

איגוד ערים השרון הצפוני (תברואה וסילוק אשפה) מכרז 1/2018 להקצאת קרקע, תכנון הקמה ותפעול מתקן לטיפול בפסולת ביתית

פתח דבר

דוח זה, איגוד ערים השרון הצפוני (תברואה וסילוק אשפה) – מכרז 1/2018 להקצאת קרקע, תכנון הקמה ותפעול מתקן לטיפול בפסולת ביתית (להלן – "איגוד ערים שרון צפוני") המוגש להנהלת המועצה ולחברי מועצת קדימה צורן, הינו תוצאה של שיתוף פעולה של מספר מבקרים ברשויות באזור השרון והשפלה, אשר החליטו כי ראוי לחבור יחד ולשתף פעולה בבירור הסוגיות העולות בדוח ולאור המשמעויות הכספיות והציבוריות של מכרז זה.

הרשויות החברות באיגוד על פי ממצאי הדוח הינן: נתניה, רעננה, אבן יהודה, כפר יונה, קדימה-צורן, תל מונד, השרון הצפוני, חוף השרון, עמק חפר, אליכין, פרדסיה וזמר.

מועצת קדימה-צורן בשנים המבוקרות הייתה אחת מבין הרשויות אשר היו יכולות להיפגע מההשלכות של פעולות איגוד ערים שרון צפוני ומהפעולות שננקטו עובר לפרסום המכרז, אילו זה היה ממשיך באותו האופן.

יצוין, כי הנהלת מועצת קדימה-צורן, חברי מועצה ובכללם ראשת המועצה הנוכחית התנגדו באופן נחרץ להמשך המכרז וזאת טרם היה על שולחנם ממצאים כפי שמובאים בפירוט בדוח זה. התנגדות זו אף באה לידי ביטוי בדוח הביקורת.

דוח זה מתפרסם כדוח מיוחד וזאת עקב כך שמדינת ישראל הייתה שרויה בתקופת משבר בריאותי חמור "משבר הקורונה" אשר פקד וממשיך לפקוד את מדינת ישראל ואת העולם כולו ומתוקף זה נגזר על הרשויות להתנהל במתכונת חירום בחודשים מרס ומאפריל בשנת 2020. מיד עם תום תקופת החירום והחזרה לשגרה ובהתקבל תגובת המבוקרים לדוח פורסם הדוח כמתחייב בחוק, הדוח ייכלל בספר הביקורת השנתי של מבקר המועצה לשנת 2019.

לצורך השמירה וההגנה על הפרטיות וכבוד האדם, הוסרו מטיוטת הדוח שמות המבוקרים ושמות נוספים אשר יש בהם לזהות את העוסקים במלאכה. וכן לא צורפו נספחים לדוח שנושאים שמות מבוקרים. ניתן לעיין בדוח בשלמותו כולל בנספחים במשרד מבקר המועצה בתיאום מראש.

הביקורת רואה חשיבות רבה לשקיפות התהליכים אשר אירועו במהלך המכרז והיו נסתרים מהנהלת המועצה, נבחרו הציבור וחברי המועצה וכעת הם גלויים לעיניהם.

מועצת קדימה-צורן פעלה באופן ראוי לשבח, חרף מיעוט הנתונים שהיו בנמצא, פנה מנכ"ל המועצה דאז בתאריך 23.03.2018 וביקש לעצור את המכרז עד לביצוע בירור וכן פנה בשעתו למבקר המועצה בבקשה לבחון את הנתונים כפי שהיו בידו באותה עת.

כללי

1. המשרד להגנת הסביבה (להלן- "המשרד") מוביל החל משנת 2017 אסטרטגיה חדשה לטיפול בפסולת העירונית הכוללת טכנולוגיה חדשנית להפקת אנרגיה מפסולת. בהתאם לאסטרטגיה זו, השימוש במתקנים לשריפת פסולת מהווים תשתית לאומית, פורצת דרך ואף הכרחית לצמצום משמעותי של שיעורי הטמנה הגבוהים בישראל (כ-79%) (הערה: ראה נתוני מיחזור עדכניים לקדימה-צורך בדוח ביקורת 2017 בנושא ניהול פסולת ומיחזור), אשר יובילו למימוש היעדים (יעדי מיחזור) עד שנת 2030 - הפחתת שיעור הטמנת הפסולת ל-26%, הגדלת שיעור המחזור ל-51% והוזלת מחיר הטיפול בפסולת העירונית ב-10%.

2. המשרד מתכנן חלוקת תקציב הקרן לשמירת הניקיון בסך של כ- 4 מיליארד ₪ שחלקו הגדול מיועד למתקני השבת אנרגיה כמפורט להלן:

המתקן	התמיכה	שיעור התמיכה
מתקני מיון פסולת	240 מיליון ₪	40%
מתקני טיפול אנאירובי להפרדה אורגנית של פסולת	400 מיליוני ₪	40%
מתקנים להשבת אנרגיה (להלן – "מתקן תרמי")	2,800 מיליוני ₪	78%

3. בתאריך 7.3.2018 פרסם "איגוד ערים השרון הצפוני תברואה" (להלן- "האיגוד") מכרז שמספרו 1/2018 להקצאת קרקע, תכנון, הקמה ותפעול מתקן לטיפול בפסולת (להלן- "המכרז").

4. המכרז פורסם בשיטת D.B.O.T (תכנון, מימון, הקמה, תפעול ומסירה). על פי תנאי המכרז, המתקן לטיפול אשפה ייבנה בשני שלבים כאשר בשלב הראשון הזוכה במכרז יתכנן ויקים מתקן מיון פסולת, מתקן אנ-אירובי ואת מרכז המבקרים ובשלב השני הזוכה יתכנן ויקים את המתקן התרמי להפקת אנרגיה משאריות פסולת.

5. המתקנים מיועדים לטיפול בפסולת עירונית ביתית בקיבולת של לפחות 1,500 טון ביום ועלות הקמתם הוערכה על ידי האיגוד בסך של 756 מיליון ₪ (ללא עלות הקרקע). על פי המכרז, הזוכה יפעיל את המתקן לתקופה של 25 שנים (חכירה), ובתום התקופה יעביר לרשות האיגוד את המתקנים וישולמו לו דמי שכירות עבור הקרקע עליה הוקמו המתקנים.

6. סכום העלויות הישירות שהוציא האיגוד למימון הוצאות המכרז עד ליום 30.4.2019 הינו כחצי מיליון ש"ח (כולל מע"מ).

הקמת האיגוד

1. האיגוד הוקם ב-17.6.1980 על פי צו שר הפנים, "צו איגוד ערים שרון הצפוני (תברואה), תש"ם 1980" (להלן בדוח – "צו שר הפנים");
2. בהתאם לצו שר הפנים מוקם איגוד ערים שיקרא "איגוד ערים שרון הצפוני (תברואה)" שתחומו יהיה שטח שיפוטן של כל הרשויות המקומיות שבתוספת";
3. על פי התוספת לצו שר הפנים, חברות באיגוד 10 הרשויות המקומיות הבאות: נתניה, רעננה, אבן יהודה, כפר יונה, קדימה, תל-מונד, השרון הצפוני, חוף השרון, עמק חפר והדר השרון;
4. מסקירת פרוטוקולים של ישיבות מועצת האיגוד כמפורט להלן עולה כי באיגוד חברות 12 הרשויות להלן: נתניה, רעננה, אבן יהודה, כפר יונה, קדימה-צורן, תל-מונד, השרון הצפוני, חוף השרון, עמק חפר, אליכין, פרדסיה וזמר;
5. לבקשת הביקורת התקבלו פרוטוקולים של ישיבת המועצה בה אושר צירופן של אליכין, פרדסיה וזמר כחברות האיגוד.

תפקידי האיגוד

סעיף 1 ב' בצו שר הפנים קובע כי תפקידי האיגוד הם לטפל ולפעול בענייני ביוב, אשפה, והדברת יתושים.

תקנון האיגוד

נמסר כי האיגוד פועל על פי חוק איגוד ערים, צו איגוד ערים ותקנות העיריות בנושא מכרזים. במועד הביקורת לא נמצא תקנון באיגוד המגדיר את מטרות האיגוד, מוסדותיו ומסגרת הכללים להסדרת פעילותו.

מוסדות האיגוד

להלן מוסדות האיגוד שהיו מעורבים בניהול והוצאה לפועל של המכרז, כפי שעולה מסקירת הפרוטוקולים של ישיבות מוסדות האיגוד שהתקיימו בתקופה 14.09.2017 עד 15.04.2019:

א.	מועצת האיגוד
ב.	ועדה לצורך קידום המכרז
ג.	ועדת מכרזים
ד.	ועדת היגוי

מועצת האיגוד

ישיבות מועצת האיגוד

להלן פירוט המועדים בהן התכנסה מועצת האיגוד בתקופה הנבדקת:

מועד הישיבה	מסד
14.09.2017	1
14.11.2017	2
21.02.2018	3
20.03.2018	4
09.08.2018	5
06.09.2018	6
26.11.2018	6
26.12.2018	7
25.03.2019	8
15.04.2019	9

חברי מועצת האיגוד

במועד הביקורת טרם התקבלו כתבי המינוי של חברי מועצת האיגוד מטעם הרשויות המקומיות לאימות התאמת הנוכחים בישיבות המועצה לחברי המועצה כפי שאושרו על ידי הרשויות החברות באיגוד; רשימת המשתתפים בישיבות מועצת האיגוד כמפורט בנספח א' לדוח.

נושאי תפקידים באיגוד

להלן נושאי התפקידים באיגוד שהיו מעורבים בניהול והוצאה לפועל של המכרז, כפי שעולה מסקירת הפרוטוקולים האמורים:

▪ יו"ר מועצת האיגוד , מר ח.פ (להלן – "יו"ר מועצת האיגוד")
▪ מזכיר האיגוד , מר ר.ק (להלן – "מזכיר האיגוד")
▪ סגן יו"ר האיגוד , מר א.כ (להלן – "סגן יו"ר האיגוד")
▪ היועץ המשפטי של האיגוד - 1. מר א.ת - עד ליום 1.3.2018 ושוב החל מיום 25.3.2019 (להלן – "היועץ המשפטי של האיגוד") 2. עו"ד א.ל – החל מיום 20.3.2018 עד 25.3.2019
▪ היועצים המקצועיים המלווים את המכרז , (להלן – "היועצים המקצועיים"): – היועץ המקצועי המשפטי, עו"ד א.ל – היועץ המקצועי בתחום הפסולת, מר א.ג

הרשאות חתימה באיגוד

התקבל מסמך זכויות החתימה כפי שאושר על ידי עו"ד א.ל מיום 24.3.19 כמפורט – בו מופיעים יו"ר האיגוד, סגנו ומזכיר האיגוד.

הערת הביקורת:

נמצא כי סמכויות החתימה המאושרות לעיל על ידי היועץ המשפטי אינן כוללות את צירוף שמו של האיגוד כנדרש.

מטרת הביקורת והיקפה

הביקורת התבקשה לבדוק את התנהלות האיגוד בכל הקשור לניהול וטיפול במכרז;

הביקורת בוצעה בתקופה יוני – אוקטובר 2019;

מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות ניהול הליכי המכרז שבוצע ובין היתר:

✓ מיפוי רצף האירועים;

✓ ניהול הממשל התאגידי לרבות ציות להוראות החוק, התקנון, נהלים והנחיות

החלים על האיגוד;

- ✓ התקשרויות עם יועצים מקצועיים לרבות בחינת תוצרים מקצועיים ;
- ✓ ניהול תהליכי העבודה במכרז לרבות הליך אישורו, בחינת אופן מיפוי וניהול הסיכונים המשפטיים והכלכליים במסגרת המכרז על ידי הנהלת האיגוד, ביצוע שינויים במועדיו ובתנאיו, בחינת הליך קביעת העמידה של המציע היחיד בתנאי הסף ובתנאי המכרז ;
- ✓ ניהול מסגרת תקציבית למכרז והשוואתה להוצאות המכרז בפועל.

מתודולוגיה

במסגרת הביקורת סקרנו ובדקנו מסמכים ודוחות הרלבנטיים לעבודת הביקורת כמפורט בגוף הדוח ובין היתר :

- ✓ פרוטוקולים של ישיבות מוסדות האיגוד ;
- ✓ מסמכי המכרז, שאלות ותשובות הבהרה למכרז ;
- ✓ תקציב האיגוד לשנים 2018/2019 ;
- ✓ דוחות כספיים של האיגוד לשנים 2017/2018 ;
- ✓ ספרי הנהלת חשבונות של האיגוד ואסמכתאות עבור הוצאות המכרז ;
- ✓ מצגת "פגישה עם השר להגנת הסביבה- ח"כ זאב אלקין" ;
- ✓ פרסומים באתר האיגוד ובעיתונות ;
- ✓ "התייחסות האגף לטיפול בפסולת למכרז" מטעם המשרד להגנת הסביבה ;
- ✓ "חוות דעת משפטית- משמעות משפטית מציע יחיד למכרז" של עו"ד א.ל ;
- ✓ בחינת "תנאי הסף של המכרז" - של היועץ א.נ. ;
- ✓ "התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת 2030" של המשרד להגנת הסביבה ;
- ✓ פרסומים של המשרד להגנת הסביבה לתמיכה בהקמת מתקני מיון והגשת תוכניות להקמת מתקני השבה ;
- ✓ התכתבויות בין נציגי הרשויות החברות באיגוד ליו"ר האיגוד.

התקיימו פגישות עם הגורמים הבאים :

- מזכיר האיגוד, מר ר.ק ;
- מזכירה אדמיניסטרטיבית של האיגוד, גב' מ.ב.ח ;
- יועצים מקצועיים במכרז – עו"ד א.ל, מר א.נ. ;
- היועץ המשפטי של האיגוד, עו"ד א.ת. ;
- מנהל משרד האחראי על הנהלת החשבונות של האיגוד, רו"ח א.ה. ;

1. נסקרו הוראות החוק הרלוונטית ונבדק יישומם כנדרש ;
2. נבחנו נהלים של האיגוד, יישומם הלכה למעשה והתאמתם להוראות החוק ;
3. סקרו תהליכי עבודה בניהול המכרז ובכלל זה המוסדות, נושאי תפקידים והיועצים המקצועיים.

התשתית הנורמטיבית - הוראות החוק המחייבות

1. חוק איגוד ערים, תשט"ו – 1955, (להלן – "חוק איגוד ערים").
2. צו איגוד ערים (הוראות אחידות), תשל"ז-1977 (להלן – "צו איגוד ערים").
3. תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח -1987 (להלן – "תקנות העיריות, מכרזים").

מיפוי רצף האירועים

בתיעוד שעלה אגב קריאת הפרוטוקולים נמצא כי כבר בין השנים 2004-2011 קידם האיגוד מכרז להקמת מתקן לטיפול פסולת ללא הצלחה בעיקר בשל קושי באיתור קרקע מתאימה.

את המהלכים דאז הניע עו"ד א.ל שכיהן כיו"ר האיגוד עד שנת 2009 בליווי היועץ המקצועי, א. נ. בהתאם לפרוטוקול של ישיבת מועצת האיגוד מיום 14.11.17 העלה יו"ר האיגוד כי הוא היה שותף למהלכים דאז :

"...לפני 8 שנים הייתי עם א.ל. אני מתכוון לבדוק נושא המחזור דבר שיביא להוזלה של הרשויות החברות באיגוד בנושא האשפה...".

לבקשת הביקורת, לא התקבל מידע ולא הוצג תיעוד עבור בחינת הנושא בשנים הקודמות ובכלל זה: תוצרים מקצועיים, הגורמים המעורבים, חוות דעת משפטיות והסקת מסקנות.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

אני מוחה על סעיף 4.2.2 מדו"ח הביקורת (המובא כאן), לנוכח העובדה, שלא הוקצב ע"י המבקרים זמן ראוי לשמוע ממני על מה שנעשה בשנים הנ"ל באיגוד. גם אם כלאחר יד התבקשתי (אינני זוכר בוודאות) להעביר תיעוד ו/או חומר כלשהוא, לא נעשתה פנייה מסודרת ולא התבקשתי לעשות כן. הכרת העבודה שנעשתה והקדשת הזמן הנדרש להבנת התהליך, היו משנים לחלוטין את דו"ח הביקורת, שהוצג בפני.

הביקורת מציינת כי הפגישה עם היועץ המקצועי ארכה כשעתיים וחצי, זמן הפגישה לא הוקצב, ליועץ ניתנה אפשרות להשיב ככל הנדרש וללא תנאי לחץ;

במהלך הביקורת לא נמצאו באיגוד תיעוד לישיבות ותוצרים מקצועיים שנבחנו בשנים קודמות, לבקשת הביקורת מהאיגוד לאורך כל חודשי הביקורת לא הוצגו תוצרים אלו בכל הפגישות שהתקיימו ולא התקבלו הן מהאיגוד והן מהיועצים המקצועיים;

הביקורת סבורה, כי ראוי היה כי האיגוד כרשות מנהלית ציבורית יתעד ויקבל את כל התוצרים המקצועיים אשר נבחנו ומומנו מכספי האיגוד ובנוסף ישמרם להפקת תועלת עתידית, כך שיוכלו להוות כלי ניהולי לקבלת החלטות עתידיות ויאפשרו חיסכון בעלויות עתידיות ככל שיידרש.

מסקירת פרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מ-14.9.2017 עולה כי נציגי המועצה בוחנים שוב את נושא הקמת המתקן לטיפול בפסולת ולאור ניסיון העבר הם פועלים תחילה בעניין איתור קרקע מתאימה וקבלת הסכמת הרשויות החברות באיגוד לשיתוף פעולה.

עם המינוי של יו"ר האיגוד ב-24.11.2017, מודיע יו"ר האיגוד למועצת האיגוד על כוונתו לחדש טיפול אינטנסיבי בהקמת מתקן אשפה.

בתאריך 7.3.2018, כארבעה חודשים בלבד לאחר מינוי יו"ר האיגוד, פרסם האיגוד לראשונה הזמנה להשתתפות במכרז.

מבדיקת הביקורת עולה כי המכרז הנו פורץ דרך ברמה ארצית ומהווה פרויקט לבניית תשתית לאומית בשל היקפו, מורכבותו ומעורבות המדינה בהקמתו כמפורט להלן:

- בהתאם למדיניות המשרד להגנת הסביבה המדינה תהא מעורבת, תלווה את הקמת המתקן התרמי ותכנונו יבוצע במוסד ארצי כמפורט:
 - בוצעה התכנות כלכלית להקמתו, עלות המוערכת של הקמת המתקן הינה כ- 1 מיליארד ₪;
 - פורסם מכרז לבחירת יועצים ומתכננים;
 - הוקמה ועדה בין משרדית בליווי של החשב הכללי במשרד האוצר;
 - יבחנו אתרים מתאימים ויבוצעו תסקירים לבחינת השפעה על הסביבה;
- היזם נדרש לספק למכרז קרקע במרחב האיגוד;
- בישראל טרם הוקם מתקן תרמי והקמתו מחייבת ייבוא טכנולוגיה ושיתוף פעולה בינלאומי;
- המכרז נועד לטפל בקיבולת פסולת ברמה מחוזית של כ- 1,500 טון לפחות ביום כאשר קיבולת הפסולת המוערכת במרחב האיגוד הינה כ- 50%;
- המכרז מעורר התנגדויות להקמתו בתחומי הרשויות בשל החשש מהשלכות על איכות החיים (ריח, זיהום אוויר, רעש);
- המכרז מחייב שירותי ייעוץ מקצועיים והקמת תשתית ניהולית.

להלן רצף האירועים העיקריים:

מועד	האירוע
14.11.2017	אישור מינויו של ח.פ ליו"ר האיגוד.
05.12.2017	פגישה עם היועצים המקצועיים, סיכום על שכירת שירותיהם והקמת ועדה לקידום המכרז.
17.01.2018	פגישה עם השר להגנת הסביבה לקידום המכרז והצגת מקרקעין אפשריים למתקנים.
21.01.2018	מועצת האיגוד מאשרת התקשרות עם יועצים מקצועיים יו"ר האיגוד מדווח למועצה כי המכרז בשלבי סיום.
07.03.2018	פרסום המכרז בעיתונות – מועד רכישת המכרז החל מ- 25.03.2018 הגשת מסמכי המכרז נקבעה לתאריך 1.7.2018.
23.03.2018	דרישת מנכ"ל מועצת קדימה – צורך לביטול המכרז עד לאישורו ברשויות.
25.03.2018	9 גורמים רוכשים את מסמכי המכרז.
29.03.2018	עודד נצר, ראש האגף לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה, מעלה בעיות עקרוניות במכרז שיכולות לפגוע בהצלחת המכרז.
12.04.2018	יו"ר האיגוד מסרב לעכב את תהליכי המכרז במענה למנכ"ל מועצת קדימה – צורך.
17.04.2018	פרסום על דחיית הגשת מסמכי המכרז מתאריך 1.7.18 ל- 2.9.18
15.05.2018	ישיבת של ועדת מכרזים החלטה על הקמת ועדת היגוי לצורך דיון ומענה לשאלות חברי המועצה.
06.06.2018	התנגדות ראש מועצת אבן יהודה למכרז ללא חשיבה משותפת המבוססת על נתונים כלכליים, סביבתיים ומשפטיים.
11.06.2018	פרסום הבהרות ותשובות לשאלות המציעים ועדכונים בתנאי המכרז.
12.07.2018	"כנס ראשי הרשויות" - מנכ"ל השלטון המקומי במשרד להגנת הסביבה, גיא סמט, מעלה קיומם של כשלים במכרז , הוא מגדיר את המכרז כלא סביר ו- "מכרז דמה" ; הכשל המהותי הינו העדרה של התחייבות לפסולת והסכמת הרשויות".
09.08.2018	אושרה הקמתה של הנהלה מצומצמת של 5 חברים לצורך השינויים במכרז.

מועד	האירוע
05.09.2018	פרסום שינויים מהותיים במכרז ודחיית מועד הגשת הצעות ל-15.12.18.
21.10.2018	אושרה נסיעה לעיר רמיני במימון 50% מהוצאות על ידי ההנהלה המצומצמת.
26.11.2018	אישור מועצת האיגוד להגדלת התקציב לשנת 2018 לנושא המכרז אישור נסיעה לחו"ל של כל חברי האיגוד ומר א.ג.
16.12.2018	פתיחת תיבת מכרזים - הצעה אחת "צ.כ אקולוגיה בע"מ".
16.12.2018	פניית יו"ר ועדת מכרזים לרשויות למינוי נציג לוועדת המכרזים שתוקם לצורך המכרז.
09.01.2019	פתיחת מעטפות הצעות המכרז בוועדת המכרזים מבלי לפתוח את הצעת המחיר.
24.01.2019	החלטת ועדת מכרזים לקבלת חוות דעת מהיועצים המקצועיים בנוגע להצעת יחיד ועמידה בתנאי הסף.
19.02.2019	הודעת ראשת עיריית נתניה על הפסקת המינוי של יו"ר האיגוד כנציג העירייה.
04.03.2019	החלטת ועדת המכרזים לא לקבל את ההצעה היחידה.
21.03.2019	דרישת עו"ד "הרצוג פוקס נאמן", המייצג של המציע היחיד במכרז, לביטול החלטת ועדת המכרזים.
25.03.2019	הודעתם של היועץ המשפטי, עו"ד א.ל ויו"ר האיגוד על סיום תפקידם.
15.04.2019	מועצת האיגוד מחליטה על גיבוי החלטת ועדת המכרזים ;
20.1.2020	העתירה של המציע היחיד לבית המשפט נגד האיגוד נדחית על ידי בית המשפט.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

כללי:

ראשית, מוצא אני לנכון, לציין שהחתום מטה, עוסק בתחום המקצועי הנדון - טיפול בפסולת בכלל וטכנולוגיות מיחזור והפקת אנרגיה מפסולת בפרט, במשך 34 שנים מתוכם 9 שנים בשרות הציבורי, בכלל זה בתקופת הקמת המשרד לאיכות הסביבה (הגנת הסביבה בהמשך), כממונה על תחום זה. כמו כן, אני עובד בחו"ל, שם גם מבצעים בפועל מתקני טיפול בפסולת, שכולנו נכשלים בהקמתם בישראל באופן קולוסלי, כפי שמתבטא בהתנהלות סביב מכרז זה.

דו"ח הבקרה לוקה לכל אורכו, בהבנת התחום המקצועי, דרישות ומהות המכרז, וניתוח הפרטים. הסכמה לכך - ע"י עורכי הדו"ח עצמם, מוצגת בכנות בסעיף 4.10.3 טבלת בחינת תנאי הסף ואסמכתאות, סעיף 3.2.9 בטבלה:

"ראשית, נסייג ונציין כי הביקורת אינה סמכות מקצועית לבחינת היכולת הטכנולוגית הנדרשת להקמת מתקן מיון ומתקן העיכול; המציע נדרש להציג אסמכתאות המעידות על יכולת מוכחת, בפועל הוצגה טכנולוגיה בתחום העיכול שאינה ברשותו..."

כבר בסעיף הראשון בדוח 1.1.1 מופיעה התייחסות מוטעית ומטעה: "המשרד להגנת הסביבה (להלן - "המשרד") מוביל החל משנת 2017 אסטרטגיה חדשה לטיפול בפסולת העירונית הכוללת

טכנולוגיה חדשנית להפקת אנרגיה מפסולת" גם אם עורכי הדו"ח מצטטים ממסמך ו/או נתונים רשמיים של המשרד להגנת הסביבה, אין בכך אמירת אמת מקצועית. זאת, בגין העובדה הפשוטה, שהטכנולוגיה להפקת אנרגיה מפסולת, שאליה מכוון המשרד להגנת הסביבה = "מתקן תרמי" (משרפה), קיימת בכל העולם מזה עשרות שנים. החשיבות שאני מייחס בהקשר זה לסמנטיקה ולטרמינולוגיה, נובעת מהצורך להבין את המשמעויות של המילים, המושגים והמשמעויות בפרקטיקה הספציפית של הטיפול בפסולת.

סעיף 4.2.7 מציג טבלה של רצף האירועים העיקריים. במסגרת טבלה זו, מופיעה התייחסות של מר גיא סמט (סמנכ"ל שלטון מקומי במשרד להגנת הסביבה) ב"כנס ראשי הרשויות" של האיגוד: ההתייחסות של מר סמט, כמו גם של מנהל אגף פסולת עודד נצר, שגם היא מופיעה בטבלה זו, הינה בחזקת "כל הפוסל במומו פוסל". קרי, המשרד להגנת הסביבה, נכשל במכרזים להקמת מתקני טיפול בפסולת, ואכן קיימים אתגרים במכרזים אלה (בארץ, כמו בעולם בכלל). ברם, להגדיר זאת כשלים, היא עמדה ספקנית, שמובילה לכישלון. המכרז הנדון, מטמיע כדאיות ואיזונים נדרשים, במנגנון התמחור ושיטת ההתקשרות, בצורה שמתמודדת עם האתגרים הללו.

לצד, אנשי המשרד להגנת הסביבה, שעוסקים בתחום הטיפול בפסולת, אינם שולטים בשפה המקצועית ובטח לא בפרקטיקה עצמה. מתוך כך, מצאתי עצמי בוויכוח מול אנשי המשרד להגנת הסביבה - במהלך קידום המכרז הנדון, לנוכח חוסר ההבנה והמקצועיות, שהיא היא הסיבה לעובדה, שאין מתקנים ראויים לטיפול בפסולת בישראל.

הביקורת מעירה כי היועץ המקצועי מפרט את מקצועיותו, מאידך טוען כי הדוח לוקה בהבנת התחום המקצועי, דרישות ומהות המכרז וניתוח הפרטים ומגדיל לעשות ולטעון כי גם אנשי המשרד להגנת הסביבה העוסקים בתחום הפסולת לוקים בחוסר הבנה מקצועית; הביקורת מציינת ומדגישה כי המשרד להגנת הסביבה אמון על קביעת המדיניות הארצית בטיפול בפסולת, הובלת הקמתם של מתקני אשפה, קביעת התקנים והדרישות לצורך קבלת התמיכה הכספית בשיעור של 78% מהפרויקט עליה התבסס האיגוד במכרז זה; עוד יצוין כי תמוהה תגובתו של היועץ המקצועי לאור העובדה כי האיגוד הציג במסמכים שהיועץ השתתף בהכנתם (המכרז), תשובות למציעים במכרז) כי המכרז מסתמך על המדיניות של המשרד להגנת הסביבה ובתיאום עם המשרד להגנת הסביבה.

ממפוי האירועים הנ"ל, עולה כי האיגוד פרסם את המכרז כשלושה חודשים לאחר הקמת הוועדה לתכנון המכרז, סמיכות הזמנים מעלה שאלה – האם היערכות של האיגוד בזמן כה קצר לא עמדה לרועץ. עוד יש לשאול, האם הזמן המוקצב אכן התאים ומספק לצורך הצלחתו של מכרז מורכב שהמדינה בחרה לנהלו ברמה ארצית בשל היקפו, מורכבותו, חדשנותו, השפעותיו על הסביבה, התשתית הניהולית והמקצועית הנדרשת שיתופי הפעולה עם הרשויות המעורבות ועם חברות מחו"ל.

לעניין הזמן המוקצב למכרז יצוין כי בשיחה עם היועץ המקצועי מר א.נ, נמסר בתגובה כי - לוחות הזמנים שהוקצבו למכרז היו "לא הגיוניים", האיגוד דחף להוביל את המכרז והתבקשו להוציא את המכרז תוך 5 חודשים ולהערכתו הזמן הנדרש עבור המכרז הינו שנה עד שנה וחצי;

עוד נמסר כי עבודתו המקצועית התבססה על עבודה שביצע בשנים קודמות לטובת האיגוד בעת כהונתו של א.ל כיו"ר האיגוד תוך ביצוען של התאמות וטיוטת המכרז הייתה מוכנה עוד בחודש 12.17.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הטיפול בפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

כאשר פנה אלי מר ח.פ יו"ר האיגוד בתקופת המכרז, במהלך הרבעון הרביעי של שנת 2017, באופן לא רשמי, לפני מינויו ליו"ר איגוד ערים השרון הצפוני, ושאל אותי האם ניתן והאם אהיה מוכן לערוך מכרז להקמת מתקן קצה לטיפול בפסולת במרחב האיגוד, בהמשך לעבודתנו בתחום זה לפני 10 שנים, הצהרתי שאשקול זאת בחיוב.

לאחר מינויו של ח.פ, דנו לעומק באפשרויות ועקרונות המכרז, תוך שח.פ מציג קונספט תמחור יצירתי, מורכב ומעשי.

הסכמתי להגיש הצעת ליווי מקצועי למכרז, בידיעה שיחד עם הייעוץ המשפטי עו"ד א.ל, שהיה אף הוא שותף לקידום המכרז הקודם לפני 10 שנים, וגישה מעשית וחיובית משותפת, תביא אותנו ליישום מכרז מוצלח. לצערי הרב, דו"ח הביקורת מגלה חוסר הכרות והבנה באשר לקונספט ההתמחרות של המכרז, ועקרון דרישות העמידה בתנאי המכרז, שהגה יו"ר האיגוד ח.פ. מסיבה זו, וחוסר ההבנה, הכרת התחום ומקצועיות, כפי שצינתי לעיל, דו"ח הבקרה לוקה לכל אורכו.

על מנת להמחיש זאת, אתייחס למשך הזמן הנדרש להכנת המכרז, כפי שמצוטט על ידכם סעיף 4.2.8 עמוד 10+11. אכן, צינתי "לוחות הזמנים לא הגיוניים". ברם, צינתי בפניכם, שהיכולת לעמוד בלוח הזמנים שהאיגוד קבע, נבע מהעובדה שעבדנו על המכרז לפני 10 שנים, יש לי את הניסיון הנדרש, ויחד עם צוות המכרז (עו"ד א.ל, מזכיר האיגוד ר.ק, סגן יו"ר האיגוד מר א.כ, נציגי הרשויות, והקונספט שהוביל היו"ר מר ח.פ), נוצרה ההזדמנות למכרז, שיאפשר הקמת מתקן קצה לטיפול בפסולת באיגוד ערים השרון הצפוני.

הבעתי בפניכם את הגישה המעשית והחיובית במילים: "איך להגיד לא כולם יודעים. אנחנו נרתמנו לאתגר איך כן לעשות זאת".

חשוב לציין, שהפגישה של עורכי הביקורת עמי פגישה אחת בלבד במשרדי האיגוד הייתה קצרה – כשעה בלבד, ונערכה בתנאי לחץ זמן, מאחר ורו"ח עורך הביקורת היה בדרכו לשדה התעופה לטיסה לחו"ל. מתוך כך, ההתייחסות אלי באופן אישי במסגרת הדו"ח לוקה בחסר, כמו גם הבנת עקרונות המכרז בכלל וההתמחרות במיוחד, לנוכח חוסר הכרה והבנת מהות המכרז, כפי שהוביל אותו ח.פ יו"ר האיגוד.

הביקורת מעירה כי הפגישה עם היועץ המקצועי התקיימה ביום 3 בנובמבר 2019 במשרדי האיגוד, ארכה כשעתיים וחצי ללא תנאי לחץ כאשר ליועץ המקצועי ניתנה אפשרות להשיב ככל הנדרש, אכן רו"ח עורך הביקורת השתתף כשעה בלבד, אך הפגישה המשיכה עם רואת חשבון רחל כליפה אשר הייתה שותפה מלאה בביצוע הביקורת; עוד יצוין כי היועץ המקצועי לא הציג במהלך הביקורת שום תיעוד, מסמך, דוחות ופרוטוקולים לאימות הדיונים העמוקים שהתקיימו כנטען על ידו, באפשרויות, בעקרונות המכרז, התמחיר היצירתי, המורכב והמעשי שהגה יו"ר האיגוד; כן לא נמצא באיגוד תיעוד כזה ולבקשת הביקורת לא התקבל תיעוד כזה; הביקורת סבורה כי האיגוד כרשות ציבורית נדרש לבצע רק לאחר בחינה מלאה ומעמיקה תוך תיעוד מלא, שקוף וגלוי.

ממשל תאגידי

ממשל תאגידי הינו מכלול התהליכים, מדיניות, נהלים והוראות החוק לפיהם פעל האיגוד והפעיל את מוסדותיו בניהול המכרז.

הביקורת בחנה את ניהול הממשל התאגידי על פיו פעל האיגוד והפעיל את מוסדותיו בתהליכי המכרז.

הוראות החוק לעניין פעילות הועדות

צו איגוד ערים קובע כדלקמן :

- בסעיף 25 - המועצה רשאית לבחור ועדות קבועות או ארעיות שתפקידן לטפל בעניינים או במקרים מסוימים, ככל שתטיל עליהן המועצה ובלבד שמחצית מחברי הועדה יהיו חברי מועצה.
- בסעיף 26 - יושב ראש של ועדה יבחר בידי המועצה.
- בסעיף 27 א' - החלטותיה של הועדה טעונות אישור המועצה.
- בסעיף 27 ב' - המועצה, בהחלטה שהתקבלה בה ברוב של שני שלישים מחברי המועצה המשתתפים בהצבעה, רשאית להעביר עניין מסוים לוועדה להחלטתה הסופית.

נהלים

1. במועד הביקורת במשרדי האיגוד, ביום 7.8.2019, לא נמצאו, נהלים ו/או הנחיות המסדירות את הפעילות של האיגוד.
2. לבקשת הביקורת התקבל "נוהל עבודת מועצת איגוד ערים השרון הצפוני (תברואה)", המפרט הוראות לניהול ישיבות מועצת האיגוד ובין היתר, הוראות המתייחסות לזימון הישיבות, מניין המשתתפים, תפקיד יו"ר האיגוד, ניהול הפרוטוקול ואישור הפרוטוקול. הנוהל אינו כולל מועד כתיבתו ואישורו באיגוד, כמו כן הנוהל אינו חתום על ידי נושא התפקיד המוסמך לאשרו;
3. לאיגוד אין נהלים להסדרת פעילותן של ועדות ארעיות המוקמות לרבות אישור הקמתן, סמכויותיהן, יישומן של הוראות החוק בעניין הקמת וועדות, ניהול פרוטוקול ואישורו;

4. לאיגוד אין נהלים המסדירים פעילותה של ועדת המכרזים, התקשרויות לביצוע רכש ובכלל זה את אופן הרכש של שירותים, יועצים וטובין, יישומן של הוראות החוק בעניין מכרזים, מכרז זוטא וקבלת הצעות מחיר.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.3.4: - לאיגוד אין כל נוהל, על האיגוד להתנהל ולפעול ע"פ חוק איגוד ערים, תשט"ו – 1955, (להלן – "חוק איגוד ערים"), ועל פי צו איגוד ערים (הוראות אחידות), תשל"ז-1977 (להלן – "צו איגוד ערים") ועל פי תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח – 1987 להלן – "תקנות העיריות, מכרזים", ראה סעיף 4.1. לטיוטת הביקורת.

הביקורת מעירה, כי האיגוד מהווה רשות ציבורית ככל רשות מקומית ועל האיגוד להתנהל על פי המסגרת הנורמטיבית החלה עליו הכוללת בנוסף לחוקים והתקנות גם סדרי מנהל תקין אשר נקבעו במשפט המנהלי ובהוראות, הנחיות ונהלים של משרד הפנים; המסגרת הנורמטיבית רחבה ובכדי לאכוף אותה נדרש להגדיר מערכת כללים, הוראות ותהליכי עבודה בכתב אשר יהיו שקופים וידועים לעובדים ולחברי מועצת האיגוד; הנהלים מסייעים לארגון להגביר את המודעות להוראות הדין ולצמצם את הסיכון להפרת ההוראות על ידי מי מחבריו ועובדיו; בסיס הידע של הנהלים אינו רק המסד הנורמטיבי כי אם הידע הפנים ארגוני הנצבר באיגוד אשר חשוב לתעדו ולשמרו; נהלים והוראות עבודה "מכניסים" סדר במסגרת העבודה, מבהירים ומחדדים לעובדים ולהנהלה נושאים חשובים ומונעים בזבוז משאבים.

כינון וועדה לצורך המכרז

1. בהתאם למסמך "סיכום פגישה שהתקיימה בתאריך 5.12.2017" (להלן – "מסמך סיכום פגישה") עולה כי התקיימה ישיבה שמטרתה לקדם את רצון האיגוד להקמת אתר לטיפול בפסולת. בישיבה השתתפו יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד, חברת מועצת האיגוד- לא והיועצים המקצועיים. בישיבה הוחלט על קידום המכרז ובין היתר, על הקמתה של ועדה בת ארבע חברות מנציגי האיגוד בראשות יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד ובהשתתפות היועצים המקצועיים.
2. בסקירת הפרוטוקולים של ישיבות מועצת האיגוד, לא נמצא תיעוד עבור אישור החלטת המועצה להקמת הועדה, בחירת יו"ר הועדה והסמכתה לקידום המכרז כנדרש בהוראות החוק.
3. לבקשת הביקורת, לא התקבל פרוטוקול ישיבת המועצה בה אושר הקמת הועדה כנדרש.
4. במסמך "סיכום הפגישה" לא פורטו מיהם 2 נציגי האיגוד הנוספים ליו"ר האיגוד והמזכיר שיהיו חברים בוועדה כפי שהוחלט.
5. לבקשת הביקורת, לא התקבל מהאיגוד כל מידע על מועדי התכנסותה של הועדה, פרוטוקולים של דיוניה, החלטותיה לרבות הערכות של סיכונים משפטיים, סביבתיים, מקצועיים, הערכת עלויות ורווחיות ומסמכים מקצועיים שהוצגו.

6. מזכיר האיגוד הסביר לביקורת, כי הוא נכח בישיבות הועדה, כל התנהלותה רוכזה על ידי יו"ר האיגוד, הישיבות התקיימו במשרדו של עו"ד א.ל בהשתתפותם של היועץ א.ג, יו"ר האיגוד ועו"ד נוסף ממשרדו של א.ל; בישיבות הוצגו מסמכים מקצועיים על ידי היועץ א.ג והאיגוד לא קבל פרוטוקולים של הישיבות.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.3.5: - בסוף הכל התנהל במועצת האיגוד.

הביקורת מאירה ומעירה כי בהתאם לצו איגוד ערים-

"... בידי המועצה יהיו כל התפקידים והסמכויות הנתונים לאיגוד..", יו"ר האיגוד ממונה על ביצוע החלטות המועצה, המועצה רשאית למנות וועדות והחלטותיה של ועדה טעונות אישור המועצה; לפיכך, נדרש כי כל תהליכי העבודה באיגוד מתחילתם ועד סופם יבוצעו במתחייב בהוראות החוק – באישור מועצת האיגוד.

וועדת המכרזים

1. במכתב לחברי המועצה שנחתם על ידי יו"ר האיגוד מצוין כי ועדת מכרזים של האיגוד התכנסה ביום 15.5.18 והשתתפו בה:
 - i. א.כ, יו"ר ועדת מכרזים;
 - ii. י.כ, חבר ועדת מכרזים;
 - iii. א.ר, חבר ועדת מכרזים;
2. בהתאם לפרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 21.12.2016 אושר "פה אחד" מינוי של א.כ. כיו"ר וועדת המכרזים.
3. לא נמצא אישור החלטת מועצת האיגוד, ככל שאושר, עבור מינוי חברי הוועדה הנוספים.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.3.6: - יעקב כהן ואבנר ראובני הינם חברי מועצת האיגוד עשרות בשנים ומינויים לחברי ועדת המכרזים נעשה לפני שנים רבות. במועד הרלוונטי הוחלט למנות את אילן כהן כיו"ר ועדת המכרזים ולכן בישיבת מועצת האיגוד מיום 21.12.16 מונה רק אילן כהן ליו"ר הוועדה והאחרים שמונו זה מכבר לא היה צריך למנותם שוב.

הביקורת מעירה כי על האיגוד לשמור תיעוד המבסס ממשל תאגידי תקין לרבות החלטות עבור מינוי בעלי תפקידים כמתחייב בהוראות החוק על ידי מועצת האיגוד .

א. להלן פירוט ישיבות ועדת המכרזים לנושא המכרז הנבדק :

מועד	מסד
15.05.2018	.1
16.12.2018	.2
09.01.2019	.3
24.01.2019	.4
04.03.2019	.5

ב. בביקורת עלה כי החל מיום 9.1.2019 דנה בנושא המכרז "ועדת מכרזים בנושא מכרז 1/2018" בראשות יו"ר האיגוד ולא ועדת המכרזים של האיגוד האמורה בסעיף 3.5.1 לעיל; מזכיר האיגוד הסביר כי הוקמה ועדת מכרזים לצורך המכרז וחברי הוועדה נבחרו על ידי הרשויות החברות באיגוד.

ג. **בסקירת פרוטוקולים של ישיבות מועצת האיגוד, לא נמצא תיעוד עבור אישור החלטת המועצה להקמת ועדת המכרזים בנושא המכרז ובחירת יו"ר ועדת המכרזים, כנדרש בהוראות החוק.**

ד. סעיף 4 בתקנות המכרזים קובע כי בחוזה הטעון מכרז לא תדון מועצת העיריה או **ראש** העיריה בהצעת מחירים שלא נדונה קודם לכן בוועדה המכרזים.

ה. נמצא, כי יו"ר האיגוד כיהן בנוסף כיו"ר "ועדת מכרזים בנושא מכרז 1/2018" בניגוד להוראות החוק; תקנות המכרזים קובעות, כי תפקידה של ועדת המכרזים הוא לייעץ למועצת העיריה ותפקיד ראש הרשות הוא להכריע בהמלצת ועדת המכרזים. לפיכך, יו"ר האיגוד האמון על קבלת הכרעה מנוע מלקחת חלק בוועדת המכרזים.

ועדת היגוי

1. כאמור בסעיף 4.3.5 לעיל, במכתב לחברי המועצה שנחתם על ידי היו"ר, נרשם כי ועדת מכרזים של האיגוד התכנסה ביום 15.5.18, בישיבה השתתפו חברי ועדת מכרזים וגורמים נוספים; אחת מהחלטותיה - "הקמת ועדת היגוי בראשות יו"ר האיגוד, שהרכבה הוא כל נציגי המועצה". כמו כן במכתב נרשם כי סוכמו מועדים מוסכמים על התכנסות ועדת ההיגוי שנקבעו מראש לימים 4.6.18, 14.6.18 ו-26.6.18.

2. מבדיקתנו עולה כי ועדת ההיגוי ויו"ר הוועדה לא מונו על פי החלטת מועצה כנדרש על פי החוק.

3. במועד הביקורת באיגוד לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי במועדים המוסכמים לבקשת הביקורת לא התקבלו פרוטוקולים אלו; התקבל פרוטוקול אחד של ועדת ההיגוי מיום 9.8.18; בפועל, מסקירת פרוטוקול של כנס עם ראשי הרשויות מיום 12.7.2018 עולה, כי מוזכר שוועדת ההיגוי התכנסה עוד קודם לכן.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.3.7: - בסוף ההחלטות נתקבלו במועצת האיגוד.

הביקורת מאירה ומעירה גם בעניין וועדת ההיגוי, נדרש כי כל תהליכי העבודה באיגוד מתחילתם ועד סופם יבוצעו במתחייב בהוראות החוק – באישור מועצת האיגוד.

הנהלה מצומצמת

1. נמצא כי בישיבת מועצת האיגוד מיום 9.8.2018 הוחלט על הקמת הנהלה מצומצמת של 5 חברי הנהלה, הרכב הנהלה המצומצמת שנקבע הינו: יו"ר האיגוד, סגן יו"ר האיגוד, א. ד, א.ש ומאבן יהודה "אבנר או הסגן". מסקירת הפרוטוקול עולה, כי המועצה לא הגדירה ולא אישרה מהם סמכויות הנהלה המצומצמת ודרך קבלת החלטותיה כנדרש בהוראות החוק.
2. לא התקבל כל מידע על מועד התכנסותה של הנהלה המצומצמת, למעט פרוטוקול מיום 21.10.2018 בו אושרה השתתפות חברי מועצת האיגוד בנסיעה לחו"ל במימון של 50% מההוצאות על ידי האיגוד.
- יצוין, כי המועצה לא הסמיכה את הנהלה לקבל החלטות בעניין הנסיעה לחו"ל כנדרש ולא נבדק האם קיימת הרשאה תקציבית לנסיעה כנדרש בהוראות החוק.
3. בהתאם לדוא"ל מיום 13.11.2018 מעו"ד יניב (ממשרדו של עו"ד א.ל) לאיגוד נמצא, כי היועץ המשפטי העלה כי סקר את הפרוטוקולים המצוינים לעיל והגיע למסקנה כי הנהלה המצומצמת קיבלה החלטות מבלי שהוסמכה להן על ידי המועצה והוא מציע כי בישיבה הבאה של המועצה יועלו לאישורה סמכויות הנהלה המצומצמת לרבות החלטות בעניין השתתפות באירועים מקצועיים במימון האיגוד ודרך קבלת החלטות.
4. מסקירת פרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 26.11.2018 עולה, כי למרות המסקנות וההמלצות של היועץ המשפטי לא פורטו סמכויות הנהלה המצומצמת ודרך קבלת החלטות; בפועל סוכם על ידי יו"ר האיגוד כלהלן:

"...מה שאנחנו מסכמים זה דבר כזה. הנהלה המצומצמת כפי שנקבעה בישיבה הקודמת לצורך המכרז, כל החלטות, כל נציג ישלח לאיגוד, מי ממלא מקום. תודה רבה".

יצוין כי הפרוטוקול אינו כולל את ממצאי הצבעת חברי המועצה, ככל שבוצעה.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.3.8: - בסוף ההחלטות נתקבלו במועצת האיגוד.

תיעוד החלטות מוסדות האיגוד – פרוטוקולים

1. כאמור לעיל, נמצא כי אין נהלים המסדירים את הליכי עבודת מוסדות האיגוד, למעט מועצת האיגוד, ובכלל זה תיעוד הישיבות כך שתהא שקיפות לתהליך קבלת ההחלטות במוסדות האיגוד וניתן יהיה לפקח ולבקר כי קבלת ההחלטות בוצעה בהתאם למדיניות האיגוד והוראות החוק;

בהתאם לנוהל "עבודת מועצת איגוד ערים השרון הצפוני":

- א. נדרש, כי בכל ישיבה ירשם פרוטוקול, יו"ר האיגוד יהיה אחראי לניהול התקין של הפרוטוקול. הפרוטוקול יאושר על ידי יו"ר הישיבה בחתימת ידו.
- ב. העתק מהפרוטוקול יימסר לכל אחד מחברי המועצה, לא יאוחר מ- 48 שעות לפני מועד הישיבה מן המניין הקרובה.
- ג. חבר מועצה רשאי להגיש בקשה לתיקון הפרוטוקול ומשלא הוגשה בקשה לתיקונו, רואים אותו כמאושר.
- ד. בפרוטוקול יצינו: מועד הישיבה, מקום קיומה, שמות הנוכחים, שאילתות ותשובות עליהן, סדר היום וכל שינוי בו, שמות המשתתפים בוויכוח בכל סעיף, ההצעות והנמקות, ההחלטות ותוצאות ההצבעה.

2. נמצא, כי חלק ניכר מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה בשנת 2018 נכתבו באופן משובש, לא רציף, ללא סימני פיסוק וחסר במלל, חסר מידע לגבי הדיון שהתנהל ולעיתים עד כדי יצירת קושי להבין את תוכנם.

עד כדי כך שחברי המועצה סרבו לאשר את הפרוטוקול המודפס מיום 20.3.2018 מאחר והוא משובש ואינו ברור. החל מישיבות מועצת האיגוד מיום 9.8.2018 התקבלו פרוטוקולים שתומללו על ידי "חבר- הקלטה ותמלול".

להלן פירוט הישיבות שהביקורת התוודעה לקיומן ממסמכים שונים, ואשר לא נרשמו להם פרוטוקולים:

מוסד האיגוד	מועדי התכנסות
ועדה לקידום המכרז	☒ הכל החל מיום הקמתה – 5.12.17
ועדת מכרזים	☒ 15.5.18
ועדת היגוי	☒ החל מיום הקמתה 15.5.18 עד 9.8.18 ולרבות מועדים שהוסכמו מראש : 4.6.18 , 14.6.18 ו-26.6.18
הנהלה מצומצמת	☒ הכל מיום הקמתה, 9.8.18, למעט, פרוטוקול מיום 21.10.18.

להלן הערות הביקורת:

1. באף פרוטוקול לא נמצא, כי צוין מהם חומרי הרקע שנשלחו לצורך הדיון בישיבה, ולא צורפו כנספח לפרוטוקול.
2. עלו מקרים בהם קיים ספק בנוגע לרישומן המלא של ההחלטות שהתקבלו, לא תמיד ברור מניסוח הפרוטוקולים מהם עיקרי ההחלטות שהתקבלו וממצאי ההצבעה של המשתתפים כמפורט להלן :
3. בפרוטוקול ישיבת הנהלה מצומצמת מיום 21.10.18 נרשם, כי התקיימה שיחה עם חברי הנהלה, לא מצוין כיצד נערכה השיחה, לא רשומים שמות חברי הנהלה עמם התקיימה השיחה, ולא מצוין בפרוטוקול אופן ההצבעה בקבלת ההחלטה לרבות אופן ההצבעה של כל אחד מהם בעניין החלטה לאשר נסיעת חברי מועצת האיגוד במימון האיגוד.
4. פרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 26.11.2018 אושרה החלטה בעניין נסיעה לחו"ל של חברי האיגוד כמפורט – "הצבעה: נגד-2, נמנעים-1, החלטה: ההצעה התקבלה". בפרוטוקול לא מצוין כמה חברי מועצה הצביעו בעד החלטה, שמות המצביעים ואופן הצבעתם.
5. פרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 9.9.2018 נרשם כי החלטות אושרו פה אחד, אך לא רשום על מה הוחלט פה אחד; כמו כן הובא לאישור המועצה מינויו של מר א.ד, אך בפרוטוקול לא מצוין תוצאות ההצבעה לעניין זה; עוד נוסף כי בשל חוסר הבהירות של הפרוטוקול נכתב מסמך נוסף חתום על ידי יו"ר האיגוד המפרט את ההחלטות שהתקבלו בישיבה.
6. בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מיום 24.1.2019 מתועד ויכוח בנוגע לתקינות הליך פתיחת מעטפת הצעת המחיר כמוסכם על ידי חברי ועדת המכרזים: מר א.ד טען כי הוסכם בישיבה הקודמת, כי המעטפה לא תיפתח ובפועל בישיבה המעטפה נמצאה פתוחה. מבדיקת הביקורת עולה כי בפרוטוקול הישיבה הקודמת, 9.1.2019, לא רשומה החלטה המוסכמת. בביקורת עלו ליקויים בהליך אישור הפרוטוקולים של ישיבות מועצת האיגוד: נמצא כי יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד ומועצת האיגוד לא הקפידו לאשר את הפרוטוקולים ולחתום עליהם כנדרש כמפורט להלן:

אישור הפרוטוקול			מועד הישיבה	מסד
מועצת האיגוד	חתימות			
	מזכיר האיגוד	יו"ר האיגוד / מ"מ		
אושר ב- 14.11.2017 ✓	✓	✓	14.09.2017	1
לא אושר ☒	✓	✓	14.11.2017	2
אושר ב- 20.03.2018 ✓	לא ☒ חתום	לא חתום ☒	21.02.2018	3
לא אושר הפרוטוקול המודפס (א) ☒	לא ☒ חתום	לא חתום ☒	20.03.2018	4
אושר פרוטוקול מתומלל ב-09.08.2018 ✓				
אושר ב- 06.09.2018 ✓	לא ☒ חתום	לא חתום ☒	09.08.2018	5
אושר ב- 25.03.2019 ✓	✓	✓	06.09.2018	6
אושר ב- 25.03.2019 ✓	לא ☒ חתום	לא חתום ☒	26.11.2018	7
אושר ב- 25.03.2019 ✓	לא ☒ חתום	לא חתום ☒	26.12.2018	8
אושר ב- 15.04.2019 ✓	לא ☒ חתום	לא חתום ☒	25.03.2019	9
לא נבדק	✓	✓	15.04.2019	10

מסקירת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים עולה, כי נמצאו פרוטוקולים שאינם חתומים ומאושרים על ידי יו"ר ועדת המכרזים כנדרש; כמו כן ועדת המכרזים לא נוהגת לאשר את פרוטוקול הישיבה הקודמת כמפורט להלן:

מסד	מועד	פרוטוקול	אישור פרוטוקול חתימת יו"ר הועדה	אישור פרוטוקול בוועדת המכרזים
1.	15.05.2018	<input checked="" type="checkbox"/> אין פרוטוקול	<input checked="" type="checkbox"/> לא התקבל	<input checked="" type="checkbox"/> לא בוצע
2.	16.12.2018	✓	<input checked="" type="checkbox"/> אין חתימה	<input checked="" type="checkbox"/> לא בוצע
3.	09.01.2019	✓	✓ חתימה של ח.פ יו"ר	<input checked="" type="checkbox"/> לא בוצע
4.	24.01.2019	✓	<input checked="" type="checkbox"/> אין חתימה	<input checked="" type="checkbox"/> לא בוצע
5.	04.03.2019	✓	<input checked="" type="checkbox"/> אין חתימה	<input checked="" type="checkbox"/> לא בוצע

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

4.3.9: - בתחילה פרוטוקולים של הישיבות נכתבו בכתב יד. לאחר מכן האיגוד החל להקליט את הישיבות ולתמלל את הפרוטוקולים.

הפרוטוקולים שהובאו בטבלה בעמ' 20 ובטבלה זו מצויינים 9 מועדי ישיבות. יצויין כי כל הישיבות הנ"ל נחתמו הפרוטוקולים ואף אושרו. העובדה שהמבקר מציין כי לא נחתמו הפרוטוקולים מכיוון שמדובר בדיונים שהוקלטו ותומללו ועל התמלול הוטבעה חותמת בלבד.

הביקורת מציינת כי כל הממצאים המפורטים בעניין אישור וחתימה על הפרוטוקולים מבוססים על פרוטוקולים שהתקבלו מהאיגוד.

התקשרות עם יועצי המכרז

היועצים עמם בחר יו"ר האיגוד להתקשר לקידום מכרז מחזור הפסולת הינם:

- בפן המקצועי/הנדסי/איכות הסביבה – מר א.נ מחברת שחף תכנון סביבתי בע"מ. יש לציין כי יועץ זה ליווה את האיגוד אף בשנים קודמות בעת מאמציהם לקדם מכרז למחזור פסולת בשנים בהן כהן א.ל כיו"ר האיגוד ואף נסע עם בעלי התפקידים דאו לנסיעות מקצועיות בחו"ל.
- בפן המשפטי - עו"ד א.ל מחברת עורכי הדין א.ל ושות' אשר כיהן בעברו כיו"ר האיגוד בשנים 2004-2009.

הוראות החוק לעניין זה

א. בהתאם לצו איגוד ערים התקשרות של האיגוד התקשרות תהא באמצעות מכרז פומבי וניהול המכרז יהא בהתאם לתקנות העיריות כקבוע בסעיפים להלן:

▪ סעיף 31-

יושב ראש האיגוד רשאי לאשר חוזה התקשרות בשם האיגוד מבלי להיזקק להחלטת המועצה, אם נתקיימו שלוש תנאים אלה: שוויו של החוזה לא עולה על אלף מאה ושמונים שקלים חדשים, להוצאה קיימת הקצבה מתאימה בתקציב במאושר לשנת הכספים שבה נעשה החוזה וקוימו הוראות הצו בדבר מכרזים.

▪ סעיף 32-

"כל התקשרות בחוזה שסעיף 31 אינו חל עליה טעונה החלטת המועצה; ואם אין בתקציב המאושר לשנה בה נעשה החוזה הקצבה מתאימה להוצאה הכרוכה בו, יהא החוזה טעון גם אישור בכתב מאת השר".

▪ סעיף 35-

"למועצה תהא ועדת הצעות ומכרזים קבועה (להלן – "ועדת הצעות ומכרזים") שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה ולחוות דעתה עליה".

▪ סעיף 36. (א) –

"... לא יתקשר האיגוד בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין, או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

▪ סעיף 36. (ב) –

"צורת המכרז ודרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחירים, וכן סוגי החוזים שהאיגוד יהיה רשאי להתקשר בהם ללא מכרז פומבי, או ללא מכרז בכלל, **יהיו לפי האמור בתקנות העיריות** (מכרזים ודרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחירים), בשינויים המחויבים לפי העניין";

ב. תקנות העיריות (מכרזים) קובעות כדלקמן (כל הסכומים בהתאם למדד שפורסם ביום 15.1.2018):

- מכרז פומבי יבוצע אם ערכו עולה על 689,800 ש"ח;
- בתקנה 3(3) - חוזים יהיו פטורים ממכרז אם ערכם אינו עולה על 141,200 ש"ח; תקנה 3 מפרטת סוגי חוזים בהם רשאי האיגוד להתקשר בחוזה ללא מכרז;
- בתקנה 8(א) - ניתן להתקשר בחוזה במכרז זוטא אם ערכו עולה על 141,200 ש"ח אולם אינו על 689,800 ש"ח;
- בתקנה 8(ד)(1) - מכרז זוטא ישלח לפחות לארבעה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על 141,200 ש"ח אולם אינו עולה על 344,900 ש"ח;
- בתקנה 8(ד)(2) - מכרז זוטא ישלח לפחות לשישה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על 344,900 ש"ח ואינו עולה על 689,800 ש"ח.

הסכם התקשרות

אין הסכם התקשרות, לא נמצא מסמך כלשהו המתעד את תנאי ההתקשרות המוסכמים ולרבות הגדרת המסגרת המקצועית, תוצרים מקצועיים, תנאי התשלום, תעריפים ושעות העבודה המוסכמות; מזכיר האיגוד מסר כי לא עוגנו הסכמים כאלו כלל; שני היועצים המקצועיים טענו

כי ככל הזכור להם היה הסכם התקשרות, לבקשת הביקורת לא התקבל ההסכם מהיועצים המקצועיים.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.4: - נראה כי נעשה הסכם התקשרות, אך משום מה לא נמצא ההסכם החתום. מכל מקום משרדו של עו"ד אבהם ללוס אושר בפרוטוקול מיום 21.2.18.

הביקורת מאשרת שההתקשרות עם עו"ד א.ל. אושרה בפרוטוקול אולם ללא ציון תנאי ההתקשרות והנ"ל אינו מחליף הסכם התקשרות.

א. לעניין הליך אישור התשלומים ליועצים, ראה התייחסות הביקורת בפרק הדין בנושא הוצאות המכרז.

ב. כאמור, החלטה על שכירת שירותי היועצים התקבלה ב-5.12.2017 בפגישה במשרדים בנתניה בהשתתפות יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד, ל.א. והיועצים המקצועיים; בהתאם למסמך "סיכום הפגישה", הוחלט כי היועץ המקצועי יכין מסמך לפגישה עם השר זאב אלקין ומהפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי הם גם השתתפו בישיבה במשרד להגנת הסביבה שהתקיימה ב-17.1.2018.

ג. להלן התשלומים ליועצים המקצועיים בהתאם לרישומי הנהלת החשבונות:

סך ההוצאה	הוצאות		היועץ
	1.1-30.4.2019	2018	
₪	ש"ח	ש"ח	
<u>150,744</u>	49,011	101,733	יועץ מקצועי – א.ג.
<u>169,551</u>	48,818	120,733	יועץ משפטי – א.ל.
320,295	97,829	222,466	סיכום

עולה כי סך התשלומים שבוצע עד 1.4.2019 לכל אחד מהיועצים, עולה על 141,200 ש"ח; בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) על האיגוד חלה החובה לקיים מכרז זוטא; יתרה מכך, במקרה בו התהליך לא היה נעצר הרי שהיקף ההתקשרות היה עולה, מאחר ולא נערך הסכם ולא הוערכה ההתקשרות הביקורת נסמכת על התשלומים שבוצעו בפועל עד 30.4.2019.

יצוין כי מפרוטוקול ישיבת המועצה מיום 21.2.2018 עולה כי יו"ר האיגוד ציין בפני חברי המועצה כי בהתאם להמלצת היועץ המשפטי של האיגוד, א.ת, ההתקשרות זמנית ואינה מחייבת מכרז כמפורט:

"על פי המלצה של היועץ המשפטי עו"ד א.ת, זה משהו זמני לא חייב מכרז לתקופה קצרה..."

בפרוטוקול לא מנומק מדוע היועץ המשפטי ממליץ על ההתקשרות עם עו"ד, הפרוטוקול אינו מתעד את פרטי המלצתו של היועץ המשפטי. נציין כי בתשואל שערכנו במועד הביקור במשרדי האיגוד ביום 6.8.2019 הכחיש עו"ד תמאם את הכתוב וטען כי לא המליץ על עו"ד א.ל ככתוב בפרוטוקול.

בישיבת המועצה מיום 20.3.2018 יו"ר האיגוד ביקש לאשר החלפתו הזמנית של היועץ המשפטי, את, עם עו"ד א.ל. חברי המועצה בקשו כי השינוי יבוצע בהתאם לנוהל מסודר על פי חוק חובת מכרזים, וועדת התקשרות ולכן סוכם כי תתקבל חוות דעת משפטית על פיה האיגוד יפעל.

לבקשת הביקורת לקבלת חוות הדעת המשפטית כמוסכם, הסביר מזכיר האיגוד כי לא התקבלה חוות דעת משפטית בהתאם להחלטת יו"ר האיגוד.

יצוין כי מסקירת הפרוטוקולים עולה כי לא בוצע מעקב ביצוע החלטות המועצה ולא נבדק קבלת חוות הדעת המשפטית כנדרש על פי החלטת מועצת האיגוד.

לדעת הביקורת, דווקא בשעה בה האיגוד עסק בקידומו של מכרז כה משמעותי, בנושא לא מוכר שאינו הפעילות השוטפת שאפיינה את האיגוד בשנים קודמות - רצוי היה להשאיר את היועץ המשפטי הקבוע על כנו לצד היועץ המקצועי שנבחר לצורך המכרז וזאת כדי לחזק את מעגל הבקרה המשפטית על ההליכים.

אישור ההתקשרות עם היועצים

א. בהתאם לפרוטוקול ישיבת המועצה מיום 21.02.2018 עולה כי אושרה ההתקשרות כמפורט להלן :

"יו"ר האיגוד-מר ח.פ." :

אבקש לאשר את עו"ד א.ל ומשרדו כולל יעוץ מקצועי לבקשת עו"ד א.ת.

בעד : השמות מהפרוטוקול הושמטו מהדוח הסופי – מפאת צנעת הפרט.

נגד – כנ"ל

נמנעים – אין " ;

ניתן לעיין בדוח המלא בלשכת מבקר המועצה בתיאום מראש.

מנוסח ההחלטה שהובאה לאישור לעיל עולה, כי אושרה התקשרות עם עו"ד היועץ המקצועי המשפטי, כלל לא אושרה התקשרות עם היועץ המקצועי בתחום הפסולת ו/או משרדו ("שחף תכנון סביבתי עם מעוף").

כלומר, ההתקשרות עם היועץ המקצועי בתחום הפסולת, לכאורה לא אושרה על ידי המועצה.

מסקירת חומרים ופרוטוקולים שונים, הביקורת למדה כי היועצים החלו בעבודתם והצטרפו לישיבות מקצועיות עם היו"ר ועם גורמי ממשלה שונים טרם אישורה של ההתקשרות עימם באופן

רשמי על ידי מועצת האיגוד. יו"ר האיגוד הביא לפתחה של הישיבה את אישור התקשרות עם היועצים רק לאחר כ- 3 חודשים ממועד שכירת שירותים (5.12.2017).

עולה כי אישור ההתקשרות עם היועצים המקצועיים בוצעה בדיעבד, הפעילות עם היועצים החלה דה פקטו ביום 5.12.2017, טרם אישורם במועצה כנדרש. בפרוטוקול לא נרשם האם הוצגו ונדונו תנאי ההתקשרות שאושרו עם היועצים המקצועיים לרבות הגדרת המסגרת המקצועית, תוצרים מקצועיים, תנאי התשלום, תעריפים ושעות העבודה המוסכמות. לא הובאה בפני מועצת האיגוד המלצתה של וועדת המכרזים וחוות דעתה לאחר שבחנה את הצעות ההתקשרות במטרה לבצע את הבחירה המקצועית והמטיבה לטובת המכרז בניגוד להוראות החוק.

מהפרוטוקול עולה כי לא נבחן האם קיימת הרשאה תקציבית להוצאה, לא נקבעה בישיבה מסגרת תקציבית מאושרת להעסקת היועצים ולא עודכן תקציב האיגוד בניגוד להוראות החוק.

ניגוד עניינים

א. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 נקבע כי על הרשויות המקומיות ליישם הליך בו תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי מועמד לתפקיד, עוד טרם העסקת היועצים החיצוניים ובהתאם ל- "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים" כמפורט להלן:

- בכל מכרז או הליך בחירה אחר של יועץ לרשות מקומית התנאי לתחילת עבודתו של המועמד שייבחר הוא בחינת סוגיית ניגוד עניינים ומילוי שאלון, ובמידת הצורך, על פי החלטת היועץ המשפטי, הכנת הסדר למניעת ניגוד עניינים וחתירת המועמד עליו.
- בדיקת סוגיית ניגוד עניינים תעשה לפני חתימת חוזה ההסכם וכתנאי לחתימה על ההסכם עמו.
- באחריות מנהל היחידה לוודא כי מועמד כאמור לא יתחיל בעבודתו, כל עוד לא הוסדר נושא ניגוד העניינים כפי שנקבע בנוהל.

בפרוטוקול לא צוין האם נערך דיון בסוגיה של ניגודי עניינים בין היועצים לאיגוד ולמכהנים בו; מזכיר האיגוד הסביר בעניין זה כי לא עוגנו הסכמים, היועצים לא מילאו שאלון והם לא חתמו על הצהרות אי ניגוד ענייניים כמקובל.

ב. יצוין כי היועץ המקצועי המשפטי כיהן בעברו כיו"ר האיגוד והיועץ המקצועי בתחום הפסולת משמש כיועץ מקצועי למתקן הפסולת במועצה המקומית עמק חפר; שני היועצים המקצועיים מסרו בשיחה כי הם מכירים את המציע יחיד (להלן: "המציע היחיד") מר צ.כ שנים רבות. היועץ המקצועי בתחום הפסולת אף ציין כי המציע מר צ.כ היה לקוח בעבר.

ג. הביקורת מציינת כי התרשמותה לאורך הביקורת כי המציע היחיד, הינו ספק מוכר וידוע לכולם; חברתו מספקת שירותים לרשויות מוניציפאליות רבות וביניהן נתניה, קדימה- צורן,

עמק חפר, פתח תקווה וראשון לציון ומכאן נובעת ההכרות המוקדמת הן עם היועצים והן עם נושאי משרה באיגוד וברשויות המקומיות.

ד. בעת ההתקשרות עם היועצים המקצועיים, נושא ניגוד העניינים עם המציע היחיד אינו רלוונטי מאחר ובשלב זה של המכרז לא הייתה ידועה זהותם של המציעים וביניהם "המציע היחיד" אך יחד עם זאת, לאחר שנודע כי המציע היחיד הינו מר צ.כ, נדרש מהיועצים להבהיר האם קיימת להם מניעה של ניגוד עניינים שהרי שהיועצים הם שבדקו וקבעו האם הצעתו עומדת בתנאי הסף, לאור כך שלדבריהם קיימת להם היכרות מוקדמת עמו. הביקורת לא קיבלה ולא מצאה כל תיעוד לכך.

תוצרים מקצועיים

א. למרות בקשת הביקורת לא התקבלו תוצרים מקצועיים, בין היתר, בחינת הסיכונים המשפטיים, תסקיר השפעה סביבתית והתכנות כלכלית המבססת הערכת עלויות, רווחיות, תעריפים, סכומי הערבויות והנאמנות לביצוע שלב התכנוני של המכרז וההפעלה.

ב. בשיחה עם היועץ המקצועי, נמסר כי לא בוצעו בחינה כלכלית ותסקיר השפעה סביבתית מאחר ולאייגוד לא היו משאבים כלכליים למימונם, כמו כן לוח הזמנים היה לחוץ ולכן הוחלט לדחות את ביצועם ו- "לגלגל" את ביצועם לזוכה במכרז; עוד הוסבר כי האיגוד "דחף" את המכרז ולא רצה לשמוע "לא" כי אם "כן" איך ניתן להוציא לפועל את המכרז תוך 5 חודשים, לפיכך נעשו מאמצים איך "כן" להוציא את המכרז בתנאים שהוכתבו.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020 - הפנתה חזרה לתשובת היועץ המשפטי בנושא.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הטיפול בפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

עורכי הביקורת אינם מבינים מדוע לא מוצג בפניהם תסקיר השפעה על הסביבה. מתוך כך, הם אינם מבינים את מהות המכרז, שנועד להתגבר על הקושי לאתר קרקע (ראה לעיל סעיף 4.2.1, המסקנה העיקרית של העבודה לקידום מתקן קצה במהלך השנים 2004-2011), ולהטיל על המציעים במכרז, להביא את חטיבת הקרקע, כתנאי יסודי של המכרז. לפיכך, איך ניתן לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כדוגמה, כאשר איתור הקרקע הינו חלק מהמכרז עצמו!...

סעיף 4.4.6 ב' מתבסס על "השיחה" = הפגישה הקצרה שנערכה עם החתום מטה, ומעידה שהמבקרים נדרשו להקדיש הרבה יותר זמן, להבנת מהות המכרז, ההתמודדות עם אתגרי המכרז, האיזונים שנקטו במסגרת המכרז, תהליך המכרז והדינמיקה שהתרחשה מול נציגי הרשויות, שקיבלו לאורך הכנת המכרז והתנהלותו, תשובות מקצועיות בכל ההיבטים המקצועיים הכרוכים בתחומי האחריות שלי במכרז (א.נ החתום מטה).

כפי שכבר צוין, התקיימה פגישה ללא הקצבת זמן ולאייגוד וליועצים המקצועיים ניתנה אפשרות להציג תוצרים מקצועיים שהובילו לקבלת ההחלטה ליציאה למכרז; הביקורת סבורה, כי נדרש היה לבצע תסקיר סביבתי וההשלכות העשויות להיות להקמתם של מתקני הפסולת על הסביבה גם אם טרם נבחרה הקרקע ובין היתר - זיהום אויר, מים, רעש, זיהום הקרקע. סקר שכזה עשוי היה להפחית את ההתנגדויות להקמת המתקן בשטחי הרשויות המקומיות.

מתן אישור עקרוני ליציאה למכרז

הוראות מחייבות

צו איגוד ערים קובע כי למועצה הסמכות לקבלת החלטות לביצוע תפקידי האיגוד ויו"ר האיגוד ממונה על ביצוע החלטות המועצה כמפורט להלן:

▪ סעיף 10

"בידי המועצה יהיו כל התפקידים והסמכויות הנתונים לאיגוד";

▪ סעיף 21

"יושב ראש המועצה יעשה ככל האפשר שהחלטות המועצה יבוצעו כדין ושכל הוצאות של המועצה תהא בהתאם לתקציב";

רצף האירועים שקדמו לפרסום המכרז

א. יו"ר האיגוד מודיע עם מינוי בישיבת המועצה מיום 14.11.2017 על כוונתו להשקיע את הכסף שיש לאיגוד לטובת קידום נושא המחזור ולא להחזירו לרשויות. פרוטוקול ישיבת המועצה הנ"ל אינו מפרט דיון כלשהו שנערך בישיבה בעד או נגד כוונת היו"ר לקידום נושא הקמת מתקן הפסולת, ואינו מציין החלטת מועצה המאשרת או שוללת כוונה זו. מעבר לכך, באותה ישיבה אף אושר תקציב 2018, בו כלל לא אוזכרה כל התייחסות כספים לעלויות המכרז.

ב. בתאריך 5.12.2017 התקיימה ישיבה בעיריית נתניה בה השתתפו יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד, חברת מועצת האיגוד – ל.א והיועצים המקצועיים; מטרת הפגישה הינה לקדם הקמת אתר אזורי לטיפול בפסולת בעקבות רצון התאגיד. נרשם כי אותר שטח בתחום עמק חפר וסוכם על המשך פעילות "אינטנסיבי" כמפורט להלן:

- תוגש פנייה למשרד להגנת הסביבה לסיוע תקציבי לקידום התכנון;
- האיגוד ישכור את שירותי היועצים המקצועיים בהתאם לנוהל האיגוד;
- היועץ המקצועי בתחום הפסולת יכין מסמך ראשוני לשר להגנת הסביבה לגיבוש הרעיון, היתכנות עלויות ורשויות פוטנציאליות מהאיגוד ומחוץ לו;
- יישלח מכתב לרשויות על כוונת הטיפול האינטנסיבי של האיגוד בנושא;
- תוקם ועדה לעניין המכרז כפי שכבר פורט בסעיף 3.4 לעיל.

ג. בתאריך 13.12.2017 שלח יו"ר האיגוד מכתב לשר להגנת הסביבה לצורך תיאום פגישת עבודה שבה יוצג המתווה ובעיקר "הנחישות לביצוע המהלך על ידי האיגוד"; במכתב סוקר היו"ר את הפעילות של האיגוד שבוצעה בשנים הקודמות ומעלה כי התנאים השתנו ומאפשרים את הקמת המתקן בשל איתור שטח מתאים והיכולת והרצון של המדינה להעניק מימון ברוח התכנית האסטרטגית של שרד להגנת הסביבה.

ד. בנוסף, התקיימה פגישה עם השר להגנת הסביבה ביום 17.1.2018, אשר על קיומה נודע לביקורת ממצגת שהוכנה לפגישה. לא הוצגו לביקורת פרוטוקול או סיכום פגישה עם השר הכולל נוכחים בפגישה, החלטות, הערות ו/או הסתייגויות שעלו בפגישה זו. מזכיר האיגוד, ר.ק, הסביר כי גם הוא נכח בפגישה אך לא נרשם פרוטוקול או סיכום פגישה לישיבה וכל הניהול בוצע על ידי יו"ר האיגוד.

ה. בהתאם לפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי, יו"ר האיגוד מדווח לחברי המועצה, לראשונה, רק ביום 21.2.2018, על ההתקדמות המהירה בנושא המכרז והצהיר בפניהם- "לקראת תחילת החודש האיגוד יוצא למכרז במתקן תרמי. נפגשנו עם השר לאיכות הסביבה. המכרז בשלבי סיום, כרגע מן הזehירות אני מבקש לא להיכנס לפרטים. היועץ המשפטי א.ג. יציגו כמה דברים".

ו. בתאריך 7.3.2018 פורסם לראשונה המכרז בעיתונות. כלומר, לאחר כ- 4 חודשים מיום מינוי יו"ר האיגוד וכשבועיים בלבד לאחר שנושא המכרז עולה לראשונה בדיווח בפרוטוקולים של המועצה, המכרז כבר גובש ופורסם בעיתונות.

ז. עוד נוסף כי, מפרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 20.3.2018 עולה כי חברי המועצה מבקשים לקבל מידע על תנאי המכרז, יתרה מכך י.כ מעמק חפר מבקש תקציר של המכרז: **"אני מבקש תקציר מנהלים אף אחד לא יודע מה התנאים"**, בתגובה יו"ר האיגוד מבטיח: **"יצא תקציר שיופץ לכל ראשי הרשויות ולכם"**.

ח. בפועל, הוחלט על חלוקת מסמכי המכרז לחברי המועצה ולרשויות רק בתאריך 15.5.2018.

מכל האמור לעיל משתמע כי יו"ר האיגוד ביצע פעולות אקטיביות מהותיות לקידום המכרז, בטרם התקבל אישור רשמי של המועצה לפעול כך. עוד יצוין כי היו"ר פעל לבדו, ואו עם יועצים שטרם אושרו רשמית על ידי המועצה ואף החליט על מינוי ועדות הכוללות חלק מנציגי המועצה שלא אושרו על ידה כנדרש בחוק.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.5.3: - ראה סעיף 4.5 לעיל.

הביקורת מעירה כי לא התקבלה תגובת האיגוד להפניה "סעיף 4.5".

בפרוטוקולים לא נמצא תיעוד לכך שנוסח המכרז, עקרונותיו ותנאיו, הובאו לידיעת חברי מועצת האיגוד ו/או לדיון מקצועי בפני חברי המועצה ו/או ועדת מכרזים בטרם פרסומו לציבור.

הביקורת לא התרשמה, כי התנהל במועצה ו/או בוועדת מכרזים דיון מקצועי בהשלכות הסביבתיות, הכלכליות והמשפטיות של המכרז והנגזרות ממנו לרשויות החברות כגון: קביעת תקרה מקסימלית לטיפול בפסולת, זיהום סביבתי ודרכי גישה למאות משאיות עם כל המשתמע מכך.

מסקירת נוהל "עבודת מועצת איגוד ערים השרון הצפוני" עולה כי לא מפורטות הסמכויות של מועצת האיגוד כאמור בסעיף 10 בצו איגוד ערים.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.5.5: - כאמור לאיגוד אין נוהל. האיגוד מתנהל ע"פ חוק, תקנות וצווים.

יצוין כי נוהל "עבודת מועצת איגוד ערים השרון הצפוני" מצורף בנספח ב' לדוח כפי שהתקבל מהאיגוד בביקורת, הביקורת חוזרת על הערתה בעניין גיבושם של נהלים הנחוצים להסדרת תהליכי העבודה, להגברת המודעות להוראות החוק וצמצום הסיכון להפרתו כמפורט בסעיף 4.3.4 לעיל.

ניהול הליכי המכרז

הליכי המכרז

מסד	מועד	ההליך
1.	7.3.2018	פרסום המכרז בעיתונות - מועד הגשת הצעות נקבע ל- 1.7.2018.
2.	17.4.2018	פרסום דחיית הגשת הצעות המכרז ל- 2.9.2018.
3.	11.6.2018	מענה לשאלות הבהרה והודעה על ביצועם של 6 שינויים בתנאי המכרז.
4.	5.9.2018	פרסום שינויים מהותיים ודחיית מועד הגשת הצעות ל- 15.12.2018.
5.	16.12.2018	פתיחת תיבת המכרזים – הצעת יחיד של צבי כהן.
6.	9.1.2019	פתיחת מעטפות המכרז בישיבת ועדת המכרזים ומסירת העתקי מעטפות המכרז ליועצים המקצועיים במכרז.
7.	24.1.2019	דיון במסמכי המכרז בוועדת המכרזים והחלטה על קבלת חוות דעת מהיועצים המקצועיים בעניין מציע יחיד ותנאי הסף.
8.	4.3.2019	החלטת ועדת המכרזים לא לקבל את הצעת היחיד.

אירועים שהובילו לשינויים במכרז

א. מבדיקת הביקורת עולה כי פרסום המכרז עורר התנגדויות של הרשויות החברות באיגוד, שאלות הבהרה מטעם חברי מועצת האיגוד ומטעם המציעים הפוטנציאליים במכרז וביקורת מקצועית של נציגי המשרד להגנת הסביבה כמפורט להלן ;

ב. בתאריך 23.03.2018 התקבלה באיגוד "דרישה לביטול המכרז" מראש מועצת קדימה- צורך דאז, והאיגוד התבקש לדחות את הוצאת המכרז עד לאישור סופי ובכתב של הרשויות מהנימוקים הבאים : חשש להיעדר תחרות/שחקנים פוטנציאליים, חשש לקיומו של זוכה פוטנציאלי (אמיתי) אחד, מועצת –קדימה צורך לא הורשתה לעיין במכרז, לא מסרה ולא התבקשה למסור נתונים לבחינת המכרז.

ג. התייחסות של ראש אגף הפסולת במשרד להגנת הסביבה למכרז

בהתאם למכתב "התייחסות למכרז" מראש אגף הפסולת מיום 29.3.2018, עולה כי להבנת המשרד להגנת הסביבה "**במכרז כפי שפורסם ישנם מספר נושאים ובעיות עקרוניות שיכולים לפגוע בהצלחת מכרז זה**..."; להלן חלק מהבעיות העולות מסקירת ההתייחסות : היעדר אבטחת הספקת פסולת, היעדר מודל עסקי למתקן, היעד לצמצום הטמנה בשיעור של 55% אינו מספק מאחר ושילוב של מתקן תרמי ניתן להעלותו לאחוזים גבוהים יותר, הטכנולוגיה למתקן התרמי אינה מצוינת במכרז, גודל השטח הנדרש במכרז גבולי, במכרז לא מופיעים תנאי סף מקצועיים למציעים ולא ברור מה צריך להיות המצב הסטטוטורי של הקרקע כדי לעמוד בתנאי הסף .

מסקירת מסמכי בקשות ושאלות הבהרה מטעם המציעים המתעניינים במכרז עולה, כי אלו מתייחסות בעיקר להיעדרה של התחייבות לפסולת של הרשויות החברות באיגוד, הזמן המוקצב במכרז לא מספק, בעיות באיתור קרקע העונה לדרישות המכרז, סתירות בין מסמכי המכרז, התנגדות להעברת הבעלות על הקרקע והיעדר מידע לגבי לוחות זמנים ודירוג ההצעות.

ד. ביקורת של מנכ"ל השלטון המקומי במשרד להגנת הסביבה

בתאריך 12.7.18 התקיים כנס ראשי רשויות בעיריית נתניה (להלן –"כנס הרשויות") בהשתתפות מנכ"ל השלטון המקומי במשרד להגנת הסביבה גיא סמט (להלן – "מנכ"ל השלטון המקומי"), נציגי המשרד להגנת הסביבה, היועצים המקצועיים וחברי מועצת האיגוד. מסקירת פרוטוקול הכנס עולה כי **מנכ"ל השלטון המקומי הציג כי במכרז מספר כשלים, עם בעיות מהותיות אשר הופכות את המכרז כהגדרתו למכרז "לא סביר", "לא הגיוני" ו-"מכרז דמה"**; להלן הכשלים והבעיות המהותיות שהוצגו -

- הכשל המרכזי הינו העדר התחייבות לפסולת, נדרשת הבטחה לכמות המגובה בהסכמת הרשויות בכדי שהשוק יאמין שיש פה התכנות; לא מספיקה אמירה של האיגוד כי אם הסכמה והבטחה של הרשויות;
- המכרז אינו כולל הצגת קרקע עם היתר בנייה כנדרש לאישור תמיכת המשרד להגנת הסביבה, המשרד יאשר תמיכה להקמת מתקן מיון למי שיציג קרקע עם היתר בנייה ;
- גודל הקרקע, 50 דונם, אינו מספיק להקמתם של שלושה מתקנים כי אם לשני מתקנים;
- עולה כי מנכ"ל השלטון המקומי ציין כי עוד בישיבה שהתקיימה עם השר להגנת הסביבה נאמר ליו"ר האיגוד כי לדעת המשרד להגנת הסביבה הם צריכים קודם כל להתמקד במתקן

המיון ובמתקן העיכול וכי כוונת המשרד להיערך להקמת המתקן התרמי באמצעות מוסד תכנון ארצי ;

▪ **האיגוד התבקש לשנות את תנאי המכרז-** "אז אנחנו נשמח אם יחולו התיקונים שדיברנו עליהם. היו עוד מספר תיקונים, אני לא חושב שזה הזמן לפרט אותם. אבל אנחנו נרצה שתתקנו את זה, ונשמח אם תעשו את זה";

התרשמות הביקורת, לאור ההסתייגויות המקצועיות שהועלו על ידי נציגי המשרד להגנת הסביבה, כי המכרז שפורסם במתכונתו הראשונית לא סיפק תנאים שהשוק יאמין בהתכונתו והגשת הצעות מיזמים רציניים.

הובלת מכרז ברמה מחוזית ולאומית מחייב שיתוף פעולה והסכמה של הרשויות החברות באיגוד במטרה להביא להצלחתו על ידי הפחתת התנגדויות ובאמצעות בחינת סיכונים סביבתיים ומשפטיים של מומחים מקצועיים בתחום, שיתוף פעולה לאיתור ואישור קרקע, הבטחת אספקת הפסולת למתקן המיועד ומודל כלכלי אשר יציג את הכדאיות הכלכלית מהפרויקט.

פרסום המכרז

א. סעיף 9(ב) בתקנות העיריות (מכרזים) קובע כי הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות.

ב. נמצא כי פרסומה הודעה בשני עיתונים כנדרש בהוראת החוק.

אישור השינויים במכרז במוסדות האיגוד

א. סעיף 12 בתקנות העיריות (מכרזים) קובע כי "המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ובתנאיו; המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא יאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה, אולם רשאי יושב ראש ועדת המכרזים לקבוע מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז מאוחר מ- 90 ימים מיום הפרסום האמור.

נמצאו ליקויים בהליך אישור השינויים במכרז במוסדות האיגוד כמפורט להלן :

אישור במוסדות האיגוד	השינוי	המועד
<p><input checked="" type="checkbox"/> אישור מועד דחיית הגשת ההצעות ליום 2.9.2018 <u>בוצע</u> בוועדת המכרזים בתאריך 15.5.2018 <u>בדיעבד</u>, לאחר פרסום מועד הדחייה ב-17.4.2018;</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> בהקשר זה נציין כי לא נמצא פרוטוקול של ועדת המכרזים הכולל חתימה של יו"ר הוועדה לאישור הדחייה כנדרש בהוראות החוק והביקורת למדה על הישיבה ממכתב שנחתם על ידי יו"ר האיגוד.</p>	<p>דחיית הגשת הצעות המכרז מ-1.7.2018 ל-2.09.2018.</p>	<p>17.4.2018</p>
<p><input checked="" type="checkbox"/> במסמך תשובות לשאלות הבהרה מיום 11.06.2018 מעלה יו"ר האיגוד על ביצועם של 6 שינויים במכרז, לפני כל פירוט השינוי נכתב- "למרות האמור במסמכי המכרז ולאור השאלות שהתקבלו, לאחר דיון נוסף הוחלט <u>לשנות את המכרז באופן ש...".</u></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> לבקשת הביקורת לא התקבל הפרוטוקול של מועצת האיגוד או מוסדות האיגוד בהם התקיים הדיון בו הוחלט על ביצוע השינויים שפורסמו במסמך תשובות הבהרה.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> <u>לא נמצא תיעוד עבור החלטת מועצת האיגוד ו/או מוסדות האיגוד, ככל שהוסמכו לקבלת החלטה זו, המאשרת את פרסום השינויים לעיל.</u></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> יתר על כן, לא נמצאה חוות דעת משפטית, באם השינויים עליהם הוחלט כבר ב-11.6.2018, הינם שינויים מהותיים המחייבים פרסום המכרז כולל השינויים בהתאם להוראות החוק (עיתונות ואתר האינטרנט של האיגוד).</p>	<p>הודעה על ביצועם של 6 שינויים בתנאי המכרז במסמך "תשובות לשאלות הבהרה" החתום על ידי יו"ר האיגוד.</p>	<p>11.6.2018</p>
<p><input checked="" type="checkbox"/> <u>לא נמצא אישור של יו"ר ועדת המכרזים לדחיית המועד השני להגשת ההצעות למכרז ליום 15.12.2018 כנדרש בהוראות החוק.</u></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> מסקירת פרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד וועדת ההיגוי, מיום 9.8.2018 עולה כי היועצים המקצועיים מדווחים על חלק מהשינויים שיבוצעו בתנאי המכרז ועו"ד אילן ליבוביץ (ממשרדו של א.ל) מבהיר כי "המכרז יצא</p>	<p>דחיית מועד הגשת הצעות ל-15.12.2018 שינויים מהותיים בתנאי המכרז</p>	<p>5.9.2018</p>

אישור במוסדות האיגוד	השינוי	המועד
<p>לפרסום אחרי שיאשרו אותו פה. הוא עוד לא יצא לפרסום";</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> מבדיקתנו עולה כי הפרוטוקול מיום 9.8.2018, ישיבה אחרונה טרם פרסום השינוי, אינו כולל תיעוד אישור החלטת מועצת האיגוד ו/או ועדת ההיגוי לאישור פרסום המכרז לאחר ביצוע השינויים;</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> לבקשת הביקורת לא הוצג תיעוד לאישור ההחלטה על פרסום השינויים המהותיים במכרז במועצת האיגוד ו/או ההנהלה המצומצמת ו/או ועדת ההיגוי;</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> לא נמצא אישור החלטה על פרסום שינויים מהותיים במכרז של מועצת האיגוד ו/או מוסדות האיגוד.</p>		

נדרש אישור שינויים במכרז במוסדות האיגוד כמתחייב בהוראות החוק.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.6: הליך המכרז לווה על ידי יועץ מקצועי ומשפטי. השינויים במכרז נבעו משאלות ההבהרה של רוכשי מעטפות המכרז.

פתיחת מעטפות המכרז

תקנות המכרזים קובעות הוראות ביחס להליך פתיחת תיבת המכרזים ובין היתר:

- א. תיבת המכרזים תיפתח רק אם יהיו נוכחים חבר ועדת מכרזים שנקבע על ידי ועדת המכרזים וכן עובדי עירייה שראש העיריה הסמיך לכך, עם פתיחת תיבת המכרזים יוצאו ממנה המעטפות והאומדן, כל מעטפה תסומן במספר סידורי ומספרן הכולל של המעטפות יירשם בפרוטוקול, כל מעטפה תיפתח וחבר הועדה יחתום בראשי תיבות על כל גיליון או חוברת כרוכה שהוצאו מכל מעטפה, וכן יחתום על גבי האומדן ויירשם בפרוטוקול שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, מספר הגיליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז ומהאומדן.
- ב. בתאריך 16.12.2018 פתחה ועדת המכרזים את תיבת המכרזים, מסקירת הפרוטוקול עולים הממצאים הבאים:
 - (1) בישיבה השתתפו חברי ועדת המכרזים, יו"ר ועדת המכרזים, יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד והיועץ המשפטי;

- (2) בפרוטוקול מצוין כי יו"ר וועדת המכרזים נוכח בישיבה, על אף שלביקורת נודע כי יו"ר ועדת המכרזים כלל לא השתתף בישיבה ;
- (3) הפרוטוקול אינו חתום על ידי יו"ר ועדת המכרזים כנדרש ;
- (4) מועד פתיחת תיבת המכרזים הינו כנדרש בהוראות החוק (לא יאוחר מ-14 יום מתום המועד להגשת מסמכי המכרז).
- (5) התקבלה הצעה אחת מחברת צ.כ אקולוגיה המציע היחיד ;
- (6) מתיבת המכרזים הוצאו 2 מעטפות המכרז, מכל מעטפת מכרז הוצאו 4 מעטפות וערבות על סך 1,500,000 ש"ח עד לתאריך 15.5.19 ;
- (7) בפרוטוקול לא רשום למי נמסרו מעטפות המכרז למשמרת ; מזכיר האיגוד הסביר כי המעטפות נמסרו ליועץ המשפטי שנכח בישיבה - עו"ד יניב ;
- (8) מבדיקת מעטפות המכרז עולה כי על המעטפות סומן מספר סידורי של כל מעטפה כנדרש, יחד עם זאת על כל חוברת שהוצאה חתם יו"ר האיגוד ולא חבר ועדת המכרזים כנדרש בהוראות החוק.

ג. בתאריך 9.1.2019 נפתחו מעטפות המכרז בישיבת ועדת המכרזים, מסקירת הפרוטוקול עולים הממצאים הבאים :

- נפתחו מעטפות המכרז למעט חוברת הצעת המחיר ;
 - בפרוטוקול תועדה תכולת כל מעטפה כנדרש בהוראות החוק ;
- בפרוטוקול מצוין כי העתק אחד ממסמכי המכרז נמסר ליועצים המקצועיים, אך לא מתועד למי נמסר ההעתק השני למשמרת עד למועד הדיון במכרז; מזכיר האיגוד הסביר כי כל המעטפות נמסרו ליועצים המקצועיים.**
- ד. בתאריך 24.1.2019 התקיים דיון בוועדת המכרזים במסמכי המכרז,

מסקירת הפרוטוקול עולה כי התקיים ויכוח בנוגע לתקינות הליך פתיחת מעטפת הצעת המחיר כמוסכם על ידי חברי ועדת המכרזים :

- טענת חבר המועצה א.ד, הוסכם בישיבה הקודמת כי המעטפה לא תיפתח ובפועל בישיבה המעטפה נמצאה פתוחה.
- מבדיקת פרוטוקול הישיבה הקודמת, 9.1.2019, עולה כי בפרוטוקול לא מתועדת ההחלטה האמורה על ידי מר א.ד ;
- מתגובת חברי מועצה בדיון מיום 24.1.2019 עולה, כי אכן סוכם כי מעטפת הצעת המחיר תיפתח, תוחתם ותיסגר עד למועד הישיבה הבאה ;
- בתגובה טען יו"ר האיגוד - "אז לא סגרנו ולא חתמנו, מה קרה? "

כפי שכבר צוין על ידי הביקורת, הפרוטוקולים אינם משקפים בשלמות ובבהירות את ההחלטות המתקבלות, אין מעקב ובקרה על יישום החלטות מוסדות האיגוד.

חוות דעת מומחה

א. סעיף 18 בתקנות המכרזים קובע כי יושב ראש הוועדה ימסור, ללא דיחוי, העתק של מסמכי המכרז לידי המומחה שקבעה הוועדה דרך כלל לאותו סוג של חוזים שאליו משתייך החוזה המוצע במכרז לשם קבלת חוות דעתו, כן נקבע כי במקרה ולא נקבע מומחה כאמור ייכנס יושב ראש ועדת המכרזים את הוועדה והיא תחליט בדבר הצורך בהתייעצות במומחה ובדבר בחירתו. ב. מבדיקתנו עולה כי בישיבת ועדת המכרזים מיום 9.1.2019 נמסרו העתקי מעטפות המכרז ליועצים המקצועיים במכרז.

מסקירת הפרוטוקולים של ועדת המכרזים, עולה כי ועדת המכרזים לא בחנה התאמתם של היועצים המקצועיים כנדרש בהוראת החוק; כמו כן, ועדת המכרזים לא הייתה מעורבת בתהליך ההתקשרות עם ב- 5.12.2017 כך שרשמית היועצים המקצועיים להם נמסר המכרז לבדיקה לא הוסמכו על ידי ועדת המכרזים כנדרש בהוראות החוק.

הערכת האומדן למכרז

ההוראות המחייבות

כאמור בסעיף 4.2 לעיל בהתאם לצו איגוד ערים התקשרות של האיגוד תהא באמצעות מכרז פומבי וניהול המכרז יהא בהתאם לתקנות העיריות.

הגדרת האומדן בהוראות החוק

א. סעיף 11. (א) בתקנות העיריות קובע כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש ועדת המכרזים או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע; ב. סעיף 22(ב) בתקנות העיריות קובע כי ועדת המכרזים תמליץ על ההצעה הזולה רק לאחר שתבדוק כי המחירים המוצעים סבירים והוגנים בהתחשב באומדן שנמסר.

הפקדת אומדן במכרז

נמצא כי לא הופקד אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות במכרז המוצע. מזכיר האיגוד הסביר כי מחיר הכניסה המקסימלי הקבוע בתנאי המכרז, סך של 290 ש"ח, הינו האומדן לחוזה המוצע.

לא נמצא תיעוד לישיבה או דיון בהשתתפות חברי ועדת המכרזים הבוחנת את האומדן הקבוע במכרז כמתחייב בהוראות החוק.

ההוצאות או ההכנסות בחוזה המוצע במכרז

- א. כאמור, בתקנות המכרזים נקבע כי האומדן הינו ההוצאות או ההכנסות בחוזה המוצע במכרז.
- ב. מבדיקת תנאי המכרז עולה כי ההכנסות או ההוצאות הכרוכות בחוזה נקבעו באמצעות שני מנגנונים:

(1) **דמי כניסה למתקן שהרשויות החברות באיגוד ישלמו לזוכה במכרז** – נקבע כי מחיר דמי הכניסה שישלמו הרשויות החברות באיגוד לא יעלה על סך של 290 ₪ לטון פסולת שיוצמד למחיר היטל הטמנה ומדד הגישור והסלילה.

(2) **תשלומים של הזוכה במכרז לרשויות החברות באיגוד** – נקבע בסעיף 1.17 במכרז מנגנון חלוקת רווחים השווה ל-5% מהרווח השנתי של המתקן, בתוספת 1% מהרווח השנתי בכל אחת מ-5 השנים הראשונות עד ל-10%. כן נקבעו הוראות ביחס לתוספות שישולמו לרשויות, עד 30% מהרווח השנתי בהתאם לתמיכות שיתקבלו מהמדינה וכמות הפסולת שתועבר על ידי הרשויות.

ג. עולה, כי בהתאם לתנאי החוזה המוצע במכרז, ההכנסות או ההוצאות הכרוכות נגזרות ממחיר הכניסה וגם מקבלת רווחים מהמתקן. בפועל, מחיר הכניסה המקסימלי במכרז, האומדן כפי שנטען על ידי האיגוד, אינו כולל אומדן לרווחים. לפיכך, האומדן שהוצג במכרז לא תואם את מלוא תנאי המכרז.

נדרש לצרף אומדן מפורט של מלוא ההוצאות או ההכנסות הכרוכות במכרז כמתחייב בהוראות החוק, להציג למועצת האיגוד בשקיפות את כל הפרמטרים הכלכליים וניתוח כדאיותם הכלכלית.

סבירות דמי הכניסה למתקן הפסולת במכרז

א. כאמור, בתקנות המכרזים האומדן משמש אבן בוחן להצעות המחיר המתקבלות במכרז, כי הן אכן סבירות והוגנות בהשוואה לאומדן שהינו הערכה בלתי תלויה.

ב. הביקורת מבקשת לציין כי מחיר הכניסה הקבוע במכרז אינו ברור - לא מצוין האם מחיר הכניסה כולל מע"מ, כמו כן לא ברור האם מחיר הכניסה הינו לשלב א' בפרויקט (כניסה למתקן מיון ועיכול) או שלב ב' (מתקן תרמי). ובמידה והמחיר קבוע לשני השלבים, לא ברור מדוע לא בוצעה דיפרנציאציה בין השלבים בכדי להטיב עם הרשויות.

ג. לא נמצא תיעוד המבסס את סבירות המחיר המקסימלי הקבוע במכרז ביחס למחיר השוק הקיים בארץ ו/או ביחס לעלות פינוי הפסולת של הרשויות טרם היציאה למכרז. בהקשר זה נציין כי מר א.ג מסר לביקורת כי אין תיעוד לבדיקת סבירות מחיר הכניסה וקביעת המחיר מבוססת על ניסיונו המקצועי " ... ידענו ש 290 ₪ יהיה המחיר הטוב ביותר" .

ד. מבדיקת פרוטוקול ישיבת כנס הרשויות מיום 12.7.18 עולה, כי מנכ"ל השלטון המקומי מהמשרד להגנת הסביבה ציין כי במתקן האשפה בחירייה דמי הכניסה המשולמים הינם 287 ₪ ללא קבלת תמיכת המדינה ובהתאם לבדיקות של המשרד והחשב הכללי רמת המחירים במתקן התרמי מתוכננת להיות נמוכה מ-290 ₪ כמפורט להלן:

(1) "הניסיון מלמד שיש לנו מתקן בחירייה שגובה היום 287 ש"ח ... אנחנו מדברים על רמת מחירים במתקן התרמי נמוכה מ-290".

(2) בהתאם למדיניות האסטרטגית של המשרד להגנת הסביבה הוצג מודל כלכלי להקמת מתקן התרמי ומחיר הכניסה הקבוע במודל הינו 220 ₪.

(3) לבקשת הביקורת, התקבלו עלויות הטיפול באשפה של שתי רשויות החברות באיגוד והן נעות בין כ-417 ש"ח ל-486 ש"ח לטון (לפני מע"מ); העלות כוללת- איסוף, טיפול דמי כניסה לאתר והיטל הטמנה (כ-108 ש"ח לטון); העלות המוערכת ללא עלות האיסוף הינה כ-280 ש"ח לפני מע"מ והיא נמוכה מדמי הכניסה המקסימלי הקבוע במכרז (נסייג – לא ברור האם המחיר לפני/אחרי המע"מ).

(4) עולה, כי מחיר הכניסה המקסימלי הקבוע במכרז אינו בהכרח משקף הוזלה ביחס לעלויות המשולמות כיום.

ה. בשיחה עם היועץ המקצועי בתחום הפסולת נמסר, כי - המשרד לא יודע על מה הוא מדבר, 220 ₪ הוא מחיר לא ריאלי גם לא עבור מתקן מיון, המחיר הנהוג בשוק היום עבור מתקן מיון הינו 240-260 ₪ ומתקן אנאירובי 270-280 ₪.

כמו כן, הוסבר כי בהתאם לדרישת המשרד יש לגלם 25% מתמיכות המדינה לטובת הנחה לרשויות המקומיות ומחיר הכניסה, 290 ₪ הינו לאחר גילום ההנחה.

יצוין, כי לא הוצג לביקורת תחשיב המבסס את טענתו של היועץ המקצועי כי אכן בוצע גילום של 25% מתמיכות המדינה לטובת הנחה לרשויות המקומיות במחיר הכניסה שנקבע במכרז כנדרש על ידי המשרד. יתרה מכך, המחיר המקסימלי הקבוע במכרז בסך של 290 ₪ גבוה מהמחירים הנהוגים בשוק במתקני מיון ומתקן אנאירובי כפי שהוצגו על ידי היועץ המקצועי.

לאור הממצאים לעיל, עולה ספק ביחס לקביעת המחיר המקסימלי כאומדן סביר לבחינת הצעות המחיר מאחר ולא נמצא תיעוד המבסס את סבירות הערכתו, השוואתו למחירי השוק הנהוגים במתקני אשפה בארץ (מתקן מיון בעטרות ומתקן מתקדם יותר בחירייה) וגילום הוזלה של 25% לרשויות החברות באיגוד כנדרש.

יתרה מכך, במידה ומחירי השוק המקובלים היום במתקן מיון והאנאירובי נמוכים מ-290 ₪ כפי שציין היועץ המקצועי, **הרי שהרשויות תידרשנה לשלם מחיר גבוה יותר מהמקובל בשלב הראשון של המכרז הכולל הקמת מתקן מיון ואנאירובי** (טרם הקמת מתקן ההשבה, ככל שיוקם).

על כן, נדרש לבחון את מחיר הכניסה למתקן הפסולת הקבוע במכרז ביחס למחיר השוק ו/או ביחס לעלות פינוי הפסולת המשולמות על ידי הרשויות ולתעד את הממצאים בכתב, כך שיהא ברור מעל לכל ספק כי המחיר הקבוע הינו המטיב ביותר עבור האיגוד והרשויות החברות בו.

נדרש תיעוד בכתב לתחשיב המאמת כי המחיר המקסימלי מגלם 25% מתמיכות המדינה לטובת הנחה לרשויות כנדרש על ידי המשרד להגנת הסביבה.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020, הפנתה חזרה לתשובת היועץ המקצועי בנושא

סעיף 4.7:- נתנה תשובה על ידי היועץ המקצועי.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הטיפול בפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

מאגר הנתונים המעודכן שיש בידי החתום מטה (בכלל זה עלויות מהוונות של מתקן טרמי, סטנדרטים שהמשרד להגנת הסביבה מכוון להקמה בישראל), בחירה וניתוח נקודות הייחוס החיוניות הנ"ל בצורה מושכלת, התקבלו על ידי צוות עורכי המשרד, והוצגו לנציגי הרשויות באיגוד, כבסיס לתמחור = קביעת מחיר מרבי במכרז. מחיר זה – 290 שח/טון, יחד עם מנגנון התגמול לאיגוד, ע"פ המתווה של יו"ר האיגוד ח.פ, מגלם הוזלה בהיקף של 25% לפחות, ביחס למצב "עסקים כרגיל" בתקופת ההתקשרות במכרז.

הביקורת מדגישה כי במהלך הביקורת לא נמצא, לא התקבל וגם לא צורף לתגובת היועץ המקצועי תיעוד שהוצג, ככל שהוצג לנציגי הרשויות באיגוד, עבור תחשיב המבסס את סבירות המחיר ביחס למחירי השוק ו/או ביחס לעלות פינוי הפסולת, את גילום ההוזלה בשיעור של 25% לפחות הנדרש על ידי המשרד להגנת הסביבה והשיקולים שהובילו לתמחור המושכל כפי שהיועץ המקצועי טוען.

המודל כלכלי למתקנים כפי שנקבע במכרז

1. יצוין כי בתנאי המכרז לא נקבעה דרישה להצגת מודל כלכלי או כל מגבלות על רווחיות המציע, כלומר הגבלה לרמות שכר או היקפי הוצאות ובעצם הותירו את הרווחיות נתונה לשליטתו של המציע בלבד.
2. עוד נוסף כי בהתאם לקול הקורא מס' 9383 שפורסם על ידי המשרד להגנת הסביבה בחודש מאי 2018 לתמיכה בהקמת מתקני מיון, נדרש המציע להציג מודל כלכלי להקמת המתקן.
3. מפרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 20.3.2018 עולה כי יו"ר האיגוד טען, כי לאיגוד צפויה הכנסה של כ-7 מיליון בשנה ולדעתו מוטב לקבוע מחיר כניסה מקסימלי ולהשתתף ברווחי היזם.
4. לא נמצא תיעוד למודל כלכלי המבסס את האמירות של יו"ר האיגוד ולבקשת הביקורת לקבלו, מזכיר האיגוד טען כי אין מודל כלכלי.
5. מבדיקת הביקורת עולה כי בישיבות המועצה שהתקיימו לאחר פרסום המכרז, חברי מועצת האיגוד ביקשו לקבל תכנית כלכלית הבוחנת את שני המסלולים (הנחה ורווחים לעומת הנחה במחיר הכניסה בלבד), כמו כן נדרשה הנחה בדמי הכניסה תוך ויתור על חלופת הרווחים. להלן תיעוד מכנס הרשויות מיום - 12.7.2018 :

" עדנה : ...אנחנו כבר שלושה חודשים מדברים תכנית כלכלית : אף אחד לא יכול ללכת ברשות שלו לקבל שום החלטה, אם אני לא יודעת לנתח את המכרז ולהביא שני מסלולים : 1. מה שאתם טוענים שה- 12% שותפים ברווחים, זה

נפלא, הכי טוב נרוויח הכי הרבה. ואנחנו כולם, ללא יוצא מן הכלל בקשנו הנחה
במחיר...”

6. במהלך הביקורת התקבל מסמך "תחשיב כלכלי למצב כיום רווח לטון אשפה בכניסה לתחנת מעבר", המסמך חתום על ידי יו"ר האיגוד והופץ לחברי המועצה בעקבות דרישתם. מבדיקת המסמך והתחשיב עולה כי:

א. התחשיב אינו כולל תאריך ובפרוטוקולים של ישיבת מועצת האיגוד לא נמצא דיון המתייחס לתחשיב זה.

ב. בהתאם לתחשיב, האיגוד צפוי לקבל רווחים בסך של 21.55 ₪ לטון ליום כך שמחיר הכניסה נטו לאחר הפחתת הרווחים, סך של 268.45 ש"ח לרשויות החברות באיגוד צפוי להיות נמוך מ-290 ש"ח.

ג. תחשיב הרווח מבוסס על ההנחות הבאות:

- שיעור הטמנה גבוה -85% שיעור הזכאות לרווחים של האיגוד הינו 22% כולל תוספת בשל תמיכת המשרד להגנת הסביבה ל-3 המתקנים.
- הוצאות הזכיין לטון כוללות עלויות היטל ההטמנה, כניסה למטמנה, הובלה ועלות הטיפול בתחנת המעבר.

מבדיקת הביקורת עולים ספקות ביחס למהימנות, ביסוס, סבירות ושלמות התחשיב, כמו כן ראוי היה כי יוצג במכרז מורכב ומהותי תחשיב מקצועי מעמיק ומבוסס.

להלן הערות הביקורת:

(1) לא ברור האם התחשיב שהוצג מתאים לשלושת המתקנים המתוכננים במכרז (מיון, איכול ותרמי) או מבוסס על עלויות בתחנת המעבר בלבד.

(2) בתחשיב נלקח שיעור הטמנה גבוה בעוד ששיעור ההטמנה צפוי לרדת בעקבות הקמת המתקנים ל-55%.

(3) שיעור הזכאות לרווחים שהוצג בתחשיב מותנה בקבלת מענקים מהמדינה שאינם מובטחים.

(4) לא מצוין בבירור בתחשיב האם הסכומים כוללים מע"מ.

לא ברור האם הערכת עלויות הזכיין שלמות, מה הבסיס להערכתן והאם הופחתו התמיכות הצפויות להתקבל מהמדינה.

היועץ המקצועי, מר א.ג, הסביר לביקורת כי היה רצון לבצע בחינה כלכלית על ידי מומחים מקצועיים ואף היו פניות למומחים בנושא זה, אך הנושא נפסל מאחר ולא יגוד לא היו משאבים למימון העלויות ולכן הוחלט כי המציע למכרז יבצע בחינה כלכלית בהמשך.

הביקורת מעירה, כי לא ראתה תיעוד בפרוטוקולים לכל הדיון שתיאר היועץ המקצועי לעניין הרצון להביא תחשיבים והקביעה שאין מספיק תקציב לכך לאחר שנבדקו הצעות מחיר בנושא.

בהקשר זה הביקורת מבקשת לציין כי בהתאם לכללי מנהל תקין, מן הראוי היה להביא לידיעת מועצת האיגוד כי לא בוצעה בחינה כלכלית כנדרש.

עוד תמוה בעיני הביקורת כי גוף אשר אינו בעל משאבים ואף מכריז כי הוא כזה - מוביל מכרז בהיקף וסדרי גודל מסוג זה.

נדרש לפעול בהתאם להוראות החיסכון והיעילות, לבצע בחינה כלכלית על ידי מומחים מקצועיים טרם היציאה למכרז.

נדרש כי מוסדות האיגוד ידווחו למועצת האיגוד בשקיפות על ניהול הליכי המכרז .

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020 - הפנתה חזרה לתשובת היועץ המשפטי בנושא

סעיף 4.8: - נתנה תשובה על ידי היועץ המקצועי.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הטיפול בפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

המודל הכלכלי

לעניין ההתכנות הכלכלית (סעיף 4.8 בין היתר), אכן יש צורך בביצוע ניתוח/מודל כלכלי ו/או אומדן לפרויקט. ברם, הגורמים המקצועיים, שנבחנו על ידי האיגוד, דרשו תשלום בלתי סביר בעליל מחד, וסרבו לקחת אחריות על הממצאים מאידך, מה שגרם ליו"ר האיגוד לוותר על הניתוח הכלכלי, ותחת זאת, לקבוע מחיר מרבי מול נקודות ייחוס חיוניות: עלות נוכחית ברשויות האיגוד, עלות נוכחית בכניסה לחירייה (מדד מייצג אמין לאורך זמן), עלות עתידית מושכלת ומוערכת (מול הרגולציה החדשה, שמחייבת טיפול בפסולת טרם הטמנתה) ועלות ריאלית של טכנולוגיית טיפול טרמי בפסולת.

במידה והמבקרים היו מקדישים יותר זמן לפגישה/ות עם החתום מטה, ופונים לקבלת מידע, היו מקבלים תשובות, ובעקבות כך, להימנע מהביקורת בסעיפים 4.8.6, 4.8.8 שאינה נכונה, ועומדת בסתירה להליך המכרז ולשיתוף נציגי האיגוד, בכל הכרוך בעבודתו של היועץ המקצועי החתום מטה.

הביקורת סבורה כי תגובת היועץ מחזקת את ממצאי הביקורת כי האיגוד ויתר על ניתוח כלכלי בהיעדר משאבים כלכליים ותחת זאת קבע מחיר מרבי כאמור, תיעוד סבירותו המחיר המרבי וביסוסו ביחס לנקודות ייחוס חיוניות, ככל שבוצע כפי שנטען על ידי היועץ, לא נמצא, לא הוצג במהלך הביקורת וגם לא צורף לתגובת היועץ לאימות טענותיו.

השינויים בתנאי המכרז

כללי

הביקורת התייחסה לשינויים העיקריים¹ שבוצעו בנוסח המכרז בחלוקה לפי שינויים בתנאי הסף ושינויים אחרים בתנאי המכרז.

שינויים בתנאי הסף

א. להלן טבלה המפרטת את השינויים העיקריים שבוצעו בתנאי הסף במכרז המתוקן לעומת המכרז המקורי שפורסם:

מס'	הנוסח המקורי	הנוסח המעודכן
3.1.1	"הינו הבעלים או החוכר של מקרקעין בשטח שלא יפחת מ-40 דונם או לחלופין התקשר בהסכם לרכישת מקרקעין, ללא תנאים מתלים למעט זכייה במכרז זה אשר ייעודם על פי תוכנית בניין עיר מאפשר הקמת מתקן למיון פסולת והמקרקעין מצויים במרחב האיגוד. המקרקעין המוצעים ידרשו לקבל את אישור המשרד להגנת הסביבה כמקרקעין המתאימים להקמת פרויקט נשוא מכרז זה. ניתן לפצל את המתקנים שתי חטיבות קרקע (איתורים) כאשר אחת בגודל מזערי של 25 דונם ובה יוקם מתקן המיון וככל ויידרש	"הינו הבעלים או החוכר של מקרקעין בשטח שלא יפחת מ-40 דונם או לחלופין התקשר בהסכם לרכישת מקרקעין, ללא תנאים מתלים למעט זכייה במכרז זה אשר ייעודם על פי תוכנית בניין עיר מאפשר הקמת מתקן למיון פסולת והמקרקעין מצויים במרחב האיגוד. המקרקעין המוצעים ידרשו לקבל את אישור המשרד להגנת הסביבה כמקרקעין המתאימים להקמת פרויקט נשוא מכרז זה. ניתן לפצל את המתקנים שתי חטיבות קרקע (איתורים) כאשר אחת בגודל מזערי של 25 דונם ובה יוקם מתקן המיון וככל ויידרש
	פרויקט נשוא מכרז זה."	בחטיבת הקרקע השנייה יוקם מתקן תרמי . בכל מקרה שתי החטיבות יהיו במרחב האיגוד (בין חדרה להרצליה)"

הביקורת מציינת כי מדובר אמנם בשינוי של מילה אחת, אולם התברר כבעל משמעות רבה לאחר שהתקבלה הצעת היחיד למכרז וזאת מאחר והוא אפשר להעמיד לפרשנות משפטית האם לכאורה הצעתו של המציע היחיד, עומדת או לא בתנאי הסף ואילו לא בוצע הרי שגם ההצעה היחידה אינה עומדת בתנאי הסף של המכרז.

עוד ניתן להוסיף, כי לאחר שסקרנו את חוות הדעת של שמאי המקרקעין שצורפה להצעה למכרז כמפורט בסעיף 4.10 להלן עלה כי למקרקעין המוצעים על ידי המציע היחיד תב"ע "עח/200" בעלת ייעוד חקלאי ללא היתר בניה, אך מכוחה של תכנית המתאר הארצית 35 מתאפשר הוצאת היתרי בניה.

בהקשר זה יצוין, שבכנס הרשויות מיום 12.07.2018 העלה מנכ"ל השלטון המקומי את סוגיית הקרקע והבהיר כי בהתאם למדיניות המשרד להגנת הסביבה "פרסמנו קול קורא **שמאפשר לכם הגשה וקבלת תמיכה למי שמגיע עם קרקע שהיא קרקע להיתר בניה**".

כאמור, לא התקבלו הפרוטוקולים של דיוני וועדת ההיגוי ו/או הנהלת האיגוד עם היועצים הדנים בנושא השינויים בקרקע והסיבות שהובילו לשינוי הקרקע עם תב"ע מאושרת לתב"ע מאפשרת;

¹ הביקורת מציינת כי במסגרת הבדיקה לא מופו כל השינויים בין נוסחי המכרז, אלא אלו שניתן להם דגש בישיבות המועצה ואלו שהיו ראויים לציון בעיני הביקורת.

היועץ המקצועי הסביר בעניין זה כי מטרת השינוי בתנאי הסף הייתה להרחיב את מעגל המציעים למכרז.

במכרז המקורי נדרש המציע להציג קרקע בעלת תב"ע מאושרת וייעודה בתב"ע מאפשר הקמת מתקן למיון פסולת ובמרחבי האיגוד כאשר הזמן שהוקצב להתארגנות למכרז הכה מורכב הינו כשלושה חודשים בלבד. התרשמות הביקורת הינה, כי הזמן המוקצב אינו סביר לדרישות המכרז, להלן תימוכין לקביעת הביקורת:

- בהתאם ל-"קול קורא" שפורסם ב-2.5.19 לתמיכה עבור קידום תכנית מפורטת לצורך הכשרה סטטוטורית של קרקעות להקמת מתקן תרמי הזמן המוקצב לאיתור הקרקע בלבד הינו כארבעה חודשים. נדגיש כי הזמן שהוקצב במכרז הינו שלושה חודשים לאיתור קרקע עם תב"ע מאושרת, תכנון הנדסי ותפעולי לשלושה מתקנים: מיון, עיכול והשבת אנרגיה.
- מסקירת מסמכי השאלות שהועברו על ידי מתעניינים במכרז עולה כי בעיית הזמן המוקצב הועלתה על ידי רוב הפונים מאחר ואיתור שטח מתאים ותהליך בחינת התאמתו לייעוד ורכישתו הוא דבר שלוקח זמן.

שינויים מהותיים בתנאי המכרז

מסקירת התנאים הכלליים של המכרז עולה כי בוצעו שינויים מהותיים בתנאי המכרז, בנוסף לשינוי בתנאי הסף לעיל כמפורט בטבלה להלן:

מס' הסעיף	הנוסח המקורי	הנוסח המעודכן
1.7 – תקופת ההפעלה המקרקעין בתום	"המציע הזוכה יגיש שמאות לעניין שווי המקרקעין המוצעים על ידו להקמת המתקן... שווי המקרקעין שיקבע, בצירוף הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן, יהיה הסך שישלם שיועברו לבעלות המזמין בתום תקופת ההפעלה על פי הוראות החוזה והמכרז ".	"בתום תקופת ההפעלה, המזמין יפרסם מכרז להמשך הפעלת המתקן לתקופה של 25 שנים... בתקופת ההפעלה הנוספת יהיה זכאי בעל המקרקעין עליהם הוקם המתקן לקבל... לדמי שכירות ראויים בגין הקרקע. דמי השכירות ייקבעו ע"פ חו"ד שמאי מוסכם... וללא התחשבות במתקן הבנוי על המקרקעין."
סעיף 1.10 – הפקדה לחשבון נאמנות	יידרש להפקיד 7 מיליון ₪	יידרש להפקיד 4 מיליון ₪
סעיף 1.13 – תקופת ההתקשרות המקרקעין בתום	בסיומה של תקופת ההתקשרות יעביר הזוכה את המקרקעין עליהם בנוי המתקן לבעלות המזמין ויעביר את מבני המתקן לידי המזמין... ללא תשלום	בסיומה של תקופת ההתקשרות יעביר הזוכה את המתקן לבעלות המזמין ויעביר את מבני המתקן לידי המזמין... ללא תשלום
סעיף 1.16.1 – מחיר דמי כניסה-תוספת		"למען הסר ספק יובהר כי הזוכה רשאי לקבוע ולגבות מחיר דמי כניסה שונה מהרשויות שאינן חברות במזמין ובלבד שהמחיר לא יפחת מדמי הכניסה המשולמים על ידי הרשויות החברות במזמין"
סעיף 1.16.2 – העלאת שיעור הצמדת מחיר הכניסה	מחיר דמי הכניסה יוצמד 80% למחיר היטל ההטמנה ו-50% למדד גישור וסלילה. ירידה בשיעור המדדים לא תשפיע על המחיר	מחיר דמי הכניסה יוצמד למחיר היטל ההטמנה ולמדד גישור וסלילה. ירידה בשיעור המדדים לא תשפיע על המחיר
סעיף 1.17.2 – השתתפות ברווחי הזכיין – הוספת ההתניות בהתאם לכמויות הפסולת שיעבירו הרשויות	"ישלם הזוכה למזמין תוספת של עד 30% מהרווח השנתי מול כל שקל תמיכה ו/או מענק שיתקבל ביחס להשקעה אצל האיגוד ו/או אצל הזוכה. היה והמזמין לא יספק פסולת יופחת שיעור לו יהיה זכאי המזמין בגין המענקים שהועברו לזכיין לשיעור של 5% מגובה המענק. היה ויקבל הזכיין כמויות פסולת שיפחתו מ-500 טון /יום יחושב הסך לו יהיה זכאי המזמין המרווח השנתי בהתאמה . החל מהמועד בו יקבל הזכיין פסולת בכמות של 500 טון/יום	"ישלם הזוכה למזמין תוספת של עד 30% מהרווח השנתי מול כל שקל תמיכה ו/או מענק שיתקבל ביחס להשקעה אצל האיגוד ו/או אצל הזוכה."

מס' הסעיף	הנוסח המקורי	הנוסח המעודכן
		ויותר יהיה המזמין זכאי לסך כמור ברישא לסעיף זה " .
סעיף 2 – מסמכי המכרז – הוספת נספחים להגשה	לא נדרש	2.4 דרישות מקצועיות להגשה – נספח ד' 2.8 אישור בדבר יכולת מוכחת של המציע – נספח ח' .
סעיף 5.8 – ערבות הפעלה	יעמיד ערבות בנקאית אוטונומית בסך של 7 מיליון ש"ח... ותוחזר לזוכה עם סיום תקופה ההפעלה .	יעמיד ערבות בנקאית אוטונומית בסך של 5 מיליון ש"ח לתקופה של 10 שנים ולאחר מכן תופחת ל-3.5 מיליון ש"ח... ותוחזר לזוכה עם סיום תקופה ההפעלה
סעיף 12- בחינת ההצעות ודירוגן	לא צוינו הדירוגים ו/או הניקוד בכל שלב	מצוינים הדירוג והניקוד לרבות נושאים להתייחסות

התייחסות הביקורת לשינויים ותנאי המכרז

א. התחייבות לפסולת

המכרז שפורסם אינו כולל התחייבות למסירת הפסולת למתקן ע"י הרשויות החברות באיגוד. כאמור, נציגי המשרד להגנת הסביבה הבהירו כי לצורך הצלחת המכרז וכדי שהשוק יאמין במכרז נדרשת הסכמת הרשויות להובלת הפסולת ואמירה של האיגוד אינה מספקת².

מבדיקתנו עולה כי בכנס רשויות מיום 12.7.2018 ציין יו"ר האיגוד כי לא כלל במכרז המקורי את התחייבות לפסולת היות והמתקן יהיה היחיד באזור ולפיכך תהא האופציה המשתלמת ביותר לרשויות ובפועל הן תאולצנה לקבלו כאופציה יחידה כמפורט:
יו"ר האיגוד: "...הרי מבחינתי אני רואה את הנולד, לא תהיה להם ברירה והם יצטרכו לתת. היות וזה יהיה המתקן היחיד באזור, לא תהיה להם ברירה..."

מסקירת החומרים שנמסרו לביקורת בעת ביצוע הבדיקה לא נמצא תיעוד המצביע בבירור כי נעשו מאמצים לשתף את הרשויות בתהליך, לבקשת הביקורת לא התקבל תיעוד כזה.

עוד נציין, כי למרות האזהרות של המשרד להגנת הסביבה, המכרז המתוקן גם הוא אינו כולל הבטחת פסולת לזכיין בהתאם להסכמת הרשויות כי אם מנגנון התחשבנות שונה המותנה בכמות הפסולת שתועבר, כך שאם הזכיין יקבל כמות נמוכה מ-500 טון ליום יופחת בהתאמה שיעור הרווח לו יהיה זכאי האיגוד.

ב. מנגנון ההצמדה

² הגדירו את המכרז באופן בוטה כמכרז "לא סביר" ו"דמה".

(1) שיעור הצמדת דמי הכניסה הועלה ל-100%, מחיר דמי הכניסה יוצמד למחיר היטל הטמנה (היה 80%) ולמדד הגישור והסלילה. כן נוסף כי ירידה בשיעור המדדים לא תשפיע על המחיר.

לא ברור מדוע מחיר הכניסה צמוד להיטל ההטמנה ומדד גישור הכניסה ולא נמצא תיעוד המבסס היגיון כלכלי העומד מאחורי ההצמדה והעלאתה. לבקשת הביקורת לא התקבל כל תיעוד דיון ההנהלה הדן והוחלט בשינוי שבוצע.

(2) יצוין כי בישיבת וועדת ההיגוי ומועצת ההיגוי מיום 9.9.2018 עולה כי חברי המועצה מסתייגים מהצמדה להיטל ההטמנה מאחר ולטענתם צפויה ההטמנה לרדת והיזם ירוויח פעמיים – חיסכון בתשלום היטל הטמנה ובנוסף התייקרות בדמי הכניסה.

היועץ המקצועי, א.ג, הסביר מדוע יש לייקר את מחיר דמי הכניסה עם עלייה בהיטל ההטמנה – " מהסיבה הנורא פשוטה, שכל חלופה להטמנה, היא הרבה, יותר יקרה בכל מקרה...אנו מאתגרים את היזם, ואין מצב שהוא יכול גם למחזר וגם להרוויח מזה שהוא לא הטמין...".
להבנת הביקורת, המטרה הינה לעודד את היזם, להגדיל את הרווחיות שלו כדי שימנע מחלופת ההטמנה. בהקשר זה יצוין, כי מצד הרשויות, אין היגיון כלכלי בהצמדת המחיר להיטל הטמנה כאשר היעד שנקבע להטמנה הינו 55% ולהערכת המשרד להגנת הסביבה עם הפעלת מתקני השבה יגיע ל-26%.

(3) מבדיקת הביקורת עולה כי בהתאם לקול קורא 32/2011 לתמיכה בהקמת תחנות מיון לפסולת משנת 2011 עולה כי נקבע כי מחיר הכניסה על פסולת מעורבת יוצמד לשינויים בהיטל ההטמנה ובמדד המחירים הסיטונאיים בשיעור של 40%, כמו כן נקבע כי מחיר כניסה למתקני קצה לפסולת אורגנית יוצמד רק לשינויים בהיטל ההטמנה בשיעור של 10% בלבד.

(4) מהשוואת מנגנון ההצמדה שנקבע על ידי המשרד להגנת הסביבה למנגנון ההצמדה במכרז, עולה לכאורה שהמכרז מטיב עם הזכין.

לא ברור לביקורת, מדוע לא בוצעה דיפרנציאציה בהצמדת מחיר הכניסה לשלושת המתקנים המתוכננים להקמה.

(5) בשיחה שערכה הביקורת עם היועץ א.ג נמסר בתגובה, כי שינוי בהצמדה בוצע בשל תגובת המציעים ודרישתם לקבלת הגנה מפני עלייה בהיטל ההטמנה, עוד הוסיף היועץ, כי היעד שנקבע על ידי המשרד עבור שיעור ההטמנה של 26% אינו ריאלי - "...לא יגיע לשם והמשרד לא יודע על מה הוא מדבר".

ג. סכום ההפקדה לכיסוי הוצאות תכנון

סכום ההפקדה הנדרשת לכיסוי הוצאות התכנון, האישורים וההיתרים הופחת מ- 7 מיליון ₪ ל- 4 מיליון ₪.

הפחתה בשיעור של כ-43% מהנדרש במכרז המקור מעלה חשש כי סכום ההוצאות הנדרש במכרז המקור לא הוערך כראוי. תיעוד לתחשיב המבסס את הסכום הנדרש לכיסוי ההוצאות לא הוצג לבקשת הביקורת, ככל שבוצע.

ד. ערבות ההפעלה

הפחתת סכום הערבות מ- 7 מיליון ל- 5 מיליון ל-10 שנים ולאחר מכן תופחת ל-3.5 מיליון. הפחתת ערבות ההפעלה בשיעור של עד 50% מעלה חשש ביחס לסבירות הסכומים והתאמתם לסיכונים להם נועדו. תיעוד לתחשיב המבסס את סבירות סכום ערבות ההפעלה לא הוצג לבקשת הביקורת ככל שבוצע.

ה. גודל הקרקע

נמצא כי גודל הקרקע הנדרש לא שונה, מינימום 40 דונם, אך ניתן לפצלה לשני מתחמים. למתחם הראשון המיועד עבור מתקן מיון ועיכול נדרשת קרקע בגודל מזערי של 25 דונם. הביקורת תציין, כי נציגי המשרד להגנת הסביבה העלו מספר פעמים, כי גודל הקרקע במכרז אינו מתאים להקמת שלושת המתקנים. בהתאם לקול קורא מ-2.5.2019 של המשרד עבור תכנון הקרקע למתקן ההשבה בלבד, נדרש למתקן בעל קיבולת הדומה לקיבולת במכרז, מינימום 50 דונם.

היועץ המקצועי, מסר לביקורת כי גם בעניין גודל הקרקע – "המשרד לא יודע על מה הוא מדבר וגודל הקרקע שנקבע במכרז מספיקה".

תגובת היועץ המקצועי בתחום הפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

לצערי, אנשי המשרד להגנת הסביבה, שעוסקים בתחום הטיפול בפסולת, אינם שולטים בשפה המקצועית ובטח לא בפרקטיקה עצמה. מתוך כך, מצאתי עצמי בוויכוח מול אנשי המשרד להגנת הסביבה – במהלך קידום המכרז הנדון, לנוכח חוסר ההבנה והמקצועיות, שהיא היא הסיבה לעובדה, שאין מתקנים ראויים לטיפול בפסולת בישראל. הדוגמה שאביא כאן, והוצגה במהלך המכרז והביקורת, היא גודל השטח, כפי שהיא מופיעה בין היתר בסעיף 4.9.5 עמוד 47 בדו"ח הביקורת, ובה נטען שהמשרד להגנת הסביבה דורש 50 דונם, כשטח מינימאלי. דוגמה זאת טובה להמחשת ההבדל בין עובדות במציאות, לדרישות המשרד שמובילות למצב השורר בישראל, שלא מוקמים מתקני טיפול בפסולת בישראל. בהקשר זה, מהסיבה הפשוטה, שכמעט ולא ניתן לאתר חטיבת שטח של 50 דונם בישראל למתקני טיפול בפסולת. על מנת לשכנע באופן מוחלט את אנשי האיגוד שהדרישה האולטימטיבית ל- 50 דונם מוטעית, ערכתי סיור נציגי האיגוד, במתקנים טרמיים גדולים בגרמניה ובדנמרק, ששטחם ברוטו אינו מגיע ל- 25 דונם. כל פרוט מעבר לכך, לגבי הצפיפות בישראל, הקושי באיתור שטח, מחיר השטח, סינדרום NIMBY וכל השאר, מיותר לחלוטין.

הבנת העובדות במציאות, עשויה הייתה למנוע חלקים ניכרים, שמופיעים בדו"ח הביקורת ללא הצדקה. בבחינת, "תוכיח שאין לך אחות".

הביקורת מציינת, כי הממצא בעניין גודל הקרקע מבוסס על תגובות של נציגי המשרד להגנת הסביבה שהועלו הן במכתב לאיגוד והן בישיבת האיגוד עם נציגי ראשי הרשויות, כפי שכבר פורט בדוח; המשרד להגנת הסביבה הינו הסמכות המקצועית במדינת ישראל האמון על קביעת המדיניות הארצית בטיפול בפסולת, הובלה והקמתם של מתקני אשפה וקביעת הדרישות לצורך קבלת התמיכה הכספית וביניהן גודל הקרקע הנדרש להקמת המתקנים; המכרז שהוביל האיגוד

מתבסס על קבלת התמיכה של המשרד להגנת הסביבה, האיגוד ציין כי המכרז מבוצע בליווי המשרד ומשכך מן הראוי היה לקיים את הדרישות של המשרד ולפעול באחריות תוך שיתוף פעולה להצלחת המכרז ולקבלת התמיכה.

ו. יעד הפחתת שיעור ההטמנה

נמצא כי היעד במכרז להפחתת שיעור ההטמנה לא שונה ונקבע ל-55% עם הפעלת המתקן התרמי. להערכת המשרד להגנת הסביבה היעד נמוך, בהתאם לתוכנית האסטרטגית 2030 של המשרד היעד הינו 26%.
כאמור לעיל, בהתאם לתגובתו של היועץ המקצועי – "יעד לא ריאלי והמשרד לא יודע על מה הוא מדבר".

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.9: - כל האמור בסעיף זה נדון כעת בעתירה מינהלית בפני כב' בית המשפט המחוזי.

האם המציע היחיד עמד בתנאי הסף

1. הביקורת בחנה את תנאי הסף במכרז, ביצעה השוואתם לאסמכתאות שצורפו להצעתה של המציע היחיד חברת צ.כ. אקולוגיה בע"מ כפי שהועברו לביקורת ומהבדיקה עולה, כי לא נמצאו כל האסמכתאות המבססות להוכחת העמידה בתנאי הסף הנדרשות לצירוף וביניהן - הוכחת הבעלות או החכירה על המקרקעין ואימותו של הסכם לרכישת מקרקעין ללא תנאי מתלה (מונח משפטי המורה כי הקרקע הינה בבעלות שלמה ומלאה וללא תנאים).
2. לבקשת וועדת המכרזים בוצעה בדיקת היועץ המקצועי בעניין בחינת ההצעה למכרז ועמידתה בתנאי הסף, בהתאם לחוות הדעת של היועץ המקצועי מתאריך 28.01.2019 עולה, כי ההצעה של המציע היחיד, חברת צ.כ. אקולוגיה בע"מ (להלן בדוח – "צ.כ. אקולוגיה") "עומדת בכל דרישות הסף של המכרז והוגשו כל המסמכים והאסמכתאות הנדרשות".
3. הביקורת מציינת, כי תמוהה הקביעה של היועץ המקצועי לאור ההסתייגויות העולות מבדיקתה כמו – הצגת הסכם מכר של זכויות חכירה מיום 12.12.2005 שתקופת חכירת המקרקעין הסתיימה ביום 1.9.2004, המוכר התחייב להארכה תוך 5 שנים ממועד ההסכם, ההסכם מותנה ותלוי בחידושה של תקופת החכירה ולא הוצגה על ידי צ.כ. אקולוגיה כל הוכחה להעברת הבעלות, למימושו של הסכם המכר וחידושה של תקופת החכירה בחלוף 13 שנים ממועד ההסכם.
- כמו כן, בהתאם להסכמי החכירה קיימות הגבלות של מנהל מקרקעי ישראל בעניין העברת בעלות על הקרקע והשימוש בה והמציע לא הציג את הסכמת רמ"י (מינהל מקרקעי ישראל) להעברת הזכויות כנדרש בהסכם החכירה.
4. יתרה מכך, סוגיות משפטיות בנושאי המקרקעין לא זכו להתייחסותו של היועץ המשפטי, עו"ד א.ל, שזוהי מומחיותו; היועץ המשפטי מציין ב-"חוות דעת משפטית-משמעות משפטית מציע יחיד למכרז" מיום 30.01.2019 שניתנה לבקשת ועדת המכרזים כי –"ההצעה היחידה אשר עמדה בקנה אחד עם דרישות המכרז על פי חוות דעתו של היועץ א.ג. המצורפת לחוות דעת זו כנספח א".
5. היועצים המקצועיים לא העלו בפני וועדת המכרזים אי אלו מהסתייגויות העולות מבדיקתנו כמפורט בסעיף 4.10.3 להלן וגם לא מצאו לנכון להביא בפני המועצה את עניין העבירות הפליליות של המציע היחיד בתחום עיסוק המכרז לשיקול דעתה תוך מתן חוות דעת מקצועית בעניין זה.

מסגרת נורמטיבית

1. נספח א' במכרז, "תנאים כללים", מגדיר את התנאים הכללים למכרז המתייחסים לנושאים להלן: מסמכי המכרז, תנאים להשתתפות (תנאי סף), ערבויות, דרישות לפרטים, הצהרות המציע, שינויים בתנאי המכרז, מועדי הגשת ההצעות, תכולת מעטפות המכרז, ביטול המכרז, בחינת ההצעות ואופן דירוגן.
2. סעיף 10 בתקנות העיריות (מכרזים) קובע, כי מסמכי המכרז יכללו "תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז וכל מסמך שיידרש כגון אישור פקיד השומה או רואה חשבון בגין ניהול ספרים כחוק, אישור רישום בפנקס הקבלנים וכדומה".

בחירת תנאי הסף והאסמכתאות

בביקורת בחנו את תנאי הסף במכרז המתוקן (לאחר ביצוע שינויים המהותיים) והשוואתם לאסמכתאות שצורפו על ידי צ.כ אקולוגיה בע"מ כמפורט להלן :

מס' סעיף	תנאי הסף במכרז	אסמכתאות מבססות - המציע היחיד
3.1 התנאים המצטברים		
3.1.1	<p>"הינו הבעלים או החוכר של מקרקעין בשטח שלא יפחת מ-40 דונם, או לחילופין התקשר בהסכם לרכישת מקרקעין, ללא תנאים מתלים למעט זכייה במכרז זה אשר ייעודם, על פי תכניות בניין עיר מאפשר הקמת מתקן למיון פסולת, והמקרקעין מצויים ברחבי האיגוד...ניתן לפצל את המתקנים שבתי חטיבות קרקע (איתורים) כאשר אחת בגודל מזערי של 25 דונם ובה יוקמו מתקן המיון ומתקן העיכול...וככל שיידרש בחטיבת הקרקע השנייה יוקם מתקן תרמי."</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הוצג הסכם מכר של זכויות חכירה של 75 דונם מיום 12.12.2005. בהתאם להסכם המכר תקופת החכירה לפי חוזי החכירה של המוכר הסתיימה ב-1.9.2004 והוא מתחייב להאריכה ל-49 שנים תוך 5 שנים ממועד ההסכם; כמו כן, בהתאם לסעיף 4.2 במידה והסכם החכירה לא יוארך כאמור אז יהא הקונה רשאי לבטל את ההסכם; ▪ יצוין כי בהתאם לתנאי ההסכם, ההסכם מותנה ותלוי בחידושה של תקופת החכירה, לא הוצג על ידי המציע הוכחה להעברת בעלות ומימוש של הסכם המכר וכי אכן חודשה תקופת החכירה; ▪ בהקשר זה נציין כי עו"ד א.ל מסר בשיחה כי היה הסכם הארכת תקופת החכירה, אך לביקורת לא הוצג הסכם כזה, ככל שהיה. ▪ נוסף, כי בהתאם לתצהיר של צ.כ אקולוגיה, "זכויות החברה במקרקעין נמצאות בהליך רישום בלשכת רישום המקרקעין". בעניין זה שוב תמהה הביקורת כי מאז שנת 2005 לא הושלם רישום המקרקעין כנדרש. ▪ הסכם המכר שהוצג בוצע על ידי חברת צ.כ ואחיו חברה קבלנית בע"מ, הוצג מסמך אישור רשם החברות על שינוי השם. ▪ הוצג חוזה חכירה בין המוכר, פלוטקין, לבין מנהל מקרקעי ישראל, ממנו עולה כי מטרת החכירה היא לעיבוד מטעי- שלחין, "אסור לחוכר להשתמש במוחכר או בכל חלק ממנו למטרה אחרת ללא הסכמתו של המחכיר מראש ובכתב", עוד עולה כי "אסור לחוכר להעביר לאחר או לאחרים את זכויותיו במוחכר...אלא אם קביל לכך את הסכמת המחכיר...". לא הוצג על ידי המציע הסכמת מנהל מקרקעי ישראל לשימוש כנדרש בהסכם החכירה, כמו כן לא הוצגה הסכמת מנהל מקרקעי ישראל להעברת הזכויות כנדרש בהסכם החכירה. ▪ נציין כי תמוה בעיני הביקורת כי היועץ המקצועי נדרש לחוות דעה לעניין עמידה בתנאי סף המתייחסים לנושאים משפטיים – הסכם מכר, חוזי חכירה, תנאים מתלים בהסכם וייעודי קרקעות. במיוחד לאור ניסיונו המקצועי

מס' סעיף	תנאי הסף במכרז	אסמכתאות מבססות - המציע היחיד
		<p>של עו"ד א.ל בתחום המקרקעין כפי שמוצהר באתר האינטרנט של משרדו ובשל הסערה שהתעוררה בעקבות הצעת היחיד במכרז;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ נציין כי חוות הדעת של היועץ המקצועי, א. נ לא התייחסה לכל הסתייגויות המועלות על ידי הביקורת, כמו כן לא הוצגה לביקורת חוות דעת של היועץ המשפטי הבוחנת עמידה של הסכם המכר המוצג על ידי צ.כ אקולוגיה בתנאי המכרז, מימושו והתנאים המתלים בו; ▪ הוצגה חוות דעת של שמאי בדבר ייעודי המקרקעין משנת 2015 כמפורט בסעיף 3.2.8 להלן! בהתאם לחוות הדעת של השמאי ייעוד המקרקעין על פי תב"ע של עמק חפר הינו חקלאי, ע"פ תמ"א 35 ניתן להוציא היתרי בניה, אך מהוראות תמ"א 35 עולה כי קיימות מגבלות על השימוש בשטח במקורות הצתה ומגבלות בניה בשטח ושימושו לאוכלוסייה ובני אדם. ▪ לא הוצגה אסמכתא המעידה כי ייעוד הקרקע לפי תב"ע מאפשר את בניית המתקן, הוצגה תמ"א שאושרה על ידי הממשלה לבניית מתקן ומכוחה ניתן להוציא היתרי בניה, אך קיימות הגבלות על מתן היתר בנייה.
3.1.2	<p>בעל אישורים לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים כנדרש בתצהיר ואישור המצורפים למכרז זה כנספח ז'.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הוצג אישור על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים "מפקיד השומה בתוקף מיום 15.02.2018 עד 31.03.2019 עבור צ.כ אקולוגיה כנדרש. ▪ הוצג התצהיר כנדרש.
3.1.3	<p>בעל היקף פעילות כספי (מחזור שנתי) בהיקף שלא יפחת מ- 100 מיליון ש"ח, בכל אחת משלוש השנים האחרונות לפחות (2015-2017). הערה- ניתן להגיש בדוח כספי מאוחד בתאני שהערבויות יינתנו יהיו של החברות המאוחדות ביחד ולחוד!</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הוצג אישור להוכחת עמידה בתנאי הסף בדבר המחזור הכספי והיקף ההון העצמי מיום 13.12.18 חתום על ידי רו"ח מאיר פרוזין וצ.כ אקולוגיה. ▪ בהתאם לאישור רו"ח, מחזור ההכנסות בשנים 2015, 2016 ו-2017 היה כ- 138 מיליון ש"ח, 149 מיליון ש"ח ו-166 מיליון ש"ח בהתאמה.
3.1.4	<p>ההון העצמי כולל שווי נכסים בבעלותו, נכון ליום 31.12.2017 לא נמוך מ- 25 מיליון ש"ח.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הוצג אישור להוכחת עמידה בתנאי הסף בדבר המחזור הכספי והיקף ההון העצמי מיום 13.12.18 חתום על ידי רו"ח מאיר פרוזין וצ.כ אקולוגיה. ▪ בהתאם לאישור רו"ח, היקף ההון העצמי בשנים 2015, 2016 ו-2017 היה כ-44 מיליון ש"ח, 41 מיליון ש"ח ו-44 מיליון ש"ח בהתאמה.
3.1.5	<p>לא נפתחו כנגדו ו/או חבר במציע הליכי הקפאת הליכים, ו/או פרוק, ו/או פשיטת רגל,</p>	<p>לבקשת הביקורת לא התקבל.</p>

מס' סעיף	תנאי הסף במכרז	אסמכתאות מבססות - המציע היחיד
	ו/או לא מונה לנכסים, כולם או חלקם, כונס נכסים ו/או מפרק ו/או נאמן בהסדר נושים, זמני או קבוע.	
3.2 האסמכתאות		
3.2	" מבלי לגרוע באמור לעיל, המציע יצרף להצעתו את כל האישורים והמסמכים (להלן: "האסמכתאות")	
3.2.1	אישור רוח/פקיד שומה על ניהול ספרי מס הכנסה כחוק וכן אישור תקף לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות, תשלום חובות מס, העסקת עובדים זרים כדין ושכר מינימום) .	<ul style="list-style-type: none"> הוצג "אישור על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים" מפקיד השומה בתוקף מיום 15.02.2018 עד 31.03.2019 עבור צ.כ. אקולוגיה בע"מ כנדרש.
3.2.2	אישור רוח להוכחת עמידה בתנאי הסף בדבר מחזור כספי והיקף הון עצמי בנוסח נספח ו' למכרז.	<ul style="list-style-type: none"> נמצא "נספח ה' אישורים להוכחת עמידה בתנאי הסף בדבר המחזור הכספי והיקף ההון העצמי" מיום 13.12.18 חתום על ידי רו"ח מאיר פרוזין וצ.כ. אקולוגיה . בהתאם לאישור מחזור ההכנסות בשנים 2015, 2016 ו-2017 היה כ- 138 מיליון ש"ח, 149 מיליון ש"ח ו-166 מיליון ש"ח בהתאמה. בהתאם לנספח ה', סעיף 3 "יש לצרף דוחות כספיים מבוקרים לכל אחת מהשנים המפורטות ..", לא הוצגו הדוחות הכספיים כנדרש בנספח ה'.
3.2.3	אישור תקף לניכוי מס במקור	<ul style="list-style-type: none"> נמצא "אישור לצורך ניכוי מס" בתוקף מיום 15.02.2018 עד 31.03.2019 עבור צ.כ. אקולוגיה .
3.2.4	העתק תעודת עוסק מורשה	<ul style="list-style-type: none"> הוצג העתק תעודת עוסק מורשה מאושר על ידי רו"ח מאיר פריזין.
3.2.5	תאגיד יצרף העתק של תעודת רישום התאגיד ותדפיס מעודכן נכון למועד הגשת ההצעות למכרז של רישום התאגיד מרשם החברות, לרבות רישום בעלי המניות.	<ul style="list-style-type: none"> הוצגה תעודה לרישום החברה כנדרש ; הוצג תדפיס מרשם החברות נכון למועד 13.12.18 כנדרש .
3.2.6	היה המציע שותפות בין מספר גורמים שחברו יחד לצורך השתתפות במכרז זה, יצרף הסכם שותפות בין הצדדים	<ul style="list-style-type: none"> המציע מציג במסגרת הוכחת יכולותיו הטכנולוגיות להקמת המתקנים בשלב א' כי "הפרויקט מתוכנן לקום על ידי חברת צ.כ., בעלת הידע והניסיון בתחום איסוף וטיפול בפסולת וחברת בלו –ספיר, בעלת הידע והניסיון הטכנולוגי להקמת המתקן ותפעולו"; לא הוצג הסכם התקשרות, הבנות או שותפות בין המציע לחברת בלו ספיר.
3.2.7	אישור מעו"ד או רו"ח בדבר האנשים המוסמכים לחתום בשם המציע ולחייב את המציע בחתימתם וכי ההשתתפות במכרז וכן ביצוע השירותים	<ul style="list-style-type: none"> נמצא אישור עו"ד מיה צייקו, מיום 13.12.2018 בדבר המוסמכים לחתום בשם צ.כ. אקולוגיה וכי –" ביצוע העבודות וההתקשרות בחוזה בהתאם למכרז שבנדון, הינן במסגרת סמכויות החברה"

מס' סעיף	תנאי הסף במכרז	אסמכתאות מבססות - המציע היחיד
	<u>נשוא המכרז הינם בהתאם למסמכי ההתאגדות.</u>	
3.2.8	<p><u>נסח טאבו המעיד על בעלות על המקרקעין להקמת המתקן וכן אסמכתאות בדבר ייעוד המקרקעין</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הוצגו "פלטי מיזע" מפנקס המקרקעין המתנהל בלשכת הרישום בנתניה שהופק מהאינטרנט ביום 12/12/2005 מהם עולה כי בעלי זכות החכירה הינם – פלוטקין (המוכר של זכות החכירה לצ.כ אקולוגיה); ▪ בנוסף הוצגו נסחי העתק רישום מפנקס הזכויות בלשכת המקרקעין בנתניה מיום 12.12.2018 מהם עולה כי בעלי זכות החכירה הינם המוכרים (פלוטקין); ▪ כאמור, צ.כ, המציע צרף תצהיר כי העברת הזכויות בהליך רישום; ▪ עולה, כי לא הוצג נסח טאבו המעיד על בעלותו של המציע, צ.כ אקולוגיה, במקרקעין- בפועל הוצגה הוכחת בעלות של המוכר. ▪ הוצגה חוות דעת שמאי מקרקעין, יצחק גוטליב מיום 14.06.2015, בדבר "מצב התכנון... אזור מט"ש מרץ מועצה אזורית עמק חפר", הסוקרת את המצב התכנוני של תוכניות בנין העיר, תכנית מתאר מחוזית ותכנית מתאר ארצית. <u>מסקירת השמאי עולה כי בהתאם לתכנית בנין עיר" יעוד השטח כחקלאי", כמו כן, עולה כי בשטח הנישום המכונה "אתר מרץ" אושרה הקמת מתקן גז בהתאם לתמ"א 35 ומכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה. השמאי סוקר את הוראות תמ"א 35 מהם עולה כי בשטח זה "יאסרו כל פעילות או שימוש הכרוכים בקיומם של מקורות הצתה... רשאי מוסד התכנון לתת היתר לשימוש במקורות הצתה לאחר התייעצות עם רשות הגז הטבעי ובכפוף לסקר סיכונים...". עוד עולה כי קיימים בשטח הגבלות על שימוש וייעוד הקרקע בתחום הבנייה המיועדת לשהיית אינטנסיבית של אוכלוסייה משרדים המשרתים קהל. גם הוראות אלה ניתנות לשינוי באישור המוסד לתכנון, לאחר בדיקות בטיחות, לאחר קבלת היתר בניה מרשות הגז.</u> ▪ <u>הוצגה אסמכתה בדבר ייעודי המקרקעין משנת 2015, בהתאם לחוות הדעת של השמאי ייעוד המקרקעין על פי תב"ע של עמק חפר הינו חקלאי, ע"פ תמ"א 35 ניתן להוציא היתרי בניה, אך מהוראות תמ"א 35 עולה כי קיימות מגבלות על השימוש בשטח במקורות הצתה ומגבלות בניה בשטח ושימוש לאוכלוסייה ובני אדם.</u>
3.2.9	<p><u>אסמכתאות המעידות כי המציע או חבר במציע בעל יכולת מוכחת בהקמה ותפעול טכנולוגיה המוצעת על ידו בשלב א'.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ המציע הציג כי לצורך הקמת מערכי המיון בכוונתו לפנות בקשר להקמת המפעל, תכנונו, תוספת מפרדי אויר, נפות ומגרסות לחברות מאירופה עמם המציע בקשר ופורטו שמות החברות. ▪ המציע הציג את תחומי פעילותו: פינני אשפה, גזם וניהול תחנות מעבר ומחזור.

מס' סעיף	תנאי הסף במכרז	אסמכתאות מבססות - המציע היחיד
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ המציע הציג טכנולוגיה להפעלת מתקן העיכול; כן הוצג כי לחברת "בלו – ספיר" הבינלאומית ניסיון בהפעלת מתקני עיכול בארה"ב והיא תהא אחראית לתכנון, הקמה וניהול השוטף של המתקן; ▪ המציע הצהיר כי הוא מנהל מו"מ עם מספר חברות זרות המתמחות בהפעלת מתקן עיכול והוא בעל ניסיון רב באתר קליטה ומיון פסולת אורגנית בשרונים. ▪ ראשית, נסייג ונציין כי הביקורת אינה סמכות מקצועית לבחינת היכולת הטכנולוגית הנדרשת להקמת מתקן מיון ומתקן העיכול; המציע נדרש להציג אסמכתאות המעידות על יכולת מוכחת, בפועל הוצגה טכנולוגיה בתחום העיכול שאינה ברשותו, כן נטען כי חברת "בלו – ספיר" שהיא בעל היכולת והניסיון בתחום ההקמה והתכנון, תקים, תתכנן ותנהל את מתקן העיכול. נציין כי לא הוצג מסמך כלשהו המעיד על התקשרות, או הסכמות, או הבנות בין המציע לחברה הבינלאומית שהוא מציג את יכולותיה ומתבסס עליהן.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ נמצא תצהיר וכתב התחייבות מאומת וחתום על ידי עורכת הדין מיה צייקו ובעל המניות, צ.כ. ואחיו בע"מ מיום 13.12.18. ▪ בהתאם לנספח שצורף לתצהיר בדבר עבירות פליליות עולה כי <u>צ.כ. אקולוגיה ומר צ.כ. הורשעו בתקופה 5.9.2007 עד 11.10.2018 בביצוען של 8 עבירות פליליות</u> בשל הפרת חוק שמירת הניקיון והשלכת פסולת ברשות הרבים, הפעלת תחנת מעבר לסילוק גזם בניגוד לחוק, הפעלת תחנת מעבר פיראטית, הפרות חוק רישוי עסקים ותקנות למניעת זיהום אויר מאתרים לסילוק פסולת, עבירות בתחום התכנון והבניה ובשל הטמנת פסולת באתר הטמנה באזור שטרם קבל אישור. <u>לעניין העבירות הפליליות לא נמצאה חוות דעתו של היועץ המשפטי האם ראוי המציע למכרז לאור ההרשעות הפליליות במיוחד לאור ביצוע העבירות בנושא המכרז - סילוק פסולת והפעלת תחנות מעבר בניגוד להוראות החוק.</u> ▪ עוד נוסף כי ממסמך "שאלות הבהרה" של המציע לאיגוד עולה כי המציע מבקש שלעניין העבירות הפליליות "יוחרגו עבירות שאין עמן קלון. לא סביר שעבירות זניחות כמו למשל, נפילה ממשאית, ישפיעו על סיכויי המציעים". בתשובת האיגוד נכתב: "העניין יישאר לשיקול דעת המזמין". ▪ לעניין שיקול דעת המזמין, נציין כי לא נמצא כל תיעוד המעיד על התייחסות האיגוד לרשימת העבירות הפליליות אשר אינן בגדר "עבירות זניחות, כמו נפילה ממשאית". יתרה מכך תמוה בעיני הביקורת כי בעניין זה לא התקבלה חוות דעתו של היועץ המשפטי והמלצתו לוועדת 	<p><u>תצהיר וכתב התחייבות</u></p> <p><u>מאומת ע"י עורך דין בנוסח</u></p> <p>המצורף כנספח ה'.</p>	<p>3.2.10</p>

מס' סעיף	תנאי הסף במכרז	אסמכתאות מבססות - המציע היחיד
		המכרזים האם אכן ראוי המציע למכרז. כמו כן, מסקירת פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מיום 04.03.2019 בה הציגו היועצים המקצועיים את חוות דעתם, לא נמצאה התייחסות לסעיף העבירות הפליליות של המציע!
3.2.11	ערבות בנקאית להשתתפות במכרז, ערוכה וחתומה בנוסח המצ"ב כנספח ט .	<ul style="list-style-type: none"> נמצאה ערבות בנקאית בסך 1.5 מיליון ש"ח מבנק פועלים מיום 13.12.2018 בתוקף עד 15.05.2019 בהתאם לנוסח כנספח ט'.
3.2.12	מסמכי השינויים וההבהרות כשהם חתומים	<ul style="list-style-type: none"> הוצג כנדרש.
3.2.13	קבלה על רכישת מסמכי המכרז	<ul style="list-style-type: none"> הוצג כנדרש.
3.2.14	ככל שהמציע אינו חברה, יוצגו מסמכים לפירוט בעלי המניות העתידיים בתאגיד שיוקם	<ul style="list-style-type: none"> המציע חברה.

לעניין חוות הדעת בה קבע היועץ א.ג, כי המציע היחיד עומד בתנאי הסף, מסר היועץ כי הוא אינו אחראי לנושאים המשפטיים ושאל - "האם היועץ המשפטי לא התייחס לכך?".

בשיחה עם היועץ המשפטי עו"ד א.ל, נמסר לביקורת, כי ככל הזכור לו ישנה ההארכה של הסכם החכירה ולבקשת הביקורת לא התקבל הסכם הארכה.

הביקורת סבורה, כי במידה וליועצים המקצועיים היו הסתייגויות או השגות בעניין העמידה בתנאי הסף אשר בסופו של דבר קיבלו מענה שהוביל אותם להחליט כפי שפסקו, מן הראוי היה לדווח בשקיפות מלאה למועצת האיגוד.

נדרש לבסס את הקביעה וחוות הדעת בעניין עמידתו של המציע היחיד בתנאי הסף בצירוף אסמכתאות המוכיחות קיומם של התנאים; כן נדרש כי היועץ המשפטי של המכרז יתייחס לסוגיות משפטיות בנושאי מקרקעין בחוות הדעת.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.10: - כל האמור בסעיף זה נדון כעת בעתירה מינהלית בפני כב' בית המשפט המחוזי.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

עמידת המציע היחיד בתנאי הסף כיועץ מקצועי בתחום איכות הסביבה בכלל וטיפול בפסולת בפרט, החתום מטה אחראי על בחינת עמידת המציע בתנאי הסף - לתחומים בהם הוא מתמחה.

לפיכך, גם אם הבעתי דעתי באשר לזמינות הקרקע לפרויקט, שמבוססת על היכרותי את המצב הסטטוטורי של הקרקע, ויותר מכך, אני משמש כיועץ מקצועי לתכנון והכשרת תחנת מעבר לפסולת

ביוזמתה של החברה הכלכלית עמק חפר, שממוקמת בצמידות דופן לקרקע שהוצגה – לפסולת על ידי המציע, ועשויה להשתלב עם תחנת המעבר של חכ"ל עמק חפר, כמו גם עם התכנית הארצית לתשתיות גז. האחריות לעניין הזכויות בקרקע, וההיבטים הפליליים של המציע, שמוצגים בביקורת, הינם בידי היועצים המשפטיים של המכרז.

הביקורת מעירה בעניין תגובתו של היועץ המקצועי, כי בהתאם לחוות הדעת שניתנה על ידו "ההצעה עומדת בכל דרישות הסף של המכרז והוגשו כל המסמכים ואסמכתאות הנדרש" ו- " מומלץ להכריז על המציע כזוכה במכרז "; כמו כן, צוין בחוות הדעת סמוך לכל תנאי סף, כי המציע "עומד" בתנאים מבלי להחריג סוגיות משפטיות המהוות חלק מתנאי הסף, ו/או לציין כי התנאים המשפטיים לא נבדקו על ידו והינם בכפוף לקבלת חוות דעת משפטית בתחומים אלו; הביקורת סבורה, כי ראוי היה כי חוות הדעת של היועץ המקצועי תהא שקופה עם גילוי מלא, כמצופה ממנו, לסוגיות משפטיות שלא נבדקו על ידו כך שוועדת המכרז תוכל לקבל החלטות מושכלות.

המציע היחיד – הזוכה הפוטנציאלי היחיד

1. בטרם יוצגו ממצאי הביקורת, יש לסייג ולהדגיש, כי הביקורת אינה סמכות משפטית מקצועית וכל המובא להלן נתון לפרשנות משפטית.
2. במהלך הביקורת, עלתה התהייה האם אופן ניהולו של המכרז על ידי האיגוד הובילה למציע פוטנציאלי אחד ויחיד אשר היה ידוע עוד טרם פרסום המכרז. לוחות זמנים הקבועים ליישומם בלתי מתאימים להיערכותם של מציעים וכפי שהוגדר על ידי היועץ המקצועי "זמנים לא הגיוניים".
3. מנכ"ל השלטון המקומי במשרד להגנת הסביבה התריע בישיבת ראשי הערים כי המכרז ללא התכנות כלכלית וללא שינוי לא תוגשנה הצעות רציניות מהשוק. לא מבוצעים השינויים המתבקשים על ידי המשרד להגנת הסביבה. ואכן בפועל, כמצופה, מתקבלת הצעת יחיד למכרז.
4. מן המסמכים בביקורת עולה, לכאורה, שחלק מאנשי האיגוד בעבר ובעת ניהול הליכי המכרז הכירו הכרות מוקדמת את המציע היחיד ואת השטח שהחזיק ואף קיימו עמו מגעים בעבר בנושא הקמת מתקן מחזור;
5. יצוין כי בהתאם לחוות הדעת של שמאי המקרקעין, יצחק גוטליב מיום 14.06.2015, שצורפה להצעת המכרז של המציע, המקרקעין המוצע על ידו בשטח של כ- 70 דונם, נמצא במתחם המכונה "אתר מרץ", בתחום שיפוטה של מועצת עמק חפר; כמו כן, המציע תאר בהצעתו כי כיום הוא מפעיל בתוך מתחם "מרץ" מתקן לטיפול בגזם חקלאי.
6. מסקירת פרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 14.9.17 (כחצי שנה לפני פרסום מועד המכרז) עולה כי חבר מועצת האיגוד מדווח למועצה כי היו לו מגעים עם המציע היחיד, בעל קרקע חקלאית ועם ראש מועצת עמק חפר דאז לצורך קבלת הסכמת הצדדים על הקמת תחנת מעבר או מחזור בעמק חפר במקום התחנה הקיימת שבעלותו של המציע היחיד באזור התעסוקה הצפוני.

מהפרוטוקול עולה כי חבר המועצה בודק איתורה של קרקע למתקן האשפה בעמק חפר, מדובר על קרקע חקלאית אשר נרכשה על ידי המציע היחיד במכרז ;

7. כמו כן בהתאם למסמך חתום על ידי יו"ר האיגוד, 'סיכום פגישה שהתקיימה בתאריך 5.12.2017' בהשתתפות היועצים המקצועיים **עולה כי אותר שטח בתחום מועצה אזורית עמק חפר, כמפורט להלן :**

1. הישיבה מתקיימת בעקבות רצון האיגוד לקדם הקמת אתר אזורי לטיפול בפסולת באזור.

2. האיגוד כבר עובד על זה מספר שנים ללא הצלחה לאתר שטח מתאים

3. **כרגע אותר שטח בתחום מ.א. עמק חפר ששם אמורה לקום תחנת מעבר שנמצאת בתהליך היתר בניה.**

מהניסוח לא עולה במדויק באיזה שטח מדובר, אך הביקורת מציינת זאת כי כאמור השטח בהצעתו של המציע היחיד מצוי במתחם מרץ (ראה סעיף 4.11.4)

אף במצגת הישיבה עם השר להגנת הסביבה מיום 17.01.2018, הוצגו לשר 3 שטחים אפשריים וביניהם "מתחם מרץ" בעמק חפר.

8. בישיבת מועצת האיגוד מיום 9.8.2018 מעלה חבר מועצת האיגוד, מר יעקב שלום, כי מתקיימים דיונים ואין שטח, ובתמלול והקלטת הישיבה נשמע מר איל הרצוג (מנהל החשבונות של האיגוד) משיב כי יש גורם שמחזיק בשטח וגם תב"ע, כמפורט להלן :

"יעקב שלום : ...אנחנו פה טוחנים, טוחנים"

ובינתיים אין שטח...

איל הרצוג : אני לפרוטוקול הוא מחזיק

שטח וגם תב"ע ביד, זה האס שלו."

9. כפי שעולה לעיל, וועדת המכרזים בקשה חוות דעתם של היועצים המקצועיים בעניין עמידה של המציע היחיד בתנאי הסף ותמוה בעיני הביקורת מדוע לא התקבלה חוות דעתו של היועץ המשפטי לבחינת סוגיות המשפטיות בעניין זה ובפועל רק היועץ המקצועי שמומחיותו תכנון ואיכות סביבתי התייחס לכך ולא הביא לידיעת מועצת האיגוד את ההסתייגויות העולות מהסכם המכר והחכירה שהציג המציע.

10. עוד יודגש בעניין היועצים המקצועיים כי מהפרוטוקול של ועדת המכרזים מיום 4.3.2019, בה הוצגה חוות דעת בעניין עמידה בתנאי המכרז, לא נמצאה התייחסותם לעניין העבירות הפליליות של המציע היחיד, לא נדונה סוגיית הוכחת הבעלות/החזקה על הקרקע ובפועל בהתאם לחוות הדעת – המציע היחיד עומד בתנאי הסף ללא סייגים.

בהתאם לכללי מנהל תקין, במידה וליועצים המקצועיים היו הסתייגויות או השגות בעניין העמידה בתנאי הסף אשר בסופו של דבר קיבלו מענה שהוביל אותם להחליט כפי שפסקו, מן הראוי היה לדווח בשקיפות מלאה למועצת האיגוד.

11. בהתאם לתנאי המכרז, סעיף 6, רשאי האיגוד לדרוש מהמציע ומהרשות המקומית בה הקרקע, השלמת פרטים בכל שלב של המכרז ; מסקירת הפרוטוקולים של מוסדות האיגוד עולה, כי מי ממוסדות האיגוד אשר היו אמונים על הטיפול המכרז ובכלל זה, הנהלת האיגוד והיועצים

המקצועיים באשר בחנו את העמידה בתנאי המכרז, לא דיווחו כי עשו שימוש בסעיף 6 בתנאי המכרז וגם לא הובא לידיעת חברי מועצת האיגוד הנושא כפי שהותר לאיגוד בעניין כה מהותי כמפורט להלן: " 6.1. האיגוד יהיה רשאי בכל עת שיראה לנכון, גם לאחר הגשת הצעות או לאחר פתיחתן לדרוש מהמזיע או מחבר במזיע, להשלים, ו/או להמציא פרטים ו/או מסמכים ו/או הבהרות נוספות, לרבות אישור מהרשות המקומית שבתחומה מצויים המקרקעין המוצעים לפיה הרשות אינה מתנגדת להקמת המתקן על המקרקעין... לשביעות רצונו המלאה, על מנת לבחון את המזיע, חוסנו הכלכלי, ניסיונו המקצועי, תוכן הצעתו, איכותה, או לכל צורך או מטרה הנוגעות למכרז, למזיע ולהצעתו ככל שיראה לנכון, במסגרת שיקוליו ועל פי שיקול דעתו הבלעדי".

12. השימוש בסעיף 6 מהותי במיוחד לאור העלאת התנגדותה של עמק חפר להקמת המתקן בתחומה במסמך שהוצג על ידי סגן ראש מועצת עמק חפר, דאז, מר אלדד שלום, בחודש יולי 2018 –

"עמק חפר לא תאפשר הקמת מתקן פסולת בתחומה שינוהל על ידי האיגוד או על ידי גורם חיצוני אחר..."

בהתאם לפרוטוקול ועדת המכרזים מיום 4.3.2019 עולה כי נציג עמק חפר, חיזקי סיבק, מעלה כי:

"עמדתה של ראשת המועצה הנוכחית לא השתנתה, זה חוזר על העמדה הקודמת".

בהקשר זה נציין כי עו"ד א.ל. היועץ המשפטי מסר בשיחה כי גם במקרה שעמק חפר מתנגדת יש מעליה ועדות תכנון ובנייה ממשלתיות והם יכולים להפוך את ההחלטה.

13. יתרה מכך, יצוין כי בהתאם לפרוטוקול ועדת המכרזים מ-4.3.2019 עולה כי חברת המועצה, נציגת עיריית נתניה, הלינה בפני היועץ המקצועי המשפטי, כי בישיבות קודמות בקשה לדעת האם בהתאם לתנאי המכרז האיגוד רשאי לדרוש את אישורה של הרשות המקומית בתחומה יוקם המתקן ולא קבלה מענה ראוי, כהגדרתה:

"נפנפת אותי כל פעם ששאלתי את זה ואמרת לי, זה לא תנאי, זה לא תנאי..."

היועץ המקצועי המשפטי השיב כי:

"הדבר הזה עלה בישיבה עם היועצות המשפטיות של נתניה, לא מולי וחיים הפנה דרך אבי את הסעיף 3.1 שהוא הקריא לך את תנאי הסף, שאלת מה הם תנאי הסף והוא אמר לך מה תנאי הסף..."

חברת המועצה בתגובה-

"אבי, זו תשובה טריקית, אני מצטערת, זו תשובה שאם יש לי שאלה שהיא בעיני מהותית, להפנות אותי ישר לתנאי הסף, אם זה לא בתנאי הסף, אני מצפה או ממך או מאבי שנוכחים בישיבה להגיד לי, זה לא בתנאי הסף, אבל מאפשר לך..."

14. בעניין המקרקעין, נמצא שהאיגוד ביצע שינוי בתנאי הסף כך שבמקום מקרקעין עם תב"ע מאושרת מאפשר הקמת מתקן נדרש קרקע עם תב"ע מאפשרת! לאחר שסקרנו את חוות הדעת של שמאי המקרקעין שצורפה להצעה למכרז עלה כי למקרקעין המוצעים תב"ע "עח/200" בעלת ייעוד חקלאי ללא היתר בניה, אך מכוחה של תוכנית מתאר ארצית 35 מתאפשר הוצאת היתרי בניה.

15. ממסמך "שאלות ההבהרה" של המציע, צ.כ, מיום 15.05.2018 ותשובת האיגוד לשאלות עולה כי בקשותיו לעניין המקרקעין התקבלו - "לא יהיה מחויב להעביר את הבעלות במקרקעין ויהיה רשאי להמשיך ולהחזיק בהם"; בנוסף התקבלה בקשתו לביטול ההוראה המאפשרת לאיגוד לקבל זכויות בעלות/חכירה במקרקעין במקרה של הפרה יסודית.
16. מנכ"ל השלטון המקומי במשרד להגנת הסביבה הסביר בכנס ראשי הרשויות ביום 12.7.2018 כי המכרז אינו סביר, "מכרז דמה", ללא היתכנות כלכלית ובמידה ולא ישונה לא תתקבלנה הצעות רציניות מהשוק. ואכן, התקבלה רק הצעה בודדת, מדוע האמונים על ניהול המכרז הציגו מכרז שמראש הובהר להם כי בשל תנאיו לא תהא תחרות בין המציעים.
17. יצוין, כי בהתאם לתנאי החוזה במכרז נדרש המציע להצהיר על היעדר ניגוד עניינים בהתייחס ליועצים במכרז, בהקשר זה הביקורת מעלה את תהייתה - מדוע המציע לא נדרש להצהיר על היעדר ניגוד עניינים בהתייחס אל מול חברי האיגוד ונושאי משרה בו כמקובל.
18. היועץ המקצועי בתחום הפסולת הסביר בשיחה עם הביקורת, כי חשוב להבין שהעיקרון המנחה העומד מאחורי המכרז והוביל לאורך הדרך, בניגוד למכרזים אחרים, הוא שונה והוא כהגדרתו – "איך כן", האיגוד לא רצה לשמוע "לא" ודחף את המכרז קדימה בלוחות זמנים "לא הגיוניים", לא בוצע כיסוי של הנושא הכלכלי ונושא ההשפעה הסביבתית.
19. לטענת היועץ הוא עבד על המכרז כ-5 חודשים והטייטה הייתה מוכנה בחודש 12.17; בעניין זה נזכיר כי ההתקשרות עמו סוכמה ב-5.12.2017 ובתגובה הסביר היועץ כי החל לעבוד על המכרז ביוזמתו ועל חשבונו עוד לפני מועד זה; עוד הסביר היועץ המקצועי כי הוא מכיר את השוק והיה ידוע לכולם מי מחזיק בקרקע מתאימה, בנוסף למציע היחיד צ.כ היו שני בעלי קרקעות נוספים שלא הגישו הצעה למכרז – קרקע בלב השרון המוחזקת על ידי חברת מפעת ושטח בתנובות.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.11: - כל האמור בסעיף זה נדון כעת בעתירה מינהלית בפני כב' בית המשפט המחוזי.

תגובת היועץ המקצועי בתחום הטיפול בפסולת בכתב, מיום 10 מאי 2020

הגשת הצעות נוספות למכרז לעניין סעיף 4.11 המציע היחיד. כפי שהצגתי בפני המבקרים, אזכורים בסעיפים 4.11.7, 4.11.17, וסעיפים נוספים, לאורך כל התקופה ש"המכרז היה באוויר", עקבתי אחרי רוכשי המכרז והאיתורים הזמינים במרחב האיגוד. לפיכך, היה בידי מידע מבוסס שאנו צפויים לקבל שלוש הצעות לפחות: "צבי כהן אקולוגיה"- צמוד דופן למתחם מרץ, חברת "מפעת – אתר בצרה, ואתר תנובות (איתור שקיבל עדיפות בתכנית המחוזית של המשרד להגנת הסביבה), שקודם על ידי חברת "חן המקום", והיה זמין גם עבור יזם נוסף.

בבדיקה שערכתי לאחר תאריך ההגשה, למדתי ששתי ההצעות הנוספות, לא הוגשו עקב מחלוקות בשבועיים האחרונים לפני ההגשה, בין השותפים בחברת מפעת, ומחלוקת על עניין התשלום עבור הקרקע בין חן המקום למושב תנובות. גם מידע זה, יכולתי להציג בפרוט יתר

לצוות עורכי הביקורת, במידה והיו מקדישים לכך, את הזמן הנדרש, כמו ביחס לסוגיות נוספות, שהוצגו במסגרת מסמך זה של התייחסותי לטיטת דו"ח הביקורת.

הביקורת מעירה, כי כל המידע בתגובת היועץ המקצועי בדבר הציפיות לקבלת 3 הצעות הועלה על ידי היועץ בפגישה שהתקיימה ללא הקצבת זמן ובמהלכה ניתנה האפשרות לענות ולהציג את כל המידע הקיים ברשותו; עוד יצוין כי הביקורת ציינה בסעיף 4.11.17 לעיל את המידע בדבר ציפיות לקבלת 2 הצעות נוספות כפי שהועלה בפגישה עם היועץ; הביקורת סבורה, כי תגובת היועץ לעיל אינה כוללת מידע חדש אשר שופך אור על התהיות והשאלות הפתוחות המועלות בעניין השתלשלות האירועים שהובילו לקבלת מציע יחיד במכרז.

הוצאות המכרז והרשאה תקציבית

הוראות הגין המחייבות

בהתאם לחוק איגוד ערים, קבלת החלטת האיגוד על ביצוע פעילות מותנית בביצועו של אומדן, אישורו על ידי שר הפנים וקיומה של הרשאה תקציבית מאושרת. חוק איגוד ערים קובע כמפורט להלן :

- **בסעיף 11(א) :**
"לא יחליט איגוד ערים על ביצוע מפעל מסוים אלא אם ערך לפני כן אומדן הכנסותיו והוצאותיו של המפעל והאומדן אושר על ידי שר הפנים";
- **סעיף 11(ב) :**
"איגוד ערים יערוך בכל שנה, במועד ובצורה שייקבעו בתקנות, הצעת תקציב המראה אומדן הכנסותיו והוצאותיו, הצעת התקציב תוגש לשר הפנים לאישור";
- **סעיף 11 (ד) :**
"התקציב שאושר כאמור יהיה תקציב האיגוד לאותה שנה ולא ישולם סכום מכספי האיגוד אלא על פי התקציב הזה ולא יתחייב האיגוד בשום התחייבות אלא לפיו או לפי החלטת האיגוד שנתקבלה כדין ואושרה על ידי שר הפנים ;

אישור מסגרת תקציבית לעלויות המכרז

א. כפי שמפורט בסעיף 4.12.3 להלן, סכום העלות הישירה של האיגוד עבור הפעילות של המכרז הינה כחצי מיליון ₪. העלויות הישירות כוללות עלות העסקת יועצים ומומחים, נסיעות לחו"ל ועוד והן מהוות כ- 50% מתקציב השנתי לשנת 2018 שאושר עבור פעולות בסך של כ- 1.04 מיליון ש"ח.

נוסיף עוד כי, עלויות אלה אינן כוללות עלויות שכר ואחזקת רכב של נושאי משרה ועובדי האיגוד שעסקו בפעילות המכרז למעלה משנה (יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד ומזכירת האיגוד).

ב. אישור התקציב לשנת 2018 בוצע בישיבת המועצה מיום 14.11.2017, מסקירת סעיפי התקציב עולה כי תקציב התשלומים בסך כולל של 1,961,100 ₪ אינו כולל הקצבה ייעודית עבור פעילות המכרז.

ג. אישור התקציב לשנת 2018 על ידי שר הפנים התקבל ב- 12.12.2018, מבדיקת הביקורת עולה, כי בהתאם לתקציב התשלומים המאושר לא אושרה הקצבה ייעודית עבור פעילות המכרז.

ד. כאמור, התקשרות עם היועצים המומחים החלה מיום 5.12.2017, פגישה בה הוחלט, כי האיגוד ישכור את שירותיהם ללא קיומה של הרשאה תקציבית.

ה. אישורה של הקצבה ייעודית לפעילות המכרז בסך של 150 אלף ₪ אושרה בישיבת מועצת האיגוד ביום 26.11.2018, דהיינו לאחר כ-11 חודשים מהחלטה על ההתקשרות עם היועצים המומחים וכ-8 חודשים לאחר פרסום המכרז הראשוני. עוד יצוין כי על פי רישומי הנהלת החשבונות של האיגוד, בשלב זה כבר הוצאו על ידי האיגוד כ-264 אלפי ש"ח.

הערת הביקורת: האיגוד פעל בעניין המכרז ללא הרשאה תקציבית בניגוד להוראות החוק, הרשאה תקציבית אושרה במועצה רק לאחר חלוף זמן ניכר וללא התאמה לעלויות שהוצאו בפועל.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.12.2 (5) : - אישור ההקצבה הינו נטו וכן במועד הנ"ל לא היו ידועות ההוצאות במלואן. יצוין כי לא היה שינוי מסגרת התקציב ומסגרת התקציב אף לא נפרצה.

הביקורת מעירה כי האיגוד פעל בעניין המכרז ללא הרשאה תקציבית מאושרת כמתחייב בהוראות החוק, עוד יצוין כי הביקורת מצאה כי בשנת 2018 הייתה חריגה מהתקציב בנושא המחזור כמפורט בסעיף ז' (3) להלן.

ו. בצו איגוד ערים נקבע כי אם אין בתקציב המאושר לשנה שבה נעשה החוזה הקצבה מתאימה להוצאה הכרוכה בו, יהא החוזה טעון גם אישור בכתב מאת השר.

בהקשר זה יצוין, כי אישור שר הפנים לעדכון התקציב מיום 26.11.2018 כנדרש בהוראת החוק, ככל שבוצע לא הוצג לביקורת.

ז. בישיבת מועצת האיגוד מיום 26.12.2018 אושר תקציב האיגוד לשנת 2019, מבדיקת סעיפי התקציב עולים הממצאים הבאים:

(1) אושרה הקצבה להוצאות בסך של 250 אלף ש"ח עבור "מיחזור והסברה כולל לימודי סביבה בגין מיחזור כולל יועצים בנושאי המיחזור";

(2) בהתאם לדווח על התקציב והשוואתו לביצוע בשנת 2018 בנושא המיחזור (כפי שמפורט לעיל) עולה כי התקציב להוצאה הינו 195 אלף ש"ח, הביצוע בפועל הינו 400 אלף ₪ משמע חריגה של 205 אלף ש"ח מהתקציב המאושר;

(3) מהשוואה בין סכום הדיווח על הביצוע בשנת 2018 במסגרת הצגת תקציב 2019, 400 אלף ש"ח, לבין רישומי הנהלת החשבונות, 433,653 ש"ח עולה כי אין התאמה ביניהם; להלן הביצוע בשנת 2018 בהתאם לרישומי הנהלת החשבונות:

כרטיס הנהלת חשבונות	סכום (ש"ח)
3315 - "מיחזור"	45,000
3327 - מכרז מיתקן מיחזור	388,653
סיכום	433,653

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.12.2 (7): - במועד עידכון התקציב לא היתה ידועה עלות הנסיעה השניה לחו"ל. כמו"כ רישומי הנהלת החשבונות הינם סופיים והם מתבצעים לאחר מועד הצעת התקציב ולכן תיתכן סטיה.

הביקורת מעירה כי בהתאם להוראות החוק האיגוד מוסמך לפעול במסגרת התקציב המאושר בלבד, ככל שנצפית חריגה תקציבית יש לפעול לשינוי התקציב כמתחייב בהוראות החוק.

הוצאות המכרז

א. סכום הוצאות המכרז בהתאם לרישומי הנהלת החשבונות הינו כ-499 אלף ש"ח כמפורט להלן

:

הוצאה	2018	2019	סיכום
נסיעה לחול - 1 - אפריל 18	48,482	-	48,282
נסיעה לחול - 2 - דצמבר 18	112,032	205	112,237
יועץ מקצועי - א נ	101,732	49,011	150,743
יועץ משפטי - א ל	127,333	48,818	176,151
פרסום מודעות בעיתון	10,740	-	10,740
הדפסת חוברות מכרז	375	-	375
סיכום	400,694	98,034	498,528

ב. הוצאות נסיעה לחו"ל מספר 1

אין באיגוד נוהל הכולל הנחיות והוראות לטיפול בנסיעה לחו"ל בתפקיד.

- (1) לבקשת הביקורת, לא התקבלו דוח נסיעה לחו"ל כנדרש בתקנות מס הכנסה המפרט את יעד הנסיעה, שמות הנוסעים, מטרות, פירוט ההוצאות והאסמכתאות לאימותן.
- (2) מזכיר האיגוד הסביר כי הנסיעה התקיימה בחודש אפריל 2018 לגרמניה ופולין;
- (3) בהתאם לפרוטוקול ישיבת מועצת האיגוד מיום 21.2.2018 אושרה נסיעתם של יו"ר האיגוד והצוות המקצועי "לבדיקת טכנולוגיות שונות של מתקנים בחו"ל", (כלומר אושרו 3 נוסעים). החלטה אושרה על ידי כל חברי המועצה למעט מתנגד אחד;

לא הוצגה למועצת האיגוד תכנית נסיעה מסודרת המפרטת מועדים, יעדים, מתקנים והעלויות; כמו כן, להוצאה המאושרת לא הייתה הקצבה ייעודית מאושרת כנדרש בהוראות החוק והמועצה לא דנה בנושא זה בישיבה;

- (4) מסקירת הפרוטוקולים של ישיבות מועצת האיגוד עולה כי הפרוטוקולים אינם כוללים דיווח למועצת האיגוד על הממצאים שעלו מהנסיעה למרות בקשת חברי המועצה; לא נמצא דיווח מקצועי עבור הנסיעה שבוצעה המפרט את המתקנים בהם ביקרו, רשמים מקצועיים ומסקנות שעלו מהנסיעה.

לבקשת הביקורת טרם התקבל סיכום מקצועי ככל שבוצע;

לדעת הביקורת, יש להגיש דיווח על הנושאים שעסקה בהם הנסיעה ועל ההתנסויות במסגרת הנסיעה, מידת השגתם של היעדים שנקבעו בתכנית הנסיעה (להלן - דוח תוכני). דיווחים אלה, ראוי להפיצם בקרב כל הגורמים העשויים להפיק מהם תועלת, לשמורם כך שיוכלו להוות כלי ניהולי לקבלת החלטות עתידיות ולאפשר חיסכון בהוצאות נסיעה של בעלי תפקידים אחרים. כמו כן, הם חשובים לצורך מעקב שוטף אחר הפעילות בתחום בו עוסקת הנסיעה ולהסקת מסקנות שישמשו את האיגוד לתכנון הנסיעות בעתיד.

הוצאות הנסיעה

להלן הוצאות הנסיעה בהתאם לרישומי הנהלת החשבונות-

תאריך	סכום	הסבר
28.3.18	24,570.00	תשלום כספי טורס
30.4.18	238 ₪	ביטוח נסיעה שיק
28.3.28	22,242.18 ₪	רכישת 5,000 יורו על ידי יו"ר האיגוד
30.4.18	832 ₪	שיק לח.פ - הפרש נסיעה לחול
	47,882.18 ₪	סיכום

א. הוצאות כרטיסי הטיסה - 24,570 ₪

בהנחה כי היו 3 נוסעים כפי שאושר במועצת האיגוד הרי ששולם סך של 8,190 ש"ח עבור כל כרטיס טיסה. לא נמצאו הצעות מחיר מסוכנות נסיעה לצורך בחינת ההצעה המטיבה עם האיגוד טרם ההתקשרות עם כספי טורס;
מזכיר האיגוד הסביר כי כל ההתקשרות בוצעה על ידי יו"ר האיגוד ולא ידוע האם בוצעה השוואה זו.

(5) הוצאות נוספות

- א. בהתאם לרישומים בספרי הנהלת החשבונות הוצאות הנסיעה הרשומות הינן כספים ששולמו ליו"ר האיגוד – מט"ח בסך 5,000 יורו ו- החזר של 832 ₪ השלמת "הפרש נסיעה לחו"ל"; ספרי הנהלת החשבונות אינם מפרטים את הוצאות עבורם שילם האיגוד;
- ב. יצוין כי לא התקבל מסמך המפרט ומבסס את ההתחשבנות עם יו"ר האיגוד עבור כספים שהועברו למימון הוצאות הנסיעה והשלמת הפרש בסך 832 ₪;
- ג. לא התקבלו מלוא האסמכתאות המבססות את ההוצאות שמומנו על ידי האיגוד.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

לעניין החזר תשלום ליו"ר בגין הוצאות הנסיעה לחו"ל. לאיגוד אין כרטיס אשראי, ההוצאות שולמו על ידי היו"ר והוחזרו לו בהתאם למסמכים שהומצאו. מצ"ב נספח 3, פירוט ההוצאות והאסמכתאות.

הביקורת מציינת, כי לא התקבל פירוט עבור ההוצאות המבסס את החזרי ההוצאות, התקבלו חלקית חשבוניות/קבלות עבור דלק, שכירות רכב ולינה בבתי מלון בסך של 3,368.07 אירו האיגוד שילם כ- 5,188 אירו למימון ההוצאות; בנוסף התקבלו מסמכים אשר אינן קריאים ונבצר היה מן הביקורת להשלים בדיקתה בנושא;

ג. הוצאות נסיעה לחו"ל מספר 2

(1) על פי פרוטוקול מועצת האיגוד מיום 26.11.2018 אושרה נסיעה לחו"ל של כל חברי האיגוד והיועץ א.נ שעלותה המוערכת הינה \$1,800, כמו כן, לא אושרה נסיעתו של היועץ המשפטי. עוד עולה מהפרוטוקול כי חברת המועצה, עדנה קייקוב, בקשה לאמת עם יו"ר האיגוד האם

- כללי משרד הפנים בנוגע לעלויות מיושמים - "אשל והכל, ספור לפי ימים ולפי הכללים, אתם עושים את זה ?", ויו"ר האיגוד השיב: "אנחנו יודעים".
- (2) עוד נסיף כי בפרוטוקול לא רשומים מלוא פרטי ההצבעה שהתקיימה ולא ברור מי הצביע בעדה, בפרוטוקול מצוין -
- "נגד – 2, נמנעים-1 החלטה : ההצעה התקבלה";
- (3) הפרוטוקול אינו כולל נימוקים לבדיקת נחיצות הנסיעה, לאור העובדה שבוצעה נסיעה קודמת בחודש אפריל 2018 והאם נדרשת נחיצותם של כל חברי מועצת האיגוד לנסיעה.
- לדעת הביקורת, בהתאם לכללי מנהל תקין, טוהר מידות, חיסכון ויעילות מן הראוי, כי המועצה המאשרת שימוש בכספי האיגוד תבחן נושאים אלו טרם אישור הנסיעה;**
- (3) רישומי הנהלת החשבונות אינם מפרטים את מרכיבי ההוצאה ואופן התשלום שבוצע לכל מרכיב, בפועל הביקורת למדה על מרכיבי ההוצאה מדוח הנסיעה לחו"ל;
- (4) **דוח הנסיעה לחו"ל (להלן - "הדוח") אינו מאושר וחתום על ידי ממלא הדוח והמנהל כנדרש;**
- (5) המשתתפים בנסיעה –
- א. בהתאם לדוח הנסיעה השתתפו בנסיעה 8 נוסעים להלן: יועץ מקצועי, יועץ משפטי, מזכיר האיגוד, עדנה קאיקוב, ליזי אורון, עומר מחמוד ו- "לב מאיר";
- ב. נמסר כי יו"ר האיגוד השתתף בנסיעה אך אינו כלול ברשימת הנוסעים בדוח;
- ג. לבקשת הביקורת טרם התקבלה תשובת האיגוד האם מר א.ל, היועץ המשפטי, שילם עבור הנסיעה כפי שהחליטה מועצת האיגוד;
- ד. מבדיקת הביקורת עולה, כי הנוסע בשם "לב מאיר", הינו יועץ מקצועי שהתלווה לא.נ.; לבקשת הביקורת לא התקבלה תשובת האיגוד מי הגורם שמימן את עלות נסיעתו של מר לב מאיר אשר לא אושרה על ידי מועצת האיגוד; בשיחה עם א.נ מסר כי הוא שילם עבור "לב רוזנשטיין".

(6) להלן פירוט הוצאות הנסיעה בהתאם לדוח :

סוג ההוצאה	סכום (ש"ח)
טיסות	29,956
לינות	27,470
אש"ל	25,539
שכירות רכב	13,064
אחרות	16,003
סיכום	<u>112,032</u>

(7) בהתאם לדוח הוצאה ממוצעת לנוסע הינה 14,004 ש"ח, כ- \$3,708 והיא חורגת מהעלות המוערכת שאושרה על ידי מועצת האיגוד בסך של \$1,800;

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.12.2 - (נסיעה 2 לחו"ל) – החישוב נעשה על ידי המבקר במוצא לפי אנשים שנסעו. יצויין כי היו 2 חברי איגוד שאישרו את נסיעתם ולבסוף ביטלו ולפיכך לא היה מנוס מלשלם את הטיסות והמלון. כמו"כ האיגוד שילם עבור היועץ המשפטי ועבור היועץ המקצועי, אך קיזז את התשלום משכה"ט, לפיכך תשלום הממוצע לנוס הינו נמוך משמעותית ממה שנכתב בביקורת.

לבקשת הביקורת לא התקבלו אסמכתאות (חשבוניות/קבלות) לאימות ההוצאות לעיל;

בהתאם לדיווח בדוח הנסיעה, ההוצאות לעיל אינן חורגות מהסכומים המוכרים למס ואין הוצאות עודפות; לעניין זה נוסף כי מבדיקתנו עולה כי הוצאת אשל ממוצעת ליום לכל נוסע, בהתאם לנתוני הדוח, הינה כ-\$106 והיא חורגת מסכום התקרה הקבועה על ידי הוראות מס הכנסה בסך של \$78 ליום שהייה;

הוצאות אש"ל המדווחות בדוח הנסיעה הינן כ-\$6,760, לא מצוין מה סכום האשל ששולם עבור כל נוסע; מזכיר האיגוד הסביר כי לא שולם אשל לכל נוסע ובפועל יו"ר האיגוד שילם עבור כל הוצאות האשל בנסיעה; לעניין זה יצוין כי הדוח אינו כולל פירוט הוצאות האשל ששולמו על ידי יו"ר האיגוד ולא התקבלו אסמכתאות המאמתות את הסכומים ששולמו; עוד נוסף, כי בהתאם לכללי מנהל תקין ראוי לקבוע סוג הוצאות המותרות והסכום המותר לתשלומן.

הוצאות ייעוץ משפטי

- (1) לא נמצא חוזה/הסכם/תיעוד לתנאי ההתקשרות המוסכמים;
- (2) מזכיר האיגוד הסביר כי חשבוניות אושרו לתשלום על ידי יו"ר האיגוד ומזכיר האיגוד לאחר שנבדקו על ידי יו"ר האיגוד; עוד הסביר כי הובהר לו על ידי יו"ר האיגוד והיועץ המשפטי, עו"ד א.ל, כי התשלום עבור שעת עבודה הינו בהתאם לתעריף המאושר על ידי משרד הפנים; בעניין זה הביקורת מעירה, כי נושא תפקיד האמון על אישור תשלומים לא יתבסס על אמירות ובדיקות של אחרים ובוודאי לא של הגורם המקבל את התשלום בפועל, כי אם יאמת כי התשלום הינו עבור שירות שבוצע כמוסכם ובהתאם לקבוע על ידי משרד הפנים.
- (3) לבקשת הביקורת התקבלו חשבוניות, מבדיקה מדגמית של החשבוניות שהתקבלו עולה, כי צורף לחשבוניות חשבון עסקה ודוח פירוט חיובים; בסקירה שבוצעה נמצא כי פורטו שעות עבודה והוצאות, תעריף החיוב הינו 500 ₪ לשעה;
- (4) לבקשת הביקורת לא התקבלו מהיועץ המשפטי, א.ת, תעריפים המאושרים על ידי משרד הפנים;
- (5) הביקורת בקשה לאמת כי התשלום ליועץ המשפטי מתאים לתעריף הקבוע על ידי משרד הפנים, אך ככל מאמצינו לא מצאנו תעריפים כאלו המפורסמים על ידי משרד הפנים; בעניין זה נמצא כי החשב הכללי מפרסם תעריפים מרביים להעסקת יועצים חיצוניים במשרדי הממשלה והם

נעים בין 112 ש"ח עד 327 ש"ח לשעה בהתאם להשכלתו וניסיונו של נותן השירותים, ולא כוללים מע"מ (הודעה מיום 1.8.2018);

התעריפים המשולמים ליועצים המקצועיים גבוהים מהתעריפים המרביים הקבועים על ידי החשב הכללי בכ-130 שח לשעה ומעלה בהתאם להשכלה וניסיון.

תגובת האיגוד בכתב, מיום 12 בינואר 2020

סעיף 4.12.2 (4) (5): – מצ"ב כרטסת הנהלת חשבונות וכן פירוט שעות עבודה של היועצים, נספחים 4 ו-5. שכה"ט נקבע בהתאם לחוזר אישור מינוי יועצים משפטיים חיצוניים מיום 15.2.15.

הביקורת מעירה כי התעריף בסך 500 ₪ הקבוע בחוזר אישור מינוי יועצים משפטיים חיצוניים מיום 15.2.15 הינו עבור חברות ממשלתיות.

ד. הוצאות ייעוץ מקצועי

- (1) כאמור לא נמצא חוזה/הסכם/תיעוד לתנאי ההתקשרות המוסכמים;
- (2) מזכיר האיגוד הסביר, כי חשבונות אושרו לתשלום על ידי יו"ר האיגוד ומזכיר האיגוד לאחר שנבדקו על ידי יו"ר האיגוד;
- (3) מזכיר האיגוד הסביר, כי הובהר לו על ידי היועץ המשפטי כי התשלום עבור שעת עבודה הינו בהתאם לתעריף המאושר על ידי משרד הפנים;
- (4) מבדיקת מדגם החשבונות שהתקבלו עולה, כי אלו אינן מפרטות את מהות העבודה שבוצעה ובכלל זה, היקף השעות, פגישות, תוצרים ותעריפים; בחשבונית מצוין כי פירוט לחיוב מצורף בחשבון עסקה ודוח פירוט חיובים אשר לא צורפו לחשבונות (למעט אחד כמפורט להלן בסעיף 11.3.5.6);
- (5) בהתאם לחשבון עסקה מספר 2028 מיום 20.03.2018 התעריף ששולם עבור שעת עבודה הינו 386 ש"ח (לא כולל מע"מ).

סיכום הממצאים וההמלצות

להלן תמצית הדוח, ריכוז הממצאים וההמלצות הביקורת ותגובת האיגוד כפי שהתקבלה בכתב מיום 12 בינואר 2020 המצורפת בנספח ג'.

תמצית

1. הביקורת התבקשה לבחון נאותות ניהול הליכי המכרז ומצאה בבדיקתה ליקויים רבים ומשמעותיים בניהולו של המכרז וביניהם בממשל התאגידי במועצת האיגוד ומוסדותיה בהתקשרויות עם היועצים המקצועיים, בהליכי אישור השינויים שבוצעו במכרז על ידי מועצת האיגוד ובסדרי המנהל התקין כמתחייב מרשות ציבורית.

2. המכרז פורסם בתאריך 7.3.2018 לאחר כשלושה חודשים בלבד ממועד הקמתה של ועדה לקידום המכרז ומבדיקתנו עולה כי לוחות הזמנים שנקבעו להוצאת המכרז אינם מתאימים כלל למכרז בשל מורכבותו, היקפו, חדשנותו, המשאבים הנדרשים ליישומו, הצורך בבחינת השפעותיו על הסביבה, בחינת הסיכונים המשפטיים ובחינתה של תכנית כלכלית, הצורך בהקמתה של תשתית ניהולית ומקצועית ושיתופי הפעולה הנדרשים עם הרשויות המוניציפאליות החברות באיגוד ועם חברות מחו"ל.
3. הביקורת מצאה, כי לאיגוד לא הייתה תשתית ניהולית ומשאבים כלכליים הנדרשים לבחינת המכרז טרם פרסומו ובשל כך לא בוצעה בחינת השפעותיו על הסביבה, לא נבחנו הסיכונים המשפטיים ולא בוצעה בדיקה כלכלית כמתחייב מרשות ציבורית.
4. פרסום המכרז גרר בעקבותיו התנגדויות וביקורת של הרשויות החברות באיגוד, חברי מועצת האיגוד, המשרד להגנת הסביבה ומטעם המתעניינים במכרז שרכשו את מסמכי המכרז. חרף הביקורת כי במכרז קיימים כשלים מהותיים העלולים לפגוע בהצלחתו ובהגשת הצעות מיזמים רציניים, האיגוד בחר להמשיך בהליכי המכרז אשר זכה להצעה אחת בלבד מבין תשעת הגורמים שרכשו את מסמכי המכרז.
5. הביקורת העלתה, כי לא נמצא תיעוד לכך שהוועדות שמונו לצורך המכרז והיועצים המקצועיים שמונו לצורך המכרז דיווחו בשקיפות מלאה למועצת האיגוד על הבדיקות שנעשו בניהול המכרז והסיכונים המשפטיים, הסביבתיים והכלכליים.
6. לבקשת ועדת המכרזים בדק היועץ המקצועי עניין העמידה של המציע היחיד בתנאי הסף וקבע כי המציע היחיד במכרז עמד בתנאי הסף של המכרז; הביקורת מציינת, כי לא מצאה את כל האסמכתאות המבססות להוכחת העמידה של המציע היחיד בתנאי הסף כנדרש, מהאסמכתאות שהוצגו עולים סייגים המעמידים בספק את קיומם של תנאי הסף אשר לא הובאו לידיעת ועדת המכרזים ובסוגיות המשפטיות בעניין הוכחת הבעלות על המקרקעין, ייעודה של הקרקע וכשירותו של הסכם רכישת הקרקע שהוצג על ידי המציע לא ניתנה חוות דעתו של היועץ המשפטי שזוהי מומחיותו כי אם על ידי היועץ המקצועי בנושא איכות הסביבה.

ליקויים בממשל התאגידי

אין נהלים וסדרי בוחן להבטחת קיומם של הוראות החוק, ביצוע החלטות מועצת האיגוד, להסדרת פעילותן של ועדת המכרזים וועדות ארעיות המוקמות, להסדרת התקשרויות לביצוע רכש בהתאם להוראות החוק, תקנות המכרזים והוראות החיסכון והיעילות. מועצת האיגוד לא אישרה הקמתן של וועדות כמתחייב בהוראות החוק לרבות אישור מינוי יו"ר הוועדה וקביעת סמכויותיהם בכתב. נמצאו ליקויים בתיעוד אישור מינויים של חברי ועדות – ועדה לצורך המכרז וועדת המכרזים. נמצא כי "ההנהלה המצומצמת" קבלה החלטות מבלי שהוסמכה להן על ידי המועצה כנדרש בהוראות החוק ובניגוד להמלצת היועץ המשפטי. נמצאו ליקויים בהליך תיעוד ישיבות המועצה וועדותיה- התקיימו ישיבות אשר לא נרשמו להן פרוטוקולים, נמצאו פרוטוקולים בהם לא תועדו ממצאי ההצבעה בעניין קבלת החלטות, חלק ניכר מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה בשנת 2018 נכתבו באופן משובש וחסר מידע לגבי הדיון שהתנהל ופרוטוקולים לא אושרו כנדרש על ידי יו"ר האיגוד ויו"ר ועדת המכרזים.

ליקויים בהתקשרויות עם היועצים

לא בוצע מכרז זוטא כנדרש בהוראות החוק ולא נמצא תיעוד לבחינת הצעות חלופיות ליישום הוראות החיסכון והיעילות.

לא נמצא הסכם התקשרות עם היועצים של המכרז ו/או תיעוד תנאי ההתקשרות המוסכמים. הפעילות עם היועצים החלה דה פקטו, טרם אישורם במועצת האיגוד, ולא הוצגו למועצת האיגוד תנאי ההתקשרות המוסכמים עם היועצים המקצועיים.

לא נבדקה הרשאה תקציבית להוצאה טרם אישורה, לא נקבעה מסגרת תקציבית מאושרת להעסקת היועצים ולא עודכן תקציב האיגוד בעקבות ההתקשרות בניגוד להוראות החוק.

לא נבחן עניין ניגוד העניינים טרם ההתקשרות עם היועצים ולאחר שהוברר כי התקבלה הצעת היחיד עמו קיימת הכרות מוקדמת כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 בהתאם ל- "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים".

פרסום מכרז עם כשלים ובעיות

נמצא, כי נציגי המשרד להגנת הסביבה התריעו בפני האיגוד כי במכרז ישנם מספר כשלים עם בעיות מהותיות אשר יכולים לפגוע בהצלחת המכרז אשר לא תוקנו על ידי האיגוד כנדרש, והפכו את המכרז ל-"מכרז לא סביר", "מכרז לא הגיוני", "מכרז דמה"; הכשל המרכזי, לטענת מנכ"ל השלטון המקומי במשרד להגנת הסביבה הינו העדר התחייבות לפסולת והמכרז לא סיפק תנאים שהשוק יאמין בהתכונתו והגשת הצעות מיזמים רציניים.

ליקויים בהליך אישור השינויים במכרז במוסדות האיגוד

אישור מועד דחיית הגשת ההצעות למכרז בוועדת המכרזים בוצע בדיעבד, לא נמצא תיעוד בעניין אישור החלטות במוסדות האיגוד לביצועם ופרסומם של 6 שינויים בתנאי המכרז שהוצגו במסמך שאלות ההבהרה למתעניינים במכרז, לא נמצא אישור של יו"ר ועדת המכרזים לדחיית המועד להגשת ההצעות למכרז ליום 15.12.18 ולא נמצא אישור החלטת מועצת האיגוד ו/או מי ממוסדותיה לפרסום המכרז ושינויים מהותיים בתנאיו.

לא הופקד אומדן למכרז כנדרש בהוראות החוק

לא הופקד אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות במכרז כמתחייב בהוראות החוק למרות שבהתאם לתנאי המכרז בנוסף לדמי הכניסה למתקן הפסולת בסך של 290 ₪ נקבע מנגנון חלוקת רווחים לאיגוד מהרווח השנתי של המתקן, לא צורף אומדן לרווחים המוערכים מהמתקן! לבקשת חברי מועצת האיגוד לא הוצגה במועצת האיגוד בחינה כלכלית לבדיקת כדאיות חלוקת הרווחים וסבירותה.

אין תיעוד המבסס את סבירות המחיר המקסימלי הקבוע במכרז בסך של 290 ₪ ביחס למחיר השוק הקיים בארץ ו/או ביחס לעלות פינוי הפסולת של הרשויות טרם היציאה למכרז; לא הוצג לביקורת תחשיב המבסס, כי המחיר המקסימלי אכן מגלם 25% מתמיכות המדינה לטובת

הנחה לרשויות כנדרש על ידי על ידי המשרד להגנת הסביבה ; נמצא כי מחירי השוק המקובלים כיום במתקני מיון ואנאירובי נמוכים מהמחיר המקסימלי במכרז.

לא בוצעה בחינה כלכלית של המכרז טרם פרסומו

לא בוצעה בדיקה כלכלית על ידי מומחים מקצועיים מאחר ולאגוד לא היו משאבים למימונה, לפיכך הוחלט כי זו תבוצע על ידי זוכה המכרז בהמשך ; לא הובא לידיעת מועצת האיגוד כי לא בוצעה הבחינה הכלכלית הנדרשת מאחר ולאגוד אין המשאבים למימונה.

לא נמצאו כל האסמכתאות המוכיחות כי המציע היחיד עמד בתנאי הסף

מבדיקת ההצעה של חברת "צ.כ. אקולוגיה" למכרז עולה, כי לא נמצאו כל האסמכתאות המבססות להוכחת העמידה בתנאי הסף הנדרשות בעניין - הוכחת הבעלות או החכירה על המקרקעין ואימותו של הסכם לרכישת מקרקעין ללא תנאים מתלים. מהבדיקה עלו הסתייגויות כמו – הוצג הסכם מכר של זכויות חכירה מיום 12.12.2005 שתקופת חכירת המקרקעין הסתיימה ביום 1.9.2004, המוכר התחייב להארכה תוך 5- שנים ממועד ההסכם, ההסכם מותנה ותלוי בחידושה של תקופת החכירה ולא הוצגה על ידי צ.כ. אקולוגיה כל הוכחה להעברת הבעלות, למימושו של הסכם המכר וחידושה של תקופת החכירה בחלוף 13 שנים ממועד ההסכם. בהתאם להסכמי החכירה קיימות הגבלות של מנהל מקרקעי ישראל בעניין העברת בעלות על הקרקע והשימוש בה והמציע לא הציג את הסכמת מנהל מקרקעי ישראל להעברת הזכויות כנדרש בהסכם החכירה. סוגיות משפטיות בנושאי המקרקעין לא זכו להתייחסותו של היועץ המשפטי שזוהי מומחיותו. היועצים המקצועיים לא העלו בפני וועדת המכרזים אי אלו מהסתייגויות העולות מבדיקתנו וגם לא מצאו לכון להביא בפני המועצה את עניין העבירות הפליליות של המציע היחיד בתחום עיסוק המכרז לשיקול דעתה תוך מתן חוות דעת מקצועית בעניין זה.

נסיעות לחו"ל - ליקויים באישור לביצוע, בהליכי הביצוע והוכחת סכומי הביצוע

בשנת 2018 התקיימו 2 נסיעות לחו"ל, נמצאו ליקויים בהליך אישורן על ידי מועצת האיגוד, בהתקשרויות לצורך ביצוען, בדיווח על הוצאות הנסיעות, בדיווח על תוכן המקצועי ובאימות ההוצאות ; מועצת האיגוד אישרה נסיעה של כל חברי האיגוד לגרמניה ודנמרק בחודש 12.18 מבלי שתועדו נימוקים לבחינת נחיצות הנסיעה ולאור העובדה שבוצעה נסיעה אחת בחודש אפריל 2018 ; לא התקבלו רוב האסמכתאות לאימות הוצאות ויו"ר האיגוד קבל החזר הוצאות אש"ל מבלי שהוצגו אסמכתאות לאימות הוצאות.

להלן יובאו ריכוז המלצות העולות מהדוח בהתאם לממצא:

ממצא- נמצא כי סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים באיגוד אינם מבטיחים קיומם של הוראות הדין, שקיפות בתהליכי קבלת החלטות, ביצוע החלטות מועצת האיגוד ועקרונות החיסכון והיעילות :

- 5.2.1. לאיגוד יש נוהל כתוב אחד בלבד, "נוהל עבודת מועצת איגוד ערים..."; הנוהל אינו כולל מועד כתיבתו, מועד אישורו באיגוד ואינו חתום על ידי נושא תפקיד המוסמך לאשרו (סעיף 4.3.4 ב').
- 5.2.2. אין נהלים להסדרת פעילותן של ועדות ארעיות המוקמות לרבות אישור הקמתן, סמכויותיהן, יישומן של הוראות החוק בעניין הקמתן וניהולן (סעיף 4.3.4 ג').
- 5.2.3. אין נהלים המסדירים פעילותה של ועדת המכרזים, התקשוריות לביצוע רכש ובכלל זה את אופן הרכש של שירותים, יועצים וטובין, יישומן של הוראות החוק בעניין מכרזים, מכרז זוטא וקבלת הצעות מחיר; (סעיף 4.3.4 ד').
- המלצה** - לגבש נוהל שיקבע מדיניות התאגיד בנושא הליך אישור הנהלים, הרשאות, תדירות עדכון הנוהל והבקרה על יישומם; נדרש, כי על הנהלים יצוין מועד כתיבתם או עדכונם, אישורם וחתימה של המוסמך לאשרו.
- המלצה** - לגבש נהלים על פיהם האיגוד יפעיל את מוסדותיו ובכלל זה פעילותן של הועדות הארעיות המוקמות וועדת המכרזים הקבועה.
- המלצה** - לגבש נהלים על פיהם יפעל האיגוד בנושא ההתקשוריות, ביצוע הרכש של טובין, שירותים ויועצים, תשלומים והעסקת עובדים.
- המלצה** - הנהלים יכללו את כל הוראות החוק שהאיגוד נדרש ליישמן ובכלל זה בנושאי הרכש, ההתקשוריות והממשל התאגידי.
- 5.3. **ממצא** - מועצת האיגוד לא אישרה את הקמת שתי הוועדות, "ועדה לצורך המכרז" ו-"ועדת מכרזים בנושא המכרז", כמתחייב בהוראות החוק לרבות אישור מינוי יו"ר הוועדה והגדרת סמכויותיהם (סעיפים: 4.3.5 ב', 4.3.6 ו').
- המלצה** - נדרש כי מועצת האיגוד תאשר הקמת הוועדות, מינוי חברי הוועדה, מינוי יו"ר הוועדה והסמכתה כנדרש בהוראות החוק.
- 5.4. **ממצא** - נמצאו ליקויים בהליך תיעוד ישיבות המועצה וועדותיה בפרוטוקול ("ועדה לקידום המכרז", "הנהלה מצומצמת", "ועדת מכרזים", "ועדת היגוי"):
- 5.4.1. אין נוהל המסדיר ניהול ישיבות מוסדות האיגוד לרבות תיעוד הישיבות וקבלת ההחלטות (סעיף 4.3.9 א');
- 5.4.2. חלק ניכר מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה בשנת 2018 נכתבו באופן משובש, לא רציף, ללא סימני פיסוק וחסר מידע לגבי הדיון שהתנהל (סעיף 4.3.9 ג');
- 5.4.3. בכל הפרוטוקולים שנסקרו לא צוין מהם חומרי הרקע שנשלחו לצורך הדיון בישיבה ולא צורפו כנספח לפרוטוקול (סעיף 4.3.9 ה');
- 5.4.4. עלו מקרים בהם קיים ספק בנוגע ליישומן המלא של ההחלטות שהתקבלו, לא תמיד ברור מניסוח הפרוטוקולים מהם עיקרי ההחלטות שהתקבלו (סעיף 4.3.9 ו');
- 5.4.5. נמצא כי יו"ר האיגוד, מזכיר האיגוד ומועצת האיגוד לא הקפידו לאשר את הפרוטוקולים של ישיבות מועצת האיגוד ולחתום עליהם כנדרש (סעיף 4.3.9 ז');

5.4.6. נמצאו פרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים לא חתומים על ידי יו"ר ועדת המכרזים כנדרש; כן נמצא כי ועדת המכרזים לא נוהגת לאשר את פרוטוקול הישיבה הקודמת (סעיף 4.3.9 ח');

המלצה - לגבש נוהל אשר יסדיר תיעוד ישיבות מוסדות האיגוד בפרוטוקול באופן שיבטיח שקיפות מלאה על תהליך קבלת החלטות תקין כנדרש בגוף ציבורי, יאפשר פיקוח ובקרה על יישום ההחלטות.

המלצה - לתעד את הפרוטוקול בניסוח ברור, נדרש לתעד שמות המשתתפים, מועד הישיבה והדוחות, המסמכים שצורפו לדיון בישיבה, עיקרי ההחלטות, תוצאות ההצבעה, שמות המצביעים וחתימה על הפרוטוקול.

המלצה - להפיץ את הפרוטוקול לעיון המשתתפים ואישורם.

5.5. **ממצא** - נמצא כי הישיבות של "ועדה לצורך קידום המכרז" התקיימו במשרדו של עו"ד

א.ל.; לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות הוועדה ו/או תיעוד סדור עבור מועדי התכנסותה, החלטותיה, הערכות הסיכונים המשפטיים, הסביבתיים והמקצועיים שנבחנו, הערכת עלויות ורווחיות ומסמכים מקצועיים ככל שהוצגו בישיבותיה (סעיפים: 4.3.5 ג', 4.3.5 ה' ו- 4.3.5 ו').

המלצה - לתעד בפרוטוקול את כל ישיבות הוועדות באיגוד לרבות החלטות שהתקבלו ונושאים מהותיים שנדונו.

המלצה - לתיק את הפרוטוקולים וכל המסמכים המקצועיים והדוחות שנדונו בישיבה.

5.6. **ממצא** - נמצאו ליקויים בתיעוד אישור מינויים של חברי ועדות באיגוד :

- לא נמצא תיעוד לשמות 2 נציגי האיגוד שיהיו חברים ב-"ועדה לצורך קידום המכרז" כפי שהוחלט (בנוסף ליו"ר האיגוד ומזכיר האיגוד);

- לא נמצא תיעוד אישור החלטת מועצת האיגוד, ככל שאושר, עבור מינוי חברי ועדת המכרזים פלוני ואלמוני; (סעיפים: 4.3.5 ב' ו- 4.3.6 ג').

המלצה - ניהול תיק ממשל תאגידי אשר יכלול אישור המינויים של חברי כל הוועדות, חברי המועצה, נושאי תפקידים במועצה והיועץ המשפטי.

5.7. **ממצא** - יו"ר האיגוד כיהן גם כיו"ר "ועדת מכרזים בנושא מכרז 1/2018" בניגוד

להוראות החוק; תקנות המכרזים קובעות כי תפקידה של ועדת המכרזים הוא לייעץ למועצת העיריה ותפקיד ראש הרשות הוא להכריע בהמלצת ועדת המכרזים. לפיכך, יו"ר האיגוד האמון על קבלת הכרעה מנוע מלקחת חלק בוועדת המכרזים.

המלצה - לעגן ב-"נוהל עבודת מועצת האיגוד" בסעיף "תפקידי יו"ר האיגוד" כי יו"ר האיגוד מנוע מלקחת חלק בוועדת המכרזים.

המלצה - לגבש נוהל שינחה את פעילותה של ועדת המכרזים, יקבע את תפקידיה ויודגש נושא הפרדת תפקידים נאותה שתמנע התערבות וניגוד העניינים.

5.8. **ממצא** - מועצת האיגוד לא קבעה בכתב את הסמכויות הייעודיות המאושרות ודרך

קבלת ההחלטות של וועדות שהוקמו על ידה, "הנהלה מצומצמת" ו-"ועדה לצורך קידום המכרז", כמתחייב בהוראות החוק וכפי שהורה היועץ המשפטי של האיגוד; כן נמצא כי "הנהלה המצומצמת" קבלה החלטות מבלי שהוסמכה להן על ידי המועצה

כנדרש בהוראות החוק ובניגוד להמלצת היועץ המשפטי ; (סעיפים : 4.3.4 ג', 4.3.8 א', 4.3.8 ג', 4.3.8 ד').

המלצה - מועצת האיגוד תקבע בכתוב את הסמכויות הייעודיות המאושרות לכל וועדה או מוסד תאגידי המוקם על ידה ודרך קבלת ההחלטות כנדרש בהוראות החוק.

5.9 ממצא - התקיימו ישיבות אשר לא נרשמו להן פרוטוקולים והביקורת התוודעה לקיומן ממסמכים שונים (סעיף 4.3.9 ד'); כן נמצאו פרוטוקולים בהם לא תועדו ממצאי ההצבעה של המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות לרבות ציון שמותיהם ואופן הצבעתם (סעיף 4.3.9 ו');

המלצה - לתעד את כל ישיבות הוועדות הפועלות באיגוד, כן מומלץ לתעד בפרוטוקול תוצאות ההצבעה לרבות ציון שמות המצביעים ואופן הצבעתם.

5.10 ממצא - אין בקרה על יישום החלטות מועצת האיגוד ומוסדות האיגוד, אין דיווח למועצת האיגוד על מעקב ביצוע החלטות כנדרש ; (סעיפים : 4.4.3 ז', 4.6.5 ד').

המלצה - לגבש נוהל בקרה על יישום החלטות מוסדות האיגוד לרבות מועצת האיגוד ודיווח על הממצאים למועצת האיגוד.

5.11 ממצא - נמצאו ליקויים בהליך ההתקשרות עם היועצים המקצועיים של המכרז :

5.11.1 לא בוצע מכרז זוטא כנדרש בהוראות החוק ולא נמצא תיעוד לבחינת הצעות חלופיות (סעיפים : 4.4.3 ד', 4.4.3 ה', 4.4.3 ו');

5.11.2 לא נמצא הסכם התקשרות עם היועצים של המכרז ו/או תיעוד תנאי ההתקשרות המוסכמים לרבות הגדרת המסגרת המקצועית, תוצרים מקצועיים, תנאי התשלום, תעריפים ושעות העבודה המוסכמות (סעיף 4.4.3 א');

5.11.3 הפעילות עם היועצים החלה דה פקטו ביום 5.12.2017, טרם אישורם במועצה ביום 21.2.2018 (סעיפים : 4.4.4 ב', 4.4.4 ג', 4.4.4 ד');

5.11.4 בפרוטוקול ישיבת המועצה בה אושרה ההתקשרות לא תועד האם הוצגו תנאי ההתקשרות המוסכמים עם היועצים המקצועיים ובין היתר תוצרים, תנאי תשלום תעריפים (סעיף 4.4.4 ה');

5.11.5 לא נבדקה הרשאה תקציבית להוצאה טרם אישורה, לא נקבעה מסגרת תקציבית מאושרת להעסקת היועצים ולא עודכן תקציב האיגוד בעקבות ההתקשרות בניגוד להוראות החוק (סעיף 4.4.4 ז');

המלצה - בנוהל רכש והתקשרויות שיגובש יוסדר הליך ההתקשרות בהתאם להוראות החוק, הוראות לחיסכון והיעילות; נדרש כי התקשרויות תבוצענה כמתחייב בהוראות החוק ולסדרי מנהל תקין ובין היתר בהתאם לתקנות המכרזים, הוראות החיסכון והיעילות, אימות הרשאה תקציבית וקבלת חוות דעתה של וועדת המכרזים.

המלצה - סיכום תנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים יבוצע בכתב.

5.12 ממצא - לא נבחן עניין ניגוד העניינים טרם ההתקשרות עם היועצים במכרז כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 בהתאם ל- "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים" (סעיפים : 4.4.5 ב'; 4.4.5 ג').

המלצה - לגבש במסגרת נוהל ההתקשרויות הוראות לבחינת ניגוד עניינים כנדרש בהוראת חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

5.13. ממצא - יו"ר האיגוד ביצע פעולות אקטיביות מהותיות לקידום המכרז, בטרם התקבל אישור רשמי של המועצה לפעול כך. עוד יצוין כי היו"ר פעל לבדו, ו/או עם יועצים שטרם אושרו רשמית על ידי המועצה ואף החליט על מינוי ועדות הכוללות חלק מנציגי המועצה שלא אושרו על ידה כנדרש בחוק (סעיפים: 4.5.2; 4.5.3; 4.5.4; 4.5.5; 4.3.8 ג'; 4.3.8 ד').

המלצה - לעגן בנוהל "עבודת מועצת איגוד ערים השרון הצפוני" את הסמכויות של מועצת האיגוד בהתאם להוראות החוק ולהדגיש את הפרדת התפקידים הנדרשת בין הסמכות לקבלת החלטות הקבועה למועצה לבין הסמכות לפעול ליישום ההחלטות המועצה הקבועה ליו"ר האיגוד.

5.14. ממצא - אין באיגוד וועדת ביקורת אשר תבקר ותפקח על פעילותם של מוסדות האיגוד להבטחת קיומם של סדרי מנהל בהתנהלותו של האיגוד כרשות ציבורית, קיומן של הוראות החוק והוראות החיסכון והיעילות (סעיפים: 4.5.2; 4.5.3; 4.5.4; 4.5.5; 4.4.3; 4.4.4).

המלצה - לשקול הקמתה של וועדת ביקורת באיגוד אשר תבקר ותפקח על פעילות מוסדות והאורגנים באיגוד ובין היתר, תבחן את ההתנהלות הכספית, את יעילותן וסבירותן של ההחלטות המתקבלות בו, את יישום דרישות החוקים הרלוונטיים והאם האיגוד פועל בהתאם למטרותיו ונהליו.

5.15. ממצא - נמצא כי נציגי המשרד להגנת הסביבה התריעו בפני האיגוד כי במכרז ישנם מספר כשלים עם בעיות מהותיות אשר יכולים לפגוע בהצלחת מכרז כזה והופכות את המכרז ל-"מכרז לא סביר", "מכרז לא הגיוני", "מכרז דמה", הכשל המרכזי, לטענת מנכ"ל השילטון המקומי במשרד להגנת הסביבה הינו העדר התחייבות לפסולת והמכרז לא סיפק תנאים שהשוק יאמין בהתכונתו והגשת הצעות מיזמים רציניים.

5.16. ממצא - נמצאו ליקויים בהליך אישור השינויים במכרז במוסדות האיגוד – אישור מועד דחיית הגשת הצעות למכרז בוועדת המכרזים בוצע בדיעבד ולאחר פרסום מועד הדחייה, לא נמצא תיעוד בעניין אישור ההחלטות במוסדות האיגוד לביצועם ופרסומם של 6 שינויים בתנאי המכרז שהוצגו במסמך שאלות הבהרה למתעניינים במכרז, לא נמצא אישור של יו"ר ועדת המכרזים לדחיית המועד להגשת הצעות למכרז ליום 15.12.18 ולא נמצא אישור החלטת מועצת האיגוד ו/או מי ממוסדותיה לפרסום המכרז ושינויים מהותיים בתנאיו.

המלצה – נדרש אישור שינויים במכרז במוסדות האיגוד כמתחייב בהוראות החוק.

5.17. ממצא - לא הופקד אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות במכרז כמתחייב בהוראות החוק למרות שבהתאם לתנאי המכרז בנוסף לדמי כניסה למתקן הפסולת בסך של 290 ₪ נקבע מנגנון חלוקת רווחים בשיעור של 5% עד 10% מהרווח השנתי של המתקן; בפועל הוצג מחיר כניסה מקסימלי, 290 ₪ מבלי לצרף אומדן לרווחים המוערכים מהמתקן. נמצא, כי לבקשת חברי מועצת האיגוד לא הוצגה במועצת האיגוד בחינה כלכלית לבדיקת כדאיות חלוקת הרווחים וסבירותה.

המלצה – לצרף אומדן מפורט של מלוא ההוצאות או ההכנסות הכרוכות במכרז, להציג למועצת האיגוד בשקיפות את כל הפרמטרים הכלכליים וניתוח כדאיותם הכלכלית (סעיף 4.7.4).

5.18. ממצא- לא נמצא תיעוד המבסס את סבירות המחיר המקסימלי הקבוע במכרז בסך של 290 ₪ ביחס למחיר השוק הקיים בארץ ו/או ביחס לעלות פינוי הפסולת של הרשויות טרם היציאה למכרז; לא הוצג לביקורת תחשיב המבסס כי המחיר המקסימלי אכן מגלם 25% מתמיכות המדינה לטובת הנחה לרשויות כנדרש על ידי על ידי המשרד להגנת הסביבה; נמצא כי מחירי השוק המקובלים כיום במתקני מיון ואנאירובי נמוכים מהמחיר המקסימלי במכרז (סעיף 4.7.5).

המלצה – נדרש לבחון את מחיר הכניסה למתקן הפסולת הקבוע במכרז ביחס למחיר השוק ו/או ביחס לעלות פינוי הפסולת המשולמות על ידי הרשויות ולתעד את הממצאים בכתב כך שיהא ברור מעל לכל ספק כי המחיר הקבוע הינו המטיב ביותר עבור האיגוד והרשויות החברות בו.

המלצה – נדרש תיעוד בכתב לתחשיב המאמת כי המחיר המקסימלי מגלם 25% מתמיכות המדינה לטובת הנחה לרשויות כנדרש על ידי על ידי המשרד להגנת הסביבה.

5.19. ממצא- נמצא כי לא בוצעה בדיקה כלכלית על ידי מומחים מקצועיים מאחר ולא יגוד לא היו משאבים למימונה, לפיכך הוחלט כי זו תבוצע על ידי זוכה המכרז בהמשך; לא הובא לידיעת מועצת האיגוד כי לא בוצעה הבחינה הכלכלית הנדרשת מאחר ולא יגוד אין המשאבים למימונה (סעיף 4.8).

המלצה- נדרש לפעול בהתאם להוראות החיסכון והיעילות, לבצע בחינה כלכלית על ידי מומחים מקצועיים, טרם היציאה למכרז. נדרש כי מוסדות האיגוד ידווחו למועצת האיגוד בשקיפות על ניהול הליכי המכרז.

5.20. ממצא- מבדיקת ההצעה של חברת "צ.כ אקולוגיה בע"מ" ובחינת עמידתה בתנאי הסף במכרז עולה כי לא נמצאו כל האסמכתאות המבססות להוכחת העמידה בתנאי הסף הנדרשות לצירוף וביניהן - הוכחת הבעלות או החכירה על המקרקעין ואימותו של הסכם לרכישת מקרקעין ללא תנאי מתלה. מהבדיקה עלו הסתייגויות כמו – הוצג הסכם מכר של זכויות חכירה מיום 12.12.2005 שתקופת חכירת המקרקעין הסתיימה ביום 1.9.2004, המוכר התחייב להאריכה תוך 5- שנים ממועד ההסכם, ההסכם מותנה ותלוי בחידושה של תקופת החכירה ולא הוצגה על ידי צ.כ אקולוגיה כל הוכחה להעברת הבעלות, למימושו של הסכם המכר וחידושה של תקופת החכירה בחלוף 13 שנים ממועד ההסכם. בהתאם להסכמי החכירה קיימות הגבלות של מנהל מקרקעי ישראל בעניין העברת בעלות על הקרקע והשימוש בה והמציע לא הציג את הסכמת מנהל מקרקעי ישראל להעברת הזכויות כנדרש בהסכם החכירה.

יתרה מכך, סוגיות משפטיות בנושאי המקרקעין לא זכו להתייחסותו של היועץ המשפטי, עו"ד א.ל, שזוהי מומחיותו; היועץ המשפטי מציין ב-"חוות דעת משפטית - משמעות משפטית מציע יחיד למכרז" מיום 30.01.2019 שניתנה לבקשת ועדת המכרזים כי –"ההצעה היחידה אשר עמדה בקנה אחד עם דרישות המכרז על פי חוות דעתו של היועץ המקצועי א.ג המצורפת לחוות דעת זו כנספח א" (סעיף 4.10).

המלצה – נדרש לבסס את הקביעה וחוות הדעת בעניין עמידתו של המציע היחיד בתנאי הסף בצירוף אסמכתאות המוכיחות קיומם של התנאים.

המלצה – נדרש כי היועץ המשפטי של המכרז יתייחס לסוגיות משפטיות בנושאי מקרקעין בחוות הדעת.

5.21. ממצא- היועצים המקצועיים לא העלו בפני וועדת המכרזים אי אלו מהסתייגויות העולות מבדיקתנו וגם לא מצאו לנכון להביא בפני המועצה את עניין העבירות הפליליות של המציע היחיד בתחום עיסוק המכרז לשיקול דעתה תוך מתן חוות דעת מקצועית בעניין זה.

המלצה – נדרש כי ידווחו למועצת האיגוד וועדת המכרזים אי אלו הסתייגויות ועבירות פליליות של המציע במכרז במסגרת חוות הדעת אליה נדרשו.

5.22. ממצא- אין באיגוד נוהל הכולל הנחיות והוראות לטיפול בנסיעה לחו"ל בתפקיד; בשנת 2018 התקיימו 2 נסיעות לחו"ל ונמצאו ליקויים בהליך אישורן על ידי מועצת האיגוד, בהתקשרויות לצורך ביצוען, בדיווח על הוצאות הנסיעות, בדיווח על תוכן המקצועי ובאימות ההוצאות כמפורט:

– נסיעה לגרמניה בחודש אפריל 2018 בוצעה ללא הקצבה ייעודית מאושרת כמתחייב בהוראות החוק ומבלי שהוצגה למועצת האיגוד תכנית נסיעה מסודרת המפרטת מועדים, יעדים, מתקנים העלויות לצורך בחינת נחיצות הנסיעה; לא נמצאו הצעות מחיר המאמתות בחינת הצעות חלופיות להוזלת עלויות הנסיעה; לא דווח למועצת האיגוד על ממצאי הנסיעה ולא הופץ דוח סיכום מקצועי לאחר הנסיעה; לא התקבל דוח נסיעה לחו"ל כנדרש בתקנות מס הכנסה המפרט את יעד הנסיעה, שמות הנוסעים, מטרות, פירוט ההוצאות והאסמכתאות לאימותן.

– נסיעה של כל חברי המועצה לגרמניה ודנמרק בחודש דצמבר 2018 אושרה על ידי מועצת האיגוד ללא תיעוד נימוקים המבססים את נחיצות הנסיעה, לאור העובדה שבוצעה נסיעה אחת בחודש אפריל 2018 והאם נדרשת נחיצותם של כל חברי מועצת האיגוד לנסיעה; התקבל דוח על הוצאות הנסיעה, הדוח אינו חתום על ידי ממלא הדוח, לא התקבלו אסמכתאות לאימות ההוצאות, הדוח כולל הוצאות אש"ל בסך כולל של \$ 6,760 ששולמו על ידי יו"ר האיגוד ללא צירוף אסמכתאות מבססות ומבלי לציין פירוט ההוצאות, לא התקבלו אסמכתאות המאמתות את הסכומים ששולמו ולא נקבע באיגוד סוגי ההוצאות והסכומים המותרות לתשלום

(סעיפים: 4.12.3 ב' ; 4.12.12 ג').

המלצה - לגבש נוהל שיקבע הוראות על פיהם תאושר נסיעה לחו"ל בתפקיד, הטיפול בכל שלבי הנסיעה ולרבות בדיקת הרשאה תקציבית, בדיקת נחיצותה, הגורמים המוסמכים לאשר את הנסיעה, מספר הנוסעים הרצוי, אופן חישוב ההוצאות הנלוות לנסיעה (דמי כלכלה, דמי לינה, תשלום עבור הסעות), דרכי ההתקשרות עם סוכנויות הנסיעות ומיצוי הדרכים להוזלת עלויות הנסיעה, השילוב של שהות פרטית בחו"ל

במסגרת הנסיעות בתפקיד, אופן הדיווח על תוצאות הנסיעה לאחר החזרה לארץ ומועד הדיווח האמור.

5.23. ממצא- לא הוצג דיווח סיכום מקצועי לנסיעה לגרמניה לבדיקת הטכנולוגיות שנבחנו במתקנים בהם ביקרו הנוסעים: לא דווח למועצת האיגוד על הטכנולוגיות והמתקנים שנבחנו בנסיעה, מידת השגתם של היעדים שנקבעו בתכנית הנסיעה, התרשמות מסקנות, מידע ודיווחים אשר האיגוד עשוי להפיק מהם תועלת, לשמרו כך שיוכלו להוות כלי ניהולי לקבלת החלטות עתידיות ולאפשר חיסכון בהוצאות נסיעה של בעלי תפקידים אחרים (סעיף 4.12.3 ב').

המלצה- לערוך דוח תוכני מקצועי לכל נסיעה שיכלול מידע, רשמים מקצועיים ומידת השגת מטרת הנסיעה; מומלץ כי הדוח יופץ לכל חברי מועצת האיגוד ונושאי תפקידים אחרים שלא השתתפו בנסיעה אשר עשויים להפיק ממנו תועלת כך שיהווה כלי ניהולי בקבלת החלטות.

5.24. ממצא- נמצא כי רישומי הנהלת החשבונות אינם מפרטים את מרכיבי ההוצאה, אופן התשלום שבוצע לכל מרכיב ומספרי האסמכתאות המבססות את התשלום (סעיפים: 4.12.3 ג' (4); 4.12.3 ג' (9)).

המלצה- לפרט ולתעד ברישומי הנהלת החשבונות את מספר האסמכתא המבססת את הרישומים ומהות התשלום כך שתהא שקיפות מלאה ובקרה נאותה על רישומי הנהלת החשבונות.

5.25. ממצא- נמצא כי תשלומים ליועצים המקצועיים אושרו על ידי מזכיר האיגוד מבלי לאמת את התעריפים המשולמים כמוסכם ובהתאם להוראות משרד הפנים (סעיפים: 4.12.3 ד' (3); 4.12.3 ד' (6)).

המלצה- לגבש נוהל אישור תשלומים ויעוגנו הוראות על פיהם יאושרו תשלומים בהתאם לסדרי מנהל תקין.

5.26. ממצא- סכום הוצאות נסיעה לחו"ל למדינות גרמניה ודנמרק בחודש 12.18 המדווח הינו 112,032 ₪; לא התקבלו אסמכתאות לאימות ההוצאות; דוח הוצאות הנסיעה כולל תשלום עבור טיסות, לינה, רכב, אש"ל ו"אחרות"; כן נמצא, כי יו"ר האיגוד קבל החזר הוצאות אש"ל מבלי שהוצגו אסמכתאות לאימות ההוצאות (סעיפים: 4.12.3 ג' (9), 4.12.3 ג' (11)).

המלצה- החזרי הוצאות יבוצעו כנגד קבלת אסמכתאות המאמתות את ביצוען בהתאם למדיניות האיגוד.

5.27. ממצא- נמצא כי בהתאם למסמך זכויות החתימה מיום 24.3.19 המאושר על ידי היועץ המשפטי, סמכויות החתימה המאושרות אינן בצירוף שמו של האיגוד כנדרש (סעיף 1.7).

המלצה- נדרש כי כל קביעה ו/או אישור סמכויות החתימה של האיגוד יהיו בצירוף שמו של האיגוד.