

מכרזים פומביים

מבוא

1. סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן - **תקנות**) קובע פטורים מביצוע מכרז.
2. סעיף 148 לפקודת העיריות:
"א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישור.
ב) החליט ראש העירייה לאחר עיון בהמלצות ועדת המכרזים שלא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הוועדה, ירשום את הנימוקים להחלטתו ויביאם לידיעת המועצה בישיבתה הקרובה.
ג) ראש העירייה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהוועדה לא המליצה עליה."
3. בישיבות ועדת מכרזים נוכח יועץ משפטי.
4. המכרזים בעירייה נערכים בהתאם לנוהל עירוני "תכנית שנתית והיערכות לעריכת מכרז/חוזה" (מספר 33.0402) (להלן - **נוהל מכרז**). נוהל זה מסדיר את הליך הייזום והביצוע של המכרזים בעירייה ומגדיר את תחומי האחריות של הגורמים המעורבים בביצוע מכרז, ובכלל זה המינהל המזמין, היועץ המשפטי המלווה את המכרז והממונה על חוזים והתקשרויות בגזברות.

עבודת הביקורת

1. דוח הביקורת נערך על-פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת של העירייה בשנת 2016, הרשאית לדרוש שני נושאי ביקורת לפי סעיף 170א(ג) (3) לפקודת העיריות.
2. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את הליך ניהול המכרזים הפומביים בעירייה, בדגש על:
 - ניהול ופרסום המכרזים.
 - קביעת תנאי סף.
 - בדיקת עמידת המשתתפים בתנאי הסף.
3. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות עם מ"מ ראש העירייה ויו"ר ועדת מכרזים, רכזת ועדת מכרזים, כלכלן בגזברות, יועץ משפטי חיצוני המלווה מכרזים פומביים עבור מינהל שפ"ע, חשבים במינהלים השונים בעירייה ומנהלי אגפים.
 - ב. בדיקת מסמכי מכרזים ומסמכים נלווים.

- ג. בדיקת מפרטי כמויות ואומדני עלויות שהגישו מינהלים במכרזים.
 - ד. עיון בפרוטוקולים של ועדת מכרזים מהתקופה ינואר 2015 עד ספטמבר 2016.
 - ה. סקירת חוזים שנחתמו עם זוכים במכרזים.
 - ו. בדיקת שבעה מכרזים שפרסמה העירייה בשנים 2015 ו-2016.
 - ז. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
4. הליך איסוף הממצאים נערך בתקופה אוגוסט-דצמבר 2016.
 5. טיוטות הממצאים הועברו לתגובות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

- 1.1 יחידות העירייה השונות אחראיות על ייזום ההליך לפרסום מכרזים ולחתימת חוזים עם הספקים מתוקף זכיייתם במכרז הפומבי.
נוהל מכרז מסדיר את האחריות היחידה הרלוונטית לעריכת המכרז :
 - הכנת חומר המכרז (כתב כמויות, מפרט טכני, נספח ביטוחים ועוד) לגורמים הרלוונטיים.
 - בדיקת נוסח המכרז שהכין יועץ משפטי.
 - שריון תקציבי להתקשרות במערכת הכספית.
 - קבלת אישור יו"ר ועדת מכרזים לעריכת מפגש הבהרות/סיוור קבלנים וספקים, ככל שנדרש.בהתאם לנוהל מכרז, מסמכי המכרזים וההסכמים נערכים בנוסח סטנדרטי קבוע מראש.
המכרזים הסטנדרטיים כוללים תנאי סף ומפרט טכני (אם רלוונטי) שרק ספקים העומדים בהם רשאים להשתתף במכרז ואומדן עלויות שעליו הספק נדרש להציע אחוז הנחה.
במקרים בהם הנוסח הסטנדרטי אינו נותן מענה מספק לצורכי העירייה, מנוסח מכרז מיוחד עבור אותה התקשרות ספציפית. במקרה זה, נקבעים תנאים מיוחדים (מחירי מינימום ומקסימום, שקלול איכות הספקים יחד עם המחירים שהציעו ועוד) בהתאם לדרישות היחידה הרלוונטית.
- 1.2 בשנת 2015 פרסמה העירייה 59 מכרזים פומביים ובתקופה ינואר-אוקטובר 2016 פרסמה העירייה 28 מכרזים פומביים.
הביקורת כללה בדיקת מדגם של שבעה מכרזים¹ שנדונו בוועדת מכרזים בשנים 2015-2016 (להלן - **מדגם**) :

¹ מכרזי הטיאוט נחשבים בדוח למכרז אחד.

מספר ההצעות שעמדו בתנאי הסף	מספר ההצעות שהתקבלו במכרז	תקופת התקשרות, בשנים	אומדן כספי, בש"ח	מכרז מספר	תיאור	יחידה יוזמת
1	1	5	4,000,000	13/16	מכרז סינון חול	מינהל שפ"ע
1	1	5	22,000,000	14/16	מכרז להתקנת מעליות במוסדות עירוניים	
15	15	3	45,000,000 (סה"כ ל-3 קבלנים)	41/14	מכרז סלילה, שיקום ופיתוח כבישים ומדרכות	
1	5	5	4,250,000	35/15	מכרז לרכישת גופי תאורה על בסיס נורות לד	אגף רכש ולוגיסטיקה (מינהל כוח אדם ואמורכלות)
4	4	5	14,500,000	52/15	מכרז לעבודות טיאוט במזרח העיר*	מינהל איכות הסביבה
4	4	5	14,500,000	4/15	מכרז לעבודות טיאוט במערב העיר*	
2	2	3	6,400,000	9/16	מכרז תגבור בגרורות	מינהל חינוך
1	1	5	732,000	30/15	רשות שימוש במבנה להפעלת מעון ברחוב החלמונית	אגף נכסים (מינהל כספים)

* מכרז לא סטנדרטי.

להלן בקצירת האומר מידע על מכרזי המדגם:

❖ **מכרז מספר 13/16 - סינון חול (להלן - מכרז סינון חול)**

בשנת 2016 פרסמה העירייה מכרז לרכישת שירותי ניקיון, סינון ואספקת חול בגני ילדים באמצעות כלים מכניים. במסגרת הבדיקה הנוכחית נסקרו גם מכרזי סינון חול קודמים שנערכו בשנים 2012 ו-2014. למכרז הוגשה רק הצעה אחת של הספק ג'ית שזכה במכרז (הנחה של 28% ממחירי המכרז).

❖ **מכרז מספר 14/16 - התקנת מעליות במוסדות עירוניים (להלן - מכרז מעליות)**

המפרט הטכני שצורף למכרז דרש אספקת מעליות מאחד מחמישה יצרני מעליות ספציפיים. לאחר תלונה שהתקבלה מאחד הספקים (כמ"ת) אשר רצה לספק לעירייה מעליות מסוג אחר, אפשרה לו העירייה להגיש הצעה במכרז. הוגשה הצעה אחת של הזוכה במכרז (כמ"ת).

❖ **מכרז מספר 41/14 - סלילה, שיקום ופיתוח כבישים ומדרכות (להלן - מכרז סלילה)**

הוגשו 15 הצעות. לאחר שוועדת מכרזים החליטה לפסול את שלוש ההצעות הנמוכות ביותר מאחר שסברה שמדובר במחירי הפסד, נבחרו שלוש ההצעות הנמוכות שנתרו.

בעקבות פניית הספקים שנפסלו לבית משפט, הוחלט שהעבודות נשוא המכרז יחולקו בין שש ההצעות הנמוכות ביותר שהתקבלו במכרז (הנחות של -22.77% 14.6% ממחירי כתב הכמויות במכרז).

❖ **מכרז מספר 35/15 - רכישת גופי תאורה על בסיס נורות לד (להלן - מכרז גופי תאורה)**

מטרת המכרז הייתה לאפשר לעירייה לרכוש גופי תאורה שיותקנו ברחבי העיר באיכות ובעיצוב, בהתאם למפרט הטכני שצורף למכרז. המפרט הטכני כלל דרישה לאספקת גופי תאורה בעלי איכות ועיצוב ספציפיים. במכרז התעניינו 14 ספקים, הוגשו חמש הצעות והזוכה הגיש את ההצעה היחידה שעמדה בתנאי הסף (דרישות המפרט הטכני).

❖ **מכרז מספר 4/15 - עבודות טיאוט במערב העיר**

מכרז מספר 52/15 - עבודות טיאוט במזרח העיר (להלן - מכרז טיאוט)

בשנת 2015, פרסמה העירייה שני מכרזים לרכישת שירותי ניקיון וטיאוט של רחובות במזרח ובמערב העיר.

לאור תלונות ספקים ועתירות שהגישו לבית משפט², בוטלו מכרזי העירייה ופורסמו בשנת 2016 מכרזי טיאוט חדשים.

גם לגבי המכרזים משנת 2016 הגישו ספקים עתירות לבית משפט. נכון למועד הביקורת (דצמבר 2016), טרם הסתיים ההליך המשפטי.

❖ **מכרז מספר 9/16 - תגבור בגרויות (להלן - מכרז תגבור בגרויות)**

העירייה פרסמה מכרז לרכישת שירותים להפעלת קורסי הכנה ללימודי בגרות לתלמידי תיכון בעיר.

אומדן המינהל עמד על כ-34,000 ש"ח לקורס.

הוגשו שתי הצעות ונבחר הספק א' שהגיש את ההצעה הנמוכה (19,000 ש"ח לקורס).

❖ **מכרז מספר 30/15 - רשות שימוש במבנה להפעלת מעון ברחוב החלמונית (להלן - מכרז להפעלת מעון)**

הוגשה הצעה אחת, של הזוכה במכרז. משנת 2005 הופעל המבנה כמעון בידי הספק שזכה במכרז.

נמצא כי מסמכי המכרזים (הצעות מספקים, מסמכים נלווים להצעות, חוות דעת משפטיות) הם ידניים, ואינם נסרקים או נשמרים כקבצים במערכת ממוחשבת.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"המסמכים נסרקים ונשמרים בשרת. ההסמכים החתומים נסרקים למערכת הקומפלוט."

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"מסמכי המכרז והחוזה - הנם קובץ ממוחשב."

² בנוגע לחוסר הוגנות בהליך המכרזי.

כאמור, המסמכים הנלווים אינם נסרקים ונשמרים כקובץ ממוחשב.

2. קביעת אומדנים

היחידות הרלוונטיות נדרשות לצרף למכרזים כתב כמויות הכולל את פריטי השירות ו/או הטובין שברצונן לרכוש מהספק הזוכה. כתב הכמויות נערך בהתאם להוראות נוהל עירוני בנושא "עריכת כתב כמויות" (מספר 0408-33).

עבור כל פריט שנכלל בכתב הכמויות, יש לקבוע מחיר לרכישת הפריט שעליו יוכלו הספקים להציע אחוז הנחה.

סעיף 10 לנוהל מכרז קובע: "על ראש המינהל להפקיד בחיבת ההצעות אומדן תקציבי של המינהל... האומדן יוגש באותה מתכונת לפיה נדרשים המשתתפים להגיש את הצעתם, יתבסס על מחירים בדוקים וייתייחס לכל פריט הכלול במכרז." (להלן - אומדן).

נמצא כי באומדנים שצורפו למכרזי המדגם נרשם כי המחירים שנקבעו במפרט הכמויות מייצגים את מחירי השוק ולכן שיעור ההנחה באומדן הוא 0%. כלומר, לא תינתן הנחה במכרז. מעיון בהצעות שהתקבלו עולה כי בכולן ניתנו אחוזי הנחה:

מכרז מספר*	הפער בין האומדן להצעה הטובה ביותר** במכרז
9/16	44%
13/16	28%
41/14	22.77%
35/15	21%
30/15	9%
14/16	2%

* לא כולל מכרזי טיאוט בהם נקבע מחיר מינימלי ומרבי.
** אחוז הנחה מרבי.

3. ערבויות

3.1 כללי

להלן שני סוגי ערבויות שמשותפים במכרזי העירייה נדרשים להגיש לעירייה:

- **ערבות מכרז** - מצורפת להצעת הספק. ערבות זו נועדה להבטיח את עמידת הספק בהצעה שהגיש לעירייה. היא מוחזרת לספק הזוכה לאחר חתימה על חוזה וקבלת ערבות ביצוע, ולספקים האחרים - לאחר בחירת הספק הזוכה.
- **ערבות הביצוע** - מוגשת לעירייה בידי הזוכה במכרז. ערבות זו נועדה להבטיח את עמידת הספק הזוכה בתנאי המכרז והחוזה שנחתם עמו.

3.2 ערבות מכרז

לפי נוהל מכרז, בישיבת ההיערכות לביצוע המכרז ידונו ב"כל נושא או דרישה שאמורים להיכלל במסמכי המכרז/החוזה". בנוהל לא נקבע אופן קביעת סכומי ערבויות המכרזים (אחוז משווי ההתקשרות/ סכום ערבות מרבי/קביעת גובה הערבות בוועדת מכרזים).

בפועל, סכומי ערבויות במכרזים נקבעו כשיעור משתנה משווי היקף ההתקשרות המלא (לרבות תקופות הארכה לפי המכרז):

מכרז מספר	סכום ערבות המכרז לכל ספק, בש"ח	היקף ההתקשרות לפי הערכת היחידה היוזמת, בש"ח	שיעור הערבות ביחס להיקף ההתקשרות
*7/16	1,300,000	14,500,000	8%
*24/16	1,300,000	18,000,000	7%
41/14	750,000	15,000,000	5%
35/15	141,000	4,250,000	3%
9/16	130,000	6,400,000	2%
30/15	15,000	732,000	2%
13/16	80,000	4,000,000	2%
14/16	220,000	22,000,000	1%

* מכרזי טיאוט שפורסמו בשנת 2016. נמצא כי גם במכרזי טיאוט קודמים (מספר 4/15 ו-52/15) נדרשה ערבות מכרז בסך 1,300,000 ש"ח, אך במכרז הטיאוט שפרסמה העירייה בשנת 2010 (מספר 42/10) עבור רכישת שירותי טיאוט בכל העיר (מערב ומזרח יחד) בהיקף כספי של 7,500,000 ש"ח לשנה (לתקופה של שנתיים), נדרשה העירייה ערבות מכרז בסך 500,000 ש"ח בלבד.

במכרז סלילה (מספר 41/14) בו נקבעה ערבות מכרז בסך 750,000 ש"ח, המהווים כ-5% מהיקף ההתקשרות, טענו שני ספקים (אמ"ה, אס"מ) כי סכום ערבות המכרז גבוה ביחס לסכומי ערבות מכרז המקובלים במכרזים מסוג זה. בדיקת הביקורת העלתה כי במכרזי פיקוח תשתיות נהוג לדרוש ערבות מכרז וערבות ביצוע בשיעור של 5%, כפי שדרשה העירייה במכרז. להלן דוגמאות: החברה הכלכלית בלוד דרשה ערבות בסך 500,000 ש"ח המהווה כ-5% מסך ההתקשרות (מכרז מספר 2/16); עיריית שדרות דרשה ערבות בסך כמיליון ש"ח המהווה כ-5% מסך ההתקשרות (מכרז מספר 15/16).

תגובת גזברית העירייה:

"מבדיקתי עולה כי הצגת הנתונים בדוח אינה עקבית שכן, לעיתים היקף המכרז המצוין הנו שנתי ולעיתים ההיקף רב שנתי. במכרזי מסגרת בהם ישנו היקף מרבי - רב שנתי, ההיקף הנו לכל תקופת ההסכם כולל אופציות ככל שתמומשנה, וקביעת הערבות תעשה ע"י חלוקת ההיקף המרבי במס' השנים כפול 10%. לדוגמא במכרז התקנת מעליות מספר 14/16, מוצג בדוח ההיקף המרבי לכל תקופת ההסכם כולל אופציות ככל שתמומשנה. כדי לדעת מה שיעור הערבות יש לחלק את ההיקף למס' השנים ורק לאחר מכן, לחשב את שיעור הערבות. בנוסף, לגבי יתר המכרזים (שאינם מסגרת עם היקף מרבי - רב שנתי) ישנה טבלה מדורגת הקובעת את היקף הערבות בהתאם להיקף ההתקשרות, אשר כלולה בכל ההסכמים.

לגבי נושא הסדרת גובה הערבות בנוהל, לדעתי אין צורך בהסדרת הנושא בנוהל שכן יש לאפשר שיקול דעת במקרים בהם יש כשל שוק (מיעוט ספקים וכד')."

הביקורת מפנה להוראות תכ"ם מספר 7.1.1 (מהדורה 6) של החשב הכללי במשרד האוצר בנושא "ערבויות":

2.3.3.4" גובה ערבות המסגרת שיידרש מכל ספק יהיה בשיעור של עד 2.5% מהיקף שווי ההתקשרות הצפוי (כולל מע"מ) ביחס לכל ספק.

2.3.3.5 ועדת המכרזים תהיה רשאית להגדיל את גובה ערבות המסגרת במקרים חריגים ומנימוקים מיוחדים שיידרשו בפרוטוקול."

אמנם, אין מדובר בהנחיות המחייבות את העירייה, אך ניתן ללמוד מהן כי נקבעו כללים מנחים לאופן קביעת גובה ערבות מכרז. זאת, בדומה להנחיות העירייה הקיימות לגבי קביעת גובה ערבות ביצוע, בדומה להיקף התקשרות הקבוע בהוראות התכ"ם.

3.3 ערבות ביצוע

לפי נוהל מכרז, סכומי ערבות ביצוע נקבעו בנוסח המכרז הסטנדרטי בהתאם להיקף ההתקשרות עם הספק:

גובה ערבות ביצוע, בש"ח	היקף ההתקשרות השנתי, בש"ח (כולל מע"מ)
15,000	עד 300,000
30,000	300,000-500,000
50,000	1,000,000-500,001
130,000	2,500,000-1,000,001
300,000	5,000,000-2,500,001
700,000	10,000,000-5,000,001
1,300,000	20,000,000-10,000,001
2,500,000	40,000,000-20,000,001
10% מהיקף ההתקשרות השנתי (כולל מע"מ)	מעל 40,000,000

נמצא כי ערבויות ביצוע במכרזי המדגם נקבעו בהתאם לסכומים הקבועים בנוהל מכרז.

4. קביעת תנאי סף

4.1 כללי

א. לפי סעיף 6 לנוהל מכרז, תנאי הסף של מכרזי העירייה נקבעים בישיבות ההיערכות לביצוע מכרזים: "מינהל הנדרש לפרסם מכרז/להכין חוזה, יערוך את כל החומר המקצועי, ויזמן ישיבת היערכות. בישיבת ההיערכות יגובשו מכלול תנאי ההתקשרות, לרבות ההיבטים המקצועיים, המשפטיים והכספיים, תוך התייחסות לשיטת ההתקשרות, תנאי הסף, לקחים ממכרזים/חוזים קודמים וכל נושא או דרישה שאמורים להיכלל במסמכי המכרז/החוזה."

כל ספק המעוניין להשתתף במכרז נדרש לעמוד בכל אחד מתנאי הסף שנקבעו להשתתפות במכרז.

תנאי הסף כוללים בין היתר, את הדרישות הבאות:

- תעודות הכשרה מקצועית.
- דרישת ניסיון מינימלית.
- היקפי פעילות מינימליים (מחזורי הכנסות).

- הגשת ערבות מכרז תקינה.
- דרישות אלו נועדו להעיד על קיומה של הכשרה וניסיון בסיסיים המאפשרים לספק לבצע את המטלות הנדרשות במכרז.
- נוסף לתנאי הסף כאמור, קובעת היחידה הרלוונטית "מפרט טכני" הכולל את המוצר/השירות הנדרשים.
- ספק שאינו עומד בדרישות המפרט הטכני לא ישתתף במכרז. בשל האמור, המפרט הטכני מהווה אף הוא תנאי סף להשתתפות במכרז.
- ב. נמצא כי רק במכרז אחד (מכרז המעליות, מספר 14/16) מתוך שבעת מכרזי המדגם, נקבעו תנאי הסף, לרבות המפרטים הטכניים, בסיועו של יועץ חיצוני. ביתר המכרזים נקבעו תנאי הסף בידי עובדי המינהל, ללא שימוש ביועצים חיצוניים.
- הספק ג"ס שהשתתף במכרזי סינון חול שפרסמה העירייה (מכרזים 18/12 ו-13/14) מסר לביקורת כי עובר למכרז לסינון חול שפורסם בשנת 2012, שהיה מכרז סינון החול הראשון שפרסמה העירייה, התייעצו עמו סגן ראש המינהל דאז ועובדי מינהל נוספים לגבי תנאי הסף שיש לקבוע במכרז³.

תגובת גזברית העירייה:

"אין סיבה להיעזר ביועץ במידה והגורם המקצועי יכול לתת מענה מקצועי וטוב."

תגובת מנהל אגף נכסים:

"במכרזים מורכבים אנו משתמשים ביועצים לליווי המכרז כגון יועץ תיירות למכרז מלון בוטיק ויועץ טכני למכרז סקר נכסים."

4.2 היערכות לביצוע מכרז

- א. עוד נקבע בסעיף 6 לנוהל מכרז כי בישיבות ההיערכות תהיה חובת נוכחות של הגורמים המקצועיים מטעם המינהל (יחידה רלוונטית), יועץ משפטי ונציג גזברות.
- ישיבות ההיערכות נועדו לצאת למכרז ולהתקשרות מיטביים בהתחשב במכרזים ובהתקשרויות קודמות.
- לפי סעיף 7 לנוהל מכרז, גורם שיבקש שינוי עקרוני או שונה מהסיכומים עליהם הוחלט בישיבת ההיערכות, יבקש אישור של הגזבר/מנכ"ל/ראש העירייה.
- ב. הביקורת בחנה את נאותות קיום ישיבות ההיערכות במינהלי העירייה וקיומו של פרוטוקול לכל דיון שנערך.
- נמצא כי בחלק ממכרזי המדגם לא נערכו ישיבות היערכות או שלא הופצו פרוטוקולים לישיבות ההיערכות שהתקיימו.

³ הזוכה במכרז מספר 18/12 היה הספק ג"ס שהציע אחוז הנחה גבוה מהספק ג"ס.

נוסף על כך, גם במקרים בהם נערכה ישיבת היערכות בה דנו בתנאי הסף למכרז, תנאי הסף שפורסמו במכרז לא תאמו את אלו שנקבעו בישיבת ההיערכות. זאת, מבלי שהסיבות והשיקולים שגרמו לשינוי תנאי הסף תועדו בפרוטוקולים אחרים. כלומר, תנאי הסף של המכרזים לא נקבעו בישיבות ההיערכות.

ג. להלן הממצאים מבדיקת חלק ממכרזי המדגם:

▪ **מכרז מעליות (מספר 14/16)**

ב-14.2.16 נערכה ישיבת היערכות ונכתב סיכום דיון בו נקבע בין היתר, כי יועצים ימליצו על תנאי הסף למכרז ולאחר מכן יתקיים דיון נוסף.

ב-1.3.16 הגישו יועצי המכרז את המלצתם ונערכה ישיבה נוספת, אך לא נערך פרוטוקול לישיבה זו.

▪ **מכרז סינון חול (מספר 18/12)**

ב-12.12.11 נערכה פגישה בנושא "מכרז לניקוי ארגז חול". בפגישה סוכם כי על מינהל שפ"ע לקבוע דרישות טכניות לאמצעי ניקוי החול, יש להגדיר מראש קריטריונים לשלב מקדמי טכני להצגת שיטת העבודה, המנהל יעביר תנאי סף רלוונטיים ועוד.

מכרז סינון חול (13/14)

ב-4.3.14 התקיימה ישיבת היערכות. בפרוטוקול ישיבת ההיערכות נקבעו תנאי הסף:

"יש לדרוש ניסיון בביצוע עבודות בלפחות 300 גני ילדים (כבהתאם להיקף העבודה המבוקש במכרז כעת). המינהל ימלא את סעיף 2.1.5 להוראות למשתתפים, 'אחר', במידה ודרושים תנאי סף נוספים."

בפועל, נוסף למכרז תנאי סף לפיו על הקבלן להחזיק בתקן 1498 חלק 1 של מכון התקנים. דרישת סף זו לא נדונה בישיבת ההיערכות וצמצמה את מספר המתמודדים במכרז לספק אחד בלבד.

מכרז סינון חול (13/16)

לפי עובדת יחידת חוזים במינהל כספים, התקיימה ישיבת היערכות במארס 2016, אך לא הופץ פרוטוקול.

יש לציין כי במכרז זה נגרעה הדרישה לקיום תקן 1498 חלק 1 של מכון התקנים לספק המעוניין להשתתף במכרז. כלומר, בוצע שינוי עקרוני לעומת דרישות מכרז קודם.

▪ **סלילה ושיקום (41/14)**

ב-24.2.14 נערכה ישיבת היערכות ליציאה למכרז. בפרוטוקול ישיבת ההיערכות נקבעו תנאי הסף: "המשתתף ביצע עבור גוף אחד לפחות עבודות בהיקף כספי של 7 מלש"ח לפחות (סכום החשבון הסופי במועד אישורו, ללא מע"מ) במהלך שנה אחת מ-3 השנים שקדמו למועד פרסום המכרז. או לחלופין המשתתף ביצע עבודות בהיקף כספי של 13 מלש"ח (סכום החשבון הסופי במועד אישורו, ללא מע"מ) במהלך שנה אחת מ-5 השנים שקדמו למועד פרסום המכרז."

בפועל, דרשה העירייה כי למשתתפים במכרז יהיה ניסיון בעבודות בהיקף של 5,000,000 ש"ח לפחות (סכום נמוך מזה שסוכם בישיבת ההיערכות). לא נמצא פרוטוקול לדיון בשינוי תנאי הסף שנקבע בישיבת ההיערכות.

▪ **תגבור בגרויות (9/16)**

ב-20.10.15 נערכה ישיבת היערכות. בפרוטוקול ישיבת ההיערכות נקבעו תנאי הסף:

- ניסיון בביצוע קורסים במועדים מלאים (קצף וחורף).
- משך כל קורס שהעביר הספק לא פחות מחמישים שעות למשך שמונה שבועות לפחות.

נמצא כי בתנאי הסף שפורסמו במכרז השתנה משך כל קורס ללא פחות משישים שעות אקדמיות (45 דקות לכל שעה) ולמשך עשרה שבועות לפחות. נמצאו התכתבויות מפורטות בין ראשת המינהל, גורמים מקצועיים במינהל, נציגת הגזברות ויועמ"ש בהן נדון והוחלט לשנות את תנאי הסף שנקבעו בישיבת ההיערכות.

תגובת אחראית חוזים והתקשרויות במינהל חינוך:

"שינוי תנאי הסף בנוגע למשך הקורסים שביצעו המציעים (מ-50 ל-60 שעות אקדמיות, למשך 10 שבועות במקום למשך 8 שבועות כפי שנרשם בתחילה בישיבת ההיערכות ובטייטה הראשונה שהופצה לאחר מכן), נעשה על פי בקשת מנהלת אגף חינוך על יסודי, בנימוק שהקורסים שיידרש הזוכה לבצע הם בני 60 שעות אקדמיות, ולא פחות מכך. כיו"ב, גם ראש מינהל החינוך די"ר ש"נ ביקשה במייל מיום 21.11.2015 לעדכן את הדרישה למשך קורס של 10 שבועות בנימוק הפדגוגי הבא 'לא ברור לי כיצד ניתן ללמד תלמידים תת משיגים 8 שעות שבועיות אקדמיות קורס תגבור (60 שעות אקדמיות ב-8 שבועות). יש לזכור כי במקביל לקורס התגבור התלמידים נדרשים ללמוד מקצועות נוספים לבגרות. לכן ממליצה להאריך את התקופה ל-10 שבועות...".

למותר לציין כי אנו סבורים כי לגיטימי ביותר כי לאחר ישיבת היערכות יבקש אחד הגורמים שנדרש להתייחס למסמכי המכרז לשנות תנאי כלשהו בתנאי המכרז, לרבות תנאי סף, משיקולים מקצועיים כאלה ואחרים, המנומקים היטב... דיון שכזה, שכאמור נסמך על שיקולים פדגוגיים מנומקים היטב, יכול שיתבצע באמצעות מיילים וניתן לייתר קיומן של ישיבות נוספות המכבידות על המשתתפים ומסרבולות את הליך הכנת המכרז... [ההדגשות במקור]

▪ **מכרז להפעלת מעון (מספר 30/15)**

לא נמצא פרוטוקול לישיבת היערכות שנערכה עבור המכרז. לדברי מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים, לא נערכה ישיבת היערכות למכרז זה.

תגובת מנהל אגף נכסים :

"מכרז מעון יום הנו מכרז סטנדרטי ובו מצוינים התנאים ליציאה למכרז כפי שנקבעו במסגרת ההסכם הכוללני. לכל נכס מצטרפת שמאות עדכנית לעניין קביעת מחיר המינימום המהווה נדבך מרכזי להערכות למכרזי נדל"ן."

▪ מכרז טיאוט (מספרים 4/15 ו-52/15)

נערכו מספר ישיבות היערכות למכרזים אלה. הפרוטוקולים שהוצגו לביקורת הם מהתאריכים 3.11.13, 18.3.14, 8.5.14 ו-26.8.15.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה :

"מינהל איכה"ס מקפיד על קיום ישיבות היערכות וקבלת פרוטוקולים בגינם.

תנאי סף שלא תואמים ישיבת היערכות - לדעת המינהל לא ניתן לתעד כל מילה בתהליך שנמשך מספר חודשים, אך לא ברור באיזה ממכרזי המינהל יש שינוי שכזה. במכרז טיאוט נערכו ישיבות טרם הוצאת ההסכם לפרסום אצל מנכ"ל העירייה ויצאו פרוטוקולים מסודרים. תנאי הסף במינהל, תמיד נקבעו בישיבות היערכות ואם נערך שינוי, מקורו בישיבה מסודרת עם פרוטוקול, שאותו כותב ומפיץ יועץ משפטי."

הביקורת מדגישה כי בהקשר למכרזי טיאוט לא צוין כי נעשה שינוי בתנאי סף שלא דווח בישיבות ההיערכות.

4.3 תלונות

נמצא כי לא קיימים נוהלי עבודה המסדירים את הבדיקות המקדימות שיש לבצע טרם קביעת תנאי הסף בכל מכרז. זאת, על מנת לבחון את סבירותם ונחיצותם, בחינת האפשרות להשתמש ביועצים, הבקורות שיבוצעו לאימות עמידה בתנאי הסף שנקבעו בכל מכרז ועוד.

במכרזי המדגם נבחנו נאותות תנאי הסף (לרבות במפרטים הטכניים) שנקבעו ונמצא כי לגבי שניים מהמכרזים קיבלה העירייה תלונות לגבי תנאי הסף:

▪ מכרז מעליות (מספר 14/16)

במפרט הטכני של המכרז, המהווה תנאי סף, דרשה העירייה מהמשתתפים להציג ניסיון בעבודות התקנה ושירות למעליות של חמישה יצרנים.

ב-30.3.16 התקבלה בעירייה תלונה מהספק כמ"ת, שטען כי מדובר בסעיף מפלה כיוון שרק חברות ספציפיות משווקות את היצרנים הנ"ל בישראל, כך שתנאי הסף אינם מאפשרים את השתתפותו. עוד טען, כי יש ברשותו מעליות איכותיות שאינן מהדגמים הנ"ל וברצונו להשתתף במכרז.

מבדיקת הביקורת באתרי האינטרנט של היצרנים המורשים לשיווק מעליות אלו בארץ עולה כי טענת הספק מוצדקת ובישראל כל אחת מהמעליות שצינו במפרט אכן משווקת בידי חברה אחת, כך שדרישות הסף המקוריות הגבילו את ההשתתפות לחמישה ספקים בלבד.

רק לאחר התלונה, שונה תנאי הסף כך שיתקבלו מעליות מדגמים נוספים. בכך למעשה הרחיבה העירייה את מאגר הספקים אשר יכולים להשתתף במכרז.

שינוי תנאי המפרט הטכני פורסם לשני הספקים שרכשו את מסמכי המכרז בלבד ולא באופן פומבי, על מנת לאפשר לספקים נוספים להגיש הצעות למכרז. יש לציין כי מסמכי המכרז נרכשו בידי הספק ע"ר והספק כמ"ת (המתלונן), אך רק הספק כמ"ת (המתלונן) הגיש הצעה במכרז. כלומר, אלמלא השינוי בתנאי המכרז, לא הייתה מתקבלת הצעה במכרז.

▪ **מכרז סינון חול (מספר 13/14)**

בשנת 2012 פרסמה העירייה מכרז לבחירת ספק לאספקה וסינון חול בגני ילדים, בו זכה הספק ג"ת. בשנת 2014, בתום תקופת ההתקשרות, פרסמה העירייה מכרז לבחירת ספק לאספקה וסינון חול בגני ילדים בו הוסף תנאי סף כי כל משתתף במכרז יהיה "בעל היתר מכון התקנים הישראלי לתקן 1498 חלק 1 חול ים" שמשמעותו שהחול של הספק נבדק על ידי מכון התקנים ואושר כחול מסוג המתאים לגני ילדים.

למכרז התקבלו תלונות משלושה ספקים שונים לגבי דרישת העירייה לעמידה בתקן הנ"ל.

המתלוננים טענו כי הדרישה אינה סבירה מאחר שהתקן הקיים (תקן 1498 חלק 1) אינו מסדיר אספקה או סינון חול ים כמבוקש במכרז וכי בדיקת איכות החול נעשית גם לחול של הספקים שלא קיבלו אישור עמידה בתקן ממכון התקנים, ללא קשר לעמידה או אי-עמידה בדרישות תקן זה.

עוד טענו הספקים, כי התקן האמור קיים רק לספק אחד בארץ וככל שהעירייה חפצה בדרישה זו, המכרז לא יכול להיחשב כמכרז פומבי.

נמצא כי את תקן 1498 חלק 1 קבע בשנת 2006 מכון התקנים הישראלי להסדרת "אספקת חול לכיסוי שטח בטיחות באתר משחקים". מדובר בתקן שאינו מסדיר אספקת "חול ים", בניגוד לנכתב בדרישות המכרז. זאת ועוד, למרות שהתקן היה קיים עוד משנת 2006, הוא לא נדרש במכרזים הקודמים שפרסמה העירייה והדרישה אף לא נמצאה במכרזים דומים שפרסמו רשויות אחרות (כגון עיריית מודיעין).

במכרז שפורסם בשנת 2016 (מספר 13/16) לאספקה וסינון חול בגני הילדים הוחלט להסיר את דרישת תקן 1498 חלק 1 מתנאי הסף.

▪ **מכרז טיאוט (מספר 7/16):**

במכרז הטיאוט מספר 7/16 העירייה קבעה כי הספקים נדרשים לעמוד בדרישות שלהלן:

"המשתתף הינו בעל ניסיון קודם של 24 חודשים (רצופים) לפחות, במהלך חמש השנים שקדמו למועד פרסום המכרז, בביצוע עבודות מיאום רחובות עבור רשות מקומית אחת בהיקף של 2,000 ק"מ רץ בחודש (לפי ממוצע שנתי)".

"המשתתף מסר אישור על איתנות פיננסית מאת מוסדות/ בנקאיים לעניין גיוס מקורות בהיקף כספי של 2,000,000 (שני מיליון) ש"ח".

העירייה קבעה כי הבחירה בספק הזוכה תיעשה בהתאם לשקלול ההצעה הכספית שהציע הספק בשקלול ציון איכות אשר יינתן לכל ספק.

נקבע במכרז כי הצעות המחיר אשר יגישו הספקים, לא יוכלו לחרוג ממחירי מינימום ומקסימום אשר נקבעו במכרז.

ציון האיכות של הספקים במכרז נקבע בהתאם לחוסן הכלכלי של כל ספק, איתנות פיננסית וקיומו של ניסיון קודם לספק במתן שירותים לעירייה.

חברת פ"ה הגישה עתירה מינהלית כנגד העירייה (עת"מ 32304-02-16), על כך שהעירייה החליטה לתת יתרון בניקוד האיכות לספק אשר קיים לו ניסיון קודם עם העירייה.

בעתירה החליט בית המשפט כי מתן היתרון בניקוד האיכות לספקים שאיתם יש לעירייה ניסיון קודם, אינו תקין.

לאחר החלטת בית המשפט, שינתה העירייה את אופן קביעת ניקוד האיכות לספקים במכרז כך שכל ספק אשר יציג ניסיון ושביעות רצון מרשויות אחרות, יוכל גם הוא לקבל את הניקוד המרבי בציון האיכות ולא יינתן יתרון לניסיון בעבודה עם העירייה.

5. הארכה/הגדלת התקשרויות עם ספקים

5.1 נוהל הארכה/הגדלת התקשרויות עם ספקים

במכרזי העירייה נקבעו סכום כספי ומשך זמן (מספר שנים) מרביים להתקשרות. ועדת מכרזים מוסמכת לאשר הארכה של תקופת התקשרות ו/או הגדלת היקף הרכש מהספק ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על-פי ההסכם הקיים.

הארכות כאמור נעשות במקרים בהם המינהל נדרש להמשיך ולרכוש שירותים/טובין מהספק מעבר לקבוע בהסכם, למרות שטרם פורסם מכרז לבחירת ספק חדש וכבר רכש שירותים/טובין בהיקף הכספי המרבי שנקבע בהסכם או לחלופין, שהסתיימה תקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם עם הספק.

נוהל עירוני בנושא "מסלולי התקשרות בעלת השלכה כספית בין העירייה לגורם חוץ" (מספר 33.0401) קובע כי אין להתחיל פעילות בעלת השלכה כספית המעוגנת במסמך התקשרות או להנחות גורם חוץ להתחיל בה, להרחיבה או לשנותה כל עוד לא אושר מסמך ההתקשרות (החוזה) בידי המוסמכים לכך.

תוספת אי' לנוהל מכרז קובעת את לוח הזמנים שבאחריות כל מינהל לעמוד בו לקראת יציאה למכרז. זאת, על מנת שהמינהל ייערך במועד להתקשרות באמצעות מכרז:

"לו"ז להכנת מסמכי מכרז/חווה

	שלב הפעולה	המבצע	מועד הביצוע	הבהרות
א.	הכנת חומר המכרז/חווה לרבות מפרט מכני כתב כמויות וכד'	מינהל	החלפת ראש המינהל	
ב.	ישיבת היערכות	מינהל	4 או 6 חודשים לפני תחילת התקשרות	בהתאם לסטנדרט/לא סטנדרטי

שלב הפעולה	המבצע	מועד הביצוע	הבהרות
ג. נוסח סטנדרטי - העברת מסמכים לבדיקה והתייחסויות	מינהל	7 ימי עבודה	מיום קיום ישיבת ההיערכות
ד. נוסח שאינו סטנדרטי - העברת מיזם ראשונה להתייחסויות	יועמ"ש	10 ימי עבודה	מיום קיום ישיבת ההיערכות
ה. בדיקת נוסח חוזה/מכרז (סטנדרטי/לא סטנדרטי)	ממונה על חוזים, יועמ"ש ומינהל	10 ימי עבודה	
ו. תיקון המיזם והעברה לגזברות ולמינהל	יועמ"ש, מינהל	5 ימי עבודה	
ז. אישור המכרז/חוזה ע"י המינהל וגזברות העירייה	ראש המינהל והממונה על חוזים והתקשרויות	5 ימי עבודה*	

* במידה שדרושים תיקונים נוספים, יחוקן ויבדק כל נוסח מתוקן תוך 5 ימי עבודה.

לו"ז לפרסום מכרז

שלב הפעולה	המבצע	מועד הביצוע	הבהרות
א. חתימה על מופס בקשה לפרסום מכרז (90-047)	המינהל, יועמ"ש, גזברות, מנכ"ל וראה"ע	10 ימי עבודה	חתימת כל הגורמים
ב. פרסום המכרז	לשכת מנכ"ל	מידי	

"...

תגובת מ"מ ראש העירייה ויו"ר ועדת מכרזים:

"בשלב א' נדרשת חתימתי לפרסום המכרז."

5.2 ניתוח הגדלות המכרזים בשנת 2015

בשנת 2015 הועלו לוועדת מכרזים 21 בקשות להארכת/הגדלת התקשרויות עם ספקים.

ב-12 מקרים ביקש מינהל להגדיל את ההיקף הכספי של הרכש מהספק, בשבעה מקרים ביקש להאריך את תקופת ההתקשרות מעבר לאופציה הקיימת במכרז ובשני מקרים נוספים - ביקש להגדיל את ההיקף הכספי של הרכש מהספק וגם את תקופת ההתקשרות.

להלן פירוט הבקשות להארכה/הגדלת סכום ההתקשרויות עם הספקים והנימוקים שצוינו בפרוטוקולים:

מספר מכרזים	פירוט
7	הסתיימה תקופת ההתקשרות עם הספק הנוכחי ופרסם מכרז חדש אשר טרם החל/טרם הסתיים*
8	צורך ברכישות נוספות מהספק שלא תוכננו מראש באומדן המינהל
5	בקשה להגדלת ההיקף הכספי של ההתקשרות מבלי שנכתב נימוק בפרוטוקול ועדת מכרזים**

מספר מכרזים	פירוט
1	הארכת תקופת ההתקשרות עם ספק יחיד בתחום
21	סה"כ

* בשישה מהמקרים לא צוינה בפרוטוקול ועדת מכרזים הסיבה לעיכוב במכרז. במדגמי הביקורת עלה כי במכרזים רבים מתקבלות תלונות מהספקים (ולעיתים גם עתירות משפטיות) המעכבות את משך זמן ביצוע המכרז.

במקרה הנוסף, התעכב ההליך המכרזי בשל אי-קבלת אישור לביצוע המכרז מצד ג' (המממן את עלויות הפרויקט).

** בהקלטות הדיונים של שלוש מהבקשות נשמע הסבר לצורך בהגדלה.

להלן תגובת מ"מ ראש העירייה ויו"ר ועדת מכרזים בנוגע לשני המכרזים הנוספים העוסקים בשירותי הסעות תלמידים:

"בזמנו אושרה החלטה במועצת העיר כי ועדת מכרזים רשאית לאשר הגדלות בתחום ההסעות עד 50% ללא צורך באישור המועצה וכמו כן נקבע שבשל דרישת החוק המחייבת אישור הסעה לזכאי האישור בוועדה הנו גורף וניתן בדיעבד בשל הצורך הדחוף למלא את דרישת החוק."

5.3 בדיקה מדגמית

להלן דוגמאות למקרים בהם התבקשה ועדת מכרזים להאריך התקשרויות קיימות (מעבר לאופציה הקיימת במכרז) או להמשיך להתקשר עם ספקים על סמך הצעות מחיר, לפי פרוטוקולים של ועדת מכרזים בשנים 2015 ו-2016:

▪ מכרז מספר 2/11 - הפעלת מסגרת מע"ש (מרכז עבודה שיקומי)

ב-25.7.16 נדונה בישיבת ועדת מכרזים בקשת המינהל לשילוב חברתי להאריך את ההתקשרות עם מפעיל מסגרת המע"ש הנוכחי עד סוף שנת 2016 או עד לכניסת זכין חדש במכרז או המוקדם מבניהם. זאת, מאחר "שמדובר במכרז מורכב ועל מסגרת תעסוקתית/טיפולית לאנשים עם צרכים מיוחדים, לא ניתן כיום לסיים את פרסום המכרז במועד ובייחוד במידה ויבחר זכין חדש ותידרש תקופת חפיפה בין המפעילים."

תגובת ממונה על חוזים והתקשרויות במינהל שילוב חברתי:

"בפתח דברי ברצוני להדגיש שבתחילת שנת 2016 הוחלפו בעירייה היועצים המשפטיים וכתוצאה מכך תהליכי העבודה השתנו והמועדים לקבלת מענים הוארכו.

להלן הסבר מפורט מדוע נאלצנו לפנות לוועדת מכרזים בבקשה להאריך את ההתקשרות עם עמותת צ"י להפעלת מסגרת מע"ש ראשון לציון:

1. ההסכם עם עמותת צ"י עפ"י זכייתם במכרז פומבי מס' 2/11, המצוין בסיומו, ניתן ל-5 שנים שהסתיימו בתאריך 30/09/16.
2. ישיבת ההיערכות למכרז החדש התקיימה, עם היועצת המשפטית החדשה, בתאריך 22/03/16.
3. טיוטה ראשונה להתייחסות הועברה אלינו רק בתאריך 26/06/16, לאורך כל התקופה, בין ישיבת ההיערכות ועד קבלת הטיוטה הראשונה, הודענו והתרענו בפני משרד היועצת המשפטית שחייבים להתקדם כי לא נעמוד בלוחות הזמנים.
4. הטיוטה הראשונה הועברה גם לאגף נכסים על מנת שגורם מקצועי מטעמם יתייחס לחלק הנכסי במכרז.

5. בתאריך 28/06/16 זימנו ישיבה דחופה עם היועצים המשפטיים על מנת לקדם את הכנת המכרז בצורה המיטבית ביותר.
6. בתאריך 17/06/16 התקבלו שאלות נוספות מטעם היועצת המשפטית.
7. בתאריך 31/07/16 התקבלה טיוטה שנייה.
8. בתאריך 02/08/16 העברתי את התייחסותנו לטיוטה מס' 2.
9. בתאריך 04/08/16 הועברה התייחסות הגזברות לטיוטה מס' 2.
10. בתאריך 16/08/16 התקבלה טיוטה מס' 3.
11. בתאריך 18/08/16 אושר הנוסח הסופי ע"י הגזברות.
12. בתאריך 07/09/16 נחתם טופס לפרסום המכרז ע"י כל הגורמים הרלוונטיים.
13. מכרז מס' 41/16 פורסם בתאריך 12/09/16, מועד אחרון למסירה נקבע לתאריך 07/11/16.

"סיכום:

לאור כל המצוין לעיל ניתן לראות שפעלנו בהתאם לנוהל כחצי שנה מראש על מנת לעמוד בלוחות זמנים ליציאה לפרסום מכרז חדש. מנסיבות שאינן תלויות בנו נוצרו עיכובים רבים בתהליך כפי שניתן לראות באסמכתאות המפורטות לעיל.

בנוסף היינו בדיוק לקראת חגי תשרי שבהם ישנן חופשות רבות, לכן ראינו מבעוד מועד שלא ניתן יהיה לסיים את פרסום המכרז ולבחור את הזכיין במועד. כמו כן חשוב להדגיש שמדובר על מכרז איכות, ולכן גם לקחנו בחשבון, שבמידה וייגשו למכרז מספר עמותות נדרש לדרג כל מציע בהתאם לטבלת האיכויות של מפרט המכרז, הרצ"ב, מדובר בהליך הדורש זמן רב יותר בבדיקת ההצעות. ובל נשכח שמדובר על אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים, שמאוד קשה לה עם שינויים, והיה חשוב מאוד, שבמידה ויוחלף הזכיין, הליך ההחלפה יתבצע בשלבים על מנת למנוע, במידת האפשר, פגיעה באורח החיים של חניכי המע"ש." [ההדגשות במקור]

■ **מכרז דפוס⁴**

ב-18.1.16 נדונה בוועדת מכרזים בקשת אגף רכש ולוגיסטיקה במינהל כוח אדם ואמרכלות (להלן - **אגף הרכש**) להמשך עבודה בנוהל של הצעות מחיר "מאחר והאגף מתארגן לצאת למכרז חדש בנושא. עד לכניסת זכין חדש..." החלטת הוועדה הייתה "לעבוד עפ"י הצעות מחיר עד סוף פבר' 2016. לצאת לקול קורא לקביעת קריטריונים של בתי דפוס ויכולתם. יש לצאת למכרז מיד." ב-14.3.16 נדונה בישיבת ועדת מכרזים בקשה להמשך עבודה בנוהל של הצעות מחיר עד לסוף יוני 2016 "מאחר שבימים אלו מתארגנים ליציאה למכרזים

⁴ הביקורת מפנה להמלצתה בדוח מבקרת העירייה בנושא "עבודות דפוס" לשנת 2015 (דוח מספר 36): "יש לסיים בהקדם את הליך מיפוי צורכי הדפוס העירוניים. לצורך כך, על מינהל חינוך, שילוב חברתי, שפ"ע ולשכת הדוברת להעביר לאלתר את הנתונים הנדרשים לאפיון מכרז הדפוס העירוני, כפי שביקש ממונה המכרזים מספר פעמים."

חדשים... " החלטת הוועדה הייתה לאשר המשך עבודה באופן המתואר עד לסוף יוני 2016 או עד לקביעת זכיין, כמוקדם מבניהם.

ב-31.10.16 נדונה בישיבת ועדת מכרזים בקשה להמשיך לרכוש שירותי דפוס באמצעות הצעות מחיר: "בהמשך להחלטת ועדת המכרזים מיום 14.3.16 פנה אגף הרכש בבקשה לאשר המשך עבודה בהצעות מחיר עבור שירותי דפוס עד לזכיין חדש במכרז שנמצא בשלבי ישורת אחרונים לפני פרסומו." הוועדה אישרה את הבקשה עד ל-31.12.16 או עד לכניסת זכיין חדש, המוקדם מבניהם. נכון ל-11.1.17, טרם פורסם מכרז שירותי דפוס.

הזמנה לשיבת ועדת מכרזים שתערך ב-16.1.17 כללה בקשה נוספת להמשיך רכישת שירותי דפוס על סמך הצעות מחיר: "בימים אלו מתפרסם מכרז דפוס למגזר החרדי... מדובר על תקופה קצרה בלבד."

תגובת ממונה מכרזים ובקרה תקציבית באגף הרכש:

"נושא הדפוס ברוב הרשויות המקומיות לא נכנס בכלל לנישה של מכרז למרות הנ"ל יצאנו בהליך של מכרז ונתקלנו בקושי בקבלת נתונים ובשיתוף פעולה מצד לקוחות המכרז. וגם כאשר המכרז היה כבר מוכן לקראת דצמבר נאלצנו לדחות פרסומו פעמיים לאור בקשות של שינוי היקפי רכישות וכן שינוי בפריטי המכרז בדקה ה-100.

המכרז פורסם בתאריך 19.1.19, מעטפות המכרז אמורות להיפתח בתאריך 20.2 וגם זאת לאחר דחייה במועד הגשת הצעות לאור צורך בעריכת שינויים בתנאי הסף על מנת לקבל מציעים רבים יותר."

▪ מכרז מספר 12/12 - אספקת שירותי גניזה אחסון ושליפת מסמכים

ב-13.4.15 נדונה בוועדת מכרזים בקשת אגף הרכש להארכת הסכם המסתיים ב-30.4.15 (ללא אפשרות הארכה). בפרוטוקול נרשם כי "מכרז חדש בהליך פרסום". החלטת הוועדה הייתה לאשר הארכת ההתקשרות לחודשיים או עד לכניסת זכיין חדש, כמוקדם מבניהם.

תגובת ממונה מכרזים ובקרה תקציבית באגף הרכש:

"המכרז המדובר היה בתוקף ובעל אפשרות להארכה לעוד שנתיים קדימה, אולם לאור בקשת מינהל הנדסה להיכנס כלקוח למכרז נבלעו היקפים גדולים בצורה פתאומית ולא מתכוננת ונאלצנו לצאת למכרז חדש טרם עת. הבקשה הייתה תקינה, ניצלנו רק חלק מהתקופה שעמדה לרשותנו והאילוץ למכרז חדש היה רק היקף הכספי כאמור."

▪ בבקשה להארכת עבודה בהצעות מחיר בנושא אספקת אינטרנט לגני ילדים

ואינטרנט לאתרי העירייה עד ליציאה למכרז

ב-15.11.16 הוגשה בקשה לפרסום מכרז מספר 55/16 "לאספקת והתקנת תשתית וספק אינטרנט ומתן שירותי אינטרנט".

ב-2.1.17 נדונה בוועדת מכרזים בקשת התקשוב העירוני להארכה נוספת של ההתקשרות על סמך הצעות מחיר, לאספקת קווי אינטרנט לגני ילדים ולאתרי עירייה עד להסדרת מכרז כולל. מהבקשה עולה כי "פרסום המכרז התעכב מזה

שנה וחצי מסיבות שונות ומורכבות ובין היתר בשל החלפת יועצים משפטיים ואי יכולת המשכיות הטיפול במכרז שטופל במשרד [יועץ משפטי חיצוני דאז] והצורך בכתיבת הסכמים חדשים מול משרד חיצוני. המכרז מפורסם בימים אלו כאשר תאריך ההגשה נקבע לתאריך 02/01/2017..."

במסמך הבקשה הנושא תאריך 26.12.16 מצוין כי ב-5.15.15 אישרה ועדת מכרזים בקשה קודמת להמשך התקשרות באופן המתואר לשישה חודשים. מאחר שהתקנות בפועל של קווי אינטרנט אורכות קרוב לחצי שנה, הוועדה מתבקשת לאשר הארכה נוספת מ-6.11.15 ועד יוני 2017 או עד לסיום העברת כלל הקווים לספק הזוכה. כאמור, הבקשה להארכה הוגשה בינואר 2017, קרי, מתבקש אישור הארכה בדיעבד לתקופה של יותר משנה. נמצא כי ועדת מכרזים אישרה ב-4.15.15 את הבקשה כאמור לחצי שנה או עד לפרסום מכרז מקיף, כמוקדם מבניהם, ובכל מקרה סכום ההתקשרות לא יעבור את הסכום החייב במכרז. עוד התבקשה מהוועדה, הארכה ואישור של הזמנה קיימת החל מספטמבר 2016 ועד למציאת זוכה במכרז המקודם בימים אלה וביצוע התקנה באמצעותו בפועל. כמו כן, התבקשה הוועדה להאריך ולאשר הזמנת עבודה קיימת החל מ-1.1.16 עד למציאת זוכה במכרז ביצוע התקנה באמצעותו בפועל. גם בקשה זו היא בדיעבד - לתקופה של שנה.

לבקשת יו"ר ועדת מכרזים, העלה ב-5.1.17 מנהל התקשוב העירוני על הכתב את הנסיבות החריגות לבקשות האמורות:

- 1" ביום 11/06/15 נערכה ישיבת היערכות ראשונית מול מחלקת החוזים העירונית ונציג משרד [יועץ משפטי חיצוני דאז].
2. ביום 09/07/15 הועברה טיוטה ראשונית שנערכה על ידי משרד [יועץ משפטי חיצוני דאז].
3. ביום 29/07/15 הועברו הערות מחלקת חוזים לטיוטת ההסכם כפי שנערכה והועברה על ידי משרד [יועץ משפטי חיצוני דאז].
4. ביום 06/10/15 התקבלה הודעה מעו"ד י' ממשרד [יועץ משפטי חיצוני דאז] שהוא ממתין לתשובות העירייה ומזכיר שמשרד [יועץ משפטי חיצוני דאז] זמין לתקשוב העירוני רק עד סוף אוקטובר...
5. ביום 28/01/16 ולאחר הסדרת קבלת שירותים ממשרד חיצוני (ז'), הועברה טיוטת ההסכם לעיונם ובחינתם של המשרד.
6. ביום 17/02/16 התקבלה התייחסות ראשונית של משרד עו"ד ז' לטיוטת ההסכם.
7. ביום 28/02/16 הועברו הערות התקשוב העירוני להסכם.
8. ביום 27/03/16 התקבלה תשובה ממשרד ז' כולל תיקון להסכם כפי שהתקבל על ידי מומחה בשם ח"י.
9. ביום 30/03/16 הוחזרה תשובת התקשוב העירוני תוך הערה מודגשת לדחיפות פרסום המכרז בהקדם המידי...
10. ביום 11/04/06 הועברו הערות יועצי הביטוח על ידי משרד ז'.

11. ביום 18/04/16 בפגישת עבודה עם ראש העירייה דיווחתי בדבר קשיים מהותיים בקידום נושאים משפטיים בכלל וקשיים מהותיים בקידום המכרז שבנדון בפרט.
 12. ביום 10/05/16 הועברה רשימה מפורטת ליועצת המשפטית לעירייה בדבר של 19 סעיפים משפטיים פתוחים ללא התקדמות מול המשרד החיצוני אשר המכרז שבנדון הנו רק אחד מהם.
 13. ביום 16/05/16 הועברה תשובת התקשוב לשאלות היועצת הביטוחית למשרד ז'.
 14. ביום 14/06/16 התקבל נוסח מעודכן למכרז ממשרד ז' שכולל את הערות הביטוח.
 15. ביום 06/07/16 הועברו שינויים קלים נוספים למכרז על ידי התקשוב העירוני לנושאים חד פעמיים אשר נדרשים ליישום העבודה אשר עלו מהשטח.
 16. ביום 21/07/16 התקבל נוסח מעודכן למכרז ממשרד ז'.
 17. ביום 03/08/16 הועבר הנוסח הסופי שהתקבל ממשרד ז' לבחינת מחלקת החוזים בעירייה.
 18. ביום 24/08/16 התקבלו הערות מחלקת החוזים.
 19. עד לתאריך 15/11/16 הועברו עשרות מיילים בין התקשוב, משרד ז' ומחלקת החוזים עד לקבלת אישור מחלקת החוזים לנוסח מוסכם וסופי לפרסום.
 20. ביום 15/11/16 אישר התקשוב העירוני בחתימתו בקשה לפרסום המכרז.
 21. ביום 14/12/16 אישרה ועדת המכרזים את פרסום המכרז.
 22. ביום 19/12/16 פורסם המכרז...
- לאור ההתנהלות המצערת המתוארת לעיל ובמטרה שמקרים מסוג זה לא יחזרו בשנית, מונתה עו"ד ייעודית ללוות את התקשוב העירוני ככל הנדרש בכל ענייניו המשפטיים."

6. השתתפות במכרזי העירייה

- 6.1 בשנת 2015 פרסמה העירייה 59 מכרזים פומביים. 21 מהמכרזים (36%) בוטלו, רובם (16) בשל אי-קבלת הצעות במכרז. עוד נמצא כי ב-29 מהמכרזים (כ-49%) השתתפו לא יותר משני ספקים. כלומר, רק בכמחצית מהמכרזים (30) התקבלו יותר משתי הצעות. להלן כמות ההצעות שהתקבלו במכרזי העירייה:

מספר מכרזים	אחוז מסך המכרזים שפורסמו	תיאור
16	27	מכרזים בהם לא הוגשו הצעות
8	14	מכרזים בהם הוגשה הצעת מחיר אחת בלבד
5	8	מכרזים בהם הוגשו שתי הצעות מחיר בלבד
30	51	מכרזים בהם הוגשו לפחות שלוש הצעות
59	100	סה"כ

מספר ההצעות המוצג בלוח כולל את כלל ההצעות שהתקבלו בכל מכרז, לרבות הצעות שנפסלו לאחר קבלתן בשל אי-עמידה בתנאי סף. כך לדוגמה, במכרז לגופי תאורה (מספר 35/15) קיבלה העירייה חמש הצעות מספקים שונים, אך ארבע מההצעות לא עמדו בתנאי הסף של המכרז ונפסלו. קרי, מספר המכרזים בהם הייתה השתתפות של ספק אחד בלבד גדול מהמוצג בלוח, וביותר מ-29 מכרזים שפורסמו בשנת 2015, בחירת הספק הזוכה הייתה מבין לא יותר משני ספקים.

לדעת הביקורת, על מנת לעודד השתתפות של ספקים רבים בהליך המכרזי ותחרות נאותה אשר תוזיל את העלויות לעירייה, על תנאי הסף לכלול דרישות נמוכות ככל שניתן, אשר יאפשרו השתתפות מספר רב של ספקים בכל מכרז, ובתנאי שיבטיחו התמודדות של ספקים איכותיים ומהימנים שיש ביכולתם לספק לעירייה את המוצר/השירות הנדרש באיכות הנדרשת.

6.2 מנכ"ל החברה הכלכלית ראשון לציון (להלן - חכ"ר) מסר כי במכרזי בנייה ציבורית הוא נדרש לפרסם מכרז פאושלי⁵ לבחירת קבלנים, שאת נוסחו קבעה העירייה ושאינו כולל כתבי כמויות, כך שהסיכון שנוטל הקבלן הוא גדול. לדבריו, עקב דרישות העירייה המחמירות, מספר המשתתפים במכרזים אלה נמוך משמעותית לעומת מספר המשתתפים במכרזי פיתוח שפרסמה חכ"ר, הכוללים כתבי כמויות. להלן השוואה בין מספר המשתתפים במכרזי בנייה ציבורית שערכו חכ"ר ואגף בנייה ציבורית במינהל הנדסה, לעומת מספר המשתתפים במכרזי פיתוח שפרסמה חכ"ר בשנים 2015-2016:

חכ"ר - פיתוח			חכ"ר - בנייה ציבורית			אגף בנייה ציבורית		
מספר משתתפים	תיאור הבנייה	מכרז מספר	מספר משתתפים	תיאור הבנייה	מכרז מספר	מספר משתתפים	תיאור הבנייה	מכרז מספר
16	חיבור כביש 431 לסופרלנד	2/15	3	תוספת בית ספר	3/15	3	מועדון	9/15
9	מכרז מסגרת	4/16	2	מקווה	4/15	2	מועדון	46/15
1	מעגן סירות	12/16	2	בית ספר	7/15	3	מקווה	51/15
18	שכונת רקפות	15/16	3	מתנ"ס	9/15	4	כיתות גן	55/15 - פרק א'
12	מתחם ה-1,000	17/16	5	כיתות גן	18/15	2	כיתות גן	55/15 - פרק ב'
			6	כיתות גן	19/15	1	בית כנסת	15/16
			2	כיתות גן	20/15	2	מועדון	22/16
			3	בית כנסת וכיתות גן	21/15	1	מרכז רב-תכליתי	26/16
			2	אולם ספורט	9/16	1	משרדים	28/16

⁵ הקבלן מקבל את תכניות העבודה, מבצע הערכה כללית של עלות העבודה ומספק מחיר אחד כולל עבור ביצוע העבודות.

חכ"ר - פיתוח			חכ"ר - בנייה ציבורית			אגף בנייה ציבורית		
מספר משתתפים	מספר תיאור הבנייה	מספר מכרז	מספר משתתפים	מספר תיאור הבנייה	מספר מכרז	מספר משתתפים	מספר תיאור הבנייה	מספר מכרז
			2	בית ספר	14/16	0	תוספת בבית ספר	30/16
			2	שיפוץ בית כנסת	16/16			

תגובת גזברית העירייה:

"עמודת 'חכ"ר - פיתוח' המופיעה בטבלה אינה יכולה להוות בסיס להשוואה רלוונטית לבנייה ציבורית (עמודה זו יכול שתהיה ברת השוואה ל'עירייה - פיתוח' בו הוגשו גם כן 15 הצעות כפי שהוצג בדוח לעיל)."

הביקורת מעירה כי ההשוואה נועדה להציג את ההבדל במספר המשתתפים בין המכרזים, הנובע לפי מנכ"ל החכ"ר, מנוסח המכרזים ומדרישות העירייה במכרזי בנייה ציבורית.

תגובת מהנדס העיר:

"אין מקום להשוות בין מספר המשתתפים במכרזי עבודות פיתוח לבין מכרזי בנייה בגלל הבדלים מהותיים בין שני תחומים אלו מבנה השוק, מורכבות העבודות/קבלני המשנה הנדרשים וכיו"ב. לא בטוח שניתן לשים אצבע על מרכיב מסוים מתוך המכלול שגורם לצמצום משמעותי בהיקפי המשתתפים במכרז, השוואה יותר מתאימה יכולה להיות מול עבודות בנייה ציבורית ברשויות אחרות דומות בגודלן. בין היתר ראוי לבדוק מה היא השפעת מחירי הבסיס שנקבעים ברשות על מספר המשתתפים."

7. ספק יחיד

7.1 כללי

סעיף 3(4) לתקנות מסדיר את סמכות העירייה להתקשר בפטור ממכרז עם ספק יחיד בכפוף לאישור בכתב ממומחה שממנה ועדת מכרזים: "חווה להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לעניין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ."

מספרם הגדול של המכרזים שבוטלו ואלו שבהם לא התקבלו הצעות או שהתקבלה הצעה אחת בלבד (כ-40% מהמכרזים שפורסמו בשנת 2015) עלול להצביע על הצורך בביצוע הליכי התקשרות בפטור ממכרז (בכפוף לדרישות בתקנות) או לחלופין, על הצורך בהקלה בתנאי הסף כך שיאפשרו לספקים נוספים להתמודד במכרזים.

7.2 בדיקה מדגמית

הביקורת בחנה את מספר הספקים שיכלו להתמודד בשניים ממכרזי העירייה, בהם התקבלו תלונות מספקים לגבי נאותות תנאי הסף שנקבעו, כך שצמצמו לכאורה, את מספר המשתתפים לספק אחד בלבד.

▪ **מכרז גופי תאורה (מספר 35/15)**

בהתאם למפרט הטכני של המכרז, כל ספק המעוניין להשתתף נדרש להציע לעירייה גופי תאורה מכל הסוגים שנכללו במפרט (למעלה מ-15 סוגים שונים של גופי תאורה).

בנוגע לדרישה זו התקבלו פניות/תלונות מ-14 ספקים שונים אשר ביקשו להציע לעירייה גופי תאורה שווי ערך (ולטענתם אף טובים יותר) מגופי התאורה שנדרשו במכרז. לאור פניות הספקים, ב-18.8.15 פרסמה העירייה נספח שינויים למכרז לפיו "לכלל הפריטים ניתן להגיש שווה ערך". כלומר, הפריטים המוצעים נדרשו להיות שווים באיכותם ובעיצובם לפריטים שנדרשו במפרט הטכני שפרסמה העירייה.

את מסמכי המכרז רכשו 13 ספקים שונים שהגישו לעירייה בשלב ההבהרות, מפרטים של גופי תאורה שהציעו. למרות שמספר רב של ספקים הציעו לעירייה נורות באיכות שוות ערך לנורות שהתבקשו במכרז, פסלה העירייה את כל ההצעות שהגישו הספקים, כיוון שנורות שהציעו לא היו דומות בעיצובן לאלו שהעירייה ביקשה לרכוש. להלן ההצעות שהתקבלו:

ספק	אחוז ההנחה שהציע לעירייה
לי"נ	21.1
ר"ת	17
אשס"ח (הספק הזוכה)	12.5
י"ד	10
מח"מ	5

לדברי מנהל אגף חשמל, העירייה דרשה עיצוב ייחודי על מנת שכל גופי התאורה בעיר יהיו בעלי חזות אחידה. לדבריו, למרות קיומם של ספקים רבים המספקים גופי תאורה, רק הספק הזוכה הציע לעירייה את כל סוגי גופי התאורה שנדרשו במפרט המקורי.

תגובת ממונה מכרזים ובקרה תקציבית באגף הרכש:

"מוצרי ואישורי מוצרי שווי ערך - הנושא באחריות בלעדית של מזמין המוצרים משמע המנהל (במקרה זה של מינהל שפ"ע)".

▪ **מכרז סינון חול (מספר 13/14)**

בשנת 2014 פרסמה העירייה מכרז חדש לאספקה וסינון חול בגני ילדים (מכרז 13/14) בו דרשה כי כל ספק המשתתף במכרז יהיה "בעל היתר מכון התקנים הישראלי לתקן 1498 חלק 1 חול ים".

נמצא כי מכון התקנים הישראלי נתן תקן זה לשתי חברות בלבד בארץ (חברת ג"ת וחברת צ').

מבירור עם נציג חברת צ' עולה כי היא קיבלה את התקן רק בשנת 2015, והיא אינה עוסקת בסינון חול או באספקת חול לגני ילדים (לחברה יש מוצר תחליפי לחול בלבד). עוד נמסר כי החברה אינה עובדת כלל עם רשויות מקומיות ולפיכך לא עמדה בתנאי המכרז שפרסמה העירייה בשנת 2014, לפיהם המשתתפים

במכרז נדרשו להיות בעלי ניסיון בעבודה ברשויות מקומיות. בשל האמור, המכרז לסינון ואספקת חול בגני הילדים שפורסם אמנם כמכרז פומבי, היה מיועד לכאורה, לספק אחד בלבד. במכרז התקבלו 4 הצעות מספקים שונים:

ספק	אחוז ההנחה שהציע לעירייה
ג"ס	27
א"ר	26
אדמ"מ	18
ג"ת (הספק הזוכה)	9.8

הספק ג"ת שזכה במכרז משנת 2012 (מספר 18/12) בתמורה להנחה בשיעור של 16.8% ממחירון העירייה, היה הספק היחיד שהחזיק בתקן בשנת 2014. בהצעתו בשנת 2014 הציע הנחה של 9.8% בלבד, קרי, ייקר את הצעתו ב-7%. בשנת 2016 הסירה העירייה את דרישתה לעמידת הספקים בתקן האמור והספק ג"ת (אשר לא היה כבר הספק היחיד שעמד בדרישות המכרז) הגדיל את הצעתו ל-28% הנחה ממחירי מפרט הכמויות (18.2% מעבר להצעתו בשנת 2014)⁶. במקרה האמור עולה חשש כי פרסום מכרז פומבי בו יכול להשתתף רק ספק אחד ייקר את העלויות בהן נשאה העירייה.

7.3 שיחות עם ספקים שהשתתפו במכרז סינון חול

פרסום מכרזים פומביים בהם רק ספק אחד יכול להשתתף במקום ביצוע התקשרות בפטור ממכרז, עלול לפגוע באמון הספקים בהליך המכרזי הנעשה בעירייה. הביקורת שוחחה עם ארבעה מהספקים שהשתתפו במכרזי סינון חול שפורסמו בשנת 2012 ובשנת 2014, אך לא עמדו בתנאי הסף שנקבעו במכרז האחרון. ספקים אלה לא השתתפו במכרז שפורסם בשנת 2016 מאחר שלטענתם, איבדו את האמון בתקינות ההליך המכרזי שערכה העירייה:

- הספק ג"ס טען שהמכרז נתפר בדיוק למידות הספק, באופן בלתי סביר, וכי הוא יודע שמנהלים בעירייה קובעים את תנאי המכרזים יחד עם הספק בו הם מעוניינים לבחור.
- הספק מ"ש טען שמכרזי העירייה תפורים לספקים איתם העירייה עובדת ולכן הוא לא ניגש למכרז, למרות שראה את הפרסומים. לטענתו, חבל על הזמן שעליו להשקיע בהכנת הצעתו, הערביות וההשקעה הכספית.
- הספק א"ר טען שקבלן סינון החול שעובד עם העירייה מקושר לעובדי עירייה ויזכה בכל מכרזי סינון החול שתפרסם. לדבריו, הוא לא ניגש למכרז העירייה בשנת 2016 כיוון שהיה "מכור" מראש.
- הספק אדמ"מ מסר שהוא אינו עוקב אחר פרסומי המכרזים של העירייה כיוון שהיא קובעת תנאי סף המתאימים לספק יחיד - דרישת תקן 1498 חלק 1.

⁶ המחירים בכתבי הכמויות לא השתנו בין המכרזים שפורסמו בשנים 2012-2016.

8. סיורי קבלנים

סיור/מפגש קבלנים הוא הליך שנועד לאפשר לספקים להכיר באופן טוב יותר את דרישות ותנאי המכרז. העירייה אינה מחויבת לבצע סיורי קבלנים, אך עריכתם מסייעת לספקים להבין את דרישות המכרז ולהגיש הצעות בהן הם יכולים לעמוד, ובכך למנוע מחלוקות לאחר סיום ההליך המכרזי.

נמצא כי מבין מכרזי המדגם, רק במכרז להפעלת מעון (מספר 30/15) נערך סיור קבלנים, בעוד שביתר המכרזים לא נערך סיור קבלנים/מפגש הבהרות. עם זאת, בכל המכרזים ניתנה לספקים אפשרות להגיש בקשה לקבלת הבהרות.

9. פרסום

9.1 פרסום מסמכי המכרז

סעיף 9(ב) לתקנות קובע: "הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים

יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית."

פרסום המכרז נועד לאפשר הזדמנות שווה לכל גורם המעוניין להתקשר עם העירייה בחוזה, להתמודד במכרז.

רכזת ועדת מכרזים אחראית על פרסום המכרזים הפומביים בעיתונות ובאתר האינטרנט של העירייה.

ספק המעוניין לעיין במסמכי המכרז (תנאי סף, מפרט טכני, כתב כמויות וכדומה) נדרש להגיע לשכת מנכ"ל העירייה. העיון במסמכי המכרז הוא ללא תשלום.

נמצא כי העירייה מפרסמת באופן פומבי רק את קיומם של המכרזים מבלי שניתנת לספקים אפשרות לצפות בתנאי הסף של המכרז באמצעים ממוחשבים (אינטרנט/העברה בדואר אלקטרוני).

סעיף 9(א) לתקנות אמנם אינו מחייב פרסום דרישות סף, אלא רק את תיאור נושא המכרז, המקום, המועד האחרון להגשת מסמכי המכרז ומקום לקבלת פרטים נוספים, לרבות מסמכי המכרז, אך כפי שעולה מהדוגמה של מכרז לסינון חול (מספר 13/16), ייתכן שבפרסום תנאי הסף הייתה מקבלת העירייה הצעות נוספות:

- הספק אי"ר (השתתף במכרז מספר 13/14) מסר שראה את פרסום המכרז בשנת 2016 בעיתון, אך בשל דרישת הסף הלא רלוונטית לדבריו, במכרז משנת 2014, בחר שלא להגיע לעירייה לעיון בתנאי הסף החדשים (שלא פורסמו באופן פומבי) ולכן לא ידע שהעירייה הסירה את הדרישה הנ"ל. לדבריו, הוא עומד בכל תנאי הסף של מכרז 13/16 שהציג לו נציג הביקורת, ולו ידע על שינוי תנאי הסף היה משתתף במכרז.

- הספק מ"ש (השתתף במכרז 18/12) מסר שראה את פרסום המכרז בעיתון, אך בשל התנהלות העירייה במכרז בו השתתף בעבר ונפסל (מכרז 18/12), לא טרח להגיע ולבדוק את תנאי הסף במכרזים הנוספים. לדבריו, הוא עומד בכל תנאי הסף של מכרז 13/16, כפי שהציג לו נציג הביקורת ואם היה יודע על שינוי תנאי הסף היה ניגש למכרז.

- הספקים ג"ס ואדמ"מ (השתתפו במכרז 13/14) מסרו שלא ראו את הפרסום בעיתונות, אך אם היו יודעים על פרסום המכרז ותנאי הסף החדשים כאמור, היו ניגשים למכרז.

9.2 מכירת מסמכי המכרז

רכזת ועדת מכרזים אחראית על מכירת מסמכי המכרז לספקים המעוניינים להשתתף במכרז. תשלום עבור מסמכי המכרז הוא תנאי להשתתפות במכרזי העירייה.

לפי סעיף 10(ב) לנוהל מכרז, מכירת המכרזים למשתתפים צריכה להיעשות בלשכת מנכ"ל תוך "שמירה על סודיות בדבר פרטי המשתתפים האחרים שרכשו, ונתונים אחרים שיש בהם כדי לתת יתרון למשתתף כלשהו על פני אחר".

נמצא כי לא ניתן לרכוש קובץ ממוחשב של מסמכי מכרז.

תשלום הספקים עבור רכישת מסמכי המכרז נעשה על סמך שובר ידני שמפיקה רכזת ועדת מכרזים והוא ניתן לתשלום בבנקים, לרבות בבנק הדואר.

השובר אינו ניתן לתשלום באמצעים ממוחשבים באמצעות כרטיסי אשראי (אינטרנט, מענה טלפוני) ולא ניתן לתשלום במחלקת הגבייה הנמצאת בבניין העירייה.

רכזת ועדת מכרזים מסרה כי לא ניתן לשלם את שובר התשלום בבניין העירייה: "...זו החלטה של מנכ"ל העירייה מכוון שמבקש לשמור על דיסקרטיות בין הקבלנים עובדי העירייה ואנשי המקצוע."

תגובת מנהלת מחלקת מחשוב ובקרה במינהל כספים:

1. מבחינה טכנולוגית אין מניעה להתחיל בניהול הליך המכרזים באופן מקוון במידי.
 - קיים מנגנון במערכת SV.
 - הוקם מסוף אשראי לביצוע תשלומים, המסוף נבדק וניתן להפיק אישור תשלום לצורך הגשה עם מסמכי המכרז.
 - נכתב נוהל בסיסי לתהליך הכולל הכנסת כספים לקופת העירייה וביצוע בקרות. המניעה היחידה - אין חוק שמתיר הגשת מסמכי המכרז באופן מקוון, כלומר ניתן לבצע את כל ההליך באמצעות המערכת ולא להטריח את הספקים להגיע לעירייה למעט ההגשה עצמה. כרגע ממתנינים להחלטת העירייה להתחיל בהליך המקוון.
2. נכון לשלב זה, יש הנחיית מנכ"ל מתאריך 29.1.17 להתחיל בפרסום המכרזים באתר העירוני, מצ"ב ההנחיה."

הנחיית סגנית הגזבר להוצאות מ-29.1.17 הייתה: "בהתאם להנחיית מנכ"ל העירייה, החל מהיום כל מכרז פומבי שיפורסם יש להעלותו בנוסף גם לאתר העירוני... כמובן שמציע שירצה להציע הצעה יצטרך לרכוש את המכרז."

ב-26.1.17 כתבה סגנית הגזבר למנכ"ל העירייה: "אין כל מניעה חוקית לצרף את מסמכי המכרז לאתר העירוני וכן אין בעיה טכנית ולכן בכפוף להסכמתך החל מהיום יפורסמו מכרזים עירוניים באתר העירייה כמקובל במשרדי ממשלה."

מבדיקה באתר האינטרנט העירוני עולה כי נכון ל-12.2.17 לא מפורסמים מסמכי המכרזים באתר העירוני.

9.3 פרסום שינויים בתנאי המכרז

לספקים ניתנת אפשרות לפנות בכתב ליו"ר ועדת מכרזים לצורך קבלת הבהרות הקשורות למסמכי המכרז.

תשובות העירייה לפניות הספקים והבהרת דרישות המכרז עלולים לעתים לגרום לשינוי בדרישות המכרז, לרבות שינויים בתנאי הסף שנקבעו.

תשובות העירייה נשלחות לכל הספקים שרכשו את מסמכי המכרז. לא נעשה פרסום פומבי חוזר במקרים בהם תשובת העירייה שינתה או הבהירה את תנאי הסף שנקבעו במכרז, על אף שיתכן שעקב השינוי ספקים נוספים יוכלו להשתתף במכרז. התשובה אף לא נשלחת לספקים אשר התעניינו ברכישת מסמכי המכרז, אך סברו שלא יעמדו בתנאי הסף בנוסח הקיים ולכן לא רכשו את המסמכים. להלן דוגמאות:

- **מכרז מעליות** (מספר 14/16) - העירייה כללה במכרז דרישה לאספקת מעליות מחמישה סוגים בלבד. כמענה לתלונה, אפשרה העירייה להציע מעליות מסוגים נוספים. אפשרות זו נמסרה רק לספקים שרכשו את מסמכי המכרז ולא פורסמה באופן פומבי.

- **מכרז גופי תאורה** (מספר 35/15) - העירייה כללה במכרז דרישה לאספקת גופי תאורה מסוגים ספציפיים. כמענה לתלונות רבות, אפשרה העירייה להציע גופי תאורה התואמים באיכותם ובעיצובם לגופי התאורה שנדרשו במפרט הטכני. אפשרות זו נמסרה רק לספקים שרכשו את מסמכי המכרז ולא פורסמה באופן פומבי.

תגובת ממונה מכרזים ובקרה תקציבית באגף הרכש:

"הנושא הנ"ל הוא בהחלטת הייעוץ המשפטי שחלק מהמקרים מבקש פרסום בעיתונות ולחלק לא (במקרה הנ"ל משרד... לא ביקש פרסום בעיתון לנושא)."

- **מכרז טיאוט** (מספר 52/15) - בסעיף 4.1 למכרז נקבעו מחירי מינימום ומקסימום כך שהצעה בסכום החורג מהם (הצעה נמוכה מהמינימום או גבוהה מהמקסימום) תיפסל על הסף: "הצעת מחיר הגבוהה ממחיר המקסימום העומד על סך של 321 ש"ח לק"מ רץ/דונם (ללא מע"מ), תביא לפסילת ההצעה על הסף ללא שימוע. הצעת מחיר אשר תהיה נמוכה ממחיר המינימום העומד על סך של 311 ש"ח לק"מ רץ/דונם (ללא מע"מ), תביא לפסילת ההצעה על הסף ללא שימוע."

ב-17.11.15 מסרה העירייה לספקים אשר רכשו את מסמכי המכרז הבהרה יזומה לפיה, העירייה מבצעת שינוי בתנאי הסף, כלהלן: "על אף האמור בסעיף 4.1 להוראות המשתתפים ועל אף כל הוראה אחרת בחוברת המכרז, הצעת מחיר הנמוך ממחיר המינימום, העומד על סך של 311 ש"ח לק"מ רץ/דונם (ללא מע"מ), תקים חוקה לפיה ההצעה היא הצעה גרעונית שדינה להיפסל - בכפוף לשימוע."

שינוי תנאי הסף האמור נמסר רק לספקים שרכשו את מסמכי המכרז ולא פורסם באופן פומבי.

במכרז התקבלו הצעות מארבעה ספקים, שלושה מהם הציעו את מחיר המינימום וספק אחד הציע מחיר נמוך ממחיר המינימום:

הצעת המחיר של הספק לק"מ, בש"ח (לא כולל מע"מ)	ספק
311	ש"ל
	פ"ה
	ע"י
309	קא"ל

בשל שינוי תנאי הסף כאמור, ההצעה של הספק קא"ל לא נפסלה על הסף, למרות שהייתה נמוכה מהסכום המינימלי המותר במכרז, ולאחר עריכת שימוע לספק, החליטה העירייה לבחור בהצעה זו כהצעה הזוכה במכרז. לאחר עתירה שהוגשה לבית המשפט כנגד העירייה, ב-29.3.16 הציג יועץ משפטי בפני חברי ועדת מכרזים את החלטת בית המשפט, לפיה "שינוי תנאי הסף בקשר עם שינויו של מחיר המינימום ממחיר קשיח לגמיש, לא פורסם לפי הוראות הדיון, ועל כן דינו של המכרז להתבטל ועל העירייה לפרסם מכרז חדש". ביטול המכרז בשל אי-פרסום שינוי תנאי הסף כדין גרם לעירייה להליכים משפטיים מתמשכים.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"נושא הפרסום הנו הנחייה של היועץ המשפטי למזכירת ועדת המכרזים. כל התשובות לשאלות הבהרה נשלחות לכל הפונים והרוכשים אשר השאירו מספרי טלפון אצל מזכירת ועדת המכרזים. כל הנחייה לפרסום, מיושמת."

9.4 פרסום היקף ההתקשרות

טופס הבקשה לפרסום מכרז (תוספת ב' לנוהל מכרז) כולל מידע לגבי סך ההוצאות המשוערות של המינהל בהתקשרות (סך היקף הרכש הצפוי). טופס הבקשה של המינהל לפרסום מכרז הוא מסמך פנימי שאינו מפורסם לספקים. מאחר שנוהל מכרז אינו מחייב את המינהל לפרסם לספקים את היקף הרכש הצפוי במכרז, המידע לא פורסם במכרזי המדגם, אלא נמסר לספקים שרכשו את מסמכי המכרז רק במקרים בהם התבקשה הבהרה לקבלת מידע בדבר היקף ההתקשרות הצפוי.

9.5 כתבי כמויות

כאמור, נוסף להיקף הרכש הכולל הצפוי, נדרשים המינהלים להכין במכרזים כתבי כמויות המפרטים את הפריטים אשר ברצונם לרכוש במסגרת המכרז. כתבי הכמויות מפורסמים לספקים ללא הערכה של הכמות שנרכשה בעבר/הכמות הצפויה להירכש מכל פריט. מידע זה ידוע לפחות בחלקו, רק לספקים אשר עבדו בפועל עם העירייה עד למועד פרסום המכרז. פרסום מכרז מבלי לאפשר לספקים נוספים לזהות את הפריטים העיקריים שרוכשת העירייה אינו מאפשר תמחור נאות של הצעות למכרז ועלול לגרום לקבלת הצעות מחיר הפסדיות מספקים, ואף למנוע השתתפות של ספקים שאינם מוכנים להציע מחירי הפסד.

בדוח ביקורת בנושא "קבלני פיתוח גינון וקבלני תחזוקת גינון"⁷ בחנה הביקורת תלונות לגבי קיומם של מחירי הפסד במכרזי הגינון שפרסם מינהל איכות הסביבה. מהתלונות ומממצאי הביקורת עלה חשש כי העירייה כללה בכתב הכמויות פריטים שאין בכוונתה לרכוש או שבכוונתה לרכוש בכמויות זניחות, ולגביהם התקבלו הצעות מהספקים הזוכים במחירי הפסד. זאת, לאחר שהנחות שלושת הספקים הזוכים (אחד מהם זכה במכרז הקודם) על כל מפרט הכמויות גדלו בכ-20% בין המכרז הקודם (מספר 37/11) למכרז החדש (מספר 47/14) (מכ-8% לכ-28%). הביקורת בנושא הגינון בחנה את סבירות המחירים שנקבעו במכרז לפריטים שנדגמו (פריטים הפסדיים לכאורה):

מחיר הסעיף בספריית המחירים, בש"ח	סעיף מספר
3,114	42.9.012
2,059	42.9.017
2,473	42.9.032
4,694	42.9.036

הביקורת ביקשה להפיק דוח ממוחשב מרכז מתוכנת "בינארית"⁸ המפרט את כמויות הפריטים ההפסדיים לכאורה, לפי דוח הביקורת שפורסם בשנת 2015, שנרכשו מהספק. משיחה שהתקיימה עם נציג התמיכה הטכנית של חברת "בינארית" עלה, כי מלבד אגף כבישים, מינהלי העירייה עובדים בגרסת "בינארית 10" הישנה ולא עדכנו את התוכנה ל"בינארית PRO", כמו כן לדבריו, רכשה העירייה מהחברה את התוכנה החדשה ובאפשרותה לבצע עדכון ללא תשלום נוסף. תוכנת "בינארית" 10 אינה מאפשרת הפקת דוחות בקרה ודוחות ניהול (כפי שמאפשרת תוכנת "בינארית PRO") ולפיכך לא ניתן להפיק דוח המרכז את סך הרכישות מכל ספק.

בשל אי-היכולת להפיק דוח מרכז, הופק דוח המפרט את סך הכמויות שנרכשו מספקי הגינון במדגם של 14 פרויקטים שבוצעו בשנת 2016. מבדיקת הביקורת עלה כי העירייה לא דרשה אספקה של הפריטים ההפסדים באף אחד מהפרויקטים שנכללו במדגם.

תגובת גזברית העירייה:

"מכרזים בהם אין כתבי כמויות הנם מכרזי מסגרת עם גיליון מחירים, המהווה מחירון ממנו יוצאות הזמנות מעת לעת בהתאם לצורכי העירייה. בבסיס הרעיון של מכרזי המסגרת, אין כמויות ואלו מופיעים בהזמנות עבודה."

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"מכרזי מסגרת מכילים ספריית מחירים ללא כמויות. העבודות משתנות בין השנים ולפיכך אין כמויות וזהו עצם ליבו של המכרז. גם הקבלן שעבד מול העירייה בעבר בתחום זה, אין וודאות שהפרטים שהוזמנו ממנו יוזמנו שוב בעתיד, היות

⁷ פורסם בדוח לשנת 2015 (מספר 36).

⁸ מערכת לניהול ובקרה של פרויקטים בתחום הבנייה.

והפרויקטים משתנים מדי שנה... עם כל תלונות קבלני הגינון בנושא המחיר, נגשו למכרז 16 מצעים..."

לדעת הביקורת, יש להביא לידיעת המתמודדים הערכה בנוגע לכמויות שנדרשו בעבר בסעיפים הנתונים לשיקול דעת גורם עירוני מנהל, במטרה להגביר את השקיפות והשוויוניות בהליך המכרז.

בנושא זה מפנה הביקורת גם לפנייה שהתקבלה ב-22.2.17 מספק שרכש את מסמכי מכרז מספר 9/17 - ביצוע עבודות אספקה והתקנה ולמתן שירותי אחזקה למערכות גילוי וכיבוי אש ולחלונות שחרור עשן במבנים ובמתקנים שבאחריותה של העירייה: "לאחר עיון מעמיק במסמכי המכרז... ישנו עיוות בשקיפות וחסך בנתונים מהותיים במכרז אשר נמצאים בחזקת החברה נותנת השירות העכשווי בלבד.

מאחר ונתבקשנו לתמחר שירות לכמות מערכות... עלתה השאלה/בקשה... לצרוף מספרן וגודלן של המערכות המותקנות במוסדות העירייה, אך לא התקבל פירוט ענייני ומפורט במענה העירייה [לשאלות ההבהרה]...

אנו מבקשים את דחיית המכרז הנ"ל המהווה תמרור אזהרה לאופן עריכת המכרז והשקיפות המלווה אותו מתוקף חוק חובת המכרזים החדש עד לקבלת פירוט האיננוטר של המערכות ואביזריהן בכדי למנוע אי סדרים ולקדם את השוויון המוחלט בין כל המשתתפים במכרז..."

רכזת ועדת מכרזים מסרה לביקורת כי כמענה לפנייה הוחלט שהספקים שרכשו את מסמכי המכרז יקבלו את הנתונים שהתבקשו, והגשת מסמכי המכרז תדחה בהתאם.

10. עמידה בתנאי הסף

10.1 בדיקת עמידת ספקים בתנאי הסף

אי-עמידה בתנאי סף משמעה פסילת ההצעה, לעומת אי-עמידה בתנאים אחרים שלא יביא בהכרח לפסילת הצעה.

מעת"מ 25017-08-16 י.א. דעת בע"מ נ' עיריית ראשון לציון ואח':

"...אי עמידה בתנאי סף נחשבת לפגם מהותי שיש בו כדי להביא לפסילת ההצעה. הכשרת הצעה שאינה עומדת בתנאי הסף פוגעת בעקרון שוויון ההזדמנויות בדיני המכרזים הציבוריים, ולפיכך נדרשת הקפדה ניכרת על כך שכל המציעים במכרז יעמדו בכל תנאי הסף, על מנת שלא ייווצר מצב בו אחד המציעים יידרש לעמוד בדרישות מחמירות פחות מאשר יתר המציעים, ובאופן זה ייחנה מיתרון על פניהם."

לדעת הביקורת, בדיקת עמידת הספקים בתנאי הסף צריכה להיעשות בידי גורם ניטרלי ובלתי תלוי.

נמצא כי המינהלים השונים אחראיים על בדיקת הצעות הספקים ובחינת עמידתם בתנאי הסף להשתתפות במכרז, לרבות פנייתם לספקים לצורך השלמת חומרים, בכפוף לאישור יועץ משפטי ויו"ר ועדת מכרזים.

המשמעות היא שהגורמים שקבעו את תנאי הסף הם שבודקים את עמידת הספקים בתנאים אלו, ובמידת הצורך, מסתייעים בגורם חיצוני, כגון יועץ משפטי. זאת,

בניגוד למקובל במכרזים שפרסמו רשויות אחרות או מכרזים ממשלתיים, בהם יועץ משפטי הוא הגורם האחראי על בדיקת עמידה בתנאי הסף.

תגובת גזברית העירייה:

"תנאי הסף צריכים להיבדק ע"י יועמ"ש."

במכרזי העירייה הסטנדרטיים המסמכים הנדרשים להוכחת עמידה בתנאי הסף מוגשים יחד עם הצעת המחיר של הספק. בשל כך, נחשף המינהל להצעות המחיר עוד טרם בחינת עמידתו של ספק בתנאי הסף.

לדעת הביקורת, היעדר הפרדה בין מסמכי הצעות הספקים לצורך הוכחת עמידה בתנאי הסף לבין הצעות המחיר עלול להשפיע לכאורה, על קביעת עמידת/אי-עמידת הספק בתנאי הסף (פסילת ספק זול או לחלופין, אי-פסילת ספק זול).

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"במכרזי טיאוט וגינון שהנם מכרזים מורכבים, היועץ המשפטי בודק עמידת הספקים בתנאי הסף ונעזר לצורך בדיקת העמידה בניסיון המקצועי של מנהל האגף. לצורך בדיקת המלצות הקבלן מערים אחרות מנהל האגף מתקשר לכל בעל תפקיד החתום על אישור ניסיון מקצועי. היועץ המשפטי הוא זה שמאשר עמידה/אי עמידה בתנאי סף ונעזר לצורך הבדיקה המקצועית באגף המקצועי. כלל הנתונים הנדרשים לתנאי הסף הנם בגדר בדיקה של עמד/לא עמד, צרף/לא צרף, אישור תקין/לא תקין, ולא ברור מה ניתן לשיקול דעת."

תגובת אחראית חוזים והתקשרויות במינהל חינוך:

"בדיקת מסמכי ההצעות, לרבות עמידה בתנאי הסף, מתבצעת על ידי מנהלת האגף המקצועי במינהל החינוך, האחראית על החוזים וההתקשרויות במינהל והיועץ המשפטי. אנו סבורים כי לא יהיה זה נכון כי בדיקה זו תתבצע אך ורק על ידי הייעוץ המשפטי ללא ליווי גורם מקצועי. באשר להמלצה כי הגורם הבודק את העמידה בתנאי הסף יימנע מחשיפה להצעת המחיר, אין לנו התנגדות לכך."

10.2 תיעוד הצעות הספקים

נוהל מכרז קובע כי מסמכי המכרז יתועדו בהתאם לחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 (7 שנים, ובמקרקעין - 15-25 שנה) ולתקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשי"ז-1956⁹ (תקופה משתנה בהתאם לסוג החומר).

הנוהל אינו מסדיר את הגורם האחראי בעירייה לתיעוד מסמכי המכרז (רכזת ועדת מכרזים או מינהל יוזם/יחידות רלוונטיות) ואופן תיעוד המסמכים (ממוחשב/ידני). נמצא כי בלשכת מנכ"ל נשמר תיעוד לבקשת מינהל לביצוע מכרז, מסמכי המכרז שפורסם, מכירת מסמכי המכרז, פניות ספקים לקבלת הבהרות, תשובות העירייה לספקים ועוד, בעוד שבמינהלים נשמר תיעוד למסמכי המכרז, הצעות הספקים שהתקבלו במכרז, חוזים שנחתמו עם הספקים הזוכים ועוד.

⁹ עדכון בתקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשמ"ו-1986.

איתור הצעות הספקים שלא זכו והמסמכים הנלווים ביחידות הרלוונטיות ארך זמן, לעתים הוזמן מארכיב, ובמינהל שפ"ע לא נמצא תיעוד כלל להצעות הספקים שלא זכו במכרז סינון החול שנכלל במדגם והצעות הספקים שלא זכו במכרזים מספר 18/12 ו-13/14).

לדברי חשב מינהל שפ"ע, הוא מעביר חלק ממסמכי המכרז (לרבות את הצעות הספקים) לאגפי המינהל שיזמו את המכרז.

לדעת הביקורת, שמירת מסמכי מכרז באגפי המינהל השונים ולא ביחידה אחת המרכזת את כלל מסמכי המכרזים העירוניים, יוצר קושי רב באיתור המסמכים ומגדיל את הסיכון לאובדן מסמכים.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"מסמכי המכרז במינהל אכה"ס נשמרים רק אצל חשבות המינהל ולא באגפי המינהל השונים."

תגובת אחראית חוזים והתקשרויות במינהל חינוך:

"שמירת מסמכי המכרז מתבצעת במשרדה של האחראית על חוזים והתקשרויות (ואח"כ בהתאם לנהלים מועברים המסמכים לארכיב), והמסמכים אינם נמצאים באגפי המינהל השונים, כפי שצוין בדוח הביקורת."

10.3 בדיקת מדגם

א. כללי

במסמכי המכרז הסטנדרטיים נקבעים תנאי סף שונים כאשר הספקים המתמודדים במכרז נדרשים לצרף מסמכים המעידים על עמידתם בתנאי הסף. נוהל מכרז אינו מסדיר את אופן בדיקת עמידת הספקים בדרישות הניסיון שנקבעו במכרזים כתנאי סף (הסתמכות על הצהרות, פנייה ללקוחות ועוד). כמו כן, הנוהל אינו מגדיר את הפעולות שעל חשבות המינהל לבצע בכדי לוודא כי הספקים אכן עומדים בתנאי הסף.

נמצא כי כל מינהל דורש מהספקים המשתתפים במכרז להגיש פירוט של ניסיונו ולקוחותיו באופן שונה ומבצע בדיקות שונות להוכחת ניסיון הספקים. כך לדוגמה, במינהל חינוך ובמינהל איכות הסביבה מקבלים מסמכים ותצהירים המעידים על עמידת הספקים בתנאי הסף החתומים בידי רו"ח מטעם הספקים ועורכים בירורים טלפוניים, בעוד שבמינהל שפ"ע, משוחחים עם ממליצים רק במקרים שהגורמים המקצועיים במינהל שפ"ע אינם מכירים את הספקים או שיש ספק לגבי הצעה שהוגשה, ואף יוצאים לשטח לבדיקת עבודות של קבלנים.

תגובת חשב מינהל שפ"ע:

"בעבר היו קשיים רבים לאשר את המסמכים שצורפו להצעות המציעים ונדרש היה ליצור מסמך סטנדרטי של המחלקה המשפטית שתעגן את הניסיון המקצועי וכן את נושא ההיקפים הכספיים ולשמחתי יש נספחים כאלה וזה מסייע לתהליך הבדיקה. אני מדגיש שוב שמינהל שפ"ע לא תמיד מסתפק באישורים ובמקרים שהמינהל מטיל ספק או לא מכיר את המציעים נעשות

פניות טלפוניות ובמקרים מסוימים יציאה לשטח לבדיקת עבודות והמלצה לוועדת מכרזים."

תגובת אחראית חוזים והתקשרויות במינהל חינוך:

"...מינהל החינוך לא הסתפק כלל וכלל בקבלת מסמכים ותצהירים חתומים על ידי רואי חשבון מטעם הספקים, אלא דרש מהספקים להמציא **אישור בנוסח קבוע מראש, מלא וחתום על ידי מנהלי אגפי ומחלקות חינוך ברשויות מקומיות בהן נתנו שירותים**, ואף דאג לשוחח טלפונית ארוכות עם מנהלי אגפי החינוך ברשויות שנתנו לספק אישורים בנוגע לניסיונו, על מנת לעמוד על מידת שביעות הרצון מהשירותים שנתן הספק, על התרשמותם הכללית מהספק והאם היו ממליצים להתקשר עמו." [ההדגשות במקור]

בחלק מהמכרזים, כללו המינהלים לוחות עזר לאופן בו נדרש הספק לפרט את ניסיונו. השימוש בלוחות אלה לא נקבע כתנאי מחייב במכרזים.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"ההערה לגבי לוחות העזר אינה רלוונטית למינהל איכות הסביבה."

הביקורת מעירה כי לכל מכרז יש לבנות לוח עזר מתאים על מנת שהגורם המזמין ויועץ משפטי הבודקים את העמידה בתנאי הסף יקבלו את הנתונים באופן המאפשר השוואה קלה ונוחה.

ב. להלן ממצאי הבדיקה של מכרזים שונים:

▪ **מינהל שפ"ע - מכרז סינון חול (מספר 18/12)**

במכרז נקבע תנאי סף לפיו על הספק הזוכה להיות בעל ניסיון של שלוש שנים לפחות בניקיון וסינון חול באמצעות כלים מכניים. נוסף על כך, נדרש המשתתף להיות בעל ניסיון בעבודה עם רשות מקומית אחת לפחות בעבודות לניקיון וסינון חול בהיקף כספי של 230,000 ש"ח לפחות במהלך שנה אחת משלוש השנים שקדמו.

בדיקת ניסיון הספקים במכרז נעשתה באמצעות קבלת הצהרות החתומות בידי רו"ח מטעם המשתתף במכרז. לדברי חשב המינהל, לא נעשו פניות ללקוחות הספקים על מנת לוודא כי ניסיון הספק שהוצהר אכן נכון. במכרז התקבלו ארבע הצעות, שתיים מהן נפסלו בשל אי-עמידה לכאורה, בתנאי הסף, לאחר שבירורי המינהל העלו כי לא היה לספקים ניסיון בניקיון וסינון חול.

הספק ג"ס מסר לביקורת שבמכרזי סינון בהם השתתף (מספרים 18/12 ו-13/14) מסרו לו הלקוחות שהציג להוכחת ניסיונו במכרז, כי העירייה לא פנתה אליהם כלל.

תגובת חשב מינהל שפ"ע:

"...במכרז זה שנערך ב-2012 אני מניח שהגורמים המקצועיים בדקו את המציעים בטרם התקבלה החלטה."

בדיקת הביקורת העלתה כי בשנת 2012 השתתף הספק הזוכה (ג"ת) גם במכרז שערכה עיריית מודיעין. בשיחה שקיימה הביקורת עם האחראית על המכרז בעיריית מודיעין נמצא כי באותה השנה הספק ג"ת זכה במכרז, אך נפסל לאחר שהתבקש להציג את מכוונות סינון החול שברשותו, אולם לא הצליח להציג לדבריה, מכוונות סינון חול איכותיות, כפי שטען שיש ברשותו. יש להעיר כי היעדר מכוונות איכותיות בידי הספק עלול להעיד על אי-קיומו של ניסיון שנדרש במכרז (לפחות עבודה אחת של ניקיון וסינון חול בהיקף כספי של 230,000 ש"ח במהלך שנה אחת משלוש השנים האחרונות).

הביקורת לא מצאה את הצעת הספק שהוגשה בשנת 2012, אך במכרז סינון חול משנת 2016 כללה הצעת הספק ג"ת פירוט של כל לקוחותיו מהשנים 2009-2016, לרבות 12 המלצות חתומות של לקוחותיו מאותן השנים. מההמלצות שצירף עולה כי הניסיון העיקרי שהיה לספק ג"ת הוא באספקת חול ותחזוקת גני ילדים ולא בניקיון וסינון חול. בהתאם להמלצות החתומות שהציג, מלבד העבודה עבור עיריית ראשון לציון, לא קיים לספק ניסיון בסינון חול ברשות נוספת.

מהאמור עולה החשש כי עד לעבודתו בעירייה (בשנת 2012), לספק ג"ת לא היה ניסיון בסינון חול ברשויות מקומיות נוספות.

▪ מינהל שפ"ע - **מכרז סלילה** (מספר 41/14)

המכרז כלל דרישה כי לכל משתתף יהיה ניסיון בביצוע עבודות עבור גוף אחד לפחות, בהיקף כספי של 5,000,000 ש"ח לפחות במהלך שלוש השנים שקדמו למועד פרסום המכרז.

בדיקת ניסיון הספקים במכרז נעשתה באמצעות קבלת הצהרות החתומות בידי רוי"ח של המשתתף במכרז. לא נמצאו מסמכים המעידים על פרטי הלקוחות של כל ספק, סך ההכנסות מכל לקוח, המלצות מהלקוחות וכדומה.

הביקורת מצאה הצהרות חתומות של כל אחד מהספקים שזכו במכרז, אך לא נמצאו ההצעות של הספקים שלא זכו במכרז.

▪ מינהל כוח אדם ואמרכלות - **מכרז אחזקת מעליות בבניין העירייה** (מספר 5/16)

במכרז התקבלו הצעות משני ספקים: הספק ש"מ (151,800 ש"ח לשנה) והספק ט' (118,800 ש"ח לשנה).

בתנאי הסף שנקבעו למכרז דרשו בסעיף 2.1.3 מהמשתתפים בין היתר, להיות בעלי ניסיון "במתן שירותי אחזקה ושירות למעליות כמפורט להלן, ל-2 לקוחות מוסדיים לפחות (לכל סוג מעליה), במהלך 3 השנים הסמוכות האחרונות.

מעליית בעלת לוח פיקוד מדגם GC מנוע גירלס, דלתות 9QKS-VVF.

מעליית בעלת לוח פיקוד מדגם ורידור SX, דלתות 9QKS-VVF.

המשתתפים במכרז התבקשו לפרט ולהצהיר על לקוחות שלהם סיפקו שירותי תחזוקה במעליות מהסוג הנדרש במכרז ולצרף אישור רוי"ח המעיד

על נכונות ההצהרות שהוגשו. היועץ שבדק את מסמכי המכרז לא ביצע פניות ללקוחות שלגביהם הצהיר כל ספק כי סיפק עבורם שירותים ולא יצא לשטח לבדיקת המעליות.

ב-14.3.16 המליצה ועדת המכרזים לראש העירייה על הבחירה בספק ט' שהצעתו הייתה הנמוכה ביותר ועמדה לכאורה, בתנאי הסף שנקבעו במכרז. ב-12.4.16 התקבלה תלונה מהספק ש"מ, לפיה, הספק שזכה במכרז אינו עומד בתנאי הסף שנקבעו במכרז.

הספק ש"מ טען בין היתר, כי לספק הזוכה אין ניסיון בתחזוקת המעליות שנדרשו במכרז וללקוחות שהציג אין את המעליות הנדרשות.

ב-19.6.16 נשלח יועץ מעליות מטעם העירייה לבחון את סוגי המעליות הקיימים בפועל אצל הלקוחות שלגביהם נטען כי קיים ניסיון במעליות מהסוג הנדרש במכרז וב-22.6.16, לאחר בדיקה בשטח, הוא קבע כי המעליות אינן תואמות לדרישות המכרז. עקב כך החליטה ועדת מכרזים להמליץ לראש העירייה על פסילת הספק שלא עמד בדרישות הסף של המכרז ולבחור בספק ש"מ כספק הזוכה במכרז.

תגובת ממונה מכרזים ובקרה תקציבית באגף הרכש:

"המצב נוצר עקב כך שהספק העביר ניירת לא מדויקת ביודעין ובכך הטעה את העירייה. לאחר שהדבר עלה כתוצאה מפנייה של ספק מתחרה אחר בדקנו את הנושא לעומק ותיקנו את הנושא לאחר זימון הספק לוועדת מכרזים לשימוע."

■ מינהל חינוך - מכרז תגבור בגרויות (מספר 9/16)

במכרז התקבלו הצעות משני ספקים: הספק יא"ד שהצעתו עמדה על 33,500 ש"ח לקורס והספק א' שהצעתו עמדה על 19,000 ש"ח לקורס. בתנאי הסף שנקבעו למכרז דרשו מהמשתתפים במכרז להיות בעלי ניסיון ולהחזיק בצוות עובדים:

סעיף 2.1.2 למכרז: "המשתתף בעל ניסיון של שלוש שנות הלימוד האחרונות במלואן (שנה"ל תשע"ג-תשע"ה: בכל שנה בכל המועדים - קיץ וחורף) באספקת שירותי הכנה לבגרויות לחלמידים, כאשר בכל שנת לימודים סיפק את השירותים בשלוש רשויות מקומיות לפחות בכל מועדי בחינות הבגרות (חורף וקיץ), מהן לפחות אחת בעלת 85,000 תושבים לפחות, ושתי הנוספות בנות 50,000 תושבים לפחות..."

לעניין סעיף זה נקבע כי שירותי ההכנה לבגרות כוללים קורסים בני לא פחות משישים שעות אקדמיות (45 דקות לכל שעה אקדמית) שנמשכו עשרה שבועות לפחות.

סעיף 2.1.3 למכרז: "המשתתף בעל ניסיון של שלוש שנות הלימודים האחרונות לפחות במלואן (שנה"ל תשע"ג-תשע"ד: ו-תשע"ה: בכל שנה בכל המועדים - קיץ וחורף) באספקת שירותי הכנה לבגרויות ברמה רשותית לחלמידים*, בכל המקצועות הבאים: מתמטיקה (3 יח"ל), אנגלית, תנ"ך (ממלכתי וממ"ד) ולשון

בהיקף של 500 תלמידים לפחות בו זמנית במצטבר (ניתן להציג מספר זה במצטבר ביותר מרשות מקומית אחת...)

סעיף 2.1.4 למכרז: "למשתתף צוות מורים מגוון בעל הכשרה ייעודית מתאימה להוראה לבגרות לתלמידים... ולחלופין בעלי ניסיון מוכח בהוראה ובשיפור הישגים לתלמידים*, המונה 20 מורים לפחות עפ"י הפירוט המינימאלי כדלהלן: חמישה מורים למתמטיקה, חמישה מורים ללשון, שני מורים לאזרחות, שני מורים לתנ"ך, שני מורים לספרות, שני מורים לאנגלית, שני מורים להיסטוריה."

סעיף 2.1.5: "למשתתף הצלחה מוכחת באספקת שירותי הכנה לבגרות לתלמידים*, המתבטאת בהצלחה בבחינות הבגרות במקצועות אותם למדו בקורסי ההכנה לבגרות בשיעור של לפחות 70% מעבר (מעבר = ציון 55 ומעלה בשאלון בחינת הבגרות) בכל קורס, בשלושים קורסים לפחות, ברשות אחת או יותר במצטבר, בשנות הלימודים תשע"ג-תשע"ה (מועד קיץ ומועד חורף) בכל שנה ובכל מועד בנפרד."

לפי סעיף 5.10 למכרז, על מנת להוכיח את הניסיון הנדרש בסעיף 2.1.5, נדרשו הספקים להגיש אישורים חתומים בידי כל אחד מלקוחותיהם, המעידים על שיעורי ההצלחה של תלמידי הספק בבחינות הבגרות.

לפי סעיף 5.9 למכרז, על מנת להוכיח את הניסיון הנדרש בסעיף 2.1.4, נדרשו הספקים להגיש קורות חיים של המורים המועסקים ואישור רו"ח המעיד על העסקתם.

לפי סעיפים 5.7 ו-5.8 למכרז, על מנת להוכיח את הניסיון הנדרש בסעיפים 2.1.2 ו-3.1.3, נדרשו המשתתפים להציג אישורים חתומים מלקוחותיהם ולפרט את ניסיונם בכל רשות בהתאם ללוח שצורף כנספח 3 למכרז.

הצגת ניסיון הספקים בהתאם ללוח שבנספח 3 לא נקבעה כתנאי סף, ובפועל כל ספק הציג את ניסיונו ולקוחותיו בלוח אחר הכולל פירוט שונה. הספק א' אשר זכה במכרז לא כלל בפירוט ניסיונו את משך הזמן שארכו הקורסים שביצע (נתון אשר נדרש בלוח האמור). למרות שלא פירט מידע זה, הוא לא נדרש להשלימו ואת משך הקורסים שביצע בנספח 3.

בדיקת ניסיון הספקים והיקפי פעילותם הסתמכה על הצהרת הספקים ומכתבים חתומים בידי כל אחד מלקוחות הספק ועל תרשומות משיחות טלפוניות.

לפי תרשומת השיחות הטלפוניות שנערכו עם נציגי רשויות מקומיות אותן הציג הספק א' לצורך עמידתו בתנאי הסף של המכרז, המחליפה את מילוי הלוח שבנספח 3 למכרז, הקורסים שסיפק באחת מהרשויות "היו קורסים בני 10 שבועות והיו פחות מ-10 שבועות". זאת, בניגוד לנספח 3 בו נדרשו הספקים לרשום את מספר השבועות שארך כל קורס שביצעו עבור כל אחד מהלקוחות.

ב-3.4.16 התלונן הספק יא"ד בפני ועדת מכרזים, כי הספק א' אינו עומד בתנאי הסף של המכרז ומשך הקורסים שביצע קצר מפרק הזמן הנדרש במכרז (עשרה שבועות).

לאחר בירורים נוספים שנעשו מול לקוחות הספק, הוצגו לעירייה נתונים לפיהם קיימת מחלוקת באשר לקיומו של קורס שארך עשרה שבועות רצופים נכון למועד חורף תשע"ג לגבי אחד מהלקוחות שהציג הספק הזוכה (בספירת עשרה שבועות חסרו מספר ימים בודדים).

בחוות דעתה של יועצת משפטית מ-15.5.16 נכתב כי "הח"מ הגיעה למסקנה כי גם בפרשנות מקלה יהיה קשה לקבל את הטענה כי החברה עמדה בתנאי הסף לעניין משך הקורס במועדי חורף תשע"ג". מחוות הדעת עולה כי הספק א' לא עמד לכאורה, לפי היועצת המשפטית, בתנאי הסף של המכרז והיא המליצה לוועדה לפסול את הצעתו של הזוכה. בסופו של דבר, החליטו חברי ועדת מכרזים שלא לפסול את הצעת הספק אשר הייתה נמוכה משמעותית מההצעה השנייה במכרז, וההחלטה נותרה בעינה.

בפס"ד של בית המשפט בעתירה שהגיש הספק יא"ד כנגד העירייה, יועצה המשפטיים והספק הזוכה נכתב בין היתר: "יש לציין כי במכרז מושא העתירה לא הקלה העירייה עם המשיבה [הזוכה], דרשה ממנה מסמכים נוספים, קיימה לה שימוע, ובסופו של דבר קיבלה את החלטתה לאחר בחינה יסודית של הנושא. התנהלות זו של העירייה נראית ראויה מאד."

תגובת אחראית חוזים והתקשרויות במינהל חינוך:

"בהתייחס לסעיפים 5.7, 5.8 למכרז - 'הצגת ניסיון הספקים בהתאם ללוח שבנספח 3 לא נקבעה כתנאי סף, ובפועל כל ספק הציג את ניסיונו ולקוחותיו בלוח אחר הכולל פירוט שונה' - אמירה זו איננה נכונה. אישור על ניסיון קודם לא יכול כשלעצמו להוות תנאי סף, אלא עמידת הספק בתנאי עצמו (את האישור על כך ניתן להשלים). כמו כן, לא נכון כי כל ספק הציג את ניסיונו ולקוחותיו בלוח אחר הכולל פירוט שונה - הספקים נדרשו להמציא אישורים בנוגע לניסיון קודם מהרשויות המקומיות בהן נתנו שירותים בהתאם לפורמט שנקבע מראש. באישורים שהמציאה המציעה א' לא נכלל פירוט של משך הקורסים מבחינת מספר השבועות, אלא רק מס' שעות אקדמיות, ולפיכך יצרו מנהלת אגף חינוך על יסודי יחד עם הממונה על חוזים והתקשרויות במינהל החינוך קשר טלפוני עם מנהלי אגפי החינוך החתומים על האישורים שהמציאה א', וביקשה לברר מה היה משך הקורסים שהפעילה המציעה ברשויות הנ"ל. לאור השלמת המידע באמצעות הרשויות המקומיות שנתנו את האישורים לא, לא היה צורך לפנות למציעה עצמה בבקשה להשלים את המידע..."

'ב-3.4.16 התלונן הספק יא"ד בפני ועדת המכרזים, כי הספק א' אינו עומד בתנאי הסף של המכרז ומשך הקורסים שביצע קצר מפרק הזמן הנדרש במרכז (עשרה שבועות)' - חשוב לציין כי המכתב של המציעה יא"ד התקבל לאחר שא' הוכרזה כזוכה על ידי ועדת מכרזים, ולפיכך מטבע הדברים, כל בדיקה של טענה בנוגע לעמידת ספק בתנאי הסף, המתבצעת לאחר שהוכרז זוכה, נדרשת למידת הזהירות הראויה. לאחר קבלת מכתבה של המציעה יא"ד נעשתה בדיקה חוזרת מול כל הרשויות שא' המציאה אישורים שלהן

על ניסיון קודם, על מנת לברר האם נפלה טעות, וכן נבדקה הטענה בספירה טכנית של השבועות והימים בלוח השנה, שכן הטענה הייתה כי חסרים לאימים ספורים (לגבי מועד חורף תשע"ג) על מנת לעמוד בתנאי הסף ביחס לעיר עכו. אלא שמבירור מול מנהלת אגף החינוך בעכו וכן לאחר מכן במכתב שהתקבל מהיועצת המשפטית של עיריית עכו, עלה כי הרשות עומדת על האישור שניתן לאי, וכי עמדתה היא כי אכן אי' קיימה את התנאים הנדרשים לצורך עמידתה בתנאי הסף (קיום קורסים שמשכם 10 שבועות בכל המועדים הרלוונטיים).

'בחוות דעתה של יועצת משפטית מ-15.5.16 נכתב כי 'הח"מ הגיעה למסקנה כי גם בפרשנות מקלה יהיה קשה לקבל את הטענה כי החברה עמדה בתנאי הסף לעניין משך הקורס במועד חורף תשע"ג' - יובהר, כי במסגרת ההליכים שהתקיימו בעקבות מכתבה של המציעה יא"ד, התקבלו מספר חוות דעת משפטיות, וכי הנושא שב ועלה מספר פעמים נוספות לדיון בוועדת המכרזים. הליכים אלה התקיימו בין היתר, לאור ההחלטה כבדת המשקל שהיה על ועדת המכרזים לקבל, בנוגע לפסילתו או הכשרתו של מציע לאחר שהוכרז כזוכה.

להלן פירוט ההליכים שהתקיימו בוועדת המכרזים בעקבות פניית יא"ד -
א. ביום 15.5.2016 ניתנה חוות דעתה של עו"ד [יועצת משפטית חיזונית], לבקשת יו"ר ועדת המכרזים, הקובעת כי בנסיבות בהן הועלתה טענה על ידי מציעה אחרת במכרז, לפיה הזוכה אינה עומדת בתנאי הסף, שומה על ועדת המכרזים לברר טענה זו עד תום... בחוות דעתה זו התייחסה היועצת המשפטית לאפשרויות העומדות בפני הוועדה, וקבעה כי ביטול המכרז אינה אחת מהן, וכי הוועדה יכולה להחליט לבטל את הזכייה אם מצאה כי הזוכה לא מקיימת את תנאי הסף, אך ראוי כי תזמן את הזוכה לשימוע בטרם תקבל החלטה בדבר ביטול הזכייה.

ב. ביום 26.5.16 התקיים שימוע לחברת אי' בפני ועדת המכרזים, במסגרתו נשאלו נציגי החברה כיצד ניתן ליישב את הטענה כי החברה עומדת בתנאי הסף לעניין משך הקורסים במועד חורף תשע"ג, עם טענת יא"ד, כי הקורסים בעכו במועד זה החלו לכל המוקדם ביום 12.12.12, מועד בו על פי הנטען הכריזה ועדת המכרזים על אי' כזוכה, ולפיכך אין 10 שבועות קלנדאריים שניתן לספור ממועד זה ועד למועד הבגרות האחרונה במועד חורף תשע"ג. במענה לשאלות הוועדה, טענו נציגי החברה ובא כוחה של החברה כי יש לראות את הגדרת המונח 'שבוע' כ'שבוע לימודים' ולא כשבוע קלנדארי, ולפיכך די בכך כי במסגרת שבוע לימודים זה התקיימו שיעור או שניים, על מנת שהיומיים הנ"ל ייחשבו כשבוע...

ג. לאחר דיון נוסף בוועדת מכרזים, החליטה הוועדה ביום 7.6.16 על ביטול המכרז וניהול מו"מ עם המציעות, אך החלטה זו **בוטלה** על ידי מועצת העירייה, בעקבות חוות דעת משפטית מיום 4.7.16, אשר קבעה כי אין אפשרות בנסיבות העניין לבטל את המכרז, ולפיכך הוחזר הדיון לוועדת

המכרזים עם הנחיה לשוב ולדון ולקבל החלטה האם יש לפסול את א' או להכשיר את זכייתה...

ד. ביום 10.7.16 ניתנה חוות דעת נוספת של היועצת המשפטית לוועדת המכרזים, הקובעת כי לוועדה נתון שיקול הדעת האם לקבל את הפרשנות של א' למונח 'שבוע' ולקבוע כי החברה עומדת בתנאי הסף, הגם שפרשנות זו לא נקייה מספקות, ובאותה מידה סוברנית הוועדה לקבוע כי א' לא עמדה בתנאי הסף...

ה. ביום 11.7.16 התקיים דיון נוסף בוועדת המכרזים, במסגרתו קיבלה ועדת המכרזים החלטה להותיר על כנה את הזכייה של א'...

האמירה המופיעה בדוח כי חברי הוועדה החליטו שלא לפסול את הצעת הספק בשל היותה נמוכה משמעותית מההצעה השנייה במכרז, אינה נכונה ואינה משקפת את הלך הרוחות בוועדת המכרזים. כאמור, החלטת ועדת המכרזים להותיר על כנה את הזכייה של א' נבעה מכך שחברי הוועדה השתכנעו כי הפרשנות המוצעת על ידי א', לפיה יש לראות את המונח 'שבוע' כשבוע לימודים, ובהתאם לכך החברה עומדת בתנאי הסף, הנה פרשנות סבירה שניתן לקבל אותה בנסיבות העניין. אכן, השיקול הכספי לא נעלם מעיני חברי הוועדה, וראוי כי שיקול זה יישקל יחד עם שיקולים נוספים, אך לא היה זה כלל וכלל השיקול היחיד שעמד למול עיני חברי הוועדה והצגת פני הדברים כך חוטאת למציאות.

כיו"ב, למקרא הדוח נוצר רושם כי עמדת חברי ועדת המכרזים בהחלטתם מיום 11.7.16 להותיר את זכיית א' על כנה הייתה בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית לעירייה, אך בפועל, היועצת המשפטית קבעה בחוות דעתה מיום 10.7.16 כי הוועדה סוברנית להחליט האם היא מקבלת את הפרשנות של חברת א' למונח שבוע, ולחלופין היא רשאית לקבוע כי החברה לא עמדה בתנאי הסף, ובכך למעשה הותירה היועצת המשפטית את שיקול הדעת בידי ועדת המכרזים, אשר כאמור החליטה להותיר את הזכייה על כנה.

חשוב לציין, כי בעקבות החלטת ועדת המכרזים להותיר על כנה את זכיית א', הוגשה על ידי יא"ד עתירה ובקשה לצו מניעה זמני לבית המשפט לעניינים מנהליים כנגד ההחלטה, אך בית המשפט אשר דן בבקשה לצו ביניים ובחן את התנהלות העירייה וועדת המכרזים, דחה את העתירה תוך חיוב העותרת בהוצאות, ושיבח את התנהלות העירייה ואת כובד הראש שבו דנה ושבה ודנה בסוגיה בטרם התקבלה ההחלטה להותיר על כנה את זכיית א'... [ההדגשות במקור]

בהמשך להסבר הממונה על חוזים והתקשרויות במינהל חינוך, כי החלטת חברי הוועדה שלא לפסול את הצעת הספק לא נבעה משיקולים כספיים, מעירה הביקורת כי בהקלטה של ישיבת ועדת מכרזים מ-11.7.16 נשמע אחד מחברי הוועדה אומר: "... אותי מעניין כמובן מהן חוות הדעת [של היועצים המשפטיים]. כשהן חד משמעיות והן חד חד משמעיות, אני לא חושב שיש

מקום לשקול. במקרה הזה די ברור שכנראה העניין של עבר את תנאי הסף או לא עבר את תנאי הסף זה על חוט השערה. קיים סיכוי סביר שאני אמצא שופט שיגיד עבר את תנאי הסף ויש כאלה שיגיד שלא. במקרים מהסוג הזה אני נותן משקל משמעותי לאינטרס הציבורי בעניין הזה ואם המשמעות זה לחסוד מיליון ש"ח אני חושב שצריך לקחת את הסיכון הזה של לחסוד את המיליון ש"ח האלה ולקחת את הסיכון הזה שנלך לבית משפט. זו דעתי." [ההדגשה אינה במקור] יש לציין, כי כל חברי הוועדה, למעט היו"ר, הצביעו בעד בחירת הספק א'.

בהמשך להסבר הממונה על חוזים והתקשרויות במינהל חינוך כי עמדת חברי הוועדה לא הייתה בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית לעירייה, מפנה הביקורת לחוות הדעת מ-15.5.16 לפיה "בהתייחס לפרשנות הראויה של תנאי הסף ומידת הגמישות של ועדת המכרזים לפרשם לטובת תוצאה המקיימת את זכיית א', הח"מ הגיעה למסקנה כי גם בפרשנות מקלה, יהיה קשה לקבל את הטענה כי החברה עמדה בתנאי הסף לעניין משך הקורס במועדי חורף תשע"ג", ולחוות הדעת מ-10.7.16 לפיה "מנגד, גרסה עמדתנו המשפטית כי פרשנות זו [של חברת א'] אינה נקייה מספקות ועל כך נתנו דעתנו במסגרת חוות דעת מוקדמות יותר... הוועדה ערכה לזכיינית שימוע בעקבות הטענות בדבר אי עמידתה בתנאי הסף... לאחר שימוע זה, התלבטה הוועדה באם לאמץ את חוות הדעת המשפטית דבר פרשנות תנאי הסף או שמא לקבל את עמדת החברה הזוכה בדבר עמידתה בתנאי הסף האמור..." מהאמור עולה כי חברי הוועדה קיבלו החלטה שהייתה מנוגדת לכאורה, לחוות הדעת המשפטית באותה עת.

- מינהל כספים - **מכרז הפעלת מעון** (מספר 30/15) : המשתתפים במכרז נדרשו להחזיק בעצמם או להעסיק עובד חינוך אשר עומד בכל הדרישות המצטברות שלהלן :
 - גנן/גננת מוסמך/מוסמכת ו/או גנן/גננת בכיר/בכירה בעל/בעלת תואר בוגר מוסד להשכלה גבוהה, מכללה או אוניברסיטה מוכרת בתחומי החינוך וההוראה לגיל הרך שקיבל/קיבלה הסמכה ממשרד החינוך והתרבות.
 - איש/אשת חינוך בוגר/בוגרת מוסד מתאים להשכלה גבוהה או בוגר/בוגרת סמינר למורים, או רישיון הוראה מטעם משרד החינוך והתרבות.
- נוסף על כך, נדרש המשתתף להיות בעל ניסיון מוכח של שנה לפחות בהפעלת גני ילדים במהלך שלוש השנים האחרונות (החל משנת 2011).
- למכרז הוגשה הצעה אחת בלבד מהספק שהפעיל את המעון במשך כעשר שנים ועד לאותו מועד. נמצא כי המשתתף הגיש את תעודות ההסמכה הנדרשות (גננת עם תעודת הוראה).

תגובת מנהל אגף נכסים :

"המשתתפים נדרשו להיות בעצמם ואם לא להעסיק מטעמם איש חינוך. א"ל פועלת משנת 2005."

מבקרת עיריית ראשון לציון

לדברי מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים, ברוב המקרים, מכרזי אגף נכסים אינם כוללים דרישת ניסיון. במקרים בהם נכללת דרישת ניסיון, מבקש האגף לקבל חוות דעת רו"ח חתומה ומסתפק בכך (לא נעשות פניות ללקוחות הספק).

במכרז זה, בשל ההיכרות האמורה עם הספק, לא היה צורך לבחון את נכונות הניסיון שהציג.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"אכן לצורך מכירת נכסים אין צורך בניסיון קודם. במידה ויש צורך בניסיון קודם אנו פונים לספקים אותם מציין המציע לקבלת התרשמותם והתייחסותם."

■ מינהל איכות הסביבה - **מכרזי טיאוט** (מספרים 4/15 ו-52/15):
המשתתפים במכרז טיאוט מספר 4/15 נדרשו לעמוד בתנאים שעיקרם כלהלן:

"בעל ניסיון קודם של 24 חודשים (רצופים) לפחות, במהלך חמש השנים שקדמו למועד פרסום המכרז, בביצוע עבודות טיאוט רחובות עבור רשות מקומית אחת בהיקף של 2,500 ק"מ רץ בחודש (לפי ממוצע שנתי)." (במכרז מספר 52/15 דרשה העירייה ניסיון של 2,000 ק"מ רץ בלבד).
"המשתתף מסר אישור על איתנות פיננסית מאת מוסדות בנקאיים לעניין גיוס מקורות בהיקף כספי של 2,000,000 (שני מיליון) ש"ח."

לצורך הוכחת עמידת המשתתף בתנאי הסף, נדרש כל משתתף להגיש פירוט של לקוחותיו והצהרה חתומה בידי כל לקוח, המעידה על ניסיונו. כמו כן, נדרש הספק להגיש הצהרה חתומה בידי רו"ח המעידה על עמידתו בתנאי הסף של המכרז (ניסיון ואיתנות פיננסית).

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"הניסיון המקצועי לעניין תנאי הסף נקבע לפי הק"מ נושא המכרז והקריטריון המנחה הנו כי לא ניתן לדרוש היקף ניסיון יותר גבוה מהנדרש בעבודות נושא המכרז, אלא נמוך ממנו, ושיעורו נקבע בישיבת ההנעה."

לדברי חשבת מינהל איכות הסביבה, בכל מכרז עורך המינהל שיחות טלפון ללקוחות שהציג הספק. לא נמצא פרוטוקול המעיד על קיום שיחות ללקוחות הספקים שנכללו במדגם.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"לגבי פרוטוקולים של שיחות טלפון - במידה ויש מסמך חתום המהווה עמידה בתנאי סף, המסמך מהווה את התיעוד הנדרש. על אף זאת ולצורך בדיקה נוספת, נערכת שיחת טלפון לאדם שחתום על המסמך שצורף למכרז. כאשר שיחת הטלפון, מאשרת את המסמך החתום, אין צורך בפרוטוקול היות וזו בדיקה נוספת. כאשר שיחת הטלפון, סותרת את המסמך החתום, כן יש/יהיה פרוטוקול."

בד"כ לשיחה מאזינים מס' אנשים כגון מנהל אגף, חשב ויועץ משפטי."

11. פסילת הצעות חריגות

במכרזי העירייה הסטנדרטיים לא נקבע מנגנון לפסילת הצעות החורגות באופן משמעותי ובלתי סביר מאומדן המכרז.

בשל היעדר מנגנון לפסילת הצעות, במקרים בהם מתקבלות הנחות גבוהות אשר לדעת ועדת מכרזים אינן סבירות ועלולות להצביע על קשיים עתידיים ביישום ההתקשרות, קיים קושי רב בפסילתן בדיעבד.

כך לדוגמה, נמצא במכרזי המדגם כי במכרז סלילה (מספר 41/14) נקבע כי הזוכים יהיו שלושת הספקים שיעמדו בתנאי הסף של המכרז ויציעו את אחוז ההנחה הגבוה ביותר.

במכרז התקבלו 15 הצעות מספקים שונים. להלן שלוש ההצעות הנמוכות (אחוז ההנחה הגבוה ביותר) שהתקבלו במכרז:

ספק	אחוז הנחה שהוצע
לעי"ד	22.77
אמ"ה	21.5
אמסעי"ע	21.2

יש לציין כי ההצעות הגבוהות ביותר במכרז כללו הנחות בשיעור של 3%-5% ממחירי כתב הכמויות.

ב-28.12.14 פנה סגן ראש מינהל שפי"ע ליו"ר ועדת מכרזים בטענה כי אחוזי ההנחה של המציעים הנמוכים ביותר במכרז הן גבוהות, ומבדיקתו, לסעיפים מהותיים במכרז, אחוזי ההנחה יגרמו לכאורה, למחירי הפסד לספקים. סגן ראש המינהל ביקש מיו"ר ועדת מכרזים לזמן את הספקים לבירור ולקבלת הסברים.

לאחר שימוע שערכו לספקים חברי ועדת מכרזים ב-21.1.15, הוחלט לפסול את שלוש ההצעות הנמוכות ולבחור בהצעות הבאות:

ספק	אחוז הנחה שהוצע
ש"ה	18.2
י	17.5
ערי"י	14.6

מאחר שבמכרז לא נקבע מראש מנגנון לפסילת הצעות, שלושת הספקים שהצעתם נפסלה פנו לעירייה ולאחר מכן לבית המשפט המחוזי בטענה כי הצעתם נפסלה שלא כדין.

להלן מטיעוני הספקים: "הצעתה של מרשתי (שנפסלה) זולה מההצעה הזוכה ב-3% בלבד! ובהיות הפער בין ההצעות... קטן מאוד, מעצמו מתעורר ספק באשר לסבירותה של החלטת הוועדה הנכבדה? כאמור מרשתי עמדה אחר כל תנאי הסף להשתתפות במכרז. עוד לרקע הדברים, אוסיף, כי מרשתי משמשת מזה שנים רבות קבלן לעבודות האמורות ואף זכתה במכרזים רבים."

לאחר דיון בבית המשפט הגיעה העירייה להסדר פשרה עם הספקים שהצעתם נפסלה, לפיה העבודות יחולקו בין ששת הספקים שהצעתם הייתה הנמוכה ביותר (30% מהיקף העבודות לשלושת הספקים שנפסלו ו-70% מהיקף המכרז לשלושת הספקים הנוספים).

12. בחירה בהצעה הזוכה

המינהלים היוזמים אחראיים על פתיחת הצעות הספקים והכנת לוח (טבלה) מרכז המשווה בין ההצעות שהתקבלו. ועדת מכרזים דנה בהמלצות המינהל לבחירה בספק הזוכה במכרז.

סעיף 8.2 למסמכי המכרזים הסטנדרטים של העירייה קובע כי ועדת מכרזים תבחר בהצעה הנמוכה בהתאם לשיקולים הבאים:

- גובה ההצעה.
- ניסיון מקצועי, כישוריו, רמת עבודתו של המשתתף וטיב הטובין המוצעים (להלן - **מדדי איכות**).

- ניסיון העבר של המשתתף בהתקשרויות קודמות עם העירייה.

- חוסנו הכלכלי ומצבו הכספי של המשתתף.

לפי סעיף 11(ג)4) לנוהל מכרז, במקרים בהם לא המליץ המינהל על הספק שהגיש את ההצעה הנמוכה ביותר כזוכה, על המינהל לנמק בפירוט את הסיבות לכך. כמו כן, במקרים אלו על ועדת מכרזים לאפשר לספק שהגיש את ההצעה הנמוכה ביותר להציג את טענותיו בפניה (זכות לעריכת שימוע).

בכל ששת המכרזים הסטנדרטיים שבמדגם לא נקבעו מדדי איכות לדירוג הספקים והם לא נדרשו ולא הגישו מסמכים המעידים על איתנותם הפיננסית, אלא רק כשמסמכים אלה נדרשו כתנאי סף ולא כדירוג נוסף.

אף על פי שנקבע במסמכי המכרז כי שיקולי העירייה בבחירת ההצעות הנמוכות יתבססו גם על מדדי איכות, בפועל, ועדת מכרזים המליצה על הבחירה בספקים שהגישו את ההצעות הנמוכות ביותר אשר עמדו בתנאי הסף, ללא בדיקה ושקלול הצעת המחיר עם מדדי איכות.

לדעת הביקורת, בחלק מההתקשרויות בחירה בהצעות הנמוכות ביותר ללא שקלול מדדי איכות מעודדת הוזלה של עלויות רכישת שירותים וטובין, ומנגד, אינה מעודדת השתתפות במכרזי העירייה של ספקים איכותיים שמגישים הצעות גבוהות יותר. בכל מקרה, אם אין כוונה לעשות שימוש בסעיף יש להורידו ממסמכי המכרז.

בשל היעדר מדדים לדירוג איכות הספקים במכרזי העירייה, במקרים של שוויון בין ההצעות הכספיות של הספקים, הבחירה נעשית בספק שלו קיים ניסיון עבר עם העירייה. במכרזי טיאוט (מספר 4/15 ו-52/15) קבעה העירייה מחירי מינימום ומחירי מקסימום וציינה בסעיף 4.1 למכרזים כי הצעה החורגת מהם תיפסל על הסף.

במכרז מספר 4/15 התקבלו הצעות מארבעה ספקים, לרבות ספק שהציע מחיר נמוך ממחיר המינימום והצעתו נפסלה על הסף.

כיוון שלא נקבעו מדדי איכות, ביקשה העירייה לבחור בהצעת ספק שעבד עם העירייה עד לאותו מועד.

בחירה בספק באופן האמור, אינה מאפשרת תחרות נאותה בין הספקים וקובעת למעשה כי במקרה בו הספק שעובד עם העירייה יציע את מחיר המינימום, הוא יזכה במכרז.

במכרזים אלו התקבלו תלונות בכתב מספקים:

- מדובר ביצירת הליך מכרזי המהווה קרטל שאינו מאפשר זכייה של ספקים אשר אינם עובדים עם העירייה.

- מדובר בהליך מכרזי ללא תחרות מכיוון שבמחירים שנקבעו יציעו הספקים את מחירי המינימום והעירייה תבחר בספק שעובד עמה.

הספקים ביקשו לפתוח את מחירי המינימום לתחרות ולאפשר גם להם לזכות במכרז. העירייה לא קיבלה את טענות הספקים והמשיכה בביצוע המכרזים. לאחר עתירות שהוגשו לבתי המשפט, בוטלו המכרזים ופורסמו מכרזי טיאוט חדשים (מספרים 7/16 ו-24/16). גם בגין מכרז 7/16 ניתנה עדיפות בתנאי איכות לעבודה עם העירייה ולאחר עתירה שהוגשה כנגד העירייה שונו תנאי האיכות שנקבעו כך שלא תינתן עדיפות לקבלן שעבד עם העירייה.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"ניסיון מקצועי, כישוריו רמת עבודתו וטיב הטובין, אינם מדדי איכות אלא פרמטרים שבאים לידי ביטוי במכרז.

ניסיון מקצועי - נדרש בתנאי הסף.

כישוריו - נדרש בתנאי הסף, אסמכתאות מקצועיות מרשויות אחרות או בניהול המקצועי או אנשי המקצוע שברשותו.

כני"ל לגבי רמת עבודתו.

טיב הטובין - הנחת המכרז היא כי כל הקבלנים נדרשים לספק את אותו טובין או שווה ערך.

כל הנ"ל אינם מדדי איכות. מדדי איכות הנם מדדים נוספים הנקבעים במכרז...

במכרזים בהם אין מדדי איכות, המינהל ממליץ על הזול ביותר לאחר שבדק חוות דעת והמלצות מקצועיות לגבי הקבלן. במידה והקבלן הזול ביותר, אינו עומד בפרמטרים המקצועיים של המינהל, הוא מבקש לערוך שימוע ואף לפסול את הזול ביותר וממליץ על בחירה בקבלן שונה, הבא בתור מבחינת הצעתו הכספית. כך שבחירת ההצעה הזוכה נעשית מתוך שוויון הזדמנויות, בדיקת מקצועיות וניסיון הקבלן הרלוונטי, התנהלות ציבורית ראויה וחשוב ביותר, עפ"י החוק.

לגבי מכרז 4/15 - אם המכרז קובע מחיר מינימום וועדת המכרזים פוסלת את ההצעה אשר מתחת למחיר המינימום והנ"ל תואם לייעוץ המשפטי שקיבל המינהל וקיבלה הוועדה...

במכרז 4/15 לא נכונה האמירה שהעירייה ביקשה לבחור ספק שעבד עם העירייה עד לאותו מועד שכן הקבלן הנבחר היה פ"ה. חברה זו לא עבדה בהסכם טיאוט בעבר. הקבלנים הקודמים במערב היו פי ו-סי ו-ר' לפניהם. הן קא"ל והן פ"ה, שני קבלנים שהוכרו זוכים וזכו בעבודות טיאוט הנם קבלנים חדשים שהמינהל לא עבד מולם בעבר."

הביקורת הציגה את טענות המתלוננים ואת החלטות בתי המשפט.

תגובת חשבת מינהל איכות הסביבה:

"לנושא מחירי המינימום במכרזי טיאוט, הנ"ל נקבעו לצורך עמידה בזכויות עובדים ולצורך שמירה על חוקי העבודה במדינה. מחירי המינימום נקבעו בישיבה אצל המנכ"ל ואושרו.

על מנת ליצור גורם הכרעה (אם יהיו מספר מציעים במחיר מינימום) נקבעו פרמטרים במכרז לקביעת ההצעה העדיפה לפי מדרג אפשרויות. ראו סעיף 8 בהוראות למשתתף במכרז 4/15.

13. בחירה בכשיר שני

סעיף 11(2)(י) לנוהל מכרז קובע כי המינהל ימליץ על כשיר שני למקרה שהזוכה הראשון לא יעמוד בדרישות המכרז, ובתנאי שההפרש בין ההצעות אינו עולה על 5%. במכרזי המדגם נמצא כי בארבעה מכרזים התקבלה הצעה אחת בלבד (מכרז גופי תאורה, מכרז להפעלת מעון, מכרז מעליות ומכרז סינון חול) ובמקרה אחד (מכרז תגבור בגרויות) נמצא פער גדול של 76% בין שני המשתתפים. במקרים אלו לא התאפשר להמליץ על כשיר שני.

במכרז סלילה נבחרו שלוש הצעות, אך לא נבחרה הצעה שנייה ככשירה, למרות שבמכרז התקבלו שתי הצעות נוספות הנמוכות בפחות מ-5% מההצעה היקרה ביותר שנבחרה, כלהלן:

הפרש, באחוזים*	אחוז הנחה	
	ההצעה השנייה	ההצעה הזוכה
0.71	13.89	18.2
1.9	12.7	17.5
5.8	8.8	14.6

* הפער נמדד בין הצעת הספק להצעה היקרה ביותר שנבחרה כזוכה במכרז (הנחה בשיעור של 14.6%).

סיכום ממצאים, מסקנות והמלצות

1. נוהל עירוני

1.1 נוהל עירוני בנושא "תכנית שנתית והיערכות לעריכת מכרז/חוזה" אינו מתייחס לאופן קביעת סכום ערבות מכרז (אחוז משווי ההתקשרות, סכום ערבות מרבי וכדומה). בפועל, סכומי ערבויות מכרזים נקבעים כשיעורים שונים משווי היקף ההתקשרויות.

מומלץ לעגן בנוהל העירוני הנחיות לקביעת סכום ערבות מכרז כאחוז משווי ההתקשרות במכרז, בדומה לקביעת ערבות ביצוע. חריגה מהנ"ל תתאפשר באישור גזר, ובכפוף לקיומן של נסיבות חריגות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

1.2 לפי הנוהל העירוני, בביצוע שינוי עקרוני או שונה מהסיכומים עליהם הוחלט בישיבת היערכות, יש לבקש אישור של גזר/מנכ"ל/ראש עירייה. בישיבות היערכות משתתפים הגורמים המקצועיים יוזמי המכרז, עובדת יחידת חוזים והתקשרויות כנציגת גזברית העירייה ויועץ משפטי.

לדעת הביקורת, יש לשקול לעדכן את הנוהל כך שבשינוי תנאי הסף שנקבעו בישיבות היערכות ניתן להסתפק באישור היועץ המשפטי המלווה את המכרז ונציג גזברית העירייה שהשתתפו בישיבת ההיערכות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי "ההמלצה תבוצע בכפוף לצירוף תקציר מנהלים". מ"מ ראש העירייה ויו"ר ועדת מכרזים מסר בישיבה זו: "מבקש לעגן בנוהל הנחיה ששינויים מהותיים ממכרז קודם כגון תנאי סף או שיטת המכרז (כמו שינוי מתשומות לתפוקות), יובאו לידיעת המנכ"ל לכשיתגבשו כבר בשלב ההיערכות לניסוח ההסכם. המידע יוצג כתקציר מנהלים. תקציר המנהלים יכלול את השינויים. התקציר, כולל שינויים עקב הערות מנכ"ל, יצורף לנוסח שיובא לחתימות."

1.3 הנוהל העירוני אינו כולל הנחיות בנוגע לבדיקות שיש לבצע לבחינת עמידה בתנאי סף, כך שבפועל, אין אחידות בבדיקת מסמכים וניסיון הספקים, לרבות בפנייה טלפונית לממליצים או יציאה לשטח, במידת הצורך.

לדעת הביקורת, בשלב קביעת תנאי הסף, ייקבעו גם הנחיות לבדיקת העמידה באותם תנאים.

1.4 הנוהל העירוני אינו מסדיר את נושא שמירת מסמכי מכרז, את הגורם העירוני האחראי לתיעוד זה (רכזת ועדת מכרזים/גורם מקצועי יוזם המכרז/חשבות מינהל רלוונטי) ואת אופן תיעוד המסמכים (ממוחשב/ידני). לדעת הביקורת, שמירת מסמכי מכרז ביחידות שונות יוצר קושי באיתור מסמכים.

מומלץ לקבוע באיזו יחידה יישמרו כל מסמכי המכרז ולעגן זאת בנוהל העירוני. כמו כן, יש לוודא כי תיעוד המסמכים יתבצע בצורה ממוחשבת.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע. המנכ"ל מסר בישיבה זו כי "כל המסמכים יישמרו אצל חשב המינהל ויסרקו למערכת ממוחשבת".

2. תנאי סף ובדיקת הצעות משתתפים

2.1 בניגוד להנחיית הנוהל העירוני הקובעת כי תנאי הסף של מכרזי העירייה ייקבעו בישיבות היערכות לביצוע מכרזים, נמצא כי בחלק מהמכרזים לא נערכו ישיבות היערכות או שלא הופצו פרוטוקולים לישיבות אלו. נוסף על כך, גם במקרים בהם נערכה ישיבת היערכות, תנאי סף שפורסמו במכרז לא תאמו את אלו שנקבעו בישיבת ההיערכות. זאת, מבלי שהישיבות והשיקולים לשינוי תנאי הסף תועדו.

יש להקפיד לקיים ישיבות היערכות עובר לפרסום מכרז פומבי ולתעד בפרוטוקול את עיקרי הדיונים.

2.2 הגורמים המקצועיים המעורבים בקביעת תנאי הסף אחראיים על בדיקת הצעות הספקים ובחינת עמידתם בתנאי הסף להשתתפות במכרז, לרבות פנייה לספקים,

לקוחות ו/או ממליצים לצורך השלמת חומרים, בכפוף לאישור יועץ משפטי ויו"ר ועדת מכרזים. הביקורת סבורה כי האחריות על בדיקת המסמכים צריכה להיות של גורם בלתי תלוי, ובמידת הצורך, בשיתוף גורמים מקצועיים.

הביקורת ממליצה כי הייעוץ המשפטי יהיה מעורב בבדיקת עמידת משתתפים בתנאי הסף.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים הוחלט כי ההמלצה תבוצע "לשיקול היעוץ המשפטי באילו מהמכרזים יבדוק את העמידה בתנאי הסף (מכרזים 'בעייתיים' כגון טיאוט או גינון)".

2.3 נמצא כי בשנת 2015 הייתה השתתפות דלה של ספקים במכרזי העירייה: 21 (36%) מתוך 59 מכרזים שפורסמו בוטלו, רובם (16) בשל אי-קבלת הצעות במכרז. ב-29 מהמכרזים (כ-49%) השתתפו לא יותר משני ספקים. כלומר, רק בכמחצית מהמכרזים (30) התקבלו יותר משתי הצעות.

מנכ"ל החברה הכלכלית מסר כי מספר המשתתפים במכרזי בנייה ציבורית נמוך עקב דרישות העירייה המחמירות.

לדעת הביקורת, על מנת לעודד השתתפות של ספקים רבים בהליך המכרזי ותחרות נאותה אשר תוזיל את העלויות לעירייה, על תנאי הסף לכלול דרישות נמוכות ככל שניתן, ובתנאי שיבטיחו התמודדות של ספקים איכותיים ומהימנים שיש ביכולתם לספק לעירייה את המוצר/השירות הנדרש באיכות הנדרשת.

אחוז המכרזים שבוטלו ואלו שבהם לא התקבלו הצעות או שהתקבלה הצעה אחת בלבד עלולים להצביע על הצורך בביצוע הליכי התקשרות בפטור ממכרז (בכפוף לדרישות בתקנות) או לחלופין, על הצורך בהקלה בתנאי הסף שיאפשרו לספקים נוספים להתמודד במכרזים.

יש לבחון מדוע ההיענות למכרזי העירייה מועטה והאם יש לקבוע מדיניות עירונית, לקביעת תנאי סף שיאפשרו תחרות ויבטיחו התמודדות של ספקים שיש ביכולתם לספק לעירייה את המוצר/השירות באיכות הנדרשת.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

2.4 במכרזי העירייה הסטנדרטיים לא נקבע מנגנון לפסילת הצעות החורגות באופן משמעותי ובלתי סביר מאומדן המכרז. בשל היעדר מנגנון כאמור, במקרים בהם מתקבלות הנחות גבוהות אשר לדעת ועדת מכרזים אינן סבירות ועלולות להצביע על קשיים עתידיים ביישום ההתקשרות, קיים קושי רב בפסילתן.

אף על פי שנקבע במסמכי המכרז כי שיקולי העירייה בבחירת ההצעות הנמוכות יתבססו גם על מדדי איכות, בפועל, ועדת מכרזים המליצה על הבחירה בספקים שהגישו את ההצעות הנמוכות ביותר אשר עמדו בתנאי הסף, ללא בדיקה ושקלול הצעת המחיר עם מדדי איכות.

לדעת הביקורת, בחירה בהצעות הנמוכות ללא שקלול מדדי איכות אמנם מעודדת הוזלה של עלויות רכישת שירותים וטובין, אך אינה מעודדת לכאורה, השתתפות של ספקים איכותיים המגישים הצעות גבוהות יותר.

לדעת הביקורת, יש לקבוע מנגנון לבחינת הצעות החורגות באופן משמעותי ובלתי סביר מאומדן מכרז.

מומלץ לבחון את האפשרות לקביעת מדדי איכות במכרזי העירייה תוך קיום בקורות אחר נאותות המדדים ואישורם המוקדם בידי יועץ משפטי. בכל מקרה בו אין כוונה לעשות שימוש בסעיף מדדי האיכות, אין לכלול אותו במסמכי המכרז.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצות תבוצענה.

3. פרסום

3.1 במקרים בהם תשובת העירייה לשאלות הספקים שרכשו את מסמכי המכרז גרמה להקלה בתנאי הסף שנקבעו במכרז, לא נעשה פרסום פומבי חוזר של המכרז, אף שייטכן שעקב השינוי ספקים נוספים יכלו להשתתף במכרז.

במקרה בו תשובת העירייה לשאלות הספקים שרכשו את מסמכי המכרז מקלה את תנאי הסף שנקבעו, יש לבצע פרסום פומבי על מנת לאפשר לספקים נוספים להשתתף במכרז.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

3.2 הנוהל העירוני אינו מחייב פרסום של היקף הרכש הצפוי במכרז המבוסס על הזמנת פריטים (לפי כתבי כמויות) או מידע בדבר היקף הרכש בפועל במכרז קודם, כך שהמידע ידוע לכאורה, רק לספק הנוכחי. לדעת הביקורת, פרסום מידע קיים ממכרז נוכחי יגביר את השקיפות והשוויוניות בהליך המכרז. בדוח ביקורת בנושא "קבלני פיתוח גינון וקבלני תחזוקת גינון" בחנה הביקורת תלונות לגבי קיומם של מחירי הפסד במכרזי הגינון שפרסם מינהל איכות הסביבה. מהתלונות וממצאי הביקורת עלה חשש כי העירייה כללה בכתב הכמויות פריטים יקרים שאין כוונתה לרכוש או שבכוונתה לרכוש בכמויות זניחות, ולגביהם התקבלו הצעות מהספקים הזוכים במחירי הפסד. מבדיקת הביקורת עלה כי העירייה לא דרשה אספקה של פריטים הפסדיים שנבדקו באופן מדגמי.

במטרה להגביר את השקיפות ולשמור על עקרון השוויוניות, מומלץ כי במקרים בהם העירייה מבקשת לקבל הצעות מספקים עבור כתבי כמויות הכוללים פריטים רבים, יפורסמו במסמכי המכרז היקפי הפריטים והכמויות שהעירייה רכשה בעבר.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע "למעט במכרזי מסגרת".

3.3 מינהל שפ"ע, למעט אגף כבישים, עובד בגרסת התוכנה "בינארית" הישנה מאחר שהתוכנה לא עודכנה. זאת, למרות שהעירייה רכשה את התוכנה החדשה ובאפשרותה לבצע עדכון ללא תשלום נוסף.

יש לוודא כי התוכנה המשמשת את מינהל שפ"ע תעודכן לגרסה החדשה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

4. הארכת התקשרויות

במקרים רבים נעשות פניות להארכת/הגדלת חוזה התקשרות עם ספקים מעבר לקבוע במכרז, או שמבוקש אישור להתקשרויות באמצעות הצעות מחיר בין היתר, בשל היעדר תכנון מראש של צורך קיים ועיכובים בקבלת מענה מיועצים משפטיים.

על הגורמים העירוניים להקפיד להיערך מבעוד מועד לפרסום מכרזים חדשים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע, "לרבות באמצעות בקרה ממוחשבת על עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בנוהל".

5. מחשוב ההליך המכרזי

5.1 העירייה מפרסמת באופן פומבי רק את קיומם של המכרזים, מבלי שניתנת לספקים אפשרות לצפות בתנאי הסף של המכרז באמצעים ממוחשבים (אינטרנט/העברה בדואר אלקטרוני).

יש לפרסם את תנאי הסף של מכרזי העירייה, לרבות באתר האינטרנט של העירייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בביצוע.

5.2 רכישת מסמכי המכרז נעשית בשובר ידני אשר אינו ניתן לתשלום באמצעים ממוחשבים בשימוש בכרטיסי אשראי (אינטרנט).
הספקים נדרשים להגיע לבניין העירייה על מנת לקבל מסמכי מכרזים מאחר שהליך המכרזים אינו מקוון ולא ניתן לרכוש קובץ ממוחשב. זאת, אף שמנכ"ל העירייה הנחה זה מכבר כי יש לפרסם את המכרזים באתר העירוני.

יש לאפשר לספקים המעוניינים להשתתף במכרזי העירייה לשלם עבור רכישת מסמכי מכרז באמצעות כרטיסי אשראי (אינטרנט) ולקבל קבצים ממוחשבים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.