



## מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון

ד' שבט תשפ"ד  
14 ינואר 2024

### פרוטוקול ועדת פטור משרדית מיום 14 בינואר 2024

#### משתתפים:

מר עמית גל – מ"מ הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, יו"ר הוועדה  
עו"ד ברוך לוברט – היועץ המשפטי, חבר הוועדה  
גב' אורלי דוידאן – חשבת הרשות, חברת הוועדה

**החלטה לפניה מס' 1-40898 – בקשה להארכת התקשרות והרחבתה עם חברת  
מנברא בע"מ במכרז פומבי 3/2019 למתן שירותי הקמה ותפעול מאגר מידע סטטיסטי בענף  
ביטוח רכב חובה בישראל**

#### רקע:

- ביום 5 באוגוסט 2019 פרסמה רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן – הרשות) את מכרז פומבי 3/2019 למתן שירותי הקמה ותפעול מאגר מידע סטטיסטי בענף ביטוחי רכב חובה בישראל (להלן – המכרז).
- מאגר המידע הסטטיסטי בענף ביטוחי רכב חובה בישראל (להלן – המאגר) הוקם מכוח פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], תש"ל-1970 ותקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגרי מידע), התשס"ד-2004 (להלן – תקנות מאגרי מידע), ולו 4 מטרות מרכזיות –
  - א. איסוף מידע סטטיסטי מחברות הביטוח לגבי היקף דמי הביטוח והתביעות בענף ביטוח רכב חובה.
  - ב. ניתוח המידע האמור, על פי הצרכים של הענף ושל הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון.
  - ג. אמידת הסיכון הטהור הכרוך בביטוח רכב חובה ופרסום דוח שנתי אודות הסיכון הטהור בענף בהתאם למאפייני הרכב והנהג השונים.
  - ד. המלצה על תעריפי המאגר הישראלי לביטוח רכב חובה ("הפול").
- בהתאם לתקנות מאגרי מידע בחירת מפעיל המאגר תעשה על ידי הרשות, אולם חברות הביטוח הן אלה אשר יישאו במלוא עלות הקמת המאגר ותפעולו.
- ביום 12 באוקטובר 2020 הכריזה ועדת המכרזים על עמיעד בן מאיר כזוכה במכרז. פרוטוקול הוועדה מיום 12 באוקטובר 2020 מצ"ב כנספח א'.
- לצורך מתן השירותים הקים עמיעד בן מאיר את חברת מנברא בע"מ, ח.פ. 516266632 (להלן – הספק), בהתאם להוראות נספח ט' למכרז. ביום 27 בדצמבר 2020 נחתם הסכם התקשרות בין הרשות לבין הספק לתקופה של שלוש שנים, עד ליום 31 בדצמבר 2023. הסכם ההתקשרות מצ"ב כנספח ב'.
- סעיף 4.2 להסכם ההתקשרות קובע כי למזמין שמורה זכות ברירה ("אופציה") חד צדדית ובלעדית להאריך את תקופת ההתקשרות בתקופות נוספות, בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי. כך שסך תקופות ההתקשרות לא יעלו במצטבר על שש שנים נוספות. בסעיף זה הובהר, כי היקף ההתקשרות לכל שנה יהיה בהתאם להצעת המחיר של הספק הזוכה.

<sup>1</sup> נחתם בסבב בין חברי הוועדה

7. סעיף 23.1 להסכם ההתקשרות ולהצעת המחיר של הזוכה קובע כי, סך התמורה בעבור ההתקשרות לא תעלה על 12,876,667 ₪ כולל מע"מ (בהתאם לעלות המימון השנתית שתחושב כ-1/9 ממחיר סך שירותי ההקמה בתוספת מחיר שירותי תפעול שנתי כמפורט בהצעה של הזוכה, בחישוב לשלוש שנים). בהתאם, סך התמורה השנתית להקמה ותפעול המאגר עומדת על 4,292,222 ₪ כולל מע"מ. הצעת המחיר מיום 25 באוקטובר 2019 מצ"ב כנספח ג'.
8. סעיף 24.1 להסכם ההתקשרות קובע כי התמורה תוצמד למדד המחירים לצרכן, כאשר תאריך הבסיס הוא המדד שפורסם נכון למועד האחרון להגשת הצעת המחיר.
9. ביום 31 באוגוסט 2023 פנה הספק לרשות בבקשה לעדכן את התמורה השנתית החל ממועד הארכת ההתקשרות. זאת בעקבות שינויים מהותיים שחלו לטענתו ממועד הגשת ההצעה למכרז (אוקטובר 2019) ועד היום, בכל הנוגע לסיכוני אבטחת המידע של המאגר. לטענתו, את השינויים האלו לא ניתן היה לצפות במועד הגשת ההצעה למכרז. הספק ביקש תוספת לעלות השנתית בגובה של 964,000 ₪. פנייתו של הספק מיום 31 באוגוסט 2023 מצ"ב כנספח ד'.
10. ביום 24 באוקטובר 2023 העביר הספק לרשות מכתב עם הבהרות נוספות לבקשתו, בעקבות בקשת נציגי הרשות. מכתבו של הספק מיום 24 באוקטובר 2023 מצ"ב כנספח ה'.
11. במכתבים מציין הספק את הנימוקים הבאים לעדכון התמורה:
- 11.1 חלו תמורות משמעותיות בתחום אבטחת המידע אשר נבעו כתוצאה ממשבר הקורונה שהחל בתודש מרץ 2020. בתקופה זו חלה עלייה משמעותית בתקיפות הסייבר, דבר אשר הצריך שינויים ועדכונים במערכות אבטחת המידע.
- 11.2 לאור הצורך בביצוע שינויים במערכות אבטחת המידע, נדרש הספק לעבות את אמצעי אבטחת המידע במאגר. עד היום, מנהל אבטחת המידע של מאגר המידע שימש גם כנאמן אבטחת מידע למאגר, בהתאם להוראות סעיף 2.5 לנספח ד' למכרז שאפשר זאת. לאור העלייה בסיכוני הסייבר עלה הצורך בפיצול התפקיד, קרי הוספת מנהל אבטחת מידע במשרה מלאה למאגר, והגדלת היקף המשרה של נאמן אבטחת המידע מ-25% לחצי משרה. דבר שגרר עלויות נוספות שלא נלקחו בחשבון במועד הגשת ההצעה למכרז.
- 11.3 בהתאם לתנאי המכרז נדרש ניטור ובקרה של המערכת רק עבור אירועים חריגים. עם עליית האיומים ותקיפות הסייבר עלה הצורך בניטור פרואקטיבי אשר כלל איתור פריצות ופעילויות חריגות במערכת 24/7. הוספת ניטור זה אף היא כוללת עלויות נוספות ביניהן תשלום שעות עבודה למומחי סייבר, עלות רכישת רישיונות לתוכנות והפעלת מערכת הניטור במוקד מאויש בצוות אבטחת מידע.
12. לצורך בדיקת סבירות הבקשה של הספק, פנתה המחלקה המקצועית ליועץ הסייבר של הרשות, מר רועי בסר, לקבלת חוות דעת מקצועית. ביום 5 בדצמבר 2023 הועברה חוות הדעת, ממנה עולה כי יש לבחון תוספת לעלות השנתית שנעה בין 614,000 ₪ לבין 684,000 ₪ כולל מע"מ. חוות הדעת של מר רועי בסר מיום 5 בדצמבר 2023 מצ"ב כנספח ו'.
13. ביום 10 בדצמבר 2023 אישרה ועדת המכרזים את הארכת ההתקשרות הראשונה עם הספק לשלוש (3) שנים נוספות, קרי עד ליום 31 בדצמבר 2026, וכן המליצה על הרחבת ההתקשרות בסך של 1,666,387 ₪ כולל מע"מ בתנאים זהים ובכפוף לאישור ועדת הפטור המשרדית. פרוטוקול ועדת המכרזים מצ"ב כנספח ז'.
14. מכיוון שהיקף הרחבת ההתקשרות עולה על 150,000 ₪, אישור ההרחבה כפוף לאישור ועדת הפטור המשרדית, ובהתאם להוראות תקנה 3(4)(ב)(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

דיון:

15. הוועדה מקבלת את המלצת ועדת המכרזים, ומוצאת כי קיימת הצדקה לשינוי התמורה ולהרחבת ההתקשרות עם הספק עקב השינויים שחלו בנסיבות ההתקשרות ובתחום אבטחת המידע, בהתחשב בעובדה כי לא ניתן היה לצפות את השינויים האלו במועד פרסום המכרז, ובשים לב לכך שהשינוי אינו פוגע בשוויון בין המציעים כמפורט להלן.
16. תקנה 8א(א)(11) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 קובעת את סמכותה של ועדת המכרזים לאשר שינוי מהותי בתנאי חוזה שנכרת בעקבות מכרז. בעע"מ 877/21 ממ"ל מפעלי מיחזור לישראל בע"מ נ' מדינת ישראל משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה (19.07.2021) (להלן – פרשת ממ"ל) קבע בית המשפט כי סמכות זו מצויה במתח בין נקודת המבט החוזית, הדורשת לעיתים גמישות מצד הצדדים לחוזה, לבין נקודת המבט של דיני המכרזים, לפיה שינוי כאמור עומד במתח עם החובה לנהוג בשוויון בין המציעים במכרז. כפי שמציין פסק הדין, שינוי תנאי ההתקשרות בדיעבד – "עשוי להקים טענה מצד מציע שלא זכה במכרז לפיה לו היה השינוי נקבע עוד קודם לכן בתנאי המכרז, היה בו כדי להשפיע על תוצאתו".
17. למסקנה, בפרשת ממ"ל נקבע כי לוועדת המכרזים מסורה הסמכות להחליט על שינויים בתנאי התקשרות שמקורה במכרז. בעניין השיקולים לפיהם תאשר ועדת המכרזים "שינוי מהותי" כאמור, ציינה כבוד השופטת דפנה ברק ארז כי –

"בעיקרו של דבר, אני סבורה כי השיקולים העיקריים הצריכים לעניין הם שינוי הנסיבות וחלופי הזמן מאז ההתקשרות. מסקנה זו אף עולה בקנה אחד עם כלל היסוד במשפט המנהלי המאפשר לרשות לשנות את החלטותיה בהינתן שינוי נסיבות מהותי או גילוי של נתונים חדשים, ולמעשה אף בחובה המוטלת עליה לעשות כן (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מנהלי כרך א 206 (2010)). ככל שפרק הזמן שחלף מאז המכרז וההתקשרות המקורית מכוחו ועד לשלב שבו מתרחש שינוי הנסיבות הוא ארוך יותר, ניתק לכאורה חבל הטבור בין המכרז לבין ההתקשרות שנולדה ממנו והחובה הופך להיות חי הנושא את עצמו (ראו גם: דפנה ברק-ארז משפט מנהלי כרך ג – משפט מנהלי כלכלי 116-118 (2023)). יש לתת את הדעת גם למורכבותו של המכרז, היקפו ומשך ההתקשרות העתידית. לא למותר לציין כי במכרז שנסב על התקשרות שצפויה להימשך לאורך שנים, ניתן להניח שיידרשו לעתים שינויים במהלך שנות ההתקשרות. על שיקולים אלה יש להוסיף, כמובן, את השיקול החולש על הדיון כולו – ערך השוויון, שהוא עקרון על בדיני המכרזים. מפרספקטיבה זו יש כמובן הבחנה בין שינוי הנדרש בשל קושי מאוחר למועד ההתקשרות שכל אחד מהמציעים היה נתקל בו באותו אופן, לשינוי הנדרש בשל מאפייניו הספציפיים של אחד המציעים". (ההדגשות אינן במקור)

18. בנוסף לאמור, סעיף 2.4 להוראת תכ"מ מס' 7.5.3 שעניינה "ניהול התקשרות" קובע כי שינוי מהותי בתנאי חוזה ההתקשרות לאחר החתימה על החוזה, יעשה במקרים חריגים בלבד, ובכפוף לאישור ועדת המכרזים. בעניין זה נקבע בסעיף כי –

"2.4.1.3. בעת בחינה האם שינוי עולה לכדי שינוי מהותי, תבחן ועדת המכרזים אם שינוי כאמור פוגע בשוויון בין המציעים במכרז, או בין הספקים הרלוונטיים בשוק. בכלל זה, תבחן ועדת המכרזים אם הנתונים העובדתיים, שהביאו לידי השינוי המבוקש בחוזה, לא היו ידועים בעת הגשת ההצעות למכרז או בעת כריתת ההסכם בפטור מחובת מכרז, וכן מהי הפגיעה שתגרם לעבודת המשרד כתוצאה מהפסקת ההתקשרות. האמור נכון

לשינויים בחוזה הנדרשים כתוצאה משינוי נסיבות, שינוי בצורכי המשרד וכן כתוצאה משינוי בהוראות הדין. למען הבהירות, שינוי במחירים או בתמורה המשולמת לספק, ייחשב שינוי מהותי.

2.4.1.4. במקרה שבו החליטה ועדת המכרזים לאשר שינוי מהותי בתנאי חוזה ההתקשרות, תבחן הוועדה, בד בבד עם ההסכמה לשינויים, אם ניתן לקצר את תקופת ההתקשרות ולצאת למכרז חדש, במטרה לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בשוויון בין המציעים במכרז. (ההדגשות אינן במקור)

19. ועדת הפטור סבורה כי ניתן לאשר את השינוי בתנאי ההתקשרות ובהתאם לשיקולים שהתווה בית המשפט, כמפורט להלן:

19.1. חלפו שלוש שנים מתחילת ההתקשרות עם הספק, וכאשר לרשות עומדת הזכות להאריך את ההתקשרות בשש שנים נוספות. לדברי גורמי המקצוע, מדובר בתקופת התקשרות ארוכה במונחי תחום הסייבר ואבטחת המידע, בו כל הזמן צפויים שינויים והתפתחויות, שמביאים גם לעדכון הנחיות אבטחת המידע של המאגר ולעלייה בעלויות מצד הספק.

19.2. לכך, יש להוסיף את האירועים שהשפיעו על תחום אבטחת המידע במהלך השנים האחרונות בארץ, ובכלל זה, פרשת תקיפת הסייבר בחברת "שירביט" והתפרצות מגפת הקורונה. כך שהנסיבות שבגינן עלתה הבקשה לשינויים באבטחת המאגר, ובעקבותיהם להרחבת היקף ההתקשרות, לא היו ידועות בעת הגשת ההצעה למכרז ולא ניתן היה לצפות אותן באותה העת.

19.3. השינוי בהיקף ההתקשרות לא פוגע בעיקרון השוויון בין המציעים. למכרז הוגשו שתי (2) הצעות – הצעת עמיעד בן מאיר והצעת ד"ר סטיוארט קוטס. הצעת המחיר של ד"ר קוטס יקרה בכ-200% מהצעת המחיר של עמיעד בן מאיר (ראו נספח א' לפרוטוקול). כך שאף אם הצעתו המקורית של עמיעד בן מאיר הייתה בגובה היקף ההתקשרות המבוקש לתקופת הארכת ההתקשרות, הוא עדיין היה זוכה במכרז.

19.4. השירותים שמעניק מאגר המידע לרשות הם שירותים חיוניים לשוק. ההליך המכרזי, החל ממועד פרסום המכרז ועד מועד תחילת מתן השירותים, היה מורכב ונמשך כשנתיים וחצי. לפיכך, לעמדת גורמי המקצוע, הפסקת ההתקשרות עם הספק בשלב זה ויציאה למכרז חדש אינה אפשרות סבירה מבחינת לוחות הזמנים ועשויה לפגוע בעבודת הרשות ובציבור הרחב.

20. לאור האמור, הוועדה שוכנעה שיש הצדקה להרחבת ההתקשרות עם הספק בהיקף של 614,000 ₪ כולל מע"מ לשנה ובהתאם לחוות הדעת של יועץ הסייבר ולהמלצת ועדת המכרזים.

21. לאחר חישוב הצמדת סכום הרחבת ההתקשרות (בסך של 614,000 ₪ לשנה כולל מע"מ) לבסיס המדד כפי שפורסם ב-9/2019 (מועד הגשת ההצעה), עולה כי הרחבת ההתקשרות למועד הגשת ההצעה היא בהיקף של 555,462 ₪ כולל מע"מ לשנה ולשלוש שנים סך של 1,666,387 ₪ כולל מע"מ. ההיקף הכספי לתקופת הארכת ההתקשרות הראשונה כולל ההרחבה יעמוד על סך של 14,543,054 ₪ כולל מע"מ. חישובי ההצמדה מצ"ב **כנספח ח'.**

22. נוכח היקף הרחבת ההתקשרות, הסמכות לאשר את ההרחבה נמצאת בידי ועדת הפטור המשרדית. הרחבת ההתקשרות עומדת בתנאי "ההתקשרות המשך" המפורטים בתקנה 3(4)(ב)(2) לתקנות חובת המכרזים, לפיהם נדרש כי ההתקשרות תהיה:

"(ב) התקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות:

...  
 (2) באישור ועדת פטור משרדית, אם אינה התקשרות כאמור בפסקת משנה (1)(א), או אם אינה התקשרות כאמור בפסקת משנה (1)(ב) ונתקיימו בה כל אלה:  
 (א) ההתקשרות הראשונה נעשתה בעקבות מכרז או בעקבות פנייה תחרותית לקבלת הצעות;  
 (ב) התקשרות ההמשך נעשתה בתוך חמש שנים ממועד עריכתה של ההתקשרות הראשונה;  
 (ג) שוויין המצטבר של כל התקשרויות ההמשך שנעשו לאותה התקשרות ראשונה אינו עולה על שווי ההתקשרות הראשונה;  
 (ד) שוויין המצטבר של כל התקשרויות ההמשך שנעשו לאותה התקשרות ראשונה, לרבות התקשרות ההמשך הנוכחית, אינו עולה על 2,500,000 שקלים חדשים;  
 (ה) בשנים עשר החודשים שקדמו למועד עריכת התקשרות ההמשך לא בוצעה התקשרות המשך להתקשרות הראשונה, או התקשרות המשך להתקשרות אחרת עם אותו ספק באותו עניין וכן לא פוצלה התקשרות ההמשך מהתקשרות ראשונה או מהתקשרות אחרת עם אותו ספק כאמור, אם הסיבה לפיצול היא הימנעות מעריכת מכרז;"

23. בענייננו, מדובר בהרחבת התקשרות קיימת עם הספק שמתפעל את המאגר, בנסיבות בהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות. כאמור לעיל, ההתקשרות עם הספק נערכה בעקבות המכרז, כאשר טרם חלפו חמש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה. עד היום לא אושרו להתקשרות זו התקשרויות המשך או הרחבת התקשרות.

#### החלטה:

1. הוועדה הפטור המשרדית מאשרת את הרחבת ההתקשרות עם חברת מנברא בע"מ, ה.פ. 516266632, בהתאם לסמכותה לפי תקנה 3(4)(ב)(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בסך כולל של 1,666,387 ₪ כולל מע"מ, עבור תקופת הארכת ההתקשרות הראשונה.
2. תקופת הרחבת ההתקשרות: מיום חתימת מורשי החתימה ברשות על הודעה להארכת ההתקשרות הראשונה ועד לתאריך 31 בדצמבר 2026.
3. היקף ההתקשרות: סך של 4,847,685 ₪ כולל מע"מ לשנה וסך של 14,543,054 ₪ כולל מע"מ לשלוש שנים.
4. ערבות בגובה 730,000 ₪ ובתוקף עד ליום 31 במרץ 2027.

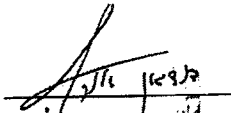
תקנה תקציבית: 54.36.01.21 פעולות.

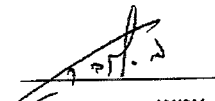
היקף תקציבי: עד 14,543,054 ₪ לשלוש שנים. התשלום יבוצע על ידי חברות ביטוח הפועלות בענף ביטוח רכב חובה בהתאם להוראות תקנה 10 לתקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגרי מידע) תשס"ד-2004.

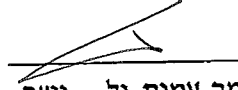
מרכזת הוועדה תמסור עותק מפרוטוקול זה למגיש הבקשה. מגיש הבקשה יפעל בהתאם להחלטות הוועדה והנחיותיה.

תאריך החתימה:

14.1.2024

  
 גבי אורלי דוידיאן -  
 חשבת

  
 עוייד ברוך  
 לוברט - יועמ"ש

  
 מר עמית גל - יו"ר  
 הוועדה

**נספח א'- פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 12 באוקטובר 2020**



פרוטוקול ועדת  
מיום pdf.27.10.2020

**נספח ב'- הסכם התקשרות מיום 27 בדצמבר 2020**



הסכם התקשרות  
מיום pdf.27.12.2020

**נספח ג'- הצעת מחיר**



הצעת מחיר.pdf

**נספח ד'- מכתבו של הספק מיום 31 באוגוסט 2023**



פניית המפעיל מיום  
pdf.31.8.23

**נספח ה'- מכתבו של הספק מיום 24 באוקטובר 2023**



פניית המפעיל מיום  
pdf.24.10.23

**נספח ו'- חוות דעת מקצועית מיום 5 בדצמבר 2023**



חוות דעת של רועי  
בסר.pdf

**נספח ז'- פרוטוקול ועדת מכרזים מיום 10 בדצמבר 2023**



40898 מכרז 3.2019  
: מתוקן -מנברא.pdf

**נספח ח'- חישובי הצמדה**



חישוב תמורה ל-3  
שנים הבאות.xls