



26 ביולי 2018

י"ד אב התשע"ח

גילוי דעת 1/18

גילוי דעת בעניין התאמת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים

פתח דבר

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "הסוכנות") היא הגוף הממשלתי שאמון על קידום סביבה עסקית מתאימה למגזר העסקים הקטנים והבינוניים. עסקים קטנים ובינוניים הם עסקים המעסיקים עד 100 עובדים או שמחזור המכירות שלהם נמוך מ-100 מיליון ש"ח. מדובר ב-99% מכלל העסקים במדינת ישראל המעסיקים 60% מהעובדים במשק, אחראים על 75% מתוספת המשרות מדי שנה ומייצרים 54% מהתוצר העסקי. מגזר זה מציג את רמת הצמיחה הגבוהה ביותר, ובעל תרומה מרכזית לכלכלה לתעסוקה ולתחרות במשק.

לצד מרכזיותם של העסקים הקטנים והבינוניים, עסקים אלה סובלים מכשלי שוק הנובעים מחיסרון לקוטן. מחקרים רבים מזהים שלושה כשלי שוק המאפיינים את העסקים הקטנים והבינוניים:

1. **ידע** – כוח אדם מצומצם לא מאפשר העסקתם של עובדים מומחים בתחומים שאינם בליבת העסק
2. **אשראי** – נגישות נמוכה למקורות אשראי, ומחיר גבוה לאשראי המשפיעים על יכולתו של העסק לעמוד בהתחייבויות כספיות שאין בצדן הכנסה מיידית
3. **רגולציה** – נטל הרגולציה כבד יותר מטעמים של משאבים מוגבלים של כסף וכוח אדם

בשל חשיבותו של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים לכלכלה הישראלית ובשל כשלי השוק המאפיינים אותו, הסוכנות בשם הממשלה, מובילה מדיניות לקידום ולפיתוח עסקים קטנים ובינוניים. החלטת ממשלה 3409 לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל מיום ה-10 ביולי 2011 קבעה כי הסוכנות תפעל לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים ולמימוש יכולותיהם הכלכליות והחברתיות בין השאר בסוגיות הבאות:

1. הגדלת היצע האשראי וזמינותו
2. הגדלת הנגישות למידע החיוני לקידום פעילותם של העסקים
3. ייעול התהליכים הרגולטיביים הקשורים להקמתה ולהפעלה של עסקים קטנים ובינוניים, תוך הקטנת העומס הבירוקרטי
4. מימוש יכולות מחוץ לישראל
5. מימוש פוטנציאל הפריון והחדשנות
6. הגדלת השתתפות העסקים הקטנים והבינוניים ברכש ממשלתי

הסוכנות מעמידה לרשות העסקים מגוון רחב של כלים בתחום הידע הניהולי, ובכללם קורסים, ייעוץ מקצועי, וליווי בתהליכים ניהוליים של העסק; מרחיבה את היצע האשראי הנגיש באמצעות מנגנון הלוואות בערבות מדינה בשיתוף החשב הכללי, כלי מימון חוץ בנקאיים ובאמצעות הסרת חסמי אשראי; פועלת להתאמת רגולציה לעסקים קטנים ובינוניים ולשפור הסביבה העסקית; וכן פועלת להגדלת הזדמנויות עסקיות לעסקים הקטנים והבינוניים ושילובם ברכש הציבורי.

הגדלת שיעור ההשתתפות ברכש ציבורי נועדה להרחיב את השוק הפוטנציאלי הפתוח בפני העסקים הקטנים והבינוניים ואת ההכנסות שלהם מפעילות עסקית, מתוך תפיסה כי כסף ציבורי המושקע ברכש צריך להיות מבוזר עד כמה שניתן ולהכליל מגוון רחב ככל הניתן של ספקים. רכש מגוון תורם לא רק לעסקים אלא גם לגופים הרוכשים עצמם בכך שהוא מגדיל את היצע הספקים, מוביל לתחרות, מוזיל עלויות, ומביא לשיפור המוצר או השירות הנרכש.

מתוך הכרה בערכו של רכש מגוון הובילה הממשלה בשנים האחרונות מספר מהלכים. החשב הכללי במשרד האוצר בשיתוף פעולה עם הסוכנות פרסם את הוראת תכ"ם 7.12.7 "שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים" הנותנת הנחיות מעשיות להתאמת מכרזים לעסקים קטנים ובינוניים, וכן ביצע תיקון חקיקה בסעיף 2ג(א) לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 (להלן – "חוק חובת המכרזים") הקובע כי "עורך המכרז יבחן כל התקשרות אם אפשר לבצעה באמצעות עסק זעיר, קטן או בינוני... ואם הדבר אפשרי, יפעל לקביעת התאמות בתנאי המכרז או ההתקשרות בהתאם".

בתוקף סמכותה שנקבעה בהוראת התכ"ם לעיל מבצעת הסוכנות בקרה על מכרזים ממשלתיים במטרה לזהות חסמים אפשריים ולהסיר אותם. במסגרת ניטור המכרזים הביעה הסוכנות עמדה על מספר רב של מכרזים שנמצאו כלא נגישים לעסקים קטנים, כל המקרים קיבלו מענה ותוקנו בהתאם.

תכלית גילוי הדעת

לאחר בחינה של מספר רב של מכרזים ממשלתיים ומכרזים של גופים ציבוריים ונוכח הניסיון שנצבר בסוכנות עקב כך, הסוכנות רואה לנכון לפרסם גילוי דעת שעניינו הצגת עמדתנו לגבי תנאים שעשויים להוות חסם בפני השתתפות עסקים קטנים ובינוניים ברכש ציבורי. גילוי דעת זה מפרט את הפרקטיקות אותן אנו מזהים כחסם לגודל, וממליץ על קווים מנחים לכתיבת מכרזים נגישים שיאפשרו הכללת מגוון רחב ככל שניתן של ספקים.



המלצות לגיוון רכש – הרחבת היצע הספקים הקטנים והבינוניים:

1. תכולת ההתקשרות

מידת ההתאמה של מכרז לעסקים קטנים נקבעת בראש ובראשונה בהתאם לתכולת המכרז שנקבעה על ידי הגורם המקצועי. מכרז שהוא ארצי, או כולל מספר גדול של שירותים, או התמחויות, מצמצם את מספר העסקים הפוטנציאליים שיכולים להגיש הצעות ומשאיר רק את העסקים הגדולים שיכולים לעמוד בתכולה רבה כזו. תנאי הסף במכרזים אלו יכול שיהיו פרופורציונליים לתכולת ההתקשרות, אך תכולת ההתקשרות שנקבעה מלכתחילה מהווה חסם בפני עסקים קטנים ובינוניים.

לקראת כתיבת מכרז נדרש עורך המכרז לעשות ניתוח לשוק בו פועלים העסקים הרלוונטיים למכרז ולבחון האם מדובר בשוק תחרותי או ריכוזי, האם קיימות בו התמחויות והאם יש בו שחקנים אזוריים. בהתאם לכך על עורך המכרז לצמצם במידת האפשר את תכולת ההתקשרות על ידי פיצול המכרז לפי אזורים, לפי נושאים או לפי היקפים.

1.1 פיצול לפי אזורים

מעט מאוד מקרים מצדיקים יציאה למכרז ארצי עם מפעיל אחד. קביעת סטנדרטים ברורים מצד עורך המכרז יכולים להבטיח שמירה על אחידות השירות לצד פיצול המכרז למספר ספקים לפי חלוקה גיאוגרפית. פיצול המכרז יקטין את היקף ההתקשרות ויאפשר לקבוע תנאים ודרישות מתאימים יותר מהספקים הפוטנציאליים, המותאמים פונקציונלית לאזורים השונים – גיאוגרפית ומהותית.

דוגמה לחסם גיאוגרפי:

במכרז לשירותי תרגום נדרש המציע להחזיק סניפים בכל חלקי הארץ. מכרז זה היה יכול להתאים למתרגמים רבים לו נבנה בצורה מחוזית עם אפשרות להעסקת קבלני משנה, אולם בפועל רק שתי חברות גדולות בפריסה ארצית יכלו לעמוד בתנאי המכרז.

1.2 סוג השירות

מכרז הדורש ספק אחד במגוון רחב של שירותים או עבודות (בין באמצעות התקשרות ספק זה עם ספקי משנה מטעמו ובין באמצעות הפעלות יחידות פנימיות אצל הספק), מאפשר את התמודדותם של העסקים הגדולים בלבד, זאת בשל היכולת של עסקים גדולים להפעיל בתוך העסק מספר יחידות עם התמחויות שונות. בפועל ברוב המוחלט של המקרים אין יתרון להפעלה של ספק אחד במגוון רחב של עבודות על פני הפעלה של מספר ספקים כל אחד בתחום התמחותו, ולכן על עורך המכרז לבחון כיצד אפשר לחלק מכרזים כאלו למספר מכרזים בהתמחויות שונות.

דוגמה לחסם בסוגי השירות:

במכרז יעוץ, נדרשו המציעים להציג ניסיון בעריכת סקרים וביעוץ ארגוני. על אף שניתן היה לפצל את המכרז ולאפשר למציעים לגשת לכל אחת מהסעיפים בנפרד (ביצוע סקרים, יעוץ ארגוני).

1.3 תחרות ענפית

שילוב בין תחומים מענפים תחרותיים בהם פועלים עסקים רבים לבין תחומים מענפים שאינם תחרותיים באותו המכרז, גורמת לכך שהעסקים שיוכלו להגיש הצעות למכרז זה יהיו רק אלו הפעילים גם בענף התחרותי וגם בענף הלא תחרותי. לעומת זאת פיצול המכרז לפרקים לפי ענפים, או למכרזים שונים לפי ענפים פותח בפני עסקים הפועלים בענף התחרותי הזדמנות להגיש הצעה.

דוגמה לחסם של תחרות ענפית

מכרז להקמה ואחזקה של מתקני חשמל ורמזורים, כלל מוצרים שהספקים שלהם פועלים בשוק תחרותי, ומוצרים שהספקים שלהם פועלים בשוק עם מיעוט שחקנים. קשירה של שני המוצרים יחד אפשרה רק לשחקנים גדולים לגשת משום שיכלו לספק גם את המוצרים התחרותיים וגם את המוצרים הלא תחרותיים. פיצול המכרז לשני פרקים, פרק מתקני חשמל ופרק רמזורים, אפשר כניסה של שחקנים נוספים לפרק התחרותי של מתקני חשמל בלבד.

1.4 מכרז מרכזי

לא אחת בוחרים עורכי המכרז לצאת במכרז מרכזי אשר ישמש את כל יחידות הארגון. פרקטיקה זו מובילה בהכרח לזכייתם של ספקים גדולים שערוכים לתת מענה למגוון נושאים ומעסיקים מומחים מתחומי מומחיות שונים. דרך פעולה זו מצמצמת באופן ניכר את מידת הגיוון ברכש, מדירה את העסקים הקטנים והבינוניים, ובכך מקטינה את מספר הספקים הפוטנציאלי, ומצמצמת באופן ניכר את מידת הגיוון ברכש. פרקטיקה זו לא נכונה גם ברמה המקצועית וזאת לאור השונות בין צרכי היחידות השונות בארגון והצורך הקיים לעיתים קרובות בקבלת מענה מאת מומחה בתחום כזה או אחר. במקרים מעין אלו לרוב ספקים קטנים בעלי התמחות ספציפית יכלו לענות על צרכיה של יחידה אחת ולספק שירות טוב לאותה היחידה אילו הייתה מפרסמת מכרז בנפרד, אך חסומים מלעשות כן במצב של מכרז מרכזי. למרות שניתן היה לראות בהליך ריכוזי זה כצעד שמוביל להתייעלות הרכש הציבורי, הרי שבפועל הדבר מוביל לייקור השירות (לרבות בשל עלויות שנוספות לעורך המכרז בשל גיוס קבלני משנה על ידי הזוכה וכדו'), לצמצום היקף הספקים הפוטנציאלי, ובכך לצמצום התחרות עבור עורך המכרז.

דוגמה לחסם של מכרז מרכזי:

במכרז מרכזי להפקת אירועים מטעם משרד ממשלתי זכו שלוש חברות הפקה מתוך עשרות חברות הפקה הפועלות בתחום. חברות אלו פועלות בכל תחומי ההפקה למרות שיש מגוון רחב של תחומים והתמחויות שונות של משרדים שונים.

1.5 מכרז רשימה כחלופה למכרז מרכזי

מכרז רשימה יכול לתת מענה לצורך של גופים ציבוריים להתייעל ולחסוך את הזמן המושקע בכתיבת מכרזים ובפרסומם. מכרזי רשימה מאפשרים ליצור בנק של ספקים במגוון גדלים והתמחויות העומדים בתנאי סף בסיסיים, מתוכם יוכלו היחידות לבחור את הספקים שמתאימים להם בהיבטים של תחום התמחות ושל היקף התקשרות. בהתאם לתפישת עולם זו מקים מינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי את "הקניון הדיגיטלי", לשימושם של כלל משרדי הממשלה.

עמדת הסוכנות:

- עורך המכרז יבחן את הדרכים האפשריות לפיצול המכרז באופן שיגדיל את כמות המציעים ויאפשר כניסת עסקים עם התמחויות על בסיס גיאוגרפי או מקצועי. כאשר מפצלים מכרז יש להתאים את תנאי הסף לכל סעיף שירות/אספקה בנפרד.

- יש להימנע מריכוז תחומים רבים של יחידות שונות למכרז מכרזי אחד.
- במקרים בהם יש צורך בריכוז נושאים להליך מכרזי אחד הפתרון הנכון הוא מכרז רשימה. במכרזים אלו מאפשרים לכל העומד בתנאי סף להיכנס לרשימת ספקים פוטנציאליים. כאשר יחידה תרצה לקבל הצעות לביצוע עבודה ספציפית היא תוכל לערוך הליך תיחור ספציפי לאותה עבודה.
- במכרזי רשימה אין לדרוש ערבויות הצעה, ערבויות ביצוע או ביטוחים עד לרגע התקשרות לביצוע עבודה בפועל.

2. תנאים במכרז

2.1 דמי השתתפות

סעיף 2 א(1) לחוק חובת המכרזים קובע כי "במכרז ששווי ההתקשרות הצפוי נמוך מחמישים מיליון שקלים חדשים, לא יתנה עורך המכרז את קבלת מסמכי המכרז או ההשתתפות בו בתשלום בעד מסמכי המכרז או בעד עלות הפקת המכרז אלא במקרים ובסכומים שיקבע שר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת."

דמי השתתפות במכרז כתנאי להגשת הצעה מהווים חסם עבור עסקים קטנים ובינוניים, ועלולים לייקר את ההצעות שכן יתכן והמציעים יגלמו הוצאה זו בתמחור ההצעה. לרוב וועדות המכרזים מתייחסות לנושא זה באופן סלחני בטענה שעלות של אלפי שקלים היא זניחה גם לעסקים הקטנים, אך טענה זו אינו נכונה שכן עסק מגיש מספר הצעות למספר מכרזים, בהם עשוי כלל לא לזכות.

עמדת הסוכנות:

- בהתאם להוראות החוק אין לגבות דמי השתתפות עבור מכרזים שהיקף ההתקשרות שלהם נמוך מ-50 מיליון ש"ח.

2.2 ניסיון, ותק, היקף מחזור והיקף ייצור ואספקה

סעיף 2א(ב) לחוק חובת המכרזים קובע מהם תנאי הסף המרביים אותם יכול עורך המכרז לדרוש, בהתאם להיקף ההתקשרות:

"קבע עורך המכרז תנאי בנושא מן הנושאים המנויים בטור א' לתוספת" (הנושאים הם – ניסיון, וותק, היקף מחזור, היקף ייצור/אספקה) "המצב דרישה מחמירה יותר מהאמור בטור ב' לתוספת" (הרף המקסימלי שניתן לדרוש), "או תנאי הדורש ניסיון מוכח בעבודה עם עורך המכרז או עם גופים אחרים המנויים בסעיף 2, ינמק את החלטתו במסמכי המכרז".

2.2.1 היקף ניסיון

כאמור בסעיף 2א(ב) לחוק חובת המכרזים, בתוספת לחוק, מוצג מידע המפרט את התנאים המרביים בנושא ניסיון וותק שניתן לדרוש במכרזים:

"ותק – שנה בתחום הרלוונטי להתקשרות במכרז, או ותק בתחום כאמור השווה למשך ביצוע ההתקשרות המתוכנן, לפי הגבוה מביניהם; בכל מקרה, לא תעלה דרישת הוותק על חמש שנים."

"ניסיון קודם – דרישה כי המציע ביצע עבודה אחת קודמת בהיקף כספי או כמותי השווה להיקף העבודה שבמכרז, או כי המציע ביצע עד שלוש עבודות קודמות, שההיקף הכספי או הכמותי של כל אחת מהן שווה למחצית ההיקף כאמור של העבודה שבמכרז."

הוראות החוק קובעות קווים מנחים מחייבים לקביעת תנאי סף לניסיון, אך קורה לא אחת שחסם זה מופיע גם במסגרת אמות המידה, כאשר עורך המכרז קובע ניקוד גבוה יותר ככל שלעסק ניסיון רב יותר. במקרים רבים המשקל של כל אחת מאמות המידה נקבע כך שלא ניתן לצבור נקודות בפרמטרים אחרים על מנת לפצות על ניסיון קצר יותר, וכך הדרישה באמות המידה הופכת להיות לתנאי סף בפועל.

דוגמא לתנאי ניסיון וותק:

במכרז להקמת מאגר לאספקת שירותי ייעוץ עבור כלל היחידות במשרד מסוים הופיעה אמת המידה הבאה: "תבחן מידת התמחותו של המציע, רלוונטיות תחומי ההתמחות וניסיונו של המציע. איכות ניסיון כאמור ב-15 השנים האחרונות". במקרה זה עורכי המכרז הכניסו דרישה מוגזמת לניסיון, אך כדי להימנע מלעשות זאת בתנאי הסף, הכניסו זאת במסגרת אמות המידה שנותנות יתרון מובהק לעסקים ותיקים.

2.2.2. ניסיון המציע (העסק) או ניסיון המבצע

כאשר קובעים את דרישות הניסיון יש לנתח את השירות או את המוצר המבוקש ולבחון האם יש חשיבות לכך שפעילות העסק עצמו עומדת בדרישות הניסיון, או שמא הניסיון אותו מחפשים הוא דווקא של המבצעים מטעם העסק. בהתאם לכך על עורך המכרז לקבוע על מי יחולו דרישות הניסיון שבמכרז, על העסק או על מבצע/ת העבודה.

ככלל ניתן לומר כי בעבודות בהן המוצר העומד למכירה הוא שעות עבודה של בעל/ת מקצוע, יש ערך רב יותר לניסיון של המבצע/ת, לעומת הניסיון של היישות המשפטית במסגרתה המבצע/ת פועל/ת.

2.2.3. ניסיון המציע במתן שירותים לעורך המכרז

בהתאם לסעיף 2א(ב) לחוק חובת המכרזים "קבע עורך המכרז ... תנאי הדורש ניסיון מוכח בעבודה עם עורך המכרז או עם גופים אחרים המנויים בסעיף 2, ינמק החלטתו במסמכי המכרז."

במכרזים רבים, תנאי הסף או אמות המידה כוללים דרישה או העדפה לניסיון המציע עם גופים ציבוריים או עם עורך המכרז עצמו. במרבית המקרים אין הבדל בין עבודה עם גוף פרטי לבין עבודה עם גוף ציבורי. תנאי זה מצמצם את מספר ההצעות שעורך המכרז יקבל, ומייצר מעגל סגור של ספקים ללא תחרות משמעותית. היעדר תחרות מוביל לכך שאיכות השירותים המתקבלים יורדת ככל שהספק מבין כי הוא אינו בר החלפה. תנאי זה גם מדיר עסקים קטנים ובינוניים אשר עדיין לא זכו במכרז של גוף ציבורי בלי שנבחנה איכות עבודתם מעולם.

דוגמא לחסם ניסיון עם עורך המכרז:

א. תנאי סף במכרז לשירותי צילום, קבע דרישה לניסיון קודם של המציע במתן שירותים לעורך המכרז. במקרה זה מובן כי אין בניסיון הספציפי של אותו

המבצע עם עורך המכרז כדי להוות יתרון אל מול מציעים פוטנציאליים אחרים בתחום. על כן, עורך המכרז יכול היה לדרוש ניסיון כללי בצילום אנשים ואירועים, ובכך לאפשר לצלמים נוספים להגיש הצעות.

ב. תנאי סף במכרז לשירותי תרגום קבע דרישה לניסיון קודם בתרגום מסמכים עבור משרדי ממשלה. במקרה זה אין הבדל מהותי בין תרגום מסמכים עבור משרדי ממשלה לעומת תרגום מסמכים עבור חברות פרטיות, ורמת המורכבות יכולה להיות זהה בשני המקרים.

2.2.4. דרכי הוכחת הניסיון

דרישות לאישורים מקצועיים, תארים אקדמיים, רישיונות ואישורים אחרים יש לבחון בהתאם לאופן בו הם עשויים לתרום לאיכות הרכש.

עמדת הסוכנות:

- על עורך המכרז להתאים את דרישות הניסיון לאופי העבודה המבוקשת ולא לקבוע תנאי ניסיון גבוהים מהנדרש במסגרת אמות המידה.
- החוק קובע רף מירבי של דרישות ניסיון, אין מניעה לקבוע דרישות נמוכות יותר.
- כאשר המכרז מורכב מפרקים, יש להתאים את דרישות הניסיון להיקף העבודה הנדרשת בכל פרק ופרק.
- אמות המידה יכולות להפוך במקרים רבים גם לתנאי הסף של המכרז ולכן יש להימנע מקביעת אמות מידה שאינן הולמות את האמור בחוק.
- כאשר רלוונטי יש לקבוע דרישות ניסיון ממבצעי העבודה ולא מבית העסק.
- יש להימנע ממתן עדיפות למציעים שכבר היו ספקים של עורך המכרז.
- יש להימנע מדרישה לניסיון קודם עם גופים מסוימים כאשר אין יתרון מהותי לעבודה עם גופים אלו.
- יש לקבוע רשימת אסמכתאות הכרחית בלבד אותה עורך המכרז ידרוש מהמציעים.

2.3. היקף מחזור כספי ויצור/אספקה

בתוספת לחוק חובת מכרזים המתייחסת לסעיף 2א(ב) לחוק, מוצג המידע הבא המפרט את התנאים בנושא היקף מחזור כספי והיקף ייצור ואספקה שניתן לדרוש במכרזים:

"היקף מחזור כספי – דרישה כי למציע מחזור כספי שנתי בשיעור של כפל ההיקף הכספי השנתי המוערך לביצוע ההתקשרות שבמכרז, לכל היותר; דרישה כאמור תתייחס לכל היותר לכל אחת משלוש השנים שקדמו להתקשרות."

"היקף ייצור או הספקה – בחוזה לביצוע עסקה בטובין – דרישה להיקף ייצור או הספקה שאינה עולה על כפל ההיקף השנתי הנדרש במסגרת ההתקשרות; דרישה כאמור תתייחס לכל היותר לכל אחת משלוש השנים שקדמו להתקשרות."

כמו במקרה של דרישות ניסיון, גם כאן הוראות החוק קובעות קווים מנחים מחייבים לקביעת תנאי סף בנושאים האמורים, אך קורה לא אחת שחכם זה מופיע במסגרת אמות המידה, כאשר עורך המכרז קובע ניקוד גבוה יותר ככל שלעסק היקפים גדולים יותר. במקרים רבים המשקל של כל אחת מאמות המידה נקבע כך שלא ניתן לצבור נקודות בפרמטרים אחרים על מנת לפצות על

היקף מחזור כספי או היקף ייצור נמוכים יותר, וכך הדרישה באמות המידה הופכת להיות לתנאי סף בפועל.

דוגמה לחסם היקף מחזור כספי:

במכרז לשירותי יעוץ, התבקש המציע להציג היקף שנתי בסך 3.5 מיליון ש"ח, בעוד היקף העבודה הנדרש במסגרת המכרז עמד על סך של 300 אש"ח בלבד. מדובר בדרישה להיקף מחזור כספי העולה בהרבה על כפל ההיקף הכספי השנתי המוערך של ההתקשרות, ולא רק שאינה עומדת בהוראות החוק, אלא מהווה חסם משמעותי בפני עסקים שהיו יכולים להשתלב כספקים במסגרת מכרז זה.

עמדת הסוכנות

- על עורך המכרז להתאים את דרישות היקף המחזור או היקף הייצור והאספקה להיקף ההתקשרות, לפחות בהתאם להוראות החוק.
- החוק קובע רף מירבי של דרישות היקף מחזור כספי או היקף ייצור והספקה, ואולם אין מניעה לקבוע דרישות נמוכות יותר.
- כאשר המכרז מורכב מפרקים, יש להתאים את דרישות היקף המחזור או היקף הייצור והאספקה להיקף העבודה הנדרשת בכל פרק ופרק.
- אמות המידה יכולות להפוך במקרים רבים גם לתנאי הסף של המכרז ולכן יש להימנע מקביעת אמות מידה שאינן הולמות את האמור בחוק.

3. ההליך המכרזי והנגשת מידע

3.1 מועד הגשת ההצעה

הגשת הצעה כרוכה בשלבים אחדים שדורשים זמן. לעסק קטן עם משאבי כוח אדם מוגבלים הכנת הצעה עשויה לקחת יותר זמן לעומת עסק גדול עם כוח אדם שמתמחה בנושא. כמו כן לעסק שלא מנוסה בעבודה עם גופים ציבוריים ייקח יותר זמן להכין את ההצעה בהתאם לדרישות. אין בכך כדי ללמד על איכות הספק, אלא רק על מידת ההיכרות שלו עם ההליך הביורוקרטי. על מנת לאפשר כניסה של שחקנים קטנים או חדשים יש להותיר מספיק זמן לפרסום אפקטיבי של המכרז, להיערכות הנדרשת מצד המציעים, להגשת שאלות הבהרה ולכנס מציעים.

דוגמה לחסם מועד הגשה:

במכרז למאגר יועצים בהיקף של 100 עמודים שכלל סוגי שירות במגוון תחומים, ותמחור מורכב, ניתנו רק 5 ימים להגשת שאלות הבהרה, ונקבע מועד כנס מציעים בתוך שבוע ממועד פרסום המכרז. עוד נכתב במסגרת המכרז כי המשרד רשאי לפסול מציע שלא יגיע לכנס מציעים. לוח הזמנים הקצר לא מאפשר כלל פרסום יעיל של המכרז, לימוד מעמיק של השירות המבוקש, הערכת המשאבים לביצועו, וריכוז שאלות הבהרה. התוצאה הבלתי נמנעת של מכרז כזה תהיה קבלת הצעות מספקים ותיקים או מספקים גדולים דיים אשר להם פונקציה מקצועית ייעודית לנושא מכרזים.

עמדת הסוכנות

- על עורך המכרז לקבוע לוחות זמנים שיאפשרו פרסום המכרז והיערכות להגשה גם לעסקים קטנים ובינוניים בהתאם למורכבותו ולהיקפו של המכרז, ולכל הפחות חודש וחצי לכלל התהליך.
- על עורך המכרז לשאוף לפרסום המכרז במדיה הנגישה לכלל העסקים

3.2. נוסח מסמכי המכרז

מבנה המכרז וניסוחו צריכים להיות קריאים ובהירים. מהות המכרז ותיאור העבודה צריכים להיות מרוכזים במקום אחד בתחילת המסמך. כמו כן תנאי המכרז, אמות המידה וחשוב ניקוד ההצעה צריכים להיות נהירים ופשוטים. בעסק קטן ובינוני, הגורם הראשון לניתוח כדאיות ההתקשרות יהיה בעל/ת העסק עצמו/ה, ולכן מומלץ לבנות את מסמך המכרז באופן שיאפשר לקבל החלטה עסקית על סמך אינפורמציה מדויקת ככל שניתן בהתייחס לרכש הנדרש, זאת כבר בתחילת תיאור נשוא המכרז.

דוגמה לחסם נוסח:

ישנם מכרזים בהם תנאי המסגרת מתוארים על פני עשרות עמודים ובשפה משפטית, ואילו השירות המבוקש שהוא תכלית ההתקשרות, מופיע בנספחים. עבור עסק קטן ובינוני, מכרז שכזה אינו קריא מעצם סדר עריכתו.

עמדת הסוכנות

על עורך המכרז לבנות את מסמכי המכרז כך שמהות השירות, התנאים ואופן הנקוד יהיו ברורים וממוקמים כבר בתחילת המסמך.

3.3. תמחור

מכרזים בהם הגדרת העבודה אינה מפורטת דיה, יתקשו העסקים לאמוד את המחיר. בהיעדר בסיס אחיד לתמחור גם עורך המכרז יתקשה להשוות בין ההצעות.

דוגמה לחסם תמחור:

תמחור מכרז ביקורת חשבונאית – עבודת ביקורת חשבונאית מתומחרת בד"כ כשיעור מהיקף המחזור השנתי של הגוף המבוקר. מפתח תמחור זה מאפשר לרו"ח לאמוד את שעות העבודה שידרשו. כמו כן, מורכבות הנהלת החשבונות המבוקרת ואיכותה משפיעה גם על היקף המשאבים שידרשו. במכרז לשירותי ביקורת חשבונאית לא ניתן כל מידע שיכול לסייע בהערכת היקף השעות שידרשו. לא ניתן מידע על אודות תקציב עורך המכרז או אפיון של הנהלת החשבונות הפועלת בו. הגדרות עמומות של בסיס התמחור יכולות לגרור את המציע לחוסר רווחיות או לחילופין לייקר את ההצעות בגידור מרכיב סיכון הנגרם מחוסר הוודאות. בנוסף ייתכן ותיווצר עדיפות מובהקת לספק שהייתה עמו התקשרות דומה קודמת, כיוון שבידיו המידע הפנימי לגבי פרטי העבודה וביצועה וכך יוצר חסם לכניסתם של עסקים נוספים.

עמדת הסוכנות

- יש לוודא כי שיטת תמחור ההצעה, המהווה את בסיס ההשוואה בין המציעים, תהיה מדידה.

- יש לציין את יחידות התמחור המבוקשות (שעות עבודה/ יחידות/ היקף פרויקט), ובפרויקטים המשלבים רכש ושעות עבודה יש לפרט את בסיס התמחור לכל מרכיב בנפרד.

4. ניהול סיכונים ודרישות כספיות

פעמים רבות נערמות הגנות משפטיות מחמירות שאינן מידתיות או אינן תואמות את אופי השירות המבוקש ושאין נבחנות בכל מכרז מחדש בהתאם למהות השירות או המוצר, ובכך מונעות מעסקים קטנים ובינוניים מלגשת למכרז, או מגדילות את הסיכון העסקי עבור המציעים ומייקרות את מחירי ההצעה.

במרבית מהמכרזים המפורסמים נדרשים המציעים להעמיד בטחונות מהסוגים הבאים:

- ערבות מכרז** - ערבות שמגלמת את הסיכון עבור עורך המכרז הכרוך בביטול ההצעה ע"י המציע. נציין כי ברוב הענפים בשוק הפרטי לא קיים שימוש בערבות מהסוג הזה. הגשת הצעות מחיר הינה חלק מהתנהלות עסקית רגילה, ולרוב אי הבשלת משא ומתן לכדי חוזה התקשרות אינה מהווה עילה לדרישות כספיות כל שהן. על כן, במסגרת פרסום מכרז, יש לאמוד את הסיכון שמציע ימשוך הצעתו ומה הנזק העלול להתרחש במקרה כזה, ובהתאם לכך לבחון אם נדרשת ערבות הצעה ובאיזה שיעור ככל שהמכרזים יונגשו לכמות גדולה של עסקים ומספר ההצעות יגדל, הרי שהסיכון להיווצרות נזק במשיכת הצעה טרם תחילת מתן השירותים - זניח. נזכיר, כי בהתאם להוראות התכ"ם, משרדי ממשלה רשאים לדרוש ערבות הצעה רק במידה והיקף ההתקשרות הגלום במכרז גבוה מ- 500 אש"ח. שיעור ערבות ההצעה במכרזים שהיקפם עולה על 500 אש"ח, לא יעלה על 2.5% מהיקף ההתקשרות המשוער.
- ערבות ביצוע** – מגלמת את הסיכון בהפרת חוזה, הזמן הנדרש להתקשרות חלופית, ונזקים אחרים. דרישת הערבות מתבססת על מדידות אקטואריות של היתכנות התרחשות ההפרה. חשוב להבין כי ערבות בנקאית ניתנת ע"י הבנק ברוב המקרים כחלק ממסגרת האשראי, וכוללת עלות חד פעמית של הפקת הערבות, ועלות הריבית על האשראי לאורך כל התקופה שהערבות בתוקף. מדובר לרוב בסכומים משמעותיים עבור עסקים קטנים ובינוניים עד כדי ייקור ההצעה בשל ריתוק ההון הנדרש מהמציע. על כן ערבות ביצוע מהווה חסם עבור עסקים קטנים ובינוניים המאופיינים במיעוט מקורות אשראי.
- בהתאם להוראות התכ"ם, אין לדרוש ערבות ביצוע בהתקשרויות בהיקף נמוך מ-50 אש"ח. ובהתקשרויות גבוהות מ-50 אש"ח שיעור ערבות הביצוע המקסימלי אותו ניתן לדרוש הינו 5% מהיקף ההתקשרות. כמו כן, אין חובה לדרוש ערבות ביצוע בכל התקשרות, למעט בענפי השמירה, הניקיון וההסעדה.

ברוב המקרים הסיכון העסקי במהלך ההתקשרות הוא של הספק, היות והוא מקבל את התמורה רק לאחר תקופת התשלום שסוכמה (אשראי לקוחות), שהם לכל היותר שוטף + 30 יום מול הממשלה או שוטף +45 יום מול גופים ציבוריים אחרים. ישנן חלופות אחרות לגידור הסיכון שבאי-קיום החוזה ובהן חלוקת העבודה לאבני דרך ואי תשלום בגין אבן דרך שלא בוצעה וכדו'.

עמדת הסוכנות

- ערבות ההצעה הוא נוהג מיותר ואנו ממליצים לעורך המכרז להימנע משימוש בערבות זו
- במקרים רבים ניתן, להימנע מהדרישה לערבות ביצוע ובמקום זה לעגן בחוזה ההתקשרות הגנות ותרופות שעלותן לספק תתגבשנה רק במקרה של הפרה

הבהרה משפטית:

מסמך זה מיועד לסייע למקבלי החלטות בגופים ציבוריים ובכלל לבצע הליכים מושכלים בפעילותם הקשורה לפעילות עסקים קטנים ובינוניים. יש לבחור כיצד ליישם את ההמלצות המפורטות במסמך זה, בהתאם למאפייניהם של כל גורם ו/או החלטה.

אין במדריך זה כדי להוות המלצה משפטית לנקוט בפעולה או להימנע מפעולה או כדי לסייג הוראות כל דין או לגרוע מהוראות המשפט המנהלי.