

העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את פעילות העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים ואת הליך ההתקשרות של משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ושל עיריית ירושלים עם העמותה, בין היתר, לשם הכנת תכנית תחבורה להסעת המונים בירושלים ולמתן שירותי ייעוץ בנושא. הביקורת נעשתה בעמותה, במשרד התחבורה ובעירייה.

סדרי ניהול בעמותה

תקציר

העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני נוסדה בשנת 1988. לפי תקנון העמותה, מטרתיה העיקריות היו תכנון, עיצוב, התחדשות עירונית, פיתוח ושימור בערים היסטוריות בכלל ובירושלים בפרט. אולם בפועל עד שנת 1994 כללה פעילות העמותה את פעילות "בית המודל"¹ בלבד. לפי החלטת עיריית ירושלים (להלן - העירייה), נוספה על פעילות העמותה החל בשנת 1995 גם פעילות צוות תכנית אב לתחבורה (להלן - הצוות), אשר היה עד אז תת-מחלקה במחלקת ההנדסה בעירייה. בדצמבר 1999 נחתם הסכם בין הממשלה לעירייה בדבר מימון ביצוען של עבודות תשתית לסלילת נתיבי תחבורה ציבוריים ולהקמת הקו הראשון של הרכבת הקלה בירושלים. בהסכם נקבע כי העירייה תבצע את הפרויקט, והממשלה תשתתף במימונו. מינהלת התחבורה הציבורית בירושלים, שחברים בה נציגי הממשלה והעירייה, מינתה את העמותה למהנדס פרויקט הרכבת הקלה בירושלים. בשנת 2002 שינתה עמותה זו את תקנונה והוסיפה לשמה את שם העיר ירושלים, והיא מכונה מאז "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים" (להלן - העמותה). לפי התקנון המתוקן, מטרתה העיקרית של העמותה היא לתכנן ולפתח את פרויקט הסעת המונים בירושלים.

בשנת 2010 היה תקציב העמותה כ-82 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 הוא גדל לכ-119 מיליון ש"ח; מתוך תקציב העמותה כמיליון ש"ח בלבד יועד לבית המודל. כ-90% מתקציבה של העמותה ממומנים על ידי משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ומועברים אליה באמצעות העירייה, ואת

1 המודל הוא מודל פיזי של העיר ירושלים שנועד לשמש כלי עזר בתכנון העיר. בית המודל מונה ארבעה עד חמישה עובדים (משתנה) ועוסק בפיקוח ובבקרה על בניית דגם של העיר ירושלים, על תחזוקתו ועל פיתוחו.

10% הנותרים מממנת העירייה מתקציבה. בראש העמותה עומד ראש העירייה מר ניר ברקת, אשר מכהן גם כיו"ר הוועד המנהל. באוגוסט 2012 הועסקו בצוות 28 עובדים ובחטיבת בית המודל 5 עובדים.

פעולות הביקורת

מנובמבר 2011 ועד נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההתקשרות של משרד התחבורה והעירייה עם העמותה ואת פעילות העמותה. הביקורת נעשתה בעמותה, במשרד התחבורה ובעירייה. העמותה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף הנתמך על ידי הממשלה.

עיקרי הממצאים

1. משרד התחבורה והעירייה העבירו בשנת 1995 את תכנון פרויקט הסעת ההמונים ואת ביצועו לעמותה ללא מכרז.
2. אף שחלפו יותר משמונה שנים מהמועד שבו הודיע מנכ"ל משרד התחבורה על הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית המשותפת לעירייה ולממשלה, והיא תופקד גם על פרויקט הסעת ההמונים, המשרד טרם פעל לשינוי מבני של העמותה.
3. בשנים 2010-2011 שילמה העמותה לעובדיה שכר הגבוה בעשרות אחוזים (מ-25% עד 66%) מכפי שנקבע בנספח להסכם בינה ובין העירייה, בהיקף של מאות אלפי ש"ח לשנה. שכר הבכירים - מנכ"ל העמותה, ראשי היחידות ומנהלי התחומים הבכירים - היה גבוה ב-40% - 60% מהשכר המפורט בנספח זה. העירייה ומשרד התחבורה העבירו לעמותה את מלוא התקציב למימון שכר העובדים, אף על פי שהשכר ששולם לעובדים לא היה בהתאם להסכם.
4. בארבעת המכרזים שקיימה העמותה לאיתור מהנדסים התקבלו הצעה אחת או שתיים בלבד, ולשלושה מהמועמדים שנבחרו הייתה זיקה קודמת לעמותה.
5. לעמותה הייתה התקשרות עם משרד עורכי הדין א' במשך 13 שנה, ועם משרד עורכי הדין ב' במשך 11 שנה, בלי שהתקיים הליך בחירה שקוף ושוויוני ובלי שהעמותה נימקה מדוע לא בחנה את האפשרות להתקשר עם משרד עורכי דין אחר. חלק מהתקשרויות נעשו בדעיכה. יתרה מזו, אף שהיועץ המשפטי של העירייה וועדת הכספים של העמותה אסרו את השתתפותו של משרד עורכי הדין א' במכרז לייעוץ משפטי שוטף לשנים 2011-2012, הוא השתתף במכרז וגם זכה בו.
6. העמותה חידשה (לאחר הפסקה של שנה וחצי) את ההתקשרות עם יועץ ג', אשר שימש בעבר מנהל הצוות, על אף החלטת מנהל הצוות הקודם כי ההתקשרות אינה נחוצה.
7. העמותה התקשרה עם ארבעה עובדים לשם קבלת שירותי ייעוץ מיד עם תום העסקתם בעמותה, ללא הליך בחירה שוויוני וללא בחינת הצעות אחרות.

סיכום והמלצות

לפרויקט הסעת ההמונים בירושלים חשיבות רבה והשפעות נרחבות על העיר ותושביה. תקציב העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים מגיע כולו מכספי ציבור.

הביקורת העלתה ממצאים משמעותיים בכל הנוגע להתקשרויות עם יועצים, שחלקן נמשכו שנים רבות בלא שהתקיימו הליכים תחרותיים, שקופים ושוויוניים. גם כאשר קיימה העמותה מכרזים להתקשרות עם יועצים, שהיו אמורים להעלות מועמדים רבים, הם העלו לרוב הצעות ספורות בלבד של מועמדים מקורבים או מוכרים, ואלה זכו במכרזים. הביקורת העלתה ליקויים גם בנושאי שכר וכוח אדם. ממצאים אלה מעלים את החשש שהעברת תת-המחלקה מהעירייה לעמותה פרטית שימשה אמצעי לעקיפת מגבלות שיא כוח האדם, דיני המכרזים החלים על התקשרויות ומינויים, מנגנוני פיקוח ובקרה רגולטורית.

על העמותה לבחון את תהליכי בחירת היועצים הנהוגים בה, ולקיים תהליכים שיבטיחו את עקרונות השוויון, התחרות בין מציעים, התחלופה בין יועצים והשקיפות. על משרד התחבורה ועל העירייה להדק את הפיקוח על פעילות העמותה.

משהסכימו רשם העמותות, משרד התחבורה והעירייה כי יש לפעול לשינוי מבני של העמותה, עליהם לעשות זאת בהקדם.



מבוא

העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני נוסדה בשנת 1988. לפי תקנון העמותה, מטרתה העיקרית היא תכנון, עיצוב, התחדשות עירונית, פיתוח ושימור בערים היסטוריות בכלל ובירושלים בפרט. אולם בפועל, עד שנת 1994 כללה פעילות העמותה את פעילות "בית המודל"² בלבד. לפי החלטת עיריית ירושלים (להלן - העירייה), נוספה על פעילות העמותה, החל בשנת 1995, גם פעילות צוות תכנית אב לתחבורה (להלן - הצוות), אשר היה עד אז תת-מחלקה במחלקת ההנדסה בעירייה. בדצמבר 1999 נחתם הסכם בין הממשלה לעירייה בדבר מימון ביצוען של עבודות תשתית לסלילת נתיבי תחבורה ציבוריים ולהקמת הקו הראשון של הרכבת הקלה בירושלים. בהסכם נקבע כי העירייה תבצע את הפרויקט, והממשלה תשתתף במימונו. מינהלת התחבורה הציבורית בירושלים, שחברים בה נציגי הממשלה והעירייה, מינתה את העמותה למהנדס פרויקט הרכבת הקלה בירושלים. בשנת 2002 שינתה עמותה זו את תקנונה והוסיפה לשמה את שם העיר ירושלים, והיא מכונה מאז "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים" (להלן - העמותה). לפי התקנון המתוקן, מטרתה העיקרית של העמותה היא לתכנן ולפתח את מערכת הסעת ההמונים בירושלים (להלן גם - הפרויקט), בין היתר באמצעות הכנת תכנית אב ארוכת טווח למערכת התחבורה בירושלים, וכן באמצעות תכנון ופיתוח של צורות שונות של תחבורה ציבורית, ו"נושאי תחבורה

2 המודל הוא מודל פיזי של העיר ירושלים שנועד לשמש כלי עזר בתכנון העיר. בית המודל מונה ארבעה עד חמישה עובדים (משתנה) ועוסק בפיקוח ובבקרה על בניית דגם של העיר ירושלים, על תחזוקתו ועל פיתוחו.

נוספים כפי שיתבקשו על ידי משרד התחבורה, [התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה)], העירייה וכל גוף מעוניין אחר". בסוף שנת 2011 החליטה העירייה לקבל לידיה את האחריות לבית המודל וכך להוציאו מאחריות העמותה.³

בנובמבר 2004 חתמה העירייה על שני הסכמים ארוכי טווח (להלן - שני ההסכמים): האחד עם העמותה (להלן - ההסכם עם העמותה); השני עם משרד התחבורה (להלן - ההסכם עם משרד התחבורה). לפי שני ההסכמים תיתן העירייה, באמצעות העמותה, בין היתר את השירותים האלה: תכנון תכנית תחבורה להסעת המונים בירושלים ושירותי ייעוץ בנושא; ניהול תהליכי התכנון הנדרשים להקמת מערכת הסעת המונים בירושלים; פיקוח ובקרה על העמידה בלוחות הזמנים הדרושים למתן השירותים האמורים ובהתחייבויות כלפי המגזר הציבורי; התקשרות עם כל בעלי המקצועות באישור משרד התחבורה, ניהולם ופיקוח ובקרה עליהם; ביצוע תפקיד המהנדס מטעם מינהלת התחבורה הציבורית בירושלים (להלן - המינהלה⁴). עוד קובעים שני ההסכמים כי העמותה תפעל על פי עקרונות דיני המכרזים וכן על פי שני נהלים של העמותה: נוהל אישור התקשרויות והתחייבויות כספיות משנת 2004 (להלן - נוהל התקשרויות); נוהל העסקת כוח אדם ועניינים מיוחדים משנת 2004 (להלן - נוהל כוח אדם).

משנת 2008 עומד בראש העמותה ראש העירייה מר ניר ברקת⁵, והוא מכהן גם כיו"ר הוועד המנהל, שבו חברים חמישה נציגי ציבור וחמישה נציגים של העירייה. המוסד העליון של העמותה הוא האספה הכללית. לפי נוהל העמותה בנושא ועדות משנה של הוועד המנהל משנת 2008, בראש הוועדות השונות יעמוד נציג עירייה⁶. ניהול ענייניה השוטפים של העמותה מופקד בידי הנהלת העמותה. באוגוסט 2012 העסיקה העמותה 28 עובדים בצוות וחמישה עובדים בחטיבת בית המודל.

בחודשים נובמבר 2011 עד נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי ההתקשרות של משרד התחבורה והעירייה עם העמותה ואת פעילות העמותה (להלן - הביקורת). הביקורת נעשתה בעמותה, במשרד ובעירייה. העמותה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף הנתמך על ידי הממשלה.

העברת תכנון פרויקט הסעת המונים והפיקוח עליו לעמותה

1. לפי עקרונות הפסיקה⁷, כאשר גוף ממשלתי או עירוני מעביר שירותים אשר בתחום אחריותו, ואשר מימונם בא מקופת משרד האוצר, לידי גוף חיצוני, עליו לבחור בהצעה המיטבית למתן השירות באמצעות מכרז. לפיכך יחולו על תהליך העברת השירותים הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים), ועל הגוף הציבורי לפרסם מכרז לבחירת הגוף החיצוני.

-
- 3 בית המודל סיים את פעילותו במסגרת העמותה באפריל 2013, אולם טרם נשלמו ההתחשבות הכספית והעברת הנכסים לעירייה.
 - 4 שמה באנגלית: Jerusalem Public Transport Administration - JPTA. הגוף מורכב מנציגי משרד התחבורה, משרד האוצר והעירייה; יו"ר המינהלה הוא המשנה למנכ"ל משרד התחבורה וראש מינהל היבשה. המינהלה אחראית לפיקוח על יישום החוזה עם הזכייין להפעלת הרכבת הקלה בירושלים, לקשר עם הזכייין ולתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט (משרדי ממשלה, העירייה, המשטרה, חברת החשמל ועוד).
 - 5 לפניו עמד בראש העמותה קודמו בתפקיד - מר אורי לופוליאנסקי.
 - 6 למעט ועדת ההתקשרויות, המורכבת רק מחברי העמותה, ובראשה עומד מנהל תחום כספים וכלכלה. החלטות הוועדה כפופות לאישור ועדת כספים של העמותה.
 - 7 בג"ץ 5012/97 מתן שירותי בריאות סיעוד ורווחה בע"מ נ' משרד הבריאות ואח', פ"ד נב(1), עמ' 49.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה והעירייה העבירו את תכנון הפרויקט ואת ביצועו לעמותה ללא מכרז. בכך מנעו מגופים אחרים העוסקים בתחומים אלה להתחרות במכרז על התפקיד באופן שוויוני. כמו כן נמנעה תחרות שהייתה עשויה לייעל את ביצוע המשימות ולהזיל את ביצוע הפרויקט ובכך להביא לחיסכון בכספי ציבור.

2. בעקבות דוח מבקרת עיריית ירושלים משנת 2003, המתייחס לליקויים בעמותה, המליץ באותה שנה רשם העמותות כי משרד התחבורה ימנה נציגים שיהפכו את הגוף לממשלתי. ביולי 2004 הודיע מנכ"ל המשרד לרשם העמותות כי בדיונים שהתקיימו בהשתתפות שר התחבורה היוצא סוכם כי יש לשאוף לשינוי מבני יסודי בעמותה שבמסגרתו תוקם רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית המשותפת לעירייה ולממשלה. רשות זו תקבל מהשותפים את מכלול הסמכויות והמשאבים הדרושים לניהול מערכת התחבורה הציבורית בעיר ובסביבותיה. עוד הודיע מנכ"ל המשרד כי חברה חיצונית בוחנת חלופות למבנה ארגוני זה בפיקוח צוות היגוי של המשרד.

הועלה כי אף שחלפו יותר משמונה שנים ממועד הודעתו של מנכ"ל משרד התחבורה עד למועד הביקורת, טרם נעשה השינוי המבני האמור.

בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2012⁸ נאמר: "התאגידים העירוניים הם כלי חשוב בידי הרשויות המקומיות, שבמהותו נועד לאפשר להן גמישות בביצוע משימותיהן במהירות וביעילות, וזאת במקרים המתאימים. הלכה למעשה, עם השנים נהפך השימוש בכלי זה, במקרים מסוימים, גם אמצעי לעקיפת כללי מינהל תקין, ובכלל זאת להימנעות מכללי חובת מכרזים, למינוי מקורבים למשרות, להרחקת פעילויות של הרשות המקומית מפיקוח ובקרה יעילה. הניסיון מלמד שבחלק מהמקרים הרשויות המקומיות עצמן אינן יכולות לשמש גורם מפקח יחיד על פעילויות התאגידים העירוניים, ולכן נדרשים גם פיקוח ובקרה חיצוניים". הממצאים המפורטים להלן מצביעים על כך שהדברים האמורים נכונים גם לעניין העמותה, שפעילותה ממומנת בעיקרה מתקציב משרד התחבורה.

בתשובתה מפברואר 2013 ציינה העירייה כי היא מסכימה שיש צורך לפעול לשינוי מבני של העמותה, באמצעות הקמת רשות או גוף אחר המשותפים לעירייה ולממשלה, וכי היא תומכת בפעילות משרד התחבורה לקידום הליכי חקיקה ולגיבוש מדיניות כלל-ארצית אשר תחול גם במטרופולין ירושלים. בתשובתו מפברואר 2013 הודיע משרד התחבורה כי הוא יזום הקמת רשות מטרופולינית, וכי הוא בוחן את אופן הקמתן, דרכי ניהולן וסמכויותיהן; לדבריו יזמה זו מחייבת שינוי בחקיקה ראשית.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהסכימו רשם העמותות, משרד התחבורה והעירייה כי יש לפעול לשינוי מבני של העמותה, עליהם לעשות זאת בהקדם.

8 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (דצמבר 2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67.

מימון פעילות העמותה

בשנת 2010 היה תקציב העמותה 82 מיליון ש"ח (כ-99% לפרויקט וכ-1% לבית המודל), ובשנת 2011 הוא גדל ל-119 מיליון ש"ח (כ-99% לפרויקט וכ-1% לבית המודל). כ-90% מתקציבה של העמותה ממומנים על ידי משרד התחבורה ומועברים אליה באמצעות העירייה, ואת 10% הנותרים מממנת העירייה מתקציבה. המשרד מאשר את תקציב העמותה על פי תכנית עבודה; העירייה מאשרת את חלקה בתקציב גם בכפוף לקיומו של תקציב מאושר במשרד ובעירייה. לפי ההסכם יעביר המשרד לעירייה את חלקו בתקציב, על פי נוהלי הבדיקה והבקרה הרגילים בו, והעירייה תעביר אותם לעמותה בצירוף חלקה בתקציב.

לצורך תשלום ליועצים ולנותני שירותים מעבירה העמותה את החשבונות למשרד התחבורה. חברת הבקרה שהמשרד מעסיק (להלן - חברת הבקרה) וחשב המשרד בודקים כל חשבון וחשבון. לאחר אישור החשבון מעביר המשרד את חלקו בתשלום לעירייה לשם העברתו לעמותה; גם העירייה עושה את בדיקותיה לצורך מימון חלקה. הביקורת העלתה כי הבדיקות שעשתה העירייה איבדו במהלך השנים את העברת חלקו של המשרד לעמותה חודשים ארוכים ובמקרים מסוימים עד 12 חודשים. מסיכום דיון מיוולי 2012 שבו השתתפו נציגי העמותה והעירייה עולה כי עד אותו מועד הצטבר בעירייה סך של 5.6 מיליון ש"ח שהעביר לה המשרד לשם העברתו לעמותה. לפי הסכמי העמותה למשרד מבקר המדינה, הואיל והיועצים ידעו שהעוכב בהעברת הכספים לעמותה גרם לעיכוב בהעברת הכספים אליהם, הם העלו את תעריפי שכרם.

רמת השכר והתקן

1. הן בהסכם עם העמותה והן בהסכם עם משרד התחבורה צוין: "מובהר כי השתתפות משרד התחבורה בתקציב פעולות הצוות מותנית, בין השאר, בשמירה על מצבת כוח אדם, ורמות השכר של העובדים. נספח ב' להסכם עם משרד התחבורה מפרט את המשרות בתקן ורמות השכר המאושרים על ידי משרד התחבורה לפי הסכם זה. תוספת תקנים תחבצע רק באישור המשנה למנהל הכללי במשרד התחבורה, או מי מטעמו וחשב משרד התחבורה". הנספח להסכם עם העמותה קובע את המבנה הארגוני של העמותה ואת רמות השכר של עובדי הצוות (להלן - טבלת התקן והשכר), את מספר המשרות בתקן (24 משרות) ואת דירוגן לפי תפקידים. בהסכם לא נקבע מנגנון לעדכון השכר. התקן נועד להבטיח את פעילותה הקבועה של העמותה על פי מהותה, צרכיה והיקף פעילותה. נוהל כוח אדם קובע כי תנאי השכר של ממלא תפקיד ייקבעו בהתאם לתקן, כמפורט בטבלת התקן והשכר.

בשנים 2007-2011 החליטה ועדת כוח אדם של העמותה (להלן - ועדת כוח אדם) לשנות את המבנה הארגוני ולהגדיל את מספר המשרות. לפיכך כתב משרד התחבורה נספחים מתוקנים, המחליפים את הנספח המצורף להסכם עם העמותה, ולפיהם בין היתר הוגדל ל-28 מספר המשרות בתקן בשנת 2011, אך לא השתנו רמות השכר. נספחים אלה (להלן - הנספחים המתוקנים) אישרו את החלטות ועדת כוח אדם ונשאו את חתימותיהם של מר אלכס לנגר, ששימש באותה עת המשנה למנכ"ל המשרד, ושל חשב המשרד המכהן.

הביקורת העלתה כי הפרוטוקולים של ישיבות ועדת כוח אדם לא היו חתומים. זאת ועוד, בנספחים המתוקנים לא צוין מועד חתימתם, ולכן אי-אפשר לדעת אם אישר משרד התחבורה את השינויים בתקן סמוך להחלטת הוועדה, או שהשינויים יושמו עוד קודם קבלת אישורו, שלא כמתחייב מההסכם עם העמותה.

העמותה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013, כי כל החלטותיה של ועדת כוח אדם ישמו רק אחרי שאשר משרד התחבורה את השינויים. כמו כן הבהירה העמותה כי הוועדה דנה בשינויים בתקן אחרי שהנושאים לובנו וסוכמו עם המשרד.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה, כי סדרי מינהל תקין מחייבים שעל מסמכים הקובעים שינויים מסוג זה יצוינו מועדי חתימתם.

2. הביקורת העלתה כי העמותה העסיקה עובדים אגב חריגה מטבלת התקן והשכר: העמותה העסיקה חמישה מנהלי תחומים, אף שבהסכם עם משרד התחבורה הוקצו לתפקידים אלה ארבע משרות בלבד, וכן העסיקה מינהלן לשכה ומזכירה בלא שהוקצו לכך משרות.

העמותה הסבירה כי אחד ממנהלי התחומים מועסק בדרגת השכר של סגן מנהל תחום בכיר, וכי המינהלן מועסק בדרגת השכר של עוזר מנהל תחום. עוד הסבירה העמותה שבאוקטובר 2009 אישרה ועדת כוח אדם העסקת מזכירה באורח זמני בלבד, וכי משרד התחבורה והעירייה לא מצאו לנכון לשנות לצורך כך את טבלת התקן והשכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמותה כי יש להעסיק עובדים לפי התקן שנקבע בהסכם עם משרד התחבורה ואין להעסיקם לפי דרגות שכר בלבד במנותק מהמשרה בתקן. זאת ועוד, אין להעסיק מזכירה ללא משרה בתקן, אגב חריגה מהתקן בהסכם עם משרד התחבורה.

3. בישיבה בנובמבר 2007 דנה ועדת כוח אדם בבחירת סגן ראש יחידת המהנדס⁹. לפי פרוטוקול ישיבת הוועדה כלל תהליך הבחירה פרסום מכרז פומבי וראיונות למועמדים. בסוף הדיון אישרה הוועדה את מינויו של מועמד שעבד באותה עת בחברה יועצת לעמותה. הוועדה אישרה גם תשלום שכר גבוה מזה שהציעה העמותה למועמדים האחרים, עקב דרישת המועמד הנבחר.

העמותה הסבירה כי לנוכח מחסור במהנדסים היה צורך להעלות את השכר המוצע למועמד לתפקיד סגן ראש יחידת המהנדס ל-70%-80% משכר מנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להגדיל את מספר המועמדים המתאימים, מן הראוי היה לשקול את העלאת השכר המוצע קודם פרסום המכרז, ולא לאחר בחירת המועמד לתפקיד, דבר שיש בו פגיעה בתקינות הליך המכרז.

הביקורת העלתה כי אף שבטבלת התקן והשכר שבנספח להסכם עם העמותה לא נקבעה משרה של סגן ראש יחידת המהנדס, הוועדה לא דנה בהוספת משרה כזאת לתקן. בנספח המתוקן, שכאמור אינו נושא תאריך, אישרו המשנה למנכ"ל וחשב משרד התחבורה הוספת משרה חדשה בתקן לתפקיד סגן ראש יחידת המהנדס "לאור השינויים הפנימיים בתקנים שאושרו בוועדת כוח אדם ועניינים מיוחדים של העמותה... (שהתקיימה ביום 28/11/07)".

משרד מבקר המדינה מעיר לעמותה כי שלא כאמור בנספח המתוקן, ועדת כוח אדם לא דנה בשינוי המפורט בנספח, ומכאן שמשרד התחבורה אישר משרה חדשה ללא דיון מוקדם בוועדה. אשר לעמותה - היא קיימה תהליך מלא של בחירת סגן מהנדס, אף שלא הייתה משרה כזאת בתקן.

9 יחידה בעמותה שתפקידה לפקח על עבודות התכנון וההקמה של זכיין הרכבת הקלה ולסייע לו, במידת הצורך, בקידום תהליכי הרישוי וקבלת ההיתרים לביצוע העבודות.

4. בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2006 החליטה ועדת כוח אדם לאשר דרגה אישית, גבוהה מהדרגה המרבית לפי התקן, למנהל תחום תנועה וכבישים ולמנהל תחום תכנון וגאוגרפיה. הוועדה נימקה את החלטתה בוותק העובדים ובתוספת ניכרת של מטלות שהוטלו עליהם בעת האחרונה. עוד החליטה הוועדה כי בד בבד יביא צוות האב לתחבורה לאישור הוועדה הצעה לקריטריונים לאישור דרגה אישית בחריגה מהתקן. ההצעה תתבסס על הנהלים המקובלים במגזר הציבורי. הצוות לא הגיש לוועדה הצעה לקריטריונים כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העמותה ומשרד התחבורה פעלו בניגוד לשני ההסכמים עם העירייה, ולפיהם השתתפות המשרד בתקציב פעולות הצוות מותנית בשמירה על תקן כוח אדם ועל רמות השכר שנקבעו בטבלת התקן והשכר.

העמותה הסבירה כי ועדת כוח אדם אישרה את מתן הדרגה האישית בהסכמתם של המשנה למנכ"ל משרד התחבורה, חשב המשרד וגזבר העירייה. הראשון והאחרון נכחו בדיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העמותה היה לקבל אישור מפורש בכתב מהמשנה למנכ"ל משרד התחבורה ומחשב המשרד, כפי שההסכמים מחייבים.

5. להלן התפלגות שכר עובדי העמותה (ברוטו) בשנת 2011:

מספר העובדים**	השכר השנתי (בש"ח)*
5	585,000-400,000
2	400,000-350,000
4	350,000-300,000
4	300,000-250,000
1	250,000-200,000
6	200,000-100,000
22	סה"כ עובדים

* לרבות שכר בסיס, החזר הוצאות רכב, דמי כלכלה, החזר הוצאות טלפון, דמי הבראה, קצובת ביגוד, שווי המס המועמסים על השכר ותוספות אחרות.
** למעט עובדים שלא הועסקו שנה מלאה.

הביקורת העלתה כי בשנים 2010-2011 שילמה העמותה שכר לעובדים שלא בהתאם למפורט בנספח להסכם. שכר חמשת הבכירים - מנכ"ל העמותה, ראשי היחידות ומנהלי התחומים הבכירים - היה גבוה ב-40%-60% מהשכר המפורט בטבלת התקן והשכר, וגם שכר יתר עובדי העמותה היה גבוה בעשרות אחוזים (מ-25% ועד 66%) מהמפורט בטבלת התקן והשכר.

העמותה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הפרש נובע מכך שמשרד מבקר המדינה התייחס לשכר הכולל, ואילו הנספח להסכם התייחס לשכר הבסיס; לדבריה, על פי חוזרי משרד הפנים, החלים על שכר הבכירים במשק, קיימים רכיבי שכר נלווים, כגון החזר הוצאות רכב, דמי כלכלה, החזר הוצאות טלפון וקצובת ביגוד, ואלה נוספו על שכר הבסיס שנקבע בנספח להסכם. עוד הסבירה העמותה כי ידוע הן למשרד התחבורה והן לעירייה כי השכר מתעדכן בכל שנה, כמפורט בחוזר

משרד הפנים. משרד התחבורה והעירייה הודיעו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי התשובה שהשיבה לו העמותה מקובלת עליהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה, למשרד התחבורה ולעירייה, כי הואיל והעמותה מתפקדת הלכה למעשה כעמותה פרטית, חוזרי משרד הפנים ועקרונות השכר המקובלים במגזר הציבורי, לרבות התשלומים הנלווים, אינם חלים עליה אוטומטית. לפיכך, תשלומי השכר לעובדים צריכים להיות מעוגנים בהסכמים מפורטים וברורים.

העמותה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאור הערתו תקן את טבלת התקן והשכר ותציין בה במפורש כי הסכומים הנקובים בו יוצמדו לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים המתפרסמים מדי שנה בשנה, וכי יתווספו עליהם התשלומים הנלווים בהתאם לחוזרים הללו. הטבלה המעודכנת תועבר לבעלי התפקידים הרלוונטיים לחתימה ותצורף להסכם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי העירייה ומשרד התחבורה העבירו לעמותה את מלוא התקציב למימון שכר העובדים, אף על פי שהשכר ששולם לעובדים לא היה בהתאם להסכם.

יתר על כן, חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה מצאה חריגות בשכר עובדי העמותה היא הודיעה על כך למשרד ביוני 2009, והמשרד הורה לקזז את השכר. ואולם הוא המשיך להעביר לעמותה את הכסף לתשלום שכר העובדים ללא שינוי, ומנהל אגף תשתיות עירוניות במשרד אף הורה באוגוסט 2011 לחברת הבקרה כדלקמן: "ברצוננו להבהיר כי החל מסוף חודש יוני אין צורך לבצע את העבודות כמפורט להלן: בדיקת הסכמים, בדיקות בנושא שכר עבודה, בדיקות דרישות תשלום באמצעות יועץ משפטי". מכאן שהבקרה אף הופחתה.

קליטת מהנדסים בעמותה

1. בשנים 2011-2012 הועסקו בעמותה ראש יחידת המהנדס ושלושה מהנדסים: סגן ראש היחידה; מהנדס קידום זמינות הסעת המונים; ומתכנן תנועה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבכל אחד מארבעת המכרזים שקיימה העמותה לאיתור מועמדים למשרות הללו, התקבלו הצעה אחת או שתיים בלבד. כמו כן נמצא כי בשלושה מכרזים הייתה למועמדים הנבחרים זיקה קודמת לעמותה: מהנדסת קידום זמינות והסעת המונים הנבחרת הייתה שותפה בחברת יועצת של העמותה ועבדה בניהולו של ראש יחידת המהנדס בתפקיד ראש תחום הנדסה אזרחית ביחידה; למהנדס התנועה הנבחר הייתה היכרות קודמת עם ראש היחידה, וזה המליץ עליו לרישום כמהנדס רישוי; סגן ראש היחידה הנבחר הועסק ביחידה כשלוש שנים, באמצעות חברה יועצת של העמותה, כמהנדס המערכות של הפרויקט.

העמותה הסבירה בעניינו של מהנדס התנועה, כי ההיכרות בינו לבין ראש יחידת המהנדס הייתה נקודתית, על רקע מקצועי בלבד, וכי ראש היחידה לא היה חבר בוועדת הבחירה במכרז זה.

2. לתפקיד סגן ראש יחידת המהנדס נדרש תואר מהנדס, אך לא פורט מאיזה סוג. נמצא כי להבדיל ממשרת ראש היחידה, שלגביה דרשה העמותה כתנאי סף תואר בהנדסת תחבורה או הנדסה

אזרחית, לא דרשה זאת העמותה כתנאי סף לגבי משרת סגן היחידה. העמותה ציינה במודעה שפרסמה כי תואר בהנדסת חשמל יהיה יתרון, תואר אשר בו החזיק המועמד הנבחר.

3. הביקורת העלתה כי העמותה דרשה בכל המכרזים עשר שנות ניסיון בלא שנימקה את דרישתה¹⁰.

העמותה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי דרשה עשר שנות ניסיון לאור בכירות התפקיד והאחריות הרבה הכרוכה בו, וכי הדרישה תואמת את היקף התפקיד ואת היקף הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שנחיצות דרישה זו תלוּבן בדיון פנימי, וכן שהדיון בעניין והנימוקים לדרישה זו יתועדו.

העמותה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי לאור הערתו היא תבחן ביתר תשומת לב את המקרים שבהם ייקבע תנאי סף של עשר שנות ניסיון, וכי יתועדו הנימוקים המיוחדים לכך בפרוטוקולי ישיבות הוועדות.

התקשרויות עם יועצים

לעמותה מאפיינים ציבוריים רבים: (א) היא משמשת הלכה למעשה זרוע של משרד התחבורה ושל העירייה בחלק הארי של הפרויקט, ומטרותיה על פי התקנון הן התכנון והניהול של תשתיות התחבורה הציבורית בירושלים, שהם בגדר שירות חיוני לתושבי העיר ירושלים; (ב) המימון רחב ההיקף שניתן לעמותה מגיע כולו ממקורות ממלכתיים; (ג) מחצית מחברי ההנהלה הם עובדי העירייה, ובראש הוועד המנהל עומד ראש העירייה. לפיכך מן הראוי שהעמותה תפעל ברוח העקרונות המחייבים גופים ציבוריים, בכלל זה תנקוט הליכי התקשרות תחרותיים ופומביים, באופן הוגן שיבטיח הן שוויון הזדמנויות למתמודדים והן את מרב התועלת הכלכלית לעמותה.

לפי ההסכם עם משרד התחבורה על העירייה מוטלת האחריות לוודא כי העמותה תפעל בהתאם לנהלים, וכי כל ההתקשרויות לביצוע ההסכם ייעשו על פי עקרונות דיני המכרזים.

נוהל התקשרויות של העמותה קובע כי "בהיות העמותה גוף שאינו בעל מעמד של תאגיד ממשלתי או עירוני אין היא חבה בחובת מכרזים מכוח הוראה מפורשת של חוק חובת המכרזים ו/או פקודת העיריות. עם זאת, לאור העובדה כי מדובר בגוף הממומן בכסף ציבורי, מקבלת על עצמה העמותה לפעול על פי עקרונותיהם ורוחם של דיני המכרזים הנהוגים במדינת ישראל... בהעדר הוראה מפורשת בנהלים, תפעל העמותה על פי עקרונות המכרזים כפי שהם חלים על עיריות, ועל פי הוראות הדין הכללי". לפי נוהל מכרזים ובחירת יועצים ומתכננים לביצוע עבודות של העמותה משנת 2004 (להלן - נוהל מכרזים), לצורך התקשרויות שאינן פטורות ממכרז, יבוצע המכרז בהתאם לדרישות חוק חובת המכרזים ותקנותיו. לצורך התקשרות לביצוע עבודות תכנון וייעוץ שלגביהן קיים פטור ממכרז, יציע הצוות המקצועי שלושה מועמדים מתאימים לפחות.

10 לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, עורך מכרז המציב דרישה מחמירה יותר מחמש שנות ותק, ינמק את החלטתו במסמכי המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העמותה, משרד התחבורה והעירייה לא קבעו בנוהל התקשוריות ומכרזים אילו מעקרונות דיני המכרזים חלים על העמותה, ואילו התקשוריות פטורות ממכרז.

לפי נוהל ההתקשוריות הליך ההתקשורות יתבצע כך: על הוועדה הרלוונטית¹¹ לאשר את ההתקשורות; ועדת ההתקשורות¹² של העמותה (להלן - ועדת ההתקשורות) תקיים את הליך ההתקשורות ותביא את המלצתה לאישור ועדת הכספים של העמותה (להלן - ועדת הכספים). אשר להארכת התקשורות קיימת, הדיון בנושא יתקיים בוועדת ההתקשורות חודשיים לפני תום תוקף ההסכם, במועד שיאפשר חתימה על הסכם חדש. הדיון בהגדלת היקף ההתקשורות יתבסס על טופס שבו יציגו, בין היתר, הסיבות לבקשה להגדלת היקפה ללא בחינת התקשורות עם יועץ חלופי, וסיבות אלה יוצגו לוועדה גם בדיון. ניתן להאריך תוקף ההסכם עד לתקופה מצטברת של 48 חודשים מיום תחולתו. ועדת ההתקשורות מוסמכת לאשר את הגדלת היקף הכספי של התקשורות בלא יותר מ-50% מהיקף ההתקשורות המקורית או 250,000 ש"ח, הנמוך מבין השניים. הגדלת היקף התקשורות בשיעור גדול מכך מחייבת את אישור ועדת הכספים.

שירותי ייעוץ משפטי

התקשוריות עם יועץ משפטי א'¹³ עד 2005

בשנת 1999 התקשרה העמותה עם משרד עורכי הדין (להלן - עו"ד א') בשתי התקשורות נפרדות: שירותי ייעוץ משפטי שוטף; שירותי ייעוץ ליחידת המהנדס. ההתקשורות התקיימו גם במועד סיום הביקורת, נובמבר 2012, והן נמשכות ברציפות זה כ-13 שנה.

בביקורת לא נמצא כי התקיים הליך בחירה שקוף ושוויוני, ולא נמצאו בידי העמותה מסמכים המתעדים את הליכי ההתקשורות עם משרד עו"ד א' בשנת 1999. זאת ועוד, העמותה לא הסדירה בחוזה את ההתקשורות הראשונית בין הצדדים, ובין היתר לא נקבעו בו מספר שעות העבודה, תקופת ההתקשורות ותעריף העבודה.

בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2007 ועסק בין היתר בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל¹⁴ הביע משרד מבקר המדינה את דעתו כי מן הראוי להידרש לסוגיית הייעוץ המשפטי ולבחון את היתרונות והחסרונות של העסקת יועץ משפטי שכיר לעומת המשך קבלת ייעוץ משפטי חיצוני. אם יוחלט להמשיך ולקבל ייעוץ מיועץ משפטי חיצוני, יש מקום לשקול לקצוב את תקופת ההתקשורות עמו. קבלת שירותים משפטיים מאותו גורם במשך תקופה כה ארוכה אמנם יש לה יתרונות, אך יש לה גם חסרונות ידועים עבור הגוף המתקשר, ובהם החשש לתלות יתר שיפתח ביועץ משפטי, ותיכנן גם פגיעה בעקרון השוויון בהקצאת משאבים ציבוריים. לדעת משרד מבקר המדינה, הלכה זו אשר קבע בעבר מבקר המדינה כוחה יפה גם כלפי העמותה.

11 ועדת בית המודל או ועדת הכספים או ועדת כוח אדם ועניינים מיוחדים.

12 ועדת התקשורות מורכבת מחמישה עד שבעה חברים עובדי העמותה, ובהם מנהל התחום הרלוונטי ויועץ משפטי, וכן עד ארבעה משקיפים, שהם נציגי העירייה והמשרד. בראש הוועדה עומד מנהל תחום כלכלה וכספים בעמותה.

13 הנושא נבדק גם על ידי מבקרת עיריית ירושלים בשנת 2004, וממצאיה הובאו בדוח ביקורת פנימית בנושא "התקשורות עם יועצים נותני שירותים" אשר הוגש ביום 7.12.04 לראש העירייה.

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2006) בפרק "היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות", עמ' 881.

ייעוץ משפטי למינהלה וליחידת המהנדס

1. בפברואר 2005 חתמה העמותה על הסכם עם משרד עו"ד א' למתן ייעוץ משפטי ליחידת המהנדס ולמינהלה לשנת 2005, בהיקף של 70 שעות עבודה לחודש בסכום שנתי של 260,000 ש"ח¹⁵. העמותה האריכה את תוקף ההסכמים לשנים 2006-2008 והגדילה את סכום ההתקשרות לסכום כולל של כ-2 מיליון ש"ח. באמצע שנת 2008 הגדילה העמותה למפרע, החל בינואר 2008 ועד יוני 2008, את סכום ההתקשרות ב-200,000 ש"ח. ביולי 2008 אישרה ועדת הכספים הגדלה נוספת של היקף ההתקשרות, החל ביולי 2008, בסכום של 140,000 ש"ח, אולם בפועל הגדילה העמותה את היקף ההתקשרות במחצית השנייה של השנה בסכום של 340,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוא רואה בחומרה את הגדלת היקף ההתקשרות במאות אלפי שקלים ללא אישור מוקדם של ועדת הכספים, הנדרש לפי נוהלי העמותה.

העמותה הסבירה כי לאור אופי העבודה והיקפה המשתנה, מפעם לפעם היו מקרים שבהם נבחנו תשומות היועצים בפועל, ואם התגלה שהן היו גבוהות באופן ניכר מכפי שנקבע בהסכם, אושרו במקרים מסוימים הגדלות למפרע. עוד הסבירה העמותה כי מדובר בנסיבות חריגות, אשר הוצגו במלואן לפני מוסדות העמותה, ואלה שקלו את הדברים ואישרו את ההגדלות כדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העמותה לא המציאה אסמכתאות המבססות טענה זו.

הביקורת העלתה כי אף שחלפו ארבע שנים מחתימת ההסכם הראשון, האריכה העמותה את תוקפו בשנה נוספת, עד סוף שנת 2009, והגדילה את היקף ההתקשרות לסכום של 1.2 מיליון ש"ח, בלא שקיימה הליך בחירה חדש, בלא שנימקה את המשך ההתקשרות ואת הגדלת היקפה ובלא שבחנה הצעות חלופיות. יתרה מזו, החלטת ועדת הכספים להאריך את תוקף ההסכם לחודשים יוני עד דצמבר 2009 ולהגדיל את היקף ההתקשרות בסכום של 464,000 ש"ח התקבלה בדיעבד, באוגוסט 2009. בשנים 2010-2011 התקשרה העמותה עם משרד עו"ד א' בסכום כולל של כ-5.7 מיליון ש"ח.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי העמותה ביצעה את כל ההתקשרויות הללו בשווי כולל של 13 מיליון ש"ח, בשנים 2005-2012, בלי שקיימה הליך בחירה שקוף ושוויוני ובלא שתיעדה את הליך הבחירה. נוסף על כך, העמותה לא נימקה את המשך ההתקשרויות ואת הגדלת היקפן ולא הסבירה מדוע לא בחנה את האפשרות להתקשר עם יועץ אחר, כפי שמחייבה הנוהל.

2. בשנת 2001 התקשרה העמותה עם משרד עו"ד ב' לצורך מתן ייעוץ משפטי ליחידת המהנדס בהיקף של 200 שעות עבודה חודשיות ובסכום של 850,000 ש"ח לשנה. ההתקשרות התקיימה גם במועד סיום הביקורת, נובמבר 2012, והיא נמשכת ברציפות זה כ-11 שנה. משנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת שילמה העמותה למשרד עו"ד ב' כ-9 מיליון ש"ח עבור ייעוץ משפטי ליחידת המהנדס.

15 יצוין כי אין בידי העמותה מסמכים המתעדים התקשרויות שנעשו לפני 2005.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין בידי העמותה מסמכים המתעדים את תהליכי ההתקשרויות עם משרד עו"ד ב', וכן את הנימוקים להארכת תוקפן של ההתקשרויות ולהגדלת היקפן הכספי. כמו כן נמצא כי חלק מההתקשרויות אושרו בדיעבד, אחרי שביצע משרד עו"ד ב' את העבודה הנוספת. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שבחירת משרד עו"ד ב' תיעשה בהליך שקוף ושוויוני.

העמותה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי המינהלה אישרה ביוני 2008 את המשך מתן השירותים על ידי שני משרדי עורכי הדין האמורים עד סוף תקופת ההקמה של הפרויקט. עוד הודיעה העמותה כי בדצמבר 2012, לאחר ביקורת משרד מבקר המדינה, קבעה המינהלה כי מאחר שהליך הבוררות¹⁶ נתון בעיצומו, ומאחר שהמינהלה והעמותה מרוצות מתפקוד משרדי עורכי הדין, הוחלט לאשר את המשך ההתקשרויות עם המשרדים הללו. לאחר הגשת טיוטת דוח הביקורת לעמותה, החליטה ועדת הכספים של העמותה כי הפסקת העסקת משרדים אלו עלולה להסב נזק כלכלי כבד למדינה לנוכח העובדה שנגד המדינה תלויות ועומדות תביעות בהיקף של מיליוני ש"ח. לדבריה היועצים המשפטיים צברו ידע ייחודי בנבכי מערכת ההסכמים וההליכים המשפטיים שבין המדינה לזכיין, ואין להסתכן באבדן ידע זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להתעלם מנימוקיה של ועדת הכספים להמשך ההתקשרות בנוגע להליך הבוררות. אולם אין להסכים להעסקה ארוכת טווח של משרדי עורכי דין באותה עמותה בהיקף כספי ניכר. לפיכך על מוסדות העמותה לבחון גם את האפשרות להעסיק משרדי עורכי דין אחרים בתחומים שאינם קשורים להליך הבוררות ובמקרים שבהם לעמותה אין חשיפה לתביעות בהיקף ניכר.

ייעוץ משפטי שוטף

1. כאמור, להתקשרויות עם עו"ד א' לקבלת ייעוץ משפטי שוטף עד שנת 2005 לא קדם הליך בחירה, והליך ההתקשרות לא תועד. משנת 2006 ועד סוף שנת 2008 האריכה העמותה בכל שנה את תוקף ההסכם משנת 2005 ללא נימוקים ובדיעבד.

הועלה כי עורכי דין ממשרד עו"ד א' נכחו ב-11 מהדיונים של ועדות ההתקשרויות והכספים בעניין הארכתן והגדלת היקפן של ההתקשרויות עם משרדם וכן בעניין איתור יועץ משפטי חדש (ראו להלן).

העמותה הסבירה כי חברי ועדות ומוסדות אחרים של העמותה הקפידו תמיד שהיועצים המשפטיים לא ישתתפו בדיונים הנוגעים אליהם, ואכן ברובם המכריע של המקרים תועד הדבר בפרוטוקולים; לדבריה במקרים שציין משרד מבקר המדינה לא צוין הדבר בפרוטוקולים. עוד הסבירה העמותה כי מדובר בחוזים סטנדרטיים, וכי האישור של היועץ המשפטי על טופס מילוי חוזים הוא פורמלי בלבד ונעשה בהתאם להליכים שנקבעו בנוהלי העמותה.

16 המדינה והזכיין שנבחר להוציא לפועל את פרויקט הרכבת הקלה מנהלים החל בשנת 2008 הליכי בוררות שבמסגרתם מתנהלות עשרות תביעות של הזכיין ושל המדינה בהיקף כולל של 2 מיליארד ש"ח.

הועלה גם כי את ההסכמים בין העמותה לבין משרד עו"ד א' אישרה מטעם העמותה שותפה במשרד עו"ד א'. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שעורך דין יטפל בעניינים מטעם העמותה מול משרד עורכי דין שבו הוא שותף; זאת כדי למנוע חשש לניגוד עניינים.

2. ביוני 2008 החליטה ועדת הכספים לפרסם מכרז לליווי משפטי שוטף חדש. בהחלטה צוין כי משרד עו"ד א' אינו רשאי להשתתף במכרז החדש. עוד החליטה הוועדה להכפיל את סכום ההתקשרות עם משרד עו"ד א' מ-21,724 ש"ח לחודש ל-43,446 ש"ח לחודש. החוזה אשר הסדיר את הגדלת היקף ההתקשרות נחתם רק כארבעה חודשים לאחר מכן, בסוף אוקטובר 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ועדת הכספים החליטה להגדיל את ההתקשרות עם משרד עו"ד א' בכ-100% מסכום ההתקשרות הקודמת, אף שהגדילה את היקף שעות העבודה ב-70% בלבד (מ-105 ל-182). כמו כן, ועדת הכספים לא נימקה את הצורך בהגדלת היקף ההתקשרות ואת הצורך בהמשך ההתקשרות דווקא עם משרד עו"ד א', אף שנוהלי העמותה מחייבים הנמקה בנסיבות אלה.

3. בדצמבר 2008, כחצי שנה לאחר שוועדת הכספים החליטה לקיים מכרז מיד, החליטה הוועדה להיערך למכרז ובו בכד להאריך את ההתקשרות עם משרד עו"ד א' עד מרץ 2009. בסוף מרץ 2009 אישרה הוועדה שוב לקיים מכרז לאיתור יועץ משפטי, והודיעה כי יתקיים מכרז סגור (להלן - המכרז הסגור הראשון), שבו תפנה העמותה למשרדי עורכי דין המופיעים ברשימה שיאשרו נציגי העירייה ומשרד הפנים. הוועדה האריכה את ההתקשרות עם משרד עו"ד א' עד יולי 2009, ובהמשך עד אוקטובר 2009, בנימוק שבתקופה זו תסיים ועדת הניקוד¹⁷ את עבודתה ותביא את המלצתה לפני הגורמים המתאימים בעמותה. בפרוטוקול פתיחת ההצעות למתן ייעוץ משפטי לעמותה מיוני 2009 דווח כי העמותה פנתה ל-11 משרדי עורכי דין, ובניגוד להחלטת ועדת הכספים מיוני 2008 פנתה גם למשרד עו"ד א'. ארבעה משרדי עורכי דין בלבד הגישו הצעות, בהם משרד עו"ד א'.

משרד מבקר המדינה העיר כי העמותה לא תיעדה כראוי את הליך המכרז הסגור, שנמשך שנה וחצי, ועל כן אי-אפשר לדעת כיצד נבחרו משרדי עורכי דין שנכללו ברשימה האמורה. אין בידי העמותה עותק של הפניות שלטענתה שלחה למשרדים המופיעים ברשימה. כמו כן, העמותה לא הבהירה מה היו תנאי הסף, האם היו דרישות נוספות, ומתי וכיצד דורגו המשרדים.

העמותה הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה באמצע מאי 2013 כי יש בידה נוסח הפנייה אשר נשלחה למשרדי עורכי הדין, אך אין ברשותה אסמכתה לכך ששלחה למשרדים את הפניות.

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי בקרה פנימיים נאותים מחייבים שעותק של הפניות אשר נשלחו למשרדי עורכי הדין ואישורים על שליחתן יישמרו בידי העמותה.

4. בספטמבר 2009 הגיש היועץ המשפטי של העירייה דאז (להלן - יועמ"ש העירייה) לעמותה, לבקשת מנהל צוות תכנית אב לתחבורה העמותה דאז מר דוד לוי, חוות דעת בעניין התקשרות עם יועץ משפטי (להלן - חוות הדעת). בחוות הדעת קבע יועמ"ש העירייה, בהסכמת המשנה ליועץ

17 ועדה שמינתה העמותה ותפקידה לדרג את המועמדים.

המשפטי לממשלה ומבקרת העירייה, כי יש לראות בעמותה, לכל הפחות, תאגיד מעין-עירוני, וכי בבחירת יועץ משפטי קבוע צריכים לחול עליה הכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009, המתווה את ההליך לבחירת עורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים (להלן - החוזר), ולפחות העקרונות העיקריים שנקבעו בו. להלן חלק מהעקרונות שנקבעו בחוזר: יש לפרסם מודעה בעיתון; לפני הוועדה צריכים להופיע חמישה משרדי עורכי דין לפחות; יש להקפיד על תחלופה במשרדי עורכי הדין המשמשים יועצים משפטיים של רשויות מקומיות ושל תאגידים עירוניים. כן ציין יועמ"ש העירייה בחוות דעתו כי עמדה זו הובעה בעל פה לפני נציגי העמותה עוד קודם פרסום המכרז, והם דחו אותה בטענה כי מדובר בהליך מסורבל וארוך, אשר יימשך זמן רב ויגזול משאבים רבים. יועמ"ש העירייה השיב לטענה זו כי יש לבטל את ההליך שהוחל בו ולקיים הליך פתוח, אשר ישמור על שוויון הזדמנויות, ימנע חשש מהעדפה לא עניינית ויביא לבחירת המשרד המתאים ביותר. עוד ציין כי הליך זהה אשר התנהל על פי החוזר בחברה העירונית מוריה¹⁸, ובמסגרתו הגישו הצעות 47 משרדי עורכי דין, נמשך חודשים מעטים בלבד. לדבריו אין שום מניעה לסיים את ההליך הבחירה עד סוף 2009, תום תקופת ההתקשרות עם משרד עו"ד א'.

באוקטובר 2009, בעקבות חוות הדעת של יועמ"ש העירייה, החליטה ועדת הכספים להפסיק את תהליכי המכרז הסגור הראשון ולדון בהמלצת היועמ"ש בדבר קיום מכרז פומבי. כמו כן אישרה הוועדה את הארכת התקשרות עם משרד עו"ד א' בחצי שנה נוספת, עד יוני 2010, אף על פי שבחוות הדעת צוין כי אין מניעה לסיים את ההליך הבחירה עד סוף 2009. ביוני 2010 הביעו חברי ועדת הכספים את תמיהתם על שטרם נעשה דבר בעניין המכרז הפומבי. סמנכ"ל כספים וכלכלה הודיע כי להערכתו הליך המכרז יימשך כשלושה חודשים, וכי הוועדה אישרה הארכה נוספת של ההתקשרות לתקופה זו. באוגוסט 2010 הודיע סמנכ"ל כספים וכלכלה לוועדת הכספים כי כעת מתנהל שלב הבחירה, וכי הוועדה אישרה את המשך ההתקשרות עם משרד העו"ד א' עד סוף השנה.

באוקטובר 2010 דווח לוועדת הכספים כי בוצע מכרז סגור למתן שירותי ייעוץ משפטי שוטף לעמותה כדלקמן: הזמנה לקבלת הצעות נשלחה אל 22 משרדים; התקבלו שבע הצעות, ושתיים מהן נפסלו; משרד נוסף משך את הצעתו. בסיום ההליך זה דנה בנושא ועדת הניקוד ודירגה את ההצעות. במהלך מכרז זה, באוקטובר 2010, פנה יועמ"ש העירייה לעמותה וציין כי היא פעלה שלא לפי חוות דעתו, הן משום שלא קיימה מכרז פתוח והן משום שפנתה גם למשרד עו"ד א'.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העמותה לא נימקה מדוע החליטה לקיים מכרז סגור ולא מכרז פומבי, שלא על פי חוות דעתו של יועמ"ש העירייה.

באותו חודש החליטה ועדת הכספים, לאור תוצאות הדירוג ובהתחשב בעיקר בניסיונו של משרד עו"ד א', כי היא בוחרת בו למתן שירות משפטי לעמותה, וכי היא מאשרת את ההתקשרות עמו בסך של 600,000 ש"ח לשנה, ובסך הכול 1.2 מיליון לשנים 2011-2012.

שניים מתנאי הסף שקבעה העמותה בהזמנה להגיש הצעה לשירותי ייעוץ משפטי, היו ותק של עשר שנים לפחות בשני תחומים שונים. כאמור לעיל, לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, עורך מכרז המציב דרישה מחמירה יותר מחמש שנות ותק, ינמק את החלטתו במסמכי המכרז. דרישה זו לא מולאה.

18 מוריה חברה לפיתוח ירושלים בע"מ, חברה עירונית בשליטת העירייה, העוסקת בניהול, בביצוע ובתיאום של פרויקטים לפיתוח העיר ירושלים ובפיקוח עליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בבדיקה שעשה לא הובהר מי החליט לבצע מכרז סגור, מתי התקבלה ההחלטה ומה היו הנימוקים לקיום מכרז סגור בשנית, אף שההליך הראשון בוטל עקב חוות הדעת של יועמ"ש העירייה המחייבת לפרסם מכרז פומבי.

העמותה הסבירה כי ההחלטה לקיים מכרז סגור התקבלה על פי הנחיה ברורה של המשנה למנכ"ל דאז מר אלכס לנגר, וכי הנחיה זו הובאה לידיעת כל חברי ועדת הכספים מבעוד מועד אך לא תועדה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ממרס 2013 הסביר מר לנגר, כי מעמדו כמשקיף בוועדת הכספים לא אפשר לו לתת הנחיות, אך הוא הביע את דעתו הברורה, כי בהתחשב במכלול הנסיבות אין כל מניעה לקיים מכרז סגור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמותה, כי היא חייבת לפעול לפי הנהלים ולהעמיד לנגד עיניה את טובת העמותה; אל לה לפעול לפי הנחיות גורמים חיצוניים.

משנת 2002 ועד מועד סיום הביקורת שילמה העמותה למשרד עו"ד א' כ-3.5 מיליון ש"ח עבור ייעוץ משפטי שוטף (בנוסף לסכומים ששולמו עבור ייעוץ משפטי ליחידת המנהל). בידי העמותה אין מסמכים בדבר הסכומים ששילמה למשרד זה לפני שנת 2002.

5. נוסף על ההחלטה להתקשר עם משרד עו"ד א' קבעה ועדת הכספים כי העמותה תוכל לנצל את סמכותה ולבחור במשרד עו"ד ד' כזוכה נוסף. משמעות הדבר היא שלפי שיקול דעת המזמין ובאישור כל הגורמים המוסמכים בעמותה, יהיה אפשר לפנות אל משרד זה לביצוע מטלות נוספות ייחודיות, כגון ייצוג בתביעות או מטלות אחרות שאינן מוגדרות במסגרת השירותים המשפטיים השוטפים שמספק משרד עו"ד א' לעמותה. ממועד החלטת הוועדה, נובמבר 2011, ועד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2012, לא הוטלה על משרד עו"ד ד' שום מטלה, ולא נמצאו מסמכים המסבירים זאת.

שירותי ייעוץ בתחום התחבורה

1. משנת 1994 ועד יוני 2004 שימש יועץ ג' מנהל צוות תכנית אב לתחבורה, ובד בבד שימש גם יועץ תנועה ותחבורה במשרד התחבורה ומנהל פרויקטים תחבורתיים במשרד. כשלושה חודשים לאחר סיום עבודתו בעמותה, באוקטובר 2004, הורתה המינהלה לעמותה להתקשר עמו כדי שישמש יועץ תחבורה ייחודי לעמותה. ועדת ההתקשרויות אישרה את ההתקשרות בסוף נובמבר. בדצמבר 2004 החליטה ועדת הכספים כי ההתקשרות עם יועץ תחבורה לצוות תיעשה באמצעות מכרז, ולכן פנתה העמותה ישירות לארבעה מציעים, בהם יועץ ג'. באפריל 2005 דיווחה ועדת כספים כי רק שני מועמדים נענו להצעה, וכי הצעתו של יועץ ג' עדיפה הן מבחינת הנקודות שקיבלה והן מבחינת המחיר. הוועדה אישרה התקשרות עמו בסך 298,000 ש"ח בהיקף של 70 שעות חודשיות למשך שנה, החל ביולי 2005. העמותה האריכה את ההסכם עד דצמבר 2007.

בראשית שנת 2008 הפסיקה העמותה את ההתקשרות עם יועץ ג' בעקבות הוראת מנכ"ל משרד התחבורה להקפיא את כל ההתקשרויות עמו, עד סיום החקירה הפלילית אשר נוהלה נגדו באותה עת בהנחיית פרקליטות המדינה. במהלך השנה וחצי שבהן הוקפאה ההתקשרות עם יועץ ג' לא פעלה העמותה לאתר יועץ חלופי.

במרץ 2009 כתב ראש צוות אב לתחבורה מר דוד לוי לעורך דינו של יועץ ג' כדלקמן: "לאור משך הזמן שחלף מאז הפסקת ההתקשרות בין מרשך לבין צוות תכנית אב לתחבורה לפני למעלה משנה השתנו הצרכים ותוכניות העבודה של הצוות. מכאן, שכיום אין בתוכניות העבודה של הצוות תכנון ו/או צורך להמשיך את העבודה אשר נקבעה בחוזים שצוינו במכתבך". עוד ציין כי לפי החוזה רשאית העמותה להפסיק את ההתקשרות עמו בכל עת. ביוני 2009, בעקבות הודעת הפרקליטות בירושלים בדבר סגירת תיק החקירה שהתנהל נגד יועץ ג' ובאישור ראש הצוות החדש מר נדב מרוז, החליטה ועדת הכספים לאשר את הארכת תוקף ההסכם מיולי 2009 ועד דצמבר 2010. באוקטובר 2010 האריכה ועדת הכספים את תוקף ההתקשרות עד אפריל 2011 והגדילה את היקפה ל-120 שעות חודשיות למפרע, החל באוגוסט 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראש הצוות החדש לא נימק בכתב מדוע החליט להמשיך את ההתקשרות עם יועץ ג', בניגוד להחלטת ראש הצוות הקודם מר דוד לוי בדבר אי-נחיצות ההתקשרות עמו. הודעתו של ראש הצוות הקודם בצירוף העבודה שהעמותה לא התקשרה עם יועץ תחבורה חלופי במהלך תקופה ארוכה, אף שלא היה ידוע לה אם תוכל לשוב ולהתקשר עמו ומתי, מעלות תהיות בדבר נחיצות ההתקשרות עמו מלכתחילה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אף שנוהל התקשרויות קובע שניתן להאריך תוקף הסכם עד לתקופה מצטברת של 48 חודשים מיום תחולתו, ואף שחלפו ארבע שנים מיום תחילת תוקפו של ההסכם, האריכה העמותה את ההתקשרות עם יועץ ג' בשנתיים נוספות.

2. בשנת 2011 קיימה העמותה מכרז חדש לאיתור יועץ תחבורה. במודעה שפרסמה בעיתון מקומי ובעיתון ארצי נכתב כדלקמן: "הצוות מעוניין להתקשר עם ישות משפטית אחת בלבד אשר תעסיק מהנדס אזרחי בכיר, מתכנן תחבורה בכיר, מתכנן תחבורה וטכנאי העומדים בתנאי הסף המפורטים להלן... מתכנן תחבורה בכיר - בעל תואר רלוונטי, בעל ניסיון מוכח של 7 שנים לפחות בתכנון תחבורתי". העמותה לא נימקה את הדרישות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדרישה במודעה לישות משפטית אחת, שמעסיקה ארבעה בעלי תפקידים מסוימים, מציבה תנאי סף קשים המסננים יתר על המידה את המועמדים הפוטנציאליים. האמור מעלה תמיהות בעיקר נוכח טענת העמותה בדבר המחסור במהנדסים. יצוין כי העמותה לא נימקה את הדרישה ליותר מחמש שנות ניסיון.

בפרוטוקול ישיבת ועדת כספים שהתקיימה ביוני 2011 צוין כי עד המועד האחרון להגשת הצעות התקבלו שתי הצעות בלבד, אחת מהן של יועץ ג'. הוועדה החליטה לקבל את ההמלצה של ועדת הניקוד לבחור בהצעה האחרת והתנתה את הבחירה בהתחייבות החברה האחרת לעמוד במספר שעות הייעוץ הנדרשות. יצוין שהחברה האחרת משמשת יועצת של העמותה. ביולי הודיעה החברה האחרת כי היא מבטלת את השתתפותה במכרז בעקבות הבהרת נציג העמותה שמידת זמינותם של היועצים הבכירים של החברה הנוספת לא תהא מספקת. לאחר ביטול זכייתה של החברה הנוספת החליטה ועדת הכספים שיועץ ג' הוא הזוכה במכרז, ואישרה התקשרות עמו החל באוגוסט 2011 ועד דצמבר 2012 בסך של 425,000 ש"ח. בנובמבר 2011 תיקנה העמותה למפרע את הסכום בהסכם ל-459,000 ש"ח בנימוק שהסכום שהוצג לוועדת הכספים ולוועדת ההתקשרויות היה שגוי.

3. בשנת 2006 התקשרה העמותה עם יועץ ג' למתן שירותי ייעוץ להקמת רשות תחבורה ציבורית בירושלים בסכום של 325,000 ש"ח. במקרה זה נשלחה הפנייה לשלושה מציעים בלבד, ויועץ ג' נבחר אף שהצעתו הייתה הגבוהה ביותר. בתשובתה על שאלות משרד מבקר המדינה הסבירה העמותה כי ההתקשרות למתן ייעוץ להקמת רשות תחבורה ציבורית נעשתה בהוראת משרד

התחבורה, וכך גם המכרז הנוסף שפרסמה העמותה בשנת 2010 באותו עניין; מכרז אשר בסופו של דבר הושהה בהוראת המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לכך שמשרד התחבורה יתערב בבחירת יועצים של העמותה וייתן הוראות בנושא. מן הראוי שהעמותה תקבל החלטות בעניין זה באופן עצמאי.

שירותי ייעוץ ותמיכה בתחום העבודה מול הציבור

בישיבה במאי 2010 החליטה ועדת ההתקשרויות לקיים מכרז פומבי לאיתור נותני שירותי ייעוץ ותמיכה בנוגע לעבודה עם הציבור הכללי. בפרוטוקול ישיבת ועדת כספים שהתקיימה באוגוסט 2010 נכתב כי העמותה פרסמה הזמנה להציע הצעות הן באתר האינטרנט שלה והן על לוח מודעות של האוניברסיטה העברית בירושלים. לא נמצאו מסמכים המפרטים מי תלה את המודעה באוניברסיטה ומתי, וכן מה היה נוסח המודעה. בסוף ההליך התקבלה הצעה אחת בלבד, של יועץ ה' - סטודנט שעבד בחברה יועצת של העמותה. יצוין כי ראש יחידת תכנון, תחבורה ומודלים בעמותה היה אחד הממליצים שציין יועץ ה' בהצעתו. בדיון בהצעה אמר נציג מבקרת הפנים של העירייה כי "הליך הבחירה נראה פגום ולא ברור מדוע מציע יחיד". בתגובה נאמר לו כי "נעשו מספר פניות הן באינטרנט והן בעיתון ולא היו מענים נוספים למשרות אלה". משרד מבקר המדינה העלה כי שלא כטענתה, לא פרסמה העמותה מודעה בעיתון. העמותה המציאה למשרד מבקר המדינה מודעה שפרסמה בעיתון לאיתור מועמדים לשירותי ייעוץ, אך מודעה זו פורסמה באוקטובר 2010, כחודשיים לאחר ההתקשרות עם יועץ ה'.

אחד מתנאי הסף שצוינו במודעה היה ניסיון של שלוש שנים לפחות בעבודה בגופים קהילתיים או בעבודה מול גופים קהילתיים, ניסיון שלא היה ליועץ ה'. אף על פי כן אישרה ועדת הכספים באותו דיון את ההתקשרות עמו. העמותה התקשרה עם יועץ ה' לפרק הזמן שמספטמבר 2010 ועד סוף 2011 בסכום של 120,000 ש"ח. לאחר מכן האריכה את ההתקשרות עמו עד סוף 2012 והגדילה את היקפה לסך של 210,000 ש"ח בלי לנמק מדוע לא בחנה הצעות נוספות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העמותה לא פרסמה את המכרז באופן פומבי וגלוי לציבור הרחב; ואפשר לראות בכך את הסיבה להגשת הצעה יחידה. בכך נוצרו היעדר שקיפות והיעדר שוויון הזדמנויות, ונפגע תהליך הבחירה. לדעת משרד מבקר המדינה, על העמותה היה לבחון מדוע הוגשה רק הצעה אחת למשרה כה בכירה.

שירותי ייעוץ ותמיכה בתחום העבודה מול הציבור במגזר החרדי

בישיבה במאי 2010 החליטה ועדת ההתקשרויות לקיים מכרז פומבי לאיתור נותני שירותי ייעוץ ותמיכה בכל הנוגע לעבודה מול הציבור במגזר החרדי. מנהל תחום תנועה ותחבורה ציבורית הודיע לוועדה כי ההזמנה להציע הצעות פורסמה פומבית בעיתונים לפי הנהלים. הוא לא פירט באילו עיתונים פורסמה ההצעה ובאיזו תדירות. עוד דיווח מנהל תחום תנועה ותחבורה ציבורית לוועדה כי

אף שהעמותה פרסמה את המודעה פעמיים, רק מועמדת אחת הגישה הצעה, יועצת ו', אשר עבדה אצל יועץ העמותה. בתום הדיון אישרה ועדת הכספים את ההצעה של יועצת ו'. יצוין כי למרות בקשותיו של משרד מבקר המדינה לא המציאה לו העמותה עותק של המודעה שפרסמה בעיתון. העמותה התקשרה עם יועצת ו' לפרק הזמן שמספטמבר 2010 ועד סוף 2011 בסכום של 258,000 ש"ח, ולאחר מכן האריכה את ההתקשרות עד סוף 2012 והגדילה את היקפה בסך של 193,000 ש"ח.

נמצא כי אף שמדובר בשירותי ייעוץ זהים, בהצעה לנוסח ההזמנה למתן שירותי ייעוץ בנוגע לעבודה מול הציבור הכללי דרשה העמותה בין תנאי הסף שלוש שנות ניסיון ותואר אקדמי, ואילו בהצעתה לנוסח ההזמנה למתן שירותי ייעוץ בנוגע לעבודה מול המגזר החרדי דרשה ניסיון של שנתיים בלבד; כמו כן היא לא דרשה כתנאי סף תואר אקדמי אלא אפשרה לקבל מועמדים בעלי תעודה (המועמדת היחידה החזיקה בתעודה).

העמותה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המגזר החרדי הוא מגזר ייחודי, ועל כן חשוב לאפשר לאדם השייך למגזר זה והמכיר את צרכיו להשתתף בהליך ולהגיש הצעות. בנסיבות הללו בחרה העמותה להתאים את תנאי הסף בהזמנתה שירותי ייעוץ למגזר זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנסיבות המתוארות לעיל - היעדר אסמכתאות לטענת העמותה בדבר פרסום מודעות בעיתונות, הגשת הצעה אחת בלבד של מועמדת אשר עבדה עם יועץ של העמותה, וההקלה בתנאי המכרז - מעלות חשש לאי-תקינות בהליכי המכרז.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך פעולתה הבלתי תקינה של העמותה בהתקשרויות של העמותה עם יועצים.



העמותה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערותיו היא תבצע כמה שינויים בדרכי פעולתה. בראש ובראשונה תתעד באורח מסודר את כל המכרזים ותשמור את נוסחי המודעות בקפידה. כן תפרט באופן מלא את הנסיבות הייחודיות של הליכי ההתקשרות ואת הנימוקים לביצוען, ובכלל זאת תנמק את הארכתן ואת הגדלת היקפן. כמו כן, בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות השונות שבהן יעלו ענייניהם של היועצים הנוכחים בוועדה (כמו היועצים המשפטיים), יצוין במפורש בקטעים העוסקים בנושא עצמו אם היועצים התבקשו לצאת מחדר הדיון ואכן יצאו ממנו. עוד הודיעה העמותה כי בעתיד לא יחתמו היועצים על טופסי ליווי החוזה של החוזים עמם.

התקשרויות עם יועצים שעבדו בעבר בעמותה

משרד מבקר המדינה העלה כי העמותה התקשרה עם עובדים לשם מתן שירותי ייעוץ לעמותה, עם תום העסקתם בעמותה, ללא הליך בחירה שוויוני וללא בחינת הצעות חלופיות:

1. יועץ ז': יועץ זה שימש סגן מהנדס בעמותה עד נובמבר 2007. יצוין כי העמותה העסיקה אותו בלא שנקבעה בתקן משרה של סגן מהנדס. בסוף נובמבר 2007 הפסיקה העמותה את העסקתו, ומיד לאחר מכן, בדצמבר 2007, התקשרה עמו למתן שירותי ייעוץ ליחידת המהנדס למשך חמישה חודשים, בהיקף של 150 שעות חודשיות, בסכום כולל של 145,000 ש"ח. העמותה התקשרה עם יועץ ז' ללא הליך בחירה שוויוני ובלי לבחון הצעות חלופיות. נוסף על כך האריכה את ההסכם עד סוף אוגוסט 2009 והגדילה את היקף ההתקשרות לסכום כולל של כ-340,000 ש"ח, בלי לנמק מדוע לא בחנה הצעות נוספות.

2. יועצת ח': יועצת זו עבדה בעמותה כמנהלת תחום תנועה. במרץ 2004 החליטה ועדת כוח אדם של העמותה להפסיק את העסקתה - לאור דרישת משרד התחבורה להקטין את תקן כוח אדם - ולהמשיך להעסיקה בין יועצי יחידת המהנדס של העמותה. בסוף יולי 2004 הפסיקה העמותה את העסקתה, ובכך בכד אישרה ועדת הכספים את ההתקשרות עמה לקבלת ייעוץ חיצוני בנושא תנועה ורמזורים למשך שישה חודשים, החל באוגוסט 2004. העמותה התקשרה עם יועצת ח' ללא הליך בחירה שוויוני ובלי לבחון הצעות חלופיות. העמותה האריכה את ההסכם עד סוף 2009 בלי לנמק מדוע לא בחנה הצעות נוספות, ושילמה ליועצת עבור תקופה זו סך של 1.2 מיליון ש"ח. יצוין כי בשנים 2006 ו-2009 התקשרה העמותה עם יועצת ח' בשני הסכמים נוספים למתן שירותי ייעוץ בתחומים שונים בסכומים של 70,000 ש"ח ו-142,000 ש"ח. היא לא קיימה מכרז לפני ההתקשרויות, אלא שלחה בקשה לקבלת הצעות למועמדים אחדים.

3. יועץ ט': יועץ זה עבד בעמותה כראש תחום תשתיות. במרץ 2006 הודיע כי הוא מבקש לסיים את העסקתו כשכיר ולהמשיך לספק שירותי הנדסה באמצעות החברה שבבעלותו. בסוף יולי 2006 הפסיקה העמותה את העסקתו כעובד שכיר, וועדת הכספים אישרה את ההתקשרות עמו למתן שירותי ייעוץ תשתיות החל באוגוסט 2006 ועד דצמבר 2007 בסכום של 347,000 ש"ח. העמותה התקשרה עם יועץ ט' ללא הליך בחירה שוויוני ובלי לבחון הצעות חלופיות, ולאחר מכן האריכה את תוקף ההסכם עמו עד סוף שנת 2008 והגדילה את היקף ההתקשרות בסכום של 122,000 ש"ח.

4. יועץ י': יועץ זה שימש מנהל הפרויקט בעמותה. בישיבת ועדת כוח אדם ועניינים מיוחדים בינואר 2009 הודיע ראש הצוות דאז מר דוד לוי כי לאור הנחיות משרד התחבורה בדבר צמצום החרیגה מהתקן המאושר, ואחרי שנבחן מבנה הצוות ותפקודו, הוחלט שלא לחדש את הסכם העסקתו של יועץ י' כעובד העמותה. הוא הוסיף כי נמתחה ביקורת על התנהלותו האישית ועל שיתוף הפעולה בצוות והובע חוסר שביעות רצון מהם. בסוף הדיון אישרה ועדת כוח אדם את המשך העסקתו של יועץ י' כיועץ חיצוני "לאור פעילותו החשובה... לקידום תכנון השלב השני ומתוך הכרה בהתמחותו המקצועית בתחום זה כמנהל תכנון". יועץ י' סיים את עבודתו בעמותה באוקטובר 2009. בנובמבר אותה שנה חתמה עמו העמותה הסכם לשנתיים, החל באוקטובר, בסכום של 730,000 ש"ח; בהמשך אישרה הוועדה את הגדלת היקף ההתקשרות עמו בסכום של 30,000 ש"ח. להתקשרות עם יועץ י' לא קדם הליך בחירה שוויוני ולא נבחנו הצעות חלופיות. יצוין כי נציג מבקרת הפנים של העירייה, שנכח בוועדה, העיר כי יועץ י' לא עבר תקופת צינון, וכי העמותה התחייבה לפעול לפי נורמות ציבוריות. העמותה סיימה את העסקתו כיועץ באוקטובר 2012.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 הסביר יועץ י', כי עם מינויו של דוד לוי למנהל הצוות, פנה אליו בהצעה שימשיך למלא את תפקיד מנהל הפרויקט כיועץ חיצוני ולא לפי חוזה אישי עם העמותה. עוד ציין היועץ כי מר לוי הסביר שמופעלים עליו לחצים ממשרד התחבורה, בטענה שהעמותה חורגת מהתקן המאושר.

האמור לעיל מעלה חשש שהעסקת עובדי העמותה לשעבר כיועצים נועדה בין היתר להגדיל את מצבת כוח האדם בעמותה, תוך עקיפת מגבלות התקנים שהקצה לה משרד התחבורה.

העמותה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי עובדיה לשעבר מועסקים כיועצים בראש ובראשונה כדי לשמר את הידע הייחודי שנצבר בפרויקט ראשון מסוגו בארץ. לדבריה אין מדובר בניסיון מוסווה לעקוף את מגבלת התקנים של הצוות, מאחר שהדבר נעשה בגלוי ומתוך מודעות לרגישות. העמותה הוסיפה כי הנושא נידון במוסדות המוסמכים שלה, והוצגו להם הנסיבות והטעמים הייחודיים, וכי כל מקרה ומקרה נידון לגופו בוועדת כוח אדם.

לדעת משרד מבקר המדינה אם הניסיון והידע של היועצים הם חיוניים לפעילות העמותה, תמוהה בחירת העמותה לסיים את העסקתם. מכל מקום, היה עליה להתקשר עם יועצים על ידי הליכים שווינויים ותחרותיים.

העמותה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי לאור הערתו, בעתיד יהיה אפשר להמשיך להעסיק עובדים שפרשו כיועצים אך ורק בנסיבות מיוחדות, ואם יידרשו חפיפה והעברת הידע המקצועי. עוד הודיעה העמותה כי ככלל יהיה אפשר להעסיקם חצי שנה לכל היותר, אך בנסיבות מיוחדות, שיתועדו בכתב, ובאישור מיוחד של מוסדות העמותה, מותר יהיה להעסיקם למשך שנה.

סיכום

ממציאי הביקורת עולה כי מחד גיסא, באופן עקיב ומעורר תמיהות, במכרזים שפרסמה העמותה הוגשו הצעה אחת בלבד או הצעות ספורות של מועמדים מוכרים או מקורבים, ומאידך גיסא קבעה העמותה תנאי סף מופרזים שיש בהם כדי למנוע ממועמדים ראויים להציע את עצמם. על העמותה לבחון את תקינות התנהלותה לאור העובדה שבמכרזים למשרות אטרקטיביות לכאורה מתקבלות הצעות ספורות בלבד, ולנוכח העובדה שבמקרים רבים נבחר מועמד הקשור לעמותה בדרך זו או אחרת.

על העמותה לבחון את תהליכי בחירת היועצים הנהוגים בה ולקיים תהליכים שיבטיחו את עקרונות השוויון, התחרות בין מציעים, התחלופה בין יועצים והשקיפות; על משרד התחבורה ועל העירייה להדק את הפיקוח על פעילות העמותה.

משהסכימו רשם העמותות, משרד התחבורה והעירייה כי יש לפעול לשינוי מבני של העמותה, עליהם לעשות זאת בהקדם.

