

עיריית פתח תקווה

תקציר

רקע כללי

מספר תושבי העיר פתח תקווה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף דצמבר 2015, הסתכם בכ-231,000. העיר היא החמישית בגודל אוכלוסייתה בישראל. שטח השיפוט של עיריית פתח תקווה הוא כ-36,000 דונם, ורמתה החברתית-כלכלית מעל לבינונית (היא מדורגת באשכול 16). בתפקיד ראש העירייה מכהן מסוף שנת 2013 מר יצחק ברוורמן, ומועצת העירייה מונה 27 חברים. מנכ"ל העירייה מסוף שנת 2013 הינו מר יעקב ממן וגב' חני גולדשטיין מאיישת, מאז תחילת שנת 1998, את תפקיד גזברית העירייה.

הוצאות העירייה בתקציב הרגיל בשנת 2015 הסתכמו, על פי הדוח המבוקר שלה, בכ-1.6 מיליארד ש"ח. העודף השוטף שלה לאותה שנה הסתכם בכ-42,000 ש"ח. הגירעון המצטבר של העירייה בתקציב הרגיל בסוף אותה שנה הסתכם בכ-175 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2016 - פברואר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במגוון נושאים בעיריית פתח תקווה, ובהם מתנות הניתנות לנבחרי העירייה ולעובדיה, היבטים כספיים ואתיים בהתנהלות העירייה מול ועד העובדים שלה, העסקת קרובי משפחה של חברי ועד העובדים, מכרזים והתקשרויות וניתוח הגירעון המצטבר של העירייה. הבדיקה נעשתה בנוגע לשנים 2013-2016.

הליקויים העיקריים

אי-קיום החוק והתקנות בנוגע למתנות הניתנות לנבחרי העירייה ולעובדיה

נבחרי ציבור ועובדי עיריית פתח תקווה קיבלו מתנות במסגרת עבודתם בעיריית פתח תקווה בלי לקבל היתר לקבלתן, ולמותר לציין שבלי לשלם עבורן, ובכך לא פעלו על פי הנדרש בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - החוק), ובתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980 (להלן - התקנות).

עיריית פתח תקווה לא קבעה הנחיות בנוגע למתנה הניתנת לנבחרי העירייה ולעובדיה בהתבסס על החוק והתקנות. העירייה גם לא מינתה ועדה עירונית לטיפול בנושא המתנות הניתנות לנבחריה ולעובדיה. העירייה אף לא ניהלה ספר מתנות ולא ניהלה רישום של המתנות שקיבלה ובו פרטים על נסיבות קבלת כל מתנה, תיאורה ושווייה המשוער. העירייה גם לא הקימה ועדת היתרים לטיפול בנושא קבלת המתנות, לא אחסנה את המתנות ולא מסרה שום מתנה לידי האפוסטרפוס הכללי. בגלל טיפולה הכושל של העירייה בנושא המתנות, אין לה למעשה מושג היכן נמצאות כלל המתנות שקיבלו נבחריה ועובדיה במשך השנים, כיצד השתמשו בהן ואם בכלל כולן, עד האחרונה שבהן, אכן נמצאות בחזקתה.

היבטים כספיים ואתיים בהתנהלות העירייה מול ועד העובדים שלה

עיריית פתח תקווה נהגה להעביר מדי שנה מיליוני ש"ח לוועד העובדים שלה אף שמעולם לא חתמה עם ועד העובדים על הסכם שיעגן את הזכויות והחובות של כל צד. כמו כן, בידי העירייה אין כל מסמך שאפשר ללמוד ממנו על דיונים שהתקיימו עוד לפני תחילת השנה כדי לקבוע אילו סכומים יועברו לוועד העובדים מדי שנה.

העירייה אף לא דרשה כי ועד העובדים יגיש לה לפני תחילת כל שנה בקשה להשתתפות בתקציבו ובפעולותיו, בחתימה של מורשי החתימה של הוועד ורואה החשבון של הוועד, ואף לא דרשה בתחילת כל שנה אסמכתאות המעידות כי התקציב נוצל, כגון דוח כספי חתום על ידי הגזבר ויו"ר הוועד דוח ניצול תקציב לשנה הקודמת.

מחשבונות העירייה עולה כי הסכום שניכתה העירייה משכר העובדים כמס ועד (0.5% מהשכר) הוחל על רכיבי שכר לפנסיה או לפיצויי פיטורין בלבד, ברם השתתפות העירייה בשיעור 0.6% מהשכר חושבה גם בהתאם למרכיבים



נבחרי ציבור ועובדי
עיריית פתח תקווה
קיבלו מתנות
במסגרת עבודתם
בעיריית פתח תקווה
בלי לקבל היתר
לקבלתן, ולמותר
לציין שבלי לשלם
עבורן

נוספים - השתתפות בתחזוקת רכב, החזר הוצאות, תשלום עבור שעות נוספות דמי הבראה - אשר אינם כלולים בשכר המחושב לצורך פנסיה או פיצויי פיטורין. בהיעדר הסכם לא ניתן לדעת על בסיס מה חושב שיעור הסכום שנקבע לתשלום וקשה יותר להתחקות אחר השינוי בשיעור ההשתתפות במשך השנים.

הסכומים ששילמה העירייה מדי שנה לוועד לא הועברו במסגרת סעיף אחד של הוצאות אלא נזקפו לחובת שבעה סעיפים של הוצאות. זאת ועוד - אחד מסעיפי ההוצאות שבהם נרשמו העברות הכספים ("שירותים שונים") הוא סעיף סל שכלל הוצאות רבות נוספות שאין עניינן ועד העובדים, והדבר אינו מאפשר לעמוד על מלוא הסכומים שהועברו לוועד העובדים.

העירייה לא פיקחה על העברות הכספים לוועד העובדים בהתאם לסכומים שהוא הוציא בפועל, ולפיכך לעתים העבירה לו סכומים עודפים במסגרת השתתפותה בהוצאותיו.

התנהלותה המתוארת של העירייה מול ועד העובדים אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השקיפות, עם כללי מינהל תקין, עם הצורך לנהוג בחסכנות ועם הצורך להנהיג פיקוח על הנעשה בכספים שהוצאו מקופתה.

העסקת קרובי משפחה של חברי ועד העובדים ("נפוטיזם")

העירייה לא הקפידה על קיום הוראות פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) והנחיות משרד הפנים לעניין העסקת קרובי משפחה, ועקב כך התאפשרה העסקתם של ארבעה קרובי משפחה מדרגה ראשונה באחת ממחלקות העירייה תוך קיום יחסי כפיפות ישירות בינם ובין מנהל המחלקה, שמכהן גם כחבר בוועד העובדים של העירייה. יחסים כאלה, הגורמים להיווצרות ניגוד עניינים, הם מקור לפגיעה בשיקולים הניהוליים של הנהלת המחלקות האלה ושל הנהלת העירייה, ויש בהם כדי להשפיע על ההחלטות שהיא מקבלת בעניין תנאי העבודה של העובדים.

העירייה לא פנתה לוועדת השירותים² לקבל אישור להעסקתה של מנהלת מדור, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2011. מנהלת המדור דיווחה לעירייה כי אחד מעובדי העירייה הוא גיסה, וכי בעת שהתקבלה לעבודה הוא היה חבר גם בוועד העובדים בעירייה.

2 ועדה של תשעה חברים העוסקת בנושא העסקת קרובי משפחה בעיריות, ועם חבריה נמנים נציגי עיריות שמינה שר הפנים.

ועדת המכרזים לקבלת עובדים בחרה פה אחד מנהלת מדור אחרת באותו אגף, אף שהתעורר ספק אם היא עומדת בתנאי הסף לתפקיד. המועמדת שהתקבלה היא גיסתה של עובדת עירייה שבאותה עת כיהנה גם כחברת ועד העובדים בעירייה.

ליקויים במכרזים ובהתקשרויות

העירייה לא ניהלה ספר ספקים כנדרש בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות (מכרזים)).

בשנים 2015 ו-2016 חברי ועדת המכרזים, שהיא ועדת חובה, נעדרו תכופות משיבות הוועדה, וזאת גם כשהוועדה דנה בהתקשרויות בהיקף כספי ניכר. יצוין כי בשנת 2015 שלושה מחברי הוועדה נעדרו מרובן המכריע של הישיבות, ואף על פי כן המשיכו לכהן כחברי הוועדה גם בשנת 2016, ואף בהם נעדרו ממרבית הישיבות.

בשלוש משיבות ועדת המכרזים בשנים 2015 ו-2016 נכחו יועצים חיצוניים גם בעת ההצבעות, וזאת אף שבאותם דיונים הוועדה עסקה במכרזים שלא נקראו לדון בעניינם.

בשנת 2016 התקשרה העירייה ללא מכרז עם נותן שירותים עבור הפקת אירועים, אף שהיקף ההתקשרות היה גדול מהסכום שמחייב ביצוע מכרז.

העירייה המשיכה להזמין ביצוע עבודות דפוס בשנת 2016 באמצעות הצעות מחיר מספקים אחרים, גם לאחר שהוכרז על זוכה במכרז שהיא פרסמה לביצוע עבודות דפוס, ובכך פגעה בעקרון השוויון ובזכויות הזוכה.

עיריית פתח תקווה התקשרה בשנת 2016 בפטור ממכרז עם 11 ספקים ונותני שירותים להזמנת טובין ולביצוע עבודה. במסגרת שתי התקשרויות לפחות העירייה עשתה שימוש לא ראוי בפטור ממכרז בעילה של "ספק יחיד".

אגף הרכש בעיריית פתח תקווה אינו מנהל רשימה מרוכזת של ספקים ונותני שירותים שניתן לפנות אליהם כדי לקבל בעת הצורך הצעות מחיר במסגרת התקשרויות פטורות מחובת המכרז. בידי האגף גם לא היו נתונים מרוכזים לגבי מספר הרכישות שביצעו היחידות השונות.

אופן טיפולה של העירייה בגירעון המצטבר

העירייה אינה מפרישה מתקציבה את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון - בסך כ-175 מיליון ש"ח - שצברה בשנים קודמות, שלא כפי שנקבע בתקנות

הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הכנת תקציבים). משרד הפנים לא העיר לעירייה על שלא הפרישה את הסכומים האמורים ועל שלא הכינה תכנית לכיסוי הגירעון המצטבר. לו הייתה העירייה מכסה את גירעונה, המסתכם בסכומי עתק, היא לא הייתה נאלצת לשאת בתשלומי ריבית והצמדה בסך מיליוני ש"ח בכל שנה³.

ההמלצות העיקריות

על עיריית פתח תקווה לפרסם בקרב נבחריה ועובדיה בהקדם האפשרי נוהל פנימי המפרט את התנאי לקבלת מתנה, ובכלל זה מפרט כיצד יש להודיע על מתנות, להפקידן ולרושמן והיכן יש לאחסן. על העירייה גם למנות ועדה עירונית וועדת היתרים כדי שידונו בסוגיית המתנות.

השתתפות שנתית מצד העירייה בסך כמה מיליוני שקלים בהוצאות ועד העובדים טעונה גילוי נאות מלא כלפי מקבלי ההחלטות בעירייה (בייחוד ועדת הכספים ומועצת העירייה) וכלפי תושבי העיר. מכוח עקרון השקיפות ומטעמי גילוי נאות מוטלת על העירייה החובה להציג בחשבונותיה את מלוא ההשתתפות בהוצאות הוועד בסעיף אחד שמהותו ברורה ("תמיכות בוועד העובדים") או בנספח מפורט ומרכז שיצורף לדוח הכספי המבוקר שלה.

על העירייה לדרוש מוועד העובדים להגיש בכתב לפני תחילת השנה את תכנית העבודה השנתית שלו או את בקשותיו לקבלת תמיכה מהעירייה לפי הסכום שייקבע בתקציב העירייה, ולא לסכם את נושא התמיכה בשיחות בעל פה.

על עיריית פתח תקווה לנהוג לפי הסייגים שנקבעו בפקודת העיריות ובהנחיות משרד הפנים ולמנוע היווצרות יחסי כפיפות בין קרובי משפחה ללא אישור ועדת השירות.

על עיריית פתח תקווה מוטלת גם החובה להנחות את עובדיה לעדכן בהתאם לצורך את הדיווח על זיקות העובד למי שעלול להציבו במצב של ניגוד עניינים, ובכלל זה לדווח למחלקת משאבי אנוש של העירייה על כל זיקה חדשה או זיקה שהפכה לרלוונטית לעבודה בין עובד או נבחר לאדם העלולה להציב את העובד הנבחר במצב של ניגוד עניינים, ובייחוד לדווח לה על קרבה משפחתית בין שני עובדים שכבר מועסקים בעירייה.

על העירייה, ובפרט על יו"ר ועדת המכרזים, להסב את תשומת לבם של חברי הוועדה, בפרט אלה הנעדרים תכופות משיבותיה, להתחייבות הציבורית

3 לפי הדוח הכספי של העירייה לשנת 2015, היא שילמה ריבית והצמדה בסך כ-10 מיליון ש"ח עבור הלוואות שהיא נטלה; אך בדוח הכספי לא פורט הסכום מכלל הלוואות אלה אשר יועד לכיסוי הגירעון, ואף לא פורטו סכומי הריבית עבור הלוואה לכיסוי הגירעון.

שקיבלו עליהם כשנבחרו לחברי מועצה ולהבהיר להם כי אם אין הם מסוגלים למלא את חובתם, עליהם לפנות את מקומם לאחרים.

על העירייה להקפיד שאנשי הדרג המקצועי ויועצים שונים ישתתפו רק באותו חלק של הישיבה אשר נוכחותם נחוצה בו. נוכחותם בשלבים אחרים של הדיון אינה עולה בקנה אחד עם חובת שמירת הסודיות של דיוני הוועדה, הקבועה בתקנות העיריות (מכרזים).

על העירייה להקפיד שלא להתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי, כמתחייב בפקודת העיריות. עליה גם להימנע מפיצול של התקשרות מתמשכת אחת עם נותני שירותים לכמה התקשרויות.

על העירייה להנחות את ועדת הרכש שלה להכין ולהפיץ פרוטוקול במועד סמוך ככל האפשר למועד הישיבה, וזאת על מנת שלא לעכב את הליך הרכישה. חשוב מאוד גם לנהל את כל הרכש העירוני באמצעות אגף הרכש, כגורם מוביל ומומחה בנושא זה - הדבר עשוי לתרום לחיסכון בכספי ציבור ולשמירה על סטנדרטים גבוהים של מינהל תקין, וכן עשוי לסייע בתייעוד ובבקרה ולהפחית טעויות. ראוי גם שאגף הרכש בעירייה יפרסם רשימת ספקי טובין לרכישות בסכומים שאינם מחייבים במכרז פומבי או מכרז זוטא, שתהיה פתוחה לעיון מנהלי המחלקות בעירייה ותתעדכן במידת הצורך מפעם לפעם. הכנת רשימה כזאת תאפשר למנהלי היחידות השונות להציע לאגף הרכש להתקשר עם ספקים חדשים שאינם מכיר או לגרוע מהרשימה ספקים שנמצאו ליקויים בפעילותם. כמו כן, הכנת רשימה עשויה לאפשר התקשרות באמצעות סבב מחזורי בין הספקים ובכך תינתן להם הזדמנות שווה במסגרת ההתקשרויות, והליכי הרכש יתייעלו.

הנהלת העירייה נדרשת לרענן את נוהלי הרכש שלה, ובפרט לאגם את כל מדיניות הרכש העירוני באמצעות אגף הרכש.

העירייה נחשבת לעירייה איתנה - על אף שיעורו הניכר של הגירעון המצטבר שלה - ובכל זאת עליה להפריש בתקציב שלה את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון המצטבר שלה, כמתחייב מתקנות הכנת תקציבים.

לנוכח הליקויים שעלו בדוח זה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול כמה המלצות לתיקון יסודי, כמפורט להלן:

1. כשם שנקבעו הוראות הנוגעות למתנות הניתנות לעובדי המדינה (בתקשי"ר) ולראשי הרשויות המקומיות (בקוד האתי), ראוי כי הוא יקבע גם הנחיות מפורטות עבור עובדי הרשויות המקומיות.

2. על משרד הפנים לפרסם מטעמו הנחיות או נוהל שיקבעו את הכללים והיחסים בין הרשות המקומית ובין ועד העובדים שלה, ובכלל זה יקבע מה יהיה שיעור השתתפותה של הרשות המקומית בכל אחד מסוגי הוצאותיו של ועד העובדים שלה, וכיצד תפקח הרשות על אופן ניצול



על משרד הפנים
לפרסם הנחיות או
נוהל בעניין היחסים
בין הרשות המקומית
ובין ועד העובדים
שלה; על ההנחיות
או הנוהל לקבוע בין
היתר כיצד תפקח
הרשות על אופן
ניצול הכספים שהיא
מעבירה לוועד
העובדים

הכספים האלה, ובכלל זה אילו דיווחים תקופתיים עליה לדרוש מוועד העובדים.

3. ראוי שמשרד הפנים ישקול אילו צעדים אפשר לנקוט נגד חברי מועצה המכהנים בוועדות חובה שאינם משתתפים בסדירות בישיבות הוועדות, או אילו דרכים אחרות יבטיחו כי הוועדות יפעלו באופן סדיר ובהרכב מלא ככל הניתן⁴.

סיכום

הממצאים שהועלו לעיל מעידים שעיריית פתח תקווה לא קיימה את הוראות הדין בכל הנוגע לטיפול במתנות הניתנות לנבחרי הציבור שלה ולעובדיה. מעמד המתנות לא הוסדר כלל, אף לא בנוהל פנימי. היעדר פעולה של העירייה בתחום זה פותח פתח רחב לאפשרות של קבלת טובת הנאה בשווה כסף. גם האופן שבו פעלה מול ועד העובדים שלה במרוצת השנים לא עלה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, באשר היא לא קבעה בהסכם עמו את סכום המסגרת השנתית של ההעברות הכספיות מקופתה לקופתו, לא נתנה גילוי נאות בחשבונונתייה לסך ההעברות השנתיות ולא קיימה פיקוח כנדרש על הנעשה בכספים שהעבירה לוועד. גם הוראות פקודת העיריות והנחיות משרד הפנים בדבר העסקתם של קרובי משפחה בעירייה לא כובדו.

בבדיקת הליך קבלת החלטותיה של העירייה על ביצוע עבודות ורכישת טובין הועלו ליקויים בכל הנוגע להקפדתם של חברי ועדת המכרזים להשתתף בישיבות הוועדה - השתתפות שהיא בגדר חובה ואף שליחות - ועל הצורך שבהליך מכרז ובדיונים הנוגעים לו ייחשף מידע רק לפני מי שעוסק בכך. כמו כן הועלו ממצאים בכל הנוגע להתקשרותה באמצעות מכרזים עם ספקים לביצוע עבודות ולרכישת טובין.

הממצאים שהועלו בביקורת זו מעידים שעיריית פתח תקווה לא נהגה משנה זהירות בכספי הציבור שעליהם הייתה מופקדת. הדבר עלול לפגוע באמון הציבור בה ובשמירה על טוהר המידות. אשר על כן, עליה להקפיד להבא לשמור על כללי מינהל תקין, לנהוג בשקיפות בכל הנוגע להעברת כספים מקופתה לקופת ועד העובדים שלה ולהקפיד לפעול לפי הכללים המצופים ממנה בכל הנוגע להעסקתם של קרובי משפחה במנגנונה. יודגש כי לדרך טיפולה של העירייה בתיקון הליקויים האלה יש חשיבות ציבורית רבה.

4 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2004), "ניהול מועצת רשות מקומית וועדותיה", עמ' 160.

מבוא

פתח תקווה, המכונה "אם המושבות", נוסדה כמושבה בשנת 1878 והוכרזה כעיר בשנת 1937. מספר תושבי העיר לסוף שנת 2015, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הוא כ-231,000. העיר היא החמישית בגודל אוכלוסייתה בישראל. שטח השיפוט של עיריית פתח תקווה הוא כ-36,000 דונם, ורמתה החברתית-כלכלית מעל לבינונית (היא מדורגת באשכול 56⁵). בתפקיד ראש העירייה מכהן מסוף שנת 2013 מר יצחק ברוורמן, ומועצת העירייה מונה 27 חברים. מנכ"ל העירייה מסוף שנת 2013 הינו מר יעקב ממן וגב' חני גולדשטיין מאיישת, מאז תחילת שנת 1998, את תפקיד גזברית העירייה.

הוצאות העירייה בתקציב הרגיל בשנת 2015 הסתכמו על פי הדוח המבוקר שלה בכ-1.6 מיליארד ש"ח. העודף הכספי והגירעון המצטבר שלה לסוף אותה שנה הסתכמו בכ-42,000 ש"ח ובכ-175 מיליון ש"ח, בהתאמה. הגירעון המצטבר החל להיווצר לפני שנים רבות. משנת 2011 ואילך חל בו שינוי קטן - סכום העודף בדוח ההכנסות וההוצאות של העירייה פוחת מעט בכל שנה ושנה. הגירעון המצטבר של העירייה פחת בכ-3 מיליון ש"ח בלבד (2%) משנת 2011 עד לשנת 2015.

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2016 - פברואר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במגוון נושאים בעיריית פתח תקווה, ובכלל זה ביקורת בנושאים אלה: מתנה הניתנת לנבחרי העירייה ולעובדיה, היבטים כספיים ואתיים באופן פעילותה של העירייה מול ועד העובדים שלה, קשרי משפחה של חברי ועד העובדים, מכרזים והתקשרויות - בייחוד לרכישת טובין - וניתוח הגירעון המצטבר של העירייה.

5 היישובים בישראל נחלקים לעשרה אשכולות על פי רמתם מהבחינה החברתית-כלכלית (יישובים המדורגים באשכול 1 הם ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר).

מתנה הניתנת לנבחר העירייה ולעובדיה

מבוא

ראשי רשויות מקומיות, חברי מועצה ועובדים בכירים בהן מקיימים במהלך כהונתם פגישות עם גורמים שונים בארץ ובחו"ל, מארחים אנשים נכבדים מישראל ומהעולם - לרבות בעלי הון כגון: יזמים וקבלנים ובעלי עניין נוספים - ומתארחים אצלם. בחלק מהאירועים ומהפגישות האלה מעניקים האורחים מתנות לנבחר ציבור ולבכירי הרשות, מקצתן יקרות ערך (כגון תמונות, שעונים, כלי כתיבה, גביעים, מערכות כלים ומדליות)⁶.

המסד הנורמטיבי

1. בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - החוק), הוגדר כי "מתנה" היא נכס שהוקנה שלא בתמורה, ולחלופין - שירות או טובת הנאה אחרת שהוקנו שלא בתמורה. בחוק נקבע גם כי נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה (להלן - עובד ציבור) אשר ניתנה לו מתנה ו"הוא לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקניין המדינה; ובמתנה שאין בה קניין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שוויה".

בתיקון לחוק משנת 2001 נקבע כי עובד הציבור רשאי לבקש היתר להקנות לו מתנה שקיבל ולקבל היתר לכך, המותנה בתשלום לאוצר המדינה⁷. עוד נקבע בתיקון כי אין צורך בקבלת היתר אם מדובר במתנה פחותת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין; אם קיבל עובד הציבור מתנה מחבריו לעבודה, לשירות או לתפקיד או אם הוענק לו פרס על הישגיו, ובלבד שניתן פומבי להענקתו.

בחוק נקבע כי החל מתחילת ספטמבר 2006 החובה לשלם את שווי המתנה תחול, בין היתר, על בעלי משרות ותפקידים מטעם רשויות מקומיות, וכי במקום תשלום שווי המתנה ל"אוצר המדינה" היא תשלום לקופתה של הרשות המקומית.

6 מבקר המדינה עסק בעבר בסוגיית מתנות לנבחרים ולעובדי ציבור; ראו - מבקר המדינה, **דוח שנתי 2001** (2001), עמ' 221-244. בין היתר הדוח עסק ברשויות מקומיות, ראו עמ' 232.

7 אלא אם כן יש למתנה ערך עבור המדינה מלבד ערכה הכלכלי או אם יש בהקנייתה לעובד הציבור משום חשש לפגיעה בטוהר המידות.

2. בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980 (להלן - התקנות), נקבעו התנאים לקבלת מתנה שהחוק חל עליה על ידי עובד ציבור, ובכלל זה נקבע הצורך במינוי ועדה לטיפול במתנות שקיבל עובד או נושא משרה, נקבע הצורך במתן הודעה על קבלת מתנה והפקדתה, ונקבע הצורך בהקמת ועדת היתרים. עוד נקבע כי תקנות אלה יחולו בשינויים המחויבים על עובדי רשויות המקומיות שהחוק חל עליהם.

3. בתקשי"ר⁸ יוחד תת-פרק ל"פרסים, מתנות וטובות הנאה" ובו פורטו המגבלות החלות על קבלת מתנות על ידי עובדי המדינה, לרבות אופן הטיפול במתנות, החל בקבלתן, המשכו ברישומן, סימונן ואחסונן וכלה בשמירתן, הגנה עליהן וספירתן בכל שנה. כמו כן פורטו האפשרויות למסירת המתנות למקבל המתנה ולהצבתן במשרד. הוראות התקשי"ר אינן חלות על השלטון המקומי, והביקורת לא בוצעה בהתבסס עליהן, אולם לדעת משרד מבקר המדינה הן נורמה ראויה ועשויות לשמש מקור השראה להסדרים ראויים.

4. היועץ המשפטי לממשלה פירט בהנחיה מנובמבר 2005 ("הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים")⁹ את המסגרת הנורמטיבית של מתן טובות הנאה לעובדי ציבור והסביר כי חוק המתנות מבוסס על ההנחה שעובדי הציבור הם נאמנים של הציבור הפועלים למענו, ולפיכך כל טובת הנאה שהם מפיקים בתוקף תפקידם, או בתמורה למילוי תפקידם, היא קניינו של הציבור. היועץ המשפטי לממשלה גם הסביר כי מעבר להיבט הקנייני, "הוראות חוק המתנות נועדו לשמור על טוהר המידות בשירות הציבורי ועל אמון הציבור ברשויות השלטון, ובכלל זאת למנוע מצב בו לעובד הציבור יהיה עניין מיוחד בנותן המתנה, ולמנוע את הרושם שהמתנה ניתנת כדי לשאת פנים, או שהיא עלולה לגרום לכך". בהנחיה הובהר כי חוק המתנות חל על בעלי משרות ותפקידים מטעם הרשויות המקומיות.

עוד ציין היועץ המשפטי לממשלה כי "בנוסף על הוראות חוק המתנות ותקנותיו, הוטלו על עובדי הציבור מערכות שונות של דינים באשר לאופן הפעלת שיקול דעתם. מערכות דינים אלה נועדו להבטיח, כי עובדי הציבור יפעילו את סמכותם השלטונית מתוך הגינות, ישר, ענייניות, שוויון וסבירות, וכך יגשימו את חובת הנאמנות שלהם לציבור". למשל, על נבחר ציבור ברשויות המקומיות חלות הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות.

8 תקנון שירות המדינה. התקשי"ר הוא קובץ הוראות וכללים, המסדיר את ניהולו של שירות המדינה בתחום משאבי האנוש והמפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה. התקשי"ר חל במישור על עובדי מדינה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, על עובדי מערכת הבריאות הממשלתית ועל עובדי מערכת הביטחון האזרחית. נוסף על כך גופים רבים בשירות הציבורי אימצו את התקשי"ר - אם באופן הסכמי ואם על פי נוהג, ובכלל זה **רשויות מקומיות**, תאגידים שהוקמו על פי חוק ועמותות ציבוריות.

9 ההנחיות עודכנו במרץ 2015 ובמאי 2015.

**עיריית פתח תקווה
התעלמה לחלוטין
מהוראות הדינים
ומהסייגים החלים על
נבחרי ועובדי הציבור
לגבי קבלת מתנות**

5. בקוד האתי לראשי הרשויות המקומיות - שפירסמו בדצמבר 2013¹⁰ בצוותא מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, המרכז לאתיקה, משרד הפנים ומשרד המשפטים - נקבע כי ראש רשות מקומית שקיבל מתנה אסורה יחזירה מיד למי שנתנה, תוך מתן הסבר מתאים לנותן המתנה, אך אם בנסיבות המקרה נבצר ממנו להחזיר את המתנה למי שנתנה, או לא ראוי לעשות כן משום שהסירוב עלול להתפרש כפגיעה בנותן או בגוף שהוא מייצג, יקבל ראש הרשות המקומית את המתנה, ימסור אותה בהקדם האפשרי לרשות המקומית ויודיע בכתב לנותן המתנה כי המתנה עברה לקניין הרשות המקומית. עוד נקבע בקוד האתי שאין איסור לקבל מתנה פחותת ערך ששווייה אינו עולה על 600 ש"ח, צמוד למדד, ובלבד שלא יתקבלו מתנות בסכום מצטבר הגדול מ-1,500 ש"ח צמוד למדד במשך אותה שנה מאותו גוף באירועים שונים.

מתנות שנצפו בעיריית פתח תקווה

במשרדי עיריית פתח תקווה, בחדריהם של נבחרי העירייה ובפרט בחדרו של ראש העירייה, נמצאות כמאה מתנות שהתקבלו במהלך עבודתם של הנבחרים והעובדים במשך השנים. מדובר בעיקר בציורים, במדליות ובגביעים, אולם גם בתבליטים, בדגם מטוס, בפמוטים ובחנכיות.

כפי שיפורט להלן, לא זו בלבד שעיריית פתח תקווה לא הנחתה את עובדיה ואת נבחריה כי חל עליהם איסור לקבל מתנות - אלא בסייגים שפורסמו - ואילו צעדים עליהם לנקוט להחזרתן, אלא שהיא התעלמה לחלוטין מהוראות הדינים השונים והסייגים החלים על נבחרי הציבור ועובדיהן בדבר קבלת מתנות:

1. נמצא כי מקבלי המתנות בעיריית פתח תקווה לא פעלו על פי הנדרש בחוק ובתקנות (ראו לעיל): הם לא החזירו את המתנות לנותניהן ולחלופין לא ביקשו היתר לקבל את המתנות על פי התנאים המפורטים בחוק ובתקנות ולא שילמו לגזברות העירייה סכום השקול לשוויין.

10 בקוד האתי לראשי הרשויות לא נקבעו לוחות זמנים להטמעתו, ולפיכך במועד סיום הביקורת הוא עדיין אינו מחייב. באפריל 2014 החליט היועץ המשפטי לממשלה להקים צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי. הצוות הגיש את המלצותיו בינואר 2016, והיועץ המשפטי לממשלה החליט לאמץ. בהתייחס לקוד האתי המליץ הצוות כי עד סוף שנת 2017 יוכרז הקוד האתי כבעל מעמד מחייב, ובכלל זאת יושלמו עד למועד זה גם בחינה וביצוע של המהלכים הנדרשים לצורך עיגונו באופן סטטוטורי.

2. בתקנות, החלות גם על הרשויות המקומיות בשינויים המחויבים, נקבע כי בכל משרד ממשלתי תמונה ועדה לטיפול במתנות שקיבל עובד או נושא משרה במשרד (ובכלל זה נקבע הרכבה של ועדה ז).

3. בחוק ובתקנות נקבע כי עובד ציבור שקיבל מתנה במסגרת תפקידו חייב להודיע על כך לוועדה העירונית שמונתה לצורך כך ולציין בהודעתו פרטים על המתנה¹¹.

נמצא כי לא נבחרה ועדה עירונית לטיפול במתנות, ולמותר לציין כי עובדי הציבור ונבחרי עיריית פתח תקווה לא הודיעו לשום גורם על קבלת המתנות ולא צירפו הודעה ובה הפרטים הנדרשים לעיל.

4. עוד נקבע בתקנות כי על הוועדה העירונית לנהל ספר מתנות ובו רישום של הודעות על מתנות שקיבלה, לרבות פחותות הערך שבהן¹², וכן רישום של כל החלטה שקיבלה או פעולה שנקטה בנוגע למתנה. נקבע כי בעת רישום המתנות הממונה על ספר המתנות יצרף לכל מתנה רישום של מספרה הסידורי, וכי אופן הרישום יותאם לחומר, כדי שלא ייפגעו ערכה או צורתה של המתנה. עוד נקבע בתקנות כי הספר יישמר בארון סגור, והמפתחות לארון יהיו בידי הממונה. באותו ארון יישמרו גם טופסי ההודעות על המתנות, לפי תאריך קבלתן.

העירייה לא ניהלה ספר מתנות ואף לא ניהלה רישום של המתנות שקיבלה ופרטים על נסיבות קבלת המתנה, על תיאורה ועל שווייה המשוער.

5. עיריית פתח תקווה לא הקימה ועדת היתרים לטיפול בנושא קבלת המתנות, אף שבתקנות נקבע כי על הרשות להקים ועדת היתרים המוסמכת לקבוע אם לתת לעובד הציבור היתר לקבל מתנה בהתחשב באופן הקניית המתנה ושווייה.

6. בתקנות נקבע גם כי "מתנה שלא נקבע לגביה אחרת בתקנות אלה או לפיהן, תימסר לידי האפוטרופוס הכללי", והוא ימכרה ותמורתה תועבר לקופת הרשות המקומית. ואולם "היא רשאית לשומרה במשרדי העירייה, לשם הצגתה במקום ולתקופה שתחליט". ההחלטה תירשם בספר המתנות.

11 שם עובד הציבור מקבל המתנה ומענו, תוארו ותפקידו; שם נותן המתנה, פרטיו ומענו; מועד קבלת המתנה ונסיבות קבלתה; תיאור המתנה המאפשר את זיהויה; שווייה המשוער של המתנה. אם עובד הציבור מבקש להקנות לו את המתנה, עליו לפנות לוועדה בבקשה מנומקת שתצורף להודעה.

12 על פי התקשי"ר, שכאמור אינו חל על רשויות מקומיות, מדובר במתנות ששוויין 300 ש"ח לכל היותר; ועל פי הקוד האתי - 600 ש"ח לכל היותר.

נמצא כי עיריית פתח תקווה לא מסרה שום מתנה לידי האפוטרופוס הכללי.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה על שלא קיימה כלל את הוראות הדין בכל הנוגע לטיפול במתנות הניתנות לנבחרי הציבור שלה ולעובדיה. העובדים והנבחרים לא קיבלו הנחיות כיצד לנהוג במתנות שמוענקות להם, ולמותר לציין כי מעמד המתנות לא הוסדר. המתנות שקיבלו עובדי הציבור במסגרת תפקידם אוחסנו בחדריהם שבוערייה. בכך נהגה העירייה שלא בהתאם ללשון החוק והתקנות, והדבר עלול לכרסם באמון הציבור בה ובשמירתה על טוהר המידות. יתרה מזו, מאחר שהנושא לא הוסדר, נבצר מהעירייה לדעת היכן נמצאות כלל המתנות שניתנו לעובדיה ולנבחריה במשך השנים, איזה שימוש נעשה בהן והאם כל המתנות שניתנו עדיין נמצאות בחזקתה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית פתח תקווה כי ראוי שתפרסם בקרב נבחריה ועובדיה נוהל פנימי המפרט את הסייגים לקבלת המתנות ואת אופן קבלת מתנה, ובכלל זה את אופן מסירת ההודעה בדבר המתנה, אופן הפקדתה, אופן רישומה ומקום אחסונה. בשל הקושי לגלות כי התקבלו מתנות ולברר מהו היקפן, ובייחוד - מהו שוויין, על העירייה גם למנות ועדה עירונית וועדת היתרים שידונו באופן הטיפול בכל מתנה ומתנה. היעדר נוהל פנימי בעניין והיעדר פעולה מצד העירייה בתחום זה פותח פתח רחב לאפשרות של קבלת טובת הנאה בשווה כסף ובכך לפגיעה בטוהר המידות.

יודגש כי התנאים לקבלת מתנה על ידי עובד ציבור שנקבעו בחוק ובתקנות, ובהם הצורך במינוי ועדה לטיפול במתנות, הצורך במתן הודעה על קבלת מתנה והפקדתה, הצורך לנהל ספר מתנות והצורך בהקמת ועדת היתרים, כל אלה נועדו ליצור הסדרים שיבטיחו כי יהיה מידע שלם על כל מתנה שקיבל עובד ציבור וכי יתקבל דיווח בעניינה. משלא התקיימו התנאים האמורים, אין לעירייה מידע מלא ושלם על היקף המתנות שקיבלו עובדי הציבור, ולפיכך נבצר ממנה לדעת אם היו מתנות נוספות על אלו שנמצאות במשרדיה, ואם היו - מה היה ערכן הכספי ומה עלה בגורלן. בכך גובר הסיכון לפגיעה בטוהר המידות.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי "משרד הפנים מעולם לא הינחה את העירייה בנושא זה", כי אכן יש צורך בעיגון ההנחיות האמורות בנהלים מסודרים, וכי היא מקבלת את "המלצת המבקר באשר לפרסום נוהל פנימי בקרב נבכרי הציבור ועובדי העירייה המפרט את הסייגים והתנאים לקבלת המתנות, הדרכים להודעה על קבלתן, הפקדתן,

רישומן ומקום אכסונו, ומינני ועדה עירונית וועדת היתרים שידונו בנושא המתנות".

על משרד הפנים,
כמאסדר של השלטון
המקומי, להנחות את
הרשויות המקומיות גם
בתחום המתנות,
ובכלל זה עליו לפרט
את הסייגים ואת
התנאים לקבלת
המתנות החלים על
עובדי הרשויות

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפרסם הנחיות שיחולו על כלל הרשויות, ובהן יאוגד כל האמור בחוק, בקוד האתי של הרשויות המקומיות ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ובמידת הצורך לבחון גם את סוגיית אימוץ הוראות התקשי"ר בכל הנוגע לאופן הטיפול בנושא האמור, ויפה שעה אחת קודם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי הסמכות בעניין תנאי השירות והשכר (על כלל רכיביו) של עובדי הגופים הציבוריים, בכלל זה הרשויות המקומיות, נתונה בידי הממונה על השכר במשרד האוצר, וכי על הרשויות לפעול אך ורק בהתאם להנחיותיו.

סגן בכיר לממונה על השכר במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 כי הטבה כספית או הטבות בעין, למשל כרטיסים להופעה, הניתנת לעובד או לנבחר הציבור על ידי המעסיק - עיריית פתח תקווה במקרה דנן - הינה בתחום סמכותו של הממונה על השכר. ואולם מתנות שהתקבלו, במסגרת תפקידם של נבחרים וחברי העירייה מצד ג', אינן בבחינת הטבות שכר לפי חוק המתנות ועניין זה אינו בסמכותו של הממונה על השכר. משרד האוצר מסר עוד כי משרד הפנים הוא הגוף המאסדר ברשויות המקומיות ומכיוון שלא מדובר בהטבת שכר הרי שעליו, "במסגרת חוקים המסדירים את דרכי התנהלות הרשויות המקומיות, לפעול להנחיה מתאימה לרשויות למלא את הוראות החוק בעניין".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כמאסדר של השלטון המקומי אל לו "לטמון את ראשו בחול" ולנקוט מדיניות של התעלמות מבעיה קיימת. על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות גם בתחום המתנות, ובכלל זה עליו לפרט את הסייגים והתנאים לקבלת המתנות החלים גם על עובדי הרשויות המקומיות.

היבטים כספיים ואתיים בהתנהלות העירייה מול ועד העובדים שלה

ועד עובדים הוא נציגות העובדים במקום עבודה מאורגן. תפקידו של ועד העובדים הוא לפעול להסדרת עניינים הנוגעים לתנאי העבודה של כל עובד (במישור האישי) ושל כל העובדים במקום העבודה (במישור הקיבוצי), לטפל בנושאי פרט ולתרום לקידום רווחת העובדים, בכפוף למרות ולסמכויות של ארגון העובדים שבמסגרתו הוא פועל¹³.

מקורות המימון של ועד עובדי רשות מקומית הם כספי הרשות המקומית המועברים מקופתה לצורך השתתפות בתקציב פעולות הוועד וכן תשלומים חודשיים קבועים שהעובדים מפרישים לפעולותיו - דמי חבר, השתתפות עצמית של העובדים בפעילות מסוימת ומקורות אחרים (ריבית, עמלות).

הכספים הנצברים בקופת הוועד מיועדים לשמש למימון פעולותיו הוא, לקידום הביטחון התעסוקתי של עובדי הרשות המקומית, לשיפור תנאי העסקתם, לפתרון בעיות אישיות או קיבוציות של עובדי הרשות וכן לרווחת העובדים: למימון נופשונים, ימי עיון, השתלמויות, מתנות לחגים ופעילויות נוספות בתחומי התרבות, החברה והספורט.

עיריית פתח תקווה, כשאר הרשויות המקומיות, מעבירה מדי שנה כספים לקופת ועד העובדים שלה לצורך מימון פעולותיו. ועד עובדי עיריית פתח תקווה הוקם ופועל מתוקף התקנון של הסתדרות העובדים הכללית החדשה של העובדים בישראל¹⁴ (להלן - הסתדרות העובדים הכללית). ועד העובדים בעיריית פתח תקווה אינו נחשב לאישיות משפטית נפרדת.

הרקע הנורמטיבי

בדוח של משרד מבקר המדינה בנוגע לחברת החשמל¹⁵ העיר משרד מבקר המדינה לגבי כללי הדיווח של ועד העובדים על ניצול הסכומים שהחברה העבירה לידיו - "לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שרשות החברות הממשלתיות תשקול הכנת נוהל בדבר היחסים בין חברה ממשלתית לבין ועד העובדים שלה, שייקבעו בו אמות מידה למתן הקצבות מחברות ממשלתיות

13 ועד העובדים מוקם ופועל מתוקף תקנון האיגוד המקצועי, ואינו נחשב לאישיות משפטית נפרדת.
14 הסתדרות העובדים הכללית החדשה היא האיגוד המקצועי הגדול בישראל. זהו ארגון גג של ועדי עובדים המייצג את רוב הוועדים והעובדים המאוגדים בישראל ממגוון מקומות עבודה, מקצועות וענפים.

15 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003), "חברת החשמל לישראל בע"מ", עמ' 533.

לוועדים, וכן תשקול אם יש לקבוע כללים לדיווח של הוועדים על ניצול הסכומים שהחברות העבירו לידיהם"; רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2003 לגבי הערת הביקורת האמורה, כי "היא תומכת בקביעת נוהלי בקרה של החברות על השימוש בכספים שהן מעבירות לוועדים".

במאמרה של פרופ' פרנסס רדאי משנת 1983¹⁶ היא כתבה כי "יש הצדקה ציבורית בהטלת חובה חקיקתית בדבר רמה נאותה של דיווח כספי וראיית חשבונות"¹⁷. עוד כתבה באותו מאמר כי לדעתה "נראה כי צריך להטיל על ארגוני העובדים חובת רישום תקנונם ... במקרים מסוימים הצורך ברישום פורמלי ידרבן את הארגון לנסח תקנון".

נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט אהרון ברק, קבע בעתירה נגד חלוקת תמיכות על ידי משרד החינוך¹⁸ כי "הקצאתו של מימון כספי מאת רשויות המדינה מחייבת, כתנאי מקדים, כי השימוש בכספים אלה יעשה ביעילות, על יסודם של כללים ברורים ובאורח תקין וניתן לבקרה. תנאי זה אינו דורש עיגון מפורש בקריטריונים הפרטניים שעל יסודם משולמים כספי התמיכה. הוא טבוע במהותם של דברים, ומתחייב כמו מאליו מאותה חובת נאמנות של רשויות הציבור... יתרה מכך, יישומו חיוני להגשמתה של התכלית לשמה משולמים הכספים מלכתחילה...".

אף שעקרונות אלו נקבעו לעניין חלוקת תמיכות, ניתן להחילם - בזהירות המתאימה ובהתחשב במאפייניהם הייחודיים - גם בענייני של העברות כספים לארגוני עובדים.

משרד הפנים

משרד הפנים מוסר בכל שנה לרשויות המקומיות הנחיות בענייני תקציב. אין בהנחיות אלה התייחסות לנושא הכספים שהרשויות המקומיות מקצות לוועדי עובדים. משרד הפנים נוהג בשנים האחרונות לאשר את תקציבי הרשויות המקומיות תוך בחינה של סעיפי התקציב המרכזיים ואינו מבצע בחינה פרטנית של כל סעיף וסעיף. לעניין תקציב ועדי עובדים, אין המשרד בודק סעיף של העברת כספים לוועדי עובדים, בנימוק שהכספים המועברים במסגרת סעיף זה

16 פרופ' פרנסס רדאי, **ארגוני עובדים - פריילגיות ופיקוח**, עיוני משפט ט(2) (1983), עמ' 551-552 (להלן - מאמרה של פרופ' רדאי).

17 ראו הערה 15, עמ' 567.

18 בג"ץ 3916/05 **עמותת "בת דור - אגודה לאומנות המחול בתל אביב"** נ' **שרת החינוך התרבות והספורט** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.6.06).

זניחים יחסית לתקציב הרשות. משרד הפנים גם לא הנחה את הרשויות המקומיות לדרוש מוועדי העובדים לקבוע נוהלי רכש והתקשרויות, לרבות נהלים הנוגעים לאופן הפניות לספקים ולנותני שירותים אחרים¹⁹.

משרד הפנים מסר בתשובתו במאי 2017 כי הסתדרות העובדים הכללית היא הגוף האמור לבצע בקרה וביקורת על תקציבי ועד העובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מחובתו - כמאסדר של הרשויות המקומיות - לפרסם מטעמו הנחיות שיקבעו את הכללים והיחסים בין הרשות המקומית ובין ועד העובדים שלה, ובכלל זה את מידת השתתפותה של הרשות המקומית בכל אחד מסוגי הוצאותיו של ועד העובדים שלה ועל הפיקוח שתעשה על אופן ניצול הכספים שהקצתה מקופתה.

השתתפות העירייה בתקציב ועד העובדים

בשנים 2013-2016 העבירה העירייה לוועד העובדים שלה כ-16.6 מיליון ש"ח. השתתפות העירייה גדלה מסך של כ-2.5 מיליון ש"ח בשנת 2013 לכ-4.5 מיליון ש"ח בשנת 2016 - גידול של 67%. מצבת עובדי העירייה גדלה בשנים אלה ב-19% בלבד. חלק מהכספים הועברו בסכומים גלובליים כנגד משכורת העובדים, ושאר הכספים הועברו כהשתתפות כנגד הוצאות ספציפיות של ועד העובדים.

היעדר הסכם בין העירייה לוועד העובדים שלה ופרטים על השתתפותה השוטפת של העירייה בתקציב ועד העובדים

1. בתקשי"ר נכלל פרק בנושא איגודי עובדים, הדין במעמדן של נציגויות העובדים בשירות המדינה, וכולל גם נושאים הנוגעים לפעילות של ועדי עובדי המדינה. בתת-הפרק "פעילות ועד העובדים" נקבעו הכללים החלים על עובדי מדינה החברים בוועד העובדים בתחומים כגון: פעילות ועד העובדים בשעות העבודה (קיום ישיבות מחוץ לשעות העבודה של חברי הוועד), היעדרות חברי ועד עובדים בשל פעילות באיגוד מקצועי, זקיפת ימי השתתפות של חברי ועדי עובדים בכינוס ארצי, הנחות שמפעלים נותנים

19 כך מסר משרד הפנים (האגף לביקורת פנים) למשרד מבקר המדינה במכתב מנובמבר 2015 שעסק באופן פיקוחו על נושא העברת כספים לוועדי עובדים.

לוועדי עובדים. בתת-הפרק "השתתפות הנהלת משרד בהוצאות חברה ותרבות" נקבעו בין היתר כללים בנושא הקצאת כספים על ידי הנהלת המשרד לשי לחגים, לטיולים, למסיבות, לפעילויות ספורט ולקייטנות. לדוגמה, בתת-הפרק נקבע כי חלוקת הכספים אינה מחושבת לפי מספר המשתתפים בכל אחת מהפעילויות, אלא לפי מספר העובדים הכללי. כאמור, הוראות התקשי"ר אינן חלות על השלטון המקומי, אולם גופים רבים בשירות הציבורי, לרבות רשויות מקומיות, אימצו אותן - אם באופן הסכמי ואם על פי נוהג - והן עשויות לשמש מקור השראה להסדרים ראויים.

במדריך לניהול כספי של התקציב שפרסמה הסתדרות העובדים הכללית נכתב כי "רצוי לסכם עם המעביד בכתב את סכומי השתתפותו בהוצאות הוועד ואת מועדי העברת הכספים. הושג עם המעביד סיכום בעל פה, ייערך פרוטוקול מפורט וייחתם בידי הנוכחים מקרב חברי הוועד. **העתקו יימסר למעביד**" (ההדגשה אינה במקור).

נמצא כי עיריית פתח תקווה לא חתמה עם ועד העובדים שלה על הסכם שיעגן את הזכויות והחובות של כל צד. כמו כן אין בידי העירייה כל מסמך שיעיד כי התקיימו דיונים כדי לקבוע אילו סכומים יועברו לוועד העובדים מדי שנה וכיצד יתבצע פיקוח בנושא כדי לוודא כי כספים אלו שימשו למטרה שלשמה הוקצו.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי השתתפותה בתקציב ועד העובדים הוא נוהג אשר גם רשויות מקומיות אחרות מקיימות זה עשרות בשנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה צריך לעגן נוהג זה בכתב ולהגביל בו את היקף העברותיה הכספיות. הסכם בכתב דרוש אף כדי לקבוע ולעגן את סכומי ההשתתפות ואת מועדי העברת הכספים וכדי למנוע חריגות ממנו במרוצת השנים.

ועד העובדים של עיריית פתח תקווה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ביולי 2017 כי הוא יפעל לקדם הסכם כתוב שיפרט את שיעורי השתתפותה של העירייה בפעילויות השונות.

2. בקשותיו של ועד העובדים לקבלת כספים מעיריית פתח תקווה לא הוגשו בתחילת כל שנה כשהן חתומות על ידי מורשי חתימה של הוועד ורואה החשבון של הוועד, בצירוף המסמכים האלה: דוח כספי חתום על ידי הגזבר ויו"ר הוועד לשנה שקדמה לשנה הקודמת, דוח ניצול תקציב לשנה הקודמת ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הדוח הכספי ומסתיימת 60 יום לפני הגשת הבקשה. העירייה לא דרשה מוועד העובדים



הסכום שניכתה
העירייה משכר
העובדים כמס ועד
(0.5% מהשכר) הוחל
על רכיבי שכר
לפנסיה או לפיצויי
פיטורין בלבד, ואילו
השתתפות העירייה
בשיעור 0.6% מהשכר
חושבה גם בהתאם
למרכיבים נוספים

להגישן באופן זה. העירייה אישרה אפוא את תקציבה השנתי הרגיל בלי לדעת אילו סכומים היא עתידה להקצות לוועד העובדים בשנה השוטפת.

העירייה מסרה בתשובתה בעניין זה כי השתתפה בתקציב ועד העובדים בהתאם לנושאים שסוכמו מראש במסגרת דיוני תקציב בין הנהלתה לוועד העובדים, כי התשלומים מבוצעים במהלך השנה, וכי ועד העובדים מעביר לעירייה את הצעת התקציב והביצוע של שנת התקציב הקודמת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הצעות התקציב של ועד העובדים לא הוגשו לפני תחילתה של כל שנה אלא במהלך השנה, ומכאן שבעת שהעירייה אישרה את התקציב השנתי שלה לא היה ביכולתה לדעת אילו סכומים יהיה עליה להעביר לוועד במהלך השנה. ועוד - בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם כי התקיימו דיונים בין הנהלת העירייה לוועד העובדים בנושא היקף השתתפות העירייה בתקציב ועד העובדים.

ועד העובדים מסר בתשובתו בעניין זה כי תקציבו יימסר לעירייה בד בבד עם הכנת תקציב העירייה, ויפורטו בו הפעילויות המתקנות ובקשה להשתתפות העירייה במימון הפעילויות.

3. חלק גדול מהעברות העירייה לוועד העובדים בוצעו בעקבות שיחות בעל פה שקיימו נציגי הוועד עם ראש העירייה. למשל, ביולי 2015 כתבה "גזברית מועצת ארגון העובדים" לראש העירייה כי "בהמשך לשיחתנו הריני שולחת לך את בקשת ארגון העובדים להשתתפות הנהלת העירייה [בהענקת שי לראש השנה בסך 150,000 ש"ח]", ובמאי 2016 היא כתבה "בהמשך לשיחתנו הריני שולחת לך את בקשת ארגון העובדים להשתתפות הנהלת העירייה עבור יום האישה ותלושי שי לחג הפסח [ההשתתפות המבוקשת - 350,000 ש"ח]".

4. מחשבונות העירייה עולה כי כל עובד מפריש מדי חודש 0.5% ממשכורתו לטובת קופת ועד העובדים, ואילו העירייה מעבירה לקופה תשלום בשיעור של 0.6% ממשכורתו של העובד (נוסף על דמי השתתפות בהוצאות אחרות של ועד העובדים - ראו להלן).

נמצא כי הסכום שניכתה העירייה משכר העובדים כמס ועד (0.5% מהשכר) הוחל על רכיבי שכר לפנסיה או לפיצויי פיטורין בלבד, ברם השתתפות העירייה בשיעור 0.6% מהשכר חושבה גם בהתאם למרכיבים נוספים - השתתפות בתחזוקת רכב, החזר הוצאות, תשלום עבור שעות נוספות ודמי הבראה - אשר אינם כלולים בשכר המחושב לצורך פנסיה או פיצויי פיטורין.

הביקורת העלתה כי בתיקי העירייה לא נמצאו אסמכתאות שאפשר ללמוד מהן מדוע הונהג תשלום בשיעור שונה לקופת הוועד מצד העירייה ומצד העובדים ומדוע חושבו רכיבי השכר על בסיס שונה.

העירייה מסרה בתשובתה כי מדובר בנוהג הקיים זה שנים רבות ולפיכך מחייב את הצדדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה בחומרה על ששנים רבות היא הקצתה מתקציבה הרגיל מדי שנה סכומים גדולים לוועד העובדים שלה (ראו להלן) בלא שהכינה הסכם בנדון ובלא שנקבעה מסגרת תקציבית להעברות הכספיות, אשר תחייב גם את ועד העובדים לדווח על הנעשה בכספי הציבור האלה. בכך לא הגבילה העירייה את הסכומים השנתיים להעברה לוועד העובדים וגם לא נהגה כפי שמצופה ממנה, לפי כללי מינהל תקין. זאת ועוד - בהיעדר הסכם לא ניתן לדעת מדוע הונהג תשלום בשיעור שכזה ואם כך היה המצב מקדמת דנא, ושמא במרוצת השנים גדל שיעור השתתפותה של העירייה בתקציב ועד העובדים. אשר על כן, על העירייה לדרוש מוועד העובדים להגיש בכתב לפני תחילת השנה את תכנית העבודה השנתית או את בקשותיו לקבלת תמיכה מהעירייה לפי הסכום שייקבע בתקציב העירייה ולא בשיחות בעל פה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שהוא ינחה את הרשויות המקומיות לעגן בהסכם את היחסים בין הנהלת העירייה לוועד העובדים שלה בכל הקשור להעברות של כספיה לוועד ולדרוש לקבל בכתב את הדרישות השנתיות השוטפות של ועד העובדים.

5. בחינת אופן השתתפותה השוטפת של העירייה בהוצאותיו של ועד העובדים העלתה את הממצאים האלה:

העירייה מימנה בשנים 2013-2016 את רוב ההוצאות של ועד העובדים (64% מהוצאותיו בשנת 2013, 73% מהן בשנת 2014, 69% בשנת 2015 ו-70% בשנת 2016).

בכל שנה שנייה העבירה העירייה סכום נוסף בעבור השתלמות סקטוריאלית של העובדים: בשנת 2013 - 1.1 מיליון ש"ח; ובשנת 2015 - 1.5 מיליון ש"ח.

הסכומים שהקצתה העירייה מדי שנה לוועד לא הועברו באמצעות סעיף אחד של הוצאות אלא נזקפו לחובת שבעה סעיפים של הוצאות. זאת ועוד - אחד מסעיפי ההוצאות שבו נרשמו העברות הכספיים ("שירותים שונים") כלל הוצאות רבות נוספות שאין עניינן ועד העובדים, והדבר אינו מאפשר לעמוד על מלוא העברות הכספיים לוועד העובדים. יצוין כי רשויות מקומיות אחרות נוהגות להציג בדוחותיהן הכספיים סעיפים תקציביים ייעודיים שבאמצעותם הן מעבירות כספי תמיכה לוועד העובדים שלהן. שמוותיהם

של הסעיפים באותן הרשויות מציינים שמדובר בהעברה לוועד העובדים, וכך ניתן גילוי נאות לסכומי התמיכה של העיריות בוועדי העובדים שלהן.


משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי השתתפות שנתית בסכום של מיליוני שקלים בהוצאות ועד העובדים טעונה מתן גילוי נאות למקבלי ההחלטות בעירייה (בייחוד ועדת הכספים ומועצת העירייה) ולתושבי העיר וכן שקיפות מלאה כלפיהם. מכוח עקרון השקיפות ועקרון הגילוי הנאות מוטלת על העירייה החובה להציג בחשבונותיה את מלוא סכום ההשתתפות בהוצאות הוועד בסעיף אחד ששמו מעיד בבירור על מטרתו ("תמיכות בוועד העובדים") או בנספח המרכז את סכומי התמיכה ומפרט אותם, שיצורף לדוח הכספי המבוקר שלה.

העירייה מסרה בתשובתה כי מעתה הסכומים המועברים לוועד העובדים ירוכזו בסעיף תקציבי אחד; וכי מנכ"ל העירייה פרסם חוזר למנהלים בעירייה ובו הורה שתשלומים לוועד העובדים יבוצעו לאחר תיאום עמו, וכל תשלום יבוצע במסגרת הסעיף החדש המיועד לכך.

6. שיעור השתתפותה של העירייה בהוצאות שונות של ועד העובדים לא היה עקבי. למשל, העירייה מימנה במלואן הוצאות מסוימות של הוועד (כגון ההוצאות על הספורטיאדה בשנת 2015 ועל אירועי חנוכה בשנת 2014). לעומת זאת, העירייה נשאה רק ב-50% מסוגי הוצאות אחרים (כגון ההוצאות על יום האישה בשנת 2014, על ימי הולדת בשנת 2014, על שי חנוכה בשנת 2014, על השתלמות סקטוריאלית בשנת 2015, על מימדין וספורטיאדה בשנת 2016, על יום האישה בשנת 2016). אשר לשאר הוצאות הוועד (כגון: שי לפסח בשנת 2014, שי לראש השנה בשנת 2014, שי לראש השנה בשנת 2015, שי לפסח בשנת 2016) היא נשאה בשיעור של עד 10% מהן.

בספרי העירייה ובתיקיה לא נמצאו אסמכתאות המספקות הסבר לכך.

7. גם סוגי ההוצאות שבהן נשאה העירייה השתנו במרוצת השנים. בשנת 2014 היא השתתפה בחלק מהוצאות הוועד האלה: ערב הוקרה לעובדי פינוי אשפה, חלוקת פרסי בטיחות, ימי הולדת ויום גיבוש מחלקתי של גן החיות; בשנת 2015 היא השתתפה בחלק מהעלויות של הספורטיאדה, ואילו בשנת 2016 היא השתתפה בחלק מעלות יום גיבוש לאגף וטרינריה.



 היעדר בקרה
 מתמשכת על
 השימוש בכספים
 שהעבירה העירייה
 לוועד העובדים במשך
 השנים אינו מתיישב
 עם כללי מינהל תקין,
 אינו עולה בקנה אחד
 עם עקרון השקיפות
 ואינו תורם לשימוש
 יעיל וחסכוני בכספים
 אלה

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אי-הסדרת אופן השתתפותה בפעילות ועד העובדים בהסכם המפרט את היקף השתתפותה ואת אופן חישובו; וכן אי-קביעת מרכיבים קבועים בהשתתפותה באירועים השונים, באופן המאפשר להגדיל את שיעור השתתפותה ללא הגבלה - כל אלה אינם עולים בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות השקיפות והחיסכון וגורמים לאי-בהירות בנוגע לסדרי עדיפויותיה לעניין החלטותיה לגבי השתתפות בהוצאות ועד העובדים. גם השיטה שלפיה מחושבת השתתפות העירייה כהצמדה לשכרם המלא של העובדים מגדילה את הסכומים השוטפים שהיא מעבירה לוועד העובדים.

היעדר פיקוח של העירייה על הכספים שהעבירה לוועד העובדים

בביקורת עלה כי אי-פיקוח על כספי העירייה גרם לה להוצאות כספיות מיותרות, כפי שיתואר בדוגמאות להלן:

1. בנובמבר 2015 ביקש ועד העובדים מראש העירייה להשתתף במחצית העלות של "שי מתוק לחנוכה". בבקשה צוין כי "מדי שנה עובדי העירייה מקבלים שי מתוק לחנוכה בה משתתפת העירייה במחצית העלות... עלות כוללת ל-3,500 חבילות שי הינה 175,000 ש"ח, ולפיכך נדרשה השתתפות הנהלת העירייה ב-175,000 ש"ח". בינואר 2016 העבירה העירייה את מלוא עלות חבילות השי לחשבון ועד העובדים, בלא להתייחס לתחילת הבקשה ובה נדרשה להשתתף רק במחצית העלות כבכל שנה. כאמור, בשנת 2014 השתתפה העירייה במחצית העלות הכוללת: 75,000 ש"ח מ-150,000 ש"ח.
- העירייה מסרה בתשובתה כי בפניית ועד העובדים נאמר כי מדי שנה העירייה משתתפת במחצית עלות השי לחנוכה, "ואולם באותה שנה התבקשה העירייה להשתתף בעלות באופן מלא העירייה נענתה לבקשתה זו".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מעיון בבקשת ועד העובדים עולה כי לתשובתה אין כל ביסוס. מהבקשה עולה במפורש כי העירייה נדרשה להשתתף רק במחצית העלות הכוללת של השי לחנוכה, כבכל שנה. אשר על כן שיעור השתתפותה של העירייה בפועל (100%) היה כפול משיעור השתתפותה הרגיל, והיא מימנה למעשה את מלוא חבילות השי לחנוכה, בעיקר בגלל אי-שימת לב היעדר פיקוח.

2. הבדיקה העלתה כי לעתים הסתכמו הוצאותיו בפועל של הוועד בסכום קטן מההוצאות הצפויות, ובעקבות כך השתתפות העירייה בהוצאות אלה הייתה בשיעור גדול מהנהוג. להלן בלוח 1 תפורט השתתפותה בהוצאות האמורות (בש"ח):

לוח 1: השתתפות העירייה בהוצאות הוועד (בש"ח)

השנה	מהות ההוצאה	סך ההוצאה בפועל	שיעור ההשתתפות הצפוי	הסכום שהייתה צריכה להעביר	הסכום שהועבר בפועל	ההפרש
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = [(3)*(4)]	(6)	(7)
2014	יום האישה	486,092	50%	243,046	250,000	6,954
	ימי הולדת	243,600	50%	121,800	125,000	3,200
2015	נופש עובדי העירייה	2,834,219	50%	1,430,340	1,500,000	69,660
	שי לחנוכה	159,988	100%	159,988	175,000	15,012
	סה"כ					94,286

המקור: דוחות ביצוע תקציב של הוועד.

מהטבלה עולה כי אילו הייתה העירייה מפקחת על העברות הכספים לוועד העובדים ומוודאת שהם תואמים לסכומים שהוועד הוציא בפועל, היא הייתה מפחיתה את השתתפותה בהוצאות ועד העובדים בכ-94,000 ש"ח.

העירייה מסרה בתשובתה כי "ההחלטה המנהלית של הנהלת העיר היא **העברת סכום קצוב ומוגדר** הנקבע על פי צפי והערכה של כלל ההוצאה הצפויה... וגם אם בסופו של דבר הסכום שהוצא בפועל איננו תואם בדיוק את ההערכה והתחזית" [ההדגשה במקור].

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אי-השבת הסכומים העודפים לקופתה אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לו ביצעה העירייה פיקוח - ולו מינימלי - על הכספים שהעבירה לוועד העובדים, והייתה דורשת מהוועד את המסמכים הבסיסיים שיתמכו בבקשותיו שהיא תשתתף בהוצאותיו, הייתה יוצאת קופתה נשכרת מכך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי היעדר בקרה מתמשכת על השימוש בכספים שהיא העבירה לוועד העובדים במשך השנים אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין, בהיות הכספים כספי ציבור; אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השקיפות; ואינו תורם לשימוש יעיל וחסכוני של ועד העובדים בכספים אלה.

העסקת קרובי משפחה של חברי ועד העובדים

בסעיף 174א בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) נקבעו סייגים להעסקת קרובי משפחה בעיריות, ובכלל זה נקבע כי "... אדם, שקרוב משפחתו^[20] ממונה על יחידה מיחידות העירייה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה בה; אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העירייה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות". עוד נקבע בסעיף זה כי על אף ההוראות האמורות "רשאים שר הפנים וועדת השירות [ועדה של תשעה חברים, שבין חבריה גם נציגי עיריות, נציגי עיריות שמינה השר לעניין סעיף זה; להלן - ועדת השירות] להתיר העסקת אדם כעובד העירייה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב; השר יקבע את דרכי מינוים של חברי ועדת השירות וסדרי עבודתה".

חוזר המנכ"ל של משרד הפנים ממאי 2011 (להלן - חוזר המנכ"ל) דן בהעסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות. החוזר נועד לסייע בהבהרת הוראות פקודת העיריות ולהגדיר בבירור באילו נסיבות, בהתאם לחוק, נדרשות העירייה לקבל מועדת השירות אישור למינוי קרוב משפחה לעבודה בעירייה. בחוזר צוין, בין היתר, כי "אין להעסיק עובד קרוב משפחה ברשות המקומית, ללא אישור [ועדת השירות] אם: ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות, או לקשרי עבודה בינו לבין קרוב המשפחה שלו ברשות המקומית", וכי "**אין להעסיק עובד קרוב משפחה כאמור לעיל עד לקבלת אישור הועדות**" (ההדגשה במקור).

בחוזר המנכ"ל צוין גם כי גם אם מדובר בהעסקת קרובי משפחה שאינה מחייבת קבלת אישור מועדת השירות, "יש לקבל אישור בכתב מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית, כי לא מדובר באחד המצבים האמורים לעיל ושניתן להעסיק את העובד ללא אישור מינהל השירות או ועדת השירות".

עוד הובהר בחוזר המנכ"ל כי "במקרים בהם נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים המועסקים כבר ברשות המקומית ... תשלח הרשות בקשה לאישור העניין בוועדות האמורות לעיל בצירוף כלל המסמכים האמורים לעיל בצירוף הצעה להסדרת העניין שתאושר על ידי יועמ"ש של הרשות המקומית. יש

20 "קרוב משפחה" מוגדר בסעיף זה לפקודה כלהלן - בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות ילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ.

להגיש בקשה זו תוך חודש ימים מעת היווצרות יחסי הקרבה" (ההדגשה במקור)²¹.

חוזר המנכ"ל קבע כי "קשרי עבודה" כוללים גם העסקת עובד אשר לו "קרוב משפחה המכהן כחבר בוועד העובדים של הרשות המקומית".

משרות ברשות המקומית הן משאב ציבורי. אם פלוני זכה ליתרון לעניין העסקתו ברשות בשל קרבתו לעובד רשות מקומית, לא כל שכן לוועד העובדים שלה, יש לכאורה חשש שהמשאב הציבורי לא הוקצה כראוי. אמנם קרבה משפחתית שכזאת אינה גורמת לפסילת מועמד כשיר וראוי, אולם יש להקפיד על מילוי כל הכללים לאיוש המשרה ועל תיעוד ההליך, על מנת להבטיח כי נשמר שוויון ההזדמנויות ועל מנת להסיר חשש שלא כך היה.

גם מבקר המדינה הדגיש כי הכלל האוסר על ניגוד עניינים בפעילותו של עובד ציבור הוא אחד מעקרונות היסוד של העסקת עובדים בגופים ציבוריים. אחד מסוגי ניגוד העניינים עלול להיווצר במסגרת העסקת קרובי משפחה. העסקת קרובי משפחה מעוררת גם חשש שמשורות ברשות מקומית אינן מוקצות באופן שוויוני והוגן²².

ניתוח נתוני העירייה המעודכנים לאוגוסט 2015 בנוגע לעובדי עיריית פתח תקווה והשוואתו לקובץ מרשם האוכלוסין העלה כי יש קשרי משפחה - כהגדרתם בפקודת העיריות - בין 1,260 מעובדי העירייה (כרבע מכלל העובדים); עוד העלה ניתוח הקובץ כי ל-11 מ-27 חברי ועד העובדים של העירייה יש 24 קרובי משפחה המועסקים בעירייה; וכי לשישה חברי ועד יש יותר מקרוב משפחה אחד המועסק בעירייה.

להלן הממצאים שהועלו בבדיקה בנושא קרבת המשפחה של אותם 24 עובדי העירייה לוועד עובדי העירייה:

היעדר תרשים ארגוני מעודכן

בחוזר המנכ"ל נקבע, בין היתר, כי "רשות מקומית המעוניינת לפנות לקבלת אישור... מועדת השירות נדרשת לצרף לבקשה... תרשים ארגוני כללי של

21 מנכ"ל משרד הפנים פרסם חוזר נוסף בינואר 2012, ובו הבהיר כי ההגבלות שצוינו בחוזר המנכ"ל ממאי 2011 בדבר קבלת עובדים שיש להם קרובי משפחה ברשות המקומית חלות על קבלת עובדים או קידום החל ממאי 2011, ואילו לגבי עובדים שיש להם קשרי עבודה ומונו לפני פרסום החוזר האמור, אין צורך באישור מטעם ועדת השירות למנוי, אלא הוטל על היועץ המשפטי של הרשות "לערוך הסדרים למניעת ניגודי עניינים פנימיים בין העובדים הללו, לצורך הבטחת פעילותה התקינה של הרשות המקומית".

22 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), "העסקת עובדים בהנהלת בתי המשפט ומתמחים במשרד המשפטים", עמ' 705.



העירייה לא הקפידה
על קיום הוראות
פקודת העיריות לעניין
העסקת קרובי
משפחה; למשל, היא
העסיקה ארבעה
קרובי משפחה מדרגה
ראשונה באותה
המחלקה ואיפשרה
קיום יחסי כפיפות
ביניהם ובין מנהל
המחלקה שהוא קרוב
משפחתם

הרשות המקומית וכן תרשים של היחידה שבה יועסק העובד, בדגש על היחסים שבין קרובי המשפחה המועסקים ברשות".

באגף כוח האדם של העירייה נמצאו תרשימים ארגוניים לא מעודכנים לפי יחידות העירייה, המפרטים רק חלק משמות העובדים וכן את תפקידם ואת הגורם שהם כפופים לו. באגף אין תרשים ארגוני מעודכן של העירייה ושל היחידות השונות, שאותו אמורה העירייה לשלוח לוועדת השירות במשרד הפנים כאשר הדבר נדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי בהיעדר תרשים ארגוני מעודכן של כלל יחידותיה אין ביכולתה לפקח על יחסי כפיפות של עובדים שהם קרובי משפחה. אשר על כן, היעדר הפיקוח עלול ליצור ניגוד עניינים בתפקוד השוטף של הרשות המקומית כאשר מערכת היחסים שבין העובדים לממונים, הכוללת יחסי עובדה שוטפים, תושפע מקרבת המשפחה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי לנוכח הערת הביקורת הוציא הסמנכ"ל לארגון ומשאבי אנוש של העירייה (להלן - הסמנכ"ל) הנחיות ולפיהן לכל מכרז לקבלת עובדים (וכן לוועדת הבחינה) יצורף "המבנה הארגוני של המחלקה והאגף הרלוונטי" שבהם יועסק בעל המשרה המוכרזת.

העסקת קרובי משפחה בכפיפות זה לזה

הביקורת העלתה כי העירייה לא הקפידה על קיום הוראות פקודת העיריות לעניין העסקת קרובי משפחה, במקרים כלהלן:

1. ארבעה קרובי משפחה מדרגה ראשונה מועסקים באותה המחלקה תוך קיום יחסי כפיפות ישירים בינם ובין מנהל אותה מחלקה (מינואר 2010; לפני כן, ממאי 2006, הוא כיהן כסגן מ"מ מנהל המחלקה) (להלן - מנהל מחלקה א') וכחבר ועד העובדים, כלהלן:
 - א. עובד א התקבל לעבודה כעובד זמני במחלקה בשנת 2006, ומיולי 2007 הפך לגיסו של מנהל המחלקה. עוד יצוין כי לעובד זה הוענק מעמד של עובד קבוע בספטמבר 2008 על פי המלצת מנהל המחלקה כממונה הישיר על העובד;
 - ב. עובד ב' התקבל לעבודה במחלקה בינואר 2009, ומיוני באותה שנה הפך לגיסו של מנהל המחלקה. גם לו הוענק מעמד של עובד קבוע ביוני 2011, על פי המלצת מנהל המחלקה כממונה הישיר על העובד;

ג. במרץ 2013 התקבל עובד ג' לעבודה במחלקה שניהל באותה עת גיסו, מנהל המחלקה.

2. עובד ד', חבר בוועד העובדים בעירייה, משמש מאוקטובר 2006 בתפקיד מנהל מחלקה במינהל החינוך, ומתוקף תפקידו הוא גם אחראי לאבות הבית של בתי הספר. אחיו משמש כאב הבית של בית ספר תיכון בעיר משנת 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי בשתי מחלקות מתקיימים יחסי כפיפות בין קרובי משפחה האסורים על פי פקודת העיריות והנחיות משרד הפנים, באשר הם עלולים לגרום להיווצרות ניגוד עניינים. יחסי הכפיפות האלה יש בהם כדי לפגוע בשיקולים הניהוליים של הנהלת המחלקות האלה ושל הנהלת העירייה, והם עלולים להשפיע על החלטות המתקבלות בה בעניין תנאי העבודה. כמו כן יש חשש שנגרמה פגיעה בכללי מינהל תקין ובעקרונות השוויון בשל העדפתם של קרובי משפחה ובשל העסקתם בכפיפות ישירה. לנוכח האמור לעיל, היה על העירייה לקיים את הוראות הפקודה ולא למנות באותה יחידה קרוב משפחה של מנהל היחידה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי היה על היועץ המשפטי של העירייה לקבוע הסדרים למניעת ניגודי עניינים פנימיים בין העובדים הללו לבין קרוביהם - מנהלי המחלקות, לצורך הבטחת פעילותה התקינה של העירייה.

3. בעת שעובד ג' הגיש בקשה להתקבל לעבודה הוא דיווח רק על אחד מקרובי משפחתו המועסקים בעירייה (אחיו), ואילו על גיסו, מנהל המחלקה שבכפיפות אליו שובץ, הוא לא דיווח.

משרד מבקר המדינה מעיר לאותו מנהל מחלקה ולעובד ג' כי היה עליהם לדווח על השיבוץ שבגיננו נוצרו יחסי כפיפות.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לנוכח הערת הביקורת יזומן עובד ג' לשיחת בירור "על מנת לברר את הסוגיה בפניו".

4. עוד עלה מעיון בתיקיהם האישים של עובד א' ועובד ב' - שהפכו לגיסיו של מנהל המחלקה לאחר קבלתם לעבודה בעירייה - כי לאחר נישואיהם הם לא דיווחו על היווצרות קרבת המשפחה בינם ובין מנהל המחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל המחלקה, לעובד א' ולעובד ב' כי היה עליהם לדווח על הזיקה ביניהם בהזדמנות הראשונה שבה התעורר חשש כי יש בכך כדי ליצור ניגוד עניינים, על מנת שתיבחן סוגיית יחסי הכפיפות במסגרת עבודתם המשותפת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי מחובתה להנחות את עובדיה, כי עליהם להביא לידיעת מחלקת משאבי אנוש של העירייה כל שינוי בזיקותיהם העלול להעמיד אותם במצב של ניגוד עניינים, בייחוד כאשר מדובר בזיקות של קרבה משפחתית בין שני עובדים המועסקים בעירייה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לנוכח הערת הביקורת, הסמנכ"ל יפרסם הודעה ובה הנחיה לעירייה כיצד עליה לנהוג לאחר שנודע לה על היווצרות קרבת משפחה בין עובדים שכבר מועסקים במסגרתה (קבלת חוות דעת משפטית), וכיצד עליה לנהוג כאשר במהלך תקופת העבודה נוצרת קרבת משפחה בין עובדים (חובת דיווח). עוד מסרה כי הסמנכ"ל הוציא הנחיה ולפיה כל אימת שיתעורר חשש לניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בעירייה עם חבר מוועד העובדים, נציג מינהל משאבי אנוש יהיה אחראי לבדוק אם אכן קיימת קרבת משפחה כאמור, גם אם המועמד לתפקיד לא הצהיר על חשש לניגוד עניינים כאמור.

5. עובדת א' התקבלה בנובמבר 2012 לעירייה לתפקיד מנהלת מדור, לאחר שזכתה במכרז לתפקיד זה. במסמכי המכרז לקראת קבלתה לעבודה דיווחה העובדת לעירייה כי נהג באגף אחר, שהיה גם חבר ועד העובדים בעירייה באותה עת, הוא גיסה. נמצא כי העירייה לא פנתה לוועדת השירות לקבל אישור להעסקתה כנדרש בחוזר המנכ"ל. מספטמבר 2015 מועסקת עובדת זו באגף אחר בתפקיד מנהלת מדור.

6. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי על פי הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים היה עליה לפנות לוועדת השירות של משרד הפנים כדי לקבל את אישורה להעסיק עובדת זו בתפקיד מנהלת מדור.

העירייה מסרה בתשובתה כי אותה עובדת לא דיווחה לעירייה בעת הגשת בקשת מועמדותה לתפקיד כי גיסה הוא חבר ועד העובדים, והעירייה לא ידעה דבר על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לו הייתה מנהיגה מבעוד מועד את חובתו של כל מועמד לתפקיד בעירייה למלא טופס ובו דיווח, בין היתר, אם יש לו קרוב משפחה שהוא חבר ועד, והייתה בודקת בעצמה "בזמן אמת" אם יש קרבה כזאת, היא הייתה מונעת את שהתרחש.

מנהלת מדור תקשורת באחד מאגפי העירייה

1. העירייה פרסמה באוקטובר 2012 מכרז "פנימי/חיצוני" לתפקיד מנהלת מדור תקשורת באחד מאגפי העירייה.

בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979, נקבע כי מכרז פומבי יפורסם בלוח המודעות של העירייה ובשני עיתונים, לפחות אחד מהם עיתון יומי. בתיק המכרזים בעירייה לא נמצאו עותקים של המודעות שפורסמו בלוח המודעות ובשני העיתונים.

העירייה מסרה בתשובתה כי המכרז פורסם באתר האינטרנט שלה ובלוח המודעות של ארגון העובדים, וכי גם מינהל משאבי אנוש פנה למחלקת הדוברות העירייה בבקשה לפרסם אותו בעיתונות כמכרז פומבי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לשמור בתיק המכרזים שלה וכן במחלקת מכרזי כוח אדם ובמשרד דובר העירייה העתק של המכרז (שפורסם בעיתונים ובאתר האינטרנט של העירייה). העובדה כי לא נמצאו העתקים כאמור מעוררת חשש כי העירייה לא פרסמה בסופו של דבר מכרז פומבי לתפקיד זה.

נמצא כי למכרז ניגשה מועמדת אחת בלבד (להלן - המועמדת).

2. בדרישות המכרז צוינו שלושה תנאי סף לקבלת התפקיד: 12 שנות לימוד; תעודת מנהל/ת חשבונות סוג 2 לפחות; ניסיון. במכרז גם צוין כי "**בקשה שתוגש ללא תעודות/ אישורים רלוונטיים ... לא תידון**" (ההדגשה במקור).

נמצא כי אף שהמועמדת החיצונית היחידה שהשתתפה במכרז לא הציגה לוועדת המכרזים תעודה של מנהלת חשבונות סוג 2 (אלא הציגה תצהיר ולפיו התעודה אבדה), העירייה לא פסלה את מועמדותה בשל אי-עמידה בתנאי הסף.

יצוין כי מועמד המבקש לקבל תעודה של מנהל חשבונות מוסמך נדרש לעבור מבחנים מטעם משרד העבודה. בתצהיר שהגישה המועמדת לא צוין שהיא עברה את המבחנים. הבדיקה העלתה כי המועמדת ציינה בתצהיר "סיימתי את לימודי במכללת תל אביב במסלול לימודי הנהלת חשבונות והוסמכתי וקבלתי תעודה כמנהלת חשבונות סוג 2-1. בשל הזמן הרב שעבר ובשל מעבר דירה איני מוצאת את התעודה, ולצער פניתי למכללה שם למדתי, והתברר לי כי המכללה נסגרה".

העירייה מסרה בתשובתה כי היא אינה מקבלת עוד תצהירים בדבר הסמכה או לימודים אלא אישורים רשמיים בלבד, אך בשל "שלל סיבות" לא ניתן גם כיום לתת אישור תצהיר רק לאחר אישור בכתב מהגוף המוסמך להנפיק

אישור כזה, כי לא נשמר בידו מידע על כך. וכי "בנסיבות מסוימות מסתפקת העירייה בהגשת תצהיר [על ידי המועמד]".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לפנות למשרד החינוך בבקשה לקבל אישור בדבר מועד סגירתה של מכללת תל אביב.

3. עוד נמצא כי ועדת המכרזים הסתפקה בפירוט ניסיונה התעסוקתי של המועמדת בדף קורות החיים, ולפיו עבדה במשך כעשרה חודשים במחלקת החינוך של העירייה וכן במשך 11 שנים בחמישה מקומות עבודה שונים, בעיקר בתחום הגבייה, אף שלא הומצא לוועדה שום אישור ממקומות העבודה הקודמים שעליהם דיווחה המועמדת.

העירייה מסרה בתשובתה כי לא מוטלת על מועמד לתפקיד החובה להציג אישורים ממקומות עבודה קודמים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא ניתן לאמת ניסיון של מועמד בלא שצורפו לקורות החיים שלו אישורים בדבר מקומות עבודה קודמים; יתרה מזו - בדרישות המכרז ציינה העירייה במפורש כי "בקשה שתוגש ללא תעודות/אישורים רלוונטיים...לא תידון".

4. בנובמבר 2012 ועדת המכרזים לקבלת עובדים בחרה פה אחד במועמדת היחידה לעיל לתפקיד מנהלת המדור, לאחר שמצאה כי היא עמדה "בדרישות ובכישורים". נוסח פרוטוקול הוועדה כולל פירוט חלקי ביותר בדבר ניסיונה²³. לפי הפרוטוקול, הוועדה לא ציינה נימוקים אחרים לבחירתה למועמדת המתאימה לתפקיד.

המועמדת שנבחרה ציינה בטופס המועמדות לתפקיד כי גיסתה היא סייעת באחד מגני הילדים של העירייה, ובמועד קבלתה של המועמדת לעבודה כיהנה גיסתה כחברת ועד העובדים בעירייה.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא פנתה לוועדת השירות²⁴ לקבל אישור בדבר בחירתה של המועמדת לתפקיד, כנדרש בחוזר המנכ"ל.

23 בעניין ניסיונה נכתב בפרוטוקול כך: "מרבית העבודה העברת כספים לגופים ניהולנו אחת לחדש פרויקט שגויים והצפנו שגויים והוצאנו דוחות אך הכסף פוצל. אחרי שנה קודמתי לראש צוות תחתי היו 8 אנשים... עבדתי בעירייה בפסגה [מרכז פדגוגי] בעבודות מזכירות שונות".

24 כאמור, העובדת התקבלה לעירייה נובמבר 2012. לפני כן היא הועסקה בעירייה באמצעות חברת כוח אדם, ולא כעובדת מן המניין.

תשלומי ארנונה על ידי חברי ועד עובדי פתח תקווה

חובותיו של עובד ד', חבר ועד עובדי עיריית פתח תקווה, בגין תשלומי ארנונה הסתכמו ב-18,543 ש"ח, לפי הנתונים המעודכנים למרץ 2017.

נמצא כי מחלקת הגבייה של העירייה הוציאה בשנים 2016 ו-2017 שתי דרישות לתשלום מידי לפני תפיסת טובין מיטלטלין של החייב (עיקול), אך בפועל היא לא עיקלה דבר בשל דחיית ביצוע העיקולים²⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא פעלה כנדרש לגביית חובותיו של עובד ד', ואף לא נימקה את דחיית ביצוע העיקולים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למחלקת הגבייה כי לפי פקודת העיריות, לכאורה, לא הייתה לה סמכות לדחות את גביית החוב.

העירייה מסרה בתשובתה כי רבים מהליכי הגבייה מורכבים וממושכים ואינם רווחיים מבחינתה, ולפיכך כאשר חוב תופח וצובר ריבית, היא מנסה לגבותו ולהימנע מעיקול מיטלטלין. עוד מסרה העירייה כי בעקבות פרסום ממצאי הדוח יחודדו הנהלים, והחייב יתבקש לציין נימוקים לעיכוב בתשלום החוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא ביצעה כל עיקולי מיטלטלין של חבר הוועד האמור, ולכן לא ניתן לקבוע שהדבר לא השתלם לקופתה. יצוין כי רק למעטים מעובדי העירייה יש חובות ניכרים בתשלומי ארנונה. למשל, על פי הדוח הכספי המפורט של העירייה לשנת 2015 רק ל-13 עובדים היה חוב בארנונה בסכום גדול מ-18,000 ש"ח.

25 להלן פירוט דרישות התשלום: (1) הדרישה הראשונה הוצאה לחייב רק בספטמבר 2016, כעשרה חודשים לאחר שהוצאה הדרישה הקודמת. מחלקת הגבייה דחתה את הדרישה לסוף נובמבר 2016, בלא שנימקה את פשר הדחייה. (2) הדרישה השנייה הוצאה לחייב בינואר 2017, כארבעה חודשים לאחר הדרישה הקודמת, ומחלקת הגבייה דחתה את הדרישה לסוף אפריל 2017, בלא שנימקה את פשר הדחייה.

מכרזים והתקשרויות

המסגרת הנורמטיבית

1. בסעיף 197 בפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות [מכרזים]), נקבעו הכללים לביצוע המכרז ולניהולו.

מטרתו המרכזית של המכרז היא לאפשר לרשות המינהלית לקבל את ההצעה המיטיבית מבחינת האיכות והמחיר, תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

בעניין זה קבע בג"ץ: "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות ורכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא-כל-שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של מימשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו"²⁶.

עוד נקבע בסעיף 198 בפקודת העיריות כי שר הפנים מוסמך לקבוע בתקנות "סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העיריה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל". בתקנות העיריות (מכרזים) נקבעו התנאים שבהתקיימם רשאית העירייה להתקשר בפטור ממכרז.

2. בפקודה נקבע כי מועצת העירייה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה. תפקידה העיקרי של ועדת המכרזים הוא לבדוק את ההצעות אשר הוגשו לרשות המקומית בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לראש העירייה באיזו הצעה לבחור.

הסמכות לקבוע סופית אם לאשר את ההצעה המומלצת אם לאו נתונה בידי ראש העירייה. על פי תקנה 4 בתקנות העיריות (מכרזים), כאשר מדובר בחוזה הטעון מכרז, מועצת העירייה או ראש העירייה אינם רשאים לדון בהצעות מחיר שלא נדונו קודם לכן בישיבת הוועדה.

על פי תקנה 22(ב) לתקנות העיריות (מכרזים), על הוועדה להמליץ על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב באומדן. עם זאת, הוועדה רשאית, לאחר שנתנה לבעל ההצעה

26 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 449, 451-452 (1974).

הזדמנות להעלות את טענותיו לפניה, שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר, בהתחשב בכושרו, בניסיונו או ביכולתו של בעל ההצעה "לבצע את החוזה המוצע או לעמוד בתנאיו".

על ועדת המכרזים חלה החובה לפעול בכפוף לדין המינהלי ולעקרונות היסוד של דיני מכרזים, ותפקידה המרכזי הוא לשקול את טיב ההצעות במכרז, את כשירות המשתתפים בו ואת מידת עמידתם בתנאי המכרז. לפני שתקבל ועדת המכרזים את החלטתה, עליה לבחון את מידת התאמתן של ההצעות לתנאי המכרז, והיא נדרשת להכריע בסוגיות העומדות לפניה, תוך דיון בנושא לשם בירור העובדות, שמיעת טיעוני המציעים, קבלת הסברים מעובדי העירייה ובמידת הצורך מיועצים חיצוניים, לרבות יועצים משפטיים. שיקול דעתם של חברי הוועדה חייב להיות עצמאי, ענייני ואובייקטיבי, ושום גורם אינו יכול להגביל את שיקול דעתה של ועדת המכרזים.²⁷

3. תקנות העיריות (מכרזים) מאפשרות לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לצורך ביצוע עבודה במסגרת מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) כאשר סכום ההתקשרות הוא 141,100-689,000 ש"ח²⁸.

מכרז זוטא נועד להקנות לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. שלא כמכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות לכמה ספקים וקבלנים, לפי סכום ההתקשרות, שפרטיהם מרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן - ספר ספקים) ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

4. בעיריית פתח תקווה נבחרה ועדת מכרזים ובה 11 חברים (להלן - ועדת המכרזים או הוועדה).

עיריית פתח תקווה קבעה בינואר 2011 נוהל הכנת מכרזים עירוני (להלן - נוהל מכרזים), והוא עודכן לאחרונה באוקטובר 2013. נוהל זה נועד להסדיר את הליך ההכנה והביצוע של מכרזים, מרגע שמתעורר באגף המקצועי הצורך בהתקשרות הדורשת מכרז עד חתימת הסכם עם הזוכה במכרז. הנוהל עוסק ביחסים שבין האגפים השונים בעירייה, וכן ביחסים שבין הממונה על המכרזים, שהוא הגורם האחראי להכנת המכרזים ולפרסומם, ובין ועדת המכרזים.

27 שמואל הרציג, **דיני מכרזים**, כרך א' (מהדורה שנייה, התשס"ה), עמ' 274.

28 לפי הנתונים המעודכנים ל-15.5.17, לאחר העדכון השנתי של הסכומים שפרסם משרד הפנים, בהתאם לשינויים שחלו במדד המחירים לצרכן. אם הסכום קטן מ-141,100 ש"ח ניתן פטור מביצוע מכרז.

מספר ההתקשרויות והיקפן הכולל

בשנים 2014-2016²⁹ רכשה העירייה במסגרת התקציב הרגיל ציוד בסך כ-5.9 מיליון ש"ח, כ-5.6 מיליון ש"ח וכ-7 מיליון ש"ח, כסדר השנים³⁰.

בכל אחת מהשנים האמורות התקשרה העירייה באמצעות מכרזים עם ספקים לביצוע עבודות או לרכישת טובין במישרין בכ-30 התקשרויות חדשות³¹. בעיריית פתח תקווה לא נמצאו נתונים מרוכזים על ההיקף הכספי של כלל המכרזים וההתקשרויות. יצוין כי היקפה הכספי של כל התקשרות במכרזי העירייה גדול מהסכום המחייב ביצוע מכרז - מ-141,100 ש"ח³² ועד לכמה עשרות מיליוני ש"ח. נוסף על התקשרויות אלה מבצעת העירייה בכל שנה כמה התקשרויות חדשות הפטורות ממכרז וכן מממשות אופציות להארכת תקופתן של התקשרויות קיימות.

אי-ניהול ספר ספקים

בתקנה 8(ב) לתקנות העיריות (מכרזים) נקבע כי ועדת המכרזים "תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה; רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה".

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי היא אינה מבצעת מכרזי זוטא, ולכן לא חלה עליה החובה לנהל רשימת ספקים. העירייה בחרה לבצע את התקשרויותיה באמצעות מכרז פומבי, אשר ההשתתפות בו פתוחה לפני כל ספק שיעמוד בתנאי הסף שנקבעו במכרז, ולכן אין צורך ברשימת ספקים.

- 29 לפי דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2014 ו-2015; לפי דוח כספי לא מבוקר לשנת 2016.
- 30 לפי ביאור 15 בכל אחד מהדוחות לשנים האמורות, הרכישות כללו מחשבים וציוד נלווה בעלות של 480,000 ש"ח בשנת 2014, 969,000 ש"ח בשנת 2015 ו-505,000 ש"ח בשנת 2016, וכן ריהוט וציוד בעלות של כ-5.41 מיליון ש"ח בשנת 2014, 4.59 מיליון ש"ח בשנת 2015 ו-6.53 מיליון ש"ח בשנת 2016. יצוין גם כי נראה שבעיריית פתח תקווה בוצעו רכישות שוטפות של ציוד, חלקו מתכלה, במסגרת של אגף ומחלקה, והדבר בא לידי ביטוי בסעיף ייחודי לכל תחום.
- 31 נוסף על התקשרויות אלה היא מבצעת כמה התקשרויות באמצעות מכרזי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ. התאגידים העירוניים שבבעלות העירייה מבצעים התקשרויות בעצמם ולא באמצעות העירייה.
- 32 בהתאם למדד שפורסם בדצמבר 2015.

משרד מבקר המדינה העיר³³ בדוחות משנת 2009 ומשנת 2013 כי על כל הרשויות המקומיות, ובכללן עיריית פתח תקווה, להכין ספר ספקים כנדרש בתקנות העיריות (מכרזים) גם אם אינן מבצעות התקשרויות באמצעות מכרזי זוטא, משום שמכרזים אלה הם אמצעים חוקיים להתקשרות העומדים לרשותן בכל עת.

ועדת המכרזים

מניין לישיבות ועדת המכרזים

בתקנות החלות על מכריהן של הרשויות המקומיות אין הוראה מחייבת בדבר המניין הנדרש בישיבות ועדת המכרזים. בסעיף 166(ב) לפקודת העיריות נקבע כי "כל ועדה של המועצה רשאית, בשים לב להחלטות המועצה, ובמידה שלא נקבעה הוראה אחרת בענין זה, להסדיר בעצמה את עבודתה ואת דיוניה". מכאן שוועדת המכרזים מוסמכת לקבוע לעצמה הוראות בדבר המניין החוקי בישיבותיה.

לשם השוואה, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), החלות על מכרזים של השלטון המרכזי אך לא על השלטון המקומי, קובעות במפורש כי "רוב חברי ועדת המכרזים יהיו מנין חוקי בישיבות הועדה".

בדצמבר 2013 שלחה ממלאת מקומה של היועצת המשפטית לעירייה אל חברי ועדת המכרזים סקירה בדבר עבודת ועדת המכרזים ובה הסבירה כי "בישיבת ועדת המכרזים הראשונה יש לקבוע את סדרי עבודת הוועדה כגון קביעת מניין חוקי מינימלי (קווארום) מחייב לשם כינוס הוועדה לקבלת החלטות". כמו כן היא המליצה ש"קווארום הוועדה יעמוד על שלושה חברים כולל היו"ר (חזאת לאור ניסיון העבר)".

ועדת המכרזים, המונה 11 חברים למועד הביקורת, כבר אישרה בקדנציה הקודמת כי המניין המינימלי הנדרש לפעילותה הוא שלושה חברים בלבד. מזכיר הוועדה מסר כי הוועדה בקדנציה הנוכחית, אשר היו"ר שלה לא התחלף לאחר הבחירות האחרונות, לא שינתה את המניין החוקי המינימלי האמור.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי היא מינתה חברי ועדה רבים כדי שייבחר מהם בכל פעם ההרכב המינימלי שקבעה ועדת המכרזים ולא כדי שרובם ישתתפו בכל ישיבת ועדה.

33 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2010), "מכרזים - עיריית באר שבע", עמ' 755 **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**, "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93.

עוד מסרה העירייה בתשובתה כי אף לפי תקנות חובת המכרזים ראוי להגביל את המספר המרבי של חברי הוועדה, כי בהרכב הוועדה (במשרדי הממשלה) יש מניין חוקי מינימלי של שלושה חברים, ואם המנכ"ל מעוניין בכך הוא רשאי למנות עד שני חברי ועדה נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה פגם בהחלטתה למנות הרכב רחב של חברי ועדה, כדי להבטיח שבכל אחת מהישיבות יהיה קווארום מינימלי מספק לשם קיום הישיבה. חשוב מאוד להבטיח השתתפות סדירה ורצופה של חברי הוועדה בכל דיוניה. הדברים תקפים ביתר שאת לגבי ועדת המכרזים אשר להחלטותיה עלולות להיות השפעות ניכרות על העירייה מהבחינה הכספית ואשר עוסקת בתחום מקצועי הדורש ידע והבנה. ראוי לקבוע מספר מצומצם של חברי ועדת מכרזים, שיוכשרו כנדרש בנושא דיני מכרזים, יהיו מחויבים לוועדה וישתתפו באופן סדיר בישיבותיה לאחר שלמדו היטב את החומר הנדרש לקראת כל ישיבה לשם קבלת החלטות מושכלות שיהיו מיטביות עבור העירייה, הן מבחינת איכות ומחיר והן מבחינת מינהל תקין.

נוכחות חברי הוועדה בישיבותיה

בפקודת העיריות לא נקבעה סנקציה שאפשר לנקוט נגד חבר ועדת חובה³⁴ שנעדר מישיבותיה³⁵. לשם השוואה יצוין כי תקנות חובת המכרזים, אשר חלות על מכרזים של השלטון המרכזי, קובעות במפורש כי "נעדר חבר מבין חברי ועדת המכרזים משלוש ישיבות רצופות של ועדת המכרזים או מחמש ישיבות בתקופה של שנה, בלא שמונה לו ממלא מקום לישיבות אלה, יודיע על כך יושב ראש ועדת המכרזים למנהל הכללי של המשרד ולחשב הכללי... המנהל הכללי רשאי להעביר אותו חבר מחברותו בוועדה", בכפוף לסייגים מסוימים.

מבקר המדינה העיר בעבר כי ההחלטות המתקבלות בישיבות הוועדות משפיעות במישרין על אופן ניהול הרשות המקומית. לכן ראוי שחבר מועצה שנבחר לכהן כחבר ועדת חובה ישתתף בישיבותיה ויאפשר בכך פעילות תקינה של הרשות המקומית. באותו עניין העיר מבקר המדינה לעיריות שנבדקו כי היעדרות חברי מועצה מישיבות ועדות החובה אינה עולה בקנה אחד עם המטרות שלשמן נבחרו ועלולה לפגוע בתפקוד הוועדות³⁶.

34 ועדה שהעירייה מחויבת בהקמתה ובכינוסה מפעם לפעם בהתאם לפקודת העיריות.

35 לעומת זאת, הפקודה קובעת סנקציות נגד חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה במשך שלושה חודשים רצופים או שלוש ישיבות רצופות, בכפוף לסייגים שנקבעו בפקודה.

36 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2004), "ניהול מועצת רשות מקומית וועדותיה", עמ' 160.



חברי ועדת המכרזים
נעדרו תכופות
מישיבות הוועדה.
למשל, בשנת 2015
נעדר חבר ועדה א'
מ-10 מבין 13 ישיבות,
וחברי ועדה ב' ו-ג'
נעדרו מ-11 מבין 13
ישיבות. על אף
היעדרויות אלה
המשיכו שלושת חברי
ועדת המכרזים
האמורים לכהן
בתפקיד זה גם בשנה
שלאחריה

מעיון בפרוטוקולים לשנים 2015 ו-2016 של ישיבות ועדת המכרזים, שהיא ועדת חובה, עולה כי חברי הוועדה נעדרו תכופות מישיבות הוועדה, כלהלן: בשנת 2015 השתתפו פחות ממחצית חברי הוועדה בשבע מ-13 ישיבות, ובשנת 2016 השתתפו פחות ממחצית חברי הוועדה בתשע מעשר ישיבות. יודגש כי לעתים ועדת המכרזים דנה בהתקשרויות בהיקף כספי ניכר.

עוד עלה כי בשנת 2015, שבה התקיימו כאמור 13 ישיבות, כמה מחברי הוועדה נעדרו מרובן המכריע של הישיבות: חבר ועדה א' נעדר מעשר ישיבות, וחברי ועדה ב' ו-ג' נעדרו מ-11 ישיבות. על אף היעדרויות אלה המשיכו שלושת חברי ועדת המכרזים האמורים לכהן בתפקיד זה גם בשנה שלאחריה.

גם בשנת 2016, שבה התקיימו עשר ישיבות, חברי הוועדה האמורים נעדרו ממרבית הישיבות: חבר ועדה א' נעדר משמונה ישיבות, חבר ועדה ב' נעדר מתשע ישיבות וחבר ועדה ג' נעדר משבע ישיבות. כמו כן, חבר ועדה ד' נעדר משמונה ישיבות.

חבר המועצה, חבר ועדה א', מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי הוא עורך דין עצמאי ופרנסת משפחתו תלויה לחלוטין בעבודתו, וכי חברי המועצה אינם מקבלים שכר או כל תגמול אחר בעד עבודתם הציבורית. "לכן, על נבחר הציבור למצוא את האיוון בין התפקיד הציבורי לבין המחויבות לפרנסת בני המשפחה. לעיתים, בגלל אילוצי פרנסה - כורח המציאות, לא ניתן להשתתף בכל הדיונים והפעילויות שנבחר הציבור חפץ בהן". עוד מסר חבר המועצה כי באמצע שנת 2015 "החלה הנהלת העיר לשנות, חדשות למבקרים, את ימי כינוסה של הוועדה. שינוי שרירותי ותכוף זה בימי כינוסה של הוועדה, אינו מאפשר את ההשתתפות הרצויה של חבריה בדיונים ומקל על הנהלת העיר, להעביר את ההחלטות בהן הנה חפצה ללא הפרעה".

חבר המועצה, חבר ועדה ד', מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי בשנים 2014 ו-2015 הוא השתתף "באופן קבוע, מלא ופעיל מאד" בוועדת המכרזים, ואולם בשנת 2016 ההשתתפות הייתה בתדירות נמוכה יותר עקב ריבוי התחייבויותיו הציבוריות הרבות. עוד מסר חבר המועצה כי הוא מבין את חשיבות פעילותה של ועדת המכרזים, וכי מעתה ישתדל לשלב את דיוני הוועדה במסגרת פעילותו הציבורית בעירייה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי בתחילת שנת 2017 הוחלט כי ועדת המכרזים תתכנס במועדים שבהם גם המועצה מתכנסת לישיבותיה (ואם יתעורר צורך דחוף בכינוס הוועדה, יתואם מועד נוסף) על מנת להקל על חברי הוועדה, הפועלים בהתנדבות, להשתתף בוועדות המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת המכרזים כי לא ראוי שחבר ועדה ייעדר משיבות הוועדה, ועל אחת כמה וכמה ממרבית ישיבותיה, מה גם שלהחלטות המתקבלות בישיבות אלה, כמו בישיבות של שאר ועדות העירייה, יש השפעה ישירה על אופן ניהול העירייה. חברי מועצה אלה הם שליחי הציבור ונאמניו, וראוי שכל אחד מהם ישתתף בישיבותיה ובכך ימלא את שליחותו וגם יאפשר פעילות תקינה של העירייה. משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ועדת המכרזים כי עליו להעמיד את חבריה, בפרט את אלה הנעדרים תכופות משיבותיה, על המחויבות הציבורית שקיבלו עליהם כשנבחרו לחברי מועצה, וכי עליו להבהיר להם כי אם אין הם מסוגלים למלא את חובתם, בין בשל עומס תפקידיהם ובין מסיבה אחרת, עליהם לפנות את מקומם לאחרים.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי מנכ"ל משרד הפנים הנחה את היחידה הרלוונטית במשרד להציע כמה חלופות, הכוללות הן תמריצים חיוביים והן צעדים עונשיים, אשר יש בהן כדי לחייב את חברי המועצה המכהנים בוועדות החובה להשתתף בדיונים באופן סדיר או להגביר את השתתפותם בדיונים, "הצעות אשר יהוו בסיס לדיון וקבלת החלטות בנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כבר המליץ לו בשנת 2004³⁷ לשקול אם לכלול בחקיקה אמצעים שאפשר לנקוט כלפי חברי מועצה המכהנים בוועדות חובה שאינם משתתפים בסדירות בישיבות הוועדות, או לקבוע דרכים אחרות להבטחת תפקודן הסדיר של הוועדות, בהרכב מלא ככל הניתן.

נוכחות בישיבות ועדת המכרזים של מי שאינו חבר הוועדה

הוראות הפקודה קובעות כאמור כי על ועדת המכרזים להמליץ לראש העירייה על ההצעה הראויה לדעתה לאישור, והוא הגורם המוסמך להכריע סופית מיהו הזוכה במכרז. הגוף היחיד המוסמך להמליץ על הזוכה במכרז הוא ועדת המכרזים. ועדת המכרזים חייבת לזמן לישיבותיה בקביעות, נוסף על חברי הוועדה, את בעלי התפקידים הסטטוטוריים הרלוונטיים ברשות המקומית:

37 ראו מבקר המדינה, **דוחות על ביקורת השלטון המקומי** (2004), בנושא ניהול מועצת רשות מקומית וועדותיה, עמ' 160.



בשלוש משיבות
ועדת המכרזים
שהתקיימו בשנים
2015 ו-2016 נכחו
יועצים חיצוניים, גם
כשהוועדה דנה
בעניינם של מכרזים
שאינם קשורים
ליועצים אלה.
היועצים נכחו גם
בהצבעות שהיו
בישיבות האמורות

הגזבר³⁸, היועץ המשפטי³⁹ והמבקר⁴⁰. גורמים אלה רשאים להשתתף בכל ישיבות הוועדה בעצמם או באמצעות נציג מטעמם.

חובת הסודיות החלה על ועדת המכרזים⁴¹ נוגעת גם לישיבותיה, באופן שמי שאינו חבר בוועדת המכרזים ולא הוזמן להשתתף בישיבה משיבותיה אינו רשאי להשתתף בה, ועל הוועדה לוודא כי לא ישתתף בה, כדי למנוע חשש לפגיעה בחובת הסודיות החלה על ועדת המכרזים.

על פי תקנות העיריות (מכרזים), ועדת המכרזים רשאית להיוועץ במהלך עבודתה באנשי מקצוע פנימיים או במומחים ויועצים חיצוניים. ועדת המכרזים רשאית לאמץ חוות דעת הנראית לה סבירה ומבוססת, ולגבש את החלטתה בהסתמך עליה⁴². אולם יודגש כי היועץ שוועדת המכרזים מעסיקה אינו חבר ועדה, וחוות דעתו היא בגדר המלצה בלבד. שיקול הדעת וסמכות ההכרעה נתונים בידי ועדת המכרזים בלבד. למומחים וליועצים מותר לייעץ לוועדה, אך אסור להם להשתתף בתהליך הסופי של בחירת הזוכה במכרז⁴³.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים עולה כי ככלל, בישיבות ועדת המכרזים שמתקבלות בהן החלטות משתתפים - מלבד חברי הוועדה, נציג הגזבר ונציג היועץ המשפטי - מנהלי מחלקות בעירייה ועובדי הדרג המקצועי. ככלל, עובדי הדרג המקצועי בעירייה אשר אחד המכרזים נמצא בתחום אחריותם משתתפים בישיבות ועדת המכרזים במלואן, ובכלל זה בעת ההצבעה, גם כאשר הדיון בוועדה נסב על נושאים שאינם בתחום מומחיותם ואחריותם. בשלוש משיבות ועדת המכרזים בשנים 2015 ו-2016 נכחו יועצים חיצוניים בדיוני הוועדה ובעת ההצבעות. באותן ישיבות נכחו היועצים החיצוניים גם כשהוועדה דנה בעניינם של מכרזים שלא לעניינם נקראו.

38 לפי פקודת העיריות "הגזבר יוזמן לישיבות המועצה ולישיבות של כל ועדה מוועדותיה, ותינתן לו הזדמנות להשמיע את דעתו, בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה של המועצה או ועדה מוועדותיה, שיש לה השלכה על תקציב העיריה, הכנסותיה או הוצאותיה".

39 לפי חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, "היועץ המשפטי לרשות מקומית יוזמן לישיבות המועצה... ועדת המכרזים וועדת הכספים".

40 לפי פקודת העיריות "לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו".

41 תקנה 6 לתקנות העיריות (מכרזים).

42 בג"ץ 2400/91 **בוני בנין ופתוח בפתח-תקוה בע"מ נ' עיריית נתניה**, פ"ד מח(5) 69, 73 (1991).

43 עומר דקל, **מכרזים**, כרך שני (2004), עמ' 111.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד שאנשי הדרג המקצועי ויועצים שונים ישתתפו רק באותו שלב של הישיבה אשר נוכחותם נחוצה בו. נוכחותם בשלבים אחרים של הישיבה אינה עולה בקנה אחד עם חובת שמירת הסודיות של דיוני הוועדה, הקבועה בתקנה 6 לתקנות העיריות (מכרזים).

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי לנוכח הערת הביקורת היא תרענן את ההוראות ולפיהן בישיבות הוועדה לא ישתתפו יועצים חיצוניים אשר נוכחותם אינה נדרשת במסגרת הדיון בנושא הנדון.

התקשרות ללא מכרז

בסוף שנת 2015 פרסמה העירייה מכרז חדש לביצוע עבודות דפוס לאחר שפג תוקפו של החוזה הישן שנחתם עם עסק א' (אשר זכה במכרז הקודם שפורסם בשנת 2012). בפברואר 2016 נבחר זוכה חדש - חברה ב', ובתחילת אפריל 2016 נחתם עם החברה חוזה לשלוש שנים.

נמצא כי אף שחברה ב' זכתה במכרז, העירייה המשיכה להזמין מספקים אחרים עבודות דפוס בשנת 2016 באמצעות "הצעות מחיר"; לדוגמה, בשנת 2016 העירייה הזמינה מעסק א' עבודות בסך כולל של כ-123,000 ש"ח, וזאת לאחר שהעירייה דרשה הצעות מחיר הן ממנו והן מספקים אחרים מלבד הזוכה במכרז (חברה ב').

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי היא נדרשה להמשיך להזמין עבודות דפוס מספקים אחרים כיוון שנוקקה להן עוד קודם שנחתם החוזה למכרז החדש או כיוון שרכשה פריטים נוספים על אלה שהמכרז נועד לספק לה.

עיון בכרטיס הספק באגף הנהלת החשבונות של העירייה העלה כי רוב ההזמנות בשנת 2016 מעסק א' (שסכומן המצטבר גדול מ-100,000 ש"ח) בוצעו לאחר שנחתם החוזה החדש, וכי רוב עבודות הדפוס שהזמינה מעסק זה באותה שנה היו "הדפסות רגילות" - רכיב בלתי נפרד מהשירותים שלשם אספקתם פורסם המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי התקשרותה לביצוע העבודות עם ספק שלא זכה במכרז לא עלתה בקנה אחד עם עקרונות המכרז, והדבר גרם לפגיעה בעקרון השוויון ובזכויות הזוכה. מעשים אלה הם גם לכאורה בגדר הפרה של הוראות הדיון.


**בשנת 2016 התקשרה
 העירייה ללא מכרז
 עם נותני שירותים
 לצורך הפקת
 אירועים, אף שסכום
 ההתקשרות עם כל
 אחד מנותני השירותים
 חייב ביצוע מכרז**

פיצול מכרזים

בתקנה 5 לתקנות העירויות (מכרזים) נקבע כי "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד".

להלן יפורטו נוהלי העירייה בנושא התקשרויות, וכן דוגמאות לאופן ההתקשרויות שביצעה בפועל:

1. על פי נוהלי העבודה בעירייה לענין הזמנות עבודה, הנבדלים מנוהלי רכש טובין⁴⁴, היחידות בעירייה המזמינות שירות מכינות את הנוסח הסופי של ההזמנות לביצוע עבודה, לאחר שיחידת הבוחן בגזברות העירייה בדקו את ההזמנות ואישרו אותן⁴⁵. כדי להסדיר את הליך הזמנות העבודה נהג מנהל הבוחן לשלוח למנהלי היחידות תזכורות ועדכונים לגבי הסכומים המחייבים פרסום מכרז ולגבי מספר הצעות המחיר שיש לקבל לגבי התקשרויות שאינן מחייבות פרסום מכרז. יצוין כי בהודעת דואר אלקטרוני ששלח מנהל יחידת הבוחן למנהלי היחידות בעירייה ביולי 2015 הוא מסר שיש לקבל שתי הצעות מחיר לפחות לביצוע עבודות שאינן מחייבות פרסום מכרז, עד סכום של 15,000 ש"ח, וכי אם סכום ההזמנות גדול מסכום זה, יש לקבל שלוש הצעות מחיר לפחות.

נמצא כי בשנת 2016 התקשרה העירייה ללא מכרז עם נותני שירותים שונים לצורך הפקת אירועים, אף שהיקף כל התקשרות עם כל אחד מנותני השירותים היה בסכום שמחייב ביצוע מכרז. להלן דוגמאות:

שירותי הגברה ותאורה לאירועים: בשנת 2016 הזמינה העירייה מחברה ג' שירותים בסך של כ-250,000 ש"ח עבור הפקת אירועים שונים בפתח תקווה כגון הרצאות, ערבי זמר וחגיגות. החברה סיפקה ציוד הגברה ותאורה לאירועים כגון מקוליים, מיקרופונים, מקרנים ושירותי טכנאים.

נמצא כי העירייה התקשרה עם חברה ג' ללא מכרז אף שסך ההתקשרות בשנת 2016 חייב ביצוע מכרז זוטא, ומאחר שהעירייה לא ניהלה ספר ספקים ולא נערכה לביצוע מכרזי זוטא, היה עליה, לפי עמדתה, לבצע מכרז פומבי. עוד נמצא כי העירייה נהגה לבקש עבור שירותי הגברה ותאורה לכל אירוע או לכמה אירועים הצעות מחיר משני נותני שירותים לפחות במקום לבצע מכרז לכל האירועים המתוכננים באותה שנה. לדוגמה, לקראת ערב יום הזיכרון שכרה העירייה את שירותי חברה ג' בסך 35,100 ש"ח לאחר

44 העירייה פרסמה נוהל רכש והתקשרויות ביולי 2008, והנוהל עודכן לאחרונה בנובמבר 2015.
 45 לא הומצא לעובדי משרד מבקר המדינה נוהל כתוב - אלא רק הודעות דואר אלקטרוני ששלח מנהל יחידת הבוחן למנהלי היחידות האחרות בעירייה.

שקיבלה מנותני שירותים שתי הצעות מחיר בלבד. יודגש כי גם אילו זו הייתה ההתקשרות היחידה עם החברה ולא היה נדרש מכרז, הרי שלנוכח סכום ההתקשרות הגדול נוהלי העבודה בעירייה מחייבים קבלת שלוש הצעות לפחות.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי היא ניסתה בעבר לפרסם מכרזים לשירותי הגברה ותאורה לאירועים שקיימה, אולם הדבר לא עלה בידה משום שמדובר בשירותים עבור אירועים נפרדים, בעלי אופי שונה, המתקיימים במקומות שונים ובעונות שונות עם קהלים שונים, צרכים שונים, דרישות שונות ומפרטים טכניים שונים לכל אמן שמופיע. כמו כן, לכל אחד מהאמנים יש דרישות אחרות מבחינת מפרטי ההגברה והתאורה. אשר על כן כל אירוע הוא פרויקט בפני עצמו, ומכרז מסגרת אינו הדרך המתאימה לאספקת שירותים כגון אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כל השירותים שקיבלה בשנת 2016 מחברה ג' היו בעלי אופי דומה ואפילו זהה, ויש לראותם כעבודה אחת. לפיכך, ובהיעדר ספר ספקים, היה עליה לפרסם מכרז במקום לפצל את ההתקשרות עם החברה ולקבל הצעות מחיר עבור כל אירוע בנפרד. גם אם לא ניתן להעריך מראש את כמות הציוד שיש לשכור לצורך כל אירוע ואירוע, ניתן לבצע, לכל הפחות, מכרז מסגרת שבו ייקבע מראש מחירון עבור השכרת כל פריט, ותשלום שונה בהתאם למאפייני האירוע.

ציוד לאירועים: בשנת 2016 שכרה העירייה מחברה ד' ציוד בסך כ-543,000 ש"ח עבור הפקת אירועים בפתח תקווה ועבור הכנות לטקסים, לחגים ולמועדים שונים. החברה סיפקה לעירייה במות, כיסאות, שולחנות, מחסומים, מתקני הצללה וכד'.

גם במקרה זה נמצא כי העירייה התקשרה עם חברה ד' ללא מכרז, אף שסך ההתקשרויות בשנת 2016 חייב ביצוע מכרז זוטא. מאחר שהעירייה, כאמור לעיל, לא נערכה לביצוע מכרזי זוטא, היה עליה לפרסם מכרז פומבי. העירייה התייחסה לכל אירוע או לכל כמה אירועים כהתקשרות חדשה, והיא נהגה לבקש הצעות מחיר משני ספקים לפחות עבור הזמנת השירות לכל אירוע או לכמה אירועים.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי התקשרה עם הספק במסגרת מכרז פומבי, וכי תוקף המכרז הוארך בכל שנה במשך חמש שנים ומכוחו בוצעו ההזמנות האמורות בשנת 2016.

מבדיקת חשבוניות הספק בגזברות העירייה עולה כי העירייה שכרה ציוד מהספק גם בהליך קבלת הצעות מחיר בלא שהעבודות שנמסרו לו בהליך

זה היו כלולות במסגרת המכרז, ולמותר לציין שהן לא פורטו בהסכם עם הספק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי עליה לפרסם מכרז חדש כדי שתוכל להסדיר את אופן שכירת הציוד לכלל האירועים ולהימנע מהארכת החוזה הישן שאינו כולל את כל הציוד הנחוץ לה.

2. נוהל המכרזים של העירייה קובע כי "כל מנהל/יחידה יכון תוכנית עבודה שנתית המתייחסת לשנת התקציב הבאה (וזאת עד חודש אוגוסט של כל שנה). התוכנית תכלול ... רשימת החוזים השוטפים אשר יש להכין בשנה הקרובה ... רשימת הפרויקטים החדשים הצפויים להתבצע במהלך השנה". בנוהל האמור נקבע גם כי מינהל או יחידה הנדרשים לפרסם מכרז או להכין חוזה יכינו את כל החומר המקצועי, ימלאו טופס בקשה להכנת מכרז או חוזה ויגישו אותו לממונה על המכרזים לא יאוחר משישה חודשים לפני המועד הצפוי להתקשרות החדשה.

העירייה נהגה לחלק תווי קנייה לנצרכים תושבי העיר בשני מועדים: בפסח ובראש השנה, בסכומים שמחייבים ביצוע מכרז זוטא לפחות. לצורך כך העירייה מפרסמת בכל שנה מכרז חדש. בסוף שנת 2015 מסר מנהל האגף לשירותים חברתיים ובריאות לממונה על המכרזים אומדן - בסך 162,000 ש"ח - להתקשרות העירייה לרכישת תווי קנייה לנצרכים לפסח ולראש השנה.

הבדיקה העלתה כי העירייה אמנם פרסמה מכרז לרכישת תווי קנייה לקראת הפסח, אך המרכז פורסם ב-28.2.16, והמועד האחרון להגשת הצעות למכרז היה 13.3.16, סמוך לחג הפסח. ב-30.3.16 המליצה ועדת המכרזים בעירייה לבטל את המכרז כיוון שהתקבלה הצעה אחת שלא עמדה בתנאי הסף. נמצא כי כבר ב-4.2.16, עוד לפני שפרסמה העירייה את המכרז, היא הזמינה מהזוכה במכרז משנת 2015 - חברה ה' - תווי קנייה לפסח לרכישת מוצרי מזון שיחולקו לנצרכים תושבי העיר, אף שתוקף החוזה שנחתם עם החברה פג בסוף דצמבר 2015. חוזה חדש נחתם רק באמצע אפריל 2016, עם אותה חברה, חודשיים וחצי לאחר ביצוע ההזמנה על סך 130,000 ש"ח עבור חלוקת תווי קנייה לפסח.

עוד נמצא כי העירייה לא ביצעה מכרז פומבי או זוטא כמתחייב על פי החוק עבור כלל רכישות תווי השי לשנת 2016: דהיינו, עבור קנייה זו ועבור קנייה שביצעה לקראת ראש השנה, אלא פיצלה את שתי הקניות לאותה שנה. בחוזה החדש (לקראת חלוקת תווי קנייה בפסח) ציינה העירייה כי היא

ביקשה הצעות מחיר לאספקת תווי קנייה לפסח, והספק הגיש את ההצעה הזולה ביותר⁴⁶.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי העובדה שביצעה את ההזמנה חודשיים וחצי לפני חתימת ההסכם וכשלושה שבועות לפני פרסום מכרז בנדון, והעובדה שהספק הוציא לעירייה חשבונית כבר לפני מועד חתימת ההסכם, מעידות שהפעולות לקבלת הצעות המחיר להסכם זה הן פיקטיביות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית פתח תקווה כי גם את רכישת התווים יש לראות כפיצול של קנייה אחת, המחייבת ביצוע מכרז זוטא. יתר על כן, מאחר שהעירייה לא ניהלה ספר ספקים ולא נערכה לביצוע מכרזי זוטא, היה עליה לבצע מכרז פומבי מבעוד מועד.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי בדצמבר 2015 היא החלה לפעול לפרסום מכרז לקבלת הצעות מחיר לאספקת תלושי חג, וכי בסיום ההליך הוגשה הצעה אחת בלבד, והיא נפסלה מסיבות טכניות. מאחר שהעירייה סברה כי השעה דוחקת, לנוכח העובדה שהמועד היה סמוך מאוד לחג הפסח - היא ביצעה, בלית ברירה, הליך של פנייה לקבלת הצעות מחיר. בסיומו של הליך זה נבחרה הצעתה של חברה ה', אשר הייתה הזולה ביותר. מכיוון שהתלושים היו מיועדים לנזקקים לפי הגדרת גורמי הרווחה בעיר ונותרו ימים ספורים לחג, ביקשה העירייה מחברה ה' באופן חריג כי יסופקו לה התלושים עוד לפני שיושלמו כל החתימות הפורמליות על החוזה. אין מדובר אפוא בפיצול מלאכותי של רכישות כדי להימנע כביכול מחובת קיום מכרז, כי אם בצורך אמיתי שהתעורר בשל דחיפות המצב והאילוצים שנכפו עליה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי העובדה שהיא הזמינה את תווי הקנייה עוד לפני שפורסם המכרז מעידה שפרסום המכרז היה אך למראית עין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי המועד שבו חל חג הפסח ידוע מראש חודשים רבים קודם לכן, ואילו פרסמה העירייה מכרז פומבי מבעוד מועד ולא הייתה מתמהמהת, הרי שבערב חג הפסח היא לא הייתה נקלעת למצוקה ולא הייתה נאלצת לנקוט צעדי חירום.

התקשרויות שבוצעו בפטור ממכרז

בתקנות העיריות (מכרזים) פורטו המקרים היוצאים מן הכלל שבהם העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, ובהם התנאים האלה: חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה המתבצע עם הספק היחיד בארץ של אותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה עבודה; חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהעירייה מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש; חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים; חוזה לביצוע עבודה שערכה הכספי הקבוע בתקנות מועט ומתעדכן מפעם לפעם. כאשר נדרש בית המשפט לעניין הפטור ממכרז הוא קבע כלהלן⁴⁷:

בפסיקה נקבע כי "התקנות, שהותקנו מכוח סעיפים 198 ו-347 לפקודה, מפרטות מה הם סוגי החוזים בהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז, אך כחריג יש לפרשן על דרך הצמצום, לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי".

בתיקון לתקנות חובת המכרזים, שכאמור אינן חלות על רשויות מקומיות, הוספה בשנת 2009 תקנה 1ב(א) ולפיה גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרות באמצעות מכרז פומבי רגיל גם אם הותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא באמצעות מכרז פומבי רגיל. בית המשפט העליון ציין כי לדעתו, "אף שאין התקנות הללו חלות על עיריות, רוח הדברים והרציונלים שביסוד התיקון יפים גם לענייננו שלנו"⁴⁸.

פטור מקיום מכרז מטעמי בלעדיות - חוזה המתבצע עם ספק יחיד בארץ

בתקנות העיריות (מכרזים) נקבע תנאי לקיום פטור ממכרז מטעמי בלעדיות: "מומחה שהוועדה מינתה לענין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ".

בית המשפט העליון קבע כי יש לפרש את המונחים "הספק היחיד בארץ" ו"המומחה היחיד בארץ" בתקנה 3(4) פרשנות דווקנית ומצומצמת⁴⁹. עוד קבע כי "שיקולים בדבר היעילות ומידת ההתאמה של הטובין או של העבודה לדרישות

47 בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3) 267, 269 (1992).

48 עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.01.13).

49 ראו הערה 47.

העירייה ושיקולים אחרים, כיוצא באלה, צריכים, בדרך כלל, לקבל ביטוי בתחומי מכרז פומבי שיתפרסם ולא מחוצה לו⁵⁰.

מכרז שנכללות בו דרישות מסוימות מאוד, המצמצמות את מעגל המציעים הפוטנציאליים באופן שרק ספק יחיד יוכל לעמוד בהן, יכול לשמש למעשה דרך לעקיפת חובת המכרזים באמצעות שימוש בסעיף פטור זה. בספרות המשפטית נאמר כי "ככל שניתן, על מעצב המכרז להימנע מהצבת דרישה להספקת מותג ספציפי או לשימוש בתהליך ספציפי, ואם הימנעות מעין זו אינה אפשרית - עליו לציין כי דרישת המכרז היא למותג או לתהליך המוגדר או לכל מותג או תהליך שווה ערך אחר"⁵¹.

הביקורת העלתה כי עיריית פתח תקווה התקשרה בשנת 2016 עם 11 ספקים ונותני שירותים להזמנת טובין ולביצוע עבודה בלא שביצעה מכרז קודם לכן, וזאת בנימוק שההתקשרות בוצעה עם הספק היחיד בארץ של אותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה עבודה. אולם נמצא כי העירייה ביצעה שתיים מההתקשרויות בפטור ממכרז תוך שימוש לא ראוי בעילה של "ספק יחיד", כלהלן:

1. **התקשרות לרכישת כלי נגינה:** ביוני 2016 ביקשה מנהלת הקונסרבטוריון העירוני בפתח תקווה מוועדת המכרזים להתקשר בפטור ממכרז עם חברה ו' לרכישת כלי נגינה מתוצרת שתי חברות מסוימות בחו"ל וציינה את שמותיהן. עוד ציינה בבקשתה כלהלן: "לאחר בדיקה שעשינו... אין בשוק חברה אחרת שמספקת מוצר זה. החברה הנ"ל [חברה ו'] הינה יבואנית בלעדית ורשמית של [כלי נגינה תוצרת] חברות אלו". באמצע נובמבר 2016 הובא העניין לפני ועדת המכרזים. מנהלת הקונסרבטוריון, שהשתתפה בישיבת הוועדה, ציינה תחילה לפני הוועדה ש"בחנו גם את הכלים, את החלילים... שהם יותר יקרים, ואין לנו צורך בכלים כאלה יקרים". נציגת הלשכה המשפטית בוועדה הבהירה לוועדה שהעלות אינה מצדיקה התקשרות בפטור ממכרז בעילה של "ספק יחיד". בסוף הדיון הצהירה מנהלת הקונסרבטוריון, לבקשת הוועדה, ששום חברה אחרת אינה יכולה לספק את כלי הנגינה שהיא "צריכה, שעונה על הדרישות" שלה. לנוכח זאת הוועדה המליצה על התקשרות בפטור ממכרז עם חברה ו' לרכישת כלי הנגינה.

בסוף נובמבר 2016 פרסמה הלשכה המשפטית של העירייה באתר האינטרנט העירוני הודעה על כוונת העירייה להתקשר עם ספק יחיד לרכישת חלילי צד וקרנות יער ללא מכרז. בהודעה צוינו הדגמים של חלילי צד ושל קרנות יער מהחברות שאת שמן ציינה מנהלת הקונסרבטוריון בבקשתה.

50 שם, עמ' 270.

51 ראו הערה 43, עמ' 270.

מבדיקה בהנהלת החשבונות של העירייה עולה כי בשנת 2016 העירייה שכרה וקנתה כלי נגינה אחרים מחברה ו' בסך של כ-230,000 ש"ח בלא שפרסמה מכרז לשכירתם או לקנייתם, אף שהדבר מתחייב לנוכח הסכום המצטבר שהוציאה העירייה באותה שנה על קנייה ושכירה של כלי נגינה⁵².

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא היה מקום לדרוש כי ירכשו כלי נגינה דווקא מתוצרת חברות מסוימות ולאשר את הרכישה בפטור ממכרז. היה על העירייה לבצע מכרז ובו יוגדרו דרישותיה בנוגע למאפייני כלי הנגינה ובמסגרתו יבוא לידי ביטוי היבט המחיר. לא זו אף זו, לא צוין לפני חברי הוועדה כי באותה שנה העירייה רכשה ושכרה כלי נגינה מאותו ספק בסכומים ניכרים שחייבו פרסום מכרז.

2. התקשרות ל"מתן מענה ממוקד במרכז הנוער לנוער יוצאי

אתיופיה": ביולי 2016 שלח מנהל אגף חברה, נוער וצעירים בעיריית פתח תקווה לוועדת המכרזים בקשה להתקשרות בפטור ממכרז עם עמותה ז' לנוכח היותה "ספק יחיד". בבקשתו ציין מנהל האגף כי העמותה פועלת במבנה עירוני, וכי האגף מבקש להסדיר את פעילות העמותה ולשתף אותה בפעילות הכוללת של המרכז כדי למנוע את בידולה מהאוכלוסייה; כי העמותה תקצה שני עובדים מטעמה שישתתפו בצוות מרכז הנוער וייתנו "מענה ממוקד" לנוער יוצאי הקהילה, וכי העלות השנתית של ההתקשרות עם העמותה היא 125,000 ש"ח. מנהל האגף ציין עוד כי העמותה מקיימת פעילות ייחודית עבור ילדים ונוער בעלי צרכים מיוחדים מהקהילה.

לבקשה צורף מכתבו של היועץ המשפטי של העמותה ובו הוא מבהיר כי העמותה מתמחה זה 18 שנים במתן שירותים מקצועיים ובסיוע לקהילת יוצאי אתיופיה, וכי היא פיתחה ומפעילה תכניות חינוכיות ייחודיות עבור הקהילה למען שילובה החינוכי והחברתי ופועלת בקרב הקהילה על סמך היכרות עמוקה עם מאפייניה וצרכיה. לבקשת מנהל האגף צורפה לבקשה האמורה גם המלצה ממנכ"ל "הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל", ובה צוין כי עמותה ז' היא זכיינית של הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל, וכי משנת 2006 היא מפעילה, במסגרת הפרויקט, את מרכזי הנוער בשבעה יישובים בארץ.

הלשכה המשפטית בעיריית פתח תקווה לא המציאה חוות דעת משפטית לוועדת המכרזים בעניין בקשתו של מנהל אגף חברה, נוער וצעירים להתקשר עם ספק יחיד לצורך מתן שירות זה. בתחילת אוגוסט 2016 המליצה ועדת המכרזים לאשר את הבקשה להתקשר עם העמותה בפטור ממכרז בשל היותה "ספק יחיד".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה שגם במסגרת התקשרות זו היא השתמשה בפטור ממכרז מטעמי בלעדיות שלא כדין ושלא בהתאם לרוח הפסיקה, מכיוון שהוועדה לא מינתה, כנדרש בתקנות, מומחה שיבחן אם העמותה היא "הספק" היחיד בארץ למתן השירות הנדרש. השירות שניתן הוא שירות חברתי לנוער, וייתכן שעמותות אחרות צברו ניסיון רב בתחום זה, ובכלל זה בתחום הטיפול באוכלוסיות מיוחדות. ראוי היה אפוא לפרסם מכרז פומבי ולחלופין, לנוכח העובדה שאומדן ההתקשרות אינו מחייב פרסום מכרז, לפרסם "קול קורא" להזמנת הצעות מחיר מעמותות שונות.

ועדת הרכש

רשויות מקומיות רוכשות אלפי פריטים בשנה, מהם יקרים ומהם זולים, לעתים במסגרת קניות דחופות ולעתים במסגרת קניות שוטפות שבשגרה.

בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הרכש), נקבע כי "מועצת העירייה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי". בעקבות פסק דין של בית המשפט העליון⁵³ דרש משרד הפנים, בחוזר מנכ"ל (1/2009) מינואר 2009, כי הרכב ועדת הרכש, מכוח תקנות הרכש, יכלול אנשי מקצוע בלבד, ולא יכלול נבחרי ציבור.

בתקנות הרכש נקבע כי מנהל רכש ואספקה יכין בכל רבעון, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, תחזית ותכנית צריכה של טובין בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים, בהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה.

עוד נקבע בתקנות הרכש כי מנהל רכש ואספקה יציג בקביעות לפני הוועדה את תכניות הרכש שהוא מציע, וכי הרשות המקומית לא תקנה או תשכור טובין באמצעות מנהל היחידה לרכש ולאספקה ללא אישור הוועדה.

לפי תקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), הרשות המקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה עד לסכום שנקבע בתקנה, המשתנה לפי המדד, בפטור ממכרז - עד 141,500 ש"ח.

ביולי 2008 פרסמה העירייה נוהל רכש והתקשרויות, והוא עודכן לאחרונה בנובמבר 2015 (להלן - נוהל רכש עירוני). מטרת הנוהל - להגדיר כללים אחידים ומערך של תחומי האחריות והסמכות בכל הנוגע לתהליך הרכש וההתקשרויות בסכומים שאינם טעוני מכרז.

53 ע"מ 384/07 מנחם אריאב ראש עיריית נצרת עילית נ' סיעת שינוי (פורסם במאגר ממוחשב, 29.05.08).


**אגף הרכש בעיריית
 פתח תקווה אינו מנהל
 רשימה מרוכזת של
 ספקים ונותני שירותים
 שניתן לפנות אליהם
 כדי לקבל הצעות
 מחיר בעת הצורך**

1. סדרי מינהל תקין מחייבים שוועדת הרכש תרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניו ואת החלטות שקיבלה. שמירה על שקיפות הליך הרכש מבטיחה שההליך ימלא את ייעודו, ורישום פרוטוקולים מאפשר קיום ביקורת ובקרה בנושא.

נמצא כי אגף הרכש לא הקפיד להפיץ את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה למחלקות השונות בעירייה סמוך למועד הישיבה. לדוגמה, לאמצע דצמבר 2016 הפרוטוקול האחרון שהופץ למחלקות השונות בעירייה הוא עבור "סיכום דיוני ועדת רכש ובלאי אוגוסט 2016".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי לפי סדרי מינהל תקין היה על ועדת הרכש לפרסם את החלטותיה סמוך ככל האפשר למועד הישיבה על מנת שלא לעכב את הליך הרכישה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי לנוכח הערת הביקורת היא תרענן את הוראות נוהל הרכש ונוהל הצעות המחיר ואת החשיבות שבפרסום החלטות ועדת הרכש בסמוך למועד הישיבה, על מנת שלא לעכב את הליך הרכישה.

2. בתקנות הרכש נקבע כי "מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין ... על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה"⁵⁴. בנוהל הרכש העירוני נקבע כי בהתקשרויות הפטורות מחובת מכרזים עם ספקים ונותני שירותים, אך המחייבות קבלת הצעות מחיר לפני ההתקשרות, מספר הספקים ונותני השירותים שיש לפנות אליהם לקבלת הצעות מחיר יהיה בהתאם לאומדן של סכום ההתקשרות.

אגף הרכש בעיריית פתח תקווה אינו מנהל רשימה מרוכזת של ספקים ונותני שירותים שניתן לפנות אליהם כדי לקבל הצעות מחיר בעת הצורך. בפועל, את הבקשות לקבל הצעות מחיר שלחו שבעה עובדי אגף הרכש המשמשים רפרנטים למחלקות השונות בעירייה (ארבעה מהם סופחו בשנת 2016 מיחידות שונות), וכל אחד מהם מרכז רשימה אחרת של ספקים ונותני שירותים.

ראוי שאגף הרכש בעירייה יפרסם, גם לעניין התקשרויות הפטורות ממכרז, רשימת ספקי טובין שתהיה פתוחה לעיון מנהלי המחלקות בעירייה ואשר תתעדכן במידת הצורך מפעם לפעם. רשימה כזאת תאפשר למנהלי היחידות השונות להציע לאגף הרכש ספקים שאינם מוכרים לו או לגרוע מהרשימה ספקים שנמצאו ליקויים בפעילותם, והדבר יאפשר לאגף לייעל את הליכי הרכש. הכנת רשימה עשויה גם לאפשר התקשרות באמצעות סבב מחזורי בין הספקים, וכך תינתן לספקים הזדמנות שווה במסגרת ההתקשרויות והליכי הרכש יתייעלו.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי בעקבות הערת הביקורת, וכדי לאפשר את יעול הליכי הרכש בעירייה, היא תנחה את אגף הרכש לאחד את רשימות הספקים הקיימות וכן לפעול לפרסום רשימת ספקי טובין אשר תהיה פתוחה לעיון מנהלי מחלקות בעירייה ולעדכן רשימות אלו מפעם לפעם.

3. על פי תקנות הרכש, "מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין... [בסכום הנמוך מסכום המזערי המחייב מכרז] על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה".

בנוהל העירוני נקבע המספר המזערי של ספקים שאליהם חייבת העירייה לפנות בהתאם לאומדן של עלות ההתקשרות; אם סכום האומדן הוא 5,000 ש"ח ומטה, יש לקבל מספקים שונים שלוש הצעות מחיר לפחות; אם סכומו 5,001-30,000 ש"ח - יש לקבל שלוש הצעות מחיר לפחות, והספקים נדרשים לשלוח את הצעותיהם במעטפות סגורות; אם הסכום גדול מ-30,000 ש"ח אך אינו מחייב מכרז - יש לקבל ארבע הצעות מחיר במעטפות סגורות.

נמצא כי עיריית פתח תקווה ניהלה הליך רכש של התקשרויות שאינן מחייבות מכרז בלי שפנתה למספר הנדרש של מציעים על פי הנוהל העירוני. לדוגמה, בבדיקה אקראית של עשר הזמנות טובין בפברואר 2016 נמצא כי במסגרת שלוש מההתקשרויות פנתה העירייה לשני ספקים בלבד כדי לקבל הצעות, אף שהנוהל העירוני מחייב אותה לפנות לשלושה ספקים לפחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא פנתה למספר הספקים המזערי שמחייב הנוהל העירוני ועל שלא נימקה ותיעדה בפרוטוקולים של ועדת הרכש את הנסיבות שגרמו לה לחרוג מהנוהל העירוני.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי בימים אלו היא שוקדת על ניסוח נוהל הצעות מחיר שבמסגרתו יובאו בחשבון הערות הביקורת. הנוהל יחול

על כל יחידות העירייה, והוא יעסוק בניהולן ובקבלתן של הצעות מחיר לרכש ולהזמנות עבודה (שירותים וטובין) בסכומים שאינם מחייבים מכרז. עד להשלמת הנוהל תרענן העירייה את הוראות נוהל הרכש ונוהל הצעת המחיר החלים על הליכי רכש בהתקשרויות שאינן מחייבות קיום מכרז, תוך הדגשה כי העירייה נדרשת לפנות לספקים לקבלת הצעות, וכי אם פנתה למספר קטן מהנדרש של ספקים עליה לנמק את הסיבה לכך.

4. על פי נוהל הרכש, כל רכישות הטובין ירוכזו וינוהלו ביחידת הרכש, בהתאם לנוהל הרכש. בנוהל נקבע ש"כל בקשה לקבלת הצעות מחיר לרכישת טובין תתבצע אך ורק על ידי יחידת הרכש העירונית, פרט למקרים יוצאי דופן, אותם יאשר מנהל הרכש העירוני ליחידה לקבל מחיר מהספק בהתאם לנוהל".

נמצא כי עד שנת 2015 פעולות הרכש בעירייה היו מפוזרות בין יחידות שונות בעירייה (אגף המשק והרכש, מינהל שפ"ע, מינהל התרבות, אגף הספורט, שירותים חבריים, רשת ספריות, שכונות), ולפיכך יחידות רבות ניהלו אותן, אף שהתיאום ביניהן היה חלקי בלבד.

בתחילת שנת 2016 ביצעה העירייה שינוי מבני של ארגון מערך הרכש בה. מודל "איגום הרכש" התבסס על חמישה ענפי רכש בכפיפות למנהל אגף המשק והרכש. בהתאם למודל, כל ענף יטפל בנושאי הרכש היחידתיים שעליהם הוא מופקד, ותתקיים זיקה ארגונית או תפעולית בין עבודת היחידות המסונפות לענף הרכש. כמו כן הוחלט על איגום כל תקציבי הרכש היחידתיים, מלבד יחידת החינוך, באגף המשק והרכש. לצורך כך הכינה העירייה תכנית שנתית וקבעה תקציב לכל יחידה על פי הצרכים שלה. סך התקציב שנקבע לשנת 2016 הסתכם ב-1.86 מיליון ש"ח, ולאמצע דצמבר 2016 נוצל מהסכום האמור סך של כ-1.6 מיליון ש"ח.

בבדיקה שנעשתה בסוף שנת 2016 נמצא כי באותה שנה האגף עדיין לא ביצע בשלמותו את תהליך איגום הרכש. היחידות השונות מקבלות את הצעות המחיר, בוחנות אותן ומגבשות את המלצותיהן בנושא. את המלצותיהן מגישות היחידות לאישור ועדת הרכש.

עוד נמצא שאין בידי האגף נתונים מרוכזים לגבי מספר הרכישות שביצעו היחידות השונות.

חשוב מאוד לנהל את כל הרכש העירוני באמצעות אגף הרכש, כגורם מוביל ומומחה בנושא זה, והדבר עשוי לתרום לחיסכון בכספי ציבור ולשמירה על סטנדרטים גבוהים של מינהל תקין, תיעוד ובקרה וכן לצמצום טעויות ולמניעת פגיעה בטוהר המידות. כמו כן, ניהול הרכש במתכונת מבוצרת אינו מאפשר שמירה על הידע הארגוני ארוך הטווח בנושא הרכש. טוב עשתה העירייה שקבעה כללים לאיגום הרכש באמצעות אגף הרכש, אולם עליה להקפיד כי הם ייושמו. על הנהלת העירייה מוטל אפוא להנחות את היחידות השונות שלא לבצע רכישות טובין בעצמן אלא באמצעות אגף הרכש בלבד, ולהקפיד כי אכן כך ייעשה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי היא אכן החלה בהליך של איגום הרכש, ואולם לנוכח הערת הביקורת היא תחיש את התהליך כדי שיושלם עד לשנת 2018. חלק מסעיפי תקציב הרכש של ציוד מתכלה עדיין נשאר בידי היחידות הרלוונטיות, אלא שגם הצעות המחיר שקובעות יחידות אלו כפופות לאישור מראש של אגף הרכש והלוגיסטיקה של העירייה. תחום הרכש של בתי הספר וגני הילדים אמור גם הוא לעבור לאחריות אגף הרכש והלוגיסטיקה בעירייה, וזאת כבר בשנה הקרובה.



עיריית פתח תקווה
אינה מפרישה
מתקציבה את
הסכומים הדרושים
לכיסוי הגירעון
שצברה בשנים
קודמות, כפי שנקבע
בתקנות הכנת
תקציבים

טיפול העירייה בגירעון המצטבר

בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, נקבע: "סך כל ההקצבות לתשלומים ולקרנות בתקציב לא יעלה על סך כל אומדן התקבולים". כלומר, הרשויות המקומיות בישראל אמורות לנהל תקציב מאוזן.

רשויות מקומיות רבות רואות בגירעון תקציבי, האסור על פי חוק, סוג של אמצעי נוסף להגדלת תקציבן, ומכך משתמע שהדורות הבאים יישאו במחיר (בכך שהם ישלמו ארנונה מוגדלת או יקבלו שירות ירוד, מאחר שתשלומי הארנונה יוקצו לכיסוי גירעונות העבר) או שהממשלה תשלים את החסר.

בסעיף 232א(ב) לפקודת העיריות נקבע כי "השר יכריז על עירייה כעירייה איתנה אם התקיימו בה התנאים המפורטים... וכן כל התנאים המפורטים... שלהלן: (1)א) שיעור הגירעון המצטבר של העירייה, כפי שהופיע בדוח המבוקר השנתי האחרון, אינו עולה על 12.5%...".

הפרשה בתקציב העירייה לכיסוי גירעונה המצטבר

בתקנות הכנת תקציבים נקבע כי "היה לרשות המקומית גירעון משנים קודמות, תפריש בתקציב את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון, או כל סכום אחר שאישר שר הפנים או מי שהסמיך לכך".

נמצא כי לסוף שנת 2015 לעיריית פתח תקווה גירעון מצטבר בסך כ-175 מיליון ש"ח שהחל להיווצר לפני שנים רבות.

מעיון בדוחות הכספיים המבוקרים ובספרי התקציב של עיריית פתח תקווה לשנים 2011-2015 עולה כי העירייה אינה מפרישה מתקציבה את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון שצברה בשנים קודמות (לפני שנת 2008) כפי שנקבע בתקנות הכנת תקציבים.

בלוח להלן יפורטו הגירעונות המצטברים בתקציב הרגיל של עיריית פתח תקווה לסוף כל אחת מהשנים 2011-2015 (באלפי ש"ח):

לוח 2: הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל של עיריית פתח תקווה בשנים
2015-2011 (באלפי ש"ח)

שנה	2011	2012	2013	2014	2015
התקציב	1,225,802	1,301,194	1,438,511	1,495,729	1,608,578
הגירעון המצטבר לתחילת השנה	177,670	177,566	177,530	175,186	174,815
העודף השוטף	(104)	(36)	(2,844)	(371)	(42)
הגירעון המצטבר לסוף השנה	177,566	177,530	175,186	174,815	174,773
הגירעון המצטבר יחסית לתקציב השוטף	14%	14%	12%	12%	11%

המקור: הדוחות הכספיים של העירייה לשנים 2015-2011.

מהלוח עולה כי הגירעון המצטבר של העירייה פחת בכ-3 מיליון ש"ח בלבד (2%) בשנים 2015-2011.

פרטים על הגירעון המצטבר של העירייה

באמצע דצמבר 2016 מסרה גזברית העירייה לצוות הביקורת כי חלק מגירעונה המצטבר של העירייה לשנת 2015, בסך כ-102.4 מיליון ש"ח, נוצר בשנים 2003 ו-2004 בעקבות הקמת תאגיד המים המקומי. גזברית העירייה מסרה עוד כי משנת 2008 תקציב העירייה מאוזן, וכי הגירעון שלה קטן מ-12.5% מסך ההכנסות, ולנוכח שיעור זה היא נחשבת לעירייה איתנה.

בסוף דצמבר 2016 מסרה גזברית העירייה לעובדי משרד מבקר המדינה הסבר נוסף על מהות הגירעון ה"מורכב בחלקו גם מפעולות רישומיות חשבונאיות שאין להן השפעה כספית באותה שנה, כגון: הפרשה לתביעות משפטיות, לביקורת מס הכנסה ולביטוח לאומי". הגזברית לא פירטה את סכומי הפרשות, ואף לא את המקורות לכיסוי הגירעון.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי גירעונה לסוף שנת 2015 מסתכם ב-175 מיליון ש"ח - 100 מיליון ש"ח מהסכום נוצר עוד בשנות התשעים של המאה העשרים, ויתרתו (75 מיליון ש"ח) מקורו בעיקר בהפרשות בגין תשלום פסקי דין. זאת ועוד, שיעור הגירעון זניח יחסית לתקציב העירייה, והוא עתיד לפחות עוד יותר בשנים הבאות; גירעון בשיעור הקטן מ-12.5% הוא גירעון

סביר, אינו משמעותי ואינו מכביד על תקציב העירייה⁵⁵. אשר על כן אין מקום להפרשה מתקציב העירייה לצורך צמצום הגירעון.

העירייה מסרה עוד כי חברות הדירוג בוחנות את איתנותה הכלכלית של הרשות המקומית מבחינת גודלה, שיעור צמיחתה, יציבותה הכלכלית, הפרופיל הסוצי-אקונומי שלה ועוד, ובפרמטרים אלה העירייה נמנית עם הרשויות המקומיות המובילות בישראל. עם זאת, העירייה בוחנת הכנת תכנית לצמצום הגירעון, ועמדתה היא שאם ייווצרו עודפים בתקציבה, היא תבחן אם ביכולתה להפריש כספים לצמצום הגירעון.

העירייה גם הסבירה כי לא הפרישה בתקציבה את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון מכיוון ששר הפנים אישר את תקציבי העירייה במשך יותר מעשר שנים אף שלא הופרשו במסגרתם סכומים לכיסוי הגירעון, ובכך הביע את עמדתו כי אין צורך בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי אף שהיא נחשבת לעירייה איתנה גם לנוכח שיעור הגירעון המצטבר שלה, ראוי לקבוע תכנית רב-שנתית כדי להפריש מתקציבה את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון המצטבר שלה כמתחייב מתקנות הכנת תקציבים. זאת ועוד - אמנם מאחר שהעירייה צברה גירעון בשיעור קטן מ-12.5% מסך ההכנסות בתקציבה השוטף היא עומדת ב"תנאי סף" להכרזה על עירייה כאיתנה, אך אין בכך כדי לבטל את האמור בתקנות. משרד מבקר המדינה מבקש להדגיש כי גם אילו היה מדובר בשיעור גירעון "זניח" - ולא כך הדבר - עדיין מדובר בגירעון בסכום עתק שכיסויו יחסוך לקופת העירייה תשלומי ריבית והצמדה בסכומים גדולים בכל שנה⁵⁶.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא מילא נאמנה את תפקידו, לנוכח העובדה שהוא לא העיר לעירייה - ישירות או באמצעות רואי החשבון שמינה עברה - על כך שלא הכינה תכנית לכיסוי הגירעון המצטבר ועל כך שלא הפרישה מתקציבה את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון.

55 העירייה מסרה בתשובתה כי ניתן ללמוד על כך מכמה הוראות חוק, והזכירה לעניין זה את סעיף 232א(ב) לחוק תיקון פקודת העיריות (מס' 135) התשע"ד-2014; פרמטרים לבחינת זכאות לפרס שר הפנים - מסמך משרד הפנים מ-7.7.15; סעיף 45 וסעיף 46(ב) חוק יסודות התקציב התשמ"ה 1985; וסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 98), התשע"ב-2012.

56 לפי הדוח הכספי של העירייה לשנת 2015, היא שילמה ריבית והצמדה בסך כ-10 מיליון ש"ח עבור הלוואות שהיא נטלה; אך בדוח הכספי לא פורט הסכום מכלל הלוואות אלה אשר יועד לכיסוי הגירעון, ואף לא פורטו סכומי הריבית עבור הלוואה לכיסוי הגירעון.

סיכום

הממצאים שהועלו לעיל מעידים שעיריית פתח תקווה לא קיימה את הוראות הדין בכל הנוגע לטיפול במתנות הניתנות לנבחרי הציבור שלה ולעובדיה. מעמד המתנות לא הוסדר כלל, אף לא בנוהל פנימי. היעדר פעולה של העירייה בתחום זה פותח פתח רחב לאפשרות של קבלת טובת הנאה בשווה כסף. גם האופן שבו פעלה מול ועד העובדים שלה במרוצת השנים לא עלה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, באשר היא לא קבעה בהסכם עמו את סכום המסגרת השנתית של ההעברות הכספיות מקופתה לקופתו, לא נתנה גילוי נאות בחשבונותיה לסך ההעברות השנתיות ולא קיימה פיקוח כנדרש על הנעשה בכספים שהעבירה לוועד. גם הוראות פקודת העירייה והנחיות משרד הפנים בדבר העסקתם של קרובי משפחה בעירייה לא כובדו.

בבדיקת הליך קבלת החלטותיה של העירייה על ביצוע עבודות ורכישת טובין הועלו ליקויים בכל הנוגע להקפדתם של חברי ועדת המכרזים להשתתף בישיבות הוועדה - השתתפות שהיא בגדר חובה ואף שליחות - ועל הצורך שבהליך מכרז ובדיונים הנוגעים לו ייחשף מידע רק לפני מי שעוסק בכך. כמו כן הועלו ממצאים בכל הנוגע להתקשרותה באמצעות מכרזים עם ספקים לביצוע עבודות ולרכישת טובין.

הממצאים שהועלו בביקורת זו מעידים שעיריית פתח תקווה לא נהגה משנה זהירות בכספי הציבור שעליהם הייתה מופקדת. הדבר עלול לפגוע באמון הציבור בה ובשמירה על טוהר המידות. אשר על כן, עליה להקפיד להבא לשמור על כללי מינהל תקין, לנהוג בשקיפות בכל הנוגע להעברת כספים מקופתה לקופת ועד העובדים שלה ולהקפיד לפעול לפי הכללים המצופים ממנה בכל הנוגע להעסקתם של קרובי משפחה במנגנונה. יודגש כי לדרך טיפולה של העירייה בתיקון הליקויים האלה יש חשיבות ציבורית רבה.