

מדינת ישראל

משרד האוצר - החשב הכללי

תאריך : כ"ב בכסלו התשע"ח
10/12/2017
סימוכין : 254881

סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 10/12/2017

משתתפים :

מר ויקטור וייס, סגן בכיר לחשב הכללי, יו"ר הוועדה
רו"ח אילנה בר-תקווה, סגנית החשבונאי הראשי, חבר ועדה
עו"ד אביעד נימקובסקי, יועץ משפטי, הלשכה המשפטית

הנושא: משרד החקלאות ופיתוח הכפר

החלטת ועדת המכרזים מיום 03/12/17
נתקבל בוועדת הפטור ביום 04/12/17

בקשה מס': 607901

בקשה לאישור החלטת ועדת המכרזים להתקשרות עם **ההסתדרות הציונית העולמית**, לצורך יישום תכנית העבודה לשנת 2017, לתקופה שמיום 10/12/17 ועד ליום 31/12/18, ובקשה של משרד הבינוי והשיכון לערוך התקשרות משלימה בפטור ממכרז המהווה חלק מתכנית העבודה השנתית של החטיבה לשנת 2017, לתקופה שמיום 10/12/17 ועד ליום 31/12/17, על פי תקנה 3(19)(א) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

היקף ההתקשרות המבוקש/המאושר :

ההסתדרות הציונית העולמית בסך של 337,500,000 ₪ כולל מע"מ
משרד הבינוי והשיכון בסך של 2,000,000 ₪ כולל מע"מ

החלטת הוועדה : ממליצים בפני החשב הכללי על מתן פטור מחובת מכרז להתקשרות עם **ההסתדרות הציונית העולמית**, על פי תקנה 3(19)(א) לתקנות חובת המכרזים, לתקופה שמיום 10/12/17 ועד ליום 31/12/18 בהיקף של 337,500,000 ₪ כולל מע"מ.

ובקשת משרד הבינוי והשיכון לערוך התקשרות משלימה בפטור ממכרז המהווה חלק מתכנית העבודה השנתית של החטיבה לשנת 2017, לתקופה שמיום 10/12/17 ועד ליום 31/12/17, בהיקף של עד 2,000,000 ₪ כולל מע"מ.

הערות ונימוקים :

1. מצ"ב בקשת משרד החקלאות והכפר להתקשר בפטור ממכרז עם ההסתדרות הציונית העולמית, אשר לה כפופה החטיבה להתיישבות (להלן – החטיבה), לצורך יישום תכנית העבודה לשנת 2017 מכוח סעיף 7 בהסכם הקבע הרב שנתי (להלן – תכנית העבודה), ובקשת משרד הבינוי והשיכון לערוך התקשרות משלימה בפטור ממכרז המהווה חלק מתכנית העבודה השנתית של החטיבה לשנת 2017.

מס' פנייה	המשרד שעורך את ההתקשרות	שם	תחילת ההתקשרות	סיום ההתקשרות	היקף התקשרות (כולל מע"מ)
607901	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	יישום תכנית העבודה השנתית של החטיבה להתיישבות לשנת 2017	יום אישור ועדת הפטור	31.12.18	337,500,000 ₪
	משרד הבינוי והשיכון	הסכם לניהול נכסים יבילים ביישובים הכפריים (התקשרות מקבילה המהווה חלק מתכנית העבודה השנתית)	יום אישור ועדת הפטור	31.12.17	2,000,000 ₪ (סכום זה כלול בהיקף הכספי של תכנית העבודה השנתית)

2. ביום 26.2.2015 הופצה חוות דעתה של עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בעניינה של החטיבה. בחוות דעתה נקבע בין היתר כי המדינה אינה רשאית להעביר לחטיבה סמכויות

- הכרוכות בקביעת מדיניות או חלוקת תמיכות ומשאבים, אלא משימות ביצועיות בלבד, וכן כי על המדינה להפסיק את תקצובה הישיר של החטיבה, אולם אין מניעה מכך שרשויות המדינה יחליטו להסתייע בחטיבה, כגוף ביצועי, במסגרת התקשרויות קונקרטיות וגדורות ואגב פרויקטים פרטניים, שתערכנה בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק חובת מכרזים) ותקנותיו.
3. כתוצאה מכך נוצרה אי ודאות באשר למתכונת ההפעלה העתידית של החטיבה. לאור זאת, עד להסדרת היחסים בין החטיבה לבין הממשלה במתכונת כגון זו של הסכם המסגרת, נוצר צורך דחוף לערוך התקשרות שנועדה לאפשר השלמת פעולות שהממשלה ביקשה מהחטיבה לבצע והעברת תשלומים שעליהם התחייבה החטיבה כדין כלפי צדדים שלישיים. לאור זאת ביום 8.3.2016 נחתם הסכם בין המשרד לבין החטיבה שעיקרו מנגנון להמשך ביצוע ותשלום התחייבויות קודמות (להלן – הסכם העודפים). הסכם העודפים הוארך מספר פעמים באישור ועדת הפטור באגף החשב הכללי, בפעם האחרונה עד ליום 30.06.17, כאשר בהסכם המסגרת נקבע כי 45 יום לאחר חתימתו יפקע תוקפו של הסכם העודפים. מכיוון שההתקשרות הפרטנית לצורך ביצוע לתכנית העבודה השנתית לשנת 2017 טרם אושרה, הוארך הסכם העודפים פעם נוספת ללא עלות נוספת (ללא תקורות) עד ליום 31.12.2017. מלבד הסכם העודפים נחתם גם הסכם בין המשרד לבין החטיבה לצורך שיקום תשתיות ביישובי עוטף עזה בהתאם להחלטות ממשלה שהטילה על החטיבה את האחריות לכך.
4. בעקבות חוות דעתה של עו"ד דינה זילבר, ביום 24.12.2015 אישרה הכנסת תיקון לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית (תיקון מס' 2), התשע"ו – 2015 (להלן – החוק), בו נקבע כי "ממשלת ישראל רשאית, בהסכמת ההסתדרות הציונית העולמית, לאצול מסמכויותיה בתחום ההתיישבות ובתחומים נוספים, בהתאם למדיניות שעליה תחליט, להסתדרות הציונית העולמית, באמצעות החטיבה להתיישבות, ולשם כך רשאית היא לכרות הסכמים, כלליים או פרטניים, בין משרדי הממשלה לחטיבה להתיישבות", אולם "אין באצילה [זו]... כדי להפוך את החטיבה להתיישבות לרשות מרשויות המדינה".
5. כמו כן, נקבע בחוק כי "החטיבה להתיישבות מוסמכת לבצע את כל הפעולות הדרושות לשם מימוש הסמכויות שנאצלו לה, מילוי החלטות הממשלה וביצוע ההסכמים שבין הממשלה והחטיבה להתיישבות, ובכלל זה להקצות משאבים, לבצע פעולות תכנון ופיתוח, לפרסם מכרזים ולהתקשר עם גורמים אחרים, להפעיל מערך ליווי וייעוץ... והכול בכפוף להחלטות הממשלה ולהסכמים שבין הממשלה והחטיבה להתיישבות".
6. על מנת לפקח על פעילות החטיבה, נקבע בחוק כי ההסכמים שיחתמו לבניה ובין המדינה "יכללו, בין השאר, את גובה ואופן התשלום וכן הסדרי פיקוח ובקרה, בשים לב לאופייה ולתפקידיה הייחודיים של החטיבה להתיישבות", וכן כי יחולו על החטיבה הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, בכל הנוגע להתקשרויותיה בחוזה עם צדדים שלישיים.

החלטת הממשלה והסכם המסגרת

7. בהמשך לכך, ביום 09.10.2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1998, בנושא "אצילת סמכויות הממשלה בתחום התיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות" (להלן – החלטת הממשלה), אשר מהווה את הבסיס להסכם המסגרת בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית להסדרת יחסי המדינה עם החטיבה להתיישבות (להלן – הסכם המסגרת). מבחינה זו, החלטת הממשלה דומה לאישור עקרונית הסכם מסגרת עם חברה ממשלתית בהחלטת ממשלה.
8. לאחר מו"מ בן מספר חודשים גובש הוסכם המסגרת הסופי והובא לאישור ועדת הפטור ביום 23.04.2017 אישרה ועדת הפטור במשרד האוצר את הסכם המסגרת לפי תקנה 3(19)א לתח"מ. ביום 24.04.2017 נחתם הסכם המסגרת עצמו, על יסוד החלטת הממשלה. להלן עיקרי הסכם המסגרת, כפי שפורטו בחוות הדעת של מר ויקטור וייס מיום 18.04.2017 לגבי בקשת המשרד לערוך את הסכם המסגרת:
9. מערכת הסכמית:
- א. הסכם המסגרת מהווה את הבסיס לפעילות החטיבה בכל תחומי פעילותה (המפורטים בו בראשי פרקים), מלבד בנושא ניהול המקרקעין ביהודה ושומרון (נושא שנקבע בהחלטת הממשלה שייבחן ותתקבל החלטה בעניינו בנפרד).
- ב. עם זאת, הסכם המסגרת עצמו מהווה תשתית מספיקה לצורך העברת התקורות לחטיבה בגין תפקודה השוטף בלבד, ולצורך ביצוע כל פעילות המצויה בתחומי אחריותה והעברת תשלומים בגין פעילות זו, בהתאם לתכנית העבודה השנתית של החטיבה או כל מטלה אחרת שתוטל

המשך

- עליה, תיידרש בנוסף גם חתימה על הסכם פרטני שיישען על הסכם המסגרת. ההסכמים הפרטניים נועדו לפרט ולהשלים את הוראות הסכם המסגרת ככל שהדבר נדרש.
- ג. משרדי הממשלה השונים רשאים לחתום על הסכמים עם החטיבה מכח הסכם המסגרת. מלבד זאת, ישנו הסכם אחד שנקבע במפורש בהסכם המסגרת שקיומו נדרש ושהוא יהווה נספח להסכם המסגרת. מדובר בהסכם שיחתם בין משרד הבינוי והשיכון לבין ההסתדרות הציונית לצורך הקמה, ניהול, אכלוס, השכרה ומכירה של מבני מגורים.
- ד. יצוין כי בהסכם נקבע במפורש שבמסגרת פעילות החטיבה לפי הסכם זה, לא תיכלל עוד פעילות למתן הלוואות חדשות למתיישבים ולאגודות, אלא רק טיפול בגביית חובות עבר.
10. תחולת ההסכם:
- א. ההסכם יחתם לחמש שנים, בתוספת שתי זכויות ברירה למדינה להאריכו בחמש שנים נוספות כל אחת. עם זאת, מכיוון שההסכם מנוהל לפי שנים קלנדריות בהתאם לשנות התקציב, תחילתו תהא ביום חתימתו והוא יסתיים ביום 31.12.2021. בהתאם לכך, האופציה הראשונה תהינה לשנים 2022-2026, והשנייה לשנים 2027-2031.
- ב. ההסכם יחליף את ההסכמים הקיימים (הסכם העודפים והסכם לשיקום תשתיות בעוטף עזה), וכן יוחל על כל פעילויות החטיבה שנעשות מכח הסכמי עבר ועל התקשרויותיה הקיימות (תחולה רטרואקטיבית).
11. מסגרת כספית:
- א. היקף ההתקשרות לנושא התקורות הנו עד 36,000,000 ₪ בשנה, כולל מע"מ.
- ב. כאמור, הסכם המסגרת הנו מספיק לצורך העברת תשלום התקורות לחטיבה, אולם לצורך העברת כספים בגין כל פעילות אחרת יידרשו גם הסכמים פרטניים שיחתמו על בסיס ומכח הסכם המסגרת. מידי שנה יחתם הסכם שכזה לצורך ביצוע תכנית העבודה השנתית בהתאם לתקציב שיוקצה לכך, וכן בגין כל פעילות נוספת והעברת הכספים בגינה יידרשו הסכמים פרטניים נוספים.
- ג. התשלום עבור תקורה בשנת תקציב מסוימת מותנה בקביעת תקציב ייעודי לביצוע פעולות באותה שנה כאמור.
12. פיקוח ובקרה: יובהר כי בהתאם לחוק ולהחלטת הממשלה, לנושאים אלו ניתן דגש בהסכם המסגרת, תוך כינון מנגנוני פיקוח ובקרה שלא היו קיימים בעבר בכל התחומים, החל מקביעת תכנית העבודה, דרך אופני ביצוע בהליכים תחרותיים ופומביים וכלה קביעת תקציבים ייעודיים לביצועם לבקרה חשבונאית והנדסית ע"י גורמים חיצוניים.
13. בקשה זו עניינה אישור תכנית העבודה השנתית לשנת 2017. עקב הקרבה לסוף השנה, תוכנית העבודה השנתית לשנת 2017 תבוצע ברובה בשנת 2018, ועל כן מבוקשת ההתקשרות מכח ההסכם הפרטני עד ליום 31.12.2018. העיכוב באישור תכנית העבודה השנתית נובע מכך שהסכם המסגרת נחתם רק בסוף אפריל 2017, ולאחר מכן נדרשה פרוצדורה מורכבת לגיבוש ואישור תכנית העבודה השנתית בהתאם לנהלים לרבות פרסומה להערות הציבור. על אף שהייתה מוכנה לאישור בחודש ספטמבר, חלפו עוד מספר חודשים עד להשלמת המו"מ בין משרד הבינוי והשיכון לבין ההסתדרות הציונית בנושא ההסכם הפרטני המשלים לגבי ניהול הנכסים היבילים, המהווה חלק בלתי נפרד מתוכנית העבודה השנתית.
14. יובהר כי לדברי המשרד, תכנית העבודה נקבעה בהתאם לכללים שנקבעו בהחלטת הממשלה ובהסכם המסגרת, כמפורט להלן:
- א. ביום 12.6.2017 שר החקלאות קבע את יעדי תכנית העבודה השנתית ומטרותיה באופן מפורט לצורך יישום החלטת הממשלה לאותה שנה, וכן - מקום בו הדבר נדרש - יעדים ומטרות רב שנתיים, ואת סדרי העדיפויות להשגתם, בכפוף למדיניות הממשלה.
- ב. יעדי תכנית העבודה השנתית ומטרותיה בתחומי התכנון, הפיתוח והקמת יישובים חדשים נוסחו ונקבעו במסמך מדיניות, לאחר דיון משותף עם שר הבינוי והשיכון.
- ג. מסמך המדיניות פורסם לידיעת הציבור ביום 18.6.2017 באתר האינטרנט של משרד החקלאות ובאתר האינטרנט של החטיבה.
- ד. לאור היעדים והמטרות שנקבעו כאמור לעיל, הורה מנכ"ל החטיבה לעובדי החטיבה לבצע מיפוי צרכים ואיסוף מידע בקרב ההתיישבות הכפרית, ולגבש טיוטת תכנית עבודה שנתית מפורטת לשנת 2017 בהתאם להנחיות ולדגשים שהוגדרו במסמך המדיניות.
- ה. טיוטת התכנית כללה פירוט של כלל המשימות שיבוצעו לשם השגת היעדים והמטרות במסמך המדיניות, פירוט של הוצאות התקורה לביצוע; לוחות זמנים ואבני דרך לביצוע, היקף כוח האדם, התקציב הנדרש, מדדי ביצוע וחסמים צפויים, והיא הוגשה לשר על ידי יו"ר החטיבה.

המשך

- ו. טיוטת תכנית העבודה השנתית נבחנה ע"י הצוות המקצועי במשרד בתיאום עם צוות מקצועי של משרד הבינוי והשיכון, בנושאים הקשורים למשרד הבינוי והשיכון. כמו כן, נערכה פנייה לשם התייעצות וקבלת התייחסות של נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ביחס להיבטים בתכנית העבודה הקשורים לסמכויותיהם, לרבות באשר למניעת הפעלת סמכות מקבילה על ידי החטיבה וכן לשם מניעת כפל תקצוב.
- ז. עובדי החטיבה עדכנו את טיוטת תכנית העבודה השנתית בהתאם להנחיות הצוות המקצועי.
- ח. ביום 10.8.2017 פורסמה טיוטת תכנית העבודה להערות הציבור, באתר האינטרנט של משרד החקלאות ובאתר האינטרנט של החטיבה. התכנית פורסמה לשם קבלת הערות הציבור במשך תקופה של 14 ימים.
- ט. לאחר פרסומה של טיוטת תכנית העבודה השנתית להערות הציבור ובחינת ההערות שהתקבלו על ידי הצוות המקצועי, הוכנה התייחסות מפורטת והתכנית עודכנה בהתאם. התכנית הועברה לאישור שר החקלאות ופיתוח הכפר, אשר אישרה ביום 12.9.2017.
15. תכנית העבודה השנתית, פירוט המשימות הכלולות בה, אופן ביצוען והסכומים המוקצים לכל משימה מפורטים במסמכים המצורפים לבקשה שהוגשה במנו"ף. היקף הבקשה הנוכחית הנו 337,500,000 ₪, המתחלקים בין תחומי הפעילות הבאים כדלקמן:

תחום פעילות	סכום במיליוני ₪
1 תכנון – פעולות תכנון להקמת מערכי התיישבות לחיזוק המרחב הכפרי	3.2
2 חברה וקליטה – תכנון והרחבת הקהילה הכפרית באמצעות פעילות לצמיחה דמוגרפית והעצמה קהילתית	18
3 פיתוח הבסיס הכלכלי והתעסוקתי באזורי הפעילות	7
4 פיתוח ושיקום תשתיות במרחב האזורי	76.5
5 טיפול נקודתי ביישובים חלשים	20
6 עידוד וקידום מערכות תומכות אזוריות	1.8
7 ביצוע החלטות ממשלה נוספות בתחומי התיישבות	25.3
8 חטיבת אכלוס וניהול נכסים	5.5
9 המשך ביצוע עודפים מחויבים משנים קודמות*	180.2
סה"כ	337.5

16. ההתקשרות הפרטנית לביצוע תכנית העבודה השנתית לשנת 2017 מחליפה בין השאר את הסכם העודפים. עם כניסתה לתוקף יפוג הסכם העודפים ופעילות זו תבוצע מכוחה.
17. לצורך ביצוע פעילות החטיבה בתחומי האכלוס וניהול הנכסים, נערכה התקשרות משלימה בין משרד הבינוי והשיכון לבין ההסתדרות הציונית העולמית. התקשרות זו עוסקת בכ-3,000 נכסים יבילים שבעלות המשרד המצויים ביישובים הכפריים שהחטיבה מנהלת, מתחזקת ומטפלת באכלוסם עבור משרד הבינוי והשיכון. מכיוון שמדובר בפעילות שוטפת, בגין פעילות זו בשנת 2018 תיערך התקשרות נפרדת במסגרת תכנית העבודה של החטיבה לשנת 2018 שתובא לאישור בשנה הבאה, ולכן ההתקשרות הנוכחית היא בהיקף של 2,000,000 ₪ בלבד, עד לסוף ל-31.12.2017. יובהר כי סכום זה כלול במסגרת ההתקשרות בסך 337,500,000 ₪ כמפורט לעיל, כחלק מהפעילות בתחום האכלוס וניהול הנכסים.
18. יובהר כי התשלום לחטיבה בגין תקורות בהיקף של עד 36,000,000 ₪ בשנה קלנדרית נעשה במישרין מכח הסכם המסגרת, ולא כלול בתיחום הכספי של התקשרות פרטנית זו. כמו כן, התקשרויות משרד החקלאות עם גופים הנותנים שירותי פיקוח ובקרה על פעילות החטיבה אינן כלולות במסגרת הכספית של התקשרות זו.
19. לבקשה לאישור הסכם המסגרת צורפה חוות דעת מיום 27.02.2017 של עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית של משרד החקלאות, בנושא ייעוד כספים שמקורם ב"הסכמים פוליטיים תקציביים המייעדים תקציב לגופים מסוימים". בהתאם לחוות הדעת, לא היתה מניעה מביצוע ההתקשרות בגין הסכם המסגרת.
20. כמו כן, לבקשה לאישור הסכם המסגרת צורפה חוות דעת מיום 07.03.2017 של עו"ד חנאן טוחי, מטעם לשכת היועץ המשפטי של משרד החקלאות, בנושא עמידת ההתקשרות בהגדרות מטרה ציבורית לצורך

- המשך

התקשרות עם ההסתדרות הציונית לפי תקנה 3(19)א לתח"מ. בהתאם לחוות הדעת, ההתקשרות עמדה בהוראות המשפטיות בנושא ומקיימת את תכלית התקנה, ולכן לא היתה מניעה מעריכתה.

21. בהמשך לכך, הועברה חוות דעת נוספת של עו"ד חנאן טוחי מיום 06.12.2017 שעניינה ההתקשרות הנוכחית לביצוע תכנית העבודה לשנת 2017. בהתאם לחוות הדעת, כל האמור בחוות הדעת של עוד אפרת אביאני מיום 27.02.2017 ושל עו"ד חנאן טוכי מיום 06.12.2017 נכון גם לגבי ההתקשרות הפרטנית, וכן היא עולה בקנה אחד עם האמור בחוות דעתה של עו"ד דינה זילבר מיום 26.02.2015. לאור כך, נקבע בחוות הדעת כי אין מניעה מלערוך את ההתקשרות.

22. מר אוראל יפרח, מנהל תחום שיכון ומקרקעין, בחוות דעתו מיום 6 בדצמבר 2017, ממליץ לאשר את ההתקשרות.

עו"ד אביעד
נימקובסקי

רו"ח אילנה בר-
תקווה

מר ויקטור וייס