

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת מעקב

**העסקת יועצים
חיצוניים על ידי
רשויות מקומיות -
ביקורת מעקב**



העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות - ביקורת מעקב

רקע

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר בפטור ממכרז עם יועצים לסיוע בביצוע תפקידיהן (יועצים חיצוניים). היועצים מספקים לרשויות שירותי ייעוץ במגוון רב של תחומים, ובהם אדריכלות, הנדסה, ייעוץ ארגוני, יחסי ציבור, ראיית חשבון, ייעוץ כלכלי ועוד. ההתקשרויות האמורות כפופות להוראות הדין והנחיות משרד הפנים, על פיהן מחויבות הרשויות המקומיות להתנהל תוך הקפדה על שקיפות, שוויוניות, מינהל תקין, יעילות ושמירה על כספי ציבור.



נתוני מפתח

63%

שיעור התשלום לחמשת היועצים שעזימום התקשרה עיריית הרצליה בשנת 2021, שהשתכרו הכי הרבה מתוך סך התשלומים ששולמו ליועציה

2.7
מיליון ש"ח

שילמה עיריית הרצליה ליועצים שעזימום התקשרה בשנים 2019 - 2021

9.5
מיליון ש"ח

שילמה המועצה האזורית באר טוביה ליועצים שעזימום התקשרה בשנים 2019 - 2021

1,121

סך ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים בשנים 2019 - 2021 של שש רשויות מקומיות שנבדקו: עיריית אשדוד (508), מועצה אזורית באר טוביה (54), מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה (125), עיריית גבעתיים (258), עיריית הרצליה (148), עיריית קריית ביאליק (28)

2.09
מיליון ש"ח

סכום התקשרויות המועצה האזורית באר טוביה עם יועצים חיצוניים בשנים 2019 - 2021 באמצעות הזמנות עבודה שלא כללו פירוט על התחייבויות וחכיות הצדדים ובלי שנחתמו הסכמים בעניין

65%

שיעור התקשרויות המועצה האזורית באר טוביה עם יועצים חיצוניים בשנים 2019 - 2021, שבהן לא מולא או לא נמצא שאלון לאיתור ניגוד עניינים, מתוך 54 התקשרויות

67%

שיעור התקשרויות המועצה האזורית באר טוביה עם יועצים חיצוניים בשנים 2019 - 2021, שבהן לא נמצא נספח ביטוחי, מתוך 54 התקשרויות

67%

שיעור התשלום לחמשת היועצים שעזימום התקשרה המועצה האזורית באר טוביה בשנת 2021, שהשתכרו הכי הרבה מתוך סך התשלומים ששולמו ליועציה



פעולות הביקורת

בחדשים יוני-אוגוסט 2022 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בדוח הקודם (הביקורת הקודמת)¹ בכל הקשור להעסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות² (ביקורת המעקב). במסגרת זו נבדק יישום "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז" (נוהל משרד הפנים או הנוהל) שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים לאחר פרסום הדוח הקודם ושנועד להסדיר את התקשרויות הרשויות עם יועצים חיצוניים³. נוסף על כך ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על נושאים נוספים שלא נכללו בדוח הקודם: תיעוד מסמכי ההתקשרות עם יועצים, תשלום ליועצים ועלויות העסקת היועצים. ביקורת המעקב נעשתה בעיריית הרצלייה, במועצה האזורית באר טובייה ובמשרד הפנים. בדיקות נוספות באמצעות הפצת שאלון נעשו בעריות אשדוד, גבעתיים וקריית ביאליק ובמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה שנבדקו גם בביקורת הקודמת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

ביקורת משרד הפנים על התקשרויות הרשויות המקומיות עם היועצים החיצוניים - משנת 2018 ועד מועד הביקורת משרד הפנים לא עשה ביקורת ומעקב על התקשרויות של הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים, ולא בדק אם הרשויות פועלות בעניין זה בהתאם להוראות הנוהל שקבע. עם זאת, יצוין כי ביוני 2022 הנחה משרד הפנים את רואי החשבון מטעמו לערוך בדיקה של נושא ההתקשרויות במסגרת הכנת דוחות מפורטים לשנת 2021 (נכון למועד הביקורת הדוחות לא פורסמו). כמו כן, אין גורם במשרד הפנים שעוסק בנושא התקשרויות הרשויות המקומיות עם יועצים.

ביקורת הרשויות המקומיות על העסקת היועצים החיצוניים - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית הרצלייה לא הסדירה את הליכי הדיווח של היועצים על פעילותם, את הפיקוח של העירייה עליהם ואת מנגנון אישור דרישות התשלום של היועצים. המועצה האזורית באר טובייה מסרה למשרד מבקר המדינה במסגרת הדיווח על תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם כי במסגרת ניהול יועצים ייכלל פרק נוסף שבו יפורטו הליכי הפיקוח והבקרה על הפעלת היועצים. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי לא תוקן. עיריית הרצלייה לא כללה בנוהל היועצים שלה הנחיות לגבי הליכי הפיקוח והבקרה על ביצוע עבודת היועץ, והמועצה האזורית באר טובייה, שלא בהתאם לדיווח האמור, לא נתנה בנהליה התייחסות לתהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים על התקשרויות המועצה עם יועצים ולבחינת הניסיון

1 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות".
 2 הביקורת לא כללה התקשרויות עם יועצים משפטיים.
 3 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 מנובמבר 2016.



הקודם שלה עם יועצים בטרם תחליט על התקשרות עתידית אתם, ולא נתנה התייחסות לתיעוד התהליכים האמורים ותוצריהם.

מנגנונים להסדרת ההתקשרות עם יועצים ברשויות המקומיות - למועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** אין נוהל שמסדיר את הליך התקשרויותיה עם יועצים חיצוניים, לרבות ניהול מאגר היועצים, בחינת ההתקשרות עם יועצים וניהול ההתקשרות עד סיומה.

בחינת חשש לניגוד עניינים - בביקורת הקודמת עלה כי המועצה האזורית **באר טובייה** לא פעלה במשך תקופה ממושכת להסדרת סוגיית החשש לניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים, וגם אחרי שפרסם משרד הפנים הנחיות בעניין זה היא השתתה כארבע שנים ביישומן. המועצה לא קבעה בהסכמים עם יועציה כי הם מחויבים במילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים כתנאי להעסקתם ולא דרשה מהיועצים שעמם התקשרה למלא את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי לא תוקן - המועצה לא שילבה בנהליה הנחיה בדבר החובה למילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בכ-65% מההתקשרויות המועצה בשנים 2019 - 2021 לא מולאו שאלונים למניעת ניגוד עניינים או שהשאלונים לא נמצאו ברשות המועצה.

תיעוד מסמכי התקשרות עם יועצים - במהלך ביקורת המעקב המועצה האזורית **באר טובייה** לא איתרה מסמכים הנוגעים להתקשרויותיה עם יועצים בשנים 2019 - 2021, בהם הסכמים, הזמנות עבודה, נספחים ביטוחיים של חלק מהיועצים ושאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים. במסגרת התייחסותה לדוח הביקורת המציאה המועצה מסמכים חסרים בנוגע להזמנות עבודה, לנספחים ביטוחיים, לשאלוני איתור ניגוד עניינים ולתצהירים בדבר היעדר ניגוד עניינים. אולם, גם לאחר קבלת ההתייחסות, כאמור לא היו שאלונים לאיתור ניגוד עניינים לכ-65% מההתקשרויות, להתקשרות אחת מתוך 54 התקשרויות לא נמצא הסכם או הזמנת עבודה ושיעור הנספחים הביטוחיים שלא היו ברשות המועצה נע בין כ-62% (18 מתוך 29) בשנת 2019 לכ-82% (9 מתוך 11) בשנת 2021.

התקשרויות באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם - בביקורת הקודמת הועלה כי בשנים 2012 - 2014 התקשרה המועצה האזורית **באר טובייה** ב-18 מקרים עם יועצים באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים, כגון מטרות ההתקשרות, דרישותיה, תקופת ההתקשרות, התמורה בגין ההתקשרות והסעדים שיעמדו למועצה אם יתגלעו מחלוקות בינה לבין נותן השירות. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי לא תוקן - כ-69% מההתקשרויות (37 מתוך 54) שקיימה המועצה בשנים 2019 - 2021 בהיקף כספי כולל של 2.09 מיליון ש"ח, ושלגביהן התקבל מידע, נעשו באמצעות הזמנות עבודה שלא כללו פירוט על ההתחייבויות והזכויות של הצדדים ובלי שנחתמו הסכמים בעניין.

הקמת מאגר יועצים ופרסום דבר קיומו - נמצא כי בדצמבר 2021 החלה המועצה האזורית **באר טובייה** להקים מאגר יועצים ממוכן; המאגר פורסם בינואר 2022, אולם עד למועד סיום הביקורת ועדת השלושה של המועצה לא עשתה בו שימוש. כמו כן, נכון למועד קיום הביקורת ב-30 תחומי ייעוץ מתוך 48 תחומים במאגר היועצים של המועצה היו לכל היותר שלושה יועצים במאגר, ב-19 תחומים היה רשום יועץ אחד בלבד. בעקבות הביקורת המועצה פעלה להגדלת רשימת היועצים במאגר, כך שמתוך 19 תחומי ייעוץ בהם היה רשום יועץ אחד, נותרו 6 תחומים כאלה.



פרסום מידע על התקשרויות הרשויות עם יועצים חיצוניים באתרי המרשתת הרשותיים - המועצה האזורית באר טובייה לא פרסמה באתר המרשתת שלה כ-73% (47 מתוך 64) מהחלטות דיוני ועדת ההתקשרויות - ועדת השלושה - לגבי התקשרויות המועצה עם יועצים חיצוניים בשנים 2019 - 2022, שלא בהתאם לנוהל משרד הפנים. שיעור ההחלטות שלא פורסמו היה גבוה במיוחד בשנת 2019, אז לא פורסמו כ-94% מהן.

עלויות העסקת יועצים על בסיס שעתי - משרד הפנים לא קבע עבור הרשויות המקומיות הוראה בכל הקשור לתעריפי התקשרות עם יועצים חיצוניים, ולא הנחה אותן להתבסס על הוראת תכ"ם (תקנות כספים ומשק) שפרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר (חשכ"ל) לשימוש משרדי הממשלה על תעריפי ההתקשרות עם נותני שירותים חיצוניים ועובדי קבלן. ב-9 מתוך 11 התקשרויות שנדגמו בעיריית הרצלייה שילמה העירייה ליועצים שכר שעתי שתאם את השכר שהוגדר בהוראת תכ"ם, ובשתי התקשרויות השכר היה גבוה מהשכר שהוגדר בהוראת תכ"ם. ב-2 מתוך 3 התקשרויות שנדגמו במועצה אזורית באר טובייה שילמה המועצה שכר שעתי שעל פניו תאם את השכר שהוגדר בהוראת תכ"ם. לגבי ההתקשרות השלישית נקבע ליועץ שכר שעתי גבוה מתעריף תכ"ם.



נוהל משרד הפנים להתקשרויות עם יועצים - עד תום הביקורת הקודמת באמצע שנת 2015 לא פרסם משרד הפנים נוהל לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור ממכרז. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 פורסם נוהל "התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז".

הקמת מאגר יועצים - בביקורת הקודמת עלה כי לעיריות גבעתיים והרצלייה לא היה מאגר יועצים זמין, ועיריית אשדוד הפעילה מאגר יועצים בתחום התכנון בלבד. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא - עיריות אשדוד, גבעתיים והרצלייה הקימו מאגרי יועצים ממוכנים שאליהם ניתן להירשם באמצעות המרשתת, ורשימת היועצים הרשומים בו מפורסמת לציבור.

מנגנונים להסדרת ההתקשרות עם יועצים ברשויות המקומיות - בביקורת הקודמת עלה כי לא היה לעיריית הרצלייה ולמועצה האזורית באר טובייה נוהל להתקשרות עם יועצים מקומיים. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא על ידי עיריית הרצלייה ובמידה רבה על ידי המועצה המקומית באר טובייה.

בחינת חשש לניגוד עניינים בעיריית הרצלייה - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית הרצלייה לא פעלה להסדרת סוגיית החשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים בנהלים או בדרך אחרת. נמצאו כמה מקרים שבהם העירייה לא עמדה על כך שהיועצים אשר עימם היא התקשרה ימלאו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא. העירייה שילבה בנוהל התקשרויות עם יועצים סעיף שקובע כי על מזמין ההתקשרות עם היועץ החיצוני לבדוק כי כלל המסמכים הנדרשים לצורך ההתקשרות הוגשו בהתאם לתנאי ההליך, וכי הם חתומים כנדרש. שאלוני ניגוד העניינים נבדקים על ידי יועץ משפטי של העירייה, והעירייה דורשת כי כחלק מהליך הרישום של יועץ למאגר, היועץ ימלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בבדיקה של התקשרויות



העירייה עם יועצים בשנת 2021 נמצא כי העירייה הקפידה כי כל היועצים ימלאו את השאלון שוב בסמוך למועד חתימת הסכם ההתקשרות.

התקשרויות באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם בעיריית הרצלייה - בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2012 - 2014 התקשרה עיריית הרצלייה בתשעה מקרים עם יועצים באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים, כגון מטרות ההתקשרות, דרישותיה, תקופת ההתקשרות, התמורה בגין ההתקשרות והסעדים שיעמדו לעירייה אם יתגלעו מחלוקות בינה לבין נותן השירות. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא - גם במקרים שבהם התקשרה העירייה באמצעות הזמנות עבודה הן עיגנו את ההתחייבויות והזכויות של הצדדים בעיקרי סעיפי ההתקשרות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים מתוקף תפקידו כמאסדר הפעילות של הרשויות המקומיות, יפעל לקביעת מנגנון פיקוח ובקרה על התנהלות הרשויות בכל הנוגע להתקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים, שיכלול בין היתר התייחסות לתדירות שבה יבוקר הנושא בביקורות המבוצעות על ידו. על הרשויות המקומיות להקפיד לפעול בהתאם להוראות הדין ונוהל משרד הפנים בהתקשרויותיהן עם יועצים, ובין היתר לפעול בשקיפות ולהקפיד לפרסם את החלטותיהן המנומקות בעניין, להקפיד לחתום על הסכמי התקשרות עם היועצים המסדירים והמפרטים את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים ולקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילותם של היועצים.

על עיריית הרצלייה והמועצה האזורית באר טובייה להקפיד לפעול בשקיפות ולפרסם את החלטותיהן המנומקות בהתקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים. כן עליהן לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילותם של היועצים.

על המועצה האזורית באר טובייה להקפיד לחתום על הסכמי התקשרות עם היועצים שיסדירו ויפרטו את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים. כמו כן, מומלץ כי המועצה תפעל להגדלת מספר המציעים במאגר שהיא מקימה.

על המועצה האזורית באר טובייה לקבוע בנהליה הנחיה בדבר החובה למילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים כתנאי להתקשרות עם יועץ חיצוני. כמו כן, על המועצה להקפיד כי כלל היועצים החיצוניים שעימם היא מתקשרת ימלאו את השאלון טרם תחילת ההתקשרות עימם ושיועץ משפטי מטעם המועצה יבחן את השאלונים.

מומלץ כי בדומה לפרסום חוברת התעריפים של החשכ"ל, יבחן משרד הפנים את הצורך בפרסום חוברת עם תעריפי מינימום ומקסימום להעסקת יועצים ברשויות מקומיות על פי סיווג לתחומי ייעוץ שונים, או לחלופין ינחה את הרשויות להתבסס על תעריפי החשכ"ל.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				עיריית הרצלייה לא הסדירה את הליכי הדיווח של היועצים על פעילותם, את הפיקוח של העירייה עליהם ואת מנגנון אישור דרישות התשלום של היועצים	עיריית הרצלייה	בקרת הרשויות על העסקת היועצים החיצוניים
				על אף הפרשנות המרחיבה שנתנו הרשויות המקומיות להוראות החוק בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור ממכרז, משרד הפנים לא פרסם נוהל בנושא העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות	משרד הפנים	אסדרת ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים
				עיריית הרצלייה והמועצה האזורית באר טוביה לא פעלו להסדרת סוגיית החשש לניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים	עיריית הרצלייה	בחינת חשש לניגוד עניינים
					המועצה האזורית באר טוביה	
				בשנים 2012 - 2014 התקשרה העירייה בתשעה מקרים עם יועצים באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים	עיריית הרצלייה	התקשרויות באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם
				בשנים 2012 - 2014 התקשרה המועצה ב-18 מקרים עם יועצים באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים	המועצה האזורית באר טוביה	



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
←				עיריית גבעתיים והרצלייה פעלו ללא מאגר יועצים ועיריית אשדוד הפעילה מאגר יועצים בתחום התכנון בלבד	עיריית גבעתיים , הרצלייה ו אשדוד	הקמת מאגר יועצים
←				לעיריית הרצלייה ולמועצה האזורית באר טוביה לא היה נוהל להתקשרות עם יועצים מקומיים	עיריית הרצלייה	מנגנונים להסדרת ההתקשרות עם יועצים ברשויות המקומיות
	←				המועצה האזורית באר טוביה	



סיכום

הרשויות המקומיות משמשות כנאמן הציבור בכל פעולותיהן, והן נוהגות להתקשר עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז לסיוע בביצוע תפקידיהן במגוון רב של תחומים. ההתקשרויות האמורות מסתכמות בסכומים ניכרים, כך המועצה האזורית **באר טוביה** שילמה ליועצים בשנים 2019 - 2021 כ-9.51 מיליון ש"ח, ועיריית **הרצלייה** שילמה ליועצים שעמם התקשרה בתקופה האמורה סכום של כ-2.68 מיליון ש"ח. בדוח הביקורת הקודם נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם יועצים חיצוניים בסכומים ניכרים שלא בהתאם לכללי המינהל התקין ובהליכים שאינם שקופים ואינם שוויוניים. ממצאי ביקורת המעקב העלו כי חלק מהליקויים מהדוח הקודם תוקנו, חלקם תוקנו חלקית וחלקם לא תוקנו. משרד הפנים תיקן את הליקוי בדבר סיום גיבוש הנוהל להסדרת התקשרויות של הרשויות עם יועצים בפטור ממכרז. עם זאת, נמצא כי המשרד לא קבע מנגנון פיקוח ובקרה על התנהלות הרשויות בכל הנוגע להתקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים. כמו כן עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **באר טוביה** לא כללו בנוהליהן הוראות לגבי בקרה על התקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים ועל עבודתם, ולא נמצאו מסמכים שלפיהן הן מבצעות את הבקרה האמורה. המועצה האזורית **באר טוביה** לא הקפידה להתקשר עם היועצים באמצעות הסכמים הכוללים את פרטי ההתקשרות המהותיים ואת הזכויות והחובות של כל צד להסכם. מומלץ כי משרד הפנים והרשויות המקומיות יקימו מנגנוני פיקוח ובקרה על התקשרויות עם יועצים חיצוניים. כמו כן, על הרשויות המקומיות להקפיד לפעול בהתאם להוראות הדין ולנוהל משרד הפנים בהתקשרויותיהן עם היועצים.

