**סוגיות במינהל הכנסת**

סוגיות במינהל הכנסת

תקציר

|  |
| --- |
| רקע כללי |
| הכנסת משמשת בית הנבחרים בישראל ומקום מושבה בירושלים. לפי חוק-יסוד: הכנסת, כנסת חדשה בוחרת את היו"ר שלה מבין חבריה. יו"ר הכנסת נבחר לכל ימי כהונתה, והוא העומד בראש הכנסת, מנהל את ענייניה ומייצג אותה. לכנסת מנגנון מינהל עצמאי, האחראי ליצור את התנאים המתאימים לפעילות הכנסת ולהעמיד לרשות חברי הכנסת את השירותים והמשאבים הנחוצים להם לשם מילוי תפקידם. עצמאותו של מינהל הכנסת מיועדת להבטיח את אי-תלותה של הכנסת ברשות המבצעת. באמצע שנת 2006 החליטה יו"ר הכנסת דאז למנות מנכ"ל לכנסת ולהעניק לו את כלל הסמכויות הקשורות לניהול הכנסת והשירות הציבורי הניתן בכנסת, ובכלל זה את האחריות לתקציב הכנסת ולהוצאותיה, להתקשרויות ומכרזים של הכנסת, לניהול משאבי אנוש בכנסת ולתנאי העבודה בה. מאפריל 2009 עד אפריל 2013 כיהן בתפקיד מר דן לנדאו. החל באפריל 2013 מכהן בתפקיד מנכ"ל הכנסת מר רונן פלוט. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), מסדיר את הליכי קבלת העובדים לשירות המדינה. על פי החוק, עובדי הכנסת הם עובדי מדינה, ומשרדי הכנסת הם מיחידות שירות המדינה שהחוק חל עליהן. לפי עקרון העצמאות ואי-התלות של הכנסת, סמכויות שר ונציב שירות המדינה לגבי עובדי הכנסת נתונות ליו"ר הכנסת או למי שהוא ימנה לכך. מינהל הכנסת נחלק לכמה יחידות ארגוניות - חטיבת התפעול, חטיבת המידע, חטיבת תקשורת וקשרי ציבור, אגף בכיר למשאבי אנוש (להלן - אגף משא"ן) וחשבות הכנסת (כל אלה יכונו להלן - מינהל הכנסת או הכנסת). נוסף על כך, פועלים בכנסת היועץ המשפטי לכנסת, מזכירות הכנסת ומשמר הכנסת. |

|  |
| --- |
| פעולות הביקורת |
| בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות לניהול משאבי אנוש ולרכש טובין ושירותים של הכנסת וכן לפעילותו של משמר הכנסת. הבדיקה נעשתה בכנסת ובדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). |
| הליקויים העיקריים |

|  |
| --- |
| גידול כוח האדם ושינויים ארגוניים בכנסת |
| מנתוני מינהל הכנסת עולה שבשש שנים, משנת 2008 ועד שנת 2014, נוספו למינהל הכנסת 151 משרות, כלומר מספר המשרות גדל ב-38%. עיקר הגידול במספר המשרות - 26% (112 משרות) - חל משנת 2010 עד אמצע 2013. בשנים 2013-2010 חלו שינויים במבנה הארגוני של מינהל הכנסת, בהם הקמתן של חטיבת המידע וחטיבת התפעול ושינוי ארגוני באגף משא"ן. שינויים אלה היו כרוכים גם בתוספת משרות למינהל הכנסת ובשדרוג משרות קיימות.נמצא כי מנכ"ל הכנסת דאז אישר את השינויים הארגוניים, ובכלל זה את תוספת המשרות ואת שדרוג המשרות הקיימות, על סמך מידע חסר; הליכי הבחינה וההחלטה בעניינם של השינויים הארגוניים האמורים היו לקויים. בין השאר, לא הובא לפניו ניתוח מפורט של השפעות השינויים על תקציב הכנסת ועל תקן הארגון בטווח הקצר ובטווח הארוך. |

|  |
| --- |
| העסקת עובדים על פי דירוג שכר למומחים |
| על פי חוק המינויים, דרך המלך להעסקת עובדים בשירות המדינה היא העסקה על פי כתב מינוי, וחלופה לכך היא העסקה על פי חוזה מיוחד. חוזה מיוחד לדירוג מומחים נועד לאפשר באופן חריג העסקה בתנאי שכר טובים מן המקובל בשירות המדינה כאשר נדרשת העסקת אדם בעל מומחיות מיוחדת בתחום שבו היצע העובדים בשוק העבודה קטן מן הביקוש, ואי-אפשר להעסיקו בתנאי שכר המקובלים בשירות המדינה. השימוש בחוזה מיוחד להעסקת מומחים, דהיינו חוזה מיוחד אשר השכר בו נקבע על פי סמל השכר של מומחים, נעשה במשורה. נמצא כי מינהל הכנסת משתמש במודל העסקה של מומחים הרבה יותר מן המקובל בכלל שירות המדינה: בשנת 2013 הועסקו על פי חוזה מומחים 500 עובדים מתוך כ-71,200 עובדי שירות המדינה, דהיינו 0.7% מכלל העובדים[[1]](#footnote-1), ואילו על פי נתוני חשבות הכנסת, 19 מתוך 544 עובדיה הועסקו בחוזה מיוחד ובו דירוג שכר למומחים, דהיינו כ-3.5% מכלל עובדי הכנסת - שיעור הגדול פי חמישה מזה הנהוג בשירות המדינה. |

|  |
| --- |
| מכרז לאיוש משרות של דוברי ועדות הכנסת |
| בינואר 2010 החליטו מנכ"ל הכנסת ואגף משא"ן להקים מערך דוברות לכנסת. לצורך זה פרסם מינהל הכנסת מכרז פומבי לתפקיד דוברים של ועדות הכנסת. אחד מתנאי הסף הנוגעים לניסיון המועמד - היכרות מעמיקה עם עבודת הכנסת - עשוי להעניק יתרון למועמדים שכבר עובדים במשכן הכנסת, כגון עוזרים פרלמנטריים לחברי כנסת, בעיקר לנוכח דרישות ההשכלה הנמוכות שנקבעו במכרז. לתפקיד נבחרו 11 מן המועמדים במכרז.מינהל הכנסת קבע במכרז דרישות סף נמוכות שאינן כוללות דרישה לתואר אקדמי, וכן קבע שהמועמדים שייבחרו יועסקו על פי מודל העסקה של מומחים, אף שעל פי הוראות נש"ם, מאפייני התפקיד לא הצדיקו אימוץ של מתכונת העסקה חריגה זו. כך נוצר פער ניכר בין דרישות הסף במכרז ובין תנאי ההעסקה שנקבעו לעובדים שאיישו את המשרות בפועלעריכת מכרז תוך קביעת תנאי העסקה מוצעים שאינם מתאימים לתנאי סף שנקבעו ותוך אימוץ מודל העסקה שאינו הכרחי לאיוש המשרות משקפת ליקוי בהליכי התכנון והיישום של המכרז. |

|  |
| --- |
| מכסת ימי חופשה לעובדי מינהל הכנסת |
| לפי תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), מכסת ימי החופשה לעובד מדינה במשרדים שבהם נהוג שבוע עבודה של חמישה ימים היא 22 ימי חופשה בשנה. אף ששבוע העבודה במינהל הכנסת אורך חמישה ימים, קבע מינהל הכנסת כי "עובדים מן המניין במשרה מלאה: זכאים ל-26 ימי חופשה". משמעות הדבר היא שמכסת ימי החופשה השנתית שנקבעה לעובדי הכנסת גדולה ב-18% מזו שנקבעה לעובדי המדינה.מלבד זאת נמצא כי עובדי הכנסת זכאים ל-20 ימי חופשה נוספים בפגרות, במגבלות שקבעה הכנסת. עולה אפוא כי אף שעובדי הכנסת הם עובדי המדינה, עובד מינהל הכנסת זכאי ל-46 ימי חופשה בשנה (לרבות ימי חופשה בפגרות) - יותר מכפליים מימי החופשה שעובד המדינה זכאי להם. |

|  |
| --- |
| התקשרויות עם ספקים |
| 1. הוראות תכ"ם מטילות מגבלות על עריכת התקשרויות חוזרות בשווי נמוך עם ספק מסוים, כאשר סכומן המצטבר עולה על 50,000 ש"ח. נמצא כי בשנים 2013-2012 רכשה הכנסת מוצרים ושירותים משישה ספקים בסכום מצטבר הגבוה מ-50,000 ש"ח לספק בלי להביא זאת לדיון של ועדת המכרזים, כנדרש. |
| 2. מינהל הכנסת קבע בעצמו את תנאי ההתקשרויות הנוגעות לשירותי ההסעדה ואת לוחות הזמנים להתקשרויות וכן קבע בהסכם ההתקשרות אופציה להארכת ההתקשרות, מתוך ידיעה שהספק רשאי לסרב לכך. אף על פי כן ועדת המכרזים של הכנסת החליטה לפטור ממכרז התקשרות שנעשתה ב-2012 עם ספק הסעדה חדש במשכן הכנסת בהיעדר זמן להשלמת הליכי המכרז, לטענתה, ועל יסוד סעיף הפטור "נסיבות מיוחדות", הקבוע בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים). |

|  |
| --- |
| רכישת שירותי מחשוב |
| 1. בדיקת ארבע בקשות לאישור התקשרות המשך עם חברה א, שסיפקה לכנסת שירותי מחשוב בשווי כולל של מיליוני ש"ח, העלתה כי ועדת המכרזים של הכנסת הגישה אותן ליו"ר הכנסת בלי לצרף להן את כל הנתונים החיוניים לקבלת החלטה, ובכלל זה השווי הכולל של ההתקשרות עם הספק עד מועד הפנייה ופירוט ברור של הנסיבות והטעמים המיוחדים המצדיקים את המשך ההתקשרות ללא מכרז. למרות זאת אישר יו"ר הכנסת, על יסוד הבקשות הללו, את ארבע התקשרויות ההמשך. משרד מבקר המדינה מעיר כי הליך של אישור בקשות להתקשרות ללא מכרז שאינו נסמך על כל הנתונים הדרושים לקבלת החלטה כזאת אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.2. הכנסת התחייבה לשלם לחברה א סכום כולל של כ-19.4 מיליון ש"ח תמורת שינויים ושיפורים במערכות המחשוב שלה. נמצא כי סכום זה הוא יותר מכפול מהסכום המרבי שנקבע בחוזה עם חברה א בעבור שינויים ושיפורים. על פי תשובת הכנסת, הפער האמור נובע בעיקר מהשימוש שהיא עשתה ב"בנק שעות ייעודי" לשם שדרוג המערכת הממוחשבת "סנהדרין". משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הכנסת, כי הן קביעתו של הסדר כולל בדבר "בנק שעות ייעודי" שהיקף שעותיו והיקפו הכספי בלתי מוגדרים בחוזה, והן ניצולו הנרחב, אינם עולים בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין. הערה זו מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה של"בנק" השעות האמור לא ניתן ביטוי ברור ומוגדר במכרז שלפיו נעשתה ההתקשרות.3. ועדת המכרזים המליצה לאשר את המשך ההתקשרות עם חברה א לארבע שנים ברציפות אף שהדבר היה כרוך בחריגה מתנאי ההסכם עם החברה בדבר הארכת ההתקשרות. ההמלצה הותנתה בכך שבתום השנתיים הראשונות להארכת ההתקשרות תבחן הוועדה את המשך ההתקשרות ותקבל החלטה בנושא על סמך דוח שיוצג לה על אופן ביצוע ההתקשרות על ידי החברה. נמצא שהוועדה לא קיימה את התנאי שהיא עצמה קבעה.4. הכנסת האריכה התקשרות עם חברה א לאחר שמימשה את תקופות האופציה שנקבעו בחוזה, ובסך הכול ארכה ההתקשרות על פי החוזה שבע שנים. ואולם נמצא כי הכנסת לא פרסמה מכרז חדש בעוד מועד, ולכן המשיכה לרכוש שירותים מן החברה בשווי כספי כולל של כ-11.1 מיליון ש"ח במשך שנה נוספת, שחרגה מתקופות האופציה.  |
| 5. במשך כשנה וחצי נדרשה ועדת המכרזים לאשר כמה פעמים שינויים יסודיים ומהותיים במיזם מחשוב מרכזי הנוגע לפעילות הפרלמנטרית בכנסת (מערכת סנהדרין), על סמך מידע שהביא לפניה אגף מחשוב: בתחילה היא התבקשה להמליץ על הקמת מערכת חדשה כדי להבטיח לכנסת מערכת מתפקדת; כעבור כחצי שנה היא התבקשה להמליץ על שינוי יסודי ומהותי במיזם לאותה התכלית; וכעבור עשרה חודשים נוספים נראה כי גם השינוי הזה לא יבטיח מערכת מתפקדת היטב. לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות עניינים זו מצביעה על הצורך לחזק את הבסיס המקצועי של הגורמים במינהל הכנסת האחראים לתכנון, אישור וביצוע של פרויקטים תשתיתיים בתחום המחשוב. |

|  |
| --- |
| נוהלי משמר הכנסת |
| על פי חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח-1968, תנאי שירותם של עובדי משמר הכנסת מקבילים לאלה של שוטרים, בהתאמות הנדרשות. יו"ר הכנסת מוסמך לאשר את ההתאמות האמורות. נמצא, כי לא נעשתה בחינה כוללת של התאמת נוהלי המשטרה למאפייני משמר הכנסת. גם כאשר קבע המשמר לעצמו דרכי פעולה השונות במידה ניכרת מאלה של המשטרה בתחומים מסוימים הנוגעים לניהול משאבי אנוש, הוא לא עיגן אותן במסמך רשמי, לא הציגן לפני היועץ המשפטי לכנסת ולא הביאן לאישורו של יו"ר הכנסת, ככל שנדרש בעניינן של התאמות על פי החוק. |

|  |
| --- |
| תנאי השירות במשמר הכנסת |
| 1. איש משמר הכנסת מתקבל לעבודה לתקופה של חמש שנים, ובסיומן הוא מסיים את עבודתו במשמר הכנסת, אלא אם כן הוא מתמנה לתפקיד המזכה אותו בהמשך שירות במשמר. נמצא כי עד יוני 2014 לא התקבלו ההחלטות בנושא זה על סמך כללים כתובים. במהלך הביקורת נוסחו כללים בנושא, אולם עד מועד סיומה, אוגוסט 2014, הם לא פורסמו לעובדים. כמו כן נמצא כי הכללים שגובשו לא נבחנו בבחינה משפטית, כנדרש, הנחוצה בין היתר כדי לוודא שהם עולים בקנה אחד עם דיני העבודה. 2. נמצא כי משמר הכנסת סטה כמה פעמים מכלל שהוא עצמו קבע בדבר משך השירות המרבי של אנשי משמר שסיימו חמש שנות שירות ולא מונו לתפקיד המזכה בהמשך שירות במשמר. משרד מבקר המדינה העיר למשמר הכנסת כי חריגה זו עלולה לפגוע באמון העובדים במשמר הכנסת ובקצין הכנסת. |

|  |
| --- |
| תוספת לשכר אנשי משמר הכנסת |
| עובדי משמר הכנסת נהנים הן מתוספות הייחודיות למשטרה והן מתוספות הייחודיות למינהל הכנסת. עוד בשנת 2009 ניתנה חוות דעת משפטית שלפיה נדרש תיקון בעניין שכר עובדי המשמר, ואולם מאז לא נעשתה כל פעולה לבחינה של נושא השכר ולתיקונו. משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב לפיו עובדי משמר הכנסת נהנים משתי מערכות של הטבות, מחייב בחינה.בשנת 2013 הונהגה במשטרה תוספת "שיטור חדש", ושאלת החלתה על שכר עובדי המשמר העלתה שוב לסדר היום את סוגיית הסדרי השכר של עובדי המשמר. המחלקה המשפטית הסתייגה מאימוצה של התוספת, והיועצת המשפטית למינהל הכנסת כתבה כי פערי השכר בין אנשי המשמר לשוטרים אינם עולים בקנה אחד עם הוראת החוק שלפיה יש להצמיד את שכר אנשי המשמר לשכר השוטרים. באוגוסט 2013 החליט יו"ר הכנסת, על יסוד המלצה שהוגשה לו, להחיל את תוספת "שיטור חדש" גם במשמר הכנסת.נמצא כי החלת תוספת "שיטור חדש" במשמר הכנסת נעשתה על פי אמות מידה מקלות, לכן ניתנה התוספת ליותר מ-80% מעובדי המשמר. בנושא זה העיר משרד מבקר המדינה, כי חוות דעת משפטיות המונחות על שולחן מינהל הכנסת ומסתייגות באופן נוקב מתשלום תוספות שכר מסוימות, מחייבות בחינה והתמודדות עם הקשיים שהועלו וקבלת החלטות שמיישבות את ההסתייגויות. אולם את זאת לא עשתה הכנסת. כמו כן ההחלטה שקיבלה הכנסת בדבר תוספת "שיטור חדש" לא נומקה ותועדה, כנדרש. |

|  |
| --- |
| טיפול בקבילות אנשי משמר הכנסת |
| משמר הכנסת, כמו המשטרה, הוא גוף הייררכי ופיקודי. בקבילות של שוטרים וסוהרים מטפלת נציבות קבילות שהוקמה עוד ב-1980. בדוח ביקורת של מבקרת הכנסת מינואר 2007 הומלץ למנות גורם שיטפל בקבילות אנשי משמר הכנסת, לקבוע נוהל להגשת תלונות וקבילות של אנשי המשמר ולטיפול בהן. מאז ניתנה ההמלצה הזו, במשך יותר משבע שנים, לא מונה גורם רשמי לטיפול בקבילות אנשי משמר הכנסת. |

|  |
| --- |
| ניהול תחקירים |
| שלא כמו גופים פיקודיים אחרים - משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר - משמר הכנסת לא קבע כללים לביצוע תחקיר, ובכלל זה לא קבע מה יתוחקר, מהי מתכונת הצגתם של ממצאי התחקיר וכללים להפקת לקחים וליישומם. נמצא כי למשמר הכנסת אין מידע מלא ומרוכז בדבר כלל התחקירים שעשה והלקחים שהופקו מהם. בביקורת הועלו חולשות מהותיות בביצוע התחקירים במשמר הכנסת, לרבות ביצוע כמה תחקירים בה בעת בלי לאחדם. |
| ההמלצות העיקריות |
| על מינהל הכנסת להקפיד לקבל את החלטותיו בעניין שינויים ארגוניים באופן מושכל, על בסיס מלוא המידע הנדרש, ולרכז את המידע האמור במסמך רשמי. יש לוודא כי העסקת עובדים במתכונת להעסקת מומחים תיעשה רק בתפקידים שמאפייניהם מצדיקים זאת.על יו"ר הכנסת לבחון את הנתונים שהועלו לגבי הפער שבין זכויות עובדי המדינה ובין זכויות עובדי מינהל הכנסת בעניין ימי החופשה ולהחליט, על סמך הנתונים האלה ודיני העבודה, אם לפעול לתיקון ההסדרים שנקבעו בנושא זה.על מינהל הכנסת להקפיד לפעול על פי הוראות תכ"ם בכל התקשרויותיו. על מינהל הכנסת להקפיד לנהל התקשרויות עם ספקים באופן שיאפשר לקיים מכרז פומבי חדש כאשר הדבר נדרש.על ועדת המכרזים של הכנסת להקפיד שבקשות לאישור התקשרות המשך ללא מכרז יוגשו ליו"ר הכנסת עם כל הנתונים הדרושים לו לקבלת החלטה ושנתונים אלה יירשמו באופן ברור וממצה. על יו"ר הכנסת לאשר התקשרות ללא מכרז רק על סמך מידע מלא ומפורט.על מנכ"ל הכנסת, העומד בראש ועדת המחשוב ואחראי לאגף טכנולוגיה ומחשוב (להלן - אגף המחשוב), לוודא שהסמכויות לקביעת צורכי הכנסת בתחום המחשוב יהיו בידי גורמים מקצועיים מתאימים ושגורמים כאלה יבצעו את הליכי הבחינה והאישור של מיזמים בתחום זה. עוד עליו לוודא שהמידע המקצועי שנכלל בבקשות שמגיש האגף לוועדת המכרזים יהיה מלא ומהימן. על חברי ועדת המכרזים של הכנסת, ובהם היועץ המשפטי לכנסת והחשב או נציגיהם, לקבל החלטות רק לאחר שהשתכנעו כי הובא לפניהם מידע מספק מגורמי המקצוע בכנסת. על משמר הכנסת להשלים, בשיתוף היועץ המשפטי לכנסת, את הבחינה הכוללת של התאמת נוהלי המשטרה למשמר הכנסת ולנקוט את הפעולות הנדרשות מתוצאות בחינה זו. מצב שבו עובדי משמר הכנסת נהנים משתי מערכות של הטבות מחייב בחינה, כפי שהועלה בחוות דעת משפטית מ-2009 של היועצת המשפטית דאז למינהל הכנסת. ב-2013 הועלה קושי משפטי בחוות דעת מטעם היועץ המשפטי של הכנסת לגבי זכאות עובדי משמר הכנסת לתוספת שכר המכונה "תוספת שיטור חדש". על יו"ר הכנסת ומינהל הכנסת לבחון ביסודיות את הקושי המשפטי שהועלה בחוות הדעת, ולפעול על פי ממצאי הבחינה. לנוכח ממצאי משרד מבקר המדינה, ובדומה להמלצה בדוח מבקרת הפנים, יש למנות אדם או גורם בלתי תלוי במשמר הכנסת לשם בירור קבילות של אנשי משמר הכנסת. על מינהל הכנסת לגבש נוהל שבו תצוין הכתובת לקבילות אנשי המשמר, הכללים להגשת קבילה, סמכויות המטפל בקבילות ודרכי הטיפול בהן. כמו כן עליו להפיץ נוהל זה לכל אנשי המשמר. |
| על קצין הכנסת לקבוע כללים לביצוע תחקירים, ובכלל זה לקבוע באילו מצבים יש לבצע תחקיר, מי יבצע אותו וכן קווים מנחים לביצוע הבדיקה, לאופן הצגת ממצאיה ולתהליך הפקת הלקחים. |

|  |
| --- |
| סיכום |
| לכנסת מנגנון מינהל עצמאי, האחראי ליצור את התנאים המתאימים לפעילות הכנסת ולהעמיד לרשות חברי הכנסת את השירותים והמשאבים הנחוצים להם לשם מילוי תפקידם. מינהל הכנסת אינו כפוף למנגנוני בקרה ממשלתיים, ועצמאותו מיועדת להבטיח את אי-תלותה של הכנסת ברשות המבצעת. לכנסת ניתנו סמכויות במגוון תחומים, בהם ניהול משאבי אנוש וניהול הכספים. לנוכח עצמאותה של הכנסת, על גורמי הניהול והבקרה שלה ועל שומרי הסף בה מוטלות אחריות וחובה להבטיח הקפדה מדוקדקת על כללי מינהל תקין בכל ענייני המינהל. בעבודת מינהל הכנסת הועלו כמה ליקויים מהותיים, בתחומי משאבי האנוש והרכש, ויש לפעול בהקדם לתיקונם.משמר הכנסת הוא גוף פיקודי שעוסק בשמירת הביטחון והסדר במשכן הכנסת וברחבתו, ובראשו עומד קצין הכנסת. בפעולות משמר הכנסת הועלו ליקויים המחייבים פעולות תיקון, ובכלל זה נדרש להקפיד שניהול משאבי האנוש במשמר יושתת על כללים שנקבעו כדין ופורסמו לכלל העובדים. פעולה זו נדרשת ביתר שאת בכל הנוגע להחלטות בדבר המשך שירות של אנשי משמר, והיא נחוצה להבטחת אמונם של עובדי המשמר בהליכים המינהליים המקוימים בו.ממצאי הביקורת בתחומים השונים מחייבים פעולות נחושות לתיקון הליקויים. בשל כפיפותן של כמה מהיחידות, כגון משמר הכנסת, ליו"ר הכנסת נדרשת גם מעורבותו בפעולות התיקון. |

♦

מבוא

הכנסת משמשת בית הנבחרים בישראל ומקום מושבה בירושלים. לפי חוק-יסוד: הכנסת, כנסת חדשה בוחרת את היו"ר שלה מבין חבריה. יו"ר הכנסת נבחר לכל ימי כהונתה, והוא העומד בראש הכנסת, מנהל את ענייניה ומייצג אותה. הוא אחראי לשמירת כבודה, לסדר ישיבותיה, לקיום תקנונה וכן לקביעת סדר היום של ישיבותיה. בתקופת הביקורת כיהן חבר הכנסת יואל (יולי) אדלשטיין בתפקיד זה.

לכנסת מנגנון מינהל עצמאי, האחראי ליצור את התנאים המתאימים לפעילות הכנסת ולהעמיד לרשות חברי הכנסת את השירותים והמשאבים הנחוצים להם לשם מילוי תפקידם. מינהל הכנסת הוא בגדר "שירות המדינה". חוק המינויים מסדיר את הליכי קבלת העובדים לשירות המדינה. החוק מעניק סמכויות בעניין זה, בין היתר, לנציב שירות המדינה (נוסף על בעלי תפקידים מקבילים במשרדי הממשלה). על פי החוק, עובדי הכנסת הם עובדי המדינה, ומשרדי הכנסת הם מיחידות שירות המדינה שהחוק חל עליהן. עוד נקבע בחוק המינויים כי סמכויות שר ונציב שירות המדינה לגבי עובדי הכנסת נתונות ליו"ר הכנסת או למי שהוא ימנה לכך.

מינהל הכנסת אינו כפוף למנגנוני בקרה ממשלתיים: חשב הכנסת, היועץ המשפטי לכנסת וראש האגף הבכיר למשאבי אנוש בכנסת אינם כפופים, בהתאמה, לחשב הכללי במשרד האוצר, ליועץ המשפטי לממשלה ולנציב שירות המדינה. סמכויות נציב שירות המדינה לגבי עובדי מינהל הכנסת נתונות כאמור ליו"ר הכנסת או למי שמינה לכך. בפועל ניתנו לכנסת סמכויות במגוון תחומים, בהם ניהול משאבי אנוש וניהול הכספים. עצמאותו של מינהל הכנסת מיועדת להבטיח את אי-תלותה של הכנסת ברשות המבצעת. ככלל פועלת הכנסת על פי דינים החלים על עובדי ציבור ועובדי המדינה, הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), דינים המסדירים את ניהול משק המדינה, תקנון כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - תכ"ם) והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בשינויים המחויבים.

באמצע שנת 2006 החליטה יו"ר הכנסת דאז למנות מנכ"ל לכנסת ולהעניק לו את כלל הסמכויות הקשורות לניהול הכנסת והשירות הציבורי הניתן בכנסת, ובכלל זה את האחריות לתקציב הכנסת והוצאותיה, להתקשרויות ומכרזים של הכנסת, לניהול משאבי אנוש בכנסת ולתנאי העבודה בה. לפני כן ניתנו סמכויות אלה למזכיר הכנסת, ולאחר מינוי המנכ"ל נשארו בידי המזכיר הסמכויות הקשורות לפעילותה הפרלמנטרית של הכנסת ולעבודה השוטפת של מליאתה.

ביוני 2006 מונה לראשונה מנכ"ל לכנסת, והוא כיהן בתפקיד עד אפריל 2009. מאפריל 2009 עד אפריל 2013 כיהן בתפקיד מר דן לנדאו. החל באפריל 2013 מכהן בתפקיד מנכ"ל הכנסת מר רונן פלוט.

בשנת 2012 היה תקציב הכנסת 927 מיליון ש"ח, וביצועו היה 730 מיליון ש"ח; בשנת 2013 היה תקציב הכנסת 797 מיליון ש"ח, וביצועו היה 503 מיליון ש"ח. בשנה זו היו במינהל הכנסת (לרבות הלשכה המשפטית שלה ומזכירות הכנסת) 544 משרות של עובדים.

משמר הכנסת, בפיקודו של קצין הכנסת, פועל לשמירת הביטחון והסדר במשכן הכנסת וברחבתה. בתקופת הביקורת שימש תנ"צ יוסף גריף קצין הכנסת. בשנת 2013 היו במשמר הכנסת 209 משרות. בתרשים 1 מתואר המבנה הארגוני של מינהל הכנסת ומשמר הכנסת:

תרשים 1
המבנה הארגוני של הכנסת, 2014

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות לניהול משאבי האנוש של הכנסת, לרכש טובין ושירותים של הכנסת וכן לפעילותו של משמר הכנסת. הבדיקה נעשתה בכנסת ובדיקות השלמה נעשו בנש"ם.

סוגיות הנוגעות לניהול משאבי אנוש במינהל הכנסת

מינהל הכנסת נחלק לכמה יחידות ארגוניות - חטיבת התפעול, חטיבת המידע, חטיבת התקשורת וקשרי הציבור, אגף משא"ן וחשבות הכנסת. נוסף על כך, פועלים בכנסת היועץ המשפטי לכנסת, מזכירות הכנסת ומשמר הכנסת.

1. בתרשים 2 מוצגים נתונים על מספר המשרות במינהל הכנסת[[2]](#footnote-2) (ללא משמר הכנסת) בשנים 2014-2004.

מתרשים 2 עולה שבשש שנים, משנת 2008 ועד שנת 2014, נוספו למינהל הכנסת 151 משרות, כלומר מספר המשרות גדל ב-38%. עיקר הגידול במספר המשרות - 26% (112 משרות) - חל משנת 2010 עד אמצע 2013.

להלן התפלגות רוב המשרות שנוספו בשנים 2014-2008 לפי יחידות הכנסת: 40 משרות נוספו לחטיבת המידע; 34 לחטיבת התפעול; 18 ליחידת דובר הכנסת; 13 לאגף התחבורה[[3]](#footnote-3); 12 לאגף המחשוב; 16 ללשכת היועץ המשפטי; 3 ללשכת מנכ"ל הכנסת; 3 לחשבות; 3 לאגף משא"ן; 1 ללשכת יו"ר הכנסת.

בתשובת מינהל הכנסת למשרד מבקר המדינה נאמר כי במרוצת השנים האחרונות חל שינוי מהותי בהיקף הפעילות הפרלמנטרית בכנסת, ומינהל הכנסת נדרש להיערך לכך. נוסף על כך, ציין מינהל הכנסת כי הוחלט להעצים את השירות המקצועי המוענק לחברי הכנסת באמצעות הדרג המקצועי ולהרחיב את תחומי הפעילות הקיימים בכנסת. עוד נאמר, כי הגידול בכוח האדם בכנסת במהלך השנים 2013-2009 היה פועל יוצא של הצרכים, השינויים והתמורות שחלו בכנסת בתקופה זו, וכי הוחלט לחזק באופן משמעותי את הגורמים בכנסת התומכים בפעילות הפרלמנטרית. לדבריו, מצב דברים זה חייב את הכנסת להקצות כוח אדם נוסף. הוא הוסיף כי 15 מן המשרות שנוספו לו בשנים האלה היו משרות של עובדים בעלי צרכים מיוחדים, אשר נקלטו כעובדי כנסת קבועים, והדגיש שהוא רואה חשיבות רבה בקידום מעמדה של קבוצת עובדים זו.

הגידול האמור במספר העובדים במינהל הכנסת היה כרוך בשינויים ארגוניים שחלו בכנסת בשנים הללו. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי הבחינה וההחלטה שהתקיימו בעניינם של כמה מהשינויים שנעשו במבנה הארגוני של הכנסת, כמפורט להלן.

שינויים במבנה הארגוני

מבנה ארגוני הוא כלי ניהולי להשגת יעדיו ומטרותיו של הארגון. שינוי ארגוני הוא תהליך המיועד להתאים את המערכות והתהליכים הארגוניים לשינויים חיצוניים ופנימיים, בהם שינויים בתפקידי הארגון, בשירותים שהוא אמור לספק, בחזונו הארגוני או בתרבותו וכן פיתוחים טכנולוגיים והכנסת מערכות מידע ממוחשבות. ככלל, שינוי ארגוני נעשה עקב חולשה במבנה הקיים או צורך בהגדלת כוח האדם לשם מילוי משימות המוטלות על היחידה שבה נעשה השינוי, ולכן פעמים רבות הוא כרוך בהקצאת משאבים נוספים.

1. החלטה על שינוי ארגוני, כמו כל החלטה מינהלית, מחייבת לפעול באופן מסודר ומתועד, על סמך חלופות המציגות נתונים עובדתיים, שיקולי עלות ועוד. מפסיקת בית המשפט העליון[[4]](#footnote-4) בדבר דרך קבלתה של החלטה מינהלית עולה כי תהליך קבלת ההחלטה צריך להיות מוסדר ולכלול כמה שלבים: (א) איסוף המידע והנתונים המשמשים בסיס להחלטה; (ב) עיבוד הנתונים וגיבוש חלופות שונות; (ג) שקילת החלופות בשיטתיות וביסודיות ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת.

2. משרד ממשלתי המבקש לבצע שינוי ארגוני הכרוך בתוספת משאבים נדרש להביא את הצעת השינוי לשני גורמים ממשלתיים - נש"ם ואגף התקציבים במשרד האוצר. נש"ם מופקדת על ייזום, הובלה, הכוונה ובקרה של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, על הבטחת תקינות התנהלותו של שירות זה ועל ניהול המערך הארגוני בשירות, לרבות אישור המבנה הארגוני במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלה. על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לכל שנת תקציב נקבע מספר המשרות המרבי שהממשלה רשאית לאייש - שיא כוח אדם. הסמכות להסדיר את ההיבטים הנוגעים לשיא כוח האדם ניתנה בחוק זה לשר האוצר, והוא אצל אותה לממונה על התקציבים במשרדו. לנוכח התפקידים האמורים של נש"ם ואגף התקציבים, על נש"ם לאשר את הצורך בשינוי, ועל אגף התקציבים לאשר את קיומו של מקור תקציבי למימון המשרות.

3. בשנת 2002 הפיצה נש"ם למשרדי הממשלה וליחידות הסמך שלה "מודל לעיצוב שינוי ארגוני", ובו פירטה את המידע והמסמכים הדרושים לביצועו של שינוי ארגוני: עיקרי תפקיד היחידה; המטרות והיעדים בהצעה לשינוי; היקף השינוי המוצע והשפעתו הצפויה; התקציב העומד לרשות היחידה; התפוקות הצפויות; חולשות המבנה הקיים שאינן מאפשרות את השגת המטרות; האמצעים לבחינת יישום השינויים והשפעות הרוחב הצפויות של השינוי המוצע. עוד קבעה נש"ם שיש להציג תרשימים של המבנה הארגוני הקיים והחדש ואת תיאורי התפקיד של כל משרה והדרישות מן המועמדים לה. בשנת 2014 בנתה נש"ם מודל חדש לעיצוב ארגוני, הדומה בעיקרו למודל מ-2002, ובו דרישה למידע נוסף הנחוץ לביצוע שינוי ארגוני[[5]](#footnote-5). המודל שהפיצה נש"ם בדבר דרך קבלת החלטה על שינוי ארגוני מיישם כמה עקרונות לקבלתה של החלטה מינהלית שנקבעו בפסיקת בג"ץ לעיל.

 כאמור, הסמכויות הקשורות לניהול משאבי אנוש במינהל הכנסת, לרבות הסמכות לאשר שינויים ארגוניים בו, נמסרו למנכ"ל הכנסת.

4. בשנת 2010 החל מינהל הכנסת לפעול ליצירת מבנה ארגוני חדש לכנסת, שלפיו תבוזר מוטת השליטה של מנכ"ל הכנסת וכמה מסמכויותיו ומתחומי הפעילות שבתחום אחריותו יועברו לחטיבות מקצועיות, שיהיו כפופות אליו. מינהל הכנסת ציין כי השינוי הארגוני ארך שלוש שנים ונעשו בו בדיקות מקיפות ומעמיקות של המערך בכללותו ושל היחידות השונות, סקירות והתייעצויות וכן בחינת היבטים שונים, לרבות השוואה לארגונים אחרים.

 על פי דברים שמסר מנכ"ל הכנסת דאז בתשובתו למשרד מבקר המדינה, התרשים הארגוני של הכנסת מבטא תהליך של בנייה ארגונית שיצרה מבנה הייררכי במינהל הכנסת: יחידות המינהל אורגנו לפי כפיפויות ותחומי אחריות וסמכות והוקמו יחידות חדשות. כמו כן נכתב בתשובתו כי הוקמה הנהלה חדשה, המורכבת ממנהלי יחידות הכנסת, שבידיהם הופקדו תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בארגון.

5. בלי לנקוט עמדה בדבר מידת נחיצותם של השינויים הארגוניים שנעשו במינהל הכנסת בשנים 2013-2010, בדק משרד מבקר המדינה אם כל המידע הנחוץ לצורך קבלת ההחלטות הוצג לפני מנכ"ל הכנסת דאז, אשר קיבל את ההחלטות. הבדיקה נעשתה בשלוש מחמש החטיבות בכנסת: חטיבת התפעול, חטיבת המידע ואגף "מערכת דברי הכנסת" בחטיבת המידע ואגף משא"ן. להלן ממצאי הבדיקה:

הקמת חטיבת התפעול

במאי 2010 הגיש אגף משא"ן למנכ"ל הכנסת דאז מסמך ובו בחינה ארגונית והצעה להקים אגף בכיר לרכש, ללוגיסטיקה, לבינוי ולמחשוב[[6]](#footnote-6). במסמך זה נכתב כי היחידות התפעוליות בכנסת, ובכלל זה אגף בינוי, תחזוקה ולוגיסטיקה ואגף טכנולוגיה ומחשוב (להלן - אגף מחשוב), מאפשרות לה להעניק את השירותים הנדרשים לחברי הכנסת, לעובדיה ולאנשים הפוקדים את משכן הכנסת. מניתוח ממצאי הבחינה הארגונית עלה כי יש כמה בעיות בתחום התפעול, ובראשן היעדר גורם אחראי הממונה על כלל היחידות התפעוליות ומשמש יד מכוונת בעבורן, וכי הדבר מנע ראייה כוללת בדבר צורכי הכנסת ותפקודן התקין של יחידות אלה. עוד עלה כי ליחידות התפעוליות התווספו משימות, כגון ניהול צי רכב שחל בו גידול ניכר, וכי בשנת 2010 הוקצו לתחומי התפעול בכנסת כ-72 מיליון ש"ח (לרבות בינוי ושיפוצים, מחשוב ועלויות רכב של חברי הכנסת ועובדיה). במסמך הציג אגף משא"ן כמה המלצות, ובהן ההמלצות האלה: יוקם אגף בכיר אשר יהיה אחראי לניהול תחומי התפעול השונים, כמו הנכסים, הרכב והתחבורה, הרכש והמלאי; ראש האגף שיוקם יהיה חבר בהנהלת הכנסת; מן המועמדים לתפקיד יידרשו כישורים המפורטים במסמך.

בביקורת עלה כי בהצעה זו, ששימשה בסיס לקבלת ההחלטה בנושא, חָסַר מידע שנדרש כדי לקבל החלטה מינהלית מושכלת, כנדרש בהליך בחינה ואישור של שינויים ארגוניים במשרד ממשלתי: בראש ובראשונה חָסַר מידע יסודי בדבר העלויות הכספיות של השינוי המוצע והמשמעויות התקציביות של יישומו; חָסַר מידע יסודי על שיעור הגידול במספר המשרות, ולא צוין אם צפוי שדרוג של המשרות הקיימות; וחָסַר מידע בדבר השפעות הרוחב הצפויות על מינהל הכנסת והאמצעים העומדים לרשותו לבחינת יישום השינוי.

במאי 2010 אישר מנכ"ל הכנסת דאז את ההצעה, למרות חסרונו של המידע האמור, ועל יסוד אישור זה הוקמה חטיבת התפעול.

בתשובת הכנסת למשרד מבקר המדינה נאמר: "שינוי ארגוני זה התייחס לאיגודן של מספר יחידות בכנסת לכדי חטיבה אחת. אין מדובר בהקמתה של יחידה יש מאין, אלא כאמור בריכוזן של היחידות הקיימות תחת גורם מתכלל אשר ינהל, ינחה ויוביל את החטיבה".

עוד עלה מתשובת מינהל הכנסת כי בשנים 2013-2011, במסגרת השינוי הארגוני ולאחר שבוצע, נוספו 25 משרות ליחידות שהרכיבו את חטיבת התפעול, שהן כ-6% ממספר המשרות שהיו בכנסת ב-2009, לפני אישור השינוי הארגוני. על פי נתוני חשבות הכנסת, תקציב החטיבה ל-2013, לרבות התקציב לשכר, היה 149 מיליון ש"ח.

הקמת חטיבת המידע

1. ביוני 2010 הגיש אגף משא"ן למנכ"ל הכנסת דאז מסמך ובו הצעה להקים אגף בכיר למידע. במסמך נכתב: "עבודת הכנסת כוללת פעילות פרלמנטרית, משפטית, אדמיניסטרטיבית ולוגיסטית. כל יחידה בכנסת, בין שתחום עיסוקה פרלמנטרי ובין שאחר, מייצרת מידע. מחלקות הכנסת השונות פועלות כיום כל אחת בנפרד, ולעתים קרובות ללא תיאום, בניהול המידע שלהן, הן מהבחינה הטכנולוגית והן מבחינת נוהלי העבודה. לכן, למשל, אין בכנסת מאגרי מידע אינטגרטיביים וכל פעולה לאיתור מידע היא בעייתית ולוקה בחסר. יצירת המידע והטיפול בו במחלקות השונות נעשים ללא הכוונה של גוף מקצועי האמון על ראייה כוללת בתחום ניהול הידע הארגוני. כיום אין בכנסת גורם הקובע מדיניות, סטנדרטים, כלים ושיטות בתחום המידע". אגף משא"ן המליץ כי האגף הבכיר למידע יקבע מדיניות לגבי המידע, ניהולו, שימורו והפצתו בכל יחידות הכנסת הנדרשות למידע, וכי יוענקו לו סמכויות לקביעת תקנים, כלים ושיטות בתחום ניהול המידע והידע. במסמך הוצע לשייך לאגף בכיר זה שש מיחידות הכנסת[[7]](#footnote-7) ופורטו תפקידיהן. כן הוצע שראש האגף הבכיר יהיה חבר בהנהלת הכנסת, והוצעו הכישורים שיידרשו ממי שימלא תפקיד זה.

משרד מבקר המדינה העלה כי גם בהצעה זו, ששימשה בסיס לקבלת ההחלטה בדבר הקמת חטיבת המידע, חָסַר מידע שנדרש כדי לקבל החלטה מינהלית מושכלת כאמור: בראש ובראשונה חָסַר מידע יסודי בדבר התקציב שעמד באותה העת לרשות היחידות האמורות ותוספת התקציב הנדרשת לשם יישום השינוי המוצע; חָסַר מידע יסודי בדבר הגידול במספר המשרות, ולא צוין אם צפוי שדרוג של המשרות הקיימות; וחָסַר מידע בדבר השפעות הרוחב הצפויות של השינוי המוצע והאמצעים העומדים לרשות מינהל הכנסת לבחינת יישום השינוי.

ביוני 2010 אישר מנכ"ל הכנסת דאז את ההצעה, למרות חסרונו של המידע האמור. על יסוד אישור זה הוקמה חטיבת המידע, ובינואר 2011 מונה לה מנהל.

על פי נתוני חשבות הכנסת, תקציב החטיבה לשנת 2013, לרבות התקציב לשכר, היה 33 מיליון ש"ח. על פי נתונים שמסר אגף משא"ן במהלך הביקורת, במסגרת הקמת חטיבת המידע נוספו שלוש משרות, לרבות משרת מנהל החטיבה, ושודרגו ארבע משבע המשרות הקיימות במערכת דברי הכנסת שבחטיבה (ראו להלן).

מנתונים שצירף מינהל הכנסת לתשובתו למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2013-2011, במסגרת השינוי הארגוני ולאחר שבוצע, נוספו לחטיבת המידע 26 משרות, שהן 6% מכלל המשרות במינהל הכנסת ב-2009, קודם לשינוי הארגוני.

2. מערכת "דברי הכנסת", המשתייכת כאמור לחטיבת המידע, עוסקת בעריכה ובמפתוח[[8]](#footnote-8) של ישיבות מליאת הכנסת. בינואר 2013 הגיש אגף משא"ן למנכ"ל הכנסת מסמך ובו המלצה לשינוי המבנה הארגוני של יחידה זו. במסמך נכתב כי תפקידיה של מערכת "דברי הכנסת" התרחבו, בין השאר בשל שינויים טכנולוגיים וריבוי של מסמכי הכנסת הדורשים עריכה ומפתוח, וכי המבנה הארגוני אינו משקף את השינויים שחלו בעבודת המערכת במרוצת השנים.

משרד מבקר המדינה העלה כי גם בהצעה זו חָסַר מידע יסודי הנחוץ כאמור לקבלת החלטה מינהלית מושכלת: חָסַר מידע בדבר התקציב שעמד באותה העת לרשות היחידה ותוספת התקציב הנדרשת לשם יישום השינוי המוצע; חָסַר מידע על השפעות הרוחב הצפויות של השינוי המוצע; חָסַר מידע על שיעור הגידול במספר המשרות, ולא צוין אם צפוי שדרוג של המשרות הקיימות ואם יש לכך משמעות תקציבית. בינואר 2013 אישר מנכ"ל הכנסת את ההצעה, למרות חסרונו של המידע האמור.

שינוי ארגוני באגף משאבי אנוש

אגף משא"ן אחראי, בין השאר, לפיתוח המשאב האנושי בכנסת, לגיוס כוח אדם, לגיבוש צורות העסקה שונות של עובדים בכנסת ולהטמעתן ולקביעת סדרי עבודה. ביוני 2012 העביר אגף משא"ן למנכ"ל הכנסת דאז הצעה לשינוי ארגוני באגף, ובה נאמר כי בשל עקרון הפרדת הרשויות אגף משאבי אנוש בכנסת אינו כפוף ליחידות המטה בשירות המדינה, דוגמת נציבות שירות המדינה, וכי הדבר מטיל על העוסקים במלאכת הטיפול במשאב ההון האנושי אחריות רבה מזו המוטלת על יחידות מקבילות בשירות המדינה: האגף שותף לקביעת מדיניות, שבמשרדי ממשלה נעשית גם בידי יחידות המטה האמורות, עוסק בפועל בניהול ענייני העובדים ומשמש "שומר סף" בכנסת. עוד נכתב במסמך כי בשנים האחרונות התרחבה פעילות האגף, אך שינוי זה לא לווה בגידול הולם בכוח האדם באגף ובקידום מקצועיותם של עובדי האגף, וכי יש להעצים את בעלי התפקידים שבו באמצעות הטלת אחריות עליהם ופיתוחם המקצועי. במסמך צוינו מטרות השינוי הארגוני, ובהן הגדרת תחומי האחריות והסמכות, שיפור השירות וטיפוח עתודה ניהולית.

מאחר שאגף משא"ן הוא היחידה העוסקת בבחינת המבנה הארגוני של מינהל הכנסת, ויש בכך כדי לפגוע ביכולתו לבצע את הבחינה הארגונית שלו בשקיפות ובאובייקטיביות, פנה מנכ"ל הכנסת אל סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש באחד ממשרדי הממשלה בבקשה שתבצע את הבחינה הארגונית באגף. הסמנכ"לית המליצה, בין השאר, להשוות את תפקיד ראש האגף לתפקידו של מנהל חטיבה בכנסת ולהשוות את התפקידים האחרים באגף לתפקידים בחטיבות. במסגרת הבחינה הזו, הומלץ להוסיף משרות לאגף ולקדם 6 מ-13 העובדים בו באמצעות שדרוג משרותיהם.

משרד מבקר המדינה העלה כי גם בהצעה זו חָסַר מידע מהותי הנדרש לקבלת החלטה מינהלית מושכלת כאמור: חָסַר מידע בדבר התקציב העומד לרשות היחידה ותוספת התקציב הנדרשת לשם ביצוע השינוי המוצע; וחָסַר מידע לגבי השפעות הרוחב הצפויות של השינוי המוצע והאמצעים הקיימים לבחינת יישום השינוי. ביוני 2012 אישר מנכ"ל הכנסת דאז את ההצעה, למרות חסרונו של המידע האמור.

אגף משא"ן מסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת השינוי הארגוני הזה בוטלו שתי משרות ונוצרו ארבע משרות חדשות וכן שודרגו 8 מ-14 המשרות הקיימות. על פי נתוני חשבות הכנסת, תקציב האגף לשנת 2013 היה 6 מיליון ש"ח.

✯

לדעת משרד מבקר המדינה, הליכי הבחינה וההחלטה בעניינם של השינויים הארגוניים האמורים היו לקויים, בין השאר בשל היעדר ניתוח מפורט של השפעות השינויים על תקציב הכנסת ועל תקן הארגון הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל הכנסת דאז, אשר אישר את השינויים הארגוניים האמורים, היה מעורב בהליכים ו"קיבל את החלטותיו בהסתמך על מכלול הנתונים הנדרשים לצורך קבלת החלטה מינהלית מושכלת". עוד נכתב בתשובה כי מינהל הכנסת הקפיד לפעול לביצוע שינויים ארגוניים על פי מודל לעיצוב שינוי ארגוני של הכנסת, המבוסס על המודל שהפיצה נש"ם. מהמודל שצירף לתשובתו עולה כי עניין אחד בלבד מבדיל בינו ובין המודל של נש"ם מ-2014: אין בו דרישה לפירוט תקציב היחידה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלתה של סדרת החלטות בעלות משמעות תקציבית הכרוכות בתוספת של משרות ובשדרוג משרות קיימות מחייבת בראש ובראשונה הצגה וניתוח מפורטים של כלל ההשפעות בתחומי התקציב והתקן בטווח הקצר ובטווח הארוך.

על מינהל הכנסת להקפיד לקבל החלטות מינהליות בדבר שינויים ארגוניים באופן מושכל, על בסיס מלוא המידע הנדרש, לרבות המשמעות התקציבית של השינויים, אשר יועלה במסמכים רשמיים.

העסקת עובדים על פי דירוג שכר למומחים

חוק המינויים מסדיר את קבלת העובדים לשירות המדינה, ועל פיו נקבעות צורות העסקתם. על פי החוק, דרך המלך להעסקת עובדים היא העסקה על פי כתב מינוי, וחלופה לכך היא העסקה על פי חוזה מיוחד. בסעיף 40 לחוק נקבע כי "שום דבר האמור בחוק זה אינו בא למנוע את הממשלה לעשות חוזה מיוחד עם אדם שיועסק בשירות המדינה במקרים ולפי תנאים שייקבעו בתקנות על פי המלצת ועדת השירות ובהתייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת; בעשיית חוזה מיוחד כאמור תיוצג הממשלה על ידי נציב השירות; הוראות חוק זה לא יחולו על אדם המועסק לפי חוזה מיוחד אלא במידה שנקבע בחוזה". על פי תקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים)(חוזה מיוחד), התש"ך-1960, הוראות סעיף 40 לא יחולו על עובד אשר נציב שירות המדינה קבע לגביו כי עבודתו חיונית, וכי אין אפשרות מעשית להעסקתו בתנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה. אשר לעובדי הכנסת נקבע בתקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים)(חוזה מיוחד)(עובדי הכנסת), התשכ"ד-1963, כי הוראות סעיף 40 לא יחולו על עובד אשר יו"ר הכנסת קבע לגביו כי עבודתו חיונית, וכי אין אפשרות מעשית להעסקתו בתנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה.

משרד ממשלתי קובע, בין השאר, את מתכונת ההעסקה של כל אחד מעובדיו ואת דירוג השכר שלהם. נש"ם קבעה כמה סוגים של חוזה מיוחד לעובדים חיוניים בשירות המדינה, וככלל, מצוין בהם סמל השכר של העובד, המלמד על טבלת השכר שנקבעה לו. את רמות השכר בשירות המדינה קובע ומעדכן הממונה על השכר במשרד האוצר, ובמידת הצורך הוא אף מגדיר, בשיתוף פעולה עם נש"ם, חוזים חדשים ודירוגים חדשים לאחר בחינת שוק העבודה[[9]](#footnote-9).

אחד החוזים לעובדים חיוניים שקבעה נש"ם הוא חוזה למומחים. בהודעת נש"ם למשרדי הממשלה וליחידות הסמך שלה מפורטים העקרונות להעסקת עובד על פי חוזה מיוחד למומחים: "העסקה בחוזה מיוחד מיועדת להעסקת עובד שעבודתו חיונית ושנציב שירות המדינה קבע שלא ניתן להעסיקו בתנאי העסקה המקובלים בשירות המדינה. ככלל, העסקה בחוזה זה הנה בתנאים שונים או מיטיבים על תנאי השכר המקובלים בשירות המדינה לפי ההסכמים הקיבוציים בדירוגים השונים"[[10]](#footnote-10). כן נכתב בהוראה: "מתכונת ההעסקה בחוזה מומחים נועדה לאפשר **באופן חריג** העסקה בתנאי שכר גבוהים מן המקובל בשירות המדינה, כאשר נדרשת העסקת אדם בעל מומחיות מיוחדת, שלא ניתן להעסיקו בתנאי שכר המקובלים בשירות המדינה" (ההדגשה אינה במקור).

התבחינים שקבעה נש"ם להעסקה על פי חוזה מומחים הם: מומחיות מיוחדת - תחום מומחיות ייחודי שבו היצע העובדים בשוק העבודה קטן מן הביקוש; השכלה אקדמית הנוגעת לתחום המומחיות ולתפקיד (עדיפות לבעלי תארים מתקדמים); ניסיון רב בתחום המומחיות הייחודי. באותה הודעה פרסמה נש"ם את טבלאות השכר לחמישה סוגי חוזים מיוחדים, ומהן עולה כי רמת השכר בדירוג המומחים היא הגבוהה ביותר. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה כי נוהל זה עיגן את המדיניות שנהגה בנושא העסקה על פי חוזה מיוחד למומחים עוד טרם פרסומו.

השימוש בחוזה מיוחד להעסקת מומחים, אשר השכר בו נקבע על פי סמל השכר של מומחים (964[[11]](#footnote-11)), נעשה במשורה, ועל כך ילמדו שיעורי ההעסקה בדרך זו: בשנת 2013 הועסקו על פי חוזה מומחים 500 עובדים מתוך כ-71,200 עובדי שירות המדינה, דהיינו 0.7% מכלל העובדים.

על פי נתוני חשבות הכנסת, האחראית לחישוב השכר של עובדי הכנסת ולהסדרת תשלומי השכר, ב-2013 הועסקו 19 מתוך 544 עובדי הכנסת על פי חוזה מיוחד שבו דירוג שכר למומחים, דהיינו כ-3.5% מכלל עובדי הכנסת - שיעור הגדול פי חמישה מזה הקיים בשירות המדינה. בשנה זו העסיקה הכנסת שתי קבוצות של עובדים בעלי סמל שכר למומחים: עובדים בתחום המחשוב ודוברים של ועדות הכנסת, כמפורט להלן.

מינהל הכנסת משתמש אפוא במתכונת להעסקת מומחים, לרבות טבלת השכר המשמשת לחישוב השכר, הרבה יותר מן המקובל בכלל שירות המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הנתונים האלה על מנכ"ל הכנסת לבחון, על יסוד העקרונות שנקבעו להעסקת עובדים באמצעות חוזי מומחים, אם מתכונת העסקה זו הולמת את מאפייני העובדים במינהל הכנסת המועסקים על פיה.

מכרז לאיוש משרות של דוברי ועדות הכנסת

בינואר 2010 החליטו מנכ"ל הכנסת ואגף משא"ן להקים מערך דוברות לכנסת, שבכללו שמונה משרות של דוברים לוועדות הכנסת. הדוברים גויסו במכרז פומבי שפרסמה הכנסת, ונקבע שהם יעבדו באגף בכיר לתקשורת, דוברות, הסברה וקשרי חוץ. על פי תיאור התפקיד במכרז, דובר ועדה מופקד על דברור ועדות הכנסת; מנהל את פורטל הוועדה; מדברר את דיוני המליאה, לרבות סיכום החוקים, השאילתות ונושאי הדיון שעלו במליאה והפצתם בכלי התקשורת ובפורטל הכנסת; וכותב תכנים לאתר האינטרנט (המרשתת) של הכנסת, על פי קביעת הממונה עליו.

1. במכרז הדוברים של הכנסת נקבעו כמה תנאי סף הנוגעים להשכלה ולניסיון: מבעלי השכלה תיכונית, שהיא ההשכלה המזערית להשתתפות במכרז, נדרש ניסיון מוכח של שלוש שנים או יותר בעבודה תקשורתית בתחום הדוברות או יחסי הציבור והיכרות מעמיקה עם עבודת הכנסת במשך שלוש שנים לפחות; מבעלי השכלה אקדמית ממוסד להשכלה גבוהה המוכר בישראל נדרש ניסיון מוכח של שנה אחת או יותר בעבודה תקשורתית בתחום הדוברות או יחסי הציבור והיכרות מעמיקה עם עבודת הכנסת במשך שנה אחת לפחות.

 תנאי ההעסקה שפורסמו במכרז היו בטווח הדרגות 19-16 בדירוג המינהלי. על פי אגף משא"ן, המשרה נקבעה ברמה זו כדי להגדיל את התחרות ו"לאפשר קליטת עובדים בעלי השכלה, הכשרה וניסיון מגוונים, כגון חרדים העוסקים בתחום, בוגרי גל"צ, אנשים העוסקים בעיתונות כתובה או משודרת וכיו"ב". באמצע מרץ 2010 הסתיים המכרז והתקבלו בו 11 מועמדים, מהם אחד ללא השכלה אקדמית. בספטמבר 2010 חתם מינהל הכנסת על חוזה מיוחד להעסקת עובד חיוני עם כל אחד מהדוברים שנבחרו במכרז הדוברים[[12]](#footnote-12). תנאי העסקתם נקבעו על פי דירוג השכר למומחים, כמפורט להלן.

2. על פי הוראות התקשי"ר, בדרגות 25-12 בדירוג המינהלי מדורגים עובדים המועסקים במינהל ובאמרכלות ובעלי מקצועות שאינם מדורגים בדירוג מקצועי[[13]](#footnote-13); דרישות ההשכלה במכרז פומבי למשרות המדורגות בדרגות 19-17 בדירוג המינהלי יהיו, בין השאר, תואר אקדמי או תעודת הנדסאי או טכנאי מוסמך.

לנוכח קביעת מינהל הכנסת שהשכלה אקדמית אינה תנאי סף להתמודדות במכרז למשרות הדוברים, היה עליו לקבוע טווח דרגות מתאים לתנאי הסף למשרות הדוברים על פי הוראות התקשי"ר.

3. יצוין כי אחד מתנאי הסף הנוגעים לניסיון המועמד - היכרות מעמיקה עם עבודת הכנסת - עשוי להעניק יתרון למועמדים שכבר עובדים במשכן הכנסת, כגון עוזרים פרלמנטריים לחברי כנסת, בעיקר לנוכח דרישות ההשכלה הנמוכות שנקבעו במכרז.

 נמצא כי כמה מהדוברים שנבחרו במכרז עבדו קודם לכן בכנסת או בסיעות הכנסת: דובר א שימש דובר של סיעה בכנסת, ולפני כן היה דובר של אחת המפלגות; דובר ב שימש יועץ מיוחד לחבר כנסת; ודובר ג שימש דובר של שני חברי כנסת וכן שימש עוזר פרלמנטרי של יו"ר מפלגה.

 מדברים שמסרה מנהלת אגף משא"ן במהלך הביקורת עולה כי במסגרת שיבוץ המועמדים למשרות הדוברים נבחנה סוגיית ניגוד העניינים, לרבות לעניין עיסוק קודם, ובכלל זה ניגוד העניינים של עוזרים פרלמנטריים לשעבר לחברי כנסת, והדבר נשקל בשיבוץ המועמדים שנבחרו. היא ציינה לדוגמה כי מועמד שנבחר לאיוש אחת משמונה המשרות ושימש עוזר פרלמנטרי ליו"ר ועדה של הכנסת טרם בחירתו שובץ לשמש דובר של ועדה אחרת. מתשובתו של מנכ"ל הכנסת עולה כי דברור ועדה פרלמנטרית מצריך בקיאות בעבודת הכנסת, וייתכן שאדם בעל ניסיון ובקיאות כזאת שאינו מצויד בתואר אקדמי הוא בעל יתרון מובהק על פני מועמד אקדמאי שיש לו ניסיון עשיר כדובר, אך אין לו היכרות עם הכנסת.

4. כאמור, תנאי העסקתם של הדוברים נקבעו על פי דירוג שכר של מומחים. לשם העסקת העובדים שנבחרו במתכונת העסקת מומחים נדרש כאמור קיומם של תנאים נוספים מצטברים, בהם מומחיות בתחום ייחודי שבו היצע העובדים בשוק העבודה קטן מן הביקוש.

 תשעה מעשרת המועמדים שהתקבלו היו בעלי תארים אקדמיים באחד או יותר מהתחומים האלה: תקשורת וניהול, מינהל עסקים, מדע המדינה והיסטוריה. על פי נתוני אגף משא"ן, למכרז ניגשו 119 מועמדים אשר עמדו בתנאי הסף, ולאחר הליך מיון, שכלל מבחנים, 24 מהם זומנו לוועדת בוחנים בכנסת. בסופו של התהליך התקבלו עשרה מהם לתפקיד (דובר נוסף התקבל אחר כך).

 ממספר המועמדים שעמדו בתנאי הסף אפשר להסיק כי היצע העובדים בתחום זה אינו קטן מהביקוש. כלומר, תנאי בסיסי להעסקה על פי חוזה מומחים - תחום מומחיות ייחודי שבו היצע העובדים בשוק העבודה קטן מן הביקוש - אינו מתקיים בעניין זה.

5. בינואר 2010, עת הוחלט להקים מערך דוברות, המליץ אגף משא"ן למנכ"ל הכנסת דאז על העסקת הדוברים שייקלטו במתכונת של שכר כולל. בעניין זה הסביר האגף כי העבודה בתפקיד זה חיונית ואין אפשרות מעשית להעסיק את מבצעה בתנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה, וכי מדובר ועדה, המשתייך למערך התקשורת של הכנסת, נדרש לעתים לעבוד בשעות שאינן שגרתיות ואינן מוגדרות מראש שעות עבודתו, לבצע את עבודתו מחוץ למשכן הכנסת, ולהתייצב לעבודתו בלי התראה מראש. כן הסביר אגף משא"ן כי למשרת דוברי ועדות נקבעו ארבע דרגות שכר, על בסיס חישוב הכולל רכיבי שכר, ובהם תוספת בגין שעות נוספות, וכי לאחר שהכנסת חישבה את השכר "נערכה בדיקה של תחשיבים אלה לצורך איתור סמל שכר מאלה הקיימים במערכת השכר של שירות המדינה... [ו]הוחלט כי עדיף שימוש בסמל קיים, המתאים ככל הניתן לשכר המחושב למשרה ולדרגות. בהתאם לכך הוחלט להשתמש בטבלת השכר הכולל בדירוג 964", דהיינו טבלת שכר למומחים בשירות המדינה, המועסקים במתכונת של שכר כולל. ביולי 2010 אישר מנכ"ל הכנסת דאז בחתימתו את העסקת הדוברים במתכונת של שכר כולל.

 לצורך הבהרת ההבדלים שבין שכר בדירוג המינהלי ובין שכר מומחים בכנסת מובאים בלוח 1 נתוני הכנסת על השכר בשנת 2014 (הסכומים מעוגלים):

לוח 1
נתונים על השכר

|  |  |
| --- | --- |
| **סוג הדירוג** | **טווח השכר לחודש, בש"ח** |
| דירוג מינהלי, דרגות 19-16 | 7,500-5,600 |
| מומחים\* | 29,000-9,900 |

\* סמל שכר 964 או 555. הסף העליון - 29,000 - הוא הסף השכיח בדירוג שכר זה. הטווח המלא של השכר הוא עד 57,000 ש"ח.

מינהל הכנסת השיב למשרד מבקר המדינה כי נקבע שדוברי הוועדות יועסקו במתכונת העסקה של עובד משרד חיוני, ונקבעו להם ארבע רמות שכר, על פי ארבע דרגות המשרה. עוד ציין מינהל הכנסת כי מאחר שאין בשירות המדינה טבלת רמות שכר למשרת דובר במתכונת העסקה של עובד משרד חיוני, פעל מינהל הכנסת להגדרת טבלת שכר. לדבריו, מסיבות טכניות ולשם הימנעות מהגדרת קוד שכר ייעודי במערכת השכר בעבור טבלה זו, נבחן מערך הקודים הקיים כדי למצוא קוד מתאים לשימוש, ולאחר בדיקה התברר כי קוד השכר של חוזה המומחים, ברמותיו הנמוכות, הוא המתאים ביותר לרמות השכר של משרת הדובר. לפיכך מטעמי נוחות בלבד בחר מינהל הכנסת להשתמש בקוד שכר זה.

✯

מינהל הכנסת קבע אפוא במכרז דרישות סף נמוכות שאינן כוללות דרישה לתואר אקדמי, וכן קבע שהמועמדים שייבחרו יועסקו על פי מודל העסקה של מומחים, אף שעל פי הוראות נש"ם, מאפייני התפקיד לא הצדיקו אימוץ של מתכונת העסקה חריגה זו. כך נוצר פער ניכר בין דרישות הסף במכרז ובין תנאי ההעסקה שנקבעו לעובדים שאיישו את המשרות בפועל.

אם מינהל הכנסת סבר שיש צורך בדוברים שמאפייניהם מצדיקים את העסקתם במתכונת ההעסקה של מומחים, היה עליו לקבוע דרישות סף מתאימות ולהביאן לידיעת מתמודדים בכוח במכרז שפרסם. הצבת דרישות כאלו מלכתחילה יכולה הייתה ללמד על מידת הבכירות של המשרה המוצעת ולהרחיב את מספר המועמדים שנתוני ההשכלה והניסיון שלהם גבוהים יותר.

עריכת מכרז תוך קביעת תנאי העסקה מוצעים שאינם מתאימים לתנאי סף שנקבעו ותוך אימוץ מודל העסקה שאינו הכרחי לאיוש המשרות, משקפת ליקוי בהליכי התכנון והיישום של המכרז.

מכסות ימי חופשה לעובדי מינהל הכנסת

1. לפי התקשי"ר, מכסת ימי החופשה לעובד מדינה המועסק במשרה מלאה היא כדלקמן: במשרדים שבהם נהוג שבוע עבודה של שישה ימים זכאי העובד ל-26 ימי חופשה בשנה; במשרדים שבהם נהוג שבוע עבודה של חמישה ימים זכאי העובד ל-22 ימי חופשה בשנה[[14]](#footnote-14). בכנסת אורך שבוע העבודה חמישה ימים. הפעילות השנתית של מליאת הכנסת נעשית בשני כנסים: כנס חורף, המתחיל אחרי סוכות ומסתיים לפני פסח, וכנס קיץ, המתחיל אחרי יום העצמאות ומסתיים בחודש אוגוסט.

אף ששבוע העבודה במינהל הכנסת אורך חמישה ימים, קבע מינהל הכנסת כי "עובדים מן המניין במשרה מלאה: זכאים ל-26 ימי חופשה", שהם מכסת ימי החופשה השנתית של עובד המדינה במשרד שבו נהוג שבוע עבודה של שישה ימים.

 נוסף על כך, עובד מינהל הכנסת זכאי לימי חופשה בתקופות הפגרה של הכנסת, אשר אינם נכללים במכסת ימי החופשה השנתית: עובד אשר השלים במועד תחילת הפגרה שישה חודשי העסקה בכנסת עד שלוש שנים זכאי לשישה ימי פגרת קיץ ולארבעה ימי פגרת פסח, ועובד אשר השלים במועד תחילת הפגרה שלוש שנות העסקה בכנסת או יותר זכאי ל-12 ימי פגרת קיץ ושמונה ימי פגרת פסח. הכנסת קבעה כי אפשר לנצל את ימי הפגרה בתקופת הפגרה בלבד, בתיאום עם הממונה ובכפוף לאישורו, ואין לצבור אותם.

 מנהלת אגף משא"ן מסרה למשרד מבקר המדינה כי "מאז ומתמיד קיימים בכנסת 26 ימי חופשה לעובד הכנסת וזאת כפי שהיה נהוג בשירות המדינה", וכי אם יו"ר הכנסת או מזכיר הכנסת קיבלו החלטה בעניין זה, הרי מדובר בהחלטה משנות השישים של המאה העשרים, והיא אינה מצויה באגף. לדבריה, ב-1974 החליט מזכיר הכנסת דאז כי עובדי הכנסת ימלאו את מכסת שעות העבודה שלהם בימים א'-ה' כדי להתאים את שעות העבודה לשעות פעילותה של מליאת הכנסת, וכי ביום ו' תבוצע רק עבודה חיונית. מנהלת האגף הדגישה כי שינוי זה לא הביא לידי קיצור שבוע העבודה בכנסת, אלא לידי חלוקה מחדש של שעות העבודה על פני ימות השבוע. עוד הדגישה מנהלת האגף כי שינוי זה נעשה בנפרד מהשינוי שנעשה בשירות המדינה בסוף שנות השמונים, שלפיו שירות המדינה עבר לשבוע עבודה של חמישה ימים ומספר שעות העבודה השבועיות הצטמצם.

מן האמור לעיל עולה כי אף שעובדי הכנסת הם עובדי המדינה, מכסת ימי החופשה השנתית שנקבעה להם גדולה ב-18% מזו שנקבעה לעובדי המדינה. מלבד זאת הם זכאים ל-20 ימי חופשה נוספים בפגרות, במגבלות שקבעה הכנסת. בסך הכול זכאי עובד מינהל הכנסת ל-46 ימי חופשה בשנה, יותר מכפליים מאלו שזכאי להם עובד המדינה.

2. אגף משא"ן מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת שמספר ימי החופשה של עובד מינהל הכנסת גדול מזה של עובדי המדינה האחרים בשל מספר שעות העבודה הגדול בכנסת בתקופת הכנסים. להלן יובהר כי טענה זו אינה מדויקת, ואין בה כדי להסביר את ימי החופשה הרבים של עובדי הכנסת.

 לפי התקשי"ר, מספר שעות העבודה השבועיות ביחידות המשרדיות בשירות המדינה הוא 42.5 בכל חודשי השנה. מכסת השעות השבועיות בכנסת, לעומת זאת, היא 44 בשני כנסי הכנסת
ו-35 בפגרות.

 לפי תקנון הכנסת, יו"ר הכנסת יקבע, לאחר התייעצות עם סגניו ובאישור ועדת הכנסת, את המועדים שבהם ייפתחו ויסתיימו כנסי הכנסת. על מועדי הכנסים - קיץ וחורף - מחליטה ועדת הכנסת. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על מועדי הכנסים של הכנסת בשנים 2013-2010: בשנת 2010 ארכו כנסי הכנסת שמונה חודשים וחצי בסך הכול, והפגרות ארכו שלושה חודשים וחצי; בשנת 2011 ארכו כנסי הכנסת שמונה חודשים בסך הכול, והפגרות ארכו ארבעה חודשים; בשנת 2012 ארכו כנסי הכנסת שישה חודשים בסך הכול, והפגרות ארכו גם הן שישה חודשים[[15]](#footnote-15); בשנת 2013 ארכו כנסי הכנסת שבעה חודשים וחצי בסך הכול, והפגרות ארכו ארבעה חודשים וחצי.

 על פי חישוב משוקלל של שעות העבודה השבועיות של עובדי מינהל הכנסת בשנים הללו, בשנת 2010 היה מספר שעות העבודה הממוצע לשבוע 41.4; בשנת 2011 - 41 שעות; בשנת 2012 - 39.5 שעות; ובשנת 2013 - 40.6 שעות.

 מחישובים שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי מספר שעות העבודה השבועיות של עובדי מינהל הכנסת (ללא שעות נוספות) קטן ב-7.5%-2% ממספר שעות העבודה השבועיות של עובדי שירות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על יו"ר הכנסת לבחון את הנתונים שהועלו בפרק זה בדבר הפער שבין זכויות עובדי המדינה ובין זכויות עובדי מינהל הכנסת בעניין ימי החופשה, ולהחליט, על סמך הנתונים האלה ודיני העבודה, אם לפעול לתיקון ההסדרים שנקבעו בנושא זה.

רכש טובין ושירותים

על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק חובת המכרזים), המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

לחובת קיום המכרז שלוש מטרות: יעילות - בעבור הרשות המינהלית, ולמעשה בעבור כלל הציבור; מניעת שחיתות ומשוא פנים; הענקת הזדמנות לכל פרט בחברה להתמודד על ההתקשרות החוזית עם הרשות המינהלית בתנאים של שוויון והגינות[[16]](#footnote-16).

על פי תקנות המכרזים, "גוף ציבורי יערוך מכרז, או פנייה פרטנית בעקבות מכרז מרכזי, באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי". בתקנות המכרזים נקבעו סוגי המכרזים שאפשר לבצע לצורך התקשרות משרד עם ספק וכן התנאים למתן פטור ממכרז. לפי תקנות המכרזים, "משרד" הוא גם "הכנסת", ו"השר", "החשב הכללי" ו"המנהל הכללי" לעניין הכנסת הם "יושב ראש הכנסת, וכן מזכיר הכנסת או המנהל הכללי של הכנסת, אם הוסמכו לכך בידי יושב ראש הכנסת".

לשם ניהול מערך ההתקשרויות של הממשלה ויחידות הסמך שלה קבע החשב הכללי במשרד האוצר הוראות לייזום תהליך הרכש וביצועו, והן כלולות בתכ"ם, המחייב את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך שלה. הוראות אלו מיועדות להבטיח ניהול תקין ויעיל של ההתקשרויות והרכש ובקרה שיטתית עליהם.

על פי תקנות המכרזים, מנהל כללי של משרד רשאי למנות למשרדו ועדת מכרזים אחת או יותר מבין חברי המשרד: המנהל הכללי של המשרד או נציגו יהיה יו"ר הוועדה, וחבריה יהיו, בין היתר, חשב המשרד או נציגו והיועץ המשפטי של המשרד או נציגו. על פי תקנה 10(ב) לתקנות המכרזים, עמדת היועץ המשפטי או נציגו בוועדה תכריע בעניינים משפטיים, ועמדת החשב או נציגו בוועדה תכריע בענייני תקציב. בעת הביקורת שימש מנהל חטיבת התפעול יו"ר ועדת המכרזים של הכנסת. על פי התקנות, על משרד למנות גם ועדת פטור משרדית[[17]](#footnote-17), שחבריה יהיו, בין היתר, המנהל הכללי של המשרד, חשב המשרד והיועץ המשפטי של המשרד.

מינהל הכנסת אינו כפוף כאמור לאגף התקציבים, לאגף החשב הכללי ולאגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, המשמשים מנגנוני בקרה ממשלתיים וממלאים תפקידים של קביעת מדיניות, הנחיה, פיקוח, בקרה ואף ביצוע בנושאים כגון תקצוב נכסי המדינה וניהולם. הצעת התקציב השנתי של הכנסת מגובשת בנפרד מתקציב המדינה, ועל פי תקנון הכנסת, יו"ר הכנסת מביא אותה לאישור ועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת הכספים. על ניהול הכספים של מינהל הכנסת ומשמר הכנסת מופקד חשב הכנסת, העומד בראש החשבות שלה. ככלל, הכנסת פועלת לפי התכ"ם, בשינויים המחויבים[[18]](#footnote-18).

על פי נתוני מינהל הכנסת, בשנת 2012 רכשה הכנסת, לרבות משמר הכנסת, מוצרים ושירותים
בכ-183 מיליון ש"ח מכ-900 ספקים, ובשנת 2013 היא רכשה מוצרים ושירותים בכ-179 מיליון ש"ח מכ-930 ספקים. מ-2012 מנהלת הכנסת את כספיה במערכת מרכב"ה[[19]](#footnote-19).

התקשרויות עם ספקים

תקנות המכרזים מפרטות סוגי התקשרויות של משרד בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים שאינן טעונות מכרז. התקשרות ששווייה אינו עולה על 50,000 ש"ח פטורה ממכרז, ואולם בכל תקופה רצופה של 12 חודשים לא יתקשר המשרד עם מתקשר מסוים בלא מכרז בסכום כולל העולה על 100,000 ש"ח (להלן - התקשרויות שאינן טעונות מכרז בשל שווי נמוך). על ביצוע התקשרויות ששוויין קטן מ-50,000 ש"ח מופקד מדור בכיר רכש ומחסנים. חשבות הכנסת מבקרת את ביצוע ההתקשרויות ואת אופן רישומן.

החשב הכללי במשרד האוצר קבע בהוראת תכ"ם מ-2009[[20]](#footnote-20) כי התקשרות חד-פעמית בשווי שאינו עולה על סכום של 50,000 ש"ח לא תהיה טעונה מכרז. עוד נקבע בהוראה האמורה כי "בכל תקופה רצופה של 12 חודשים לא יתקשר המשרד עם ספק מסוים ללא מכרז ביותר מהתקשרות אחת **באותו עניין** או אם הסיבה לפיצול היא הימנעות מעריכת מכרז; **הרחבה, הארכה** או התקשרות נוספת באותו עניין או בעניין אחר עם אותו ספק, אף אם היא אינה בתקופה רצופה של 12 חודשים, תהיה טעונה אישור ועדת המכרזים וסיווגה בהתאם לתח"ם [תקנות המכרזים]" (ההדגשות במקור). בתיקון להוראת תכ"ם האמורה מאפריל 2013[[21]](#footnote-21) נקבע כי התקשרויות נוספות עם ספק מסוים בסכום כולל של יותר מ-50,000 ש"ח בכל תקופה רצופה של 12 חודשים מחייבות אישור של ועדת המכרזים.

|  |  |
| --- | --- |
| 1. | נמצא כי בשנים 2013-2012 רכשה הכנסת מוצרים או שירותים משישה ספקים בסכום רכישות מצטבר לספק שעלה על 50,000 ש"ח, בלי שהביאה רכישות אלה לדיון לפני ועדת המכרזים; סכום הרכישות המצטבר מאחד הספקים אף עלה על 100,000 ש"ח. הרכישות הללו נרשמו במערכת מרכב"ה כהתקשרויות שאינן טעונות מכרז בשל שווי נמוך. השווי המצטבר של ההזמנות שהפנה מינהל הכנסת אל כל אחד מאותם ספקים היה 107,000-60,000 ש"ח. פיזור הרכישות על פני השנה והיקף הרכישות מלמדים שכל אחת מן ההתקשרויות האמורות הייתה התקשרות שנתית באותו עניין שנעשתה במנות. |

 נציג חשבות הכנסת מסר במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה כי ברכישות אלה הסתפקה הכנסת בהליך של בחינת הצעות מחיר של כמה ספקים. להלן הפרטים על אודות רכישות אלה:

 מהבדיקה ומתשובת מינהל הכנסת עולה כי בשנת 2012 רכשה הכנסת מספק א 12 פעמים שירותים מסוג מסוים בשווי כולל של כ-60,000 ש"ח, וב-2013 היא רכשה ממנו 9 פעמים שירותים כאלה בשווי כולל של כ-63,000 ש"ח נוספים; בשנת 2012 רכשה הכנסת מספק ב 18 פעמים שירותים מסוג מסוים בשווי של כ-63,000 ש"ח, וב-2013 היא רכשה ממנו 19 פעמים שירותים כאלה בשווי כולל של כ-86,000 ש"ח נוספים; בשנת 2013 רכשה הכנסת - מספק ג כמה פעמים שירותים מסוג מסוים בשווי של כ-107,000 ש"ח; מספק ד רכשה הכנסת כמה פעמים מוצרים מסוג מסוים בשווי של כ-88,000 ש"ח; מספק ה היא רכשה כמה פעמים שירותים מסוג מסוים בשווי של כ-95,000 ש"ח[[22]](#footnote-22); ומספק ו היא רכשה כמה פעמים שירותים מסוג מסוים בשווי של כ-88,000 ש"ח.

 הכנסת השיבה כי במקרה שבו מינהל הכנסת עשה כמה התקשרויות, אשר כל אחת מהן בוצעה בהליך תחרותי[[23]](#footnote-23) שעמד בפני עצמו וספק מסוים זכה ביותר מהליך תחרותי אחד, אך לא מדובר בהתקשרות המשך להליך מקוצר קודם, פרשנותה של הכנסת להוראת התכ"ם הנדונה היא שלא נדרשת פנייה לוועדת המכרזים, הגם שסכומן הכולל של ההתקשרויות עולה על 50,000 ש"ח, ובלבד שלא עלה על 100,000 ש"ח.

 עוד עלה מתשובת הכנסת שבנובמבר 2013 התברר לה שמערכת מרכב"ה אינה מתריעה כאשר היקף הרכישות מספק מסוים עולה על 50,000 ש"ח, ולכן היא ביקשה לתקן זאת. הכנסת ציינה בתשובתה כי במערכת ממוחשבת קודמת, ששימשה לניהול הכספים עד 2011, ניתנו התרעות כגון אלה.

הוראות תכ"ם מטילות מגבלות על עריכת התקשרויות חוזרות בשווי נמוך עם ספק מסוים, כאשר סכומן המצטבר עולה על 50,000 ש"ח. על פי אותן הוראות, ההתקשרויות האמורות של מינהל הכנסת - ב-2012 וב-2013 - היו טעונות אישור ועדת המכרזים, אף אם מדובר בהליך תחרותי שעמד בפני עצמו, כטענת מינהל הכנסת, ובעיקר משום שפיזור הרכישות על פני השנה והיקף הרכישות מלמדים שכל אחת מן ההתקשרויות האמורות הייתה התקשרות שנתית באותו עניין שנעשתה במנות. על מינהל הכנסת להקפיד לפעול על פי הוראות תכ"ם בכל התקשרויותיו.

2. הכנסת מתקשרת עם ספקים לשם קבלת שירותי הסעדה במשכן הכנסת, ושווי התקשרות כזאת הוא כ-4 מיליון ש"ח בשנה. בספטמבר 2011 החליטה ועדת המכרזים של הכנסת להאריך את ההתקשרות עם ספק ז, שבאותה העת נתן לה שירותי הסעדה, עד מרץ 2012. עוד החליטה הוועדה כי ייבחנו מתכונת ההתקשרות הנדרשת ואופן ביצוע ההליך לבחירת ספק ההסעדה. פרק הזמן שעמד אפוא לרשות מינהל הכנסת לשם קבלת שירותי הייעוץ, פרסום מכרז לשירותי הסעדה ובחירת הספק הזוכה היה אפוא כחצי שנה.

 אחר כך קיימה הכנסת הליך לבחירת יועץ לבחינת מערך שירותי ההסעדה במזנוני הכנסת, והוא נמשך זמן רב מן הצפוי. על פי מינהל הכנסת, בנסיבות העניין לא היה אפשר להשלים את הליך המכרז לבחירת ספק חדש עד מרץ 2012. על כן הציע המינהל לספק ז להמשיך בהתקשרות, אולם הוא סירב. לפיכך עלה הצורך בבחירת ספק לתקופת הביניים, עד בחירתו של ספק חדש.

 במרץ 2012 החליטה ועדת המכרזים להתקשר עם ספק חדש לתקופת ביניים ולפטור התקשרות זו ממכרז, לפי תקנה 3(28) לתקנות המכרזים, הקובעת כי התקשרות בנסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות את עשייתה ללא מכרז תהא פטורה ממכרז. בעקבות ההחלטה בחר מינהל הכנסת באחד משלושה ספקים בכוח שפנה אליהם לקבלת הצעות. המינהל החליט להתקשר עם הספק שנבחר למשך שבעה חודשים (עם אופציה להארכה) או עד בחירת ספק חדש במכרז - המוקדם בהם. שווי ההתקשרות הזאת בשנת 2012 היה כ-3.8 מיליון ש"ח.

 מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פעל במשך יותר משישה חודשים מראש לשם קיום המכרז העתידי, ומכלול של גורמים, שאינם תלויים בכנסת דווקא, בעיקר סירובו של ספק ז להמשיך את ההתקשרות בתנאים הקיימים, יצרו את המצב החריג שאליו נקלעה הכנסת.

לעניין זה יצוין כי מינהל הכנסת קבע בעצמו את תנאי ההתקשרויות הנוגעות לשירותי ההסעדה, לרבות ההתקשרות לקבלת שירותי ייעוץ, ואת לוחות הזמנים להתקשרויות אלו. המינהל גם קבע בהסכם ההתקשרות אופציה להארכת ההתקשרות, מתוך ידיעה שהספק רשאי לסרב לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הכנסת כי היה עליו לקבוע וליישם הסדרים אלו באופן שימנע את התוצאה הבלתי רצויה – החלטתה של ועדת המכרזים של הכנסת לפטור את ההתקשרות עם הספק החדש ממכרז על פי טענה של היעדר זמן להשלמת הליכי המכרז, ועל יסוד סעיף הפטור "נסיבות מיוחדות", הקבוע בתקנות המכרזים.

על מינהל הכנסת להקפיד לנהל התקשרויות עם ספקים באופן שיאפשר לקיים מכרז פומבי חדש כאשר הדבר נדרש.

בחינה ואישור של רכישות בתחום שירותי המחשוב

1. גורמי מינהל הכנסת העוסקים במיזמים של מחשוב הם אגף המחשוב וועדת מחשוב, שבראשה עומד מנכ"ל הכנסת וחברים בה מנהל חטיבת המידע, מנהל חטיבת התפעול, החשב, סגן קצין הכנסת לאבטחת מידע ומנהל אגף המחשוב[[24]](#footnote-24). ועדת המחשוב היא הקובעת את הצורך בביצוע מיזמי מחשוב בכל היקף. לאחר קביעת הצרכים ועדת המכרזים של הכנסת מוסמכת לאשר התקשרויות עם ספקים לצורך ביצוע מיזמי מחשוב, ובמקרים שפורטו בתקנות המכרזים - להמליץ לפני יו"ר הכנסת, המוסמך לאשרן.

 עד יולי 2013 השתייך אגף המחשוב לחטיבת התפעול במינהל הכנסת. ביולי 2013 הודיע מנכ"ל הכנסת לאגף משא"ן על החלטתו להכפיף את אגף המחשוב ללשכת המנכ"ל, וכעבור זמן מונה יועץ למנכ"ל בתחום המחשוב במשרת אמון. באפריל 2014 מונה ממלא מקום למנהל אגף מחשוב בכנסת.

2. בשנת 2006 פרסם מינהל הכנסת מכרז כדי לקבל הצעות למתן שירותי מחשוב בשיטת מיקור חוץ. על פי מסמכי ההתקשרות, הספק נדרש לספק, בין השאר, סל שירותים בסיסי - שירותי תפעול ותחזוקה של מערכות המחשוב, שירותי תמיכה ופתרונות טכניים למשתמשים במערכות אלה, הפעלת מערכת הדרכה והטמעה ופעולות נוספות - כל אלה תמורת תשלום חודשי קבוע. עוד היה על הספק לבצע, על פי בקשות הכנסת, "שינויים ושיפורים", שמשמעם "פיתוח של תוספות פונקציונליות למערכות המחשוב הקיימות, שינויים, שיפורים, הרחבות ופיתוח של מערכות מחשוב חדשות". נקבע כי התשלום תמורת שינויים ושיפורים יחושב על פי שעות עבודה עד מכסה שקבעה הכנסת (להלן - מאגר שעות). במסגרת מאגר השעות הייתה הכנסת רשאית לדרוש מהספק לבצע שינויים ושיפורים במערכת סנהדרין, שהיא מערכת ממוחשבת של הכנסת לניהול התהליכים הפרלמנטריים בה. במערכת זו מתועדים, בין השאר, דיוני המליאה ודיוני ועדות הכנסת, ומצויים בה פרוטוקולים של ישיבות המליאה, נתונים על נוכחות חברי הכנסת בדיונים, הצעות חוק והצעות לסדר, הצעות אי-אמון ושאילתות.

 על פי הסכם שחתמה הכנסת בפברואר 2007 עם החברה שנבחרה במכרז, תמורת אספקת סל השירותים הבסיסי היא התחייבה לשלם כ-633,000 ש"ח לחודש; ותמורת השינויים והשיפורים של מערכות המחשוב היא התחייבה לשלם לפי שעות עבודה ועד 6,000 שעות בשנה בעלות ממוצעת של 179.2 ש"ח לשעה, ובסך הכול כ-1.075 מיליון ש"ח בעבור ניצול מלוא מכסת השעות. סך התשלומים של הכנסת לספק בשנה בעבור סל השירותים הבסיסי ומאגר השעות היה עשוי להגיע אפוא לכ-8.7 מיליון ש"ח. בהסכם נקבע מנגנון לעדכון התמורה בעבור סל השירותים הבסיסי. התקשרות זו הייתה בעלת השווי הכספי הגדול ביותר מבין ההתקשרויות של הכנסת בשנים האלה (אם לא מביאים בחשבון התקשרויות לשם בינוי אגף חדש במשכן הכנסת).

 תקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם הייתה שלוש שנים ממרץ 2007. כמו כן נכתב בהסכם כי הכנסת לבדה תהיה רשאית להאריך את תקופת ההתקשרות לשתי תקופות נוספות של שנתיים כל אחת, על פי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנות המכרזים. עוד צוין בהסכם כי אם תוארך תקופת ההתקשרות יהיה הספק מחויב להמשיך במתן שירותי המחשוב על פי תנאי ההסכם והמפרט שבו, ותישמר לכנסת הזכות לבטל את ההסכם, כולו או מקצתו.

 כמו כן נכתב כי הכנסת רשאית להאריך את ההתקשרות לתקופת מעבר של שנה לכל היותר, כלומר לשנה שמינית בסך הכול. הארכת ההתקשרות עם הספק לתקופת מעבר זו נועדה לאפשר חפיפה בינו ובין הספק החדש שייבחר במכרז ולהבטיח את הרציפות של מתן השירותים לכנסת.

 בינואר 2010 הודיעה החברה שזכתה במכרז על מיזוגה עם חברה א, ועל פי בקשת שתי החברות, ההתקשרות הוסבה על שמה של חברה א, והדבר עוגן בתוספת ראשונה להסכם ההתקשרות.

אישור התקשרויות המשך

על פי תקנה 3 לתקנות המכרזים, "התקשרות המשך" היא התקשרות הנעשית להרחבת התקשרות ראשונה או להארכת התקשרות ראשונה שלא מכוח זכות ַבְּרֵרָה הנתונה למשרד בהסכם ההתקשרות הראשונה; התקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או בתנאים המיטיבים עם המזמין, בנסיבות שבהן שמירת האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות תיעשה באישור ועדת המכרזים או באישור ועדת פטור משרדית, על פי התנאים המפורטים בתקנה לעניין אישורים אלה, או באישור החשב הכללי או מי שהוא הסמיך לכך, בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו. ליו"ר הכנסת מסורה כאמור הסמכות הנתונה לחשב הכללי בכל הנוגע למשרדי הממשלה. הרחבת התקשרות ראשונה היא הגדלה של כמות הטובין, העבודה, המקרקעין או השירותים שיספק ספק מכוח התקשרות ראשונה.

במסגרת התקשרות הכנסת עם חברה א, שסיפקה לכנסת שירותי מחשוב מאז 2010 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, הגישה ועדת המכרזים של הכנסת ליו"ר הכנסת כמה בקשות לאישור התקשרות המשך עם ספק זה ללא מכרז, לפי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות המכרזים - התקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או בתנאים המיטיבים עם המזמין בנסיבות שבהן שמירת האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות, הנעשית בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים ומצריכה את קבלת אישורו של החשב הכללי, ובכנסת - יו"ר הכנסת.

בדיקת ארבע בקשות כאלה העלתה כי לגבי כל בקשה הגישה הוועדה ליו"ר הכנסת מסמך ובו פרטי התקשרות ההמשך ופרוטוקול של ועדת המכרזים, על נספחיו, ובו המלצתה. ככלל, במסמכי הבקשות לא ציינה הוועדה מהו שווי ההתקשרות הכולל עם הספק המסוים באותו העניין עד מועד הפנייה. כמו כן בשלוש מארבע הבקשות לא צוינו בבירור הנסיבות המיוחדות והטעמים המיוחדים שבגינם נדרש האישור המיוחד, כאמור בתקנה 3 לתקנות המכרזים. למרות חסרונו של המידע הזה, שנדרש לשם קבלת החלטה, יו"ר הכנסת אישר התקשרויות המשך על יסוד ארבע הבקשות הללו, כמפורט להלן.

לשם השוואה נבדק המידע שמבקש אגף החשב הכללי במשרד האוצר להגיש לו בנסיבות דומות. במסמך ממרץ 2013 פירט אגף החשב הכללי את האופן שבו יש להעביר לאישור החשב הכללי בקשות לפטור של התקשרויות המשך ממכרז ואת הנתונים שיש לצרף לבקשה, בהם שווי ההתקשרות (בש"ח, כולל מע"ם); פרטים על ההתקשרות המקורית והדרך שבה נעשתה; פניות קודמות לוועדת הפטור; שווי ההתקשרות הכולל עם הספק המסוים באותו העניין עד מועד הפנייה; נימוק הצורך של המשרד בספק המסוים ובשירות המסוים, לרבות נימוקים מיוחדים; נימוקים מדוע אין לצאת במכרז בעת הזאת; תוצאות בחינת קיומם של ספקים נוספים. הנחיה זו מיועדת להבטיח שלפני החשב הכללי יובא מלוא המידע הנחוץ לקבלת החלטה אם לאשר פטור ממכרז להתקשרויות המשך.

1. באפריל 2010 הוגשה ליו"ר הכנסת בקשה לאשר התקשרות המשך בשווי כולל של כ-2 מיליון ש"ח (ללא מע"ם). בבקשה לא צוין מהו שווי ההתקשרות הכולל עם הספק המסוים באותו העניין עד מועד הפנייה ומהו השווי הכולל של התקשרות ההמשך (בש"ח, כולל מע"ם). כמו כן לא צוינו הנסיבות המיוחדות והטעמים המיוחדים. לטופס צורף פרוטוקול מפורט מדיון ועדת המכרזים, הנפרש על פני יותר מעשרה עמודים, שבו תועדו חילופי הדברים בין חברי הוועדה. הפרוטוקול לא שיקף בבירור את מלוא המידע הנדרש כאמור.

2. באפריל 2012 הוגשה ליו"ר הכנסת בקשה להתקשרות המשך בגין הרחבות ההתקשרות בסכומים האלה: 335,590 ש"ח, 36,227 דולר אמריקני, 12,421 דולר אמריקני (בעבור תחזוקה שנתית) ו-21,000 ש"ח (עלות חודשית מסוימת ללא ציון מספר החודשים לתשלום). במסמך הבקשה לא צוין מהו השווי הכולל של התקשרות ההמשך וכיצד לחשב את התוספת הנקובה בדולר אמריקני. בטופס הבקשה נרשמה הפניה לפרוטוקול ועדת המכרזים, ובו נמצאו הסברים והבהרות שנתנו משתתפי הישיבה, בהם מנהל אגף המחשוב, שאלות שהציגו המשתתפים ושווי התקשרות ההמשך.

 בהחלטת הוועדה, בשני פרוטוקולים מדיוניה שצורפו להחלטה ובטופס הבקשה שהוגש ליו"ר הכנסת לא נרשמו שווי ההתקשרות הכולל עם הספק המסוים עד מועד הפנייה. בטופס הבקשה ובהחלטת הוועדה לא נרשם מהן הנסיבות המיוחדות והטעמים המיוחדים לאישור התקשרות ההמשך. אמנם באחד הפרוטוקולים נרשמו הסבריו של נציג אגף המחשוב, שהוא הגורם המקצועי, והשגה של אחד מחברי הוועדה, ובפרוטוקול האחר הובאו הסברים נוספים של נציג אגף המחשוב, אולם לא נרשם בבירור מהי מסקנת הוועדה בדבר הנסיבות והטעמים המיוחדים המצדיקים את התקשרות ההמשך.

3. בדצמבר 2013 הגישה ועדת המכרזים ליו"ר הכנסת בקשה נוספת להתקשרות המשך בשווי 6.5 מיליון ש"ח. בטופס הבקשה לא צוינו שווי ההתקשרות הכולל עם החברה עד אותה העת והנסיבות והטעמים המיוחדים כאמור. לטופס צורפו כמה מסמכים, ובהם שני פרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים וסיכום ישיבה מקדמית. גם בסיכום של כל פרוטוקול, שבו נרשמו החלטות ועדת המכרזים, לא צוינו הטעמים והנסיבות לבקשה. מן הסיכום לישיבה המקדמית עולה סיבה לבקשה: תוקף ההתקשרות עם חברה א עומד לפוג בתוך חודשיים, והכנסת עדיין לא סיימה את הכנתו של מכרז לבחירת ספק חדש.

4. ביוני 2014, במהלך הביקורת, הוגשה ליו"ר הכנסת בקשה להתקשרות המשך ששווייה 6.4 מיליון ש"ח. בבקשה זו צוין השווי הכולל של התקשרות ההמשך, ובמסמכים שצורפו לבקשה צוינו הנסיבות והטעמים המיוחדים המצדיקים את התקשרות ההמשך. גם במסמכי בקשה זו לא צוין שווי ההתקשרות הכולל עד מועד הפנייה.

מינהל הכנסת מסר למשרד מבקר המדינה כי פניות כאלה ליו"ר הכנסת נעשות בהליך מותווה וסדור, וכי מצורפים אליהן פרוטוקולים של ועדת המכרזים ובהם הרקע לבקשה, השיקולים שנבחנו, עמדות הגורמים השונים בכנסת, עיקרי הדיון, המלצות הוועדה והנמקותיה.

כן ציין מינהל הכנסת כי הוא ער לחשיבותה של העברת הנתונים ליו"ר הכנסת בעת הגשת הבקשות לאישור, ולכן יפעל לגיבוש נוהל כתוב בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הכנסת כי צירוף פרוטוקול מפורט מדיון ועדת המכרזים, הנפרש לעתים על פני עשרה עמודים ויותר, שבהם מתועדים חילופי דברים בין חברי הוועדה, או צירוף מסמכים שונים, שבכל אחד מהם מידע חלקי, אין בהם כדי למלא את החובה הבסיסית לכלול בכל בקשה כזאת, המוגשת ליו"ר הכנסת, מידע ברור וממצה: שווי ההתקשרות הכולל עם הספק עד מועד הפנייה; השווי הכולל של התקשרות ההמשך ללא מכרז שלגביה מוגשת הבקשה; הנסיבות והטעמים המיוחדים המצדיקים את המשך ההתקשרות ללא מכרז. מידע זה לא הובא במלואו בבקשות שפורטו בפרק זה.

על ועדת המכרזים של הכנסת להקפיד לציין בבקשות לאישור התקשרות המשך ללא מכרז המוגשות ליו"ר הכנסת את כל הנתונים הדרושים לו לקבלת החלטה באופן ברור וממצה. על יו"ר הכנסת לאשר התקשרות ללא מכרז רק על סמך מידע מלא ומפורט.

שינויים בהתקשרות לרכישת שירותי מחשוב

התקשרות משרד בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז כאמור אם היא "התקשרות המשך" בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או בתנאים המיטיבים עם המזמין ובנסיבות שבהן שמירת האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות. התקשרות כזאת טעונה אישור של ועדת מכרזים או של ועדת פטור משרדית, ובתנאים מסוימים נדרש לכך אישור החשב הכללי "בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו". בכנסת ניתנה סמכות החשב הכללי ליו"ר הכנסת.

1. בינואר 2010 הודיעה כאמור החברה שזכתה במכרז על מיזוגה עם חברה א, ועל פי בקשת שתי החברות, הוסבה ההתקשרות על שמה של חברה א, והדבר עוגן בתוספת ראשונה להסכם ההתקשרות. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, חתמה הכנסת על כמה התקשרויות המשך עם חברה א. על פי מסמכי ההתקשרויות האלה, ההתקשרות עם החברה הורחבה והוטלו עליה משימות נוספות תמורת תשלומים נוספים. בלוח 2 מוצגות התקשרויות ההמשך של הכנסת עם חברה א עד יוני 2014.

לוח 2
התקשרויות המשך עם חברה א

| **מהות השירות או הטובין** | **מועד ההתקשרות** | **המחיר הנקוב בתוספת להסכם באלפי ש"ח (מעוגל ולא כולל מע"ם)** |
| --- | --- | --- |
| **תוספת שנייה להסכם**: מיזם של מערכת אישורי כניסה לכנסת | מרץ 2010  | 536  |
| **תוספת שלישית להסכם**: אפיון-על(1) למיזם סנהדרין החדשה ולאתר המרשתת; רכישת תכנה | יוני 2011 | 2,055  |
| **תוספת רביעית להסכם**: הארכת התקשרות בארבע שנים; הרחבת ההתקשרות לצורך ביצוע מיזם DRP(2) | מאי 2012 | 923 |
| **תוספת חמישית להסכם**: ארכיטקטורה של מיזם סנהדרין החדשה (ראו להלן) ואפיון מפורט של המיזם; ליווי מקצועי של מנתח מערכות | אוקטובר 2012 | 432 (3) |
| **תוספת שישית להסכם**: אפיון מפורט ושכתוב של מערכת סנהדרין | אפריל 2013 | 5,434  |
| **תוספת שביעית להסכם**: הארכת ההתקשרות עם החברה בחמישה חודשים (לרבות 4,000 שעות לביצוע שינויים ושיפורים) | ינואר 2014 | 4,753 (4) |
| **תוספת שמינית להסכם**: תוספת 2,000 שעות לביצוע שינויים ושיפורים; אחסון שרתים(5); הארכת ההתקשרות בכחצי שנה  | יוני 2014 | 6,389 (6) |
| **סך התקשרויות ההמשך וההרחבות של ההתקשרות הראשונה** |  | **20,522**  |

1. על פי נוהל מפת"ח - מתודולוגית פיתוח ותחזוקה לטכנולוגיית המידע, "אפיון" מיועד ליצור הסכמה ברורה בארגון לגבי מטרות מערכת המחשוב, מהותה וגודלה. הוא משמש בסיס למפרט לצורך פנייה לספקים; "אפיון-על" הוא השלב הראשון של אפיון המערכת, ש"בו מתבצע מעבר רוחבי על פני כל רכיבי עץ המערכת ואפיון ראשוני שלהם".

2. מיזם התאוששות מאסון - בניית אתר נוסף המשמש אתר חלופי לאתר של הכנסת לתשתיות ולמערכות המחשוב.

3. 3,073,000 ש"ח נוספים שאושרו בתוספת זו בוטלו או לא מומשו בשלב מאוחר יותר (ראו להלן).

4. 730,000 ש"ח מסכום זה בעבור שינויים ושיפורים במערכות המחשוב, והשאר בעבור סל השירותים הבסיסי.

5. אחסון שרתים באתר חלופי לצורך מיזם DRP.

6. מהם כ-560,000 ש"ח (ללא מע"ם) בעבור שינויים ושיפורים במערכות המחשוב.

 ההתקשרות על פי החוזה נמשכה כשבע שנים, מפברואר 2007 ועד פברואר 2014: תחילה נעשתה התקשרות לשלוש שנים, ולאחריהן מומשה האופציה שניתנה בחוזה להאריך את ההתקשרות בארבע שנים. השווי המרבי של ההתקשרות לתקופה זו (כפי שעולה מהסכם ההתקשרות; בלי הצמדה למדד, מע"ם ועדכון של מחיר התמורה) היה כאמור כ-7.5 מיליון ש"ח לשבע שנים[[25]](#footnote-25) בעבור שינויים ושיפורים במערכות המחשוב וכ-61 מיליון ש"ח לשבע שנים בעבור סל שירותים בסיסי.

נמצא כי לאחר תקופת התקשרות ממושכת זו האריך מינהל הכנסת את ההתקשרות בשנה נוספת מעבר לתקופת ההתקשרות שנעשתה על פי החוזה (לרבות האופציות שנקבעו בו), כיוון שבתום שבע השנים עדיין לא בחרה הכנסת בספק חדש. באותה שנה הוא רכש מן החברה שירותים בשווי של 11.1 מיליון ש"ח (ראו התוספת השביעית והתוספת השמינית להסכם בלוח 2).

 מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כשנה וחצי לפני תום תקופת האופציה להארכת ההתקשרות הוא החל להיערך למכרז חדש. לדבריו, נוכח מורכבותו של ההליך והשירותים שביקש לרכוש באמצעות ההתקשרות החדשה פעלה הכנסת להתקשרות עם יועץ חיצוני אשר יסייע, בין השאר, באפיון הצרכים והדרישות של יחידות מינהל הכנסת, בהכנת מסמכי המכרז, בליווי הליך בחינת ההצעות ובבחירת הספק הזוכה. הוא הוסיף כי הליך בחירת היועץ נמשך זמן רב מן הצפוי, ולכן התעכב הליך הכנת המכרז.

הכנסת לא פרסמה אפוא מכרז בעוד מועד כדי לבחור ספק חדש של שירותי מחשוב. רק באפריל 2014, כחודשיים לאחר סיום ההתקשרות עם חברה א על פי החוזה, פרסמה הכנסת מכרז חדש להתקשרות עם ספק לשם קבלת שירותי מחשוב במיקור חוץ, ובדצמבר 2014 היא בחרה בשני ספקים חדשים.

2. על פי החוזה שחתמה הכנסת עם חברה א, החברה התחייבה לספק סל שירותים בסיסי וכן "שינויים ושיפורים" במערכות המחשוב הקיימות, לרבות פיתוח של מערכות מחשוב חדשות. כמו כן נכתב בחוזה כי: ידוע לספק שקיימת תכנית לביצוע שינויי מערכת, והוא מתחייב להיערך לכך; תכנית זו היא משוערת ולא מחויבת, עשויים לחול בה שינויים קיצוניים, והכנסת רשאית לבטל את כולה או מקצתה, הכול לפי שיקול דעתה הבלעדי, תקציבה וסדר העדיפויות שייקבע; הכנסת תשקול אם להקצות "בנק שעות ייעודי" לשדרוג מערכת סנהדרין. בחוזה נקבעו התמורה שתשלם הכנסת בעד סל השירותים הבסיסי, היקף מאגר השעות השנתי לשינויים ולשיפורים וכן התמורה השנתית בגין הניצול של מלוא מכסת השעות.

נמצא כי בחוזה לא נקבע ההיקף של "בנק שעות ייעודי" לצורך שדרוג מערכת סנהדרין", ואף לא הובאה כל הערכה בדבר היקף השעות וכן לא הוגבלה התמורה המרבית בעד שעות אלה.

 מהחוזה עם חברה א עולה כי הכנסת התחייבה לשלם תמורת שינויים ושיפורים, על פי מכסת שעות העבודה לצורך זה, עד כ-8.7 מיליון ש"ח במהלך שמונה שנים[[26]](#footnote-26).

נמצא כי מינהל הכנסת חרג מהתמורה המרבית שנקבעה בחוזה ושילם לחברה א כ-19.4 מיליון ש"ח בעבור שינויים ושיפורים[[27]](#footnote-27), סכום הגדול פי שניים ויותר מן הסכום העולה מן החוזה.

 הכנסת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הפער הכספי בין הסכום העולה מן החוזה ובין הסכום ששולם בפועל לחברה א בעבור שינויים ושיפורים נובע בעיקר משימושה ב"בנק השעות הייעודי" לשם שדרוג מערכת סנהדרין.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הכנסת כי קביעת הסדר של "בנק שעות ייעודי" לעבודות הנוגעות לאחת ממערכות המחשוב שלו בלי להגדיר בחוזה את היקף שעות העבודה והתמורה בעדן, או לפחות לציין הערכה כללית בעניין זה, וניצולו הנרחב של ההסדר האמור, כפי שעולה מתשובת הכנסת, אינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין. הערה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה של"בנק השעות הייעודי" האמור לא ניתן ביטוי ברור ומוגדר בכלל המסמכים שנכללו במכרז שעל פיו בוצעה ההתקשרות. על מינהל הכנסת להקפיד לפרט במכרזים את היקף השירותים הנכללים בהם.

התקשרות המשך לביצוע מיזמים חדשים

התנאי הראשון לתחולתה של הוראת הפטור הוא שההתקשרות מהווה המשך להתקשרות ראשונה, דהיינו חייבת להתקיים זיקה בין ההתקשרות הראשונה, שנעשתה בעקבות מכרז, ובין ההתקשרות השנייה, שלגביה מתבקש פטור ממכרז, באופן שניתן לומר כי ההתקשרות השנייה מהווה את המשכה של ההתקשרות הראשונה, ואינה מהווה התקשרות שונה ונפרדת. לפי התנאי השני, התקשרות המשך ללא מכרז אפשרית רק בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון או יעילות. נטל ההוכחה כי תנאים אלה אכן מתקיימים בנסיבות העניין מוטל על כתפי הרשות, ולצורך כך אין די בטענה סתמית ולכן היא נדרשת להראות שהיא בחנה את הסוגיה בחינה של ממש וההחלטה מבוססת על תשתית עובדתית מהימנה[[28]](#footnote-28). על פי תקנות המכרזים, התקשרות למימוש זכות ברירה הכלולה בחוזה טעונה את אישור ועדת המכרזים.

1. באפריל 2010 המליצה ועדת המכרזים ליו"ר הכנסת לאשר התקשרות המשך עם חברה א לצורך רכישת תכנה מסוימת וכן לצורך התחלת ביצועם של שני מיזמים חדשים: שלב א של פיתוח מערכת סנהדרין החדשה, אשר נועדה להחליף את מערכת סנהדרין הקיימת; אפיון-על של פיתוח אתר אינטרנט (מרשתת) חדש לכנסת. בהמשך נחתמה, על סמך ההמלצה הזאת, התוספת השלישית, כמפורט בלוח 2. מפרוטוקול דיון של ועדת המכרזים ממרץ 2010 עולה כי בהתקשרות ההמשך הזאת חרגה הכנסת במידה מסוימת מתנאי ההסכם הן לגבי השימוש במאגר השעות והן לגבי מימוש האופציה שניתנה לה להארכת ההסכם. להלן הפרטים:

א. נציג אגף מחשוב הסביר בדיון האמור כי פיתוח אתר המרשתת החדש של הכנסת הוא מיזם חדש, ומלכתחילה לא היה בכוונת הכנסת להכלילו בהסכם ההתקשרות המקורי, וכי ביצוע מיזם זה ידרוש שעות עבודה נוספות רבות של החברה. על שאלת נציגת הלשכה המשפטית בדיון, מהו היתרון של חברה א בהקמת אתר מרשתת חדש, השיב נציג אגף מחשוב כי לחברה יש ניסיון רב בתחום.

 מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חלק הארי של המיזם לפיתוח אתר המרשתת בוצע באמצעות מאגר השעות שנקבע בחוזה ההתקשרות, והתקשרות ההמשך נעשתה רק לשם אפיון-על של המיזם.

נמצא כי ועדת המכרזים קיבלה את החלטתה בנושא בלא שהובא בפניה מידע ממשי ומלא כגון ייחודיות הניסיון של החברה אל מול ניסיונם של ספקים בכוח של השירות הזה. חברי ועדת המכרזים מצדם לא הציגו שאלות נוספות בעניין הטעמים שבקיום ההתקשרות לביצוע המיזם עם חברה זו דווקא.

ב. אשר למיזם סנהדרין החדשה הוסבר בדיון ועדת המכרזים שהוא צפוי להימשך כשלוש שנים וחצי, ומכאן שיש להאריך את ההתקשרות עם חברה א בארבע שנים, ולא בשנתיים בלבד, שבסיומן תיבחן האופציה להאריכה בשנתיים נוספות, על פי תנאי ההסכם. בעקבות דרישת יו"ר הוועדה לאפשר לכנסת "לנצל את האופציה [זכות הַבְּרֵרָה] לארבע שנים", הציעה נציגת הלשכה המשפטית לקבוע "תחנה מסוימת של שיקול דעת" בתום השנתיים הראשונות, ועל סמך הצעה זו החליטה הוועדה להמליץ לפני יו"ר הכנסת להרחיב את ההתקשרות עם חברה א לצורך ביצוע המיזם. יו"ר הכנסת אישר את הרחבת ההתקשרות, ובמאי 2010 הודיעו מנכ"ל הכנסת והחשב לחברה כי ההתקשרות תוארך עד סוף פברואר 2014, וכי בסוף דצמבר 2011 יובא נושא ההתקשרות, ובכלל זה דוח המפרט את אופן ביצועה, לדיון של ועדת המכרזים כדי שתכריע אם להמשיך בהתקשרות.

 כעבור שלושה חודשים מתום השנתיים הראשונות להתקשרות על יסוד זכות הַבְּרֵרָה, במרץ 2012, דנה ועדת המכרזים בבקשת אגף מחשוב לאשר התקשרות המשך נוספת עם החברה. נציגת היועץ המשפטי לכנסת הזכירה לחברי הוועדה את החלטת הוועדה האמורה, שלפיה היה צורך לדון בהמשך ההתקשרות עם החברה על סמך הדוח המפרט את אופן ביצועה של ההתקשרות במשך שנתיים. לאחר חילופי דברים שבהם הוסבר שוועדת המחשוב כבר דנה בדוח הזה הסכימה הנציגה שלא לדון בנושא, וועדת המכרזים אשררה את ההחלטה הקודמת להמשיך את ההתקשרות עד פברואר 2014 על יסוד זכות הַבְּרֵרָה.

בדיקה בפרוטוקולים של ועדת המחשוב העלתה שבשונה מהכתוב בפרוטוקול ועדת המכרזים, ועדת המחשוב לא דנה בהמשך ההתקשרות על בסיס דוח של החברה בדבר אופן ביצוע ההתקשרות ולא קיבלה החלטה בדבר המשך ההתקשרות.

מן האמור לעיל עולה כי ועדת המכרזים המליצה לאשר את המשך ההתקשרות עם החברה לארבע שנים ברציפות, אף שהדבר היה כרוך בחריגה מתנאי ההסכם עם החברה בדבר הארכת ההתקשרות. הוועדה קבעה שחריגה זו מתנאי ההסכם תתקיים בתנאי שבתום השנתיים הראשונות להארכת ההתקשרות - בסוף שנת 2011 - יוצג לה דוח המפרט את אופן ביצוע ההתקשרות על ידי החברה, והיא תוכל להסתמך עליו בבואה להחליט אם להמשיך את ההתקשרות שנתיים נוספות. ואולם נמצא כי בפועל הוועדה המליצה על המשך ההתקשרות בלא שעמדה על התנאי שקבעה - קבלת דוח על אופן ביצוע ההתקשרות וקבלת החלטה על המשך ההתקשרות על פי המסקנות שיעלו ממנו.

2. את התקשרות ההמשך על פי התוספת השלישית להסכם אישר יו"ר הכנסת על יסוד המלצת ועדת המכרזים של הכנסת והוראות תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות המכרזים, המאפשרת התקשרות המשך ללא מכרז בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או בתנאים המיטיבים עם המזמין בנסיבות שבהן שמירת האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות. בדיון ועדת המכרזים בעניין התקשרות ההמשך הזאת הועלה נימוק מרכזי לצורך בהתקשרות - פיתוח מיזמים, בהם מערכת סנהדרין החדשה ואתר מרשתת חדש. שיקולים של חיסכון ויעילות לא עמדו, על פי הפרוטוקול, בבסיס ההחלטה להמליץ על התקשרות ההמשך.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ועדת המכרזים פעלה לאיסוף כלל הנתונים הנדרשים מהגורם המקצועי, בחנה את ההיקפים והעלויות, לרבות החיסכון שברכישת ההתקשרות במסגרת של התקשרות המשך, משך הזמן לביצוע השירותים, היעילות והיתרונות שבביצועם באמצעות חברה א, ובכלל זה יכולתה להטמיע את המערכת במסגרת פעילותה השוטפת בארגון, הצורך בשמירה על אחידות, האבחנה בין פרויקט גנרי לפרויקט שביסודו פיתוח מערכת ייעודית וכיו"ב. הוא הוסיף שלאחר בחינת מכלול השיקולים האלה גיבשה הוועדה באופן מושכל את המלצתה והעבירה אותה ליו"ר הכנסת.

ועדת המכרזים המליצה ליו"ר הכנסת לאשר התקשרות המשך עם חברה א ללא מכרז, בלא שהציגה בהמלצתה לפניו נסיבות ברורות שבהן שמירת האחידות נדרשת מטעמי יעילות וחיסכון, כנדרש בתקנת חובת המכרזים האמורה.

שינוי מהותי במיזם הנוגע למערכת סנהדרין

כאמור, בשנות ההתקשרות של מינהל הכנסת עם חברה א הורחבה ההתקשרות עמה, בין השאר לשם פיתוח מיזם סנהדרין החדשה. מערכת סנהדרין מיועדת כאמור לניהול התהליכים הפרלמנטריים בכנסת, לרבות דיוני המליאה ודיוני ועדות הכנסת, ומצויים בה פרוטוקולים של ישיבות המליאה, נתונים על נוכחות של חברי הכנסת בדיונים, הצעות חוק והצעות לסדר, הצעות אי-אמון ושאילתות. לדברי מינהל הכנסת, מערכת זו חיונית לניהול תקין של הפעילות הפרלמנטרית בכנסת.

התקשרויות לשם ביצוע מיזמים של מחשוב בכנסת מנוהלות כאמור בידי אגף מחשוב וועדת מחשוב. ועדת המכרזים מופקדת על בחינה ואישור של בקשות לפרסם מכרז או להתקשר עם ספק, ובמקרים מסוימים, שפורטו לעיל, ההחלטה אם לאשר את ההתקשרות מסורה ליו"ר הכנסת.

בשנים 2014-2011 חל שינוי מהותי בתכניות הכנסת לפיתוח מערכת סנהדרין החדשה. להלן הפרטים:

1. ביוני 2011 נחתמה כאמור תוספת שלישית להסכם ההתקשרות בין הכנסת ובין חברה א, בין השאר לצורך אפיון-על של מערכת סנהדרין החדשה. החלטת ועדת המכרזים להמליץ על כך התבססה על תמונת מצב שהציג אגף המחשוב, ולפיה מערכת סנהדרין הקיימת מבוססת על טכנולוגיות ישנות ורכיבי תשתית שאי-אפשר עוד לתמוך בהם. עוד הוסבר כי המשך תחזוקת המערכת הקיימת כרוך בסיכון עבודת הכנסת, עד כדי קריסתה של המערכת הממוחשבת. באוגוסט 2012 דנה ועדת המכרזים בבקשה להתקשרות המשך עם החברה לצורך ביצוע שלב נוסף במיזם סנהדרין החדשה - אפיון מפורט של המערכת. על פי המלצת הוועדה, אישר יו"ר הכנסת את הבקשה.

2. באוקטובר 2012 - ינואר 2013 פעלה בכנסת מינהלה לקידום ובקרה של מיזם סנהדרין החדשה. בראש המינהלה עמד מנהל חטיבת המידע, ובין חבריה היו מנהל חטיבת התפעול ונציגי אגף המחשוב. המינהלה קיימה דיונים על שלבים שונים של המיזם, האחרון שבהם בינואר 2013. במרץ 2013 הועלה כי חל עיכוב ניכר בהשלמת שלב מסוים באפיון המפורט של המערכת, שהיה באחריות אחת מיחידות הכנסת. באפריל 2013, כחצי שנה לאחר שוועדת המכרזים החליטה לכלול בהסכם עם חברה א אפיון מפורט של מערכת חדשה זו, דנה ועדת המכרזים בבקשה להפסיק את האפיון המפורט לצורך פיתוח מערכת סנהדרין החדשה, ותחת זאת להמליץ ליו"ר הכנסת על שדרוג מערכת סנהדרין הקיימת. ועדת המכרזים המליצה ליו"ר הכנסת לאשר את השינוי בהתקשרות עם החברה לצורך הכנת אפיון מפורט למיזם שדרוג של מערכת סנהדרין הקיימת.

3. בפברואר 2014, עשרה חודשים לאחר שיו"ר הכנסת אישר את התקשרות ההמשך לצורך שדרוג מערכת סנהדרין הקיימת, כתבו שני חברי ועדת המכרזים - חשב המשרד ונציגת היועץ המשפטי - וכן עוזר המנכ"ל לענייני מחשוב את השגותיהם על מיזם זה: "לאחרונה נמסר על ידי אגף המחשוב כי תכולת הפרויקט [שדרוג מערכת סנהדרין הקיימת] כפי שהוגדרה במסגרת מסמכי ההתקשרות אינה כוללת את כל האלמנטים הנדרשים לצורך עלייתו לאוויר של [ה]פרויקט... ועל כן הפרויקט במתכונתו הנוכחית אינו מעמיד לרשות הכנסת מערכת שמישה ומתפקדת, וזאת בניגוד למה שהוצג לגורמים הרלוונטיים בכנסת בעת קבלת ההחלטה על ההתקשרות עם [חברה א]. על מנת שהכנסת תוכל לעשות שימוש במערכת יש לרכוש שירותים נוספים אשר עלותם מסתכמת בכ-4 מלש"ח. בנוסף, נמסר על ידי אגף המחשוב כי, ביצוען של עבודות אלה ידחה את השלמת הפרויקט בשנה נוספת לכל הפחות, כך שהצפי לסיום פרויקט שיכתוב הסנהדרין הינו סוף שנת 2015".

עוד כתבו בעלי התפקידים הללו: "נמסר כעת, לראשונה, על ידי עובדי אגף המחשוב כי לא ניתן יהיה לעשות שימוש במערכת שיכתוב הסנהדרין מבלי שיושלמו העבודות הנוספות". הכותבים הוסיפו כי אגף המחשוב סבור שיש לבצע את עבודת האינטגרציה, שעלויותיה הן חלק מהעלויות הנוספות, באמצעות חברה א, ואת יתר השירותים הנדרשים יכולה הכנסת לרכוש באמצעות התקשרות עם ספק אחר. הם המליצו למנכ"ל לפעול על פי עמדת אגף המחשוב.

ביוני 2014 אישר יו"ר הכנסת התקשרות המשך נוספת עם החברה בשווי 6.4 מיליון ש"ח ובהיקף של עד 2,000 שעות, על בסיס המלצתה של ועדת המכרזים מאוקטובר 2013 לאשר הרחבה והארכה של ההתקשרות.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החלטת ועדת המכרזים ב-2013 בעניין שדרוג מערכת סנהדרין הייתה מושכלת והתקבלה לאחר שנשקלו מכלול הנסיבות, הנתונים והשיקולים בנושא. לדבריו, השינוי המהותי נועד לאפשר את ביצוע המיזם במתכונת המצומצמת ביותר כדי שלא לחרוג מתקופת ההתקשרות עם חברה א.

✯

לנוכח עצמאות הכנסת, הסמכות לאשר התקשרויות המשך ללא מכרז כגון אלה שנדונו בפרק זה מסורה ליו"ר הכנסת. החלטות יו"ר הכנסת מתקבלות על סמך מסמכים המובאים לפניו והמלצות ועדת המכרזים של הכנסת, המתגבשות על יסוד המידע שמביאים לפניה הגורמים המקצועיים בכנסת, ובכל הנוגע למיזמים של מחשוב - אגף מחשוב וועדת מחשוב.

במהלך תקופה של כשנה וחצי נדרשה ועדת המכרזים לאשר כמה פעמים שינויים יסודיים ומהותיים במיזם מחשוב מרכזי הנוגע למערכת סנהדרין על סמך מידע שהביא לפניה אגף מחשוב: בתחילה היא התבקשה להמליץ על הקמת מערכת חדשה כדי להבטיח לכנסת מערכת המתפקדת היטב; כעבור חצי שנה היא התבקשה להמליץ על שינוי יסודי ומהותי במיזם לאותה התכלית; וכעבור עשרה חודשים נוספים נראה כי גם השינוי הזה לא יבטיח מערכת מתפקדת היטב. כאמור, לדעת מינהל הכנסת, מערכת סנהדרין חיונית לפעילותה הפרלמנטרית של הכנסת. לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות העניינים הזאת מלמדת שיש צורך בחיזוק הבסיס המקצועי של הגורמים במינהל הכנסת האחראים לתכנון, לאישור ולביצוע של מיזמים תשתיתיים בתחום המחשוב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנכ"ל הכנסת, העומד בראש ועדת המחשוב ואחראי לאגף המחשוב, לוודא שהסמכויות לקביעת צורכי הכנסת בתחום המחשוב יהיו בידי גורמים מקצועיים מתאימים ושגורמים מקצועיים יבצעו את הליכי הבחינה והאישור של מיזמים בתחום זה. עוד עליו לוודא שהמידע המקצועי שנכלל בבקשות שמגיש אגף המחשוב לוועדת המכרזים יהיה מלא ומהימן. על חברי ועדת המכרזים של הכנסת, בהם היועץ המשפטי לכנסת והחשב או נציגיהם, לקבל החלטות רק לאחר שהשתכנעו כי הובא לפניהם מידע מספק מגורמי המקצוע בכנסת.

משמר הכנסת

על פי חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק המשמר), איש משמר הכנסת הוא אדם שהתמנה לשמור על הביטחון והסדר במשכן הכנסת וברחבתו. על משמר הכנסת מופקד קצין הכנסת, שאותו ממנה, על פי החוק, יו"ר הכנסת, בהתייעצות עם סגניו ובאישורה של ועדת הכנסת. עוד קובע חוק המשמר כי קצין הכנסת יהיה ממונה על שמירת הביטחון ועל קיום הסדר במשכן הכנסת וברחבה, על אבטחת מידע מסווג של הכנסת או מידע מסווג המצוי ברשותה ועל אכיפת הוראות חוק זה והוראות שניתנו לפיו בעניינים אלו. נוסף על כך, נקבע בחוק כי לקצין הכנסת יהיו כל הסמכויות הדרושות לו לביצוע תפקידיו, ולשם כך יינתנו לו גם הסמכויות הנתונות בכל דין אחר למפקד משטרת מחוז, וכי קצין הכנסת יכהן גם בתפקיד מפקד משמר הכנסת.

בכל הנוגע לתקציב משמר הכנסת, לניהול כספיו ולרכש טובין ומוצרים פועל המשמר כחלק ממינהל הכנסת; ענייני כספיו ותקציבו מנוהלים בחשבות הכנסת, המשלמת גם את שכרם של עובדי המשמר. את משאבי האנוש שלו מנהל משמר הכנסת בעצמו.

תנאי השירות במשמר הכנסת

על פי חוק המשמר, קבלת אנשי משמר הכנסת לשירות ותנאי שירותם יהיו כקבלת שוטרים לשירות וכתנאי שירותם, בהתאמות שיקבע יו"ר הכנסת. עוד נקבע בחוק המשמר כי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, לא יחול על עבודתם של אנשי המשמר. על בסיס ההקבלה בין משמר הכנסת למשטרה בכל הנוגע לניהול משאבי האנוש, קיבל עליו המשמר את כללי העבודה שקבעה לעצמה המשטרה. עם זאת בנושאים שונים, כפי שיפורט להלן, קבע המשמר לעצמו דרכי פעולה שונות מאלה של המשטרה.

במרץ 2009 כתבה נציגת היועץ המשפטי לכנסת, בתפקידה כיועצת המשפטית למינהל הכנסת, לקצין הכנסת על הנהלים שלפיהם עובד משמר הכנסת. מהמכתב עולה שמשמר הכנסת אינו מיישם את נוהלי המשטרה במלואם, ולכן יש לבחון היטב את נוהלי המשטרה ואת התאמתם למאפייני משמר הכנסת כדי שהנהלים שלפיהם עובד המשמר יעמדו בהוראות הדין ובעקרונות מכוח המשפט הציבורי ודיני העבודה.

במשך כחמש שנים מאז שליחתו של מכתב זה לא נעשתה בחינה כוללת של התאמת נוהלי המשטרה למאפייני משמר הכנסת. גם כאשר קבע המשמר לעצמו דרכי פעולה השונות במידה ניכרת מאלה של המשטרה בתחומים מסוימים הנוגעים לניהול משאבי אנוש, כפי שיפורט להלן, הוא לא עיגן אותן במסמך רשמי, לא הציגן לפני היועץ המשפטי לכנסת ולא הביאן לאישורו של יו"ר הכנסת, ככל שנדרש בעניינן של התאמות על פי חוק המשמר. יצוין כי במשך חמש השנים שחלפו מאז נשלח המכתב האמור היועץ המשפטי לכנסת לא שב והעלה נושא זה.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בתחילת 2014 החל מהלך שיטתי של כתיבת נהלים פנימיים למשמר הכנסת, המבוססים על נוהלי המשטרה. הוא ציין כי כמה מהנהלים מעוגנים במסמכים, כגון מכתבים, סיכומי דיון ותכתובות פנימיות, אך אינם מרוכזים בנוהל כולל, ומשילובם יחד עולה תמונת הנוהל בכללותה.

עוד מסר מינהל הכנסת כי הלשכה המשפטית פעלה בעקיבות בכל מקרה שבו התבקשה חריגה מנוהלי המשטרה. הוא הוסיף כי אין זה מתפקידה של הלשכה המשפטית לנהל את משמר הכנסת במקומו של קצין הכנסת, ועליה להתריע על כשלים משפטיים ולהעניק לו ליווי משפטי כדי להבטיח את תקינות התנהלותו של משמר הכנסת.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הכנסת כי עליו להשלים, בשיתוף היועץ המשפטי לכנסת, את הבחינה הכוללת של התאמת נוהלי המשטרה למשמר הכנסת ולנקוט את הפעולות הנדרשות על פי תוצאות בחינה זו. הצורך בכך מתחדד לנוכח ממצאי הביקורת שיפורטו להלן, ולפיהם לעתים פעל משמר הכנסת, בין היתר בתחום של ניהול משאבי אנוש, על פי כללים שלא נבחנו על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת ולא עוגנו בכתב ופורסמו לעובדיו.

המשך שירות במשמר הכנסת וקידום בתפקיד

תנאי השירות של אנשי משמר הכנסת רשומים במסמך העסקה שחותם עליו איש המשמר, המאשר בכך שהתנאים הוסברו לו. איש המשמר מתקבל לעבודה לתקופה של חמש שנים, שבה הוא משרת בדרך כלל ברחבה שמחוץ למשכן הכנסת. בתום חמש שנים הוא מסיים את עבודתו במשמר הכנסת, אלא אם כן הוא מתמנה לתפקיד מזכה, כלומר לתפקיד המזכה את העובד בהמשך שירות במשמר: בשלב הראשון יאריך המשמר את העסקתו בחמש שנים וכך גם בשלב השני והשלישי. לאחר עשרים שנות שירות יקבל העובד מעמד של עובד קבוע. תפקיד מזכה הוא לדוגמה מאבטח בכוח אבטחת חברי כנסת. המינוי לתפקיד מזכה מותנה בשני תנאים: המשמר זקוק למינוי באותה העת ואיש המשמר מתאים לתפקיד המיועד. כמה מהכללים האלה שונים מהכללים שקבעה המשטרה לגבי העסקת שוטרים. לדוגמה, שוטר מגויס לתקופה של חמש שנים; 24 החודשים הראשונים הם תקופת ניסיון, ולקראת סיומה מחליט מפכ"ל המשטרה, או מי שהסמיך לכך, אם השוטר עמד בתקופת הניסיון ואם לאו.

1. א. **מסמך** תפקיד מזכה: במענה על בקשת משרד מבקר המדינה לקבל מסמך המתעד את הכללים הנוגעים להמשך שירות של איש משמר הכנסת, מסר הקצין הממונה על משאבי אנוש של משמר הכנסת (להלן - קצין משא"ן) טיוטה של נוהל (להלן - מסמך תפקיד מזכה), אשר נכתבה במהלך הביקורת. קצין משא"ן הסביר שבמסמך נרשמו כללי המשמר הנהוגים זה שנים רבות, אשר לא הועלו על הכתב עד יוני 2014, עת אישר אותם קצין הכנסת. במסמך צוינו, בין השאר, תנאים להמשך שירות במשמר הכנסת בתפקידים מזכים לאחר חמש שנות שירות ראשונות. תנאים אלה, למשל תנאים הנוגעים להליך הבחירה באנשי משמר לתפקידים השונים והתנאים לשיבוצם בתפקידים, ייחודיים למשמר הכנסת.

עולה אפוא כי עד יוני 2014 לא נסמכו החלטות בדבר המשך שירותו של איש משמר על כללים כתובים.

במסמך תפקיד מזכה מצוין כיצד יתבצע הליך קידומו של איש משמר לתפקיד מזכה: בישיבת מטה בראשות קצין הכנסת תינתן סקירה בדבר שירותו של המועמד לתפקיד מזכה, תפקודו באימון ובבוחן כושר וכן התנהלותו הכללית; מטה המשמר יבחן את כלל הנתונים וימליץ לפני קצין הכנסת על מועמדים מתאימים שיש לבחון במרכז הערכה; קצין הכנסת יחליט אילו מועמדים ייבחנו במרכז הערכה; גוף בלתי תלוי יבחן את המועמדים במרכז הערכה, וקצין הכנסת יקבע אם יהיו בו נציגי קצונה ממשמר הכנסת. עוד נכתב במסמך כי "מרכז ההערכה הוא גורם ממליץ נוסף בכלל שיקלול הנתונים של המועמד", ובישיבת המטה של משמר הכנסת תתקבל החלטה אילו מועמדים יישלחו לקורס מקצועי לשם שיבוצם בתפקיד מזכה.

קבלת אנשי משמר הכנסת לשירות ותנאי שירותם הם כאמור כשל שוטרים, בהתאמות שקבע יו"ר הכנסת. כדי לוודא שההתאמות מתיישבות עם הוראות הדין, ובכלל זה דיני העבודה, יש לבחון אותן בחינה משפטית. בעניין זה מסרה היועצת המשפטית למינהל הכנסת למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2014 כי מסמך תפקיד מזכה לא הועבר לעיונה.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, לא נבחנו הכללים בבחינה משפטית, כנדרש, כדי לוודא שהם עומדים בהוראות הדין, ובכלל זה דיני העבודה, והם לא פורסמו לעובדים.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מסמך תפקיד מזכה לא יאושר אלא לאחר שהלשכה המשפטית תשלים את בחינתו, יתקבלו האישורים הדרושים על פי מסקנות הבדיקה, והכנסת תבחן אם יש צורך בקביעת התאמות בידי יו"ר הכנסת.

ב. עוד צוין בתשובת מינהל הכנסת כי בעת שעולה צורך באיוש תפקידים מזכים, מופץ למנהלי המחלקות, ובאמצעותם לפקודיהם, מסמך ובו אמות המידה להגשת מועמדות לתפקיד מזכה. מינהל הכנסת הוסיף כי מסמך זה מתפרסם גם על לוחות המודעות, וכל איש משמר רשאי להגיש את מועמדותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הכנסת כי תשובתו אינה עולה בקנה אחד עם האמור במסמך תפקיד מזכה, אשר נמסר כי נכתבו בו כללי המשמר הנהוגים זה שנים רבות: על פי התשובה, כל איש משמר רשאי להגיש מועמדות, ואילו במסמך נכתב כי קציני המשמר הם שיציעו מועמדים לתפקידים מזכים. הדבר ממחיש ביתר שאת את חשיבות גיבושם של כללים בכתב והעברת המסמך לידיעת אנשי המשמר.

על מינהל הכנסת להשלים את גיבושו של מסמך תפקיד מזכה, ואם יידרשו התאמות יש להביאו לפני יו"ר הכנסת, המוסמך לאשרן על פי החוק.

2. משך השירות של אנשי משמר הכנסת: קצין משא"ן מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי משמר הכנסת מאפשר למאבטחים שמסיימים חמש שנות העסקה ראשונות ואינם נמצאים במסלול לתפקיד מזכה לשרת עד שנתיים נוספות טרם פרישתם מהמשמר, כלומר במסלול זה יכול המאבטח לשרת עד שבע שנים.

בעניין זה קובע מסמך תפקיד מזכה כי איש משמר אשר לא נמצא בתפקיד מזכה ומבקש לשרת שנה נוספת על חמש שנות שירותו יגיש בקשה מנומקת למפקדו הישיר טרם הגיעו לחמש שנות שירות; מפקד המחלקה יעביר לידי מטה היחידה חוות דעת מסודרת ומנומקת בעניין; וקצין הכנסת יחליט אם לאשר שנת שירות נוספת. עוד נקבע במסמך כי המשך השירות יאושר רק במקרים חריגים ולאחר שקצין הכנסת ישקול את כל ההיבטים, לרבות תפקוד המאבטח, המלצות ונסיבות מיוחדות.

א. מנתוני משמר הכנסת עלה כי בשנים 2013-2009 הסתיימה תקופת שירותם של 18 אנשי משמר שלא מונו לתפקיד מזכה, וכי 14 מהם (78%) הועסקו יותר מחמש שנים. מכאן שבפועל המשך שירות אינו חריג כפי שנכתב במסמך תפקיד מזכה.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מסמך תפקיד מזכה אינו משקף במדויק את הנוהג בנושא, ונכון היה שלא לכתוב בו "רק במקרים חריגים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם תשובה זו מלמדת על חשיבותו של גיבוש מסמך כללים מאושר, כדין.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | ב. | על פי נתוני משמר הכנסת, באוגוסט 2014, מועד סיום הביקורת, שירתו בו שלושה אנשי משמר שלא מונו לתפקיד מזכה ותקופת שירותם חרגה מתקופת השירות המרבית שנקבעה לאנשי משמר שלא מונו לתפקיד מזכה - שבע שנים[[29]](#footnote-29). משמר הכנסת סטה אפוא מהכלל שהוא עצמו קבע, ולפיו משך השירות המרבי של אנשי משמר שלא מונו לתפקיד מזכה הוא שבע שנים. |

משרד מבקר המדינה מעיר למשמר הכנסת כי חריגה זו עלולה לפגוע באמון העובדים במשמר הכנסת ובקצין הכנסת.

תוספת לשכרם של אנשי משמר הכנסת

כאמור, בחוק המשמר נקבע כי "קבלת אנשי משמר הכנסת לשירות ותנאי שירותם יהיו כקבלת שוטרים לשירות וכתנאי שירותם", בהתאמות שיקבע יו"ר הכנסת. על סמך זאת נקבעו הדרגות במשמר וכן תנאי שכר של אנשי המשמר. שכר אנשי המשמר מורכב משכר יסוד ומתוספות שכר, בהן תוספות ייחודיות הנהוגות במשטרה ותוספות הנהוגות במינהל הכנסת.

1. רכיבי השכר של אנשי משמר הכנסת נדונו כבר בשנת 2008 בחוות דעת של היועצת המשפטית דאז למינהל הכנסת. גם בשנת 2009 שלחה היועצת המשפטית דאז חוות דעת בנושא וכך נכתב בה: "אין ספק, כי יש לשנות את המצב הנוכחי בו אנשי המשמר נהנים הן מן התוספות הייחודיות לכנסת והן מן התוספות הייחודיות למשטרה, ואף נהנים מחישוב התוספת הפרלמנטרית... לרבות התוספות המשטרתיות... תשלום זה עומד בניגוד לכוונה המקורית, כי התוספת הפרלמנטרית תבוא במקום תוספות ייחודיות הנהוגות בדירוגים השונים בשירות המדינה. מדובר בתשלום כפול, שהרי עובד כנסת זכאי לתוספות הייחודיות של הכנסת, ושוטר זכאי לתוספות הייחודיות של משטרה, ואיש משמר מקביל להם נהנה משני העולמות ללא הצדקה נראית במישור היקף העבודה או טיבה. מצב זה של תשלום כפול על חשבון קופת הציבור הינו בלתי נסבל ויש לתקנו".

 בינואר 2013 כתב קצין הכנסת למנכ"ל הכנסת דאז כי תוספת השכר הפרלמנטרית משולמת באופן שונה לעובדי הכנסת ולאנשי המשמר, שכן התוספת לאנשי המשמר חלה על חלק קטן יותר מהשכר.

2. באפריל 2012 באו המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר לכלל הסכמות הנוגעות לרמת פעילות ולמספר שנות ותק של שוטרים. על יסוד הסכמות אלה, מתחילת 2013 ניתנה לחלק מהשוטרים תוספת שכר המכונה תוספת "שיטור חדש". הוחלט שזכאות שוטרים לתוספת זו תיקבע על פי "טבלת שקילה" ו"מפתח ניקוד" המגלמים, בין השאר, את התבחינים האלה: אופי העיסוק והפעילות, סביבת העבודה, החשיפה לסיכון בביצוע התפקיד והמיקום הגאוגרפי. לדוגמה, טבלת השקילה מקנה ניקוד גבוה לשוטר שעיסוקו מסוכן ומחייב עבודה סמויה; לשוטר שתפקידו מחייב עבודה בשטח; לשוטר המשרת באזורי יהודה ושומרון ולשוטר המשרת דרך קבע על קו הגבול.

 בעקבות מתן תוספת "שיטור חדש" לשוטרים מינה מנכ"ל הכנסת ביוני 2013 את קצין הכנסת, חשב הכנסת והיועצת המשפטית למינהל הכנסת לבחון אם להעניק תוספת זו גם לאנשי משמר הכנסת. בעלי התפקידים האמורים קיימו כמה דיונים אך לא הושגה תמימות דעים, וביולי 2013 שלחה היועצת המשפטית למנכ"ל הכנסת מסמך ובו סיכום העמדות של כל אחד מהם בדבר ההצעה להעניק את תוספת השכר הזאת לאנשי משמר הכנסת ואמות המידה למתן התוספת. ואלו עיקרי הדברים שהועלו במסמך:

 קצין הכנסת המליץ שיו"ר הכנסת יקבע, על פי סמכותו בחוק המשמר, התאמות שלפיהן תוספת "שיטור חדש" תחול על שכרם של כל אנשי המשמר "בלי להידרש לטבלת שקילה ומפתח ניקוד כלשהו". הוא טען כי יש הצדקה לכך ששכרם של אנשי המשמר גבוה משכרם של עובדי הכנסת, שהרי הם נדרשים לשעות עבודה ארוכות יותר ולעבודה מאומצת יותר הדורשת כשירות מיוחדת. כמו כן הוא טען כי יש הצדקה לכך ששכרם יהיה גבוה במידה ניכרת משכרם של שוטרים, שכן פער זה הוא שהופך את משמר הכנסת לאטרקטיבי ומסייע בגיוס עובדים איכותיים חדשים.

 החשב גרס שבשל תוספות שכר שניתנו בעבר לאנשי משמר הכנסת נוצר פער בין שכרם ובין שכרם של שוטרים בדרגות מקבילות ושכרם של כמה מעובדי הכנסת. לדבריו, משהגיעו הפערים למצב הנוכחי, יש למצוא דרך לעצור את גדילתם. החשב המליץ כי יו"ר הכנסת יקבע התאמות שיאפשרו להחיל את תוספת "שיטור חדש" על שכר אנשי המשמר, וכי תיעשה בדיקה יסודית בדבר התפקוד בפועל של אנשי המשמר, ואם יימצאו אנשי משמר שאין כל סיכוי שיתפקדו בפעילות המצדיקה את התוספת, למשל אנשי משמר המושאלים דרך קבע לכנסת, לא תינתן להם תוספת זו.

 היועצת המשפטית למינהל הכנסת כתבה באותו מסמך מיולי 2013 כי בעוד עובד כנסת זכאי לתוספות הייחודיות של הכנסת, ושוטר זכאי לתוספות הייחודיות של המשטרה, איש משמר מקביל להם נהנה משני סוגי התוספות כאחד. עוד כתבה היועצת כי על פי ניתוח שעשו הגורמים המקצועיים בכנסת, שכרם של אנשי המשמר גבוה בעשרות אחוזים משכרם של השוטרים המשרתים במשטרה בדרגות מקבילות להם ומשכרם של עובדי כנסת בדירוגים אחרים, המועסקים בדרגות מקבילות להם. היא ציינה כי שכרו של קצין משמר בדרגה מסוימת גבוה ב-54% משכרו של קצין משטרה באותה דרגה וגבוה ב-130% משכרו של עובד כנסת בדרגה ובדירוג שהם בני השוואה לדרגת הקצין. לדבריה, הפערים בין שכר אנשי המשמר לשכר השוטרים אינם עולים בקנה אחד עם הוראת סעיף 17 לחוק המשמר, שבה ביקש המחוקק להצמיד את שכר אנשי המשמר לשכר אנשי המשטרה, וודאי שאין מקום להרחיבם.

 עוד כתבה היועצת המשפטית כי אנשי המשמר אינם עומדים כלל באמות המידה לקבלת התוספת: הם אינם מגיעים לניקוד המזערי המזכה בתוספת "שיטור חדש" לפי טבלת השקילה ומפתח הניקוד של המשטרה, ולכן לא היו זכאים לתוספת זו אילו הוחלה כמות שהיא על המשמר. היא הוסיפה כי לאנשי משמר הכנסת אין זכות מוקנית לקבלת תוספת שכר זו שניתנה לשוטרים, ועל יו"ר הכנסת מוטלת החובה לבחון את הצורך בהענקת התוספת לנוכח מכלול הנתונים הנוגעים לעניין. אשר לנימוקים שהציג קצין הכנסת הסבירה היועצת המשפטית שהם "אינם תקפים במצב הנוכחי, שהרי כבר היום קיים פער משמעותי בין שכרם של אנשי המשמר ובין שכרם של השוטרים".

 בדיון שהתקיים ביולי 2013 בהשתתפות מנכ"ל הכנסת, קצין הכנסת, החשב, היועצת המשפטית למינהל הכנסת ואחרים החליט המנכ"ל להמליץ לפני יו"ר הכנסת להחיל את תוספת השכר הזאת על שכרם של אנשי משמר הכנסת, על פי שיעורי התוספת שקבעה המשטרה לכל דרגה של שוטרים. בדיון שהתקיים באותו החודש אצל יו"ר הכנסת, החליט יו"ר הכנסת לקבל את המלצת המנכ"ל, וכך קבע: איש משמר הכנסת יהיה זכאי לתוספת "שיטור חדש" אם מתקיים אחד מן התנאים האלה: (א) "הוא בעל כשירות מבצעית הכוללת עמידה בבוחן בר-אור"; (ב) "הוא שימש כמאבטח או שמר על כשירות מבצעית במשך חמש שנים לפחות". עוד נכתב כי עד תחילת אוגוסט 2018 לא יועלה שכרם של אנשי משמר הכנסת בעקבות תוספות ייחודיות שיינתנו לעובדי מינהל הכנסת, אם יינתנו. ההחלטה פורסמה ברשומות[[30]](#footnote-30) ונכנסה לתוקף באוגוסט 2013.

 מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המלצת מנכ"ל הכנסת והחלטת יו"ר הכנסת הסתמכו על הטעמים המפורטים במסמך האמור ששלחה היועצת המשפטית למינהל הכנסת למנכ"ל הכנסת.

משרד מבקר המדינה בדק מה היו הנימוקים להחלטתו של יו"ר הכנסת ומצא שאין תיעוד לנימוקים לקבלת ההחלטה ולדחיית ההסתייגויות שהעלתה היועצת המשפטית למינהל הכנסת.

3. עוד עלה כי אמות המידה שנקבעו בהחלטת יו"ר הכנסת להעניק תוספת "שיטור חדש" לאנשי המשמר היו מקלות. לדוגמה, את התוספת זכאי לקבל גם מי שאינו מצוי בכשירות מבצעית אם היה בעל כשירות מבצעית במהלך חמש שנים לא רצופות בעת שירותו במשמר. לפיכך הוענקה תוספת השכר הזאת לכ-81% מאנשי המשמר (159 מתוך 196 אנשי משמר). יצוין כי 17 אנשי משמר אחרים (כ-9%) זכאים ממילא לתוספת שכר גבוהה יותר בגין פעילותם ("תוספת רמה ב"), ולכן לא זכו לתוספת "שיטור חדש".

 מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אמות המידה שנקבעו בעניינם של השוטרים לא התאימו למאפייני העבודה של אנשי המשמר, ולכן נדרשה קביעה של אמות מידה ייעודיות לאנשי המשמר.

✯

מצב שבו עובדי משמר הכנסת נהנים משתי מערכות של הטבות מחייב בחינה. עוד ב-2009 נתנה היועצת המשפטית דאז למינהל הכנסת חוות דעת משפטית בסוגיית שכרם של עובדי המשמר ויישומו של סעיף 17 לחוק המשמר. על פי חוות הדעת, כבר בעת ההיא נדרש תיקון בעניין שכרם של עובדי המשמר, שנהנו הן מתוספות הייחודיות למשטרה והן מתוספות הייחודיות למינהל הכנסת. ואולם מאז לא נעשתה כל פעולה לבחינה ולתיקון.

החלתה של תוספת "שיטור חדש" במשטרה בשנת 2013 ושאלת החלתה של התוספת על שכר עובדי המשמר העלו שוב לסדר היום את סוגיית השכר של עובדי המשמר. המחלקה המשפטית הסתייגה מאימוצה של התוספת, והיועצת המשפטית למינהל הכנסת כתבה כי פערי השכר בין אנשי המשמר לשוטרים אינם עולים בקנה אחד עם הוראת סעיף 17 לחוק המשמר, שלפיה יש להצמיד את שכר אנשי המשמר לשכר השוטרים.

באוגוסט 2013 החליט יו"ר הכנסת, על יסוד המלצה שהוגשה לו, להחיל את תוספת "שיטור חדש" גם במשמר הכנסת. החלת התוספת במשמר נעשתה על פי אמות מידה מקלות לעומת אלה שקבעה המשטרה, ולכן ניתנה התוספת ליותר מ-80% מעובדי המשמר.

חוות דעת משפטיות המונחות על שולחן מינהל הכנסת ומסתייגות באופן נוקב מתשלום תוספות שכר מסוימות מחייבות בחינה של הדברים, התמודדות עם הקשיים שהועלו וקבלת החלטות שמיישבות את ההסתייגויות. אולם הכנסת לא עשתה זאת. כמו כן ההחלטה שקיבלה הכנסת לא נומקה ותועדה, כנדרש. טרם אישורה של תוספת "שיטור חדש" נדרש היה ללבן את ההסתייגויות המשפטיות ואחר כך לתת החלטה מנומקת ומתועדת שתתיישב עם הוראת סעיף 17 לחוק המשמר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על יו"ר הכנסת ומינהל הכנסת לבחון ביסודיות את הקושי המשפטי שהועלה בחוות הדעת, ולפעול על פי ממצאי הבחינה.

טיפול בקבילות אנשי משמר הכנסת

משמר הכנסת, כמו המשטרה, הוא גוף הייררכי ופיקודי. בשנת 1980 הוקמה נציבות קבילות שוטרים וסוהרים לשם טיפול בקבילות של שוטרים וסוהרים הסבורים כי נגרם להם עוול הנוגע לשירותם. הנציבות הזאת היא גוף עצמאי שאינו תלוי במשטרה או בשירות בתי הסוהר. נציב הקבילות פועל על פי חוק המשטרה, התשס"ו-2006 (להלן – חוק המשטרה), ועל פי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971.

בחוק המשטרה נקבע כי רשאים להגיש קבילה, בין השאר, שוטר שנפגע וסוהר שנפגע או אדם מטעמם. עוד נקבע כי נושא לקבילה הוא מעשה שמתקיימים בו אלה: הוא נוגע לשירותו של שוטר או סוהר; הוא פוגע במישרין בשוטר או בסוהר או מונע ממנו במישרין טובת הנאה; הוא נעשה, בין השאר בלא סמכות חוקית, או שיש בו משום שרירות, נוקשות יתרה או אי-צדק בולט. בחוק המשטרה נקבעו דרכי טיפול בתוצאות בירור הקבילה. עוד נאמר בחוק כי לא יינקטו הליכים משמעתיים כנגד שוטר או סוהר שקבילתו נמצאה לא צודקת, אלא אם כן נציב הקבילות קבע כי הקבילה הייתה כוזבת והמליץ לנקוט הליכים משמעתיים.

נושא הכתובת לקבילות של אנשי משמר הכנסת עלה בדוח ביקורת של מבקרת הכנסת מינואר 2007, שבו המליצה המבקרת למנות גורם שיטפל בקבילות אנשי המשמר ולקבוע נוהל להגשת תלונות וקבילות של אנשי המשמר ולטיפול בהן. מתשובת מינהל הכנסת עולה כי יו"ר הכנסת לשעבר סבר שהיקף הקבילות הפוטנציאלי אינו מצדיק מינוי נציב קבילות חיצוני למשמר הכנסת, שכן מדובר ביחידה קטנה לעומת גופי ביטחון אחרים בעלי נציב קבילות, ולכן יש להטיל את הטיפול בקבילות על עובד מעובדי הכנסת, למשל עובד הלשכה המשפטית.

קצין הכנסת מסר במהלך הביקורת כי עורכת דין מלשכת היועץ המשפטי לכנסת התבקשה באמצע 2014 לטפל בתלונות של אנשי משמר הכנסת. בתשובת מינהל הכנסת למשרד מבקר המדינה נמסר כי עורכת הדין לא מונתה ל"נציבת קבילות" למשמר הכנסת. עורכת הדין מסרה במהלך הביקורת שכדי לעודד פניות ולוודא שאנשי המשמר אינם נרתעים מפנייה ללשכה המשפטית, ביקשה הלשכה לאחרונה מקצין הכנסת שיעביר מסר מתאים בדבר הטיפול בתלונות לכל אנשי המשמר.

מאז ניתנה ההמלצה בדוח מבקרת הכנסת, לפני יותר משבע שנים, לא מונה גורם באופן רשמי לטיפול בקבילות אנשי משמר הכנסת. לנוכח ממצאי משרד מבקר המדינה, ובדומה להמלצה בדוח מבקרת הפנים, יש למנות אדם או גורם בלתי תלוי במשמר הכנסת לשם בירור קבילות של אנשי משמר. נוסף על כך, יש לוודא שהליכי הגשת הקבילה והטיפול בה יעוגנו בנוהל שיופץ לכלל אנשי המשמר, ובו יצוינו הכתובת לקבילות, הכללים להגשת קבילה, סמכויות המטפל בקבילות ודרכי הטיפול בהן.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יפעל לגיבוש נוהל מסודר בעניין הטיפול בקבילות אנשי משמר, והוא יופץ לכלל אנשי המשמר.

ניהול תחקירים

במשטרה ובשירות בתי הסוהר נקבעו כללים הנוגעים לביצוע תחקירים. תחקיר, על פי פקודה של נציבות בתי הסוהר, הוא לימוד פרטי ביצועה של פעילות על פי מטרתה ותוצאותיה לשם הסקת מסקנות והפקת לקחים. תהליך הפקת לקחים, על פי אותה הפקודה, הוא האמצעי העיקרי ללמידה ארגונית. בפקודה נקבעו אופן אישור התחקיר, המצבים שבהם יש לבצעו והמצבים שבהם יש להימנע מביצועו. כך, לדוגמה, יש לבצע תחקיר בתום פעילות חשובה שבה היה פער בין התוצאות למטרה ובהתרחש אירוע חריג.

המשטרה קבעה כללים לביצוע תחקיר, לרבות קווים מנחים ומרכיבי דוח תחקיר - פרטי המשתתפים בתחקיר, שאלת התחקיר, העובדות, הממצאים, המסקנות, הלקחים ליישום, הגורם האחראי ליישומם ולוח הזמנים לביצוע.

1. קצין הכנסת מסר למשרד מבקר המדינה כי משמר הכנסת מבצע תחקירים כשקצין הכנסת סבור שיש צורך בכך, וקצין הכנסת קובע מתי יבוצע תחקיר ומי יבצע אותו. ביצוע התחקיר מוטל בדרך כלל על קצין חקירות ונהלים, אשר מונה ב-2010. כשעולה חשש שלקצין החקירות יש זיקה כלשהי לנושא הנחקר או למעורבים בו, ממנה קצין הכנסת קצין אחר לביצוע התחקיר.

נמצא כי משמר הכנסת לא קבע כללים לביצוע תחקיר, ובכלל זה לא קבע מה יתוחקר, מהי מתכונת הצגתם של ממצאי התחקיר והכללים להפקת לקחים וליישומם.

2. נמצא כי למשמר הכנסת אין מידע מלא ומרוכז בדבר כלל התחקירים שביצע והלקחים שהופקו מהם. ממסמכים הנוגעים לשלושה תחקירים שאותרו בין מסמכי המשמר עלו הממצאים האלה:

א. אחד התחקירים עסק בתאונת רכב שהייתה בשער הכניסה לכנסת בשנת 2006. קצין הכנסת דאז הגיש למנכ"ל הכנסת דאז דוח על ממצאי הבדיקה של הנושא. המנכ"ל לא הסתפק בדוח זה ומינה את מבקרת הפנים לבדוק את האירוע. נמצא שהיה פער ניכר בין הדוח שהגיש קצין הכנסת ובין דוח ביקורת הפנים הן ביסודיות הבדיקה והיקפה והן בפירוט השתלשלות העניינים לפני התאונה. כמו כן ניכר פער במסקנות: אחת המסקנות של דוח ביקורת הפנים היא שהיה ליקוי בפעילותו של קצין בכיר. מסקנה בעניין זה לא עלתה מהדוח שהגיש קצין הכנסת.

ב.תחקיר שני עסק באירוע שהתרחש בשנת 2011 ונגע לענייני אבטחה. בעקבות האירוע הנחה קצין הכנסת את מפקדי המחלקות במשמר הכנסת לבצע הפקת לקחים מחלקתית מן האירוע. כל אחד מהמפקדים הגיש לקצין הכנסת מסמך ובו לקחים שהפיק, ובסך הכול הוגשו לו שמונה מסמכים.

נמצא שמסמכים אלה לא אוחדו למסמך אחד, שהיה מאפשר להפיק לקחים מערכתיים מן האירוע.

ג. בינואר 2013 נכנסו לרחבת הכנסת שני שוטרים, האחד ללא אישור כניסה והאחר, שהיה חמוש בנשק, לא הצהיר על כך כנדרש.

נמצא כי ביצוע התחקיר הוטל על מפקד מחלקה במשמר שהיה אחראי לאבטחת שער הכניסה שדרכו נכנסו השוטרים ושימש, לצד כמה מפקודיו, מאבטח בעת האירוע. מפקד המחלקה כתב את דוח התחקיר והסיק מהתחקיר מסקנות, שלפיהן המאבטחים שבדקו את השוטרים פעלו כנדרש, והשוטרים האורחים פעלו באופן לקוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המקרים שהוצגו חושפים חולשות מהותיות בביצוע התחקירים במשמר הכנסת והיעדר הליך סדור ומתועד של הפקת לקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על קצין הכנסת לקבוע כללים לביצוע תחקירים, ובכלל זה לקבוע באילו מצבים יש לבצע תחקיר, מי יבצע אותו וכן קווים מנחים לביצוע הבדיקה, לאופן הצגת ממצאיה ולתהליך הפקת הלקחים.

מינהל הכנסת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משמר הכנסת עוסק בהכנתו של נוהל בנושא, והערות משרד מבקר המדינה יובאו בחשבון.

סיכום

לכנסת מנגנון מינהל עצמאי, האחראי ליצור את התנאים המתאימים לפעילות הכנסת ולהעמיד לרשות חברי הכנסת את השירותים והמשאבים הנחוצים להם לשם מילוי תפקידם. מינהל הכנסת אינו כפוף למנגנוני בקרה ממשלתיים, ועצמאותו מיועדת להבטיח את אי-תלותה של הכנסת ברשות המבצעת. לכנסת ניתנו סמכויות במגוון תחומים, בהם ניהול משאבי אנוש וניהול הכספים. לנוכח עצמאותה של הכנסת, על גורמי הניהול והבקרה שלה ועל שומרי הסף בה מוטלות אחריות וחובה להבטיח הקפדה מדוקדקת על כללי מינהל תקין בכל ענייני המינהל.

|  |  |
| --- | --- |
| 1. | בעבודת מינהל הכנסת הועלו כמה ליקויים מהותיים, ויש לפעול בהקדם לתיקונם: יש להקפיד לבצע התקשרויות גם על פי הוראות תכ"ם; ראוי כי הבאת נושאים לאישור יו"ר הכנסת תיעשה בצירוף מידע מלא המאפשר לקיים הליכי בחינה והחלטה נאותים; נדרש חיזוק מקצועי של מערך הטיפול בתחום המחשוב; יש לקבל החלטות בדבר שינויים ארגוניים על סמך מלוא המידע הנחוץ לכך; יש לוודא כי העסקת עובדים במתכונת להעסקת מומחים תיעשה רק בתפקידים שמאפייניהם מצדיקים זאת. |
| 2. | משמר הכנסת הוא גוף פיקודי שעוסק בשמירת הביטחון והסדר במשכן הכנסת וברחבתו, ובראשו עומד קצין הכנסת. בפעולות משמר הכנסת הועלו ליקויים המחייבים פעולות תיקון, ובכלל זה נדרש להקפיד שניהול משאבי האנוש במשמר יושתת על כללים שנקבעו כדין ופורסמו לכלל העובדים. פעולה זו נדרשת ביתר שאת בכל הנוגע להחלטות בדבר המשך שירות של אנשי משמר, והיא נחוצה להבטחת אמונם של עובדי המשמר בהליכים המינהליים המקוימים בו. |

ממצאי הביקורת בתחומים השונים מחייבים פעולות נחושות לתיקון הליקויים. בשל כפיפותן של כמה מהיחידות, כגון משמר הכנסת, ליו"ר הכנסת נדרשת גם מעורבותו בפעולות התיקון.

1. מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג** (2012), עמ' 359, "העסקת עובדים בשירות הציבורי באמצעות חוזים מיוחדים"; עדכון נש"ם של הנתונים ל-2013. על פי נתוני נש"ם, בשירות המדינה יש קבוצות מסוימות של עובדים - ככלל, בעלי מקצוע מתחומי ההנדסה והמדעים המדויקים - שהם בעלי מומחיות נדרשת בשוק העבודה בישראל, ובקרב קבוצות אלה שכיחה יותר העסקת מומחים. [↑](#footnote-ref-1)
2. ובכלל זה מזכירות הכנסת. מספר המשרות כולל "שיא כוח אדם" ו"עבודה בלתי צמיתה". [↑](#footnote-ref-2)
3. 13 משרות נהגים שהועמדו לרשותם של חברי כנסת המוגבלים בניידות, לפי החלטת ועדת הכנסת – החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001. [↑](#footnote-ref-3)
4. בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3)29 (1983). [↑](#footnote-ref-4)
5. המידע הנוסף הנדרש: תהליכים ושינויים שחלו בפעילות היחידה והמועד האחרון שבו בוצע שינוי ארגוני ביחידה. [↑](#footnote-ref-5)
6. מנהלת אגף משא"ן מסרה במהלך הביקורת ש"חטיבה" ו"אגף בכיר" הם שני כינויים לדרג אחד במבנה הארגוני. [↑](#footnote-ref-6)
7. בהן מחלקת פרוטוקולים, מערכת דברי הכנסת, ארכיון הכנסת ומרכז המחקר והמידע. [↑](#footnote-ref-7)
8. מפתוח הוא הכנת מפתח (אינדקס) לספר, לפרסום וכדומה. [↑](#footnote-ref-8)
9. מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג** (2012), עמ' 359, "העסקת עובדים בשירות הציבורי באמצעות חוזים מיוחדים". [↑](#footnote-ref-9)
10. הודעה עג/5 של נש"ם, נובמבר 2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. בנובמבר 2012 חל שינוי במתכונת ההעסקה על פי חוזים שבהם שכר כולל בשירות המדינה, וסמל השכר 964 שונה ל-555, על פי הודעה עג/5 של נש"ם. [↑](#footnote-ref-11)
12. חוץ מדוברת אחת, שעמה נחתם חוזה ביולי 2011. [↑](#footnote-ref-12)
13. דירוג מקצועי הוא לדוגמה דירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח, דירוג העובדים הסוציאליים ודירוג העיתונאים. [↑](#footnote-ref-13)
14. בתקשי"ר נקבע כי כמה קבוצות של עובדים, בהם רופאים ואחים החשופים לקרינה מייננת ופרקליטים, זכאים למספר גדול יותר של ימי חופשה בשנה. [↑](#footnote-ref-14)
15. שנת 2012 הייתה שנת בחירות. [↑](#footnote-ref-15)
16. עומר דקל, **מכרזים**, כרך ראשון (2004), עמ' 40. [↑](#footnote-ref-16)
17. ועדת המכרזים מגישה לוועדת פטור בקשות להתקשרות שאינן בתחום סמכות האישור של ועדת המכרזים. סמכויותיה ותפקידיה של ועדת הפטור נקבעו בתקנות חובת המכרזים וכן נרשמו בהוראת תכ"ם 7.2.6. [↑](#footnote-ref-17)
18. על פי תיאור התפקיד של חשב הכנסת, עליו לפעול , בין השאר, על פי הוראות תכ"ם. ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2008), עמ' 1311. [↑](#footnote-ref-18)
19. מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה. משמשת גם לפיקוח על הפעולות הכספיות במשרדי הממשלה. [↑](#footnote-ref-19)
20. הוראת תכ"ם מס' 7.8.3 בעניין "התקשרות בהליך מקוצר", מהדורה 02, בתוקף מ-1.6.09. [↑](#footnote-ref-20)
21. הוראת תכ"ם מס' 7.8.3 בעניין "התקשרות בהליך מקוצר", מהדורה 03. [↑](#footnote-ref-21)
22. אחת משש ההתקשרויות, בסך 14,000 ש"ח, הובאה לאישור ועדת המכרזים. [↑](#footnote-ref-22)
23. ההליך התחרותי היה פנייה לקבלת הצעות מספקים. [↑](#footnote-ref-23)
24. זמן מה עסקה במיזם מחשוב תשתיתי של הכנסת גם מינהלה מיוחדת שהוקמה לשם כך ובראשה עמד מנהל חטיבת המידע (ראו להלן - מיזם סנהדרין). [↑](#footnote-ref-24)
25. אשר לסכום לתשלום הכולל גם שנה שמינית - ראו להלן. [↑](#footnote-ref-25)
26. שמונה שנים - לרבות "שנת מעבר", על פי תנאי החוזה. [↑](#footnote-ref-26)
27. סכום זה מורכב מהתחייבות הכנסת לשלם, על פי החוזה עם חברה א עבור שינויים ושיפורים, בסך הכול 8.7 מיליון ש"ח לשמונה שנים, וכן התחייבותה בהתקשרויות ההמשך (תוספות שנייה עד שמינית להסכם, כמפורט בלוח 2), בסך הכול כ-10.7 מיליון ש"ח, בגין הגדלת מכסת השעות לשינויים ושיפורים. [↑](#footnote-ref-27)
28. עומר דקל, **מכרזים**, כרך ראשון (2004), עמ' 234-233. [↑](#footnote-ref-28)
29. אחד מהם שירת באותה עת כשבע שנים ושמונה חודשים, והאחרים - שבע שנים וחודשיים. [↑](#footnote-ref-29)
30. ילקוט הפרסומים 6652, 28.8.13, עמ' 7816. [↑](#footnote-ref-30)