

החברה הממשלתית לתיירות בע"מ

מכרזים והתקשרויות

תקציר

רקע כללי

החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (להלן - החמ"ת או החברה) היא זרוע ביצועית של משרד התיירות שתפקידה ליישם את מדיניות המשרד בתחום פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בישראל. תשתיות אלה (להלן - פרויקטים) כוללות אתרים היסטוריים ודתיים, אתרי עתיקות, אתרי טבע, מרפא, ספורט ונופש, מסלולי תיירות בעיר ועוד. יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחמ"ת מוסדרים בהסכם המתעדכן אחת לכמה שנים. לפי הסכם זה, על החברה לפתח ולבצע פרויקטים לפי הזמנות עבודה שמשרד התיירות מעביר לה. המימון לפיתוח הפרויקטים מקורו בעיקר מתקציב משרד התיירות; לחמ"ת אין מקורות מימון עצמאיים¹.

החמ"ת מבצעת את הפרויקטים במיקור חוץ באמצעות קבלני משנה שהיא מתקשרת עמם. כמו כן, היא מתקשרת עם נותני שירותים לצורך פעילותה השוטפת. מאחר שהחמ"ת היא חברה ממשלתית, התקשרויותיה כפופות לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות או תקנות חובת המכרזים).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לניהול התקשרויות בחמ"ת, ובעיקר את פעילותה של ועדת המכרזים של החברה (להלן - ועדת המכרזים) בשנים 2011-2013. הביקורת נעשתה בחמ"ת, וביקורת השלמה נעשתה במשרד התיירות.

1 מקורות מימון חיצוניים לביצוע הפרויקטים יכולים להיות משרדי ממשלה אחרים, רשויות מקומיות שבתחומן מוקמים הפרויקטים, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, קק"ל וגופים ציבוריים אחרים. הוצאות התפעול (מינהלה ושכר) של החמ"ת משולמות מתקציב משרד התיירות.

הליקויים העיקריים

בחינת הצעות של קבלנים במכרזים לביצוע פרויקטים

בשנים 2011-2013 ברוב המכרזים לביצוע פרויקטים בחרה ועדת המכרזים בקבלן הזוכה רק לפי הצעת המחיר הנמוכה ביותר, ושלא על סמך השוואה בין ההצעות לפי כל אמות המידה שפורסמו בטופסי המכרז. כמו כן, ככלל, החמ"ת לא פרסמה בטופסי המכרזים את המשקל היחסי של אמות המידה ואת אופן שקלולן. דרך פעולה זו פוגעת בשקיפות ההליך וביכולת להבטיח שוויוניות בעת בחינת ההצעות וביצוע התקשרויות באופן המיטבי.

ב-16 מכרזים היו ההצעות הזוכות נמוכות ב-21% עד 48% מהערכת שווי ההתקשרות (להלן - האומדן). נוהל החברה אינו קובע כיצד על ועדת המכרזים לפעול כאשר הצעות המחיר שהתקבלו נמוכות מהאומדן.

התקשרויות המשך

בשנים 2011-2013 אישרה ועדת המכרזים 25 פעמים, ב-14 פרויקטים, שינויים של תנאי ההתקשרות הראשונה עם קבלנים שזכו במכרזים לביצוע הפרויקטים; כל השינויים כללו הגדלה של היקף העבודה ושל סכומי ההתקשרות בשיעור כולל של עשרות אחוזים בכל פרויקט ונעשו בפטור ממכרז (להלן - התקשרויות המשך). בפרוטוקולים של ועדת המכרזים לעתים לא צוין אם תנאי התקשרויות המשך זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם החמ"ת ולעתים לא צוין מהן הנסיבות שלאורן ביצוע העבודות הנוספות באמצעות הקבלן שזכה במכרז נדרש מטעמי חיסכון ויעילות. לפיכך אי-אפשר לוודא שכל התקשרויות המשך אושרו כנדרש בתקנות; שהן היו עדיפות מביצוע מכרז חדש וחשכו לחמ"ת כספים; ושלא היה בהן משום מתן רווח חריג לקבלן המכסה על ההצעה הנמוכה המקורית שהגיש במכרז.

רשימות מציעים

רק במהלך הביקורת ובעקבותיה החלה החמ"ת לפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימות הספקים בכוח (להלן - רשימות מציעים) שהיו ברשותה. בניגוד לנדרש בתקנות, החמ"ת לא פרסמה הודעות בדבר האפשרות להגיש בקשה להיכלל ברשימות המציעים. כמו כן, ניהול הרשימות נעשה ידנית ושלא בידי ועדת המכרזים, והרשימות לא עודכנו אחת לשנה.

בקרה על פרטי ההתקשרויות

בשנים 2011-2013 לא דיווחה ועדת המכרזים לוועדת הביקורת של החמ"ת על כל ההתקשרויות שהוחלט לבצען בפטור ממכרז, בניגוד לנדרש בתקנות. בידי החמ"ת גם לא היה להמציא למשרד מבקר המדינה את סכומי כל ההתקשרויות הללו. זאת ועוד, בשנת 2013 לא דיווחה הנהלת החמ"ת לדירקטוריון החברה על כל בעלי המקצוע שהיא מעסיקה ועל פרטי ההתקשרויות עמם, כנדרש בנוהל החברה. נציג משרד התיירות לא השתתף ברוב ישיבות ועדת המכרזים בשנים 2011-2013, אף שהוא רשאי להשתתף בהן כמשקיף ומטרתו לשמש כפיקוח חיצוני על פעילות הוועדה.

ניהול המידע בקשר לפרויקטים

החמ"ת לא הקפידה לשמור במרכז את המסמכים הרלוונטיים לכל פרויקט. עד דצמבר 2013 גם לא הוטמעה בחמ"ת מערכת מחשוב המאפשרת לקבל מידע מקיף על ניהול כל הפרויקטים שבאחריותה ועל כל פרויקט בנפרד.

ליקויים בהתקשרויות

החמ"ת לא המציאה למשרד מבקר המדינה תיעוד המצביע כי בעת קבלת ההחלטה לבצע התקשרות לשם קבלת שירותי תקשורת, ובעת קבלת ההחלטות על הארכותיה, נשקלו נחיצותה וכדאיותה הכלכלית של ההתקשרות. החמ"ת שילמה את מלוא סכום ההתקשרות להכנת נהלים בלי שדירקטוריון החברה אישר את הנהלים כנדרש בהסכם ההתקשרות.

ההמלצות העיקריות

משבחרה החמ"ת לקבוע אמות מידה מסוימות לבחינת ההצעות במכרזים שפרסמה - וראוי שתנהג כך תדיר כדרך המלך, למעט במקרים מיוחדים וחריגים שנמצא בהם נימוק ענייני שלא לעשות כן - היא מחויבת להשתית את החלטותיה על השוואה סדורה בין כל המציעים לפי כל אמות המידה שפרסמה. על החברה לפרסם בטופסי המכרזים את המשקל היחסי של אמות המידה שמוצגות בהם ואת אופן שקלולן.

על החמ"ת לקבוע בנוהל כיצד תנהג ועדת המכרזים כאשר הצעות המחיר שהתקבלו במכרז נמוכות מהאומדן, ולבחון אם יש מקום לקבוע פער שבגינו אפשר לבטל מכרז במצבים כאלה. במקרים של הפרשים ניכרים בין ההצעות הזוכות ובין האומדן, כלפי מעלה או כלפי מטה, על החברה לשקול לברר את הסיבות להפרשים ואם נפלו פגמים בהכנת האומדן.

הליך האישור של התקשרויות המשך צריך לעמוד בכל התנאים הקבועים בתקנות חובת המכרזים ולהתבצע בשקיפות מרבית.

על החמ"ת להשלים בהקדם את טיפולה ברשימות המציעים על פי תקנות חובת המכרזים.

על ועדת המכרזים להעביר לוועדת הביקורת אחת לרבעון דיווחים על כל ההתקשרויות שאושרו בפטור ממכרז, ובאחריותה של ועדת הביקורת לעקוב אחר הדיווחים כנדרש בתקנות. על הנהלת החמ"ת לדווח לדירקטוריון בפירוט על כל בעלי המקצוע שהחברה מעסיקה, כקבוע בנוהל החברה. על משרד התיירות לנקוט את הפעולות הדרושות כדי שנציגו ישתתף דרך קבע בישיבות ועדת המכרזים.

על החמ"ת להקפיד לשמור במרוכז את כל המסמכים הרלוונטיים לכל פרויקט ולהשלים בהקדם את הקמת מערכת המחשוב שתאפשר לקבל מידע כולל על ניהול כל הפרויקטים שבאחריותה ומידע מלא על כל פרויקט בנפרד. על משרד התיירות לוודא שהטיפול בנושא יושלם בהקדם ושתינתן לו גישה למערכת.

על דירקטוריון החמ"ת לנקוט צעדים שיבטיחו כי החברה תוודא את נחיצותן של התקשרויות טרם חתימתן, וכי תשלומים ישולמו רק לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים.

סיכום

בהסכם בין החמ"ת למשרד התיירות מתחייבת החברה לפעול במקצועיות, במיומנות, ביעילות, בחיסכון ועל פי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו. בעת טיפולה בהתקשרויות לא הקפידה החמ"ת לפעול על פי תקנות חובת המכרזים ובאופן שיבטיח את הגשמת תכליותיהן: שוויון הזדמנויות למציעים בכוח, יעילות כלכלית ושקיפות מלאה.

הוכחת היכולת המקצועית לבצע התקשרויות ומכרזים באופן מיטבי וכדין היא הכרחית לקיום פעילותה של חברה ממשלתית שתכלית עיסוקה היא פיתוח תשתיות ציבוריות. משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את הצעדים שנקטה החמ"ת במהלך הביקורת ובעקבותיה לשיפור פעולותיה בנושא, יחד עם זאת עליה להמשיך ולנקוט צעדים נוספים כדי שכל ההתקשרויות והמכרזים שלה יבוצעו על פי דין ובבקרה נאותה, וכדי שיתוקנו כל הליקויים שעלו בביקורת זו. על משרד התיירות ועל רשות החברות הממשלתיות לעקוב אחר תיקון הליקויים בידי החמ"ת. פעולות אלה יסייעו להבטיח כי כספי הציבור הרבים המופקדים בנאמנות בידי החברה ינוהלו בחיסכון, ביעילות ובאחריות.



מבוא

החברה הממשלתית לתיירות בע"מ היא זרוע ביצועית של משרד התיירות שתפקידה ליישם את מדיניות המשרד בתחום פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בישראל. תשתיות אלה כוללות אתרים היסטוריים ודתיים, אתרי עתיקות, אתרי טבע, מרפא, ספורט ונופש, מסלולי תיירות בעיר ועוד. יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחמ"ת מוסדרים בהסכם המתעדכן אחת לכמה שנים. לפי הסכם זה, על החברה לפתח ולבצע פרויקטים לפי הזמנות עבודה שמשרד התיירות מעביר לה. המימון לפיתוח הפרויקטים מקורו בעיקר בתקציב משרד התיירות; לחמ"ת אין מקורות מימון עצמאיים.²

החמ"ת מבצעת את הפרויקטים במיקור חוץ באמצעות קבלני משנה שהיא מתקשרת עמם, כגון מתכננים, אדריכלים, קבלנים ויועצים ממגוון תחומים. לצורך פעילותה השוטפת היא מתקשרת גם עם נותני שירותים כגון מבקר פנים, ספקים מתחום המחשוב ועוד. לעתים החמ"ת מעבירה פרויקטים לטיפולם של גופים אחרים, בעיקר הרשויות המקומיות שבתחומן הם מוקמים, וגם גופים אלה מבצעים את הפרויקטים באמצעות קבלני משנה שהם מתקשרים עמם.

בשנים 2011-2013 חתמה החברה על 64 התקשרויות עם קבלנים בסכום כולל של כ-192 מיליון ש"ח: בשנת 2011 נחתמו 20 התקשרויות עם קבלנים בסכום כולל של כ-21 מיליון ש"ח; בשנת 2012 נחתמו 27 התקשרויות כאלה בסכום כולל של כ-87 מיליון ש"ח; ובשנת 2013 נחתמו 17 התקשרויות כאלה בסכום כולל של כ-84 מיליון ש"ח. ממסמכי החמ"ת עולה כי בשנים 2010-2012 היא העסיקה "בכל רגע נתון כ-600 יועצים, מומחים ונותני שירותים שונים" בעלות ממוצעת של כ-11 מיליון ש"ח בשנה.³

מאחר שהחמ"ת היא חברה ממשלתית, התקשרויותיה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים כפופות להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. התקשרות בדרך המכרז הקבועה בדינים אלה נועדה להבטיח למפרסם המכרז התקשרות יעילה בתנאים מיטביים, ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. השיטה גם אמורה למנוע פגיעה בטוהר המידות ומשוא פנים.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לניהול התקשרויות בחמ"ת, ובעיקר את פעילותה של ועדת המכרזים של החמ"ת בשנים 2011-2013. הביקורת נעשתה בחמ"ת, וביקורת השלמה נעשתה במשרד התיירות.

2 ראו ה"ש 1 לעיל.

3 נכון לפברואר 2014, לא היה בידי החמ"ת להמציא למשרד מבקר המדינה נתונים בדבר העסקת יועצים, מומחים ונותני שירותים בשנת 2013.

בחינת הצעות של קבלנים במכרזים לביצוע פרויקטים

אמות המידה לבחירת הזוכה

סעיף 21(ב) לתקנות חובת המכרזים קובע כי אם "נכללו במסמכי המכרז פרטים לעניין אמות המידה שלפיהם תיבחר ההצעה הזוכה, תבחר ועדת המכרזים את ההצעה המעניקה את מרב היתרונות לעורך המכרז בהתאם לאמות המידה כאמור, וזולת אם החליטה שלא לעשות כן בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו, ולאחר שנתנה לבעל ההצעה המעניקה את מרב היתרונות לעורך המכרז לפי אמות המידה כאמור, הזדמנות להביא את טענותיו לפניה"; סעיף 22(א) לתקנות מפרט את אמות המידה האפשריות⁴. סעיף 22(ב) לתקנות קובע כי "ועדת המכרזים תכלול במסמכי המכרז את פירוט כל אמות המידה, מבחני המשנה, את המשקל היחסי שיינתן לבחירת ההצעה... ואופן שקלולם".

בנוהל "הכנה וביצוע מכרז" של החמ"ת מנובמבר 2009 נקבע כי השיקולים של ועדת המכרזים לבחירת הצעה זוכה הם: מחיר; איכות הטובין, השירותים או העבודה; אמינות המציע, לרבות כישוריו, ניסיונו ומומחיותו; המלצות (בכפוף לדרישות המכרז); מידת שביעות הרצון מהתקשרויות קודמות והתנהלות בתחום השמירה על זכויות עובדים.

1. ברוב המכרזים הפומביים שפרסמה החמ"ת בשנים 2011-2013 צוין כי מלבד ההצעה הכספית תהיה החברה רשאית לבחון ולשקול אמות מידה אחרות, בהן ניסיון קודם של המציע בביצוע עבודות בסדר גודל, בהיקף ובמהות הדומים לעבודות המצוינות במכרז; מידת שביעות רצונה של החמ"ת או של שותפיה מהמציעים בכמה היבטים, כגון אי-השלמת עבודה במועדה, יחסי אנוש מתוחים או לא תקינים והליכים משפטיים שהתקיימו בין החמ"ת או שותפיה ובין המציע; ואיתנות פיננסית⁵.

ועדת משנה של ועדת המכרזים לפתיחת מכרזים, אחראית לבדיקת ההצעות. ועדת המשנה ממלאת "דו"ח פתיחת הצעות למכרז" ומציינת בטבלה מובנית באשר לכל קבלן את שמו, את האישורים שצירף - כגון ערבות בנקאית, אישור ניהול פנקסים ורשימת עבודות - ואת הצעת המחיר שהציע⁶. ועדת המשנה מעבירה את הדוח לחברי ועדת המכרזים להמשך טיפול תוך שהיא ממליצה על הקבלן שראוי לדעתה למסור לו את העבודה לפי המסמכים והמידע שבידיה, או אם לדעתה יש להעביר לביקורת ועדת המכרזים את מסמכי המכרז וההצעות לדיון על מסירת העבודה לאור התוצאות שיתקבלו, לבטל את המכרז או להכריז על מכרז חדש. בסמכות ועדת המכרזים להחליט אם לקבל את המלצתה של ועדת המשנה או לדחותה.

מפרוטוקולי הישיבות של ועדת המכרזים מהשנים 2011-2013 עולה כי למעט במקרים אחדים, לא הקפידה ועדת המכרזים לקבל את החלטותיה במכרזים לביצוע פרויקטים על סמך השוואה בין ההצעות על פי כל אמות המידה שפורסמו בטופסי המכרזים. אמת המידה היחידה שבחנה ועדת המכרזים בשיטתיות הייתה מחירי ההצעות.

- | | |
|---|---|
| 4 | מחיר, איכות הטובין, אמינות, כישורים, ניסיון, מומחיות, המלצות, דרישות מיוחדות והתנהלות המציע בנוגע לשמירת זכויות עובדים. |
| 5 | אמות מידה נוספות שהתפרסמו במכרזים הן: ביצוע עבודה באיכות או בטיב ירודים; אי-שמירה על הוראות הדין או על הוראות הבטיחות בעבודה והמלצות שצירפו המציעים. |
| 6 | ועדת המשנה מציינת בדוח גם את הפרטים האלה: מספר המכרז, מקום ביצוע המכרז, סכום האומדן, תאריך ביצוע האומדן, מספר המעטפות שנמצאו בתיבת המכרזים ומספר ההצעות הרלוונטיות. |

במהלך הישיבות נדרשו לעתים חברי הוועדה כבדרך אגב לאמת המידה של שביעות רצון מעבודה קודמת של מציעים מסוימים באמירות כגון: "הקבלן מוכר לנו מעבודתו... וההתרשמות ממנו היא טובה"; "הקבלן מבצע את העבודה לשביעות רצוננו"; "לחמ"ת ניסיון לא טוב עם הקבלן בעבודתו בפרויקט". אך אמת מידה זו לא נבחנה ביחס לכל המציעים במכרז ולא שוקללה בבירור בתהליך קבלת ההחלטות של הוועדה, כפי שראוי היה שיעשה.

להלן בלוח דוגמאות למכרזים שבהם בחרה ועדת המכרזים בזוכה על פי השוואה בין מחירי ההצעות בלבד. מחירי ההצעות הזוכות נעו בין כ-2.5 מיליון ש"ח לכ-10 מיליון ש"ח.

אמות המידה שפורסמו במסמכי המכרזים	פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שבה נבחר קבלן זוכה
1. גובה ההצעה ביחס לאומדן וביחס להצעות האחרות שהוגשו;	פרויקט 1 בישיבת ועדת המכרזים במאי 2012 צוין: "האומדן לביצוע העבודה הוא... את המכרז רכשו 6 קבלנים שהשתתפו בסיוור הקבלנים. 5 קבלנים הגישו את הצעותיהם. ההצעה הנמוכה ביותר היא של הקבלן... ע"ס... הקבלן מוכר לנו מעבודות קודמות שביצע עבור החמ"ת... הוועדה מחליטה למסור את העבודה לקבלן [זה]".
2. ניסיון קודם של המציע בביצוע עבודות בסדר גודל, בהיקף ובמהות הדומים לעבודות המצוינות במכרז;	פרויקט 2 בישיבת ועדת המכרזים באוגוסט 2012 צוין: "האומדן לביצוע העבודה הוא... את המכרז רכשו 7 קבלנים שהשתתפו בסיוור הקבלנים. 5 קבלנים הגישו את הצעותיהם. ההצעה הנמוכה ביותר היא של הקבלן... ע"ס... הוועדה מחליטה למסור את העבודה לקבלן [זה]... בהיותה ההצעה הנמוכה ביותר".
3. מידת שביעות רצונה של החמ"ת או של שותפיה בפרויקט נשוא המכרז מאופן ביצוע עבודה אחרת עבורם בידי המציעים בכמה היבטים: בעיות מקצועיות חוזרות ונשנות; אי-השלמת העבודה האחרת במועד; ביצוע העבודה האחרת באיכות או בטיב ירודים; אי-קיום מהותי של הוראות החמ"ת או הפיקוח או השותפים; אי-שמירה על הוראות הדין או על הוראות הבטיחות בעבודה; יחסי אנוש מתוחים או לא תקינים; הליכים משפטיים בין החמ"ת או שותפיה ובין המציע;	פרויקט 3 בישיבת ועדת המכרזים בינואר 2013 צוין: "האומדן לביצוע העבודה הוא... את המכרז רכשו 11 קבלנים שהשתתפו בסיוור הקבלנים. 7 קבלנים הגישו הצעותיהם. ההצעה הנמוכה ביותר היא של הקבלן... ע"ס... הקבלן מוכר לנו מעבודתו ב... הוועדה מחליטה למסור [לו] את העבודה במחיר הצעתו... בהיותה ההצעה הנמוכה ביותר".
4. המלצות שצירף המציע ומידת שביעות הרצון של אחרים ממנו;	פרויקט 4 בישיבת ועדת המכרזים בינואר 2013 צוין: "האומדן לביצוע העבודה הוא... את המכרז רכשו 4 קבלנים שהשתתפו בסיוור הקבלנים וארבעתם הגישו הצעות. ההצעה הנמוכה ביותר היא של הקבלן... בסכום של... הוועדה מחליטה למסור [לו] את העבודה... בהיותה ההצעה הנמוכה ביותר".
5. מידת שביעות הרצון מהמציע בעבודות שביצע בעבור מזמיני עבודה אחרים שהמציע לא צירף המלצות מטעמם;	פרויקט 5 בישיבת ועדת המכרזים באוגוסט 2013 צוין: "האומדן לביצוע העבודה הוא... את המכרז רכשו 7 קבלנים... 4 קבלנים הגישו את הצעותיהם... ההצעה הנמוכה ביותר היא של הקבלן... ע"ס... הקבלן מוכר לנו מעבודה קודמת שביצע עבור החמ"ת שנמצאת בשלבי מסירה סופיים... הוועדה מחליטה למסור את העבודה לקבלן... במחיר הצעתו... בהיותה ההצעה הנמוכה ביותר".
6. איתנות פיננסית.	

משרד מבקר המדינה מעיר לחמ"ת כי משבחרה לקבוע במכרזיה אמות מידה לבחינת ההצעות - וראוי שתנהג כך תדיר כדרך המלך, למעט במקרים מיוחדים וחריגים שנמצא בהם נימוק ענייני שלא לעשות כן - עליה להידרש בשיטתיות לכל אמות המידה האלה בהליך הבחינה והבחירה של המציעים. התעלמות מהן או בחינתן באופן כללי בלבד אינה תקינה ועלולה לפגוע באינטרס ההסתמכות של המציעים. כדי שתוכל הוועדה לבחור בהצעה המבטיחה את מרב היתרונות לעורך המכרז, כקבוע בסעיף 21(ב) לתקנות חובת המכרזים, היא מחויבת להשתית את החלטותיה על השוואה סדורה ומלאה בין כל המציעים לפי אמות המידה שקבעה במסמכי המכרז.

2. בביקורת נמצא כי למעט במכרזים אחדים, לא פרסמה החמ"ת בטופסי המכרזים את המשקל היחסי של אמות המידה שהוצגו ואת אופן שקלולן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עקרון ההגינות מחייב רשות ציבורית לפרסם בצד כל אמת מידה שנקבעה בטופסי המכרז גם את המשקל היחסי שלה, כדי לאפשר למציעים להכין הצעה מיטבית. פרסום זה אמור לבטא את סדרי העדיפויות ואת הצרכים של החמ"ת, ויש בו כדי לשפר את שקיפות ההליך, להבטיח שוויוניות בעת בחינת ההצעות ולאפשר בקרה יעילה יותר על עבודתה של ועדת המכרזים. יתר על כן, שקיפות יכולה לעודד את ההשתתפות במכרז, וכך לשפר את הסיכוי להתקשרות יעילה ולשאת גם ערך כלכלי⁷.

בתשובתה מאפריל 2014 מסרה החמ"ת כי היא מקבלת את הערות משרד מבקר המדינה וכי "החברה סיימה לא מכבר הכנת נוהל רכש והתקשרויות חדש, אשר מתייחס בין היתר לסוגיית הליך בחינת ההצעות, ובכלל זה הליך קביעת אמות המידה... בין היתר, בוטלה ועדת המשנה, ומלוא סמכויותיה הוחזרו לוועדת המכרזים... [הערות הביקורת] הוטמעו בנוהל החדש בכלל ובמסמכי המכרזים שהחברה שוקדת עליהם בימים אלה בפרט". החברה הודיעה גם כי היא "עומדת לצרף לצוות האדמיניסטרטיבי העוסק במכרזים, גורם בעל ידע משפטי, על מנת לצמצם את האפשרות לתקלות בנושאים אלה. זאת בנוסף ליועץ המשפטי של החברה אשר משתתף כמשקיף בישיבות ועדת המכרזים".

פער בין הערכת שווי ההתקשרות ובין ההצעות

הערכת שווי ההתקשרות (אומדן) פירושה הערכה של מחיר העבודה או השירות המבוקשים, ומטרתה לשמש כלי עזר לבדיקת הסבירות של הצעות המחיר המוגשות במכרז.

סעיף 17א שבתקנות קובע כי אומדן "ייערך בידי גורם מקצועי שהוסמך לכך בידי ועדת המכרזים, וייחתם בידי ובידי יושב ראש ועדת המכרזים... [אומדן] ייערך ויופקד בתיבת המכרזים לפני המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז ויישמר בתיבה עד לפתיחתה".

חשיבותו של אומדן ריאלי ומדויק ככל האפשר היא רבה, שכן אומדן נמוך מדי עשוי להביא לידי פסילת הצעות שמשקפות את מחירי השוק ולבחירת הצעות זולות במיוחד שעלולות בסופו של דבר להיות יקרות לחברה, משום שאפשר שהזוכה לא יוכל לעמוד במחיר הנמוך והוא עלול לפצות את

7 משרד מבקר המדינה העיר בעבר על חשיבות פרסומן של אמות מידה ומשקלן היחסי גם בהליך תחרותי שאינו מכרז. לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2014), "התקשרויות לרכישת הפקות מקומיות לשידורי הטלוויזיה", עמ' 1443.

עצמו על הפסדיו בדרך של פגיעה באיכות השירות או העבודה. מנגד, אומדן גבוה מדי עשוי להביא לידי אישור של הצעות גבוהות ממחירי השוק ולהסב למפרסם המכרז נזק כלכלי⁸.

בסעיף 21(א) לתקנות חובת המכרזים נקבע כי אם נעשה אומדן "וכל ההצעות שהוגשו למכרז מרעות עם עורך המכרז לעומת האומדן, רשאית ועדת המכרזים לקבוע כי כל המשתתפים במכרזים שבקבוצת המציעים הסופית, יגישו הצעת מחיר חוזרת ומשופרת". בנוהל "הכנה וביצוע מכרז" של החמ"ת נקבע כי ועדת המכרזים רשאית לבטל מכרז אם יש "פער שמעל 25% בין האומדן לבין ההצעה הנמוכה ביותר (ביחס לאומדן)", אולם הנוהל אינו קובע איך צריכה לפעול ועדת המכרזים כאשר הצעות המחיר שהתקבלו במכרז נמוכות מהאומדן, ומה הפער שבגינו אפשר לבטל מכרז במצבים כאלה.

1. מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים בשנים 2011-2013 עולה כי הצעות המחיר של קבלנים שזכו ב-16 מכרזים היו נמוכות ב-21% עד 48% מהאומדן. ברוב המקרים האלה זומן הקבלן הזוכה לשיחת הבהרה כדי לוודא שהוא אכן נאמן להצעתו, ואף התחייב על כך בכתב. יצוין כי באחת הישיבות העלה אחד מחברי ועדת המכרזים ספקות ושאל "אם העובדה שההצעות נמוכות [מהאומדן] בלמעלה מ-20% אינה מעוררת קשיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה לקבוע בנוהל איך צריכה לפעול ועדת המכרזים כאשר הצעות המחיר שהתקבלו במכרז נמוכות מהאומדן, וכן לבחון אם יש מקום לקבוע פער שבגינו אפשר לבטל את המכרז במצבים כאלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי היעדר נוהל למקרים שבהם הצעות המחיר נמוכות מהאומדן מאפשר גמישות לוועדת המכרזים, וכי הזוכים שהציעו הצעות נמוכות מהאומדן, גם במידה ניכרת, ביצעו את העבודות במלואן, וגובה ההצעה לא פגע בביצוע העבודות ובטיבן. עם זאת, החמ"ת הודיעה כי לאור הערת הביקורת תקיים ועדת המכרזים דיון בנושא ותוסיף לנוהל התייחסות להצעות מחיר ששונות מהאומדן בשיעור ניכר.

2. בשני מכרזים נמצא שההצעות הזוכות היו גבוהות מהאומדן ביותר מ-25%: במכרז אחד זכתה הצעת מחיר שהייתה גבוהה בכ-27% מהאומדן, ובמכרז אחר זכתה הצעה שהייתה גבוהה בכ-67% מהאומדן. כן נמצאו כאמור 16 מכרזים שההצעות הזוכות היו נמוכות מהאומדן ב-21% עד 48%.

לדעת משרד מבקר המדינה כאשר יש הפרשים ניכרים בין ההצעות הזוכות ובין האומדן, על החמ"ת לשקול לבדוק את הסיבות להפרשים, לברר אם נפלו פגמים בהליך הכנת האומדן ולהפיק לקחים לטיוב הליך המכרזים בעתיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי תפעיל "מנגנון הפקת לקחים במסגרתו תתכנס ועדת המכרזים אחת לתקופה, ותקיים דיון להפקת לקחים ביחס למכרזים שנערכו בתקופה הרלוונטית... כל זאת מתוך מטרה לשפר את הליכי המכרזים הבאים".

8 לעניין חשיבותו של אומדן ריאלי ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2009), "לשכת הפרסום הממשלתית - היבטים בפעילותה", עמ' 660.

התקשרויות המשך עם קבלנים

בעת ביצוע פרויקטים עולה לעתים צורך לבצע עבודות נוספות על אלה שנקבעו בהתקשרות עם הקבלן שזכה במכרז. הסיבות לכך יכולות להיות החלטה של משרד התיירות להרחיב את הפרויקט המקורי שאישר, או אירוע לא צפוי שהתרחש במהלך ביצוע הפרויקט (כגון מציאת עתירות או בעיות בטיחות) ושהטיפול בו דורש מימון נוסף מלבד הסכום שנקבע בהתקשרות המקורית עם הקבלן, או אם מתברר תוך כדי העבודה שהתקציב שאושר להקמת הפרויקט נמוך מהנדרש לביצועו. את העבודות הנוספות אפשר לבצע באמצעות שינוי של תנאי ההתקשרות הקיימת עם הקבלן שזכה במכרז, ובכלל זה הגדלה של היקף העבודה ושל סכום ההתקשרות (התקשרות המשך) או באמצעות פרסום מכרז נוסף.

שינוי של תנאי התקשרות שמקורה במכרז יש בו כדי לפגוע בשוויון ההזדמנויות בין הזוכה במכרז ובין מציעים פוטנציאליים, והוא יכול לפגוע גם ביעילות ההתקשרות ולפתוח פתח לפגיעה בטוהר המידות. סעיף 3(4) לתקנות חובת המכרזים מסדיר את האופן שבו נדרשת חברה ממשלתית לנהוג אם ברצונה להגדיל היקף של התקשרות קיימת שמקורה במכרז במקום לערוך מכרז להתקשרות חדשה. לפי סעיף זה, אפשר לפטור התקשרות המשך ממכרז רק בהתקיים כמה תנאים מצטברים, ובהם בין היתר אלה: התקשרות ההמשך היא בתנאים זהים להתקשרות הראשונה או מיטיבים עם עורך המכרז, ומתקיימות נסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות.

לפי נתונים שהעבירה החמ"ת למשרד מבקר המדינה, בשנים 2011-2013 אישרה ועדת המכרזים פטור ממכרז ל-25 התקשרויות המשך ב-14 פרויקטים⁹. כל ההתקשרויות הללו היו כרוכות בהגדלות תקציביות של סכום ההתקשרות המקורי שאושר לקבלן במכרז, וסכומן הכולל הגיע לכ-9.831 מיליון ש"ח לא כולל מע"מ. מנתוני החמ"ת עולה כי שיעור הפער בין סכום ההתקשרות לאחר ההגדלות ובין סכום ההתקשרות המקורי שאושר במכרז הסתכם בעשרה מהפרויקטים האמורים בכ-25% עד כ-40%, בשניים מהפרויקטים בכ-50%, בפרויקט אחד בכ-68%, ובפרויקט נוסף בכ-83%.

1. הביקורת העלתה כי בפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים שבהן אושרו כמה מהתקשרויות ההמשך האמורות, לא הושוו תנאי התקשרות ההמשך עם תנאי ההתקשרות הראשונה כנדרש בתקנות חובת המכרזים, וממילא לא צוין אם תנאי התקשרות ההמשך זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם החמ"ת. כמו כן, לא צוין בפרוטוקולים כיצד ועל סמך מה נקבעו סכומי התקשרויות ההמשך כדי לוודא שלא ניתן בהן רווח חריג לקבלן, המכסה על ההצעה הנמוכה המקורית שהגיש במכרז.

עוד הועלה כי באשר לכמה מהתקשרויות ההמשך לא צוין בפרוטוקולים מהן הנסיבות שבגללן התקשרות ההמשך נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות, אף שלפי התקנות גם מידע זה הכרחי לקבלת ההחלטה. לא צוינו גם העבודות הנוספות הנדרשות, ולא הוסבר מדוע עדיף לבצען בהתקשרות המשך ולא באמצעות פרסום מכרז חדש.

9 לעתים אושרו כמה התקשרויות המשך בפרויקט אחד. בשלושה מהפרויקטים החלו ההגדלות התקציביות של הפרויקטים בשנת 2010.

להלן דוגמאות להתקשרויות המשך שלגביהן לא צוינו בפרוטוקולים של ועדת המכרזים תנאי התקשרויות המשך אל מול תנאי ההתקשרויות הראשונה או הנסיבות שלאורן התקשרויות המשך נדרשה מטעמי חיסכון ויעילות:

א. בפרוטוקול ישיבה משנת 2011 צוין כי החוזה המקורי עם הקבלן בפרויקט מסוים הוא על סך כ-3.7 מיליון ש"ח, וכי מתבקשת הגדלת ההתקשרויות עם הקבלן בכ-50% מפני שבמהלך העבודה עלה צורך בעבודות נוספות. הוועדה פטרה את התקשרויות המשך ממכרז עד לסכום של כ-5.7 מיליון ש"ח בלא הסברים נוספים.

ב. בפרוטוקול ישיבה משנת 2012 צוין כי החוזה המקורי עם הקבלן בפרויקט אחר הוא על סך כ-500,000 ש"ח, וכי בסיוור מסירה ראשוני שהיה מספר חודשים קודם לכן עלו בעיות בטיחות כמו מעקות שלא הובאו בחשבון, וכן בקשות נוספות של הרשות המקומית שבתחומה הוקם הפרויקט, ולכן מתבקשת הגדלת התקשרויות עד לסכום של כ-670,000 ש"ח. גם כאן לא הושאו תנאי ההתקשרויות, ולא הובאו טעמי חיסכון ויעילות.

2. בפרויקט מסוים (להלן - הפרויקט) אישרה ועדת המכרזים שלוש התקשרויות המשך. להלן תיאור של הליכי הבחירה בהצעה הזוכה ושל אישור התקשרויות המשך:

במרץ 2010 קיימה ועדת המכרזים דיון במכרז לביצוע הפרויקט. האומדן לביצועו עמד על 2,584,148 ש"ח¹⁰. ארבעה קבלנים הגישו הצעות. ההצעה הנמוכה ביותר עמדה על 2,633,160 ש"ח, והוועדה החליטה למסור את העבודה לקבלן שהציע אותה (להלן - הקבלן) ובמחיר שהציע, "על פי נוהלי החמ"ת והתקציב העומד לטובת הפרויקט".

עד ינואר 2012, במהלך כשנתיים ממועד הבחירה בהצעת הקבלן במכרז, אישרה ועדת המכרזים להגדיל את היקף ההתקשרויות עמו שלוש פעמים בפטור ממכרז. סך כל התקשרויות המשך הגיע לכ-960,000 ש"ח, שהם כ-36% ממחיר ההצעה שאישרה הוועדה במכרז. להלן נתונים על אישור התקשרויות המשך:

מועד אישור התקשרויות המשך	סכום התקשרויות המשך	פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים (ההדגשות אינן במקור)
יולי 2011	646,840 ש"ח	"[מתבקשת הגדלה] בסך של 646,840 ש"ח + מע"מ כדי שניתן יהיה להשלים את הפרויקט כהלכה". עוד צוין שהקבלן מבצע את העבודה לשביעות רצונה של החמ"ת וכי "בשלב זה לא צפויה כל הגדלה נוספת הגם שהחברה צפויה לצאת בעתיד למכרז חדש במתחם סמוך".
ספטמבר 2011	163,000 ש"ח	"כדי שניתן יהיה להשלים את הפרויקט כהלכה אנו נדרשים להגדלה נוספת בסך של 163,000 ש"ח + מע"מ". נציג היועץ המשפטי של החמ"ת ציין כי "לאור הנסיבות שתוארו ובין היתר לאור העובדה כי ההגדלה הנוספת נובעת מסיבות אובייקטיביות, ניתן להחליט על הגדלת העבודה כמבוקש".
ינואר 2012	150,000 ש"ח	"ההגדלות הקודמות היו עקב הגדלת העבודה תוך הגדלת תקציב הפרויקט בהתאם, תוך התאמת ההגדלה האחרונה לחשבון הסופי הצפוי של הקבלן. כתוצאה מעבודות נוספות באתר הפרויקט של חברת החשמל ושל בזק, אשר לא עמדו על הפרק קודם לכן, עלה הצורך

10 כל הסכומים הנקובים בתת-פרק זה הם לפני תוספת המע"מ.

מועד אישור התקשרות המשך	סכום התקשרות המשך	פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים (ההדגשות אינן במקור)
		בעבודות הנדרשות בטיחותית לשם השלמת הפרויקט. נציג היועץ המשפטי של החמ"ת ציין כי "בנסיבות המתוארות לעיל רשאית הוועדה על פי דין לפטור ממכרז את ההתקשרות עם הקבלן לשם ביצוע העבודות הנוספות הנ"ל".

א.

כפי שעולה מהטבלה, באף אחד מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים שבהן אושרו שלוש התקשרויות המשך, לא הייתה התייחסות לתנאי התקשרויות המשך כנדרש בתקנות - דהיינו האם התנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם החמ"ת. כמו כן, לא צוין מה היו הנסיבות שבגללן נדרשו התקשרויות המשך עם אותו קבלן מטעמי חיסכון ויעילות. חסרונן של מידע זה בולט בייחוד בהתקשרות המשך הראשונה, שהיקפה מגיע כמעט לרבע מסכום ההתקשרות המקורי.

ב.

עוד עולה מהפרוטוקולים, כי ועדת המכרזים אישרה את התקשרות המשך הראשונה, בסך של כ-647,000 ש"ח, על סמך הסבר כללי בלבד - כי היא נדרשת להשלמת הפרויקט כהלכה - ובלי לקבל פירוט מה הן העבודות הנוספות שיש לבצע, ומדוע לא הובאו בחשבון מלכתחילה.

התקשרות המשך השנייה אושרה בלא שצוין בפרוטוקול אילו נסיבות השתנו מאז הישיבה שהתקיימה חודשיים קודם לכן, שבה נאמר כי לא צפויה הגדלה נוספת.

במסמכים של החמ"ת משנת 2013 שבהם נדון הפרויקט האמור נטען כי שתי התקשרויות המשך הראשונות נעשו בשל תוספת תקציב שקיבלה החמ"ת ממשרד התיירות לפרויקט זה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם אלה היו פני הדברים, לא ברור מדוע לא צוין הדבר בפרוטוקולים, ויש בכך כדי להעלות ספק אם הוועדה החליטה לאשר את התקשרויות המשך על סמך נימוקים רלוונטיים, ואם קיבלה את מלוא המידע הנדרש לאישורן.

ג. התקשרות המשך השלישית נעשתה כאמור בשל צורך לא צפוי בביצוע עבודות בטיחות בפרויקט.

בביקורת הועלה כי ועדת המכרזים קיבלה את החלטתה על התקשרות המשך השלישית, בלא שהיה בידה תחשיב מפורט של סכום ההגדלה הנדרש בה:

ועדת המכרזים אישרה לעניין זה תוספת בסך של 150,000 ש"ח, אך בפועל הגדילה החמ"ת את ההתקשרות עם הקבלן בסכום של 72,101 ש"ח בלבד, כך שסך היקף ההתקשרות עם הקבלן הסתכם בינואר 2012 ב-3,515,000 ש"ח במקום סך מאושר של 3,593,000 ש"ח, כלומר 77,899 ש"ח פחות מהיקף ההתקשרות המאושרת. ההודעה לקבלן, ובה אישור על הגדלת עבודה בסכום של 72,101 ש"ח, נשלחה לו כחודש לאחר שאישרה ועדת המכרזים את הגדלת העבודה ב-150,000 ש"ח.

החמ"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה כי ביצוע עבודות הבטיחות היה דחוף, ולכן התבקש אישור עקרוני של ועדת המכרזים להגדלה זו, ורק לאחריו הוכן תחשיב של העבודות הנחוצות, שבפועל יצא כאמור נמוך מההגדלה המאושרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת החמ"ת היה להסביר לוועדה כי מדובר בנסיבות חריגות שהביאו להגשת בקשה שמתבססת על הערכה בלבד ולהציג בדיעבד לפני הוועדה את אופן החישוב. מקרה זה מלמד שוועדת המכרזים אינה מקפידה לקבל את מלוא המידע הנדרש לצורך קבלת החלטות על התקשרויות המשך בפטור ממכרז, ועליה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שליקוי זה לא יישנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי סמכותה של ועדת המכרזים לאשר התקשרויות המשך עם קבלן שזכה במכרז צריכה להיעשות מתוך הקפדה על עמידה בתנאים הנדרשים לאישור שינוי כזה כקבוע בתקנות חובת המכרזים. כאמור, ביצוע עבודות נוספות על אלה שנקבעו במכרז הוא צורך שכיח בפרויקטים שהחמ"ת אחראית להם. לעתים ההיקף הכספי של העבודות הנוספות הוא ניכר ולעתים אף הופך את התקשרויות ההמשך לעיקר ואת ההתקשרות הראשונה לטפל. על ועדת המכרזים לוודא שהתקשרויות ההמשך יעילות מביצוע מכרז חדש, שהן חוסכות לחמ"ת כספים, ושאינן בשינוי תנאי ההתקשרות משום מתן רווח חריג לקבלן, המכסה על ההצעה הנמוכה המקורית שהגיש במכרז. בד בבד, על החמ"ת להקפיד כי תהליכי האישור של התקשרויות ההמשך יתועדו בשקיפות מרבית.

3.

רשימות מציעים

דרך המלך שנקבעה בחוק חובת המכרזים היא שהתקשרות לביצוע עבודה או רכישת שירותים תיעשה באמצעות מכרז פומבי. עם זאת, התקנות מפרטות סוגי התקשרויות שאפשר לבצע שלא באמצעות מכרז פומבי ואת הדרך לביצוען. למשל, התקנות מאפשרות לתת פטור מחובת מכרז פומבי בהתקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות מסוימים, בהם תכנון, הנדסה ואדריכלות. התקשרויות מסוג זה מחייבות לעתים בחירה מתוך רשימות של ספקים מתאימים בכוח שיהיו ערוכות לפי סוג ההתקשרות (רשימות מציעים), למשל רשימה של מתכננים, מהנדסים, אדריכלים ועוד.

סעיף 16 בתקנות חובת המכרזים קובע כי ניהול רשימות המציעים הוא באחריות ועדת המכרזים. הסעיף מחייב כי רשימת מציעים תעודכן אחת לשנה לפחות, תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט. ועדת המכרזים תפרסם הודעה בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים לסוג מסוים של התקשרות, וכל הרוצה להיכלל בה יגיש לוועדה בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין, והוא ייכלל ברשימה אם ועדת המכרזים תמצא אותו מתאים. ועדת המכרזים תודיע למבקש על החלטתה ועל נימוקיה.

1. משרד מבקר המדינה העלה כי בניגוד למתחייב מהתקנות, עד יוני 2013 לא פרסמה החמ"ת באתר האינטרנט שלה את רשימות המציעים שהיו ברשותה ולא פרסמה הודעות בדבר האפשרות להגיש בקשה להצטרף לרשימות אלה.

ממסמכי החברה עולה כי רשימת המציעים שלה כללה בעלי מקצוע שהחמ"ת פנתה אליהם מיוזמתה לאחר שקיבלה חוות דעת חיוביות עליהם מגופים שבשבילם ביצעו עבודה דומה בסוג ובהיקף, או שהחמ"ת עבדה עמם בעבר, וכן בעלי מקצוע שפנו לחמ"ת מיוזמתם.

2. הועלה כי רשימות המציעים של החמ"ת גם לא עודכנו אחת לשנה לפחות כנדרש בתקנות, וכי היא עדכנה את רשימות המציעים לאחרונה ב-31.12.10.

3. עוד הועלה כי ניהול רשימות המציעים בחמ"ת נעשה ידנית ואינו ממוכן כנדרש בתקנות. כמו כן, בידי החמ"ת לא היה מידע מהימן בדבר נכונותם ועדכניותם של נתוני בעלי המקצוע שברשימות המציעים, ולא צוין אם כל בעלי המקצוע שברשימות עומדים באמות המידה הקבועות בנוהלי החברה לעניין הכללת בעל מקצוע ברשימות מציעים. זאת ועוד, את הרשימות ניהלו שניים ממנהלי החברה ששימשו גם חברים בוועדת המכרזים, וועדת המכרזים עצמה, האחראית לפי התקנות לניהול הרשימות, לא הייתה מעורבת בנושא ולא קיימה עליו בקרה.

4. באוגוסט 2013, לאחר שהביא משרד מבקר המדינה לידיעת החברה את הליקויים האמורים, פרסמה החמ"ת רשימות מציעים באתר האינטרנט שלה. החברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא נמצאת בעיצומו של תהליך עדכון ורענון של רשימות המציעים, לרבות בדיקת הנתונים של כל בעל מקצוע שנמצא ברשימה, וכי בכוונתה לפרסם לציבור "קול קורא" שיאפשר לבעלי מקצוע בכוח להגיש בקשה להיכלל ברשימותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחמ"ת כי עליה להשלים בהקדם את טיפולה ברשימות המציעים על פי תקנות חובת המכרזים כדי להבטיח למציעים בכוח שוויון הזדמנויות וכדי להבטיח לחברה התקשרות בתנאים מיטביים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי היא עומדת להשלים בשבועות הקרובים את הטיפול ברשימות באופן שיעלה בקנה אחד עם הנדרש בתקנות המכרזים.

הבקרה על פרטי ההתקשרויות

דיווחים על פטור ממכרז

סעיף 36 לתקנות חובת המכרזים קובע כי ועדת מכרזים תדווח אחת לרבעון לוועדת הביקורת של החברה על התקשרויות שהוחלט לבצען בפטור ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים, וכי ועדת הביקורת תקיים מעקב שוטף אחר דיווחים אלה.

מלבד ועדת המכרזים יש בחמ"ת שני גורמים המוסמכים לאשר התקשרויות מסוימות בפטור ממכרז: לפי סעיף 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, מנכ"ל החברה מוסמך לאשר התקשרויות המשך בפטור ממכרז בתנאים הקבועים בסעיף זה; ולפי נוהלי החמ"ת, הוועדה לבחירת נותני שירותים - שבה חברים מנכ"ל החברה, היועץ המשפטי וחבר הנהלה בכיר נוסף - מוסמכת לאשר התקשרויות בפטור ממכרז עם מומחים, יועצים ונותני שירותים בתנאים הקבועים בנוהלי החברה.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשנים 2011-2013 לא דיווחה ועדת המכרזים לוועדת הביקורת בכלל על התקשרויות בפטור ממכרז שעליהן החליטו מנכ"ל החברה או הוועדה לבחינת נותני שירותים. בידי החמ"ת גם לא היה להמציא למשרד מבקר המדינה את סכומי ההתקשרויות שאושרו בפטור ממכרז בשנים האמורות על ידי המנכ"ל ועל ידי הוועדה לבחינת נותני שירותים.

באשר להתקשרויות בפטור ממכרז שעליהן החליטה ועדת המכרזים, נמצא כי הוועדה החלה לדווח עליהן לוועדת הביקורת רק בסוף שנת 2012, ולאחר מכן בחודשים מאי, אוגוסט ודצמבר 2013.

ועדת הביקורת גם היא לא וידאה כי היא מקבלת דיווח על כל ההתקשרויות שהוחלט לבצען בפטור ממכרז, ומכאן שבכל התקופה הנבדקת ועד מועד סיום הביקורת לא מילאה ועדת הביקורת את חובתה שבתקנות לקיים מעקב שוטף בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ועדת המכרזים להקפיד ולהעביר לוועדת הביקורת אחת לרבעון, באופן שוטף, דיווחים על כל ההתקשרויות לסוגיהן שהוחלט לבצע בפטור ממכרז, ועל ועדת הביקורת לוודא את קבלת הדיווח ולבקר את התקינות ואת הנאותות של החלטות אלה.

דיווחים על התקשרויות עם בעלי מקצוע

בנוהל החברה מינואר 2013 בנושא "ניהול מאגר מתכננים, יועצים ונותני שירותים" צוין כי בכל שנה קלנדרית, ועד 31 במרץ של כל שנה, תדווח הנהלת החברה לדירקטוריון על כל המתכננים, היועצים ונותני השירותים שהיא מעסיקה. הדוח צריך לכלול את שמות כל בעלי המקצוע ולהציג פילוח לפי תקציב, מספר פרויקטים שביצעו ותשלומים שהחמ"ת שילמה לכל אחד מהם בכל תקופה משנת 2010 ואילך. בנוהל נקבע כי החל משנת 2013 יכלול הדוח שלוש תקופות דיווח לפחות.

ממסמכי החברה עולה כי לדירקטוריון החברה נמסרה על פי דרישתו טבלת נתונים מסכמת לשנת 2011, ובה שמות בעלי המקצוע לסוגיהם, הסכום ששולם להם באותה השנה ומספר העבודות שביצעו. טבלת נתונים כזו לא נערכה לשנת 2012, ובמועד סיום הבדיקה של משרד מבקר המדינה הייתה החברה בעיצומה של עריכת טבלה מסכמת עבור הנתונים לשנת 2013.

הדיווח השנתי לדירקטוריון על כל המתכננים, היועצים ונותני השירותים שהחמ"ת מעסיקה לפי הפילוח שנקבע בנוהל החברה נועד לאפשר לדירקטוריון לבקר את תקינות פעילותה של החמ"ת בהתקשרויותיה. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה להקפיד על יישומו של נוהל זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי היא רואה חשיבות בקיום נוהל "ניהול מאגר מתכננים, יועצים ונותני שירותים", וכי היא סיימה לערוך טבלת דיווח המסכמת את נתוני נותני השירותים לסוגיהם לשנת 2013 ובישיבת הדירקטוריון שצפויה להתקיים במאי 2014 יוצגו הנתונים בפני הדירקטוריון.

ועדת המכרזים

הרכב הוועדה

תקנה 35 לתקנות חובת המכרזים קובעת שמנכ"ל של חברה ממשלתית "ימנה לחברה, באישור דירקטוריון החברה, ועדת מכרזים, אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות, שחבריה נמנים עם עובדי החברה... לא מכהן בחברה יועץ משפטי הנמנה עם עובדי החברה, ישתתף יועץ משפטי או נציגו בישיבות הוועדה, אלא שמעמדו בה לא יהיה כשל חבר ולא תהיה לו זכות הצבעה".

נוהל "הכנה וביצוע מכרז" של החמ"ת קובע ומפרט את המדיניות, את ההליכים ואת בעלי הסמכות לביצוע מכרז בחברה. בנוהל נקבע כי חברי ועדת המכרזים יהיו "מנכ"ל (יו"ר), סמנכ"ל פיתוח, סמנכ"ל כספים ומינהל... סמנכ"ל כלכלה, ומהנדס החברה... מעמד היועץ המשפטי לא יהיה של חבר ולא תהיה לו זכות הצבעה אולם עמדתו תכריע בעניינים משפטיים".

בביקורת נמצא כי מהנדס החברה אמנם השתתף בקביעות בישיבות ועדת המכרזים, אך לא על תקן של חבר ובלא זכות הצבעה, בניגוד לקבוע בנוהל. עוד נמצא כי בפברואר 2013 מינה מנכ"ל החמ"ת עובד נוסף של החברה, שאינו מוזכר בנוהל, לשמש חבר בוועדת המכרזים, אך לא הביא את המינוי לאישורו של דירקטוריון החמ"ת כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל החמ"ת כי אם עולה צורך בשינוי הרכב הוועדה, עליו להביא אותו לדיון בדירקטוריון החמ"ת ולקבל את אישורו לכך בעוד מועד כנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי לאור הערת משרד מבקר המדינה הובא הנושא לדיון בפני הדירקטוריון, והוא אישר את מינוי העובד הנוסף ואישר מחדש את מינוייהם של כל חברי ועדת המכרזים.

כתבי מינוי ומשך כהונה

בחמ"ת לא נמצאו כתבי מינוי של חברי ועדת המכרזים מלבד כתב מינוי של עובד החברה שהתמנה כאמור כחבר הוועדה בפברואר 2013. בסוף יולי 2013, לאחר שהפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של החמ"ת לליקוי זה, הוציא מנכ"ל החברה כתבי מינוי לשאר חברי הוועדה. יצוין כי אחד מחברי הוועדה מכהן בה יותר משש שנים, וחבר אחר מכהן בה קרוב לעשור.

משרד מבקר המדינה מעיר לחמ"ת כי עליה להקפיד להוציא כתב מינוי לכל חבר בוועדת המכרזים מיד עם מינויו לתפקיד. על החברה גם לשקול לקצוב את תקופת כהונתם של החברים בוועדה, שכן הרוטציה בתפקיד זה נחוצה¹¹.

משקיפים

הסכם ההתקשרות בין משרד התיירות ובין החמ"ת מתעדכן אחת לכמה שנים לאחר בחינה ואישור של החשב הכללי ושל ועדת הפטור במשרד האוצר. בדצמבר 2010 המליצה ועדת הפטור לאשר את המשך ההתקשרות עם החמ"ת בפטור ממכרז עד לסוף שנת 2012 בכפוף לכמה תנאים. אחד התנאים היה ש"לחשב [במשרד התיירות] או נציג החשב"ל [במשרד האוצר] תהיה האפשרות להשתתף בוועדת המכרזים של החמ"ת כמשקיף". ואכן, בהסכם ההתקשרות בין משרד התיירות לחמ"ת לשנים 2011-2012 נקבע כי "חשב משרד התיירות או נציגו, יהיה רשאי להשתתף כמשקיף בישיבות ועדת המכרזים של החברה לבחירת המבצעים על פי הסכם זה". תנאי זה נכלל גם בהסכם ההתקשרות בין משרד התיירות לחמ"ת לשנים 2013-2017.

בביקורת נמצא כי מתוך 32 ישיבות של ועדת המכרזים שהתקיימו בין ינואר 2011 למאי 2013, השתתף חשב משרד התיירות בשלוש ישיבות בלבד, ישיבה אחת בכל שנה¹².

לדעת משרד מבקר המדינה, ההשתתפות של חשב משרד התיירות בדיונים מעטים כל כך של ועדת המכרזים של החמ"ת מחטיאה את המטרה שלשמה נקבע ההסדר: פיקוח חיצוני על פעילות הוועדה. על משרד התיירות לנקוט את הפעולות הדרושות כדי שנציגו ישתתף דרך קבע בישיבותיה של ועדה זו, שלהחלטותיה יש השלכות חשובות על ביצוע הפרויקטים, על תקינותם ועל תקציביהם.

חתימה על פרוטוקולים

סעיף 10 בתקנות חובת המכרזים קובע כי פרוטוקול ועדת המכרזים יחתם "בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה".

ואולם, בניגוד לתקנות אלה קובע נוהל "הכנה וביצוע מכרז" של החמ"ת כי פרוטוקול ועדת המכרזים "יחתם על ידי יו"ר הוועדה ומרכז הוועדה לאחר אישור היועץ המשפטי". יתרה מזאת, בפועל חתם על הפרוטוקולים רק יו"ר ועדת המכרזים.

ביוני 2013, לאחר שהפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של החברה לליקוי זה, החלו כל חברי ועדת המכרזים שנכחו בישיבות לחתום על פרוטוקולי ישיבות הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה לתקן בהקדם את נוהל "הכנה וביצוע מכרז" כדי שיעלה בקנה אחד עם תקנות חובת המכרזים.

11 מבקר המדינה העיר בעבר על חיוניות הרוטציה בקרב חברים בוועדת מכרזים, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), "חברת החשמל לישראל בע"מ", עמ' 1310.

12 בפברואר 2011, באפריל 2012 ובמרץ 2013.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה כי "עם העדכון הקרוב של נוהל המכרזים, תקבע הוראה מפורשת כי על כל חברי הוועדה שנכחו בישיבה לחתום על הפרוטוקול".

ניהול המידע בקשר לפרויקטים

תיק פרויקט

המכרז הוא נדבך יסודי וחשוב בניהול הפרויקטים ובהעברתם משלב התכנון לשלב הביצוע. משרד מבקר המדינה העיר בעבר כי על פי כללי מינהל תקין, יש לשמור במרוכז ובצמוד את כל המסמכים הרלוונטיים למכרז מסוים¹³. שמירת המסמכים באופן זה נדרשת לשם מעקב שוטף אחר ניהול הפרויקט ולשם קבלת החלטות נכונות באשר לביצועו.

המסמכים הרלוונטיים למכרזים ולפרויקטים שבאחריות החמ"ת הם, בין היתר, הזמנת עבודה ממשרד התיירות; טופסי המכרז, לרבות תכניות, מפרטים, כתבי כמויות ואומדן; הצעות המחיר שהוגשו בו; פרוטוקולים של ועדת המכרזים ושל ועדת המשנה לפתיחת מכרזים; טבלת השוואה של ההצעות; מסמכים בדבר בירורים שנעשו בקשר להצעות; הסכמים עם נותני שירותים וקבלנים; תיעוד בדבר הגדלות של התקשרויות וביצוע תשלומים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המסמכים הרלוונטיים לפרויקטים שמכריהם נבדקו בביקורת זו לא נשמרו במרוכז¹⁴. על החמ"ת להקפיד לשמור במרוכז את כל המסמכים הרלוונטיים לכל פרויקט מתחילתו ועד סופו באופן שיאפשר פיקוח ומעקב שוטפים.

תכנה לניהול פרויקטים

בדוח ביקורת פנימית בנושא "שימור וביזור ידע" מדצמבר 2012 שהוגש לדירקטוריון החמ"ת, העיר מבקר הפנים של החברה כי "לצורך אחזור מידע יש לפנות למספר גורמים בחברה, וכי אין תמונה כוללת בחברה ביחס לכלל הפרויקטים וביחס לכל פרויקט בנפרד". עוד העיר מבקר הפנים בדוח זה כי "על החברה להטמיע תוכנה לניהול פרויקטים אשר תאפשר לבצע מעקב מדויק אחר כל אחד משלבי ומרכיבי הפרויקט... באמצעות תוכנה ייעודית שתרכז את כל מרכיבי הפרויקטים ביחד ולחוד ניתן יהיה לבצע מעקב אחר כלל הפרויקטים, לבצע חיתוכים וניתוחים אשר ישפרו את השליטה של הנהלת החברה". תגובת הנהלת החברה לממצאי דוח זה הייתה כי מאז כתיבתו הוציאה החברה מכרז לבחירת תכנת ניהול פרויקטים אינטגרטיבית שתספק מענה לצרכיה, וכי הליך המכרז נמצא בשלבי סיום.

- 13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), "המכללה האקדמית עמק יזרעאל", עמ' 1433; דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), "המכללה האקדמית צפת", עמ' 260.
- 14 מסמכים רלוונטיים למכרזים נמצאו באגף הפיתוח, באגף הרכש ובמחלקת הכספים של החמ"ת.

משרד מבקר המדינה העלה כי עד דצמבר 2013, שנה לאחר שנכתב דוח הביקורת הפנימית האמור, לא הושלם היישום של המלצותיו. אמנם חל שיפור מסוים במערכות המחשוב של החמ"ת, וכן נבחרה במכרז חברת מחשוב שתספק לחמ"ת מערכת לניהול פרויקטים, אך טרם הוטמעה מערכת מחשוב המאפשרת לקבל מידע כולל על ניהול כל הפרויקטים שבאחריותה ומידע מלא על כל פרויקט בנפרד¹⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר לחמ"ת כי עליה להשלים בהקדם את הקמתה של מערכת מחשוב לניהול כלל הפרויקטים שבאחריותה וכל פרויקט בנפרד. מערכת מחשוב זו תאפשר להנהלת החמ"ת לנהל כראוי את הפרויקטים שבאחריותה ולהפיק מהם את מרב היתרונות לחברה. לנוכח חשיבותה של מערכת זו גם לצורכי הבקרה של משרד התיירות על פעילות החברה, על המשרד לוודא שהחמ"ת משלימה בהקדם את הטיפול בנושא ואף לקבל גישה למערכת כשתושלם הקמתה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי "השלימה את תהליך רכישת המערכת הנוספת אשר אמורה לתת מענה לצרכי החברה, ובימים אלה מצויה בתהליכי הטמעה מתקדמים". עוד מסרה החברה כי במסגרת התכנה לניהול פרויקטים ייפתח לכל פרויקט תיק ייעודי אשר יכלול את מלוא התייעוד והמסמכים הנוגעים לפרויקט.

משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 כי הוא "וודא את השלמת הטיפול של החמ"ת בנושא באופן שיאפשר גם למשרד גישה למערכת זו".

נהלים

1. לפי תקנות חובת המכרזים, על גוף ציבורי ובכלל זה החמ"ת להתנהל בנושא של התקשרויות ומכרזים בשים לב להוראות של תקנון כספים ומשק שנקבעו לעניין התקנות או בשים לב לנוהל פנימי כתוב שקבעה החברה. החמ"ת קבעה נהלים פנימיים הנוגעים להתקשרויות ולמכרזים.

בין הנהלים שמסרה החמ"ת למשרד מבקר המדינה ואישרה שהם תקפים נכללו שני נהלים מתאריכים שונים הנושאים את אותו השם ועוסקים באותו הנושא. נהלים אלה כללו הוראות שאינן זהות, ולפיכך שוררת אי-בהירות באשר לדרך שבה מחויבת החברה לפעול בנושא זה¹⁶.

15 החברה התחילה להשתמש בתכנת "קלריטי" לניהול פרויקטים, אך הפסיקה את השימוש בה עקב אי-התאמה. במהלך הביקורת בדקה החברה את מידת התאמתה של תכנת "מניפה" לצרכיה, ונכון למועד סיום הביקורת החברה נמצאת בשלבים מתקדמים של הליך רכישת מערכת נוספת ("ענן") שאמורה לדבריה לתת מענה לצרכיה.

16 הנהלים הם: "ניהול מאגר מתכננים ויועצים אגף כלכלה (רכש + פיתוח)" - האחד עם אישור מ-8.8.11, והאחר עם אישור מ-31.7.12.

עוד נמצא בביקורת פירוט יתר וריבוי של נהלים שיוצרים גם הם אי-בהירות באשר להסדרה בנושאים מסוימים. בין היתר, נמצאו הוראות דומות בכמה נהלים הנושאים כותרות דומות אך מכוונים לאגפים שונים בחברה.¹⁷

במהלך הביקורת הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של החמ"ת לליקויים האמורים. בתגובה מסרה החברה למשרד מבקר המדינה בסוף יולי 2013 כי היא שוקדת על הכנת נוסח חדש וכולל של נוהל מכרזים שייתן מענה לליקויים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחמ"ת כי קובץ נהלים של חברה נועד לתת ביטוי פשוט וברור לתהליכי הניהול והתפעול של פעילויותיה. על הקובץ להיות מעודכן, לתרום להבטחת פעילות תקינה של עובדי החברה ולעמידה בהוראות הדינים החלים עליה, למנוע טעויות בתהליכי עבודה ולשפר את החיסכון ואת היעילות בזמן ובעלויות. על הנהלים להיות מאורגנים ומנוסחים באופן שיאפשר לבקר את ביצועם ולפקח עליו כהלכה. על החמ"ת להשלים בהקדם את גיבוש הנהלים בעניין ביצוע התקשוריות בכלל ומכרזים בפרט, שהם חלק מרכזי בפעילותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החמ"ת כי השלימה את כתיבתו של נוהל "רכש והתקשוריות", וכי הוא נכנס לתוקף. לדברי החברה, נוהל זה מחליף את הנהלים שאליהם נדרשה הביקורת, וכבר עובדים לפיו.

2. סעיף 8 בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי "מבקר פנימי לא ימלא בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור... ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

משרד מבקר המדינה העלה כי בשיבת הדירקטוריון שהתקיימה ביולי 2012 בנושא העסקת יועצים החליט דירקטוריון החמ"ת ש"מבקר הפנים [של החמ"ת] יבדוק את הנהלים הרלוונטיים הקיימים בחברה וינסחם מחדש, לקראת ועדת הביקורת [של החמ"ת] אשר צפויה להתקיים בסוף החודש". בשיבת ועדת הביקורת שהתקיימה באוגוסט 2012 הוחלט כי "מבקר הפנים, בהתייעצות עם הנהלת החברה והיועמ"ש, יציע נוסח לנוהל אחד המאחד את כל הנהלים בנושא העסקת יועצים ונותני שירותים". בשיבה סיכם יו"ר ועדת הביקורת כי "מבקר הפנים יבצע [את] התיקונים לנהלים בהתאם להחלטות אשר התקבלו בשיבה [ו] מבקש מהנוכחים להעביר הערותיהם למבקר הפנים, ככל שישנן כאלה"¹⁸. בשיבת ועדת הביקורת שהתקיימה בנובמבר 2012 ציין מנכ"ל החברה כי "נושא הנהלים נדון עם... ממשרד מבקר הפנים [וכי הוא] הכין נוהל... אשר הועבר לחמ"ת רק אתמול [ו] לחברה יש הערות לנוסח שני הנהלים שהוכנו".

17 נוהל "העסקת מומחים, יועצים ונותני שירותים (פיתוח)" מ-1.1.13 ונוהל "העסקת מתכננים, יועצים ונותני שירותים (כללי)" מ-1.1.13; נוהל "ניהול מאגר מתכננים, יועצים ונותני שירותים כלכלה (רכש + פיתוח)" מ-1.1.13 ונוהל "ניהול מאגר מתכננים, יועצים ונותני שירותים (כללי)" מ-1.1.13; נוהל "העסקת מומחים יועצים, ונותני שירותים (כלכלה רכש)" מ-15.3.09 ונוהל "העסקת מומחים, יועצים ונותני שירותים (פיתוח)" מ-31.7.12.

18 מבקר הפנים נכח כמשקיף בשתי הישיבות האמורות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על החמ"ת היה להימנע מהעסקת מבקר הפנים בכתיבת נהלים. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר¹⁹ כי השתתפות מבקר הפנים בניסוח נהלים אינה מתיישבת עם האמור בחוק הביקורת הפנימית ועלולה להקשות עליו לבקר את הנאותות של הנהלים, את יעילותם ואת אופן יישומם, מכיוון שביקורת זו עשויה להיות על מעשיו הוא. על מבקר הפנים להעיר על ליקויים ולהמליץ על עקרונות שיש לפעול לפיהם, אך לא להיות שותף לתהליכי ביצוע בגוף שהוא משמש בו מבקר פנים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי תפעל על פי הערה זו של משרד מבקר המדינה.

התקשרות לקבלת שירותי תקשורת

ביולי 2011 אישרה ועדת המכרזים של החמ"ת התקשרות בפטור ממכרז עם חברה מסוימת (להלן - חברה א') לקבלת שירותי ליווי אסטרטגי לפעילות השוטפת של החמ"ת, ובכלל זה הכנת תכנית אסטרטגית, וכן לקבלת שירותי תקשורת, בהם ליווי של פעילות החברה מול כלי תקשורת שונים בדגש על תחומי העיסוק של החמ"ת.

בעת הישיבה האמורה נאמדה ההתקשרות בסכום של פחות מ-200,000 ש"ח, והוועדה קבעה את הפטור בהתבסס על סעיף 34(2) לתקנות חובת המכרזים, שלפיו התקשרות של חברה ממשלתית לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם שוויה אינו עולה על 200,000 ש"ח. לאחר שהתקבלה החלטת הוועדה, חתמה החמ"ת באוגוסט 2011 על הסכם לקבלת שירותי תקשורת ואסטרטגיה מחברה א' בסך של 200,000 ש"ח כולל מע"מ לתקופה של שנה (16,666 ש"ח כולל מע"מ לחודש).

כאמור, על פי תקנות חובת המכרזים, מנכ"ל של חברה ממשלתית יכול לאשר התקשרות המשך בפטור ממכרז בכמה תנאים מצטברים, בהם שתנאי התקשרות ההמשך זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם עורך המכרז, ושיש נסיבות מיוחדות וטעמים מיוחדים שיירשמו להארכה. ממסמכי החמ"ת עולה כי בשנים 2012-2013 אישר מנכ"ל החברה שלוש התקשרויות המשך עם חברה א' בפטור ממכרז. המנכ"ל הציג את נימוקיו ואת החלטותיו בפני ועדת המכרזים, וזו אשררה אותן. תוקפה של התקשרות ההמשך האחרונה נקבע עד 30.6.14. לפי נתונים שהעבירה החמ"ת למשרד מבקר המדינה, סך התמורה ששילמה החמ"ת לחברה א' הגיע בנובמבר 2013 לכ-433,300 ש"ח²⁰.

19 ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), "המכללה האקדמית צפת", עמ' 252; מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), "הסתדרות העובדים הלאומית", עמ' 1227. בעניין מוסד הביקורת הפנימית במגזר הציבורי ראו דוח שנתי 63 (2013), עמ' 75.

20 ביולי 2013 הודיעה חברה א' לחמ"ת כי לאחרונה התמזגה עם חברה אחרת, וכל חובותיה וזכויותיה של חברה א' עוברים לחברה האחרת. לחברה א' שולם סך של כ-383,300 ש"ח, ולחברה האחרת שולמו כ-50,000 ש"ח.

באשר לשירותי התקשורת, יצוין כי החמ"ת אינה חברה עסקית המתחרה בשוק הפרטי ואינה זקוקה לשיווק לצורך הבטחת פעילותה השוטפת או לשם קידום של תוצרי פעילותה. עיסוקה העיקרי הוא לפתח פרויקטים תיירותיים לפי החלטת משרד התיירות, ומסוף שנת 2012 היא רשאית לפתח פרויקטים תיירותיים גם עבור יתר משרדי הממשלה. כל הוצאות התפעול של החמ"ת (מינהלה ושכר) מתוקצבות בידי משרד התיירות, וגם עבודות הפיתוח של הפרויקטים נעשות במימון חיצוני, בעיקר של משרד התיירות. נוסף על כך, אחד מייעדיו העיקריים של משרד התיירות הוא לשווק את המוצר התיירותי, ובכלל זה פרויקטים תיירותיים, ולפיכך פועל במשרד התיירות מינהל שיווק האחראי לפעילות זו, בין היתר מול כלי התקשורת. כמו כן, למשרד התיירות יש אגף דוברות הממונה על הקשר עם כלי התקשורת. על רקע זה, מתעורר ספק בדבר הנחיצות והכדאיות הכלכלית של רכישת שירותי תקשורת ושל ליווי מול כלי התקשורת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החמ"ת לא המציאה לו מסמכים המעידים כי בעת קבלת ההחלטה לבצע את ההתקשרות ובעת קבלת ההחלטות להאריכה נשקלו כהלכה נחיצותם של שירותי תקשורת וכדאיותם הכלכלית. יצוין כי בישיבות ועדת המכרזים שבחן הוחלט לאשרר את הארכות ההתקשרות בפטור ממכרז הועלו טעמים באשר להמשך קבלת שירותי הליווי האסטרטגי, אך לא נידונו שירותי התקשורת הכלולים בהסכם.

בסוף אוגוסט 2013 ביקש משרד מבקר המדינה מהחמ"ת הסבר בדבר נחיצותה של ההתקשרות עם חברה א' בכל הנוגע לשירותי תקשורת וכדאיותם הכלכלית. בהמשך לפנייה זו, הודיעה החמ"ת למשרד מבקר המדינה כי היא הקדימה את מועד סיום ההתקשרות עם חברה א' לסוף דצמבר 2013 במקום סוף יוני 2014.²¹

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 מסרה החמ"ת כי ההחלטה לסיים את ההתקשרות התקבלה על ידי יו"ר הדירקטוריון החדש של החמ"ת בעצה אחת עם מנכ"ל החמ"ת.²² יצוין כי מנכ"ל זה הוא שאישר את התקשרויות ההמשך עם חברה א' בשנים 2012-2013.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התיירות כי "יבחן עם חמ"ת ועם רשות החברות את כל נושא המערך הארגוני של חמ"ת במסגרת בחינת תקציב המנהלה והשימוש בו".

התקשרות להכנת נהלים

בישיבת דירקטוריון החמ"ת מנובמבר 2011 העלו כמה מחברי הדירקטוריון את הצורך בגיבוש נהלים ברורים שיסדירו את יחסי הגומלין בין הנהלת החמ"ת ובין הדירקטוריון (להלן - הנהלים). באותה העת התקיים בחמ"ת תהליך שבו נבחנו שינויים במבנה הארגוני שלה, ואחת מחברות הדירקטוריון אמרה באותה הישיבה כי "נכון יהיה לכוון [בתהליך השינוי הארגוני] גם את נושא גיבוש הנהלים".

את תהליך השינוי הארגוני ליוותה חברה חיצונית (להלן - היועץ הארגוני). בדצמבר 2011, לבקשת מנכ"ל החמ"ת, העביר לו היועץ הארגוני הצעת מחיר לכתיבת הנהלים. בהצעת המחיר המליץ היועץ לגבש ארבעה נהלים שיגדירו את יחסי הגומלין בין הנהלת החמ"ת לדירקטוריון. היועץ פירט

21 לפי הסכם ההתקשרות בין החמ"ת לחברה א', החמ"ת רשאית להפסיק את ההתקשרות בכל עת.

22 היו"ר החדש נכנס לתפקידו ביולי 2013.

בהצעתו את תהליך גיבוש הנהלים וציין כי כתיבת נהלים מסוג זה היא תהליך מורכב בשל הרגישות הרבה הטמונה בהם. הצעת המחיר לביצוע עבודה זו עמדה על 63,000 ש"ח בתוספת מע"מ.

בינואר 2012 הציג מנכ"ל החברה את ההתקשרות האמורה בוועדת המכרזים. המנכ"ל הסביר לוועדה כי החמ"ת מבקשת לשכור את שירותיו של היועץ הארגוני לכתיבת הנהלים מאחר שהוא הכין את ההצעה לשינוי המבנה הארגוני של החברה ובקיא במבנה שלה, ולכן יקל עליו לגבש את הנהלים. ועדת המכרזים החליטה לפטור את ההתקשרות ממכרז לנוכח נסיבות העניין וסכום ההתקשרות. באותו החודש חתמה החמ"ת עם היועץ הארגוני על הסכם להכנת הנהלים במחיר הצעתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עצם הדבר שהתקשרות אינה טעונה מכרז על פי תקנות חובת המכרזים אינו פוטר גוף ציבורי מחובתו לנהוג בחיסכון ובאחריות בכספי ציבור המופקדים בידיו בנאמנות. התקשרות לכתיבת נהלים אינה חלק ממהלך העסקים הרגיל של החמ"ת. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה כי בטרם תובא ההתקשרות בפני ועדת המכרזים, תבדוק החמ"ת חלופות ותקבל הצעות מחיר נוספות לכתיבת הנהלים, כשם שקיבלה מהיועץ הארגוני. בחינה בסיסית זו יכולה לסייע לחמ"ת לשקול כראוי את מורכבותו של תהליך כתיבת הנהלים ואת סבירותה של עלות ההתקשרות לכתיבתם בהתחשב, בין היתר, ביתרונות שבהתקשרות עם היועץ הארגוני.

זאת ועוד, בהסכם לכתיבת הנהלים נקבע כי החמ"ת תשלם ליועץ הארגוני 80% מהתשלום לכשיגיש נהלים כתובים, ואת יתרת התמורה יקבל לאחר שיאשר הדירקטוריון את הנהלים.

ואולם, הביקורת העלתה כי החמ"ת שילמה ליועץ הארגוני את מלוא התשלום בלי שהדירקטוריון אישר את הנהלים כנדרש בהסכם, ובעצם בלא שהסתיים תהליך גיבושם בחמ"ת. התשלום האחרון בגין התקשרות זו שולם במאי 2013, ובמועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, היו בחמ"ת רק טיוטות של הנהלים.

יחסי הגומלין בין הנהלה לדירקטוריון של חברה ממשלתית מוסדרים בכמה חוקים, וכן בחוזרים של רשות החברות הממשלתיות. בדצמבר 2013 המציאה החמ"ת למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, את ארבעת הנהלים שקיבלה מהיועץ הארגוני. על שניים מהם התנוסס הלוגו של רשות החברות הממשלתיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החמ"ת כי "שילמה את מלוא התשלום מבלי שהדירקטוריון אישר את הנהלים כנדרש בהסכם [מכיוון ש] החברה הגיעה למסקנה כי אין מקום לקביעת נוהל מפורט מעבר להוראות הברורות הקבועות בחוזר רשות החברות ולפיכך הוחלט שלא להעלות את הנושא לאישור הדירקטוריון". עוד הוסיפה החברה כי מאחר "והטעם לאי-אישור הנהלים בדירקטוריון נבע מרצון החברה בלבד, ו[היועץ הארגוני] מבחינתו השלים את העבודה, התקשתה החברה להימנע מביצוע התשלום".

בתשובתו ממרץ 2014 למשרד מבקר המדינה מסר היועץ הארגוני כי בפברואר 2013 הוא העביר לחמ"ת את הנהלים במלואם, ובהמשך לכך, במאי 2013, שולמה לו יתרת התשלום. היועץ ציין כי החמ"ת קיבלה ממנו את כל החומרים שהתחייב להעביר לה ובאיכות הטובה ביותר.

כאמור, ההחלטה להכין נהלים התקבלה בדירקטוריון, ואישור הדירקטוריון נקבע כתנאי בהסכם ההתקשרות לתשלום מלוא סכום ההתקשרות. לפיכך, גם אם סברה הנהלת החמ"ת בדיעבד שאין מקום להכין נהלים, היה עליה להביא לפני הדירקטוריון את הנהלים שקיבלה מהיועץ, להסביר מדוע לדעתה אין מקום לקבוע נהלים ולבקש את אישור הדירקטוריון לשלם את מלוא סכום ההתקשרות. לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון החמ"ת לנקוט צעדים שיבטיחו כי תשלומים ישולמו רק לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים, וכן להבטיח כי החמ"ת תפעל ביעילות ובחיסכון ותוודא את נחיצותן של התקשרויות טרם חתימתן.

סיכום

החברה הממשלתית לתיירות בע"מ היא זרוע ביצועית של משרד התיירות לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות. את הפרויקטים שבטיפולם מבצעת החמ"ת במיקור חוץ באמצעות קבלני משנה שהיא מתקשרת עמם. בהסכם בינה לבין משרד התיירות מתחייבת החמ"ת לפעול במקצועיות, במיומנות, ביעילות, בחיסכון ועל פי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

בעת טיפול בהתקשרויות בשנים 2011-2013 לא הקפידה החמ"ת לפעול על פי תקנות חובת המכרזים ובאופן שיבטיח את הגשמת תכליותיהן: שוויון הזדמנויות למציעים בכוח, יעילות כלכלית ושקיפות מלאה שתבטיח הליך תקין ותמנע פגיעה בטוהר המידות.

הוכחת היכולת המקצועית לבצע התקשרויות ומכרזים באופן מיטבי וכדין היא הכרחית לקיום פעילותה של חברה ממשלתית שתכלית עיסוקה היא פיתוח תשתיות ציבוריות. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הצעדים שנקטה הנהלת החמ"ת במהלך הביקורת ובעקבותיה לשיפור פעולותיה בנושא, יחד עם זאת עליה להמשיך ולנקוט צעדים נוספים כדי שכל ההתקשרויות והמכרזים שלה יבוצעו על פי דין ובבקרה נאותה, וכדי שיתוקנו הליקויים שעלו בביקורת זו. על משרד התיירות ועל רשות החברות הממשלתיות לעקוב אחר תיקון הליקויים בידי החמ"ת. פעולות אלה יסייעו להבטיח כי כספי הציבור הרבים המופקדים בנאמנות בידי החברה ינוהלו בחיסכון, ביעילות ובאחריות.