

דוח ביקורת

התקשרות עם יועצי תקשורת

1. כללי

בהתאם לדרישת ראש המועצה ולבקשת יו"ר ועדת הביקורת ערכנו בחודשים אוגוסט-יולי 2015 ביקורת על התקשרות המועצה עם יועץ תקשורת, שע"פ מידע שהתקבל מיו"ר הועדה, הוא עסק בבחירות האחרונות למועצה בתעמולת בחירות עבור ראש המועצה.

לצורך עבודתה עיינה הביקורת במסמכים, העבירה שאלון ביקורת למנכ"ל הקודם, פנתה וקיבלה חו"ד מהיועמ"ש למועצה.

2. האם התקשרות עם יועץ תקשורת מותרת?

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מחודש אוקטובר 2002 קובע, כי בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, משרת דובר רשות מקומית אינה משרת אמן, ולפיכך יש לפרסם מכרז בטרם קבלת דובר לעבודה ברשות, דבר אשר גורם לתופעה מתפשטת של העסקת דוברים חיצוניים ברשויות המקומיות, אשר לא תמיד מביעים נאמנות למעסיקם – המועצה.

בחוזר מנכ"ל 10/2004 נקבע: "אשר ליועצים שאינם עובדי הרשות אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאויישים על ידי עובדי הרשות או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה. תפקיד שיש למלאו, במידת הצורך באמצעות עובד. כך, לשם דוגמא, יש להמנע מהעסקת יועצים חיצוניים ליחסי ציבור ודוברות, זה, ובהתאם לכל דין. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להעזר בשרותים מסוג זה, ובהתאם לכל דין".

בחוות דעת היועמ"ש למועצה שנתנה לבקשת הביקורת הובהרו בעניין זה הבאים:

"בתשובה לשאלת חוזרי המנכ"ל, נצטט את קביעת בהמ"ש מתוך פסה"ד בעת"מ 3006-01-14 כלשונן (ההדגשות שלי):

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/04 הנחה שאין להעסיק יועצים חיצוניים ברשות מקומית בתפקיד שמטבעו מחייב העסקת עובד, או במקביל להעסקתו של עובד הרשות. ניתן להעסיק יועצים חיצוניים רק בתפקיד שבו יש הצדקה אובייקטיבית להעסקת יועץ חיצוני.

יוצא, שהשאלה היחידה שיש לבררה, הינה האם יש הצדקה, בנסיבות העניין, להעסקת המשיב מס' 4 כיועץ חיצוני. שאלה זו תלויה במידה רבה בתוכן שירותי הייעוץ שבכוונתו להעניק למשיבים וביחס ביניהם ובין תפקידיהם של עובדי העירייה המאויישים בתחומים משיקים.

המשיבים מסתמכים על פסק הדין שניתן **עת"מ (ת"א) 1597/06 עו"ד לנדשטיין נ' ראש עיריית קריית אוננו**, [פורסם בבנו] (2007), כראיה לכך שאין פגם בהתקשרות עם יועץ תקשורת חיצוני, המבצע עבודת דוברות ויחסי ציבור, שכן לא ניתן להשוות עבודתו של משרד יחסי ציבור מקצועי לעבודת דובר/ת, מוכשרת ככל שתהיה. בפסק הדין נדונה התקשרות העירייה עם יועץ תקשורת חיצוני. בית המשפט (כב' השופט ע. בנימיני) דחה את העתירה, בקובעו בין היתר, כי לא נסתרה הטענה ששכירת משרד הפרסום, במקום העסקת דובר של העירייה, חסכה לעירייה סכום כסף משמעותי. בית המשפט קיבל את עמדת הרשות, לפיה משרד יחסי ציבור ביצע תפקידי דוברות, כשלא היה עובד עירייה שמילא תפקיד זה, בעוד במקרה שלפניו אין חולק כי ישנה דוברות לעירייה. בנוסף, הודגש, כי היועץ מעניק שירותיו לעירייה ולא לראש הרשות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים ע"פ חוק בפרסום, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לחוק דינו – מאסר שנה.

העובדה כי קיים דובר לרשות איננה פוסלת בהכרח קבלת יעוץ חיצוני, בתחום רחב יותר, של יחסי ציבור ומיתוג, כפי שטוענים המשיבים, ולכן, לאור טענות המשיבים לא שוכנעתי כי ההחלטה לקבל יעוץ, עבור העירייה, במכלול התחומים המפורטים בהצעה, איננה סבירה, או איננה מתיישבת עם הוראות חוזר המנכ"ל.

אוסף, כי ההחלטה לקבל את הצעתו של המשיב מס' 4 נתקבלה על ידי 11 חברי מועצת העיר, ללא התנגדות, (חברה אחת נמנעה מהצבעה), מדובר ברוב גורף, מכל חלקי המועצה, שראו נחיצות בקבלת שירותיו של המשיב. ההחלטה התקבלה, עם זאת, מבלי לקבל חוות דעת משפטית נוגדת לחוות דעתה של היועצת המשפטית של העירייה, ומבלי שנתבררו במהלך הדיון שאלות הנוגעות להיקף השירותים שינתנו לעירייה. "

נוסיף ונציין את התגובה שניתנה בעתירה, מטעם אלכס שפול מ.מ. הממונה על מחוז צפון, כפי שהובאה בתמצית בפסה"ד, ממנה עולה כי כאשר מדובר ביעוץ למועצה, בנושא של מיתוג העיר, חזות ושיפור השירות לאזרח (בשונה בייעוץ פוליטי ואישי שניתן ישירות לראש העיר או לראש המועצה), אין לכאורה איסור מוחלט להתקשרות עם יועץ חיצוני (סעיף 7 לפסה"ד). אם כי גם במקרה זה הדברים אינם לגמרי בהירים ולא בכדי, ציין בית המשפט העליון ואף מבקר המדינה, כי מחובתו של השלטון המרכזי (משרד הפנים), לגבש נוהל שיקבע הנחיה בסיסית ברורה. "

אשר על כן, ע"פ חו"ד משפטית של היועמ"ש למועצה, כל עוד שמשרד הפנים לא קבע כללים בנושא, ניתן להתקשר עם יועץ תקשורת בחוזה אך מוצע לבחון, מעת לעת, האם אין מקום למנות דובר למועצה כנ"ל.

3. האם התקשרות עם יועץ תקשורת חייבת במכרז? - הנורמה

על מנת להשיב על שאלה זו פנינו בנושא ליועמ"ש למועצה שהבהיר בחוות דעת כי התקשרות עם יועץ תקשורת חייבת במכרז, כלהלן:

3. בתשובה לשאלה **האם ההתקשרות טעונה או פטורה מכרז**. ציין בית המשפט את ההלכה שנקבעה לעניין תחולתה המצמצמת של תקנה 83 (לתקנות המכרזים ואת פסה"ד האמור בעניין עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן, ואולם קבע כי:

"בפסק הדין נקבע, על סמך הפרשנות המצמצמת, כי העסקת שירותיו של רו"ח לעירייה אינה יכולה לבוא בגדריה של התקנה, לאור לשונה (במובחן מתקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1993). לעומת זאת, שירותי ייעוץ נמנים באופן מפורש בלשון התקנה, כדוגמא לשירות הדורש " ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים".

מקובל עלי, כפי שטוענת העותרת, כי יש לבחון מהותית את השירותים, ולא די שיופיעו תחת כותרת של שירותי ייעוץ, בכדי לקבוע כי חל הפטור. למרות האמור, גם בבחינה עניינית של מהות השירות שמבקשים המשיבים לקבל מאת המשיב מס' 4, לא ניתן לפסול את האפשרות כי ההתקשרות עמו נכנסת לתוך גדר הפטור המוענק בתקנה 83, בהיותו יועץ, בתחום מקצועי, המחייב יחסי אימון מיוחדים. הדברים נאמרים בהסתייגות, שכן, כאמור, מהותם והיקפם של שירותים אלה, היכולים להיכנס לגדר הפטור, צריכים להיות גלויים וברורים מתוך הצעת המחיר. "

מכאן כי ההתקשרות של רשות מקומית עם יועץ תקשורת אינה פטורה ממכרז.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים ע"פ חוק בפרסום, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לחוק דינו – מאסר שנה.

4. התקשרות עם היועץ הנוכחי

ב 26.2.2014 חתמה המועצה עם מולי גרין (להלן – היועץ הנוכחי) על חוזה לאספקת שירותי יעוץ בתחום התקשורת והפרסום.

4.1. הקדמה

בראשית 2014, דהיינו בתחילת ההתקשרות עם היועץ, ערכנו לראשונה בירור בנושא שהעלה כי היועץ נבחר בהליך הצעת מחיר ונחתם עמו חוזה שאושר ע"י היועמ"ש למועצה. בביקורת שערכנו כעת, שנערכה למעלה משנה לאחר תחילת ההתקשרות, ביצענו ביקורת גם בנושא נאותות ההתקשרות.

4.2. הבחירה ביועץ

כאמור הבחירה ביועץ התקשורת אינה פטורה במכרז, וכי כל עוד היקפה נופל מהסך המחייב במכרז (72,000 ₪) חלה ככלל חובה לערוך הליך הצעות מחיר.

מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

1. היועץ נבחר בהליך הצעת מחיר, בו נבחנו 3 הצעות, כדלקמן:

- הצעה של "רוזנטל שיווק" מיום 9.2.2014 על סך 10,500 ₪
- הצעה של "פאר את לוי" מיום 10.2.2014 על סך 8,800 ₪
- הצעה של "מולי גרין" מיום 23.2.2014 על סך 5,800 ₪ (תוקן ל 5,250 ₪)

2. ההצעה שנבחרה היא הזולה ביותר.

3. הליך הבחירה בהצעות מחיר הנ"ל לא תועד, והוא נדון בפורום המטה המצומצם, כפי שהסביר מנכ"ל המועצה "פורום המטה המצומצם (ראש המועצה, הגזבר והמנכ"ל) ואושרה שם בע"פ, שכן רוב הדיונים בצוות הזה נעשו בע"פ. לא התקיים דיון בוועדת רכש, מכיוון שמדובר ביועץ שנבחר על בסיס התאמה מקצועית-אישית ולא ברכישת טובין."

להלן הערות הביקורת:

4.2.1. הגורם המחליט

הואיל ומדובר בהתקשרות שאינה פטורה ממכרז, נדרש היה לערוך הליך הצעת מחיר, והליך כזה כאמור בוצע. מנכ"ל המועצה ציין כי ההליך לא בוצע בוועדת הרכש, כיוון שזו מוסמכת לדון בטובין ואכן הערנו בעבר כי עד אשר משרד הפנים יקבע בנושא כללים, יש להסדיר את הנושא בנוהל, כך שגם החלטות הללו יתקבלו בוועדה מתאימה. יש לציין כי מבקר המועצה הודיע על כוונה לקיים בנושא התקשרויות ביקורת מקיפה.

4.2.2. העדר תיעוד

הליך הבחירה במציע לא תועד. הביקורת מעירה כי קבלת החלטות ללא תיעוד אינה תקינה והיא לא מאפשרת עריכת ביקורת על ההליך.

4.2.3. פניה למתן הצעה

נמצא תיעוד של הפניה להציע הצעה רק לחלק מהמציעים. הביקורת מציינת כי שמירת התיעוד נדרשת כדי להבטיח את נאותות ההליך.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים ע"פ חוק בפרסום, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לחוק דינו – מאסר שנה.

4.3. ההתקשרות עם היועץ

כללי מנהל תקין מחייבים בהתקשרויות עם יועצים בחוזה בכתב. עוד נדרש, ע"פ החוק, הוא שהחוזה יבדק ע"י היועמ"ש למועצה. מבדיקה שערכנו עולה כי בין הצדדים נחתם חוזה שנערך ע"י היועמ"ש למועצה וההתקשרות אושרה על-ידו ב 25.3.2014. עוד נמצא כי ההתקשרות החלה לאחר החתמת החוזה. אין לביקורת הערות.

4.4. משך ההתקשרות

ההתקשרות כאמור נקבעה כמוגבלת עד לסכום המחייב במכרז (74,000 ₪). הגבלה זו הייתה גם התנאי לאישור היועמ"ש. לאור זאת נחתם עם היועץ על חוזה לשנה, כאשר ב 4.2.2015 האריכה המועצה את תוקף ההסכם בשנה נוספת.

מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי נכון ל 28.8.2015 היקף הסכומים ששולמו ליועץ מסתכמים ב 105,315 ₪. דהיינו הסכום ששילמה עד כה המועצה ליועץ 89,250 ₪ (105,315 ₪ כולל מע"מ) מחייב במכרז. הביקורת העירה כי יש להפסיק את ההתקשרות ולקיים, ככל שיש צורך בהמשך שירותי יועץ בתחום התקשרות ובכפוף לאמור בסעיף 2 לעיל, מכרז. בעקבות הביקורת הופסקה ההתקשרות עם היועץ.

4.5. עיסוק בתעמולת בחירות

כאמור, יו"ר ועדת הביקורת אמר למבקר המועצה כי היועץ הנוכחי הנו פעיל של ראש המועצה והוא כאמור מסר לביקורת תמונה בה נראה היועץ כשהוא עוסק בבחירות האחרונות בתעמולת בחירות עבור ראש המועצה (לובש חולצה ואוחז בחומר שהנם תעמולת בחירות). לאור האמור בדקנו האם היועץ הנוכחי הנו חבר ברשימת ראש המועצה לבחירות. מעיון ברשימת חברי סיעת ראש המועצה שהוגשה למשרד הפנים במהלך בחירות 2013, שנמסרה לנו ע"י מנכ"ל המועצה, עולה כי היועץ לא נמנה על חברי הרשימה, כדלקמן:

להלן רשימת המועמדים – **אופק – שסימנה "אק"**: שביט מס, תומר יעקב, מיכל פרומר זק, ליאור בנאי, ליללו ששון, ענת מזרחי, איל אריה, שרית לפיד, רונן ויצמן, ירון נוימן, אליה גולדשטיין, אילן המל, יצחק ויינר, גלית עמיר, דוד הולצמן.

אשר על כן הפננו את הנושא ליועמ"ש למועצה, שבחוות דעת משפטית בכתב קבע:

"... לעניות דעתי הזדהותו של פלוני במערכת הבחירות עם מועמדותו של ראש הרשות ואף פעילות לא פורמאלית לקידום בחירתו איננה שוללת, כשהיא לעצמה, התקשרות הרשות, לפי הדין, עם הפלוני הנ"ל. ראה לדוגמא עתמ (ת"א) 2171/05 ציון אשוואלי נ' שר הפנים. מבלי למעט מן האמור, יש לפעול בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות – חוזר מנכ"ל 2/11.

כפי שניתן לראות אין ע"פ החוק, פסול בהתקשרות עם אדם שהשתתף בתעמולת בחירות, ושאינו חבר רשימה או נושא בתפקיד רשמי כלשהו בבחירות. בהקשר לכך נציין כי בדוח מבקר המדינה 2015 נדון מקרה דומה, ובו מבקר המדינה לא קבע שהתקשרות שכזו פסולה¹. יחד עם האמור מצב זה מקים חובת זהירות כדי להבטיח, בין היתר ע"י בדיקה של

¹ נמצא כי **יועצת תקשורת ג' סיעה לראש העירייה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות** שהתקיימו באוקטובר 2013 בהתנדבות וללא שכר. עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה כי יועצת תקשורת ג' הועסקה בעירייה במתכונת התקשרות דומה לזו שבה התקשרה העירייה בקדנציה הקודמת עם יועץ תקשורת א' ועם יועץ תקשורת ב'. עוד מסרה כי יועץ התקשרות אחראי על התכנית התקשורתית האסטרטגית של העירייה, ואילו את הצד הטכני של עבודת הדוברות מבצע מנהל מחלקת הפרסום וההסברה. משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית גבעתיים כי התפקידים שביצעה יועצת תקשורת ג' היו במהותם תפקידי דוברות, וכי היה עליו לנהוג לפי הוראות משרד הפנים ולהימנע מהתקשרות עם יועצת חיצונית לתקשורת ודוברות נוסף על עובד עירייה המבצע תפקיד דומה; בכל מקרה היה על העירייה לקיים מכרז כל שכן הליך תחרותי אחר.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים ע"פ חוק בפרסום, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לחוק דינו – מאסר שנה.

ניגוד עניינים כפי שציין היועמ"ש, שלא נפלו בהתקשרות פגמים. בפועל המועצה לא בחנה, כנדרש בנוהל, את שאלת קיומו של ניגוד עניינים. אשר על כן מעירה הביקורת כי היה על המועצה לפעול ע"פ "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות (חוזר 2/2011) וכי עליה לדרוש מכל היועצים למלא את השאלון הקבוע בחוזר הנזכר.

5. ההתקשרות עם היועץ הקודם

המועצה התקשרה עם שלומי יהודה (להלן – "היועץ הקודם") למתן שירותי ייעוץ בתחום התקשרות.

לצורך העבודה בקשה הביקורת לקבל את כל המסמכים (חוזה, התכתבויות, פרוטוקולים, הצעת מחיר וכו') הכרוכים בהתקשרות עם היועץ הקודם. לאור בקשתנו נגש מ"מ מנכ"ל המועצה לארכיון, אך שב כלעומת שבא. לדבריו המסמכים בארכיון מונחים בערבוביה, ולא ניתן לאחזר מסמכים (ראה דוח ביקורת על ארכיון המועצה). בהעדר מסמכים התקשתה הביקורת לבצע את הבדיקות, והמידע המוצג בפרק זה נשען על מידע שהתקבל חלקית.

5.1. חוזה

ב 22.9.2012 נכרת בין המועצה ליועץ הקודם, כאשר בפועל ההתקשרות החלה שנה קודם לכן (ב 7/2011). נדרש היה להתחיל את ההתקשרות לאחר החתימה על החוזה.

5.2. אי קיום מכרז

בשנים שלמן 2011 ועד ל 2013 שילמה המועצה ליועץ הקודם סך של 145,842 ₪ (123,594 ₪ + 22,247 ₪ מע"מ), כדלקמן:

עלות	תקופה
23,200 ₪	2011
55,680 ₪	2012
66,962 ₪	2013

כפי שניתן לראות היקף התקבולים האלה ששולמו בפועל ליועץ הקודם מהווים התקשרות בסכום המחייב במכרז. בפועל למרות האמור היועץ הנ"ל לא נבחר במכרז.

5.3. ניגוד עניינים

לא מצאנו כי המועצה פעלה בהתאם לחוזר מנכ"ל 2/2011 וערכה ליועץ בדיקה על קיומו של ניגוד עניינים.

6. סיכום והמלצות

לבקשת ראש המועצה, כהמשך לדברים שהעלה יו"ר ועדת הביקורת, ערכנו ביקורת על ההתקשרות עם יועצי התקשרות, הקודם והנוכחי. הביקורת העלתה כי ההתקשרות עם שני

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים ע"פ חוק בפרסום, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לחוק דינו – מאסר שנה.

היועצים הללו נעשתה בניגוד לדיני המכרזים, כאשר עם היועץ הנוכחי נערך הליך הצעת מחיר וקודם נבחר ללא תחרות. בעקבות הביקורת ההתקשרות עם היועץ הנוכחי הסתיימה.

להלן עיקר הממצאים:

יועץ נוכחי

א. היועץ הנוכחי עסק בתקופת הבחירות למועצה בתעמולת בחירות עבור ראש המועצה, ברם ע"פ חו"ד היועמ"ש למועצה אין בפעילות כגון דא כדאי לפסול אדם מהתקשרות עם המועצה בחוזה (ראה סעיף 2 לעיל).

ב. היועץ הנוכחי נבחר בהליך הצעת מחיר, כאשר הצעתו היא הזולה ביותר (ראה סעיף 4 לעיל).

ג. הליך הצעת המחיר של היועץ הנוכחי לא תועד ולא נמצאו כל הפניות למציעים (ראה סעיפים 4.1.2 ו- 4.1.3 לעיל).

ד. היקף ההתקשרות חרג מהסכום המותר בהתקשרויות ללא מכרז. בעקבות הביקורת ההתקשרות הופסקה (ראה סעיף 4.3 לעיל).

ה. המועצה לא בקשה מהיועץ למלא שאלון לבדיקת ניגוד עניינים ולא בחנה האם קיים בהתקשרות ניגוד עניינים (ראה סעיף 4.5 לעיל).

יועץ קודם

א. ההתקשרות עוגנה בחוזה בכתב שנה לאחר שזו החלה בפועל (ראה סעיף 5.1 לעיל).

ב. למרות שהיקף ההתקשרות מחייב זאת, בפועל המועצה התקשרה עם היועץ לא מכרז (ראה סעיף 5.2 לעיל).

ג. המועצה לא בקשה מהיועץ למלא שאלון לבדיקת ניגוד עניינים ולא בחנה האם קיים בהתקשרות ניגוד עניינים (ראה סעיף 4.5 לעיל).

להלן ההמלצות:

6.1 יש לתעד את הליכי הבחירה במציעים, לרבות פניות למציעים. כמו כן מומלץ להסדיר את הליכי הצעות מחיר (ראה סעיף 4 לעיל).

6.2 יש להתחיל בהתקשרות עם קבלנים/יועצים, רק לאחר חתימה על החוזה עמם (ראה סעיף 5.1 לעיל).

6.3 אין להאריך התקשרויות של קבלנים/יועצים שלא נבחרו במכרז, בתקופה נוספת, ללא התייחסות בכתב לנושא היקף ההתקשרות ביחס לדיני המכרזים (ראה סעיף 5.2 לעיל).

6.4 יש לבחון, לאור חוזר מנכ"ל, בהתקשרות עם דוברים, האם אין חובה להעסיק עובד בתפקיד זה עובד (ראה סעיף 2 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים ע"פ חוק בפרסום, והמפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו בניגוד לחוק דינו – מאסר שנה.

6.5 יש להכניס לכל מכרז/הליך בחירת יועצים את החובה של היועץ למלא את השאלון ניגוד עניינים הקבוע בנוהל שבחוזר 2/2011 ולבחון טרם תחילת ההתקשרות קיומו של ניגוד עניינים עפ"י השאלון ולתעד את ההחלטה (ראה סעיפים 4.5 ו- 5.3 לעיל).

6.6 יש לוודא כי כל היועצים הקשורים עם המועצה בהסכם הגישו שאלון ניגוד עניינים, וכי המועצה פועלת בעניין בהתאם לנוהל הקבוע בחוזר 2/2011.

6.7 יש להסדיר את הליך הבחירה בקבלנים/יועצים שלא בדרך של מכרז בנוהל, שיגדיר גם את הפורום הדן בנושאים הללו ומחליט על הזוכים.