

עיריית ירושלים

ניהול התקשרויות לרכישת טובין ושירותים

תקציר

רקע כללי

ירושלים בירת ישראל היא הגדולה בערי ישראל, הן בשטחה והן במספר תושביה. בסוף 2013 מנתה אוכלוסיית ירושלים 830,000 תושבים, ודירוגה החברתי-כלכלי היה בינוני (4 בסולם 1-10). במועד הביקורת כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה.

לשם אספקת שירותים מוניציפליים לתושביה התקשרה עיריית ירושלים (להלן גם - העירייה) בשנים 2011-2013¹ עם ספקים בהיקפים של מיליארדי ש"ח בכל שנה: כ-1.8, כ-2.2 וכ-2.5 מיליארד ש"ח בהתאמה. בכל אחת מהשנים העבירה העירייה תשלומים ליותר מ-2,000 ספקים.

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. על הרשות המקומית לפעול אפוא בדרך המתיישרת עם מעמדה כנאמן ציבור - בשקיפות, בהגינות, בשוויוניות וללא שיקולים זרים או לא ענייניים. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), הוגדרו לעירייה תפקידים, סמכויות וכללי התנהלות. בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי, ככלל, התקשרות של עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או התקשרות עם נותני שירות תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הכללים הנוגעים לקיום מכרז או לפטור ממנו נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - התקנות).

1 עד מועד סיום הביקורת (מאי 2015) טרם התקבלו נתונים סופיים על היקפי התקשרויות העירייה עם ספקיה בשנת 2014.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2014 - מאי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נבחרים בנושא ההתקשרויות בעיריית ירושלים. בביקורת נבדקו מבנה מנגנון הרכש וההתקשרויות בעירייה; התקשרויות שביצע מינהל תרבות ופנאי בעירייה עם קבלני שיפוצי מבנים ועם קבלן ניקיון; התקשרויות בפטור ממכרז שאישרה ועדה ייעודית לאישור מסירת עבודות בפטור ממכרז שהקימה העירייה (להלן - הוועדה למסירת עבודות בפטור); הארכות והגדלות של התקשרויות באמצעות הוועדה להארכת תקופת תוקפם של חוזים והגדלת היקפם (להלן - הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן).

הליקויים העיקריים

היעדר מידע מרוכז על התקשרויות העירייה

אף על פי שהעירייה מנהלת התקשרויות בהיקפים של מיליארדי ש"ח, היא אינה אוספת ומתכללת נתונים כמותיים ואיכותיים הנוגעים להתקשרויותיה לשם קיום בקרה בנושא. היעדר מידע כאמור עלול לפגוע ביכולת העירייה לנצל את היתרון הטמון בגודלה. העירייה אף אינה מנצלת את הידע והניסיון בהתקשרויות של אגפיה השונים לשיפור תנאי התקשרויות אחרות עם אותם הספקים. נוסף על כך אגפי העירייה עלולים להתקשר בהתקשרויות שונות עם אותו הספק עבור מוצר או שירות דומים בתנאים ובמחירים שונים משום שכאמור העירייה אינה מרכזת את כל המידע לגבי התקשרויות.

התקשרויות העירייה עם חברה א'

בחינת התנהלות העירייה בכל הנוגע להתקשרויותיה עם חברה א' לצורך שיפוץ מתקני הספורט בעיר מעוררת חשש לכאורה להעדפת חברה זו על פני ספקים אחרים ולפגיעה קשה בעקרונות השוויון, החיסכון והיעילות העומדים בבסיסם של דיני המכרזים.

המכרז לניקיון אצטדיון טדי

דרישות המכרז שהתפרסם בשנת 2010 לניקיון אצטדיון טדי, שעליהן ביססו החברות המשתתפות במכרז את הצעותיהן, לא שיקפו נכונה את הדרישות האמתיות לעבודת הניקיון באצטדיון.

כתוצאה מפגם מהותי בהסכם ההתקשרות שנחתם על פי המכרז, העירייה משלמת לספק מחירים מנופחים שמתבססים על מידע לא נכון בדבר מספר המשחקים המתקיימים באצטדיון בשנה, דבר המביא לבזבוז כספי ציבור.

מסירת עבודות בפטור

העירייה הקימה את הוועדה למסירת עבודות הפטורות ממכרז (להלן - הוועדה למסירת עבודות בפטור) במטרה לאשר מסירת עבודות הפטורות ממכרז בהתאם להוראות הפטור שבדין². הוועדה דנה בתוך זמן קצר בכל אחת משיבותיה בהתקשרויות רבות, והפרוטוקולים מדיוני הוועדה מלמדים כי לא התקיים דיון מעמיק בנושאים שהובאו לפניו. מספר הנושאים שנדונו בוועדה בשנת 2014 ואשר רובם ככולם אף אושרו גבוה כמעט פי שלושה ממספר הנושאים שאישרה ועדת המכרזים.

המספר הרב של ההחלטות שהתקבלו על ידי הוועדה למסירת עבודות בפטור מלמד גם על הפרשנות הרחבה מדי שמעניקה העירייה להוראות הפטור ממכרז האמורות לעיל.

בהליך להעסקת יועץ שכיהן שנתיים קודם לכן בתפקיד בכיר בעירייה נמצאו פגמים: הדיון בוועדה לא הבטיח בחינה אובייקטיבית ושוויונית של ההצעות שהוצגו לפניו, וניכר שההחלטה על העסקתו של עובד העירייה לשעבר הייתה מנויה וגמורה עוד בטרם קיום הדיון.

הגדלת התקשרויות

מרבית בקשותיו החוזרות ונשנות של אגף הספורט להגדיל את התקשרויותיו עם חברה א' נענו בחיוב על ידי הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן.

נמצאו ליקויים חמורים בהתקשרויות של מחלקת המאור בעירייה עם קבלנים שזכו במכרזים לביצוע עבודות בתחום התאורה: הגדלת רכישת פריטים באישור מנהל האגף זמן קצר לאחר הזכייה במכרזים; אי-הבאת דבר ההגדלה לידיעת הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן במועד כנדרש; הגדלה של יותר מהמותר בנוהל העירוני ובתקנות; בקשות חוזרות ונשנות להגדלת התקשרויות מהוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן; אישור הגדלת התקשרויות במקום יציאה למכרז חדש; וכן אישורי הגדלה שהתבססו על חלוקה שאין לה אחיזה במציאות בפועל ושמטרתה היחידה היא הגדלת ההתקשרות בהיקף המרבי.

מתעורר חשש לכאורה שמחלקת המאור ידעה בטרם פרסמה את המכרזים האמורים לעיל כי היא תידרש להגדיל את ההתקשרויות. ייתכן שדבר זה פגע בשוויון שבין המציעים ואף גרם לפגיעה בעקרון החיסכון, שכן הדעת נותנת שמכרזים בהיקף גדול יותר היו מאפשרים קבלת הצעות מחיר נמוכות יותר.

ההמלצות העיקריות

על העירייה לפעול להקמת מאגר נתונים אשר יאפשר לה לנצל את יתרונה הטמון בגודלה ובהיקף התקשרויותיה. על העירייה למנות גורם שיהיה אחראי למאגר נתונים כאמור, יבצע בקרה כוללת ויעילה על מערך ההתקשרויות ויבטיח ניהול תקין שלו.

על הגורמים המוסמכים המתבקשים לאשר הארכות של התקשרויות והגדלתן לגלות ערנות יתרה, ולוודא, בנוגע לכל בקשה להארכת התקשרות, כי היא מבוססת על צורך ענייני וכי אינה נובעת ממניעים זרים.

על העירייה לנקוט פרשנות מצמצמת להוראות הפטור ממכרז שבדין.

על גורמים בעירייה ובמיוחד אגף הספורט, האחראי למכרז לשירותי ניקיון באצטדיון טדי, לבחון מחדש בעין ביקורתית את תנאי המכרז האמור ולתקן את הפגם המהותי שבו, לרבות באמצעות יציאה למכרז חדש.

הגדלת היקפי ההתקשרות בהתאם לתקנות אינה בררת מחדל. אף על פי שהתקנות מאפשרות להגדיל התקשרויות בהתאם לכללים המצוינים בהן, מצופה מהעירייה שהשימוש באפשרות זו ייעשה רק בנסיבות מיוחדות.

סיכום

עיריית ירושלים מתקשרת עם ספקים ונותני שירותים בהיקפים של מיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה.

בביקורת נמצאו ליקויים, חלקם חמורים, בנושא המכרזים וההתקשרויות של עיריית ירושלים.

על עיריית ירושלים לפעול להגברת הבקרה על מערך ההתקשרויות שלה. כמו כן עליה לנקוט פרשנות מצמצמת להוראות הפטור ממכרז שבדין.



מבוא

ירושלים בירת ישראל היא הגדולה בערי ישראל, הן בשטחה והן במספר תושביה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), שטחה המוניציפלי של ירושלים משתרע על פני כ-125,000 דונם³, בסוף 2013 מנתה אוכלוסיית העיר 830,000 תושבים, ודירוגה החברתי-כלכלי היה בינוני (4 בסולם 1-10)⁴. במועד הביקורת כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה.

לשם אספקת שירותים מוניציפליים לתושביה, התקשרה עיריית ירושלים בשנים 2011-2013 עם ספקים בהיקפים של מיליארדי ש"ח בכל שנה: כ-1.8, כ-2.2 וכ-2.5 מיליארד ש"ח בהתאמה. בכל אחת מהשנים העבירה העירייה תשלומים ליותר מ-2,000 ספקים.

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. על הרשות המקומית לפעול אפוא בדרך המתיישרת עם מעמדה כנאמן ציבור - בשקיפות, בהגינות, בשוויוניות וללא שיקולים זרים. בפקודת העיריות הוגדרו לעירייה תפקידים, סמכויות וכללי התנהלות. בסעיף 197 לפקודה נקבע כי, ככלל, התקשרות של עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הכללים הנוגעים לקיום מכרז או לפטור ממנו נקבעו בתקנות.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2014 - מאי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נבחרים בנושא ההתקשרויות בעיריית ירושלים. בביקורת נבדקו מבנה מנגנון הרכש וההתקשרויות בעירייה; התקשרויות שביצע מינהל תרבות ופנאי בעירייה עם קבלני שיפוצי מבנים ועם קבלן ניקיון; התקשרויות בפטור ממכרז שאישרה הוועדה למסירת עבודות בפטור; הארכות והגדלות של התקשרויות באמצעות הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן.

מבנה מנגנון הרכש וההתקשרויות בעיריית ירושלים

חלוקת הסמכויות

ועדת המכרזים ומחלקת המכרזים

פרט להוראות פקודת העיריות והתקנות, אימצה העירייה נהלים להתקשרויות כגון התקשרויות באמצעות מכרזים פומביים, מכרזי זוטא⁵ ומכרזים בין-לאומיים. תפקיד ועדת המכרזים של העירייה הוא להמליץ על הזוכים במכרזים להזמנת טובין או שירות שמפרסמת העירייה. מחלקת המכרזים בעירייה, הכפופה לאגף הלוגיסטיקה שבמינהל עירוני ומשאבי אנוש, הוקמה בשנת 2010, בתחילת כהונתו של מר ניר ברקת כראש העירייה. מחלקת המכרזים אחראית לגיבוש המכרזים עם האגפים

3 הלמ"ס, לקט נתונים לרגל יום ירושלים (2012-2013).

4 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2014.

5 בתקנה 8 לתקנות נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא אם ערכה של ההתקשרות הוא בטווח סכומים שמתעדכן בהתאם למדד המחירים לצרכן. נכון לפברואר 2015 בין 141,100 ל-689,300 ש"ח.

המקצועיים של העירייה ונציגי הייעוץ המשפטי והגזברות בפורום "שולחן עגול". מחלקת המכרזים אחראית גם לפרסומם של המכרזים וניהולם עד לבחירת ועדת המכרזים את הזוכים בהם.

מסירת עבודות בפטור ממכרז

התקנות פטרו את העירייה מהחובה לקיים מכרז פומבי בכמה סוגי התקשרויות, בהן התקשרויות לביצוע עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית (תקנה 3(5)) והתקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות וייעוץ (תקנה 3(8)).

לצורך אישור התקשרויות בשני סוגי הפטור ממכרז האמורים לעיל הקימה העירייה את הוועדה למסירת עבודות בפטור⁶. בעבר הורכבה הוועדה מחברי מועצת העירייה, אולם מנובמבר 2013 חברי הוועדה הם מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי שלה. הנושאים שבהם דנה ועדה זו הם רבים והיקפם הכספי גדול מאוד (כפי שיפורט בהמשך).

הארכת התקשרויות והגדלתן

התקנות מאפשרות לעיריות להגדיל את התקשרותן עם הספק בגין פרט מפרטי החוזה הקיים עד 50% מסכום החוזה המקורי ללא קיום מכרז. נוסף על כך העיריות יכולות להגדיל כתוספת חריגה את הוצאותיהן בגין ההתקשרות - עד 25% - על ידי הוספת פרטים שלא הופיעו בחוזה הקיים. כמו כן הן רשאיות להתקשר בפטור ממכרז עם גורם שהוגדר "ספק יחיד"⁷ במדינה.

בעירייה הוקמה ועדה מקצועית האמונה על הארכת תקופת תוקף חוזים, הגדלת היקפי חוזים, וכן התקשרויות עם ספק יחיד בפטור ממכרז (הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן). ב-2013 אישרה העירייה נוהל חדש שעל פיו אמורה הוועדה לפעול, ובו נקבע כי הרכב הוועדה יהיה כדלקמן: יו"ר הוועדה יהיה מנכ"ל העירייה או מי מטעמו, וחברי הוועדה יהיו הגזבר והיועץ המשפטי או מי מטעמם. מספר ההתקשרויות שמאשרת הוועדה הוא רב והיקפן הכספי ניכר ועומד על 1.5 מיליארד ש"ח בשנה⁸. כך לדוגמה, בדיון של הוועדה שהתקיים בספטמבר 2014 נדונו הארכות התקשרויות בהיקף של מיליוני ש"ח והגדלות של התקשרויות בהיקף של כ-13 מיליון ש"ח.

מחלקת הרכש והאספקה - רכישת טובין

בהתאם לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, הגורם האחראי לאישור וביצוע רכש טובין בעירייה הוא מנהל מחלקת הרכש והאספקה (להלן - מחלקת הרכש), אשר מונה בשנת 2000 לתפקידו על ידי מועצת העירייה. מחלקת הרכש כפופה למינהל הכספי⁹ ואחראית לניהול הרכש, המלאי, המחסנים וקובץ הספקים העירוני וכן למערך הקניות, למערך ביקורת מצאי ולרכש טכנולוגי. כשנדרשת התקשרות במכרז מחלקת הרכש מבצעת את ההתקשרות באמצעות מחלקת המכרזים.

- | | |
|---|---|
| 6 | ועדה זו כונתה בעבר "הוועדה למסירת עבודות תכנון", אולם בפועל שימשה ועדת פטור לפי תקנות 3(5) ו-3(8). |
| 7 | ספק יחיד - כהגדרתו בתקנה 3(4) לתקנות. |
| 8 | על פי התשובה שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2015. |
| 9 | הדרג המקצועי בעירייה מנוהל באמצעות 8 מינהלים מקצועיים: עירוני ומשאבי אנוש, כספי, חינוך, תכנון, תפעול, שירותי קהילה, תרבות ופנאי, פיתוח. |

התקשרויות באמצעות אגפי העירייה - רכישת שירותים בפטור ממכרז

בתקנה 3(3) לתקנות נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה (כלומר לרכישת שירות) אם ערכה אינו עולה על סכום המתעדכן בהתאם למדד המחירים לצרכן. בפברואר 2015, למשל, היה הסכום 141,100 ש"ח.

התקשרויות בפטור ממכרז כאמור שלא לרכישת טובין מתבצעות לרוב באמצעות אגפים שונים בעיריית ירושלים במשרד מול הספקים. התקשרויות כאמור לרכישת טובין אמורות להיעשות באמצעות מחלקת הרכש על פי נוהל¹⁰ שקבעה העירייה (להלן - נוהל הצעות מחיר).

התקשרויות באמצעות תאגידים בבעלות עירונית

העירייה מתקשרת עם גורמים רבים גם באמצעות חברות שבבעלותה, כגון חברת מוריה, חברת אריאל והחברה לפיתוח מזרח ירושלים שהיא בבעלות משותפת של הממשלה ושל העירייה. בשנים 2011-2013 העבירה העירייה לחברות אלה כ-800 מיליון ש"ח¹¹ במוצע שנתי בגין התקשרויות.

היקף התקשרויות עצום זה כולל תקורה שהעירייה משלמת לחברות העירוניות בשיעור של 3%-8% בהיקף כל התקשרות, סכום המגיע לכדי עשרות מיליוני ש"ח בשנה.

ראוי לציין כי בסוף 2014 פרסם משרד מבקר המדינה דוח נרחב על חברת אריאל שבבעלות עיריית ירושלים. בביקורת נמצאו, בין היתר, ליקויים חמורים בהתקשרויותיה של החברה בתחום אירועי תרבות ובהפקת מופע הפורמולה¹².

חולשות המבנה המבוזר

1. נציגי משרד מבקר המדינה פנו לגורמים השונים בעירייה המופקדים על הטיפול בהתקשרויות וביקשו לקבל נתונים כמותיים וכספיים על אודותיהן לפי סוגי ההתקשרויות השונים: נוהל הצעות מחיר, מכרז זוטא, מכרז פומבי והתקשרויות בפטור ממכרז לסוגיהן השונים שנעשו בשנים 2011-2014.

מחלקת המכרזים בעירייה מנהלת פנקס מכרזים (להלן - אינדקס מכרזים) הכולל נתונים הנוגעים, בין היתר, למספרי ההתקשרויות שנעשו באמצעות מכרזים פומביים, מכרזי זוטא והתקשרויות בפטור ממכרז בשל היות הספק ספק יחיד. כך נמצא שבשנת 2011 בוצעו 93 התקשרויות באמצעות מכרז פומבי, 9 התקשרויות במכרז זוטא ו-20 בפטור ממכרז הניתן לספק יחיד. בשנת 2012 בוצעו 119 התקשרויות באמצעות מכרז פומבי, 7 התקשרויות במכרז זוטא ו-24 התקשרויות בפטור ממכרז הניתן לספק יחיד, ובשנת 2013 בוצעו 107 התקשרויות באמצעות מכרז פומבי, 6 התקשרויות באמצעות מכרז זוטא ו-16 התקשרויות בוצעו בפטור ממכרז הניתן לספק יחיד.

- | | |
|----|---|
| 10 | נוהל 25.2109-5 מאפריל 2008 - ביצוע עבודות וקבלת שירותים על בסיס של הצעות מחירים (פטור ממכרז). |
| 11 | נתון זה כולל גם את תשלומי העירייה לחברת אריאל בגין משכורות לעובדים המועסקים בעירייה באמצעות החברה. |
| 12 | מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, "החברה העירונית אריאל לתרבות, חברה, חינוך, רווחה, ספורט ואמנויות בע"מ", עמ' 413-461. |

נמצא כי אינדקס המכרזים לא מאפשר לאמוד את היקפי ההתקשרויות היות ובמקרים רבים לא נרשמו בו עלויות ההתקשרות אלא רק נתונים על אחוזי ההנחה שנתנו הספקים לעירייה. גם פנייה לגזברות העירייה לא הניבה את הנתונים הדרושים.

אשר להתקשרויות שנעשו בסוגי הפטור האחרים והארכות חוזים, משרד מבקר המדינה בדק הן במחלקת המכרזים והן בוועדות העירייה, ולא נמצא כי מנוהל לגבי התקשרויות אלה איסוף מידע כלשהו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי ניהולו של תהליך תוך הערכה ובקרה שלו מתחיל באיסוף כמותי ואיכותי של מידע רלוונטי על אודותיו. אף שהעירייה מנהלת התקשרויות בהיקפים של מיליארדי ש"ח, הרי שלא נמצא בה מידע מרוכז על הנתונים הנוגעים להתקשרויותיה, אין גורם שמונה להיות אחראי לכך ולבצע בקרה בנושא, בין היתר באמצעות איסוף כמותי ואיכותי של המידע הרלוונטי. היעדר מידע בסיסי על ההיקף הכספי של ההתקשרויות עלול לפגוע בעקרונות היעילות והיחסיות.

בתשובה שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת העירייה) נכתב כי ניהול התקשרויות העירייה, שהיקפן כאמור נאמד במיליארדי ש"ח בכל שנה, מחולק לתתי-תחומים ומבוצע על ידי האגפים המקצועיים בעירייה, אשר להם יתרון ברור בהיערכות לקראת ההתקשרות, בניהולה ובפיקוח עליה. לפי תשובת העירייה, הביזור, ההיקפים הכספיים העצומים ואלפי ההתקשרויות בכל שנה מעלים ספק רב לגבי מידת היעילות והיכולת של גורם כלשהו לתכלול מערך ניהול חוזים כה נרחב. תכלול כאמור יצריך העסקה של עשרות יועצים בתחומים השונים וביצוע מעקב ובקרה על אגפי העירייה בניהול ההתקשרויות. כך, לדברי העירייה, ייווצר מצב אבסורדי שבו לכל התקשרות יהיו שני "אדונים": האחד - הגורם המתכלול, והשני - האגף המקצועי המבקש את ההתקשרות, והדבר יסרב את ניהול ההתקשרות ויוביל לביורוקרטיה מיותרת. כמו כן, מתוך הכרה בעיקרון של היתרון לגודל, העירייה מפרסמת מספר רב של מכרזי מסגרת כלל-עירוניים; עם זאת, לא תמיד המחירים המתקבלים בהסכמים אלה זולים יותר מהתקשרויות ספציפיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא מספרן הגדול של ההתקשרויות, ביזורן והיקפן הכספי העצום בכל שנה מדגישים את הצורך בכך שהעירייה תרכז את הנתונים הנוגעים להתקשרויותיה ותבצע בקרה בנושא, בין היתר באמצעות איסוף כמותי ואיכותי של המידע הרלוונטי. אין משמעות הדבר בהכרח שינוי בסדרי ההתקשרויות הקיימים בעירייה אלא בריכוז הנתונים בידי גורם אחד.

בהיעדר רישום מלא ומפורט של כל התקשרויות העירייה לא ניתן לקבל נתונים כמותיים מלאים על סוגי ההתקשרויות השונים. הממצאים שבדוח מבוססים אפוא על נתונים חלקיים שעלה בידי נציגי משרד מבקר המדינה לאסוף.

בתשובת העירייה נמסר כי היא תפעל לתכלול מערך נתונים תחת מערכת מחשוב מרוכזת. העירייה הוסיפה כי בימים אלה היא בוחנת ביצוע פיילוט להטמעת מערכת מתאימה, וכי מערכת ייעודית לניהול המכרזים העירוניים נמצאת בהצעה וצפויה להיכנס לשימוש בחודשים הקרובים. כמו כן השיבה העירייה כי אינדקס המכרזים שלה מכיל מידע מלא על מכרזי העירייה למעט חלק מהמכרזים, שבהם חסר היה מידע בדבר היקפי התקשרויות. עם זאת, במערכת המחשוב החדשה נתון זה אמור להיות מושלם באופן שאגף שיהיה מעוניין לפרסם מכרז יהיה חייב להזין היקף כספי בפנייתו הממוחשבת לפרסום מכרז.

2. נמצא שבעירייה אין גורם שמופקד על בקרת תהליכי ההתקשרויות בה עם ספקיה השונים ואין בדיקה של איכות הביצועים של הספקים. העירייה מסתפקת בדיווח שממלאים האגפים המקצועיים על כל ספק, ועל בסיס דיווח זה היא מחליטה אם להאריך את ההתקשרות של אותו אגף עם הספק. העירייה אינה משתמשת בדיווח זה לצורך קבלת החלטות על התקשרויות של אגפים אחרים.

העירייה אינה מנצלת את הידע שיש בידיה בנוגע לניסיון ההתקשרויות של אגפים שונים בעירייה עם אותם ספקים. כך, חוות דעת שליליות של אגפי העירייה על ספקים אינן מרוכזות, ובשל כך העירייה עלולה להמשיך להתקשר באמצעות אגפים אחרים עם אותם ספקים בלי לדעת שקיבלו חוות דעת שליליות ובלי לבחון את נפקות עובדה זו להתקשרויות נוספות עמם.

בתשובת העירייה נכתב כי באגפי העירייה גורמים מקצועיים המופקדים על בקרת תהליכי ההתקשרות ועל בדיקת איכות הביצועים של הספקים ונותני השירותים. לדברי העירייה יש בכך יתרון ניכר, שכן הגורמים המקצועיים הם אלו אשר יכולים לחוות דעתם בעניין איכות הביצועים. אגף המבקש הארכת חוזה נדרש למלא "טופס הערכת קבלן", ובו הוא אמור להעניק ציון במספר רב של פרמטרים בעבודת הקבלן, ולדעת העירייה, גם אם חוות הדעת של אגפים שונים בעניין אותו ספק או נותן שירותים עלולות להיות סותרות - יש בכך יתרון. עוד נכתב בתשובה כי אין בחוות דעת שליליות כדי לחרוץ את גורלו של אותו קבלן בעבודתו עם העירייה. העירייה הוסיפה בתשובתה כי היא מנצלת את הידע שיש בידיה בנוגע לניסיון העבודה עם ספקים ונותני שירותים בהליכי הצעות מחיר ומכרזי זוטא, וכי היא פונה אליהם כמעט תמיד לאחר בירור עליהם וקבלת חוות דעת בעניינם.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין כל יתרון בחוות דעת סותרות של אגפים שונים על ספק או נותן שירותים אלא אם חוות הדעת יהיו חשופות לפני הגורם המחליט על התקשרות חדשה. מכל מקום, אם ניתנה חוות דעת שלילית חמורה על ספק או נותן שירותים מסוים, רצוי כי הדבר יובא לידיעת גורם מתכלל בעירייה - בהתאם לשיקול דעתה באשר לגורם המתאים לכך - וכי הוא יפנה לגורמים המחליטים לגבי המשך התקשרויות העירייה עם אותו הספק. לא כל חוות דעת שלילית צריכה לחרוץ את גורלו של אותו קבלן בעבודתו עם העירייה, אך חובת הזהירות המוטלת על העירייה כנאמן הציבור מחייבת שחוות דעת כאמור יובאו בחשבון בהתקשרויות העתידיות עמו. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ראוי שניצול הידע שיש בידיה בנוגע לניסיון העבודה עם ספקים ונותני שירותים בהליכי הצעות מחיר ומכרזי זוטא ייעשה גם לגבי קבלת הצעות במכרזים פומביים, וכי חוות הדעת האמורות יעמדו גם לפני ועדת המכרזים טרם קבלת החלטה¹³.

היעדרו של גורם מקצועי מתכלל בתחום הרכש וההתקשרויות אשר יכול לשמש כלי עזר לאגפים המקצועיים עלול להקשות על העירייה לנצל את יתרונה לגודל וכן לאסוף נתונים כמותיים ואיכותיים הנוגעים להתקשרויות ולבצע בקרה. מעבר לכך, לאגפי העירייה אין מומחיות בניהול משא ומתן והתקשרויות. לא זו אף זו, במצב שבו העובדים באגפים השונים יוצרים קשר במישרין עם הספקים באופן עצמאי וללא בקרה עלול להיווצר חשש לפגיעה בטוהר המידות. נוסף על כך אגפי העירייה עלולים להתקשר בהתקשרויות שונות עם אותו הספק בתנאים ובמחירים שונים עבור אותו מוצר או שירות.

13 מן הראוי לעגן אפשרות זו מלכתחילה במסמכי המכרז. ראו גם תקנה 22(ה) לתקנות.

דוגמאות נבחרות להתקשרויות

התקשרויות העירייה עם חברה א'

חברה א' הועסקה על ידי כמה מאגפי העירייה בעבודות שיפוצים משנת 2002. בשנים 2011-2014 התקשרו מינהל תרבות ופנאי (באמצעות אגף הספורט, אגף התרבות והאמנויות ואגף חברה ונוער) ומינהל החינוך החרדי עם חברה א' לצורך ביצוע שיפוצים במבני ציבור שונים. בשנים 2011-2014 היה היקף התקשרויות המינהלים האמורים עם חברה א' כ-3.7, כ-6.4, כ-13 וכ-6.4 מיליון ש"ח בהתאמה.

משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרויות של מינהל תרבות ופנאי עם חברה א'. להלן יפורטו הממצאים.

עבודות שיפוצים ותחזוקה במבני מינהל תרבות ופנאי

בתקנה 8 נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא אם ערכה של ההתקשרות הוא בטוח סכומים מסוים שמתעדכן בהתאם למדד המחירים לצרכן. במועד הרלוונטי, פברואר 2011, היה טווח הסכומים בין 135,200 ש"ח ל-660,300 ש"ח. ההליך מאפשר לעירייה לפנות לארבעה עד שישה ספקים¹⁴ לקבלת הצעות מחיר, במקום לנהל מכרז פומבי. ועדת המכרזים של העירייה אמורה לנהל רשימה של ספקים וקבלנים (להלן - הספקים) הרשאים להשתתף במכרז זוטא. הוועדה אמורה גם לקבוע את אמות המידה שלפיהן יפנו הגורמים בעירייה אל הספקים.

בפברואר 2011 יצאה עיריית ירושלים במכרז זוטא לעבודות שיפוצים ותחזוקה במבנים שמפעילים אגפי התרבות והאמנויות, החברה והנוער והתרבות התורנית. במסמכי המכרז הוגדר במפורש מה הן העבודות הנדרשות לביצוע. אומדן העירייה לעלות ביצוע העבודות היה 618,161 ש"ח. העירייה פנתה לשמונה קבלנים, אך רק ארבעה מהם נענו ורכשו את מסמכי המכרז, בהם חברה א'. הצעתה של חברה א' הייתה 490,890 ש"ח - נמוכה ביותר מ-20% מהאומדן. שלוש הצעות האחרות היו גבוהות מהאומדן - האחת ב-15%, השנייה ב-18% והשלישית ב-42%. יצוין כי תקנה 22(ב) קובעת כי ועדת המכרזים תמליץ על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר.

במרץ 2011, לאחר קיום מכרז הזוטא, אישרה ועדת המכרזים של העירייה את התקשרות אגף התרבות והאמנויות עם חברה א', אף שהפער בין הצעתה לאומדן היה גבוה.

ועדת המכרזים לא נתנה דעתה לסוגיית הפער בין הצעת המחיר הזולה ובין האומדן, אף שהיה עליה לעשות כן¹⁵.

בתשובת העירייה נמסר כי ועדת המכרזים נסמכת על חוות הדעת המקצועיות של כל האגפים ושל אגף התקציבים בפרט.

ארבעה חודשים לאחר אישור ההתקשרות הגיש אגף התרבות והאמנויות בקשה להגדלתה. בבקשה נכתב כי ההגדלה נדרשת לצורך סיום עבודת השיפוצים במרכזים ובספריות. ואולם, בבקשתו ביקש

14 מספר הספקים נקבע בתקנות על פי גובה האומדן שקבעה הרשות.

15 ראו למשל: בג"ץ 270/66 א' לוסטיג - ג' דוביצקי, הנדסה וקבלנות בע"מ נ' עיריית גבעתיים, פ"ד (4) (1966), 129, 131-132; ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר ייזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).

האגף הגדלה של 50% מהסכום שקבע כאומדן - כ-618,000 ש"ח - במקום מסכום ההתקשרות בפועל (שהיה כאמור נמוך ביותר מ-20% מהאומדן), כך שלמעשה ביקש להגדיל את ההתקשרות עם חברה א' ל-927,000 ש"ח, דהיינו הגדלת ההתקשרות המקורית ב-89% מסכום הצעתה. באוגוסט 2011 אישרה הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן להגדיל את היקף ההתקשרות עם חברה א' ל-670,000 ש"ח, הסכום המרבי להתקשרות במכרז זוטא נכון לעת המדוברת.

כך, היקף ההתקשרות של העירייה עם חברה א' גדל תוך כמה חודשים בעשרות אחוזים מעבר לסכום שהציעה החברה ואשר הוביל לזכייתה במכרז.

כאמור, נוכח היותה של ההצעה נמוכה במידה ניכרת מן האומדן, על ועדת המכרזים היה לבחון את סבירות המחירים שהציעה חברה א', כנדרש.

בבקשת האגף להגדיל את היקף ההתקשרות עם חברה א' ארכעה חודשים בלבד לאחר אישור ההתקשרות היה כדי לפגוע בשוויון אל מול שאר המציעים. בקשת ההגדלה שהגיש האגף הייתה בניגוד לנקבע בתקנות, שכן האגף ביקש להגדיל את ההתקשרות ב-89% - שיעור גבוה בהרבה מתקרת ההגדלה שנקבעה בתקנות.

בתשובה שמסרה חברה א' למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 נכתב כי היא עמדה בתנאי המכרז באופן מדויק, וכי המחיר שדרשה נקבע לפי העבודות שנדרשו במכרז והתבסס על שוויון המקובל של עבודות דומות. לפי תשובת החברה, מספר העבודות שהועברו אליה מהעירייה היה המשתנה היחיד שהשפיע על היקף ההתקשרות הכולל ומקורו בצורך שהיה לעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי על ועדת המכרזים היה להיות ערה לעובדה שהצעת חברה א' נמוכה במידה ניכרת מכל ההצעות האחרות ובלמעלה מ-20% מהאומדן שקבעה העירייה, ועל כן נדרש היה לבקש הסברים מהאגף בנוגע לפער הכספי.

התקשרויות אגף הספורט

הארכות התקשרויות והגדלתן

1. ביולי 2011 פרסמה מחלקת המכרזים בעירייה עבור אגף הספורט מכרז פומבי 60/11 לקבלת הצעות מחיר לשיפוץ אולמות ומתקני ספורט ברחבי העיר. היקף המכרז היה 5 מיליון ש"ח, והובהר בו כי העירייה רשאית לחלק את העבודה בין שני זוכים. למסמכי המכרז צורף כנספח כתב כמויות ובו פריטים שונים (עבודות ומוצרים) בחלוקה לפי פרקים, ובצדו של כל פריט צוין מחיר. המשתתפים במכרז התבקשו לנקוב בהצעותיהם באחוזי ההנחה שהם מציעים על כל פרק בכתב הכמויות.

במכרז זכו שתי חברות: חברה א' וחברה ב'. הללו קיבלו את הציונים הגבוהים ביותר בהתבסס על שקלול שיעורי ההנחה שהציעו על כל פרק בכתב הכמויות. בספטמבר 2011 התקשרה עמן העירייה בחוזים לביצוע עבודות שיפוצים למשך שנה, עם אפשרות להאריך את החוזה בשנה בכל סוף שנת התקשרות. נקבע כי תקופת ההתקשרות הכוללת לא תעלה על ארבע שנים.

ביולי 2012 אישרה הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן את בקשת אגף הספורט להגדיל את היקפה של ההתקשרות עם חברה א' ב-50% לצורך ביצוע עבודות המופיעות בכתב הכמויות וב-25% לצורך עבודות שאינן מופיעות בו, זאת לפי תקנה 3(7). קרי, הגדלה בהיקף כולל של 1.875 מיליון ש"ח - לפי הבקשה שהוגשה לוועדה. בעקבות אישור הוועדה נחתם חוזה בין

העירייה לחברה א'. מהאזנה להקלטת דיון הוועדה מיולי 2012 עולה כי ההגדלה ב-50% נועדה לתשלום על עבודות נוספות שעתידה לבצע חברה א', הואיל וחברה ב' - החברה השנייה שזכתה במכרז - "לא מתפקדת", וכי ההגדלה ב-25% נועדה לתשלום על ריצוף אולמות כדורסל בפרקט (נושא זה יפורט בהמשך).

בתשובה שמסרה חברה ב' למשרד מבקר המדינה במאי 2015 נכתב כי היא חרתה על דגלה את איכות ביצוע העבודה והשירות, כי יש לה לקוחות רבים ומגוונים וכי היא מסתייגת מהגדרתה כ"לא מתפקדת". עוד נכתב כי העבודה עם העירייה לא הייתה פורייה וכי העבודות שהחברה התבקשה לבצע היו בהיקפים קטנים ושוליים, כדוגמת הצבת חשמלאי בכוננות למשחקי ספורט. לנוכח האמור החליטה החברה, בהסכמה עם העירייה, להפסיק את ההתקשרות ביניהן.

חודש אחד לאחר שאושרה הגדלת היקף ההתקשרות עם חברה א', באוגוסט 2012, ביקש אגף הספורט מהוועדה אישור להארכת התקשרותו עם חברה א' בשנה נוספת, עד לספטמבר 2013, בהיקף של 2.5 מיליון ש"ח. כמו כן ביקש את אישורה של הוועדה להמשיך ולנצל גם בשנת ההתקשרות השנייה את שארית תקציב ההגדלה שאושר עבור שנת ההתקשרות הראשונה חודש אחד קודם לכן כמפורט לעיל. הוועדה אישרה את הארכת ההתקשרות והגדלתה כאמור, ובסוף אוגוסט 2012 נחתם בין הצדדים חוזה שתוקפו לשנה.

2. נוכח הטענה כי חברה ב' "לא מתפקדת", בתום שנת ההתקשרות הראשונה של העירייה עם חברה ב', בספטמבר 2012, הופסקה ההתקשרות ביניהן. יודגש כי בתקופה הרלוונטית כולה קיבלה חברה ב' מאגף הספורט הזמנות עבודה בהיקף של כ-250,000 ש"ח - כ-10% בלבד מהתקציב שיועד לעבודות שהייתה אמורה לבצע באותה תקופה.

הועלה כי אף שחוזה ההתקשרות בין העירייה לחברה א' לשנת ההתקשרות השנייה היה, בתוספת ההגדלה כאמור, בסכום של "עד" 4,375,000 ש"ח (ההדגשה במקור בחוזה), הרי שבאותה תקופה ביצעה העירייה רכישות מהחברה, על פי מכרז 60/11, בסך כולל של כ-4.96 מיליון ש"ח. דהיינו, העירייה ביצעה רכישות מחברה א' בסכום של כמעט 600,000 ש"ח מעבר לסכום הקבוע במפורש כסכום המרבי על פי החוזה התקף באותה עת.

בתשובת העירייה נכתב כי היקף מכרז 60/11 היה 5 מיליון ש"ח לשני ספקים, וחלוקת העבודה ביניהם תוכננה מלכתחילה באופן מאוזן והייתה אמורה להיקבע על ידי העירייה בהתאם לזמינות הקבלנים, איכות השירות וטיב העבודה באופן שיקנה לעירייה את מרב היתרונות. עוד מסרה העירייה כי חברה ב' לא עמדה בתכנית העבודה שנקבעה לה למרות התראות שקיבלה, ובסופו של דבר החברה החליטה בעצמה שלא להאריך את התקשרותה עם העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ללא קשר לכוונותיה המקוריות בתקופת פרסום המכרז בשנת 2011, הרי שהעירייה עצמה החליטה לחתום עם חברה א' על חוזה התקשרות שהוגבל מראש לסכום מסוים. למרות זאת הגדילה העירייה את ההתקשרות עם החברה בכמעט 600,000 ש"ח מכספי הציבור, בניגוד לחוזה חתום ומחייב.

3. בתחילת שנת 2013, לאחר סיום ההתקשרות עם חברה ב', פרסמה העירייה מכרז נוסף - מכרז פומבי 9/13 - אף הוא לשיפוץ אולמות ומתקני ספורט בעיר. במכרז נכתב כי לעירייה תקציב של 5 מיליון ש"ח לצורך זה, אולם להבדיל מהמכרז הקודם (60/11), לא צוין במכרז זה כי העירייה רשאית לחלק את העבודה בין שני זוכים.

בפברואר 2013 החליטה ועדת המכרזים של העירייה על בחירתה של חברה ג' לזוכה במכרז, והעירייה התקשרה עמה למשך שנה. התקציב שהוקצה על ידי העירייה היה 5 מיליון ש"ח כאמור. משכך, הדעת נותנת כי אגף הספורט יחלק את עבודות שיפוץ מבני הספורט בין חברה א' לחברה ג' לפי יחס הסכומים הנקובים בחוזים שנחתמו עמן בהתאם למסמכי המכרז;

לאמור, עד 2.5 מיליון ש"ח (לא כולל הגדלות) לחברה א' ועד 5 מיליון ש"ח לחברה ג'. בפועל, כפי שיוצג להלן, חלוקת העבודה בין שתי החברות לא נעשתה בהתאמה הנדרשת.

בתשובת העירייה נכתב כי היקף התקציב למכרז 60/11 היה 5 מיליון ש"ח, וכי אף שלביצור נבחרו שני קבלנים הייתה יכולה העירייה להפעיל את העבודות במכרז דרך קבלן אחד (למשל, נוכח זמינות, כמובחר בתשובתה של העירייה שמובאת לעיל). עוד נאמר בתשובת העירייה כי היא חילקה את העבודות בין שתי החברות לפי תכנית עבודה באופן שוויוני, אך במהלך שלושת החודשים הראשונים להתקשרות עם חברה ג' איכות העבודה והשירות שנתנה החברה הייתה נמוכה, ועל פי המלצת מהנדס הפרויקט הופחתה כמות העבודה שהועברה לה.

בתשובה שמסרה חברה ג' למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת חברה ג') נכתב כי בכל המכרזים שבהם זכתה בעירייה ובתאגידיה היא עמדה בכל התחייבויותיה לשביעות רצונם של הגורמים הנוגעים בדבר.

משרד מבקר המדינה העיר כי בתקופה הרלוונטית ההתקשרות האפשרית המרבית עם חברה א' הייתה 4.37 מיליון ש"ח בלבד (כולל הגדלות), זאת לעומת תקציב התקשרות (ללא הגדלות) בסך 5 מיליון ש"ח עם חברה ג'. בפועל, הרכישות שביצעה העירייה מחברה א' היו בסכום של 5 מיליון ש"ח ואילו מחברה ג' ביצעה רכישות בסכום של 2 מיליון ש"ח בלבד. במצב דברים זה, העדפת חברה א' ללא טעמים מיוחדים לכך, באופן שהעירייה רכשה ממנה עבודות בסכום של פי 2.5 מסכום העבודות שרכשה מחברה ג' על פי החוזים הללו, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון וההגינות האמורים להנחות את העירייה בהתנהלותה בעניינים אלה.

4. באוגוסט 2013, חצי שנה אחרי ההתקשרות עם חברה ג', ביקש אגף הספורט להאריך את ההתקשרות עם חברה א' בשנה נוספת (עד ספטמבר 2014) וכן להגדילה ב-75% - ל-4.37 מיליון ש"ח. בקשתו להארכה התקבלה (להלן - שנת ההתקשרות השלישית), אך הבקשה להגדיל את ההתקשרות נדחתה. מהקלטת הדיון של הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן עלה כי בקשת אגף הספורט להגדלה נדחתה כיוון שנציגו לא הצליח להציג לפני הוועדה צורך ממשי בהגדלה המבוקשת.

למרות דחיית בקשת ההגדלה, היקף התשלומים ששילמה העירייה לחברה א' בתקופת ההתקשרות השלישית היה כ-4.86 מיליון ש"ח, גבוה אף מההגדלה שלא אושרה. מבקר המדינה רואה בחומרה הוצאת הוצאות על ידי העירייה בסכום כה גדול - כמעט 2.4 מיליון ש"ח - בניגוד להחלטת הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן. כל זאת, תוך הפרה בוטה של חובת הזהירות והנאמנות של העירייה כלפי הציבור ובניגוד לעקרונות בסיסיים של מינהל תקין.

לוח 1

**סכומי ההזמנות מהחברות הזוכות במכרזים לשיפוץ מבני ספורט (באלפי ש"ח)
לשנים 2011-2014***

המכרז	התקופה	חברה א'	חברה ב'	חברה ג'
60/11	תקופת ההתקשרות הראשונה תקופת ההתקשרות השנייה תקופת ההתקשרות השלישית תקופת ההתקשרות הרביעית	3,126 4,960 4,865 776	249	
9/13	תקופת ההתקשרות הראשונה תקופת ההתקשרות השנייה תקופת ההתקשרות השלישית			2,000 511 353
סה"כ		13,727	249	2,864

* מכרז 60/11 : תקופת ההתקשרות הראשונה : ספטמבר 2011 - ספטמבר 2012
תקופת ההתקשרות השנייה : ספטמבר 2012 - ספטמבר 2013
תקופת ההתקשרות השלישית : ספטמבר 2013 - ספטמבר 2014
תקופת ההתקשרות הרביעית : 9.9.14 - 30.10.14
מכרז 9/13 : תקופת ההתקשרות הראשונה : 28.2.13 - 28.2.14
תקופת ההתקשרות השנייה : 28.2.14 - 9.9.14
תקופת ההתקשרות השלישית : 9.9.14 - 20.11.14

מהלוח שלעיל עולה כי הסכום הכולל שהעירייה שילמה לחברה א' מכוח התקשרותה עמה על פי מכרז 60/11 ומכוח החלטות הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן הוא כ-13.72 מיליון ש"ח, והוא גבוה מהסכום שאושר בפועל במצטבר במהלך שנות ההתקשרות - כ-9.37 מיליון ש"ח. כמו כן עולה כי היקף העבודות והתשלומים בגינם שהועברו לחברה א' גבוה לאין שיעור מהיקפי העבודות והתשלומים בגינם שהועברו מהעירייה לקבלנים האחרים שזכו באותם מכרזי השיפוצים במתקני הספורט בעיר.

כאמור העירייה טענה בתשובתה כי היקף ההתקשרות הבסיסי של אגף הספורט עם חברה א' היה 5 מיליון ש"ח, אך הדברים אינם עולים בקנה אחד עם הבקשות להגדלות שהגיש אגף הספורט לוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן ועם חוזים שנחתמו עם חברה א' שבהם נקבע מפורשות סכום רכישות מרבי הנמוך יותר מהסכום שעליו מצהירה העירייה בתשובתה.

5. בתחילת אוגוסט 2014 פרסמה העירייה מכרז פומבי חדש - מכרז 67/14 לשיפוץ אולמות ומתקני ספורט, במקום ההתקשרויות לפי מכרזים 60/11 ו-9/13.

במסמכי המכרז החדש נכתב כי לעירייה תקציב של 15 מיליון ש"ח, וכי שמורה לה הזכות לקבוע עד שלושה זוכים ולחלק את העבודה ביניהם לפי שיקול דעתה הבלעדי ובאופן שיקנה לה את מרב היתרונות.

13 חברות הגישו הצעותיהן למכרז. בשקלול ההנחות שהציעו החברות נמצא כי הצעתה של חברה ג' הגיעה למקום השלישי, ולכן היא הייתה אמורה להיות בין הזוכות, ואילו הצעתה של חברה א' הוצבה במקום החמישי.

באוקטובר 2014, עם קבלת התוצאות, התכנסה ועדת המכרזים של העירייה לדון בהן. בדיון ביקש מנהל המחלקה לתחזוקת מתקני ספורט באגף הספורט להעמיד לבחינה בוועדה את שאלת ההתקשרות עם חברה ג' כיוון שלדבריו לא היה מרוצה מהשירותים שקיבלה העירייה מחברה זו בשנה שקדמה לפרסום המכרז.

עיון בהערכות אגף הספורט לעבודת חברה ג' העלה כי הציונים שהעניק לה האגף לא היו נמוכים ברובם ולא נפלו מממוצע הציונים שקיבלו החברות האחרות, ונעו בין 7 ל-8 (מתוך 10).

בתשובתה טענה העירייה כי אגף הספורט שואף להשתפר ולשפר את השירות לתושב ולכן ציונים אלו אינם נחשבים בעיניו לציונים טובים.

משרד מבקר המדינה העיר שגם חברה א' קיבלה ציונים דומים בטופס הערכת ספק מיולי 2014, ודבר זה לא מנע מהאגף להמשיך להזמין ממנה רכישות ושירותים בסכומים ניכרים ביותר.

לאחר שימוע שעשתה ועדת המכרזים למנהל חברה ג' ולאחר שעינה בהמלצות הרבות על עבודת החברה, אשר נכתבו ברובן על ידי גורמים אחרים בעירייה, החליטה הוועדה לאשר את ההתקשרות עם החברה תוך העמדתה בתקופת ניסיון של חצי שנה, כפי שהמליץ מנהל המחלקה לתחזוקת מתקני ספורט בעירייה. בדיון נקבע גם כי אם חברה ג' לא תעמוד בתקופת הניסיון, המציע שזכה במקום הרביעי יוכל להחליפה.

בתשובת העירייה נמסר כי לאור שיפור ברמת השירות שנתנה חברה ג' ובאיכות החומרים שבהם היא משתמשת ביקש אגף הספורט להאריך את ההתקשרות עמה בחצי שנה נוספת.

6. באמצע אוגוסט 2014, שבועיים לאחר פרסום מכרז 67/14 ובטרם נבחרו הזוכים בו, אישרה הוועדה להארכת התקשרויות והגדלת את הגדלת היקף ההתקשרות של אגף הספורט עם חברה א' לפי מכרז 60/11 ל-6 מיליון ש"ח ואת הארכתה עד נובמבר 2014 או עד קביעת זוכה במכרז 67/14. זאת, על פי בקשה של האגף מיולי 2014, שבה נכתב כי מדובר בהגדלה בסך מיליון ש"ח בלבד של ההתקשרות המקורית, שהייתה בסכום של 5 מיליון ש"ח. מיליון השקלים הנוספים יועדו לרכישת עמודי סל (פסקטים), שלא הופיעו בכתב הכמויות למכרז 60/11.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא כי בטופס הבקשה להגדלת ההתקשרות נכתב תחילה כי היקף החוזה המקורי לפני ההגדלה היה 2.5 מיליון ש"ח, בדומה לבקשות ההגדלה שהגיש האגף בשנים 2012 ו-2013. ואולם, בבקשת ההגדלה מיולי 2014 שונה בכתב יד הסכום האמור מ-2.5 מיליון ש"ח ל-5 מיליון ש"ח. זאת ועוד, אף על פי שבטופס האמור נדרש האגף לציין גם "היקף הגדלה קודמת (אם קיימת) בש"ח", הרי שבבקשה מיולי 2014 לא ציין האגף כלל את ההגדלה הקודמת של ההתקשרות. מכאן כי הוצג לפני הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן מצג ולפיו מדובר בבקשה ראשונה להגדלה של התקשרות, שמסתכמת ב-20% בלבד מהיקף ההתקשרות המקורית.

יצוין כי אם ההגדלה בסך מיליון ש"ח נשענה על הסכום המקורי שנרשם בבקשה, של 2.5 מיליון ש"ח, משמעות הדבר היא הגדלת ההתקשרות בהיקף של כ-40% לפריטים חריגים, אף שהתקנות מגבילות את היקף ההגדלה ל-25% בלבד, וזאת לתקופה של חודש וחצי בלבד (מאמצע ספטמבר עד תחילת נובמבר), ואף פחות מכך אם ייבחרו הזוכים במכרז 67/14 קודם לכן. נושא זה עוד יידון בהרחבה בהמשך.

7. גם לאחר שנבחרו שלוש זוכות חדשות במכרז 67/14 לשיפוץ אולמות ומתקני ספורט בשליש האחרון של אוקטובר 2014, מיהר והוציא אגף הספורט עד סוף אותו החודש הזמנות עבודה נוספות לחברה א' בסך 644,000 ש"ח. העירייה הוציאה בתקופה זו הזמנות גם לחברה ג' בסך 353,000 ש"ח, אך חברה זו, להבדיל מחברה א', הייתה כאמור אחת משלוש הזוכות במכרז 67/14, ולכן היה זה אך טבעי שתקבל עבודות גם בתקופה זו.

בתשובת העירייה נכתב כי בתקופה שבין סיומה של התקשרות על בסיס מכרז אחד וכניסתה לתוקף של התקשרות חדשה על בסיס מכרז שני עובר פרק זמן לא קצר שבו העבודות נמשכות, ועל כן העבודות הדחופות חולקו בין שתי הזוכות במכרזים הקודמים, דהיינו חברה א' וחברה ג'.

בינואר 2015 שב ופנה אגף הספורט לוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן בבקשה להאריך את תוקף החוזה עם חברה א' רטרואקטיבית מכוח מכרז 60/11 לחמישה חודשים נוספים - מתחילת נובמבר 2014 עד לסוף מרץ 2015. הוועדה אישרה את הבקשה להארכה רטרואקטיבית רק עד סוף פברואר 2015 ורק לצורך תשלום על שלושה פרויקטים שההזמנות עבורם הוצאו והוחל לעבוד עליהם בתקופת החוזה שהוארכה.

בתשובת העירייה נמסר כי היועץ המשפטי של העירייה הנחה את אגף הספורט כי כל עוד החברות שזכו במכרז הקודם לא סיימו עבודתן בעירייה יש להאריך את חוזה ההתקשרות בין הצדדים. עוד ציינה העירייה כי המדובר בהארכת חוזים לצורך תשלום בגין עבודות שכבר בוצעו.

מהשתלשלות הדברים הועלה אפוא כי אגף הספורט הזמין עבודות מחברה א' בהיקפים של מאות אלפי ש"ח גם לאחר זכייתם של קבלנים אחרים במכרז לשיפוץ אולמות ומתקני ספורט ואף ניסה בדרכים שונות להאריך את ההתקשרות עמה לאחר שהפסידה במכרז.

ממצאי הביקורת לעיל מעלים תמונה חמורה בכל הנוגע להתקשרויות העירייה לשיפוץ אולמות ומתקני ספורט בעיר: בקשותיו החוזרות ונשנות של אגף הספורט להאריך ולהגדיל את ההתקשרות עם חברה א' והיענותה של הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן למרבית הבקשות מעלות חשש לכאורה להעדפתה של חברה א' על פני נותני השירותים האחרים אשר זכו במכרזים, תוך פגיעה בשוויון כלפיהם וכלפי מציעים פוטנציאליים אחרים.

בתשובתה כתבה העירייה כי היא אינה מקבלת את טענות הביקורת ולפיהן גורמים באגף הספורט העדיפו את חברה א'. העירייה מציינת כי לדעתה, מקור הטעות הוא בקביעת הביקורת ולפיה היקף ההתקשרות הבסיסי עם חברה א' היה 2.5 מיליון ש"ח ולא 5 מיליון ש"ח. העירייה מוסיפה כי לא הייתה עליה חובה לצאת למכרזים נוספים ובכך להקטין את היקפי העבודות שניתן היה למסור לחברה א', אך בכל זאת עשתה כן, ותפקוד לקוי של הזוכים האחרים במכרזים הוא שהוביל להמשך מסירת עבודות בהיקף נרחב לחברה א'. בכל מקרה, בכל פעם שנדרשה הארכת המכרז או הגדלתו הפעולה נעשתה בהתאם לנוהל העירוני ובהמלצת הגורמים הרלוונטיים.

חברה א' מסרה בתשובתה כי אין ולא היה כל קשר פסול בינה לאגף הספורט או לכל אגף אחר בעירייה, וכי היא גבתה מחירים סבירים ומקובלים שנקבעו בהליכים מכרזיים בגין כל העבודות שביצעה, תוך הקפדה על שימוש בחומרים תקינים ובשיטות עבודה תקינות ותוך שמירה על הוראות הדין. החברה הוסיפה וציינה כי השירות שנתנה היה לשביעות רצונם של הגורמים המפקחים מטעם העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים שהוצגו לעיל ויוצגו להלן מצביעים על העדפה ברורה של חברה א' על פני הקבלנים הזוכים האחרים. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שהיקפי העבודה שמסר בפועל אגף הספורט לשני הזוכים האחרים היו נמוכים במידה ניכרת מהיקפי העבודה שנמסרו לחברה א' ונוכח העובדה שניסיונות אגף הספורט להגדיל את היקפי ההתקשרות עם החברה נעשו במקביל לפעולותיו להפסיק את ההתקשרויות עם הזוכים האחרים.

הגדלה כדבר שבשגרה של היקף השירותים שהזוכה במכרז נדרש לספק על פי החוזה המקורי והגדלת התמורה שתשולם לו אגב כך משמען שינוי תנאי ההתקשרות. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לתת היתר גורף ובלתי מסווג לשנות את תנאיה של התקשרות שנעשתה על פי מכרז כיוון שהיתר כאמור עלול לשמוט את הקרקע מתחת לרעיון המכרז בכללותו ולרוקנו מכל תוכן¹⁶. היתר גורף כזה אף עלול ליצור פתח לשחיתות ולפגיעה בטוהר המידות בשלב המכרז, לפגוע בשוויון ובתחרות החופשית בין המתמודדים במכרז, לפגוע בעניינם של מציעים בכוח שהחליטו לא להתמודד במכרז ואף להפחית את יעילות ההתקשרות¹⁷.

בתשובת העירייה נכתב כי במסמכי מכרז רבים מעוגנת האפשרות להאריך ולהגדיל את ההתקשרות, וכי העירייה סבורה שיש לבחון כל מקרה לגופו ולקבל החלטה בדבר פרסום מכרז חדש או הגדלת היקף חוזה קיים. ככלל, העירייה סבורה שמבחינת היעילות הכלכלית ועל מנת לאפשר המשך מתן שירותים שוטפים ללא תקלות ועיכובים, יש להעדיף הגדלת חוזה קיים על פני פרסום מכרז חדש, בין היתר בשל הזמן הנדרש לביצוע הליך מכרזי פומבי. עוד ציינה העירייה כי אין כמעט חוזה לביצוע עבודה או למתן שירותים שאינו מלווה בצורך לשנות את היקפו או מרכיביו כפי שנקבעו מלכתחילה, ועל מנת שלא להפסיק את העבודה נקבע מנגנון המאפשר הגדלת שיעור ההוצאות בפטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי עקרון העדפת קיומו של מכרז פומבי הוא עקרון על במשפט הישראלי. המכרז הציבורי נועד להגשים שלוש מטרות - שמירה על טוהר המידות¹⁸, יעילות כלכלית ושוויון הזדמנויות. במקרה של התנגשות בין שתי המטרות האחרונות, בית המשפט קבע כי ידו של עקרון השוויון על העליונה¹⁹.

- 16 ראו גם ע"ס 6116/10 אסום נ' מועצה אזורית שדות נגב (פורסם במאגר ממוחשב, 28.8.11).
- 17 ע' דקל, "שינוי תנאיה של התקשרות שנכרתה בעקבות מכרז", משפט ועסקים, ה' (2006), עמ' 291.
- 18 לדוגמה: ע"א 6926/93 מספנות ישראל נ' חברת החשמל, פ"ד מח(3) 749, 781-782; בג"ץ 632/81 מיגדה נ' שר הבריאות, פ"ד לו(2) 673, 690-691; בג"ץ 688/81 מיגדה נ' שר הבריאות, פ"ד לו(4) 108-105, 101, 85.
- 19 ע"א 6283/94 מנורה איזי אהרון בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי השיכון, פ"ד נא(1) 21; ע"ס 10785/02 חברת י.ת.ב בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד הפנים, פ"ד נח(1) 897; ע"ס 6823/10 מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.11).

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל יש לתת פרשנות מצמצמת לסמכות המוענקת לרשות ציבורית להגדיל ללא מכרז התקשרות קיימת, שכן כאמור הדבר עלול לאפשר ניצול של הליכי המכרז לרעה, לדוגמה בדרך של הסכמה מראש כי המציע יגיש הצעה זולה לרשות, ולאחר זכייתו במכרז ישונו תנאי החוזה באופן שייטיב עמו. סטייה אפשרית זו ממסמכי המכרז עלולה לגרוע מהגינותה של התחרות ולפגוע בשוויון בין המשתתפים, שכן נשללה מהם ההזדמנות לתמחר את הצעותיהם בהתאם לתנאי ההתקשרות שישררו בעתיד הלכה למעשה, השונים מהתנאים שפורטו במסמכי המכרז²⁰.

ככל שאכן היה במקרה דנן צורך בשינוי תנאי ההתקשרות, הרי שהוא לא נבע מנסיבות בלתי צפויות או מנסיבות הנמצאות מחוץ לשליטתו של אגף הספורט, אלא לכל הפחות ממחדלו לצפות מראש את צרכיו האמתיים. ואכן, כפי שיוצג להלן, אגף הספורט עבד ללא תכניות עבודה מסודרות.

משרד מבקר המדינה העיר כי היה על הגורמים בעירייה המוסמכים לאשר את ההתקשרות האמורה לגלות מעורבות יתר ולבחון אם הבקשות להארכה ולהגדלה של החוזה נבעו מצורך ענייני או ממניעים זרים.

ביצוע עבודות שיפוץ על ידי חברה א'

משרד מבקר המדינה בדק כמה הזמנות עבודה שביצע אגף הספורט מכוח התקשרותו על פי מכרז 60/11. להלן פירוט הממצאים:

התקנת רצפות פרקט באולמות כדורסל: בשנים 2012-2013 הזמין אגף הספורט מחברה א' עבודות לריצוף במגרש הכדורסל באולם לרנר, באולם הכדורסל בחוות הנוער הציוני, באולם רמות, באולם הספורט בבית הספר דנמרק ובאולם הכדורסל לזרוס.

בכתב הכמויות שצורף למכרז 60/11 נדרשו המציעים להציע הנחה על התקנת רצפת P.V.C בעובי 6 מ"מ. על פי הצעת חברה א', עלות העבודה אמורה הייתה לעמוד על 141.6 ש"ח למ"ר.

בסעיף 36(ב) לחוזה שנחתם בין העירייה ובין חברה א' נכתב כי בכל מקרה שבו יתבקש הקבלן לבצע עבודות נוספות שאינן כלולות במחירון וכן בכל מקרה שבו יתבקש הקבלן לבצע שינויים אשר יגרמו או עלולים לגרום לו לעלויות נוספות הוא יהיה זכאי לתוספת שתקבע על פי מחירוני דקל (מאגר מחירים לענף הבנייה) בהנחה של 15% מהמחירים הנקובים במחירון או על פי משא ומתן בין הצדדים, לפי הנמוך. כמו כן נקבע מפורשות כי לא תשולם לו מעבר לכך התוספת המכונה "תוספת קבלן ראשי" על מחירון דקל.

בתשובה נוספת שמסרה חברה א' למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 נכתב כי על פי סעיף 36(ב) לחוזה, במקרה ואין סעיף מתאים בחוזה או במחירון דקל או שלדעת העירייה המחיר במחירון דקל גבוה ממחיר השוק נערך משא ומתן בין העירייה ובין החברה. בסיס המשא ומתן במקרים אלו היה הצעות המחיר של קבלני המשנה והוסכם בין הצדדים על תשלום רווח קבלני בשיעור של 12%.

לצורך ביצוע ריצוף אולמות ספורט שונים בעיר, החליט אגף הספורט שלא לבצע הזמנות עבודה על בסיס כתב הכמויות שצורף למכרז אלא לפעול לקבלת הצעות המבוססות על חומרים אחרים שלא צוינו בכתב הכמויות.

20 ראו גם ע"מ 6116/10 אסום נ' מועצה אזורית שדות נגב (פורסם במאגר ממוחשב, 28.8.11).

נמצא כי העירייה פנתה בעצמה לספקים אחרים לקבלת הצעות מחיר ולמרות זאת התשלום עבור העבודה שולם באמצעות חברה א', ונוסף על כך שילמה לה העירייה 12% מהתשלום על העבודה עצמה כתוספת קבלן ראשי.

העירייה מסרה בתשובתה כי שימוש בקבלן מסגרת (תוך תשלומי תוספת קבלן ראשי) מקובל מדי פעם בפעם, וכי עם זאת אין מדובר בהתנהלות שגרתית.

חברה א' מסרה בתשובתה כי היא ניהלה וריכוזה את העבודות, נשאה באחריות משפטית ועובדיה היו פיזית בשטח - ולדעתה בעבור זאת הייתה יכולה אף לדרוש תוספת בשיעור 25% מהתשלום על העבודה, כמקובל בנסיבות אלה. עוד הוסיפה כי הרווח התפעולי של החברה בהתקשרויותיה עם העירייה לעתים נמוך מהרווח המצופה מפרויקטים מסוג זה ולפיכך גם נמוך מהרווח שהיה אמור להיות לה על פי ההסכם עם העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות כמתואר לעיל, בין אם נעשתה מדי פעם בפעם ובין אם בדרך שגרה, מובילה לבזבז כספי ציבור.

אולמות הספורט בבתי הספר דנמרק ולזרוס: לצורך ריצוף אולם הספורט בבית הספר דנמרק ואולם לזרוס (וכן אולם הספורט בשכונת נווה יעקב), פנו נציגי אגף הספורט לספק אחר העוסק בייבוא, שיווק והתקנה של רצפות ומתקנים לאולמות ספורט לקבלת הצעת מחיר לריצוף שלושת האולמות. זאת אף שבכתב הכמויות של מכרז 60/11 הופיעה עבודת התקנת ריצוף באולמות ספורט. על פי הצעת המחיר שהתקבלה, עלות התקנת מ"ר רצפת ספורט הייתה 159.3 ש"ח לעומת 141 ש"ח בכתב הכמויות אחרי שקלול ההנחה שהציעה חברה א'.

לאחר קבלת הצעת המחיר הנפיקה העירייה הזמנות עבודה לחברה א' מכוח מכרז 60/11. עלות ביצוע העבודה באולם לזרוס הייתה 77,880 ש"ח ועלות ביצוע העבודה בבית הספר דנמרק הייתה 89,647 ש"ח. על התשלומים בגין עבודות אלה נדרשה העירייה לשלם תוספת של 12% לחברה א' עבור שירותיה כקבלן ראשי.

מתיאור הדברים לעיל עולה כי אף שבכתב הכמויות של המכרז הופיעה עבודת התקנת ריצוף באולמות ספורט והחברות שזכו במכרז היו אמורות לבצע את העבודה, בחרה העירייה לפנות בעצמה לחברה אחרת ולקבל הצעת מחיר לריצוף שלושה אולמות ספורט בעיר.

העירייה מסרה בתשובתה כי לאחר התייעצות עם אנשי מקצוע בתחום הכדורסל הוחלט להתקין באולמות אלה רצפה מסוג טרפלקס שלא הופיעה בכתב הכמויות ולא במחירון דקל, שבו העירייה נעזרת, ולכן בחרו לפנות לספק אחר. עוד נכתב בתשובה כי לאחר ניהול משא ומתן עם שלושה ספקים נבחר הספק הזול והמקצועי ביותר וגם לאחר הוספת תשלום הרווח הקבלני לחברה א' חסכה העירייה 60,000 ש"ח.

חברה א' חזרה בתשובתה על טענתה כי עלות ניהול הפרויקט באמצעותה הייתה אמורה להגיע אף ל-25% מעלות ביצוע הפרויקט לפי המקובל.

מתשובתה של העירייה לא ברור על מה מבוססת טענתה כי השיגה חיסכון כספי בדרך התקשרות זו אם רצפה מהסוג שהותקן לא מופיעה בכתב הכמויות או במחירון דקל.

אולמות הכדורסל במגרש הספורט לרנר ובחוות הנוער הציוני: בנובמבר 2012 נפגש מנהל המחלקה לתחזוקת מתקני ספורט בעירייה עם נציגי חברה לייצור ושיווק מתקני ספורט לצורך ריצוף אולמות כדורסל בעיר באיכות גבוהה מזו המוצעת בכתב הכמויות.

בעקבות הפגישה קיבל אגף הספורט הצעה להתקנת רצפות פרקט במגרשי כדורסל בשטח כולל של 2,500 מ"ר בעלות של 405 ש"ח למ"ר (לא כולל סימון המגרש), קרי 1.01 מיליון ש"ח.

למרות היקפה הגבוה של הצעת המחיר, אשר מחייב פרסום מכרז פומבי כנקבע בתקנות, לא פרסמה העירייה מכרז כזה ואף לא פנתה לספקים נוספים לצורך קבלת הצעות מחיר. במקום זאת התקשרה העירייה, לצורך ריצוף אולם הכדורסל במרכז הספורט לרנר (להלן - אולם לרנר) ואולם הכדורסל בחוות הנוער הציוני (להלן - אולם חוות הנוער), עם החברה האמורה באמצעות חברה א'. העסקה הסתכמה בכ-650,000 ש"ח, כולל התוספת לקבלן הראשי - בשיעור של 12% - ששולמה לחברה א'; עבור ריצוף אולם לרנר שילמה אפוא העירייה לחברה א' 390,000 ש"ח ועבור ריצוף אולם חוות הנוער - 259,137 ש"ח בסך הכול. בתשובה השלישית שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 (להלן - תשובתה השלישית של העירייה) הוסיפה העירייה כי גם אולם רמות ששטחו 795 מ"ר רוצף ברצפות פרקט על ידי הספק האמור, ועל פי הצעת מחיר זו וגם בעבור עבודה זו שולמה לחברה א' תוספת קבלן ראשי.

בתשובת העירייה נכתב כי אגף הספורט פנה לשלושה ספקים בבקשה לקבל הצעת מחיר לריצוף אולמות הספורט ובחר להתקשר עם הספק שהצעתו הייתה הזולה ביותר. בתשובתה השלישית הוסיפה העירייה כי המחיר ששולם - הכולל תוספת קבלן ראשי - עדיין נמוך באופן משמעותי מהעלות על פי מחירון דקל בהנחה של 15% ללא תשלום התוספת האמורה, וכי הדרג המקצועי באגף הספורט פעל למעשה בתום לב ולטובת העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי גם אם בסופו של דבר דרך ביצוע ההזמנה תוך תשלום רווח קבלני ראשי הייתה זולה יותר מביצוע הזמנה על פי מחירון דקל הרי שהתקשרות ישירה עם ספק מרצפות הפרקט ולא באמצעות חברה א' הייתה זולה, ככל הנראה, עוד יותר. היקף ההזמנות (יחד עם ריצוף אולם רמות) עלה על מיליון ש"ח וחייב אפוא פרסום מכרז פומבי, ולדעת משרד מבקר המדינה לא היה כל מקום להתקשר עם הספק האמור באמצעות חברה א', אשר זכתה בתשלום של 12% מהעסקה בלי שהעניקה כל תמורה.

פרסום מכרז פומבי 60/11 לשיפוץ מתקני הספורט בעירייה אמור היה לכלול בכתב הכמויות שצורף לו סוגים שונים של ריצוף לאולמות כדורסל. בכתב הכמויות נמצא כאמור סוג ריצוף אחד בלבד, ואף שהעירייה הזמינה לכל הפחות חמש עבודות ריצוף מאז ההתקשרות במכרז, היא לא בחרה להשתמש באף אחת מהן בסוג ריצוף זה. תחת זאת בחרה להתקשר באמצעות חברה א' עם חברות אחרות שיספקו לה סוגי ריצוף שונים מהסוג שחפצה בו מלכתחילה.

האמור לעיל מעיד, למצער, על ניסוח רשלני של המכרז בידי העירייה. הדברים מקבלים משנה חומרה כיוון שגם לאחר אותן התקשרויות עם ספקים חיצוניים לריצוף אולמות הספורט, בטענה כי סוגי הריצוף המבוקשים לא נמצאו בכתב הכמויות של מכרז 60/11, לא השכילה העירייה להוסיף סוגים אלה לכתבי הכמויות שצורפו למכרזים הפומביים הנוספים לשיפוץ אולמות הספורט - 9/13 ו-67/14 - אשר פורסמו לאחר שנעשו ההתקשרויות האמורות.

בתשובתה כתבה העירייה כי ייתכן שהיה מקום לבצע עבודות אלו במכרז פומבי ולא באמצעות קבלן ראשי, וכי הערת הביקורת תובא בחשבון במקרים מסוג זה בעתיד. העירייה הוסיפה כי בזמן כתיבת כתבי הכמויות למכרז לא נבחנה סוגיית סוגי ריצוף אולמות הספורט באופן יסודי, וכי היא מקבלת את עמדת הביקורת בעניין זה. עם זאת, העירייה ביקשה להדגיש כי מדובר בחוסר תשומת לב בלבד, כיוון שיש שונות גדולה בחומרים וכי מפעם לפעם משווקים חידושים בתחום שאינם ידועים בהכרח בזמן כתיבת המכרז.

משרד מבקר המדינה לא מצא כל הצדקה להתקשרות עם הספקים האמורים באמצעות חברה א'. אין זה ראוי שהתקשרויות בהיקפים המחייבים קיום מכרז זוטא או מכרז פומבי יבוצעו לאחר קבלת הצעת מחיר אחת ובאמצעות קבלן ראשי. בהתקשרויות מסוג זה יש משום עקיפה של דיני המכרזים, פגיעה בעקרונות החיסכון והיעילות ובזכו של כספי ציבור. משרד מבקר המדינה העיר אפוא לעירייה כי עליה לחדול מדרך התקשרות זו.

בהחלטותיה להגדיל היקפן של התקשרויות קיימות, על העירייה להקפיד שלא לפגוע בהגיונותם של תנאי המכרז תוך שינויים באופן שייטיב עם הזוכה ויאפשר לו להרוויח סכומי כסף נוספים כדוגמת תוספת קבלן ראשי.

רכישת עמודי סל (פסקים) והתקנתם : בשנת 2014 החליטה העירייה להחליף עמודי סל במגרשי כדורסל בעיר.

1. בעקבות דיון שהתקיים בעירייה ביולי 2014 הוחלט להחליף 82 עמודי סל. לצורך כך פנה אגף הספורט לחברה המשווקת עמודי סל וקיבל ממנה הצעת מחיר בסך 13,000 ש"ח לעמוד הכוללת פירוק של עמוד הסל הישן, רכישת עמוד חדש והתקנתו. העירייה החליטה לרכוש מהחברה האמורה את עמודי הסל ובהמשך אותו החודש הוציאה באישורו של היועץ המשפטי לעירייה, הזמנת עבודה לחברה א' לרכישת העמודים מאותה החברה. היקף ההזמנה ל-82 עמודי סל היה 1.16 מיליון ש"ח, ומהם קיבלה חברה א' גם במקרה זה תשלום בגובה 9% מערך העסקה כתוספת קבלן ראשי, קרי 96,760 ש"ח.

יודגש כי אף שעמודי סל הם מתקן אלמנטרי באולמות ספורט, לא כלל כתב הכמויות של מכרז 60/11 מוצר זה.

משרד מבקר המדינה שב והעיר לעיריית ירושלים כי כאשר מדובר בשינוי מהותי של ההתקשרות עם חברה א', אשר ניתן להפרידו מהחוזה המקורי, ראוי היה לקיים בעניינו מכרז²¹. היקף ההתקשרות חייב פרסום מכרז פומבי, ולא היה כל מקום להתקשר עם הספק האמור באמצעות חברה א', אשר זכתה בתשלום של 9% מהעסקה בלי שהעניקה כל תמורה. בהקשר זה ראוי לציין כי מהקלטת דיון הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן ניתן ללמוד כי חברי הוועדה והגורמים המקצועיים העוסקים בתחום הביעו אי-שביעות רצון מדרך התקשרות זו.

גם אם התעורר צורך דחוף בהחלפת עמודי סל בשל סיכון חיים, ובשל כך הימנעות מהפעלת מנגנון ארוך של מכרז הייתה מוצדקת, לא היה כל מקום להתקשר עם ספק ומתקין עמודי סל כספק משנה של חברה א', אלא להתקשר עמו ישירות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(6) ולחסוך את הכספים ששולמו לחברה א'.

בתשובת העירייה נכתב כי ההתקשרות האמורה אושרה על ידי הלשכה המשפטית של העירייה, ואגף הספורט עצמו לא היה מודע להוראת הדין המאפשרת התקשרות ישירה עם ספק בפטור ממכרז מחמת דחיפות.

21 ראו גם: ע' דקל, "שינוי תנאיה של התקשרות שנכרתה בעקבות מכרז", משפט ועסקים ה (2006), עמ' 314-315.

התנהלות זו של העירייה, אשר בחרה שלא לצורך לשלם לחברה א' במקום להתקשר באופן ישיר עם ספק עמודי הסל, מחזקת את החשש להעדרה לכאורה של טובתה של חברה א' על חשבון האינטרס הציבורי.

2. כמוצג לעיל, באוגוסט 2014 אישרה הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן את הגדלת היקף ההתקשרות של אגף הספורט עם חברה א' לפי מכרז 60/11 מ-5 מיליון ש"ח ל-6 מיליון ש"ח. התוספת בסך מיליון ש"ח יועדה לרכישת עמודי הסל. הואיל ומדובר בהתקשרות המגדילה את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה הקיים עם חברה א', שיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יכול היה, על פי התקנות, לעלות על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים או על 50% מהן אם מועצת העירייה קבעה שבקיום המכרז לא תהיה תועלת.

האזנה להקלטת דיון הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן מלמדת כי נציגי אגף הספורט טענו לפני הוועדה כי היקף ההתקשרות המקורי היה 5 מיליון ש"ח וההגדלה המבוקשת בסך מיליון ש"ח היא אפוא בשיעור של 20% בלבד מההיקף, והיא נועדה לתשלום עבור רכישת עמודי הסל באמצעות חברה א'. ואולם כאמור, בעקבות פרסום מכרז פומבי 60/11 התקשרה עיריית ירושלים עם החברה בהיקף של 2.5 מיליון ש"ח לשנה בלבד. היקפה של ההתקשרות עם חברה א' לצורך רכישת עמודי הסל היה למעשה כ-46% מההיקף ההתקשרות השנתי עמה. על פי התקנות, העירייה לא יכלה להתקשר עם חברה א' אלא אם קבעה המועצה שבקיום מכרז חדש לא תהיה תועלת, ולא נמצא כי התקבלה החלטת מועצה כאמור.

בטופס ההזמנה לרכישת עמודי הסל באמצעות חברה א' נמצא כי הרכישה נסמכת על החלטת הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן מתחילת אוגוסט 2013, אשר דחתה דווקא את בקשת אגף הספורט להגדיל את היקף ההתקשרות של העירייה עם החברה; על כן, לא ברור על מה נסמכת ההחלטה של העירייה להתקשר עם חברה א' לצורך רכישת עמודי הסל.

יוצא אפוא כי הוועדה, אשר כאמור לעיל סירבה בתחילה לאשר את בקשת אגף הספורט להגדיל את ההתקשרות עם חברה א' ל-4.75 מיליון ש"ח, הסכימה כעבור שנה להגדילה ל-6 מיליון ש"ח. הדבר מחזק את החשש לכאורה העולה מהקלטות הוועדה כי נציגי אגף הספורט מסרו לה מידע לא נכון ולפיו היקף ההתקשרות עם חברה א' היה 5 מיליון ש"ח ולא 2.5 מיליון ש"ח, והובילו למעשה לקבלת החלטה שלא בסמכותה.

בתשובתה כתבה העירייה כי בכוונתה להוציא הנחיה לאגפיה ולפיה לפני הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן יופיעו אך ורק הגורמים המקצועיים המכירים את ההתקשרות מדרגת מנהל מחלקה ומעלה עם החשב המינהלי שתפקידו יהיה לגבות את הבקשה ואת הנתונים הכספיים המוצגים לוועדה.

שינוי מהותי של תנאי ההתקשרות עלול להוות פגיעה בדיעבד בזכותם של המתמודדים במכרז לשוויון הזדמנויות ולתחרות הוגנת. ראוי לזכור ששינוי מאוחר של תנאי ההתקשרות מתגבש ומתרחש, מטבע הדברים, רחוק מעיניו של הציבור ומעיניהם של גורמים אחרים בעלי עניין, כגון המשתתפים במכרז. נוסף על כך, האינטרס הכלכלי להעמיד שינוי מעין זה במבחן שיפוטי (למשל על ידי משתתפי המכרז שהפסידו בו) פוחת בשל חלוף הזמן ובהיעדר יכולת המציעים האחרים לעקוב אחר המשך התנהלות העירייה והחברה הזוכה.²²

3. באוגוסט 2014 פרסמה העירייה מכרז נוסף - 51/14 - לרכישת עמודי סל. במסמכי המכרז נדרש דגם ספציפי (TLV2013), ולא צוין בהם שניתן להציע דגם שווה ערך באותו תקן (ת"י 5155). מנהל המחלקה לתחזוקת מתקני ספורט באגף הספורט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי דגם זה נבחר מכיוון ש"אחד הספקים העלה [הציע] את הדגם וזה [יצור שלו]".

כל ההצעות שהוצעו נמוכות במידה ניכרת מהאומדן שקבעה מחלקת הרכש - 21,000 ש"ח לעמוד סל. אומדן זה היה גבוה בהרבה גם מהמחיר ששילמה העירייה עבור עמודי סל באותו תקן (13,000 ש"ח) חודש אחד בלבד לפני כן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי קביעת דגם ספציפי עלולה להעיד על העדפת ספק, אשר ייתכן שהיה שותף לקביעת הדגם המבוקש. ייתכן אף שמאחר שנדרש דגם ספציפי האומדן לא שיקף נכונה את מחירי השוק האמתיים של מוצר מקביל ובשל כך גם לא שיקף נכונה את המחיר של המוצר שנדרש במכרז.

היעדר תכניות עבודה

נמצא כי המחלקה לתחזוקת מתקני ספורט באגף הספורט לא ניהלה תכניות עבודה מסודרות ולא ביצעה רישום של זהות הקבלנים המבצעים, מועדי הביצוע וכד'. כך למשל, מהרישומים הקיימים נעדרו שיפוצי מבנים מסוימים, כגון שיפוץ אולם לזרוס בעלות 429,914 ש"ח ושיפוץ אולם דנמרק בעלות 1.26 מיליון ש"ח שביצעה חברה א' בשנת 2012 באמצעות קבלני משנה.

העירייה מסרה בתשובתה כי שיפוץ אולם לזרוס תוכנן לביצוע בשנת 2011, אך בוצע בסופו של דבר בשנת 2012. יצוין כי ברישומים הנוגעים לעבודות הצפויות בשנת 2011 שמסר אגף הספורט למשרד מבקר המדינה לא צוין דבר בנוגע לשיפוץ מתוכנן של אולם לזרוס. שיפוץ אולם דנמרק, על פי העירייה, אמור היה להתבצע על ידי החברה העירונית מוריה אך בסופו של דבר הוחלט לבצעו על ידי חברה א'.

ללא תיעוד ורישום מפורטים וללא תכנון מקדים לא ברור כיצד חולקו העבודות הנדרשות לעיל בין הקבלנים השונים.

רק מהמחצית השנייה של שנת 2013 החלה המחלקה לתחזוקת מתקני ספורט בניהול תכנית עבודה מפורטת, אך כיוון שהתכנית שנמצאה במהלך הביקורת כללה נתונים על הביצוע בפועל לא ברור אם חלוקת ביצוע הפרויקטים בין החברות השונות נעשתה מראש.

22 ראו גם: ע' דקל, "שינוי תנאי של התקשרות שנכרתה בעקבות מכרז", משפט ועסקים 287 (2006), עמ' 320-318.

העירייה מסרה בתשובתה כי אגף הספורט פועל על פי תכנית עבודה מסודרת הכוללת חלוקה לקבלנים, אך תכנית זו - הנתונה לשינויים - נשמרת באגף על מנת שלא להתחייב כלפי הקבלנים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף הספורט כי עליו להקפיד לעבוד בהתאם לתכניות עבודה מפורטות הכוללות חלוקת עבודה בין הקבלנים, שיעודכנו לפי ההתפתחויות, ולהפריד בין תכניות העבודה ובין הנתונים על הביצוע בפועל. זאת בין היתר על מנת שתצומצם ככל הניתן האפשרות של העדפת ספקים תוך פגיעה באינטרס הציבורי.

העירייה מסרה בתשובתה כי נוכח דברי הביקורת יקפיד אגף הספורט הקפדה יתרה על גיבוש תכניות עבודה מפורטות שיכללו את חלוקת העבודה בין הקבלנים והשוואה בין התכנון לביצוע בפועל.



בחינת התנהלות העירייה בכל הנוגע להתקשרויותיה לצורך שיפוץ מתקני הספורט בעיר מעוררת חשש לכאורה להעדפת ספק מסוים על פני ספקים אחרים ולפגיעה קשה בעקרונות השוויון, החיסכון והיעילות העומדים בבסיסם של דיני המכרזים.

ניקיון אצטדיון טדי

1. בנובמבר 2010 פרסמה העירייה לבקשת אגף הספורט מכרז פומבי 116/10 לביצוע עבודות ניקיון באצטדיון טדי בעיר. מרכיבי השירות הנדרש הוגדרו במפרט שצורף למסמכי המכרז. לפי המפרט, בכל שנה מתקיימים באצטדיון כ-80 משחקים של שלוש קבוצות כדורגל וכ-12 אירועים אחרים בשנה.

בהסתמך על נתוני העירייה, מצא משרד מבקר המדינה כי בשנת פרסום המכרז התקיימו באצטדיון רק 27 משחקים ואירועים (כ-29% מהמספר שצוין במכרז), בשנת 2011 היה מספר המשחקים והאירועים 40 (כ-43% מהמספר שצוין במכרז). בשנים 2012-2014 התקיימו באצטדיון 46 (50% מהמספר שצוין במכרז), 53 (כ-58% מהמספר שצוין במכרז) ו-60 (כ-65% מהמספר שצוין במכרז) משחקים ואירועים בהתאמה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים על שקבעה במפרט מספר מופרז של משחקים ואירועים בשנה כבסיס להצעת מחיר במכרז.

בתשובת העירייה צוין כי ככלל, ידוע שתיתכן שונות במספר האירועים ובעיקר במשחקי כדורגל, שכן בכל שנה מקבלות הקבוצות משחקי רדיוס או הרחקה באופן בלתי צפוי. כמו כן, הקבוצות נאלצות מדי פעם בפעם להעתיק את משחקיהן למקומות אחרים בשל פעולות תחזוקה באצטדיון. כלל זה ידוע, לטענת העירייה, גם לקבלני הניקיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי אם מדובר ב"כלל ידוע", אזי היה מקום להביאו בחשבון בעת פרסום המכרז ולבסס את המכרז על הערכה מדויקת יותר המבוססת על מספר המשחקים הצפויים להתקיים באצטדיון. מכל מקום, ההסברים השונים של העירייה אינם יכולים להניח את הדעת לגבי פערים מתמשכים כה גדולים.

2. האומדן שנקבע במכרז בגין מתן השירותים היה 30,619 ש"ח בחודש. לפי תנאי המכרז, הצעת מחיר הגבוהה ב-20% מהאומדן תיפסל על הסף. למכרז ניגשו שלוש חברות, בהן חברה ד'. בתיק של חברה ד' ברשם החברות רשום בנו של יו"ר ועד העובדים בעירייה כמנהל החברה. גם במסמכי המכרז שחברה ד' הגישה לעירייה מצוין כי בנו של יו"ר ועד העובדים בעירייה הוא מנהל חברה ד' ומורשה חתימה בה. חברה ד' זכתה במכרזים נוספים רבים של העירייה. שתי החברות האחרות שהגישו הצעות למכרז הן בעלות ניסיון רב בעבודות ניקיון עבור העירייה.

בתשובה שמסרה חברה ד' למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת חברה ד') נכתב כי בנו של יו"ר ועד העובדים בעיריית ירושלים אינו מנכ"ל החברה אלא מנהל הפיתוח העסקי שלה.

חברה ד' הגישה הצעה של 36,500 ש"ח לחודש. הצעותיהן של שתי החברות האחרות היו 51,150 ש"ח ו-51,900 ש"ח, ומאחר שהיו גבוהות יותר מ-20% מהאומדן הן נפסלו. הצעתה של חברה ד' נותרה אפוא ההצעה היחידה שעמדה בתנאי הסף, שכן היא גבוהה מהאומדן רק ב-19.2%. אשר על כן ההצעה התקבלה וההתקשרות עם החברה אושרה בינואר 2011.

מהאמור לעיל עולה כי הצעותיהן של שתי החברות האחרות שהתמודדו במכרז היו יקרות בכ-40% מהצעתה של חברה ד', ואילו הצעתה של חברה ד' התאימה בדיוק רב לתנאי הסף של המכרז, כשהיא נושקת לתקרה שנקבעה לפסילת ההצעות אך אינה עוברת אותה. לא זו אף זו, סכום האומדן שקבעה העירייה במכרז נראה נמוך לכאורה ביחס להיקף העבודה המבוקש, ולא ברור כיצד חושב.

חברה ד' מסרה בתשובתה כי בשנת 1997 היא זכתה במכרז לניקיון אצטדיון טדי ופעלה בו שנתיים ברציפות, ובתקופה זו למדה היטב את היקף העבודה בו. באשר למכרז דנן מסרה החברה כי על בסיס ניסיונה היה ידוע לה כי מספר המשחקים לשנה הנקובים בדרישות המכרז כמו גם מספר האירועים אינם תמיד נכונים, ולרוב המספרים בפועל נמוכים יותר. עוד היה ידוע לחברה כי אם קבוצת כדורגל כלשהי נמצאת בשפל, יפקד את האצטדיון מספר קטן של אוהדים, ועלות הניקיון תקטן. לאור זאת, החליטה החברה לתמחר את הצעתה בחכמה ובזהירות ותוך נטילת סיכון לא גבוה ליצירת הפסדים מבחינתה, ואכן לדבריה שיטה זו הוכחה כנכונה בסופו של דבר. עוד מסרה החברה בתשובתה כי היא בעלת ניסיון בשוק קבלני הניקיון בכלל ובאצטדיון טדי בפרט, וכי היא ידעה פשוט לתמחר טוב יותר ממתחרותיה את הצעתה. החברה הכחישה מכול וכול חשדות כאילו קיבלה מידע פנימי מיו"ר ועד העובדים, וביקשה לציין כי חרף הקרבה המשפחתית האמורה החברה נכשלה בשורה ארוכה של מכרזי העירייה. החברה הוסיפה וציינה כי המכרז שפורסם בשנת 2008 לניקיון אצטדיון טדי כלל ציון של אותו מספר משחקים כמו המכרז דנן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח פערי ההצעות וסמיכות הצעתו של המציע הזוכה לסף הפסילה שנקבע על ידה, היה על ועדת המכרזים לבחון היטב את ההצעות שהוגשו ואת המכרז כולו, על מנת לוודא שלא הייתה פגיעה בעקרונות היסוד העומדים בבסיס הליך המכרז. זאת, לרבות אפשרות שאחד המציעים נחשף למידע שלא היה בידי המציעים האחרים בנוגע להיקף העבודות האמתי הנדרש או באשר לאומדן שישמש לפסילת הצעות המכרז. ואולם לא נמצא כי הגורמים האמורים לעיל בחנו את הנושא בחינה של ממש.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי דרישות המכרז שפורסמו, ושעליהן ביססו החברות האחרות את הצעותיהן, לא שיקפו נכונה את הדרישות האמיתיות לעבודות הניקיון באצטדיון טדי. בחינה של מכלול העובדות המתוארות לעיל מעלה חשש כי נפגעו עקרונות היסוד של דיני המכרזים - עקרון השוויון והתחרות ההוגנת.

3. במפרט לא ניתן פירוט כלשהו המאפשר להעריך באופן מדויק ככל הניתן את מלוא עלויות הקבלן, כגון הערכה ברורה ואובייקטיבית בנוגע לכמות, סוג ואיכות של חומרי הניקוי ומוצרי ההיגיינה שעל הקבלן לספק. המפרט רק מציין שעל החומרים להיות "באיכות גבוהה מאוד". כמו כן הצעת המחיר המבוקשת מתבססת על מכלול העבודה באצטדיון באופן המאפשר מרחב תמרון רחב מאוד למציע באשר למוצר או השירות המסופקים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי צירוף המילים "באיכות גבוהה מאוד" ניתן לפרשנויות רבות, וכדי למנוע אי-בהירות בין הצדדים יש להקפיד כי דרישות המכרז ינוסחו באופן ברור ובהיר שאינו משתמע לשני פנים. נוסף על כך חוזה צריך לשקף את תמחיר העבודות שנדרשות מהקבלן המבצע כך שיהיה ניתן לאמוד את עלויות הביצוע עבור סוגי עבודה שונים.

בתשובתה כתבה העירייה כי היא מקבלת את הערת הביקורת לגבי הצורך בביצוע הערכה מדויקת יותר של השירותים הנדרשים מהקבלן ואיכותם, ועל כן נתנה הנחיה לבצע במכרז הקרוב ניתוח של הנתונים ולהגדירם באופן שיעלה בקנה אחד עם הצרכים ולא יתפרש לשני פנים.

4. תקופת המכרז נקבעה לשנה אחת עם אפשרות להאריך את החוזה בכל שנה למשך ארבע תקופות נוספות, כלומר חמש שנים בסך הכול. במועד סיום הביקורת בוצעו עבודות הניקיון באצטדיון טדי זו השנה הרביעית על ידי חברה ד' על פי המכרז ועל בסיס הארכות שנתיות שאושרו בוועדה להארכת התקשרויות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה ששום גורם בעירייה ובמיוחד האגף המקצועי האחראי למכרז זה - אגף הספורט - לא ביצע הסתכלות מחודשת וביקורתית על תנאי המכרז מאז התפרסם בשנת 2010 ולא תיקן את הפגם המהותי שבו, לרבות יציאה למכרז חדש. כתוצאה מפגם זה משלמת העירייה לחברה ד' מחירים שמתבססים על מידע לא נכון באשר למספר המשחקים הנערכים באצטדיון, דבר המביא לכאורה לבזבוז כספי הציבור.

בתשובתה כתבה העירייה כי היא תבחן את העניין ותסיק את המסקנות במכרז הבא. עוד ציינה העירייה כי היא תוציא הנחיה לאגפיה, ולפיה לפני הוועדה להארכת התקשרויות והגדלת

יופיעו אך ורק הגורמים המקצועיים המכירים את ההתקשרות מדרגת מנהל מחלקה ומעלה עם החשב המינהלי, כאמור לעיל.

5. על רשויות מקומיות הוחלו נורמות שמטרתן למנוע העדפת קרובים ומקורבים ושיקולים זרים בהתקשרויותיהן ובביצוע תשלומים מהקופה הציבורית בגין עבודה וקבלת שירותים. כך לדוגמה, לפי סעיף 174 לפקודת העיריות, "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעוניין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה". ביולי 2001 התקבל תיקון מס' 76 לפקודת העיריות והוסף לה סעיף 174א, שמטרתו לפי דברי ההסבר להחיל על העיריות סייגים על העסקת קרובי משפחה, לרבות בצורה לא ישירה באמצעות קבלן כוח אדם. על פי סעיף זה, קרוב משפחה כולל "בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם".

בינואר 2002 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מנכ"ל בנושא²³, ובמאי 2011 פורסם חוזר מנכ"ל 3/2011 שבו צוין מצב שבו העסקה בעירייה של מי שיש לו "קרוב משפחה [מכהן] כחבר בוועד העובדים של הרשות המקומית" כאחד המצבים המחייב קבלת אישור מיוחד של ועדת השירות לעיריות לפני ההעסקה. בחוזר המנכ"ל הובהר כי הוראות החוק בנושא "נועדו למנוע פגיעה בסדרי מינהל תקינים ובעקרונות השוויון בשל העדפתם של קרובי משפחה של בכירי הרשות המקומית (נבחרים או עובדים)", והודגש כי "בכל מקרה של ספק [יש] לפנות לשם קבלת הבהרות והנחיות".

כאמור, בנו של יו"ר ועד העובדים בעירייה הוא מנהל בחברה ד'. מבדיקות ושיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם גורמים שונים בעירייה עלה כי הקשר המשפחתי הקרוב שבין מנהל חברה ד' ליו"ר הוועד ידוע ומוכר בעירייה. הועלה כי היקף ההתקשרות הכולל של העירייה עם החברה לביצוע עבודות ניקיון הסתכם בשנים 2011-2014 ביותר מ-40 מיליון ש"ח, תוך גידול ניכר בהיקף ההתקשרות השנתי בשנים אלה.

ההוראות בסעיפים 174 ו-174א לפקודת העיריות ובחוזרי המנכ"ל שפורסמו בנושא נועדו למנוע מצבים של העדפת מקורבים, השפעות בלתי הוגנות ושיקולים זרים, בין היתר כאשר מדובר ביו"ר ועד עובדים אשר לו השפעה מהותית על כלל עובדי העירייה ואשר נוכח בכל ועדות המכרזים שבאמצעותן מקודמים עובדי העירייה²⁴.

בתשובה שמסר יו"ר ועד העובדים של העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 נכתב כי אף שבנו מועסק בחברה ד', אין לו כל עניין או ידיעה על אופן פועלה של החברה, וכי מעולם לא שוחח או פעל בעניין באשר אין זה מעניינו לעסוק בניהול מכרזים לנותני שירותים בעיריית ירושלים.

חברה ד' מסרה בתשובתה כי משנת 1997 יצאו מכרזים לניקיון אצטדיון טדי שבהם היא השתתפה אך לא זכתה, בהם גם מכרז משנת 2008 שפורסם באותו הנוסח של מכרז 2010, לרבות מספר המשחקים בו. נוסף על כך הביאה החברה בתשובתה רשימת מכרזים מהשנים האחרונות שאליהם היא ניגשה אך לא זכתה בהם או נפסלה. החברה ציינה כי בכל השנים האלה שימש אביו של מנהלה יו"ר ועד העובדים בעיריית ירושלים וכי "זה לא עזר לה" לזכות במכרזים הללו. עוד מסרה החברה בתשובתה כי למיטב ידיעתה רבים הם החברות ונותני השירותים המשתתפים במכרזים שמציעה עיריית ירושלים ואשר קיים קשר משפחתי ישיר או עקיף בין עובדיהם ובין מי מעובדי העירייה.

23 חוזר מנכ"ל 1/1002 מיום 23.1.02.

24 על פי נוהל עיריית ירושלים 24.0204 העוסק באיוש משרה באמצעות מכרז, אחד משלושת חברי ועדת הקבלה במכרז יהיה נציג ועד העובדים.

הביקורת העלתה, כאמור, כי חברה שאחד ממנהליה הוא בנו של יו"ר ועד העובדים בעירייה התקשרה עם העירייה בהתקשרויות לביצוע עבודות בהיקפים הולכים וגדלים של עשרות מיליוני ש"ח מכספי ציבור, הכול כאשר ידוע לגורמים המעורבים ולמקבלי ההחלטות בעירייה על אודות הקשר המשפחתי האמור לעיל. במצב דברים זה, ובמיוחד נוכח סימני השאלה שהועלו בנוגע להליך המכרז לניקיון אצטדיון טדי, על עיריית ירושלים, כנאמן הציבור, לפעול לאלתר, בהתייעצות עם משרד הפנים, לקביעת מתווה וכללים שיסדירו את אופן התנהלותה בכל הליך או התקשרות שבהם מעורבת חברה ד' (או חברה אחרת במצב דומה). כל זאת במטרה למנוע השפעות בלתי הוגנות ופגיעה אפשרית בטוהר המידות. נוכח הליקויים המוצגים בפרק זה יש מקום לשקול תיקון ההגדרה שבסעיף 174 לפקודת העיריות הרלוונטית לעניינינו ולכלול בה קרובי משפחה נוספים.

העירייה מסרה בתשובתה כי תפעל לקביעת הסדרת הליכי התקשרות שבהם מעורבת חברה ד' או חברה אחרת במצב דומה בהתייעצות עם משרד הפנים.

מסירת עבודות בפטור

כאמור, הוועדה למסירת עבודות בפטור שהקימה העירייה היא הגורם המאשר מסירת עבודות הפטורות ממכרז על פי תקנות 3(5) ו-3(8), לרבות "עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית". יצוין כי גם כאשר אין חובה לקיים מכרז מוטל על העירייה כנאמן הציבור לקיים הליך שוויוני לכל ייווצר מצב שבו העירייה תתקשר עם אותם נותני שירותים לאורך זמן ותמנע בכך מתן הזדמנות הוגנת לאחרים. הוועדה פועלת בהתאם לנוהל עירוני למסירת עבודות הפטורות ממכרז. במועד הביקורת היה הנוהל מצוי בתהליכי עדכון אחרונים.

בפסיקתו של בית המשפט העליון נקבע כי תקנות המפרטות מה הם סוגי החוזים שבהם עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז הן חריג לכלל שעל פיו התקשרות תיעשה בעקבות קיום מכרז פומבי, וככל חריג יש לפרשן על דרך הצמצום.²⁵

הוועדה למסירת עבודות בפטור אמורה לבחון את העניין הציבורי במסירת העבודות ולמנוע, ככל הניתן, התקשרות חוזרת ונשנית עם נותן שירות. מנובמבר 2013 חברים בוועדה מנכ"ל העירייה, הגזבר והיועץ המשפטי. בשנים שלפני כן שימשה הוועדה ועדת משנה של ועדת הכספים של העירייה וחבריה היו נבחרים ציבור.

בשנת 2014 התכנסה הוועדה 12 פעמים ובכל התכנסות נדונו בממוצע 22 בקשות לאישור התקשרויות. בסך הכול נדונו בוועדה בשנת 2014 יותר מ-320 בקשות. היקף ההתקשרויות הכולל של הבקשות שנדונו באותה שנה היה כ-60 מיליון ש"ח.

הוועדה למסירת עבודות בפטור דנה אפוא בזמן קצר בהתקשרויות רבות. מעיון בפרוטוקולים של דיוניה ניכר כי לא התקיים דיון מעמיק בנושאים שהובאו לפניה. מספר הבקשות שבהן דנה הוועדה, ושאת רובן ככולן אישרה, גבוה פי שלושה כמעט ממספר הבקשות שאישרה ועדת המכרזים.

25 ראו למשל ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון פ"ד נ"ט(6) 241, 253 (2005); וכן ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

בתשובתה מסרה העירייה כי הוועדה בשום אופן לא דנה בזמן קצר בהתקשרויות רבות, וכי היא יושבת על המדוכה אחת לשבועיים במשך זמן רב ודנה ממושכות ובכבוד ראש בכל סעיף וסעיף העולה על שולחנה.

משרד מבקר המדינה מציין כי פרוטוקולי הוועדה והמספר הרב של הנושאים שבהם היא מטפלת בשיבותיה מלמדים כי היא מתקשה לקיים בקרה ראויה על הבקשות המובאות לפניה.

להלן דוגמאות להחלטות שקיבלה הוועדה למסירת עבודות בפטור:

1. **ריפוד כיסאות:** בספטמבר 2014 אישרה הוועדה למסירת עבודות בפטור התקשרות לביצוע עבודות לשיקום וריפוד (להלן - ריפוד) של 140 כיסאות המועצה וההנהלה בעירייה, אשר נרכשו בשנות ה-90 של המאה העשרים, בהיקף של כ-230,000 ש"ח.

לפי פרוטוקול ישיבת הוועדה למסירת עבודות בפטור מספטמבר 2014, בטרם התקבלה ההחלטה לשפץ את הכיסאות נבדקה גם האפשרות של רכישת כיסאות חדשים. בסוף 2013 פנתה העירייה לצורך קבלת הצעת מחיר לרכישת כיסאות חדשים לחברה ה', שממנה נרכשו כיסאות המועצה וההנהלה בעבר. רכישת 140 כיסאות חדשים הייתה מסתכמת לעירייה בכ-930,000 ש"ח. אפשרות הרכישה נשללה מכיוון שלדעת העירייה איכות הכיסאות המוצעים פחותה מזו של הכיסאות הישנים, ואילו הם אינם נמכרים יותר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי ספק אם פנייה לחברה אחת, שהיא גם הספק של הכיסאות הישנים, לצורך קבלת הצעת מחיר לכיסאות חדשים מספיקה כדי לקבל החלטה מושכלת באשר לעדיפות שיפוץ כיסאות על פני רכישת חדשים.

בתשובתה מסרה העירייה כי ההחלטה לשפץ ולשקם את הכיסאות הישנים ולא לרכוש כיסאות חדשים התקבלה לאחר בדיקת מגוון סוגים ומחירים של כיסאות באתרי אינטרנט של חברות שונות, והיא בשום אופן לא התבססה רק על הצעה מחברה אחת.

עוד הועלה בפרוטוקול האמור לעיל כי לאחר שלילת האפשרות לרכישת כיסאות חדשים, בשלהי 2013, פנתה העירייה לרפד כדי לבדוק אם ניתן לרפד את הכיסאות. הרפד ענה בחיוב ואף ריפד שלושה כיסאות לדוגמה. בתחילת 2014 פנתה העירייה לבירור אותו עניין גם לחברה ה' ולחברה נוספת לריהוט משרדי, אך שתייהן השיבו כי אין באפשרותן לרפד את הכיסאות. כדי לבדוק אם יש עוד רפדים או אנשי מקצוע אחרים שיכולים לעשות את העבודה פרסמה העירייה ביולי 2014 קול קורא לביצוע עבודות שיקום וריפוד אמנותי של כיסאות העירייה.

בתשובתה ציינה העירייה כי ההחלטה לבצע הליך "קול קורא" התקבלה בהמלצת מחלקת הרכש ובאישור אגף היועץ המשפטי לעירייה בשל המרכיב האמנותי הנדרש לעבודה זו.

עוד הועלה כי הפרסום נעשה באתר העירייה בלבד ולא פורסם באמצעי אחר כלשהו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מטרת הפרסום היא לפנות לכמה שיותר ספקים פוטנציאליים כדי לקבל הצעות מחיר תחרותיות וגם כדי לתת הזדמנות שווה לכמה שיותר ספקים להציע הצעות. ספק רב אם פרסום של קול קורא באתר העירייה להזמנת הצעות לעבודות ריפוד יכול להשיג מטרתו. מאחר שמדובר בביצוע עבודות לא שגרתיות עבור העירייה, מן הראוי היה לפרסם את הקול הקורא באמצעות פנייה לקהל רחב יותר.

ביצוע עבודות ריפוד הכיסאות הוגדר על ידי העירייה כ"עבודה אמנותית" לפי תקנה 3(5), ולכן ההתקשרות אושרה בוועדה למסירת עבודות בפטור. פניותיה הראשונות של העירייה לחברות לריהוט משרדי לצורך ריפוד הכיסאות מצביעות דווקא על כך שבעת ההיא העירייה עצמה לא סברה שמדובר בעבודה אמנותית.

בתשובה שמסר הרפד למשרד מבקר המדינה במאי 2015 נטען כי עבודת ריפוד הכיסאות היא אכן עבודה אמנותית, מכיוון שלא רק שאין עוד רפדים שיודעים לעשות את המלאכה אלא אף החברה שייצרה את הכיסאות אינה מסוגלת לרפד הכיסאות בעצמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אכן למלאכות רבות יש היבטים אמנותיים, ובייחוד לאלה המבוצעות על ידי בעלי מלאכה מקצועיים. עם זאת, כאמור לעיל, תקנות כגון תקנה 3(5), המאפשרות מתן פטור מהכלל המחייב קיום מכרז פומבי, מהוות, על פי פסיקת בג"ץ, חריגה שנדרש לפרשה בצמצום. יוצא אפוא כי אין לתת למונח "עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית" פרשנות רחבה, ולכן ככלל, יש לראות במלאכת ריפוד כיסאות מנהלים מלאכה ככל המלאכות ואין לתת פטור ממכרז להתקשרות לביצוע מלאכה זו בנימוק של עבודה אמנותית. מכל מקום, מאחר שסכום ההתקשרות שאושר בוועדה למסירת עבודות בפטור מחייב קיום מכרז זוטא לפחות עם פנייה לארבעה ספקים, משלא קיבלה העירייה הצעות, היה עליה ליזום פנייה לארבעה רפדים כדי שתהליך קבלת הצעות המחיר יהיה תקין.

במסגרת הקול הקורא הוגשה הצעה יחידה של הרפד, שריפד כיסאות לדוגמה לצורך בדיקת היתכנות העבודה. הצעת הרפד היא ההצעה שאושרה בוועדה למסירת עבודות בפטור.

בתשובתה טענה העירייה כי אין כל הבדל מהותי בין הליכי מכרז לקול קורא. בשניהם האינטרס הציבורי ממומש, וכמעט תמיד הליכי קול קורא מפורסמים באתר העירוני וגם בעיתונות. נוסף על כך העירייה סבורה כי קול קורא עדיף על פני המכרז בהיבט הציבורי-מקצועי, זאת מכיוון שכל הליכי הקול הקורא מלווים אך ורק על ידי דרגים מקצועיים, בשונה מהנעשה בוועדת המכרזים ברשויות המקומיות שמורכבת מדרגים פוליטיים.

משרד מבקר המדינה אינו מתעלם מכך שהעירייה פעלה מתוך רצון לחסוך כספים ומציין לחיוב את שאיפתה לשמר את הכיסאות ולשמור על ערכם, אולם תהליך ההתקשרות לא בוצע כראוי. בין היתר, מלאכה שלרוב נחשבת רגילה סווגה כמלאכה אמנותית; הרפד שנבחר היה שותף להליך בדיקת ההיתכנות; הקול הקורא פורסם באתר העירייה בלבד, והליך קבלת הצעות המחיר לא בוצע כראוי.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא סבורה שעל מבקר המדינה להמליץ כי יש להעדיף הליכי קול קורא על פני מכרזים כאשר הדבר מתאפשר ובכפוף לאישור היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש לעיריית ירושלים כי מכרז הוא דרך המלך, ואילו פטור ממכרז יש לפרש על דרך הצמצום. כך או אחרת, כאשר - ורק כאשר - אפשר, על פי כל דין, לנקוט הליך של קול קורא יש לעשותו באופן תקין.

2. יום ירושלים : במרץ 2014 אישרה הוועדה למסירת עבודות בפטור התקשרות להפקת אירועי יום ירושלים וטקס יקיר ירושלים 2014 בהיקף של כ-238,000 ש"ח. התקשרות זו הוגדרה כאמנותית. לצורך קבלת הצעות מחיר פנתה העירייה לשלושה מציעים, ומהם השיבו שניים. המציע הזול ביותר היה ספק שמשנת 2006 התקשר עם העירייה 12 פעמים, מהן 8 פעמים ברצף לצורך הפקת יום ירושלים. גם במקרה זה המסמכים שצורפו להתקשרות מלמדים כי מדובר בעשיית עבודה טכנית ולא אמנותית.

העירייה מסרה בתשובתה כי דעתם של הגורמים המקצועיים בעירייה הייתה כי הפקת האירועים האמורים לעיל היא עבודה בעלת מרכיב אמנותי לא מבוטל; לפיכך ההליך המתאים ביותר לביצוע ההתקשרות היה באמצעות קול קורא.

החברה שזכתה להפיק את אירועי יום ירושלים וטקס יקיר ירושלים 2014 השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי מפיקה ושלוש עוזרות הפקה עסקו בפועל בהפקת האירוע, בתוספת כוח אדם מסייע. החברה הייתה אחראית לבניית תכנית אמנותית עם מזמין העבודה, לעיצוב השטחים, לעיצוב תאורה וביצועה, לזרימת קהל וללו"ז בפועל, להפקה ותיאום זיקוקים עם מפעיל עצמאי, לתיאום בין הרשויות ולרישוי האירוע. על סמך הנאמר החברה טוענת כי ביצוע עבודת ההפקה אינו טכני.

כאמור, נדרש לתת לתקנה 3(5) פרשנות מצמצמת ובוודאי לא מרחיבה. לפיכך יש לראות במלאכת ההפקה מלאכה ככל המלאכות, וככזאת יש לבצע התקשרות בגינה באמצעות מכרז ואין מקום לקבל את טענת העירייה כי מדובר בעבודה אמנותית²⁶.

3. מרתון ירושלים : ביולי 2014 פרסם אגף הספורט קול קורא להפקת מרתון בין-לאומי בירושלים. שתי חברות נענו לקול הקורא והגישו את הצעותיהן. בספטמבר אותה שנה אישרה הוועדה למסירת עבודות בפטור התקשרות בהיקף של כ-2.54 מיליון ש"ח למתן שירותי הפקה למרתון 2015 עם חברה ו'. חברה ו' סיפקה לעירייה גם בשנים 2012-2014 שירותי הפקה למרתון בהיקפים דומים. ההתקשרות האחרונה אושרה לשנה אחת עם אופציה להארכה לארבע שנים נוספות.

בקול הקורא נדרשה אספקת שירותי הפקה טכניים אשר כוללים תכנון, הקמה וניהול של האירוע. במסמכי ההליך לא נמצא נימוק למתן פטור ממכרז להתקשרות זו מכוח תקנה 3(5), קרי "עבודה אומנותית".

גם לעניין מרתון ירושלים השיבה העירייה כי לדעת הגורמים המקצועיים בעירייה מדובר בעבודה בעלת מרכיב אמנותי לא מבוטל, וכי בשל כך ההליך המתאים ביותר לביצוע ההתקשרות היה קול קורא.

בתשובה שמסרה חברה ו' למשרד מבקר המדינה במאי 2015 צוין כי הקול הקורא היה הליך תחרותי ומכרזי לכל דבר ועניין שבו התמודדה החברה מול המתחרים, נדרשה להכין מצגות ותקציבים ולהעלות פתרונות יצירתיים, וכי החברה נתנה את כל השירותים הללו כפי שנדרשה.

26 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת השלטון המקומי לשנת 2014, "החברה העירונית אריאל לתרבות, חברה, חינוך, רווחה, ספורט ואמנויות בע"מ", עמ' 413-461.

משרד מבקר המדינה שב והעיר לעיריית ירושלים כי לפי הפרשנות הנדרשת של תקנה 3(5), הפקה אינה בבחינת "עבודה אמנותית" אלא היא מלאכה ככל המלאכות, ועל כן נדרש לערוך השוואה אובייקטיבית ככל הניתן בין מפיקים שונים בדרך של מכרז פומבי רגיל, ולא להסתפק בהליך אחר כלשהו אף אם הוא כולל מקצת מהמרכיבים של הליך מכרזי.

4. ביטוח מבנים: במרץ 2014 אישרה הוועדה למסירת עבודות בפטור את חידוש ההתקשרות עם חברת ביטוח מסוימת (להלן - חברה ז') לביטוח מבנים, רכוש, חבויות ונושאי משרה בהיקף העולה על 8 מיליון ש"ח.

לפי תקנה 4(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, חוזה ביטוח אינו מחייב מכרז פומבי אלא מכרז סגור. על בסיס תקנה זו נקבע בפסיקה²⁷ כי גם עירייה צריכה לקיים מכרז ביטוח בדרך של מכרז סגור, ונוכח מורכבות נושא הביטוח יש להתיר גמישות רבה יותר בהשוואה למכרזים רגילים. מכרז סגור מאופיין בדרך כלל בכך שההזמנה להציע הצעות אינה מתפרסמת בפומבי אלא נשלחת ישירות אל המציעים הפוטנציאליים. כאשר נעשית פנייה לכל המציעים הפוטנציאליים, למשל כל חברות הביטוח הפעילות בישראל, הרי שמדובר למעשה במכרז השווה למכרז פומבי²⁸.

בביקורת עלה שחברה ז', שעמה אושרה ההתקשרות האמורה לעיל, מבטחת את העירייה ברציפות משנת 2002, שבה זכתה החברה במכרז. בשנת 2007 נעשה הליך לבחינת הצעות מחיר של חמש חברות ביטוח ולאחריו התקבלה הצעת מחיר אחת של חברה ז', והצעה יחידה זו היא שאושרה. בשנת 2009 פרסמה העירייה הזמנה להציע הצעות מחיר לביטוח רכוש וחבויות, וגם במקרה זה ניגשה וזכתה חברה ז'. בשנת 2013 חידשה העירייה את ביטוחיה עם המבטחת הנוכחית בתחום חבויות ורכוש. נוסף על כך באותה שנה החליטה העירייה לבצע הליך התקשרות לצורך ביטוח מבנים, רכוש וחבויות בדרך של פניות אישיות לחברות הביטוח.

העירייה ציינה בתשובתה כי חידוש הביטוח שמר על רצף ביטוחי בעידן של שוק ביטוח קשיח לרשויות מקומיות והסתלקות חברות ביטוח משוק זה, וכי בהבטחת רצף ביטוחי היא דאגה לאינטרס הציבור תוך שמירה על שלושה עקרונות יסודיים: מתן הזדמנות שווה למתחרים פוטנציאליים, שמירה על שקיפות ושמירה על תועלות כלכליות על ידי הבטחת ספק ביטוח.

בהתאם לכך ביצע יועץ ביטוח ששכרה העירייה בדיקת היתכנות ובה נבדקה מוכנותן של כל חברות הביטוח לבטח את העירייה. בדיקת ההיתכנות כללה אך ורק פנייה כללית ובלתי מפורטת לכל אחת מחברות הביטוח ובה הוצגה שאלה אחת בלבד: האם החברה מוכנה לבטח את העירייה.

כל החברות שאלהן נעשתה הפנייה השיבו בשלילה, למעט חברה אחת - חברה ז', שביטחה את העירייה עד לאותה העת. בעקבות זאת הנחה היועץ המשפטי של העירייה לנהל עמה משא ומתן ובסוף התהליך להביא את הבקשה להתקשרות לאישור הוועדה למסירת עבודות בפטור.

העירייה מסרה בתשובתה כי שוק הביטוח לרשויות המקומיות בתחום רכוש וחבויות מתאפיין בהיעדר היצע בשל חוסר נכונות מצד חברות הביטוח להשתתף בהליכי המכרזים. לפי תשובת העירייה, עדות לכך ניתן ללמוד מפניית מרכז השלטון המקומי למשרד הפנים למצוא פתרון למצוקת הרשויות המקומיות בתחום ביטוח הרשויות ולכשל השוק הקיים בתחום זה. עם זאת, העירייה מסרה כי תפעל לבדיקת היתכנות פרטנית יותר בשאלה האם חברות הביטוח מוכנות לבטח את העירייה.

27 עת"ם 16958-11-13 כהן-גבעון סוכנות לביטוח נ' עיריית ראשון לציון (פורסם במאגר ממוחשב, 1.4.15).

28 עומר דקל, מכרזים (2004), עמ' 86.

באפריל 2015 השיב יועץ הביטוח של העירייה למשרד מבקר המדינה כי בשוק הביטוח קיים כשל מהותי, וכי בפועל רשויות מקומיות גדולות נוטלות על עצמן אחריות לחלק ניכר מהסיכונים אשר להם הן חשופות, ללא גיבוי ביטוחי. לכן, לטענת היועץ, "עבודה לפי הספר" רק תפגע בעירייה, שאותה צריך לכסות למקרי "קטסטרופה". יועץ הביטוח של העירייה אף ציין בתשובתו כי קיים חשש של ממש שבעתיד הלא רחוק תמצא עצמה עיריית ירושלים ללא כיסוי ביטוחי בכלל לרכושה ולחבוייתה, אלא אם תיזום המדינה מהלך, בין דרך של עריכת ביטוחי רשויות מקומיות על ידה ובין דרך של כפיית חברות הביטוח להקמת "מאגר ביטוח" מפותח, דוגמת המאגר לביטוח חובה. כמו כן מסר היועץ שבימים אלה מקיים מרכז השלטון המקומי מגעים עם משרד האוצר כדי לנסות ולמצוא פתרון לכשל השוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו את הטענות בנוגע לכשל שוק הביטוח של הרשויות המקומיות.

מרכז השלטון המקומי השיב באוגוסט 2015 למשרד מבקר המדינה כי אכן בעת האחרונה העלו הרשויות המקומיות תלונות רבות על קשיים בביטוחן הנובעים בעיקר מהימנעות חברות ביטוח מלהציע הצעות במכרזים. כפועל יוצא מכך, נפגעת התחרות בתחום ביטוח הרשויות המקומיות, הרשויות תלויות במקרים רבים במבטח אחד ופוליסות הביטוח מתייקרות באופן בלתי סביר.

באוגוסט 2015 כתב אגף שוק ההון שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי בנושא ביטוח לרשויות המקומיות התקיימו כמה דיונים במשרד המשפטים עם נציגי משרד הפנים ובחלקם השתתפו גם נציגי רשויות מקומיות ונציגי הפיקוח על הביטוח. עוד נכתב כי הדיונים התמקדו בעיקר במכרזי ביטוח של הרשויות המקומיות המוצאים על פי נוהל של משרד הפנים. מטרת המפגשים הייתה לראות האם ניתן להקל או לתקן את הנוהל כך שיסייע לרשויות להתקשר עם חברות ביטוח. נוסף על כך צוין כי לרשותן של הרשויות המקומיות עומדות חלופות נוספות בנושא הביטוח: רכישת פוליסה באמצעות סוכנויות מורשות לידס²⁹ ורכישת ביטוח רק לרובד העליון (כלומר ביטוח חלקי בלבד).

בתשובה שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 צוין כי עמדת המדינה כפי שעולה מהדיונים שהתקיימו בין משרדי הפנים, המשפטים והאוצר בנושא זה, היא כי בכל הנוגע למהלך הרגיל והשגרתי של ביטוחים הנעשה על ידי רשות מקומית, לרבות ביטוחי חבות עובדים ומעבידים, ביטוחי רכוש, ביטוחי צד ג, ועל רקע היקף שוק הביטוח במדינת ישראל, אין מדובר בעבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים כאמור בתקנה 3(8), ועל כן חלה חובת המכרז על רכישת שירותי ביטוח מעין אלה על ידי הרשות המקומית. משרד הפנים ציין כי בכמה דיונים ניתן מענה חלקי לבקשות שהועלו מצד השלטון המקומי. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי ימשיך לפעול על מנת לסייע לשלטון המקומי בקידום פתרון לרשויות המקומיות, וזאת במסגרת הדין ובלי לפגוע בעקרונות דיני המכרזים והמשפט הציבורי.

מהאמור לעיל עולה כי סוגיית הביטוח של רשויות מקומיות מצויה בדיון בין-משרדי. על כל הגורמים המעורבים לפעול לפתרון בעיה כבדת משקל זו בהקדם האפשרי.

5. מתן ייעוץ והכנה למכרז: במאי 2014 אישרה הוועדה למסירת עבודות בפטור, לבקשת אגף התברואה בעירייה, התקשרות בהיקף של כ-138,000 ש"ח עם חברת ייעוץ להכנת

29 לידס הוא שוק ביטוח בין-לאומי, הגדול בעולם, שמושבו בלונדון.

מכרז לרכישת רכב לשטיפה וקיצוץ³⁰. הספק שעמו אושרה ההתקשרות התקשר עם העירייה משנת 2006 לפחות עשר פעמים - מתוכן תשע פעמים עם אגף התברואה. מעיון בפרוטוקולים עולה שאגף התברואה פנה לקבלת הצעת מחיר רק מיועץ זה בנימוק ש"היועץ מוכר היטב לאגף ומבצע המוטל עליו בצורה מיטבית".

במאי 2015 השיב היועץ הנבחר למשרד מבקר המדינה כי אין לו חלק בשיקולים של העירייה בבחירתו כיועץ להכנת המכרזים. כמו כן הוא ציין שהוא בעל ניסיון עשיר של כמעט 50 שנה בתחום.

משרד מבקר המדינה העיר כי פנייה לספק אחד בלבד, גם אם על סמך ניסיון קודם חיובי, פוגעת במטרות היסוד של ההליך התחרותי לפי נוהל מסירת עבודות הפטורות ממכרז - שוויון ותחרות הוגנת - המחייב פנייה לשלושה מציעים לפחות. ניסיון קודם יכול שיהיה לו משקל במכלול השיקולים בבחירת הספק, אך הוא בשום אופן לא מקנה לספק בלעדיות להציע הצעות.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא מקבלת את הערת הביקורת ותבחן פנייה לנותני שירותים נוספים.

בדיקת ההחלטות דלעיל, כמו גם מספרם העצום של הנושאים שנדרשו ואושרו בוועדה, מלמדים על הפרשנות הרחבה מדי שמעניקה העירייה להוראות הפטור ממכרז הקבועות בתקנות 3(5) ו-3(8).

6. התקשרות לייעוץ וליווי לגיבוש תכנית צמיחה: בנובמבר 2014 אישרה הוועדה למסירת עבודות כפטור העסקה של יועץ (להלן - יועץ א') ושותפו (להלן - יועץ ב') בעלות של 315,000 ש"ח כיועצים לעירייה לגיבוש תכנית צמיחה לירושלים וניתוח תחרותיות אזורית על ידי האגף למדיניות, תכנון אסטרטגי ומחקר בעירייה (להלן - האגף למדיניות), כתכנית המשך לתכנית "מרום" שגובשה יחד עם פרופ' מייקל פורטר³¹, ושאושרה ותוקצבה במרביתה על ידי הממשלה. האגף למדיניות כפוף ללשכת ראש העירייה, ותפקידו לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בעירייה ולבססם על נתונים אובייקטיביים, מדדי זמן והלימה על פי חזון ודגשים של ראש העירייה³².

התנהלות יועץ ב' בכל הנוגע להתקשרות לא נבדקה אך הועלה כי היו לו הכישורים הנדרשים לכאורה לביצוע העבודה הנדרשת. עם זאת, בדיקת השתלשלות הדברים העלתה ליקויים בהתנהלות העירייה בהליכים שקדמו להתקשרות בנושא:

א. לצורך העסקת היועץ, נדרש האגף למדיניות לקבל שלוש הצעות, לפי הנוהל העירוני בנושא מסירת עבודות הפטורות ממכרז. במסמך לא מתוארך ולא ממוען, שבו צוינו פרטי הייעוץ הנדרש (להלן - המסמך המפרט), התבקש מגיש ההצעה להגישה לא יאוחר מ-23.10.14. עד למועד האמור הוגשו לאגף למדיניות שלוש הצעות. עם זאת כבר יום קודם לכן, ב-22.10.14, עוד בטרם עבר התאריך לקבלת ההצעות, הגיש מנהל האגף למדיניות לממונה על הרכש והאספקה בעירייה בקשה "לפתיחת ספק" עבור יועץ א',

30 הסכום המצוין כולל אישור הגדלה של חוזה קודם שנחתם עם היועץ.
31 פרופסור מאוניברסיטת הרווארד, בעל שם עולמי בתחום האסטרטגיה העסקית וחקר היתרון התחרותי של חברות ואומות. המודל שיצר וקרוי על שמו עוסק בניהול ותכנון אסטרטגי (להלן - מודל פורטר).
32 מתוך אתר האינטרנט של העירייה.

אשר אליו פנה האגף לקבל הצעה. נמצא כי אחד משני משרדי הייעוץ האחרים שהגישו הצעות אינו מופיע בספר הספקים העירוני, ולגביו לא הגיש מנהל האגף בקשה כאמור - לא לפני המועד האחרון להגשת הצעות, ואף לא לאחר מכן.

העירייה ציינה בתשובה נוספת שמסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 (להלן - תשובתה השנייה של העירייה) כי סעיף 4 לנוהל העירוני בדבר מסירת עבודות הפטורות ממכרז קובע כי גיבוש רשימת יועצים במקרים של יועצים בעבודות חד-פעמיות לתקופה מסוימת אשר דרושים להם מומחיות וניסיון מיוחדים אינו חובה, וכי למעשה סעיף זה מסייג את הוראות סעיף 14 לנוהל הקובע כי יש לפנות לשלושה מציעים.

משהחליטה העירייה לפנות ליועצים בהליך לקבלת הצעות, גם אם לא הייתה מחויבת לעשות כן, היה עליה לקיים הליך זה באופן שוויוני ותחרותי, ולהעמיד את כלל המציעים במעמד דומה. פנייה למנגנון הרכש בעירייה על מנת להכיר רק באחד המציעים כ"ספק עירוני" עוד בטרם עבר המועד לקבלת כל ההצעות מעידה לכאורה על העדפה מוקדמת של אותו הספק ומעוררת חשש שכל ההליך של קבלת הצעות לא נועד להיות הליך שוויוני ותחרותי בין המציעים אלא נעשה למראית עין בלבד.

עוד כתבה העירייה בתשובתה השנייה כי היא שוקלת לתקן את הנוהל ולקבוע שבמקרים ייחודיים שבהם קיים גורם יחיד בעל ניסיון ומומחיות מיוחדים תיאסר הפנייה למציעים אחרים. בתשובה שלישית שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 (להלן - תשובתה השלישית של העירייה) הוסיפה העירייה כי תיקון הנוהל נועד למנוע תחושה כי ההליך נעשה למראית עין.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי להגביל את עקרון התחרותיות ושוויון ההזדמנויות לפני מציעים שונים. גם במקרים שבהם סבורים גורמי המקצוע בעירייה כי מציע מסוים הוא הגוף היחיד בעל הניסיון והמומחיות הרלוונטיים, אינטרס הציבור הוא שלא תימנע הזדמנות ממציעים נוספים להציע שירותיהם לעירייה.

ב. במסמך המפרט פירט האגף למדיניות את מטרות העבודה, התוצרים המבוקשים, לוח הזמנים ותנאי הסף להגשת הצעה. רק בשולי המסמך - בתנאי הסף הרביעי (מתוך שישה) - נדרשה "היכרות מעמיקה" עם מודל פורטר.

ג. מתוך שלוש ההצעות שהתקבלו, המליץ האגף לוועדה להתקשר עם אותו הספק שלגביו הוגשה הבקשה להכיר בו כ"ספק עירוני", דהיינו יועץ א'. ואולם, מעיון בהצעה של יועץ א' עולה כי ההצעה הוגשה גם בשמו של יועץ ב'.

הועלה כי יועץ ב' שימש מדצמבר 2008 ועד אוגוסט 2012 מנהל האגף למדיניות בלשכת ראש העירייה, וכי מנהל האגף למדיניות, שהמליץ להעסיק את יועץ ב' ואת יועץ א' כיועצים, שימש בזמנו עובד באגף בניהולו של יועץ ב'.

ביולי 2013, לאחר חופשה ללא תשלום, פרש יועץ ב' מעבודתו בעירייה ובסוף אותה שנה הצטרף לרשימתו של ראש העירייה מר ניר ברקת למועצת עיריית ירושלים, אך נוכח מיקומו ברשימה לא נבחר למועצה.

ד. האגף למדיניות המליץ על הצעתם של יועץ א' ויועץ ב'. נימוקי האגף להמלצה היו "היכרות מעמיקה וייחודית עם מודל פורטר ותרגומו למציאות הישראלית"; "היכרות עם מקורות נתונים ישראלים"; ניסיון בייעוץ אסטרטגי בדגש על פיתוח כלכלי בערים שונות בארץ.

עיון בשתי ההצעות הנוספות והשוואתן להצעתם של יועץ א' ויועץ ב' מצביעים על כך שהצעתם של יועץ א' וב' מקיפה ומורכבת יותר מהאחרות בשים דגש על מודל פורטר, ונכתב בה כי היא תבצע במשותף עם פרופ' מייקל פורטר עצמו, אשר ילווה את העבודה, ינחה אותה וישתתף במסקנות. יצוין, כי הצעה זו לא הייתה הזולה ביותר מבין שלוש ההצעות שהוגשו.³³

עיון בתמליל הדיון בוועדה למסירת עבודות בפטור ובתשובת העירייה מעלה כי המתודולוגיה שעל פיה עובד האגף למדיניות ולפיה בכוונתו להמשיך לעבוד היא המתודולוגיה של פרופ' פורטר. יתר על כן, ניתן ללמוד על מעורבותו האישית של פרופ' פורטר עצמו בתכניות האסטרטגיות של ירושלים עוד מתחילת כהונתו של מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה.

במסמך המפרט שהכין האגף למדיניות נקבע כאחד מתנאי הסף, כי נדרשת היכרות מעמיקה עם מודל פורטר. אולם, במסמך לא הודגשה חשיבותו של מודל פורטר לעבודת הייעוץ המתבקשת ולא הובהרה חיוניות השימוש בו בהכנת התוצרים המבוקשים. תכנית "מרום" לא הוזכרה בו כלל.

העירייה כתבה בתשובתה השנייה כי העובדה שתנאי הסף ולפיו נדרשת "היכרות מעמיקה עם מודל התחרויות האזורית" של פרופ' פורטר לא הופיע כתנאי הראשון במסמך המפרט, אינה מפחיתה מהיותו תנאי סף ברור וחד-משמעי לביצוע העבודה הנדרשת. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה השלישית כי היעדר התייחסות שני המציעים האחרים למודל פורטר נובע מטעמים מהותיים ככל הנראה ולא מניסוח תנאי הסף.

משרד מבקר המדינה העיר שכלל שאכן היה מדובר בתנאי המרכזי, ואולי כמעט הבלעדי, לבחינת ההצעות, כפי שעולה מהמלצת האגף למדיניות, מתמליל הדיון בוועדה למסירת עבודות ומתשובת העירייה, הרי שהיה על המסמך המפרט להדגיש זאת. אף שמדובר בתנאי סף, הרי שכל שנדרש בו הוא היכרות מעמיקה עם המודל - דבר שיש להניח שיש ליועצים אסטרטגיים רבים - ולא היה ברור מהמסמך עד כמה חשוב שההצעה עצמה תתבסס על המודל כחלק מתכנית שכבר קיימת בעירייה.

ה. מתמליל הדיון עלה עוד כי אחת החברות שממנה קיבל האגף למדיניות הצעה אינה עוסקת כלל בתחום המבוקש, וחשוב מכך, היכרותה עם מודל פורטר - על אף חשיבותו האמורה לעירייה - מצומצמת.

היועץ המשפטי לוועדה העיר בדיון כי אין מקום לפנות ליועצים שאינם "חזקים" בתחום ולאחר מכן לפסול את הצעתם בשל כך; הוא הציע כי האגף למדיניות יפנה לעוד כמה

33 הצעתם של יועצים א' וב' הייתה גבוהה ב-11% מההצעה הנמוכה ביותר מבין שלוש ההצעות שהתקבלו.

יועצים אשר להם הניסיון המבוקש. תשובת מנהל האגף למדיניות בדיון הייתה כי לא קיימים יועצים אסטרטגיים המחזיקים בניסיון המתאים.

על פי תשובתה השנייה של העירייה, זו הייתה הסיבה לכך שהצעת היועץ המשפטי לא התקבלה.

ו. בסיומו של הדיון החליטה הוועדה למסור את העבודה לגיבוש תכנית צמיחה לירושלים וניתוח תחרותיות אזורית ליועץ א' וליועץ ב'.

השתלשלות הדברים המתוארים לעיל מעוררת חשש כי אף שהוועדה קיימה דיון ארוך בהתקשרות האמורה, לא היה בו להבטיח בחינה אובייקטיבית ושוויונית של ההצעות, וכי ההחלטה על העסקתו של יועץ ב' כיועץ חיצוני לעירייה הייתה מנויה וגמורה עוד בטרם קיום הדיון.

בתשובתה השלישית כתבה העירייה כי לא נפל דופי בהתנהלות העירייה, לא כל שכן בהתנהלותם של חברי הוועדה למסירת עבודות בפטור ובהתנהלותו של מנהל האגף למדיניות.

בתשובה שמסר יועץ ב' למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 נכתב כי בשל העובדה כי הוא ויועץ א' הם בעלי מקצוע רלוונטיים למושא הייעוץ ואף בעלי התמחות ייחודית ברמה הלאומית (בשל היותו תלמיד של פרופ' פורטר ובשל היכרותו המעמיקה עם סוגיות הפיתוח הכלכלי בירושלים) הם נתפסו באופן טבעי כמועמדים מובילים לביצוע העבודה. ואכן, לדעתו של יועץ ב', ליועץ א' ולו התאמה מיוחדת במינה לעבודה הנדונה ולכן הבחירה בהם לתפקיד היא סבירה ולא נבעה מהיכרות מקדימה עם גורמים בעירייה. עוד ציין בתשובתו כי הוא ויועץ א' התבקשו להגיש הצעה ועשו זאת על פי הדרישות שקיבל יועץ א' מהעירייה. כמו כן כתב יועץ ב' בתשובתו כי ידע שיש לעירייה עניין מיוחד במודל של פורטר ובאופן טבעי רצו יועץ א' והוא למנף את הקשר שלהם עמו על מנת להבליט את יתרונותיהם היחסיים על פני מציעים אחרים, אך דבר זה נעשה בתום לב ולא באופן חסר תחום הסבירות.

בתשובה שמסר יועץ א' למשרד מבקר המדינה במאי 2015 נכתב כי התחרות במכרז הייתה על ריכוז העבודה בישראל וכללה רק את המרכיב הזה. התייחסותם של יועץ ב' ושלו, על פי התשובה, למרכיבים הנוספים, קרי פעילות הצוות הבין-לאומי, הייתה רק כמתווכים, וכמי שמבקשים להוכיח יכולות מתאימות לעבודה משותפת עם פרופ' פורטר וצוותו. לפיכך לא הייתה שום בעיה מבחינת העירייה לבחור להעסיק יועצים אחרים ועדיין לקדם את הפרויקט מול פרופ' פורטר וצוותו. עוד הוסיף בתשובתו כי יועץ ב' והוא פעלו בשקיפות ובדיוק לפי ההנחיות שקיבלו מהעירייה, ומתוך רצון לשכנע אותה בהתאמתם לביצוע העבודה.

יועץ א' ויועץ ב' מציינים בתשובותיהם כי התקשרות העירייה עם פרופ' פורטר והתשלום בגינה לא נעשים באמצעותם.

משרד מבקר המדינה מצא פגמים בהתנהלותה של העירייה בכל הנוגע להתקשרות עם יועץ א' ויועץ ב'. לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי לנסח את הפנייה לקבלת הצעות כך שתדגיש באופן ברור יותר את מרכזיותו של מודל פורטר בתכניות העירייה ולעשות מאמצים לאתר יועצים אסטרטגיים שהם מומחים בתחום ומכירים לעומק את המודל המפורסם האמור. משהדבר לא נעשה, וחברי הוועדה למסירת עבודות בפטור אף הבינו את משמעות הפער שבין אופן ביצוע ההליך לקבלת הצעות ובין צורכי

העירייה בפועל, היה על העירייה לצאת בפנייה מתוקנת למציעים שכבר הגישו הצעות ולמציעים פוטנציאליים נוספים, בהתאם להצעת היועץ המשפטי לוועדה.

הגדלת התקשרויות במחלקת המאור

תקנה (7)3 מאפשרת כאמור לרשות מקומית להגדיל חוזה עם אותו ספק ב-50% מבסיס ההתקשרות בגין סעיפים קיימים במכרז וב-25% נוספים בגין סעיפים חדשים ללא עשיית מכרז. עם זאת, מכרז הוא הכללי, ופטור ממכרז הוא החריג. כמו כן, לפי נוהל עירוני רשאי מנהל אגף שפ"ע, שמחלקת המאור היא חלק ממנו, להגדיל התקשרות ב-25% מבסיס ההתקשרות בגין סעיפים קיימים בכתב הכמויות וב-12.5% בגין סעיפים שאינם קיימים בו. עם זאת, דבר ההגדלה חייב להיות מובא לידיעת הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן.

ביולי 2012 פרסמה עיריית ירושלים ביזמת אגף שפ"ע שלושה מכרזים: 76/12 - "אחזקת תאורת רחובות במערב העיר ירושלים"; 77/12 - "אחזקת תאורת רחובות במזרח העיר ירושלים"; ו-78/12 - "עבודות עפר בתחום תאורת רחובות בירושלים". היקפי ההתקשרויות של המכרזים האמורים לעיל היו 6.5 מיליון ש"ח בשנה, 6 מיליון ש"ח בשנה ו-4.5 מיליון ש"ח בשנה בהתאמה. באוגוסט 2012 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרויות הללו, כל אחת עם קבלן אחר, ותקופת שלוש ההתקשרויות החלה בספטמבר אותה שנה.

מהאזנה להקלטת דיון הוועדה ממרץ 2014 עולה כי עוד בטרם פרסום המכרזים, שסכומם המצטבר היה 17 מיליון ש"ח, עמד לרשותה של מחלקת המאור בעירייה תקציב של כ-25 מיליון ש"ח לפחות לרכישת השירותים שנדרשו לפי המכרזים. לעומת זאת, ממסמכיה של מחלקת המאור עלה כי התקציב אכן היה כ-17 מיליון ש"ח.

לפי תשובת העירייה, תקציב מחלקת המאור המיועד לשלושת המכרזים הנדונים ערב פרסומם היה 17 מיליון ש"ח, ולפי הנחיית גזברות העירייה, ההיקף הכספי של מכרז נקבע בהתאם לתקציבים הקיימים בלבד העומדים לרשות המחלקה ערב המכרז. לגבי הנאמר בהקלטה נמסר כי מדובר בטעות אנוש, וכי הכוונה הייתה לתקציב שעמד לרשות המחלקה בזמן הגשת הבקשה להגדלת ההיקף ולא לתקציב שעמד לרשותה ערב פרסום המכרז.

עם זאת, ממסמכי העירייה שצורפו לתשובתה עלה כי שלושה חודשים בלבד לאחר אישור ההתקשרויות הללו, בנובמבר 2012, שוחררה תוספת תקציב לעבודות האלה בהיקף של 8.5 מיליון ש"ח.

אף אם תתקבל טענת העירייה ולפיה לא ידעה מחלקת המאור שתקופה קצרה לאחר אישור ההתקשרויות היא תקבל תוספת תקציב של 8.5 מיליון ש"ח - היה על העירייה לשקול לצאת למכרז חדש. זאת מכיוון שתוספת תקציב בהיקף כה גדול מיטיבה רק עם הזוכים במכרז ולא נותנת הזדמנות למציעים נוספים להגיב על שינוי כה משמעותי בהיקף העבודות המוצע. לכך יש להוסיף גם את קביעת בית המשפט כי יש לתת פרשנות מצמצמת להריגים שבדין הקובעים פטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים חמורים בהגדלותיהן של התקשרויות אלה³⁴:

1. מהאזנה להקלטות דיוני הוועדה עולה כי כבר באוקטובר 2012 - חודשיים בלבד לאחר זכיית הקבלנים במכרזים וכחודש לאחר תחילת תוקפם של חוזי ההתקשרות עמם - החלה מחלקת המאור לרכוש פריטים מכוח אישור של מנהל האגף בהתאם לסמכותו שבנוהל עירוני, אך בלי להביא זאת לידיעת הוועדה אלא כעבור יותר משנה. ההודעה לוועדה נעשתה גם לאחר ניצולה המלא של ההגדלה המרבית, קרי: 25% לפריטים קיימים ו-12.5% לפריטים שאינם קיימים בכתב הכמויות, כלומר פריטים חריגים. מהאזנה להקלטת ישיבת הוועדה מפברואר 2014 עולה כי עד אוקטובר 2013 נרכשו מהקבלן שזכה במכרז 78/12 פריטים חריגים בשיעור של כ-14% מבסיס ההתקשרות. כל הליקויים הללו צוינו על ידי הוועדה עצמה; הוועדה הביעה הסתייגות מליקויים אלה ולא אישרה את ההגדלות הנוספות שהתבקשו, כפי שיבואר בהמשך. מבדיקת החשבונות עולה כי עד אוקטובר 2013 בוצעו רכישות מהקבלן שזכה במכרז 78/12 בסכום של כ-8.27 מיליון ש"ח - 84% יותר מבסיס ההתקשרות. לא עלה בידי משרד מבקר המדינה להבחין בין ייעוד ההגדלה לפריטים קיימים ובין ייעוד לפריטים חריגים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים על ההליך הבלתי תקין: רכישת פריטים בהגדלה באישור מנהל אגף שפ"ע זמן קצר לאחר הזכייה במכרזים; אי-הבאת דבר ההגדלה לידיעת הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן במועד; הגדלה של יותר מהמותר לא רק על פי הנוהל העירוני אלא גם על פי המותר בתקנות; עירוב בין פריטים קיימים ושאינם קיימים בכתב הכמויות.

מהעירייה נמסר כי נתונים כספיים של הקבלנים בתקופות החוזה כפי שהועברו לביקורת התייחסו לחודש הביצוע ולא לתשלומים שבוצעו בפועל בהתאם לתוקף החוזה, וכי במכרז 78/12 - בשנה הראשונה להסכם - התשלום לקבלן עמד על כ-5.7 מיליון ש"ח, סכום שבסמכות מנהל האגף להגדילו ללא אישור הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן. כמו כן נמסר כי מחלקת המאור מקבלת את הערת הביקורת כי היה עליה ליידע את הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן על הגדלה זו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הוא דוחה את תשובתה בהיבט זה, שהרי על פי החוזים שנחתמו עם הקבלנים הזוכים בשלושת המכרזים, התמורה משולמת להם רק בתום ביצוע העבודות, לאחר קבלת האישורים הפנימיים בעירייה ובתנאי תשלום שוטף+30 יום. לפיכך, נותרת בעינה הערת משרד מבקר המדינה ולפיה עד אוקטובר 2013 בוצעו רכישות מהקבלן שזכה במכרז 78/12 בסכום של כ-8.27 מיליון ש"ח - 84% יותר מבסיס ההתקשרות - כלומר חריגה יותר מהמותר לא רק על פי הנוהל העירוני אלא גם על פי המותר בתקנות.

2. בפברואר 2014 ביקשה מחלקת המאור לראשונה מהוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן להגדיל כל אחת משלוש ההתקשרויות בהיקף המרבי: כ-50% בגין סעיפים קיימים במפרט הכמויות וב-25% בגין סעיפים שאינם קיימים בו. הוועדה סירבה לאשר את ההגדלות המבוקשות, ולאחר מכן סירבה לארבע בקשות נוספות דומות של המחלקה להגדיל את המכרזים.

34 מבקרת העירייה בדקה היבטים נוספים הנוגעים להתקשרויות הנדונות בפרק זה.

בסופו של דבר, לאחר שמחלקת המאור לא הצליחה להוכיח לוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן את נחיצות הגדלת היקף מכרז 76/12, היא הגישה בקשה להגדלת מכרזים 77/12 ו-78/12 בלבד בשיעור המרבי. בספטמבר 2014 אישרה הוועדה את ההגדלה של שתי התקשרויות אלה ב-50% בגין סעיפים קיימים וב-25% בגין סעיפים חריגים. סך ההגדלות במכרז 77/12 היה 3 מיליון ש"ח בסעיפים קיימים ו-1.5 מיליון ש"ח בסעיפים חריגים; במכרז 78/12 היקף ההגדלות בגין הסעיפים הקיימים היה 2.25 מיליון ש"ח, ובגין סעיפים חריגים - 1.125 מיליון ש"ח.

בסך הכול הוגדלו ההתקשרויות שבמכרזים 77/12 ו-78/12 בכמעט 8 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת, מאי 2015, כבר החל ניצולה של המסגרת שאושרה.

לפי טופסי הבקשות, ההגדלה התבקשה בנימוק של "מימוש תקציבי המחלקה". מהאזנה להקלטת דיון הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן מספטמבר 2014 עולה כי מנהל מחלקת המאור מסר לוועדה כי ניצול התקציב לפני תום ההתקשרות נבע מהוספת עמודי תאורה ברחבי העיר לבקשת המינהלים הקהילתיים. עוד טען לפני הוועדה כי כמה חודשים לפני סיום ההתקשרות עם הקבלנים נוצלה המסגרת התקציבית שאושרה להתקשרות עד תומה, ולפיכך אי-ביצוע ההגדלה היה מביא לשיתוק המשך העבודות עמם.

העירייה מסרה בתשובתה כי לא ידעה שתקבל תוספת תקציבים עבור העבודות שבגינן פורסמו המכרזים 76/12, 77/12 ו-78/12, זאת מכיוון שתקציבי הפיתוח בעיריית ירושלים מאושרים אחת לשנה במועצת העירייה ולא כתכנית רב-שנתית, כאשר תקציבי פיתוח נוספים המתקבלים מפעם לפעם בהתאם להרשאות גורמים חוץ-עירוניים או כתוצאה מהסטות תקציביות, מאושרים באופן פרטני על ידי מועצת העירייה. וכך אכן אושרו תקציבים נוספים למחלקת המאור שהתבטאו בהגדלות ההתקשרויות הללו.

גם אילו עמד התקציב ערב חתימת ההתקשרויות על 17 מיליון ש"ח, תמוהה הטענה שמחלקת המאור לא ידעה על תוספת התקציבים שתועמד לרשותה זמן קצר לאחר החתימה על ההתקשרויות, שהרי תקציבי פיתוח מאושרים זמן רב בטרם שחרורם. היה על הגורמים שמופקדים על אישור המכרזים לצפות את התוספת התקציבית ולכלכל את צעדיהם בהתאם.

החברה שזכתה במכרז 77/12 השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי כל העבודות שביצעה עבור עיריית ירושלים היו על פי הזמנת העירייה.

החברה שזכתה במכרז 78/12 השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי אין לה כל ידיעה על העניינים המפורטים בדוח הביקורת, למעט העובדה כי השתתפה במכרז, זכתה בו וביצעה עבודות על פי החוזה והסכם ההגדלה שנחתם עמה.

3. מחלקת המאור מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בנוגע לפריטים שנרכשו הן במסגרת ההגדלות שאישרה הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן על בסיס סעיפים קיימים והן במסגרת הגדלות החריגה שאישרה כי "במועד אישור הוועדה לא היה ניתן לדעת במדויק את כמות ומהות העבודות שיש לבצע".

עולה אפוא חשש לכאורה כי החלוקה לפריטים קיימים ופריטים חריגים נועדה לצורך אישור הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן, ואין לה אחיזה במציאות בפועל. חשש זה מתחזק נוכח המגוון העצום של פנסי תאורה שהוצעו במכרז.

לפי תשובתה של העירייה, מחלקת המאור רכשה פריטים שאינם בכתב הכמויות סמוך לתחילת מועד ההסכם, שכן עבר פרק זמן מתכנון כתב הכמויות במכרז ועד ליישומם בפועל שבמהלכו היו שינויים טכנולוגיים שהצריכו שינויים ותוספות בכתב הכמויות להסכם.

תשובת העירייה אינה נותנת מענה על אופן החלוקה לפריטים קיימים ופריטים חריגים לצורך אישור ההגדלה, ודבר זה רק מגביר את החשש כי החלוקה נועדה לצורך קבלת אישור הוועדה להארכת התקשרויות והגדלתן בלבד. יתרה מכך, אם השינויים הטכנולוגיים בתחום מהירים ומשמעותיים כל כך, כפי העולה מתשובת העירייה, הרי שכתב הכמויות לא יכול היה לשמש בסיס למכרז.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים שהגדלת היקפי התקשרויות בהתאם לתקנה 3(7) אינה בררת מחדל. אף על פי שהתקנות מאפשרות להגדיל התקשרויות בהתאם לכללים המצוינים בהן, מצופה מהעירייה שהשימוש באפשרות זו ייעשה רק בנסיבות מיוחדות.

בתשובה שמסרה מחלקת המאור למשרד מבקר המדינה במרץ 2015 היא הסבירה כי מרכיב הזמן הוא קריטי בעבודות בטיחותיות שיש להן השפעה רבה על המרחב הציבורי והשירות לתושב, וכי יציאה למכרז חדש לא הייתה מביאה לשינוי משמעותי במחירי המכרזים הנוכחיים. כמו כן נטען בתשובה כי הוספה של קבלן בתחום התאורה כרוכה בעלות של זמן למידה ובשל כך פוחתת הכדאיות לפרסום מכרז חדש בהינתן האופציה להגדלת מכרז קיים. נוסף על כך עלולה להיווצר בעיית בטיחות קשה מעבודה משותפת של שני קבלנים על אותו קו חשמל.

ברוח דומה לתשובתה של מחלקת המאור המובאת לעיל כתבה העירייה בתשובתה כי היא סבורה שיש לבחון כל מקרה לגופו, ולגבי כל מקרה יש לקבל החלטה בדבר פרסום מכרז חדש או הגדלת היקף חוזה קיים. ככלל, העירייה סבורה שהיעילות הכלכלית להמשך מתן שירותים שוטפים ללא תקלות ועיכובים לרוב מצביעה כי יש להעדיף הגדלת חוזה קיים על פני פרסום מכרז חדש.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי המכרז עומד על שני אדנים: האחד - היעילות הכלכלית, והשני - עקרון השוויון. בית המשפט העליון הכריע בשורת פסקי דין כי במקרה של התנגשות בין שני העקרונות, עקרון השוויון גובר³⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע סעיפים שהופיעו במכרז בסכום מהותי של 5.25 מיליון ש"ח וביצוע סעיפים שלא הופיעו במכרז בסכום של יותר מ-2.5 מיליון ש"ח משמעם ביצוע עבודות חדשות שבגינן יש להתקשר במכרזים חדשים.

35 ע"א 6283/94 מנורה איזי אהרון בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נא(1) 21; ע"מ 10785/02 חברת י.ת.ב בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד הפנים, נח (1) 897 (פורסם במאגר ממוחשב, 27.11.03); ע"מ 6823/10 מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.11).

יתרה מזו, לרשותה של מחלקת המאור עמדו כפי הנראה עוד משנת 2012 תקציבים שנתיים בסכום של כ-25 מיליון ש"ח לשנה לפחות - 8 מיליון ש"ח יותר מסכום המכרזים המצטבר. נוכח ההגדלה באופן מידי לאחר זכיית הקבלנים במכרזים וכן נוכח הבקשות החוזרות ונשנות להגדלות מתעורר חשש לכאורה שמחלקת המאור ידעה שהיא תידרש להגדיל את ההתקשרויות. ייתכן שדבר זה פגע בשוויון שבין המציעים ואף גרם לכאורה לפגיעה בעקרון החיסכון, שכן הדעת נותנת שמכרזים בהיקף גדול יותר היו מאפשרים קבלת הצעות מחיר נמוכות יותר.

סיכום

עיריית ירושלים מתקשרת עם ספקים ונותני שירותים בהיקפים של מיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה. בביקורת נמצאו ליקויים, חלקם חמורים, בנושא המכרזים וההתקשרויות של עיריית ירושלים. על עיריית ירושלים לפעול להגברת הבקרה על מערך ההתקשרויות שלה. כמו כן על העירייה לנקוט פרשנות מצמצמת להוראות הפטור ממכרז שבדין.

