

דוח ביקורת בנושא ניהול תקציב הדוברות ויחסי הציבור

כללי

1. ביקורת במח' הדוברות נערכה בחודש ינואר - פבר' 08, עפ"י דרישת וועדת הביקורת.
2. הביקורת התמקדה בשני נושאים עיקריים :
 - א. התפתחות התקציב משנת 2003 עד שנת 2007.
 - ב. ניהול התקציב בהיבט של קניית שירותי תיקשורת, פירסום ויחסי ציבור.
3. לביצוע הביקורת קויימו פגישות עבודה עם הדוברת, שהעבירה את האינפורמציה וניירות העבודה שנדרשה, במהלך הפגישות.
4. טיוטת הביקורת מועברת לעיון הדוברת, לצורך התייחסות.

רקע ונתונים

5. מחלקת הדוברות הינה גוף מטה, שנותן שירותי ייעוץ ודברור לדרגי מקבלי ההחלטות הבכירים בעירייה.
מכאן, שכפיפותה האירגונית היא למנכ"ל העירייה, ויחד עם זאת, הרבה מאוד מהעבודה השוטפת של הדוברת נעשית מול ראש העירייה.
מחלקת הדוברות מונה 4 עובדים, כולל הדוברת.

תחומי אחריות

6. תחומי האחריות של מח' הדוברות, הינם נגזרת של הגדרת תפקידי הדוברות, ולהלן תפקידי הדוברות :
 - א. הסברת מדיניות העירייה.
 - ב. דוברות.
 - ג. יחסי ציבור.
 - ד. שיווק ופירסום.
 - ה. הכנת חומר ייצוגי על העירייה.
 - ו. ייעוץ בנושא תיקשורת.
 - ז. ניהול מחלקה.
 - ח. עבודה שוטפת.

תקציב מחלקת הדוברות

תקציב מחלקת הדוברות בנוי באופן הבא :

7. א. תקציב מחלקתי ככל מחלקות העירייה האחרות.
 ב. הואיל ומח' הדוברות הינה יחידת מטה מקצועית, היא שולטת על תקציבי הפירסום ויחסי הציבור של רוב מחלקות העירייה.

7.1 תקציב מחלקת הדוברות

מס' סד'	שנת תקציב	תקציב שנתי	ביצוע שנתי	יתרה שנתית	אחוז ביצוע
א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
1.	2003	780,000	764,517.2	15,482.8	98.00
2.	2004	535,000	572,979.15	(37,979.15)	108
3.	2005	310,000	333,439.11	(23,439.11)	107.6
4.	2006	613,000	719,012.79	(106,012.79)	117.3
5.	2007	656,000	741,408.3	(85,408.3)	113

- 7.2 א. משנת 2003 לשנת 2007 קטן תקציב מח' הדוברות ב- 124,000 ₪, שמהווים קיטון ב- 16 אחוז.
 ב. הביצוע קטן באותן שנים בכ- 23,109 ₪, שמהווים קיטון ב- 3 אחוז.
 ג. על אף הקיטון בתקציב ובביצוע בין השנים 2003 ל- 2007, הרי שמשנת 2005 ל- 2006, היה גידול משמעותי שמתבטא ב- 303,000 ₪, שמהווה תוספת של כ- 98 אחוז.
 ד. הביצוע משנת 2005 לשנת 2006 גדל ב- 385,574 ₪, שמהווה תוספת של 116 אחוז.
 ה. בשנים 2004, 2005, 2006 ו- 2007, יש חריגה מהתקציב בין 8 ל- 17 אחוז.

7.3 סעיפי 550 של כל המחלקות (הסברה ויחסי ציבור)

מס' סד'	שנת תקציב	תקציב שנתי	ביצוע שנתי	יתרה שנתית	אחוז ביצוע
א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
1.	2003	372,000	303,599.21	68,400.79	81.61
2.	2004	422,000	373,356.22	48,643.78	88.47
3.	2005	1,153,000	1,128,845.72	24,154.28	97.90
4.	2006	1,143,000	1,007,244.04	135,755.96	88.12
5.	2007	1,643,000	1,393,641.87	249,358.13	84.82

7.4 א. משנת 2003 לשנת 2007 גדל התקציב ב- 1,271,000 ₪, שמהווה כ- 342 אחוז תוספת.

ב. הביצוע גדל באותן שנים בכ- 1,090,000 ₪, שמהווה 359 אחוז תוספת.

ג. הגידול המשמעותי ביותר בתקציב היה בין שנת 2004 לשנת 2005 והוא מתבטא ב- 731,000 ₪, שמהווה 173 אחוז תוספת, ובביצוע מתבטא הגידול ב- 755,490 ₪, שמהווה 202 אחוז תוספת.

ד. סה"כ תקציב הדוברות יחד עם תקציב ההסברה ויחסי הציבור של המחלקות השונות, עמד בשנת 2003 על 1,152,000 ₪, ובשנת 2007, עמד על 2,299,000 ₪, גידול של 1,147,000 ₪, שמהווה כ- 100 אחוז תוספת. הביצוע הכולל עמד ב- 2003 על 1,068,116 ₪ ובשנת 2007 על 2,135,050 ₪ גידול של 1,066,934 ₪, שמהווה 100 אחוז תוספת.

7.5 בשנים 2004 עד 2007, העירייה קיבלה שירותי תיקשורת שיווקית מאת משרדו של צור חכמון, כשעבור שירותים אלו, שולמו סכומים נוספים מסעיפי תקציב שונים של מחלקות העירייה, עפ"י הפירוט הבא :

מס' סד'	שנת תקציב	ביצוע
	א'	ב'
1.	2004	628,177.32
2.	2005	389,438.40
3.	2006	32,388.95
4.	2007	11,420.06

7.6 סה"כ ביצוע ההוצאות של הדוברות במהלך השנים 2003 עד 2007

מס' סד'	שנת תקציב	ביצוע תקציב מח' הדוברות	ביצוע תקציב סעיף 550 של המחלקות	ביצוע תקציב נוסף של צור חכמון מהמחלקות	סה"כ	גידול / קיטון בסכומים בין שנה לשנה	גידול באחוזים בין שנה לשנה
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'
1.	2003	764,517.2	303,599.21	--	1,068,116.4	--	--
2.	2004	572,979.15	373,356.22	628,177.32	1,574,512.6	506,396.2	147
3.	2005	333,439.17	1,128,845.72	389,438.40	1,851,723.2	277,210.6	117
4.	2006	719,012.79	1,007,244.04	32,388.95	1,758,645.6	(930,776)	95
5.	2007	741,408.3	1,393,641.87	11,420.06	2,146,470.1	387,824.5	122

הערות :

הגידול בסה"כ ההוצאות של הדוברות ויחסי הציבור בין השנים 2003 ל- 2007, מתבטא ב- 1,078,353.7 ₪, שמהווים כ- 100 אחוז תוספת.

התקשרויות

8. כאמור, למחלקת הדוברות יש שליטה כמעט מלאה, על כל תקציבי הפירסום בעירייה.
- הזמנות לפירסום מודעות, צריכות להתנהל באופן הבא :
- א. דרישות רבעוניות באישור וועדת הרכש.
- ב. בקשה לפירסום ע"י מח' / אגף, מועברת למחלקת דוברות בעירייה.
- ג. מח' הדוברות בוחנת את הבקשה.
- ד. מח' הדוברות מבצעת סקר שוק (הצעות מחיר).
- ה. מח' הדוברות מעבירה טופס הזמנת טובין למח' הרכש.
- ו. אישור צוות התקשרויות.
- ז. מח' הרכש מעבירה את ההזמנה, הן לדוברות והן לגיזבר לאישור וחתימה.
- ח. ניפוק ההזמנה לספק.
- ט. ניפוק המוצר שהוזמן מאת הספק, למח' הדוברות / למח' הרלוונטית.
- י. בדיקת איכות המוצר ע"י מח' הדוברות.
- יא. בהנחה שהמוצר סופק כנדרש, תשלום לספק.
- 8.1 ישנה טענה שמושמעת לעיתים קרובות, שהנוהל שפורט לעיל מסורבל ומח' הדוברות שצריכה לעבוד בל"ז צפוף ובזמן אמיתי, אינה יכולה לעבוד עפ"י הנוהל הבירוקרטי העירוני.
- יחד עם זאת, מהביקורת שנערכה עולה, כי לא זו בלבד שהמחלקה אינה מקפידה על הנוהל העירוני בעניין זה, אלא שאין למחלקה נוהל פנימי מוסדר שהוא שונה מהנוהל העירוני, שהמחלקה כן יכולה לפעול על פיו.
- מהבדיקה עוד עולה, כי אין אחידות בתהליכי ההתקשרויות. עובדה זו באה לידי ביטוי בכך, ששיקול דעתה של הדוברת קובעת את המקרים בהם היא משלבת את מח' הרכש בתהליך (שראוי לציין שהם מקרים בודדים בלבד), ואת המקרים בהם היא איננה משלבת אותה.

8.2 להלן פירוט של מדגם הזמנות טובין והליקויים לגבי כל הזמנה והזמנה:

מס' סד'	מהות הבקשה	מספר הזמנה	תאריך הזמנה		עלות	הצעות מחיר	הערות
			ג'	ד'			
1.	2 עמודי פירסום מעגל נשים	--	--	--	2,400	--	זהו חוב מ- 22 ינואר 06, שבוצע עפ"י פקו' תשל', רק ב- 7 ינואר 07, באישור גיזבר ומנכ"ל.
2.	ערכת דיור לבית הנערה	2538	8/2/07	28/1/07	8,207	אחת ע"ס 3,250 ש"ח	אין הצעות מחיר, ההצעה הבודדה לא תואמת את סכום התשלום, ההזמנה יצאה בדיעבד. ערכת הדיור וההובלה בסכום של כ- 3,500 ש"ח
3.	פירסום בתוך עיתון ידיעות תיקשורת 12 עמודים	7509	7/10/07	23/9/07	38,692	1	אין הצעת מחיר, ההזמנה יצאה בדיעבד, אין אישור של וועדת רכש ו/או צוות התקשרויות.
4.	הפקת חוברת 16 עמ' + הפקת שילוט	26998	30/1/07	25/1/07	26,736	2	העבודה נמסרה למציע שלא השתתף בהצעות, ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור ווע' רכש ו/או צוות התקשרויות.
5.	פירסום בדאבל חוברת חוגים ספורט ונוער בירוק	7505	17/9/07	31/7/07	4,504.5	--	אין הצעות מחיר, ההזמנה בוצעה בדיעבד, אין אישור ווע' רכש ו/או צוות התקשרויות.
6.	פירסום 1/2 עמוד פוסטר השלום בירוק	7599	7/11/07	28/10/07	5,302	--	אין הצעות מחיר, ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור וועדת רכש או צוות התקשרויות.
7.	פירסומים שונים בירוק	26937	28/1/07	14/1/07	5,024	--	אין הצעות מחיר, ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור ווע' רכש ו/או צוות התקשרויות.
8.	פירסום צעדת רון ארד בירוק.	26946	28/1/07	23/1/07	2,241	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד אין אישורים מהגורמים המוסמכים.
9.	פירסום תודה למתנדבים בירוק	3790	21/1/07	14/1/07	2,241	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישורים מהגורמים המוסמכים.

מס' סד'	מהות הבקשה	מספר הזמנה	תאריך הזמנה	תאריך החשבונית	עלות	הצעות מחיר	הערות
	א'	ה'	ב'	ג'	ד'	ו'	ז'
10.	צילומי סטילס	7495	11/9/07	10/9/07	5,197.5	--	אין הצעות מחיר, ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור וועדת רכש ו/או צוות התקשרויות. התשלום בוצע לפי שעות ולא לפי כמות תמונות. שעת צלם 208 ש"ח כמו יועץ בכיר – תמוה. בתשלום זה העירייה מימנה הוצאות של עמותות, כמו צילום סיום ביה"ס לכדורגל גיא צוקרמן – 3 שעות, יום הקשיש בספורטן – 4.5 שעות. הפעילויות היו בקיץ 2007 יוני – יולי והחשבונית וההזמנה יצאו רק בספט'.
11.	פירסום גילוי דעת בעל השרון	15662	11/11/07	16/10/07	7,794	--	הזמנה בדיעבד, אין הצעות מחיר, אין אישור ו. רכש ו/או צוות התקשרויות.
12.	פירסום במקומונים על השרון וצומת השרון	7475	6/9/07	31/7/07	7,946.4	--	הזמנה בדיעבד, אין אישור וועדת רכש ו/או צוות התקשרויות.
13.	דפוס מאור ריכוז חשבוניות, פירסומים שונים	26970	24/1/07	23/1/07	29,642	--	הזמנה בדיעבד, עקב חוסר תקציב ב- 2006 שונתה החשבונית ל- 2007, אין פירוט על מהות העבודות שבוצעו. אין אינדיקציה לכך שחשבוניות אלו לא שולמו בכפילות בעבר, אין אישור ו. רכש ו/או צוות התקשרויות.
14.	פירסום במעריב הוצאות מודיעין בע"מ	782	18/3/07	13/2/07	3,367.98	--	אין הצעות מחיר, ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור וועדת רכש ו/או צוות התקשרויות.
15.	הוצאת 14,500 ספורט וחוגי נוער	7472	17/9/07	30/9/07	31,127	3	ההזמנה באופן יחסי נעשתה בצורה תקינה , למעט העובדה שאין אישור ו. רכש ו/או צוות התקשרויות, לא ברור מדוע הוכנו 14,500 עותקים, כשאין כמספר זה בתי אב בעיר (יש כ- 11,500 בלבד).

מס' סד'	מהות הבקשה	מספר הזמנה	תאריך הזמנה	תאריך החשבונית	עלות ה'	הצעות מחיר ו'	הערות ז'
16.	6 שלטים לכנס מתגייסים	7500	17/9/07	16/9/07	7,106.72	--	העבודה בוצעה בחודש יולי 07, החשבונית וההזמנה הוגשו רק בספט'. ההזמנה הוצאה בדיעבד. הצעת המחיר היחידה שהוגשה, גם היא פקטיבית, משום שהוגשה ב- 1 אוג' 07, לאחר ביצוע העבודה.
17.	שלט טריו	4732	10/7/07	26/8/07	6,930	1	הצעת מחיר אחת הוגשה לאחר ביצוע העבודה ב- 28 מאי 07, אין אישור ו. רכש ו/או צוות התקשרויות, אין חתימה של מנהלת המח' על ההזמנה.
18.	פירסום מכרז למח' חזות העיר	26944	28/1/07	9/1/07	3,072.30	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור וועדת רכש ו/או צוות התקשרויות, נערכו שני פירסומים לאותו תפקיד, האחד, ב- אוג' 06 בסכום של 3,465 ש"ח וב- ינואר 07 בסכום של 3,072.3 ש"ח.
19.	פירסום מכרזים	--	--	1/1/07	18,956.78	--	הסכום שולם באישורה של הדוברת ללא הזמנה וללא אישור של הגורמים המוסמכים. היה ספק אם תמורה זו שולמה בעבר ולכן הספק נדרש להגיש כתב שיפוי / הצהרה לפיו אם יתברר שהסכום שולם בכפילות, הם מתחייבים להחזיר את הכסף. הדבר תמוה ולא מקובל. כל ההתנהלות במקרה זה כפי שהיא באה לידי ביטוי בחומר שהועבר לעיוני סובל מחוסר תקינות קיצונית.
20.	פירסום עבור יום הקשיש	26932	21/1/07	31/12/06	3,569	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, פירסום שכזה היה צריך להיות ממומן ע"י עמותת קלי"ק, אין אישור מגורמים מוסמכים.
21.	פירסום בעיתון רוסי	26949	28/1/07	16/1/07	3,846	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור גורמים מוסמכים, החומר המצורף להזמנה מבולבל ולא ברור, ישנן שתי חשבוניות מה- 16 ינואר 07 על אותו סכום.

מס' סד'	מהות הבקשה	מספר הזמנה	תאריך הזמנה	תאריך החשבונית	עלות ה'	הצעות מחיר ו'	הערות ז'
22.	עלוניים, פליירים, מודעות חוברות גלויות	795	18/4/07	15 – 7 מרץ 07	8,767	--	אין הצעות מחיר, ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים.
23.	צילומים ע"י אסף פרידמן	--	--	כל חודש	בממוצע 5,650 לחודש	--	הצלם עובד דרך חב' מוסדות חינוך "הדסה" מגיש חשבונית מידי חודש בממוצע של כ- 5,650 ₪, במשך 12 חודש שילמה העירייה בגינו, 67,808 ש"ח כולל 6% עמלה לחב' מוסדות חינוך, אין אישור של הגורמים המוסמכים. (הוא לא הצלם היחיד, יש תשלומים לצלמים נוספים).
24.	פולדרים	7498	17/9/07	21/6/07	5,197	4	ההזמנה יצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים.
25.	פוטו דינו	5989	16/8/07	8/8/07	1,848	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, ללא אישור הגורמים המוסמכים. זה צלם נוסף על אסף פרידמן, שמקבל תשלום חודשי קבוע וכן על פוטו שופ.
26.	פוטו דינו	5884	22/4/07	4/3/07	6,514.2	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין הצעות מחיר, ללא אישור הגורמים המוסמכים. זהו תשלום עבור צילומי אירועים בחודש 2/07 (אין פירוט), בסכום של 6,514 ₪, כשבנוסף שולם באותו חודש, סכום של 5,289 ₪, עבור צילומים שביצע אסף פרידמן, ז"א סה"כ שולם עבור צילומים בחודש זה, כ- 12,000 ₪ + כ- 4,000 ₪ ע"י הלישכה, סה"כ כ- 16,000 ₪.
27.	ערכת רישום כיתה א'	359	11/3/07	29/1/07	12,096.32	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין הצעות מחיר, ללא אישור הגורמים המוסמכים. בהיעדר הצעות מחיר, לא ניתן לבחון אם המחיר סביר.
28.	פירסום למכרז פומבי.	6883	19/6/07	22/5/07	7,842	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, ללא אישור הגורמים המוסמכים. פירסומים קודמים עלו בין 3,000 ל- 3,500 ₪ לערך, לכן לא ברור מדוע פירסום זה עלותו כ- 8,000 ₪, הפירסום היה לצורך הארכת המועדים של המכרזים בלבד, ואף על פי כן, המחיר כה גבוה.

מס' סד'	מהות הבקשה	מספר הזמנה	תאריך הזמנה	תאריך החשבונית	עלות ה'	הצעות מחיר ו'	הערות ז'
29.	פירסומים שונים בהוד-הכפר	2525	8/2/07	31/1/07	29,236	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים, הסכום שמופיע ע"ג ההזמנה אינו תואם את הסכום ששולם עפ"י כרטיס הנה"ח, עפ"י אותו מספר הזמנה.
30.	פירסום באינטרנט	796	11/4/07	8/2/07	5,082	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים.
31.	פירסום באינטרנט	7578	28/10/07	20/8/07	5,082	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים.
32.	פירסום מודעת דאבל חוברת חוגים	7487	18/9/07	15/8/07	3,234	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים. במועדים מקבילים נעשה פירסום של אותן מודעות בעיתון ירוק, בסכום של 4,504 ₪ יותר יקר ב- 1,270 ₪ (ראה סעיף 5 בטבלה).
33.	פירסומים בירוק	26967	18/4/07	25/2/07	13,502	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים. החשבונית היא על 6,930 ₪ בלבד, וההזמנה על 13,502 ₪.
34.	פירסום צעדת רון ארד	7755	15/11/07	5/11/07	4,620	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים. פירסום קודם בעיתון ירוק עלה 2,241 ₪ וכעת 4,620, תוספת של 2,379 ₪. הזמנה זו אינה מופיעה בכרטיס הנה"ח של הגיזברות.
35.	פירסום פולקלור מתחלף	7462	27/8/07	30/6/07	5,544	--	ההזמנה הוצאה בדיעבד, אין אישור הגורמים המוסמכים.

8.3 לסיכום - להלן דגשים לגבי הליקויים שפורטו בטבלה :

- א. רב רובן של ההזמנות הוצאו בדיעבד, לאחר ביצוע העבודה בפועל והגשת חשבונית לתשלום, באופן לא תקין.
- ב. אף הזמנה לא אושרה ע"י וועדת רכש, ואו ע"י צוות התקשרויות, (עפ"י הניירת שנמסרה לבדיקת), באופן לא תקין.
- ג. ברב רובן של ההזמנות לא נערכו הצעות מחיר כנדרש, עפ"י פקודת העיריות ונהלי העירייה.
- ד. במקרים בודדים שנערכו הצעות מחיר, נמצאו מקרים בהם לא נמצאה קורלציה בין ההצעות לבין עלות העבודה בפועל, וכן באחד המקרים העבודה נמסרה דווקא לספק שלא השתתף בהצעות המחיר.

- ה. תשלום עבור **הוצאות עקיפות של עמותות**, כמו צילומים באירועים של עמותות, גם הוא לקוי ביותר.
- ו. תשלומים הועברו משנת התקציב 2006 לשנת התקציב 2007, על אף שהעבודות בוצעו בשנת 2006, מחוסר תקציב או מכל סיבה אחרת. אין כל אינדיקציה לכך, שחשבוניות לא שולמו **בכפילות**. באחד המקרים הספק נאלץ להגיש לעירייה תצהיר, לפיו הוא מתחייב להחזיר הכסף לעירייה, אם יסתבר שעבודות נשוא החשבונית, שולמו בעבר ע"י העירייה.
- ז. באחד המקרים, הוכנו 14,500 חוברות לחלוקה לבתי האב בעיר, כשישנם אולי כ- 11,500 בתי אב בהוד- השרון.
- ח. במקרים הבודדים שנמצאו הצעות מחיר, חלקן **הוכנו לאחר ביצוע העבודה**, כשבעיתוי זה, אין כל משמעות להצעות.
- ט. פירסומים למכרזים נמצאו במחירים שונים ובהפרשים של אלפי שקלים. ההפרשים נעים בין 3,000 ל- 8,000 ₪, מבלי שנקבעו קריטריונים לעניין זה, באופן שניתן יהיה להוזיל עלויות.
- י. עלות הצילומים מגיעה לסכומים של אלפי שקלים בחודש, כשרק צלם אחד שמקבל תשלום קבוע, עולה כ- 5,650 ₪ לחודש בממוצע. בחודש פבר' 07 עלות הצילומים הגיע לכ- 16,000 ₪, מתקציב הדוברות והלישכה.
- יא. עבור ערכת רישום כיתה א' שולם סכום של כ- 12,000 ₪, לא נערכו הצעות מחיר, לכן לא ניתן לבחון את סבירות העלות.
- יב. יש **חוסר התאמה** באחת ההזמנות, בין הסכום שמופיע ע"ג ההזמנה, לבין הסכום שמופיע בכרטיס הנה"ח, לגבי אותה הזמנה.
- יג. מודעות זהות עלותן שונה מעיתון לעיתון, לכן ראוי שגם לגבי מודעות, יתבצעו הצעות מחיר והקריטריון העיקרי לפירסום, בין שאר הקריטריונים, יהיה גם המחיר, כמו בכל רכישה אחרת.
- 8.4 בכרטיס הנה"ח נמצאה הוצאה של 100,000 ₪ לפי פקודה 700501 בתאריך 31 יולי 07, עבור השתלמות 5/07 מתקציב הוצאות פירסום של הדוברת. סכום כה גבוה, שנמצא מיותר לכאורה, מעיד על היעדר תיכנון. כמו כן, לא נמצא שמועצת העיר אישרה העברה זו, שהיא לכל הדיעות העברה מסעיף לסעיף, אפילו עפ"י פרשנותו של הגיזבר.

קיום חובת המכרז בעיריות כולל בהתקשרויות עם ספק שירותי דוברות, יחסי ציבור ותיקשורת

9. קיימת בעירייה "תפיסה" לפיה, התקשרות עם ספק, תיקשורת שיווקית ו/או התקשרות לצורך הפקת מוצרי יחסי ציבור ופירסום ו/או התקשרות לצורך הכנת ידיעונים, חוברות וסרטים לשיפור תדמית העירייה, אינם מחוייבים בעריכת מכרז ואפילו לא בהשוואת מחירים. לפי "התפיסה", מוצרים אלה נחשבים לעבודת אמנות, וככאלה החוק פוטר את העירייה, מחובת עריכת מכרז.

אילו עניין זה היה נשאר בגדר "תפיסת עולם" בלבד, לא הייתי מתייחס אליו, במסגרת דוח הביקורת, אבל מכיוון שמח' הדוברות פועלת עפ"י הנחיה זו בכל התקשרויותיה לצורך הפקת מוצרי הפירסום והמוצרים לשיפור תדמית העירייה, כפי שהדברים באים לידי ביטוי בסעיף 8 לעיל, מצאתי לנכון להפריך "תפיסה" זו אחת ולתמיד באמצעות ציטוטים מדוח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות שפורסם לאחרונה, ובאמצעות ציטוטים מחוברות הדרכה שונות, המגדירות ומפרשות את חוק חובת המכרז בעיריות.

דוח מבקר המדינה - ציטוט :

"היה על ראש העירייה להימנע מרכישת שרותי תקשורת שלא בהליכי מכרז, ולמנוע מצב המעורר חשש שיש קשר בין ההתקשרויות עם ספק השרותים ובין זיקתו הפוליטית לראש העירייה".

"לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות האמורות היה על ראש העירייה להחליט לקיים מכרז ולא לסווג את ההתקשרות כפטורה ממכרז. ככלל, משום שעיקר השירותים שבגינם נעשתה ההתקשרות קשורים בתחום הדוברות, ההסברה וייצוג העירייה כלפי גורמי חוץ ובפרט משום קיומו של הקשר הפוליטי הקודם בין ספק השרותים ובין ראש העירייה; פטור ממכרז לרכישת שירותי פרסום ויחסי ציבור ראוי כי ינתן בנסיבות חריגות ונדירות שבהן ברור לחלוטין שאין הליך המכרז יכול לתרום למיון ובחירה של מועמדים פוטנציאליים. היה איפא על ראש העירייה להימנע מרכישת שירותי תיקשורת שלא בהליכי התקשרות שיוויוניים ושקופים ולמנוע מצב המעורר חשש שיש קשר בין ההחלטה של ההתקשרות ובין הזיקה הפוליטית של ראש העירייה לספק השירותים".

"לרשויות מקומיות נדרשים שירותי דוברות, הסברה ותיקשורת כדי להבטיח את זכות הציבור לדעת וכדי לספק צרכים של כלל יחידות הרשות בנושאים האמורים. ראוי שבחירת הגורמים שיעסקו בתחומים אלו תיעשה בדרך תחרותית ושיוויונית ומתוך שיקולים מקצועיים בלבד. לשם כך נקבעו הוראות הדין בדבר קיום מכרזים בתחומים הללו".

חובת הכשרת נבחרים ברשויות מקומיות – ציטוטים :

"**חובת המכרז בעיריות** - חובת המכרז החלה על עירייה, מקורה בסעיף 197 לפקודה הקובע "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא עפ"י מכרז פומבי".

פטורים - החריג לכלל

"כאמור החוק מחייב כל רשות מקומית בעריכת מכרז לביצוע עבודות / הזמנות וכד'. החובה הקבועה בחוק הינה חובה כללית וגורפת. פורמלית החריג היחיד לחובת המכרז הינו החריג שהחוק עצמו קובע מפורשות, במסגרת סעיפי הפטור ממכרז.

ההלכה הפסוקה קבעה כי את סעיפי הפטור יש לפרש באופן מצומצם, כך באם קיים ספק האם חל פטור מסויים אם לאו, הרי שיש לפרש לחומרה, ולקבוע כי הפטור **אינו** חל, על כתפי הרשות המקומית עצמה מונח הנטל להוכיח את דבר קיומו של הפטור.

ההלכה הפסוקה הוסיפה וקבעה כי על אף קיומו של פטור, עדיין מוטלת על הרשות המקומית החובה לשקול האם אין זה מן הראוי לקיים הליך של מכרז על אף שפורמלית הינה פטורה מחובת עריכת מכרז.

הנחיה זו נובעת, שוב מראיית הליך המכרז ככלל רחב ונוקשה, אשר יש להמעיט עד כמה שניתן במתן פטורים ממנו, לכן אף אם קיים פטור יש לבחון האם עריכת מכרז באותו עניין אפשרית וראויה בנסיבותיו, ואם התשובה לכך חיובית – לקיים מכרז.

לעניין האפשרות לפצל התקשרויות, למספר התקשרויות נפרדות עד סכום של מכרז זוטא, ואז הן פטורות ממכרז, קובעת תקנה 5 לתקנות המכרזים כי אם מדובר בהזמנת טובין או ביצוע עבודות המהוות "עבודה שלמה אחת", יראו אותן כ"חווה אחד".

מטרת התקנה היא למנוע פיצול מלאכותי כאמור במטרה להתחמק מחובת עריכת מכרז.

יש לשים לב לפרשנות הביטוי "עבודה שלמה אחת" – ביטוי זה מצריך קביעת נהלים, המסדירים את השאלה מתי המדובר בעבודה אחת ומתי ניתן לפצלה לעבודות נפרדות. כל רשות מקומית נדרשת לקביעת קריטריונים לעניין זה. הקביעה האם מדובר בעבודה אחת יכולה להתבטא הן בקביעה של משך התקופה המקסימלי של התקשרות מסויימת, הן בקביעת סוגי התקשרויות שונות, המהוות במהותן התקשרות אחת".

אחד הפטורים מחובת עריכת מכרז הוא במקרה שהעבודה דורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים.

"סעיף 3 (8) לתקנות המכרזים וכן ס' 3 (8) לתוספת הרביעית ולתוספת השניה נותן דוגמאות לעבודות מהסוג האמור – עבודות תיכנון, פיקוח, מדידה, שמאות יעוץ ועבודות כיוצא באלה. ניתן לכלול במסגרת העבודות הפטורות עבודות כגון - עבודות המבוצעות בידי עורכי-דין, כלכלנים, יחסי ציבור וכד'. הפטור לעבודות מסוג זה ניתן על רקע היותן עבודות שבעליהן מחזיקים בתכונות מיוחדות המקשות על השוואה ועריכת תחרות.

בפועל, ברוב הרשויות המקומיות ראש הרשות הוא הקובע בעניין זה, יתכן כי ראוי יותר היה לתת את זכות ההחלטה למועצת הרשות, או לוועדת המכרזים כפי שנעשה מפורשות בעניין ספק יחיד (ס' 3 (4) לתקנות המכרזים).

יש לוודא כי לא יעשה בסעיף פטור זה שימוש מאסיבי, בניגוד לרוח התקנות, ובין השאר לבדוק כי ליחסי האמון המיוחדים קשר ישיר לביצוע העבודה".

לסיכום - מכל הציטוטים שהובאו לעיל עולה **בברור** וללא צל של ספק, כי רכישת שירותי תקשורת, פירסום ויחסי ציבור **אינם פטורים ממכרז, אלא מחוייבים בעריכת מכרז.**

הפסיקה קובעת כי את סעיפי הפטור יש לפרש באופן מצומצם ואם קיים ספק, יש לפרש לחומרה ולקבוע כי הפטור **אינו** חל.

לעניין האפשרות לפצל התקשרויות, כל רשות מקומית נדרשת לקביעת קריטריונים לעניין זה.

הפטור מעריכת מכרז במקרה שנוגע לענייננו, הוא אך ורק כאשר העבודה המוזמנת דורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים.

עבודות שבעליהן מחזיקים בתכונות מיוחדות, המקשות על השוואה ועריכת תחרות.

מסקנות

10. להלן מסקנות הביקורת

- א. חל גידול משמעותי בתקציב מח' הדוברות ובסעיפי ההסברה ויחסי הציבור של המחלקות השונות, בין השנים 2003 ל-2007.
- ההצדקה לגידול זה, ראוי שתיבחן בהיבטים מקצועיים, כמו תכנון עבודת הדוברות והפירסום, ניצול אופטימלי של המשאבים (מניעת בזבוז ויעילות תפעולית) וכן בדיקת סבירות האפקטיביות בפעולותיה של מח' הדוברות. נושאים אלו כידוע לא נבדקו, במסגרת ביקורת זו.
- ב. כל נושא ההתקשרויות במח' הדוברות לוקה בחסר, בהיבט של ביצוע הזמנות טובין שלא בהתאם לנוהל העירוני ושלא בהתאם לכל נוהל פנימי מחלקתי אחר. כמו כן, בהיבט של פיצול התקשרויות והזמנות, בהיבט של אי עריכת סקר מחירים ובהיבט של מציאת נימוקים שונים, שאין להם כל בסיס חוקי, לפטור ממכרז ולפטור מעריכת סקר מחירים כנדרש.
- ג. ההוצאה של 100,000 ₪ מתקציב הפירסום, עבור השתלמות העובדים, ללא אישור מועצת העיר - לוקה בחוסר תקינות.

המלצות

11. להלן ההמלצות

- א. להכין תוכנית עבודה שתיקח בחשבון את המטלות מחד ואת המשאבים מאידך. תיכנון הינו הדרך היחידה שמבטיחה למנהל, הן ניצול אופטימלי של משאבים והן ערבות לרמה סבירה של אפקטיביות בביצוע הפעילות.
- ב. יש לקבוע נוהל פנימי להתקשרות עם קבלנים / ספקים, על מנת לענות על הצרכים היחודיים של מח' הדוברות. הנוהל חייב לכלול את סדר הפעולות להתקשרות או לרכישת מוצר, כולל עריכת הצעות מחיר, אישור הגורמים הרלוונטיים לביצוע הרכישה, בטרם היא מבוצעת ולא בדיעבד.
- ג. להקפיד כי כל העברה מסעיף לסעיף תעשה באישור מועצת העיר מבעוד מועד, לפני ביצוע הפעולה ולא בדיעבד.