עיריית ראשון לציון

העסקת יועצים

תקציר

הנורמות המשפטיות המסדירות את נושא התקשרותה של עירייה עם נותני שירותים, ובין היתר יועצים חיצוניים ומתכננים, נקבעו בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו התנאים שעל פיהם העיריות מחויבות להתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה, בין במכרז פומבי בין במכרז זוטא. כמו כן נקבעו התנאים שבהם עירייה רשאית להתקשר בהליך פטור ממכרז. מטרתן העיקרית של ההוראות בפקודת העיריות, בתקנות המכרזים ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים היא להבטיח כי העיריות יתקשרו עם נותני שירותים רק על בסיס כישוריהם ולפי שיקולים ענייניים בלבד, וכי לכל נותן שירותים תינתן הזדמנות שווה לזכות בתפקיד.

תקנה 3(8) לתקנות המכרזים קובעת כי אחד המקרים שניתן לתת פטור ממכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". לאחרונה נדרש בית המשפט העליון לסוגיית פרשנותה של תקנה זו**[[1]](#footnote-2)**. בית המשפט קבע כי מעקרונות מינהל תקין ומדיני המכרזים ניתן להסיק כי התקשרות באמצעות מכרז פומבי עדיפה על פני דרכי התקשרות אחרות. תקנה 3(8) היא חריג לכלל וצריך לפרשה בצמצום. רק במקרים שנדרשת מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמון מיוחדים יש מקום לתת פטור ממכרז, לנוכח הייחודיות של נותן השירותים. עוד קבע בית המשפט כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

פעולות הביקורת

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

עיקרי הממצאים

פרסום הנחיות משרד הפנים

עד מועד הביקורת לא פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור שנקבע בתקנות המכרזים.

##### הקמת ועדה לבחירת יועצים בעירייה

עיריית ראשון לציון פרסמה נוהל שעל פיו הוקמה ועדה לבחירת יועצים (להלן גם - הוועדה), ובו נקבע בין היתר כי הוועדה תאשר לצרף למאגר יועצים בתחומים מקצועיים וייחודיים; לוועדה יוגשו הצעות מחיר של כמה יועצים ומתכננים שאליהם פנו הגורמים המקצועיים בעירייה[[2]](#footnote-3). על פי הנהוג בעירייה, הגורם המקצועי ממליץ לוועדה על הצעה המועדפת עליו, מנמק את בחירתו והוועדה מאשרת את ההמלצות. בהתאם לנוהל בנתה העירייה מאגר של כ-300 יועצים ומתכננים.

"מומחיות מיוחדת" היא ייחוד מובהק של יועצים ושל מתכננים על פני מציעים אחרים או ידע מיוחד המצוי בידיהם ומייחד אותם לעומת נותני שירותים אחרים. מעיון בנתונים המצויים במאגר עולה כי כשליש מהיועצים (108) הם יועצים בתחומים שאין נדרשת בהם מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים.

העירייה התקשרה בפטור גורף ממכרז עם יועצים ומתכננים בנימוק של מומחיות מיוחדת ויחסי אמון; התקשרויות שאינן עולות בקנה אחד לא עם הוראות תקנות המכרזים, לא עם פסיקת בית המשפט העליון ואף לא עם הוראות הנוהל שקבעה.

ניהול מאגר היועצים והמתכננים

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

התקשרות עם נותני שירותים שלא עמדו בתנאי הפטור ממכרז

העירייה התקשרה ללא מכרז עם חבר מועצה לשעבר לתפקיד ראש מינהלת רמת אליהו**[[3]](#footnote-4)**. תפקיד ראש מינהלת הוא תפקיד ניהולי-ביצועי, אין לו מאפיינים של עבודת ייעוץ ואין הוא דורש מומחיות או ידע מיוחדים.

העירייה התקשרה עם שתי חברות המספקות למינהל ההנדסה שירותי מיקור חוץ שאינם בגדר עבודת ייעוץ או תכנון המחייבת ידע או מומחיות מיוחדים. באחד מן המקרים פרסמה העירייה מכרז פומבי לתפקיד מנהל מחלקת תיאום וביצוע באגף בנייה ציבורית ולא הצליחה למצוא מועמד ראוי. תחת זאת היא התקשרה ללא מכרז עם משרד העוסק במתן שירותי פיקוח בתחום הבנייה, המספק לה עובדים. תפקידם של עובדי המשרד האמור המועסקים בעירייה הוא מקצועי-ביצועי בלבד ואין הוא דורש מומחיות או ידע מיוחדים. יתרה מזאת, השכלתם וניסיונם לא תאמו את דרישות הסף לתפקיד שהופיעו במכרז הפומבי המקורי. בהתנהלותה זו עקפה העירייה את חובת המכרזים ואת כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות.

במקרה אחר התקשרה העירייה עם חברה לשיפור הישגים במבחני הבגרות בלי שקיימה תהליך תחרותי שבו נבחנו כמה הצעות. מדובר במתן שירותי הדרכה ולימוד שאין נדרשים בהם מומחיות וידע מיוחדים. לאחר כשנתיים שבהן העסיקה את החברה פרסמה העירייה קול קורא לאיתור יועצים נוספים בתחום האמור. נוסח הקול הקורא צמצם במידה ניכרת את אפשרותם של מציעים אחרים להגיש את מועמדותם. בכך ניתנה עדיפות בלתי הוגנת לחברה.

שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור

העירייה התקשרה עם חברה העוסקת במתן שירותי תקשורת ויחסי ציבור (להלן - חברת התקשורת) בניגוד להנחיות משרד הפנים ולפיהן את תפקיד דובר העירייה יאייש עובד הרשות המקומית.

חברת התקשורת שימשה מנהלת קמפיין הבחירות ויועצת התקשורת של ראש עיריית ראשון לציון במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. ראש העירייה, שהשתתף בדיוני הוועדה לבחירת יועצים, שנסובו על בחירת חברה לשירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור, לא הצהיר על זיקתו לחברה ואף לא פנה ליועץ המשפטי לעירייה לקבל הנחיות כיצד לנהוג בסוגיה זו כדי לנטרל את החשש לניגוד עניינים.

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

התקשרות עם יועץ ראש העירייה לפיתוח עסקי

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

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

נוהל בחירת יועצים ומתכננים

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

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

העסקת יועצים בדיעבד

העירייה התקשרה עם חברה העוסקת בקורסי הכנה לבגרות ולפסיכומטרי ועם חברת הדרכה בנושאי איכות הסביבה. ההתקשרויות נעשו בטרם אישרה הוועדה את העסקתן ובטרם נחתמו עמן הסכמי התקשרות.

בשישה מתוך שמונה מקרים נוספים שנבדקו החלה העירייה להעסיק יועצים ונותני שירותים בטרם נחתם עמם הסכם התקשרות**[[4]](#footnote-5)**.

קיום יחסי עובד-מעביד

בעירייה מועסקים נותני שירותים המוגדרים יועצים ושכרם משולם כנגד חשבוניות שהם מגישים לעירייה**[[5]](#footnote-6)**. אופן העסקתם ומהותו מאופיינים ביחסי עובד-מעביד: משך ההעסקה, אופי התפקיד, ביצוע העבודה במשרדי העירייה והחתמת כרטיס נוכחות. ההתקשרות נחזית כעקיפה של חובת המכרזים ושל כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות.

סיכום והמלצות

הממצאים מלמדים על ליקויים, חלקם חמורים, בתפקודה של עיריית ראשון לציון בכל הנוגע להעסקת יועצים חיצוניים ומתכננים.

לנוכח העובדה שהרשויות המקומיות אימצו מתן פטור ממכרז בדרך של פרשנות מרחיבה לתקנות ולנוכח פסיקתו של בית המשפט העליון בנושא, על משרד הפנים לפעול בהקדם לפרסום נוהל מנחה לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור שנקבע בתקנות, שכן המצב הקיים הוא פתח להתקשרויות שאינן עומדות בחובה למתן שוויון הזדמנויות.

הפטור הגורף ממכרז שנקטה עיריית ראשון לציון בהתקשרות עם יועצים ומתכננים בנימוק של מומחיות מיוחדת ויחסי אמון אינו עולה בקנה אחד לא עם הוראות תקנות המכרזים, לא עם פסיקתו של בית המשפט העליון ואף לא עם הוראות הנוהל שקבעה. על העירייה להקפיד על עריכת מכרזים, אם מכרז פומבי אם מכרז זוטא על פי סכומי ההתקשרות, ולהקפיד לקיים את ההוראות שנקבעו בתקנות המכרזים.

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

על העירייה לפרסם באופן פומבי את דבר קיומו של מאגר יועצים ומתכננים הפתוח לפניותיהם של אלה החפצים להיכלל בו. כרשות ציבורית, על עיריית ראשון לציון לפעול בשקיפות ולהעניק הזדמנות שווה לכל אדם המבקש להיכלל במאגר, לקבוע אמות מידה ברורות לכך וליתן הנמקה מפורטת בכתב לבחירה המסויימת.

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

♦

מבוא

תחום השיפוט של עיריית ראשון לציון (להלן - העירייה) משתרע על כ-59,000 דונם בגבול הדרומי של מטרופולין גוש דן. על פי נתוני משרד הפנים, בתחילת 2011 מנתה האוכלוסייה בעיר כ-249,000 תושבים. מר דב צור מכהן כראש העירייה מנובמבר 2008. מועצת העירייה מונה 27 חברים.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2011 הסתכמו הכנסותיה בתקציב הרגיל בכ- 1,337 מיליון ש"ח והוצאותיה בכ-1,313 מיליון ש"ח; כלומר, באותה שנה נרשם עודף שוטף של כ-24 מיליון ש"ח. ראוי לציין כי משנות התשעים של המאה העשרים התפתחה העיר באופן מואץ, שכונות חדשות נבנו בחלקה המערבי ואוכלוסייתה גדלה בשיעור ניכר.

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

הרקע הנורמטיבי

הנורמות המשפטיות המסדירות את נושא התקשרותה של עירייה עם נותני שירותים נקבעו בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

1. בסעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי".

לכל מכרז היבט ציבורי והיבט כלכלי. מהבחינה הציבורית דיני המכרזים אמורים להגשים את עיקרון 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. שני היבטים אלה הם המקור למתח התמידי הקיים בין האינטרס הציבורי ובין האינטרס העסקי. מצד אחד, האינטרס הציבורי המחייב את הרשות הציבורית, מפרסמת המכרז, לכלכל את מעשיה ולנהל את ענייניה באופן שיבטיח שוויון בין מגישי ההצעות והיעדר משוא פנים כלפיהם, ומצד אחר, האינטרס העסקי המכתיב את בחירת ההצעה הטובה והיעילה ביותר מבין אלו שהוגשו, כדי להעניק לאזרח שירותים מיטביים במחיר זול ונוח ככל שניתן. עם זאת, מאחר שמדובר במכרזיה של רשות ציבורית, דהיינו עסקינן בכספי ציבור, האינטרס העסקי לעולם אינו אינטרס כלכלי טהור וגם הוא טומן בחובו אינטרס ציבורי כללי[[6]](#footnote-7).

סעיף 198 לפקודת העיריות מסמיך את שר הפנים להתקין תקנות שבמסגרתן הוא רשאי לקבוע סוגים של חוזים שבהם תהיה עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו התנאים שבהם עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז.

בתקנה 3(3) לתקנות המכרזים נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אם ערכה אינו עולה על 137,800 ש"ח. בתקנה 8 נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא אם ערכה של ההתקשרות אינו עולה על 673,300 ש"ח. ועדת המכרזים של העירייה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אליהם. אם ערכו של החוזה המוצע נע בין 137,800 ש"ח ל-376,700 ש"ח יש לקבל הצעות מחיר מארבעה ספקים או קבלנים לפחות ואם הוא נע בין 376,700 ש"ח ל-673,300 ש"ח יש לפנות לשישה ספקים או קבלנים לפחות[[7]](#footnote-8).

בפסיקתו של בית המשפט העליון נקבע כי תקנות המכרזים המפרטות מהם סוגי החוזים שבהם עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז, הן חריג לכלל שעל פיו התקשרות תיעשה בעקבות עריכת מכרז פומבי, וככל חריג יש לפרשן על דרך הצמצום[[8]](#footnote-9).

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

לאחרונה נדרש בית המשפט העליון לסוגיית פרשנותה של תקנה זו, במסגרת עתירה שהגישה עיריית נצרת עילית ונסבה על רכישת שירותי ראיית חשבון לעירייה[[9]](#footnote-10) (להלן - פסק דין נצרת עילית). בית המשפט קבע כי מעקרונות המינהל התקין ומדיני המכרזים ניתן להסיק כי התקשרות באמצעות מכרז פומבי עדיפה על פני דרכי התקשרות אחרות. תקנה 3(8) היא חריג לכלל וצריך לפרשה בצמצום. רק במקרים שנדרשת מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמון מיוחדים יש מקום לתת פטור ממכרז, וזאת לנוכח ייחודיותו של נותן השירותים. בית המשפט קבע שאין לתת פטור בתחום ראיית חשבון מכיוון שאין הדבר מופיע בסעיף הפטור ואין לקרוא "הקלות" נוספות לתקנות. עוד קבע כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

2. משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, וככזה הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין[[10]](#footnote-11). מתוקף היותו הגוף המאסדר את ענייני השלטון המקומי, משרד הפנים מפרסם מפעם לפעם חוזרי מנכ"ל שבהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעילותן. להנחיותיו אלה יש חשיבות גם לצורך מיסוד נורמות של מינהל ציבורי תקין והאחדתן וכן להביא לידי יעילות וחיסכון. סמכותו של שר הפנים בעניין זה נובעת בין היתר מפקודת העיריות, והיא הואצלה למנכ"ל משרד הפנים.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004[[11]](#footnote-12) נקבע כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה ובהתאם לכל דין". עוד נקבע כי אין להעסיק יועצים שאינם עובדי הרשות המקומית בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים בעובדי הרשות או בד בבד עם עובד רשות הממלא תפקיד דומה.

עד מועד סיום הביקורת לא פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור שנקבע בתקנות המכרזים.

בדצמבר 2012, במסגרת ההליך שהתנהל בבית המשפט העליון בעניין עיריית נצרת עילית, הודיעה המדינה, לבקשתו של בית המשפט, על עמדתה המעודכנת בדבר תהליכי המינוי הראויים לרואה חשבון. המדינה הודיעה כי בעקבות ההליך הנחה משרד המשפטים באותו החודש את משרד הפנים לפרסם נוהל באמצעות חוזר מנכ"ל, שיסדיר את ההיבטים השונים הנוגעים להתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות, לרבות קביעת תנאי סף מקדימים למציעים רלוונטיים ופנייה לכמה מציעים העומדים בתנאי הסף כדי לקיים תהליך תחרותי.

בפסק דין נצרת עילית הביע בית המשפט העליון את דעתו: "נראית לנו במישור הרצוי עמדת המדינה, אשר הנחתה את משרד הפנים לפעול להבהרת הנושא ברשויות המקומיות ולגיבוש נהלים ברורים". הוא ציין כי "אין להניח נושא עקרוני להחלטת כל רשות, ולוא גם לתקופת מעבר... ומחובתו של השלטון המרכזי לגבש ולוא נוהל זמני שיקבע את ההנחיה הבסיסית".

בתשובתו מיוני 2013 למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים, כי הוא פועל לגיבוש נוהל מנחה לרשויות המקומיות בעניין ההתקשרויות בפטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפעול בהקדם לפרסום נוהל מנחה לרשויות המקומיות בעניין התקשרויות הרשות המקומית בפטור מכרז לפי תקנה 3(8). לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמשרד הפנים לא קבע במשך השנים הנחיות ברורות לרשויות המקומיות מהווה מכשלה לפעילותן בעניין זה.

היקף העסקת היועצים בעיריית ראשון לציון

על פי המבנה הארגוני שלה, עיריית ראשון לציון מחולקת לשבעה מינהלים: מינהל הכספים, מינהל הנדסה, מינהל החינוך, מינהל אמרכ"לות וכוח אדם, מינהל לשילוב חברתי, מינהל איכות הסביבה ומינהל שיפור פני העיר. בכל מינהל פועלים אגפים ויחידות מהם כמה הכפופים ישירות למנכ"ל העירייה.

על פי נתוני העירייה מיולי 2012, העירייה מעסיקה כ-300 יועצים; חלקם לתקופות ממושכות וחלקם לצורך פרויקט מסוים. בשנים 2009-2012 שילמה העירייה ליועצים ולמתכננים כ-66.3 מיליון ש"ח[[12]](#footnote-13).

בשנת 1996 פרסמה העירייה נוהל שכותרתו "הועדה לבחירת יועצים בעירייה" (להלן - הנוהל לבחירת יועצים או הנוהל). על פי הנוהל הוקמה בעירייה ועדה לבחירת יועצים (להלן גם - הוועדה). הנוהל נועד להגדיר את סדרי עבודתה של הוועדה לבחירת יועצים וכן את העקרונות והשלבים שיש לבצע לקראת אישור העסקת יועצים, אופן קביעת שכרם וביצוע התשלום. במהלך 2004-2011 עודכן הנוהל כמה פעמים, ובדצמבר 2012 הוכנסו בו כמה שינויים הנוגעים להסדרי ההתקשרות (ראו להלן).

על פי הנוהל יישבו בוועדה חמישה חברים: סגן ראש העירייה או ממלא מקומו, שיכהן כיו"ר; מנכ"ל העירייה או סמנכ"ל לתיאום; גזבר העירייה או סגנו; ראש מינהל אמרכ"לות ואיש ציבור. כמו כן ישותפו בדיוני הוועדה יועץ משפטי וכן עובד עירייה שמינה מנכ"ל העירייה לתפקיד מרכז הוועדה.

בנוהל נקבע כי הוועדה תאשר לצרף למאגר יועצים בתחומים מקצועיים ייחודיים ותסמיך את הגורמים המקצועיים בעירייה לבחור מהמאגר יועץ להעסקה חד-פעמית או לביצוע עבודה מסוימת או מתמשכת. לאחר פנייתם של גורמים אלה לקבלת הצעות מחיר תאשר הוועדה את העסקתם של היועצים.

בנוהל הוגדר יועץ כ"חברה או אדם הנשכר/נשכר(ת) ע"י העירייה לביצוע או לליווי מקצועי בביצוע עבודה מקצועית, פטורה ממכרז, הדורשת ידע, התמחות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים, בתחומי: תכנון, שמאות, תקשורת, ניהול, ייעוץ משפטי וכדומה - ללא קיום יחסי עובד ומעביד בין הנשכר לבין העירייה".

על פי הנהוג בעירייה, לאחר פנייה של המינהלים והאגפים לכמה יועצים ומתכננים לקבלת הצעות מחיר, הן מועברות לאישורה של הוועדה[[13]](#footnote-14). לפנייה לקבלת הצעות מחיר נוסח אחיד ומפורטים בה כל השירותים הנדרשים מהיועץ. לאחר תהליך תחרותי בין היועצים והמתכננים נבחר הזוכה. הבחירה בהצעה הזוכה נעשית על פי המלצתו של המינהל או האגף הרלוונטיים המסבירים לוועדה את בחירתם וזו מאשרת את ההמלצות. יצוין כי על פי הנוהל תיבחר "הצעת המחיר הזולה או הטובה ביותר", אך אין הוא קובע אמות מידה לבחירה בין ההצעות.

מעיון בנתונים המצויים במאגר היועצים שהועסקו בפטור ממכרז עולה כי כשליש מהיועצים (108) אינם עוסקים בתחומים שנדרשת בהם מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים. להלן כמה דוגמאות:

1. במרץ 2011 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם יועצת העוסקת בניתוח נתונים, הערכה ומדידה. על פי ההסכם יכללו שירותי הייעוץ איסוף מידע ונתונים ממקורות שונים (פנימיים וחיצוניים) ויצירת מאגר נתונים על מערכת החינוך של העירייה; עיבוד וניתוח של הנתונים בפילוחים שונים; השתתפות פעילה בפעולות הערכה; ועיבוד נתונים וכתיבת דוחות על תכניות ופעולות שהיחידה למדידה והערכה של מינהל החינוך מעריכה.

2. בספטמבר 2011 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם יועץ העוסק בתחום הנדסת קונסטרוקציה. על פי ההסכם ונספחיו ייתן היועץ חוות דעת בתחום הקונסטרוקציה וכן אישור יציבות מבנה.

3. בדצמבר 2011 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם יועץ העוסק בתחום האינסטלציה. על פי ההסכם ונספחיו יכללו שירותי הייעוץ תכנון סופי, הכנת תכניות, אומדנים, כתבי כמויות ומפרטים למכרז וליווי פרויקטים על כל שלביהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 מסרה העירייה כי לגישתה מקצועות ההנדסה מחייבים יחסי אמון מיוחדים ולכן באים בגדרו של הפטור ממכרז וכי יועצים העוסקים בתחומי החינוך וההוראה באים בגדרו של הפטור בשל המרכיב ה"רעיוני" בבסיס עבודתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפטור הגורף ממכרז שנקטה העירייה בקשר ליועצים ולמתכננים בנימוק של מומחיות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים, אינו עולה בקנה אחד לא עם הוראות תקנות המכרזים, לא עם פסיקתו של בית המשפט העליון ואף לא עם הוראות הנוהל שקבעה. "מומחיות מיוחדת" היא ייחוד מובהק של יועצים ושל מתכננים על פני מציעים אחרים או ידע מיוחד המצוי בידם ומייחד אותם לעומת נותני שירותים אחרים. לחילופין נדרשת מידה מיוחדת של אמון אישי החורג מחובת הנאמנות שחב כל עובד כלפי מעסיקו. העירייה צריכה להקפיד על עריכת מכרזים, אם מכרז פומבי אם מכרז זוטא לפי סכומי ההתקשרות, ולהקפיד לקיים את ההוראות שנקבעו בתקנות המכרזים.

התקשרות לתפקיד ראש מינהלת רמת אליהו

העירייה החליטה להקים את מינהלת רמת אליהו במטרה לקדם את שכונת רמת אליהו, לשנות את פניה באופן ניכר ולפעול לטיפוחה ולשיפור תנאי המגורים בה. על המינהלת לשמש זרוע קדמית של העירייה בשיתוף ובתיאום עם כל גופי העירייה; לרכז את הפרויקטים בתחום התשתיות בשכונה ואת התכניות החברתיות; ולשמש גורם אחראי לתפעול השוטף של השכונה בשיתוף התושבים ובשילובם בתהליך פיתוחה.

העירייה פרסמה מודעת דרושים לתפקיד ראש מינהלת רמת אליהו, ובנוסחה לא תוארו המשרה ודרישות התפקיד. על פי מסמכי העירייה, הגדרת התפקיד כללה בין היתר גיבוש האסטרטגיה של המינהלת, מטרותיה, יעדיה והתוויתה, בתיאום עם ראש העירייה; קביעת המבנה הארגוני ומצבת כוח האדם של המינהלת וניהול תקציבה; פרסום מכרזי המינהלת וניהולם; דיווח לראש העירייה ולמועצת העירייה על התקדמות הפרויקטים. דרישות התפקיד כללו היכרות רחבה של שכונת רמת אליהו; ניסיון בניהול מוניציפלי של עשר שנים לפחות; ניסיון בתפעול מערכי תברואה וגינון במערכת העירונית; התמצאות וידע מעשי בדיני רשויות מקומיות; ניסיון ורקע בתחום התכנון והבנייה על כל היבטיו; והיכרות עמוקה עם גורמי שלטון וממשל.

שני מועמדים הגישו את מועמדותם לתפקיד. המועמד הראשון היה מר דוד אלימלך שכיהן בעבר כחבר מועצת העירייה בראשון לציון וכממלא מקום ראש העירייה. מר אלימלך שימש במשך כ-25 שנה חבר מועצה, חבר ויו"ר בוועדות העירייה (ועדת מכרזים וועדת כספים), יו"ר איגוד ערים לכיבוי אש, דירקטור בחברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ ובחברה העירונית ראשון לציון לתרבות, ספורט ונופש בע"מ וכן יו"ר מתנ"ס רמת אליהו. המועמד השני היה הנדסאי תעשייה וניהול בעל תואר ראשון במדעי החברה. במהלך השנים כיהן כסמנכ"ל יישום ומוצרים בחברה פרטית, שימש יועץ עצמאי, היה בעליה ומנהלה של חברה פרטית וכן שימש מנהל רכש ומחסן.

ביולי 2010 הגיש עוזר ראש העירייה לוועדה בקשה לאשר התקשרות לתפקיד ראש מינהלת רמת אליהו. עוזר ראש העירייה הציג את שני המועמדים והמליץ על מר דוד אלימלך בשל "ניסיון רב בניהול במערכות מוניציפליות".

יומיים לאחר מכן דנה הוועדה לבחירת יועצים בהמלצה לבחירת ראש מינהלת רמת אליהו. הוועדה דנה במועמדים לתפקיד במסגרת הליך של פטור ממכרז לפי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים. בפרוטוקול הדיון נכתב מפי עוזר ראש העירייה: "פורסמה מודעת דרושים התקבלו 2 הצעות ... למועמד הראשון אין שום ניסיון, לכן מאשרים [העירייה] את המועמד השני. בעל ניסיון עשיר בתחום המוניציפאלי והיכרות מעמיקה עם השכונה". הוועדה אישרה את מועמדותו של מר דוד אלימלך לתפקיד (להלן - ראש המינהלת).

ב-15.9.10 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם ראש המינהלת. תקופת ההתקשרות עמו נקבעה לשנה, היקף משרתו יהיה 184 שעות חודשיות ושכרו 100 ש"ח לשעה כולל מע"ם. העירייה תהיה רשאית להאריך את תקופת ההתקשרות בעוד שתי תקופות של עד 12 חודשים כל אחת. מתחילת העסקתו, אוקטובר 2010, עד סוף 2012 שילמה העירייה לראש המינהלת כ-532,000 ש"ח.

בתשובתה מסרה העירייה כי הגיעה למסקנה שיש להקים מינהלת ייעודית לנושא ולהיעזר בגורם חיצוני שייצוק תוכן ומהות למינהלת. לטענתה, בזכות היותו יועץ חיצוני לעירייה, אין ראש המינהלת נתפס כחלק מה"ממסד" העירוני והוא זוכה לאמון התושבים. עוד מסרה כי מדובר בגוף "משימתי" ולא במסגרת ארגונית קבועה, שיפעל עד להשגת השינוי המיוחל בשכונה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 מסר ראש המינהלת כי העירייה פרסמה מודעת דרושים בעיתון, והוא נבחר לתפקיד בזכות ניסיונו הרב בתחום הציבורי והיכרותו את השכונה ותושביה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לפרסם מכרז לאיוש המשרה, כנדרש בשירות הציבורי; תפקיד ראש המינהלת הוא תפקיד ניהולי-ביצועי, אין לו מאפיינים של עבודת ייעוץ ואין הוא דורש מומחיות או ידע מיוחדים. ביצוע ההתקשרות באמצעות הוועדה לבחירת יועצים אינה מתיישבת עם חובתה של העירייה לפעול באמצעות מכרז כדין.

ממצאים נוספים בעניין זה ראו להלן בפרק "קיום יחסי עובד-מעביד".

התקשרות במיקור חוץ בעבור אגף בנייה ציבורית

בפקודת העיריות נקבע כי ראש הרשות המקומית רשאי למנות עובדים למשרות שהוקצה להן תקציב מאושר ו"לא יתמנה אדם לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי". את תהליכי קבלת עובדים בעיריות קבע שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979. מטרת ההוראות בפקודה ובתקנות האמורות היא להבטיח שהעיריות יאיישו משרות פנויות על פי שיקולים ענייניים. במסגרת תפקידו כמאסדר בשלטון המקומי, משרד הפנים מקיים פיקוח על השכר והתקינה ברשויות המקומיות באמצעות אגף כוח אדם ושכר.

1. בדצמבר 2011 פרסמה העירייה מכרז פומבי לתפקיד מנהל מחלקת תיאום וביצוע באגף בנייה ציבורית בעירייה (להלן - תפקיד מנהל המחלקה). בין היתר כלל תיאור המשרה קידום וניהול ביצוע הקמתם של מבני ציבור בתחום העירייה ופיקוח עליו; הכנת פרויקטים למכרז; בדיקת חשבונות קבלן והכנת כתב כמויות בפרויקטים, מפרטים טכניים ואומדנים. בדרישות הסף לתפקיד נכללו השכלה של מהנדס בניין או מהנדס אזרחי; ניסיון של חמש שנים לפחות בניהול פרויקטים הנדסיים; ניסיון בפיקוח צמוד באתרי בנייה ובקידום פרויקטים לביצוע; ניסיון של חמש שנים לפחות בהכנת כתבי כמויות, מפרטים טכניים ואומדנים; והכרת נוהל מכרזים ברשויות מקומיות.

למכרז ניגשו שלושה מועמדים, שניים מהם לא עמדו בדרישות הסף. בישיבתה של ועדת הבחינה למכרז[[14]](#footnote-15) (להלן - ועדת המכרזים) שהתקיימה בפברואר 2012 הוצע מועמד יחיד (להלן - מועמד א) שהוועדה בחרה בו לתפקיד. המועמד סיים לימודי תואר ראשון בהנדסה אזרחית בטכניון בחיפה בשנת 1998 ולו ניסיון בתכנון ובניהול צוותי עובדים וקבלני משנה בפרויקטים.

נמצא כי לאחר שנמסרו למועמד א תנאי השכר (12,000 ש"ח ברוטו) הוא החליט להסיר את מועמדותו. הועלה כי מועמד א ביקש שכר חודשי שנע בין 20,000 ש"ח ל-24,000 ש"ח נטו, סכומים שהעירייה לא יכלה לשלם בגלל מגבלות השכר שהרשויות המקומיות מחויבות בהן.

במרץ 2012 מסרה מנהלת אגף בנייה ציבורית (להלן - מנהלת האגף) למנכ"ל העירייה כי מאחר שהמכרז לאיוש תפקיד מנהל המחלקה נכשל היא מבקשת את אישורו לאייש את התפקיד באמצעות מיקור חוץ.

באפריל 2012 כתבה מנהלת האגף למהנדס העיר מר אלי יהלום כי האגף נמצא "**במצוקה אמיתית**, עובדי האגף עובדים ללא הפסקה ובמשך שעות ארוכות גם מעבר לשעות העבודה הרגילות והעומס כבד מאד" (ההדגשה במקור). היא ביקשה את אישורו להעסיק שני עובדים במיקור חוץ "ברמת הנדסאי בנין או מהנדסים בעלי ניסיון מתאים". יום לאחר מכן שלחה מנהלת האגף לסגנית הגזבר הודעה בדואר אלקטרוני (להלן - דוא"ל) ובו כתבה כי כל עובד יהיה אחראי לפרויקטים בהיקף של כ-15 מיליון ש"ח כל אחד.

מהאמור עולה כי במקום לאייש את תפקיד מנהל המחלקה בעובד רשות ביקשה העירייה למלא את צורכי התפקיד באמצעות העסקתם של שני עובדים חיצוניים, אך לא עמדה על כך שיעמדו בדרישות הסף שנקבעו לאיוש המשרה. העירייה בחרה בהנדסאי בניין במקום במהנדסים, ואף לא עמדה על דרישות הניסיון הספציפיות שנקבעו במכרז, אלא הסתפקה בכך שיהיו "בעלי ניסיון מתאים".

2. ב-1.5.12 הגישה מנהלת האגף טופס בקשה לוועדה ובה הציעה שני משרדים פרטיים העוסקים במתן שירותי פיקוח, לצורך העסקת עובדים באמצעות מיקור חוץ: משרד מהנדסים העוסק בניהול, תיאום ופיקוח על פרויקטים (להלן - המשרד לניהול פרויקטים) ומשרד נוסף. תמורת שירותיו ביקש המשרד לניהול פרויקטים בעבור עובד א, מהנדס אזרחי בהשכלתו, תשלום חודשי קבוע בסך 23,500 ש"ח לא כולל מע"ם; בעבור עובד ב, הנדסאי בניין בהשכלתו, ביקש תשלום חודשי קבוע בסך 25,500 ש"ח לא כולל מע"ם. המשרד האחר ביקש תשלום חודשי קבוע גבוה יותר. מנהלת האגף המליצה על עובד א מהמשרד לניהול פרויקטים משום ש"נמצא מתאים ביותר לתפקיד, בעל ניסיון נדרש וזמין לעבודה מיידית".

בדיון שקיימה הוועדה לבחירת יועצים ב-8.5.12 היא החליטה לאשר את ההתקשרות עם המשרד לניהול פרויקטים. בדיון הציעה סגנית הגזבר לפרסם מכרז חוזר, ואם לא יהיו מועמדים חדשים יעסיק האגף עוד מנהל פרויקט. מנכ"ל העירייה דחה את הצעתה בנימוק כי לא עבר די זמן מפרסום המכרז הקודם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לאייש משרות באמצעות מכרז כנדרש בפקודת העיריות ובתקנות. משנכשל ניסיונה של העירייה לאייש את תפקיד מנהל המחלקה, היה עליה לבחון מהן הדרישות הנחוצות לתפקיד ולפיהן לערוך מכרז חדש כדי לאפשר למועמדים נוספים להגיש את מועמדותם.

במאי 2012 הודיעה מנהלת האגף ליו"ר הוועדה כי עובד א החליט להסיר את מועמדותו וסוכם עם המשרד לניהול פרויקטים כי העירייה תעסיק את עובד ב תמורת השכר שסוכם עם עובד א. נמצא כי בשל העומס הרב באגף בנייה ציבורית אישרה הוועדה בסוף אותו החודש, בסבב חתימות, את העסקתו של עובד נוסף מהמשרד לניהול פרויקטים (להלן - עובד ג), גם הוא הנדסאי בניין בהשכלתו, בתנאי העסקה דומים לאלה של עובד ב.

ביוני 2012 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם המשרד לניהול פרויקטים ולפיו יועסק עובד ב לתקופה של שבעה חודשים (יוני 2012 - דצמבר 2012) ועל הסכם התקשרות נוסף להעסקתו של עובד ג לתקופה של שבעה חודשים (יולי 2012 - ינואר 2013). הועלה כי הסתיימה העסקתו של עובד ב בעירייה לאחר שלושה חודשי ניסיון, ואילו תקופת העסקתו של עובד ג הוארכה בהמשך בשמונה חודשים נוספים (עד ספטמבר 2013).

במרץ 2013 נחתם בעירייה הסכם הארכה להסכם ההתקשרות עם המשרד לניהול פרויקטים. בהסכם ההארכה נקבע כי את עובד ב שעבודתו הופסקה תחליף עובדת אחרת, בעלת תואר ראשון בהנדסת תעשייה וניהול המתמחה במערכות מידע (להלן - עובדת ד), והיא תועסק לתקופה של שנה (ינואר 2013 - דצמבר 2013). חמישה ימים לאחר שנחתם ההסכם אישרה הוועדה את העסקתה של עובדת ד בתנאי העסקה דומים לאלו של העובדים האחרים.

נמצא כי העירייה החלה להעסיק את עובדת ד בספטמבר 2012, וזאת לפני שהוועדה אישרה את העסקתה ולפני שנחתם הסכם בנוגע להעסקתה.

מהאמור עולה כי אין התאמה בין דרישות התפקיד כפי שהופיעו במכרז ובין השכלתם וניסיונם של העובדים מהמשרד לניהול פרויקטים המועסקים בעירייה.

נמצא כי תפקידם של שני העובדים האמורים אינו כולל כלל ייעוץ; הם עוסקים בעיקר בהכנת תיקי מכרז, בבדיקת כתבי כמויות, אומדנים ומפרטים טכניים, בבדיקת חשבונות קבלן, בניתוחי מחיר ובקרה על עבודת המפקחים בפרויקטים, בבקרת ביצוע בשטח ובפיקוח עליה ובהכנת דוחות למשרד הפנים.

3. זהו תיאור תפקידו של עובד ג, העולה מדוא"ל ששלחה מנהלת האגף ב-9.5.12 למשרד עורכי דין אברהם בר, היועץ המשפטי החיצוני של העירייה (להלן - היועץ המשפטי החיצוני של העירייה): "אני זקוקה לניהול של הביצוע מתוך העירייה תוך הכרת המנגנון הפקידותי הפנימי של העירייה... שליטה במנגנון הפנימי שמנהל פרויקט חיצוני לא יכול לעשות... תפקידו העיקרי - לבדוק כתבי כמויות, אומדנים ומפרטים... הכל קשור ישירות לביצוע. מסיבה זו הבחור ישב אצלנו כמו עובד עירייה מן המניין, יחתים כרטיס בבוקר וכו', אבל משכורתו תשולם לו ע"י... [המשרד לניהול פרויקטים]" (ההדגשה במקור). בדוא"ל נוסף מאותו היום מסרה מנהלת האגף: "זהו מהנדס שיעבוד אצלנו בעירייה (יחתים כרטיס וישב אצלנו)... תפקידו - ליווי, תיאום וניהול הביצוע של פרויקטים בבנייה ציבורית. מהות תפקידו בדיקת והכנת כתבי כמויות, מפרטים טכניים ומכרזים של מבני ציבור".

בדיון הוועדה שנערך בינואר 2013 שעניינו העסקתה של עובדת ד והמשך העסקתו של עובד ג, העלה יו"ר הוועדה את השאלה מדוע לא הועסק לתפקיד עובד עירייה. לדבריה של סגנית הגזבר, "במכרז שיצא ביקשו מהנדס עם 10 שנות ניסיון בפועל הועסק מישהו אחר עם ניסיון מקצועי שונה... הם עולים לנו המון, בתור עובדי עירייה הם היו עולים לנו פחות". הוועדה החליטה כי בד בבד עם הארכת ההתקשרות עם המשרד לניהול פרויקטים, ו"בכפוף לתקן יש לצאת למכרז ולכלול את הדרישות המקצועיות שגם ככה מקבלים כיום מ... [המשרד לניהול פרויקטים]". עד מועד סיום הביקורת, יוני 2013, לא פורסם מכרז חדש לתפקיד.

בשנת 2012 שילמה העירייה כ-385,000 ש"ח למשרד לניהול פרויקטים בעבור שירותי מיקור חוץ.

בתשובתה מסרה העירייה כי עקב העומס הרב באגף בנייה ציבורית החליטה להתקשר עם חברת ניהול פרויקטים לצורך קבלת שירותי מיקור חוץ, לאחר שהמכרז למנהל מחלקת תיאום וביצוע שפורסם נכשל. בתשובתו ממאי 2013 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לניהול פרויקטים כי העירייה פנתה למשרד בזכות המוניטין שלו וכל העובדים נבחרו ואושרו לעבודה לאחר שעברו ראיון קבלה במשרדי העירייה. הוא הוסיף כי את החלפת העובדים יזמה העירייה ו"עבודה זו היא מבחינתנו יותר בחזקת שירות ללקוח חשוב ולא עבודה שיש עימה הכנסה ממשית".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי גם אם החליטה לאייש את המשרות באמצעות מיקור חוץ היה עליה לפרסם לצורך זה מכרז חדש שעניינו קבלת שירותים הנדסיים בעבור אגף בנייה ציבורית, דבר שלא נעשה. בנסיבותיו של מקרה זה, היתלותה של העירייה בפטור ממכרז בעילה שמדובר בייעוץ אינה מוצדקת, מכיוון שלא מדובר בעבודת ייעוץ אלא בעבודות ביצועיות-מקצועיות גרידא. אין עבודות אלו דורשות מומחיות או ידע מיוחדים ומדובר בעצם בתפקידים שעובדי עירייה מבצעים בדרך כלל.

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

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לתת את דעתו לכך כי בשל מגבלות השכר שהרשויות המקומיות מחויבות בהן, הן מתקשות לגייס כוח אדם נדרש לשורותיהן בתפקידים מקצועיים מסוימים. על משרד הפנים לבחון את האפשרויות בנושא זה.

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

ממצאים נוספים בעניין זה ראו להלן בפרק "קיום יחסי עובד-מעביד".

התקשרות עם חברה לשיפור הישגים במבחני הבגרות

מינהל החינוך בעירייה ביקש לשפר את שיעורי הזכאות לבגרות של תלמידי העיר תוך כדי התמקדות בשיפור הישגיהם של תלמידים המתקשים בלימודים ושל תלמידים עם לקויות למידה.

1. ביוני 2008 התקיימה ישיבה במינהל החינוך בעירייה ובה השתתפו, בין היתר, ראש העירייה דאז מר מאיר ניצן, נציגי מינהל החינוך ויועץ ראש העירייה דאז לאיכות הסביבה, שימור אתרים ותיירות (להלן - יועץ ראש העירייה). את הישיבה יזם יועץ ראש העירייה כדי להציג את בעליה של חברת הדרכה והוראה, המפעילה תכנית לאיתור תלמידים עם קשיי למידה ולהכנתם לבחינות הבגרות (להלן - חברת ההוראה). בעל החברה השתתף אף הוא בישיבה. בישיבה סוכם כי העירייה תפעל באופן ניסיוני בשני בתי ספר תיכוניים בעיר, ובעל החברה יעביר לעירייה נוסחי חוזים שערך עם רשויות אחרות שיסייעו בניסוח הסכם ההתקשרות עמו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהחליטה להתקשר עם חברת ההוראה בלי שערכה מכרז או קיימה תהליך תחרותי אחר, ואף לפני שהביאה את העניין לפני הוועדה לבחירת יועצים, כפי שקבעה בנוהלה הפנימי. גם העובדה שהיזמה לשכירת שירותיה של חברת ההוראה הייתה שתדלנות של יועץ ראש העירייה שנושא החינוך לא היה מצוי כלל בתחומי אחריותו וטיפולו, יש בה טעם לפגם.

2. בספטמבר 2009, יותר משנה לאחר מכן, דנה הוועדה בצירופה של חברת ההוראה למאגר היועצים בקטגוריית הוראה והדרכה לבחינות הבגרות. מינהל החינוך ביקש להתקשר עם חברת ההוראה במטרה להעלות את שיעורי ההצלחה של תלמידי העיר בבחינות הבגרות, בנימוק שהחברה פיתחה תכנית עבודה ייחודית המתאימה לאוכלוסיות מיוחדות ולה תוצאות מוכחות ברשויות אחרות.

הוועדה לבחירת יועצים אישרה את ההתקשרות עם החברה. מטרת ההתקשרות היא "סיוע לתלמידים שנכשלו במספר בחינות בגרות לעבור את הבחינות במועד ב', במטרה לאפשר להם זכאות לבגרות". בנימוקי החלטתה ציינה הוועדה, בין היתר, כי בתחום הנדון פועלים מספר גופים. מינהל החינוך בעירייה בדק את הנושא מול משרד החינוך. לוועדה הוצגו מכתביו של מנהל אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה) במשרד החינוך, מדצמבר 2007, מאוקטובר 2007 ומדצמבר 2008 לעיריות אור יהודה, הוד השרון וגבעתיים, שבהם תיאר את ייחודיותה של השיטה שחברת ההוראה נוקטת לצורך מיפוי תלמידים בעלי לקויות למידה והפרעות קשב וריכוז וטיפול בהם, שהשיגה שיפור של ממש בשיעור הזכאים לתעודת בגרות. בסוף הדיון קבעה הוועדה כי מחיר ההתקשרות יהיה 40,000 ש"ח לקורס, לא כולל מע"ם, והיועץ יהיה מעורב באופן אישי בפרויקט בראשון לציון.

על פי הנוהל תוכל הוועדה לאשר העסקת יועץ בהתבסס על הצעת מחיר אחת בלבד על סמך נימוקים מיוחדים שיירשמו בפרוטוקול. נמצא כי הוועדה לא בחנה הצעות נוספות. בפרוטוקול הדיון צוינו הטעמים להתקשרות עם חברת ההוראה אך לא הטעמים המיוחדים לאי-בחינתן של הצעות נוספות, כנדרש בנוהל, וזאת אף שצוין בפרוטוקול כי בתחום ההוראה האמור פועלים גופים רבים.

נמצא כי רק כשנה וחצי לאחר החלטת הוועדה, במאי 2011, קיבלה הוועדה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי החיצוני לעירייה, שעל פיה שירותים בעלי מאפיינים "רעיוניים" רלוונטיים אף לשירותים פדגוגיים או לשירותי הוראה ככל שאלה טומנים בחובם מרכיב "רעיוני" היוצר שונות מהותית בין ספקי השירות הפוטנציאליים לאספקת השירות, ולכן שירותים אלה פטורים ממכרז. בסיכום חוות הדעת נאמר כי העירייה רשאית לסטות מנהלים פנימיים שקבעה ככל שקיימת הצדקה עניינית לעשות כן, ובתנאי שהחלטתה תנומק ותתבסס על תשתית עובדתית ראויה. עוד נאמר כי ההחלטה אם לסטות מהנוהל העירוני מצויה בידי הוועדה לבחירת יועצים הפועלת מכוחו של נוהל זה.

בחוות דעת נוספת של היועץ המשפטי החיצוני לעירייה, מנובמבר 2011, נאמר כי קודם לישיבת הוועדה בספטמבר 2009 שבה אושרה ההתקשרות עם חברת ההוראה, לא הועברה חוות דעת בכתב המאשרת כי ההתקשרות מצויה בהגדרות הפטור הקבוע בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים, אלא ניתנה בעל פה במהלך הדיון כשהועלה הצורך לקבל הצעות מחיר נוספות על פי נוהלי העירייה. בסיכום חוות הדעת צוין כי בנסיבות שאין בנמצא יועצים וספקים נוספים המספקים את השירות ומדובר בעניין מקצועי, ניתן לסטות מנוהל העבודה של הוועדה ולהסתפק בהצעה יחידה. על פי חוות הדעת ניתן להשוות זאת להוראות הקבועות בתקנות המכרזים הנוגעות להתקשרות עם ספק יחיד.

בעקבות תלונה בעניין שנשלחה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה במרץ 2012 כי עמדת יועציה המשפטיים היא שההתקשרות שבנדון פטורה ממכרז על פי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים, לכן הגוף המוסמך לאשרה על פי נוהלי העירייה הוא הוועדה לבחירת יועצים.

בתשובתה מסרה העירייה כי החליטה להתקשר עם חברת ההוראה על רקע הרצון לשפר את הישגי התלמידים בעיר, ולצורך זה איתרה את חברת ההוראה המפעילה ברשויות המקומיות את תכנית ההאצה לבגרות של משרד החינוך ועמה התקשרה. עוד מסרה כי טרם ההתקשרות קיבלה הוועדה חוות דעת משפטית בעל פה מיועציה המשפטיים. בתשובתה ממאי 2013 מסרה חברת ההוראה למשרד מבקר המדינה כי התכנית שהיא מפעילה אינה תכנית הוראה שגרתית. זו תכנית בעלת מאפיינים ייחודיים המחייבת מומחיות מקצועית ומבוססת על ידע וניסיון רב. עם זאת, ישנן רשתות חינוך נוספות העומדות בקריטריונים. לתשובתה צירפה מכתבי המלצה מרשויות מקומיות נוספות שבהן היא מפעילה תכניות לתגבור לימודי.

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

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

3. בנובמבר 2009 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם חברת ההוראה. תקופת ההסכם נקבעה ל-10 חודשים (15.9.09-14.7.10). על פי ההסכם תספק החברה שירותי הוראה, ייעוץ, הכוונה והדרכה בהכנת תלמידים עם קשיי למידה לבחינות הבגרות של משרד החינוך. את שירותיה תספק החברה באמצעות הפעלה והעברה של 20 קורסי הכנה סמסטריאליים לבחינות הבגרות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהחלה להעסיק את חברת ההוראה כחודשים וחצי לפני שנחתם הסכם ההתקשרות, וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקין.

באוקטובר 2010 הגיש מינהל החינוך שבעירייה טופס בקשה נוסף לוועדה ובו ביקש להגדיל את מספר קורסי ההכנה הסמסטריאליים לבחינות הבגרות ל-81. הנימוק לבקשה היה הצלחתה המרשימה של החברה בעבודתה, דהיינו 80% הצלחה בקרב התלמידים שהשתתפו בפרויקט. כמו כן ביקש לאשר חתימה על הסכם התקשרות חדש באותם התנאים שהוסכמו עליהם בהסכם הקודם.

באותו החודש אישרה הוועדה את בקשתו של מינהל החינוך להתקשר עם חברת ההוראה לשנה נוספת עם אופציה להאריך את ההתקשרות עוד פעמיים. בדצמבר 2010 חתמה העירייה על הסכם ההתקשרות עם חברת ההוראה שתוקפו עד 30.6.11, להפעלתם של 81 קורסי הכנה סמסטריאליים. באוקטובר 2011 אישרה הוועדה תקופת התקשרות נוספת עם החברה. מאפריל 2009 עד סוף 2012 שילמה העירייה לחברת ההוראה כ-7.5 מיליון ש"ח.

הועלה כי החלטתה של הוועדה להגדיל באופן ניכר את מספר הקורסים שחברת ההוראה מפעילה לא נומקה.

4. ביוני 2011 התלונן חבר המועצה מר אסף דעבול בפני משרד הפנים שההתקשרות עם חברת ההוראה נעשתה ללא מכרז.

בעקבות פניית משרד הפנים לעירייה בנוגע לתלונתו של חבר המועצה מסר היועץ המשפטי החיצוני של העירייה את חוות דעתו מנובמבר 2011.

בינואר 2012 הודיע עו"ד עידו צ'פניק, ממונה חיוב אישי במשרד הפנים, לראש העירייה כי נוכח העובדה שהעירייה הסתמכה על חוות דעת משפטית בתהליך ההתקשרות, לא מצא משרד הפנים מקום לפתוח בהליך של חיוב אישי.

באוגוסט 2011, לאחר שנתיים וחצי שבהן העסיקה העירייה את חברת ההוראה, פרסמה העירייה קול קורא במתכונת של הזמנה פומבית לקבלת מידע ופרטים על גופים וחברות הפועלים בתחום ההכנה לבגרות - במטרה לנסות ולאתר גופים נוספים היכולים לספק שירותים בתחום זה. בעקבות הפרסום התקבלה הצעה אחת ויחידה, זו של חברת ההוראה.

על פי התנאים שנקבעו בקול קורא על המציע להיות בעל ניסיון של שלוש שנים לפחות, בשנים 2009-2011, בתחום אספקת שירותי הכנה לתלמידים לקויי למידה ובעלי הפרעות קשב וריכוז, ובכל שנה סיפק את שירותיו לאלפיים תלמידים לקויי למידה לפחות, בשלוש רשויות מקומיות שלפחות באחת מהן מספר התושבים עולה על 200,000. תנאי נוסף הוא הצלחה מוכחת במתן שירותים כאלה הבאה לידי ביטוי בשיעור זכאים לבגרות של 80% לפחות. במועד מאוחר יותר שונו התנאים ונקבעה דרישה להפעלה של לפחות 40 קורסים בשלוש רשויות מקומיות, לאלף תלמידים לפחות בכל שנה ובסיכויי הצלחה של 75%.

בתשובתה מסרה העירייה כי בעקבות פנייתה של אחת מרשתות החינוך הקלה בתנאי הסף, ובכל זאת התקבלה רק הצעה אחת. חברת ההוראה מסרה בתשובתה כי "הליך מיון ובכללו מכרז מטרתו הינה ליצור ספציפיקציה המותאמת לדרישות מקצועיות, דבר אשר מעצם טיבו וטבעו מצמצם את האפשרויות לניגשים למיון".

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

ניהול מאגר היועצים והמתכננים

לפי הנוהל לבחירת יועצים בנתה עיריית ראשון לציון מאגר של יועצים ומתכננים שהוועדה לבחירת יועצים אישרה אותם. חלק מהיועצים מועסקים בעירייה באופן קבוע ואחרים רק לצורך פרויקט מסוים.

על פי הנוהל, כל מינהל או אגף ידווח לוועדה על בחירה בפועל של יועץ מהמאגר, לרבות היקפי התקשרות שנתיים, וימליץ על עדכון מאגר היועצים. לאחר הצגת ההמלצות לוועדה, היא תדון בהן.

נמצא כי אין העירייה מפרסמת בעיתונות פנייה ליועצים ולמתכננים להגיש מועמדות ולהיכלל במאגר. הצטרפות למאגר היועצים והמתכננים של העירייה והצגת מועמדותו של יועץ לפני הוועדה נעשות או בעקבות פנייה של ראשי המינהלים או של ראשי האגפים בעירייה, המבקשים להתקשר עם יועצים ומתכננים מסוימים או להכלילם במאגר לצורך התקשרות עתידית, או באמצעות פנייה עצמאית של יועצים ומתכננים לעירייה בבקשה לצרפם למאגר. כלומר, רק יועצים ומתכננים שנודע להם, בדרך כזו או אחרת, שהעירייה מנהלת מאגר יועצים ומתכננים, פונים אליה בבקשה להיכלל בו. כמו כן, אין העירייה פונה למספר מינימלי של מציעים, ואף במקרים אחדים פנתה רק למציע אחד או שניים. להלן דוגמאות:

1. בינואר 2011 פנה משרד העוסק בתחום ההנדסה האזרחית לעירייה וביקש להיכלל במאגר בקטגוריית ניהול פרויקטים ופיקוח. הוא צירף חומר ומידע על המשרד וביקש לקבוע פגישה לתיאום עבודות משותפות עם העירייה. בישיבת הוועדה מפברואר 2011 הוחלט לצרף את המשרד למאגר.

2. בפברואר 2011 המליצה מנהלת תיאום וקידום תכנון מבני ציבור באגף לבנייה ציבורית שבעירייה לפני הוועדה לצרף למאגר המתכננים משרד אדריכלים בשל ניסיונו בתכנון מוסדות ציבור ומקוואות וכן משרד לניהול פרויקטים ופיקוח בשל ניסיונו בעבודה מול רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה. הוועדה החליטה לצרף את שני המשרדים למאגר.

נמצא כי העירייה לא קבעה אמות מידה לצירופם של יועצים ושל מתכננים למאגר.

בבסיס חובת המכרזים עומדת בין היתר החובה לנהל את ענייני הרשות בכלל וענייני הרכישות בפרט, באופן שיש בו "מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור". בית המשפט העליון קבע כי הדבר צריך להיות נר לרגליה של הרשות גם במקום שאין המחוקק מחייבה במכרז פורמלי. אין פטור מחובת מכרז פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת[[15]](#footnote-16).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אי-פרסום פומבי על קיומו של מאגר יועצים ומתכננים ועל האפשרות לפנות בבקשה להיכלל בו פוגע בעיקרון מתן הזדמנות שווה. כרשות ציבורית, על עיריית ראשון לציון לפעול בשקיפות ולתת הזדמנות שווה לכל אחד מאלה החפצים להיכלל במאגר ולקבוע אמות מידה ברורות לכך. האופן שהעירייה פועלת עלול לעורר חשש כי תהליך בחירתם של יועצים ושל מתכננים נעשה מתוך שיקולים זרים ומתן עדיפות למקורבים; התנהלות שתביא בסופו של יום לידי פגיעה באמון הציבור ברשות.

בעקבות הביקורת הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל לפרסום פומבי בדבר בניית מאגר יועצים ומתכננים ובדבר האפשרות להיכלל בו.

נוהל בחירת יועצים ומתכננים

על פי הנוהל, הוועדה לבחירת יועצים תתכנס אחת לשבועיים או אחת לחודש ובישיבה יהיו נוכחים לפחות שלושה מתוך חמשת חבריה. ההצבעה תתקבל ברוב קולות; במקרה של שיוויון תהיה ההכרעה בידי יו"ר הוועדה. נימוקי הוועדה, המלצותיה והחלטותיה הנוגעים לכל בקשה ובקשה יירשמו בפרוטוקול. לישיבות הוועדה יוזמנו ראשי המינהלים וראשי האגפים שיתנו חוות דעת בנוגע ליועץ הנדרש להם.

בנוהל נקבעו שתי דרכים להעסקת יועצים: (1) התקשרות שנתית או רב-שנתית עד חמש שנים. אם המינהל או האגף מבקשים להעסיק יועץ לתקופה נוספת עליהם לקבל אישור מחודש להעסקה ולערוך הסכם התקשרות חדש; (2) התקשרות חד-פעמית.

הנוהל קובע שני סוגי תעריפים להעסקת יועצים: (1) תשלום על פי ערך העבודה לפי מקצועו וסיווגו של היועץ; (2) תשלום לפי שעות עבודה[[16]](#footnote-17).

על פי הנוהל, מינהל הזקוק לשירותי ייעוץ יכלול את תכנונם בתכנית העבודה ובהצעה התקציבית של שנת הכספים. המינהל הרלוונטי ינהל מעקב תקציבי מצטבר של עלות הייעוץ בגבולות המאושרים לגביו. ראש המינהל או ראש האגף מזמין העבודה יהיה אחראי לפיקוח ולבקרה על עבודת היועץ ולאישור חשבונותיו.

בספטמבר 2012 התכנסה הוועדה ודנה בשינויים שיוכנסו בנוהל. מפרוטוקול הוועדה עולה כי עורכת דין ממשרד היועץ המשפטי החיצוני של העירייה עדכנה את הוועדה בשינויים שיחולו בנוהל. מאחר שבמאגר ישנם עשרות יועצים ומתכננים שלפי ההערכה כמחציתם אינם רלוונטיים, יצאה הנחיה שבכל תחום ייעוץ יהיו לא יותר מעשרה יועצים ומתכננים. אין מניעה שיועץ יסווג בשני תחומים. בשלב הראשון ייחתם עם כל יועץ ומתכנן הסכם ראשוני לצירופו למאגר (להלן - הסכם מסגרת) ומכוחו ניתן יהיה להוציא הזמנות עבודה. יו"ר הוועדה וממלא מקום ראש העירייה הוסיף ועדכן כי כל יועץ ומתכנן שיצורף למאגר היועצים והמתכננים ימלא שאלון. המאגר יעודכן כל חצי שנה באופן שיועץ או מתכנן חדש יצורף למאגר כנגד יציאתו של אחר.

בדצמבר 2012 נכנס הנוהל החדש לתוקף (להלן - הנוהל החדש). כמה מסדרי העבודה נשארו בעינם - הרכב הוועדה, מועדי ההתכנסות, סדרי ההצבעה, רישום הפרוטוקול והמוזמנים, מעקב התקציבי של עלות היועץ, הסדרי העבודה, דרישות התשלום ופיקוח חשבונות היועץ ואישורם.

שלא כבנוהל הקודם נקבע בנוהל החדש כדלקמן:

הוועדה תתכנס לפי הצורך לבחינת צירופם של מועמדים נוספים למאגר על פי המלצות המינהלים או על פי פרסום יזום; עם כל אחד מהיועצים והמתכננים שאושרו ייחתם הסכם מסגרת לצירופו לקטגוריה הרלוונטית במאגר. לעבודות שאינן נכנסות תחת גגם של הסכמי מסגרת ייחתמו הסכמים פרטניים.

הוועדה תתכנס ותדון במסירת עבודות שסכומן עולה על 100,000 ש"ח לאחר שהמינהל קיים תהליך התמחרות בין ארבעה יועצים לפחות הכלולים במאגר וחתומים על הסכם מסגרת, או אם המינהל מבקש למסור עבודה ליועץ שהוזמנו ממנו, בשנת תקציב, עבודות בהיקף כספי מצטבר של יותר מ-100,000 ש"ח. אישור הוועדה יהיה תנאי למסירת העבודה ליועץ.

לעבודה שהיקפה הכספי נע בין 25,000 ש"ח ל-100,000 ש"ח יערוך המינהל התמחרות בין שלושה יועצים לפחות הכלולים במאגר וחתומים על הסכם מסגרת. המינהל יבחר את היועץ שהצעתו היא הזולה ביותר. במקרים חריגים שבהם המינהל מבקש להמליץ על יועץ שהצעתו אינה הזולה ביותר, יעלה הנושא לדיון בוועדה מצומצמת הכוללת את הגזבר, את היועץ המשפטי ואת ראש המינהל; לעבודה שהיקפה הכספי הוא עד 25,000 ש"ח יבחר המינהל את היועץ שלדעתו המקצועית הוא המתאים ביותר לביצועה.

חתימת הסכם מסגרת

בתחילת 2013 החלה העירייה לחתום על הסכמי מסגרת עם יועצים שהצטרפו למאגר. מכוחם של הסכמי המסגרת העירייה מוציאה הזמנות עבודה בלי שהיועצים נדרשים לחתום על הסכם התקשרות ספציפי.

נמצא כי בנוגע למקצועות בתחומי התכנון והפיקוח הכינה העירייה נוסח הסכם אחיד התואם לדרישות ממקצועות אלו, ואילו להתקשרות עם יועצים אחרים הכינה נוסח הסכם אחיד כללי. מעיון בנוסח הההסכם האחיד ומדוגמאות של הסכמי התקשרות עולה כי אין כתובים בו פרטים על הייעוץ הניתן, מהותו ואופיו.

בתשובתה מסרה העירייה כי "בכותרת ההסכם מופיע קו להשלמת הפרטים הרלוונטיים בהסכם".

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

אפיון הייעוץ

בנוהל הקודם נקבע כי לפני הזמנת ייעוץ יש לאפיינו בתחומים הנדרשים לו ויש לצרף להסכם ההתקשרות עם היועץ, או להזמנת העבודה הניתנת לו, הצעה מפורטת שתכלול את מהות הייעוץ ושלביו וכן פרטים רלוונטיים שיתבססו על המלצות הוועדה.

בדומה לנוהל הקודם, בנוהל החדש נקבע כי בפנייה לקבלת הצעות יפורטו כל המטלות הנדרשות מהיועץ. עם זאת, מעיון בנוהל החדש עולה כי אין בו כל התייחסות, שלא כמו בנוהל הקודם, לעניין הדרישה הנוגעת לאפיון הייעוץ ולצירוף הצעה מפורטת על מהותו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי יש להציג לפני הוועדה את כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים למהות הייעוץ הנדרש, כדי שזו תוכל לקיים בקרה יעילה על העסקת יועצים במינהלים ובאגפים השונים בעירייה.

בחינת ניגוד עניינים

בהתקשרות העירייה עם יועצים חיצוניים עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים בין עבודתו של היועץ ברשות המקומית ובין עניין אחר שלו או תפקיד אחר שהוא ממלא.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2011[[17]](#footnote-18) נקבע "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות". לפי ההגדרה בחוזר, יועץ הוא "כל מי שההתקשרות בינו לבין הרשות המקומית היא על פי חוזה קבלני והוא אינו במעמד של עובד הרשות המקומית". בחוזר נקבע כי לאחר סיום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ ברשות המקומית ימלא היועץ "שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים" (להלן - השאלון) ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות. בשאלון ישיב היועץ על כמה שאלות, ובין היתר יציין אם היו לו זיקה או קשר כלשהם, שלא כאזרח המקבל שירות, לפעילות הרשות המקומית שהוא אמור לעבוד בה או לגופים הקשורים אליו או למי שאמורים להיות ממונים עליו או כפופים לו בתפקיד שהוא מועמד אליו. על פי חוזר המנכ"ל יבדוק היועץ המשפטי אם בנסיבות המקרה קיים חשש לניגוד עניינים בין העסקתו של המועמד ובין ענייניו האחרים.

הועלה כי רק בנוהל החדש מדצמבר 2012, שנה ותשעה חודשים לאחר שפורסם חוזר המנכ"ל, קבעה העירייה כי אין להעסיק יועץ בטרם מילא את השאלון ובטרם נבחנה סוגיית ניגוד העניינים. המינהל הרלוונטי ימסור ליועץ את השאלון, היועץ ימלאו פעם אחת ויחזירו למינהל. על המינהל לעבור על השאלון ולבדוק אם קיים חשש לניגוד עניינים. ככל שיעלה חשש לניגוד עניינים יובא הנושא לדיון בוועדה לבחירת יועצים. בנוהל לא נקבע, כנדרש בחוזר המנכ"ל, שהשאלון יוגש לבדיקתו של היועץ המשפטי של העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך שבמשך יותר מעשר שנים מאז שהכינה את הנוהל לא פעלה העירייה להסדרתה של סוגיית ניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים, וגם לאחר שמשרד הפנים פרסם הנחיות בעניין זה השתהתה ביישומן. העסקת יועצים ומתכננים בפרק זמן כה ממושך בלי שהעירייה תפעל למניעת מצבים של ניגוד עניינים אינה ראויה ועלולה להביא לידי פגיעה באמון הציבור ברשות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה להקפיד למלא אחר הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ומן הראוי שאת בחינת ניגוד העניינים תעשה היועצת המשפטית של העירייה, הרשאית לצורך זה להיוועץ בראש המינהל או במנהל האגף הרלוונטיים.

בתשובתה מסרה העירייה, כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה ובחינת ניגוד העניינים תיעשה בעתיד על ידי היועצת המשפטית של העירייה.

שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור

התקשרות עם חברה לייעוץ תקשורתי, דוברות ויחסי ציבור

1. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 2002[[18]](#footnote-19) נכתב 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 הפנים מאוקטובר 2004 נקבע: "אשר ליועצים שאינם עובדי הרשות אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה... יש להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים ליחסי ציבור ודוברות, תפקיד שיש למלאו, במידת הצורך באמצעות עובד. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה, ובהתאם לכל הדין".

לעניין מעמדם הרצוי של דוברים ויועצי תקשורת ודרכי ההתקשרות עמם ניתן להקיש מהנחייתה של נציבות שירות המדינה הנוגעת לדוברים וליועצי תקשורת במשרדי ממשלה. על פי הנחיה זו קיימת הפרדה ברורה בין דובר המשרד ובין יועץ התקשורת לשר. משרת דובר אינה משרת אמון אלא משרה מקצועית הקבועה בתקן המשרד הממשלתי שיש לאיישה באמצעות מכרז. משרת יועץ תקשורת לשר היא משרת אמון בכפיפות לשר, והיא תאויש על פי כללי העסקת עובדי לשכות השרים. אף שהנחיה זו אינה חלה בשלטון המקומי, לדעת משרד מבקר המדינה, רוח הדברים משקפת את ההבחנה הנכונה שיש לעשות גם ברשויות המקומיות בין משרת הדובר למשרת יועץ התקשורת.

2. ביוני 2009 הכין עוזר ראש העירייה מסמך לפנייה לקבלת הצעות מגופים העוסקים במתן שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור. על פי המסמך תכלול ההתקשרות העמדת דובר מקצועי ומנוסה במשרה מלאה לרשות העירייה ולרשות כל החברות העירוניות, וכן מתן שירותים בנושאי דוברות, יחסי ציבור, פרסום, עריכת קמפיינים במדיות השונות, מיתוג העיר, טיפול במשברים תקשורתיים וניהול מערך קשרי העיתונות וההסברה. הדובר יישב במשרדי העירייה ויקבל את שכרו מהחברה הזוכה. במסמך צוין כי הפנייה היא לקבלת הצעות במסגרת תהליך התקשרות בפטור ממכרז.

ב-27.8.09 הגיש עוזר ראש העירייה טופס בקשה לוועדה ובו הציע שלושה משרדים העוסקים בתחומים האמורים. אחד מהמשרדים, העוסק ביחסי ציבור ומתמחה בייעוץ אסטרטגי, תקשורתי ותדמיתי (להלן - חברת יחסי הציבור)*,* ביקש תמורת שירותיו תשלום חודשי קבוע של 34,000 ש"ח לא כולל מע"ם, והצעתו הייתה הזולה ביותר. במסמך המליץ עוזר ראש העירייה על חברת יחסי הציבור.

ב-30.8.09 דנה הוועדה בעניין האמור. בפרוטוקול הדיון צוין כי "הוועדה שמעה את ההסבר של מר דב צור ראש העירייה ולפיו רואינו על ידו עשרות דוברים אשר הוצעו ע"י החברות אליהם נערכה הפנייה. המועמדת... שהוצעה ע"י חב'... [חברת יחסי הציבור] אשר זכתה להמלצות רבות... ובעלת ניסיון רב, והיא המועמדת המועדפת על פני האחרים שרואינו אשר על כן נבחרה חב'... [חברת יחסי הציבור], אשר בנוסף לכל האמור לעיל, הצעתה הינה הזולה ביותר". עוד צוין כי "ישנו ערך מוסף בקבלת שירות דוברות לעירייה ממשרדים גדולים, על פני העסקת דובר פנימי, נוכח יכולתם המערכתית לסייע לעירייה בפרויקטים גדולים ולהתמודד עם משברים ודרישות תקשורתיות משמעותיות ודחופות". בנוסף הוועדה קבעה כי חברת יחסי הציבור "תקלוט את מר... אשר ישמש כסגן הדובר לעירייה ובגין העסקתו תשולם לה [לחברת יחסי הציבור] תמורה נוספת".

בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות נקבע כי "חבר מועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין ובעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין תפקיד אחר; חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור גם מחוץ לישיבות מועצה".

נמצא כי חברת יחסי הציבור שימשה מנהלת קמפיין הבחירות ויועצת התקשורת של ראש העירייה מר דב צור כשהתמודד בבחירות לראשות עיריית ראשון לציון בנובמבר 2008. עוד נמצא כי ראש העירייה, שנכח בדיון הוועדה, לא גילה לחבריה כי יש לו היכרות מוקדמת עם החברה על רקע קמפיין הבחירות שלו לראשות העיר.

בתשובתו מאפריל 2013 למשרד מבקר המדינה מסר ראש העירייה כי לדעתו לא נפל כל פגם בהעסקתה של חברת יחסי הציבור. לטעמו, אין לפרש את חוזר מנכ"ל משרד הפנים כאוסר על עריכת התקשרויות לקבלת שירותי פרסום ויחסי ציבור ללא מכרז. התקשרויות אלו נכנסות בגדר הפטור שנקבע בתקנות המכרזים. שירות מסוג פרסום, יחסי ציבור וייעוץ תקשורתי הוא שירות אישי-רעיוני הדורש יחסי אמון מיוחדים. הוא הוסיף שלדעתו חוזר מנכ"ל משרד הפנים לא נועד לצמצם את הפטור הקבוע בתקנות המכרזים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2013 מסרה חברת יחסי הציבור כי בעניין הגשת הצעה למתן שירותים בתחום התמחותה פעלה לפי הנחיות העירייה, ורוב הסכום ששולם לה שימש לתשלום שכרם של הדוברת ושל עוזרה.

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

כאמור, פטור ממכרז הוא חריג וככזה יש לפרשו בצמצום. בית המשפט העליון קבע כי "בבסיס חובת המכרז עומדת בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו, מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור... על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמאלי"[[19]](#footnote-20).

לדעת משרד מבקר המדינה מעקרונות המכרזים הציבוריים ומהכללים שנקבעו בפסיקה עולה כי ראוי שפטור ממכרז לרכישת שירותי דוברות יינתן בצמצום.

לעניין היכרותו את חברת יחסי הציבור מסר ראש העירייה בתשובתו כי הייתה זו היכרות מקצועית גרידא והתקשרותו עמה הסתיימה בנובמבר 2008, חודשים לפני שהחל תהליך בחירת יועץ תקשורת לעירייה. הוא הוסיף כי מעולם לא קיבל כל טובת הנאה מהחברה האמורה. לגישתו, כנבחר הציבור רשאי ראש עירייה להשתמש בניסיון החיים שלו ובידע המקצועי שצבר במילוי תפקידו. ההיכרות עם חברת יחסי הציבור אינה שונה מכל היכרות אחרת שיש לו עם עשרות נותני שירות שעבד עמם לפני שנבחר לראשות העירייה. הוא ציין כי הצעתה הכספית של חברת יחסי הציבור הייתה הנמוכה ביותר.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי נוכח העקרונות שהובאו לעיל ראוי היה שיצהיר על זיקתו לחברת יחסי הציבור ששימשה מנהלת הקמפיין שלו ויפנה ליועץ המשפטי של העירייה לקבל הנחיות כיצד לנהוג בסוגיה זו כדי לנטרל את החשש לניגוד עניינים; דבר שלא נעשה. התנהלות זאת עלולה להביא לידי פגיעה באמון הציבור ברשות ובעומד בראשה.

משנבחר לראשות העירייה היה על ראש העירייה להימנע ממצב המעורר חשש לקשר, ולו למראית עין, בין ההתקשרות עם החברה האמורה ובין פעילותה בקמפיין הבחירות שלו[[20]](#footnote-21).

בתשובתו מסר משרד הפנים כי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים שהופצו בעבר מסדירים באופן מפורט ובהיר את נושא העסקת דוברים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיפרסם הנחיות מעודכנות בנוגע למעמדם של הדוברים ברשויות המקומיות ודרכי ההתקשרות עמם, בדומה להנחיות שקבעה נציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה.

ב-22.12.09 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם חברת יחסי הציבור. על פי ההסכם תספק החברה את השירותים האלה: שירותי דוברות - קשר רציף עם העיתונות הארצית והמקומית, ניסוח ופרסום תגובות מטעם העירייה ובשמה, כתיבה והפצה של מנשרים וארגון מסיבות עיתונאים; ושירותי תקשורת ופרסום - עריכת מודעות ופרסומן בעיתונות הארצית והמקומית, עריכת קמפיינים במדיות השונות, הפקת חומר פרסומי לפעולות העירייה, ניהול מערך קשרי עיתונות והסברה וסיוע בהוצאת מכרז לפרסום מודעות בעיתונות. נקבע כי חברת יחסי הציבור תשמש בפועל בתפקיד דובר העירייה במשרה מלאה. עוד נקבע כי תקופת ההסכם תהיה 12 חודשים, והעירייה תהיה רשאית, על פי שיקול דעתה הבלעדי, להאריכו בשתי תקופות נוספות עד 12 חודשים כל אחת. העירייה האריכה את ההסכם עד 2012.

מכרז לתפקיד דובר העירייה

בפגישה שנערכה במשרדי העירייה ביולי 2012 העיר צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה לממלא מקום ראש העירייה ויו"ר הוועדה ולמנכ"ל העירייה על שהעירייה מעסיקה חברה חיצונית ולא עובד רשות בתפקיד דובר העירייה.

בעקבות הערת צוות הביקורת פרסמה העירייה באוגוסט 2012 מכרזים פומביים לתפקידי דובר העירייה וסגן דובר העירייה.

בספטמבר 2012 דנה ועדת המכרזים באיוש משרת דובר העירייה. בין היתר השתתפו בדיון ראש העירייה שכיהן כיו"ר הוועדה וכן ממלא מקום ראש העירייה.

לפני ועדת המכרזים הופיעו 15 מועמדים, ובהם מי שכיהנה בתפקיד קודם לכן מטעם חברת יחסי הציבור (להלן - הדוברת). הוועדה ראיינה את המתמודדים והחליטה על שתי מועמדות סופיות, הדוברת ומועמדת נוספת. בנוסף החליטה הוועדה לפנות לממליצים של המועמדת הנוספת ולקבל את חוות דעתם עליה. ועדת המכרזים לא נימקה מדוע בחרה דווקא בשתי המועמדות האלה.

באוקטובר 2012 התכנסה בשנית ועדת המכרזים. ראש העירייה ציין כי לשלב הסופי הגיעו שתי מועמדות, אחת מהן היא הדוברת. בנוגע למועמדת האחרת ציין ראש העירייה כי היא אכן ראויה אך ממליציה ציינו כי יש לה בעיה בניהול צוות עובדים. הוועדה החליטה לבחור בדוברת למשרה וציינה: "את... [הדוברת] אנחנו מכירים היא עברה תהליכים בתקופה שעבדה דרך משרד הפרסום ונתנה שירות לעיריית ראשון לציון".

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

שירותי ייעוץ תקשורתי למגזר הרוסי

ביולי 2010 דנה הוועדה לבחירת יועצים בבחירת יועץ תקשורת למגזר הרוסי. הדוברת, שבאותה תקופה נתנה שירותים לעירייה באמצעות חברת יחסי הציבור, הסבירה מדוע צריך יועץ תקשורת למגזר הרוסי. הוועדה בחרה בחברת יחסי הציבור והתנתה זאת "באישור תקציבי, ושלא תעשה התקשרות, לפני מציאת מקור תקציב".

נמצא כי רק בדצמבר 2011, כשנה וחצי לאחר הדיון בוועדה, הגישה הדוברת טופס בקשה לוועדה שעניינו ייעוץ תקשורתי למגזר הרוסי. בטופס ציינה דוברת העירייה שלושה מציעים לתפקיד - חברת יחסי הציבור ושתי חברות נוספות. תמורת שירותיה ביקשה חברת יחסי הציבור תשלום חודשי קבוע של 5,000 ש"ח לא כולל מע"ם, והצעתה היתה הזולה ביותר. עם זאת, בהצעתה ציינה החברה כי היא תחייב את העירייה בהוצאות נוספות (כמו צילומים, שליחויות והפקות) ובלבד שיאושרו מראש בידי גורם מוסמך. בטופס הבקשה המליצה דוברת העירייה על חברת יחסי הציבור, שבאותה תקופה הייתה מעסיקתה, משום ש"מדובר במחלקת יחסי ציבור בשפה הרוסית מוכרת בתחומה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 מסרה דוברת העירייה כי במסגרת תפקידה הוטל עליה לאסוף הצעות לקבלת שירותי יחסי ציבור וייעוץ תקשורתי בשפה הרוסית. לשם כך פנתה לכמה גורמים העוסקים בנושא וביקשה הצעות מחיר על פי מפרט אחיד. את ההצעות הביאה בפני הוועדה, וזו בחרה בחברת יחסי הציבור שהציעה את המחיר הנמוך ביותר. עוד הדגישה הדוברת כי ההחלטה הסופית על ההתקשרות היא של הוועדה, של ראש העירייה ושל גזבר העירייה. היא הוסיפה כי הוועדה ידעה שחברת יחסי הציבור היא מעסיקתה, וחלקה בעניין זה היה טכני בעיקרו.

לעניין פער הזמנים שבין מועד אישור הוועדה למועד הגשת הטפסים הסבירה הדוברת כי מדובר בתקלה טכנית; טופסי הבקשה הוגשו באיחור לוועדה מכיוון שהטפסים המקוריים אבדו.

בתשובתה מיוני 2013 מסרה העירייה כי ההחלטה על בחירת הגוף שעמו תתקשר העירייה לא הייתה נתונה בידי הדוברת אלא בידיה של הוועדה. תפקידה של הדוברת התמצה בריכוז הדרישות וקבלת הצעות מחיר.

חברת יחסי הציבור מסרה בתשובתה כי שירותיה למגזר הרוסי ניתנים בתמחור נפרד, והצעתה הביאה בחשבון קיומה של התקשרות קודמת. עוד מסרה כי בעתיד תבקש שבנושאים דומים יטפל אדם אחר ברשות ולא עובד החברה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולדוברת העירייה על התנהלותן בעניין זה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב שבו דוברת העירייה, שהועסקה באותה התקופה כנותן שירותים חיצוני לעירייה, ניהלה את תהליך קבלת ההצעות שבסופו נבחרה מעסיקתה, דהיינו חברת יחסי הציבור. הדוברת נמצאה במצב של ניגוד עניינים מובהק כשהמליצה לוועדה להתקשר עם חברת יחסי הציבור; מצב שיש בו כדי להביא לידי פגיעה בעיקרון השוויון. יודגש כי אין מדובר בתהליך טכני בלבד משום שקביעת אמות המידה לתהליך הבחירה, הנתונה בידיה של הדוברת שמטבע הדברים הכירה את יכולותיה המקצועיות של חברת יחסי הציבור, יש בה די כדי להעדיף שלא באופן הוגן את החברה האמורה ובכך לפגוע בעיקרון של מתן הזדמנות שווה.

העירייה טענה בתשובתה כי אמת המידה היחידה שהדריכה את הוועדה היה המחיר - נתון אובייקטיבי. היא הוסיפה שלדוברת לא הייתה כל השפעה על תוצאות התהליך.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בטופס הבקשה שהוגש לוועדה ועליו חתומה הדוברת צוין במפורש כי חברת יחסי הציבור היא המומלצת. זאת ועוד, מאחר שהצעתה הכספית של החברה לא הייתה סופית, ממילא לא עמדה בפני הוועדה אמת מידה אחידה לבחירה בין ההצעות.

נמצא כי העירייה החלה להעסיק את חברת יחסי הציבור כבר באוגוסט 2010 לפני שנחתם הסכם ההתקשרות עמה.

בדצמבר 2011 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם חברת יחסי הציבור. בהסכם נקבע כי החברה תספק שירותי ייעוץ תקשורתי ויחסי ציבור למגזר הרוסי - יחסי ציבור שוטפים למגזר הרוסי בכל העיתונים בשפה הרוסית, בטלוויזיה, ברדיו ובערוצי מדיה נוספים; ייעוץ אסטרטגי המכוון למגזר הרוסי; ויחסי ציבור וייעוץ תקשורתי לפעילותה של עיריית ראשון לציון. ההסכם נחתם בדיעבד לתקופת התקשרות של שנה (אוגוסט 2010 - יולי 2011).

נמצא כי האפשרות להאריך את ההסכם בשתי תקופות נוספות עד 12 חודשים כל אחת נמחקה בהסכם זה. אף על פי כן האריכה העירייה את התקשרותה עם חברת יחסי הציבור לשתי תקופות נוספות, עד סוף יולי 2013.

מתחילת ההתקשרות עמה ועד סוף 2012 שילמה העירייה לחברת יחסי הציבור כ-1.77 מיליון ש"ח בעבור כל שירותיה, דהיינו שירותי דוברות, תקשורת ויחסי ציבור ושירותי ייעוץ תקשורתי ויחסי ציבור למגזר הרוסי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהחלה להעסיק את חברת יחסי הציבור בטרם נחתם עמה הסכם ההתקשרות.

התקשרות עם יועץ ראש העירייה לפיתוח עסקי

1. על פי הנוהל לבחירת יועצים תוכל הוועדה לאשר העסקת יועץ בהתבסס על הצעת מחיר אחת בלבד על סמך נימוקים מיוחדים שיירשמו בפרוטוקול. עוד נקבע בנוהל כי אם תאשר הוועדה התקשרות שנתית, יצוין בהחלטתה אם קיימת אופציה להארכה ולכמה שנים.

בפברואר 2009 דנה הוועדה בבקשתו של חבר המועצה ויו"ר הוועדה לפיתוח כלכלי ד"ר אפי משה, רו"ח (להלן - חבר המועצה), והחליטה לצרף למאגר היועצים יועץ בקטגוריית ייעוץ פיתוח עסקי-כלכלי (להלן - היועץ לפיתוח עסקי). במרץ 2009 פנה חבר המועצה אל יו"ר הוועדה בבקשה להעלות לדיון את מינויו של היועץ לפיתוח עסקי לתפקיד יועץ ראש העיר.

על פי המסמכים שהוגשו לוועדה, היועץ לפיתוח עסקי מכהן כממלא מקום מנהל החטיבה העסקית באזור השפלה של חברת פיננסים וביטוח ארצית, ושימש בשנים 2004-2008 חבר דירקטוריון בחברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ, חבר בוועדת פרויקטים ויו"ר ועדת מכרזים.

באפריל 2009 פנה חבר המועצה ליועץ המשפטי החיצוני לעירייה בבקשה לאשר את מינויו של היועץ לפיתוח עסקי, בלי שייבחנו הצעות נוספות. במכתבו ציין כי "מתוקף היכרותו של [היועץ לפיתוח עסקי] את ראש העירייה מזה שנים, הינו אמון על תאום פגישותיו של דב צור [ראש העירייה] עם גורמים וחברות שמתעניינות במעבר משרדיהם או מפעליהן לראשון לציון, מר ... [היועץ לפיתוח עסקי] מכיר היטב את העיר וצרכיה מתוקף היותו בעבר דירקטור בחברה הכלכלית של העיר... עקב כישוריו וקשריו הענפים וכן קרבתו לראש העירייה והבנת צרכיו וצרכי העיר, לדעתי, לא ניתן יהיה למצוא מחליף הולם לתפקיד זה".

נמצא כי היועץ לפיתוח עסקי החל בתפקידו ב-1.4.09, חמישה חודשים לפני שהוסדרה ההתקשרות עמו.

ב-25.4.09 קיבלה העירייה חוות דעת מטעם היועץ המשפטי החיצוני של העירייה הנוגעת להתקשרות עם יועצים, ובין היתר גם להעסקתו של היועץ לפיתוח עסקי. בחוות הדעת שהופנתה אל יו"ר הוועדה והגזבר נכתב, בין היתר, כי פקודת העיריות והתקנות שהותקנו מכוחה אינן מסדירות את אופן ההתקשרות עם נותני השירותים הפטורים ממכרז על פי תקנות המכרזים ואינן מגבילות את אופן בחירתו של נותן השירות מעת שהוחלט כי הוא פטור ממכרז. בעניין היועץ לפיתוח עסקי נקבע בחוות הדעת כי העסקתו בעלת חשיבות רבה ביותר ומצדיקה היעזרות בו כמומחה לדבר וכבעל ניסיון עשיר בתחומים אלה שאינם על פי רוב בתחום התמחותם או עיסוקם של עובדי העירייה. על כן, אין הכרח שדווקא עובד עירייה ימלא תפקיד זה. בסיכום חוות דעת נאמר כי העירייה קיבלה על עצמה הגבלות פנימיות להתקשרויות פטורות ממכרז. הדבר בא לידי ביטוי בהקמתה של ועדה מיוחדת לאישור התקשרויות ובקביעת נוהל פנייה לקבלת הצעות משלושה מציעים. על פי חוות הדעת, ההגבלות הן פנימיות וככאלה אין איסור לחרוג מהן. ישנם מקרים לא מעטים שבהם התקשרות עם יועץ או מתכנן יחיד מאושרת, לאחר בדיקה בוועדה לבחירת יועצים, אף שלא נעשתה פנייה למציעים נוספים. עם זאת, בסופו של דבר יש להותיר סוגיה זו לשיקול דעתה של הוועדה.

ב-1.6.09 פנה בשנית חבר המועצה אל יו"ר הוועדה וציין כי במסגרת המטלות שהציג ראש העירייה בתחילת כהונתו הושם דגש על הרחבת הפעילות העסקית בעיר לצורך הגדלת מעגל התעסוקה. תפקידו של יועץ לפיתוח עסקי מחייב קשרים בקהילה העסקית, שיסייעו בידיו לגבש אסטרטגיה ודרכי פעולה למימוש המטרות שהציג ראש העירייה. לצורך כך, יחסי אמון אישיים בין ראש העירייה ליועץ הם מרכיב חשוב בהתקשרות כזאת. בתפקידו בחברת הפיננסים נהנה היועץ לפיתוח עסקי מהיכרות אישית עם חלק לא מבוטל מבעלי העסקים ומבעלי המוסדות, הפועלים בתחומי העיר, וכן מקשרים אישיים עם בעלי חברות וגופים בפריסה ארצית. חבר המועצה הדגיש כי היועץ לפיתוח עסקי יוזם ומתאם פגישות לראש העירייה ולו עצמו עם חברות ומפעלים, בתיאום שוטף עם לשכת ראש העיר.

נמצא כי בעקבות מכתבו של חבר המועצה המציא היועץ המשפטי החיצוני של העירייה לוועדה חוות דעת נוספת בנושא מיום 4.6.09. בחוות הדעת חזר היועץ המשפטי על נימוקיו ועל מסקנתו שלפיה אין מניעה שהוועדה תחליט על פי שיקול דעתה לאשר את ההתקשרות עם היועץ לפיתוח עסקי ללא כל צורך בפנייה למציעים נוספים.

ביולי 2009 אישרה הוועדה את ההתקשרות עם היועץ לפיתוח עסקי ל"נוכח הטעמים המפורטים במכתבו של חבר המועצה מיום 1.6.09, וחוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני של העירייה מיום 4.6.09 הקובעת כי ניתן לאשר את ההתקשרות עם היועץ ללא קבלת הצעות נוספות". ההתקשרות אושרה בדיעבד, מאפריל 2009 לתקופה של שנה, עם אופציה להארכה לשנתיים נוספות. נקבע כי שכרו של היועץ לשעת עבודה יהיה 173 ש"ח לא כולל מע"ם והיקף משרתו לא יעלה על 60 שעות חודשיות.

בתשובתה ציינה העירייה כי בעניין זה התבססה על חוות דעתם של יועציה המשפטיים, והדבר היה נתון לשיקול דעתה של הוועדה. היכרותו המוקדמת של חבר המועצה עם היועץ לפיתוח עיסקי היא שיצרה את יחסי האמון המיוחדים. עוד ציינה כי לפי הנוהל שהיה בתוקף באותה עת, הוועדה רשאית לאשר התקשרות ללא בחינת הצעות נוספות בנסיבות המתאימות.

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

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

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

באוגוסט 2009 חתמה העירייה על הסכם התקשרות לשנה עם היועץ לפיתוח עסקי התקף מיום 1.4.09. בהסכם נקבע כי היועץ יספק את השירותים האלה: קידום תכניות אסטרטגיות לפיתוח מיזמים ולמשיכת חברות ועסקים לתחומי העיר; הכנת תכניות עבודה להידוק ולשיפור הקשר בין העירייה ובין העסקים הפועלים בעיר; ותיאום פגישות ועריכת מפגשים לראש העירייה עם גורמים עסקיים ברחבי העיר ומחוצה לה. מתחילת העסקתו ועד סוף 2012 שילמה העירייה ליועץ   
כ-378,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהחלה להעסיק את היועץ לפיתוח עסקי שלושה חודשים לפני שהוועדה אישרה את העסקתו ובטרם נחתם עמו הסכם התקשרות; הכול בניגוד לסדרי מינהל תקין ולנוהל שקבעה.

2. לפני הארכת הסכם ההתקשרות עם היועץ לפיתוח עסקי פנתה העירייה במרץ 2011 ליועץ המשפטי החיצוני של העירייה וביקשה לדעת אם יש צורך בחוות דעת עדכנית בעניין העברת מועמדותו בוועדה כמועמד יחיד. בתגובה מסר היועץ המשפטי: "אין צורך בחוו"ד נוספת שלנו אנו עומדים מאחורי חוו"ד שנתנה בשעתו".

נמצא שהעירייה האריכה את העסקתו של היועץ לפיתוח עסקי שלוש פעמים, עד סוף מרץ 2013, וזאת בניגוד להחלטת הוועדה שקבעה הארכה לשנתיים נוספות בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהאריכה את העסקתו של היועץ לפיתוח עסקי שלוש פעמים, שלא על פי החלטת הוועדה.

התקשרויות ללא הסכם וללא אישור הוועדה לבחירת יועצים

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

התקשרות עם חברה לשירותי מיקור חוץ בעבור מינהל ההנדסה

לבקשתו, המציאה העירייה למשרד מבקר המדינה רשימה של כל היועצים והמתכננים שהעירייה התקשרה עמם, בציון מהות ההתקשרות. בין היתר הופיעה ברשימה חברה המתמחה בשירותי מחשוב וביצוע פרויקטים בתחומי המקרקעין, הנכסים וההנדסה (להלן - חברת המחשוב). ברשימה צוין שתחום עיסוקה של החברה הוא "העסקת עובדים" ומהות התפקיד - "בודקת תוכניות אגף תכנון".

בדצמבר 2008 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם חברת המחשוב לצורך אספקה של מערכות ממוחשבות לניהול ולעיבוד נתוני תיקים משפטיים בעבור יחידת הביטוח, האגף המשפטי ואגף הכנסות. על פי ההסכם תספק חברת המחשוב לעירייה שירותי התקנה, הדרכה והטמעה של המערכות הממוחשבות ותדאג לתפעולן. בביקורת לא נמצאו הסכמים נוספים שהעירייה חתמה עם חברת המחשוב.

נמצא כי בשנים 2007-2012 העסיקה העירייה עובדים חיצוניים מטעם חברת המחשוב, באמצעות שירותי מיקור חוץ, בלי שערכה מכרז כנדרש וללא כל הסכם התקשרות, ואף בלי שההתקשרות אושרה בוועדה.

להלן הפרטים:

1. במרץ 2007 הגישה חברת המחשוב לממונה מערכת מידע גיאוגרפית בעירייה (להלן - ממונה מערכת המידע) הצעה להשמת עובדת בעלת מיומנויות בתחום התכנון והבנייה במחלקת תכנון עיר במינהל ההנדסה. ביולי 2007 קיבל ממונה מערכת המידע הצעת מחיר מחברה נוספת לאיוש משרת בודקת תכניות במינהל ההנדסה.

באותו חודש הוציאה העירייה הזמנת עבודה לחברת המחשוב בעבור "עובד למעקב ת.ב.ע [תכנית בניין עיר] ובדיקת תכניות בניין".

נמצא כי בשנים 2007-2012 הועסקו לסירוגין במינהל ההנדסה ארבעה עובדים של חברת המחשוב בהיקף העסקה משתנה. שלושה עובדים הועסקו בשנים 2007-2012, 2009-2010 ו-2011-2012, בהתאמה, כבודקי תכניות ועובדת נוספת הועסקה בשנת 2012 כסורקת מסמכים בארכיב של מינהל ההנדסה. בבדיקה מדגמית נמצא שהיקף העסקתם נע בין 46 ל-186 שעות חודשיות.

נמצא כי העירייה לא חתמה על הסכם התקשרות עם חברת המחשוב לקבלת שירותי מיקור חוץ בעבור מינהל ההנדסה וההתקשרות להעסקת העובדים נעשתה באמצעות הזמנות עבודה בלבד.

2. בספטמבר 2011 הגיש מהנדס העיר טופס בקשה לוועדה שעניינו שירותי ליווי והטמעת תכנת חישוב שטחים בעבור מהנדסי רישוי. בטופס הבקשה הוא הציע את חברת המחשוב שהגישה את ההצעה הזולה ביותר מבין שלוש הצעות שהוגשו לעירייה. באותו המועד חתם מינהל ההנדסה על הזמנת עבודה לשירותי ליווי והטמעת תכנה מחברת המחשוב[[21]](#footnote-22).

הועלה כי הנושא לא נדון בוועדה, ולמרות זאת הוציא מינהל ההנדסה בשנים 2011-2012 הזמנות עבודה לחברת המחשוב בעבור שירותי ליווי והטמעה של תכנה באמצעות עובדת מטעמה.

בשנים 2007-2012 שילמה העירייה לחברת המחשוב כמיליון ש"ח.

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

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי גם בכל הנוגע לקבלת שירותי ליווי מערכות המחשוב והטמעתן היה עליה לפעול על פי הנוהל שקבעה, דהיינו לקבל את אישורה של הוועדה ולחתום על הסכם כדין.

בתשובתה מסרה העירייה כי טופס הזמנת העבודה של העירייה הוא הסכם לכל דבר ועניין. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 מסרה חברת המחשוב כי פעלה על פי הנחיות העירייה במסגרת הזמנות עבודה מאושרות.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את עמדת העירייה כי טופס הזמנת עבודה הוא הסכם לכל דבר ועניין, ומדגיש כי שלא כמו בהסכם שהעירייה חותמת עם ספקים ויועצים, בהזמנת עבודה אין מצוינים תנאים מהותיים להתקשרות, כמו לוחות זמנים, סמכויות ופיקוח על העבודה, חובת נאמנות, חובת שמירת סודיות, נזיקין וביטוח ותנאים הנוגעים לפיצויים ולהפסקת ההתקשרות.

התקשרות עם יועץ הנדסת מכונות ורכב

במרץ 2007 הגיש אגף רכש ולוגיסטיקה שבעירייה לוועדה לבחירת יועצים טופס בקשה להתקשרות עם יועץ להכנת מפרט טכני למכרז מרכבי דחס לאשפה. בבקשה הציע האגף את מועמדותו של מהנדס מכונות ורכב (להלן - המהנדס) משום ניסיונו המקצועי הרב. במאי 2007 פנה מינהל אמרכ"לות בעירייה ליועץ המשפטי החיצוני לעירייה וביקש את חוות דעתו בעניין העסקתו של המהנדס כיועץ להכנת מפרט למכרז רכישת מרכבי הדחס. האגף הסביר כי לאחר חיפושים נרחבים שביצע אותרו ארבעה יועצים פוטנציאליים, אך רק המהנדס נמצא מתאים לתפקיד, וזאת בשל ניסיונו הרב בתחום וההמלצות הרבות שהציג. היועץ המשפטי אישר להביא את הצעת האגף לדיון בוועדה.

באותו החודש אישרה הוועדה את ההתקשרות עם המהנדס להכנת מפרט טכני למכרז מרכבי דחס לאשפה במחיר של 26,000 ש"ח כולל מע"ם.

נמצא כי במהלך השנים 2007-2010 הוצאו למהנדס שבע הזמנות עבודה נוספות בתחומים דומים, בסכום כולל של כ-21,000 ש"ח, והעירייה החלה להעסיקו ללא אישור הוועדה ובלי שייחתם עמו הסכם התקשרות.

רק בינואר 2011 הובא נושא העסקתו של המהנדס לפני הוועדה. להלן הפרטים:

בסוף ינואר 2011 הגיש לוועדה סגן ראש מינהל אמרכ"לות ומנהל אגף רכש ולוגוסטיקה שבעירייה (להלן - סגן ראש מינהל אמרכ"לות) טופס בקשה להעסקת יועץ בכמה תחומים - הכנת מכרז אחזקה שנתית למרכבי דחס לאשפה; ייעוץ לרכישת שש משאיות דחס לאשפה; והכנת מכרז לרכישת טרקטור והתאמתו לצורכי העירייה. מחיר ההתקשרות כ-40,000 ש"ח כולל מע"ם. סגן ראש מינהל אמרכ"לות הציע כמועמד יחיד את המהנדס בשל "ניסיון קודם ומומחיות בתחום". סגן ראש מינהל אמרכ"לות צירף לטופס הבקשה מכתב לוועדה וציין כי בשנים 2007-2010 טיפל המהנדס מדי פעם בפעם, על פי בקשת העירייה, בפרויקטים בתחום התמחותו.

בפברואר 2011 דנה הוועדה בבקשה. סגנית הגזבר מסרה כי "הפרויקטים שהוא מועסק בהם כיום, לא אושרו בוועדה למסירת עבודות". הוועדה ציינה כי היא "מבקשת להצר על כך שהחלו לעבוד איתו לפני שאושר". עם זאת, קיבלה הוועדה את הבקשה וציינה "שהיועץ הנ"ל היחידי במאגר ויש ניסיון טוב איתו... הוועדה מאשרת אותו לפרויקטים הספציפיים שהתחיל כבר בעבודתם עפ"י התעריף המקובל בעירייה בכפוף למקור תקציבי".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם המהנדס. בשנים 2007-2012 שילמה העירייה למהנדס כ-79,000 ש"ח בגין שירותים שונים שסיפק לה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 מסר המהנדס כי הועסק בעיריית בעקבות פנייתה אליו וכל עבודות הייעוץ נעשו על בסיס הזמנות רשמיות בכתב שקיבל מהעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהעסיקה את המהנדס בתפקידי ייעוץ שונים במהלך השנים 2007-2010, ללא אישורה של הוועדה ובלי שייחתם עמו הסכם התקשרות; בהתנהלותה זו פעלה העירייה בניגוד להוראות הנוהל שקבעה ולסדרי מינהל תקין. על העירייה לעגן את ההתקשרות עם המהנדס בהסכם כתוב ולפעול על פי הנוהל שקבעה.

העסקת יועצים בדיעבד

1. התקשרות עם חברה העוסקת בקורסי הכנה לבגרות ולפסיכומטרי: במרץ 2010 הגישה סגנית ראש מינהל החינוך בעירייה דאז טופס בקשה לוועדה לבחירת יועצים ובה הציעה חברת הוראה והדרכה (להלן - חברת הדרכה א) לצורך הפעלת קורסי הכנה לפסיכומטרי לתלמידי בתי הספר התיכוניים בעיר. במכתב הלוואי שצורף לטופס הבקשה צוין כי בד בבד עם הפנייה לחברה הופנתה בקשה לקבלת הצעות מחיר מעוד שלושה מפעילי קורסי הכנה, אך שלוש הפניות לא זכו לכל התייחסות וממילא לא התקבלו הצעות נוספות; לכן, הוועדה מתבקשת לאשר את ההתקשרות עם חברת הדרכה א. במאי 2010 החליטה הוועדה לצרף את החברה למאגר היועצים בקטגוריית קורסי הכנה לבתי הספר, אבל לא אישרה את ההתקשרות בפועל.

נמצא כי כבר בינואר 2010 החלה חברת הדרכה א לספק את שירותיה לעירייה בלי שהתקבל אישורה של הוועדה ובטרם נחתם עם החברה הסכם התקשרות. רק ביוני 2010, באמצעות טופס הזמנת טובין או שירותים, הזמינה ראש מינהל החינוך את שירותיה של החברה. על טופס ההזמנה נחתם כי הדבר מותנה באישור הוועדה לבחירת יועצים.

בעקבות כך דנה הוועדה ביולי 2010 בנושא ההתקשרות עם חברת הדרכה א. ראש מינהל החינוך מסרה כי את הזמנת העבודה לחברה לא אישרה הוועדה מכיוון שהייתה מונחת לפניה רק הצעת מחיר אחת; רק לאחר שהחברה החלה בעבודתה פנתה העירייה למציעים נוספים[[22]](#footnote-23). גזבר העירייה דאז התנגד להתקשרות עם החברה ולתשלום בעבורה משום שהעבודה בוצעה ללא אישור. בסיום הדיון החליטה הוועדה לאשר את ההתקשרות וציינה כי הם "מאשרים את התשלום, לחלוטין לא מאשרים את דרך ההתנהלות, הפניה וקבלת ההחלטה. האישור הוא מחוסר ברירה". לאחר אישור הוועדה קיבלה חברת הדרכה א את שכרה - 49,000 ש"ח.

2. התקשרות עם חברת הדרכה בנושאי איכות הסביבה: בסוף 2009 בחר האגף לאיכות הסביבה, מתוך שלוש חברות, בחברת הדרכה בתחומי איכות הסביבה (להלן - חברת הדרכה ב) לצורך ביצוע תהליך הטמעת נושא הקיימות ואיכות הסביבה בקרב מנהלי המרכזים הקהילתיים בעיר באמצעות קורס ייעודי. נמצא כי בשנים 2009-2010 הוצאו לחברת הדרכה ב כמה הזמנות עבודה שסכומן הכולל היה כ-31,300 ש"ח כולל מע"ם, ובינואר 2011 הוצאה הזמנת עבודה על סך 46,632 ש"ח כולל מע"ם. מהסכומים האמורים שילמה העירייה באוגוסט 2010 כ-9,700 ש"ח בלבד.

נמצא שהעירייה העסיקה את חברת הדרכה ב ללא כל הסכם התקשרות אלא באמצעות הזמנות עבודה, וממילא ההתקשרות ביניהן לא אושרה בוועדה.

רק בתחילת פברואר 2011 הגיש האגף לאיכות הסביבה טופס בקשה לוועדה ובה הציע את המשך העסקתה של חברת הדרכה ב כחברה יחידה להטמעת נושא הקיימות ואיכות הסביבה במרכזים הקהילתיים בעיר. החברה תעסוק בליווי ובהנחיה של קורס ייעודי למנהלי מרכזים קהילתיים ושל חוג לעולים חדשים וילדיהם בנושא קיימות. נימוק הבקשה היה "אמצע תהליך שהחל ב-2009, מחיר התחלתי היה זול יותר". בהערות לטופס הבקשה שוב ציינה הרכזת כי חברת הדרכה ב כבר עובדת בפועל מסוף 2009[[23]](#footnote-24).

יומיים לאחר מכן דנה הוועדה בהמשך העסקתה של חברת הדרכה ב. בדיון צוין כי לקראת חידוש פעילותה של החברה בעיר ביקשה הגזברות את אישור הוועדה להמשך העסקתה של החברה כדי לחתום עמה על הסכם התקשרות ולאפשר את העברת התשלום. הוועדה החליטה לאשר את ההתקשרות עם חברת הדרכה ב והוסיפה כי "הוועדה למסירת עבודות מצרים על כך שהאישור שניתן לחברה הוא בדיעבד". לאחר אישור הוועדה קיבלה החברה את יתרת שכרה.

מהאמור עולה כי הוועדה הוצבה בפני עובדה מוגמרת הן בעניין העסקתה של חברת הדרכה א הן בעניין העסקתה של חברת הדרכה ב.

בתשובתה מסרה העירייה כי גזברות העירייה לא אפשרה תשלום ליועצים בטרם קיבלה את אישור הוועדה. הוועדה שקלה את הנושא בכובד ראש ומצאה כי בנסיבות הקיימות, משביצע נותן שירותים חיצוני את עבודתו, אין מנוס מאישור בדיעבד. הוועדה חזרה והנחתה כמה פעמים כי יש להקפיד לקבל את אישורה מבעוד מועד ולא להציב בפניה עובדה מוגמרת.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהחלה להעסיק את חברת הדרכה א ואת חברת הדרכה ב בטרם אישרה הוועדה את העסקתן ובלי שייחתם עמן הסכם התקשרות. יתר על כן, חברת הדרכה ב קיבלה חלק משכרה לפני שהוועדה אישרה את התקשרותה של החברה עם העירייה. אין התנהלות זו עולה בקנה אחד עם הוראות הנוהל שהעירייה קבעה ועם סדרי מינהל תקין.

ביולי 2011 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם חברת הדרכה ב. תקופת ההסכם נקבעה לשבעה חודשים (מרץ 2011 - ספטמבר 2011). באישורה של הוועדה האריכה העירייה את ההסכם לשתי תקופות נוספות, עד סוף 2012. בשנים 2009-2012 שילמה העירייה לחברת הדרכה ב כ-100,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שגם לאחר שקיבלה את אישורה של הוועדה, היא המשיכה להעסיק את חברת הדרכה ב (מרץ-יולי 2011) בטרם נחתם עמה הסכם התקשרות, וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקין.

קיום יחסי עובד-מעביד

בפסיקה של בתי הדין לעבודה נקבע כי מעמדו של מועסק ייקבע על פי מאפייני מערכת היחסים בין הצדדים מהבחינה המהותית, ולא על פי המוסכם בין הצדדים או הכינוי שנתנו למערכת היחסים ביניהם. לפי הפסיקה, המבחן העיקרי הוא המבחן המעורב הבנוי משילובם של כמה מבחנים, שהבולט בהם הוא מבחן ההשתלבות. למבחן ההשתלבות שני פנים: הפן החיובי - האם מבצע העבודה הוא חלק מהמערך הארגוני הרגיל בארגון, והפן השלילי - האם למבצע העבודה עסק עצמאי משלו. בפסיקה נקבעו מבחני עזר נוספים כמו כפיפות (ישירה או ארגונית), האם המועסק נהנה מסיכויי רווח ומסיכוני הפסד, האם נעשה שימוש בכלי עזר ומי השקיע בהם, כיצד הוצגו היחסים לצדדים שלישיים, האם קיימת בלעדיות למעסיק בפרק הזמן המוקדש לעבודה, האם יש לקוחות נוספים והאם קיימת מסגרת שעות קבועה. אף לא אחד ממבחני העזר מכריע כשלעצמו אלא ההכרעה נעשית לנוכח התמונה בכללותה[[24]](#footnote-25).

בעירייה מועסקים נותני שירותים המוגדרים יועצים ושכרם משולם כנגד חשבוניות שהם מגישים לעירייה. עם זאת, הביקורת העלתה כי להעסקתם מאפיינים של יחסי עובד-מעביד - משך ההעסקה, אופי התפקיד, ביצוע העבודה במשרדי העירייה והחתמת כרטיס נוכחות.

נמצא כי הוצאות שכרם של עובדים המוגדרים "יועצים" נזקפות לחובת תקציב הפעולות של המינהל או של האגף הרלוונטיים ולא לחובת סעיף הוצאות השכר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בדרך זו אין שיעורי הוצאות השכר בדוחותיה הכספיים של העירייה משקפים את מלוא הוצאותיה בגין העסקתם של עובדים אלה.

העסקת שמאי מקרקעין

1. באוקטובר 2006 אישרה הוועדה את צירופו של שמאי מקרקעין (להלן - שמאי א) למאגר היועצים ואישרה את העסקתו בפועל לתקופת ניסיון של שלושה חודשים. בשלב מאוחר יותר הוארכה התקופה לשישה חודשים. באוקטובר 2007 אישרה הוועדה את צירופו של שמאי מקרקעין נוסף (להלן - שמאי ב) למאגר היועצים, אך לא אישרה את ההתקשרות עמו ואת העסקתו בפועל.

עוד נמצא כי הוועדה לא בחנה הצעות משמאי מקרקעין נוספים, כנדרש בנוהל, ואף לא נימקה את התנהלותה זו.

2. במרץ 2007 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם שמאי א לשישה חודשים, מנובמבר 2006 עד מאי 2007. בהסכם נקבע שהשמאי יספק בין היתר את השירותים האלה: טיפול שוטף בעריכת חיובים בהיטל השבחה להיתרים; הנפקת תעודות לטאבו ומידע; בדיקת שומות הוועדה לתכנון ולבנייה; בדיקת שומות מכריעות לצורך ערעור; בדיקות כלכליות בפרויקטים של פינוי בינוי; עריכת אומדן היטל השבחה להיתרים; והנפקת תעודות לצורך הפקדת ערבות בנקאית בטרם עריכת שומה פרטנית. הוסכם כי היקף העבודה יהיה 150 שעות חודשיות, השכר ישולם לפי תעריף משרד הביטחון העומד על 134.4 ש"ח (לא כולל מע"ם) והעירייה תקבל 20% הנחה.

במאי 2008 חתמה העירייה על הסכם התקשרות לשנה (ינואר 2008 - ינואר 2009) עם שמאי ב. נוסח ההסכם והתעריף שנקבע שווים לאלו שנקבעו בהתקשרות עם שמאי א.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהחלה להעסיק את שני השמאים האמורים בטרם נחתמו עמם הסכמי התקשרות, וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקין. זאת ועוד, העסקתו של שמאי ב אף לא אושרה בוועדה, כנדרש בנוהל.

3. בשנים 2007-2012 האריכה העירייה מפעם לפעם את העסקתם של שני השמאים. באפריל 2012 אישרה הוועדה את העסקתו של שמאי א לתקופה נוספת - עד סוף יוני 2012, ובדצמבר 2011 אישרה הוועדה בדיעבד את הארכת העסקתו של שמאי ב עד ינואר 2013.

בהסכמים שחתמה העירייה עם שני השמאים נקבע כי ככל ששירותי הייעוץ ניתנים במשרדי העירייה יחתים השמאי כרטיס נוכחות שיקבל מהעירייה; הוא לא ייחשב עובד עירייה ולא יווצרו בינו לבין העירייה כל יחסי עובד-מעביד.

בבדיקה מדגמית של כמה חשבוניות שהגישו השמאים לעירייה הועלה ששעות העבודה דווחו על פי נתוני החתמת כרטיס הנוכחות; מספר שעות העבודה נע מ-91 ל-157 שעות לחודש. מיום העסקתם עד סוף 2012 שילמה העירייה לשמאי א כ-1.2 מיליון ש"ח ולשמאי ב כ-924,000 ש"ח.

בדצמבר 2012 מסר היועץ המשפטי החיצוני של העירייה חוות דעת בעניין הארכת ההתקשרות עם שני השמאים, ללא קבלת הצעות משמאי מקרקעין נוספים. בחוות הדעת נכתב כי ה"שמאים המועסקים באגף עצמו מזה מס' שנים, וצברו ידע רב במערכת העירונית". הודגש שאין מדובר בשמאים שהעירייה מזמינה מהם שומות. "היות והשמאים נותנים שירותים כחלק מהמערכת הארגונית מחייב הדבר יחסי אמון מיוחדים בין השמאי לעירייה, בתפקיד רגיש מאין כמוהו, בשל הסמכויות הרבות שבידי עובדי האגף... קליטתו של שמאי חיצוני חדש כחלק מהמערך הארגוני יארך זמן רב ויגרור נזקים בטווח המיידי להיקפי הגבייה של אגף השבחה" (ההדגשה במקור).

על סמך חוות הדעת האמורה אישרה הוועדה בדצמבר 2012 את המשך העסקת שני השמאים לשלוש שנים נוספות עם אופציה להארכת ההתקשרות בשנתיים נוספות (בסך הכול חמש שנים נוספות).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מאפייני העסקתם של שני השמאים בעירייה שווה לזה של עובדי עירייה לכל דבר ועניין - אופי התפקיד שבו הם שימשו כחלק מהמערכת הארגונית העירונית, ביצוע העבודה במשרדי העירייה, לרבות החתמת כרטיס נוכחות, וקיומה של תקופת התקשרות ארוכה. גם יחסי האמון הנדרשים מהם כלפי העירייה, דהיינו מעסיקתם, אינם שונים במהותם מאלו הנדרשים מכל עובד עירייה מן המניין. מכיוון שכך, העסקתם נחזית כעקיפה של חובת המכרזים ושל כללי העסקת עובדים ברשויות מקומיות. זאת ועוד, בהמשך העסקתם של שני השמאים באופן זה יש משום סיכון כי ייקבע שבין עובדים אלה לעירייה מתקיימים יחסי עובד-מעביד ועל כתפי העירייה תוטל חבות נוספת כלפיהם.

בתשובתה מסרה העירייה כי ההחלטה להתבסס על שירותי מיקור חוץ היא החלטה ניהולית פנימית. לטענתה, שמאות אינה בבחינת מדע מדויק והתפקיד מחייב יחסי אמון מיוחדים, וזאת כפועל יוצא מן היחסים המתמשכים בין הצדדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי גם על פי חוות הדעת של יועציה המשפטיים, השמאים שהיא מעסיקה אינם עוסקים בפועל בהכנת שומות מקרקעין אלא נותנים שירותים כחלק מהמערכת הארגונית. אופי תפקידם זה ותקופת העסקתם הממושכת בעירייה מאפיינים מערכת יחסים שבין עובד למעבידו ולא של יועץ או נותן שירותים לעירייה המספק שירות שמעצם טיבו מוגבל בזמן. זאת ועוד, אם מבקשת העירייה לאייש משרות באמצעות שירותי מיקור חוץ, עליה לעשות זאת בדרך של מכרז כדין.

העסקת עובדים באמצעות מיקור חוץ

כאמור, בישיבה שבה אישרה הוועדה את ההתקשרות עם המשרד לניהול פרויקטים ציינה מנהלת אגף בנייה ציבורית בין היתר: "תהיה לו פינת עבודה אצלנו [לעובד מטעם החברה], הוא יחתים שעון כמו עובד עירייה".

במאי 2012 שלחה מנהלת האגף דוא"ל ליועץ המשפטי החיצוני של העירייה ובו כתבה: "הבחור ישב אצלנו כמו עובד עירייה מן המניין, יחתים כרטיס בבקר וכו', אבל משכורתו תשולם לו ע"י... [המשרד לניהול פרויקטים]". בדוא"ל נוסף מאותו היום הודיעה מנהלת האגף: "זהו מהנדס שיעבוד אצלנו בעירייה (יחתים כרטיס וישב אצלנו)".

בשני הסכמי ההתקשרות הנוגעים להעסקתם של עובד ב ושל עובד ג מהמשרד לניהול פרויקטים נקבע כי לצורך ביצוע העבודה יישבו העובדים במשרדי העירייה ויחתימו כרטיס נוכחות. הועלה כי העובדים מבצעים את עבודתם במשרדי העירייה, לצד עובדי עירייה מן המניין, והם מחתימים כרטיס נוכחות.

לעניין חופשות וימי מחלה הנוגעים להעסקתם של העובדים מהמשרד לניהול פרויקטים מסר היועץ המשפטי החיצוני של העירייה למנהלת האגף, בתכתובת דוא"ל מאוגוסט 2012, כי "מדובר בהסכם למתן שירותים במסגרתו נקבע שהתמורה החודשית הינה גלובאלית וסופית. העירייה אינה המעסיקה של נותן השירות בפועל ולכן אין מקום להתייחס בהסכם לתנאים סוציאלים שעל המעסיק לדאוג להם (**מדובר גם ככה בסוג הסכם "כלאיים" שהעירייה חשופה בו מבחינת הגדרת המעסיק**)" (ההדגשה אינה במקור). אולם בתכתובת דוא"ל נוספת מספטמבר 2012 כתב היועץ המשפטי החיצוני למנהלת האגף כי "סוכם שהעירייה לא תתחשבן עם המתאם [המשרד לניהול פרויקטים] בגין 12 ימי היעדרות בשנה". בנובמבר 2012 חתמה העירייה על תוספת להסכמי ההתקשרות עם המשרד לניהול פרויקטים הנוגעת להעסקתם של העובדים מטעם המשרד, ובו נקבע כי "בגין היעדרות של 12 ימי עבודה בשנה של המבצע בפועל, לא יופחת גובה התמורה למתאם".

מהאמור עולה כי בסופו של יום הסכימה העירייה לזכות את עובדי המשרד לניהול פרויקטים ב-12 ימי חופשה בשנה, כמקובל במגזר הפרטי, אף שאין הם עובדיה ואין היא חבה בכך.

בתשובתה מסרה העירייה כי בהסכמים עם המתכננים והיועצים מובהר כי מדובר בנותני שירותים חיצוניים וכי בהסכם קיים סעיף שיפוי מצד המשרד במקרה של תביעה משפטית. המשרד לניהול פרויקטים מסר בתשובתו כי ימי החופשה לעובדים הם כנהוג על פי החוק, והעירייה אישרה אותם בעקבות פנייתו אליה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לאופן העסקתם של העובדים מהמשרד לניהול פרויקטים מאפיינים הדומים להעסקתם של עובדי עירייה. אופן העסקה כזה של עובדים חיצוניים מגביר את סיכונה של העירייה להיחשף לתשלומים נוספים והדבר אף נחזה כעקיפה של כללי העסקת עובדים.

העסקת ראש המינהלת

בהסכם שחתמה העירייה עם ראש המינהלת נקבע כי ככל ששירותי הייעוץ ניתנים במשרדי העירייה, הוא יחתים כרטיס נוכחות שיקבל מהעירייה. בהסכם צוין כי היועץ לא ייחשב עובד עירייה ולא ייווצרו בינו לבין העירייה כל יחסי עובד-מעביד.

נמצא כי לחשבוניות שראש המינהלת הגיש לעירייה הוא צרף פירוט של שעות העבודה שלו על פי נתוני החתמת כרטיס הנוכחות בכניסתו וביציאתו ממשרדי המינהלת.

העירייה וראש המינהלת מסרו בתשובותיהם כי מדובר בתפקיד קצוב בזמן. העירייה הוסיפה כי לראש המינהלת הובהר כי הוא משמש יועץ חיצוני ואין הוא עובד עירייה והחתמת הכרטיס היא אמצעי פיקוח ובקרה בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לאופי העסקתו של ראש המינהלת במשרדי העירייה, לרבות החתמת כרטיס נוכחות, מאפיינים רבים של יחסי עובד-מעביד, והעסקתו נחזית כעקיפה של כללי העסקת עובדים ברשויות מקומיות.

סיכום

הממצאים מלמדים על ליקויים, חלקם חמורים, בתפקודה של עיריית ראשון לציון בכל הנוגע להעסקת יועצים חיצוניים ומתכננים.

לנוכח העובדה שהרשויות המקומיות אימצו מתן פטור ממכרז בדרך של פרשנות מרחיבה לתקנות ולנוכח פסיקתו של בית המשפט העליון בנושא, על משרד הפנים לפעול בהקדם לפרסום נוהל מנחה לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור שנקבע בתקנות. שכן המצב הקיים הוא פתח להתקשרויות שאינן עומדות בחובה למתן שוויון הזדמנויות.

הפטור הגורף ממכרז שנקטה עיריית ראשון לציון בהתקשרות עם יועצים ומתכננים בנימוק של מומחיות מיוחדת ויחסי אמון אינו עולה בקנה אחד לא עם הוראות תקנות המכרזים, לא עם פסיקתו של בית המשפט העליון ואף לא עם הוראות הנוהל שקבעה. על העירייה להקפיד על עריכת מכרזים, אם מכרז פומבי אם מכרז זוטא על פי סכומי ההתקשרות, ולהקפיד לקיים את ההוראות שנקבעו בתקנות המכרזים.

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

על העירייה לפרסם באופן פומבי את דבר קיומו של מאגר יועצים ומתכננים הפתוח לפניותיהם של אלה החפצים להיכלל בו. כרשות ציבורית, על עיריית ראשון לציון לפעול בשקיפות ולהעניק הזדמנות שווה לכל אדם המבקש להיכלל במאגר, לקבוע אמות מידה ברורות לכך וליתן הנמקה מפורטת בכתב לבחירה המסויימת.

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

1. עע"ם 6145/12 **עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן**, נבו. [↑](#footnote-ref-2)
2. העירייה מחולקת לשבעה מינהלים ובכל מינהל פועלים אגפים ויחידות. [↑](#footnote-ref-3)
3. המינהלת נועדה לקדם ולפתח את שכונת רמת אליהו בעיר. [↑](#footnote-ref-4)
4. עובדת באגף בנייה ציבורית, חברה לשיפור הישגים בבחינות הבגרות, ייעוץ תקשורתי במגזר הרוסי, יועץ לפיתוח עסקי ושני שמאי מקרקעין. [↑](#footnote-ref-5)
5. ראש מינהלת רמת אליהו, עובדים במינהל ההנדסה ושני שמאי מקרקעין. [↑](#footnote-ref-6)
6. גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", **משפט וממשל** ב, עמ' 461. [↑](#footnote-ref-7)
7. הסכומים עודכנו על ידי משרד הפנים ביום 15.10.11. [↑](#footnote-ref-8)
8. בג"ץ 4672/90 **אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה** פ"ד מו (3) 267; ר"מ 2349/10 **שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק ואח'**, תקדין. [↑](#footnote-ref-9)
9. עע"ם 6145/12 **עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן**, נבו. [↑](#footnote-ref-10)
10. מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג** (2012), עמ' 1211. [↑](#footnote-ref-11)
11. חוזר מנכ"ל 10/2004. [↑](#footnote-ref-12)
12. הסכום האמור מתייחס להיקף הכספי של חוזים עם יועצים שאושר בוועדה לבחירת יועצים. הסכום אינו כולל הוצאות נוספות בגין הזמנות שהוצאו ליועצים שונים. [↑](#footnote-ref-13)
13. בנוהל החדש, מדצמבר 2012, נקבע כי בנוגע לעבודות שמחירן עולה על 100,000 ש"ח יעבירו המינהלים והאגפים את ההצעות לדיון בוועדה, לאחר שערכו תהליך התמחרות בין ארבעה יועצים לפחות. [↑](#footnote-ref-14)
14. על פי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979. [↑](#footnote-ref-15)
15. עת"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' אילן שבדרון** פ"ד נט(6) 241, עמ' 259-260; בג"ץ 368/76 **גוזלן נ' המועצה המקומית בית-שמש,** פ"ד לא(1) 505, עמ' 511. [↑](#footnote-ref-16)
16. התעריפים בשני המקרים יתבססו על התעריפים המוגדרים כשכר טרחה המשולם לכל אחד מתחומי הייעוץ על פי חוק או על פי התעריפים שהגדירו משרד הביטחון, איגוד האינג'נרים והארכיטקטים (תעריף א.א.י.), משרד הבינוי והשיכון, החשב הכללי, לשכת שמאי מקרקעין בישראל, אגודת המודדים המוסמכים בישראל, לשכת עורכי הדין ומשרד המשפטים, או על פי תעריפי היחידה לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. [↑](#footnote-ref-17)
17. חוזר מנכ"ל 2/2011. [↑](#footnote-ref-18)
18. חוזר מנכ"ל 5/2002. [↑](#footnote-ref-19)
19. עע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון,** תקדין (17.3.05). [↑](#footnote-ref-20)
20. בעניין דומה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007 (2008**), עמ' 423. [↑](#footnote-ref-21)
21. יצויין כי גם בשנת 2007 קיבלה העירייה מחברת המחשוב שירותי ייעוץ והדרכה להטמעת מערכת מחשוב במינהל ההנדסה. [↑](#footnote-ref-22)
22. ביום 2.6.10 פנה מינהל החינוך למציעים בבקשה לקבלת הצעות מחיר. הצעה אחת התקבלה ומחירה היה גבוה מהצעתה של חברת הדרכה א. [↑](#footnote-ref-23)
23. לטופס הבקשה צורפו שתי הצעות מחיר יותר יקרות מהצעת המחיר של חברת הדרכה ב. [↑](#footnote-ref-24)
24. למשל, תע"א 10203/07 **גינדי וולדברג נ' אלביט מערכות אלקטרו אופטיקה אל אופ בע"מ**,   
    פדע-אור; ראו גם מ' גולדברג, "'עובד' ו'מעביד' - תמונת מצב", **עיוני משפט**, י"ז, עמ' 19. [↑](#footnote-ref-25)