



محامون من أجل إدارة سليمة
עורכי דין לקידום מנהל תקין

נייר עמדה בנושא :

מכרוז שירותים מוניציפאליים באמצעות גורמים חיצוניים

04-6565090 

04-6565089 

ת.ד. 50971, נצרת 16000 

Office@Law66.org 

www.lawgg.org 

Lawyers for Good Governance 

כל הזכויות שמורות לעמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע.ר.).
נובמבר, 2021

א. רקע

1. מזה שנים פוקד את החברה הערבית גל אלימות אכזרי שלמרבה הצער גובה קורבנות בנפש. שיעורי הפשיעה החמורה והפשיעה המאורגנת בעליה מתמדת, ומספר הרציחות מתחילת 2021 העולה על 100 מדבר בעדו!¹
2. על רקע מצב זה, הוקם בסוף 2019 צוות המורכב ממנכ"לים של משרדי ממשלה שונים, בהובלת משרד רה"מ, וצוות זה התווה מדיניות כוללת והמלצות פעולה בתחומי העבודה השונים של משרדי הממשלה (להלן: "צוות המנכ"לים" או "הצוות"). המלצות אלה הוצגו במסגרת "דוח המלצות צוות המנכ"לים לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית 2020" (להלן: "הדוח"),² ורובן, לרבות ההמלצה בה עוסק נייר עמדה זה, אומצו בהחלטת הממשלה מס' 549, בעניין "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" (להלן: "תכנית 549" או "החלטת הממשלה").³

ב. מהות ההסדר המוצע

3. בדוח צוות המנכ"לים עלו מספר הצעות בתחום המכרזים המוניציפאליים, בין היתר הוצע לחזק את הבקרה בזמן אמת מטעם משרד הפנים על מכרזים ברשויות המקומיות, בחינת הרכב ועדת המכרזים תוך יישום המלצות הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, בראשות המשנה ליועמ"ש (דאז) עו"ד זילבר (להלן: "דוח זילבר"),⁴ בחינת האפשרות לעריכת מכרזים מקוונים, תגבור מערך התביעה העירונית, בחינה של תפיסת ההגנה על נבחר הציבור, בחינת התלות של נבחר ציבור במימון קמפיין הבחירות, וכן ההצעה עסקינן בדבר "עידוד פיתוח חלופות להוצאת מכרזים ברשויות המקומיות באמצעות מנגנונים על-רשתיים" כדוגמת "האשכולות האזוריים" והחברה למשק וכלכלה ברשויות המקומיות (להלן גם: "המשכ"ל").⁵
4. הנחת המוצא לאותה הצעה הייתה הקביעה בדוח כי "גורמי הפשע משתלטים על מכרזים עתירי תקציב ברשות המקומית, והכסף מגיע לידיהם במקום לשמש לשיפור השירות לאזרח". צוין שם כי "למרות שמבחינה רשמית קשה למדוד את היקפה של תופעה זו, שחלק גדול ממנה אינו מדווח, ניתן ללמוד על ממדיה מהתבטאויותיהם של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות הערביות". בהקשר זה מפנה הדוח לכתבה באתר "שיחה מקומית" ודברי גורמים בשלטון המקומי שהובאו במסגרתה.⁶
5. פרסומים בעיתונות מתחילת חודש אוקטובר 2021 חשפו כי מתגבש הסדר במשרדי המשלה, לפיו מכרזים למתן שירותים בשלטון המקומי, בעיקר בתחום ההסעות ופניוני הפסולת, יבוצעו על-ידי האשכולות והמשכ"ל. בציטוט המיוחס לשרת הפנים נאמר כי "זו רק ההתחלה. עצירת נתיב הכספים

¹ <https://www.ynet.co.il/news/article/s1xf11teet>

² דוח המלצות צוות המנכ"לים לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית 2020.

³ https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/violence_report2020

⁴ החלטת הממשלה מס' 449 מיום 24.10.21, בעניין ה-"תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026".

⁵ https://www.gov.il/he/departments/policies/dec549_2021

⁶ <https://www.justice.gov.il/Publications/NewsOld/Pages/WienstienAcceptanceMunicipalJan16.aspx>

⁵ עמ' 52-57 לדוח.

⁶ עמ' 34-35 לדוח.

לעולם הפשע זה צעד חשוב. ראשי ערים לא ייסחטו יותר".⁷

6. דברים דומים צוטטו מפי השר לביטחון הפנים בישיבת ועדת הכספים בכנסת מיום 12.10.21 (בה אושרה המסגרת התקציבית לתכנית 549), שאמר בהתייחסו להסדר המוצע כי "בשנים האחרונות הוקצו הרבה יותר תקציבי ממשלה לקידום החברה הערבית, אך על חלק משמעותי מהם השתלטו משפחות הפשע - אם באמצעות מכרז שהם איימו שאף אחד לא ניגש אליו, ואם זה מישהו שניגש למכרז וגבו ממנו 'פרוטקשן'. לכן חלק מהפעולות שנבצע בשיתוף משרד הפנים יהיו להוציא את המכרזים מהרשויות לניהול חיצוני".⁸

7. לאחר אלה, ביום 24.10.21 אושרה תכנית 549, ובה הוטל, בין היתר, על משרד הפנים, "לבחון כלים לעידוד ביצוע התקשרויות בידי גופים על-רשתיים כגון האשכולות האזוריים או גופים ציבוריים אחרים, או בסיוע של גופים כאלו, במטרה להגביר את היתרונות לגודל, להפחית את אפשרויות הלחצים של גורמי פשע על בעלי תפקידים ברשות המקומית ולהגביר את המחויבות לפעילות בכפוף לכללי מנהל תקין" (סעיף ב' לחלק של משרד הפנים בהחלטת הממשלה 549).

8. בסעיף 8 להחלטה נקבע (על-פניו בהתבסס על אותה הנחת מוצא בדבר השתלטות גורמי פשיעה על מכרזי רשויות) כי הסיוע התקציבי ממשרדי הממשלה לרשויות יבוצע "תוך מתן עדיפות לסיוע בשווה כסף וביצוע באמצעות המשרד הממשלתי או גוף אחר שייבחר על ידי המשרד והכול בשים לב למהות ולמאפייני הפרויקט ולמאפייני הרשות המקומית ולצורך לפעול לסיוע וליווי לרשויות התוכנית המורחבת להפחתת הלחצים של גורמי פשיעה עליהן, להגברת המשילות בתחומן וליישום אפקטיבי של תוכניות הממשלה בתחומי אחריותן".

9. להשלמת התמונה יצוין כי כך גם נקבע, באותו הנוסח, בסעיף 25 להחלטת הממשלה מס' 550, בה אושרה התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן: "תכנית החומש").

10. בדיון בוועדה לביטחון הפנים בכנסת מיום 08.11.21, הציג מנכ"ל משרד הפנים את חלקו של המשרד ביישום תכנית 549. ע"פ תכנית העבודה של המשרד שפורסמה כמסמך נלווה לישיבה,⁹ הוקמו 4 צוותי עבודה, מתוכם "צוות מיפוי מכרזים" שימפה סוגי המכרזים וצרכי הרשויות, ו-"צוות לפתיחת פתרונות חלף מכרזים". במסגרת דבריו, חזר מנכ"ל משרד הפנים על הנחת המוצא בנוגע למעורבות גורמי פשיעה במכרזים המוניציפאליים, והודיע על מעבר למודל לפיו ינוהלו מכרזים מוניציפאליים בידי גורמי כמו המשכ"ל ואשכולות אזוריים. עוד הוסיף המנכ"ל כי משרד הפנים יפעל לפי מודל זה במסגרת תכנית החומש 550 והמליץ ליתר משרדי הממשלה לפעול בדרך זו.¹⁰

11. כך, כבר עתה ההמלצה בהחלטות הממשלה 549 ו-550 היא כי הסיוע התקציבי ממשרדי הממשלה יבוצע באמצעות גורמים חיצוניים לרשויות, חלף העברת תקציבים וניהול מכרז ברמת הרשות, ואילו בנוגע למכרזים השוטפים של הרשויות אמור משרד הפנים לגבש הסדר לביצוע התקשרויות בדרך זו. כעולה

⁷ <https://www.inn.co.il/news/527300>

⁸ <https://www.themarker.com/news/politics/premium-1.10287786>

⁹ <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalSecurity/Pages/CommitteeMaterial.aspx?ItemID=2164059>

¹⁰ <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesBroadcast.aspx?TopicID=22676>

מהמצגת, שכאמור הוצגה בדיון בוועדה לבטחון הפנים מיום 08.11.21, הצוותים שהוקמו למיפוי מכרזי הרשויות והצעת חלופות למכרז אמורים להציג תוצרים עד אמצע חודש דצמבר.

ג. עמדת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר)

12. עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) (להלן: "העמותה") פועלת מזה למעלה מ-7 שנים בתחום השלטון המקומי בכלל, והרשויות המקומיות הערביות בפרט, ומקיימת, בין היתר, מעקב אחרי הליכים מכרזיים לאיוש המשרות הבכירות ברשויות ומכרזי התקשרות לקבלת שירותים שונים, במטרה להבטיח תקינותם. עמדת העמותה היא כי ההצעה "להוציא את המכרזים מהרשויות לניהול חיצוני" מעלה מספר קשיים, ומן הראוי לקיים דיון מעמיק תוך מתן האפשרות בידי הרשויות המקומיות וגורמים בחברה האזרחית להשמיע דעתם בעניין, בטרם יגובש הסדר סופי.

13. העמותה בדעה כי ההצעה במתכונת הנוכחית אינה תורמת לפתרון הבעיה, אינה מגובה בתשתית עובדתית הולמת, עלולה להביא לפגיעה במעמדן ובעצמאותן של הרשויות ולפגיעה כלכלית באוכלוסייה המקומית ובעסקים קטנים.

14. חמור מכך, ההצעה מהווה מדרון חלקלק לנטילת סמכויות נוספות בתחום המוניציפאלי, ככל ותופעת האלימות תחריף (או כל כשל משמעותי אחר), ומשדרת מסר של כניעה לגורמי הפשיעה מצד הרשויות המקומיות, **הכל כפי שיפורט להלן**.

1. הצורך בתשתית עובדתית הולמת לקידום ההסדר

15. הקושי בהוכחת הטענה ל-"חדירת הגורמים העברייניים לרשויות", "השתלטות ארגוני הפשיעה על מכרזי הרשויות" וכיו"ב טענות, עלה בחלק הרלוונטי מתוך דוח צוות המנכ"לים שמתאר אותה תופעה. הדוח מצביע על קושי "למדוד את היקפה של תופעה זו, שחלק גדול ממנו אינו מדווח". ובכן, מלבד אותה כתבה באתר "שיחה מקומית" אליה מפנה הדוח וטורי דעה, קשה להצביע על הוכחה עובדתית לטיעון זה, המהווה כאמור הנחת מוצא להסדר המוצע.

16. אמנם הדוח מפנה לנתוני המשרד לביטחון פנים בנוגע למספר בעלי התפקידים המאוימים ברשויות המקומיות הערביות, תוך השוואה לנתונים ביחס לשכוחות מקרים כמו אלה באוכלוסייה הכללית, ולמספר אירועי ירי לעבר נבחרי ציבור, רכביהם או בתיהם, אולם אין הנתונים מלמדים בהכרח על חדירת/השתלטות ארגוני פשיעה על המכרזים ברשויות הערביות, ובמיוחד בהיעדר ידיעה אודות זהות מבצעי העבירות כלפי אותם נבחרים.

17. נדרשת זהירות רבה בטרם סיווג כל מעשה אלימות (שהוא פסול וחמור וראוי לגינוי) כאינדיקציה להשתלטות ארגוני פשיעה. אירועים אלימים כלפי נבחרי ציבור (הכוללים ירי, שריפת רכבים וכיוצ"ב) הם לא אחת מעשה של יחידים או תוצר של מאבקי קבוצות שונות ברמה המקומית, שאין בינן לבין פשיעה מאורגת כל ממשק.

18. בהקשר זה יש לציין כי מערכת הבחירות המקומיות ב-2018 הייתה מלווה בסכסוכים בין החמולות של המועמדים, שהתפתחו בחלק מהיישובים לאירועי אלימות קשים וקטטות המוניות, ולא מן הנמנע

שחלק מהאירועים המתוארים בדוח - שאין להקל ראש בחומרם - נמנים על אותו סוג של אלימות.¹¹ כמו כן, ייתכן וחלק מאירועי האלימות כלפי נבחרים ובכירים בשלטון המקומי מבוצעים על-ידי יחידים שפעולות והחלטות של הרשויות אינן לרוחם (בתחום ההתקשרויות, המינויים, ההפקעות, רישוי העסקים, התכנון והבניה וכו'), כחלק מאותה מגמת אלימות כללית, ואינם קשורים בהכרח לתחום הפשיעה המאורגנת.

19. תופעה אחרת שמהווה אף היא פתח לאלימות כלפי בכירים בשלטון המקומי היא הבטחת טובות הנאה, בדמות העסקה ברשות או התקשרות עסקית עמה במהלך מסע הבחירות, או קבלת מימון כלכלי עבור קמפיין הבחירות מגורמים פרטיים (בעיה שעלתה באופן חלקי והוצע פתרון לגביו בדוח צוות המנכ"לים¹²). אותם גורמים ובעלי אינטרסים מבקשים גמול בגין תמיכתם במועמדים, ועלולים להגיב באלימות ככל ובכירי הרשות המקומית (אותם מועמדי האתמול שנתמכו) אינם פועלים כרצונם.

20. **בצל מכלול התופעות וגילויי האלימות השונים, ובהינתן הרצון של נבחרים ציבור להרחיק טענות להבטחות בחירות או שיקולים חמולתיים כלפיהם, הטענה שאינה מבוססת להשתלטות כנופיות וארגוני פשיעה עלולה להיות מנוצלת כנתיב מילוט. לפיכך, בהיעדר בסיס עובדתי הולם יש להישמר מפני העלאת טענה זו ביחס לכל מקרה של אלימות כלפי בכירים בשלטון המקומי.**

21. לאור האמור, ובהינתן ההשלכות הרבות של ההסדר, עליהן נעמוד בהמשך, והפגיעה הפוטנציאלית במעמד הרשויות ובאוכלוסייה המקומית, יש מקום להמשיך בבחינת הבסיס העובדתי לאותן טענות, תוך בדיקת מספר הרשויות ובעלי התפקידים המאוימים, הקשר בין אותם איומים לבין תחום המכרזים, תחומי ההתקשרות בהן נפוצה התופעה, התדירות של אותם איומים ואיך הם באים לידי ביטוי. טלו את הדוגמה בה ימצא כי התופעה מתקיימת בעצימות גבוהה במספר רשויות מצומצם, האם אין זה מתבקש כי תיבחנה אפשרויות פעולה לטיפול כירורגי ממוקד באותן רשויות? לחילופין, טלו את הדוגמה בה יתברר כי ארגונים אלה פועלים בעיקר כנגד נבחרים הציבור היושבים בוועדות המכרזים הרלוונטיות, האם אין זה מתבקש לשקול שינויים בהסדרה החוקית של פעילות ועדות המכרזים (כפי שהוצע בדוח זילבר)?

22. לסיכום נקודה זו, דומה כי אין בנמצא תשתית עובדתית מספקת, מקיפה ומפורטת שתאפשר גיבוש הסדר מושכל, ראוי ויעיל לטיפול בסוגיה, ומשכך, ראוי להשלים את תשתית הנתונים והמידע בטרם התקדמות במתווה כזה או אחר.

23. העברת המכרזים לניהול חיצוני אינה משרתת תכלית ההסדר - ניווד הבעיה חלף מיגורה

23. בנוסף לאמור, יש לבדוק אם עבירות האיומים והסחיטה מופנות כלפי הרשות המקומית ואנשיה, או שמה מופנות כלפי קבלנים וספקים המתקשרים עם הרשות. ככל וגורמים פרטיים הבאים בהתקשרות עם הרשות הם אלה שנתונים לאותם מעשי סחיטה ואיומים, אזי אין הבעיה נוגעת במישרין לרשות, ויהיה נכון לפעול למצוא דרכי טיפול אחרות למתן מענה לתופעה. כך, אותו קבלן שזכה במכרז שפרסמה

¹¹ ראו למשל, נער נרצח בטורעאן בקטטה על רקע תוצאות הבחירות המקומיות מ-2018 <https://www.ynet.co.il/news/article/S1sR5z2du>; כפר מנדא בוערת: תיעוד מירי זיקוקים ללא הפסקה <https://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-5455571.00.html>

¹² עמ' 57 לדוח.

רשות מקומית מסוימת יכול לזכות במכרז שפורסם דרך משכ"ל או אחד האשכולות בעניין אותה רשות, ובשני המקרים אותם גורמים עבריינים יגיעו לפתחו.¹³

24. בנוסף, הוצאת מכרזי הרשויות המקומיות לניהול חיצוני לא תמנע סחיטת אותם קבלנים וספקים בהתקשרויות עם גופים ציבוריים אחרים - משרדי ממשלה, תאגידי מים, חברות ממשלתיות או אפילו במסגרת עסקיהם במגזר הפרטי.

25. דברי השר לביטחון הפנים, שהובאו בסעיף 6 לעיל, מראים כי בחלק מהמקרים מדובר בעבירות של גביית "דמי חסות"/"פרוטקשן", שנהייתה, לדאבון הלב, נחלתם של בתי עסק מסוגים שונים. מנקודת מבט זו, ספקים וקבלנים המתקשרים עם הרשות המקומית הם מושא לסחיטה ואיומים מאותה סיבה בגינה מסעדה, חנות בגדים או כל עסק אחר הם כאלה - היותם "כיס עמוק" אליו נושאים הגורמים העבריינים עיניהם, ידיהם ונשקיהם. על רקע זה, כלל לא ברורה התועלת הפוטנציאלית של ההצעה.

26. כמו כן, גם אם גורמים ברשויות המקומיות נתונים אף הם, באופן אישי, לאיומים וללחצים, על רקע מכרזי הרשות והתקשרויותיה, הבעיה לא תבוא לידי פתרון עם הוצאת המכרזים לניהולם של גופים כמו אשכולות אזוריים. האיום יעבור לפתחם של המופקדים על אותם אשכולות, ובכך ההסדר יביא לניוד הבעיה, חלף מיגורה.

ג.3. מדרון חלקלק לנטילת סמכויות מידי הרשויות המקומיות וגופים אחרים

27. למעלה מן האמור, הפתרון המוצע, שפוטר את בעלי התפקידים ברשויות המקומיות מעול קבלת ההחלטות במכרזים והתקשרויות, מהווה מדרון חלקלק לנטילת סמכויות נוספת מידי הרשויות המקומיות מצד אחד ולהתפרקות בעלי התפקידים מחובותיהם וסמכויותיהם מצד שני.

28. כך למשל, לחצים ואיומים על רקע החלטות בעניין הפקעת קרקעות, תוכניות מתאר, סלילת כבישים, קביעת היטלים, הטלת קנסות, עסקים ללא רישוי, פעולות גבייה והוצאה לפועל וכיו"ב, לא רק שאינם תרחישים דמיוניים, אלא הם בבחינת מחזה נפוץ בשלטון המקומי המחזיק במנעד רחב ביותר של סמכויות המשפיעות במישרין על חיי התושבים, כיסם ופרנסתם.

29. פעולות אלה, מטבען כרוכות בפגיעה בבעלי אינטרסים שונים - לעתים פגיעה כלכלית משמעותית - ועלולות לעורר רגישות ולהיענות באלימות. יצירת הפתח לנטילת סמכויות הנמצאות בליבת עבודתה של הרשות המקומית, כמו מכרזי ההתקשרות לאספקת שירותים שונים בנימוק של התמודדות עם אירועי אלימות ופשיעה, עלולה להוות תקדים מסוכן לנטילת סמכויות נוספות בעתיד ככל ויתפתחו אירועי אלימות באותם תחומים או בתחומים אחרים. טלו למשל את המקרה של ירי כלפי מנהלת בית ספר בכניסתה לעבודה,¹⁴ או מקרה בו מהנדס המועצה מאוים על רקע החלטותיו בפרויקט תכנוני או בעניין תוכנית מתאר חדשה, האם גם אז תעלה האפשרות להפקיע מידיהם סמכויות?

30. לפיכך, סבורה העמותה, ועל כך נפרט בהמשך, כי יש מקום לתת מענה נקודתי לאירועי אלימות, ולתת

¹³ דוגמה למקרים בהם דווח על סחיטת קבלנים אחרי זכייתם במכרזים, ניתן למצוא כאן: <https://www.haaretz.co.il/news/law/.premium-MAGAZINE-1.9668414>

¹⁴ https://www.mako.co.il/news-law/2021_q4/Article-c33db9fb0564d71027.htm

הגיבוי הנדרש למקבלי ההחלטות, חלף יצירת מדרון חלקלק זה.

31. יצוין גם כי האלימות המשתוללת אינה נחלתן של הרשויות המקומיות לבדן. צוותי הוראה, צוותים רפואיים ונותני שירותים ציבוריים אחרים נחשפים אף הם לגילויי אלימות על רקע החלטות מקצועיות במסגרת עבודתם. ככל והמשלה תאמץ מודל של נטילת סמכויות מידי הרשויות המקומיות בשל לחצים ואיומים, תפיסה זו עלולה לחלחל למוסדות ציבור אחרים, עם כל הקשיים שהיא טומנת בחובה.

4. פגיעה במעמד הרשויות, בעצמאותן ובעיקרון האוטונומיה

32. "עיקרון העצמאות של השלטון המקומי וחופש הפעולה שהוא מעניק לרשויות מקומיות מושרש היטב בדין הישראלי".¹⁵ עיקרון זה מציב את הרשויות המקומיות במערכת השלטונית כרשויות עצמאיות, ובהתאם לעיקרון זה, התערבות המדינה באמצעות משרד הפנים בעבודת הרשויות שמורה בד"כ למילוי תפקיד פיקוחי בסוגיות נבחרות, במטרה לוודא קיום הוראות הדין, וקביעת הנחיות והוראות כלליות בתור רגולטור.

33. עיקרון העצמאות של הרשות המקומית, כפי שנקבע בפסיקה, הוא סימן היכר עבור הרשות המקנה בידיה חופש פעולה ועיצוב סדר עדיפויות לוקאלי, ומפריד בינה לבין יתר רשויות השלטון. כלל זה נובע ממהותה של הרשות כרשות נבחרת על-ידי תושביה:

"הרשויות המקומיות נמנות עם רשויות השלטון אך מעמדן מיוחד ושונה מזה של רשויות מנהליות אחרות בין היתר משום שהנהגתה של הרשות המקומית נבחרת על ידי תושביה בבחירות דמוקרטיות ומהווה מעין "כנסת זוטא" המפעילה באופן אוטונומי כוחות שלטוניים מתוקף סמכויות שהקנה לה הדין במישרין"¹⁶

34. מכוח אוטונומיה זו, נהנית הרשות המקומיות מזכות לחופש חוזים - בקביעת אופן מתן השירותים, תנאי ההתקשרות ופרטיה, וכן מחופש פעולה בנוגע למילוי תפקידה בתחום החינוך, התשתיות, הרווחה ויתר התחומים בהם מוסמכת (סמכות שבצדה חובה) לפעול.¹⁷ מצופה כי מכוח כללים אלה, תפעל הרשות, בכפוף לדין ובהתאם להנחיות הרגולטור, באופן עצמאי, ותקבל החלטות מושכלות, המאפשרות ביצוע תפקידה על הצד הטוב ביותר, בשים לב למכלול צרכיה והנסיבות הייחודיות לאותה רשות.

35. נטילת סמכויות הרשות בכל הנוגע להתקשרויות לרכישת שירותים - תחילה בתחומים מוגדרים אולם בהמשך ייתכן שגם בתחומים אחרים ורבים - מהווה פגיעה קשה בעצמאות הרשות וכרסום בעיקרון האוטונומיה ששורשיו בדין ובהלכה הפסוקה.

5. פגיעה כלכלית באוכלוסייה המקומית ובעסקים קטנים

36. לצד השלכותיו של ההסדר המוצע על ניהולן של הרשויות והפגיעה במעמדן, מעורר ההסדר קושי נוסף במישור הכלכלי-מקומי.

37. ההסדרים החלים כיום בשלטון המקומי, מאפשרים, במיוחד ברשויות הקטנות, התקשרות עם עסקים

¹⁵ ע"מ 6525/17 זנלכל בע"מ נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל (08.11.2018).

¹⁶ בג"ץ 6057/07 עבד אל חכים חאגי יחיא נ' שר הפנים (23.12.2007).

¹⁷ לעניין תחומי הפעילות של הרשות, ראו נא סעיף 249 לפקודת העיריות [נוסח חדש].



קטנים ובינוניים אשר מעסיקים בד"כ עובדים מקרב תושבי הרשות והסביבה - דבר המאפשר צמיחתם של עסקים וחברות אלה ותורם לדילול שיעורי האבטלה. יצירת הסכמי מסגרת לאספקת שירותים עבור מספר רשויות, בין אם באמצעות אשכולות אזוריים או דרך משכ"ל, תהווה חסם בפני עסקים קטנים ובינוניים להתמודד באותם מכרזים, ויגבר הסיכוי להתקשרות עם חברות גדולות בלבד, תוך פגיעה פוטנציאלית באותם עסקים ועובדיהם, והדברים מקבלים משנה חשיבות מקום שמדובר ביישובים הממוקמים בפריפריה.

38. הניסיון שנצבר בשנים האחרונות מלמד כי חשש זה אינו תיאורטי. לא אחת, מתקשרות הרשויות המקומיות עם חברות שמירה או גבייה או הנהלת חשבונות שהן חיצוניות לרשות אשר מעסיקות עובדים וקבלני משנה שאינם בני היישוב. שעתוק תמונה זו, באופן יזום, לתחומים רבים נוספים עלול להגדיל את האבטלה ברשויות אלה (בעיקר, הקטנות השוכנות בפריפריה) ולבלום התפתחות כלכלית בריאה ברמה המקומית.

39. לעניין זה נדגיש כי כפי שצוין בדוחות וניירות העמדה השונים, ובכלל זה דוח צוות המנכ"לים, העוני והאבטלה מהווים קרקע פורייה לאלימות והתנהגות עבריינית.¹⁸

40. לפיכך, גם מטעם זה יש לשקול בכובד ראש את השלכות ההסדר המוצע על עסקים קטנים ובינוניים, וההשלכות על מצב התעסוקה בקרב תושבי הרשות והסביבה.

6. מסר של כניעה לפושעים

41. מלבד השיקולים המערכתיים, המשפטיים והכלכליים, ואף אם ההסדר עשוי לתת מענה חלקי כלשהו לאירועי אלימות, משתמע מההסדר מסר שלילי של כניעה לגורמי הפשיעה ומבצעי עבירות. המהלך עלול להציג את הרשות המקומית כישות חלשה ולחיצה, שאין בידיה הכוח והסמכויות להבטיח תקינות עבודתה והתקשרויותיה.

42. חמור מכך, המסר העולה מההצעה הינו כי קיימים במדינה גופים שלטוניים רבים (בישראל 256 רשויות מקומיות) אשר ניתן לשנות, לתקן ולנייד את סמכויותיהם בכל שעת משבר. זוהי תמונה קשה, שאינה מובנת מאליה, ויש בה סממנים קשים של פגיעה במבנה המשטרי, בעיקרון הדמוקרטיה המקומי, בריבונות הרשויות המקומיות ובעצם הלגיטימיות של פעילותן.

43. מסר זה עומד בניגוד לאינטרסים בהעצמת הרשויות המקומיות, חיזוקן והבטחת טוהר המידות בתחומן, עליהם עמד דוח זילבר ביתר אריכות. כמו כן, עלול מסר זה לסכל האפשרות לגיוס הרשות המקומית כאחד הגורמים הרלוונטיים במאבק הכללי באלימות, ולפגוע במעמד הרשות וכוח ההרתעה שלה בתחום האכיפה העירונית.¹⁹

¹⁸ עמ' 31 לדוח.

¹⁹ לעניין שיפור מערך האכיפה העירונית, ראו נא עמ' 50 לדוח זילבר. על צורך זה עמדו גם ועדת המעקב העליונה והוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בתכנית האסטרטגית למאבק באלימות שפורסמה ביוני 2019 (להלן גם: "דוח ועדת המעקב").

ד. פתרונות חלופיים

17. יישום ההמלצות המקצועיות בדוח זילבר ודוח צוות המנכ"לים

44. דיני השלטון המקומי סובלים מריבוי נורמות והסדרים מורכבים, המשתנים בהתאם לסוג הרשות (מועצה מקומית, אזורית, או עירייה), ומאמצים מנגנונים ישנים שבחלקם אף אינם תואמים את הקדמה הטכנולוגית בת זמננו. "דיני המכרזים המקומיים הותקנו בתצורתם הנוכחית בסוף שנות ה-80 ולא עברו מאז בחינה שיטתית, לא כל שכן רפורמה מקיפה".²⁰

45. על ריבוי הנורמות וההסדרים בחקיקה בתחום עמד לאחרונה בית המשפט העליון במלים קולעות אלה:

"בישראל - בין היתר בשל היות החקיקה בתחום השלטון המקומי מיוסדת על חקיקה מנדטורית מיושנת, עליה נוספו במהלך השנים תיקונים טלאי על טלאי - המודל הנוהג אינו רק מעורב, אלא גם לא עקבי ולא שיטתי".²¹

46. כשלים אינהרנטיים אלה מביאים לא אחת לחוסר יעילות וחוסר שקיפות בהליכים המכרזיים, ואף אינם מספקים את החסינות והעצמאות הנדרשות לוועדת המכרזים ולמקבלי ההחלטות מפני התערבות חיצונית, ובכלל זה השפעתם של אינטרסים פוליטיים ושיקולים זרים אחרים. בדוח זילבר צוין כי "מדברי גורמים רבים שהופיעו בפני הצוות עלה כי בתהליכי ההתקשרויות של הרשויות המקומיות יש פוטנציאל משמעותי לסטייה מדפוסי התנהלות תקינים עד לכדי שחיתות".²²

47. מתוך מודעות לכך, המליץ דוח זילבר על שורה של הצעות תיקון במטרה לחיזוק טוהר המידות ברשויות המקומיות בכלל ובתחום המכרזים בפרט. בין היתר, הוצע לפעול להגברת השקיפות במכרזי הרשויות,²³ בחינת הרכב ועדת המכרזים וקביעת הסדרים להבטחת עצמאות חבריה ומניעת ניגוד עניינים,²⁴ קביעת כללים ביחס להתקשרויות בפטור ממכרז והחלת חובת המכרזים בתאגידים עירוניים.

48. לעניין החשש מפני פגיעה בעצמאות ועדת המכרזים וחבריה, הוצע לשנות הרכב ועדת המכרזים תוך צמצום מעורבות הדרג הנבחר ברשות, והפיכת המלצת הוועדה להחלטה מחייבת בדומה להסדרים החלים בשלטון המרכזי. כן הוצע לבחון האפשרות לאמץ הצעה שעלתה ביחס למכרזים בשירות המדינה, לפיה חבר ועדת המכרזים יצהיר כי לא קיבל הנחיה או הוראה כיצד להצביע בוועדה.²⁵

49. גם דוח צוות המנכ"לים הציע (בהתבסס על דוח זילבר), ולצד ההצעה שבנדון, שורה של מהלכים שעשויים לבצר עצמאות ועדת המכרזים מפני לחצים חיצוניים, ובכלל אלה, עריכת מכרזים מקוונים ובחינת הרכב ועדת המכרזים.

50. העמותה סבורה כי יישום ההמלצות המקצועיות הנ"ל מדוח זילבר ודוח צוות המנכ"לים עשוי להביא לשיפור ניכר בתפקוד ועדות המכרזים והבטחת עצמאותן, בלא צורך בהוצאת מכרזי הרשויות לניהול

²⁰ דוח זילבר, בעמ' 23.

²¹ בג"ץ 8286/19 והיב חביש נ' שר הפנים (26.07.2021).

²² דוח זילבר, בעמ' 23.

²³ שם, בעמ' 33.

²⁴ שם, בעמ' 24 ו-32.

²⁵ שם, בעמ' 25 ו-32.

גופים חיצוניים וההשלכות השליליות של מהלך זה. לכל הפחות יש לפעול תחילה ליישום ההמלצות הנ"ל, ולהשאיר את ההצעה להוצאת המכרזים לניהול חיצוני כמוצא אחרון, ככל והפתרונות האחרים לא יועילו במתן מענה לאיומים וניסיונות סחיטה.

22. מתן מענה נקודתי לאיומים וניסיונות סחיטה

51. כאמור, אחת ההמלצות של דוח צוות המנכ"לים היא הגברת הפיקוח בזמן אמת מצד משרד הפנים. מתן מענה נקודתי, המאפשר התערבות חיצונית במקרים המתאימים, הינו בהחלט פתרון ראוי.

52. זהו אף פתרון מידתי, שמתמודד עם התופעה באופן שהולם את ממדיה - ברי כי התופעה של סחיטה ואיומים אינה קיימת בכל רשות ובכל סוג של מכרז. אם התופעה קיימת במספר רשויות ובמכרזי פינוי אשפה למשל, יש לשמור את הכלי של ניהול המכרז בידי גורמים חיצוניים או התערבות משרד הפנים לאותם מקרים בהם נדרשת התערבות כזו, חלף קביעת הסדר גורף, בהתבסס על טענות לא מבוססות בדבר "השתלטות ארגוני פשיעה על הרשויות המקומיות".

53. כחלק ממנגנון התערבות נקודתית זה, יהיה ניתן לקבוע אף מנגנון לדיווח למשטרה ורשויות אכיפת החוק על איומים, לחצים פסולים וניסיונות סחיטה.

54. לצורך יישום מודל התערבות זה וקביעת המנגנון המתאים, רצוי לערוך תחילה מיפוי של הרשויות שגורמיהן נתונים לאיומים, ולסמן סוגי המכרזים שמזמינים התנהגות כזו.

33. המצב המשפטי כיום מאפשר התקשרות דרך המשכ"ל ואשכולות אזוריים

55. מבלי לגרוע מכלל האמור, ההסדר המוצע אין בו משום חידוש משמעותי, מאחר והאפשרות להתקשר בחוזים לקבלת שירותים דרך המשכ"ל, אשכולות אזוריים ומכרזים משותפים,²⁶ היא ממילא קיימת.

56. בהתאם לתנאים הקבועים בדין, עומד לרשויות שיקול דעת לערוך התקשרויותיהן באמצעות המשכ"ל או לערוך מכרזים משותפים. במקרים המתאימים, וככל והדבר עשוי לספק הגנה מפני התערבות אלימה במכרז מסוים ברשות, יהא ניתן להשיג את השירות המבוקש במכרז משותף עם רשויות אחרות.

57. לפיכך, דומה כי לאור כלל האמור, המצב הקיים כיום לפיו לכל רשות מקומית האפשרות להחליט בדבר דרכי פרסום המכרז (לרבות ההסתייעות בגופים חיצוניים) עדיף על כפיית פתרון לפיו תישלל מהרשויות המקומיות האפשרות לפרסם ולנהל מכרזים בתחומים משמעותיים.

ה. סיכום

58. כמורחב לעיל, ההסדר המוצע עשוי להסב פגיעה במעמדן ועצמאותן של הרשויות, פגיעה כלכלית בעסקים קטנים ובאוכלוסייה המקומית, וזאת שעה שהתשתית העובדתית להוכחת הטענות להשתלטות גורמים עברייניים וארגוני פשיעה על המכרזים המוניציפליים אינה מבוססת דיה, ולוקה בחסר. בהקשר האחרון יצוין כי הנתונים אינם מראים בבירור אם האיומים וניסיונות הסחיטה מופנים כלפי הרשויות,

²⁶ ראו נא סעיף 153(15) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987. הוראות דומות חלות במועצות מקומיות ואזוריות; ראו גם, חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ב-1972.

או שמא כלפי ספקים המתקשרים עמן.

59. כמו כן, ההסדר עלול להביא לניוד התופעה והבאת האיומים לפתחם של גופים אחרים, כמו אשכולות אזוריים או קבלנים שאינם משתתפים כיום במכרזי הרשויות, חלף מיגור התופעה.

60. ברמה הציבורית, ההסדר משדר מסר של כניעה לפושעים, ומציג את הרשויות כלחיצות וחסרות אונים, באופן שפוגע אנושות בתדמיתן וביכולתן למלא תפקידן בתחום האכיפה העירונית, והמאבק באלימות בכלל.

61. יישום המלצות דוח זילבר ודוח צוות המנכ"לים בתחום המכרזים עשוי להביא לשיפור משמעותי בהבטחת תקינות עבודתן של ועדות המכרזים והבטחת עצמאותן, ללא צורך בנטילת סמכויותיהן והעברתן לגורמים חיצוניים. לאחר יישום המלצות אלה ובחינת השפעתן, יהא ניתן לשקול את ההצעה לניהול המכרזים בידי גופים חיצוניים כמוצא אחרון.

62. במקביל, רצוי לקבוע מנגנון שמאפשר התערבות נקודתית של משרד הפנים ו/או גורמים חיצוניים אחרים, ואף אפשרות לדיווח ישירות למשטרה על מעשים פליליים, חלף החלת הסדר גורף על כלל הרשויות על סמך טענה כללית - ולא מוכחת - להשתלטות גורמי פשיעה על מכרזי הרשויות. לצורך קביעת מנגנון זה, רצוי תחילה לבצע מיפוי של הרשויות וסוגי המכרזים בהן נפוצה התופעה של איומים וסחיטה.

63. על-יסוד כל האמור לעיל, אנו קוראים למשרד הפנים ויתר משרדי הממשלה העוסקים במלאכה, להימנע מנקיטה בהסדר גורף לניהול מכרזים מוניציפליים בידי גופים חיצוניים, וזאת בשים לב למכלול ההשלכות שפורטו לעיל, ולפעול ליישום ההמלצות המקצועיות כפי שעלו בדוחות צוותים ממשלתיים שדנו בנושא, ואשר יש בכוחן ליתן מענה הולם לתופעה עמה נועד ההסדר המוצע להתמודד.