



משרד ראש הממשלה
אגף הביקורת הפנימית

דוח ביקורת

ביצוע עבודות שיפוץ במטה הקיברנטי הלאומי

רקע

המטה הקיברנטי הלאומי הוקם מתוקף החלטת ממשלה מס' 3611 מיום 7 באוגוסט 2011 בנושא "קידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי" (להלן – "המטה").

על פי הנחיית ראש הממשלה מיום 24.8.2011 לפעול בהקדם להקמת המטה בתל אביב, הוקם המטה באופן זמני ב"מכון הנפט" בתל אביב.

במקביל, לאור איוש משרות המטה, צפיפות הדיור והעדר חדרים לקליטת עובדי המטה, וכן לאור התכנון כי המטה יורחב בעתיד לעשרות עובדים, התקיימו מספר פגישות בין נציגי המטה לבין נציגי מינהל הדיור הממשלתי, לבחינת אפשרויות רלוונטיות למיקום הולם שישמש לצורכי המטה.

לאחר הליך איתור, נמצא מבנה באוניברסיטת תל אביב, בעל פוטנציאל מתאים לתקופה ארוכה. אולם, מאחר והמבנה עתיד היה להיות מוכן לאכלוס רק לאחר שנתיים וחצי, עלה הצורך לאתר עבור המטה דיור זמני לתקופת הביניים עד השלמת הקמת דיור הקבע.

לאחר מציאת מבנה הולם למטה בנ [REDACTED] נחתם ביום 18.3.2013 חוזה השכירות עם [REDACTED] בעלי המקום. בחוזה השכירות נקבע כי המבנה המושכר יועבר ביום 4.4.2013 לידי הממונה המחוזי על הדיור הממשלתי.

עוד נקבע בחוזה השכירות, כי תקופת השכירות תהא שנתיים וחצי מיום מסירת החזקה במבנה המושכר כמתחייב על פי חוזה השכירות, וכי לשוכר שמורה האופציה להאריך את תקופת השכירות לתקופת שכירות נוספת של שנה אחת. עוד צוין בחוזה, כי המבנה המושכר יתקבל במצבו הנוכחי, וכי השוכר רשאי לבצע בו עבודות התאמה בהתאם למוסכם בנספח המצורף לחוזה.

כתוצאה מהמתנה ארוכה לסיום פרסום המכרז לביצוע השיפוץ במבנה ב- [REDACTED] הוחל בשיפוץ המבנה רק בחודש פברואר 2014, כעשרה חודשים לאחר קבלת המבנה.

יובהר, כי עבודות השיפוץ והתאמת המבנה עשויות להמשך כשלושה עד ארבעה חודשים. פועל יוצא הוא, כי המבנה יהיה מוכן ליישוב עובדי המטה רק בחודשים אפריל – מאי 2014, כשנה לאחר קבלתו.

מהאמור לעיל עולה, כי המשרד מחויב, מזה כשנה, בדמי שכירות חודשיים כפולים, הן במיקום הנוכחי של המטה [REDACTED] שם לכל (חודש) והן עבור המבנה המיועד למטה [REDACTED] שם לכל (חודש).

נתיב הביקורת

הביקורת נעשתה לבקשת המנכ"ל מיום 15.12.2013.

הביקורת קיימה מספר פגישות עם בעלי תפקידים רלוונטיים לנושא במשרד, וכן עם נציגי מינהל הדיור הממשלתי, כמו גם הביקורת סיירה במבנה המושכר ב- [REDACTED]

הביקורת הסתייגה בתכתובות ובפרוטוקולים שהועברו אליה, לבקשתה.

השתלשלות העניינים לפי סדר כרונולוגי. כפי שהעלתה הביקורת

1. עם הקמת המטה הוחלט להושיב את המטה, לתקופת ביניים, ב- [REDACTED] (קומות א'+ב').

הביקורת התרשמה כי עובדי המטה שוהים במתקן שאינו הולם את צרכי המטה, שרתי המחשבים נמצאים ב- [REDACTED] ויש במתקן הנוכחי רשת אדומה, אולם היא פועלת עצמאית ללא שרתים, אין חדרי אירוח לוועדות ומשלחות מחו"ל ותנאי עבודה בלתי נוחים שאינם הולמים את עובדי המטה.

לאור האמור, חיפש המטה מבנה ההולם את דרישותיו.

2. מנכ"ל משרד ראש הממשלה קיים ביום 25.12.2012 דיון בנושא סטאטוס הקמת המטה הקיברנטי, בהשתתפות החשבת הכללית, ראש

המטה הקיברנטי, המשנה למנכ"ל המשרד, סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים, מנהל מינהל הדיור הממשלתי ונציגים נוספים ממשרד האוצר ונש"מ.

מעיון בפרוטוקול הדיון שפורסם ביום 2.1.2013 עולה, כי לדברי החשבת הכללית, ייחודיות הדרישות עבור המבנה למטה מקשה על מציאת מבנה מתאים. עוד עולה מהפרוטוקול כי על המטה הקיברנטי להעביר פרוגרמה מעודכנת למינהל הדיור הממשלתי ורק לאחר קבלתה יחל מינהל הדיור הממשלתי בהליך חיפוש אחר מבנה מתאים למטה.

3. לאחר הליך החיפוש שערכה מנהלת אגף בכיר מדיניות וארגון במטה, בשיתוף עם סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים ועם מינהל הדיור הממשלתי, נמצא מבנה [REDACTED] בעל פוטנציאל מתאים לתקופה ארוכה. ברם, הואיל והמבנה עתיד היה להיות מוכן לאכלוס רק בעוד כשנתיים וחצי, עלה הצורך לאתר עבור המטה דיור זמני לתקופת הביניים עד להשלמת הקמת דיור הקבע.

4. לאור האמור בסעיף 3 לעיל, אותר מבנה זמני לאכלוס המטה ב-[REDACTED] [REDACTED] חוזה השכירות עם [REDACTED] בעלי המבנה, נחתם ביום 18.3.2013, לתקופה של שנתיים וחצי, עם אפשרות הארכה לשנה נוספת.

5. לדברי נציגי מינהל הדיור הממשלתי כפי שנמסרו לביקורת, המבנה נועד לשימוש כמבנה זמני עבור המטה וחוזה השכירות נחתם לתקופה של שנתיים וחצי בלבד. כמו כן, במסגרת החוזה נקבע כי המבנה המושכר יתקבל במצבו הנוכחי (AS IS) וכי השוכר רשאי לבצע בו עבודות התאמה לצרכי המטה, בהתאם למוסכם בנספח שצורף לחוזה.

עוד נקבע בחוזה השכירות, כי המבנה המושכר יימסר לידי הממונה המחוזי על הדיור הממשלתי, לא יאוחר מיום 4.4.2013 (לאחר השלמת ביצוע עבודות חיבור לרשת החשמל, מים, ביוב ורשת הטלפונים המרכזית).

6. טרם החתימה על הסכם השכירות התקיימו מספר דיונים עם אגף הביטחון להתאמת המבנה לצרכי המטה.

במסמך מיום 11.3.2013 שהוצג לביקורת, פירט אגף הביטחון את הדרישות הביטחוניות להתאמות המבנה בעלות מוערכת של כ- [REDACTED] ש.

7. סגן מנהל אגף בכיר בנא"מ מסר לביקורת כי לאחר חתימת הסכם השכירות, ביקש המשרד למצוא מנהל פרויקט לליווי וביצוע עבודות השיפוץ במבנה, וזאת לאור ההתאמות במבנה שנדרשו על ידי אגף הביטחון והמטה הקיברנטי.

פניות המשרד למשרד הביטחון ולחברת הביטוח הממשלתית "ענבל" במטרה למצוא מנהל פרויקט לא צלחו, ועיכבו את ביצוע הפרויקט, עיכוב שנמשך למעלה משישים יום.

לדברי סמנכ"ל מבצעים ונכסים, חברת "ענבל" הסכימה בשלב הראשון לנהל את הפרויקט, אך לאחר דיונים נוספים שהתקיימו בחברה, מנכ"ל החברה חזר בו מהסיכום עם המשרד והחליט שלא לאשר את ניהול הפרויקט.

הביקורת מציינת כי לא נמצא תיעוד לפניות אלו ולא לתשובות שהתקבלו.

8. בסופו של הליך פנה המשרד למינהל הדיור הממשלתי לקבלת סיוע בניהול הפרויקט. מינהל הדיור הממשלתי היקצה לניהול הפרויקט את מר [REDACTED] נציג חברת [REDACTED] (חברה לגביה קיימת התקשרות מסגרת עם מינהל הדיור הממשלתי).

9. שבועיים לאחר קבלת המבנה ביום 14.4.2013, התקיים דיון משרדי בנושא תשתיות מסווגות למטה, בהשתתפות נציגי אגף הביטחון, אגף טכנולוגיות המידע, אגף בכיר בנא"מ והמטה הקיברנטי.

בדיון סוכם על מכלול התשתיות הנדרשות לחדרים במבנה, לצורך התאמתו לצורכי היחידה. עוד סוכם בדיון, כי מנהלת אגף בכיר מדיניות וארגון במטה, תערוך רישום מפורט של צורכי המטה ותעבירם למשתתפי הדיון (תשתיות פיזיות – מחשבים, מדפסות ועוד).

10. בשלב זה התקיימה הערכת מצב מחודשת בין סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים לבין ראש המטה הקיברנטי ביחס לעלויות הגבוהות

הכרוכות בשיפוץ המבנה בנ [REDACTED] שהושכר כמבנה זמני לתקופה של שנתיים וחצי, אל מול כלל המשאבים הדרושים להקמת מבנה הקבע של המטה [REDACTED]

לביקורת נמסר כי סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים העלה בפני ראש המטה את סוגיית העלויות הגבוהות הכרוכות בשיפוץ המבנה הזמני והתאמתו לצורכי המטה.

עוד נמסר לביקורת, כי ראש המטה קיבל את עמדת סמנכ"ל מבצעים ונכסים והסכים לבטל את המגעים עם [REDACTED] בכדי לממש את משך השכירות המקסימאלי על פי החוזה [REDACTED] וזאת מתוך אחריותו לכספי ציבור.

הביקורת העלתה כי התנהלות זו התרחשה בעל פה, ולכן לא נמצא תיעוד בדמות פרוטוקול או כל מסמך אחר ביחס לשינוי ההחלטה האמורה, למועדה או למכלול השיקולים שהובילו לקבלתה.

11. ביום 27.6.2013, למעלה מחודשיים לאחר קבלת המבנה, ולאור ההחלטה שהתקבלה להכשרת המבנה [REDACTED] ולהתאמתו כמבנה קבע של המטה, שלח מר [REDACTED] עובד המטה אל מנהלת אגף בכיר מדיניות וארגון במטה, רשימת הערות ושינויים לתכנון עמדות העבודה במטה הכוללים שינוי עמדות עבודה, הצבת עמדת עבודה נוספת למזכירה בחלל שנוצר בין שלושה חדרים, תכנון שולחן דיונים עגול וכיו"ב.

סגן מנהל אגף בכי בנא"מ ציין לביקורת, כי רשימת הדרישות הנוספות, גרמה לעיכוב בהכנת המפרטים וכתב הכמויות. עוד ציין, כי לאור דרישה נוספת מהמטה להחלפת הדלתות בעלות של [REDACTED] ש, עודכן ביום 25.7.2013 כתב הכמויות.

לטענת המטה כפי שנמסרה לביקורת, דרישות המטה לא עכבו את התקדמות הפרויקט שכן נערכו במקביל לחיפוש אחר אופן מימוש הפרויקט (בחירת הקבלן).

12. **ארבעה חודשים לאחר קבלת המבנה, התקיים ביום 4.8.2013, דיון ראשון בוועדת המכרזים לבקשת אגף בכיר בנא"מ (להלן - "היחידה המקצועית").**

בוועדת המכרזים האמורה נקבע, כי לקראת המעבר למבנה המטה, יידרשו עבודות בינוי לצורך התאמת המתקן לצרכי היחידה. הוחלט, כי

העבודות יבוצעו באמצעות קבלן זוכה מתוך מאגר הקבלנים הממשלתי ועלות השיפוץ הוערכה בכ- [REDACTED] ₪ בתוספת מע"מ, לא כולל את מערכות ההגנה הביטחוניות.

עו"ד [REDACTED] נציגת הלשכה המשפטית, ציינה לביקורת כי עד חודש אוגוסט, מועד כינוסה של ועדת המכרזים האמורה, לא עודכן כל גורם בלשכה המשפטית כי קיים צורך ביציאה להליך במסגרת מאגר הקבלנים ולא היה בידי הלשכה המשפטית כל מידע בנושא.

13. עו"ד [REDACTED] ציינה בוועדה כי בהתאם להוראת תכ"מ מס' 7.18.4, "הליך התיחור ובחירת קבלן בפועל", על היחידה המקצועית להגיש לוועדת המכרזים מספר הבהרות בטרם המשך ההליך כגון: מועד אחרון להגשת הצעת מחיר תוך מתן זמן סביר למענה, מועד פתיחת תיבת המכרזים, החלטת היחידה המקצועית באשר לקיומם של סיור קבלנים או כנס ספקים כתנאי סף בהליך, ערבות ביצוע וכן ערבות קנס במקרה של איחור בביצוע.

14. ביום 13.10.2013, מבלי שהתקבלו ההשלמות המקצועיות הנדרשות, התקיים דיון שני בוועדת המכרזים, לאור בקשה חדשה של היחידה המקצועית. שכן, היחידה המקצועית החליטה לשנות את הבקשה להליך ההתקשרות, במסגרת מכרז סגור מתוך מאגר הקבלנים המסווג של הדיור הממשלתי, ולא באמצעות בחירת קבלן ממאגר הקבלנים הממשלתי הבלתי מסווג.

15. שבועיים לאחר קיומה של ועדת המכרזים השנייה, העבירה היחידה המקצועית ללשכה המשפטית את המפרט הטכני. לדברי עו"ד [REDACTED] המפרט הטכני שהתקבל היה חלקי, וכלל רק עבודות חשמל ותקשורת, ללא עבודות בינוי. עוד ציינה עו"ד [REDACTED] כי המפרט הטכני כלל חלקים לא רלוונטיים והועבר בפורמט בלתי ניתן לעיבוד בקובץ PDF.

16. ביום 17.11.2013, כשעדיין הפרוטוקול טרם נחתם, העבירה הלשכה המשפטית טיוטת מכרז ראשונית להתייחסות הגורמים הרלוונטיים: היחידה המקצועית, החשבות ואגף הביטחון, תוך מתן הנחיות מדויקות ומפורטת לגבי השאלות המופנות בגוף המכרז.

ביום 19.11.2013, העבירה היחידה המקצועית את חלקו השני של המפרט הטכני - תוכניות בינוי.

17. יוער, כי רק ביום 20.11.2013 חתמה היחידה המקצועית על הפרוטוקול, כחודש ימים לאחר שהועבר לחתימתה.

18. שבועיים לאחר מכן ביום 3.12.2013, העבירה הלשכה המשפטית, לאור החלק הנוסף של המפרט הטכני שהועבר אליה, טיוטה עדכנית של המכרז, להתייחסות הגורמים הרלוונטיים.

במייל שצורף לטיטוט המכרז העדכנית ציינה עו"ד [REDACTED] "ככל שהתשובות וההתייחסויות יהיו מלאות וסופיות, כך יקל עלינו להכין נוסח סופי ולאפשר את פרסומו".

19. למחרת העברת טיטוט המכרז כאמור בסעיף 18 לעיל, התקיים ביום 4.12.2013 דיון סטאטוס בלשכת המשנה למנכ"ל, בעניין איש המבנה עבור המטה. המשנה למנכ"ל ציין בדיון כי הוא רואה בחומרה את התנהלות המשרד בעניין, וכתוצאה מהמתנה ארוכה לסיום פרסום המכרז לביצוע השיפוץ, המשרד מחויב החל מחודש אפריל 2013 בדמי שכירות [REDACTED] הן במיקום הנוכחי של המטה והן עבור המבנה המיועד למטה [REDACTED]

לאור האמור, הנחה המשנה למנכ"ל את הגורמים המעורבים לקדם בדחיפות את פרסום המכרז בהתאם למספר אבני דרך שקבע בדיון:

א. העברת התייחסויות כלל הגורמים המקצועיים לנוסח המכרז ללשכה המשפטית, לא יאוחר מיום 4.12.2013.

ב. דווח הלשכה המשפטית למשנה למנכ"ל עד ליום 8.12.2013 על סיום הכנת המסמכים ופרסום המכרז.

ג. האצת ביצוע העבודות לצורך איכלוס המבנה בהקדם האפשרי.

מתכתובות המיילים שהוצגו לביקורת עולה, כי התייחסות החשבות לנוסח המכרז הועברה ללשכה המשפטית ביום 4.12.2013, כנדרש.

לבקשת הלשכה המשפטית לקבלת הבהרות נוספות מהחשבות ביחס לרשימת החברות המורשות לתת ערבויות, נוסח כתב הערבות וסכומי

ערביות, תשובת החשבות הועברה ללשכה המשפטית ביום 16.12.2013, לאחר קבלת הערות היועץ הביטוחי של חברת "ענבל".

הביקורת סבורה כי ניתן לייחס חלק מהעיכוב בהעברת תשובת החשבות והיחידה המקצועית לסופת השלגים שפקדה את ירושלים באותה עת וגרמה להשבתת פעילות המשרד לתקופה של כחמישה ימים.

לטענת הלשכה המשפטית, התייחסות היחידה המקצועית התקבלה באופן חלקי ביותר ביום 16.12.2013. לאחר קבלת הבהרות נוספות מהלשכה המשפטית, הועברה בהמשך היום התייחסות הנוספת של היחידה המקצועית.

20. באותו יום ולאחר קבלת הבהרות נוספות מהיחידה המקצועית, העבירה הלשכה המשפטית טיוטה מעודכנת של המכרז, לאחר הטמעת ההערות שהתקבלו בנוסחים קודמים של המכרז.

ביום 19.12.2013, פורסם נוסח סופי של המכרז להפצה לקבלנים.

21. המכרז האמור כלל מפרט טכני ארוך ומורכב, שאף הסתמך על מכרז אחר שגם אותו הספקים נדרשו להכיר. על מנת להימנע ממצב בו הספקים יבקשו הארכות, וכדי לאפשר ללשכה המשפטית לענות כראוי על שאלות הבהרה, ניתנו לספקים שבעה ימי עבודה להגשת הצעות, עד יום 30.12.2013.

תיבת המכרזים נפתחה ביום 30.12.2013 בשעה 9:00 בבוקר, ונמצאו בה שתי הצעות של שני קבלנים.

22. ביום 6.1.2014 נערך פרוטוקול לגבי פסילת המציע שלא השלים מסמכים, והוכרז קבלן זוכה (ההצעה היחידה שנותרה).

23. הביקורת מציינת כי בהתאם לסעיף 23 (א' 2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993, ועדת המכרזים אינה רשאית לבחור בהצעה יחידה מקום שנתקיים מכרז סגור, אלא באישור ועדת הפטור המשרדית, אם זו נוכחה לדעת שעריכת מכרז נוסף לא תביא תועלת.

בהתאם לנאמר, הפנתה ועדת המכרזים את ההחלטה לוועדת הפטור המשרדית, והמליצה לבחור בהצעת המציע היחיד כהצעה הזוכה.

24. ועדת הפטור אישרה ביום 15.1.2014 את בחירת הצעת המציע היחיד כהצעה הזוכה, וביום 26.1.2014 אושר בחשבות נוסח ההסכם עם הקבלן.

25. לאחר שהחלו עבודות הבינוי בפועל, במהלך חודש פברואר (תאריך מדויק לא נמסר לביקורת), התברר כי נדרשו עבודות נוספות שלא היו צפויות מלכתחילה, וכן נדרשו עבודות שהמשרד לא תכנן לבצע מטעמי חיסכון, אך התברר שביצוען הוא תנאי הכרחי להמשך הפרויקט, כפי שיפורט להלן:

❖ פירוק התקרה כולה ובנייתה מחדש (כתוצאה מפירוק קירות והתאמת החדרים, נוצרו הפרשי גבהים בתקרות).

❖ ביצוע צנרת להולכת התקשרות מהציר הראשי לחדרים.

❖ החלפת ארונות חשמל – עם התקדמות עבודות השיפוץ ובעקבות חיבור גנרטור חירום, תוספת מזגנים לחדרי השרתים ותוספת 110 שקעים, נוצר מצב של חוסר מקום בארונות החשמל.

❖ החלפת כל תאורת המשרד לתאורה "ירוקה".

בהתאם לכך, ועדת המכרזים המשרדית אישרה ביום 16.2.2014 את הרחבת ההתקשרות עם הקבלן הזוכה בעלות של כ- [REDACTED] ח', בכפוף לאישור וועדת הפטור המשרדית שניתן ביום 24.2.2014.

ממצאים

1. המטה הקיברנטי הלאומי הוקם מתוקף החלטת ממשלה מס' 3611 מיום 7 באוגוסט 2011 בנושא "קידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי".

2. לאחר הליך איתור למבנה קבע עבור המטה, נמצא מבנה ב [REDACTED] בעל פוטנציאל מתאים לתקופה ארוכה. ברם, הואיל והמבנה

עתידי היה להיות מוכן לאכלוס רק בעוד כשנתיים וחצי, עלה הצורך לאתר עבור המטה דיור זמני לתקופת הביניים עד להשלמת הקמת דיור הקבע.

3. לאור האמור בסעיף 2 לעיל, אותר מבנה זמני לאכלוס המטה ב- [REDACTED]

לדברי נציגי מינהל הדיור הממשלתי כפי שנמסרו לביקורת, המבנה [REDACTED] נועד לשימוש כמבנה זמני עבור המטה וחזרה השכירות נחתם לתקופה של שנתיים וחצי בלבד. כמו כן, במסגרת החוזה נקבע כי המבנה המושכר יתקבל במצבו הנוכחי (AS IS) והשוכר רשאי לבצע בו עבודות התאמה לצורכי המטה, בהתאם למוסכם בנספח שצורף לחוזה.

4. לביקורת נמסר כי לאחר חתימת הסכם השכירות, ביקש המשרד למצוא מנהל פרויקט לליווי וביצוע עבודות השיפוץ במבנה, וזאת לאור ההתאמות במבנה שנדרשו על ידי אגף הביטחון והמטה.

פניות המשרד למשרד הביטחון ולחברת הביטוח הממשלתית "ענבל" במטרה למצוא מנהל פרויקט לא צלחו, ועיכבו את ביצוע הפרויקט, עיכוב שנמשך למעלה משישים יום.

לדברי סמנכ"ל מבצעים ונכסים, חברת "ענבל" הסכימה בשלב הראשון לנהל את הפרויקט, אך לאחר דיונים נוספים שהתקיימו בחברה, מנכ"ל החברה חזר בו מהסיכום עם המשרד ולא אישר את ניהול הפרויקט.

הביקורת מציינת כי לא נמצא תיעוד לפניות אלו ולא לתשובות שהתקבלו.

5. טרם החתימה על הסכם השכירות, ולאחר שבחנה ועדת המכרזים במשרד האוצר, בישיבתה מיום 25.2.2013, את האפשרות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי, הגיעה למסקנה כי בנסיבות העניין אין תועלת בעריכת מכרז וזאת מן הטעמים הבאים:

א. הדיור המבוקש עונה על הצרכים הפונקציונאליים של המשרד, ונותן מענה ביניים מידי עד להשלמת הקמת מבנה הקבע של היחידה.

ב. הדיור המבוקש מוכן לאיכלוס, למעט התאמות קלות.

ג. מדובר בדיור זמני לתקופה של שנתיים וחצי בלבד, עד להשלמת מבנה הקבע עבור המטה.

ד. הדיור הנוכחי [REDACTED] הינו קטן מלהכיל את המטה, וזאת לאור קליטת עובדים נוספים למטה.

ה. על פי הגורמים המקצועיים מדובר בדמי שכירות סבירים ביחס לאזור ולתקופת השכירות הקצרה.

6. בשלב זה התקיימה הערכת מצב מחודשת בין סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים לבין ראש המטה הקיברנטי ביחס לעלויות הגבוהות הכרוכות בשיפוץ המבנה [REDACTED] שהושכר כמבנה זמני לתקופה של שנתיים וחצי, אל מול כלל המשאבים הדרושים להקמת מבנה הקבע של המטה [REDACTED]

לביקורת נמסר כי סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים העלה בפני ראש המטה את סוגיית העלויות הגבוהות הכרוכות בשיפוץ המבנה הזמני והתאמתו לצורכי המטה.

עוד נמסר לביקורת, כי ראש המטה קיבל את עמדת סמנכ"ל מבצעים ונכסים והחליט למצות את תקופת השכירות [REDACTED] עד תומה, תוך נכונות להפוך את המבנה למבנה קבע.

הביקורת העלתה כי התנהלות זו התרחשה בעל פה, ולכן לא נמצא תיעוד בדמות פרוטוקול או כל מסמך אחר ביחס לשינוי ההחלטה האמורה, למועדה או למכלול השיקולים שהובילו לקבלתה.

לדברי סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים, ההחלטה ביחס לשינוי ייעוד המבנה התקבלה רק לאחר שהובטח לו (בעל פה) על ידי מינהל הדיור הממשלתי ואנשי המטה, כי תאושר הארכת הסכם ההתקשרות.

7. הביקורת סבורה שכלל שהיה רצון לשנות את אופי ההתקשרות, היחידה המקצועית הייתה אמורה לחזור לוועדת המכרזים כיוון שההנמקות להתקשרות בפטור ממכרז לא התקיימו.

יתירה מכך, אי יציאה למכרז בזמן שכל התשתית להחלטה להתקשרות בפטור ממכרז השתנתה, מהווה עקיפה של החובה לצאת למכרז פומבי.

8. הביקורת העלתה, כי המבנה [REDACTED] בשל תפיסתו כמבנה זמני, אינו עומד בתקנות השונות כפי שיפורט להלן:

א. לדברי מנהל מינהל הדיור הממשלתי, המבנה לא נבדק לפי תקנות שיויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בנין קיים) תשע"ג - 2013, מאחר ודובר במבנה זמני לתקופה של שנתיים וחצי, ועל פי התקנות, לוח הזמנים לביצוע ההתאמות נקבע ליום 1.11.2018, מועד מאוחר יותר מתום תקופת השכירות.

ב. מנהל מינהל הדיור הממשלתי ציין כי מאחר והתפיסה לגבי המבנה הייתה זמנית, בוצע סקר סיכונים בקומה ג' ו-ד' בלבד (הקומות המיועדות לעובדי המטה), בהתאם לתקנות תכנון ובנייה וסיכוני אש.

ג. בחוות הדעת מיום 18.3.2013 של מר [REDACTED] ממונה בטיחות אש בכיר בחברת "המנתב" צוין כי נכון למועד כתיבת חוות הדעת, ועל פי הדרישות בחוק תכנון ובנייה והתקנות הנגזרות הרלוונטיות ממנו, קיימת התאמה לדרישות הרלוונטיות למועד הבדיקה, ולכן הקומות שנבדקו ראויות לאכלוס במצב הנוכחי, למעט הצורך בביצוע בדיקה ביחס להיבטי חשמל.

הבדיקה המקצועית של לוחות החשמל בקומות המטה במבנה, התקיימה ביום 27.6.2013.

9. הביקורת מציינת, כי לאחר שהחלו עבודות הבינוי בפועל, התברר כי נדרשו עבודות נוספות שלא היו צפויות מלכתחילה, וכן נדרשו עבודות שהמשרד לא תכנן לבצע מטעמי חיסכון, אך התברר שביצוען הוא תנאי הכרחי להמשך הפרויקט: פירוק התקרה כולה ובנייתה מחדש, ביצוע צנרת להולכת התקשרות מהציר הראשי לחדרים, החלפת ארונות החשמל (בעקבות חיבור גנרטור חירום, תוספת מזגנים לחדרי השרתים ותוספת 110 שקעים), החלפת תאורת המשרד לתאורה "ירוקה".

לאור האמור, אישרה וועדת המכרזים המשרדית ביום 16.2.2014, את הרחבת ההתקשרות עם הקבלן הזוכה בעלות של כ- [REDACTED] ש"ח, בכפוף לאישור וועדת הפטור המשרדית שניתן ביום 24.2.2014.

10. מהשתלשלות האירועים עולה, כי בעניין שכירת המבנה עבור המטה [REDACTED] נתגלו שני כשלים מרכזיים המשיקים זה לזה: כשל בהיערכות לאפיון המכרז וכשל בהנעת הפרוייקט ובניהולו. כשלים אלו הביאו לשינוי הליכי ההתקשרות פעמיים בעשרת החודשים שחלפו מיום קבלת המבנה המושכר ועד ליום פרסום המכרז.

11. הביקורת סבורה כי עבודת המטה המקדימה שנערכה טרם החתימה על הסכם השכירות, לא הייתה סדורה ושיטתית ולא שילבה את כלל הגורמים המעורבים בנושא. כמו כן ההיערכות להתאמת המבנה לדרישות המטה לא התבצעה כראוי: תהליכי עבודה לא נבדקו כראוי, כלל הגורמים השותפים לתהליך לא זוהו, לא קוימו מפגשים תכופים עם נציגי היחידות המקצועיות עימם אמור היה להיכתב המכרז ולא נבדקו דיווחי סטאטוס עדכניים.

לדעת הביקורת, העדרה של עבודת מטה סדורה ומקפת הביאה לבחירת מבנה שיועד מלכתחילה לשמש מבנה זמני ובשל תפיסתו כזמני הוא נתן מענה רק לצרכים הבסיסיים של המטה הקיברנטי. בנוסף, הכשרת המבנה לעמידה בתנאי החוק ובתקנותיו מחייבת התאמות בעלות כספית גבוהה.

12. פניות המשרד למשרד הביטחון ולחברת הביטוח הממשלתית "ענבל" במטרה למצוא מנהל פרויקט לא צלחו, ועיכבו את ביצוע הפרויקט, עיכוב שנמשך למעלה משישים יום.

הביקורת בדעה, כי כבר במעמד חתימת הסכם השכירות, על היחידה המקצועית היה לפעול לבחירת מנהל פרויקט מקצועי, בעל ידע ושליטה ביישומים הרלוונטיים, לליווי וביצוע פרויקט השיפוח, זאת לאור העובדה שההתאמות הנדרשות למבנה לא בוצעו על ידי מינהל הדיור הממשלתי.

לדעת הביקורת, בהיעדר מנהל פרויקט מקצועי במשרד, בעל ידע בניהול מכרזים, קיים קושי ליחידה המקצועית בהכנת מפרטים טכניים, מפרטים מקצועיים והנעת תהליכים וניהולם.

13. הפנייה לוועדת המכרזים הייתה אמורה אף היא להתבצע תוך שבועות ספורים מיום קבלת המבנה.

הביקורת סבורה כי אין כל הסבר סביר להתמשכות של ארבעה חודשים מיום קבלת המבנה עד לכינוס ועדת המכרזים הראשונה, ושישה חודשים עד לכינוס ועדת המכרזים השנייה, לה הוצגה בקשה חדשה.

עם זאת, הביקורת מציינת כי היא מודעת למורכבות הליך כתיבת המכרז הכרוך בחיבור בין מספר רב של דיסציפלינות מקצועיות בעלות היבטים שונים (טכניים, כלכליים, מקצועיים ועוד).

14. הביקורת סבורה, כי גם לנוכח העובדה שהפרויקט מסווג, אין כל צידוק לעובדה כי חלף פרק זמן של חודשיים מההחלטה הראשונה לצאת למכרז במסגרת מאגר הקבלנים הממשלתי, לבין ההחלטה החדשה לצאת למכרז סגור של חמישה קבלנים מתוך מאגר הקבלנים המסווג של הדיור הממשלתי.

שכן, הטעמים הביטחוניים לקיום מכרז סגור היו קיימים וידועים עוד טרם החתימה על הסכם השכירות.

15. הלשכה המשפטית ציינה לביקורת כי גורמים במשרד נוהגים לייחס לה את האחריות לעיכובים בהתקשרויות וזאת על אף שבפועל אין כל יכולת לקדם התקשרות ללא מענה מקצועי מצד הגורמים האחראים על כך.

הביקורת בדעה כי הלשכה המשפטית פעלה ככל הניתן לקדם את נושא הכנת המכרז המורכב, בזמן קצר ביותר ובאופן מקצועי ויעיל, וזאת לאור העובדה כי ההיבטים המקצועיים הדרושים לפרסום המכרז, לרבות מפרט טכני רלוונטי סופקו באיחור ולאחר מספר פניות של הלשכה המשפטית.

16. לאור כל המתואר לעיל, הביקורת בדעה כי במסגרת תהליך שיפור הליכי המכרז במשרד, יש לאמץ את החלטת ועדת היועצים שנקבעה בישיבתה מיום 12.8.2012, ולפעול בנחישות לזירוז הליך פרסום המכרז לכתיבה וניסוח מסמכי מכרז, באמצעות התקשרות עם חברת ייעוץ המתמחה בכתיבת מכרזים או הסכמים.

17. כתוצאה מההליך הממושך שהתקיים עד לפרסום המכרז, נוסח ההסכם עם הקבלן הזוכה אושר בחשבות רק ביום 26.1.2014, למעלה מעשרה חודשים מיום קבלת המבנה, וכי המשרד מחויב בחודשים אלו בדמי שכירות חודשיים כפולים, הן במיקום הנוכחי של המטה ב- [REDACTED] (ש לכל חודש) [REDACTED] והן עבור המבנה המיועד למטה [REDACTED] (ש לכל חודש).

מתגובת החשבות מיום 20.3.2014 לטיטוט דוח הביקורת עולה, כי הזמנת הרכש לקבלן טרם אושרה במרכב"ה, וכפועל יוצא החוזה עם הקבלן טרם נחתם על ידי מורשי החתימה (להזמנה צורף חוזה סרוק

שחתום רק על ידי הקבלן). עוד עולה מתגובת החשבות כי הביטוחים הומצאו למשרד רק ביום 10.2.2014 והחוזה הוזן לראשונה למערכת הכספית ביום 3.3.2014. החשבות ציינה בתגובתה כי לאור האמור סביר להניח, כי בטרם מועד זה (3.3.2014) לא היה בידי המשרד כלל הנספחים הנדרשים על פי ההסכם על כל המשתמע מכך.

לאור האמור, הביקורת ביקשה לקבל מהחשבות העתק ההסכם עם הקבלן, ומבדיקת הביקורת עולה כי נכון ליום 25.3.2014 טרם נחתם ההסכם על ידי מורשי החתימה, כמתחייב.

הביקורת רואה עובדה זו בחומרה רבה, שכן עבודות הקבלן במבנה החלו למעלה משישה שבועות בטרם אושר החוזה על ידי מורשי החתימה, ללא כיסוי ביטוחי ועל כל המשתמע מכך.

18. נכון למועד כתיבת דוח זה, על אף ההחלטה שהתקבלה לשינוי ייעוד המבנה [REDACTED] למבנה קבע עבור המטה, עדיין לא סוכם על הארכת תקופת השכירות, זאת על אף העובדה שהסכם השכירות למבנה תקף רק לעוד 18 חודשים.

הביקורת מציינת כי התקיימו מגעים עם חברת [REDACTED] שהביעה הסכמתה להארכת הסכם השכירות, בכפוף לקיום מו"מ לגבי דמי השכירות (לתקופת שכירות מעבר לחמש שנים).

בנוסף, לדברי סמנכ"ל בכיר נכסים ומבצעים, מנהל מינהל הדיור הממשלתי הודיע לו בשיחה טלפונית מיום 18.3.2014, כי הוא פועל להארכת תקופת השכירות.

מסקנות והמלצות

1. לאור המתואר בדוח זה, הביקורת ממליצה להנהלת המשרד להרחיב את הבדיקה ולבחון כיצד הועסק הקבלן ללא ביטוח וחוזה בתוקף, בניגוד להוראות נוהל חתימת הסכמים שהתפרסם ביום 3.4.2012, המסדיר ומגדיר את תהליך העבודה של חתימת ההסכמים במשרד.

יש להבהיר למנהלים במשרד, כי הסכם ההתקשרות והרחבתו יהיו בתוקף רק ממועד חתימתו המלאה על ידי מורשי החתימה, ויש להקפיד הקפדה יתירה על הוראות הנוהל.

2. הביקורת סבורה, כי לא נעשתה עבודת מטה משולבת וסדורה של כל הגורמים המעורבים בנושא. יש לוודא כי בתהליכי ההכנה המקדימים למכרז, תיערך עבודת מטה סדורה עם כל הגורמים המעורבים בנושא, כולל תכנון מוקדם, בדיקת הליכי העבודה וזיהוי התשומות והתפוקות.

הביקורת ממליצה כי במסגרת ההיערכות המקדימה יש לזהות את הגורמים השותפים לתהליך, ובהתאם לכך לקיים מפגשים תכופים עם נציגי היחידות המקצועיות עימם יוכן נוסח המכרז.

3. כתוצאה מההליך הממושך עד לפרסום המכרז שתואר בדוח, נוסח ההסכם עם הקבלן הזוכה אושר בחשבות רק ביום 26.1.2014 למעלה מעשרה חודשים מיום קבלת המבנה.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי המשרד מחויב, מזה כשנה, בדמי שכירות חודשיים כפולים, הן במיקום הנוכחי של המטה ב- [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (ש לכל חודש) והן עבור המבנה המיועד למטה ב- [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (ש לכל חודש).

4. הואיל והביקורת העלתה כי המבנה [REDACTED] אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות, יש לדאוג לאלתר להתקנת אמצעי נגישות במבנה, בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), תשע"ג – 2013.

5. לאור האמור בדוח זה, הביקורת ממליצה להנהלת המשרד לפעול למינוי מנהל פרויקט מקצועי בעל ידע ושליטה ביישומים הרלוונטיים לביצוע פרויקטים משרדיים, בטרם ייחתם חוזה התקשרות או בסמוך לחתימתו.

לחילופין, יש לוודא כי הדיורים המתקבלים ממינהל הדיור הממשלתי יתקבלו רק לאחר ביצוע ההתאמות הנדרשות, ובתנאי שיעמדו בתקנות החוק השונות.

6. לאור מורכבות הליך כתיבתו ואיפיונו של מכרז הכורך יחדיו מספר רב של דיסציפלינות מקצועיות, הביקורת ממליצה לפעול בהתאם להחלטת ועדת היועצים מיום 12.8.2012, ולזרז את הליך אפיון מכרזים באמצעות חברה במיקור חוץ.

הביקורת סבורה כי סיוע ליחידות המקצועיות בהכנת מפרטי מכרזים לרכישת שירותים וטובין בתחומים שונים הינו חיוני ביותר, ויש לוודא כי יתבצע במסגרת שיפור הליך המכרזים המתקיים במשרד.

7. שינוי ייעוד המבנה [REDACTED] והכשרתו ממבנה זמני למבנה של קבע, התקבל לאחר הערכת מצב שהתקיימה בין ראש המטה לבין סמנכ"ל בכיר מבצעים ונכסים.

לביקורת לא נמסר כל תיעוד בדמות פרוטוקול או כל מסמך אחר ביחס להחלטה האמורה, למועדה או למכלול השיקולים שהובילו לקבלתה. כמו כן, לא נמצא כי נעשתה פנייה לוועדת המכרזים באוצר לשם שינוי החלטתה.

8. הביקורת מציינת, שככל שהיה רצון לשנות את אופי ההתקשרות, על היחידה המקצועית היה לחזור לוועדת המכרזים במשרד האוצר, כיוון שההנמקות להתקשרות בפטור ממכרז לא התקיימו.

9. יש להבהיר למנהלים במשרד את חשיבותו של התיעוד בהליכי קבלת החלטות, ולהקפיד הקפדה יתירה על כך.

10. לאור השקעת המשאבים הנדרשת להתאמת המבנה לצורכי המטה, ובהתחשב בעובדה שתקופת השכירות של המבנה מסתיימת בעוד כ- 18 חודשים, יש לפעול בדחיפות מול מינהל הדיור הממשלתי להארכת הסכם ההתקשרות בהתאם לדרישות המטה.