

דוח ביקורת בנושא:
יחידת מכרזים ולוגיסטיקה -
ניהול מכרזים לטובין ושירותים

תשרי תשע"ז

אוקטובר 2016

ערכו: "גדות ביקורת פנימית ובקרה בע"מ"

אישר: חיים ששון

תוכן עניינים

3.....	א. תקציר מנהלים
22.....	ב. מבוא
25.....	ג. תהליך המכרזים בטכניון
	ד. ממצאים והמלצות :
29.....	1. נהלי עבודה
31.....	2. ועדת המכרזים
37.....	3. סיווג הטיפול בהתקשרות וחלוקת אחריות
39.....	4. עריכת וניהול מכרז פומבי
67.....	5. עריכת וניהול מכרז סגור
73.....	6. ועדת הפטור
75.....	7. התקשרויות בפטור ממכרז
78.....	8. ביצוע בקרות על היקפי ההתקשרויות בפועל
79.....	9. ניהול אתר האינטרנט בעניין ועדת המכרזים
80.....	ה. סיכום
81.....	ו. נספחים

א. תקציר מנהלים

בהתאם לתוכנית העבודה לשנת תשע"ה, נערכה בטכניון ביקורת בנושא ניהול מכרזי טובין ושירותים.

הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט 2015 – מאי 2016, והממצאים המתוארים בדוח מתייחסים למצב בתקופת הביקורת.

במסגרת הביקורת נבחנה פעילות עריכת וניהול מכרזי הטכניון הנמצאים באחריות יחידת המכרזים, בהתאם לדרישות ולהנחיות השונות בנושא, לרבות עמידה בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992, התקנות הרלוונטיות בנושא ונהלי הטכניון וכן קיומם של תהליכי פיקוח ובקרה נאותים, זאת לטובת הצגת תמונת מצב להנהלת הטכניון תוך מיפוי נקודות חולשה, איתור פערים פוטנציאליים ומתן המלצות לשיפור והתייעלות בתחום זה.

במסגרת הביקורת נערכו פגישות פרונטליות עם כלל הגורמים המעורבים בפעילות, נבחנו מסמכים, חוקים, נהלים ותקנות, ונערכו בדיקות מדגמיות של התקשרויות שנידונו בוועדת המכרזים.

ככלל, קיים בטכניון נוהל מכרזים מפורט ועל פי החוק, ופעילות ועדת המכרזים נעשית באופן נאות; עם זאת, ממצאי הביקורת, כפי שיפורטו בהמשך, מצביעים על קיומם של ליקויים, אותם יש לתקן ולהימנע מהישנותם, בכדי לעמוד בכל דרישות החוק והתקנות ולשם הבטחת טוהר המידות, עקרון השוויון והשימוש היעיל בכספי הציבור בהליכי המכרז.

דירוג ההמלצות עפ"י מידת חשיבותן (גבוהה/בינונית/נמוכה), כפי שמוצג בטבלה בהמשך התקציר, נעשה בהתבסס על ניהול סיכונים המשקלל את השפעת הסיכון העלול להיגרם לתהליכים הקשורים בניהול מכרזי הטכניון עקב אי יישום ההמלצה, בשילוב הסבירות להתרחשותו של סיכון זה.

מונח "הסיכון" מתייחס למספר פרמטרים בהם סיכון משפטי, סיכון פיננסי, סיכון תפעולי, סיכון תדמיתי וכיוצ"ב.

יצוין כי בהתאם לאופיו של נושא הביקורת הנשען ברובו על חוקים ותקנות, רובן המוחלט של ההמלצות, גם אם מתייחסות להיבטים טכניים, דורגו ברמת חשיבות גבוהה לנוכח חובת העמידה בחוקים ובתקנות רגולטוריות אלו.

טיטת הדוח הועברה לעיון והתייחסות הנהלת הטכניון; התייחסות זו נתקבלה ושולבה, על פי הענין, בגוף הדוח.

אנו מודים לכלל העובדים על שיתוף הפעולה במהלך הביקורת.

תקציר מנהלים – ריכוז ממצאים והמלצות

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
-	-	-	-	-	ככלל, נוהל העבודה הקיים מקיף ומפורט.	נושא מס' 1 - נוהל העבודה	1	
-	-	המלצה לא מקובלת – הנושא נדון ברמה פרטנית והנוהל קובע כי הנושא נתון להחלטת ועדת מכרזים וכך פועלים.	בינונית	פירוט כללים ואמות מידה בנוהל לקביעת גובה הערבויות, כמקובל בגופים אחרים הכפופים לחוק ולתקנות (הוראת חשכ"ל בנושא)	חסר פירוט בנוהל לגבי כללים/ אמות המידה לקביעת גובה הערבויות.		2	
-	-	-	-	-	הודעת המינוי של ועדת המכרזים אושרה על ידי הוועד המנהל – תקין.	מינוי הוועדה וחבריה	3	
-	-	המלצה לא מקובלת: א. סמנכ"ל משתתף תמיד בישיבה ב. ישנה חשיבות לניהול הישיבה ע"י גורם אובייקטיבי	בינונית	אמנם הנוהל מתיר כי ר' יחידת המכרזים יוכל לעמוד בראש ועדת המכרזים כנציג המנכ"ל, אולם לדעת הביקורת יש לבצע הפרדת תפקידים כך שבהעדר המנכ"ל מועדת המכרזים,	נמצאו מקרים בהם בהעדר המנכ"ל ישבה בראש ועדת המכרזים מנהלת יחידת המכרזים.		4	

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
		האמון על פעילות המכרזים. ג. כלל הפרוטוקולים מועברים לעיון המנכ"ל (לרבות אלו בהם לא נכח).		ימלא את מקומו כיו"ר הוועדה אחד מהסמנכ"לים.				
מבוצע	ר' יח' מכרזים	מקובלת ההמלצה לבצע הדרכות תקופתיות (בהתאם לעדכוני חקיקה ופסיקה). התייעוד הינו בפרוטוקול הישיבה.	גבוהה	יש לבצע הדרכות בהתאם לתוכנית השנתית ולתעד כל הדרכה בטופס ייעודי.	קיימת תכנית הכשרה וכן נמסר כי חברי הוועדה עברו הדרכה בתחילת שנת 2016.	הכשרת חברי הוועדה	נושא מס' 2 - ועדת המכרזים	5
		המלצה לא מקובלת – כל חברי הוועדה מאשרים את הניסוח ומעירים הערות. הפרוטוקול נחתם ע"י כל חברי הוועדה עם תאריך החתימה.	בינונית	יש לתעד על גבי כל פרוטוקול את פרטי עורך הפרוטוקול, וכן, את מועד פרסום/ הדפסתו. או לחילופין, לשנות את הנוהל בהתאם	בניגוד לנוהל לא קיים תיעוד על גבי הפרוטוקול של זהות רושם הפרוטוקול ומועד פרסומו/הדפסתו.	ניהול פרוטוקולים		6

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס"ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
מבוצע	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת ומבוצעת. קיים מעקב בטבלת אקסל.	גבוהה	יש למחשב את פעילות ועדת המכרזים באמצעות תוכנה ייעודית לניהול מכרזים, כך ניתן יהיה לנהל את כל פעילות ההליך המכרזי והוועדה באופן מרוכז וממוחשב	אופן תיעוד וניהול הפרוטוקולים אינו מאפשר ביצוע סקירה וניתוח יעילים לעבודת ופעילות הוועדה.			7
		המלצה לא מקובלת – הנוהל מתייחס לעבודת ועדת המכרזים. יח' המכרזים משרתת את הרכש ואת אב"ת. כמו כן, הדוח הבודק היקפי התקשרות שנתיים משותף להזמנות רכש והזמנות אב"ת.	בינוני	יש להגדיר ולעגן בנוהל העבודה חלוקת תפקידים ברורה בין מחלקת מכרזים, מחלקת הרכש ואב"ת. יש לציין כי כיום, במבנה הארגוני הקיים, עורך המכרזים הינו עובד מחלקת המכרזים ואינו עובד אב"ת כך שהסיכון לפעילות שלא על פי הנוהל נמוך יותר.	נוהל העבודה לא מגדיר או מתייחס לאופן הפנייה לביצוע רכש באב"ת. כמו כן, לא קיימת הגדרה ברורה במסגרת הנוהל לחלוקת תפקידי הרכש בין היחידות האמורות. ממצאי הביקורת עולה כי עובדה זו הביאה לפעילות של אב"ת שלא על פי הנוהל.	חלוקת אחריות בין הרכש לבין אב"ת	נושא מס' 3 - סיווג ההתקשרות וחלוקת אחריות	8

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת – בהתאם לחוק, כאשר השינוי הנדרש הינו מהותי. כמו כן, תצא הנחיית ריענון לרכש, אב"ת.	גבוהה ¹	על ועדת המכרזים ו/או ועדת הפטור (בהתאם לנושא) לאשר כל שינוי בהתקשרות עם ספקים לאחר מכרז.	נמצאו ליקויים בהתקשרות עם ספק [REDACTED]	כללי - דגימת מכרזים פומביים	נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	9
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת – קיימת טבלה המרכזת את הנתונים.	גבוהה	ככלל אין לאשר התקשרויות ו/או חוזי התקשרות עם ספקים בדיעבד, יש לעגן בנוהל כלים קיימים (ריכוז המידע בטבלאות מסודרות ביחידת המכרזים) למעקב אחר ההתקשרויות וסיומן ולקבוע זמנים סבירים להערכות מראש לפני תום	בתקופה שקדמה לעריכת מכרז [REDACTED] שנבדק בביקורת דגן (ר' פירוט בסעיף 4.1).			10

¹ יש לציין שמדובר במקרה ייחודי

מס"ד	הנושא	תת-נושא	תמצית הממצא	תמצית ההמלצה	רמת חשיבות ההמלצה	התייחסות ההנהלה להמלצה		
						קבלת ההמלצה	גורם מיישם	לוי"ז ליישום
				תקופת המכרז ופרסום מכרז חדש.				
11	נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	מסמך עקרונות המכרז ודיון בוועדת המכרזים	בניגוד לדרישת נוהל העבודה, ב-2 מהמכרזים שנדגמו, לא נמצא תיעוד למסמך עקרונות המכרז, ולדיון בו על ידי ועדת המכרזים. עם זאת מסמכי המכרז אושרו על ידי ועדת המכרזים.	יש להקפיד על עריכת מסמך עקרונות המכרז ואישורו על ידי ועדת המכרזים.	גבוהה	המלצה מקובלת לשם הבהרת הנושא – יעודכן הנוהל הטכניוני מס' 5.4.2 כך שבסמכות הועדה יהיה לאשר את מסמכי המכרז בכללותם והדבר יהיה הליך חילופי להשלמת מסמך העקרונות.	מיושם	עדכון הנוהל – דצמבר 2016
12		בדיקת תנאי הסף של המכרז	תקין – תנאי הסף שנקבעו במכרזים שנבדקו עמדו בהוראות התקנות ונוהל העבודה.	-	-	-	-	-
13		אישור מסמכי המכרז	לא נמצא תיעוד לאישור מסמכי מכרז בפרוטוקול ועדת המכרזים בגין מספר	יש להקפיד לקבל ולתעד את אישור מסמכי המכרז על ידי ועדת המכרזים. יודגש כי בהתאם לתקנות ולהוראות	גבוהה	המלצה מקובלת.	מיושם	ר' יח' מכרזים

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
				העבודה, יש להקפיד לערוך פרוטוקול לאישור המסמכים, גם במקרים בהם הוא ניתן באמצעות הדואר האלקטרוני	מכרזים שנכללו במדגם המכרזים הפומביים			
-	-	-	-	-	תקין – במדגם שנבדק האומדן הסמוי נחתם ואושר על ידי יו"ר ועדת המכרזים, והופקד בתיבת המכרזים כנדרש.	הכנת אומדן למכרז	נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	14
		המלצה לא מקובלת – קיימת מורכבות משפטית ביישום ההמלצה. עם זאת, היח' פועלת להעברת המידע על המכרזים לספקים פוטנציאליים.	בינונית	בהתאם לנוהל יש לערוך רשימת ספקים פוטנציאליים לכל מכרז. כמו כן, יש לתעד בתיק המכרז את הצעדים שנעשו לצורך פנייה לספקים. במידה והמדיניות שונה, יש לתקן את הנוהל בהתאם.	פרסום הודעת המכרז בקרב ספקים פוטנציאליים – בניגוד לנוהל, לא נמצא תיעוד לעריכת רשימת ספקים ופנייה לספקים פוטנציאליים במכרזים הפומביים שנדגמו.	פרסום הודעה על המכרז		15

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
		המלצה לא מקובלת – כלל הפרסומים נמצא בתיק נפרד. נא לעדכן הממצא לאור התגובה המפורטת.	בינונית	יש לתעד בתיק המכרז אסמכתא לפרסום מודעת המכרז בעברית וערבית.	פרסום מודעת המכרז בעיתונות – למעט ב-2 מכרזים שנדגמו, לא נמצא בתיק המכרז תיעוד לפרסום הנדרש.		נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	16
-	-	-	-	-	פרסום הודעת המכרז באתר האינטרנט – תקין, הודעת המכרז פורסמו כנדרש.			17
-	-	-	-	-	תקין – במכרזים שנכללו במדגם מסמכי המכרז היו זמינים לצפייה באתר האינטרנט.	פרסום מסמכי המכרז		18
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת – עם זאת, מדובר במקרה חריג וחד פעמי.	גבוהה	יש לתעד השתתפות בסיורי ספקים. על כל משתתף יאשר בחתימתו את נוכחותו בסיור, וכי אופן תיעוד השתתפות הספקים יהיה אחיד בכל המכרזים.	נמצאו מספר ליקויים הקשורים לאופן ניהול סיור ספקים, בין היתר באופן תיעוד ההשתתפות בסיור הספקים, באופן פסילת ספק בסיור	סיור ספקים		19

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
אוקי 2016	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת – ראו התייחסות היועץ המשפטי. בפועל – סיורים נוספים מאושרים ע"י ר' יח' המכרזים ו/או הועדה.	גיבושה	יש להגדיר כי ביצוע סיורי ספקים נוספים (מעבר לאלו שפורסמו במסמכי המכרז), יבוצעו לאחר קבלת אישור בכתב מועדת המכרזים או מראש יחידת מכרזים ולוגיסיטיקה בלבד.	מלהשתתף בסיור, בפרסום שאלות ותשובות מתוך הסיור ועוד. (כמפורט בסעיף 4.7)	סיור ספקים	נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	20
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת אולם מדובר במקרה חד פעמי.	בינונית	אין לכלול את פרטיהם של משתתפי סיורי הספקים באתר האינטרנט.				21
-	-	-	-	-	תקין – רשימת העובדים הכשירים לפתיחת תיבת המכרזים אושרה על ידי מנכ"ל הטכניון כנדרש בתקנות.	תיבת המכרזים – מינוי כשירים לפתיחתה		22
ההמלצה יושמה החל	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת – בנוסף למיושם היום, הפרוטוקול יכלול	גיבושה	יש לערוך את פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים באופן מלא ומפורט, ככל	במסגרת המדגם עלו מספר ליקויים בנושא, בין היתר בעריכת			23

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
מחודש יולי 2016		התייחסות לקיום הערבות.		הניתן, בהתאם לדרישת התקנות ונוהל העבודה.	פרוטוקולים וטיפול בהצעות (כמפורט בסעיף 4.10.3.2)			
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת	גבוהה	יש להפקיד את מעטפת הצעת המחיר החתומה בתיבת המכרזים, ולערוך פרוטוקול פתיחת תיבה מלא במועד הנדרש.		פתיחת תיבת המכרזים במכרז עם בחינה דו שלבית	נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	24
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת	גבוהה	יש לשמור את המעטפות בהן הוגשו ההצעות למכרזים, בהתאם לתקופה שנקבעה בנוהל העבודה.				25
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת	גבוהה	יש לחתום על העמוד הראשון (לפחות), בכל הצעה שנפתחה על ידי הכשירים לפתיחת התיבה. כמו כן, יש להקפיד לחתום על העמוד הראשון בכל הצעת המחיר.				26
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת	גבוהה	יש לנהל את התהליך התחרותי תוך שמירה	נמצאו מספר מכרזים בהם עלו ליקויים דוגמת			השוואת ההצעות

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
				מקסימלית על עקרונות המכרז, הדורשות שוויוניות והוגנות, באמצעות הקפדה על קביעת אמות מידה ברורות ושקופות ופרסומן במסמכי המכרז, שלפיהן ייבחרו ההצעות הטובות ביותר למכון.	ניהול מבחני המשנה לאמות המידה, קביעה מראש של משקולות ואופן התיעוד של ביצוע ההשוואה. (כמפורט בסעיף 4.11.3.2)	הכשירות וניתוח אמות המידה	נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת	גבוהה	יש לתעד בצורה מפורטת ומדויקת, ככל הניתן, את אופן בדיקת הצעות האיכות על ידי הגורמים שהוסמכו לכך.				28
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת אולם מדובר במקרה חד פעמי	גבוהה	גם אם מדובר במקרה יחיד, יש להקפיד כי פסילת הצעות מתמודדים ו/או הצעות תעשה על ידי ועדת המכרזים בלבד.	כאמור, במכרז ■ , נפסל מתמודד מהשתתפות במכרז על ידי עורכי סיוור הספקים. מניעה מהשתתפות במכרז, ופסילת משתתף שלא על ידי ועדת	פסילת הצעות		29

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס"ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
					המכרזים אסורה. יצוין כי ביתר המכרזים שנכללו במדגם, נמצא תיעוד לאישור פסילת הצעות על ידי ועדת המכרזים.		נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת – בנושא הסמכת יו"ר הוועדה, ראו מכתב המנכ"ל מיום 26.6.16	גבוהה	על יו"ר ועדת המכרזים לחתום על הודעות זכייה / אי זכייה או לחלופין להסמיך בכתב את הגורם הממונה לשליחת הודעות אלו.	בניגוד להוראות נוהל העבודה, מכתבי הודעה על תוצאות המכרז נשלחות מטעם רמ"ד מכרזים ולא נושאות את חתימתו של יו"ר הוועדה. לא נמצא תיעוד להסמכת רמ"ד המכרזים לשליחת הודעת תוצאות המכרז.	הודעות זכייה		30
מיושם	ר' יח' מכרזים	המלצה מקובלת	גבוהה	יש להקפיד על שליחת הודעות זכייה ואי-זכייה למשתתפי המכרזים, וכן, להקפיד על תיעוד ההודעות שנשלחו בתיק המכרז.	לא נמצא תיעוד לשליחת הודעת אי זכייה במכרז אחד			31

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
		המלצה מקובלת אולם אינה רלוונטית בנסיבות מכרז זה.	גבוהה	יש להקפיד על פרסום באתר האינטרנט של רשימת המציעים לכל נושא מכרז בו ההתקשרות מתבצעת באמצעות מכרז סגור.	בניגוד לתקנות ולנוהל, הקובעים כי רשימת המציעים המאושרת תפורסם באתר האינטרנט, הרי שרשימת המציעים אליה נערכה הפנייה לא פורסמה באתר האינטרנט כלל.		נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	32
		המלצה מקובלת אולם אינה רלוונטית בנסיבות מכרז זה.	גבוהה	יש לאשר את נוהל הפניה לספקים על ידי הגורמים הנדרשים לכך בתקנות חובת המכרזים.	סעיף 6.6.3 לנוהל העבודה, מגדיר את הליך בחירת זהות המציעים מתוך רשימת המציעים אליהם תבוצע הפנייה במסגרת עריכת מכרז סגור. בניגוד להוראות התקנות, לא נמצא תיעוד לאישור הסעיף האמור על ידי ועדת המכרזים, היועץ המשפטי וחשב הטכניון.	נוהל פנייה לספקים		33

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
-	-	-	-	-	בנסיבות המכרז הנ"ל, רשימת המשתתפים גובשה כנדרש.	בחירת ופנייה לספקים מרשימת המציעים	נושא מס' 4 - עריכת וניהול מכרז פומבי	34
-	-	-	-	-	נמצא בתיק המכרז תיעוד לשליחת מסמכי המכרז לכל המציעים			35
-	-	-	-	-	תקין – ועדת הפטור אישרה את ההתקשרות ביום [REDACTED], כנדרש בתקנות. יש לציין כי, במכרז [REDACTED] שנבדק הוגשה כאמור הצעה אחת בלבד. לדעת הביקורת, ייתכן וניהול רשימת מציעים באופן שקוף ורחב יותר, היה מוביל להשתתפות מציעים נוספים בהליך	קבלת הצעה יחידה	נושא מס' 4 -	36

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס"ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
					המכרז. לא מן הנמנע כי, פרסום רשימת המציעים, והשתתפות מציעים נוספים, היו מביאים לקבלת הצעות תחרותיות יותר.		עריכת וניהול מכרז פומבי	
-	-	-	-	-	בנושא ההתקשרות במכרז שנדגם היה רשאי הטכניון לבצע התקשרויות באמצעות מכרז סגור – תקין.	זיהוי צורך בעריכת מכרז סגור	נושא מס' 5 - עריכת וניהול מכרז סגור	37
		ההמלצות מקובלות ומיושמות	גבוהה	יש לפרסם הודעה על עריכת רשימת מציעים, בהתאם להוראות תקנות המכרזים ונוהל העבודה ולהקפיד על פרסום באתר האינטרנט של רשימת המציעים לכל נושא מכרז בו ההתקשרות מתבצעת באמצעות מכרז סגור	במסגרת המדגם עלו מספר סוגיות הנוגעות לעניין ניהול רשימת המציעים במכרזים הסגורים כמפורט בסעיף	ניהול רשימת ספקים	נושא מס' 5 - עריכת וניהול מכרז סגור	38

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
-	-	-	-	-	נמצא תיעוד לפעילות עפ"י הנוהל – תקין	פנייה לספקים		39
					נמצא אישור ועדת הפטור בהתאם לתקנות – תקין.	הצעה יחידה במכרז סגור		40
-	-	-	-	-	בהתאם לדרישת תקנות חובת המכרזים, בטכניון קיימת ועדת פטור פעילה. מינוי חברי ועדת הפטור על ידי הנהלת המוסד – תקין.	הרכב ומינוי ועדת הפטור		41
מיושם	יועץ משפטי	ההמלצה מקובלת - תכנית ההדרכה הכללית לחברי הועדה אושרה ע"י המנכ"ל. בהכשרה הבאה של ועדת הפטור תובא לאישור המנכ"ל.	גבוהה	יש לאשר תכנית הכשרה לחברי ועדת הפטור על ידי המנכ"ל.	תכניות הכשרה – לא נמצא תיעוד לתכנית הכשרה מאושרת וחתומה על ידי המנכ"ל לחברי ועדת הפטור.	הכשרת ועדת הפטור	נושא מס' 6 – ועדת הפטור	42
דצמי 2016	ר' יח' המכרזים	המלצה מקובלת – הנוהל יתוקן בנושא זה.	גבוהה	יש לתעד את ההשתתפות בהדרכות.	השתתפות חברי ועדת הפטור בהכשרה – קיים תיעוד על העברת הדרכות			43

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס'ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
					לחברי ועדת הפטור. יצוין כי לא קיימת התייחסות לחובת הכשרת חברי ועדת הפטור במסגרת נוהל העבודה (בעוד קיימת התייחסות להכשרת חברי ועדת המכרזים).			
-	-	-	-	-	חו"ד של הסמכות המקצועית – תקין. בכל ההתקשרויות שנדגמו, נמצאה חו"ד של הסמכות המקצועית לפיה המתקשר הינו ספק יחיד.	התקשרות עם ספק יחיד	נושא מס' 7 – התקשרויות בפטור ממכרז	44
-	-	-	-	-	פרסום באינטרנט – תקין. בכל ההתקשרויות שנדגמו, נמצא פרסום כוונת התקשרות כנדרש.			45

מס"ד	הנושא	תת-נושא	תמצית הממצא	תמצית ההמלצה	רמת חשיבות ההמלצה	התייחסות ההנהלה להמלצה		
						קבלת ההמלצה	גורם מיישם	לוי"ז ליישום
46			טיפול בהשגות – בהתקשרויות שנבדקו, לא הועלו השגות.	-	-	-	-	-
47			אישור התקשרויות על ידי ועדת המכרזים – תקין.	-	-	-	-	-
48			דיווח ופרסום ההתקשרויות שאושר לגביהן פטור ממכרז	-	-	-	-	-
49	נושא מס' 8 – ביצוע בקרות על היקפי ההתקשרויות בפועל	מכיוון שבקרת עמידה בהיקפי וסכומי ההתקשרות הינה באחריות מחלקת הרכש של הטכניון, הנושא ייבדק בהרחבה במסגרת ביקורת בתחום הרכש הנערכת בימים אלה.						
50	נושא מס' 9 – ניהול אתר האינטרנט		נמסר כי ישנם 5 גורמים המורשים לפרסם הודעות באתר האינטרנט. נמצא תיעוד לכתב מינוי לגורמים האמורים.	-	-	-	-	-
51			אבטחה – לצורך פרסום באתר האינטרנט,	-	-	-	-	-

התייחסות ההנהלה להמלצה			רמת חשיבות ההמלצה	תמצית ההמלצה	תמצית הממצא	תת-נושא	הנושא	מס"ד
לוי"ז ליישום	גורם מיישם	קבלת ההמלצה						
					נדרשים המורשים להזדהות במערכת ה-SAP בשם המשתמש והסיסמא.			

ב. מבוא

1. הרקע לביקורת:

בשנת 2013 נערך סקר סיכונים בטכניון, אשר הצביע על מספר מוקדי סיכון ביניהם ניהול מכרזי הרכש והשירותים בדגש על עמידה בחוק חובת המכרזים. לאור המלצות סקר הסיכונים האמור, הוכלל תחום המכרזים בטכניון כנושא לביקורת במסגרת תוכנית העבודה השנתית של יחידת הביקורת הפנימית לשנת תשע"ה.

2. מטרת הביקורת:

בחינת פעילות עריכת וניהול מכרזי הטכניון בהתאם לדרישות ולהנחיות השונות בנושא, לרבות עמידה בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992, התקנות הרלוונטיות בנושא ונהלי הטכניון וכן קיומם של תהליכי פיקוח ובקרה נאותים, זאת לטובת הצגת תמונת מצב להנהלת הטכניון תוך מיפוי נקודות חולשה, איתור פערים פוטנציאליים ומתן המלצות לשיפור והתייעלות בתחום זה.

הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט 2015 – מאי 2016, והממצאים המתוארים בדוח מתייחסים למצב בתקופת הביקורת.

בדוח דנו, התמקדנו בין היתר, בנושאים כדלקמן:

- עמידה בהוראות חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה);
- עמידה בהוראות נוהל מכרזים – 08-0203 – נוהל רכש והתקשרויות בארץ ובחו"ל לפי תקנות חובת המכרזים, לרבות:
 - מינוי חברי הוועדה;
 - חברי הוועדה וכישוריהם;
 - עבודת ועדת המכרזים:
 - קבלת בקשת רכש הדורשת מכרז;
 - הצגת הנושא בפני ועדת המכרזים;
 - סיווג התקשרויות;
 - פרסום הודעות והעמדת המסמכים לרשות הציבור;
 - פניות לקבלת מידע;
 - מכרזים סגורים;
 - קביעת תנאי סף וביצוע אומדנים – ובדיקתם;
 - הגשת הצעות ופתיחת תיבת המכרזים;
 - בדיקת ההצעות;
 - ערבויות;
 - קבלת החלטות בוועדה – האם על פי אמות מידה כנדרש בחוק ובתקנות;
 - הודעות למשתתפי המכרז;
 - תיעוד ישיבות הוועדה בפרוטוקולים;
 - ניהול תיק המכרז;
- פעילות ועדת פטור- בחינת התקשרויות אשר נעשו במסגרת פטור – האם תואמות להגדרות החוק;

3. אופן עריכת הביקורת:

ביקורת זו נערכה ע"י חברת "גדות ביקורת פנימית ובקרה בע"מ" המעניקה שירותי ביקורת פנימית כמיקור חוץ ליחידת הביקורת הפנימית בטכניון.

עבודת הביקורת התבססה על פגישות פרונטליות, בחינת מסמכים, חוקים, נהלים ותקנות, ובדיקות מדגמיות של התקשרויות שנדונו בוועדת המכרזים.

במהלך הביקורת נערכו הפגישות עם הגורמים הבאים:

- יושבי ראש הוועדות: יו"ר ועדת המכרזים (מנכ"ל הטכניון) ויו"ר ועדת הפטור (לשעבר).
- יחידת מכרזים ולוגיסטיקה: מנהלת היחידה, ראש מדור מכרזים וחוזים, עורכי המכרזים במדור, רכזת מנהלית (פרסום פטורים באינטרנט, פרסום מודעות מכרזים בעיתונות).
- ייעוץ משפטי: היועץ המשפטי החיצוני לוועדת המכרזים.
- אגף בינוי ותחזוקה: ראש אגף בינוי ותחזוקה, אחראי תחום התחזוקה, עובדת מחלקת תמחיר.
- מחלקת הרכש: מנהל מחלקת הרכש, קניין במחלקה.

לנוכח שינוי המבנה הארגוני של מחלקות המכרזים והרכש אשר התבצע בתחילת שנת 2014, כפי שיפורט בהמשך, הביקורת בחנה התקשרויות במסגרת מכרז שנדונו בוועדת מכרזים ושתהליך אישורן החל בשנים 2014 ו – 2015.

לצורך ביצוע הביקורת נערכה בדיקה מדגמית לבחינת התקשרויות הטכניון באמצעות מכרזים ובחינת התקשרויות פטורות מחובת מכרז (במסגרת הביקורת, נדגמו 17 התקשרויות מסוגים שונים - 13 מכרזים פומביים, מכרז סגור אחד ו 3 מכרזים במסגרת ועדת הפטור).

כמו כן נבדקו ונסקרו המסמכים הבאים:

תיקי מכרז, פניות לקבלת הצעות, פרוטוקולים של ועדת המכרזים וועדת הפטור, הצעות ספקים כפי שהוגשו במכרזים, פרוטוקולי פתיחת תיבת המכרזים, מסמכים המרכזים את החישובים ותוצאות ציוני האיכות של המועמדים, התכתבויות ומיילים שונים, מסמכים נוספים, ככל שנדרשו.

הבסיס המשפטי של עבודת הביקורת נשען על החוקים והתקנות הבאים:

- חוק חובת המכרזים, תשנ"ב – 1992 (להלן: "חוק חובת המכרזים" או "החוק");
- תקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), תש"ע – 2010 (להלן: "תקנות חובת המכרזים" או "התקנות").

עבודת הביקורת התבססה על תקני ביקורת פנימית מקובלים לבחינת סדירות, יעילות ואפקטיביות של פעילות יחידת המכרזים.

יש לציין ולהדגיש כי ניהול מכרזים הינו נושא רחב, אשר כולל נושאים ותהליכים רבים ומורכבים, ברבות הפעלת שיקול דעת. על כן, יובהר כי הביקורת דגן בדקה כיצד ועדת המכרזים בפעילותה בחנה את ההתקשרות וכיצד התקבלה ההחלטה, ולא האם החלטתה על הרכישה הינה נכונה ומוצדקת.

4. אופן דירוג ההמלצות:

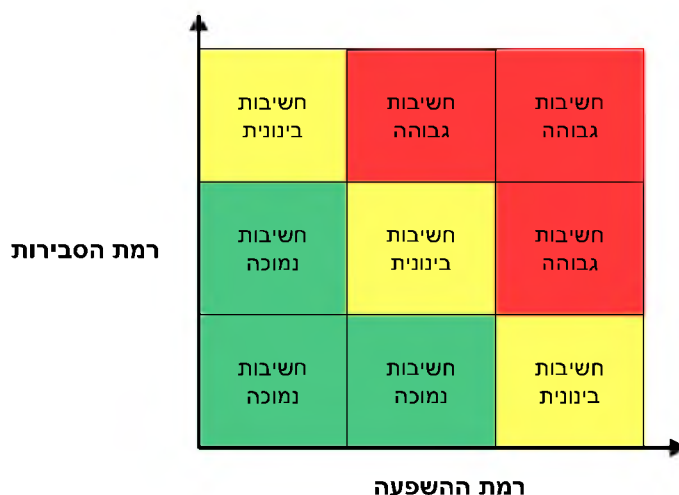
דירוג ההמלצות עפ"י מידת חשיבותן (גבוהה/בינונית/נמוכה) נעשה בהתבסס על ניהול סיכונים המשקלל את השפעת הסיכון העלול להיגרם לתהליכי הקשורים בניהול מכרזי הטכניון עקב אי יישום ההמלצה, בשילוב הסבירות להתרחשותו של סיכון זה.

מונח "הסיכון" מתייחס למספר פרמטרים בהם סיכון משפטי, סיכון פיננסי, סיכון תפעולי, סיכון תדמיתי וכיוצ"ב.

יצוין כי בהתאם לאופיו של נושא הביקורת הנשען ברובו על חוקים ותקנות, רובן המוחלט של ההמלצות, גם אם מתייחסות להיבטים טכניים, דורגו ברמת חשיבות גבוהה לאור חובת העמידה בחוקים ובתקנות רגולטוריות אלו.

בתרשים שלהלן מוצגת סקלת דירוג הסיכונים עפ"י מידת השפעתם ומידת סבירותם.

דרגת חשיבות יישום ההמלצה כפונקציה רמת ההשפעה ורמת הסבירות:



ג. תהליך המכרזים בטכניון

1. כללי:

רכש הינו תהליך עסקי/ ארגוני, הכולל בתוכו את כלל הפעולות, הנהלים וההליכים הנדרשים לצורך ביצוע רכישות של שירותים ו/או טובין בעבור הארגון ובעבור פעילותו השוטפת. מעצם אופיו של הנושא (מורכבותו והיקפו הכספי), רכש מהווה את אחד מנושאי הליבה בארגונים רבים.

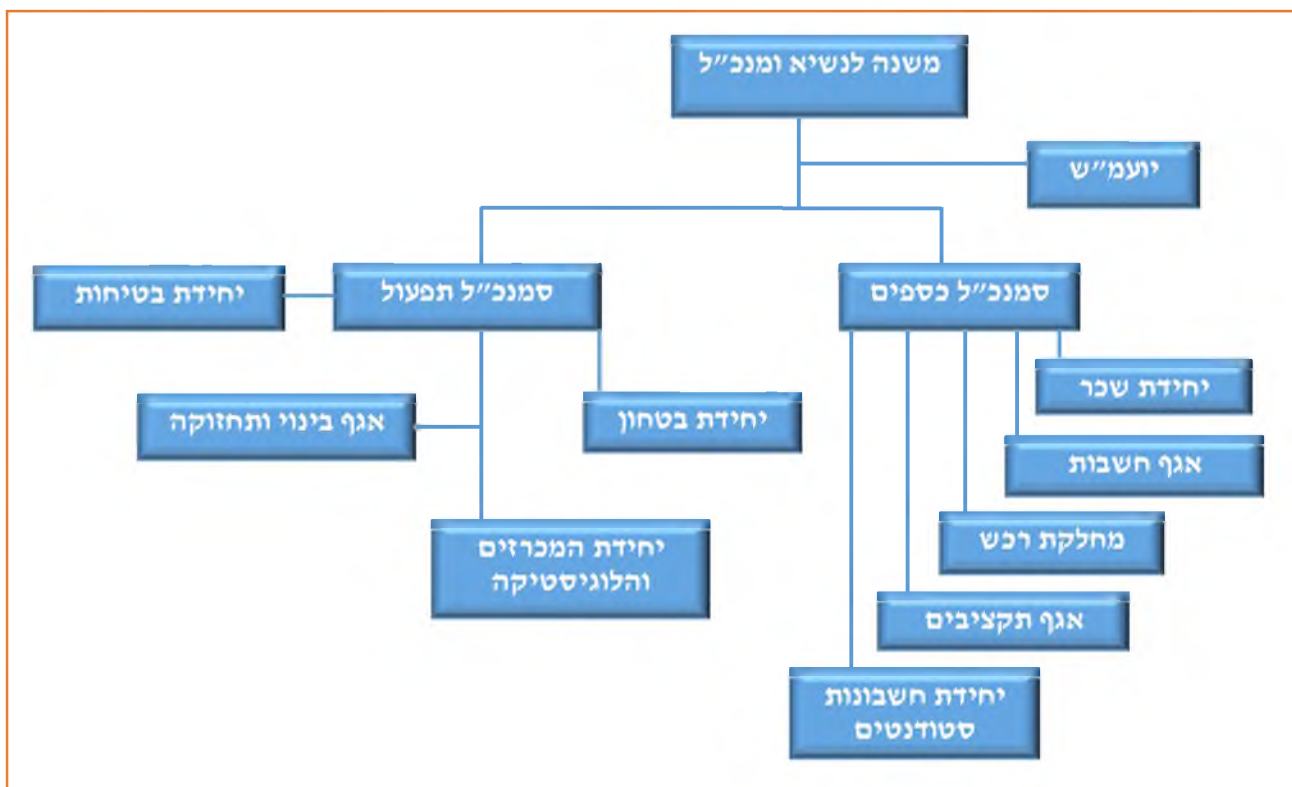
סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, **תשנ"ב – 1992** (להלן: "**חוק חובת המכרזים**" או "**החוק**") קובע כי "המדינה, או כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים **ומוסד להשכלה גבוהה**, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

תקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), **תש"ע – 2010** (להלן: "**תקנות חובת המכרזים**" או "**התקנות**") מגדירות את אופן ניהול המכרזים וההתקשרויות עם ספקים במוסדות להשכלה גבוהה, לרבות: הגדרת עקרונות המכרז; פטור מחובת מכרז; בחינת קיומם של ספקים; מימוש זכות ברירה; ניהול מכרז סגור; התקשרויות עם בעל מקצוע מומחה; ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז; מינוי ועדת המכרזים, הגדרת תפקידיה ועבודתה; מינוי ועדת הפטור; הגדרת סוגי ההתקשרויות האפשריים ואופן ניהול המכרזים ועוד.

2. טיפול בתהליכי הרכש והמכרזים בטכניון:

הטכניון הינו מוסד להשכלה גבוהה, מתוקף הכרת המועצה להשכלה גבוהה², ומשכך, חוק חובת מכרזים ותקנות חובת מכרזים שהותקנו בעקבות החוק, חלות עליו במלואן.

להלן תרשים ארגוני המשקף את המבנה הארגוני של היחידות האחראיות על טיפול בתהליכי הרכש והמכרזים בטכניון:



א. מחלקת הרכש – המחלקה עוסקת בתחומים שונים כמו קניינות, רכש מקומי, רכש חו"ל, התקשרויות עם ספקים, התקשרויות מוסד הטכניון³ ועוד. התקשרויות המחייבות עריכת מכרז, מטופלות על ידי המחלקה בשיתוף מחלקת המכרזים.

ב. אגף בינוי ותחזוקה (להלן: "אב"ת") – אב"ת אחראי על טיפול ברכש והתקשרויות הנדרשות לצורכי בינוי, שדרוג ותחזוקה של המבנים בשטחי הטכניון. התקשרויות המחייבות עריכת מכרז, מטופלות על ידי אב"ת בשיתוף מחלקת המכרזים.

ג. יחידת מכרזים ולוגיסטיקה – (להלן: "יחידת המכרזים") אחראית על טיפול בהתקשרויות המחייבות עריכת מכרז, לרבות: עריכת המכרזים בטכניון, טיפול במכרזים, ניהול עבודת ועדת המכרזים, טיפול בפטורים ממכרז ופרסומם, ניהול עבודת ועדת הפטור ועוד⁴.

בנוסף לאחריות על תחום המכרזים ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה אחראית גם על תחומי המזנונים, הניקיון, הביטוח, קמפוס ירוק, זכויות עובדי קבלן בקמפוס ועוד.

ד. המחלקה המשפטית - יועמ"ש ועדת המכרזים – אחראי על טיפול בעניינים המשפטיים של הטכניון, לרבות, ליווי עבודת ועדת המכרזים ויישום חוק חובת המכרזים.

ככלל, קיימת העדפה לביצוע רכש והתקשרויות בדרך של מכרז פומבי, גם במקום שהותר לטכניון על פי דין לבצע התקשרויות שלא בדרך זו⁵. לפיכך, הרכש בטכניון מבוצע באמצעות מנגנונים של קבלת הצעות מחיר ו/או ביצוע הליך מכרזי (בהתאם למסגרת החוקית הנדרשת), במטרה לאפשר את בחירת הספק המיטבי הן מבחינת התאמת מוצריו ו/או שירותיו לצורכי הטכניון והן מבחינת אטרקטיביות המחירים המוצעים על ידי הספק.

עד לחודש **ינואר 2014** פעלו בטכניון מספר ועדות מכרזים, אשר טיפלו בהתקשרויות הטכניון באמצעות מכרז, על פי חלוקת אחריות וסמכויות פנימית, כפי שאושר על ידי הוועד המנהל של הטכניון.

נכון למועד הביקורת, ובהתאם להוראות חוק ותקנות חובת המכרזים, פועלת בטכניון **ועדת מכרזים אחת**, אשר אחראית על בחינת התקשרויות הטכניון עם ספקים ונותני שירותים בכל תחומי ההתקשרות, ובכל היקפי ההתקשרות (ועדת מכרזים מאוחדת)⁶.

בנוסף, ועל פי החוק, פעילה בטכניון ועדת פטור, אשר אחראית על אישור התקשרויות במסגרת "פטור" מחובת המכרז (פירוט – ראה פרק "ביצוע רכש באמצעות פטור").

³ יודגש כי, התקשרויות מוסד הטכניון, מנוהלות באופן נפרד מהתקשרויות הטכניון, ולא נבדקו במסגרת הדוח דנן.

⁴ יצוין כי, עד לשנת 2013 מחלקת המכרזים הייתה כפופה לראש אב"ת, לאחר שינויים ארגוניים הוכפפה המחלקה לסמנכ"ל התפעול, והביקורת בחנה את פעילות המחלקה הנוכחית בלבד.

⁵ בהתאם לסעיף 5.1.3 לנוהל העבודה בנושא "רכש והתקשרויות בארץ ובחו"ל לפי תקנות חובת המכרזים".

⁶ יודגש כי במסגרת הדוח דנן נבחנה פעילות ועדת המכרזים המאוחדת בלבד.

3. תהליכי הרכש והמכרזים בטכניון – נתונים כמותיים:

סך התקשרויות הטכניון עם ספקים (טובין ושירותים) לשנים 2014 ו-2015 (עד ליום 22/12/2015) עמד על 112,621,558 ₪ ו- 110,430,527 ₪ בהתאמה⁷ (ללא פרויקטי אב"ת).

בהתאם לחוק ולתקנות חובת המכרזים, חלק מההתקשרויות שבוצעו מחייבות את הטכניון בעריכת מכרז. לפיכך, בשנים 2014 ו-2015 נערכו על ידי הטכניון 33 ו-39 מכרזים בהתאמה.

כאמור, ביצוע הרכש בטכניון מנוהל על ידי מחלקת הרכש ואב"ת. ניהול ההליך המכרזי, ככל שנדרש, מבוצע על ידי מחלקת מכרזים, במסגרת פעילות ועדת מכרזים מאוחדת.

להלן פירוט התפלגות ההתקשרויות באמצעות מכרזים, בחלוקה ליחידה האחראית:

מכרזים להתקשרויות בטיפול מחלקת הרכש:

בשנים 2014 ו-2015 נערכו בהתאמה 17 ו-15 מכרזים להתקשרויות בטיפול מחלקת הרכש, בחלוקה הבאה:

2015		2014	
מכרז סגור	מכרז פומבי	מכרז סגור	מכרז פומבי
1	18	2	15
סה"כ 19		סה"כ 17	

מכרזים להתקשרויות בטיפול אב"ת:

בשנים 2014 ו-2015 נערכו בהתאמה 16 ו-15 מכרזים להתקשרויות בטיפול אב"ת, בחלוקה הבאה

2015		2014	
מכרז סגור	מכרז פומבי	מכרז סגור	מכרז פומבי
0	20	2	14
סה"כ 20		סה"כ 16	

התקשרויות בפטור

נכון למועד עריכת הביקורת (אוקטובר 2015) הטכניון מתקשר עם 25 ספקים, במסגרת התקשרות פטורה ממכרז.

⁷ על פי נתונים שנמסרו לנו ממחלקת הרכש.

ד. ממצאים והמלצות

ד. ממצאים והמלצות

1. נהלי עבודה

הנוהל הוא כלל מתווה התנהגות, אשר נקבע במטרה לשמש כמדריך במילוי התפקיד. הנוהל מהווה אסמכתא כתובה למדיניות הארגון וכן להתרחשות ולעשייה בארגון, ונועד לסייע לעובדי הארגון בביצוע עבודתם, לסייע בהליכי קבלת החלטות ובמתן שירות.

מטרות קביעת הוראות עבודה מפורטות בנושא מכרזים וניהולם הינן, בין היתר, להגדיר את האחריות והסמכויות של הגורמים המעורבים בתהליך ניהול המכרזים בטכניון, הגדרת תהליכי העבודה, בעלי התפקידים והבקורות הנדרשות עבור התהליכים המתקיימים במהלך ביצוע המכרז ועוד.

ביקשנו לבדוק הימצאותם של נוהל והוראות עבודה כתובים, ברורים ועדכניים, הקשורים בניהול המכרזים בטכניון.

בקובץ נהלי הטכניון קיים נוהל עבודה (נוהל מספר 08-0203), אשר נכנס לתוקף ביום 20/2/2011, ועודכן לאחרונה ביום 4/12/2014 בנושא: "רכש והתקשרויות בארץ ובחול לפי תקנות חובת המכרזים" (להלן: "נוהל העבודה" או "הנהל"). מטרת הנוהל העבודה הינה לפרט את השיטה והתהליך של ביצוע ההתקשרויות של הטכניון, בהתאם לחוק ותקנות חובת המכרזים, אשר חלים על המוסדות להשכלה גבוהה. הנוהל ארוך ומפורט מתייחס לכלל סוגי המכרזים בטכניון, לרבות מכרזי בינוי ותחזוקה, מכרזי רכש, מזונונים ומקרקעין. מהווה אסמכתא כתובה להתרחשות ולעשייה בארגון, ונועד לסייע לעובדי הארגון בביצוע עבודתם, לסייע בהליכי קבלת החלטות ובמתן שירות.

ממצאים:

- א. ככלל, נוהל העבודה הקיים מקיף ומפורט, והינו בהתאם להוראות החוק ותקנות חובת המכרזים.
- ב. עם זאת, נמצאו מספר נושאים אשר אינם מפורטים בנוהל, לדוגמא, הנוהל מתייחס לנושא ערבויות אך אינו מפרט כללים/ אמות המידה לקביעת גובה הערבויות, ובפועל קיימים מצבים בהם גובה הערבות למכרזים דומים שונה באופן מהותי. הערות נוספות לפערים בנוהל יופיעו על פי סעיפי נוהל העבודה, בגוף הדוח.

המלצות:

- א. פירוט כללים ואמות מידה בנוהל לקביעת גובה הערבויות. רמת חשיבות ההמלצה: בינונית
- התייחסות הנהלה: "ההמלצה לא מקובלת, הנושא נדון ברמה פרטנית והנהל קובע כי הנושא נתון להחלטת ועדת מכרזים וכך פועלים".

תגובת הביקורת :

אמנם הנושא נדון ברמה פרטנית על ידי ועדת המכרזים אולם מכיוון שלעיתים לערבות הנדרשת מספק קיימת משמעות מהותית בהחלטה האם לגשת או לא לגשת למכרז, ולצורך השקיפות והשוויוניות אנו ממליצים לאמץ את רוח הוראת החשב הכללי בענין ערבויות (הוראה 7.4.16 להוראות חשכ"ל) המקובלת במשרדי ממשלה, חברות ממשלתיות וגופים סטוטוריים הכפופים לחוק חובת מכרזים. ההנחיה קובעת, בין היתר את שיעור ערבות המכרז, ואופן חילוט ערבות מכרז.

2. ועדת המכרזים:

2.1 כללי:

סעיף 14 לתקנות חובת המכרזים מגדיר את תפקידי ועדת המכרזים. להלן מספר דוגמאות לתפקידי ועדת המכרזים:

1. להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, שמבצע מוסד למעט התקשרות כאמור בתקנה 3(1), (2) ו-8);
2. להחליט על הליך של פנייה מוקדמת לקבלת מידע, ולבצע הליך כאמור, לפי תקנה 18;
3. להחליט על סוג המכרז, לפי תקנות 25 עד 29, ו-34 עד 36;
4. להחליט על עריכת מכרז ולאשר את מסמכי המכרז;
5. לבדוק הצעות שהוגשו במכרז או בעקבות פנייה לקבלת הצעות, לפסול או לדחות הצעה שהוגשה כאמור, להזמין מציע כדי לברר פרטים בהצעה ופרטים אחרים הדרושים לה לצורך קבלת החלטה ולבחור את ההצעה המתאימה ביותר, או לבחור כמה הצעות מתאימות, או להחליט שלא לבחור כל הצעה שהיא, הכל כאמור בתקנות אלה;
6. לנהל משא ומתן עם מציעים במכרז, לפי תקנה 12;
7. לסווג התקשרות כאמור בתקנה 15;
8. להחליט על חילוט ערבות מכרז, לפי תקנה 22;
9. להחליט על מימוש זכות ברירה של מוסד הכלולה בחוזה, לפי תקנה 6;
10. להיוועץ במי שאינו חבר בוועדת המכרזים לרבות במי שאינו עובד של עורך המכרז;
11. לאשר שינוי מהותי בתנאי חוזה שנכרת בעקבות מכרז;
12. לקבל כל החלטה הנדרשת לצורך ביצוע תפקידיה;
13. כל תפקיד אחר שנקבע לה לפי תקנות אלה ולפי כל חיקוק.

בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים, ועדת המכרזים **אינה** רשאית לאצול את תפקידיה לפי תקנת משנה 14 (א) עד (12), ואולם רשאית היא למנות ועדת משנה שתביא לפנייה המלצה בכל אחד מהנושאים כאמור, ואפשר כי החברים בוועדת המשנה, כולם או חלקם, לא יהיו חברים בוועדת המכרזים.

2.2 מינוי הוועדה וחבריה:

סעיף 13 (א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי, המנכ"ל, באישור ההנהלה של המוסד להשכלה גבוהה, או באישור ועדת משנה שתסמיך ההנהלה לעניין זה, ימנה למוסד ועדת מכרזים אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות, ובכללם, יועץ משפטי או נציגו שהוא עורך דין, וחשב המוסד או נציגו.

בהתאם להחלטת הוועד המנהל, מיום 14/1/2014, בטכניון פועלת ועדת מכרזים **אחת**, אשר הרכבה ישתנה בהתאם לנושא ההתקשרות.

החלטת הוועד המנהל, קובעת כי, ועדת המכרזים תדון בכל תחומי ההתקשרות ובכל היקפי ההתקשרות, ולהלן הרכבה⁸:

מנכ"ל או נציג מטעמו (סמנכ"ל תפעול, ראש יחידת מכרזי ולוגיסטיקה או סמנכ"ל/מנהל אגף/יחידה)	יו"ר ועדת המכרזים
סמנכ"ל או נציג מטעמו	חבר ועדת מכרזים
היועץ המשפטי או נציג מטעמו	חבר ועדת מכרזים
גורם נוסף, בהתאם לעניין ולנושא ההתקשרות (ראש אגף בינוי ותחזוקה/ ראש מחלקת רכש/ אחראי ביטוח/ גורם אחר שימנה המנכ"ל, או נציגי הגורמים האמורים)	חבר ועדת המכרזים

ביקשנו לבדוק כי במוסד מונתה ועדת מכרזים, אשר הרכב הוועדה וחבריה עומדים בדרישות תקנות חובת המכרזים. לצורך ביצוע הבדיקה, ביקשנו לקבל את הודעת /כתבי המינוי של חברי הוועדה.

ממצאים:

- א. הודעת המינוי של ועדת המכרזים אושרה על ידי הוועד המנהל ביום 14/1/2014 - תקין.
- ב. יש לציין כי היועץ המשפטי של ועדת המכרזים אינו עובד הטכניון, ואינו עובד היועמ"ש לטכניון. בעקבות הביקורת, ביום 26.7.2016, יצא מסמך (אשר הועבר לביקורת) מטעם היועץ המשפטי לטכניון המסמיך את יועמ"ש ועדת המכרזים לפעול מטעמו בוועדת המכרזים.
- ג. במהלך הביקורת נמצאו מקרים בהם בהעדר המנכ"ל ישבה בראש ועדת המכרזים מנהלת יחידת המכרזים אשר היא למעשה גם האחראית להבאת החומרים בפני ועדת המכרזים. אמנם על פי החלטת הוועד המנהל מיום 14.01.14 מוסמכת מנהלת יחידת המכרזים לעמוד בראש הוועדה כנציגה מוסמכת של המנכ"ל, אולם לדעת הביקורת עובדה זו עלולה ליצור מצב של היעדר הפרדת סמכויות.

המלצות:

- א. אמנם הנוהל מתיר כי ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה יוכל לעמוד בראש ועדת המכרזים כנציג המנכ"ל, אולם מכיוון שהנוהל מגדיר את תפקידו של הנ"ל - "פיקוח ובקרה על כל המכרזים המתפרסמים, ניהול שוטף של עבודת ועדת המכרזים לרבות קביעת ישיבות הוועדה וסדר יומה", ראוי להפריד את התפקידים ולהגדיר במסגרת נוהל העבודה כי בהעדר המנכ"ל מועדת

⁸ הרכב ועדת המכרזים כאמור, החל מיום 26/1/2014.

המכרזים, ימלא את מקומו כיו"ר הוועדה אחד מהסמנכ"לים בטכניון. רמת חשיבות ההמלצה:
בינונית.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה לא מקובלת, מנהלת יחידת המכרזים הוסמכה על ידי המנכ"ל ואושר על ידי הוועד המנהל. סמנכ"ל תמיד משתתף בישיבה, ישנה חשיבות לניהול הישיבה על ידי גורם אובייקטיבי האמון על פעילות המכרזים. ככלל הפרוטוקולים מועברים לעיון המנכ"ל (לרבות אלו בהם לא נכתו)"

תגובת הביקורת:

הביקורת עומדת על דעתה כי ראוי להפריד בין תפקיד ראש יחידת המכרזים האחראי על הכנת המכרזים לבין תפקיד יו"ר הוועדה על פי הגדרתו בנוהל.

2.3 הכשרת חברי ועדת המכרזים:

סעיף 44 (א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי, חברי ועדת המכרזים, יהיו מי שעברו הכשרה, לפי תכנית שאושרה בידי המנכ"ל, למעט מקרים בהם אישר המנכ"ל, מנימוקים שירשמו, לפטור את החבר מההכשרה כאמור.

סעיף 44 (ב) לתקנות, קובע כי חבר ועדת מכרזים שהמנכ"ל לא פטר אותו מההכשרה כאמור, יועבר מכהונתו בתום שנה ממועד המינוי, אם עד לאותו המועד לא עבר הכשרה.

יצוין כי, החובה לבצע הכשרה לחברי ועדת המכרזים נדרשת גם על פי סעיף 5.2.2 לנוהל העבודה. בהתאם לנוהל העבודה, על ההכשרה להתבצע בתוך שנה ממועד המינוי, ובסמוך ככל הניתן למועד המינוי (למעט אם הופטרו מהחובה על ידי המנכ"ל).

ביקשנו לבדוק כי קיימת תכנית הכשרה לחברי ועדת המכרזים וכי הינה מאושרת על ידי המנכ"ל. כמו כן, ביקשנו לבדוק כי קיים תיעוד לכך שחברי ועדת המכרזים עברו את ההכשרה במועד הנדרש (או לחילופין, קיבלו פטור מנומק מהמנכ"ל).

ממצאים:

- א. תכניות הכשרה – הוצגה לביקורת תכנית הכשרה מאושרת על ידי המנכ"ל.
- ב. השתתפות חברי ועדת המכרזים בהכשרה – ביום 13/1/2016 נערכה הדרכה לכל חברי ועדת המכרזים אשר הועברה על ידי היועץ המשפטי לוועדה. לא נמצא תיעוד חתום לאישור ההשתתפות על ידי חברי ועדת המכרזים. כמו כן, לא קיים תיעוד להדרכות קודמות שהועברו בשנים קודמות.

המלצות:

- א. יש להכין לכל הדרכה טופס ייעודי, אשר יכלול את פרטי ומועד ההדרכה. טופס ההדרכה יחתם על ידי המשתתפים בהדרכה בפועל. יצוין כי, יש להקפיד לשמור תיעוד על העברת הדרכות בשנים קודמות, בהתאם לתוכנית שאושרה על ידי המנכ"ל. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"מקובלת ההמלצה לבצע הדרכות תקופתיות (בהתאם לעדכוני חקיקה ופסיקה) התייעוד הינו בפרוטוקול הישיבה".

גורם האחראי ליישום ההמלצה: ר' יחידת המכרזים

לו"ז ליישום ההמלצה: מבוצע

2.4 תיעוד פעילות ועדת המכרזים וניהול פרוטוקולים:

ועדת המכרזים מתכנסת כפעם אחת בשבוע, לצורך דיון בנושאים הקשורים לניהול ההתקשרויות של הטכניון, בהתאם לדיני המכרזים.

סעיף 16 (א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי, החלטות ועדת המכרזים יהיו מנומקות, ויירשמו בפרוטוקול שיחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה.

סעיף 5.4.5 לנוהל העבודה, קובע כי מרכז ועדת המכרזים/ עורך המכרז/ יועמ"ש הוועדה, יערוך את פרוטוקול ועדת המכרזים, ויעבירו להערות חברי הוועדה. מרכז הוועדה יחתים את חברי הוועדה על הפרוטוקול, ירכז וישמור את הפרוטוקולים החתומים במקור, וכן, יעביר העתק חתום לעורך המכרז הרלוונטי.

סעיף 5.24.17 לנוהל העבודה, קובע כי, פרוטוקולי הוועדה יכללו, בין היתר, את הפרטים הבאים:

- שמות חברי הוועדה ותפקידיהם;
- נושא ההתקשרות;
- תוצאות הבדיקה של ההצעות שהוגשו;
- כל מידע הקשור לדיוני הוועדה, לרבות תמצית עמדות המתדיינים והסתייגויותיהם;

יצוין כי, על פי סעיפים 5.2.10 ו-5.2.11 לנוהל העבודה, במקרים בהם דרוש הדבר לשם ייעול עבודת ועדת המכרזים, תוכל הוועדה לנהל דיונים ולקבל החלטות באמצעות הדואר האלקטרוני ואו שיחת ועידה. בגין כל דיון כאמור (באמצעות הדואר האלקטרוני/ שיחת ועידה), יערך פרוטוקול, והוא יהווה פרוטוקול של ועדת המכרזים לכל דבר ועניין.

ניהול פעילות ועדת המכרזים (רישום פרוטוקולים ותיעודם) מתבצע באמצעות יישומי תוכנת "אופיס" (וורד ואקסל). כאמור, הפרוטוקולים החתומים (במקור) נשמרים על ידי רכו הוועדה.

ביקשנו לבחון ולבדוק את נאותות ניהול ותיעוד פעילות ועדת המכרזים, באמצעות עריכת פרוטוקולים לדיוני הוועדה (לרבות תיעוד החלטות ועדת המכרזים שהתקבלו בדיונים באמצעות הדוא"ל/ שיחת ועידה), בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים והוראות נוהל העבודה הקיים בנושא.

בנוסף, ערכנו בדיקה מדגמית, במסגרתה בחרנו באופן אקראי 30 פרוטוקולים המתעדים ישיבות של ועדת המכרזים (בדיוניה בהתקשרויות שנדגמו במסגרת הביקורת, מהשנים 2014-2015. סקרנו את הפרוטוקולים שנדגמו, ובדקנו כי נערכו ונחתמו בהתאם להוראות.

ממצאים :

- א. זיהוי רושם הפרוטוקול - על פי נוהל העבודה, ישנם שלושה גורמים שונים הרשאים לרושם ולערוך את הפרוטוקולים של ועדת המכרזים. בפועל, נמצא כי לא קיים תיעוד על גבי הפרוטוקול של זהות רושם הפרוטוקול (רישום זהותו של עורך הפרוטוקול יכולה לייעל ולהקל את תהליכי העבודה במקרים בהם נדרשות הבהרות לגבי פרוטוקול ספציפי) מועד פרסום/ הדפסת הפרוטוקול – לא קיים תיעוד על גבי הפרוטוקול של מועד פרסום ו/או מועד הדפסת הפרוטוקול (בפרוטוקול מצוין מועד הישיבה בלבד, כאשר ככל הנראה, הפרוטוקול עצמו נערך במועד מאוחר יותר).
- ב. חתימת חברי ועדת המכרזים על הפרוטוקול – כל הפרוטוקולים נחתמו על ידי כל חברי ועדת המכרזים, כנדרש בתקנות ובנוהל – תקין.
- ג. יצוין כי, נמצאו מקרים בהם חברי ועדת המכרזים (או חלקם), חתמו על פרוטוקול ועדת המכרזים זמן רב לאחר מועד התכנסות הוועדה (נמצאו פרוטוקולים אשר נחתמו למעלה מחודש ימים לאחר מועד הישיבה). כך לדוגמא:

- פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 2/4/2014 נחתם בסוף חודש אפריל 2014.
- פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 1/7/2015 נחתם ביום 22/7/2015.
- פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 21/5/2014 נחתם על ידי נציג היועמ"ש ביום 2/7/2014.
- פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 28/5/2014 נחתם על ידי נציג היועמ"ש ביום 2/7/2014.
- פרוטוקול ועדת המכרזים מיום 6/8/2014 נחתם על ידי מנהל מחלקת הרכש ביום 10/9/2014.

בניגוד לדרישה לפיה יש לערוך פרוטוקול גם בגין החלטות המתקבלות באמצעות הדואר האלקטרוני, הרי שנמצאו 5 מקרים בהם לא נערך ונחתם פרוטוקול בגין החלטות שהתקבלו ו/או אושרו על ידי חברי ועדת המכרזים באמצעות הדואר האלקטרוני (ראה פירוט למקרים כאמור בגוף הדוח).

המלצות :

- א. יש לתעד על גבי כל פרוטוקול את פרטי עורך הפרוטוקול, וכן, את מועד פרסום/ הדפסתו ואת מספר ההליך. רמת חשיבות ההמלצה : בינונית.

התייחסות הנהלה :

"ההמלצה לא מקובלת, יש להבין כי עריכת הפרוטוקול הינה תהליך שבו מעורבים מספר גורמים : אחד מעורכי המכרז שנכתב בישיבה עורך רישום של עיקרי הדברים והחלטות, אולם הפרוטוקול נערך לאחר מכן על ידי גורמים נוספים – בשלב הראשון על ידי ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה, לאחר מכן על ידי היועץ המשפטי של הוועדה, ולאחר מכן על ידי יו"ר הוועדה (בד"כ המנכ"ל) ויתר חברי הוועדה. לכל אחד מגורמים אלה חלק מהותי בעריכת הפרוטוקול עד לגיבושו הסופי וחתימתו. משכך אין חשיבות של ממש לזהותו של עורך הפרוטוקול הראשוני דווקא. עם זאת, מסכימים כי יש לצמצם למינימום את פרק הזמן שבין עריכת הפרוטוקול לחתימה עליו".

תגובת הביקורת:

אם שיטת העבודה הקיימת הינה שונה מהמתואר בנוהל, יש לעדכן את הנוהל בהתאם.

ב. יש לייעל ולמחשב את פעילות ועדת המכרזים באמצעות מערכת ייעודית לניהול מכרזים (מקובל במשרדי ממשלה), כך לדוגמא, ניתן לנהל דוח מרוכז המפרט את פעילות הוועדה והנושאים הנידונים בה. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה מקובלת ומבוצעת, החל מ- 1.1.2014 נערך רישום של כל ישיבות הוועדה בטבלת אקסל הכוללת את מועדי הישיבות ואת הנושאים שהיו על סדר היום בכל ישיבה. טבלה זו מאפשרת איסוף נתונים אודות מספר הישיבות והנושאים שנדונו בהם וכן איתור פרוטוקולים לפי נושאים ותאריכים. כל הפרוטוקולים נשמרים גם בספרייה וגם עותק קשיח בקלסר".

תגובת הביקורת:

אין הכוונה לריכוז הנתונים בטבלת אקסל, כיום מקובל השימוש בתוכנות ייעודיות לניהול מכרזים אשר נותנות פתרון לניהול כלל המידע הקשור במכרז, לרבות תהליך הטיפול במכרז, אומדנים, פניות לספקים מועדי דיונים, סיכומי ישיבות, סיורי ספקים, ניהול חוזים ניהול ועדות וישיבות ועוד.

המערכת משמשת כארכיב ליחידת המכרזים.

לדעת הביקורת, עבודה במערכת כזו תייעל את עבודת היחידה, ותיתן מענה לרבות מההמלצות שהובאו בדוח הנ"ל.

3. סיווג הטיפול בהתקשרות וחלוקת אחריות:

בהתאם לסעיף 5.3.1 לנוהל העבודה, כל בקשה לביצוע התקשרויות בתחום אחריות מחלקת הרכש המגיעות מיחידות הטכניון ו/או הנהלת הטכניון, תיבדק על ידי מנהל מחלקת הרכש או גורם מוסמך מטעמו.

כמו כן, קובע נוהל העבודה כי כל התקשרות שאיננה מתאימה לטיפול על ידי מחלקת הרכש, תטופל על ידי יחידת המכרזים בטכניון.

ממצאים:

- א. נוהל העבודה לא מגדיר או מתייחס לאופן הפנייה לביצוע רכש באב"ת. כמו כן, לא קיימת הגדרה ברורה במסגרת הנוהל לחלוקת תפקידי הרכש בין היחידות האמורות, עובד אשר, כפי שיתואר בהמשך, העלתה את הסיכון לטעויות בהליך המכרזי על ידי אב"ת. יש לציין כי שינוי במבנה הארגוני של יחידת המכרזים אשר יצר מצב בו עריכת מכרזי אב"ת נעשית על ידי עובדי יחידת המכרזים מורידה את הסיכון לטעויות כנ"ל.
- ב. בפועל ובהעדר הגדרת הסמכויות, ישנם ספקים משותפים לשתי היחידות. עד לסוף שנת 2015 מידע לגבי זהות הספקים והיקפי ההתקשרות עם כל ספק נבחן ברמת היחידה בלבד (ולא ברמת כלל היחידות בטכניון) ולפיכך, היה סיכון שהתקשרות מסוימת תהיה בסכומים המחייבים עריכת הליך התקשרות שונה (למשל: עריכת מכרז). יודגש כי החל מחודש נובמבר 2015, מועבר מידע על התקשרויות עם ספקים בין אב"ת למחלקת הרכש, ובנוסף המערכת הממוחשבת מתריעה ואיננה מאפשרת ביצוע רכש מספקים בסכומים המחייבים עריכת מכרז.

המלצה:

- א. להגדיר ולעגן בנוהל העבודה חלוקת תפקידים ברורה בין מחלקת מכרזים, מחלקת הרכש ואב"ת. רמת חשיבות ההמלצה: בינונית

התייחסות הנהלה:

#ההמלצה לא מקובלת, הנוהל מתייחס לעבודת ועדת המכרזים. יחידת המכרזים משרתת את הרכש ואת אב"ת. הדוח הבודק היקפי התקשרות שנתיים משותף להזמנות רכש והזמנות אב"ת"

תגובת הביקורת:

ועדת המכרזים אכן משרתת את הרכש ואת אב"ת אולם הנוהל מתייחס אך ורק ליחידת הרכש. מכיוון שבמסגרת הביקורת, כפי שיפורט בהמשך, נמצאו ליקויים במכרזי אב"ת, הביקורת עומדת על ההמלצה. התקשרויות שאינן דורשות עריכת מכרז, מטופלות על ידי מחלקת הרכש ואב"ת, על פי חלוקת האחריות והסמכויות הפנימיות ביניהן כפי שנהוגה בטכניון לפיכך, יחידות הטכניון המבקשות לבצע התקשרות ו/או רכש ללא מכרז, יפנו לקבלת השירות למחלקת הרכש או לאב"ת (בהתאם לסוג הרכש). יחידת המכרזים הינה הגורם המוסמך לטיפול בכל ההתקשרויות הדורשות מכרז שהינן בתחום אחריות הטיפול של מחלקת הרכש ואב"ת.

לצורך בחירת סוג ההתקשרות הנדרש, ר' יחידת המכרזים, ימנה עורך מכרז, אשר יהיה אמון על טיפול בבקשה לביצוע ההתקשרות, והכנת המסמכים הנדרשים לדיון בוועדת המכרזים (כפי שיפורטו בהרחבה בהמשך הדוח).

יצוין כי, בחירת ומינוי עורך המכרז לטיפול במכרז ספציפי, נעשית על סמך נושא המכרז, וחלוקת העבודה ובחירת עורך המכרז הינה בסמכות ר' יחידת המכרזים, כך לדוגמא, למכרזים בנושאי אב"ת קיים עורך מכרז ייעודי.

עורך המכרז יבחן את הבקשה, וימליץ לוועדת המכרזים על אופן ההתקשרות המתאים, כדוגמת:

- **מכרז פומבי** – פנייה לקבלת הצעות לביצוע מיזם, אספת מוצר או שירות, רכישת נכס או קבלת משרה.
- **מכרז מסגרת** – מכרז פומבי בו נבחר יותר מספק אחד, עימם נחתם הסכם מסגרת, בהתאם לתנאי המכרז.
- **מכרז סגור** – מכרז בו הפנייה לקבלת הצעות מופנית לספקים מסוימים בלבד, בהתאם לתקנה 7 לתקנות חובת המכרזים.
- **התקשרות בפטור ממכרז** – התקשרות בהתאם לתקנה 3 לתקנות חובת המכרזים.
- מימוש זכות ברירה בהסכם ועוד.

לאחר קבלת המלצת עורך המכרז, ועדת המכרזים תחליט על הצורך בהתקשרות, לרבות קביעת סוג ההתקשרות. כמו כן, הוועדה רשאית להחליט האם התקשרות תבצע בפטור ממכרז, ותקבע את סוג הפטור.⁹

יצוין כי, באחריות עורך המכרז לנהל תיק ייעודי עבור כל מכרז (להלן: **"תיק המכרז"**), בו ישמרו מסמכים שונים הקשורים בתהליכי המכרז, לרבות, מסמך עקרונות המכרז; מסמכי המכרז; קובץ הבהרות, שאלות ותשובות; פרוטוקול סיור קבלנים/ ספקים; ההצעות שהוגשו; פרוטוקולים של ועדת המכרזים ושל ועדת משנה מקצועית ועוד¹⁰.

תיק המכרז יישמר למשך 5 שנים לאחר השלמת הליך המכרז¹¹. כמו כן, ההצעות של המתמודדים שלא זכו במכרז יישמרו במשך שנתיים לאחר השלמת ההליך¹².

ממצאים:

א. תיקי המכרזים הכוללים את כל מסמכי המכרז נשמרים ביחידת המכרזים. מכיוון שהיחידה במתכונתה הנוכחית פועלת רק משנת 2014, טרם עברו 5 שנים.

⁹ במקרים שאין בסמכות הוועדה להחליט על סוג פטור מסוים, ההחלטה בעניין תעבור לגורם המוסמך בהתאם לתקנות חובת המכרזים.

¹⁰ ראה סעיף 5.10 בנוהל העבודה בנושא "ניהול תיק ייעודי עבור מכרז".

¹¹ מועד הוצאת הודעות זכיה/ אי זכיה למשתתפים

¹² ראה סעיף 5.28 בנוהל העבודה.

4. עריכת וניהול מכרז פומבי

4.1 כללי:

כאמור, עריכת וניהול המכרזים במכון הינם באחריות יחידת המכרזים וועדת המכרזים. במסגרת הפרק דנן, יפורטו וייבדקו השלבים המרכזיים בתהליכי העבודה הקשורים בעריכת וניהול המכרזים הפומביים בטכניון.

הבדיקות לבחינת תהליכי העבודה, עמידה בהוראות החוק, התקנות ונוהל העבודה, נערכו באמצעות מדגם שכלל 13¹³ מכרזים פומביים שנערכו בטכניון בין השנים 2014-2015 (להלן בפרק זה: "מדגם מכרזים פומביים"). לצורך ביצוע הבדיקות הנדרשות קיבלנו את תיקי המכרזים שנדגמו, ומסמכים נוספים, כפי שיפורטו.

להלן פירוט המכרזים שנכללו במדגם המכרזים הפומביים:

מכרזי רכש

- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").

מכרזי אב"ת

- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").
- מכרז מספר [REDACTED] (להלן: "מכרז [REDACTED]").

¹³ בחלוקה הבאה: 7 מכרזים להתקשויות של מחלקת הרכש, ו-6 מכרזים להתקשויות של אב"ת

• מכרז מספר [REDACTED]
(להלן: "מכרז" [REDACTED]).

• מכרז מספר [REDACTED]
(להלן: "מכרז" [REDACTED]).

• מכרז מסגרת מספר [REDACTED]
(להלן: "מכרז" [REDACTED]).

ממצאים:

א. התקשרות בנושא [REDACTED] – יש לציין כי בבדיקת הביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בהתקשרות עם ספק [REDACTED], בתקופה שקדמה לעריכת מכרז [REDACTED] שנבדק בביקורת דנן. להלן עיקרי השתלשלות האירועים והליקויים שנמצאו בנושא:

1. בחודש [REDACTED] פורסם מכרז [REDACTED]
(להלן: "מכרז" [REDACTED]). במסגרת מכרז [REDACTED], התקשר הטכניון עם [REDACTED] (בסעיף זה, להלן: "הספק") החל מיום [REDACTED]

2. בהתאם לסעיף 18.4 למכרז [REDACTED], הטכניון יהיה רשאי להאריך את תקופת החוזה בשלוש תקופות נוספות, שנה בכל פעם, ועד לתקופה של 4 שנים ממועד תחילת ההתקשרות בין המזמין לספק. דהיינו, מתנאי המכרז עולה כי לטכניון קיימת האופציה להארכת ההתקשרות עד לחודש [REDACTED]

3. ביום [REDACTED] נחתם הסכם להארכת ההתקשרות בין הטכניון לספק לתקופה של 12 חודשים, תוך הגדלת היקף ההתקשרות המקורי, מבלי אישור ועדת המכרזים.

4. ביום [REDACTED] נחתם הסכם נוסף להארכת תקופת ההתקשרות בין הצדדים (יצוין כי ההסכם נחתם לאחר תום תוקף ההארכה הקודמת, ולפיכך, הטכניון התקשר עם הספק במשך כחודש ללא הסכם חתום).

5. ביום [REDACTED] נחתם הסכם הארכה נוסף, לתקופה של 3 חודשים בלבד, תוך שינוי תנאי ההתקשרות, הגדלת היקף התשלום, וללא אישור ועדת המכרזים.

6. ביום [REDACTED] פנה ראש אב"ת (הקודם) לוועדת המכרזים, בטענה שהספק אינו מוכן להאריך את תקופת ההתקשרות, ללא שינויים מהותיים בתנאי ההסכם. לפיכך, ביקש ראש אב"ת לאשר התקשרות בתנאים המטיבים באופן משמעותי עם הספק, עד ליציאה למכרז חדש.

7. בהתאם לפרוטוקול ועדת המכרזים מיום [REDACTED] "שינוי חוזי זה הביא לתוספת משמעותית לסכומים המשולמים לספק, כאשר בחודשים מסוימים ההפרש יכול היה להגיע למאות אלפי שקלים".

לדעת הביקורת, סירוב למימוש תקופת האופציה על ידי הספק, כפי שנקבעה במסמכי המכרז, מהווה הפרה משמעותית של המכרז ותנאיו. עם זאת, על פי פרוטוקול ועדת הפטור, מיום [REDACTED], הובהר כי למרות שהארכות ההסכם בעבר לא נעשו כראוי, משיקולים ענייניים, אשר הוסברו לוועדה, הוועדה מאשרת את המשך ההתקשרות.

8. בהתאם להנחיית ועדת המכרזים, ביום [REDACTED] פנה ראש אבי"ת לוועדת הפטור לאישור התקשרות עם הספק עד ליציאה למכרז חדש.

9. ביום [REDACTED] אישרה ועדת הפטור את ההתקשרות לתקופה המבוקשת (עד לחודש [REDACTED]).

ב. במכרז [REDACTED] שנבדק במסגרת הדוח דנן זכה אותו הספק אשר סירב להאריך את ההתקשרות לתקופה שנקבעה בתנאי מכרז [REDACTED]. יודגש כי נמצאו ליקויים נוספים בניהול מכרז [REDACTED], כפי שיפורטו בהרחבה בגוף הדוח.

המלצות:

א. על ועדת המכרזים ו/או ועדת הפטור (בהתאם לנושא) לאשר כל שינוי בהתקשרות עם ספקים לאחר מכרז. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה מקובלת".

גורם האחראי ליישום ההמלצה: ר' יחידת המכרזים

לו"ז ליישום ההמלצה: מבוצע, ועדת המכרזים מאשרת כל שינוי מהותי. הנחיית ריענון תצא עד חודש נובמבר 2016.

ב. ככלל אין לאשר התקשרויות ו/או חוזי התקשרות עם ספקים בדיעבד, יש לעגן בנוהל כלים קיימים (ריכוז המידע בטבלאות מסודרות ביחידת המכרזים) למעקב אחר ההתקשרויות וסיומן ולקבוע זמנים סבירים להערכות מראש לפני תום תקופת המכרז ופרסום מרכז חדש. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה מקובלת".

4.2 הכנת מסמך עקרונות המכרז ודיון בוועדת המכרזים:

בהתאם לסעיף 5.4 לנוהל העבודה, במקרים בהם המלצתו של עורך המכרז היא לצאת למכרז, עליו לערוך מסמך הכולל את עקרונות המכרז, לרבות פירוט: מהות הטובין/ השירות; תקציב; תיאור מצב קיים ו/או רכישות דומות קודמות; אפיון השוק; אומדן שווי ההתקשרות; סוג הליך; תקופת ההתקשרות; תנאי סף ועוד (להלן: "מסמך עקרונות המכרז")

עורך המכרז יעביר את מסמך עקרונות המכרז לחברי ועדת המכרזים, אשר תדון בו לצורך בחינת הבקשה¹⁴.

בדקנו את נאותות הכנת מסמך עקרונות המכרז, ואישורו על ידי ועדת המכרזים. לצורך כך, בדקנו כי לכל מכרז שנכלל במדגם המכרזים הפומביים:

- קיים תיעוד למסמך עקרונות המכרז בתיק המכרז
- קיים תיעוד לדיון במסמך עקרונות המכרז על ידי ועדת המכרזים.

ממצאים:

א. בניגוד לדרישת נוהל העבודה, ב-2 מהמכרזים שנדגמו, לא נמצא תיעוד למסמך עקרונות המכרז, ולדיון בו על ידי ועדת המכרזים ().

המלצה:

א. יש להקפיד על עריכת מסמך עקרונות המכרז ואישורו על ידי ועדת המכרזים. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"המלצה מקובלת, לשם הבהרת הנושא יעודכן הנוהל הטכניוני מס. 5.4.2 כך שבסמכות הוועדה יהיה לאשר את מסמכי המכרז בכללותם והדבר יהווה הליך חלופי להשלמת מסמך עקרונות".
גורם האחראי ליישום ההמלצה: ר' יחידת מכרזים.
לוי' ליישום ההמלצה: דצמבר 2016.

פירוט נוסף: היועץ המשפטי מציין כי "מדובר בשניים מתוך כל המכרזים שנדגמו ().
ההערה עומדת בסתירה למהותו ותפקידו של "נוהל". אין פעולה "בניגוד" לנוהל. מותר (וצריך לפעמים), לפעול שלא כפי שמוסדר בנוהל. נוהל הוא הנחיה כללית, לא תקנה".

תגובת הביקורת:

אמנם נוהל אינו חוק או תקנה, אך הוא נקבע במטרה לשמש כמדריך במילוי התפקיד. מטרות קביעת הוראות עבודה מפורטות בנושא מכרזים וניהולם הינו, בין היתר, להגדיר את האחריות והסמכויות של הגורמים המעורבים בתהליך ניהול המכרזים בטכניון, הגדרת תהליכי העבודה, בעלי התפקידים והבקורות הנדרשות עבור התהליכים המתקיימים במהלך ביצוע המכרז ועוד. הנוהל אמור לתאר את תהליך העבודה הקיים, אם התהליך שונה מהמתואר בנוהל לנוכח מדיניות הארגון, יש לשנות את הנוהל בהתאם.

¹⁴ יצוין כי, על פי הוראות הנוהל, מסמך עקרונות המכרז יכול להיות מוגש לוועדת המכרזים באופן חלקי, ובלבד שיושלם עד למועד אישור מסמכי המכרז.

4.3 הכנת מסמכי המכרז

כללי - סעיף 5.9 לנוהל העבודה קובע כי במקרים בהם החליטה ועדת המכרזים על עריכת מכרז, יכין עורך המכרז או וועדת המשנה¹⁵ את מסמכי המכרז, ויביאם לאישורה.

לצורך הכנת מסמכי המכרז, יועץ מכין המסמכים ביחידה המזמינה ו/או בגורם המקצועי המתאים ו/או ביועץ פנימי או חיצוני למכרז, אשר יזומן, ככל הניתן, לדין ועדת המכרזים במסמכי המכרז¹⁶.

4.4 בדיקת ואישור מסמכי המכרז

4.4.1 בדיקת תנאי הסף של המכרז

סעיף **5.11** לנוהל העבודה, קובע כי באחריות ועדת המכרזים לוודא את קיומם של תנאי הסף הנדרשים בהתאם לתקנות חובת המכרזים.

תקנה **10 (א)** לתקנות חובת המכרזים, קובעת כי השתתפות במכרז הנערך על ידי מוסד להשכלה גבוהה תהיה מותנית בתנאים כדלקמן:

(1) רישום בכל מרשם המתנהל על פי דין הצריך לעניין נושא ההתקשרות וכן קיומם של הרישיונות הנדרשים על פי דין;

(2) אם קיים לעניין נושא ההתקשרות תקן ישראלי רשמי כמשמעותו בחוק התקנים, התשי"ג-1953 – עמידה בדרישות התקן;

(3) המצאת כל האישורים הנדרשים לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976;

(4) במכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח אדם – המצאת תצהיר בכתב של המציע ושל בעלי השליטה בו, בדבר קיום חובותיו של המציע בעניין שמירת זכויות עובדים, לפי דיני העבודה, צווי ההרחבה וההסכמים הקיבוציים החלים על המציע כמעסיק לצורך אספקת העבודה או השירותים.

כמו כן, סעיף **10 (ב)** לתקנות קובע כי, ניתן להתנות את ההשתתפות במכרז בתנאים ענייניים נוספים, לרבות תנאים בדבר ניסיונו של המעוניין להשתתף במכרז, כישוריו, היקף פעילותו, חשיבות המקום שבו מתנהלים עסקיו, וקיומן של המלצות ועוד (יצוין כי, ועדת המכרזים רשאית להוסיף תנאים נוספים, כפי שפורט והוגדר בהרחבה בסעיף **5.11** לנוהל העבודה).

בדקנו את נאותות קביעת תנאי הסף. לצורך כך, בדקנו שתנאי הסף שנקבעו בכל מכרז שנכלל במסגרת מדגם המכרזים הפומביים, עומדים בדרישת הוראות תקנות חובת המכרזים ונוהל העבודה בנושא.

ממצאים:

א. תקין – תנאי הסף שנקבעו במכרזים שנבדקו עמדו בהוראות התקנות ונוהל העבודה.

¹⁵ ככל שמונתה

¹⁶ מסמכי המכרז יערכו לפי נוסח מכרז המאסטר של הטכניון, בהתאם לשינויים המחויבים לפי העניין. קביעת נוסח המאסטר תבוצע על ידי יחידת המכרזים ולוגיסטיקה והיועצים המשפטיים של הטכניון.

4.4.2 קביעת אמות מידה להכרעה במכרז

בהתאם לסעיף 5.13 לנוהל העבודה, ועדת המכרזים תקבע את אמות המידה לבחירת ההצעה הזוכה וכן את משקלה היחסי של כל אמת מידה (בהתחשב בהמלצת הגורם המקצועי ואו היועץ, לפי העניין).

אמות המידה יפורטו במסמכי המכרז, לרבות מרכיביהן, משקלן היחסי ואופן השקלול שיבוצע. ראה הרחבה בנושא אמות המידה במכרז, בסעיף 4.11.3.2 – בנושא השוואת הצעות וניתוח אמות מידה.

4.4.3 אישור מסמכי המכרז

סעיף 5.16 לנוהל העבודה, קובע כי ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה יאשר את מסמכי המכרז לפני הבאתם לאישור ועדת המכרזים. לאחר מכן, מסמכי המכרז יאושרו על ידי הוועדה.

בדקנו את נאותות אישור מסמכי המכרז. לצורך כך, בדקנו כי לכל מכרז שנכלל במדגם המכרזים הפומביים:

- קיים תיעוד לאישור מסמכי המכרז על ידי רמ"ד מכרזים ולוגיסטיקה
- קיים פרוטוקול ועדת המכרזים לאישור מסמכי המכרז.

ממצאים:

א. נמצא תיעוד לאישור מסמכי המכרז על ידי ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה (בטרם אישור ועדת המכרזים) – תקין.

ב. לא נמצא תיעוד לאישור מסמכי המכרז בפרוטוקול ועדת המכרזים בגין 5 מכרזים שנכללו במדגם המכרזים הפומביים. יודגש כי, תקנה 16 (א) לתקנות המכרזים מחייבת את רישום החלטות הוועדה בפרוטוקול חתום. להלן המכרזים בגינם לא נמצא פרוטוקול לאישור מסמכי המכרז:

1. מכרז [REDACTED] שלח עורך המכרז את מסמכי המכרז לאישור חברי ועדת המכרזים באמצעות הדואר האלקטרוני. סמנכ"ל הכספים השיבה כי היא מאשרת, נמצא תיעוד להחלטתם של יתר חברי ועדת המכרזים.
2. מכרז [REDACTED] עורך המכרז שלח את המסמכים לאישור חברי ועדת המכרזים באמצעות הדואר האלקטרוני. נמצא תיעוד להערות שנשלחו על ידי מנהל הרכש, ועל ידי מנהל הרכש, כמו כן, תועד בכתב ידו של עורך המכרז שלא התקבלו הערות נוספות.
3. מכרז [REDACTED] מסמכי המכרז נשלחו לחברי ועדת המכרזים. נמצא תיעוד להערות שנשלחו על ידי יו"ר הוועדה, ועו"ד [REDACTED]. לא נמצא תיעוד להחלטתם של יתר חברי ועדת המכרזים.
4. מכרז [REDACTED] מסמכי המכרז אושרו על ידי חברי הוועדה באמצעות הדואר האלקטרוני, אך לא נערך פרוטוקול.

ג. יודגש כי תקנות חובת המכרזים ונוהל העבודה מחייבים עריכת פרוטוקול חתום לכל החלטה של הוועדה. קיימת חשיבות לעריכת פרוטוקול כאמור, בייחוד במקרים בהם יש הערות/ דיון על הנושא הנדרש לאישור. בנוסף, לדעת הביקורת, אין לראות בהעדר קבלת תגובה להודעת דואר האלקטרוני כאסמכתא למתן אישור והסכמה של חבר בוועדת המכרזים לפרסום מסמכי המכרז.

המלצות:

א. יש להקפיד לקבל ולתעד את אישור מסמכי המכרז על ידי ועדת המכרזים. יודגש כי בהתאם לתקנות ולהוראות העבודה, יש להקפיד לערוך פרוטוקול לאישור המסמכים, גם במקרים בהם הוא ניתן באמצעות הדואר האלקטרוני. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה מקובלת".

גורם האחראי ליישום ההמלצה: ר' יחידת המכרזים.

לו"ז ליישום ההמלצה: מיושם.

4.5 הכנת אומדן למכרז

סעיף 5.17 לנוהל העבודה קובע כי, ועדת המכרזים תחליט האם להכין אומדן רשמי להתקשרות (אומדן גלוי או סמוי). במידה והחליטה הוועדה לערוך אומדן רשמי, עליה לקבוע בתנאי המכרז גבול עליון ו/או תחתון של הצעה שמעליה או מתחתיה, לפי העניין, לא תתקבל הצעה במכרז.

האומדן ייחתם ויאושר על ידי יו"ר ועדת המכרזים.

יצוין כי, בהתאם לתקנה 24 (ב) לתקנות חובת המכרזים, במידה והוחלט לערוך אומדן שווי ההתקשרות, אזי, האומדן יופקד בתיבת המכרזים עד לפתיחתה (במכרז דו-שלבי, האומדן יישמר בתיבה עד למועד פתיחת הצעות המחיר).

ביקשנו לבדוק את נאותות עריכת אומדן סמוי למכרז. במסגרת מדגם המכרזים הפומביים שבדקנו, נערך אומדן סמוי למכרז אחד. בדקנו את נאותות אישור האומדן הסמוי, והפקדתו בתיבת המכרזים.

ממצאים:

תקין – במדגם שנבדק האומדן הסמוי נחתם ואושר על ידי יו"ר ועדת המכרזים, והופקד בתיבת המכרזים כנדרש (כפי שעלה מפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים).

4.6 פרסום המכרז

4.6.1 כללי

בהתאם לתקנות ולנוהל העבודה, לאחר אישור מסמכי המכרז על ידי ועדת המכרזים, תפורסם הודעה על המכרז, וכן יפורסמו מסמכי המכרז.

4.6.2 פרסום הודעה על המכרז

סעיף 5.18 לנוהל העבודה, בנושא פרסום מודעה על המכרז קובע כי, עורך המכרז יפרסם מודעה בעיתונות ובאתר האינטרנט של הטכניון בדבר עריכת המכרז.

בנוסף, עורך המכרז יערוך רשימה רחבה ככל הניתן של ספקים רלוונטיים לנושא המכרז, ויעדכנם טלפונית/ במייל אודות פרסום המכרז (לצורך ריבוי מציעים).

תקנה 19 (א) לתקנות חובת המכרזים, קובעת כי הודעה על קיומו של מכרז פומבי תפורסם בעיתון נפוץ, בעיתון בשפה הערבית ובאתר האינטרנט (בשפה העברית ובשפה הערבית).

בהתאם לתקנה, בהודעה על עריכת מכרז פומבי בעיתון נפוץ ובעיתון בשפה הערבית יפורטו:

- (1) שם המוסד;
- (2) שם המכרז;
- (3) המועד האחרון להגשת הצעות למכרז;
- (4) כתובת אתר האינטרנט של המוסד.

כמו כן, הודעה על עריכת מכרז פומבי באתר האינטרנט תפרט לפחות את הנושאים הבאים:

- (1) מהות ההתקשרות המוצעת ותיאור נושאה, לרבות כל זכות ברירה להרחבת ההתקשרות;
- (2) תקופת ההתקשרות המוצעת, לרבות כל זכות ברירה להארכתה;
- (3) תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז, אם ישנם; תנאים לדחיית הצעה במכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח אדם, אם ישנם;
- (4) המקום והמועד שבהם ניתן לקבל פרטים נוספים ואת מסמכי המכרז, והתשלום בעד מסמכי המכרז, אם נדרש;
- (5) המועד האחרון להגשת הצעות והמקום להגשתן;
- (6) היות המכרז מכרז עם משא ומתן, מכרז עם שלב מיון מוקדם, מכרז עם בחינה דו-שלבית, מכרז פומבי עם הליך תחרותי נוסף, מכרז ממוכן מתפתח או מכרז ממוכן מהיר, לפי העניין.

בדקנו את נאותות פרסום הודעות על מכרזים פומביים בטכניון. לצורך כך, בדקנו בכל מכרז שנכלל במדגם המכרזים הפומביים את הנתונים הבאים:

- עריכת רשימת ספקים ופרסום המכרז בקרב ספקים רלוונטיים על ידי עורך המכרז (בהתאם לנוהל העבודה).
- פרסום הודעת המכרז בעיתון נפוץ ובעיתון בשפה הערבית, בהתאם לנוסח הנדרש.
- פרסום הודעת המכרז באתר האינטרנט של הטכניון, בהתאם לנוסח הנדרש (הבדיקה נעשתה על סמך הפרסומים באתר האינטרנט של הטכניון).

ממצאים:

- א. פרסום הודעת המכרז בקרב ספקים פוטנציאליים – בניגוד לנוהל לא נמצא תיעוד לעריכת רשימת ספקים ופנייה לספקים פוטנציאליים במכרזים הפומביים שנדגמו. יצוין כי, פניה לספקים מתאימים נועדה להרחיב את מעגל המשתתפים במכרזים.
- ב. פרסום מודעת המכרז בעיתונות – תקין, עם זאת יודגש כי, נוהל העבודה מורה על שמירת מסמכים רלוונטיים בתיקי המכרז, אך לא קיימת הנחיה מפורשת לתיוק מודעת המכרז שפורסמה בעיתונות בתיק המכרז.
- ג. פרסום הודעת המכרז באתר האינטרנט – תקין, הודעת המכרז פורסמו כנדרש.

המלצות:

א. יש לערוך רשימת ספקים פוטנציאליים לכל מכרז (על פי הנוהל). כמו כן, יש לתעד בתיק המכרז את הצעדים שנעשו לצורך פנייה לספקים. רמת חשיבות ההמלצה: בינונית.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה אינה מקובלת, המכרזים הם פומביים ואין בכך כל צורך, כמו-כן הדבר יצור עומס רב של תיעוד שאינו הכרחי. אין חובה בדין לעריכת רשימת מציעים בלתי פורמלית שכזו, וברגע שפונים להכנת רשימות כאמור, עלולים להסתבך עם מי שהושאר בטעות בחוץ. במיוחד משום שהתקנות קובעות הוראות מסודרות לעריכת "רשימות מציעים", ולכן יהיה קושי להכין את הרשימות הנ"ל באופן בלתי פורמלי. לעומת זאת, הכנה מסודרת של רשימות מציעים לכל הנושאים (שהתקנות דורשות את עדכון מדי שנה) תהווה עול בירוקרטי שנראה בלתי ריאלי".

תגובת הביקורת:

המלצת הביקורת הינה בהתאם לנוהל העבודה, אם המדיניות שונה, יש לעדכן את הנוהל בהתאם.

ב. יש לתעד בתיק המכרז אסמכתא לפרסום מודעת המכרז בעברית וערבית. רמת חשיבות ההמלצה: בינונית.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה לא מקובלת, תיעוד פרסומים נעשה בתיק נפרד המרכז את כלל פרסומי היחידה".

תגובת הביקורת:

לדעת הביקורת יש לשמור את המסמכים בתיק המכרז לצורך שלמות התיעוד, מע' ממוחשבת תפתור את הנושא.

4.6.3 פרסום מסמכי המכרז

תקנה 23 (א) לתקנות חובת המכרזים, קובעת כי "מסמכי המכרז יומצאו לעיון לכל דורש בלא תשלום במשרדי המוסד וככל הניתן באמצעות אתר האינטרנט...".

סעיף 5.19 לנוהל העבודה, בנושא העמדת מסמכי המכרז לרשות הציבור קובע כי, המסמכים יועמדו לרשות הציבור להורדה מאתר האינטרנט.

במקרים בהם לא ניתן לפרסם את המכרזים באתר האינטרנט רשאית ועדת המכרזים לקבוע כי המסמכים יומצאו תמורת תשלום סביר לפי עלות הדפסתם (במקרה זה, יערך על ידי עורך המכרז רישום על זהות רוכשי המכרזים).

יצוין כי, ועדת המכרזים רשאית להחליט שלא להמציא את כל מסמכי המכרז אלא להציג את כולם או חלקם לעיון במקום שתקבע, בנוכחות נציג מטעם הוועדה, בנסיבות מיוחדות ומנימוקים שיתועדו.

ביקשנו לבדוק כי מסמכי המכרז מפורסמים בהתאם לתקנות ולנוהל העבודה באתר האינטרנט של הטכניון. לצורך כך, בדקנו לגבי כל מכרז שנכלל במסגרת מדגם המכרזים הפומביים, כי מסמכי המכרז זמינים לצפייה באתר האינטרנט.

ממצאים:

א. תקין – במכרזים שנכללו במדגם מסמכי המכרז היו זמינים לצפייה באתר האינטרנט.

4.7 סיוור ספקים ומענה לשאלות הבהרה

4.7.1 סיוור ספקים

סיוור ספקים נועד במטרה לאפשר למשתתפי המכרז לראות, להכיר ולבחון בעצמם את מיקום ו/או נושא המכרז.

בהתאם לסעיף 5.20 לנוהל העבודה, רשאית ועדת המכרזים להחליט על קיומו של סיוור ספקים במכרז. מועד סיוור הספקים יפורסם הן במסמכי המכרז, והן בהודעה באתר האינטרנט. כמו כן, ועדת המכרזים תקבע האם השתתפות בסיוור הספקים הינה תנאי חובה להשתתפות במכרז.

בהתאם להוראות נוהל העבודה, עורך המכרז או מי שמונה לכך על ידי יושב ראש ועדת המכרזים ינחה את הסיוור, ויערוך רשימה שבה יפורטו שמות כל המשתתפים בסיוור¹⁷ וכן פרוטוקול, שיפרט את השאלות שהתקבלו בע"פ במהלך הסיוור.

במקרים בהם נקבע בתנאי המכרז כי קיימת חובת השתתפות בסיוור הספקים, תופצנה התשובות לשאלות שנשאלו בין משתתפי הסיוור **בלבד**, במקרים בהם לא נקבעה חובת השתתפות בסיוור, תופצנה התשובות באתר האינטרנט.

יצוין כי, בהתאם לסעיף 5.25.2 לנוהל העבודה, ועדת המכרזים או ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה יהיו רשאים לקבוע סיוורים נוספים במכרז לרבות מועדים מיוחדים, במטרה להרבות מציעים.

לצורך בדיקת נאותות עריכת סיוור הספקים, איתרנו מתוך מדגם המכרזים הפומביים את המכרזים בהם נערך סיוור ספקים.

להלן פרטי המכרזים מתוך המדגם בהם נערך סיוור ספקים:

נושא המכרז	סיוור חובה/ רשות
[REDACTED]	3 סיוור חובה
[REDACTED]	סיוור חובה
[REDACTED]	סיוור חובה
[REDACTED]	סיוור חובה
[REDACTED]	סיוור חובה
[REDACTED]	סיוור רשות
[REDACTED]	סיוור רשות

בגין כל מכרז בו נערך סיוור ספקים, בדקנו את הנושאים הבאים:

- קיום הודעה על קיום הסיוור במסמכי המכרז

¹⁷ בהתאם להוראות הנוהל, אין להפיץ את רשימת המשתתפים בסיוור למשתתפים או לכל גורם אחר.

- עריכת פרוטוקול לסיור ספקים
- תיעוד השתתפות בסיור
- פרסום תשובות לשאלות שעלו בסיורי חובה/ רשות בהתאם להוראות נוהל העבודה ונושאים נוספים, ככל שנדרשו.
- השתתפות זוכה המכרז בסיורי חובה - במכרזים בהם השתתפות בסיור הוגדרה כחובה, בדקנו כי קיים תיעוד להשתתפות הזוכה בסיור.

ממצאים:

א. סיור ספקים במכרז [REDACTED]:

1. הודעה על הסיורים פורסמה במסמכי המכרז – תקין.
2. עריכת פרוטוקול לסיור ספקים – תקין.
3. תיעוד השתתפות בסיור חובה - נמצא טופס הכלל טבלה אשר מולאה על ידי המשתתפים מהסיור שנערך ביום [REDACTED] בלבד. לא נמצא תיעוד חתום על ידי המציעים להשתתפותם ב-2 הסיורים הנוספים (כאמור, המכרז כלל 3 סיורי ספקים), אך נמצא תיעוד במייל של רשימת הספקים אשר השתתפו בסיורים הנוספים.
4. מהתכתבות פנימית באמצעות הדואר האלקטרוני עולה כי מועמד שלא נכח בסיור מספר 2, והגיע לסיור מספר 3, נפסל על ידי עורכי הסיור מהשתתפות במכרז כיוון שלא השתתף בסיור מספר 2. עורכי הסיור לא אפשרו למועמד לקחת חלק בסיור מספר 3, והודיעו לו בעל פה על פסילתו, עם הגעתו.

פסילת השתתפות מועמדים בעל פה, ועל ידי גורם שאינו ועדת המכרזים, אסורה ועומדת בניגוד מוחלט לתקנות חובת המכרזים ולנוהל העבודה. יודגש כי לא נמצא תיעוד לאישור פסילת השתתפות המועמד במכרז על ידי ועדת המכרזים (ראה הרחבה בנושא פסילת הצעות בפרק 4.12.1).

עוד יודגש כי, בהתאם לסעיף 5.25.2 לנוהל העבודה, קיימים מקרים בהם ניתן לערוך סיורים נוספים, במטרה להגדיל את מספר המשתתפים במכרז. בפועל במכרז הנ"ל, השתתפו בסיור הראשון 4 מציעים, והוגשו 2 הצעות בלבד. לא מן הנמנע כי, השתתפות מציעים נוספים הייתה תורמת להליך התחרותי, ואולי אף מטיבה עם עורך המכרז.

ב. סיור ספקים במכרז [REDACTED]:

1. הודעה על הסיורים פורסמה במסמכי המכרז – תקין.
2. עריכת פרוטוקול לסיור ספקים – תקין.
3. תיעוד השתתפות בסיור חובה – תקין. המשתתפים מילאו טופס הכלל את פרטי המציע, וחתמו עליו.
4. פרסום שאלות ותשובות – תקין.

ג. סיור ספקים במכרז [REDACTED]:

1. הודעה על הסיורים פורסמה במסמכי המכרז – תקין.

2. עריכת סיור ספקים נוסף – נערכו 2 סיורי ספקים נוספים (ובכל סיור השתתף מציע יחיד). ר' יחידת המכרזים אישרה את הסיורים מאחר וועדת המכרזים הסמיכה את ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה לאשר סיורים נוספים בלבד - תקין.
3. לא נמצא תיעוד על פרסום הודעה לעריכת סיורי ספקים במועדים נוספים. העדר פרסום הודעה על עריכת סיורים נוספים, פוגעת בעקרונות השקיפות והשוויוניות, ואינה מאפשרת הזדמנות הוגנת להשתתפות בסיור לכל הספקים הפוטנציאליים.
4. עריכת פרוטוקול לסיור ספקים – נמצא פרוטוקול לסיור ספקים שנערך ביום [REDACTED]. לא נמצא תיעוד לעריכת פרוטוקולים בגין 2 סיורי ספקים נוספים שנערכו במהלך [REDACTED]
5. תיעוד השתתפות בסיור חובה – תקין. המשתתפים מילאו טופס הכלל את פרטי המציע, וחתמו עליו.

ד. סיור ספקים במכרז [REDACTED] :

1. הודעה על הסיורים פורסמה במסמכי המכרז – תקין.
2. - עריכת פרוטוקול לסיור ספקים – תקין.
3. - תיעוד השתתפות בסיור חובה – תקין. פרטי המשתתפים תועדו בטבלה.

ה. סיור ספקים במכרז [REDACTED] :

1. הודעה על הסיורים פורסמה במסמכי המכרז – תקין.
2. עריכת פרוטוקול לסיור ספקים – תקין.
3. תיעוד השתתפות בסיור חובה – תקין. פרטי המשתתפים תועדו בטבלה.

ו. סיור ספקים במכרז [REDACTED] (סיור רשות) :

1. הודעה על הסיורים פורסמה במסמכי המכרז – תקין.
2. - עריכת פרוטוקול לסיור ספקים – תקין. יצוין כי, לא תועד מועד עריכת הסיור בפרוטוקול ובטופס ההשתתפות, לפיכך, לא ניתן לוודא כי הסיור התקיים במועד שנקבע במסמכי המכרז.
3. - תיעוד השתתפות בסיור רשות – תקין. המשתתפים מילאו את פרטיהם בטבלה.
4. - פרסום שאלות ותשובות – פרוטוקול סיור הספקים פורסם באתר האינטרנט, עם זאת, ובניגוד לנוהל העבודה הקובע כי חל איסור מוחלט על הפצת רשימת המשתתפים בסיור למשתתפים או לכל גורם אחר, הרי שנמצא כי הפרוטוקול כלל את פרטיהם של המשתתפים בסיור, והיה חשוף לעיני כל.

ז. סיור ספקים במכרז [REDACTED] (סיור רשות) :

1. עריכת פרוטוקול לסיור ספקים – תקין.
2. תיעוד השתתפות בסיור רשות – פרטי המשתתפים נרשמו על ידי עורך המכרז.
3. פרסום שאלות ותשובות – תקין (פורסם מסמך תשובות ועדכונים, אשר כלל את הנושאים שהועלו בסיור הספקים).

- ח. צוין כי לא קיימת אחידות באופן תיעוד השתתפות הספקים בסיורי חובה – בחלק מהסיורים נעשה שימוש בטופס המכיל טבלה כוללת של המשתתפים, ואילו בסיורים אחרים כלל משתתף מקבל טופס אישי, בו ממלא את פרטי המציע ומאשר בחתימתו.

ט. השתתפות זוכה המכרז בסיורי חובה – תקין.

המלצות:

א. יש לתעד השתתפות בסיורי ספקים. כל משתתף יאשר בחתימתו את נוכחותו בסיור. אופן תיעוד השתתפות הספקים יהיה אחיד בכל המכרזים (דהיינו, שימוש בנוסח/טופס אחיד). רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

#ההמלצה מקובלת//

ב. סיורי ספקים נוספים (מעבר לאלו שפורסמו במסמכי המכרז), יבוצעו לאחר קבלת אישור בכתב מועדת המכרזים או מראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה בלבד. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה מקובלת"

גורם האחראי ליישום ההמלצה: ר' יחידת מכרזים

לוי"ז ליישום ההמלצה: אוקטובר 2016

ג. אין לכלול את פרטיהם של משתתפי סיורי הספקים באתר האינטרנט.

רמת חשיבות ההמלצה: בינונית.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצה מקובלת"

גורם האחראי ליישום ההמלצה: ר' יחידת מכרזים

לוי"ז ליישום ההמלצה: אוקטובר 2016

4.7.2 מענה לשאלות הבהרה

כאמור, במסגרת עריכת סיור ספקים, ניתנת לספקים אפשרות להעלות שאלות בפני עורכי המכרז.

בנוסף, ובהתאם לסעיף 5.20.9 בנוהל העבודה, ועדת המכרזים רשאית לקבוע במסמכי המכרז אפשרות להגשת שאלות הבהרה בכתב, לרבות קביעת המועד האחרון להגשתן.

בהתאם לנוהל, ועדת המכרזים תפיץ את ההסתייגויות ושאלות הבהרה שהיא מצאה לנכון להשיב עליהן, ללא פרטי הפונה ו/או סימן המצביע על זהותו.

ממצאים:

במכרזים שנדגמו פרסום תשובות לשאלות הבהרה בכתב ו/או תשובות לשאלות שהועלו במסגרת סיורי הספקים, נדונו ואושרו בפרוטוקול על ידי ועדת המכרזים, תקין.

4.8 תיקון מסמכי המכרז והודעה על כך

סעיף 5.21 בנוהל העבודה קובע כי, ועדת המכרזים תהיה רשאית לעדכן את תנאי המכרז, כל עוד לא חלף המועד האחרון להגשת ההצעות.

עוד קובע נוהל העבודה כי:

- עדכון המתייחס למועד האחרון להגשת ההצעות למכרז או לפרט שנכלל בתוכן המודעה לעיתון, יפורסם באותם העיתונים בו פורסם לראשונה ובאתר האינטרנט.
- עדכונים אחרים יפורסמו בדרך כלל באמצעות אתר האינטרנט, ובאחריות המציעים לבדוק האם פורסמו שניויים.

ביקשנו לבדוק את נאותות פרסום עדכונים שנכללו בתוכן מודעת המכרז בעיתונות ודורשים פרסום חוזר.

לצורך ביצוע הבדיקה, איתרנו מתוך מדגם המכרזים הפומביים את המכרזים בהם חל עדכון המחייב פרסום חוזר, ובדקנו כי קיים תיעוד לביצוע הפרסום החוזר בעיתונות כנדרש - תקין, אין הערות.

4.9 השתתפות במכרז - הגשת הצעות

4.9.1 כללי

בהתאם לתקנות חובת המכרזים, לצורך השתתפות במכרז, נדרשים הספקים/ נותני השירות המשתתפים במכרזים להגיש לוועדת המכרזים הצעה חתומה, מלאה ושלמה, בדרך, במועד ובמספר העותקים שנקבעו בתנאי המכרז.

בהתאם לנוהל העבודה, ההצעות תוגשנה לתיבת המכרזים, אשר תסומן בשלט שבו יירשמו נושא המכרז ומספרו. ככלל, לא תתאפשר הגשת הצעות למכרז לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות (כפי שנקבע במסמכי המכרז).

4.9.2 גביית תשלום בגין השתתפות במכרז

בהתאם לסעיף 5.22.5 בנוהל העבודה, ובהתאם לתקנה 30 (ב) בתקנות חובת המכרזים, ניתן להתנות את ההשתתפות במכרז בתשלום **סביר** בעבור עלות הפקת המכרז.

במסגרת הכנת מסמך עקרונות המכרז, ממליץ עורך המכרז על גובה דמי ההשתתפות במכרז. כאמור, מסמך עקרונות המכרז מאושר על ידי ועדת המכרזים.

ביקשנו לבחון את נאותות אופן קביעת ואישור גובה תשלום דמי ההשתתפות במכרז.

ממצאים:

במכרזים שנבדקו במדגם, עלות ההשתתפות במכרזים אשר נקבעה על ידי ועדת המכרזים הייתה סבירה.

4.10 תיבת המכרזים

4.10.1 כללי

סעיף **31 (א)** לתקנות חובת המכרזים קובע כי "ההצעות למכרז יישמרו עד לפתיחתן, במועד האחרון להגשת ההצעות או אחריו, בתוך תיבה נעולה, אחת או יותר, אשר תיועד לשמירת מסמכי מכרזים". לפיכך, ובהתאם לתקנות חובת המכרזים ולנוהל העבודה, ההצעות המוגשות על ידי משתתפי המכרזים, ישמרו עד לפתיחתן בתיבת המכרזים, כשהיא נעולה. תיבת המכרזים תיפתח בנוכחות ועדת המכרזים או בנוכחות **לפחות 3** עובדים כשירים לפתיחת התיבה, כפי שיפורט בהמשך. יש לציין כי בטכניון 2 תיבות מכרזים, שתיהן נמצאות ביחידת המכרזים, לכל אחת מהתיבות מפתח אשר נשמר אצל עובדי היחידה. לכל מכרז תיבה ייעודית בה הוא מוגש.

4.10.2 מינוי כשירים לפתיחת תיבת המכרזים

סעיף **3.3** לנוהל העבודה קובע כי, חברי ועדת המכרזים, עורכי מכרזים, וכל עובד שמונה על ידי המנכ"ל ככשיר לפתיחת תיבת מכרזים יורשה לפתוח את התיבה. סעיף **31 (ב)** לתקנות חובת המכרזים קובע כי "מנהל כללי של מוסד ימנה מבין עובדי מוסדו עובדים שיהיו כשירים לפתוח תיבת מכרז; תיבת המכרז תיפתח בנוכחות ועדת המכרזים או בנוכחות שלושה אנשים לפחות מבין הכשירים כאמור או מבין חברי ועדת המכרזים". ביקשנו לבדוק כי מנכ"ל הטכניון מינה עובדים כשירים לפתיחת תיבת המכרזים (ראה בדיקות פתיחת התיבה בפועל על ידי העובדים הכשירים, בהמשך הפרק).

ממצאים:

א. תקין – רשימת העובדים הכשירים לפתיחת תיבת המכרזים אושרה על ידי מנכ"ל הטכניון כנדרש בתקנות.

4.10.3 פתיחת תיבת המכרזים

4.10.3.1 כללי

תקנה **31 (ג)** לתקנות חובת המכרזים, קבועת כי "במעמד פתיחת תיבת המכרז ייערך פרוטוקול שבו יירשמו, בין השאר, מספר ההצעות שנמצאו בתיבה, תכולתן, זיהוין, האומדן אם נעשה כזה, וככל הניתן גם המחיר המוצע או המבוקש, לפי העניין". בהתאם להוראות סעיף **5.23** לנוהל העבודה, להלן תיאור אופן פתיחת תיבת המכרזים וטיפול בהצעות שנמצאו בה:

- העובדים הכשירים לפתיחת תיבת המכרזים יספרו וימספרו את המעטפות שנמצאו בתיבה, ויחתמו עליהן בעודן סגורות במעמד פתיחת התיבה.
- לאחר פתיחת המעטפות, יחתמו העובדים הכשירים שנכחו במעמד פתיחת התיבה לפחות על העמוד הראשון של כל הצעה שהוגשה. ההצעות כאמור, ימוספרו בהתאם למספור המעטפות.

- המעטפות הממוספרות ישמרו לאחר פתיחתן (יצוין כי, בהתאם לנוהל העבודה, הצעות המתמודדים שלא זכו במכרז יישמרו במשך שנתיים לאחר השלמת הליך המכרז).
- עורך המכרז יערוך במעמד פתיחת תיבת המכרזים פרוטוקול (על גבי טופס "פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים"), שבו ירשום, בין היתר, את הנתונים הבאים:
 - מספר ההצעות שנמצאו בתיבה;
 - תכולת המעטפות;
 - זהות המציעים;
 - ככל הניתן – פירוט המחיר/ השכר המבוקש (יודגש כי במכרז דו שלבי, מעטפות הצעת המחיר נפתחות בנפרד, ראה הרחבה בנושא בגוף הדוח).
- פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים יחתם על ידי העובדים הכשירים.
- עורך המכרז יניח את ערבויות המציעים בכספת, ואת מסמכי ההצעות בארון נעול.

4.10.3.2 פתיחת תיבת המכרזים במכרז עם בחינה דו שלבית

מכרז עם בחינה דו שלבית, הינו מכרז בו נקבע על ידי ועדת המכרזים, כי הצעות המחיר יוגשו **בנפרד** מחלקי ההצעה האחרים. במכרז עם בחינה דו שלבית, הצעות המחיר מוגשות באופן ובמועד שנקבע, במעטפה נפרדת אשר מסומנת כ"הצעת מחיר".

תקנות חובת המכרזים ונוהל העבודה¹⁸, מגדירים את אופן הטיפול ופתיחת הצעות המחיר שהתקבלו במכרז עם בחינה דו שלבית, כלהלן:

- במעמד פתיחת תיבת המכרזים יחתמו הכשירים לפתיחת התיבה על המעטפות המכילות את הצעות המחיר, ויפקידו את הצעות המחיר בתיבת המכרזים עד למועד פתיחתן.
- הצעות המחיר יפתחו רק לאחר שוועדת המכרזים קבעה את הניקוד הסופי להצעות.

ביקשנו לבדוק כי תהליך פתיחת תיבת המכרזים מתבצע באופן נאות, ובהתאם להוראות החוק ותקנות חובת המכרזים, וכן, בהתאם לנוהל העבודה. לפיכך בדקנו לכל מכרז שנכלל במדגם המכרזים הפומביים את הנושאים הבאים:

- המצאות פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים כנדרש בתקנות חובת המכרזים ובנוהל העבודה.
- פתיחת הצעות על ידי ועדת המכרזים או העובדים הכשירים, וחתימה על פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים.
- פתיחת וטיפול בהצעות במכרז עם בחינה דו שלבית. יצוין כי, **11** מכרזים מתוך מדגם המכרזים הפומביים נערכו בשיטת בחינה דו שלבית.
- מספור וחתימה על מעטפות ההצעות – בדקנו כי המעטפות בהן הוגשו ההצעות נחתמו על ידי העובדים הכשירים ומוספרו כנדרש.
- חתימה על הצעות – בדקנו כי העמוד הראשון (לפחות) של ההצעות שהוגשו במכרזים שנדגמו נחתם על ידי העובדים הכשירים.

¹⁸ ראה תקנה 27 לתקנות חובת המכרזים, וסעיף 6.2 בנוהל העבודה.

נאותות עריכת פרוטוקולים לפתיחת תיבת ההצעות:

א. למעט במקרה אחד, ובניגוד לדרישת תקנות חובת המכרזים ונוהל העבודה, פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים לא כולל פירוט של המציעים ותכולת ההצעות שהוגשו לצורך השתתפות במכרז. בדיקת תכולת ההצעות ותיעודה, מבוצעת בנפרד על ידי עורך המכרז, בעת בדיקת עמידת המציעים בתנאי הסף. יודגש כי, בדיקת תכולת ההצעה ותיעודה על גבי פרוטוקול, בנוכחות החברים הכשירים לפתיחת התיבה, נועדה להבטיח את שקיפות תהליך פתיחת ההצעה, ולמנוע מצב בו גורם יחיד יוכל לבצע שינויים בהצעות שהוגשו, מבלי בקרה של גורם נוסף (כך לדוגמא, בעת בדיקת המסמכים על ידי גורם יחיד, קיים סיכון כי ישונו תכולת המעטפות, זהות המציעים, הצעות המחיר ועוד, במטרה להטיב עם אחד המציעים).

ב. הפרוטוקולים שנמצאו נחתמו על ידי הכשירים לכך – תקין.

פתיחתה וטיפול בהצעות במכרז עם בחינה דו שלבית:

ג. בניגוד להוראות התקנות והנוהל, לא בכל המקרים הצעות המחיר במכרז עם בחינה דו שלבית מוחזרות לתיבת המכרזים.

ד. בנוסף, במכרזים עם בחינה דו שלבית לא נערך פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים בשלב פתיחת תיבת המכרזים/ הארון והוצאת המעטפות (כאמור, על פי תקנות חובת המכרזים, הצעות המחיר בבחינה דו שלבית, היו צריכות להיות מופקדות בתיבת המכרזים, וכל פתיחה של תיבת המכרזים מחייבת עריכת פרוטוקול).

ה. בפועל, במכרזים עם בחינה דו שלבית שנבדקו במסגרת המדגם, הצעות המחיר נפתחו במסגרת ישיבת ועדת המכרזים או על ידי עורך המכרז. הוצאת הצעות המחיר מתיבת המכרזים, ופתיחת הצעות המכרז מהווים את אחד מהשלבים המהותיים והרגישים בתהליך, ביצועם על ידי עורך המכרז בלבד, ללא קיום בקרה של גורם נוסף, או לא בפורום של ועדת המכרזים עומדת בניגוד לתקנות ועלולה לפגוע בטוהר המכרז. כאמור, קיים חשש כי יבוצעו שינויים בהצעות או במסמכים שהוגשו, לצורך הטבה או העדפה לאחד ממשותפי המכרז.

ו. מספור וחתימה על מעטפות הצעות: ב-6 מכרזים ממדגם המכרזים הפומביים נמצאו ליקויים בחתימה על מעטפות ההצעות.

ז. חתימה על ההצעות שהוגשו: ב-4 מכרזים ממדגם המכרזים הפומביים נמצאו ליקויים בחתימה על ההצעות שהוגשו.

ח. מספור וחתימה על מעטפות הצעות המחיר (במכרז עם בחינה דו שלבית): ב-3 מכרזים ממדגם המכרזים הפומביים נמצאו ליקויים בחתימה על מעטפות הצעות המחיר.

ט. חתימה על ההצעות המחיר שהוגשו (במכרז עם בחינה דו שלבית): ב-8 מכרזים ממדגם המכרזים הפומביים נמצאו ליקויים בחתימה על מעטפות הצעות המחיר.

י. יודגש כי חתימת ועדת המכרזים או 3 כשירים על המעטפות וההצעות המקוריות שהוגשו במכרז (לרבות הצעות המחיר), נועדו להבטיח את שקיפות התהליך, ולמנוע מצב בו יהיה ניתן לבצע שינויים בהצעות שהוגשו, לרבות החלפת מציעים ופרטי ההצעות. עוד יודגש כי, העדר חתימת הכשירים על ההצעות, יחד עם העדר תיעוד פרטי המציעים בפרוטוקול פתיחת התיבה, מגביר את הסיכון לפגיעה בנאותות עריכת המכרז, שכן, לא ניתן לבדוק בדעיבד כי ההצעות שהוגשו לוועדת המכרזים, היו אותן הצעות שנפתחו במעמד פתיחת התיבה.

יא. להלן פירוט הליקויים, במכרזים במסגרת המדגם:

1. מכרז [REDACTED]:

- לא נמצאו המעטפות בהן הוגשו הצעות המתמודדים (הוגשו 3 הצעות).
- נמצאו חתימות הכשירים על הצעה אחת בלבד מתוך 3. לא ברור מדוע הכשירים חתמו על הצעה אחת.
- מסמכי הצעות המחיר לא נחתמו.

2. מכרז [REDACTED]:

- מתוך 7 הצעות שהוגשו, נמצאה מעטפה 1 בלבד, אשר נחתמה.
- הצעות המחיר נחתמו על ידי 2 גורמים. עם זאת, כאמור, לא נערך פרוטוקול פתיחת הצעות המחיר.

3. מכרז [REDACTED]:

- לא נמצאו המעטפות בהן הוגשו הצעות המתמודדים.
- מתוך 10 הצעות שהוגשו, נמצאו 5 מעטפות הצעות מחיר בלבד, המעטפות שנמצאו נחתמו (יצוין כי מעטפת הצעת מחיר 1 נחתמה על ידי 2 כשירים בלבד).
- הצעות המחיר לא נחתמו.

4. מכרז [REDACTED]:

- לא נמצאו המעטפות בהן הוגשו הצעות המתמודדים.
- הצעות המחיר לא נחתמו.

5. מכרז [REDACTED]:

- הצעות המחיר לא נחתמו.

6. מכרז [REDACTED]:

- לא נמצאו המעטפות בהן הוגשו ההצעות (סה"כ הוגשו 7 הצעות)
- הצעה 1 מתוך 7 שהוגשו לא נחתמה על ידי הכשירים.

7. מכרז [REDACTED]:

- ההצעות שהוגשו לא נחתמו, יצוין כי, הצעת מציע מספר 2 לא נשמרה במלואה.

- לא נמצאה מעטפת הצעת המחיר להצעה הזוכה.

8. מכרז [REDACTED]:

- הצעות המחיר לא נחתמו.

המלצות:

א. יש לערוך את פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים באופן מלא ומפורט, ככל הניתן, בהתאם לדרישת התקנות ונוהל העבודה, וזאת במטרה להבטיח כי המכרז נערך באופן שקוף ולא מוטה. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

- ב. במכרז עם בחינה דו שלבית – להפקיד את מעטפת הצעת המחיר החתומה בתיבת המכרזים, ולערוך פרוטוקול פתיחת תיבה מלא במועד הנדרש. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.
- ג. יש לשמור את המעטפות בהן הוגשו ההצעות למכרזים, בהתאם לתקופה שנקבעה בנוהל העבודה. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.
- ד. יש לחתום על העמוד הראשון (לפחות), בכל הצעה שנפתחה על ידי הכשירים לפתיחת התיבה. כמו כן, יש להקפיד לחתום על העמוד הראשון בכל הצעת המחיר. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצות מקובלות"

גורם האחראי ליישום ההמלצות: ר' יחידת המכרזים

לו"ז ליישום ההמלצות: יישום מיידי

4.10.4 מועד פתיחת התיבה

בהתאם לתקנה 31 (ד) "במכרז שאינו מכרז ממוכן תיפתח תיבת המכרז לא יאוחר מסוף יום העבודה שאחרי המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז זולת אם נימקה ועדת המכרזים את הצורך בפתיחת התיבה במועד מאוחר מן המועד האמור".

בדקנו כי מועד פתיחת תיבת המכרזים תואם לדרישת התקנות.

לפיכך, בדקנו לכל מכרז ממדגם המכרזים הפומביים כי מועד פתיחת תיבת המכרזים (כפי שהופיע בפרוטוקול פתיחת התיבה) היה לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות (כפי שהופיעו במסמכי המכרז) ולא יאוחר מסוף יום העבודה שאחרי המועד האחרון להגשת הצעות במכרז.

ממצאים:

- א. נמצא פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים - תקין.
- ב. נמצאו 2 מכרזים בהם שעת פתיחת תיבת המכרזים לא תועדה על גבי הפרוטוקול [REDACTED] בשני המקרים, תיבת המכרזים נפתחה ביום האחרון להגשת ההצעות, ולפיכך, לא ניתן לדעת אם התיבה נפתחה לפני או אחרי המועד האחרון האפשרי להגשת ההצעות (כך לדוגמא, במכרז [REDACTED] ניתן היה להגיש הצעות עד לשעה 13:00 ביום [REDACTED], אם התיבה נפתחה לפני השעה שנקבעה, הרי שיתכן והוגשו הצעות שלא נלקחו בחשבון).

המלצות:

- א. ביצוע רישום מדויק של מועד ושעת פתיחת התיבה. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצות מקובלת"

גורם האחראי ליישום ההמלצות: ר' יחידת המכרזים

לוי"ז ליישום ההמלצות: יישום מיידי

4.11 בדיקת ההצעות

4.11.1 כללי

תקנה 37 (א) לתקנות חובת המכרזים קובעת כי "בדיקת ההצעות תיעשה בידי ועדת המכרזים בתוך זמן סביר ממועד פתיחת תיבת המכרז".

בדיקת ההצעות שהוגשו במסגרת מכרז, הינה שלב מכרזי, הכולל, בין היתר, בדיקת עמידה בתנאי הסף, בדיקת איכות ההצעות בהתאם לאמות המידה שנקבעו במכרז ובדיקת הצעות המחיר (כאמור, במכרז עם בחינה דו שלבית הצעות המחיר נפתחות בנפרד).

בדיקת הצעות צריכה להיעשות באופן יסודי ודקדקן, ובהתאם לתנאים שנקבעו במכרז. בהתאם לנוהל העבודה, ועדת המכרזים נעזרת בעורך המכרז לצורך בדיקת ההצעות והשוואתן.

4.11.2 בדיקת הצעות על ידי עורך המכרז

בהתאם לסעיף 5.24 לנוהל העבודה, עורך המכרז יבדוק את ההצעות שנפתחו ויכין טבלת עמידה בתנאי סף, אשר תוגש לוועדת המכרזים.

כמו כן, עורך המכרז ימליץ לוועדה לגבי אפשרות לבקש השלמות ומסמכים ככל שיש בכך צורך.

כאמור, ובהתאם לתקנות חובת המכרזים ולנוהל העבודה, ועדת המכרזים רשאית למנות ועדת משנה שתמליץ בפניה בעניינים שונים, לרבות עניינים הקשורים לבדיקת הצעות.

4.11.3 בדיקת ההצעות ע"י ועדת המכרזים

4.11.3.1 אישור עמידה בתנאי הסף

בהתאם לסעיף 5.24.8 לנוהל העבודה, ועדת המכרזים תבחן את כל אחת מההצעות שהוגשו למכרז, את עמידתן בתנאים שנקבעו ואת כשירות המסמכים שהוגשו. הבדיקה תיעשה ככל הנדרש בהתייעצות עם היועץ המשפטי, ותאושר על ידי הוועדה.

בדקנו את נאותות אישור עמידת ההצעות בתנאי הסף. לצורך ביצוע הבדיקה, בדקנו כי לכל מכרז שנכלל במדגם המכרזים הפומביים:

- תיעוד הכנת טבלת עמידה בתנאי סף על ידי עורך המכרז
- בדיקת תנאי הסף על ידי ועדת המכרזים, ותיעוד החלטתם בפרוטוקול.

ממצאים:

- א. במכרז [REDACTED] לא נערך הליך בדיקת תנאי סף כיוון שהמכרז נפסל בשלב מאוד ראשוני של הבדיקה: הסתבר כי ההצעה היחידה שהוגשה במכרז הינה פסולה מכיוון שהמציע צירף שיק אישי במקום ערבות בנקאית. לאור זאת נפסלה ההצעה היחידה והמכרז בוטל.
- ב. במכרז [REDACTED] נמצא תיעוד לבדיקת תנאי הסף על ידי ועדת המכרזים, ותיעוד החלטתם בפרוטוקול, תקין.
- ג. במכרז [REDACTED] נמצא תיעוד לבדיקת תנאי הסף על ידי ועדת המכרזים, ותיעוד החלטתם בפרוטוקול, תקין.
- ד. במכרז [REDACTED], נמצא תיעוד לבדיקת עמידה בתנאי הסף לכל המציעים.
- תקין, אין הערות.

4.11.3.2 השוואת ההצעות הכשירות וניתוח אמות המידה

לאחר בדיקת העמידה בתנאי הסף, על ועדת המכרזים להשוות בין ההצעות הכשירות שהוגשו. ההשוואה יכולה להתבסס על בחינת מרכיב האיכות במכרז, בחינת המחיר או שקלול של שניהם, כפי שנקבע והוגדר במסמכי המכרז. ניתוח והשוואת ההצעות שהוגשו צריכה להיעשות באופן אובייקטיבי ובלתי תלוי, ובהתאם לאמות המידה שנקבעו על ידי ועדת המכרזים, ופורטו במסמכי המכרז.

סעיף 5.24.9 לנוהל העבודה, בנושא השוואת ההצעות הכשירות וניתוח אמות המידה קובע, בין היתר, כי:

- ועדת המכרזים תעיין בהצעות אשר הוגשו ובהמלצות ועדת המשנה (ככל שמותנה), ותהיה רשאית להחליט אם יש בידה את הנתונים לקבל החלטה אודות הזוכה, או אם נדרש לה מידע נוסף (כגון: הבהרות, השלמות, חו"ד מומחה וכיוצא באלו).
- ההשוואה בין ההצעות תיעשה גם כמכלול, וגם בין הפרטים המרכיבים אותה. המרכיבים בכל נושא באמות המידה יישקלו באופן השוואתי בין ההצעות, בהתאם לתנאי המכרז שנקבעו ופורסמו.
- אמות מידה שלא פורסמו במסמכי המכרז לא ישמשו את ועדת המכרזים בהערכת ההצעות, כמו כן, ועדת המכרזים לא תהיה רשאית להתעלם מאמת מידה שפורסמה במסמכי המכרז.
- הערכת ההצעות ומתן הציונים ייעשו בהתאם לקבוע בתנאי המכרז, כאשר אותו גורם או אותו הרכב יהיה אחראי על בדיקת הפרמטרים והערכת האיכות של כל ההצעות באותו המכרז.
- ועדת המכרזים לא תהיה רשאית לשנות את המשקל היחסי שנקבע במסמכי המכרז לכל אחת ואחת מאמות המידה, לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות.

ביקשנו לבדוק את נאותות השוואת ההצעות על ידי ועדת המכרזים (או על ידי גורמים שמונו על ידה) בהתאם להוראות נוהל העבודה ולתקנות חובת המכרזים.

לצורך ביצוע הבדיקה, סקרנו את אופן תיעוד ובדיקת ההצעות שהוגשו בכל מכרז ממדגם המכרזים הפומביים.

א. מכרז: [REDACTED] : במסמכי המכרז נקבע כי מרכיב האיכות במכרז יינתן על סמך המלצות. בניגוד לתקנות חובת המכרזים ולנוהל העבודה, לא פורטו במסמכי המכרז אופן הפנייה לספקים, ומבחני המשנה לאמת המידה. בפועל, עורך המכרז פנה ל-2 ממליצים של כל מציע, וביקש מהם לדרג את המציע על בסיס 5 מבחני משנה (אשר כאמור, לא פורטו במסמכי המכרז). ביום [REDACTED] הגיש אחד המציעים עתירה לבית המשפט המחוזי בחיפה, למתן צו מניעה לפעול בהתאם להחלטת ועדת המכרזים, כיוון שציון האיכות במכרז ניתן על סמך בחירה אקראית של ממליצים, אשר היו צריכים לדרג אמות מידה שלא פורטו במסמכי המכרז. לטענת המציע, שיטת בדיקת האיכות עיוותה את המציאות, לא שוויונית וכמוה כהגרלת מזל. על פי פרוטוקול ועדת המכרזים מיום [REDACTED] המציע מחק את עתירתו, בהתאם להמלצת בית המשפט, אשר לא מצא ממש בטענות. יצוין כי, מהתכתבות פנימית מיום [REDACTED] עולה כי עמדת היועץ המשפטי של הטכניון הייתה שמסמכי המכרז נתנו ציפייה שיפנו לקבלת המלצות מהגורמים שנרשמו, וכן כי "יש כאן גם פתח לשרירותיות, לכאורה, אם אנחנו לא ממש מרוצים מתוצאה מסוימת אחרי ניקוד של שניים, אפשר לפנות לשלישי ולרביעי וכו'".

עקרון ההגינות מחייב לפרסם לצד כל אמת מידה שנקבעה בטופסי המכרז גם את המשקל היחסי, וזאת בכדי לאפשר למציעים להכין הצעה מיטבית.

לדברי ר' יחידת המכרזים לאחר המכרז הני"ל נערכה הפקת לקחים שבעקבותיה הוסדר נושא הפניה לממליצים בנוסח המאסטר של המכרזים על פי המלצת הייעוץ המשפטי. על פי הנוסח הנוכחי למציע לא תוכל להיות ציפייה לגיטימית לכך שיפנו לקבלת המלצות דווקא מהגורמים שרשם בהצעתו. כמו כן נוהגים לציין את מספר הממליצים אליהם תבוצע הפניה ולפרט את אמות המידה המשניות ומשקלן.

ב. מכרז: [REDACTED] : במסמכי המכרז נקבעו 2 אמות מידה למתן ציון האיכות ונמנו המרכיבים של כל אמת מידה (כך לדוגמא, באמת המידה לבחינת איכות המציע אמורים להיבדק המרכיבים הבאים – ניסיון, היקפים, ניסיון במתן [REDACTED] ועוד). עם זאת, ובניגוד לתקנות חובת המכרזים, לא פורטו המשקולות המדויקות לכל מרכיב. במסמך בדיקת האיכות (שנערך על ידי ועדת המשנה שמינתה ועדת המכרזים), תועד ציון כללי לכל אמת מידה, ללא מתן ציון נקודתי למרכיביה, כפי שתוארו במסמכי המכרז. לפיכך, לא ניתן לדעת מה המשקל שניתן לכל מרכיב בעת קביעת ציון האיכות הסופי.

העדר קביעה מראש של משקולות למרכיבי האיכות והעדר תיעוד לאופן הדירוג הפנימי, עלול לפגום בהצעות ספקים, ומהווה פגיעה חמורה בעקרון השוויוניות וטוהר המידות.

לדברי ר' יחידת המכרזים, היועץ המשפטי הבהיר כי במידה ומסמכי המכרז אינם מפרטים את חלוקת המשקל הפנימית של אמות המידה, משמעות הדבר שכל מרכיב מקבל משקל זהה. מאחר ולא ראו לנכון לתת משקל גדול יותר למרכיב כזה או אחר לא פורטו המשקולות.

ג. מכרז [REDACTED]: ציוני האיכות ניתנו על ידי ועדת משנה, נמצא תיעוד לאישור והסמכת ועדת המשנה על ידי ועדת המכרזים. מהתכתבות פנימית שתועדה בתיק המכרז עלה כי לראש מינהל הפקולטה, המשמשת כחברה בוועדת המשנה, יש היכרות קודמת עם אחד המציעים - אביה של מזכירתה, שהינה הגורם האחראי [REDACTED] לפקולטה. בפרוטוקול ועדת המכרזים מיום [REDACTED] עולה כי לדעת היועץ המשפטי, אין חשש ממשי לניגוד עניינים מצד ראש מנהל הפקולטה, ולפיכך, אין מניעה שתשתתף בהליך קביעת ניקוד האיכות.

לדברי ר' יחידת המכרזים, עמדת יועמ"ש הוועדה בעניינים משפטיים העולים בוועדה מכריעה והדברים מתועדים בפרוטוקול הוועדה אשר נחתם גם על ידו. אין צורך בחוות דעת נפרדת.

ד. מכרז [REDACTED]: בניגוד להוראות תקנות חובת המכרזים, לא פורטו חלוקת המשקולות הפנימית לאמת המידה בנושא "התרשמות כללית מן המציע". יצוין כי, משקלה הכולל של אמת המידה האמורה מהווה 50% מציון ההצעה הכולל. ציוני האיכות ניתנו על ידי ועדת משנה, הרכב ועדת המשנה אושר על ידי ועדת המכרזים באמצעות הדואר האלקטרוני, עם זאת, לא נערך ונחתם פרוטוקול להחלטה. מפרוטוקול ועדת המשנה לבחינת ציון האיכות מיום [REDACTED] עולה כי לצורך מתן ציון באמת המידה "התרשמות כללית מן המציע" הוזמנו 4 "המציעים שאינם מוכרים לטכניון" למפגש בו נדרשו להציג את ניסיונם [REDACTED]. "ציון התרשמות כללית ל-3 המציעים שלא הוזמנו ניתן על סמך היכרות חברי ועדת האיכות עם אותם מציעים". מתן ציון לאמת המידה האמורה ניתן על ידי חברי ועדת המשנה באופן שאינו שיווני – כלל המציעים צריכים להיבדק על סמך אותם קריטריונים (כפי שהוגדרו במסמכי המכרז), באותם האמצעים, וללא תלות בהיכרות מוקדמת. יודגש כי אופן בחינת המציעים והערכתם אינו משקף את תיאור אמת המידה, כפי שהופיעה במסמכי המכרז. כמו כן, טבלת ניקוד האיכות, שהוכנה על ידי ועדת המשנה, לא מפרטת את התרשמותו האישית של כל חבר או את הציון שניתן על ידו. לוועדת המכרזים הוצג ציון סופי "עגול" באמת המידה "התרשמות כללית", ולפיכך, קיים חשש כי לא ניתנו ציונים נפרדים על ידי כל חבר. לדעת הביקורת, על כל חבר בוועדת המשנה לדרג את המציע באופן פרטי, בהתבסס על אמות המידה, והתרשמותו האישית בלבד.

החלטה על ציון באמצעות דיון, עלולה להטות את דעתם של חברי ועדת המשנה, ולא בהכרח לשקף את הציון הממוצע שהיה נקבע, אלמלא כל גורם היה מחליט באופן עצמאי. בנוסף, חברי ועדת המשנה לא חתמו על פרוטוקול ציוני האיכות.

לדברי ר' יחידת המכרזים הוסכם על כולם והיה ברור מאליהם שאין צורך [REDACTED] מציעים שמוכרים היטב לטכניון.

הציונים אושרו ע"י כל חברי צוות [REDACTED] (ועדת המשנה לדירוג איכות). לאחר [REDACTED] התכנסה ועדת המשנה ונתנה ציונים לכל המציעים. נכון שלא כל חבר צוות נתן ציון בנפרד. נעשה דיון מעמיק ולאחר מכן ניתן ציון אשר מקובל על כל חברי ועדת האיכות. אין חובה בתקנות להחתיים את חברי ועדת משנה על פרוטוקול ציוני האיכות.

ה. מכרז [REDACTED]: מפרוטוקול ועדת המכרזים מיום [REDACTED] עולה כי ניקוד האיכות ניתן על ידי ועדת משנה, נמצא תיעוד למינוי ועדת משנה וחבריה לבדיקת הצעות על ידי ועדת המכרזים. מסמכי בדיקת האיכות שהוכנו על ידי ועדת המשנה – תקין.

ו. מכרז [REDACTED]: מפרוטוקול ועדת המכרזים מיום [REDACTED] עולה כי ניקוד האיכות ניתן על ידי ועדת משנה, נמצא תיעוד למינוי ועדת משנה לבדיקת ההצעות על ידי ועדת המכרזים. נמצאה טבלה המסכמת את ציוני האיכות שניתנו על ידי חברי ועדת המשנה. לא קיים תיעוד לניקוד האינדיבידואלי שניתן על ידי כל חבר בוועדת המשנה (ככל שניתן). כמו כן, חברי ועדת המשנה לא חתמו על סיכום הבדיקה, כפי שהוגשה לוועדת המכרזים.

לדברי ר' יחידת המכרזים, לגבי תיעוד ניקוד אינדיבידואלי אכן לא היה תיעוד רשמי כי כל אחד סימן הערות ולאחר דיון הוחלט על ציון משותף. מבקשת להבהיר כי על פי הנחיית היועץ המשפטי של הוועדה אין חובה שהציונים יינתנו באופן אינדיבידואלי ומתן ציונים משותפים על ידי הצוות הינו תקין.

ז. מכרז [REDACTED]: הוגשה הצעה אחת בלבד אשר נפסלה בשל פגם מהותי בערבות ניתן אישור מנכ"ל להתקשר עם [REDACTED] לפי תקנה 40 (ד).

ח. מכרז [REDACTED]: בניגוד לתקנות חובת המכרזים, לא פורט הניקוד היחסי שיינתן לכל מרכיב ב"איכות המציע ניסיון והמלצות בתחום [REDACTED] (אשר כולל, על פי מסמכי המכרז המלצות, היקף פרויקטים דומים והתרשמות כללית). מפרוטוקול ועדת המכרזים מיום [REDACTED] עולה כי הוחלט לאמץ את ניקוד האיכות שנערך בעבר באותו התחום, ובו השתתפו אותם המציעים, כיוון שמבחני האיכות בו דומים למכרז הנוכחי. סקרנו את מסמכי מכרז [REDACTED], וביקשנו לקבל את שקלול פרק האיכות שנערך במכרז זה. בדיקתנו העלתה כי בדיקת איכות ההצעות התבססה על חוות דעת ממליצים בלבד, ולא נכללו בה מרכיבים נוספים, שפורטו במסמכי מכרז [REDACTED] שנבדק (כמו היקף פרויקטים דומים והתרשמות כללית).

ציוני האיכות צריכים להתבצע על סמך הקריטריונים המדויקים שנקבעו במסמכי המכרז, ולא על מבחנים שנערכו במכרזים אחרים, דומים ככל שיהיו.

המלצות:

א. יש לנהל את התהליך התחרותי תוך שמירה מקסימלית על עקרונות המכרז, הדורשות שוויוניות והוגנות, באמצעות הקפדה על קביעת אמות מידה ברורות ושקופות ופרסומן במסמכי המכרז, שלפיהן ייבחרו ההצעות הטובות ביותר. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה: "ההמלצה מקובלת".

ב. יש לתעד בצורה מפורטת ומדויקת, ככל שניתן, את אופן בדיקת הצעות האיכות על ידי הגורמים שהוסמכו לכך (כך שיהיה ניתן לבקר ולבדוק את החלטות שהתקבלו). רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצות מקובלות"

גורם האחראי ליישום ההמלצות: ר' יחידת המכרזים

לו"ז ליישום ההמלצות: יישום מיידי

4.12 קבלת החלטות והודעה על תוצאות המכרז

4.12.1 כללי

תקנה **14(א)(1)** לתקנות חובת המכרזים, קובעת כי באחריות ועדת המכרזים להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים שמבצע המוסד¹⁹.

כמו כן, על פי תקנה **14(א)(5)** רשאית ועדת המכרזים לפסול או לדחות הצעה שהוגשה למכרז או להחליט שלא לפסול או לדחות הצעה שהוגשה כאמור.

בנוסף לאמור, תקנה **38 (א)** לתקנות קובעת כי: "לאחר סיום בדיקת כל ההצעות ובירור שאר הפרטים הנדרשים תינתן ועדת המכרזים את החלטה; הוועדה רשאית להחליט על בחירת ההצעה המתאימה ביותר או להחליט שלא לבחור כל הצעה שהיא, והכל במטרה להבטיח את מרב היתרונות לעורך המכרז".

סעיף **5.24.13.1** לנוהל העבודה קובע כי, ועדת המכרזים תחליט בעניין פסילת הצעות, ותקבע את זהות הזוכה במכרז, על פי הכללים שנקבעו במסמכי המכרז, תוך התחשבות בחוות הדעת המקצועית ובהמלצות שקיבלה (ככל שניתנו) מטעם מומחה, צוות הבדיקה, או ועדת המשנה.

דהיינו ובהתאם לתקנות ולנוהל, ועדת המכרזים הינה הגורם המוסמך להחליט על תוצאות המכרז, לרבות פסילת הצעות ובחירה בהצעה הזוכה.

4.12.2 פסילת הצעות

בהתאם לסעיף **5.24.11** בנוהל העבודה, ולסעיף **37 (ד)** לתקנות חובת המכרזים, ועדת המכרזים רשאית לפסול הצעות אם הן חסרות, מוטעות או מבוססות על הנחות בלתי נכונות או על הבנה מוטעית של נושא המכרז, וכן, הצעות שעולה מהן שבקיום ההתקשרות יפגעו זכויות עובדים, אלא אם החליטה הוועדה אחרת מטעמים מיוחדים שיירשמו.

כמו כן, ובהתאם לנוהל העבודה, כל החלטה על פסילת הצעה במכרז תתועד בפרוטוקול הוועדה.

בדקנו את נאותות פסילת ההצעות על ידי ועדת המכרזים. לצורך ביצוע הבדיקה, בדקנו כי קיים תיעוד בפרוטוקול הוועדה לפסילת הצעות במכרזים שנכללו במדגם המכרזים הפומביים.

¹⁹ למעט התקשרויות כאמור בתקנות 3(1), (2) ו-8.

ממצאים:

- א. כאמור, במכרז, נפסל מתמודד מהשתתפות במכרז על ידי עורכי סיוור הספקים. מניעה מהשתתפות במכרז, ופסילת משתתף שלא על ידי ועדת המכרזים אסורה.
- ב. יצוין כי ביתר המכרזים שנכללו במדגם, נמצא תיעוד לאישור פסילת הצעות על ידי ועדת המכרזים.

המלצות:

- א. יש להקפיד כי פסילת הצעות מתמודדים ו/או הצעות תעשה על ידי ועדת המכרזים בלבד.
רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה:

"ההמלצות מקובלת"

גורם האחראי ליישום ההמלצות: ר' יחידת המכרזים
לו"ז ליישום ההמלצות: יישום מידי

4.12.3 בחירת הצעה זוכה

כאמור, ובהתאם להוראות נוהל העבודה, ועדת המכרזים תבחר את ההצעה הזוכה, אשר קיבלה את הציון הגבוה ביותר, וצפויה להניב את התועלת המרבית לעורך המכרז.

בדקנו את נאותות בחירת ההצעה הזוכה ע"י ועדת המכרזים. לצורך כך, בדקנו לכל מכרז שנכלל במדגם המכרזים הפומביים כי ההצעה הזוכה הינה ההצעה, שעל פי הבדיקות שנערכו, הייתה המתאימה ביותר²⁰.

ממצאים:

- א. בכל המכרזים שנדגמו, ההצעה הזוכה הייתה ההצעה, שעל פי הבדיקות שנערכו, הייתה ההצעה המתאימה ביותר.

4.12.4 הודעה על תוצאות המכרז

סעיף 5.25 לנוהל העבודה קובע כי ועדת המכרזים תשלח לכל משתתף במכרז הודעה בכתב על החלטתה הסופית. ההודעות כאמור, יישאו את חתימתו של יושב ראש הוועדה או של אדם שהוסמך לכך על ידו. ההודעות על תוצאות המכרז, ישלחו בתוך 7 ימי עבודה מיום קבלת ההחלטה.

בדקנו את נאותות מתן הודעה על תוצאות המכרז. כמו כן, בדקנו כי קיים תיעוד בתיק המכרז לשליחת הודעות זכייה והודעות אי-זכייה למשתתפי המכרזים שנכללו במדגם המכרזים הפומביים, בהתאם להחלטת ועדת המכרזים.

²⁰ יודגש כי במסגרת הבדיקה דנן, לא בדקנו את נכונות הבדיקות שבוצעו, ו/או הפעלת שיקול הדעת של חברי ועדת המכרזים או כל גורם מטעמה.

ממצאים:

- א. מכתבי הודעה על תוצאות המכרז נשלחות מטעם ר' יחידת המכרזים ונושאות את חתימתו, תקין.
- ב. הודעות אי-זכייה – נמצא ליקוי בתיעוד הודעת אי זכייה למשתתפים במכרז אחד בלבד מבין המכרזים שנכללו במדגם, כדלקמן:
1. מכרז [REDACTED]: לא נמצא תיעוד לשליחת מכתב אי זכייה למציע מספר 2.
- לדברי ר' יחידת מרכזים ככל הנראה מדובר בתקלה חד פעמית.

המלצה:

- א. יו"ר ועדת המכרזים יחתום על הודעות זכייה / אי זכייה במכרז או לחלופין יסמיך בכתב את גורם ממונה לשליחת הודעות אלו. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה: "ההמלצה מקובלת, כל ההודעות נחתמות ע"י ר' יחידת המכרזים" בעקבות הביקורת, לפי החלטת הוועד המנהל, ביום 26.6.2016, ר' יחי' מכרזים הוסמכה לשמש כיו"ר הוועדה, כנציגתו הרשמית של המנכ"ל בוועדת המכרזים, ועל כן מוסמכת, בין היתר, גם לחתום על מכתבי תוצאות המכרז.

5. עריכת וניהול מכרז סגור

5.1 כללי

מכרז סגור הינו מכרז בו הפנייה לקבלת הצעות מופנית לספקים מסוימים בלבד, בהתאם לתנאים שהוגדרו בתקנות חובת המכרזים.

במסגרת הפרק דנן, יפורטו ויבדקו הנושאים ותהליכי העבודה העיקריים בעריכת וניהול מכרזים סגורים במכון²¹.

לצורך בחינת נאותות עריכת וניהול המכרזים הסגורים במכון, דגמנו מכרז סגור אחד שנערך בטכניון בשנת 2015. כמו כן, קיבלנו את תיק המכרז הנדגם, לצורך עריכת הבדיקות הנדרשות.

להלן פרטי המכרז שנדגם: מכרז [REDACTED] (להלן: [REDACTED]).

5.2 זיהוי צורך בעריכת מכרז סגור

בהתאם לתקנה 7 לתקנות חובת המכרזים ולסעיף 6.6 בונהל העבודה, ועדת המכרזים תהיה רשאית לאשר ביצוע התקשרות במסגרת מכרז סגור, אם היא אחת מאלה:

(1) התקשרות לרכישת טובין בעלי תכונות מיוחדות ואפיונים בלתי נפוצים לרבות ציוד רפואי, תרופות, נסויים או תרכיבים, עסקה שעניינה ביטוח ועסקה שעניינה פרסום או יחסי ציבור בעלי תכונות ואפיונים כאמור ובלבד שקיים מספר מצומצם של ספקים מתאימים לגבי אותה התקשרות, ויראו את כל הספקים המתאימים כרשימת המציעים למכרז סגור;

(2) התקשרות עם חברה ממשלתית כאמור בתקנה 3(5)ג.

(3) התקשרות כאמור בתקנה 8 לרכישת ספרות מקצועית או להזמנה בודדת של חומרים, בסכום העולה על 500,000 ₪;

(4) התקשרות ששוויה אינו עולה על 600,000 שקלים חדשים אם היא נעשית בהתאם לנהלים שאישר היועץ המשפטי של המוסד.

ביקשנו לבדוק כי התקשרויות במכרז סגור, נעשות בהתאם לתקנות חובת המכרזים. לצורך כך, בדקנו כי המכרז שנדגם [REDACTED], עומד בקריטריונים שנקבעו.

ממצאים:

א. נושא ההתקשרות במכרז שנדגם הינו [REDACTED], בהתאם לתקנות, הטכניון רשאי לבצע התקשרויות באמצעות מכרז סגור בעסקאות שעניינן [REDACTED] - תקין.

²¹ יצוין כי, תהליכי העבודה הנדרשים לצורך עריכת וניהול מכרז סגור, דומים בחלקם לתהליכים שתוארו בהרחבה בפרק 4 בנושא עריכת וניהול מכרז פומבי. כך לדוגמא, אין שינוי באופן קבלת ההחלטות על ידי ועדת המכרזים, הגשת הצעות, פתיחת תיבת המכרזים ועוד.

5.3 ניהול רשימת ספקים

סעיף 20(א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי: "לצורך מכרז סגור תנהל ועדת המכרזים רשימות, הערוכות לפי סוגי התקשרות, של ספקים מתאימים".

בנוסף לאמור, סעיף 20(ב) לתקנות חובת המכרזים קובע כי ועדת המכרזים תפרסם הודעה בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים, תבחן את הבקשות שהתקבלו, ותחליט אם לכלול מציע ברשימה כאמור.

בהתאם לסעיף 6.7.2 לנוהל העבודה, ניהול רשימות המציעים ייעשה על ידי עורך המכרז.

להלן תהליך עריכת רשימת מציעים למכרז סגור, כפי שמפורט בנוהל העבודה:

- מנהל יחידת המכרזים (או גורם מטעמו) יכין הגדרות לקבוצות של סוגי התקשרות בהן עשויים להתקיים מכרזים סגורים (על פי ההגדרות שפורטו לעיל בסעיף 5.2), וכן, יציע תנאי סף לצורך כניסה לרשימת המציעים לכל קבוצה.
- ועדת המכרזים תאשר את רשימת המציעים, ותורה על פרסום פומבי של הודעה על כוונה לערוך רשימת מציעים באתר האינטרנט. הודעה כאמור יכולה להתפרסם במסגרת מכרז לעריכת התקשרות מסוימת, שאלו תתלווה עריכת רשימת מציעים.
- במסגרת ההודעה על כוונה לערוך רשימת מציעים, יפורטו תנאי הסף שאושרו והאופן שבו תוגש בקשה מטעם המציעים.
- האפשרות להגיש בקשה להיכלל ברשימת המציעים לא תהיה מוגבלת בזמן, למעט במקרים בהם הוחלט אחרת על ידי ועדת המכרזים.
- ועדת המכרזים תבחן את הבקשות שהתקבלו, ותיידע את המבקשים בדבר החלטתה.
- רשימת המציעים תיערך בד"כ כחודשיים לאחר מועד פרסום ההודעה, או בתוך תקופה אחרת, כפי שתקבע ועדת המכרזים. בקשות להצטרפות לרשימת המציעים שהתקבלו במכון לאחר שנערכה הרשימה, יידונו במרוכז על ידי ועדת המכרזים לפחות פעם אחת בשנה.
- רשימת המציעים תפורסם באתר האינטרנט, ותעודכן לפחות פעם בשנה.

ביקשנו לבדוק את נאותות עריכת וניהול רשימת המציעים במכרז [REDACTED], לרבות: אישור רשימת המציעים על ידי ועדת המכרזים, פרסום הודעה על כוונה לעריכת רשימת מציעים, בחינת בקשות להצטרפות לרשימת המציעים, פרסום רשימת המציעים באתר האינטרנט ועדכון רשימת המציעים.

ממצאים:

א. בניגוד להוראות התקנות ולנוהל העבודה, לפיהן על הטכניון לפרסם הודעה על הכוונה לערוך רשימת מציעים למכרז סגור, הרי שלא נמצא תיעוד לפרסום הודעה על עריכת רשימת מציעים (כאמור, רשימת המציעים לכל תחום אמורה להיות מפורסמת באתר האינטרנט).

לדברי ר' יחידת המכרזים, במכרזי [REDACTED] רשימת החברות ידועה ומפורסמת באתר [REDACTED]. אין צורך בעריכת פרסום כאמור שכן כל המציעים הפוטנציאליים הינם רשימה סגורה וידועה מראש.

לדברי היועמ"ש לוועדה, במקרה שבו שוק המציעים הינו סגור וכפוף למשטר [REDACTED], הרי שאין טעם בעריכת רשימת מציעים כהגדרתה בחוק ובנוהל.

תקנה 7(1), כפי שניתן לראות מהציטוט הנ"ל, מאפשרת במקרים בהם קיימים ספקים מתאימים ידועים, לראות בהם את רשימת המציעים ולערוך מכרז ביניהם. לפיכך, במקרה כזה, אין רלוונטיות לתקנה 20, בה מתמקדת הביקורת, שעניינה הכנת רשימות מציעים.

דרך אחרת להסתכל על הדברים היא לראות בכלל [REDACTED] משום 'רשימת מציעים'. רשימת מציעים זו "נקבעה" בענייננו על-ידי [REDACTED] ומפורסמת ברבים, ולכן אין שום צורך או היגיון לערוך 'רשימת מציעים' נפרדת. יצוין, כי על-פי העמדה המשפטית, עריכת רשימת מציעים מיועדת לאסוף מציעים שעורך המכרז אינו יודע עליהם, ובוודאי במקרה בו המציעים ידועים, והם מספר ידוע של בעלי רישיונות מטעם המדינה, הרי שרשימת המציעים הפוטנציאלים המתאימים להתקשרות מופיעה באתר [REDACTED] ומתעדכנת על ידו, וניתן לראות בה "רשימת מציעים" לכל דבר ועניין.

ההחלטה למי לפנות מבין אלה הכלולים ברשימת המציעים היא החלטה של וועדת המכרזים. יצוין, כי לפי תקנה 20(ה) אין חובה לפנות אל כל מי שנכלל ברשימת מציעים. הפנייה כאן בוצעה רק אל מי שנמצא מתאים לביצוע ההתקשרות לאור מאפייניה.

ראוי לציין כי גם הפסיקה הכירה בכך שמכרז [REDACTED] הינו ייחודי ורגיש וחייב לאפשר שיקול דעת רחב לוועדת המכרזים [REDACTED]

ב. ממסמך עקרונות המכרז, אשר הוכן על ידי עורך המכרז עולה כי רשימת המציעים הורכבה מזוכות מכרז [REDACTED] בנושא ומ-4 חברות נוספות, הראשונות בדירוג [REDACTED] לפי [REDACTED] יצוין כי, בהתאם לנוהל העבודה, ניתן לקבוע תנאי סף לצורך כניסה לרשימת המציעים, עם זאת, על תנאי הסף להיות גלויים ומפורסמים, ולאפשר לכל גורם הרוצה להיכלל ברשימת המציעים, הזדמנות שווה לפנות לוועדת המכרזים בנושא.

לדברי ר' יחידת המכרזים [REDACTED] הינו נתון רשמי המפורסם על ידי [REDACTED] באתר האינטרנט כך שרשימת החברות לצורך המכרז ידועה מראש ואין בפרסום כדי להוסיף או לגרוע מההזדמנות השווה של המציעים הפוטנציאלים.

ג. עוד יצוין כי, בפרוטוקול ועדת המכרזים מיום [REDACTED], בו נידונו עקרונות המכרז, תועדה החלטה של ועדת המכרזים בדבר רשימת המציעים ואישורה (על פי התקנות, ועדת המכרזים הינה הגורם המוסמך לאשר את רשימת המציעים, ולבחון מציעים נוספים).

ד. בניגוד לתקנות ולנוהל, הקובעים כי רשימת המציעים המאושרת תפורסם באתר האינטרנט, הרי שרשימת המציעים אליה נערכה הפנייה לא פורסמה באתר האינטרנט כלל. יש לציין כי במקרה זה, בו רשימת החברות הפוטנציאליות והנתונים עליהן מפורסמים וידועים וממילא אין בכוחו של פרסום באינטרנט להביא להוספת מציעים על אלו שנכללו מראש ברשימה על פי אמות המידה שנקבעו.

המלצות:

א. יש לפרסם הודעה על עריכת רשימת מציעים, בהתאם להוראות תקנות המכרזים ונוהל העבודה. יודגש כי יש לדון ולאשר את רשימת המציעים, לרבות בקשות של מציעים נוספים במסגרת ישיבות ועדת המכרזים. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

ב. יש להקפיד על פרסום באתר האינטרנט של רשימת המציעים לכל נושא מכרז בו ההתקשרות מתבצעת באמצעות מכרז סגור. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה: ההמלצות מקובלות ומיושמות.

5.4 פנייה לספקים במכרז סגור

5.4.1 נוהל פנייה לספקים

סעיף 20(ה) לתקנות המכרזים קובע כי ועדת המכרזים תקבע, באישור היועץ המשפטי של המוסד וחשב המוסד, נוהל כתוב לבחירת הספקים אליהם תבוצע הפנייה מתוך רשימת המציעים, באופן המבטיח קיומו של סבב מחזורי שוויוני והוגן ביניהם, המעניק את מרב היתרונות לעורך המכרז.

ביקשנו לבדוק כי קיים נוהל כתוב, שאושר על ידי ועדת המכרזים, היועץ המשפטי וחשב המוסד, לבחירת הספקים אליהם תבוצע פנייה במכרז סגור.

ממצאים:

א. סעיף 6.6.3 לנוהל העבודה, מגדיר את הליך בחירת זהות המציעים מתוך רשימת המציעים אליהם תבוצע הפנייה במסגרת עריכת מכרז סגור. נמצא תיעוד לאישור הסעיף האמור על ידי ועדת המכרזים, היועץ המשפטי וחשב הטכניון, תקין.

5.4.2 בחירת ופנייה לספקים מרשימת המציעים

בהתאם לתקנה 21 לתקנות חובת המכרזים, ולסעיף 6.6.3 בנוהל העבודה, במקרים בהם מבקשת ועדת המכרזים להתקשר עם ספק מתוך רשימת המציעים במסגרת מכרז סגור, תעשה הפניה כלהלן:

- במקרים בהם רשימת המציעים מכילה לא יותר מעשרה מציעים, תפנה ועדת המכרזים לכולם;
- במקרים בהם רשימת המציעים מכילה יותר מעשרה מציעים על הועדה לפנות לחמישה מציעים לפחות, כאשר הספקים ייבחרו ככל הניתן בסבב מחזורי, ועל פי הנוהל (כפי שנדרש בתקנה 20(ה)).
- בחירת הספקים יתבצע בצורה שוויונית, הוגנת ושקופה, תוך מאמץ לפנות לכמה שיותר מציעים. להלן אופן בחירת זהות הספקים, כפי שהוגדר בנוהל:

- רשימת המציעים תסודר בסדר אלפביתי
- הפנייה הראשונה לקבלת הצעות תופנה לחמשת המציעים הראשונים בסדר הא"ב (לפחות).
- הפנייה השנייה תופנה לחמשת המציעים הבאים בסדר הא"ב (לפחות) וכן הלאה.
- ועדת המכרזים תהיה רשאית לקבוע כי יצורפו עד 3 מציעים נוספים, ובתנאי שמציעים אלו זכו בעבר בהתקשרות עם הטכניון, לשביעות רצון הטכניון.
- ועדת המכרזים רשאית לקבוע קריטריונים אחרים לקביעת זהות הספקים מרשימת המציעים, כדוגמת תחומי מומחיותם ועוד.

בדקנו את נאותות הפנייה לספקים מתוך רשימת המציעים במכרז סגור. לצורך כך, בדקנו כי הפנייה לספקים במכרז [REDACTED] נעשתה באופן נאות, שוויוני ושקוף, ובהתאם להוראות התקנות ונוהל העבודה.

ממצאים:

- א. בנסיבות המכרז הנ"ל רשימת הספקים גובשה כנדרש.
- ב. בפרוטוקול הוועדה, יחידת המכרזים הצהירה לעיל שהיא פנתה לכל [REDACTED] עליהן החליטה הוועדה וצירפה התייעוד - תקין.

5.5 קבלת הצעות ובחירת ההצעה הזוכה

5.5.1 כללי

לאחר פרסום מסמכי המכרז לספקים המתאימים מרשימת המציעים (בהתאם לאישור ועדת המכרזים ונוהל פנייה לספקים), יוגשו מסמכי המכרז המלאים על ידי הספקים המעוניינים להשתתף במכרז. בהתאם להוראות נוהל העבודה, ניהול תהליכי המכרז וסדרי קבלת ההחלטות, לרבות מיון והשוואת ההצעות לצורך בחירת ההצעה הזוכה, יתבצעו לפי האמור בנוהל העבודה, ביחס לעריכת וניהול מכרזים פומביים, בשינויים המחייבים (ראה פירוט תהליכי העבודה המרכזיים בניהול מכרזים פומביים בפרק 4 לדוח).

5.5.2 קבלת החלטה במקרה שהוגשה הצעה יחידה

תקנה 40 (ג) לתקנות חובת המכרזים קובעת כי במקרים בהם הוגשה הצעה יחידה במכרז סגור, יש לפעול כפי שיפורט להלן:

- במכרזים בהם שווי ההתקשרות נמוך מ-1.5 מיליון ש"ח, ניתן לבחור בהצעה היחידה באישור המנכ"ל, ובתנאי שלדעתו לא תצמח תועלת למוסד מעריכת מכרז נוסף בנושא ההתקשרות;
- במכרזים בהם שווי ההתקשרות גבוה מ-1.5 מיליון ש"ח, ניתן לבחור בהצעה היחידה באישור ועדת הפטור בלבד.

בהתאם לפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים, במכרז [REDACTED] שנבדק, הוגשה הצעה אחת בלבד. בהתאם למסמכי המכרז, שווי ההתקשרות במכרז זה עומד על 3.8 משי"ח לשנה (ובסך הכל כ-15.2 משי"ח לכל תקופת ההתקשרות, בת 4 שנים).

לפיכך, ביקשנו לבדוק כי ההצעה הזוכה במכרז [REDACTED] אושרה על ידי ועדת הפטור, כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

ממצאים:

א. תקין – ועדת הפטור אישרה את ההתקשרות ביום [REDACTED], כנדרש בתקנות.

6. ועדת הפטור

6.1 כללי

תקנה 17 (א) לתקנות חובת המכרזים, קובעת כי: "הנהלת המוסד להשכלה גבוהה או ועדת הביקורת של המוסד אם הוסמכה לכך בידי הנהלת המוסד, תמנה ועדת פטור בת שלושה חברים..."

6.2 הרכב ומינוי ועדת הפטור

בהתאם לתקנות חובת המכרזים, ולנוהל העבודה, הרכב ועדת הפטור ייבחר מבין 2 הרכבים אפשריים, כפי שיפורט להלן:

הרכב מספר 1:

(א) יושב ראש הנהלת המוסד או יושב ראש ועדת הביקורת, או נציגו של מי מאלה, והוא יהיה יושב הראש;

(ב) מי שאינו עובד המוסד להשכלה גבוהה;

(ג) היועץ המשפטי של המוסד או נציגו של היועץ המשפטי שהוא עורך דין, ובלבד שאם מינה היועץ המשפטי נציג, הוא לא יכהן כחבר ועדת הפטור בדיונים על החלטות ועדת המכרזים שהתקבלו בהשתתפותו;

הרכב מספר 2:

(א) שני חברים שאינם עובדי המוסד להשכלה גבוהה ואינם בעלי עניין במוסד להשכלה גבוהה ואחד מהם יהיה יושב הראש;

(ב) היועץ המשפטי של המוסד או נציגו של היועץ המשפטי שהוא עורך דין, ובלבד שאם מינה היועץ המשפטי נציג, הוא לא יכהן כחבר ועדת הפטור בדיונים על החלטות ועדת המכרזים שהתקבלו בהשתתפותו;

בהחלטת הוועד המנהל של הטכניון, שהתקבלה ביום 5/5/2009, אושר הקמת ועדת פטור ממכרזים, על פי תקנות חובת המכרזים, ובהתאם להרכב מספר 1, כפי שפורט לעיל.

ביקשנו לבדוק כי בטכניון קיימת ועדת פטור בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים.

כמו כן, בדקנו כי קיים תיעוד למינוי חברי ועדת הפטור על ידי הנהלת המוסד.

ממצאים:

- א. בהתאם לדרישת תקנות חובת המכרזים, בטכניון קיימת ועדת פטור פעילה, תקין.
- ב. מינוי חברי ועדת הפטור על ידי הנהלת המוסד – תקין. מינוי חברי ועדת הפטור הנוכחיים אושר ותועד בהחלטות הוועד המנהל מיום 17/5/2010 ומיום 20/11/2012.

6.3 הכשרת חברי ועדת הפטור

סעיף 44 (א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי, חברי ועדת המכרזים וחברי ועדת הפטור, יהיו מי שעברו הכשרה, לפי תכנית שאושרה בידי המנכ"ל, למעט מקרים בהם אישר המנכ"ל, מנימוקים שירשמו, לפטור את החבר מההכשרה כאמור.

ביקשנו לבדוק את קיומה של תכנית הכשרה מאושרת בידי המנכ"ל לחברי ועדת הפטור.

כמו כן, ביקשנו לבדוק כי קיים תיעוד לכך שחברי ועדת הפטור עברו את ההכשרה כנדרש.

ממצאים:

א. תכניות הכשרה – לא נמצא תיעוד לתכנית הכשרה מאושרת וחתומה על ידי המנכ"ל לחברי ועדת הפטור.

השתתפות חברי ועדת הפטור בהכשרה – נמצא תיעוד להדרכה אשר קיבלו חברי הוועדה ביום 04.02.16.

ב. יצוין כי לא קיימת התייחסות לחובת הכשרת חברי ועדת הפטור במסגרת נוהל העבודה (בעוד קיימת התייחסות להכשרת חברי ועדת המכרזים).

המלצות:

יש לאשר תכנית הכשרה לחברי ועדת הפטור על ידי המנכ"ל. רמת חשיבות ההמלצה: גבוהה.

התייחסות הנהלה: "המלצה מקובלת, בעקבות הביקורת תכנית הדרכה הכללית לחברי הוועדה אושרה

על ידי המנכ"ל"

גורם האחראי ליישום ההמלצה: היועמ"ש

לו"ז ליישום ההמלצה: מיושם.

7. התקשרויות בפטור ממכרז

7.1 כללי

סעיף 3 בתקנות חובת המכרזים, בנושא "פטור מחובת מכרז" מגדיר את התנאים בהם התקשרות של מוסד להשכלה גבוהה, אינה טעונה מכרז. כך לדוגמא, במקרים הבאים לא תחול חובת מכרז:

- התקשרות ששוויה אינו עולה על **100,000** ₪, ובלבד, שהתקשרות עם ספק מסוים העולה על **60,000** ש"ח תיערך לאחר בדיקת מספר הצעות מחיר²².
 - התקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש, אשר יש להתחיל בביצועה בתוך שני ימי עבודה או פחות, בהיקף ולתקופה המזעריים הנדרשים בנסיבות כאמור²³.
 - התקשרות בעסקה אשר עריכת מכרז עלולה לפגוע פגיעה מהותית בסוד מסחרי או מקצועי של המוסד²⁴.
 - התקשרות בעסקה עם תושב מדינת חוץ או התקשרות בעסקה שביצועה נעשה במדינת חוץ, במידה ומנהל היחידה המזמינה חיווה את דעתו כי אין בנמצא בישראל טובין או שירותים מן הסוג הנדרש²⁵.
 - התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוח דין, או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות (ספק יחיד), לאחר קיומם של ספקים לפי תקנה²⁶.
- במסגרת הפרק דנן, יפורטו וייבדקו נושאים מרכזיים בתהליכי העבודה הקשורים בהתקשרויות בפטור ממכרז.

הבדיקות לבחינת תהליכי העבודה, עמידה בהוראות החוק, התקנות ונוהל העבודה, נערכו על סמך מדגם שכלל ²⁷ התקשרויות בפטור ממכרז שנערכו בטכניון בין השנים **2014-2015** (להלן בפרק זה: "**מדגם התקשרויות בפטור**"). לצורך ביצוע הבדיקות הנדרשות קיבלנו את תיקי המכרזים שנדגמו, ומסמכים נוספים, כפי שיפורטו.

להלן פירוט ההתקשרויות שנכללו במדגם התקשרויות בפטור:

התקשרות בפטור -

1. התקשרות בנושא

התקשרות בפטור –

1. התקשרות בנושא

2. התקשרות בנושא

יצוין כי, שלוש ההתקשרויות שנכללו במדגם התקשרויות בפטור, הינן התקשרויות עם ספק יחיד.

²² בהתאם לסעיף 3(1) לתקנות חובת המכרזים.

²³ בהתאם לסעיף 3(2) לתקנות חובת המכרזים.

²⁴ בהתאם לסעיף 3(3) לתקנות חובת המכרזים.

²⁵ בהתאם לסעיף 3(20) לתקנות חובת המכרזים.

²⁶ בהתאם לסעיף 3(18) לתקנות חובת המכרזים; תקנה 4 בנושא "בחינת קיומם של ספקים".

²⁷ בחלוקה הבאה: התקשרות בפטור 1 של מחלקת הרכש, ו-2 התקשרויות בפטור של אב"ת

7.2 התקשרות עם ספק יחיד

סעיף 4 בתקנות חובת המכרזים מגדיר את אופן ההתקשרות עם ספק יחיד או עם ספק חוץ לרכישת טובין חוץ, במסגרת פטור מחובת המכרז²⁸.

בהתאם לתקנות, ועדת המכרזים תדון בהתקשרות עם ספק יחיד, לאחר שנעשו השלבים הבאים:

1. על בעל הסמכות המקצועית במוסד, לחוות את דעתו בכתב לעניין ההתקשרות כי המתקשר הוא ספק יחיד;

2. פרסום באתר האינטרנט של המוסד לתקופה של שבעה ימי עבודה לפחות:

- הודעה על כוונת המוסד להתקשר עם מי שלפי דעתו הוא ספק יחיד, או ספק חוץ, לפי העניין, ואת עיקרי ההתקשרות (להלן: "הודעת המוסד");

- את חוות הדעת של בעל הסמכות המקצועית (ראה סעיף 1 לעיל), או את עיקריה;

- הודעת המוסד תכיל מידע על האפשרות לפנות אליו בדבר המצאות ספק אחר המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות, והתקופה בה ניתן לפנות כאמור.

3. אדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל לבצע את ההתקשרות, רשאי לפנות ליחידה המזמינה או לוועדת המכרזים, כפי שיקבע בהודעת המוסד, בתוך התקופה שקבעה היחידה המזמינה ושלא תפחת מ-10 ימי עבודה, החל במועד פרסום ההודעה, ולהודיע לה כי קיים ספק ישראלי אחר, המסוגל לבצע את ההתקשרות;

4. על בעל הסמכות המקצועית לחוות את דעתו בנוגע לכל השגות שהתקבלו בדבר התקשרות עם ספק יחיד;

5. בנוסף, ועדת המכרזים תשלח עותק מהחלטתה לכל מי שפנה אליה בנושא המצאות ספק אחר שמסוגל לבצע את ההתקשרות.

6. ועדת המכרזים רשאית מטעמים מיוחדים שירשמו, לאשר התקשרות עם ספק יחיד ללא פרסום הודעת המוסד, או בלי לקיים אחד מהתנאים הנוגעים לפרסום כאמור, ובלבד שדיווחה על החלטתה לוועדת הפטור.

7. במקרה בו שווי ההתקשרות עם ספק יחיד עולה על **1,000,000** ₪ טעות ההתקשרות אישור של ועדת הפטור (בנוסף על השלבים שתוארו לעיל).

בדקנו את נאותות ההתקשרות עם ספק יחיד (במסגרת פטור ממכרז). לצורך כך, לכל מכרז שנכלל במדגם התקשרויות בפטור, בדקנו:

- תיעוד חוות דעת של הסמכות המקצועית כי המתקשר הינו ספק יחיד.
- פרסום כוונת התקשרות יחיד עם הספק באתר האינטרנט.
- טיפול בפניות והשגות שהתקבלו בגין התקשרות עם ספק יחיד.
- אישור ההתקשרות על ידי ועדת המכרזים.

²⁸ ראה פירוט בנושא פטור מחובת מכרז מפאת "ספק יחיד" בסעיף 1813 בתקנות.

ממצאים:

- א. חוות דעת של הסמכות המקצועית – תקין. בכל ההתקשרויות שנדגמו, נמצאה חו"ד של הסמכות המקצועית לפיה המתקשר הינו ספק יחיד. מכיוון שבחלק מן המקרים חו"ד הסמכות המקצועית אינה של עובד הטכניון, נמצא גם אישור הגורם האחראי בטכניון לפני בקרת ועדת הפטור.
- ב. פרסום באינטרנט – תקין. בכל ההתקשרויות שנדגמו, נמצא פרסום כוונת התקשרות כנדרש.
- ג. טיפול בהשגות – בהתקשרויות שנבדקו, לא הועלו השגות.
- ד. אישור התקשרויות על ידי ועדת המכרזים – תקין.

7.3 דיווח ופרסום ההתקשרויות שאושר לגביהן פטור ממכרז

סעיף 5.7 לנוהל העבודה, קובע כי כל החלטה על התקשרות שלא באמצעות מכרז²⁹, תפורסם באתר האינטרנט בצירוף הנימוקים לקבלתה, בתוך 5 ימי עבודה ממועד קבלת החלטה. בהתאם לנוהל העבודה, פרסום בדבר החלטת ההתקשרות כאמור, הינה באחריות מרכז ועדת המכרזים. בדקנו את נאותות הדיווח והפרסום על התקשרויות מאושרות בפטור ממכרז. לצורך ביצוע הבדיקה, לכל מכרז שנכלל במדגם התקשרויות בפטור בדקנו כי לאחר אישור ההתקשרות על ידי ועדת המכרזים, פורסמה הודעה בדבר החלטה באתר האינטרנט.

ממצאים:

- א. נמצא תיעוד לפרסום החלטות ועדת המכרזים באתר האינטרנט בדבר התקשרות בפטור ממכרז, למכרזים שנבדקו במדגם התקשרויות בפטור.

²⁹ למעט החלטה בפטור לפי שווי התקשרות, כפי שמפורט בסעיף 3 (1) לתקנות חובת המכרזים.

8. ביצוע בקרות על היקפי ההתקשרויות בפועל

כאמור, הטכניון מתקשר עם ספקים ונותני שירותים בהתאם לתקנות חובת המכרזים ולנוהל העבודה בנושא.

שווי ההתקשרות לכל מכרז, מוערך על ידי עורך המכרז, בהתבסס על תקציב, התקשרויות קודמות בנושאים דומים, חוות דעת של יועצים וכיוצא בכך. שווי ההתקשרות מפורט במסמכי המכרז, ומובא לידיעת ועדת המכרזים בטרם התחלת תהליכי המכרז.

לנוכח העובדה כי משימה זו איננה אחת ממשימות ועדת המכרזים, ומכיוון שבקרת עמידה בהיקפי וסכומי ההתקשרות הינה באחריות מחלקת הרכש של הטכניון, הנושא ייבדק בהרחבה במסגרת ביקורת בתחום הרכש הנערכת בימים אלה.

9. ניהול אתר האינטרנט בעניין ועדת המכרזים

בהתאם לתקנות חובת המכרזים, ולנוהל העבודה, הטכניון מחויב להפעיל ולבצע שימוש באתר האינטרנט, לצורך פרסום הודעות ועדכונים הקשורים בהתקשרויות במסגרת חוק ותקנות חובת המכרזים.

תקנה 42 לתקנות חובת המכרזים, קובעת כדלקמן:

- (א) כל מוסד להשכלה גבוהה ימנה מורשים לניהול אתר האינטרנט;
- (ב) המורשים לניהול האתר, והם בלבד, יפרסמו הודעות באתר האינטרנט לפי תקנות אלה, וכל שינוי בהודעה כאמור, לאחר שהזדהו לשם כך; הודעה כאמור, בצירוף מועד הפרסום, תיחתם בידי המורשים לניהול האתר באמצעות חתימה אלקטרונית מאובטחת או מאושרת.
- (ג) כל הודעה שפורסמה באתר האינטרנט תהיה זמינה לציבור באתר האינטרנט לתקופה של שנה לפחות ממועד פרסומה.

ביקשנו לבחון את נאותות ניהול אתר האינטרנט. לצורך כך, בדקנו כי:

- קיים תיעוד למינוי מורשים לניהול האתר;
- אבטחה – כניסה מאובטחת, וזיהוי פרטני של מבצע העדכון.

ממצאים:

- א. נמסר לנו כי ישנם 5 גורמים המורשים לפרסום הודעות באתר האינטרנט, נמצא תיעוד לכתב מינוי לגורמים האמורים.
- ב. אבטחה – לצורך פרסום באתר האינטרנט, נדרשים המורשים להזדהות במערכת ה-SAP בשם המשתמש והסיסמא. לכל משתמש יש שם משתמש וסיסמא ייחודיים.

ה. סיכום

מנגנון המכרז לרכישת טובין ושירותים, נועד לאפשר יישומם של שני רעיונות מרכזיים העומדים ביסודו של המכרז:

א. האינטרס הציבורי – היינו הבטחת ממשל תקין על-ידי ניהול ענייניה של הרשות בדרך שיש בה משום מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור. בשל אינטרס זה על הרשות לכלכל מעשיה באופן כזה שלא תעניק זכויות במתן אספקה או שירותים, אלא על-פי כללים, שנועדו להבטיח שוויון והעדר משוא-פנים וליצור אמון בשיקוליהם והוראותיהם של המופקדים על המינהל הציבורי [...]

ב. האינטרס העסקי – משמע, המטרה להשיג מן הקבלן או הספק, המציע שירותים או אספקה, את האיכות המעולה ביותר האפשרית, של השירות או המוצר, תמורת מחיר נמוך ככל האפשר ותוך המועד התואם דרישותיה של הרשות. הוזה אומר, ענינה של הרשות הציבורית כענינו של כל בעל עסקים הוא לנהל משק יעיל, דבר המתבטא בין היתר בשימוש מושכל בכספי הציבור כדי שתצמח לציבור מירב התועלת תמורת מחיר זול ככל האפשר.³⁰

נוכח הצורך למימוש רעיונות אלו, בדגש על הבטחת קיומם של טוהר המידות ועיקרון השיוויון וכן שימוש מושכל ויעיל בכספי הציבור, קיימת חשיבות רבה לעמידה בחוק חובת המכרזים ותקנותיו ובנהלי העבודה הפנימיים הנגזרים מאלה.

מטרת ביקורת זו הינה הצגת תמונת מצב להנהלת הטכניון אודות ניהול המכרזים בטכניון תוך מיפוי נקודות חולשה, איתור פערים, פרצות ומתן המלצות לשיפור והתייעלות בתחום זה.

ככלל, פעילות ועדת המכרזים נעשת באופן נאות ולטכניון קיים נוהל מכרזים מפורט ועל פי החוק; יחד עם זאת, ממצאי הביקורת המפורטים בגוף הדוח מצביעים על קיומם של ליקויים, טכניים ברובם, אותם יש לתקן תוך הקפדה על מילוי דרישות החוק, התקנות והנוהל, לשם הבטחה כי האינטרס הציבורי והאינטרס העסקי לא ייפגעו.

כמו כן, כמפורט בגוף הדוח, שימוש בתוכנה ממוחשבת ייעודית לניהול ההליך המכרזי, כפי שמקובל כיום בגופים רבים הכפופים לחוק חובת מכרזים, ייעל את עבודת הוועדה וייתן מענה מלא למרבית הליקויים הטכניים עליהם הצביע הדוח.

³⁰ בג"צ 368/76, א.גוזלן נגד המועצה האזורית בית שמש, פ"ד לא(1) 505

נספח

תגובות המבוקרים :

תגובת מנכ"ל הטכניון :

Executive Vice President and Director General
משנה לנשיא ומנכ"ל



כ"א תמוז תשע"ו, 27 יולי 2016

אל: חיים ששון, מבקר פנים

מאת: משנה לנשיא ומנכ"ל

הנדון: טיוטת דו"ח ביקורת בנושא

מצ"ב טבלה המרכזת את התייחסות ההנהלה. עם זאת, בהמשך לתגובת ראש יח' המכרזים ויועמ"ש הועדה, בפרט בדבר השלמות המסמכים שהוצגו, אודה לך על קבלת טבלה מרכזת מעודכנת ככל שיוחלט על ידך להפיק טבלה כאמור – בפרט בהתייחס לניסוח הממצאים / ההמלצות ורמת החשיבות המומלצת.

הנני מצרף סקירה כללית של פעילות יח' המכרזים בשנים 2015-2016.

בהתאם לאמור בתגובה, הנוהל הטכניוני יעודכן בנושאים הבאים:

1. הכשרת חברי ועדת הפטור.
2. הסדרת הסמכת הועדה לאשר מסמכי המכרז במקרים מסוימים חלף הליך אישור מסמך עקרונות עובר לאישור מסמכי המכרז.
3. עדכון האפשרות להפצת שאלות ותשובות שעלו בסיוור ספקים באתר האינטרנט.
4. עדכון פרוטוקול פתיחת תיבת מכרזים.
5. ביטול החובה להגדרת גבול עליון ו/או תחתון של הצעה שמעליה או מתחתיה, לפי העניין, לא תקבל הצעה במכרז, במקרה של אומדן סמוי. נושא זה יתוקן ללא קשר לביקורת.

זאת לצד העדכון הנדרש בנוהל לאור תיקון התקנות שעבר לאחרונה בחקיקה.

כמו כן, הוסדרו המינויים הבאים:

1. מכתבי מיום 26.6.16 המסמיך את ראש יחידת מכרזים ולוגיסטיקה לשמש יו"ר ועדת המכרזים במקרה של העדרות המנכ"ל.
2. מכתבי מיום 21.7.16 לעניין הסמכת 5 גורמים המורשים לפרסם הודעות באתר האינטרנט.
3. כתב מינוי מהיועמ"ש לנציגה עו"ד ישי שנדור מיום 26.7.16.

הנני להודות על טיוטת דוח הביקורת המפורט ועל העבודה המקיפה אשר בוצעה ע"י עורכי הביקורת.

בכבוד רב,

מתניהו אנגלמן

העתקים:

סמנכ"ל תפעול

סמנכ"ל כספים

יועמ"ש

ראש יח' מכרזים ולוגיסטיקה

יועמ"ש הועדה – נציג יועמ"ש הטכניון

טל: +972-4-8292596/89
פקס: +972-4-8292777
דוא"ל: director-general@technion.ac.il

Technion City, Haifa 3200003, Israel
קרית הטכניון, חיפה 3200003
www.technion.ac.il