

ועדות מכרזים וסדרי התקשרות עם יועצים ונותני שירותים

ריכוז ממצאים

לשם ביצוע תפקידיו מעסיק משרד התחבורה (להלן - המשרד) גם בעלי מקצוע ומומחים בתחומי ההנדסה, הכלכלה, החשבונאות ועוד, המשמשים יועצים ונותני שירותים (להלן - יועצים) ליחידות המשרד בתחומי עיסוקן. על פי נתוני המשרד, בתקופה 1994-1996 הוא העסיק בכל שנה 34-40 יועצים.

הוראות התקשי"ר קובעות, כי יועץ יועסק בדרך כלל בנושא מוגדר ולתקופה קצרה. בדיקת משך העסקתם של יועצים במשרד העלתה ש-11 יועצים הועסקו תקופות ארוכות, של 4-14 שנים ברציפות. 4 מהם המשיך המשרד להעסיק שנתיים-ארבע שנים לאחר תום החוזה עמם, ועם יועץ אחר נחתם חוזה שנתיים לאחר שהוחל בהעסקתו.

ממאי 1993, המועד בו חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), נכנסו לתוקף, ועד סוף 1995, פעלו ועדות המכרזים במשרד שלא בהתאם לתקנות בקשר להרכבן ומספר חבריהן. באותה תקופה היו גם ליקויים בסדרי המינוי של חברי הוועדות ובהגדרות סמכויותיהן ותפקידיהן. הליקויים גרמו לסרבול בעבודתן ולעיכובים בעריכת המכרזים.

עד ינואר 1996 היה חשב המשרד גם יו"ר ועדת ההתקשרויות, בניגוד להוראות התקנות ותכ"ם.

המשרד העסיק יועצים בניגוד להחלטת ועדת היועצים, שהיתה מופקדת על פי נוהלי המשרד על אישור העסקתם בהגבלות שקובע התקשי"ר. ועדה זו מיאנה לאשר את העסקתם בשל חשש לניגוד עניינים בפעולותיהם בשביל המשרד.

אגפי המשרד אינם מפרטים בבקשותיהם להעסקת יועצים את מכלול עיסוקיו של כל אחד מהיועצים, כדי שניתן יהיה לוודא שאין חשש לניגוד עניינים בפעולותיהם של היועצים של המשרד.

המשרד הטיל על חברה לבצע עבודה בלי מכרז, בניגוד לנדרש בתקנות; בלא לעגן את תנאי ההתקשרות בהסכם מחייב עם החברה, ובלי שקבע מקור תקציבי למימון שכרה. בסוף 1995 דרשה החברה מהמשרד תשלום בסך 217,000 ש"ח, כולל הפרשי הצמדה וריבית. עד תחילת דצמבר 1996 לא הכריע המשרד בעניין התשלום לחברה.

באוקטובר 1994 התקשר המשרד עם יועץ למחשוב, בהיקף של 120 שעות, ולאחר מכן הגדיל את היקף ההתקשרות ל-180 שעות. בפועל העסיק המשרד את היועץ 330 שעות.

לשני יועצים אישר המשרד שכר על פי התעריף לעבודת ייעוץ אקראית שבתעריפון משרד האוצר. תעריף זה מזכה בתשלום שהוא גבוה ב-25% מהתעריף לעבודת ייעוץ מתמשכת, שחל על היקף העבודה שנמסרה להם. כתוצאה מכך שולם לאחד מהם, משנת 1994 ועד אמצע שנת 1996, כ-105,000 ש"ח יותר מן המגיע לו.



לשם ביצוע תפקידיו מעסיק משרד התחבורה גם בעלי מקצוע ומומחים בתחומי ההנדסה, הכלכלה, החשבונאות ועוד, המשמשים יועצים ונותני שירותים ליחידות המשרד בתחומי עיסוקן. על פי ההוראות שבחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, צריכות ההתקשרויות עם היועצים להיעשות בדרך של מכרז, או בפטור ממכרז. על פי נתוני המשרד, הוא העסיק בכל שנה, מאז 1994 ועד אמצע שנת 1996, 34-40 יועצים, כמחציתם לאגף התעבורה ולאגף תכנון וכלכלה.

בחודשים מארס-יוני 1996 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות ועדות המכרזים ואת סדרי ההתקשרויות של המשרד עם יועצים. הבדיקה נעשתה בלשכת המשנה למנכ"ל המשרד וביחידת חשב המשרד. בירורים נעשו בלשכת היועץ המשפטי של המשרד ובאגף התעבורה. כמה מהנתונים עודכנו לתחילת דצמבר 1996.

ועדות מכרזים

1. (א) החוק נכנס לתוקף במאי 1993. נקבע בו, כי המדינה וכל תאגיד ממשלתי לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות, שתוקפן גם הוא ממאי 1993, נקבע שבכל משרד תמונה לפחות ועדת מכרזים אחת. בראש הוועדה יעמוד מנכ"ל אותו משרד או נציגו, ועם חבריה יימנו חשב המשרד או נציגו, וכן היועץ המשפטי של המשרד או נציגו. מספר חברי הוועדה לא יעלה על חמישה.

- (ב) עד ינואר 1996 פעלו במשרד 11-13 ועדות מכרזים. הוועדות פעלו על פי נהלים מיושנים וכתבי מינוי שלא עודכנו זה שנים, מקצתם מאז 1983; בכמה מהוועדות הגיע מספר החברים לשבעה.

2. כאמור, התקנות קובעות, כי בראש ועדת מכרזים יעמוד מנכ"ל המשרד או נציגו, ואילו חשב המשרד יהיה אחד מחבריה. הוראת תכ"ם מפרברואר 1995 קובעת, כי אין למנות את חשב המשרד או נציגו ליושב ראש ועדת מכרזים.

- חשב המשרד שימש יו"ר ועדת ההתקשרויות עד ינואר 1996, בניגוד להוראות התקנות ותכ"ם.

3. (א) לשכת היועץ המשפטי המליצה באוקטובר 1993 לעדכן את כתבי המינוי ולמנות ועדה שתבדוק אם דרושות למשרד ועדות מכרזים כה רבות ותציע שינויים בתחום זה, במידת הצורך ובכפוף לתקנות.

(ב) בעקבות זאת התבקשה גם היחידה למערכות מידע, ארגון והנדסת ייצור במשרד לבדוק את נושא ועדות המכרזים. באוגוסט 1994 הגישה יחידה זו למשנה למנכ"ל דוח ובו הצביעה על ליקויים בסדרי מינוי הוועדות, הגדרת סמכויותיהן ותפקידיהן וסדרי עבודתן. הליקויים התבטאו בכפילויות ובאי-בהירות בעניין תחומי עיסוקן של הוועדות, דבר שגרם לסרבול בעבודתן ולעיכובים בעריכת המכרזים. בדוח צוין שאין נוהל בדבר סדרי עבודתן של הוועדות השונות. הומלץ לשנות את מערך ועדות המכרזים: להקים ועדת מכרזים מרכזית אחת שתרכז את הטיפול במכלול ההתקשרויות, בסיוע ועדות משנה שהיא תמנה; ולקבוע נהלים שיסדירו את עבודת הוועדות ואת קשרי הגומלין ביניהן.

(ג) רק בפברואר ובאפריל 1996 דן המשרד בהמלצות הנ"ל והוחלט לשנות את מתכונת ניהול ההתקשרויות במשרד לשם שיפור וייעול הליכי ההתקשרות והבטחת ראייה כוללת של צורך

המשרד בתחום זה. השינוי התבטא בעיקר בביטול כל ועדות המכרזים שפעלו עד אז, מינוי ועדת מכרזים מרכזית שתרכז את הטיפול בהתקשרויות השונות, ומינוי שתי ועדות מכרזים, שכונו "ועדות מקומיות", שיטפלו בהתקשרויות עד לסכום מסוים ובנושאים מוגדרים ויפעלו בתיאום עם ועדת המכרזים המרכזית; כמו כן הוחלט להקנות לוועדת המכרזים להעסקת יועצים, שמונתה בנובמבר 1995, מעמד של ועדת מכרזים משרדית. עוד הוחלט למנות מרכז לוועדת המכרזים המרכזית, במשרה מלאה, הואיל והשינוי בשיטת ההתקשרויות דורש מעורבות של ועדה זו בכל סוגי ההתקשרויות במשרד, וקיום מעקב ובקרה שלה יישום החלטותיה ועל עבודתן של הוועדות הכפופות לה.

- במחצית השנייה של שנת 1996 הוציא המשרד כמה הוראות נוהל ליישום שיטת ההתקשרויות החדשה, אך עדיין לא הוכן נוהל מקיף בעניין זה ולא מונה מרכז במשרה מלאה לוועדת המכרזים; את התפקיד הזה מילא באותה העת סטודנט שהועסק במשרה חלקית.

מכרזים להעסקת יועצים

הוראות התקשי"ר קובעות את התנאים וההגבלות להעסקת יועצים חיצוניים שאינם עובדי מדינה, ואלה עיקרם: יועץ חיצוני לא יועסק בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות בידי עובד המשרד; יש להימנע ככל האפשר מלערב יועץ חיצוני בפעולות ביצוע של המשרד; ואין לשלב בהיררכיה של המשרד; בעת ההתקשרות להעסקת יועץ יש לבדוק אם קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידיו במשרד לבין עיסוקיו האחרים של היועץ.

בשנת 1989 הוציא המשרד הוראת נוהל להעסקת יועצים, שנועדה להבטיח את קיום הוראות התקשי"ר האמורות. על פי אותה הוראה יש למנות ועדה לקבלת שירותי יועצים (להלן - ועדת היועצים) בראשות הסמנכ"ל הבכיר לאמכרלות ובהשתתפות היועץ המשפטי וחשב המשרד, שתיתן אישורים עקרוניים להתקשרות עם יועצים, לאחר שהיא תוודא שאין בהעסקתם משום ביצוע עבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות בידי עובדי המשרד, על פי כללי התקשי"ר. עוד קבע הנוהל, כי לא יועסק יועץ במשרד בלא אישור ועדת היועצים וכי האישור לא יהיה בבחינת היתר להתקשרות עם יועץ כל עוד לא אושרה ההתקשרות בידי ועדת המכרזים המתאימה. עד אוקטובר 1995 עסקה בהתקשרויות עם יועצים ועדת ההתקשרויות, שהיתה אחת מוועדות המכרזים שפעלו אז במשרד. בנובמבר אותה שנה מונתה, כאמור, ועדת מכרזים להעסקת יועצים, במקום שתי הוועדות שפעלו קודם לכן בתחום זה - ועדת היועצים ועדת ההתקשרויות. בוועדת המכרזים להעסקת יועצים חמישה חברים: המשנה למנכ"ל - יו"ר; היועץ המשפטי; החשב; מנהל אגף התקציבים שבמשרד; ומנהל היחידה המבקשת את העסקת היועץ.

התקשרויות עם יועצים בשנים 1994-1996

כאמור, התקנות מחייבות שהתקשרות לרכישת שירותים תיעשה בדרך של מכרז. חובה זו חלה גם על שירותי ייעוץ. עם זאת, התקנות מאפשרות לרכוש שירותים בלא מכרז, כשמדובר בשירות שהיקפו הכספי מצומצם או בסוגים מוגדרים של שירותים המפורטים בתקנות, ובהם "התקשרות עם בעל מקצוע מומחה", שהיא התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות מסוימים ובהם בתחומי התכנון וההנדסה. התקשרות כזאת תיעשה לאחר בדיקת הצעות אחדות הבאות בחשבון. משרד מבקר המדינה בדק את דרכי ההתקשרות עם היועצים בשנים 1994-1996. להלן ממצאי הבדיקה:

1. **חברה א':** (א) חברה א' (להלן - החברה) הועסקה בעבודה בתחומי התשתית הפיזית על חשבון תקציב המינהל לבטיחות בדרכים. בתחילת שנת 1994 הטיל המשרד על החברה לבצע פרויקט נוסף בתחום האמור (להלן - הפרויקט).

- הביקורת העלתה, שהעסקת החברה בפרויקט לא נעשתה בעקבות מכרז, בניגוד לתקנות. כן הועלה, שההתקשרות עם החברה לא עוגנה בהסכם מחייב ולא נקבע מקור תקציבי לתשלום שכרה.

בסוף מאי 1994 קיים מנכ"ל המשרד דיון בקשר לפרויקט, בהשתתפות עובדים בכירים של המשרד ושני נציגים של החברה, אחד מהם אף רשם את פרוטוקול הדיון. בפרוטוקול נרשם, כי נציגי החברה דיווחו על תוצאות עבודתם וסוכם, כי היא תכין הצעת נוהל להגשת בקשות של רשויות מקומיות לקבלת הקצבות מהמשרד לפיתוח התשתית התעבורתית.

ביוני 1994 פנתה לשכת המשנה למנכ"ל אל המפקח הארצי על התעבורה בבקשה "לטפל בהסדרת ההיבטים הניהוליים, התקציביים והארגוניים הקשורים להעסקתה של החברה במסגרת ליווי הפרויקט". הבקשה לא נענתה.

- (ב) בפברואר 1995 הגישה החברה למשרד חשבון על סך 123,000 ש"ח תמורת עבודתה בפרויקט. מנהל אגף התקציבים שבמשרד ביקש מהמשנה למנכ"ל הנחיות בדבר "הדרך הנדרשת כדי לאשר ההתקשרות בדיעבד". המשנה למנכ"ל הציע למנהל אגף התקציבים, במאי אותה שנה, לפנות ליועץ המשפטי של המשרד כדי לברר "מה קובעות ההנחיות בנדון", אולם בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד על פנייה כזאת באותו מועד.

בסוף 1995 הגישה החברה דרישת תשלום כוללת בסכום של כ-217,000 ש"ח, כולל הפרשי הצמדה וריבית.

- מהאמור לעיל עולה, שהמשרד הטיל על החברה לבצע את הפרויקט בלי מכרז, בניגוד לנדרש בתקנות; בלא לעגן את ההתקשרות בהסכם מחייב עם החברה; ובלי שנקבע מקור תקציבי למימון שכרה. החברה דרשה מהמשרד בסוף 1995 תשלום בסך 217,000 ש"ח, כולל הפרשי הצמדה וריבית ועד דצמבר 1996 לא סיים המשרד את הבירורים בעניין התשלום לחברה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה רבה את השתלשלות העניינים סביב העסקתה של החברה. על המשרד להפיק לקחים ולנקוט את הצעדים הנדרשים.

2. **יועץ בתחום התחבורה הציבורית:** (א) בינואר 1994 פנה המפקח הארצי על התעבורה ליו"ר ועדת ההתקשרויות וביקש אישור להעסיק יועץ (להלן - יועץ א') לקידום פרויקטים של אגף התעבורה בהיקף חודשי של 150 שעות בחודש, בלא לציין את משך ההעסקה המבוקש. יועץ א', שהוא כלכלן ורואה חשבון, הועסק זה כמה שנים בתפקיד יועץ לאגף התעבורה, ומאז 1993 גם בתפקיד יועץ לאגף תכנון וכלכלה. הבקשה הובאה לוועדת היועצים בפברואר אותה שנה. היא לא אושרה "בשל חשש לניגוד עניינים בין העסקתו המבוקשת של היועץ כיועץ לתחבורה ציבורית לבין העסקתו כקבלן לביצוע בדיקות כדאיות כלכליות של פרויקטים תחבורתיים מטעם אגף תכנון וכלכלה ... ומשום שהעסקה בהיקף של 150 שעות בחודש מחייבת יציאה למכרז פומבי".

- במאי 1994 אישרה ועדת ההתקשרויות את העסקתו של יועץ א' במשך שנה בהיקף של 70 שעות בחודש, ואפשרות להאריכה בשנה, לאחר שזכה במכרז מצומצם, על אף התנגדות ועדת היועצים להעסקתו. כאמור, הוראות הנוהל קובעות שלא יועסק יועץ במשרד בלא קבלת אישור מוועדת היועצים.

(ב) ביולי ובנובמבר 1995 התריע המשנה למנכ"ל, לפני המפקח הארצי על התעבורה ובפני היועץ המשפטי, על העסקתם של יועץ א' ושל יועצים אחרים, שבשמותיהם לא נקב, באישור ועדת ההתקשרויות, בלא שאושרו קודם לכן בוועדת היועצים. בין היתר, ציין המשנה למנכ"ל "כי תפקיד ועדת היועצים הינו מתן אישור עקרוני להתקשרות תוך שיקולים של אתיקה ובדיקה שאין בהעסקת היועץ משום ניגוד עניינים. רק לאחר קבלת אישור עקרוני זה ניתן לאשר את ההעסקה הספציפית בוועדת ההתקשרויות". הוא הדגיש, כי "עקיפת ועדת היועצים היא מעשה חמור הנוגד את סדרי העבודה התקינים".

- מן האמור לעיל עולה, שבשנת 1995 העסיק המשרד יועצים אף שוועדת היועצים, שהופקדה על אישור העסקת יועצים בהגבלות שקובע התקשי"ר, לא אישרה את העסקתם בשל חשש לניגוד עניינים בין עיסוקיהם השונים במשרד. המשרד לא נקט אמצעים נגד האחראים לאישור התקשרויות בלתי תקינות אלה.

3. **יועץ למחשוב תכניות עבודה של המשרד:** (א) ביולי 1994 פנתה מרכזת בכירה לתכנון עבודת המטה ותכניות העבודה אל ועדת היועצים ואל ועדת ההתקשרויות בבקשה לאשר את העסקתו של מומחה למחשבים (להלן - יועץ למחשוב), כדי שסייע במחשוב תכנית העבודה של המשרד לשנת 1995; הסיוע יהיה בהיקף כולל של 120 שעות. באותו חודש אישרו שתי הוועדות את מסירת העבודה בלא מכרז, בשל היקפה הכספי הקטן. באוקטובר 1994 נחתם חוזה עם היועץ למחשוב בהיקף כולל של 120 שעות, מאוקטובר עד דצמבר אותה שנה.

באוקטובר אותה שנה שוב פנתה העובדת האמורה אל ועדת ההתקשרויות וביקשה להגדיל את היקף העסקתו של היועץ למחשוב מ-120 ל-180 שעות, "לצורך גיבוש מתכונת חדשה של תכנית עבודה של תאגידים וחברות הקשורים למשרד". בסוף אותו חודש אישרה ועדת ההתקשרויות את הגדלת היקף העסקת היועץ למחשוב מ-120 שעות ל-180 שעות.

בדצמבר אותה שנה אישרה ועדת מכרזים אחרת - ועדת הרכישות של המשרד שמופקדת בין השאר על התקשרויות עם מומחים לקבלת ייעוץ בדבר עסקאות רכש של ציוד, ובכלל זה מחשבים - התקשרות עם אותו יועץ למחשוב בתחום הניהול של תקציבי הפיתוח של המשרד, להעסקה בהיקף של 150 שעות. ההסכם על העסקה זו נחתם עם היועץ למחשוב בדצמבר 1994.

(ב) בדיון של ועדת הרכישות מפברואר 1995 נמסר, שבפועל נוצלו למחשוב תכניות העבודה גם 150 השעות שיועדו למחשוב ניהול תקציב הפיתוח, "עובדה הפוגעת בתפעול התקציב אשר לשמו נשכרו שירותיו". מכאן, שבמחצית השנייה של שנת 1994 הועסק יועץ זה 330 שעות במחשוב תכנית העבודה, לעומת 120 שעות שאישרה ועדת ההתקשרויות.

נוכח המצב שנוצר, הציעה ועדת הרכישות שהמשרד יפנה לחשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשב"ל) בבקשה שיאשר פטור ממכרז להעסקת היועץ למחשוב בהיקף כולל של 330 שעות, "בגלל אילוצים שלא היו צפויים מראש". יצוין, שהתקנות מקנות לחשב"ל סמכויות למתן פטור ממכרז.

בסוף מארס 1995 פנה המנכ"ל לחשב"ל כדי שיאשר בדיעבד פטור ממכרז להעסקה שהוגדלה מ-180 ל-330 שעות, בנימוק ש"במהלך ביצוע העבודה על ידי היועץ למחשוב נתמנתה הממונה על תכנית העבודה לעזרת השר ונוצר צורך דחוף לסיים את הכנת תכנית העבודה שהוחל בה".

בסוף אפריל אותה שנה החזירה ועדת הפטור שליד החשב"ל למנכ"ל את בקשתו והפנתה את תשומת לבו לכמה דרישות שהיה על המשרד למלא על פי התקנות. ועדת הפטור ציינה, שעל המשרד היה להמציא לה, נוסף על מכתב ההסבר של המנכ"ל, גם את תוכן החלטות ועדת

המכרזים הטעונות אישור ועדת הפטור או החשכ"ל, וכן פרטים שונים ובהם תאריך ההתקשרות הראשונה והיקפה; ולציין אם היא נעשתה בעקבות מכרז, ואם לא - לציין את הנימוקים לכך.

- המשרד לא השיב לפניית ועדת הפטור וממילא לא קיבל את אישורה להגדיל בדיעבד את היקף ההתקשרות עם היועץ למחשוב.

- מן התיאור לעיל עולה, שהמשרד התקשר עם יועץ למחשוב בהיקף של 120 שעות ולאחר מכן הגדיל את היקף ההתקשרות ל-180 שעות. בפועל הועסק היועץ בעבודה זו 330 שעות, בהליך לא תקין. עקב העסקתו של היועץ למחשוב בהיקף האמור בהכנת תכנית העבודה של המשרד, לא ביצע היועץ עבודה בתחום תקציב הפיתוח של המשרד שבגינה נחתם עמו הסכם להעסקתו בהיקף של 150 שעות.

4. **מכלול עיסוקי היועצים:** עם היועצים שהמשרד מעסיק נמנים יועצים עצמאיים שהם גם בעלים או עובדים של משרדי ייעוץ שהמשרד מעסיק. כך למשל, יועץ א', המועסק במשרד זה שנים, הוא הבעלים של חברת ייעוץ שהמשרד העסיק; יועצת של אגף התעבורה היא גם שותפה בחברת ייעוץ שהמשרד העסיק והיא קשורה עם חברה אחרת שאף אותה המשרד מעסיק; יועץ אחר פועל גם הוא בשביל המשרד הן באופן אישי והן כבעלים של חברה ומבצע עבודות לחברה אחרת המבצעת עבודות בשביל המשרד; ויועץ אחר קשור גם הוא עם כמה חברות ייעוץ שהמשרד מעסיק. מצב זה דורש שבידי ועדת המכרזים להעסקת יועצים יהיה מלוא המידע על מכלול עיסוקיהם של היועצים הקשורים עם המשרד ועל קשריהם עם גופי ייעוץ שונים, הפועלים בשביל המשרד. מידע זה דרוש כדי שאותם יועצים לא יועסקו בידי המשרד בשמות שונים בלי שהמשרד ידע על כך, וכדי למנוע אפשרות של ניגוד עניינים בפעילותם בשביל המשרד.

- נמצא, שאגפי המשרד אינם מפרטים בבקשותיהם להעסקת יועצים את מכלול עיסוקיו של כל אחד מהיועצים והגופים שהוא קשור עמם ישירות או באמצעות גופים אחרים. פירוט כזה דרוש כדי לבחון כל התקשרות עם יועץ, בהתחשב בעיסוקיו בפרויקטים אחרים ובמידת מעורבותו בהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בסוף אוקטובר 1996 הודיע המשרד שהוא עומד לכלול בטופס הבקשה להעסקת יועצים, שיוגש לוועדת המכרזים, סעיף שבו יפורט מכלול עיסוקיו של היועץ במשרד או בגופים שהמשרד אחראי להם.

שכר היועצים

תעריפי שכרם של היועצים במשרדי הממשלה (להלן - התעריפון) נקבעים בידי היחידה לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר. יחידה זו גם מעדכנת את התעריפון ומפיקה אותו למשרדי הממשלה. התעריפון מדרג את שכר היועצים בסולם דרגות על פי השכלתו ורמתו המקצועית של היועץ. התעריפון קובע, כי בעד עבודה שהיקפה גדול מ-60 שעות בחודש ומשך ביצועה יותר משלושה חודשים במצטבר (להלן - עבודת ייעוץ מתמשכת), ישולם שכר קטן ב-20% מהנקוב בתעריפון לעבודה שהיקפה מצומצם מזה (להלן - עבודת ייעוץ אקראית).

- הבדיקה העלתה, כי בשני חוזים שחתם עליהם המשרד עם יועצים נקבע שכרם על פי התעריף לעבודות ייעוץ אקראית, במקום לפי התעריף לעבודות ייעוץ מתמשכת, כנדרש. להלן הפרטים:

1. בדצמבר 1995 פנה המשרד לחמישה יועצים בבקשה להגיש לו הצעות למתן ייעוץ בתחום תכנון בניין ערים, בהיקף של 60 שעות בחודש לתקופה של שנתיים ואפשרות להארכה בשנה, במחיר שלא יעלה על התעריף לעבודת ייעוץ מתמשכת.

במאס 1996 בחרה ועדת המכרזים להעסקת יועצים ביועץ לביצוע העבודה וקבעה ששכרו ישולם על פי התעריף האמור.

- בחוזה שחתם עליו המשרד עם היועץ, באותו חודש, נקבע כי "הממשלה תשלם עבור ביצוע העבודה עד ל-60 שעות עבודה לחודש, לפי תעריף יועץ בכיר א' כמפורט בחוזר משרד האוצר (שכר והסכמי עבודה) לשכר יועצים לניהול". לא צוין שהכוונה לתעריף לעבודת ייעוץ מתמשכת, כפי שקבעה ועדת המכרזים להעסקת יועצים.

- במאי 1996 הגיש היועץ למשרד חשבונית לתשלום. בדיקת החשבונית העלתה, כי היועץ נקב בה מחיר על פי התעריף לעבודת ייעוץ אקראית ולא לעבודת ייעוץ מתמשכת, כנדרש.

במהלך הביקורת, בסוף יוני 1996, הודיע אגף התעבורה ליועץ לתכנון, כי "הכוונה בחוזה הינה לתעריף של עבודת ייעוץ מתמשכת, דהיינו מתן הנחה של 20% כמצוין בחוזר משרד האוצר, שכר והסכמי עבודה". היועץ הסכים לתעריף האמור.

2. ביולי 1993 פרסם המשרד מכרז פומבי לשירותי ייעוץ בבדיקת הכדאיות של פרויקטים תעבורתיים; היקפו של כל פרויקט גדול מ-2.5 מיליון ש"ח. למכרז נגשו 16 יועצים וחברות ייעוץ. ועדת ההתקשרויות החליטה לחלק את העבודה בין ארבעה מהמתמודדים. בחוזה שנחתם עם אחת החברות נקבע, כי "הממשלה תשלם למבצע עבור ביצוע העבודה לפי תעריף שעת עבודה עד לסכום של 250,000 ש"ח לשנה, לפי תעריף יועצים של היחידה לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר". על היקף זה היה על המשרד לשלם ליועץ שכר טרחה לפי התעריף לעבודת ייעוץ מתמשכת.

- הביקורת העלתה, כי בפועל שילם המשרד לחברת הייעוץ האמורה שכר טרחה לפי התעריף לעבודת ייעוץ אקראית, ולא לפי התעריף לעבודת ייעוץ מתמשכת כנדרש. כתוצאה מכך שולם לחברה זו, משנת 1994 ועד למועד סיום הביקורת, סך של כ-525,000 ש"ח במקום כ-420,000 ש"ח.

- הבעלים של חברת הייעוץ האמורה היה עובד בכיר במשרד ופרש, והמשרד ממשיך להעסיק אותו כבר כמה שנים.

משך העסקת היועצים

- 1. הוראות התקשי"ר קובעות, כאמור, כי יועץ יועסק בדרך כלל בנושא מוגדר ולתקופה קצרה. מדוח על משך העסקת יועצים, שהכין המשרד בנובמבר 1995, עולה שבאותו מועד הועסקו במשרד שישה יועצים שתקופת העסקתם הכוללת היתה ארוכה, בין 4 ל-14 שנים ברציפות. עוד הועלה, שהמשרד המשיך להעסיק יועצים תקופות ארוכות, עד ארבע שנים, לאחר שהסתיים החוזה עמם ולא הוארך תוקפו.

- 2. משנת 1990 ועד מועד סיום הביקורת העסיק המשרד שני משרדי רואי חשבון בתחום הפיקוח החשבונאי-הפיננסי על הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, על פי חוזים שתוקפם פג בסוף מארס 1992.

- 3. עד דצמבר 1995 העסיק המשרד שני יועצים לאגף התעבורה, האחד על פי חוזה שנחתם עמו בשנת 1991 ותוקפו פג באוגוסט 1992, והאחר על פי חוזה משנת 1993 שתוקפו פג בספטמבר 1993.

4. עוד הועלה, כי מכון למחקר הועסק במתן ייעוץ למשרד בתחום כדאיות פרויקטים תעבורתיים, מדצמבר 1993 ועד נובמבר 1995. בתקופה זו שולם לו סכום של כ-380,000 ש"ח, ואילו החוזה עמו נחתם רק בדצמבר 1995, למפרע מיום 1.9.93, אף על פי שזכה במכרז רק בנובמבר 1993. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העסקתם של יועצים בלא שנחתמו עמם חוזים קודם להעסקתם.



משרד התחבורה העסיק בכל אחת מהשנים 1994-1996 עשרות יועצים בנושאים שונים הקשורים לתכנון ולפיתוח התחבורה. בדיקת סדרי ההתקשרות עם היועצים וסדרי ניהול המכרזים במשרד העלתה את הליקויים האלה: התקשרויות עם יועצים נעשו שלא על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ולא על פי כללי מינהל תקין; נמסרו עבודות ליועצים מבלי שנבדק תחילה אם אין חשש לניגוד עניינים בין עיסוקיהם השונים במשרד. התקשרויות אחדות נעשו שלא בדרך של מכרז או הליך אחר הנדרש בתקנות, והתקשרות עם חברה אחת לא עוגנה בהסכם. בסוף 1995 דרשה החברה בעד העבודה שעשתה כ-217,000 ש"ח, והמשרד עדיין לא סיים את הברורים בעניין התשלום לחברה. המשרד הגדיל את היקפן של התקשרויות עם יועצים בשיעורים ניכרים, שלא על פי הכללים שנקבעו בעניין זה בתקנות ובתכ"ס. לכמה מהיועצים קבע המשרד שכר טרחה גבוה מהמגיע על פי התעריפון להעסקת יועצים למשרדי הממשלה.

התקשרויות עם יועצים אחדים נמשכו תקופות ארוכות, כארבע שנים ויותר ברציפות, אף על פי שהוראות התקשי"ר קובעות שיועצים יועסקו לתקופה מוגבלת. אחדים מיועצים אלה הועסקו במשך שנים לאחר שפג תוקפו של החוזה עמם, ולא הוארך. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד להקפיד למלא אחר הוראות התקשי"ר בעניין זה כרוחן וכלשונן.

מספר החברים בכמה מוועדות המכרזים במשרד היה גדול מהמספר שנקבע בתקנות. נמצאו ליקויים בסדרי מינוי חברי הוועדות, בסדרי פעולתן, בהגדרת תפקידיהן ובפעולותיהן. כל אלה פגמו ביעילות עבודתן והביאו לכפילויות ולסרבול בעבודתן, ולעיקובים בטיפול בהתקשרויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנהלת משרד התחבורה תבחן את צורכי המשרד בהעסקת יועצים. על המשרד להעסיק יועצים רק על פי הכללים שנקבעו בעניין זה בתקנות ובתקשי"ר, דהיינו לנושאים מוגדרים, לזמן מוגבל ולא במשימות שהן בגדר תפקידיהם של עובדי המשרד הקבועים.

חברת נתיבי אילון בע"מ - נתיבי כרמל

ריכוז ממצאים

חברת נתיבי אילון בע"מ (להלן - נתיבי אילון) היא חברה ממשלתית-עירונית המשותפת למדינה ולעיריית תל אביב. מאז 1987 מבצעת נתיבי אילון פרויקטים תחבורתיים גם בחיפה ובקריות באמצעות מינהלת פרויקטים תחבורתיים בחיפה