

## דוח מבקר המדינה בנושא "העסקת יועצים" (מתוך דוח הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013)

### - דוח מעקב -

#### רקע

בחודשים נובמבר 2012 - אפריל 2013, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את נושא העסקת יועצים חיצוניים בעיריית ראשון לציון.

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי".

תקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - **תקנות**), קובעת כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אם ערכה אינו עולה על 137,800 ש"ח.

בתקנה 3(8) לתקנות נקבע כי אחד המקרים שניתן לתת פטור ממכרז הוא "חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

בפסיקתו של בית המשפט העליון<sup>1</sup> נקבע כי תקנות המכרזים המפרטות מהם סוגי החוזים שבהם עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז, הן חריג לכלל שעל פיו התקשרות תיעשה בעקבות עריכת מכרז פומבי, וככל חריג יש לפרשן על דרך הצמצום. תקנה 3(8) היא חריג לכלל וצריך לפרשה בצמצום. רק במקרים שנדרשת מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמן מיוחדים, יש מקום לתת פטור ממכרז, וזאת, לנוכח ייחודיותו של נותן השירותים. עוד קבע בית המשפט כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 10/2004 נקבע כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה ובהתאם לכלל דין". עוד נקבע כי אין להעסיק יועצים שאינם עובדי הרשות המקומית בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים בעובדי הרשות או בד בבד עם עובד רשות הממלא תפקיד דומה.

עד מועד סיום הביקורת לא פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור שנקבע בתקנות המכרזים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים<sup>2</sup> כי עליו לפעול בהקדם לפרסום נוהל מנחה לרשויות המקומיות בעניין התקשרויות הרשות המקומית בפטור מכרז לפי תקנה 3(8) לתקנות. לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמשרד הפנים לא קבע במשך השנים הנחיות ברורות לרשויות המקומיות מהווה מכשלה לפעילותן בעניין זה.

ממצאי מעקב הביקורת אחר יישום המלצות מבקר המדינה יובאו להלן.  
מרבית הממצאים וההמלצות מובאים כלשונם בדוח מבקר המדינה.

<sup>1</sup> בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה פ"ד מו (3) 267; ר"מ 2349/10 שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק ואח'.

<sup>2</sup> מדובר אמנם בהערה המיועדת למשרד הפנים, אולם, יש בה כדי להשפיע על התנהלות הרשויות בנושא ועל חלק מהממצאים בדוח מבקר המדינה.

## 1. הקמת ועדה לבחירת יועצים בעירייה

### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

בשנת 1996 פרסמה העירייה נוהל בנושא "הוועדה לבחירת יועצים בעירייה" (להלן - **נוהל עירוני**) שעל-פיו הוקמה ועדה לבחירת יועצים (להלן - **ועדה**)<sup>3</sup>. בנוהל נקבע בין היתר כי הוועדה תאשר לצרף למאגר יועצים בתחומים מקצועיים וייחודיים; לוועדה יוגשו הצעות מחיר של כמה יועצים ומתכננים שאליהם פנו הגורמים המקצועיים בעירייה. בהתאם לנוהל, בנתה העירייה מאגר של כ-300 יועצים ומתכננים. בשנים 2009-2012 שילמה העירייה ליועצים ולמתכננים כ-66.3 מיליון ש"ח<sup>4</sup>.

בנוהל העירוני הוגדר יועץ כ"חברה או אדם הנשכר/נשכרת) ע"י העירייה לביצוע או לליווי מקצועי בביצוע עבודה מקצועית, פטורה ממכרז, הדורשת ידע, התמחות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים, בתחומי: חכנון, שמאות, תקשורת, ניהול, ייעוץ משפטי וכדומה - ללא קיום יחסי עובד ומעביד בין הנשכר לבין העירייה". מעיון בנתונים המצויים במאגר עולה כי כשליש מהיועצים (108) הם יועצים בתחומים שאין נדרשת בהם מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים.

העירייה מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי, לגישה, מקצועות ההנדסה מחייבים יחסי אמון מיוחדים, ולכן באים בגדרו של הפטור ממכרז וכי יועצים העוסקים בתחומי החינוך וההוראה באים בגדרו של הפטור בשל הרכיב "הרעיוני" בבסיס עבודתם.

### ❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- הפטור הגורף ממכרז שנקטה העירייה בקשר ליועצים ולמתכננים בנימוק של מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים אינו עולה בקנה אחד, לא עם הוראות התקנות, לא עם פסיקתו של בית המשפט העליון ואף לא עם הוראות הנוהל העירוני. לחילופין, נדרשת מידה מיוחדת של אמון אישי החורג מחובת הנאמנות שחב כל עובד כלפי מעסיקו. העירייה צריכה להקפיד על עריכת מכרזים ולהקפיד לקיים את ההוראות שנקבעו בתקנות המכרזים.

- "מומחיות מיוחדת" היא ייחודו של נותן השירות על פני מציעים אחרים או ידע מיוחד המצוי בידו. על העירייה להקפיד ולהתקשר עם נותני שירותים העונים להגדרת הפטור שנקבע בתקנות המכרזים או על-פי הכללים להעסקת עובדים ברשויות המקומיות.

- עד פרסום הנחיות משרד הפנים, על העירייה להקפיד ולפעול על-פי הנוהל העירוני שקבעה. על הוועדה לבחירת יועצים לעמוד על כך שיתקיים תהליך תחרותי שבסופו תיבחר ההצעה הראויה ביותר מתוך כמה הצעות שהוגשו. על העירייה להנחות את הגורמים המקצועיים להימנע מלהעסיק יועצים ונותני שירותים בטרם אישרה הוועדה את העסקתם ובטרם נחתם עמם הסכם התקשרות.

<sup>3</sup> במהלך השנים 2004-2012 עודכן הנוהל מספר פעמים.

<sup>4</sup> הסכום אינו כולל הוצאות בגין הזמנות מיועצים שלא נדרשו לקבל את אישור הוועדה.

### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

המלצת הצוות לתיקון ליקויים, לפי מכתב מ-19.3.14 ששלח מנכ"ל העירייה המשמש כיו"ר הצוות לראש העירייה (להלן - **דיווח הצוות לתיקון ליקויים**), היא לערוך ארגון מחדש של מאגר היועצים באופן שהסכמי המסגרת יחתמו רק ביחס לסוגי מקצועות והתמחויות הנדרשים לעירייה באופן שוטף ובמהלך עיסוקיה הרגילים. מוצע כי יועצים שההתקשרויות עמם נעשות על בסיס אד הוק, ולא כחלק מפעילותה השוטפת של העירייה לא יצורפו למסגרת זו. התקשרויות אלו ייבחנו לפי היקפן הכספי, וככל שחוסות הן תחת הפטור של היקף כספי, הן לא יובאו בפני הוועדה.

#### תגובת היועצת המשפטית החיצונית של הוועדה:

"העירייה חלקה על פרשנות משרד המבקר בקשר להיקף הפטור הקבוע בסעיף 83(8) לתקנות העירייה (מכרזים). בכל מקרה, עפ"י הנוהל העירוני נדרש הליך תחרותי. כאמור, העירייה נערכת לצמצום היקף היועצים והקטגוריות במאגר היועצים, באופן הדרגתי.

לעניין התקשרויות בדיעבד - הוועדה חזרה והנחתה כי יש להקפיד לקבל את אישורה מבעוד מועד."

## 2. ניהול מאגר היועצים והמתכננים

### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

העירייה לא קבעה אמות מידה לצירופם של יועצים ומתכננים למאגר. היא לא פרסמה באופן פומבי את דבר קיומו של מאגר יועצים ואת האפשרות לבקש להיכלל בו. העירייה בהתנהלותה זו פגעה בעיקרון מתן ההזדמנות השווה.

### ❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- בבסיס חובת המכרזים עומדת בין היתר החובה לנהל את ענייני הרשות בכלל וענייני הרכישות בפרט, באופן שיש בו "מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מחוץ הציבור".

- על העירייה לפרסם באופן פומבי את דבר קיומו של מאגר יועצים ומתכננים הפתוח לפניוניהם של אלה החפצים להיכלל בו. כרשות ציבורית, על העירייה לפעול בשקיפות ולהעניק הזדמנות שווה לכל אדם המבקש להיכלל במאגר, לקבוע אמות מידה ברורות לכך וליתן הנמקה מפורטת בכתב לבחירה המסוימת. בעקבות הביקורת הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל לפרסום פומבי בדבר בניית מאגר יועצים ומתכננים ובדבר האפשרות להיכלל בו.

### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, העירייה פועלת באופן הדרגתי להסדרת הפרסום הפומבי והקריטריונים להצטרפות למאגר. בשלב ראשון יתבצע פרסום פומבי בנוגע למקצועות האדריכלות ולמהנדסי קונסטרוקציה. מינהל הנדסה יקבע תנאי סף וקריטריונים לצמצום מספר היועצים בכל קטגוריה.

### 3. התקשרות עם נותני שירותים שלא עמדו בתנאי הפטור ממכרז

#### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- העירייה התקשרה ללא מכרז עם חבר מועצה לשעבר לתפקיד ראש מינהלת רמת אליהו שנועדה לקדם ולפתח את השכונה. מדובר בתפקיד ניהולי-ביצועי, אין לו מאפיינים של עבודת ייעוץ ואין הוא דורש מומחיות או ידע מיוחדים.
- העירייה התקשרה עם שתי חברות המספקות למינהל הנדסה שירותי מיקור חוץ שאינם בגדר עבודת ייעוץ או תכנון המחייבת ידע או מומחיות מיוחדים. באחד מן המקרים פרסמה העירייה מכרז פומבי לתפקיד מנהל מחלקת תיאום וביצוע באגף בנייה ציבורית ולאחר שלא הצליחה למצוא מועמד ראוי במסגרת מכרז פומבי, היא התקשרה ללא מכרז עם משרד העוסק במתן שירותי פיקוח בתחום הבנייה, המספק לה עובדים. תפקידם של עובדי המשרד האמור המועסקים בעירייה הוא מקצועי-ביצועי בלבד ואין הוא דורש מומחיות או ידע מיוחדים. יתרה מזאת, השכלתם וניסיונם לא תאמו את דרישות הסף לתפקיד שהופיעו במכרז הפומבי המקורי. בהתנהלות זו עקפה העירייה את חובת המכרזים ואת כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות.
- העירייה התקשרה עם חברה לשיפור הישגים במבחני הבגרות בלי שקיימה תהליך תחרותי שבו נבחנו כמה הצעות. היוזמה לשכירת שירותיה של החברה הייתה שתדלנות של יועץ ראש העירייה דאז לאיכות הסביבה, שימור אתרים ותיירות. מדובר במתן שירותי הדרכה ולימוד שאין נדרשים בהם מומחיות וידע מיוחדים. לאחר כשנתיים שבהן העסיקה את החברה, פרסמה העירייה קול קורא לאיתור יועצים נוספים בתחום האמור. נוסח הקול הקורא צמצם במידה ניכרת את אפשרותם של מציעים אחרים להגיש את מועמדותם. בכך ניתנה עדיפות בלתי-הוגנת לחברה.

#### ❖ הערות מבקר המדינה

- מינהלת רמת אליהו - על העירייה היה לפרסם מכרז לאיוש המשרה, כנדרש בשירות הציבורי; תפקיד ראש המינהלת הוא תפקיד ניהולי-ביצועי, אין לו מאפיינים של עבודת ייעוץ ואין הוא דורש מומחיות או ידע מיוחדים. ביצוע ההתקשרות באמצעות הוועדה לבחירת יועצים אינה מתיישבת עם חובתה של העירייה לפעול באמצעות מכרז כדין.
  - אגף בנייה ציבורית - על העירייה לאייש משרות באמצעות מכרז כנדרש בפקודת העיריות ובתקנות. משנכשל ניסיונה של העירייה לאייש את תפקיד מנהל המחלקה, היה עליה לבחון מהן הדרישות הנחוצות לתפקיד ולפיהן לערוך מכרז חדש כדי לאפשר למועמדים נוספים להגיש את מועמדותם.
- גם אם החליטה העירייה לאייש את המשרות באמצעות מיקור חוץ, היה עליה לפרסם לצורך זה מכרז חדש שעניינו קבלת שירותים הנדסיים בעבור אגף בנייה ציבורית, דבר שלא נעשה. בנסיבותיו של מקרה זה, היתלותה של העירייה בפטור ממכרז בעילה שמדובר בייעוץ אינה מוצדקת, מכיוון שאין עבודות אלו דורשות

מומחיות או ידע מיוחדים ומדובר בעצם בתפקידים שעובדי עירייה מבצעים בדרך כלל.

זאת ועוד, אין העסקתם של העובדים במיקור חוץ תואמת לדרישות הסף שהוגדרו במכרז שפרסמה העירייה לתפקיד מנהל המחלקה וגם הסכומים ששילמה העירייה לעובדים גבוהים פי שניים ויותר מתנאי השכר שהציעה למועמד שזכה בתפקיד. בכך לא מילאה העירייה את חובתה לערוך מכרז ולא קיימה את כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות. הדרך שנקטה העירייה הביאה לידי פגיעה בעיקרון השוויון הן כלפי מועמדים אחרים בעלי הכשרה וכישורים דומים והן כלפי משרדי ייעוץ אחרים.<sup>5</sup>

- חברה לשיפור הישגים בבחינות הבגרות - העירייה החליטה להתקשר עם חברת ההוראה בלי שערכה מכרז או קיימה תהליך תחרותי אחר, ואף לפני שהביאה את העניין לפני הוועדה, כפי שקבעה בנוהל העירוני. גם העובדה שהיוזמה לשכירת שירותיה של החברה הייתה שתדלנות של יועץ ראש העירייה דאז שנושא החינוך לא היה מצוי כלל בתחומי אחריותו וטיפולו, יש בה טעם לפגם.

שירותי הוראה לצורך הכנה לבחינות בגרות הם שירותי הדרכה ולימוד שאינם בגדר ייעוץ הדורש "מומחיות או ידע מיוחדים", וקיימים גופים נוספים הפועלים בתחום. מאפייני השיטה שפיתחה חברת ההוראה וההמלצות שקיבלה יכולים לשמש אמת מידה כשבאים לבחון את הצעתה, אך אין בהם די כדי לייתר את הצורך בקיומו של תהליך תחרותי שייבחנו בו כמה הצעות.

אם לדעתה של העירייה מדובר בשירותים של ספק יחיד, היה עליה לפעול על-פי הקבוע בתקנה 3(4) לתקנות, לפיה תנאי לפטור מנימוק זה הוא קיומה של חוות דעת בכתב של מומחה שמינתה ועדת המכרזים של העירייה שקבע כי אכן אותו ספק הוא היחיד בארץ. דבר זה לא נעשה, וממילא לא הובא הנושא בפני ועדת המכרזים של העירייה.

העירייה החלה להעסיק את חברת ההוראה כחודשיים וחצי לפני שנחתם הסכם ההתקשרות, וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקין.

ראוי היה שהעירייה תפרסם קול קורא קודם להתקשרות. העירייה פרסמה קול קורא רק לאחר כשנתיים וחצי שבהן העסיקה את חברת ההוראה, וזו צברה ניסיון, והתנאים שנקבעו בו יש בהם די כדי לצמצם באופן ניכר את אפשרותם של מציעים אחרים להגיש את מועמדותם לפרויקט. בכך ניתנה עדיפות בלתי הוגנת לחברת ההוראה.

<sup>5</sup> בעניין זה העיר מבקר המדינה למשרד הפנים: על משרד הפנים לתת את דעתו לכך כי בשל מגבלות השכר שהרשויות המקומיות מחויבות בהן, הן מתקשות לגייס כוח אדם נדרש לשורותיהן בתפקידים מקצועיים מסוימים. על משרד הפנים לבחון את האפשרויות בנושא זה.

בתשובתו מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי תיקון הסכמי שכר הוא עניין מורכב בעל השלכות תקציביות רוחביות, והוא תלוי באישורם של גורמים רבים. עם זאת, בכוונת אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים לגבש נייר עמדה ולפעול בעניין סוגיית שכרם של תפקידי ההנדסה ברשויות המקומיות, לנוכח המגבלות.

#### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים:

- מינהלת רמת אליהו - כל נושא המינהלת ומתכונת ההפעלה נמצאים בבחינה מחודשת. בהתאם למסקנות הבחינה תיבחן נחיצות התפקיד ואופן הפעלתו.

תגובת היועצת המשפטית החיצונית של הוועדה:

"מבדיקה עם חשבת הנהלה עולה כי ההתקשרות עם ראש מינהלת רמת אליהו הסתיימה ב-14.7.30 ולא חודשה בשלב זה."

- אגף בנייה ציבורית - תהליך ההתקשרות נמצא בשלבי סיום, פורסמו מכרזי כוח אדם בשני הנושאים.

- חברה לשיפור הישגים בבחינות הבגרות - באוגוסט 2013 פורסם מכרז פומבי.

#### 4. שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור

##### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

העירייה התקשרה עם חברה העוסקת במתן שירותי תקשורת ויחסי ציבור בניגוד להנחיות משרד הפנים, ולפיהן, את תפקיד דובר העירייה יאייש עובד הרשות המקומית. חברה זו שימשה מנהלת קמפיין הבחירות ויועצת התקשורת של ראש העירייה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. ראש העירייה, שהשתתף בדיוני הוועדה לבחירת יועצים, שנסובו על בחירת חברה לשירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור, לא הצהיר על זיקתו לחברה ואף לא פנה ליועץ המשפטי לעירייה לקבלת הנחיות כיצד לנהוג בסוגיה זו כדי לנטרל את החשש לניגוד עניינים.

זאת ועוד, דוברת העירייה, שטרם מינויה לתפקיד שימשה כנותן שירותים חיצוני לעירייה מטעם חברת התקשורת, ניהלה תהליך קבלת הצעות לקבלת ייעוץ תקשורת למגזר הרוסי והמליצה לוועדה לבחור בחברת התקשורת שבה הועסקה בעבר. בעשותה כן, פעלה הדוברת במצב של ניגוד עניינים.

##### ❖ הערות מבקר המדינה

- שירותי דוברות הם שירותים הניתנים לעירייה כגוף ציבורי ואין הם שירות הניתן באופן אישי לראש העירייה. בהתקשרותה עם חברת יחסי הציבור לקבלת שירותי דוברות, עקפה העירייה את הנחיות משרד הפנים, ולפיהן, את תפקיד דובר העירייה יאייש עובד רשות מקומית.

- מעקרונות המכרזים הציבוריים ומהכללים שנקבעו בפסיקה עולה כי ראוי שפטור ממכרז לרכישת שירותי דוברות יינתן בצמצום.

- נוכח העקרונות שהובאו לעיל, ראוי שראש העירייה יצהיר על זיקתו לחברת יחסי הציבור ששימשה מנהלת הקמפיין שלו ויפנה ליועץ המשפטי של העירייה לקבל הנחיות כיצד לנהוג בסוגיה זו כדי לנטרל את החשש לניגוד עניינים; דבר שלא נעשה. התנהלות זאת עלולה להביא לידי פגיעה באמון הציבור ברשות ובעומד בראשה.

- משנבחר לראשות העירייה היה על ראש העירייה להימנע ממצב המעורר חשש לקשר, ולו למראית עין, בין ההתקשרות עם החברה האמורה ובין פעילותה בקמפיין הבחירות שלו.

#### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, ההתקשרות הסתיימה בשנת 2012.

### 5. התקשרות עם יועץ ראש העירייה לפיתוח עסקי

#### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

הוועדה לבחירת יועצים אישרה התקשרות עם יועץ לפיתוח עסקי על סמך הצעה אחת בלבד שעליה המליץ חבר המועצה, בלי שנימקה את ההחלטה, כנדרש בנוהל העירוני, ובלי שציינה את טיב הקשר בין חבר המועצה ובין היועץ לפיתוח עסקי שעליו המליץ. גם לראש העירייה וגם לחבר המועצה הייתה היכרות מוקדמת עם היועץ לפיתוח עסקי.

חבר המועצה פנה ליועץ המשפטי החיצוני לעירייה כדי לקבל ממנו חוות דעת שעניינה אישור מינויו של היועץ לפיתוח עסקי בלי שייבחנו הצעות נוספות, וזאת לאחר שהעירייה כבר החלה להעסיקו ללא אישורה של הוועדה.

#### ❖ הערות מבקר המדינה

- מעצם היות העירייה אמונה על שמירת האינטרסים של תושבי העיר ומתוך עקרונות דיני המכרזים הציבוריים עולה כי ראוי שגם בהתקשרויות הפטורות ממכרז תקיים הרשות המקומית תהליך תחרותי, ככל שניתן. משקבעה העירייה נוהל פנימי, ראוי היה שלא תסטה ממנו, אלא בנסיבות נדירות וחריגות שבמקרה דן אינן מתקיימות.

- לא נמצאו בפרוטוקול הוועדה נימוקים להחלטתה לאשר את ההתקשרות על סמך הצעה יחידה, כנדרש בנוהל. הסתמכותה של הוועדה על נימוקיו של חבר המועצה ועל ההיכרות המוקדמת של היועץ עם חבר המועצה וראש העירייה בלי שבחנה את הנושא בעצמה אינה ראויה ואין היא עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין. זאת ועוד, ראוי היה שבפרוטוקול יירשמו הבהרות הנוגעות לטיב הקשר בין חבר המועצה ובין היועץ לפיתוח עסקי שעליו המליץ.

- אין זה ראוי שפנייתו של חבר המועצה ליועץ המשפטי החיצוני של העירייה לקבל חוות דעת בדבר אישור מינויו של היועץ לפיתוח עסקי, ללא כל צורך בבחינת הצעות נוספות, נעשתה לאחר שהעירייה כבר החלה להעסיקו ללא אישורה של הוועדה. גם העובדה שחבר המועצה הוא זה שפנה ליועץ המשפטי ולא הוועדה עצמה, יש בה טעם לפגם.

- העירייה החלה להעסיק את היועץ לפיתוח עסקי שלושה חודשים לפני שהוועדה אישרה את העסקתו ובטרם נחתם עמו הסכם התקשרות; הכול בניגוד לסדרי מינהל תקין ולנוהל שקבעה.

- העירייה האריכה את העסקתו של היועץ לפיתוח עסקי שלוש פעמים, שלא על פי החלטת הוועדה.

#### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, ההתקשרות הסתיימה.

### 6. נוהל בחירת יועצים ומתכננים

#### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- בתחילת שנת 2013 החלה לחתום העירייה על הסכמי מסגרת עם יועצים שהצטרפו למאגר. בנוגע למקצועות בתחומי התכנון והפיקוח הכינה העירייה נוסח הסכם אחד התואם לדרישות ממקצועות אלה, ואילו להתקשרות עם יועצים אחרים הכינה נוסח הסכם אחד כללי. בנוסח ההסכם האחד אין כתובים פרטים על הייעוץ הניתן, מהותו ואופיו. העירייה מסרה בתגובתה: "בכותרת ההסכם מופיע קו להשלמת הפרטים הרלוונטיים בהסכם."

- במשך יותר מעשר שנים לא פעלה העירייה להסדרת סוגיית ניגוד העניינים בהעסקת יועצים ומתכננים. גם לאחר שפורסמו הנחיות משרד הפנים בעניין זה, היא השתהתה ביישומן. בניגוד לאמור בהנחיות משרד הפנים, נקבע בנוהל העירוני כי מצב של ניגוד עניינים ייבחן בידי הגורמים המקצועיים בעירייה ולא בידי היועצת המשפטית של העירייה כנדרש.

- העירייה התקשרה עם נותני שירותים ללא כל הסכם וללא אישורה של הוועדה לבחירת יועצים, בניגוד לסדרי מינהל תקין ולנוהל הפנימי שקבעה.

#### ❖ הערות מבקר המדינה

- כותרת ההסכם האחד היא כללית ואין היא מלמדת על מהותו או אופיו. הייעוץ מעצם טבעו ייחודי וקיים מגוון רב של יועצים. חתימה על הסכמים כלליים שאין כתובים בהם כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים לשירות הניתן, לאופיו ולמהותו עלולה להביא לידי סכסוכים מיותרים בין העירייה לספק.

- יש להציג לפני הוועדה את כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים למהות הייעוץ הנדרש, כדי שזו תוכל לקיים בקרה יעילה על העסקת יועצים במינהלים ובאגפים השונים בעירייה.

- במשך יותר מעשר שנים מהכנת הנוהל, לא פעלה העירייה להסדרתה של סוגיית ניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים, וגם לאחר שמשרד הפנים פרסם הנחיות בעניין זה, השתהתה ביישומן. העסקת יועצים ומתכננים בפרק זמן כה ממושך בלי שהעירייה תפעל למניעת מצבים של ניגוד עניינים אינה ראויה ועלולה להביא לידי פגיעה באמון הציבור ברשות.

- על העירייה להקפיד למלא אחר הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ומן הראוי שאת בחינת ניגוד העניינים תעשה היועצת המשפטית של העירייה, הרשאית לצורך זה להיוועץ בראש המינהל או במנהל האגף הרלוונטיים.



❖ **מעקב הביקורת - פעולות שננקטו**

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים:

- הסכמי מסגרת - הוספה להסכמי המסגרת פסקה המבהירה את תחום הייעוץ ותחום התמחות היועץ.
- אפיון הייעוץ - במסגרת עדכון הנוהל יובהר כי יש להציג לפני הוועדה את כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים למהות הייעוץ הנדרש (כפי שקורה בפועל מאז ומתמיד).

**7. העסקת יועצים בדיעבד**

❖ **ממצאים מדוח מבקר המדינה**

העירייה התקשרה עם חברה העוסקת בקורסי הכנה לבגרות ולפסיכומטרי ועם חברת הדרכה בנושאי איכות הסביבה. ההתקשרויות נעשו בטרם אישרה הוועדה את העסקתן ובטרם נחתמו עמן הסכמי התקשרות. בשישה<sup>6</sup> מתוך שמונה מקרים נוספים שנבדקו החלה העירייה להעסיק יועצים ונותני שירותים בטרם נחתם עמם הסכם התקשרות.

❖ **הערות מבקר המדינה**

- העירייה החלה להעסיק את חברות ההדרכה בטרם אישרה הוועדה את העסקתן ובלי שייחתם עמן הסכם התקשרות. יתר על כן, אחת החברות קיבלה חלק משכרה לפני שהוועדה אישרה את התקשרותה עם העירייה. אין התנהלות זו עולה בקנה אחד עם הוראות הנוהל שהעירייה קבעה ועם סדרי מינהל תקין.
- גם לאחר שקיבלה את אישורה של הוועדה, המשיכה העירייה להעסיק את החברה הנ"ל בטרם נחתם עמה הסכם התקשרות, וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקין.

❖ **מעקב הביקורת - פעולות שננקטו**

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, הוועדה חזרה והנחתה כי יש להקפיד לקבל את אישורה מבעוד מועד ולא להציב עובדה מוגמרת בפניה.

**8. קיום יחסי עובד-מעביד**

❖ **ממצאים מדוח מבקר המדינה**

בעירייה מועסקים נותני שירותים<sup>7</sup> המוגדרים יועצים ושכרם משולם כנגד חשבונות שהם מגישים לעירייה. אופן העסקתם ומהותו מאופיינים ביחסי עובד-מעביד: משך ההעסקה, אופי התפקיד, ביצוע העבודה במשרדי העירייה והחתמת כרטיס נוכחות. ההתקשרות נחזית כעקיפה של חובת המכרזים ושל כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות.

<sup>6</sup> עובדת באגף בנייה ציבורית, חברה לשיפור הישגים בבחינות הבגרות, ייעוץ תקשורתי במגזר הרוסי,

<sup>7</sup> יועץ לפיתוח עסקי ושני שמאי מקרקעין.

<sup>7</sup> ראש מינהלת רמת אליהו, עובדים במינהל ההנדסה ושני שמאי מקרקעין.

## ❖ הערות מבקר המדינה

- הוצאות שכרם של עובדים המוגדרים "יועצים" נזקפות לחובת תקציב הפעולות של המינהל או של האגף הרלוונטיים, ולא לחובת סעיף הוצאות שכר. באופן זה, אין שיעורי הוצאות השכר בדוחותיה הכספיים של העירייה משקפים את מלוא הוצאותיה בגין העסקתם של עובדים אלה.

- העירייה החלה להעסיק שני שמאים בטרם נחתמו עמם הסכמי התקשרות, בניגוד לסדרי מינהל תקין. זאת ועוד, העסקתו של אחד מהם אף לא אושרה בוועדה, כנדרש בנוהל.

- אופי תפקידם של השמאים ותקופת העסקתם הממושכת בעירייה מאפיינים מערכת יחסים שבין עובד למעבידו ולא של יועץ או נותן שירותים לעירייה המספק שירות שמעצם טיבו מוגבל בזמן - התפקיד שבו הם שימשו כחלק מהמערכת הארגונית העירונית, ביצוע העבודה במשרדי העירייה, לרבות החתמת כרטיס נוכחות, קיומה של תקופת התקשרות ארוכה ויחסי האמון הנדרשים מהם כלפי העירייה, דהיינו מעסיקתם. מכיוון שכך, העסקתם נחזית כעקיפה של חובת המכרזים ושל כללי העסקת עובדים ברשויות מקומיות. זאת ועוד, בהמשך העסקתם של שני השמאים באופן זה יש משום סיכון כי ייקבע שבין עובדים אלה לעירייה מתקיימים יחסי עובד-מעביד ועל כתפי העירייה תוטל חבות נוספת כלפיהם.

בתשובתה מסרה העירייה כי ההחלטה להתבסס על שירותי מיקור חוץ היא החלטה ניהולית פנימית. לטענתה, שמאות אינה בבחינת מדע מדויק והתפקיד מחייב יחסי אמון מיוחדים, וזאת כפועל יוצא מן היחסים המתמשכים בין הצדדים. גם על-פי חוות הדעת של יועציה המשפטיים, השמאים שהיא מעסיקה אינם עוסקים בפועל בהכנת שומות מקרקעין, אלא נותנים שירותים כחלק מהמערכת הארגונית. זאת ועוד, אם מבקשת העירייה לאייש משרות באמצעות שירותי מיקור חוץ, עליה לעשות זאת בדרך של מכרז כדין.

## ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, לגבי יועצים (וביניהם שמאים) בנושאים הרגישים והמורכבים בהם בא לידי ביטוי הקושי האמור, העירייה מציעה להמתין עד לקבלת הנחיות בנושא ממשרד הפנים.

## 9. מכרז לתפקיד דובר העירייה

### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

בספטמבר 2012 דנה ועדת המכרזים באיוש משרת דובר העירייה. ועדת מכרזים ראינה 15 מתמודדים והחליטה על שתי מועמדות סופיות, מי שכינה בתפקיד קודם לכן מטעם חברת יחסי הציבור (להלן - **דוברת**) ומועמדת נוספת, אך לא נימקה מדוע בחרה דווקא בשתי המועמדות האלה. בנוגע למועמדת האחרת ציין ראש העירייה כי היא אכן ראויה, אך ממליציה ציינו כי יש לה בעיה בניהול צוות עובדים. הוועדה החליטה לבחור בדוברת למשרה.

### ❖ הערות מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה מדגיש בפני העירייה את החשיבות בהבאת נימוקים להחלטתה של ועדת המכרזים, המשקפים את בחירתו של מועמד מסוים על פני מועמדים אחרים.

### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, בעבר היה מקובל לתמצת את החלטות הוועדה. כיום, מקפידה הוועדה על ציון נימוק החלטותיה בפרוטוקול.

## 10. שירותי ייעוץ תקשורתי למגזר הרוסי

### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

ביולי 2010 דנה הוועדה בבחירת יועץ תקשורת למגזר הרוסי ובחרה לתפקיד חברת יחסי ציבור. בדצמבר 2011, כשנה וחצי לאחר הדיון בוועדה, הגישה הדוברת טופס בקשה לוועדה שעניינה ייעוץ תקשורתי למגזר הרוסי. בטופס ציינה שלושה מציעים לתפקיד - חברת יחסי ציבור שהייתה הזולה ביותר, ושתי חברות נוספות. בטופס הבקשה המליצה דוברת העירייה על חברת יחסי הציבור, שבאותה תקופה הייתה מעסיקתה<sup>8</sup>.

דוברת העירייה מסרה כי במסגרת תפקידה הוטל עליה לאסוף הצעות לקבלת שירותי יחסי ציבור וייעוץ תקשורתי בשפה הרוסית. ההחלטה הסופית על ההתקשרות היא של הוועדה, של ראש העירייה ושל גזבר העירייה. לדבריה, הוועדה ידעה שחברת יחסי ציבור היא מעסיקתה, וחלקה בעניין זה היה טכני בעיקרו. לעניין פער הזמנים שבין מועד אישור הוועדה למועד הגשת הטפסים הסבירה הדוברת כי טופסי הבקשה הוגשו באיחור לוועדה מכיוון שהטפסים המקוריים אבדו.

נמצא כי העירייה החלה להעסיק את חברת יחסי הציבור כבר באוגוסט 2010 לפני שנחתם הסכם ההתקשרות עמה. ההסכם נחתם בדיעבד לתקופת התקשרות של שנה (אוגוסט 2010 - יולי 2011). האפשרות להאריך את ההסכם בשתי תקופות נוספות עד 12 חודשים כל אחת - נמחקה בהסכם החתום. אף על פי כן, האריכה העירייה את התקשרותה עם חברת יחסי הציבור לשתי תקופות נוספות, עד סוף יולי 2013. מתחילת ההתקשרות עמה ועד סוף 2012 שילמה העירייה לחברה זו כ-1.77 מיליון ש"ח בעבור שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור ושירותי ייעוץ תקשורתי ויחסי ציבור למגזר הרוסי.

### ❖ הערות מבקר המדינה

- משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב שבו דוברת העירייה, שהועסקה באותה התקופה כנותן שירותים חיצוני לעירייה, ניהלה את תהליך קבלת ההצעות שבסופו נבחרה מעסיקתה. הדוברת נמצאה במצב של ניגוד עניינים מובהק כשהמליצה לוועדה להתקשר עם חברה זו; מצב שיש בו כדי להביא לידי פגיעה בעיקרון השוויון. אין מדובר בתהליך טכני בלבד משום שקביעת אמות המידה לתהליך

<sup>8</sup> בשנת 2012 זכתה במכרז לתפקיד דוברת - עובדת עירייה.

- הבחירה, הנתונה בידיה של הדוברת, שמטבע הדברים הכירה את יכולותיה המקצועיות של מעסיקתה, יש בה די כדי להעדיף שלא באופן הוגן את החברה האמורה ובכך לפגוע בעיקרון של מתן הזדמנות שווה.
- בתשובת העירייה נטען כי אמת המידה היחידה שהדריכה את הוועדה היה המחיר - נתון אובייקטיבי. עוד נטען כי לדוברת לא הייתה כל השפעה על תוצאות התהליך.
- משרד מבקר המדינה מדגיש כי בטופס הבקשה שהוגש לוועדה ועליו חתומה הדוברת צוין במפורש כי חברת יחסי ציבור היא המומלצת. זאת ועוד, מאחר שהצעתה הכספית של החברה לא הייתה סופית, ממילא לא עמדה בפני הוועדה אמת מידה אחידה לבחירה בין ההצעות.
- העירייה החלה להעסיק את חברת יחסי ציבור בטרם נחתם עמה הסכם ההתקשרות.

#### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, ההתקשרות עם חברת יחסי הציבור הסתיימה. החל מאוגוסט 2013 ניתן השירות בידי חברה אחרת. החל מינואר 2014, עקב קיצוצים תקציביים, העירייה אינה מקבלת שירותים בתחום זה.

### 11. התקשרויות ללא הסכם וללא אישור הוועדה לבחירת יועצים

על-פי הנוהל העירוני, אין להעסיק יועץ לפני שהוועדה אישרה את העסקתו. הועלו מקרים שהעירייה לא פעלה לפי הנוהל הפנימי שקבעה והתקשרה עם יועצים ונותני שירותים בטרם נדון נושא העסקתם בוועדה. להלן דוגמה:

#### התקשרות עם חברה לשירותי מיקור חוץ בעבור מינהל הנדסה

##### ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

בדצמבר 2008 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם חברת מחשוב. בשנים 2007-2012 העסיקה העירייה עובדים חיצוניים מטעם חברה זו בעבור מינהל הנדסה, באמצעות שירותי מיקור חוץ, בלי שערכה מכרז כנדרש וללא כל הסכם התקשרות, ואף בלי שההתקשרות אושרה בוועדה. ההתקשרות נעשתה באמצעות הזמנות עבודה בלבד. בשנים אלו שילמה העירייה לחברת המחשוב כמיליון ש"ח.

##### ❖ הערות מבקר המדינה

העירייה קיבלה מחברת המחשוב שירותי מיקור חוץ שאינם מאופיינים בעבודת ייעוץ או תכנון המחייבת מומחיות או ידע מיוחדים; לכן, היה עליה לערוך מכרז כדין. חמורה מכך היא העובדה שההתקשרות עם החברה נעשתה בלי שיחתם עמה הסכם המעגן את תנאי ההתקשרות; וזאת, בניגוד לסדרי מינהל תקין ובניגוד להוראות הנוהל שהעירייה קבעה.

כמו כן, גם בכל הנוגע לקבלת שירותי ליווי מערכות המחשוב והטמעתן היה על העירייה לפעול על פי הנוהל שקבעה, דהיינו לקבל את אישורה של הוועדה ולחתום על הסכם כדין.

בתשובתה מסרה העירייה כי טופס הזמנת העבודה של העירייה הוא הסכם לכל דבר ועניין. משרד מבקר המדינה אינו מקבל את עמדת העירייה ומדגיש כי, שלא כמו

בהסכם שהעירייה חותמת עם ספקים ויועצים, בהזמנת עבודה אין מצוינים תנאים מהותיים להתקשרות, כמו לוחות זמנים, סמכויות ופיקוח על העבודה, חובת נאמנות, חובת שמירת סודיות, נזיקין וביטוח ותנאים הנוגעים לפיצויים ולהפסקת ההתקשרות.

#### ❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

לפי דיווח הצוות לתיקון ליקויים, סעיף 203 לפקודת העיריות קובע כי הזמנה חתומה בידי ראש העירייה וגזבר העירייה מהווה הסכם לכל דבר ועניין. עם זאת, העירייה מקפידה לחתום על הסכמים עם יועצים/מתכננים, למעט כאשר מדובר בסכומים נמוכים.

עדכון הנוהל העירוני: ייחתמו הסכמי מסגרת עם נותני שירותים בסוגי מקצועות והתמחויות הנדרשים לעירייה באופן שוטף ובמהלך עיסוקיה הרגילים. בגין כל עבודה תוצא הזמנת עבודה מכוח הסכמי המסגרת.

