

## **התקשרויות ומכרזים ברשויות מקומיות**

הליך ההתקשרויות עומד במרכז הפעילות של הרשות המקומית ובאמצעותו היא מנהלת את קשריה עם עובדים וספקים ולפיכך חלק ניכר מעבודתה השוטפת של הרשות תלוי בהתקשרויות אלה. כל רשות יכולה ליצור התקשרויות עם ספקים שיבצעו, ינהלו, יתכננו ו/או יבקרו אחר פרויקטים, פעילויות יזומות ועבודות תומכות בשטחה. רשויות יכולות להשיג ולקדם המון באמצעות ההתקשרויות.

לפיכך, חברי וחברות מועצה המבקשים לתרגם את מדיניות הרשות ולהביא את המדיניות לכדי ביצוע, יכולים להפיק מלמידה והבנה של תהליכי התקשרויות המבוצעים בצורה אפקטיבית, כולל מיסוד ומעורבות תהליכים של פיקוח על תהליך האישור שלהן ועל פעולתן משהחלו את הפרויקטים.

הליך ההתקשרויות של רשויות מקומיות מוסדר ומעוגן במספר דברי חקיקה ובראשם פקודת העיריות ותקנות העיריות (מכרזים). במועצות המקומיות והמועצות האזוריות ניתן להסתמך על פקודת המועצות המקומיות וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). לצד החוקים השונים וקביעות בתי המשפט במהלך השנים, משרד הפנים פרסם שורה ארוכה של **חוזרי מנכ"ל**, המשקפים את הוראות הדין ועקרונותיו.

עיקר החקיקה, התקנות וחוזרי המנכ"ל השונים, מתייחסים להליך התקין של ההתקשרויות ולסמכויות ולדרך העבודה של ראש הרשות, שר הפנים וועדת המכרזים ברשות.

בעת שהרשות מתקשרת עם צדדים, עליה לשמור על איזון בין עקרונות שונים: **שימוש זהיר ומתוכנן** של כספי הציבור והתנהלות הוגנת ושיוויונית עם הצדדים עימם היא מתקשרת. שמירה על האיזון היא לא משימה פשוטה כלל, ולעיתים קרובות הדבר מביא להתקשרויות פחותות בטיבן: יקרות מכפי הצורך, לא איכותיות מספיק ואף לא שיוויוניות עד כדי הגעה לסכסוכים משפטיים.

**ראש הרשות הוא הגורם המוסמך להתקשר בשמה של הרשות, מכאן שראש הרשות האחראי על קיומו של מנהל תקין בנושא התקשרויות.**

התקשרות מתוך תקציב מאושר - ראש הרשות רשאי לבצע ללא אישור המועצה בתנאי שבחירת הספק נעשה בהתאם לדין.

התקשרות שלא תוקצבה במסגרת התקציב המאושר - ההתקשרות דורשת אישור מועצה.

התקשרויות מסוימות מחייבות **אישור של שר הפנים** (באמצעות הממונים על המחוזות), כמו מכירת מקרקעין ומתן מונופול או זיכיון ברשות שאינה "רשות איתנה"<sup>1</sup>.

## ועדת המכרזים

מרבית ההתקשרויות מחויבות במכרז ולכן דנים בהן **בועדת המכרזים**. עם זאת, קיימות גם התקשרויות שלא מחויבות במכרז ועליהן נרחיב בהמשך. אך אלה גם אלה, מרוכזות ב"**ספר ספקים**" שועדת המכרזים כותבת. ספר זה מכיל את כל הספקים שהרשות מתקשרת עימם ודרכו יכול הציבור לפקח על התהליך הן על ידי עיון בספר והן על ידי הפיקוח של נציגיו במועצת הרשות ושל מבקר הרשות.

ועדת המכרזים היא **כלי הפיקוח המרכזי והיומיומי על התקשרויות הרשות**. מכיוון שמדובר בועדת חובה, ההרכב הסייעתי של חברי מועצה בועדת המכרזים צריך להיות תואם (ככל שניתן) את ההרכב הסייעתי של המועצה, וחובה שאחד מחברי ועדת המכרזים יהיה מן האופוזיציה.

## חברי הועדה

**ראש הרשות לא יכול להיות חבר ועדת המכרזים** והוא מנוע מלהשתתף בישיבותיה מחשש לניגוד עניינים. בישיבות ועדת המכרזים משתתפים נציג הגזבר ונציג היועמ"ש ובעלי תפקידים רלבנטיים לכל מכרז אך ללא זכות הצבעה.

חבר מועצה המצוי **בניגוד עניינים** אינו רשאי להשתתף בישיבות הועדה העוסקות בעניין שבו הוא מצוי בניגוד עניינים. המידע שאליו נחשפים חברי ועדת המכרזים הוא **מידע סודי**, שאסור לגלותו לאיש, על מנת שלא יגיע – בדרך זו או אחרת – למי מהמשתתפים ויעניק לו יתרון בלתי הוגן.

## פעילות הועדה

תפקיד הועדה מורכב מפיקוח על כל הליכי המכרזים של הרשות הנעשים בידי הגורמים המקצועיים (אנשי הרכש, הכספים והמשפטים) ומעורבות פעילה בבחירת ההצעות הזוכות. ועדת המכרזים צריכה לוודא שהתקשרויות הרשות נעשות תוך התחשבות בעקרונות דיני המכרזים, ובפרט בחסכון כספי ציבור, באכיפה וקידום של שוויון הזדמנויות, בעידוד התחרות ובקבלת החלטות לפי שיקול

---

<sup>1</sup>רשות איתנה היא רשות מקומית המקיימת את תנאי סעיף 232א לפקודת העיריות, ובפרט שאינה מקבלת מענק איזון מאוצר המדינה והיא נטולת גירעון שוטף. רשות כזאת נהנית מרמת אמון גבוהה יותר מצד השלטון המרכזי, והדבר בא לביטוי, בין היתר, עצמאות יחסית בביצוע התקשרויות. נכון לכתבת מסמך זה ישנן 36 רשויות איתנות, וניתן לעיין ברשימת הרשויות הללו (המתעדכנת מעת לעת) באתר משרד הפנים: <https://www.gov.il/he/departments/guides/stable?chapterIndex=2>.

דעת ענייני. הדיון בועדה הוא הזדמנות לחבריה להביע את דעתם באשר לניהול ההליכים. ההחלטות מתקבלות בדעת רוב החברים, אך אם יש שוויון קולות, ההכרעה מובאת למועצת הרשות.

לועדת המכרזים אין סמכות להחליט מי הספקים אשר זוכים במכרזים, אלא רק להמליץ לראש הרשות (שאינו חבר הועדה) עם מי להתקשר. ברוב המקרים יאמץ ראש הרשות את המלצת ועדת המכרזים, אך במקרים חריגים רשאי ראש הרשות לחרוג מן ההמלצה בתנאי שינמק את החלטתו ויביאם בפני המועצה.<sup>2</sup>

ועדת המכרזים לא מעורבת בהכנת מסמכי המכרז עצמם אלא רק מפקחת עליהם. תפקידה של הועדה מתחיל עם פרסום מסמכי המכרז, ומתמקד בשלב פתיחת תיבת המכרזים ובפיקוח הן על ההצעות והן על ההחלטה על הזוכה. ראוי שחברי הועדה יעיינו במסמכי המכרזים ויבחנו אותם בייחוד כאשר מדובר במכרז בעל היקף כספי גדול.

### עקרונות מנחים לבדיקת ההצעות:

1. **רשימת תנאי הסף.** תנאי הסף נועדו למנוע זכיה במכרזים של ספקים שאינם מנוסים מספיק או שההתקשרות עמם עלולה לסכן אינטרס כלשהו של הרשות. יש לוודא שתנאי הסף שנקבעו אינם 'תפורים למידותיו' של ספק מסוים, שהרשות (או גורם כלשהו בה) רוצה בייקרו. בנוסף, יש לוודא שתנאי הסף אינם מחמירים מדי ומונעים תחרות אמיתית, לרבות האפשרות של עסקים קטנים ובינוניים להתחרות בעסקים גדולים, ותיקים ומבוססים.
2. **קריטריונים לבחינת ההצעות.** קריטריונים אלה כוללים את מחיר ההצעה ופעמים רבות גם מדדי איכות שונים. מסמכי המכרז כוללים הוראות כיצד לבדוק את ההצעות ומקרא ניקוד שבאמצעותו בוחנים את מחיר ההצעות ואת איכותן. יש לשים לב שהקריטריונים ומדדי האיכות סבירים וענייניים ושאינם יוצרים הטיה לטובת ספק מסוים.
3. **שיקולל ציון המחיר וציון האיכות.** יש לשקול את היחס הראוי והמאוזן בין איכות למחיר. יש לזכור בהקשר זה, שלא תמיד הצעה זולה מביאה לטווח הארוך חסכון כספי, שכן לעיתים המחיר הזול יגרום לפגיעה בטיב השירות או המוצר, ויגרום לכך שהרשות תיאלץ להוציא כספים רבים בהמשך. מאידך גיסא, מתן משקל יתר לאיכות ההצעה עלול להביא לכך שההצעה שתיבחר תהיה יקרה.
4. **אומדן.** אומדן הוא הערכת מחיר שיו"ר ועדת המכרזים מפקיד בתיבת המכרזים טרם המועד להגשת ההצעות. האומדן חשוב כדי שניתן יהיה לבחון את סבירות ההצעות מבחינת מחירן. במקרה של הצעות רחוקות מן האומדן, יתכן שראוי לפסול אותן (אלא אם נפלה טעות

<sup>2</sup> ר' סעיף 148 לפקודה.

בעריכת האומדן או שקיים שיקול אחר המצדיק אי פסילה). שימו לב כי מחיר נמוך מאוד של מוצר או של שירות עשוי להעיד על איכות נמוכה או על סכנה לאיתנותו של המציע ליכולתו לעמוד בשכר עובדיו. ועדת מכרזים הפוסלת את ההצעה הזולה ביותר חייבת לתת זכות טיעון למציע הזול, בטרם תורה על פסילתו.

כשמתנהל מכרז, חברי הועדה רשאים ליטול חלק בהליך בדיקת ההצעות לצד אנשי המקצוע. הגם שחברי הועדה לא צריכים להיות מומחים בתחומים שבהם עוסקים המכרזים, הם יכולים לתרום מניסיונם והבנתם ולהתרשם מאיכות ההצעות ואיכות המציעים, ובעיקר לשמור על ניקיון כפיים וטוהר מידות. על חברי הועדה להפעיל שיקול דעת עצמאי וענייני, והם זכאים לקבל הסברים וחוות דעת מקצועיות מעובדי הרשות ויועציה.

בסופו של דבר, ההחלטה שתתקבל על ידי ועדת המכרזים צריכה להיות זו המספקת את מירב היתרונות לרשות המקומית, מבלי לפגוע בעקרונות של שוויון ומנהל תקין. לא כל הליך מכרז מניב הצעות טובות, ולכן ראוי לוועדת המכרזים להפעיל שיקול דעת ואף לבטל את המכרז אם היא מוצאת שההצעות לא מספקות.

## פטור ממכרז

על אף חובת קיום מכרזים בוועדת מכרזים, ישנם חריגים המאפשרים גמישות ניהולית וזה על מנת לשמור על אינטרסים לגיטימיים של הרשות, כדוגמת התקשרות דחופה או התקשרות שיש צורך ארגוני בקיצור דרך כדי לפתור בעיה נקודתית. מתוך כך, תקנות העיריות קובעות רשימה של מקרים [שבהם ניתן לתת פטור ממכרז](#).

חשוב לדעת שגם אם החוק מאפשר פטור ממכרז זה לא אומר שזוהי חובה, הרשות יכולה להחליט על רמת איזון בין האינטרסים המצדיקים עריכת מכרז לבין האינטרסים המצדיקים התקשרות בפטור ממכרז ולקבוע רף מחמיר יותר ביחס למתן פטור ממכרז.

ישנם מספר נושאים "קלאסיים" למתן פטור ממכרז פומבי, כדוגמת:

1. **התקשרות עם "ספק יחיד"** – מקרה שבו יש רק ספק אחד המסוגל לספק את השירות או המוצר הנדרש. חשוב לשים לב שלא נעשה ניצול לא נכון בסעיף זה. על מנת להפעיל את החריג יש להוכיח קיומה של ראייה משכנעת להיות הספק "יחיד", כך שאין אחר המסוגל לספק את השירות או המוצר. לשם כך, נדרת חוות דעת שמדובר ב"ספק יחיד" ויש לפרסם זאת באתר הרשות כדי שניתן יהיה לתקוף את ההחלטה.

2. התקשרות לביצוע עבודה או שירותים המחייבים "ידע ומומחיות מיוחדים" (כדוגמת עבודות תכנון, פיקוח הנדסי) ו"יחסי אמון" מיוחדים (כדוגמת יעוץ משפטי). גם כאן יש לוודא כי הידע והמומחיות או יחסי האמון הנדרשים הם אכן מיוחדים, על מנת שלא לעקוף את חובת המכרז.
3. התקשרות לביצוע "מיזם משותף". תנאי הכרחי לכך הוא שההתקשרות נעשית עם מוסד ללא כוונות רווח (עמותה) למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט, בתחומה של הרשות והעמותה תורמת ממקורותיה לפחות 50% מעלות ביצוע המיזם.
4. **התקשרות בסכומים נמוכים**. התקשרות ששוויה עד 26,000 ₪ אינה מחייבת מכרז, שכן עריכת מכרז מחייבת השקעה של זמן ומשאבים, ועל כן אינה יעילה כאשר מדובר בהתקשרויות בסכומים קטנים.
5. **התקשרות באמצעות "מכרז זוטא"** (נקרא גם "מכרז סגור"). מדובר בהתקשרויות בסדר גודל בינוני מבחינת היקפן הכספי (עד 127,000 ₪ נכון לכתיבת מסמך זה). במקרה כזה, רשאית הרשות שלא לפרסם מכרז פומבי הפתוח לכל אדם, אלא לפנות לרשימה סגורה של ספקים או קבלנים (רשימה המכונה בדרך כלל – "ספר ספקים"). האפשרות לנקוט במכרז זוטא במקום מכרז פומבי פוגעת, במידה לא מבוטלת, בשוויון ההזדמנויות ובתחרות החופשית, שכן היא מעניקה עדיפות מובהקת לספקים המוכרים של הרשות, ועל כן "מכרזי זוטא" מחייבים פיקוח מיוחד.

לפיכך, מטילות התקנות את האחריות על ניהול ספר הספקים על ועדת המכרזים, ולמעשה – ועדת המכרזים היא הקובעת מי הספקים אשר זכאים יהיו להשתתף במכרזי זוטא. ספר הספקים חייב להיות פתוח לעיון הציבור, וכל ספק המבקש זאת רשאי לבקש לצרפו לרשימה, אלא אם ישנם נימוקים המצדיקים שלא לרשום אותו. החלטת ועדת המכרזים שלא לצרף ספק לספר הספקים כפופה לחובת ההנמקה ולמתן זכות טיעון לספק. ועדת המכרזים מחויבת להציג מדי שנה את ספר הספקים למועצת הרשות ולמבקר הרשות לעיונם, וכן לציין בפניהם אילו ספקים קיבלו פניות להשתתף במכרזי זוטא במהלך השנה שחלפה.

## סוגי מכרזים

◇ **מכרזים של תאגידיים עירוניים**. בעבר, התקשרויות של התאגידיים נעשו ללא מכרז, ועקפו למעשה את חובת המכרז של הרשות המקומית. אלא שפסיקת בתי המשפט והנחיות משרד הפנים החילו את חובת המכרז גם על תאגידיים עירוניים. נכון להיום, תקנות חובת מכרזים ספציפיות לתאגידיים עירוניים נמצאות בהליך חקיקה, ועד שהתקנות יושלמו – המכרזים של התאגידיים העירוניים נעשים בהתאם לכללים החלים על מכרזים של הרשויות, בשינויים

- מחויבים. מטבע הדברים, במרכזי התאגידים העירוניים יש פחות מקום למעורבות חברי המועצה, למעט אלה המכהנים כדירקטורים באותם התאגידים.
- ◇ **מכרזים משותפים.** חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 מאפשר לרשויות מקומיות לצאת למכרז משותף עם עוד רשויות. המטרה של הליך זה נועדה לנצל את יתרון הגודל על מנת לקבל הצעות מחיר טובות יותר לנוכח היקף הגדול של הרכישה. למרות היתרון בעריכת מכרזים משותפים, המכשיר לוקה בחסר ומעורר קשיים בירוקרטיים לא מבוטלים.
  - ◇ **הצטרפות למכרז ציבורי.** במקום מכרז משותף, רשות יכולה לבחור להצטרף באישור שר הפנים למכרז ציבורי שהוא מכרז שעורך גוף גדול - לרוב החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי<sup>3</sup> - אך לפעמים גם מוסדות ציבוריים אחרים. במקרה של הסתמכות על מכרז של גוף אחר, הרשות עדיין מבקרת את התהליך על ידי ועדת השלושה של הרשות שאמונה על פיקוח וביקורת של הספקים שזכו במכרז משכ"ל.
  - ◇ **הצטרפות למכרז של אשכול אזורי.** בישראל פועלים 12 אשכולות אזוריים שמאגדים תחתיהם את מרבית הרשויות המקומיות, במיוחד באזורי הצפון והדרום. רשות החברה באשכול רשאית להצטרף למכרז שהאשכול פרסם ללא אישור כלשהו ממושרד הפנים.

## פיקוח ובקרה

המכרזים הם כלי מרכזי של הרשות לניהול וביצוע פרויקטים, אך הם גם כלי הדורש פיקוח וכללים ברורים ושקופים מאחר ויש בהם פוטנציאל לפגיעה בטוהר המידות. כדי להתמודד עם סיכון זה, אחד התפקידים החשובים של חברי מועצת הרשות (לצד גורמים נוספים כמו מבקר המדינה והרשות) הוא פיקוח על התנהלות הרשות. הכלים המצויים בידי חברי מועצת הרשות בתחום זה אינם רבים, אך הם בהחלט יכולים להיות אפקטיביים, בכפוף לרמת המעורבות של חברי המועצה בנעשה ברשות בתחום מורכב זה. כדי לפקח, לבקר וכדי לדאוג שהמדיניות שלכם מקודמת, השתמשו בכלים הבאים:

- ◇ **המכרז.** התקשרויות של רשות מקומית חייבות במכרז שיעלה לדיון ואישור בוועדת המכרזים. חובת המכרז נועדה לוודא כי ההתקשרויות של הרשות מספקות את מירב התועלות לרשות ונעשות בהגינות ובהקפדה על טוהר המידות ועל מתן הזדמנות שווה לכלל הספקים הפוטנציאליים. נצלו את המכרז ואת הפרוצדורות לאישורו כדי למנוע התנהלות בעייתית וכדי לעצב ולקדם את המדיניות שלכם.
- ◇ **סעיפי המכרז והמשקל שניתן לכל אחד מהפרמטרים שנקבעו לבחירת הספק מייצגים את סדר העדיפויות של הרשות ואת הערכים המובילים שחשובים לרשות.** מתן העדפה

<sup>3</sup>למשק וכלכלה (משכ"ל להלן) הוקמה על ידי מרכז השלטון המקומי בישראל, לפעילות כלכלית משותפת של הרשויות. המשכ"ל מפרסמת מכרזים מרכזיים בתחומים רבים עבור הרשויות, והרשויות רשאיות להתקשר עם הזוכים במכרזים אלה. התחומים המובהקים שבהם מתפרסמים מכרזי המשכ"ל הם תחומי פיתוח ובניה, טכנולוגיה וביטוח. התקשרות עם משכ"ל, בפרט בנושאי ניהול ופיקוח, פטורה ממכרז.

לפרמטרים מסוימים על פני אחרים בבחירת הספקים הוא החלק העיקרי בקביעת המדיניות של הרשות, ביחס לפרויקט עצמו וגם ביחס להחלטה על מיהם הספקים איתם הרשות מתקשרת בחוזה.

על אף שהגורמים המקצועיים ברשות הם אלה שמכינים את המכרז ומנהלים אותו, המכרז מפוקח הלכה למעשה, בידי ועדת המכרזים. חברי הוועדה שותפים באופן מעשי בבחירת הזוכה במכרז. **חברות בוועדת מכרזים היא אחד המכשירים האפקטיביים ביותר של חברי מועצה לפקח על תקינותו, יעילותו ותועלתו של התקשרויות הרשות המקומית.**

◇ **זכות העיון.** כלי פיקוח נוסף בתחום ההתקשרויות המוקנה לחבר מועצה (גם שאינו חבר בוועדת המכרזים) הוא הזכות הסטטוטורית המוקנית מתוקף סעיף 140א לפקודת העיריות לעיין בכל מסמך של הרשות.

**לצד עבודת הפיקוח של חברי המועצה, ישנם גורמי מקצוע נוספים ברמת הרשות וברמת המדינה להם יש אחריות ישירה על הפיקוח ולהם מספר כלים לביצוע המשימה :**

◇ **ביקורות שוטפות.** התקשרויות הרשות המקומית נתונות מטבע הדברים גם לביקורת מבקר הפנים של הרשות ולביקורת מבקר המדינה, המפרסמים באופן קבוע ושוטף ביקורות על השלטון המקומי.

◇ **חיוב אישי.** מנגנון החיוב האישי מקנה סמכות לשר הפנים לחייב אישית נבחר ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בתשלום מכיסם בגין הוצאה מקופת הרשות המקומית שנעשתה שלא כדין<sup>4</sup>.

◇ **פיקוח על העסקה.** האגף לכ"א ושכר במשרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר מפקחים על ההתקשרויות להעסקת עובדים. משום שהעסקה גם היא חייבת במכרז, על הרשות לקיים ישיבה של ועדת מכרזים על כל העסקה. לנוכח המגבלות הקשיחות על העסקת עובדים חדשים, רשויות מקומיות רבות נוהגות לערוך התקשרויות עם יועצים חיצוניים הפועלים כקבלנים עצמאיים ומשתתפים חופשיים (פרילנסרים), אם כי גם ההתקשרויות עמם מחייבות לרוב מכרז. יש לשים לב שהעסקה באמצעות מכרז לא הופכת להיות מנגנון עוקף מגבלות העסקה ישירה במובנים של זכויות עובדים, מנהל תקין, עמידות בתנאי סף ועוד מגבלות הקיימות על העסקה ישירה ונעדרות בהעסקה באמצעות מכרז.

◇ **ועדת התקשרויות.** במקרה של הזמנת ביצוע של עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים **בפטר מוכרז**, ראש הרשות יכול להקים ועדת התקשרויות שתפקח על ההליך. זאת לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 בו נקבע כי באחריות מנכ"ל הרשות המקומית להקים ועדת התקשרויות שתכלול שלושה חברים: מנכ"ל הרשות

<sup>4</sup> מומלץ לעיין בנוהל חיוב אישי, [המפורסם באתר משר הפנים](#).

המקומית או נציגו שישמש גם יו"ר הוועדה, גזבר הרשות המקומית או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדי הלשכה המשפטית.

## מכון שיטה - מכון למדיניות מקומית

מכון שיטה פועל ליצירת מעטפת מקצועית לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות באמצעות כלים של מדיניות מעשית, ליווי, פיתוח ומחקר. משימתנו היא חיזוק ערכי הדמוקרטיה המקומית בישראל, מתוך אמונה בתפקידו המרכזי של השלטון המקומי בבניית חוסנה של החברה הישראלית כחברה, שוויונית, מתקדמת ומגוונת.

[לחצו כאן להצטרפות לרשימת חברי.ות המועצה שלנו](#)