

11.4.2013

לכבוד

עו"ד ליאור בר-און

מנכ"ל ארגון המהנדסים והאדריכלים

הנדון: מכרזי איכות אל מול מכרזי מחיר: יתרונות, חסרונות והמלצות מדיניות

אני מתכבד להגיש לעיונכם את חוות דעתי בנושא שבנדון בתקווה כי חוות הדעת תסייע לעוסקים במלאכה, נציגי הממשלה כמו גם נציגי הסקטור העסקי והמקצועי, לשקלל באופן אופטימאלי את יתרונותיו של מכרז האיכות ובפרט בעבודות אשר מרכיב ההון האנושי בהן גבוה.

אשמח לעמוד לרשותכם בכל הבהרה או הרחבה שתידרש.


פרופי ירון זליכה

מכרזי איכות אל מול מכרזי מחיר: יתרונות, חסרונות והמלצות מדיניות

תמצית מנהלים

1. קרב עתיק יומין ניטש בין אנשי הכספים בארגונים לבין הגורמים המקצועיים המזמינים מוצרים ושירותים שונים באשר למהותו המועדפת של מבנה המכרז: האם לנקוט בשיטת מכרז מחיר, שבו המרכיב המרכזי הוא המחיר, או שמא בשיטת מכרז איכות, שבו המרכיב המרכזי הוא האיכות. מטרת מאמר זה לעמוד מקרוב על היתרונות ועל החסרונות בשתי השיטות ולנסות ולאפיין באיזה נסיבות גוברים יתרונות כל שיטה ושיטה על חסרונותיה.
2. ענף הנדלי"ן והתשתיות הוא אחד ממנופי הצמיחה של כל משק ובפרט משק שלא הגיע לשיא התפתחותו כדוגמת המשק הישראלי. כך, רק היקף עבודות הבינוי (לא כולל פיתוח תשתיות) עמדו בשנת 2011 על כ- 40 מיליארד ₪ (שהם כ-5% מהתוצר המקומי הגולמי). בתוך כך, יצוין, כי ביצוע עבודת התשתית והבינוי מושתת על תת ענף המהנדסים והאדריכלים.
3. תכנון איכותי משמעותו מבנים כלכלים יותר, אמידים יותר, יעילים יותר אשר מתפקדים טוב יותר. תכנון ובניה נכונים חוסכים מיליוני שקלים של אחזקה, תיקונים ושיפורים בעתיד. חיסכון בתכנון ההנדסי משמעותו חיסכון בחשיבה, מחשבה ותכנון של כל האמור לעיל. מנגד, כשל באיכות התכנון טומן בחובו חריגה בעלות הביצוע הגדולה פי עשרה מהיקף עבודת התכנון, לצד חריגה בלוחות הזמנים של הפרויקט, כמו גם גידול בעלויות האחזקה שלו. מכאן, הדילמה של מכרזי מחיר אל מול מכרזי איכות בענפי הנדלי"ן והתשתיות היא חריפה במיוחד.
4. עיון בהיסטורית המכרזים של ממשלת ישראל, מאז התכבדה הכנסת וקיבלה את חוק חובת המכרזים, 1992 ואת תקנותיו, 1993, צברה הממשלה ידע וניסיון מגוונים הן בשיטת מכרז המחיר והן בשיטת מכרז האיכות (כמו גם למרבה הצער בשיטה הנפסדת של פטורים ממכרז אף היכן שהייתה ברירה מכרזית).
5. פרשת תוכנית הפיתוח של רכבת ישראל, פרשת אסון וורסאי, פרשת ההתקשרויות עם חברות קבלן, פרשת ההתקשרות עם סוכנות הנסיעות ופרשת ההתקשרות לרכישת

- מערכת ניהול משאבים (ERP) הן דוגמאות בולטות להמחשת הדילמה העשויות לשמש תשתית לניתוח המצבים בהם עולה משמעותית היתרון הקיים במכרזי איכות על פני מכרזי מחיר. פרשות אלה פורטו בהרחבה במהלך המאמר.
6. בכל הפרשות לא עמדה הממשלה בשורת תנאים חיוניים, שיפורטו להלן, ואשר לא אפשרו לה לבצע מכרז איכות מהיר. כתוצאה מכך, בחרה הממשלה במכרזי מחיר במחשבה שגויה כי הפשטות של הכנת מכרז מחיר מחייבת ניהול התקשרות כפשוטה. כביכול מי שמסרב לטרוח בערב שבת יאכל במוצאי שבת. בפועל, הזנתם של התנאים החיוניים חסכה בהליך המכרז אך הזמן שנחסך לא כיסה את הנזקים הכבדים שנוצרו עקב הזנת משמעותה של האיכות.
7. המשותף לפרשות שתוארו לעיל היא רכישה של מוצר או שירות מורכבים המחייבים מרכיב כוח אדם כבד, מקצועיות ברמה גבוהה ורמת אמינות, שקיפות ויושרה מוחלטים. ברם, כוח אדם, מקצועיות ואמינות אינם מוצרי מדף שקלים להגדרה אחידה וברורה ולפיכך קשה לפגוע באיכותם. ההיפך הוא הנכון.
8. בעייתם של מכרזי מחיר אפוא שהם מטאטאים את התנאים החיוניים הבאים אל מחוץ למסגרת שיקול הדעת של עורכי המכרז:
- א. חוסר הידע של עורכי המכרז.
 - ב. הצורך בשיתוף פעולה בין עורכי המכרז לבין יחידות המשתמשים בשירות או במוצר.
 - ג. הצורך בשיתוף פעולה בין עורכי המכרז לבין המשתתפים במכרז.
 - ד. חשיפת עורכי המכרז לטעויות ולביקורת.
 - ה. פתח לשחיתות.
 - ו. תנאי סף מיותרים.
 - ז. הטיה לטובת מציעים שעבדו בעבר עם הממשלה.
 - ח. הדרכה.
 - ט. לחצים פוליטיים.
9. על אף התנאים החיוניים הרבים, המחייבים ליבון והתמודדות קודם לעריכת המכרז, לא מיותר לציין כי תנאים אלה חיוניים להצלחתה של ההתקשרות. לפיכך, התעלמות מהם

ובחירה בפתרון הקל של מכרז מחיר רק דוחה את הבעיה לשלב בו כבר לא ניתן לעשות דבר מלבד לשאת בנזקי ההתקשרות.

10. הפרקטיקה המקובלת בסקטור הפרטי היא אבחנה ברורה בין רכישת מוצרים או שירותים שניתן להגדירם באופן מדויק (מוצרי או שירותי מדף) לבין רכישת שירותים שהערך המוסף של הון אנושי בהם גבוה. בראשון, תינתן עדיפות מוחלטת לטובת מכרזי מחיר (או הליכים תחרותיים דומים). באחרון, תינתן עדיפות למכרזי איכות (תוך שקלול מרכיב המחיר בניקוד באופן זה או אחר או אף קביעת המחיר מראש ועריכת המכרז בין כל אלה המוכנים לקבל את המחיר שנקבע ולהתחייב לעמוד בו).
11. למכרזי איכות יתרונו רבים, בפרט כל אימת שההתקשרות מתמקדת בהעסקת כוח אדם בכלל (לעומת מוצרי מדף מוגדרים) וכוח אדם מקצועי במיוחד בפרט, במאפייני שירות מורכבים המחייבים הבנה מעמיקה של אופי מתן השירות ומערך האינטרסים של ספק השירות ובמערכות יחסים המחייבות אמינות, שקיפות ויושרה.
12. בה בעת, מכרזי איכות דורשים איכות גבוהה גם של עורכי המכרז, תוך השגת ידע ורמה מקצועית גבוהה, נכונות לבזר את כוחם עם יחידות ממשלתיות שונות, צניעות לבקש את שיתוף הפעולה של משתתפי המכרז ולעשות בהערותיהם ובקשותיהם שימוש לא מתנשא ולא מנוכר וחשיפה העלולה להגביר את הביקורת על פעולותיהם.
13. בהכירי את הרצוי אל מול המצוי אין לי אלא להמליץ כי המעורבים בדבר ירתמו לסייע לעורכי המכרזים במשרדי הממשלה השונים, כמו גם ליחידות הרכש בגופי הממשלה הרחבה (חברות ממשלתיות, גופים סטאטוטוריים ורשויות מקומיות), לעמוד במשימה כבירה זו. קונקרטי מומלץ כי מנהל הרכש בחשב הכללי יזום מערך הדרכות פרטני המתמקד בהדרכה של מכרזי איכות וכן כי אגף התקציבים במשרד האוצר יגדיל את תקציבי הייעוץ העומדים לרשות עורכי המכרזים בבואם להכין את מכרזי האיכות.
14. פוטנציאל החיסכון והיעילות במכרזי הממשלה גדול ומצדיק את האתגר.

מכרזי איכות אל מול מכרזי מחיר: יתרונות, חסרונות והמלצות מדיניות

כללי

קרוב עתיק יומין ניטש בין אנשי הכספים בארגונים לבין הגורמים המקצועיים המזמינים מוצרים ושירותים שונים באשר למהותו המועדפת של מבנה המכרז: האם לנקוט בשיטת **מכרז מחיר**, שבו המרכיב המרכזי הוא המחיר, או שמא בשיטת **מכרז איכות**, שבו המרכיב המרכזי הוא האיכות. מטבע הדברים, שני המרכיבים יכולים להיות משוקללים יחד בשתי צורות מקובלות. ראשית, מכרז דו שלבי שבו תנאי האיכות מסווגים כתנאי סף אשר רק מי שעומד בהם רשאי לגשת לשלב המכרז השני ולהגיש הצעת מחיר. שנית, חלוקת הניקוד בין מרכיבי איכות מוגדרים מראש לבין מרכיב המחיר. להלן אתייחס למכרז דו שלבי, כמו גם למכרז שבו מרכיב המחיר מהווה את מרבית הניקוד כמכרז מחיר ואילו מכרז שבו מרכיב האיכות מהווה את מרבית הניקוד (ואף כל הניקוד כאשר המחיר קבוע וידוע מראש) כאל מכרז איכות.

במסגרת הקרב מעלים שני הצדדים טיעונים שונים בעד ונגד כל אחת משתי השיטות. בעייתם של מקבלי ההחלטות בארגונים הם ששני הצדדים הניצים צודקים וכי לשתי השיטות יתרונות וחסרונות. מטרת מאמר זה לעמוד מקרוב על היתרונות ועל החסרונות בשתי השיטות ולנסות ולאפיין באיזה נסיבות גוברים יתרונות כל שיטה ושיטה על חסרונותיה.

לאחר ליבון היתרונות והחסרונות נעמוד על האינטרסים השונים העומדים מאחורי הויכוח המקצועי ומכאן נגזור את המלצות המדיניות לגופים המבקשים להשיא את היתרונות הטמונים במכרזי איכות, תוך רצון כן להתמודד ולמזער את החסרונות והסיכונים הטמונים בהם. עוד יצוין, כי הגם שנתייחס בדוגמאות השונות למכרזים ציבוריים יהיו הדברים יפים לא

פחות למכרזים פרטיים.

חשיבות סוגיית האיכות בענפי הנדל"ן והתשתיות

ענף הנדל"ן והתשתיות הוא אחד ממנופי הצמיחה של כל משק ובפרט משק שלא הגיע לשיא התפתחותו כדוגמת המשק הישראלי. כך, רק היקף עבודות הבינוי (לא כולל פיתוח תשתיות) עמדו בשנת 2011 על כ- 40 מיליארד ₪ (שהם כ-5% מהתוצר המקומי הגולמי).

בתוך כך, יצוין, כי ביצוע עבודות התשתית והבינוי מושתת על תת ענף המהנדסים והאדריכלים. אלה מתכננים את עבודות הבניה והתשתית ומוציאים אותם מהכוח אל הפועל. בממוצע כללי, מהווה עלות התכנון כ- 8% - 10% מעלויות ביצוע הפרויקט. המהנדסים והאדריכלים ייקבעו את אופי המבנים, הפונקציונאליות והחיוניות שלהם, כמות הבטון, הברזל ושאר מרכיבי הבניה. תכנון איכותי משמעותו מבנים כלכלים יותר, אמידים יותר, יעילים יותר אשר מתפקדים טוב יותר. תכנון ובניה נכונים חוסכים מיליוני שקלים של אחזקה, תיקונים ושיפורים בעתיד. חיסכון בתכנון ההנדסי משמעותו חיסכון בחשיבה, מחשבה ותכנון של כל האמור לעיל. מנגד, כשל באיכות התכנון טומן בחובו חריגה בעלות הביצוע הגדולה פי עשרה מהיקף עבודת התכנון, לצד חריגה בלוחות הזמנים של הפרויקט, כמו גם גידול בעלויות האחזקה שלו. מכאן, הדילמה של מכרזי מחיר אל מול מכרזי איכות בענפי הנדל"ן והתשתיות היא חריפה במיוחד.

דוגמאות מהיסטוריית המכרזים של ממשלת ישראל

עיון בהיסטוריית המכרזים של ממשלת ישראל, מאז התכבדה הכנסת וקיבלה את חוק חובת המכרזים, 1992 ואת תקנותיו, 1993, צברה הממשלה ידע וניסיון מגוונים הן בשיטת מכרז המחיר והן בשיטת מכרז האיכות (כמו גם למרבה הצער בשיטה הנפסדת של פטורים ממכרז אף היכן שהייתה ברירה מכרזית).

עם זאת, ברצוני להתחיל דווקא בדוגמא מעולם הרכש של ממשלת ארה"ב. האסטרונאוט ניל ארמסטרונג מספר בביוגרפיה שלו, כי בהיותו יושב בתא השיגור של טיסת החלל המפורסמת, ממתין לספירה לאחור, החל להרהר בטונות הרבות של מימן נפיץ העומד להתלקח ולשאת אותו ואת חבריו לירח. ברם, לא יכול היה להימלט מהמחשבה כי את הטיל הנפיץ הזה בנתה לא אחרת מהחברה שזכתה במכרז בהציעה את המחיר הנמוך ביותר.

למרבה המזל, הטיל לא התפוצץ וניל ארמסטרונג וחבריו הגיעו לירח. מנגד, מכרזי מחיר אחרים שבהם מרכיב האיכות היה חיוני לא זכו להניח תרומה משמעותית לאדם אלא ההיפך

מכך. בין המפורסמות הם מכרזי המחיר הרבים מספור שערכה ממשלת ישראל לרכישת שירותי כוח אדם בכלל ושירותי כוח אדם בענפי השמירה והניקיון בפרט.

פרשת תוכנית הפיתוח של רכבת ישראל

בימי הראשונים כחשב הכללי, באוקטובר 2003, הובא לחתימתי הסכם הפיתוח הרב-שנתי של רכבת ישראל. ההסכם, שגובש בעיקר על ידי אגף התקציבים בראשות אורי יוגב לפני כחונתי, אך לא הספיק להיחתם, כלל השקעה ממשלתית בהיקף של 20 מיליארד ש"ח בתוכנית חומש שאפתנית להרחבה משמעותית של תשתיות רכבת ישראל ויכולותיה. הסכם החומש דרש מהממשלה להשקיע ברכבת ישראל סכום עתק בתקופה של קיצוצים קשים בתקציבה. ברקע להסכם עמדה ההבנה כי ההשקעה תהיה מנוף לצמיחה, מאחר שתסייע לקשר את חלקי הארץ השונים, לקרב את הפריפריה למרכז הארץ ולהקטין את הפערים בחברה. אולם הליקויים שאפיינו את הכנת טיוטת ההסכם עמדו בניגוד חריף לחשיבותו ולהיקף המאמץ העצום שנדרש למימושו - מאמץ עליון לגייס כמעט את השקלים האחרונים בקופה הציבורית, המרוקנת בשיאו של המיתון.

לא רק זאת. הסכם הפיתוח החמש-שנתי כלל כמה עשרות פרויקטים (מסילות, ציוד ומערכות), אך הסתכם בכמה עמודים בודדים. לא האמנתי למראה עיניי. הסכם הפיתוח להקמת כביש חוצה ישראל, לרבות ההסכמים הפיננסיים והנלווים החזיק כ-20 אלף עמודים, ולא בכדי. אי אפשר לתאר פרויקט כמו גשר, מסילה או מצעים לתשתית בשורה או שתיים. הפירוט חייב להיות מלא ולכלול את החומרים השונים, טיבם, כמותם, שיטת העבודה, לוח הזמנים, מיקומים, גבהים, עומקים, חוזקים, סיכונים, רגישויות, שרטוטים, תרשימים, סטאטוטוריקה ועוד ועוד, לכל קטע וקטע בנפרד. לכך יש להוסיף עלות בלתי צפויה מראש ואמידת סיכונים פוטנציאליים. אין כל ערך לתיאור תמציתי של הפרויקט, הכולל מיקום וסכום בלבד, לדוגמה "פרויקט הנחת מסילת עכו-כרמיאל 1.2 מיליארד ש"ח", שהרי כל שינוי באחד הגורמים לעיל וברבים אחרים משנה את עלות הפרויקט באופן משמעותי. המשמעות של ניסוח לקוני כזה היא תשלום בעבור מוצר לא מוגדר, ששווי האמיתי יכול להתכווץ למחצית או לתפוח פי שניים בקלות רבה. כל שנדרש הוא כמה שינויים במפרט, והמדינה אף לא תחוש בשינוי.

זאת ועוד, בכל פרויקט בנייה, ולו של בית דירות פשוט, שולח הגורם המממן בקרה הנדסית בלתי תלויה שתפעל בזמן אמת במהלך העבודה ותדווח באופן שוטף הן על טיב המוצר (האם עומד במפרט), הן על עמידה באבני בוחן והן על חריגות בעלויות ובלוחות הזמנים. חשיבות

הבקרה היא כה רבה, שאין פרויקט של מיליוני שקלים בודדים שיוצא לפועל בלעדית. בהיעדר בקרה בזמן אמת ובהיעדר אבני בוחן בהסכם הפיתוח לא ידווחו חריגות בזמן שיתאפשר לטפל בהן, לתקן אותן ולמנוע את החמרתן. בהיעדר בקרה עלולה כל ההשקעה לרדת לטמיון. אז תעמוד המדינה בפני שוקת שבורה: להגדיל את השקעתה באופן משמעותי, לא מתוכנן ותוך איחור גדול בלוחות הזמנים או שכספי העתק שכבר הושקעו יאבדו.

הליקויים החמורים בטיפול בכספי המדינה היו מדהימים. אמנם ידעתי כי החברות הממשלתיות אינן מסיימות אף פעם פרויקט תשתית בזמן ובתקציב שתוכננו מראש, אך כעת גם ידעתי מדוע.

מטבע הדברים, סירבתי לחתום על ההסכם וביקשתי לערוך בו שינויים מהותיים. מאחר שהכנת מפרטים מלאים היתה אורכת שנה נוספת וחתימה על ההסכם היתה חיונית להנעת הפרויקט, החלטתי לקצר הליכים. דרשתי, אפוא, שני שינויים בלבד באותו שלב. ראשית, חברת בקרה בלתי תלויה שתדווח לי באופן אישי. שנית, סעיף המתנה את ביצוע התשלומים בפועל ביישום מלא של הוראות הבקרה ובייחוד אי ביצוע תשלום כלשהו לעבודות הקמה, לפני שיסתיים שלב התכנון המפורט בכל פרויקט ופרויקט. תכנון כזה שיאפשר לקיים דיון מחודש בהתאמת עלויותיו של הפרויקט לתקציב מבחינת המחיר, לוחות הזמנים ואיכות המוצר וטיבו, על פי המקובל בענף. משמעות השינויים היתה מתן שליטה כמעט מלאה לחשב הכללי בזרימת הכספים ויכולת עצירת פרויקטים במקרה של חריגות מיד עם היווצרותן. יתר על כן, במקרה של חריגות היה מתאפשר להקפיא פרויקטים שלמים שכדאיותם הכלכלית מוטלת בספק, למשל רכבת העמק ההזויה, שתחבר בין עפולה לבית שאן ועלותה מטורפת ביחס לכמות הנוסעים הדלה הצפויה לנסוע בה.

באופן כמעט צפוי, חשפה חברת הבקרה שנבחרה במכרז איכות חריגות ענק בהיקף של כ- 8 מיליארד ש"ח. ראשית, הראתה הבקרה, כי הפרויקטים המפורטים בתוכנית אינם יכולים כלל להיבנות ב-20 מיליארד ש"ח ואף לאיכות סבירה יידרשו 24 מיליארד ש"ח ושבע עד עשר שנים (ולא חמש כמתוכנן). גם זאת, אגב, בתנאי שעל הסלילה תפקח חברת הרכבות הטובה בעולם ולא רכבת ישראל. שנית, כאשר תסתיים הסלילה יתברר כי אין די ציוד בשביל להניע את הרכבות על המסילות החדשות, ולכן יהיו אלה בחלקן בבחינת פיל לבן. שלישית, לא ברור אם הצמתים המרכזיים שדרכם עוברות רוב הרכבות (בפרט בנתיבי איילון שבמרכז תל אביב) יכולים לעמוד בעומס החדש ללא הרחבה נוספת. רביעית, והחמור מכל, רכבת ישראל כלל אינה בנויה לפרויקט בסדר גודל כה עצום. המבנה הארגוני אינו נכון, חלק מהאנשים אינו מתאים בכשירותו ובניסיונו

ונהלים ושיטות עבודה מתאימות כלל אינם קיימים. הבקרה הזהירה מאסון כלכלי, אם לא יבוצעו לאלתר שינויים ארגוניים בחברה.

בהמלצתה, ובסיוע הנהלת הרכבת שהבינה, הגם שבמאוחר, את הקטסטרופה הצפויה, בוצעו שינויי ארגון ונוהל רבים. כחלק מתכנית זו החליטה רכבת ישראל להפסיק עם מכרזי המחיר לתכנון ולעבור לתעריף קבוע וגבוה יותר מהמחירים אותם שילמה הרכבת על בסיס מכרזי התכנון. הרכבת הבינה שחלק מרכזי מהחריגות העצומות בתקציב ובלוחות הזמנים של הפרויקטים נבעו מה"חיסכון" בהוצאה על תכנון פרויקטים.

במאמץ רב, שנמשך כמה שנים, הוטמעו השינויים בהצלחה חלקית. בה בעת, החלטנו להקפיא כמה פרויקטים שכדאיותם הכלכלית אפסית (מסילת עכו-כרמיאל, רכבת העמק מעפולה לבית שאן ותחנה מיותרת בראשון לציון מערב) והעלינו לדיון בקשה להגדלת התקציב, שבלעדיה היינו נאלצים להקפיא פרויקטים נוספים. הבקשה אושרה ברובה על ידי שר האוצר. עוד הנחיתי כי ההסכם החדש יכלול הפעם אבני בוחן מפורטות באופן מובנה בתוך הסכם ההתקשרות שבין המדינה לבין הרכבת, שיקבילו בין קצב התקדמות העבודה בשטח לקצב זרימת התקציב. זאת, במקום אבני הבוחן השוטפות שנאלצה הבקרה עצמה להכניס במהלך העבודה, על רקע ה"הסכם" המקורי הלקוי. במהלך השנים וידאה הבקרה כי חריגות צפויות יאותרו מראש ודרשה מעת לעת תוכניות תיקון חריגות (Recovery Plans) כנהוג בתחום התשתיות. מוזר ככל שהדבר יישמע, הרי שמושג יסודי זה של "תוכנית תיקון חריגות" כלל לא היה ידוע להנהלת הרכבת ושיטת עבודה בסיסית זו הוטמעה לראשונה על ידי הבקרה.

ברם, כאמור, נותרו בעיות לא מעטות בהתנהלותה של רכבת ישראל בשנות יישום הסכם הפיתוח. במסגרת זו, נמשכו החריגות התקציביות הבלתי צפויות כפועל יוצא מתכנון לא אופטימאלי, בין היתר כתוצאה מרצון לחסוך בעלויות התכנון. חסכון זה יצא שכרו בהפסדו בדיעבד, הן בעלויות הפרויקטים והן בלוחות הזמנים להשלמתם.

פרשת אסון וורסאי

בעקבות אסון וורסאי, החליטה הממשלה, ב-29 במאי 2001 על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור. הועדה חקרה בין היתר את הקשר בין איכות התכנון לבטיחות הבניה ועלות הבניה וקבעה:

"נורמות המכרזים, כפי שהן מופיעות כיום יכולות להשליך על בטיחותם של מבנים. הדבר נובע מהלהט, המוצדק כשלעצמו, של המופקדים על כספי הציבור, להקפיד על חסכון וצמצום הוצאות. דא עקא שלהט זה, הפך להיות פעמים רבות מעין גולם שקם על יוצרו. הובאו לתשומת-לבנו מקרים בעיקר (אולם לא רק) בנושא מכרזי תכנון, שבהם "הלהט" הניב אמנם חסכון של פרוטות בשכר טרחה, ואולם הורדת הרמה שנתלוותה לחסכון זה גרמה לנזקים בהיקפים העולים עליו עשרות או מאות מונים."

עוד התייחסה הוועדה להיבט העלות הבלתי נסבלת שעולה כתוצאה מכשלים בבניה. לעניין זה מצטטת הוועדה את המחקר של פרופ' רוזנפלד במסגרת המכון הלאומי לחקר הבניה שמצביע על עלות "אי האיכות הגבוהה" ומוכיח שהשקעה בשיפור "אי האיכות" מצמצמת את סך ההוצאה הציבורית. הוועדה ממליצה על בחירת מתכננים עפ"י קריטריונים של עלות ולא מחיר.

פרשת ההתקשרויות עם חברות הקבלן

כידוע, אחד מעמודי התווך של הדת היהודית הוא היחס לחלשים בחברה בכלל והמחויבות להגינות ולצדק ביחסי העבודה בפרט. התנ"ך מורה לנו במפורש כיצד לנהוג בעובד שכיר וקובע: "לא תעשוק שכיר, עני ואביון, מאחיד, או מגרד אשר בארצך בשעריך. ביומו תתן שכרו ולא תבוא עליו השמש, כי עני הוא, ואליו הוא נושא את נפשו; ולא, יקרא עליך אל ה', והיה בך חטא"¹

לפי המורשת היהודית המחויבות להגינות ולצדק חברתי מוטלת על כולנו כיחידים וכחברה. הרמב"ם אף מגדיל וקובע, כי אין מצווה גדולה יותר ממציאית פרנסה ראויה בעבודה לחלשים בחברה.

לא מיותר לציין, כי אחת מתופעות המשנה הקשות ביותר של היותה של ישראל המדינה המערבית שבה שיעורי העוני הגבוהים ביותר במערב (24.2% מהאוכלוסייה מתחת לקו העוני לעומת שיעור ממוצע של 7.7% בלבד במערב) מאפיינת את תחום עובדי הקבלן. מתברר, כי בעוד שהשכר המינימאלי המחויב להלכה בחוק שכר המינימום אינו מצוי במחצית התחתונה של המדינות המערביות (ביחס להכנסה הממוצעת לנפש); הרי ששכר המינימום למעשה (זה שמשולם בפועל ולא זה שמחויב בחוק) הוא, כפי הנראה, אחד הנמוכים במערב. הפער מוסבר בראש ובראשונה בשיעור ההפרות הגבוה בישראל של חוקי העבודה בכלל ושל חוק שכר המינימום בפרט.

¹ ספר דברים, פרק כ"ד

למרבה הצער, זכאית מדינת ישראל לתואר המפוקפק של אחת מהמדינות המובילות בעולם המערבי בתחום הפרות חוקי העבודה.

על רקע זה, ערך במהלך שנת 2006 אגף החשב הכללי במשרד האוצר ביקורת עומק במשרדי הממשלה אשר המחיש את עומק הבעיה ומצא כי שורש התופעה בשיטת מכרזי המחיר שבאמצעותם נרכשו השירותים. הביקורת מצאה שיטה פסולה שבמסגרתה חברות קבלן הגישו למכרזים הממשלתיים הצעות גירעוניות וחתמו על הסכמים עם הממשלה מתוך כוונה תחילה להפר את תנאי השכר לעובדים, עליהם התחייבו אל מול הממשלה בהסכם ההתקשרות.

במילים אחרות, מול הממשלה התחייבו החברות לשלם כחוק, אך בפועל הייתה זו מראית עין. והכול, תוך ניצול חוסר המודעות של העובדים לזכויותיהם וחולשתם מול המעסיקים, מחד גיסא, וחוסר האכיפה הכמעט מוחלט של הממשלה בתחום, מאידך גיסא. למעשה, לא נמצא אף לא חוק עבודה אחד שלא הופר. שכר מינימום לשעה, חופשה, מחלה, שעות נוספות, נסיעות, פיצויים, הבראה, חובת תשלום עבור קורסים והכשרות ועוד. חרפה על סף דלתה של הממשלה. יתר על כן, גם חברות שכבר הוגשו נגדן באופן נדיר תביעות משפטיות, או שנקנסו בגין הפרת זכויות העובדים, יכלו לשוב ולזכות במכרזים הממשלתיים ולהמשיך בעושק העובדים. בלי דין ובלי דיין.

יודגש, כי חברות הקבלן כמעט ולא נהנו מהעבירות על חוקי העבודה מאחר וכל "תמורות" העבירות הופנו למימון המחיר הנמוך באופן מלאכותי ש"זכתה" הממשלה לקבל. זאת, בניגוד לחוק, בניגוד למדיניות הממשלה להקטין את אי השוויון במשק ובניגוד לרצון מזמיני השירותים לקבל את האיכות שלה ציפו מנותני השירות.

ראשית, השיטה יצרה תרבות עבריינית בהתקשרויות הממשלה. חברות שהפרו את חוקי העבודה ופגעו בזכויות עובדיהן הגדילו את סיכוייהן לזכות במכרזים הממשלתיים ולא נענשו על כך. תת תרבות זו הקרינה מטבע הדברים הן על המגזר העסקי והן על הציבור הרחב והובילה למסקנה הבלתי נמנעת: ניתן לרמוס את החוק ברגל גסה ואף לצאת נשכרים.

שנית, השיטה העמיקה את העוני ואת הפערים החברתיים. עובדי הקבלן נמנים על פי רוב עם הקבוצות החלשות בחברה. תנאי השכר המינימאליים, שחוק שכר מינימום וחוקי המגן האחרים מעניקים להם, אמורים למנוע את התדרדרותם לחרפת רעב. כבוד השופט העליון אדמונד לוי קבע ובצדק באחד מפסקי הדין שלו כי: "מלכודת עוני נוצרות במקום שאין נאכפים חוקי המגן בעבודה, שלא נשמר חופש ההתאגדות של העובדים ושנורמות העסקה פסולות ובלתי חוקיות הופכות לחיזיון נפרץ ומקובל".

שלישית, השיטה אפשרה להעביר חלק מפירות ההתקשרות מהעבודה להון, כלומר מהעובדים למעסיקים מזמיני השירותים ובכך התחברה למדיניות הכלכלית הרב שנתית המעודדת את ההון על חשבון העבודה. משמעותה של השיטה היא העברת סכומים נכבדים מעובדים צרכנים שנטייתם השולית לצרוך גבוהה מאוד אל בעלי חברות שנטייתם השולית לצרוך נמוכה יותר באופן משמעותי (ככל שהכנסה לנפש עולה כך קטנה הנטייה השולית לצרוך). כתוצאה מכך, נפגעה הצריכה הפרטית בהיקף הסכום שהועבר בין שתי הקבוצות במכפלת הפער בנטייה השולית לצרוך ובמכפלת ה"מכפיל" המפורסם; נפגעה הצמיחה וגברו הפערים; נפגעו ענפי המסחר והשירותים, תלויי הצריכה הפרטית, המהווים כאמור את מנוע ייצור מקומות העבודה הגדול במשק; וחוזר חלילה במעגל קסמים שלילי של קיפוח, מצוקה ועוני.

רביעית, השיטה הפחיתה את כדאיות היציאה לעבודה ותרמה את חלקה לשיעור התעסוקה הנמוך מכוח העבודה המאפיין את מדינת ישראל. שיעור התעסוקה הנמוך הוא אחד מאבני היסוד המרכזיים להפיכת ישראל למדינה הענייה במערב. ברי, כי תרומתה לעוני ולאבטלה הביאה לעליה בהיקף תשלומי החעברה והסעד של הממשלה וכך חתרה במישרין תחת אמירתו של הרמב"ם. במקום לדאוג לפרנסה הולמת בעבודה לעניי ישראל, דאגה הממשלה לקצבאות משפילות ותרמה ליצירת תרבות של תלות ובטלה. בה בעת, הגבירה השיטה את הלחצים להעלאת שכר המינימום הרשמי, החוקי ופגעה עוד יותר בשוויוניות בפני החוק: בין אלה שמקיימים את חוקי העבודה לבין אלה שממשיכים להפר אותם.

חמישית, השיטה פגעה גם באיכות הישירה של השירות שניתן לממשלה. מן המוסכמות הוא שעובד מנוצל, שאינו מקבל את תנאי השכר המינימאליים להם הוא זכאי, וזכויותיו החוקיות נשללות ממנו, לא ייתן את התפוקה הראויה בעבודתו ואיכות השירות שתקבל הממשלה תהיה נמוכה.

ושישית וחמור מכל, השיטה הכתימה את החברה הישראלית כולה בכתם מוסרי של פגיעה באוכלוסיות החלשות ביותר, או העלמת עין מפגיעה, או שתיהן גם יחד. כתם, שאף חברה מתקדמת ונאורה אינה יכולה להרשות לעצמה לשאת. אין גם ספק, כי ישנו קשר חד משמעי בין הכתם המוסרי של הפרת חוקי המגן בעבודה לבין הכתם המוסרי האחר. זה שנובע מהיחס המחפיר לו זוכים העובדים הזרים במדינתנו.

הנה כי כן, תוצאת מכרז המחיר הייתה פגיעה קשה הן באיכות הישירה של השירות והן פגיעה באיכות העקיפה בגין הסתירה למדיניות הממשלה והפגיעה בתדמית הממשלה כגוף שומר חוק ושואף צדק.

יצוין, כי לאור הממצאים החמורים החליט החשב הכללי לטפל בתופעה הקשה שנחשפה בכמה אמצעים מקבילים של אכיפה ובקרה, בתי המשפט מצאו לנכון להסתמך על נוהלי החשב הכללי במסגרת שורה של פסקי דין ואילו הכנסת מצאה לנכון לחוקק חוק המטיל אחריות רחבה על מזיני השירותים. ברם, ראש וראשון לכל המהלכים היא ההבנה כי מכרזי מחיר כפשוטם אינם מתאימים וכי כל מבנה המכרז חייב להשתנות באופן שיגדיל מאוד את חלקם של מרכיבי האיכות ואת הבקרה עליהם (הגם שלא עברו לשיטת מכרזי איכות מטעמים שונים שאין זה המקום לפרטם).

פרשת ההתקשרות עם סוכנות הנסיעות

במהלך השנים 2002 - 2003 ביצע החשב הכללי מכרז בין סוכנויות נסיעות פרטיות לניהול תקציב הטיסות, בתי המלון והוצאות אחרות על נסיעות לחו"ל של שרי הממשלה ועובדיה. זכיתי לכבוד המפוקפק של אישור הזכייה במכרז של הסוכנות שהגישה את ההצעה הזולה ביותר במכרז. למיטב זכרוני סכום שולי של מאה או מאתיים אלף ₪ בשנה על ניהול תקציב של עשרות מיליוני ₪ בשנה.

לאחר מספר חודשים טסתי לכנס חשבים כללים לרוסיה, יחד עם סגני. כאשר ראיתי את החשבון חשכו עיניי. כאלף דולר לטיסה במחלקת תיירים. בתגובה מיהרתי להתקשר לסוכנת הנסיעות הפרטית שלי וביקשתי כטובה אישית שתברר לי על מחירה של טיסה מקבילה. היא איתרה טיסה של חברה אחרת שהתאימה לצרכי ואשר עלותה כמחצית ומטה מהעלות שהתבקשנו לשלם. לאחר שבקשתי החלפת הטיסה לחברה הזולה יותר זכיתי לקבל התנצלות ואמירה כי הייתה פה אי הבנה. הסוכנות סברה שאיני מעוניין בטיסת צ'ראטר או הסבר דומה.

לאחר כחצי שנה טסתי לאירופה פעם נוספת וסיפור דומה חזר על עצמו. כאשר שבתי החלטתי לרדת לעומק העניין ומצאתי כי שורש הבעיה היא מכרז המחיר אשר לחציו להוריד את המחיר למינימום יצר תמריץ לסוכנות הנסיעות למקד את יהבה על הכנסותיה מעמלות שהיא מקבלת מספקי הטיסות. במילים אחרות, איכות השירות שהזמינה הממשלה נפגעה אנושות ביצרה תמריץ לסוכנות לספק את הטיסות היקרות ביותר, שיניבו לה את העמלות היקרות ביותר. לא יכולנו להאשים איש מלבד את עצמנו.

במילים אחרות, בדיוק כפי שמרכיב האיכות המסופק על ידי עובדי הקבלן נפגע אנושות אזי גם הפעם יצא שכרנו בהפסדנו. בעודנו סבורים כי חסכנו כסף לממשלה נמצאנו משלמים בריבית דריבית, לשמחתנו כאשר אנו מצליחים להבין זאת במהירות.

על מנת שלא להותיר את הקוראים במתח אספר כי מרכיב האיכות בשירותי הנסיעות היה כה חיוני עד כי העדפתי לבצע מכרז איכות אולטימטיבי: מכרז לשכירת עובדים מומחים שיועסקו ישירות בחברה הממשלתית ענבל הכפופה לחשב הכללי.

פרשת ההתקשרות לרכישת מערכת ניהול משאבים (ERP)

עם היכנסי לתפקיד החשב הכללי, מצאתי כי אחד המאפיינים הבולטים של הליקויים החמורים בניהול תקציב המדינה ונכסיה היה מצב מערכות המידע הכספיות. הללו השתייכו לדור קודם והיו מפוצלות לעשרות ומאות תת-מערכות שלא תיקשרו זו עם זו. העדר האחידות לא אפשר שליטה ובקרה מרכזיים, וכך התאפשר לכל משרד לחיות בעולם משל עצמו ובתחומים רחבים - מרכש (כך, למשל, קנה כל משרד כיסאות לעצמו במחירים שונים), דרך ניהול מלאי (האחד רוכש בעוד רעהו סובל ממלאי עודף של אותו המוצר) או ניהול תמיכות (עמותה מקבלת תמיכה בגין אותו הנושא ממספר משרדים), וכלה בחוסר היכולת לבצע מבצעי ביקורת עומק כלל ממשלתיים (כפי שבצענו בתקופתי לא אחת, לדוגמא הביקורת בתחום השכר).

לזכותו של קודמי בתפקיד החשב הכללי, ניר גלעד, ייאמר כי היטיב להבין זאת. לפיכך, ביצע מכרז ורכש כאמור מערכת ERP כלל ממשלתית לניהול משאבים, שכונתה בממשלה "מערכת מרכב"ה". אולם ניהול המכרז ובעקבותיו גם ניהול הפרויקט לקו באותם החוליים שבלטו בפרויקטי התשתית והנכסים האחרים בממשלה.

ברם, בניגוד למקובל במגזר העסקי, לא ביצעו גלעד ואנשיו בדיקה נאותה לאפיון צרכים בקרב המשתמשים הצפויים במערכת, משרדי הממשלה, החיונית במכרזי איכות. מאחר וההחלטה הייתה לרכוש המערכת במכרז מחיר שהוא פשוט יותר להכנה (בדחותו את סוגיות האיכות לעתיד) נרכשה מערכת על בסיס הצעה זוכה שכלל אינה מתייחסת לצרכים האמיתיים. במילים אחרות, להצעה הזוכה תהיינה בהכרח תוספות משמעותיות של שינויים והתאמות, כאשר תוטמע המערכת ותעומת עם הצרכים. לו הייתה נעשית בדיקת צרכים נאותה, ייתכן שהצעה אחרת הייתה זוכה. למעשה, המשתמשים כלל לא שותפו בבחירה ותהליך של בחינת פערי איכות (Gap Analysis), החיוני לפני בחירת מערכת ובוודאי לפני הטמעתה, לא התאפשר.

יופתעו הקוראים אך הדבר כלל לא היה מפתיע. שהרי חלק חשוב מהמשתתפים כלל לא היה קיים בעת רכישת המערכת. בהיעדר מינהל רכש מרכזי מי יאפיין את מודול הרכש? בהיעדר מינהל גבייה מי יאפיין את מודול הגבייה? בהיעדר רואה חשבון מי יאפיין את הצד החשבונאי?

בהיעדר חטיבת נכסים ולוגיסטיקה מי יאפיין את המודול הלוגיסטי? במצב של קריסה מוחלטת בתחום התשתיות והבקרה עליהן מי יאפיין את מודול הפרויקטים? וכן הלאה וכן הלאה.

נוסף על כך, מערכת לניהול משאבים איננה רק כלי ממוחשב, אלא גם כלי ארגוני רב-מערכתי שמקיף את הארגון כולו ומחייב שינוי דרמטי בתהליכי העבודה בו. מערכת ממוחשבת שאופיינה לפי הצרכים לא אמורה לאפשר נטילת התחייבויות שלא כדין, תקצוב שאינו מספק או עבירות מס. ואולם, על אף ההשלכות על תהליכי העבודה בכלל ועל משאבי האנוש במערכת בפרט לא שותפו בתהליך נציבות שירות המדינה והממונה על השכר. גרוע מכך, כאשר החלטתי לצרף אותם, עם כניסתי לתפקיד, ניכרה התנגדותם לתהליכים. גם החלטת הממשלה המורה על ביצוע הפרויקט ומחייבת את היחידות השונות לשתף פעולה עם החשב הכללי לא הפריעה להם. במקרה הטוב, לא שיתפו פעולה ובמקרה הרע הניחו מקלות בגלגלים, חדשות לבקרים.

זאת ועוד, כל פרויקט מחשוב גדול מחייב תהליכי בקרה וניהול סיכונים שתוכננו מראש. לא הפעם. אלה כלל לא נדונו. ולבסוף, גם בתהליכי ההטמעה בתוך המשרדים שותפו מנהליהם רק מהשפה אל החוץ.

זמן קצר לאחר כניסתי לתפקיד פירסם מבקר המדינה דוח חמור על הליקויים שבתכנון הפרויקט והוצאתו אל הפועל לפני כהונתי. הדוח חשף כי בניין המרכבייה החל להיבנות ללא יסודות כלשהם. ואולם, הגילויים שמנה המבקר לא היו אלא רק חלק מהליקויים שחשף קודם לכן הצוות החדש שמיניתי. במצב הדברים היו שתי תלופות בלבד. האחת, טריוויאלית, להקפיא את הפרויקט ולבצעו מחדש לפי סדר העניינים הנכון. מחיר החלופה היה דחיית הפרויקט לשנים רבות, פגיעה משמעותית ביכולת לבצע הרפורמות החיוניות בתקציב המדינה ובניהול נכסיה וכמובן הפסד סכומי העתק שכבר הושקעו. השנייה, לבנות את הבניין ובה בעת גם להניח את יסודותיו. ידעתי מהו הסיכון הטמון בחלופה זו, וקיבלתי אותה מתוך החלטה מודעת לשאת בו ולשלם את המחיר, הן במקרה של כישלון, שבו יהיה המחיר ברור, לרבות המחיר האישי, והן במקרה של הצלחה, שבה המחיר יהיה תשומות זמן וניהול כבדות לצד ביקורת לאורך כל הדרך וניסיון לקשור אלי את הכשלים של קודמי.

וכך, נאלצנו לבצע כמה משימות יחד - הקמת היחידות החדשות, שיתוף משרדי הממשלה, אפיון ובדיקת צרכים בדיעבד (אשר מצאו כי כמה יחידות ותהליכים חשובים ביותר נזנחו וחייבו את תכנון המערכת מחדש והרחבתה בהתאם), תיקון המערכת והטמעתה, הכנת שיטת עבודה, תכנון מערך הבקרה וביצוע מכרזים לבחירת גורמים חיצוניים להפעלתו, קביעת מדיניות ניהול הסיכונים והערכתם וכמובן תהליך ההשקה עצמו. כבר לאחר חודשיים התחלנו

בהשקעה ועד סוף 2007 סיימנו להשיק את המערכת המתוקנת (לרבות המודולים החדשים שנוספו לה) בכ-80% מתקציב המדינה האזרחי. עד סוף 2008 הושלמה המערכת, הלכה למעשה, כאשר כ-95% מתקציב המדינה האזרחי (ובמסגרתו כל המשרדים החשובים) נוהלו באופן מלא באמצעותה.

עם זאת, לא יהיה זה מדויק לומר כי הצלחנו לתקן בזמן את כל הליקויים. דוח מבקר מדינה נוסף, שפורסם שלוש שנים לאחר הדוח הראשון, קבע כי התעכבנו בחלק מתחליכי התיקון. אכן, אין קסמים. בדיון ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה נדרשתי לנושא וגיליתי כי בכל עשרות דיוני ועדת ההיגוי בראשותי, שמינה שר האוצר נתניהו בתקווה כי עם הטלת האחריות הפורמאלית עליהם ידורבנו ראשי האוצר לשתף פעולה, ושבה היו חברים לצידי במינויים אישיים נציב שירות המדינה, הממונה על השכר והממונה על התקציבים באוצר, לא נכח איש מהחברים מלבדי, ולו בדיון אחד. איש מהם לא מצא לנכון לבוא, גם לא לדיון ועדת השרים שדנה בממצאי מבקר המדינה ובהם ליקויים שבתחום אחריותם.

כך או כך, קהילת מערכות המידע הישראלית הייתה מפרגנת יותר. פעמיים ברציפות זכינו כקבוצה ואני באופן אישי, באות מצטיין המחשוב בישראל על הצלחתנו בפרויקט המורכב. פרסתי פרשה זו כדוגמא המסכמת של סיכוני מכרזי המחיר בהיותה ממחישה מרכיבים חיוניים להצלחה של מכרז איכות, כפי שאפרט בחלק הבא.

התנאים החיוניים להצלחתו של מכרז איכות

כפי שראינו בחלק הקודם, הממשלה לא עמדה בשורת תנאים חיוניים, שיפורטו להלן, ואשר לא אפשרו לה לבצע מכרז איכות מהיר. כתוצאה מכך, בחרה הממשלה במכרזי מחיר במחשבה שגויה כי הפשטות של הכנת מכרז מחיר מחייבת ניהול התקשרות כפשוטה. כביכול מי שמסרב לטרוח בערב שבת יאכל במוצאי שבת. בפועל, הזנחתם של התנאים החיוניים חסכה בהליך המכרז אך הזמן שנחסך לא כיסה את הנוקים הכבדים שנוצרו עקב הזנחת משמעותה של האיכות.

המשותף לפרשות שתוארו לעיל היא רכישה של מוצר או שירות מורכבים המחייבים מרכיב כוח אדם כבד, מקצועיות ברמה גבוהה ורמת אמינות, שקיפות ויושרה מוחלטים. ברם, כוח אדם, מקצועיות ואמינות אינם מוצרי מדף שקלים להגדרה אחידה וברורה ולפיכך קשה לפגוע באיכותם. ההיפך הוא הנכון.

בעייתם של מכרזי מחיר שהם מטאטאים את התנאים החיוניים הבאים אל מחוץ למסגרת שיקול הדעת של עורכי המכרז:

א. תוסר הידע של עורכי המכרז – עריכת מכרז מחייב לימוד מעמיק של תנאי השוק, אופי ביצוע השירות, ניתוח סיכונים וניסיון עשיר. מכרז איכות מחייב את פתרון בעיית תוסר הידע כבר בשלב עריכת המכרז ואילו מכרז מחיר ניתן לביצוע מבלי פתרון הבעיה ודחייתה לשלב של אספקת השירות. כמובן שאז מאוחר מידי לפתור את הבעיה אך זו לעיתים כבר אינה בעייתם של עורכי המכרז. ממיפוי שערכנו בזמן כהונתי כתשב הכללי עלה כי מרבית אנשי הרכש במשרדי הממשלה עצמם (להבדיל ממנהל הרכש המרכזי בחשב הכללי שהקמתי בראשית כהונתי) חסרי השכלה וידע רלוונטיים.

ב. הצורך בשיתוף פעולה בין עורכי המכרז לבין יחידות המשתמשים בשירות או במוצר – מאחר ומכרזי איכות דורשים עבודה מקצועית מעמיקה של אופי השירות או המוצר והדרך שבה הוא משתלב בעבודתם של היחידות המקצועיות הרלוונטיות אזי מנוס מעבודה משותפת של גופי הרכש (לרוב מחלקות הכספים והחשבות לצד המחלקות המשפטיות) עם היחידות המקצועיות. במילים אחרות, אובדן חלק מכוחם של גופי הכספים ואל יקל ליבכם בהשלכות תוצאה זו על הפוליטיקה הארגונית בממשלה שאינה מצטיינת ביכולת עבודה בצוות ברמה איכותית גבוהה במיוחד. יוזכר, בהקשר זה, כי משרד האוצר היה זה שהתנגד לחקיקתו של חוק חובת מכרזים מלכתחילה.

- ג. הצורך בשיתוף פעולה בין עורכי המכרז לבין המשתתפים במכרז – מורכבותו המקצועית של הידע הנדרש מחייב שיתוף פעולה גם עם המשתתפים במכרז ומתן אפשרות לכלל המשתתפים להעיר ולהאיר על נוסח המכרז, טרם הגשת ההצעה הפורמאלית. יודגש, כי בטרם נסגר המכרז מצויים שני הצדדים, עורכי המכרז ומשתתפיו, בזהות אינטרסים. שני הצדדים אמורים להיות מעוניינים במכרז יעיל, מקצועי וללא שגיות העלולות להטות את המכרז לצד זה או אחר. איש לא ייטיב לשמור על מקצועיות המכרז יותר ממשתתפיו. ברם, פירושו של שיתוף פעולה זה אובדן חלק מכוחם של עורכי המכרז, זאת לאחר שבסעיף הקודם המלצנו על ביזור כוחם לטובת היחידות המקצועיות.
- ד. חשיפת עורכי המכרז לטעויות ולביקורת – מכרזי איכות מבוססים כאמור על ידע מקצועי מורכב אך אלה מניחים פתח לויכוחים בשעה שמכרז מחיר הוא פשוט ביותר. מחיר ותו לא. כידוע, על המספר המתמטי הקובע את המחיר קשה להתווכח.
- ה. פתח לשחיתות - שיתוף הפעולה והלימוד המעמיק של אופן ביצוע השירות עלולים להניח פתחים לשחיתות הן במהלך המכרז והן במהלך אספקת השירותים (שהרי איכות היא בעיני המתבונן ועל איכות קשה יותר לפקח). מדינת ישראל התדרדרה למרבה הצער בעשורים האחרונים בדירוג השחיתות העולמי מהמקום ה-14 המכובד בשנת 1995 למקום ה-39 בשנת 2012. כמעט המדינה עם רמת השחיתות הגבוהה במערב לאחר איטליה. על רקע זה גובר הצורך לבור את כוחם של עורכי המכרז בין גופי הרכש ממחלקות הכספים לבין משתמשי היחידות המקצועיות והכול תחת פיקוח ובקרה מעמיקים של מבקרי הפנים במשרדים (אשר חולשתם ידועה מסיבות רבות ומגוונות שאין זה המקום לפרט).
- ו. תנאי סף מיותרים – במכרזי איכות עובר המוקד לפסילתם של מציעים לא ראויים על בסיס של תנאי סף של איכות. אלה עשויים להוות פתח נוסף הן לשחיתות חלילה והן לצמצום התחרות במכרז. כך יצא שכרנו בהפסדנו. יצוין, כי תנאי סף לא הכרחיים, אשר חוסמים באופן מלאכותי את השתתפותם של משתתפים לגיטימיים, לרוב עסקים קטנים ובינוניים, נפוצים מכרזים הציבוריים. לעתים קרובות, נובעת התנהלות פסולה זו מחוסר תשומת לב של וועדת המכרזים למשמעותם של תנאי הסף. חשוב בתוך כך להבהיר כי עצם השימוש בתנאי סף אינו בלתי חוקי. ההיפך הוא הנכון. תנאי סף הם כלי מיון חיוני לעתים בידי עורך המכרז כדי לבחור מבין כלל המתמודדים הפוטנציאליים את הקבוצה שעונה על הצרכים של מזמין המוצר או השירות, כפי שהוגדרו מראש. עם זאת, תנאי הסף

חייבים להיות ענייניים ומקצועיים, למשל ניסיון, כושר ביצוע, איכות מוצר או שירות והיקף פעילות של המציע, החיוניים לעצם ההתקשרות. ברם, קביעתם של עניינים אלא חייב להיות בעל קשר ישיר ומשמעותי ביחס פרופורציוני בין הצרכים לבין תנאי הסף או בעל פילוח סביר לפי מאפיין מקצועי הגיוני ולא פילוח פרסונאלי הנובע מקשרים אישיים או מהיכרות מוקדמת. קביעת תנאי סף ענייניים מראש מקיימת לעתים את חובת ההגינות ותום הלב כלפי המציעים השונים, ובוודאי שמקיימת את חובתה של המדינה לפעול בשקיפות. פרסום תנאי הסף מראש חוסך למתמודד שאינו עומד בהם את העלויות הכרוכות בהשתתפות. משעה שתנאי הסף גלויים, אזי היכולת להטות את המכרז מצטמצמת מאוד, כל עוד נשמר הכלל לפיו אין מוסיפים תנאים חדשים, בוודאי לא משמעותיים, לאחר פרסום המכרז. בה בעת, במסגרת הכנת המכרז ולפני פרסומו, יש לתת שיקול דעת מעמיק לסבירותם של תנאי הסף ולכשרותם, מאחר שתנאי סף רבים עלולים להגביל את שיקול דעת ועדת המכרזים ולתעל אותה לבחירת ההצעה שמנסח המכרז היה מעוניין בה מראש, או לחילופין, למנוע קבלת הצעות טובות וראויות באופן שפוגע בעקרון השוויון ובהגינות המכרז ולהסתיים לבסוף במחיר לא אופטימאלי. למרבה הצער, במחוזותינו פשטה פרקטיקה פסולה ולפיה עורכי מכרזים ציבוריים נוהגים לקבוע תנאי סף מחמירים, לא חיוניים, ללא שיקול דעת מספק, באשר למשמעותם לגבי השוויוניות במכרז ויעילותו. אי היוועצות בגורם מקצועי בעל ניסיון, ולדוגמא מינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי, הוא בעל פוטנציאל לחסמים אסורים מסוג זה. דוגמאות לכך רבות מספור, ובכלל זה התניה בדבר זמני אספקה שאינם חיוניים למזמין המוצר, אך בדיעבד מתברר כי רק חלק מהמתמודדים מסוגל לעמוד בהם; התנית התקשרות בהתקשרות משנה ספציפית, דוגמת החובה של מפעיל כביש אגרה להתקשר מראש עוד בטרם זכה עם ספק מערכות אגרה תוך התעלמות מהעובדה כי בעולם קיימים שניים או שלושה ספקים; התניה במכרז המחייבת את הספק לעמוד בתו תקן ספציפי תוך התעלמות מהעובדה שהתקנים שבהם מדובר הם וולונטאריים וישנם תקנים מתאימים חלופיים; התניה המחייבת ספק שירות לשאת בהשתתפות עצמית מינימאלית במסגרת ביטוח האחריות המקצועית שלו, כאשר זו אינה משמעותית למזמין השירות, אך מייקרת מאוד את הביטוח הנדרש ולפיכך מגבילה את ההשתתפות לספקי שירות גדולים בלבד וכן הלאה. כל אלה, מגבירים את החשיבות לשיתוף פעולה של עורכי המכרז עם משתתפי המכרזים (ראה לעיל) וכן עם מנהל הרכש בחשב הכללי. אין צורך לחזור ולציין כי שיתוף

פעולה זה מפחית מכוחם של עורכי המכרז ומחייב אותם לעבודה בצוות אשר מלכתחילה הממשלה אינה מצטיינת בה.

ז. הטיה לטובת מציעים שעבדו בעבר עם הממשלה – מכרזי איכות עלולים לייצר עדיפות למציעים בעלי ניסיון קודם בעבודה עם הממשלה שהרי מי שמנקד באופן סובייקטיבי את האיכות עלולים להכיר מעבודה משותפת את המציעים. הפיקוח והבקרה על משתתפי המכרז, כמו גם על פירוט מדוקדק ומתועד של מרכיבי הניקוד, חיוניים אפוא במכרזי איכות שבעתיים.

ח. הדרכה – כל האמור לעיל מחייב את עורכי המכרזים בהדרכה מקיפה. זו אכן אחת ממשימותיו של מנהל הרכש המרכזי בחשב הכללי אולם הלה נתקל בקשיים לא מבוטלים בכדי לעמוד בה. זאת ועוד, הדרכת מכרזי איכות מורכבת במיוחד. גם לכך יש לתת את הדעת.

ט. לחצים פוליטיים – מאחר ומכרזי איכות מחייבים ניקוד שהוא באופיו עלול להיות סובייקטיבי במידה לא מעטה אזי הם מזמינים לחצים פוליטיים על הפקידות עורכת המכרז. כמי שהיה פקיד בכיר בעבר ו"זכה" לקבל לחצים לא מעטים אני מטיב לדעת כי אין דבר שהפקידות אוהבת יותר מתהליכים שיקשה על הפוליטיקאים להפעיל לחצים.

על אף התנאים החיוניים הרבים, המחייבים ליבון והתמודדות קודם לעריכת המכרז, לא מיותר לציין כי תנאים אלה חיוניים להצלחתה של ההתקשרות. לפיכך, התעלמות מהם ובחירה בפתרון הקל של מכרז מחיר רק דוחה את הבעיה לשלב בו כבר לא ניתן לעשות דבר מלבד לשאת בנזקי ההתקשרות.

מעמדם של מכרזי איכות בסקטור הפרטי

הפרקטיקה המקובלת בסקטור הפרטי היא אבחנה ברורה בין רכישת מוצרים או שירותים שניתן להגדירם באופן מדויק (מוצרי או שירותי מדף) לבין רכישת שירותים שהערך המוסף של הון אנושי בהם גבוה. בראשון, תינתן עדיפות מוחלטת לטובת מכרזי מחיר (או הליכים תחרותיים דומים) ובהקשר זה רבה גאוותי על שיטת המכרזים הדינאמיים המקוונים שזכיתי להכניס לשירות המדינה. באחרון, תינתן עדיפות למכרזי איכות (תוך שקלול מרכיב המחיר בניקוד באופן זה או אחר או אף קביעת המחיר מראש ועריכת המכרז בין כל אלה המוכנים לקבל את המחיר שנקבע ולהתחייב לעמוד בו). **דוגמא לקריטריונים לחלוקת ניקוד איכות במכרזים, אשר נערכה על ידי ארגון המהנדסים והאדריכלים, מצ"ב כנספח.**

כך לדוגמא, התפרסם לאחרונה מכרז ה-PFI שערך משרד הביטחון לבנייתה של עיר הבח"דים. על אף המכרז כלל תכנון מוצע בחרו הזוכים להזמין תכנון משלהם ועל חשבונם שהביא לחסכון אדיר הן למדינה והן לזוכה במכרז. האם יעלה על דעת משהו שבעבודה כה מורכבת ואשר הסיכון באיכות השירות שיופק כה גבוהה נשכר המתכנן במכרז מחיר? האם יעלה על הדעת כי מתכננים ברמה כה גבוהה לא ניאותו לעבוד במכרז מחיר הקובע כי המחיר המרבי שיוגש יהיה תעריף הייעוץ הממשלתי?

גם במשרד האוצר נוהגים להתקשר בהתקשרויות מורכבות בשיטה דומה. אני אישית, שרכשתי דומני מוניטין של אדם הדוגל במכרזים כשיטה להגברת החיסכון, היעילות והיחשפה בהתקשרויות הממשלה, במקרים שחייבו הון אנושי גבוהה נקטתי בשיטת מכרזי האיכות. כך לדוגמא, עם כניסתי לתפקיד החשב הכללי ניתחתי את ביצועי הממשלה בתחום ההנפקות בחו"ל ומצאתי כי במקרים רבים ההנפקות לא צלחו, בלשון המעטה. יצאו לגייס 500 מיליון דולר וחזרו עם מחצית מכך. יצאו ל-Road Show בן שבוע וחזרו לאחר שלושה שבועות או יצאו להנפיק במרווח של X נקודות וחזרו עם מרווח גבוה משמעותי. על רקע זה החלטתי להחליף את חתמי הממשלה. לא עלה על דעתי אף לשקול מכרז מחיר אלא מכרז איכות בלבד. הנזק שעשוי להיגרם למימון הממשלתי עולה על כל חסכון שיכולתי אולי להשיג בעלות השירות. החלטתי אפוא מראש מה המחיר ובצענו מכרז איכות. אגב, עם החתמים שזכו במכרז הנפקנו מספר פעמים בתקופת כהונתי ובכל הפעמים הייתה ישראל מועמדת לפרס הנפקת השנה בעולם ופעם אחת גם זכתה.

סיכום ומסקנות

למכרזי איכות יתרונות רבים, בפרט כל אימת שההתקשרות מתמקדת בהעסקת כוח אדם בכלל (לעומת מוצרי מדף מוגדרים) וכוח אדם מקצועי במיוחד בפרט, במאפייני שירות מורכבים המחייבים הבנה מעמיקה של אופי מתן השירות ומערך האינטרסים של ספק השירות ובמערכות יחסים המחייבות אמינות, שקיפות וישרה.

בה בעת, מכרזי איכות דורשים איכות גבוהה גם של עורכי המכרז, תוך השגת ידע ורמה מקצועית גבוהה, נכונות לבזר את כוחם עם יחידות ממשלתיות שונות, צניעות לבקש את שיתוף הפעולה של משתתפי המכרז ולעשות בהערותיהם ובקשותיהם שימוש לא מתנשא ולא מנוכר וחשיפה העלולה להגביר את הביקורת על פעולותיהם.

בהכירי את הרצוי אל מול המצוי אין לי אלא להמליץ כי המעורבים בדבר ירתמו לסייע לעורכי המכרזים במשרדי הממשלה השונים, כמו גם ליחידות הרכש בגופי הממשלה הרחבה (חברות ממשלתיות, גופים סטאטוטוריים ורשויות מקומיות), לעמוד במשימה כבירה זו. קונקרטיית מומלץ כי מנהל הרכש בחשב הכללי יזום מערך הדרכות פרטני המתמקד בהדרכה של מכרזי איכות וכן כי אגף התקציבים במשרד האוצר יגדיל את תקציבי הייעוץ העומדים לרשות עורכי המכרזים בבואם להכין את מכרזי האיכות.

פוטנציאל החיסכון והיעילות במכרזי הממשלה גדול ומצדיק את האתגר.



ארגון המהנדסים
והאדריכלים
העצמאיים
בישראל
I S R A E L
O R G A N I Z A T I O N
o f C O N S U L T I N G
E N G I N E E R S & A R C H I T E C T S

ניקוד בהערכת האיכות (חלוקה לקריטריונים)

סוג הפרויקט				
מורכב		פשוט		
גדול	קטן עד בינוני	גדול	קטן עד בינוני	
סה"כ 30	סה"כ 35	סה"כ 40	סה"כ 45	קטגוריה א': תכונות החברה
10	15	20	25	• ניסיון של החברה בכללותו, המלצות רלבנטיות, מערכת לניהול איכות וביקורת על עבודות תכנון
5	5	5	5	• יציבות עסקית (איתנות פיננסית, היסטוריית תביעות נגד החברה, יכולת ביטוח מקצועי וכו')
10	10	10	10	• זמינות משאבים (ציוד, תוכנות עסקיות, תוכניות ייעודיות, GIS, יכולות גרפיות ועוד)
5	5	5	5	• תקן ISO
סה"כ 50	סה"כ 45	סה"כ 40	סה"כ 35	קטגוריה ב': יכולת ניהולית
25	25	15	15	• אנשי מפתח (בדגש על מנהל הפרויקט וראש הצוות המוצע)
10	10	10	10	• ניסיון רלוונטי של המציע ב-5 השנים האחרונות
15	10	15	10	• ניסיון רלוונטי של יועצי המשנה
סה"כ 20	סה"כ 20	סה"כ 20	סה"כ 20	קטגוריה ג': גישה
10	10	10	10	• מתודולוגיה
5	5	5	5	• שותפויות (מהארץ ומחו"ל) בעלות משמעות לפרויקט, העברת ידע (הסכמי ידע, קשר למקורות ידע)
3	3	3	3	• חדשנות ויצירתיות
2	2	2	2	• איכות ההצעה (יכולת ניסוח, עומק השפה, גרפיקה)

ההערה: במקרה של שימוש ביועץ זר מיוחד בפרויקט מורכב 25% (והכל יופחת באופן פרופורציוני)