

רכישת ציוד ושירותים בלא מכרז

תקציר

1. רשות הדואר (להלן - הרשות) היא תאגיד שהוקם לפי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), קובעים כי ככלל, בהתקשרות לרכישת שירותים או טובין חייבת רשות ציבורית לפרסם מכרז. בצד חובה זו פורטו בתקנות הנסיבות המאפשרות פטור מפרסום מכרז. עם זאת נקבע בתקנות כי יש להעדיף "ככל שמוצדק וסביר בנסיבות הענין, לבצע אף את ההתקשרויות ... [הפטורות ממכרז] בדרך של מכרז וכן [ייעשה] כל שניתן כדי שהתקשרות לא תהפוך דחופה".

2. הביקורת העלתה, שבשנת 2000 לא פעלה ועדת המכרזים של הרשות (להלן - ועדת המכרזים) כנדרש בנוהל הרשות ולא העבירה לאישור ועדת הפטור של הרשות כ-20 התקשרויות לרכישת ציוד ושירותים שהיא החליטה לפטור ממכרז וממילא לא דנה ועדת הפטור בהתקשרויות אלה והן נעשו בלא אישורה.

3. ביוני 2000 אישרה ועדת המכרזים לרכוש ברכישת המשך מחברה (להלן - חברה א') ציוד מחשבים בסכום של כ-485,000 דולר. בתקנה הנוגעת לפטור ממכרז נקבע שניתן לאשר רכישת המשך רק אם היא נעשית בתנאים זהים לאלה שהיו במכרז או בתנאים המיטיבים עם עורך המכרז. הביקורת העלתה, כי המחירים ליחידה ברכישת המשך היו זהים לאלה שנקבעו בחוזה המקורי, אף שמחירי הציוד הנדון היו במגמת ירידה, ומחירי היצרנים במועד אישור הרכישה היו נמוכים מהמחירים שנקבעו לרכישה, ואף שבחווה נקבע מנגנון לבדיקת זכאותה של הרשות להנחות.

4. ביוני 2001 זכתה חברה א' במכרז של הרשות לרכישת 2,000 תחנות ממוחשבות בסניפי דואר (להלן - מס"ד) נוספות. בחוזה נקבע, כי מחיר הרכישה כולל שירות תיקונים לציוד במשך שלוש שנים. הביקורת העלתה, כי במסגרת הארכה של חוזה התחזוקה, שנחתם עם חברה א' בינואר 1999, לשנת 2002 נכלל סכום לא ידוע גם עבור תחזוקה של תחנות שנרכשו בשנת 2001, שכאמור תחזוקתן נכללה במחיר הרכישה, וכי בעת הדיון בוועדת המכרזים על הארכת חוזה התחזוקה לא נמסר על כך לוועדה. עוד נמצא כי לוועדה לא היה ידוע מהו הסכום שיש לקזז ממחיר החוזה בגין התחזוקה של תחנות שנרכשו בשנת 2001, שעלות תחזוקתן היתה אמורה להינתן בלא תוספת תשלום במשך שלוש שנים שכן היא נכללה במחיר הרכישה.

5. בדצמבר 1997 זכתה חברה א' במכרז לתחזוקת ציוד מחשבים אישיים, לרבות ציוד היקפי. נמצא כי בחוזה לא נקבע אופן החישוב של מחיר התחזוקה לפריטים חדשים שיירכשו לאחר חתימתו.

6. הרשות הצטרפה לחוזה לתחזוקת ציוד מחשבים, לרבות ציוד היקפי במשרדי הממשלה שנחתם ב-1990 בין החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשב"ל) לבין חברה העוסקת בכך (להלן - חברה ב'), וקיבלה מהחברה הנחה נוספת על הנחה שקיבלו משרדי הממשלה. הביקורת העלתה, כי בכל אחת מהשנים 1999 ו-2000 שילמה הרשות לחברה ב' עבור תחזוקת תוכנות כ-112,000 ש"ח יותר מהמחיר שמשרד ממשלתי היה משלם בעד אותה כמות לפי חוזה הארכה שנחתם בין החשב"ל לחברה בשנת 1999. עוד הועלה, כי הרשות שילמה לחברה מחיר מלא עבור תחזוקת

ציוד היקפי, אף שבחווה נקבע שהתשלום עבור ציוד זה כלול במחיר התחזוקה של הציוד העיקרי. בכל אחת מאותן שנים שילמה הרשות לחברה עבור תחזוקת ציוד היקפי כ-550,000 ש"ח, שהם כ-25% מהסכום הכולל ששילמה לה עבור תחזוקת הציוד כולו. כמו כן נמצא, כי הרשות לא ניצלה אפשרות שנקבעה בחוזה עם חברה ב' ועל פיה היא תשלם רק חצי מהמחיר עבור תחזוקה של ציוד חדש בארבע השנים הראשונות שאחרי תקופת האחריות. יותר מ-50% מהיקף ההזמנה של הרשות על פי החוזה האמור היו עבור שירותי תחזוקה לפריטי ציוד ותוכנה שלא נכללו באותו חוזה, ולכן לא היה צריך לחול עליהם פטור ממכרז.

7. בנובמבר 1995 חתמה הרשות עם חברה (להלן - חברה ג') על חוזה לביצוע עבודות חשמל בסניפי הדואר. באפריל 1997 אישרה ועדת המכרזים להגדיל את היקף העסקתה של החברה. נמצא, כי בפברואר 1999 אישר המנכ"ל התקשרות המשך עם חברה ג' לפי אותו חוזה, בלי לבדוק אם ההתקשרות מוצדקת מבחינת היעילות והחסכון כנדרש בתקנה 3(4).

בדיקת מחירי ההזמנה העלתה, שהמחירים בהתקשרות עם חברה ג', המבוססים על מחירי החוזה בתוספת הפרשי הצמדה, היו גבוהים במידה ניכרת ממחירי מחירון המקובל בענף.

8. באפריל 2000 אישרה ועדת המכרזים רכישה של 700 מחשבים אישיים מחברת מחשבים שזכתה במכרז של החשכ"ל. הוועדה ביקשה מהסמנכ"ל לתקשוב, לפי פניית היועץ המשפטי של הרשות, לבדוק את האפשרות להוזיל את המחיר בגלל הכמות הגדולה של המחשבים, אולם לא נמצאו מסמכים המעידים שאגף התקשוב עשה זאת.



1. רשות הדואר (להלן - הרשות) היא תאגיד שהוקם על פי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), קובע כי רשות ציבורית לא תתקשר בחוזה לצורך רכישת שירותים או טובין, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

בצד חובה זו נקבעו בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות) 30 מצבים המאפשרים פטור ממכרז. עוד נקבע בתקנות כי הן יחולו גם על תאגיד שהוקם בחוק, בשינויים המחויבים. התקנות גם מחילות על תאגיד כמה תקנות החלות על חברות ממשלתיות. אף שהתקנות מאפשרות פטור ממכרז בנסיבות מסוימות, נקבע בהן כי יש להעדיף "ככל שמוצדק וסביר בנסיבות הענין, לבצע אף את ההתקשרויות ... [הפטורות ממכרז] בדרך של מכרז וכן [ייעשה] כל שניתן כדי שהתקשרות לא תהפוך דחופה".

2. ברשות הוקמה ועדת מכרזים (רכישות) מרכזית (להלן - ועדת המכרזים), שבסמכותה לדון ברכישה של טובין ושירותים, ברכישה של מערכות ענ"א, בביצוע עבודות, לרבות עבודות פיתוח, ובביצוע סקרים. בראש הוועדה עומד הסמנכ"ל ללוגיסטיקה, וחבריה הם היועץ המשפטי או נציגו, המהנדס הראשי, הסמנכ"ל לתקשוב ונציג אגף הכספים. הוועדה מתכנסת פעמים מספר בחודש לפי הצורך, והיא מוסמכת לדון ברכישות באמצעות מכרזים או להחליט אילו רכישות פטורות ממכרז בהתאם לתקנות, ולהעביר את החלטותיה, כאשר הדבר נדרש בתקנות, לאישור המנכ"ל או ועדת הפטור של הרשות, בציון הסעיף המתאים בתקנות.

בנוהל הרשות "התקשרות לרכישת טובין שירותים ומקרקעין" מדצמבר 1995 (להלן - הנוהל) נקבע, כי ברשות תפעל "ועדת פטור" שחבריה יהיו המנכ"ל, היועץ משפטי ומנהל אגף הכלכלה. בנוהל נקבע, כי ועדת הפטור מוסמכת לאשר את החלטות ועדת המכרזים בדבר לפטור ממכרז לגבי רכישות בסכום של יותר מ-400,000 ש"ח, צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). תפקידיה של ועדה זו דומים, בשינויים המתחייבים, לאלה של ועדת הפטור שבמשרד האוצר העוסקת בהתקשרויות של משרדי ממשלה.

בשנת 2000 לא כונסה ועדת הפטור של הרשות כדי לדון בכ-20 הזמנות לרכישות ציוד ושירותים שנעשו באותה שנה, שעל פי סכומן חייבו את אישורה של הוועדה.

בחודשים אוקטובר-דצמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה בוועדת המכרזים כמה רכישות בסכומים גדולים שנעשו בשנת 2000 בלא מכרז, על פי אישורה של הוועדה. ביקורת משלימה בקשר למחשוב סניפי דואר נעשתה באגף התפעול. כן נעשתה ביקורת משלימה באגף התקשוב ובמשרד המהנדס הראשי ברשות.

רכישת ציוד למחשוב סניפי דואר

במאי 1996 נחתם בין הרשות לבין חברה שזכתה במכרז של הרשות להספקת ציוד מחשבים (להלן - חברה א'), חוזה להספקת הציוד ל-1,000 תחנות ממוחשבות בסניפי דואר (להלן - חוזה א'), בסכום של כ-5.3 מיליון דולר (לא כולל מע"מ).

בחוזה א' נקבע, בין היתר, ש"אם לפני ההתקנה של רכיב או פריט כלשהו, ולגבי רכיב או פריט מייבא - לפני משלוחם ארצה - ירד מחירו ביחס למחירים המצוינים בחוזה, תהיה הרשות זכאית למחיר מופחת באותו שיעור". עוד נקבע בחוזה, שבמשך פרק זמן של עד ארבע שנים ממועד החתימה עליו תהיה הרשות רשאית לרכוש כמות נוספת של תחנות, עד 50% מהמספר שנקבע בחוזה. בנספח לחוזה הקובע את התנאים שיחולו על רכישות שייעשו לאחר 1.1.97 נאמר, שחברה א' מתחייבת לעדכן את הרשות, לפני הוצאת הזמנה, בדבר שינויים במחירי הפריטים ולשנות לפיהם את המחירים. כן התחייבה החברה להעביר לרשות סמוך למועד הוצאת ההזמנה עותק עדכני של המחירון המתאים. עוד נקבע בנספח, שהתמורה בעד רכישות שייעשו בעתיד תסוכם במשא ומתן בין החברה לרשות לפני כל הזמנת ציוד על פי החוזה.

ביוני 2000 אישרה ועדת המכרזים, בכפוף לאישור המנכ"ל, לרכוש מחברה א' בלא מכרז ציוד נוסף לתחנות ממוחשבות בסניפי דואר (להלן - מס"ד) בכ-485,000 דולר (לא כולל מע"מ). אישור הוועדה לרכישה ניתן על פי תקנה 3(4) לתקנות, כרכישת המשך לחוזה א'. לפי התקנה האמורה ניתן לאשר רכישת המשך אם היא נעשית בתנאים זהים לתנאי המכרז או בתנאים המיטיבים עם עורך המכרז. באותה עת היו מחירי הציוד במגמת ירידה (ראו להלן) ואולם הוועדה אישרה לבצע את הרכישה במחיר ליחידה שנקבע בחוזה המקורי, אף שבחוזה נקבע מנגנון לעדכון המחירים אם יירדו. מאחר שעברו יותר משלוש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה, נדרש על פי התקנות אישור המנכ"ל לרכישת הציוד בלא מכרז, והוא אישר את הרכישה ביולי 2000, בנימוק שהיא תאפשר לפתור את בעיית המחסור בציוד ביחידות דואר, שמספרן גדל, עד השלמת הליך ההצטיידות על פי מכרז חדש שפורסם ביוני אותה שנה (ראו להלן).

הציוד נרכש כאמור, במחירי החוזה, בלא הנחות, ולא נמצא כי חברה א' המציאה לרשות מחירונים מעודכנים של הציוד. בתיקים גם לא נמצאו מסמכים המעידים שנוהל משא ומתן על המחירים, כפי שנקבע בחוזה, או שהופנתה תשומת לב של ועדת המכרזים לסעיפי החוזה הנוגעים לעדכון מחירים, בין היתר נוכח מגמת הירידה שהיתה באותה עת במחירי הציוד. הרשות שילמה את החשבוניות שהגישה החברה בלי לבדוק את זכאותה להנחות.

עוד העלתה הבדיקה, כי לכאורה היו מחירי הרכישה גבוהים מהמחירים שהציעה חברה א' עצמה באוגוסט 2000 במכרז אחר שהוציאה הרשות לרכישת ציוד מאותו סוג (ראו להלן). להלן בטבלה פירוט המחירים ליחידה (בדולרים) בהתקשרות ההמשך שאושרה ביוני 2000 ובהצעת חברה א' במכרז מאוגוסט 2000 ושיעור ההפרש ביניהם:

הכמות	הציוד	המחיר בהתקשרות המשך	המחיר בהצעת החברה מאוגוסט 2000 *	סכום ההפרש ליחידה	שיעור ההפרש בין המחירים (באחוזים)	ההפרש הכולל
300	קורא מסמכים	1,094	730	364	49.9	109,200
300	מקלדת ייעודית	184	111	73	65.8	21,900
ס"ה 131,100						

* המחיר כולל שירות תחזוקה במעבדת החברה במשך שלוש שנים.

תחזוקת ציוד מס"ד

1. חברה א' זכתה גם במכרז למתן שירותי תחזוקה לתחנות מס"ד בשנת 1999, שהוציאה הרשות ב-1998. בינואר 1999 חתמה עמה הרשות על חוזה לשנה (להלן - חוזה ב'). היקף העבודה באותה שנה הוערך בכ-2 מיליון ש"ח. בחוזה נקבע כי תוקפו יוארך מאליו בכל פעם בשנה אחת, אלא אם יודיע אחד הצדדים על רצונו לסיים את ההתקשרות, וכי משך ההתקשרות הכולל יהיה עד שלוש שנים.

בחוזה ב' ובנספח בעניין התמורה שצורף אליו נקבע, שהתמורה שתשולם תהיה לפי מחיר קבוע לתחזוקה של כל פריט או תת-מערכת, כפול מספר הפריטים או תת-המערכות. כמו כן נקבע, שהתמורה בעד כל שירותי התחזוקה שהחוזה נוגע להם היא סופית וממצה וכוללת את עלות שעות העבודה והנסיעות. עוד נקבע, כי רק נזק או תקלה שייגרמו לציוד עקב פעולת זדון יזכו את החברה בתשלום נוסף, שיהיה מחיר החלפים בלבד לפי מחירון היצרן.

2. בדיקת ההתקשרות עם חברה א' העלתה ממצאים אלה:

תשלום עבור תיקונים שמקורם בגרימת נזק בזדון: בהארכת חוזה ב' לשנת 2001 נכלל סכום של 150,000 ש"ח עבור טיפול בתקלות חריגות. מאחר שבחוזה ב' נקבע שבחברה א' תקבל תשלום נוסף רק בגין תיקון תקלות מדווחות שנגרמו בזדון, לא ברור מדוע אישרה ועדת המכרזים את הסכום האמור, שהוא כ-6.4% מהסכום הכולל שנקבע בחוזה ההארכה. משרד מבקר המדינה ביקש מהרשות הבהרות בעניין זה, אולם לא נענה.

הארכת החוזה: (א) באפריל 2001 פנה הסמנכ"ל לתפעול אל יו"ר ועדת המכרזים וביקש להאריך בשנתיים את חוזה ב', שתוקפו היה אמור לפוג בסוף אותה שנה לאחר שמומשו כל אפשרויות ההארכה שנקבעו בו. בפנייתו ציין הסמנכ"ל לתפעול, שהרשות שבעת רצון מהשירות שסיפקה החברה, ושהמחירים שהציעה נמוכים ביותר, ומכרז חדש יביא בוודאי לעלייה של 30%-50% במחירים. הוא הוסיף, שלקראת סוף השנה תתחיל הצטיידות בהיקף רחב במסגרת מכרז החומרה שהושלם, והחלפת חברת השירות באותה עת תהיה בעייתית (בעניין מכרז החומרה ראו להלן). עוד ציין הסמנכ"ל, שעל פי חוות דעת של הלשכה המשפטית אין מניעה להאריך את החוזה בשנתיים נוספות, בהסכמת שני הצדדים ובתנאים שפורטו בו.

בסוף אפריל 2001 אישרה ועדת המכרזים להאריך בשנתיים נוספות (2002 ו-2003) את המשך ההתקשרות עם חברה א' בלא מכרז, בהתאם לתקנה 3(4) לתקנות, המאפשרת הארכת ההתקשרות מטעמי חיסכון או יעילות. מאחר שבשנת 2002 היו אמורות לעבור יותר משלוש שנים ממועד ההתקשרות המקורית, נדרש גם אישור המנכ"ל להתקשרות המשך, והוא אישר אותה.

בדיקת האישור שנתנה ועדת המכרזים להארכת חוזה ב' העלתה, כי בטופס האישור לא צוינה עלות ההתקשרות. עוד הועלה, כי במכתב הסברים שצורף לבקשת האישור נאמר כי בשנת 2002 יתחיל להתקבל ברשות ציוד רב שהוזמן, וכי סכום ההתקשרות באותה שנה יהיה כ-2 מיליון ש"ח, על פי הסכום בחוזה המקורי. הסכום שהובא לאישור הוועדה לא היה ריאלי כיוון שכבר בשנת 2001 אישרה הוועדה הזמנה של תחזוקת מחשבים בכ-2.6 מיליון ש"ח. מכאן שלפני הוועדה לא הוצג סכום ההתקשרות הנכון. הוועדה אישרה את המשך ההתקשרות בלא מכרז בלי לבקש הסברים ומסמכים לשם אימות טענת הסמנכ"ל לתפעול שאם יפורסם מכרז חדש לשירותי תחזוקה יוצעו בו מחירים הגבוהים ב-30%-50% מהמחירים שהציעה חברה א'. גם המנכ"ל אישר את המשך ההתקשרות בלא שהובאו לפניו כל הנתונים הדרושים. כמו כן הוא לא ציין את תאריך אישורו.

(ב) בשנת 2001 היו ברשות כ-2,700 תחנות מס"ד בכ-740 יחידות ממוחשבות. ביוני 2000 פרסמה הרשות מכרז לרכישת 2,000 תחנות שנועדו להתווסף לתחנות הקיימות או להחליפן בהדרגה. גם במכרז זה זכתה חברה א', וביוני 2001 נחתם חוזה בינה לבין הרשות (להלן - חוזה ג'). בחוזה נקבע, כי מחיר הרכישה של הציוד כולל גם תיקון של הציוד במעבדת החברה במשך שלוש שנים, וכי לאחר מכן תשלם הרשות עבור שירותי תיקונים ל-2,000 היחידות שנרכשו סכום כולל של 363,400 דולר בשנה, שהם 1,526,300 ש"ח במחירי סוף שנת 2000.

הביקורת העלתה, כי במסגרת ההארכה של חוזה ב' - חוזה התחזוקה של תחנות מס"ד - נכללה תחזוקת התחנות שנרכשו בשנת 2001, ושהתמורה בעד תחזוקתן במעבדת החברה נכללה גם מחיר הרכישה שנקבע בחוזה ג'. אולם בעת הדיון על ההארכה לא נמסר על כך לוועדת המכרזים.

בדצמבר 2001, בעקבות הביקורת, פנתה הרשות לחברה א' כדי לברר מהו הסכום שיש לקזז ממחיר התחזוקה שנקבע בחוזה ב' (חוזה התחזוקה) בגין ביצוע עבודות תחזוקה לציוד חדש שנרכש לפי חוזה ג'. בתיקי הרשות לא נמצאה תשובה של החברה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2002 הסבירה הרשות, כי החברה לא יכלה להעריך את מחיר עבודות התחזוקה שתבצע חברה א' בציוד שנרכש לפי חוזה ג'.

בפברואר 2002 חתמה הרשות עם חברה א' על חוזה להארכת חוזה ב' בשנתיים, מ-1.1.2002. בחוזה ההארכה נכללה הנחה כללית חד-פעמית בסך 137,000 ש"ח בלבד, אך לא הוסבר בו כיצד נקבע סכום זה.

כאמור, תקנה 3(4) לתקנות מאפשרת פטור ממכרז בהתקשרות המשך, בתנאי שההתקשרות תיעשה בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות המקורית או בתנאים המיטיבים עם עורך המכרז. בנסיבות של היעדר נתונים כספיים שיאפשרו לבדוק אם תנאי זה מתקיים, הסתמכות המנכ"ל וועדת המכרזים על תקנה זו בעת מתן אישורם להארכת חוזה ב' היתה לקויה.

תחזוקת ציוד מחשבים אישיים

בדצמבר 1997 חתמה הרשות על חוזה נוסף עם חברה א' בעקבות זכייתה במכרז לתחזוקת ציוד מחשבים, בכלל זה ציוד היקפי (להלן - חוזה ד'). הסכום הכולל של ההתקשרות היה כ-240,000 ש"ח במחירי יוני 1997. בנספח לחוזה נקבעו מחירי תחזוקה לכל פריט הכלול בחוזה, והמחירים כללו תשלום בעבור שעות עבודה ונסיעות. החוזה נחתם לשלוש שנים, דהיינו עד סוף נובמבר 2000, ונקבע בו כי לאחר תום תוקפו יהיה ניתן להאריכו בשלושה פרקי זמן של שנה, אם הצדדים יסכימו לכך.

בחוזה ד' לא נקבע אופן החישוב של מחיר התחזוקה של פריטים חדשים שיירכשו לאחר חתימתו. לקביעת מחירים אלו היתה חשיבות רבה נוכח פרק הזמן הארוך - עד שש שנים - שבו עשוי היה החוזה להיות תקף.

לפי תקנה 3(27) לתקנות, רכישה לפי חוזה שעברו שלוש שנים ממועד חתימתו טעונה אישור מועדת המכרזים. בינואר 2001 אישרה הוועדה את הארכת חוזה ד' בשנה נוספת - שנת 2001 - בסכום של כ-642,000 ש"ח במחירי יוני 1997. בחוזה ההארכה לשנת 2001 נכללה, בין היתר, תחזוקה של כ-220 מדפסות לייזר שלא נכללה בחוזה המקורי, במחיר 350 ש"ח ליחידה בערכי יוני 1997. מחיר זה גבוה בכ-50% ממחיר התחזוקה של מדפסות אחרות שתחזוקתן נכללה בחוזה ד'. בתיקי אגף התקשוב אין מסמכים המעידים על הדרך שבה נקבע המחיר האמור.

נוכח הציוד הרב שנרכש בשנים 1997-2001, היה על הרשות לפרסם מכרז לקראת סוף שנת 2000, שהמחירים בו ייקבעו בתחרות בין המציעים אגב ניצול יתרון הגודל ובהתחשב בעובדה שהציוד הוא מדגמים חדשים.

תחזוקת מחשבים אישיים על פי חוזה ממשלתי

בשנת 1990 חתם החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) עם חברת מחשבים על חוזה לתחזוקת המחשבים של משרדי הממשלה (להלן - חוזה ה'). בחוזה נאמר, שתוקפו יהיה חמש שנים מינואר 1991, וניתן להאריכו שלוש הארכות של שנה. בחוזה נקבע מחיר התחזוקה השנתית של כל אחד מסוגי המחשבים והתוכנות שהיו בשימוש, ונקבעה ההנחה שתניתן למשרדי הממשלה - 16% מהמחיר. ב-1998 התאחדה חברת המחשבים עם חברה אחרת (החברה המאוחדת תיקרא להלן - חברה ב'). בשנת 1999, לאחר תום החוזה ושלוש הארכות המותרות בו, נשא ונתן החשכ"ל עם חברה ב' על הארכת החוזה בשלוש שנים נוספות. הנימוק להארכה היה הצורך להיערך לקראת תקלות הקשורות ל"באג 2000". בחוזה הארכה שנחתם בין החשכ"ל לחברה הוארך חוזה ה' בשלוש שנים, עד סוף 2001, ונכללה הנחה של 19.5% (במקום 16%) לכל משרדי הממשלה. ממועד ההארכה החלה חברה ב' לגבות תשלום עבור שירות תמיכה ועדכונים בבסיס נתונים, שעד אז ניתן למשרדי הממשלה בלא תשלום. על מחירי השימוש ומחירי התחזוקה של בסיס הנתונים נתנה החברה למשרדי הממשלה הנחה של 62%.

הרשות הצטרפה לחוזה ה' עם חתימתו וקיבלה מחברה ב' הנחה גדולה מזו שקיבלו משרדי הממשלה. בספטמבר 1999 חתמה הרשות עם החברה על חוזה בדבר המשך הצטרפותה לחוזה ה', ונקבע בו כי כל התנאים וההתחייבויות הכלולים בחוזה ה' יחולו גם בו, "בשינויים המחויבים על פי הסכם זה".

במארס 2000 ביקש אגף התקשוב ברשות מוועדת המכרזים לאשר את המשך ההתקשרות עם חברה ב' בלא מכרז, לשם קבלת שירותי תחזוקה למחשבים, תוכנות וציוד היקפי, במחיר שנתי של 2.5 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ).

בישיבה של ועדת המכרזים במארס 2000 ביקשה מנהלת הרכש והנכסים ברשות לבדוק את המחירים עם חברה ב' לפני אישור ההתקשרות עמה, ואילו היועץ המשפטי של הרשות ביקש לפרט בנספח לחוזה שייחתם עם החברה את השינויים המתאימים להתקשרות החדשה. בישיבה נוספת של הוועדה באותו חודש אושר החוזה עם החברה לשנת 2000, לאחר שאגף התקשוב מסר שבדק את המחירים. יצוין שלוועדה לא הומצאו מסמכים המאשרים את דברי האגף.

בבדיקת ההתקשרות עם חברה ב' הועלו הממצאים האלה:

1. לנספח לחוזה עם החברה לא הוספו השינויים המתאימים להתקשרות החדשה, כמו שביקש היועץ המשפטי.

2. עד שנת 1999 קיבלה הרשות, כמו שאר משרדי הממשלה, תמיכה ועדכונים לבסיס הנתונים בלא תשלום. מאותה שנה נגבה מהרשות תשלום של 389,000 ש"ח, לאחר ניכוי הנחה של 11.5% עבור השימוש והתמיכה לתוכנה. לפי הנספח לחוזה ה' קיבלו משרדי הממשלה הנחה מצטברת של כ-62% על מחירי המחירון לרישיון לבסיס נתונים. הרשות, לעומת זאת, לא קיבלה את מלוא ההנחה, ושילמה בעד השימוש בבסיס הנתונים כ-112,400 ש"ח יותר ממשרדי הממשלה.

3. בחוזה ה' נקבע שהמשתמש יהיה רשאי להזמין שירותי תחזוקה לארבע השנים שלאחר תום תקופת האחזקה בעבור מערכות חדשות שיירכשו מחברה ב', ולשלם מראש רק בעבור תחזוקה לשנתיים. באפשרות זו גלומה הנחה של כ-50% מעלות התחזוקה, ואולם הביקורת העלתה, שהרשות לא ניצלה אותה, ובשנת 2000 רכשה מחברה ב' שירות תחזוקה שנתי למערכת מסוג חדש במחיר מלא של כ-112,400 ש"ח, לאחר תוספות והנחות מצטברות בשיעורים של 16%-11.5%.

עוד הועלה, שהרשות רכשה מחברה ב' בלא מכרז ובלי שקיבלה פטור מיוחד לעניין זה, שירות תחזוקה לשתי מערכות מסוגים שלא נכללו בחוזה ה'. מחיר השירות עבורן נקבע לפי מחירון החברה, ולאחר הנחה היה כ-217,000 ש"ח.

4. בחוזה ה' נקבע שמחיר התחזוקה של הציוד ההיקפי מתוצרת החברה כלול במחיר תחזוקת הציוד העיקרי ולא תידרש בעבורה תוספת מחיר. על פי החוזה, קריאה למתן שירות תיעשה כאשר יידרש תיקון לשניים עד ארבעה פריטי ציוד, והדבר אפשרי כיוון שמרבית הציוד ההיקפי מרוכז במספר קטן של אתרים. גם במכתב של חברה ב' לחשכ"ל משנת 1992 הובהר שהמחיר עבור תחזוקת המחשבים כולל גם את תחזוקת הציוד ההיקפי.

הביקורת העלתה, שבשנים 1999 ו-2000 שילמה הרשות לחברה ב' עבור תחזוקת ציוד היקפי סכום שנתי של כ-553,000 ש"ח, שהיה כ-25% מהתשלום השנתי עבור התחזוקה. בהזמנת שירותי התחזוקה לשנים 1999 ו-2000 נקבע ששירות של תחזוקת ציוד היקפי יינתן בתוך 16 שעות ממועד ההודעה על תקלה, חמישה ימים בשבוע. הרשות הסבירה, שהסכום הגבוה עבור תחזוקת הציוד ההיקפי נקבע בגלל דרישתה לקיצור משך ההמתנה לשירות. בחוזה ה' נקבעו תוספות מחיר בשיעור של 7%-14% עבור הגדלת הזמינות של השירות לציוד העיקרי. כאמור, עלות התחזוקה של הציוד ההיקפי נכללה בחוזה במחיר תחזוקת הציוד העיקרי, וממילא לא נקבעה בו התוספת עבור קיצור משך ההמתנה.

מהאמור לעיל עולה, שבהסתמך על חוזה ה' רכשה הרשות בלא מכרז שירותי תחזוקה לפריטי ציוד שלא נכללו באותו חוזה. בפועל יותר מ-50% מהיקף ההזמנה של הרשות לשירותי תחזוקה על פי החוזה האמור היו עבור פריטי ציוד ותוכנה שלא נכללו בחוזה המקורי, ולכן לא היה צריך לחול עליהם פטור ממכרז. ואולם הרשות לא בדקה באמצעות מכרז את האפשרות לקבל את השירותים האלה מחברה אחרת.

עבודות חשמל

ב-1995 בחרה הרשות במכרז חברה לביצוע עבודות חשמל (להלן - חברה ג'), ובנובמבר 1995 חתמה עמה חוזה להפרדת מערכת החשמל הרגילה בסניפי הדואר ממערכת החשמל לשעת חירום, המוזנת על ידי גנרטורים, לשם הגדלת אמינותם של השירות והמסופים בסניפי הדואר בעת הפסקת חשמל. סכום החוזה (להלן - חוזה ו') היה כ-1 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ) במחירי אוגוסט 1995. באפריל 1997 אישרה הוועדה לבקשת המהנדס הראשי להגדיל את היקף ההעסקה של חברה ג' ב-3.24 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ), במחירי אוגוסט 1995.

בינואר 1999, יותר משלוש שנים לאחר החתימה על חוזה ו', ביקש המהנדס הראשי מוועדת המכרזים לאשר התקשרות המשך עם חברה ג' בסכום של 2.14 מיליון ש"ח. המהנדס הראשי נימק את בקשתו בכך שהחברה בקיאה בפרוגרמה ובאופן ביצוע העבודה, ובסניפי הדואר נדרשת אחידות בביצוע העבודה ובחומרים, וגם מחירי החברה סבירים. הוועדה אישרה את ההארכה בפברואר אותה שנה, ומאחר שעברו שלוש שנים ממועד ההתקשרות המקורית, הגיש הסמנכ"ל ללוגיסטיקה את הבקשה לאישור המנכ"ל, ואולם הבקשה לא היתה מפורטת ולא הוסבר בה הצורך בהמשך ההתקשרות כנדרש בנוהל. בפברואר 1999 אישר המנכ"ל את הבקשה בלי לבדוק אם המשך ההזמנה תואם את תנאי תקנה 3(4) לתקנות, המאפשרת התקשרות המשך בלא מכרז מטעמי יעילות וחיסכון. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי להבא תיעשה בדיקת כדאיות לפני הארכת התקשרות ביותר משלוש שנים.

על פי תקנה 3(4) לתקנות, ניתן לפטור ממכרו רק התקשרויות המשך שסכומן המצטבר אינו גדול מסכום ההתקשרות הראשונה. ואולם בהתקשרויות ההמשך עם חברה ג' לא מולא תנאי זה. בהגדלה כה ניכרת של היקף העבודה, בלי לפרסם מכרז חדש שיאפשר לספקים נוספים להתמודד על ביצועה, פגעה הרשות בעקרון השוויון. באי-פרסום המכרז גם ויתרה הרשות על האפשרות לנסות ולהוזיל את מחיר העבודה.

משרד מבקר המדינה בדק את מחירי ההזמנה שנעשתה לפי חוזה ו' והשווה חלק מהמחירים שנקבעו בהתקשרות ההמשך עם המחירים בסעיפים מתאימים במחירון הבנייה "חשב", שהוא אחד המחירונים המקובלים בענף הבנייה. הבדיקה העלתה, שמחירי ההתקשרות עם חברה ג' (מחירי החוזה בערכי דצמבר 1998) היו גבוהים ממחירי מחירון "חשב" בשיעור של כ-21%-64%. יצוין, שמחירי המחירון אינם כוללים את ההנחות המקובלות לעבודות בהיקף גדול.

מאחר שעברו יותר משלוש שנים ממועד ההתקשרות המקורית, ונוכח הסכום הכולל הגבוה של ההתקשרויות עם חברה ג' על פי חוזה ו' - 6.4 מיליון ש"ח במחירי אוגוסט 1995 (לעומת 1 מיליון ש"ח - סכום ההתקשרות המקורית), היה על הרשות לבדוק את הכדאיות של התקשרות ההמשך לפני אישורה, ולא להסתפק בהצהרת המהנדס הראשי כי מחירי החברה היו סבירים בעת ההתקשרות המקורית עמה.

רכישת מחשבים אישיים

באפריל 2000 הוגשה לאישור ועדת המכרזים הזמנה לרכישת 700 מחשבים אישיים בכ-3 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). החברה שהיתה אמורה לספק את המחשבים נמנתה עם כמה חברות שזכו במכרז של החשב"ל, ולפי התקנות ההתקשרות עמה אינה טעונה מכרז. הוועדה אישרה את ההזמנה וביקשה מהסמנכ"ל לתקשוב, לפי פניית היועץ המשפטי של הרשות, לבדוק את האפשרות להוזיל את המחיר בגלל הכמות הגדולה של המחשבים. ברשות לא נמצאו מסמכים המעידים שאגף התקשוב אמנם עשה זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת המכרזים לא היתה צריכה לאשר את רכישת המחשבים קודם שווידאה שהמחיר שהוצע בעדם הוא המחיר המיטבי, והיה עליה לעמוד על כך שאגף התקשוב יבדוק תחילה את האפשרות להוזיל את המחירים ולתעד את הבדיקה.

רכישת מאזניים אלקטרוניים

באוגוסט 2000 אישרה ועדת המכרזים לרכוש בלי מכרז 100 מאזניים אלקטרוניים בסכום כולל של כ-390,000 ש"ח. הרכישה אושרה כרכישת המשך לרכישה שנעשתה בעקבות מכרז משנת 1996. הפטור ניתן על פי תקנה 3(4) לתקנות, המאפשרת רכישות המשך בנסיבות שנדרשת בהן שמירה על אחידות מטעמי יעילות או חיסכון.

לפי הפרוטוקול של ישיבת ועדת המכרזים נאמר באותה ישיבה שברשות יש מחסור במאזניים והרכישה דחופה. עוד עולה מהפרוטוקול, שלוועדה נמסר שהספק שאמור היה לספק את המאזניים אינו הספק היחיד בתחום זה, ושהוועדה אימצה דרישה של היועץ המשפטי של הרשות להיערך

לפרסום מידי של מכרז לרכישת מאזניים נוספים שיידרשו לרשות בשנת 2001. מכאן שהיו ספקים אחרים שהיה ביכולתם לספק את המאזניים המתאימים לרשות, והפטור ממכרז לא נדרש בשל הצורך לשמור על אחידות מטעמי יעילות וחסכון אלא מטעמי דחיפות כקבוע בתקנה 3(2). בנסיבות אלה לא היתה הצדקה להסתמכות הוועדה על תקנה 3(4). כמו כן לא ברור אם אכן התקיימו הנסיבות המפורטות בתקנה 3(2), המאפשרת לוועדת מכרזים לפטור ממכרז "התקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש", שכן הוועדה לא הסתמכה על תקנה זו בהחלטתה, ועל פי תקנה 42 גם היה מחובתה של הרשות לפעול למניעת הפיכתה של התקשרות לדחופה.

על פי התקנות, אם עברו יותר משלוש שנים ממועד הרכישה הראשונה נדרש אישור המנכ"ל לרכישת המשך. ואולם בפנייה למנכ"ל צוין שהוועדה אישרה את ההתקשרות לפי תקנה 3(4) לתקנות, המאפשרת, כאמור, פטור ממכרז מטעמי יעילות או חיסכון. מכאן, שאישור המנכ"ל לרכישת המאזניים נעשה בסתמך על תקנה שאינה מתאימה.



מן הממצאים שהובאו לעיל עולה כי הרכישות של מוצרים ושירותים שעשתה הרשות בלא מכרז לא תמיד הביאו לתוצאות המיטביות, במיוחד חיסכון בעלויות.

החשב הכללי וועדת הפטור שמונתה מטעמו עושים בקרה חיצונית על המשרדים הממשלתיים בכל הקשור למתן פטורים ממכרז בנסיבות מסוימות, ודואגים שיהיה איזון בין האינטרסים של המשרדים לאינטרסים מערכתיים כדוגמת הצורך לחסוך בכספי ציבור ולשמור על שוויון הזדמנויות במתן עבודה לספקים ועל כללי מינהל תקין. למנכ"ל רשות הדואר מוקנות סמכויות החשב הכללי בכל הנוגע למכרזי הרשות, ולפיכך היה מחובתו לדאוג שיהיה איזון בין אינטרסים אלה. ממצאי הביקורת עולה שלא תמיד הושגה מטרה זו.