

25 פברואר 2021

י"ג אדר, תשפ"א

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 מימים 20.01.2021 ו-17.2.21

פרוטוקול מס' 1

משתתפים:

מר אבי כהן סקאלי, יו"ר ועדת מכרזים
רו"ח אבי משה, ס' חשב משרד ראש הממשלה, חבר
עו"ד אדוה מבורך, יועצת המשפטית, חברה (רק ב-20.1.21)
גב' שרית גולדשטיין, סמנכ"לית ירושלים תכנון ותקצוב
גב' שיפי זרביב, עוזרת מנכ"ל (רק ב-20.1.21)
גב' דורין אמר, מרכזת הוועדה (רק ב-20.1.21)
גב' שירן שושנה, יועצת משפטית (רק ב-7.2.21)

הנדון: מיזם משותף עם מכון ירושלים למחקרי מדיניות עבור ביצוע עבודות מחקר לקראת גיבוש תוכנית החומש הבאה לפיתוח כלכלי של ירושלים

שם הספק:

מכון ירושלים למחקרי מדיניות (חל"צ)

תאריכי ההתקשרות:

עד 6 חודשים ממועד החתימה על ההסכם

שווי ההתקשרות:

400,000 ₪ כולל מע"מ (200,000 ₪ כולל מע"מ - מימון המשרד, 200,000 ₪ כולל מע"מ - מכון ירושלים)

תקנה תקציבית:

04-52-12-12

תיאור הבקשה

בקשה לסיווג ההתקשרות עם מכון ירושלים למחקרי מדיניות, כמפורט להלן, כהתקשרות לרכישת שירותים במסגרת מיזם משותף ללא כוונת רווח, על פי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "התקנות"), וכן לאישור ההתקשרות עם המכון לצורך ביצוע מיזם משותף שמטרתו ביצוע ועריכת מחקרים והכנת דוחות שיסייעו למשרד לגבש את התכנית לפיתוח כלכלי של ירושלים לחומש הבא. הדוחות יתמקדו בעיקר בנושאים ותחומים אשר לא טופלו במסגרת תוכנית היובל הנוכחית או בתחומים הכוללים אתגרים חדשים ומגמות עדכניות המאפיינות את העיר.

נימוקי הבקשה

ב – 15 השנים האחרונות גיבשה ממשלת ישראל והוציאה לפועל שלוש תכניות חומש שעניינן חיזוק כלכלי של העיר ירושלים ופיתוח העיר בתחומים אשר לה יתרונות יחסיים בהם, וזאת על מנת לייצר תנופה כלכלית וחוסן כלכלי לעיר: תכנית הצמיחה (2005-2012), תכנית מרום (2011-2016) ותכנית היובל (2016-2021). תכנית היובל אשר מגיעה לסיומה השנה, התמקדה בארבעה תחומי פעילות: תיירות, תעשייה איכותית, אקדמיה והשכלה גבוהה ואיכות החיים בירושלים.

כעת, לקראת סיומה של תכנית היובל על המשרד לגבש את תכנית הפיתוח הכלכלי לחומש הבא בירושלים ולהחליט על העקרונות ומנועי הצמיחה שבהם תשקיע הממשלה, וזאת, הן בהתבסס על המסקנות והלקחים שהופקו מביצוע התוכנית הנוכחית והן בשים לב לאתגרים והמגמות החדשים והמתעדכנים המאפיינים את העיר בשנים אלו. הואיל והתוכנית הנוכחית מסתיימת בסוף שנה זו המשרד שואף להביא את התוכנית האסטרטגית הבאה לאישור הממשלה עם כינון הממשלה החדשה, ועד כמה שניתן ביום ירושלים התשפ"א (10.5.21).

באשר לאתגרים והצרכים של העיר מצוין כי ירושלים, בירת ישראל, היא העיר המורכבת ביותר במדינה ומתמודדת עם אתגרים דמוגרפיים, כלכליים, חברתיים, חינוכיים ותשתיתיים המשתנים ללא הרף. משבר הקורונה אשר החרף אתגרים אלו, מביא להאצת תהליכים ושינויי מגמות מהירים ומציב אתגרים חדשים לפיתוח הכלכלי של ירושלים וצורך לזהות מהם מנועי הצמיחה הרלוונטיים לתקופה מאתגרת זו. האיזון בין קידום תהליכי פיתוח מתמשכים וגמישות מחשבתית לאור המשבר ותוצאותיו השונות, מחייבים את המשרד לפענח מגמות, להצביע על חסמים וסיכונים ולזהות את מנועי הצמיחה של העיר לחומש הבא. לצורך זה ישתמש המשרד בידע ומידע שצבר והוא אף זקוק למידע עדכני, מבוסס ומהימן שנאסף מן השטח ועובד על ידי מומחים לדבר, ולפיכך המשרד מבקש להתקשר עם מכון ירושלים, אשר לו ידע רב ומומחיות בנושא.

חשוב להדגיש כי מכון ירושלים ליווה את הגיבוש והיישום של תכניות מרום ויובל ע"י אספקת תשתית מידע מחקרית, במטרה לזהות את האתגרים בעיר ירושלים ולספק תמונת מצב עדכנית, שתסייע למקבלי ההחלטות להשיג את יעדי הממשלה בתחום. כמו כן, למכון ירושלים היה תפקיד מהותי בזיהוי ופיתוח מנועי הצמיחה שהוגדרו בשתי התכניות. הליווי המחקרי שהעמיד המכון למטרה זו במסגרת תוכנית היובל הוסדר בהתקשרות בין המכון לבין המשרד וכלל מחקרי עומק אודות כלי המדיניות הקיימים והפוטנציאלים וסוגיות מהותיות לפיתוח הכלכלי של העיר. כמו גם ביצוע מחקרי מידע ואינדיקטורים ומחקרי הערכה לבחינת יעילותם והשפעתם של הפרויקטים והכלים המופעלים במסגרת התכניות מרום ויובל.

דין הוועדה

הלשכה המשפטית והחשבות העלו מספר שאלות וביקשו לדון במספר נושאים, כמפורט להלן:

האם ניתן לבסס את גיבוש התוכנית על הפעולות שביצע המכון עד כה במסגרת ההתקשרות הקיימת? הגורמים המקצועיים מסרו כי הדבר אינו אפשרי משתי סיבות: 1. השינויים המהירים שחווה העיר מחייבים ביצוע מחקרים בנושאים אשר כלל לא טופלו במסגרת התוכנית הנוכחית (לדוגמה: עיסוק במגזר החרדי ובדרכים לחזק את מעורבותו הכלכלית בעיר, ועיסוק בכל תחום העסקים הקטנים והבינוניים, אשר בהם כמעט ולא היה עיסוק למעט בעיות חירום) 2. כלל המחקרים שנערכו על ידי המכון במסגרת תוכנית

היובל היו מחקרי עומק/מחקרי הערכה וכדו' אשר בוצעו ביחס לנושאים ומיקודים שעליהם החליט ואותם הזמין המשרד. כעת נדרש המשרד למחקר רחב המסכם את יישום התוכנית כולה ומידת הצלחתה/חוזקותיה/חולשותיה וכדו' - מידע אשר לא התבקש ולא נמסר למשרד עד כה.

היחידה המקצועית נשאלה האם אין בהזמנת שירותים מסוג זה משום פתח להתערבות של גורם פרטי וחיצוני לממשלה בפעולה מסוג קביעת מדיניות, אשר מהווה סמכות ליבה של הממשלה. הגורמים המקצועיים חידדו שהזמנת השירות תכלול ביצוע עבודות מחקר והכנת רקע ולא כתיבה של התוכנית האסטרטגית עצמה – פעולה אשר תיעשה על ידי המשרד. בהקשר זה אף צוין כי בשל כח אדם מצומצם מאוד בהיקפו באגף ירושלים וכן נוכח סד הזמנים הדוחק המשרד לא יכול לבצע את המשימה לבדו והוא מעוניין להסתייע ביועץ חיצוני, כן הובהר כי מדובר בהסתייעות בלבד – דבר המקובל בממשלה במקרים מעין אלו.

כמו כן נשאלו הגורמים המקצועיים האם יש מניעה לצאת להליך תחרותי לטובת רכישת השירותים ומדוע מבוקש לבצע את השירותים בפטור ממכרז, באופן שעלול להעמיק את הקשר בין המשרד לבין המכון ואולי לפגוע באפשרות לייצר התקשרויות בנושא עם ספקים אחרים.

בענין זה עמדו הגורמים המקצועיים על מספר דגשים: 1. על המשרד להיערך להגשת תוכנית בתוך פרק זמן קצר ביותר. בלוח הזמנים המדובר ונוכח המומחיות הרבה הנדרשת לצורך מתן השירותים - קיומו של הליך תחרותי עלולה לסכל את הרלוונטיות של השירותים. 2. מדובר במיזם משותף אשר בהתאם להליך הקבוע בתקנות יכלול פרסום במערכת המנוי"ף ויאפשר לגופים נוספים להציע את עצמם. 3. מדובר בהתקשרות, קצרה ממוקדת ובהיקף יחסי לא גבוה. 4. הניסיון הרב של המכון בתחום וכן העובדה שהספק יעמיד מימון עצמי אף הן תורמות לענין.

חברי הוועדה הביעו דעתם כי בהתחשב בכל האמור לעיל ניתן לאשר במקרה זה התקשרות עם המכון בדרך של מיזם משותף ואולם, לאור החשיבות הרבה שיש ב"פתיחת השוק" לספקים נוספים ובמתן הזדמנות שווה לגופים אחרים להתמודד על אספקת השירותים - במסגרת רכישת שירותי מחקר מלווה לתוכנית החומש הבאה המשרד יצא להליך פומבי ותחרותי לרכישת השירותים.

לשאלת ס' החשב כיצד יתבצע התשלום עבור המחקר השיבה הגורם המקצועי כי יקבעו במסגרת ההסכם אבני דרך לתשלום ובסיום כל אבן דרך יועבר תשלום למכון.

לעניין ביצוע ההתקשרות בתקופת בחירות

לשאלה בדבר הדחיפות והכרח בביצוע ההתקשרות בתקופת בחירות וכן לשאלה האם ההימנעות מביצוע ההתקשרות בעת הזו תביא לפגיעה באינטרס הציבורי השיבו הגורמים המקצועיים כי ישנה דחיפות גדולה ותהא בוודאות פגיעה משמעותית באינטרס הציבורי ככל שההתקשרות לא תצא אל הפועל. בהתאם ל"מורשת" בענין זה ביום ירושלים הקרוב, ככל הנראה (בהנחה שהממשלה החדשה כבר תכהן), תאושר החלטת ממשלה המשכית ומשלימה לתכנית היובל. על מנת שהחלטה תשקף את רצונה וצרכיה של הממשלה בפיתוח כלכלי של הבירה במבט לאומי ולא מהזווית המוניציפלית, ועל מנת שהתוכנית תהיה מדויקת, עדכנית, מותאמת לצרכים בשטח וכוללת יעדים ברורים וברי מדידה – יש לבצע עבודת הכנה מקצועית ללא דיחוי.

- ביחס לשאלה האם ההתקשרות תביא לקביעת עובדות מוגמרות אשר אותן יקשה על הממשלה הנכנסת לשנות, השיבה הגורם המקצועי בשלילה, לדבריה השירותים המבוקשים כעת הם רק דוחות מחקר

ונתונים אשר ההחלטות שיגבש המשרד על בסיסם יובאו להחלטת ממשלה רק לאחר הבחירות אין חשש מפני כבילת ידיה של הממשלה הנכנסת.

- הגורם המקצועי ציינה כי אין חשש שהמחקר יעסוק בנושאים בעלי רגישות פוליטית אלא בנושאים מקצועיים בלבד וכן נמסר כי ההתקשרות היא יוזמה של הדרג המקצועי במשרד ושלו בלבד. וכי בהחלט מקובל לייצר עבודות מטה בכל עת וזוהי לא עבודת המטה היחידה שמוביל המשרד.
- עוד נמסר כי אין שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה בעת זו. מדובר בסכום כולל של 400 אש"ח כאשר רק חצי ממנו מקורו במשרד. גם בסדרי הגודל של המשרד זוהי פעילות בהיקף כספי קטן.
- לשאלה עד כמה עלולה להיות בהתקשרות משום הטבה או תועלת לציבור מסוים ויש חשש, לאור השיקולים האחרים, שהיא עלולה להיות מונעת, או להיראות כמונעת משקולים של השגת יתרון מסוים בבחירות הקרובות, השיבה הגורם המקצועי כי מדובר במשימה מקצועית גרידא ואין שום השפעה לציבור זו או אחר.

רכישת שירותים או מתן תמיכה

היועמ"ש מציינת כי ההתקשרות המבוקשת בפטור ממכרז על בסיס מיזם משותף מכוח תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים. משכך, יש לבחון את הבקשה לאור 4 המבחנים המבחינים בין תמיכה להתקשרות (בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים והוראת תכ"ם מספר 7.8.5). הגורם המקצועי פירטה בפני חברי הוועדה את מאפייני ההתקשרות:

1. **המחויבות לביצוע הפעילות**: מכח סדרה של החלטות ממשלה, המשרד מנהל בתכניות ירושלים תקציב של קרוב ל 2.5 מליארד שקלים. האחריות לביצוען הוטלה על ידי הממשלה על המשרד והתקשרות זו היא חלק מביצוע חובתו המקצועית.
2. **היוזמה לביצוע הפעילות**: היוזמה להכנת התכנית והאינטרס העיקרי להכנתה הם של המשרד ושל ממשלת ישראל.
3. **מידת המעורבות בעת ביצוע בפעילות**: מידת המעורבות של המשרד הינה גבוהה ביותר, מנכ"ל המשרד יעמוד בראש ועדת ההיגוי של המחקר שתקבע את התחומים בהם יעסוק המחקר, אליה תובא לאישור הטיוטה הראשונית של תכנית המחקר, וכן כל שאלה או התלבטות שיתעוררו בדרך.
4. **תוצרי המיזם** - ככלל, הבעלות בתוצרי המיזם תתחלק בין שני הצדדים ואולם המשרד ישמור לעצמו את הזכות להגביל בעלות זו, ובין היתר יקבע כי כל שימוש של המכון בתוצרים לצורך פרסומים עצמאיים וכדו' יהיה טעון אישור מראש של המשרד.

מקורות המימון של מכון ירושלים: המיזם הינו מיזם ללא כוונת רווח כאשר מכון ירושלים משתתף ב- 50% מעלויות ביצועו, אשר מקורם אינו ממשלתי ואינו בגדר המקורות האסורים על פי התכ"ם. הצהרת מקורות מימון מעודכנת שתכלול פירוט מקורות המימון העצמיים של מקבלי התשלום במיזם משותף ואשר חתומה על ידי מורשי החתימה המתאימים תועבר לסגן החשב.

לאחר בחינת נסיבות הבקשה, כנדרש על פי הוראות תקנות חובת המכרזים, והוראת תכ"ם מספר 7.3.6.5 הגיעה הוועדה למסקנה כי במקרה דנא מדובר בהתקשרות לרכישת שירות ולא מתן תמיכה.

הוחלט

לאור האמור לעיל, הוועדה מסווגת את ההתקשרות עם מכון ירושלים לטובת ביצוע מיזם משותף ללא כוונת רווח כרכישת שירותים. כמו כן הוועדה מאשרת את ההתקשרות, כאמור לעיל, בהיקף כולל של 400 אלש"ח כולל מע"מ (200 אלש"ח כולל מע"מ במימון המשרד ועוד 200 אלש"ח כולל מע"מ לפחות במימון מכון ירושלים). ההתקשרות מאושרת לתקופה של עד 6 חודשים ממועד החתימה על ההסכם, זאת, בפטור ממכרז על פי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 ובכפוף לתנאים שיפורטו להלן:

1. הצהרת מקורות המימון המעודכנת תוגש ע"י מכון ירושלים לפני הפרסום כנדרש לפי התקנות ותאושר על ידי חשב המשרד.
 2. אישור ההתקשרות כפוף לפרסום החלטה כנדרש על פי תקנה 3(ב) לתקנות, ולהיעדר פניות תגובה.
 3. כמו כן כמו כן, נוכח היקף ההתקשרות, אישור ההתקשרות כפוף לאישור ועדת הפטור המשרדית בהתאם לתקנה 10(א/ב) לתקנות.
 4. אישור ההתקשרות כפוף להגשת נספח תקציבי מפורט שיאושר על ידי חשב המשרד.
 5. ההתקשרויות עם צדדים נוספים ככל שהן נובעות מההתקשרות עם המשרד יעשו במכרז ובלבד שאינן פטורות ממכרז לפי התקנות.
 6. כל פעולת "מתן חסות" הכרוכה בהתקשרות תובא לאישור המשרד ותטופל בהתאם להוראות התכ"מ ולכל הנחיה רלוונטית.
 7. במהלך תקופת הבחירות יקפיד הספק לספק את השירותים אגב מילוי כל החובות והנהלים החלים בתקופה זו על פי כל דין, לרבות הימנעות מביצוע תעמולת בחירות אסורה.
 8. ההתקשרות כפופה לקיומו של תקציב ותבוצע בכפוף להוראות החשב הכללי המנחות בתקופה של היעדר תקציב מדינה מאושר.
 9. לא קיימת מניעה לפרסם החלטה זו במערכת מרכב"ה ובדוח חופש המידע.
- כאמור לעיל, התקשרויות נוספות לרכישת שירותי מחקר והערכה וליווי לתוכנית ייעשה באמצעות הליכים פומביים ותחרותיים.

שם	יושב ראש	חשב או נציגו	ייעוץ משפטי
אבי כהן סקאלי, מנכ"ל ירושלים ומורשת	אבי משה, ס' חשב	אדוה מבורך, עו"ד, שירן שושנה, עו"ד	
תאריך			28.2.21
חתימה	אבי כהן סקאלי מנכ"ל המשרד לירושלים ומורשת	משרד ראש הממשלה אבי משה סגן חשב	א.ג.ה