

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 שעזמום התקשרה עיריית הרצלייה בשנת 2021, שהשתכרו הכי הרבה מתוך סך התשלומים ששולמו ליועציה

2.7
מיליון ש"ח

שילמה עיריית הרצלייה ליועצים שעזמום התקשרה בשנים 2019 - 2021

9.5
מיליון ש"ח

שילמה המועצה האזורית באר טובייה ליועצים שעזמום 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 טובייה (54), מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה (125), עיריית גבעתיים (258), עיריית הרצלייה (148), עיריית קריית ביאליק (28)

2.09
מיליון ש"ח

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

65%

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

67%

שיעור התשלום לחמשת היועצים שעזמום התקשרה המועצה האזורית באר טובייה 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 בעיריות 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 התייחסות, 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 להתקשרות 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.

בחירת 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.



העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות - ביקורת מעקב

מבוא

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה⁴, ועליה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם למעמד זה⁵. כדי להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה האמורה ותשמור על מינהל תקין, המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשות, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. ההסדרים גם מאזנים בין הצורך לפעול ביעילות ובאפקטיביות ובין הצורך להשיג את התוצאה המיטבית בביצוע עבודות ואספקת שירותים לרווחת התושבים, הן מבחינת מחירן והן מבחינת איכות הביצוע⁶. בפסיקה נקבע כי על חלוקת משאבי הרשות להיעשות בהליך מסודר ושקוף, כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים⁷.

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר בפטור ממכרז עם יועצים לסיוע בביצוע תפקידיהן (להלן - היועצים או היועצים החיצוניים). 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.

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בעניין העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)⁸. הביקורת הקודמת נעשתה בשש רשויות מקומיות: עיריית אשדוד, עיריית גבעתיים, עיריית הרצליה, עיריית קריית ביאליק, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית באר טוביה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים. בסיכום דוח הביקורת הקודם צוין כי הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם יועצים בסכומים ניכרים שהצטברו לעיתים למיליוני ש"ח, בניגוד לכללי המינהל התקין, בהליכים לא שקופים ולא שוויוניים, ושלא בהתאם לעקרונות שקבע בית המשפט העליון. עוד נקבע בסיכום כי התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון, ויש בה כדי לעורר חשש כי שיקולים לא ענייניים היו מעורבים בהליכי קבלת ההחלטות. בהמלצות הדוח צוין כי נוכח הליקויים שהועלו, פרשנות מרחיבה שנתנו הרשויות המקומיות להוראות החוק שאיננה עולה בקנה אחד עם הפסיקה, ופערים בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע להסדרת התקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים - על משרד הפנים לגבש נוהל באמצעות חוזר מנכ"ל, שיסדיר את ההיבטים הנוגעים להתקשרויות של הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז,

4 ראו למשל: בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

5 ראו לדוגמה: עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13); ע"א 7699/00 טמג"ש חברה לניהול ופיתוח פרויקטים בע"מ נ' רשות הניקוז קישון, פ"ד נה(4) 873 (2001).

6 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2014), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 97,93.

7 עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

8 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות".



כנדרש מהתחייבותו לפני בית המשפט העליון - כדי להבטיח שכלל הרשויות המקומיות יפעלו על פי עקרונות המינהל התקין, בשקיפות וללא משוא פנים.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני - אוגוסט 2022 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בדוח הקודם בכל הקשור להעסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות⁹ (להלן - ביקורת המעקב). במסגרת זו נבדק יישום "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" (להלן - נהל משרד הפנים או הנוהל), שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 לאחר פרסום הדוח הקודם, ושנועד להסדיר את התקשרויות הרשויות עם יועצים חיצוניים¹⁰. 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** (להלן - הרשויות שנבדקו במעקב) ובמשרד הפנים. בדיקות נוספות באמצעות הפצת שאלון נעשו בעיריות **אשדוד**, **גבעתיים** ו**קריית ביאליק** ובמועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** (להלן - רשויות שנבדקו באמצעות שאלון). הרשויות שנבדקו במעקב והרשויות שנבדקו באמצעות שאלון יוגדרו יחד כרשויות שנבדקו.

נתונים על התקשרויות עם יועצים ברשויות המקומיות שנבדקו

משרד מבקר המדינה בדק מה היו היקפי ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם יועצים בשנים 2019-2021. נמצא כי בשנים 2019 עד 2021 חלה ירידה במספר ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים בכלל הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת, מלבד עיריית קריית ביאליק, שבה מספר ההתקשרויות בשנים אלה לא השתנה מהותית¹¹.

להלן בלוח 1 ובתרשים 1 נתונים על היקף התקשרויות הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים בתקופת הביקורת הקודמת ובביקורת הנוכחית.

9 הביקורת לא כללה התקשרויות עם יועצים משפטיים.
10 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 מנובמבר 2016.
11 מספר ההתקשרויות עלה משמונה התקשרויות בשנת 2019 לתשע בשנת 2021.



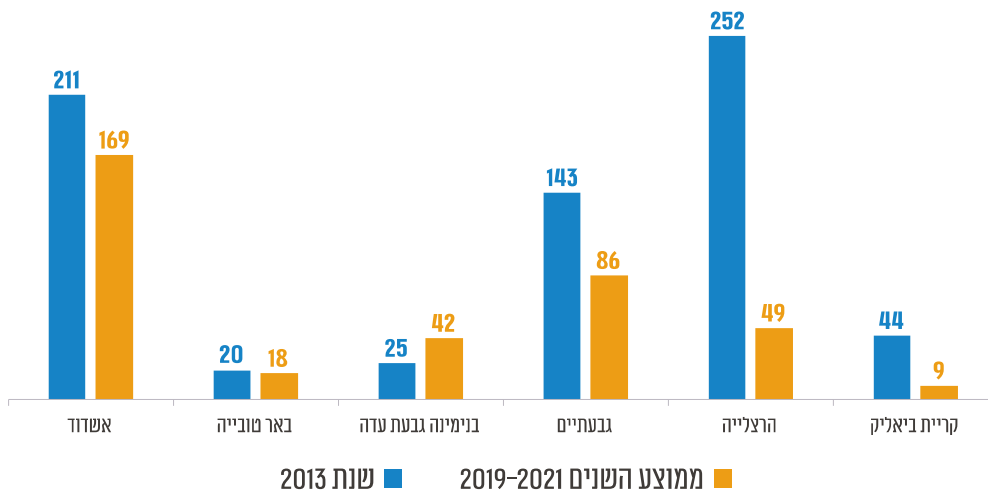
לוח 1: מספר ההתקשרויות עם יועצים ברשויות שנבדקו, 2019 - 2021

| שם הרשות | התקציב הרגיל של הרשויות לשנת 2021* (במיליוני ש"ח) | 2019 | 2020 | 2021 | סך הכל |
|------------------|---|------|------|------|--------|
| אשדוד | 1,867 | 182 | 166 | 160 | 508 |
| באר טובייה | **300 | 29 | 14 | 11 | 54 |
| בנימינה-גבעת עדה | 106 | 53 | 36 | 36 | 125 |
| גבעתיים | 475 | 96 | 87 | 75 | 258 |
| הרצלייה | 1,030 | 45 | 71 | 32 | 148 |
| קריית ביאליק | 349 | 8 | 11 | 9 | 28 |
| סה"כ | 4,127 | 413 | 385 | 323 | 1,121 |

על פי נתונים שהעבירו הרשויות ונתונים שנאספו מאתרי המרשתת (אינטרנט) של הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים על תקציב הרשויות הם מהצעות התקציב שהן אישרו ופרסמו באתרי המרשתת שלהן.
 ** הנתון על תקציב המועצה הוא מפרוטוקול ישיבת המועצה המקומית באר טובייה מדצמבר 2020.

תרשים 1: מספר ההתקשרויות של הרשויות שנבדקו בשנת 2013 (בביקורת הקודמת) בהשוואה למוצע השנתי של מספר ההתקשרויות ברשויות אלה בשנים 2019 - 2021



על פי נתונים שהעבירו הרשויות ונתונים שנאספו מאתרי המרשתת של הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מתרשים 1 עולה כי היקף ההתקשרויות הממוצע לשנים 2019 - 2021 בכל אחת מהרשויות, מלבד המועצה האזורית **בנימינה-גבעת עדה**, ירד בשיעור שבין 10% ל-80% לעומת שנת 2013.

מהתייחסות עיריית **קריית ביאליק** לשאלון מאוקטובר 2022 עלה כי משנת 2018 היא לא קיימה התקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז. אי לכך ממצאי ביקורת המעקב שבהמשך הדוח אינם כוללים את עיריית קריית ביאליק.

בבחינה של ההתקשרויות עם יועצים ברשויות המקומיות שנבדקו במעקב הועלה כי עיריית **הרצלייה** שילמה עד סוף 2022 סך של 891,644 ש"ח בגין התקשרויות שנכרתו בשנת 2021, מתוכם 565,934 ש"ח (כ-63%) שולמו לחמישה יועצים שקיבלו את התשלומים הגבוהים ביותר; המועצה האזורית **באר טובייה** שילמה עד סוף 2022 סך של 513,318 ש"ח בגין התקשרויות שנכרתו בשנת 2021, מתוכם 345,735 ש"ח (כ-67%) שולמו לחמישה יועצים שקיבלו את התשלומים הגבוהים ביותר, כמפורט בלוח שלהלן.

לוח 2: חמשת היועצים שעימם התקשרו עיריית הרצלייה והמועצה האזורית באר טובייה בשנת 2021, שלהם הועברו התשלומים הגבוהים ביותר (בש"ח)

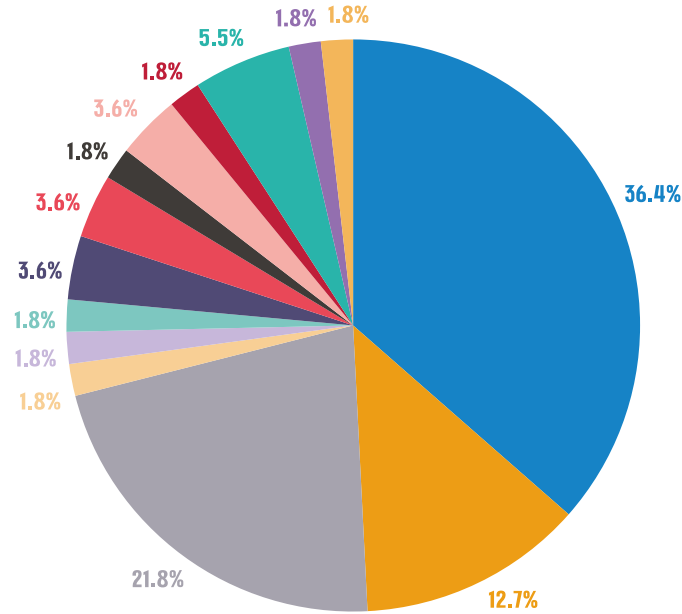
| יועץ | הרצלייה | באר טובייה |
|--------|---------|------------|
| יועץ א | 147,198 | 93,600 |
| יועץ ב | 146,657 | 78,975 |
| יועץ ג | 113,636 | 69,030 |
| יועץ ד | 87,772 | 52,650 |
| יועץ ה | 70,671 | 51,480 |
| סה"כ | 565,934 | 345,735 |

על פי נתונים שהעבירו הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים נכונים לסוף שנת 2022.

בחנית תחומי ההתקשרויות עם היועצים ברשויות שנבדקו במעקב, המועצה האזורית **באר טובייה** ועיריית **הרצלייה**, מראה שהללו התקיימו בתחומי ייעוץ מגוונים, כמפורט בתרשימים 2 ו-3 להלן.



תרשים 2: התפלגות תחומי הייעוץ במועצה האזורית באר טובייה, 2019 - אוגוסט 2022

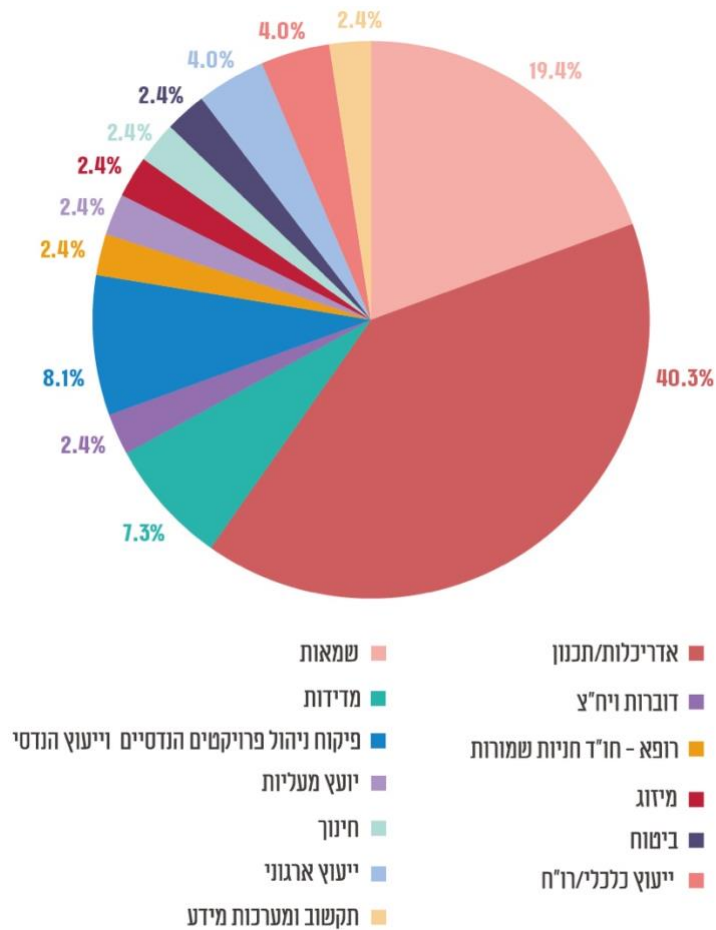


- אדריכלות/תכנון
- מדידות
- פיקוח ניהול פרויקטים הנדסיים וייעוץ הנדסי
- חינוך
- ייעוץ כלכלי/רו"ח
- תקשוב ומערכות מידע
- מערכות חשמל
- משאבי אנוש
- מערכות אנרגיה מתקדמות
- ייעוץ מול ועדה גיאוגרפית
- קרקע
- סביבתי/מיפוי תשתיות
- תכנון מים וביוב
- הכשרת צוותי חירום

על פי נתוני המועצה האזורית באר טובייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 3: התפלגות תחומי הייעוץ בעיריית הרצלייה, 2019 - אוגוסט 2022*



על פי נתוני עיריית הרצלייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * תרשים תחומי הייעוץ בעיריית הרצלייה כולל את כלל תחומי הייעוץ שבהם קיימה העירייה לפחות שלוש התקשרויות בתקופה האמורה.

מהתרשימים עולה כי כ-71% מההתקשרויות של המועצה האזורית **באר טוביה** עסקו בתחומי אדריכלות ותכנון, מדידות ופיקוח, ניהול פרויקטים וייעוץ הנדסי. לצד זאת, כ-75% מההתקשרויות של עיריית **הרצלייה** כללו נוסף על שלושת התחומים האמורים לעיל גם את תחום השמאות.

בבדיקה של רשימת היועצים שעימם התקשרו עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **באר טוביה** מתחילת שנת 2019 עד אוגוסט 2022, הועלה כי רשויות אלה לא התקשרו עם יועצים שהעסיקו סיעות ראשי הרשויות, שנבחרו בבחירות בשנת 2018.



המסד הנורמטיבי

החובה החלה על עיריות לעניין התקשרות עם ספק טובין, מבצע עבודה או נותן שירותים (להלן - ספק או ספקים) מעוגנת בסעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), ובו נקבע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי". הכללים לביצוע מכרז פומבי וניהולו נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים). בתקנות נקבעו גם התנאים שבהם העירייה תוכל להתקשר בחוזה ללא מכרז פומבי או בפטור ממכרז. הוראות דומות לעניין מועצות מקומיות ומועצות אזוריות נקבעו בהתאמה בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

תכלית שיטת המכרזים היא להבטיח הגינות וטוהר מידות, שהם מסימניו של ממשל תקין. בג"ץ עמד על כך כי "חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו"¹². מהבחינה הציבורית דיני המכרזים אמורים להגשים את עקרון השוויון באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל אדם החפץ להגיש את מועמדותו. מהבחינה הכלכלית מבטאים דיני המכרזים את השאיפה לנהוג בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני, תוך השגת מרב היתרונות למפרסם המכרז¹³. בפסיקה נקבע כי לעקרון התחרות בתנאים של שוויון ניתן מעמד בכורה, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה"¹⁴.

בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים, בסעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ובסעיף 3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות (להלן - **תקנה 3(8)**), נקבע כי אחד מסוגי החוזים שבאמצעותם רשאית הרשות המקומית להתקשר ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". עם זאת, בית המשפט העליון פסק כי פטור ממכרז הוא חריג לכלל לפיו ההתקשרות צריכה להיעשות בעקבות עריכת מכרז פומבי, וכי ככל חריג יש לפרשו על דרך הצמצום¹⁵.

בשנת 2013 דן בית המשפט העליון¹⁶ בפרשנותה של תקנה 3(8) לעניין רכישת שירותי ראיית חשבון על ידי עירייה (להלן - פסק דין הרטמן). בפסק דין זה עמד בית המשפט על כך שעקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מובילים למסקנה שיש להעדיף התקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת. בהקשר זה נקבע כי תקנה 3(8) היא חריג לכלל, וצריך לפרשה בצמצום. נמצא מקום למתן פטור ממכרז רק במקרים שבהם נדרשת מומחיות מיוחדת, או כאשר מדובר

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

13 ראו גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", **משפט וממשל** ב (תשנ"ה), עמ' 461.

14 עע"ם 6203/11 הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11; עע"ם 3499/08 רון עבודות עפר ייוזם ופיתוח מ.א בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).

15 ראו בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו (3) 267 (1992); בר"ם 2349/10 שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 20.5.10); עע"ם 7027/07 מימון נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10).

16 עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (13.1.13).



ביחסי אמון מיוחדים, נוכח הייחודיות של נותן השירותים. עוד קבע בית המשפט העליון כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

הסדרת ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים

הבדלים בין הדינים החלים על השלטון המקומי לדינים החלים על השלטון המרכזי

הדוח הקודם

על התקשרויות של משרדי ממשלה ותאגידים ממשלתיים חלים חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), ואילו על השלטון המקומי חל הדין הקבוע בפקודת העיריות, בפקודת המועצות המקומיות, בתקנות המכרזים ובצווי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. תקנות חובת המכרזים תוקנו באופן נרחב בשנת 2009, כך שיכללו הנחיות ברורות ומפורטות לגבי התקשרויות של משרד ממשלתי או גוף ציבורי ולגבי אופן ההתנהלות הנדרש ממפרסם המכרז. תיקון דומה לא נעשה בהוראות הדין החלות על השלטון המקומי.

על פי תקנות חובת המכרזים, התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות התכנון, העיצוב, הגרפיקה, ההנדסה, האדריכלות, המדידה או השמאות, וכן התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים, פטורות מחובת מכרז - אך עליהן לאפשר פנייה תחרותית להצעות ככל הניתן. על פי התקנות, גם אם לאחר בחינה קבעה ועדת המכרזים¹⁷ כי בנסיבות העניין אין זה אפשרי ומוצדק לערוך את ההתקשרות בדרך של פנייה תחרותית להצעות, עליה לבדוק כמה הצעות הבאות בחשבון טרם ביצוע ההתקשרות.

עוד נקבע בתקנות חובת המכרזים כי כדי לקיים פנייה תחרותית להצעות, על ועדת המכרזים לנהל באופן ממוכן רשימות של ספקים מתאימים אשר ייערכו לפי סוגי התקשרות, יעודכנו פעם בשנה לפחות, יפורסמו ויהיו פתוחות לעיון הציבור באתר המרשתת של הגוף המפרסם (להלן - רשימת מציעים).

בעקבות ההליך שהתנהל בבית המשפט העליון בעניין פסק דין הרטמן, הודיעה המדינה לבית המשפט בדצמבר 2012 כי משרד המשפטים הנחה את משרד הפנים להוציא חוזר אשר יסדיר את מגוון ההיבטים הנוגעים להתקשרות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות, לרבות התקשרות עם יועצים חיצוניים.

הליקוי: עד תום הביקורת הקודמת באמצע שנת 2015, כשנתיים וחצי מאז הדין האמור בבית המשפט העליון, ועל אף הפרשנות המרחיבה שנתנו הרשויות המקומיות להוראות החוק שאיננה

17 ועדת מכרזים - כהגדרתה בסעיף 8 לתקנות חובת המכרזים.



עולה בקנה אחד עם הפסיקה - לא פרסם משרד הפנים נוהל כאמור לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור ממכרז.

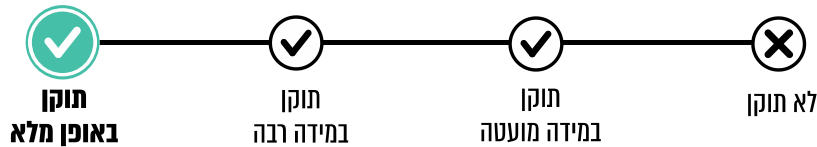
ההמלצה: על משרד הפנים, בהיותו המאסדר של השלטון המקומי, לפעול ללא דיחוי לסיום גיבוש הנוהל לאסדרת ההתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות, אשר תסייע בהבטחת התנהלות שוויונית, שקופה והוגנת של הרשות המקומית תוך חיסכון בכספי ציבור.

ביקורת המעקב

בנובמבר 2016 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז". הנוהל נועד לקבוע הוראות והנחיות להתקשרויות של רשות מקומית להזמנת ביצוע של עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8). מועד כניסת הנוהל לתוקף נקבע ליום 1 ביוני 2017, אך בתיקון של הנוהל שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2017 נקבע כי הוא ייכנס לתוקף ביום 1 בינואר 2018.

בדוח הקודם נמצא כי על אף הפרשנות המרחיבה שנתנו הרשויות המקומיות להוראות החוק בכל הנוגע להתקשרותן עם נותני שירותים במסגרת הפטור ממכרז, משרד הפנים לא פרסם נוהל בנושא לרשויות המקומיות. ביקורת המעקב העלתה כי מאז הביקורת הקודמת פרסם המשרד נוהל כאמור, שנועד לקבוע הוראות והנחיות להתקשרויות של רשויות מקומיות עם יועצים בפטור ממכרז.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה מציין את פרסום הנוהל של משרד הפנים, אשר תורם לאסדרת ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם יועצים בפטור ממכרז. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לעקוב אחר יישום הנוהל ולבחון את המענה שהוא נותן לנושא ההתקשרויות עם יועצים, וככל שיימצא שאין בו כדי לתת מענה מספק, ישקול משרד הפנים אסדרת הפערים.

סכומי התקשרות שאינם מחייבים פרסום מכרז

בתקנה 3(8) נקבעו סכומי התקשרויות מזעריים ומרביים לקביעת סוג הליך ההתקשרות שבו על הרשות המקומית לנהל מכרז פומבי, מכרז זוטא (מכרז שאינו פומבי, להלן - מכרז זוטא) ופטור



ממכרו. כמו כן, על פי נורמות אלה, יעודכנו סכומים אלה מדי חודש בהתאם לשינוי שחל במדד המחירים לצרכן של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במשך שנים פרסם משרד הפנים מדי חודש את הסכומים המעודכנים באתר המרשתת שלו. פרסום זה של המאסדר סיפק לשלטון המקומי אסמכתה רשמית לסכומים המעודכנים, וכן עשוי למנוע טעויות בקבלת החלטות בעניין הליכי ההתקשרות על ידי רשויות מקומיות.

בביקורת עלה כי משרד הפנים הפסיק לפרסם את הסכומים המעודכנים מספטמבר 2021 ועד למועד סיום הביקורת, שכן לגישתו לא חלה עליו חובת פרסום שכזו. כמו כן עלה שהמשרד לא פנה בכתב לרשויות המקומיות כדי לעדכן אותן על הפסקת עדכון הסכומים, ועל כך שמאותה עת והלאה כל רשות נדרשת לעדכן עצמאית את מדרגות סכומי ההתקשרות בהתאם לשינוי המדד.

בלוח 3 להלן מוצגים סכומי ההתקשרות כפי שנקבעו במועד הפרסום האחרון של משרד הפנים, ספטמבר 2021, לצד סכומים שחושבו על ידי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2022¹⁸, לפי סוגי ההליכים וסוגי הרשויות המקומיות.

לוח 3: סוגי הליכי ההתקשרות על פי סוגי רשויות מקומיות וסכומי התקשרות מזעריים ומרביים, ספטמבר 2021 ואוגוסט 2022 (בש"ח)

| מכרו פומבי | | מכרו זוטא | | ללא מכרו | | | |
|----------------|---------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------------------|--------------------------------------|--|
| אוגוסט **2022 | משרד הפנים - ספטמבר *2021 | אוגוסט **2022 | משרד הפנים - ספטמבר *2021 | אוגוסט **2022 | משרד הפנים - ספטמבר *2021 | | |
| מעל 745,397 | מעל 710,600 | מעל 152,625 ועד 745,397 | מעל 145,000 ועד 710,600 | עד 152,625 | עד 145,500 | | עירייה |
| מעל 376,370 | מעל 358,800 | מעל 75,316 ועד 376,370 | מעל 71,800 ועד 358,800 | עד 75,316 | עד 71,800 | אוכלוסייה עד 20,000 תושבים | מועצה מקומית או מועצה אזורית |
| מעל 745,397 | מעל 710,600 | מעל 152,625 ועד 745,397 | מעל 145,000 ועד 710,600 | עד 152,625 | עד 145,500 | אוכלוסייה מעל 20,000 תושבים | |

על פי אתר משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הסכומים לגבי ספטמבר 2021 פורסמו על ידי משרד הפנים, והם מעודכנים למדד של אוגוסט 2021.

** הסכומים לגבי אוגוסט 2022 חושבו על ידי משרד מבקר המדינה והם מעודכנים למדד של יולי 2022,

לפי שינוי של 4.8969% במדד בין שתי התקופות.

18 לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בין ספטמבר 2021 לאוגוסט 2022, שעמד על 4.8969%.



מהלוח עולה כי בעקבות עליית המדד, הסכומים התעדכנו בא לפי ש"ח עד כמה עשרות אלפי ש"ח.

התבססות על סכומים לא מעודכנים יכולה להוביל להחלטה לבחור בהליך התקשרות שלא בהתאם להוראות הדין, הליך שאף משליך על אופן פרסום כוונת הרשות המקומית להתקשר עם ספק ועל אופן ניהול הליך ההתקשרות. נוסף על כך, הדבר יכול להביא לשונות בין הרשויות בקביעת הסכומים האמורים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי מנגנון עדכון הסכומים נקבע בתקנות, והוא מנגנון אובייקטיבי שאינו תלוי בשיקול דעת. עוד מסר המשרד כי לא נקבעה חובה משפטית לפרסום הסכומים המעודכנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן מול הרשויות המקומיות אם קיימים קשיים או אם קיימת שונות בין הרשויות בקביעת הסכומים האמורים ובעדכון הסכומים בבוחנן את הצורך בקיום מכרז. בהתאם לתוצאות הבדיקה, מוצע כי משרד הפנים ישקול את הצורך בפרסום רשמי של הסכומים המעודכנים כדי למנוע טעויות אפשריות בקרב הרשויות המקומיות, וזאת הגם שלא נקבעה חובה חוקית המחייבת את משרד הפנים לפרסם את הסכומים המעודכנים.

פעילות רשויות מקומיות על פי נוהל משרד הפנים

בנוהל משרד הפנים, שנכנס לתוקפו בינואר 2018, נקבע כי בהתקשרות של רשות מקומית בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים תינתן עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי, והיא תתבצע באופן שקוף, הוגן ושוויוני ככל הניתן בנסיבות העניין, כך שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית. עוד נקבע כי התקשרות לפי תקנה 3(8) תיעשה על פי החלטה של ועדת התקשרויות, שבה חברים מנכ"ל הרשות, גזבר הרשות והיועמ"ש לרשות או למי מטעמם (ראו להלן) ולפי הוראות הנוהל.

להלן הממצאים שעלו בבדיקת יישומן של הוראות הנוהל המרכזיות ברשויות שנבדקו.

ועדת התקשרויות

על פי נוהל משרד הפנים, מנכ"ל הרשות המקומית ימנה ועדת התקשרויות מבין עובדי הרשות המקומית. חברי הוועדה יהיו מנכ"ל הרשות או נציג מטעמו שיכהן כיו"ר הוועדה, גזבר הרשות והיועץ המשפטי של הרשות או נציג מטעמם¹⁹. ועדת התקשרויות יכולה לכלול גם את מנהל היחידה ברשות המקומית שההתקשרות המבוקשת נמצאת בתחום אחריותה, אם קבע זאת ראש הרשות. קביעת ראש העירייה לעניין זה יכולה שתהיה לכלל ההתקשרויות או לסוגי התקשרויות שייקבעו על ידו. עוד קובע הנוהל כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה. היו הקולות שקולים בהצבעה, יהיה ליו"ר קול מכריע באותו עניין. כמו כן, על פי הנוהל, רשאית ועדת

19 על פי הנוהל נציג מטעם היועץ המשפטי לרשות ייבחר מקרב עובדי הלשכה המשפטית.



התקשרויות למנות ועדת משנה לעניין התקשרות או לעניין סוגי התקשרויות, מקרב חברי הוועדה או מקרב עובדי הרשות המקומית שאינם חברי הוועדה. ועדת המשנה תביא בפני ועדת התקשרויות המלצה באחד או יותר מהנושאים הנדונים בנוהל.

בביקורת עלה כי עיריות **אשדוד, גבעתיים, הרצלייה**, המועצה האזורית **באר טובייה** והמועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** הפעילו ועדות התקשרויות שהתכנסו בשנים 2019 - 2022 לדון בהתקשרויות עם יועצים חיצוניים, כמפורט בלוח 4 שלהלן.

לוח 4: מספר המועדים שבהם התכנסה ועדת ההתקשרויות ברשויות שנבדקו, 2019 - 2022

| שם הרשות | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------------|------|------|------|-------------------|
| אשדוד | 33 | 28 | 33 | 32 ⁽¹⁾ |
| באר טובייה⁽²⁾ | 22 | 11 | 9 | 2 ⁽³⁾ |
| בנימינה-גבעת עדה⁽⁴⁾ | - | 21 | 21 | 14 ⁽⁵⁾ |
| גבעתיים | 23 | 18 | 11 | 6 ⁽⁶⁾ |
| הרצלייה⁽⁷⁾ | 23 | 29 | 20 | 8 ⁽⁸⁾ |

על פי פרוטוקולים שנאספו מעיריית הרצלייה ומהמועצה האזורית באר טובייה, ועל פי אתרי המרשתת של עיריות אשדוד וגבעתיים ושל המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) הישיבה האחרונה התקיימה באוקטובר 2022.
- (2) מספר התכנסויות הוועדה בבאר טובייה אינו כולל מקרים שבהם התכנסה הוועדה לאישור התקשרויות שאינן עם יועצים. נוסף על כך, בחלק ממועדי התכנסויות היא דנה במספר התקשרויות, כך שמספר מועדי התכנסויות הוועדה אינו מעיד על מספר ההתקשרויות.
- (3) הישיבה האחרונה התקיימה באפריל 2022.
- (4) באתר המרשתת של המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לא פורסמו פרוטוקולי הוועדה לשנת 2019.
- (5) הישיבה האחרונה התקיימה ביולי 2022.
- (6) הישיבה האחרונה התקיימה בספטמבר 2022.
- (7) מספר ההתכנסויות אינו כולל את המקרים שבהם התקשרויות אושרו בסבב חתימות ללא כינוס הוועדה.
- (8) הישיבה האחרונה התקיימה במאי 2022.



הרכב הוועדה

נמצא כי עיריית **אשדוד**²⁰, **גבעתיים** והמועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** הפעילו ועדות התקשוריות שהרכבן תואם להרכב שנקבע בנוהל משרד הפנים.

בעיריית **הרצלייה** נקראת ועדת ההתקשוריות "ועדת יועצים", והרכבה תואם להרכב שנקבע בנוהל משרד הפנים. ב"נוהל התקשורות עם יועצים חיצוניים" של עיריית הרצלייה (להלן - נוהל יועצים הרצלייה), שאושר בוועדת ההתקשוריות העירונית במרץ 2019 ועודכן ביולי 2021, צוין כי במקרים שבהם מבוצעת התקשורת עם יועצים מתוך המאגר והיקף ההתקשורת אינו עולה על 50,000 ש"ח לא כולל מע"ם (סכום הפטור ממכרז) - מרכז ועדת היועצים, חשב העירייה ומזמין ההתקשורת בעירייה ישמשו כוועדת משנה שממליצה על התקשורת עם המציע הזול ביותר, והחלטת ועדת היועצים יכולה להיקבע בסבב חתימות ללא צורך בכינוס הוועדה. החלטה זו התקבלה לדברי העירייה כדי לקצר את תהליך הפנייה ליועצים וכדי לאפשר "עבודה רציפה".

נמצא כי בשנים 2019 - 2022 אישרה ועדת המשנה של עיריית **הרצלייה** 35 התקשוריות עם יועצים, מתוכן 20 בשנת 2020, בסבב חתימות ללא כינוס ועדת היועצים. להלן לוח 5 המציג את מספר ההתקשוריות בסבב חתימות בכל אחת מהשנים:

לוח 5: מספר ההתקשוריות של עיריית הרצלייה שנעשו בסבב חתימות בין השנים 2019 - 2022

| | |
|----|-------|
| 8 | 2019 |
| 20 | 2020 |
| 4 | 2021 |
| 3 | *2022 |

על פי נתוני העירייה בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נכון ל-24.7.22.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **הרצלייה** לאשר ככלל את התקשורת עם יועצים במסגרת דיוני ועדת היועצים, למעט מקרים חריגים בהם הנסיבות אינן מאפשרות זאת ומדובר בהתקשורת בעלת דחיפות גבוהה והיקף התקשורת נמוך.

במועצה האזורית **באר טוביה** נקראת ועדת ההתקשוריות "ועדת השלושה", וגם במקרה זה הרכבה תואם להרכב שנקבע בנוהל משרד הפנים.

20 עיריית אשדוד מפעילה שתי ועדות להתקשוריות עם יועצים, האחת דנה בהתקשוריות עם יועצים בתחומי התכנון וההנדסה והאחרת בהתקשוריות עם יועצים ביתר התחומים.



לצד זאת, עלה כי במשך כחצי שנה - מאמצע שנת 2021, עת עזב מנכ"ל המועצה היוצא את תפקידו, ועד תחילת שנת 2022, מועד כניסת המנכ"לית החדשה לתפקידה - לא מונה ממלא מקום למנכ"ל, שהיה אמור לכהן כיו"ר הוועדה. במקום זאת הועברו סמכויותיו חזרה לראש המועצה. עוד עלה כי ב-8 דיונים מתוך 11 שהתקיימו בשנת 2021 ושדנו בהתקשרויות עם יועצים חיצוניים, ועדת השלושה במועצה האזורית באר טובייה התנהלה ללא יו"ר לוועדה, אלא רק עם שני חברי ועדה - היועץ המשפטי של המועצה וגזברית המועצה.

ניהול ועדת השלושה בהרכב של שני חברים שהיו"ר, שהוא בעל הקול המכריע במקרה של קולות שקולים, אינו אחד מחברי הוועדה, עלול להוביל למצב של קולות שקולים בהצבעה, מבלי שקיים מנגנון שיכריע בין השניים. מצב כזה לא יאפשר קבלת החלטה²¹.

מומלץ כי המועצה האזורית **באר טובייה** תמנע ככל הניתן מלכנס את ועדת השלושה בהרכב שעלול שלא לאפשר הכרעה.

הועלה כי בנוהל משרד הפנים נקבע כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, וכי הפרוטוקול ייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה. עוד נקבע בנוהל כי אם היו הקולות שקולים בהצבעה, יהיה ליו"ר קול מכריע באותו עניין. עם זאת אין בנוהל התייחסות מפורשת למצב שבו היו"ר, המחזיק בקול מכריע, אינו נוכח בוועדה, ולא ברור אם מבחינת משרד הפנים היו"ר חייב להיות נוכח בה.

מומלץ כי משרד הפנים יבהיר בנוהל אם מוטלת על יו"ר הוועדה חובת נוכחות, כדי למנוע אי-בהירות מצד הרשויות המקומיות בעניין זה. אם לא ייקבע כי מוטלת על יו"ר הוועדה חובת נוכחות, מומלץ שמשרד הפנים יחדד במסגרת הנוהל את המשמעויות של קולות שקולים בהצבעה.

משרד הפנים מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובתו הנוספת) כי בכוונתו להבהיר בנוהל שבדיוני ועדה מהסוג המתואר לעיל, חל הכלל הרגיל לפיו פעולה שהוטלה על כמה בני אדם כשרה אם נעשתה בידי רובם וכי הדבר נכון לגבי נוכחות כל אחד מחברי הוועדה. במקרים בהם יש שוויון קולות, המשמעות היא שלא אושרה ההחלטה.

פרסום החלטות ועדת התקשרויות

נוהל משרד הפנים קובע כי ועדת התקשרויות תפרסם את החלטותיה המנומקות באתר המרשות של הרשות המקומית בתוך 15 ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה, ולא תחל בהתקשרות לפני שהחלטתה תפורסם. עוד נקבע בנוהל כי הוועדה רשאית לפרסם את החלטותיה באופן חלקי אם פרסום ההחלטה המלאה עלול לפגוע בביטחון הציבור או לחשוף סוד מסחרי או מקצועי. כמו כן, הרשות המקומית נדרשת לפרסם באתר המרשות שלה אחת לשנה דוח המפרט את המציעים שעמם התקשרה בשנה החולפת לפי תקנה 3(8), ובכלל זה לפרסם את סוג העבודה וההיקף הכספי של כל התקשרות (להלן - דוח שנתי).

21 לעניין מועצות מקומיות ואזוריות - היו הקולות שקולים, תידחה ההצעה שהובאה להצבעה. בעיריות - היו הקולות שקולים, יבואו ההצעות השקולות להכרעת מועצת העירייה. היו הקולות שקולים, תידחה ההצעה שהובאה להצבעה (ראו בעניין זה: סעיף 135(ב) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; סעיף 53(ד) לצו המועצות האזוריות, תשי"ח-1958; סעיף 166(ד) לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 44 לתוספת השנייה בפקודת העיריות [נוסח חדש]).



בביקורת נמצא כי עיריית הרצלייה אינה מקפידה על הצגת הנימוקים בהחלטות ועדת היועצים שהיא מפרסמת באתר המרשתת שלה, זאת שלא בהתאם לנוהל משרד הפנים. עם זאת עלה כי העירייה הטמיעה בנוהל יועצים הרצלייה את הוראת משרד הפנים לפרסום הדוח השנתי, וכי היא מפרסמת את הדוח באתר המרשתת שלה כלוח החלטות שנתי²².

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 כי מפורסמות ההחלטות על נימוקיהן, לדוגמה מדוע נבחרה הצעת ספק מסוים ולא אחרת בהיותה ההצעה הזולה ביותר. עוד מסרה העירייה כי החלטות ועדת ההתקשרויות מפורסמות באתר העירייה כפי שהן מופיעות בפרוטוקול, ועל כן היא סבורה כי היא מקיימת את דרישות נוהל משרד הפנים.

נמצא כי לא כל ההחלטות שפורסמו באתר המרשתת של עיריית הרצלייה היו מנומקות. כך לדוגמה בפרסום החלטותיה להתקשרויות עם יועצים במהלך שנת 2021 נמצאו 5 החלטות מתוך 23²¹ שבהן לא נמצא נימוק לבחירת העירייה ביועץ שנבחר. על עיריית הרצלייה לפעול בהתאם לנוהל משרד הפנים ולהקפיד על פרסום נימוקי ההחלטות של ועדת היועצים.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 כי היא מקפידה לפרסם את הנימוקים לבחירת ההצעה הזוכה, וכי אי-פרסום הנימוקים בהחלטות האמורות לעיל נבע ככל הנראה מטעות אנוש שנעשתה בתום לב. בעקבות הערת הביקורת העירייה עדכנה באופן מיידי את ההחלטות המופיעות באתר המרשתת שלה והוסיפה את הנימוקים לאותן ההתקשרויות.

נמצא כי המועצה האזורית באר טובייה לא פרסמה באתר המרשתת שלה²⁴ כ-73% (47 מתוך 64) החלטות דיוני ועדת השלושה לגבי התקשרויות המועצה עם יועצים חיצוניים בשנים 2019 - 2022 (ראו לוח 6 להלן). שיעור ההחלטות שלא פורסמו היה גבוה במיוחד בשנת 2019, אז לא פורסמו כ-94% מהן.

22 "רשימות הוועדות", אתר עיריית הרצלייה <https://www.herzliya.muni.il/>

23 מספר זה אינו כולל: חמש החלטות על הרחבת התקשרויות קיימות, החלטה אחת על התקשרות שבוטלה והחלטה אחת המבטלת החלטה קודמת של הוועדה.

24 "ועדת השלושה", אתר המועצה האזורית באר טובייה <https://beer-tuvia.org.il/>



לוח 6: פרסום החלטות על התקשרויות המועצה האזורית באר טובייה,
2022 - 2019

| 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | |
|------|------|------|------|---------------------------------------|
| 0 | 6 | 7 | *34 | החלטות על התקשרויות שלא פורסמו במרשתת |
| 2 | **6 | 7 | 2 | החלטות על התקשרויות שפורסמו במרשתת |
| 2 | 12 | 14 | 36 | סך כולל של החלטות הוועדה על התקשרויות |

על פי פרסום החלטות מאתר המרשתת של המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מתוך ההחלטות האמורות חמש החלטות על התקשרויות לא יצאו אל הפועל בסופו של דבר, ושתי החלטות הן תיקון להחלטות קודמות.
** מתוך ההחלטות האמורות החלטה אחת היא החלטה מתקנת להחלטה קודמת.

עוד נמצא כי על אף הדרישה בסעיף 10.3 לנוהל, המועצה האזורית באר טובייה אינה מפרסמת דוח שנתי המפרט את המציעים שהמועצה התקשרה עימם לפי תקנה 3(8), ובכלל זה נתונים על סוג העבודה וההיקף הכספי של ההתקשרות.

על המועצה האזורית באר טובייה להקפיד לפרסם את כלל החלטותיה המנומקות להתקשרויות עם יועצים חיצוניים, וכן לפעול לפרסום דוח שנתי המפרט את התקשרויותיה עם יועצים על פי תקנה 3(8), בהתאם לנוהל משרד הפנים.

המועצה האזורית באר טובייה מסרה בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובתה הנוספת) כי בעקבות המלצת הביקורת פרסמה המועצה באתר המרשתת שלה את הדוח השנתי לשנים 2021 ו-2022.

הקמת מאגר יועצים

הדוח הקודם

הקמת מאגר יועצים פומבי זמין, אשר יכלול רשימת יועצים שעימם תוכל הרשות המקומית להתקשר, תסייע להבטיח כי היא תקיים הליכי התקשרות יעילים ותחלק את משאביה בהליך מוסדר ושקוף²⁵.

הליקוי: עיריית אשדוד ניהלה מאגר יועצים בתחומי התכנון בלבד. כמו כן העירייה לא קבעה הליך לצירוף יועצי תכנון למאגר, ולא פרסמה אמות מידה ברורות להצטרפות למאגר וכן לא את עצם האפשרות להצטרף.

נכון למועד סיום הביקורת הקודמת, עיריית גבעתיים הייתה מצויה בהליכים להקמת מאגר יועצים.

25 הדוח הקודם, עמ' 32.



נכון לדצמבר 2014, בספר הספקים של המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** נרשמו 31 יועצים בתחומי התכנון, השמאות, ראיית החשבון, הייעוץ הכלכלי, מערכות המידע ואבטחת המידע, אולם המועצה התקשרה עם יועצים שלא נכללו בספר הספקים.

עיריית **הרצלייה** פעלה ללא מאגר יועצים ולא פרסמה פומבית את האפשרות של יועצים מתחומי עיסוק שונים להגיש מועמדות להתקשרות עימה. בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2013 החליטה העירייה להקים מאגר יועצים, אך החלטה זו לא מומשה נכון למועד אותה ביקורת. ביולי 2013 התריעה היועצת המשפטית של העירייה בוועדת היועצים כי "הליך בחירת היועצים ממשיך כפי שהיה ואין זה ראוי". משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצלייה על שלא פעלה להקמת מאגר יועצים כמתחייב מהחלטותיה ועל פי הייעוץ המשפטי שקיבלה.

בדוח הקודם לא הייתה התייחסות לנושא הקמת מאגר יועצים במועצה האזורית **באר טובייה**.

ההמלצה: על הרשות לפרסם פומבית את האפשרות של יועצים פוטנציאליים לפנות אליה בבקשה להיכלל במאגר, לקבוע אמות מידה ברורות לצירוף של יועצים למאגר ולעדכן מדי שנה בשנה. כך יוכלו מציעים נוספים להציע את מועמדותם, ימומש עקרון ההזדמנות השווה ויימנע חשש למשוא פנים בהליך הבחירה.

בתגובת עיריית אשדוד על הדוח הקודם נמסר כי נוהל ההזמנות עודכן בחודש פברואר 2015, וכי הוא כולל הליך לצירוף יועצים למאגר, פרסום פומבי וקביעת אמות מידה להוספת יועצים למאגר.

ביקורת המעקב

נוהל משרד הפנים קובע כי ועדת ההתקשרויות של הרשות המקומית תנהל רשימות מציעים, שייערכו לפי סוגים של מציעים מתאימים בהתאם לשירותים שמספקים בעלי המקצועות וההתמחויות השונים (להלן - מאגר יועצים). כמו כן נקבע כי רשימת המציעים תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר המרשתת של הרשות המקומית.

עיריות **אשדוד וגבעתיים** הקימו מאגר יועצים ממוכן שאליו ניתן להירשם באמצעות המרשתת, ורשימת המציעים הרשומים בו מפורסמת לציבור באתר המרשתת העירוניים.

המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** הקימה מאגר יועצים. הרישום למאגר נעשה על ידי הורדת טופס רישום מאתר המרשתת של המועצה, מילוי הטופס ושליחתו באמצעות דוא"ל. מאגר היועצים של המועצה פתוח לרישום היועצים.

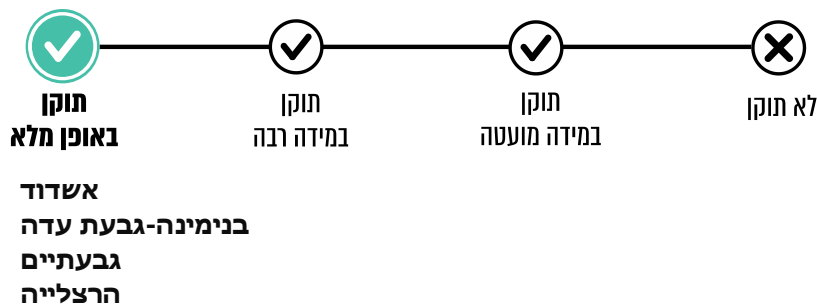
עיריית **הרצלייה** הקימה מאגר יועצים ופתחה אותו לשימוש בינואר 2019. העירייה מפרסמת באתר המרשתת שלה את מאגר היועצים ומנהלת אותו באמצעות תוכנה ייעודית. המאגר מחולק לפי תחומי העיסוק של היועצים. בחירת היועצים מתוך המאגר מתבצעת על פי שיקולים של "עומסים"²⁶.

26 עומס מוגדר בהתאם למספר התקשרויות התקפות שיש לעירייה עם אותו יועץ. עומס 0 מציין היעדר התקשרות של העירייה עם יועץ זה, עומס 1 מציין התקשרות אחת פעילה של העירייה עם היועץ וכן הלאה. כמו כן ישנה התייחסות במערכת להיקף הכספי של התקשרויות העירייה עם היועץ.



נמצא כי עיריית **אשדוד** והמועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** תיקנו את הליקוי בדבר אי-פרסום האפשרות שניתנת ליועצים להגיש מועמדות כדי להיכלל במאגר היועצים. עיריות **גבעתיים** ו**הרצלייה**, שמאז הביקורת הקודמת הקימו מאגר יועצים, מפרסמות באתרי המרשתת שלהן מידע על האפשרות להירשם למאגרי היועצים שלהן באמצעות אתרי המרשתת.

מידת תיקון הליקוי



המועצה האזורית **באר טובייה** הקימה מאגר יועצים עוד בשנת 2017, ואליו התווספו יועצים במהלך השנים 2018 - 2020. עם זאת, המאגר האמור לא היה ממוכן אלא נוהל באופן ידני, ורשימת היועצים נוהלה בגיליון ממוחשב. במהלך שנת 2021 המועצה פרסמה בעיתונות קול קורא להצטרפות יועצים למאגר יועצים של המועצה, ובדצמבר 2021 החלה המועצה בהקמת מאגר יועצים חדש וממוכן; המאגר פורסם בינואר 2022 אולם עד למועד סיום הביקורת ועדת השלושה לא עשתה בו שימוש.

מידת תיקון הליקוי



על המועצה האזורית **באר טובייה** לעשות שימוש במאגר היועצים החדש והממוכן שהקימה.

מספר היועצים במאגר לפי תחומי הייעוץ השונים

על פי נוהל משרד הפנים, במקרים שבהם החליטה ועדת התקשרויות להתקשר עם יועץ חיצוני על פי תקנה 8(3), על הוועדה לערוך פנייה תחרותית ל"כמה מציעים מתוך מאגר היועצים".



בנוהל אין קביעה מפורשת לגבי המספר המינימלי של המציעים שלהם יש לשלוח את הפנייה התחרותית. עם זאת, נקבע בנוהל כי אם הוועדה פנתה לפחות משישה מציעים מתוך רשימה הכוללת מציעים רבים יותר, ואם בעקבות הפנייה הוגשו פחות משלוש הצעות - ההצעות יוחזרו למציעים ותיערך פנייה נוספת לכל המציעים שאליהם פנתה הוועדה מלכתחילה, או לכל המציעים שהשיבו לפנייה הראשונה - כפי שתחליט הוועדה, וכן לשלושה מציעים נוספים לפחות או לכל המציעים הכלולים ברשימת המציעים באותו סוג התקשרות, הנמוך מביניהם.

בכל הנוגע להתקשרויות של משרדי ממשלה נקבע בהוראת תכ"ם "התקשרות עם בעל מקצוע מומחה", בפרק "התקשרויות ורכישות - התקשרויות בהליך תחרותי", כי ועדת המכרזים תערוך פנייה לקבלת הצעות לכל הפחות לשלושה מציעים בהתחשב בשווי ההתקשרות ובמהותה, ורק במקרים חריגים היא תהיה רשאית לאשר פנייה לקבלת הצעות ממספר מציעים נמוך יותר.

נמצא כי מספר היועצים הנמוך ביותר בתחום מסוים במאגר היועצים של עיריית **הרצלייה** עמד על ארבעה יועצים, וזאת בשני תחומי ייעוץ²⁷. בכל יתר התחומים מספר היועצים במאגר עלה על ארבעה.

עוד נמצא כי במאגר היועצים החדש של המועצה האזורית **באר טוביה**, המפורסם באתר המרשתת שלה, יש תחומי ייעוץ רבים שבהם רשימת היועצים מצומצמת²⁸ - ובחלק מהמקרים אף נרשם בה יועץ אחד בלבד (ראו פירוט בלוח 7 להלן).

27 תחומים של ייעוץ קונסטרוקציה ופיקוח על עבודות סלילת כבישים.

28 רשימת יועצים שכוללת עד שני יועצים בתחום מסוים.



לוח 7: מספר היועצים בתחומי הייעוץ השונים הרשומים במאגר היועצים של המועצה האזורית באר טובייה

| מספר היועצים במאגר בכל אחד מהתחומים | מספר תחומי הייעוץ בקבוצה | תחומי הייעוץ* |
|-------------------------------------|--------------------------|---|
| 1 | 19 | יועץ ארגוני; יועץ בקרת שכר; יועץ לנמשא חריגות שכר; יועץ בנושא פינוי אשפה; יועץ להכנת מכרז אשפה; יועץ למחלקת רישוי עסקים; יועץ תאורת רחוב; יועץ בתחום מיצוי משאבים; יועץ אגרונומיה; יועץ אקוסטיקה; יועץ מיגון; יועץ מיזוג אוויר; יועץ מעליות; יועץ קרינה; יועץ קרקע; מעצבי פנים; יועץ ביטוח; יועץ מומחה בביקורת פנימית ברשויות מקומיות; גרפיקה |
| 2 | 6 | יועץ טכנולוגיות ביטחון; יועץ חשמל ותאורה; יועץ אינסטלציה; יועץ מבנה וקונסטרוקציה; יועץ תשתיות; מהנדסי בניין |
| 3 | 5 | יועץ בטיחות מניעת אש; יועץ וליווי מכרזים; יועץ לתוכניות כלכליות; הנדסאי אדריכלות; יועץ לקידום עסקים |
| 4 ויותר | 18 | יועץ כלכלי; יועץ להגדלת הכנסות ארנונה; אדריכלות; יועץ מים, ביוב, ניקוז; מתכנן תנועה; יועץ איכות סביבה; יועץ בטיחות; יועץ חשמל; יועץ נגישות; יועץ תאורה; מודד; ניהול פרויקטים; פיקוח; מתכנני נוף; מתכנני ערים; מתכנני תנועה וכבישים; שמאי; יועץ מיסוי מוניציפלי |

על פי נתוני מאגר היועצים של המועצה האזורית באר טובייה כפי שפורסמו באתר המרשתת שלה (נבדק באוגוסט 2022), בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא כולל תחומים הנוגעים לייעוץ משפטי, שאינם נכללים בביקורת זו.

מלוח 7 עולה כי מתוך 48 תחומי ייעוץ הכלולים במאגר המועצה האזורית באר טובייה (לא כולל תחום הייעוץ המשפטי), ב-30 תחומים רשומים עד 3 יועצים, ב-25 תחומים רשומים עד 2 יועצים וב-19 תחומים רשום יועץ בודד. מספר מצומצם של יועצים במאגר היועצים פוגע ביכולת של המועצה לקיים הליך תחרותי אפקטיבי, ולחלופין מעורר צורך לפנות ליועצים אחרים שאינם כלולים במאגר. כך לדוגמה, בכל 19 התחומים שבהם רשום במאגר יועץ אחד לא ניתן לקיים כלל הליך תחרותי על בסיס המאגר, ויש צורך בפתרונות חלופיים - כגון הגדלת מספר היועצים במאגר, או פנייה ליועצים שאינם רשומים בו לטובת התקשרות מסוימת.



מנכ"לית המועצה מסרה לצוות הביקורת כי הסיבה למיעוט היועצים במאגר היא שהמאגר נמצא בשלבי הקמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה האזורית **באר טוביה** לפעול נמרצות להגדלת מספר המציעים במאגר שהיא מקימה, בייחוד בתחומים שבהם מפאת מספר היועצים המצומצם לא ניתן יהיה לנהל הליך תחרותי לקבלת הצעות שיבטיחו את מרב היתרונות למועצה בהתקשרות - כולל חלוקה ראויה של משאבי הציבור והקפדה על יעילות כלכלית.

המועצה האזורית **באר טוביה** מסרה בתשובתה הנוספת מידע המעיד על הגדלת רשימת היועצים במאגר הדיגיטלי. כך לדוגמה מתוך 19 תחומי ייעוץ בהם מצאה הביקורת שרשום במאגר יועץ אחד בלבד (ראו לעיל לוח 7) נותרו רק שישה תחומים כאלה²⁹.

מנגנונים להסדרת ההתקשרות עם יועצים ברשויות המקומיות

הדוח הקודם

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

הליקוי: עד למועד סיום הביקורת הקודמת, באמצע שנת 2015, חלק מהרשויות שנבדקו טרם קבעו לעצמן מנגנונים שיבטיחו הליכי התקשרות סדורים ושקופים, וגם מנגנונים שאימצו לקו בחסר. כמו כן נמצאו ליקויים ביישום של מנגנוני ההתקשרות שאימצו לעצמן חלק מהרשויות. להלן פירוט.

בביקורת הקודמת עלה כי לעיריית **אשדוד** שני נהלים הנוגעים להתקשרויות עם יועצים: נוהל אחד מיועד להתקשרויות עם יועצים שאינם בתחום ההנדסה, ונוהל נוסף מתמקד ב"נוהל הזמנות תכנון". עוד עלה כי כאשר מדובר בהתקשרות המשך או בפרויקט בן כמה שלבים, "נוהל הזמנות תכנון" מאפשר להמשיך ולהעסיק יועץ בשלבי המשך גם כאשר הוועדה אישרה את העסקתו לביצוע שלב א' בלבד, ללא דיון בוועדה. הנוהל אף לא חייב להביא לפני הוועדה מידע בדבר היקף ההתקשרות הכולל המשוער עם היועץ.

עד לסוף שנת 2014 לא היה לעיריית **גבעתיים** נוהל העסקת יועצים. בנובמבר 2014 אושר בעירייה "נוהל התקשרות בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987".

בביקורת הקודמת עלה כי למועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** לא היה נוהל העסקת יועצים, ורק בדצמבר 2014 אימצה המועצה נוהל "התקשרות עם יועצים (תקנה 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות)".

29 יועצים בתחומי רישוי עסקים, מיגון, מעליות, קרינה, גרפיקה וביטוח.



עוד עלה בביקורת הקודמת כי למועצה האזורית **באר טובייה** אין מנגנון המסדיר את הליך ההתקשרות של המועצה עם יועצים חיצוניים. ואילו בעיריית **הרצלייה** פעלה במשך כעשור "ועדה ליועצים מקצועיים", שחבריה היו מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית של העירייה ונציג גזבר העירייה. הוועדה דנה בבקשות של גורמים בעירייה להתקשר עם יועצים חיצוניים, אולם נמצא כי בעירייה אין נוהל העוסק בוועדת היועצים - לרבות סמכויותיה, אופן עבודתה והליכי קבלת ההחלטות בה.

ההמלצה: בביקורת הקודמת נקבע כי הבאת הבקשות להתקשרות עם יועצים לדיון והחלטה של ועדה מקצועית היא מגמה חיובית בהסדרת התקשרויות עם היועצים בהליך מינהלי סדור ושקוף. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שעיריית **הרצלייה** תסדיר בנהליה את דרכי עבודת הוועדה כדי להבטיח את תקינות עבודתה ואת הוגנות הליך הבחירה. עוד המליץ משרד מבקר המדינה למועצה האזורית **באר טובייה** כי עליה להסדיר את הליך התקשרותה עם יועצים חיצוניים באופן המבטיח ניהול תקין, שוויוני והוגן של ההתקשרות.

בתגובת עיריית אשדוד על הדוח הקודם נמסר כי נוהל הזמנות התכנון עודכן בפברואר 2015, וכי בנוהל המעודכן נקבע כי הרכב הוועדה יכלול שלושה חברי מועצה וחמישה גורמים מקצועיים נוספים. כמו כן, נוהל הזמנות התכנון המעודכן אינו מאפשר להתקשר עם יועץ בלי שהיקף ההתקשרות הכולל עימו ידוע מראש.

בתגובת המועצה האזורית באר טובייה על הדוח הקודם נמסר כי בעקבות הביקורת הכינה המועצה נוהל שיסדיר את נושא העסקת היועצים ונותני השירותים במיקור חוץ בפטור ממכר, וכי הוא יובא לאישור המועצה.

בתגובת עיריית הרצלייה על הדוח הקודם נמסר כי העירייה החלה לפעול לגיבוש נוהל עירוני מפורט, אשר יציג בין היתר את הגדרת סמכויותיה של ועדת היועצים, את אופן עבודתה ואת הליכי קבלת ההחלטות בה. ביולי 2015 העבירה עיריית הרצלייה למשרד מבקר המדינה נוהל שקבעה העוסק בהתקשרות עם יועצים חיצוניים.

ביקורת המעקב

נמצא כי עיריית **אשדוד** הכינה נוהל חדש ומאוחד ל"העסקת יועצים ומתכננים".

לעיריית **גבעתיים** יש נוהל העסקת יועצים שכותרתו "נוהל התקשרות בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987". העירייה מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2022 כי היא עוסקת בהכנת נוהל התקשרויות מעודכן.

נמצא כי נכון למועד ביקורת המעקב, למועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** לא היה נוהל להתקשרויות עם יועצים חיצוניים. המועצה מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2022 כי היא פועלת על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2016.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** להסדיר את הליך ההתקשרות עם יועצים חיצוניים בנוהל פנימי, שבו תסדיר בין היתר את ניהול מאגר היועצים, את הליך בחינת ההתקשרות עם היועצים על ידי הגורמים השונים במועצה ואת ניהול ההתקשרות עד סיומה.

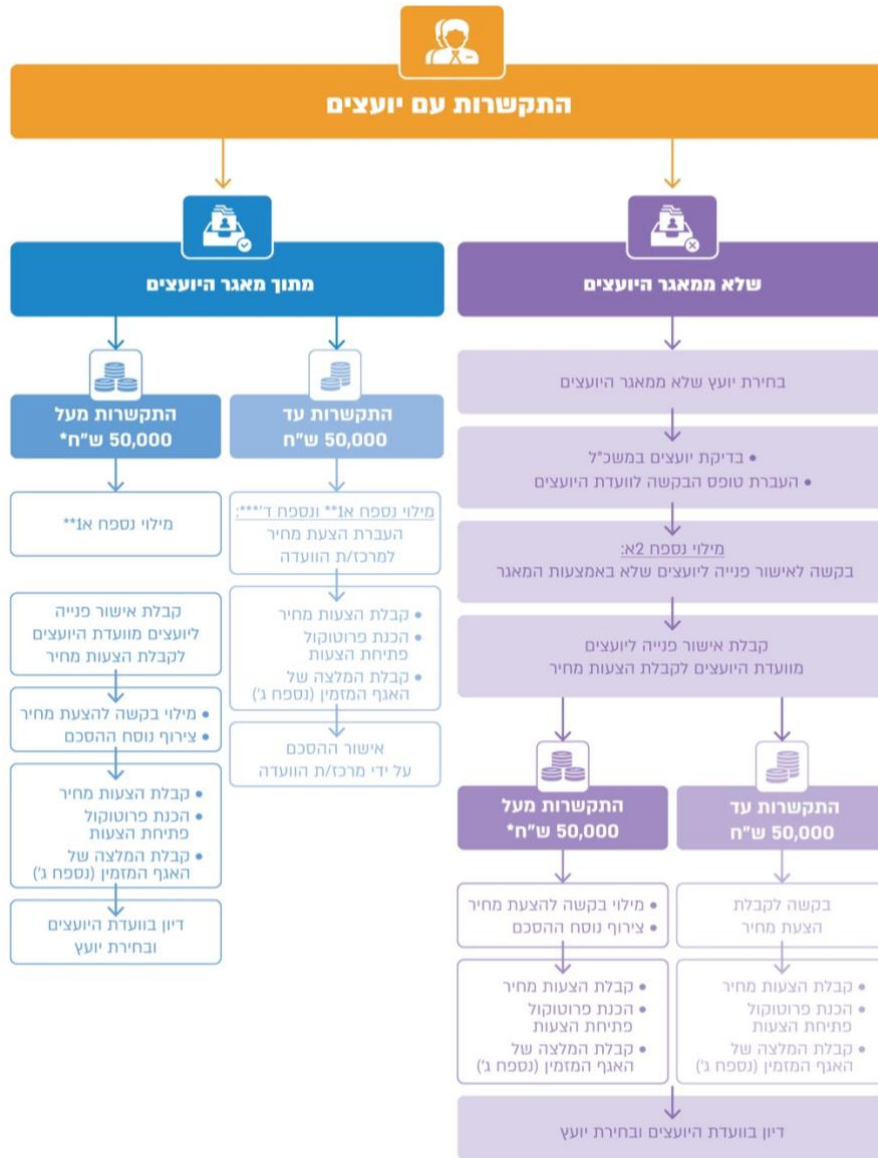


המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי תגבש נוהל פנימי בהתאם להמלצת הביקורת.

כאמור, לעיריית **הרצלייה** יש נוהל יועצים, אשר נועד לפרט את תהליך ביצוע התקשרות עם יועצים חיצוניים ממאגר היועצים וכך התקשרות עם יועצים שאינם כלולים במאגר - במקרים שבהם מינוי היועץ הינו בהתאם לתקנה 3(8). בנוהל ניתנת התייחסות מפורטת לתהליך התקשרות העירייה עם היועצים, אופן הגשת הבקשות לוועדה, תהליך הפנייה ליועצים, דיון בוועדת היועצים ודיוני הוועדה לאישור בקשות להתקשרות עם יועצים. להלן תרשים של סדר הפעולות להתקשרות עם יועצים בהתאם להוראות נוהל היועצים של עיריית הרצלייה.



תרשים 4: הליכי אישור התקשרויות לפי נוהל היועצים של עיריית הרצלייה



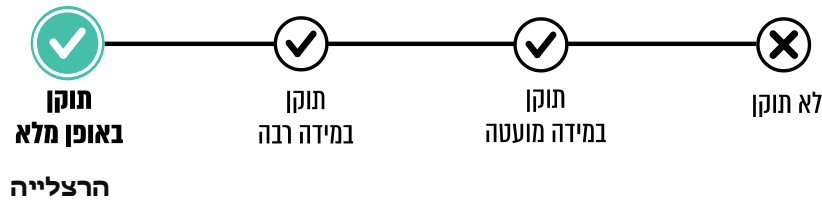
על פי נוהל היועצים עיריית הרצלייה ו"מצגת למנהלים לגבי מאגר יועצים" שהתקבלה מעיריית הרצלייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * יודגש כי במקרים של התקשרות בסכום העולה על 50,000 ש"ח, הן בהתקשרות עם יועצים הכלולים במאגר והן בהתקשרות עם יועצים שאינם כלולים בו, בשלב הבקשה להצעת מחיר וההסכם יש לקבל על ההסכם את אישור החשב, המחלקה המשפטית והגזברות.
- ** בקשה לאישור פנייה ליועצים (מסמכי טרום בקשה) - באמצעות המאגר בעירייה.
- *** אישור כי סכום התקשרות אינו עולה על 50,000 ש"ח לא כולל מע"ם.



מהתרשים עולה כי הנוהל מפרט כיצד יש לנהוג בהתקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז, על פי היקף ההתקשרות, ותוך התייחסות להבדלים בין התקשרות עם יועץ הכלול במאגר היועצים להתקשרות עם יועץ שלא כלול בו.

מידת תיקון הליקוי



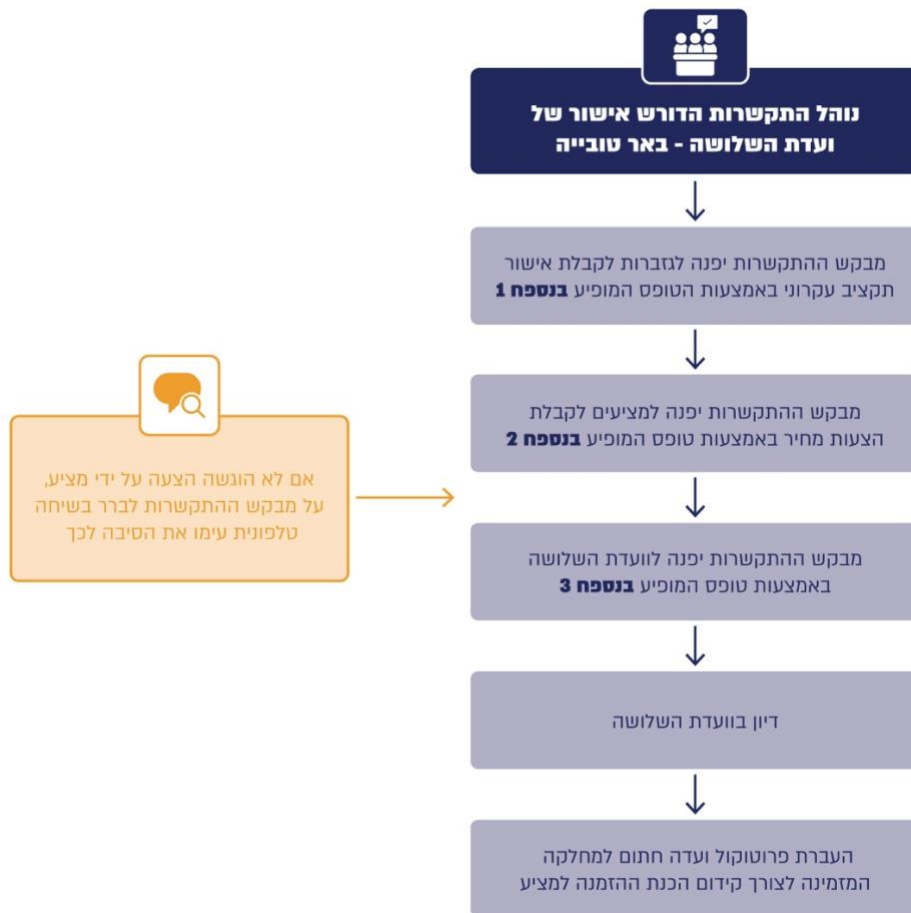
משרד מבקר המדינה מציין את הנוהל המפורט של עיריית **הרצלייה** להתקשרות עם יועצים בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8).

המועצה האזורית **באר טובייה** הכינה "נוהל התקשרות עם קבלנים/ספקים" (להלן - נוהל התקשרות באר טובייה) אשר אושר במליאת המועצה באוגוסט 2017, שעניינו התקשרויות בסכומים הנמוכים מתקרת הפטור ממכרז. מטרת הנוהל היא להסדיר רכישת ציוד או קבלת שירות לכל שירות על פי תקציב מאושר. כמו כן קובע הנוהל בהתאם למדרגות של סכומי התקשרות את מספר הפניות לקבלת הצעות מחיר וקריטריונים בתהליך אישור ספק או יועץ כזוכה בהתקשרות. בין הקריטריונים: ותק הספק וניסיונו בתחום, האם בוצעה התקשרות קודמת עימו ומה הייתה מידת שביעות הרצון של המועצה מההתקשרות הקודמת. בין היתר נקבע בנוהל כי אם העלות המוערכת של הפריט או השירות המוזמן נעה מ-15,000 ש"ח ועד ל-30,000 ש"ח, יש לשלוח פנייה לקבלת הצעה משני ספקים שונים. כמו כן, הצעות העולות על סך של 15,000 ש"ח תוצגנה בפני ועדת השלושה. בשנת 2021 הכינה המועצה "נוהל התקשרות הדורש אישור ועדת השלושה" (להלן - נוהל ועדת השלושה) שאושר על ידי היועץ המשפטי למועצה. הנוהל מסדיר את אופן הפעולה הנדרש ממנהל מחלקה המעוניין ברכישת טובין או שירותים אשר אינם כלולים במכרזי ההתקשרות של המועצה.

להלן בתרשים 5 סדר הפעולות להתקשרות עם יועצים בהתאם לנוהל ועדת השלושה.



תרשים 5: תיאור הליכי אישור התקשרויות לפי נוהל ועדת השלושה של המועצה האזורית באר טובייה



על פי נוהל ועדת השלושה של המועצה האזורית באר טובייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהוראות נוהל משרד הפנים נקבע כי אם החליטה ועדת ההתקשרויות להתקשר עם ספק לפי תקנה 3(8), תערוך הוועדה או גורם מוסמך מטעמה לעניין זה פנייה תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים, ללא הבחנה בין התקשרויות על בסיס סכום ההתקשרות. ב"נוהל התקשרות באר טובייה" מצוין כי בהתקשרות בסכום שנע מ-15,000 ש"ח ועד 30,000 ש"ח יש לפנות לקבלת הצעה משני ספקים.

נמצא כי על פי נוהל ועדת השלושה, בסכומי התקשרויות מסוימים ניתן להסתפק בהצעת מחיר אחת או שתיים: לדוגמה, בהתקשרויות בסכום של עד 30,000 ש"ח ניתן להסתפק בהצעה אחת, הוראה שאינה תואמת לנוהל משרד הפנים ו"נוהל התקשרות באר טובייה". להלן המדרג של נוהל ועדת השלושה.



לוח 8: קביעת מספר הצעות מחיר נדרש בהתאם להיקף ההתקשרות

| מספר הצעות נדרש | סכום מקסימום בש"ח | סכום מינימום בש"ח |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| 1 | 30,000 | 0 |
| 2 | 60,000 | 30,001 |
| 3 | 90,000 | 60,001 |
| 4 | 143,000 | 90,000 |

על פי נוהל ועדת השלושה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מידת תיקון הליקוי



על המועצה האזורית באר טובייה להתאים את נהליה להוראות נוהל משרד הפנים, להבטיח הלימה בין הנהלים השונים שלה, ולפעול לשמירה על עקרונות השוויוניות, התחרותיות והיעילות בכל הנוגע למספר ההצעות שייבחנו.

בקרה

בקרת הרשויות המקומיות על העסקת היועצים החיצוניים

הדוח הקודם

הליקוי: בביקורת הקודמת נמצא כי עיריית הרצלייה לא הסדירה את הליכי הדיווח של היועצים על פעילותם, את הפיקוח של העירייה עליהם ואת מנגנון אישור דרישות התשלום של היועצים.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ לעיריית הרצלייה כי מן הראוי שתקבע בנהליה הנחיות לגבי הליכי הפיקוח והבקרה על ביצוע עבודת היועץ. הנחיות אלו יסייעו בהבטחת התנהלות שקופה, שוויונית והוגנת של הרשות המקומית, ובקבלת שירות באופן שיענה על צרכי הרשות ולא יפגע בזכויותיה.



עוד נכתב בהמלצות העיקריות של הדוח כי על הרשויות שנבדקו בביקורת לקיים פיקוח ובקרה על ההתקשרויות.

אומנם בביקורת הקודמת לא נרשמו ממצאים שנגעו למועצה האזורית **באר טובייה** בעניין זה, אך בדיווח על תיקון הליקויים שהעבירה המועצה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 היא ציינה כי לנוהל בחירת יועצים יוכן פרק נוסף שבו יפורטו הליכי הפיקוח והבקרה על הפעלת היועצים, וזאת באחריות היועץ המשפטי למועצה.

בתגובת עיריית הרצלייה על הדוח הקודם נמסר כי הליכי הדיווח מעוגנים בהסכמים עם היועצים.

ביקורת המעקב

בביקורת נמצא כי עיריית **הרצלייה** לא כללה בנוהל היועצים שלה הנחיות לגבי הליכי הפיקוח והבקרה על ביצוע עבודת היועץ. בכלל זה לא הסדירה העירייה את הליכי הדיווח של היועץ על פעילותו, את הפיקוח של העירייה עליו ואת מנגנון אישור דרישות התשלום של היועץ.

העירייה מסרה לצוות הביקורת באוגוסט 2022 כי האגפים האחראיים על התחום הרלוונטי של היועץ מבצעים בקרה על קבלת השירות מהיועצים, וכי הגורמים המקצועיים מאשרים את החשבונות רק אם היועץ אכן ביצע את עבודתו לשביעות רצון האגף. כמו כן מסרה העירייה כי אין גורם אחד שמרכז את הבקרה על היועצים.

בביקורת המעקב לא נמצאו אסמכתאות המעידות על תהליכי הבקרה שמקיימת העירייה בנושא.

לריכוז ותיעוד המידע על הבקרה והפיקוח ישנה חשיבות עליונה בשימור הידע והניסיון הארגוני, ביכולת לשתף את המידע בין האגפים והמחלקות השונות בטרם יתקשרו עם היועצים, ובבניית מסד נתונים בדבר שביעות הרצון מהיועצים - ובכלל זה עמידה בלוחות זמנים ובתקציב ובקרה על איכות התוצרים של היועץ.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם לדיווח של המועצה האזורית **באר טובייה** על תיקון הליקויים, לא ניתנה בנהליה התייחסות לתהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים על התקשרויות המועצה עם יועצים ולבחינת הניסיון הקודם שלה עם יועצים בטרם תחליט על התקשרות עתידית אתם, ולא ניתנה התייחסות לתיעוד התהליכים האמורים ותוצריהם³⁰.

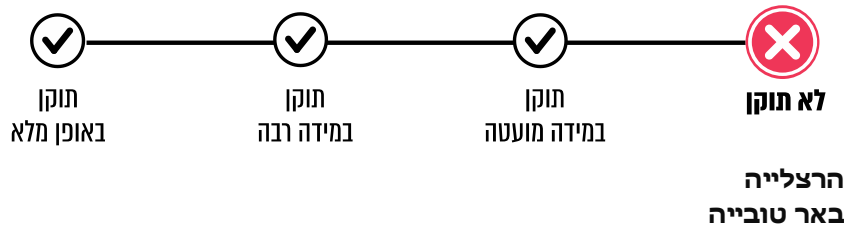
המועצה האזורית **באר טובייה** מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2022 כי מזמין ההתקשרות עם היועץ נדרש לחתום על החשבונות, וחתימה זו מהווה אסמכתה ואישור על קבלת השירות מהיועץ.

30 זאת מלבד נושאי השוואת הזמנות העבודה ותעודת המשלוח או החשבונות, המוזכרים בסעיף 9 לנוהל.



בביקורת המעקב לא נמצא תיעוד להליכי בקרה להתקשרות עם יועצים, ובכלל זה בקרה על דרישות תשלום שהגישו ובקרה על כך שהשירות שקיבלה המועצה האזורית **באר טובייה** ענה על צרכיה ונעשה לשביעות רצונה.

מידת תיקון הליקוי



עיריית **הרצלייה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוהל משרד הפנים אינו דורש הליכי מעקב ובקרה, וכי היא סבורה כי נוהל היועצים אינו אמור לכלול הנחיות לגבי הליכי הפיקוח. העירייה ציינה כי הליכי הדיווח והפיקוח לרבות מנגנוני התשלום מוסדרים בהסכם ההתקשרות. עוד מסרה העירייה כי כניסת היועצים למאגר נעשית לאחר סינון מקצועי ולאחר קבלת המלצה מקצועית, וכי במקרים שבהם היועץ מספק שירותים לא ראויים לעירייה, הדבר בוודאי יעלה לדיון במסגרת ועדת היועצים ואף יכול להביא לגריעת היועץ מהמאגר.

על עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **באר טובייה** לקבוע מנגנון עיתי לפיקוח ובקרה על התקשרויותיהן עם היועצים החיצוניים באופן מוסדר ומתועד. מומלץ שהן יקבעו בנוהליהן הנחיות לגבי הליכי הפיקוח והבקרה על התקשרויות עם היועצים החיצוניים. הסכמי ההתקשרות עם היועצים אינם תחליף למנגנון פנימי שאמור לסייע לרשויות להבטיח שהתנהלותן תהיה שקופה, שוויונית והוגנת, ושהשירות שהן יקבלו יענה על צורכיהן כך שלא ייפגעו זכויותיהן. כמו כן, על עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **באר טובייה** לקבוע הנחיות לגבי הליך העברת המידע שנאסף בהליך הפיקוח והבקרה לגבי היועצים בפני ועדת התקשרויות הרשותית בטרם תחליט הוועדה על התקשרות עתידית אתם.

המועצה אזורית **באר טובייה** מסרה בתשובתה הנוספת כי בכוונתה לפעול לגיבוש נוהל לתהליכי בקרה ופיקוח בנושא התקשרות עם יועצים.

בקרת משרד הפנים על התקשרויות הרשויות המקומיות עם היועצים החיצוניים

הדוח הקודם

המינהל לשלטון מוניציפלי במשרד הפנים פרסם "הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2014", שמטרתן להבטיח כי "מסגרת תקציבי פעילות הרשות [הצעת התקציב]"



תכלול את כלל המקורות והשימושים הקיימים, תוך יצירת תמונה שלמה על התנהלותה". בין היתר דרש המשרד מהרשויות המקומיות לציין את מספר היועצים החיצוניים שהועסקו בשנה החולפת, את משך ההתקשרות עימם ואת עלות ההתקשרות. כמו כן נדרשו הרשויות לפרט את השירותים שסיפקו להן היועצים.

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

הליקוי: בבדיקת 162 רשויות מקומיות נמצא כי רק 83 רשויות דיווחו על היקפי העסקת היועצים בשנת 2013, ואולם גם דיווחים אלו היו חלקיים: מבין 83 הרשויות, רק 5 רשויות פירטו את תחומי העיסוק של היועצים ואת מועדי ההתקשרות עימם.

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הפנים אינו עוקב אחר הדיווח של היועצים במסגרת תקציב הרשות המקומית, אינו אוסף את הנתונים שעליהם מדווחות הרשויות המקומיות ואינו משתמש בהם.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הפנים, מתוקף תפקידו כמאסדר הפעילות של הרשויות המקומיות, לאכוף את הנחיותיו בדרך שתבטיח כי הרשויות ימסרו דיווח שלם ואמין, וכן לעקוב אחר הדיווחים ולנתחם כדי לקבל תמונת מצב מלאה על התנהלות הרשויות המקומיות.

בתגובת משרד הפנים על הדוח הקודם נמסר כי אומנם הוא פרסם הנחיות לרשויות המקומיות, אך אין ביכולתו לאכוף את יישום הנחיותיו על הרשויות. עוד טען המשרד כי "הרשויות הן גוף מינהלי עצמאי שכפוף להוראות הדין ללא תיווך של משרד הפנים".

ביקורת המעקב

בהנחיות להגשת הצעות התקציב לשנים 2019 - 2022 השמיט משרד הפנים את הדרישה מהרשויות המקומיות לצרף להצעת התקציב שהן מעבירות לאישורו מידע על התקשרויותיהן בשנה החולפת עם יועצים חיצוניים, ובכלל זה מידע על מספר ההתקשרויות, עלותן והשירות שסיפקו היועצים.

נמצא כי בדוחות הביקורת המפורטים שהכינו ואי חשבון מטעם משרד הפנים לרשויות המקומיות לשנת 2018, נבדק נושא ההתקשרויות עם יועצים מקצועיים בפטור ממכרז בכלל הרשויות המקומיות. בדיקה כזו לא נעשתה בדוחות הביקורת לשנים 2019 - 2020.³¹ במסגרת ההנחיות המקצועיות שפרסם משרד הפנים ביוני 2022 להכנת דוחות מפורטים לשנת 2021, הוא הנחה את ואי החשבון מטעמו³² לערוך בדיקה של נושא ההתקשרויות שהיו בתוקף בשנת 2021.

31 נכון למועד סיום הביקורת, טרם פורסמו דוחות ביקורת מפורטים לשנת 2021.

32 נכון לדצמבר 2022 ביקורת ואי החשבון לשנת 2021 טרם הסתיימה.



משרד הפנים מסר לצוות הביקורת ביולי 2022 כי אין גורם במשרד שעוסק בנושא ובאחריות הרשויות המקומיות לטפל בנושא בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 8/2016 ותיקונו בחוזר מנכ"ל 5/2017.

ההאמור עולה כי מאז 2018 ועד מועד הביקורת משרד הפנים לא עשה ביקורת ומעקב על התקשרויות של הרשויות המקומיות עם יועצים חיצוניים ואם הרשויות פועלות בעניין זה בהתאם להוראות הנוהל שקבע.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדיקה רוחבית בנושא התקשרויות עם ספקים, נותני שירותים ויועצים מבוצעת על ידי רואי החשבון במסגרת הכנת הדוחות המפורטים לשנת 2021. עוד מסר המשרד כי בהתחשב במשאביה המוגבלים של הביקורת במסגרת הכנת הדוחות המפורטים, נדרש אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות לבחור מדי שנה בשנה כמה נושאים לביקורת מבין פעולותיה של הרשות המקומית שייבדקו במסגרת ביקורת רוחבית. המשרד מבצע פעולות משלימות לשמירה על מינהל תקין ברשויות באמצעות ביקורות מיוחדות, כגון ביקורת משלימות, ביקורת ברשויות בסיכון, מינוי חשבים מלווים, פעולות של מחוזות המשרד ופרסום נהלים וחוזרי מנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילות משרד הפנים לביצוע בקרה רוחבית בנושא התקשרויות בשנת 2021 וממליץ למשרד כי מתוקף תפקידו כמאסדר הפעילות של הרשויות המקומיות, יפעל לקביעת מנגנון פיקוח ובקרה עיתי על התנהלות הרשויות בכל הנוגע להתקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים, שיכלול בין היתר התייחסות לתדירות שבה יבוקר הנושא בביקורות השונות המבוצעות על ידו.

הליכי ההתקשרויות עם היועצים

בחינת חשש לניגוד עניינים

הדוח הקודם

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

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים³³ מאפריל 2011 נקבע "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות" (להלן - הנוהל למניעת ניגוד עניינים). בנוהל נקבע כי לאחר סיום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ ברשות המקומית ימלא היועץ שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית. בשאלון ישיב היועץ על כמה שאלות, ובין היתר יציין אם היו לו זיקה או קשר, שלא כאזרח המקבל שירות, לפעילות הרשות

33 חוזר מנכ"ל 2/2011.



המקומית שבה הוא מועמד לעבוד, לגופים הקשורים אליו, או למי שאמורים להיות ממונים עליו או כפופים לו בתפקיד שאליו הוא מועמד. על פי נוהל זה, היועץ המשפטי יבחן אם בנסיבות המקרה קיים חשש לניגוד עניינים בין מילוי התפקיד על ידי המועמד לבין ענייניו האחרים.

העסקת יועצים ומתכננים בלא שהרשות תפעל למניעת ניגודי עניינים עלולה לפגוע במתן השירות אותו היא ביקשה לקבל וכן באמון הציבור ברשות.

הליקוי: עיריית הרצלייה לא פעלה להסדרת סוגיית החשש לניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים בנהלים או בדרך אחרת, אף שבאותה העת חלפו כבר כארבע שנים ממועד פרסום הנוהל למניעת ניגוד עניינים של משרד הפנים. העירייה לא קבעה בנהליה כי מילוי השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים יהיה תנאי להתקשרות עם יועץ, ונמצא כמה מקרים שבהם העירייה לא עמדה על כך שהיועצים אשר עימם היא התקשרה ימלאו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. במקרים אחרים היועצים מילאו את השאלון בדיעבד, לאחר שכבר נחתם עימם הסכם התקשרות.

המועצה האזורית באר טובייה לא פעלה במשך תקופה ממושכת להסדרת סוגיית החשש לניגוד העניינים בהעסקת יועצים חיצוניים, וגם אחרי שפרסם משרד הפנים את הנוהל למניעת ניגוד עניינים - היא השתתה כארבע שנים ביישומן. נמצא כי לא היה למועצה נוהל בנושא העסקת יועצים, והיא אף לא קבעה בהסכמים עם יועציה כי הם מחויבים במילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים כתנאי להעסקתם. עוד נמצא כי עד מועד הביקורת, מאי 2015, המועצה לא דרשה מהיועצים שעימם התקשרה למלא את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ למועצה האזורית באר טובייה לפעול כך שיועצים המועסקים על ידה ימלאו את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים.

בתגובת עיריית הרצלייה והמועצה האזורית באר טובייה על הדוח הקודם נמסר כי רובם המכריע של היועצים החיצוניים שעימם הן התקשרו מסרו הצהרות מקיפות בנושא ניגוד עניינים במסגרת הסכם ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה הדגיש בדוח הקודם כי מטרת השאלון למניעת חשש לניגוד עניינים היא לאפשר ליועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון אם לנוכח עברו של היועץ החיצוני, קיים בהעסקתו חשש לניגוד עניינים - ובמידת הצורך יקבע הסדר מתאים שימנע מצב של ניגוד עניינים. משכך, הסתפקות בהצהרה בהסכם ולפיה לא ידוע ליועץ על חשש לניגוד עניינים שלו, במקום שהיועץ המשפטי יבחן זאת על סמך נתונים מפורטים, אינה מקיימת את תכלית הוראת משרד הפנים.

ביקורת המעקב

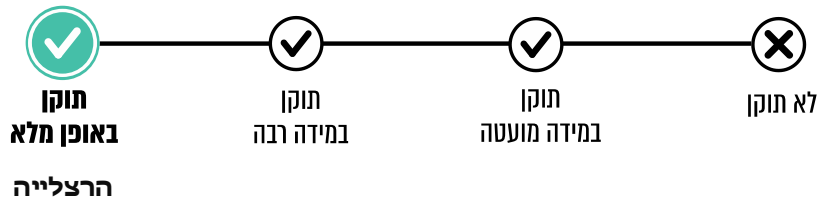
נוהל משרד הפנים עסק בנושא בחינת חשש לניגוד עניינים, ונקבע בו כי על היועץ שעמו מתקשרת הרשות המקומית להתחייב כי במשך כל תקופת ההתקשרות הוא לא יפעל מתוך ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות לבין עיסוקיו האחרים, ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר אשר עלולים ליצור מצב של ניגוד עניינים. עוד נקבע בנוהל כי בטרם החתימה על הסכם התקשרות עם המציע, יידרש היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל למניעת ניגוד עניינים.



נמצא כי עיריית **הרצלייה** שילבה בנוהל יועצים הרצלייה סעיף שקובע כי על מזמין ההתקשרות עם היועץ החיצוני לבדוק כי כלל המסמכים הנדרשים לצורך ההתקשרות הוגשו בהתאם לתנאי ההליך, וכי הם חתומים כנדרש. בכלל זה נדרש יועץ הכלול במאגר לאשר כי לא חל שינוי בטופס ניגוד העניינים שעליו חתם כשהצטרף למאגר. שאלוני ניגוד העניינים נבדקים על ידי יועץ משפטי של העירייה.

עוד נמצא שעיריית **הרצלייה** 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.

מידת תיקון הליקוי



נמצא כי המועצה האזורית **באר טובייה** לא שילבה בנהליה³⁴ הנחיה בדבר החובה למילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים.

במהלך הביקורת המועצה הודיעה, באוגוסט 2022, למשרד מבקר המדינה כי בהתקשרויות בסכומים העולים על 100,000 ש"ח או בהתקשרויות למתן שירות לאורך זמן היא נוהגת לדרוש הצהרה על היעדר ניגוד עניינים יחד עם הסכם ההתקשרות, ושאלוני האיתור לניגוד עניינים נבדקים על ידי היועץ המשפטי של המועצה; אולם בהתקשרויות בסכומים נמוכים יותר או בהתקשרות חד-פעמית למתן שירות מסוים, לא נדרש היועץ לחתום על חוזה מפורט, ובכלל זה הוא לא נדרש להצהיר על היעדר ניגוד עניינים וממילא היועץ המשפטי לא בחן את סוגיית ניגוד העניינים - והמועצה הסתפקה במקרים אלה בהצעות מיועצים, בפרוטוקול של ועדת השלושה שבו הוחלט להתקשר עם היועץ ובהזמנת העבודה החתומה איתו.

התנהלות זו של המועצה האזורית **באר טובייה** אינה מתיישבת עם הוראות נוהל משרד הפנים והנוהל למניעת ניגוד עניינים, שבהם לא נקבעה התניה למילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים לפי סכום ההתקשרות או משכה.

להלן נתונים לפי שנים על כל המקרים שבהם לא נמצאו בידי המועצה האזורית **באר טובייה** שאלונים לאיתור ניגוד עניינים עם יועצים במהלך הביקורת ולאחר קבלת תשובתה בפברואר 2023.

34 נוהל ועדת השלושה ונוהל התקשרות באר טובייה.



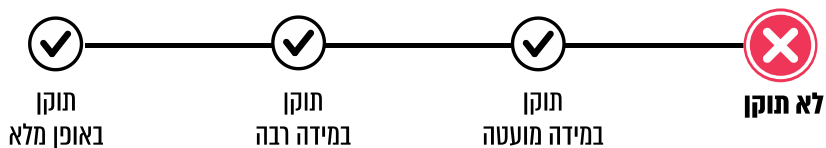
לוח 9: מילוי שאלונים ו/או הצהרה לעניין ניגוד עניינים במועצה האזורית באר טובייה, 2019 - 2021

| שנה | סך ההתקשרויות | ההתקשרויות שבהן מולא שאלון לאיתור ניגוד עניינים | ההתקשרויות שבהן נחתם רק תצהיר בדבר היעדר ניגוד עניינים | ההתקשרויות שבהן לא נמצא שאלון לאיתור ניגוד עניינים | שיעור ההתקשרויות שבהן לא נמצא שאלון לאיתור ניגוד עניינים |
|--|---------------|---|--|--|--|
| 2019 | 29 | *14 | *4 | 15 | 52% |
| 2020 | 14 | **3 | 1 | 11 | 79% |
| 2021 | 11 | 2 | | 9 | 82% |
| שיעור ההתקשרויות מהשנים 2019 - 2021 שבהן לא מולא או לא נמצא שאלון לאיתור ניגוד עניינים 65% | | | | | |

על פי מידע שהתקבל מהמועצה האזורית באר טובייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * 18 התקשרויות עם שבעה יועצים שונים שמילאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים או תצהיר בדבר היעדר ניגוד עניינים.
 ** מתוך 3 ההתקשרויות האמורות בשני מקרים מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה שאלוני ניגוד עניינים שמולאו בשנת 2019.

מהממצאים המוצגים לעיל ניתן ללמוד כי בכ-65% מההתקשרויות בשנים 2019 - 2021 לא מולאו שאלונים למניעת ניגוד עניינים, או שהשאלונים לא נמצאו ברשות המועצה.

מידת תיקון הליקוי



באר טובייה

על המועצה האזורית באר טובייה לקבוע בנהליה הנחיה בדבר החובה למילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים כתנאי להתקשרות עם יועץ חיצוני, וכן לקבוע הנחיה בדבר הצורך בתיעוד השאלונים האמורים ושמירתם, בהתאם לנוהל משרד הפנים. כמו כן על המועצה להקפיד כי כלל היועצים החיצוניים שעמם היא מתקשרת ימלאו את השאלון טרם תחילת ההתקשרות עימם ושיועץ משפטי מטעם המועצה יבחן את השאלונים.



תיעוד מסמכי התקשרות עם היועצים

רשויות מקומיות מפיקות מידע רב המתעד את פעילותן. כמה דינים מבססים את החובה לשמור באופן נאות את המידע שנאסף בגופים ציבוריים, ובראשם חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, התקנות שהותקנו מכוחו וההנחיות שקבע גזר המדינה³⁵ - הקובעים כללים לשמירתו ולביעורו של חומר ארכיוני כהגדרתו בחוק³⁶. על פי הדינים הללו, יש לשמור את הרשומות למשך התקופה שנקבעה בתקנות, ולאפשר את הגישה אליהן ואת היכולת לאחזרן בפרק זמן סביר.

היכולת של הרשויות המקומיות לנהל ולאחזר באופן שיטתי ועיל את המידע הנוצר ומתקבל במשרדיהן חשובה גם לגורמי הפיקוח, הבקרה והביקורת, הן בתוך הרשות המקומית והן מחוצה לה.

ביקורת המעקב עלה כי עיריית **הרצלייה** שילבה בנוהל יועצים הרצלייה דרישה כי יחידה שהזמינה את שירותי הייעוץ תעביר עותק חתום למרכז הוועדה לאחר חתימת העירייה והיעוץ החיצוני על מסמכי ההתקשרות, וכי אצל המרכז יישמר עותק חתום וסרוק של המסמכים. בבדיקת כלל ההתקשרויות של עיריית **הרצלייה** עם יועצים חיצוניים בשנת 2021 עלה כי העירייה הקפידה לתעד את מסמכי ההתקשרות, ובכלל זה הסכמים, הזמנות עבודה, שאלוני איתור לניגוד עניינים, נספח כיסוי ביטוחי וכו'.

לעומת זאת, עלה כי בנהלים של המועצה האזורית **באר טוביה** אין התייחסות לעניין האחריות לשמירת מסמכי ההתקשרות עם היועצים.

במהלך ביקורת המעקב המועצה האזורית **באר טוביה** לא איתרה מסמכים הנוגעים להתקשרויותיה עם יועצים בשנים 2019 - 2021, בהם הסכמים, הזמנות עבודה, נספחים ביטוחיים³⁷ של חלק מהיועצים וכאמור גם שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים. במסגרת התייחסותה לדוח הביקורת המוציאה המועצה מסמכים חסרים בנוגע להסכמים, להזמנות עבודה, לנספחים ביטוחיים, לשאלוני איתור ניגוד עניינים ולתצהירים בדבר היעדר ניגוד עניינים. אולם, גם לאחר קבלת התייחסות כאמור, לא היו שאלונים לאיתור ניגוד עניינים לכ-65% מההתקשרויות, לא נמצאו הסכם או הזמנת עבודה להתקשרות אחת מתוך 54 התקשרויות ושיעור הנספחים הביטוחיים שלא היו ברשות המועצה נע בין כ-62% (18 מתוך 29) בשנת 2019 לכ-82% (9 מתוך 11) בשנת 2021 (ראו תרשים 6 להלן).

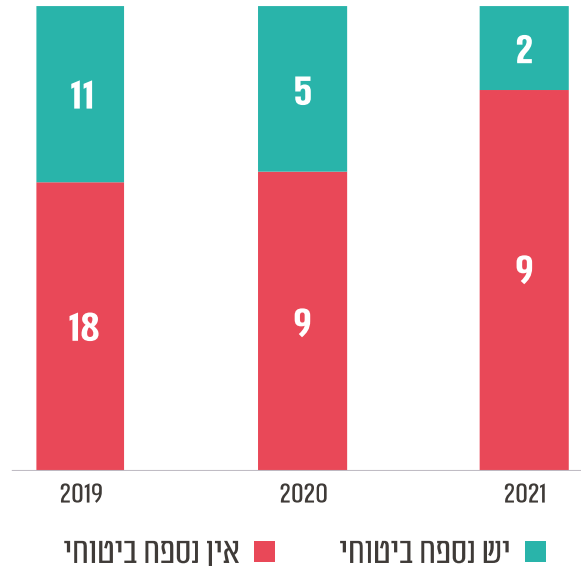
35 תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986; צו הארכיונים (הכרזה על מוסדות המדינה), התשכ"ו-1966.

36 לפי חוק הארכיונים, חומר ארכיוני הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר, וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה, המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית ויש להם ערך של מקור, וכן כל חומר כאמור המצוי בכל מקום שהוא, שיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה, או שהם קשורים לזכרם או לפעולתם של אנשי שם.

37 ביטוח אחריות מקצועית של היועץ כשהמועצה היא המוטבת.



תרשים 6: קיום העתקים של נספחים ביטוחיים לעניין התקשרויות עם יועצים במועצה האזורית באר טובייה, 2019 - 2021



על פי מסמכים שהתקבלו מהמועצה האזורית באר טובייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שיעור ההתקשרויות של המועצה האזורית באר טובייה בשנים 2019 - 2021 שבהן לא נמצא נספח ביטוחי עומד על כ-67% (36 מקרים מתוך 54 מקרים).

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה האזורית באר טובייה לקבוע גורם שירכז את האסמכתאות הנוגעות להתקשרויות עם יועצים חיצוניים, ובכלל זה הצעות מחיר, מסמכי מכרז, בקשות להצעות מחיר, הסכמים, שאלוני ניגוד עניינים ונספחים ביטוחיים. ריכוז האסמכתאות יאפשר למועצה לנהל בקרה ומעקב אחר התקשרויותיה, ולוודא כי הן מתבצעות בהתאם לנהלים ולהסכם ההתקשרות עם היועץ הרלוונטי.

המועצה האזורית באר טובייה מסרה בתשובתה הנוספת כי פעלה בהתאם להמלצת הביקורת וכי נכון למועד התשובה הנוספת, מועסקת רכזת קולות קוראים ומכרזים, שאחראית בין היתר על ריכוז האסמכתאות הנוגעות להתקשרויות עם יועצים חיצוניים.

התקשרויות באמצעות הזמנות עבודה וללא הסכם

הדוח הקודם

הליקוי: נמצא כי חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו, בהן עיריית הרצלייה והמועצה האזורית באר טובייה, התקשרו עם יועצים באמצעות הזמנות עבודה בלבד ובלי שחתמו עימם על הסכם בכתב שיעגן את פרטי ההתקשרות המהותיים, כגון מטרת ההתקשרות, דרישותיה, תקופת ההתקשרות, התמורה בגין ההתקשרות והסעדים שיעמדו לרשות המקומית אם יתגלעו מחלוקות



בינה לבין נותן השירות. בבדיקה מדגמית של ההתקשרויות שהתקיימו בשנים 2012 - 2014 נמצאו בעיריית **הרצלייה** 9 מקרים ובמועצה האזורית **באר טובייה** 18 מקרים כאמור לעיל.

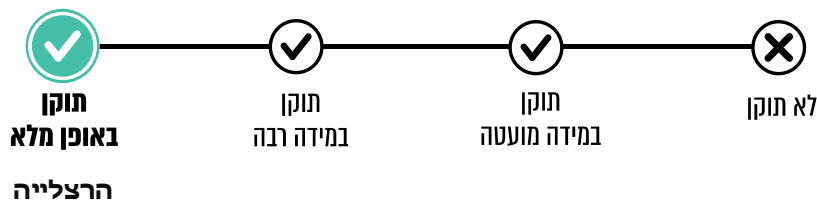
עוד נמצא בדוח הביקורת הקודם כי מעיון במסמך התנאים הכלליים בהתקשרויות של עיריית **הרצלייה** עם יועצים חיצוניים באמצעות הזמנות עבודה, עולה כי לא היה בו פירוט לגבי עבודה מסוימת, לרבות מהותה, אפיונה, השכר בגינה ומועדי ביצועה.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה הדגיש לפני הרשויות המקומיות כי הזמנת עבודה והצעות מחיר אינן משמשות תחליף להסכם שבו מחויבת הרשות המקומית, וכי עליהן להקפיד לחתום על הסכם התקשרות המסדיר ומפרט את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להסכם בטרם יחל היועץ בעבודתו. על הרשויות המקומיות לפעול בהקדם כדי לעגן את כל התקשרויותיהן בהסכמים כתובים כאמור.

ביקורת המעקב

בנוהל יועצים **הרצלייה** קבעה העירייה בין היתר כי "בהתקשרות אשר הינה מתחת ל-50,000 ש"ח (לא כולל מע"מ), תבוצע ההתקשרות באמצעות הזמנת עבודה". העירייה קבעה זאת משיקולי "עלות תועלת", כהגדרתה, ולפי עמדתה הזמנת עבודה היא למעשה הסכם אשר קובע את תנאי ההתקשרות. בבדיקת תשע התקשרויות של העירייה משנת 2021 שנערכו באמצעות "הזמנות עבודה" עולה כי היא עיגנה בהן את ההתחייבויות והזכויות של הצדדים בעיקרי סעיפי ההתקשרות, ובכלל זה את מהות העבודה ושלביה, אפיונה, התמורה בגינה, ההתייחסות ללוחות הזמניים לביצוע העבודה, פריסת התשלומים, חובת מילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים, נספח ביטוחי ועוד. מסמכים אלה צורפו כנספח להזמנת העבודה.

מידת תיקון הליקוי

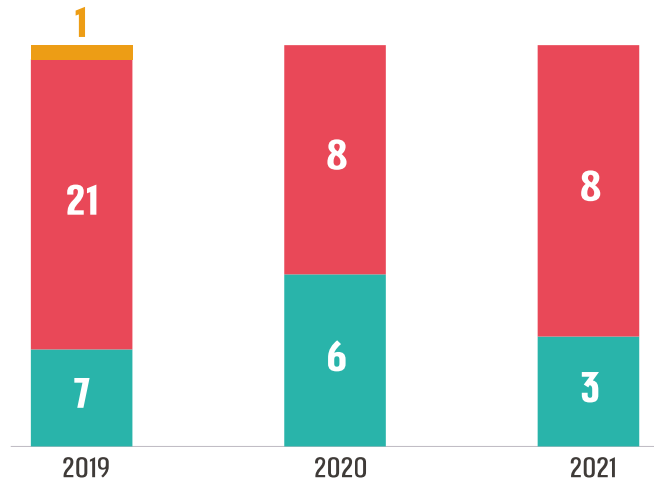


כאמור, המועצה האזורית **באר טובייה** לא קבעה אומנם נהלים לעניין, אך לדבריה בהתקשרויות בסכומים שמתחת ל-100,000 ש"ח היא לא חתמה על הסכמי התקשרות עם היועצים, אלא הסתפקה בהזמנות עבודה שלא פירטו על ההתחייבויות והזכויות של הצדדים. משום שהדבר לא מופיע בנהלים כתובים של המועצה, משרד מבקר המדינה בחן את המצב בפועל באמצעות ניתוח כל 54 התקשרויות שקיימה המועצה בשנים 2019 - 2021 (ראו תרשים 7 להלן).

נמצא כי כ-69% מההתקשרויות (37 מתוך 54) שקיימה המועצה בשנים 2019 - 2021 בהיקף כספי כולל של כ-2.09 מיליון ש"ח, נעשו באמצעות הזמנות עבודה שלא כללו פירוט על ההתחייבויות והזכויות של הצדדים, ומבלי שנחתמו הסכמים בעניין.



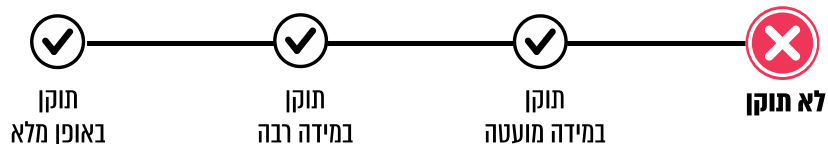
תרשים 7: התקשרויות המועצה האזורית באר טובייה עם יועצים באמצעות הזמנות עבודה והסכמים בכתב, 2019 - 2021



■ התקשרויות שלא נמצאה להן אסמכתה
■ הזמנת עבודה ללא הסכם בכתב ■ הסכם בכתב

על פי מידע שהתקבל מהמועצה האזורית באר טובייה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מידת תיקון הליקוי



באר טובייה

הזמנת עבודה והצעות מחיר שלא כוללות את פרטי ההתקשרות המהותיים ואת הזכויות והחובות של כל צד להסכם אינן משמשות תחליף להסכם המסדיר את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים. משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה האזורית באר טובייה להקפיד לחתום על הסכם התקשרות המסדיר ומפרט את ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להסכם בטרם יחל היועץ בעבודתו. עוד מומלץ למועצה האזורית באר טובייה לפעול כדי לעגן את כל התקשרויותיה בהסכמים כתובים כאמור.

המועצה האזורית באר טובייה מסרה בתשובתה הנוספת כי בכוונתה לגבש נוהל כתוב ותבחינים בנוגע להיקף הכספי של ההתקשרויות ולאופי ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים המחייבים כריתת הסכם.



עלויות העסקת יועצים על בסיס שעות

הרשויות המקומיות מתקשרות עם יועצים בהיקפי התקשרות שונים מבחינת תכולת העבודה והתמורה הכספית בעבודה. היקף התמורה משתנה בין ההתקשרויות השונות ונקבע באופנים שונים. אחת הדרכים לקביעת שכר הטרחה היא באמצעות קביעת עלותה של שעת ייעוץ.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חשכ"ל) מפרסם מדי תקופה לשימוש משרדי הממשלה, במסגרת הוראות תכ"ם³⁸, הודעות על תעריפי ההתקשרות עם נותני שירותים חיצוניים ועובדי קבלן. העדכון האחרון של החוברת פורסם במאי 2022. בהודעה צוין כי התעריפים המוצגים בחוברת נוגעים למתן שירות בודד ומוגבל בזמן עבור משרדי ממשלה, ועל כן אין לראות בהם מדד לשכר החודשי או השעתי של בעלי התפקידים המצוינים בחוברת. תעריפי ההתקשרויות המומלצים בהודעה נקבעים על פי תחום התמחותם, השכלתם וניסיונם של היועצים, וכן על פי היקף כוח האדם שהם מעסיקים במשרדם. על כן לכל התמחות יש מספר תעריפים, מהנמוך ביותר לגבוה ביותר.

משרד הפנים לא קבע עבור הרשויות המקומיות הוראה דומה בכל הקשור לתעריפי התקשרות עם יועצים חיצוניים, ולא הנחה אותן להתבסס על הוראת תכ"ם האמורה. אומנם הודעת תכ"ם מיועדת לשימוש משרדי הממשלה ואינה מחייבת את הרשויות המקומיות, אולם ניתן לראות בתעריפים אלה קנה מידה להשוואה.

להלן מידע על תעריפים שפורסמו במהדורה 19 של הוראת תכ"ם, ואשר נכנסו לתוקף החל מיום 1.5.22³⁹:

1. תעריפי ההתקשרות עם יועצים לניהול במקצועות שונים⁴⁰ מחולקים לשש קטגוריות שונות הנבדלות האחת מהאחרת בין היתר בהשכלה ובניסיון של היועץ וכן במקרה של יועץ עם תקרת שכר מרבית - במספר היועצים שמעסיק המשרד שבבעלות של היועץ או שהיועץ שותף בו⁴¹. התעריפים ליועץ בקטגוריה הנמוכה ביותר הינם עד 87 ש"ח לשעה ומגיעים עד 337 ש"ח לשעה ליועץ בקטגוריה הגבוהה ביותר.
2. תעריפי התקשרות עם יועצים בתחום תכנון מבנים מחולקים לשבע קטגוריות שונות הנבדלות האחת מהאחרת בין היתר בהשכלה, ניסיון וניסיון ניהולי. התעריפים ליועץ בקטגוריה הנמוכה ביותר הינם עד 93 ש"ח לשעה ומגיעים לעד 380 ש"ח לשעה ליועץ בקטגוריה הגבוהה ביותר.
3. תעריף התקשרות עם רואה חשבון לא יעלה על 279 ש"ח לשעה.

עיריית הרצלייה התייחסה בנוהל שלה לסוגיית תעריפי ההתקשרות עם יועצים על בסיס שעות, וקבעה רשימה של תעריפים מקובלים, בהם: "תעריפי החשב הכללי באוצר ליועצים; תעריפי משרד הביטחון ליועצים; תעריפי משרד הבינוי ליועצים, מתכננים, אדריכלים ומפקחים ותעריפי

38 תקנות כספים ומשק.

39 כלל התעריפים הינם לשעת ייעוץ ואינם כוללים מע"ם.

40 מלבד ייעוץ בתחום משפטי, ניהול סיכונים, ראיית חשבון, פסיכולוגיה ויועצים פסיכוסוציאליים.

41 שלושה יועצים ומעלה.



נציבות שירות המדינה או כל תעריף אחר שיקבע על ידי הגורם המקצועי על בסיס מחיר נהוג, והינו רלוונטי לתחום ההתקשרות".

בעיריית **הרצלייה** נדגמו 11 יועצים שקיבלו את שכר הטרחה השעתי הגבוה ביותר מתוך 21 יועצים שעמם התקשרה העירייה בשכר שעתי. בביקורת עלה כי העירייה דורשת מהיועצים בחלק מהתקשרויותיה על בסיס שעתי להתחרות על בסיס הנחה מרבית על תעריף שעתי, שאותו היא מציבה כרף עליון להתקשרות.

מניתוח 11 ההתקשרויות עלה כי ב-9 מההתקשרויות הללו שילמה עיריית **הרצלייה** ליועצים שכר שעתי שתאם את השכר שהוגדר בהוראת תכ"ם. עם זאת, נמצאו שתי התקשרויות שבהן השכר היה גבוה מהשכר שהוגדר בהוראת תכ"ם:

1. חברת ייעוץ, בתחום ייעוץ א', בבעלות יועץ בעל תואר מהנדס ו-40 שנות ותק, המעסיק במשרדו מעל עשרה עובדים. על פי הוראת התכ"ם בסעיף 3 - יועצים לניהול (מקצועות שונים), תקרת התעריף השעתי להעסקתו היא 337 ש"ח, אולם בפועל העירייה התקשרה עימו בתעריף של 380 ש"ח לשעה, הגבוה בכ-13% (43 ש"ח) מהתקרה. היקף ההתקשרות היה עד 100 שעות ייעוץ. באוגוסט 2021 הוגדלה ההתקשרות עם יועץ זה ב-25 שעות נוספות בתעריף זהה. נכון למועד הביקורת שולם ליועץ בעבור ההתקשרות האמורה 32,900 ש"ח כולל מע"ם.

חברת הייעוץ מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 כי מדובר בחברה פרטית הקובעת את התעריף לשעה בהתאם למרכבות הפרויקט, ניסיון היועץ שמלווה את העבודה והמשאבים הנדרשים עבורו. הפרויקט האמור מורכב ודורש ניסיון ומקצועיות רבה, והוא הובל על ידי יועץ בעל ותק של מעל 40 שנה. עוד ציינה החברה כי היא אינה רואה בתעריף הנ"ל חריגה מתעריפי השוק לפרויקט דומה.

2. יועץ בתחום ייעוץ ב' בעל תואר הנדסאי ו-5 שנות ותק במועד ההתקשרות. על פי הוראת התכ"ם בסעיף 3, תקרת התעריף השעתי שלו הינה 155 ש"ח, אך בפועל העירייה התקשרה עימו בתעריף של 225 ש"ח, הגבוה בכ-45% (70 ש"ח) מהתקרה. נכון למועד הביקורת שולם ליועץ בעבור ההתקשרות האמורה כ-54,900 ש"ח כולל מע"ם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **הרצלייה** לבחון את ההתקשרויות שחרגו מתקרת תעריף תכ"ם אותו אימצה בנוהל ואת הסיבות לכך, ובמידת הצורך לפעול לחדד את הנחיותיה בעניין.

מניתוח שלוש ההתקשרויות שבהן התקשרה המועצה האזורית **באר טובייה** על בסיס שעתי, עלה כי בשתי התקשרויות שילמה המועצה שכר שעתי שעל פניו תאם את השכר שהוגדר בהוראת תכ"ם. לגבי ההתקשרות השלישית שבה נקבע ליועץ שכר שעתי גבוה מתעריף תכ"ם, התבקשה המועצה האזורית **באר טובייה** להעביר מידע על היועץ: פרטים על השכלתו, ניסיונו והיקף כוח האדם שהוא מעסיק, כדי לבחון לעומק את התעריפים. מאחר שמידע כזה לא הומצא על ידי המועצה, ההשוואה בין תעריפי הוראות תכ"ם וסכומי ההתקשרות של המועצה נעשתה לעומת התעריף המקסימלי שנקבע בהוראה. להלן הפירוט:



המועצה האזורית **באר טובייה** התקשרה עם יועץ בתחום ייעוץ ג'. התקרה המרבית של התעריף השעתי לייעוץ מסוג זה שנקבעה בהוראת תכ"ם היא 337 ש"ח, אולם בפועל המועצה התקשרה עם היועץ בתעריף שעתי של 468 ש"ח, הגבוה בכ-39% (131 ש"ח) מהתקרה. היקף ההתקשרות הכולל עמד על 200,000 ש"ח.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי הרשויות המקומיות הן גופים שלטוניים עצמאיים ואין מקום להתערבות חיצונית גורפת של משרד הפנים בתוכן ובתנאי ההתקשרות שבין הרשות המקומית לספק כלשהו, לרבות לעניין גובה התשלום; זאת, בין השאר, לאור השונות הרבה בין הרשויות המקומיות ובין השירותים הנצרכים. עוד מסר משרד הפנים כי התעריפים המפורסמים על ידי החשב הכללי יכולים להוות אמת מידה כללית שתסייע בידי הרשויות המקומיות, ללא צורך בהנחיה או בהתערבות של משרד הפנים בכך.

משרד מבקר המדינה ממליץ 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, ולחלופין ינחה את הרשויות להתבסס על תעריפי החשכ"ל. הדבר יסייע בידי הרשויות להתקשר עם יועצים על פי תעריפים מקובלים במגזר הממשלתי וידועים מראש, דבר שעשוי להביא לחיסכון בהתקשרויות עם יועצים, שכן כך לא ניתן יהיה לחרוג מהתעריף המקסימלי שנקבע. כמו כן מוצע כי הרשויות המקומיות יפעלו להוזיל את תעריף ההתקשרות באמצעות מנגנון של תחרות בין היועצים על בסיס הנחה מרבית מהתעריף הידוע מראש, כפי שנוהגת לעשות עיריית **הרצלייה** בחלק מהתקשרויותיה.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 כי הוא תומך בהמלצת מבקר המדינה שהרשויות המקומיות יחויבו להסדיר באופן מלא את אימוץ תעריפי התקשרות עם יועצים, כפי שנקבע בהנחיות החשכ"ל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה האזורית **באר טובייה** להגדיר בנהליה את התעריפים המקובלים להתקשרותה עם יועצים חיצוניים. קביעת התעריפים תוביל לשקיפות ואחידות, ויש בכוחה להביא להוזלת עלויות ההתקשרויות.



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 טובייה** שילמה ליועצים בשנים 2019 - 2021 כ-9.51 מיליון ש"ח ועיריית **הרצלייה** כ-2.68 מיליון ש"ח. ההתקשרויות כפופות להוראות הדין ולהנחיות משרד הפנים, והן מחייבות את הרשויות המקומיות להתנהל תוך שמירה על שקיפות, שוויוניות, מינהל תקין, יעילות ושמירה על כספי ציבור. 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, והנוהל פורסם בחוזר מנכ"ל לאחר פרסום הדוח הקודם. נמצא כי משרד הפנים לא קבע מנגנון פיקוח ובקרה על התנהלות הרשויות בכל הנוגע להתקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים, בכלל זה אם הרשויות פועלות בהתאם להוראות הנוהל שקבע. עוד נמצא כי משרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות בכל הקשור לתעריפי ההתקשרות עם יועצים חיצוניים.

כמו כן, נוהלי עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **באר טובייה** לא כללו הוראות לגבי בקרה על התקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים ועל עבודתם, ולא נמצא תיעוד לכך שהן מבצעות את הבקרה האמורה. עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **באר טובייה** הקימו ועדות ייעודיות לבחינת התקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים. המועצה האזורית **באר טובייה** לא פרסמה באתר המרשתת שלה כ-73% (47 מתוך 64) מהחלטות דיוני ועדת השלושה לגבי התקשרויות המועצה עם יועצים חיצוניים בשנים 2019 - 2022, וזאת שלא בהתאם לנוהל משרד הפנים. המועצה האזורית **באר טובייה** לא הקפידה להתקשר עם היועצים באמצעות הסכמים, ובכ-69% מההתקשרויות המועצה עם יועצים בשנים 2019 - 2021, התקשרה עימם המועצה באמצעות הזמנות עבודה שלא כוללות את פרטי ההתקשרות המהותיים ואת הזכויות והחובות של כל צד להסכם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול לקביעת מנגנון פיקוח ובקרה על התנהלות הרשויות בכל הנוגע להתקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים. עוד מומלץ כי המשרד יבחן את מידת המענה שנותן הנוהל שקבע לנושא התקשרויות עם יועצים, וככל שיימצא שאין בו כדי לתת מענה מספק, מומלץ לשקול אסדרה משלימה. על הרשויות המקומיות להקפיד לפעול בהתאם להוראות הדין ונוהל משרד הפנים בהתקשרויותיהן עם יועצים, ובין היתר לפעול בשקיפות ולפרסם 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.