

התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים

תקציר

רקע כללי

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד) אחראי לפיתוח ולהפעלה של מערכת התחבורה. משרד התחבורה מתקשר עם חברות ייעוץ ועם יועצים וכן עם בעלי מקצוע ונותני שירותים, לשם ביצוע תפקידיו ולשם בקרה על הגופים שבאחריותו.

על משרד התחבורה חלים בין היתר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ס) והוראות החשב הכללי (להלן - החשכ"ל). לפי חוק חובת המכרזים, משרד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות נקבעה בין היתר האפשרות להתקשר בפטור ממכרז במקרים מסוימים.

במשרד התחבורה פועלות 11 ועדות מכרזים וכן ועדת פטור משרדית ברשות מנכ"ל המשרד. בכל אחת מהשנים 2011-2014 דנו ועדות אלה בעשרות מכרזים, שההיקף הכספי של כל אחד מהם נע בין עשרות אלפי ש"ח לעשרות מיליוני ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2014 עד ינואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ניהול המכרזים וההתקשרויות במשרד התחבורה. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה בעיקר בארבע ועדות מכרזים: ועדת המכרזים המרכזית, ועדת המכרזים לענייני ענ"א¹, ועדת היועצים, וועדת המכרזים לתשתיות ולרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - ועדת תשתיות ותח"ץ).

הליקויים העיקריים

ליקויים בעבודת ועדת המכרזים

1. נוהלי ההתקשרות של המשרד, בין היתר בנוגע להעסקת יועצים, להתקשרויות בפטור ממכרז ולעבודת ועדות המכרזים לא עודכנו משנת 1998, והם אינם מותאמים לשינויים בתקנות ובהוראות תכ"ם שחלו מאז.
2. אין במשרד התחבורה גוף מטה ייעודי שמרכז את עבודת 11 ועדות המכרזים הפועלות במשרד. מסמכי המכרזים פזורים אצל גורמים שונים במשרד, ולחלק מן מוועדות אין מידע מרוכז על ההתקשרויות שנעשות. ניהול התקשרויות מבוזר וללא גוף מטה אינו מאפשר בין היתר פיקוח נאות על המכרזים וההתקשרויות, הפקת לקחים מההתקשרויות ושמירה על הידע הארגוני שנצבר בעקבותיהן.
3. ועדת תשתיות ותח"ץ לא ניהלה תיקי מכרזים הכוללים את כל המסמכים הקשורים למכרזים. במשרד התחבורה לא קיימת מערכת לריכוז מידע לגבי המכרזים.

שימוש רב בתקנות הפטור ממכרז

1. בשנים 2011-2014 אישרו ארבע ועדות המכרזים שנבדקו 361 התקשרויות, מרביתן (321) בפטור ממכרז. חלק מההתקשרויות בפטור ממכרז אושרו מסיבות שאינן מוצדקות.
2. נמצאו 20 מקרים שבהם אושרו הארכות התקשרות בפטור ממכרז, בשל היעדר היערכות בעוד מועד למכרז חדש, על פי תקנה 3(4)(ב)2 לתקנות - אף שהיה די זמן להיערך לביצוע התקשרויות חדשות; משך ההארכות נע בין חודשיים לשנתיים, וב-12 מהן הוגדלו סכומי ההתקשרות ב-1.4 מיליון ש"ח עד 38 מיליון ש"ח.
3. משרד התחבורה ביקש מהחשכ"ל לאשר כ-20 התקשרויות עם יועצים ותברות בפטור ממכרז, לפי תקנה 3(4)(ב)3 - פטור ממכרז להתקשרות המשך בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים. אף שתקנה זו אמורה להיות מיושמת במקרים מיוחדים בלבד, משרד התחבורה משתמש בה בחלק מהמקרים ללא הצדקה.
4. בשנים 2011-2014 אישרה ועדת הפטור המשרדית פטור ממכרז לכ-250 התקשרויות, בנימוק שהספק הוא "ספק יחיד" (להלן - בנימוק של ספק יחיד). חלק מהתקשרויות אלה היו בתחום ענ"א, שבו קיימת תלות רבה בספקים. השימוש בנימוק של ספק יחיד פטר את האגפים שהזמינו את העבודות מהחובה לפעול על פי הליך תחרותי. לדוגמה, בתחילת שנת 2013 התקשר המשרד עם ספק להקמה ולתחזוקה שוטפת של מאגרי מידע וכן לחיבור מקוון של מכוני הרישוי לאגף מערכות המידע של המשרד. ההתקשרות בוצעה בפטור ממכרז בנימוק של ספק יחיד, אף שהמשרד לא בדק לעומק אם קיימים ספקים פוטנציאליים אחרים.

5. בשנת 2010 נקבע בהסכם התחרות שנחתם בין המדינה ובין אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - אגד) על הסכם לשימוש זמני במרכז המידע הקיים באגד ולבצוע שדרוג ולהתאמה של מרכז המידע לצורכי המשרד (להלן - הסכם התחרות). ההתקשרות עם אגד נעשתה ללא מכרז וללא אישור ועדות הפטור. אף שההתקשרות הייתה אמורה להיות זמנית ולמרות הבטחות המשרד לקדם מכרז בנושא, במועד סיום הביקורת עדיין נמשכה ההתקשרות האמורה ללא מכרז. הארכת ההתקשרות למשך חמש שנים מסתכמת ב-13.5 מיליון ש"ח.
6. בשנת 2010 החליטה ועדת המכרזים המשרדית על מתן פטור להתקשרות עם חברת בנק הדואר בע"מ (להלן - בנק הדואר), להקמת מרכז שירותי סליקה ולמתן שירות למחזיקי כרטיס חכם המשמש בתחבורה הציבורית. הבקשה לאישור הפטור הוגשה בלי שנעשו בדיקה מעמיקה ואומדן של עלויות הפרויקט; בלי שבוצע אפיון מפורט של המערכת הנדרשת; ובלי שבוצע תיאום עם מפעלי התחבורה הציבורית לגבי התאמת המערכות שלהם למערכת שתקים חברת הדואר. כמו כן, הנימוקים שהציג המשרד לקבלת הפטור לא היו מבוססים. אף שהמשרד הבטיח בשנת 2010 לוועדת הפטור של החשכ"ל לקדם מכרז בעניין עד מועד סיום ההתקשרות עם בנק הדואר בשנת 2013, הוארכה ההתקשרות כמה פעמים בלי שפורסם מכרז, וסכום ההתקשרות הוגדל בכ-300%, מ-10 מיליון ש"ח ל-41.5 מיליון ש"ח.

פגמים במכרזים להעסקת חברות ייעוץ	
1.	משרד התחבורה לא ביצע אומדן כללי של עלות ביצוע המכרז למתן שירותי בקרה ופיקוח הנדסי, חשבונאי ותקציבי על פרויקטים תחבורתיים. כן לא ביצע המשרד אומדן עלות לגבי כל קבוצת משנה של פרויקטים שנכללה בו. אי-ביצוע אומדן כאמור משמעותו אי-שימוש בכלי חשוב לבדיקת סבירות הצעות המחיר שהוגשו למכרז, ואף גרם לפסילת מציעים בגלל קביעת ועדת המכרזים כי הצעתם יקרה מדי.
2.	מינהלת תחבורה ציבורית, שהיא חברה חיצונית, עוסקת משנת 2003 במתן שירותי ניהול, תיאום וייעוץ בתחום התחבורה הציבורית. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית הוקמה בשנת 2013 והייתה אמורה להחזיר אליה את הסמכויות והתפקידים שהועברו למינהלת תחבורה ציבורית. ואולם במועד סיום הביקורת מינהלת תחבורה ציבורית עדיין ממשיכה לפעול, בניהולן של שתי חברות חיצוניות פרטיות.
3.	בשנת 2013 החליט משרד התחבורה לפרסם מכרז להקמת מינהלת תכנון תחבורתי. בחינת התפקידים שהוגדרו במסמכי המכרז מעלה חשש כי פעולות ליבה מסוימות של משרד התחבורה הועברו למינהלת תכנון תחבורתי. העברת תפקידי ליבה למינהלת תכנון תחבורתי משמעותה העברת סמכויות ואחריות ממשרד התחבורה, שהוא רשות שלטונית, לחברת יועצים פרטית, בניגוד להוראת תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) ונוהלי משרד התחבורה.

4. מינהלת התכנון ומינהלת תחבורה ציבורית מנהלות, על פי הגדרת סמכויותיהן בחוזי ההתקשרות אתן, תהליכי התקשרות עם יועצים שמועסקים ע"י המנהלת - ובין היתר מאתרות יועצים, חותמות על ההסכמים עם היועצים, ומשלמות לחברות שאתן התקשרו. במצב דברים זה המשרד אינו שולט בכל תהליך ההתקשרות, אך נושא באחריות לה ולתשלום בעבורה.
5. למרות החלטת ועדת הרכישות כי ההתקשרויות של שתי החברות הפרטיות המפעילות את מינהלת תחבורה ציבורית עם גורמים חיצוניים יבוצעו על פי התקנות, וכי יפורסמו לגבי ההתקשרויות מכרזים חדשים, הוארכו חלק ניכר מההתקשרויות שביצעו שתי המינהלות עד סוף שנת 2014.
6. בנוגע למכרז מסוים באחת מועדות המכרזים קבעה הוועדה כי היא תזמן את שני המציעים, כדי לבדוק אם דרישות המכרז מובנות להם. ואולם מנהלת אגף תכנון תחבורתי היא שנפגשה עם המציעים לבד ולא במסגרת ועדת המכרזים. מאחר שלא נכתב סיכום של פגישות אלה, לא יכלה ועדת המכרזים לבדוק מה נדון בהן ומה היו תוצאותיהן. אי-הקפדה על קיום פגישה בנוכחות חברי הוועדה ועל תיעוד מלא שלה בפרוטוקול כנדרש עלולה לפגוע בטוהר המידות של המכרז.

ההמלצות העיקריות

1. על משרד התחבורה ליישם את החלטת מנכ"ל המשרד מינואר 2013 לשינוי מבני של ועדות המכרזים, וכמו כן עליו לשקול הקמת גוף ייעודי שירכז את כל התקשרויות המשרד.
2. על משרד התחבורה לנהל מאגרי יועצים על פי הנקבע בתקנות ובהוראות תכ"ם ולרכז את כל המידע על התקשרויותיו, כדי לאפשר פיקוח נאות, הפקת לקחים ושיתוף ידע.
3. מן הראוי שמשרד התחבורה ייערך בעוד מועד לסיום התקשרויות ויפרסם מכרזים בזמן, כדי לאפשר התקשרויות חדשות עם ספקים ועם נותני שירותים. כמו כן, על ועדות המכרזים לבצע אומדן מקצועי לגבי עלות כל התקשרות שנעשית על פי מכרז.
4. ראוי שמשרד התחבורה יימנע משימוש בלתי מוצדק בתקנות הפטור, על מנת שלא לפגוע במטרות חוק חובת המכרזים.
5. על ועדת הפטור של החשכ"ל לדרוש ממשרד התחבורה לעבוד על פי הנקבע בחוק חובת המכרזים ובתכ"ם, לדרוש ממנו לקיים את הבטחותיו לפרסם מכרזים ולהימנע מלאשר התקשרויות בפטור ממכרז כאשר הדבר אינו הכרחי.
6. מן הראוי שמשרד התחבורה יימנע מהעברת תפקידי הליבה שעליו לבצע לחברות פרטיות, ולהחזיר אליו את האחריות ואת הסמכויות שהועברו לחברות כאלה.

7. נוכח הליקויים הרבים שתוארו לעיל, על משרד התחבורה לבצע בדיקה מקיפה ומעמיקה של שיטות העבודה הנוגעות להליכי ההתקשרות ושל תפקוד ועדות המכרזים.

סיכום

משרד התחבורה אחראי לפיתוח ולהפעלה של מערכת התחבורה במדינה, ובכל שנה מושקעים מיליארדי ש"ח בתחום זה. לביצוע תפקידו מתקשר המשרד עם חברות ייעוץ ועם יועצים בתחומים השונים וכן עם בעלי מקצוע ונותני שירותים מומחים. מאחר שכספים רבים מועברים לשוק הפרטי באמצעות התקשרויות אלה, יש חשיבות רבה לדרך פעולתן של ועדות המכרזים, שחייבת להיות על פי הנורמות המקובלות ולהבטיח בחירת יועצים מקצועיים ומתן שוויון הזדמנויות לכל המציעים. כמו כן, על ועדות המכרזים לעבוד על פי נהלים ברורים, להיערך בזמן לפרסום מכרזים ולרכז ולשמור את המידע על ההתקשרויות השונות.

הליקויים הרבים שהעלתה הביקורת הנוכחית מצביעים על גישה ניהולית בעייתית של הנהלת המשרד. הדברים באים לידי ביטוי בשימוש יתר בסעיפי הפטור ממכרז, ובכלל זה בתקנות הפטור ממכרז בנימוק של ספק יחיד. הדבר אינו מתיישב עם תכלית תקנות חובת המכרזים לפיה ראוי להעדיף ככל שהדבר מוצדק וסביר, לקיים הליך תחרותי ושוויוני. נוסף על כך, עולה חשש כי המשרד מעביר סמכויות לביצוע תפקידי ליבה לגורמים פרטיים. דרך פעולה זו גורמת לאבדן ידע, ולמחסור בכוח אדם מקצועי ואיכותי במשרד התחבורה, ולאבדן הפיקוח והשליטה על ניהול תקציבי הייעוץ ותקציבי הפיתוח של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל המשרד לפעול לשינוי מבני של ועדות המכרזים, לשקול הקמת גוף שירכז את כלל המידע הנוגע להתקשרויות המשרד. כמו כן, על מנכ"ל המשרד לוודא פרסום מכרזים בזמן, להימנע משימוש יתר בתקנות הפטור ולבצע בדיקה מעמיקה לגבי הליכי ההתקשרות ותפקוד ועדות המכרזים. נוסף על כך, על משרד התחבורה להמנע מהעברת תפקידי ליבה וסמכויות ליועצים במיקור חוץ, בתהליכי התקשרות בלתי תקינים וללא שליטה ובקרה מספיקים עליהם.



מבוא

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים אחראי לפיתוח ולהפעלה של מערכת תחבורה מתקדמת, באמצעות גופים שונים, ובכלל זה חברות תשתית ממשלתיות ופרטיות, תאגידים סטוטוריים ומפעילי תחבורה ציבורית. בשנת 2013 היה תקציב הפיתוח של המשרד כ-12 מיליארד ש"ח ותקציבו השוטף - כ-670 מיליון ש"ח; בשנת 2014 היה תקציב הפיתוח כ-12.2 מיליארד ש"ח והתקציב השוטף - כ-547 מיליון ש"ח. בביצוע תפקידיו נעזר המשרד בחברות ייעוץ וביעצים, בבעלי מקצוע ובמומחים בתחומים שונים.

על התקשרויות משרד התחבורה חלים בין היתר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הוראות תקנון כספים ומשק המתפרסמות מדי פעם בפעם על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. לפי חוק חובת המכרזים, משרד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות נקבעו בין היתר דרכי ההתקשרות עם ספקים ועם נותני שירותים באמצעות מכרז פומבי והתנאים לפטור ממכרז.

על ניהול המכרזים במשרד התחבורה מופקדות 11 ועדות מכרזים, שחלקן פועלות במשרד וחלקן פועלות בגופים הכפופים לו. במשרד גם פועלת ועדת פטור משרדית בראשות מנכ"ל המשרד. בכל שנה מהשנים 2011-2014 דנו ועדות המכרזים במשרד בעשרות מכרזים, שההיקף הכספי של כל אחד מהם נע בין עשרות אלפי ש"ח לעשרות מיליוני ש"ח.

בחודשים אוגוסט 2014 עד ינואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ניהול המכרזים וההתקשרויות במשרד התחבורה. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה.

ועדות המכרזים

אי-עדכון הנהלים בנוגע למכרזים

במרץ 1998 אישר משרד התחבורה נהלים בנושא המכרזים שהוא מקיים וההתקשרויות שהוא מבצע. בנהלים נקבע כי תפקיד ועדות המכרזים הוא לנהל את המכרזים שהמשרד מקיים, משלב ההחלטה על קיום המכרז ועד לשלב בחירת הזוכה בו.

הביקורת העלתה כי המשרד לא עדכן את הנהלים בנושאי הרכש, העסקת היועצים, הרכישות בפטור ממכרז, הטיפול במכרז פומבי, עבודת ועדת המכרזים והטיפול בחוזים, בהתאם לשינויים שחלו בתקנות ובהוראות תכ"ם משנת 1998.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 (להלן-תשובת משרד התחבורה או תשובת המשרד) כי ועדות המכרזים פועלות על פי הנקבע בחוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו על פיו, הוראות תכ"ם והנחיות מינהל הרכש הממשלתי. עם זאת הודיע המשרד כי יפעל להכנת נוהלי עבודה מעודכנים שינחו את ועדות המכרזים בעבודתן.

ביזור הליכי ההתקשרויות

1. במשרד התחבורה פועלות כאמור 11 ועדות מכרזים, 7 מהן במשרד עצמו ו-4 בגופים הכפופים לו. בלוח שלהלן מובא פירוט לגבי 7 ועדות המכרזים הפועלות במשרד עצמו²:

לוח 1

ועדות המכרזים הפועלות במשרד

שם ועדת המכרזים	יו"ר הוועדה	
ועדת המכרזים המרכזית ³	מנהל היחידה למשאבים חומריים	1
ועדת המכרזים לענייני ענ"א	מנהל אגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה	2
ועדת המכרזים להתקשרויות עם יועצים	מנהל אגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה	3
ועדת המכרזים לתשתיות ולרשות הארצית לתחבורה ציבורית	מנהל אגף רכבות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית	4
ועדת המכרזים של מינהלת תחבורה ציבורית (חברה ט"ז)	מנהל אגף פרויקטים ברשות הארצית לתחבורה הציבורית	5
ועדת המכרזים של מינהלת תחבורה ציבורית (חברה ר')	מנהל אגף פרויקטים ברשות הארצית לתחבורה הציבורית	6
ועדת המכרזים של המינהלת לתכנון תחבורתי (עדיין לא פעילה)		7

הביקורת בדקה את דרך פעולתן של ארבע ועדות: ועדת המכרזים המרכזית, ועדת המכרזים להתקשרויות עם יועצים (להלן - ועדת היועצים), ועדת המכרזים לענייני ענ"א (להלן - ועדת ענ"א) וועדת תשתיות ותח"ץ.

בשנים 2011-2012 הסתכמו ההתקשרויות שאושרו בוועדת המכרזים המרכזית, ועדת ענ"א, ועדת היועצים וועדת תשתיות ותח"ץ ב-209.63 מיליון ש"ח. בשנים 2013-2014 טיפלה ועדת תשתיות ותח"ץ בהתקשרויות שהיקפם הכספי נאמד על פי משרד מבקר המדינה בכ-100 מיליון ש"ח. לגבי יתר הוועדות, לא מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה נתונים בקשר לשנים 2011-2014, אף שהתבקש לעשות זאת.

2. במשרד אין גורם מרכזי המטפל במכרזים ובהתקשרויות, והטיפול בהם, המבוזר כאמור בין 11 ועדות מכרזים שונות, נעשה ללא תיאום בין הוועדות וללא ניצול הניסיון והידע הקיים בכל אחת מהן.

- 2 4 הוועדות הנוספות הן אלה: (1) ועדת המכרזים של השירות המטאורולוגי; (2) ועדת המכרזים של רשות הספנות והנמלים; (3) ועדת המכרזים של נמל חדרה; (4) ועדת המכרזים של רשות התעופה האזרחית.
- 3 ועדת המכרזים המרכזית מטפלת בעיקר במכרזים הקשורים לאגף הרישוי, לאגף לתכנון כלכלי ולאגף הרכב, וכן במכרזים בנושאים כלל-משרדיים, כגון נושאי ביטחון, שמירה וניקיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, היקף המכרזים וההתקשרויות של משרד התחבורה, המסתכמים במאות מיליוני ש"ח בשנה - מחייבים את המשרד לרכז את הטיפול בהם בידי גורם מטה ייעודי אחד שיתמחה בנושא. ריכוז כל ההתקשרויות של המשרד בידי גוף אחד יאפשר לגוף לצבור ניסיון מקצועי, על פי המאפיינים של המשרד; להפיק לקחים מרכישות שנעשו בעבר; לפתח ידע ארגוני בנושא הרכש ולשמר ידע זה; לשכלל ולעדכן את נוהלי הרכש; להטמיע שיטות עבודה; לפתח מאגרי מידע בתחום הרכש; ליצור מאגר ספקים דינמי; ולהכשיר מקצועית את העוסקים בנושא. כמו כן ריכוז כל ההתקשרויות בידי גוף אחד יתרום משמעותית לשיפור הפיקוח עליהן.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בכוונת מנכ"ל המשרד להקים בהקדם האפשרי אגף ייעודי למכרזים והתקשרויות, כנהוג בגופים ובחברות ממשלתיות. משרד התחבורה הוסיף כי האגף יהיה כפוף לסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש.

3. לכל ועדת מכרזים מונה מזכיר ועדה, כנדרש בהוראות תכ"ם. תפקידיו של מזכיר הוועדה לפי הוראות תכ"ם הם בין היתר קביעת מועדים לכינוס הוועדה, רישום פרוטוקולים של ישיבותיה, שמירתם של הפרוטוקולים והפצתם. לפי נוהל משרד התחבורה⁴, המזכירים יעקבו אחר המצוין בכתבי המינוי לגבי המועדים שבהם מסתיים תוקף המינוי של חברי הוועדות וחברי ועדות המשנה, ויעדכנו את כתבי המינוי. כמו כן ימסרו המזכירים בסוף כל שנת עבודה לוועדת היועצים דוחות סיכום המפרטים לגבי עבודת היועצים בכל יחידות המשרד בשנת העבודה החולפת, ובכלל זה לגבי התפקידים שהוטלו עליהם והמטלות שביצעו בפועל; מועדי הסיום של ההתקשרויות עם היועצים, תעריפי התשלום והסכומים ששולמו להם; שיטות העבודה של כל יועץ; וחוות דעת בנוגע לעבודת כל יועץ. על המזכירים לוודא קבלת העתקים מדוחות סיכום אלה.

א. הביקורת העלתה כי מזכירת ועדת היועצים, ועדת ענ"א וועדת המכרזים המרכזית לא הכינה בסוף כל שנת עבודה דוחות סיכום כאמור, כנדרש בנוהל.

ב. ארבע הוועדות שנבדקו אינן עוקבות אחר מועדי הסיום של ההתקשרויות עם היועצים, אלא מסתמכות על ערנות האגפים המקצועיים (ראו להלן בפרק "פטור ממכרז - התקשרויות המשך"). לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדות המכרזים למלא את חובתן על פי התקנות והוראות תכ"ם ולעקוב אחר מועדי הסיום של ההתקשרויות כאמור, על מנת שיוכלו להתריע על כך לפני האגפים המקצועיים ולאפשר להם להיערך למכרז חדש או להחליט על המשך ההתקשרות בפטור ממכרז, על פי האפשרות שנקבעה לכך בחוזה.

4. בדיון שהתקיים בסוף אוקטובר 2012 בראשות מנכ"ל משרד התחבורה הוחלט על שינוי מבני במערך ועדות המכרזים המשרדיות, שבמסגרתו תרוכז הפעילות הנוגעת למכרזים של המשרד בוועדת המכרזים המרכזית. בדיון צוין כי ריכוז הפעילות בוועדת המכרזים המרכזית יסייע בשמירה על הוראות חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו על פיו, יאפשר מעקב מקצועי אחר פעילות האגפים ליישום התקשרויות חוזיות על פי המכרזים ויביא להגברת המקצועיות ביישום הליך המכרז כולו. המנכ"ל אף הודיע לנציבות שירות המדינה על החלטה לביצוע השינוי.

4 נוהל מס' 997.01, סעיף 15, מ-1.3.98.

בינואר 2013 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה במכתב לחברי ועדת המכרזים לתכנון תנועה ותחבורה (להלן - ועדת המכרזים לתנועה)⁵ ולמבקרת הפנים של המשרד כי החליט לבצע שינוי מבני במערך ועדות המכרזים במשרד. המנכ"ל ציין שבמסגרת השינוי ירוכזו הליכי המכרזים בוועדת המכרזים המשרדית הראשית, והוסיף שפעילות ועדת המכרזים לתנועה תחדל עם סיום הטיפול בשלושה מכרזים, אשר היה בעיצומו באותה העת, ולא יאוחר מ-3.3.13.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2015, לא הועברה אחריות פעילות ועדת המכרזים לתנועה לוועדת המכרזים המשרדית, למרות החלטת המנכ"ל. כמו כן, לא נעשה שינוי במערך ועדות המכרזים, בניגוד להחלטת המנכ"ל ובניגוד להודעתו לנציבות שירות המדינה עוד באוקטובר 2012.

תיעוד ההתקשרות וניהול תיק ההתקשרות

לפי הוראות תכ"ס, ועדת המכרזים אחראית להטיל על גורם במשרד הממשלתי (מרכז הוועדה או מבצע ההתקשרות) את תיעוד ההתקשרות ואת הניהול של תיק ההתקשרות. בתיק ההתקשרות יישמרו כל מסמכי המכרז ומסמכי ההתקשרות.

1. בביקורת התברר כי מסמכי המכרזים אינם מרוכזים, אלא פזורים במזכירות של הוועדות או ביחידות עצמן, וכי כדי לאתרם נדרשת מעובדי המשרד עבודה הגוזלת זמן רב.

בזמן ביצוע הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה לבדוק כמה הליכי מכרז. ואולם מזכירת ועדת תשתיות ותח"ץ התקשתה לאתר את המסמכים הנוגעים להליכים אלה, והדבר נמשך שבועות רבים, ובמקרים מסוימים יותר מחודשיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת המכרזים לשמור במרוכז את מסמכי ההתקשרויות העיקריים, ובהם מסמכי המכרז, על מנת שיהיה ניתן לאתר אותם בקלות, לצורכי ניהול הרכש וביצוע בקרה.

5 בשנת 2013 מונתה ועדת מכרזים חדשה במקום ועדה זו, ושמה "ועדת המכרזים לתשתיות ולרשות הארצית לתחבורה ציבורית"

2. נמצא כי ועדת תשתיות ותח"ץ לא ניהלה תיקי מכרזים, וממילא לא שמרה בהם באופן מרוכז את המסמכים הקשורים למכרזים, כגון המסמכים שבהם מפורטים המכרזים שפורסמו; הפרוטוקולים של ישיבות ועדות המכרזים שבהן נדונו המכרזים השונים; מסמכי אפיון ההתקשרות; המסמכים שבהם מצוינות ההחלטות שהתקבלו לגבי המכרזים; המסמכים שבהם מפורטים השינויים שבוצעו במכרזים; והמסמכים לגבי ההצעות שהתקבלו.

3. עוד הועלה כי משרד התחבורה לא הקים מערכת לניהול ההתקשרויות ולריכוז המידע הנוגע למכרזים, ובכלל זה מידע לגבי ההיקף הכספי המשוער של המכרזים, ההצעות שהתקבלו, שמות הזוכים, סכומי ההתקשרות עמם ועמידתם בתנאי ההתקשרות בהיבטים שונים. מערכת כזאת הייתה יכולה לתת למקבלי ההחלטות תמונת מצב מהימנה לגבי רמת הביצוע של הפרויקטים, ובכך לסייע להם בפיקוח על יישום תנאי ההתקשרות שנקבעו במכרזים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען משרד התחבורה כי הקמת מערכת כאמור היא צורך של כלל משרדי הממשלה, ולכן אין סיבה שרק הוא ישקיע מאמצים בהקמתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקפים הכספיים המשמעותיים של התקשרויות המשרד וחשיבות הפיקוח הנאות עליהן, על משרד התחבורה לפעול להקמת מערכת כזאת.

ניהול מאגר יועצים

בתקנות נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימות של ספקים מתאימים שאפשר להתקשר עמם, לפי סוגי ההתקשרויות, וכי הרשימות יעודכנו אחת לשנה. בהוראת תכ"ם מאוגוסט 2013 נקבע כי מנכ"ל המשרד ימנה מנהל אשר ירכז את הפעילות הנוגעת למאגר זה, וכי ועדת המכרזים תגבש נוהל כתוב לניהול ולתפעול של המאגר וכן נוהל לאחזור נתונים מהמאגר.

נמצא כי המשרד לא הקים מאגר ספקים כנדרש בתקנות ובהוראות תכ"ם, וממילא לא מינה מנהל מאגר, אף שהוא מתקשר עם יועצים, חברות ייעוץ וספקים רבים בסכומים ניכרים. כמו כן, למשרד לא היתה רשימה מרוכזת של היועצים ושל חברות הייעוץ שהוא העסיק, של התשלומים ששולמו לכל יועץ ושל שמות העובדים שהעסיקה כל חברת ייעוץ. נוסף על כך, המשרד לא בצע מעקב מסודר כדי לוודא שהחברת ייעוץ שהוא התקשר עמה או עובדים מטעמה לא נמצאו בניגוד עניינים עקב ההתקשרות.

מתן פטור ממכרז

על פי התקנות, החלטה של ועדת מכרזים על פטור ממכרז בהתקשרות בסכום של יותר מ-150,000 ש"ח טעונה אישור של ועדת הפטור המשרדית; החלטה של ועדת מכרזים על פטור ממכרז בהתקשרות בסכום של יותר מ-4 מיליון ש"ח טעונה אישור של ועדת הפטור של החשכ"ל.

משרד מבקר המדינה בדק רשימה של 361 התקשרויות מהשנים 2011-2014, שאישורן ארבע ועדות המכרזים שנבדקו. הועלה כי 321 מההתקשרויות היו בפטור ממכרז, וכי 40 מהן נעשו בעקבות מכרזים⁶. כלומר, כ-89% מההתקשרויות שאישורן הוועדות בוצעו באמצעות שימוש בתקנות המאפשרות פטור ממכרז.

לוח 2

התקשרויות בפטור ממכרז, 2011-2014

מספר ההתקשרויות	סוג ההתקשרות והתקנה הפוטרת אותה ממכרז	
261	ספק יחיד - תקנה 3(29)	1
37	התקשרות המשך - תקנה 3(4)(ב)(2)	2
19	התקשרות המשך בנסיבות מיוחדות - תקנה 3(4)(ב)(3)	3
4	התקשרות דחופה למניעת נזק של ממש - תקנה 3(2)	4
321	סה"כ התקשרויות בפטור ממכרז	

מהלוח עולה כי המשרד עושה בהתקשרויותיו שימוש רב בתקנות הפוטרות ממכרז, וכי השימוש בתקנה הפוטרת ממכרז בנימוק של ספק יחיד הוא השכיח ביותר (ראו להלן בפרק "פטור ממכרז בנימוק של ספק יחיד").

פטור ממכרז - התקשרויות המשך

סדרי המינהל התקין מחייבים את המשרד הממשלתי להיערך בעוד מועד לקראת סיום תקופת ההתקשרות ולעשות את כל הנדרש כדי שהליכי המכרז להתקשרות החדשה יסתיימו לפני סיום ההתקשרות הקיימת. חוסר היערכות מראש מאלץ את המשרד הממשלתי להמשיך את ההתקשרות הקיימת בפטור ממכרז עד לסיום הליכי המכרז החדש, או גורם למשרד להישאר ללא שירותי ייעוץ עד לסיום הליכים אלה. היערכות מראש מאפשרת למשרד הממשלתי לקבל החלטות מושכלות, על פי שיקולים כלכליים ואחרים.

תקנה 3(4)(ב)(2) לתקנות קובעת בין היתר כי התקשרות פטורה ממכרז, באישור ועדת פטור משרדית, אם היא התקשרות המשך הנעשית בתוך חמש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או בתנאים המיטיבים עם המזמין, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות.

6 כפי שפורסם ב"מערכת ניהול ופרסום מכרזים ופטור ממכרז" (מנו"ף) לגבי אותן שנים.

הביקורת העלתה כמה התקשרויות שלגביהן נאלץ המשרד לבקש הארכת התקשרות בפטור ממכרו על פי תקנה 3(4)(ב)2, מכיוון שלא נערך בעוד מועד לסיום תקופת ההתקשרות, אף שהיה לו די זמן להיערך לכך. בבדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה בנושא התקשרויות בפטור ממכרו עקב אילוץ זמן, הועלו 20 מקרים שבהם הוארכה ההתקשרות בחודשיים עד 24 חודשים; ב-12 מהארכות התקשרות אלה הוגדלו סכומי ההתקשרות שנקבעו בחוזים ב-1.4 מיליון ש"ח עד 38 מיליון ש"ח. ברוב המקרים הוגשה הבקשה להארכת ההתקשרות לוועדת המכרזים סמוך למועד סיום ההתקשרות הקודמת.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את הערת הביקורת, ולפיה עליו להקפיד להיערך בעוד מועד למכרזים, על מנת להבטיח הליך תחרותי ולהקטין ככל הניתן את כמות הבקשות לפטור ממכרו. משרד התחבורה הוסיף כי מנכ"ל המשרד העיר ליחידות השונות בעניין זה כמה פעמים.

להלן דוגמאות להארכות חוזה:

1. ביוני 2011 פנה אגף ענ"א במשרד התחבורה ליו"ר ועדת ענ"א בבקשה להאריך בשנה את ההסכם עם חברה א' לקבלת שירותי הדפסה, מגנוט ומשלוח רישיונות. ההסכם עמד להסתיים באוקטובר 2011, ואחד הנימוקים לבקשה להאריך היה "עומס במכרזים". ביולי 2011 אישרה הוועדה, לפי תקנה 3(4)(ב)2, את הארכת ההתקשרות עם חברה א' בשנה (מאוקטובר 2011 עד אוקטובר 2012) או עד שייקבע זוכה במכרז חדש, המוקדם מביניהם. הארכת ההתקשרות לשנה זו הייתה כרוכה בתוספת תקציב של 1.7 מיליון ש"ח, וזו אושרה על ידי ועדת הפטור המשרדית.

רק באוקטובר 2012, עם סיום תקופת ההארכה של המכרז הקודם, הגיש אגף הרישוי במשרד לוועדת המכרזים המרכזית בקשה לאשר פרסום מכרז חדש, ורק במאי 2013 הוכרז הזוכה במכרז החדש. בנסיבות אלו הוארך החוזה עם חברה א' פעם נוספת, מאוקטובר 2012 ועד אמצע שנת 2013, הארכה שהייתה כרוכה בתוספת תקציב של 1.1 מיליון ש"ח.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי העיכובים בפרסום המכרז החדש חלו עקב בדיקת שוק מקיפה שביצעה ועדת המכרזים המרכזית. לדברי המשרד, הבדיקה המקיפה נדרשה כדי להבטיח שהמשרד יפיק מהמכרז שיפורסם את התועלת המרבית.

משרד התחבורה לא קיים אפוא בנוגע להתקשרות זו את חובתו להיערך במועד לפרסום מכרז חדש, אלא ביקש מוועדת המכרזים לאשר לו לפרסם מכרז כזה רק באוקטובר 2012, לאחר תום שנת ההארכה של ההתקשרות המקורית.

2. בנובמבר 2008 נחתם בעקבות מכרז חוזה עם חברה ב', לניהול ולהפעלה של מוקד טלפוני של אגף הרישוי. תקופת ההתקשרות נקבעה על פי החוזה ל-36 חודשים, עם אפשרות להאריכה בעוד שנה. החוזה הסתיים (כולל תקופת ההארכה) בתחילת נובמבר 2012.

המכרז החדש פורסם באוגוסט 2012, כשלושה חודשים בלבד לפני שהסתיים החוזה שנחתם בעקבות המכרז הקודם. מפרסום המכרז החדש ועד לקביעת הזוכה בו בפברואר 2014 חלפו כשנה וחצי. בעקבות כך אישרה ועדת הפטור המשרדית להאריך את החוזה עם חברה ב' עד יוני 2013, ובמועד זה האריכה ועדת הפטור של החשכ"ל שוב את ההתקשרות עד אפריל 2014. מכיוון שהמערכות שהיו אמורות להתקבל על פי המכרז החדש היו שונות מהמערכות שהתקבלו על פי המכרז הראשון, היה צורך בזמן התארגנות, ולכן האריכה ועדת המכרזים

באפריל 2014 את החוזה עם חברה ב' בעוד חודש ואחר כך בעוד שלושה חודשים - עד אוגוסט 2014. בסך הכול הוארך החוזה ב-19 חודשים, בעלות כוללת של 6.7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דרך פעולתו של משרד התחבורה מלמדת שהוא לא נערך במועד לסיום חוזה ההתקשרות הישן ולפרסום מכרז חדש ולא התאים את הדרישות של המכרז החדש לצרכים המעודכנים.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי בשל ההתקדמות הטכנולוגית שחלה בשנים האחרונות לא התאימו המערכות שהתקבלו בעקבות המכרז משנת 2008 לצרכים הנוכחיים של המשרד. עקב כך העסיק המשרד יועץ חיצוני וביצע בדיקות מעמיקות, שבסופו של התהליך הביאו לשיפור ניכר בשירות לאזרח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ביצוע בדיקות מעמיקות הוא חיוני. ואולם הוא אינו סיבה לדחיית פרסום המכרז, אלא ממחיש את הצורך בהיערכות מוקדמת של כל גורמי המשרד לפרסום המכרז החדש במועד.

פטור ממכרז - התקשרות המשך בנסיבות מיוחדות

לפי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות, התקשרות המשך של משרד ממשלתי שלא מתקיימים בה התנאים האמורים בתקנה 3(4)(ב)(1) או בתקנה 3(4)(ב)(2) פטורה ממכרז "בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו", באישור החשכ"ל או מי שהוא הסמיכו לכך.

נמצא כי בשנים 2011-2014 ביקש המשרד מהחשכ"ל לאשר 19 התקשרויות עם יועצים וחברות בפטור ממכרז בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים, אף שהשימוש בתקנה זו אמור להיעשות במקרים מיוחדים בלבד.

להלן דוגמאות:

1. במרץ 2011 אישרה ועדת הפטור של החשכ"ל להתקשר עם אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ בפטור ממכרז, לשם הפעלת מרכז מידע אחוד לתחבורה ציבורית. בנובמבר 2013 דנה ועדת המכרזים בבקשה להארכת ההתקשרות עם אגד בפטור ממכרז, לפי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות. הנימוקים לבקשת הפטור היו אלה: הצורך הדחוף בריכוז המידע לגבי שירותי התחבורה הציבורית, שבאותו מועד ניתנו באמצעות 18 מפעילים; ואי-הצלחתם של מפתחי מערכת ממשל זמין להשלים את הפיתוח של מרכז המידע עד אמצע שנת 2011, שבעקבותיה הוחלט להפסיק את מעורבותם בפיתוח מרכז המידע. עוד צויין בנימוקים כי המשרד בדק חלופות להמשך ההתקשרות עם אגד והחליט להיערך לפרסום מכרז בין-לאומי בעניין הפעלת מרכז המידע. ואולם התברר כי מפרסום המכרז עד לבחירת הזוכה יעברו 16 חודשים, וכמו כן יידרשו עוד 6 חודשים להטמעה של המערכת שתפותח - כלומר מפרסום המכרז עד להפעלת המערכת והעמדתה לרשות הציבור יעברו 22 חודשים.

ועדת הפטור של החשכ"ל אישרה את הארכת ההתקשרות מדצמבר 2013 עד יולי 2015 או עד שייקבע זוכה במכרז שיפורסם, המוקדם מביניהם, בסכום של 3.87 מיליון ש"ח (ראו להלן פרטים נוספים על ההתקשרות עם אגד בפרק "מוקד מידע אחדות לתחבורה ציבורית").

2. התקשרויות אחרות שהגיש המשרד לאישור החשכ"ל בנימוק של נסיבות מיוחדות היו אלה: התקשרות המשך עם משרד רואי החשבון א' מפברואר 2011 עד נובמבר 2011, בסכום של 1.5 מיליון ש"ח; התקשרות המשך עם חברה ג' מאוגוסט 2013 עד דצמבר 2013, בסכום של 1.9 מיליון ש"ח; התקשרות המשך עם חברה ב' ממאי 2014 עד אוגוסט 2014, בסכום של מיליון ש"ח.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי ועדת הפטור של החשכ"ל אינה מאשרת התקשרות בפטור ממכרז בנסיבות מיוחדות, אם היא לא השתכנעה כי האישור מוצדק בנסיבות העניין. עוד ציין האגף כי במרבית המקרים אי-אישור הפטור עשוי לגרום לפגיעה ניכרת בתפקוד משרד התחבורה ובשירות לאזרח.

פטור ממכרז בנימוק של ספק יחיד

תקנה 3(29) לתקנות מאפשרת להתקשר בפטור ממכרז עם ספק שירותים יחיד. המונח "ספק יחיד" משמעו מציע שהוא היחיד שמסוגל לבצע את העבודה, בהיעדר ספקים מתחרים אחרים⁷. בשנים 2011-2014 אישרה ועדת הפטור המשרדית 261 התקשרויות בנימוק של ספק יחיד, שהן 83% מכלל ההתקשרויות שאושרו בפטור ממכרז.

נמצא שוועדות המכרזים אישרו התקשרויות בנימוק של ספק יחיד, אף שהספק שעמו נעשתה ההתקשרות לא היה היחיד שהיה מסוגל לבצע את העבודה (ראו דוגמאות להלן בפרק "התקשרויות נוספות בפטור ממכרז").

משרד התחבורה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי רוב ההתקשרויות שנעשו בנימוק של ספק יחיד, על פי תקנה 3(29), היו בתחום המחשוב. משרד התחבורה הוסיף כי הוא מעסיק יועץ חיצוני בלתי תלוי, המוסר לו חוות דעת מקצועיות בנושא מורכב זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי דרך המלך להתקשרות של גוף ציבורי היא באמצעות מכרז פומבי. מתן פטור מחובת מכרז הוא החריג בעניין זה, ולכן יש להשתמש בפטור כזה בצמצום. מטרת המכרז אינה רק להשיג את המחיר הזול ביותר, אלא להשיג את התוצאה הטובה ביותר במחיר תחרותי תוך מתן שוויון הזדמנויות לספקים ולנותני השירותים השונים.

7 על פי תקנה 3(29), "התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות (בתקנות אלה - ספק יחיד), לאחר בחינת קיומם של ספקים לפי תקנה 3א(א)".

התקשרויות נוספות בפטור ממכרז⁸

1. התקשרות להקמה ולתחזוקה שוטפת של מאגר מידע על כלי רכב

מכוני הרישוי, הפועלים מכוח כתבי הרשאה שנותן להם המשרד, נדרשים לבדוק את נתוני כלי הרכב בפועל, לעומת הנתונים שמוסרים היצרנים השונים. בשנת 2010, בהסכמת הגורמים המקצועיים במשרד, פרסם איגוד מכוני הרישוי, שהוא ארגון פרטי, מכרז להקמת מאגר מידע שיכלול את הנתונים שמוסרים היצרנים. חברה ד' הייתה היחידה שהגישה הצעה למכרז והתקשרה בהסכם עם איגוד מכוני הרישוי בספטמבר 2010. על פי ההסכם, מספקת חברה ד' את נתוני היצרן הרשמיים לכל מכוני הרישוי, בתמורה לתשלום עבור כל שאילתה שמגיש כל מכוני רישוי. ההסכם נחתם לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות לחידוש אוטומטי לחמש שנים נוספות.

א. בעקבות יזמת המשרד להגנת הסביבה להתקנת תקנות לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, המחייבות לכולל במאגר המידע האמור נתונים שונים הנוגעים לזיהום האוויר, נדרשה המדינה להעביר לשליטתה את המאגר. עקב כך בחן משרד התחבורה את האפשרות להעביר אליו את הזכויות על המאגר, על פי ההסכם הקיים של איגוד מכוני הרישוי עם חברה ד'. בדיונים שהתקיימו בין חברה ד' למשרד העלתה חברה ד' דרישה להתקשרות של שלוש שנים לפחות בהסכמת איגוד מכוני הרישוי, כדי להתאים את משך ההתקשרות שלה עם המדינה למשך ההתקשרות שלה עם החברות השונות המספקות לה את המידע הנכלל במאגר.

ב. ב-22.1.12 דנה ועדת המכרזים המרכזית בבקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם חברה ד'. בדיון ציין נציג הייעוץ המשפטי של המשרד לפני הוועדה שההתקשרות המבוקשת אינה מיועדת רק להקמה ולתחזוקה של מאגר המידע, אלא גם ליצירת קישור מקוון של מכוני הרישוי למערכות המידע של המשרד. הנציג הוסיף כי התקשרות לתקופה של שלוש שנים נראית לכאורה ארוכה מהנדרש. ועדת המכרזים החליטה כי נושא ביצוע הקישור המקוון ייבחן בדיון נוסף בהשתתפות נציגי אגף מערכות המידע במשרד.

מתברר כי בשנת 2011 ביצעו חברה ד' ואגף מערכות המידע של המשרד ניסוי שנועד לבדוק את האפשרות לחיבור מקוון של מערכות המידע של המשרד למערכות מכוני הרישוי. לדעת משרד מבקר המדינה, בביצוע הניסוי באמצעות חברה ד' עוד לפני אישור ועדת המכרזים להתקשר עם החברה בעניין זה, יש משום מתן עדיפות לחברה ד' על פני חברות אחרות, בניגוד לעקרון השוויון העומד ביסוד דיני המכרזים.

במרץ 2012 דנה ועדת ענ"א בבקשת הפטור ממכרז בהתקשרות עם חברה ד', לצורך ההקמה והתחזוקה של מאגר המידע. הוועדה החליטה כי בהתבסס על נימוקי האגף המקצועי, ובמטרה לאפשר לאגף הרכב ושירותי התחזוקה להמשיך להסתייע בשירותי מאגר המידע בבדיקות הרישוי, היא מאשרת, על פי תקנה 3(29), התקשרות עם החברה לתקופה של שלוש שנים בפטור ממכרז, בנימוק שהיא ספקית יחידה, בהיקף כספי של 7.2

8 בשל מגוון סיבות למתן פטור ממכרז

מיליון ש"ח (ללא עלות למשרד⁹); החלטת הוועדה הייתה טעונה אישור ועדת הפטור של החשב"ל.

נוכח הערות שהעלו נציגי החשב"ל לגבי ההתקשרות המבוקשת, התקיים דיון נוסף בעניינה בוועדת ענ"א בנובמבר 2012. ממסמכי הדיון עולה כי בעקבות הערות נציגי החשב"ל ובעקבות המשך המגעים בין נציגי אגף הרכב במשרד ובין חברה ד', הסכימה החברה לקצר את תקופת ההתקשרות בפטור ממכרז משלוש שנים ל-18 חודשים. כמו כן הסכימה החברה להפחית את תעריף השאילתה שהיא גובה ממכונני הרישוי. בעקבות שינוי התעריף וקיצור תקופת ההתקשרות פחת ההיקף הכספי שלה ל-2.66 מיליון ש"ח לשנה וחצי, סכום שלא מחייב אישור של ועדת הפטור של החשב"ל, אלא אישור של ועדת הפטור המשרדית. בדצמבר 2012 אישרה ועדת הפטור המשרדית את הבקשה להתקשרות לשנתיים, מ-1.1.13 עד 1.1.15, בסכום של 3.6 מיליון ש"ח. ועדת הפטור המשרדית קבעה כי מנהל אגף הרכב ומנהלת אגף מערכות מידע יעדכנו אותה בתוך שישה חודשים על התקדמות הליך כתיבת המכרז החדש.

בדיון שהתקיים בוועדה ב-25.11.12 צוין כי בעקבות פרסום במערכת ניהול ופרסום מכרזים ופטור ממכרז (להלן - מנו"ף) על כוונת המשרד להתקשר עם חברה ד' כספקית יחידה, הציעו שלושה יזמים לאגף הרכב להקים מאגרי מידע לשימוש מכונני הרישוי. נציג הייעוץ המשפטי הסביר לוועדת המכרזים כי פניית שלושת היזמים נעשתה יותר משבועיים לאחר הפרסום במנו"ף, ולכן לא הייתה חובה לבחון אותן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התחבורה התבסס על העובדה כי חברה ד' הייתה היחידה שהגישה הצעה למכרז של איגוד מכונני הרישוי בשנת 2010 ולא בדק לעומק אם קיימים ספקים אחרים שיהיה אפשר להתקשר עמם להקמה ותחזוקה של מאגר מידע וחיבור מקוון של מכונני הרישוי לאגף מערכות מידע של המשרד. באמצעות היערכות ופרסום מכרז במועד היה משרד התחבורה יכול לאפשר למועמדים אחרים להיערך למתן השירות ולקיים תהליך תחרותי שיוויוני.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה להתקשר עם חברה ד' בנימוק של ספקית יחידה התבססה על יכולתה של החברה לספק שירותים ברציפות ממועד קבלת ההחלטה. כמו כן, לחברה ד' היה חיבור מקוון למכונני הרישוי, דבר שלא היה לאף אחד מהפונים האחרים.

2. התקשרות לשימוש במוקד מידע אחד לתחבורה הציבורית

א. בשנת 2000 החל משרד התחבורה להעביר אשכולות קווים¹⁰ למפעילים חדשים, באמצעות מכרזים. משנת 2000 ועד שנת 2010 לא העמיד המשרד לרשות הנוסעים מוקד מידע אחד לגבי שירותי התחבורה הציבורית וכן לא ביצע סקר שוק כדי לבחון אם יש חברות המסוגלות לפתח ולתפעל מוקד כזה - ובכך פגע בשירות לנוסעים. יצוין כי מבקר המדינה העיר בעניין זה בדוח קודם שפרסם¹¹.

9 את התשלום עבור השאילתה משלם בעל הרכב למכונן הרישוי, וזה מעביר את התשלום לחברה ד'. על פי ההצעה של חברה ד' למשרד התחבורה, החברה תישא בעלות החיבור בין מערכות המידע של מכונני הרישוי למערכות המידע של המשרד.

10 קווי שירות באוטובוסים באזור מסוים.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "השירות לנוסע באוטובוסים", עמ' 1091.

ב. אגד הקימה מערכת מידע הכוללת מרכז מידע טלפוני ואתר אינטרנט, אשר באמצעותם היא מספקת מידע לנוסעיה. בנספח י' להסכם התחרות שחתם המשרד עם אגד בשנת 2010, סוכם על שימוש זמני במערכת המידע של אגד למתן מענה כולל לציבור בנוגע לשירותי התחבורה הציבורית. כמו כן נקבע בהסכם התחרות כי הממשלה תשלם לאגד סכום חד-פעמי של 2.5 מיליון ש"ח עבור שדרוג מערכת המידע, ובכלל זה שדרוג החומרה, בניית המישקים (interface) וטיוב הנתונים. נוסף על כך נקבע בהסכם התחרות כי הממשלה לא תשלם לאגד בגין השימוש בשירותי מערכת המידע בשנה הראשונה, וכי אם הממשלה תהיה מעוניינת להמשיך להשתמש במערכת, יסכמו הצדדים על התשלום, שישקף תמורה כלכלית ראויה בגין השימוש במערכת.

ההתקשרות עם אגד על פי הסכם התחרות, לא הובאה לפני ועדת הפטור המשרדית וממילא לא קיבלה את אישורה, דבר המנוגד לחוק חובת המכרזים ולתקנות. יתרה מזו, המשרד לא קבע מפרט שבו יגדיר את הדרישות שעל אגד לעמוד בהן בעניין זה, לא עשה כל בדיקה לגבי עלויות השדרוג של מערכת המידע ואף לא חתם הסכם מפורט בעניין עם אגד.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי מתן השירות מעוגן בהסכם שנחתם כדין בין נציגי הממשלה (לרבות נציגי משרד האוצר) ובין אגד. המשרד הוסיף כי ועדת הפטור המשרדית נתנה לו את כל הפטורים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התחבורה התקשר בתחילה עם אגד בהסכם התחרות, וכי ועדת המכרזים האריכה התקשרות זו בפטור ממכרז שלוש פעמים, למשך כחמש שנים בסך הכול, בסכום של כ-13.5 מיליון ש"ח. אף שבאוקטובר 2011 הבטיח משרד התחבורה לקדם מכרז להקמת מרכז מידע אחוד, רק בספטמבר 2014 הובא לפני ועדת המכרזים מפרט ראשוני לפרסומו. נוסף על כך לא עדכן משרד התחבורה את ועדת הפטור של החשכ"ל בכל רבעון בנוגע להתקדמות ההליך לפרסום המכרז, כפי שדרשה הוועדה באוקטובר 2011. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שרק בסוף אוקטובר 2014 פרסם משרד התחבורה מכרז בנושא.

3. התקשרות עם בנק הדואר להקמת מרכז שירות לכרטיס חכם¹²

במסגרת פרויקט הכרטיס החכם של המשרד, התחייבו מפעילי התחבורה הציבורית לאפשר לנוסעים לשלם בעד נסיעה באמצעות כרטיס חכם אחד. באמצעות הכרטיס החכם יהיה ניתן לשפר את השירות לציבור הנוסעים, לבצע את חלוקת התמורה בין המפעילים, על פי השירותים שסיפקו; לאסוף קובצי מידע מהמפעילים ולעבדם. יישומו של הפרויקט מחייב הקמתו של מרכז שירות ארצי לכרטיס חכם בפריסה ארצית.

בדוח קודם של מבקר המדינה¹³ צוין כי בהחלטת הממשלה מ-2.9.01¹⁴ נקבע כי על המפקח על התעבורה במשרד התחבורה "לפעול להכנסת מערכת ממוחשבת בתחבורה הציבורית" עד סוף

12 כרטיס אלקטרוני רב-פעמי (נטען) לנסיעה בתחבורה הציבורית.

13 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, עמ' 1091.

14 החלטת ממשלה מס' 684.

דצמבר 2002. כמו כן הוחלט לפרסם עד סוף דצמבר 2001 מכרז להקמת מסלקה ולתפעולה. עד מועד סיום הביקורת שבעקבותיה נכתב הדוח האמור, סוף שנת 2008, לא הופעלה מערכת התשלום באמצעות כרטיס חכם.

א. בסוף פברואר 2010 החליטה ועדת המכרזים לתנועה להתיר התקשרות עם בנק הדואר בפטור ממכרז, לשם הקמת מרכז שירות לכרטיס חכם בתחבורה הציבורית - זאת לפי תקנה 3(28) הפוטרת ממכרז בנסיבות מיוחדות ונדירות. הפטור ניתן להתקשרות לשלוש שנים עם אפשרות להארכה בעוד שנתיים. סכום ההתקשרות היה 10 מיליון ש"ח. ההחלטה הוגשה לאישורה של ועדת הפטור של החשכ"ל, וב-9.5.10 החליטה ועדת הפטור האמורה לאשר את ההתקשרות בפטור ממכרז לכשלוש שנים, מ-1.5.10 עד 31.3.13. ועדת הפטור קבעה כי בסוף תקופת ההתקשרות תבחן ועדת היגוי מיוחדת את הצלחתה וכן תבחן סוגיות אחרות הקשורות ליכולת לקיים תחרות בתחום מערכת הסליקה. ב-10.5.10 אישר שר האוצר את החלטת ועדת הפטור להתקשרות עם בנק הדואר מ-1.5.10 עד ל-30.4.13. משרד התחבורה קבע כי בשלב הראשון תהיה ההתקשרות עד סוף מרץ 2012, עם אפשרות להאריכה בעוד שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנימוקים של משרד התחבורה להתקשרות עם בנק הדואר בפטור ממכרז, שלפיהם רק לבנק הדואר יש ידע וניסיון בסליקה וכן סניפים בפריסה ארצית, ורק התקשרות עם בנק הדואר תיתן מענה לצורך הדחוף להקים את המערכת לפי לוח הזמנים שנקבע - לא היו מבוססים, שכן גם לגופים אחרים יש ידע וניסיון בתחום הסליקה ויכולת להקים את המערכת על פי לוח הזמנים. כמו כן, באותה העת פעלו מערכות כרטיס חכם, כולל מסלקה, במדינות שונות באירופה ובאזורים אחרים בעולם, ולכן היה ניתן לפרסם מכרז בין-לאומי בעניין. מכל האמור לעיל עולה כי לא היו נסיבות מיוחדות ונדירות למתן הפטור לפי תקנה 3(28) לתקנות.

עוד הועלה כי משרד התחבורה לא פרסם את הפטור באתר האינטרנט שלו או במגוון, בניגוד להוראות תכ"ם, המחייבות לפרסם את החלטות ועדת הפטור לציבור.

ב. ב-25.12.11, חודש לאחר החתימה על ההסכם עם בנק הדואר, דנה ועדת המכרזים בבקשות להגדיל את סכום ההתקשרות ב-8 מיליון ש"ח ולהאריך את ההתקשרות. בדיון צוין בין היתר כי סכום ההתקשרות שנקבע בהחלטה המקורית היה משוער בלבד, שכן לא היה בידי המשרד אפיון מפורט של המערכת הנדרשת, וכי יש להגדיל את סכום ההתקשרות על מנת לאפשר את התקדמות הפרויקט. עוד צוין בדיון כי בכוננת המשרד לפנות בעתיד לוועדת הפטור של החשכ"ל, כדי לקבל את אישורה להגדיל את סכום ההתקשרות בפטור ממכרז ל-35-45 מיליון ש"ח. ועדת הפטור המשרדית אישרה להגדיל את סכום ההתקשרות ב-8 מיליון ש"ח ולהאריך את ההתקשרות, וקבעה שהיא תסתיים 24 חודשים לאחר המועד שבו יוחל בהפעלתו המלאה של מרכז השירות.

יוצא אפוא כי דרך פעולתו של המשרד לא הייתה תקינה: הוא הגיש בקשה לפטור ממכרז בלי שביצע בדיקה מעמיקה של היקף הפרויקט ואף מסר לוועדת המכרזים נתונים מוטעים. גם ועדת המכרזים אישרה את מתן הפטור ממכרז, אף שמלכתחילה היה ברור שסכום ההתקשרות הוא משוער בלבד. זאת ועוד, הועלה כי המשרד לא הסתייע במומחה לטכנולוגיה של סליקה וטיפול במסדי נתונים, דבר שגרם לאי-ודאות בנוגע לגידול עתידי בעלות הפרויקט.

ג. בסוף יוני 2012, שישה חודשים לאחר אישור הרחבת ההתקשרות ולאחר מועד סיום השלב הראשון של הפרויקט, דנה ועדת המכרזים לתנועה בבקשת המשרד להארכת ההתקשרות עם בנק הדואר בשנתיים, כדי ליישם את השלב השני של הפרויקט - תפעול מרכז השירות ותחזוקתו, ולהגדלת היקפה ב-18.6 מיליון ש"ח. בדיון צוין כי בבקשה להגדיל את סכום ההתקשרות ב-8 מיליון ש"ח, שהוצגה בדיון הקודם, לא הובאו בחשבון עבודות התחזוקה והפיתוח, ולכן הסכום הדרוש הוא למעשה 18.6 מיליון ש"ח. הוועדה אישרה את הבקשה להגדלת סכום התקשרות ב-18.6 מיליון ש"ח כולל מע"ס, לפי תקנה 3(4)(ב)(3). הוועדה גם אישרה להאריך את ההתקשרות וקבעה שהיא תסתיים כשנתיים לאחר המועד שבו יוחל בהפעלתה של המערכת. הוועדה המליצה לפנות לוועדת הפטור של החשכ"ל לאשר את הגדלת סכום ההתקשרות ואת הארכתה.

במקום לפנות לוועדת הפטור של החשכ"ל פנה המשרד ב-10.7.12 לוועדת המחשוב העליונה שבמשרד האוצר בבקשה להאריך את ההתקשרות עם בנק הדואר בפטור ממכרז בשנתיים, מאפריל 2012 עד סוף מרץ 2014, ובשנתיים נוספות, מאפריל 2014 עד סוף מרץ 2016, בסכום כולל של 30.1 מיליון ש"ח - כל זאת לשם המשך התפעול והתחזוקה של המערכת. בעקבות פניית המשרד המליצה ועדת המחשוב העליונה על המשך ההתקשרות עם בנק הדואר בפטור ממכרז מ-1.4.12 - 31.12.16 - בסך 30.1 מיליון ש"ח.

ב-2.9.12 דנה ועדת המכרזים לתנועה בעדכון תכולת מרכיבי המסלקה לתחבורה הציבורית, לצורך קבלת פטור ממכרז. בעקבות הדיון בוועדה המחשוב העליונה החליטה ועדת המכרזים המשרדית להמליץ לפני ועדת הפטור של החשכ"ל לאשר את הרחבת ההתקשרות הקיימת לפי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות. עם זאת, ב-12.12.12 דנה שוב ועדת המכרזים לתנועה בנושא והחליטה כי בקשת הפטור לא תסתמך על תקנה 3(4)(ב)(3), אלא על תקנה 3(28). הוועדה מצאה שההתקשרות של המשרד עם בנק הדואר נעשתה בניסיונות מיוחדות ונדירות.

ב-31.12.12 דנה ועדת הפטור של החשכ"ל בנושא והמליצה לחשכ"לית לאשר את ההתקשרות בפטור ממכרז מ-1.11.12 עד 31.12.16, בסכום של 31.5 מיליון ש"ח. בהמלצה צוין כי סגן החשכ"לית אישר בדיעבד את ההתקשרות לתקופה אפריל 2012 ועד סוף אוקטובר שנה זו. החשכ"לית אישרה את הפטור ביום שבו הוגשה לפנייה ההמלצה לעשות כן. יוצא אפוא כי הסכום הכולל של ההתקשרות היה 41.5 מיליון ש"ח (31.5+10).

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי החלטת ועדת המכרזים מיוני 2012, היה על משרד התחבורה להביא את המלצת ועדת המכרזים לאישור ועדת הפטור של החשכ"ל. ואולם נציגי המשרד פנו לוועדת המחשוב העליונה שבמשרד האוצר, אף שהנושא לא הוגדר כנושא מחשובי, דבר שוועדת המחשוב העליונה אף ציינה בדיון שקיימה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נציגי משרד התחבורה ביקשו מוועדת המחשוב העליונה לאשר את הארכת ההתקשרות עם בנק הדואר לתקופה של ארבע שנים ובסכום של 30.1 מיליון ש"ח, אף שחודש קודם לכן אישרה ועדת המכרזים לתנועה את הארכת ההתקשרות לתקופה של שנתיים ובסכום של 18.6 מיליון ש"ח.

נציגי המשרד ביקשו אפוא לאשר הגדלה של סכום ההתקשרות המקורית בכ- 300%, אף שבתקנה 3(4)(ב)2 לתקנות נקבע בין היתר כי התקשרות המשך לא תעלה בהיקפה על ההתקשרות המקורית. כאמור, בהתקשרות המקורית צוין כי העלות הסופית המאושרת עבור כל הפרויקט היא 10 מיליון ש"ח לשלוש שנים, כולל ביצוע ניסוי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך פעולתו הלא מקצועית והרשלנית של משרד התחבורה בכל הנוגע לתהליך ההתקשרות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הפיק לקחים ונקט פעולות ברמה המערכתית, למניעת הישנותם של ליקויים כאלה.

מכרזים להעסקת חברות ייעוץ וחברות למתן שירותים

ועדת המכרזים המרכזית

ועדת המכרזים המרכזית מטפלת בכל הנושאים הנוגעים לאגף הרישוי וכן בנושאי בינוי, נכסים, אפסנאות ומשק ובנושאים כלל-אגפיים.

מכרז לאספקה, הדפסה, מגנוט ומשלוח של רישיונות וטפסים¹⁵

- ב-21.10.12 דנה ועדת המכרזים המרכזית בבקשה לפרסם מכרז לאספקה, הדפסה, מגנוט קיפול ומשלוח של כ-7.6 מיליון רישיונות מסוגים שונים. על פי תנאי המכרז, בית הדפוס שייבחר אמור להתקשר עם חברת דיור. עלות הפקת הרישיונות נאמדה בכ-2 מיליון ש"ח, ועלות הדיור בכ-8 מיליון ש"ח. ועדת המכרזים המרכזית קבעה כי דרישות הסף מחברת הדיור שיעסיק בית הדפוס יהיו דיור של לפחות 10 מיליון דברי דואר בשנת 2011; ואם מדובר ביותר מחברת דיור אחת - דיור של לפחות 5 מיליון דברי דואר בשנת 2011 לכל אחת מחברות הדיור. ועדת המכרזים המרכזית החליטה כי במתן הניקוד להצעות יינתן לדפוס משקל של 20% ולדיור - 80%. בינואר 2013 אישרה הוועדה את פרסום המכרז.
- באפריל 2013 הוגשו הצעות של שלוש חברות דפוס: חברה י', חברה א' וחברה י"א. מההצעות עולה כי שלושת המציעים התקשרו עם חברה י"ב כחברת דיור. יצוין כי חברה י"ב היא אחת משמונה חברות דיור שקיבלו בשנת 2006 רישיון לדיור ממשרד התקשורת. מכיוון ששלוש חברות הדפוס התקשרו רק עם חברה י"ב, לא נוצרה אפוא תחרות לגבי 80% מערך המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מכיוון שלדיוור ניתן משקל של 80% במתן הניקוד, היה מקום לקיים מכרז נפרד לבחירת חברת דיוור. יצוין כי בדרישות המשרד לגבי התקשרות חברת הדפוס עם חברת הדיוור לא נכללה דרישה הנוגעת לרמת השירות של חברת הדיוור, וממילא לא נכללה דרישה לבקרה של חברת הדפוס על עמידת חברת הדיוור ברמת השירות הנדרשת - אף שמתן שירות יעיל לאזרח ובקרה על כך נכללים באחריותו של המשרד.

מכרז למתן שירותי בקרה ופיקוח הנדסי, חשבונאי ותקציבי על פרויקטים תחבורתיים¹⁶

1. ב-22.8.11 פרסם המשרד מכרז למתן שירותי בקרה על חברות התשתיות ולפיקוח הנדסי, חשבונאי ותקציבי על ביצוע פרויקטים תחבורתיים שונים של המשרד. ועדת המכרזים המרכזית קבעה כי בשלול ההצעות יינתן משקל של 60% למרכיב האיכות ו-40% למרכיב המחיר. יצוין כי על פי תקנה 5א(ג) לתקנות, יש לתת משקל של 80% למרכיב האיכות ו-20% למרכיב המחיר. בעקבות פניית איגוד המהנדסים קבעה ועדת המכרזים המרכזית, בדיון שהתקיים בספטמבר 2011, כי למרכיב האיכות יינתן משקל של 80% ולמרכיב המחיר משקל של 20%.

מדברי היועץ המשפטי של המשרד בדיון וועדת המכרזים המרכזית מספטמבר 2011 עולה כי הדרישות מהמזעירים על פי המכרז לא הובהרו לחברי הוועדה בדיונים הקודמים. הדבר הביא לתיקון תנאי המכרז שכבר פורסם ולעיכוב הליך קבלת ההצעות. משרד מבקר המדינה מעיר כי החומר המקצועי הכתוב שהגישו הגורמים המקצועיים לוועדת המכרזים המרכזית בעניין המכרז הוכן באופן לקוי.

הפרויקטים שעבורם ביקש המשרד שירותי בקרה חולקו לשבע קבוצות, וכל קבוצה כללה פרויקטים שמבצעות חברות תשתית ממשלתיות שונות. המשרד החליט כי כל מציע יכול להגיש הצעה עבור קבוצה אחת או יותר. ב-18.12.11 נפתחה תיבת המכרזים, ונמצאו בה שמונה הצעות. ועדת המכרזים המרכזית מינתה ועדת משנה לבדיקת ההצעות, שבראשה עמדו נציג אגף תשתיות ותיאום ונציג החשבונות.

נמצא כי ועדת המשנה לא כללה יועץ המומחה בתחום ההנדסי, אף שנושא המכרז היה בין היתר מתן שירותי בקרה בתחום ההנדסה.

2. על פי תקנה 17א(א) לתקנות, אומדן שווי ההתקשרות ייעשה בידי גורם מקצועי שהסמיכה לכך ועדת המכרזים, וייחתם על ידו ועל ידי יו"ר ועדת המכרזים. כמו כן, אומדן שווי ההתקשרות ייערך ויפקד בתיבת המכרזים לפני המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז ויישמר בתיבה עד לפתיחתה כאמור בתקנה 19; היה המכרז מכרז עם בחינה דו-שלבית, יופקד אומדן שווי ההתקשרות בתיבת המכרזים ויישמר בה עד לפתיחת הצעות המחיר.

נמצא כי המשרד לא ביצע אומדן כללי של עלות ביצוע המכרז וכן לא אמד את עלות הביצוע של כל קבוצת משנה של פרויקטים שנכללה בו. אי-ביצוע אומדן משמעותי אי-שימוש בכלי חשוב המשמש לבדיקת סבירות הצעות המחיר. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהתקנות אינן מחייבות ביצוע אומדן, מן הראוי שמשרד התחבורה יכין אומדנים מקצועיים לגבי התקשרויות מורכבות ובעלות היקף כספי גדול.

3. חברה י"ג הייתה היחידה שהגישה הצעה לביצוע בקרה על חברת רכבת ישראל בע"מ, והמחיר שדרשה עבור ביצוע הבקרה היה 258,000 ש"ח לחודש. בפברואר 2012 החליטה ועדת המכרזים המרכזית, בהתבסס על התקנות, שלא לבחור בהצעה, עקב היותה הצעה יחידה בסכום שאינו סביר.

בעקבות טיעונים שהעלה עו"ד מטעם חברה י"ג נגד החלטת ועדת המכרזים, דנה הוועדה במרץ 2012 בנושא, ועל פי תחשיב מעודכן שעשתה הייתה אמורה העלות להסתכם ב-180,000 ש"ח לחודש. הוועדה החליטה כי "לאור תחשיב זה לא ניתן לקבוע כי ההצעה שהגיש המציע היא בסכום חריג שאינו סביר באופן קיצוני; על פי זה החליטה הוועדה לבטל את החלטתה בדבר ביטול המכרז לקבוצת פרויקטים ז".

לאחר ביטול הפסילה ונוכח הפער בין הצעת המחיר שהגישה חברה י"ג (258,000 ש"ח לחודש) ובין הערכת העלות המעודכנת (180,000 ש"ח לחודש), החליטה ועדת המכרזים המרכזית כי מכיוון שהצעת חברה י"ג היא ההצעה היחידה, במחיר המרע עם מבצע ההתקשרות, יש מקום לאפשר לחברה זו להציג הצעת מחיר משופרת.

ב-4.4.12 הגישה חברה י"ג הצעת מחיר חדשה בסך 193,500 ש"ח, וב-15.4.12 החליטה הוועדה לקבל הצעה זו.

4. בדיונים שקיימה ועדת המכרזים המרכזית עם חברה י"ג, ציין בעל החברה כי הוא יעמוד בראש צוות העובדים שיבצע מטעם החברה את הבקרה ויעבוד 180 שעות חודשיות (100% משרה). חשוב לציין כי בעל החברה היה חלק מהקבוצה שזכתה באפריל 2014 במכרז להקמת "מינהלת התכנון" (ראו לעיל). על פי החוזה שנחתם בעניין זה, הוא התחייב לעבוד 50% משרה בחודש במשך כל תקופת ההתקשרות (עד יוני 2016). יוצא אפוא כי בעליה של חברה י"ג התחייב בסך הכול לעבוד 150% משרה בחודש, דבר שעלול לפגוע בתפקודו הן כראש צוות העובדים המבצע עבור המשרד את הבקרה והן בתפקודו כיועץ בכיר בהתקשרות עם המשרד להקמת מנהלת התכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מקרה זה ממחיש את הצורך שהמשרד ינהל רישום כולל לגבי ההתקשרויות עם כל יועץ ויעקוב אחר התקשרויות אלה, על מנת לוודא שהיקף עבודתם של היועצים תואם את התחייבויותיהם בהצעות שהגישו ובהסכמים שחתמו עליהם.

5. שתי חברות - חברה י"ד וחברה י"ג - הגישו הצעות לביצוע בקרה על חברת כביש חוצה ישראל בע"מ. ואולם ההצעות של שתיהן נפסלו מכיוון שלא עמדו בתנאי הסף. ב-19.2.12 דנה ועדת המכרזים המרכזית בפסילת חברה י"ד, בעקבות בקשתה של החברה לבחינה נוספת של החלטת הפסילה. בישיבה ציין נציג הייעוץ המשפטי כי אם תצטרף החברה חוות דעת משפטית ותצהיר של מורשי החתימה בה שלפיהם הצעתה עומדת בתנאי הסף, הוא אינו רואה מניעה לבחינה מחודשת של החלטת הוועדה.

נוכח החומר שהתקבל מחברה י"ד, ולפיו היא עומדת בתנאי הסף, החליטה ועדת המכרזים המרכזית ב-26.2.12 לבטל את פסילת ההצעה שלה. עם ביטול פסילת ההצעה של חברה י"ד, ומאחר שמדובר במציעה יחידה, דנה ועדת המכרזים המרכזית בהצעת המחיר שלה - 240,000 ש"ח לחודש. בדיון ציין נציג האגף המקצועי כי מדובר בהצעה שאינה סבירה לחלוטין, וכי לא ראוי לקבלה בהיותה הצעה יחידה. עקב המחיר החריג ובהתבסס על תקנה 23 (א1) לתקנות החליטה ועדת המכרזים שלא לקבל את הצעתה של חברה י"ד.

מכיוון שלא נעשה אומדן לגבי עלות יישום המכרז ועל מנת לבדוק את הצעת המחיר של חברה י"ד, השוותה ועדת המכרזים המרכזית הצעת מחיר זו להצעת המחיר של הזוכה במכרז הבקרה הקודם, שהיה בשנת 2006. מהבדיקה עלה כי היקף המכרז הקודם היה מצומצם יותר ולא כלל בדיקה של רשויות ממונות; סכום ההתקשרות על פי מכרז זה היה 21,000 ש"ח לחודש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ביצוע האומדן נעשה מאוחר מדי, באופן לא מקיף ולא מעמיק וללא שיתוף יועץ מומחה. כמו כן, ועדת המכרזים המרכזית פסלה את חברה י"ד ללא מתן אפשרות להגשת הצעה מיטיבה, למרות האפשרות להגשת הצעה כזאת על פי תקנה 23(א) לתקנות.

6. במרץ 2012 פנתה שוב חברה י"ד לוועדת המכרזים המרכזית והציגה טיעונים נגד פסילת הצעתה. בדיון שהתקיים בוועדה בעניין זה טען אחד מחברי הוועדה כי על פי דרישות המכרז, היה אומדן עלות ההתקשרות צריך להיות כ-220,000 ש"ח לחודש. לפיכך ההצעה שהגישה חברה י"ד - 240,000 ש"ח לחודש, אינה בלתי סבירה עד כדי כך שיש לפסול אותה. ועדת המכרזים המרכזית החליטה, לאחר קבלת נתונים מהאגף המקצועי, כי ההצעה שהגישה חברה י"ד אינה בלתי סבירה, ועקב כך יש מקום לפנות אליה ולאפשר לה להציג הצעת מחיר מיטיבה, על פי הנקבע בתקנה 23(א).

בתחילת אפריל 2012 פירטו נציגי חברה י"ד לפני ועדת המכרזים את הסיבות להצעת המחיר שהגישו, והוועדה החליטה כי על החברה להגיש לה הצעת מחיר משופרת. החברה אכן הגישה לוועדת המכרזים הצעת מחיר משופרת, בסך 208,000 ש"ח לחודש. ועדת המכרזים קיבלה הצעה זו והכריזה על חברה י"ד כזוכה במכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ועדת המכרזים המרכזית פסלה את הצעת המחיר של חברה י"ד ללא הצדקה ובלתי שהיה בידה אומדן מעמיק ומקצועי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי דרך פעולתה של ועדת המכרזים המרכזית בנוגע לשני המכרזים שצוינו לעיל גרמה טרחה למציעים וכן גרמה להתמשכות יתרה של הליכי המכרזים ללא צורך.

ועדת תשתיות ותח"ץ

ועדת תשתיות ותח"ץ מטפלת במכרזים הנוגעים לשלושה גופים במשרד: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית; אגף תשתיות ותיאום; והאגף לתכנון תחבורתי.

הקמת המנהלות

בסעיף 02.4 בתקשי"ר נקבע כי "משרד המבקש להעסיק יועץ, יבדוק אם אין מדובר בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות על ידי עובד המשרד ולא על ידי מי שאיננו עובד המשרד". נוהל משרד התחבורה מחיל הנחיה זו גם על ועדת היועצים וקובע בין היתר כי "ועדת היועצים בודקת... האם העיסוק המבוקש מוגדר ומובדל מהעיסוקים השוטפים השגרתיים של המשרד, האם התפקיד אינו חייב להתבצע ע"י עובד המשרד".

1. בנובמבר 1996 המליצה ועדה לגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות בפני מנכ"ל משרד התחבורה, בין היתר, על הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית לתכנון שלו ולרמת השירות של מפעילי התחבורה הציבורית. עד להקמתה של הרשות הארצית כאמור המליצה הוועדה להקים מינהלת תחבורה ציבורית באגף התעבורה שבמשרד. באוגוסט 1997 התקבלה החלטת ממשלה, ובה נקבע כי יש להקים מינהלת תחבורה ציבורית, בראשות ראש אגף תחבורה ציבורית במשרד, שתהיה אחראית לתכנון התחבורה הציבורית ולקידום התחרות בענף. בהחלטה נקבע כי לשם ביצוע תפקידיה של המינהלת יתקשר המשרד בחוזים ארוכי טווח עם גופים מהמגזר הפרטי שהם בעלי יכולת לתכנן תחבורה ציבורית ובביצוע בקרה פיננסית והנדסית. המינהלת פועלת כ-12 שנים, מינואר 2003. חברה ט"ז הייתה החברה הראשונה אשר הפעילה את המינהלת; בשנת 2007 זכתה חברה ט"ז במכרז לניהול המינהלת לשנתיים, עם אפשרות להאריך את תקופת ההתקשרות בארבע שנים נוספות.

אף שפעילות המינהלת הייתה אמורה להיות זמנית - עד להקמת רשות ארצית לתחבורה, היא פועלת כבר 12 שנים, 8 מהן בניהולה של חברה ט"ז. העסקת גורם פרטי בתפקיד מרכזי כל כך ובמשך תקופה כה ארוכה עלולה להיות בעייתית. יצוין כי מצד אחד, תקופת הפעילות הארוכה של המינהלת מאפשרת לעובדיה לצבור ידע רב ולהגיע לרמה מקצועית גבוהה, אך מצד אחר, הדבר יוצר תלות גבוהה של המאסדר השלטוני בעובדים אלה, מאחר שבידיהם נמצא בסיס הידע המקצועי לגבי הפעילות השוטפת בתחום התחבורה בישראל. מבקר המדינה כבר העיר בדוח קודם על בעיה זו¹⁷. לאחר עיכוב של שנים הוקמה במשרד התחבורה במאי 2013 הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

באוגוסט 2012 פרסם משרד התחבורה מכרז פומבי ל"מתן שירותי ניהול, ריכוז, תיאום וייעוץ בתחום התחבורה הציבורית"¹⁸ באמצעות מינהלת תחבורה ציבורית. על פי המכרז, מינהלת תחבורה ציבורית עוסקת בחמישה תחומים: מכרזים וכלכלה; הנדסת תנועה וייעוץ אסטרטגי; מערכות מידע; בקרה ויישום; סטטיסטיקה. על פי פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים לתנועה מסוף ינואר 2013, אשר החליטה על הזוכים במכרז זה, נקבע כי עבודת המינהלת תפוצל בין שני זוכים: (1) חברה ט"ז - שתעסוק בתחומי הכלכלה, התכנון, הנדסת התנועה, הייעוץ האסטרטגי והסטטיסטיקה; (2) חברה ו' - שתעסוק בתחומי מערכות המידע, הבקרה והיישום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, שהוקמה במאי 2013, הייתה אמורה להחזיר אליה את הסמכויות שמסרה מינהלת תחבורה ציבורית לשתי החברות הפרטיות החיצוניות שצוינו לעיל. ואולם בפברואר 2015 עדיין המשיכה המינהלת לפעול בניהולן של שתי החברות האמורות.

17 מבקר המדינה, דוח שנתי א64 (2013), בפרק "הסכמי סובסידיה בין המדינה לאגד", עמ' 598.
18 מכרז 16/12.

2. באוגוסט 2013 פרסם המשרד את המכרז להקמת מינהלת התכנון. בנימוקים לפרסום המכרז ציין אגף תכנון תחבורתי (להלן - אגף התכנון) כי "הצורך ביציאה למכרז נובע מתוך מטלות האגף העצומות. האגף אמור ללוות ולאשר את התכנון המערכתי בארץ, הכולל גופים רבים... ישנו הצורך בבדיקות ובתיאומים ותוך שימת לב כי מדיניות המשרד מבוצעת... לאור המטלות הרבות באגף ולאור מצבת כוח האדם המצומצמת יש צורך במנהלת תכנון שתכלול מומחים מהשורה הראשונה". מהסברי אגף התכנון לוועדת המכרזים לתנועה ומהדרישות שהוגדרו במכרז עולה כי המינהלת שתוקם אמורה למעשה לבצע תפקידי ליבה¹⁹ של אגף התכנון, בגלל מחסור בכוח אדם מקצועי בו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהמידע שהוצג לפני ועדת המכרזים ומהגדרת התפקידים במסמכי המכרז עולה חשש שתפקידי ליבה של משרד התחבורה עלולים להיות מועברים מחוץ למשרד.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי כוונת המינהלת היא לעסוק בייעוץ ובהכנת החומר המקצועי הנדרש לקבלת החלטות. המשרד הוסיף כי בשום מקרה לא תקבל המינהלת החלטות ותתווה מדיניות במקום עובדי האגף, וכמובן גם לא תייצג את המשרד בישיבות שבהן נדרשות הצבעות.

ביקורות קודמות של משרד מבקר המדינה וביקורת פנימית שבוצעה במשרד העלו כי קיימת תלות של משרד התחבורה ביועצים ובגורמים חיצוניים אחרים, וכן העלו כי קיים חשש להעברת פעולות ליבה של המשרד לגורמים פרטיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה להבטיח כי תפקידי הליבה ישארו בידי, כדי לקיים את אחריותו השלטונית, על פי הוראות התקשי"ר ונוהלי המשרד.

מינהלת תחבורה ציבורית

מכרז לטיפול בפניות הציבור

בישיבת ועדת הרכישות של מינהלת תחבורה ציבורית שהתקיימה בדצמבר 2014, הגיש מנהל אגף פיקוח, בקרה ורמת שירות במשרד התחבורה בקשה לאישור פרסום מכרז למתן שירותים לטיפול בפניות הציבור בנוגע לתחבורה הציבורית²⁰. כל חברי הוועדה ציינו כי מן הראוי שעל הטיפול בפניות הציבור תופקד הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, ללא כל מעורבות של גורם חיצוני. מנהל אגף פיקוח, בקרה ורמת שירות ציין כי הוא אינו חולק על כך, וכי ההתקשרות עם גורם חיצוני באמצעות המכרז היא זמנית - עד שהרשות הארצית לתחבורה ציבורית תקים צוות פניות ציבור, שתהיה לו המומחיות הנדרשת לתת מענה התואם את היקף הפעילות בתחום זה. ועדת הרכישות אישרה את פרסום המכרז להתקשרות לשנתיים עם אפשרות להארכה בשנה נוספת, ובד בבד נקבע כי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית תטפל ככל שניתן בפניות הציבור בעצמה עוד במשך תקופת ההתקשרות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי אכן, אחד מתפקידיה של מינהלת תחבורה ציבורית, כפי שהוגדר בהתקשרות עמה, הוא מתן סיוע מקצועי בטיפול בפניות הציבור. ואולם ההחלטה להתקשר עם גורם חיצוני התקבלה בשל בעיית המחסור בכוח אדם שהעלה האגף המקצועי.

19 תכנון תחבורה, ייעוץ בחקיקה סטטוטורית, קביעת סדרי עדיפויות, ייזום פרויקטים ופרסום מכרזים.
20 מכרז 8/14.

הטיפול בפניות הציבור בקשר לתחבורה הציבורית הוא אחד מתפקידי הליכה של משרד התחבורה, על פי האחריות השלטונית שיש לו. מסירת הטיפול לחברה חיצונית היא אפוא מסירת האחריות לביצוע תפקיד ליבה של המשרד לגורמים פרטיים, דבר הנוגד את הוראות התקשי"ר ואת הוראות הנוהל של המשרד.

התקשרות מינהלת תחבורה ציבורית עם קבלני משנה

1. באוגוסט 2013 הגישה מבקרת הפנים של משרד התחבורה דוח על תפקודה של מינהלת תחבורה הציבורית, ובו פרק בנושא התקשרויות המינהלת עם ספקי משנה. בפרק זה צוין, בין היתר, כי מבחינת המכרז להקמת המינהלת עולה כי בין המשרד ובין ספקי המשנה קיים למעשה קשר ישיר. למרות זאת, לפי המכרז, ההתקשרות של ספקי המשנה היא עם החברה המפעילה את המינהלת, "עובדה אשר מבטלת למעשה את הצורך בהליך מכרזי המחייב גופים ציבוריים, אשר ספק אם תקף משפטית". בסעיף 3.3.1 למכרז פורטו השירותים שלקבלתם רשאית המינהלת להתקשר עם ספקי משנה. ואולם המינהלת התקשרה עם ספקים לקבלת שירותים שלא פורטו במכרז. כמו כן, התקשרה המינהלת עם ספקי משנה לשם ביצוע פרויקטים שלא נכללו בתכנית העבודה שלה; לא התקשרה עם ספקים באמצעות מכרז פומבי, אלא באמצעות פנייה לכמה ספקים בלבד לקבלת הצעות מחיר; ביצעה פעולות הקשורות למכרז - לרבות פרסומו, קבלת הצעות מחיר, בחינת ההצעות ומתן המלצות לוועדת ההתקשרויות - באמצעות חברה פרטית, חברה ט"ז, ללא מעורבות של המשרד; וביצעה התקשרויות בהיקף שהיה גדול במידה ניכרת מהיקף ההתקשרויות שאישרה ועדת הרכישות.
2. בישיבה האחרונה של ועדת הרכישות של המינהלת מ-8.5.13 נדונה הארכת ההתקשרויות עם 40 ספקי המשנה הצפויות להסתיים ב-10.5.13, עם סיום ההתקשרות הקודמת להפעלת המינהלת עם חברה ט"ז ותחילת ההתקשרות החדשה להפעלת המינהלת עם שתי החברות שזכו במכרז - חברה ט"ז וחברה ו'. בישיבה אישרה ועדת הרכישות את הארכת ההתקשרות עם רוב הספקים לתקופה של ארבעה-שישה חודשים, למעט שישה ספקים שלגביהם נדחתה ההחלטה עד לביצוע בדיקה בנוגע להתקדמות הפרויקטים שהם מבצעים. עוד החליטה ועדת הרכישות כי כל ההתקשרויות של שתי החברות יבוצעו על פי התקנות ובאמצעות מכרזים פומביים, אלא אם יוחלט במפורש אחרת.

למרות החלטת ועדת הרכישות כי ההתקשרויות של שתי החברות יבוצעו על פי חוק חובת המכרזים והתקנות ויפורסמו מכרזים חדשים, הוארכו חלק ניכר מההתקשרויות הקיימות של החברות עד סוף שנת 2014, שנה וחצי לאחר המועד שבו החלו שתי החברות להפעיל את המינהלת.

התקשרויות שביצעה המינהלת באמצעות חברה ט"ז

1. כאמור, עם הקמת שתי מינהלות התחבורה ציבורית בשנת 2013 החליט משרד התחבורה שכל ההתקשרויות במסגרת של המנהלות החדשות יבוצעו על פי חוק חובת המכרזים. משמעות החלטה זו הייתה שעם סיום ההתקשרויות הקיימות, יש לבצע התקשרויות חדשות בהליכים תחרותיים. בין מאי 2013 לפברואר 2014 האריכה ועדת הרכישות, שמנהלת חברה ט"ז, את ההתקשרויות עם כ-14 ספקים. הארכת ההתקשרויות הייתה לתקופה של ארבעה עד עשרה חודשים או עד בחירת זוכים חדשים במכרזים - המוקדם מבין השניים.

2. מינהלת תחבורה ציבורית העסיקה שתי יועצות בנושא הקמת מערכת הכרטיס החכם בתחבורה הציבורית. בישיבת ועדת הרכישות שהתקיימה באוקטובר 2013 אושרה הארכת ההתקשרות עם שתי היועצות בפטור ממכרז, לפי תקנה 3(4)(ב)2. ההארכה, בעלות של כ-460,000 ש"ח, אושרה עד סוף דצמבר 2016.

העסקת אחת היועצות בפטור ממכרז אושרה על פי המלצת מנהלת אגף פיקוח פיננסי במשרד (להלן - המנהלת דאז). ראוי לציין כי היועצת האמורה כיהנה בתפקיד מנהלת אגף פיקוח פיננסי במשרד לפני מינויה של המנהלת דאז.

משרד מבקש המדינה מעיר כי ועדת הרכישות של המינהלת לא בדקה אם יש יועצים נוספים היכולים לבצע את העבודה, והעדיפה לאשר את המשך העסקתה של היועצת בפטור ממכרז.

התקשרות שביצעה המינהלת באמצעות חברה ו'

במסגרת חלוקת תחומי האחריות בין שתי החברות שזכו במכרז להפעלת המינהלת, נקבע כי חברה ו' תהיה אחראית לנושאים הטכנולוגיים, לבקרה ולסטטיסטיקה וכן ליישום 24 הסכמים עם ספקים. בשנת 2014 שילם המשרד 12.85 מיליון ש"ח ליועצים ולחברות ייעוץ בנושאים שאחראית להם חברה ו'.

ביוני 2014 דנה ועדת הרכישות, שמנהלת חברה ו', באישור מסמכי המכרז לבחירת יועץ בנושא מערכת "טרנסקאד" (TransCad)²¹. הועלה כי קיימת התקשרות בין חברה ט"ז ובין יועץ א', לתמיכה אפליקטיבית במערכת טרנסקאד הקיימת ולביצוע פיתוחים ושיפורים במישק הקיים. תקופת ההתקשרות הייתה מספטמבר 2009 עד סוף יולי 2014. באותה ישיבה ביקשה המינהלת אישור להארכת ההתקשרות עם יועץ א' עד לסוף אוקטובר 2014, מכיוון שלא נבחרה חברה חדשה ולא בוצעה חפיפה כנדרש עד אותו מועד, וכדי למנוע פגיעה קשה בפעילות השוטפת של המפעיל (אגד).

הוועדה אישרה את הארכת ההתקשרות עם יועץ א' עד סוף דצמבר 2014, כדי לאפשר את השלמת ההליך המכרזי ואת ביצוע החפיפה. הוחלט כי ההתקשרות תהיה בהיקף של כ-70 שעות חודשיות בעלות של 95,000 ש"ח. כמו כן החליטה ועדת הרכישות כי המינהלת תדאג להסב מידית את ההסכם עם יועץ א' מחברה ט"ז לחברה ו'.

הביקורת העלתה כי ביוני 2014, חודש לפני תום ההסכם עם יועץ א', עדיין לא דאג המשרד לאישור הפרסום של מכרז חדש. בקשת הארכה של ההסכם הקיים הוגשה לוועדת הרכישות באיחור, חודש בלבד לפני מועד תום ההסכם, יולי 2014.

אף שהייתה כוונה לפרסם מכרז במשך שנת 2014, אישרה ועדת הרכישות של המינהלת בישיבתה בדצמבר 2014 את ההתקשרות עם יועץ א' כספק יחיד, לפי תקנה 3(29). האישור ניתן לתקופה ינואר 2012 עד סוף דצמבר 2015, עם שתי אפשרויות להארכה לתקופה של שנה כל אחת.

21 מערכת גאוגרפית המשמשת לתכנון תחבורה ציבורית, רישוי קווים וכדומה.

מינהלת לתכנון תחבורתי

1. ביוני 2013 דנה ועדת תשתיות ותח"ץ בבקשה לפרסם מכרז להקמת מינהלת לתכנון תחבורתי (להלן - מינהלת התכנון), שתכלול "צוות מומחים קבוע". האומדן הכספי של ההתקשרות היה 22 מיליון ש"ח לחמש שנים.
2. בדיון שהתקיים ביולי 2013 בוועדת תשתיות ותח"ץ טענה מנהלת אגף התכנון: "מכיוון ששוק התחבורה הוא שוק קטן מאוד, הערכתי היא שלא יוגשו הצעות למכרז על ידי משרדים בתחום אלא תעשה התאגדות של אנשי מקצוע עצמאיים". כמו כן ציין האגף כי אין בנמצא היום חברה שמאגדת את כל בעלי התפקידים המבוקשים ושתגיש הצעה למכרז. ועדת תשתיות ותח"ץ החליטה כי תקבל הצעה של חברה או שותפות הרשומות בישראל או של יחידים שהתקשרו ביניהם בהסכם לצורך השתתפות במכרז זה ועדיין לא התאגדו בישראל (להלן - התאגדות יחידים). נקבע כי הצוות של מינהלת התכנון יכלול ראש צוות או מנהל לוגיסטי; צוות עובדים לביצוע העבודה; מומחה תכנון מערכות ותשתיות תחבורה ציבורית; מומחה תכנון מערכות כבישים ובטיחות, שהוא מהנדס אזרחי בעל לפחות חמש שנות ניסיון; מומחה אסטרטגי; מתכנן אסטרטגי; מומחה בתחום בקרת התנועה; מומחה ניהול מערכות מידע בתחום התחבורה; מומחה הפעלה ושירות בתחום מערכות הסעת המונים; מומחה טכנולוגיות מסילתיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתן האפשרות להתאגדות יחידים שהתקשרו ביניהם בהסכם ועדיין לא התאגדו להגיש הצעה למכרז זה ולא נדרשים לעמוד בדרישות של חברה בע"מ, הוא דבר חריג, המתבסס על הטענה כי אין חברות המאגדות את כל בעלי התפקידים המבוקשים ושיגישו הצעות למכרז. טענה זו התבררה כלא נכונה, שכן שתי חברות הגישו הצעות (ראו להלן).

3. באוקטובר 2013 הגישו שלוש חברות את הצעותיהן למכרז: חברה ה', חברה ו' וחברה ז' (התאגדות יחידים). שלוש ההצעות עמדו בתנאי הסף. ועדת המכרזים מינתה צוות משנה לבחינת ההצעות. הצוות כלל חמישה עובדים של המשרד, ובראשו הועמדה מנהלת אגף התכנון. אחד היועצים בהתאגדות היחידים היה מנהל אגף התכנון לשעבר, שהוחלף על ידי מנהלת האגף, שעבדה תחתיו לפני שפרש מהמשרד באמצע שנת 2011.

הקשר המיוחד של מנהלת אגף התכנון עם אחד היועצים בהתאגדות היחידים בשל עבודתם המשותפת בעבר במשרד עלול להציב אותה במצב של ניגוד עניינים כאשר תידרש לבחון את הצעתו. יצוין כי לעמדתה של מנהלת אגף התכנון יש משקל רב בהחלטה שיקבל צוות המשנה, כיון שמנהלת האגף עומדת בראש צוות המשנה וכן האגף שלה הוא שהכין את המכרז שבו נקבע כי למרכיב האיכות ינתן משקל של 80%.

4. צוות המשנה בדק את ההצעות וב-17.2.14 הציג לפני ועדת תשתיות ותח"ץ את ניקוד האיכות של כל הצעה. באותה ישיבה הודיעה נציגת החשב בוועדה כי על פי הוראת החשב, יש לעכב את פתיחת המעטפות של הצעות המחיר עד לקבלת התקציב להתקשרות בפועל, והוסיפה שעל האגף המקצועי לפעול מול אגף התקציבים במשרד האוצר כדי לקדם את הקצאת התקציב להתקשרות. עוד צוין בדיון כי ההצעות למכרז הוגשו ב-21.10.13, כי ניתנה ארכה להגשת

הערבויות למכרז²² עד 15.5.14, וכי לא יהיה ניתן לקבל ארכה נוספת. מאחר שלא היו בידי ועדת תשתיות ותח"ץ הצעות המחיר, לא התקבלה החלטה בעניין הזוכה במכרז.

בדיון שקיימה ועדת תשתיות ותח"ץ ב-19.3.14 עלתה שוב הבעיה של היעדר תקציב להתקשרות על פי מכרז זה, והוועדה החליטה לפנות לאגף פיקוח פיננסי בבקשה לבדוק אפשרות להעברת תקציב לכך מסעיפי תקציב אחרים.

ב-30.4.14 התקיים עוד דיון של ועדת תשתיות ותח"ץ בנוגע למכרז. בדיון צוין כי ב-24.4.14 התקבלה ההרשאה התקציבית, ועקב כך ניתן לדון בהצעות שהוגשו למכרז. הוועדה אישרה את ציוני האיכות שקבע צוות המשנה, פתחה את מעטפות הצעות המחיר ולאחר שקלול של הצעות המחיר וציוני האיכות הכריזה על הצעת התאגדות היחידים כהצעה הזוכה להקמת מינהלת התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ועדת המכרזים לתשתיות ותח"ץ לא דאגה שיאושר תקציב להתקשרות לפני פרסום המכרז, בניגוד לנוהלי המשרד. עקב כך חל עיכוב של כחצי שנה בהחלטה על הזוכה, דבר שיכול לפגוע במציעים וכן ביישום תכניות העבודה של המשרד.

5. על פי המכרז להקמת מינהלת התכנון, היא תתקשר לצורך ביצוע פעילויותיה עם ספקי משנה בין היתר בנוגע לתכנון עירוני סביבתי ותחבורתי, תכנון הנדסי, תכנון סטטוטורי, קיום בטיחות, קיום מערכת תחבורה בת-קיימה, ביצוע בקרה, רישוי, מערכות מידע וטכנולוגיות, ביצוע סקרים, ביצוע ניתוחים סטטיסטיים וכן כל תחום אחר על פי הצרכים. על פי שיטת העבודה שנקבעה להעסקת ספקי משנה על ידי מינהלת התכנון, יהיה הליך העסקתם כדלהלן: מינהלת התכנון תיזום התקשרויות באמצעות מכרזים, בהתאם למדיניות שקבע משרד התחבורה, ותגיש את הבקשות להתקשרות לאישורה של ועדת ההתקשרויות של המשרד; ועדת ההתקשרויות תבחר את ספקי המשנה; מינהלת התכנון תחתום על החוזים עם הספקים, תקבל ממשרד התחבורה את הכספים לביצוע התשלומים לספקים ותגבה ממשרד התחבורה דמי ניהול בשיעור של 2% מסכום ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התחבורה בנה באמצעות מינהלת התכנון גוף שחלקו ציבורי וחלקו פרטי. תהליך ההתקשרות שתואר לעיל הוא בעייתי, שכן מצד אחד משרד התחבורה אינו משתתף בכל תהליך ההתקשרות, ומצד אחר הוא אחראי להתקשרות ולהשלום תמורת ביצוע המטלות שנקבעו בה, ועשויה להיות לו אחריות משפטית במקרה של תביעות ספקים. יצוין כי הדברים אמורים גם לגבי מינהלת תחבורה ציבורית (ראו לעיל). משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו להחזיר לעצמו את הסמכויות בכל תהליך ההתקשרות עם ספקי המשנה, ובעיקר על חתימת החוזים עמם וביצוע התשלומים.

22 על כל מציע המשתתף במכרז לתת ערבות כספית בנקאית בסכום שנקבע במסמכי המכרז, לשם הבטחת עמידתו בהצעה שהגיש. עם קביעת זוכה במכרז, עורך המכרז מחזיר לכל המציעים שלא זכו את כתבי הערבויות והזוכה מחליף את כתב הערבות הקודם בכתב ערבות לביצוע החוזה.

מכרז לכתובת הנחיות לאופן המיקום של עצמים בדרכים עירוניות²³

בסוף שנת 2011 פרסם המשרד מכרז לקבלת שירותי כתיבת הנחיות לגבי אופן המיקום של עצמים בדרכים עירוניות. המועד האחרון להגשת הצעות למכרז נקבע ל-25.12.11. למכרז הוגשו שתי הצעות - של חברה ח' ושל חברה ט'. צוות המשנה בחן את איכות ההצעות, ושתייהן קיבלו את מלוא הניקוד - 80 נקודות. במבחן המחיר קיבלה ההצעה של חברה ט' 20 נקודות, וההצעה של חברה ח' - 19.6 נקודות.

צוות המשנה ביקש מוועדת תשתיות ותח"ץ לאשר למנהלת אגף התכנון לפנות למציעים, כדי לוודא שדרישות אגף התכנון בנוגע לכתובת הנחיות היו מובנות להם. ב-26.12.11 דנה ועדת תשתיות ותח"ץ בבקשה האמורה והחליטה לזמן את המציעים לישיבה מן המניין, בהשתתפותה של מנהלת אגף התכנון, "לצורך בירור הבנתם של המציעים באשר למתודולוגיה הנדרשת מהם בכתובת הנחיות; וזאת על מנת לאפשר לאגף המקצועי להשלים את ניקוד האיכות של ההצעות".

באפריל 2012 דנה ועדת המכרזים לתשתיות ותח"ץ בהמלצת צוות המשנה, ולאחר ששמעה את הסברי הצוות החליטה להכריז על חברה ט' כזוכה. ביולי 2012 נחתם חוזה בין המשרד ובין חברה ט' לביצוע העבודה בסכום של 585,000 ש"ח. תוקף החוזה נקבע ל-18 חודשים.

הביקורת העלתה כי למרות החלטת ועדת המכרזים לתשתיות ותח"ץ לזמן את המציעים לדין הוועדה לצורך בירור הצעתם, הדבר לא נעשה, ומנהלת אגף התכנון היא שנפגשה עם המציעים. מאחר שלא נכתב סיכום של פגישות אלה, לא יכלה הוועדה לבדוק מה נדון בהן ומה היו תוצאותיהן. יתרה מזו, בפרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים לתשתיות ותח"ץ מאפריל 2012 לא צוין כי התקיימו פגישות עם המציעים. הוועדה התעלמה אפוא מהחלטתה לזמן את המציעים לדין ואישרה את המלצת צוות המשנה, על פי הניקוד שנתן לכל חברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם היה מקום לקיים פגישה עם המציעים לאחר היוודע הניקוד שניתן להם - הייתה הפגישה צריכה להתקיים בנוכחות חברי הוועדה ולהיות מתועדת במלואה. אי-הקפדה על הליך כאמור עלולה לפגוע בטוהר הליכי המכרז.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך הפעולה הבלתי תקינה של מנהלת אגף התכנון ושל ועדת המכרזים לתשתיות ותח"ץ. על המשרד לנקוט את הצעדים המתחייבים למניעת הישנותה של דרך פעולה כזאת.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת, וכי יקפיד למנוע את הישנותה של דרך פעולה כזאת בעתיד.

סיכום

משרד התחבורה אחראי לפיתוח ולהפעלה של מערכת התחבורה במדינה, ובכל שנה מושקעים מיליארדי ש"ח בתחום זה. לביצוע תפקידו מתקשר המשרד עם חברות ייעוץ ועם יועצים בתחומים השונים וכן עם בעלי מקצוע ונותני שירותים מומחים. מאחר שכספים רבים מועברים לשוק הפרטי באמצעות התקשרויות אלה, יש חשיבות רבה לדרך פעולתן של ועדות המכרזים, שחייבת להיות על פי הנורמות המקובלות ולהבטיח בחירת יועצים מקצועיים ומתן שוויון הזדמנויות לכל המציעים. כמו כן, על ועדות המכרזים לעבוד על פי נהלים ברורים, להיערך בזמן לפרסום מכרזים ולרכז ולשמור את המידע על ההתקשרויות השונות.

הליקויים הרבים שהעלתה הביקורת הנוכחית מצביעים על גישה ניהולית בעייתית של הנהלת המשרד. הדברים באים לידי ביטוי בשימוש יתר בסעיפי הפטור ממכרז, ובכלל זה בתקנות הפטור ממכרז בנימוק של ספק יחיד. הדבר אינו מתיישב עם תכלית תקנות חובת המכרזים לפיה ראוי להעדיף ככל שהדבר מוצדק וסביר, לקיים הליך תחרותי ושוויוני. נוסף על כך, עולה חשש כי המשרד מעביר סמכויות לביצוע תפקידי ליבה לגורמים פרטיים. דרך פעולה זו גורמת לאבדן ידע, ולמחסור בכוח אדם מקצועי ואיכותי במשרד התחבורה, ולאבדן הפיקוח והשליטה על ניהול תקציבי הייעוץ ותקציבי הפיתוח של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל המשרד לפעול לשינוי מבני של ועדות המכרזים, לשקול הקמת גוף שירכז את התקשרויות המשרד ולרכז את המידע על ההתקשרויות. כמו כן, על מנכ"ל המשרד לוודא פרסום מכרזים בזמן, להימנע משימוש יתר בתקנות הפטור ולבצע בדיקה מעמיקה לגבי הליכי ההתקשרות ותפקוד ועדות המכרזים. נוסף על כך, על משרד התחבורה להמנע מהעברת תפקידי ליבה וסמכויות ליועצים במיקור חוץ, בתהליכי התקשרות בלתי תקינים וללא שליטה ובקרה מספיקים עליהם.

