

יום י"ח אלול תשע"ו

21 בספטמבר, 2016

**הבהרה:** פרוטוקול ועדת המכרזים אינו מהווה התקשרות או התחייבות להתקשרות כלפי הספק.

**התקשרות עם הספק תיעשה אך ורק על ידי הוצאת הזמנה או הסכם חתומים על ידי מורשי החתימה המוסמכים לחייב את המשרד.**

**ועדת מכרזים משרד ירושלים ומורשת מיום 10.08.2016**

**פרוטוקול מס' 24**

**משתתפים:** גב' שרית גולדשטיין, מ"מ מנכ"ל, יו"ר  
מר אלון מורגנשטרן, ס' חשב משרד ראש הממשלה, חבר  
עו"ד שירן שושנה, היועצת המשפטית, חברה  
עו"ד אדוה אלקבץ, משקיפה  
מיכל נחמיאס אדר, ראש תחום בכיר ירושלים, משקיפה  
שימרית אזולאי, מרכזת הוועדה (זמנית)

**התקשרות עם הרשות לפיתוח ירושלים – תכנית היובל**

**שם הספק:** הרשות לפיתוח ירושלים (להלן – הר"י / הרשות)

**תאריכי ההתקשרות:** 2016-2021

**שווי ההתקשרות:** עד 762 מלש"ח

**תקנה תקציבית:** 83-03-02-04

**תיאור מהות ההתקשרות**

מצ"ב פנייתה של גב' מיכל נחמיאס אדר, ראש תחום בכיר ירושלים, ממנה עולה כדלהלן:

ביום ירושלים התשע"ו (2.6.2016) קיבלה הממשלה החלטה על תוכנית בת שש שנים לפיתוח הכלכלי של ירושלים, אשר תקציבה הכולל יעמוד על סך כולל של 850 מלש"ח ואשר תעסוק בתחומים הבאים: תיירות, אקדמיה והשכלה, תעשייה מתקדמת ואיכות החיים בירושלים (להלן – החלטה 1483 או תוכנית היובל).

תכנית היובל היא תכנית משלימה לתוכניות קודמות שאישרה הממשלה לפיתוח הכלכלי של ירושלים, והיא אושרה בהמשך להחלטה מספר 8 מיום 19 במאי 2015 שעניינה גיבוש תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ירושלים; להחלטת ממשלה מספר 3696 מיום 6 ביוני 2005 (להלן – תכנית הצמיחה) ולהחלטת ממשלה מס' 3238 מיום 29 במאי 2011 (להלן – תכנית מרום), שעניינן חיזוק ופיתוח כלכלי של העיר ירושלים, ובנוסף להחלטות ממשלה נוספות שנסמכות על התכניות שפורטו לעיל ועניינן בתוכניות שמפעילה הממשלה בירושלים. כמו כן תוכנית היובל אושרה על רקע סעיף 4 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, ולאור מדיניות הממשלה לחיזוק ירושלים בירת ישראל ולפיתוח הכלכלי בתחומים אשר לה יתרון יחסי בהם, על מנת לייצר תנופה כלכלית וכן חוסן כלכלי לעיר ירושלים.

**אלון מורגנשטרן**  
סגן חשב

בהתאם להחלטה 1483, תקציב התוכנית יחולק באופן הבא (כמפורט בטבלה): סך של 625 מלש"ח יוקצו בהרשאה להתחייב בפריסה על פני שנות התכנית בהתאם לפירוט הבא: 150 מלש"ח בשנת 2016, 100 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2017-2020 ו- 75 מלש"ח בשנת 2021. 537 מלש"ח מתוך התקציב הנזכר ישמשו למימון תחומי הפעילות של התוכנית בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה ו-88 מלש"ח יוקצו להרל"י כאמור בהחלטת ממשלה מספר 788 מיום 29.11.15. יתרת התקציב בסך 225 מלש"ח תוקצה בהרשאה להתחייב באופן שייקבע בין משרד האוצר למשרד ירושלים ומורשת. הקצאה תקציבית זו מותנית בביצוע במזומן של כלל התקציב של תוכנית היובל והתוספת לתוכנית מרום.

| תקציב תכנית היובל – פריסה לפי שנים |                    |  |
|------------------------------------|--------------------|--|
| שנות התכנית                        | תקציב במיליוני ש"ח |  |
| 2016                               | 150                | 50 מזומן<br>100 הרשאה  |
| 2017                               | 100                | הרשאה  |
| 2018                               | 100                | הרשאה  |
| 2019                               | 100                | הרשאה  |
| 2020                               | 100                | הרשאה  |
| 2021                               | 75                 | הרשאה  |
| תקציב מותנה                        | 225                | מותנה<br>במימוש מלא<br>של התקציב<br>המתואר לעיל<br>בגובה 625 |

| תקציב תכנית היובל - כללי |   |
|--------------------------|---|
| תקציב במיליוני ש"ח       | תכנית   |
| 537                      | "תכנית היובל"                                     |
| 88                       | תוספת לתכנית "מרום"<br>בגין החלטה 788             |
| 225                      | תקציב מותנה בביצוע<br>מלא של שני הסעיפים<br>שלעיל |

לטובת יישום התכנית המשרד מבקש להתקשר עם הרשות לפיתוח ירושלים בפטור ממכרז, כמפורט בהמשך. הבקשה היא לאישור ההתקשרות עם הרשות למשך כל מסגרת הזמן ובגין כל מסגרת התקציב של התוכנית, דהיינו: למשך שש שנות התוכנית (2016-2021), ועד לגובה של 762 מלש"ח (בהרשאה להתחייב). ההסכם שייחתם עם הרשות יהיה למשך שש שנות התכנית כמוגדר בהחלטת הממשלה, בגין מלוא הסכום המאושר, כאמור, והוא יכלול את סכום ההתקשרות הראשוני לביצוע, בהתאם להיקף התקציב הראשון שיוקצה למשרד, כמפורט בפריסה שנקבעה בהחלטה 1483 (150 מלש"ח), וכן מנגנון להרחבת ההתקשרות בגין כל תקציב נוסף שיתקבל במהלך שנות התוכנית ועד לסך של 762 מלש"ח (850 מלש"ח פחות 88 מלש"ח שהוקצו

בהחלטת ממשלה 788 ומעוגנים בהסכם נפרד), בהתאם להחלטה 1483. בנוסף במסגרת ההסכם יובהר כי מתוך הסכום האמור לעיל, 225 מלש"ח מותנים בביצוע מלא של יתרת התקציב.

### דיון הוועדה ונימוקים

גב' גולדשטיין וגב' נחמיאס הציגו בפני חברי הוועדה את הבקשה.

### **הרקע לתוכנית היובל**

גב' נחמיאס ציינה בפני הוועדה כי תכנית היובל היא תכנית ממשלתית, השלישית במספר, שמטרתה פיתוח הכלכלי של ירושלים. קדמו לה תכנית הצמיחה בין השנים 2005-2012, ותכנית מרום בין השנים 2012-2016 (תכנית מרום עדיין לא הסתיימה ונותרו בה יתרות מסוימות לביצוע), אשר יושמו באמצעות הרשות לפיתוח ירושלים. תוכנית הצמיחה עסקה בפיתוח כלכלי של העיר, אך לא הייתה ממוקדת דיה ולכן לא ייצרה השפעה משמעותית על כלכלת העיר, ככלל, המוקדים שלה היו משיכת חברות לירושלים ופיתוח מרכז העיר כעורך כלכלי משמעותי. במסגרת גיבוש תכנית מרום, שהיוותה תכנית המשך משלימה לתכנית הצמיחה, הפיק המשרד מספר לקחים ומיקד באופן משמעותי את הפעילות לתחומים הבאים: פיתוח תעשייה עתירת ידע, בכלל זה הייטק וביו טק, פיתוח תיירותי וצעדים משלימים מתחום איכות החיים והאקדמיה. כמו כן, לתכנית התווסף מחקר מלווה שהיווה כלי חשוב בקביעת מדדים לתכנית ובחינה מתמדת של השגתם. בסיכום שנות תוכנית מרום נראה כי ככלל התוכנית הצליחה במידה רבה, אם כי בשל המצב הבטחוני היעדים בתחום התיירות הושגו במידה נמוכה מהצפוי. עוד מצוין כי עקרונות תוכנית היובל ותחומי הפעילות הנכללים בה נקבעו בין השאר, על בסיס לקחים מתכנית מרום ונוכח מסקנות המחקר המלווה, וכמו כן מתווה הפעולה ויעדי תוכנית היובל ייקבעו על ידי ועדת ההיגוי על בסיס אלו.

### **התקשרות עם הרשות לפיתוח ירושלים**

המשרד מבקש להתקשר לצורך ביצוע התוכנית עם הרשות לפיתוח ירושלים, שהוקמה על פי חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח – 1988, זאת, בפטור ממכרז לפי תקנה 3(7) לתקנות, במסגרת תפקידיה על פי חוק. בהתאם לסעיף 5 בחוק זה, תפקידי הרשות הם, בין היתר: ליזום פעולות ולהכין תוכניות לפיתוח הכלכלי של ירושלים, לעודד יוזמות כלכליות לפיתוח ירושלים, לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח ירושלים ועוד. המשרד מצוין כי לרשות נסיון עתיר, היכרות מעמיקה ומעורבות רבה בכל הנוגע למצבה הכלכלי של העיר ירושלים, מאפייניה בתחום זה, פיתוח התעשייה שבה והתהליכים שהעיר עברה ועוברת בתחומים אלו. בין היתר במסגרת התוכניות הקודמות לפיתוח הבירה שנוהלו על ידי הרשות צברה הרשות מיומנות ואף מומחיות רבה בעולמות התוכן ובמנגנוני העבודה הדרושים לשם יישום תוכנית היובל.

### **שביעות הרצון מהרשות**

לשאלת היועצת המשפטית על אודות מידת שביעות הרצון בהתקשרויות עם הרל"י עד כה, השיבה גב' גולדשטיין כי אגף ירושלים עובד מול הרל"י משנת 2006, ליישום תוכנית הצמיחה ותוכנית מרום. שיתוף הפעולה עימם הדוק, הן מבחינת תהליכי התכנון והן מבחינת הביצוע, מנגנוני הדיווח והבקרה. הרל"י פועלת באופן יעיל ונכון, ונכונה לקבל ביקורת מהמשרד ולטפל בליקויים. גב' גולדשטיין העידה שבאופן כללי יש שביעות רצון גבוהה מהביצוע ברוב התחומים. בצד זה לאורך ההתקשרות ארוכת השנים עם הרשות נצברו תובנות רבות באגף ירושלים בנושא ניהול התכניות, תוכן ואופן יישומן, ובתוך כך הוחלט, למשל על מעבר

**אלון מורגנשטרן**  
סגן חשב

מעידוד תעשייה לעידוד הייטק בשל האפקט הרוחבי המשמעותי יותר, וכן עלתה ההבנה שחשוב להשקיע גם במעטפת כמו חיזוק האקדמיה וצעדים משלימים.

לאור נסיון המשרד ובמסגרת הפקת הלקחים מוסרת גב' גולדשטיין כי לקראת תוכנית היובל המשרד החליט:

1. לקבע מנגנון פיקוח אפקטיבי יותר על הביצוע והתכנים באמצעות ייעוץ ומחקר מלווה עצמאי שיספק שירותים למשרד (בעבר שירותי המחקר הוזמנו על ידי הרל"י מה שיצר תלות של מכון המחקר בגוף המבוקר).
2. להכניס מעורבות גבוהה בבחירת יועצים שונים, אותם שוכרת הרל"י לטובת יישום התכנית.

בנוסף, גב' גולדשטיין הציעה שבמסגרת דיוני ועדת המכרזים בהרחבות ההסכם מול הרל"י, ידווח האגף לוועדה, על עמידה ביעדים ושביעות רצון מהתכנית.

### **בחינת אפשרות להתקשר עם ספקים נוספים**

היועצת המשפטית מבקשת לבחון את האפשרות לבצע את תוכנית היובל באמצעות התקשרות עם ספקים נוספים על מנת לאפשר פתיחה של השוק לעוד גופי ביצוע רלוונטיים.

גב' גולדשטיין השיבה כי יישום תוכנית היובל באמצעות גורמים נוספים מעבר להרל"י אינו צעד נכון ממספר טעמים: המחוקק הפקיד את פיתוחה של ירושלים בידי גוף ממלכתי, וקבע את שורת תפקידיו. הרשות הסטטוטורית היחידה המופקדת על תחומי העיסוק המדוברים היא הרל"י הפועלת כרשות ציבורית וכפופה לכל דין, ומעבר להרל"י אין תאגידיים רלוונטיים אחרים שיכולים לתת מענה באופן דומה. אמנם למשרד יש הסכם מסגרת עם החברה לפיתוח מזרח ירושלים אך הוא מוגבל לתחומי הפעילות של החברה כפי שאושרו על ידי צוות המנכלים (בהתאם לתקנות חובת המכרזים), והם נוגעים לתשתיות תיירות בלבד. בהקשר זה הוזכר כי הרל"י מהווה לעניין יישום התוכנית ספק מרכזי ומתכלל, והיא עצמה גוף קטן היוצר התקשרויות עם צדדים שלישיים בכפוף לדיני המכרזים.

עוד מציינת גב' גולדשטיין כי במסגרת חוק הרל"י המחוקק נתן דעתו למעמדה המיוחד של ירושלים על פני ערים אחרות וקבע כי לרשות תהא מועצה המורכבת מ- 18 נציגי ממשלה לצד 9 נציגי עירייה, כך שלממשלה יש רוב מכריע בניהול הרשות לפיתוח ירושלים.

כן הוסבר כי המדיניות הממשלתית ביחס לפיתוחה של ירושלים מעוגנת בתוכניות ממשלתיות המהוות חלק מליבת פעילותו של המשרד. העברת ניהול התוכניות הממשלתיות לגורמים פרטיים, הפועלים בכוונת רווח, עלולה להכניס אינטרסים זרים לשטח ולפגוע בביצוע תכניות ממשלתיות עתירות תקציב. בהקשר זה צוין כי ההתקשרות של המשרד עם הרל"י כוללת גם תהליכי תכנון משותפים שלא נכון להוציא לגורמים חיצוניים, ומבחינת יעילות נראה כי לא כדאי לנתקם מהביצוע ומהבקרה המרוכזים בידי גוף אחד. הרל"י היא גוף שעל-פי החוק יש לממשלה מעורבות רבה בהנהלתו, הוא שותף בעל חזון תכנוני וביצועי ונטול אינטרסים עסקיים. נדבך נוסף שחשוב לתת עליו את הדעת הוא הסינרגיה בין תחומי הפעילות השונים ואי היכולת לנתקם זה מזה: תכנון התיירות אינו מנותק מתכנון תעשייה מתקדמת, שלה קשר הדוק לאקדמיה ולצורך באיכות חיים לשם משיכת אוכלוסיה יצרנית: אתרי תיירות משמשים גם לטובת פורומים שונים בתחום היזמות הטכנולוגית, קשרים ביני"ל שנוצרים בתחום הקולנוע, האקדמיה והתעשייה מובילים גם לקידום תחום התיירות. אוכלוסיות היעד של תחומי הפעילות השונים ופרויקטים מתוכם, לעיתים קרובות, חופפים אחד את השני. היתרון בהפעלת התכנית כולה באמצעות הרל"י הוא ראייה הוליסטית של כל הפרויקטים ותחומי הפעולה ותכנון וביצוע אינטגרטיביים של הפעולות. ניהול כלל המיזמים באמצעות הרל"י מאפשרת סינכרון בין ארבעת התחומים שהם ממילא שלובים אחד בשני ומזינים זה את זה.

הלשכה המשפטית והחשבות מעלים את האפשרות להטיל הביצוע של חלק משלבי התכנית (תכנון/בקרה – מעבר לזו של מכון מחקר) על גורמים חיצוניים, במענה לכך משיבה גב' גולדשטיין, כי נוסף על האמור לעיל במצב הנתון שבו לאגף ירושלים 3 תקנים מקצועיים בלבד – המפקחים על פעילויות נוספות הנעשות במסגרת תפקידי המשרד, אין למשרד יכולת אופרטיבית לנתק את תהליכי הביצוע מהתכנון ולנהל התקשרויות מקבילות עם מגוון ספקים שונים, הטענות כל אחת מהן תשומות ניהול ופיקוח רבות מצד המשרד.

לשאלת היועצת המשפטית וסגן החשב בענין תכניות העבודה של תוכנית היובל הנגזרות מהחלטת הממשלה, גב' גולדשטיין השיבה כי תכנית העבודה המפורטת נמצאת בתהליכי גיבוש בימים אלו, ותכלול לוחות זמנים ויעדים, ועם סיום גיבושה היא תובא לאישור וועדת ההיגוי ותפורסם, כנדרש.

### **היקף ומשך ההתקשרות**

לשאלת היועצת המשפטית האם נשקלה הכדאיות המקצועית/הכלכלית בפיצול משך ההתקשרות או היקפה השיבה גב' גולדשטיין כי הבקשה מובאת לוועדה לאחר שהחלטת הממשלה קבעה את לוחות הזמנים והתקציב של התכנית, על מנת לאפשר תהליכים ארוכי טווח. ההתקשרות אמורה להוות המסגרת שתאפשר תכנון אסטרטגי לפיתוח כלכלי של ירושלים ומימוש יעדים בתחום זה. הניסיון של האגף מלמד כי פיתוח כלכלי הוא מטרה המצריכה תכנון ארוך טווח, ובכלל זה יצירת שיתופי פעולה עם גורמים בארץ ומחוצה לה, ולפיכך לא יהיה נכון להתקשר עם הרשות לחלק מן התקופה שעליה החליטה הממשלה או בגין חלק מההיקף התקציבי.

הלשכה המשפטית מציינת כי ההתקשרות עם הרשות על פי הפטור האמור כפופה, בנוסף לאמור לעיל, להתקיימות שני תנאים שאליהם מפנה תקנה 3(7) לתקנות, בשינויים המתויבים: 1. "קיימת חברה ממשלתית אחת..." – באשר לתנאי זה חיווה הגורם המקצועי במשרד דעתו בכתב כי הרשות לפיתוח ירושלים היא התאגיד הסטטוטורי היחידי אשר השירותים נשוא ההתקשרות נמנים על תפקידיו, הקבועים בחוק המקים אותו. 2. בהתאם לתנאי השני במסגרת ההתקשרות הרשות תתחייב כי התקשרויותיה עם צדדים שלישיים ייעשו בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992 ותקנותיו.

## הוחלט

לאור כל האמור לעיל, הוועדה מחליטה לאשר התקשרות עם הרשות לפיתוח ירושלים לטובת ביצוע תכנית היובל, כמפורט לעיל, בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 3(7) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 בהיקף כספי כולל של עד 762 מלש"ח כולל מע"מ, לתקופה שממועד חתימת ההסכם ועד 31.12.21.

ההסכם יכלול את מודל ביצוע התקציב, כמפורט לעיל במסגרת תיאור מהות ההתקשרות.

הרשות תתחייב כי התקשרויותיה עם צדדים שלישיים ייעשו בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992 ותקנותיו.

ההתקשרות כפופה לאישור החשב הכללי, כנדרש על פי תקנה 3(7) לתקנות.

| שם                           | יושבת ראש  | חשב או נציגו   | יועצת משפטית |
|------------------------------|--|--|--------------|
| שרית גולדשטיין,<br>מ"מ מנכ"ל | אלון מורגנשטרן, ס'<br>חשב  | שירן שושנה, עו"ד   |              |
| תאריך                        |  | 21.09.2016   |              |
| חתימה                        | <br>משרד ראש הממשלה<br>22-08-2016<br>שרית גולדשטיין, מ"מ מנכ"ל<br>המשרד לירושלים ומורשת | אלון מורגנשטרן<br>סגן חשב<br> | שירן שושנה   |