

## רשות שדות התעופה

### פעולות ביקורת

באגף הרכב שברשות שדות התעופה נבדקו נוהלי הרכישה ורכישות אחדות שנעשו בשנים 1996-1999.

אשר לסדרי השקעת עתודות כספיות באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובבנקים, באמצעות מנהלי תיקים, ראו בדוח זה, עמוד 437.

### רכישות מתקציב פיתוח

1. בשנים 1996 - 1999 רכשה רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) ציוד בסכום כולל של כ- 42.5 מיליון ש"ח מתקציב הפיתוח. בשנת 1999 היה התקציב לרכישת ציוד מתקציב הפיתוח 25.9 מיליון ש"ח וההוצאות של רכש הסתכמו ב-9.66 מיליון ש"ח. הרכישות נעשו על ידי אגף הרכש (להלן - האגף) על פי פניות בעלי תפקידים במחלקות שלהן נועד הציוד (להלן - היזמים).

2. בחודשים אוקטובר 1999 - פברואר 2000 בדק משרד מבקר המדינה באגף רכישות מספר שנעשו בשנים 1996 - 1999.

### נוהלי התקשרויות

1. נוהלי הרשות קובעים את דרך ההתקשרות והרכישה, בכפוף לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), לפי הפעילות והצרכים הייחודיים של הרשות.

בנוהל "היערכות להתקשרות עם ספקים ועקרונות לבחירתם" (להלן - נוהל היערכות להתקשרות עם ספקים) מאוקטובר 1995, שעודכן באפריל 1997, נקבעו הדרכים לבחירת הספקים ולהתקשרות עמם. בנספח לנוהל זה נקבע, כי לצורך רכישות בסכום של 33,000 ש"ח - 220,000 ש"ח (במחיר פברואר 1996) חובה לפנות לספקים הרשומים בסיווג המתאים ברשימת הספקים של הרשות (להלן - מכרז סגור), ולצורך רכישה בסכום גדול מזה יש לפרסם מכרז פומבי. בנוהל נקבעו הנסיבות שבהן חל פטור ממכרז, והנסיבות שבהן יוארך תוקפם של חוזים המוגדרים התקשרויות המשך.

2. בנוהל האמור הוגדרה ש"התקשרות המשך" היא התקשרות בתוך שלוש שנים ממועד ההתקשרות המקורית, בתנאי שהסכום המצטבר של התקשרויות המשך אינו עולה על 50% משווי ההתקשרות המקורית. אם מתקיימים שני תנאים אלו יכולה ועדת המכרזים לשקול פטור ממכרז.

אם התקשרות ההמשך היא בסכום גדול ב-50% מסכום ההתקשרות המקורית, הסמכות לאישורה היא בידי סמנכ"ל הרשות (להלן - המנכ"ל), לאחר שוועדת המכרזים המליצה לאשר אותה. בנוהל היערכות ההתקשרות עם ספקים נקבע שהמנכ"ל, בהמלצת ועדת המכרזים, יאשר התקשרות המשך בסכום גדול ב-100% מסכום ההתקשרות המקורית, אם לא עברו יותר משלוש שנים מתאריך ההתקשרות המקורית ואם צוינו נסיבות מיוחדות. בסמכות המנכ"ל לאשר גם התקשרות הנעשית יותר משלוש שנים לאחר תאריך ההתקשרות המקורית, בכל סכום, בתנאי שצוינו נסיבות מיוחדות. גם התקשרות המשך להתקשרות שנעשתה שלא בעקבות מכרז, מותרת על פי הנוהל, אם אושרה בידי המנכ"ל.

בנוהל האמור לא צוין סכום מרבי של התקשרות המשך שמותר למנכ"ל לאשר ואף לא נדרש לדווח למועצת הרשות על התקשרויות המשך בסכומים גדולים בהרבה מסכומי ההתקשרויות המקוריות. יצוין, כי לפי נוהל היערכות ההתקשרות עם ספקים ונוהל "ועדת מסחר ונכסים", התקשרויות מסוימות, כגון התקשרויות בתוך אזור המוגדר "שטח מבצעי" לפעילות אווירית, או התקשרות ליותר מחמש שנים, טעונות אישור של מועצת הרשות.

בנוהל "הכנת חוזים" מאוקטובר 1995 נקבעו ההוראות, הסמכויות להכנה ולהארכה של חוזים והליכי הבקרה על פעולות אלה.

## רכישת עגלות מטען

1. במאס 1996 פרסמה הרשות מכרז לייצור ולאספקה של 100 עגלות מטען ממתכת. במכרז נקבע, שהמחירים יהיו צמודים למדד המחירים הסיטונאיים של תפוקת התעשייה בלוח 20 - ענף מוצרי מתכת, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על פי מסמכי המכרז מדד הבסיס הוא מפברואר 1995 שהיה 116.6 נקודות. במסמכי המכרז נקבע שהזוכה יתחייב לספק עגלות נוספות על הכמות שנקבעה במכרז, לפי דרישת הרשות, במחירים שייקבעו לפי תוצאות המכרז.

הבדיקה העלתה כי 116.6 נקודות הוא המדד לחודש פברואר 1996 (חודש לפני המכרז), ולא פברואר 1995, כפי שגרשם במכרז בטעות, והוא נותר במסמכי ההתקשרות בגלל העדר בקרה נאותה.

2. למכרז הוגשו שש הצעות, ובאפריל 1996 מינתה ועדת המכרזים של הרשות ועדת משנה לבדיקתן. בחודש מאי המליצה ועדת המשנה לוועדת המכרזים לבחור בהצעה הזולה ביותר שעמדה בדרישות המכרז (להלן - יצרן העגלות). ביוני התקשרה הרשות עם יצרן העגלות לרכישת 100 עגלות במחיר של 5,940 ש"ח לעגלה, ובסה"כ 594,000 ש"ח. על פי נוהל הרשות בדבר "מימוש התקשרות עם ספקים ומסירת עבודות", לכל התקשרות בסכום גדול מ-130,000 ש"ח, יש להכין חוזה ולקבל ערבות לקיום תנאיו. בנוהל "הכנת חוזים" נקבע, שעל התקשרות כאמור תיעשה בקרה של הייעוץ המשפטי של הרשות והחשב שלה, והם יבדקו את הדרישות בדבר ביטוח (ראו להלן) ופירוט תנאי ההצמדה.

הביקורת העלתה, שההתקשרות עם יצרן העגלות לא עוגנה בחוזה, אלא נעשתה באמצעות הזמנת עבודה שאליה צורפו התנאים שנקבעו במכרז. התקשרות בדרך האמורה מנעה את קיום הבקרה שנקבעה בנוהל האמור.

3. בנובמבר 1998 ביקש יזם מאגף שינוע ברשות להזמין עוד עגלות בתנאים שנקבעו במכרז. הזמנתו עגלות בגדלים שונים ועל פי מפרט שונה ומשופר מזה שנקבע במכרז ולכן נוהל עם יצרן העגלות משא ומתן לקביעת המחיר לעגלות המשופרות.

באפריל 1999 אישר המנכ"ל את הרחבת ההתקשרות לצורך רכישת העגלות המשופרות ומינה צוות שיישא וייתן עם יצרן העגלות לקביעת מחירן. במאי 1999 דיווח הצוות כי סיכם עם היצרן על מחיר כולל של 1.8 מיליון ש"ח ל-220 עגלות משופרות, כלהלן: 140 עגלות גדולות במחיר 8,580 ש"ח לעגלה ו-80 עגלות קטנות במחיר 8,043 ש"ח לעגלה.

הבדיקה העלתה, שסיכום הצוות נעשה על סמך המחיר שנקבע בעקבות המכרז - 7,900 ש"ח לעגלה - מחיר שכלל, לטענת יצרן העגלות, את המחיר הבסיסי והפרשי הצמדה. המחיר הבסיסי שציין יצרן העגלות היה שגוי, שכן התבסס על מדד המחירים של מוצרי פח - מדד בסיס 107.9 ומדד קובע 143.5 - ואילו בהזמנת העבודה לאחר המכרז נקבע כי "המחירים יהיו צמודים למדד המחירים הסיטונאיים של תפוקות התעשייה בלוח 20 - ענף מוצרי מתכת", שהמדד הבסיסי שלו היה 116.6 והמדד למארס 1999 היה 141.4. משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי בחישוב נכון המחיר הבסיסי לעגלה בתוספת הפרשי הצמדה למדד כפי שנקבע בחוזה המקורי, היה צריך להיות 7,203 ש"ח ולא 7,900 ש"ח, כפי שציין היצרן.

המחירים ששימשו בסיס למשא ומתן בין הרשות ליצרן התבססו על חישובי היצרן בלבד. ביצוע בקרה כאמור היה יכול למנוע את תשלום היתר.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה חישה הרשות ומצאה ששילמה ליצרן העגלות 109,319 ש"ח ביתר, ובדצמבר 1999 היא פנתה אליו בדרישה להשבת הסכום. במועד סיכום הביקורת, יוני 2000, טיפל הייעוץ המשפטי של הרשות בגביית תשלום היתר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2000 הודיעה הרשות, שבאותו חודש היא סיכמה עם היצרן שסכום היתר יוחזר לה בכסף או בדרך של אספקת עגלות נוספות.

## רכישת טרקטורים לגרירת עגלות

1. מחלקת ציוד קרקע שבחטיבת התפעול ברשות משתמשת בטרקטורי גרירה, בעיקר לפריקה וטעינה של מטוסים. מרבית הטרקטורים שרכשה הרשות עד שנת 1992 היו מתוצרת של שני יצרנים בחו"ל.

ביולי ובאוקטובר 1992 החליטה הרשות לקנות טרקטורים משני היצרנים האמורים, מטעמים של אחידות ציוד, אך המשא ומתן עמם לא עלה יפה.

2. אגף הרכש בשיתוף חטיבת התפעול עשו בסוף 1992 סקר בקרב יצרני טרקטורים המופעלים בדיול, כדי לרכוש טרקטורים שבהם מופעלים המכלולים הבסיסיים (מנוע ותיבת הילוכים) דוגמת אלה הקיימים בציוד שהיה באותה העת בשימוש הרשות. בעקבות הסקר פנו מנהל חטיבת תפעול וראש מחלקת רכש למנכ"ל וביקשו שיאשר לקיים מכרז סגור בין אותם יצרנים. הנימוקים לקיים מכרז סגור היו שבידי הרשות יש מלאי חלפים גדול של המכלולים האמורים, ולמכונאים ולבוחנים שלה יש הידע הדרוש לטפל בהם.

3. ביוני 1993 קיימה הרשות, באישור המנכ"ל, מכרז סגור בין שלושה ספקים וביקשה מהם הצעות לרכישת טרקטורים המופעלים במנועי דיול, כחלק מהצטיידות בטרקטורים בחמש השנים המתחילות בדצמבר 1993, שבמהלכן ירכשו לפחות 25 טרקטורים כאלה.

ביולי 1993 נתקבלו הצעות משלושת הספקים, ובהן מחירים שנעו בין 25,418 דולר ל-26,723 דולר לטרקטור. הצעה אחת נמצאה לא מתאימה ובאוגוסט אישר המנכ"ל למנות צוות לניהול מו"מ עם שני הספקים הנותרים.

באוקטובר 1993 חתמה הרשות חוזה עם הספק שהגיש את ההצעה הזולה ביותר (להלן - יצרן הטרקטורים) לרכישת שמונה טרקטורים במחיר של 24,667 דולר לטרקטור. בחוזה נקבעה אופציה לרכוש במהלך חמש שנים טרקטורים נוספים, אך לא צוין מספרם. במסגרת האופציה נקבע, שמחיר כל טרקטור יגדל בהדרגה ב-3.5% בשנה הראשונה והשנייה ולמנן השנה השלישית עד החמישית יגדל ב-5% בכל שנה, דהיינו בשנה החמישית יהיה המחיר גבוה בכ-24%. יצוין, שלפי ההצעה השנייה, שהיתה במחיר 26,723 דולר לטרקטור, כל רכישה במסגרת האופציה תהיה לפי מחירון היצרן שיהיה בתוקף במועד הרכישה.

הרשות רכשה מיצרן הטרקטורים 13 טרקטורים בשנת 1994, ו-10 טרקטורים בכל אחת מהשנים 1995 ו-1997. בשנת 1997 שילמה הרשות 28,267 דולר לטרקטור, דהיינו תוספת של 14.6% על המחיר שנקבע בחוזה מ-1993, אף על פי שמדד יצרני רכב מנועי בארה"ב עלה בתקופה יוני 1993 - מארס 1997 רק ב-6.3%. בעת רכישת הטרקטורים הנוספים לא השוותה הרשות בין המחיר שדרש הזוכה במכרז לבין מחירי המחירון המעודכן של הספק השני שהגיש את הצעתו למכרז. לפיכך, לא היה ביכולתה לדעת אם שילמה את המחיר הנמוך ביותר שהיה אפשר להשיג תמורת הטרקטורים הנוספים שרכשה.

4. ביוני 1999 אישר המנכ"ל, לפי המלצת ועדת המכרזים המרכזית, לפטור ממכרז את ההתקשרות לרכישת עשרה טרקטורים נוספים מיצרן הטרקטורים, על סמך סעיפים 9 (סיווג התקשרויות) ו-3 (4) (סיפא) (התקשרות נוספת המהווה המשך להתקשרות ראשונה) לתקנות חובת המכרזים.

האופציה עם יצרן הטרקטורים נקבעה לשנים 1994 - 1998, ולכן לא היה אפשר לראות בהתקשרות בשנת 1999 התקשרות המשך.

מחיר הטרקטורים שנרכשו בשנת 1999 היה 35,000 דולר לטרקטור. מחישובים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, שהמחירים ששילמה הרשות בעדם היו גבוהים בכ-42% מן המחיר שנקבע בחוזה, ואילו שיעור העלייה במדד המחירים של יצרני רכב מנועי בארה"ב, שבה יוצרו הטרקטורים, היה 3.7% בלבד בתקופה יוני 1993 - מארס 1999. השוואת מחירים לא נעשתה גם לקראת רכישה זו.

במאי 1999, לקראת הרכישה, הזמינה הרשות מיועץ טכני חיצוני בדיקה בדבר "כדאיות טכנית לרכש נוסף של טרקטורי דיזל" מיצרן הטרקטורים. היועץ מצא כמה ליקויים בתפקוד הטרקטורים האלה, כגון: "נפח מחיה קטן ביותר בתא הנהג שאינו עולה בקנה אחד עם הקריטריונים המקובלים בהנדסת אנוש לרכב גלגלי ... ; גובה מושבים גדול יחסית שמקשה על כניסה ויציאה תדירה מהטרקטור ... ; גובה כללי גדול המהווה מגבלה בהפעלת הכלי בסביבת המטוסים הצפופה ... ; קושי באחזקת המנוע וטיפוליו עקב היעדר מקום מספיק בתא המנוע". היועץ ציין, כי אף שבדגם המשופר תוקנו מרבית הליקויים האמורים עדיין אין הוא יכול לקבוע שהטרקטור המשופר הוא המתאים ביותר לצורכי הרשות, מתוך מגוון הטרקטורים המוצעים בשוק.

היועץ המליץ שהטרקטורים הנוספים יירכשו מאותו יצרן רק אם מועד האספקה הוא גורם מכריע. בהעדר גורם כזה הוא סבר שיש לעשות מכרז, כדי לאפשר בחינה מעמיקה של הדגמים ולרכוש דגם המתאים ביותר לצורכי הרשות.

הביקורת העלתה, שביוני 1999 נקבע שהרכישה דחופה, בשל הגידול הצפוי בתיירות בשנת 2000, ומנימוק זה נעשתה הרכישה ללא מכרז. למרות זאת נחתם חוזה הרכישה רק במאי 2000. מכאן, שהזמן שעבר ממועד החלטה לתת פטור ממכרז ועד למועד הרכישה בפועל הספיק, לכאורה, לקיום הליכי מכרז. ברשות לא נמצאו מסמכים המעידים שנעשתה השוואה בין לוחות הזמנים לרכישת הטרקטורים במכרז לבין לוח זמנים של רכישה ללא מכרז.

השיקול המכריע בבחירת הזוכה במכרז מ-1993 היה, כאמור, אחידות במכלולים העיקריים בטרקטורים. אולם ברכישה בשנת 1999 איבד שיקול זה מחשיבותו, מאחר שהמערכות בטרקטור

המשופר מתאימות, לוגיסטית, ל-60% בלבד מהמערכות של טרקטורים שהיו בידי הרשות. בהעדר אחידות סבר היועץ שהרכישה במסגרת האופציה "אינה מהווה יתרון לעומת רכש של טרקטור חדש לגמרי שיתכן ונקבל במסגרת המכרז".

רכישת עשרה טרקטורים ב-1993 ללא מכרז היתה אמנם באישור המנכ"ל, כנדרש בנוהל הרשות, אולם נוכח האמור לעיל בעניין השיקול האמור ובשל השינויים שנעשו במפרט הטרקטור ובמחירו, ובשל הזמן הרב שעבר מאז המכרז, נדרשה בדיקה מחודשת בעניין התקשרות בשנת 1999.

מן האמור עולה, שהיקף הרכישה גדל מ-8 טרקטורים ל-43 ולמרות זאת לא ניצלה הרשות את "יתרון הגודל" של הרכישה.

## רכישת סולמות למטוסים

בתחילת שנת 1993 יזמה חטיבת התפעול רכישה של שני סולמות לשימוש הנוסעים העולים למטוסים ויורדים מהם. הרשות עשתה, באישור המנכ"ל, מכרז סגור בין חמש חברות המייצרות סולמות למטוסים וניהלה עמן משא ומתן באמצעות צוות מקצועי. במהלך המו"מ נתבקשו החברות להגיש הצעה להספקת שני סולמות עם אופציה להספקת סולמות נוספים במהלך חמש שנים. הצפי היה שבמהלכן היא תרכוש עוד ארבעה סולמות.

לפי המלצות שהגיש הצוות אישר המנכ"ל באוקטובר 1993 לרכוש שני סולמות מאחת החברות (להלן - יצרן הסולמות), ובדצמבר חתמה עמו הרשות על חוזה לרכישת שני סולמות במחיר של 565,000 פונקים צרפתיים לסולם, שהיו שווים אז כ-81,000 דולר. בחוזה ניתנה לרשות אופציה לרכוש בתוך חמש שנים סולמות נוספים במחיר שנקבע בחוזה ובתוספת הפרשי הצמדה למדד של מוצרים תעשייתיים בצרפת.

ביוני 1994 אישר המנכ"ל לקיים מו"מ עם יצרן הסולמות לרכישת חמישה סולמות נוספים. סמיכות הזמנים בין שתי הרכישות מעידה שהרשות לא תיכננה כיאות את מספר הסולמות שתרכוש. לדעת משרד מבקר המדינה, אילו אמדה מראש את מספר הסולמות הדרוש לה יכלה הרשות לדרוש הנחה במחיר לסולם בשל יתרון הגודל של העסקה.

ביולי 1994, בעת המשא ומתן לרכישת חמשת הסולמות הנוספים, פנה רכז קניות באגף הרכש למנהל נתב"ג וציין כי בשני הסולמות שנרכשו התגלו תקלות תכופות וליקויים שגרמו להשבתתם לפרקי זמן ארוכים.

באוגוסט אותה שנה, במהלך המו"מ, הודיע יצרן הסולמות כי הוא מוכן להחליף את שני הסולמות הפגומים בסולמות מדגם משופר.

בדיקת ההתקשרות העלתה שבשנים 1993 - 1999 רכשה הרשות מיצרן הסולמות 14 סולמות בסכום כולל של יותר ממיליון דולר, אף שהחווה היה לרכישת שני סולמות במחיר כולל של 162,000 דולר. 12 סולמות נרכשו במסגרת האופציה. מאחר שמדובר בהצטיידות שוטפת, מן הראוי היה שהרשות תביא בחשבון את צרכיה במשא ומתן שקיימה עם הספק כדי להוזיל את המחיר של כל סולם.

ביוני 1999 המליצה ועדת המכרזים למנכ"ל לרכוש ארבעה סולמות נוספים מיצרן הסולמות, בדרך של מו"מ, ולפטור את ההתקשרות ממכרז, לפי סעיפים 9 (סיווג התקשרויות) ו-3 (4) (סיפא) (התקשרות נוספת המהווה המשך להתקשרות ראשונה) לתקנות חובת מכרזים, בנימוק "כי לא ניתן להיערך ליציאה במכרז בטווח קצר" שבו הרשות צריכה להיערך לתיירות בשנת 2000.

בפועל נעשתה ההתקשרות רק בינואר 2000. הזמן שחלף ממועד האישור לרכישה ועד להתקשרות מצביע, לכאורה, שלא היתה דחיפות ברכישה האמורה, ולא היתה הצדקה לפטור אותה ממכרו.

## רכישת מעמיסי מכולות למטוסים

1. הרשות משתמשת במעמיסי מכולות למטוסים (להלן - מעמיסים) לשינוע מכולות במטוסים. עד שנת 1996 היו בידי הרשות 15 מעמיסים: 9 נרכשו מיצרן אחד (להלן - יצרן א') החל משנת 1989, ו-6 נרכשו מיצרן אחר (להלן - יצרן ב') שנים רבות לפני כן.

לקראת הצטיידות עתידית של הרשות במעמיסים הקים מנהל נתב"ג בתחילת שנת 1996 צוות בראשות מנהל חטיבת תפעול, לבחירת סוג המעמיסים שיירכשו. בספטמבר 1996 סיים הצוות את עבודתו והגיש המלצות, ובהן נקבע בין היתר שיש לאפשר תחרות הוגנת בין כמה חברות, אך יש להעדיף חברה שתספק מעמיס שבו יש שיעור גבוה של חלקים המתאימים לחלפים הנמצאים במלאי. הצוות קבע, שמאחר שאין הבדל מובהק בין המעמיסים שמציעים היצרנים, הוא ממליץ להכין טבלת השוואה שלפיה ייבחנו ההצעות שיוגשו לפי טבלת מאפיינים וינתן ציון לכל מאפיין. הציון הסופי ייקבע לפי שקלול, וההצעה שתקבל את הציון הגבוה ביותר תומלץ להתקשרות עמה. בסקירה שהכין באפריל 1996 מהנדס מכונות בכיר ברשות, לבקשת הצוות, הוא קבע כי ההבדלים בין הטכנולוגיות של היצרנים אינם בעלי משקל כה רב כדי לקבוע על פיהם באיזה מעמיס יצטייד נתב"ג, וכי הם יישקלו לגופם בעת בדיקת ההצעות שיתקבלו.

2. עוד לפני סיום עבודת הצוות החליטה ועדת המכרזים המרכזית ברשות, באוגוסט 1996, להמליץ למנכ"ל לרכוש שני מעמיסים מיצרן א', משיקולים של אחידות הציוד. הוועדה המליצה למנות צוות לניהול המו"מ עם יצרן א'. בפרוטוקול הוועדה צוין שהחלטתה הסתמכה על התקנות הדנות בפטור ממכרו והתקשרות המשך כעבור יותר משלוש שנים ממועד המכרו המקורי ובסכום העולה על 50% מסכום ההתקשרות המקורית. המנכ"ל אישר את הרכישה.

בספטמבר 1996, חודש לאחר שהתקבלה ההחלטה, פנה ראש אגף תעשייה וניהול למנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע וציין כי במסגרת התכנית הרב-שנתית לרכישת ציוד תפעולי יש לרכוש עוד חמישה מעמיסים, נוסף על השניים שעל רכישתם הוחלט חודש לפני כן.

3. בדיון שקיימה ועדת המכרזים בדצמבר 1996 היא חזרה בה מהחלטתה לרכוש שני מעמיסי מכולות מיצרן א' ולקיים עמו מו"מ לקביעת המחיר, והחליטה להמליץ למנכ"ל להחיל על ההתקשרות פטור מכרו על פי סעיפים 9 ו-14(א)(1) של התקנות - "עיסקה לרכישת טובין אשר מנהל היחידה המזמינה אישר כי למיטב ידיעתו אין בנמצא בישראל טובין מן הסוג הנרכש...". הוועדה המליצה לשאת ולתת עם יצרן א' ועם יצרן ב', שלרשות יש ציוד מתוצרתם, ולהקים צוות לניהול המו"מ.

4. במו"מ הציע יצרן א' לספק מעמיסים במחיר 167,000 דולר למעמיס הראשון שיוזמן ו-166,000 דולר לכל מעמיס נוסף שיוזמן. יצרן ב' הציע לספק מעמיסים במחיר 182,000 דולר למעמיס. באוגוסט 1997 אישר המנכ"ל את הרכישה מיצרן א' לפי הצעתו.

בבדיקת הליך הבחירה של המעמיסים הועלה כלהלן:

(א) בהצעה של יצרן ב' מדצמבר 1996 מדובר על רכישת שני מעמיסים, ואילו בהצעתו של יצרן א', מיולי 1997, מדובר על רכישת ארבעה מעמיסים. מכאן ניתן להסיק שהרשות ביקשה מכל אחד מהמציעים הצעה בדבר מספר שונה של מעמיסים שיירכשו ממנו.

(ב) לקראת תהליך בחירת ההצעה הטובה ביותר לא הוכנה טבלת ההשוואה שעליה המליץ הצוות. בפועל נעשתה ההשוואה בעיקר לפי המחיר למעמס, וליד כל מערכת ציוד ומאפיין צוין רק אם הוא מתאים לדרישות הרשות אם לאו.

(ג) נוסף על המחיר למעמס, הגיש כל אחד מהיצרנים בהצעתו רשימה של חלקי חילוף מומלצים. יצרן א' צירף להצעתו רשימה של 15 פריטים בסכום של 7,600 דולר ויצרן ב' רשימה של פריטים בסכום של 15,763 דולר. הביקורת העלתה שהרשות רכשה בפועל מיצרן א' 116 פריטים בחלקם מסוגים שלא נכללו ברשימתו, והמחירים ששילמה היו גבוהים ב-13% - 73% לפריט מהמחירים הנקובים בהצעתו.

(ד) בקריטריונים לבחירת היצרן הובאו בחשבון גם מחירים של ציוד נוסף על הציוד הבסיסי (להלן - ציוד אופציונלי). הבדיקה העלתה שמחירי הציוד האמור שהציע יצרן א' היו גבוהים יותר - 59,000 דולר לעומת כ-51,000 דולר שהציע יצרן ב'. הרשות רכשה חלק מהציוד האופציונלי שהציע יצרן א'.

(ה) היצרן א' הציע מעמס מדגם חדש שמספר הלקוחות שרכשו אותו היה קטן, ולא הצטבר ניסיון לגבי תפקודו. בהליך הבחירה לא הובאה בחשבון עובדה זו.

### רכישת גנרטורים בעלי מנועי דיזל

גנרטורים המופעלים במנועי דיזל (להלן - גנרטור דיזל) משמשים את הרשות לגיבוי אספקת חשמל למתקנים כשיש הפסקות באספקת זרם החשמל ברשת הארצית.

מהנדס חשמל ראשי של הרשות המליץ במאי 1996 לראש אגף אפסנאות לשמור על אחידות בציוד ולשתף במכרז לרכישת גנרטורים דיזל ספקים מוכרים בלבד ושהציוד שירכש יתאים לחלפים שבידי הרשות. בינואר 1997 התקיים מכרז סגור לאספקת גנרטורים בהספקים שונים, ובעקבותיו התקשרה הרשות עם יבואן גנרטורים (להלן - יבואן הגנרטורים) לאספקת הגנרטורים במחיר שהציע. בשנים 1997 - 1999 רכשה הרשות מהיבואן גנרטורים דיזל במחיר כולל של 870,000 דולר.

באוקטובר ובדצמבר 1998 פנה טכנאי בכיר לחשמל ברשות לראש מחלקת התקשרויות רכש וביקש כי ירכשו עוד חמישה גנרטורים דיזל - שלושה בעלי הספק של 625 קילוואט אמפר (להלן - קו"א) ושניים בעלי הספק של 256 קו"א. גנרטורים בעלי הספק של 256 קו"א לא נכללו במכרז שעשתה הרשות בינואר 1997. הטכנאי הבכיר לחשמל אמד את מחירו של גנרטור כזה ב-50,000 דולר. בדצמבר 1998 פנה האגף בעל פה לארבעה יבואני גנרטורים שעם אחד מהם היתה לרשות התקשרות קודמת.

הרשות קיבלה הצעות משני ספקים: יבואן הגנרטורים הציע לספק את הכמות המבוקשת, ואילו היבואן השני הציע לספק גנרטור אחד בעל הספק של 625 קו"א וגנרטור אחד בעל הספק של 256 קו"א. כיוון שלא נעשה רישום של פרטי הבקשה לקבלת הצעות, אין לדעת מניין נובע שוני זה בין ההצעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לקראת הרכישה של שני גנרטורים בעלי הספק של 256 קו"א בסכום של כ-160,000 ש"ח כל אחד היה על הרשות לפנות בכתב ליבואני גנרטורים בפנייה אחידה ולציין בה את מספר הגנרטורים הדרושים לה, כל זאת כדי לתת הזדמנות שווה לכל המציעים.

## רכישת גנרטור דיזל המותקן במכולה אקוסטית

במסגרת ההיערכות לקבלת פני תיירים בשנת 2000 ולצורך הקמת מבנה ארעי שישמש צליינים שהיו צפויים להגיע באותה שנה, היה על הרשות לרכוש גנרטור דיזל בעל הספק של 1,279 קו"א, שיותקן בתוך מכולה אקוסטית.

ביולי 1999 פנו ראש מדור גנרטורים וכן קניין מהאגף (להלן - היזמים) ליבואן הגנרטורים וביקשו שיספק את הגנרטור האמור. מחיר גנרטור כזה בסכום של כ-139,000 דולר נקבע בהסכם מסגרת שחתמה הרשות עם יבואן הגנרטורים ביוני 1997. יבואן הגנרטורים הציע לספק את המכולה האקוסטית במחיר של כ-285,000 ש"ח. בהצעתו הוא ציין שהיצרן מחו"ל שהוא מייצג אינו מייצר מכולה אקוסטית בגודל שהרשות דורשת ולכן המליץ לרכוש את המכולה בארץ, דבר שיוזיל את מחירה. יבואן הגנרטורים היתנה את הרכישה של המכולה מספק אחר בכך שהחייבורים של הגנרטור שירכש ממנו יעשו לפי הוראות היצרן.

בישיבה של ועדת המכרזים באוגוסט 1999 נדונה רכישת גנרטור דיזל כולל מכולה אקוסטית וזיורד. באותה ישיבה הסבירו היזמים את החשיבות שבמתן אחריות כוללת לגנרטור ולמכולה כמכלול אחד. ועדת המכרזים מינתה צוות שינהל מו"מ עם יבואן הגנרטורים לרכישת המכולה האקוסטית והציור הנלווה.

באותו חודש, לאחר הקמת צוות המו"מ, פנו שני ראשי מדורים באגף החשמל לשני ספקים אחרים של מכולות אקוסטיות וקיבלו מהם הצעות, האחת במחיר של כ-283,000 ש"ח והאחרת במחיר של 196,400 ש"ח. משמע, שההצעה השנייה היתה זולה בהרבה מהצעתו של יבואן הגנרטורים שהיתה כאמור בסכום כ-285,000 ש"ח.

ראש אגף חשמל החליט לצמצם את היקף הציוד שנדרש במפרט ולהסתפק במכלולים פשוטים יותר ובעקבות זאת הוזיל יבואן הגנרטורים את הצעתו למכולה האקוסטית ל-196,390 ש"ח, דהיינו ב-10 ש"ח פחות מההצעה הזולה ביותר שהוגשה. באוקטובר 1999 אישרה ועדת המכרזים את רכישת המכולה האקוסטית מיבואן הגנרטורים במחיר הצעתו המזולה.

מבדיקת המפרט של המכולה האקוסטית שהוזמנה עולה, שיבואן הגנרטורים התחייב לספק לוח פיקוד זול ב-10,000 דולר מהמחיר הנקוב בהצעתו המקורית עבור לוח הפיקוד המשוכלל יותר שנדרש במפרט המקורי, ואילו המציע האחר כלל במחיר לוח פיקוד כזה שנדרש במפרט המקורי.

יוצא, שהרשות רכשה ציוד שהותקן בו לוח פיקוד פשוט יותר אף שהיתה בידיה הצעה של ספק אחר באותו מחיר שכללה את לוח הפיקוד המשוכלל יותר שנדרש במפרט המקורי. לדעת משרד מבקר המדינה, בעסקה זו לא חתרה הרשות להשיג את התמורה הטובה ביותר למחיר ששילמה.

## רכישת מכשירי מוצא כיוון למגדלי פיקוח

באוקטובר 1996 פנה המהנדס הראשי לאלקטרוניקה ברשות לראש מחלקת התקשורת רכש בבקשה לרכוש מכשיר מוצא כיוון למגדל הפיקוח. הוא הבהיר כי מי שיבחר במכרז לאספקת מכשיר אחד יהיה ספק עתידי של ארבעה - חמישה מכשירים שירכשו במהלך חמש שנים. בדצמבר אותה שנה פורסם מכרז פומבי לרכישת מכשיר אחד בלבד.

במסמכי המכרז צוין באופן כללי שהמציעים יגישו הצעה לספק עוד מכשירים כאלה במהלך שלוש שנים. הרשות לא ציינה במסמכי המכרז שבכוונתה לרכוש ארבעה - חמישה מכשירים תוך תקופה קצרה.

למכרז הוגשו חמש הצעות במחירים שבין 138,300 דולר לכ-343,000 דולר למכשיר. ועדת המכרזים החליטה ביוני 1997 לרכוש מכשיר מחברה שהצעתה היתה הזולה ביותר, ובאותו חודש נחתם עמה חוזה לרכישת המכשיר במחיר 138,300 דולר כולל חלקי חילוף, או 105,100 דולר ללא חלקי חילוף.

במארס 1998, תשעה חודשים בלבד לאחר חתימת החוזה, ביקש המהנדס הראשי לאלקטרוניקה מהאגף להזמין ארבעה מכשירים נוספים. ועדת המכרזים החליטה לשאת ולתת עם החברה האמורה. כתוצאה מהמו"מ נתנה החברה הנחה של 6% על רכישת ארבעת המכשירים הנוספים. בספטמבר 1998 חתמה הרשות עם החברה על חוזה, בסכום של 393,484 דולר.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות לציין במכרז שקיימת אופציה לרכישת ארבעה מכשירים נוספים, בהנחה שבמידע כזה היה כדי להביא להזלת ההצעות של כל המשתתפים במכרז.

## רכישת דלפקים לביקורת גבולות

1. בשנת 1995 התקשרה הרשות עם חברה מחו"ל (להלן - ספק הדלפקים) להספקת דלפקים לביקורת גבולות; מדובר בדלפקים באיכות גבוהה ובעלי מראה אחיד, הדומה לאלו שיוקנו במסופי הנוסעים בנתב"ג.

לפי בקשת יזמים מחטיבת הנדסה, פנה האגף באוגוסט 1997 לוועדת המכרזים בבקשה לרכוש מספק הדלפקים שבעה דלפקים למסוף 2 בנתב"ג. הנימוק לרכישה מאותו ספק היה שבעבר נרכשו ממנו דלפקים ויש לשמור על אחידות הציוד. היזמים ציינו שיהיה צורך לרכוש ארבעה דלפקים נוספים מסוג משופר למסוף בשדה התעופה עובדה.

היזמים ציינו שתוקף ההסכם עם ספק הדלפקים פג בסוף יוני 1997 ואף על פי כן הם מבקשים להמשיך את ההתקשרות עמו.

2. בהצעת הספק שהובאה לפני ועדת המכרזים נאמר שמחיר דלפק שיסופק למסוף 2 בנתב"ג הוא 13,440 פלורין הולנדי (כ-23,000 ש"ח) מחיר ההצעה לשבעה דלפקים היה אמור להיות בסך 94,000 פלורין הולנדי אבל המחיר שצויין בש"ח היה 105,000 ש"ח; באותה הצעה צוין שמחיר דלפק למסוף עובדה הוא 20,000 פלורין הולנדי (כ-34,250 ש"ח) וההתקשרות להספקת ארבעה דלפקים אמורה להסתכם ב-80,000 פלורין הולנדי, כ-137,000 ש"ח. בפרוטוקול ועדת המכרזים לא נמצא שהתקיים דיון על ההצעה ושניתן אישור לרכישת דלפקים לטרמינל בעובדה.

באוגוסט אותה שנה אישר המנכ"ל את המלצת ועדת המכרזים לרכוש שבעה דלפקים למסוף 2 בנתב"ג במחיר הכולל שהוצע, אולם הדלפקים נרכשו בסכום כולל של 168,000 ש"ח במקום סכום של 105,000 ש"ח שצוין בוועדת המכרזים. הביקורת העלתה כי בסכום שהוצג לפני ועדת המכרזים נעשתה טעות בהמרת המטבע ההולנדי למטבע ישראלי. בהעדר בקרה אישרה ועדת המכרזים את הסכום שיסודו בטעות.

הבדיקה העלתה שבספרי הרשות נרשם במאי 1998 תשלום בסך 274,000 ש"ח לספק הדלפקים. בפרטי התשלום נרשם שנרכשו ארבעה דלפקים לשדה התעופה בעובדה, ואילו הצעות הספק, הסכום מתאים לרכישת שמונה דלפקים.

בתשובתה מספטמבר 2000 הודיעה הרשות כי בעקבות הביקורת היא בדקה את המסמכים הנוגעים להליך רכישת הדלפקים למסוף בעובדה ומצאה שאכן שולם לספק תשלום כפול וכי סוכם עמו שיחזיר לה את הסכום ששולם לו ביתר.

### רכישת מכשירים לשיקוף מטען נוסעים

בפברואר 1994 אישר המנכ"ל לעשות בנתב"ג ניסוי להפעלת מכשיר שיקוף לבדיקת כבודת נוסעים, לפרק זמן של שלושה חודשים, תמורת 40,000 דולר בחודש. בספטמבר אותה שנה חתמה הרשות על חוזה לשכירת מכשיר שיקוף לשלושה חודשים וכן ניתנה לה אופציה לרכישת שלושה מכשירים במחיר כולל של 2.05 מיליון דולר, שיכלול את דמי השכירות. בשנים 1994 - 1995 רכשה הרשות שני מכשירי שיקוף במסגרת האופציה. לא נמצא שוועדת המכרזים פטרה את הרכישה הזאת ממכרז ושהמנכ"ל אישר אותה.

בפברואר 1996 מינה המנכ"ל צוות לניהול משא ומתן עם הספק לרכישת מכשיר שיקוף, נוסף על המכשירים הכלולים באופציה, ובאותו חודש אישר המנכ"ל, לפי המלצת הצוות, רכישת מכשיר במחיר של 750,000 דולר. לא נמצא שוועדת המכרזים אישרה את רכישת המכשיר השלישי במסגרת האופציה וכן לא אישרה פטור ממכרז לרכישת מכשיר שיקוף רביעי. במאס אותה שנה הזמינה הרשות מהספק שני מכשירי שיקוף בסך 1.7 מיליון דולר, כולל מערכות עזר בסך 250,000 דולר.

במאי 1996 פנה מנהל חטיבת ביטחון של הרשות אל היועצת המשפטית של הרשות בבקשה לבדוק אם אפשר לפטור ממכרז מכשיר שהגוף המקצועי המנחה קבע שהוא מכשיר מועדף. באותו חודש השיב לו סגן היועץ המשפטי של הרשות, כי "יש אפשרות לבצע את הרכישה בצורה הנדרשת כאשר יש המלצה ספציפית בכתב של הגוף המנחה ואז - צריך לפנות בפנייה מנומקת לוועדת המכרזים לשם קבלת סיווג התקשרות פטורה ממכרז מטעמי ביטחון ולהפנות את העניין לאישור המנכ"ל לאחר מכן, בהתאם לדרישות תקנה 3(3) לתקנות חובת המכרזים".

לא נמצא שהוגשה לוועדת המכרזים המלצה בכתב של הגוף המנחה לפטור ממכרז מטעמי ביטחון ולא הוגשה פנייה מנומקת של יוזם ההתקשרות לפטור את הרכישה ממכרז.

בפברואר 1997 אישרה ועדת המכרזים רכישת שני מכשירי שיקוף נוספים (חמישי ושישי) בסכום כולל של 1.9 מיליון דולר, בכלל זה 400,000 דולר בעד מערכות עזר, דהיינו 950,000 דולר למכשיר. הוועדה נימקה את מתן האישור בכך שמדובר בהתקשרות עם ספק יחיד על סמך תקנה 3(29) לתקנות, וכי "יש לפטור את הרכישה ממכרז לאחר שהחברה הפכה בכוח נסיבות העניין לספק יחיד", וזו התקשרות המשך לאחר יותר משלוש שנים ממועד ההתקשרות הקודמת, כפי שנקבע בתקנה 3(4).

מהאמור לעיל עולה שהוועדה אישרה את ההתקשרות לא מהנימוק שקבע הייעוץ המשפטי לפי תקנה 3(3) אלא בטענה שמדובר בהתקשרות עם ספק יחיד, "בכוח נסיבות העניין".

**דרישות ביטוח מספקים**

בכמה מהמכרזים שעשתה הרשות נכלל סעיף המחייב את הספקים לרכוש ביטוח בסכום בלתי מוגבל, שיכסה גם את אחריות הרשות לנזקי גוף ורכוש שייגרמו בשל מעשה או מחדל של ספק בקשר למילוי תנאי החוזה. בחוזים אחרים ובהתקשרויות שנעשו באמצעות הזמנות עבודה או בהתקשרויות המשך לא נכלל סעיף כזה, להלן דוגמאות:

1. במכרז מאוגוסט 1998 לאספקת 54 עגלות להובלת מטען למטוסים נקבע שהזוכה מתחייב לרכוש פוליסת ביטוח שתכסה גם את אחריות הרשות, לנזקי גוף ורכוש שייגרמו בשל מעשה או מחדל של הספק בקשר לפעילותו במילוי תנאי החוזה. הרשות לא קבעה במכרז מהו הסכום המרבי שיש לבטח.

במכרז אחר לאספקת עגלות מטען שנעשה בשנת 1996 (ראו לעיל) לא דרשה הרשות לעשות ביטוח לספק ולרשות. בעקבות המכרז נחתם עם הזוכה חוזה בסך 594,000 ש"ח וב-1999 נעשתה עמו התקשרות המשך בסכום של 1.8 מיליון ש"ח. גם בהתקשרות ההמשך לא נדרש הספק לעשות ביטוח.

2. בפנייה ליצרנים, בשנת 1999, לקבלת הצעות לאספקת מעמיסי מכולות מיוחדים, נכללה דרישה לביטוח סיכונים בסכום בלתי מוגבל. אחד היצרנים הסתייג מדרישה זו ובשל כך קיבל ניקוד נמוך משל האחרים בסעיף תחזוקה ואחריות.

3. בשנים 1996 - 1999 רכשה הרשות מעמיסי מכולות אחרים מסוג המתאים למרבית המטוסים ולא דרשה מהיצרנים שיעשו ביטוח סיכונים, ובחוזים שחתמה עמם היא לא דרשה התחייבות לביטוח או להשתתפות כלשהי בביטוח.

4. הרשות ביקשה מיצרני טרקטורים לגרירה וסולמות עלייה למטוסים הצעות מחיר שאינן כוללות רכיב של ביטוח סיכונים, על אף שהפעלתם של כלים אלה בשטח האווירי כרוכה בסיכונים דומים לאלה הכרוכים בהפעלת כלים אחרים שמיצרניהם דרשה הרשות ביטוח.

5. במכרז משנת 1997 לרכישת גנרטורים דיזל (ראו לעיל) דרשה הרשות שהספק שייבחר יבטח את עצמו ואת הרשות מפני נזקי גוף ורכוש בסכום של 100 מיליון דולר לפחות או שהרשות תבטח את הספק, בפוליסת ביטוח נזקי צד ג' בשטח האווירי, שהרשות רכשה והספק ישלם בעבור הביטוח 6.25 פרומיל מערך החוזה, סכום שינוכה מהחשבונות שיגיש הספק.

חיוב חלק מהספקים לעשות ביטוח צד ג' ואי-החלת חובה זו על ספקים אחרים של ציוד דומה, גורם אפליה בין ספקים שהיא מחייבת אותם לרכוש פוליסות ביטוח יקרות לבין אלו שהיא אינה מחייבת אותם לעשות זאת.

בתשובתה מיולי 2000 הודיעה הרשות כי מינתה יועץ ביטוח שיבחן את כל הנושאים הקשורים לדרישות הביטוח, כדי לקבוע במידת האפשר קבוצות חוזים בעלי מכנה משותף בתחום הביטוח. בתשובתה מאוקטובר 2000 הודיעה הרשות כי החשב שלה בוחן עם יועץ הביטוח שלה ניסוח סעיפים אחידים בהתאם לנושאי החוזים ובהתאם לסיכונים השונים.



רשות שדות התעופה רוכשת ציוד תפעולי במיליוני ש"ח בשנה מתקציב הפיתוח שלה. רכישות אלו נעשות בעיקר באמצעות מכרזים סגורים או בדרך של משא ומתן עם ספקים.

הרשות עשתה מכרזים וקיימה משאים ומתנים לרכישות בהיקף קטן ולאחר מכן (לעתים כעבור זמן קצר) הגדילה בהרבה את היקף הרכישות, דבר המעיד על העדר תכנון נאות ברכישת ציוד, ועל אי-יכולת לנצל את גודל הרכישות לקבלת הנחות במחיר. בעקבות הביקורת החליטה הרשות לכלול במסמכי המכרזים טבלת הנחות שתקבע מראש את שיעור ההנחה שתינתן לה בהתאם להיקף העסקה.

הרשות לא דרשה מספקים של ציוד דומה דרישות אחידות לביטוח מפני נזקי גוף ורכוש, ודבר זה יצר אפליה בין הספקים בנושא דרישות הביטוח.

על הרשות לתכנן היטב את רכישות הציוד הדרוש לה בדרך שתאפשר לרכז אותן ולנצל את יתרון גודל הרכישה כדי להוזיל את מחירי המוצרים שהיא רוכשת.