

## הבטחת האינטרס הציבורי בהתקשרויות פטורות ממכרה: עיריית ירושלים כמקרה בוחן

התקשרויות עם ספקים חיצוניים הן אחד מצירי העברת המשאבים המרכזיים של הרשות המקומית, כאשר באמצעותן נרכשים שירותים וטובין בהיקף כספי ניכר. ככלל, הרשות המקומית מחויבת בעריכת הליך מכריזי, שנועד לאזן בין עקרונות היסוד של המשפט המנהלי: חיסכון כספי, שיפור השירות לתושב, טוהר מידות ותחרות חופשית בין ספקים.

הליך המכרה הפומבי אורך זמן רב ומייצר נטל בירוקרטי משמעותי: רשות המעוניינת להתקשר עם גורמים מרובים נדרשת להתמודד עם עומס לא מבוטל, המקשה על ניהולה השוטף. מצב זה הוביל את המחוקק לקחת בחשבון שישנן נסיבות חריגות המצריכות גמישות תפקודית, ולאפשר לרשות המקומית להתקשר בהליך פטור ממכרה. נסיבות אלו מפורטות בתקנות, ויפורטו בהמשך.

בה בעת, התקשרויות פטורות ממכרה מצמצמות את התחרות והשקיפות המאפיינות את ההליך המכריזי, ובתהליכי העבודה הקיימים אף מקשות על חברי המועצה למלא את תפקידם כמבקרים ומפקחים אפקטיביים על עבודת הרשות. כך יוצא שמצד אחד, הרחבת השימוש בפטור ממכרה מפחיתה את הנטל התפעולי על הרשות, ומצד שני, מעלה אתגר ממשי לטוהר המידות ברשות המקומית, ואף מקלה על הקצאת משאבים פוליטית פסולה.

בבדיקה מדגמית שערך מבקר המדינה בנושא זה ב-2022, זיהה המבקר והתריע על מגמת עלייה בשימוש בפטור ממכרה, כך שהיא הפכה לציר ההתקשרות הנפוץ ביותר עבור רשויות מקומיות רבות. למעשה, בין 2020 ו-2022 כ-50% מההתקשרויות החדשות בחמש הרשויות שנבדקו נעשו בפטור ממכרה, וזאת לעומת 33% בלבד שנערך בהן מכרה פומבי. אמנם, לא מדובר במדגם מייצג, אך נתון זה ממחיש לבדו את המתח בין מטרות הפטור ואופי השימוש בו הלכה למעשה.

זרקור זה יתמקד בהתקשרויות פטורות ממכרז בעיריית ירושלים, מקרה ייחודי בהיקפו, שיאפשר לזהות ולזקק דפוסים בעייתיים בשימוש בהתקשרויות פטורות ממכרז. לאחר דיון קצר בדפוסים אלו, יפורטו סעיפי הפטור השונים לצד דגלים אדומים נוספים שעשויים להופיע בתהליך, וכן כלים או דרכי פעולה להבטחת השוויון והחוקיות בהתקשרויות הרשות.

### **שימוש גובר בפטור ממכרז בעיריית ירושלים**

עם הזמן עיגנה עיריית ירושלים מספר נהלי עבודה להתקשרויות בפטור ממכרז, כאשר ועדות שונות אמונות על אישור סוגי פטור שונים. בפועל, מרבית הנהלים הרלוונטיים אינם שקופים לציבור, וההחלטה על אישור פטור מתקבלת באופן כמעט אקסלוסיבי *בועדת מסירת עבודות בפטור ממכרז*. בדוח שפורסם ב-2015 הצביע מבקר המדינה על כך שועדת ההתקשרויות אישרה בשנה קודם לכן 320 התקשרויות בפטור ממכרז, כמות גבוהה פי שלושה מזו שאושרה בועדת המכרזים. בעקבות הביקורת, הוא התרה שעיריית ירושלים נותנת פרשנות מרחיבה לתקנות. ואף על פי כן, בבדיקה שנערכה בשנת 2021 בידי מבקרת העירייה, נמצא שהמצב הלך והחמיר בחלוף השנים: באותה התקופה אושרו מדי שנה קרוב לאלף התקשרויות בפטור, וזאת בהיקף של מאות מיליוני שקלים.

בהמשך לכך, לאורך שנת 2024 נערך במכון שיטה ניתוח שיטתי של פרוטוקול הועדה למסירת עבודות בפטור ממכרז, שהעלה שציר הפטור נהפך למנגנון מרכזי להקצאת משאבים סקטוריאליים בעיר הבירה, במסגרתו מתוקצבים בעקביות אירועי תרבות סקטוריאליים, ולעיתים בעלי אופי פוליטי. בנוסף, בעוד עשרות מיליוני ש"ח מועברים כך למגזר החרדי והדתי-לאומי בעיר, אירועי תרבות "כללית" מתוקצבים בשיעור נמוך בהרבה, ולמגזר הערבי הועברו אחוזים בודדים. ממצאים אלו [פורסמו](#) [לאחרונה](#) בתחקיר מפורט שפרסמה יעל פרידסון ("הארץ").

גם במקרה זה מדובר בתופעה ארוכת שנים, שנידונה באריכות בדוח מבקרת העירייה לשנת 2019. בדוח זוהתה מעורבות פסולה של חברי מועצת העיר גם בייזום, תכנון והפקת אירועי תרבות למגזר

החרדי, ובמסגרתו העירה המבקרת על היעדרם של קווים מנחים שוויוניים לחלוקת כספי התרבות, וכן על ניהול בפועל של תקציבים אלו בידי חברי המועצה - וזאת מבעד לעבודות פטורות ממכר.

### **דפוסים העולים מהתנהלות עיריית ירושלים**

**שחיקת עקרון החריגות-** השימוש הנרחב בפטור ממכר בירושלים - הן היקף ההתקשרויות והן היקפן הכספי - אינו עומד בקנה מידה אחד עם הפרשנות המצמצמת לחוק. שחיקת עקרון החריגות מוביל לפגיעה בתכליות לשמן נועד המכר הפומבי הלכה למעשה, והופך לציר עקיף להעברת משאבים ללא שהוקדשה לכך מחשבה מספקת. מצב זה מוביל גם לקושי פרוצדורלי נוסף: הזמן המוקדש לבחינת כל בקשה מצומצם ומעלה חשש שלא נבחנו לעומק כלל ההיבטים הנדרשים.

**שימוש סקטוריאלי בפטור ממכר בתחום התרבות-** במכלול תחומי בפעילות של הרשות, בולט תחום התרבות בשני מאפיינים מרכזיים: ראשית, הוא מבוסס במידה רבה על התקשרויות לקניית טובין ושירותים, ושנית, הוא מקשה על בניית קריטריונים השוואתיים לבחירת ספקים. במקביל, תחום זה מצוי ברובו תחת שיקול הדעת של הרשות, הן ביחס לתוכן והן ביחס לאופי ההתקשרות. כתוצאה מכך, הסיכון לשימוש רחב היקף ולא מפוקח דיו בפטור ממכר גובר, ואיתו ההתכנות לפגיעה בשוויון, בחיסכון ובטוהר המידות.

בניתוח המידע שנערך במכון שיטה עלה שבפרק זמן של עשרה חודשים בלבד, עברו כ-130 מיליון שקלים בפטור ממכר להתקשרויות בתחומי התרבות. בנוסף, התחקיר שפרסמה פרידסון מעיד על שמיליונים רבים הוקצו למימון אירועים לקהל יעד מצומצם ובהובלת דמויות פוליטיות מרכזיות.

חשוב לציין שמסמך זה אינו עוסק בזהות קהל היעד של אירועים או שירותים ציבוריים, אלא בצורך להבטיח הקצאת משאבים שוויונית, שקופה ואחידה בהתאם לעקרונות המשפט המנהלי וטוהר המידות.

**מנגנוני פיקוח חלשים** - למרות הנושא עלה באופן חוזר ונשנה בדוחות מבקר המדינה ומבקרת העירייה לאורך למעלה מעשור, שהתייחסו באופן מפורש לפגיעה בטוהר המידות ואף למקרים הגובלים בפלילים, הנתונים העדכניים מלמדים שלא צומצמו הליקויים בצורה משביעת רצון. למשל, מבדיקה שערך מכון שיטה ניכר שרשימת היועצים עימם התקשרה העירייה בפטור ממכרז לא פורסמה בשנים האחרונות באתר העירייה, בניגוד להנחיות משרד הפנים.

### **בסיס נורמטיבי**

על מנת להבין את הפער בין האופן שבו פועל ציר הפטור ממכרז בירושלים למסגרת הנורמטיבית המחייבת, מצורף פירוט קצר של ההסדרה המשפטית והנורמטיבית של הנושא:

התקשרויות ברשויות מקומיות מוסדרות בפקודת העיריות [נוסח חדש] [ובתקנות העיריות \(מכרזים\)](#), [תשמ"ח-1987](#), כאשר ההסדרים חלים גם על מועצות מקומיות ואזוריות בשינויים המתאימים.

בסעיף 3 בתקנות העיריות, מפורטים סעיפי הפטור השונים, כאשר אלו נחשבים לנפוצים ביותר:

סעיף	עילה
3(3)	<b>סכום נמוך מהסף</b> (הסכום מתעדכן מדי חודש בהתאם למדד*)
3(4)	<b>ספק או מומחה יחידים בארץ</b>
3(5)	<b>עבודה מדעית/אמנותית/ספרותית</b>
3(6)	<b>דחיפות למניעת פגיעה בחיי אדם או הצלת רכוש</b>
3(8)	<b>עבודה הדורשת ידע, מומחיות או יחסי אמון מיוחדים</b>
3(14)	<b>התקשרות עם תאגיד עירוני ומעין-עירוני</b>

**לפירוט - ראו מדריך משרד הפנים לוועדת המכרזים, עמ' 26 והלאה.**

לאורך השנים, ובעקבות עתירות מנהליות שונות, התגבשה תפיסה עקבית בפסיקה לפיה פטור ממכרז הוא חריג, ועל כן יש לפרשו בצמצום<sup>1</sup>. בעקבות הפסיקה זכתה אחת העילות – סעיף 3(8) עבודה הדורשת ידע, מומחיות או יחסי אמון מיוחדים – לחזור מנכ"ל ייעודי המחייב את הרשויות השונות (להעמקה במנגנון לחצו כאן).

עם זאת, מדובר בהסדרה מצומצמת בלבד, המותירה את היישום והפרשנות המעשית של עילות הפטור לרשויות המקומיות השונות, לרוב במסגרת נהלי עבודה רשותיים. כפועל יוצא, רשויות שונות עשויות לנהוג באורח שונה לחלוטין מאחרות, באופן המקשה על גיבוש סטנדרט אחיד ועל קיומם של מנגנוני ביקורת ופיקוח אפקטיביים.

### **עילות הפטור המופיעות בתקנות: נסיבות השימוש ודגלים אדומים**

פרק זה נועד להגביר את ההיכרות שלכם עם הנסיבות בהן ניתן לשקול התקשרות פטורה ממכרז, ואת דגלים אדומים והמלצות קריטיות הנוגעות ליישומן.

**שימו לב!** בהמשך הטקסט יופיעו כלי פיקוח, שיספקו לכם דרך פעולה ויסייעו לכם לפעול לצמצום הסיכונים המתוארים בפרק זה.

סעיף 3(3) עוסק בפטור ממכרז להתקשרות בסכומים נמוכים מהסך, ומעודכן בהתאם למדד (נכון ל-2023 הסכום עומד על 145,500 ש"ח לעיריות). סעיף זה נועד למנוע בזבוז משאבים וזמן בהליך תחרותי כאשר הסכום לא מצדיק זאת.

<sup>1</sup> ראו עת"מ (ב"ש) 359/05 אבו פריח אחמד נ' עיריית רהט.

**דגל אדום -** פיצול חוזים: התקשרות יקרה מהסף המוגדר בחוק המפוצלת למספר עסקאות בסכום קטן יותר על מנת לאפשר פטור ממכר. במידה ואותו הספק מופיע מספר פעמים, חשוב לבחון את סך סכומי ההתקשרויות השונות, ולדרוש הסבר מניח את הדעת מדוע לא התייחסו להתקשרויות הללו כהתקשרות אחת יחידה, כמקובל.

❖ סעיף 3(4) עוסק במקרה של ספק יחיד בארץ לטובין או מומחה יחיד בארץ לביצוע עבודה, וזאת על מנת למנוע בזבוז זמן יקר במכרז שרק ספק אחד עומד בתנאיו. על מנת להתקשר בפטור לפי סעיף זה ממנה הועדה (לרוב ועדת המכרזים) מומחה, והוא נדרש לקבוע בכתב שאכן מדובר בספק למומחה יחיד.

**דגל אדום -** מקרים שבהם קיים ספק שמדובר במומחה או ספק יחיד לשירות, מקרים שבהם לא התקבלה חוות דעת בכתב או שלא התחשבו בתוצאותיה. דוגמא מובהקת ניתן למצוא בפטור שאושר להפקת אירוע זכרון לרב שטיינמן ז"ל בירושלים (2019), וזאת בעלות של 260,660 ש"ח. הפטור ניתן על סמך טענה כללית שהספק הוא אחד משניים בלבד שביכולתם להפיק את האירוע, מבלי להסביר מדוע לא לפנות לאלטרנטיבה, ואף אושר בוועדת התקשרויות בניגוד לנוהל העירוני.

❖ סעיף 3(5) מתייחס לחוזה לביצוע עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית, מיועד לרכישת יצירה ייחודית, שלא ניתן לבחון עבודה אלטרנטיבית.

**דגל אדום -** נסיונות להחיל את הסעיף על מצבים בהם מתאפשר הליך תחרותי. כך לדוגמא, בחינה מדוקדקת שערך מבקר המדינה ב-2015 העלתה שעיריית ירושלים אישרה לפי סעיף

זה פטור ממכרז בגין "ריפוד אמנותי" של 140 כיסאות (בעלות של 230,000 ₪) והפקות בעלות אופי לוגיסטי.

❖ סעיף 3(8) נועד להתקשרות עם יועצים במקרים של מומחיות יחסי אמן מיוחדים, בהם צורך ייחודי שלא מאפשר מכרז פומבי מלא. לצורך השימוש בו נבנה מנגנון ייעודי, הכולל את הקמתה של ועדת התקשרויות, ומחייב פנייה תחרותית למספר מציעים מצומצם, בהליך המזכיר מכרז זוטא.

**דגל אדום** - מסירת עבודות לא בהתאם לחוזר המנכ"ל (להרחבה בחוזר, לחץ כאן), או למקרים בהם לא הוכח הצורך במומחיות או יחסי אמן מיוחדים.

❖ סעיף 3(14) מתייחס להתקשרות בין הרשות לבין תאגידים מעין-עירוניים ביחס למיזם משותף. מדובר בסעיף מורכב ליישום, הכפוף למספר תנאים מצטברים הקיימים בתקנות. בין היתר, על תאגיד להיות מוסד ללא כוונת רווח שהוקם באישור שר הפנים, ועליו לשאת לפחות במחצית מעלות המיזם בכוחות עצמו. כמו כן, על הרשות להחזיק כ-40% מאחזקותיו או מכוח ההצבעה בו.

באמצעות סעיף זה ביקש משרד הפנים לאזן בין שמירה על התחרות והשוויון לבין מתן אפשרות לתאגידים מעין-עירוניים לפעול כזרוע ביצועית של הרשות, תוך הבטחת רציפות בשירות והיכרות עם הקהילה המקומית.

**דגל אדום** - מלבד ההקפדה על התנאים בתקנות, חשוב לוודא שמדובר במיזם משותף לרשות ולתאגיד ולא בספק המבצע שירות, מצב המחייב מכרז פומבי. לצורך כך חשוב לבחון את הערך המוסף שמביאים שני הצדדים למיזם- במימון, באחריות ובתפעול.

## כלים לחברי מועצה

במרבית המקרים לחברי מועצה אין תפקיד בהליכי הפטור עצמם, המנוהלים בידי המנגנונים הרשתיים והפקידות הבכירה. לקביעה זו שני יוצאי דופן:

1. סעיפי פטור שנידונים ומאושרים בוועדת המכרזים.
2. מקרים נדירים בהם מובאות התקשרויות בפטור למליאת המועצה (דוגמת פטור בעסקת מקרקעין והרחבת התקשרות קיימת).

לצד זאת, חשוב לזכור שלמרות היעדרה של סמכות פורמלית, כנבחרי ציבור יש ביכולתכם להשפיע על אופן השימוש במנגנון זה על מנת להבטיח את האינטרס הציבורי ולצמצם את הסיכונים. לנוחותכם, ריכזנו המלצות פעולה וכלים רלוונטיים. בהמשך מפורטים כלי מדיניות, שיאפשרו להטמיע זהירות ויסודיות בהתנהלות עם פטור ממכרז, לצד פעולות להגברת השקיפות.

## **כלי בקרה ופיקוח**

- ❖ קבעו דיון תקופתי בנושא במליאת המועצה, בקשו שבמסגרתו יוצגו נתונים על היקף השימוש בעילות הפטור השונות יתאפשרו שאלות לדרג המקצועי.
- ❖ קדמו מנגנון שיתריע על ספקים שחוזרים באופן תדיר בהתקשרויות הרשות בפטור ממכרז: יועצים או ספקים יחידים שנעשה בהם שימוש תדיר הם סימן אזהרה המחייב תשומת לב. מנגנון כזה יוכל לכלול הטמעה בפורמט האישור, התרעה במערכת דיגיטלית וכיוצא באלה.
- ❖ פעלו לייעל את ניהול וחלוקת המידע בין יחידות הרשות בכל הנוגע לטיב השירות שהתקבל והניסיון המצטבר מעבודה מול ספקים. כמו כן, ודאו שמאגרי היועצים השונים ברשות מאושרים ומנוהלים במאגר יחיד ונגיש לציבור.
- ❖ במידה ואתם יושבים בוועדת הביקורת, זכרו שבסמכותכם להטיל על מבקר הרשות שני נושאים לבדיקה בכל שנה, בכפוף להנחיות החוק.

- ❖ **עם זיהוי דגל אדום**, בקשו מהדרג המקצועי את כל האסמכתאות לכך שההתקשרות עומדת בתנאי החוק והנהלים שנקבעו. לשם כך, נצלו את זכות העיון הנתונה לכם (140א).
- בדקו את ההצדקה לשימוש בפטור ממכרז ואת סעיף פטור. ביחס לכל סעיף תוכלו לבחון האם ההתקשרות והספק עומדים בתנאים שנקבעו לסעיף זה. לצורך כך, בקשו את עמדת הייעוץ המשפטי.
- בדקו ששלבי אישור ההתקשרות מנומקים בצורה מספקת. שימו לב לחזרתיות או לקוניות בנימוקים, שעשויה לרמוז על ליקויים שונים בתהליך ההתקשרות.
- ודאו שנבחנו אלטרנטיבות לשימוש בפטור ממכרז, וכן אלטרנטיבות לספק הנבחר.

### **כלי אסדרה\ מדיניות רשותית**

- ❖ קדמו מדיניות רשותית מחמירה יותר ביחס להיקף ההתקשרויות בציר פטור ממכרז. לדוגמה:
  - הגבלה על היקפן הכספי הכולל של התקשרויות בפטור ממכרז בשנת התקציב.
  - הורדת הסף הכספי המצדיק פטור ממכרז באופן יזום, מעבר לאמור בתקנות.
  - הגבלה על היקף ההתקשרויות בפטור ממכרז מתוך התקשרויות הרשות.
  - הגבלה על מספר הנושאים הנידונים בישיבת ועדות המאשרות סעיפי פטור ממכרז.
- ❖ ודאו שלרשות נהלים אחידים וברורים להליכי רכש, התקשרויות ומסירת עבודות פטורות ממכרז, על כל היבטיהם.
- ❖ פעלו להתאים ולעדכן את הנהלים הללו לפסיקה עדכנית ולחוזרי המנכ"ל של משרד הפנים.
- ❖ קדמו שקיפות מעבר לנדרש בחוק, לדוגמא:
  - החלת חובת השקיפות ביחס לסעיף 3(8) על כלל סעיפי הפטור ממכרז, לרבות פרסום כלל ההתקשרויות מסוג זה על בסיס תקופתי.
  - החלת חובת פרסום על כוונה להתקשר עם ספק יחיד באתר הרשות. כך יוכלו ספקים פוטנציאליים לטעון שביכולתם לספק את השירות, וכי אין מקום לוותר על הליך

תחרותי (עקרון זה קיים בחוק חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, אך לא חל רשמית על רשויות מקומיות).

o פרסום נהלי העבודה המסדירים פטור ממכרז והליכי התקשרות באתר הרשות.

## מקורות וחומרים לקריאה נוספת

תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987

חוזר מנכ"ל 08\2016 וחוזר מנכ"ל 05\2017

יעל פרידסון (26.8.25), אחרי החרדים, גם הדתיים למדו את התרגיל - ומקבלים מעיריית ירושלים מיליונים לאירועים מגזריים. הארץ.

מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2022. [התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז](#).

מבקר המדינה (2015). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2015. [ניהול התקשרויות לרכישת טובין ושירותים](#).

מבקרת עיריית ירושלים (2019). הפקת אירועי תרבות למגזר החרדי והדתי לאומי.

מבקרת עיריית ירושלים (2021). [פרק 15: התקשרויות לביצוע עבודות באישור הוועדה למסירת עבודות הפטורות ממכרז](#).

מבקרת עיריית ת"א-יפו (2025), [סקר חשיפות אפשרויות למעילות והונאות בתחום התקשרויות ורכש](#).

מכון שיטה עומד לרשותכם לכל שאלה - פרוצדורלית או ערכית- הנוגעת בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות.

מכון שיטה פועל ליצירת מעטפת מקצועית לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות באמצעות כלים של מדיניות מעשית, ליווי, פיתוח ומחקר. משימתנו היא חיזוק ערכי הדמוקרטיה המקומית בישראל, מתוך אמונה בתפקידו המרכזי של השלטון המקומי בבניית חוסנה של החברה הישראלית כחברה, שוויונית, מתקדמת ומנונת.

אנחנו כתובת לשאלות, מידע וסיוע. נשמח להמשיך לשמור על קשר: [info@shittah.org](mailto:info@shittah.org)