

העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות

תקציר

רקע כללי

הרשויות המקומיות נוהגות לעתים להתקשר עם יועצים לסיוע בביצוע תפקידיהן. היועצים מספקים לרשויות המקומיות שירותי ייעוץ במגוון רחב של תחומים, ובהם אדריכלות, הנדסה, ייעוץ ארגוני, יחסי ציבור, חשבונאות וכלכלה¹ (להלן - היועצים או היועצים החיצוניים). הרשויות המקומיות מתקשרות עם היועצים באמצעות מכרז או בפטור ממכרז. תופעת העסקת היועצים על ידי הרשויות המקומיות היא נרחבת, והרשויות שנבדקו העסיקו עשרות יועצים בהיקף מצטבר כולל של עשרות מיליוני ש"ח בשנה².

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות) ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות) נקבעה חובת הרשויות המקומיות להתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה, בין במכרז פומבי ובין במכרז זוטא³. כמו כן נקבעו התנאים שבהם רשות מקומית רשאית להתקשר בהליך פטור ממכרז. מטרתם העיקרית של דיני המכרזים היא להבטיח כי הרשויות המקומיות יתקשרו עם נותני שירותים רק על בסיס כישוריהם ולפי שיקולים ענייניים בלבד, וכי לכל נותן שירותים תינתן הזדמנות שווה לזכות בתפקיד. בית המשפט העליון קבע כי פטור ממכרז הוא חריג, ויש לפרשו בצמצום. עוד קבע בית המשפט כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הליך מינהלי תקין, מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

- 1 הדוח לא עסק בנושא יועצים משפטיים שלגביהם הנושא ייבחן בנפרד.
- 2 בשנת 2013 היו הוצאות הרשויות המקומיות שנבדקו בגין העסקת יועצים כדלקמן: עיריית הרצלייה - כ-23 מיליון ש"ח, עיריית אשדוד - כ-18 מיליון ש"ח, עיריית גבעתיים - כ-15 מיליון ש"ח, עיריית קריית ביאליק - כ-6 מיליון ש"ח, מועצה אזורית באר טוביה כ-2 מיליון ש"ח ומועצה מקומית בנימינה כ-0.7 מיליון ש"ח.
- 3 הרשות המקומית תקיים מכרז פומבי או מכרז זוטא על פי גובה סכום ההתקשרות. מכרז פומבי הוא מכרז שבו הפנייה לקבלת הצעות נעשית בהודעה לציבור. מכרז זוטא הוא מכרז שאינו פומבי. ועדת המכרזים של הרשות המקומית תנהל רשימת ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, תקבע את אמות המידה לפנייה לספקים ולקבלנים, ואחר כך תפנה לארבעה או לשישה ספקים או קבלנים לפחות.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 - אפריל 2015 בדק משרד מבקר המדינה את נושא העסקת היועצים החיצוניים בשש רשויות מקומיות: עיריית אשדוד, עיריית גבעתיים, עיריית הרצלייה, עיריית קריית ביאליק, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, והמועצה האזורית באר טוביה (להלן - שש הרשויות). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים. כמו כן נבדקו דיווחיהן של 162 רשויות מקומיות למשרד הפנים על היקף התקשרויותיהן עם יועצים, ונבדקה תלונה הנוגעת להעסקת יועצים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה הגליל.

הליקויים העיקריים

מנגנון להסדרת התקשרויות עם יועצים

אף שחלפו יותר משנתיים וחצי מאז התחייב משרד הפנים לפני בית המשפט העליון לפרסם הנחיות לרשויות המקומיות, בכל הנוגע להתקשרותן עם יועצים חיצוניים, עד מועד סיום הביקורת, מחצית שנת 2015, לא פרסם משרד הפנים הנחיות כאמור. זאת אף שאסדרת הנושא הייתה עשויה לסייע בהבטחת התנהלות שוויונית, שקופה והגונה של הרשויות המקומיות תוך חיסכון בכספי ציבור.

עיריית קריית ביאליק והמועצה האזורית באר טוביה לא הסדירו את הליך התקשרותן עם יועצים חיצוניים, כך שהתקשרותן תיעשה, ככל האפשר, בשקיפות מתוך שוויון הזדמנויות ועל פי כללי המינהל התקין. עיריית גבעתיים והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה הסדירו את הנושא בנהלים בסוף שנת 2014, ואולם בנהלים שאימצו לצורך זה לא נכללו עניינים מהותיים שראוי היה להסדירם.

בעיריית הרצלייה פועלת "ועדה ליועצים מקצועיים", אשר דנה בבקשות של אגפים ומחלקות בעירייה להתקשר עם יועצים במגוון תחומי עיסוק. אף שלעירייה "נוהל הזמנת עבודה", המסדיר את אופן ההתקשרות עם ספק לרכישת שירותים, לרבות "יועץ/מתכנן או כל נותן שירותים אחר", הנוהל האמור אינו עוסק בוועדת היועצים לרבות סמכויותיה, אופן עבודתה ותהליכי קבלת החלטות.

לעיריית אשדוד נוהל להעסקת יועצים שאינם מתחום ההנדסה ונוהל נפרד להזמנות תכנון, העוסק בהתקשרויות עם יועצים מתחום ההנדסה. שני הנהלים נבדלו זה מזה בעניינים מהותיים: בין היתר, מחצית מחברי הוועדה להזמנות תכנון, הדנה בהעסקת יועצים מתחום ההנדסה בלבד היו נבחרו ציבור, בשעה שהוועדה להעסקת יועצים היא ועדה מקצועית שחבריה נושאי תפקיד בעירייה. הוועדה להזמנות תכנון התכנסה בתדירות נמוכה יותר מן הנדרש, והעסיקה לפיכך יועצים רבים ב"נוהל עוקף" ללא שום דיון בוועדה.

דיווח על העסקת יועצים במסגרת הצעת התקציב

משרד הפנים מפרסם מדי שנה הנחיות להגשת מסגרת תקציב לרשויות המקומיות, ובמסגרתן הוא דורש, בין היתר, מהרשויות המקומיות לציין לגבי השנה החולפת את מספר היועצים החיצוניים, את עלות העסקתם ואת משך ההתקשרות עמם. כמו כן נדרשות הרשויות המקומיות לפרט את השירותים שמספקים היועצים.

בבדיקת 162 רשויות מקומיות נמצא כי רק כמחציתן דיווחו בהצעת התקציב על היקפי העסקת היועצים בשנת 2013, ואולם גם דיווחים אלו היו חלקיים, ורובן המכריע של הרשויות לא פירטו את תחומי העיסוק של היועצים ואת מועדי ההתקשרות עמם כנדרש. יתר על כן, הרשויות המקומיות דיווחו ברובן על העסקת מספר מצומצם של יועצים. הבדיקה בשש הרשויות העלתה כי הדיווחים לא תאמו את מצבת ההתקשרויות בפועל.

משרד הפנים לא עקב אחר הדיווח על היועצים במסגרת תקציב הרשות המקומית, ולא אחר הנתונים שעליהם מדווחות הרשויות המקומיות, וממילא לא השתמש בהם. המשרד גם לא הנחה את הרשויות המקומיות באשר לדרך הדיווח.

החובה לקיים הליך תחרותי

עיריית קריית ביאליק והמועצה האזורית באר טוביה נוהגות להתקשר עם יועצים ללא מכרז או הליך תחרותי אחר, המבוסס על בחינת כמה הצעות על פי אמות מידה שנקבעו מראש.

עיריית גבעתיים לא קיימה הליך תחרותי לבחירת היועצים עד סוף שנת 2014, לא קבעה אמות מידה להליך הבחירה ולא פרסמה את בקשתה לקבל הצעות להתקשרות עם יועצים.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לא קיימה עד סוף שנת 2014 הליך תחרותי לבחירת היועצים, וגם לאחר מכן לא קבעה אמות מידה להליך הבחירה, ולא פרסמה בפומבי את בקשתה לקבל הצעות להתקשרות עם יועצים, בין בדרך של הקמת מאגר יועצים ובין בדרך אחרת.

עיריית הרצלייה אמנם קבעה בנוהל הזמנת עבודה כי יש לבחון כמה הצעות חלופיות להתקשרות, אולם לא חייבה את הגורם הבוחר את ההצעה הזוכה לקבוע אמות מידה פומביות שעל פיהן תיבחר הצעה זו, ואף לנמק את בחירתו. ועדת היועצים של עיריית הרצלייה לא ערכה הליך לבחירת ההצעה הזוכה מבין כמה הצעות חלופיות בחלק ניכר מהחלטותיה, ולא עמדו לפני מידע ופרטים מהותיים בדבר ההתקשרות המבוקשת. הדבר חמור במיוחד נוכח התרעותיה של היועצת המשפטית של עיריית הרצלייה בדבר אופן פעילות הוועדה אשר לא זכו לתשומת הלב הנדרשת.

עיריית הרצלייה לא הקפידה להביא לפני ועדת היועצים התקשרויות בדבר עבודות ייעוץ אשר היקפן הכספי עלה על ההיקף הכספי המחייב דיון בוועדת היועצים על פי הנוהג בעירייה; לא הקפידה להציג לפני ועדת היועצים את היקף העבודה אשר יידרש בפועל; החליטה להגדיל היקפי עבודה שנקבעו בוועדה ללא דיון נוסף.

חברי הוועדה להזמנות תכנון בעיריית אשדוד אישרו התקשרויות עם יועצים בהיקף של מיליוני ש"ח בלי שהתקיים שום הליך תחרותי. העירייה לא פנתה ליועצים נוספים, וחברי הוועדה לא שקלו הצעות חלופיות, ולא נימקו את שיקוליהם לבחירת הזוכה. עיריית אשדוד לא קבעה אמות מידה ברורות וידועות מראש לבחירת יועצים, ואף לא חייבה את הוועדה להזמנות תכנון לקבוע אמות מידה כאמור.

ועדת היועצים בעיריית אשדוד לא הציגה יועצים חלופיים ברוב מכריע של החלטותיה בשנים 2011-2014, לא פרסמה את הפנייה ליועצים, וממילא לא פירטה את השיקולים להעדפת היועץ הנבחר כדרוש על פי כללי המינהל התקין. רק בספטמבר 2014 קבעה העירייה כי הוועדה לבחירת יועצים שאינם מתחום ההנדסה מחויבת לפנות למספר יועצים מסוים, ולהחליט בהתאם לאמות מידה שנקבעו מראש.

הקמת מאגר יועצים

בסוף 2014 פרסמה עיריית גבעתיים קול קורא להצטרפות למאגר יועצים. הנוסח שפורסם מלמד כי העירייה נתנה פרשנות מרחיבה וגורפת מאוד להגדרה של יועצים, כך שהרשימה שפרסמה כוללת את רוב תחומי העיסוק הקיימים במשק שבשירותיהם נעזרה העירייה.

בפברואר 2014 פרסמה עיריית קריית ביאליק קול קורא שהופנה ליועצים מתחום ההנדסה בלבד, אף שהתקשרויותיה נעשו עם יועצים מתחומים שונים. בקול קורא נקבע, בין היתר, כי בחירת מתכננים ויועצים לביצוע עבודה ספציפית תיעשה לאחר בדיקת כמה מועמדים רלוונטיים, בסבב מחזורי, ככל שהדבר ניתן באופן הוגן. המאגר אושר ביולי 2014. מאז אוגוסט 2014 ועד מרץ 2015 התקשר אגף ההנדסה עם 12 יועצים, ומתוכם שניים שאינם רשומים במאגר. אגף ההנדסה לא פעל על פי תנאי הקול קורא ולא בחן כמה הצעות בטרם החליט על ההתקשרות עם יועץ ספציפי.

עיריית הרצליה לא פעלה להקמת מאגר יועצים כמתחייב מהחלטותיה ומהייעוץ המשפטי שקיבלה, וכמו כן היא לא פרסמה בפומבי ליועצים מתחומי עיסוק שונים כי באפשרותם להגיש בקשה להתקשר עמה.

עיריית אשדוד לא קבעה הליך לצירוף יועץ למאגר היועצים מתחום ההנדסה, וממילא לא פרסמה את האפשרות להצטרף למאגר היועצים לאחר עמידה באמות מידה ברורות; העירייה התקשרה עם יועצים מתחום ההנדסה אשר לא נכללו במאגר היועצים שהקימה; לגבי היועצים שאינם בתחום ההנדסה החליטה עיריית אשדוד שלא לנהל מאגר יועצים.

העסקת יועצים בתחומים שאינם מחייבים מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים

עיריות אשדוד, גבעתיים, הרצליה וקריית ביאליק התקשרו עם נותני שירותי ייעוץ בהיקף כספי ניכר, ללא מכרז, כשהשירות הניתן על ידם לא היה, לכאורה, בעל מאפיינים של עבודת ייעוץ הדורשת מומחיות או ידע מיוחדים או מידה מיוחדת של יחסי אמון. פעולתן זו נוגדת את הוראות תקנות המכרזים ואת פסיקת בית המשפט העליון.

בחינת חשש לניגוד עניינים

בניגוד להנחיית משרד הפנים, עיריות אשדוד, הרצליה וקריית ביאליק לא החתימו חלק מהיועצים על שאלון למניעת חשש לניגוד עניינים או שהחתימו אותם על שאלון זה אחרי שהחלו בעבודתם בעירייה. עיריית גבעתיים, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית באר טוביה לא פעלו במשך תקופה ממושכת להסדיר את סוגיית ניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים, וגם אחרי שפורסמו הנחיות משרד הפנים השתהו כארבע שנים ביישומן.

הליכי ההתקשרות עם יועצים

עיריות אשדוד, גבעתיים, הרצליה וקריית ביאליק, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית באר טוביה העסיקו יועצים במשך תקופות ארוכות של עד 16 שנה בסכומי התקשרות מצטברים ניכרים של מיליוני ש"ח בלי שבחנו את המשך ההתקשרות עמם מפעם לפעם, ובלי שאפשרו ליועצים אחרים להגיש את מועמדותם.

עיריות גבעתיים וקריית ביאליק, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית באר טוביה התקשרו עם יועצים ושילמו להם בגין שירותיהם בלי שחתמו עמם על הסכם ואף ללא הזמנת עבודה, בניגוד לפקודת העיריות, לצו המועצות המקומיות ולצו המועצות האזוריות וללא הרשאה כדין; עיריות אשדוד, הרצליה וקריית ביאליק, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית באר טוביה התקשרו עם יועצים על סמך הזמנות עבודה, אך בלי שחתמו עמם על חוזה בכתב שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים, בניגוד לכללי המינהל התקין ובאופן העלול לפגוע בזכויות הרשות המקומית.

עיריות אשדוד, גבעתיים, קריית ביאליק והמועצה האזורית באר טוביה חתמו על חלק מהסכמי התקשרות עם יועצים בדיעבד אחרי שכבר החלו לקבל מהם שירותים. כמו כן התקשרו הרשויות הללו עם יועצים בהסכמים שלא כללו פרטים מהותיים הנוגעים למהות הייעוץ הניתן ולתנאי ההתקשרות.

שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור

בניגוד להנחיית משרד הפנים, שלפיה יאייש את תפקיד דובר העירייה עובד הרשות המקומית, עיריית גבעתיים העסיקה לסירוגין בשנים 2007-2014 שלושה יועצי תקשורת, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה התקשרה בשנת 2014 עם "יועץ תוכן (דובר)", והמועצה האזורית באר טוביה התקשרה בשנת 2011 עם חברה, בין היתר, למתן ייעוץ תקשורתי ושירותי דוברות. עיריית גבעתיים והמועצה האזורית באר טוביה התקשרו עם יועצי תקשורת ללא מכרז או הליך תחרותי. בעיריית גבעתיים לא נמצאו מסמכים המתעדים את העבודה ואת השירותים שהעניקו שלשת יועצי התקשורת. זאת ועוד, עיריית גבעתיים התקשרה בו זמנית עם שניים מהיועצים, אף שמהות העסקתם על פי ההסכמים שנחתמו עמם הייתה דומה. המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ערכה אמנם הליך תחרותי לבחינת כמה הצעות חלופיות, אך לא פרסמה זאת בפומבי.

התקשרויות עם רואי חשבון

עיריית קריית ביאליק והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה התקשרו עם משרדי רואי חשבון לתקופות העולות על 16 שנים, לצורך קבלת שירותים חשבונאיים שוטפים. באפריל 2013 אישרה עיריית קריית ביאליק את חידוש ההתקשרות עם רואה החשבון ללא מכרז בנימוק כי זו עבודה המחייבת יחסי אמון, ידע ומומחיות מיוחדים אף שהדבר עמד בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון שניתנה חודשים מספר קודם לכן. בניגוד להנחיית משרד הפנים הועסקו על ידי הרשויות המקומיות עובדים מטעם רואי החשבון במשרדי הרשויות המקומיות בתפקידים שמעצם טיבם אמורים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות.

התקשרות עם חברי מועצה לשעבר

בשנים 2003-2015 התקשרה עיריית קריית ביאליק עם חבר מועצת העירייה לשעבר לשם קבלת שירותיו כיועץ ארגוני, ההתקשרות נעשתה ללא מכרז או הליך תחרותי אחר, וללא הסכם בכתב. העירייה התקשרה עם חבר המועצה לשעבר בדצמבר 2003 כחודשיים בלבד אחרי שסיים את כהונתו כחבר מועצה באוקטובר 2003, בניגוד לפקודת העיריות. ביולי 2010 התקשרה עיריית קריית ביאליק ללא מכרז או הליך תחרותי עם חברה בבעלות חבר מועצה אחר לשעבר, לקבלת שירותי ייעוץ בנושא מכרזים, בתמורה חודשית קבועה, ללא קשר לעבודה שביצעה החברה ובלי שהחברה נדרשה בהסכם להגיש דיווח על היקף העבודה. במסמכי העירייה לא נמצא הסבר המבסס את ייחודיותם של חברי המועצה לשעבר כנותני שירותים.

התקשרות עם עובדים לשעבר

עיריית אשדוד העסיקה את מנהלת מחלקת אגרות והיטלי פיתוח לשעבר כיועצת בתפקיד אשר מעצם טיבו צריך להיות מאויש בעובדי עירייה, ובמקביל לעובדת עירייה שמילאה תפקיד דומה, בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים, ותוך כדי עקיפת כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות. כל זאת למשך תקופה ארוכה פי שלושה מתקופת ההעסקה הראשונית שעליה החליטה ועדת היועצים.

עיריית גבעתיים העסיקה את מנהל מחלקת התשתיות לשעבר שפרש לגמלאות מוקדמות באמצעות חברת ייעוץ כלכלי. נוסף על תשלום שנקבע לחברת הייעוץ הכלכלי עבור מתן שירותיה, העירייה שילמה לחברה, ללא הצדקה, תקורה של 5% מעלות שכרו של מנהל מחלקת התשתיות לשעבר. זאת ועוד, העירייה התקשרה בשנים 2009-2015 עם חברת הייעוץ הכלכלי ללא מכרז או הליך תחרותי אחר, ובשנים 2010-2013 ללא הסכם תקף.

בשנים 2009-2014 התקשרה עיריית קריית ביאליק כמה פעמים עם מי שכיהן בה בתפקיד מהנדס העיר בשנים 1981-2006, ההתקשרויות היו לשם קבלת ייעוץ הנדסי וניהול פרויקטים, ונעשו ללא מכרז וללא הליך תחרותי אחר. במהלך השנים שילמה לו העירייה סכומים ניכרים שהסתכמו במיליוני ש"ח. במשך כשנתיים שימש היועץ כנותן שירותים לעירייה, ובמסגרת זו סייע למהנדס העיר ושימש נציג העירייה ללווי פרויקטים שונים בעיר (להלן - ההסכם הראשון). בד בבד גם נתן היועץ ההנדסי לעירייה שירותי ניהול פרויקטים על פי הסכמים נוספים שהעירייה חתמה עמו. חלק מהפרויקטים שלגביהם נחתמו ההסכמים הנוספים לוו על ידיו גם על פי ההסכם הראשון, בלא שהעירייה פעלה למניעת חשש לניגוד עניינים. בהסכמים נוספים שחתמה העירייה עם היועץ ההנדסי נמצאו כמה פגמים מהותיים, כגון אי-קביעה של שלבי תשלום במקביל לביצוע העבודה ואי-קביעת לוחות זמנים.

המועצה האזורית באר טוביה התקשרה בשנת 2011 במכרז לתפקיד קצין בטיחות בתעבורה עם עובד המועצה לשעבר בניגוד להנחיית משרד הפנים הקובעת כי משרת קצין בטיחות בתעבורה היא משרת חובה סטטוטורית.

התקשרות עם עובדים במחלקת ההנדסה ובוועדות לתכנון ולבנייה

עיריית גבעתיים מעסיקה שמאית שמאפייני העסקתה הם כשל עובדת עירייה לכל דבר ועניין: אופי התפקיד, ביצוע העבודה במשרדי העירייה והחתמת כרטיס נוכחות. ההתקשרות נחזית כעקיפה של חובת המכרזים ושל כללי העסקת עובדים ברשויות מקומיות.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה הגליל התקשרה עם יועצים חיצוניים לתפקיד בודקי תכניות, שהוא חלק מהעבודה הביצועית השוטפת של הוועדה, תפקיד שמעצם טיבו אמור להיות מאויש על ידי עובד במשרה תקנית. בכך פעלה הוועדה בניגוד להנחיות משרד הפנים ועקפה הלכה למעשה את כללי העסקת עובדים שחלים גם על ועדות לתכנון ולבנייה. זאת ועוד, ההתקשרות עם היועצים נעשתה ללא פרסום מכרז, כנדרש בהנחיות משרד הפנים.

התקשרות עם חברות לקביעת חבות בהיטלים ואגרות

עיריות אשדוד וקריית ביאליק התקשרו ללא הליך תחרותי בהסכמים לקבלת שירותי ייעוץ בדבר בדיקת חבותה וזכאותה של העירייה בגין תשלום אגרות והיטלים. בהסכמים נקבע כי שכר טרחה בגין עבודת הייעוץ יעמוד על 20%-28%, מהסכום שישולם או יושב לעירייה בעקבות פעילות היעוץ; עיריית הרצלייה התקשרה עם משרד רואי חשבון לצורך "טיפול בהחזרי מע"מ תשומות" תמורת תשלום המבוסס על שיעור מן ההחזר, בלי שהיה בידי ועדת היועצים מידע בדבר עלות ההתקשרות הצפויה. התשלום מכספי ציבור לגורמים פרטיים לצורך התחשבות עם גוף ציבורי אחר עלול לפגוע באינטרס הציבורי. זאת ועוד, עיריות אשדוד וקריית ביאליק התקשרו עם חברות הייעוץ ללא הליך תחרותי במשך תקופות ממושכות בסכומים כספיים ניכרים.

עיריית הרצלייה ערכה הליך בחירה באמצעות מכרז פומבי, למתן ייעוץ בנושא היטלים ונכסים, ובחירה בחברה שעמה הייתה קשורה קודם לכן במשך תשע שנים, אשר הייתה היחידה שהגישה הצעה, בלי לנמק את בחירתה, כנדרש בתקנות המכרזים. בשנתיים שחלפו ממועד המכרז שילמה העירייה לחברה כ-830,000 ש"ח יותר מהעלות המוערכת של ההתקשרות הנגזרת מהיקף העבודה שנקבע במסמכי המכרז ובהסכם שחתמה עם החברה.

ההמלצות העיקריות

נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה, פרשנות מרחיבה שנתנו הרשויות המקומיות להוראות החוק שאיננה עולה בקנה אחד עם הפסיקה, ופערים בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע להסדרת התקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים, על משרד הפנים לגבש ללא דיחוי נוהל באמצעות חוזר מנכ"ל משרד הפנים שיסדיר את ההיבטים הנוגעים להתקשרויות הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז, כנדרש מהתחייבותו לפני בית המשפט העליון. זאת, על מנת להבטיח שכלל הרשויות המקומיות יפעלו על פי עקרונות המינהל התקין, בשקיפות וללא משוא פנים.

על משרד הפנים, בתוקף תפקידו כמאסדר של פעילות הרשויות המקומיות (רגולטור)⁴, לאכוף את הנחיותיו לרשויות המקומיות בכל הנוגע לדיווח על העסקת יועצים, ולהבהירן בדרך שתבטיח שהמידע שימסרו יהיה שלם ואמין; לעקוב אחר הדיווחים כדי לקבל תמונת מצב מלאה על התנהלות הרשויות המקומיות.

על הרשויות המקומיות להקפיד להתקשר עם יועצים בצורה מוסדרת שתבטיח כי בחירת היועצים תיעשה בהליך הוגן, שוויוני ושקוף, ועליהן לקיים פיקוח ובקרה על ההתקשרויות.

הקמת מאגר יועצים פומבי וזמין, אשר יכלול רשימת יועצים שעמם תוכל הרשות המקומית להתקשר, תסייע להבטיח כי הרשות המקומית תקיים הליכי התקשרות יעילים ותחלק את משאביה בהליך מוסדר ושקוף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לפרסם פומבית ליועצים פוטנציאליים את האפשרות לפנות אליהן בבקשה להיכלל במאגר, לקבוע אמות מידה ברורות לצירופם של יועצים למאגר ולעדכנו מדי שנה בשנה. כך יוכלו יועצים נוספים להציע את מועמדותם, וימומש עקרון ההזדמנות השווה.

על הרשויות המקומיות להקפיד על עריכת מכרזים, בין מכרז פומבי ובין מכרז זוטא, בהתאם לסכומי ההתקשרות, במקרים שבהם העבודה אינה דורשת מומחיות מיוחדת או מידה מיוחדת של יחסי אמן.

על הרשויות המקומיות לפעול ליישום הנחיות משרד הפנים בעניין מניעת חשש לניגוד עניינים ולהקפיד להחתים יועצים על שאלון למניעת חשש לניגוד עניינים בטרם תחל ההתקשרות עמם.

על הרשויות המקומיות לקצוב את פרקי הזמן בהתקשרויותיהן עם יועצים לתקופות שיאפשרו לבחון את תנאי ההתקשרות בהליך תחרותי, ובכך לאפשר ליועצים אחרים להגיש את מועמדותם. דרך זו נועדה לאפשר את קבלת ההצעה הטובה ביותר ומתן הזדמנות שווה למתמודדים.

על הרשויות המקומיות להקפיד להימנע מלהתקשר עם יועצים ללא הסכם בכתב שיפרט את מהות ההתקשרות ואת פרטיה העיקריים.

על הרשויות המקומיות להימנע מלהעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם אמורים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות המקומית.

4 ראו: מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 163**, בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1212

סיכום

הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם יועצים בסכומים ניכרים שהצטברו לעתים למיליוני ש"ח, בניגוד לכללי מינהל תקין, בהליכים לא שקופים ולא שוויוניים, ושלא בהתאם לעקרונות שקבע בית המשפט העליון. חלק מההתקשרויות נמשכו במשך שנים רבות בלי שנבחן הצורך בהן מעת לעת ובלי שניתנה הזדמנות שווה ליועצים אחרים; רשויות מקומיות התקשרו לעתים ללא הסכמים בכתב, ובכמה מקרים אף ללא שום אסמכתה כדין; חתמו על הסכמים בדיעבד; חתמו על הסכמים שחסרו בהם פרטים מהותיים. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון, ויש בה כדי לפגוע באמון הציבור ולעורר חשש כי שיקולים לא ענייניים היו מעורבים בהליכי קבלת ההחלטות.

הממצאים מלמדים כי רק חלק מהרשויות המקומיות פעלו להסדרת ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים בהליך מינהלי סדור ושקוף, ונמצאה שונות בין הרשויות המקומיות בהסדרים שאותם נקטו. זאת ועוד, בהיעדר הנחיות ברורות של משרד הפנים אימצו הרשויות המקומיות פרשנות גורפת ומרחיבה להוראות הפטור ממכרז המובאות בתקנות, בניגוד לקביעת בית המשפט העליון שיש לפרשן בצמצום.

יש לראות בחומרה את מחדלו של משרד הפנים ואת השתהותו הבלתי סבירה בקביעת הנחיות ברורות ואחידות לרשויות המקומיות בניגוד להצהרתו לפני בית המשפט העליון בדצמבר 2012. הדבר מהווה מכשלה לפעילותן של הרשויות המקומיות בעניין זה, ומביא למצב הקיים שבו הרשויות מתקשרות עם מאות יועצים בהיקפי התקשרות כוללים מצטברים של עשרות מיליוני ש"ח באופן שאינו שקוף ואינו שוויוני.



מבוא

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפסיקה נקבע, כי על חלוקת משאבי הרשות להיעשות בהליך מוסדר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים⁵. המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשות שמטרתם לשמור על מינהל תקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

הרשויות המקומיות נוהגות לעתים להתקשר עם יועצים לסיוע בביצוע תפקידיהן. היועצים מספקים לרשויות המקומיות שירותי ייעוץ במגוון רחב של תחומים, ובהם אדריכלות, הנדסה, ייעוץ ארגוני, יחסי ציבור, חשבונאות וכלכלה (להלן - היועצים או היועצים החיצוניים).

במהלך הביקורת נמצא כי תופעת העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות היא נרחבת. להלן דוגמאות לגבי היקפי התקשרויות של שש הרשויות המקומיות בשנת 2013⁶: עיריית הרצלייה התקשרה עם 252 יועצים בעלות של כ-23 מיליוני ש"ח; עיריית אשדוד התקשרה עם 211 יועצים בעלות של כ-18 מיליוני ש"ח; עיריית גבעתיים התקשרה עם 143 יועצים בעלות של כ-15 מיליוני ש"ח; עיריית קריית ביאליק התקשרה עם 44 יועצים בעלות של כ-6 מיליוני ש"ח; המועצה האזורית באר טוביה התקשרה עם 20 יועצים בעלות של כ-2 מיליון ש"ח; המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה התקשרה עם 25 יועצים בעלות של כ-0.7 מיליון ש"ח.

בבחינת הוצאות הרשויות המקומיות להתקשרות עם יועצים חיצוניים, לעומת הוצאות השכר של הרשויות המקומיות בגין העסקת עובדיהן⁷, עולה כי בשנת 2013 בשש הרשויות שנבדקו היה ההיקף הכספי הממוצע של העסקת היועצים כ-3% עד 11% מעלויות השכר בקירוב: 3% בבנימינה-גבעת עדה ובבאר טוביה, 4% באשדוד, 8% בהרצלייה, 8.3% בקריית ביאליק ו-11% בגבעתיים.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 - אפריל 2015 בדק משרד מבקר המדינה את נושא העסקת היועצים החיצוניים בשש רשויות מקומיות⁸: עיריית אשדוד, עיריית גבעתיים, עיריית הרצלייה, עיריית קריית ביאליק, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית באר טוביה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים. כמו כן נבדקו דיווחיהן של 162 רשויות מקומיות למשרד הפנים על היקף התקשרויותיהן עם יועצים, ונבדקה תלונה הנוגעת להעסקת יועצים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה הגליל.

5	ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).
6	על פי נתוני הרשויות המקומיות.
7	על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של משרד הפנים. הוצאות השכר כוללות, בין היתר, תשלום פנסיה לעובדים שפרשו.
8	הדוח לא עסק בנושא יועצים משפטיים שלגביהם הנושא ייבחן בנפרד.

המסד הנורמטיבי

סעיף 197 בפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי". הוראות דומות נקבעו בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

על פי הפסיקה, תכלית שיטת המכרזים היא להבטיח הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. בג"ץ עמד על כך כי "חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו".⁹ מהבחינה הציבורית דיני המכרזים אמורים להגשים את עקרון השוויון באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל אדם החפץ להגיש את מועמדותו. מהבחינה הכלכלית מבטאים דיני המכרזים את השאיפה לנהוג בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני תוך כדי השגת מרב היתרונות למפרסם המכרז.¹⁰ בפסיקה נקבע, כי לעקרון התחרות בתנאים של שוויון מעמד בכורה, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה".¹¹

סעיף 198 לפקודת העיריות מסמיך את שר הפנים להתקין תקנות, שבמסגרתן הוא רשאי לקבוע סוגים של חוזים שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות, נקבעו התנאים שבהם רשאית רשות מקומית להתקשר בפטור ממכרז.

בתקנות המכרזים נקבע כי עירייה אינה מחויבת בעריכת מכרז פומבי עד לסכום התקשרות שאינו עולה על 142,200 ש"ח, ובצו המועצות המקומיות נקבע כי מועצה מקומית או מועצה אזורית¹² אינן מחויבות בעריכת מכרז פומבי עד סכום התקשרות שאינו עולה על 70,200 ש"ח. בסכום התקשרות הנע בין 142,200 ש"ח ל-694,700 ש"ח לגבי עירייה, או בין 70,200 ש"ח לבין 350,800 ש"ח לגבי מועצה מקומית או מועצה אזורית, הרשות המקומית מחויבת בעריכת מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא), ובסכום התקשרות העולה על האמור הרשות המקומית מחויבת בעריכת מכרז פומבי. ועדת המכרזים¹³ של הרשות המקומית תנהל רשימת ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, תקבע את אמות המידה לפנייה לספקים ולקבלנים, ואחר כך תפנה לארבעה או לשישה ספקים או קבלנים לפחות, לפי גובה הסכום, המשתנה על פי הודעת משרד הפנים.¹⁴

בתקנה (8)3 לתקנות המכרזים, בסעיף (8)3 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובסעיף (8)3 לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות, נקבע כי אחד מסוגי החוזים באמצעותם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אומן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". עם זאת, פסיקתו של בית המשפט העליון קבעה כי פטור ממכרז הוא חריג לכלל לפיו ההתקשרות צריכה להיעשות בעקבות עריכת מכרז פומבי, וכי ככל חריג יש לפרשו על דרך הצמצום.¹⁵

- 9 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 452, 449 (1974).
- 10 ראו גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", משפט וממשל ב, עמ' 461.
- 11 ע"מ 6203/11 הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11); ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר יזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).
- 12 לגבי מועצה אזורית שמספר התושבים בה עולה על 20,000 נקבעו כללים כמו לגבי עיריות.
- 13 ועדת מכרזים - כהגדרתה בסעיף 148 לפקודת העיריות; סעיף 123 לצו המועצות המקומיות; סעיף 40 לצו המועצות האזוריות
- 14 כל הסכומים בקטע זה פורסמו ועודכנו על ידי משרד הפנים ב-15.10.14.
- 15 ראו בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3) 267 (1992); ר"מ 2349/10 שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 20.5.10); ע"מ 7027/07 מיון נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10).

בית המשפט העליון דן בפרשנותה של תקנה 3(8) במסגרת עתירה שהגישה עיריית נצרת עילית אשר נסבה על רכישת שירותים של ראיית חשבון לעירייה¹⁶ (להלן - פסק דין נצרת עילית). בית המשפט העליון קבע כי עקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מובילים למסקנה שיש להעדיף התקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת. תקנה 3(8) היא חריג לכלל, וצריך לפרשה בצמצום. רק במקרים שבהם נדרשת מומחיות מיוחדת או כאשר מדובר ביחסי אמון מיוחדים נמצא מקום למתן פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים. עוד קבע בית המשפט העליון כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

הסדרת התקשרויות הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים

תקנות המכרזים החלות על משרדי ממשלה ועל תאגידי ממשלתיים

בעוד שעל השלטון המקומי חל הדין הקבוע בפקודת העיריות, בפקודת המועצות המקומיות, בתקנות המכרזים ובצווי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, על התקשרויות של משרדי ממשלה ושל תאגידי ממשלתיים (להלן - השלטון המרכזי), חלים חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות). תקנות חובת המכרזים תוקנו באופן נרחב בשנת 2009 כך שיכללו הנחיות ברורות ומפורטות לגבי התקשרויות של משרד ממשלתי או גוף ציבורי ולגבי אופן ההתנהלות הנדרש ממפרסם המכרז. תיקון דומה לא נעשה בהוראות הדין החלות על השלטון המקומי. נמצא כי בין הדינים יש הבדלים מהותיים, בין היתר בכל הנוגע לדרכי ההתקשרות בפטור ממכרז. להלן הפרטים:

על פי תקנות חובת המכרזים, התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, במקצועות התכנון, העיצוב, הגרפיקה, ההנדסה, האדריכלות, מדידה, או שמאות, והתקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים - פטורות מחובת מכרז, אך ייעשו, ככל הניתן, באמצעות פנייה תחרותית להצעות, כמפורט להלן. על פי התקנות, גם אם לאחר בחינה קבעה ועדת המכרזים כי בנסיבות העניין אין זה אפשרי ומוצדק לערוך את ההתקשרות בדרך של פנייה תחרותית להצעות, עליה לבדוק כמה הצעות הבאות בחשבון טרם ביצוע ההתקשרות.

על פי תקנות חובת המכרזים, כדי לקיים פנייה תחרותית להצעות, על ועדת המכרזים לנהל באופן ממוכן רשימות, הערוכות לפי סוגי התקשרות, של ספקים מתאימים, אשר יעודכנו פעם בשנה לפחות, יפורסמו ויהיו פתוחות לעיון הציבור באתר האינטרנט של הגוף המפרסם (להלן - רשימת מציעים). ועדת המכרזים¹⁷ תפרסם הודעה בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים, ותכלול ברשימה מציעים שנמצאו מתאימים אחרי שהגישו בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין.

16 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).
17 ועדת מכרזים - כהגדרתה בסעיף 8 לתקנות חובת המכרזים.

התקנות מחייבות את ועדת המכרזים לערוך פנייה לקבלת הצעות, ככל הניתן, בסבב מחזורי, באופן הוגן והמעניק את מרב היתרונות למשרד הממשלתי, ולערוך בדיקה, על פי אמות מידה¹⁸, של כמה הצעות הבאות בחשבון מתוך רשימת המציעים.

על פי תקנות חובת המכרזים, התקשרות עם בעל מקצוע בענף התכנון ובכלל זה: אדריכל, מהנדס, מתכנן, יועץ, מנהל פרויקט, מפקח, שמאי מקרקעין ומודד, לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים בענף התכנון, עד היקף של 1.5 מיליוני ש"ח, תיעשה בדרך של בחירה ממאגר מתכננים ועל פי אמות המידה כאמור. התקשרות בהיקף של 1.5 מיליוני ש"ח עד 3 מיליוני ש"ח או בעד פרויקט בלתי מוגדר תיעשה בדרך של פנייה תחרותית לקבלת הצעות, והתקשרות שהיקפה עולה על 3 מיליוני ש"ח תיעשה בדרך של מכרז פומבי.

מהאמור עולה כי תכלית החקיקה הייתה להסדיר את התקשרותם של משרדי הממשלה עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז באופן שיבטיח כי גם התקשרות כזו תיעשה בדרך תחרותית ושקופה, תוך כדי בחינת כמה חלופות, ועל פי אמות מידה ברורות. במטרה להבטיח את שקיפות ההליך ומתן ההזדמנות השווה נקבע בתקנות כי כאשר משרד ממשלתי מנהל רשימת מציעים עליו לפרסמה לציבור ולתת לכל המעוניין להיכלל ברשימה, להגיש בקשה לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בדומה לשלטון המרכזי, גם בשלטון המקומי יש צורך בהסדרת ההיבטים השונים הנוגעים להתקשרות בפטור ממכרז עם יועצים חיצוניים, כדי להבטיח פעולה תקינה, מוסדרת ושקופה של הרשויות המקומיות. הדבר נחוץ במיוחד נוכח העובדה שרשויות מקומיות רבות מתקשרות עם יועצים חיצוניים בסכומי כסף גבוהים. על משרד הפנים, בהיותו המאסדר של השלטון המקומי¹⁹, לפעול ללא דיחוי לסיום גיבוש הנוהל לאסדרת ההתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות (ראו להלן). בד בבד עליו לשקול ייזום הליכים לתיקון הוראות הדין החלות על הרשויות המקומיות.

היעדר הנחיות משרד הפנים להעסקת יועצים חיצוניים

משרד הפנים מפרסם מפעם לפעם חוזרי מנכ"ל שבהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעולתן. להנחיות הללו יש חשיבות, בין היתר, למיסוד נורמות של מינהל ציבורי תקין ולהאחדותן וכן להביא לידי יעילות וחיסכון. סמכותו של שר הפנים בעניין זה נובעת, בין היתר, מפקודת העיריות, מצו המועצות המקומיות ומצו המועצות האזוריות²⁰, והיא הואצלה למנכ"ל משרד הפנים.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004²¹ נקבע כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה ובהתאם לכל דין".

- 18 אמות המידה שנקבעו לבחירת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות לעורך המכרז כוללות, בין היתר: מחיר; איכות הטובין או המקרקעין, העבודה או השירות המוצעים, או נתונים מיוחדים שלהם, והתאמתם לעורך המכרז; אמינותו של המציע, כישוריו, ניסיונו, מומחיותו ותחומי התמחותו; המלצות על אודות המציע, אם נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות; ודרישות מיוחדות של עורך המכרז.
- 19 ראו הערה 4.
- 20 ראו סעיף 233 לפקודת העיריות; סעיף 146 לצו המועצות המקומיות; סעיף 63(א) לצו המועצות האזוריות.
- 21 חוזר מנכ"ל 10/2004.

בעקבות ההליך שהתנהל בבית המשפט העליון בעניין עיריית נצרת עילית הודיעה המדינה לבית המשפט, בדצמבר 2012, כי משרד המשפטים הנחה את משרד הפנים להוציא חוזר מנכ"ל אשר יסדיר את מגוון ההיבטים הנוגעים להתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות, לרבות התקשרות עם יועצים חיצוניים. בית המשפט העליון הביע דעתו כי "נראית לנו במישור הרצוי עמדת המדינה, אשר הנחתה את משרד הפנים לפעול להבהרת הנושא ברשויות המקומיות ולגיבוש נהלים ברורים".

עד תום הביקורת, באמצע שנת 2015, כשנתיים וחצי מאז הדין האמור בבית המשפט העליון, שבמסגרתו הודיעה המדינה לבית המשפט כי בכונת משרד הפנים לגבש נוהל בעניין, ועל אף הפרשנות המרחיבה שנתנו הרשויות המקומיות להוראות החוק שאינה עולה בקנה אחד עם הפסיקה, כמפורט להלן, טרם פרסם משרד הפנים נוהל כאמור לרשויות המקומיות, בכל הנוגע להתקשרות עם נותני שירותים במסגרת הפטור ממכרז. בביקורת הועלה כי הנוהל נמצא בהכנה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מיוני 2015, כי בכונתו לפרסם בחוזר מנכ"ל הנחיות לרשויות המקומיות לגבי התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים. הנחיות אלה צריכות לבטא הן את האינטרס הציבורי שבפעולה יעילה של הרשות המקומית והן עקרונות של שוויון, שקיפות והוגנות. עוד הוסיף, כי מדובר בסוגיה מורכבת, ולכן נדרשה עבודת מטה מקיפה שבסיומה הוגשה במאי 2015 טיוטת נוהל לאישור מנכ"ל המשרד. עוד מסר כי "בכונת המשרד לקיים בתקופה הקרובה התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים ובראשם מרכז השלטון המקומי במטרה לגבש את הנוהל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים בחומרה על שטרם אסדר את אופן ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים, אף שאסדרת הנושא (רגולציה) תסייע בהבטחת התנהלות שוויונית, שקופה והוגנת של רשות מקומית תוך כדי חיטון בכספי ציבור, ואף שחלפו כשנתיים וחצי מאז שהתחייב לפני בית המשפט העליון לעשות כן. העובדה שמשרד הפנים לא קבע במשך השנים הנחיות ברורות ואחידות לרשויות המקומיות מהווה מכשלה לפעילותן בעניין זה, כמפורט להלן, ולמעשה תורמת למצב הקיים שבו הן מתקשרות עם מאות יועצים בסכומים מצטברים של מיליוני ש"ח באופן שאינו שקוף ואינו שוויוני.

דיווח על העסקת יועצים במסגרת הצעת התקציב

המינהל לשלטון מוניציפלי במשרד הפנים פרסם "הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2014"²², שמטרתן להבטיח כי "מסגרת תקציב פעילות הרשות [הצעת התקציב] תכלול את כלל המקורות והשימושים הקיימים, תוך יצירת תמונה שלמה על התנהלותה". בין היתר דרש המשרד מהרשויות המקומיות לציין לגבי השנה החולפת את מספר היועצים החיצוניים²³, את משך ההתקשרות עמם ואת עלות ההתקשרות. כמו כן נדרשו הרשויות המקומיות לפרט את השירותים שמספקים היועצים.

22 ההנחיות פורסמו גם בשנים קודמות.

23 עד שנת 2011 נדרשו הרשויות המקומיות לדווח רק על יועצים שעמם התקשרו לתקופה שמעל 9 חודשים ובהיקף של מעל ל-80 שעות בחודש. מגבלה זו לא נכללה בהנחיות לשנים 2012-2014.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הדיווח של רשויות מקומיות למשרד הפנים על העסקת יועצים חיצוניים, במסגרת הצעות התקציב לשנת 2014.

בבדיקת 162 רשויות מקומיות נמצא כי רק 83 רשויות דיווחו על היקפי העסקת יועצים בשנת 2013, ואולם גם דיווחים אלו היו חלקיים: מבין 83 הרשויות רק 5 רשויות פירוט את תחומי העיסוק של היועצים ואת מועדי ההתקשרות עמם. יתר על כן, 54 רשויות²⁴ דיווחו על העסקת עד 5 יועצים; 12 רשויות דיווחו על העסקת עד 12 יועצים ורק 3 רשויות דיווחו על היקפי העסקה גדולים יותר.

השוואה פרטנית של הדיווחים להיקפי העסקה של שש הרשויות שנבדקו בשנת 2013, מעלה שהיקפי העסקת היועצים בפועל היו גדולים בהרבה מהדיווח בחמש מהרשויות, ובמועצה האזורית באר טוביה - קטנים בהרבה.

עיריית אשדוד: הנתונים שעליהם דיווחה העירייה מתייחסים לרכישת שירותי כוח אדם מקבלן כוח אדם, והעירייה כלל לא דיווחה למשרד הפנים על העסקת יועצים חיצוניים. נתונה לא שיקפו אפוא את ההיקף בפועל של העסקת היועצים על ידי העירייה.

עיריית גבעתיים: העירייה דיווחה על העסקת 32 יועצים בעלות כספית של 5.8 מיליוני ש"ח, אף שבביקורת הועלה שהעירייה העסיקה פי ארבעה יועצים לפחות. העירייה לא הסבירה את הפער האמור.

עיריית הרצליה: העירייה דיווחה כי התקשרה עם חמישה יועצים בסכום כולל של 987,000 ש"ח, אף שבפועל עמד היקף העסקת היועצים על 252 יועצים בעלות של כ-23 מיליוני ש"ח.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי להבנתה מטרת הדיווח היא לספק למשרד הפנים תמונת מצב מלאה באשר ליועצים חיצוניים המשמשים "תחליף" לכוח אדם עירוני, ואשר מועסקים באמצעות חשבונות, בשל החשש להפיקתם לעובדי הרשות. משכך פירטה העירייה בדוח את העסקתם של יועצים המועסקים באמצעות תקציב הרגיל של העירייה, במתכונת אשר עלולה לחשוף את העירייה לדרישה לקליטת היועץ החיצוני כעובד העירייה.

עיריית קריית ביאליק: העירייה דיווחה כי התקשרה עם 5 יועצים בהיקף כספי של כ-1.23 מיליוני ש"ח, אף שלפי נתוני הנהלת החשבונות שלה היא העסיקה 44 יועצים בהיקף של 6 מיליוני ש"ח. העירייה הסבירה לצוות הביקורת כי בדיווח למשרד הפנים על העסקת יועצים כללה רק את היועצים ששכרם משולם מהתקציב הרגיל ולא דיווחה על היועצים ששכרם כלול בתקציב הבלתי רגיל (תב"ר).

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה: המועצה דיווחה על העסקת יועץ אחד, אף שלפי הנתונים שמסרה למשרד מבקר המדינה העסיקה 25 יועצים.

בתשובתה של המועצה המקומית בנימינה ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, היא הסבירה כי פעלה לפי ההנחיות הישנות שחייבו דיווח רק על יועצים שהיקף העסקתם עולה על 80 שעות חודשיות.

המועצה האזורית באר טוביה: המועצה דיווחה על העסקת 251 יועצים בהיקף של 14.7 מיליון ש"ח, אף שלפי הנתונים שמסרה למשרד מבקר המדינה העסיקה 20 יועצים בלבד בעלות של 1.98 מיליוני ש"ח. המועצה האזורית באר טוביה הסבירה לצוות הביקורת כי הדיווח

24 וכן 6 רשויות שדיווחו רק על מספר היועצים המתקצב לשנת 2014.

שהעבירה למשרד הפנים כלל מאות עובדים, שאינם מועסקים על ידי המועצה, אלא הם עובדי עמותות החינוך והספורט וכן עובדי החברה הכלכלית של המועצה.

המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2015 כי בדיווח נפלה בתום לב טעות בהקלדת המספרים בטופס.

שש הרשויות גם לא צירפו למסגרת הצעת התקציב פרטים בדבר משך ההתקשרות עם היועצים ולא פירטו את השירותים הנדרשים מהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לשש הרשויות על כך שלא צירפו להצעות התקציב שהגישו למשרד הפנים פרטים מלאים כנדרש בהנחיות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה על הדיווח הלא מדויק שמסרו הרשויות למשרד הפנים בדבר מספר היועצים, שאינו מאפשר למשרד לקיים מעקב ובקרה אחר העסקת היועצים על ידי הרשויות המקומיות.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים אינו עוקב אחר הדיווח על היועצים במסגרת תקציב הרשות המקומית, אינו אוסף את הנתונים שעליהם מדווחות הרשויות המקומיות וממילא אינו משתמש בהם. המשרד גם לא הנחה את הרשויות המקומיות באשר לדרך הדיווח, לא הסב את תשומת לבן לשינוי בהנחיותיו ולא פנה אליהן בדרישה להשלמת הנתונים. לפיכך ההגדרה מיהו יועץ השתנתה מרשות לרשות, ובהתאם לכך גם הדיווח למשרד הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אמנם פרסם הנחיות לרשויות המקומיות, אך אין ביכולתו לאכוף את יישום הנחיותיו על הרשויות המקומיות. עוד טען כי "הרשויות המקומיות הן גוף מינהלי עצמאי שכפוף להוראות הדין ללא תיווך של משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על מחדלו בטיפול ובבקרה שהוא מפעיל על הנתונים שמעבירות לו הרשויות המקומיות לדרישתו. על משרד הפנים, בתוקף תפקידו כמאסדר של פעילות הרשויות המקומיות, לאכוף את הנחיותיו בדרך שתבטיח שהרשויות המקומיות ימסרו דיווח שלם ואמין, וכן לעקוב אחר הדיווחים ולנתחם כדי לקבל תמונת מצב מלאה על התנהלות הרשויות המקומיות. יודגש כי הרשויות המקומיות מקצות להתקשרות עם יועצים סכומים ניכרים, וכי ההתקשרויות הללו עלולות להיות דרך לעקיפת המגבלות על העסקת עובדים. יש אפוא חשיבות מרבית למעקב ובקרה אחר התקשרויות אלה ולמתן הנחיות ברורות לרשויות המקומיות בכל הנוגע לחובת הדיווח.

הסדרת ההתקשרות עם יועצים על ידי רשויות מקומיות

כללי מינהל תקין מחייבים שיהא מנגנון אשר יבטיח התנהלות שקופה של רשות ציבורית, ניהול תקין והוגן של התקשרויות עם נותני שירותים וחלוקת משאבים שוויונית והוגנת.

הביקורת העלתה כי אף שהרשויות שנבדקו היו מודעות לכך שהליכי ההתקשרות עם יועצים צריכים להיעשות בהליך מינהלי סדור ושקוף, עד מועד סיום הביקורת, באמצע שנת 2015, חלקן טרם קבעו לעצמן מנגנונים שיבטיחו זאת, וגם המנגנונים שאימצו לקו בחסר. בקרב רשויות שאימצו לעצמן מנגנוני התקשרות נמצאו ליקויים ביישומם. להלן פירוט:

עיריית קריית ביאליק והמועצה האזורית באר טוביה

הביקורת העלתה כי לעיריית קריית ביאליק ולמועצה האזורית באר טוביה אין מנגנון המסדיר את הליך ההתקשרות של הרשות המקומית עם יועצים חיצוניים. מנהלי האגפים המבקשים להתקשר עם יועץ חיצוני הם אלה הבוחרים את היועץ שעמו תתקשר הרשות המקומית ללא תבחינים ואמות מידה ברורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק ולמועצה האזורית באר טוביה, כי עליהן להסדיר את הליך ההתקשרות עם יועצים חיצוניים באופן המבטיח ניהול תקין, שוויוני והוגן של התקשרות עם נותני שירותים.

המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הכינה נוהל שיסדיר את נושא העסקת יועצים ונותני שירותים במיקור חוץ בפטור ממכרז, וכי הוא יובא לאישור המועצה.

בסוף שנת 2014 החלה עיריית קריית ביאליק בהכנת "נוהל להעסקת יועצים ומתכננים", שנועד להסדיר את דרכי בחירת יועצים שהעירייה מתקשרת עמם ל"ביצוע עבודה מקצועית, פטורה ממכרז, הדורשת ידע, התמחות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים" ואת אופן ביצוע התשלום. ואולם בינואר 2015 הודיעה היועצת המשפטית של העירייה למשרד מבקר המדינה כי העירייה זנחה את כוונתה, וכי "לאחר מספר ישיבות פנימיות נמצאו בעיות רבות בנוהל והיה חוסר הסכמה בהנהלה לגביו. לפיכך הוחלט להמתין לנוהל ממשרד הפנים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 חזרה העירייה על ההסבר האמור. העירייה לא מסרה מסמכים לגבי מועדי הישיבה שבה התקבלה ההחלטה או פרטים נוספים. עוד נמצא כי העירייה לא ריכזה נתונים לגבי היועצים שעמם התקשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי סדרי המינהל התקין מחייבים כי תקפיד לתעד את ישיבותיה, בפרט את אלה שבהן היא מקבלת החלטות מהותיות בעלות השפעה על סדרי המינהל בעירייה. מלאכת התייעוד תורמת לקיום סדור של הליכי חשיבה ותכנון, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך, למעקב אחר השגת היעדים שנקבעו לרשות ולהפקת לקחים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית קריית ביאליק על שלא ערכה רישום ומעקב על היועצים שעמם התקשרה והיקפי ההתקשרות עמם, כנדרש על פי עקרונות היעילות והחיסכון, ולצורך קיום הליכי בקרה, אף שהיקף ההתקשרויות בשנים 2012-2014 עמד בממוצע על למעלה מ-5 מיליוני ש"ח בשנה.

בעקבות הביקורת כתבה עיריית קריית ביאליק נוהל "עריכת חוזים" שמטרתו לקבוע את תהליכי הכנת המכרזים והחוזים, מעקב אחר ביצועם, סיומם וחידושם של חוזים ורישומם בספר החוזים.

עיריית הרצלייה

לעיריית הרצלייה "נוהל הזמנת עבודה", המסדיר את אופן ההתקשרות עם ספק לרכישת שירותים, לרבות "יועץ/מתכנן או כל נותן שירותים אחר" הנוהל עודכן באוקטובר 2013. על פי הנוהל כל הזמנה בסכום שבין 6,000 ש"ח ל-160,000 ש"ח מחייבת קבלת שלוש הצעות מחיר, וכל הזמנה בסכום העולה על 160,000 ש"ח מחייבת מכרז פומבי.

מעבר לכך, במשך כעשור פועלת בעיריית הרצלייה "ועדה ליועצים מקצועיים", שחבריה הם: מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית של העירייה ונציג גזבר העירייה. הוועדה דנה בבקשות של גורמים בעירייה להתקשר עם יועצים חיצוניים. אולם, נמצא כי לעיריית הרצלייה אין שום נוהל העוסק בוועדת היועצים לרבות סמכויותיה, אופן עבודתה והליכי קבלת ההחלטות.

עיריית הרצלייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי הנוהל הוא שאישור הוועדה נדרש לגבי עבודות ייעוץ שעלותן עולה על 100,000 ש"ח.

הבאת הבקשות להתקשרות עם יועצים לדין והחלטה של ועדה מקצועית היא מגמה חיובית בהסדרת התקשרויות עם היועצים בהליך מינהלי סדור ושקוף. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שעיריית הרצלייה תסדיר בנהליה את דרכי עבודת הוועדה כדי להבטיח את תקינות עבודתה ואת הוגנות הליך הבחירה.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי היא החלה לפעול לגיבוש נוהל עירוני מפורט, אשר יכלול, בין היתר, את הגדרת סמכויותיה של ועדת היועצים, את אופן עבודתה ואת הליכי קבלת ההחלטות במסגרתה. ביולי 2015 העבירה עיריית הרצלייה למשרד מבקר המדינה נוהל שאותו קבעה, העוסק בהתקשרות עם יועצים חיצוניים.

עיריית גבעתיים והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה

עד סוף שנת 2014 לא היה לעיריית גבעתיים ולמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה נוהל שהסדיר את הליך ההתקשרות שלהן עם יועצים חיצוניים. כל אגף או מחלקה ברשויות מקומיות אלה שביקשו להתקשר עם יועץ יזמו פנייה ליועץ מסוים, בהתבססם על היכרות קודמת עמו או על המלצות שקיבלו לגביו.

ראש המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ממאי 2015, כי קיימת תופעה שבה בכירים לשעבר במשרדי ממשלה ובגופי שלטון אחרים מציעים עצמם כיועצים לרשויות המקומיות כדי לסייע להן בתחומים שבהם עסקו קודם פרישתם.

בנובמבר 2014 אישר ראש עיריית גבעתיים "נוהל ההתקשרות בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) לתקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח-1987", שמטרתו להסדיר התקשרויות "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים", והוא נכנס לתוקפו בדצמבר 2014. על פי הנוהל, תוקם ועדה להתקשרות עם יועצים שההתקשרות עמם פטורה ממכרז.

בדצמבר 2014 אימצה המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה נוהל התקשרות עם יועצים²⁵, ולפיו טרם התקשרות עם יועץ תבדוק המועצה את סבירות המחיר שהציע, לאור מפרט שירותים ועבודות שאותו מסר, ותתקשר עמו אחרי שהיועץ המשפטי של המועצה יאשר כי ההתקשרות פטורה ממכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים ולמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה על שבמשך שנים פעלו ללא מנגנון מוסדר שהבטיח שהתקשרויותיהן נעשות בשקיפות ועל פי כללי המינהל התקין. עם זאת מציין משרד מבקר המדינה לחיוב את פעולות הרשויות המקומיות, החל בסוף שנת 2014, לגבש מנגנון שיסדיר העסקת יועצים חיצוניים.

25 הנוהל מכונה: "נוהל התקשרות עם יועצים (תקנה 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות)".

עיריית אשדוד

לעיריית אשדוד נהלים שנועדו להסדיר את הליכי ההתקשרות עם יועצים חיצוניים, ומכוחם פועלות שתי ועדות להתקשרות עם יועצים:

נוהל אחד מיועד להעסקת יועצים שאינם בתחום ההנדסה התקף מחודש ספטמבר 2014. עד אז פעלה עיריית אשדוד על פי נוהל שהיה תקף מחודש ינואר 2010. על פי הנוהל, כל התקשרות עם יועץ, שאינו בתחום ההנדסה, תאושר על ידי "ועדה להעסקת יועצים", שכל חבריה נושאי תפקיד בעירייה (להלן - הוועדה להעסקת יועצים).

הנוהל השני מכונה "נוהל הזמנות תכנון", והוא עוסק בהתקשרויות עם יועצים מתחום ההנדסה (להלן - נוהל הזמנות תכנון). הנוהל אושר בשנת 2003 ועודכן בשנת 2009. על פי הנוהל, התקשרויות עם יועצים בתחום ההנדסה יאושרו על ידי "הוועדה להזמנות תכנון" (להלן - הוועדה להזמנות תכנון). בראש הוועדה להזמנות תכנון עמד במועד סיום הביקורת בעירייה בינואר 2015, חבר מועצת עיריית אשדוד. חברי הוועדה היו: ארבעה חברי מועצה, גובר העירייה, מהנדס העיר, מנהל אגף פיתוח ותשתיות, חשב מנהל ההנדסה ונציג המחלקה המבקשת. נמצא כי בשנים 2012-2014 שולמו ליועצים מתחום ההנדסה 43.4 מיליוני ש"ח, שהם כ-80% מהכספים ששולמו לכלל היועצים בשנים הללו.

1. **נמצא כי שני הנהלים נבדלו זה מזה בעניינים מהותיים, ובין היתר, בהרכב הוועדה הפועלת על פי הנוהל, בתדירות התכנסותה ובסכומים המזעריים המחייבים בחינת כמה הצעות (ראו להלן), אף שמטרתם זהה - הסדרת הליכי ההתקשרות עם יועצים חיצוניים. תוכנם של הנהלים אינו מצביע על נימוק המסביר את השוני האמור.**

כך למשל העלתה הביקורת כי מחצית מחברי הוועדה להזמנות תכנון, אשר אישרה את חלק הארי של הוצאות העירייה להתקשרות עם יועצים, היו נבחרו ציבור, בניגוד להרכב הוועדה להעסקת יועצים, שהיא ועדה מקצועית שחבריה נושאי תפקיד בעירייה²⁶. בית המשפט העליון עמד על כך שההשקה בין פוליטיזציה למינהל ציבורי היא הרת סכנות, וקבע כי מגמת ההתמקצעות ברשויות המקומיות, ולפיה הטיפול בנושאים שונים עובר מידיים פוליטיות לידיים בעלות אופי מקצועי מיסודן היא ראויה ומבורכת, וציון כי גם משרד הפנים מעודד התמקצעות ברשויות המקומיות²⁷.

לדעת משרד מבקר המדינה העסקת יועצים בתחומים הנדסיים היא עניין מקצועי, ומשכך הקמת ועדה שמחצית מחבריה הינם נציגי סיעות פוליטיות שאינם בהכרח בעלי רקע רלוונטי, עשויה לפגוע במקצועיותה. הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר בתחום ההנדסה, הכרוך בהיקפי התקשרות בסכומי כסף ניכרים.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, ממאי 2015, כי נוהל הזמנות תכנון עודכן בחודש פברואר 2015 (להלן - הנוהל המעודכן). בנוהל המעודכן נקבע כי הרכב הוועדה יכלול שלושה חברי מועצה וחמישה גורמים מקצועיים נוספים.

2. נמצא כי כאשר מדובר בהתקשרות המשך או בפרויקט שבו כמה שלבים, נוהל הזמנות תכנון אפשר להמשיך ולהעסיק יועץ, אשר הוועדה אישרה את העסקתו לביצוע שלב א' בלבד, גם

26 בעירייה "ועדה להעסקת יועצים", שכל חבריה נושאי תפקיד בעירייה: משנה למנכ"ל העירייה, גובר, יועץ משפטי וראש המינהל הרלוונטי.

27 ע"מ 384/07 אריאב נ' סיעת שינוי (פורסם במאגר ממוחשב, 29.5.08).

לביצוע שלבים נוספים ללא דיון נוסף בוועדה. הנוהל אף לא חייב להביא לפני הוועדה מידע בדבר היקף ההתקשרות הכולל המשוער, ואף לא מידע כי ההתקשרות שאותה מאשרת הוועדה אינה התקשרות כוללת, אלא רק שלב ראשון בפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד כי הנוהל מעניק לגורמים בעירייה את הסמכות להתקשר עם יועצים בסכומים ניכרים, בלי שהיקף העבודה הכולל היה ידוע בעת ההתקשרות. דרך פעולה זו מנוגדת לסדרי מינהל תקין ועלולה להביא לכובז משאבים וכספי ציבור.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוהל הזמנות תכנון המעודכן אינו מאפשר להתקשר עם יועץ בלי שהיקף ההתקשרות הכולל יהיה ידוע מראש.

הממצאים שהועלו מלמדים כי בשנים 2012-2014 לא הקפידה הוועדה להזמנות תכנון למלא אחר הדרישות שנקבעו בנהלים. להלן דוגמה:

.3

על פי הנוהל להזמנות תכנון תכנס הוועדה פעם בחודש לפחות. נמצא כי בשנים 2012-2013 התכנסה הוועדה פעם אחת בשנה, ושש פעמים בשנת 2014. עוד נמצא כי בשנים 2012-2013 החליט מזכיר הוועדה לאשר העסקת יועצים שלא באמצעות הוועדה להזמנות תכנון, אלא באישור מהנדס העיר ויו"ר הוועדה ב"נוהל מקוצר"²⁸. משכך, בשנים הללו הוחתמו יו"ר הוועדה להזמנות תכנון, מהנדס העיר, סמנכ"ל העירייה, מנהל אגף פיתוח תשתיות וחשב מינהל ההנדסה על טופס שאותו הכין מנהל האגף הרלוונטי, שכותרתו "פרוטוקול ועדה להזמנות תכנון נוהל מקוצר", ללא שום דיון הנוגע בהעסקת היועץ. בטופס זה נדרש פירוט כדלקמן: זהות הגורם בעיריית אשדוד המבקש את העסקת היועץ; שם היועץ; תיאור כללי של עבודת היועץ; עלות העסקת היועץ; המקור התקציבי להעסקת היועץ.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית אשדוד על כינוס הוועדה להזמנות תכנון בתדירות נמוכה יותר מהנדרש; בפועל הועסקו יועצים רבים ב"נוהל מקוצר" שעקף הלכה למעשה את הנוהל להזמנות תכנון, ללא שום דיון בוועדה, בניגוד לנוהל ולכללי המינהל התקין. אי-כינוס הוועדה במועדה והשימוש ב"נוהל המקוצר" רוקנו מתקן את תפקיד הוועדה והפכו את חבריה ל"חותמת גומי" על החלטות המתקבלות.

נמצא כי מתוך 177 החלטות, שקיבלה הוועדה להזמנות תכנון בדצמבר 2011 עד נובמבר 2014, 138 החלטות (78%) לא כללו פירוט של היקף ההתקשרות עם היועץ הזוכה, בניגוד לנדרש על פי הנוהל להזמנות תכנון. עוד נמצא כי ב-8 החלטות מתוך 39 החלטות הוועדה אשר לגביהן פורט היקף ההתקשרות עם היועץ, בוצעה חריגה מהיקף ההתקשרות המאושר, בלי שהוועדה אישרה נקודתית את החריגה מהיקף ההתקשרות, בסך כולל של 1.29 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אשדוד על שחברי הוועדה להזמנות תכנון אישרו התקשרויות עם יועצים, בלי שהובא בפניהם פירוט בדבר היקפה הכספי של ההתקשרות המבוקשת, בניגוד לנוהל אותו קבעה. גם כאשר עבודת היועץ נגזרת מערכו הכולל של פרויקט שטרם בוצע, כללי המינהל התקין מחייבים שימוש באומדן ופיקוח מינהלי על סטייה ממנו, לצורך בקרה על היקף ההתקשרות הצפוי.

28 דוח מבקר עיריית אשדוד לשנת 2013, עמ' 24-25.

יתר על כן, בחלק מההתקשרויות המעטות אשר לגביהן פירטה הוועדה להזמנות תכנון את סכום ההתקשרות עם היועץ, עיריית אשדוד שילמה ליועצים תשלומים העולים על אלו שאושרו. ההתנהלות המתוארת מנוגדת לנוהל שאותו קבעה העירייה, ופוגעת בתקינות המינהל הציבורי ובצורך בבקרה על השימוש בכספי ציבור.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוהל הזמנות תכנון עודכן בחודש פברואר 2015 וכי נקבעו בו סדרי עבודה לגבי הזמנות שסכומן אינו עולה על 140,000 ש"ח, וכן הוראה כי הוועדה להזמנות תכנון תכנס לפחות פעם בחודש.

הליכי הדיווח והבקרה על היועצים

הביקורת העלתה כי עיריית גבעתיים, עיריית הרצלייה והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לא הסדירו בנהליהן את מסגרת ההתקשרות שבין היועץ לרשות המקומית, ולא הסדירו את הליכי הדיווח של היועץ על פעילותו, את הפיקוח של הרשות עליו ואת מנגנון אישור דרישות התשלום של היועץ. בנהלים גם לא נקבעו הנחיות בדבר דרכי ההתקשרות עם היועצים, שנועדו להבטיח את זכויות הרשות במקרים שבהם בוצעה עבודת הייעוץ או התכנון באופן לקוי.

עיריית הרצלייה והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מסרו בתשובותיהן כי הליכי הדיווח מעוגנים בהסכמים עם היועצים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות גבעתיים והרצלייה ולמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי מן הראוי שיקבעו בנהליהן הנחיות לגבי הליכי הפיקוח והבקרה על ביצוע עבודת היועץ. הדבר יסייע להבטחת התנהלות שקופה, שוויונית והוגנת של הרשות המקומית ולכך שהשירות שתקבל הרשות יענה על צרכיה וכי לא ייפגעו זכויותיה. יודגש כי צורך זה בנוהל מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שהרשויות המקומיות לא חתמו על הסכמים בכתב עם חלק מהיועצים (ראו להלן). קיומו של נוהל כאמור יעגן את הפרטים שיש לכלול בהסכם, ויפחית את החשיפה למחלוקות ולהתדיינות מיותרות.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי הממצאים המתוארים ממחישים ביתר שאת את הצורך הדחוף בקביעתו של נוהל אחיד שיסדיר את ההתקשרות של רשות מקומית עם יועצים חיצוניים, וזאת על מנת להבטיח כי כלל הרשויות המקומיות יפעלו על פי עקרונות המינהל התקין, בשקיפות וללא משוא פנים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השיהוי בפעולותיו של משרד הפנים לקביעת נוהל מחייב, ומעיר כי עליו לגבש ללא דיחוי נוהל כזה באמצעות חזר מנכ"ל שיסדיר את ההיבטים הנוגעים להתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות.

קיום הליך תחרותי

הליכי הבחירה ביועצים

בית המשפט העליון קבע כי החובה לנהל את ענייני הרשות בכלל וענייני הרכישות בפרט, באופן שיש בו "מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור" צריכה להיות נר לרגליה של הרשות גם במקום שאין המחוקק מחייבה במכרז פורמלי. אין פטור מחובת מכרז פוטור את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת²⁹. גם לפי עמדת המדינה³⁰, במקום שבו סוגי התקשרויות של רשות מקומית פטורים ממכרז, כללי המינהל התקין מחייבים כי טרם ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות, על פי אמות מידה אחידות.

בתיקון לתקנות חובת המכרזים הוספה בשנת 2009 תקנה 1ב(א), שלפיה "גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל". בית המשפט העליון קבע, בפסק דין נצרת עילית, כי "אף שאין התקנות הללו חלות על עיריות, רוח הדברים והרציונלים שביסוד התיקון יפים גם לענייננו שלנו".

לדעת משרד מבקר המדינה, מעמדה של הרשות המקומית כנאמן הציבור, חובתה לנהוג בהגינות ובשקיפות והחובה לשמור על עקרון מתן ההזדמנות השווה, מחייבים אותה לפרסם את בקשתה לקבל הצעות להתקשר עם יועצים פוטנציאליים, ולקבוע אמות מידה ברורות להליך הבחירה של היועצים, שיאפשרו את בחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינת מחיר ואיכות³¹. הדבר יתרום להגברת אמון הציבור ברשות המקומית ויצמצם את החשש ממשוא פנים. יודגש כי גם פטור ממכרז הניתן להתקשרות בתחומים כמו תכנון, פיקוח, מדידה ושמאות יש לפרש בצמצום, ועל הרשות המקומית לקיים הליך תחרותי.

עיריית קריית ביאליק

נמצא כי עיריית קריית ביאליק מתקשרת עם יועצים לאור היכרות קודמת בין היועץ לבין הגורם בעירייה המזמין את עבודת הייעוץ, ללא מכרז או הליך תחרותי אחר, שבו נבחנות כמה הצעות בהתאם לאמות מידה שנקבעו מראש. העירייה הוסיפה לנהוג בדרך זו גם אחרי שביולי 2014 הקימה מאגר יועצים בתחומי ההנדסה (ראו להלן).

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, שכדי לייעל את ההתקשרות היא מעדיפה להתקשר עם יועצים בעלי מומחיות, אשר יש לה עמם היכרות קודמת,

29 ע"ם 9660/03 עיריית רחובות נ' שברון, פ"ד נ"ט (6), 241 (2005); בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505, 511 (1976).

30 עמדת המדינה כפי שהובאה בפסק דין נצרת עילית.

31 המחוקק הכיר באפשרות לקבוע במכרז או הליך תחרותי, אמות מידה המבוססות על איכות: בתקנה 22(ה) לתקנות המכרזים נקבע (ההוראה אינה חלה על מכרז זוטא): "הועדה רשאית, לאחר שנתנה לבעל ההצעה הזדמנות להביא טענותיו לפניה, שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר בהתחשב בכושרו, נסיונו או יכולתו של בעל ההצעה לבצע את החוזה המוצע או לעמוד בתנאיו"; תקנה 22 לתקנות חובת המכרזים קובעת כאמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה את אמינותו של המציע, כישוריו, נסיונו, מומחיותו ותחומי התמחותו וכן המלצות אודות המציע, אם נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות.

ובין היתר, יחסי עבודה אישיים עם בעלי תפקידים בעירייה, ניסיון קודם, היכרות עם דרישות העירייה, ועם מערכות העירייה ותשתיותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק, כי אופן פעולתה נוגד את כללי המינהל התקין ופוגע בעקרון השקיפות ובעקרון מתן ההזדמנות השווה. על העירייה לקבוע אמות מידה ברורות שיאפשרו בחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינת איכות ומחיר מבין כמה הצעות חלופיות.

המועצה האזורית באר טוביה

לרוב התקשרה המועצה האזורית באר טוביה עם יועצים לאור היכרות קודמת בין היועץ לבין הגורם במועצה המזמין את עבודת הייעוץ, ללא בחינה של חלופות נוספות בהתאם לאמות מידה שנקבעו מראש. בהתקשרויות מועטות בלבד (15%) ערכה המועצה מכרז או הליך תחרותי.

המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי לדעתה בהתקשרויות שנבדקו לא חלה עליה חובת מכרז או הליך "מעין-מכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית באר טוביה כי התקשרות ללא הליך תחרותי מנוגדת לכללי המינהל התקין ופוגעת בעקרון השוויון, וכי עליה להקפיד לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר בכל מקרה שבו מחייב זאת ההיקף הכספי של ההתקשרות.

עיריית הרצליה

החלטות ועדת היועצים: הביקורת העלתה כי אף שבנוהל הזמנות עבודה של עיריית הרצליה נקבע כי ייבחנו כמה הצעות חלופיות להתקשרות, לא נקבע כי על הגורם הבוחר לקבוע אמות מידה פומביות לבחירת ההצעה הזוכה, ואף לנמק את בחירתו.

בבדיקת 77 החלטות של ועדת היועצים הפועלת בעירייה, שהתקבלו בשנים 2012-2014, נמצא כי בחלקן הניכר לא ערכה הוועדה הליך תחרותי ראוי לבחירת ההצעה הזוכה מבין כמה הצעות חלופיות, לא עמדו בפניה מידע ופרטים מהותיים אודות ההתקשרות המבוקשת ועלותה, ובמרבית החלטותיה לא פירטה ועדת היועצים את הנימוקים להעדפת ההצעה הזוכה בפרוטוקול. להלן הפרטים:

בכ-90% מתוך 77 החלטותיה בשנים 2012-2014, החליטה ועדת היועצים לבחור ביועץ המומלץ על ידי האגף המבקש; בכ-63% מהחלטותיה לא היה בידי הוועדה מידע על אודות עלותה המשוערת של עבודת הייעוץ שאותה בחרה, לרבות החלטה בדבר היקף ההתקשרות המרבי שאותו מאשרת הוועדה, אשר אין לחרוג ממנו; בכ-31% מהחלטותיה הוצג לפני הוועדה יועץ אחד בלבד, אשר אותו בחרה, ובאחד המקרים אף החליטה הוועדה על בחירתו בדיעבד של היועץ אחרי שהלה כבר ביצע את עבודת הייעוץ; בכ-11% מהחלטותיה הוצגו לפני הוועדה שני יועצים בלבד, ומתוכם בחרה הוועדה ברובם המכריע של המקרים ביועץ שעליו המליץ האגף הרלוונטי; מתוך אותן החלטות שבהן הוצג לפני הוועדה יותר מיועץ אחד לבחירה, בכ-22% מהחלטותיה לא תיעדה ועדת היועצים את הצעותיהם של היועצים שלא נבחרו, ובכ-41% מהחלטותיה קבעה הוועדה את תעריף הייעוץ בעצמה במקום לפנות ליועצים כדי שיציעו תעריף בתנאי תחרות; מתוך אותן החלטות בהן הוצג לפני הוועדה יותר מיועץ אחד לבחירה, בכ-83% מהחלטותיה לא פירטה הוועדה בפרוטוקול את הנימוקים להעדפת ההצעה הזוכה.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי סביר שוועדת היועצים בחרה ביועץ המומלץ על ידי האגף הרלוונטי בעירייה במרבית החלטותיה, שהרי המדובר בהחלטה מקצועית טהורה, ואין למי מבין חברי ועדת היועצים יתרון על הגורם המקצועי הממליץ לביצוע ההתקשרות. כן מסרה שאינה יכולה להעריך את היקף עבודת הייעוץ עד שזו לא החלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצלייה כי עליה לקבוע אמות מידה פומביות וברורות לבחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינת מחיר ואיכות כדי להבטיח את קיומם של עקרונות השוויון, השקיפות ותקינות המינהל הציבורי. זאת ועוד, על העירייה לדרוש מוועדת היועצים המאשרת את ההתקשרויות לנמק את החלטותיה.

בית המשפט העליון קבע כי רשות מקומית אינה רשאית להתעלם מחוות דעתו של היועץ המשפטי שלה: "כללי המינהל התקין, כמו גם מושכלות יסוד של שלטון החוק, מחייבים שהרשות המינהלית תפעל בהתאם להוראות הדין. ככל שהוראות אלה טעונות פירוש והבהרה מסורה המלאכה למערך הייעוץ המשפטי של העירייה ועל-פי הנחיותיו יש לפעול... במקרה של חילוקי דעות, יש מקום לפנייה לגורם משפטי מוסמך ובכיר יותר, במקרה זה - הייעוץ המשפטי למשרד הפנים או היועץ המשפטי לממשלה"³².

נמצא כי היועצת המשפטית של עיריית הרצלייה התנגדה בשש החלטות, ונמנעה בחמש החלטות אחרות מתוך 77 ההחלטות שאותן קיבלה ועדת היועצים של עיריית הרצלייה בשנים 2012-2014. היא נימקה את התנגדותה בכך שהליך בחירת היועצים אינו ראוי וכי "אין מקום להמשיך ולאשר בקשות ליועצים בהליך שעל דעת הכל היה ראוי לשנותו", ובכך שאין מקום לדון בוועדה במציע יחיד, אלא על הוועדה לבחור בין מספר הצעות חלופיות. היועצת ציינה כי פנייה למציע אחד בלבד אינה עולה בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון. בפרוטוקולים של ועדת היועצים לא נמצאו מסמכים המתעדים את הנימוקים שבגינם נמנעה היועצת המשפטית בחמש ההחלטות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצלייה, כי פעילות ועדת היועצים של עיריית הרצלייה, כפי שתוארה, נעשית בניגוד לכללי המינהל התקין, לעקרונות שנקבעו בפסיקה ולנוהל שקבעה העירייה בעצמה, ויש בה כדי ליצור חוסר שוויון. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הדבר תמור במיוחד נוכח התראותיה החוזרות ונשנות של היועצת המשפטית בנושא, אשר לא זכו לתשומת הלב הראויה ולתיקון. זאת ועוד, אימוץ המלצת האגף הרלוונטי ללא בחינת חלופות וללא נימוקים, מרוקן מתוקן את תפקידה של ועדת היועצים.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אכן יש צורך לשפר את נוהלי עבודתה ואת דרכי עבודתה בעניין התקשרות עם יועצים חיצוניים, וכי החלה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת.

התקשרויות ללא אישור ועדת היועצים: כאמור, בעיריית הרצלייה דרוש אישור של ועדת היועצים לעבודות ייעוץ שעלותן עולה על 100,000 ש"ח.

נמצא כי בשני מקרים בשנים 2012-2014 התקשרה העירייה עם יועצים לביצוע עבודה שעלותה הכוללת עמדה על יותר מ-100,000 ש"ח, בלי שההתקשרות נידונה בוועדת היועצים.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי במועד ההתקשרות הראשונית אין בידיה מידע מדויק בדבר היקף עלותה הכוללת של עבודת הייעוץ המקצועי. במקרה אחד, ההצעה להעסקת היועץ לא הובאה לדיון בפני ועדת היועצים בשל הערכה מקצועית שגויה שסכום ההתקשרות עמו יהיה נמוך יותר מהסכום הדורש דיון בוועדה. בשל החריגה ממסגרת השעות המוערכת, החליטה העירייה לסיים את ההתקשרות. לגבי המקרה השני, מסרה העירייה כי אף שהיא מסכימה עקרונית כי יש להביא בפני הוועדה מקבץ עבודות, אשר עלותן הכוללת מחייבת דיון בוועדת היועצים, לא היה הדבר כך במקרה הנידון, שכן דובר בעבודות שנעשו במשך שלבים שונים לפיתוח פארק ציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצלייה על שלא הקפידה להביא לפני ועדת היועצים עבודות, אשר עלותן הכוללת מחייבת על פי הנוהג בעירייה דיון בוועדת היועצים. יודגש כי כאשר מדובר בהתקשרות בשלבים, על העירייה להביא לוועדה את ההתקשרות עם היועצים בראשיתה, ולהציג לפני הוועדה את עלותה המוערכת הכוללת.

הגדלת היקף ההתקשרות ללא דיון בוועדה: נמצא כי בשני מקרים הגדילה עיריית הרצלייה את היקף ההתקשרות עם יועצים, ללא דיון נוסף בוועדת היועצים. להלן פירוט:

1. עיריית הרצלייה התקשרה במאי 2013 עם יועצים לצורך תכנון אדריכלי של עבודות הפנים בכניסן העירייה החדש. נמצא כי ההתקשרות אושרה בנובמבר 2012 בוועדת היועצים, בלי שהוועדה קבעה את עלות ההתקשרות המאושרת או המשוערת עם האדריכלים. זאת ועוד, העירייה החליטה ללא שום דיון נוסף בוועדת היועצים להגדיל את היקף העבודה שנקבע בוועדה, וחתמה בנובמבר 2014 על הסכם שלפיו יבצעו האדריכלים גם את תכנון השטחים הציבוריים בפרויקט. בעקבות זאת גדל היקף ההתקשרות שנקבע בהסכם המקורי בשיעור של כ-20% ובעלות של כ-279,000 ש"ח.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי לא הובא לוועדה אומדן לגבי עלות העבודה, היות שאי-אפשר להעריך את היקפו הכספי של הפרויקט בטרם תחילת תכנונו.

2. ועדת היועצים של עיריית הרצלייה החליטה באוקטובר 2011 להתקשר עם יועץ למתן שירותי פיקוח גינון באזור מסוים. ועדת היועצים לא קבעה את עלות ההתקשרות המאושרת או המשוערת. נמצא כי בשנים 2012-2014 שילמה עיריית הרצלייה ליועץ כ-400,000 ש"ח בעבור עבודות באזורים נוספים על האזור שאושר, מתוך 785,000 ש"ח ששילמה לו בשנים הללו. העירייה לא חתמה עמו על הסכם לביצוע העבודות הללו, ובשנים שחלפו לא בחנה שום הצעות חלופיות להתקשרות עם היועץ (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצלייה כי התנהלותה פוגעת בכללי המינהל התקין ובעקרונות היעילות והחיסכון, וכי עליה להביא לדיון מחדש בוועדת היועצים שינויים בהיקף העבודה או בעלותה.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה

עד דצמבר 2014 לא קבעה המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה אמות מידה להליך הבחירה ביועצים, לא קבעה מספר מזערי של מציעים שאליהם יש לפנות, אלא פנתה ליועצים על סמך המלצות שקיבלה מגורמים אחרים או על סמך היכרות מוקדמת. ברוב המקרים שנבדקו לא קיימה המועצה הליך תחרותי ובחנה רק הצעה אחת, זו שהתקבלה; במיעוט המקרים בחנה הצעה נוספת או שתי הצעות נוספות מלבד זו שהתקבלה.

נמצא, כי בנוהל שהמועצה החלה לפעול לפיו בסוף 2014, נקבע אמנם כי ייבחנו כמה הצעות חלופיות, אולם לא נקבע מנגנון לבחינה תחרותית של ההצעות ולא נקבעו אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה. המועצה אינה מפרסמת פומבית את האפשרות העומדת בפני יועצים מתחומי עיסוק שונים להגיש בקשה להתקשרות עמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי אופן פעולתה פוגע בעקרון השקיפות ובעקרון מתן ההזדמנות השווה. מן הראוי שהמועצה תפרסם את האפשרות להתקשר עמה ותקבע אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה.

בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות נקבע כי מועצה מקומית תמנה ועדת רכש ובלאי. הוראות התוספת זהות להוראות שנקבעו בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הרכש).

נמצא כי המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה הביאה לאישור ועדת הרכש את כל הבקשות של האגפים והמחלקות במועצה להתקשרות עם יועצים, אשר סכומי ההתקשרות עמם פטורים ממכרז ואינם עולים על 70,200 ש"ח; מעל סכום זה הובאו הבקשות לאישור ועדת המכרזים.

עצם הבאת הבקשות להתקשרות עם יועצים בפטור ממכרז לדין ולהחלטת ועדה מקצועית היא צעד חיובי בהסדרת ההתקשרויות עם היועצים בהליך מינהלי סדור ושקוף. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי על פי הדין הקיים ופסיקת בית המשפט העליון ועדת הרכש אינה מוסמכת לדון בהתקשרויות שעניינן רכישת שירותים מקצועיים³³. על כן ראוי כי הליכי בחירת היועצים יתבצעו באמצעות גורם מתאים, כגון ועדה קיימת שיוטל עליה עניין זה או באמצעות הקמת ועדה מיוחדת לנושא.

עיריית גבעתיים

נמצא כי עד סוף שנת 2014, עיריית גבעתיים לא קיימה הליך תחרותי לבחירת היועצים, לא קבעה אמות מידה להליך הבחירה ולא פרסמה פומבית את בקשתה לקבל הצעות להתקשרות עם יועצים, אלא פנתה ליועצים על סמך המלצות שקיבלה מרשויות מקומיות אחרות או ממשרדי ממשלה או על סמך היכרות מוקדמת.

ראש עיריית גבעתיים לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי העירייה פעלה מתוך פרשנות משפטית ולפיה מינוי יועצים לרשות המקומית פטור ממכרז על פי סעיף 3(8) לתקנות המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים כי אופן פעולתה עד שנת 2014 לא עלה בקנה אחד עם עקרון השקיפות ועם עקרון מתן ההזדמנות השווה.

33 בפסק דין נצרת עילית עמד בית המשפט העליון על כך שאין לתקנות הרכש תחולה בכל הנוגע לרכישת שירותים מקצועיים, וכי ועדת רכש הפועלת מכוח תקנות הרכש אינה מוסמכת לעסוק בכך. תקנות הרכש נועדו ליצור הליך נאות לרכישת טובין ומיטלטלין על ידי הרשות ולא לרכישת שירותים מקצועיים.

בנוהל שאימצה העירייה בסוף שנת 2014 נקבע מנגנון לבחינה תחרותית של כמה הצעות, ונקבעו אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה מבחינת איכות ומחיר.

עיריית אשדוד

העסקת יועצים מתחום הנדסה: על פי הנוהל להזמנות תכנון, אם היקף ההתקשרות עולה על 590,000 ש"ח יוצגו לפני הוועדה להזמנות תכנון שלוש הצעות מחיר לפחות. עם זאת, העירייה לא חייבה את הוועדה לפנות למספר יועצים מזערי בהצעות שערך נמוך יותר. עוד נקבע בנוהל כי "במקרה שמדובר בעבודה ייחודית באופן חריג (שסכומה עולה על 590,000 ש"ח) ולא ניתן לאתר ספקים שיכולים לספק את השירות הנדרש, תסתפק הוועדה בפחות מ-3 הצעות מחיר", אך העירייה לא קבעה אמות מידה ברורות ונוהל סדור למתן פטור מפנייה ליועצים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד כי מתן פטור מפנייה למספר יועצים מזערי מונע תחרות, פוגע בעקרון השוויון ועלול להוביל לבזבז כספי ציבור. חשש זה מתבלט לנוכח העובדה שלגבי יועצים שאינם מתחום הנדסה העירייה דרשה בנוהל לפנות לכמה יועצים כבר מסכום התקשרות של 140,000 ש"ח (ראו להלן).

על פי הנוהל, בחירת היועץ תיקבע על בסיס איכות בלבד אם היקפה אינו עולה על 590,000 ש"ח, ואם היקפה גדול יותר - על פי שיקולי איכות ומחיר. בנוהל נקבע כי יירשם פרוטוקול אשר יכלול את ההצעות שהתקבלו ואת השיקולים לבחירת היועץ או המתכנן.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בנוהל הזמנות תכנון המעודכן מפברואר 2015, נקבע כי בהתקשרות עם יועצים בהיקף משוער העולה על 140,000 ש"ח, תפנה העירייה לשלושה יועצים מתוך המאגר. עם זאת, מעיון בנוהל החדש, שאותו מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה עולה כי בנוהל נקבע באופן כללי, כי "בחירת היועץ על ידי הוועדה תיעשה על פי שיקולי איכות, מחיר ושיקולים תכנוניים".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח את קיומם של עקרונות השוויון, השקיפות ותקינות המינהל הציבורי, היה על עיריית אשדוד לקבוע בנוהל כי מציע ייבחר בהתאם לאמות מידה ברורות וידועות מראש, המפרטות את הקריטריונים לבחינת ההצעה מבחינת האיכות והמחיר ואת המשקל שיינתן להם.

נמצא כי באף לא אחת מ-177 ההחלטות של הוועדה להזמנות תכנון בין דצמבר 2011 לנובמבר 2014 לא פורטו יועצים נוספים שאליהם פנתה העירייה, לא נשקלו הצעות חלופיות ולא פורטו השיקולים והנימוקים לבחירת הזוכה. יתרה מכך, נמצא כי הוועדה אישרה לפחות התקשרות אחת שהיקפה הכספי עולה על 590,000 ש"ח, בלא שנעשתה פנייה ליועצים נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אשדוד על שחברי הוועדה להזמנות תכנון אישרו התקשרויות עם יועצים בהיקף כולל של מיליוני שקלים, בלי שכלל התקיים הליך תחרותי, זאת בניגוד לנוהל שקבעה ובניגוד גמור לכללי המינהל התקין. התנהלות זו של העירייה פוגעת בעקרונות השוויון והשקיפות ועלולה לגרום לבזבז כספי ציבור.

העסקת יועצים שאינם מתחום הנדסה: הנוהל להעסקת יועצים שאינם מתחום הנדסה שאושר בספטמבר 2014, קובע כי התקשרות עם יועץ בהיקף העולה על 140,000 ש"ח

תחייב פנייה לשלושה עד שישה יועצים, על פי היקף ההתקשרות, ואילו התקשרות עם יועץ בהיקף העולה על 690,000 ש"ח תחייב פרסום פנייה לקבלת הצעות בהליך פומבי. הנוהל שקדם לו לא קבע כל חובה לפנות למספר יועצים מסוים ולא קבע אמות מידה לקבלת ההחלטות. עוד קובע הנוהל כי ועדת היועצים תחליט בהתאם לקריטריונים אשר פורטו בשלב הפניה ליועצים לקבלת הצעות.

נמצא כי בכ-91% מ-94 החלטות שקיבלה ועדת היועצים בשנים 2012-2014, לא הוצגו יועצים חלופיים, וממילא לא פורטו השיקולים ואמות המידה להעדפתו של היועץ שנבחר על פני יועצים חלופיים. מתוכם, 14 יועצים, אשר ההתקשרות שאושרה עמם עלתה על 142,200 ש"ח³⁴.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי בטופס נלווה לבקשה להתקשרות עם יועץ המוצגת לפני חברי הוועדה, הגורם המבקש להתקשר עם היועץ מפרט, בין היתר, את השיקולים לבחירת היועץ. מעיון באסמכתאות שאותן צירפה העירייה עולה כי השיקולים לבחירת יועץ היו כלליים כגון: ניסיון, מומחיות ואמון, ולא כללו פירוט להעדפת היועץ שנבחר על פני יועצים חלופיים שהובאו בפני הוועדה, בהתאם לאמות מידה שאותן קבעה הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על כך שרק בספטמבר 2014 קבעה כי ועדת היועצים מחויבת לפנות למספר יועצים מסוים, ולהחליט בהתאם לאמות מידה שנקבעו מראש. ואכן, ברובן המכריע של החלטותיה בשנים 2012-2014 לא הציגה ועדת היועצים יועצים חלופיים, ולא פירטה את השיקולים ואמות המידה להעדפת היועץ הנבחר על פני יועצים חלופיים. בכך נפגעו עקרון מתן ההזדמנות השווה, עקרון השקיפות ותקינות ההליך המינהלי.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי עדכנה את נהליה, וכי היא פועלת בעת האחרונה לפרסום פומבי של האפשרות להגיש הצעות להתקשרות עמה.



משרד מבקר המדינה מעיר לשש הרשויות המקומיות כי בחירת יועצים בהליך שאינו שקוף ואינו שוויוני פוגעת באמון הציבור, ועלולה לעורר חשש למשוא פנים ולשיקולים זרים בבחירת היועצים.

הקמת מאגר יועצים

הקמת מאגר יועצים פומבי וזמין, אשר יכלול רשימת יועצים שעמם תוכל הרשות המקומית להתקשר, תסייע להבטיח כי הרשות המקומית תקיים הליכי התקשרות יעילים ותחלק את משאביה בהליך מוסדר ושקוף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפרסם פומבית את האפשרות של יועצים פוטנציאליים לפנות אליה בבקשה להיכלל במאגר, לקבוע אמות מידה ברורות לצירוף של יועצים למאגר ולעדכן מדי שנה בשנה. כך יוכלו מציעים נוספים להציע את מועמדותם, יומש עקרון ההזדמנות השווה וימנע חשש למשוא פנים בהליך הבחירה.

עיריית הרצלייה

נמצא כי עיריית הרצלייה מתקשרת עם יועץ אחרי שפנתה אליו מיוזמתה. לעירייה אין מאגר יועצים והיא אינה מפרסמת פומבית את האפשרות של יועצים מתחומי עיסוק שונים להגיש מועמדותם להתקשרות עמה.

הביקורת העלתה כי כבר בשנת 2013 החליטה העירייה להקים מאגר יועצים, בדרך של פנייה פומבית ליועצים בתחומים השונים, אך ההחלטה לא יושמה. ביולי 2013 התריעה היועצת המשפטית של העירייה בוועדת היועצים כי "הליך בחירת היועצים ממשיך כפי שהיה ואין זה ראוי".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצלייה על שלא פעלה להקמת מאגר יועצים כמתחייב מהחלטותיה ועל פי היעוץ המשפטי שקיבלה. על העירייה לפעול בשקיפות ולפרסם את האפשרות לפנות אליה בבקשה להתקשר עמה.

עיריית קריית ביאליק

בפברואר 2014 פרסמה עיריית קריית ביאליק לראשונה קול קורא בדבר "הזמנה להגשת הצעות להיכלל במאגר היועצים והמתכננים של עיריית קריית ביאליק" (להלן - הקול הקורא). הקול הקורא שפרסמה העירייה התייחס להקמת מאגר יועצים מתחום ההנדסה בלבד, אף שהעירייה מתקשרת גם עם יועצים מתחומים אחרים³⁵. על פי הקול הקורא, תנאי הסף להצטרפות יועץ למאגר היועצים עוסקים בניסיונו, בהכשרתו ובהשכלתו של היועץ. ביולי 2014 אישרה מועצת העירייה את מאגר היועצים שכלל 45 יועצים שעמדו בתנאי הסף.

על פי הקול הקורא, בחירת יועץ תיעשה באופן הוגן לאחר בדיקת כמה מועמדים רלוונטיים, בסבב מחזורי ככל שהדבר ניתן. בחירת יועץ מחוץ למאגר תיעשה באמצעות מכרז או ב"כל דרך אפשרית לפי הדין".

הביקורת העלתה כי בין אוגוסט 2014 למרץ 2015 התקשר אגף ההנדסה עם 12 יועצים, ומתוכם עם שניים שלא נכללו במאגר. עוד נמצא כי גם כשבחרה יועצים מתוך המאגר, העירייה לא עשתה זאת באמצעות הליך תחרותי של בחירה בין כמה הצעות חלופיות, כפי שנקבע בקול הקורא.

35 כך לדוגמה נעזרת העירייה בשירותי ייעוץ ארגוני, ראיית חשבון ובנושא מכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית ביאליק כי אף שהקמת מאגר יועצים בתחום ההנדסה היא צעד חיובי בכל הנוגע להסדרת הליך הבחירה ביועצים, מאז הקמת המאגר פעלה העירייה שלא על פי הקבוע בקול הקורא ולא ערכה הליך תחרותי לבחירת יועץ מסוים, המבטיח שוויון ושקיפות. על העירייה להקפיד להתקשר עם יועצים הנכללים במאגר או לאחר עריכת הליך תחרותי הנסמך על אמות מידה ברורות ופומביות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי ההתקשרות עם יועצים חיצוניים שלא מתחום ההנדסה נותרה ללא מענה הולם.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי בשנת 2015 הרחיבה העירייה את מאגר היועצים כך שיכלול מגוון תחומים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי פרסום מאגר יועצים ללא שאימצה נוהל המסדיר דרכי ההתקשרות עם היועצים, כאמור לעיל, אינו מבטיח שהליך בחירת היועץ יהיה תקין והוגן וכי המועמד שייבחר יהיה הראוי ביותר מבחינת איכות ומחיר.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה

בספר הספקים של המועצה³⁶ המעודכן לסוף דצמבר 2014³⁷ נכללו נוסף על ספקים, 31 יועצים, דוגמת אדריכלים, מתכננים, מנהלי פרויקטים, שמאים, מודדים, רואי חשבון, יועצים כלכליים, אנשי מערכות מידע ואבטחת מידע. ואולם, המועצה התקשרה עם יועצים אחרים שאינם מופיעים בספר הספקים, ואין לה רשימת יועצים נפרדת (מאגר יועצים).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי משבחרה לכלול בספר הספקים ונותני השירותים גם יועצים נוצרת בקרבם הציפייה שהמועצה תפנה אליהם בבקשה לקבלת שירותי ייעוץ. משבחרה המועצה להתקשר עם יועצים אחרים, שאינם מופיעים בספר הספקים, אף שהיו רשומים יועצים בתחומים אלה בספר הספקים, היא פגעה בעקרונות ההזדמנות השווה.

הקמת מאגר יועצים זמין, בין באמצעות ספר ספקים ובין באמצעות מאגר נפרד, עשויה לייעל ולורז את הליכי ההתקשרות עם היועצים. על המועצה לפרסם פומבית את האפשרות של יועצים פוטנציאליים להיכלל במאגר ואת אמות המידה להצטרפות למאגר, ולהקפיד כי התקשרות עם יועץ מחוץ למאגר תיעשה רק אם לא מצאה יועץ מתאים במאגר, ואחרי שקיימה הליך תחרותי לבחירתו.

36 בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר יהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן תפנה אליהם הרשות המקומית (להלן - ספר הספקים). בספר הספקים נכללו 84 ספקים.

37 במרץ 2013 פרסמה המועצה, במסגרת מכרזי החברה למשק ולכלכלה של השלטון המקומי, מכרז להצטרפות ל"ספר קבלנים וספקים של המועצה". באפריל 2013 אישרה ועדת המכרזים של המועצה את רשימת הספקים והקבלנים.

עיריית גבעתיים

בנוהל שאימצה עיריית גבעתיים בדצמבר 2014 נקבע כי העירייה תפרסם הזמנה ליועצים מתחומים שונים להצטרף למאגר שתקים, ואשר ממנו ייבחרו היועצים שעמם תתקשר העירייה.

בסוף נובמבר 2014, ימים ספורים טרם כניסת הנוהל לתוקף, פרסמה העירייה בעיתונות הארצית והמקומית קול קורא להצטרפות למאגר יועצים בעירייה, לפי תחומי מומחיות ובהתאם לאמות מידה שיפורסמו באתר האינטרנט העירוני. במועד סיום הביקורת בעיריית גבעתיים, בתחילת פברואר 2015, טרם סיימה העירייה את הקמת המאגר ואת בחינת ההצעות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים כי עליה לסיים בהקדם את הקמת מאגר היועצים, כדי שתוכל לפעול על פי הנוהל שאימצה.

בנוהל שאימצה עיריית גבעתיים הוגדר יועץ כך: "בעל מקצוע מומחה אשר שירותיו הנשכרים על ידי העירייה דורשים ידע, התמחות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים, ולפיכך פטורים מביצוע הליכי מכרז על פי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987". בנוהל נקבע כי במאגר היועצים ייכללו בין היתר: מתכננים, שמאים, מנהלי פרויקטים, מודדים, מפקחים, רואי חשבון ועורכי דין. בנוהל צוין כי הרשימה איננה סגורה וכי הוועדה תהיה רשאית להוסיף תחומים נוספים בהתאם לצורכי העירייה.

מעיון ברשימת תחומי הייעוץ הנכללים במאגר היועצים שאותו מבקשת העירייה להקים, כפי שפורסמו באתר האינטרנט שלה, עולה כי תחומי הייעוץ הם רבים, וכוללים בין היתר: יועץ חשמל ותאורה, יועץ רמזורים, בודק קרינה, יועץ אינסטלציה וניקוזים, יועץ מעליות, יועץ אקוסטיקה, יועצים ארגונים, יועץ תנועה/תחבורה, מהנדסי כבישים, יועץ מסחרי, יועץ כבישים, קונסטרוקטור, יועץ מיוזג אוויר, יועץ איטום, מטפלים בתנועה ואמנות, יועצי ארכיונאות, יועצי חירום, מודדים, מורים מיוחדים לגיל הרך ולמוזיקה וריתמיקה, יועצים כלכליים, יועץ תיעול, יועץ השקיה ויועץ תברואה. הרשימה כוללת אפוא את רוב תחומי העיסוק הקיימים במשק, שבשירותיהם נעזרת העירייה, ורבים מהם אינם מחייבים בהכרח מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים על שנתנה פרשנות מרחיבה וגורפת מאוד להגדרה של יועצים ומתכננים, המאפשרת להעניק פטור גורף ממכרז לגבי יועצים ומתכננים בתחומי העיסוק השונים, ובכלל זה בתחומים שבהם ההתקשרות אינה נושאת על פניה אופי של התקשרות המחייבת ידע ומומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות ועם פסיקת בית המשפט העליון, ויש בו כדי לעקוף את חובת קיום המכרז החלה על העירייה.

עיריית אשדוד

בנוהל להזמנות תכנון נקבע, לגבי היועצים מתחום ההנדסה, כי מזכיר הוועדה להזמנות תכנון ינהל מאגר יועצים לפי תחומי התמחות, אשר יעודכן פעם בשנה, וכי "ככל שניתן, במהלך השנה תעשה פניה לספקים שונים מתוך הרשימה".

1. נמצא כי עיריית אשדוד לא קבעה הליך לצירוף יועץ למאגר היועצים, וממילא לא פרסמה אמות מידה ברורות להצטרפות אליו, וכן לא את עצם האפשרות להצטרף. הביקורת העלתה כי הלכה למעשה מצטרף היועץ למאגר אחרי שנציג העירייה נפגש עמו בעקבות פנייתו של היועץ לעירייה, ואחרי ששוכנע הנציג כי מדובר במועמד מתאים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד כי בדרך פעולתה זו פגעה בעקרון מתן ההזדמנות השווה ומנעה תחרות הוגנת, באופן העלול לפגוע באמון הציבור בעירייה.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי נוהל הזמנות תכנון עודכן בחודש פברואר 2015, וכי הוא כולל הליך לצירוף יועצים למאגר, פרסום פומבי וקביעת אמות מידה להוספת יועצים למאגר.

2. נמצא כי בשנים 2012-2014 התקשרה עיריית אשדוד עם 79 יועצים שאינם בתחום ההנדסה כגון יועצים אסטרטגיים, יועצי ארגון וניהול, ויועצים כלכליים. עיריית אשדוד החליטה שלא לנהל מאגר לגבי יועצים שאינם מתחום ההנדסה, בנימוק שהייעוץ הנדרש משתנה מפעם לפעם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העסקת יועצים רבים שאינם מתחום ההנדסה, על עיריית אשדוד לשקול הקמת מאגר פומבי שיאפשר גם לעוסקים בתחומים הללו להציע את מועמדותם.

3. בבדיקה מדגמית נמצאו 21 יועצים מתחום ההנדסה שעמם התקשרה עיריית אשדוד, אשר הוועדה להזמנות תכנון אישרה את ההתקשרות עמם, אך הם לא נכללו במאגר היועצים.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "ניתן בנסיבות מיוחדות להתקשר עם יועץ למרות שאינו נכלל במאגר היועצים, כאשר אין במאגר יועץ מתאים, וכי הדבר מסור לשיקול דעת הוועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על שלא הקפידה להתקשר עם יועצים ממאגר היועצים שאותו קבעה. בכך פגעה בעקרונות השקיפות ומתן ההזדמנות השווה. על העירייה להקפיד להתקשר עם יועצים באמצעות הליך תחרותי, באם לא מצאה יועץ מתאים במאגר אותו הקימה.

4. על פי הנוהל להזמנות תכנון של עיריית אשדוד פעם בשנה יגרע מזכיר הוועדה מהמאגר יועצים שלא עמדו בדרישות האיכות של העירייה. מזכיר הוועדה גם נדרש להגיש לוועדה דוח שנתי מפורט³⁸ לצורך שמירה על דרישות האיכות של העירייה ולצורך יסות העבודה. חשב מינהל ההנדסה נדרש לבדוק ארבע פעמים בשנה לפחות כי הוצאות התכנון של מחלקה מסוימת אינן חורגות משיעורן המקובל בפרויקטים מאותו סוג.

נמצא כי אין בידי עיריית אשדוד נתונים מרוכזים בדבר היועצים שעמם התקשרה, וכי לוועדה להזמנות תכנון לא הוגשו דיווחים כנדרש. ממילא לא נעשתה שום הערכה תקופתית על עמידתם של היועצים בדרישות העירייה, על איכות עבודתם ועל המידה שבה עמדה המחלקה שהעסיקה את היועץ במסגרת ההוצאות הצפויות. יודגש כי מבקר עיריית אשדוד העיר כבר בשנת 2007 ובשנת 2013 על נושא זה³⁹. עוד נמצא כי הדרישות הללו לא הוטמעו בנוהל התקף של הוועדה להעסקת יועצים שאינם מתחום ההנדסה.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין בידיה נתונים מרוכזים בדבר היועצים שעמם התקשרה, אולם המידע מוצג בפני הגורמים המקצועיים, הן בתחום ההנדסה

38 הכולל, בין היתר, את שם היועץ הזוכה, את שכר הטרחה ששולם לו, את איכות עבודתו וחריגות מלוחות זמנים.

39 דוח מבקר עיריית אשדוד לשנת 2007, עמ' 56-75; דוח מבקר עיריית אשדוד לשנת 2013, עמ' 23-25.

והן בתחומים אחרים, ויועץ שאינו עומד ברמה המקצועית הנדרשת או בלוחות הזמנים - אינו מועסק בפרויקטים נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על שלא ערכה מעקב ובקרה על ההתקשרויות עם היועצים בתחום ההנדסה כנדרש בנוהל שקבעה, כדי למנוע העסקה חוזרת של יועצים אשר איכות עבודתם הוכחה כלא משביעת רצון, אף שמבקר העירייה העיר על כך. היעדר איסוף נתונים ואי-ביצוע הערכה מתועדת של איכות העבודה הנגישה לכלל הגורמים הרלוונטיים, אינם מאפשרים ביצוע בקרה ראויה ועלולים להביא לחוסר יעילות ולבזבוז כספי ציבור. הדבר חמור במיוחד נוכח היקפן הכספי הגבוה של התקשרויות העירייה עם יועצים הנדסיים, שעמד על כ-43.4 מיליוני ש"ח בשנים 2012-2014, והיה חלק הארי מהתקשרויות העירייה עם יועצים באותן שנים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית אשדוד על שלא קבעה בנהליה חובה לאסוף נתונים לשם בקרה גם על ביצוע העבודה על ידי היועצים שאינם בתחום ההנדסה, כנדרש מעקרונות היעילות והחסכון, וכדי להבטיח שהעירייה תבצע הערכה שווה לכל היועצים שהיא מעסיקה.

העסקת יועצים בעבודות שאינן מחייבות מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים

משרד מבקר המדינה העיר⁴⁰ בעבר כי "מומחיות מיוחדת" היא ייחוד של יועצים ומתכננים על פני מציעים אחרים, או ידע מיוחד הנמצא בידיהם, המייחדים אותם לעומת נותני שירותים אחרים. לחילופין נדרשת מידה מיוחדת של אמון אישי, החורג מחובת הנאמנות שחב כל עובד כלפי מעסיקו.

בבדיקת התקשרויות הרשויות המקומיות עם יועצים, לרבות חברות ייעוץ, בשנים 2012-2014 נמצאו מקרים⁴¹, שבהם התקשרו עיריות אשדוד, גבעתיים, הרצלייה וקרית ביאליק עם יועצים בלי לקיים מכרז או הליך תחרותי כלשהו בנימוק כי ההתקשרות מחייבת ידע, מומחיות או יחסי אמון מיוחדים, זאת בלי שההתקשרות נשאה על פניה אופי של התקשרות הפטורה ממכרז. סכומי ההתקשרויות הכוללים המצטברים היו גבוהים והגיעו למיליוני ש"ח. להלן הפרטים:

עיריית אשדוד התקשרה (ב-63 מקרים) עם יועצים הנדסיים, סביבתיים וכלכליים וכן עם יועצים לאבטחה, לכתובת כתב כמויות, לבטיחות, לחשמל ותאורה, למיזוג אוויר, למים וביוב, למעליות, לנגישות, לתחבורה, להדרכה, לאיטום, לקונסטרוקציה ולתכנון מטבחים; עיריית הרצלייה התקשרה (ב-10 מקרים) עם יועצים לתכנון ובדיקות חשמל, לתכנון ופיקוח קונסטרוקטיבי וחיזוק מבנים, לתנועה, לרמזורים, לשירותי פיקוח גינון ולשירותי בדיקות מעבדה; עיריית גבעתיים התקשרה (ב-7 מקרים) עם יועצים כלכליים לביצוע עבודות שוטפות לסיוע לגזברות העירייה ולפיקוח כספי ומינהלי על בתי ספר בתחומה, עם חברה לפיקוח בטיחות בתעבורה התקשרה לצורך ניהול צי רכבי

40 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, "עיריית ראשון לציון - העסקת יועצים", עמ' 484.

41 הממצאים להלן הועלו בבדיקה מדגמית ומסורגת של התקשרויות הרשויות המקומיות בשנים 2012-2014.

העירייה ועם חברה אחרת להפעלת חוגי טניס שולחן; עיריית קריית ביאליק התקשרה (ב-7 מקרים) עם יועצים למתן שירותים חשבונאיים וכלכליים, לפיקוח ובקרה על פעילות חברת אבטחה, עם מהנדסים לתכנון דרכים וכבישים, לחשמל ולקונסטרוקציה ועם יועץ לענייני מכרזים.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, כי העסיקה יועצים חשבונאיים וכלכליים שהם מומחים בתחומם למתן ייעוץ בתחומים מורכבים. עיריית אשדוד, הרצלייה וקריית ביאליק מסרו בתשובותיהן כי התקשרו עם יועצים במסגרת הליך של פטור ממכרז היות שלדעתן הם בעלי מומחיות מיוחדת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד, גבעתיים, הרצלייה וקריית ביאליק כי ההתקשרויות האמורות אינן נושאות על פניהן אופי של התקשרויות המחייבות ידע ומומחיות מיוחדת או מידה מיוחדת של יחסי אמן. על הרשויות המקומיות לבחון בכל מקרה לגופו אם השירות הניתן אכן בגדר עבודת ייעוץ המצדיקה מתן פטור ממכרז, תוך כדי מתן הדעת לפסיקה הדורשת לפרש את סעיף הפטור בצמצום בהיותו חריג לכלל. כאשר מדובר בסיוע לביצוע עבודתה השוטפת של העירייה או כאשר קיימים גופים נוספים היכולים להעניק ייעוץ בתחום זה, אין להשתמש בסעיף הפטור, באופן שיש בו הלכה למעשה כדי לעקוף את הכללים המחייבים עריכת מכרז. על הרשויות המקומיות להקפיד על עריכת מכרזים - מכרז פומבי או מכרז זוטא בהתאם לסכומי ההתקשרות - ובמקרים המתאימים בלבד להורות על עריכת הליך תחרותי אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה כאשר מדובר בהתקשרויות בסכומים מצטברים ניכרים, מן הראוי כי הרשות המקומית תנקוט הליך תחרותי, גם במקום שבו אין חובה לקיים מכרז בכל התקשרות פרטנית. כך יימנע חשש מעקיפה של חובת המכרז בדרך של פיצול התקשרויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הפרשנות הגורפת והרחבה שנתנו הרשויות המקומיות להוראות תקנה 3(8) לתקנות המכרזים מחזקת את הצורך במתן הנחיות לרשויות המקומיות כדי להבטיח כי אכן התקשרות בפטור ממכרז תפורש בצמצום, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ועל פי כל דין.

הליכי ההתקשרויות עם היועצים

בחינת חשש לניגוד עניינים

האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, והוא חל הן בתחום המשפט הציבורי והן בתחום המשפט הפרטי. על פי עיקרון זה אסור לבעל תפקיד להעמיד את עצמו במצב שבו עלול להיות ניגוד בין חובת הנאמנות שלו לתפקיד ובין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו.⁴² בג"ץ⁴³ קבע כי "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים ולדעה מיוחדת כאשר עובד הציבור משמש בעת ובעונה אחת בשני תפקידים, אשר ביניהם קיימת

42 מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 2015, בפרק "היבטים בפעולות לקידום ספורט נשים בישראל", עמ' 1481.

43 בג"ץ 531/79, סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2), 566, עמ' 569-570.

אפשרות ממשית לניגוד עניינים. ניגוד העניינים הוא היוצר משוא פנים, והאפשרות הממשית לניגוד עניינים היא היוצרת אפשרות ממשית למשוא פנים".

בהתקשרות הרשות המקומית עם יועצים חיצוניים עלול להתעורר מצב של חשש לניגוד עניינים בין עבודת היועץ למען הרשות המקומית לבין עניין אחר שלו, או לבין תפקיד אחר שהוא ממלא.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁴⁴ מאפריל 2011 נקבע "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות" (להלן - הנוהל למניעת ניגוד עניינים). בחוזר נקבע כי לאחר סיום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ ברשות המקומית ימלא היועץ שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית. בשאלון ישיב היועץ על כמה שאלות, ובין היתר, יציין אם היו לו זיקה או קשר, שלא כאזרח המקבל שירות, לפעילות הרשות המקומית שבה הוא מועמד לעבוד או לגופים הקשורים אליו או למי שאמורים להיות ממונים עליו או כפופים לו בתפקיד שאליו הוא מועמד. על פי חוזר המנכ"ל, היועץ המשפטי יבחן אם, בנסיבות המקרה, קיים חשש לניגוד עניינים בין מילוי התפקיד על ידי המועמד לבין ענייניו האחרים.

1. נמצא כי עיריית אשדוד והרצלייה לא קבעו בנהליהן כי מילוי השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים יהיה תנאי להתקשרות עם יועץ. לעיריית קריית ביאליק ולמועצה האזורית באר טוביה לא היה נוהל בנושא העסקת יועצים, והן אף לא קבעו בהסכמים עם היועצים כי הם מחויבים במילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים כתנאי להעסקתם.

בבדיקה מדגמית נמצאו מקרים שבהם יועצים שעמם התקשרו עיריית אשדוד⁴⁵, עיריית הרצלייה⁴⁶ ועיריית קריית ביאליק⁴⁷, לא מילאו כלל את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים או שמילאו אותו בדיעבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד, הרצלייה וקריית ביאליק על שלא פעלו להסדיר את סוגיית החשש לניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים בנהלים או בדרך אחרת, אף שחלפו כארבע שנים מהמועד שבו פורסמו הנחיות משרד הפנים בנושא.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית אשדוד, הרצלייה וקריית ביאליק, על שבניגוד להנחיית משרד הפנים, לא פעלו כדי שיועציהן ימלאו את השאלון למניעת חשש לניגוד עניינים או אפשרו להם למלא אותו אחרי שכבר החלו בעבודתם למען העירייה. העסקת יועצים ומתכננים בלא שהעירייה תפעל למניעת ניגודי עניינים עלולה לפגוע במתן השירות שאותו ביקשה הרשות לקבל וכן באמון הציבור ברשות.

2. עד סוף שנת 2014 לא נדרשו יועצים שעמם התקשרו עיריית גבעתיים והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לדווח על חשש לניגוד עניינים. הביקורת העלתה כי רק בנהלים שאימצו הרשויות המקומיות, בנובמבר 2014 ובדצמבר 2014 בהתאמה, נקבע כי תנאי להתקשרות עם

44 חוזר מנכ"ל 2/2011.

45 כל 15 היועצים מתחום ההנדסה שנבדקו לא מילאו את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בבדיקה מדגמית לגבי 14 יועצים, שלא מתחום ההנדסה, נמצא כי יועץ אחד שהתקשרה עמו העירייה לא מילא את השאלון.

46 בבדיקה מדגמית לגבי 12 חוזים, שעליהם חתמה עיריית הרצלייה עם יועצים בשנים 2012-2014, נמצא כי 5 יועצים לא חתמו על שאלון למניעת ניגוד עניינים.

47 עד מועד סיום הביקורת רק 6 יועצים מ-55 היועצים שעמם התקשרה העירייה במהלך השנים 2012-2014 מילאו את השאלון. כמו כן 3 מתוך 6 היועצים, שמילאו את השאלון והחלו את עבודתם בעירייה בטרם התפרסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים, מילאו את השאלון רק בחודשים יולי ואוגוסט 2012 - כשנה ושלושה חודשים לאחר פרסום חוזר המנכ"ל. בשני מקרים אחרים נמצא כי היועץ הגיש לעירייה דרישת תשלום ראשונה בטרם מילא את השאלון.

יועץ הוא מילוי השאלון המצורף בנספח לנוהל למניעת חשש לניגוד עניינים, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

במהלך הביקורת, בחודשים ינואר עד מרץ 2015, החלה המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לדרוש מהיועצים שעמם התקשרה למלא את השאלון. עוד נמצא כי במועד הביקורת בעיריית גבעתיים, בתחילת שנת 2015, טרם מילאו היועצים שעמם התקשרה העירייה באופן שוטף את השאלון, ויידרוו לכך רק אם יגישו בקשה להיכלל במאגר היועצים שמקימה העירייה.

עד מועד הביקורת, במאי 2015, לא דרשה המועצה האזורית באר טוביה מהיועצים שעמם התקשרה למלא את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בעקבות הביקורת החלה המועצה האזורית לדרוש מהיועצים בהתקשרויותיה החדשות למלא את השאלון בעת ההתקשרות עמם, אך לא עיגנה זאת בנוהל.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה, כי פנתה ליועצים שעמם היא קשורה בהסכמים תקפים בבקשה כי ימלאו שאלון למניעת חשש לניגוד עניינים, והסכמים אלו נבחנים על ידי לשכתה המשפטית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים, למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ולמועצה האזורית באר טוביה, על כך שבמשך תקופה ממושכת לא פעלו להסדיר את סוגיית החשש לניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים, וכי גם אחרי שפרסם משרד הפנים הנחיות בעניין זה השתהו כארבע שנים ביישומן. על הרשויות המקומיות להבטיח כי יועצים שעמם הן מתקשרות ימלאו את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בטרם ההתקשרות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית גבעתיים ולמועצה האזורית באר טוביה כי עליהן לפעול לאלתר למילוי השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים על ידי היועצים המועסקים על ידן, ללא קשר להצטרפותם של אותם יועצים למאגר או לחידוש ההתקשרות.

3. עיריית הרצלייה והמועצה האזורית באר טוביה מסרו בתשובותיהן כי רובם המכריע של היועצים החיצוניים שעמם התקשרו מסרו הצהרות מקיפות בנושא ניגוד עניינים במסגרת הסכם ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מטרת השאלון למניעת חשש לניגוד עניינים הינה שהיועץ המשפטי של הרשות המקומית יבחן אם לנוכח עברו של היועץ החיצוני קיים חשש לניגוד עניינים, ובמידת הצורך יקבע הסדר מתאים שימנע מצב של ניגוד עניינים. משכך, הסתפקות בהצהרה בהסכם ולפיה לא ידוע ליועץ על חשש לניגוד עניינים שבו הוא נמצא, במקום שהיועץ המשפטי יבחן זאת על סמך נתונים מפורטים, מרוקנת מתוכן את הוראת משרד הפנים ואינה מקיימת את תכליתה.

התקשרות עם יועצים ללא אסמכתה בכתב

בסעיף 203 לפקודת העיריות נקבע: "א) חוזה, כתב-התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם

התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבה אלא אם חתמו עליה בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר". בסעיף 193 לצו המועצות המקומיות ובסעיף 232 לצו המועצות האזוריות נקבעו הוראות דומות.

בעניין זה קבע בית המשפט העליון⁴⁸, כי אין תוקף להתקשרות של רשות מקומית שאינה עומדת בדרישות הצורה שהציב המחוקק, וקל וחומר במקרה שבו לא נערך חוזה בכתב. "מאחר שלא עמדו הצדדים בדרישות הצורה שהציב המחוקק, כאילו לא עשו דבר. לא בכדי השתמש המחוקק במילים 'לא יחייבה' שמשמעותן, כי חוזה שאין עליו החתימות הדרושות מטעם העירייה חסר נפקות משפטית...הדרישות הללו נועדו להבטיח שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור ולכן חשיבות רבה יש בשמירה עליהן"⁴⁹.

עיריית גבעתיים: נמצא כי בחודשים מרץ ומאי 2014 שילמה עיריית גבעתיים ליועץ עבור "כתיבת נאומים" 10,620 ש"ח, כנגד חשבוניות שהגיש. העירייה לא חתמה על הסכם עם היועץ לקבלת שירות זה ולא הוציאה עבורו הזמנת עבודה⁵⁰.

עיריית קריית ביאליק: נמצא מקרה בו קיבלה העירייה שירות מיועץ ושילמה לו 23,747 ש"ח, בטרם נחתם הסכם בכתב ואף בטרם הוצאה הזמנת עבודה.

בתשובתה מסרה עיריית קריית ביאליק כי מנהלי האגפים והמחלקות הגיעו להסכמות בעל פה עם היועץ וכי מדובר במקרה חריג.

המועצה האזורית באר טוביה: נמצאו שני מקרים שבהם קיבלה המועצה שירות מיועצים ושילמה 47,036 ש"ח לאחד ו-23,200 ש"ח לשני, בטרם נחתם עמם הסכם בכתב וללא הזמנות עבודה.

מועצה אזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי תשלום ליועצים נעשה רק על פי אישור מנהל המחלקה המתאימה.

המועצה המקומית בנימינה-גבעתיים: בשנים 2011-2013 התקשרה המועצה המקומית בנימינה-גבעתיים ללא מכרז וללא הליך תחרותי אחר עם יועץ א', אשר שימש מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בשנים 2005-2009 לצורך מתן ייעוץ עבור תכנית הבראה של המועצה וטיפול בחריגות שכר. מינואר 2011 ועד מרץ 2013 שילמה המועצה ליועץ 73,162 ש"ח.

יועץ א' נתן שירותים למועצה כבר באוגוסט 2010 כיועץ מטעם מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (להלן - המפע"ם) במשרד הפנים, ועד סוף שנת 2010 השתתף בכמה ישיבות עם הנהלת המועצה. נמצא כי היועץ הועסק על ידי המועצה עד מרץ 2013 ללא הסכם בכתב וללא הזמנות עבודה. במסמכי המועצה לא נמצאו הסבר או מידע שיש בהם כדי לבסס את ייחודיות יועץ א' כנותן שירותים, והמועצה לא נימקה לפני משרד מבקר המדינה מדוע החליטה להתקשר דווקא עמו.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית בנימינה-גבעתיים עדה כי יועץ א' החל את עבודתו במימון המפע"ם והמשיך לתת יעוץ למועצה בעניין תכנית הבראה. ההחלטה להתקשר עמו נבעה מהניסיון ומהמומחיות הרבה אשר צבר בתחום השלטון המקומי. היעדר הזמנת עבודה נבעה מטעות חריגה.

48 עא 739/86 שם-אור נ' עיריית קרית גת, פד מ"ד (2), 562; רעא 5210/08 עו"ד זרח רוזנבלום נ' מועצה מקומית חבל מודיעין (פורסם במאגר ממוחשב 20.12.10).

49 עא 739/86 שם-אור נ' עיריית קרית גת, פד מ"ד (2), 562.

50 מדובר ביועץ תקשורת ד' - ראו להלן. העירייה מסרה לצוות הביקורת פנייה של עוזרת ראש העירייה ליועץ. הפנייה אינה מהווה הזמנת עבודה. במאי 2014 חתמה העירייה עם היועץ על הסכם לקבלת שירותי יעוץ תקשורת להקמת תאגיד עירוני.

יועץ א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי עבודתו כיועץ אינה מחייבת מכרז, משום שהיועץ שהעניק למועצה הוא ייחודי ומקצועי, והעסקתו על ידי המועצה נעשתה בהמשך להעסקתו על ידי המפע"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות גבעתיים וקריית ביאליק, למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ולמועצה האזורית באר טוביה על החומרה בכך שאישרו תשלום, ללא הסכם או הזמנת עבודה בכתב, ללא הרשאה ובניגוד לדין. מצב זה עלול לעמוד בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב.⁵¹

התקשרויות באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם בכתב

נמצא כי חמש מהרשויות המקומיות התקשרו עם יועצים באמצעות הזמנות עבודה בלבד וללא שחתמו עמם על הסכם בכתב שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים, כגון מטרת ההתקשרות, דרישותיה, תקופת ההתקשרות, התמורה בגין ההתקשרות והסעדים שיעמדו לרשות המקומית אם יתגלעו מחלוקות בינה לבין נותן שירותי הייעוץ. בבדיקה מדגמית⁵² של יועצים שנתנו שירות לרשויות המקומיות בשנים 2012-2014 נמצאו 18 מקרים במועצה האזורית באר טוביה, 9 מקרים בעיריית הרצלייה, 8 מקרים בעיריית קריית ביאליק, 6 מקרים בעיריית אשדוד ומקרה אחד במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה. סכומי ההתקשרויות המצטברים היו ניכרים, ובחלק מהמקרים עלו על מיליון ש"ח.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה, כי היא מקפידה לחתום על הסכמי התקשרות, וכי המקרים שבהם לא עשתה כן הם חריגים.

המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי התקשרויות המועצה נעשות בכתב, בין שבאמצעות הסכם פורמלי ובין שבאמצעות קבלת הצעת מחיר והפיכתה להסכם מחייב.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי רובם המכריע של היועצים החיצוניים שעמם התקשרה חותמים על הסכמים ספציפיים בכתב. עם זאת, יש מקרים שהעירייה פועלת להנפקת הזמנות עבודה שאליהן מצורף מסמך התנאים הכלליים, הכולל בין היתר הוראות לגבי סופיות התמורה, אחריות לנזקים וביטוח, איסור המחאת זכויות, אי-תחולת יחסי עבודה, הפרות וסעדים ואיסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים. עיון במסמך התנאים הכלליים העלה כי אינו מכיל פירוט לגבי עבודה מסוימת, לרבות מהותה, אפיונה, השכר בגינה ומועדי ביצועה.

51 על פי סעיפים 25 ו-26 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לשר הפנים סמכויות כלפי רשות מקומית כאשר זו מבצעת "עבודה או פעולה שחווה לעשייתם טעון אישור על כל דין, כשאישור כאמור לא ניתן".

52 הממצאים הועלו בבדיקה מדגמית מסורגת, בהתאם למהות ההתקשרות והיקפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד, הרצלייה וקריית ביאליק, למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ולמועצה האזורית באר טוביה, כי העסקת יועצים ללא הסכמים בכתב עומדת בניגוד לכללי המינהל התקין. התקשרות שלא באמצעות הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם עלולה להעמיד את הרשות המקומית בקושי להבטיח את קיום התחייבויות היועץ, ועלולה לפגוע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים. הדבר נדרש אף מטעמי שקיפות ולצורך מתן אפשרות לגורמי ביקורת פנימיים וחינוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירות. משרד מבקר המדינה מדגיש לפני הרשויות המקומיות כי הזמנת עבודה והצעות מחיר אינן משמשות תחליף להסכם בו מחויבת הרשות המקומית, וכי עליהן להקפיד לתתם על הסכם התקשרות המסדיר ומפרט את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להסכם בטרם יחל היועץ בעבודתו. על הרשויות המקומיות לפעול בהקדם כדי לעגן את כל התקשרויותיהן בהסכמים כתובים כאמור.

נמצא כי הנוהל להעסקת יועצים מתחום ההנדסה של עיריית אשדוד אפשר להתקשר עם יועץ מתחום ההנדסה לביצוע "עבודות דחופות ביותר" בסכום של עד 120,000 ש"ח על בסיס הזמנה בלבד וללא הסכם בכתב. העירייה לא הגדירה בנוהל זה מהי "עבודה דחופה ביותר", ומיהו הגורם המוסמך להחליט בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על שאישרה בנהליה חריג להתקשרויות עם ספקים באמצעות חוזה בכתב, בלי שקבעה מתווה ואמות מידה ברורים ליישום החריגה.

התקשרות עם יועצים בדיעבד

נמצא כי שלוש מהרשויות המקומיות התקשרו עם יועצים בהסכמים בדיעבד, אחרי שכבר החלו לקבל מהם שירותים. בבדיקה נמצאו 10 מקרים בעיריית גבעתיים, 3 מקרים בעיריית קריית ביאליק ו-3 מקרים במועצה האזורית באר טוביה.

בתשובתה מסרה עיריית קריית ביאליק כי במקרים שבהם הייתה ההתקשרות דחופה נחתם ההסכם בדיעבד.

בתשובתה מסרה עיריית גבעתיים כי תקפיד ככל האפשר שלא לבצע התקשרויות בדיעבד.

עוד נמצא כי עיריית אשדוד התקשרה בשנת 2011 בהסכמים עם שני יועצים למתן שירותי פיקוח וניהול פרויקטים אחרי שכבר קיבלו תשלומים ניכרים מהעירייה, במקרה האחד מאז שנת 2000 לפחות ובמקרה השני מאז שנת 2009. במהלך השנים, עד חתימת ההסכם, שילמה העירייה כ-1.49 מיליוני ש"ח ליועץ אחד וכ-374,000 ש"ח ליועץ השני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד, גבעתיים, קריית ביאליק ולמועצה האזורית באר טוביה כי העסקת היועצים קודם שנחתם עמם הסכם התקשרות היא בניגוד לסדרי המינהל התקין, וחושפת את הרשויות המקומיות לתביעות בתקופה החל בתחילת ההתקשרות בפועל ועד חתימת הסכם ההתקשרות.

העסקת יועצים לפרקי זמן ממושכים

בבדיקת התקשרויות של שש הרשויות המקומיות עם יועצים בשנים 2012-2014 נמצאו מקרים שבהם החלה ההתקשרות שנים רבות קודם לכן, והרשויות האריכו את ההתקשרות מדי שנה בשנה. משך ההתקשרות עם היועצים הגיע לפרקי זמן ממושכים של 6-16 שנים. נמצא כי סכומי ההתקשרות המצטברים ששילמו הרשויות במהלך השנים ליועצים בהתקשרויות ארוכות הטווח הגיעו למיליוני ש"ח. בבדיקה נמצאו 17 מקרים בקריית ביאליק, 16 מקרים בגבעתיים, 10 מקרים בהרצלייה, 7 מקרים בבנימינה-גבעת עדה, 4 מקרים באשדוד ו-4 מקרים במועצה האזורית באר טוביה.

עוד נמצא כי בנהלים התקפים למועד הביקורת של עיריות גבעתיים, הרצלייה והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה אין הגבלה על משך תקופת ההתקשרות.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי היו מקרים שבהם הועסק יועץ בכמה פרויקטים שונים במשך תקופה ארוכה של עד 15 שנים.

עיריות הרצלייה וקריית ביאליק מסרו בתשובותיהן כי הגורם שמקבל את השירות מהיועץ בוחן את טיב השירותים באופן שוטף, וכי היו מקרים שבהם החליטו על הפסקת ההתקשרות עם יועצים.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מסרה בתשובתה כי המועצה התקשרה עם מתכננים ועם מודדים בכמה הסכמים נפרדים לביצוע פרויקטים שונים שנמשכו זמן רב.

המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי התקשרה עם היועצים למשך תקופות ארוכות בשל ניסיונם והיכרותם עם התכניות החלות בתחומי המועצה. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי היא מפקחת על עבודתם באופן הדוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לשש הרשויות המקומיות כי העסקת יועצים במשך תקופות כה ממושכות - אינה תקינה. בהתקשרות כה ממושכת עלולים להיווצר יחסי תלות, ונמנעים תחרות ומתן הזדמנות שווה ליועצים אפשריים אחרים. זאת ועוד, עולה חשש שיועצים יישאבו לשגרת עבודה קבועה עם הרשות המקומית שתמנע מהם ראייה מערכתית ואפשרות לחדש ולתרום לעבודת הרשות מחד גיסא, ותקשה על הרשות לבצע פיקוח ובקרה אפקטיביים על עבודתם מאידך גיסא. יודגש כי התקשרות עם יועץ אחד במשך תקופה ממושכת, אף אם מדובר בהתקשרות לצורך ביצוע כמה עבודות, היא הלכה למעשה התקשרות רציפה עם אותו יועץ, ואינה מאפשרת ריענון השורות ומתן הזדמנות שווה ליועצים נוספים.

על הרשויות המקומיות לקצוב את פרקי הזמן בהתקשרויותיהן לתקופות שיאפשרו בחינה של תנאי ההתקשרות בהליך תחרותי, ובכך לאפשר ליועצים אחרים להגיש את מועמדותם, בתום תקופת ההתקשרות. הדבר יאפשר להן לקבל את ההצעה הטובה ביותר ויבטיח מתן הזדמנות שווה למתמודדים.

להלן דוגמאות להתקשרות עיריית הרצלייה עם שלושה יועצים לתקופות זמן ממושכות:

1. בשנים 2002-2014 שילמה עיריית הרצלייה ליועץ "תכנון פיתוח נוף" (להלן - יועץ הנוף) סך של כ-4.2 מיליוני ש"ח, בין היתר בגין תכנון שטחי ציבור דוגמת מעברים ציבוריים, פינות משחק, גינות כלבים וגינות ציבוריות, ומתן פתרונות בטיחותיים והצללה בשטחים הללו.

נמצא כי עד יולי 2010 שילמה עיריית הרצלייה ליועץ הנוף סך של 1.5 מיליוני ש"ח, בלי שקיימה כל הליך תחרותי טרם העסקתו. ביולי 2010 אישרה ועדת היועצים התקשרות למשך

שלוש שנים עם יועץ הנוף, אחרי שהצעתו הייתה אחת משתי הצעות שהוצגו לפניה, בלי שנימקה את החלטתה ובלי שפירטה בהחלטתה נתונים לגבי ההצעה החליפית.

בחודש יולי 2013 בחרה ועדת היועצים פעם נוספת ביועץ הנוף, שהצעתו הייתה הזולה ביותר מבין שלוש הצעות מחיר. נמצא כי הצעות המחיר שבהן דנה הוועדה לא היו מפורטות, וכי בהזמנה להגשת הצעות שהפנתה העירייה ליועצים צוינה מהות העבודה באופן כללי, ולא הוצגו היקפה הכולל של העבודה ועלותה הצפויה. לפני ועדת היועצים לא עמד שום פירוט של העבודות אותן ביצעו היועצים הנוספים. לעומת זאת, מנהל אגף שיפור איכות פיקוח הסביבה (שאפ"ה) בעירייה המליץ לוועדה על יועץ הנוף במכתב שבו הסביר, בין היתר, כי הוא מבקש לאשר עמו את ההתקשרות "לאור הניסיון המקצועי, האמין והמסור שלו בעבודתו מול האגף מאז שנת 2001". הוועדה אישרה את המלצת האגף "לאור ניסיונו המקצועי האמין", ולא נימקה מעבר לכך את החלטתה.

ועדת היועצים הגבילה בהחלטתה מחודש יולי 2013 את משך ההתקשרות עם היועץ לשנה אחת בלבד "מתוך כוונה שגם נושא זה יטופל במסגרת המאגר ויעוגן בהסכם התקשרות". נמצא כי גם בחלוף שנתיים כמעט ממועד החלטתה, במרץ 2015, לא הקימה עיריית הרצלייה מאגר יועצים, לא ביצעה הליך בחירה נוסף ליועץ הנוף, והמשיכה בהתקשרות עם יועץ הנוף בלי הסכם בכתב. נמצא כי מיולי 2010 עד סוף שנת 2014 שילמה עיריית הרצלייה ליועץ כ-2.7 מיליוני ש"ח, ללא הסכם בכתב (בעניין זה ראו לעיל).

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי לא הייתה אפשרות לאמוד מראש את היקף העבודות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית הרצלייה על שבשנים 2002-2010, במשך כשמונה שנים, שילמה מיליוני שקלים ליועץ הנוף בלי שקיימה שום הליך תחרותי לבחירתו. גם הליכי הבחירה שערכה העירייה בשנים 2010 ו-2013 היו לקויים, לא נמקו כראוי וחסרו בהם פרטים מהותיים, זאת עד כדי חשש להיעדר תחרות בפועל בין היועצים השונים. גם אחרי שבחרה ועדת היועצים ביועץ הנוף בשנת 2013, לא עמדה עיריית הרצלייה בתנאים שקבעה הוועדה. התקשרות כאמור בסכומים של מיליוני ש"ח עומדת בניגוד גמור לכללי המינהל התקין ולעקרונות השוויון והשקיפות, ועלולה להביא לבזבוז כספי ציבור ולפגיעה באיכות השירות ולעורר חשש ממשוא פנים.

2. נמצא כי בשנים 2000-2014 שילמה עיריית הרצלייה לשני יועצי תנועה סך של 5.41 מיליוני ש"ח ו-3.79 מיליוני ש"ח, אף שלא ביצעה הליך תחרותי לבחירתם. רק חלק מהתשלומים בוצעו בהתאם להסכמים בכתב בין העירייה ליועצים. ההסכמים נחתמו עם היועצים בשנים 2005 ו-2009, והוארכו מדי שנה על ידי אגף ההנדסה בעיריית הרצלייה בהתאם לסעיף, ולפיו: "תקופת ההסכם האמורה תתארך מאליה ב-12 חודשים בכל פעם, אלא אם כן הודיע צד אחד למשנהו, בהודעה בכתב של 60 יום מראש, על רצונו להביא הסכם זה לידי סיום".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצלייה כי התקשרות המתחדשת מדי שנה ללא הגבלת זמן, ובלי שהרשות המקומית בודקת הצעות חלופיות, נוגדת את כללי המינהל התקין, פוגעת במתן שוויון הזדמנויות לכלל היועצים, ואינה עולה בקנה אחד עם השמירה על עקרונות היעילות והחיסכון. הדבר חמור במיוחד כאשר להתקשרות לא קדם הליך תחרותי.

התקשרות בהסכמים הלוקים בחסר מהותי

בבדיקת התקשרויות של חמש מהרשויות המקומיות הועלה כי בהסכמים שנחתמו עם יועצים חסרו פרטים מהותיים. להלן הפרטים:

1. נמצא כי בשבעה הסכמים שחתמה עיריית גבעתיים בשנים 2012-2014 עם יועצים בתחומי עיסוק שונים חסרו פרטים רבים ומהותיים הנוגעים לאופי הייעוץ הניתן ולתנאי ההתקשרות. כך למשל לא צוין בהם אילו שירותים על היועץ להעניק ובכמה שעות עבודה חודשיות הוא מחויב.
2. נמצא כי עיריית אשדוד התקשרה ב"הסכמי מסגרת" בשנת 2011 עם שלושה יועצים-מפקחים לצורך מתן שירותי פיקוח וניהול פרויקטים. על פי ההסכמים: "השירות הניתן על ידי המפקח הינו שירותי ניהול ופיקוח בפרויקטים שונים של מחלקת תשתיות, בהתאם להוראת ביצוע שתימסר למתכנן [המפקח] מפעם לפעם על פי צורכי העירייה". ההסכמים אינם מגדירים את משך תקופת החוזה ואילו פרויקטים יהיו תחת פיקוח המפקח; שירותי המפקח מתוארים בהם באופן כללי בלבד, ולא נקבעו לוחות הזמנים לביצועם. זאת ועוד, שכר המפקח נקבע כאחוזים מעלות השירות, ולא פורט מהו השכר הכולל שישולם לו. העירייה שילמה למפקחים במצטבר עד שנת 2014, כ-4 מיליוני ש"ח, הן בהסתמך על ההסכמים הללו והן באמצעות הזמנות עבודה ללא הסכמים בכתב.
- עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוסף על "הסכם המסגרת", המנהל המקצועי בעירייה מוסר ליועץ צו התחלת עבודה שבו נרשמים התנאים המיוחדים של הפרויקט, לרבות אומדן תקציבי ולוחות זמנים. אולם העירייה לא צירפה אסמכתאות לאמור.
3. נמצא כי ב-12 הסכמים שחתמה עיריית קריית ביאליק עם יועצים וב-7 הסכמים שחתמה המועצה האזורית באר טוביה עם יועצים לא נכללה דרישה לביטוח מקצועי של היועץ וביטוח בגין אחריות לצד ג'⁵³. הביטוחים הללו נדרשים כדי להבטיח שאם יוגשו נגד הרשות המקומית תביעות בגין עבודת היועץ תעמוד לרשות המקומית האפשרות לתבוע את נזקיה מהביטוח, ויחסכו לה התדיינות מיותרות והוצאות כספיות.
- המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי היא נסמכת על ייעוץ בתחום הביטוח לצורכי התקשרויותיה, וכך פעלה גם בשבעת המקרים המצוינים לעיל. עוד מסרה כי משיקולי עלות-תועלת ונוכח העובדה שהמועצה נחשפה לסיכון שולי בלבד בשל מהות השירות והיקפו, לא מצאה לנכון לכלול בהסכמים מסוימים חובת עריכת ביטוח אחריות מקצועית.
4. נמצא כי בשלושה הסכמים שחתמה עיריית קריית ביאליק עם יועצים (מתוך 19 שנבדקו), בארבעה הסכמים שחתמה המועצה האזורית באר טוביה (מתוך 13 שנבדקו) ובשני הסכמים שחתמה המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה (מתוך 12 שנבדקו) לא צוין כלל תאריך חתימת ההסכם או שצוינו חודש ושנה, אולם לא צוין יום החתימה. ציון מועד חתימת ההסכם נדרש מטעמי מינהל תקין, והוא חשוב להבטחת התנהלותה השקופה של הרשות המקומית ולהבטחת זכויותיה תוך כדי צמצום חשיפתה למחלוקות ולהתדיינות מיותרות. בהסכם שחתמה המועצה האזורית באר טוביה עם חברת הנדסה ביוני 2013 נקבע כי תקופת ההתקשרות היא מיום חתימת ההסכם, אולם לא נקבע בהסכם מהו משך ההתקשרות.
- המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי אי-ציון יום חתימת ההסכם מקורו בטעות.

53 בחלק מהמקרים נבדקו יותר מהסכם אחד עם יועץ מסוים.

5. בהסכם שחתמה עיריית קריית ביאליק עם חברת ייעוץ, במרץ 2012, נקבע כי הוראות מיוחדות ונוספות, ובכללן לוחות זמנים לביצוע, יפורטו בנספח שיצורף לחוזה, אך בנספח לא נקבע לוח הזמנים לביצוע. היעדר לוח זמנים מוסכם עלול לגרום להתמשכות הפרויקט, לגידול בעלויות ולמחלוקות בין העירייה ליועץ.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד, גבעתיים, קריית ביאליק, למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ולמועצה האזורית באר טוביה כי התקשרות באמצעות הסכמים החסרים פרטים מהותיים נוגדת את כללי המינהל התקין, מקשה על הרשות המקומית לבצע פיקוח ובקרה על השירות שהיא מקבלת ועלולה לפגוע בזכויותיה.

שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור

התקשרות ללא מכרז לקבלת שירותי דוברות

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁵⁴ מאוקטובר 2002 נקבע כי "בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, משרת דובר רשות מקומית אינה משרת אמון, ולכן יש לפרסם מכרז טרם קבלת דובר לרשות".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁵⁵ מאוקטובר 2004 נקבע: "אשר ליועצים שאינם עובדי הרשות אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות או במקביל לעובדי הרשות המלא תפקיד דומה... יש להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים ליחסי ציבור ודוברות, תפקיד שיש למלאו, במידת הצורך באמצעות עובד [ההדגשה אינה במקור]. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה, ובהתאם לכל הדין".

ביוני 2013 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי חוזרי המנכ"ל שהפיץ בעבר מסדירים באופן מפורט ובהיר את נושא העסקת דוברים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בעבר⁵⁶ כי מעקרוונות המכרזים הכלליים ומהכללים שנקבעו בפסיקה עולה כי ראוי שפטור ממכרז לרכישת שירותי דוברות יינתן בצמצום.

נמצא כי עיריית גבעתיים, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית באר טוביה העסיקו יועצים חיצוניים בביצוע תפקידי דובר הרשות המקומית. להלן הפרטים:

54	חוזר מנכ"ל 5/2002.
55	חוזר מנכ"ל 10/2004.
56	מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, "עיריית ראשון לציון - העסקת יועצים", עמ' 483, עמ' 504.

.1

עיריית גבעתיים: נמצא כי בשנים 2007-2014 התקשרה עיריית גבעתיים, לסירוגין, עם שלושה יועצים (יועץ תקשורת א' ויועץ תקשורת ב' - בשנים 2007-2013 ויועצת תקשורת ג' בשנת 2014; ראו להלן) לצורך "יעוץ בתחומי התקשורת, יחסי הציבור ואסטרטגיות תקשורתיות", ובכלל זה כתיבת נאומים ומסירת הודעות לתקשורת, שהם מתפקידי דובר הרשות המקומית. התקשרות העירייה עם היועצים נעשתה ללא מכרז או הליך תחרותי אחר. יצוין כי בעירייה מועסק זה שנים עובד עירייה כמנהל מחלקת פרסום והסברה.

יועץ תקשורת א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי עיריית גבעתיים העסיקה אותו כיועץ בתפקיד הפטור מחובת מכרז, וצירף תכתובת שלפיה שימש יועץ תקשורת לעיריית גבעתיים ולראש העירייה הקודם באופן אישי; תפקיד המחייב יחסי אמן עם ראש העירייה "משום שהוא זה שיעמוד לבחירת הציבור".

בדצמבר 2013, כחודשיים לאחר שנבחר ראש עירייה חדש לתפקיד, חתמה העירייה על הסכם ללא מכרז עם יועצת תקשורת ג', למתן ייעוץ בתחומי התקשורת, יחסי הציבור ואסטרטגיות תקשורתיות, ובכלל זה ביצוע עבודות הדוברות⁵⁷. היקף ההתקשרות שנקבע היה 240,000 ש"ח לשנה (לא כולל מע"ם).

נמצא כי יועצת תקשורת ג' סייעה לראש העירייה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 2013 בהתנדבות וללא שכר.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה כי יועצת תקשורת ג' הועסקה בעירייה במתכונת התקשרות דומה לזו שבה התקשרה העירייה בקדנציה הקודמת עם יועץ תקשורת א' ועם יועץ תקשורת ב'. עוד מסרה כי יועץ התקשורת אחראי על התכנית התקשורתית האסטרטגית של העירייה, ואילו את הצד הטכני של עבודת הדוברות מבצע מנהל מחלקת הפרסום וההסברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית גבעתיים כי התפקידים שביצעה יועצת תקשורת ג' היו במהותם תפקידי דוברות, וכי היה עליו לנהוג לפי הוראות משרד הפנים ולהימנע מהתקשרות עם יועצת חיצונית לתקשורת ודוברות נוסף על עובד עירייה המבצע תפקיד דומה; בכל מקרה היה על העירייה לקיים מכרז כל שכן הליך תחרותי אחר.

.2

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה: בחודשים מרץ-מאי 2014 קיימה המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה הליך תחרותי של בחירת "איש תוכן (דובר)"⁵⁸ למועצה. ההליך כלל פנייה יזומה של המועצה לכמה גורמים שעליהם קיבלה המלצות, וכן בחינת נותני שירותים שפנו מיוזמתם לראש המועצה או למזכירת המועצה. לפני המועצה עמדה חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי שלה, ולפיה התקשרות עם יועץ תוכן פטורה ממכרז בהיותה תפקיד ייעוץ הדורש מומחיות ויחסי אמן מיוחדים. דרישות התפקיד על פי חוות הדעת כללו: כתיבת תכנים, מתן הודעות ותגובות, התעדכנות באירועים אשר מקיימת המועצה, יידוע הציבור וסקירת אירועי המועצה.

57 יועצת תקשורת ג' מבצעת את תפקידי הדוברות בעירייה ומטפלת בכל הנושאים הקשורים לתקשורת העירייה עם גורמי חוץ; היועצת מטפלת במידע המפורסם בכלי התקשורת ונוגע לעיריית גבעתיים, אחראית לאתר האינטרנט של עיריית גבעתיים ולמדיה החברתית; ומטפלת במסירת תגובות והודעות העירייה לתקשורת ולציבור (למשל בזמן מבצע "צוק איתן").

58 כך מופיעה ההגדרה בסיכום הליך בחירת יועץ התוכן במסמכי המועצה.

המועצה ראינה תשעה מועמדים, והמועמד שנבחר אושר על ידי ועדת הרכש בספטמבר 2014⁵⁹. באוקטובר חתמה עמו המועצה על הסכם, בין היתר, למתן ייעוץ תקשורתי שוטף, בתמורה לכ-85,000 ש"ח לשנה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מאפייני השירות, הכוללים כתיבת הודעות לתושבי המועצה ולכלי התקשורת ומתן ייעוץ תקשורתי שוטף, זהים לתפקיד דובר מועצה לכל דבר ועניין.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מסרה בתשובתה כי על פי הבנתה משרד הפנים מאפשר העסקת יועץ תקשורת חיצוני כדובר ברשויות קטנות, בשל החיסכון בדבר, והתבססה על עמדה שהביע משרד הפנים בהליך משפטי שהתקיים בשנת 2007 בבית המשפט המחוזי בעניין דומה⁶⁰.

יועץ התוכן שעמו התקשרה המועצה המקומית מסר בתשובתו מיוני 2015 למשרד מבקר המדינה, כי מאופי תפקידו כיועץ תוכן הוא משרת את המועצה כולה וכותב תכנים כגון מאמרים, נאומים, תגובות והודעות ברשת האינטרנט. התפקיד מחייב היכרות מיוחדת עם אופי היישוב ויחסי אמון מיוחדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי היא אמנם נקטה הליך תחרותי ופנתה לכמה יועצים, אך כדי להבטיח את עקרון ההזדמנות השווה ראוי היה שתפרסם פומבית את בקשתה להעסקת יועץ תקשורת. כך יכלו מועמדים פוטנציאליים נוספים להציע את מועמדותם למשרה.

3. המועצה האזורית באר טוביה: במאי 2011 התקשרה המועצה האזורית באר טוביה בהסכם ללא מכרז או הליך תחרותי אחר עם חברת יועצי תקשורת (להלן - חברת התקשורת) לצורך מתן שירותי "ייעוץ תקשורת, אסטרטגיה תקשורתית, דוברות, יחסי ציבור, רעיונות ויוזמות תקשורתיות, תוך דגש על הקשר עם תושבי המועצה ושינוי תודעתם באשר לפעילות המועצה".

בהסכם נקבע כי חברת התקשורת תעמיד לשירות המועצה האזורית דובר מקצועי מטעמה שישב פיזית במשרדי המועצה במשך שבע שעות ביום חמישה ימים בשבוע, והמועצה תעמיד לרשותו מכשיר טלפון סלולרי, מנוי לשני עיתונים, עמדת עבודה ושירותי משרד.

המועצה האזורית באר טוביה מסרה בתשובתה כי לדעתה התקשורת לקבלת שירותי יועץ אסטרטגי ותקשורתי פטורה ממכרז בשל מומחיות מיוחדת ויחסי אמון מיוחדים. חברת התקשורת מספקת ייעוץ תקשורתי שוטף והפקת עיתון המועצה.

חברת התקשורת מסרה גם היא בתשובתה מיולי 2015 למשרד מבקר המדינה כי על פי חוות דעת משפטיות שיש בידיה התקשורת עם משרד לייעוץ אסטרטגי-תקשורתי פטורה ממכרז.

59 במאי 2014 אישרה המועצה את בחירתו של מועמד אחר לתפקיד, אך לאחר ארבעה חודשי העסקה הוא פרש מתפקידו. ועדת הרכש אישרה לתפקיד מועמד אחר מאלה שנבחנו.

60 עת"מ 1597/06 עו"ד לנדשטיין נ' נשרי ראש עיריית קריית אנוו (פורסם במאגר ממוחשב, 9.1.07).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית באר טוביה כי השירותים שקיבלה מחברת התקשורת היו שירותי דוברות לכל דבר ועניין, וכי מאפייני עבודתו של הדובר מטעם חברת התקשורת זהים לאלו של עובד מן המניין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי התקשרה עם חברת התקשורת שלא באמצעות מכרז או הליך תחרותי אחר.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים, למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ולמועצה האזורית באר טוביה כי שירותי דוברות, הסברה ויחסי ציבור הם שירותים הניתנים לרשות המקומית כגוף ציבורי. דרך המלך להספקת שירותי דוברות והסברה היא באמצעות העסקת דובר עובד הרשות המקומית. התקשוריות הרשויות המקומיות עם יועצי התקשורת אינה מתיישבת עם הנחיית חוזר מנכ"ל משרד הפנים התקף, ולפיה את תפקיד דובר הרשות המקומית יאייש עובד הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי קיימת אי בהירות בקרב הרשויות המקומיות, לגבי עמדתו הערכנית בסוגיית העסקת דוברים ברשויות מקומיות ובפרט ברשויות מקומיות קטנות, וזאת נוכח עמדה שהוצגה על-ידו בהליך משפטי שהתנהל בבית המשפט המחוזי בסוגיה דומה, וכי עליו להבהיר לאלתר את עמדתו בעניין זה.

חתימת הסכמים עם יועצי התקשורת בעיריית גבעתיים

1. בשנים 2007-2012 התקשרה עיריית גבעתיים בהסכם ללא מכרז וללא קיום הליך תחרותי כלשהו עם יועץ תקשורת א', ושילמה לו תמורת שירותיו בתקופה זו 921,844 ש"ח.

נמצא כי בשנת 2012 חתמה העירייה על הסכם עם יועץ תקשורת א', ובמסגרתו הגדילה את הסכום שתשלם לו תמורת שירותיו ב-63%, לעומת ההסכם משנת 2007 (מ-8,600 ש"ח ל-14,000 ש"ח לחודש לא כולל מע"ם). במסמכי העירייה לא נמצא נימוק להגדלה הניכרת בתשלום ליועץ תקשורת א', ולא פורטו אילו שירותים נוספים ייתן היועץ לעירייה תמורת התשלום הנוסף.

יועץ תקשורת א' מסר בתשובתו כי שכרו ההתחלתי היה נמוך בשל מצבה הכספי הקשה של העירייה באותה תקופה, והוא הועלה בהמשך, וכי תוקף ההסכמים הוארך משנה לשנה. ראש עיריית גבעתיים לשעבר מסר בתשובתו כי השכר היה סביר וכי הוא הועלה במשך השנים בהדרגה.

נמצא כי בד בבד התקשרה עיריית גבעתיים בשנים 2007-2010 עם יועץ תקשורת ב', ושילמה לו בשנים הללו 22,798 ש"ח. נמצא כי העירייה לא חתמה עם יועץ תקשורת ב' על הסכם המסדיר את יחסיה עמו, ובמסמכי העירייה לא נמצא הסבר לגבי השירות שנתן היועץ.

בפברואר 2011 חתמה עיריית גבעתיים על הסכם לחצי שנה עם יועץ תקשורת ב' למתן ייעוץ בתחומי התקשורת, יחסי הציבור ואסטרטגיות תקשורתיות, אשר הוארך בשנה, עד אוגוסט

2012. בנובמבר 2012 התמה העירייה עם יועץ תקשורת ב' על הסכם חדש עד סוף שנת 2013. נמצא כי העירייה הגדילה במהלך השנים את הסכום שהתחייבה לשלם ליועץ תמורת שירותיו: מ-3,000 ש"ח לחודש בפברואר 2011, ל-5,000 ש"ח לחודש באוגוסט 2011 ול-14,000 ש"ח לחודש בנובמבר 2012. במסמכי העירייה לא נמצא נימוק לגידול הניכר בתשלום ליועץ. עיריית גבעתיים שילמה ליועץ תקשורת ב' בשנים 2007-2013 סך של 342,428 ש"ח.

מהממצאים עולה כי בשנים 2007-2012 העסיקה עיריית גבעתיים בו זמין שני יועצי תקשורת: ליועץ תקשורת א' שילמה 921,844 ש"ח וליועץ תקשורת ב' שילמה 128,508 ש"ח.

בתשובתו ממאי 2015 מסר ראש גבעתיים לשעבר כי יועץ תקשורת א' ויועץ תקשורת ב' הועסקו בנושאים שונים. בסוף שנת 2012 אחרי שיועץ תקשורת א' סיים את התקשרותו עם העירייה הועברו הנושאים שהיו בטיפולו לטיפולו של יועץ תקשורת ב'. יועץ תקשורת א' מסר דברים דומים בתשובתו.

לדעת משרד מבקר המדינה העסקת שני יועצים על ידי עיריית גבעתיים בו זמין, כשמהות העסקתם על פי ההסכמים שנחתמו עמם מוגדרת באופן זהה והייתה אמורה להיעשות על ידי יועץ אחד, אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לנהוג ביעילות ובחיסכון. זאת ועוד, העירייה העסיקה את היועצים במשך חלק מהתקופה ללא הסכם בכתב.

2. בהסכמים שחתמה עיריית גבעתיים עם שלושת יועצי התקשורת - יועץ תקשורת א', יועץ תקשורת ב' ויועצת תקשורת ג' - נכתב: "העירייה מעוניינת בקבלת שירותי יועץ בתחום תחקירים, יועץ תקשורת ויחסי ציבור ואסטרטגיה וכדומה... היועץ יבצע עבור העירייה את השירותים כדלקמן: יועץ בתחומי התקשורת, יחסי הציבור ואסטרטגיות תקשורתיות, הכנת נאומים לראש העיר, כל העבודות המשרדיות הפקידותיות והמנהליות הכרוכות בביצוע השירותים". ההסכם לא כלל פרטים בדבר מהות הייעוץ ותוצרי העבודה שעל היועצים לתת. כמו כן בהסכמים לא נכללה דרישה למתן דיווח מפורט בעניין מהות שעות הייעוץ שניתנו בפועל.

במסמכי העירייה לא תועדו העבודה והשירותים שהעניקו שלושת היועצים. נמצא כי העירייה קיבלה דרישות תשלום כלליות, שבהן צוין: "יועץ" או "יועץ תקשורת".

יועץ תקשורת א' מסר בתשובתו כי עם כניסתה לתפקיד של יועצת תקשורת ג' העביר לה בדואר אלקטרוני קישור, ובו כל השירותים שסיפק לעירייה: כתבות, הודעות לעיתונאות וכדומה. עוד ציין כי העביר למנהל מחלקת פרסום והסברה בעירייה עותקים של מידע שפרסם כדי שזה יעלה אותם לאתר האינטרנט של העירייה. ראש עיריית גבעתיים מסר תשובה דומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים כי תשלום ליועצים ללא קביעה מראש של התוצרים והשירותים שיינתנו לעירייה, ללא תיעוד ראוי של עבודתם וללא מעקב ובקרה על דיווחי שעות הייעוץ, אינו תקין. חמורה במיוחד העובדה שבמהלך השנים גדלו במידה ניכרת הסכומים ששילמה העירייה מדי חודש ליועצי התקשורת, כל זאת ללא הנמקה, ללא פירוט על מהות השירותים וללא מעקב ובקרה אחר עבודתם.

התקשרות עיריית גבעתיים עם יועץ תקשורת בתחום תרבות הפנאי

יועץ תקשורת ד' שימש יועץ תקשורת לראש עיריית גבעתיים, בעת שהתמודד בבחירות לראשות עיריית גבעתיים באוקטובר 2013.

במאי 2014 חתמה עיריית גבעתיים על הסכם לתקופה של ארבעה חודשים - מאי 2014 עד ספטמבר 2014 - עם יועץ תקשורת ד' (בעניין זה ראו לעיל בפרק "התקשרות עם יועצים ללא אסמכתה בכתב"). על פי ההסכם יספק היועץ לעירייה שירותי ייעוץ בעניין שינויים שבכוונתה לבצע בתחום תרבות הפנאי בעיר, לרבות ליווי תקשורתי של עמותה עירונית חדשה שבכוונתה להקים.

נמצא כי בדיונים שנגעו להקמת העמותה העירונית החדשה, השתתפו הן יועצת תקשורת ג' והן יועץ תקשורת ד'. זאת ועוד, בהסכם שחתמה העירייה עם יועצת תקשורת ג', שאותה העסיקה במהלך שנת 2014, נכתב כי חלק מהשירות שיתן לעירייה הוא "כתיבת נאומים", למרות זאת שילמה העירייה סכום נוסף, במהלך שנת 2014, ליועץ תקשורת ד' בגין שירות זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים כי העסקה במקביל של שני יועצי תקשורת, בגין אותן עבודות אינה תקינה ונוגדת את עקרונות החיסכון והיעילות שבהן מחויבת העירייה בהיותה גוף ציבורי.

המשך העסקת חברת תקשורת על ידי המועצה האזורית באר טוביה לאחר סיום תקופת החוזה

כאמור, במאי 2011 התקשרה המועצה האזורית באר טוביה בהסכם עם חברת התקשורת, למשך שישה חודשים, עד סוף נובמבר 2011. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת במועצה בחודש מאי 2015, המשיכה המועצה להעסיק את חברת התקשורת, אף שעברו למעלה משלוש שנים ממועד סיום ההסכם, בלי שהמועצה חתמה עמה על הסכם חדש. מדצמבר 2011 ועד דצמבר 2014 שילמה המועצה לחברת התקשורת כמיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית באר טוביה על שהעסיקה את חברת התקשורת ושילמה לה סכומים ניכרים, ללא הסכם תקף בניגוד לסדרי מינהל תקינים.

התקשרויות עם רואי חשבון

התקשרות ללא מכרז

כאמור, בפסק דין נצרת עילית, שניתן בינואר 2013, קבע בית המשפט העליון כי ככלל אין לתת פטור ממכרז להתקשרות של עירייה עם רואה חשבון, כיוון שעיסוק זה אינו מופיע בסעיף הפטור. עוד קבע בית המשפט העליון בהתייחס לטענתו של ראש עיריית נצרת עילית, ולפיה יש להקיש

מתקנות חובת המכרזים המאפשרות פטור ממכרז בהעסקת רואה חשבון, כי "הדבר אינו מופיע בפטור בתקנות העיריות (מכרזים), ואין לקרוא 'הקלות' נוספות לתקנות אלה"⁶¹.

בבדיקה נמצא כי עיריית קריית ביאליק והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה התקשרו ללא מכרז או הליך תחרותי אחר עם רואה חשבון לקבלת שירות, שלא היה בעל מאפיינים של עבודת ייעוץ הדורשת מומחיות או ידע מיוחדים או מידה מיוחדת של יחסי אמן, אלא עבודה מקצועית-ביצועית שוטפת. הרשויות המקומיות המשיכו בהתקשרות גם אחרי שהתקבלה בעניין זה פסיקת בית המשפט העליון. להלן הפרטים:

1. עיריית קריית ביאליק: החל בשנת 1998 ועד מועד סיום הביקורת בעירייה במרץ 2015 התקשרה עיריית קריית ביאליק עם משרדו של רואה חשבון א' בהתקשרויות שסכומן חייב עריכת מכרז, ללא מכרז. התקשרויות אלו היו לצורך קבלת שירותים חשבונאיים: שירותי חשבונאות בנושא שכר ומשכורות, ייעוץ חשבונאי שוטף לראש הרשות ובכירי הרשות, הכנה ודיווח של דוחות רבעוניים ודוחות מיוחדים במתכונת הנדרשת על ידי משרד הפנים, סיוע למחלקת הגזברות, בין היתר, בהתנהלות מול מבקרי משרד הפנים, סיוע בהכנת תקציב שנתי לרשות, מתן שירותי חשבונאות וחשבות הכוללים בקרה תקציבית שוטפת ובדיקת הסכמים. בשנים 1998-2014 שילמה העירייה לרואה החשבון כ-450 אלף ש"ח לשנה בממוצע⁶².

נמצא כי ב-13.4.14 החליטה ועדת המכרזים של עיריית קריית ביאליק לפטור את ההתקשרות עם רואה חשבון א' ממכרז. הוועדה הסתמכה בהחלטתה על סעיף 3(8) לתקנות המכרזים, ולפיו עבודת רואה חשבון מחייבת יחסי אמן מיוחדים וידע ומומחיות הקיימים אצל רואה חשבון א'. ב-22.4.13 כתבה היועצת המשפטית של העירייה לראש העירייה בהקשר להחלטה זו: "הריני לאשר בזאת כי החלטת הוועדה נרשמה על ידי ואין מניעה שתחתום על המסמכים המצ"ב". היועצת לא נימקה במזכרה את עמדתה, ולא ציינה על מה התבססה בקביעתה זו. כעבור יומיים אישר ראש העירייה בחתימתו את ההחלטה.

רואה חשבון א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי ההתקשרות עמו הוארכה אחרי שסיפק לעירייה שירות אמין ברמה גבוהה ומקצועית. עוד ציין כי ההתקשרות נעשתה על פי כל דין ולפי הנורמות המשפטיות שהיו מקובלות לפני מתן פסק דין נצרת עלית, וכי שכר הטרחה שקיבל סביר נוכח השנים הרבות שנתן בהן שירות לעירייה ונוכח היקף העבודה שהשקיע. עוד מסר, כי עבודת רואה החשבון היא מקצועית ואין בה יחסי תלות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי הפרשנות המרחיבה שנתנה לסעיף הפטור אינה עולה בקנה אחד עם פסיקתו המפורשת של בית המשפט העליון בעניין זה. יודגש כי השירותים שהעניק רואה חשבון א' לעירייה, כמפורט להלן, וההתקשרות עמו נעשו לצורך ביצוע עבודה חשבונאית שוטפת, שאינה מחייבת מומחיות מיוחדת או יחסי אמן מיוחדים, מה גם שלא כל השירותים סופקו על ידיו באופן אישי ובלעד.

שניים מחברי ועדת המכרזים של עיריית קריית ביאליק מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי הסתמכו על חוות דעתה של היועצת המשפטית של העירייה.

61 השופט פוגלמן באותו פסק דין קבע כי "אין באמור כדי לשלול במקרה מתאים בו נדרשים ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים... נקיטה בהליך שיביא להתקשרות בפטור ממכרז" אך הדגיש, כי "גם בהליך מעין זה יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות, כמו גם עקרונות יסוד אחרים של דיני המכרזים".

62 בעת ההתקשרות ובמהלכה, עלו סכומי ההתקשרות על הסכום המחייב מכרז.

היועצת המשפטית של העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי פעלה לפי מיטב שיקול דעתה למתן פטור ממכרז לשירותים חשבונאיים-כלכליים ועשתה את עבודתה נאמנה.

בחזור מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 2004 נקבע: "תפקידו של היועץ המשפטי ברשות המקומית הוא מהתפקידים המרכזיים ברשות המקומית... במסגרת תפקידו במתן ייעוץ משפטי מוטלת על היועץ המשפטי, ... האחריות להבטיח את חוקיות ותקינות פעילותה של הרשות, וזאת על ידי הנחיה וייעוץ משפטי לגורמי הרשות האמורים כדי לכוון ולהדריך את פעילותם מהיבט הנורמטיבי".

משרד מבקר המדינה מעיר ליועצת המשפטית של העירייה כי היה עליה להתריע לפני ראש העירייה כי מתן פטור ממכרז להעסקת רואה חשבון למתן שירותים חשבונאיים שוטפים לעירייה נוגד את פסיקת בית המשפט העליון. עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליועצת המשפטית כי גם אם לגישתה על פי פסיקת בית המשפט העליון ניתן היה לתת פטור בסוגי התקשרויות מסוימים הרי שהיה עליה לבחון אם מדובר באותם שירותים הפטורים ממכרז. מתוקף העקרונות הכללים של דיני המכרזים הבאים לידי ביטוי בדין ובפסיקה, היה ראוי שתבחן את מהות השירותים החשבונאיים שנתן רואה החשבון לעירייה בכללותם, ותנמק מהי המומחיות או מידת האמון המיוחדת אותו לעומת רואי חשבון אחרים המעניקים שירותים אלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הפרשנות שקבע בית המשפט העליון מחייבת את הרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מקרה זה ממחיש ביתר שאת את הצורך המידי בקביעת נוהל להעסקת יועצים על ידי משרד הפנים. במצב הנתון הרשויות המקומיות נותנות פירוש רחב וגמיש להוראות הפטור, שאינו עולה בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון.

2. המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה: החל בשנת 1998 ועד מועד סיום הביקורת במועצה במרץ 2015 התקשרה המועצה המקומית עם רואה חשבון ב', בלי שערכה מכרז כדון או הליך תחרותי אחר, לצורך קבלת שירותים חשבונאיים: הכנת משכורות, הכנת דוח כספי שנתי, הכנת דוחות רבעוניים, עזרה לגזבר בהכנת התקציב השנתי, פיקוח על המערכת החשבונאית, פיקוח על מערכת המלוות, ייעוץ לגזברות, סיוע בהכנת תכנית הבראה, ייצוג המועצה בפני משרד הפנים, סיוע למבקר החיצוני בעריכת הדוחות המבוקרים השנתיים, ניתוח מצב הספרים והנחיות למערכת הנהלת חשבונות והשתתפות בישיבות המועצה. בשנים 1998-2015 שילמה המועצה לרואה החשבון כ- 3.7 מיליוני ש"ח.

רואה חשבון ב' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי המועצה העסיקה אותו בזכות מומחיותו, כישוריו וניסיונו הרב בתחום החשבונאי ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה על כך שהתקשרה עם רואה חשבון ב' במשך שנים רבות ללא מכרז או הליך תחרותי אחר, ובייחוד בשנים 2013-2014, אחרי שניתנה בעניין זה פסיקה מפורשת של בית המשפט העליון, כאמור.

הליכי ההתקשרויות עם רואי חשבון

1. עיריית קריית ביאליק: כאמור, עיריית קריית ביאליק התקשרה עם רואה חשבון א' כבר בשנת 1998, אולם היא חתמה עמו על הסכם למתן ייעוץ ושירותים חשבונאיים רק בינואר 2007. תוקף ההסכם היה לשנתיים ובהסכם נקבע: "אם צד אחד לא יודיע לצד השני בכתב עד סוף יוני 2008 על אי רצונו לחדש את ההתקשרות, יוארך תוקפו של חוזה זה לשלוש שנים נוספות, וכך מידי כל שנה, אלא אם צד אחד יודיע לצד השני חצי שנה מראש על רצונו להפסיק ההתקשרות".

ממסמכי העירייה עולה כי באפריל 2011 ובמרץ 2012 ביקש רואה חשבון א' להגדיל את שכר הטרחה המשולם לו בשל הרחבת שירותי החשבונאות והטיפול בנושאי השכר. נמצא כי בשני הנושאים חתמה עיריית קריית ביאליק על מסמך הדרישה, ללא בחינה של חלופות.

רק באפריל 2013 עיגנה העירייה עם רואה חשבון א' את מתן השירותים הנוספים בחתימתה על שני הסכמים חדשים, האחד למתן שירותי חשבונאות בנושא שכר ומשכורות והאחר למתן שירותים חשבונאיים שוטפים. נמצא שהעירייה הגדילה את הסכומים שהתחייבה לשלם לרואה החשבון תמורת שירותיו, מעבר לגידול בגין הרחבת השירותים, בסך של 135,876 ש"ח לשנה החל בשנת 2014. במסמכי העירייה לא נמצא הסבר לגידול הניכר בסכומי ההתקשרויות.

רואה חשבון א' מסר בתשובתו כי הגידול בסכומים ששולמו לו נבע מהגדלת כוח האדם המקצועי והאיכותי שסיפק לעירייה. עוד מסר כי היקף העבודות נקבע על פי בקשתה ודרישתה של העירייה.

2. המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה: המועצה החלה לשלם לרואה חשבון ב' במאי 1998, אך רק במרץ 1999 חתמה עמו המועצה על הסכם למתן שירותים חשבונאיים שוטפים ולהכנת הדוח הכספי של המועצה, בתמורה של 119,700 ש"ח לשנה (לא כולל מע"מ). בינואר 2011 חתמה עמו על הסכם חדש לפיו תמורת השירותים הינה (לא לשנה) 238,872 ש"ח לשנה (לא כולל מע"מ). במסמכי העירייה לא נמצא הסבר לגידול הניכר בסכומי ההתקשרויות. תוקף ההסכמים היה לשנה, ונקבע בהם כי "הוסכם בין הצדדים כי אם צד אחד לא יודיע לצד השני בכתב... על אי רצונו לחדש את ההתקשרות, יוארך תוקפו של הסכם זה מיום... [בשנה], וכן מידי שנה לשנה נוספת".

רואה חשבון ב' מסר בתשובתו כי הגידול בסכום ההתקשרות נבע מחלוף הזמן שמתחילת עבודתו, ובהתחשב בכך שהמועצה המקומית בנימינה אוחדה עם המועצה המקומית גבעת עדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק ולמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי התקשרות שאינה מוגבלת בזמן, הכוללת גידול בהיקף ההתקשרות שאינו מנומק במסמכי הרשות המקומית, נוגדת את כללי המינהל התקין, פוגעת במתן שוויון הזדמנויות לכלל היועצים, ואינה עולה בקנה אחד עם השמירה על עקרונות היעילות והחסכון.

העסקת עובדים מטעם רואי חשבון

כאמור, על פי חוזר מנכ"ל 10/2004 אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות.

1. עיריית קריית ביאליק : בהסכם בין עיריית קריית ביאליק לרואה חשבון א' נקבע כי רואה החשבון יקצה לטובת העירייה עובדים שיפעלו מתוך משרדי העירייה, והם יהיו כפופים לגזבר העירייה; לרואה החשבון תישמר הזכות להפעיל את עובדיו על פי שיקוליו המקצועיים בתיאום עם גזבר הרשות. נמצא כי במשרדי העירייה מועסקות שלוש עובדות מטעמו של רואה חשבון א' לטיפול בענייני שכר וחשבונאות שוטפים.
2. המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה : בשני ההסכמים של מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה עם רואה חשבון ב' מ-1999 ומ-2011 נקבע כי רואה החשבון יבצע את העבודות עבור המועצה הן על ידו והן באמצעות פקידיו ועובדיו. נמצא כי עד מאי 2012 הועסקה במועצה מטעמו של רואה החשבון חשבת שכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק ולמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה על שהעסיקו עובדים מטעמם של רואי החשבון בתפקידים שמעצם טיבם אמורים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות המקומית, בניגוד להנחיות משרד הפנים⁶³, ובלי שקיימו מכרז. בכך עקפו הלכה למעשה את חובת קיום מכרז ואת כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות.

בעקבות הביקורת פרסמה עיריית קריית ביאליק מכרז למתן שירותי הנהלת חשבונות וחשבות שכר, וביולי 2015 בחרה ועדת המכרזים של העירייה זוכה במכרז.

התקשרות עם עובדים ונבחרי ציבור לשעבר

התקשרויות עיריית קריית ביאליק עם חברי מועצה לשעבר

התקשרות עם יועץ ארגוני

סעיף 122א(א) לפקודת העיריות קובע כי חבר מועצה לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה. סעיף 122א(ט) קובע כי האיסור חל על כל מי שכיהן כחבר מועצה במשך 18 חודשים מיום שתמה כהונתו.

בשנים 2003-2015 התקשרה עיריית קריית ביאליק ללא הסכם בכתב עם יועץ ארגוני. מאז 2003 ועד נובמבר 2014 שילמה העירייה ישירות ליועץ הארגוני כ-652,000 ש"ח.

היועץ הארגוני כיהן כחבר מועצת העיר קריית ביאליק עד אוקטובר 2003⁶⁴, והפסיק את כהונתו בשל קיומן של בחירות חדשות לרשויות המקומיות.

63 ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004.

64 היועץ הארגוני כיהן כחבר מועצה בשנים 1978-1985 ובשנים 1998-2003.

נמצא כי על פי רישומי העירייה, היא החלה להעסיק את היועץ הארגוני בדצמבר 2003, והיינו כחודשיים בלבד אחרי שחדל מלשמש חבר מועצה.

נמצא כי העירייה לא ערכה מכרז או הליך תחרותי אחר לבחירת יועץ ארגוני א', ובמסמכי העירייה לא נמצא הסבר המבסס את ייחודיותו כנותן שירות המצדיק התקשרות עמו ללא מכרז. אף שהתקשרות עמו נמשכה למעלה מ-11 שנה, לא נבחן הצורך בהמשכה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק על כך שהתקשרה עם יועץ ארגוני - חבר מועצה לשעבר - במשך תקופה ממושכת של מעל 11 שנים ללא הסכם כדן, בלי שקיימה מכרז או הליך תחרותי אחר לבחירתו ובלי שבחנה את הצורך בהתקשרות עמו, אף שבעירייה הועסק יועץ ארגוני נוסף. עוד מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה לעירייה על כך שהתקשרה עם היועץ הארגוני בניגוד לקבוע בחוק לגבי תקופת הצינון הנדרשת מחבר מועצה אחרי שחדל לשמש חבר מועצה.

העסקת יועץ בענייני מכרזים

ביולי 2010 חתמה עיריית קריית ביאליק על הסכם עם חברה, שבעליה כיהן בעבר כסגן ראש עיריית קריית ביאליק וכחבר מועצת העיר בשנים 1993-2008 (להלן - היועץ למכרזים). על פי ההסכם תעניק החברה לעירייה שירותי ייעוץ בנושא מכרזים תמורת 11,000 ש"ח לחודש (לא כולל מע"מ), כנגד הגשת חשבונית, ללא קשר לעבודה שביצעה החברה בפועל. נמצא כי החברה לא הגישה דיווח על היקף עבודתה, וממילא לא נדרשה לעשות כן בהסכם שחתמה עם העירייה. עד נובמבר 2014 שילמה העירייה לחברה 647,590 ש"ח.

במסמכי העירייה לא נמצא הסבר או מסמך המבססים את ייחודיות החברה או היועץ למכרזים כנותני שירותים בתחום המכרזים. יצוין כי היועץ למכרזים שימש בעבר חבר ועדת המכרזים של העירייה בעת שכיהן כחבר מועצה, אך הוא אינו בעל השכלה משפטית או חשבונאית.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היועץ למכרזים הוא מומחה למכרזים ובעל ניסיון רב בתחום זה שאותו רכש במשך שנות עבודתו הרבות בחברה ביטחונית גדולה, וכי התקשרה עמו בהסכם שכר כולל ("רייטינג"). עוד לתשובתה, השכר שאותו קיבל היועץ נמוך בהשוואה לכמות השירותים שהעניק לעירייה.

היועץ למכרזים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי כיהן בעיריית קריית ביאליק כחבר מועצה וסגן ראש העירייה בהתנדבות במשך כ-15 שנים, ובהן שימש ממונה על תחום המכרזים וצבר ניסיון רב, השתתף בהשתלמויות רבות בנושא, ואף צבר ניסיון רב בתחום המכרזים בעת עבודתו בחברה ביטחונית גדולה. עוד מסר כי התשלום ששולם לו היה סביר ומקובל, וכי הוא מעסיק בחברה שבבעלותו משפטן, כלכלן ורואה חשבון לסיוע בעבודתו השוטפת עם העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי, בנסיבות העניין, השירות שהעניק היועץ למכרזים לעירייה על פניו לא נחזה כמחייב מומחיות או ידע מיוחדים או מידה מיוחדת של יחסי אמן. על העירייה היה לשקול את נחיצות השירות שמעניק לה היועץ למכרזים, ובמידת הצורך לבחון את האפשרות שעובד עירייה מן המניין יבצע את העבודה. בכל מקרה היה מקום שהעירייה תקיים מכרז או הליך תחרותי אחר בטרם תתקשר עם היועץ. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי התקשרותה עם היועץ על בסיס תמורה חודשית קבועה, בלי קשר לשעות העבודה בפועל, או לתכולת עבודות מסוימות, בלי שידווח לעירייה על היקף עבודתו מנוגדת לכללי המינהל התקין, ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון.

התקשרות עיריית קריית ביאליק עם מהנדס העיר לשעבר כיועץ הנדסי

בשנים 2008-2014 התקשרה עיריית קריית ביאליק בכמה הסכמים עם יועץ הנדסי, אשר כיהן כמהנדס העיר קריית ביאליק מאפריל 1981 עד מרץ 2006, לביצוע תפקידים שונים ללא מכרז או הליך תחרותי אחר. בשנים 2008-2014 שילמה העירייה ליועץ ההנדסי סכומים ניכרים, ובמצטבר כ-6.1 מיליוני ש"ח. להלן הפרטים שהעלתה בדיקת ההסכמים:

1. על פי אחד ההסכמים שנחתם באוגוסט 2010, בין עיריית קריית ביאליק ליועץ ההנדסי, היועץ ישמש כנציגה לצורך ליווי התכנון והביצוע של פרויקטים בתחומה ובכלל זה בקביעת מדיניות העירייה בכל הקשור לאותם פרויקטים, בתמורה ל-25,000 ש"ח בחודש (לא כולל מע"ם) (להלן הסכם א'). תקופת ההסכם נקבעה לכשנתיים וחצי, ונקבע בו כי העירייה רשאית לסיימו בהודעה מוקדמת של 60 יום. התקשרות העירייה עם היועץ נמשכה כשנתיים עד ספטמבר 2012. סך התמורה שקיבל היועץ בגין הסכם זה היתה 737,000 ש"ח.

עיריית קריית ביאליק מסרה כי התקשרה עם היועץ ההנדסי משיקולים מקצועיים לצורך סיוע למהנדס העיר לקידום כמה פרויקטים מורכבים במשותף עמו, וכי העסקתו הייתה ללא קשר להיקף העבודה שביצע בפועל. העירייה מסרה עוד כי היועץ תרם תרומה ניכרת לקידום הפרויקטים שבהם היה שותף, ובין היתר תרם להשגת תקציבים למימון פרויקטים בתחום העירייה וייצג את העירייה בפני רשויות שלטון אחרות כמו משרדי ממשלה, רשות מקרקעי ישראל והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה.

מהאמור עולה כי העירייה שילמה ליועץ ההנדסי במשך כמה שנים שכר חודשי תמורת ביצוע חלק מהתפקידים שאמור היה לבצע מהנדס העיר, נוסף על השכר ששילמה למהנדס העיר עצמו. נמצא כי אף שמהנדס העיר הנוכחי ביקש בשם העירייה להפסיק את ההתקשרות עם היועץ ההנדסי ביולי 2012, המשיכה העירייה את ההתקשרות עמו עד ספטמבר 2012, כלומר חודשיים מעבר למועד שבו ביקש מהנדס העיר להפסיק את ההתקשרות. משמעות התמשכות ההתקשרות בחודשיים נוספים היא תשלום 50,000 ש"ח נוספים (לא כולל מע"ם).

היועץ ההנדסי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 כי הוסיף להעניק את שירותיו לעירייה ללא תמורה גם לאחר הפסקת ההתקשרות, וכי שכר הטרחה לא היה גבוה בהתחשב בעלות ביצוע כל הפרויקטים. עוד מסר כי חלק ניכר מתפקידו היה גיוס כספים לפרויקטים, משימה שלא נכללה בהסכם עם העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה העסקת יועץ הנדסי ללא מכרז וללא כל הליך תחרותי, בתפקידים שאותם אמור למלא מהנדס העיר, מנוגדת להנחיות משרד הפנים, ויש בה משום עקיפה של חובת המכרז וכללי העסקת עובדים ברשות המקומית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי התקשרותה עם היועץ ההנדסי על בסיס תמורה חודשית קבועה, בלי קשר לשעות העבודה בפועל, או לתכולות עבודה מסוימות, ובלי שידווח לעירייה על היקף עבודתו מנוגדת לכללי המינהל התקין, ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 כי ההתקשרות עם היועץ ההנדסי נשאה אופי של "הסתייעות באחר" ולא של מילוי תפקיד המהנדס, שכן מהנדס העיר לא אצל ליועץ ההנדסי סמכויות למילוי תפקיד המהנדס וממילא לא היה באפשרותו של היועץ ההנדסי למלא את התפקיד האמור.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי תפקיד מהנדס העיר הוא תפקיד סטטוטורי המעוגן בחוק ומהנדס העיר הוא האחראי לגיבושה וליישומה של המדיניות התכנונית של העירייה ולייצוגה לפני רשויות שלטון אחרות. אופי העבודות שלצורך ביצוען התקשרה העירייה עם היועץ ההנדסי הוא כזה המאפיין את סמכויות מהנדס העיר ולכן גם אם הסמכויות לבצען לא הואצלו ליועץ ההנדסי באופן רשמי, אין בכך הכשר להתקשרות עמו לצורך ביצוען.

2. נמצא כי נוסף על הסכם א', שבו נשכר היועץ ההנדסי לצורך ליווי התכנון והביצוע של פרויקטים בתחום העיר, חתמה עיריית קריית ביאליק בשנת 2010 על הסכמים נוספים עם היועץ ההנדסי לקבלת שירותיו כמנהל פרויקטים (ראו פרטים להלן). מתשובת העירייה עולה כי היועץ ההנדסי סייע לעירייה לקבל תקציבים ולקדם את הליכי האישור של פרויקטים שבהם נתן לעירייה - על פי ההסכמים הנוספים - שירותי ניהול ופיקוח⁶⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה יש טעם לפגם בכך שבמשך כשנתיים שימש היועץ הן כמקדם פרויקטים שונים בעיר, והן כמפקח על אותם הפרויקטים בעבור העירייה, בלי שהעירייה פעלה כדי למנוע אפשרות לניגוד עניינים⁶⁶.

3. להלן הליקויים שהועלו בבדיקת ההסכמים הנוספים לקבלת שירותי ניהול ופיקוח פרויקטים:

ביולי 2008 חתמה העירייה על הסכם עם היועץ ההנדסי לליווי תכנון להכנת תכנית מתאר מפורטת (להלן - הסכם ב'), ובו נקבע כי העירייה תשלם ליועץ ההנדסי 337,500 ש"ח (לא כולל מע"מ) ב-24 תשלומים חודשיים שווים. נמצא כי עיריית קריית ביאליק לא קבעה בהסכם (בניגוד לקביעותיה בהסכמים אחרים) את מועד תחילת התשלום וכן לא קבעה כי מועדי התשלום יהיו בהתאם לאבני דרך של ביצוע הפרויקט. בהיעדר קביעה כי מועדי התשלום יהיו בהתאם להתקדמות מתן שירותי היועץ, עלול היה להיווצר מצב שבו תסיים העירייה לשלם ליועץ בטרם השלים את חלקו בפרויקט.

65 קידום תכנית מתאר מפורטת, ניהול פרויקט להקמת תחנת שאיבה, ניהול פרויקט להערכת חורשה.
66 העירייה לא חתמה עם היועץ על הסדר למניעת ניגוד עניינים, ולא עשתה כן גם לאחר פרסום הנחיות משרד הפנים בעניין זה בשנת 2011.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה, כי תקופת התשלום נקבעה לשנתיים בשל העבודה הרבה הנדרשת בתקופה זו, וכי היועץ הוסיף לתת שירותים עד סיום כל הפרויקט.

בשנת 2010 חתמה העירייה עם היועץ ההנדסי על שני הסכמים נוספים לניהול ולפיקוח של פרויקטים הנדסיים בתחומה (להלן - הסכמי ג'). נמצא כי לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע שלבי הפרויקטים (תכנון, מכרז וביצוע). בהיעדר קביעה זו מצד מזמין העבודה, העירייה, עלול הפרויקט להימשך זמן רב, ולפיכך העלויות עלולות לגדול. עוד נמצא כי בהסכמים חסרו פרטים מהותיים כמו ביטוח אחריות מקצועית ואחריות כלפי עובדים וצד ג' (ראו לעיל).

4. נמצא כי בהסכמי ג' בחרו היועץ ההנדסי ומהנדס העיר במשותף את צוות האדריכלים, היועצים והמתכננים של הפרויקטים (להלן - היועצים העצמאיים). בהסכמים נקבע כי תיאום וליווי עבודת היועצים העצמאיים ואישור חשבונותיהם מוטלים על מנהל הפרויקט, הלוא הוא היועץ ההנדסי. זאת ועוד, בפועל היועץ הוא זה ששילם את שכרם.

היועץ ההנדסי והעירייה מסרו בתשובתם כי חלק מהתשלומים ששילמה העירייה ליועץ ההנדסי היו תשלום "עקיף" ליועצים העצמאיים שהועסקו בפרויקט באמצעותו, ולא ישירות על ידי העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי מאחר שהיועץ ההנדסי הוא זה שמתקשר ישירות עם צוות הפרויקט והוא מעסיקו, אין הוא יכול לשמש גורם בלתי תלוי הפועל בשם העירייה לבדיקת איכות עבודת צוות הפרויקט ואישור התשלומים שלהם זכאי צוות הפרויקט.

התקשרות עיריית אשדוד עם מנהלת לשעבר של מחלקת אגרות והיטלי פיתוח

ביוני 2011 חתמה עיריית אשדוד על הסכם עם מנהלת לשעבר של מחלקת אגרות והיטלי פיתוח בעיריית אשדוד, שפרשה לגמלאות באפריל 2011, להעסקתה כ"יועצת גזבר בנושא אגרות והיטלי פיתוח" (להלן - היועצת לגזבר). השירות כלל עריכת בדיקות והתחשבנויות לגבי הכנסות העירייה מחוקי עזר והיטלי פיתוח, עבודות שהן חלק מתפקידו של מנהל מחלקת אגרות והיטלי פיתוח.

ועדת היועצים של עיריית אשדוד אישרה במאי 2011 את ההתקשרות "עד שניתן יהיה לקבל את השירותים מעובד שייבחר לתפקיד בהתאם למכרז שפורסם ולא יותר משנה", היקף ההתקשרות הוגבל ל-132,240 ש"ח. כשבוע לאחר הדיון בוועדה אוישה משרת ניהול מחלקת אגרות והיטלי פיתוח בעירייה על ידי עובדת מן המניין.

נמצא כי אף שעל פי החלטת הוועדה ממאי 2011, היה על עיריית אשדוד להפסיק את ההתקשרות עם היועצת לגזבר לאחר קבלת השירותים מעובד שייבחר לתפקיד, המשיכה עיריית אשדוד להעסיקה למשך שנה מאושר התפקיד. עוד נמצא כי במאי 2012, שנה אחרי שאושר התפקיד, האריכה הוועדה את ההתקשרות בשנה נוספת בסכום שאינו עולה על 132,240 ש"ח, ובמאי 2013, שנתיים אחרי שאושר התפקיד, האריכה ועדת היועצים את ההתקשרות בסכום שאינו עולה על 68,000 ש"ח. בסך הכול בשנים 2011-2014 שילמה העירייה ליועצת לגזבר 282,264 ש"ח.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי העסיקה את היועצת לגובר בתקופה שבה הוגשו נגד עיריית אשדוד תביעות בהיקף כספי של מיליוני שקלים, והיה הכרח להשתמש בידע שצברה היועצת כדי להימנע מחשיפה לנזק כספי כבד. עוד ציינה כי השכר ששולם היה מקובל וכי אין מדובר בתעריף חריג.

משרד מבקך המדינה מעיר לעיריית אשדוד על שהעסיקה יועצת חיצונית בתפקיד אשר מעצם טיבו צריך להיות מאויש בעובד עירייה, ונוסף על עובדת עירייה שמילאה תפקיד דומה. התנהלותה זו עומדת בניגוד לחזור מנכ"ל משרד הפנים ועוקפת את כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות. כל זאת למשך תקופה ארוכה פי שלושה מתקופת ההעסקה הראשונית שעליה החליטה ועדת היועצים.

התקשרות עיריית גבעתיים עם מנהל מחלקת התשתיות לשעבר

ביולי 2009 התקשרה עיריית גבעתיים עם חברת ייעוץ כלכלי (להלן - חברת הייעוץ הכלכלי), לצורך מתן ליווי וייעוץ בנושאים כלכליים לעירייה, ובכלל זה בעניין פרויקט הסיטי בגבעתיים⁶⁷.

תקופת ההסכם נקבעה מינואר 2009, כחצי שנה טרם חתימתו, ועד דצמבר 2009. נמצא כי חברת הייעוץ הכלכלי החלה בעבודתה בעיריית גבעתיים כבר במהלך שנת 2008 ללא הסכם. בתום תקופת ההסכם המשיכה העירייה להעסיק את החברה בשנים 2010-2013 ללא הסכם, בניגוד לסדרי המינהל התקין. בדצמבר 2013 חתמה העירייה על הסכם נוסף עם חברת הייעוץ הכלכלי. בשנים 2008-2014 שילמה עיריית גבעתיים לחברת הייעוץ הכלכלי תמורת שירותיה כ-1.23 מיליוני ש"ח.

בהסכם שחתמה עיריית גבעתיים עם חברת הייעוץ הכלכלי בדצמבר 2013 נקבע כי החברה תעניק לעירייה ייעוץ כלכלי בהקשר של פרויקט הסיטי בגבעתיים. כמו כן נקבע בהסכם כי לבקשת העירייה תעסיק החברה בפרויקט את מנהל מחלקת התשתיות לשעבר בעיריית גבעתיים (להלן - מנהל המחלקה לשעבר), אשר טיפל מטעם העירייה בהיבטיו השונים של פרויקט הסיטי עד פרישתו לגמלאות מהעירייה בינואר 2013. בהסכם נקבע כי "מלוא העלויות הכרוכות בהעסקתו [של מנהל המחלקה לשעבר], מלוא האחריות לעבודתו... יחולו על העירייה לבדה".

בהסכם נקבע כי שכרו החודשי של מנהל מחלקת התשתיות לשעבר יהיה 29,500 ש"ח, וכי העירייה תשפה את חברת הייעוץ הכלכלי מדי חודש בגין תשלום שכרו זה בד בבד עם תשלום שכר החברה מהעירייה. נוסף על כך תהיה החברה זכאית לתוספת לשכרה (תקורה) בשיעור של 5% מעלות שכרו של מנהל המחלקה לשעבר.

הביקורת העלתה כי מנהל המחלקה לשעבר הועסק באמצעות חברת הייעוץ הכלכלי במשך תשעה חודשים (דצמבר 2013 עד ספטמבר 2014), וכי תמורת עבודתו שילמה העירייה לחברה סך של 265,500 ש"ח. כמו כן שילמה העירייה לחברה 13,275 ש"ח כתוספת בשיעור 5% בגין שכרו.

67 מתחם הסיטי בגבעתיים משתרע על שטח בגודל כ-85 דונם וממוקם בצפון-מערב העיר. הוא מיועד לשמש לצורכי תעסוקה, מגורים, מסחר ושטחים ציבוריים. הפיתוח הסביבתי של המתחם כולל מנהרות לרכב, מנהרות להולכי רגל, גשרים, מזרקות שטחי ציבור פתוחים ועוד.

עיריית גבעתיים מסרה למשרד מבקר המדינה כי מנהל המחלקה לשעבר היה אחד מגורמי המפתח בקידומו של פרויקט הסיטי, ובקיאותו בתחום התשתיות הקשורות לפרויקט הייתה רבה. עוד נמסר כי בעקבות פרישתו לא נמצא בעירייה גורם שהיה ביכולתו לטפל בתיאומים הנדרשים בפרויקט.

נמצא כי במהלך 2013 העירייה העבירה את ניהול הפרויקט לחברת "יער" החברה לפיתוח גבעתיים בע"מ (להלן - החברה הכלכלית), אולם החברה הכלכלית לא הצליחה לנהל את הפרויקט ולא העמידה שום גורם הנדסי שיוכל לעשות זאת. מהנדס העיר התריע ביולי 2013 לפני סגן ראש העירייה ולפני מנכ"ל העירייה על כך שלא מונה מחליף ראוי למנהל המחלקה לשעבר, ובשל כך מתקשה אגף ההנדסה לתת מענה לפיתוח התשתיות במתחם הסיטי.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פרישתו של מנהל המחלקה לשעבר נעשתה בבהילות, וכי העירייה לא יכלה לאפשר לפרויקט כה רחב ממדים וחשוב להתנהל בלי שנעשתה חפיפה ראויה.

בתשובתו מאפריל 2015 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל המחלקה לשעבר כי העירייה פנתה אליו בבקשה לשוב ולנהל את פרויקט הסיטי מאחר שלא הצליחה לקדם את הפרויקט מאז פרישתו, וכי העסקתו באמצעות חברת הייעוץ הכלכלי נעשתה בהסתמך על חוות דעתה של העירייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 מסרה חברת הייעוץ הכלכלי כי תוספת לשכרה בשיעור של 5% מקובלת מאוד בהסכמים מסוג זה ומגלמת את העלויות האחרות שיש לחברה, כגון הנהלת חשבונות ושירותי משרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים על שלא נערכה כראוי לפרישתו של מנהל המחלקה לשעבר, ולא הבטיחה כי לרשות הפרויקט יעמדו גורמים מטעמה או מטעם החברה הכלכלית אשר יוכלו להתמודד עם דרישות הפרויקט.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית גבעתיים על שהעסיקה את מנהל המחלקה לשעבר בדרך עוקפת, באמצעות חברת הייעוץ הכלכלי, ובכך שילמה לחברת הייעוץ ללא צורך תוספת של 5% מעלות שכרו.

התקשרות המועצה האזורית באר טוביה עם קצין בטיחות בתעבורה

הנחיות משרד הפנים⁶⁸ ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 קובעות כי משרת קצין בטיחות בתעבורה ברשות המקומית היא משרת חובה סטטוטורית המחייבת העסקה ישירה על ידי הרשות המקומית.

ביולי 2011 פרסמה המועצה האזורית באר טוביה מכרז לתפקיד "קצין בטיחות בתעבורה ומרכז מטה הבטיחות של המועצה ומוסדותיה". למכרז ניגשו שני מתמודדים. אחד מהם שימש במשך למעלה מ-17 שנים קודם לכן, עד מאי 2011, עובד מועצה בתפקיד קצין בטיחות בכיר במחלקת תחבורה. ועדת המכרזים של המועצה בחרה בו כזוכה במכרז (להלן - קצין הבטיחות), בין היתר, בשל יתרון בסעיפי איכות, אמינות וניסיון עבר עם המועצה.

68 קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים שפרסם משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית באר טוביה על החומרה בכך שהעסיקה יועץ חיצוני בתפקיד שמעצם טיבו אמור להיות מאויש על ידי עובד המועצה, ואישה את התפקיד על ידי מי שקודם לכן מילא תפקיד זה כעובד מועצה מן המניין. בכך עקפה הלכה למעשה המועצה את הנחיות משרד הפנים ואת כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות.

התקשרות עם יועצים במחלקת ההנדסה ובוועדות לתכנון ולבנייה

התקשרות עיריית גבעתיים עם שמאית מקרקעין

בשנים 2012-2014 התקשרה עיריית גבעתיים עם שמאית מקרקעין (להלן - השמאית), למתן ייעוץ שמאי וכלכלי בנושאי היטלי השבחה, ובכלל זה השתתפות בישיבות וקבלת קהל. היקף העבודה נקבע בתחילה ל-100 שעות בחודש; ביוני 2014 הוא הוגדל ב-17 שעות נוספות עקב העומס על מחלקת התכנון; ובאוגוסט 2014 הוגדל בהיקף של עד 80 שעות נוספות מדי חודש למילוי מקומה של עובדת עירייה שיצאה לחופשת לידה. תמורת שירותיה שילמה העירייה לשמאית בשנים 2014-2012 כ-360,000 ש"ח.

נמצא כי השמאית אינה עוסקת במתן חוות דעת ובשומות מקרקעין אלא נותנת שירות מתוך משרדי העירייה בנושאים כלכליים ושמאים שוטפים מדי יום ביומו, וכי היא מחתימה כרטיס בכניסתה ובצאתה. בין יתר עיסוקיה: קבלת קהל ומתן מענה לפניות תושבים, יזמים ואדריכלים; מתן אישורים ללשכת רישום המקרקעין ("טאבו"); מתן מידע תכנוני; ליווי יזמים בקידום תכניות בניין עיר, ובכלל זה הוצאת היתרים על פי תמ"א 38⁶⁹; בדיקת תכניות בניין עיר והכנתן לדיונים בוועדה המקומית.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה, כי השירותים שמעניקה השמאית דורשים את מומחיותה בשעות קבלת קהל ובמענה לתושבים, לאדריכלים וליזמים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים כי הלכה למעשה לא עסקה השמאית במתן חוות דעת ובשומות מקרקעין, אלא סייעה לביצוע השוטר של עבודת מחלקת ההנדסה, תפקיד שאמור להיות ממולא בידי עובדי עירייה מן המניין. משכך העסקתה ללא מכרז עוקפת את כללי העסקת העובדים ברשויות המקומיות ואת הנחיות משרד הפנים⁷⁰.

69 תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.
70 כאמור, על פי חוזר מנכ"ל 10/2004 אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות.

התקשרות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה הגליל עם יועצים חיצוניים לבדיקת תכניות

בדצמבר 2009 פרסם משרד הפנים אוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה⁷¹ (להלן - אוגדן הנהלים). באוגדן נקבע כי על כל עסקה הנוגעת לרכישת טובין ושירותים יחולו ההוראות הקבועות בתקנות המכרזים, בשינויים המחויבים, כל עוד אין הנחיה פרטנית אחרת בנושא זה, הקבועה בנוהל. עוד נקבע באוגדן כי במקום ועדת המכרזים של העירייה תוקם ועדה מקצועית, שבה חברים יו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה וגזבר הוועדה (להלן - הוועדה המקצועית). היועץ המשפטי לוועדה ישתתף בדיוני הוועדה המקצועית ויידרש לוודא את מילוי הוראות הדין והנהל.

בפרק "יועצים חיצוניים" באוגדן הנהלים נקבע כי "אין להעסיק יועצים חיצוניים⁷² בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים ע"י עובדי הוועדה או במקביל לעובד הוועדה הממלא תפקיד. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים חיצוניים מסוג זה".⁷³ באוגדן נקבע כי "לפני פרסום מכרז להעסקת יועץ על הוועדה המקצועית לבחון ולבדוק את נפח העבודה המשוער, סוג הנושאים והתיקים שיטופלו במסגרת ביצוע העבודה, תנאים ודרישות סף לביצוע המטלה והיקף התמורה המרבי המוצע". עוד נקבע כי "היועצים ייבחרו בהליך תחרותי על פי אמות מידה שישקפו איכות ועלות: כגון מומחיות, ותק/ניסיון, התמורה הנדרשת לביצוע העבודה". העתק מהחלטת הוועדה המקצועית יועבר לחברי מליאת הוועדה.

נמצא כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה הגליל⁷⁴ (להלן - הוועדה) התקשרה בשנת 2013 עם שני יועצים חיצוניים, ללא מכרז או הליך תחרותי ראוי וכלי שהחלטתה על העסקתם הובאה לפני מליאת הוועדה. היועצים הועסקו בתפקידים שמעצם טיבם צריכים היו להיות מאוישים על ידי עובדי הוועדה.

אחד היועצים הועסק בוועדה בבדיקת בקשות להיתר ותכניות מפורטות⁷⁵. הוועדה לא ערכה כלל הליך תחרותי לבחירתו, ונוסף עליו מועסקת בוועדה בודקת תכניות כעובדת מן המניין. יועצת נוספת הועסקה בוועדה בבדיקת תכניות מפורטות. היועצת נבחרה בישיבה שבה השתתפו יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה. לאחר בחינת שתי הצעות מחיר הייתה הצעתה של היועצת זולה יותר, והוחלט לבחור בה "לאור ניסיונה הרב בתחום ויכולתה הרבה"⁷⁶.

היועץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי נתן שירותי ייעוץ ובדיקת תכניות בעיקר מתוך משרדי הוועדה על בסיס ניסיונו העשיר וכישוריו המקצועיים הגבוהים. עוד ציין כי הוא עסק בנושאים מקצועיים מורכבים וכי השכר שקיבל תאם את רמתו המקצועית.

- | | |
|----|--|
| 71 | על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבניה. לפי סעיף 19 לחוק, ועדה מקומית מרחבית היא ועדה במרחב תכנון מקומי שכולל יותר מרשות מקומית אחת. |
| 72 | הפרק אינו חל על יועצים משפטיים. ההנחיות המפורטות בפרק חלות על כל סוגי ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים שאינם עובדי הוועדה, ואשר לא חלה עליהם חובת מכרז בהתאם לתקנות המכרזים, כפי שהוחלו על הוועדות המרחביות בשינויים המחויבים בנוהל זה. |
| 73 | הוראה זו זהה להוראה שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004. |
| 74 | במרחב התכנון של הוועדה נכללות המועצה האזורית מעלה יוסף; המועצות המקומיות: כסרא-סמיע, ינוח ג'ת, כפר ורדים ושלומי; המועצה המקומית-תעשייתית תפן. |
| 75 | הוצאות הוועדה בגין תשלום שכרו בתקופה של 12 חודשים נובמבר 2013 - אוקטובר 2014 הסתכמו בכ-224,000 ש"ח. |
| 76 | בשנת 2014 הסתכמו הוצאות הוועדה בגין תשלום שכרה בסך של כ-64,000 ש"ח. |

היועצת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי הגישה את מועמדותה לתפקיד בצורה מסודרת וכמקובל.

יו"ר הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי הצורך הדחוף בכוח אדם מיומן ומקצועי, שיסייע לקדם את הליכי התכנון והרישוי, חייבו להסתייע במיקור חוץ של בעלי מקצוע מומחים.

מהנדס הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי במרחב התכנון קיימים מעט מאוד מתכננים מיומנים המוכנים לקבל על עצמם משרת יועץ קבוע, וכי לגבי בחירת אותו יועץ כאמור התקיימו כמה שיחות טלפון עם שני מועמדים נוספים שסירבו לקבל על עצמם את התפקיד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה על שהתקשרה עם יועצים חיצוניים למשרת בודקי תכניות, שהיא חלק מהעבודה הביצועית השוטפת של הוועדה. תפקיד זה מעצם טיבו אמור להיות מאויש על ידי עובד במשרה תקנית. בכך פעלה הוועדה בניגוד להנחיות משרד הפנים ולמעשה עקפה את כללי העסקת עובדים שחלים גם בוועדות לתכנון ולבנייה⁷⁷. זאת ועוד, ההתקשרות עם היועצים נעשתה ללא פרסום מכרז, כנדרש באוגדן הנהלים. יודגש כי בדיקת היתרי בנייה ותכניות מפורטות היא חלק מהעבודה הביצועית השוטפת בוועדה, ואין היא מחייבת מומחיות מיוחדת או מידה מיוחדת של יחסי אמן.

מהנדס הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי הוועדה קלטה באמצעות מכרז שני עובדים קבועים לבדיקת תכניות מפורטות והיתרי בנייה, ובכך יימנע הצורך בהעסקת יועצים חיצוניים.

התקשרות עם יועצים וחברות לקביעת חבות בהיטלים ואגרות

התקשרות עיריית הרצלייה במכרז עם מציע יחיד

משנת 2004 ועד פברואר 2013 התקשרה עיריית הרצלייה בהסכם עם חברת ייעוץ (להלן - חברת הייעוץ) ושלמה לה כ-8.9 מיליוני ש"ח בעבור ייעוץ בנושא היטלים ונכסים, בלי שנבחרה בהליך תחרותי.

בספטמבר 2012 פרסמה עיריית הרצלייה מכרז ל"מתן שרותי חבות בהיטלי פיתוח" בהיקף מוערך של 500 שעות חודשיות. חברת הייעוץ הציעה מחיר נדרש לשעת עבודה, והייתה המציעה היחידה.

⁷⁷ על פי אוגדן הנהלים, העסקת עובדים במועצות המקומיות והאזוריות נעשית לפי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962. בכל הנוגע לקליטת עובדים כפופות המועצות המקומיות והאזוריות לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977. על פי סעיף 263 לחוק התכנון והבנייה חלים כללים אלה על העסקת עובדים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ובכלל זה בוועדות מרחביות.

נמצא כי בנובמבר 2012 החליטה ועדת המכרזים של עיריית הרצלייה לקבל את הצעת חברת הייעוץ שהייתה כאמור, ההצעה היחידה שהוגשה לוועדת המכרזים. הוועדה לא נימקה את החלטתה, אף שבתקנות המכרזים נקבע כי ועדת המכרזים של העירייה "לא תמליץ... דרך כלל, על הצעה אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה... המליצה הוועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה".

בפברואר 2013 חתמה עיריית הרצלייה על הסכם עם חברת הייעוץ. נמצא כי אף שהעלות השנתית המוערכת של השירות, הנגזרת מהיקף העבודה שנקבע במסמכי המכרז, עמדה על כ-1.02 מיליוני ש"ח, שילמה עיריית הרצלייה בעבורו כ-1.28 מיליוני ש"ח בשנת 2013, וכ-1.59 מיליוני ש"ח בשנת 2014.

העירייה מסרה בתשובתה כי במהלך השנים 2013-2014 חלה עלייה בכמות הבקשות להיתרי בנייה בהרצלייה, ובעקבות זאת ביקשה העירייה מחברת הייעוץ להגדיל את היקף שעות העבודה. הוראות הסכם ההתקשרות בין החברה לבין העירייה אפשרו להגדיל את מספר שעות העבודה כאמור.

חברת הייעוץ מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי כל תהליך המכרז נהל "באווירה תחרותית" וכי רק לאחר סגירתו התברר כי הצעתה הייתה היחידה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצלייה כי גם משהחליטה לקיים הליך בחירה באמצעות מכרז פומבי, בחרה שוב בחברת הייעוץ, שעמה התקשרה במשך כתשע שנים קודם לכן, בלי לנמק את בחירתה בה כמציעה יחידה, בניגוד לתקנות המכרזים. יתרה מזו, בשנתיים שחלפו ממועד המכרז שילמה העירייה לחברה כ-830,000 ש"ח יותר מהעלות המוערכת של ההתקשרות.

התקשרות לקביעת חבות בהיטלים ואגרות וקבלת החזרי מס

משרד מבקר המדינה העיר בעבר על הבעייתיות הכרוכה בתשלומי שכר טרחה המבוססים על ההצלחה בהגדלת התשלומים שלהם תהא זכאית הרשות המקומית (או מבוססים על הפחתת התשלומים בהם תהא חייבת), על השונות הגדולה בתעריפי שכר הטרחה הנגבים במקרים מעין אלו, ועל מחדלן של רשויות מקומיות שלא בדקו שיטות חלופיות לתשלום⁷⁸.

עיריות הרצלייה, אשדוד וקריית ביאליק התקשרו עם חברות ייעוץ כלכלי לקביעת חבויות לתשלום היטלים ואגרות בתחומן ולטיפול בקבלת החזרי מס המגיעים להן מרשויות שלטון אחרות.

1. באפריל 2010 התקשרה עיריית הרצלייה לאחר הליך תחרותי בהסכם עם משרד רואי חשבון לטיפול בהחזרי מע"ם המגיעים לעירייה בהקשר של מכירת תשתיות המים והביוב לתאגיד "מי הרצלייה". ההתקשרות אושרה קודם לכן על ידי ועדת היועצים, אחרי שנבחרה מתוך שתי הצעות שעמדו לפני הוועדה. על פי ההסכם, עיריית הרצלייה תשלם שכר טרחה בשיעור של 5% מסכום החזר שתקבל. נמצא כי העירייה שילמה למשרד רואי החשבון סכום של כ-752,000 ש"ח בעבור שירות זה.

78 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005, בפרק "גביית מיסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון", עמ' 261-263.

2. החל בשנת 2000 ועד שנת 2014 התקשרה עיריית אשדוד ללא מכרז או הליך תחרותי אחר עם חברת ייעוץ כלכלי לטיפול בקביעת חבויית לתשלום היטלים ואגרות בתחומה. על פי ההסכם בין העירייה לחברה, החברה תגיש לעירייה רשימת חייבים שלגביהם ניתן להטיל או לעדכן את החיוב בהיטלי פיתוח, ולאחר אישור העירייה, תוציא החברה הודעת חיוב לגוף החייב ותטפל בהליכים המשפטיים אם יידרשו. בתמורה לשירותיה תשלם העירייה לחברה שכר טרחה השווה ל-20%-28% (לא כולל מע"ם) מתוספת החיוב בהיטלי פיתוח אשר תקבל העירייה. בשנים 2000-2014 שילמה העירייה לחברה 7.8 מיליוני ש"ח בעבור טיפול בחבות המיסוי של כמה גופים ציבוריים⁷⁹.

3. עיריית קריית ביאליק התקשרה ללא מכרז וללא הליך תחרותי אחר בשני הסכמים למתן שירותים משפטיים וכלכליים: במאי 2009 התקשרה העירייה עם משרד עורכי דין ועם רואה חשבון לקבלת שירותי ייעוץ בדבר בדיקת הגדלת הכנסות העירייה מתשלומי חובה מוניציפליים בגין נכסים הנמצאים בתחומה (להלן - ההסכם הראשון). במאי 2012 חתמה העירייה על הסכם נוסף עם משרד עורכי הדין למתן שירותי ייעוץ, הכוללים בדיקת הכנסות, הוצאות והתחשבות של העירייה בגין תשלומים ששילמה לגופים ציבוריים (להלן - ההסכם השני). בהסכמים נקבע כי שכר הטרחה בגין עבודת הייעוץ יעמוד על 23%-20% (בתוספת מע"ם) בהתאמה, מהסכמים שתקבל העירייה בגין פעילות היועצים. בגין ההסכם הראשון שילמה העירייה למשרד עורכי הדין ורואה החשבון כ-640,000 ש"ח במהלך שלוש שנים (מאי 2009 עד מאי 2012). בגין ההסכם השני לא קיבלה העירייה תמורה, עד מועד סיום הביקורת בעירייה, במרץ 2015 ולא שילמה בגינו כספים למשרד עורכי הדין.

בהסכם השני נקבע כי השירותים האמורים לעיל יינתנו לעיריית קריית ביאליק על ידי משרד עורכי הדין או באמצעות חברה נוספת. יוצא אפוא כי התקשרות העירייה עם משרד עורכי הדין מהווה הלכה למעשה התקשרות עקיפה עם חברה אחרת, בלי שהעירייה בחנה קודם לכן באופן בלתי תלוי את הצעתה של אותה חברה להתקשרות עמה.

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה כי שכר טרחה המבוסס על הצלחה עדיף בתנאי "אי-וודאות" שבהם יש חשש כי העירייה תישא בתשלומי שכר טרחה בלי שתזכה לקבל תקבולים כלשהם, וכי המציע האחר הציע גם הוא תגמול מבוסס הצלחה, אולם בשיעור גבוה יותר.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי מדובר בהתקשרות הדורשת יחסי אמן ברמה גבוהה ביותר, ובשנת 2000, המועד שבו נערך ההסכם עם חברת הייעוץ הכלכלי, הייתה זו החברה היחידה שפעלה בארץ בתחום היטלי הפיתוח. לחברה היו הצלחות רבות, ושכר הטרחה הועבר אליה רק אחרי שהחייבים שילמו לעירייה בפועל את חובם, כך שקופתה לא ניזוקה מההתקשרות. עוד מסרה בתשובתה כי במועד הביקורת, שנת 2015, פועלות חברות רבות בתחום זה, ולפיכך היא פונה באותה העת לכמה גורמים לקבלת הצעות.

חברת הייעוץ הכלכלי שעמה התקשרה עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015, כי המתווה של שכר טרחה על בסיס הצלחה בסיוע בהחזר היטלי פיתוח שהתקבלו בחסר הוא הולם בשל העבודה הרבה הכרוכה בכך, ובשל התמריץ לנותן השירות.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי ההתקשרות עם משרד עורכי דין פטורה ממכרז בשל הצורך במומחיות ויחסי אמן מיוחדים. עוד מסרה בתשובתה כי שיטת תגמול על פי הצלחה היא דרך לתמרץ את נותן השירות, וכי התגמול שנקבע בהשוואה לעבודה הנדרשת ובהשוואה לסיכון הוא סביר ואף נמוך יותר מהמקובל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד וקרית ביאליק על שהתקשרו עם חברות ייעוץ ללא מכרז או הליך תחרותי במשך תקופות ממושכות בסכומים כספיים ניכרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד, הרצליה וקרית ביאליק כי שיטת תשלום שכר הטרחה ליועץ חיצוני כנגזרת באחוזים מהסכום שתקבלנה - בייחוד כשהיועץ נשכר לצורך התחשבות עם גוף ציבורי אחר - עלולה לפגוע באינטרס הציבורי. כגוף ציבורי מוטלת על הרשויות המקומיות החובה לבחון את שיטת תשלום שכר הטרחה גם בהתקשרויות שנועדו לגביית המסים המגיעים לרשות המקומית על פי הדין, או לקבלת החזרים מתשלומי יתר ששילמה לרשויות ציבוריות אחרות. במקרים כאלה על הרשויות לאמוד את היקף ההתקשרות הצפוי ולבחון אמצעים לגבות בעצמה סכומים שאינם שנויים במחלוקת, או למצער לדרוש ששיעור העמלה יהיה דיפרנציאלי על פי סוג החוב, על מנת למנוע תשלום עמלה בשיעור גבוה על חובות הניתנים לגבייה באמצעים רגילים.

סיכום

הרשויות המקומיות התקשרו עם יועצים בסכומים ניכרים שהצטברו לעתים למיליוני ש"ח, בניגוד לכללי מינהל תקין, בהליכים לא שקופים ולא שוויוניים, ושלא בהתאם לעקרונות שקבע בית המשפט העליון. חלק מההתקשרויות נמשכו שנים רבות בלי שנבחן הצורך בהן מעת לעת וכלי שניחנה הזדמנות שווה ליועצים אחרים; הרשויות המקומיות התקשרו לעתים ללא הסכמים בכתב, ובכמה מקרים אף ללא שום אסמכתה כדין; חתמו על הסכמים בדיעבד; חתמו על הסכמים שחסרו בהם פרטים מהותיים. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון, ויש בה כדי לפגוע באמון הציבור ולעורר חשש כי שיקולים לא ענייניים היו מעורבים בהליכי קבלת ההחלטות.

הממצאים מלמדים כי רק חלק מהרשויות המקומיות פעלו להסדרת ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים בהליך מינהלי סדור ושקוף, ונמצאה שונות בין הרשויות המקומיות בהסדרים שנקטו. זאת ועוד, בהיעדר הנחיות ברורות של משרד הפנים אימצו הרשויות המקומיות פרשנות גורפת ומרחיבה להוראות הפטור ממכרז המובאות בתקנות, בניגוד לקביעת בית המשפט העליון שיש לפרשן בצמצום.

יש לראות בחומרה את מחדלו של משרד הפנים ואת השתהותו הבלתי סבירה בקביעת הנחיות ברורות ואחידות לרשויות המקומיות, בניגוד להצהרתו לפני בית המשפט העליון. הדבר מהווה מכשלה לפעילותן של הרשויות המקומיות בעניין זה, ומביא למצב הקיים שבו הרשויות מתקשרות עם מאות יועצים בהיקפי התקשרות מצטברים של מיליוני ש"ח באופן שאינו שקוף ואינו שוויוני.