כי לא ראה את סכום התמורה בחוזה שהוחזר אליו ע"י הקבלן. להלן קטע מפרוטוקול הפגישה:

מנכ"ל:	באיזה תאריך החזיר הקבלן את החוזה מבטל ?
מנהל התשתיות:	לא זוכר. אני יכול לבדוק. בשבוע שעבר ב ... הקבלן החזיר ב-20.9 ועבר לגזברות באותו יום ואפילו לא פתחתי את המעטפה.
המנכ"ל:	האם בדקת את החוזה שהקבלן החזיר ?
מנהל התשתיות:	לא מתפקידי ולא בדקתי. אני רק הייתי שליח.
מנכ"ל:	האם עפ"י הנהלים לא אגף ההנדסה היה צריך לבדוק ?
מנהל התשתיות:	לא רוצה לענות.
מנכ"ל:	אני רוצה להבין. קיבלת את החוזה חתום ע"י הקבלן, צירפת את המזכר, המהנדס חתם ושלחת לגזברות ללא פתיחת החומר ?
מנהל התשתיות:	מאשר.
מנכ"ל:	באיזו מעטפה, סגורה ?
מנכ"ל:	לא זוכר.

ואילו בפגישה נוספת שהתקיימה בין המנכ"ל למנהל התשתיות ביום 2.10.05 נרשמו בפרוטוקול הדברים הבאים:

מנהל התשתיות:אני קיבלתי את החומר מהגזברות ונתתי לקבלן ב-11.9. הקבלן החזיר. לא בדקתי. לא פתחתי. אני את החוזה לקחתי והעברתי למעלה.
מנכ"ל:	האם אתה או המהנדס הייתם צריכים לבדוק את החוזה לפני ההעברה לגזבר ?
מנהל התשתיות:	אני לא יודע האם צריך לבדוק את החוזה לפי הנהלים. אני לא בדקתי. אני לא חושב שאני צריך לבדוק חוזה שהוחלט ע"י ועדת מכרזים. מי שהוציא את החוזה צריך לבדוק לפני שמוציאים לחתימה. אני חושב שבדקתי שיש בולים ולא נכנסתי לבדיקה. ולכן במזכר רשמתי לחתימה ואישור.

מההסברים האמורים עולה, כי מנהל התשתיות לא בדק את סכום התמורה בחוזה המבוייל שהוחזר אליו ע"י הקבלן, לפני העברתו לאישור המהנדס והגזבר, ואם כך היה, יתכן שלא ידע על השינויים והמחיקות בטיפקס שבוצעו בסעיף התמורה, ועל חוסר ההתאמה עם סכום המכרז.

יצוין כי גם הסברים אלו, אינם מתיישבים עם ההסבר שמסר מנהל התשתיות למבקר, לפיו החוזה שהועבר אליו מהגזברות היה, כביכול, כבר מתוקן בטיפקס ובסך 172,575 ₪ לפני מע"מ. שכן, אילו העביר לקבלן חוזה שהיה כבר מתוקן, סביר שהיה מציין זאת בפני המנכ"ל ומדגיש בפניו שאין לבוא בטענות לקבלן, במקום לחזור ולציין שהוא כלל לא בדק את החוזה שהחזיר הקבלן מאחר ולא היה זה מתפקידו.

16.5 ניסיון להטעיית הביקורת

ההסבר שמסר מנהל התשתיות לביקורת, לפיו קיבל מהגזברות חוזה מתוקן בסך 172,575 ₪ לפני מע"מ אותו העביר לקבלן לצורך ביול, אינו מתיישב עם ההסברים שנמסרו על ידו למנכ"ל המועצה. הסבר זה אף מנוגד לממצאי הביקורת, המצביעים על כך שההצעה שהוגשה למכרז היתה בסך 147,500 ₪ לפני מע"מ, ושהתיקונים בסעיף התמורה בוצעו לכאורה ע"י הקבלן, לאחר שהוא קיבל את החוזה לביול מידי של מנהל התשתיות.

בניסיון לאשש את טענתו, ניסה מנהל התשתיות להטיל ספק באותנטיות של צילום ההצעה המקורית שהוגשה למכרז ונחתמה ע"י חבר ועדת מכרזים, ובנכונות הרישומים שנערכו בפרוטוקול. בנוסף, הנ"ל מסר לביקורת הסברים שנמצאו חסרי בסיס, בהם הטענה שמזכירתו לא יכלה לצלם את הצעת המחיר כיוון שהחוזה הועבר לקבלן עוד לפני תחילת העסקתה, האפשרות שהחוזה תוקן בגזברות לפני שהועבר לאגף הנדסה, והאפשרות שגורם כלשהו חדר לאגף הנדסה בשעות העבודה או לאחריה, ותיקן את החוזה ללא ידיעתו.

נמצא שההסבר שמסר מנהל התשתיות לביקורת, לפיו העביר לקבלן חוזה שהיה כבר מתוקן, תואם את הטענות הבלתי מבוססות שהעלה הקבלן בפני מנכ"ל המועצה, לפיהן הצעת המחיר תוקנה על ידו עוד לפני הגשתה למכרז, והחוזה שהועבר אליו לביול היה בסך 172,575 ₪ לפני מע"מ. התאמה נוספת בין טיעוני הקבלן להסברים שמסר מנהל התשתיות לביקורת, נמצאה בהעלאת האפשרות שלמסמכי המכרז השתרבו שתי הצעות מחיר שונות, אפשרות שנשללה אף היא.

מהאמור לעיל עלול להתעורר חשד, שמנהל התשתיות תיאם גרסאות עם הקבלן או ניסה מסיבה כלשהי לחפות על מעשיו. עם זאת קיימת גם אפשרות, שההסבר האמור נמסר לביקורת מתוך כוונה לתרץ או להתחמק מאחריות לרישום הסכום השגוי בצו התחלת העבודה, ולהעברת החוזה לחתימת מורשי החתימה במועצה למרות התיקונים בטיפקס וחוסר ההתאמה עם סכום המכרז.

הביקורת רואה בחומרה מסירת גרסאות סותרות ובלתי מבוססות למנכ"ל המועצה ולמבקר, במיוחד כשמדובר בעובד הנמצא בקשר ישיר עם קבלנים, ואחראי בין היתר על הכנת אומדנים ועל אישור חשבונות לתשלום המועברים לגזברות.

למסירת גרסה בלתי נכונה כאמור, עלולות להיות השלכות מרחיקות לכת. שכן, בהנחה שהקבלן אכן ביצע את המחיקות והשינויים בחוזה על מנת לקבל תמורה גבוהה יותר מההצעה שהגיש למכרז, מסירת גרסה שכביכול מנקה את הקבלן מכל חשד, עלולה לגרום למועצה הפסדים כספיים, ואף למנוע את האפשרות להפקת הלקחים הנדרשים על מנת למנוע את הישנות המקרה בעתיד.

לאור כל האמור לעיל, המבקר מצטרף להמלצה שמסר המנכ"ל לראש המועצה במסגרת ממצאי התחקיר שערך, לפיה יש להפסיק את ההתקשרות עם מנהל התשתיות ולשקול את המשך ההתקשרות עם החברה שבאמצעותה הועסק.

מנכ"ל המועצה מסר בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה בדבר הפסקת ההתקשרות עם מנהל התשתיות בוצעה זה מכבר, והוחלט לבחור בחברה אחרת לניהול פרויקטים במועצה.

תגובות המבוקרים

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה.

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"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 עניינים עם תפקידו כמבקר.

145. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה 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, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכיהן 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 נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145.ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (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.

145. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"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 רכוש ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני 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 עניין 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.

145ה. המצאת מידע למבקר

- (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 מבוקר.
- (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 מועצה, יחולו עליו לעניין 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 מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת 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 לוועדת 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 הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר 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 הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין 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.

145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (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 144 א(1).

פרק שישי: ועדות

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.
- (ד) ישב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122.א. תפקידי ועדת הביקורת

(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.