

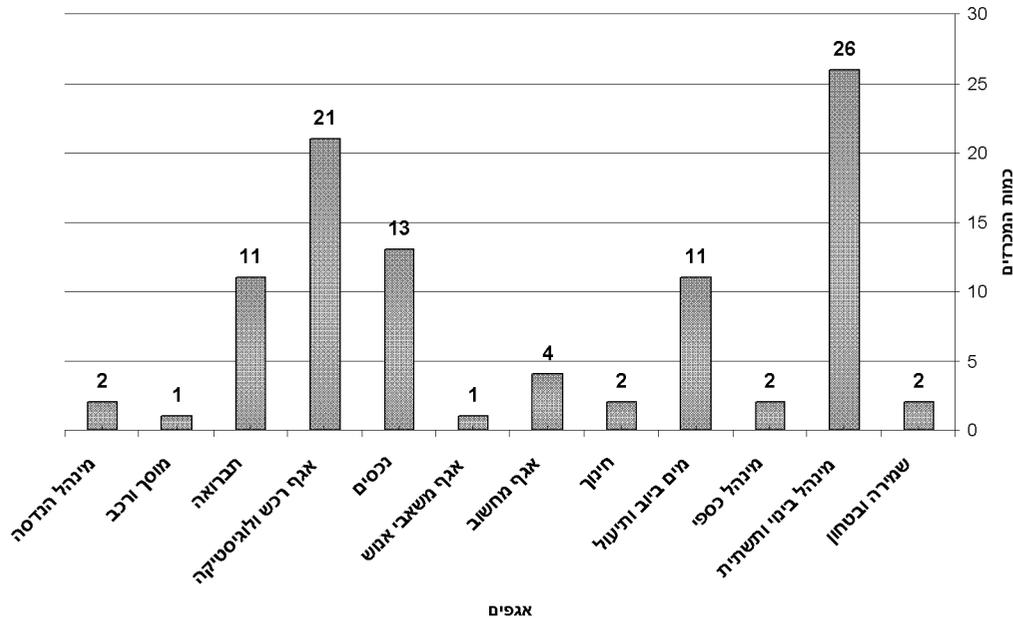


בחינת הליך המכרזים

כללי

1. עיריית תל אביב – יפו מבצעת מספר רב של התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח.
2. מתוך כלל ההתקשרויות שהעירייה מבצעת מדי שנה, עם ספקים ונותני שירותים, בכ- 100 מההתקשרויות נבחרים הספקים בדרך של מכרז.
3. המטרה המרכזית של התקשרות במכרז הנה השגת העסקה הטובה ביותר עבור העירייה, תוך שמירה על רמת איכות נדרשת בעלות הנמוכה ביותר.
4. בעיריית תל אביב – יפו קיימת מחלקת מכרזים, התקשרויות וביטוחים (להלן: מהתו"ב), השייכת לאגף החשבות. מהתו"ב מרכזת את כל נושא ההתקשרויות שמבצעת העירייה עם ספקים ובהם גם את נושא המכרזים.
5. מחלקת מהתו"ב מנהלת ומרכזת את כל שלבי הכנת המכרז, החל משלב קבלת טיוטת המכרז מהיחידות המקצועיות ועד לשלב חתימת החוזים עם הספקים הזוכים. בנוסף, מלווה המחלקה הארכות, תוספות ושינויים במהלך חיי ההתקשרות עם הספק, גם לאחר החתימה על החוזה.
6. קיימות בעירייה יחידות המוציאות מספר רב של מכרזים, כגון: מינהל בת"ש, אגף רכש ולוגיסטיקה וחטיבת התפעול.
7. להלן פילוח של מספר המכרזים שהוציאה עיריית תל אביב - יפו בשנים 2004-2005, על פי חלוקה ליחידות המקצועיות השונות:

התפלגות המכרזים בין האגפים



פרק א - הוראות חוק

8. דיני המכרזים במדינת ישראל התפתחו במהלך 45 השנים האחרונות, אולם דיני המכרזים של השלטון המקומי החלו להתפתח עוד בימי המנדט הבריטי, מכח דינים סטטוטוריים שהחילו את חובת המכרז על השלטון המקומי ברמותיו השונות.

פקודת העיריות (להלן: "הפקודה")

9. סעיף 197 לפקודה קובע, כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או הזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

10. בסעיף 198 לפקודה, שעוסק בתקנות למכרזים, נקבע כי: "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל."

11. מכוח סעיפים 198 ו-347 לפקודה, ביום 30 ביולי, 1987, הותקנו על ידי שר הפנים דאז, תקנות העיריות (מכרזים).

תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: "התקנות")

12. בהתאם לתקנות קיימים שני סוגי מכרזים:



- א. מכרז פומבי - כאשר עירייה מעונינת להתקשר במכרז פומבי, ראש העירייה יפרסם הודעה על כך ובה יפורטו תיאור נושא החוזה המוצע, המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז, המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז.
- ב. מכרז זוטא - מכרז שאינו פומבי.
- (1) העירייה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכה עולה על 115,200 ש"ח אך אינו עולה על 562,600 ש"ח, על פי מכרז שאינו פומבי. (מעודכן לחודש ספטמבר 2004).
- (2) ועדת המכרזים של מועצת העירייה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה.
- (3) סעיף 3 לתקנות עוסק במקרים בהם רשאית העירייה להתקשר בחוזה ללא מכרז, במידה והחוזה משתייך לאחד מסוגי החוזים הבאים:
- (א) חוזה להעברת מקרקעין לרשות העירייה.
- (ב) חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 115,200 ש"ח.
- (ג) חוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד או עם המומחה היחיד בארץ לאותם טובין.
- (ד) חוזה לביצוע עבודה מדעית, אומנותית או ספרותית.
- (ה) חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהעירייה מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש.
- (ו) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים.
- (ז) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים.
- (ח) חוזה לבניית מבנה ציבור או עבודות תשתית בשכונה חדשה, או באזור מגורים חדש שבהם מתוכננות לבניה לא פחות ממאה יחידות דיור, אם המועצה ביקשה ברוב חבריה לשחררה מחובת המכרז והשר אישר את החלטתה.



- (ט) חוזה או סוגי חוזים להקמת מבני ציבור או לבניית תשתית, שהשר התיר את עריכתם ובלבד שהצעת המחיר מבוססת על תוצאות מכרז לעבודות דומות שבוצעו עבור רשות מקומית במשך 12 חודשים סמוך לעריכת החוזה.
- (י) חוזה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל או עם תאגיד העוסק מטעמה, או בשיתוף עמה בהקצאת כספי מגבית, והחוזה נועד לאפשר ניצול כספי מגבית למען שיקום שכונות מצוקה או למען קידום חברתי של תושבי העיר.
- (יא) חוזה לאחזקה והפעלה של מיתקני ביוב על ידי תאגיד במקרה שהתמורה לעבודות היא מסירת הקולחין ובלבד שנציב המים אישר את מסירת הקולחין.
- (יב) התקשרות עם תאגיד ממשלתי כמשמעותו בתקנה 3(5) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, באישור משרד הפנים, ובלבד שנתקיים אחד מהתנאים המפורטים בתקנות.
13. מתוקף תקנה 3 (3) לתקנות הותקן בעיריית תל אביב – יפו נוהל מספר 686 העוסק בהתקשרויות עם ספקים לרכישת טובין, עבודות ושירותים, הפטורות ממכרז עקב היקפן הכספי. התקשרויות אלה מחוייבות לקבלת הצעות ספקים בכתב (ראה מסלול מס' 2 בלוח מסלולי ההתקשרות, שבסעיף 37 - טבלה מספר 1).
14. בנוסף, פרסמה העירייה נוהל העוסק באישור התקשרויות עם ספקים לרכישת טובין או לביצוע עבודות או למתן שירותים, הפטורות ממכרז מתוקף כל דין, לרבות מתוקף תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ואינן מאושרות בוועדות ייעודיות. התקשרויות אלה יובאו לאישור בוועדת התקשרויות עליונה.

פרק ב – סוגי מכרזים

15. ניתן לחלק את מכרזי העירייה לארבעה תחומים:
- א. מכרז העוסק ברכישת טובין - הדרישות לרכישת טובין מגיעות בעיקר מאגף רכש, מחשוב ולוגיסטיקה;
 - ב. מכרזי אגף בינוי ותשתית, כגון: סלילת כבישים;
 - ג. מכרזי נכסים - מכרזים העוסקים במכירת נכסים עירוניים;
 - ד. מכרזי הזמנת שירותים.

16. מכרזי רכישת טובין, הזמנת שירותים ומכרזי אגף בינוי ותשתיות דומים במהותם, ואילו מכרזי מכירת נכסים שונים במהותם ובאופיים משאר המכרזים שהעירייה מוציאה.

פרק ג - השינויים שהתרחשו בעירייה בשנים האחרונות בנושא המכרזים

17. בשנת 2002, בעקבות הפקות לקחים ממכרזים שנעשו, הוחלט כי יש לשפר את איכות המכרזים שמועברים מהיחידות למחלקת מהתו"ב.

18. בדיון שהתקיים ביום 2 בדצמבר, 2002, הוחלט על ידי סמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל בעירייה להוציא הנחיית גזבר כי תנאי מוקדם לקיום הליך מכרז יהיה קיום ישיבת "שוק מכרזים". בנוסף, הוחלט שכל מכרז צריך להיות מנוהל במערכת ממוחשבת שתאפשר שקיפות מידע לגבי המכרזים, על מנת שכל מנהל יידע מה סטאטוס המכרז המנוהל על ידו.

19. בתאריך 5 במאי, 2002, נכנס לתוקפו נוהל מספר 686, הדן בנושא התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז. הנוהל עוסק בהתקשרויות עם ספקים לרכישת טובין, עבודות ושירותים, הפטורות ממכרז עקב היקפן הכספי, מתוקף תקנה 3 (3) לתקנות העירויות (מכרזים), כפי שפורט לעיל. הנוהל מפרט את תהליך ההתקשרות עם ספקים, החל משלב הגדרת הדרישות המקצועיות לרכישת טובין או השירות, לאחר שאושרה מסגרת התקציב המתאימה, ועד לשלב חתימת הסכם ההתקשרות עם הספק.

20. בתאריך 12 בפברואר, 2003, פורסמה הודעת מינהל כספים מספר 43 העוסקת בהליכים מוקדמים לפרסום/חידוש התקשרות עם ספק. בהודעה זו נקבע כי תנאי הכרחי לביצוע הליך מכרז כלשהו או להארכת חוזה שנובע ממכרז הגו עמידה בהליכים הבאים:

א. "האגף היוזם את המכרז יביא את התוכנית המתגבשת לפרסום המכרז ואת פרטיו הצפויים, בכתב, לרכז המתאים ביחידת המכרזים במח' מהתו"ב כבר בשלב הגדרת הצורך, ולא יאוחר מחמישה חודשים לפני תום תוקפה של ההתקשרות הקיימת. בשלב זה יוחלט האם כדאי לתת מענה לצורך ביציאה למכרז חדש או נדרשת הארכה של התקשרות הקיימת להלן - ("השלב המקדים"). השיקולים שיעמדו בבסיס ההחלטה - נשוא ההתקשרות, היקפה, מספר הספקים הפוטנציאליים בשוק, מחירי השוק, מידת שביעות רצון מהתקשרות קיימת וכל מידע רלוונטי אחר.

ב. במידה ויוחלט לצאת במכרז חדש, יקיימו האגף ויחידת המכרזים במחלקת מהתו"ב דיונים, בתדירות שלא תפחת מפעם בשבועיים, שמטרתם עדכון הדדי בהתקדמות ההליכים במכרז וליבון עניינים הנוגעים ליעול הליכי המכרז. בדיונים אלו ישתתפו גם חשב האגף, נציג השרות המשפטי ונציג אגף התקציבים. תיאום הדיונים וזימון המשתתפים בהם-

באחריות האגף. החומר לקראת כל דיון יופץ למשתתפיו על ידי האגף לפחות שבוע מראש. באחריות מחלקת מהתו"ב להוציא סיכומי דיון לשיבוח."

21. בתאריך 11 במאי, 2003, פורסמה הודעת מינהל כספים מספר 45, העוסקת ביישום שיפורים וניהול תהליכי מכרז. מהתו"ב, בסיוע אגף ארגון ותקינה, החלה ליישם מספר שיפורים בתהליכי התקשרות במכרזי העירייה. ההנחיות החדשות נועדו לפשט ולקצר את תהליך הכנת המכרזים, תוך הגדלת המעורבות והתמיכה של מהתו"ב ביחידות המתקשרות ושיפור איכות הבקרה על התהליך. להלן עיקרי ההנחיות:

א. ליווי מקצועי שוטף על ידי רכזי המכרזים - לכל יחידה ארגונית הוגדר רכז ממהתו"ב שילווה את תהליך ההתקשרות במכרז מתחילתו ועד לסיום התהליך, עם החתימה על החוזה. רכזי המכרזים היחידתיים יעברו השתלמות (אם כי לא נקבע חובה לכך בהודעה) וייבחרו על ידי היחידה עצמה;

ב. טיפול מינהלי במכרז - הטיפול המינהלי במכרז משלב הגשת מסמכי המכרז ועד לחתימת החוזה יבוצע באחריות מהתו"ב, כולל הניתוב לתחנות ובקרת לוח הזמנים. מהתו"ב תעדכן באופן שוטף את מנהלי האגפים ומרכזי ההתקשרויות היחידתיים, בנוגע לסטאטוס הטיפול במכרז, אחת לשבוע;

ג. קיום "שוק מכרזים" - ההחלטה אם להאריך חוזה על פי אופציה קיימת או לצאת במכרז חדש תתקבל בתוך פרק זמן של עד שבועיים וכ- 4 חודשים לפני תאריך הסיום של ההתקשרות הקיימת. כמו כן, יתקיים דיון ראשוני לגבי המכרז, בהשתתפות היחידה המתקשרת ומהתו"ב;

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "רכזי המכרזים במחלקת מהתו"ב מלווים הארכות, תוספות ושינויים במהלך חיי ההתקשרות גם לאחר החתימה על החוזה."

ד. תהליך החתימה על החוזה על ידי הגורמים העירוניים, בעקבות המכרז, יבוצע ברצף, במקביל לתהליך אישור ועדת המכרזים. המטרה היא לקצר את משך הזמן שבין אישור הוועדה לחתימה על החוזה.

22. בהמשך להודעת מינהל כספים מספר 45 הוציא המינהל את הודעה מספר 46 שמפרטת נקודות עיקריות, שינויים ודגשים בתהליך המכרז. להלן תיאור תהליך העבודה החדש:

א. הגשת מסמכי המכרז - מסמכי המכרז יוגשו למהתו"ב בליווי טופס בקשה לאישור מכרז. את הבקשה יאשרו בחתימתם מנהל היחידה המתקשרת, חשב היחידה ומנהל החטיבה/ המינהל של היחידה המתקשרת. בהתקשרות בסעיף תב"ר - יש לאשר את הפנייה על ידי יחידת התב"ר באגף התקציבים;



- ב. אישור מסמכי המכרז - מהתו"ב תצרך למסמכי המכרז שהוגשו על ידי היחידה את מסמכי המכרז הקבועים ותעביר את כל קובץ המכרז לאישור השירות המשפטי. לאחר אישור השירות המשפטי תפיק מהתו"ב בקשה לאישור מכרז ותעבירו, עם קובץ המכרז, לאישור ראש העירייה או בא כוחו. עם קבלת אישור ראש העירייה תפרסם מהתו"ב את המכרז;
- ג. שכפול מסמכי המכרז - מחלקת מהתו"ב תעביר לשכפול את מסמכי המכרז, במספר העותקים הנדרש;
- ד. קבלת ההצעות, בחינתן ובחירת הזוכה - הנחיות בדבר בדיקת ההצעות ונוהלי עבודת ועדת המכרזים יפורסמו בנפרד;
- ה. תהליך חתימת חוזה בעקבות מכרז - לאחר הדיון בוועדת המכרזים, תפיק מהתו"ב את החוזה שנשמר בקובץ המכרז על פי מספר הזוכים ותזין בכל חוזה את פרטי הוועדה ואת פרטי הספקים הזוכים.
23. בתאריך 7 בספטמבר, 2003, אישר מנכ"ל העירייה שיטת התקשרות בהסכם מסגרת - שיטת התיחור.
24. מטרת השיטה הינה להשיג תוצאות כלכליות ואיכותיות יותר לעירייה במוצרים ושירותים בהם תנאי השוק משתנים.
25. לפי השיטה, מתבצעות שתי התמודדויות: התמודדות הספק על בחירתו להתקשר עם העירייה בהסכם מסגרת והתמודדות נוספת הנערכת מעת לעת, להספק טובין או שירותים, בכמות הנדרשת. ההתמודדות הראשונה הנה בתחילת התקופה וההתמודדות השנייה הנה לפי הצורך, במהלך התקופה.
26. להלן עקרונות השיטה:
- א. לאחר בחינת ההצעות יוכרזו מספר זוכים אתם תחתום העירייה על הסכמי מסגרת. מימוש הסכמי המסגרת, על פי דרישות העירייה, יבוצע בכל פעם באמצעות תיחור בין כל הזוכים;
- ב. בהסכם המסגרת לא תתחייב העירייה כלפי הספקים על היקף הרכש שיתבצע מכל אחד מהם;
- ג. במסמכי המכרז תצוין התייחסות פרטנית לשיטת התחרות בשלביה השונים ולאופן ההתקשרות.
27. בתאריך 11 בינואר, 2004, פורסמה הודעת מינהל הכספים מספר 50, העוסקת בבדיקת תנאי הסף במכרזים פומביים ובפניות לוועדת מכרזים.
- א. "בדיקת עמידה בתנאי הסף. באחריות מנהלי היחידות לבדוק את תנאי הסף הקשורים באיכות ולציין עמידת המשחתפים במכרז בתנאי הסף שנקבעו וניקוד מדדי האיכות באם

נקבעו לאותו מכרז. בנוסף, תיערך ישיבה בנוכחות נציגי היחידה, מח' מהתו"ב והשירות המשפטי לבדיקת המלצת היחידה.

ב. פנייה לועדת מכרזים לאישור משתתפים במכרז כעומדים בתנאי הסף ומדדי האיכות. פנייה לועדת המכרזים לאישור המשתתפים שעמדו/נפסלו בתנאי הסף וניקוד מדדי האיכות תובא בחתימת מנהל היחידה וחתימת מנהל מח' מהתו"ב וללא חתימת חשב כפי שהיה נהוג עד כה."

28. בתאריך 27 בינואר, 2004, התקיים דיון שמטרתו קיצור תהליך אישור המכרזים ממועד הטיטא הראשונה לכדי 3 חודשים, באופן מידי, תוך שמירה על איכות ומחיר. באותה העת התקבלו ההחלטות הבאות:

א. הגדרת זמן לסיום תהליך אישור המכרז - ממועד הטיטא הראשונה, תוך 3 חודשים, תוך מתן דגש על איכות, מחיר, חידוש, אופטימיזציה, יעילות וכדומה;

ב. קביעת הגורם האחראי על הכנת המכרז - הכנת המכרז הינה באחריותם של מנהלי האגפים. יחד עם זאת, המנהלים יקבלו את מלוא השירות ממחלקת מהתו"ב. המטרה היא ליצור אצל המנהלים מחויבות לתהליך ולהגדיר גורם שייתן דין וחשבון לכשלים;

ג. יש להרבות בדיוני שולחן עגול - ישיבות משותפות עם כל הגורמים הרלוונטיים;

ד. נדרשת מערכת ממוכנת לניהול מכרזים במחלקת מהתו"ב;

ה. שקיפות בתהליך - אחת לחודש, באחריות מנהל מחלקת מהתו"ב להפיץ מסמך סטאטוס המכרזים למנהלים ולמנכ"ל, בו יצוינו המכרזים אשר אינם עומדים בלוחות הזמנים כפי שנדרש;

ו. תמיכה משפטית צמודה למחלקת מהתו"ב.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "אמנם בישיבה מיום 27.1.04 אכן ננקב יעד של לו"ז כולל של 3 חודשים, אולם בישיבה נוספת מיום 4.3.04 (סיכום מנכ"ל מס' 102-12197) אומץ לו"ז ארוך יותר, שתחילתו אינה מועד הטיטא הראשונה אלא יום "שוק מכרזים"."

29. בתאריך 9 במאי, 2004, פורסמה הודעת מינהל כספים מספר 54, העוסקת בדרישות הביטוח ממשתתפים במכרזים.

30. בתאריך 1 ביוני, 2004, נכנס לתוקפו נוהל אישור התקשרויות בוועדת התקשרויות עליונה. כפי שצויין לעיל, נוהל זה עוסק באישור התקשרויות עם ספקים לרכישת טובין או לביצוע עבודות או למתן שירותים, הפטורות ממכרז מתוקף כל דין, לרבות מתוקף תקנות העיריות, ואינן מאושרות בוועדות ייעודיות.



31. בישיבה מתאריך 16 ביוני, 2004, הוצגה על ידי מהתו"ב תוכנית לטיפול בכל השלב המקדים להכנת המכרזים, עד להגשת טיוטא ראשונה של המכרז. בין השאר, אושר שילוב נושא המכרזים בתוכניות העבודה השנתיות והרכב שנתיות של כל אחת מהיחידות.
32. ועדת התקשרויות עליונה היא ועדה פקידותית שהוסמכה על ידי ראש העירייה. חברי הוועדה הם:
- א. יו"ר - מנכ"ל העירייה או המשנה למנכ"ל מטעמו;
 - ב. חבר - גזבר העירייה או סגן גזבר העירייה ומנהל אגף החשבות מטעמו;
 - ג. חבר - היועץ המשפטי לעירייה או מנהל המחלקה האזרחית בשירות המשפטי מטעמו;
 - ד. מזכיר הוועדה - מנהל מחלקת מכרזים, התקשרויות וביטוחים;
 - ה. מרכז הוועדה - נציג מחלקת מכרזים, התקשרויות וביטוחים.
33. סוגי ההתקשרויות המובאות לאישור בוועדת התקשרויות עליונה - ככלל, התקשרויות מעל סכום שוועדת רכישות מאשרת ואשר ועדות ייעודיות לא מאשרות, יובאו לדיון בוועדת התקשרויות עליונה, לרבות סוגי ההתקשרויות הבאים:
- א. "חווה להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה עבודה, אם מומחה, שוועדת המכרזים מינתה לעניין זה, קבע בכתב כי אכן אותו ספק או מומחה הוא היחיד בארץ, וועדת המכרזים אישרה את קביעתו.
 - ב. חווה לביצוע עבודה מדעית, ספרותית או אמנותית, למעט התקשרויות בתחום האמנות הפלסטית.
 - ג. חווה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהעירייה מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש.
 - ד. חווה הבא להגדיל את הוצאות העירייה בפרט מפרטי חווה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על חמישים אחוז (50%) מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החווה הקיים.
 - ה. חווה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחווה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על עשרים וחמישה אחוז (25%) מכלל הוצאות העירייה על פי החווה הקיים או על חמישים אחוז (50%), אם מועצת העירייה קבעה שלא תהיה תועלת במכרז.
 - ו. חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, למעט עבודה תכנון, פיקוח, מדידה ועבודות שמאות המאשרות בוועדות ייעודיות;
 - ז. התקשרות עם זוכה במכרז החשב הכללי, החברה למשק וכלכלה, רשות מקומית אחרת או גוף ציבורי- לפי היחר שר הפנים להתקשרות זו. התקשרויות אלה רשאים לאשר רק מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי לעירייה;



- ה. חוזה או סוגי חוזים להקמת מבני ציבור או לבניית תשתית, שהתיר שר הפנים את עריכתם, ובלבד שהצעת המחיר מבוססת על חוצאות מכרז לעבודות דומות שבוצעו עבור רשות מקומית במשך 12 חודשים בסמוך לעריכת החוזה;
- ט. חוזה לתחזוקה ולהפעלה של מתקני ביוב על ידי תאגיד, אם התמורה לעבודות היא מסירת הקולחין, ובלבד שאישר נציב המים את מסירת קולחין;
- י. מימוש אופציה בחוזים שנחתמו בעקבות מכרז, אם תנאי המכרז מאפשרים זאת, וועדת מכרזים לא קבעה אחרת."
34. בתאריך 22 במרץ, 2005, יצאה הודעת מינהל כספים מספר 57, שעסקה בפעולות ההכנה שנדרשים המשתתפים לערוך טרם "שוק המכרזים".
35. בתאריך 24 במרץ, 2005, הוצג בפני המנכ"ל תחקיר שנערך על ידי סגן גזבר ומנהל אגף החשבות, בנושא מכרז מחשבי עט לאגף גביית אגרות ודמ"ש (מסופונים).

פרק ד - תהליך העבודה

רקע

36. הוראות כלליות:
- א. רכישת טובין
- (1) תתבצע רק באמצעות האגף לרכש ולוגיסטיקה, למעט טובין להם הוגדרה ואושרה במועצת העירייה יחידה מרכזת רכש, כגון: ציוד מיחשוב וחלקי חילוף לרכב;
- (2) רכישת טובין בסכום העולה על 5,840 ש"ח (מעודכן לחודש ספטמבר 2004) חייבת באישור עקרוני מוקדם של ועדת רכש ובלאי, בנוסף לאישורים ולחתימות שלעיל.
- ב. הזמנת שירותים וביצוע עבודות
- (1) כל יחידה רשאית לבצע את ההתקשרויות באופן עצמאי, למעט תחומי התקשרות בהם הוגדרה יחידה מרכזת רכש עבור כלל יחידות העירייה, כגון: מיחשוב, רכב, הדרכה, דוברות, שכ"ד, קשר וטלפונים וכד';
- (2) העסקת נותני שירותים תבוצע אך ורק לאחר אישור מראש של סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל.
- (3) התקשרות עם מציע יחיד בנושאים הפטורים מהשוואת מחירים חייבת באישור הוועדה המתאימה, בהתאם לסכום ההתקשרות.



37. המסמכים הנדרשים לצורך הכנת מכרז - סעיף 10 לתקנות העיריות (מכרזים) קובע כי בכל מכרז יש לכלול המסמכים והמידע הבא:

- 1) "תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז.
- 2) נוסח "מסמך הצעת המשתתף במכרז".
- 3) נוסח של החוזה - המוצע.
- 4) לוח זמנים ותנאי תשלום.
- 5) התכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה.
- 6) כתבי כמויות טפסי הצעת מחירים.
- 7) רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות שהעירייה חספק לצורך ביצוע העבודה נושא החוזה ותנאי מסירתם.
- 8) נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות.
- 9) מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת מסמכי המכרז.
- 10) כל מידע או מסמך אחרים שראש העירייה ימצא לנכון למסור או לדרוש, לרבות בדבר כושרו, ניסיונו ויכולתו של המציע.

38. מבנה מכרז - מבנה המכרזים הינו סטנדרטי (מלבד מכרזים פרטניים, כגון מכרזי אגף הנכסים), כאשר כל מכרז מורכב משלושה פרקים, חוזה ונספחים. להלן פירוט המידע המצוי בחוברת המכרז:

א. פרק א - תאור כללי של העבודה/טובין - פרק זה כולל את תאור העבודה, היקפה, מועד הגשת ההצעות, מועד כנס המשתתפים במכרז ומספרי טלפון לברור פרטים נוספים. היחידה הרלוונטית, המבקשת לבצע ההתקשרות, אחראית על הכנת פרק זה;

ב. פרק ב - תנאי המכרז - בפרק זה מפורטים תנאים כלליים, כגון: תנאי סף להשתתפות במכרז, תוקף ההצעה, מחויבות להצעה, ערבות למכרז, אופן הגשת ההצעות, תקינות ההצעה והודעה על הזכייה וההתקשרות. פרק זה מאושר על ידי השרות המשפטי. הפרק ערוך במבנה קבוע, על פי סוג המכרז;

ג. פרק ג - הקריטריונים לבחינת ההצעות - בפרק זה מפורטים השיקולים בבחינת ההצעות, סכום הערבות למכרז, תנאי הסף לבחינת ההצעות ורשימת המסמכים שעל המתמודדים לצרף להצעתם. היחידה הרלוונטית, המבקשת לבצע ההתקשרות, אחראית על הכנת פרק זה;

ד. לחוברת המכרז מצורף החוזה עליו אמורים לחתום הספק הזוכה ונציגי העירייה. השירות המשפטי אחראי על הכנת החוזה. כמו כן, השירות המשפטי אחראי לעדכן החוזים בהתאם להתפתחויות הפסיקה, צרכי העירייה והפקת לקחים רלוונטיים אחרים, כאשר מרבית החוזים סטנדרטיים;



- ה. בסוף חוברת המכרז מצורפים המפרט הטכני והנספחים הרלוונטיים, כגון: תנאים מיוחדים להתקשרות, כתב הערבות, הצהרות שונות וכו';
- ו. לאחר פרסום המכרז, אך לפני תום הליכוי, ניתן לתקן התנאים בו, לאחר ששינוי התנאים פורסמו כדין. לפרסום מתקבל אישור ראש העירייה.

פרק ה - תהליך הכנת מכרז

39. הדיון המקדים ביחידות המקצועיות:

- א. בחינת הצורך - ביחידות המקצועיות השונות בעירייה מתעורר הצורך לרכישת טובין, לביצוע עבודות או למתן שירותים;
- ב. כעקרון, המכרזים שהעירייה מוציאה נחלקים למכרזים חדשים, המתייחסים לרכישת מוצרים/שירותים שלא היו בעבר, מכרזים במתכונת חדשה למוצר/שירות שסופק לעירייה בעבר במתכונת של התקשרות אחרת ולמכרזים מתחדשים, המתייחסים לרכישת מוצרים/שירותים המסופקים לעירייה, בהתאם למכרזים קודמים;
- עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "במכרזים "מתחדשים" קיימת התייחסות לשינויים בדיון ובפסיקה, לצרכי האגף ולמסקנות שהוסקו מהתקשרויות קודמות ואין המדובר ב"העתקתו" של המכרז ופרסומו מחדש."
- יש לציין כי מרבית המכרזים תקפים לשנה, כאשר ניתן להאריך את ההתקשרות עם הזוכה במכרז פעמיים, בכל פעם בשנה נוספת. כאשר העירייה מחליטה להאריך ההתקשרות בפעם הראשונה, על היחידה לתת הערכה לגבי תפקודו של הספק הזוכה ובחינת רמת המחירים בשוק. כמו כן, בהארכת החוזה, נהוג לקבל מהספק הנחה בשיעור של 5%. במידה ולא מתקבלת ההנחה יש לבקש אישור מנכ"ל להארכת ההתקשרות. כאשר העירייה מבקשת להאריך את ההתקשרות בפעם השנייה עליה לבצע בחינה מחודשת של תנאי השוק;
- מנהל מחלקת מהת"ב מסר בתגובה: "הדרישה לבחינה מחודשת של תנאי השוק מתקיימת גם לפני הארכה ראשונה, אלא שכל הבדיקות הנוצרות להערכת כדאיותה של הארכת ההתקשרות נעשות בצורה מעמיקה ומקיפה יותר לקראת הארכה השנייה."
- ג. בכל מקרה, כאשר העירייה מחליטה לצאת במכרז, תהליך הכנת המכרז זהה הן למכרזים חדשים והן למכרזים מתחדשים;
- ד. הליך הבחירה ואופן ההתקשרות עם הספקים נקבע בהתאם ללוח מסלולי ההתקשרות, על פי ערך כספי.



40. לוח מסלולי התקשרות על פי ערך כספי (טבלה מס' 1)

מספר מסלול	תאור מסלול ההתקשרות	אופן ההתקשרות	ערך כספי (ש"ח ללא מע"מ)	
			יחידות העירייה	יחידות משק סגור
1	ההתקשרות הפטורה ממכרז ופטורה מקבלת הצעות	אין צורך בהתקשרות בכתב	עד- 3,900	עד- 7,700
2	התקשרות הפטורה ממכרז ומחויבת בקבלת הצעות בכתב	הזמנת טובין/ שירותים/ עבודה	מ- 3,900 עד - 14,900	מ- 7,700 עד- 14,900
			מ- 14,900 עד- 30,000	מ- 14,900 עד- 37,800
			מ- 30,000 עד- 115,200	מ- 37,800 עד- 115,200
3	התקשרות במכרז על פי תקנות העיריות (מכרזים)	חובה	מ- 115,200 עד- 281,300	מ- 562,600 ומעלה
			מ- 281,300 עד- 562,600	

מסלולים 1 ו-2 בטבלה שלעיל פטורים ממכרז.

מסלול 3 בטבלה שלעיל מחייב התקשרות במכרז על פי תקנות העיריות (מכרזים).

41. גיבוש הטייטא הראשונה:

- א. היחידה שמעוניינת בביצוע ההתקשרות מגבשת טייטא ראשונה למכרז.
- ב. במכרזים מתחדשים, על היחידה המקצועית להעביר הטייטא הראשונה למהתו"ב, 5 חודשים לפני תום מועד ההתקשרות עם הספק שנבחר במכרז הקודם.
- ג. לצורך גיבוש הטייטא וכהכנה לשוק מכרזים, על היחידה המקצועית לבצע הפעולות הבאות:

- (1) סקירת השוק ובחינת החלופות הקיימות בשוק נשוא המכרז;
- (2) הגדרת נשוא המכרז - הגדרה מפורטת של המוצר/ השירות המבוקש, מאפייניו, תיאורו וכל פרט אחר שנחוץ ליחידה;
- (3) הערכת המחירים הקיימים בשוק לנשוא המכרז;

- (4) הצגת תחזית לרמת ההשתתפות הצפויה במכרז - לצורך בניית תחזית למידת ההשתתפות במכרז, היחידה אוספת מידע על מספר הספקים הפוטנציאליים, זהותם, מאפייניהם וכל מידע רלוונטי אחר;
- (5) הגדרת הרשיונות וההיתרים אותם גדרשים המתמודדים להציג;
- (6) על היחידה לבדוק אם נערך תחקיר קודם על נשוא המכרז או על מכרזים רלוונטיים אחרים. כמו כן, במידה ומדובר במכרז מתחדש, על היחידה לתת חוות דעתה לגבי מידת שביעות רצונה מהספקים שעובדים עמה.
- עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "במסגרת חוות הדעת של היחידה, על היחידה להתייחס בעיקר להפקת לקחים מתנאי המכרז ותנאי המפרט הטכני, סעיפים שיש להוסיף, תקינה שיש להוסיף או תקנים שהשתנו, פריטים או עבודות או מחירונים שיש לשנות או להוסיף ועוד. שביעות רצונה של היחידה מן הספקים שעובדים עימה רלוונטית בהתייחס לאמור לעיל."
- (7) על היחידה להגדיר תנאי סף במכרז - קביעת הפרמטרים שיקבעו מי רשאי להשתתף במכרז כגון: ניסיון, היקף עסקי/כספי, העסקת בעלי מקצוע מסוימים, רשיונות והיתרים וכד';
- (8) על היחידה להגדיר מרכיב האיכות - קביעה האם נדרש מרכיב איכות, האם הוא יופיע כחלק מתנאי הסף או כרכיב נפרד. היחידה תקבע במדויק את הפרמטרים למתן ניקוד איכות ואופן חישוב הניקוד. לעניין פרמטר שניקודו איננו מתמטי בלבד וכרוך גם בבדיקה ובהפעלת שיקול דעת, יש לפרט במדויק את אופן הבדיקה והדרך בה יופעל שיקול הדעת;
- (9) במידה ומדובר במכרז בו צפויים להיבחר מספר זוכים, על היחידה לקבוע מראש כמה ספקים אמורים להיבחר ומה היקף חלוקת העבודה ביניהם. לדוגמא: מכרז העוסק בניקיון העיר, חלוקת העבודה בין הקבלנים תבוצע על פי החלוקה לאזורים.
- ד. על סמך הנתונים שנאספו, מנהל היחידה ורכז המכרזים ביחידה (ביחידות שבהם קיים רכז) מגבשים את הטיטא הראשונה. רכזי המכרזים ביחידות כפופים ארגונית למנהל היחידה ומבחינה מקצועית מחויבים לנהוג על פי נוהלי מחלקת מהתו"ב.
- מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "בכל היחידות נמצאים אנשים שהוגדרו כרכזי מכרזים והתקשרויות. נוהלי העבודה שמגבשת מחלקת מהתו"ב מפורסמים בעירייה כהודעות מינהל כספים אשר חתומות על ידי גובר העירייה או בדרך של "נוהל עירוני". בכל מקרה הנחיות אלו מחייבות את כל עובדי העירייה ולא רק את מרכזי המכרזים וההתקשרויות ביחידות השונות."



ה. לעיתים, מנהל היחידה ורכז המכרזים נעזרים בגורמים מקצועיים בתוך העירייה, או מחוזה לה, לצורך גיבוש הטייטא הראשונה.

42. הגשת טייטא ראשונה:

א. היחידה המקצועית מעבירה הטייטא הראשונה לגורמים הבאים: מהתו"ב, חשב היחידה, אגף תקציבים והשירות המשפטי.

ב. מהתו"ב אמורה לקבל הטייטא הראשונה שלושה ימים לפני התכנסות שוק המכרזים. מהתו"ב בוחנת, במקביל ליחידה, האם קיימות חלופות לקיום המכרז, האם נערך תחקיר קודם על נשוא המכרז או נושאים אחרים רלוונטיים. בנוסף, מהתו"ב בוחנת האם תוצאות התחקיר יושמו במכרז החדש. מכיוון שלא קיים מאגר ממוחשב שמאפשר ביצוע חתכים למכרזים דומים, עובדי מהתו"ב מסתמכים על זיכרוןם וניסיונם לאיתור מכרזים דומים.

ג. השירות המשפטי מקבל אף הוא את הטייטא הראשונה שלושה ימים לפני התכנסות שוק המכרזים.

עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "השירות המשפטי בוחן את פרק א' ופרק ג' (לרבות תנאי הסף) לתנאי המכרז, את התנאים המיוחדים להתקשרויות והמפרטים הטכניים, אשר במקרים רבים כוללים תנאים ו/או פרטים הסותרים את החוזה ולעיתים אף את הוראות הדין. במסגרת התיקונים שמבצע השירות המשפטי בכל אלה מיושמת הפסיקה הרלוונטית וחידושיה, נבחנים תנאי הסף ומונסחים, מנוסחים נספחים שונים להוכחת תנאי הסף, נבדקים רשיונות שונים הנדרשים ועוד. במכרזי אגף הנכסים העבודה רבה עוד יותר שכן, אין מסמכים סטנדרטיים וכל מכרז מנוסח לגופו".

ד. במידה והיחידה איננה מעבירה את הטייטא שלושה ימים לפני התכנסות שוק המכרזים והמכרז איננו דחוף, שוק המכרזים יידחה למועד אחר.

ה. לעיתים, לבקשת היחידה, מהתו"ב והשירות המשפטי עשויים לקחת חלק בשלב כתיבת הטייטא הראשונה, במקרים בהם מדובר במכרז מסובך, מכרז עם תנאי סף מיוחדים וכו'.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "היעזרות של היחידות במחלקת מהתו"ב לפני הגשת המיטמה הראשונית נעשית בכל פעם שהיחידה מבקשת. זוהי תופעה חיובית שמחלקת מהתו"ב מעודדת, שלשמחתנו הופכת ליותר ויותר שכיחה".

עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "היעזרות של היחידות בשירות המשפטי לפני הגשת המיטמה הראשונית נעשית במקרים רבים ועל פי בקשת היחידה. הדבר מבוצע כדבר שבשגרה ולעיתים רבות קורה כאשר היחידה אינה יודעת כלל כיצד לגבש את אשר דרוש לה ולהופכו למכרז. כמו כן, ולעיתים רבות מבוצעות היעזרות זו לאחר שנערך יום שוק ובו מיוטת היחידה לא הייתה מנובשת או לא התאימה (במילים עדינות) לצרכי



היחידה או להפיכתה למכרו ברמה כזו שלא ניתן היה לתקנה בפגישה אחת. במקרים אלו ולאחר היעדרות היחידה בשירות המשפטי ייתכן ויערך יום שוק נוסף, עד לגיבוש הטייטא הסופית הנחוצה ליחידה.”.

ו. כמו כן, קיימת עדיפות לשילוב אגף התקציבים עוד בשלב גיבוש הטייטא הראשונית, טרם הגשתה. על אגף התקציבים לנתח את העלות והתועלת הכלכליות של החלופות השונות ולנמק, מבחינה כלכלית, מדוע עדיפה חלופה מסוימת על פני האחרות.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: “הנחיית המונכ"ל, שכבר יושמה בדיוני תכניות עבודה ל- 2006 עוסקת בנושא שילוב מכרזים בתכנית העבודה, לרבות בכל הנוגע לעריכת עבודה כלכלית על ידי אגף תקציבים על נושא המכרז.”.

ז. חשבות - חשב היחידה המקצועית בוחן האם קיים כיסוי תקציבי לקיום המכרז ולביצועו. בנוסף, החשב שותף לאיסוף והצגת הנתונים לגבי התקשרויות קודמות והתקשרויות רלוונטיות אחרות ונוטל חלק בתהליך קבלת ההחלטות לגבי המכרז, אופיו, מבנהו הכלכלי וכו'.

43. שוק מכרזים וגיבוש המכרז:

א. לאחר שהטייטא הראשונה גובשה, נקבע מועד לקיום שוק מכרזים. בשוק המכרזים משתתפים: נציגי היחידה - העובד שערך את הטייטא ואחרים, מנהל היחידה, חשב היחידה, אגף התקציבים, השירות המשפטי ונציגים ממהתו"ב.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: “קביעת מועד לשוק המכרזים נעשית לעיתים עם הגשת הטייטא ואף לפני כן (בכדי לשריין תאריכים).”.

ב. כל אחד מהמשתתפים בשוק מציג את הערותיו לטייטא המכרז שנשלחה אליו קודם לכן.

ג. קביעת מועד שוק מכרזים – בדרך כלל שוק המכרזים נקבע כשבועיים מראש.

ד. בשוק המכרזים ישנה אבחנה בין בעיות ניסוח לבעיות מהותיות. בעיות ניסוח נפתרות בשוק עצמו ואילו בעיות מהות אשר נוגעות לדרישות הבסיסיות של היחידות המקצועיות מוחזרות לרוב למחלקה, לדיון פנימי ולהכנת טייטא נוספת עם פתרון הסוגיות. לעיתים, כאשר המכרז ערוך בצורה שמחייבת תיקונים רבים, יתקיים שוק מכרזים נוסף ובמידת הצורך יכונס שוק המכרזים לשיבות נוספות.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: “גם המצב הפוך שכיח: תוך כדי הדיון בשוק המכרזים נציגי היחידות המקצועיות פותרים את הבעיות ה"מהותיות", והטייטא נלקחת ע"י השירות המשפטי להשלמת תיקוני ניסוח.”.

ה. היחידה מעדכנת את הטייטא בהתאם לשינויים שהועלו בפניה בשוק המכרזים. הטייטא הראשונית הנה חוברת ניירות כרוכה, המועברת פיזית בין הגורמים השונים.



- ו. הגשת המסמכים המתוקנים למהתו"ב - מהתו"ב בודקת שהתיקונים בכללותם בוצעו ומעבירה הטייטא לשירות המשפטי לאישור. במידה והתיקונים לא בוצעו - מהתו"ב מחזירה את הטייטא ליחידה המקצועית על מנת שתבצעם.
- ז. במידה והתיקונים בוצעו על ידי היחידה ומהתו"ב מאשרת את ביצועם, הטייטא עוברת לחתימת השירות המשפטי.
- ח. לאחר אישור השירות המשפטי, מוסיפה מהתו"ב את החלקים הסטנדרטיים, מוודא כי חוברת המכרז מוכנה להדפסה ומאשרת את המכרז.
- 44. אישור המכרז, פרסומו וקבלת הצעות:**

- א. לאחר שהמכרז אושר על ידי מהתו"ב והשירות המשפטי, עליו לקבל את אישוריהם של הגזבר וראש העירייה.
- ב. כמו כן, על העירייה לפרסם המכרז במודעה בעיתונות.
- ג. פרסום המכרז - הודעה על מכרז פומבי תפורסם בשני עיתונים יומיים לפחות, המודפסים בישראל, שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית.
- ד. כנס ספקים - בכנס משתתפים נציגי היחידה והמחלקה. בכנס ניתנת לספקים האפשרות לשאול שאלות ולקבל הבהרות לפרטי המכרז ותנאיו. כל שאלה של המשתתפים נענית בכתב ואילו שאלות מתמודדים שמבהירות את תנאי המכרז יפורסמו לכולם. לעיתים, כתוצאה מנושאים שעלו בכנס, מתעורר הצורך לשנות את תנאי המכרז.
- ה. מועד אחרון להגשה - המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ובתנאיו. המועד יהיה לא מוקדם מ- 7 ימים ולא מאוחר מ- 90 ימים מיום פרסום ההודעה.
- ו. לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב ראש הוועדה בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.

45. פתיחת ההצעות:

- א. פתיחת תיבת המכרזים - תיבת המכרזים הנה תיבה מיוחדת נעולה בשני מעולים שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שמונו על ידי ראש העירייה. מועד פתיחת תיבת המכרזים נע בין 7 ל- 14 יום מהמועד האחרון להגשת ההצעות. במידה ומדובר במקרה של הגשת מסמכי המכרז במשלוח בדואר, פתיחת התיבה תבצע לא לפני 7 ימים מתום המועד האחרון להגשת ההצעות.
- מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "בעירייה קיימת שיטה של הגשה ידנית בלבד של הצעות. לעיתים פתיחת ההצעות נעשית בפועל לפני חלוף 7 ימים מהמועד האחרון להגשת הצעות, במיוחד כאשר נעשה מאמץ לחסוך בזמני המתנה. בכל מקרה נשמר העיקרון של פרסום כדין של מועד הפתיחה לפחות 48 שעות מראש".



התייחסות הביקורת - הביקורת סבורה כי אין לפעול בניגוד לתקנות גם אם לעיתים נראה כי זהו הדבר הנכון לעשות באותו רגע.

- ב. יושב ראש הוועדה מפרסם הודעה על המקום והמועד בו תיפתח תיבת המכרזים.
- ג. כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים ורישום ההצעות.
- ד. תיבת המכרזים תיפתח רק אם יהיו נוכחים חבר הוועדה שנקבע על ידי הוועדה וכן עובדי העירייה שראש העירייה הסמיך לכך.
- ה. פתיחה ראשונה - לעיתים, בהתאם לאופיו של המכרז והיכולת לאמוד את איכות השירות/ המוצר, ובחנות ההצעות תחילה מהפך האיכותי ולאחר מכן נבחנים סכומי ההצעות. במקרים אלו מתקיימות שתי פתיחות של מעטפות לאחר הפתיחה הראשונה נבדקים מרכיבי האיכות ולאחר הפתיחה השנייה נבדק מרכיב המחיר של המשתתפים שעמדו בתנאי הסף של המכרז בלבד.
- ו. בפתיחה נוכחים: חבר המועצה (המשמש כחבר ועדת מכרזים) ונציגי מהתו"ב המוסמכים מטעם ראש העירייה. כמו כן, גם הספקים/ קבלנים רשאים להיות נוכחים בפתיחה.
- ז. הליך הפתיחה - תיבת ההצעות נמצאת בחדר נעול, חדר דואר. רכזי מהתו"ב לוקחים את התיבה לאולם בו מתבצעת הפתיחה. תחילה, מסבירים הרכזים באיזה מכרז מדובר ומרוקנים את התיבה בנוכחות המשתתפים. כל מעטפה תסומן במספר סידורי ומספרן הכולל של המעטפות יירשם בפרוטוקול.
- ח. לאחר הסימון תיפתח כל מעטפה וחבר הוועדה יחתום בראשי תיבות על האומדן ועל כל גיליון או חוברת כרוכה שהוצא מכל מעטפה. שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, מספר הגיליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז והאומדן יירשמו בפרוטוקול, לאחר שחבר הוועדה הכריז עליהם. בשלב הפתיחה נבדק האם קיימת ערבות לכל הצעה. תקינות הערבות איננה נבדקת בשלב זה.

46. בחינת הצעות (ישיבות שולחן עגול) ובחירת המועמדים הזוכים:

- א. בחינת הערבויות במהתו"ב - לאחר פתיחת המכרז מוזנות הערבויות למערכת המכרזים ונבחנת תקינות והתאמת הערבויות לדרישות שהוצגו בחוברת המכרז.
- עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "העחקי ערבויות שאינן מחאימות לדרישות המכרז או שיש ספק באשר לתקינותן מועברות על ידי מהתו"ב לשירות המשפטי המוציא חוות דעת לגבי כל אחת מערבויות אלה לוועדת מכרזים, אשר דנה בערבויות במסגרת דיוניה במכרז ובעומדים בתנאי הסף שבו."
- ב. היחידה המקצועית מקבלת לידיה ההצעות ומכינה אותן לדיון שעורך צוות שולחן עגול.

- ג. הדיון בצוות שולחן עגול – בצוות שולחן עגול חברים נציגי מהתו"ב, נציגי השירות המשפטי ונציגי היחידות המקצועיות. בדיון שנערך נבחנות ההצעות, בכל הנוגע לעמידתן בתנאי הסף שנקבעו במכרז. כמו כן, נרשמים מחירי המוצרים/שירותים שהוצגו בהצעות השונות. במידה ומדובר במכרז הכולל בדיקות איכות, נערך דיון ראשון בו נבחנת איכות המוצר/השירות ובהתאם לכך נקבע ניקוד האיכות. לאחר מכן, נערך דיון שני בו נרשמים מחירי המוצרים/שירותים שנרשמו בהצעות.
- מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "לישיבת השולחן העגול מוזמנים גם החשב ונציג אגף תקציבים, אך בדיון זה הם אינם חייבים להשתתף. בדיון נבדקים גם תנאי הסף וגם מרכיבי האיכות (אם יש)".
- ד. השלמות מסמכים – במידה ובהצעות חסרים מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף, היחידה מכינה רשימה מדויקת של החוסרים וההשלמות הנדרשות, כפי שעלו בישיבת השולחן העגול, ועל בסיסה פונה מהתו"ב ליושב ראש וועדת מכרזים, לצורך קבלת אישור לפנות למציעים בדרישה להשלים המסמכים החסרים. במידה והמציעים אינם עומדים בתנאי הסף, הצעתם תפסל.
- ה. בתום הדיונים, צוות שולחן עגול ממליץ על הזוכה/הזוכים לוועדת המכרזים.
- ו. לאחר שצוות השולחן העגול מגבש את המלצתו נקבע מועד לוועדת מכרזים. ועדת המכרזים מקבלת את ההחלטה בנוגע לזוכה/זוכים במכרז.
- ז. בוועדת המכרזים משתתפים: חברי הוועדה, יו"ר הוועדה, נציגי היחידה המקצועית, נציגי החשבונות, נציגי השירות המשפטי, נציגי אגף תקציבים, נציגי מהתו"ב ויועצים חיצוניים, במידת הצורך. ועדת המכרזים דנה בהמלצות צוות השולחן העגול ובוחרת הספקים הזוכים.
- ח. במידה ומדובר במכרז עם מדדי איכות, ועדת המכרזים בוחרת ומאשרת את ניקוד האיכות ובוחרת המועמדים שממשיכים לפתיחה הבאה.
- ט. פתיחה שנייה – מתבצעת כאמור במכרזים בהם קיימים מדדי איכות. בפתיחה מקריאים ורושמים את מחירי ההצעות שנבחרו על ידי ועדת המכרזים לאחר הפתיחה הראשונה.
- י. לאחר הפתיחה השנייה, צוות שולחן עגול מגבש המלצות, על סמך מחירי המוצרים/שירותים שנרשמו בהצעות.
- יא. לאחר גיבוש ההמלצות בצוות השולחן העגול מתקיים דיון נוסף בוועדת מכרזים, לצורך בחירת המועמד/ מועמדים הזוכים. החלטת ועדת מכרזים הופכת למחייבת רק משעה שראש העירייה מאשר אותה בחתימתו על פרוטוקול דיון ועדת מכרזים.
- יב. החלטות נוספות שעשויות להתקבל בוועדת המכרזים הן:
- (1) החלטה לבטל את המכרז ולערוך מכרז חדש;



- (2) כינוס ועדת משנה לצורך בדיקה מורחבת של נושא מסוים ו/או עריכת ברורים עם המועמדים, הנוגעים להצעתם. בוועדת המשנה חברים: אחד מחברי ועדת מכרזים, נציגי מהתו"ב, ציגי השירות המשפטי, חשב היחידה, ונציגי היחידה המקצועית;
- (3) במידה וישנם מספר ספקים זוכים במכרז, חלוקת עבודה בין הספקים נקבעת בוועדת מכרזים, לאחר משא ומתן נוסף הנערך עם אותם ספקים.
- ג. אישור ועדת מכרזים - השירות המשפטי בודק את הפרוטוקולים של ועדת מכרזים ומעביר אותם למהתו"ב לאחר הגהה. ועדת המכרזים חותמת ומאשרת הפרוטוקולים לאחר אישורו של השירות המשפטי.

47. הכנת החוזה ואישורו:

- א. לאחר הדיון בוועדת המכרזים וחתימת ראש העירייה על הפרוטוקול, מתחיל שלב הפקת החוזה. מהתו"ב מצרפת לחוזה שנשמר בקובץ המכרז העתק של החלטת ועדת מכרזים ומזינה בכל חוזה את פרטי הספקים הזוכים. חוזי מינהל בת"ש ואגף נכסי העירייה מופקים על ידי היחידות עצמן.
- ב. מהתו"ב מוסרת שלושה עותקים של החוזה למדור חוזים.
- ג. היחידה המתקשרת (היחידה המקצועית) מדפיסה מהמערכת הלוגיסטית כתב כמויות ומצרפת אליו העתק מהחלטת ועדת מכרזים. על כתב הכמויות חותמים מנהל וחשב היחידה המתקשרת. בהתקשרויות המתקצבות, כולן או חלקן, בתקציב שאינו רגיל, חותם על כתב הכמויות אגף התקציבים, בנוסף למנהל ולחשב היחידה.
- ד. הזמנת העבודה החתומה מועברת למהתו"ב ומהווה תנאי הכרחי להפקת החוזה.
- ה. במקביל לעריכת הפרוטוקול ואישורו על ידי מורשי החתימה, נשלח החוזה על ידי מהתו"ב לחתימת הספק הזוכה, הגזבר וראש העירייה.
- ו. במקרים בהם יחולו שינויים בגוף החוזה, לאחר פרסום המכרז ובעקבות החלטת ועדת מכרזים, יועבר החוזה לבדיקה ולחתימה מחודשת של הגורמים המאשרים.
- ז. על היחידות המקצועיות חל איסור לעבוד עם ספקים, לפני שהספקים חותמים על חוזה.
- ח. לאחר חתימתו, מתויק החוזה במהתו"ב. מהתו"ב מפיצה העתקים מהחוזה ליחידה המתקשרת.
- ט. בסיום התהליך, תדווח מהתו"ב על סיום התהליך במערכת הלוגיסטית, על ידי אישור PF-22 - אישור המאפשר העברת תשלום לספק לאחר ביצוע הזמנת העבודה.

48. התדיינות משפטיות לאחר סיום המכרז:

א. נכון למועד עריכת הביקורת, חלק גדול מהמכרזים שמסתיימים, מגיעים להתדיינות משפטית, בין אם מדובר בחליפת מכתבים בין השירות המשפטי לבין עורכי דינם של המשיגים על תוצאות המכרז ובין אם מדובר בתביעות ובהגשת הליכים משפטיים שונים. מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "ראוי לציין שגם אם בגין חלק גדול מהמכרזים מוגשות פניות לשירות המשפטי, הפניות הנ"ל מקבלות מענה בכתב, ובגין מרביתן לא מוגשות עתירות לבית המשפט".

ב. ישנם מקרים בהם כתוצאה מהליכים משפטיים, נגרמים לעירייה נזקים כבדים בעקבות ביטול מכרז על ידי בית המשפט או בעקבות הקפאת ביצועו של המכרז, עד להכרעה המשפטית.

ג. נכון למועד עריכת הביקורת, הסעד המבוקש לו עותרים הפונים לערכאות הוא בתחום צווי המניעה לסוגיהם, זאת מתוך מגמה לגרום לשינוי החלטות ועדת המכרזים או לגרום לפסילת המכרז ויציאה למכרז חדש. למרות קיום סעד של פיצוי כספי בדין, כמעט ואין לו דורש. אי הפופולריות של סעד זה נובעת, לדעת הביקורת, לפחות משני גורמים:

(1) רצון העותרים לקבל לידיהם את ביצוע הפרוייקט;

(2) העותרים מבקשים "להסביר" ללקוחותיהם הפוטנציאליים, מדוע הם לא זכו במכרז.

ד. השירות המשפטי מלווה את המכרז גם לאחר סיומו ונדרש להגן על המכרז והחלטות ועדת מכרזים בבתי המשפט. העובדה כי השירות המשפטי מעורב בהכנת המכרז, עוד בשלבים הראשונים, מסייעת לו להגן על המכרז בהליכים המשפטיים השונים.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "לכל אורך התהליך, המונח "ימים" משמעו "ימי עבודה" (לא כולל שבחות, חגים, שבחות, ימי "גשר" וכדומה)."

עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "ליווי השירות המשפטי מתחילת המכרז ועד סופו, אכן מסייע רבות בהגנה על הליכי המכרז ותוצאותיו הן בגין פניות שונות של משתתפי המכרז עוד בשלב פרסום המכרז, על מנת לשנות את תנאיו, במהלך המכרז, לאחריו באשר לתוצאות המכרז וזכות העיון בו ; הן בשלב ביצוע העבודות על פי החוזה תוצאת המכרז והן בשלב הגשת עתירות שונות המוגשות לבית המשפט בנושא המכרז (גם הן בשלושת שלבי המכרז שלעיל) והחווה שלאחריו".



פרק ו - מערכת המכרזים הממוחשבת

כללי

49. בעיריית תל אביב – יפו קיימת מערכת האמורה לסייע לנהל את נושא הכנת המכרזים. מערכת זו נמצאת בשימוש מהתו"ב בלבד. יחידות אחרות בעירייה, כגון: השירות המשפטי, אגף תקציבים ויחידות מקצועיות נוספות, אינן נעזרות במערכת המכרזים, למרות שהן לוקחות חלק בתהליך הכנת המכרזים.
50. המערכת איתה עובדת מהתו"ב הינה מערכת מחשב מיושנת. המערכת פועלת בסביבת MAGIC 2.2 גירסת דוס משנת 1996.
51. השימוש במערכת נעשה על ידי 4 משתמשים. הביקורת לא איתרה נוהל רענון סיסמאות במערכת ועדכון הרשאות במערכת. חשוב לציין כי הגירסה הנ"ל אינה מאפשרת תיעוד הרשאות במערכת ושליפת אינפורמציה הנוגעת להרשאות באופן אוטומטי.
52. המערכת משמשת כמערכת קלט בלבד, להזנת נתוני המכרזים בעירייה ואיחסונם. לטענת עובדי מהתו"ב, הם אינם סומכים על המערכת ולפיכך מבצעים גיבוי ורישום ידני של הנתונים הנוגעים למכרזי העירייה.
53. המערכת אינה מכילה בקורות על שלמות הנתונים הקיימים בתוכה, על מבנה הנתונים ועל סוגיהם. כמו כן היא אינה מפיקה התראות במקרה של בעיות וחריגים.
54. המערכת אינה בוחנת תהליכים תלויי זמן ורצף, היינו התחלה של תהליך אחד המותנה בסיומו של תהליך אחר.
55. בכדי שניתן יהיה לבקר, לפקח ולנהל את נושא המכרזים במערכת ממוחשבת, יש צורך בהתממשקות למערכות נוספות, המשמשות את העירייה, ובהן:
- מערכת תקציב - לצורך בחינת הסעיף התקציבי ויתרת התקציב הקיימת;
 - מערכת הבנקים - לצורך עדכון פרטי בנקים של ערבבויות;
 - מערכת הערבבויות - המאפשרת מעקב אחרי הערבבויות ובדיקה אוטומטית של מצבן.
- המערכת הקיימת אינה מכילה האפשרות האמורה.
56. לטענת עובדי מהתו"ב המערכת הקיימת אינה מספקת מענה לצרכיהם. כך לדוגמא, קיימת בעייה לתחזק המערכת מאחר ומדובר במערכת ישנה. כמו כן, אין אפשרות לעדכן נתונים חדשים ולהוסיף שדות נדרשים למערכת.



ליקויים ברמת מסכי המערכת

57. קליטת פרטי מכרז:

- א. המערכת מאפשרת הזנת תאריך פתיחת מכרז עם ערך עתידי;
- ב. בעיה בשדות נומריים - במרבית המסכים במערכת יש צורך להזין שדות נומריים בהיפוך (כתב רא"י), לדוגמא: רישום תעודת זהות, מספר בית וכו';
- ג. שדה סעיף תקציבי - המערכת אינה מקושרת למערכת התקציב ולפיכך לא ניתן לדעת סטטוס סעיף התקציב.

58. פתיחת מכרז:

- א. שדה נושא המכרז - מדובר בשדה טקסט, לא ניתן לערוך מיון/ סינון על פי נושא המכרז;
- ב. שדה חברי ועדות מכרזים - מדובר בשדה רשות, המערכת אינה מחייבת הזנת שמות חברי הוועדה;
- ג. ערבבויות - המערכת אינה מכילה נומרטור למספור הערבבויות, אין קישור אוטומטי למערכת הערבבויות בעירייה לצורך בדיקת הערבות. עובדי מהתו"ב מרכזים באופן ידני את רישום הערבבויות.

59. החלטות ועדת מכרזים:

- א. בעיות שאותרו בשדות החלטות למכרז / החלטות להצעות:
 - (1) בשדות אלו הרישום מתחלק למספר הצעה ותמצית ההחלטה;
 - (2) בשדות אלו מספר ההצעה הינו שדה מפתח נומרי, שאינו נומרטור. במידה וקיימת הזנת מספר כפולה, המערכת מתריעה על רישום מפתח כפול. יחד עם זאת, לא ניתן לדעת מראש אילו מספרים נרשמו במערכת, ועל עובדי מהתו"ב לזכור בעל פה את המספרים שכבר הוזנו למערכת;
 - (3) תמצית ההחלטה הינו שדה טקסט. מדובר בשדה המוגבל בתווים, דבר שאינו מאפשר הזנה ראויה של תמצית ההחלטה.

ב. בקרת הנתונים מבוצעת באופן ידני על ידי עובדי מהתו"ב.

60. מעקב החלטות ועדת מכרזים - המסך מאפשר חיפוש לפי פרוטוקול, תאריך והחלטה לגבי מכרז. קיימת בעיה בשדה מספר המכרז: השדה מוגבל ל- 2 תווים, בעוד שמספר המכרז מכיל מעל 2 תווים.

61. שאילתות במערכת:

המערכת מכילה 4 שאילתות להפקה:

א. שאילתת פרטים כלליים למכרז;



- ב. שאילתת מכרזים בפרסום;
- ג. שאילתת בקשה להארכת ערבויות;
- ד. שאילתת ספקים שלא החזירו תשובה.
- מבדיקת הביקורת עולה כי מדובר בשאילתות שאינן עונות על צרכי מהתו"ב:
- א. שאילתת פרטים כלליים למכרז - השאילתה אינה עובדת כראוי ומפיקה מידע חלקי בלבד. בבדיקה שערכה הביקורת הוזנה בקשה לאיתור מכרזים שנפתחו בשנת 2005. השאילתה נתנה תוצאה של 4 מכרזים, בעוד שבפועל, מברור שנערך עם מהתו"ב, קיימים 119 מכרזים.
- ב. שאילתת מכרזים בפרסום - השאילתה אינה עובדת. בבדיקה שערכה הביקורת הוזנה בקשה לאיתור מכרזים שפורסמו בשנת 2005. השאילתה הפיקה תשובה כי לא נמצאו מכרזים רלוונטיים, בעוד שבפועל, מברור שנערך עם מהתו"ב, עלה כי קיימים 4 מכרזים בשלב פרסום.
- ג. שאילתת בקשה להארכת ערבות -
- (1) קיימת בעיה בהזנת מספר הערבות בשאילתה, השדה אינו מכיל מספר התווים הנדרש לצורך הזנת מספר הערבות. הדבר מונע מהמחלקה הזנת הנתונים למערכת ופיקוח אחר הארכת הערבויות;
- (2) חשוב לציין כי לצורך ביצוע ערבויות, עובדי מהתו"ב מבצעים תיעוד ורישום ידני של הארכת מועד תוקף הערבויות.
- ד. שאילתת ספקים שלא החזירו תשובה - השאילתה אמורה לספק מידע על ספקים שלא החזירו תשובה במכרזי זוטא. מבדיקה שערכה הביקורת, עלה כי השאילתה אינה פעילה.
62. דוחות במערכת:
- א. המערכת מכילה 8 דוחות להפקה. מבדיקה שערכה הביקורת, עלה כי קיימת בעיה בהצגת הדוחות במסך. ישנם דוחות אשר בעת הפקת הדוח על גבי הצג לא מוצג מידע, יחד עם זאת בהפקת הדוח בהדפסה ניתן לראות את פרטי הדוח.
- ב. דוח הצעות למכרזים - הדוח אינו פעיל וגורם לנפילת המערכת.
- ג. דוח מכרזים בפרסום - הדוח אינו מאתר מידע אודות מכרזים בפרסום. מבדיקה מול המחלקה עולה כי נמצאים 4 מכרזים בפרסום.
- ד. דוח בקשה להארכת ערבות - בהפקת הדוח לא מוצגים מכרזים בהם הוארכו ערבויות. יתכן כי הדבר נובע מבעיה הקיימת במערכת בהזנת מספרי הערבות כרשום לעיל.



- ה. דוח תולדות מכרז:
- 1) הדוח מספק מפרטים אודות פרטי המכרז: יוזם המכרז, ניתובים, מועדי פירסום, פרטי הצעות וכיו"ב;
 - 2) קיימת בעיה בהפקת הדוח שכן לצורך הפקתו יש להזין מספר פתיחה של מכרז. המערכת אינה מאפשרת איתור מספרי פתיחה קיימים באמצעות מקש ה-F5. למעשה, בכדי להפיק דוח זה, על עובדי מהתו"ב לזכור את מספר הפתיחה של כל מכרז ומכרז.

פרק ז - ניתוח תיקים - ממצאים

כללי

63. הביקורת ניתחה את המכרזים שנערכו בשנים 2004 - 2005, לאור העובדה שלקראת סוף שנת 2003 הונהגה שיטת עבודה חדשה בהכנת המכרזים, ופורסמו נהלים חדשים בנושא. שיטת העבודה החדשה נועדה, בעיקרה, לקצר את לוח הזמנים בהכנת המכרזים.
64. הביקורת עיינה וניתחה 97 תיקי מכרזים, מתוכם 95 מכרזים פומביים ו-2 מכרזי זוטא. חלק ניכר מכמות המכרזים שנותחו היו של מינהל בת"ש ואגף רכש ולוגיסטיקה.
65. הביקורת בדקה מסמכים ופרוטוקולים ובחנה השתלשלות הטיפול במכרזים, בהתאם לחומר המצוי בתיקי המכרזים. בכל תיק מכרזים נבדקו המסמכים הבאים:
 - א. טופס חתימות - השתלשלות תהליך הכנת המכרז, החל מהשלב שבו נוצר הצורך להתקשר במכרז ביחידה הרלוונטית ועד לאישור פרסום המכרז;
 - ב. טיוטות ראשוניות המופיעות בתיק והתיקונים שנערכו בהן (במידה וקיימים בתיק);
 - ג. המכרז הסופי;
 - ד. פרוטוקולים של ימי שוק מכרזים וישיבות שולחן עגול (במידה וקיימים בתיק);
 - ה. פרוטוקולים של ועדת מכרזים;
 - ו. פרוטוקולים של ועדת משנה (במידה וקיימים בתיק).
66. בנוסף, הביקורת בדקה בשירות המשפטי מספר מכרזים שהגיעו להתדיינות משפטית, לאחר סיום הכנתם ובחירת הזוכים.

ליקויים - כללי

67. למעט היחידה המקצועית, לא קיים גוף המפקח על ביצוע הפרוייקט בפועל ועמידה בתנאי המכרז לאחר הזכייה בו. לדוגמא, במכרז שבו זכו מספר ספקים ונקבע היקף חלוקת העבודה ביניהם, לא קיים גורם המפקח כי חלוקת העבודה אכן בוצעה בפועל בהתאם לחלוקת העבודה שנקבעה.
68. במרבית המקרים, מהתו"ב, השירות המשפטי והיחידות המקצועיות אינם בוחנים את אמיתות המסמכים והנתונים שמעבירים ומדווחים המציעים לעירייה. יחד עם זאת, במקרה שבו מתקבל מידע שמעורר ספק בדבר נכונות הפרטים/המסמכים שמסר הספק נבדקת אמיתותם.
- מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "כאשר מובא בפני העירייה מידע בדבר אי נכונות לכאורה של המסמכים שהוגשו מתבצעת בדיקה של אמיתותם בגבולות האפשרי על ידי העירייה פניה לנילון לקבלת תגובת, עימות/אימות המידע עם פרטים אחרים שנמסרו וכדומה. אין בידי העירייה כלים לבדוק זיוף של מסמכים או בעיה אחרת באותנטיות שלהם או באמיתות תוכנם".
- עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "למיטב ידיעתנו היחידות מפקחות על חלוקת העבודה כפי שקבעה ועדת מכרזים באמצעות הכלים המצויים ברשותם."
69. לעיתים, בתנאי הסף ובמפרט הטכני שקובעת היחידה נמנים סעיפים ייחודיים הקשורים למומחיות המועמדים. לאור העובדה כי ליחידה ידע מקצועי בתחום, הרי שבאפשרותה "לתפור מכרז" לספק ספציפי, שיהיה היחיד שיכול לעמוד בתנאי המכרז, וזאת מבלי שהגורמים השונים המעורבים בהכנת המכרז יהיו מודעים לעובדה זו.
- עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "יצוין בהקשר זה כי במסגרת יום השוק מועלות שאלות רבות על ידי משתתפי הדיון בכדי לבדוק את נחיצותם של תנאי הסף והתאמתם למהות העבודות שיבוצעו על ידי העירייה במסגרת החוזה והיקפו, בין היתר נשאלת השאלה כמה משתתפים פוטנציאליים יש בשוק העומדים בתנאי הסף כפי שנוסחו".
70. בתיקי המכרזים לא מצויים משובים שהכינו היחידות המקצועיות על הספקים איתם הם התקשרו ו/או תלונות ובעיות הקשורות לעבודתם של הספקים. מידע זה יוכל לסייע בהתקשרויות חוזרות עם אותם הספקים בעתיד ובהכנת המכרזים החדשים.
- עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "מסקנות היחידה באשר לביצוע העבודות בהתאם לחוזה שנחתם מוצאות את ביטוין במסגרת חוות הדעת של היחידה ובמיזם הראשונה של היחידה למכרו.
- עם זאת, אנו סבורים כי לא רצוי לערוך משוב "ציונים" בשם היחידה ספציפית על ספקי שירותים שונים לחיוק בתיקי המכרזים. מסמכים שכאלה נוטים "להתגלגל" ועלולים לשמש בסיס לתביעות לשון הרע כנגד העירייה או עובדי היחידות. לחילופין, יכולים משובים שכאלה לשמש אמצעי להטיית חוצאות מכרז ו/או "דרך נקמה" בספק/קבלן לא רצוי על ידי היחידות. יתרה מזאת, אין במשוב כזה צורך, שכן במקרה שספק/קבלן אשר נתן שירות לא מספק לעירייה,



הגיש מועמדותו למכרז ועמד בתנאי הסף, עדיין בסמכות ועדת המכרזים לא לקבל את הצעתו על סמך טענות היחידה הרלוונטית ובלבד שניתנה לספק/לקבלן זה זכות טיעון (הכל כמפורט בתקנה 22 (ה) לתקנות העירייה (מכרזים), התשמ"ח - 1987).

ניתוח תיקים

71. נמצאו תיקי מכרזים שחסרו בהם מסמכים רלוונטיים להבנת השתלשלות האירועים בהכנת המכרז, כגון: פרוטוקולי שוק מכרזים, פרוטוקולי ועדת מכרזים, טיוטות ראשונות, פרוטוקולי שולחן עגול, המכרז הסופי, אישור וחתימת ראש העירייה, פרסום לעיתונות והצעות שהתקבלו.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "אמנם בהודעת מינהל כספים מס' 43 מפברואר 2003 נאמר שיוצאו סיכומי דיון של שוק מכרזים, אולם החברר תוך כדי ביצוע הוראה זו, כי ברוב המקרים יעל יותר לכתוב את סיכומי שוק המכרזים מייד בעת הדיון כתיקונים על גבי המיוטה שהוגשה.

אכן, בהודעות מינהל הכספים שהוצאו אחר כך החל ממרס 2003 ואילך הושמטה החובה לערוך סיכום/פרוטוקול של ישיבות שוק מכרזים או השולחן העגול. לעיתים אכן מועלה על מסמך נפרד ריכוז של סיכום אותה ישיבה, אך במקרים רבים המיוטות המתוקנות בכתב יד נשמרות ביחידות המקצועיות ומהן הן מציגות את המסמכים המתוקנים. בזמן האחרון צרכי ייעול נוסף של התהליך, במקרים מסוימים החלטות שוק המכרזים מוטמעות תוך כדי הדיון בקובץ הממוחשב מבלי שכלל יועלו על נייר."

72. באותם מקרים, הביקורת ניסתה להתחקות אחר השתלשלות האירועים מפרוטוקולי ועדת המכרזים שנשלחו בדואר אלקטרוני מרכזי המכרזים.

73. להלן פילוח התיקים שנבדקו, לפי המסמכים שחסרו בהם, ואשר לדעת הביקורת היו אמורים להיות מצויים בתיק המכרזים:

א. ב- 63 תיקי מכרזים לא נמצא פרוטוקולים של ישיבות שולחן עגול;

ב. ב- 47 תיקי מכרזים לא נמצא תיעוד לקיום שוק מכרזים;

ג. ב- 78 תיקי מכרזים לא נמצא טופס חתימות המוכיח כי הגורמים הרלוונטיים אכן אישרו את המכרז;

ד. ב- 36 תיקי מכרזים לא נמצאה המיוטה הראשונה.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "גם אם טופס החתימות אינו בתיק המכרז הספציפי, הרי שלצורך פרסום מכרז בעיתון נדרשת חתימת ראש העיר, וראש העיר אינו חותם לפני שכל שרשרת הסמכויות שלפני לא חתמו. חלקם של טפסים אלו מתויק בתיק מרכזי וחלקם עדיין אינם מתויקים".

74. מכיוון שרזי המכרזים אינם מתייקים את כל החומר הרלוונטי למכרז באופן שוטף, הביקורת נדרשה לנבור בחומר רב הממתין לתיוק, הכולל מסמכים הקשורים למכרזים שטופלו בשנת 2000 על מנת לאתר מסמכים החסרים בתיקי המכרזים שטופלו בשנים 2004-2005.



מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "כחלק מהמעבר הכולל לעבודה באמצעים מחשוביים ומקוונים, מזה כשנתיים שרזי המכרזים עוסקים פחות בתיוק של מסמכים, במיוחד כאלה שמצויים ברשת. למעט מקרים חריגים לא ידוע על מסמכים שמקורם לפני תחילת שנת 2004 ושאינם מחוייקים".

בחינת אופן העמידה בלוחות זמנים

75. בדיון שנערך ביום 27 בינואר, 2004, בראשות מנכ"ל עיריית תל אביב - יפו, הוגדר לוח זמנים כולל לתהליך הכנה ואישור המכרז, החל ממועד הגשת הטיוטא הראשונה, והוטל על מנהלי המינהלים/אגפים, בתאום עם מהתו"ב, להכין לוח זמנים מפורט לכל אחד מהשלבים בתהליך.
76. להלן טבלה המסכמת את פרקי הזמן שנקבעו, לכל אחד מהשלבים בתהליך הכנת מכרז, החל משלב הדיון המקדים ביחידות המקצועיות וגיבוש הטיוטא הראשונה ועד למועד חתימת החוזה עם הספק:

פרק הזמן המומלץ (בימים)	שלב בתהליך הכנת המכרז
42	1. הכנת מכרז
0	1.1 התחלת דיון מקדים ביחידה
20	1.2 גיבוש טיוטא ראשונית
0	1.3 הגשת הטיוטא למהתו"ב
22	1.4 בניית מסמכי המכרז
2	1.4.1 קביעת מועד שוק מכרזים
0	1.4.2 דיון בצוות (שוק מכרזים)
14	1.4.3 עדכון מסמכים על פי דיון בצוות
0	1.4.4 הגשת מסמכים למהתו"ב
3	1.4.5 בדיקה ואישור משפטי
3	1.4.6 בדיקה ואישור מהתו"ב
28	2. אישור מכרז, פרסומו וקבלת הצעות
3	2.1 אישור הגזבר
3	2.2 אישור רה"ע
3	2.3 מודעה לעיתונות
0	2.4 פרסום המכרז
14	2.5 מרווח זמן להגשת הצעות
0	2.6 מועד אחרון להגשה
5	2.7 זימון פתיחה 1
0	2.8 פתיחה 1



פרק הזמן המומלץ (בימים)	שלב בתהליך הכנת המכרז
38	3. בחינת הצעות
2	3.1 קביעת דיון (שולחן עגול)
5	3.2 בחינת תנאי סף ואיכות ביחידה
0	3.3 דיון בצוות שולחן עגול
5	3.4 השלמת מסמכים ובדיקת המלצות
8	3.5 המתנה לדיון
0	3.6 דיון ראשון בוועדת מכרזים
5	3.7 זימון פתיחה 2
0	3.8 פתיחה 2
5	3.9 שקלול הצעות וגיבוש המלצה
8	3.10 המתנה לוועדה
0	3.11 אישור ועדת מכרזים
2	3.12 אישור בוועדת משנה (אופציונלי)
1	3.12.1 זימון ועדת משנה
0	3.12.2 דיון בוועדת משנה
1	3.12.3 המתנה לוועדת מכרזים
0	3.12.4 אישור הוועדה
20	4. הכנה וחתימת חוזה

77. פרק הזמן שנקבע, החל ממועד הגשת הטיוטא הראשונה ועד לסיום הכנת המכרז ופרסומו, הנו 31 ימים.
78. פרק הזמן שנקבע, החל משלב פרסום המכרז ועד למועד האחרון לפתיחת ההצעות, הנו 19 ימים.
79. פרק הזמן שנקבע לבחינת ההצעות, הכולל דיון בישיבת שולחן עגול ודיון בוועדת מכרזים הנו 38 ימים.
80. פרק הזמן שנקבע לאישור ועדת המשנה (שלב אופציונלי) הנו 2 ימים.
81. בהתאם ללוח הזמנים שנקבע, הליך הכנת וחתימת החוזה אמור להימשך עד 20 ימים.
82. בסך הכול, מיום הגשת הטיוטא למהת"ב ועד לחתימת החוזה, הליך המכרז אמור להימשך עד 110 ימים, במידה וקיימת ועדת משנה. במידה ולא נדרשת ועדת משנה הרי שהליך המכרז אמור להימשך עד 108 ימים.
83. הביקורת מצאה מספר תיקים בהם קיימת חריגה מלוח הזמנים שנקבע.



ניתוח תיקי מכרזים בהם הייתה חריגה מלוחות הזמנים

84. **מכרז 1/2004 - ביצוע שינויים גיאומטריים בצמתים כבישים איי תנועה ומזרקות:**
- א. פרק הזמן מהגשת הטיוטא הראשונה ועד לוועדת המכרזים עמד על כ- 19 חודשים, כאשר פרק הזמן שנקבע לשלב זה הנו, כאמור, 90 ימים;
- ב. במכרז זה התקיימו ארבעה שולחנות עגולים לצורך השלמת מסמכים (שולחן עגול ראשון התקיים ב-1 ביוני, 2004, שולחן עגול אחרון התקיים ב- 9 באוגוסט, 2004);
- ג. ביום 21 באוקטובר, 2004, הכריזה ועדת המכרזים על שלושה זוכים.
85. **מכרז 5/2004 - ביצוע סלילת כבישים ומזרקות:**
- במכרז זה התקיימו ארבעה שולחנות עגולים, פרק הזמן בין השולחן העגול הראשון לרביעי הינו שלושה חודשים.
86. **מכרז 20/2004 - ביצוע אחזקת שטחים מגוננים:**
- פרק הזמן שנקבע, החל ממועד הגשת הטיוטא הראשונה ועד למועד פרסום המכרז הנו, כאמור, 31 ימים. בפועל חלפו כארבעה וחצי חודשים. בנוסף, מטופס מעקב תהליך אישור מכרז נראה כי הטיוטא הראשונה עברה עשרה תיקונים ו"התמסרויות" בין חטיבת התפעול למחלקה המשפטית ולמהתו"ב.
87. **מכרז 55/2004 - אספקת ממיר מחמצן למשאיות:**
- א. פרק הזמן שנקבע, החל ממועד הגשת הטיוטא הראשונה ועד להחלטת ועדת המכרזים, הנו כאמור, 88 ימים. בפועל התהליך נמשך כ- 8 חודשים;
- ב. מועד הטיוטא הראשונה הנו 27 באוקטובר, 2004;
- ג. מועד פרסום המכרז הנו 21 בינואר, 2005, כאשר העברת טופס החתימות בלבד נמשכה כ- 4 חודשים, החל מיום 26 בספטמבר, 2004 ועד ליום 13 בינואר, 2005.
88. **מכרז 39/2004 - שיפוץ במוסדות העירייה:**
- א. פרק הזמן שנקבע, החל ממועד הגשת הטיוטא הראשונה ועד למועד פרסום המכרז הנו, כאמור, 31 ימים. בפועל, ממועד הטיוטא הראשונה, ביום 8 בפברואר, 2004, ועד למועד פרסום המכרז, ביום 22 בנובמבר, 2004, חלפו כ- 10 חודשים.
- ב. ועדת המכרזים התכנסה ביום 23 בפברואר, 2005, כלומר, כשנה לאחר מועד הטיוטא הראשונה.
89. **מכרז 25/2004 - אחזקה שוטפת של חיבורי מים לבתים:**
- א. פרק הזמן שנקבע, החל ממועד שוק המכרזים ועד לפרסום המכרז, הנו 29 ימים;



- ב. ביום 16 במאי, 2004, התקיים שוק מכרזים. עוד באותה עת, הועברה הטייטא לתיקונים על ידי מחלקת מהתו"ב;
- ג. ביום 26 ביולי, 2004, הועברה הטייטא לשירות המשפטי;
- ד. ביום 3 באוגוסט, 2004, הועברה הטייטא ליחידה לתיקונים;
- ה. ביום 7 בספטמבר, 2004, הועברה הטייטא למהתו"ב;
- ו. ביום 27 בספטמבר, 2004 הועברה הטייטא ליחידה;
- ז. ביום 13 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא חזרה למהתו"ב;
- ח. ביום 27 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא למחלקה המשפטית;
- ט. ביום 28 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא למהתו"ב;
- י. ביום 15 בנובמבר, 2004, פורסם המכרז;
- יא. הליך הכנת המכרז, החל משלב ישיבת שוק מכרזים ועד למועד פרסומו, נמשך בפועל כחצי שנה.

90. מכרז 14/2004 – תיקון והחלפת צמיגים:

- א. פרק הזמן שנקבע, החל ממועד הגשת הטייטא הראשונה ועד למועד פרסום המכרז הנו, כאמור, 31 ימים;
- ב. הטייטא הראשונה הוגשה ביום 29 בינואר, 2004. ביום 25 בפברואר, 2004, התקבלה הטייטא הראשונה במחלקת מהתו"ב;
- ג. שוק המכרזים נקבע ליום 18 ביולי, 2004. עוד באותה עת, הועברה הטייטא הראשונה ליחידה לתיקונים;
- ד. ביום 21 ביולי, 2004, הועברה הטייטא מהיחידה לבדיקת מהתו"ב והוחזרה ליחידה עוד באותו יום;
- ה. ביום 25 ביולי, 2004, הועברה הטייטא מהיחידה למהתו"ב;
- ו. ביום 26 ביולי, 2004, הוחזרה הטייטא ליחידה;
- ז. ביום 4 באוגוסט, 2004, הועברה הטייטא לבדיקת השירות המשפטי;
- ח. ביום 9 בספטמבר, 2004, הועברה הטייטא על ידי השירות המשפטי למהתו"ב ובאותו היום העבירה מהתו"ב את הטייטא ליחידה לביצוע תיקונים רלוונטיים;
- ט. ביום 20 בספטמבר, 2004, הוחזרה הטייטא למהתו"ב;
- י. ביום 26 בספטמבר, 2004, התקבלה הטייטא ביחידה;
- יא. ביום 13 באוקטובר, 2004, הטייטא הועברה לבדיקת מהתו"ב;
- יב. ביום 26 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא לבדיקת השירות המשפטי;



- ג. ביום 27 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא חזרה למהתו"ב;
- ד. ביום 11 בנובמבר, 2004, פורסם המכרז בעיתונות;
- ט. החל ממועד הטייטא הראשונה ועד לפרסום המכרז חלפו כ- 9.5 חודשים.
- 91. מכרז פומבי מספר 28/2004 - אספקת מגופי טריז בקטרים "16" – "3":**
- א. פרק הזמן שנקבע, החל משלב הדיון המקדים ביחידה ועד לפרסום המכרז הנו 51 ימים;
- ב. בתיק המכרז קיים טופס הדן במפרט המכרז מיום 24 באפריל, 2004, שערכה היחידה;
- ג. ביום 18 ביולי, 2004, התקיים שוק המכרזים ועוד באותו יום הועברה הטייטא לתיקונים ביחידה;
- ד. ביום 1 באוגוסט, 2004, הועברה הטייטא לבדיקת מהתו"ב;
- ה. ביום 4 באוגוסט, 2004, העבירה מהתו"ב את הטייטא לתיקונים ליחידה והיחידה העבירה הטייטא לשירות המשפטי. ביום 14 בספטמבר, 2004, הוחזרה הטייטא על ידי השירות המשפטי ליחידה;
- ו. ביום 17 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא למהתו"ב;
- ז. ביום 31 באוקטובר הוחזרה הטייטא ליחידה לביצוע תיקונים נוספים;
- ח. ביום 9 בנובמבר, 2004, הועברה הטייטא לבדיקת מהתו"ב;
- ט. ביום 11 בנובמבר הוחזרה הטייטא ליחידה לתיקון אחרון;
- י. ביום 14 בנובמבר, 2004, הוחזרה הטייטא לבדיקת מהתו"ב והשירות המישפטי;
- יא. ביום 16 בנובמבר, 2004, הועברה הטייטא מהשירות המשפטי למהתו"ב עם תיקונים נוספים;
- יב. ביום 17 בנובמבר, 2004, הטייטא הועברה ליחידה;
- יג. ביום 24 בנובמבר, 2004, הטייטא הוחזרה למהתו"ב;
- יד. המכרז פורסם ביום 13 בדצמבר, 2004;
- טו. בפועל, החל משלב הטיפול ביחידה ועד לפרסום המכרז חלפו כ- 8 חודשים.
- 92. מכרז 50/2004 - ביצוע עבודות אחזקת גשרים:**
- א. בתיק המכרז קיימת טייטא ראשונה מיום 3 במאי, 2004;
- ב. יום שוק נערך ביום 16 ביוני, 2004;
- ג. טופס החתימות ארך כ- 7 חודשים החל מיום 16 באוגוסט, 2004, ועד ליום 31 במרץ, 2005.



93. **מכרז 26/2004 - אחזקת מנועי דיזל וגנרטורים במתקני אגף המים, הביוב והתיעול:**
- א. פרק הזמן שנקבע, ממועד הגשת הטיוטא הראשונה ועד לפרסום המכרז הנו 31 ימים;
 - ב. ביום 16 במאי, 2004, התקיים שוק המכרזים. באותו יום הועברה הטיוטא הראשונה למהתו"ב והוחזרה ליחידה לצורך תיקונים;
 - ג. ביום 3 באוגוסט, 2004, הועברה הטיוטא המתוקנת לבדיקת השירות המשפטי, לאחר חלופת טיוטות בין היחידה למהתו"ב;
 - ד. ביום 13 באוקטובר, 2004, הוחזרה הטיוטא למהתו"ב, לצורך בדיקה;
 - ה. ביום 1 בנובמבר, 2004, הועברה הטיוטא ליחידה, לצורך ביצוע תיקונים;
 - ו. ביום 2 בנובמבר, 2004, הועברה הטיוטא האחרונה לאישורן של מהתו"ב והשירות המשפטי;
 - ז. המכרז פורסם ביום 15 בנובמבר, 2004;
 - ח. בפועל, חלפו 6 חודשים ממועד ישיבת שוק המכרזים ועד לפרסום המכרז.
94. **מכרז 84/2005 - הקמת מע' לתכנון וניהול תקציב:**
- טופס החתימות ארך כ- 4 חודשים, החל מיום 10 במרץ, 2005 ועד ל- 17 ביולי, 2005.
95. **מכרז 27/2004 - אספקת חומרי הדברה, גיבון ודישון:**
- א. ביום 19 ביולי, 2004, התקיים יום שוק. באותו יום, הוחזרה הטיוטא הראשונה ליחידה לצורך תיקונים;
 - ב. ביום 22 ביולי, 2004, הועברה הטיוטא לבדיקת מהתו"ב;
 - ג. ביום 3 באוגוסט, 2004, הוחזרה הטיוטא ליחידה לצורך תיקונים נוספים;
 - ד. ביום 4 באוגוסט, 2004, הועברה הטיוטא לבדיקת השירות המשפטי;
 - ה. ביום 5 באוגוסט, 2004, הוחזרה הטיוטא למהתו"ב לבדיקה נוספת;
 - ו. ביום 8 באוגוסט, 2004, נשלחה הטיוטא האחרונה לאישור היחידה;
 - ז. ביום 12 באוגוסט, 2004, נשלחה הטיוטא האחרונה לאישור מהתו"ב ובאותו היום חזרה ליחידה לצורך אישור אחרון;
 - ח. ביום 16 באוגוסט, 2004, הוחזרה הטיוטא למהתו"ב לצורך אישור סופי;
 - ט. ביום 26 באוגוסט, 2004, המכרז פורסם בעיתונות;
 - י. יש לציין כי למרות שהמכרז חרג בשבוע בלבד מלוח הזמנים שנקבע, אופן הכנת המכרז נעשה בצורה לא יעילה, שהרי במהלך גיבוש המכרז עברו בין היחידה למהתו"ב ולשירות המשפטי בין 3 ל- 4 טיוטות. כמו כן, אישור טיוטת המכרז ופרסומה בעיתונות, ע"י היחידה ומהתו"ב, ערכו 3 שבועות.



96. **מכרז 36/2004 - קריאה, אחזקה, החלפה, הפרדה, טיפול תקופתי, אספקה והנחה של מזי**

מים באזור 2 - צפון העיר תל אביב-יפו:

- א. ביום 8 בפברואר, 2004, התקיים שוק המכרזים;
- ב. ביום 30 ביוני, 2004, התקבלה הטייטא הראשונה במהתו"ב;
- ג. ביום 4 ביולי, 2004, הועברה הטייטא לשירות המשפטי;
- ד. ביום 29 ביולי, 2004, הועברה הטייטא לאגף מים, ביוב ותיעול;
- ה. ביום 25 באוגוסט, 2004, הועברה הטייטא למהתו"ב;
- ו. ביום 9 בספטמבר, 2004, הוחזרה הטייטא הראשונה לאגף;
- ז. ביום 20 בספטמבר, 2004, הועברה הטייטא למהתו"ב;
- ח. ביום 27 בספטמבר, 2004 הוחזרה הטייטא הראשונה לתיקונים באגף;
- ט. ביום 13 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא לבדיקת מהתו"ב;
- י. ביום 27 בספטמבר, 2004, הועברה הטייטא לתיקון אצל האגף;
- יא. ביום 31 באוקטובר, 2004, הועברה הטייטא הראשונה למהתו"ב והוחזרה לאגף;
- יב. ביום 2 בנובמבר, 2004, הטייטא הראשונה הוחזרה למהתו"ב והועברה לשירות המשפטי;
- יג. ביום 4 בנובמבר, 2004, הטייטא הוחזרה לאגף לתיקונים;
- יד. ביום 15 בנובמבר, 2004, הטייטא הועברה לחתימת השירות המשפטי;
- טו. ביום 16 בנובמבר, 2004, הטייטא הוחזרה למהתו"ב;
- טז. ביום 2 בדצמבר, 2004, פורסם המכרז;
- יז. כלומר, הליך הכנת המכרז עד פרסומו נמשך כ- 10 חודשים, על אף שפרק הזמן שנקבע, ממועד הגשת הטייטא הראשונה ועד לפרסום המכרז הנו, כאמור, 31 ימים.

97. **מכרז 43/2004 - אספקת מסגרות ומכסי תיעול מברזל:**

- א. פרק הזמן שנקבע, ממועד הגשת הטייטא הראשונה ועד לפרסום המכרז הנו, כאמור, 31 ימים. בפועל המכרז פורסם כעבור 5 חודשים;
- ב. ביום 11 ביולי, 2004, נשלחה הטייטא הראשונה למהתו"ב וביום 23 בדצמבר, 2004, פורסם המכרז.

98. **מכרז 46/2004 - תוספת שינויים ואחזקה של מכרז הבקרה ויחידת הקצה במערכת בקרת**

המים, הביוב והתיעול:

- א. ביום 22 באוגוסט, 2004, התקבלה הטייטא הראשונה במהתו"ב;



- ב. ביום 25 באוגוסט, 2004, התקיים שוק המכרזים ובאותו יום הוחזרה הטיוטא לתיקונים ליחידה המקצועית;
- ג. ביום 17 באוקטובר, 2004, הוחזרה הטיוטא למהתו"ב;
- ד. ביום 11 בנובמבר, 2004, הועברה הטיוטא לבדיקת השירות המשפטי;
- ה. ביום 14 בנובמבר, 2004, הוחזרה הטיוטא ליחידה המקצועית לביצוע תיקונים;
- ו. ביום 15 במרץ, 2005 הועברה הטיוטא למהתו"ב;
- ז. ביום 23 במרץ, 2005, הועברה הטיוטא לבדיקת השירות המשפטי;
- ח. ביום 18 באפריל, 2005, הועברה הטיוטא חזרה ליחידה המקצועית;
- ט. ביום 21 ביוני, 2005, הועברה הטיוטא לבדיקת מהתו"ב;
- י. עד למועד עריכת הביקורת, אוגוסט 2005, המכרז טרם פורסם;
- יא. כלומר, ממועד הגשת הטיוטא הראשונה ועד למועד עריכת הביקורת חלפה כשנה, ועבודת הכנת המכרז טרם הסתיימה.
- יב. ראוי לציין כי לאחרונה נתקבלה על ידי מינהל בת"ש החלטה לאחד שלושה מכרזים, שעניינם מערכות בקרת יחידות קצה, לרבות המכרז האמור.

99. מכרז 31/2004 – אספקת צמיגים חדשים:

העברת דף החתימות, בין הגורמים הרלוונטיים, נמשכה כ- 5 חודשים, החל מיום 15 ביוני, 2004 ועד ליום 17 בנובמבר, 2004, כאשר פרק הזמן שנקבע לכך היה 12 יום.

100. מכרז 29/2004 - אספקת צמיגים מחודשים:

א. העברת דף החתימות, בין הגורמים הרלוונטיים, נמשכה כ- 3 חודשים, החל מיום 24 במאי, 2004 ועד ליום 19 באוגוסט, 2004;

ב. יש לציין כי במכרז זה התמודד מועמד אחד בלבד. עובדה זו מעלה שאלות לגבי עצם ההחלטה לצאת במכרז בנושא זה. יתכן כי סקר השוק שערכה היחידה לא סיפק המידע הדרוש, בטרם הוחלט לצאת במכרז.

101. מכרז 73/2004 – איסוף נייר עיתון ונייר לבן:

- א. ביום 5 בדצמבר, 2004, הועברה הטיוטא הראשונה למהתו"ב;
- ב. ביום 19 במאי, 2005, פורסם המכרז בעיתונות;
- ג. כלומר, הליך הכנת המכרז, אישורו ופרסומו נמשך כ- 5 חודשים;
- ד. פרק הזמן שנקבע, ממועד הגשת הטיוטא הראשונה ועד לפרסום המכרז הנו, כאמור, 31 ימים.



102. **מכרז 51/2004 - מכרז מסגרת לביצוע צילום טלוויזיוני לקווי מים, ביוב ותיעול:**
 העברת דף החתימות, בין הגורמים הרלוונטיים, נמשכה כ- 6 חודשים, החל מיום 26 באוגוסט, 2004 ועד ליום 20 בפברואר, 2005, כאשר פרק הזמן שנקבע לכך היה 12 יום.
103. **מכרז 67/2004 - יצור/שיפוץ משאבות טורבינה למכני מים:**
- א. בתיק קיימת טיוטא ראשונה מיום 3 בפברואר, 2005, ואילו ישיבת שוק המכרזים התקיימה ביום 12 בדצמבר, 2004 ;
 - ב. פרסום המכרז נקבע ליום 17 בפברואר, 2005, דבר המהווה חריגה בחודשיים מפרק הזמן שנקבע;
 - ג. הטיוטא הוחזרה פעמיים ליחידה לתיקונים, עד שאושרה על ידי מחלקת מהתו"ב;
 - ד. במכרז זה הועברה הטיוטא הראשונה למהתו"ב, לאחר כינוס ישיבת יום השוק הראשון, וזאת בניגוד לתהליך העבודה שהונהג.
- מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "העברת הטיוטא הראשונית למחלקת מהתו"ב לפני שוק המכרזים אינה סותרת את תהליך העברה שהונהג. ההיפך הוא הנכון- זוהי דרך פעולה רצויה שמחלקת מהתו"ב מעודדת אותה ככל שניתן."
104. **מכרז 24/2004 - ביצוע עבודות שיקום כבישים:**
- א. תאריך קבלת טיוטא ראשונה הינו מיום 12 במאי, 2004, ואילו תאריך יום שוק נקבע ליום 3 במרץ, 2004. הטיוטא הראשונה תוקנה שלוש פעמים עד שאושרה על ידי מחלקת מהתו"ב;
 - ב. ביום 20 בספטמבר, 2004, פורסם המכרז. בתהליך הכנת מכרז זה הייתה חריגה של כ- 5.5 חודשים מפרק הזמן שנקבע;
 - ג. תהליך הכנת מכרז זה מעיד על כך שדיון בשוק מכרזים, מבלי שהועברה הטיוטא הראשונה לעיון מהתו"ב והשירות המשפטי, איננו אפקטיבי ואף מעכב את תהליך אישור המכרז;
 - ד. לפי פרוטוקול ועדת המכרזים, תאריך אחרון להגשת הצעות נקבע ליום 10 בנובמבר, 2004, ואילו בטופס לוחות זמנים וסטטוס הצעות, תאריך אחרון להגשת הצעות נקבע ליום 27 באוקטובר, 2004. לא ברור לביקורת האם מדובר בטעות סופר באחד המסמכים או בדחייה של מועד המכרז.
- מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "בדיקה העלתה כי מדובר בטעות סופר: התאריך 10/11/04 צוטט בפרוטוקול מתוך פניית האגף לוועדה, אולם במסמכי המכרז ובפרסום בעיתון הופיע התאריך הנכון".

**105. מכרז 9/2004 - ביצוע אחזקת שבר למדי מיים והפרדת אינסטלציה:**

- א. במכרז זה הטיטא הראשונה הגיעה למהתו"ב בתאריך 27 בינואר, 2004, ואילו ישיבת יום שוק ראשון התקיימה ביום 9 בדצמבר, 2003;
- ב. פרסום המכרז נקבע ליום 18 במרס, 2004, דבר המהווה חריגה של כחודשיים מפרק הזמן שנקבע;
- ג. בנוסף, מרגע פתיחת המעטפות ועד להתכנסות צוות שולחן עגול עבר חודש, בעוד שלפי לוח הזמנים שנקבע, השולחן העגול הראשון אמור להיערך יומיים לאחר פתיחת המעטפות.

ניתוח לוחות הזמנים

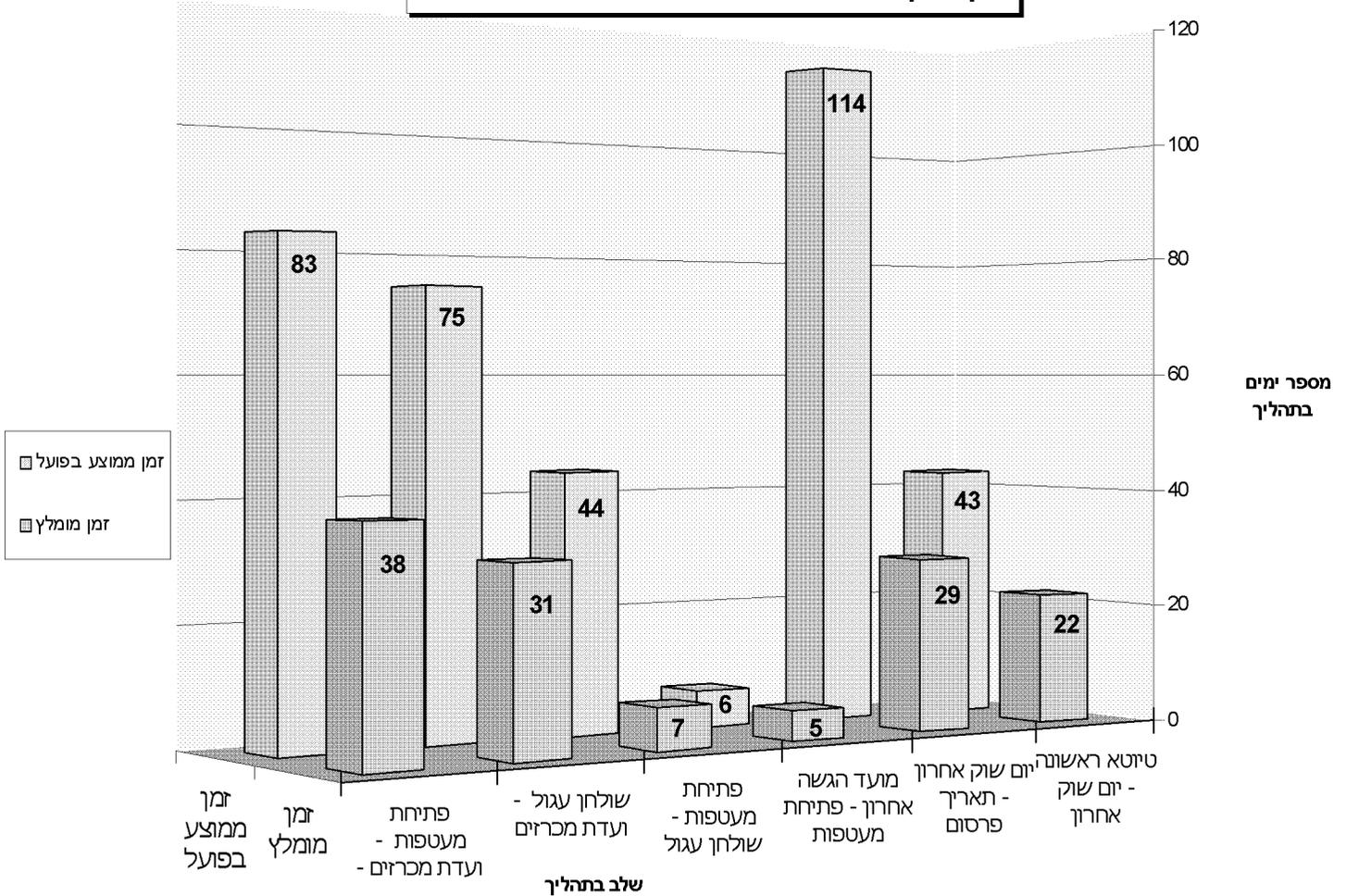
106. הביקורת בחנה את לוח הזמנים החל ממועד הכנת הטיטא הראשונה ועד להכרזה על הזוכה במכרז. לאור העובדה כי לביקורת חסרו מסמכים רלוונטיים, הבדיקה נערכה רק בתיקי מכרזים שבהם מופיעים המועדים הרלוונטיים לאותו חלק בתהליך.

107. התהליך חולק לשלבים הבאים:

- א. פרק הזמן שבין הטיטא הראשונה ועד למועד ישיבת יום השוק האחרון;
- ב. פרק הזמן שממועד יום השוק האחרון ועד למועד פרסום המכרז;
- ג. פרק הזמן ממועד הגשת ההצעות האחרון ועד למועד פתיחת ההצעות;
- ד. פרק הזמן ממועד פתיחת ההצעות ועד למועד ישיבת צוות שולחן עגול;
- ה. פרק הזמן ממועד ישיבת צוות שולחן עגול ועד למועד התכנסות ועדת מכרזים. במקרים בהם לא נמצאו עדויות למועד קיום ישיבת שולחן עגול, נלקח בחשבון פרק הזמן שבין פתיחת ההצעות ועד להתכנסות ועדת המכרזים.

108. הביקורת ערכה השוואה בין פרק הזמן שנקבע, לבין ממוצע התנהלות ההליך בפועל, החל משלב הכנת המכרז ועד לשלב קבלת ההחלטה על הזוכה בוועדת המכרזים. להלן גרפים המתארים העיכובים בלוחות הזמנים:

פרק הזמן מהכנת המכרז ועד לחתימת החוזה עם הזוכה



מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "הן מהגרפים שצורפו והן מהניסיון שנצבר במח' מהתו"ב עולה שברור שעיקר העיכובים והחריגות מלוחות הזמנים אינם נוצרים כתוצאה מהפעילויות לאורך התהליך, אלא מזמני ההמתנה הארוכים שבין פעילות אחת לשניה. לדוגמא: ישיבת שולחן עגול עשויה להמשך שעה אחת בלבד, אולם לוקח זמן רב מידי עד שכל משתתפיה מפנים זמן בלוי"ז שלהם כדי לקיימה, וכו'".

109. בהתאם ללוח הזמנים, פרק הזמן שנקבע, החל משלב גיבוש הטיטא הראשונה ועד ליום השוק, הנו 22 ימים. בפועל, מניתוח 26 תיקי המכרזים שנמצאו בהם נתונים רלוונטיים למועדים הללו, נראה כי פרק הזמן הממוצע הנו 43 ימים. כלומר, בפועל קיימת חריגה של כחודש ימים לשלב זה של התהליך.



110. בהתאם ללוח הזמנים, פרק הזמן שנקבע, החל ממועד יום השוק האחרון ועד למועד פרסום המכרז, הנו 29 ימים. בפועל, מניתוח 42 תיקי מכרזים, שנמצאו בהם נתונים רלוונטיים למועדים הללו, נראה כי פרק הזמן הממוצע הנו 114 ימים. כלומר, בפועל קיימת חריגה של 85 ימים לשלב זה של התהליך.
111. בהתאם ללוח הזמנים, פרק הזמן שנקבע, ממועד הגשת ההצעות האחרון ועד למועד פתיחת ההצעות, הנו 5 ימים. בפועל, מניתוח 65 תיקי מכרזים שנמצאו בהם נתונים רלוונטיים למועדים הללו, נראה כי פרק הזמן הממוצע הנו 6 ימים.
112. בהתאם ללוח הזמנים, פרק הזמן שנקבע, ממועד פתיחת ההצעות ועד למועד ישיבת צוות שולחן עגול, הנו 7 ימים. בפועל, מניתוח 29 תיקי מכרזים שנמצאו בהם נתונים רלוונטיים למועדים הללו, נראה כי פרק הזמן הממוצע הנו 44 ימים. כלומר, קיימת חריגה של 37 ימים לשלב זה של התהליך.
113. בהתאם ללוח הזמנים, פרק הזמן שנקבע, ממועד ישיבת צוות שולחן עגול ועד למועד ישיבת ועדת מכרזים, הנו 31 ימים. בפועל, מניתוח 29 תיקי מכרזים שנמצאו בהם נתונים רלוונטיים למועדים הללו, נראה כי פרק הזמן הממוצע הנו 75 ימים. כלומר, קיימת חריגה של 44 ימים לשלב זה של התהליך.
114. במקרים בהם לא נמצא בתיק המכרז מועד קיום השולחן העגול, נלקח בחשבון פרק הזמן שבין פתיחת המעטפות ועד לישיבת ועדת המכרזים. בהתאם ללוח הזמנים, פרק הזמן שנקבע, החל ממועד פתיחת המעטפות ועד לישיבת ועדת מכרזים, הנו 38 ימים. בפועל, מניתוח 55 תיקי המכרזים שנמצאו בהם נתונים רלוונטיים למועדים הללו, עולה כי פרק הזמן הנו 83 ימים. כלומר, קיימת חריגה של 45 ימים לשלב זה של התהליך.
115. עיכובים אלו נוצרים לרוב במכרזים שבהם נערכות מספר ישיבות של ימי שוק ושולחן עגול. בישיבות אלו דנים בכל העניינים הקשורים לאותו מכרז, מבלי לבצע הבחנה בין נושאים טכניים לנושאים מהותיים.
- מנהל מחלקת מהת"ב מסר בתגובה: "אמנם בישיבות שוק מכרזים ושולחן עגול נעשה ניסיון לסיים עד חום את כל הדברים הטעונים בדיקה או תיקון. אך וודאי שיש הבחנה ברורה בין דיונים שהם בענייני "מהות" ובין דרך הטיפול באותן ישיבות בנושאים "טכניים".**
116. בנוסף, ניתן לראות כי השלב שבו מתגבשת חוברת המכרז הסופית (השלב שבין ישיבת שוק המכרזים האחרונה ועד מועד פרסום המכרז) אורך זמן רב וגורם לפיגור בלוחות הזמנים שנקבעו בדיון מנכ"ל.

117. חשוב להדגיש כי לוחות הזמנים מתייחסים לשלבי הכנת המכרז, החל משלב הגשת הטיוטא הראשונה, על ידי היחידות המקצועיות. הביקורת לא הצליחה לאסוף נתונים לגבי פרק הזמן הנדרש, לצורך הכנת הטיוטא הראשונה, על ידי היחידות המקצועיות.

עוזרת ראשית ליועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה: "נבקש להוסיף כי לעיתים קרובות לוח הזמנים הצפוף שנקבע, אכן אינו מספיק. במכרזים מורכבים ומסובכים, במכרזים חדשים, במכרזים בהם מספר ההצעות רב (למשל במכרז 20/04 (סעיף 83 לתיזמת דו"ח הביקורת), שהיה כשלעצמו מכרז מורכב ומסובך, הוגשו 24 הצעות); אורכת בדיקת המכרזים, תיקונים, גיבושם, עריכתם, בדיקת ההצעות לאחר הגשתן, ועדות משנה אם יש בהן צורך ועוד זמן רב. משכך, יש כמובן צורך במספר פגישות ליום שוק או שולחן עגול (לעיתים אלו נערכות במשך מספר שעות לכל פגישה) או בתיקון טיזמות ישירות מול היחידות השונות בפגישות אחרות, שגם הן אורכות לעיתים מספר שעות אם יהיה בכל צורך נשמח ליתן דוגמאות קונקרטיות".

בעיות מהותיות

118. כפי שצוין לעיל, בחלק גדול מהמכרזים שמסתיימים, מתלוננים המציעים, שלא זכו במכרז, על הליך המכרז, תנאי הסף שנקבעו במכרז, אופן בחירת הזוכים במכרז וכו'. לעיתים, תלונות אלו אף מגיעות לכדי נקיטת הליכים משפטיים.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "מטבע הדברים, והדבר אף מוכר וידוע כ"מכת מדינה" בישראל, המפסידיים במכרזים נוהגים לנסות לשנות את תוצאותיהם בעיקר בדרך של תקיפה משפטית של החלטות ועדת המכרזים. ידוע לכל גם שבמקרים רבים נעשית פנייה משפטית מבלי שיהיה לה בסיס. אי לכך, לשם הסקת מסקנות ע"י העירייה, אנו נוהגים לבחון גם ובעיקר כמה מהפניות נמצאות מוצדקות, וזאת מעבר למדידת כמות הפונים בניסיון לשנות תוצאות של מכרז."

119. הביקורת איתרה מספר דוגמאות בהן ניתן היה למנוע חלק מטענות אלו. כמו כן, הביקורת איתרה מספר מכרזים בהם היו בעיות מהותיות באופן קביעת תנאי הסף במכרז, באופן הכנת המכרז ובדרך בחירת הזוכים במכרז. להלן הדוגמאות אותן איתרה הביקורת:

120. **מכרז פומבי מספר 302/02 - רכישת ברזי כיבוי אש עליון:**

המכרז האמור בוטל, כתוצאה משתי סיבות עיקריות:

- א. מטרת בחירת ספקים בדרך של מכרז הינה להגביר התחרות בין הספקים ובכך לאפשר השגת העסקה הטובה ביותר הן מבחינת איכות והן מבחינת מחיר. במקרה זה, כתוצאה מתנאי המכרז, רק ספק אחד בארץ יכול היה לעמוד בכל תנאי הסף שפורסמו;
- ב. הצעת הספק היחיד שענה לכל תנאי הסף הייתה גבוהה ב- 30% מאומדן העירייה.



121. מכרז 371/2003 - ניקוי הסינמטק ורחובות סמוכים:

- א. ביום 19 ביוני, 2003, פורסם המכרז בעיתונות, כאשר המועד האחרון להגשת הצעות נקבע ליום 16 ביולי, 2003;
- ב. ביום 1 ביולי, 2003 נערך כנס ספקים בהשתתפות חובה לכלל הספקים.
- ג. ביום 14 ביולי, 2003, פורסם בעיתונות כי המועד האחרון להגשת הצעות נדחה ליום 21 ביולי, 2003;
- ד. ביום 17 ביולי, 2003, פורסם בעיתונות כי המועד האחרון להגשת הצעות נדחה ליום 21 באוגוסט, 2003;
- ה. בהחלטה מספר 2233 נכתב:
- “בין לבין נערכה מחשבה מחודשת בעניין המכרז שבנדון, אגף התברואה סבור כיום כי בשלב זה מאחר וטרם נסתיים הדיון במכרז לניקוי ומיאום רחובות (מס' 275/01) אשר טרם הופקו כל הלקחים בגינו, וכן מאחר והאגף מעוניין היום בהיערכות מחודשת באזור, אין כרגע טעם בהמשך קיום הליכי מכרז הסינמטק ולכן מתבקשת ועדת המכרזים לבטלו ולהחזיר את כספם של הספקים שקנו את מסמכי המכרז.”
- ו. לבסוף, התקבלה החלטה לבטל את המכרז ולהחזיר את כספי הספקים שרכשו את ההצעות. מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: “ברגע שלמחלקת מהתו"ב נמסר כי זוהי דרישת מנכ"ל היא עצרה כל פעילות אחרת ביחידת המכרזים ומיפלה רק במכרז זה. מחלקת מהתו"ב הגיעה לשוק המכרזים מוכנה לאחר שבדקה את המיזמה באופן ענייני כפי שנבדקת כל מיזמה של מכרז אחר.
- מאחר שמחלקת מהתו"ב מסרבת לקיים דיון ללא הכנה מספקת, מה שנפגע במקרה זה עקב הזמן הקצר לא היה מוכנות המחלקה לדיון, אלא שהדבר בא על חשבון מהירות המיפול במכרזים אחרים.”

122. מכרז 65/2004 - אספקת תוכנות מיקרוסופט:

- א. יום שוק התקיים יום לאחר קבלת הטיטא הראשונה וזאת מבלי שלמהתו"ב ולשירות המשפטי ניתן פרק זמן סביר, על מנת לבדוק הטיטא באופן ענייני. רכזת המכרזים העלתה שאלה זו בפני מנהל היחידה, מחלקת תמיכה לוגיסטית למחשוב: “על פי מה שכתוב לי ביומן למחר יש יום שוק בנושא תוכנת מיקרוסופט, לא קיבלנו חומר בנושא על פי ההוראות החומר לישיבה אמור להגיע שבוע מראש על מנת שנוכל להתכונן לישיבה ולהגיע עם הערות, יום שוק ללא חומר אינו אפקטיבי יש להביא את החומר שבוע מראש.”
- ב. בתגובה כתב מנהל היחידה: “מ שלום, למרות מה שאת כותבת, היה דיון מנכ"ל ביום רביעי האחרון והמנכ"ל הנחה לתת עדיפות לנושא ולרוץ קדימה, לכן כך העסק מתנהל.”



ג. בתיק המכרזים לא נמצא פרוטוקול שולחן עגול ולכן, לא ברורה לביקורת המלצת צוות השולחן העגול ובחינת העמידה בתנאי הסף של המשתתפים.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "ברגע שלמחלקת מהתו"ב נמסר כי זוהי דרישת המנכ"ל היא עצרה כל פעילות אחרת ביחידת המכרזים וטיפול רק במכרז זה. מחלקת מהתו"ב הגיעה לשוק המכרזים מוכנה לאחר שבדקה את הטיזטא באופן ענייני כפי שנבדקת כל טיזטא של מכרז אחר. מאחר שמחלקת מהתו"ב מסרבת לקיים דיון ללא הכנה מספקת, מה שנפגע במקרה זה עקב הזמן הקצר לא היה מוכנות המחלקה לדיון זה, אלא שהדבר בא על חשבון מהירות הטיפול במכרזים אחרים."

123. מכרז 62/2004 - טיפול תקופתי במדי מים:

א. בהתאם לטופס המעקב שאותר בתיק המכרז, ביום 30 בנובמבר, 2004, הועברה הטיזטא הראשונה לבדיקת מהתו"ב;

ב. ביום 6 בדצמבר, 2004 הוחזרה הטיזטא ליחידה לתיקונים;

ג. ביום 13 בדצמבר, 2004 נכתב בטופס מעקב תהליך אישור מכרז: "האגף לא רצה לקחת את המכרז לתיקונים וביום 13/12/04 הוא הועבר לי לבדיקה";

ד. ביום 19 בדצמבר, 2004, הועברה הטיזטא לבדיקת מהתו"ב;

ה. ביום 20 בדצמבר, 2004, הועברה הטיזטא לשירות המשפטי;

ו. ביום 4 בינואר 2005, הטיזטא הועברה למהתו"ב לבדיקה;

ז. בתרשומת של מהתו"ב מיום 6 בינואר, 2005, נכתב: "ממתין שהאגף ישלח את הקובץ במייל לתיקונים מיום 6.1";

ח. ביום 9 בינואר, 2005, הועברה הטיזטא לשירות המשפטי לבדיקה;

ט. ביום 16 בינואר, 2005, הועברה הטיזטא לחתימת מהתו"ב ועוד באותו יום הועברה לחתימת הגזבר וראש העירייה;

י. מטופס המעקב עולה כי היחידה המקצועית, אגף מים, ביוב ותיעול, לא נרתמה לסייע להליך אישור המכרז. כתוצאה מכך, נמשך תהליך הכנת המכרז זמן רב;

יא. המכרז בוטל לאור העובדה כי כל המשתתפים לא עמדו בתנאי הסף - רשיון מתאים;

יב. לטענת מנהל מחלקת תמחיר ומכרזים במינהל בת"ש, טרם פרסום המכרז נבדקה סוגיית הרשיון ונמצא שקיימת חברה אחת בעלת רשיון מתאים, אולם חברה זו לא השתתפה במכרז;

יג. המשמעות של טענה זו היא שהיה ידוע, טרם פרסום המכרז, שרק חברה אחת יכולה למלא אחר תנאי הסף;



ד. בטופס פתיחת המעטפות נכתב כי המחיר בפתיחה של "מד מים רם בע"מ" היה +37% והמחיר בפתיחה של "א ש מדי מים בע"מ" היה +29% ואילו בפרוטוקול פתיחת המכרז נכתב כי מחיר ההצעה של "א שי מדי מים בע"מ" היה +37% ומחיר ההצעה של "מד מים ר בע"מ" היה +29%. לביקורת לא ברור האם מקורה של הטעות הינו בהקלדה או מסיבה אחרת.

מנהל מחלקת מהתו"ב מסר בתגובה: "בדיקה העלתה שככל הנראה הטעות של רכו המכרזים היתה ברישום בטופס פתיחת המעטפות, אולם בכל יתר המסמכים הופיעו המספרים הנכונים".

124. מכרז 57/2004 - אספקת מחשבי עט (מסופונים):

- א. ביום 10 באוגוסט, 2004, השירות המשפטי ומחלקת מהתו"ב מקבלים לראשונה חומר מאגף המחשוב בעניין מכרז לאספקת מחשבי עט;
- ב. ביום 15 באוגוסט, 2004, התקיים שוק מכרזים והועברו הערות לאגף המיחשוב. החומר הועבר למהתו"ב וחזר באותו יום לאגף עם תיקונים;
- ג. ביום 24 באוקטובר, 2004, החומר הועבר למהתו"ב והוחזר לאגף המיחשוב;
- ד. עוד באותו יום, אגף המיחשוב החזיר את החומר למהתו"ב כאשר בוצעו בו רק חלק מהתיקונים הנדרשים;
- ה. מהתו"ב החזירה לאגף המיחשוב את החומר כיוון שלא בוצעו בו התיקונים;
- ו. ביום 9 בנובמבר, 2004, אגף המיחשוב החזיר את החומר למהתו"ב;
- ז. עוד באותו יום, מחלקת מהתו"ב החזירה את החומר לאגף המיחשוב כיוון שעדיין לא יושמו כל ההערות משלבים קודמים;
- ח. ביום 10 בנובמבר, 2004, הועבר החומר למהתו"ב ולשירות המשפטי;
- ט. ביום 11 בנובמבר, 2004, השירות המשפטי מחזיר את החומר חזרה למהתו"ב;
- י. ביום 14 בנובמבר, 2004, מהתו"ב מעבירה את החומר לאגף המיחשוב;
- יא. ביום 15 בנובמבר, 2004, אגף המיחשוב מעביר את החומר לשירות המשפטי ועוד באותו יום השירות המשפטי העביר את החומר חזרה לאגף המיחשוב (כיוון שלא תוקנו התיקונים הנדרשים);
- יב. ביום 16 בנובמבר, 2004, אגף המיחשוב העביר את החומר למהתו"ב;
- יג. מהתו"ב בדקה את התיקונים של אגף המיחשוב והעבירה לשירות המשפטי את החומר;
- יד. ביום 17 בנובמבר, 2004, השירות המשפטי העביר את החומר למהתו"ב מכיוון שלא תוקנו כל התיקונים;



- טו. 18 בנובמבר, 2004, מהתו"ב קבלה נוסח סופי של המכרז מאגף המיחשוב;
- זז. ביום 25 בנובמבר, 2004, פורסם המכרז בעיתונות;
- יז. ביום 13 בדצמבר, 2004, פרסום שני בעיתונות בעקבות דחיית מועד הגשת הערבות בעקבות שינוי תנאי הסף;
- יח. 27 בדצמבר, 2004, פרסום שלישי בעיתונות עקב טעות בתאריכי הערבות.

125. מכרז 58/2004 - ניקוי ותיקון פנסי תאורה:

במקרה זה, החלו להכין המכרז שנה לפני מועד סיום ההתקשרות עם הספק הקיים. לאור עובדה זו, ביקשה עוזרת היועץ המשפטי לעירייה לעכב את פרסום המכרז בעיתון בארבעה חודשים, וזאת למרות שהמכרז הגיע כבר לשלב של חתימת ראש העירייה. העובדה כי הכנת המכרז החלה זמן רב לפני מועד סיום ההתקשרות עם הספק הקיים, מהווה בזבוז זמן ומשאבים של כל הגורמים העוסקים בהכנת המכרז. כמו כן, יתכן כי סקר השוק שנערך כבר לא היה עדכני עד למועד פרסום המכרז.

126. מכרז פומבי מספר 28/2004 - אספקת מגופי טריז בקטרים "16" – "3":

- א. המכרז הינו מכרז מסגרת לקביעת מאגר ובו מספר זוכים. הזוכים יתקשרו עם העירייה בחוזה המסגרת וישתתפו ב"נוהל הצעת מחיר", בכל פעם שהעירייה תהיה מעונינת בהזמנת המוצר;
- ב. אומדן העירייה במכרז זה היה נמוך מאוד לעומת המחירים שהתקבלו בהצעות. בחלק מהפריטים הגיע הפער בין ההצעות לאומדן ל-100%, ובחלקם היה נמוך יותר;
- ג. אומדן העירייה נקבע על פי רכישות בפועל שבוצעו לאחרונה. יחד עם זאת, ועדת המכרזים סברה כי הפער נובע מכך "שבמכרז נקבע כי יבוצע נוהל הצעות מחיר לפני הרכישות בפועל";
- ד. בוועדת המכרזים עלתה הסברה כי ייתכן שהצעות המשתתפים במכרז יקרות בשל העובדה שמדובר במכרז תיחור.
- ה. מנהל האגף הוסיף "כי אלמלא מדובר היה במכרז בשיטת התיחור בקשת האגף הייתה לבטל את המכרז בשל הפער בין ההצעות לאומדן העירייה";
- ו. בהסכם מסגרת, הספק מציע מחיר ליחידת המוצר/ שירות ללא התחייבות להיקף העבודה או למועדה. מכיוון שהספק צריך להיות זמין לרשות העירייה וכיוון שאין כל התחייבות כלפיו, הספקים נוקבים במחירים גבוהים שישמשו כמחירים מקסימליים ובכל התקשרות ידונו במחיר ובכמות דיון נוסף.



127. מכרז 27/2004 - אספקת חומרי הדברה, גיבון ודישון:

המכרז בוטל עקב אי עמידתם של כל המשתתפים בתנאי הסף של קיום תקן ISO לכל המוצרים. בסקר השוק שנערך במכרז זה, לא נבדק נושא העמידה בתקן ISO.

פרק ח - מסקנות

תהליך העבודה ונושאים כלליים

128. בשנים האחרונות בוצעו שינויים רבים בתהליכי העבודה המרכיבים את הליך המכרזים בעיריית תל-אביב - יפו. במספר ישיבות שנערכו, בפורומים שונים, הועלו רעיונות חדשים והופקו לקחים רבים מבעיות ותקלות שהתרחשו במכרזים קודמים. בישיבות שהתקיימו, הוחלט ליישם מספר הנחיות בכל תהליך המכרז ואישורו. הנחיות אלו נועדו לפשט ולקצר את תהליך הכנת המכרז, בעזרת מעורבותה ותמיכתה של מהתו"ב לכל אורך תהליך המכרז.

ההנחיות כללו הגשת מסמכי מכרז למהתו"ב, ליווי מקצועי שוטף על ידי רכזי המכרזים, קיום ישיבות "שוק מכרזים" ועוד.

יישום הנחיות אלו על ידי מחלקת מהתו"ב ועל ידי גורמים נוספים בעירייה תרם באופן משמעותי לקיצור תהליך אישור המכרז וההתקשרות עם הספקים הזוכים. הביקורת רואה באור חיובי הצעדים שבוצעו ומעודדת את המשך יישום ההנחיות, כפי שצוינו בפרק ג' לדוח זה.

129. יחד עם זאת, במהלך הביקורת הועלו נושאים אשר לא זוכים לדעת הביקורת למלוא תשומת הלב הראויה:

א. שעה שנולד הצורך באספקת טובין או קבלת שירות, מבצעות היחידות סקר שוק מקדים על מנת לבדוק את החלופות הקיימות בשוק, לבצע הערכה של רמת המחירים, לקבל אמדן לגבי מספר הספקים הפוטנציאליים, לקבוע הרישיונות וההיתרים הנדרשים ועוד.

לסקר השוק תפקיד מכריע בהתנעת התהליך. ולפיכך, במידה והסקר נעשה בצורה בלתי מקצועית, הדבר גורם לבזבוז משאבים וזמן.

במהלך הביקורת נמצאו מספר מכרזים שבוטלו, כיוון שלא בוצע סקר שוק מקיף ולא נבדק האם יש ספקים פוטנציאליים העומדים בתנאי הסף שנקבעו.

בנוסף, הביקורת איתרה מכרזים שלמרות שסקר השוק הצביע על ספק פוטנציאלי אחד בלבד - הוחלט בסופו של דבר לצאת במכרז חדש, על כל המשתמע מכך, במקום לבדוק האפשרות להתקשר עם הספק, כפי שמבוצעת ההתקשרות עם ספק יחיד.



- ב. סקר השוק, המהווה בדיקה מקדמית, בטרם מתחילות היחידות המקצועיות להכין את המכרז ומשמש כבסיס לקביעת תנאי הסף ואמדן העירייה, מבוצע מבלי לשתף את נציגי מהתו"ב. כתוצאה מכך, קיים חשש סביר שהסקר ייערך בצורה בלתי מקצועית ולכן יפגע בתהליך הכנת המכרז בשלבים מתקדמים.
- ג. במכרזים רבים, העוסקים בנושאים מקצועיים וייחודיים, היחידות המקצועיות בעירייה מציגות, בפרק הדן בתנאי הסף של המכרז, סעיפים הקשורים למומחיות המועמדים. לאור העובדה כי חלק גדול מהיחידות אינן נוהגות לשתף את מהתו"ב בשלב הכנת הטיטא הראשונה מחד גיסא, ומאידך גיסא ליחידות ידע מקצועי בתחום בו הן עוסקות, הרי שבאפשרותן לקבוע תנאי סף המתאימים לספק המועדף עליהן וזאת מבלי שהגורמים המעורבים בהכנת המכרז יהיו מודעים לכך ויוכלו לבקר את פעולתן.
- ד. בדיקת הכיסוי התקציבי לרכישת השירותים ו/או המוצרים הדרושים, הנערכת על ידי חשב היחידה המקצועית, מבוצעת לאחר הגשת הטיטא הראשונה, כאשר היחידה כבר השקיעה משאבים רבים בהכנתה.
- ה. במהלך הביקורת אותרו מספר מכרזים בהם נקבע יום שוק בטרם גובשה במלואה הטיטא הראשונה והושלמו האישורים הדרושים לצורך קיום המכרז. דוגמאות לכך ניתן למצוא במכרז 67/2004, במכרז 24/2004 ובמכרז 25/2004. הביקורת סבורה כי אין מקום לקיום "יום שוק" טרם העברת הטיטא הראשונה למהתו"ב. שכן גם אם הייתה הטיטא מוכנה במועד "יום השוק", לא היה לרשות המחלקות הרלבנטיות פרק זמן סביר לבדיקת הטיטא בצורה מקיפה ופרטנית. קיום "יום שוק" ללא הטיטא הראשונה או מבלי לאפשר למהתו"ב ולשירות המשפטי פרק זמן סביר על מנת לבדוק הטיטא, גורר "ימי שוק" נוספים והחלפת טיטאות רבות ולמעשה מעכב את התהליך.
- ו. תהליך אישור המכרזים, החל משלב גיבוש הטיטא הראשונה ועד לבחירת הספק הזוכה על ידי ועדת מכרזים, מתבצע באופן ידני. העדר מערכת ממוחשבת, המקשרת בין כל הגורמים המעורבים בהכנה ובאישור המכרזים גורם לכך שכל התהליך יתבצע באופן פחות יעיל, וללא בקורות נאותות.
- ז. למעט היחידות המקצועיות, לא קיים גוף המפקח על עבודתם של הספקים הזוכים בביצוע הפרוייקט בפועל ועמידתם בתנאי המכרז לאחר הזכייה בו. על פי נוהלי העבודה הקיימים היום, במכרז שבו זכו מספר ספקים ונקבע היקף חלוקת העבודה ביניהם, היחידה המקצועית הרלוונטית מחלקת את העבודה בין הספקים על פי החלטתה של ועדת מכרזים. במידה וביחידה בחרו לחלק העבודה בין הספקים הזוכים באופן שונה מזה שהוחלט בוועדת



- מכרזים, לא ניתן יהיה לחשוף זאת, אלא אם כן אחד מהספקים שזכה בנתח עבודה מסויים וקיבל נתח קטן יותר יקבול על כך.
- ח. למהתו"ב, האחראית גם על נושא ההתקשרויות עם ספקים בעירייה, לא קיים מאגר מידע של כלל ההתקשרויות המבוצעות בעירייה. בעזרת ניהול המידע באופן יעיל ניתן לחשוף מקרים בהם היחידות המקצועיות "מפצלות" מסיבותיהן התקשרות אחת לכמה התקשרויות קטנות.
- ט. עובדי מהתו"ב אינם מקפידים לתייך את כל המסמכים הרלוונטיים בתיקי המכרזים באופן שוטף. במידה וגורמים כלשהם, כדוגמת השירות המשפטי, יבקשו לאתר מסמך מסוים, על מהתו"ב לנבור בערימת התיוקים שנצברה במהלך החודשים האחרונים. חוסר הקפדה על נושא זה עלול לגרום לאיבוד מידע וליצור בעיה בזמינות הנתונים.
- כך לדוגמא, נמצאה תרשומת השייכת למכרז אחד ואילו שאר המסמכים בתיק היו שייכים למכרז אחר.
- י. במרבית המקרים, מהתו"ב, השירות המשפטי והיחידות המקצועיות אינן בוחנות את אמיתות המסמכים והנתונים שמעבירים משתפיי המכרז. רק כאשר עולה חשד לזיוף מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף, על ידי המתמודדים במכרז, נבדקת אמיתותם של המסמכים החשודים.
- יא. שיטת התיחור מאפשרת לעירייה לחסוך משאבים, זמן וכסף בכך שהיא מאפשרת לעירייה להימנע מהכנת מכרזים מיותרים, בכל פעם שאגף מסוים מבקש לרכוש מוצר מדף. למרות זאת, שיטת התיחור גורמת לעירייה להתקשר עם ספקים שמציעים מחירים הגבוהים בעשרות אחוזים מאומדן העירייה.
- כך לדוגמא, במכרז מספר 28/2004, שבו הוחלט להשתמש בשיטת התיחור, בחלק מהפריטים הגיע הפער בין ההצעות של המתמודדים לאומדן העירייה ל-100%.

לוחות הזמנים

130. בגרף "איחור בשלבי המכרז מהזמן המתוכנן", המופיע בפרק ז', ניתן לראות כי עיקר צוואר הבקבוק הינו בשני מוקדים עיקריים, בהם החריגה מפרק הזמן שנקבע הינה מהותית מאוד: האחד משלב התכנסות ישיבת "יום שוק" אחרון ועד למועד פרסום המכרז והשני, משלב פתיחת המעטפות ועד לבחירת המועמד הזוכה בישיבות שולחן עגול.
- כמו כן, יש לציין כי פרק הזמן שלוקח ליחידות לגבש את הטיוטא הראשונה לא נמדד על ידי הביקורת, מאחר ולא קיים מידע זמין לגבי חלק זה של התהליך.



131. גיבוש הטייטא הראשונה

- א. הטייטא הראשונה הינה מסמך הנערך על ידי היחידות המקצועיות בה מפרטים את נשוא המכרז ומגדירים את תנאי הסף, בהתאם לצרכים של היחידות.
- ב. לדעת הביקורת כתיבת הטייטא הראשונה אינה מתבצעת באופן הראוי, שכן במהלך הביקורת שנעשתה התגלו הערות ובעיות לא מעטות שנחשפו על ידי מהתו"ב והשירות המשפטי.
- ג. הכנת טיוטת המכרז באופן לא ראוי מביאה להחלפת טיוטות רבות בין מהתו"ב ליחידות השונות ולשירות המשפטי, ולפיכך נגרמות חריגות מהותיות בלוחות הזמנים לכל אורך תהליך הכנת המכרז. כך לדוגמא:
- (1) מכרז 27/2004 - במכרז זה הטייטא הראשונה הוחזרה לאגף מים, ביוב ותיעול 6 פעמים עד שאושרה סופית על ידי המחלקות השונות. פרק הזמן שארך מרגע הגשת הטייטא הראשונה למהתו"ב ועד לפרסום המכרז הסתכם בכ- 10 חודשים. מדובר בחריגה של כ- 9 חודשים מהזמן עליו הוחלט;
- (2) מכרז 57/2004 - במכרז זה הטייטא הראשונה הוחזרה לאגף המחשוב 7 פעמים עד שאושרה סופית על ידי המחלקות השונות. פרק הזמן שארך מרגע הגשת הטייטא הראשונה למהתו"ב ועד לפרסום המכרז הסתכם בכ- 3.5 חודשים. מדובר בחריגה של כ- 2.5 חודשים מפרק הזמן עליו הוחלט.

132. החלפת טיוטות

- א. הביקורת איתרה מכרזים בהם הוכנו מספר רב של טיוטות שעברו בין היחידות למחלקות השונות ו/או בין המחלקות עצמן, שגרמו לעיכוב בתהליך. במרבית המקרים, הסיבות להחלפות הטייטות נגרמו כתוצאה מחוסר תקשורת בין הגורמים המעורבים בהכנת המכרז, חוסר הבנה של היחידות להערות שנמסרו להן ב"יום שוק" ותהליך עבודה ידני ומסורבל. כך לדוגמא:
- (1) במכרז 62/2004 עולה מטופס המעקב כי היחידה המקצועית, אגף מים, ביוב ותיעול, לא נרתמה לסייע להליך אישור המכרז. כתוצאה מכך, התארך תהליך הכנת המכרז;
- (2) במכרז 57/2004 הליך אישור המכרז התעכב בעקבות ה"התמסרות" של טיוטת המכרז בין המחלקות השונות, לאחר שהתיקונים לא בוצעו באופן מספק.



133. שולחן עגול

- א. הביקורת איתרה מספר מכרזים בהם הייתה חריגה משמעותית בלוח הזמנים שנקבע לדיוני שולחן עגול. ואכן, ניתן לראות בגרפים המתארים את האיחורים בשלבי הכנת המכרז, כי החל משלב פתיחת המעטפות ועד בחירת הזוכה בשולחן עגול נוצרים עיכובים משמעותיים מלוח הזמנים שנקבע. הביקורת סבורה כי עיכובים אלו נובעים בעיקר מריבוי ישיבות שולחן עגול ומזמני ההמתנה הממושכים בין הישיבות, במקרים בהם ישיבה אחת איננה מספקת.
- ב. הביקורת מודעת לחשיבות קיום דיוני שולחן עגול כאשר מדובר בנושאים מהותיים, אולם בדיקות טכניות לגבי קיומם ותקינותם של האישורים שהגישו המתמודדים הינן מיותרות במעמד זה, שכן בישיבות מתבזבז זמן יקר בבדיקות הטכניות, על חשבון בדיקות מעמיקות בנושאים הבעייתיים. עדות לכך ניתן למצוא במכרז 1/2004 שבו התקיימו ארבע ישיבות שולחן עגול לצורך השלמת מסמכים חסרים.
- ג. הביקורת סבורה כי במידה והייתה בידי הגורמים המעורבים בתהליך מערכת מיחשוב מתאימה, באמצעותה היה אפשר לבצע הבדיקות הטכניות, ניתן היה לחסוך זמן רב.

מערכת ממוחשבת לניהול המכרזים

134. הליך המכרזים בעירייה מנוהל ברובו באופן ידני. המערכת האמורה לסייע לנהל את נושא הכנת המכרזים הינה מיושנת ונמצאת בשימוש מהתו"ב בלבד.
135. המערכת הקיימת, המשמשת כמערכת קלט בלבד, אינה אמינה, אינה מכילה בקורות כלשהן, אינה מפיקה התראות ואף אינה תומכת בתהליך מתחילתו ועד סופו.
- אי לכך, הגורמים המעורבים בהכנת המכרזים, ובהם גם מהתו"ב, אינם סומכים על המערכת ומבצעים מעקב ורישום ידני בכל שלבי התהליך.
136. להלן מספר נקודות המהוות את הבעיות העיקריות בשיטת העבודה הידנית:
- א. לא קיימת מערכת שתתריע בפני מהתו"ב ויחידות העירייה בדבר מכרזים העומדים להסתיים ולוח זמנים ברור ליציאה במכרזים חדשים או במכרזים מתחדשים. דוגמא לכך ניתן למצוא במכרז מספר 58/2004 שהגיע לשלב חתימת ראש העירייה ואז נמצא כי אין צורך לצאת במכרז חדש, שהרי ההתקשרות עם הספקים עמדה להסתיים רק בעוד שנה.
- ב. לא קיימת מערכת המקשרת בין מהתו"ב והשירות המשפטי ליחידות המקצועיות בעירייה. חוסר התקשורת בין הגורמים השונים מסרבל את תהליכי העבודה. כך לדוגמא, בדיקת ההצעות של המתמודדים והחלפת הטיוטות בין מהתו"ב, השירות המשפטי ויחידות השונות בהכנת המכרז, אורכות זמן רב.



- ג. בעירייה לא קיים מאגר מידע מסודר, הנגיש לגורמים האחראים על הכנת המכרזים, המכיל נתונים המתייחסים למכרזים קודמים, למתמודדים ולזוכים במכרזים. להלן מספר דוגמאות למאגרי מידע שיכולים לסייע לגורמים העוסקים בהכנת המכרזים בעירייה:
- (1) מידע לגבי סקרי שוק קודמים שנעשו בעירייה;
 - (2) נתונים ומסמכים (סרוקים) של מכרזים שעדיין לא הושלמו;
 - (3) מידע לגבי מכרזים ישנים שהסתיימו;
 - (4) נתונים היסטוריים אודות מועמדים וזוכים במכרזים שהסתיימו;
 - (5) נתונים אודות אופן ביצוע המכרזים, כגון מידת שביעות רצונן של היחידות השונות מהספקים הזוכים, אופן חלוקת העבודה בין הספקים הזוכים וכו'.

פרק ט - המלצות

כללי

137. הביקורת סבורה כי כדי ליצור שינוי מהותי בעירייה, בכל הנוגע להתייחסות להליך המכרזים, לקיצור מועדי הכנת המכרזים וליצירת בקורות ראויות לכל אורך התהליך, יש לבצע שינויים מערכתיים ומבניים בכל הגופים והגורמים המעורבים בהכנת המכרזים, החל מרגע שמתעורר הצורך ביציאה למכרז ועד לביצוע התקשרות עם הספקים הזוכים, כולל מעקב אחר עבודתם של הספקים.
138. בבסיס תפיסתה של הביקורת עומד הרעיון כי יש מי שאמור להכין את המכרז, לבחור את הזוכים במכרז ולהגן על החלטותיו המקצועיות בשלבים מאוחרים יותר, ויש מי שאמור ליהנות מפירות המכרז ולהעביר משוב לגבי התוצר הסופי והתנהלות הזוכים.
- לאור האמור, יש לשקול האפשרות לשדרג את מעמדה של מהתו"ב ולהפוך אותה ליחידה עצמאית ונפרדת, הנמצאת תחת אחריותם של מנכ"ל העירייה או גזבר העירייה. לדעת הביקורת, יצירת יחידה אשר אינה תלויה בגורם כלשהו ו/או כפופה לו מינהלתית, המפקחת ומבקרת על כל התהליך ומסוגלת להתמודד באופן שקול עם שאר אגפי העירייה (שלהם לעיתים אינטרסים המנוגדים לאלו של היחידה האחראית על נושא המכרזים) ולאכוף עליהם החלטות, נהלים ולוחות זמנים הקשורים לשלבי הכנת המכרזים, הינו שלב חיוני לשינוי כל תהליך הכנת המכרזים (גם בגופים ציבוריים אחרים נוהגים להפריד את נושא המכרזים וההתקשרויות משאר פעילויות ואגפי הארגון).
139. לאור העובדה כי ליחידות המקצועיות השונות ידע ומומחיות רבה, בתחום עיסוקן, מאשר זה הקיים במהתו"ב, הביקורת ממליצה להגדיר לכל יחידה (או לכל מספר יחידות בעלות מאפיינים דומים, בכל הנוגע להתקשרויות עם ספקים ונותני שרותים), רכז שיהיה כפוף, הן מבחינה

מקצועית והן מבחינה אירגונית, למהתו"ב. על מהתו"ב לבחור ולהכשיר את רכזיה ולקבוע את סדר יומם. רכזי היחידות אמורים להיות אחראים על כלל ההתקשרויות שמבצעות היחידות עם ספקים ונותני שרותים ועל הכנת הטיטא הראשונה של המכרז, כולל ביצוע סקרי שוק רלוונטיים. כמו כן, על הרכזים לסייע למהתו"ב בשאר שלבי הכנת המכרז ובריכוז ההצעות של המתמודדים. בדרך זו ניתן יהיה לשלב את מהתו"ב כבר בהליכים המוקדמים של הכנת המכרז ולאפשר בחינה מעמיקה של תנאי הסף הנקבעים על ידי היחידות המקצועיות.

140. הביקורת סבורה כי במידה ועבודת ההכנה של הרכזים ואיכות הטיטא הראשונה שתוגש למהתו"ב, יהיו ערוכות באופן מקצועי, על פי הקריטריונים שהנחילו בעלי המקצוע בעירייה בתחום זה (מהתו"ב והשירות המשפטי), תוך הקפדה על כל האישורים והנתונים הנחוצים לשם יציאה במכרז חדש, ובנוסף, הרכזים ביחידות יתעדכנו ויעודכנו באופן שוטף לגבי נהלים חדשים, ניתן יהיה להשלים את עבודת הכנת המכרזים בפרק זמן קצר יותר.

141. על מהתו"ב לקבל סיוע משפטי צמוד, שילווח את תהליך המכרז לכל אורכו ואף יהיה כפוף למנהל מהתו"ב. על ידי כך ניתן יהיה להסוך זמן רב, בעיקר בשלב בו מועברות טיטות המכרז בין מהתו"ב, לשירות המשפטי וליחידות המקצועיות.

142. הביקורת ממליצה להעניק למהתו"ב סמכויות ומשימות נוספות, כדי שתוכל למלא תפקיד של גוף המפקח ומבקר את התהליך. בין שאר תפקידיה הנוספים של מהתו"ב יהיה עליה:

- א. להכין תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות לגבי המכרזים שהעירייה אמורה לפרסם (בין אם מדובר במכרזים מתחדשים ובין אם מדובר במכרזים חדשים) ולקבוע לוחות זמנים מפורטים לכל מכרז, הכוללים מועדים צפויים לסיום כל שלבי העבודה;
- ב. לבצע מעקב בכל מכרז לגבי לוח הזמנים הצפוי ולוודא כי לא נוצרת חריגה מלוח הזמנים המקסימלי עליו הוחלט. במידה והעיכוב בהכנת המכרז נגרם כתוצאה מבעיות ביחידות המקצועיות יש לאפשר למהתו"ב לכפות על היחידות לעמוד בלוח הזמנים. בכל מקרה, איחורים ועיכובים בהכנת המכרזים יהיו אך ורק באחריות מהתו"ב;
- ג. לוודא כי הספקים הזוכים אכן ממלאים אחר תנאי המכרז, בהתאם להסכם ההתקשרות שנחתם עימם;
- ד. לאסוף נתונים אודות מידת שביעות הרצון של היחידות המקצועיות מהספקים הזוכים;
- ה. לוודא כי חלוקת העבודה בין הספקים הזוכים תואמת להסכם ההתקשרות שנחתם עימם;
- ו. לבצע אימות ולערוך בדיקות בסיסיות של המסמכים המועברים לעירייה על ידי המתמודדים במכרזים. בכדי להרתיע מתמודדים מלהגיש מסמכים כוזבים בדבר עמידתם

- בתנאי הסף שנקבעו במכרזים - יש לאפשר למהתו"ב להטיל סנקציות ו/או לשלול את זכויותיהם של המתמודדים במכרזים הבאים, במידה ויתברר כי הם הגישו מסמכים כוזבים.
143. על מהתו"ב ורכזי המכרזים לסייע ליחידות המקצועיות להגדיר במפורש המטרות והדרישות שלהן בכל מכרז. רצוי כי הרכזים של מהתו"ב יעלו על הכתב נתונים אלו ויקבלו את אישורם של כל הנוגעים בדבר, כולל נציגי היחידה המקצועית המהווים למעשה הצרכנים הסופיים של תוצרי המכרז. יש לבצע סיעור המוחות האמור כבר בתחילת התהליך.
144. לסקר השוק חשיבות גדולה לכל אורך הכנת המכרז. לפיכך, הביקורת ממליצה להקפיד ולבצע סקר שוק מקיף, שיבדוק את יכולתם של הספקים הפוטנציאליים לענות לדרישות ולתנאי הסף של היחידות המקצועיות.
145. תוצאות סקרי השוק שיתבצעו, כולל הנתונים והמסמכים שנאספו במהלך הסקר, יוזנו למאגר מידע על מנת שניתן יהיה להעריך את טיבו של הסקר ולהשתמש בו בעתיד גם למכרזים אחרים.
146. הביקורת ממליצה כי בדיקת הכיסוי התקציבי של המכרז, הנעשית על ידי חשבי היחידות המקצועיות, תבוצע כבר בשלבים הראשונים, לאחר ביצוע סקר השוק ובטרם מתחילים להכין את הטיטוא הראשונה.
147. ישיבות שולחן עגול הינן ישיבות חשובות, המצריכות את השתתפותם של נציגי המחלקות המאשרות את המכרז. קביעת המועדים לקיום ישיבות שולחן עגול, שיתאים לכלל המשתתפים, הינה בעייתית.
- לאור הסיבות הנ"ל, הביקורת סבורה כי יש למצות ישיבות אלו באופן מקסימלי ולהפיק את מירב התועלת בכל ישיבה: אי לכך יש להתמקד בישיבות אלו אך ורק בנושאים המהותיים, לגביהם יש מחלוקות. בכדי להגיע למצב שבו ישיבות שולחן עגול אכן מוקדשות לנושאים החשובים בלבד, יש לבצע הפעולות הבאות:
- א. הרכזים הרלוונטיים יבצעו בדיקה ראשונית לגבי המסמכים שהגישו המתמודדים במכרזים, יזינו את פרטי ההצעות לטבלה מובנית ואף יסקרו את המסמכים שהגישו המתמודדים למערכת המכרזים;
 - ב. הרכזים יעבירו החומר שהתקבל למנהל מהתו"ב וליועציו המשפטיים, לבחינה מעמיקה של הנתונים ולבדיקת הטבלה אותה הזין הרכז;
 - ג. כל אחד מהגורמים האמורים ליטול חלק בישיבת שולחן עגול יכין רשימה של נושאים בעייתיים מבחינתו. הרשימות יישלחו לשאר הגורמים לפני הישיבה.



- הביקורת סבורה כי בדרך זו ניתן יהיה למקד את הנושאים עליהם דנים בישיבות שולחן עגול, ובכך לצמצם את מספר הישיבות הנערכות בכל מרכז. כפועל יוצא מכך יצטמצם באופן משמעותי השלב שבין פתיחת המעטפות לבחירת הזוכים.
148. הביקורת ממליצה כי נציגי היחידות ו/או רכזי מהתו"ב יזינו למאגר מידע נתונים המפרטים את אופן תפקודם של הספקים הזוכים, בצרוף אסמכתאות רלוונטיות (כגון מכתבי תלונה).
149. הביקורת סבורה כי על מהתו"ב לנהל את כל מאגרי המידע הרלוונטיים הקשורים למכרזי העירייה ולהקפיד על תיוק וסריקת המסמכים הרלוונטיים בתיקי המכרזים באופן שוטף.
150. רצוי לאפשר למהתו"ב לנהל גם את המכרזים המבוצעים בשיטת התיחור. הכוונה היא כי מהתו"ב תהיה האחראית על בחירת הספקים הזוכים מהרשימה הסגורה שהורכבה במכרז ההתחלתי. בכך ניתן יהיה למנוע מהיחידות להתקשר עם ספקים מועדפים, כתוצאה משיקולים זרים.
151. יש לבחון את הצלחת שיטת התיחור על פי המחירים שנקבעים בעת ההזמנות בפועל. השיטה גורמת לעירייה לצמצם את מספר הספקים אליה היא יכולה לפנות, כאשר היא מעוניינת לבצע רכישה. כמו כן, שיטת התיחור, במתכונתה הנוכחית, נותנת ליחידות המקצועיות הכוח להחליט עם איזה ספק להתקשר, מתוך רשימה סגורה, ובכך מקשה על הבקרה למנוע סיטואציה של "תפירת מכרזים".

מערכת המכרזים

152. הביקורת סבורה כי אחד הנושאים הבעייתיים ביותר בעירייה, בכל הנוגע בטיפול בנושא המכרזים, הינו היעדר מאגרי מידע מסודרים ומערכת ממוחשבת המלווה ותומכת את תהליך הכנת המכרזים ומסייעת לעוסקים במלאכה לנהל את נושא המכרזים. מטרת המערכת הממוחשבת הינה לתת מענה יעיל לכל אורך תהליך הכנת המכרזים, אישורם ואף מעקב אחר ביצועם. על המערכת לקשר בזמן אמת בין כל המחלקות והיחידות המעורבות בתהליך ולהצביע בכל שלב ושלב על הגורם המעכב את הכנת המכרז. כמו כן, רצוי שהמערכת הממוחשבת תהיה מקושרת למאגר מידע המכיל בתוכו כל הנתונים שנצברו כתוצאה מהמכרזים שהעירייה הכינה. כך לדוגמא, השירות המשפטי יוכל לשלוף מסמכים הקשורים למכרזים המגיעים להתדיינות משפטית, מבלי לנבור בתיקי המכרזים, היחידות המקצועיות יוכלו לשלוף נתונים אודות ההיסטוריה של הספקים הפוטנציאליים ומהתו"ב יוכלו לפקח ולבקר אחר אופן ביצוע המכרז.
153. הביקורת ממליצה להטמיע מערכת ממוחשבת שתכלול ארבעה מודולים עיקריים:

- א. מודול סקרי שוק;
- ב. מודול מכרזים;
- ג. מודול ספקים;



ד. מודול מהתו"ב.

154. כל המודולים יהיו מקושרים לאותו מסד נתונים, וכתוצאה מכך הנתונים שיוזנו במודול אחד ישפיעו על הנתונים המוצגים במודולים האחרים. בדרך זו יוכלו המחלקות והיחידות השונות להתעדכן בזמן אמת בכל שלב ושלב בתהליך הכנת המכרז. להלן הסבר לגבי מטרותיו של כל אחד מהמודולים המוצעים:

א. מודול סקרי השוק -

- 1) במודל זה תוזן רשימת הספקים אשר השתתפו בסקר השוק והמחיר המוצע על ידם. במקביל המערכת תחשב את המחיר הממוצע שהוצע על ידי כל הספקים שהשתתפו בסקר;
- 2) רכזי המכרזים יסרקו למערכת מסמכים רלוונטיים שנאספו בסקר;
- 3) הרכזים יוכלו לעיין בסקרים קודמים, בגין אותו מוצר או במכרזים דומים שהתקיימו בעבר.

ב. מודול מכרזים -

- 1) כאמור מודול סקרי שוק מהווה בסיס להכנת המכרז, לפיכך מודול מכרזים מתבסס על סקרי השוק ועל מכרזים קודמים שהיו בעבר. את תנאי הסף יבחר הרכז מרשימת המאפיינים של המוצר. האומדן של העירייה בגין כל רכיב ורכיב של המוצר ו/או השירות, ייגזר באופן אוטומטי מהמחיר הממוצע שנקבע בסקר השוק. המערכת תשווה את עלות ההתקשרות הצפויה עם הספק הזוכה מול סכום התקציב שהוזן על ידי חשב היחידה המתקשרת. המערכת תתרה במידה וסכום ההתקשרות עולה על סכום התקציב שהוזן. התראה זו תישלח לכל הגורמים הרלוונטיים;
- 2) במידה ותקופת ההתקשרות תעלה על 12 חודשי עבודה המערכת תדרוש אישור מנכ"ל ולא תאפשר את המשך התהליך;
- 3) במודול המכרזים מהתו"ב תגדיר את כמות הספקים איתם מעוניינים להתקשר לצורך ביצוע העבודה. כמו כן, יוגדרו קריטריונים לחישוב ציון ההצעה של המציע. מהתו"ב תזין את שיעור מרכיב המחיר ואת שיעור מרכיב האיכות. כמו כן, מהתו"ב תזין למערכת נוסחה לחישוב מרכיב האיכות;
- 4) ימי שוק וימי שולחן עגול ייקבעו מבעוד מועד באופן מסודר, כאשר כל משתתף ביום זה יקבל חומר קריאה לקראת המפגש;
- 5) כל העתק של טיוטות המכרז, פרוטוקולים של ימי שוק/שולחן עגול וכל ניירת אחרת תיסרק, תישמר במערכת ותהיה זמינה מיידית למשתמש;

- (6) בכל פעם שגורם כלשהו יעדכן במערכת מסמך המשווייך לאחד משלבי התהליך, המערכת תעדכן באופן אוטומטי השלב בו נמצא המכרז ותציג את לוח הזמנים המתוכנן אל מול לוח הזמנים בפועל והפערים ביניהם;
- (7) המערכת תוכל לעבור משלב לשלב רק לאחר שהמסמך הרלוונטי יישמר במערכת;
- (8) בכל פעם שיתבצע במערכת מעבר בין שלבי הכנת המכרז, מהתו"ב תקבל על כך הודעה;
- (9) כמו כן, למודול זה יוזנו ההצעות שהוגשו למכרז, כולל תאריכי רכישת המכרז, תאריכי הגשה ופתיחת מעטפות.
- (10) בנוסף, במודול המכרזים יהיה מסך נפרד להזנת ההצעות של המשתתפים במכרז. המערכת תדע לסנן את המשתתפים אשר אינם עונים על תנאי הסף ולהעביר למהתו"ב הודעה על כך. המערכת תפיק עבור מהתו"ב, באופן אוטומטי, מכתבי דרישה למועמדים להשלמת נתונים חסרים;
- (11) לאחר השלמת תהליך ההזנה, המערכת תחשב באופן מסודר את הציון המשולב של כל משתתף במכרז, על פי הקריטריונים שהוגדרו מראש.

ג. מודול ספקים -

- (1) מודול הספקים מרכז את כל הנתונים של הספקים שהתקשרו עם העירייה או הגישו הצעות למכרזים או השתתפו בסקרי שוק. מאגר מידע זה יכול לתת נתונים כגון: פרטי הספק, מען הספק, בעלות (במידה ומדובר בחברה) וכו';
- (2) במאגר המידע הנוגע לספקים ירוכזו כל ההסכמים עם הספקים, תאריכי החתימה ופקיעת ההסכמים, המחיר הסופי הנקבע במכרזי התיחור והערכת היחידות לגבי הספקים;
- (3) בנוסף, במאגר תרוכזו כל ההיסטוריה של הספק שנאספה בסקרי השוק בהם השתתף הספק, בהצעות שהגיש, ובעבודות שביצע עבור העירייה (לדוגמא תלונות שהיו נגדו בעבר). במידת הצורך על הגורם הרלוונטי לסרוק למערכת מסמכים חשובים.

ד. מודול מהתו"ב -

- (1) המודול מיועד לצורך בקרה על ניהול המכרזים. במודול זה יוצגו חריגות של המכרז, כגון חריגה מסכום התקציב, תנאי סף חריגים, סטייה מלוח הזמנים המתוכנן ועוד;
- (2) כמו כן, המודול יכיל את כל הקבצים הנדרשים לצורך בניית המכרז, כגון: נוסח מכרז טיפוסי, הודעות שונות לעיתונות בשלבי המכרז, הודעות למשתתפים, הסכמים ועוד.



155. על המערכת הממוחשבת להתרות בפני הגורמים הרלוונטיים מתי אמורה לפוג תקופת ההתקשרות עם הספקים שעובדים עבור העירייה.
156. במודול מהתו"ב יהיה ניתן גם לבצע מעקב אחר המכרזים הנערכים לפי שיטת התיחור. בכל פעם שיתבצע איסוף הצעות מחיר מהספקים, נתוני ההצעות יופיעו במערכת, תוך השוואה לאיסוף הצעות קודמות.