

נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ

התקשרויות עם יועצים

תקציר

הליקויים העיקריים

התקשרויות עם יועצים

מסמכי ההתקשרויות אינם מרוכזים ואינם מנוהלים באגף הרכש, אלא פזורים בקרב גורמים שונים בחברה, וכדי לאתרם נדרשים עובדי החברה להשקיע זמן רב. התנהלות זו מקשה את פעילות החברה, ומלמדת על כשל בשימורו של הזיכרון הארגוני באופן הפוגע בבקרה הפנימית ובבקרה החיצונית.

בחברה נוהגת מתכונת עבודה, ולפיה משתתפים חלק מחברי ועדת המכרזים בישיבות הכנה לוועדת המכרזים, אשר החלטותיה מהוות תשומה לוועדת המכרזים, בלי שהדיונים מתועדים בפרוטוקולים.

עד מועד סיום הביקורת, ראשית מרץ 2017, נת"ע טרם השלימה כתיבת נוהל בדבר העסקת מומחים ונותני שירותים כמחויב לפי חוזר רשות החברות הממשלתיות מ-2007.

התקשרות עם מנהלת פרויקט חיצונית

נת"ע התקשרה ב-2011 עם הסניף האנגלי של חברה א' למתן ייעוץ לפרויקט הקו האדום. אף שנת"ע העריכה את סכום ההתקשרות ב-78 מיליון ש"ח, ועדת המכרזים לא קבעה בהחלטתה את ההיקף הכספי של ההתקשרות או את מספר השעות המרבי שלה.

ועדת המכרזים אישרה בינואר 2013 שינוי בתעריפים המשולמים ליועצי חברה א'. תעריפים אלו היו גבוהים בעשרות אחוזים מהתעריפים אשר נקבעו בהסכם המקורי בין הצדדים. ועדת המכרזים לא הביאה לידי ביטוי בדיונים ובהחלטתה את המשמעות הכספית הכרוכה בהגדלת התעריפים, והצפי להגדלת ההתקשרות בהיקפים משמעותיים.

הממשלה הטילה על נת"ע לבצע את פרויקט הקמת הקו האדום. בשלב הראשון ניהלה נת"ע את הפרויקט בליווי ייעוץ של חברה א'. בשלב השני, אחרי שנת"ע הגיעה למסקנה כי יהיה בלתי אפשרי לבצע את הפרויקט בלוחות הזמנים, בתקציב ובאיכות הנדרשים בניהול עצמי, ביוני 2014 החליטה ועדת המכרזים להעביר אל חברה א' את ניהול הפרויקט בפטור ממכרז, בהיקף של 800 מיליון ש"ח כולל מע"ם. החלטה זו התקבלה ללא התייעצות מוקדמת עם ועדת ההיגוי של הפרויקט, לצורך קבלת אישור עקרוני למהלך ולקביעת עקרונות יסוד ומתווה להתקשרות. התנהלות זו הביאה לעיכובים רבים עד אישור ההתקשרות (כ-20 חודשים).



העברת סמכויות
הניהול לגורם חיצוני
יוצרת תלות של
החברה בגורם
החיצוני שצובר את
הניסיון ואת הידע
הנוגעים לפרויקט
ואף עלול ליצור
קשיים בפיקוח
ובקרה אפקטיביים
עליו

העברת סמכויות הניהול לגורם חיצוני יוצרת תלות של החברה בגורם החיצוני שצובר את הניסיון ואת הידע הנוגעים לפרויקט ואף עלול ליצור קשיים בפיקוח ובקרה אפקטיביים עליו.

משרד התחבורה לא היה פעיל ולא הביע שום עמדה בדבר ההתקשרות עם חברה א' מתחילתה ועד סופה.

התקשרויות בפטור ממכרז

נת"ע התקשרה עם יועץ לליווי פעילות חטיבת הכספים בהיקף מיליוני ש"ח בפטור ממכרז. ההתקשרות, שהחלה כהתקשרות דחופה ללא מכרז, הוארכה לארבע שנים, והיקפה הכספי המאושר עד מועד סיום הביקורת הוא מעל 4 מיליון ש"ח. זאת ועוד, ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות ושתי הארכות בלי שהוצגו לפנייה כל הנתונים הרלוונטיים, לרבות: הערכה תקציבית להתקשרות הראשונית, סכומי ההארכות והיקף שעות הייעוץ, ולעתים אף ללא נימוקים. החברה גם ניהלה הליך התקשרות למינוי יועצים אסטרטגיים, ובמסגרתו פנתה לקבלת הצעות משני יועצים בלבד, אחד מהם יועץ א' אחרי שבפועל הללו כבר איישו את התפקיד.

נת"ע התקשרה עם יועץ להכנת מגדיר משימות למתן שירותים בתחומי התכנון בלי שנימקה מדוע אין זה אפשרי וצודק לערוך את ההתקשרות בדרך של פנייה תחרותית. נת"ע גם לא ביצעה סקר יסודי לבחינת המציעים הקיימים בשוק במטרה להגדיל את מספרם, בהתאם לקבוע בנוהל החברה, שהיה תקף במועד ההתקשרות.

נת"ע התקשרה עם יועץ למתן שירותי ייעוץ בתחום ניהול פרויקט ממוחשב ERP ללא מכרז, ובסופו של דבר בחרה זוכה מבין שני מציעים בלבד. מכרז פומבי עשוי היה לסייע באיתור המועמד המתאים ביותר בזכות עמידת המועמדים בתנאי הסף שנקבעו במכרז.

ליקויים במכרז לתכנון רמזורים עם העדפה

החברה הציבה במכרז לתכנון רמזורים עם העדפה תנאי סף מחמירים באשר לוותק הנדרש ולניסיון הנדרש, מבלי שוועדת המכרזים נימקה את החלטתה בפרוטוקול, ובכלל זה מדוע התנאים המחמירים מתחייבים מאופיו או ממהותו של המכרז, כמתחייב לפי החוק.

שתי אמות המידה שקבעה נת"ע לדירוג המציעים היו ניסיון בתכנון רמזורים המעניקים העדפה לרכבת הקלה (40 נקודות) והתרשמות אישית (25 נקודות). מאחר שלמרבית המציעים הישראלים אין ניסיון בתכנון רמזורים עם העדפה, הציון המרבי שרובם יכלו לקבל הסתכם ב-60 נקודות בלבד. במצב זה,

ההתרשמות האישית הפכה להיות אמת מידה מהותית ביותר בהליך בחירת המתכננים, אף שיש בה רכיבים סובייקטיביים רבים.

במכרז תכנון רמזורים עם העדפה נפלו פגמים שונים: נת"ע לא בדקה בטרם יצאה למכרז את היתכנותם של תנאי ההשכלה לגבי מתכננים זרים ואת ההסמכה המקצועית הנדרשת מהם; לא הגדירה כראוי מונחי יסוד במסמכי המכרז כדי למנוע אי-בהירות בקרב המציעים; לא הביאה בחשבון את מכלול הנתונים בקביעת תנאי הסף למכרז ואמות המידה; ולא צירפה למסמכי המכרז רשימה מלאה ומפורטת של כל המסמכים שעל המציעים לצרף להצעותיהם.

בד בבד עם ההליך לבחירת מתכננים לתכנון רמזורים עם העדפה, נת"ע ניהלה התקשרות לאיתור מציע לעריכת לקסיקון אשר ישמש כלי עזר לכלל מתכנני הרמזורים. כמו כן, לאחר בחירת המתכננים ניהלה נת"ע התקשרות נוספת לאיתור מציע לכתיבת מסמך עקרונות אשר ישמש מסמך מנחה עבור מתכנני תנועה בכלל ועבור מתכנני הרמזורים בפרט. לאור חשיבותם הרבה של המסמכים הללו לעבודת המתכננים, היה על נת"ע להשלימים בטרם יצאה למכרז תכנון הרמזורים או לפני תחילת עבודתם של המתכננים.

ליקויים במכרז לתכנון מיגון אקוסטי דירתי

נת"ע יצאה למכרז להקמת מינהלת מיגון אקוסטי (להלן - המינהלה או מינהלת המיגון האקוסטי), אשר תנהל ותתכנן את המיגון האקוסטי של הדירות הזקוקות למיגון באזור ביצוע עבודות הרכבת הקלה, בהיקף כספי של 18 מיליון ש"ח, ומאוחר יותר הגדילה את ההתקשרות ל-32.7 מיליון ש"ח. נת"ע לא ערכה סקר לבחינת היקף העבודה כדי לקבל הערכה סבירה וריאלית בטרם החלה בהליך המכרז.

נת"ע הטילה על המינהלה לקבוע את עמידת הדירה בתנאי הזכאות למיגון והיקפה בהתאם לקריטריונים שקבעה, אף כי המינהלה היא זו שקובעת את היקף העבודה ושכרה נגזר מהעבודות המבוצעות בהתאם להחלטתה זו. הדבר בעייתי במיוחד בהתחשב בעובדה שהמינהלה היא הגורם הבלעדי שמבקר בדירות ובדוק את עמידתן בקריטריונים למיגון, ואין בקרה הדוקה על עבודתה ועל החלטותיה. התנהלות זו עלולה להעמיד את נת"ע במצב של ניגוד עניינים.

נת"ע החליטה להתקשר עם שני המציעים שהגישו הצעות למכרז המינהלה אף על פי שאחת מההצעות הייתה זולה יותר ואיכותית יותר מהשנייה בהפרש ניכר. אף שיו"ר ועדת המכרזים במרץ 2015 ציין כי במקרה שהפער בין הזוכים יהיה מעל כ-20%, הוועדה תשקול לבחור זוכה אחד בלבד, נת"ע לא ביררה עם המציע שהגיש את ההצעה הזולה ביותר, אם ביכולתו לבצע את כל תכנון המיגון האקוסטי לבדו בטרם התקשרה עם שני המציעים. זאת ועוד, מאחר

שההצעה הזולה ביותר במכרז הייתה יקרה ב-50% מהערכות של נת"ע, היה עליה לנהל משא ומתן עם המציע הזול כדי להוריד את מחיר הצעתו.

על פי מנגנוני הבקרה שקבעו משרד התחבורה ומשרד האוצר, חברת בקרה מטעם תבדוק את מוכנות מסמכי המכרז בטרם פרסומו בהתקשרויות שעלותן מעל 50 מיליון ש"ח. אף שנת"ע העריכה את שווי ההתקשרויות ביותר מ-50 מיליון ש"ח, ועדת המכרזים קבעה את שווייה ב-50 מיליון ש"ח, קביעה שמנעה את העברת ההתקשרויות לבדיקת חברת הבקרה.

ההמלצות העיקריות

על החברה לארגן ולרכז את כל המסמכים הנוגעים למכרזים ולהתקשרויות, וכן להקפיד לתעד את כל תהליכי ההתקשרויות, כדי לייעל ולשפר את תפקודה וכדי שניתן יהיה לקיים בקרה פנימית ובקרה חיצונית יעילות על פעולות החברה. כמו כן, על החברה לקיים את כללי המכרזים בהתקשרויותיה מתוך הקפדה על שוויון, על יעילות ועל חיסכון.

ראוי כי ועדת המכרזים תקבע בהחלטותיה את היקפה הכספי המשוער של כל התקשרויות עם יועצים או את מספר השעות המרבי הכלול בה.

על החברה להקפיד להעלות לפני ועדת ההיגוי מבעוד מועד כל שינוי מהותי בתכנית העבודה ובניהול הפרויקט ותכולתו.

על דירקטוריון החברה להנחות את הנהלת החברה לקיים את כללי המכרזים בהתקשרויותיה, ולבצע את הליכי ההתקשרויות מתוך הקפדה על יעילות ועל חיסכון.

על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לוודא כי נת"ע מתקנת את הליקויים שהועלו בדוח זה. נוכח ממצאי הביקורת ומורכבות הפרויקטים של מת"ע, הממומנים במלואם על ידי המדינה, מן הראוי שמשרד התחבורה ומשרד האוצר יפקחו באופן הדוק על פעילות החברה ועל ביצועיה.

סיכום

פרויקט הרכבת הקלה הוא אחד המורכבים בפרויקטים של תשתיות בישראל, והוא כרוך בתקציבי עתק שמממנת המדינה. בהיות חברת נת"ע גוף מתכלל ומתאם בין עבודת מאות יועצים, עליה לפעול ביעילות, בשקיפות, בחיסכון ובאופן המבטיח לה את מרב היתרונות.

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על מאמצים ניכרים מצד החברה להתמודד עם פרויקט גדול, מורכב וחדשני, ואולם נמצאו גם ליקויים בנת"ע



ליקויים אלה
בהיערכות הארגונית
של נת"ע עלולים
לפגום בהתקדמות
הפרויקט ולפיכך גם
להגדיל את העלויות

בנושאים הקשורים להתקשרויות עם יועצים ובהכנת המכרזים. ליקויים אלה בהיערכות הארגונית של נת"ע עלולים לפגום בהתקדמות הפרויקט ולפיכך גם להגדיל את העלויות. על החברה לשפר את תפקודה ולהתאימו לצרכים הנדרשים לניהול פרויקט מורכב ויקר. כמו כן, על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לשפר את הפיקוח על החברה כדי להבטיח את הצלחת הפרויקט.

התקשרויות עם יועצים

ישיבות הכנה

על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים או התקנות), ולמעט במקרים מיוחדים המפורטים בהן, ועדת המכרזים מחליטה על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים. להחלטות ועדת המכרזים השפעה על התוצאה הכלכלית של העסקה, והוועדה אחראית לכך שהמכרז ייעשה באופן שקוף, תחרותי, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי. תקנה 35 לתקנות המכרזים קובעת כי מנכ"ל חברה ממשלתית ימנה, באישור דירקטוריון החברה, ועדת מכרזים, אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות, שחבריה נמנים עם עובדי החברה. חברי הוועדה הם: המנכ"ל או מי שהוא מינה לנציגו, היועץ המשפטי או מי שהוא מינה לנציגו, עד שני חברים נוספים שימנה המנכ"ל.

במהלך השנים 2014-2016 דנו ועדות המכרזים של נת"ע בעשרות מכרזים בכל שנה, שבעקבותיהם נחתמו חוזים עם נותני שירותים וספקים. היקפם הכספי של החוזים נע מעשרות אלפי ש"ח ועד מאות מיליוני ש"ח.

לפי נוהל ועדת המכרזים של נת"ע מיום 21.12.16, רכז ועדת המכרזים יכנס ישיבת הכנה לוועדה שני ימי עבודה לפחות לפני מועד התכנסות ועדת המכרזים (להלן - ישיבת הכנה). לישיבת ההכנה יזומנו היועץ המשפטי של החברה, סמנכ"ל רכש, מנהל אגף התקשרויות, מנהל מחלקת מכרזים וסמנכ"ל כספים או נציגיהם, ובמהלכה ייבדקו הפניות המיועדות לדיון בוועדת המכרזים הקרובה. עוד קובע הנוהל כי "ככל שבישיבת ההכנה יתקיים מניין חוקי הנדרש לקיום ועדת המכרזים, תהיה רשאית ועדת ההכנה לשמש כוועדת מכרזים לכל דבר ועניין".

נת"ע ציינה בתשובתה למבקר המדינה מיוני 2017 (להלן - תשובת נת"ע מיוני) כי בישיבות ההכנה לא מתקבלות החלטות מהותיות, וכי הישיבות הללו אינן מחליפות את הישיבות הנערכות בוועדת המכרזים, אשר נערכות בהתאם לחוק ולכללי המשפט המינהלי. מטרת ישיבות ההכנה היא ייעול וטיוב הליכי ההתקשרות בחברה ותפקידן הוא לוודא שלפני ועדת המכרזים יעמוד מלוא המידע הנדרש שיאפשר לה לקיים דיונים אלה. עוד ציינה נת"ע בתשובתה כי אין חובה ואין זה ראוי להקדיש את משאבי הזמן היקרים של עובדי החברה בהכנת פרוטוקולים של דיוני ישיבת ההכנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי חובה לתעד את ישיבות ההכנה, היות שהחלטותיהן מהוות תשומה לוועדת המכרזים, ולעתים ועדת ההכנה אף יכולה לשמש ועדת מכרזים לכל דבר ועניין, בהתאם לנוהל שקבעה נת"ע. מן הראוי שנת"ע תקבע הסדרים מפורטים והליכי בקרה כדי שדיוני ישיבות ההכנה יהיו שקופים.

היעדר נוהל להעסקת יועצים

לפי חוזר רשות החברות הממשלתיות מ-2007¹, דירקטוריון חברה ממשלתית - בסיוע ההנהלה הפעילה, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי - יגבש בתוך 45 יום ממועד החוזר נוהל "העסקת מומחים יועצים ונותני שירותים". מטרת החוזר הייתה להבטיח כי העסקת מומחים, יועצים ונותני שירותים שאינם עובדי החברה (להלן - יועצים) על ידי החברות הממשלתיות תיעשה בהליך שקוף מתוך ציות לחוקים ולהוראות שקבעו הגורמים המוסמכים בחברה ומחוצה לה, ומתוך שמירה על יושרה ועל מניעת ניגודי עניינים ומשוא פנים. במכתב שהוציאה רשות החברות אל הנהלת החברות הממשלתיות בפברואר 2009 הבהירה הרשות כי על הנוהל לקבוע, בין היתר, את אופן הפיקוח השוטף על עבודת המומחים על ידי הגורמים המתאימים בחברה במהלך ההתקשרות וכן להגדיר מנגנוני פיקוח ובקרה של הנהלת החברה והדירקטוריון בעניין העסקת יועצים, ובכלל זאת פיקוח הדירקטוריון על התקשרויות אלה, קבלת דיווחים שנתיים וקביעת התקשרויות אשר ייעשו באישור הדירקטוריון עצמו.

נת"ע הודיעה בתשובתה מיוני כי ביום 15.3.17, קרוב למועד סיום הביקורת, אישר דירקטוריון החברה נוהל שכותרתו "נוהל התקשרויות עם יועצים, מומחים ונותני שירותים", וכי הנוהל מסדיר את כלל העניינים שלהם נדרשת החברה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי עד מועד סיום הביקורת, ראשית מרץ 2017, נת"ע טרם השלימה כתיבת נוהל בדבר העסקת מומחים ונותני שירותים. עוד נמצא כי הנהלים שהיו תקפים בחברה עד אישור הנוהל החדש היו מצומצמים ולא הסדירו את כל העניינים הקשורים בנושא העסקת יועצים. כך לדוגמה נהלים אלו לא התייחסו כלל לנושא הפיקוח השוטף על עבודת היועצים וכן לנושא חובת הדיווח לדירקטוריון על התקשרויות ולנושא הגדרת התקשרויות אשר יותנו באישור הדירקטוריון.

שמירה לקויה של מידע

במהלך הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה לבדוק הליכי מכרזים שניהלה נת"ע. נמצא כי מסמכי המכרזים אינם מרוכזים ואינם מנוהלים באגף הרכש אלא פזורים בקרב גורמים שונים בחברה. העובדה שאגף הרכש אינו שומר את המידע באופן שיטתי, לגבי כל אחד מהליכי המכרז שנבדקו, הקשתה מאוד את מלאכת הביקורת. איתור המסמכים על ידי עובדי נת"ע היה כרוך במאמצים רבים וארך ימים רבים ולעיתים אף שבועות. חלק מהמסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה שוחזרו מן המחשב ולא היו מסמכי המקור שהוצגו בוועדת

1 חוזר רשות החברות מס' 2007/2, העסקת מומחים יועצים ונותני שירותים ע"י חברות ממשלתיות - דיווח ובקרה.

היעדר ריכוז מסמכי
מכרזים באגף הרכש,
הזמן הרב הנדרש
לאיתורם ואי-מציאת
המסמכים המקוריים
מלמדים על כשל
בשימורו של הזיכרון
הארגוני

המכרזים; במקרים רבים אף חסרו מסמכים. כמו כן, במקרים של התקשרות בפטור ממכרז, שבמסגרתם פונה החברה ישירות לכמה מציעים, לא תמיד נמצאו כל ההעתיקים של הפניות לקבלת הצעות שנשלחו למציעים ואישורי מסירה. יצוין כי בנת"ע יש מערכת ממוחשבת לשמירת מסמכים וכן מערכת ממוחשבת לניהול תהליכים (ERP), אשר החליפה מערכת קודמת. פיצול המידע בין המערכת החדשה לישנה היה אחד הגורמים לקושי באיתור המסמכים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי היעדר ריכוז מסמכי מכרזים באגף הרכש, הזמן הרב הנדרש לאיתורם ואי-מציאת המסמכים המקוריים מלמדים על כשל בשימורו של הזיכרון הארגוני. התנהלות זו מקשה את פעילות החברה, ופוגעת בבקרה הפנימית והחיצונית.

בתשובתה של נת"ע למבקר המדינה מיוני ציינה כי נוהל עריכת מכרזים תוקן במהלך הביקורת באמצעות הוספת הסעיף הזה: "עם פרסומו של מכרז, ייפתחו על ידי מחלקת המכרזים תיק ייעודי למכרז, אשר יכלול את כל מסמכי המכרז. בתיק המכרז יתויקו המסמכים המפורטים בנוהל זה וכן מסמכים נוספים הנוגעים למכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי במועד סיום הביקורת טרם אותרו כל מסמכי ההתקשרות. על נת"ע לארגן ולרכז את כל המסמכים הנוגעים למכרזים ולהתקשרויות, וכן להקפיד לתעד את כל תהליכי ההתקשרויות, כדי לייעל ולשפר את תפקודה וכדי לאפשר בקרה פנימית ובקרה חיצונית יעילות על פעולות החברה.

אגף הרכש

לפי נוהל עבודת ועדת המכרזים מ-2015 (להלן - נוהל ועדת המכרזים), מנהל אגף בחברה וכל עובד אשר מנהל האגף שאליו הוא כפוף אישר לו זאת, רשאים לפנות לוועדת המכרזים בנוגע למכרזים או להתקשרויות שבאחריות אותו אגף. טרם הגשת פנייה יעביר הפונה את טיוטת הפנייה לנציגי אגף רכש, לוגיסטיקה והתקשרויות (להלן - אגף הרכש), אשר יבחנו את תקינותה ואת התאמתה לחוק ולתקנות, בליווי הלשכה המשפטית.

על פי המבנה הארגוני של נת"ע, אגף רכש עוסק גם בהתקשרויות עם יועצים. אחד מתפקידיו העיקריים של אגף הרכש, בייחוד בחברה שעיסוקה העיקרי הוא התקשרויות, הוא לנהל ולרכז את ההתקשרויות ואת המכרזים אגב ניצול היתרון של גודל החברה לחיסכון עלויות הרכש ולצמצום זמן ההתקשרויות. מטרת הרכישות באמצעות אגף הרכש ובאמצעות אנשי רכש וקניינים מנוסים הן: העשרת הניסיון המקצועי הייחודי של החברה בהתאם למאפייניה; הפקת לקחים מרכישות עבר ושמירה ופיתוח של ידע ארגוני וזיכרון ארגוני; שכלול נוהלי רכש ועדכוןם; הטמעת שיטות עבודה; התמחות לפי סוגי רכש; פיתוח

מאגרי מידע על תחומי רכש; פיתוח מאגר ספקים דינמי; והכשרה מקצועית לעוסקים ברכש. באגף הרכש פועלת מחלקת מכרזים אשר תפקידה לנהל את הליכי ההתקשרויות והמכרזים מעת ייזום הפנייה ועד אישור ההתקשרות על ידי ועדת המכרזים; המחלקה מאוישת על ידי שלושה עובדים בלבד. במהלך הביקורת פנה משרד מבקר המדינה ליחידת הרכש בבקשה לקבל מסמכים בעניין הליכי התקשרות עם יועצים, וכאמור לעיל מסמכים רבים היו חסרים בתיקים או מפוזרים בין האגפים השונים.

הביקורת העלתה כי הרכש אינו מנוהל בלעדית על ידי אגף הרכש, אלא בשיתוף כל גורם בנת"ע שיזום אותו. בהתחשב בהיקף פעילותה הנרחב של נת"ע, ניהול הרכש, שלא באופן בלעדי באמצעות אגף הרכש כגורם מוביל ומומחה בנושא, אינו מאפשר ניצול יתרונותיו של ניהול רכש מרוכז ומקצועי ועלול לפגוע בבקרה הפנימית ובעקרון הצורך בהפרדת תפקידים, המיועד לצמצם טעויות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. על נת"ע לבחון את תחומי אחריותו של אגף הרכש, ובהתאם לכך להתאים את היקף כוח האדם העוסק בנושא ההתקשרויות.

התקשרות עם מנהלת פרויקט חיצונית

בפברואר 2011 פרסמה נת"ע קול קורא לקבלת הצעות (Request For Proposals - RFP), ופנתה מיוזמתה ל-15 חברות בינלאומיות להציע הצעות לצורך מתן שירותי ייעוץ כוללים לחברה לתקופה של עד חצי שנה ממועד ההפעלה של הקו האדום כולו עם אפשרות להאריך את משך ההתקשרות בשתי תקופות נוספות, כל אחת בת שנה. מטרת ההתקשרות היו: קבלת ייעוץ שוטף בדבר מתווה הקמת הקו האדום מחברה הפעילה בעולם בתחום הרכבות הקלות, אשר ליוותה פרויקטים דומים בעולם; העמקת הידע המקצועי וניצולו באופן מיטבי, הן בהקמת והפעלת הקו האדום והן בהקמת יתר הקווים. נת"ע אמדה את עלות העבודה הכוללת בסכום של כ-40 מיליון ש"ח עד כ-77 מיליון ש"ח. שש חברות הגישו הצעות, ומהן נפסלו שלוש. בתום שקלול הצעות החברה הגיעה למסקנה כי הצעתה של חברה א' הייתה הטובה ביותר. ביוני 2011 אישרה ועדת המכרזים את זכיית הסניף האנגלי של חברה א' בכפוף לניהול משא ומתן עמה להחלת הצעתה הכספית, וביקשה שתוצאות המשא ומתן יוצגו לוועדה לצורך עדכון. בספטמבר 2011, אחרי שחברה א' שיפרה את הצעתה, התקשרה נת"ע עמה. בהסכם נקבעו תעריפים חודשיים מדורגים, בהתאם לניסיון המקצועי של נותן השירות מטעם חברה א'. נת"ע העריכה את היקף ההתקשרות בכ-78 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), וסכום זה קיבל ביטוי בהקצאה התקציבית להתקשרות.

נת"ע הסבירה בתשובתה מיוני כי היא ידעה שמדובר בתקציב ראשוני, וכי היא הייתה ערוכה להאריך את ההתקשרות בהתאם לצורכי החברה, ובכפוף לאישור ועדת המכרזים. חברת נת"ע הוסיפה בתשובתה מדצמבר 2017 (להלן – התשובה השנייה) כי ההתקשרות נעשתה בתנאים של חוסר ודאות, "כאשר לא

היה לה ולא היה יכול להיות לה מושג ממשי בנוגע להיקף השירותים שתידרש לקבל מהיעוץ שייבחר". לטענת נת"ע, בנסיבות אלה סוג כזה של התקשרות מקנה לה גמישות ומבטיחה שירות איכותי ומקצועי.

ועדת המכרזים של נת"ע לא קבעה בהחלטתה את היקפה הכספי של ההתקשרות או את מספר השעות המרבי הכלול בה; קביעת משתנים אלה חשובה להיערכות תקציבית ותזרימית של החברה ולהיערכות היעוץ החיצוני למתן השירות. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים כי בבואה לאשר התקשרות עם יועצים, ראוי שתקבע בהחלטותיה את היקפה הכספי המשוער של ההתקשרות או את מספר השעות המרבי הכלול בה.

1. **הגדלת ההתקשרות:** ממסמכי נת"ע עולה כי כבר במאי 2012 היא דנה באפשרות להרחיב את התקשרותה עם חברה א' מהנימוקים האלה: תנאי הקול הקורא התייחסו באופן כללי ביותר ליעוץ הנקודתי הנדרש; נפח הפעילות של חברה א' גדל וצורכי נת"ע כיום ממוקדים יותר; התברר לנת"ע כי הסניף האנגלי חסר ידע בתחומים נוספים או חסר ניסיון מספק, ולפיכך נדרשת חברה א' לפנות לסניפיה האחרים או לגייס מומחים מן השוק הבינלאומי אשר עלות העסקתם גבוהה יותר; יש צורך בהקמת צוות נוסף של יועצים בכירים במגוון תחומים. על פי מסמכי נת"ע מאותו מועד, ההערכות היו שיש צורך בהגדלת ההתקשרות בהיקפים של פי שלושה לפחות בהשוואה להיקף ההתקשרות המקורית. בינואר 2013 דנה ועדת מכרזים בהרחבת ההתקשרות עם חברה א', ובדיון הועלו הנימוקים שהוזכרו לעיל. ועדת המכרזים אישרה פה אחד את השינוי בתעריפים המשולמים ליועצי חברה א', ואף נוספה בהם מדרגת תעריף גבוהה יותר מתעריפי המקור; הוועדה קבעה כי השינוי יחול בדיעבד מ-15.5.12, כשמונה חודשים לפני מתן האישור. תעריפים אלו היו גבוהים בעשרות אחוזים מהתעריפים אשר נקבעו בהסכם בין הצדדים. עם זאת, התעריף הגבוה החדש היה זהה לתעריף שהציעה החברה בעת זכייתה במכרז, לפני מתן הנחה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים כי היא אישרה את שינוי התעריפים בלי להביא בחשבון את מלוא המשמעות הכספית הכרוכה בכך. נת"ע העריכה שיהיה צורך להשליש את היקף ההתקשרות, בהשוואה להתקשרות המקורית, אך הוועדה אישרה את השינוי בתעריפים בלי להתייחס לגידול הצפוי בהתקשרות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שוועדת המכרזים לא דנה במפורש במשמעות של הגדלה כה ניכרת של ההתקשרות.

נת"ע ציינה בתשובתה מיוני כי ההתקשרות המקורית עם חברה א' נוצרה במצב של חוסר ודאות, נוכח החלטת הממשלה להעביר אליה את האחריות להקמת הפרויקט, אשר אילצה אותה להתארגן בתוך זמן קצר כדי להניע את הפרויקט. עוד הוסיפה נת"ע כי באותה עת לא היה ברשותה ידע מקיף



הצורך בשינוי
התעריפים ובהגדלת
ההתקשרות בהיקף
גדול מלמד על היעדר
מוכנות מצד החברה
בהבנת צורכי
הפרויקט

בנושא, בין היתר, כדי להעריך את השירותים שיידרשו מחברה א' ואת היקף ההתקשרות, וכי מתחילת ההתקשרות היא הייתה מודעת לצורך להגדילה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצורך בשינוי התעריפים ובהגדלת ההתקשרות בהיקף גדול מלמד על היעדר מוכנות מצד החברה בהבנת צורכי הפרויקט, אשר ייתכן כי מנעה ממנה לבחור כבר בהליך המקורי הצעה העונה על כל צרכיה.

2. מינוי חברה א' (היועצת) למנהלת הפרויקט בפטור ממכרז: באפריל 2014

מונה מר יהודה בר-און לתפקיד מנכ"ל החברה (להלן - מנכ"ל נת"ע או המנכ"ל). כעבור חודשיים פנה המנכ"ל לוועדת המכרזים בבקשה "למתן דגשים בתכולת ההסכם - קו אדום". בבקשתו הוא ציין כי בכוונת נת"ע לנהל דיונים עם חברה א', שמטרתם הפיכתה לגורם המתכלל את ניהול הקו האדום מטעם נת"ע, כך שכל פעילותם של היועצים ונותני השירותים תרוכז ותנוהל על ידיה, והאחריות הכוללת לפרויקט תוטל עליה. נת"ע תכננה כי חברה א' תעסיק כ-180 עובדים, חלקם זרים וחלקם ישראלים. עוד תכננה נת"ע כי הבקרה על חברה א' תבוצע על ידי חברה בינלאומית שוות ערך למנהלת הפרויקט, אשר תמליץ על כלי מדידת איכות, על סטנדרטים ועל תהליכי עבודה וכן תבצע בדיקות מדגמיות מול המתכננים והקבלנים, על פי הנחיות נת"ע. במכתב הפנייה לוועדת המכרזים כתב המנכ"ל כך: "יובהר עוד, כי כיום לצד חברה א' קיימות פונקציות ניהול נוספות בפרויקט המבוצעות על ידי יועצים חיצוניים המועסקים על ידי החברה ו/או עובדי החברה - כך שהלכה למעשה קיימת לכאורה כפילות מסוימת בין פעילות [חברה א'] לפעילות אותם היועצים. משמעות הכפילות כאמור, לבד מהפן הכספי, הינה העדר שליטה אפקטיבית של החברה על מכלול הגורמים העוסקים בפרויקט ועל האינטגרציה והממשקים ביניהם, באופן המגדיל את הסיכונים בניהול הפרויקט ובהצלחתו, ויתרה מזאת - חוסר היכולת, הלכה למעשה לייחס לגורם אחד בלבד את האחריות הכוללת ביחס לניהול הפרויקט". בסוף הדיון החליטה ועדת המכרזים להעניק באופן בלעדי זמני, עד סוף השנה, לחברה א' את כלל הסמכויות הנוגעות לניהול פרויקט הקו האדום, לרבות כל הקשור בניהול, במעקב ובקרת התכנון.

ביום 2.11.14 התקיים דיון בוועדת ההיגוי שדנה, בין היתר, בנושא התקשרות עם חברה א' לניהול הפרויקט, ללא השתתפות סגן החשבת הכללית דאז וסגן הממונה על התקציבים אלא נציגיהם. בסיכום הוועדה צוין כי "הוועדה מבקשת מהגוף המוסמך² לאשר את ההתחייבות הכספית להתקשרות עם [חברה א']". באותו יום פנה המשנה למנכ"ל נת"ע, לוועדת המכרזים בבקשה למנות את חברה א' למנהלת פרויקט הקו האדום. בנימוקי הבקשה הוא ציין כי הפנייה נעשת לאחר קבלת חוות דעת

2 הגוף המוסמך מורכב מנציגי משרד התחבורה, החשכ"ל ואגף התקציבים.

משפטית של יועץ משפטי חיצוני ובעקבות ייעוץ מקצועי עם יועץ בינלאומי, וכי "בחלוף מעל 4 שנים הרי שאופן ההתנהלות של הפרויקט לרבות בכל הקשור לרמת המורכבות הכרוכה בו הביא את הנהלת החברה למסקנה על פיה לא ניתן יהיה לבצע את הפרויקט בלוחות הזמנים, בתקציב ובאיכות הנדרשים בניהול עצמי של חברת נת"ע". ביום 3.11.14 החליטה ועדת המכרזים למנות את חברה א' למנהלת פרויקט הקו האדום בפטור ממכרז לפי תקנה 34(1)³ בהיקף של 800 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) לתקופה של עשר שנים בכפוף לאישור תקציבי. נימוקי הוועדה היו, בין היתר, כי יש עילה סבירה לפעול בפטור ממכרז כדי לעמוד בלוחות הזמנים, שכן הליך של מכרז צפוי להאריך את משך הזמן לביצוע הפרויקט בכשישה חודשים, וכן להגדיל את תקציב הפרויקט שכן חברה מנהלת חדשה תיאלץ ללמוד את הפרויקט.

החשבת הכללית, גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשבת הכללית דאז), לא אישרה את תקציב ההתקשרות לניהול הפרויקט ומינתה צוות יועצים חיצוני לבחינת ההתקשרות. רק כעבור תשעה חודשים, ביולי 2015, בתום בדיקת צוות היועצים, הודיעה החשבת כי במציאות שנוצרה אין מנוס מאישור ההתקשרות בדרך של פטור ממכרז. ואולם, היא התנתה את ההתקשרות בשלושה תנאים עיקריים: (א) יישום המלצות צוות היועצים החיצוניים באשר להפחתתה ולשינויה של מתכונת התשלום והתמריצים הכלכליים לחברה א', כך שהתמורה שתקבל החברה תתבסס על עלות תשומות עבודה ועל תוספת רווח בגין עמידה באבני דרך; (ב) הטלת אחריות רחבה על מנהלת הפרויקט למכלול רכיבי הפרויקט, לרבות חלקי הפרויקט שכבר בוצע או נמצאים בתהליך ביצוע; (ג) המשא ומתן לשינוי תנאי ההסכם ייעשה על ידי מנכ"ל נת"ע, בשיתוף נציגי הממשלה, ויכלול את ההתאמות הנדרשות כמפורט לעיל. במהלך חודשי הבדיקה המשיכה חברה א' בתפקידה כיועץ הפרויקט, ונת"ע פרסמה מכרז להתקשרות עם שני מנהלי פרויקטים ישראלים, אגב הבהרה כי הם יוכפפו לחברה א' לאחר אישור ההתקשרות.

בנובמבר 2015 נערך דיון אצל מנכ"ל משרד התחבורה, שבו הציגה נת"ע את עיקרי ההתאמות אשר בכוונתה להוסיף לחוזה ההתקשרות עם חברה א'. בסיום הדיון הוחלט להטיל על נת"ע לנהל משא ומתן עם חברה א' בהתאם למתווה המוצע. בינואר 2016, לאחר משא ומתן שארך חודשיים, הציגה נת"ע לפני החשבת הכללית דאז ואגף התקציבים את ההסכמות שהושגו בנושא. נציגי משרד האוצר הבהירו כי נת"ע נדרשת להפחית את תעריפי ההתקשרות וכן הוסכם על מנגנון בונוס לעמידה בלוח הזמנים כתנאי לאישור ההתקשרות.

3 התקנה קובעת, בין היתר, כי התקשרות חברה ממשלתית אינה טעונה מכרז אם עריכת מכרז עלולה לפגוע ביכולתה למלא תפקיד או מטלה, שהוטלו עליה לפי דין, או ביכולתה לספק שירות או מצרך חיוניים לציבור.

עלויות הניהול של הפרויקט גבוהות בהשוואה למקובל בפרויקטים מסוג זה

לצורך ביצוע ההתאמות הנוספות ניהלה נת"ע משא ומתן חוזר עם חברה א', וביום 11.2.16 אישרה ועדת המכרזים את השינויים בהסכם עמה והחלה את ההסכם רטרואקטיבית מיום 1.2.16. מאז בקשת הנהלת נת"ע לוועדת המכרזים מיוני 2014 להעביר את ניהול הפרויקט לחברה א' ועד חתימת חוזה עמה חלפו בסך הכול 20 חודשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי מן הראוי שתקפיד להעלות לפני ועדת ההיגוי מבעוד מועד כל שינוי מהותי בתכנית העבודה ובניהול הפרויקט ותכולתו. במקרה דנן, ראוי היה שנת"ע תפנה לוועדת ההיגוי מראש לקבלת אישור עקרוני לשינוי שיטת ניהול הפרויקט, ולקביעת עקרונות יסוד ומתווה להתקשרות כבר בשלב הייזום. פנייה מראש עשויה הייתה לקצר את הליך ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר גם למשרד התחבורה כי הוא לא היה פעיל ולא הביע את עמדתו בנוגע להתקשרות עם חברה א', מתחילתה ועד סופה. חוסר פעילותו בנושא ואי-נקיטת עמדה עשויים להצביע על הסכמה לכל מהלכי נת"ע ולכל תנאי החוזה שנקבעו. אם אכן זו עמדתו, היה עליו להאיץ בחשכ"ל לסיים את הבדיקה בהקדם כדי שלא לפגוע בהתקדמות הפרויקט.

3. **עלויות הניהול:** בינואר 2016 כתב סגן החשבת הכללית דאז כך: "חשוב להדגיש כי במקרה של הקו האדום, תכנית התשומות של חברה א' בצירוף עלויות הייעוץ והתכנון לקו האדום וכן התקציב הארגוני של חברת נת"ע - התשומות המושקעות בקו בת"א מגיעות לכ-15% מהיקף הפרויקט הצפוי להיות מבוצע בשבע השנים הקרובות ובסך הכול גבוהות ביחס למקובל בענף".

נת"ע ציינה בתשובתה כי התשומות המושקעות בפרויקט הקו האדום נמוכות יותר מהמצוין במכתב סגן החשכ"ל, מאחר שנת"ע אינה עוסקת רק בהקמת הקו האדום אלא גם מבצעת פעולות נוספות, כגון קידום הקו הירוק והקו הסגול ותכנון ראשוני של רשת קווי המטרו. נת"ע הוסיפה כי עלויות הניהול של חברה א' ושל מנהלי הפרויקט הישראליים נמוכה יותר מ-5% מעלות הפרויקט, שיעור מקובל וסביר בפרויקטים מורכבים. כמו כן, נת"ע ציינה בתשובתה השנייה כי העיכוב באישור הפיכת חברה א' למנהלת פרויקט והצורך להעסיק מנהלי פרויקטים ישראלים, הביא לפיצול ניהול הפרויקט וייקורו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עלויות הניהול של הפרויקט אינן כוללות אך ורק את עלויות חברה א' ומנהלי הפרויקט הישראליים, אלא גם הוצאות התקורה של החברה אשר מיועדות להקמת הקו האדום ולניהולו. עלויות הניהול הללו גבוהות בהשוואה למקובל בפרויקטים מסוג זה.

הממשלה הטילה על נת"ע לבצע את פרויקט הקמת הקו האדום. בשלב הראשון היא ניהלה את הפרויקט בליווי ייעוץ של חברה א'. בשלב השני, אחרי שנת"ע הגיעה למסקנה כי יהיה בלתי אפשרי לבצע את הפרויקט בלוחות הזמנים, בתקציב ובאיכות הנדרשים בניהול עצמי, היא החליטה להעביר לחברה א' את ניהול הפרויקט בפטור ממכרז. העברת סמכויות הניהול לגורם חיצוני יוצרת תלות של החברה בגורם החיצוני שצובר את מרבית הניסיון והידע הדרושים לפרויקט ואף עלול ליצור קשיים בפיקוח ובקרה אפקטיביים עליו.

התקשרויות בפטור ממכרז

על פי תקנה 5 בתקנות חובת המכרזים (להלן - תקנה 5), התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, במקצועות התכנון, העיצוב, הגרפיקה, ההנדסה, האדריכלות, מדידה, או שמאות, והתקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמן מיוחדים - פטורות מחובת מכרז, אך ייעשו, ככל הניתן, באמצעות פנייה תחרותית להצעות. לצורך פנייה תחרותית להצעות, על ועדת המכרזים לנהל באופן ממוכן רשימות, הערוכות לפי סוגי התקשרות, של ספקים מתאימים, אשר יעודכנו פעם בשנה לפחות, יפורסמו ויהיו פתוחות לעיון הציבור באתר האינטרנט של הגוף המפרסם (להלן - רשימת מציעים). ועדת המכרזים⁴ תפרסם הודעה בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים, ותכלול ברשימה מציעים שנמצאו מתאימים אחרי שהגישו בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין. ועדת המכרזים תערוך פנייה לקבלת הצעות, ככל הניתן, בסבב מחזורי, באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות למשרד הממשלתי, ותבדוק, על פי אמות מידה⁵, כמה הצעות הבאות בחשבון מתוך רשימת המציעים. עוד קובעות התקנות כי אם לאחר בחינה קבעה ועדת המכרזים שבנסיבות העניין אין זה אפשרי ומוצדק לערוך את ההתקשרות בדרך של פנייה תחרותית להצעות, עליה לבדוק כמה הצעות הבאות בחשבון טרם ביצוע ההתקשרות.

חברת נת"ע ציינה בתשובתה כי היא אינה מנהלת רשימת ספקים מפני שמרבית התקשרויותיה מתבצעות באמצעות פרסום מכרז פומבי. רק במקרים בודדים שבהם אין זה מוצדק לערוך מכרז, ולאחר קבלת אישור ועדת המכרזים, מבצעת החברה התקשרות בפטור ממכרז. לטענת החברה בשנים 2014-2016 היא ביצעה שבע התקשרויות בלבד בפטור ממכרז על פי תקנה 5.

4 ועדת מכרזים - כהגדרתה בסעיף 8 לתקנות חובת המכרזים.

5 אמות המידה שנקבעו לבחירת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות לעורך המכרז כוללות, בין היתר: מחיר; איכות הטובין או המקרקעין, העבודה או השירות המוצעים, או נתונים מיוחדים שלהם, והתאמתם לעורך המכרז; אמינותו של המציע, כישוריו, ניסיונו, מומחיותו ותחומי התמחות; המלצות על אודות המציע, אם נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות; ודרישות מיוחדות של עורך המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי לפני התקשרות לפי תקנה 5, ומאחר שהיא אינה מנהלת רשימת ספקים, עליה לפעול לאיתור מציעים פוטנציאליים רבים ככל האפשר, לצורך קיום ההליך החרגי.

חברה ממשלתית אינה נדרשת לקיים מכרז להתקשרות ששווייה אינו עולה על 200,000 ש"ח, וחברה ממשלתית אשר מחזור ההתקשרות שלה עולה על מיליארד ש"ח אינה נדרשת לקיים מכרז להתקשרות ששווייה עד 600,000 ש"ח. עד 2014 היה מחזור ההתקשרויות של החברה מתחת למיליארד ש"ח ומ-2015 ואילך עלה מחזור ההתקשרויות של החברה והגיע למעלה ממיליארד ש"ח.

חברת נת"ע ניהלה את ההתקשרויות שבדק משרד מבקר המדינה בהתאם לנוהל התקשרויות בפטור ממכרז מפברואר 2016⁶. נוהל זה קובע כי ככלל תשאף החברה לפנות לספקים רבים ככל שניתן, בהתחשב בשווי ההתקשרות, במהותה ובמידת דחיפותה. בהתקשרויות בפטור ממכרז עד סכום של 600,000 ש"ח נדרש יזם ההתקשרות לפנות לאגף התקשרויות בבקשה מפורטת, ורכז ההזמנות יבדוק את תקינות בקשת ההזמנה, יעביר את הבקשה לבדיקת חשב החברה ואחר כך יעביר גם את ההזמנות לספקים אפשריים. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת אין בחברה רכז הזמנות כנדרש בנוהל. התקשרויות בפטור ממכרז בסכום של 200,000-100,001 ש"ח, אשר בהן אמת המידה לקביעת הזוכים היא מחיר בלבד, מותנות באישור מנהל אגף התקשרויות; אם קיימות אמות מידה נוספות ובהתקשרויות מעל 200,000 ש"ח - נדרש אישור ועדת המכרזים.

סעיף 42 לתקנות חובת המכרזים קובע כי על החברה להתנהל בנושא בשים לב להוראות של תקנון כספים ומשק⁷ או בשים לב לנוהל פנימי כתוב שקבעה החברה. נמצא כי עד ספטמבר 2014 פעלה החברה על פי טיוטת נוהל התקשרויות ורכישות מאוקטובר 2010 (להלן - טיוטת נוהל הרכש), אשר ריכזה את הכללים להתקשרויות ולרכישות⁸. מ-2014 ואילך פועלת החברה על פי כמה נהלים: נוהל עריכת מכרזים, נוהל עבודת ועדת מכרזים⁹ ונוהל התקשרויות בפטור ממכרז. נוסף על כך פועלת החברה לפי נוהל קביעת אומדני עלות מיום 7.2.16 ולפי נוהל טיפול בחוזים והתקשרויות מיום 19.4.16. הנהלים מפרטים, בין היתר,

- 6 הנוהל תוקן במועדים האלה: 27.7.15; 9.12.15; 10.2.16, 25.12.16.
- 7 תקנון כספים ומשק - אגף החשב"ל הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל מתוקף חוק נכסי המדינה, התש"א-1951. הוראות התכ"ם כוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו.
- 8 עוד בעניין זה ראה דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), בנושא "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ - ניהול רכש ומכרזים וגיוס כוח אדם", עמ' 681 (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא רכש ומכרזים).
- 9 תוקן ביום 25.10.15 וביום 21.12.16.

את האופן שבו ייבחר ספק¹⁰: במכרז או באמצעות פנייה לקבלת הצעות או באמצעות קבלת הצעות מחיר.

התקשרות עם יועץ לליווי חטיבת כספים

בסוף דצמבר 2013 פנה המנכ"ל בפועל דאז של החברה (להלן - המנכ"ל בפועל) לוועדת המכרזים בבקשה לאשר יציאה להליך קבלת הצעות למינוי יועץ לליווי פעילות חטיבת הכספים. המנכ"ל בפועל הסביר כי יש צורך מידי ומתמשך אשר הוזכר בדוח רואה חשבון של החברה, וממנו עולים ליקויים באשר למחסור במצבת כוח האדם בחטיבת הכספים, לרבות סמנכ"ל כספים, ובאשר לאי-הגשת דוחות כספיים בשלוש השנים האחרונות (להלן - דוח רו"ח החברה). כפי שעולה מהמסמכים ומהפנייה לקבלת הצעות, תכולת העבודה הנדרשת הייתה: בחינת הליקויים ותיקונם; ייעוץ ועבודות בנושאים כלכליים וכספיים לפי דרישת הנהלת החברה; ליווי וקליטה של סמנכ"ל כספים ושל אנשי המפתח בחטיבת הכספים; ובניית החטיבה. הצורך בהעסקת היועץ עלה גם בדיונים של דירקטוריון החברה, שדרש טיפול מידי בליקויים שעלו בדוח רו"ח החברה. המנכ"ל בפועל ביקש מהוועדה לאשר התקשרות ללא מכרז לרכישת שירותי ראיית חשבון, הדורשים יחסי אמון מיוחדים, וכן לאשר פנייה שלא בדרך של פנייה תחרותית אלא באמצעות פנייה לשלושה משרדי רואי חשבון לקבלת הצעות. בראשית 2014 אישרה ועדת המכרזים את הבקשה וציינה בהחלטתה כי היקף ההתקשרות ייקבע בהתאם לצרכים אשר יוערכו בהמשך, וכי התשלום יתבצע לפי תעריף חשכ"ל. יצוין כי לפי טיוטת נוהל הרכש¹¹ תאושר בקשת התקשרות על ידי המנכ"ל או סמנכ"ל ולאחר אישור הבקשה יועבר הטופס למנהל תחום תקציב לצורך אישור תקציבי; ללא אישור תקציבי לא תאושר התקשרות.

הביקורת העלתה כי אף שתכולת העבודה הוגדרה, וניתן היה לבחון את העלויות ואת היקף העבודה הנדרשים, לא העריכה החברה את היקף ההתקשרות בטרם החלה בהליך כמחויב לפי טיוטת נוהל, שלפיו היא נוהגת, המתנה אישור התקשרות באישור תקציבי. נוסף על כך, אישור ועדת המכרזים להתקשרות מפברואר 2014 ניתן ללא קביעת היקף ההתקשרות.

10 לפי הגדרת טיוטת נוהל הרכש: ספק טובין, מבצע עבודה ונותן שירותים לרבות קבלן, מתכנן, יועץ ומפקח.

11 בדוח מבקר המדינה בנושא רכש ומכרזים צוין שנמצא כי החברה פועלת על פי טיוטת נוהל התקשרויות ורכישות מאוקטובר 2010. החברה בתשובתה לדוח זה הודיעה כי בקרוב תסיים לגבש את הנהלים, ואז תשלים את ניהול פעילות מכרזיה בהתאם לדיון ולתקנות ובכפוף לסדרת נהלים מקיפה ומאושרת.

החברה הסבירה בתשובתה כי דחיפות המיוחדת להתקשרות זו הביאה לכך שוועדת המכרזים החלה בהליך פנייה לקבלת הצעות עוד קודם שגובשה סופית החלטה בדבר ההיקף התקציבי. כמו כן ציינה החברה כי טרם חתימת החוזה עם היועץ נקבעה מסגרת תקציבית להתקשרות בסך 3,750,000 ש"ח (כולל מע"ם).

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי סכום ההתקשרות הוא נתון מהותי במכלול הנתונים אשר חייבים להיות מובאים לפני ועדת המכרזים טרם קבלת החלטה, ולכן היה על מגיש הבקשה להציג הערכה תקציבית. בהיעדר הערכה כזו היה על הוועדה לבקש אותה בטרם קבלת החלטותיה.

1. לפי פרוטוקול ועדת המכרזים, מיום 20.2.14, הזמינה נת"ע שלושה מציעים להגיש הצעות והתקבלו הצעות משניים מהם. הוועדה מינתה צוות לבדיקת איכות ההצעות ומתן המלצות.

הביקורת העלתה כי אין בידי החברה אישורי מסירת ההזמנות למציעים וכן הצעת המציע, שלפי הפרוטוקול הגיש הצעה אך לא זכה. משרד מבקר המדינה מעיר כי חשוב מאוד לשמור את כל מסמכי הליכי ההתקשרות לצורך הליכי בקרה, כך שניתן יהיה לוודא את תקינות הליך קבלת ההצעות ושקלולן.

2. לאחר קבלת הסבר צוות הבדיקה באשר לממצאיו ולאחר עיון בממצאים החליטה הוועדה כי יועץ א' הוא בעל היכולת למלא את דרישות החברה באופן הטוב ביותר והכריזה עליו כזוכה. הוועדה לא ציינה בהחלטתה את סכום ההתקשרות הכולל ו/או את היקף השעות הכלול בה.

במאי 2014 התקשרה החברה עם יועץ א'. בהסכם ההתקשרות צוין כי תקופת ההסכם היא לשנה אחת, וכי החברה תהא רשאית להאריך את ההסכם שלוש פעמים נוספות, בהודעה בכתב אשר תימסר ליועץ לא יאוחר מ-30 ימים לפני מועד סיום ההסכם. עוד צוין כי התמורה תחושב לפי תעריף רשות החברות, ובניכוי הנחה נוספת של 5%. החברה לא פירטה בהסכם את סכום ההתקשרות הכולל ו/או את היקף השעות הכלול בה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי לפי סדרי מינהל תקין יש לקבוע שההסכם יכלול מסגרת כספית או מגבלת שעות ייעוץ, כדי להסדיר היבט עקרוני בהתקשרות בין החברה לבין היועץ וכדי שניתן יהיה לפקח על עמידה בתנאי ההסכם.

3. במאי 2015 פנה מנהל מחלקת דוחות כספיים אל ועדת המכרזים בבקשה לאשר מימוש זכות ברירה להארכת ההתקשרות עם יועץ א'. בבקשה צוין: "בימים אלו אנו מתחילים לטפל בהכנת הדוחות הכספיים לרבעון ראשון ל-2015 ולוחות הזמנים הנדרשים להגשה די צפופים ולשם כך אנו נעזרים

בשירותיו של היועץ שבנדון". בישיבת ועדת מכרזים מיום 21.5.15 ציינה הוועדה כי החברה מרוצה משירותיו של הספק, שכן הוכנו שני דוחות כספיים בתקופה קצרה. בתום הדיון אישרה הוועדה את מימוש זכות ברירה להארכת תקופת ההתקשרות עד יום 7.5.16.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע שבחלוף שנה מן ההתקשרות המקורית, שבמהלכה הוגשו הדוחות הכספיים של השנים הקודמות, התמנה סמנכ"ל כספים והחלה החברה בהליכי גיוס כוח אדם לאגף הכספים, היה מצופה שההזדקקות ליועץ חיצוני תלך תקטן. לפיכך, היה על ועדת המכרזים לבקש הסברים לצורך המשך ההתקשרות. זאת ועוד, ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות בלי שציינה את היקף ההתקשרות המבוקש כמחויב בנוהל התקשרויות בפטור ממכרז מ-2014.

נת"ע ציינה בתשובתה כי החברה פעלה במרץ לאיוש המשרות הנדרשות, אולם בסוף תקופת ההתקשרות הראשונה עם היועץ, חטיבת הכספים הייתה בהקמה, היו חילופי גברי תכופים ובלתי מתוכננים, ועדיין היה צורך בשירותי הייעוץ להכנת דוחות כספים והגשתם בזמן. נת"ע הוסיפה כי היא פועלת להקמת חטיבה שאחד מתפקידיה יהיה לערוך את הדוחות הכספיים של החברה; לדבריה גם אז יידרשו שירותים של יועץ חיצוני, אך בהיקפים קטנים בהרבה.

4. בסוף נובמבר 2015 הודיע אגף רכש, התקשרויות ולוגיסטיקה ליועץ א' על הארכת ההתקשרות עמו עד מאי 2016, ונחתם עמו הסכם.

הביקורת העלתה שאף על פי שלפי ההסכם נדרשת החברה להודיע ליועץ א' 30 יום לפני תום ההתקשרות, החברה הודיעה בכתב ליועץ א' על הארכת ההתקשרות רק בתום חצי שנה מסיום ההתקשרות. זאת ועוד, החברה המשיכה במשך חצי שנה להעסיק את יועץ א' בלי שנחתם עמו תוספת לחוזה להארכת ההתקשרות.

5. במאי 2016 פנה אגף החשבות לוועדת המכרזים בבקשה למימוש אופציה להארכת תקופת ההתקשרות עם יועץ א' בשנה נוספת, עד מאי 2017. במכתב זה צוין לראשונה במסמכי התקשרות כי היקפו הכספי של ההסכם מתחילת ההתקשרות הוא 3,750,000 ש"ח (כולל מע"מ), וכי עד היום שולם סך של 3,233,130 ש"ח. הנימוק לבקשה היה כי עקב קליטת מנהל מחלקת דוחות כספיים יידרשו חפיפה וליווי בהכנת הדוחות הכספיים. בישיבת ועדת המכרזים מיום 16.5.16 החליטה הוועדה לאשר את מימוש האופציה וכן להטיל על אגף החשבות להעריך את היקף ההתקשרות השנתי המתייחס לתקופת האופציה. ביום 16.6.16 נחתם הסכם עם יועץ א' להארכת ההתקשרות עד מאי 2017, ולמחרת הגיש מנהל מחלקת דוחות כספיים בחברה לוועדת המכרזים הערכה כספית, שלפיה צפי שעות הייעוץ ב-2016 עומד על 96,000 ש"ח, ואין צפי לעלות שעות הייעוץ עבור 2017. ביום

ההתקשרות, שהחלה
כהתקשרות דחופה
ללא מכרז ואושרה
בלי שהוצגה לפני
הוועדה הערכה
תקציבית, הוארכה
לארבע שנים והיקפה
הוגדל במיליוני ש"ח

17.7.16 הובאה לאישור ועדת המכרזים ההערכה הכספית להיקף ההתקשרות עד תום 2016, והוועדה אישרה את ההארכה עד סוף 2016.

מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי אף שוועדת המכרזים ממאי 2016 דרשה הערכה של העלות הכספית השנתית, הובאה לפני הוועדה הערכה חלקית בלבד, והוועדה אישרה אותה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לנת"ע כי על הפניות לוועדת המכרזים להיות מפורטות ולכלול נתונים מבוססים ומקיפים. כמו כן, היה על ועדת המכרזים לדרוש נתונים מלאים בטרם החליטה לאשר את מימוש האופציה.

נת"ע ציינה בתשובתה כי מאחר שהיה ברור הצורך בהמשך העסקת היועץ, בין בהיקף כזה ובין בהיקף אחר, לא היה שום טעם ממשי בדחיית ההחלטה. לטענתה, ניתן היה, וגם נכון היה, לאשר את המשך ההעסקה כדי לאפשר את המשך הפעילות, ואילו את המסגרת התקציבית לקבוע מאוחר יותר.

6. בספטמבר 2016 פנה מנהל אגף החשבונות לוועדת המכרזים בבקשה להגדלת התקציב עבור יועץ א' במהלך תקופת ההתקשרות הנוכחית בסך 600,000 ש"ח (כולל מע"ם) לצורך תגבור חטיבת הכספים, מעבר להיקף הכספי של החוזה שעמד על 3,750,000 ש"ח (כולל מע"ם). בדיון ועדת המכרזים מספטמבר 2016 הסביר סמנכ"ל הכספים בין היתר כי כמה בעלי תפקידים רלוונטיים עזבו את החברה, ולכן תצטרך החברה להשתמש ביועצים חיצוניים. לשאלות סמנכ"ל הכספים אם יש אפשרות להאריך פעם נוספת את ההתקשרות ומהי הגדלת התקציב המרבית האפשרית, השיב חבר הוועדה מ"מ היועץ המשפטי לוועדה כי "ההסכם אינו מוגבל בסכום, יש לבדוק לגופו של עניין". כמו כן, הציע מ"מ היועץ המשפטי לפנות לוועדה בפברואר 2017 לצורך בחינת מימוש אופציה לשנה נוספת. בסוף הדיון אישרה הוועדה את הגדלת התקציב בסך המבוקש, כך שהיקפו הכספי של החוזה עומד כיום על 4,350,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת שילמה החברה ליועץ א' כ-3.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי ההתקשרות, שהחלה כהתקשרות דחופה ללא מכרז ואושרה בלי שהוצגה לפני הוועדה הערכה תקציבית, הוארכה לארבע שנים ובהיקף של מיליוני ש"ח. זאת ועוד, ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות ושתי הארכות בלי שהוצגו בפניה כל הנתונים הרלוונטיים, לרבות סכומי הארכות, ולעתים אף ללא נימוקים מספקים, דבר שאינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין. מן הראוי שוועדת המכרזים תדון בהתקשרויות החברה לאחר קבלת כל המידע הרלוונטי ותאשר את ההיקף הכספי של ההתקשרות או את היקף שעות העבודה.

התקשרות עם יועצים לצוות האסטרטגי

בדצמבר 2013 פנה המנכ"ל בפועל לוועדת המכרזים בבקשה למנות שני יועצים לצוות אסטרטגי עקב צורך בייעוץ אסטרטגי לדירקטוריון. לדבריו, על פי בקשת הדירקטוריון, הצוות יכלול שני יועצים (יועץ כלכלי-פיננסי ויועץ משפטי חיצוני), ותפקיד הצוות יהיה להגדיר תכנית אסטרטגית עסקית עבור נת"ע. הסכום המבוקש עבור כל אחד מהיועצים היה 200,000 ש"ח. בפרוטוקול דיון ועדת המכרזים מיום 25.12.13 נכתב כי "נת"ע מעסיקה בפועל צוות ייעוץ אסטרטגי על פי החלטת דירקטוריון. בצוות זה נמצאים [שני היועצים]."

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע בחומרה כי ביקשה שוועדת המכרזים תאשר את ההתקשרות עם שני היועצים אחרי שהלכה למעשה כבר פעלו בשירותה.

חברת נת"ע ציינה בתשובתה מדצמבר 2017 כי ברור היה ליועצים שאם הוועדה לא תאשר את העסקתם, הם לא יקבלו שכר בעד עבודתם. בדיעבד, לא נחתם הסכם עם אחד היועצים והוא לא קיבל שכר על השתתפותו בדיונים.

לפי פרוטוקול הוועדה, חברת ועדת המכרזים, היועצת המשפטית דאז, הורתה לשנות את נוסח הפנייה לוועדה. לדבריה, "מדובר בייעוץ כלכלי, אסטרטגי וחשבונאי לחברה. העדר שדרה ניהולית ודחיפות מענה ל-SOX [דוח רו"ח החברה] הוביל[ן] לנחיצות ההתקשרות עמו". בתום הדיון אישרה הוועדה את ההתקשרות עם שני היועצים בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 34(2) בתקנות המכרזים, ובלי לבחון הצעות נוספות בנימוק שההתקשרות אינה עולה על 200,000 ש"ח. יצוין כי לפי טיוטת נוהל רכש, שלפיו נוהגת החברה, בהתקשרות בפטור ממכרז עד סך של 50,000 ש"ח על החברה לבחון שלוש הצעות לפחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היה עליה לפנות לשלושה מציעים לפחות, ולבדוק כמה הצעות בטרם החליטה להתקשר עם שני היועצים.

התקשרות להכנת מגדיר משימות למתן שירותים בתחומי התכנון

נוהל התקשרויות בפטור ממכרז מיום 10.2.16, התקף במועד הבקשה¹², קובע כי במקרה של התקשרויות בפטור ממכרז מעל 600,000 ש"ח בהליך של פנייה תחרותית לקבלת הצעות או בדיקת כמה הצעות אפשריות, תפנה הוועדה



היה על נת"ע לפנות
למציעים רבים ככל
האפשר כדי להתקשר
עם היועץ שיבצע את
העבודה באופן הטוב
ביותר ולשקול לבחור
את הזוכה גם לפי
איכות ההצעה

לעשרה ספקים לפחות, אלא אם כן התקיימו נסיבות אשר אינן מאפשרות פנייה לעשרה ספקים; במקרה כזה יש לתעד בכתב את הנסיבות.

ביוני 2016 פנה אגף הרכש לוועדת המכרזים בבקשה לאשר פנייה לארבעה מציעים לקבלת הצעות מחיר להכנת מגדיר משימות למתן שירותים בתחומי התכנון, אשר יהיה מסמך רקע לכל עבודות התכנון שהחברה תבצע בעתיד וישמש בסיס לדרישות השירותים בכל התקשרויות החברה בתחומי התכנון (להלן - מגדיר המשימות). התקציב הנדרש לביצוע ההתקשרות היה 895,050 ש"ח. האגף ביקש להתקשר בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 5, התקשרות עם בעל מקצוע מומחה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים. האגף ביקש לבצע את הפנייה שלא בדרך פנייה תחרותית להצעות, כיוון שבנסיבות העניין אין זה אפשרי וצודק לערוך את ההתקשרות באופן זה. האגף ציין כי העבודה דורשת יחסי אמון מיוחדים, וכי בכוונתו לפנות לארבעה מציעים שביכולתם לכתוב את המסמך; המציע שיציע את ההצעה הנמוכה ביותר יהיה הזוכה בהליך. ועדת המכרזים אישרה לפעול בהתאם לבקשת אגף הרכש. בהמשך לאישור הוועדה פנתה החברה לארבעה מציעים, ומתוכם הגישו הצעות שלוש מציעים, וועדת המכרזים אישרה להתקשר עם ההצעה הנמוכה ביותר.

הביקורת העלתה כי הוועדה לא נימקה מדוע אין זה אפשרי וצודק לערוך את ההתקשרות בדרך של פנייה תחרותית. זאת ועוד, אין תיעוד כי החברה ערכה סקר יסודי לבחינת המציעים הקיימים בשוק כדי שתוכל לפנות לעשרה מציעים לפחות, בהתאם לקבוע בנוהל החברה.

מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי לנוכח חשיבותו של מגדיר המשימות, היה עליה לפנות למציעים רבים ככל האפשר כדי להתקשר עם היועץ שיבצע את העבודה באופן הטוב ביותר. כמו כן היה על החברה לשקול לבחור את הזוכה גם לפי איכות ההצעה לרבות, בחינת המלצות, יכולת המציע לתת את השירות ואמינותו.

התקשרות למתן שירותי ייעוץ בתחום ניהול פרויקט ERP בסביבת SAP

בינואר 2015 דנה ועדת המכרזים בהתקשרות להספקת שירותי ייעוץ לניהול פרויקט הקמת מערכת מחשוב בשווי כ-2 מיליון ש"ח. מנהל הפרויקט המיועד אחראי להקמת מערכת ממוחשבת לניהול כלל התהליכים הפיננסיים והלוגיסטיים הקשורים בניהול החברה. תפקידיו כוללים, בין היתר, את תחומי האחריות האלה: אחריות לניהול הפרויקט מתחילתו ועד לאחר עלייה לאוויר, אחריות לעמידה בלוחות זמנים ותקציב, ניהול צוותי הפרויקט, השתתפות בגיבוש ארכיטקטורת הפתרון ותהליכי העבודה במערכת. הוועדה אישרה פניה לחמישה מציעים לקבלת הצעות ללא מכרז בהתאם לתקנה 5. בנימוקי הבקשה צוין כי התפקיד של מנהל הפרויקט הוא בעל רגישות רבה לארגון ונדרשת רמה

גבוהה של יחסי אמון בין המבצע לבין החברה, בהיותו חשוף למידע רגיש ובעל ערך רב אשר חשיפתו עלולה לפגוע בחברה. לפיכך, נדרש כי מנהל הפרויקט יהיה אדם אשר ידוע בזכות מידותיו הטובות, שביצע משימות דומות וזכה להערכה ולאמון מצד מעסיקו. ראש אגף מערכות מידע הציגה לפני הוועדה רשימה בת חמישה מציעים.

ממסמכי נת"ע עולה כי רק שלושה מן המציעים שאליהם פנתה החברה הגישו הצעות. הוועדה החליטה לפסול את הצעת אחד המציעים בנימוק שלא מילא את כל המסמכים הנדרשים להוכחת עמידה בתנאי הסף ולא הגיש חלק מהמסמכים הנדרשים. בתום בחינת שתי ההצעות הנותרות אישרה ועדת המכרזים התקשרות עם אחת החברות.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי אף שבנסיבות אלה ההחלטה להתקשרות באמצעות קבלת הצעות מעוגנת בדיון, עדיף היה לצאת במכרז פומבי שבו נקבעים תנאי סף. קביעת תנאי סף הולמים במכרז פומבי עשויה הייתה להבטיח קבלת הצעות ממועמדים איכותיים. במקרה דנן, בסופו של ההליך, נבחר מנהל הפרויקט מבין שני מציעים בלבד. לפיכך נימוקי החברה אינם מצדיקים התקשרות שלא באמצעות מכרז.

התקשרויות באמצעות מכרזים

תכנון רמזורים המעניקים העדפה לרכבת הקלה

לפי סעיף 2א לחוק המכרזים "עורך מכרז לא יקבע תנאי להשתתפות של מציע במכרז, אלא אם כן התנאי מתחייב מאופיו או ממהותו של המכרז". עוד קובע החוק באותו סעיף שאם קבע עורך המכרז תנאי בנושאים מסוימים (ותק, ניסיון קודם וכו') המציב דרישה מחמירה יותר מהאמור בתוספת לחוק¹³ או תנאי הדורש ניסיון מוכח בעבודה עם עורך המכרז או עם המדינה או עם תאגיד ממשלתי, ינמק את החלטתו במסמכי המכרז. תקנה 6ב לתקנות קובעת כי ניתן להתנות השתתפות במכרז בתנאים נוספים, כגון ניסיון, כישורים, היקף פעילות ועמידה בדרישות תקן ישראלי לא רשמי. על התקשרות במכרז חלים כללים, וביניהם סעיף 22(ב) לתקנות המכרזים, אשר מחייבים את ועדת המכרזים לפרט במסמכי המכרז הן את כל אמות המידה, מבחני המשנה ואת המשקל היחסי

13 **ותק** - דרישה כי למציע ותק של שנה בתחום הרלוונטי להתקשרות במכרז, או ותק בתחום כאמור השווה למשך ביצוע ההתקשרות המתוכנן, לפי הגבוה מביניהם; בכל מקרה, לא תעלה דרישת הוותק על חמש שנים. **ניסיון קודם** - דרישה כי המציע ביצע עבודה אחת קודמת בהיקף כספי או כמותי השווה להיקף העבודה שבמכרז, או כי המציע ביצע עד שלוש עבודות קודמות, שההיקף הכספי או הכמותי של כל אחת מהן שווה למחצית ההיקף כאמור של העבודה שבמכרז.

שיינתן לבחירת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות לעורך המכרז, והן את אופן שקלולם. מכרז פומבי יפורסם באמצעות מודעה בעיתון נפוץ¹⁴, בעיתון בשפה הערבית ובאתר האינטרנט; ההודעה תפורסם זמן סביר לפני המועד האחרון להגשת הצעות.

1. בפברואר 2016 הגיש אגף רשות תמרור בנת"ע בקשה לוועדת המכרזים לאישור פרסום מסמכי מכרז פומבי לתכנון 66 רמזורים בקטעים העל-קרקעיים של הקו האדום (להלן - מכרז הרמזורים עם העדפה), ומהם 52 רמזורים המעניקים העדפה לרכבת הקלה (להלן - רמזורים עם העדפה) ו-14 רמזורים רגילים המושפעים מהרמזורים עם העדפה. להלן פרטי המכרז העיקריים: בכוונת החברה היה להתקשר עם עד עשרה משרדי תכנון (להלן - המציעים), אשר יספקו עד 12 מתכננים, אשר אחד מהם ימונה ל"מתכנן-על" שירכז, יתאם וינהל את ההליך התכנוני; סך התקציב לביצוע המכרז הוא 25,900,000 ש"ח; בשלב ראשון יחולקו שלושה רמזורים לכל מתכנן, ובהמשך תעביר החברה מטלות על רמזורים נוספים בהתאם לקצב התקדמותו של כל מתכנן; העבודה תחולק באופן שוויוני ככל הניתן; תקופת ההתקשרות היא שש שנים או עד סיום המטלות שיוטלו על המתכנן במסגרת ההתקשרות, לפי המאוחר ביניהם, וכן אפשרות לתקופות התקשרות נוספות בנות שנה כל אחת. תכולת העבודה כוללת: ביצוע כל שלבי התכנון לרמזורים, לרבות קבלת האישורים הנדרשים לתכנון ולכיול התכנית לאחר הפעלה, וכן בדיקת תכניות של מתכננים אחרים בצוות התכנון. תנאי הסף למציע הם: המציע הוא משרד תכנון בעל ניסיון בעשר השנים האחרונות לפחות בתכנון תנועה ורמזורים הממוקמים בישראל; למציע ניסיון בתכנון עשרה רמזורים לפחות, בצמתים עירוניים בישראל בחמש השנים האחרונות, ומתוכם חמישה רמזורים לפחות אשר הסתיים ביצועם; המציע השתתף בכנס מציעים; המציע מעסיק מתכנן העומד בכל אחד מתנאי הסף האלה: תעודת מהנדס רישוי בתוקף ורישום בפנקס המהנדסים והאדריכלים הישראלי; ניסיון במשך כל חמש השנים האחרונות לפחות בתכנון רמזורים; ניסיון בחמש השנים האחרונות בתכנון עשרה רמזורים לפחות, בצמתים עירוניים, ומתוכם חמישה רמזורים לפחות אשר הסתיים ביצועם. על כל מתכנן שכיר יכול המציע להציע עד שני מתכננים שאינם שכירים של המציע, כולל מתכנן זר ממדינה זרה (להלן - מתכנן זר). במסמכי המכרז הובהר כי המתכנן הזר נדרש לעמוד באותן הדרישות של תנאי הסף למתכנן, וכי עליו להיות בעל תעודת מהנדס רישוי הרשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים (או במרשם מקביל אחר) במדינה זרה בתוקף ל-2016 (להלן - תנאי ההשכלה).

נת"ע ציינה בתשובתה כי פרויקט הרכבת הקלה הוא הפרויקט הראשון שבמסגרתו מתכננים ישראלים מתכננים בעצמם רמזורים עם העדפה, שכן בירושלים עשתה זאת חברה בינלאומית שנעזרה במתכננים ישראלים. מורכבות המשימה וחיוניותה להצלחת הפרויקט, נוסף על חוסר ניסיון מעשי

14 עיתון נפוץ- עיתון יומי או עיתון המתפרסם מדי שבוע לפחות, בשפה העברית, בעל תפוצה רחבה, בהתחשב בנושא המכרז ולפי שיקול דעתה של ועדת המכרזים.

של המתכננים הישראליים, הביאו את החברה לקבוע דרישות ניסיון וותק גבוהות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היא הציבה תנאי סף מחמירים באשר לוותק הנדרש ולניסיון הנדרש, מבלי שוועדת המכרזים נימקה את החלטתה בפרוטוקול, ובכלל זה מדוע התנאים המחמירים מתחייבים מאופיו או ממהותו של המכרז, כמתחייב לפי החוק.

נת"ע הציבה תנאי סף מחמירים בנוגע לוותק ולניסיון הנדרשים, בלי שוועדת המכרזים נימקה את החלטתה בפרוטוקול

2. אמות המידה לבחירת המתכננים, אשר פורסמו במסמכי המכרז, הן: ניסיון מוכח בתכנון רמזורים (עד 20 נקודות - 1 לכל צומת); ניסיון מוכח בתכנון רמזורים עם העדפה (עד 40 נקודות - 2 לכל צומת); ניסיון מוכח בתכנון רמזורים אשר חוברו למרכז בקרה (10 נקודות - 2 לצומת); ניסיון מוכח בתכנון רמזורים בפתח תקווה, בבת ים או בתל אביב-יפו (5 נקודות - 1 לכל צומת); התרשמות אישית בריאיון מן המציע ומהמתכנן (25 נקודות)¹⁵. לאחר שאלות הבהרה שהגישו מציעים תיקנה החברה את אמות המידה, וקבעה כי הניקוד בגין התרשמות אישית יינתן רק למתכנן ולא למציע; גם אחת מאמות המידה לבחירת מתכנן-על הייתה התרשמות אישית, וניתן לה משקל של 20 מתוך 100 נקודות. לטענת נת"ע, היא לא קבעה אמות מידה באשר לבחירת המציע, מאחר שאיכות המציע נבדקת באמצעות עמידתו בתנאי הסף, ומאחר שנותן השירות בפועל הוא המתכנן עצמו ולא המציע.

ביום 25.2.16 פרסמה נת"ע מודעה בעיתון המציגה את פרטי המכרז, ובה צוין כי המועד האחרון להגשת הצעות במכרז הוא 20.4.16. סמוך למועד פרסום המודעה פנו מרבית המציעים לנת"ע בשאלות הבהרה. כמה מציעים ביקשו שלא לתת ניקוד כה גבוה (40 נקודות) לניסיון בתכנון רמזורים עם העדפה אשר בוצעו בפועל. לטענתם, דרישת הניסיון אינה סבירה ואינה מידתית, שכן רמזורים עם העדפה, אשר בוצעו בפועל קיימים כיום בארץ בשני פרויקטים בלבד: בקו הראשון של הרכבת הקלה בירושלים, שבו תוכננו הרמזורים על ידי חברה זרה, וקווי המטרונית בחיפה, שבעניינה פורסם מכרז אחד בלבד, ולפיכך יתקשו מתכננים ישראלים להגיע לציון המרבי. נת"ע דחתה את טענות המציעים בטענה שניסיון מסוג זה אינו תנאי סף, וכי ייבחרו כמה מתכננים בעלי הציונים הגבוהים בהשוואה למתכננים האחרים. יצוין כי בסופו של ההליך המכרזים 8 מתוך 12 המתכננים שנבחרו היו ישראלים.

נת"ע קבעה אמת מידה - תכנון רמזורים עם העדפה - שכאמור, קיבלה את המשקל הגבוה ביותר בהליך ניקוד הצעת המתכננים (40 נקודות). מאחר שלמרבית המתכננים הישראלים אין ניסיון בתחום זה, הציון המרבי שרובם יוכלו לקבל מסתכם ב-60 נקודות בלבד. במצב זה, ההתרשמות האישית מהמתכנן (25 נקודות), הכוללת היבטים סובייקטיביים רבים, הופכת להיות רכיב מהותי בהליך הבחירה. זאת ועוד, נת"ע לא נימקה מה היו השיקולים במתן המשקולות בעת שקבעה אותם.


3. סמוך למועד פרסום המכרז פנו מרבית המציעים לנת"ע בשאלות הבהרה. אחת הסוגיות הייתה אם מציע שמגיש הצעה במסגרת המכרז דגן מנוע מלהתמודד למשרת מתכנן תנועה גם במסגרת מכרז לקבלן פרויקט אחר (להלן - מכרז ה-SDAG¹⁶) מפאת ניגוד עניינים. החשש לניגוד עניינים נובע מכך שתכולת העבודה של המתכננים, אשר ייבחרו במכרז הרמזורים עם העדפה, כוללת גם חוות דעת על התכנון שהציע הקבלן. ועדת המכרזים דנה ארוכות בנושא, ובסופו של הדיון החליטה כי יש ניגוד עניינים, ושינתה את תנאי המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי היה עליה להעלות סוגיה זו ולדון בה בטרם פרסמה את המכרז. נת"ע פרסמה את המכרז ללא התייחסות לממשקים הקשורים בפרויקט, לרבות בנושא ניגוד עניינים העשוי להיות בתהליך כזה או אחר דוגמת הפעלת מכרז ה-SDAG.

נת"ע ציינה בתשובתה כי אכן הסוגיה עלתה לאחר פרסום המכרז, אך בשלב מוקדם של ההליך. החברה הוסיפה כי הוועדה למניעת ניגוד עניינים טיפלה בנושא טרם הוגשו ההצעות למכרז וכי החשש לניגוד עניינים לא התממש בפועל.

4. בעקבות שאלות הבהרה מהמציעים, אשר בעקבותיהם שינתה נת"ע את מסמכי המכרז, החליטה ועדת המכרזים לדחות את מועד הגשת ההצעות מ-20.4.16 ל-15.5.16. אל המכרז ניגשו 12 מציעים ו-30 מתכננים, ולאחר בדיקת ההצעות נמצא כי כל ההצעות אינן עומדות בתנאי המכרז בשל אי-צירוף מסמכים ובשל אי-מילוי פרטים כנדרש. יצוין כי מסמכי המכרז כללו רשימת מסמכים שעל המציע לצרף במעטפת ההצעה. ביום 25.5.16 החליטה ועדת המכרזים כי מאחר שמדובר בפגמים טכניים, יש לאפשר למציעים להשלים מסמכים ופרטים כדי שיוכלו לעמוד בתנאי המכרז.

16 מכרז המערכות הרכביות SDAG - System Depo At Grade. התכנון הגיאומטרי של הקו האדום הוא באחריות קבלן ה-SDAG, אשר אחראי לתכנון המקטע הקרקעי בקו האדום ולביצועו, לרבות יישום תכנון רמזורים עם העדפה.



 נודעת חשיבות מרובה

 להכנה טובה ויסודית

 של מסמכי המכר

 בטרם פרסומו כדי

 למנוע את הארכת

 הליכי המכר שלא

 לצורך וכדי לייעלם

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי העובדה שאף לא אחד מן המציעים צירף את המסמכים כנדרש מלמדת על כך שהיה חוסר בהירות במסמכי המכר. מן הראוי היה שנת"ע תצרף למכר רשימה מרכזת מלאה ומפורטת של כל המסמכים שעל המציעים לצרף להצעותיהם כדי למנוע הגשת הצעות חסרות וחלקיות.

5. ביוני 2016, דנה ועדת המכרזים בהרחבה בתנאי ההשכלה באשר למתכננים זרים. חברת צוות הבדיקה ציינה כי כל המציעים שהגישו הצעות הודיעו שרשם מהנדסים ורישיון מהנדס אינם קיימים בארצם, וכי היא פנתה לשתי חברות ייעוץ שהחברה עובדת עמך, והן השיבו כי ככל הידוע להן טענת המציעים נכונה. זאת ועוד, במכתב פנייה לוועדת המכרזים מיוני 2016 הבהיר צוות הבדיקה לראשונה כי לצורך ניקוד ההצעות תיחשב רק העדפה אקטיבית מכל הסוגים, וכי גל ירוק ברמזורים לתחבורה ציבורית מבטא העדפה פסיבית, ולכן לא ייחשב כהעדפה לצורך הניקוד.

נת"ע ציינה בתשובתה כי המונח "העדפה ברמזורים" הינו מונח ברור שאינו דורש הסבר בקרב אנשי מקצוע. לטענתה חלק מהמציעים ניסו לזכות בנקודות וציינו צמתים שבהם מתוכנן גל ירוק עבור תחבורה ציבורית כצמתים עם העדפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי מהאמור עולה שבמכר נפלו פגמים שונים: היא לא בדקה בטרם יצאה למכר את היתכנותם של תנאי ההשכלה לגבי מתכננים זרים ואת ההסמכה המקצועית הנדרשת מהם, לא הגדירה כראוי מונחי יסוד במסמכי המכר כדי למנוע אי-בהירות בקרב המציעים, לא הביאה בחשבון את מכלול הנתונים בקביעת תנאי הסף למכר ואמות המידה וכן לא צירפה למסמכי המכר רשימה מלאה ומפורטת של כל המסמכים שעל המציעים לצרף להצעותיהם. משרד מבקר המדינה מעיר כי נודעת חשיבות מרובה להכנה טובה ויסודית של מסמכי המכר בטרם פרסומו כדי למנוע את הארכת הליכי המכר שלא צורך וכדי לייעל את תהליך המכר.

6. באמצע יוני 2016 הגיש צוות הבדיקה את רשימת המציעים והמתכננים אשר עברו את תנאי הסף וכן את טבלת ניקוד המתכננים ומתכנני-העל לפי אמות המידה. צוות הבדיקה המליץ להתקשר עם שישה מציעים ועם 12 מתכננים, שמתוכם הציעו עשרה מתכננים הנחה בשיעור של 10% מהמחיר שפרסמה החברה במסמכי המכר, ושני מתכננים הציעו הנחה בשיעור של 5%. כשנידון העניין בוועדת המכרזים לשאלת היועצת המשפטית "האם קיים מנגנון בהסכם לערוך מו"מ על מנת להשוות את אחוזי ההנחה?", השיב עו"ד חיצוני המלווה את המכרז כי "כן, קיים מנגנון כזה בהסכם", ובתגובה ציין המשנה למנכ"ל כי "אין צורך לנהל משא ומתן, לא במחירים כאלה". לאחר בחירת המתכננים הזוכים, נחתם חוזה בהיקף של 1.7 מיליון ש"ח עם כל אחד מהם. אחד המתכננים (להלן - מתכנן א') נבחר כמתכנן-על.

7. בדצמבר 2016 ביקש אגף רשות התמרור מוועדת המכרזים להוסיף מטלה למתכנן א' שעלותה בסך 112,000 ש"ח, במסגרת ההסכם הקיים, שתכליתה בחינה מערכתית של כל פרודור התוואי העילי בקו האדום לצורך הגדרת מאפייני התכנון והדרישות שישמשו לתכנון כל הרמזורים לאורך התוואי. לביצוע המטלה ביקש האגף להוסיף איש מפתח ממשדור של מתכנן א'; הבקשה נסמכה על סעיף ביצוע עבודות נוספות בהסכם. בינואר 2017 אישרה הוועדה את הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי העבודה, שתכליתה בחינה מערכתית לצורך הגדרת מאפייני תכולת הביצוע והדרישות ממשדרי התכנון, הייתה צריכה להתבצע לפני המכרז או להיכלל בתכולת המכרז, שכן תוצרי העבודה אמורים להיות פעילות מקדימה לעבודת תכנון הרמזורים.

מתן שירותי תכנון, ייעוץ וכתובת לקסיקון לצורך תכנון רמזורים עם העדפה

במרץ 2016, בד בבד עם המכרז לאיתור מתכננים, פנה אגף רשות תמרור לסמנכ"ל רכש, התקשרויות ולוגיסטיקה, לאישור פנייה להציע הצעות עד 200,000 ש"ח לכתובת לקסיקון, אשר ישמש כלי עזר לכלל מתכנני הרמזורים. בפנייה לוועדת המכרזים הוסבר כי עקב ריבוי מתכנני רמזורים עם העדפה שיעבדו בעת ובעונה אחת, ולאור החשיבות שיש לתכנון אחיד ועקיב, היה על החברה לייצר מסמך אשר ישמש ארגז כלים של משתנים ופונקציות לשימוש המתכננים בעבודתם (להלן - הלקסיקון). הלקסיקון הוא כלי עזר לכלל המתכננים, לשם יצירת אחדות בתוצרי התכנון והוא מאפשר תקשורת ברורה ונוחה בין הגורמים המעורבים בהליך התכנון והבקרה. הפנייה לקבלת הצעות לעריכת לקסיקון נערכה לאחר פרסום מסמכי המכרז לתכנון רמזורים עם העדפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי לנוכח חשיבות הלקסיקון במכרז, היה על נת"ע לסיים את הכנת הלקסיקון לפני פרסום מכרז תכנון הרמזורים ולכלול אותו במסמכי המכרז, או לפחות להקפיד על השלמתו לפני תחילת עבודת המתכננים.

1. במרץ 2016 פנתה החברה לחמישה מציעים בעלי ניסיון בתחום, כמחויב על פי נוהל התקשרויות בפטור ממכרז מפברואר 2016. על פי תנאי המכרז, המציעים הורשו להציע 30% הנחה במחיר לכל היותר. ארבעה מציעים הגישו הצעות, ומתוכם שניים הציעו את ההנחה הגבוהה ביותר, בשיעור זהה (להלן - יועץ ב' ויועץ ג'). מאחר ששתי ההצעות להנחה היו בשיעור זהה, פנה אגף התמרור לוועדה בבקשה לקיים הגרלה בין המציעים. בישיבת ועדת המכרזים מיום 23.3.16 שאל מ"מ היועץ המשפטי מדוע יש צורך

בהגרלה, וכי מדוע אין בוחרים את הזוכה באמצעות ריאיון או באמצעות בקשה להנחה נוספת מאת המציעים. נציגת אגף התמרוך השיבה ששני המציעים נתנו הנחה מרבית לשירות שמלכתחילה מתומחר נמוך, והנחה נוספת עלולה לפגום באיכות העבודה. עוד הסבירה נציגת אגף התכנון כי הפנייה נעשתה לחמישה מציעים הראויים לבצע את העבודה, ועל כן אין סיבה לבדיקה נוספת. בתום הבירור החליטה ועדת המכרזים כי הזוכה ייבחר באמצעות הגרלה ואחרי שנערכה הגרלה נבחרה הצעתו של יועץ ב'. יצוין כי בחירת זוכה באמצעות הגרלה אינה נזכרת בנוהלי החברה, אך יכולה לעלות בקנה אחד עם המסגרת הנורמטיבית של דיני המכרזים במקרים מתאימים.

הביקורת העלתה כי נת"ע הודיעה לשני המציעים שהחליטה על עריכת הגרלה בין שתי הצעותיהם כמה ימים קודם שועדת המכרזים אישרה לבחור את הזוכה באמצעות הגרלה.

2. ביולי 2016 פנה אגף רשות תמרוך לוועדת המכרזים בבקשה להקצאת עבודה ליועץ ג', במסגרת ההתקשרות לתכנון רמזורים עם העדפה. המשימות שהוטלו עליו הן בדיקת שלמות הלקסיקון ותקינותו, איכות ההגדרות והפונקציות הכלולות בו וטיוב המוצר הסופי טרם העברתו למתכנני הרמזורים ולפני התקדמות התכנון. סכום ההתקשרות נקבע ל-28,000 ש"ח. בבקשה צוין כי תנאי החוזה שנחתם עם המתכנן לתכנון רמזורים עם העדפה מאפשרים גם את ההתקשרות לחוות דעת שנייה על הלקסיקון.

במהלך הדיון בבקשה בוועדת המכרזים מיום 27.7.16 אמרה נציגת אגף רשות התמרוך: "במתודולוגיה לצורך כתיבת הלקסיקון, כתבנו שיש צורך לקבל חוות דעת שניה מגורם מנוסה ומקצועי בתחום על מנת לבדוק את שלמות הלקסיקון ותקינותו".

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי אם הצורך בחוות דעת נוספת היה ברור כבר בעת שהחלה החברה בהליך ההתקשרות לכתיבת לקסיקון, היה עליה לחלק את העבודה כבר במועד ההגרלה.

מתן שירותי ייעוץ וכתיבת מסמך עקרונות לצורך תכנון רמזורים עם העדפה

באפריל 2016 פנה אגף רשות תמרוך לסמנכ"ל רכש, התקשרויות ולוגיסטיקה לאישור פנייה להגשת הצעות עד 200,000 ש"ח בפטור ממכרז לכתיבת מסמך מדיניות ועקרונות תכנון רמזורים עם העדפה לאורך הקו האדום במקטעים העל-קרקעיים (להלן - מסמך העקרונות); היקף ההתקשרות היה 160,000 ש"ח. לפי החוזה ישמש מסמך העקרונות מסמך מנחה עבור מתכנני תנועה בכלל

ומתכנני הרמזורים בפרט, בבואם לתכנן לאורך ציר הקו האדום וסמוך לו, וכן הוא ימשש כלי עזר להבנת מדיניות ההעדפה של רמזורים לאורך תוואי הקו האדום ומשמעותה. המטלות הכרוכות בהכנתו היו: ניסוח מדיניות ועקרונות לתכנון רמזורים עם העדפה, קביעת היררכיה עקרונית וכללית של העדפה, חלוקת תוואי הקו האדום למקטעים, זיהוי ואיתור משתנים שישיעו על רמת ההעדפה וקביעת מדדים מדויקים אשר יאפשרו למתכננים קבלת הנחיות בשפה אחידה שיהוו כלי לתכנון ברמת צומת בודד. המציעים נדרשו לעמוד בשלושה תנאי סף מצטברים: תעודת מהנדס בתוקף; ניסיון מוכח בתכנון רמזורים בכלל; וניסיון בתכנון שלושה רמזורים עם העדפה לפחות אשר בוצעו בפועל. במכתב הבקשה לוועדת המכרזים מיום 29.6.16 נכתב כי עקב ריבוי המתכננים שיעבדו בעת ובעונה אחת ועקב החשיבות בתכנון אחיד, על החברה לייצר מסמך מנחה אשר יבטא הלכה למעשה את מדיניות ההעדפה לעקרונות תכנון הרמזורים עבור הרכבת הקלה. יצוין כי הליך הפנייה להצעות החל לאחר סיום מכרז הרמזורים עם העדפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע שנוכח חשיבותו של מסמך העקרונות במכרז הרמזורים עם העדפה, היה על החברה להשלים את כתיבתו בטרם יצאה למכרז או לפחות לפני תחילת עבודתם של המתכננים.

ביום 21.4.16 פנתה החברה לחמישה מציעים, ארבעה מתוכם הגישו הצעות לכתיבת המסמך, עד המועד האחרון להגשת הצעות 19.5.16; כל המציעים שאליהם פנתה החברה הגישו הצעות גם למכרז הרמזורים עם העדפה.

מכרז להקמת מינהלת מיגון אקוסטי דירתי

לפי תקנות המכרזים¹⁷, במסגרת מכרז ניתן לערוך אומדן. אומדן שווי ההתקשרות ייערך בידי גורם מקצועי שהוסמך לכך בידי ועדת המכרזים, ויחתם בידי ובידי יושב ראש ועדת המכרזים. אומדן שווי ההתקשרות יופקד בתיבת המכרזים לפני המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז וישמר בתיבה עד פתיחתה. אם נעשה אומדן, וכל ההצעות שהוגשו למכרז גבוהות יותר מן האומדן, רשאית ועדת המכרזים לקבוע כי כל המשתתפים שנכללים בקבוצת המציעים הסופית יגישו הצעת מחיר חוזרת ומשופרת. הוועדה רשאית, מטעמים שיירשמו בפרוטוקול, להזמין מציע כדי לברר פרטים בהצעה, וכן פרטים אחרים הדרושים לה לצורך קבלת החלטתה; פרטי הבירור יירשמו אף הם בפרוטוקול.

1. במסגרת הקמת פרויקט מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) נדרשה החברה לבצע מיגון אקוסטי דירתי בדירות אשר ממוקמות בקרבת העבודות להקמת הפרויקט, שכן צפוי שמפלט הרעש יעבור את הקריטריונים המותרים (להלן - פרויקט המיגון האקוסטי). מטרת המכרז

הייתה להקים מינהלה (להלן - המינהלה או מינהלת המיגון האקוסטי), אשר תבדוק את הזכאות למיגון ותקבע את היקפו, תתכנן ותנהל את המיגון האקוסטי של הדירות בהתאם להנחיות מסמכים סביבתיים, ובהתאם לנוהל מיגון אקוסטי של החברה (להלן - הנוהל או נוהל מיגון אקוסטי). הנוהל מגדיר את תפקידי מינהלת המיגון האקוסטי, את ממשקי העבודה של החברה מול המינהלה, את תהליכי המעקב והבקרה על עבודת המינהלה ואת התהליכים הנוגעים לניהול פרויקט המיגון ולביצועו. החברה העריכה כי יידרש מיגון אקוסטי במאות דירות, אך לא ביצעה סקר לבחינת היקף העבודה. יצוין כי הנוהל אושר בדירקטוריון שבעה חודשים לאחר סיום הליך המכרז.

נת"ע ציינה בתשובתה כי החברה קיבלה החלטה מושכלת להימנע מעריכת סקר מפאת לוח הזמנים הצפוף, וכדי שעבודות המיגון יסתיימו לפני תחילת העבודות המרעישות. החברה הוסיפה כי המידע שהיה בידיה בזכות הניסיון שצברה בעבודות מיגון אקוסטי באתרים קודמים, איפשר לה להכין הערכה מקצועית של צורכי המיגון. החברה ציינה גם כי הנוהל הוסדר וקיבל את אישור הצוות המלווה כבר ביום 24.12.13 וכי הוא צורף כנספח למסמכי המכרז; לדברי החברה, ביום 17.11.15 החליטה החברה מסיבות אדמיניסטרטיביות להפוך את הנוהל גם לחלק מנהליה הפנימיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי לא פירטה במכתבי הבקשות לוועדת המכרזים ובפרוטוקולים של הוועדה מהי התשתית המתאימה לביסוס ההערכה של צורכי המיגון, ובין היתר, כיצד העריכה את מספר הדירות הזקוקות למיגון ואת עלות עבודות המיגון. מידע זה נדרש במיוחד לנוכח החלטתה שלא לערוך סקר לבחינת היקף העבודה טרם ביצוע המכרז.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לנוכח חשיבותו של נוהל מיגון אקוסטי להגדרת תפקידי המינהלה כפי שהוצגו במסמכי המכרז, שהרי הזוכה מחויב לפעול לפיו, היה על החברה לאשר את הנוהל לפני פרסום המכרז.

2. לפי מסמכי המכרז, הזוכה במכרז יקים את המינהלה וינהל את פרויקט המיגון, לרבות שלב התכנון ושלב הביצוע. הזוכה ייתן שירותי ניהול של תכנון, ביצוע, תיאום, פיקוח, מעקב ובקרה על כל הכרוך במיגון האקוסטי הדירתי בהתאם להנחיות המקצועיות שקבעה החברה בעניין, לרבות קביעת היקף המיגון הנדרש לכל דירה ותכנונו, ניהול ופיקוח על תהליך העבודה מול הדיירים והפעלת הקבלנים המבצעים ופיקוח עליהם. לצורך ביצוע שירותי הניהול יידרש הזוכה להעסיק מנהל פרויקט, מפקח וכן צוות יועצים לביצוע העבודה. תקופת ההתקשרות היא חמש שנים עם אפשרות הארכה בשלוש שנים נוספות, התשלום נקבע בעבור כל דירה שמוגנה לפי אבני הדרך האלה: 20% מהתמורה לדירה ישולמו לזוכה לאחר השלמת הסקר האקוסטי ולאחר אישור החברה לדירות הזכאיות בכל מוקד; 20% מהתמורה לדירה ישולמו לזוכה לאחר קבלת אישור בכתב מאת בעל

**מינהלת המיגון
האקוסטי היא
שקובעת את היקף
העבודה, ושכרה נגזר
מהעבודות המבוצעות
בהתאם להחלטתה זו.
הדבר בעייתי במיוחד
בהתחשב בעובדה
שאינן בקרה הדוקה
על עבודתה ועל
החלטותיה**

הדירה לתכניות המיגון; ויתרת התמורה תשולם לאחר ביצוע המיגון האקוסטי. במקרים, שבהם יקבל המנהל תשלום בגין אבני הדרך, אך לא יתבצע בדירה מיגון אקוסטי בפועל, ייחשב הסכום ששולם למנהל כתמורה מלאה בגין שירותי הניהול באותה דירה; ובמקרה שהמנהל יקבע כי דירה אינה זכאית למיגון ובעלי הדירה יגישו ערר והערר נדחה, ישולמו לזוכה 15% מעלות מיגון הדירה כתמורה להכנת תיק הערר וניהול ההליך.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי החברה הטילה על המינהלה לקבוע את עמידת הדירות בתנאי הזכאות למיגון ואת היקפה בהתאם לקריטריונים שקבעה החברה, אף כי המינהלה היא זו שקובעת את היקף העבודה, ושכרה נגזר מהעבודות המבוצעות בהתאם להחלטתה זו. הדבר בעייתי במיוחד בהתחשב בעובדה שהמינהלה היא הגורם הבלעדי שמבקר בדירות ובדק את עמידתן בקריטריונים למיגון, ואין בקרה הדוקה על עבודתה ועל החלטותיה.

נת"ע ציינה בתשובתה כי חלוקת העבודה בין שני גורמים פירושה עבודה כפולה, התארכות זמן הבדיקה, הטרדת בעלי הדירות ופגיעה ביחסי האמון הנוצרים בין המינהלה לדיירים. נת"ע הוסיפה כי השיטה שנבחרה הוכיחה את עצמה, וכי רובן המכריע של עבודות המיגון כבר הושלמו.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי מציאות זו עלולה להעמיד את המינהלה במצב של ניגוד עניינים, בייחוד נוכח העובדה שמדובר בכסף ציבורי רב. לפיכך, היה על נת"ע להפריד בין הגורם הקובע את הזכאות למיגון והיקפו לבין הגורם המתכנן את העבודות ומפקח על ביצוען, או לפחות להחליט על צירוף עובד החברה למינהלה כדי לוודא שהחלטות המינהלה עומדות בקריטריונים שקבעה החברה.

הביקורת העלתה כי נושא האחריות לפניות הציבור נזכר באופן מקוצר בלבד בתכולת העבודה של המינהלה, המפורטת במסמכי המכר, וכי הנוהל אינו מסדיר נושא זה.

נת"ע הודיעה בתשובתה כי תחום פניות הציבור אינו נתון באחריות המינהלה וכי בהכירה את חשיבותו הרבה החליטה להשאיר את האחריות לכך בידיה. החברה הסבירה כי לדעתה אין צורך בהסדרת נושא פניות הציבור בנוהל מיגון אקוסטי, שכן פניות הציבור מטופלות על ידי החברה מדי יום במגוון גדול מאוד של תחומים ונושאים. היעדר נוהל לטיפול בתלונות ציבור אינו גורע מעבודתה הסדורה וממחויבותה לנושא, שבו היא משקיעה תשומת לב ומשאבים רבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי משקבעה במסמכי המכרז ובהסכם כי הטיפול בפניות התושבים הוא חלק מעבודת המינהלה, היה זה מן הראוי לפרט ולהגדיר את חלוקת העבודה בין החברה לבין הזוכים במסמכי המכרז ובהסכם בהרחבה, וכן לאשר נוהל מסודר וברור בנושא הכולל, בין היתר, את תחומי האחריות ואת היקף חובת הדיווח.

3. במרץ 2015 דנה ועדת המכרזים באישור היציאה למכרז פומבי. במהלך הדיון הסביר מנהל הפרויקטים בחברה כי שווי ההתקשרות המשוער הוא 18 מיליון ש"ח (כולל מע"מ), לפי חישוב של 15,000 ש"ח לדירה כפול 1,000 דירות. בתשובה לשאלות יו"ר ועדת המכרזים אם בדקה החברה כמה מציעים אפשריים וכיצד בוצעה ההערכה, השיב מנהל הפרויקטים כי "לא בוצע סקר שוק מסודר אבל אני מעריך שכ-3... בפיר הרצל עברנו את אותו תהליך רק ל-24 דירות, והעלות הייתה 13,000 ש"ח לכל דירה (בוצע באמצעות נתיבי איילון)".

תנאי הסף אשר קבעה החברה, בין היתר, הם: המציע הוא תאגיד או עסק מורשה; מנהל הפרויקט מטעם המציע ניהל תכנון וביצוע של מיגון אקוסטי דירתי ב-50 דירות לפחות בשבע שנים האחרונות; למנהל פרויקט ותק של חמש שנים לפחות בתחום ניהול התכנון והביצוע של עבודות בינוי או תשתית. המציע הזוכה ייקבע על פי הציון המשוכלל הגבוה ביותר, המשלב את מקדם האיכות (80%) ואת מקדם העלות (20%). אמות המידה לצורך קביעת ציוני האיכות הן: ניסיון מקצועי של מנהל הפרויקט (35%); ותק של מנהל הפרויקט (35%); התרשמות ממנהל הפרויקט, המתבססת על המלצות כתובות ועל ריאיון (15%).

4. בישיבת ועדת המכרזים מסוף מרץ 2015, כמה ימים לאחר פרסום המכרז, נידונה בקשת אגף התכנון להגדיל את מספר הזוכים האפשריים מזוכה אחד לשלושה זוכים. סמנכ"ל הכספים, שאל מדוע נדרשים שלושה זוכים לתפקיד מנהל פרויקט, ויו"ר הוועדה השיב לו "כדי שאם יהיו 500 דירות ניתן יהיה לבצע את התכנון בו זמנית". חבר הוועדה, נציג המחלקה המשפטית, אמר כי החברה תפרסם כי "תהיה רשאית להתחשב במסגרת השיקולים לעניין מספר הזוכים וביחס לאופן חלוקת העבודה ביניהם, בין היתר, באיכות ההצעות ובמחירן, לרבות בפערים בין ההצעות השונות שיוגשו". בתגובה שאל סמנכ"ל הכספים מדוע צריך לקבוע מראש את מספר הזוכים, שהרי בשלב שבו המכרז עדיין פתוח להצעות החברה אינה יכולה לדעת כמה דירות נדרשות לביצוע בו זמנית. בתגובה אמר יו"ר הוועדה כי הוא מציע שבשלב זה תקבע הוועדה כי ידרשו שני זוכים, ו"אם הפער ביניהם יהיה מעל כ-20%, נשקול לבחור אחד בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי הוועדה לא נימקה אילו נסיבות השתנו מאז הבקשה ליציאה למכרז ופרסומו, אשר גרמו לה לשקול מיד לאחר פרסום המכרז להגדיל את מספר הזוכים האפשריים במכרז.

5. שתי חברות הגישו הצעות למכרז, והוועדה אישרה כי שתיהן עברו את תנאי הסף. ציון האיכות של המציעה הראשונה, חברה ב', היה 93.4 ושל חברה ג' - 73.6. הניקוד בגין רכיב הוותק בציון האיכות של חברה ג' היה נמוך בהרבה מזה שהוענק לחברה ב' (חברה ב' - 100 נקודות; חברה ג' - 30 נקודות בלבד), ואילו הניקוד בגין רכיב ההתרשמות האישית וההמלצות שהוענק לחברה ג' היה גבוה מזה שהוענק לחברה ב'. באפריל 2015 אישרה ועדת המכרזים את ציוני האיכות, והתירה לפתוח את מעטפות העלות. ההצעה הכספית של חברה ב' הייתה 22,500 ש"ח לדירה בתוספת מע"מ, וההצעה של חברה ג' הייתה 32,787 ש"ח לדירה בתוספת מע"מ. יצוין כי חברה ג' עמדה בראש מינהלת המיגון האקוסטי בנתיבי איילון. כאמור, הערכת החברה לעלות מיגון אקוסטי דירתי הייתה 15,000 ש"ח. יצוין כי החברה החליטה לא לערוך אומדן למכרז כמוצע בסעיף 17(7) לתקנות חובת המכרזים.

החברה ציינה בתשובתה כי ועדת המכרזים החליטה שלא לערוך אומדן, מפני שמספר המציעים הפוטנציאלי קטן, ולכן ביטול המכרז עקב חריגות מהאומדן לא היה מניב תוצאות אחרות מקודמו.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי מן הראוי שתשקול במכרזים עתידיים בהיקף גדול, לקבוע אומדן להתקשרות, כדי שיהיה לה בסיס להשוואה וכדי שתוכל לבקש מן המציעים להגיש הצעה חוזרת ומשופרת במקרים כגון זה¹⁸.

6. לאחר פתיחת ההצעות הכספיות אמר יו"ר הוועדה כי "בגלל ריבוי הדירות שיש ככל הנראה צורך למגן (מעל 1,000) במסגרת זמן קצר (לא ניתן להתחיל בעבודות על הקו עד להשלמת מיגון הדירות) לא ניתן להסתדר עם זוכה יחיד ולעמוד בלוחות הזמנים". הוועדה ציינה כי יש הבדלים ניכרים בין המחירים שמציעות החברות. בסוף הדיון אישרה הוועדה את שתי המציעות כזוכות, והסמיכה את מנהל אגף הרכש לנהל משא ומתן עם חברה ג' בנוגע להצעתה הכספית. המשא ומתן עם חברה ג' לא תועד בכתב. בעל חברה ג' כתב בסוף אפריל 2015 אל ראש אגף הרכש כך:

18 לפי סעיף 21(א) לתקנות המכרזים: "נעשה אומדן של שווי ההתקשרות, כאמור בתקנה 17א, וכל ההצעות שהוגשו למכרז מרעות עם עורך המכרז לעומת האומדן, רשאית ועדת המכרזים לקבוע כי כל המשתתפים במכרז שבקבוצת המציעים הסופית יגישו הצעת מחיר חוזרת ומשופרת, לפי תקנה 17(2)".

"מאחר ואני לא יכול להיענות לפנייתך ולאחר שנוכחתי שאתה באמת חפץ בטובתי אז אני מוריד מהצעתי המקורית 5,000 ש"ח לדירה".

על אף הפערים בין מחירי הזוכים ובין ציוני האיכות, חולקו הדירות שווה בשווה כמעט בין שני המציעים, ורק לאחר התערבות משרד התחבורה ניתנה העדפה למציע הזול יותר

הביקורת העלתה כי אף שיו"ר ועדת המכרזים ממרץ 2015 ציין כי במקרה שהפער בין הזוכים יהיה מעל כ-20%, תשקול לבחור זוכה אחד בלבד, החברה לא ביררה עם חברה ב' אם ביכולתה לבצע את כל תכנון המיגון האקוסטי לבדה בטרם התקשרה עם שני המציעים. זאת ועוד, מאחר שפער ההצעה הזולה ביותר ביחס להערכת החברה היה 50%, על החברה היה לנהל משא ומתן עם חברה ב' כדי לנסות להוזיל את מחיר הצעתה. כמו כן, נת"ע לא שקלה לתת לחברה ב' לבצע בשלב ראשון את תכנון המיגון, ורק במקרה של עומס עליה, להתקשר עם המציע השני.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שהוועדה תפעל בשקיפות באמצעות תיעוד המשא ומתן בפרוטוקול בכדי שניתן יהיה לערוך בקרה על הוגנות המשא ומתן שנוהל.

7. החברה חילקה את תכנון המיגון האקוסטי לשתי פעימות. הפעימה הראשונה החלה במאי 2015 וכללה 470 דירות, ובמסגרתה קיבלה חברה ב' 250 דירות וחברה ג' - 220 דירות. הפעימה השנייה החלה בספטמבר 2015 וכללה 570 דירות, ובמסגרתה קיבלה חברה ב' 350 דירות וחברה ג' - 220 דירות. יצוין כי סמנכ"לית תשתיות במשרד התחבורה הנחתה את נת"ע באוקטובר 2015 להעביר ככל האפשר דירות למיגון לזוכה הזול ביותר, כל עוד לא יעוכבו עבודות הפרויקט. בסוף ינואר 2016 אישרה ועדת המכרזים תוספת תקציב לשני המציעים בסך 14.7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי בשלב הראשון, על אף הפער בין מחירי הזוכים¹⁹ ובציוני האיכות, חולקו הדירות שווה בשווה כמעט בין שני המציעים, ורק לאחר התערבות משרד התחבורה ניתנה העדפה למציע הזול יותר.

מן האמור לעיל עולה כי נפלו פגמים שונים בכל שלבי ההליך המכרזי: החברה החליטה לא לערוך סקר ואומדן להתקשרות, העמידה את המינהלה במצב של ניגוד עניינים בכך שהטילה עליה לקבוע את הזכאות למיגון בזמן ששכרה נגזר מהחלטה זו, שינתה את מספר הזוכים במכרז ללא נימוקים, וחילקה את הדירות בין הזוכים במכרז ללא התייחסות לפערים הגדולים שבין שני הזוכים.

מכרז לביצוע עבודות למיגון אקוסטי דירתי

מבקר הפנים של נת"ע בדק את הליך המכרז לביצוע עבודות למיגון אקוסטי, והגיש את ממצאיו לחברה; הביקורת תתייחס להלן לנושאים אשר לא נכללו בדוח הפנימי.

על פי מנגנוני הבקרה שקבעו משרד התחבורה ומשרד האוצר, חברת בקרה מטעם תבדוק את מוכנות מסמכי המכרז בטרם פרסומו בהתקשרויות שעלותם מעל 50 מיליון ש"ח.

בסוף מרץ 2015 החלה נת"ע בהליך מכרז להתקשרות עם שתי חברות קבלניות לביצוע עבודות מיגון אקוסטי דירתי. לפי פרוטוקול ועדת המכרזים ביום 26.3.15 העריך מגיש הבקשה לוועדת המכרזים כי שווי ההתקשרות הוא 45 מיליון ש"ח לא כולל מע"ם (כולומר 53.1 מיליון ש"ח כולל מע"ם). היועצת המשפטית של החברה, שאלה: "מה המשמעות של ציון הסכום? אם בפועל העבודות תסתכמנה ב-70 מיליון ש"ח?". יו"ר הוועדה אמר: "אני מציע שתקבעו סכום כולל מע"מ - 50 מיליון ש"ח... אין אומדן של מספר הדירות שתדרשנה למיגון דירתי. נדרש[ו]ת השלמת סקרים והשלמת עבודת היועץ האקוסטי". סמנכ"ל הכספים, המשמש גם חבר ועדה, שאל אם על מכרזים מעל 50 מיליון ש"ח אין נדרש אישור חברת הבקרה, ויו"ר הוועדה השיב כי במקרה דנן מדובר בהתקשרות בשווי 50 מיליון ש"ח.

אף שנת"ע העריכה את שווי ההתקשרות ביותר מ-50 מיליון ש"ח, ועדת המכרזים קבעה את שווייה ב-50 מיליון ש"ח, קביעה שמנעה את העברת ההתקשרות לבדיקת חברת הבקרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי עליה לפרט במסמכי המכרז את היקף העבודה שנדרש הזוכה לבצע. היעדר פירוט מנע ממציעים להגיש הצעה סבירה התואמת את היקף המכרז ולהיערך לביצוע העבודה כראוי.

מציע אחד בלבד הגיש הצעה למכרז, וועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות עמו. בחוזה שחתמה החברה עמו, נקבע כי התמורה תשולם בהתאם לעבודה בפועל, על פי שיעור ההנחה שהציע המציע ממחיר המחירון שצירפה החברה למכרז. ביולי 2016 אישרה ועדת המכרזים תוספת הקצב להסכם בסך 28.6 מיליון ש"ח (ללא מע"ם). בפרוטוקול צוין כי סך ההקצב לאחר התוספת הוא 67.1 מיליון ש"ח.

סיכום

פרויקט הרכבת הקלה הוא אחד המורכבים בפרויקטים של תשתיות בישראל, והוא כרוך בתקציבי עתק שמממנת המדינה. בהיות חברת נת"ע גוף מתכלל ומתאם בין עבודת מאות יועצים, עליה לפעול ביעילות, בשקיפות, בחיסכון ובאופן המבטיח לה את מרב היתרונות.

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על מאמצים ניכרים מצד החברה להתמודד עם פרויקט גדול, מורכב וחדשני, ואולם נמצאו גם ליקויים בנת"ע בנושאים הקשורים להתקשרויות עם יועצים ובהכנת המכרזים. ליקויים אלה בהיערכות הארגונית של נת"ע עלולים לפגום בהתקדמות הפרויקט ולפיכך גם להגדיל את העלויות. על החברה לשפר את תפקודה ולהתאימו לצרכים הנדרשים לניהול פרויקט מורכב ויקר. כמו כן, על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לשפר את הפיקוח על החברה כדי להבטיח את הצלחת הפרויקט.