

מדינת ישראל

משרד האוצר - החשב הכללי

תאריך: י"ט בחשוון התש"ף
17/11/19
סימוכין: 310895

סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 17/11/19

משתתפים:

מר יובל רוז, סגן בכיר לחשב הכללי, יו"ר הוועדה
גב' חגית שני, סגנית בכירה לחשב הכללי, חברת וועדה
עו"ד אסתי פלדמן, יועצת משפטית, הלשכה המשפטית

הנושא: משרד הבינוי והשיכון

החלטת ועדת המכרזים מיום 15/04/19
נתקבל בוועדת הפטור ביום 15/04/19
השלמות מיום 13/11/19

בקשה מס': 633002

בקשה לאישור החלטת ועדת המכרזים להתקשרות המשך עם **רשות העתיקות**, לביצוע חפירות הצלה ארכיאולוגיות בשכונת הגליל ביישוב נצרת, לתקופה של 36 חודשים, מיום אישור ועדת הפטור, על פי תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993 (להלן – תקנות חובת המכרזים).

היקף ההתקשרות המבוקש:
706,376 שקל כולל מע"מ

החלטת הוועדה: ממליצים בפני החשב הכללי על מתן פטור מחובת מכרז להתקשרות עם רשות העתיקות, על פי תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, לתקופה של 36 חודשים, מיום אישור ועדת הפטור.

הערות ונימוקים:

1. בהתאם למצב המשפטי הקיים, משרדי הממשלה רשאים להתקשר עם רשות העתיקות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(7) לצורך ביצוע חפירות בדיקה בלבד, הנחשבות לתפקידה הבלעדי של הרשות לפי החוק שהקימה, בעוד שאת ביצוען של חפירות הצלה יש להוציא למכרז. עם זאת, לרשות מוקנות סמכויות נרחבות ביחס לכל העתיקות בישראל מכח שני חוקים: חוק רשות העתיקות, תשמ"ט-1989 וחוק העתיקות, תשל"ח-1978.
2. לפיכך, משרדי הממשלה נדרשים לפרסם מכרזים לביצוע העבודות או לקבל החלטה למתן פטור ממכרז, הכל לפי העניין ובהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו. ודוק, שלא כנהוג במכרזים רגילים המפורסמים על ידי המדינה, מצב הדברים בפועל הוא כי ישנה תלות גבוהה מאוד ברשות לעניין רבים מהסעיפים המהותיים במסמכי המכרז: כך למשל, הסמכות הבלעדית למתן רישיונות חפירה נתונה בידי מנהל הרשות, אשר בבואו להכריע בבקשה למתן רישיון חפירה עליו לשקול את יכולתו המדעית והכספית של המבקש, ולכן כפועל יוצא, תנאי הסף של המכרז ומדדי האיכות נתונים במידה רבה מאוד לשיקול דעתה של רשות העתיקות. כמו כן, רשות העתיקות היא הגורם הקובע את קיומו של הצורך בחפירות הצלה, תכולתן והיקפן, ומשמעות הדבר היא כי מצוי בידיה עיקר הסמכות בנושא קביעת תכולת השירותים במסגרת המכרז. בדומה, כתוצאה מסמכויותיה החוקיות השונות של רשות העתיקות, נגזרת סמכותה ואחריותה על תחומי הפיקוח על ביצוע החפירות באתר, אישור סיום החפירות, התנאים להמשך העבודות באתר, דרישות לפרסום אקדמי של ממצאי החפירה, דרישות לקבלת הממצאים הארכיאולוגיים לידיה בסיום וכ'.
3. כתוצאה מכך, משרדי הממשלה העוסקים בפיתוח נתקלים בקשיים בכל הקשור בפרסום מכרזים לביצוע חפירות הצלה בעצמם.
4. מכיוון שמדובר בבעיה רוחבית, ולאחר שפרויקטים שונים נקלעו למצב בו נדרשות חפירות הצלה אך ישנו קושי בעריכת ההתקשרות לצורך ביצוע, משרד האוצר יזם, בהסכמת משרד המשפטים ושאר הנוגעים לדבר, מהלך לפתרון הבעיה לטובת כלל משרדי הממשלה והגורמים העוסקים בפיתוח מטעמה. ההסדרה אמורה להיעשות באמצעות הסכם הדומה במתכונתו להסכם מסגרת, שיסדיר את ההתקשרות לצורך ביצוע חפירות הצלה ע"י רשות העתיקות בפטור ממכרז, ומנגד יחייב את רשות העתיקות להוציא בעצמה למכרז חלק מהעבודות לביצוע ע"י צדדים שלישיים, לצד הסדרה משפטית מתאימה.

5. משרד האוצר ורשות העתיקות הגיעו להסכמות בנושא, ועקרונות ההסכם הועברו למשרד המשפטים. הנושא עודנו מצוי בדיונים והבהרות למולם. למרבה הצער, השלמת ההסדרה מתעכבת, ואנו מקווים כי ההסכם ייכרת בחודשים הקרובים.
6. הבקשה הנוכחית עוסקת באתר בשכונת הגליל בנצרת ששווק במסגרת תכנית מחיר למשתכן, בו זכה היזם ע.ע. אבו ראס. מדובר במתחם המיועד לבניית 726 יח"ד. לאחר שיווקן ולקראת מסירת המגרשים ליזמים ותחילת העבודה, ביצעה הרשות חפירות בדיקה באתר על פי הרשאה שאושרה בוועדת המכרזים המחוזית ובאישור ועדת הפטור המשרדית בסך של 413,564 ₪ מיום 21.02.2018. חפירות הבדיקה שבוצעו גילו ממצאים ארכיאולוגיים רבים באתר ובעקבות כך הודיעה רשות העתיקות למשרד כי בדעתה לבצע חפירות ארכיאולוגיות נוספות באתר בעלות של 706,376 ₪. יובהר כי אומדני העלויות נבדקו ואושרו ע"י הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד.
7. יצוין כי ישנה אי בהירות באשר לסיווגן של העבודות הנוספות כחפירות בדיקה נוספות או כחפירות הצלה. כאמור מדובר בעבודות הן זהות באופן ביצוען מבחינה טכנית (חפירה מלאה של ריבוע חפירה עד למפלס הקרקע הטבעית) אך נבדלות בהיקפן (חפירה מדגמית של חלק מהריבועים לעומת חפירה של כולם). מתוך גישה מחמירה ושמרנית, חוות דעת זו נכתבה תחת ההנחה כי מדובר בחפירות הצלה.
8. המועד שנקבע לצורך מסירת המגרשים ליזמים היה בחודש יוני 2018, אך לנוכח הגילויים של רשות העתיקות ודרישתה כאמור לבצע חפירות בדיקה נוספות, השטח לא שוחרר על ידי הרשות, לא ניתנה האפשרות להוציא לקבלנים צווי התחלת עבודה, ואף המשרד אינו יכול להתחיל בביצוע עבודות פיתוח התשתיות הציבוריות בשטח.
9. יצוין כי המועד שנקבע להשלמת פיתוח שלב א' בתכנית העבודה של מתחמי מחיר למשתכן בשכונה היה אוגוסט 2018. עיכוב זה בהשלמת הפיתוח הביא לעיכובים נוספים ביתר השלבים בלוחות הזמנים בשאר המתחמים ועלול לחשוף את המדינה לתביעות מצד היזמים.
10. לעניין תקנה 3(4)(ב)(3), יובהר כי מדובר בהתקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה, אשר מטעמי חיסכון קריטי בזמן ויעילות ישנה חשיבות גבוהה בביצועה בפטור ממכרז באמצעות רשות העתיקות וזאת נוכח הנסיבות המיוחדות והטעמים המיוחדים שנרשמו לעיל, ובראשם המתווה המקודם שנועד להסדיר התקשרויות בפטור ממכרז עם רשות העתיקות, החשיפה למול היזמים, החשיפה למול הרוכשים, פניות מבקר המדינה ואמון המגזר הערבי בתכנית מחיר למשתכן.
11. יובהר כי אין לראות בהחלטה זו משום החלטה גורפת לאשר התקשרויות המשך לפי תקנה 3(4)(ב)(3) עם רשות העתיקות לביצוע חפירות הצלה בכל מקרה בו ביצעה רשות העתיקות חפירות בדיקה, וכי ההמלצה נתמכת בנסיבות המקרה המיוחדות.
12. המשך ההתקשרות הינו בתנאים זהים להתקשרות הראשונה.
13. מר ישי בן אלי, סגן בכיר לחשב הכללי, ממליץ לאשר את ההתקשרות.

עו"ד אסתי פלדמן

גב' חגית שני

מר יובל רוז

אישור החשב הכללי:

אני מאשר את התקשרות המשך בפטור מחובת מכרז, לפי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, וזאת בכפוף לאמור לעיל בהחלטת ועדת הפטור.

מר רוני חזקיהו

תאריך