מערך הרכש במשטרת ישראל

תקציר

רקע כללי

ביצוע רכש של טובין או שירותים הוא נדבך מרכזי בפעילות הממשלתית, ולמערך רכש יעיל יש תפקיד משמעותי במניעת בזבוז של כספי ציבור. התקשרויות עם ספקים לביצוע רכש ציבורי מתבצעות בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), ולפיהם ככלל, התקשרות לרכישת טובין או לקבלת שירותים בסכום הגדול מ-50,000 ש"ח מתבצעת באמצעות מכרז פומבי "הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". שאר ההתקשרויות העיקריות של רכש ציבורי מתבצעות באמצעות פטור ממכרז ובאמצעות בקשה לקבלת הצעות מחיר (תיחור).

מינואר 2016 עד מאי 2018 רכשה המשטרה טובין ושירותים בסך של כ-6.4 מיליארד ש"ח. רוב הרכש (בסך כ-4.5 מיליארד ש"ח) התבצע באמצעות מכרזים פומביים של המשטרה ושל מינהל הרכש והרכב במשרד האוצר. כמו כן התבצע רכש באמצעות הליכי פטור ממכרז (בסך כ-696 מיליון ש"ח), באמצעות בקשות לקבלת הצעות מחיר (בסך של כ-105 מיליון ש"ח) ובאמצעות הליכי רכש נוספים.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא המופקד על התקשרויות משרדי הממשלה והקובע את תקנון הכספים והמשק של מדינת ישראל, ובכלל זה הוראות הכוללות הנחיות אופרטיביות ומקצועיות לביצוע התקשרויות משרדי הממשלה (להלן - הוראות תכ"ם).

תוכנית העבודה השנתית של המשטרה, שממנה נגזרת תוכנית הרכש של המשטרה, נקבעת בהתאם למדיניות השר לביטחון הפנים וליעדים שקבע. בשנים 2017 ו-2018 תקציב המשטרה לרכש לצורך תפעולה השוטף ויישומן של תוכניות התעצמות הסתכם בכ-2.9 מיליארד ש"ח לשנה. רכש המשטרה מתבצע באמצעות מחלקת רכישות ומכירות במשטרה (להלן - מרו"ם), שפועלת במסגרת האגף לתמיכה לוגיסטית במשטרה, ומתוקצב על ידי מחלקת המשאבים באגף התכנון והארגון במשטרה.

השלבים המרכזיים בתהליך הרכש במשטרה כוללים בין היתר תקצוב ותכנון הרכש והיערכות אליו בהתאם לתוכנית העבודה השנתית, ייזום רכש וביצועו, ביצוע ההזמנה, קבלת הטובין או השירות וביצוע התשלום.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בעבודת המשטרה בתחום הרכש. בין היתר נבדקו פעולות המשטרה לייעל את ניהול הרכש המשטרתי, תהליכי התקצוב והתכנון של הרכש, האכיפה והבקרה על הליכי הרכש, רכש שבוצע בפטור ממכרז, ניגודי עניינים בהליכי רכש ורכש באמצעות בקשות לקבלת הצעות מחיר. הבדיקה בוצעה במשרד לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) ובמשטרה באגפים ובמחוזות אלה: האגף לתמיכה לוגיסטית (להלן - את"ל), אגף תכנון וארגון (להלן - אג"ת), מינהל הטכנולוגיות במשטרה (להלן - מנ"ט)[1], חשבות המשטרה, אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם), אגף שיטור, אבטחה וקהילה (להלן - אגף השיטור), אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש), אגף התנועה, חטיבת אוכלוסייה, תקשורת וקהילה (להלן - את"ק), משמר הגבול, מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י) ומחוז מרכז. בירורי השלמה נעשו בלשכת סגן המפקח הכללי במשטרה, בלשכת הייעוץ המשפטי של המשטרה ובמשרד האוצר.

המשרד לבט"פ הסיט מאות מיליוני ש"ח בתקציב המשטרה מפרויקטים שאושרו לביצוע בשנת 2018 בלא שקיים כל התייעצות עם המשטרה בנושא לפני קבלת ההחלטה

הליקויים העיקריים

היבטים בתהליך התכנון והאישור של תקציב משטרת ישראל על ידי משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים

המשרד לבט"פ החליט באפריל 2018 להסיט מאות מיליוני ש"ח בתקציב המשטרה מהפרויקטים שאושרו לביצוע בשנת העבודה 2018 לטובת פרויקטים חדשים שהשר ומשרדו ביקשו לקדם בשנה זו, זאת בלא שקיים, לפני קבלת ההחלטה, כל התייעצות עם המשטרה בנושא ובלא שעמד לרשותו מידע מפורט מהמשטרה, על אופן יישומו האפשרי של מהלך זה, על השפעותיו, על יישום התכניות המאושרות של המשטרה, על יכולתה למלא את תפקידה ולעמוד ביעדיה ועל הנזקים המבצעיים והכספיים שייגרמו למשטרה ולספקיה בגין החלטה זו. מדובר, בין היתר, בהשפעה על פרויקטים של בינוי תחנות משטרה, בעיקר בחברה הערבית ובפריפריה, בביטול פרויקטים טכנולוגיים-מבצעיים ובביטול רכש ניידות לאגף התנועה. השר ביקש מידע בנושא מהמשטרה רק בדיעבד לאחר שהתקבלה החלטתו על הסטת התקציבים, ובעקבותיו, החליט כי ייקבע מתווה תקציבי חדש, מהלך שנמשך כחצי שנה.

1 בתום תקופת הביקורת מינהל הטכנולוגיות במשטרה הוסב לאגף הטכנולוגיה והתקשוב (להלן - אטו"ב).

מימוש רכש באמצעות מכרזים

פיצול הזמנות רכש: הביקורת העלתה דפוס פעולה במשטרה ולפיו לעיתים כאשר סכומי הרכש של הטובין או השירותים היו גדולים מ-50,000 ש"ח, סכום המחייב ביצוע מכרז, פוצלה הרכישה לכמה הזמנות נפרדות, שכל אחת מהן הסתכמה בפחות מ-50,000 ש"ח, זאת באופן שנראה מלאכותי, כדי להימנע מרכש באמצעות מכרז, כאשר לפי העקרונות שעומדים ביסוד חוק חובת המכרזים, הוראת תכ"ם של משרד האוצר ויעדי המשטרה נדרש היה לבצע מכרז המאחד את כל ההזמנות המפוצלות לכדי פעולת רכש אחודה. דפוס פעולה זה עלול להביא לרכישת אותם שירותים מאותו ספק אך במחירים שונים במסגרת התקשרויות נפרדות, והוא גם מגדיל במידה ניכרת ושלא לצורך את מספר ההתקשרויות שאנשי מרו"ם וחשבות המשטרה נדרשים לטפל בהם, הדורשות השקעת תשומות רבות.

רידוד מאפייני הרכש בהיבטי הכמות והאיכות: נמצא כי לעיתים, בעת שיחידות המשטרה מבצעות רכש של טובין או שירותים, הן נמנעות מרכישה בסך 50,000 ש"ח ומעלה, זאת באמצעות הפחתה מכוונת ויזומה של איכות הטובין או השירותים או באמצעות הפחתת כמות הרכש המבוקשת - כך שסכום הרכש יהיה קטן מ-50,000 ש"ח, והדבר יאפשר להם להימנע מרכש באמצעות מכרז. פרקטיקה זו עלולה לגרום בין היתר לוויתור על דרישות נחוצות לפעילות המשטרה, וכן עלולה לפגוע ביכולת תכנון הרכש עבור כלל המשטרה, בשל היעדר תמונה ברורה ומלאה של כלל צורכי הרכש של יחידות המשטרה, שכאמור מרודדים על ידי היחידות.

יכולתם המוגבלת של עסקים בינוניים וקטנים להתחרות במכרזי המשטרה: פיקוד המשטרה מסר כי החובה בתקנות המכרזים לפרסם מכרז בסכומי רכש קטנים יחסית (50,000 ש"ח עד כ-100,000 ש"ח) משיתה עלויות כספיות ניכרות על ספקים קטנים ובינוניים וכרוכה בבירוקרטיה מרובה, והדבר גורם להדרתם ממכרזי המשטרה. נוכח האמור עלה בביקורת כי עסקים קטנים מתקשים להתמודד במכרזים שמפרסמת המשטרה.

עלויות פרסום מכרזים בעיתונות הכתובה: על המשטרה חלה חובת פרסום מכרזים בעיתונות הכתובה. מינואר 2017 עד אוקטובר 2018 ההוצאה של המשטרה על פרסום מכרזים בעיתונות הסתכמה בכ-288,000 ש"ח. לדברי פיקוד המשטרה פרסום בעיתונות הכתובה אינו רלוונטי בעידן המרשתת, ומדובר בעלות שמייקרת את הליך הרכש. בתחילת שנת 2018 פעלה המשטרה להסדיר סוגיה זו מול היועץ המשפטי במשרד האוצר. במועד סיום הביקורת נמצא שחל שינוי בהוראת התכ"ם הרלוונטית באופן שעדיין נדרש לפרסם לציבור מכרז בעיתונות, אך לא את עדכוניו, בכפוף לתנאי הוראת התכ"ם.

במקרים מסוימים מפחיתות יחידות המשטרה באופן מכוון ויזום את איכות הטובין או השירותים הנרכשים או את כמותם כך שסכום הרכש יהיה קטן מ-50,000 ש"ח, כדי להימנע מרכש באמצעות מכרז

פערים בתכנון ובביצוע תוכנית הרכש השנתית במשטרה

במהלך הביקורת ניכרו מאמצי השוטרים והקצינים במרו"ם לטפל באופן מיטבי ומהיר בכלל משימותיהם. בשנת 2017 הוכנה לראשונה תוכנית רכש למרו"ם, ונמצא כי היא הצליחה לעמוד באופן חלקי בלבד ביעדי תוכנית הרכש שלה לשנת העבודה 2017, כך שיותר ממחצית ההתקשרויות המתוכננות במשטרה התבצעו באיחור. אף שמדובר בשנה ראשונה בה פעלה מרו"ם לפי תוכנית רכש סדורה, פער זה מעיד על כך שתהליך גיבוש תוכנית העבודה השנתית של מרו"ם לא התבצע בהלימה ליכולותיה בפועל לממש את צורכי הרכש של המשטרה בהתאם לתוכנית, וגרם בין היתר להיעדר מכרזים זמינים במשטרה לביצוע רכש. עקב כך נדרשו יחידות המשטרה לבצע תהליכי רכש נוספים שלא באמצעות מכרז בדרכים שאינן מתיישבות עם הוראות תקנות חובת מכרזים.

> תהליך גיבוש תוכנית העבודה השנתית של מרו"ם לא התבצע בהלימה ליכולותיה בפועל לממש את צורכי הרכש של המשטרה בהתאם לתוכנית, וגרם בין היתר להיעדר מכרזים זמינים במשטרה לביצוע רכש

הכנת המכרז ואכיפת הסכמים מול ספקים

שלב טרום התקשרות

דרישה מבצעית: נמצא כי לעיתים, שלא בהתאם לנהלים, יחידות המשטרה המבקשות לרכוש טובין או שירותים אינן כותבות דרישה מבצעית רלוונטית שתאפיין ולו באופן בסיסי את האמצעי הדרוש, מחמת חוסר מקצועיות או ידע בתחום הנוגע לרכש הדרוש.

מפרט: מתפקידה של חוליית בקרת מפרטים במרו"ם הוא לבצע בקרה של מפרט הרכש. חלק מהמפרטים שנמסרו לחוליית בקרת מפרטים לוקים בחסר, בעיקר בשל חוסר ידע מקצועי בתחום הנוגע לרכש הדרוש. מאחר שהיחידה הדורשת אינה מכינה את המפרט בהתאם לדרישות, אנשי חוליית בקרת מפרטים נדרשים לכתוב את רובו, במקום לבצע בקרה של המפרט, באופן שעלול לפגוע בתהליך הרכש. עוד נמצא, כי לגבי חלק מהמפרטים, אין לחוליית בקרת מפרטים המומחיות המקצועית הייחודית הנדרשת לשם ביצוע בקרה על המפרט, וכי לא פעם לנוכח אפיון חלקי, שאינו כולל את כלל הדרישות הנחוצות למוצר או לשירות, רכשה המשטרה מוצר לא איכותי או שרכיב מסוים נרכש בהתקשרות נפרדת במקום במסגרת התקשרות אחת.

התאמת דרישות הרכש לתנאי השוק וקביעת משקולות

ניתוח שוק: למרות חשיבותו של סקר השוק כתנאי מרכזי להצלחת המכרז, בביקורת נמצא כי לא ניתנו לעורכי המכרזים הכלים לבצע ניתוח שוק סדור וכי אין במשטרה תורה סדורה ומתודולוגיה הכוללת אבני דרך ברורות לגבי אופן ביצועו של סקר שוק.

משקולות: ככלל, התהליכים המקצועיים והשיקולים שלפיהם נקבעו אמות המידה והוגדר המשקל היחסי של כל אחד מרכיבי אמת המידה של איכות אינם כוללים הנמקות מתועדות.

אכיפת הסכמים מול ספקים על ידי המשטרה: נמצא כי יחידות המשטרה מתקשות לבצע מעקב ופיקוח שוטפים ועקביים בנושא מימוש תהליכי הרכש ועמידת ספקים בהתחייבויותיהם, וטרם הוקצה כוח אדם הדרוש שיוכל לרכוש מיומנות בנושא ולבצע את כלל משימות הבקרה הנדרשות באופן מקצועי, במטרה בין היתר לשמור על כספי ציבור.

> יחידות המשטרה מתקשות לבצע מעקב ופיקוח שוטפים ועקביים בנושא מימוש תהליכי הרכש ועמידת ספקים בהתחייבויותיה

הליכי רכש בפטור ממכרז

פטור ממכרז לצורך ביצוע "התקשרות המשך": לדעת משרד מבקר המדינה, מהבחינה המהותית, הבחירה של המשטרה לסווג את ההתקשרויות שממשיכות התקשרויות קודמות בפטור (מהסוג האמור בפרק "הליכי רכש בפטור ממכרז" שלהלן) תוך שימוש בתקנה שאינה מחייבת את הליך הבחינה והאישור של ועדת הפטור באוצר - אינה רצויה, שכן פרקטיקה זו מונעת פיקוח על פעולות רכש ואפשרות לקיים בקרה של משרד האוצר על החלטות שונות.

ריבוי שימוש בפטור המבצעי: המשטרה ביצעה לעיתים באמצעות הפטור המבצעי גם רכש שלא תאם את התנאים שנקבעו בתקנה. מדובר בין היתר ברכש של ציוד שאינו מבצעי, רכש במסגרת הצטיידות שנתית שגרתית, רכש שניתן היה לבצעו במכרז סגור, ורכש שניתן היה לבצעו בהליך לא פומבי של פטור ספק יחיד. לדוגמא, רכש סוסים, רכש כלבים, רכש שירותי תפירת מדים ורכש עבור קורס לפרמדיקים.

פטור תרבות והווי: 76 מ-118 החלטות המאשרות התקשרויות בפטור "תרבות והווי" - שכללו שני שירותים או יותר, הנדרשים לאינטגרציה ביניהם - שאישרה המשטרה מינואר 2016 ועד מאי 2018, אינן מתיישבות עם תקנות חובת המכרזים המחייבות ביצוע התקשרויות לרכישת שירותי ארגון וקיום ימי עיון, פעילויות הדרכה, כנסים ואירועים באמצעות המכרז המרכזי. למשל, המשטרה החליטה לאשר התקשרות בפטור תרבות והווי בסך 2 מיליון ש"ח, לרכש שירותי קולנוע והסעדה, ונמנעה מלרכוש שירותים אלו באמצעות המכרז המרכזי כנדרש.

ייחודיות סמכותה של ועדת המכרזים לאשר פנייה לספק יחיד לצורך התקשרות בסכומים של 3,001 ש"ח עד 50,000 ש"ח: בין ינואר 2016 למאי 2018 התקבלו במשטרה כ-600 החלטות המאשרות פנייה לספק יחיד לצורך התקשרות, חלף ביצוע תיחור, כשהיקף ההרשאה הסתכם בכ-19 מיליון ש"ח, וזאת שלא בהתאם להוראת תכ"ם המחייבת לקבל את אישור ועדת המכרזים במקרים אלו לצורך פנייה לספק יחיד, חלף ביצוע תיחור. הואיל והחלטות אלו לא הובאו בפני ועדת המכרזים, היא לא שקלה כנדרש בהוראת התכ"ם, קיום הליך בחינת קיומם של ספקים, ובכלל זה פרסום של

דבר הכוונה להתקשר עם ספק יחיד להשגות הציבור, דיון בהשגות ועדכון המשיגים על החלטת הוועדה.

מפרט להבטחת בקרת איכות על רכש טובין ושירותים בהליכי פטור: בהתקשרויות שמבצעת המשטרה, לאחר אישור פטור ממכרז היא אינה נוהגת לכלול מפרט של הטובין או השירות שנרכש וכן אינה כוללת הוראה אחרת להבטחת האיכות במסגרת ההתקשרות עם הספק. מדובר בליקוי מהותי, שכן בגינו חשופה המשטרה לליקויים בתחום הבטחת איכות במסגרת הליך הרכש המתבצע בפטור ממכרז. ביצוע רכש במסלול של פטור ממכרז, אין בו כדי לפטור את המשטרה מהכנת מפרט להבטחת בקרת איכות על רכש הטובין או השירות.

הסכם, ביטוח וערבות לביצוע ברכש בפטור: ככלל, במרבית ההתקשרויות בפטור ממכרז לא נחתם חוזה רכש ייחודי עם ספקים. כמו כן, ועדת המכרזים במשטרה קיבלה 646 החלטות למתן פטור ממכרז, שסכומן מעל 50,000 ש"ח, ורק ב-8.5% מאותן החלטות פטור צוין כי הופקדה פוליסת ביטוח, ורק ב-7.5% מהחלטות הפטור צוין כי הופקדה ערבות ביצוע. מבדיקה מדגמית של החלטות הפטור האמורות, שבהן לא נדרשה ערבות ביצוע, נמצא כי בשום החלטה מ-14 ההחלטות, ועדת המכרזים לא ערכה דיון בו החליטה להימנע מלדרוש ערבות ביצוע.

> בבדיקה נמצאו 18 הזמנות שהעלו חשש לביצוע מעשה פלילי

התקשרות בפטור ממכרז בדרך של בקשה להצעת מחיר

ב-260 (כ-68%) מ-379 ההזמנות שבוצעו בדרך של בקשה להצעת מחיר (להלן - בל"ם), שנבדקו באופן פרטני (להלן - הבדיקה הפרטנית) נמצאו ליקויים שונים, בהיבטים של תקינות הצעות המחיר על פי הוראות תכ"ם, תקינות החשבוניות, ומתן הזדמנות שווה לספקים להתחרות על התקשרויות עם המשטרה. יוער כי בחלק מההזמנות נמצא יותר מליקוי אחד.

במסגרת הבדיקה נמצאו 18 הזמנות שהעלו חשש לביצוע מעשה פלילי. בהתאם לנתיב הקבוע בחוק מבקר המדינה, הזמנות אלו הובאו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, והוא הורה להעבירן לחקירת המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים. הליקויים שנמצאו בהזמנות אלו לא יפורטו בדוח זה.

פיצול הזמנות על ידי תקציבני היחידות: הבדיקה הפרטנית העלתה כי 35% מההתקשרויות בוצעו באופן מפוצל, שלא בהתאם להוראות תכ"ם, מרו"ם והחשבות.

קבלת הצעות מחיר שלא ניתן להשוותן זו לזו: בבדיקה הפרטנית נמצא כי בכ-16% מההזמנות התקשרה המשטרה עם ספקים בלא שהיה בסיס משותף בין הצעות המחיר שיאפשר השוואה ביניהן, לצורך בחירה בספק זוכה. לדוגמא, אגף התנועה ביצע הזמנת רכש לסיור לימודי בשנת 2016 וקיבל שתי הצעות משני ספקים. ההצעה הראשונה הייתה למתן שירותי

הסעות, וההצעה השנייה הייתה ללינה במלון. אף שההצעות עסקו בתחומים שונים, המשטרה בחרה ספק זוכה, לאחר שביצעה תיחור בין שתי ההצעות.

שימוש חוזר בהצעות מחיר: הבדיקה הפרטנית העלתה כי כ-14% מההזמנות נוצרו על בסיס בחירה בין הצעות מחיר שחלקן לא התקבלו עבור ההזמנה הספציפית, אלא התקבלו עבור הזמנות שביצעה המשטרה בעבר, וזאת שלא בהתאם להוראות תכ"ם. הדבר מהווה ליקוי המשקף סטייה יסודית מההוראות המחייבות.

קבלת כמה הצעות מחיר מספק אחד חלף קבלת הצעות מכמה ספקים: בבדיקה הפרטנית נמצא כי ב-11 הזמנות, קיבלה המשטרה כמה הצעות מחיר לצורך אותה ההתקשרות, מספק אחד בלבד, באופן שבפועל ההתקשרויות בוצעו בלא שהתקיים תיחור כמתחייב בהוראות תכ"ם, ובכ-9% מההתקשרויות בחרה המשטרה ספק, בין באמצעות קבלת כמה הצעות מאותו גורם, בין באמצעות ניהול משא ומתן רק עם אחד המציעים ובין באמצעות פיצול התקשרויות, באופן שאיפשר להסתפק בקבלת הצעה אחת בלבד לכל אחת מההתקשרויות.

עוד נמצא כי בשנים 2016 ו-2017 ביצעה מחלקת הרבנות במשטרה 17 הזמנות רכש של מזוזות בדרך של בל"ם בסכום של כ-20,000 ש"ח כל אחת, וכי היא בחרה באופן עקבי, מראש, בשלושה ספקי מזוזות קבועים (בכל פעם באחד מהשלושה) ולא בספקים אחרים. התקשרויות אלו, שבוצעו תוך בחירת הספק מראש, הסתכמו בכ-340,000 ש"ח.

ב-11 הזמנות קיבלה המשטרה כמה הצעות מחיר לצורך אותה ההתקשרות מספק אחד בלבד, באופן שבפועל ההתקשרויות בוצעו בלא שהתקיים תיחור

הטיפול בחשש לניגודי עניינים בפעילות הרכש של המשטרה

בחינת זיקות של בעלי תפקידים בכירים במשטרה לצורך מניעת חשש לניגוד עניינים

בחינת זיקה בין בעל תפקיד בכיר לבין יועץ חיצוני: בפברואר 2016 החליטה המשטרה לגייס אזרח לתפקיד ראש חטיבת אוכלוסייה תקשורת וקהילה (להלן - ראש חטיבת את"ק). ראש את"ק שדרגתו תת ניצב אחראי במסגרת תפקידו בין היתר על מערך הדוברות במשטרה. כמו כן, המשטרה שכרה בשנת 2016 את שירותיה של חברת ייעוץ שהעניקה למפכ"ל לחטיבת את"ק שירותי ייעוץ תקשורתי, באמצעות יועצים שעליהם נמנה גם יועץ א', ששימש כיו"ר החברה בשנים 2016-2017.

ראש את"ק לא דיווח למחלקת המשמעת מאז אפריל 2016, מועד התחלת מתן השירות של חברת הייעוץ, ועד מאי 2018 על העבודה המשותפת שהייתה לו במהלך השנים 2011-2016 עם יועץ א' ולא פירט על היקף העבודה המשותפת ועומק הקשר שהיה ביניהם.

בחינת העסקתו של ראש את"ק נעשתה על ידי מחלקת המשמעת במהלך שנת 2016, שלא על סמך מידע מלא, ברור ומפורט. מספטמבר 2016 ואילך - במהלך העסקת יועץ א' כיועץ מטעם חברת הייעוץ - הובאו לידיעת המשטרה כתבות עיתונאיות בהן נכלל מידע בדבר קיומה של זיקה לכאורה בין ראש את"ק ליועץ א'. אף על פי כן, המשטרה לא בחנה את הזיקה שהועלתה בכתבות אלו לצורך שלילת חשש לניגוד עניינים.

בחינה של המידע בדבר הזיקה בין יועץ א' לראש את"ק התבקשה בפרט לנוכח העובדה שראש את"ק טיפל במישרין בסוגיית הארכת ההתקשרות של המשטרה עם חברת הייעוץ. ראש את"ק כתב המלצה מקצועית התומכת בהמשך ההתקשרות עם חברת הייעוץ בפטור ממכרז, נטל חלק בהליכי אישור שהתקיימו במשטרה בעניין זה וייצג את המשטרה בפברואר 2017 לפני ועדת הפטור שבמשרד האוצר, שדנה בבקשה לאישור התקשרות המשך בפטור ממכרז.

זיקה בין בעלי תפקידים בכירים בתחום הרכש

התנהלות מערכתית בנושא מסירת שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים: בשלושה מאגפי המשטרה, בעת קידום קצינים ומינויים לתפקיד חדש, ככלל, לא היה נהוג למסור שאלון לאיתור חשש ניגוד עניינים. הליקוי המערכתי בהקשר זה בא לידי ביטוי בעניינם של שני בעלי תפקידים בכירים שהטיפול בזיקה בעניינם נבחן על ידי הביקורת כמפורט להלן.

הזיקה בין בעלי תפקידים בכירים: ראש מדור טכנולוגי במרו"ם בדרגת סנ"ץ (להלן - רמ"ד טכנולוגי) וראש מחלקת פיתוח יישומי מחשב במנ"ט בדרגת נצ"ם (להלן - רמ"ח פי"ם), נשואים. הזיקה ביניהם עלולה הייתה להעמידם במצב של חשש לניגוד עניינים או לכל הפחות בחשש למראית עין של ניגוד עניינים. הלכה למעשה רמ"ד טכנולוגי ורמ"ח פי"ם קיימו במקרים מסוימים קשרי עבודה מקצועיים.

ראש מרו"ם, מפקדו של רמ"ד טכנולוגי, קיבל החלטה מינהלית להסדרת החשש לניגוד עניינים, לדבריו, משיקולי מראית עין, אך הוא לא העביר את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שמילא רמ"ד טכנולוגי (בו הצהיר רמ"ד טכנולוגי, כי תפקידה של רעייתו, רמ"ח פי"ם, עשוי להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים) - ואף לא את החלטתו להסדרת הנושא - לבחינת מחלקת המשמעת, שהיא המוסמכת לקבל החלטות בנושא הסדרת החשש לניגוד עניינים, כנדרש על פי נוהל אמ"ש. בחלוף הזמן - למרות חששו של ראש מרו"ם למראית העין של ניגוד עניינים, ומשיקולי יעילות - הוא אישר לרמ"ד טכנולוגי לעסוק ברכש של מחלקת פי"ם, וזאת בלי שעדכן את מחלקת המשמעת או ביקש את אישורה כפי שהיה מצופה נוכח היותה הגורם המוסמך לקבל החלטות בנושא.

רמ"ח פי"ם לא עדכנה את מחלקת המשמעת בדבר הזיקה לאחר כניסת רמ"ד טכנולוגי לתפקידו. עקב כך, ועקב אי העברת הדיווח של רמ"ד טכנולוגי על הזיקה על ידי ראש מרו"ם למחלקת המשמעת - הגורם המוסמך במשטרה לא בחן את הזיקה בין רמ"ד טכנולוגי לרמ"ח פי"ם, ולא בחן כיאות את הצורך בגיבוש הסדר ניגוד עניינים.

מבדיקה שביצע צוות הביקורת עלה כי גם עם כניסת רמ"ח פי"ם לתפקיד רח"ט הפיתוח באטו"ב היא לא נדרשה למלא שאלון ניגוד עניינים, לא מילאה שאלון זה, וכי באותו מועד מחלקת המשמעת לא בחנה את הצורך בגיבוש הסדר למניעת ניגוד עניינים, כנדרש בנוהל אמ"ש.

הסדרת ניגוד עניינים בהליכי רכש: בביקורת נמצא כי בעשרות אלפי טפסים של הזמנות רכש שהפיקה המשטרה באופן ממוכן - במסגרת התקשרויות שבוצעו באמצעות בקשה להצעת מחיר או בפטור ממכרז - לא נכללה דרישה כי הספק יצהיר כי הוא אינו נתון בניגוד עניינים.

רכש מערכת טכנולוגית מתקדמת

בשנת 2016 הציעה חברה א' למשטרה לרכוש מערכת טכנולוגית שהיא מפתחת. משרד מבקר המדינה בחן פרוטוקול דיון בראשות המפכ"ל בנושא ההתקשרות עם חברה א' לבדיקת התאמת המערכת לצורכי המשטרה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי יש טעם לפגם בהשתתפות הנציגים הבכירים של חברה א' בדיון האמור. מדובר בחברה שהיא בעלת עניין, ועל פי מהלך הדיון, הייתה הסתברות לכך שהמשטרה תידרש לנהל משא ומתן לקראת התקשרות עם החברה. במצב דברים זה, לא היה מקום לכך שבמסגרת הדיון המקצועי שבו נוכחים נציגים בכירים של החברה ידונו גורמים בכירים במשטרה במסלול ההתקשרות עם החברה.

איתור ספקים: התאמת המערכת לצורכי המשטרה נבחנה באמצעות שתי בדיקות של המערכת של חברה א' בלבד. לא נעשתה פנייה לחברות טכנולוגיות נוספות תוך הצגת מידע מלא על ההתקשרות הפוטנציאלית ככל שיעמדו בדרישות המשטרה, בסך של כ-50 מיליון ש"ח, כנדרש על פי הוראת תכ"ם ונוהל מרו"ם, ולא הובא לידיעתן של חברות אחרות כוונת המשטרה לביצוע רכש עתידי בהיקף ראשוני של יותר מ-50 מיליון ש"ח.

התקשרות בפטור מבצעי: בהחלטת המשטרה להתקשר בפטור מבצעי עם חברה א' מטעמים של הגנה על דרכי פעולה ושיטות עבודה, בנסיבות מקרה זה, היא נהגה בחוסר שוויון בין חברה א' לבין חברות נוספות בתחום הטכנולוגיה שעשויות היו לעמוד בקריטריונים שהוגדרו. עקב כך נוצר יתרון בולט של חברה א' על כל יתר החברות. כמו כן, בהחלטה זו היא נהגה באופן שאינו מבטיח למשטרה את מרב היתרונות.

נתוני חברה א' שהוצגו לוועדת המכרזים: התשתית העובדתית שהציג מנ"ט לוועדת המכרזים, ולפיה לחברה א' יש לקוחות שהם גופים ביטחוניים וכי החברה קיימת 4 שנים (במקום שנתיים), לא הייתה נכונה.

בחינת ספקים לקראת ביצוע מגה-פרויקט: ממועד סיום שלב הפיילוט ולקראת ביצוע רכש בשווי של כ-50 מיליון ש"ח (להלן - מגה פרויקט), מנ"ט הסתפקה בפגישה עם חברה ג' בלבד ולא ביצעה סקר שוק מקיף לבחינת התאמת מערכות טכנולוגיות של חברות נוספות לצורכי המשטרה.

> לא היה מקום לכך שבמסגרת הדיון המקצועי שבו נוכחים נציגים בכירים של חברה א' ידונו גורמים בכירים במשטרה במסלול ההתקשרות עימה

קניין רוחני: הקניין הרוחני שבידי המשטרה הוא בבעלות המדינה. המשטרה קיבלה החלטה עקרונית, שלא השתכללה לכדי החלטה סופית, למסור לחברה א' קניין רוחני, בתחום הטכנולוגי המסוים, על מנת שתשתמש בו לצורך פיתוח המערכת של חברה א'. על פי התכנון, מסירת הקניין הרוחני לשימושה של חברה א' הייתה אמורה להיות תמורת הנחה חד-פעמית בהתקשרות לביצוע המגה-פרויקט, אם יתבצע. זאת בלי שחשב המשטרה הערכת את ערכו של הקניין הרוחני של המשטרה שאמור היה להימסר לחברה א', ובלי שקדמה לכך פנייה לחשב הכללי כמתחייב מהוראות תכ"ם.

בתהליכים לקראת רכש המערכת הטכנולוגית בהיקף כספי הנאמד בכ-50 מיליון ש"ח, המשטרה בחרה שלא להיוועץ בוועדת הפטור באוצר, בחשב הכללי, בגורמי מינהל הרכש במשרד האוצר ובמשרד לבט"פ ולא לשתף גורמים אלה בתהליך ההיערכות לרכש - עד לשלבים מאוחרים בתהליך זה. בחירת המשטרה לפעול כך לא תרמה לקידום יעיל ותכליתי של מתן מענה לצורך הטכנולוגי של המשטרה.

ההמלצות העיקריות

היבטים בתהליך התכנון והאישור של תקציב למשטרת ישראל על ידי משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים

על המשרד לבט"פ להפיק לקחים מתהליך קבלת ההחלטות שהתקיים בשנת 2018 לעניין תקציב המשטרה, ולבסס עם משרד האוצר והמשטרה הליכי עבודה משותפים באופן שההחלטות בנושא תקציב המשטרה יתבססו על כלל המידע הרלוונטי תוך היוועצות עימה, ושהמשטרה תהיה צד לסיכום התקציבי בין המשרדים. הדבר יאפשר להעריך נכונה, עוד לפני קבלת ההחלטה לגבי תקציב המשטרה, את התוצאות הצפויות תוך שקילת החלופות, באופן שיקדם את מימושו של עיקרון השקיפות בתהליך קביעת התקציב השנתי של המשטרה.

> על המשרד לבט"פ לבסס עם משרד האוצר והמשטרה הליכי עבודה משותפים באופן שההחלטות בנושא תקציב המשטרה יתבססו על כלל המידע הרלוונטי תוך היוועצות עימה ושהמשטרה תהיה צד לסיכום התקציבי בין המשרדים

מימוש רכש ציבורי באמצעות מכרזים

פיצול הזמנות רכש: נדרש כי פיקוד המשטרה, מרו"ם והחשבות יוודאו כי אכן ייושמו צעדים משמעותיים כדי לעקור מן השורש את תופעת הפיצולים של הזמנות רכש, באופן שיחולל שינוי במציאות, כל זאת כדי לממש את תכלית החוק ואת הוראות משרד האוצר.

רידוד מאפייני הרכש באיכות ובכמות: על המשטרה לוודא כי דרישות הרכש הממשיות של יחידותיה אינן מופחתות באופן מלאכותי בכמות או באיכות כדי להימנע ממכרז, באופן הפוגע בצרכיה, ונדרש כי יוגברו הפיקוח והבקרה של מרו"ם ופיקוד היחידות הרוכשות על תהליכי הרכש המתבצעים ביחידות המשטרה.

מן הראוי כי משרד האוצר, יפעל להשלמת תהליך בחינת הצורך בתיקון התקנות בכל הנוגע להעלאת תקרת הרף המחייב מימוש רכש באמצעות מכרז, העומד במועד סיום הביקורת על 50,000 ש"ח, ויבחן את השינויים הנדרשים, ככל שיידרשו, בשיתוף המשטרה, זאת לנוכח המאפיינים המבצעיים הייחודיים של פעילות המשטרה שמצריכה טיפול מהיר.

יכולתם המוגבלת של עסקים בינוניים וקטנים להתחרות במכרזי המשטרה: על משרד האוצר לבחון את המשתמע מהוראות החוק ומהתקנות בכל הנוגע ליכולתם של ספקים קטנים ובינוניים להתמודד במכרזי המשטרה, וכמו כן על משרד האוצר לבחון בשיתוף המשטרה את האפשרות לקדם חלופות מתאימות כדי ליישם את החלטות הממשלה בנושא זה במשטרה.

עלויות פרסום מכרזים בעיתונות הכתובה: לנוכח טענות המשטרה ולפיהן פרסום מכרזים בעיתונות הכתובה יקר ואינו יעיל לנוכח העלייה בחשיפת הציבור לפרסומים באינטרנט והפחתת החשיפה לעיתונות הכתובה, והשינוי שהחיל משרד האוצר בהוראותיו, על משרד האוצר להשלים את פעולות הבחינה בנושא זה ולקדם מהלך שיאפשר את פרסום המכרזים באתר המשטרה במרשתת, תוך חיסכון מירבי בהוצאות.

פערים בתכנון ובביצוע של תוכנית הרכש השנתית במשטרה: על המשטרה להמשיך בהשקעת מאמצים בטיוב התכנון והביצוע של תוכנית העבודה לרכש, ובין היתר לנתח ולהעריך את הפערים בין היעדים שהוגדרו בתוכנית הרכש השנתית שלה ובין היעדים שהשיגה בפועל ולתת את הדעת, בין היתר, על הצורך שבתכנון ריאלי של תוכנית העבודה השנתית של מרו"ם לנוכח יכולותיה בפועל, על מנת שהמשטרה תוכל למצות באופן המיטבי את משאביה.

הכנת המכרז ואכיפת הסכמים מול ספקים

דרישה מבצעית ומפרט היחידה הדורשת: על המשטרה להשלים את תהליך ההתמקצעות של המפרטנים ולוודא כי הוא מאפשר את קיום תהליך הרכש באופן מקצועי ובהתאם לנהלים שקבעה, ובאופן שמבטיח כי המפרטים שמוסרות יחידות המשטרה ליחידת הבקרה יהיו מלאים ומקצועיים. כמו כן עליה להבטיח כי לרשות חוליית בקרת מפרטים יעמוד הידע המקצועי הנדרש לביקורת בנושא מפרטים.

ניתוח שוק: על המשטרה להשלים את תהליך מיפוי הצרכים המקצועיים במרו"ם ולבצע את ההכשרות הנדרשות על מנת להבטיח כי לעורכי המכרזים יהיו הכלים המקצועיים להתאמת דרישות הרכש במשטרה לתנאי השוק, ובכלל זאת לגבש מתודולוגיה סדורה בנוגע לאופן הביצוע של סקר שוק.

משקולות: מאחר שמדובר בתהליכים בעלי השפעה מכרעת על התהליך המכרזי וקביעת הזוכה במכרז, יש מקום להסדרת הנושא ולנמק את ההחלטה בכל הנוגע לקביעת המשקולות ובהגדרת המשקל היחסי של כל רכיב ורכיב באמת מידה של איכות, כדי להבטיח תהליכי בקרה נאותים על החלטות אלו.

אכיפת הסכמים מול ספקי המשטרה: על המשטרה לשפר במידה ניכרת את יכולתן של יחידותיה לטפל בתחום אכיפת הסכמים על ידי ספקים ונותני שירות למשטרה. במסגרת זו יש לחזק את שיתוף פעולה בין מרו"ם לבין גורמי הפיקוד והשטח ביחידות המשטרה, לחזק את המערך המשפטי בתחום זה ולגבש מתודולוגיית אכיפה ומדיניות פיקוח ברורה ואפקטיבית.

הליכי רכש בפטור ממכרז

פטור מבצעי - ריבוי שימוש בפטור המבצעי: על אף קיומה של תקנת הפטור המבצעי בתקנות חובת המכרזים - עקרונות דיני המכרזים בדבר הבטחת שוויון הזדמנויות בין הספקים מחייבים את המשטרה להקפיד הקפדה יתרה כי השימוש בפטור המבצעי, שאינו פומבי, יתבצע רק במקרים המתאימים אשר מתקיימים בהם כל תנאי תקנה ייחודית זו, שאינם מאפשרים לקיים התקשרות תוך קיום מכרז ולחלופין אינם מאפשרים לבצע את ההתקשרות תוך שימוש בהסדר התקשרות אחר שנקבע כהסדר חריג בתקנות.

פטור תרבות והווי: על המשטרה לפעול בהתאם להוראות התכ"ם במסגרת ביצוע רכש של שירותי ארגון וביצוע ימי עיון, פעילויות הדרכה, כנסים ואירועים, וכן עליה לרכוש את השירותים הכלולים במרכז המרכזי, באמצעותו. אם תהיה המשטרה מעוניינת לבצע רכש שירותים הכלולים במכרז המרכזי, שלא באמצעותו, אלא בדרך של מכרז או פטור ממכרז, עליה לבקש אישור לכך מוועדת הפטור באוצר. כמו כן, ככלל, עליה לבצע מכרז אם היא מעוניינת לרכוש שירותי תרבות והווי שאינם ייחודיים לספק ספציפי, ואל לה להתקשר בפטור תרבות והווי במקרה זה.

> על המשטרה להבטיח כי לעורכי המכרזים יהיו הכלים המקצועיים להתאמת דרישות הרכש במשטרה לתנאי השוק, ובכלל זאת לגבש מתודולוגיה סדורה בנוגע לאופן הביצוע של סקר שוק

ייחודיות סמכותה של ועדת המכרזים לאשר פנייה לספק יחיד לצורך התקשרות בסכומים שבין 3,001 ש"ח - 50,000 ש"ח: על המשטרה לשנות את הנוהל המשטרתי באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראות התכ"ם כך שועדת המכרזים תדון בישיבותיה בבקשות לאישור פנייה לספק יחיד בסכומים של 3,001 ש"ח עד 50,000 ש"ח.

מפרט להבטחת בקרת איכות על רכש טובין ושירותים בהליכי פטור ממכרז: היעדר מפרט הכולל פעולות להבטחת איכות הטובין, בעת ביצוע רכש בפטור ממכרז במיליוני ש"ח, עלול להביא לרכש טובין ושירותים שאינם מתאימים לדרישות המבצעיות של המשטרה, ובכך לבזבוז כספי ציבור. על כן, מן הראוי כי המשטרה תקבע הנחיות ולפיהן גם הליכי רכש בפטור יתבססו על מפרט סדור, כאמור.

הסכם, ביטוח וערבות לביצוע ברכש בפטור: על המשטרה להקפיד לפעול בהתאם להוראות התכ"ם בעת ביצוע התקשרות בפטור ממכרז. מסלול הרכש שבו בחרה המשטרה אינו רלוונטי לעניין צמצום חשיפתה לסיכונים שונים ולהגנה על האינטרסים של המדינה. בעת התקשרות בפטור ממכרז שעלותה מעל 50,000 ש"ח עליה לדרוש ערבות ביצוע, אלא אם כן ועדת המכרזים החליטה אחרת, במקרים חריגים ומנימוקים שיירשמו. כמו כן, בהתאם לכללי מינהל תקין, וברוח הוראת התכ"ם לעניין ביצוע מכרז - ראוי שהמשטרה תקבע קווים מנחים בסוגיה באילו התקשרויות בפטור ממכרז נדרש לערוך חוזה ספציפי. הדבר נדרש אף מטעמי שקיפות, שהיא כה חיונית בייחוד בשעה שההתקשרות מבוצעת בפטור ממכרז.

> מסלול הרכש שבו בחרה המשטרה אינו רלוונטי לעניין צמצום חשיפתה לסיכונים שונים ולהגנה על האינטרסים של המדינה

התקשרות בפטור ממכרז בדרך של בקשה להצעת מחיר

על המשטרה לנקוט בין היתר פעולות לשיפור הכשרת התקציבנים, הסמכתם והדרכתם, ולטיוב הליכי הבקרה של החשבות ומרו"ם על התקציבנים. על המשטרה לוודא בעת אישור התקשרות בדרך של בל"ם כי הצעות הרכש הן בנות השוואה, לצורך בחירת ההצעה הזוכה; כי אישור התקשרות בדרך של בל"ם יותנה בכך שהצעות המחיר יתקבלו בעקבות פנייה ספציפית ועדכנית; לבצע בקרה הדוקה על מנת לוודא כי הליך הבל"ם יבוצע כדין, וכי הצעות המחיר לא מתקבלות מאותו הגורם או אותו הספק. כמו כן, עליה לגבש מתווה בקרה משולב על הזמנות רכש בדרך של בל"ם, על מנת להבטיח כי הזמנות רכש אינן מפוצלות.

הטיפול בחשש לניגודי עניינים בפעילות הרכש של המשטרה

ניגוד עניינים בין בעל תפקיד בכיר לבין יועץ חיצוני: על המשטרה לבחון את הליקויים שהועלו בנוגע להעסקתם של ראש את"ק ויועץ א', לצורך הסקת מסקנות והפקת לקחים.

זיקה בין בעלי תפקידים בכירים בתחום הרכש

התנהלות מערכתית בנושא מסירת שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים: על אגף משאבי אנוש לרענן את הידע המקצועי של קציני אמ"ש במשטרה בדבר חובתם למסור לשוטרים שאלון לאיתור ניגוד עניינים לפני שייכנסו לתפקידם, במקרים המתאימים, וכן את חובת מפקדי היחידות לוודא כי לפני כניסתם של שוטרים לתפקידם יתקיים לגביהם תהליך לאיתור חשש לניגוד עניינים. כמו כן, על אגף משאבי אנוש בשיתוף מחלקת משמעת להורות לכלל יחידות המשטרה למסור שאלוני ניגוד עניינים לשוטרים שטרם מילאו אותם במועד הנדרש לפי נוהל אמ"ש, ואם הועלה כי יש זיקות שטעונות בחינה, יועבר הטיפול בהן למחלקת המשמעת.

משמעויות הזיקה בין בעלי תפקידים בכירים, בראי המבנה הארגוני: על המשטרה לבחון את הטיפול המערכתי בנושא הזיקה בין בעלי התפקידים הבכירים. כמו כן, על מחלקת המשמעת לבחון את הזיקה ביניהם, לנוכח התפקידים שהם ממלאים, ואת הקשרים התפקודיים והמקצועיים ביניהם. כמו כן, מוצע לבחון אם עבודתו של רמ"ד טכנולוגי מול ראש אטו"ב, מפקדה של רעייתו, בנושאים אחרים שאינם תחת אחריותה של רח"ט פיתוח עלולה לגרום להיקלעותו של רמ"ד טכנולוגי למצב של חשש לניגוד עניינים.

הסדרת ניגוד עניינים בהליכי רכש

על המשטרה לפעול בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי, שאחד מהם הוא האיסור בדבר ניגוד עניינים. אומנם אין הוראת תכ"ם ספציפית המנחה כיצד לפעול למניעת ניגוד עניינים בעת התקשרויות בפטור ממכרז או באמצעות בל"ם, ובכל זאת ראוי כי המשטרה תפעיל שיקול דעת, בהתאם לאמות מידה שתקבע לעצמה, בעניין המקרים שבהם עליה לנקוט יוזמה ולדרוש גילוי מידע בנושא זיקות המעוררות חשש לניגוד עניינים בהתקשרויות, על מנת להבטיח הגנה על האינטרסים שביסוד האיסור על ניגוד עניינים. מן הראוי כי המשטרה תקבע אמות מידה שעל פיהן תגיש ביוזמתה לספק המתקשר עימה בקשה קונקרטית, מכוונת או אקראית, למלא הצהרה בדבר זיקות.

רכש מערכת טכנולוגית מתקדמת

במסגרת הליכי התקשרויות של המשטרה בנושאים שבהם יש להגן על דרכי פעולה ושיטות עבודה, נדרשת המשטרה לפעול ככל הניתן בדרך שוויונית כלפי ספקים שונים ולא לתת העדפה לספק מסוים בבחינת מוצריו או שירותיו, על מנת לוודא כי יישמר עקרון השוויון ועל מנת להבטיח כי יוקנו למשטרה מרב היתרונות.

על המשטרה להיוועץ בוועדת הפטור באוצר, בחשב הכללי, בגורמי מינהל הרכש שבמשרד האוצר ובמשרד לבט"פ, וכן עליה לשתפם בתהליכי העבודה בנושא.

לפני גיבוש החלטה שמימושה עלול להביא לוויתור על הקניין הרוחני של המדינה, על המשטרה מוטלת אחריות ציבורית ואף חובה להיוועץ בחשב הכללי וכן לבצע אומדן של שווי הקניין הרוחני שבידיה.

לפני גיבוש החלטה שמימושה עלול להביא לוויתור על הקניין הרוחני של המדינה, על המשטרה מוטלת אחריות ציבורית ואף חובה להיוועץ בחשב הכללי וכן לבצע אומדן של שווי הקניין הרוחני שבידיה

סיכום

הרכש השנתי של המשטרה נאמד בכ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה. מכלול פעולות הרכש משפיע במידה ניכרת על בניין הכוח של המשטרה ועל הפעלתו וכן על יכולתה להשיג את מטרותיה בתחום אכיפת החוק ומתן השירות לאזרח. נוסף על כך, האינטרס הציבורי מחייב שהליכי הרכש ברשות ציבורית יתנהלו באופן הוגן, שוויוני ושקוף ובאמצעות פרקטיקות מקצועיות העולות בקנה אחד עם הוראות הדין ומביאות לתוצאות עסקיות וליעילות כלכלית.

דוח זה מעלה שורה של ליקויים יסודיים וכשלים חמורים בהליכי התכנון של הרכש, ביצוע רכש והבקרה של המשטרה על ביצועו. תהליך תקצוב הרכש של המשטרה על ידי משרד האוצר והמשרד לבט"פ לשנת העבודה 2018 בוצע ללא השקיפות הנדרשת כלפי המשטרה וללא היוועצות עימה, תוך פגיעה ניכרת ביכולתה לממש את הרכש המתוכנן ולעמוד ביעדיה, שאותם אישר השר לבט"פ. אשר לביצוע הרכש במשטרה - פעולות רכש בוצעו תוך הפרה של הוראות הדין; נמצאו פערים בביצוע של תוכנית הרכש המשטרתית ופיגור בפרסום מכרזים, ליקויים מקצועיים בהבניית מפרטי המכרזים, בהתאמת דרישות הרכש לתנאי השוק ובאכיפת הליכי רכש. כמו כן הועלו ליקויים ביישום הליכי הבקרה על הליכי רכש שאושרו.

בהתקשרויות בפטור ממכרז נמצא דפוס פעולה של הימנעות מסיווג התקשרויות על פי מהותן, תוך עקיפה של חובת פרסום ההחלטה ושל הליכי בקרה ואישור של החשב הכללי שנקבעו בדין; ברבים מהליכי רכש בפטור ממכרז נמנעה המשטרה מכתיבת מפרט לצורך ביצוע הליכי הבטחת איכות, מדרישת ביטוח וערבות ביצוע, וכן מעריכת חוזה ייחודי להתקשרות הספציפית, ובכך הותירה את המדינה חשופה לסיכונים; בבדיקה של

ההתקשרויות לביצוע הליכי רכש באמצעות בקשת הצעת מחיר נמצא כי במרבית ההתקשרויות האמורות היו ליקויים משמעותיים עד כדי חריגה של ממש מהוראות הדין, ובמקרים מסוימים אף עלה חשש למעשה פלילי. המקרים בהם עלה חשש למעשה פלילי, הובאו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לנתיב הקבוע בחוק מבקר המדינה, והוא הורה להעבירם לחקירת המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים. כמו כן נמצאו ליקויים בהליכי בחינה של חשש לניגודי עניינים, ובביצוע פעולות בלא שהוסדר הטיפול הנדרש בכמה זיקות שעניינן מובא בדוח זה. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשטרה על האופן שבו נוהלו חלק מתהליכי הרכש שפורטו בדוח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי נכון למועד סיום עריכת הביקורת הודיע משרד האוצר כי הוא יפעל בשילוב ידיים עם חשבות המשטרה, מרו"ם והלשכה המשפטית במשטרה לצורך יישום המלצות הדו"ח. בהתאם לאמור, נקבעה פגישה בין גורמי החשב הכללי לבין הגורמים הרלוונטיים במשטרת ישראל, במטרה לגבש תכנית עבודה לתיקון הליקויים אשר הוצגו בדו"ח. מוצע כי משרד האוצר והמשטרה יקבעו מראש לוחות זמנים לכל מהלך התיקון המתוכנן.

בשנים האחרונות ביצעה המשטרה פעולות משמעותיות לטיוב תהליכי הרכש. עם זאת, חומרת הממצאים שהועלו בדוח זה מחייבים את המפכ"ל, את ראש את"ל, את חשב המשטרה, את היועצת המשפטית למשטרה ואת ראש מרו"ם, וכן את המשרד לבט"פ ואת משרד האוצר, לעשות בדק בית של מערך הרכש במשטרה, לבחון ביסודיות את הליקויים וההמלצות שהועלו ולגבש מתווה סדור לתיקונם. כל זאת כדי שתהליכי הרכש יבוצעו על פי דין, ביעילות ובאפקטיביות, הן בהיבטי בניין הכוח של מערך הרכש והן בהפעלתו. על המתווה לכלול גם פעולות שיבטיחו שיפור ניכר בהכשרה ובמקצועיות של אנשי הרכש והחשבות ויצירת מנגנוני אכיפה ובקרה אפקטיביים על כלל הגורמים המעורבים בתהליכי הרכש. הדבר יאפשר לחולל שינוי במערך הרכש במשטרה, להגביר את יכולתה לנצל את תקציבה השנתי ולחזק את אמון הציבור בה.

מבוא

ביצוע רכש של טובין או שירותים (להלן - רכש ציבורי או רכש) הוא נדבך מרכזי בפעילות הממשלתית, והוא נועד לאפשר למשרדי הממשלה למלא את תפקידם, ליישם את תוכניות העבודה ולהשיג את היעדים שהגדיר כל משרד בתחומו. למערך רכש יעיל שמנוהל כהלכה יש תפקיד משמעותי במניעת בזבוז של כספי ציבור[2].

מינואר 2016 עד מאי 2018 רכשה המשטרה טובין ושירותים בסך של כ-6.4 מיליארד ש"ח[3]. רוב הרכש (בסך כ-4.5 מיליארד ש"ח) התבצע באמצעות מכרזים פומביים של המשטרה ושל מינהל הרכש והרכב במשרד האוצר. כמו כן התבצע רכש באמצעות הליכי פטור (בסך כ-696 מיליון ש"ח), באמצעות בקשות לקבלת הצעות מחיר (בסך של כ-105 מיליון ש"ח) ובאמצעות הליכי רכש נוספים.

התקשרויות עם ספקים לביצוע רכש ציבורי מתבצעות בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות), החלות על כל משרדי הממשלה למעט מערכת הביטחון[4]. דרך המלך לביצוע התקשרות של משרדים ממשלתיים בסכום הגדול מ-50,000 ש"ח, בין במסגרת עסקה בטובין או במקרקעין, בין במסגרת התקשרות לביצוע עבודה ובין במסגרת רכישת שירותים, היא באמצעות מכרז פומבי "הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". ואכן, עקרון התחרות בתנאים של שוויון הוא עקרון יסוד בדיני מכרזים, ולו מעמד בכורה לנוכח מעמדו כ"נשמת אפו של המכרז הציבורי"[5]. שאר ההתקשרויות העיקריות של רכש ציבורי מתבצעות באמצעות פטור ממכרז ובאמצעות בקשה לקבלת הצעות מחיר (תיחור).

בכל משרד ממשלתי פועלת ועדת מכרזים, והיא מקבלת עבור המשרד החלטות הנוגעות להליכי רכש ציבורי בסך של יותר מ-50,000 ש"ח באמצעות מכרז ציבורי או באמצעות פטור ממכרז[6].

אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא המופקד על התקשרויות משרדי הממשלה והקובע את תקנון הכספים והמשק של מדינת ישראל, ובכלל זה

2 הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, **דוח "ועדת המשילות"** (2013), עמ' 33.

3 סכום זה כולל את החשבוניות ואת היתרה התקציבית שהמשטרה טרם מימשה, לפי דוח הזמנות של מרו"ם בשנים 2016 - 2018.

4 לגבי מערכת הביטחון הותקנו תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993.

5 לדוגמה: עע"מ 4818/17 **טל אופיר גינון ופיתוח בע"מ נ' עיריית כרמיאל** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.18); עע"מ 4607/16 **Alstom Transport SA נ' נת"ע נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.4.17); בג"ץ 6283/94 **מנורה איזי אהרון בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון**, פ"ד נא(1) 21 (1995).

6 בכל משרד ממשלתי פועלת ועדת פטור משרדית - ועדה מיוחדת שתפקידה לדון בבקשות לפטור ממכרז ולקבל החלטות בעניינן; ועדות הפטור נדרשת לדווח לחשב הכללי במשרד האוצר על החלטותיהן באמצעות מערכת מנו"ף - מערכת ניהול ופרסום מכרזים ופטור ממכרז.

הוראות הכוללות הנחיות אופרטיביות ומקצועיות לביצוע התקשרויות משרדי הממשלה (להלן - הוראות תכ"ם), והליכי הרכש הציבורי כפופים להוראות אלה[7].

ח"כ מר גלעד ארדן מכהן בתפקיד השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) ממאי 2015 ורב ניצב רוני אלשיך כיהן בתפקיד המפכ"ל עד נובמבר 2018. לפי הוראות תכ"ם בנושא היערכות ותכנון של רכש שנתי, נדרש כי תוכנית הרכש השנתית של המשטרה תיקבע בהתאם לתוכנית העבודה השנתית שלה. תוכנית העבודה השנתית של המשטרה נקבעת על ידי המפקח הכללי של המשטרה, רב ניצב רוני אלשיך[8] בהתאם למדיניות השר לביטחון הפנים וליעדים שקבע[9]. בשנים 2017 ו-2018 תקציב המשטרה לצורך ביצוע רכש הסתכם בכ-2.9 מיליארד ש"ח לשנה, והנושאים העיקריים שנכללו בהצעת התקציב של המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) שהובאה לאישור במסגרת תקציב המדינה היו צורכי המשטרה לתפעולה השוטף בנושאים כמו: דלק, מזון, ניקיון וגינון לצד תוכניות התעצמות נוספות[10].

המשטרה מבצעת את הליכי הרכש שלה באופן עצמאי ונפרד מהמשרד לביטחון הפנים, זאת באמצעות מחלקת רכישות ומכירות במשטרה (להלן - מרו"ם), שמבצעת בין היתר רכש של טובין[11] ושירותים[12] בארץ ובחו"ל, ופועלת במסגרת האגף לתמיכה לוגיסטית במשטרה (להלן - את"ל). מחלקת המשאבים באגף התכנון והארגון במשטרה (להלן - אג"ת) היא הגורם המתקצב את כלל יחידות המשטרה הנדרשות לרכש. לצד מרו"ם ובממשק עימה פועלות באגף לתמיכה לוגיסטית המחלקה הלוגיסטית (להלן - מח"ל), המשמשת גורם מקצועי מתכלל בתחום הלוגיסטי במשטרה ומבצעת ביקורת ובקרה בתחומי רכש של מזון, ציוד, טקסטיל ואמצעי לחימה, וכן מחלקת תכנון ומטה, המופקדת בין היתר על ההיבט הכלכלי של תהליכי התכנון של המערך הלוגיסטי במשטרה. לשכת הייעוץ המשפטי במשטרה, חשבות המשטרה (להלן - החשבות), המשרד לבט"פ, ואגף התקציבים, החשב הכללי ומינהל הרכש

7 מכוח הוראת סעיף 6 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

8 המפקח הכללי של המשטרה, רב ניצב רוני אלשיך, כיהן בתפקידו בין נובמבר 2015 לנובמבר 2018, ומדצמבר 2018, כיהן ניצב מוטי כהן כממלא מקום.

9 המשרד לבט"פ, אגף למדיניות ותכנון אסטרטגי, **מבט"פ - שנתון המשרד לביטחון פנים לשנת 2017** (פורסם בשנת 2017), עמ' 28; www.mops.gov.il.

10 בהצעת התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018 של המשרד לבט"פ מפורטות מטרותיהן של התוכניות: הגברת הביטחון האישי בחברה הערבית ובעיר ירושלים תוך פריסה ותגבור של כוחות המשטרה ושיפור יכולותיה בהיבטים המבצעיים, הטכנולוגיים והמודיעיניים, הקמת מערך מאו"ר המשמש מערך משטרתי-אזרחי לטובת מאבק באלימות ובפשיעה במרחב המקוון, הקמת שיטור רגלי במרכזי ערים, הצטיידות שוטרים במצלמות גוף, חיזוק אגף התנועה, הרחבת תוכנית השיטור העירוני, קידום פרויקטים בתחום המחשוב, הקמה ושיפוץ של מבני משטרה ועוד. ראו הצעת תקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018 ודברי הסבר של המשרד לביטחון הפנים (אוקטובר 2016).

11 "טובין" מוגדר בהוראות תכ"ם כנכס שהמשטרה השתמשה בו לצורך מילוי תפקידיה על פי חוק.

12 "שירותים" כוללים בין היתר הסכמים לביצוע עבודות עבור המשטרה, תחזוקת מבנים ומכשירים, ביצוע שינויים ושיפוצים, שירותי ניקיון, מזון, שירותי היסעים, עבודות בתחום התכנון, העיצוב, ההנדסה, האדריכלות, שירותי ייעוץ, מחקר, אבטחה ושמירה.

במשרד האוצר מעורבים בהליכי הרכש של המשטרה, כל אחד בהתאם לתפקידו.

בפקודה ארגונית של המשטרה נקבע כי על מערכי המשטרה העוסקים ברכש לוודא כי הרכש מתבצע באופן המיטבי תוך ניצול מושכל של תקציב המשטרה, בייחוד לנוכח היקפי הרכש הגדולים ומורכבותם הרבה[13]. גם ביעדי ראש האגף לתמיכה לוגיסטית במשטרה לשנת 2018 נקבע כי אחת ממטרות-העל של המשטרה היא הגברת האפקטיביות של הליכי הרכש שלה, שיפור הליכים אלה וייעולם מהבחינה הארגונית.

> אחת ממטרות-העל של המשטרה היא הגברת האפקטיביות של הליכי הרכש שלה, שיפור הליכים אלה וייעולם מהבחינה הארגונית

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בעבודת המשטרה בתחום הרכש. בין היתר נבדקו פעולות המשטרה לייעל את ניהול הרכש המשטרתי, תהליכי התקצוב והתכנון של הרכש, האכיפה והבקרה על הליכי הרכש, רכש שבוצע בפטור ממכרז, ניגודי עניינים בהליכי רכש ורכש באמצעות בקשות לקבלת הצעות מחיר. הבדיקה בוצעה במשרד לבט"פ ובמשטרה באגפים ובמחוזות אלה: האגף לתמיכה לוגיסטית, אגף תכנון וארגון, מינהל הטכנולוגיות במשטרה (להלן - מנ"ט)[14], חשבות המשטרה, אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם), אגף שיטור, אבטחה וקהילה (להלן - אגף השיטור), אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש), אגף התנועה, חטיבת אוכלוסייה, תקשורת וקהילה (להלן - את"ק), משמר הגבול, מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י) ומחוז מרכז. בירורי השלמה נעשו בלשכת סגן המפקח הכללי במשטרה, בלשכת הייעוץ המשפטי של המשטרה ובמשרד האוצר.

13 למשל: פעילות עסקית בשיתוף תעשיות ביטחוניות, חברות תקשורת וטכנולוגיה ומיזמים באקדמיה.

14 בתום תקופת הביקורת מינהל הטכנולוגיות במשטרה הוסב לאגף התקשוב והטכנולוגיה.

תהליך הרכש במשטרה - רקע כללי

תהליך הרכש במשטרה עוגן בנהלים שקובעים הוראות לעניין סיווג ההתקשרויות וביצוען. על פי הנהלים, תהליך הרכש כולל כמה שלבים מרכזיים, החל באישור התקציבי שניתן לבקשות הרכש של המשטרה, המשך בגיבוש תוכנית הרכש השנתית על ידי פיקוד המשטרה, וכלה בייזום ובביצוע של הרכש על ידי יחידות המשטרה. להלן הפרטים:

תהליך תקצוב ותכנון הרכש

אישור תקציבי: לאחר קביעת מסגרת תקציב המשטרה בין משרד האוצר לבין המשרד לבט"פ, מעביר המשרד לבט"פ למשטרה מתווה תקציבי שכולל, בין היתר, תקציבי שכר ופנסיה ותקציבים עבור רכש. אג"ת פועל להעברת מסגרות התקציב שאושרו לטובת רכש ליחידות המשטרה.

תוכנית רכש שנתית: בשנים 2017 ו-2018 תכננה המשטרה את פעולות הרכש שלה בהתאם לתוכנית העבודה השנתית שלה - תוכנית ה"מגדלור"[15].

ועדת הרכש: על פי הוראת תכ"ם "מבוא לתהליך הרכש", תהליך הרכש מחייב היערכות ותכנון מוקדמים במסגרת תוכנית העבודה של משרד ממשלתי. לצורך כך הוקמה באג"ת שבמשטרה בינואר 2017 ועדת רכש אשר מבנה ומתכללת את תוכנית הרכש השנתית. לפי מסמכי המשטרה, ועדת הרכש נועדה להדק את הקשר בין אג"ת, אשר מתכנן ומקצה את תקציב המשטרה לטובת רכש, לבין מרו"ם, אשר מבצע את הרכש ואמון על מימושו בפועל; וכך להגביר את המעורבות של אג"ת בתהליך הרכש כדי להבטיח תהליך רכש יעיל ללא חריגות. מטרותיה של ועדת הרכש הן, בין היתר: להחליט אם לאשר תוכנית רכש שנתית במסגרות תקציביות מוגדרות, לבצע אינטגרציה בין תוכניות עבודה ארגוניות לבין תוכניות הרכש הארגוניות של המשטרה, לבחון הסכמי שירותים וטובין שפג תוקפם ולבצע התאמות בתוכנית הרכש השנתית כדי לנצל באופן מיטבי את משאבי המשטרה.

ועדת הרכש מתכנסת כמה פעמים בשנה: בדצמבר, לקראת סיום שנת העבודה, הוועדה דנה בתוכנית הרכש השנתית של המשטרה לשנה הבאה וקובעת אם לאשרה; ובחודשים מרץ, יוני וספטמבר עוקבת הוועדה אחר התקדמות הליכי הרכש השנתיים ובוחנת אם יש צורך בשינוי תוכנית הרכש. הוועדה רשאית להתכנס מפעם לפעם שלא במסגרת המועדים הקבועים ונוסף עליהם.

ריכוז צרכים ואישורם: לאחר אישור תוכנית "המגדלור" התבצע תהליך פנים-משטרתי שנפרס על פני כמה חודשים ונועד לרכז את צורכי הרכש המתוכנן

15 המשרד לבט"פ, אגף למדיניות ותכנון אסטרטגי, **מבט"פ - שנתון המשרד לביטחון פנים לשנת 2017**, עמ' 14; www.mops.gov.il.

מכלל אגפי המשטרה ומחוזותיה (להלן - יחידות המשטרה או היחידות הדורשות). ועדת הרכש בחנה אם לאשר צרכים אלו ובאיזה היקף.

ייזום רכש וביצועו

דרישה מבצעית: כאשר יחידות במשטרה מעוניינות לבצע רכש של טובין או שירותים מסוימים עליהן לגבש דרישה מבצעית (להלן - דמ"ץ) שמחייבת קבלת אישור של פיקוד היחידה ובמקרה הצורך גם את אישור ועדת הרכש באג"ת.

סוגי התקשרויות: לאחר אישור הדמ"ץ כותבים אנשי הרכש ביחידות המשטרה מפרט של הטובין או השירותים הנדרשים. המפרט מועבר לחוליית בקרת מפרטים במרו"ם לצורך בקרה ואישור ובהתאם לכך מרו"ם יוזמת התקשרויות לפי סוג הרכש. הוראת תכ"ם בנושא התקשרויות ורכישות מבחינה בין דרכי ההתקשרות, כדלהלן: (א) מכרז פומבי; (ב) מכרז סגור; (ג) פטור ממכרז, שלא באמצעות הצעות מחיר; (ד) פטור ממכרז לצורך התקשרות עם בעל מקצוע מומחה; (ה) פטור ממכרז באמצעות הצעות מחיר. כל סוגי ההתקשרות מבוצעים בשיתוף מרו"ם, למעט סוג התקשרויות בפטור ממכרז באמצעות הצעות מחיר (תיחור) המבוצעות ביחידות המשטרה.

ועדת המכרזים: לפי הוראות תכ"ם בנושא ועדת המכרזים ונוהל את"ל בנושא יצירת אמצעי התקשרות לרכש, ועדת המכרזים היא שמקבלת את ההחלטות בדבר הדרכים וההליכים לביצוע ההתקשרות לצורכי הרכש. זאת בתוקף סמכותה של הוועדה לסווג את דרכי ההתקשרויות של המשטרה ולקבוע אם לאשרן, להחליט אם לאשר מכרזים לפרסום (לאחר אישור יועץ משפטי), לבצע עדכונים למכרזים, לקבוע זוכה במכרזים וכמו כן לקבוע אם לאשר ביצוע התקשרויות שלא באמצעות מכרז פומבי רגיל (למשל מכרז סגור). לאחר שהוכרז זוכה במכרז ונחתם הסכם בין הספק לבין המשטרה, אנשי הרכש ביחידות המשטרה מבצעים רכישות בהתאם לתנאי המכרז, זאת באמצעות מערכת מידע ממוחשבת (להלן - מערכת סאפ).

ביצוע ההזמנה, קבלת הטובין וביצוע התשלום

לאחר בחירת ספק מתבצעת התקשרות באמצעות הזמנה שמופקת ממערכת הסאפ בהתאם לסוג ההתקשרות ולתנאיה, נקלט ציוד או ניתן שירות ביחידות המשטרה ומתבצע תשלום כנגד חשבוניות. לפי נוהלי המשטרה, בשלב קבלת הטובין או השירות עליהן לבצע בקרת איכות על טיב הטובין או השירות שנרכשו, לפקח על ביצוע ההסכמים ולבצע מעקב ובקרה על אופן הוצאת חשבוניות ועל ביצוע התשלום על ידי אנשי הרכש במשטרה. על תהליכי הרכש האלו אחראים כמה גורמים בחשבות המשטרה, ביחידות המשטרה ובמרו"ם.

היבטים בתהליך התכנון והאישור של תקציב למשטרת ישראל על ידי משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים

על רשות מינהלית לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית מוצקה, ולפיכך לפני קבלת החלטתה[16] עליה לאסוף ולסכם נתונים רלוונטיים, ובכלל זאת לשקול חוות דעת מנוגדות לעמדתה, לבדוק את המשתמע מהנתונים, ובאופן זה להבטיח שבתהליך קבלת ההחלטה של הרשות יובאו בחשבון כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין[17].

אחת הדרכים המקובלות לקבלת עמדה מקצועית ברשות ציבורית היא ההתייעצות. הפסיקה מותחת ביקורת על רשויות ציבוריות הנמנעות מקיום התייעצות יזומה עם גורמים רלוונטיים לסוגיה שנבחנת, גם בהיעדר חובה סטטוטורית לקיים הליך זה[18]. זאת מאחר שהתייעצות מוקדמת היא אמצעי חשוב לגיבוש החלטה מינהלית ראויה הנסמכת על תשתית עובדתית בדוקה הכוללת את כל הנתונים הרלוונטיים[19], ובידה לסייע לרשות להעריך נכונה את התוצאות הצפויות של החלטתה, ולהבין לעומק את נושא ההחלטה המיועדת[20]. זהו אינטרס שנועד "לקיים סיעור מוחות, לקיים הפרייה הדדית... לבחון כיווני מחשבה חילופיים" ובסופו של דבר ההליך מגביר את השקיפות בפעולות הרשות[21].

תוכנית העבודה השנתית של המשטרה מתממשת, בין היתר, באמצעות תוכנית הרכש השנתית שלה, אשר מתבססת על מקורות תקציביים שמוקצים לה במסגרת חוקי התקציב השנתיים. חוק התקציב השנתי מוגש בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה, שלפיו תקציב המדינה ייקבע בחוק ויכלול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה.

השר לבט"פ אחראי לתקציב משרדו וכן לתקציב המשטרה, המשמשת כזרוע של המשרד לבט"פ. כמו כן נדרש השר לבט"פ לאשר את תוכנית העבודה השנתית של המשטרה בהתבסס על תקציב המשטרה.

16 בג"ץ 7738/04 **פלונית נ' שר הרווחה** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.1.07); בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728 (1999).

17 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב **ההליך המינהלי** עמ' 1126-1127 (הוצאת נבו, 2011); בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, 48-49 (1983); בג"ץ 2013/91 **עיריית רמלה נ' שר הפנים**, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991).

18 דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** (2010), כרך א', עמ' 308.

19 בג"ץ 8850/02 **פסטינגר נ' שר המשפטים**, פ"ד נח(2) 696, 706 (2004); בג"ץ 1869/95 **חברה להובלת דלק בע"מ נ' שר התחבורה**, פ"ד מט(5) 559, 567 (1996).

20 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (2011), כרך ב', "ההליך המינהלי", עמ' 1197 - 1198.

21 אליעד שרגא ורועי שחר, **המשפט המינהלי עילות ההתערבות** (2008), כרך III, עמ' 165-147.

תוכנית העבודה השנתית של המשטרה לשנים 2017 ו-2018 (*ששמה, כאמור,* תוכנית "המגדלור") הוצגה לשר לבט"פ מר גלעד ארדן וקיבלה את אישורו בתחילת שנת 2017. תוכנית זו התבססה על תקציב המדינה שאושר כתקציב דו-שנתי לשנים 2017 ו-2018[22]. על בסיס תקציב זה נחתם באוגוסט 2016 סיכום תקציבי בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין המשרד לבט"פ, ובספטמבר 2016 העביר אגף תכנון, תקצוב ובקרה במשרד לבט"פ אל המשטרה מסמך מסגרת בנושא תקציב משטרת ישראל לשנים 2017 ו-2018.

תוכניות העבודה של המשטרה לשנים 2017 ו-2018 כללו כמה וכמה פרויקטים בתחומים של בינוי, פריסת תשתיות, הקמת מערכים טכנולוגיים, חיזוק אגף התנועה ובתחומים נוספים, אשר ממומנים מהתקציב האמור, ואשר השר ומשרדו אישרו את ביצועם בהיותן תוכניות ש"תומכות במימוש מדיניות השר".

במהלך שנת 2017 החלה המשטרה במימוש ובביצוע המשימות על פי תוכנית "המגדלור", ובינואר 2018 התקיים דיון במשרד לבט"פ בראשות ראש חטיבת תכנון וארגון במשרד לבט"פ בהשתתפות פיקוד המשטרה, לקראת המשך מימוש תוכנית זו בשנת 2018. בדיון צוין כי התוכנית **"אושרה על ידי השר"** (ההדגשה במקור) וביצועה מבוקר באופן שוטף על ידי המשרד לבט"פ. בסיכום הדיון נקבע כי יש לפעול לשימור תוכנית "המגדלור" ולשכלול מימושה, לקראת המשך ביצוע בשנת 2018.

בינואר 2018 אושרה הצעת תקציב המדינה לשנת 2019, והיא פורסמה בפברואר 2018. במרץ 2018 נחתם סיכום תקציבי לשנת 2019 בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין המשרד לבט"פ. בעקבות חתימת הסיכום התקציבי, באפריל 2018 המשרד לבט"פ שלח למשטרה מסמך שמפרט את מתווה התקציב שהוא מקצה לה לשנים 2018 ו-2019, שכולל את כלל הנושאים ונתוני התקציב, למשל בהיבטי כוח אדם, תוכניות משטרתיות לחיזוק מערכים משטרתיים, מבצעיים וטכנולוגיים, היבטי שכר ועוד.

> המתווה התקציבי כלל הסטת תקציבים מפרויקטים בלי שהמשטרה הייתה מעורבת בקביעתו

מהביקורת עולה כי המתווה התקציבי שהועבר מהמשרד לבט"פ אל המשטרה כלל הסטת תקציבים מפרויקטים שאושרו לביצוע בשנת 2018 ומימושם היה בעיצומו, לטובת פרויקטים חדשים, וזאת מבלי שהמשטרה הייתה צד לו וללא מעורבותה בקביעתו, כך שלא ניתנה לה האפשרות לשקף את המשמעויות וההשפעות של מתווה תקציבי זה על הפרויקטים שאושרו לה והחל מימושם.

לטענת המשטרה ומבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי משמעות המתווה התקציבי היא כי בשנת 2018 יוסטו תקציבים של המשטרה בסך כ-434 מיליון ש"ח מפרויקטים שאישרו השר לבט"פ ומשרדו, במסגרת התוכנית "מגדלור", לטובת פרויקטים חדשים במשטרה, שהמשטרה כלל לא עודכנה לגביהם מראש או נתנה להם עדיפות נמוכה. המשטרה טענה כי הסטת התקציבים הותירה אותה ב"חשיפה משאבית חסרת תקדים", באופן **"השומט את הקרקע**

22 משרד האוצר, **הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018**.

מתחת לתוכנית העבודה" (ההדגשה במקור) שלה, ומדובר בזניחה חד-צדדית של תקציב שהבטיח המשרד לבט"פ למימון פרויקטים שסוכמו מראש. לדברי המשטרה, בכך פעל המשרד לבט"פ באופן שיש בו משום **"הפרת מחויבות משאבים חתומה בין המשרד לבין המשטרה כפי שהתבטאה בסיכום התקציבי לשנים 2017 ו-2018 וזאת ללא זכות תגובה ו/או שיח טרם הפצת הסיכום. מדובר באירוע תקדימי..."**.

נמצא כי לנוכח הסטת התקציבים שמשמעה צמצום משמעותי בתקציבים הזמינים לקידום הפרויקטים של תוכנית "המגדלור" לשנת 2018, כשבועיים לאחר קבלת מסמך המתווה התקציבי של המשטרה חסמה חשבות המשטרה סעיפים תקציביים רבים, והדבר חייב ביטול ועצירה של חלק ניכר מהפרויקטים שאושרו לביצוע במסגרת התוכנית "מגדלור" לשנת 2018. מדובר, בין היתר, בפרויקטים של בינוי תחנות משטרה, בעיקר בחברה הערבית ובפריפריה, בביטול פרויקטים טכנולוגיים-מבצעיים ובביטול רכש ניידות לאגף התנועה, כפי שיפורט בהמשך.

לאחר שקיבלה המשטרה את המתווה התקציבי, פנה ראש אג"ת למנכ"ל המשרד לבט"פ וציין כי אופן התנהלותו של המשרד לבט"פ הוא בבחינת פגיעה אנושה ביכולת התכנון של המשטרה, וכמו כן הוא פוגע באמון מול המשרד לבט"פ, ופוגע פגיעה ניכרת בתהליכי בניין הכוח בשל "שינוי סיכום תקציבי לאחר יותר ממחצית הדרך למימושו". בעקבות פניית המשטרה למנכ"ל המשרד לבט"פ, ב-29.4.18 התקיים לראשונה דיון בנושא המתווה התקציבי במשרד לבט"פ בראשות השר לבט"פ, מר גלעד ארדן. באותו דיון ציין סמנכ"ל בכיר באת"ב כי "אכן בוצעו התאמות והפחתות בתקציבים עליהם סוכם בעבר. ואולם, היקף הפגיעה בתוכניות נמוך מניתוח הנתונים המוצג על ידי אג"ת".

המשטרה פירטה בדיון את השפעותיה הצפויות של הסטת התקציבים על ביצוע התוכנית "מגדלור" לשנת 2018, שאותן היה על השר לבט"פ ומשרדו להביא בחשבון ולשקול מראש לפני שקיבלו החלטה בעניין תקציב המשטרה. בדיון זה טענה המשטרה כי "במצב הנוכחי קיימים פרויקטים רבים אשר המשטרה התחייבה בפני ספקים בהתאם לאבני הדרך שנקבעו ועתה המשטרה חשופה לתביעות מספקים ופרויקטים יעצרו באמצע ללא יכולת לסיימם", וכי "במצב הנוכחי אנו נשארים עם הרבה התחלות שאין יכולת לסיים".

המשטרה ציינה כי הסטת התקציבים גרמה בין היתר לפגיעה ממשית בתוכנית לחיזוק המגזר הערבי וירושלים[23], תוכנית שכללה בין היתר הקמת תחנות משטרה ביישובי החברה הערבית, ונועדה לשפר את אופן ההתמודדות עם הפשיעה ביישובים אלה. לטענת המשטרה מהלך זה יפגע באמון הציבור הערבי במשטרה. המפכ"ל בדיון בכנסת בוועדה לביקורת המדינה באוקטובר 2018, בהתייחסו לדוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בנושא התמודדות המשטרה

23 החלטת ממשלה מס' 1402 בנושא "שיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי וחיזוק הביטחון בירושלים", 10.4.16.

עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים[24], ציין כי:

> **"אני חרד מהעתיד מבחינה תקציבית: לא רק שקיצצו לנו 400 מיליון ב-2018, 2019 לא נראית טוב, ו-2020 - 2021 תלויות באוויר לחלוטין"**. עוד צוין בדיון זה, כי **"הממשלה מקצצת במחי יד מאות מיליוני ש"ח מכבשת הרש הזו, שמחירה יהיה המשך האלימות והקורבנות"**.

עוד פירטה המשטרה בדיון שקיימה עם השר לבט"פ ומשרדו את נושא הפגיעה הצפויה בהפעלה המבצעית של אגף התנועה במשטרה[25] בשל אי קבלת ניידות חדשות למערך זה למרות התחייבות השר להעברת תקציבים לכך ביולי 2017; את ביטול המערכים הטכנולוגיים שתוכננו בשל הסטת התקציבים זאת אף שבסוף שנת 2017 ובתחילת שנת 2018 נשלחו הזמנות לביצוע; ואת הפגיעה במערכים ובתוכניות התעצמות של המשטרה שהיו בעיצומם של הקמה ופריסה.

בסיכום הדיון ב-29.4.18 קבע השר לבט"פ ש"הסיכום התקציבי לשנים 2018 ו-2019 מחייב את משטרת ישראל והמשרד **להיכנס למהלך של תכנון מחודש** של תוכנית המשטרה" (ההדגשה אינה במקור). המשטרה מסרה כי רק לאחר כחמישה חודשים, בסיכומו של תהליך רה-ארגון שהיא קיימה, במסגרת שיח עם המשרד לבט"פ, אישר השר מתווה חדש לתוכנית "מגדלור" שכלל הסטת תקציב בסך של 200 מיליון ש"ח.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לנוכח הסטת התקציבים, נגרמה פגיעה משמעותית לתוכנית העבודה של מחלקת בינוי ונכסים (להלן - מב"ן) באת"ל, מאחר שנמסרו לקבלנים שהיו בעיצומן של עבודות בינוי ושיפוץ בתחנות צווי הפסקת עבודות שמזכים את הקבלנים בפיצוי מוסכם (בתחנת אילת הפיצוי בגין צו הפסקת עבודה הוא בסך כ-2 מיליון ש"ח)[26]. בנוסף, הצטבר חוב לקבלנים בהיקף של יותר מ-1.2 מיליון ש"ח תמורת עבודות שבוצעו, ובגין כך כמה קבלנים הגישו למשטרה דרישות פיצוי בסך מאות אלפי ש"ח. בנוסף, נגרם לקבלן מסוים נזק בסך של 4.5 מיליון ש"ח מאחר שביולי 2017 הקים מפעל לייצור בטון בהתאם לתוכניות הצפויות של הבינוי במשטרה שהוצגו לו. במועד שבו החליטו המשרד לבט"פ והשר על הסטת תקציבי המשטרה לשנת 2018 נמצא כי מומשו כ-80% מההזמנות של עבודות הבנייה שאושרו.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה כי הקפאת פרויקטים רבים שמימושם נמצא בעיצומו פגעה באמון של ספקים וקבלנים של המשטרה בהתקשרויות עמה, והדבר ייקר את עלויות ההתקשרויות של המשטרה עם ספקים, פגעה

24 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד בנושא התמודדות המשטרה עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים** (2018).

25 שמתבטאת בעיקר באי-יכולת לרכוש ציוד עבור מגויסים חדשים לאגף התנועה.

26 למשל: צווי הפסקת עבודה נמסרו לקבלנים שהיו בעיצומה של עבודה לבניית תחנות מודיעין, נתיבות ואילת; כמו כן המשטרה נאלצה להקפיא עבודות בינוי שהוזמנו והתבצעו בתחנות זבולון, חדרה ורהט, בלשכת סגן מפקד מחוז דרום ועבודות נוספות.

הקפאת פרויקטים רבים שמימושם נמצא בעיצומו פגעה באמון של ספקים וקבלנים של המשטרה בהתקשרויות עמה

באמון השוטרים בשטח בכך שהפיקוד יעמוד בהתחייבויותיו[27], והביאה לחוסר הרלוונטיות של תוכניות עתידיות ולפגיעה ברציפות התפקודית של המשטרה. המשטרה טענה כי "**עיקר הנזק הינו בחוסר היכולת לייצר תמונת מצב אמינה וברורה של התמונה התקציבית והתזרימית וממנה לגזור דרכי פעולה מיטביות...**" ועלול לגרום לכך שהמשטרה תיאלץ לבצע רכש דחוף שלא לצורך, וזאת רק לשם ניצול התקציב מבלי יכולת לתכנן מראש את ההצטיידות ואת ההתקשרויות.

חשבות המשטרה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי הן אופן פעילותו של המשרד לבט"פ כמתואר לעיל, בעת העברת המתווה המקורי למשטרה באפריל 2018, והן עיכובים של משרד האוצר בהקצאת כספים למשטרה לאחר אישור המתווה התקציבי החדש, גרמו לכך שגם בנובמבר 2018 טרם התקבלו כל הכספים ממשרד האוצר למימוש תוכנית "המגדלור" במתכונתה הסופית, ולפיכך המשטרה נותרה ללא תקציב זמין למימוש תוכנית "המגדלור" בשנת 2018.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2019 כי הוא דוחה את טענת המשטרה בנוגע לעיכובם בהעברת התקציב בשנת 2018, והוסיף כי בדצמבר 2018 אישרה ועדת הכספים את העברת התקציב למשרד לבט"פ ולגופיו, בתיאום עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

נמצא כי המשרד לבט"פ קיבל את ההחלטה בחודש אפריל 2018 בנוגע להסטת התקציבים מהפרויקטים שאושרו לביצוע בשנת 2018 במסגרת תוכנית ה"מגדלור" בלא שקיים, לפני קבלת ההחלטה כל התייעצות עם המשטרה בנושא ולא עמד לרשותו מידע מפורט על האופן שבו ניתן ליישם את המהלך, כיצד הדבר ישפיע על יישום התוכניות המאושרות של המשטרה ועל יכולתה למלא תפקידה ולעמוד ביעדיה, ועל הנזקים המבצעיים והכספיים שייגרמו לה ולספקיה בגין החלטה זו. השר ביקש מידע בנושא מהמשטרה רק בדיעבד לאחר שהתקבלה החלטתו על הסטת התקציבים, ובעקבותיו, החליט כי ייקבע מתווה תקציבי חדש, מהלך שנמשך כחצי שנה.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו מינואר 2019 כי ככלל תפקידו הוא קביעת מדיניות להכוונת פעילותם של גופי המשרד, ועל כן הוא מייצג את גופי המשרד כלפי האוצר במהלך משא ומתן על תקציב המדינה, תהליך שהמשרד מנהל אך מתבצע בתיאום עם הגופים. המשרד לבט"פ מסר כי הוא מקיים מדי שנה הליך סדור של תכנון וגיבוש של תוכנית עבודה שנתית בהתאם למסגרות התקציביות המאושרות לו, שמושפעות מהחלטות ממשלה. עוד מסר המשרד לבט"פ כי בעת אישור תקציב המדינה לשנת 2019 החליטה הממשלה על קיצוץ משמעותי רוחבי שחל גם על תקציב 2018.

27 למשל, בשל עצירת התקציב הוקפא פרויקט בינוי מגורים עבור לוחמי ימ"מ מגויסים, שנאלצו בשל כך לישון בחדר הכושר של היחידה במשך תקופה ארוכה.

אשר לסוגיות שמעלה פרק זה, בכל הנוגע להסטת התקציבים מהפרויקטים שאושרו לביצוע בשנת 2018 לטובת פרויקטים חדשים שהשר ומשרדו ביקשו לקדם, ציין המשרד לבט"פ כי תהליך אישור תקציב המדינה לשנים 2018 ו-2019 בוצע בהליך מזורז יחסית לשנה רגילה, זאת בשל הקדמת מועד אישור תקציב המדינה לשנת 2019. עוד צוין כי המשרד ימשיך לפעול לטיוב תהליכי התכנון ולשיפור יכולת קבלת החלטותיו על בסיס מרב המידע הרלוונטי.

בתשובת השלמה של המשרד לבט"פ מפברואר 2019, מסר המשרד לבט"פ כי הסיכום התקציבי בין משרד האוצר והמשרד לבט"פ חייב תכנון מחדש של תוכנית מגדלור 2018, שכן נדרש מענה תקציבי לפרויקטים לאומיים ולמשימות שתועדפו לנוכח קיצוץ תקציבי רוחבי שהושת על המשרד לבט"פ. עוד ציין כי הוא התנהל בשיקול דעת ובראיה ממלכתית רחבה לנוכח אילוצים אלה, וכי אכן הסיכום התקציבי עם משרד האוצר הציב בפני המשטרה אתגר תקציבי משמעותי.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי הסיכום בינו לבין המשרד לבט"פ במרץ 2018 לא כלל הסטת תקציבים מפרויקטים שאושרו לביצוע בשנת 2018 והחל מימושם. עוד מסר משרד האוצר כי המשטרה אכן לא הייתה צד לסיכום התקציבי שנחתם במרץ 2018 בין המשרד לבט"פ לבין משרד האוצר, כפי שאירע גם בעבר. לדעת משרד האוצר, כדי להימנע מהישנותו של הליקוי המתואר בפרק זה, על משטרת ישראל להיות צד לסיכום התקציבי שנחתם בין המשרד לבט"פ לבין משרד האוצר.

אף שאין חולק כי בסמכותם ומחובתם של שרי הממשלה להוביל מדיניות, הרי שבבואם להכריע בעניין דרך יישומה עליהם לקיים תהליכי בחינה והחלטה ראויים ובכלל זה לקיים התייעצות וכן לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים להחלטתם[28]. מכאן, שמצופה היה מהמשרד לבט"פ ללבן מראש עם פיקוד המשטרה את המשמעויות וההשפעות הצפויות של הפרויקטים חדשים של השר על יישום תוכנית "המגדלור" המקורית שאושרו, לבחון במשותף אילו פרויקטים נמצאים בעיצומם ואילו מהם ככל הנראה לא יבשילו במהלך שנת 2018, ולאפשר למשטרה להציג בראייה מערכתית ומתכללת את פעילותה לנוכח הסיכומים הקודמים בינה לבין המשרד לבט"פ בנושא תוכנית "המגדלור".

28 ראו, לדוגמה, בג"ץ 4862/18 **המיזם הרב מגזרי למיגור העישון, ע"ר נ' שר האוצר**, פסקאות 17 ו- 18 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם במאגר ממוחשב, 4.2.19).

על המשרד לבט"פ להפיק לקחים מתהליך קבלת ההחלטות שהתקיים בשנת 2018 לעניין תקציב המשטרה, ולבסס עם משרד האוצר והמשטרה הליכי עבודה משותפים באופן שההחלטות בנושא תקציב המשטרה יתבססו על כלל המידע הרלוונטי תוך היוועצות עימה, ושהמשטרה תהיה צד לסיכום התקציבי בין המשרדים. הדבר יאפשר להעריך נכונה, עוד לפני קבלת ההחלטה לגבי תקציב המשטרה את התוצאות הצפויות תוך שקילת החלופות, באופן שיקדם את מימושו של עיקרון השקיפות בתהליך קביעת התקציב השנתי של המשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 (להלן - תשובת המשטרה) וכן בתשובתה מפברואר 2019 כי היא מקיימת עם המשרד לבט"פ הליכי עבודה בנוגע לתכנון של תקציב המשטרה ושל תוכניות העבודה שלה. המשטרה הוסיפה כי בשנת 2018, באופן חריג כעולה מפרק זה, הסיכום התקציבי בין המשרד לבט"פ לבין משרד האוצר התקיים ללא תיאום עם גורמי המשטרה הרלוונטיים ובכלל זה גורמי אג"ת.

מימוש רכש באמצעות מכרזים

חוק חובת מכרזים קובע את דרך המלך ולפיה משרדי הממשלה לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או לביצוע עבודות או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. ועדת המשילות דנה בייעול תהליכי הרכש הממשלתיים וציינה, בין היתר, כי יעילות באה לידי ביטוי בקביעת יעדים ומדדים לקיצור משך ההתקשרות וביחס שבין עלויות לאיכות השירות[29]. בדומה, בדיון שקיים המשרד לבט"פ הוא ציין כי חשוב שאת"ל ישתמש באופן אפקטיבי במשאבי משטרת ישראל, תוך "ניצול נכון של משאבי הארגון".

מינואר 2016 עד מאי 2018 רכשה המשטרה טובין ושירותים באמצעות מכרזים שביצעו אנשי הרכש ועורכי המכרזים במרו"ם, בהיקף של כ-2.8 מיליארד ש"ח, ששיעורם כ-43% מכלל הרכש המשטרתי שבוצע בפרק הזמן האמור. המשטרה מבצעת רכש, בין היתר, באמצעות כ-70 מכרזים שהיא מפרסמת בכל שנה, ולשם כך נדרשת התמקצעות, ראייה מערכתית וממשק הדוק של אנשי הרכש במרו"ם עם גורמי אג"ת, החשבות וכן היחידות והאגפים במשטרה שהציוד נועד למלא את צורכיהם.

במסמך מיסוד תהליך הרכש שהוצג למפכ"ל במרץ 2016 ציינה המשטרה כי תהליך הרכש מתבסס על העקרונות בדבר שוויון הזדמנויות, יעילות כלכלית וטוהר המידות. כמו כן צוין במסמך כי ייעוד מרו"ם הוא "ביצוע רכש טובין ושירותים בארץ ובחו"ל באיכות הרצויה, בזמן הנדרש ובמחירים המיטביים האפשריים".

כאמור, לאחר שהמשרד לבט"פ קובע את מסגרת התקציב של המשטרה ונקבעת תוכנית העבודה הארגונית השנתית, מגבש את"ל באמצעות מרו"ם תוכנית עבודה שנתית לרכש, בהתאם לצרכים שמעלות יחידות המשטרה, ובהתאם לתוכנית העבודה השנתית של המשטרה. התוכנית שגובשה מוגשת לפיקוד המשטרה ואג"ת, לקבלת אישורם.

בהוראת תכ"ם בנושא ייזום וביצוע של רכש נקבע כי כאשר יחידה מעוניינת לבצע רכש של טובין או שירותים בהתאם לתוכנית הרכש, עליה ליזום דרישה ארגונית. כאשר יחידה יוזמת דרישה חדשה להתקשרות בסכום של יותר מ-50,000 ש"ח, לפי תקנות חובת המכרזים, דרך המלך היא ביצוע התקשרות באמצעות מכרז פומבי רגיל (להלן - מכרז)[30], הגם שתקנות חובת המכרזים מתירות התקשרות בדרכים אחרות, למשל באמצעות פטור.

29 ראו, הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, **דוח ועדת המשילות** (2013), עמ' 36.

30 מסגרת להתקשרות ובה מרוכזים כל תנאי הרכש הנדרשים לצורך קבלת הטובין או השירותים בזמן, באיכות, בכמות ובעלות אופטימלית שאמורים להיות מותאמים לתנאי השוק המשתנים, והיא פתוחה להתמודדות שוויונית של כל ספק אשר עומד בתנאים המוקדמים שמפורטים במסמכי המכרז.

המשטרה קבעה כי בהתקשרויות בסכום קטן מ-50,000 ש"ח - אנשי הרכש המשרתים בחוליות מסחריות במרו"ם הם שמטפלים בהזמנות שהיקפן הוא בסך של 20,000 ש"ח עד 49,999 ש"ח[31]; ולגבי הזמנות שהיקפן קטן יותר, המסתכמות ב-1 ש"ח עד 19,999 ש"ח, אמונים על ביצועם התקציבנים ביחידות המשטרה.

מימוש רכש ציבורי באמצעות מכרז פומבי

מימוש רכש של גוף ציבורי באמצעות מכרז נועד להבטיח כי גוף זה יפיק מההתקשרות את מרב היתרונות, בהתחשב הן באינטרס הציבורי והן באינטרס הכלכלי. האינטרס הציבורי בא לידי ביטוי בכך שהרשות הציבורית נתפסת כמנהלת את ענייניה באופן שמעניק סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכול, תוך יצירת אמון של הציבור בכך. האינטרס הכלכלי במכרז בא לידי ביטוי בכך שהמכרז הוא **"אמצעי להשגתן של תוצאות עסקיות אופטימליות"**[32]. נקבע כי תפקידה של רשות ציבורית הוא לוודא שבהליך התקשרות לרכש טובין או שירותים יסופק לרשות המוצר האיכותי ביותר תמורת מחיר נמוך ככל האפשר, וזאת במועד התואם את דרישות הרשות, ולאפשר ניהול משק יעיל וחסכוני[33].

בשנים 2014 ו-2015 קבעה המשטרה כי יש לייעל את תהליכי הרכש "בראייה מערכתית כוללת" ולתכלל את דרישות הרכש ב"ראייה אינטגרטיבית" בשיתוף אג"ת ויחידות המשטרה. ביעדי את"ל לשנים 2016 ו-2017 נקבע כי במסגרת הגברת אפקטיביות הרכש יש לפעול לאיחוד רכש באמצעות "מכרזי איחוד" לשם "הגדלת החיסכון בביצוע רכש" (להלן - איחוד הרכש). ביעדי את"ל לשנת 2018 נקבע יעד שמשקף את ההיבט הכלכלי-עסקי בתחום הרכש ולפיו יש לפעול ל"איתור התקשרויות פרטניות שניתן לאחדן לרבות איחוד דרישות רכש של היחידות לכדי תהליך התקשרותי אחוד".

בפגישות ובדיונים של נציגי משרד מבקר המדינה עם ראש את"ל, ראש מנ"ט, ראש מרו"ם, קצינים במערכים הללו, וכן בפגישות ובדיונים שהתקיימו עם קצינים נוספים בחלק מיחידות המשטרה, נטען כי חובתה של המשטרה, על פי תקנות חובת המכרזים, לפרסם מכרז לביצוע כל התקשרות בסך של יותר מ-50,000 ש"ח היא בבחינת מכשול משמעותי לביצוע הליכי רכש אפקטיביים, והיא אינה מתאימה לטענתם להליכי הרכש של המשטרה, שלא מעט מההתקשרויות של המשטרה הן בסך של 70,000 ש"ח עד 150,000 ש"ח. נטען כי הדבר גורם לכך שיחידות המשטרה פועלות מראש תוך צמצום דרישות אפיון

31 מרו"ם נחלקת לכמה מדורים, ובהם שלושה מדורים ייעודיים העוסקים ברכש. מדורים אלה נחלקים לחוליות מסחריות שעוסקות בין היתר בביצוע מכרזי המשטרה, בהתאם לחלוקה פנימית של רכש טובין ושירותים.

32 ע"א 6926/93 **מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל בע"מ**, פ"ד מח(3) 749 (1994).

33 עע"מ 2126/10 **מטאור מערכת טכנולוגית וארגון בע"מ נ' מנהלת אורות לתעסוקה, ועדת המכרזים הבין משרדית** (פורסם במאגר ממוחשב, 8.12.10), פסקה ל"ד לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין; שושנה גביש **סוגיות בדיני מכרזים ציבוריים** עמ' 4 (בורסי הוצאה לאור, 1997).

הרכש הנדרש או היקפו, כדי לעמוד ברף של 50,000 ש"ח, ועקב כך נפגעת פעילות הרכש המשטרתית.

ראש את"ל ופיקוד מרו"ם מסרו למשרד מבקר המדינה כי החובה לפרסם מכרז כל אימת שמתבצעת התקשרות בסך של יותר מ-50,000 ש"ח גורמת גם לעיכוב של כ-8 עד 10 חודשים בביצוע הרכש בשל התארכות הטיפול בהליכי המכרז, וכן היא גורמת ליצירת עומסי עבודה כבדים המקשים על אנשי הרכש במרו"ם לעמוד בתוכניות העבודה השנתיות, ובסופו של דבר יש בכך כדי לגרום לעיכובים בהצטיידות המשטרה.

> מינואר 2016 עד מאי 2018 ביצעה המשטרה פעולות רכש אשר היה מקום לאחדן ולפרסם מכרז לביצוען

בביקורת נמצא כי מינואר 2016 עד מאי 2018 ביצעה המשטרה פעולות רכש אשר על פי העקרונות שעומדים ביסוד חוק חובת המכרזים, הוראת תכ"ם של משרד האוצר ויעדי המשטרה האמורים, היה מקום לאחדן ולפרסם מכרז לביצוען. להלן הפרטים:

פיצול הזמנות רכש

הוראת תכ"ם בנושא ייזום וביצוע של רכש קובעת בהקשר זה כי על משרד ממשלתי להימנע מחלוקת ההתקשרות לרכישות נפרדות. בסוף שנת 2016 הפיצו חשבות המשטרה ומרו"ם מסמך ובו דגשים בנושא פתיחת הזמנות והנחיה כי אין לפצל התקשרויות כאשר צפי ההתקשרות מחייב פרסום מכרז. כמו כן, בתוכנית העבודה של חשבות המשטרה לשנת 2017 נקבע יעד בדבר "מניעת פיצול הזמנות".

למרות הוראות תכ"ם הקובעות כי הפיצול אסור, הביקורת העלתה דפוס פעולה במשטרה ולפיו לעיתים כאשר סכומי הרכש של הטובין או השירותים היו גדולים מ-50,000 ש"ח, סכום המחייב ביצוע מכרז, פוצלה הרכישה לכמה הזמנות נפרדות, שכל אחת מהן הסתכמה בפחות מ-50,000 ש"ח. זאת, באופן שנראה מלאכותי, כדי להימנע מרכש באמצעות מכרז, שלא בהתאם להוראות הדין. כך למשל נמצא כי בשנת 2017 רכשה מרו"ם, בהתאם להצעות מחיר שקיבלה, טובין או שירותים באמצעות עשרות הזמנות נפרדות עבור אותם מוצרים ושירותים, חלקן על ידי אותה יחידה, בסכומים מצטברים הגדולים מ-50,000 ש"ח, שהסתכמו במיליוני שקלים. כדי לעמוד בדרישות הדין ולייעל את התהליך, המשטרה הייתה צריכה לבצע מכרז המאחד את כל ההזמנות המפוצלות לכדי פעולת רכש אחודה.

כך, בבדיקה מדגמית של הזמנות המשטרה בשנים 2016 עד 2018 בתחומים שונים שבוצעו על ידי תקציבני יחידות המשטרה, נמצא למשל כי בתוך שישה חודשים בוצעו שש הזמנות נפרדות לרכש "תיק חוקר" - שווי כל הזמנה היה

19,974 ש"ח, ושוויין הכולל כ-119,000 ש"ח[34]; בתוך שלושה חדשים בוצעו תשע הזמנות נפרדות לרכש מדפסות - שווי כל הזמנה היה 18,661 ש"ח עד 19,909 ש"ח, ושוויין הכולל של ההזמנות היה כ-112,000 ש"ח; בתוך חמישה חודשים בוצעו שש הזמנות לרכש חוסם עורקים, בסכום כולל של כ-120,000 ש"ח; בתוך חודש אחד בוצעו חמש הזמנות לרכש ציוד עמיד למים, בסך כולל של כ-91,000 ש"ח; וכן נמצא כי ביום אחד בוצעו שתי הזמנות לרכש סווצ'רים, וכי שווי כל הזמנה היה 49,990 ש"ח.

פיקוד מרו"ם מסר למשרד מבקר המדינה כי מתכונת הרכש האמורה, שבמסגרתה מבצעות יחידות המשטרה הזמנות קטנות רבות של רכש טובין או שירותים, אינה יעילה, מגבירה את העומס המוטל על החוליות המסחריות במרו"ם ופוגעת ביכולתן לפעול לאיחוד רכש, ואף פוגעת בכוח המיקוח של המשטרה עם הספקים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי כדי להתמודד עם המגמה של ריבוי התקשרויות התקיימו במרו"ם דיונים ובמסגרתם נתן ראש מרו"ם הנחיות לשיפור המצב. למשל, בדיון מחלקתי שהתקיים ביולי 2017, הוצגו דוגמאות להתקשרויות הרבות שנעשו ללא הצדקה וכן הוצגה תופעת פיצול ההזמנות, ובכלל זה התופעה שבמסגרתה הוצאו כמה הזמנות "במרווחים של מספר ימים או שבועות". ראש מרו"ם ציין בדיון כי במשטרה לא מתבצע ריכוז צרכים, ו"**גם כאשר מגיעות דרישות נפרדות, לא מאחדים לכדי הזמנה אחת מול הספק ... פועלים ב'בודדת'**". בסיכום הדיון הנחה ראש מרו"ם את אנשי הרכש במרו"ם לבצע בדיקות ולאתר הזמנות בעלות מכנה משותף בתחום הרכש, גם כאשר מדובר בכמה ספקים שונים, ולפעול לאחדם לכדי הזמנה אחת.

בדיון מחלקתי נוסף שהתקיים במרו"ם באוגוסט 2017 הורה ראש מרו"ם לפעול לצמצום מספר ההזמנות הפרטניות בארגון וציין כי "**עלינו לאתר המכנים המשותפים ולהיערך ליצירת הסכמים**", במסגרת ההיערכות ליישום תוכנית העבודה בתחום הרכש לשנת 2018.

> מתכונת הרכש, שבמסגרתה מבצעות יחידות המשטרה הזמנות קטנות רבות של רכש טובין או שירותים במקום באמצעות מכרז, אינה יעילה, ואף פוגעת בכוח המיקוח של המשטרה עם הספקים

34 שתי הזמנות בוצעו באותו תאריך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אופן פעילותה האמור חוטא לעקרונות העומדים בבסיס דיני המכרזים, ומשקף התנהלות שהלכה למעשה "עוקפת" את החובה לבצע פעולות רכש באמצעות מכרז. הימנעותה של המשטרה מחובתה האמורה פוגעת בעקרון השוויון, שהשמירה עליו היא אינטרס ציבורי. כמו כן, פיצול ההתקשרויות אינו מתיישב עם חובתה כרשות ציבורית לפעול להשגת תוצאות עסקיות אופטימליות תוך ניצול חסכוני של כספי הציבור, והדבר אף עלול להביא לכך שתרכוש מאותו ספק את אותם השירותים אך במחירים שונים במסגרת התקשרויות נפרדות[35], וגם בכך היא אינה פועלת בהתאם לאינטרס ציבורי.

כמו כן, פיצולי הרכש מגדילים במידה ניכרת ושלא לצורך את מספר ההתקשרויות שאנשי מרו"ם וחשבות המשטרה נדרשים לטפל בהם באופן שוטף תוך השקעת תשומות רבות, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות הפעולה שהמשטרה עצמה קבעה במסגרת תפיסת הרכש המערכתית הכוללת כדי להגדיל את אפקטיביות תהליכי הרכש.

המשטרה מסרה בתשובתה כי ככלל, היא מקבלת את הביקורת בכל הנוגע לתופעה של "פיצול הזמנות רכש". לדבריה, התמודדות עם פיצולי הרכש היא יעד אסטרטגי שלה, והטמעת יעד זה בקרב כלל גורמי הרכש במטה ובשטח אורכת זמן. החל משנת 2016 מבוצעים במשטרה מהלכים לקידום איחוד רכש, ובהם מהלכים לאיתור רכש חוזר ונשנה של טובין ושל שירותים והסדרת רכש אחיד המתבצע במכרזי רכש וכל זאת על מנת לצמצם ככל שניתן רכישות בהזמנות מחלקתיות[36]. נוסף על כך ציינה המשטרה כי הודות לפעולות אלה, התאפשרה הוזלה בסך מאות אלפי שקלים במחירים שהיא נהגה לשלם במסגרת התקשרויות פרטניות שביצעו יחידותיה.

עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי חשבות המשטרה מטפלת בכל שנה בכ-17,000 הזמנות בממוצע עבור כלל יחידות המשטרה, וכי בכוונתה לפעול לצמצום תופעת פיצול ההזמנות, בין היתר באמצעות פיתוח כלי בקרה מחשוביים שיאפשרו את קיומה של בקרה חוסמת עוד בשלב פתיחת ההזנה על ידי חסימת תקציב זמין לביצוע ההזמנה או חסימת הספק, לפי המקרה, התראות במערכת הממוחשבת של הרכש וקיום בקרות בדיעבד אחת לרבעון לשם איתור פוטנציאל לפיצול הזמנות.

35 למשל, בתחום שינוע תיקי חקירה לבית המשפט, אח"ם ואגף התנועה רכשו את אותם שירותים מאותו ספק: אח"ם רכש את השירותים במסגרת מכרז ואילו אגף התנועה רכש את השירותים במסגרת פטור ממכרז בסך של מאות אלפי ש"ח, בלא שאוחדו ההתקשרויות האמורות.

36 למשל רכישות בתחומים אלה - סוללות, תשורות, ציוד מיגון, ערכות תאורה, תחמושת אימונים וערכות פריצה.

נדרש כי פיקוד המשטרה, מרו"ם והחשבות יוודאו כי אכן ייושמו צעדים משמעותיים כדי לעקור מן השורש את תופעת הפיצולים של הזמנות רכש, באופן שיחולל שינוי במציאות, כל זאת כדי לממש את תכלית החוק, למלא את הוראות משרד האוצר ולהשיג את יעדי המשטרה בתחום איחוד הרכש, וכדי לקדם תהליכי רכש שוויוניים, יעילים ואפקטיביים תוך חיזוק ערכי כדאיות כלכלית וחיסכון של כספי הציבור, שעליהם מופקדת המשטרה כרשות ציבורית.

רידוד מאפייני הרכש בכמות ובאיכות

המשטרה מסרה כי פעילותה בתחום הרכש מתאפיינת מחד גיסא בכך שבלא מעט מקרים סכומי הרכש גבוהים במעט מהסכום המחייב רכש טובין או שירותים באמצעות מכרז (העומד על 50,000 ש"ח הנקוב בתקנות חובת המכרזים), ומאידך גיסא בכך שמכרזים רבים לביצוע רכש של טובין או שירותים מתמשכים תקופות ארוכות שלא בהתאם לצורכי הרכש של יחידות המשטרה. עקב כך, לטענתה החובה לפרסם מכרז להתקשרות בסך של יותר מ-50,000 ש"ח פוגעת בפעילות הרכש המשטרתית.

נמצא, כי בשל האמור לעיל, לעיתים בעת שיחידות המשטרה מבצעות רכש של טובין או שירותים, הן נמנעות מרכישה בסך 50,000 ש"ח ומעלה, זאת באמצעות הפחתה מכוונת ויזומה של איכות הטובין או השירותים או באמצעות הפחתת כמות הרכש המבוקשת - כך שסכום הרכש יהיה קטן מ-50,000 ש"ח, והדבר יאפשר להם להימנע מרכש באמצעות מכרז ובכך, בין היתר, להאיץ את ביצוע הרכש.

במסגרת בדיקת משרד מבקר המדינה הציגו קציני מרו"ם דוגמאות למקרים שאירעו בתקופת הביקורת:

1. כאשר ביקשה המשטרה לפתח ערכת מזוודה קשיחה לצורך נשיאת ערכת דוקרנים, היא ויתרה על דרישות טכניות מסוימות במפרט, כדי שלא לחרוג מסכום של 50,000 ש"ח וכך להימנע מביצוע מכרז;
2. אחת מיחידות המשטרה הגישה בקשה להתקשרות עם יועץ חיצוני לצורך הקמת אתר אינטרנט ייעודי עבור אחד המערכים במשטרה. לפי הערכת היחידה הדורשת, עלות העסקת היועץ הוערכה ב-85,000 ש"ח לפחות, אולם בסופו של דבר היחידה הפחיתה את דרישותיה בדבר איכותם וכמותם של השירותים, והדבר אפשר לצמצם את עלות ההתקשרות עם היועץ ל-50,000 ש"ח בלבד ולקדם התקשרות באמצעות הצעות מחיר בלבד;
3. אחת מיחידות המשטרה דרשה לבצע רכש בתחום בדיקת הנשק. כל הצעות הרכש שקיבלה מהספקים היו בסכום גדול במקצת מהסכום שנקבע כמחייב יציאה למכרז. נמסר כי בשל ההתמשכות הצפויה של

תהליכי המכרז, המשטרה העדיפה לוותר על הכמות שקבעה כי היא נחוצה עבור פעילותה המבצעית, והרכש מומש באמצעות בקשה להתקשרות באמצעות פטור לרכישת חלק מהכמות בלבד ולא באמצעות מכרז לרכישת כל הכמות המבוקשת.

הפחתת איכותו או כמותו של הרכש כדי להימנע ממכרז עלולה לגרום בין היתר לוויתור על דרישות נחוצות לפעילות המשטרה, וכן עלולה לפגוע ביכולת תכנון הרכש עבור כלל המשטרה בשל היעדר תמונה ברורה ומלאה של כלל צורכי הרכש של יחידות המשטרה שכאמור מרוחדים על ידי היחידות, והדבר אף עלול לגרום לפגיעה בפעילות השוטפת של הקצינים והשוטרים במרו"ם.

> הפחתת איכותו או כמותו של הרכש כדי להימנע ממכרז עלולה לגרום לוויתור על דרישות נחוצות לפעילות המשטרה

לנוכח הממצאים המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך תקופת הביקורת כי יש לשקול את הגדלת סכום הרכש המחייב יציאה למכרז באופן שמצד אחד יעלה בקנה אחד עם העקרונות שעליהם מתבססים דיני המכרזים - ביצוע מכרז לשם קידום תהליכי רכש שוויוניים, חסכוניים וכדאיים מהבחינה הכלכלית, ומצד אחר יבטא את המציאות בת ימינו ובה עלותן של דרישות רכש רבות מסתכמת במעט יותר מ-50,000 ש"ח. בד בבד ציינה, כי יש להגביר את הפיקוח על אנשי הרכש במשטרה ככל שיגדל הסכום המזכה בפטור ממכרז.

המשטרה מסרה בתשובתה כי ככלל היא מקבלת את הביקורת בכל הנוגע לתופעה של רידוד מספר מאפיינים ברכש רלוונטי כדי להימנע מסכום רכש המחייב מכרז. עוד מסרה המשטרה כי עקרונית יש לפעול ליציאה למכרז כאשר ידוע מראש שיש צורך ברכש בסכום של יותר מ-50,000 ש"ח. אולם מאחר שלעיתים נדרש מענה מהיר לצורכי המשטרה בשל שיקולים מבצעיים ולנוכח עומס העבודה במרו"ם, המשטרה נדרשת לעיתים לבצע רכש באמצעות מנגנון רכש חליפי לתקופת ביניים בסכום של פחות מ-50,000 ש"ח.

עוד טענה המשטרה לעניין זה, כי הסכום המחייב פרסום מכרז (50,000 ש"ח) לא עודכן שנים רבות, זאת בלי שבוצעה התאמה לתמורות שחלו במשק ולמציאות הכלכלית בישראל. לשם השוואה מסרה המשטרה כי התקנות הנוגעות לחברות ממשלתיות בתחום זה מאפשרות פטור מחובת מכרז בהתאם למחזור הכספי של החברה, בסכומים שבין 200,000 ש"ח ל-600,000 ש"ח - פער ניכר לעומת המשטרה.

מינהל הרכש במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי ועדת שינוי תקנות חובת מכרזים בוחנת את עניין תקרת הסכום על סך 50,000 ש"ח כרף המחייב פרסום מכרז לפי תקנות חובת מכרזים, וזאת כחלק ממהלך כולל של בחינת שינוי התקנות, וכי הדבר הוא בבחינת נדבך בתהליכי החשיבה והשינוי שמנהל מינהל הרכש הממשלתי.

על המשטרה לוודא כי דרישות הרכש הממשיות של יחידותיה אינן מופחתות באופן מלאכותי בכמות או באיכות כדי להימנע ממכרז, באופן הפוגע בצרכיה, ונדרש כי יוגברו הפיקוח והבקרה של מרו"ם ופיקוד היחידות הרוכשות על תהליכי הרכש המתבצעים ביחידות המשטרה, כך שיובטח כי תהליכי הרכש מתבצעים באופן שוויוני, יעילים מהבחינה הכלכלית ובהתאם לדין.

מן הראוי כי משרד האוצר, יפעל להשלמת תהליך בחינת הצורך בתיקון התקנות בכל הנוגע להעלאת תקרת הרף המחייב מימוש רכש באמצעות מכרז, העומד במועד סיום הביקורת על 50,000 ש"ח, ויבחן את השינויים הנדרשים, ככל שיידרשו, בשיתוף המשטרה, זאת לנוכח המאפיינים המבצעיים הייחודיים של פעילות המשטרה שמצריכה טיפול מהיר.

יכולתם המוגבלת של עסקים בינוניים וקטנים להתחרות במכרזי המשטרה

מדינת ישראל התחייבה, בין היתר במסגרת החלטות ממשלה 3409 מיולי 2011 ו-3462 מינואר 2018, לפעול לקידום עסקים קטנים ובינוניים בישראל[37], וזאת לנוכח העובדה שהיא מייחסת חשיבות לתרומתם לעידוד התוצר והתעסוקה[38]. אחד החסמים הפוגעים בקידומם של עסקים קטנים ובינוניים הוא קשייהם להתמודד במכרזים ציבוריים[39]. מדוח הכנסת בנושא עידוד עסקים קטנים ובינוניים עולה כי רק כ-26% מכלל העסקים האלה התמודדו במכרז ציבורי[40].

הוראת תכ"ם בנושא שילוב עסקים אלה במכרזים ציבוריים קובעת כי לפני שגוף ציבורי יפעל לביצוע מכרז, על ועדת המכרזים לבחון אם ניתן לבצע את ההתקשרות באמצעות עסקים קטנים ובינוניים בלי לפגוע בטובין או בשירות המבוקש, ובמידת האפשר להורות על ביצוע ההתאמות הנדרשות במכרז.

בסוף שנת 2017 החלה חשבות המשטרה בשיתוף לשכת הייעוץ המשפטי למשטרה ומרו"ם לעסוק בנושא זה. למשל, בחודשים ספטמבר ודצמבר 2017

37 בהוראת תכ"ם: שילוב עסקים זעירים, קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים, מס' 7.4.2.7, 9.1.17, עסק בינוני מוגדר כעסק שמעסיק בין 21 ל-100 עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו הוא בין 20 מיליון ש"ח ל-100 מיליון ש"ח; ועסק קטן מוגדר כעסק שמעסיק בין שישה ל-20 עובדים או שמחזור העסקאות שלו הוא בין 2 מיליון ש"ח ל-20 מיליון ש"ח.

38 החלטת ממשלה 3409 מיולי 2011 בנושא עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל, והחלטת ממשלה 3462 מינואר 2018 בנושא תוכנית לחיזוק העסקים הקטנים והבינוניים ואוכלוסיית העצמאים במדינת ישראל.

39 ראו ב**דוח שנתי 69ב** (2019) (יפורסם בקרוב), בנושא "היבטים בהתקשרויות משרדי הממשלה בתחום התקשוב".

40 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "הוספת כלי מדיניות אפשריים להצעת חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים בישראל", (2012).

ציין ראש מרו"ם כי אחד החסמים המגבילים את פעילותם של ספקים קטנים ובינוניים נובע מחובת המשטרה להתקשר באמצעות מכרז כאשר מדובר ברכש בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, וכי יש לשקול את הגדלת סכום זה לרכש באמצעות הצעת מחיר בסך של עד 100,000 ש"ח, כדי לעודד ספקים קטנים ובינוניים להשתתף ברכש המשטרתי.

ראש את"ל ופיקוד מרו"ם מסרו למשרד מבקר המדינה כי החובה לפרסם מכרז בסכומים קטנים יחסית (50,000 ש"ח עד כ-100,000 ש"ח) משיתה עלויות כספיות ניכרות על ספקים קטנים ובינוניים וכרוכה בבירוקרטיה מרובה, והדבר גורם להדרתם ממכרזי המשטרה. לטענת ראש את"ל ופיקוד מרו"ם, לעיתים מדובר בהתקשרויות לרכש מוצרים מעטים בסכומים קטנים, ולפיכך לא משתלם לספקים להתמודד על מכרזי המשטרה האמורים[41].

לטענת פיקוד מרו"ם, הדבר אינו עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה ועם מחויבותה להסיר חסמים העלולים לפגוע בספקים קטנים ובינוניים בישראל.

גם מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר דן בסוגיית החסמים הפוגעים בספקים קטנים ובינוניים. בסיכום כנס מנהל רכש במשרד האוצר באוגוסט 2018 ציינו נציגי מינהל הרכש כי על משרדי הממשלה לקדם את התחרותיות בין ספקים תוך צמצום ואף הסרה של חסמים המונעים מספקים קטנים ובינוניים להשתתף במכרזים ציבוריים.

במועד סיום הביקורת עלה כי עסקים קטנים מתקשים להתמודד במכרזים שמפרסמת המשטרה.

המשטרה מסרה כי היא תומכת בהגדלת הסכום המאפשר פטור ממכרז, וכי בכוונתה לפנות בבקשה לתיקון התקנות בתיאום המשרד לבט"פ, תוך שהדגישה כי היא אינה האחראית למדיניות שעומדת בבסיס התקנות, לנקודת האיזון שנקבעה בהן ולתיקון התקנות. עוד ציינה כי היא פועלת בנושא זה, וכי בכוונת מרו"ם לקיים ברבעון הראשון של שנת 2019 כנס ספקים בשיתוף משרד הכלכלה.

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים שבמשרד הכלכלה והתעשייה מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי בספטמבר 2018 היא פרסמה מסמך שמפרט את הפרקטיקות שהיא מזהה כחסם לספקים קטנים ובינוניים שכולל קווים מנחים לכתיבת מכרזים שיותאמו לספקים אלה. עוד ציינה כי קיימה פגישת עבודה עם המשטרה בנושא זה, ובה סוכם כי המשטרה תפעל ברוח זו.

לעניין עמדת המשטרה בנוגע להעלאת תקרת הפטור ממכרז, ציינה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים כי היא אינה ממליצה על כך כצעד לפישוט הליכים. אומנם המהלך יאפשר לספקים קטנים ובינוניים להשתלב בקלות ובמהירות כספקים במכרזים, אך מדובר בתהליך שאינו שקוף, שאינו ברור לאשורו למרבית הספקים.

41 למשל, כבר בסוף שנת 2017 הועלה שיש צורך במכשיר בעלות של כ-150,000 ש"ח עבור אח"ם, אך במועד סיום הביקורת טרם פרסמה המשטרה מכרז לרכישתו. זאת משום שבירור שביצעה העלה כי לא ניתן למצוא ספק שיהיה מוכן להגיש הצעה למכרז על סכום זה, שכן לדידם של הספקים הדבר אינו משתלם להם.

לאור החלטות הממשלה בנוגע לקידום עסקים קטנים ובינוניים בישראל, ולנוכח הקשיים וההיבטים שתוארו לעיל, על משרד האוצר לבחון את המשתמע מהוראות החוק ומהתקנות בכל הנוגע ליכולתם של ספקים קטנים ובינוניים להתמודד במכרזי המשטרה, וכמו כן על משרד האוצר לבחון בשיתוף המשטרה את האפשרות לקדם חלופות מתאימות כדי ליישם את החלטות הממשלה בנושא זה במשטרה.

עלויות פרסום מכרזים בעיתונות הכתובה

במהלך הביקורת, הוראת תקנה 15 לתקנות חובת המכרזים והוראת תכ"ם בנושא פרסום מכרזים קבעו כי חלה חובת פרסום מכרזים בעיתונות הכתובה באופן שתכלול פרטים מהותיים על ההתקשרות, על תקופת ההתקשרות, על התנאים המוקדמים לביצועה, על המקום והמועד שבהם ניתן לקבל את טופסי המכרז ועל המועד האחרון להגשת הצעות למכרז. נוסף על חובת פרסום המכרז באתר המשרד הממשלתי במרשתת, חובה לפרסם את המכרז בעיתון נפוץ ובעיתון בשפה הערבית. הפרסום מתבצע באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית.

ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2009 עולה כי כ-45% מהפרסומים הממשלתיים בעיתונות הכתובה הם פרסומי מכרזים, וכי שיעור היחשפותו של הציבור הישראלי לעיתונות הכתובה פחת בכ-22% בין השנים 2002 ועד 2008, ולעומת זאת חל גידול בשיעור צריכת מידע מהמרשתת.

בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת באוגוסט 2012, שעסק בסוגיית חובתם של משרדים ממשלתיים לפרסם מידע לציבור בעיתונות הכתובה, צוין כי לנוכח העלויות הגבוהות של הפרסום ולנוכח הפחתת החשיפה לעיתונות הכתובה בשנים האחרונות הוצע, בין היתר, שבעיתון שבו יש לפרסם את המידע תתפרסם מודעה עם כותרת וכן הפניה לפרסום באתר המשרד הממשלתי, כדי להוזיל את עלויות הפרסום[42]. במהלך הביקורת, משרד האוצר טרם אישר למשטרה פתרון זה.

לפי מידע מעודכן מדצמבר 2017, כ-6.7 מיליון איש (כ-80%) מכלל האוכלוסייה בישראל משתמשים באינטרנט[43], ואת לעומת 72.5% משתמשים מכלל האוכלוסייה ביולי 2016. נתון זה משקף גידול של ממש בשימוש במרשתת[44]. לפי נתוני

42 הכנסת, ועדת הכלכלה "בחינת החובה להטיל בחקיקה פרסום באינטרנט במקום בעיתונות", 2.8.12.

43 ראו: https://www.internetworldstats.com/middle.htm#il; אוקטובר 18.

44 ראו רשות התקשוב הממשלתי, שימוש של ישראלים באינטרנט וברשתות חברתיות, אוגוסט 2017:
http://cio-shipur.gov.il/lobby/internetandmobile/documents/israeli_use_of_the_internet_and_social_networks.pdf

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-72% מהמשתמשים במרשתת גולשים בה לצורך חיפוש מידע, כמחציתם לצורכי עבודה[45].

בשנת 2017 ההוצאה של המשטרה על פרסום מכרזים בעיתונות הסתכמה בכ-162,000 ש"ח, ממוצע 13,500 ש"ח לחודש; ובשנת 2018 (לפי הנתונים המעודכנים עד אוקטובר 2018) בכ-126,000 ש"ח, בממוצע 12,600 ש"ח לחודש.

בדיון שהתקיים במשטרה בין ראש את"ל לבין חשב המשטרה בינואר 2017 ציין ראש את"ל כי פרסום בעיתונות הכתובה אינו רלוונטי בעידן המרשתת. בספטמבר 2017 פנו ראש את"ל וראש מרו"ם יחד לחשב המשטרה, ליועמ"ש המשטרה ולראש אג"ת בבקשה שהם יפעלו מול סגן החשב הכללי במשרד האוצר בנושא עלויות הפרסום בעיתונות הכתובה, וציינו שהם סבורים כי "הגיעה העת לעשות שינוי ולהפסיק את בזבוז הכספים הזה". בתגובתה של לשכת יועמ"ש המשטרה על נושא זה בדיונים פנימיים במשטרה מנובמבר 2017 צוין כי יועמ"ש המשטרה תפעל בנושא מול משרד האוצר, בין היתר מאחר שהעברת הפרסום למרשתת "**תביא לחיסכון כלכלי ניכר**".

ראש מרו"ם ציין בדיון במשטרה מספטמבר 2017 כי המשטרה מפרסמת מדי שנה עשרות מכרזים וכן כ-50 עדכוני מכרזים, ומשלמת עבורם סכום כולל של כ-150,000 ש"ח מדי שנה. עוד ציין ראש מרו"ם כי המשטרה מבצעת פרסום כפול - הן בעיתונות המודפסת והן באתר המרשתת של החשב הכללי, וכי הפרסום בעיתונות אינו אפקטיבי עוד לנוכח הקדמה הטכנולוגית. בדיון עם ראש את"ל ממאי 2018, מסר ראש את"ל לנציגי משרד מבקר המדינה כי נדרש לבחון אם עלות הפרסום בעיתונות הכתובה, שמייקרת את הליך הרכש, עדיין נחוצה בעידן הטכנולוגי.

התקנות והוראות התכ"ם מחייבות לפרסם בעיתונות הכתובה הודעות על מכרזים. זה שנים עולות טענות ולפיהן פרסום זה יקר ואינו יעיל לנוכח העלייה בחשיפת הציבור לפרסומים באינטרנט והפחתת החשיפה לעיתונות הכתובה. בחודשים ינואר-מרץ 2018 פעלה המשטרה לשינוי הדרישה לפרסום המכרזים בעיתונות הכתובה מול היועץ המשפטי במשרד האוצר.

המשטרה מסרה בתשובתה כי משרד האוצר הוא שמוביל את מדיניות פרסום המכרזים והדבר אינו בתחום אחריותה, וכי היא פעלה מול משרד האוצר וביקשה לשנות את הוראת התקנה בנושא, אולם בקשתה נדחתה. עוד ציינה המשטרה כי בעקבות פניותיה אל משרד האוצר, הוא מסר לה כי עתיד להתבצע שינוי בתקנת חובת המכרזים המחייבת פרסום מכרזים בעיתונות, באופן שיצמצם, בגבולות האפשר, את חובת היקף הפרסום.

מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר מסר בתשובתו כי בוצע תיקון בהוראת תכ"ם באופן שכיום לאחר פרסום מכרז בעיתונות אין עוד חובה לפרסם שינויים למכרז בעיתונות, אלא באמצעות אתר המפרסם במרשתת, בכפוף לתנאי

45 ראו: http://www.cbs.gov.il/shnaton68/st09_07x.pdf

הוראת התכ"ם. לעניין שאלת ביטול החובה לפרסום מכרזים בעיתונות מסר מנהל הרכש הממשלתי כי ועדת שינוי תקנות חובת המכרזים מקיימת דיונים בנושא.

במועד סיום הביקורת חל שינוי בתקנות באופן שעדיין נדרש לפרסם לציבור מכרז בעיתונות, אך לא את עדכוניו, גם במקרה של שינוי מהותי בתנאי סף, אם פורסם מראש כי כל שינוי עתידי במסמכי המכרז יפורסם באתר המפרסם במרשתת. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולת המשטרה שהעלתה את הנושא על סדר היום ואת פעולת משרד האוצר אשר נדרש לסוגיה ועדכן את הוראת תכ"ם כאמור לעיל, כמו גם את המשך פעולות הבחינה המתבצעות בנושא זה על ידו. על משרד האוצר להשלים את פעולות הבחינה בנושא זה ולקדם מהלך שיאפשר את פרסום המכרזים באתר המשטרה במרשתת, תוך חיסכון מירבי בהוצאות.

פערים בתכנון ובביצוע של תוכנית הרכש השנתית במשטרה

הוראת תכ"ם בנושא היערכות ותכנון רכש שנתי קובעת כי במשרדי הממשלה מתבצעים תהליכי רכש רבים בתחומים שונים, וכי תהליכים אלה מחייבים היערכות ותכנון מוקדמים שיש לכלול במסגרת תוכנית העבודה השנתית. מדריך התכנון הממשלתי קובע כי תוכנית העבודה השנתית של משרד ממשלתי צריכה לשקף את כלל הפעולות המתוכננות ולוודא "שאין במשרד משימות 'מנותקות' מהיעדים שאישרה ההנהלה"[46]. במסגרת זו נדרש לנתח את הגורמים ש"בכוחם לקדם או לעכב את ביצוע המדיניות" ולהעריך את הפער בין האתגרים החיצוניים ליכולות הפנימיות הקיימות[47].

בסוף שנת 2016 ציין המפכ"ל כי נודעת חשיבות רבה ל"הגדלת יכולת הביצוע של הארגון" בתחום הרכש, שכן הדבר נתפס כ"**קריטי מאוד**" למימוש יעיל של תוכנית העבודה השנתית של המשטרה. אחד היעדים שביקשה המשטרה לקדם בשנים האחרונות היה "הגברת היעילות המבצעית, לוגיסטית וכלכלית", כדי לספק את צורכיהן של יחידות המשטרה "תוך מיצוי מיטבי של המשאבים", ותכנון וביצוע מיטביים של תוכנית העבודה השנתית של מרו"ם.

בביקורת של המשרד לבט"פ בנושא תהליך הרכש במשטרה מסוף שנת 2013, נמצא חוסר יעילות בניצול תקציב המשטרה והתעורר צורך להכין עבור המשטרה תוכנית עבודה שנתית שתאפשר להפחית ביצוע רכש לא מתוכנן בעל מרכיב של אקראיות שמעלה את מחיר הרכש. נקבע כי חוסר היעילות ברכש, כמתואר לעיל, פוגע בהצטיידות יחידות המשטרה באמצעים שונים[48] ומונע את היתרון של ביצוע רכש בעלויות נמוכות יותר למשטרה ולספקים. בדומה לכך, עבודות מטה שבוצעו במשטרה בתחום הרכש העלו, בין היתר, כי יש **"קשר רופף בין התכנון המאושר לרכש המבוצע בפועל"**.

בספטמבר 2016 הופץ באת"ל מסמך בנושא הכנתה של תוכנית עבודה שנתית לרכש, שקבע בין היתר כי תוכנית הרכש של המשטרה תגובש על סמך צורכיהם המתוכננים של האגפים בתחום הרכש בשנת העבודה, וכן בהתאם לחידוש הסכמים שפג תוקפם ולנושאים שהעלתה מרו"ם, "מתוך כוונה לממש צורכי רכש שוטף ביעילות רבה יותר (ובכך לתת ביטוי ליתרון הגודל)". בתחילת ינואר 2017 פורסם עדכון של תוכנית העבודה של את"ל, ובתום עבודת מטה בנושא הרכש הוכנה לראשונה במשטרה תוכנית עבודה שנתית של מרו"ם

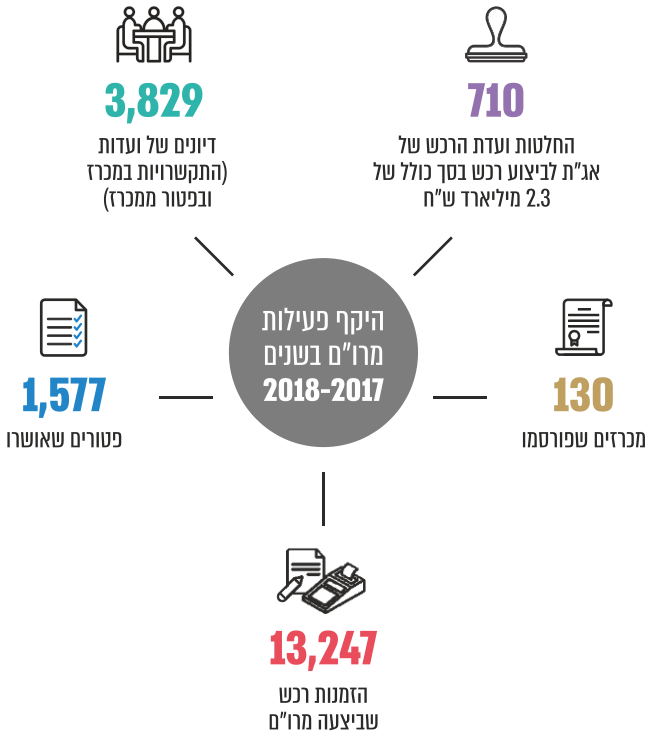
46 **מדריך התכנון הממשלתי**, עמ' 42 - 50 (גרסה מעודכנת, ספטמבר 2010).

47 שם, עמ' 34 - 36, 50 - 51.

48 בביקורת של המשרד לבט"פ הובאה הפניה להמלצת היועץ הכלכלי למשטרה דאז שצוינה במכתב שהפיץ היועץ הכלכלי לסמפכ"ל בספטמבר 2013 - המלצה ולפיה יש לקבוע תוכנית מכרזים ורכש שנתית שתאפשר "רכש יעיל ומסודר לאורך השנה".

לשנת 2017. בתחילת 2018 אושרה תוכנית עבודה שנתית לשנה זו. תרשים 1 שלהלן מציג את היקף פעילות מרו"ם בתחום הרכש לשנים 2017 ו-2018:

תרשים 1: **היקף הפעילות בתחום הרכש של מרו"ם בשנים 2017-2018**



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת העלתה כי כבר בפברואר 2017 צוין במסמך של אג"ת בנושא חיזוק מערך הרכש במשטרה כי תכנון הרכש במשטרה לקוי, כי הוא מתבצע שלא בהתאם לצורכי התכנון שאושרו, וכי יש לוודא שמרו"ם פועלת על בסיס תוכנית עבודה **"ריאלית"**. במסמך של מרו"ם ממאי 2017 צוין כי בשל עומס המכרזים יש לשקול להעביר מכרזים מסוימים לטיפול של חברה חיצונית. ביוני 2017 כתב ראש מרו"ם לראש את"ל כי יש פער בין היעדים שהוגדרו בתוכנית הרכש השנתית ובין היעדים שהושגו בפועל, וכי "ככל שהימים יחלפו, הפער יגדל ויעמיק".

במסמך סיכום שנת העבודה 2017 של מרו"ם צוין כי אחד הפערים בין היעדים שנקבעו לשנת 2017 (תכנון) ובין היעדים שהושגו בפועל (ביצוע) הוא "מימוש חלקי של תכניות הרכש (במספר המשימות ובלו"ז)".

בדצמבר 2017 הופץ סטטוס מעודכן של מרו"ם המציג סטטוס עמידה בתוכנית העבודה השנתית בתחום הרכש. נמצא כי שיעור הביצוע של תוכנית הרכש הוא

46% בלבד במדור רכש אמצעים, 47% במדור לוגיסטי ופרט ו-68% במדור רכש טכנולוגי, באופן שיותר ממחצית יעדי מרו"ם חרגו מלוח הזמנים שתוכנן.

במהלך הביקורת ניכרו מאמצי השוטרים והקצינים במרו"ם לטפל באופן מיטבי ומהיר בכלל משימותיהם. בשנת 2017 הוכנה לראשונה תוכנית רכש למרו"ם, ונמצא כי היא הצליחה לעמוד באופן חלקי בלבד ביעדי תוכנית הרכש שלה לשנת העבודה 2017, כך שיותר ממחצית ההתקשרויות המתוכננות במשטרה התבצעו באיחור. אף שמדובר בשנה ראשונה בה פעלה מרו"ם לפי תוכנית רכש סדורה, פער זה מעיד על כך שתהליך גיבוש תוכנית העבודה השנתית של מרו"ם לא התבצע בהלימה ליכולותיה בפועל לממש את צורכי הרכש של המשטרה בהתאם לתוכנית.

בביקורת נמצא כי אי-העמידה בתוכנית העבודה השנתית של מרו"ם גרמה בין היתר להיעדרם של מכרזים זמינים שיאפשרו הוצאת הזמנות וקבלת טובין ושירותים הנחוצים לעבודת המשטרה באופן שוטף ובטווחי זמן המותאמים לצורכי המשטרה. עקב כך נדרשו יחידות המשטרה לבצע תהליכי רכש נוספים, במקום באמצעות מכרז, כדוגמת הליכי פטור ממכרז והצעות מחיר - בדרכים שאינן מתיישבות עם הוראותיהן של תקנות חובת המכרזים, וכל זאת כדי לאפשר למשטרה לרכוש שירותים או טובין בפרקי זמן שבהם לא ניתן לבצע את הרכישות בהתאם לתוצאות מכרז. להלן שתי דוגמאות.

1. לעניין העדר מכרזים זמינים, נמצא כי תחקיר שביצעה המשטרה בנוגע לרכש מבצעי של פנסים ביולי 2017 צוין כי אחת הסיבות העיקריות לעיכוב באספקה הייתה שלא היה רצף מכרזי בשל היעדר "תכנון רכש סדיר", ועקב כך נגרם מחסור של ממש בציוד. בסיכום התחקיר צוין כי "עולים פערים בסוגיות תכנוניות-תקציביות" שיש לתקנם.

2. לעניין ביצוע הליכי רכש שלא באמצעות מכרז, נמצא כי בסוף שנת 2014 הסתיים מכרז תשמישי קדושה, ובהיעדר מכרז המשך נרכשו בין ינואר 2016 עד מאי 2018 תשמישי קדושה כגון מזוזות ותפילין במסגרת עשרות התקשרויות בהצעות מחיר במאות אלפי ש"ח, ולא במכרז כנדרש בתקנות חובת מכרזים.

בבדיקה של החלטות ועדת המכרזים במרו"ם נמצא גם כי חלק מהאישורים שקיבלו יחידות המשטרה לביצוע רכש שלא באמצעות מכרז אלא באמצעות פטור ניתנו להן בגין עיכובים בפרסום מכרזים ובטיפול בהם, וכי ההיקף הכספי של האישורים האמורים הסתכם בכ-3.7 מיליון ש"ח. כך למשל, בדיון בפטור ממכרז, שהתקיים בעקבות בקשת הפטור שהגיש אגף חקירות ומודיעין בשנת 2017 לטובת רכש מכשירי הקלטה, ציינה ועדת המכרזים כי ראוי שהרכש המבוקש היה מתבצע באמצעות מכרז, במסגרת תכנון ארוך טווח לנוכח העובדה שהמכרז שבאמצעותו נרכשו הטובין בעבר הסתיים כבר בשנת 2016.

עוד נמצא כי יחידות המשטרה אינן מבצעות תכנון מוקדם כנדרש בנושא הרכש, ופעמים רבות הן מגישות למרו"ם את דרישות הרכש "ברגע האחרון". עוד נמסר

> תהליך גיבוש תוכנית העבודה השנתית של מרו"ם לא התבצע בהלימה ליכולותיה בפועל לממש את צורכי הרכש של המשטרה

כי לנוכח זאת נדרשו שוטרי מרו"ם וקציניה תדיר להפסיק את ביצוע המכרזים המתוכננים שנקבעו בתוכנית העבודה כדי להיענות לדרישות אלו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי תוכנית הרכש של מרו"ם לשנת 2017 פותחה לראשונה לאחר שנים רבות של פעולות ללא מתווה סדור של תוכנית רכש שנתית, וכי לעומת שנת 2017, חל שיפור בביצוע תוכנית העבודה לשנת 2018, הן בהיקף הכספי של הרכש (כ-1.5 מיליארד ש"ח) והן בשיעור הביצוע שהסתכם בכ-58%. מרו"ם הציבה לה כיעד להמשיך לפתח תוכנית רכש שנתית, והלקחים שהופקו וימשיכו להיות מופקים, יקבלו ביטוי בתוכניות הרכש לשנת 2019 ואילך.

עוד ציינה המשטרה כי יש פערים בביצוע תוכנית הרכש מסיבות שונות כגון קבלת משימות רכש חדשות המוגדרות כדחופות ובלתי מתוכננות, התמשכות תהליכי קביעת ספק זוכה במכרז ועומס עבודה, שאינו מאפשר לעיתים את הפניות הנדרשת למהלך אסטרטגי של ייזום רכש. עוד מסרה המשטרה כי ניתן לזהות פער אסטרטגי - בקרב חלק מהיחידות הדורשות לא בוצע תכנון ארוך טווח לשם היערכות לקראת פרסום מכרזים.

> משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את עבודת המטה שבוצעה בתחום הרכש בכלל ובתחום פיתוחה לראשונה של תוכנית עבודה מסודרת למרו"ם בפרט

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את עבודת המטה שבוצעה בתחום הרכש בכלל ובתחום פיתוחה לראשונה של תוכנית עבודה מסודרת למרו"ם בפרט. כן רואה בחיוב את השיפור המדווח בביצוע תוכנית העבודה בשנת 2018. אי-ביצוע התקשרויות במועד המתוכנן בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של מרו"ם פוגע ביעילות הכלכלית של ביצוע רכש אחוד ומתוכלל תוך ניצול יתרון הגודל של הרכש, וכן פוגע מבצעית במשטרה בהיעדר יכולת לספק את הדרישות המבצעיות והלוגיסטיות של יחידות המשטרה במועד הנדרש. הדבר מעורר חשש לפגיעה ביכולת הביצוע של המשטרה וביכולתה לעמוד בתוכנית העבודה הארגונית השנתית שלה.

על המשטרה להמשיך בהשקעת מאמצים בטיוב התכנון והביצוע של תוכנית העבודה לרכש, ובין היתר לנתח ולהעריך את הפערים בין היעדים שהוגדרו בתוכנית הרכש השנתית שלה ובין היעדים שהשיגה בפועל ולתת את הדעת, בין היתר, על הצורך שבתכנון ריאלי של תוכנית העבודה השנתית של מרו"ם לנוכח יכולותיה בפועל, על מנת שהמשטרה תוכל למצות באופן המיטבי את משאביה.

הכנת המכרז ואכיפת הסכמים מול ספקים

תהליך הביצוע והמימוש של רכש באמצעות מכרז מתבצע בהתאם לכמה אבני דרך מרכזיות, אשר כפופות לכמה הוראות תכ"ם ולנוהלי את"ל: שלב טרום ההתקשרות ובו נכתבים מסמכי המכרז, שלב קביעת הזוכה במכרז וההתקשרות עימו, ושלב שבו על המשטרה לוודא שהספק עומד בהתחייבויותיו לפי ההסכם. משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים בתהליך הכנת המכרז ואכיפת הסכמים מול הספקים הזוכים במכרזי המשטרה.

שלב טרום ההתקשרות

שלב מרכזי בליבת העשייה של מרו"ם הוא תהליך הכנת המכרז לקראת פרסומו, שאותו הגדירה המשטרה כ"מרכז הכובד" בתהליך הרכש. במסגרת זו יש לוודא כי לצד העמידה בעקרונות השוויון והשקיפות בעת ביצועו של הליך הרכש מושג היעד של ערך מיטבי, שמשקף איזון בין כמות ואיכות השירות והתכונות הטכניות של פריט הנרכש לבין עלותו הכספית[49], זאת כדי להבטיח יעילות כלכלית ומניעת בזבוז כספי ציבור[50].

גיבוש דרישה מבצעית ומִפרט

הוראת תכ"ם בנושא מפרט קובעת כי בעת הכנת מכרז לפרסום יש להגדיר בכתב את מאפייני הטובין או השירותים הנדרשים, והם ייחשבו חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז (להלן - מפרט). במסגרת המאפיינים מפורטים בין היתר מטרתם של הטובין (להלן גם - המוצרים) או השירותים הנדרשים, דרישות ותכונות טכניות, איכות ועמידה בתווי תקן, יכולת ביצוע, בטיחות וכן תהליכים של שיטות ייצור ואספקה.

דרישה מבצעית ומפרט היחידה הדורשת: לפי נוהל אחריות וסמכות מרו"ם ונוהל כתיבת דמ"ץ (כאמור, דרישה מבצעית) ומפרט, כאשר יחידה במשטרה מעוניינת לרכוש טובין או שירותים בסכום הדורש יציאה למכרז, תחילה עליה לאפיין את הדרישה לרכש ולגבשה כדרישה מבצעית כתובה[51]. לפי הנהלים,

49 צבי לביא, **ניהול רכש מתקדם**, (2010) עמ' 49 - 50, 195.

50 משרד האוצר, **נתוני הרכש הממשלתיים לשנת 2016**; **הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה - ועדת המשילות** (2013).

51 להבדיל ממפרט יזום על ידי מרו"ם שלגביו חוליית בקרת מפרטים נדרשת להיות מעורבת בשלב כתיבת המפרט.

נציג היחידה הדורשת נדרש לבצע במסגרת הדמ"ץ בדיקת היתכנות לרכש תוך סקירה של המוצרים הקיימים בשוק.

בביקורת עלה כי לעיתים, שלא בהתאם לנהלים, יחידות המשטרה הדורשות אינן כותבות דמ"ץ רלוונטית שיאפיין ולו באופן בסיסי את האמצעי הדרוש, מחמת חוסר מקצועיות או ידע בתחום הנוגע לרכש הדרוש, באופן שעלול לגרום לפגיעה בהצטיידות של המשטרה.

חלק מהמפרטים שמוסרות היחידות הדורשות לחוליית בקרת מפרטים במרו"ם לוקים בחסר בשל חוסר ידע מקצועי

על בסיס הדמ"ץ נדרשת היחידה הדורשת לגבש טיוטת מפרט שתאפשר למלא באופן המיטבי את צורכיה, בהתאמה למוצרים הקיימים בשוק, ותוך מתן אפשרות לספקים פוטנציאליים רבים ככל האפשר להגיש הצעה. לפי הנהלים, המפרט שכתבה היחידה הדורשת מועבר לבדיקה של חוליית בקרת מפרטים הפועלת במרו"ם. מתפקידה של חוליית בקרת מפרטים במרו"ם הוא לבצע בקרה של מפרטי הרכש שנכתבו על ידי היחידה הדורשת על בסיס הדמ"ץ.

טופס אב לכתיבת מפרט לרכש מוצרים ממאי 2011 קובע כי המפרט שמועבר מהיחידה הדורשת יפרט כמה מאפיינים כגון: תקנים ישראליים, בין-לאומיים, ביטחוניים ואחרים; המבנה וההרכב של החומרים הנדרשים תוך ציון תקנים, מפרטים ואפיונים ספציפיים; תהליכי הייצור של המוצר המבוקש; ממשקי המוצר המבוקש למערכות קיימות או עתידיות בהיבטים של מכניקה, מערכות חשמל, אמצעי תקשור; פירוט של סיכוני הבטיחות כגון קרינה וחומרים מסוכנים. טופס אב לכתיבת מפרט לרכש שירותים מחייב גם פירוט בנושא עבודות מסוכנות וציוד מיגון רלוונטי.

נמצא כי ישנו פער מקצועי בקרב חלק מכותבי המפרטים ביחידות הדורשות ונמסר מהמשטרה כי יש לגשר על הפער הקיים בין ידע מקצועי רלוונטי שחסר ביחידות המשטרה לבין כתיבת מפרט איכותי. כמו כן הועלה בדיוני המשטרה ביולי ובאוגוסט 2017 כי חלו עיכובים רבים בכתיבת מפרטים ובמסירתם לחוליית בקרת מפרטים, ועקב כך הם לא הועברו במועד המתוכנן.

יצוין, כי כבר בינואר 2016, במסגרת הסדרת תהליך הרכש, נשקלו המלצות למיסוד ולמינוי של בעלי תפקידים מרכזיים במערך הרכש במטה וביחידות המשטרה, ובכלל זה המלצות למיסוד תקינה. בין היתר הומלץ על מיסוד תקן כותבי דמ"ץ וכותבי מפרטים (להלן - מפרטנים) באגפים ובמחלקות המקצועיות. בדיון של סגן ראש את"ל דאז עם פיקוד אח"ם במרץ 2016 הומלץ על מינוי רפרנטים מומחי תוכן בתקן שיתמחו בכתיבת דמ"ץ ובכתיבת מפרטים, אולם במועד סיום הביקורת נמצא כי ההמלצה טרם יושמה.

יוצא אפוא כי חלק מהמפרטים שמוסרות היחידות הדורשות לחוליית בקרת מפרטים במרו"ם לוקים בחסר ואינם בהתאם לדרישות טופס האב לכתיבת מפרט, בעיקר בשל חוסר ידע מקצועי בתחום הנוגע לרכש הדרוש.

עוד עולה כי לא פעם מאחר שהיחידה הדורשת אינה מכינה את המפרט בהתאם לדרישות טופס האב, אנשי חוליית בקרת מפרטים נדרשים לכתוב את רובו במקום לבצע בקרה של המפרט, תוך השקעה ניכרת מזמנם. לטענת המשטרה מצב זה גורם לפגיעה בתפקידה וביעדיה של חוליית בקרת מפרטים ש"נכנסת לכובע של היחידה המבצעית הדורשת", אף שהיא אמורה להיות גורם מבקר ולא כותב של המפרט, באופן שעלול לפגוע בתהליך הרכש.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא החלה להכשיר מפרטנים באמצעות קורס ייעודי שמקנה כלים ומיומנויות, למשל בקורס שיחל בינואר 2019 ישולבו שוטרים מכלל יחידות המשטרה ובכלל זה מאח"ם. לדבריה, ההכשרה והמינוי של שוטרים כמפרטנים תטייב את העבודה בתחום כתיבת המפרטים. כמו כן מסרה המשטרה בתשובתה בפברואר 2019 כי באגף התכנון הוקמה מחלקה ייעודית שלוקחת חלק בתכלול דמ"ץ בשיתוף המחלקות המקצועיות, וכי נכתב פורמט דמ"ץ ארגוני שיופץ במשטרה בשנת 2019 על ידי מחלקה זו. עוד ציינה המשטרה כי היא נערכת להיעזר במומחי תוכן חיצוניים (יועצים) במקרים בהם אין למחלקה המקצועית את המומחיות הנדרשת לצורך כתיבת מפרט הולם.

תהליך ההתמקצעות של המפרטנים לשם טיוב תהליך הכנת המפרטים הוא חשוב וחיוני. על המשטרה להשלים את תהליך ההתמקצעות ולוודא כי הוא מאפשר את קיום תהליך הרכש באופן מקצועי ובהתאם לנהלים שקבעה, ובאופן שמבטיח כי המפרטים שמוסרות יחידות המשטרה ליחידת הבקרה יהיו מלאים ומקצועיים. כמו כן עליה להבטיח כי לרשות חוליית בקרת מפרטים יעמוד הידע המקצועי הנדרש לביקורת בנושא מפרטים.

איכות המפרט: הגדרה נכונה של מפרטי טובין ושירותים הכרחית להשגת האיכות הדרושה שתאפשר התאמה של המוצר או השירות לצרכים הנדרשים. מפרט איכותי מביא לאחידות בין כלל הגורמים ומאפשר לרוכש לבצע בדיקה יעילה של איכות המוצר או השירות שנמסרו לו[52].

מגוון המוצרים והשירותים שהמשטרה רוכשת מחייב כי אנשי חוליית בקרת מפרטים יתמצאו בתחומי ידע מקצועיים רבים, חלקם בתחומי ידע מקצועי ייחודי, כדי לבצע בקרה יעילה על המפרטים שמגישות לה היחידות הדורשות. למשל: בתחומי התקינה הישראלית והבין-לאומית, הרכבי חומרים ותהליכי ייצור, ותחומים נוספים כגון מערכות חשמל, אלקטרוניקה, אופטיקה ומכניקה, חימוש, חומרים מסוכנים וציוד מיגון.

52 צ' לביא **ניהול רכש הלכה למעשה**, עמ' 8-29, 48, 172 (משרד הביטחון ההוצאה לאור, 2000).

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי לגבי חלק מהמפרטים אין למשטרה המומחיות המקצועית הייחודית הנדרשת לשם ביצוע בקרה על המפרט. בפועל, לעיתים במסגרת בקרת המפרט נדרשו אנשי החוליה לספק תוכן מקצועי שאינו בתחום מומחיותם. עוד נמצא כי לא פעם לנוכח האפיון החלקי שאינו כולל את כלל הדרישות הנחוצות למוצר או לשירות, רכשה המשטרה מוצר לא איכותי בשל קבלת הצעת מחיר נמוכה לרכישתו, או נדרשה לרכוש בנפרד רכיב מסוים של המוצר שהיה אמור להירכש במסגרת המפרט הקיים במסגרת התקשרות אחת.

ממסמכי המשטרה עולה כי החוסר במפרט איכותי גרם לעיכובים בתהליך הרכש ולאי-עמידה בתוכניות העבודה המשטרתיות, ובסופו של דבר לרכש לא איכותי.

> חוסר במפרט איכותי גרם לעיכובים בתהליך הרכש ולאי-עמידה בתוכניות העבודה המשטרתיות, ובסופו של דבר לרכש לא איכותי

בדצמבר 2017 ביקשה חוליית בקרת מפרטים להיעזר ביועצים ובמומחי תוכן במסגרת של התקשרויות נקודתיות לשם בדיקת מפרטים שבהם נדרשת מומחיות ייחודית, ולשם כך ביקשה תקציב בסך של 60,000 ש"ח לשנת 2018. רק באוגוסט 2018 אושר תקציב בסך של 40,000 ש"ח לניצול עד תום שנת 2018, וחוליית בקרת מפרטים הסתייעה עד אוקטובר 2018 ביועצים ובמומחי תוכן בשלושה מפרטים בלבד. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי תקציב זה הוגדר כתקציב חד-פעמי לשנת 2018 ולא כתקציב קבוע למרו"ם כחלק מהפעילות השוטפת.

המשטרה מסרה בתשובתה כי הוקצה לחוליית בקרת מפרטים במרו"ם תקציב קבוע החל משנת 2019 ואילך, לצורך הסתייעות ביועצים חיצוניים בטיפול במפרטים שבעניינם אין לה הידע הדרוש לבחינה הנדרשת לפני פרסום המכרז, וכי היא תפעל ליצירת תשתית מתאימה בעניין.

לנוכח חשיבותו ומרכזיותו של תהליך הכנת המפרט לקידום תהליכי רכש מקצועיים ויעילים מהבחינה הכלכלית, על המשטרה להבטיח כי לחוליית בקרת מפרטים יהיה הידע המקצועי הנדרש לביקורת בנושא מפרטים. זאת, והאפשרות להיעזר באופן שוטף ובהתאם לצורך במומחי תוכן, יאפשרו לחוליית בקרת מפרטים כלל הכלים המקצועיים לשם מילוי תפקידיה, באופן שיאפשר התאמה מיטבית בין צורכי היחידות הדורשות לבין הליכי הרכש.

התאמת דרישות הרכש לתנאי השוק וקביעת משקולות

ניתוח שוק

לפי נוהל את"ל בנושא יצירת אמצעי התקשרות לרכש, על עורך המכרז לבצע סקר שוק נרחב ככל האפשר[53], ובכלל זה לבחון את מידת התאמתן של דרישות המפרט לתנאי השוק ולוודא כי תנאי המפרט מאפשרים קיום תחרות בהתאם לעקרונות השוויוניות. ניתוח שוק מקצועי הוא תנאי מרכזי להצלחת המכרז. הוא מספק לגורמי הרכש מידע על פוטנציאל הספקים ועל אמינותם, מסייע להם לאתר תחליפים ומשלימים לטובין או לשירותים הנדרשים, מאפשר לאנשי הרכש להבין את תנאי השוק, את מבנה השוק, את כושר הייצור הקיים, את יכולת העמידה של הספק בהזמנות (זמינות הרכש), את היכולות הלוגיסטיות של הספקים וכיו"ב, והדבר נועד לשפר את יכולת התכנון והביצוע של הרכש הארגוני ולקדם רכש אופטימלי[54].

אם חוליית בקרת מפרטים במרו"ם מאשרת את המפרט, הוא מועבר לידי עורכי המכרזים שבמרו"ם לשם הכנת טיוטת המכרז, לאישור ועדת המכרזים. שלב זה של הכנת מסמכי טיוטת המכרז מעוגן בהוראת תכ"ם בנושא יישום התקשרות במכרז פומבי, בנוהלי את"ל ובמסמכי המשטרה, הקובעים כי על עורכי המכרזים במרו"ם לבצע ניתוח כדאיות כלכלית לפני ביצוע הרכש.

נמצא כי לעיתים עורכי המכרזים מתקשים לבצע ניתוח שוק מעמיק ומקצועי כנדרש בחלק מתחומי ההתקשרות, בין היתר מאחר שחלק מהמפרטים מסתמכים על תקנים מקומיים ובין-לאומיים ואין לעורכי המכרזים די ידע בתחומים אלה באופן שמקשה את ביצועם של תהליכי רכש מיטביים. עוד נמסר כי עורכי המכרזים אינם בקיאים די הצורך בתחום הצמדת הרכש למדדים הקיימים בשוק[55] שמשפיעים על עלות הרכש, שכן הצמדה שגויה או אי-הצמדת המכרז למדדים רלוונטיים גורמת לכך שההסכם לא ישקף את תנאי השוק ואת השינויים במחירים. כמו כן נמסר כי עורכי המכרזים אינם בקיאים דיים בהכרת יכולת הספקים לספק את הטובין או השירותים המוזמנים בהיקף ובכמות שדורשת המשטרה, והדבר פוגע בתהליך ההצטיידות של המשטרה[56].

53 נמסר מהמשטרה כי ביצוע סקר שוק הוא תהליך מורכב שמחייב ביצוע פעולות רבות, כגון: פגישות והכרת הצרכים המשטרתיים המלאים, פגישות ושיח עם הספקים הקיימים בארץ, לימוד מאפיינים של השוק בו יש דרישת רכש ספציפי, הכרת קשיים שהיו לגבי אותו מוצר/שירות בתהליכי רכש קודמים ועוד.

54 צ' לביא, **ניהול רכש מתקדם**, עמ' 133-144, 297-302.

55 מדדים מקובלים הם: מדדי המחירים לצרכן, מדדים בתחום התעשייה והבינוי ומדדים בתחום השכר.

56 למשל הזמנות גדולות של פנסים שונים על ידי המשטרה, רכש טפסים ורכש שירותי תרגום. לעיתים נמצא כי הקושי הוא גם ביכולת המשטרה לעמוד במחויבותה שלה על פי ההסכמים.

עולה אפוא כי על אף מרכזיותו וחשיבותו של תהליך ניתוח שוק כתנאי מרכזי להצלחת המכרז, והשפעתו המכרעת על היעילות הכלכלית של הרכש המשטרתי, לא ניתנו לעורכי המכרזים הכלים לבצע ניתוח שוק סדור, והדבר מחליש את יכולת המשטרה למקסם את יתרונות השוק ואת כוח הקנייה שלה. כמו כן, בביקורת נמצא כי אין במשטרה תורה סדורה ומתודולוגיה הכוללת אבני דרך ברורות לגבי אופן ביצועו של סקר שוק.

לא ניתנו לעורכי המכרזים הכלים לבצע ניתוח שוק סדור, והדבר מחליש את יכולת המשטרה למקסם את יתרונות השוק ואת כוח הקנייה שלה

המשטרה טענה בתשובתה כי במצב הדברים הנוכחי, ובעומסי העבודה הקיימים, ביצוע סקר שוק הוא "פריווילגיה" שכמעט אינה מתאפשרת בכל התקשרות ובכל מכרז. לטענתה, כיום עורכי המכרזים עסוקים בבירוקרטיה מסרבלת שמקורה ריבוי של נהלים, הוראות, הנחיות ותקנות, המסרבלים את הליך הרכש, באופן שאינו מאפשר יצירת איזונים נדרשים בין קידום מכרזים שוטפים ובין מהלכים אסטרטגיים של הכרת השוק אשר מולו עורכי המכרזים נדרשים לפעול. עוד מסרה המשטרה כי מרו"ם תפעל לבצע מיפוי של הנושאים שבהם נדרשת העמקה מקצועית, והנושא ישולב במסגרת ההכשרות המקצועיות במסגרת תוכנית ההכשרות השנתית בשנת 2019 למגזר הרכש.

עוד מסרה המשטרה, כי היא נמצאת בעיצומה של כתיבת תורת רכש למשטרה, אשר תכלול התייחסות לשלב "סקר השוק" במסגרת כתיבת המכרז.

לאור חשיבותו של ביצוע סקר שוק על ביצוע רכש איכותי, על המשטרה להשלים את תהליך מיפוי הצרכים המקצועיים במרו"ם ולבצע את ההכשרות הנדרשות על מנת להבטיח כי לעורכי המכרזים יהיו הכלים המקצועיים להתאמת דרישות הרכש במשטרה לתנאי השוק, ובכלל זאת לגבש מתודולוגיה סדורה בנוגע לאופן הביצוע של סקר שוק.

משקולות

בחירת זוכה במכרז נדרשת להתבסס על דירוג והשוואה בין הצעות ספקים באופן שוויוני, שקוף ואובייקטיבי, וכך היא אף תורמת להגדלת האמון במערכת הבחירה ובטוהר ההליך[57]. שלב זה הוא פרמטר מרכזי לבחירת ספק, ובהתאם לכך קובעות תקנות חובת מכרזים כי ועדת המכרזים תפרט במסמכי המכרז את כל אמות המידה, מבחני המשנה, והמשקל היחסי שיינתן לבחירת ההצעה המקנה את מרב היתרונות לעורך המכרז.

הוראת תכ"ם: קביעת אמות מידה ואופן שקלולן מחלקת את המשקולות לאמת מידה של מחיר ולאמת מידה של איכות. לפיה, נדרש מעורכי המכרזים לא רק לקבוע את אמות המידה הרלוונטיות, אלא גם לקבוע את המשקל היחסי של כל אמת מידה, לחלק כל אמת מידה לרכיבים ולקבוע משקל יחסי לכל אחד

57 עע"מ 8696/10 **שערי ריבית בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד האוצר** (פורסם במאגר ממוחשב, 6.9.11), פסקה 8 לפסק דינו של כב' השופט הנדל.

מרכיבי אמת המידה. קביעת ניקוד מדויק לסעיפים ולתתי-סעיפים של אמות המידה מכוונת ותוחמת את שיקול הדעת ועולה בקנה אחד עם עקרון השוויון[58], ונודעת לה חשיבות מאחר שהיא משפיעה על זהות הספק הזוכה. במשטרה ההחלטות בנוגע למשקל היחסי הניתן לכל משקולת מתבצעות בשיתוף יחידות המשטרה ולאחר מכן נבדקות ומאושרות על ידי ועדת המכרזים במסגרת אישור המכרז.

> התהליכים המקצועיים והשיקולים שלפיהם נקבעו אמות המידה והוגדר המשקל היחסי של כל רכיב ורכיב באמת מידה של איכות, אינם כוללים הנמקות מתועדות

ככלל, התהליכים המקצועיים והשיקולים שלפיהם נקבעו אמות המידה והוגדר המשקל היחסי של כל רכיב ורכיב באמת מידה של איכות, אינם כוללים הנמקות מתועדות. מאחר שמדובר בתהליכים בעלי השפעה מכרעת על התהליך המכרזי וקביעת הזוכה במכרז, יש מקום להסדרת הנושא ולנמק את ההחלטה בכל הנוגע לקביעת המשקולות ובהגדרת המשקל היחסי של כל רכיב ורכיב באמת מידה של איכות, כדי להבטיח תהליכי בקרה נאותים על החלטות אלו.

לאיכות תהליך קבלת ההחלטות במרו"ם בנושא המשקולות חשיבות רבה לנוכח העובדה שבחלק ממכרזי המשטרה יש לאמת המידה של איכות משקל יחסי של 40% ויותר, והיא נחלקת לתתי-רכיבים, ובהם רכיב איכות שמתבסס על ניסוי של המוצרים שביצעו נציגי היחידה הדורשת, שגם לו ניתן משקל בניקוד הסופי של האיכות. כאמור, לכל ניקוד שנקבע בתהליך זה לכל תת-רכיב באמת המידה של איכות יש השפעה מהותית על קביעת הספק הזוכה, ומכאן החשיבות של תהליך קבלת החלטות מתועד, מנומק וסדור.

למשל, במכרז לרכש פנסים נמצא כי התקיים "דיון התנעה" ובו נקבע תחילה כי לאמת מידה של מחיר יהיה משקל יחסי של 40%, ולמרכיב הניסוי באמת המידה של איכות יהיה משקל יחסי של 20%. אולם לאחר מכן הוחלט במרו"ם כי אמת מידה של מחיר תרד ל-30% ואילו תת-רכיב הניסוי באמת המידה של איכות יעלה ל-30%. בסופו של דבר הוחלט במכרז כי אמות המידה של המחיר ושל איכות יהיו כל אחת 40% והניסוי ירד ל-20%. ההחלטות בדבר השינויים האמורים לא לוו בכל אסמכתה או הנמקה סדורה לקביעת הערכים האמורים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה של מכרזים שבוצעו במרו"ם בשנים 2017 ו-2018 ומשיחות שהתקיימו עם קציני מרו"ם נמצא כי לעיתים עורכי המכרזים קובעים את החלוקה היחסית בין אמות המידה של מחיר ואיכות וכן קובעים את המשקל היחסי של כל אחד מרכיבי אמת המידה של איכות ללא הנמקה סדורה וללא לימוד מספק של תנאי השוק, ועקב כך נבצר מהם לוודא כי המשקל היחסי שניתן לכל רכיב מבטיח שוויוניות בין ההצעות. עוד נמסר כי אין במשטרה מתודולוגיה ברורה ומקצועית שמתווה את תהליך קבלת החלטות בנוגע לחלוקה בין אמת מידה כספית לאמת מידה של איכות, ובנוגע למשקל שיש לתת לאיכותו של כל רכיב ורכיב.

58 שם.

גם ראש מרו"ם מסר למשרד מבקר המדינה כי ייתכן שנדרש לבצע "תהליך הנמקה מסודר" לגבי קביעת משקולות (בייחוד לגבי קביעת מרכיבי האיכות) שיאפשר לדרגים אחרים במשטרה להתעמק בתהליך, יקנה ידע ארגוני לביצוע תהליכי רכש עתידיים ויבטיח "שקיפות בתהליך המכרזי".

מוצע כי המשטרה תשקול לתעד את הליכי הבחינה וההחלטה בכל הנוגע לקביעת המשקולות או לשינוי שלהן ובהגדרת המשקל היחסי של כל רכיב ורכיב, ובכך להגביר את העמידה בעקרונות השוויון והשקיפות העומדים בבסיס דיני המכרזים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא תפעל לתעד הליכים אלו ויינתן לדבר ביטוי בתורת הרכש המשטרתית הנכתבת בימים אלו.

אכיפת הסכמים מול ספקים על ידי המשטרה

את"ל קבע לשנים 2016 עד 2018 כי לאחר שמרו"ם תפרסם את המכרז וייקבע הספק הזוכה, על המשטרה לוודא כי הספקים עמדו בהתחייבויותיהם כלפיה ובמסגרת זו להגביר את אכיפת ההסכמים שנחתמו מול הספקים, "מתוך רצון לקבל את המוצר או השירות המגיע". במסגרת זו נקבע כי מרו"ם תהיה אחראית בין היתר לגבש מדיניות פיקוח על מימוש הסכמי הרכש של המשטרה ותטפל בתלונות בדבר אי-עמידת ספקים בהתחייבויות לרבות הטלת קנסות והפעלת סנקציות, זאת בנוגע לפעילות הרכש הן באגפים ובמחוזות המשטרה והן במרו"ם.

בתחילת שנת 2016 המשטרה זיהתה פער ביכולתה לאכוף הפרות של הסכמים שעליהם היא חתומה בדגש על ההסכם עם הזכיין לטובת הקמתה ותפעולה של המכללה הלאומית לשוטרים. בעבודת מטה בנושא אבחון וארגון של הרכש במשטרת ישראל מנובמבר 2016 נקבע כי יש להקים מדור פיקוח ואכיפת הסכמים במרו"ם שיהיה אחראי לוודא באופן שוטף כי ימומש מכלול התנאים והמחויבויות של ספקי המשטרה וכן יטפל בהפרות הסכמים. בין היתר, ועדת המכרזים רשאית להחליט לחלט את הערבות שהפקיד הספק הזוכה, אם לא עמד הספק בהתחייבויותיו בהתאם לחוזה התקשרות או בהתאם לתנאי המכרז[59].

עוד נקבע בעבודה זו כי יוקמו פורום קבוע בנושא אכיפת הסכמים במשטרה וכן ועדת הפרות שתדון בספקים שיפרו את ההסכמים במשטרה ובקנסות שיושתו עליהם במידת הצורך. בהמשך לעבודה, המשטרה הקימה ועדת הפרות הסכמים שעיקר עיסוקה הוא בפעילות זכיין המכללה הלאומית לשוטרים.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הטיפול באכיפת הסכמים ביחידותיה אינו מתבצע באופן שוטף, וכי היא אינה מקדישה את תשומת הלב הנדרשת לאכיפתם. עוד נמסר כי מתקבלות תלונות חוזרות ונשנות מיחידות המשטרה בדבר אי-עמידה של ספקי המשטרה בתנאי ההסכמים עימם עד כדי הפרת הסכמים, ומכאן שיש צורך לקבוע תקן במשרה מלאה לאכיפת הסכמים אלה שיאויש על ידי גורם שיהיה בקי בהסכמים ויוכל לפעול מול הספקים באופן רציף ועקבי. עוד נטען כי כאשר אנשי הרכש של אח"ם ושל מנהל הטכנולוגיות במשטרה בדקו את מידת עמידתם של הספקים במחויבויותיהם, הדבר התבצע על חשבון העבודה השוטפת שלהם.

בעדכון סטטוס ממאי 2017 ציין ראש מרו"ם כי "**פערים קריטיים שפוגעים ביכולת לממש את תוכנית העבודה הרכש, אינם מאפשרים ... הסדרת הפיקוח אחר אכיפת ההסכמים במשטרת ישראל**". למשל, צוין כי יש

59 לאחר מתן אפשרות לספק, להשמיע טענותיו ועל החלטת ועדת המכרזים נדרשת להיות מנומקת (הוראת תכ"ם בנושא ערבויות מס' 7.5.1.1 (2018)).

חוסרים בהצבת כוח אדם מתאים למדור פיקוח על אכיפת הסכמים ובשל כך טרם הוקם במשטרה פורום קבוע של אכיפת הסכמים.

בפניית ראש את"ל לראש אג"ת בנושא זה עלה גם הצורך בתגבור מדור אכיפת הסכמים ביועצים משפטיים מסחריים, שבהיעדרו ייפגע מימוש עבודת המטה מנובמבר 2016. לנוכח זאת מסר ראש מרו"ם לראש את"ל ביוני 2017 כי **"אין אפשרות לקיים את ועדות הפרות הסכם בהם נדרשת נוכחות יועמ"ש משפט מסחר, כפי שסוכם בעבודת מטה הרכש. מדובר בפגיעה בכל נושא אכיפת הסכמי המשטרה"**.

עוד נמצא כי נוסף על הפערים שהועלו בנוגע להצבת כוח אדם מתאים במדור פיקוח לאכיפת הסכמים טרם גובשה מתודולוגיה בעניין האופן שיש לבצע פיקוח ואכיפה סדורה בנוגע לרכש של טובין או שירותים עבור יחידות המשטרה, וטרם הוקם מערך מסודר שיוכל לנטר את פעילות הספקים ולפקח עליהם באופן שוטף.

יצוין כי גם ממסמך סיכום מטה מול מטה שהתקיים באת"ל עלה כי לעיתים יחידות המשטרה המשתמשות בשירותים או בטובין שנרכשו במסגרת מכרזי המשטרה אינן מכירות את פרטי ההסכמים ולכן מתקשות באכיפה אפקטיבית של ההסכמים.

הביקורת העלתה כי מפעם לפעם יחידות המשטרה ביצעו ביקורות עצמאיות על פעילותם של ספקים, בעקבות תלונות של שוטרים ביחידות השטח. בכמה מהביקורות הללו נמצאו הפרות ניכרות של הסכמים על ידי ספקי המשטרה אשר טופלו על ידי יחידות המשטרה, בשיתוף מרו"ם והייעוץ המשפטי במשטרה. מכאן, יש בממצאי הביקורות כדי ללמד על החשיבות שבהרחבתן ובהעמקתן של פעולות הבקרה בהליכי הרכש של המשטרה.

יוצא אפוא כי אף שהרכש השנתי במשטרה מסתכם במיליארדי ש"ח בשנה, בפועל נמצא כי יחידות המשטרה מתקשות לבצע מעקב ופיקוח שוטפים ועקביים בנושא מימוש תהליכי הרכש מול הספקים ועמידתם בהתחייבויותיהם למשטרה, וטרם הוקצה כוח אדם הדרוש שיוכל לרכוש מיומנות בנושא ולבצע את כלל משימות הבקרה הנדרשות באופן מקצועי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי גורמי השטח הם הנושאים באחריות לפיקוח ולאכיפת ההסכם הנוגע לקבלת טובין או שירות שניתנים ליחידות, ולפיכך הם הגורמים הנדרשים להעלות פערים לפני גורמי המטה ביחידות ובמידת הצורך גם לפני מרו"ם. כמו כן פירטה המשטרה כי גובש תהליך עבודה המאפשר טיפול עצמי בהפרות הסכמים מול ספקים כדי לאפשר אכיפה אפקטיבית בזמן אמת, וכי היא פעלה להנגיש את כלל הסכמי הרכש באופן מקוון ליחידות השטח. עוד ציינה המשטרה כי ראש את"ל החליט להסיט תקן נוסף לחיזוק מדור אכיפת הסכמים כדי שניתן יהיה למסד הקמת ועדת הפרות ארגונית לכלל הסכמי המשטרה.

אף שהרכש השנתי במשטרה מסתכם במיליארדי ש"ח בשנה, נמצא כי יחידותיה מתקשות לבצע מעקב ופיקוח שוטפים ועקביים בנושא מימוש תהליכי הרכש מול הספקים ועמידתם בהתחייבויותיהם למשטרה

כמו כן פירטה המשטרה בתשובתה כי כאשר מגיעה פנייה של יחידה בנוגע להפרת הסכם של ספק, עומדים לרשותה כמה כלים: קבלת חוות דעת של שביעות רצון מהיחידה מקבלת השירותים או הטובין לפני הארכת אופציה להמשך התקשרות עם הספק שמשפיעה על ההחלטה אם להמשיך את התקשרות עם הספק, שליחת מכתבי התראה ושימוע במקרים החמורים, כדי להפסיק את ההפרה. במקרים המתאימים המשטרה יכולה לקנוס ספקים, לחלט ערבויות, להפסיק את ההתקשרות ואף למנוע השתתפות של הספק במכרזים עתידיים.

על המשטרה לשפר במידה ניכרת את יכולתן של יחידותיה לטפל בתחום אכיפת ההסכמים על ידי ספקים ונותני שירות למשטרה ובכך להשיג את יעדיה הנוגעים ל"העלאת אפקטיביות, שיפור תהליכים והתייעלות ארגונית" שקבע פיקוד את"ל. במסגרת זו יש לחזק את שיתוף פעולה בין מרו"ם לבין גורמי הפיקוד והשטח ביחידות המשטרה, לחזק את המערך המשפטי בתחום זה ולגבש מתודולוגיית אכיפה ומדיניות פיקוח ברורה ואפקטיבית, במטרה לשמור על כספי ציבור.

על אף התוכניות ועבודות המטה שבוצעו בתחום הרכש, בהובלת ראש את"ל וראש מרו"ם, ועל אף השינויים שחלקם בוצעו וחלקם רק החלו לקרום עור וגידים בשנים 2016 עד 2018, הועלו ליקויים שנגרמו בעיקר עקב יכולתו המוגבלת של מערך הרכש ליישם הליכים מיטביים לתכנון, לניהול ולביצוע רכש. הדבר ניכר במישור הביצועי-לוגיסטי בתחום בניין הכוח והפעלתו, וברובד הניהולי של פעילות הרכש במשטרה ובפיקוח עליה, זאת באופן המנוגד לעיתים לעקרונות דיני המכרזים ולאינטרסים הציבוריים שבבסיסם החובה לנהוג בשוויון ובשקיפות ולקדם יעילות כלכלית וחיסכון בכספי ציבור.

הקשיים והליקויים שנמצאו מזינים אלה את אלה ופוגעים ביכולת מרו"ם ואת"ל לתכלל את הרכש בראייה כלל-משטרתית ולעמוד בתוכנית העבודה השנתית שלהם. בסופו של דבר האמור עלול להביא להחלשת יכולת המשטרה לממש ביעילות את תוכנית העבודה השנתית שלה תוך ניצול אופטימלי של תקציבה.

הליכי רכש בפטור ממכרז

יש לפרש את הוראות הפטור ממכרז "על דרך הצמצום, לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי"

תקנות חובת המכרזים מפרטות תנאים למתן פטור ממכרז, למשרדים ממשלתיים ולגופים ציבוריים נוספים, ובכללם המשטרה, במסגרת ביצוע התקשרויות (להלן - פטור ממכרז). תקנה 3 לתקנות חובת המכרזים מפרטת כיום 31 הוראות פטור כלליות. התקנות אף מאפשרות לגורם המתקשר לבצע, בתנאים מסוימים, מכרז שיש הגבלות על היקף פרסומו או על הגורמים הרשאים להשתתף בו. שר האוצר הסמיך את החשכ"ל לקבוע בתכ"ם הוראות לעניין ביצוע התקשרויות הפטורות מחובת מכרז.

לפי תקנות חובת המכרזים "גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל". בדומה נקבע בהוראות התכ"ם כי יש להעדיף ביצוע התקשרויות באמצעות מכרז פומבי רגיל, באופן שקוף ככל שניתן בנסיבות העניין[60], הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף המפרסם את המכרז, גם אם הותר לו להתקשר שלא באמצעות מכרז פומבי רגיל. כמו כן, נקבע כי גם אם הוחלט לבצע התקשרות בפטור ממכרז, יש לנהל את ההליכים לקראת ההתקשרות, ככל הניתן, לפי העקרונות כאמור. עוד נקבע בפסיקה כי מאחר שהפטור ממכרז הוא בגדר חריג לכלל בדיני המכרזים המורה על התקשרות במכרז פומבי, הרי שיש לפרש את הוראות הפטור ממכרז "על דרך הצמצום, לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי"[61], וזאת על אף הסמכות הקיימת למתן הפטור.

ועדת המכרזים במשטרה הוסמכה מכוח תקנות חובת המכרזים לבחון בקשות לביצוע התקשרות בפטור ממכרז ולהחליט אם לאשר את סיווג הפטור בהתקשרות ספציפית. הסיווגים השכיחים לביצוע התקשרויות של המשטרה בפטור ממכרז הם: פטור ספק יחיד, פטור התקשרות המשך ופטור לרכישת שירותים או טובין ייחודיים שעניינם תרבות, אמנות, בידור והווי (להלן - פטור תרבות והווי). כמו כן, בתקנות נקבעו פטורים ייחודיים, עבור המשטרה או עבור גופים ספציפיים שהמשטרה נמנית עימם - פטור מבצעי ופטור להתקשרות בתחומי מחקר ופיתוח[62]. בינואר 2016 עד מאי 2018 קיבלה המשטרה כ-1,300 החלטות לביצוע התקשרויות בפטור ממכרז וביצעה מכוחן הזמנות של טובין ושירותים על סך כ-696 מיליון ש"ח, ששיעורן 11% מסך הרכש שבוצע בשנים אלו, שהסתכם בכ-6.4 מיליארד ש"ח. פירוט בנושא סוגי הפטורים האמורים וסך

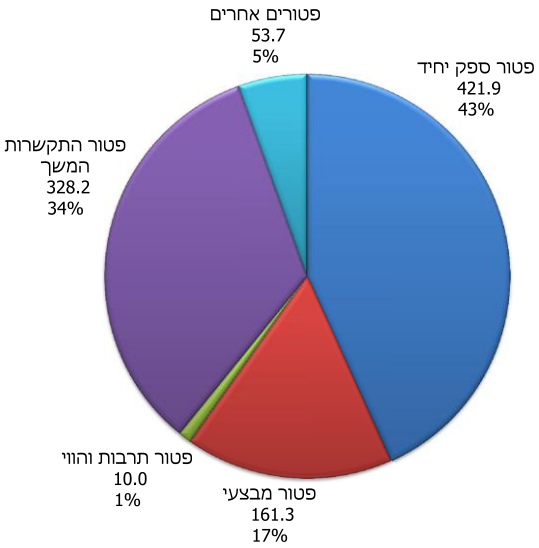
60 לעניין חשיבות השקיפות בעת התקשרות ללא מכרז, ראו גם: עומר דקל, **חובת המכרז של גופים מנהליים** (2001), עמ' 282, שם נכתב: "חשיבותה של השקיפות מקבלת משנה תוקף שעה שההתקשרות הינה ללא מכרז. במקרה זה בעיית הנציג חמורה וקשה הרבה יותר, ומכאן החשיבות שבאמצעים המאפשרים לצמצם את החשש לפגיעה בטוהר המידות".

61 ראו בעניין זה: בג"ץ 6176/93 **אליקים 1986 - אגודה שיתופית חקלאית להתיישבות בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מח (2) 158, 165 (1994) ; עע"ם 8412/07 **חברת מלון ומלון סוויטות אפ.אס.אר. בירושלים בע"מ נ' הורן** (פורסם במאגר ממוחשב, 4.3.09); אמיר לוי **דיני המכרזים בישראל** 54 (2012) .

62 הסבר על כל אחד מהפטורים (מלבד פטור מחקר ופיתוח) יובא בהמשך הפרק.

ההרשאה להתחייב בפטור מכוחם, שהסתכמו בשנים ינואר 2016 עד מאי 2018, בכ-975 מיליון ש"ח, ראו בתרשים 2 להלן:

תרשים 2: **סיווג הפטורים שאישרה המשטרה וסך ההרשאה להתקשר בפטור מכוחם, מינואר 2016 עד מאי 2018 (במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם קובעות את הגורמים המוסמכים לאשר התקשרות בפטור ממכרז, כלהלן: ועדת המכרזים בהתקשרויות בסך של עד 150,000 ש"ח; הוועדה המשרדית של המשטרה בהתקשרויות בסך של עד 4 מיליון ש"ח; ועדת הפטור במשרד האוצר (להלן - ועדת הפטור באוצר) בהתקשרויות בסך של יותר מ-4 מיליון ש"ח[63].

פטור ממכרז לצורך ביצוע "התקשרות המשך"

בהתאם לתקנות חובת המכרזים, אם המשטרה מתקשרת עם ספק, בהמשך להתקשרות קודמת (להלן - התקשרות ראשונה), כאשר תנאי ההתקשרות זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין, וההתקשרות נדרשת לצורך שמירה על האחידות מטעמי יעילות וחיסכון - היא רשאית להתקשר

63 להחלטה על פטור בחלק מתקנות הפטור נדרש אישורם של גורמים נוספים, כגון החשב הכללי במשרד האוצר והמפכ"ל.

בפטור ממכרז (להלן - פטור התקשרות המשך). התקשרות המשך בפטור ממכרז מאפשרת הארכה של משך תוקפה של ההתקשרות הראשונה, או לחלופין הרחבת ההתקשרות הראשונה, שמשמעותה הגדלה של כמות הטובין, העבודה, המקרקעין או השירותים שיספק ספק מכוח התקשרות ראשונה; זאת גם מבלי להאריכה. כמו כן ניתן לבצע התקשרות המשך שתכלול הן הארכה של תקופת ההתקשרות הראשונה והן הרחבה של היקפה.

עוד עולה מתקנות חובת המכרזים ומהתכ"ם, כי אישור פטור התקשרות המשך בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, במקרה שהראשונה בוצעה מכוח פטור ולא מכוח מכרז או בקשה להצעות מחיר - מחייב אישור החשכ"ל. בפועל, החשכ"ל מחליט אם לאשר או לדחות בקשת פטור כזאת, לאחר קבלת המלצתה של ועדת הפטור באוצר[64].

בביקורת עלה כי בינואר 2016 עד מאי 2018, התקבלו 11 החלטות להתקשרות בפטור ממכרז, וזאת בעקבות התקשרויות קודמות בפטור עם ספקים, שהסתיים תוקפן, במסגרת 8 מקבצי התקשרויות[65], ואף לא אחד מהפטורים שניתנו במסגרת החלטות אלו סווג כפטור התקשרויות המשך, הגם שהתקשרויות אלו עונות להגדרת "התקשרות המשך" בתקנות חובת המכרזים. במקרים אלו, סך ההרשאה להתקשר בפטור שאושרה במשטרה, בלא אישורה של ועדת הפטור באוצר, הסתכמה בכ-17.3 מיליון ש"ח. יצוין, כי בחלק מהמקבצים המצוינים לעיל, נמצאו החלטות פטור בעלות מאפיינים אלו, גם בשנים שקדמו לתקופת הבדיקה.

אם ההתקשרויות האמורות היו מסווגות כ"התקשרות המשך", אזי במקבצים האמורים, היה על המשטרה לקבל את אישור ועדת הפטור באוצר להתקשרויות ההמשך. האישור לא התבקש ולפיכך לא ניתן.

לדוגמה, בשנת 2016 החליטה הוועדה המשרדית במשטרה להתקשר בפטור ממכרז לרכש תחמושת מסוג רימון גז 1.5. בשנת 2017 התקבלה החלטת פטור נוספת לרכש תחמושת מסוג זהה לרכש עליו הוחלט בשנת 2016, מאותו הספק, וכן לרכש בפטור של רימון גז מקפץ מאותו הספק (במסגרת אותה החלטה) - החלטות אלו הן בבחינת הארכת תקופת ההתקשרות הראשונה והרחבת היקפה, מבחינת סוג הטובין שנרכשים בה. ההרשאה להתקשר מכוח החלטת פטור זו הסתכמה ב-4 מיליון ש"ח. נמצא כי אף שבפועל מדובר בהתקשרות המשך, המשטרה לא סיווגה אותה ככזו וכפועל יוצא אף לא התבקש אישור ועדת הפטור באוצר להתקשרות המשך.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018, כי ככלל, מקום בו ניתן לבחור בין שתי תקנות פטור חלופיות, שהן פטור ספק יחיד לבין פטור התקשרות המשך, מוטב או רצוי לבחור בתקנת פטור התקשרות המשך. עוד צוין

64 בתקנות נקבעו מקרים נוספים שבהם נדרש אישור האוצר בהתקשרות המשך.

65 התקשרויות המשך של אותו מוצר או שירות.

כי בעת בחירה בתקנה זו, נדרש לעמוד בחובות מצטברות, הן אלו הקבועות בתנאי פטור ספק יחיד, והן אלו הקבועות בתנאי פטור התקשרות המשך.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי פטור התקשרות המשך, מאפשר המשך התקשרות עם אותו ספק, ללא פרסום וללא בחינה של אפשרויות חלופיות, מתוך רציונל כי נכון ויעיל להמשיך ההתקשרות עם אותו ספק, בנסיבות העניין. זאת, בשונה מתקנות אחרות, אשר בהתקיימן, יש צורך בהליך תחרותי כלשהו או בפרסום פומבי בדבר הכוונה להתקשר עם ספק מסוים. לדעת המשטרה, ברי כי בנסיבות שבהן ניתן לסווג את ההתקשרות הנוספת כפטור "ספק יחיד" (המחייבות פרסום פומבי ופתיחת האפשרות לתחרות) למשל, או תקנה אחרת - המשטרה רשאית לעשות כן. המשטרה הוסיפה והדגישה כי בהתקיים התנאים לסיווג התקשרות לפי תקנת פטור אחרת בתקנות חובת המכרזים למול תקנת פטור התקשרות המשך, מוקנה לוועדת המכרזים שיקול דעת רחב בעת סיווג ההתקשרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהבחינה המהותית, הבחירה של המשטרה לסווג את ההתקשרויות שממשיכות התקשרויות קודמות בפטור (מהסוג האמור בפרק זה)[66] תוך שימוש בתקנה שאינה מחייבת את הליך הבחינה והאישור של ועדת הפטור באוצר - אינה רצויה, שכן פרקטיקה זו מונעת פיקוח על פעולות רכש ואפשרות לקיים בקרה של משרד האוצר על החלטות שונות.

כמו כן, עמדת המשטרה לפיה פטור התקשרות המשך מאפשר המשך התקשרות עם אותו ספק, ללא בחינה של אפשרויות חלופיות, כשהיא עוקבת להתקשרות בפטור ספק יחיד, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התכ"ם ועם עמדת משרד האוצר, לפיהן, בחירה בתקנת פטור התקשרות המשך, להתקשרות קיימת בפטור ספק יחיד, וכשאינה בתקופת התוקף של הפטור הקודם - תחייב גם עמידה בתנאים הנדרשים לאישור פטור ספק יחיד[67], מלבד התנאים הנדרשים לאישור פטור התקשרות המשך.

המשטרה מסרה בתשובתה הנוספת למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019, ביחס להתקשרות המשך להתקשרות קיימת עם ספק יחיד, כי תעדכן את נהליה בעניין זה ותפעל בהתאם להוראה המחייבת בעת התקשרות המשך, שעוקבת לפטור ספק יחיד, לקיים הליך בחינת ספקים.

66 כאשר תוקף החלטת הפטור המוקדמת פג, וכאשר סכום החלטת הפטור הנוכחית נמצא בסמכות האישור של ועדת הפטור באוצר (במקרים שסכום ההחלטה גדול מ-50,000 ש"ח).

67 סעיף 2.4.4.6 להוראת תכ"ם 7.3.6.1 וסעיף 2.7.2.2 להוראת תכ"ם 7.3.6.2.

פטור מבצעי

על פי תקנות חובת המכרזים, "התקשרות משרד בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא... התקשרות לרכישת ציוד מבצעי בעבור משטרת ישראל... או התקשרות אחרת אשר עריכת מכרז לגביה עלולה לפגוע בדרכי פעולה או בשיטות עבודה של משטרת ישראל... או לפגוע באופן אחר בפעילותן המבצעית, ובלבד שהמפקח הכללי של משטרת ישראל... אישר זאת" (להלן - הפטור המבצעי).

נוהל המשטרה קובע בעניינו של פטור מבצעי כי על המשטרה "לפנות לכל הספקים הבאים בחשבון, העונים על הקריטריונים שהוגדרו על ידי המחלקה המקצועית, ולבצע ביניהם תיחור". לפי הנוהג המשטרתי, הפטור המבצעי מאפשר רכש ציוד מבצעי, מטעמי דחיפות מבצעית, כגון בעיתות הסלמה ביטחונית, במסגרת מבצעי אכיפה לא צפויים או מטעמי פשיטת רגל של ספק. כמו כן, הפטור המבצעי מאפשר רכש מטעמי הגנה על שיטות ואמצעי פעולה של המשטרה.

ראש מדור משפט מסחרי במשטרה (להלן - רמ"ד משפט מסחרי) כתב בשנת 2012 כי "בכדי שלא תהיה זליגה של רכש מההליך המכרזי להליך הפטור", באמצעות הפטור המבצעי, "שלושת חברי ועדת הפטור [המשרדית] ובמיוחד... חשב המשטרה והיועץ המשפטי למשטרה, ממלאים לחלוטין, כל אחד עם הידע המקצועי הנצבר שלו, ושילובם יחד, לוועדה אחת, **את פונקציית הריסון, הבקרה והשליטה**" (ההדגשה אינה במקור).

בשנת 2017 ציינה רמ"ד משפט מסחרי, על דעתה של היועצת המשפטית למשטרה, כי הפטור המבצעי מאפשר את "'עקיפתם' של ההליכים המבטיחים שוויון הזדמנויות לכלל המתחרים הפוטנציאליים בשוק" ואינו מחייב "פנייה תחרותית", ולהבדיל מפטורים אחרים הוא אינו מחייב "פרסום פומבי של "דבר הכוונה להתקשר" באופן שמאפשר למציעים פוטנציאליים להסתייג מכוונת הגוף הציבורי להתקשר בפטור, ולא במכרז". עוד ציינה רמ"ד משפט מסחרי כי על המפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפכ"ל), המאשר פטור מבצעי, "**להבטיח כי אכן מדובר בצורך מבצעי ממשי** או כי מדובר במקרה בו לא ניתן לפרסם מכרז מחשש לפגיעה בשיטות ואמצעים, והן **לשמש כגורם מרסן בשמירה על חוקיות הליכי הרכש**" (ההדגשות אינן במקור). כמו כן הוסיפה כי על המשטרה "להבטיח כי השימוש בתקנה ייעשה לצרכים ראויים בלבד".

לפי עמדת החשכ"ל בעניין השימוש בפטור מבצעי, הפטור נועד לשמש לצורך התקשרויות מבצעיות מובהקות, ולא לרכש שגרתי. כמו כן, על המשטרה לעשות כל שניתן כדי שהתקשרות לא תהפוך דחופה, באופן המצריך התקשרות בפטור מבצעי.

לפטור המבצעי מאפיינים ייחודיים המבדילים אותו מפטורים אחרים. למשל, הפטור המבצעי נבדל מפטור ספק יחיד בכך שהמשטרה אינה נדרשת לפרסם בפומבי את כוונתה להתקשר בפטור מבצעי, לבצע סקר שוק, ולהיות נתונה לפיקוח של ועדת הפטור באוצר לעניין פרסום מתן הפטור. תרשים 3 שלהלן מציג את ההבדלים בין הפעולות שהמשטרה נדרשת לנקוט, בהתאם להוראות

> לפי עמדת החשכ"ל בעניין השימוש בפטור מבצעי, על המשטרה לעשות כל שניתן כדי שהתקשרות לא תהפוך דחופה, באופן המצריך התקשרות בפטור מבצעי

התכ"ם, במסגרת אישור פטור כפטור מבצעי, לעומת הפעולות שעליה לנקוט במסגרת אישורו כפטור ספק יחיד:

תרשים 3: **ההבדלים בין הפעולות הנדרשות לאישור פטור כפטור מבצעי ובין הפעולות הנדרשות לאישור פטור כפטור ספק יחיד**

	פטור מבצעי	פטור ספק יחיד
פרסום דבר הכוונה להתקשר בפטור ממכרז באתר האינטרנט הממשלתי	✗	✓
איתור ספקים נוספים והכנת חוות דעת	✗	✓
דיון של ועדת המכרזים בפניות ספקים	✗	✓
החלטת ועדת המכרזים כי הספק הוא "היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות"	✗	✓
בחינת ועדת הפטור באוצר את החלטת הוועדה המשרדית בדבר אי-פרסום החלטת פטור בסך של יותר ממיליון ש"ח	✗	✓
נדרש פרסום החלטת הפטור	✓	✓

על פי תקנות חובת המכרזים והוראת תכ"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה, כי נדרשות פחות פעולות לצורך אישור פטור מבצעי, מאשר פטור ספק יחיד.

ריבוי שימוש בפטור המבצעי

ממסד הנתונים המשטרתי עולה כי מינואר 2016 עד מאי 2018, אושרו 126 החלטות להתקשר בפטור מבצעי, שסך ההרשאה להתקשר בפטור מכוחן הסתכם ב-161.3 מיליון ש"ח. לשם השוואה, ההרשאה להתקשר בפטור ספק יחיד בתקופה זו הסתכמה ב-421.9 מיליון ש"ח.

1. בבקרה משנת 2017 בדקה רמ"ד משפט מסחרי במשטרה החלטות שקיבלה המשטרה בפטור מבצעי בשנים 2013 - 2017 ואת ההרשאות שניתנו להתקשרות בפטור זה. בקרה זו הייתה כמותית בעיקרה. כמו כן, בשנת 2018 עשה משרד האוצר בקרה על החלטות שקיבלה המשטרה

בכמה מהתקשרויותיה של המשטרה היא החליטה על אישור פטור מבצעי, ושבה והחליטה על אישור פטור מבצעי בשנים עוקבות

בפטור מבצעי בשנים 2015 - 2017 ואת ההרשאות שניתנו להתקשרות בפטור זה והעבירה בקרה זו להתייחסות המשטרה (להלן - בקרת החשכ"ל). על רקע ביקורות אלו, ביקורת משרד מבקר המדינה עסקה בתקופה שבין ינואר 2016 ועד מאי 2018, במסגרת הבקרה הכללית על החלטות פטור ממכרז, וכן בחנה את הטענות שהועלו בבקרות אלו.

ביקורת נמצא כי נושאי הפטור של 41 (32%) מ-126 החלטות המאשרות פטור מבצעי, מלמדים בבחינה ראשונית, כי מדובר בפעולות רכש של טובין או שירותים שלכאורה ניתן היה לבצען במסגרת "הליכי רכש רגילים", פומביים או לא פומביים, וכי אינם עומדים בתנאי התקנה ולפיהם ייעשה בה שימוש כשיש חשש שעריכת מכרז תביא לפגיעה בדרכי פעולה או בשיטות עבודה או בפעילות המבצעית של המשטרה.

לנוכח האמור ביצע משרד מבקר המדינה בדיקה פרטנית לגבי חלק מהחלטות הפטור שלהלן, ובבדיקה נמצא כי אכן, מדובר בפעולות רכש של טובין או שירותים שלכאורה ניתן היה לבצען במסגרת הליכי רכש רגילים: שירותי תפירת מדים, רכישת סוסים, רכישת כלבים, רכישת מלונות לכלבים, קורס מפעילי זיקוקי דינור, שירותי תחזוקה למנועים, קורס פרמדיקים, ציפוי טקסטיל לאפוד ועגלות חץ להכוונת תנועה.

2. עוד נמצא בביקורת, כי בכמה מהתקשרויותיה של המשטרה, היא החליטה על אישור פטור מבצעי, ושבה והחליטה על אישור פטור מבצעי בשנים עוקבות. לדוגמה, בשנים 2015 - 2017 המשטרה ביצעה רכש טקסטיל לציוד מיגון[68], בהליך פטור מבצעי, ושבה והחליטה על אישור פטור כאמור, כמה פעמים מדי שנה, באופן שבאותן שנים התקבלו בסך הכול שש החלטות פטור מבצעי בתחום רכש אחד. ההרשאה החוקית להתקשר בפטור במסגרת רכישות אלה הסתכמה בכ-10 מיליון ש"ח. הנימוק להתקשרויות אלו היה שהספק צבר ניסיון, מומחיות וידע בעקבות התקשרות קודמת עם המשטרה.

הוועדה המשרדית נימקה את אשרור הפטור בכך ש"פרסום מכרז והתאמת ציוד חדש ליחידה יקח זמן רב, כך שיפגע בצורך המבצעי". נמצא כי בפועל, לאחר שפג תוקף המכרז בתחום רכש זה, בשלהי שנת 2011, ניתן היה לבצע בדיקות וניסויים כדי לבחון את האפשרות להתקשר עם ספקים אחרים לרכישת הציוד.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מסד השיקולים של ועדת המכרזים מפורט בהחלטותיה, וכי כל אימת שמאושרת התקשרות בהתאם לתקנה 3(20) (בעניין פטור מבצעי) נבחנים הצורך המבצעי והפגיעה בשיטות ובאמצעים, וכי ראוי לבחון בד בבד את האפשרות לפרסם מכרז (לרבות מכרז סגור) במקרים המתאימים.

68 בדים שמשמשים לאפודים אישיים או לציפוי לוחות מיגון של שוטר או לוחם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי אין הצדקה לבסס פטור מבצעי מקיום מכרז, שכאמור אינו פומבי, תוך הישענות על הנימוק האמור לעיל לאורך שנים, וכי התקשרותה האמורה לרכישת טקסטיל לציפוי מיגון באופן זה אינה מתיישבת עם תקנות המכרזים ועם עקרונות היסוד של דיני המכרזים.

3. במקרה אחר ועדת המכרזים אישרה במאי 2016 פטור לרכש רימוני הלם, בסך כולל של 2 מיליון ש"ח. בעקבות החלטת אישור הפטור, ביוני 2016, ספק הגיש לוועדת המכרזים השגה, בטענה כי גם הוא מחזיק מוצר זה ומעוניין שהמשטרה תבחן אותו. בעקבות השגה זו, ועדת המכרזים דנה בהשגה והחליטה לדחות אותה. עם זאת, בהחלטתה ביולי 2016, ציינה הוועדה מפורשות כי המכרז נמצא בהכנה, וכי המוצר של ספק זה ייבחן רק במכרז ולא במסגרת הליך הפטור הקונקרטי. במאי 2018 ועדת המכרזים אישרה רכש נוסף של רימוני הלם בסכום של 1.5 מיליון ש"ח, בפטור מבצעי, משום שהזוכה במכרז שפורסם עתיד להיבחר רק בשלהי שנת 2018.

נמצא כי רכש של רימוני הלם במאי 2018 בוצע אפוא בפטור ממכרז מטעמים של דחיפות מבצעית, בלי שנבחן המוצר של הספק שהשיג כשנתיים לפני כן, ואף שהמשטרה ידעה מראש שיהיה צורך לבצעו, במסגרת הצטיידות שנתית שגרתית.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בעבר רימוני הלם נרכשו בפטור ולא במכרז, וזו הפעם הראשונה שמתבצע מכרז לרכש רימוני הלם. המכרז פורסם באיחור עקב עיכובים שונים. עקב כך, היה צורך ודאי בהשלמת פער מלאי (שלא במסגרת אירועים חריגים), והפער האמור הושלם באמצעות התקשרות בפטור מבצעי.

הואיל ולמשטרה יש אומדן לצפי השימוש השנתי הממוצע ברימוני הלם במסגרת פעילות מבצעית ואימונים, המחייב רכש שגרתי, מדי שנה, היה מקום לנקוט ריסון בעת שימוש בפטור המבצעי, ולכל הפחות, היה עליה לעשות כן מטעמי הגינות ושוויון שבבסיס דיני המכרזים, וכן ראוי היה לבצע בשנת 2018 בדיקה של מוצריו של הספק שהשיג על החלטת הפטור מבצעי כשנתיים קודם לכן, במטרה לבחון אפשרות לבצע תיחור בין הספקים.

4. בבקרה משנת 2017 בדקה רמ"ד משפט מסחרי במשטרה החלטות שקיבלה המשטרה בפטור מבצעי בשנים 2013 - 2017 ואת ההרשאות שניתנו להתקשרות בפטור זה, בהשוואה ל"עילות פטור נפוצות אחרות". בבקרה נמצא כי מספר ההחלטות המאשרות מתן פטור מבצעי שניתנו

בשנים האמורות היה כמחצית ממספר ההחלטות המאשרות מתן פטור ספק יחיד.

רמ"ד משפט מסחרי סיכמה את ממצאי הבקרה וכתבה כי "ייתכן ויש מקום לבחון מחדש את נושא הריסון, הפיקוח והשליטה על השימוש" בפטור המבצעי, הואיל ואין לו פומביות, וכי הדבר "מהווה חריג לכלל המחייב גופים ציבוריים להתקשר לאחר הליך פומבי בו ניתנה הזדמנות שווה לכל".

5. בבקרת החשכ"ל האמורה, נבחנו 184 החלטות למתן פטור מבצעי שהתקבלו בשנים 2015 - 2017, שבמסגרתן ההרשאה להתקשר בפטור הסתכם ב-223 מיליון ש"ח. נמצא כי 32 (17%) מ-184 ההתקשרויות שוועדת המכרזים אישרה כי ניתן לבצען בפטור מבצעי ממכרז היו התקשרויות שהחשכ"ל לא מצא שהן מבצעיות באופן מובהק. לדוגמה, התקשרויות לרכישת ארוחות צהריים לחניכי קורס, וילונות, כובעי מדי א' וסדנת תוכנית עבודה לסגל הפיקוד הבכיר של המשטרה.

אשר להיבט של הגנה על שיטות העבודה ודרכי הפעולה של המשטרה, בבקרת החשכ"ל נמצא כי לגבי 96 (52%) מ-184 ההתקשרויות שבהן אישרה ועדת המכרזים פטור מבצעי, "**לא היה מתעורר סיכון לפגיעה במשטרה כתוצאה מיציאה למכרז**" (ההדגשה במקור). אשר ל-19 מ-96 ההתקשרויות הנ"ל שוועדת המכרזים אישרה לתת להן פטור מבצעי, נקבע כי באופן ודאי לא היה סיכון שביצוע מכרז היה גורם לפגיעה במשטרה, לנוכח העובדה שבעבר התקיימו מכרזים פומביים לביצוע התקשרויות אלו. כמו כן, נקבע כי "לגבי מספר לא מבוטל של התקשרויות... היה ניתן לצאת למכרז סגור ובכך למנוע פגיעה במשטרה".

עוד עלה בבקרת החשכ"ל לגבי 23 (12.5%) מ-184 התקשרויות אשר ועדת המכרזים אישרה בהן פטור מבצעי, "ייתכן שהיה נדרש לבצע" את ההתקשרויות האמורות בפטור ספק יחיד, משום שמדובר למעשה בהחלטות פטור ספק יחיד, לנוכח הנימוקים שהועלו לפני ועדת המכרזים. בתגובה על הממצא האמור שהעלתה בקרת החשכ"ל ציינה המשטרה כי חלק מהליכי הפטור המבצעי בוצעו עקב "היערכות לא נכונה של המשטרה, [ו]מקרים בהם נעשה תכנון לא מיטבי של ההתקשרות באופן בו נדרשת עריכת התקשרות לתקופת ביניים עד לקביעת זוכה במכרז חדש...".

המשטרה מסרה בתשובתה כי מדובר בתקנה שניתנה באופן בלעדי לשימוש משטרת ישראל. אמצעי הריסון והבקרה נתונים בידי ועדת המכרזים, ואת הפיקוח בעניינם מבצעים ועדת הפטור המשרדית והמפכ"ל, כנדרש על פי התקנה. המחוקק מצא כי לנוכח העובדה שמשטרת ישראל פועלת בחזית הביטחונית, ולנוכח ריבוי אירועי הפשיעה, מתחייב לקבוע תקנה ייחודית לביצוע רכש בפטור, במקרים המתאימים.

התקנה הפוטרת מחובת עריכת מכרז מטעמים מבצעיים נועדה להקנות למשטרה גמישות בנסיבות שבהן תקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם, על חריגיהן, אינן מאפשרות הגנה על דרכי פעולה ושיטות עבודה של המשטרה או אינן מאפשרות ביצוע רכש מבצעי דחוף. השימוש בפטור זה צריך להיות רק במקרים המתאימים שבהם מתמלאים תנאי התקנה, כפי שנדרש בכל פטור ממכרז שהוא כאמור חריג לכלל בדיני המכרזים המורה על התקשרות במכרז פומבי המבטיח שוויון הזדמנויות לכלל המתחרים הפוטנציאליים בשוק. כך על אחת כמה וכמה בפטור זה שאינו פומבי.

בביקורת עלה כי לעיתים ביצעה המשטרה באמצעות הפטור המבצעי גם רכש שלא תאם את התנאים שנקבעו בתקנה. מדובר בין היתר ברכש של ציוד שאינו מבצעי, רכש במסגרת הצטיידות שנתית שגרתית, רכש שניתן היה לבצעו במכרז סגור, ורכש שניתן היה לבצעו בהליך לא פומבי של פטור ספק יחיד. דפוס התקשרות זה הביא את גורמי הבקרה במשרד האוצר ובמשטרה להעלות חשש כי המשטרה פעלה בלא להקפיד על אמצעי הריסון, הבקרה והשליטה הנדרשים.

על אף קיומה של תקנת הפטור המבצעי בתקנות חובת המכרזים - עקרונות דיני המכרזים בדבר הבטחת שוויון הזדמנויות בין הספקים האפשריים מחייבים את המשטרה להקפיד הקפדה יתרה כי השימוש בפטור המבצעי, שאינו פומבי, ייעשה רק במקרים המתאימים אשר מתקיימים בהם כל תנאי תקנה ייחודית זו, שבהם לא ניתן לקיים התקשרות תוך עריכת מכרז ולחלופין לא ניתן לבצע את ההתקשרות תוך שימוש בהסדר התקשרות אחר שנקבע כהסדר חריג בתקנות.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי בהתאם לממצאי בקרת חשכ"ל, חטיבת הביטחון במשרד האוצר, בשיתוף המשטרה, פועלת לביצוע חידוד וריענון נוהלים רוחבי בקרב יחידות הרכש במשטרה.

פטור תרבות והווי

על פי תקנות חובת המכרזים, "התקשרות משרד בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא... התקשרות לרכישת שירותים או טובין יחודיים שעניינם תרבות, אמנות, בידור או הווי". כאמור התקנה מאפשרת התקשרות בפטור ממכרז רק אם מדובר בשירות ייחודי.

מכרז מרכזי הוא מכרז שמבצע החשכ"ל עבור כלל משרדי הממשלה, ומטרתו להסדיר את תנאי ההתקשרות באופן אחיד ולנצל את יתרון הגודל של כלל משרדי הממשלה. כאמור, על פי תקנות חובת המכרזים, "ערך החשב הכללי מכרז מרכזי בעבור משרדי הממשלה, או הודיע שישה חודשים מראש על כוונה לפרסם מכרז כאמור, לא יערוך משרד מכרז ולא יתקשר בכל דרך אחרת

בהתקשרות נושא המכרז המרכזי אלא באמצעות המכרז המרכזי או באישור ועדת הפטור".

בהתאם למעמד הבכורה שעקרון השוויון זוכה לו בדיני המכרזים, בתי המשפט נוהגים להעדיפו גם במחיר של **ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית** כל אימת שנוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה. לדוגמה, נקבע בפסיקה: "אכן המכרז נועד, במידה רבה, לאפשר לרשות הציבורית לבחור את ההצעה הטובה לה ביותר. עם זאת, לעקרון התחרות **בתנאים של שוויון** מעמד בכורה. על-כן, בדרך-כלל, **בהתנגשות בין שתי מטרות אלה גובר עקרון השוויון שיסודו בעקרונות הכלליים של המשפט המינהלי**..."[69] (ההדגשות אינן במקור).

מכרז מרכזי 21/2014 לרכישת שירותי ארגון וביצוע ימי עיון, פעילויות הדרכה, כנסים ואירועים (להלן - המכרז המרכזי) נועד לשמש לרכישת שירותים מארבע קבוצות: הדרכה, רווחה וגיבוש חברתי; הדרכה והשתלמות; הפקה וביצוע של כנסים; הפקה וביצוע של טקסים ואירועים. בהודעת תכ"ם 16.9.2 העוסקת במכרז המרכזי צוין כי "השימוש במכרז זה נועד לשני שירותים או יותר, הנדרשים לאינטגרציה ביניהם[70]. עוד צוין כי הזמנת השירותים לפעילות תיעשה מול ספק מסגרת אחד אשר ייבחר מבין רשימת ספקי המסגרת באשכול הרלוונטי. המכרז עמד בתוקפו במועד ביצוע הביקורת בין ינואר 2016 למאי 2018.

יצוין כי בהתאם להודעת תכ"ם האמורה, אם המשטרה מעוניינת לקבל הצעות מחיר לפעילות בסכום של פחות מ-50,000 ש"ח, היא רשאית להחליט אם לפעול במסגרת המכרז המרכזי או לפעול באמצעות התקשרות בהליך מקוצר של בקשה לקבלת הצעות מחיר, הקבוע בתכ"ם, וזאת בכפוף לאישור הוועדה המשרדית במשטרה.

1. מניתוח מסד הנתונים המשטרתי עולה כי 76 מ-118 ההחלטות לאישור התקשרויות בפטור "תרבות והווי" - שכללו שני שירותים או יותר, הנדרשים לאינטגרציה ביניהם - שאישרה המשטרה מינואר 2016 ועד מאי 2018, אינן מתיישבות עם תקנות חובת המכרזים המחייבות ביצוע התקשרויות לרכישת שירותי ארגון וביצוע של ימי עיון, פעילויות הדרכה, כנסים ואירועים באמצעות המכרז המרכזי[71].

בין היתר ניתנו אישורים להתקשרות בפטור ממכרז להשכרת בריכה ושירותי הסעדה, קולנוע ושירותי הסעדה, ביקור או כנס והסעדה. במסגרת החלטות אלו, ועדת המכרזים אישרה להתקשר בפטור ממכרז בסכום כולל של

69 ע"א 6283/94 "**מנורה" איזי אהרון בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון**, נא (1) 21 (1995). כמו כן, ראו: עע"ם 6203/11 **הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11).

70 כגון אוטובוס ובית מלון, מלון ארוחה וכניסה לאתר. לצורך העניין אף הובאה דוגמה ובה צוין כי אין אפשרות להזמין באמצעות המכרז ארוחה בלבד, הסעה בלבד או לשכור אולם כנסים בבית מלון בלבד.

71 בהתאם להוראה 4.5 למכרז המרכזי האמור.

כ-8.5 מיליון ש"ח. במהלך תקופה זו בוצעו רק 17 הזמנות בתחום ההווי והבידור מכוח המכרז המרכזי, בסך כולל של 2.3 מיליון ש"ח.

נציג מרו"ם מסר בעניין זה באוגוסט 2018 כי ניתן להזמין במסגרת המכרז המרכזי את השירותים השונים שוועדת המכרזים מאשרת בפטור תרבות והווי. עם זאת, הצעות המחיר שנותנים ספקים במסגרת המכרז המרכזי גבוהות בהרבה מהצעות מחיר אחרות שהמשטרה מקבלת במישרין מספקים. פערי התיווך מקשים על המשטרה לחסוך. נוכח האמור, היחידות ביצעו את ההתקשרויות בפטור תרבות והווי או באמצעות בקשות להצעת מחיר, ולא באמצעות המכרז המרכזי.

בעמדת מרו"ם בנוגע לעלויות הגבוהות יותר במכרז המרכזי לא ניתן ביטוי לגישה שאומצה בפסיקה, ולפיה עקרון השוויון נתפס כ'נשמת אפו של המכרז הציבורי', אשר גובר, ככלל, על השגת תוצאה כלכלית מיטבית, גם כאשר נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי המכרז המרכזי האמור, מחייב את המשטרה להתקשר באמצעותו רק כאשר יש צורך באינטגרציה של ספקים שונים, ובכל החלטות הפטור לא נדרשה אינטגרציה בין ספקים, משום שספק אחד העניק את כל השירותים הדרושים.

הודעת תכ"ם בנושא המכרז המרכזי האמור קובעת כאמור כי השימוש במכרז נועד להתקשרות כל אימת שנדרשת אינטגרציה של שני שירותים או יותר. לדעת משרד מבקר המדינה, עמדת המשטרה אינה עולה בקנה אחד עם הודעת התכ"ם בנושא המכרז המרכזי, לפיה השימוש במכרז נועד להתקשרות כל אימת שיש אינטגרציה של שני שירותים או יותר.

2. לפי אחד מתנאי התקנה המתירה התקשרות בפטור ממכרז בתחום של תרבות והווי, על השירות או הטובין המבוקשים להיות ייחודיים.

נמצא בבדיקה כי בשנת 2018 החליטה המשטרה לאשר התקשרות בפטור ממכרז בתחום של תרבות והווי, כשסך ההרשאה מסתכמת ב-2 מיליון ש"ח, עם שלושה ספקים של שירותי קולנוע והסעדה במשולב, בפריסה ארצית. כל יחידה במשטרה יכולה היתה לבחור להתקשר עם אחת מחברות אלו. כמו כן, המשטרה קבעה מראש את תקרת ההתקשרויות בפטור, עם הספק הראשון - מיליון ש"ח, ועם הספק השני והשלישי - חצי מיליון ש"ח כל אחד, בלי שביצעה הליך תחרותי לצורך החלטה בדבר חלוקת תקרת ההתקשרות בפטור בין שלושת הספקים ומבלי שעשתה שימוש במכרז המרכזי, כנדרש על פי תקנות חובת המכרזים והודעת התכ"ם.

עוד נמצא, כי המשטרה החליטה לאשר התקשרות בפטור ממכרז בתחום של תרבות והווי עם שלושה ספקים שמעניקים שירות דומה של הסעדה משולבת בצפייה בסרט קולנוע, וזאת אף שתקנת הפטור מאפשרת התקשרות בפטור ממכרז רק אם מדובר בשירות ייחודי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי ההתקשרות בפטור ממכרז עם שלושה ספקים לרכש שירותי קולנוע והסעדה בסך 2 מיליון ש"ח רצויה, משום שהיא חסכה למשטרה כסף רב לעומת מתכונת ההתקשרות בעבר עם ספקים אלו והפחיתה את עומס העבודה שהוטל על ועדת המכרזים.

ביצוע מהלכי ייעול בנושא רכש שירותי קולנוע והסעדה לעומת התקשרויות העבר שאותן ביצעו בנפרד היחידות השונות במשטרה - הוא חיובי. עם זאת, אין בכך כדי לייתר את חובת המשטרה לבצע רכש בהתאם להוראות התכ"ם, תוך שימוש במכרז המרכזי או לחילופין בביצוע מכרז עצמאי, באישור ועדת הפטור באוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מטרת המכרז אינה רק להשיג את המחיר הזול ביותר, אלא להשיג את התוצאה הטובה ביותר תוך מתן שוויון הזדמנויות לספקים ולנותני השירותים השונים.

על המשטרה לפעול בהתאם להוראות התכ"ם בביצוע רכש שירותי ארגון וביצוע ימי עיון, פעילויות הדרכה, כנסים ואירועים, ולרכוש את השירותים הכלולים במכרז המרכזי, באמצעותו. אם תהיה המשטרה מעוניינת לבצע רכש שירותים הכלולים במכרז המרכזי, שלא באמצעותו, אלא בדרך של מכרז נפרד או פטור ממכרז, עליה לבקש אישור לכך מוועדת הפטור באוצר, בהתאם לתקנה 14ב לתקנות חובת המכרזים. כמו כן, ככלל, עליה לבצע מכרז אם היא מעוניינת לרכוש שירותי תרבות והווי שאינם ייחודיים לספק ספציפי, ולא להתקשר בפטור תרבות והווי במקרה זה.

> מטרת המכרז אינה רק להשיג את המחיר הזול ביותר, אלא להשיג את התוצאה הטובה ביותר תוך מתן שוויון הזדמנויות לספקים ולנותני השירותים השונים

פטור ספק יחיד

על פי תקנות חובת המכרזים, "התקשרות משרד בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא... התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות, לאחר בחינת קיומם של ספקים..." (להלן - פטור ספק יחיד).

הליך בחינת ספק יחיד

לעיתים, על אף היתרונות הגלומים בקיום תחרות, נסיבות העניין אינן מאפשרות זאת מאחר שרק גורם אחד מסוגל לספק את נושא ההתקשרות. במקרה זה, השימוש בפטור ספק יחיד הוא ראוי ונכון, שכן מה טעם יש לערוך מכרז, רק כדי שתוגש הצעה יחידה. לצד זאת נפסק כי מקום שיש ספק האם יש יותר מאשר יצרן אחד, או נותן שירותים אחד, היכולים לספק לגוף המינהלי את הטובין או השירותים, מוטב לערוך מכרז[72].

על פי התכ"ם, לפני שוועדת המכרזים מחליטה כי ספק הוא ספק יחיד, עליה לבצע הליך של בחינת ספקים. במסגרת הליך זה על ועדת המכרזים לבחון חוות דעת מקצועית של היחידה המזמינה במשטרה (להלן - חוות הדעת המקצועית), המסבירה אילו פעולות נעשו כדי לאתר ספקים נוספים, אילו ספקים פועלים בשוק, ומדוע הספק המסוים הוא הספק היחיד שביכולתו לתת את השירות או הטובין המסוימים (להלן - סקר ספקים). כמו כן, על פי התכ"ם, "ידע, מומחיות, וניסיון שנצברו במהלך התקשרות... לא ייחשבו בשום מקרה כאלה ההופכים ספק לספק יחיד".

נוהל המשטרה בעניין "יצירת אמצעי התקשרות לרכש" (להלן - נוהל יצירת אמצעי התקשרות לרכש) קובע כי את חוות הדעת המקצועית יכתוב בעל הסמכות המקצועית במשטרה לאותו עניין, והיא תכלול את הגדרת הדרישות המבצעיות; תיאור סקר שוק שבוצע ברשת האינטרנט, בספרות מקצועית, ביחידות מקבילות בצה"ל, בקהילות המודיעין ובמשטרות הפועלות במדינות אחרות בעולם; הצגה של כל האלטרנטיבות הקרובות להגדרת הדמ"ץ וניתוחן בהשוואה לקריטריונים שנבחנו; הצגת מסקנה העולה מניתוח האלטרנטיבות ולפיה הפריט המבוקש הוא היחיד העומד בכל הקריטריונים; והוכחה לכך שניתן לרכוש רק מהספק המסוים את הפריט או השירות המסוים, באמצעות אישור בלעדיות, תעודת פטנט וכו'.

על פי נתוני המשטרה, מינואר 2016 עד למאי 2018 ועדת המכרזים קיבלה 277 החלטות המאשרות ביצוע התקשרויות בפטור ספק יחיד. ההרשאה להתקשר בפטור, שניתנה מכוח החלטות אלו, הסתכמה ב-403.2 מיליון ש"ח.

1. בבדיקה מדגמית של עשרות החלטות להתקשרות עם ספק יחיד בפטור ממכרז נמצאו שתי החלטות פטור ממכרז מסוג זה, שנגעו לשני ספקים שונים, בהן המשטרה לא הקפידה כי החלטותיה יבוססו על בחינת אלטרנטיבות וסקרי שוק להוכחת הטענה כי מדובר בספק יחיד.

א. נמצא כי באפריל 2018, ועדת המכרזים החליטה כי "קרנות השוטרים בישראל בע"מ" - חברה הרוכשת עבור המשטרה שירותי תרבות ופנאי מספקים שונים - תשמש ספק יחיד לארגון ימי יחידה, סיורים לימודיים ומיזם בריאות עבור המשטרה (באמצעות פנייה לספקים שונים). סך

72 ראו לדוגמה: בר"מ 2349/10 **שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק** (פורסם במאגר ממוחשב, 20.5.10).

ועדת הפטור באוצר דרשה שיוכח לה כי מדובר בספק יחיד, ולאחר שבחנה את תשובות ועדת המכרזים במשטרה היא החליטה שלא לאשר את בקשת הפטור

ההרשאה החוקית להתקשר בפטור עם חברה זו הסתכמה ב-15 מיליון ש"ח. הנימוק של ועדת המכרזים בדבר ייחודיות הספק, הוא העובדה שספק זה מעניק ליחידות המשטרה סבסוד לביצוע אירועי תרבות ופנאי, משום ש-98% משוטרי משטרת ישראל משלמים דמי חבר לחברה זו. מהבדיקה עלה כי במסגרת הדיונים לאישור הפטור בוועדת המכרזים, לא נדונו ספקים אלטרנטיביים למתן שירותי ארגון פעילויות כאמור. ממילא לא נבחנה עלות השירות שהציעה החברה ביחס לאלטרנטיבות הקיימות בשוק. יובהר כי ככלל "קרנות השוטרים בישראל בע"מ" אינה ספק המספק שירותי תרבות ופנאי בעצמה, אלא החברה רוכשת אותם מצדדים שלישיים, וקל וחומר שאינה ספק יחיד בתחום שירותי התרבות והפנאי.

החלטת ועדת המכרזים הובאה לאישור ועדת הפטור באוצר, ונכון למועד סיום הביקורת טרם אושרה. המשטרה מסרה בינואר 2019 למשרד מבקר המדינה כי מתקיימים מגעים עם משרד האוצר, לקביעת תנאים לביצוע הליכי רכש מול החברה. משרד האוצר מסר בתשובתו, כי לאור מורכבות הסוגיה, בימים אלו מתקיימים דיונים בין הגורמים הרלוונטיים על מנת להגיע להחלטה בעניין אופן ההתקשרות עם החברה.

ב. בשנת 2017 החליטה ועדת המכרזים לאשר פטור ספק יחיד למתן שירותי קארטינג בסך 150,000 ש"ח. לאחר כמה חודשים באותה השנה החליטה ועדת המכרזים לאשר התקשרות נוספת בפטור ספק יחיד עם אותו הספק, למתן שירותי קארטינג בסך 120,000 ש"ח. החלטה זו הובאה לאישור ועדת הפטור באוצר, משום שמדובר בהתקשרות המשך עם ספק יחיד. בהתאם להוראת התכ"ם, ועדת הפטור באוצר דרשה שיוכח לה כי מדובר בספק יחיד, ולאחר שבחנה את תשובות ועדת המכרזים במשטרה היא החליטה שלא לאשר את בקשת הפטור. למרות זאת, באוגוסט 2018 אישרה ועדת המכרזים במשטרה לתת לאותו הספק פטור התקשרות המשך, בסך 50,000 ש"ח בלבד, בלי שביצעה הליך סקר ספקים כמחויב על פי התכ"ם, וזאת על אף הערותיה של ועדת הפטור באוצר כי אפשר להתקשר גם עם ספקים אחרים לקבלת שירותים אלה. יצוין כי משרד מבקר המדינה ניתח נתונים שמסרה לו המשטרה בתחום זה, והניתוח העלה כי המשטרה רכשה בינואר 2016 עד מאי 2018 שירותי קארטינג מארבעה ספקים נוספים, נוסף על הספק שהוגדר כספק יחיד בבקשת הפטור.

כאמור, משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי בעת קבלת החלטה על הארכת התקשרות מכוח פטור ספק יחיד, על ידי פטור התקשרות המשך, הוראת תכ"ם מחייבת לעמוד בחובות מצטברות, הן אלו הקבועות בתנאי פטור ספק יחיד, והן אלו הקבועות בתנאי פטור התקשרות המשך.

המשטרה מסרה בתשובתה, בנוגע להתקשרות בפטור ממכרז בנושא הקארטינג, כי במסגרת הליך פטור התקשרות המשך, היא לא הייתה

חייבת לבצע הליך בחינת ספקים במסגרת פטור שהיה עוקב לפטור ספק יחיד.

בהתאם להוראת תכ"ם ועמדת משרד האוצר, במקרה של התקשרות בפטור המשך, שהיא עוקבת להתקשרות בפטור ספק יחיד, נדרש לעמוד גם בתנאים הנדרשים לאישור פטור ספק יחיד, וגם בתנאים הנדרשים לאישור פטור התקשרות המשך. על אף האמור ועל אף הערתה של ועדת הפטור בנוגע להתקשרות זו, המשטרה לא בדקה עמידה בתנאים הנדרשים.

המשטרה מסרה בתשובתה הנוספת למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019, ביחס להתקשרות המשך להתקשרות קיימת עם ספק יחיד, כי תעדכן את נהליה בעניין זה ותפעל בהתאם להוראה המחייבת בעת התקשרות המשך, שעוקבת לפטור ספק יחיד, לקיים הליך בחינת ספקים.

2. אם המשטרה מעוניינת להתקשר עם ספק ספציפי בפטור ממכרז על מנת לרכוש טובין או שירותים מסוימים אשר כמה ספקים בשוק יכולים לספקם, ואם רק הטובין של אותו ספק נבחנו בניסוי מקצועי בעבר - הרי שלפי מדיניות ועדת הפטור באוצר, כדי לקבוע אם אותו ספק ספציפי הוא ספק יחיד יש לבחון את נסיבות המקרה. אם על המשטרה לבחון את הטובין של ספק ספציפי אחר במסגרת ניסוי מקצועי קצר או בדיקה מקצועית קצרה כדי לוודא שמוצרו עומד בדרישות המשטרה, יש לבחון אותם בלא דיחוי, ורק לאחר מכן יש להחליט אם לתת לספק פטור ספק יחיד. אם על המשטרה לבחון את הטובין של אותו ספק במסגרת ניסוי מקצועי ממושך, הרי שלפי שעה, אותו ספק ספציפי הוא ספק יחיד. לפי עמדת האוצר, אם הטובין של ספקים אחרים טרם נבדקו, הרי שבד בבד עם האישור האמור למתן פטור ספק יחיד, על המשטרה לבחון טובין של ספקים אחרים, הואיל ואין מדובר בספק יחיד מעצם מהותו, אלא רק משום שהטובין שלו נבחנו בעבר.

נמצא כי בשנת 2016 החליטה ועדת המכרזים לרכוש בפטור ממכרז, במסגרתו נדרש לבצע הליך בחינת קיומם של ספקים, אמצעי לפיזור הפגנות (להלן - אלפ"ה). לאחר שהתקבלה ההחלטה על רכש מספק מסוים בפטור ממכרז, פנה ספק אחר לוועדת המכרזים והשיג על כך בטענה כי הוא מוכר מוצר זהה למוצר שנרכש בפטור. בעקבות השגתו נפגשו עימו נציגי המשטרה ונאמר לו כי המשטרה תבדוק את המוצר האמור שברשותו, ובכל זאת לפי שעה יאושר הפטור, בשל צורך דחוף להצטייד במוצר זה. בשנת 2017 פורסמה שוב כוונת ועדת המכרזים לאשר פטור ספק יחיד לאלפ"ה, ובעקבות הפרסום פנה הספק למשטרה והלין לפניה כי היא לא בדקה את מוצריו.

מבירור שביצע צוות הביקורת עם נציג המשטרה בנוגע לאלפ"ה עלה כי יש בשוק כמה ספקים המספקים מוצר זה, וכי במסגרת הליכי הפטור לא

ביצעה המשטרה ניסויים לבדיקת כל סוגי התחמושת של ספקים אחרים, והיא תעשה כן רק אם יבוצע מכרז. כפועל יוצא מכך שהמשטרה אינה מפרסמת מכרז לרכש האמצעי האמור לפיזור ההפגנות, היא תמשיך לאשר לספק מסוים פטור ספק יחיד, וזאת אף שידוע כי ראוי לבחון גם מוצרים שמספקים ספקים אחרים לצורך ההתקשרות.

נמצא כי בשנת 2017 אישרה המשטרה פעם נוספת מתן פטור לספק מסוים לשם אספקת אמצעי לפיזור הפגנות, וזאת אף שלא בחנה מוצר של ספק אחר שביקש כבר בשנת 2016 לספק מוצר קרוב, מתחום האמצעים לפיזור הפגנות. בכך פעלה המשטרה באופן שאינו מתיישב עם חובתה לבצע הליך בחינת ספקים, שבמסגרתו עליה לבחון ספקים אפשריים נוספים בתחום האמצעים לפיזור הפגנות.

המשטרה פעלה באופן שאינו מתיישב עם חובתה לבצע הליך בחינת ספקים, שבמסגרתו עליה לבחון ספקים אפשריים נוספים בתחום האמצעים לפיזור הפגנות

המשטרה מסרה בתשובתה כי הליכי בדיקה ובחינה של מוצרי תחמושת מורכבים ומחייבים אותה להשקיע משאבים כספיים ותשומות רבות. לא ניתן לבצעם במסגרת פטור אלא רק במסגרת מכרז, המחייב את שני הצדדים. במקרה של השגה המוגשת בנוגע לפטור, אין כל מחויבות לספק המשיג פרט ל"אמירה שלו" כי הוא עומד בדרישות המשטרה. אם תפעל המשטרה לבחינת המוצרים ללא מכרז, תושת עליה עלות כלכלית משמעותית, ללא מחויבות של הספק למחיר, לעמידה בתנאים וכיוצא באלו תנאים שניתן לשלבם אך ורק במכרז.

על המשטרה לפעול בהתאם להוראות התכ"ם, המחייבות בדיקה של ספקים פוטנציאלים מקבילים, לפני שתקבע כי ספק מסוים הוא ספק יחיד.

עוד נמצא כי במסגרת ארבע התקשרויות של המשטרה עם ספק בתחום הטקסטיל פעלה המשטרה בהתאם למדיניות זו שלפיה נתנה לספקים שמוצריהם נבדקו פטור ספק יחיד גם במסגרת התקשרויות עוקבות, בלי שבחנה מוצרים של ספקים מתחרים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי הביקורת בנושא הטקסטיל מקובלת עליה, וכי היא פרסמה מכרז לרכש כלל פריטי הטקסטיל המתוארים, וכיום הרכש מבוצע על בסיס מכרז בלבד.

פטור ספק יחיד הוא פטור ייחודי המחייב את מאשר הפטור לוודא ואף לבסס את החלטתו על בדיקות, המוכיחות כי הספק שנבחר הוא היחיד שיכול לספק את השירות או הטובין המבוקשים. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי במקרים שבהם התקבלו החלטות ללא סקר שוק וללא תשתית עובדתית מספקת, וחמור מכך - תוך הסתמכות על גורם מקצועי במשטרה המצהיר כי הספק הינו ספק יחיד, אף שהוא יודע שפועלים בשוק ספקים נוספים שטוענים שניתן לרכוש מהם את אותו השירות או הטובין המסוימים - הדבר סותר את מהותו של פטור ספק יחיד.

על המשטרה לוודא כי בעת בחינת בקשה למתן פטור ספק יחיד לצורך רכש טובין או שירות מסוים, יוצג לוועדת המכרזים סקר שוק המפרט את כל האלטרנטיבות שבשוק. אם יעלה מהסקר כי יש שירות או מוצר אלטרנטיבי מתאים, על המשטרה לבחון אותם לפני שתקבע אם לאשר בקשה למתן פטור ספק יחיד.

ייחודיות סמכותה של ועדת המכרזים לאשר פנייה לספק יחיד לצורך התקשרות בסכומים שבין 3,001 ש"ח - 50,000 ש"ח

תקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים פוטרת את המשטרה מעריכת מכרז בהתקשרויות שסכומן קטן מ-50,000 ש"ח, בסייגים מסוימים. הוראת תכ"ם קובעת כי התקשרות כאמור תבוצע באמצעות תיחור. אם מדובר בהתקשרות שבסכומים שבין 3,001 ש"ח עד 10,000 ש"ח, נדרש לבצע תיחור בין שני ספקים, ואם מדובר בהתקשרות בסכומים שבין 10,001 ש"ח ל-50,000 ש"ח, נדרש לבצע תיחור בין שלושה ספקים. לפי הוראות התכ"ם, אם לא נמצאו שני ספקים בעת שהיתה כוונה לבצע תיחור בשווי של 3,001 ש"ח - 10,000 ש"ח, ואם על פי חוות דעת בכתב של גורם מוסמך יש בנמצא ספק יחיד בלבד שאפשר לבצע התקשרות עימו בשווי 10,001 ש"ח עד 50,000 ש"ח, ניתן יהיה לפנות לספק יחיד באישור ועדת המכרזים. על ועדת המכרזים לשקול, טרם מתן אישור לפנייה כאמור, האם לבצע הליך בחינת קיומם של ספקים, שייערך לפי תקנה 3א לתקנות חובת המכרזים, בהתאם לנסיבות המקרה ואופי ההתקשרות.

כאמור, על פי תקנות חובת המכרזים, במסגרת הליך בחינת ספקים נדרש כי יבוצעו הפעולות האלה: בעל הסמכות המקצועית במשטרה, יחווה את דעתו לוועדת המכרזים בכתב לעניין ההתקשרות כי הספק הוא ספק יחיד; על הוועדה לפרסם במרשתת את דבר כוונתה להתקשר עם הספק האחד שנמצא, וזאת במשך עשרה ימי עבודה לפחות, בצירוף חוות דעת מקצועית ולפיה אכן מדובר בספק יחיד הפועל בתחום זה. אם יוגשו השגות על חוות הדעת האמורה, על הוועדה לדון בה, בהשגות, בתגובתו של כותב חוות הדעת על ההשגות, ולהחליט אם לקבל את ההשגה או לדחותה ולאשר את ההתקשרות. לאחר קבלת החלטה, על הוועדה לשלוח העתק של החלטתה לכל מי שהשיג על כוונתה, בנוגע להתקשרות זו.

בביקורת נמצא כי שלא בהתאם להוראת התכ"ם - המחייבת כי כאשר אפשר לרכוש שירות או טובין מספק אחד בלבד נדרש אישור של ועדת המכרזים לצורך פנייה לספק יחיד במקום ביצוע תיחור בין שניים או שלושה ספקים - הנוהל המשטרתי קובע כי כאשר מדובר בבקשה לאישור התקשרות עם ספק יחיד, בסכומים של 3,001 ש"ח - 50,000 ש"ח, המשטרה תנהג כדלהלן: אם מדובר בהתקשרות בסך של עד 10,000 ש"ח שבה יש בנמצא ספק יחיד, ההתקשרות תתבצע באישורו של ראש מרו"ם או רמ"ד ניתוב ובקרה (להלן - אישור פנייה לספק יחיד בנוהל ראש מרו"ם). מבדיקה שבוצעה עלה כי החלטות ראש מרו"ם הן סופיות, וכי הן אינן מועברות לוועדת המכרזים כדי שהיא תאשר פנייה לספק יחיד. עוד נקבע בנוהל כי אם סכום ההתקשרות הוא 10,001 ש"ח - 50,000 ש"ח, ההתקשרות תתבצע באישור ראש מרו"ם או רמ"ד בקרת רכש וסגן החשב או מי מטעמו (להלן - אישור פנייה לספק יחיד בנוהל סגן חשב). מבדיקה שבוצעה עלה כי החלטות סגן החשב הן סופיות ואינן מועברות לוועדת המכרזים לצורך קבלת אישורה לפנייה לספק יחיד. כמו כן, בפועל נמצא כי הגורם החותם על "פטור סגן חשב", הוא עוזר חשב המשטרה ולא סגן החשב.

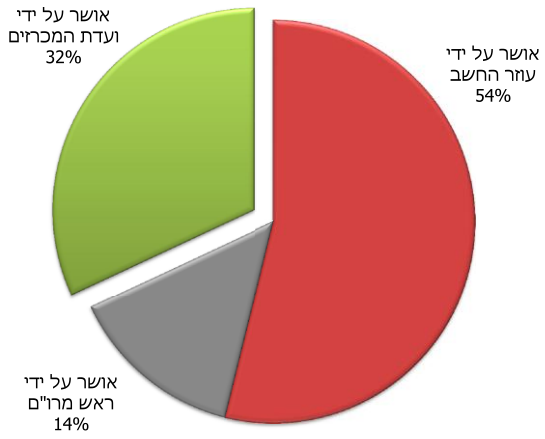
> המשטרה קיבלה החלטות המאשרות פנייה לספק אחד בנוהל סגן חשב, שההרשאה להתקשר בפטור מכוחן הסתכמה בכ-17.3 מיליון ש"ח, וזאת שלא בהתאם להוראת תכ"ם

בבדיקה של מסד הנתונים המשטרתי נמצא כי בין ינואר 2016 למאי 2018 התקבלו 467 החלטות המאשרות פנייה לספק אחד בנוהל סגן חשב, שההרשאה להתקשר בפטור מכוחן הסתכמה בכ-17.3 מיליון ש"ח, וזאת שלא בהתאם להוראת תכ"ם שכאמור מחייבת קבלת אישור ועדת המכרזים לצורך פנייה לספק יחיד, חלף ביצוע תיחור. ועדת המכרזים אף אמורה לשקול אם לבצע הליך בחינת ספקים, בסכומים שבין 3,001 ש"ח ל-50,000 ש"ח.

כמו כן התקבלו 123 החלטות המאשרות פנייה לספק יחיד בנוהל ראש מרו"ם, שההרשאה להתקשר בפטור מכוחן הסתכמה בכ-1.4 מיליון ש"ח, וזאת שלא בהתאם להוראת תכ"ם שכאמור מחייבת קבלת אישור של ועדת המכרזים לצורך פנייה לספק יחיד, חלף ביצוע תיחור, שאף אמורה לשקול אם לבצע הליך בחינת ספקים, בסכומים שבין 3,001 ש"ח ל-50,000 ש"ח. נמצא כי רק ארבע (0.6%) התקשרויות עם ספק יחיד בסך של פחות מ-50,000 ש"ח אושרו על ידי ועדת המכרזים, מקרב כל ההתקשרויות מסוג זה שאישרו כלל הגורמים.

תרשים 4 שלהלן מתאר את שיעורן של ההחלטות שקיבלו ועדת המכרזים, עוזר החשב וראש מרו"ם מתוך סך של 867 החלטות המאשרות התקשרות עם ספק יחיד בפטור ממכרז שהתקבלו במשטרה מינואר 2016 ועד מאי 2018:

תרשים 4: **החלטות בנוגע להתקשרות עם ספק יחיד בפטור ממכרז, שהתקבלו על ידי ועדת המכרזים, עוזר החשב, וראש מרו"ם, מינואר 2016 ועד מאי 2018 (באחוזים)**



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לדוגמה, נמצא כי בשנת 2017 נציג יחידה מקצועית במשטרה כתב בטופס פנייה לעוזר החשב כי יש ספק יחיד שיכול לספק את צורכי המשטרה בתחום של בדיקות רפואיות לעובדי טיסה, ובהתבסס על כך עוזר החשב אישר להתקשר עם הספק היחיד, בלי שבחן אלטרנטיבות נוספות. מבדיקה במסמכי המשטרה עולה כי שלושה ספקים יכולים לספק את צורכי המשטרה בתחום הבדיקות הרפואיות לעובדי טיסה וכי בתחילת שנת 2017 המשטרה אף קיבלה מהם הצעת מחיר במסגרת תיחור לרכש שירות זה. כלומר, בפועל ספק אם מדובר בספק יחיד .

המשטרה מסרה בתשובתה כי התקשרויות בסכום של עד 10,000 ש"ח היו מוסדרות באישור ראש מרו"ם, ואילו עוזר החשב במשטרה בחן אם לאשר בקשות לביצוע התקשרויות בסך של 10,001 ש"ח- 50,000 ש"ח. נוהל עבודה זה היה מוכר לחשב הכללי וקיבל את אישורו. לאור האמור בדוח, המשטרה תבחן, בשיתוף גורמי החשב הכללי, את אופן הפעולה בהתאם להוראת התכ"ם.

יצוין כי המשטרה לא המציאה למשרד מבקר המדינה כל אסמכתה לאישור החשכ"ל לאופן פעילותה, אשר כאמור אינו מתיישב עם הוראת תכ"ם, אף שמשרד מבקר המדינה ביקש שתמציא לו אסמכתה כאמור.

סמכות ועדת המכרזים לקבל החלטה בדבר אישור פנייה לספק אחד בלבד או בדבר ביצוע הליך לבחינת ספקים, בעת ביצוע התקשרויות בסכומים שבין 3,001 ל-50,000 ש"ח, במסגרת תקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים, נועדה לאפשר ביצוע התקשרות כאשר אין אלא ספק יחיד של טובין או נותן שירות יחיד לצורך ביצוע העבודה. הוראת תכ"ם קבעה כי ועדת המכרזים, הכוללת את נציגי חשב המשטרה והיועץ המשפטי של המשטרה, תבחן בקשת פנייה לספק יחיד. מרבית החלטותיה של המשטרה בנוגע להתקשרויות עם ספק יחיד בסכומים שבין 3,001 ל-50,000 ש"ח התקבלו שלא בהתאם להוראת התכ"ם. עוד עולה כי הואיל והחלטות אלו לא הובאו בפני ועדת המכרזים, היא לא שקלה את קיום הליך בחינת קיומם של ספקים, הכולל גם פרסום במרשתת של דבר הכוונה להתקשר עם ספק יחיד, לשם קבלת השגות הציבור בנושא, וכן דיון בהשגות ועדכון המשיגים בהחלטת הוועדה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי דפוס הפעולה האמור של המשטרה, דהיינו אישור פנייה לצורך התקשרות עם ספק יחיד, בסכומים האמורים, שלא על ידי ועדת המכרזים ובלי לשקול קיום הליך בחינת ספקים הכולל פרסום, אינו מתיישב עם הוראות התכ"ם.

על המשטרה לשנות את נהליה באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראת התכ"ם, כך שוועדת המכרזים תדון בישיבותיה בבקשות לאישור פנייה לספק יחיד בסכומים של 3,001 ש"ח - 50,000 ש"ח.

בעקבות הביקורת ובהמשך לאמור, המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי החל בסוף ינואר 2019 יבוטלו סמכויות ראש מרו"ם וסגן החשב שנקבעו בנוהל המשטרתי, ומפברואר 2019 ואילך רק ועדת המכרזים במשטרה תטפל בבקשות לאישור התקשרות עם ספק יחיד בסכומים שעד 50,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת התיקון של המשטרה בעניין זה.

אישור ועדת הפטור באוצר בדבר אי-פרסום פטור ספק יחיד

על פי תקנות חובת המכרזים, גוף ציבורי רשאי מטעמים הנוגעים לביטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה, לקשרי מסחר בין-לאומיים או לביטחון הציבור שלא לפרסם את כוונתו להתקשר בפטור ספק יחיד או לפרסם את החלטתו באופן שאינו מאפשר גילוי של סוד מסחרי או מקצועי של הגוף הציבורי. עוד קובעות התקנות כי ועדת פטור משרדית רשאית, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לאשר התקשרות עם ספק יחיד, עם ספק-חוץ או עם בעל רעיון, בלא פרסום הודעה כאמור בתקנה, ובלבד שדיווחה על החלטתה לוועדת הפטור באוצר. אם שווי ההתקשרות גדול ממיליון ש"ח, טעונה ההתקשרות אישור של ועדת הפטור. נוהל המשטרה בעניין "יצירת אמצעי התקשרות לרכש" קובע, בעניין פטור ספק

יחיד, הוראה דומה לזו שקיימת בתכ"ם, ביחס לוועדה המשרדית, אך אינו עוסק במקרים שבהם נדרש אישורה של ועדת הפטור באוצר.

בביקורת עלה כי התקבלו שתי החלטות למתן פטור ספק יחיד, שבכל אחת מהן סך ההרשאה החוקית להתקשר בפטור היה יותר ממיליון ש"ח. ועדת המכרזים גם החליטה להימנע מפרסום החלטות אלה, על מנת להגן על שיטות העבודה ודרכי הפעולה של המשטרה. נמצא כי הוועדה המשרדית אשררה החלטות אלו, אך ועדת הפטור באוצר לא אישרה אותן, שלא כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

לדוגמה, במסגרת אחת משתי ההחלטות האמורות החליטה המשטרה בשנת 2017 לתת למחלקת החבלה במשטרה פטור ספק יחיד לצורכי רכש בסך 3 מיליון ש"ח. ועדת המכרזים החליטה להימנע מפרסום הפטור וביצעה את ההתקשרות בלי שקיבלה מוועדת הפטור באוצר אישור לכך.

משתקנות חובת המכרזים לא החריגו את המשטרה לעניין אישור ועדת הפטור בעניין זה, על המשטרה למסור לוועדת הפטור באוצר נתונים על החלטות של ועדת המכרזים שלא לפרסם מתן פטור ספק יחיד, אם סכום ההחלטה גדול ממיליון ש"ח.

המשטרה מסרה בתשובתה כי הביקורת מקובלת עליה, וכי הוועדה תקפיד לפעול לפי המנגנון הקבוע בתקנות חובת המכרזים.

מפרט להבטחת בקרת איכות על רכש טובין ושירותים בהליכי פטור ממכרז

נוהל מרו"ם קובע כי בעת ביצוע רכש באמצעות מכרז, ללא תלות בסכומו, הדרישה המבצעית תפורט במפרט שיהיה חלק בלתי נפרד מהמכרז. במפרט האב שנמצא בשימוש מרו"ם, על פי נוהל מרו"ם, קבועות שתי הוראות לעניין "הבטחת איכות". הוראה אחת עוסקת בצורך לבחון את הטובין או השירות לפני זכיית ספק במכרז, על מנת לוודא שהוא תואם לדרישות המשטרה שצוינו במפרט. הוראה שנייה עוסקת בצורך לבחון את הטובין או השירות לאחר זכיית ספק, על מנת לוודא כי סופק המוצר שנבחן לפני זכיית הספק ולא סופק מוצר באיכות נמוכה יותר. אם לא תבוצע בקרת איכות ייתכן שיסופקו למשטרה טובין או שירותים שאינם ממלאים את צרכיה ואינם מאפשרים לה להשיג את המטרות שלשמן התקשרה עם ספק.

נמצא כי בהתקשרויות שמבצעת המשטרה, לאחר אישור פטור ממכרז היא אינה נוהגת לכלול מפרט זה או הוראה אחרת להבטחת האיכות בהתקשרות עם הספק. מדובר בליקוי מהותי, שכן הצורך בהכללת מפרט במסגרת ההתקשרות אינו נוגע לדרך ההתקשרות ולעניין הפטור ממכרז. פטור אינו אצטלה להימנעות מקיום הליך סדור, שאמור להבטיח בקרות ובדיקות איכות, קדם-רכש ובתר-רכש. בעקבות כך חשופה המשטרה לליקויים בתחום הבטחת איכות במסגרת הליך הרכש שמתבצע בפטור ממכרז.

> פטור אינו אצטלה להימנעות מקיום הליך סדור, שאמור להבטיח בקרות ובדיקות איכות

לדוגמה, במסגרת רכש תחמושת המבוצע בפטור ממכרז המשטרה אינה מבצעת בקרת איכות לאחר ביצוע רכש על פי נוהל סדור, וזאת שלא בהתאם למפרטים שבמכרזי תחמושת שבוצעו בשנים 2017 ו-2018 בנושא רכש כדור בקוטר 9 מ"מ לאימונים, כדור בקוטר 9 מ"מ לשימוש מבצעי, ורימוני הלם מסוימים - המחייבים ביצוע בקרת איכות טרום-רכש ובתר-רכש.

המשטרה מסרה בתשובתה כי כלל המחלקות המקצועיות המבצעות רכש מנהלות את קבלת הטובין או השירותים בכפוף לפיקוח ובקרה הדוקים, ובכלל זה מתבצעים תהליכי בדיקות קבלה למוצרים ובדיקות איכות. המשטרה הפנתה בעניין זה את משרד מבקר המדינה לנוהל המסדיר בדיקות אמצעי לחימה במשטרה.

כתיבת מפרט המגלם את התאמת המוצר לדרישות המבצעיות של יחידה במשטרה חיונית בהתקשרות במכרז, וכן בהתקשרות בפטור ממכרז. מפרט הכולל, מלבד אפיון הטובין המבוקש, גם בחינות טרום התקשרות וגם בחינות בתר-התקשרות, נדרש על מנת לוודא כי המוצר עומד בדרישות המפרט. בהליכי רכש בפטור ממכרז לא נמצאו מפרטים הכוללים את אפיון הטובין המבוקש ולא את הליכי הבחינה טרם ההתקשרות בפטור ממכרז ולאחריה.

היעדר מפרט הכולל פעולות להבטחת איכות הטובין בעת ביצוע רכש בפטור ממכרז במיליוני ש"ח עלול להביא לרכש טובין שאינם מתאימים לדרישות המבצעיות של המשטרה, ועקב כך לבזבוז כספי ציבור. על כן מן הראוי כי המשטרה תקבע הנחיות ולפיהן גם הליכי רכש בפטור יתבססו על מפרט סדור, כאמור.

הסכם, ביטוח וערבות לביצוע ברכש בפטור

1. **ביטוח:** על פי התכ"ם, ועדת המכרזים נדרשת, למעט במקרים חריגים[73], לכלול בהתקשרות עם ספק דרישות ביטוח, בין באמצעות שילוב תבניות ביטוח קבועות ובין באמצעות התייעצות עם נציג הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה. חובה זו חלה כברירת מחדל על התקשרויות בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, ועל התקשרויות בסכום קטן יותר חלות הוראות ייחודיות. אין הוראה המסייגת את תחולת הוראה זו על רכש המתבצע בהליך פטור. על פי נוהל העבודה במשטרה, בעת התקשרות בפטור או מכרז מרו"ם אחראית להבטיח כי הספקים הסדירו את נושא הביטוח.

   כפי שהגדירה המשטרה במכרזיה, פוליסת הביטוח שנדרשים ספקים להפקיד בידיה נועדה לבטח כמה היבטים; ההיבט הראשון - ביטוח אחריותו החוקית של הספק כלפי עובדיו במסגרת ביטוח חבות מעבידים, וכן כלפי קבלני משנה ועובדיהם, לרבות חובת שיפוי אם עובדים אלו יתבעו את מדינת ישראל בגין נזקיהם. ההיבט השני - ביטוח אחריותו של הספק כלפי צדדים שלישיים בגין סיכונים שנשקפים מפעילותו, ויצוין כי המדינה נחשבת צד שלישי לעניין זה. ההיבט השלישי - ביטוח חבות מוצר בגין נזקים שעלולים להיגרם מהמוצר, וחובת השיפוי של המדינה אם תיתבע בגין נזקים אלו. ההיבט הרביעי, בעת הצורך - ביטוח הטובין שסופקו למשטרה, אך המאוחסנים מחוץ למתקניה, בביטוח אש מורחב, לרבות הרחבה לביטוח כל הסיכונים ובהם סיכוני פריצה. לדוגמה, נדרש ביטוח מפני חשיפה לתביעות נזיקין, אם תחול תקלה באמצעי תחמושת או במכשיר לשליטה חשמלי מסוג טייזר שעשויה לגרום לפגיעות קשות.

2. **ערבות ביצוע:** על פי התכ"ם, כתנאי לחתימה על הסכם התקשרות בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, על ועדת המכרזים לקבוע שהספק הזוכה יעביר לידי המשטרה ערבות ביצוע, למעט במקרים חריגים ומנימוקים מיוחדים שיירשמו בפרוטוקול. ככלל, שיעורה המרבי של ערבות הביצוע יהיה עד 5% משווי ההתקשרות, ויהיה מסור לשיקול דעתה של ועדת המכרזים, בהתאם להנחיות התכ"ם. חובה זו חלה כברירת מחדל בהתקשרויות בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, ועל התקשרויות בסכום קטן יותר חלות הוראות ייחודיות. אין סייג לגבי תחולת הוראה זו על התקשרויות בפטור ממכרז.

   ערבות הביצוע מיועדת להבטיח כי הספק ימלא את התחייבויותיו, ובכלל זה יכסה את נזקיה והוצאותיה של המשטרה אם מכל סיבה שהיא יפר את התחייבויותיו על פי החוזה שנכרת בין הצדדים או ישלם למשטרה את הפיצויים שהיא זכאית להם בגין הפרה כאמור.

   בעת התקשרות עם ספק, ללא דרישת ערבות ביצוע, במסגרת הליך פטור ספציפי - בפרט אם מדובר בהתקשרות בפטור ספק יחיד או בפטור מבצעי שמאושר שנה אחר שנה - המשטרה מפתחת יכולת מבצעית, תוך יצירת תלות בספק הספציפי, בלי שיש בידה ערבות לביצוע ההתקשרות. דפוס

73 נקבע בהוראת התכ"ם שאין צורך להכליל דרישות ביטוח בחוזה ההתקשרות ברכש של שי לחג, תלושי מתנה, ספרות מקצועית, שירותי ייעוץ פוליטי ומדיני או שירותים בתחום נימוסים והליכות.

פעילות זה כרוך בסיכונים. למשל, הספק עשוי להימנע ממתן שירות במהלך תקופת ההתקשרות, בשל לחצים מסחריים, לחצים בין-לאומיים או רצון לשפר את תנאי ההעסקה, תוך פגיעה בפעילות המבצעית של המשטרה.

עיגון ערבות הביצוע בחוזה עם הספק ווידוא הפקדתה מניחים בידי המשטרה סנקציה מידית, שעלולה להרתיע ספק מביצוע מהלך שכזה. המשטרה רשאית לחלט את ערבות הביצוע, כולה או חלקה, לפי שיקול דעתה, ולאחר מתן התראה על כך בכתב שבעה ימים מראש לפחות, כל אימת שלדעתה הפר הזוכה התחייבות מהתחייבויותיו על פי החוזה בין הצדדים.

3. **חוזה:** הוראות התכ"ם קובעות כי חוזה התקשרות שנכרת לרכש טובין או שירותים יכלול את מחויבות הספק הזוכה לעמוד בכל דרישות המפרט ובכל התנאים הכלליים והייחודיים הנכללים במכרז, לרבות לוח הזמנים שנקבע, אחריות לביצוע פעולות במסגרת החוזה ומתן ערבויות מתאימות למימושו. כמו כן, יש לשקול הוספת סעיפי ביטוח ראויים, כדי להגן על האינטרסים של המדינה לגבי סיכונים הנשקפים מהתקשרות עם גורמי חוץ. היועץ המשפטי יאשר את החוזה לפני חתימתו. החוזה נועד להבטיח כי הספק יעמוד בהתחייבויותיו, זאת למשל באמצעות קביעת קנסות מוסכמים, שיוטלו, לדוגמא, על ספקים שאינם עומדים בלוח זמני אספקה, בדרישות מפרט טכני שהוסכם עליו, בדרישת רמות מלאי במחסני הספק בעיתות שגרה וחירום, ולחלופין על ספקים שאינם מגישים חשבונית במועד.

אם המשטרה לא התקשרה בחוזה בכתב עם הספק, אשר כולל את כל הפרטים הנדרשים בנסיבות ההתקשרות בכל הנוגע למחויבויות הספק כאמור ומנגנוני הגנה ראויים להבטחת האינטרסים של המדינה - היא חשופה יותר למחלוקות בנושאים שונים וכפועל יוצא מכך היא חשופה יותר לסיכונים משפטיים ואחרים.

> הספק עשוי להימנע ממתן שירות במהלך תקופת ההתקשרות בשל לחצים מסחריים, לחצים בין-לאומיים או רצון לשפר את תנאי ההעסקה, תוך פגיעה בפעילות המבצעית של המשטרה

מנתונים שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה עולה כי בינואר 2016 עד מאי 2018 קיבלה ועדת המכרזים 646 החלטות למתן פטור ממכרז, שסכומן גדול מ-50,000 ש"ח, וכי רק במסגרת 55 (8.5%) מאותן החלטות פטור צוין במסד הנתונים כי הופקדה פוליסת ביטוח, ורק במסגרת 49 (7.5%) מהחלטות הפטור צוין במסד הנתונים כי הופקדה ערבות ביצוע. מבדיקה מדגמית של החלטות הפטור האמורות, שבהן לא נדרשה ערבות ביצוע, נמצא כי המשטרה נמנעה מלדרוש ערבות ביצוע ב-14 החלטות, אף שבשום החלטה מ-14 ההחלטות האמורות, ועדת המכרזים לא דנה בהימנעות מדרישת ערבות הביצוע ולא קיבלה החלטה בנושא. זאת בעוד שהוראות תכ"ם קובעות כי ועדת המכרזים מוסמכת לקבל החלטה בדבר אי-דרישת ערבות ביצוע, וזאת במקרים חריגים ומנימוקים שיירשמו. במסדי הנתונים שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, לא היה מידע בנוגע לחתימת חוזים עם ספקים ונותני שירותים שההתקשרות עימם בוצעה בפטור ממכרז.

נמצא כי ככלל במרבית ההתקשרויות בפטור מרו"ם אינה דורשת מספקים פוליסת ביטוח וערבות ביצוע, ואף לא נחתם חוזה רכש ייחודי עם ספקים בפטור ממכרז, אלא אם כן פיקוד מרו"ם הורה לעשות כן. כל אימת שאין חוזה ייחודי לרכש בפטור, המשטרה נסמכת על חוזה סטנדרטי, שמשולב בטופס הזמנה סטנדרטי הכולל תיאור כללי של המוצר או השירות המוזמן. הוראות החוזה הסטנדרטי - למעט תיאור המוצר או הטובין המוזמן - אינן מותאמות להתקשרות הספציפית, ולא מפורטים בו דרישות המפרט הספציפיות, לוחות הזמנים, דרישות הביטוח וערבות הביצוע.

להלן דוגמאות להליכי רכש משמעותיים שביצעה המשטרה בלא שהקפידה להגן כראוי על האינטרסים של המדינה באמצעות חוזה ייחודי, דרישת פוליסת ביטוח או דרישת הפקדת ערבות ביצוע - בין אם הדבר נדרש מכח הוראות תכ"ם או מכח כללי מינהל תקין.

א. בשנת 2016 החליטה ועדת המכרזים להתקשר בפטור ספק יחיד עם חברה לרכש מכשיר הטייזר, שהוא מכשיר שליטה חשמלי. ההרשאה להתקשר בפטור הסתכמה ב-13 מיליון ש"ח. במסגרת התקשרות זו נחתם חוזה בין הצדדים, אך לא הופקדה פוליסת ביטוח. יתרה מכך, גם בשנת 2018 החליטה ועדת המכרזים להתקשר בפטור ספק יחיד לביצוע רכש נוסף של מכשיר הטייזר ולתחזוקתו. ההרשאה להתקשר בפטור הסתכמה ב-4 מיליון ש"ח, ולא הופקדה פוליסת ביטוח מתאימה.

ב. בשנת 2017 אישרה ועדת המכרזים פטור ספק יחיד לרכש חומר וביצוע בדיקות לצורך פיתוח מוצר ביטחוני שמסתכם בשווי של 3 מיליון ש"ח, בלי שספק החומר ומבצע הבדיקות, הפקיד פוליסת ביטוח. כמו כן, בידי המשטרה לא הייתה ערבות ביצוע להתקשרות זו עם הספק.

ג. בשנים 2016 - 2018 אישר עוזר חשב המשטרה שלוש החלטות למתן פטור ספק יחיד לרכש שירותיו של מכון כושר שהסתכמו בשווי של 114,000 ש"ח, בלי שהופקדה במשטרה פוליסת ביטוח לפעילות השוטרים במקום.

ד. בשנת 2017 אישרה ועדת המכרזים פטור ספק יחיד לרכש אמצעים לפיזור הפגנות, וההרשאה להתקשר בפטור הסתכמה ב-4 מיליון ש"ח. במסגרת התקשרות זו לא נחתם חוזה ייחודי (מעבר להחתמת הספק על טופס ההזמנה הסטנדרטי), והספק לא הפקיד פוליסת ביטוח וערבות ביצוע.

ה. בשנים 2015 ו-2017 אישרה ועדת המכרזים שתי החלטות פטור - פטור מבצעי ופטור ספק יחיד, בהתאמה - לשכירות מבנה. ההרשאות להתקשר בפטור ממכרז בשני מקרים אלו הסתכמו בכ-3 מיליון ש"ח. שכירות זו הייתה חיונית לפעילות המבצעית המשטרתית, ובמועד

עריכת הביקורת עדיין לא הייתה בידי המשטרה ערבות ביצוע לביצוע ההתקשרות.

ו. בשנת 2017 ועדת המכרזים אישרה פטור ספק יחיד לרכש תוכנה החיונית למשטרה, וההרשאה להתקשר בפטור הסתכמה בכ-4 מיליון ש"ח. בהתקשרות זו לא נחתם חוזה ייחודי ולא הופקדה ערבות ביצוע בידי המשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי החוזה הסטנדרטי השלוב בטופס ההזמנה הממוכן הוא חוזה שדי בו כדי להבטיח את האינטרסים של המשטרה. החוזה הסטנדרטי קובע פרטים מהותיים למתן השירותים או לאספקת הטובין, ובהם: פרטי הצדדים (הספק ומשטרת ישראל); תיאור ההזמנה; חתימת מורשי החתימה של שני הצדדים (המשטרה בחתימה דיגיטלית והספק בחתימה ידנית); תיאור הפריט או השירות, לרבות הכמות ומחיר ליחידה; התאריך ומקום האספקה; תנאי התשלום. כמו כן, בהזמנה נקבעו תנאים כלליים - הכוללים התחייבויות והצהרות שונות של הספק ולרבות קנס מוסכם במקרה של איחור באספקה; זכות קיזוז של המשטרה; התחייבות הספק בנוגע לעובדיו; סודיות; אחריות לנזיקין ולשיפוי.

עוד מסרה המשטרה בנושא הביטוח כי הוראת תכ"ם, אינה מאפשרת גמישות ושיקול דעת לוועדת המכרזים או לחשב המשטרה להחליט בדבר קיומו של סעיף ביטוחי חלופי המחייב את הספק להצטייד בכלל הביטוחים הנדרשים להבטחת קיומה של ההתקשרות או במקרים המתאימים, להימנע מדרישת ביטוח לאור אופי ההתקשרות. הועברה פנייה בהולה לחשב הכללי, בדבר הצורך להקנות שיקול דעת לוועדת המכרזים. המשטרה הוסיפה כי בהיעדר שיקול דעת, נוצר פער המשתק את פעילות הרכש, שאינו מאפשר עמידה במשימות המבצעיות או בהצטיידות שוטפת. חשב המשטרה נתן הנחיות זמניות לוועדת המכרזים בנושא זה עד לשינוי הוראות התכ"ם.

עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי "ישנם ספקים רבים (בעיקר ספקים קטנים ובינוניים) עבורם דרישת הערבות מהווה חסם משמעותי לעצם ההתקשרות עם משטרת ישראל", וכי "הוועדה תקפיד מכאן ואילך, לציין את הנימוקים לפטור את הספק מהחובה למתן ערבות ביצוע, במסגרת פרוטוקול ההחלטה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שבהזמנה שלוב חוזה סטנדרטי, ראוי כי המשטרה תתווה קווים מנחים שיאפשרו לקבוע לגבי אילו התקשרויות בפטור ממכרז נדרש להכין חוזה ייחודי, שיכלול תניות חוזיות נוספות המותאמות להתקשרות הספציפית, בדומה לחוזה הייחודי הנערך במסגרת התקשרויות במכרז. אשר לחובת הביטוח, על המשטרה לפעול בהתאם להוראות תכ"ם כל עוד לא התקבלה הנחיה אחרת מהחשב הכללי במשרד האוצר.

כאמור, אף שהתקשרות מתבצעת באמצעות מכרז או פטור ממכרז, אין בכך כדי לשלול את חובת המשטרה להגן על האינטרסים של המדינה באמצעות הכנת חוזה ספציפי, הכולל מפרט ובו אפיון המוצר או השירות, דרישות ביטוח וערבות ביצוע. חובת המשטרה נובעת מכללי מינהל תקין ומהוראת תכ"ם מפורשת. על המשטרה להסדיר את יחסיה עם ספקים שהיא מתקשרת עימם בפטור ממכרז. מסלול הרכש שבו בחרה המשטרה אינו רלוונטי לעניין צמצום חשיפתה לסיכונים שונים ולהגנה על האינטרסים של המדינה.

על המשטרה להקפיד לפעול בהתאם להוראות התכ"ם במסגרת ביצוע התקשרות בפטור ממכרז. עוד עליה לדרוש ערבות ביצוע בעת התקשרות בפטור ממכרז, שעלותה מעל 50,000 ש"ח, אלא אם כן ועדת המכרזים החליטה אחרת, במקרים חריגים ומנימוקים שיירשמו. כמו כן, בהתאם לכללי מינהל תקין וברוח הוראת התכ"ם לעניין עריכת מכרז - ראוי שהמשטרה תקבע קווים מנחים לגבי אילו התקשרויות בפטור ממכרז נדרש להכין חוזה ספציפי. הדבר נדרש אף מטעמי שקיפות, שהיא כה חיונית בייחוד שעה שההתקשרות פטורה ממכרז.

> מסלול הרכש שבו בחרה המשטרה אינו רלוונטי לעניין צמצום חשיפתה לסיכונים שונים ולהגנה על האינטרסים של המדינה

התקשרות בפטור ממכרז בדרך של בקשה להצעת מחיר

בתקנות חובת המכרזים, נקבעה הוראת פטור כללית הקובעת כי "התקשרות משרד בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא... התקשרות ששווייה אינו עולה על 50,000 שקלים חדשים..." (להלן - התקשרות בדרך של בקשת הצעת מחיר או בל"ם).

כאמור, בהוראת תכ"ם נקבע כי גם במסגרת קבלת החלטה בדבר התקשרות בפטור ממכרז יש לנהל את ההליכים לקראת ההתקשרות, ככל הניתן, לפי העקרונות האמורים בהוראה - באופן שקוף ככל שניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, והמבטיח את מרב היתרונות לעורך המכרז.

על פי הוראות תכ"ם, התקשרויות בדרך של בקשה להצעת מחיר יבוצעו "בהתאם למדרגות רכישה". במדרגה א', "היחידה המזמינה תהיה רשאית לבצע התקשרות בשווי של עד 3,000 ש"ח בפניה ישירה לספק מסוים, בעל פה או בכתב. היחידה המזמינה תדרוש כי הצעת המחיר תוגש בכתב בלבד". במדרגה ב', "היחידה המזמינה תהיה רשאית לבצע התקשרות בשווי שבין 3,001 ש"ח ל-10,000 ש"ח, לאחר הליך פנייה בכתב ל-2 ספקים לפחות. הפנייה לספקים תיערך בנוסח אחיד. היחידה המזמינה תדרוש כי הצעות המחיר יוגשו בכתב בלבד". במדרגה ג', "היחידה המזמינה תהיה רשאית לבצע התקשרות בשווי שבין 10,001 ש"ח ל-50 אלף ש"ח, לאחר הליך פנייה בכתב ל-3 ספקים לפחות. הפנייה לספקים תיערך בנוסח אחיד".

בהוראות תכ"ם צוין כי "ככלל, ישאף המשרד לפנות למספר ספקים רב ככל שניתן, על מנת להגדיל את התחרותיות", וכי "המשרד יחליט האם קבלת ההצעות תיעשה בתיבת המכרזים או בכל דרך אחרת השומרת על השוויון בין מגישי ההצעות לפניה. עם זאת, יעדיף המשרד כי הגשת ההצעות תיעשה בתיבת מכרזים ככל שסכומי ההתקשרות גבוהים יותר".

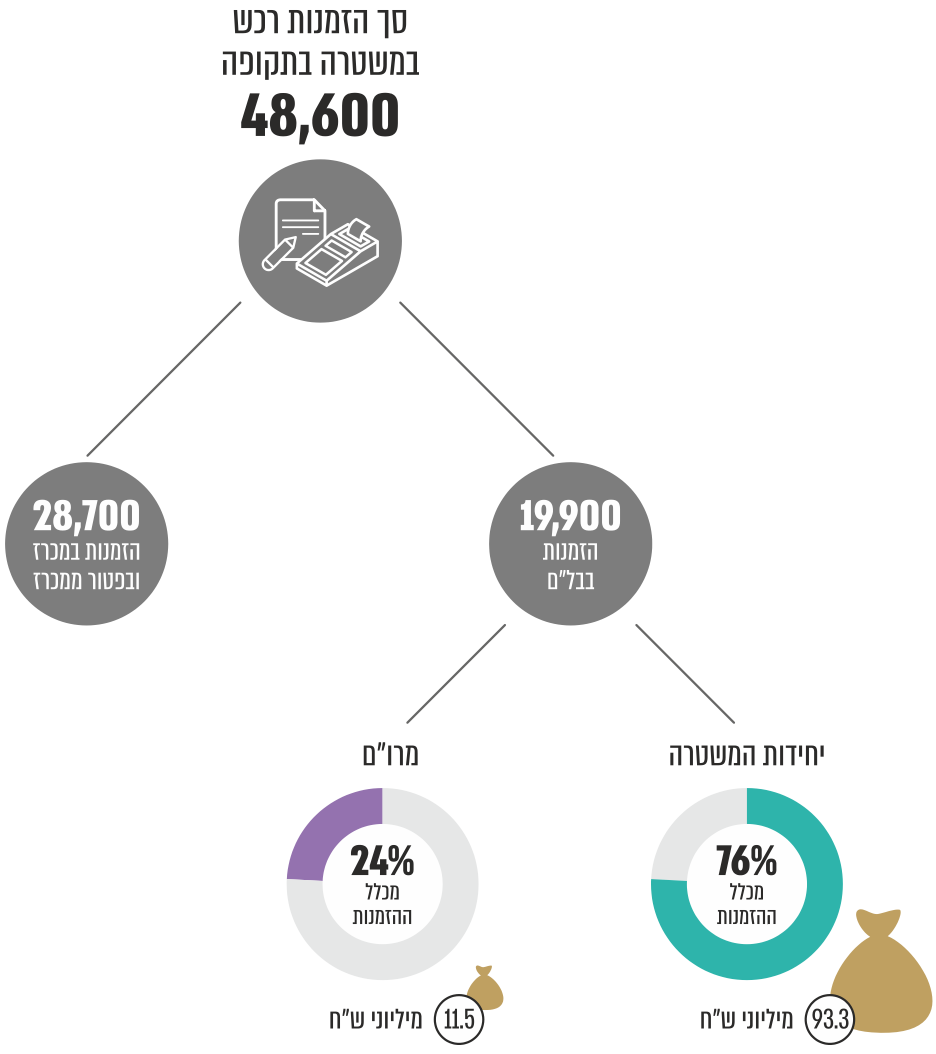
על פי "חוברת הדרכה בתחום הרכש וההתקשרויות" שהפיקה חוליית התקשרויות בחשבות המשטרה, וכן על פי נוהל מרו"ם, "יצירת אמצעי התקשרות לרכש", אם סכום ההתקשרות בבל"ם הוא עד 20,000 ש"ח יבצעו אותה תקציבני האגפים, המחלקות והמחוזות במשטרה (להלן - תקציבני היחידות או התקציבנים) (להלן - הזמנה מחלקתית). אם התקשרות בבל"ם היא בסכום של 20,001 ש"ח עד 50,000 ש"ח, תבצע אותה מרו"ם (להלן - הזמנת מרו"ם).

ההתקשרות בדרך של בל"ם מתבצעת בכמה שלבים: תחילה ספקים מגישים את הצעות המחיר לתקציבני היחידות במשטרה או לגורמי מרו"ם, תלוי בסכום ההתקשרות. לאחר מכן הדרג הפיקודי הבכיר ביחידה המזמינה קובע אם לאשר את ההזמנה מתקציב היחידה. לבסוף, אם הן מאושרות, הזמנת הרכש מועברת לאישור חוליית התקשרויות בחשבות המשטרה. חוליית ההתקשרויות בודקת אם הזמנת הרכש עומדת בהוראות התכ"ם ובנוהלי המשטרה, ובהתאם למסקנות

הבדיקה מחליטה אם לדחות או לאשר את הזמנת הרכש. ראש חוליית התקשרויות בחשבות הוא הגורם המוסמך לקבוע אם לאשר התקשרויות בסכום של עד 50,000 ש"ח. אם סכומי ההתקשרות גדולים יותר, נדרש אישורם של גורמים בכירים יותר, הן בדרג המזמין במשטרה והן בחשבות המשטרה.

בתרשים 5 יוצגו הנתונים על פי מסד הנתונים המשטרתי, בדבר ביצוע רכש בין ינואר 2016 למאי 2018 (להלן - תקופת הבדיקה):

תרשים 5: **סך הזמנות רכש (בקירוב) שביצעה המשטרה לפי סוגים, בינואר 2016 עד מאי 2018 (במיליוני ש"ח)**



המקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה

סך הרכש בבקשות להצעת מחיר בין ינואר 2016 ועד מאי 2018, עמד על כ-1.6% מתוך סך הרכש של המשטרה בתקופה זו.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת עמידתן של ההזמנות המחלקתיות שביצעו תקציבני היחידות בדרך של בל"ם (להלן - ההזמנות) במהלך תקופת הבדיקה בהוראות תכ"ם ונוהלי המשטרה. במסגרת הבדיקה נבדקו 379 הזמנות שבוצעו ב-11 אגפים ומחוזות במשטרה.

ב-260 (כ-68%) מ-379 ההזמנות שנבדקו נמצאו ליקויים שונים, בהיבטים של תקינות הצעות המחיר על פי הוראות תכ"ם, תקינות החשבוניות, ומתן הזדמנות שווה לספקים להתחרות על התקשרויות עם המשטרה, כמפורט להלן. יוער כי בחלק מההזמנות נמצא יותר מליקוי אחד.

במסגרת הבדיקה נמצאו 18 הזמנות שהעלו חשש לביצוע מעשה פלילי. בהתאם לנתיב הקבוע בחוק מבקר המדינה[74], הזמנות אלו הובאו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, והוא הורה להעבירן לחקירת המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים. הליקויים שנמצאו בהזמנות אלו לא יפורטו בדוח זה.

פיצול הזמנות על ידי תקציבני היחידות

על פי הוראת תכ"ם, "ימנע המשרד מחלוקת ההתקשרות לרכישות נפרדות...". גם לפי הנחיות מרו"ם ומחלקת כספים במשטרה "במידה והצפי להתקשרות גבוה מ-20 אש"ח, יש לפנות לגורם הרלוונטי במרו"ם לקבלת מענה. **אין לפצל התקשרויות**".

על פי נוהל מרו"ם "אחריות וסמכות מרו"ם", תפקידי מרו"ם הם, בין היתר, ניהול התקשרויות מסחריות בשיתוף המחלקות המתקצבות, ביצוע חקר שווקים בנוגע למחירים ולטיבם של הטובין והשירותים הדרושים, לנהל משא ומתן עם ספקים בארץ ובחו"ל לצורך רכש הטובין והשירותים, לייעץ למחלקות המקצועיות המתקצבות ולהנחותן בנוגע להליך הרכש ולייעל את תהליכי הרכש בראייה מערכתית כוללת. דהיינו, מרו"ם היא היחידה העסקית המרכזית במשטרה המתמחה בכל היבטי תהליך הרכש.

בדיון של החשבות ומרו"ם ביולי 2017 הציגה החשבות "דוגמאות של ריבוי התקשרויות שלא לצורך". החשבות תיארה, בין היתר, כי מתרחש "פיצול הזמנות - מוגבלים בסכום של 20 אלף ש"ח, אז מוציאים מס' הזמנות במרווחים

74 סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958.

של מס' ימים/שבועות...". ראש מרו"ם סיכם את הדיון וקבע כי "יחודד מול היחידות... איסור פיצול הזמנות".[75]

דהיינו, בהתאם להוראות תכ"ם ולנוהלי המשטרה, אין לפצל הזמנה אחת לכמה הזמנות, על מנת להימנע מהליך הרכש המתחייב על פי הוראות התכ"ם ונוהלי המשטרה. לדוגמה, אין לפצל התקשרות של 60,000 ש"ח לשלוש התקשרויות של 20,000 ש"ח, על מנת להימנע מחובת המכרז על פי דין. כמו כן, אין לפצל התקשרות של 24,000 ש"ח לשלוש התקשרויות של 8,000 ש"ח, על מנת להימנע מפנייה למרו"ם לצורך ביצוע הליך התיחור, וכן על מנת לבקש הצעות משני ספקים בלבד במקום משלושה ספקים.

> הבדיקה הפרטנית של 379 ההזמנות שבוצעה במסגרת הביקורת העלתה כי 135 (35%) מההתקשרויות בוצעו שלא בהתאם להוראות תכ"ם, מרו"ם והחשבות - ההתקשרויות בוצעו ביחידות המשטרה באופן מפוצל, וכמו כן הזמנות להתקשרות בסכום של יותר מ-20,000 ש"ח לא הועברו בשלמותן לטיפולה של מרו"ם, לצורך ביצוע בל"ם או לחלופין לצורך עריכת מכרז.
>
> במסגרת הביקורת בוצעה בדיקה נוספת במסד הנתונים המשטרתי בנוגע להזמנות מחלקתיות בבל"ם, ששוויה של כל אחת מהן גדול מ-15,000 ש"ח, אשר בוצעו במהלך תקופת הבדיקה. נמצא כי במסגרת 337 (20%) מ-1,656 ההתקשרויות שסכומן גדול מ-15,000 ש"ח בוצעו רכישות של טובין או שירותים באופן מפוצל ובסמיכות זמנים.

הבדיקה של 379 ההזמנות שבוצעה במסגרת הביקורת העלתה כי 135 (35%) מההתקשרויות בוצעו שלא בהתאם להוראות תכ"ם, מרו"ם והחשבות

להלן דוגמאות לפיצולים של הזמנות כמתואר לעיל:

1. בשנת 2017 ביצעה מחלקת הרבנות במשטרה 12 הזמנות לרכש מזוזות, בסך של כ-19,950 ש"ח כל אחת. שווי ההזמנות הסתכם בכ-250,000 ש"ח. כמו כן ביצעה חמש הזמנות רכש לתפילין, בסך של כ-19,500 ש"ח כל אחת.
2. בנובמבר 2017 ביצע אגף שיטור וקהילה חמש הזמנות רכש מאותו הספק, כל אחת מהן בשווי של כ-19,656 ש"ח, לצורך רכישת "תרמיל אישי למחלץ".
3. משמר הגבול ביצע ארבע הזמנות מאותו הספק לצורך רכישת "מערכת מידוף לארכיב", שכל אחת מהן בשווי של כ-19,000 ש"ח.

75 נושא פיצול ההזמנות הובא בדוח זה בפרק "מימוש רכש ציבורי באמצעות מכרז פומבי" שבחן סוגיה זו בהקשר של ההימנעות מביצוע רכש באמצעות מכרז. בפרק הנוכחי, נושא פיצול ההזמנות נבחן בהקשר של ליקויים בפעולותיהם של תקציבני יחידות המשטרה ובקרת החשבות עליהם.

התקשרות בדרך של בל"ם מתבצעת באחד ממצבי פטור ממכרז, שנקבע בתקנות חובת המכרזים. מחוקק המשנה הגביל את סכום ההתקשרות בבל"ם בתקנות חובת המכרזים. כמו כן בהוראות התכ"ם נקבעו הנחיות בדבר האופן של בקשת הצעת המחיר, כדי לתת לספקים הזדמנות שווה להתקשר עם משרדי ממשלה ועם גופים ציבוריים וכדי להבטיח שמירה על טוהר המידות. בנוסף, בנוהלי המשטרה נקבע כי לצורכי התייעלות ואפקטיביות הרכש, מרו"ם כיחידה המתמחה בהליכי הרכש תרכז ותבצע התקשרויות בסכומים של יותר מ-20,000 ש"ח בדרך של בל"ם עבור כל יחידות המשטרה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי ביחידות המשטרה מבוצעות באמצעות בל"ם התקשרויות מפוצלות רבות, אף שהסכום המצטבר של כל מקבץ התקשרויות באותו נושא, היה גדול מ-20,000 ש"ח, ולמראית עין נראה שהדבר נעשה כדי להימנע מלפנות למרו"ם לצורך ביצוע ההתקשרויות, וזאת שלא בהתאם לנוהלי המשטרה. האופן שבו טיפלה המשטרה בכמה מההזמנות שפוצלו מעיד על עקיפה הלכה למעשה של החובה לבצע מכרז בהתאם לתקנות חובת המכרזים.

על חשבות המשטרה ומרו"ם לפעול להטמעת ההוראות המחייבות בקרב יחידות המשטרה ולהעמיק את הידע המקצועי של התקציבנים ביחידות בדבר חובותיהם המקצועיות בתחום זה. כמו כן עליהן לגבש מתווה בקרה משולב על הזמנות רכש בדרך של בל"ם, על מנת להבטיח כי הזמנות רכש אינן מפוצלות בניגוד להוראות המחייבות.

> האופן שבו טיפלה המשטרה בכמה מההזמנות שפוצלו מעיד על עקיפה הלכה למעשה של החובה לבצע מכרז בהתאם לתקנות חובת המכרזים

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חשבות המשטרה מטפלת בכל שנה בכ-17,000 הזמנות רכש בממוצע. בכוונת החשבות "לפעול לצמצום תופעת פיצול הזמנות" בבל"ם, בין היתר על ידי בקרה מחשובית מונעת להגבלת סכומי התקשרות מסוימים, יצירת התראות במקרה של התקשרויות סמוכות שיחייבו בדיקה בזמן אמת כי אין פיצול התקשרויות, ביצוע בקרות בדיעבד אחת לרבעון כדי לאתר פוטנציאל לפיצול הזמנות וטיפול במקרים של פיצול. עוד מסרה המשטרה כי בכוונתה לבזר את סמכות מרו"ם לביצוע התקשרויות בסך של 20,000 ש"ח - 50,000 ש"ח, ולהעבירה לתקציבנים במחוזות ובאגפים, דבר שיאפשר למרו"ם, בין היתר, לבצע פיקוח ובקרה על רכש זה.

קבלת הצעות מחיר שלא ניתן להשוותן זו לזו

כאמור, על פי הוראות תכ"ם, בעת ביצוע התקשרויות בסכום של יותר מ-3,000 ש"ח בדרך של בל"ם, היחידה המזמינה תשלח לספקים פנייה בכתב בנוסח אחיד. עוד נקבע בהוראות תכ"ם כי "נציג היחידה המזמינה יערוך מסמך סיכום תהליך, הכולל, בין היתר, את הפרטים האלה: נושא ההתקשרות, תאריך הפנייה

למציעים, שמות המציעים, עיקרי ההצעות ביחס לאמות המידה שנקבעו, המחירים המוצעים, החלטת נציג היחידה בדבר הספק הזוכה כולל הנימוקים להחלטה". כמו כן, בהנחיית החשבות ומרו"ם נקבע כי "כאשר קיימים מספר ספקים שהציעו מחיר זהה לאותו שירות או טובין, יש לנמק את בחירת הספק הנבחר".

על מנת שניתן יהיה להשוות בין הצעות המחיר של הספקים כדי לבחור בהצעה הזוכה, על המשטרה לקבוע בסיס משותף להצעות, שאליו יתייחסו הספקים בעת הגשת הצעת מחיר. לדוגמא, על המשטרה לאפיין את פנייתה לקבלת הצעות מחיר לאירוע, כך שבפנייתם יהיו מפורטים כל מרכיבי האירוע המבוקשים, והספקים יתייחסו למרכיבים אלו.

בביקורת נמצא כי במסגרת 60 (כ-16%) מ-379 ההזמנות שנבדקו פרטנית התקשרה המשטרה עם ספקים בלא שהיה בסיס משותף בין הצעות המחיר שיאפשר השוואה ביניהן, לצורך בחירה בספק זוכה.

להלן דוגמאות להתקשרויות המתוארות לעיל, כשהצעות המחיר שהתקבלו במשטרה שונות זו מזו בתוכנן ולעיתים הן אף בתחומים אחרים:

1. אגף התנועה ביצע הזמנת רכש לסיור לימודי בשנת 2016. במסמכי ההתקשרות נמצאו שתי הצעות משני ספקים. ההצעה הראשונה הייתה למתן שירותי הסעות, וההצעה השנייה הייתה ללינה במלון. אף שההצעות עסקו בתחומים שונים, המשטרה בחרה ספק זוכה, לאחר שביצעה תיחור בין שתי ההצעות.
2. אגף משאבי אנוש ביצע הזמנת רכש ללינה בשנת 2017. ההצעה הראשונה עסקה באירוח קבוצה ב-20 חדרים, בעוד שההצעות השנייה והשלישית, שהודפסו מאתר אינטרנט, התייחסו לאירוח בחדר יחיד. אף שההצעות נבדלו זו מזו במידה רבה - המשטרה בחרה ספק זוכה לאחר שביצעה תיחור בין שלוש ההצעות.
3. אגף משאבי אנוש ביצע הזמנת רכש בשנת 2017. במסמכי ההתקשרות נמצאו שלוש הצעות. שתיים מהן עסקו ברכש מצעים למיטה, ואילו השלישית עסקה ברכש ערכת סבונים. אף שההצעות עסקו בתחומים שונים, המשטרה בחרה ספק זוכה לאחר שביצעה תיחור בין שלוש ההצעות.

פנייה אחידה בכתב לספקים וקביעת קריטריונים לבחירה בין ספקים שהגישו הצעות, נועדו לאפשר השוואה בין הצעותיהם, וכן לוודא כי יישמר עקרון השוויון ומתן הזדמנות שווה במסגרת התקשרות המדינה עם ספקים. קבלת הצעות שונות במהותן או שאינן ניתנות להשוואה, ובחירה בספק לפיהן, מהווה סטייה מהותית מההוראות המחייבות ומתכליתן והיא אינה מאפשרת הזדמנות שווה לספקים.

על חשבות המשטרה לוודא בעת אישור התקשרות בדרך של בל"ם שהצעות הרכש יהיו בנות השוואה, לצורך בחירת ההצעה הזוכה. כמו כן, יש לחדד בקרב התקציבנים ביחידות את הוראות התכ"ם בנושא.

המשטרה מסרה בתשובתה כי החל במאי 2018 היא לא אפשרה אישור הזמנת רכש בבל"ם, אלא אם הוגשה הבקשה תוך שימוש בטופס בל"ם חדש והקפדה על ציון כלל הפרטים הנדרשים בהתאם להוראות התכ"ם בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בשימוש בטופס בל"ם חדש לתיקון הליקויים בפרק זה. ראו פירוט בפרק הדן בנושא בהמשך.

שימוש חוזר בהצעות מחיר

כאמור, בתכ"ם נקבע כי בעת שהמשטרה נדרשת לבקש מספקים להגיש שתיים או שלוש הצעות מחיר, יש לפעול כלהלן: "היחידה המזמינה תהיה רשאית לבצע התקשרות בשווי שבין 3,001 ש"ח ל- 10,000 ש"ח, **לאחר** הליך פנייה בכתב ל-2 ספקים לפחות... היחידה המזמינה **תדרוש** כי הצעות המחיר **יוגשו** בכתב בלבד". בדומה לכך, "היחידה המזמינה תהיה רשאית לבצע התקשרות בשווי שבין 10,001 ש"ח ל-50 אלף ש"ח, **לאחר** הליך פנייה בכתב ל-3 ספקים לפחות..." (ההדגשות אינן במקור). הנחיית מרו"ם והחשבות קובעת כי "הצעות המחיר יתקבלו מהספקים **בסמיכות מירבית**" (ההדגשה במקור).

דהיינו, על המשטרה לבצע רצף פעולות בסדר מסוים: תחילה עליה לפנות בבקשה לקבלת הצעות, אחר כך עליה לקבל הצעות, ולבסוף היא רשאית להתקשר עם הספק שנבחר.

בהתאם לכך נקבעו הוראות להתקשרויות נוספות בדרך של בל"ם עם אותו הספק שכבר התקשרו עימו בבל"ם: "התקשרויות נוספות **עם אותו ספק**, בכל תקופה רצופה של 12 חודשים, בסכום של **מעל 50,000 ש"ח עד לסכום מצטבר של 100,000 ש"ח**, יכול שייעשו באחת משתי הדרכים הבאות [ההדגשות במקור], בהתאם להחלטת המשרד: [1.] בהתאם לסעיף 2.2 תקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים **ובכפוף לתיחור חדש**. [2.] בהתאם לסעיף 2.1.3 התקשרות המשך בהתאם לתקנה 3(4)(ב)(1) לתקנות חובת המכרזים ובכפוף לאישור ועדת המכרזים [ההדגשה אינה במקור]".

דהיינו, הזמנה שנעשית בדרך של בל"ם - גם אם זוהי הזמנה **נוספת** בדרך של בל"ם - תתבצע רק לאחר קבלת הצעות מחיר עדכניות, לצורך ההתקשרות המסוימת, ולא ניתן להשתמש בהצעות שהגישו ספקים במסגרת הזמנות קודמות, בין שהצעתם נבחרה לזוכה בהתקשרות קודמת ובין שהצעתם לא נבחרה.

הבדיקה הפרטנית של 379 ההזמנות שבוצעה במסגרת הביקורת העלתה כי המשטרה ביצעה 52 (כ-14%) מההזמנות, על בסיס בחירה בין הצעות מחיר שחלקן לא התקבלו עבור ההזמנה הספציפית, אלא התקבלו עבור הזמנות שביצעה המשטרה בעבר, וזאת שלא בהתאם להוראות תכ"ם.

להלן כמה דוגמאות להתקשרויות, שבהן חלק מהצעות המחיר לא התקבלו עבור ההזמנה הספציפית, אלא עבור הזמנות שנעשו בעבר, לעיתים אף כמה שנים קודם לכן, ובתחומים אחרים:

1. אגף משאבי אנוש ביצע הזמנת רכש של ציוד רפואי בשנת 2017. במסמכי ההתקשרות נמצאו ארבע הצעות מחיר מספקים. שתי הצעות מחיר היו משנת 2012, הצעת המחיר השלישית הייתה משנת 2013, והצעת המחיר הרביעית לא נשאה תאריך.
2. אגף התנועה ביצע הזמנת רכש של קורס גישור לתובעים במאי 2017. במסמכי ההתקשרות נמצאו שתי הצעות מחיר. הצעת המחיר שלא זכתה בתיחור הייתה מנובמבר 2015.
3. אגף משאבי אנוש ביצע הזמנת רכש ליצירת הדמיה ממוחשבת בינואר 2016. במסמכי ההתקשרות נמצאו שלוש הצעות מחיר. הצעת מחיר אחת הייתה מינואר 2016, עבור פרויקט בדימונה. הצעת המחיר השנייה הייתה מינואר 2015, עבור פרויקט הדמיית ארמון הנציב בירושלים. הצעת המחיר השלישית הייתה מינואר 2015, עבור הדמיה לפרויקט קאנטרי רמות הירוקה בירושלים.
4. אגף התנועה ביצע הזמנת רכש לקיום סדנה למנהיגות באפריל 2018. במסמכי ההתקשרות נמצאו שלוש הצעות מחיר. הצעת מחיר אחת, מיולי 2016, הייתה עבור היועצת הארגונית של אגף החקירות והמודיעין. הצעת מחיר שנייה, ממועד לא ידוע, הייתה עבור היועצת הארגונית של מחוז צפון. הצעת מחיר שלישית, ממרץ 2018, הייתה עבור אגף התנועה.

פנייה מחודשת לספקים, בין שזכו בבל"ם בהתקשרויות קודמות ובין לאו, נועדה לתת הזדמנות שווה לספקים במסגרת כל התקשרות של המדינה. כמו כן, פנייה מחודשת ועדכנית לספקים לצורך קבלת הצעת מחיר עדכנית נועדה לתת נתונים מעודכנים למועד הפניה ולהבטיח כי יוקנו למשטרה מרב היתרונות, באמצעות שיפור תנאי העסקה. הסתמכות על הצעות עבר שהתקבלו בנוגע להזמנות אחרות היא ליקוי המשקף סטייה יסודית מההוראות המחייבות.

על חשבות המשטרה לוודא כי אישור התקשרות בדרך של בל"ם יותנה בכך שהצעות המחיר יתקבלו בעקבות פנייה ספציפית ועדכנית ובסמיכות מרבית לפניה לספקים, בהתאם להוראות התכ"ם.

המשטרה מסרה בתשובתה כי תפעל לאשר התקשרויות בבל"ם אשר בבסיסן הצעות מחיר עדכניות הרלוונטיות להתקשרות שבה עוסקת ההזמנה, וכי טופס

> בהזמנת רכש שביצע אגף משאבי אנוש בשנת 2017 שתיים מהצעות המחיר היו משנת 2012, והצעת מחיר נוספת הייתה משנת 2013

בל"ם החדש אינו מאפשר הגשת הצעות מחיר לא עדכניות בנוגע לבקשה הספציפית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור הליקויים שנמצאו גם בעת שימוש בטופס בל"ם חדש, כפי שיפורט בהמשך פרק זה, אין די בשימוש בטופס לשם תיקון הליקויים.

ב-11 הזמנות קיבלה המשטרה כמה הצעות מחיר מספק אחד בלבד, באופן שבפועל היא ביצעה את ההתקשרויות בלא שקיימה תיחור

קבלת כמה הצעות מחיר מספק אחד חלף קבלת הצעות מכמה ספקים

בעת שתקציבן מקיים תיחור בהתאם להוראות התכ"ם האמורות, אין בידו לדעת מראש מיהו הספק שעימו יתקשר. הספק הזוכה ייבחר רק לאחר קבלת כל ההצעות מהמציעים השונים והשוואתן, בהתאם לפרמטרים לקביעת זוכה שנקבעו בעת הפנייה לספקים.

בביקורת נמצא כי ב-11 הזמנות קיבלה המשטרה כמה הצעות מחיר מספק אחד בלבד, באופן שבפועל היא ביצעה את ההתקשרויות בלא שקיימה תיחור כמתחייב בהוראות תכ"ם.

להלן דוגמאות להתקשרויות האמורות:

1. במאי 2016 ביצע משמר הגבול שלוש הזמנות רכש של לינה במלון **מאותו הספק**. במסמכי ההתקשרות של כל ההזמנות נמצאו שלוש הצעות מחיר דומות. שלושתן **התקבלו מאותה החברה** עבור שלושה מלונות שבבעלותה ולא מספקים שונים, כנדרש בהוראות התכ"ם.
2. בשנים 2016 ו-2017 ביצעה המחלקה הלוגיסטית באת"ל שתי הזמנות רכש של מוצר טקסטיל. במסמכי ההתקשרות של כל אחת מההזמנות נמצאו שלוש הצעות מחיר, ושלושתן **התקבלו מאותו גורם**.
3. במרץ 2018 ביצע אגף משאבי אנוש הזמנת רכש של סמל משטרתי למדים. במסמכי ההתקשרות נמצאו שתי הצעות מחיר, ושתיהן התקבלו **מאותו הספק**.

עוד העלתה הבדיקה הפרטנית של 379 ההזמנות שבוצעה במסגרת הביקורת כי במסגרת 33 (כ-9%) מההזמנות בחרה המשטרה ספק, בין באמצעות קבלת כמה הצעות מאותו גורם, בין באמצעות ניהול משא ומתן רק עם אחד המציעים ובין באמצעות פיצול ההתקשרויות, באופן שאיפשר למשטרה להסתפק בקבלת הצעה אחת בלבד לכל אחת מההתקשרויות.

להלן דוגמאות להתקשרויות האמורות:

1. משמר הגבול ביצע הזמנת רכש של מטווחים בשנת 2016. במסמכי ההתקשרות נמצאו שתי הצעות מחיר משני ספקים, אך את שתיהן שלח **אותו הספק** למשטרה. נמצא כי למראית עין המשטרה **הסכימה כי הספק ישלח את כל הצעות המחיר**, ובכך למעשה איפשרה לספק לצרף כל הצעת מחיר שתביא לזכייתו בהליך התיחור.
2. אגף משאבי אנוש ביצע הזמנת רכש של מופעים בשנת 2016. במסמכי ההתקשרות נמצא כי המשטרה חשפה לפני הספק כי על מנת שיבחר כספק הזוכה, במסגרת הליך הבל"ם, עליו להציע הצעה בסכום של 20,000 ש"ח. נמצא כי **המשטרה חשפה מידע זה רק לפני ספק זה,** ואילו ההצעות של שני הספקים האחרים היו בסכום גדול מהסכום האמור ולכן לא נקבע שהן הזוכות.
3. אגף התנועה ביצע הזמנת רכש של אולם וארוחה ב-17.1.18. במסמכי ההתקשרות נמצא אישור פנימי של המשטרה מ-3.1.18 בדבר קיום האירוע, ובו נקבע שם הספק הזוכה העתידי. זאת אף שהצעות המחיר המפסידות בתיחור התקבלו רק כעשרה ימים לאחר האישור הפנימי של המשטרה, כאמור[76].

> קבלת כל הצעות המחיר מספק אחד, קביעת ספק זוכה לפני קבלת כל ההצעות או צירוף מלאכותי של הצעות מחיר ממוחזרות לצורך בחירה של ספק זוכה הן שיטות פסולות, הפוגעות בעקרון השוויון שביסוד דיני המכרזים

עוד נמצא כי בשנים 2016 ו-2017 ביצעה מחלקת הרבנות במשטרה 17 הזמנות רכש של מזוזות בדרך של בל"ם בסכום של כ-20,000 ש"ח כל אחת, וכי היא בחרה באופן עקבי, מראש, בשלושה ספקי מזוזות קבועים (בכל פעם באחד מהשלושה) ולא בספקים אחרים. הספקים נבחרו באופן שבמסמכי ההתקשרות שבכל הזמנה הוזנה בכל פעם הצעה זוכה אחת שהייתה בידי המחלקה (של ספק א', ספק ב' או ספק ג', על פי בחירת המחלקה, משום שהמחיר בהצעות אלו היה זהה), ושתי הצעות ממוחזרות של ספקים נוספים שהיו בידי המחלקה, שהיו הצעות מפסידות (של ספק ד' וספק ה') מאחר שמחירן היה גבוה מאלה של ספקים א', ב' ו-ג', אשר מראש לא הייתה למחלקה כוונה להתקשר עימם. התקשרויות אלו, שבוצעו תוך בחירת הספק מראש, הסתכמו בכ-340,000 ש"ח.

מטרת תהליך קבלת הצעות מספקים שונים ובחירת הספק הזוכה רק לאחר קבלת כל ההצעות היא לוודא כי יישמר עקרון השוויון בין ספקים בהתקשרויות עם המדינה ולהבטיח שמירה על טוהר המידות. מתן מידע לספק אחד והימנעות ממסירתו לאחר פוגעים בתחרות בין הספקים. קבלת כל הצעות המחיר מספק אחד, קביעת ספק זוכה לפני קבלת כל ההצעות או צירוף מלאכותי של הצעות מחיר ממוחזרות לצורך בחירה של ספק זוכה הן שיטות פסולות המנוגדות להוראות תכ"ם ופוגעות בעקרון השוויון שביסוד דיני המכרזים, ואינן מתיישבות עם כללי מנהל תקין.

76 הצעת המחיר מהזוכה העתידי התקבלה ב-15.11.17. שתי הצעות המחיר הנוספות, שאינן הצעות זוכות, התקבלו ב-14.1.18 וב-15.1.18.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי מתקבלות כמה הצעות מספק אחד או כי נבחר ספק זוכה מראש בעת שבוצעו התקשרויות בדרך של בל"ם. על חשבות המשטרה לבצע בקרה הדוקה בנושא על מנת לוודא כי הליך הבל"ם יבוצע כדין.

המשטרה מסרה בתשובתה כי במסגרת הפקת הלקחים היא תנקוט בקרה מונעת על ידי הגבלת סכומי התקשרות מסוימים, יצירת התראות כשיבוצעו התקשרויות בסמיכות זמנים שיחייבו לבדוק בזמן אמת כי אין פיצול התקשרויות, ביצוע בקרות בדיעבד אחת לרבעון כדי לאתר פוטנציאל לפיצול הזמנות וטיפול במקרים של פיצול, ביזור פעולות רכש למחוזות והאגפים עד לסכום של 50,000 ש"ח וכן הכנסת לומדה ממוחשבת לשימוש גורמי הרכש וביצוע מבחנים לכלל המערך לצורך קבלת הסמכות לטיפול בנושא הרכש וכן חידוש הסמכות קיימות.

שימוש בטופס בל"ם חדש

בינואר 2018 הנחו מרו"ם והחשבות את תקציבני היחידות כי כל התקשרות באמצעות בל"ם לביצוע הזמנה שבסמכותם, בסך 3,001 עד 20,000 ש"ח, תבוצע באמצעות טופס ייעודי חדש (להלן - טופס בל"ם גנרי). טופס זה ישמש לצורך פנייה אחידה בכתב לספקים, ובהתאם לכך נוסח הצעתם יהיה אחיד. הדבר יאפשר להשוות בין ההצעות השונות. טופס זה יסייע להבטיח כי התקציבנים יישמו את הוראות תכ"ם כנדרש בהליך הבל"ם, כי פנייתם תתבצע בכתב ובאופן אחיד, וכי יתקבלו הצעות בכתב לביצוע התקשרויות בסכומים אלו.

בביקורת פרטנית נמצאו הזמנות רכש משנת 2018, שבוצעו תוך שימוש בטופס בל"ם גנרי, ואשר העידו כי המשטרה היא שביצעה את ההזמנות, על אף כמה ליקויים בהצעות המחיר, כמפורט להלן: הצעות המחיר היו ללא חתימת ספק, חלק מהצעות המחיר לא התקבלו עבור ההזמנה הספציפית אלא עבור הזמנות שביצעה המשטרה בעבר, הצעות המחיר לא היו ניתנות להשוואה זו לזו, הצעות המחיר לא כללו תיאור של הטובין או השירות המבוקש, הצעות המחיר התקבלו לאחר שנבחר ספק מראש או שהצעות המחיר שנעשה בהן שימוש בעבר (טרם כניסת הטופס הגנרי לשימוש) צורפו כפי שהן לטופס בל"ם גנרי.

על המשטרה לפעול לכך שהתקציבנים ישתמשו בטופס הבל"ם הגנרי, בהתאם להוראות התכ"ם, ויימנעו מביצוע פעולות שאינן מתיישבות עם המטרה שלשמה משמש טופס זה. כמו כן על המשטרה להגביר את בקרת החשבות על תהליך האישור גם בעת ביצוע הזמנות המבוססות על הבל"ם הגנרי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי החל ממאי 2018 לא מתאפשר ביצוע רכש ללא טופס בל"ם חדש.

מתשובת המשטרה עולה, כי היא תולה תקוות רבות בטופס בל"ם חדש, על מנת למגר את הכשלים שהועלו בביקורת בנוגע להתקשרויות בדרך של בל"ם. אולם, כאמור עולם כמנהגו נוהג, ועליה לנקוט אמצעי בקרה נוספים פרט לשימוש בטופס זה.

ממצאיו של פרק זה מעידים על פעולות הסוטות באופן משמעותי מהוראות הדין

☆

מחוקק המשנה קבע כי התקשרות לביצוע רכש עד לסכום של 50,000 ש"ח תהיה פטורה ממכרז. לפי הוראות התכ"ם, גם בעת ביצוע רכש זה יש לפעול לכך שהבקשה להצעת מחיר תעלה בקנה אחד עם רוח עקרונות היסוד של דיני המכרזים, שהם שמירה על הגינות, שוויון בין ספקים, שקיפות והבטחת מרב היתרונות למשטרה. המשטרה הפקידה בידי תקציבני היחידות את הסמכות לבצע רכש בדרך של בל"ם. בתקופה הנבדקת התקציבנים ביצעו עשרות אלפי הזמנות רכש בבל"ם בשווי כולל של כ-93 מיליון ש"ח.

ממצאיו של פרק זה מעידים על פעולות הסוטות באופן משמעותי מהוראות הדין המחייבות בתחום הרכש. ליקויים אלו מחייבים את המשטרה לעשות בדק בית בכל הנוגע לביצוע הליכי הרכש ברמת היחידות וקיום הבקרות עליהן. על המשטרה לנקוט בין היתר פעולות לשיפור הכשרת התקציבנים, הסמכתם והדרכתם, ולטיוב הליכי הבקרה של החשבות ומרו"ם. פעולת התיקון בתחום זה מחויבת המציאות, שכן הליקויים שפורטו לעיל פוגעים בעקרונות יסודיים שעומדים ביסוד הוראות הדין בנושא - הגינות, שקיפות, שוויוניות והבטחת מרב היתרונות לגוף המבצע את הרכש.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא פועלת לתיקון הליקויים, בין היתר על ידי גיבוש לומדת רכש בנושא הזמנות רכש וחשבוניות, הפצת חוברת הסדרת נושאי ההתקשרויות, מפגשים של חוליית ההתקשרויות בחשבות עם תקציבנים שבהם הועלו דגשים בכל הנוגע להליך הוצאת הזמנת רכש והתקשרויות, שילוב גורמי החשבות בקורסים מקצועיים בתחום הרכש והתקציב, ופיתוח כלים ממוחשבים לשדרוג הבקרה של החשבות.

הטיפול בחשש לניגודי עניינים בפעילות הרכש של המשטרה

האיסור על ניגוד עניינים הוא אחד מעקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, והוא מבוסס על כללי הצדק הטבעי, על כללי מינהל תקין ועל חובת ההגינות ותום הלב[77]. גרעינו של הכלל בדבר איסור על ניגוד עניינים שאוב מהתפיסה ולפיה השירות הציבורי הינו נאמן הציבור, ומי שנושא בתפקיד במסגרתו חייב בהתנהגות נקייה מכל רבב ומחשש לניגוד עניינים, למען הגנה על אינטרס הציבור[78]. השיקולים העומדים בבסיסו של העיקרון בדבר איסור ניגוד עניינים כוללים בין היתר את דרישות המינהל התקין, הבטחת מילוי התפקיד מתוך שיקולים ענייניים של טובת הציבור בלבד, ללא השפעות חיצוניות ושיקולים זרים, ומניעת פגיעה באמון שרוחש הציבור לרשות, וזאת באמצעות שלילת האפשרות שפעולותיה ייראו כמושפעות משיקולים זרים[79].

אשר לדרך לאיתור ניגודי עניינים ולהערכת מידת חומרתו של ניגוד העניינים נקבע בפסיקת בתי המשפט כי "בחינת התקיימותו של ניגוד עניינים נעשית על פי מבחנים אובייקטיביים, ולפי אמות מידה של האדם הסביר, היודע את כל פרטי העניין ומביט על הסוגיה מן הצד... האיסור האמור אינו מותנה בוודאות קיומם של שיקולים זרים, אלא די בדבר קיומה של אפשרות סבירה לפיה מבצע הפעילות השלטונית עלול להגיע למצב של ניגוד עניינים"[80]. האיסור בדבר ניגוד עניינים הוא מניעתי ולא תוצאתי, והוא אינו מחייב הוכחה בדבר התממשות ניגוד העניינים בפועל, אלא די בחשש סביר כי פעולתו של ממלא תפקיד במערכת

77 טנה שפניץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה**, עמ' 432 - 438, וההפניות לפסיקת בתי המשפט בהערות השוליים (2013). וכן ראו: בג"ץ 595/89 **שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים**, פ"ד מד(1) 409, 413 (1990): שם עמד השופט ברק (כתוארו אז) על העיקרון בדבר האיסור על ניגוד עניינים, באומרו: "ביטוי לעיקרון זה בתחומי המשפט הציבורי נמצא במספר רב של חוקים, הקובעים הסדרים מפורשים הבאים למנוע ניגוד עניינים. עם זאת, אין העיקרון של ניגוד עניינים מתמצה אך בהוראות החוק החרות. זהו עקרון יסוד, המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה..." ; הנחיית היועמ"ש לממשלה, 1.1555, "עריכת הסדרי למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", פס' 3 (עודכן באוגוסט 2015).

78 עע"מ 4011/05 **דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים**, עמ' 28 - 29 (פורסם במאגר ממוחשב, 11.2.08); בית המשפט העליון עמד על חובת הנאמנות שחבות רשויות השלטון כלפי הציבור, באומרו כי "חובת הנאמנות באה להבטיח, כי השלטון ידאג לציבור ולא לעצמו; חובת ההגינות הכללית באה להבטיח, כי הסמכות השלטונית תופעל באופן המשרת את הכלל, ולא את השלטון" (בג"ץ 164/97 **קונטרם נ' משרד האוצר**, פ"ד נב [1] 289, 347 [1998]); עע"מ 384/07 **אריאב נ' עיריית נצרת עילית** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.5.08); ראו גם יצחק זמיר, "ניגוד עניינים בשירות הציבורי", בתוך: דפנה ברק-ארז, דורון נבות, ומרדכי קרמניצר (עורך), **ניגוד עניינים במרחב הציבורי - משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה** (התשס"ט), עמ' 232.

79 ע"א 6763/98 **כרמי נ' מדינת ישראל**, נה (1) 418, 428 (1999); ה"פ (י-ם) 611/99 **מסיעי אריה שאשא בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד התחבורה**, התשס"א (2001), 1.

80 עת"מ (י-ם) 34089-05-17 **טלדור מערכות מחשבים (1986) בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הפנים**, פסקה 14 לפסק הדין של השופט י' נועם (פורסם במאגר ממוחשב, 1.10.17); בג"ץ 1100/95 **קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים**, פ"ד מט(3) 691 (1995).

הציבורית תתבצע בצילם של אינטרסים נוגדים. בתי המשפט חזרו וקבעו לא אחת כי החשש מפני ניגוד עניינים אינו נוגע רק להתממשות ניגוד העניינים הלכה למעשה, אלא גם להיווצרות מראית עין של ניגוד עניינים, אשר תפגע במידת האימון שהציבור נותן בגורם שהוא תלוי בו לצורך מילוי תפקיד בעל אופי ציבורי[81].

ניגוד עניינים בהתקשרות עם ספקים מסוגים שונים

בפקודת המשטרה בנושא משמעת - ניגוד עניינים במילוי תפקיד (להלן - פקודת ניגוד עניינים), בסעיף שכותרתו "יועץ חיצוני למשטרה - בחינת האפשרות לניגוד עניינים", נקבע כי "כל יועץ[82] חיצוני למשטרה, יחויב להשיב לשאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים [להלן - שאלון ניגוד עניינים], טרם העסקתו, כקבוע בנוהל מחלקת רכישות ומכירות (להלן - מרו"ם), שאושר על ידי חשב המשטרה". עוד נקבע בפקודה כי "ר' מרו"ם רשאי לפטור יועץ ממילוי שאלון כאמור. נימוקיו של ר' מרו"ם לעניין זה יירשמו".

במסגרת הביקורת נבחנו שתי התקשרויות מבחינת הטיפול בהיבטים של ניגודי עניינים, הן במסגרת העסקת יועץ והן במסגרת קבלת שירות מספקים:

1. בשנת 2017 רכשה המשטרה בפטור ספק יחיד מספק א' חומר לצורך פיתוח מוצר ביטחוני, יחד עם שירותי מעבדה לביצוע בדיקות בחומר שיובא באמצעות הספק. סך ההרשאה להתקשר בפטור הסתכם ב-3 מיליון ש"ח. באותה שנה שכרה המשטרה, במסגרת התקשרות נפרדת, את שירותיו של יועץ (להלן - היועץ לפיתוח) לעניין הליכי הבדיקה האמורים, שאותם מבצעת המעבדה של ספק א'[83]. המשטרה ביצעה הליכי ניסוי נוספים באופן עצמאי, ללא מעורבות ספק א' או היועץ לפיתוח[84].

בביקורת נמצא כי בין היועץ לפיתוח לבין ספק א' מתקיים קשר מסחרי.

81 ראו, לדוגמה: עע"מ 4011/05 **דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים**, עמ' 29 (פורסם במאגר ממוחשב, 11.2.08); עת"מ (י-ם) 34089-05-17 **טלדור מערכות מחשבים (1986) בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הפנים**, פסקה 14 לפסק הדין של השופט י' נועם (פורסם במאגר ממוחשב,1.10.17).

82 לפי הפקודה, ההגדרה "יועץ" חלה, בין היתר, על "חבר בני אדם, בין שהוא תאגיד ובין שאינו תאגיד".

83 שירותים אלו הינם המשך לשירותי ייעוץ קודמים שנתן היועץ לפיתוח, למשטרה.

84 כפי שיובא בהמשך הפרק, המשטרה אינה סבורה כי קיימת חובה לדרוש מספק שההתקשרות עמו היא במסגרת פטור ממכרז או בל"ם (תיחור), כי ימלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים.

נציג המשטרה העוסק בתחום הפיתוח במסגרת תפקידו (להלן - נציג המשטרה) מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2018 בעניינו של היועץ לפיתוח כי אכן "הוא [היועץ לפיתוח] קשור... [עם ספק א'] בקשרי מסחר". נציג המשטרה טען כי "חברת... [ספק א'] נמצאת בניגוד עניינים לאור העובדה שהיא יבואנית של חומר..., והיא בין המעבדות היחידות שיכולות לבצע את סוג הבדיקות ש[נציג המשטרה] מעוניין לבצע במסגרת הפיתוח". עוד הוא הוסיף, כי "המצב הוא אילוץ שקיים, ו[נציג המשטרה] מתמודד עימו, בכך שהוא נוכח בניסויים המבוצעים בחברה".

עוד נמצא כי ביולי 2017, לאחר אישור הפטור באפריל 2017, כתב נציג המשטרה במכתב לגורם במרו"ם בדבר חשש לניגוד עניינים בין ספק א' ובין היועץ לפיתוח, כדלהלן: "אנו מבצעים את הבדיקה במעבדות של [ספק א'] בעזרת [היועץ לפיתוח], הבדיקה בהשתתפותי ובהשתתפות [נציג נוסף שכפוף למומחה]. אנו משתתפים פיזית בכל בדיקת... הקשורים לספק [א'] מכיוון שהוא הנציג של [החברה ממנה מיובא החומר], וגם [היועץ לפיתוח], קשור אליו מסחרית (בפרוייקטים/קשרי מסחר אחרים), ולכן כאשר הבדיקה קשורה לחומר... אנו נמצאים פיזית". הגורם במרו"ם לא העביר מידע זה לבחינת ועדת המכרזים במשטרה.

> ביולי 2017, לאחר אישור הפטור, כתב נציג המשטרה למרו"ם על חשש לניגוד עניינים בין ספק א' ובין היועץ לפיתוח

עוד טען נציג המשטרה בפני הביקורת, כי היועץ לפיתוח הוא "המומחה הטוב ביותר... בתחום...", וכי שכירת יועץ אחר תביא לכך ש"ההתקדמות בניסויים תהיה יותר 'קשה', משום שהוא פחות מיומן בתחום הזה".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי כבר ביולי 2017 הובא לידיעת מרו"ם כי התקשרויותיה בפטור ממכרז עם הספק ועם היועץ לפיתוח, שאותן קיימה מאפריל 2017, מעוררות חשש לניגוד עניינים בין הספק ובין היועץ לבין הפיתוח, וכמו כן בינם לבין המשטרה. מרו"ם לא הביאה את המידע על החשש לניגוד עניינים לבחינתה של ועדת המכרזים, למרות חובתה של המשטרה לפעול בהתאם לעקרון היסוד בנושא ניגוד עניינים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי נציג המשטרה, בהתנהגותו, קבע מעין "הסדר ניגוד עניינים" שהיה מקובל על גורמי המקצוע וגורמי הרכש. לצד זאת מסרה המשטרה כי היא הדגישה לפני גורמי הרכש, כי כאשר חוזרים ונשנים מקרים כגון אלה, יש צורך בהעלאת הנושא לפני ועדת המכרזים, גם אם ניגוד העניינים מתברר לאחר אישור הפטור, וזאת על מנת לאפשר לה לבחון את הדברים ולבדוק אם ניתן להסדירם בהסדר נאות. לדעת המשטרה, הדברים בוודאי אינם יכולים להיות מוסדרים באמצעות פתרון שקובע, על דעתו, נציג המחלקה המקצועית. ועדת המכרזים תבחן בהקדם את סוגיית ניגוד העניינים האמורה אשר הובאה לפניה כעת לראשונה.

היועץ לפיתוח מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019, כי אין לו שיתוף פעולה עסקי עם ספק א' בנושא שבו הוא מעניק שירות למשטרה. עם זאת, יש לו שיתוף פעולה מסחרי עם ספק א' בנושאים אחרים. ספק א'

מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019, כי היה שיתוף פעולה מסחרי בינו לבין היועץ לפיתוח בנושאים אחרים. ספק א' הוסיף כי מדובר במוצר ביטחוני השייך לנישה קטנה בה קיימת היכרות בין המעורבים בתחום. היועץ לפיתוח התייחס באופן דומה לנושא ההיכרות בין העוסקים בתחום.

היועץ לפיתוח מסר בתשובתו, כי מטרת הבדיקות של ספק א' לחומר, היא להבטיח כי מסופקת למשטרה רמת איכות מסוימת, כפי שהמשטרה ביקשה. בדיקת רמת איכות החומר נעשית בליווי היועץ לפיתוח ונציג המשטרה, ורק לאחר מכן, החומר מועבר להמשך בחינתו על ידי גורמי המשטרה בניסויים עצמאיים.

עוד מסר ספק א', כי הוא מספק "את היכולת הטכנולוגית ויכולת הביצוע בלבד, כאשר המפקח על הבדיקה הוא המאשר או הפוסל את המוצר הנבדק ולא אנחנו". עוד מסר, "בראש מעייני עומדת הגינות הבדיקה, גם אם זה פוגע בי אישית מבחינה מסחרית."

על ועדת המכרזים ומרו"ם לפעול ברוח תשובתה של המשטרה ולבחון את החשש לקיומו של ניגוד העניינים, הן של ספק א' והן של היועץ לפיתוח במסגרת התקשרות זו, וכן עליהן להחליט אם ניתן להסדיר את ניגוד העניינים הקיים ושמא יש לבחון חלופות אחרות.

2. המשטרה מבצעת הליכים לרכש תורני תקשורת - להקמתם, לתחזוקתם, וכן לקבלת שירותי קונסטרוקציה בעניינם. כאשר ספק אחד מעניק שניים או שלושה מהשירותים האמורים, הוא עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים. עד ינואר 2018 רכשה המשטרה שירותים אלו משלושה ספקים שונים. כמו כן, הוחלט במרו"ם "לצאת למכרז אחוד" לרכש תורני תקשורת, תוך שמירת "ההפרדה בין שלוש ההתקשרויות". באופן זה "ניתן להימנע מזוכה אחד בכל שלוש הקבוצות, מצב אשר אינו רצוי... מטעמים מקצועיים, ומטעמים של הימנעות מניגוד עניינים".

בביקורת נמצא כי אף שהגורם המקצועי שמטפל בנושא התקשרויות במשטרה העלה חשש שספק מסוים ייקלע למצב של ניגוד עניינים בשל הענקת שירותי הקמה ושירותי תחזוקה של תורני תקשורת, גם יחד, ולמרות הכוונה לפעול בעתיד לפרסום מכרז אחוד, ועדת המכרזים אישרה בינואר 2018 מתן פטור מהתקשרות המשך, לצורך קבלת שירותי תחזוקה של תורני תקשורת, מאותו ספק המספק גם שירותי הקמה של תרנים אלו[85].

85 יצוין כי התשלום לספק מבוצע באופן פרטני לכל הזמנה, ולא באופן כולל ומראש.

נמצא כי במסגרת דיוניה של ועדת המכרזים היא לא ביצעה בחינה משפטית של החשש האמור לניגוד עניינים, שהעלה הגורם המקצועי שמטפל בנושא ההתקשרות, ולמותר לציין שהיא לא קיבלה החלטה בעניין.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי היה נכון לקיים דיון בנושא במסגרת ועדת המכרזים ולתעד את הדברים בפרוטוקול ההחלטה בדבר הארכת ההתקשרות. עם זאת, לדעתה, לו הנושא היה נידון, הייתה ההתקשרות מאושרת למרות החשש לניגוד עניינים, מן הטעם ש"ניגוד העניינים הינו בעל משקל נמוך לעומת הצורך המבצעי" של המשטרה, "וזאת בשים לב כי מענה אפשרי לחשש ניתן על ידי היחידה המקצועית.... אשר הינה בבחינת גורם מפקח ומאשר שירותים הניתנים במסגרת מתן התקשרויות המשטרה".

בהתאם לתשובת המשטרה, על ועדת המכרזים לבחון את החשש האמור לניגוד עניינים, בהתאם לדין, ואם תמצא כי ניתן להסדיר את ניגוד העניינים בשל הצורך המבצעי הייחודי, תקבע הסדר ניגוד עניינים המנחה את הגורמים הרלוונטיים בדבר הפעולות הנדרשות מהם במסגרת התקשרות זו.

על הייעוץ המשפטי של המשטרה לרענן ולחדד את ההנחיות בנושא זה בקרב היחידות, כדי לשמור על הערכים והאינטרסים המוגנים באמצעות הכלל בדבר איסור על ניגוד עניינים.

על הייעוץ המשפטי של המשטרה לרענן ולחדד את ההנחיות בנושא זה בקרב היחידות, כדי לשמור על הערכים והאינטרסים המוגנים באמצעות הכלל בדבר איסור על ניגוד עניינים

בחינת זיקות של בעלי תפקידים בכירים במשטרה לצורך מניעת חשש לניגוד עניינים

כאמור, הכלל האוסר על עובד ציבור להימצא בניגוד העניינים הוא כלל יסוד במשפט הציבורי בישראל[86]. האיסור מבוסס, בין היתר, על כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב המעורר חשש למשוא פנים או דעה משוחדת; על מערכת יחסי האמון הנוצרת בין הציבור לעובד הציבור, מתוקף תפקידו; על כללי מינהל תקין ועל חובת ההגינות ותום הלב[87]. כאמור, הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים נועד למנוע ניגוד עניינים פוטנציאלי ואין הכרח שיתקיים ניגוד עניינים בפועל.

86 בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד (2) 566 (1980).

87 הנחיית היועמ"ש לממשלה, 1.1555, "עריכת הסדרי למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", פס' 3 (עודכן באוגוסט 2015).

בחינת זיקה בין בעל תפקיד בכיר לבין יועץ חיצוני

כאמור, בפסיקת בית המשפט נקבע כי האיסור על ניגוד עניינים הוא כלל מניעתי שבא להקדים תרופה לשיקול הזר. עוד נקבע כי "אמת המידה האובייקטיבית לקיומו של ניגוד עניינים מחייבת לבחון את סוגיית ניגוד העניינים גם מן ההיבט של מראית פני הדברים", ולכן נקבע כי "יש צורך לבחון לא רק את פעולת המינהל בפריזמה של ניגוד עניינים, כי אם גם בהיבט של ניראותה והשתקפותה בעיני הציבור"[88].

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" (להלן - הנחיית היועמ"ש לממשלה) נקבע כי "הסדר למניעת ניגוד עניינים הינו מסמך בו חושף המועמד להיות עובד הציבור (להלן - המועמד) את ענייניו האחרים או תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים, במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב, לקבל על עצמו, מגבלות מסוימות, בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים האמור".

לפי הנחיית היועמ"ש לממשלה, אם נדרש על פי דין לבצע את תהליך איתור ניגוד העניינים והסדרתו לגבי עובד ציבור, תבצע אותו הרשות המינהלית שהוא עובד בה. בהנחיה נכתב כי "ככלל, הסדר למניעת ניגוד עניינים נערך על ידי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או היחידה הממשלתית הנוגעים בדבר, בשיתוף עם המועמד [להיות עובד הציבור]". עוד נכתב בהנחיה כי "ככלל, מן הראוי שמינוי המועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה עמו או כניסתו לתפקיד בפועל, ייעשו **<u>רק לאחר</u>** שהיועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר, בדק את שאלת ניגוד העניינים, ולאחר, שהמועמד חתם על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, ככל שהוא נדרש לכך" (ההדגשה במקור). כמו כן הובהר בהנחיה, "למען הסר ספק יודגש, כי יש לבדוק את שאלת ניגוד העניינים, ובמידת הצורך לערוך הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, גם למי שהוא כבר עובד ציבור שהתעורר בעניינו חשש לניגוד עניינים".

עוד נכתב בהנחיות כי "לשם איתור ניגוד העניינים, יש לתאר באופן מפורט ומדויק ככל שניתן את התפקיד הציבורי ואופן מילויו בפועל, ולאסוף את כל הנתונים לגבי ענייניו האחרים של המועמד. מההשוואה בין שתי מערכות אלה עשוי להתבהר ניגוד העניינים האפשרי שביניהן, ככל שקיים כזה".

כמו כן נקבע בהנחיית היועמ"ש לממשלה כי "יש להבהיר שניגוד העניינים הנבחן הוא אובייקטיבי, ופסילת אדם... מלקבל החלטה מסוימת שהוא נגוע בה, **אין בה משום הטלת דופי אישי באותו אדם**" (ההדגשה אינה במקור).

על חובת המועמד למסור מידע ליועץ המשפטי במשרד בו הוא מועסק ומהו סוג המידע שעליו למוסרו נכתב בהנחיה כי "המעגל הראשון לאיתור ניגוד העניינים נוגע למועמד עצמו. על היועץ המשפטי שעורך את ההסדר למניעת ניגוד עניינים, לברר עם המועמד כל מידע רלוונטי שיש בו כדי לתרום לבירור האם

88 ס"ע (ת"א) 31023-05-12 **מרעי נ' עיריית קלנסואה**, (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.12). כן ראו טנה שפניץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה**, עמ' 47-50, וההפניות לפסיקת בתי המשפט בהערות השוליים (2013).

קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בשירות הציבורי לבין ענייניו האישיים או תפקידים אחרים בהם הוא מכהן". "המועמד נדרש לפרט בכתב, בין היתר, את עסקיו ועיסוקיו, השקעותיו, שותפיו, הספקים עימם הוא עבד, הלקוחות להם נתן שירותים וכל מידע רלבנטי אחר." "מעגל נוסף לאיתור ניגוד עניינים נוגע לקרוביו של המועמד. העיקרון הכללי הוא שגם עניינים של קרובים של מועמד או מקורבים אליו עשויים להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים. ההגדרה מיהם אותם קרובים ומקורבים עשויה להשתנות על פי נסיבות המקרה...".

פקודת ניגוד עניינים קובעת את הפעולות שיש לנקוט כל אימת שמתעורר חשש לניגוד עניינים. המטרה שלשמה נקבעה פקודה זו היא השמירה על טוהר מידותיו של השוטר, על תדמיתו, על תדמיתה ושמה הטוב של המשטרה, על תקינות פעולתה ועל אמון הציבור בשוטרים ובמשטרה. בנוסף, חל בנושא זה נוהל אגף משאבי אנוש בעניין ניגוד עניינים במסגרת מילוי תפקיד (להלן - נוהל אמ"ש). הפרק "שיבוץ וקידום" שבנוהל אמ"ש, קובע את הכלים והדרכים לאיתור ניגוד עניינים לפני העסקתו של בעל תפקיד, שיבוצו, מינויו או קידומו.

בפקודת ניגוד עניינים נקבע כי "נושא המעמיד את השוטר במצב של 'ניגוד עניינים במילוי תפקיד', הוא... כל נושא שהגיע לטיפולו של השוטר ושיש לשוטר עניין אישי בו, לרבות כל נושא שנראה כאילו יש לשוטר עניין אישי בו". בפקודה נקבע, "לא יטפל שוטר בנושא שיש בו ניגוד עניינים ולא יתערב בו, אלא אם כן קיבל הוראה לעשות כן מן הקצין הממונה עליו, על פי הוראות פקודה זו...".

על פי נוהל אמ"ש, מחלקת כוח אדם באמ"ש לא תמנה עובד, הממונה לתפקיד המנוי בנספח א' לנוהל, בו הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים וכן כל קצין הממונה לתפקיד ברמות תנ"ץ, ניצב ורנ"ץ - אלא לאחר קבלת דיווח על חשש לניגוד עניינים. עוד קובע הנוהל כי בעת פרסום מכרז למינוי או העסקה לתפקיד כאמור, יובהר כי אחד התנאים להעסקה בתפקיד הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי השאלון [לאיתור חשש לניגוד עניינים] על ידי המועמד כנדרש. יצוין כי אין באמור כדי לשלול את החובה הכללית של כל שוטר להימנע מניגוד עניינים כנדרש בפקודת המשטרה.

עוד קובע הנוהל כי אם מדובר בגיוס מועמד חדש לשירות המשטרה, "באחריות לשכ"ג [לשכת הגיוס] למסור השאלון [לאיתור חשש לניגוד עניינים] למועמד, לקבלו מלא כנדרש ולהעבירו למפקד היחידה אליה מיועד המועמד". מחלקת המשמעת נדרשת לבחון את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים של קצין בדרגת תנ"ץ ומעלה, כדי לקבוע אם יש חשש לניגוד עניינים. אם קבעה מחלקת משמעת כי נמצא חשש לניגוד עניינים, תודיע על כך למועמד ולמפקד היחידה שהמועמד מיועד לשרת בה. אם מתאפשרת חתימתו של המועמד על "הסדר שינטרל את ניגוד העניינים", תנחה מחלקת המשמעת בהתייעצות עם היועץ המשפטי, את מפקד היחידה של המועמד לגבי ההסדר הנדרש.

לפי נוהל אמ"ש נדרש ממלא השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים לפרט בשאלון את תפקידיו ואת עיסוקיו בארבע השנים שקדמו למועד מילוי השאלון, לרבות תפקידיו ועיסוקיו "כשכיר, עצמאי, נושא משרה בתאגיד, כקבלן, כיועץ וכדומה". אשר לתפקידיו מחוץ למשטרה, ממלא השאלון נדרש לציין את שם

המעסיק, את כתובתו, את תחומי הפעילות של המעסיק, את תפקידו ותחומי אחריותו, וכן את תאריכי ההעסקה.

ממלא השאלון נדרש על פי הנוהל לפרט גם אם יש לו מקורבים (המוגדרים בנוהל כ"לרבות חברים קרובים ושותפים עסקיים") שעיסוקם, תפקידם, כהונותיהם ועניניהם האחרים עלולים להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים במסגרת תפקידו. נוסף על חובת הדיווח, ממלא השאלון נדרש להצהיר בכתב כי תשובותיו על שאלון זה מלאות, נכונות ומדויקות, כי "מעבר לפרטים שמסרתי בשאלון, לא ידוע לי על כל עניין אחר שעלול לגרום לי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים עם התפקיד", וכי הוא "מתחייב כי אם יחולו שינויים בתוכן הצהרותיי בשאלון זה או יתעוררו, במהלך הדברים הרגיל, סוגיות שלא נצפו מראש, שעשויות להעמיד אותי, במצב של חשש לניגוד עניינים, איוועץ בגורם המוסמך לכך במשטרת ישראל, אמסור את המידע הרלוונטי בכתב, ואפעל לפי הנחיותיו".

כאמור, על פי פקודת ניגוד עניינים, כל יועץ חיצוני למשטרה יחויב להשיב על שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. ראש מרו"ם רשאי לפטור יועץ ממילוי שאלון כאמור, ונימוקיו לעניין זה יירשמו.

בהתאם לנוהל אמ"ש, "באחריות מפקד היחידה לוודא שקוימו כל ההליכים לבדיקת ניגוד העניינים על פי נוהל זה, טרם כניסתו של העובד לתפקיד".

פקודת המשטרה מסדירה את הייעוד, התפקיד והמבנה של חטיבת תקשורת ואוכלוסייה במשטרה (להלן - חטיבת את"ק). החטיבה אחראית לדברור מדיניות משטרת ישראל, לתמיכה בפעילותה המבצעית, להסברת פעולותיה באמצעי התקשורת ולמתן מידע לציבור, כדי להגביר את אמון הציבור במשטרה. על פי הפקודה, על החטיבה לשמש הגורם האחראי למערך הדוברות וההסברה של המשטרה ולקבוע אסטרטגיה תקשורתית עבור המשטרה. החטיבה כפופה במישרין למפכ"ל.

1. **התקשרות עם חברת ייעוץ:** בינואר 2016 החליטה ועדת המכרזים של המשטרה לפנות, במסגרת מכרז סגור שתכליתו רכש שירותי ייעוץ תקשורת למפכ"ל ולחטיבת את"ק, לארבע חברות בתחום ייעוץ תקשורת. באחת החברות האמורות שאליהן פנתה המשטרה, כיהן יועץ א' כיו"ר וכן כיועץ מטעמה (להלן - חברת הייעוץ). במסגרת מסמכי המכרז, חתם בעל חברת הייעוץ על "תצהיר והתחייבות למניעת ניגוד עניינים לצורך מכרז...", בו הצהיר, כי הוא "נותן תצהיר זה בשם [חברת הייעוץ]", וכי "הריני להצהיר כי נכון ליום 11.2.16, המציע אינו נמצא במצב של ניגוד עניינים ו/או חשש סביר לניגוד עניינים בין ביצוע השירותים בהתאם למכרז זה לבין ענייניו האחרים ו/או תפקידים אחרים אותם הוא ממלא. ככל שתיבחר הצעתו של המציע במכרז, מתחייב המציע להודיע למזמין באופן מיידי על כל סיבה שבגללה הוא ו/או עובדיו ו/או מי מטעמו עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור לעיל". ב-23.02.16 פנתה מרו"ם לוועדת המכרזים, בהתבסס בין היתר על המלצת לשכת מפכ"ל בעקבות ריאיונות שקיים המפכ"ל עם נציגי החברות שהתמודדו, בבקשה לקבוע את חברת הייעוץ כזוכה במכרז

הסגור. למחרת אישרה ועדת המכרזים את בקשת מרו"ם וקבעה את חברת הייעוץ כזוכה במכרז. המשטרה התקשרה עם חברת הייעוץ באפריל 2016.

לקראת תום תקופת ההתקשרות, בפברואר 2017, אישרו ועדת המכרזים וועדת הפטור המשרדית של המשטרה לבצע התקשרות המשך בפטור ממכרז עם החברה הזוכה עד פברואר 2020. התקשרות ההמשך המבוקשת הסתכמה בכ-2.4 מיליון ש"ח לתקופה כולה (להלן - פטור התקשרות המשך). החשכ"ל אישר באופן חלקי את בקשת המשטרה לפטור התקשרות המשך וקבע כי יינתן פטור כאמור בסך 800,000 ש"ח בלבד, וכן אישר אופציה נוספת לפטור התקשרות המשך, בסך 800,000 ש"ח נוספים, המותנה באישור סגן החשכ"ל. בינואר 2018 אישרה המשטרה פטור התקשרות המשך נוסף, בסך 800,000 ש"ח, ובכך מימשה את האופציה שהעניק החשכ"ל. החלטת המשטרה הועברה לאישורו של סגן החשכ"ל, והוא נענה חלקית לבקשת המשטרה, ואישר פטור התקשרות המשך בסך של 300,000 ש"ח בלבד שתוקפו עד פברואר 2019.

חברת הייעוץ נתנה שירותי ייעוץ אסטרטגי תקשורתי למפכ"ל המשטרה ולראש חטיבת את"ק (להלן - ראש את"ק), באמצעות כמה יועצים, שהמשטרה אישרה את העסקתם, ובהם יועץ א'. בנובמבר 2017 הודיע יועץ א' לראש את"ק כי הוא מסיר את שמו מרשימת יועצי החברה הזוכה ומפסיק לתת שירותי ייעוץ למשטרה[89].

2. **גיוס ראש את"ק למשטרה:** בתחילת פברואר 2016 פנה המפכ"ל לשר לבט"פ בבקשה לאישור גיוסו של אזרח למשטרה לתפקיד ראש את"ק. בפנייתו כתב המפכ"ל, כי "[הוא] אותר על ידי, כמועמד המתאים ביותר לתפקיד ראש חטיבת התודעה במשטרת ישראל... במינוי ובדרגת תנ"ץ". ב-24.02.16 אישר השר לבט"פ את גיוסו ומינויו של האזרח לתפקיד ראש את"ק.

באותו היום (24.2.16) קבע ממלא מקום ראש מחלקת המשמעת במשטרה (שעל פי נוהל אמ"ש נדרש לבחון שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים לצורך חיווי דעתו בנושא), כי בהסתמך על שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שעליו חתם המועמד האמור לתפקיד ראש את"ק, ולאחר עיון בקורות החיים ששלח המועמד - "אין מניעה לגיוסו ואין צורך בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים".

ראש את"ק החל למלא את תפקידו בפועל במרץ 2016. במסגרת תפקידו קיבל ראש את"ק מאפריל 2016, שירותי ייעוץ מחברת הייעוץ, לרבות מיועץ א'.

בביקורת עלה מידע המצביע על כך שבין יועץ א' לראש את"ק הייתה זיקה טרם גיוסו של ראש את"ק למשטרה אשר לאור הנסיבות המיוחדות הייתה טעונה בחינה, כמפורט להלן:

89 יובהר כי יועץ א' לא הסיר את שמו מרשימת יועצי החברה הזוכה עקב טענה על הזיקה הנטענת בהמשך הפרק.

1. מספטמבר 2016 ואילך פורסמו כמה כתבות עיתונאיות הכוללות מידע על זיקה בין יועץ א' לראש את"ק. חלק מכתבות אלו כללו התייחסות של המשטרה. באחת מהכתבות, בספטמבר 2016 הובאה תשובת המשטרה כי "[יועץ א'] אכן מכיר את [ראש את"ק] שנים רבות והשניים עבדו יחד...".

2. במאי 2018 מסר ראש את"ק לגורם ביחידה הממונה על חופש המידע במשטרה, בתגובה על בקשת חופש מידע שהוגשה לגורם זה, כי בעבר יועץ א' שכר את שירותיו של ראש את"ק, כפרילנסר בלבד, ולמשך פרק זמן קצוב. כמו כן ציין כי הדבר נעשה בדומה לעשרות פרילנסרים אחרים ששכר יועץ א' במשך השנים.

3. ממסמכים שהגישה חברת הייעוץ וראש את"ק למשטרה ומפרסומים במרשתת עלה כי יועץ א' וראש את"ק עבדו יחדיו במסגרת תשעה קמפיינים פוליטיים - בין היתר של בחירות מקומיות וארציות - בארץ ובחו"ל, בשנים 2006, 2009, 2011, 2012, 2014, ו-2015. במסגרת עבודתם המשותפת היה ראש את"ק כפוף מהבחינה המקצועית ליועץ א'. כמו כן, יועץ א' וראש את"ק שהו יחדיו בין השנים 2010-2016, במספר אירועים בעלי אופי לא פורמאלי בארץ ובחו"ל. יצוין, כי על פי הנטען, שהותם המשותפת באירועים התקיימה על רקע עבודתם המשותפת.

> במאי 2018 מסר ראש את"ק כי בעבר שכר יועץ א' את שירותיו כפרילנסר בלבד, ולמשך פרק זמן קצוב

ממלא מקום ראש מחלקת משמעת בפברואר 2016, מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי בעת כתיבת חוות דעתו האמורה בפברואר 2016, בנוגע להעסקתו של ראש את"ק, לא היה ידוע לו על הזיקות בין ראש את"ק ליועץ א' או על קשר ביניהם, וכי נחשף לזיקות אלו רק בפברואר 2019, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה. הוא הוסיף כי מאז כתיבת חוות דעתו בפברואר 2016 לא התבקש לחוות את דעתו בדבר הזיקות בין ראש את"ק ויועץ א'.

באוגוסט 2016, בעקבות הנחייה של מחלקת המשמעת כלפי קצינים בכירים שנכנסו לתפקידם או עתידים להיכנס לתפקידם, מילא ראש את"ק שאלון נוסף לאיתור חשש לניגוד עניינים. בשאלון זה נשאל "האם ידוע לך על תפקידים ועיסוקים, כהונות ועניינים אחרים... של מקורבים שלך שעלולים להעמיד אותך במצב של חשש לניגוד עניינים בתפקיד אליו אתה מועמד", וסימן בתשובה, "לא". במסגרת השאלון, הוסיף ראש את"ק הפניה למסמך קורות חיים שהגיש ללשכת הגיוס באמ"ש. יצוין כי במסמך קורות החיים האמור אזכר ראש את"ק את שמו של יועץ א', בנוגע לשני תפקידים שמילא ראש את"ק בשנים 2006 ו-2009 בלבד ובלי שפירט את מהות הקשר ביניהם, ובלי שפירט על הקשר שהיה לו עם יועץ א' בשנים שלאחר מכן. על רקע השאלון האמור ביקשה מחלקת המשמעת מראש את"ק שיפרט אודות מספר פרטים שציין בגוף השאלון (שלא בנוגע ליועץ א').

מחלקת משמעת מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי להבנתה ראש את"ק לא ציין בשאלונים שמילא את העובדה כי קיים קשרי עבודה עם יועץ א'. עוד מסרה מחלקת המשמעת כי להבנתה עניין זה גם לא פורט על ידו בקורות החיים שמסר בעת גיוסו לתפקידו. לדברי המחלקה, רק בדצמבר 2017, כאשר הועברה לטיפולה בקשה שהוגשה לממונה על חופש המידע במשטרה בנושא העסקתו של יועץ א', בעת שיועץ א' כבר לא שימש יועץ למשטרה,

התברר לה לראשונה כי ראש את"ק עלול להימצא בניגוד עניינים נוכח העסקתו של יועץ א'.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כדלהלן:

1. בחינת השאלון של ראש את"ק לאיתור חשש לניגוד עניינים שקיימה מחלקת משמעת באוגוסט 2016, נעשתה שלא על סמך מידע מלא, ברור ומפורט. בפני מחלקת המשמעת לא היה מידע הנוגע לזיקה בין יועץ א' לראש את"ק וכן מידע על ממשקי העבודה של ראש את"ק עם חברת הייעוץ מאז אפריל 2016.
2. ראש את"ק לא דיווח למחלקת המשמעת מאז אפריל 2016, מועד התחלת מתן השירות של חברת הייעוץ, ועד מאי 2018 על העבודה המשותפת שהייתה לו במהלך השנים 2011-2016 עם יועץ א' המשמש כיו"ר חברת הייעוץ כמפורט לעיל ולא פירט על היקף העבודה המשותפת ועומק הקשר שהיה ביניהם. כמו כן הוא לא דיווח על כך שהעניק בעבר שירות ליועץ א' במסגרת יחסי ספק-לקוח בתחום עיסוקו המקצועי, וכי במסגרת מילוי תפקידו כראש את"ק, הוא נדרש לקבל שירות מיועץ א' ומחברת הייעוץ. היה מקום להעביר דיווח זה למחלקת המשמעת לצורך בחינת חשש לניגוד עניינים.
3. מספטמבר 2016 ואילך - במהלך העסקת יועץ א' כיועץ מטעם חברת הייעוץ - הובאו לידיעת המשטרה כתבות עיתונאיות בהן נכלל מידע בדבר קיומה של זיקה לכאורה בין ראש את"ק ליועץ א'. אף על פי כן, המשטרה לא בחנה את הזיקה שהועלתה בכתבות אלו לצורך שלילת חשש לניגוד עניינים.

בחינה של המידע בדבר הזיקה בין יועץ א' לראש את"ק התבקשה בפרט לנוכח העובדה שראש את"ק טיפל במישרין בסוגיית הארכת ההתקשרות של המשטרה עם חברת הייעוץ כמפורט להלן: ראש את"ק כתב המלצה מקצועית התומכת בהמשך ההתקשרות עם חברת הייעוץ בפטור ממכרז, נטל חלק בהליכי אישור שהתקיימו במשטרה בעניין זה וייצג את המשטרה בפברואר 2017 לפני ועדת הפטור שבמשרד האוצר, שדנה בבקשה לאישור התקשרות המשך בפטור ממכרז.

> בחינה של המידע בדבר הזיקה בין יועץ א' לראש את"ק התבקשה בפרט לנוכח העובדה שראש את"ק טיפל במישרין בסוגיית הארכת ההתקשרות של המשטרה עם חברת הייעוץ

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 מסר יועץ א' כי היכרותו המוקדמת עם ראש את"ק לא הייתה קשורה להעסקת חברת הייעוץ, וכי ראש את"ק כלל לא היה מעורב בכל דרך בהליך הבחירה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 מסר מנכ"ל חברת הייעוץ, כי החברה נבחרה במכרז, כדין, לפני גיוס ראש את"ק, וכי גם הארכת ההתקשרות בוצעה בהתאם לדין.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי החשש לניגוד עניינים הלכאורי בין ראש את"ק ליועץ א' לא יכול היה להתעורר במועד ההתקשרות הראשונה עם חברת הייעוץ, וכי לא עלה כל צורך או אפשרות, לבחון את הזיקות שביניהם. כמו כן, נטען כי יועץ א' שימש בעיקר יועץ למפכ"ל.

מנכ"ל חברת הייעוץ חתם על תצהיר בדבר היעדר ניגוד עניינים, ונושא הזיקה לא הועלה מטעם החברה בשום שלב של ההתקשרות. לדעת המשטרה, האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת על עובד הציבור, ולכן הוא נושא באחריות לדווח על כל עניין שבידיעתו שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים במסגרת מילוי התפקיד, וזאת אף אם לא נשאל לגביו במפורש. גם אם מצא צוות הביקורת בבחינה שבדיעבד כי יש חשש כלשהו לניגוד עניינים, בין ראש את"ק ליועץ א', הרי שמדובר בחשש רחוק וקל. לא ניתן לצפות להיעדר קשרי עבר בין העוסקים בתחום הייעוץ האסטרטגי. המשטרה בחנה את סוגיית ניגוד העניינים בנוגע לחברת הייעוץ, בעת אישור פטור התקשרות המשך, והאחריות מוטלת על החותם על התחייבות לדווח על כל חשש לניגוד עניינים או קשר מסוג זה - אשר לא דווחו בשום שלב במקרה זה למשטרה. "משלא עלה כל ניגוד עניינים בין ראש את"ק ובין חברת הייעוץ ונציגיה, הרי שלא היתה כל מניעה [מבחינת המשטרה] לכתיבת מכתב המלצה כאמור על ידי ראש את"ק, כגורם המקצועי הרלוונטי למתן המלצה זו".

עוד נמסר בתשובתה הנוספת של המשטרה מפברואר 2019, כי לא היתה מוטלת חובה על המשטרה לבצע בירור ביחס לזיקות שציין ראש את"ק ליועץ א', בשנים 2006 ו-2009, הואיל והנחיית יועמ"ש לממשלה אינה מחייבת בחינת זיקות שהן 4 שנים לפני מילוי השאלון. כמו כן, לדעת המשטרה, היא אינה חייבת להעביר "מידע שנכלל בכתבות עיתונאיות", למחלקת המשמעת לצורך בחינת חשש לניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם מוטלת על עובד הציבור חובה אישית להימנע ממצב של חשש לניגוד עניינים ולדווח על זיקה שעשויה להעלות חשש לניגוד עניינים בעת מילוי תפקידו, אך משהובא לידיעת המשטרה, מספטמבר 2016 ואילך, מידע מגורמים עיתונאיים על זיקה בין ראש את"ק ליועץ א', מצופה היה מהמשטרה לפנות למחלקת המשמעת לצורך בירור הנושא עם הגורמים המעורבים.

ראש את"ק מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018, כי מסר את מלוא המידע שנדרש למסור בעניין עברו התעסוקתי, וכי הוא לא היה נתון במצב של חשש לניגוד עניינים כשנדרש לעבוד מול חברת הייעוץ או יועץ א'. כמו כן, הממצאים בדוח הינם על עבודה משותפת בין ראש את"ק ליועץ א', שאין בה יחסי עובד-מעסיק. אשר לפרסומים במרשתת טען ראש את"ק כי הם אינם מלמדים על זיקה המעלה חשש לניגוד עניינים וכי נגעו לאירועים בהם השתתף עם יועץ א', במקביל לעבודתם המשותפת באותה תקופה או בקשר לעבודה זו. כמו כן, לדברי ראש את"ק, המשטרה היא האחראית לאתר את הזיקות הפוטנציאליות ואת החשש לניגוד עניינים שעלול לעלות עקב הזיקות בינו ובין חברת הייעוץ ויועץ א'.

> משהובא לידיעת המשטרה, מספטמבר 2016, מידע מגורמים עיתונאיים על זיקה בין ראש את"ק ליועץ א', מצופה היה מהמשטרה לפנות למחלקת המשמעת לצורך בירור הנושא עם הגורמים המעורבים

לעניין התייחסותו של ראש את"ק מעיר משרד מבקר המדינה כי ההכרעות בשאלות של חשש לניגוד עניינים יכולות להינתן רק על ידי הגורם המשפטי המוסמך במשטרה, ולאחר שזה בחן את המידע העובדתי המלא הנוגע לאופי הזיקה, היקפה ועומקה.

בחינות בנוגע להעסקת גורמים ששימשו יועצים במישור הפוליטי והתקשורתי

בחינת קיומו של ניגוד עניינים פוטנציאלי נעשית בזיקה לתפקיד הספציפי שהמועמד מיועד למלא. תפקיד ראש את"ק - וכן תפקיד היועץ האסטרטגי למפכ"ל - הם תפקידים בכירים ורגישים במיוחד, בין היתר משום שמילוים כרוך בקיום ממשקי עבודה עם הזירה החוץ-משטרתית ובכלל זה עם הזירה התקשורתית. על כן, מאפייני התפקידים הללו מחייבים בחינה קפדנית של הזיקות של המועמדים, לפני העסקתם וקביעת הסדרים למניעת ניגוד עניינים אם הדבר נדרש.

במשך השנים ראש את"ק ויועץ א' עסקו לפני העסקתם במשטרה, גם במתן ייעוץ תקשורתי-פוליטי במערכות של בחירות לכנסת, בחירות לרשויות המקומיות ובחירות מוקדמות (פריימריז).

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שמתקבלות החלטות בדבר גיוסם של בעלי תפקידים ויועצים בכירים ורגישים כגון אלו או החלטות בדבר קבלת שירות מהם, ראוי לבחון עניינים עובדתיים הנוגעים לרקע שלהם. נכון יהיה כי משטרת ישראל תקיים הליך להפקת לקחים בנוגע לדרך שבה בוצעו הבחינות האמורות בעניינם של ראש את"ק ויועץ א', וזאת בין היתר לנוכח הממצאים שלהלן:

1. במכתבו של המפכ"ל לשר לבט"פ ובו המליץ לשר לגייס את ראש את"ק למשטרה פורטו כישוריו וניסיונו של ראש את"ק. במכתב לא פורטו עיסוקיו הקודמים של ראש את"ק בתחום התקשורתי-פוליטי.
2. בפברואר 2016 קבע ממלא מקום ראש מחלקת המשמעת כי לנוכח העובדה שבעבר ביצע ראש את"ק עבודה עבור גופים פוליטיים, מוצע כי גורם בכיר יקיים ריאיון עימו, ובמהלכו יבהיר לו את החובות המוטלות על אנשי משטרה כדוגמת מניעת זיהוי פוליטי ומפלגתי. בבדיקה שנערכה, לא נמצא כי התקיים הריאיון האמור. עם זאת, ראש את"ק הוחתם על תצהיר ולפיו עליו לפעול על פי פקודות המשטרה בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי על אף רגישותם של תפקידי ראש את"ק ויועץ א', המשטרה לא פעלה במהלך תקופת העסקתם כמצופה ממנה, לצורך מניעת חשש לניגוד עניינים. בפועל, בחינת זיקת ראש את"ק ליועץ א', בוצעה על בסיס תשתית עובדתית חסרה, הן בשים לב לדיווח החסר של ראש את"ק והן בשל העובדה שמידע רלוונטי לצורך הבחינה שהיה בידי יחידות שונות במשטרה, לא הועבר לבחינת הגורמים המוסמכים במשטרה. כתוצאה מכך, הגורמים המוסמכים במשטרה לא נתנו דעתם לשאלת ניגוד העניינים העולה מכך שבמסגרת מילוי תפקידו ראש את"ק קיבל שירות מחברת הייעוץ והמליץ על הארכת ההתקשרות עימה, בעת שיועץ א' כיהן כיו"ר החברה ויועץ מטעמה. על המשטרה לבחון את הליקויים שהועלו בפרק זה, לצורך הסקת מסקנות והפקת לקחים.

זיקה בין בעלי תפקידים בכירים בתחום הרכש

כאמור, לפי פקודת ניגוד עניינים, שוטר המועמד למינוי לתפקיד שנקבע בנוהל אמ"ש כמחייב בחינה של שאלת ניגוד העניינים יידרש למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, כמפורט בנוהל. לפי הנוהל, כל ראש מדור באת"ל וכל ראש מחלקה במנ"ט מחויבים במילוי שאלון זה כתנאי להעסקה בתפקיד. אם יקודם שוטר לדרגת סנ"ץ ומעלה, יש למלא את השאלון "לאחר דיון שיבוצים ולפני מילוי התפקיד בפועל", ואם ימונה שוטר לתפקיד רוחב של קצין, בכל דרגה, ימולא השאלון "לאחר בחירת הקצין לתפקיד ולפני מינויו בפועל".

לפי נוהל אמ"ש, כאשר שוטר ממונה לתפקיד, "באחריות קצין אמ"ש למסור השאלון למועמד, לקבלו מלא כנדרש ולהעבירו למפקד היחידה אליה מיועד המועמד". במסגרת מילוי השאלון יצהיר השוטר כי הוא "מתחייב כי אם יחולו שינויים בתוכן הצהרותיי בשאלון זה או יתעוררו, במהלך הדברים הרגיל, סוגיות שלא נצפו מראש, שעשויות להעמיד אותי, במצב של חשש לניגוד עניינים, איוועץ בגורם המוסמך לכך במשטרת ישראל, אמסור את המידע הרלוונטי בכתב, ואפעל לפי הנחיותיו". אם דרגת הקצין היא עד דרגת נצ"ם, ועד בכלל, יבדוק מפקד היחידה את השאלון. כאשר "לא נראה חשש לניגוד עניינים" מפקד היחידה יאשר זאת בשאלון ויחזירו לקצין אמ"ש שבאגף. ואילו כאשר "עולה חשש לניגוד עניינים, יעביר השאלון למחלקת המשמעת".

תפקיד מחלקת המשמעת הוא לקבוע אם יש חשש לניגוד עניינים. הודעה על החלטת מחלקת משמעת תימסר לקצין ולמפקד היחידה. אם יש אפשרות "להסדר שינטרל את ניגוד העניינים", תנחה מחלקת המשמעת, בהתייעצות עם היועץ המשפטי, את מפקד היחידה לגבי ההסדר הנדרש.

מהאמור לעיל עולה כי על קצין אמ"ש לפעול לכך שהמועמד לתפקיד או המועמד לקידום יקבלו לידיהם את השאלון וימלאו אותו, וכן מתפקידו למוסרו

לאחר מכן למפקד היחידה. על המועמד לתפקיד מוטלת האחריות שלא להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים, ולשמור על מראית תקינה של פעולותיו בעיני הציבור הרחב, והוא מחויב לשתף פעולה עם התהליך, במסירת המידע המבוקש בשאלון לאיתור ניגוד עניינים. על מפקד היחידה לוודא את ביצועו של תהליך לאיתור חשש לניגוד עניינים, וכאשר הדבר נדרש עליו להעביר את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, לבחינת מחלקת המשמעת.

1. **התנהלות מערכתית בנושא מסירת שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים:** בבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם שלוש קצינות אמ"ש, העומדות בראש מערך אמ"ש בשלושה אגפים במשטרה, נמצא כי בעת קידום קצינים ומינויים לתפקיד חדש באגפיהן הן לא נהגו למסור שאלון לאיתור חשש ניגוד עניינים למעט במקרה שבו בינואר 2017 הנחתה מחלקת משמעת למסור שאלונים לבעלי התפקידים שפורטו בנוהל אמ"ש.

> על אגף משאבי אנוש לרענן את הידע המקצועי של קציני אמ"ש במשטרה בדבר חובתם למסור לשוטרים שאלון לאיתור ניגוד עניינים לפני שייכנסו לתפקידים, במקרים המתאימים, וכן את חובת מפקדי היחידות לוודא כי לפני כניסתם של שוטרים לתפקידם יתקיים לגביהם תהליך לאיתור חשש לניגוד עניינים. כמו כן, על אגף משאבי אנוש בשיתוף מחלקת משמעת להורות לכלל יחידות המשטרה למסור שאלוני ניגוד עניינים לשוטרים שטרם מילאו אותם במועד הנדרש לפי נוהל אמ"ש, ואם הועלה כי יש זיקות שטעונות בחינה, יועבר הטיפול בהן למחלקת המשמעת.

הליקוי המערכתי בהקשר זה בא לידי ביטוי בעניינם של שני בעלי תפקידים בכירים שהטיפול בזיקה בעניינם נבחן על ידי הביקורת כמפורט להלן.

2. **זיקה בין בעלי תפקידים בכירים:** מחלקת פיתוח יישומי מחשב (להלן - פי"ם) במינהל טכנולוגיות שבמשטרה (להלן - מנ"ט) עוסקת בין היתר בפיתוח ובתחזוקה של מערכות מידע, וכן במחקר של טכנולוגיות חדשות בתחומי המידע, בפיתוח בנושא ובאמצעים לשילובן של טכנולוגיות אלה במשטרה. כמו כן עוסקת מחלקת פי"ם בהדרכה ובהטמעה של מערכות מידע במשטרה. מחלקת פי"ם מבצעת רכש בכמה דרכים. על מנת לבצע רכש בדרך של מכרז, עליה להעביר דרישה מבצעית למדור רכש טכנולוגי במרו"ם (להלן - מדור טכנולוגי), לצורך בחינתה ועריכת מסמכי מכרז מתאים ופרסומו, לפני הבאתו לאישור ועדת המכרזים. על מנת לבצע רכש בדרך של פטור ממכרז, עליה להעביר דרישה מבצעית למדור טכנולוגי וכן בקשת פטור, ומדור טכנולוגי ממונה על בחינת בקשת הפטור[90], קודם להבאתו בפני ועדת המכרזים. על מנת לבצע רכש בדרך של בקשה להצעת מחיר בסכום של יותר מ-20,000 ש"ח, עליה להגדיר את הדרישה המבצעית ולבקש ממדור טכנולוגי לבצע תיחור בין שלושה ספקים. את תפקיד ראש

90 בהתאם לתקנות חובת המכרזים, להוראות התכ"ם ולנוהלי המשטרה.

המחלקה בין מאי 2016 לספטמבר 2018 מילאה קצינה בדרגת נצ"ם (להלן - רמ"ח פי"ם).

מדור טכנולוגי במרו"ם שבאת"ל ממונה על ניהול רכש של טובין ושירותים טכנולוגיים עבור המשטרה. בין היתר אחראי המדור לנושאים אלה: עריכת מכרזים או בחינת בקשות פטור בשיתוף היחידה המקצועית והבאתם לאישור ועדת המכרזים, עריכת ביצוע סקרי שוק בתחום הטכנולוגי במסגרת עריכת המכרזים ובחינת בקשות הפטור, אישור הזמנות רכש וניהול משא ומתן עם ספקים. בשל ייחודיות תחום עיסוקו של המדור הוא מקיים קשרי עבודה קבועים עם מנ"ט לצורך ביצוע רכש.

מפברואר 2017 מילא קצין בדרגת סנ"ץ את תפקיד ראש מדור טכנולוגי (להלן -רמ"ד טכנולוגי)[91]. רמ"ד טכנולוגי ורמ"ח פי"ם נשואים.

במסגרת תפקידו, רמ"ד טכנולוגי היה בעל סמכות להביע את עמדתו המקצועית, לקבל החלטות, ולהגיש לוועדת המכרזים המלצות בנוגע לדרישות מנ"ט לביצוע רכש טכנולוגי באמצעות מכרז, פטור ממכרז או בקשה להצעת מחיר. במסגרת הטיפול בדרישות הרכש של מנ"ט, רמ"ד טכנולוגי היה מוסמך לטפל ולעסוק גם בדרישות רכש של מחלקת פי"ם, בין באמצעות עבודה ישירה עם רמ"ח פי"ם, ובין באמצעות עבודה עם ראשי מדורים הכפופים לה.

קבלת החלטה על ידי רמ"ד טכנולוגי בנוגע לדרישות הרכש של רמ"ח פי"ם עשויה לכאורה להיות מושפעת משיקולים מקצועיים של רמ"ח פי"ם. בנסיבות אלו, הזיקה שבין השניים עלולה הייתה להעמידם במצב של חשש לניגוד עניינים או לכל הפחות בחשש למראית עין של ניגוד עניינים ממועד המינוי של רמ"ד טכנולוגי, בפברואר 2017 ואילך.

> קבלת החלטה על ידי רמ"ד טכנולוגי בנוגע לדרישות הרכש של רמ"ח פי"ם עשויה לכאורה להיות מושפעת משיקולים מקצועיים של רמ"ח פי"ם

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה מקרה ובו רמ"ח פי"ם ורמ"ד טכנולוגי עסקו באופן אישי, יחד ולחוד, בבחינת ביצוע רכש טכנולוגי עתידי בפטור ממכרז (להלן - התקשרות א') ובחלופות לרכש זה. האחריות לביצוע התקשרות א' הוטלה על רמ"ח פי"ם. יצוין כי ראש מנ"ט היה אחראי במישור הפיקודי להתקשרות. להלן הפרטים:

באוקטובר 2017 התקיים דיון בנושא גיבוש אסטרטגיה ויעדים למשא ומתן לקראת התקשרות א'. בישיבה השתתפו רמ"ד טכנולוגי ורמ"ח פי"ם וכן ראש מרו"ם וראש מנ"ט; בינואר 2018 ביקרו הרמ"ד והרמ"ח יחד, כל אחד מתוקף תפקידו, בחברה שעימה התכוונה המשטרה להתקשר בהתקשרות א'. בביקור השתתף גם ראש מרו"ם; במרץ 2018 ביקרו הרמ"ד והרמ"ח יחד בסיור עבודה משותף במשרדי חברה אחרת, לקראת ביצוע התקשרות א'. בסיור השתתף גם ראש מנ"ט; באפריל 2018 שלח רמ"ד טכנולוגי לרמ"ח פי"ם ולראש מנ"ט מכתב בנושא פרויקטים טכנולוגיים, ולפיו יש הצדקות לרכש בפטור ממכרז בנושא טכנולוגי הנוגע להתקשרות א'; רמ"ד טכנולוגי

91 עד ספטמבר 2017 הוא שימש בתפקיד ממלא מקום ראש המדור בדרגת רב-פקד.

נפגש עם נציגי החשב הכללי ומינהל הרכש במשרד האוצר, לצורך דיון בחלופות להתקשרות א', כשהדבר נוגע לתחום אחריותה המקצועית של רמ"ח פי"ם. לדוגמה, הוא נפגש עימם ביוני 2018 במשרדי חברה טכנולוגית.

במסגרת הביקורת הסביר רמ"ד טכנולוגי כי "תפקידו לוודא כי תהליכי הרכש והמלצות הרכש מתבצעות בהתאם לחוק ובהתאם לתקנות". רמ"ד טכנולוגי ציין כדוגמה לתפקידו כגורם בקרה והמלצה, כי "עצר פרויקט... שהיה באחריות מנ"ט, כי סבר שנדרשו בדיקות של ספקים נוספים". עוד ציין רמ"ד טכנולוגי, כי "בתפקידו הנוכחי הוא משמש כגורם ממליץ ולא מאשר".

כמו כן פירט רמ"ד טכנולוגי את הממשקים שהוא מקיים במסגרת תפקידו עם רמ"ח פי"ם ועם הרמ"דים שכפופים לה. בעניין זה ציין כי "ברוב המקרים העבודה... מול מחלקת פי"ם נעשית מול רמ"דים... שכפופים לרמ"ח פי"ם, ובנושאים שרמ"ח פי"ם לא עוסקת בהם באופן ישיר". עוד מסר כי "יש מקרים מועטים בהם הוא עוסק כרמ"ד בנושאים של פטור מול רמ"ח פי"ם..., הוא אינו חושש להתעמת איתה במישור המקצועי בנושא הרכש", ו"יש מקרים בהם הוא נוכח עימה בישיבות בנוגע למכרזים".

יוצא אפוא כי הלכה למעשה רמ"ד טכנולוגי ורמ"ח פי"ם נדרשו במקרים מסוימים לקיים קשרי עבודה מקצועיים.

3. **הטיפול בהודעת הזיקה של רמ"ד טכנולוגי:** סמוך לכניסתו לתפקיד, במרץ 2017, מילא רמ"ד טכנולוגי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובו הצהיר כי תפקידה של רעייתו, רמ"ח פי"ם, עשוי להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים. השאלון הועבר לראש מרו"ם, כנדרש על פי נוהל אמ"ש. ראש מרו"ם העביר את השאלון לקצינת אגף משאבי אנוש באת"ל והודיע לה במכתב אלקטרוני כי "סיכמתי עימו [רמ"ד טכנולוגי] כי נושאי רכש שקשורים **במישרין** למחלקה של אשתו, יטופלו על ידי החולייה הרלוונטית במדור שלו, מבלי שתהיה לו נגיעה לכך. באם תידרש מעורבות פיקודית היא תעשה ישירות מולי [ראש מרו"ם]" (להלן - הסיכום של ראש מרו"ם) (ההדגשה במקור). ראש מרו"ם לא ציין במכתבו כי אין חשש לניגוד עניינים. קצינת האמ"ש באת"ל העבירה את החלטת ראש מרו"ם לראש את"ל, מפקדו של ראש מרו"ם.

ראש מרו"ם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי הסיכום שערך עם רמ"ד טכנולוגי הוא החלטה פיקודית, "משיקולי מראית עין ולא משיקולי מהות". עוד מסר כי "בחלוף הזמן, קיבל ר' מרו"ם החלטות לצרף את הרמ"ד לטיפול ועיסוק בנושאים הקשורים לפי"ם". "החלטה פיקודית זו נועדה לייעל את העבודה ולזרז הליכים". עוד מסר כי לא הייתה לו "כל היכרות מוקדמת לא עם הרמ"ד ולא עם אשתו", וכי "המליץ למנות את הרמ"ד לתפקידו הנוכחי משיקולים מקצועיים בלבד".

לדברי רמ"ד טכנולוגי, "הנושא היחיד שראש מרו"ם החליט שרמ"ד טכנולוגי לא יעסוק בו הוא ועדות ההשמה, שהן הוועדות בהן יושבים חברי וועדת

מכרזים כמקובל... ומאשרים גיוס כח אדם למנ"ט". בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 מסר רמ"ד טכנולוגי כי הוא "שולל נחרצות" את הסיכום הנטען של ראש מרו"ם (שנשלח לקצינת אמ"ש את"ל) ולפיו לא יעסוק בנושאים שתחת אחריותה של רמ"ח פי"ם.

ראש מרו"ם קיבל החלטה מינהלית להסדרת החשש לניגוד עניינים, לדבריו, משיקולי מראית עין, אך הוא לא העביר את השאלון, ואף לא את החלטתו בנושא, לבחינת מחלקת המשמעת, שהיא הגורם המוסמך לקבל החלטות בעניין הסדרת החשש לניגוד עניינים, כנדרש על פי נוהל אמ"ש לגבי מקרים בהם מתעורר חשש לניגוד עניינים. בחלוף הזמן - למרות חששו של ראש מרו"ם למראית העין של ניגוד עניינים, ומשיקולי יעילות - הוא אישר לרמ"ד טכנולוגי לעסוק ברכש של מחלקת פי"ם, וזאת בלי שעדכן את מחלקת המשמעת ובלי שביקש את אישורה כפי שהיה מצופה, נוכח היותה הגורם המוסמך לקבל החלטות בנושא הסדרת ניגוד עניינים.

4. **מסירת עדכון בדבר קיומן של זיקות:** מחלקת המשמעת מסרה למשרד מבקר המדינה כי לפני מינויה של רמ"ח פי"ם לתפקיד ראש מחלקה, במאי 2016, לא נמסר למחלקת המשמעת שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים כנדרש בנוהלי אמ"ש. יצוין כי גם בבדיקה שביצע מנ"ט לא נמצא שאלון לאיתור ניגוד עניינים ממועד זה. בבירור שביצע צוות הביקורת לא נמצא כי התקבל במחלקת המשמעת עדכון בכתב מרמ"ח פי"ם בעניין הזיקה לרמ"ד טכנולוגי בעת כניסתו לתפקיד במרו"ם.

רמ"ח פי"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי מילאה שאלון לאיתור ניגוד עניינים "טרם כניסתה" לתפקידה כרמ"ח, וכי במועד זה בעלה, רמ"ד טכנולוגי, לא שירת במרו"ם. אשר לחובה לעדכן את הגורם המוסמך במשטרה בדבר מינוי בעלה לתפקיד רמ"ד טכנולוגי מיד עם כניסתו לתפקיד העירה רמ"ח פי"ם כי "הכפילות מיותרת לחלוטין - וחסרת תכלית", משום שבעלה דיווח על הקרבה ביניהם במסגרת שאלון לאיתור ניגוד עניינים.

מבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם קצינת אמ"ש במנ"ט, שהייתה בתפקידה בעת שרמ"ח פי"ם נכנסה לתפקידה במאי 2016, עלה כי בעת קידום קצינים ומינויים לתפקיד חדש, היא לא נהגה למסור שאלון לאיתור חשש ניגוד עניינים למעט במקרה שבו בינואר 2017 הנחתה מחלקת משמעת למסור שאלונים לבעלי התפקידים שפורטו בנוהל אמ"ש.

מהאמור עולה כי ראש מרו"ם לא העביר את הדיווח שמסר לו רמ"ד טכנולוגי, למחלקת המשמעת לצורך בחינת הזיקה בין רמ"ד טכנולוגי ובין רמ"ח פי"ם. כמו כן רמ"ח פי"ם לא עדכנה את מחלקת המשמעת בדבר הזיקה האמורה לאחר כניסת רמ"ד טכנולוגי לתפקידו. עוד עולה כי לא נמצא באמ"ש שאלון שמילאה לדבריה רמ"ח פי"ם בעת כניסתה לתפקידה. עקב האמור לעיל הגורם המוסמך במשטרה לא בחן את הזיקה בין רמ"ד טכנולוגי לרמ"ח פי"ם, ואף לא בחן כיאות את הצורך בגיבוש הסדר ניגוד עניינים.

במהלך הביקורת שונה המבנה הארגוני של מנ"ט, והוא הוסב לאגף הטכנולוגיה והתקשוב (להלן - אטו"ב). במסגרת השינוי הארגוני בספטמבר 2018 ראש מנ"ט מונה לתפקיד ראש אטו"ב וקודם לדרגת ניצב. במועד זה מונתה רמ"ח פי"ם לתפקיד ראש חטיבת הפיתוח באגף (להלן - רח"ט הפיתוח) וקודמה לדרגת תנ"ץ. בעבר הייתה כפופה לה מחלקה אחת בלבד. לאחר מינויה לתפקיד ראש חטיבה כפופות לה חמש מחלקות של אגף הטכנולוגיה והתקשוב. מחלקות אלו נדרשות לקיים קשרי עבודה שוטפים עם המדור הטכנולוגי במרו"ם לביצוע רכש.

מבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי גם עם כניסת רמ"ח פי"ם לתפקיד רח"ט הפיתוח באטו"ב, היא לא נדרשה למלא שאלון ניגוד עניינים, לא מילאה שאלון זה, וכי באותו מועד, מחלקת המשמעת לא בחנה את הצורך בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, כנדרש בנוהל אמ"ש.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, מחלקת המשמעת הנחתה את קצינת אמ"ש אטו"ב למסור לרח"ט הפיתוח שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, וכן הנחתה למוסרו לבחינת מחלקת המשמעת.

על המשטרה לבחון את הטיפול המערכתי בנוגע לזיקה בין בעלי התפקידים הבכירים. כמו כן, על מחלקת המשמעת לבחון את הזיקה ביניהם, לנוכח התפקידים שהם ממלאים, ואת הקשרים התפקודיים והמקצועיים ביניהם. כמו כן, מוצע לבחון אם עבודתו של רמ"ד טכנולוגי מול ראש אטו"ב, מפקדה של רעייתו, בנושאים אחרים שאינם באחריותה של רח"ט פיתוח, עלולה לגרום להיקלעותו של רמ"ד טכנולוגי למצב של חשש לניגוד עניינים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי רח"ט הפיתוח נכנסה לתפקידה בספטמבר 2018, מילאה את השאלון בסוף נובמבר אותה שנה, ומחלקת המשמעת בוחנת את השאלון בימים אלה, קרי, בפברואר 2019. עוד מסרה המשטרה כי תבחן אם מתקיים ניגוד עניינים בין רח"ט הפיתוח לרמ"ד טכנולוגי, ותערוך בחינה ביחס להתנהלותם של הגורמים המעורבים באירועים האמורים.

> הגורם המוסמך במשטרה לא בחן את הזיקה בין רמ"ד טכנולוגי לרמ"ח פי"ם, ואף לא בחן כיאות את הצורך בגיבוש הסדר ניגוד עניינים

עוד השיבה המשטרה כי בסוף ינואר 2019 הופץ ריענון לנוהל אמ"ש על ידי מחלקת משמעת, המביא את עיקרי הנוהל לידיעת קציני אמ"ש והמפקדים הבכירים במשטרה.

המשטרה הוסיפה כי רמ"ד טכנולוגי ורח"ט הפיתוח אינם אחראים לכך שמחלקת המשמעת לא בחנה את ניגוד העניינים ביניהם, וכי המשטרה היא הנושאת באחריות לליקוי זה, באשר היא מינתה אותם לתפקידים אלו ובכך "הוכנסו" למצב של חשש לניגוד עניינים. לדברי המשטרה, לנוכח העובדה שרמ"ד טכנולוגי מונה לתפקידו ומילא שאלון ניגוד עניינים, אין זה סביר ואף מיותר, שרח"ט הפיתוח, תודיע אף היא על ניגוד עניינים. המשטרה גם השיבה כי יש להניח שהקצינים עצמם הניחו, מעצם מינוים לתפקידם, כי עמדת הארגון היא שאין דופי בהצבתם בתפקיד.

> האחריות שלא להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים, מוטלת בראש ובראשונה על עובד הציבור עצמו

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לפי הדין, האחריות שלא להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים, מוטלת בראש ובראשונה על עובד הציבור עצמו.

הסדרת ניגוד עניינים בהליכי רכש

זיקות בין גורמים הנוגעים להליכי רכש טעונות בחינה, שכן הן עלולות לעורר חשש לניגוד עניינים. זאת לדוגמה כאשר עובד ציבור מעורב בהתקשרות עם ספק ויש בין השניים קשר משפחתי, עסקי, חברי וכדומה.

הכלל בדבר ניגוד עניינים מחייב כי עובד ציבור ימלא את תפקידו באמון, ביושר ובהגינות, ויימנע מהימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים במסגרת עבודתו הציבורית, וזאת כדי למנוע מראש אפשרות לפגיעה באמון הציבור, בטוהר המידות, בנכסי הציבור ובכללי מינהל תקין.

נוכח האמור נקבע בתכ"ם כי ועדת המכרזים מוסמכת לקבוע כי השתתפותו של ספק במכרז או בהליך תחרותי מותנית בכך שימסור התחייבות בדבר היעדר ניגוד עניינים. במסמך גנרי העוסק באופן כתיבתו וביצועו של מכרז פומבי, שנכתב במרו"ם באוגוסט 2017 (להלן - נוסח המכרז הגנרי), נקבע כי ספק המשתתף במכרז של המשטרה יחתום לפני עורך דין על תצהיר בדבר היעדר ניגוד עניינים שלו או של מי מעובדיו במסגרת התקשרות זו.

כאמור, במסגרת התקשרויות רבות המתבצעות בפטור ממכרז לא נחתם חוזה ייחודי בין המשטרה לספק, וטופס הזמנת הרכש המופק באמצעות מערכת הסאפ הוא מסמך ההתקשרות בין הצדדים. גם במסגרת רכש באמצעות בקשה להצעת מחיר טופס הזמנת הרכש האמור הוא החוזה בין המשטרה לספק, ואין מכינים מסמך התקשרות אחר.

במסגרת התקשרותה של המשטרה עם ספקים בדרך של בל"ם היא אינה נוהגת לדרוש מהספק להצהיר כי אינו נתון בניגוד עניינים. בעשרות אלפי טפסים של הזמנות רכש שהפיקה המשטרה באופן ממוכן באמצעות מערכת

הסאפ בין ינואר 2016 למאי 2018 - במסגרת התקשרויות שבוצעו באמצעות בקשה להצעת מחיר - לא נכללה דרישה כי הספק יצהיר כי הוא אינו בניגוד עניינים[92].

כמו כן, נמצא כי גם בהזמנות שבוצעו מכוח פטור ממכרז - אשר כאמור הביקורת העלתה כי ככלל לא נחתמים במסגרתן חוזים ייחודיים - לא נכללה בטופס ההזמנה דרישה להצהרת הספק כי הוא אינו נתון בניגוד עניינים. דהיינו, במסגרת התקשרויותיה של המשטרה עם ספקים בפטור או בבל"ם היא אינה בודקת ביוזמתה זיקות של ספקים או שוטרים, העשויות לעורר חשש לניגוד עניינים. בביקורת אף הועלה מקרה ספציפי ובו המשטרה ביצעה רכש בפטור ספק יחיד - שההרשאה החוקית להתקשר מכוחו הסתכמה ב-13 מיליון ש"ח - ואף הכינה חוזה ייחודי לביצוע הרכש, אך בחוזה זה לא נכללה הצהרה של הספק בדבר היעדר ניגוד עניינים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא רואה בחומרה ניגודי עניינים, פועלת למניעתם ואם יובא לידיעתה כי התקשרות מסוימת מעוררת חשש לניגוד עניינים היא תפעל למניעת ההתקשרות או להכנת הסדר ניגוד עניינים המאפשר את קיום ההתקשרות במגבלות הנדרשות, אף ללא הצהרה על ניגוד עניינים. עם זאת, לא ניתן להחיל עליה חובות החורגות ממה שמוטל עליה על פי דין. כל אימת שהמחוקק סבר כי יש להטיל חובות מוגברות, הוא עשה זאת במפורש. אם החובה להחתים ספק לא פורטה באופן ספציפי במקור נורמטיבי המחייב את המשטרה, לא ניתן לחייב אותה לעשות כן, ולכן חובה כזאת לא מוטלת עליה במסגרת התקשרות בפטור או במסגרת מכרז.

על המשטרה לפעול בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי, שאחד מהם הוא כלל היסוד האוסר על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, שאינו מותנה בהוראת חוק מפורשת. אומנם אין הוראת תכ"ם ספציפית המנחה כיצד לפעול למניעת חשש לניגוד עניינים במסגרת התקשרות בפטור או בבל"ם, אולם לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי המשטרה תקבע לעצמה אמות מידה ולפיהן תשקול ותחליט באילו מקרים עליה לנקוט יוזמה ולדרוש גילוי מידע בנושא זיקות המעוררות חשש לניגוד עניינים במסגרת התקשרויות, על מנת להבטיח הגנה על האינטרסים שביסוד האיסור על ניגוד עניינים. מן הראוי כי המשטרה תקבע אמות מידה שעל פיהן היא תיזום בקשה קונקרטית, מכוונת או אקראית, להצהרה בנושא זיקות, מצד הספק המתקשר עימה. למשל, בהתאם להיקף הכספי של ההתקשרות, בהתאם לפגיעה באמון הציבור שעשויה להיגרם לנוכח העמדת שוטר או ספק במצב של חשש לניגוד עניינים בגין ההתקשרות, אופי הפעילות של הספק, מספר השנים שהספק עובד עם המשטרה וכו'.

92 בשנים 2016 - 2018 בוצעו 26,000 הזמנות רכש מכוח בל"מ או פטור.

רכש מערכת טכנולוגית מתקדמת

בשנת 2016 הציעה חברה א' למשטרה לרכוש מערכת טכנולוגית מתקדמת שהיא מפתחת (להלן - המערכת). בעקבות פניית חברה א', הורה מפכ"ל המשטרה במאי 2016 לראש מנ"ט לבצע בדיקה מעמיקה בדבר יכולות המערכת ומידת התאמתה לצורכי המשטרה. לבקשת מנ"ט, ביצעה חברה א' ביולי 2016 בחינה ראשונית של מידת התאמתה של המערכת (Proof of Concept) לצורכי המשטרה, בהתאם למדדי הצלחה שהגדירה המשטרה. בבחינה נבחנו היבטים מסוימים ביכולות המערכת (להלן - בחינת יכולת). חברה א' ביצעה את הבחינה עבור המשטרה, ללא תמורה וללא אישור של ועדת המכרזים.

לאחר שנמצא כי בחינת היכולת בוצעה בהצלחה, ניהל מנ"ט משא ומתן עם חברה א', והחליף עימה באוגוסט 2016 טיוטות חוזה, שעסקו ברכש המערכת. לפי טיוטת החוזה, ההתקשרות תבוצע בשני שלבים: בשלב א' ייבדקו יכולות רחבות יותר של המערכת מאלו שנבדקו בבחינת היכולת (להלן - פיילוט); אם הפיילוט יבוצע בהצלחה לפי מדדים שייקבעו, המשטרה תתחייב לבצע את שלב ב', שהוא רכש המערכת המלאה במאפייניה הנוכחיים, ובכלל זה שירותי הדרכה וייעוץ בשווי כולל של כ-50 מיליון ש"ח (להלן - מגה-פרויקט). לפי הערות מנ"ט על טיוטת החוזה, ביצוע של שני שלבי ההתקשרות מותנה באישור ועדת המכרזים במשטרה ובאישור ועדת הפטור באוצר. יצוין כי סכום ההתקשרות אינו כולל את עלות רכישת החומרה הנדרשת להפעלת המערכת, אינו כולל רכישת פיתוחים עתידיים שהמשטרה תבקש ואינו כולל את עלות תחזוקת המערכת.

בד בבד עם החלפת טיוטות החוזים, במסגרת תוכנית העבודה "מגדלור", תוקצבו 50 מיליון ש"ח, לשנים 2017 - 2018 למימון התקשרות זו.

ב-28.8.16 הציג ראש מנ"ט למפכ"ל שתי חלופות להתקשרות עם חברה א'. לפי חלופה א', יבוצע פיילוט בעלות מיליון ש"ח, תוך התחייבות המשטרה מראש כי אם הפיילוט יבוצע בהצלחה, לפי מדדים שייקבעו, המשטרה תתחייב לביצוע מגה-פרויקט, בעלות של כ-50 מיליון ש"ח; לפי חלופה ב', יבוצע פיילוט בלבד בעלות של 5 מיליון ש"ח, והמשטרה לא תתחייב לביצוע מגה-פרויקט.

ראש מנ"ט הבהיר למפכ"ל, כי אין בסמכות המפכ"ל להתחייב מראש על עלות ביצוע מגה-פרויקט (חלופה א') ללא אישור ועדת הפטור באוצר, וכי הוא מוסמך להתחייב רק על עלות פיילוט (חלופה ב').

ב-30.8.16 התקיים דיון בנושא חברה א', בראשות המפכ"ל. בדיון השתתפו, בין היתר, סמפכ"ל המשטרה, ראש מנ"ט, סגן ראש אג"ת, יועמ"ש את"ל ורמ"ד קניות במרו"ם. כמו כן השתתפו בדיון נציגים בכירים של חברה א' - יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל החברה. על פי הפרוטוקול, משתתפי הדיון הביעו את עמדתם בנושאים מהותיים, ובין היתר התייחסו לצורת ההתקשרות (פטור או מכרז), לתקנת הפטור (פטור ספק יחיד או פטור מבצעי) ולשילוב המערכת הטכנולוגית בעתיד במשטרה. בסיכום הדיון הנחה המפכ"ל, בין היתר כי תבוצע

התקשרות בפטור ממכרז, מסוג פטור מבצעי. במהלך הדיון הועלו התייחסויות של המשתתפים בנוגע להתקשרות עם החברה.

משרד מבקר המדינה בחן את פרוטוקול הדיון, ולנוכח ממצאי הבחינה הוא מעיר למשטרה כי יש טעם לפגם בהשתתפות הנציגים הבכירים של חברה א' בדיון האמור. מדובר בחברה שהיא בעלת עניין, ועל פי מהלך הדיון, הייתה הסתברות לכך שהמשטרה תידרש לנהל משא ומתן לקראת התקשרות עם החברה. במצב דברים זה, לא היה מקום לכך שבמסגרת הדיון המקצועי שבו נוכחים נציגים בכירים של החברה ידונו גורמים בכירים במשטרה במסלול ההתקשרות עם החברה.

יש טעם לפגם בהשתתפות הנציגים הבכירים של חברה א' בדיון המקצועי

חברה א' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 (להלן - תשובת חברה א'), כי לפי בירור שהתקיים עם נציגי החברה שנכחו בדיון זה, דיון זה "עסק בהצגה כללית של החברה, המערכת והפתרון הייחודי שפותח על ידי החברה. בישיבה זו דובר על פוטנציאל שיתוף הפעולה בין המשטרה לחברה, ועל אפיקי פעולה אפשריים, ולא נדונו פרטי התקשרות עסקיים, ובוודאי שלא סוכם בה כל הסדר מסחרי. ככל שנושאים אלו נדונו בישיבה הרי שדיון זה התקיים לאחר שנציגי החברה יצאו מהדיון".

המשטרה מסרה בתשובתה כי "נציגי החברה השתתפו בחלק מן הדיון, במסגרתו הוצגו תוצרי בחינת היכולת הראשונית, אך הדיון באשר להיבטי הרכש נערך שלא בנוכחות נציגי החברה ולאחר עזיבתם את החדר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי פרוטוקול הדיון, נציגי החברה נכחו במהלך סבב ההתייחסויות של גורמי המטה במשטרה, שכלל גם התייחסות למסלול ההתקשרות עם החברה.

החלטת ועדת המכרזים במשטרה

באוקטובר 2016 סיווגה ואישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות לביצוע הפיילוט בסכום של 4 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) בלבד בפטור מבצעי. בנימוקיה ציינה הוועדה כי "מדובר ברכש ציוד מבצעי עבור המשטרה, אשר עריכת מכרז לגביו, עלולה לפגוע בדרכי פעולה או שיטות עבודה של משטרת ישראל או לפגוע באופן אחר בפעילות מבצעית של המשטרה". הוועדה המשרדית במשטרה אישרה את ההחלטה.

במחצית השנייה של שנת 2017 בוצע הפיילוט במשטרה. יצוין כי לצורך ביצוע הפיילוט רכשה המשטרה חומרה בסך 1.5 מיליון ש"ח.

פנייה לספקים נוספים

כאמור, בהוראות תכ"ם נקבע כי גם במסגרת הליכי פטור ממכרז יש לבצע את ההליכים, ככל הניתן, באופן שקוף, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לעורך המכרז. לפי נוהל מרו"ם, אם ההתקשרות מתבצעת בפטור מבצעי, נדרש לפנות לספקים רלוונטיים ולבצע ביניהם תיחור. כמו כן, לפי נוהל מרו"ם, אחד מתפקידיה של מרו"ם הוא לבצע סקרי שוק ולאתר ספקים פוטנציאליים.

איתור ספקים: משרד מבקר המדינה בדק אילו פעולות נעשו לאיתור ספקים פוטנציאליים בתחום זה לצורך ביצוע תיחור. הבדיקה העלתה כי לא בוצעה כל פנייה רשמית בכתב לחברות טכנולוגיות אחרות, כל שכן פנייה שכללה הסבר על צורכי המשטרה, על היקף ההתקשרות הפוטנציאלי, ובקשה לקבל מידע בדבר יכולותיהן הטכנולוגיות בתחום.

עוד העלתה הבדיקה כי ראש מנ"ט נפגש עם נציגי חברה ב', שהיא חברה ותיקה בתחום הטכנולוגיה המתקדמת, ולדברי ראש מנ"ט נציגיה הבהירו כי אין לחברה ב' היכולת הטכנולוגית האמורה. כמו כן, נציגי מנ"ט ביצעו בדיקה במרשתת לאיתור חברות נוספות העוסקות בתחום ומצאו כי רק שתי חברות מסחריות מוֹכְרוֹת מערכת טכנולוגית דומה, אך בתצורה שונה מזו שהמשטרה מעוניינת לרכוש. מבירור שבוצע מול מרו"ם עלה כי המדור הרלוונטי במרו"ם לא ביצע סקר שוק לאיתור ספקים פוטנציאליים נוספים בשלב זה והסתפק בבדיקה שביצע מנ"ט במרשתת, שלא בהתאם לנוהל מרו"ם.

מהשתלשלות האירועים עולה כי המשטרה ביצעה שתי בדיקות לבחינת מידת ההתאמה של המערכת לצורכי המשטרה - בחינת יכולת ופיילוט, וכי בשתי הבדיקות האמורות נבחנה המערכת של חברה א' בלבד ולא בוצעה פנייה לחברות טכנולוגיות נוספות תוך הצגת מידע מלא על ההתקשרות הפוטנציאלית ככל שיעמדו בדרישות המשטרה, בסך כ-50 מיליון ש"ח, כנדרש על פי הוראת תכ"ם ונוהל מרו"ם. לפני ביצוע שתי הבדיקות היה על המשטרה לפנות לחברות טכנולוגיות נוספות, אם חברות הזנק ואם חברות טכנולוגיה ותיקות, ולהודיע להן את דבר כוונתה לבצע בדיקות יכולת לקראת ביצוע רכש עתידי בהיקף ראשוני של יותר מ-50 מיליון ש"ח.

הגנה על דרכי פעולה ושיטות עבודה: מנ"ט מסר למשרד מבקר המדינה, כי לא ניתן היה לבחון חברות נוספות בשל הצורך להגן על דרכי פעולה ושיטות עבודה של המשטרה.

חוק חובת המכרזים עוסק בחשיבות ההגנה על דרכי פעולה ושיטות עבודה של גופי הביטחון. תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים במערכת הביטחון), קובעות כי "לא תהיה חובה על משרד הבטחון לערוך מכרז פומבי, אלא מכרז סגור, לגבי עסקה אם היא... עסקה שגורמי בטחון מוסמכים קבעו שהיא מסווגת בסיווג בטחון 'שמור' ומעלה". עוד נקבע בתקנות כי "במכרז סגור תיעשה הפניה להזמנת הצעות לחמישה ספקים לפחות מתוך רשימות ספקים מוכרים... שייבחרו על פי

קריטריונים שעיקרם סיווג בטחוני, הבטחת איכות, היקף כספי, אמינות, כולל איתנות כספית, ועומס התקשרויות עם משרד הבטחון...". כמו כן צוין בתקנות - "בנוסף לפניה להזמנת הצעות... יודיע משרד הבטחון על קיום מכרז סגור, לגבי עסקה שסכומה עולה על 220,000 שקלים חדשים, על ידי מודעות במשרדיו או על ידי פניה לארגוני ספקים; הוראות תקנת משנה זו לא יחולו על מכרז סגור לגבי עסקה שגורמי בטחון מוסמכים קבעו שהיא מסווגת בסיווג בטחון 'סודי' ומעלה".

בהקשר זה העלתה הביקורת כי במסגרת התקשרות אחרת שבה נדרשה המשטרה להגן על דרכי פעולה ושיטות עבודה שלה, היא ביצעה מכרז דו-שלבי: בשלב א' המכרז היה פומבי, המידע שהועבר לספקים בשלב זה היה כללי, לא פורטו בו אמצעים ושיטות, וכל ספק היה יכול להגיש הצעה. רק ספקים שנמצאו מתאימים מהבחינה הביטחונית התקדמו לשלב ב', ובו נחשפו למידע רגיש.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם המשטרה מתקשרת בפטור מבצעי, ראוי שהיא תנקוט פרוצדורות נוספות לשם מילוי התכליות העומדות בבסיסם של דיני המכרזים, וזאת תוך הגנה על דרכי הפעולה ושיטות העבודה של המשטרה. למשל, במקרה של כוונה לבצע פיילוט כאמור, ניתן היה לבחון את האפשרות של פנייה לחברות נוספות בעלות סיווג ביטחוני מתאים לדעת הגורמים המוסמכים. כמו כן, היה ביכולתה של המשטרה להפנות לחשב הכללי שאילתה בנושא זה, על מנת להסיר ספק. בדומה להתקשרויות אחרות, גם בהתקשרות המשטרה לשם למידת התחום הטכנולוגי המסוים אין הצדקה להימנע מנקיטת הפעולות החוקיות הנדרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי אילו הייתה נוקטת צעדים שונים - כגון עריכת מכרז סגור בדומה לתקנות חובת המכרזים במערכת הביטחון, עריכת מכרז דו-שלבי לרכישת מערכת הטכנולוגית או קיום הליך תחרותי הכולל מסירת מידע רק לחברות טכנולוגיה בעלות סיווג ביטחוני מתאים - היה ביכולתה למזער את הסיכון לחשיפת דרכי פעולה ושיטות עבודה שלה, ועם זאת הדבר היה מאפשר לה לתת לחברות טכנולוגיה נוספות הזדמנות להתחרות עם חברה א' על התקשרות עם המשטרה.

משרד מבקר המדינה בדק את חוזה ההתקשרות עם חברה א' לביצוע הפיילוט, שעליו חתמו המפכ"ל וחשב המשטרה בינואר 2017. הבדיקה העלתה כי הוסכם בין הצדדים ש"המשטרה תבחן את ביצועי [ה]מערכת..., כך שבסיום הבחינה יהא למשטרה מידע נוסף באשר לפוטנציאל מידת התאמת [ה]מערכת... לצרכים... של המשטרה (**בעת הטמעתה של מערכת מלאה של [חברה א'], המותאמת לצרכי המשטרה**)" (ההדגשה אינה במקור).

במסגרת פעולותיה אלה נהגה המשטרה, בחוסר שוויון בין חברה א', לבין חברות נוספות בתחום הטכנולוגיה שעשויות היו לעמוד בקריטריונים שהוגדרו, בכך שלא הביאה לידיעתן כי בכוונתה לבצע רכש בסך עשרות מיליוני ש"ח בשנים 2017 - 2018, שכאמור תוקצב בתוכנית העבודה של המשטרה, ולא איפשרה להן להוכיח את יכולותיהן בתחום זה, על מנת שיוכלו להתחרות בחברה א'. עקב כך נוצר לחברה א' יתרון בולט על כל יתר החברות. כמו כן, בכך שהמשטרה החליטה לבחון רק את המערכת של חברה א' ולא הרחיבה את מעגל החברות הפוטנציאלי כדי שיהיה לה מרחב תמרון במסגרת משא ומתן על עלויות ההתקשרות העתידית, היא נהגה באופן שאינו מבטיח למשטרה את מרב היתרונות.

המשטרה החליטה לבחון רק את המערכת של חברה א' ולא הרחיבה את מעגל החברות הפוטנציאלי כדי שיהיה לה מרחב תמרון במסגרת משא ומתן על עלויות ההתקשרות העתידית

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי עקרונית מקובלת עליה ההערה בדבר חובתה לפנות לחברות טכנולוגיה נוספות. עם זאת הבהירה המשטרה כי בתקנות חובת המכרזים לא נקבע מנגנון שבמסגרתו ניתן לפנות לחברות ספציפיות לצורך קבלת מידע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי גם בהליכי התקשרויות בנושאים שבהם יש להגן על דרכי פעולה ושיטות עבודה של המשטרה נדרשת המשטרה לפעול ככל הניתן בדרך שוויונית כלפי ספקים שונים ולא לתת העדפה לספק מסוים בבחינת מוצריו או שירותיו, זאת על מנת להגן על עקרון השוויון ועל מנת להבטיח למשטרה את מרב היתרונות. אף שבתקנות חובת המכרזים אין מנגנון מיוחד לפנייה לחברות ספציפיות לקבלת מידע במסגרת פטור מבצעי, לכל הפחות מצופה היה מהמשטרה לפנות לחשב הכללי בשאילתה בנושא זה. כמו כן, נוהל מרו"ם מחייב ביצוע תיחור בעת התקשרות בפטור מבצעי, וממילא מוקנית לוועדת המכרזים הסמכות לפנות לחברות ספציפיות, בעלות סיווג ביטחוני מתאים, לצורך קבלת מידע.

נתוני חברה א' שהוצגו לוועדת המכרזים: ועדת המכרזים הסתמכה בהחלטתה על חוות דעת מקצועית של מנ"ט מאוקטובר 2016, שנכתבה עבור הוועדה, ובה פורט מידע עסקי מהותי על חברה א': משך חיי החברה - "קיימת ארבע שנים" (כלומר, הוקמה בשנת 2012); לקוחות החברה - "לחברה יש כחמישה לקוחות, גופים ביטחוניים. כיום אין לחברה לקוח שאינו גוף ביטחוני"; מידת המוכנות של המוצר - "מוצר מדף כבר מזה שנה וחצי". חוות הדעת נכתבה על סמך נתונים שמסרה למנ"ט חברה א' והסתמכה על מסמך פנימי של מנ"ט, המתאר פגישה עם נציגי החברה, ובה נמסרו נתונים זהים, כאמור.

ב-12.11.17 הורה השר לבט"פ למשנה למנכ"ל משרדו, "לבצע בחינת עומק של המשרד בנושא [חברה א']" (עוד באשר להוראת השר לבט"פ, ראו להלן). ב-11.1.18 פרסם המדען הראשי במשרד לבט"פ דוח המציג את ממצאי הבחינה. מהדוח עלה כי חברה א' נוסדה שלוש שנים לפני כן (כלומר, בשנת 2014); עד כה עסקה בפיתוח המוצר; לא ביצעה מכירות או התקנות ורק במועד זה "הם מרגישים מוכנים לשיווק והטמעה". יצוין כי גם על פי נתוני החברה במרשם של

רשם החברות, חברה א' נוסדה במאי 2014 וכך גם על פי תשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018.

יוצא אפוא שהתשתית העובדתית שהציג מנ"ט לוועדת המכרזים בעת קבלת החלטתה לבצע רכש בפטור בשווי 4 מיליון ש"ח מחברה א', ולפיה יש לחברה א' לקוחות שהם גופים ביטחוניים וכי החברה קיימת 4 שנים (במקום שנתיים), לא הייתה נכונה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לא היה במידע זה כדי להטות את החלטת הוועדה. עם זאת, הוסיפה המשטרה, כי נכון היה לבסס את הנתונים גם על מקור אחר, ולא להסתפק בנתונים שמסרו נציגי החברה.

העובדות ולפיהן שום גוף לא רכש את המערכת מחברה א' וממילא אין לה חמישה לקוחות המוגדרים גופים ביטחוניים - הן עובדות משמעותיות ורלוונטיות לקבלת החלטה בעניין ביצוע רכש בפטור ממכרז, ולפיכך עובדות אלו היו חייבות להיות מובאות לידיעת חברי ועדת המכרזים שנדרשו לבחון את הנושא ולקבל החלטה.

העובדות ולפיהן שום גוף לא רכש את המערכת מחברה א' וממילא אין לה חמישה לקוחות המוגדרים גופים ביטחוניים - הן עובדות משמעותיות ורלוונטיות

היערכות לביצוע מגה-פרויקט

בספטמבר 2017, לאחר שלדעת המשטרה הפיילוט הסתיים בהצלחה, הורה המפכ"ל לקדם משא ומתן עם חברה א' לרכש המגה-פרויקט. כמו כן הורה כי המימון הראשוני יתבצע מתקציב המשטרה, ובהמשך, באופן מדורג, המימון יתבצע בעזרת משטרה זרה (Government to government), כאשר המערכת תפותח בתוך המשטרה (להלן - G2G). כאמור, בשלב זה תוכנית העבודה של המשטרה לשנים 2017 ו-2018 כללה תקציב בסך 50 מיליון ש"ח לביצוע המגה-פרויקט.

להלן יתוארו פעולות המשטרה לבחירת מסלול ההתקשרות לפי תקנות חובת המכרזים, וכן לביצוע הרכש בשיטת G2G:

בחינת ספקים לקראת ביצוע מגה-פרויקט

בסיכום דיון של מרו"ם באוקטובר 2017 בנושא גיבוש אסטרטגיה ויעדים למשא ומתן עם חברה א', ציין ראש מרו"ם כי יש לנמק את הטיעונים להתקשרות עם החברה כספק יחיד, "טרם קידום הנושא בוועדת המכרזים (ובהמשך בוועדת הפטור בחשכ"ל)". עוד ציין ראש מרו"ם כי "לאחר ריכוז החומרים, נערך למשא ומתן מול החברה".

כאמור, לצורך אישור פטור ספק יחיד נדרש לבצע הליך מקדמי של בחינת ספקים, בהתאם לתקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם, ולצורך אישור פטור מבצעי יש לבצע בחינה מקדמית של הספקים הפוטנציאליים העומדים בקריטריונים שהגדירה המחלקה המקצועית וכן יש לבצע תיחור ביניהם, בהתאם לנוהל מרו"ם.

במסגרת דיון מעקב של המשרד לבט"פ בנושא התקדמות המשטרה בביצוע פרויקטים טכנולוגיים, שהתקיים במרץ 2018, חיווה גורם במשרד לבט"פ את עמדתו לעניין הכוונה להמשיך את ההתקשרות עם חברה א', ולפיה "יש לבחון כתיבת מכרז כולל לשוק הרחב, אשר מונה חברות נוספות בעלות מוצרים דומים". באותו החודש ביצעו מרו"ם ומנ"ט סיור לבחינת הטכנולוגיה המתקדמת שפיתחה חברה ג', שהיא חברה ותיקה בתחום הטכנולוגי. מסקנתם הייתה כי חברה ג' אינה מחזיקה ביכולת הטכנולוגית של חברה א'.

במאי 2018 מנ"ט הציג לסגן החשב הכללי ולצוותו במשרד האוצר (להלן - נציגי האוצר) כי בכוונתו להגיש לוועדת הפטור באוצר בקשת פטור ממכרז לצורך התקשרות עם חברה א' לרכש המגה-פרויקט. נציגי האוצר הבהירו למשטרה כי נוכח נסיבות שונות, ועל אף רגישות הנושא, יהיה צורך בפרסום בקשת הפטור כדי לאפשר השגות ספקים נוספים בתחום זה, וכן יהיה צורך לבצע "בדיקת שוק מעמיקה בכדי שנמליץ לוועדת הפטור [באוצר] על מתן פטור 'ספק יחיד'". לחלופין, נציגי האוצר הציעו למנ"ט כי המערכת הטכנולוגית תפותח במנ"ט, באמצעות כוח אדם שיועסק במיקור חוץ. בעקבות הצעת נציגי האוצר, רמ"ד טכנולוגי במרו"ם נפגש עם אחראי מכרז שירותי מחשוב במינהל הרכש במשרד האוצר, לבחינת האפשרות להקמת אשכול כוח אדם ייעודי המומחה בטכנולוגיה זו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת משרד האוצר, שהעמיד את המשטרה על כך שיש לפרסם את כוונתה להתקשר בפטור ממכרז עם חברה א' וכן הציע לה חלופה - לפתח את המערכת הטכנולוגית במנ"ט.

נמצא, כי מספטמבר 2017, המועד שבו הנחה המפכ"ל לבחון המשך התקשרות עם חברה א', ועד מאי 2018, המועד שבו הציג מנ"ט לפני נציגי האוצר כי בכוונת המשטרה להתקשר עם חברה א' בפטור ספק יחיד - מנ"ט הסתפקה בפגישה בחברה ג' בלבד. המשטרה לא ביצעה סקר שוק מקיף, שהיה מאפשר לבחון לעומק אם חברות אחרות מסוגלות לפתח מערכת טכנולוגית בהתאם לצרכיה ולספקה למשטרה. מצופה היה ממנה לעשות כן, נוכח הוראות תכ"ם ונוהל המשטרה, המפרטים את הדרישות להגשת בקשת פטור ספק יחיד.

רכש מגה-פרויקט בשיטת G2G

כאמור, בספטמבר 2017 הורה המפכ"ל לבחון מימון בשיטת G2G. במסגרת דיון מעקב של המשרד לבט"פ בנושא התקדמות המשטרה בביצוע פרויקטים

טכנולוגיים, בנובמבר 2017, הורה גורם במשרד לבט"פ למשטרה כי בעניין המימון בשיטת G2G **"חלה חובה על המשטרה, לשתף את המשרד לבט"פ**, בכל שלבי הבחינה... [ו]כי בתחום קשרי החוץ, למשרד [לבט"פ] הסכמים וקשרי עבודה רחבים וענפים בעולם, שניתן יהיה לעשות בהם שימוש" (ההדגשה במקור).

במסגרת דיון מעקב של המשרד לבט"פ בנושא התקדמות המשטרה בביצוע פרויקטים טכנולוגיים, במרץ 2018, מסר נציג אג"ת כי ראש מנ"ט עדכן כי אין התקדמות בבחינת האפשרות של G2G. גם בדיון זה חזר הגורם במשרד לבט"פ וביקש להיות מעורב בתהליך הבחינה של G2G, היות שהוא צד **"המדינה"** בתהליך מסוג זה (ההדגשה במקור).

בביקורת הועלה, כי המשטרה לא שיתפה את המשרד לבט"פ בנושא ה-G2G, בשלביו הראשוניים, הגם שיש למשרד לבט"פ קשרי חוץ שעשויים לסייע למשטרה.

קניין רוחני

המונח "קניין רוחני" (Intellectual Property), נוגע לנכסים וירטואליים-בלתי מוחשיים וחסרי קיום פיזי[93], להבדיל מנכסים רגילים מוחשיים כמו דירה או רכב[94]. ההגנה על הקניין הרוחני חשובה במיוחד בעידן הדיגיטלי, האינטרנטי, שבו ניצול נכסים וירטואליים נעשה זמין ושכיח כמו העתקה של יצירות, פטנטים ואפליקציות ושימוש בהם. מאגרי מידע אשר נאספו באופן יזום יכולים להיחשב קניין רוחני, וכך גם תפיסות הפעלה ושיטות איסוף מידע (להלן גם - IP). לדעת חוקרים בתחום, "ניתן להצביע באופן כללי על שתי גישות מרכזיות להצדקת ההגנה על קניין רוחני: גישה של זכויות טבעיות, שעל פיה יש לראות בקניין הרוחני זכות טבעית של היוצר או הממציא על יצירתו מכוח זכותו המוסרית על היצירה; וגישה כלכלית תועלתית... שעל פיה יש להקנות זכויות בלעדיות ליוצרים ולממציאים, כדי לשרת את האינטרס הציבורי בעידוד, בהפצה וביצירה של המצאות, ביטויים, יצירות וטובין מופשטים"[95].

93 גד טדסקי, "הקניין הרוחני וזכויות האישיות", **משפטים** י' 392 (תש"מ).

94 בנושא קניין רוחני, ראו גם **דוח שנתי 64ב**, "ניהול הקניין הרוחני במשרד הביטחון ובצה"ל", התשע"ד-2014.

95 ארז שחם ונעם שר, "כלל הערבוב: הכרעה בתחרות בין בעלת זכות קניין רוחני שזכותה עורבבה במוצר לבין רוכש המוצר", **משפט ועסקים** ט 113, עמודים 120- 121 (2008).

על פי חוק זכות יוצרים, התשס"ח-2007, "המדינה היא הבעלים הראשון של זכות היוצרים ביצירה שנוצרה או שהוזמנה על ידה או על ידי עובד המדינה עקב עבודתו ובמהלכה, אלא אם כן הוסכם אחרת"[96].

הוראת תכ"ם בנושא "הסדרת קניין רוחני בתחום המחשוב בממשלה" עוסקת בחלק ממערכות המידע ותוכנות המחשב, ש"מופק או נוצר במיוחד עבור המדינה ולפי דרישותיה". בהוראה נקבע כי "התוכנות הללו מיוצרות על ידי נותני שירותים או על ידי חברות חיצוניות המפיקות תוצרים במסגרת התקשרויותיהן עם המדינה... כל פרויקט מחשוב דורש בדיקה והסדרה של הקניין הרוחני (דיני זכויות יוצרים) על ידי משפטן". בהנחיות לביצוע שפורטו בהוראת תכ"ם נקבע בין היתר כי "המשרד יקפיד על שמירת בעלות ביצירה... לגבי הזכויות ביצירה מוזמנת, תיבדק מערכת היחסים בין המדינה ליוצר". עוד נקבע כי "המשרד יקפיד על ניסוח ברור של חוזה ההתקשרות, כך שלא יתפרש, במפורש או במשתמע, ויתור של המדינה על הבעלות בחלק מהפרויקט או בכולו".

עוד נקבע בהוראת התכ"ם לעניין הבעלות כי "ברירת המחדל בפרויקט שהמדינה מזמינה תהיה, כי הבעלות על תוצרי הפרויקט, לרבות זכויות הקניין הרוחני, היא **של המדינה.** זאת בהתאם לסעיף 36 לחוק זכות יוצרים" (ההדגשה במקור). בהמשך נקבע כי "**במקרים שבהם למשרד אין בעלות בפרויקט או בחלק ממנו, יפעל המשרד להבטיח את הבעלות של המדינה על הפרויקט, על כל חלקיו. באישור מראש של החשב הכללי, ישקול המשרד מודל שיתוף בבעלות שיאפשר הפקת הכנסות ממכירת המוצר לצד ג'**" (ההדגשה אינה במקור).

בהוראת תכ"ם שנושאה "רישום נכסים בלתי מוחשיים" נקבע כי "באחריות החשב לזהות את הנכסים הבלתי מוחשיים של המשרד". עוד נקבע בהוראה זו כי "לגבי כל פריט נכס בלתי מוחשי שזוהה, החשב יבחן האם מתקיימים הקריטריונים הבאים להכרה בנכס כבלתי מוחשי: צפי שההטבות הכלכליות העתידיות החזויות או פוטנציאל השירות העתידי החזוי שניתן לייחס לנכס, יזרמו למשרד; העלות או השווי ההוגן של הנכס ניתנים למדידה באופן מהימן".

בספטמבר 2017, כאמור, הורה המפכ"ל לקדם משא ומתן עם חברה א'. המפכ"ל סיכם כי "לכאורה הפכנו ל**שדה הניסויים של החברה** והלמידה שלה, הן בהקשרים של תכנים ואפילו בהקשר הכולל של [טכנולוגיה מסוימת]" (ההדגשה במקור). דהיינו, החברה מפתחת את המוצר הבסיסי שלה, באמצעות התנסויות ולמידה במשטרה, וזאת, להבדיל מהתאמת המוצר שלה לצורכי המשטרה.

המפכ"ל שקל בדיון זה שתי אפשרויות לביצוע ההתקשרות: האחת - "התדיינות מול החברה בנושא ה-IP, טרום המשך ההתקשרות, דיון שעלול להיות אינסופי...", דבר שעלול לגרום לדחיית ביצוע של פרויקטים הממתינים להשמה של המערכת; והשנייה - מתן אישור עקרוני לחברה "להשתמש ב-IP של משטרת ישראל, **תמורת הנחה גדולה ביישום**" (ההדגשה במקור).

96 סעיף 36 לחוק זכויות יוצרים (לעניין זה, "עובד המדינה" – לרבות חייל, שוטר, וכל נושא משרה או בעל תפקיד על פי חיקוק במוסד ממוסדות המדינה).

לסיכום החליט המפכ"ל "שהחלופה השניה ישימה יותר: וכי "יש להגיע להבנה של [ה]פתיחות שלנו [לשימוש של חברה א' בקניין הרוחני של המשטרה] מול הנחה [בעלות ההתקשרות במגה-פרויקט]".

באוקטובר 2017, בסיכום דיון בנושא גיבוש אסטרטגיה ויעדים למשא ומתן עם החברה, סיכם ראש מרו"ם "**כי בתקופת הפיילוט משטרת ישראל סיפקה הרבה מעבר ל'שדה ניסויים' כהגדרת המפכ"ל. לצד 'ארגז הכלים' איתו באה החברה, סיפקה המשטרה, תו"ל [תורת לחימה] - שיטה ותפיסה על אופן השימוש בכלים אלה, עליהם עלינו להגן**", שאותם הגדיר ראש מרו"ם כ"**נכס משטרתי**". ראש מרו"ם הוסיף כי "פרויקט של החברה עם משטרת ישראל, ללא ספק תביא [את חברת א'] ללקוח הבא (לקוח משטרתי אחר בעולם), עם פתרון מערכתי שכולל את הכלים שלה, **לצד תו"ל [תורת לחימה], אליו תיחשף מצד משטרת ישראל**" (ההדגשות אינן במקור).

במסגרת הדיון האמור ביקש ראש מרו"ם ממנ"ט "להכין מסמך שיכלול את כל ה'שכל' שהכניסה המשטרה במסגרת הפיילוט [למערכת של חברה א'] ו[במה שיימסר] בהמשך ההתקשרות הצפויה עמם".

ראש מרו"ם סיכם כי אומדן הקניין הרוחני שחברה א' תשתמש בו בעתיד ישמש "בסיס למשא ומתן מול החברה, כיכולת [חברה א'] לעשות בזה שימוש כפתרון מערכתי מצידה... מול לקוחות פוטנציאליים עתידיים [של החברה]".

במצגת של ראש מרו"ם שנמסרה למשרד מבקר המדינה נכתב כי המגה-פרויקט הוא נדבך משמעותי בחברה, ועל המשטרה לשקול דרישת תמורה ממכירה עתידית של המערכת או של חברה א'.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "גם במכרזים פומביים טכנולוגיים, פעמים רבות מפורטת תפיסת ההפעלה המשטרתית, על מנת שהמציעים יבינו את המסגרת שבתוכה עליהם להשתלב, את הציפיות ואת המגבלות הרלוונטיות".

> הקניין הרוחני של המשטרה היה אמור להימסר לשימושה של חברה א' תמורת הנחה חד-פעמית בהתקשרות לביצוע המגה-פרויקט, אם יתבצע, זאת בלי שחשב המשטרה העריך את ערכו של הקניין הרוחני

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לפי דבריו של ראש מרו"ם מאוקטובר 2017, כבר בשלב הפיילוט היא מסרה לחברה א' מידע בעל ערך קנייני.

נמצא כי המשטרה קיבלה החלטה עקרונית, שלא השתכללה לכדי החלטה סופית, למסור לחברה א' קניין רוחני בתחום הטכנולוגי המסוים, על מנת שתשתמש בו לצורך פיתוח המערכת של חברה א'. על פי התכנון, הקניין הרוחני היה אמור להימסר לשימושה של חברה א' תמורת הנחה חד-פעמית בהתקשרות לביצוע המגה-פרויקט, אם יתבצע. זאת, בלי שחשב המשטרה העריך את ערכו של הקניין הרוחני של המשטרה שאמור היה להימסר לחברה א', ובלי שקדמה לכך פנייה לחשב הכללי כמתחייב מהוראות תכ"ם.

הקניין הרוחני שבידי המשטרה הוא בבעלות המדינה. לפני גיבושה של החלטה שעלול להיות בה ויתור על הקניין הרוחני של המדינה, על המשטרה מוטלת אחריות ציבורית ואף חובה להיוועץ בחשב הכללי וכן לאמוד את שווי הקניין הרוחני שבידיה.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תתבצע בדיקה בנושא החלטת המשטרה האמורה, ואם יעלה כי התקבלה החלטה לוויתור על הקניין הרוחני יפעל משרד האוצר לחידוד הנהלים בנושא ולפעולה בהתאם להוראות.

☆

משרד מבקר המדינה מברך על מאמצי המשטרה לאיתור טכנולוגיות מתקדמות, שיסייעו למילוי תפקידה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה על שבחרה לפעול בלא להיוועץ בוועדת הפטור באוצר, בחשב הכללי, בגורמי מינהל הרכש במשרד האוצר והמשרד לבט"פ ובלא לשתף אותם בתהליך ההיערכות לרכש- עד לשלבים מאוחרים בתהליך זה. עקב כך רק באמצע שנת 2018 החלה המשטרה בתהליך עבודה משותף עם מינהל הרכש במשרד האוצר, לצורך מילוי הצורך המבצעי באמצעות שכירת כוח אדם במכרז מרכזי. בחירת המשטרה לפעול באופן עצמאי לא תרמה לקידום יעיל ותכליתי של מתן מענה לצורך הטכנולוגי. בתהליכי רכש משמעותיים הן מבחינת העלות והן מבחינת השימוש בקניין רוחני של המדינה, על המשטרה להיוועץ בגורמים האמורים ולשתפם בתהליכי העבודה.

סיכום

הרכש השנתי של המשטרה נאמד בכ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה. מכלול פעולות הרכש משפיע במידה ניכרת על בניין הכוח של המשטרה ועל הפעלתו וכן על יכולתה להשיג את מטרותיה בתחום אכיפת החוק ומתן השירות לאזרח. נוסף על כך, האינטרס הציבורי מחייב שהליכי הרכש ברשות ציבורית יתנהלו באופן הוגן, שוויוני ושקוף ובאמצעות פרקטיקות מקצועיות העולות בקנה אחד עם הוראות הדין ומביאות לתוצאות עסקיות וליעילות הכלכלית.

דוח זה מעלה שורה של ליקויים יסודיים וכשלים חמורים בהליכי התכנון של הרכש, ביצוע רכש והבקרה של המשטרה על ביצועו. תהליך תקצוב הרכש של המשטרה על ידי משרד האוצר והמשרד לבט"פ לשנת העבודה 2018 בוצע ללא השקיפות הנדרשת כלפי המשטרה וללא היוועצות עימה, תוך פגיעה ניכרת ביכולתה לממש את הרכש המתוכנן ולעמוד ביעדיה, שאותם אישר השר לבט"פ. אשר לביצוע הרכש במשטרה - פעולות רכש בוצעו תוך הפרה של הוראות הדין; נמצאו פערים בביצוע של תוכנית הרכש המשטרתית ופיגור בפרסום מכרזים, ליקויים מקצועיים בהבניית מפרטי המכרזים, בהתאמת דרישות הרכש לתנאי השוק ובאכיפת הליכי רכש. כמו כן הועלו ליקויים ביישום הליכי הבקרה על הליכי רכש שאושרו.

בהתקשרויות בפטור ממכרז נמצא דפוס פעולה של הימנעות מסיווג התקשרויות על פי מהותן, תוך עקיפה של חובת פרסום ההחלטה ושל הליכי בקרה ואישור של החשב הכללי שנקבעו בדין; ברבים מהליכי רכש בפטור ממכרז נמנעה המשטרה מכתיבת מפרט לצורך ביצוע הליכי הבטחת איכות, מדרישת ביטוח וערבות ביצוע, וכן מעריכת חוזה ייחודי להתקשרות הספציפית, ובכך הותירה את המדינה חשופה לסיכונים; בבדיקה של ההתקשרויות לביצוע הליכי רכש באמצעות בקשת הצעת מחיר נמצא כי במרבית ההתקשרויות האמורות היו ליקויים משמעותיים עד כדי חריגה של ממש מהוראות הדין, ובמקרים מסוימים אף עלה חשש למעשה פלילי. המקרים בהם עלה חשש למעשה פלילי, הובאו לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לנתיב הקבוע בחוק מבקר המדינה, והוא הורה להעבירם לחקירת המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים. כמו כן נמצאו ליקויים בהליכי בחינה של חשש לניגודי עניינים, ובביצוע פעולות בלא שהוסדר הטיפול הנדרש בכמה זיקות שעניינן מובא בדוח זה. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשטרה על האופן שבו נוהלו חלק מתהליכי הרכש שפורטו בדוח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי נכון למועד סיום עריכת הביקורת הודיע משרד האוצר כי הוא יפעל בשילוב ידיים עם חשבות המשטרה, מרו"ם והלשכה המשפטית במשטרה לצורך יישום המלצות הדו"ח. בהתאם לאמור, נקבעה פגישה בין גורמי החשב הכללי לבין הגורמים הרלוונטיים במשטרת ישראל, במטרה לגבש תכנית עבודה לתיקון הליקויים אשר הוצגו בדו"ח. מוצע כי משרד האוצר והמשטרה יקבעו מראש לוחות זמנים לכל מהלך התיקון המתוכנן.

בשנים האחרונות ביצעה המשטרה פעולות משמעותיות לטיוב תהליכי הרכש. עם זאת, חומרת הממצאים שהועלו בדוח זה מחייבים את המפכ"ל, את ראש את"ל, את חשב המשטרה, את היועצת המשפטית למשטרה ואת ראש מרו"ם, וכן את המשרד לבט"פ ואת משרד האוצר, לעשות בדק בית של מערך הרכש במשטרה, לבחון ביסודיות את הליקויים וההמלצות שהועלו ולגבש מתווה סדור לתיקונם. כל זאת כדי שתהליכי הרכש יבוצעו על פי דין, ביעילות ובאפקטיביות, הן בהיבטי בניין הכוח של מערך הרכש והן בהפעלתו. על המתווה לכלול גם פעולות שיבטיחו שיפור ניכר בהכשרה ובמקצועיות של אנשי הרכש והחשבות ויצירת מנגנוני אכיפה ובקרה אפקטיביים על כלל הגורמים המעורבים בתהליכי הרכש. הדבר יאפשר לחולל שינוי במערך הרכש במשטרה, להגביר את יכולתה לנצל את תקציבה השנתי ולחזק את אמון הציבור בה.