

## שיטות דירוג במכרזים : תובנות מהספרות הכלכלית ומהפסיקה

### אליאור כורם\*

בכל מכרז ציבורי נעשה שימוש בשיטה לדירוג ההצעות המוגשות במכרז. בחירה בשיטת דירוג נכונה יכולה להניב תועלת רבה לעורך המכרז. מנגד, בחירה בלתי מושכלת בשיטת דירוג עלולה להביא לתוצאות גרועות עבור עורך המכרז. הספרות הכלכלית והפסיקה מגלות תובנות חשובות, ולעיתים מפתיעות, לגבי השימוש בשיטות דירוג שונות. מאמר זה מבקש להביא תובנות אלה בפני עורכי מכרזים.

**א. מבוא. ב. עקומות אדישות-תועלת;** 1. בחינה כלכלית. 2. השלכות משפטיות. **ג. פרדוקס (היפוך) הדירוג;** 1. בחינה כלכלית. 2. השלכות משפטיות. **ד. משקלות למראית עין;** 1. בחינה כלכלית. 2. השלכות משפטיות. **ה. משקלות לא ריאליים וניצול משקלות לרעה;** 1. בחינה כלכלית. 2. השלכות משפטיות. **ו. סיכום.**

### א. מבוא

אחת מהמטרות העיקריות של המכרז הציבורי היא להביא לכך שהגוף הציבורי, עורך המכרז, יבחר בהצעה המעניקה לו את מרב היתרונות.<sup>1</sup> אמות המידה לדירוג ההצעות במכרז ולבחירת ההצעה הזוכה במכרז מחולקות לשתי אמות מידה או שני רכיבים – מחיר ואיכות. מכאן שבפני עורך המכרז עומדות שלוש שיטות לבחירה בהצעה הזוכה במכרז: שיטה הבוחרת בהצעה הזולה ביותר;<sup>2</sup> שיטה הבוחרת בהצעה האיכותית ביותר; או שיטה הבוחרת בהצעה הטובה ביותר מנקודת מבט של מחיר ההצעה ביחס לאיכות ההצעה (שיטת מחיר-איכות). מאמר זה מתמקד בשיטת מחיר-איכות.

\* עו"ד; תלמיד לתואר שלישי במשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. אני מודה למערכת מחקרי רגולציה ולקורא/ת החיצוני/ת על הערותיהם למאמר.  
1 ס' 4(7) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ס"ח 1387; תק' 1א(א), 17(ב)(6), 21(א)-(ב), ו-22(א)-(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ק"ת 5523 (להלן: תקנות חובת המכרזים או התקנות); בג"ץ 203/75 בן-יקר נ' המועצה האזורית באר-טוביה, פ"ד כט(2) 707, 711 (1975); בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית-שמש, פ"ד לא(1) 505, 511-512 (1976).  
2 המאמר ידון רק במכרזי רכש.

בשיטת מחיר-איכות נדרש עורך המכרז להעריך תחילה את טיב האיכות של ההצעה ואת טיב המחיר שלה. לאחר מכן עורך המכרז נדרש לשלב הערכות אלה לכדי הערכה כוללת של ההצעה, וזאת לצורך השוואתה להצעות אחרות ובחירה בהצעה עם ההערכה הטובה ביותר. מקובל שהערכותיו של עורך המכרז לגבי טיב האיכות וטיב המחיר של ההצעה באות לביטוי באמצעות מתן ניקוד להצעות.<sup>3</sup> כלומר, שיטת מחיר-איכות מצריכה הפעלה של שיטת ניקוד (S) המחברת בין ציון שניתן למחיר ההצעה (SP) לציון שניתן לאיכות ההצעה (SQ). בנוסף, שיטת מחיר-איכות מחייבת הכרעה בדבר המשקל שיקבל מחיר ההצעה (WP) ביחס למשקל שתקבל איכות ההצעה (WQ), לצורך גיבוש ציון המחיר המשוקלל (WSP), ציון האיכות המשוקלל (WSQ) והציון המשוקלל של ההצעה (ST).<sup>4</sup>

המשקל היחסי של מחיר ואיכות ההצעה מבטא את מערכת ההעדפות של עורך המכרז. למשל, אם המשקל שניתן לאיכות ההצעה גדול מהמשקל שניתן למחיר ההצעה, אז עורך המכרז "מאותת" למציעים כי באופן כללי הוא מעדיף לקבל הצעה איכותית יותר על פני הצעה זולה יותר.<sup>5</sup> המשקל היחסי אף מבטא את עוצמת ההעדפה של עורך המכרז ועד כמה הוא מעדיף איכות על פני מחיר, או להפך. זוהי נוסחת הציון המשוקלל של הצעה במכרז תחת שיטת מחיר-איכות (נוסחה 1):

$$(1) \quad ST = WP \times SP + WQ \times SQ$$

$$ST = WSP + WSQ$$

לדוגמה, במכרז שבו ניתן משקל של 80% למחיר ו-20% לאיכות, ניתן לנקוט שתי דרכים לחישוב הציון המשוקלל המרבי של הצעה במכרז. בראשונה, הציון המרבי למחיר או לאיכות הוא 100 נקודות, ומשקלות המחיר והאיכות הם 80% ו-20%, בהתאמה (נוסחה 2). בשנייה, הציון המרבי למחיר הוא 80 נקודות והציון המרבי לאיכות הוא 20 נקודות, כאשר הציונים המרביים מבטאים את המשקלות של המחיר והאיכות במכרז (נוסחה 3). בשתי הדרכים המשקל היחסי של מחיר ההצעה ואיכותה הוא זהה:

$$(2) \quad ST_{max} = 0.8WP \times 100 + 0.2WQ \times 100$$

$$(3) \quad ST_{max} = 80SP_{max} + 20SQ_{max}$$

לצד אמות המידה הראשיות של מחיר ואיכות נהוג גם לקבוע מבחני משנה או רכיבי משנה לאמות המידה. כאשר עורך המכרז קובע רכיבי משנה לאמת מידה של מחיר או איכות, הוא

3 ראו למשל תק' 5א(ג), 17(ד)3 ו-22(ג)1 לתקנות חובת המכרזים; ועמ' 5 להוראת תכ"ם 7.4.1.4 "קביעת אמות מידה ואופן שקלולם" (27.10.2014) (להלן: הוראת התכ"ם).

4 ראו למשל תק' 22(ב) ו-22(ג)1 לתקנות חובת המכרזים.

5 להמחשה, בבחירה בין הצעה שקיבלה ציון 100 עבור איכות וציון 0 עבור מחיר לבין הצעה שקיבלה ציון 100 עבור מחיר וציון 0 עבור איכות, יעדיף עורך המכרז את ההצעה הראשונה משום שהוא נותן משקל גבוה יותר לאיכות ההצעה.

נדרש לקבוע משקל יחסי לרכיבי המשנה בדומה לתהליך קביעת המשקל היחסי של אמות המידה הראשיות. כך, אם במכרז מהדוגמה האחרונה הוחלט לקבוע שני רכיבי משנה לאמת מידת האיכות  $(Q_b, Q_a)$  עם משקל יחסי זהה של 50%  $(W_{Q_b}, W_{Q_a})$ , אז עורך המכרז יכול לבטא את ציון האיכות (המשוקלל) המרבי באחת משתי הדרכים שפורטו: או באמצעות מתן ציון מרבי של 100 נקודות לכל אחד מרכיבי המשנה ואז הכפלת כל אחד מהם במשקלו (נוסחה 4 בשילוב עם נוסחה 2); או באמצעות מתן ציון מרבי לרכיב אשר מבטא את משקל הרכיב במכרז (נוסחה 5 בשילוב עם נוסחה 3):

$$(4) \quad S_{Q_{max}} = 0.5W_{Q_a} \times 100 + 0.5W_{Q_b} \times 100$$

$$(5) \quad S_{Q_{max}} = 10S_{Q_{amax}} + 10S_{Q_{bmax}}$$

ציון המחיר של ההצעה ניתן לחישוב באמצעות נוסחאות ניקוד יחסיות או אבסולוטיות. נוסחת ניקוד יחסית היא נוסחה שבה הניקוד של הצעה במכרז תלוי בטיבן של הצעות אחרות במכרז, אחת או יותר. נוסחת ניקוד אבסולוטית היא נוסחה שבה הניקוד של הצעה במכרז אינו תלוי בטיבן של הצעות אחרות במכרז. נוסחת ניקוד יחסית יכולה להיות תלויה בהצעה הזולה ביותר, בממוצע המחירים של ההצעות ועוד. להלן דוגמה מוכרת של נוסחת ניקוד מחיר יחסית, שבה הניקוד של מחיר ההצעה  $(P_n)$  מחושב ביחס למחיר ההצעה הזולה ביותר  $(P_{Best})$  (נוסחה 6):

$$(6) \quad \frac{P_{Best}}{P_n} \times S_{P_{max}} = S_{P_n}$$

לפי נוסחה זו, ההצעה הזולה ביותר תקבל את הניקוד המרבי, ואילו הצעה כפולה ממנה במחיר תקבל מחצית מהניקוד שלה. להבדיל, נוסחת ניקוד מחיר אבסולוטית יכולה להיות נוסחה שבה ניקוד מחיר ההצעה נקבע לפי מתכונת קבועה או ביחס למחיר ייחוס קבוע. למשל, אם נקבע כי הצעה בגובה 200 ש"ח תקבל 100 נקודות, וכל ייקור של ההצעה ב-20 ש"ח יביא להפחתה של 10 נקודות, עד לקבלת 0 נקודות בעבור מחיר ההצעה בגובה 400 ש"ח (נוסחה 7); או, למשל, אם נקבע שניקוד מחיר ההצעה  $(P_n)$  מחושב ביחס למחיר המרבי להצעה במכרז  $(P_{max})$  (נוסחה 8); או על ידי היחס של ההפרש בין המחיר המרבי להצעה במכרז למחיר ההצעה, להפרש בין המחיר המרבי להצעה במכרז למחיר המינימלי להצעה במכרז  $(P_{min})$  (נוסחה 9):<sup>6</sup>

$$(8) \quad \left(1 - \frac{P_n}{P_{max}}\right) \times S_{P_{max}} = S_{P_n}$$

6 ראו: הוראת התכ"ס, לעיל ה"ש 3, בעמ' 8. ההבדל בין נוסחה 7 לנוסחה 9 הוא שנוסחה 9 מספקת ניקוד רציף להצעת המחיר, ואילו נוסחה 7 מספקת ניקוד בלתי רציף להצעת המחיר ובהפרשים של 10 נק'.

$$(9) \left( \frac{P_{\max} - P_n}{P_{\max} - P_{\min}} \right) \times SP_{\max} = SP_n$$

מהאמור עולה שעורך מכרז המבקש להשיג תוצאה המעניקה לו את מרב היתרונות נדרש לתת את הדעת לכמה גורמים חשובים: עליו לקבל החלטה בדבר המשקל היחסי של רכיב המחיר במכרז אל מול רכיב האיכות במכרז; עליו לקבל החלטה בדבר המשקלות של רכיבי המשנה של רכיבי המחיר והאיכות במכרז; ועליו לקבל החלטה בדבר נוסחת הניקוד שנכון להשתמש בה במסגרת המכרז. קבלת החלטות מושכלות בנושאים אלה יכולה להניב תועלת גבוהה לעורך המכרז. לעומת זאת, קבלת החלטות שגויות או שרירותיות בנושאים אלה עלולה להביא לכך שהמכרז יסתיים בתוצאה גרועה. לשם כך, רצוי שעורך המכרז יעמוד על משמעות החלטות אלה על יתרונותיהן וחסרונותיהן ועל חולשותיהן וחוזקותיהן. רק כך יידע להפיק את המרב מהמכרז.

למאמר ארבעה פרקים. הפרק הראשון דן בתאוריה הכלכלית של עקומות אדישות-תועלת של עורך המכרז ושל המציעים במכרז וכיצד שימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות מאפשר למציעים לאתר את נקודת המפגש המיטבית בין העקומות. הפרק השני מציג את תרחיש פרדוקס (היפוך) דירוג ההצעות שאליו חשופות נוסחאות ניקוד יחסיות. כמו כן, הפרק דן בחשש שנוסחאות ניקוד יחסיות עלולות לאפשר קנוניה בין מציעים. הפרק השלישי מראה כיצד המשקל היחסי שקובע עורך המכרז לרכיבי המחיר והאיכות עלול שלא לשקף את המשקל היחסי האמיתי שלהם. הפרק הרביעי מסב את תשומת הלב לבעייתיות בקביעת משקלות בלתי ריאליים במכרז ומציע הנחיות לקביעתם. כמו כן, הפרק מראה כי גם קביעה של משקלות ריאליים אינה בהכרח מונעת מניפולציות מצד מציעים ודן בשיטות דירוג אלטרנטיביות להתמודדות עם בעיה זו. בסיכומו של כל פרק נדונות ההשלכות המשפטיות הנובעות מהבחינה הכלכלית.

## ב. עקומות אדישות-תועלת

### 1. בחינה כלכלית

גם לעורך המכרז וגם למציעים במכרז יש עקומות אדישות-תועלת. כל אחת מעקומות האדישות-תועלת של עורך מכרז משקפת שילובים של מחיר ואיכות בהצעות במכרז, אשר יקבלו מספר נקודות זהה. להבדיל, עקומת אדישות-תועלת של מציע במכרז משקפת שילובים של מחיר ואיכות בהצעתו, אשר מתוכננים להניב לו שולי רווח זהים, שהוגדרו על ידו, אם הצעתו תזכה במכרז.<sup>7</sup>

במכרז הנוקט שיטת מחיר-איכות, כל שילוב של מחיר ואיכות מקבל ניקוד. לכן, אם המציע יכול לחשב מראש ולפני הגשת הצעתו את שילוב המחיר-איכות שעבורו יקבל את הניקוד

Tsong H. Chen, *An Economic Approach to Public Procurement*, 8 J. PUBLIC PROCURE 407, 7  
416-418 (2008).

המרכיב, הוא יגיש הצעה עם שילוב זה. באופן ציורי, המציע "ינוע" על עקומת האדישות-תועלת שלו עד למציאת נקודת המפגש עם עקומת האדישות-תועלת של עורך המכרז, המשקפת את שילוב המחיר-איכות שיקבל את מספר הנקודות הגבוה ביותר שהמציע יכול להשיג.

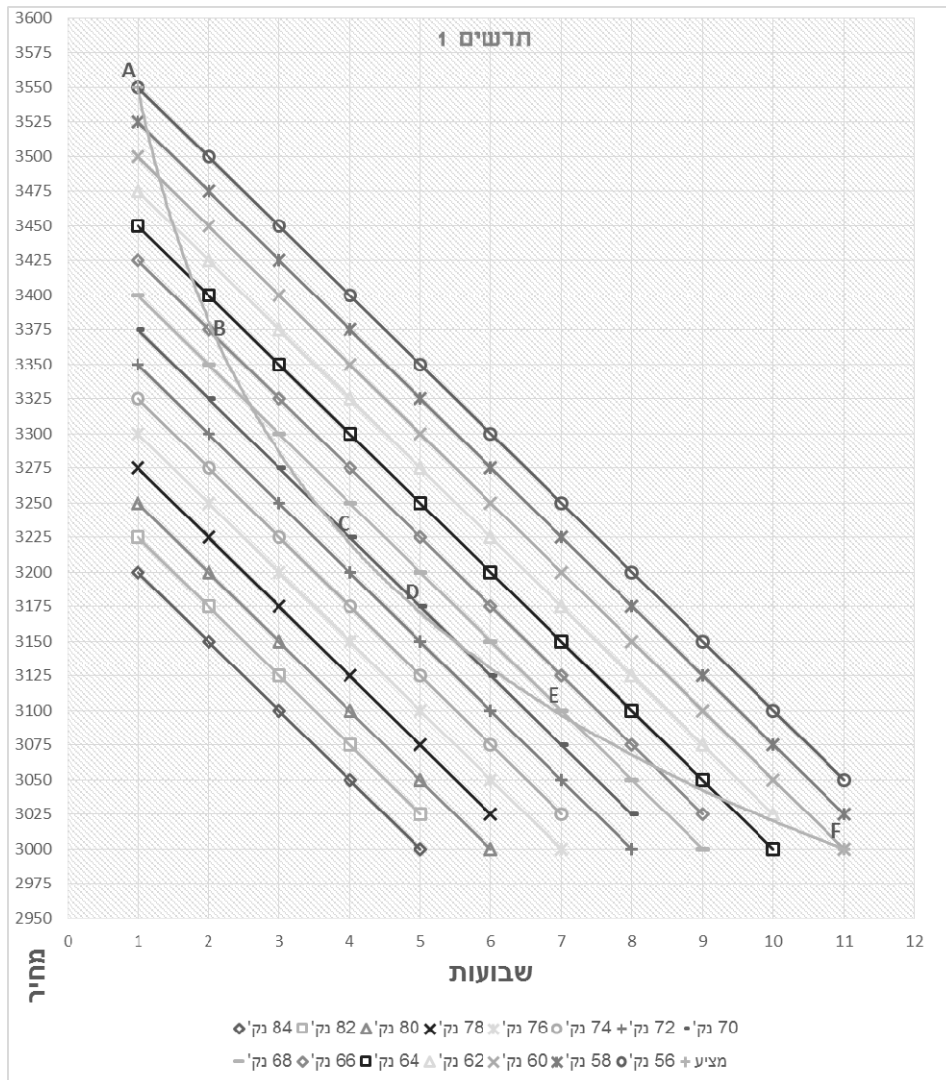
נוסחת ניקוד אבסולוטית שאינה תלויה בהצעות האחרות במכרז מאפשרת בדיוק זאת. כאשר עורך המכרז עושה שימוש בנוסחת ניקוד שאינה תלויה בהצעות אחרות במכרז, הוא מאפשר למציעים לחשב מראש את הניקוד שתקבל הצעתם וברד בברד מגלה למציעים את עקומות האדישות-תועלת שלו. כך מתאפשר למציעים להגיש לעורך המכרז את ההצעות הטובות ביותר עבורם – ועבורו.

ניקוד לדוגמה מכרז לרכישת מסכי טלוויזיה עם מפרט מוגדר. במכרז נקבע שהצעת מחיר למסך עד לגובה 3,000 ש"ח תקבל 60 נקודות, ובגין כל ייקור של המחיר ב-25 ש"ח יופחתו 2 נקודות, זאת, עד למחיר בגובה 3,750 ש"ח בגינו תקבל ההצעה 0 נקודות עבור רכיב המחיר. כמו כן, במכרז נקבע שהצעת מועד אספקה של עד שבוע ימים תקבל 40 נקודות, ובשל כל עיכוב באספקה של שבוע נוסף יופחתו 4 נקודות. זאת, עד למועד אספקה של 11 שבועות בגינו תקבל ההצעה 0 נקודות עבור רכיב האיכות. זוהי נוסחת ניקוד אבסולוטית ליניארית.

תרשים 1 מציג את עקומות האדישות-תועלת של עורך המכרז לצד עקומת אדישות-תועלת של מציע במכרז.<sup>8</sup> הסיבה שעקומות האדישות-תועלת של עורך מכרז הן ליניאריות היא שמבחינתו התועלות של שיפור מחיר ההצעה (הוזלה) או איכות ההצעה (הקדמת מועד האספקה) הן קבועות.<sup>9</sup> הסיבה שעקומת האדישות-תועלת של המציע יורדת משמאל לימין היא שמבחינת המציע הנחה במחיר מחייבת דחייה במועד האספקה המוצע, ואילו הקדמת מועד האספקה כרוכה בעלות המחייבת ייקור של מחיר ההצעה. כלומר, תנועה על עקומת האדישות-תועלת של המציע מצריכה "ויתור" כלשהו מצד המציע, או על מחיר או על איכות. כמו כן, הסיבה שעקומת האדישות-תועלת של המציע היא קמורה היא שככל שהמציע מבקש לשפר יותר ויותר את איכות הצעתו (הקדמת מועד האספקה) הדבר כרוך בעלות הולכת וגדלה, ולהפך.

8 תרשים 1 מתבסס על תרשימו של Chen, שם, בעמ' 418.

9 עקומות האדישות-תועלת של עורך המכרז אינן חייבות להיות ליניאריות. במציאות אף סביר יותר שהן אינן כאלה. עם זאת, לשם פישוט הצגת הדברים נעשה בתרשים 1 שימוש בעקומות אדישות-תועלת ליניאריות. ראו: Mats A. Bergman & Sofia Lundberg, *Tender Evaluation and Supplier Selection Methods in Public Procurement*, 19 J. PURCH SUPPLY MANAG 73, 75-76 (2013).



הצבה של עקומת האדישות-תועלת של המציע לצד עקומות האדישות-תועלת של עורך המכרז מגלה מהי ההצעה הטובה ביותר מנקודת מבטו של המציע. בנקודה A המציע מקבל 60 נקודות עבור הצעתו; בנקודה B – 66 נקודות; בנקודות C או D – 70 נקודות; בנקודה E – 68 נקודות; ובנקודה F – 60 נקודות. מכיוון שבשש הנקודות שולי הרווח של המציע זהים, אז עדיף למציע להימצא בנקודה C או D, שבהן הוא מקבל את מרב הנקודות. כך המציע מגדיל את סיכוייו לזכות במכרז.

המציע יודע לבחור מבין הנקודות את ההצעה הטובה ביותר עבורו, משום שעורך המכרז פרס בפניו את מערכת ההעדפות שלו, ואפשר לו לחשב את הניקוד שתקבל הצעתו במכרז. כך, למעשה, כל מציע יכול לדעת לאיזה כיוון "לנוע" על עקומת האדישות-תועלת שלו על מנת לשפר את הצעתו, מראותו של עורך המכרז.

נבחן עתה את שיקוליו של המציע בבחירה בין נקודות המפגש השונות בין עקומת האדישות-תועלת שלו לעקומות האדישות-תועלת של עורך המכרז. F-E: נניח שהמציע שוקל להגיש הצעה לאספקה בשבוע 11 במחיר של 3,000 ש"ח (נק' F), או להציע הצעה לאספקה בשבוע 7 במחיר של 3,100 ש"ח (נק' E) (תרשים 1 מראה שעלות הקדמת האספקה ב-4 שבועות תעלה למציע 100 ש"ח). כיצד ניתן לדעת האם מבחינת ניקוד ההצעה משתלם למציע לעבור מנקודה F לנקודה E? המציע יודע שאם ישקיע 100 ש"ח הדבר יקנה לו 16 נקודות איכות, אך יופחתו לו 8 נקודות בשל ייקור המחיר ב-100 ש"ח. במצב זה משתלם למציע להשקיע 100 ש"ח בהקדמת המועד, שכן הוא משיג 8 נקודות נוספות במהלך זה. E-D: כעת המציע שוקל להקדים את מועד האספקה ב-2 שבועות, מ-7 שבועות ל-5 שבועות (לנק' D), והוא יודע שעלות הקדמה זו תעלה לו 75 ש"ח. המציע יודע שאם ישקיע 75 ש"ח הדבר יקנה לו 8 נקודות איכות, אך יופחתו לו 6 נקודות בשל ייקור המחיר ב-75 ש"ח. במצב זה עדיין משתלם למציע להשקיע 75 ש"ח בהקדמת המועד, שכן הוא משיג 2 נקודות נוספות במהלך זה. C-D: כעת המציע שוקל להקדים את מועד האספקה בשבוע נוסף, מ-5 שבועות ל-4 שבועות (לנק' C), והוא יודע שעלות הקדמה זו תעלה לו 50 ש"ח. המציע יודע שאם ישקיע 50 ש"ח הדבר יקנה לו 4 נקודות איכות, אך יופחתו לו 4 נקודות בשל ייקור המחיר ב-50 ש"ח. במצב זה המציע אדיש להשקעה של 50 ש"ח נוספים בהקדמת המועד, שכן לא יתווספו לו נקודות במהלך זה. C-B: נניח שבכל זאת המציע החליט להשקיע בהקדמת המועד בשבוע (לנק' C) וכעת הוא שוקל להקדים את מועד האספקה ב-2 שבועות, מ-4 שבועות ל-2 שבועות (לנק' B), והוא יודע שעלות הקדמה זו תעלה לו 150 ש"ח. המציע יודע שאם ישקיע 150 ש"ח הדבר יקנה לו 8 נקודות איכות, אך יופחתו לו 12 נקודות בשל ייקור המחיר ב-150 ש"ח. במצב זה לא משתלם למציע להשקיע 150 ש"ח נוספים בהקדמת המועד, שכן יופחתו לו 4 נקודות במהלך זה. B-A: גם המעבר מנקודה B לנקודה A אינו משתלם שכן עלות הקדמת המועד בשבוע תעלה למציע 175 ש"ח ותקנה לו בסך הכול 4 נקודות איכות, כאשר בשל ייקור המחיר ב-175 ש"ח יופחתו לו 14 נקודות. נמצא כי המציע מְּרָב את ניקוד הצעתו בנקודות C או D.

## 2. השלכות משפטיות

ראינו כי נוסחאות ניקוד אבסולוטיות מתאפיינות ביתרון משמעותי. הן מאפשרות לעורך המכרז לגלות למציעים את מערכת ההעדפות שלו ואת הערך הכספי שהוא נותן לרכיב האיכות במכרז.<sup>10</sup> בנוסף, הן מאפשרות למציעים לחשב את סיכוייהם לזכות במכרז ולבצע מיטוב להצעותיהם. כל הצדדים יוצאים נשכרים משימוש בנוסחת ניקוד אבסולוטית. המציעים

10 Federico Dini, Riccardo Pacini & Tommaso Valletti, *Scoring Rules*, in HANDBOOK OF PROCUREMENT 296-300 (Nicola Dimitri, Gustavo Piga & Giancarlo Spagnolo eds., 2006)

מגדילים את סיכוייהם לזכות במכרז, ולמכרז מוגשות הצעות אשר יקבלו את הניקוד הגבוה ביותר האפשרי שכל מציע יכול להשיג – עובדה המביאה למירוב התועלת לעורך המכרז.<sup>11</sup> נוסחאות ניקוד אבסולוטיות, להבדיל מנוסחאות ניקוד יחסיות, "משדרות" יותר מידע למציעים לגבי העדפותיו של עורך המכרז. הן מגשימות בצורה טובה יותר את עקרון השקיפות במכרזים.<sup>12</sup> אין זו שקיפות שבאה להגן על טוהר המידות במכרז. זוהי שקיפות שמטרתה לשרת ולקדם את ההגנות והתועלת של המכרז.<sup>13</sup> תועלת, משום שההצעות שיתקבלו במכרז יתאימו יותר לצרכיו של עורך המכרז.<sup>14</sup> הגינות, משום שלמציעים יתאפשר לשפר את סיכויי הצעתם לזכות במכרז ואף להחליט האם להוציא הוצאות לצורך הגשת ההצעה, בשים לב לסיכוייהם.<sup>15</sup> האם מצויה בחקיקת המכרזים הוראה המחייבת את עורך המכרז לעשות שימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות? הגם שישנם מקומות בעולם שבהם נאסר שימוש בנוסחאות ניקוד יחסיות,<sup>16</sup> בישראל, חקיקת המכרזים אינה כופה הוראה בנושא. אכן, המחוקק קבע בתקנה 1א לתקנות חובת המכרזים כי עקרון השקיפות הוא אחד העקרונות של המכרז הציבורי. אולם, עקרון השקיפות נקבע כעיקרון שיש לפעול לאורו "ככל הניתן בנסיבות העניין". מכאן, שמעקרון השקיפות לא ניתן לגזור כלל המחייב לעשות שימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות. האם רצויה הוראה בחקיקת המכרזים המחייבת את עורך המכרז לעשות שימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות? מצד אחד, ראינו כי לשימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות יש יתרונות רבים. אולם, מצד שני, לשימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות יש קשיים פרקטיים. שימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות דורש מעורך המכרז להשקיע משאבים רבים באיסוף מידע ונתונים על מנת לקבוע את נוסחת הניקוד אשר תשקף בצורה הטובה ביותר את עקומות

- 11 Jan Telgen & Fredo Schotanus, *Supplier Selection Requires Full Transparency*, 19 I.P.S.E.R.A. CONF. 5 (2010), <https://bit.ly/37JX5Zi> (השוו בג"ץ 35/82 ישפאר בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד לז' 505 (2) (1982): "קביעת קריטריונים ברורים מראש תביא להשגת המטרה הנסקת לא רק של המציעים אלא גם של הרשות, שתקבל הצעות, אשר תענינה בצורה קולעת לעניינים, שלהם היא מייחסת חשיבות". וראו תוצאות מחקר אמפירי שלפיו קיימת עדיופת לשימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות, ובפרט לינאריות: Gian L. Albano, Federico Dini & Roberto Zampino, *Suppliers' Behavior in Competitive Tendering: Evidence from the Italian Ministry of Economy and Finance's Acquisitions of IT Services*, 3 I.P.P.C. 698 (2008), <https://bit.ly/3FGBGfU>.
- 12 תק' 1א(א) לתקנות חובת המכרזים: "גוף ציבורי יערוך מכרז, או פנייה פרטנית בעקבות מכרז מרכזי, באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי".
- 13 ראו עומר דקל **מכרזים** א 478 (2004). השוו לאמור בתק' 17(א)(6) לתקנות חובת המכרזים: "מסמכי המכרז יכללו... כל מסמך או מידע אחר הדרושים לדעת ועדת המכרזים לשם ניהול תקין והוגן של המכרז, וכדי להבטיח את קבלת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות למשרד...".
- 14 השוו דקל, שם, בעמ' 301–302.
- 15 השוו עע"מ 7357/03 **רשות הנמלים נ' צומת מהנדסים תכנון וניהול פרויקטים בע"מ**, פ"ד נט(2) 145, 165–166 (2004).
- 16 ראו בפורטוגל: Ricardo Mateus, J.A. Ferreira & Joao Carreira, *Full Disclosure of Tender Evaluation Models: Background and Application in Portuguese Public Procurement*, 16 J. PURCH. SUPPLY. MANAG. 206, 208 (2010); Jan Telgen & Judith Timmer, *Conditions for Rank Reversal in Supplier Selection*, 3 (Memoranda, 2016), <https://bit.ly/3Pu3vge>



האדישות-תועלת שלו. שימוש בנוסחאות אלה מצריך מעורך המכרז לימוד מעמיק של צרכיו הפנימיים, וזאת לצד לימוד של השוק של הטובין, השירות או העבודה שהוא מתעתד לרכוש. על עורך המכרז להעריך כמה הוא מוכן לשלם עבור רכיב האיכות ושיפור באיכות של ההצעות. על עורך המכרז להעריך מהי העלות הכרוכה, מנקודת המבט של המציעים, בשיפור רכיב האיכות של ההצעות. בנוסף, על עורך המכרז להחליט על מחיר מרבי או מינימלי שהוא מוכן לקבל בהצעות במכרז.<sup>17</sup> איסוף מידע בלתי מספק או קבלת החלטות מוטעות בנוגע לשימוש במידע ובנתונים שנאספו עלולים להביא לתוצאות גרועות או בלתי צפויות במכרז.<sup>18</sup> בשים לב לחששות אלה, רצוי שהשימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות יוגדר ככלל, למצער בכל הקשור למכרזים פשוטים יחסית, כגון מכרזים לרכישת מוצרים סטנדרטיים או "מוצרי מדף". ניתן יהיה לחרוג מכלל זה במקרים שבהם מכרז שנראה לכאורה פשוט מתברר כמכרז ייחודי או מורכב. במקרים שכאלה ניתן יהיה לחרוג מהכלל בכפוף למתן הנמקה והצדקה בכתב.<sup>19</sup> כך או כך, רצוי ששימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות יוגדר כיעד של עורך המכרז. על עורך המכרז לשקוד ולהשתדל להשיג יעד זה באמצעות שימוש בכלים כגון גיוס כוח אדם מתאים, שינוי מבנה יחידת הרכש, גיבוש שיטות לביצוע חקר שוק, בניית בסיס נתונים לשימוש חוזר ולהצלבה, שיתוף מידע עם גופים ציבוריים אחרים, הפקת לקחים ממכרזים ועוד. הגדרת יעד זה מקבלת משנה תוקף נוכח החסרונות הנוספים של שימוש בנוסחאות ניקוד יחסיות, עליהם מיד נעמוד.

## ג. פרדוקס (היפוך) הדירוג

### 1. בחינה כלכלית

כאשר נעשה שימוש בנוסחת ניקוד יחסית, המציעים אינם יכולים לדעת מהו הערך הכספי שנותן עורך המכרז לרכיב האיכותי בהצעות ולכן אינם יכולים לקבל החלטה האם משתלם להם להשקיע באיכות הצעתם על חשבון מחירה או להפך. הם אינם יכולים לחשב מראש כמה ניקוד יקבל שילוב כזה או אחר של מחיר ואיכות בהצעתם ולכן אינם יכולים לקרר את הניקוד שתקבל הצעתם. מבחינתו של עורך המכרז, ההצעות שמתקבלות עלולות לקבל פחות ניקוד, ועל כן הן משקפות תועלת מופחתת עבורו.

חיסרון משמעותי נוסף של נוסחת ניקוד יחסית הוא תלותה בנתונים של הצעה אחרת במכרז או הצעות אחרות במכרז. אם למשל הניקוד שמקבלת כל הצעה במכרז מבוסס על מחיר

17 וראו הוראת התכ"ם, לעיל ה"ש 3, בעמ' 9–10 ר-21.

18 Luitzen de Boer, Merijn M. Linthorst, Fredo Schotanus & Jan Telgen, *An Analysis of Some Mistakes, Miracles and Myths in Supplier Selection*, 15 I.P.S.E.R.A. CONF. 3 (2006), <https://bit.ly/3PkP9yH>.

19 השוו לכלל "פצל או נמק" בכל הנוגע להתאמת ההתקשרות לעסקים קטנים ובינוניים (ס' 2.1 להוראת תכ"ם 7.11.7 "שילוב עסקים זעירים, קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים" (9.1.2017); וס' 46.1 ל-Directive 2014/24/EU on public procurement).

ההצעה הזולה ביותר במכרז, אז אם הצעה זו נגרעת מההצעות במכרז, הניקוד של כל ההצעות משתנה, ודירוג ההצעות עלול להתהפך.<sup>20</sup>

ניקח לדוגמה מכרז שבו ניתן לקבל ניקוד מרבי של 60 נקודות עבור רכיב המחיר וניקוד מרבי של 40 נקודות עבור רכיב האיכות. כמו כן, המכרז קובע כי לצורך חישוב ניקוד רכיב המחיר של כל הצעה ( $P_n$ ), ייעשה שימוש בנוסחת ניקוד מחיר יחסית מקובלת, התלויה בהצעה הזולה ביותר ( $P_{Best}$ ):

$$\frac{P_{Best}}{P_n} \times 60 = S_{P_n}$$

נניח שבמצב המקורי הוגשו שלוש הצעות למכרז. הצעה א' דורגה ראשונה וזכתה במכרז, הצעה ג' דורגה במקום השני והצעה ב' דורגה במקום השלישי. להלן טבלת ניקוד ההצעות:

#### המצב המקורי

דירוג	ניקוד כולל	ניקוד איכות	ניקוד מחיר	מחיר הצעה (ש"ח)	הצעה/מציע
1	80.0	20	60.0	35,000	א'
2	68.3	36	32.3	65,000	ג'
3	67.0	25	42.0	50,000	ב'

#### (טבלה 1)

כעת נניח שבמצב העוקב הצעתו של מציע א' נפסלה מחמת פגם מהותי שנפל בה. באופן מפתיע, אם גורעים את הצעה א' מההצעות במכרז, דירוג ההצעות משתנה. עתה, הצעה ב' מדורגת במקום הראשון, ואילו הצעה ג' מדורגת (נשארת) במקום השני. להלן טבלת ניקוד ההצעות לאחר גריעת הצעה א':

#### המצב העוקב

דירוג	ניקוד כולל	ניקוד איכות	ניקוד מחיר	מחיר הצעה (ש"ח)	הצעה/מציע
1	85.0	25	60.0	50,000	ב'
2	82.2	36	46.2	65,000	ג'

#### (טבלה 2)

דירוג תוצאות המכרז השתנה בעקבות פסילתה של ההצעה הזולה ביותר במכרז. זהו מצב של פרדוקס דירוג. אם במצב המקורי הצעה ג' דורגה במקום השני, הרי שלאחר גריעת הצעה א', שדורגה במקום הראשון, הצעה ג' נותרה במקום השני ולא שיפרה את מעמדה למקום

20 de Boer, Linthorst, Schotanus & Telgen, לעיל ה"ש 18, בעמ' 6; Chen, לעיל ה"ש 7, בעמ' 408.

הראשון. השאלה הפרדוקסלית היא: האם הצעה ג' אכן הייתה במקום השני במצב המקורי, או שמא היה צריך להגדיר את מקומה במקום השלישי? אם בעקבות גריעת הצעה א' הזוכה עברה הצעה ב' למקום הראשון, אז לא צריך היה להגדיר את מקומה של הצעה ב' במקום השני במצב המקורי?

אם נשאל כיצד קרה שתוצאות מכרז זה התהפכו, בניגוד לאינטואיציה, אז ההסבר המרכזי לכך טמון בהיעדר הליניאריות של נוסחת ניקוד המחיר שנבחרה.<sup>21</sup> פערי המחיר בין שלוש ההצעות היו זהים ועמדו על 15,000 ש"ח. אולם למרות שפער המחירים היה זהה, פער הנקודות היה שונה. במצב המקורי, הצעה ב' קיבלה ברכיב המחיר 18 נק' פחות מהצעה א', כאשר פער המחיר ביניהן הוא 15,000 ש"ח. והצעה ג' קיבלה 9.7 נק' פחות מהצעה ב', כאשר פער המחיר ביניהן גם הוא 15,000 ש"ח. כלומר, ככל שמחיר ההצעות התרחק מההצעה הזולה ביותר, הפחתת הנקודות בגין כך הצטמצמה. והנה, כאשר נגרעה הצעה א' והצטמצם מרחק המחיר של הצעה ג' מההצעה הזולה ביותר, הצעה ב', אז פער הניקוד בין הצעה ב' להצעה ג' האמיר מ-9.7 נק' ל-13.8 נק'. מכיוון שפער ניקוד המחיר בין ההצעות (13.8 נק') עלה במצב העוקב על פער ניקוד האיכות בין ההצעות (11 נק'), אז במצב זה הצעה ב' דורגה גבוה יותר מהצעה ג'.<sup>22</sup>

חשוב לציין, כי פרדוקס הדירוג יכול להתרחש במצבים של גריעת ההצעה הזולה ביותר, אך לא רק. אם נוסחת ניקוד המחיר תלויה בנתונים של כל ההצעות במכרז, אז גם גריעה של הצעה שלא הייתה ההצעה הזולה ביותר משנה את הניקוד של מחירי ההצעות במכרז. למשל, אם נעשה שימוש בנוסחה המנקדת את המחיר של כל הצעה במכרז ביחס למחיר הממוצע של ההצעות במכרז, אז כל גריעה של הצעה במכרז משנה את ממוצע זה. שינוי זה משנה את ניקוד ההצעות במכרז ועלול להוביל להיפוך בדירוג של הצעות.

בנוסף, לפעמים ההצעה הזולה ביותר אינה ההצעה הטובה ביותר. לכן, גריעה של ההצעה הטובה ביותר לא תשנה את ניקוד ההצעות, אך גריעה של ההצעה הזולה ביותר כן תשנה את הניקוד.<sup>23</sup> נמשיך את הדוגמה הקודמת, אך הפעם עם שינוי בניקוד האיכות שקיבלה כל הצעה:

Philipp Kiiver & Jakub Kodym, *Price-Quality Ratios in Value-for-Money Awards*, 15 J. PUBLIC PROCUREMENT 275, 279 (2015).

Telgen & Timmer, לעיל ה"ש 16, בעמ' 7.

Przemyslaw S. Stilger, Jan Siderius & Erik M. Van Raaij, *A Comparative Study of Formulas for Choosing the Economically Most Advantageous Tender*, 17 J. PUBLIC PROCUREMENT. 89, 101 (2017).

## המצב המקורי

הצעה/מציע	מחיר הצעה (ש"ח)	ניקוד מחיר	ניקוד איכות	ניקוד כולל	דירוג
ג'	65,000	32.3	38	70.3	1
א'	35,000	60.0	9	69.0	2
ב'	50,000	42.0	26	68.0	3

## (טבלה 3)

במקרה זה ההצעה של מציע א', ההצעה הזולה ביותר, אינה ההצעה שקיבלה את הניקוד הגבוה ביותר והיא מדורגת במקום השני, מאחורי ההצעה של מציע ג' המדורגת במקום הראשון, ולפני ההצעה של מציע ב' המדורגת במקום השלישי והאחרון. על אף זאת, אם ההצעה א' נגרעת מההצעות במכרז, תוצאות המכרז משתנות ומציע ב' מתמקם במקום הראשון:

## המצב העוקב

הצעה/מציע	מחיר הצעה (ש"ח)	ניקוד מחיר	ניקוד איכות	ניקוד כולל	דירוג
ב'	50,000	60.0	26	86.0	1
ג'	65,000	46.2	38	84.2	2

## (טבלה 4)

המסקרן הוא שאפשר לומר, שוב באופן פרדוקסלי, שבמכרז זה הגיעו שני מציעים למקום השני. אם נגדיר את ה"מקום השני במכרז" בצורה רחבה, ככולל כל מציע שידורג במקום הראשון במכרז במקרה שבו תיפסל הצעה אחרת במכרז, אז ניתן לומר שגם מציע א' וגם מציע ב' הגיעו למקום השני במכרז. מציע א' יזכה במכרז אם תיפסל הצעתו של מציע ג', ומציע ב' יזכה במכרז אם תיפסל הצעתו של מציע א'.

על כל פנים, המסקנה היא שקיימים גם מקרים שבהם גריעה של הצעה שאינה מוגדרת כהצעה הזוכה במכרז עלולה להביא להיפוך בתוצאות המכרז. מסקנה זו חושפת חיסרון משמעותי נוסף של נוסחאות ניקוד יחסיות. נוסחאות אלה חשופות לקנוניה בין מציעים. נניח שהמצב העוקב שהוצג היה למעשה המצב המקורי, ושני השחקנים המרכזיים בשוק היו מציע ב' ומציע ג'. כמו כן, נניח שידוע לשני המציעים שמציע ג' הוא מציע איכותי מאוד אך יקר מאוד, ואילו מציע ב' הוא מציע איכותי פחות וזול יותר. במצב זה קיים תמריץ למציע ג' לפנות למציע א', שאיכותו נמוכה מאוד, ולשכנעו להגיש הצעה זולה מאוד במכרז. התיאום בין מציע ג' למציע א' יהיה שמציע א' יגיש הצעה במכרז שלא מתוך מטרה לזכות בו, אלא מתוך מטרה "לפגוע" בניקוד הצעתו של מציע ב'.<sup>24</sup>

Mats A. Bergman & Sofia Lundberg, *Tender Evaluation and Award Methodologies in Public Procurement*, 25 (SSRN, 2011), <https://bit.ly/40gIGcK>

ואומנם, הוספת הצעתו של מציע א' להצעות במכרז עלולה להביא להיפוך בתוצאות המכרז. הדבר תלוי בגובה הצעת המחיר א'. להלן טבלה המראה באיזה מחיר הצעת המחיר של מציע א' תוביל להיפוך בתוצאות המכרז:<sup>25</sup>

הצעה/מציע	הצעה/מציע	הצעה/מציע	
א'	ב'	ג'	
מחיר הצעה (ש"ח)	מחיר הצעה (ש"ח)	מחיר הצעה (ש"ח)	
65,000	50,000		
ניקוד איכות	ניקוד איכות	ניקוד איכות	
38	26	9	
ניקוד כולל	ניקוד כולל	ניקוד כולל	מחיר הצעה א' (ש"ח)
70.3	68	69.0	35,000
71.2	69.2	69.0	36,000
72.2	70.4	69.0	37,000
73.1	71.6	69.0	38,000
74.0	72.8	69.0	39,000
74.9	74	69.0	40,000
75.8	75.2	69.0	41,000
76.8	76.4	69.0	42,000
77.7	77.6	69.0	43,000
78.6	78.8	69.0	44,000
79.5	80	69.0	45,000
80.5	81.2	69.0	46,000
81.4	82.4	69.0	47,000
82.3	83.6	69.0	48,000
83.2	84.8	69.0	49,000
84.2	86	69.0	50,000

## (טבלה 5)

הצבת מחירים שונים להצעתו של מציע א' מראה שאם מציע א' מציע מחיר של מעל 44,000 ש"ח, "הפגיעה" בניקוד הצעתו של מציע ב' לא תוביל להיפוך בתוצאות המכרז, ומציע ב' עדיין יזכה בו. אולם, אם מציע א' מציע מחיר הנמוך מ-43,000 ש"ח, תוצאות המכרז משתנות ומציע ג' הופך להיות הזוכה.

25 טבלה 5 מתבססת על הטבלה ב-Riccardo Pacini, *Pro-Collusion Features of Commonly Used Scoring Rules in Public Procurement*, 5 I.P.P.C. 2704 (2012), <https://bit.ly/3wbcUlh>

אם לסכם, נוסחאות ניקוד יחסיות הן נוסחאות ניקוד פגיונות במובן זה שכל הוספה או גריעה של הצעה מההצעות במכרז עלולה להוביל לשינוי בתוצאות המכרז. פרדוקס הדירוג יכול להתרחש במקרה של הוספה או גריעה של ההצעה הזולה ביותר במכרז, וזאת אף אם היא אינה ההצעה הטובה ביותר במכרז. כמו כן, נוסחאות ניקוד יחסיות חשופות לקנוניות שבהן מציעים יפעלו בתיאום על מנת להשפיע על תוצאות חישוב הנוסחה והמכרז.

## 2. השלכות משפטיות

האפשרות שיתרחש פרדוקס דירוג מעלה שאלות לגבי זכותם של המציעים לבקר את תוצאות המכרז. לכאורה, אם גריעה של הצעה א' מההצעות במכרז, אף אם היא לא הייתה ההצעה הזוכה במכרז, תוביל לכך שמציע ב' יזכה במכרז, ולא מציע ג'.<sup>26</sup> מדוע שלמציע ב' לא תקום הזכות לבקר את כשירותה של הצעה א'? לכל מציע במכרז יש אינטרס ברור "לתקוף" את כשירותה של הצעה שפסילתה תביא לזכייתו במכרז. קיומו של פרדוקס דירוג יכול להקים אינטרס כזה. לכן, כאשר עורך מכרז עושה שימוש בנוסחת ניקוד יחסית, החשופה לקיומו של פרדוקס דירוג, עליו "להריץ" תרחיש פרדוקס דירוג על תוצאות המכרז. עליו לבחון האם תוצאות המכרז משתנות בשל גריעה של הצעה שעל טיבה מבוססת נוסחת הניקוד היחסית.<sup>27</sup> אם אכן מתקיים פרדוקס דירוג, נכון יהיה שעורך המכרז יחשוף עובדה זו למציעים על מנת שיידעו לעמוד על דירוגם הנכון במכרז במקרה שבו תיפסל ההצעה הגורמת לפרדוקס דירוג. מידע זה חשוב במיוחד עבור המציע שלגביו מסתבר שיזכה במכרז אם תיפסל ההצעה הגורמת לפרדוקס.

שאלה הקשורה בטבורה לכך היא שאלת זכות העיון בהצעה הגורמת לפרדוקס הדירוג. תקנה 21(ה) לתקנות חובת המכרזים מקנה למשתתפי המכרז זכות עיון "בהצעת הזוכה במכרז". אם ההצעה הזוכה במכרז היא הצעה שגורמת גם לפרדוקס דירוג, הגשת בקשה לעיון

26 טבלאות 3-4.

27 בע"א 5759/97 **שובל אייל לישראל בע"מ נ' מינהל מקרעי ישראל** (נבו 9.9.1998), דן בית המשפט העליון במקרה שבו נעשה במכרז שימוש בנוסחת ניקוד יחסית, כאשר ניקוד כל ההצעות במכרז היה תלוי בהצעה הזוכה שנפסלה בדיעבד. בית המשפט העליון קבע, כי משנפסלה ההצעה הזוכה יש להחזיר את הדיון לוועדת המכרזים על מנת שתערוך מחדש את טבלת הניקוד במכרז: "הציון הסופי אשר ניתן לכל הצעה והצעה – הוא הדין בציוני הרכיבים, כל אחד מהם לעצמו – נגזר הן מתכונותיה של ההצעה לעצמה והן מיחסה להצעות האחרות. ציוני ההצעות כולן היו תלויים אלה-באלה, ושינוי באחד הציונים היה בו כדי להשפיע על הציונים האחרים אף-הם, אם בהרבה ואם במעט. ... כפי שראינו, טבלת נתונים חדשה לו נערכה, לא היתה זהה לטבלת הנתונים הראשונה אך בשל התלות ההדדית בין כל ההצעות כולן... הצעתו של מצלאווי נפסלה; ואם נידרש לטבלה הנשענת בכל-כובדה על אותה הצעה לאחר פסילתה, נעשה מעשה שלא לעניין. לאחר אותה פסילה, המתקחים ביניהם הם שאר המשתתפים. מה יש לה איפוא להצעת מצלאווי לעשות בין מי שחלקה אינו עימהם וחלקם אינו עימה? ... כיוון שההצעות במכרז – על-פי תנאי התחרות – תלויות הן זו-על-צווארה-של-זו, מה טעם נקשור את הצעותיהם של שאר המשתתפים בהצעתה של מצלאווי, הצעה שלעת ההכרעה (עתה) ידענו כי אין היא עוד בינותינו? אכן, דעתנו היא כי הידרשותה של ועדת המיכרזים לטבלה שכללה את הצעתה של מצלאווי – בתום-לב, למותר לומר – דווקא היא גרמה לעיוות תהליך קביעתו של הזוכה במיכרז" (פס' 5, 15, 18-19).

בהצעה זו אינה מעוררת קושי. הקושי מתעורר כאשר ההצעה הגורמת לפרדוקס דירוג אינה ההצעה הזוכה במכרז. בפרשת **מספנות ישראל**<sup>28</sup> הרחיב בית המשפט העליון את זכות העיון, תוך הסתמכות על עמדתו של **הרציג**,<sup>29</sup> גם ביחס להצעות אחרות במכרז שאינן ההצעה הזוכה. בפסיקת בתי המשפט המחוזיים פורשה הלכה זו כך שבמקרים מתאימים או מסוימים ניתן יהיה לעיין בהצעות שלא זכו במכרז.<sup>30</sup> קיומו של פרדוקס דירוג הוא מקרה שבו מתאים להעניק זכות עיון בהצעה שלא זכתה במכרז. אם כתוצאה מגריעה של הצעה שלא זכתה במכרז מציע פלוני הפוך לזוכה במכרז, מן הראוי לתת לאותו מציע זכות עיון בהצעה על מנת שיוכל לבקרה. הרחבה של זכות העיון בהצעות במכרז מלווה כמוכחן בחששות לפגיעה בסודות מסחריים ומקצועיים של מציעים ולחשיפת מידע עסקי למתחרים. מעבר לפגיעה הפוטנציאלית במציע שהצעתו עומדת לעיון, יש באלה גם לצנן את נטייתם של מציעים להשתתף במכרזים של גופים ציבוריים. זאת, עד כדי פגיעה בתחרות במכרזים וביכולת של עורך המכרז להבטיח שיוגשו למכרז הצעות שיעניקו לו את מרב היתרונות. הרחבת זכות העיון אף עלולה לאפשר פיקוח על צייתנותו של מציע לקרטל או לקנוניה בין מציעים.<sup>31</sup>

מבלי להמעיט מחששות אלה, יש לדעת שפרדוקס דירוג בשל גריעה של הצעה שאינה ההצעה הזוכה במכרז אינו דבר שגור והוא אינו מתרחש לעיתים קרובות.<sup>32</sup> לכן, במכלול השיקולים, נראה שהכף עדיין נוטה למתן זכות עיון בהצעה, גם אם זו לא הייתה ההצעה הזוכה במכרז. אם לא כן, תתאיין זכותו של המציע להוכיח כי הצעתו שלו היא שצריכה הייתה לזכות כדין במכרז. עם זאת, מתוך התחשבות והכרה בחששות הנובעים מהרחבת זכות העיון, על עורכי מכרזים לשקול האם מוצדק לעשות שימוש בנוסחת ניקוד יחסית על פני שימוש אפשרי בנוסחת ניקוד אבסולוטית. הדברים מקבלים חשיבות יתרה שעה שנשקל שימוש בנוסחת ניקוד יחסית התלויה בטיבן של כלל ההצעות במכרז, כגון נוסחה התלויה במחיר הממוצע של ההצעות במכרז.

- 28 ע"א 6926/93 **מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל בע"מ**, פ"ד מח(3) 749, 797 (1994).
- 29 שמואל הרציג **דיני מכרזים** א 265 (התש"ן).
- 30 עת"ם (מנהלי י-ם) 27323-05-12 **אנקסקו אשלים בע"מ נ' וועדת המכרזים הבין משרדית** (נבו 5.6.2012); עת"ם (מנהלי ת"א) 46265-03-13 **ענבר בטיחות בדרכים בע"מ נ' נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ** (נבו 1.7.2013); עת"ם (מנהלי י-ם) 1089-09-15 **מ.ג.ע.ר בע"מ נ' מדינת ישראל משרד החינוך** (נבו 26.1.2016); עת"ם (מנהלי ת"א) 61289-03-19 **אגודה לבריאות הציבור נ' משרד הבטחון – מינהל ההרכשה והיצור** (נבו 21.6.2019).
- 31 עומר דקל **מכרזים** ב 196–197 (2006).
- 32 וראו תוצאות המחקרים הבאים: Stilger, Siderius & Van Raaij, לעיל ה"ש 23, בעמ' 102–103; Fredo Schotanus, Gijsbert van den Engh, Yoran Nijenhuis & Jan Telgen, *Supplier Selection with Rank Reversal in Public Tenders*, J. PURCH. SUPPLY. MANAG. (In Press, 2021), <https://bit.ly/3wbEQp8>.

## ד. משקלות למראית עין

## 1. בחינה כלכלית

שיטת מחיר-איכות מתבססת על קביעת המשקל שיקבל רכיב המחיר בהצעה אל מול המשקל שיקבל רכיב האיכות בהצעה בניקוד הכולל שתקבל ההצעה. הניקוד שיקבלו רכיבי המחיר והאיכות תלוי במשקלות המשנה שנקבעים לרכיבי המשנה שלהם. כמו כן, הניקוד שיקבל רכיב המחיר תלוי בנוסחה שנקבעה לחישוב הניקוד שלו או של רכיבי המשנה שלו. מכך נובע שיש לתת את הדעת לכך שמשקלות המשנה ונוסחת הניקוד שנקבעים במכרז יבטאו בסופו של דבר את המשקל היחסי שניתן לרכיב המחיר ולרכיב האיכות במכרז.

נמחיש את כוונת הדברים. נניח מכרז שבו נקבע כי ניתן יהיה לקבל עד 50 נק' בגין רכיב המחיר ועד 50 נק' בגין רכיב האיכות. כמו כן, במכרז נקבע שרכיב האיכות יורכב מכמה רכיבי משנה, כאשר מתוכם 25 נק' יינתנו עבור עמידה בתנאי הסף. הבעיה במתן ניקוד בגין רכיב שכזה היא ברורה. מכיוון שרק מציעים שעומדים בתנאי הסף של המכרז הם מציעים כשירים הזכאים לקבל ניקוד עבור הצעתם, אז כל המציעים הכשירים במכרז יקבלו 25 נק' איכות בגין עמידה בתנאי הסף, ללא יוצא מן הכלל.<sup>33</sup> בנסיבות אלה המשקל היחסי האמיתי בין רכיבי המחיר והאיכות משתנה, והוא אינו כפי שמוצג במכרז.<sup>34</sup> כוונת המכרז הייתה להציב משקל יחסי כדלקמן:

$$S_{Tmax} = 50S_{Fmax} + 50S_{Qmax}$$

כאשר:

$$W_Q = \frac{50S_{Qmax}}{50S_{Fmax} + 50S_{Qmax}} = 0.5; \quad W_F = \frac{50S_{Fmax}}{50S_{Fmax} + 50S_{Qmax}} = 0.5$$

<sup>33</sup> הוא הדין אם ניתן ניקוד עבור עמידה באחד מתנאי הסף. ראו שלוש דוגמאות: מכרז מס' 006/2018 לשירותי אחזקת מערכות מחשוב, תקשורת ארגונית ושירותי מוקד תמיכה טכנית – מי רעננה בע"מ: "ותק המועמדים – ינתנו 2 נק' עבור עמידה בתנאי סף. מעבר לכך, תינתן נק' אחת עבור כל שנה נוספת של ניסיון בתחומי של המועמד ועד 6 נק' – סה"כ 8 נק'" (ס' 12.1), <https://bit.ly/37GBj8P>; מכרז מס' 15/2021 לניהול והפעלה של היכל התרבות העירוני – עיריית ראש העין: "בגין עמידה בתנאי הסף [חמש שנות ניסיון לפחות במהלך עשר השנים האחרונות (2011–2020)] יוענק למציע ניקוד של 5 נקודות. עבור כל שנת ניסיון נוספת תוענק נקודה נוספת, עד לתקופה כוללת מקסימאלית של 10 שנות ניסיון (10 נקודות)" (ס' 10.2.3.4), <https://bit.ly/3LfY0y5>; מכרז מס' 29/2018 להפעלת מעון יום במושב יכיני – מועצה אזורית שער הנגב: "הציון בפרמטר המשנה של ניסיון מוכח וחיובי במתן השירותים במקומות קודמים יינתן ע"י הועדה המקצועית. מציע העומד בתנאי הסף בלבד, יקבל 5 נקודות. לכל שנת ניסיון מלאה נוספת ו/או לכל גן נוסף שנוהל ע"י המציע, תינתן נקודה אחת (1) נוספת, עד לסף המקסימלי הנקוב" (ס' 34.6), <https://bit.ly/3yAi4Zr>. וראו Schotanus, van den Engh, Nijenhuis & Telgen, שם, בעמ' 5, בנוגע לניקוד איכות מזערי (תק' 1 לתקנות חובת המכרזים).  
<sup>34</sup> Pablo Ballesteros-Perez, Martin Skitmore, Eugenio Pellicer & Carmen M. Gonzalez-Cruz, *Scoring Rules and Abnormally Low Bids Criteria in Construction Tenders: a Taxonomic Review*, 33 CONSTR. MANAG. ECON. 259, 272 (2015).



אולם בפועל, מכיוון שכל המציעים הכשירים במכרז מקבלים 25 נק', המשקל היחסי האמיתי שניתן לרכיבי המחיר והאיכות הוא כדלקמן:

$$S_{Tmax} + 25 = 50S_{Pmax} + 25S_{Qmax} + 25$$

$$S_{Tmax} = 50S_{Pmax} + 25S_{Qmax}$$

כאשר המשקל היחסי האמיתי של רכיב האיכות יורד מ-50% ל-33%:

$$W_Q = \frac{25S_{Qmax}}{50S_{Pmax} + 25S_{Qmax}} = 0.33$$

ואילו המשקל היחסי האמיתי של רכיב המחיר עולה מ-50% ל-67%:

$$W_P = \frac{50S_{Pmax}}{50S_{Pmax} + 25S_{Qmax}} = 0.67$$

מכיוון שעורך המכרז תמיד נותן 25 נק' לכל הצעה כשירה במכרז, אז הניקוד האמיתי המרבי במכרז הוא למעשה 75 נק', ולא 100 נק'. ומכיוון ש-25 נק' מתוך 75 הנק' המרביות מחולקות בגין רכיב האיכות, ר-50 נק' מתוך 75 הנק' המרביות מחולקות בגין רכיב המחיר, אז המשקל היחסי האמיתי בין הרכיבים אינו 50%-50%, אלא 33%-67%. למעשה, עיוות בהצגת המשקל היחסי של רכיבי המחיר ואיכות של מכרז אינו דבר נדיר. נניח מכרז שבו נקבע משקל יחסי של 60% לרכיב המחיר ו-40% לרכיב האיכות, והתקבלו ארבע הצעות עם הנחות מהמחיר המרבי שנקבע במכרז בגובה 20%, 10%, 5% ו-0%. כמו כן, נניח שבמכרז נעשה שימוש בנוסחת ניקוד ההנחות המנחה לפי הוראת התכ"ם (נוסחה 10):<sup>35</sup>

$$\text{ציון מחיר} = 60 \times \frac{\text{אחוז ההנחה הגבוהה ביותר} - 1}{\text{אחוז ההנחה בהצעה הנבחרת} - 1} \quad (10)$$

במקרה זה ציון המחיר של כל הצעה יהיה 60 נק', 53.3 נק', 50.5 נק' ו-48 נק', בהתאמה. כפי שניתן להבחין, ההצעה היקרה ביותר, שבה הוצע 0% הנחה מהמחיר המרבי, קיבלה 48 נק'. ואילו ההצעה הזולה ביותר קיבלה ניקוד מרבי של 60 נק'. אם כך, ניקוד המחיר של כל המציעים במכרז זה נע בין 48 נק' ל-60 נק'. כלומר, לכל אחד מהמציעים ניתנו לפחות 48 נק' בגין רכיב המחיר. אם טווח ההנחות שהוצעו במכרז היה צפוי, אז ניתן היה לחשב את המשקל היחסי האמיתי של רכיבי המחיר והאיכות:<sup>36</sup>

$$S_{Tmax} + 48 = 12S_{Pmax} + 48 + 40S_{Qmax}$$

35 הוראת התכ"ם, לעיל ה"ש 3, בעמ' 6.

36 ראו הדיון בנושא ברשימה שפורסמה על ידי עו"ד ד"ר סיון ביבר (3.1.2018), <https://www.cbalaw.co.il/3509>. ברשימתו טוען ד"ר ביבר כי מקום שבו צפוי כי לא יוצעו הצעות מחיר מתחת למחיר מסוים, ונעשה שימוש בנוסחה היחסית המקובלת (נוסחה 6), אז למעשה נוצר "טווח מנוון" והמשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות מתעוות.

$$S_{tmax} = 12S_{pmax} + 40S_{qmax}$$

כאשר המשקל היחסי האמיתי של רכיב המחיר יורד מ-60% ל-23%:

$$W_P = \frac{12S_{pmax}}{12S_{pmax} + 40S_{qmax}} = 0.23$$

ואילו המשקל היחסי האמיתי של רכיב האיכות עולה מ-40% ל-77%:

$$W_Q = \frac{40S_{qmax}}{12S_{pmax} + 40S_{qmax}} = 0.77$$

מכיוון שעורך המכרז נתן 48 נק' לכל הצעה כשירה במכרז, אז הניקוד האמיתי המרבי במכרז היה למעשה 52 נק', ולא 100 נק'. לכן, המשקל היחסי האמיתי בין הרכיבים לא היה 60%-40%, אלא 77%-23%.

בפרשת **רשות הנמלים**<sup>37</sup> נדונו היתרונות והחסרונות של השימוש בנוסחה 10 אל מול היתרונות והחסרונות של שימוש בנוסחת ניקוד הנחות חלופית (נוסחה 11):

$$(11) \quad \frac{\text{אחוז ההנחה בהצעה הנבחרת}}{\text{אחוז ההנחה הגבוהה ביותר}} \times 60 = \text{ציון מחיר}$$

היתרון בנוסחה החלופית הוא שניתן לקבל ניקוד הנע בין 0 נק' ל-60 נק', ולא נוצר עיוות במשקל היחסי המוצג של רכיבי המחיר והאיכות. אך החיסרון הטמון בה הוא שהשוואה בין אחוזי ההנחות בשיטה זו יכולה ליצור עיוות אחר. העיוות האחר נוצר בניקוד הפרשים הכספיים בין ההצעות. נניח שהוגשו שתי הצעות למכרז שבו נעשה שימוש בנוסחה החלופית (נוסחה 11) – אחת עם הנחה מוצעת של 2% ואחת עם הנחה מוצעת של 1%. במצב זה ההצעה הראשונה תקבל 60 נק', אך ההצעה השנייה תנוקד אחריה **בפער ניכר** ותקבל רק 30 נק'. זאת למרות שההפרשים הכספיים בין ההצעות יכולים להיות זעומים (במיוחד כאשר המחירים הכספיים הם נמוכים). על שום זאת, בית המשפט העליון מצא שאכן הנוסחה הראשונה (נוסחה 10) "אינה חפה מבעיות", אולם גם הנוסחה החלופית (נוסחה 11) "עלולה להיות בעייתית". על כן מצא כי השימוש בנוסחה הראשונה אינו בלתי סביר ואינו מצדיק התערבות.<sup>38</sup> יוער, שעיוות בהצגת המשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות מתרחש לא רק כאשר ניקוד מסוים תמיד ניתן לכל המציעים, אלא גם אם ניקוד מסוים אינו בר השגה למציעים.<sup>39</sup> יכול להיות סך של נקודות שאינו בר השגה הן בצד של רכיב המחיר והן בצד של רכיב האיכות. בצד

37 פרשת **רשות הנמלים**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 151–154, 161–165.

38 וראו הדיון ברשימה שפורסמה על ידי עו"ד דוד רן-יה (3.4.2017), <https://www.aradv.co.il>, שבה הוא מציע נוסחאות אחרות על מנת להימנע מעיוותים הנוצרים מהשוואת הנחות מחיר בין הצעות. וראו רשימה נוספת שפרסם עו"ד רן-יה בנושא קביעת משקלות רכיבי המחיר שם, (24.4.2017).

39 Ballesteros-Perez, Skitmore, Pellicer & Gonzalez-Cruz, לעיל ה"ש 34, בעמ' 272.

המחיר יכול להיות שנוסחת ניקוד המחיר אינה מאפשרת השגת ניקוד מסוים. בצד האיכות יכול להיות שנקבע רכיב איכותי שאינו בהישג ידם של אף אחד מהמציעים. לדוגמה, אם במכרז נקבע שהמשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות יהיה 50% כל אחד, אך אחד מרכיבי האיכות, בעל ניקוד מרבי של 25 נק', אינו בר השגה (0 נק'), אז הניקוד האמיתי המרבי במכרז הוא למעשה 75 נק', ולא 100 נק', והמשקל היחסי האמיתי של רכיבי המחיר והאיכות משתנה בהתאם. שוב המשקל היחסי האמיתי בין הרכיבים אינו 50%–50%, אלא 67%–33%:

$$S_{Tmax} + 0 = 50S_{Pmax} + 25S_{Qmax} + 0$$

$$S_{Tmax} = 50S_{Pmax} + 25S_{Qmax}$$

הנה כי כן, בין אם עורך המכרז תמיד נותן ניקוד מסוים לכל המציעים ובין אם ניקוד זה אינו בר השגה למציעים, התוצאה תהיה זהה מבחינת ההשפעה על המשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות.

## 2. השלכות משפטיות

מסקנתנו הייתה כי המשקל היחסי המוצג של רכיבי המחיר והאיכות מתעוות כאשר ניקוד מסוים בגין רכיב המחיר או רכיב האיכות תמיד ניתן לכל המציעים, או שהוא אינו בר השגה לאף אחד מהמציעים. הצגה בלתי מדויקת של המשקל היחסי עלולה לפגוע בתועלת ההתקשרות עבור עורך המכרז, באשר מוגשות הצעות שאינן מביאות בחשבון את המשקל היחסי האמיתי שנותן עורך המכרז לרכיבי המחיר והאיכות במכרז. יותר מזאת, היא עלולה לפגוע בהגינות כלפי מציעים אשר מכלכלים את צעדיהם על בסיס המשקל היחסי המוצג במכרז.<sup>40</sup> פגיעה בעקרונות אלה עשויה להקים עילה להתערבות מצד בית המשפט בענייניו של מכרז.

בין כך ובין כך, ראשית, ראוי שעורך המכרז יימנע מלהעניק ניקוד בגין עמידה באחד מתנאי הסף של המכרז או כולם. תכליתם של תנאי הסף של מכרז אינה תכליתן של אמות המידה במכרז. תנאי הסף במכרז נועדו לברור מתוך המציעים הפוטנציאליים את המציעים אשר עומדים בדרישות המינימום של עורך המכרז.<sup>41</sup> מנגד, אמות המידה נועדו לבחור מתוך המציעים בפועל את המציע אשר הציע את ההצעה הטובה ביותר עבור עורך המכרז.<sup>42</sup> לכן, אין לערב בין התחומים. שנית, ראוי שעורך המכרז יימנע, ככל הניתן, מלהעניק ניקוד עבור עמידה ברכיב איכות שצפוי שכל המציעים יעמדו בו, או שצפוי שכל המציעים לא יעמדו בו ולא יקבלו ניקוד איכות בגינו. שלישית, ראוי שעורך המכרז יימנע, ככל הניתן, מקביעת נוסחאות ניקוד

40 השוו: ע"א 2642/19 מועצה מקומית הר אדר נ' מרכז קניות דוד ויונתן בע"מ, פס' 49 (נבו 7.2.2021); ע"א 2413/06 מגדלי כספי רג'ואן ובנין בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה – ירושלים, פס' כא (נבו 10.11.2009); ע"א 3051/08 סאסי קבלני בנין, עפר וכבישים (1986) בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, פס' 14 (נבו 12.1.2010).

41 ע"ס 1811/09 אסום חברה קבלנית לבנין בע"מ נ' מועצה אזורית שדות נגב, פס' 15 (נבו 6.1.2010).

42 ע"ס 6131/17 מוניות שמשון בע"מ נ' רכבת ישראל, פס' 32 (נבו 18.2.2018).

מחיר המעניקות ניקוד עבור מחירים שצפוי שכל המציעים יעמדו בהם, או עבור מחירים שצפוי שהם אינם ברי הצעה מטעם המציעים. מדוע "ככל הניתן" בשנית ובשלישית? מכיוון שהיכולת ליישם הנחיות אלה תלויה במידה רבה באפשרויות ובמשאבים העומדים לעורך המכרז, במומחיותו, בהיכרותו עם השוק ובנסיבות שבהן הוא מוציא אל הפועל את המכרז. כמו כן, נכון להדגיש כי לעיתים למציעים יהיה מידע עדיף על המידע שברשות עורך המכרז, וביכולתם יהיה לזהות "כשל" במשקל היחסי המוצג של רכיבי המחיר והאיכות במכרז ולהתריע מפניו מבעוד מועד.

## ה. משקלות לא ריאליים וניצול משקלות לרעה

### 1. בחינה כלכלית

קביעה נכונה של המשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות במכרז, ושל משקלות המשנה שלהם, תפיק עבור עורך המכרז את מרב התועלת מהמכרז ויכולה למנוע מצבים שבהם עורך המכרז ייאלץ להתקשר עם הצעה יקרה יותר ואולי אף איכותית פחות מאשר הצעות אחרות. נניח מכרז למתן שירותי הכנת מבחנים לשנה אחת, שבו ניתן משקל של 40% לרכיב האיכות ומשקל של 60% לרכיב המחיר. כמו כן, במכרז נקבע שההצעה הזולה ביותר בכל רכיב משנה של רכיב המחיר תקבל את הציון המרבי לאותו רכיב משנה, ויתר ההצעות ינוקדו באופן יחסי להצעה זו.<sup>43</sup> משקלות המשנה שנקבעו במכרז לרכיבי המשנה של רכיב המחיר נקבעו באופן שרירותי, והם: הכנת שאלות למבחן – 10 נק'; ושכפול בחינות – 50 נק'.<sup>44</sup> נוסף, שבכל שנה צפוי שיהיו 10 מבחנים ר"ש 10,000 נבחנים, וטווח המחירים הידוע בשוק, של רכיבי המחיר, הוא 8,000 ש"ח–13,000 ש"ח להכנת שאלות למבחן אחד; ר"ש 2 ש"ח–5 ש"ח לשכפול בחינה אחת. למכרז הוגשו שתי הצעות. להלן טבלת הניקוד של ההצעות:

הצעה / מציע	רכיב הכנת שאלות (ש"ח)	ניקוד הכנת שאלות	רכיב שכפול (ש"ח)	ניקוד שכפול	ניקוד מחיר	רכיב איכות	ניקוד כולל	העלות הכוללת של ההצעה (ש"ח)
א'	12,000	7.5	2.75	50	57.5	25	82.5	147,500 <sup>45</sup>
ב'	9,000	10	4.5	30.6	40.6	40	80.6	135,000 <sup>46</sup>

(טבלה 6)

43 נוסחה 6.

44 הדוגמה לקוחה בשינויים מעת"ם (מנהלי י-ם) 1237/03 יתב בע"מ נ' משרד המשפטים (נבו) 1.4.2004.

45  $147,500 = (10,000 \times 2.75) + (10 \times 12,000)$ .

46  $135,000 = (10,000 \times 4.5) + (10 \times 9,000)$ .

כפי שניתן להיווכח, קביעת משקלות רכיבי המחיר באופן שרירותי הובילה לתוצאה גרועה מאוד עבור עורך המכרז. הזוכה במכרז, מציע א', הציע הצעה שהיא גם יקרה יותר וגם איכותית פחות מהצעתו של מציע ב'. המחירים שהציע מציע א' סבירים ונמצאים בטווח של מחירי השוק הידועים, ולא ניכר כי הוא ביצע מניפולציה כלשהי בהצעתו או נהג בתכסיסנות. למרות זאת, הוא הצליח לזכות במכרז עם הצעה פחות טובה מההצעה של מציע ב'. הסיבה היחידה שמציע א' הצליח לזכות במכרז עם הצעה פחות טובה היא שעורך המכרז נתן משקלות לרכיבי המחיר, שאינם תואמים את העלות הריאלית של כל רכיב.

אם כן, חשוב שעורך המכרז ייתן דעתו למשקלות שהוא נותן לרכיבי המחיר ולרכיבי האיכות במכרז. אחרת, המכרז עלול להניב עבורו פחות תועלת משציפה. חשוב שעורך המכרז יגבש שיטה למתן משקלות ריאליים לרכיבי המחיר והאיכות במכרז על מנת למטב את תוצאות המכרז. להלן הנחיות מוצעות לקביעת המשקלות של רכיבי המחיר והאיכות במכרז ורכיבי המשנה שלהם:

- א. קבעו את רכיבי המחיר ורכיבי האיכות במכרז.
  - ב. העריכו את העלות הצפויה של כל רכיב מחיר בהתקשרות;<sup>47</sup> וחשבו את העלות הצפויה הכוללת של ההתקשרות, על ידי חיבור העלות הצפויה של כל רכיבי המחיר (עלות רכיב המחיר).
  - ג. העריכו כמה הגוף הציבורי מוכן לשלם עבור כל רכיב איכות מרכיבי האיכות (הערך הכספי של כל רכיב איכות); וחשבו את הערך הכספי הכולל שהגוף הציבורי מוכן לשלם עבור כל רכיב האיכות במכרז, על ידי חיבור הערך הכספי של כל רכיבי האיכות (עלות רכיב האיכות).<sup>48</sup>
  - ד. קבעו את המשקל היחסי של ניקוד רכיב המחיר ורכיב האיכות, בהתאם לעלות של כל רכיב ביחס לעלות הכוללת (עלות רכיב המחיר + עלות רכיב האיכות).
  - ה. קבעו את המשקל היחסי של ניקוד רכיבי המשנה של רכיב המחיר מתוך הניקוד הכולל של רכיב המחיר, בהתאם לעלות של כל רכיב משנה ביחס לעלות רכיב המחיר.
  - ו. קבעו את המשקל היחסי של ניקוד רכיבי המשנה של רכיב האיכות מתוך הניקוד הכולל של רכיב האיכות, בהתאם לערך הכספי של כל רכיב משנה ביחס לעלות רכיב האיכות.
- נבהיר את הלך השיטה על בסיס שחזור הכנת המכרז שבדוגמה. בשלב הראשון, עורך המכרז קובע שני רכיבי משנה לרכיב המחיר במכרז: הכנה שאלות ושכפול; ושני רכיבי משנה לרכיב האיכות במכרז: ותק בתחום ומחזור כספי. בשלב השני נניח שעורך המכרז מעריך (שלא באופן שרירותי) את עלות הכנת השאלות השנתית בסך של 90,000 ש"ח, ואת עלות השכפול השנתית בסך של 30,000 ש"ח. לפיכך, העלות הצפויה של ההתקשרות היא 120,000 ש"ח.<sup>49</sup>

47 אם מימוש של אחד הרכיבים או חלקו הוא בגדר זכות ברירה, אז נכון להכפיל את העלות של הרכיב הברירתי בסיכויי מימוש זכות הברירה, וכך לקבל ולהציב את תוחלת העלות של הרכיב.

48 השו"ר Dini, Pacini & Valletti, לעיל ה"ש 10, בעמ' 297.

49 מכיוון שנקבעו רכיבי איכות לוותק בתחום ולמחזור כספי, אז עלות רכיב המחיר צריכה לגלם את האיכות המינימלית של רכיבים אלה שעורך המכרז מוכן לקבל, ושממנה והלאה ניתנת תוספת ניקוד איכות. על אותו משקל, אם היו נקבעים רכיבי איכות להכנת השאלות או לשכפול המבחנים,

בשלב השלישי נניח שעורך המכרז מעריך כי הוא מוכן לשלם עבור ותק מיטבי בתחום 50,000 ש"ח, ועבור מחזור כספי מיטבי 30,000 ש"ח.<sup>50</sup> לפיכך, הערך הכספי של רכיב האיכות במכרז הוא 80,000 ש"ח. עלות רכיב המחיר ועלות רכיב האיכות במכרז יחדיו הוא 200,000 ש"ח. לכן, בשלב הרביעי, מתוך 100 נקודות אפשריות, עורך המכרז נותן 60 נק' לרכיב המחיר,<sup>51</sup> ו-40 נק' לרכיב האיכות.<sup>52</sup> בשלב החמישי, מתוך 60 נק' אפשריות לרכיב המחיר, עורך המכרז נותן 45 נק' לרכיב מחיר הכנת השאלות,<sup>53</sup> ו-15 נק' לרכיב מחיר השכפול.<sup>54</sup> בשלב השישי, מתוך 40 נק' אפשריות לרכיב האיכות, עורך המכרז נותן 25 נק' לרכיב הוותק בתחום,<sup>55</sup> ו-15 נק' לרכיב המחזור הכספי.<sup>56</sup> להלן סיכום דרך חלוקת הנקודות:

מחיר		60	40	איכות	
עלות צפויה (ש"ח)	רכיב	נק'	נק'	רכיב	מוכנות לשלם (ש"ח)
90,000	הכנת שאלות	45	25	ותק בתחום	50,000
30,000	שכפול	15	15	מחזור כספי	30,000
120,000					80,000

## (טבלה 7)

שיטה זו מביאה את כל הרכיבים במכרז לכדי מכנה כספי משותף וריאלי. על ידי כך היא יוצרת יכולת השוואה בין הרכיבים השונים ובין חשיבותם היחסית או משקלם היחסי. שיטה זו מאפשרת קבלת החלטה המביאה לידי ביטוי את סדר העדיפויות של עורך המכרז. מכיוון שבדוגמה זו התחשב עורך המכרז במחירי השוק ובכמות המבצנים והנבצנים הצפויה, אז המשקל היחסי של עלות רכיב הכנת השאלות, מתוך העלות הכוללת הצפויה של ההתקשרות, עומד כעת על 75%, ולכן משקלו ברכיב המחיר הוא 45 נק',<sup>57</sup> ולא 10 נק'. בנוסף, המשקל היחסי של עלות רכיב השכפול, מתוך העלות הכוללת הצפויה של ההתקשרות, עומד על 25%, ולכן משקלו ברכיב המחיר הוא 15 נק',<sup>58</sup> ולא 50 נק'. כעת מבינים גם שמתן משקל היתר לרכיב השכפול ומתן משקל היתר לרכיב הכנת השאלות הם שהובילו לתוצאות

אז עלות רכיב המחיר הייתה צריכה לגלם את האיכות המינימלית של הכנת השאלות או שכפול המבצנים שעורך המכרז מוכן לקבל, ושזמנה והלאה ניתנת תוספת ניקוד איכות.

50 "מיטבי", קרי כאשר עורך המכרז אינו מוכן לשלם עבור שיפור נוסף ברכיב האיכות.

$$51 \quad 60 = 100 \times (200,000 / 120,000) \text{ ש"ח}.$$

$$52 \quad 40 = 100 \times (200,000 / 80,000) \text{ ש"ח}.$$

$$53 \quad 45 = 60 \times (120,000 / 90,000) \text{ ש"ח}.$$

$$54 \quad 15 = 60 \times (120,000 / 30,000) \text{ ש"ח}.$$

$$55 \quad 25 = 40 \times (80,000 / 50,000) \text{ ש"ח}.$$

$$56 \quad 15 = 40 \times (80,000 / 30,000) \text{ ש"ח}.$$

$$57 \quad 75\% = 60 \text{ נק'} / 45 \text{ נק'}.$$

$$58 \quad 25\% = 60 \text{ נק'} / 15 \text{ נק'}.$$

המפתיעות של המכרז.<sup>59</sup> ואכן, אם נותנים את המשקלות הריאליים לעיל, לרכיבי המחיר, תוצאות המכרז משתנות ומקבלות היגיון כלכלי:

העלות הכוללת של ההצעה (ש"ח)	ניקוד כולל	ניקוד רכיב איכות	ניקוד רכיב מחיר	ניקוד שכפול	רכיב שכפול (ש"ח)	ניקוד הכנת שאלות	רכיב הכנת שאלות (ש"ח)	הצעה/ מזיע
135,000	94.2	40	54.2	9.2	4.5	45	9,000	ב'
147,500	73.8	25	48.8	15	2.75	33.8	12,000	א'

**(טבלה 8)**

הפעם, מציע ב', שהמחיר והאיכות של הצעתו טובים יותר מאלה של מציע א', מקבל ניקוד כולל גבוה יותר ממציע א' וזוכה במכרז.

יש לציין שהצבת משקלות ריאליים לרכיבי המחיר והאיכות במכרז אינה מונעת כשלעצמה את האפשרות לנצל לרעה את המשקלות שנקבעו. גם בהנחה שעורך המכרז בדוגמתנו קבע משקלות ריאליים במכרז, עדיין מציע א' יכול לנצל את הפער בין המשקלות של רכיבי המחיר לטובתו. אם מציע א' ייתן הצעת מחיר מאוד נמוכה לרכיב הכנת השאלות (4,000 ש"ח), בעל המשקל הגבוה יותר, הוא יקבל את מלוא הנקודות עבור רכיב זה ובהפרש ניכר מהניקוד שיקבל מציע ב'. במקביל, יוכל מציע א' לייקר את הצעת המחיר שלו לרכיב השכפול (9.5 ש"ח), כך שהצעתו לא תהיה הפסדית. הפסד הנקודות בשל ייקור מחיר השכפול יהיה קטן בהרבה מתוספת הניקוד שיקבל מציע א' עבור הפחתת מחיר הכנת השאלות:

העלות הכוללת של ההצעה (ש"ח)	ניקוד כולל	ניקוד רכיב איכות	ניקוד רכיב מחיר	ניקוד שכפול	רכיב שכפול (ש"ח)	ניקוד הכנת שאלות	רכיב הכנת שאלות (ש"ח)	הצעה/ מזיע
135,000	77.1	25	52.1	7.1	9.5	45	4,000	א'
135,000	75	40	35	15	4.5	20	9,000	ב'

**(טבלה 9)**

הנה, למרות שעורך המכרז קבע משקלות ריאליים במכרז, מציע א' זכה במכרז באמצעות הגשת הצעה שכלפי חוץ, עלותה שווה לעלותה של הצעה ב', אך איכותה פחותה משמעותית. הצעתו הכספית של מציע א' מגלמת מתן משקל של 30% לרכיב הכנת השאלות<sup>60</sup> ו-70% לרכיב השכפול,<sup>61</sup> מתוך רכיב המחיר, כאשר המשקל הריאלי של הרכיבים הוא, כאמור, 75%

59 השוו בר"ם 1212/10 חב' מטיילי ירון בר בע"מ נ' חב' החשמל לישראל בע"מ (נבו 25.2.2010).

60  $30\% = 135,000 / (4,000 \times 10)$ .

61  $70\% = 135,000 / (9.5 \times 10,000)$ .

ר-25%, בהתאמה. לכן, ניכר שהצעה א' אינה מבוססת עלות כלכלית, אלא אך על רצון להגדיל את סיכויי הזכייה במכרז, על כל הרעה שבכך.<sup>62</sup>

ואומנם, ניתן לנסות ולמנוע ניצול לרעה של משקלות רכיבי המחיר שנקבעו במכרז. אפשרות אחת היא לקבוע מראש מחירי מינימום או מקסימום לרכיבי המחיר במכרז, על מנת "לכנס" את המשקלות שמגלמות הצעות המחיר של המציעים אל המשקלות שנקבעו במכרז. אפשרות חלופית (או מצטברת) אחרת היא לבחון בדיעבד האם הצעות המחיר שהגישו המציעים במכרז הן סבירות ומגלמות משקלות התואמים את המשקלות שנקבעו במכרז.<sup>63</sup>

אפשרות נוספת היא לעשות שימוש בשיטה המאיינת את הצורך בהצבת משקלות לרכיבי המשנה של רכיב המחיר במכרז. בשיטה (מקובלת) זו, אשר תיקרא לצורך הדיון **שיטת העלות הכוללת**, מביאים את כל רכיבי המשנה של המחיר לכדי מכנה משותף אחד, והוא, העלות הצפויה או המחיר הצפוי לאורך ההתקשרות. לאחר מכן, מחברים את העלויות הצפויות של רכיבי המשנה של המחיר לכדי הצעת מחיר כוללת, ואת נתון זה מזינים לנוסחת ניקוד המחיר. בדוגמת המכרז שבענייננו, במקום להעניק ניקוד נפרד לכל אחד מרכיבי המחיר (הכנת שאלות; שכפול), ניקח את הצעות המחיר הפרטניות של כל רכיב, אשר מהוות מחיר ליחידה (הכנת מבחן אחד; שכפול בחינה אחת), ונכפיל את המחיר ליחידה בכמות הצפויה (10; 10,000) לאורך תקופת ההתקשרות (שנה). לאחר קבלת העלות הצפויה של כל רכיב משנה לתקופת ההתקשרות, מחברים את העלויות הצפויות לכדי הצעת מחיר כוללת. את הצעת מחיר זו מזינים לנוסחת ניקוד המחיר על מנת לקבל את ניקוד רכיב המחיר של כל הצעה. נראה כיצד תוצאות המכרז שהוצגו בטבלה 9 משתנות תחת שיטה זו:

הצעה/ מציע	מחיר הצעה להכנת שאלות (ש"ח); עלות כוללת	מחיר הצעה לשכפול (ש"ח); עלות כוללת	הצעת מחיר כוללת (ש"ח)	ניקוד רכיב איכות	ניקוד רכיב מחיר
ב'	90,000; 9,000	45,000; 4.5	135,000	40	60
א'	40,000; 4,000	95,000; 9.5	135,000	25	60

## (טבלה 10)

בשיטת העלות הכוללת, הצעות המחיר הפרטניות של המציעים מומרות לכדי הצעת מחיר כוללת להתקשרות. לכן, אין למציעים את האפשרות לנצל את העובדה ששקל ברכיב מחיר אחד "שווה יותר" משקל ברכיב משנה אחר. בשיטה זו ניתן משקל זהה לכל שקל בהצעות המחיר של המציעים, ונמנעת מהמציעים היכולת לנהוג בתכסיסנות.

62 ראו: ע"מ 8409/09 חופרי השרון בע"מ נ' א.ל. סלע (1991) בע"מ, פס' נב-סד לפסק דינו של השופט רובינשטיין, פס' 3 לפסק דינו של השופט עמית (נבו 24.5.2010); ע"מ 5853/05 אחים כאלדי בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ, פס' יט-כא לפסק דינו של השופט רובינשטיין (נבו 16.1.2007); ע"מ 687/04 ינון - תכנון יעוץ ומחקר בע"מ נ' רשות הנמלים והרכבות-רכבת ישראל, פס' 14-15 (נבו 15.6.2006).

63 באפשרות זו ניתן גם להסתייע באומדנים בהתאם לתק' 17(ב) ו-17א לתקנות חובת המכרזים.



אפשרות אחרונה למניעת ניצול לרעה של משקלות רכיבי המחיר שנקבעו במכרז היא לזנוח את שיטת הניקוד כשיטה לדירוג ההצעות במכרז. למשל, חלף שימוש בשיטת ניקוד, יכול עורך המכרז לעשות שימוש בשיטה מוניטרית לדירוג ההצעות במכרז. אחת מהשיטות המוניטריות הנוהגות היא **שיטת תיקון מחיר** (price correction system)<sup>64</sup>. בשיטה זו עורך המכרז מפחית את הערך (האיכותי) המוסף (added value (AV)) של כל הצעה ממחיר ההצעה (price (P)), על מנת לקבל תוצאה של מחיר מתוקן (P-AV). ההצעות מדורגות מהמחיר המתוקן הנמוך ביותר עד לגבוה ביותר. לפיכך, ככל שההצעה זולה יותר והערך המוסף שלה גבוה יותר, סיכוייה לזכות במכרז גבוהים יותר.

כדי להראות כיצד פועלת השיטה, נחזור למכרז שבדוגמתנו ונתמקד בצד האיכות של טבלה 7. תחילה נניח ערך כספי לכל מדרגת איכות של כל רכיב משנה ברכיב האיכות:

רכיב איכות			
רכיב ותק בתחום (שנים)	מוכנות לשלם (ש"ח) (AV)	מוכנות לשלם (ש"ח) (AV)	רכיב מחזור כספי (אלפי ש"ח)
2	20,000	15,000	60
3	30,000	25,000	80
4	40,000	27,500	100
5	50,000	30,000	120

(טבלה 11)<sup>65</sup>

לאחר מכן, בדומה לשיטת העלות הכוללת, נניח שעורך המכרז מודיע במכרז למציעים שהצעת המחיר שלהם במכרז תחושב על ידי חיבור הצעות המחיר לרכיב הכנת השאלות ולרכיב השכפול, ואלה יחושבו על ידי הכפלת המחיר המוצע להכנת שאלות למבחן בכמות המבחינים לשנה (10), והכפלת המחיר המוצע לשכפול בחינה בכמות הנבחנים לשנה (10,000). כעת נניח שלמציע א' חמש שנות ותק ומחזור כספי של פחות מ-60,000 ש"ח. לפיכך, הערך המוסף של הצעתו הוא 50,000 ש"ח בלבד.<sup>66</sup> בנוסף, נניח שלמציע ב' חמש שנות ותק ומחזור כספי של יותר מ-120,000 ש"ח. לפיכך, הערך המוסף של הצעתו הוא 80,000 ש"ח.<sup>67</sup> אם ניקח את הצעות המחיר של המציעים מהמקרה של הניצול לרעה של המשקלות (טבלה 9), נבחין כי שיטת תיקון מחיר, גם היא, מנטרלת את היכולת לנצל את הפער בין משקלות המחיר. מציע ב', שהצעתו טובה יותר בהיבט האיכות, זוכה במכרז. אלה תוצאות המכרז לפי השיטה:

64 Marco Dreschler, *Fair Competition: How to Apply the Economically Most Advantageous Tender (MEAT) Award Mechanism in the Dutch Construction Industry* 66–67, 120 (PhD Thesis, 2009), <https://bit.ly/3PcbH4B>, Bergman & Lundberg; לעיל ה"ש 9, בעמ' 78–79.

65 יושם אל לב שהמוכנות לשלם עבור כל מדרגת איכות אינה חייבת להיות ליניארית.

66 שקול לקבלת 25 נקודות איכות לפי טבלאות 8–9.

67 שקול לקבלת 40 נקודות איכות לפי טבלאות 8–9.

תיקון מחיר (ש"ח) -AV (P)	ערך מוסף כולל (ש"ח) (AV)	ערך מוסף מחזור כספי (ש"ח) (P)	ערך מוסף ותק בתחום (ש"ח) (P)	הצעת מחיר כוללת (ש"ח) (P)	מחיר הצעה לשכפול (ש"ח); עלות כוללת	מחיר הצעה להכנת שאלות (ש"ח); עלות כוללת	הצעה/מציע
55,000	80,000	30,000	50,000	135,000	45,000 ; 4.5	90,000 ; 9,000	ב'
85,000	50,000	0	50,000	135,000	95,000 ; 9.5	40,000 ; 4,000	א'

## (טבלה 12)

שיטת תיקון מחיר היא שיטה מוניטרית. במקום להמיר את רכיבי המחיר והאיכות שבהצעות לנקודות ואז לחברן לציון, מומר רכיב האיכות שבהצעות לערך כספי על מנת להפחיתו מהצעת המחיר של המציע. כך מחושבת הצעתו המוניטרית האמיתית של כל מציע וכך מדורגות ההצעות במכרז.

בדוגמאות שהובאו לעיל, גם שיטת העלות הכוללת וגם שיטת תיקון המחיר הצליחו לנטרל את יכולת המציעים לעשות שימוש לרעה במשקלות רכיבי המחיר שנקבעו במכרז. אולם, שיטת תיקון המחיר התאפיינה ביתרון נוסף, והוא, היעדר הצורך בשימוש בנוסחת ניקוד מחיר. השימוש בשיטה החליף את הצורך בשימוש בנוסחת הניקוד היחסית, על חסרונותיה. כמו כן, השיטה מייצרת אלטרנטיבה לשימוש בנוסחת ניקוד אבסולוטית, על קשייה.

## 2. השלכות משפטיות

**המסקנה הראשונה** אליה הגענו היא כי קביעה שרירותית של המשקלות של רכיבי המחיר והאיכות במכרז עלולה להביא לתוצאה שרירותית במכרז. זאת, אף אם כל המציעים שהגישו הצעות במכרז פעלו בתום לב, והצעותיהם משקפות מחירים ריאליים. בפרשת כדורי<sup>68</sup> כתב השופט מלצר:

"במתן משקל יחסי שונה, שלא לצורך, לכל רכיב... עלול להיווצר עיוות: ייתכן שהצעה יקרה, מבחינת התמורה הכוללת הנדרשת, תזכה לציון מחיר זהה ואולי אף טוב מזה של הצעה זולה הימנה. זאת, כאשר מציע אחד נוקב במחיר גבוה לרכיב אחד, שמשקלו היחסי נמוך, ובמחיר נמוך עבור רכיב אחר, שמשקלו היחסי גבוה, בעוד שמציע מתחרה נוהג בדרך הפוכה. תקלה זו, של מתן ציון גבוה יתר על המידה להצעה יקרה, עלולה להתרחש אפילו כל המציעים פועלים בתום לב".

68 בר"ם 8575/09 כדורי עיצוב בתעשייה בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד האוצר, פס' 15 (נבו) 15.3.2010.

באותה פרשה טענה המבקשת כי עורך המכרז לא הפעיל נכונה את נוסחת חישוב ציון המחיר שנקבעה במכרז והוסיפה כי אם תאומץ גישת עורך המכרז "יתכן שהצעתה, שזכתה לציון גבוה יותר ברכיב האיכות, אך קיבלה ציון מחיר נמוך יותר, תימצא בסופו של יום זולה יותר".<sup>69</sup> השופט מלצר דחה את טענת המבקשת לגבי אופן יישומה של נוסחת החישוב, אך מצא כי אכן נפלו פגמים במשקלות רכיבי המחיר בנוסחת החישוב, שיכולים היו להצדיק התערבות שיפוטית: "התקלות הלכאוריות האמורות בנוסחת החישוב של המדינה, שהביאו, על פני הדברים, לבחירת ההצעה האיכותית מעט פחות והיקרה במקצת, היו יכולות להצדיק אולי את מתן צו הביניים אילו מי מבעלי הדין היה טוען שיש פגם מאיין בנוסחת החישוב שבמכרז, המביא לתוצאה המוקשית האמורה. אולם לא כך קרה בתיק שלפנינו... הפירכה נעוצה בעובדה כי גם המבקשת איננה כופרת בנוסחת החישוב ככזו, אלא בדרך הפעלתה (יתכן והימנעותה מלתקוף חזיתית את הנוסחה מקורה בכך שלא הלינה עליה מראש...). הנה כי כן אפילו המבקשת איננה סבורה כי נפל במכרז עצמו, במרכיב זה, פגם מאיין. ובאין השגה – ככלל קשה להושיע, כידוע, בשיטה האדברסרית".<sup>70</sup>

במילים אחרות, אם המבקשת בפרשה הייתה מבקשת לבטל או לתקן את המכרז מן הטעם שנוסחת חישוב ציון המחיר שנקבעה בו, על משקלותיה, אינה הגיונית, היא עשויה הייתה לקבל סעד. אולם, משהמבקשת תקפה (רק) את הפירוש של דרך יישומה של נוסחת החישוב, ופרשנותה נדחתה, לא נמצא מקום להושיע לה סעד. על בסיס דברים אלה ניתן לנסח מבחן להתערבות שיפוטית: אם ניכר כי נוסחת הניקוד במכרז תוביל לתוצאה בלתי הגיונית, יש מקום להתערבות במכרז מצד בית המשפט.<sup>71</sup>

**המסקנה השנייה** שאליה הגענו היא כי ניתן לנצל לרעה את הפער שבין משקלות רכיבי המחיר, גם אם המשקלות שנקבעו במכרז הם ריאליים. בעניין זה נדונה האפשרות לעשות שימוש בשיטת העלות הכוללת או בשיטת תיקון מחיר, על מנת לנטרל את היכולת לבצע מניפולציה מסוג זו. אולם, שאלה מקדמית שיש לשאול היא האם תקנות חובת המכרזים מתירות שימוש בשיטת דירוג מוניטרית מסוג שיטת תיקון מחיר. התשובה לכך אינה נקיה מקשים.

החובה הראשונה שהתקנות מטילות על עורך המכרז היא לפרט במסמכי המכרז את אמות המידה לבחירה הזוכה במכרז.<sup>72</sup> שיטת תיקון מחיר ממלאת אחר חובה זו, שכן במסגרתה מפורטים במסמכי המכרז הן אמות המידה הראשיות לבחירה הזוכה במכרז, מחיר ואיכות, והן אמות המידה המשניות של רכיב המחיר ורכיב האיכות.

החובה השנייה שמטילות התקנות היא לפרט במסמכי המכרז את המשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות במכרז, אם נקבע משקל יחסי כאמור.<sup>73</sup> בעניין זה קובעת תקנה 22(ג)(1) לתקנות כך: "קבעה ועדת המכרזים משקל יחסי לאמות המידה – תפרט הוועדה במסמכי

69 ש.ס.

70 ש.ס, פס' 19.

71 וראו הדברים בחתימת ההחלטה, ש.ס, פס' 22.

72 תק' 17(ב)(5) ר22(ב) לתקנות חובת המכרזים.

73 תק' 22(ג)(1) לתקנות חובת המכרזים.

המכרז את המשקל היחסי שיינתן להצעות בשל המחיר המוצע או המבוקש, לפי העניין, לעומת ניקוד האיכות ואת אופן שקלולם". האם בשיטת תיקון מחיר נקבע משקל יחסי לרכיבי המחיר והאיכות במכרז? נראה שכן. הגם שאין קביעה ברורה בנושא כפי שנעשה בשיטת ניקוד, העובדה שרכיב האיכות מומר לערכים כספיים מאפשרת להעריך, אף אם בעקיפין, את משקלו ביחס לרכיב המחיר. ככל שניתנים ערכים כספיים גבוהים יותר לרכיב האיכות, הדבר מאותת למציעים, שמכירים את מחיריהם, כי לרכיב האיכות ניתן משקל כבד יותר ביחס לרכיב המחיר. עם זאת, לשון תקנה 22(ג)(1) לתקנות מעלה קושי. בתקנה נכתב כי יש לפרט במסמכי המכרז את "המשקל היחסי שיינתן להצעות בשל המחיר המוצע... לעומת ניקוד האיכות". "ניקוד איכות" אף מוגדר בתקנות כ"ניקוד שנתנה ועדת מכרזים להצעה, בהתאם לאמות המידה המפורטות בתקנה 22(א)(2) עד (6)". אם כך, מלשון התקנה משתמע כי קיימת חובה לנקד את רכיב האיכות בנקודות. כלומר, לכאורה, שיטת הדירוג היחידה האפשרית על פי התקנות היא שיטת ניקוד. אולם, פרשנות זו אינה מחויבת המציאות. ראשית, בהיבט הלשוני, המילה "ניקוד" אינה חייבת לקבל מובן של מתן נקודות. היא יכולה לקבל גם מובן של מתן ציון או דירוג אשר יכולים לקבל ביטוי במטבע כספי. שנית, בהיבט התכליתי, אם שיטת דירוג מסוימת יכולה להעניק יותר יתרונות לעורך המכרז על פני שיטת דירוג אחרת, ראוי שלא לאסור את שימושה. שלישית, אף אם נפרש את התקנה כמחייבת חלוקת נקודות לרכיב האיכות במכרז, ניתן, באופן מסורבל, להמיר תחילה את רכיבי האיכות לנקודות ולאחר מכן לבצע המרה נוספת שלהם לערכים כספיים. אם כך, מה הועילו חכמים בתקנתם?

החובה השלישית שמטילות התקנות היא לפרט במסמכי המכרז את המשקל היחסי שניתן לרכיבי המשנה של רכיבי המחיר והאיכות במכרז. תקנה 22(ג)(2) לתקנות קובעת כי אם "קבעה ועדת המכרזים משקל יחסי לאמות המידה – תפרט הוועדה במסמכי המכרז את המשקל היחסי של כל אחת מאמות המידה, ושל מבחני המשנה לאמות המידה, ככל שנקבעו". שיטת תיקון מחיר ממלאת גם אחר חובה זו. שיטת תיקון מחיר מפרטת את המשקל היחסי של מבחני המשנה של רכיב האיכות במונחים כספיים. כמו כן, שיטת תיקון מחיר מפרטת, הלכה למעשה, כי לכל מבחני המשנה של רכיב המחיר, משקל זהה. זאת, מכיוון שהוספת סכום כספי בהצעת המחיר של רכיב משנה אחד שקולה בסופו של דבר להוספת סכום כספי בהצעת המחיר של רכיב משנה אחר. בכל אופן, גם אם יכולה להיות דעה ששיטת תיקון מחיר אינה נותנת משקל יחסי לרכיבי המשנה של רכיב המחיר או לרכיבי המשנה של רכיב האיכות, התקנה מאפשרת לוועדת המכרזים, במקרים חריגים, שלא לפרסם את המשקל היחסי של רכיבי המשנה "אם השתכנעה כי יש בפרסום כאמור כדי לפגוע בניהול התקין של הליך המכרז, מנימוקים שיירשמו". קרי, אם אכן שיטת תיקון מחיר אינה מגלה את המשקל היחסי של רכיבי המשנה, ואם ועדת המכרזים סבורה ששימוש בשיטת תיקון מחיר יעניק לעורך המכרז את מרב היתרונות במקרה חריג מסוים – בסמכותה לאשר שימוש בשיטה.

## ו. סיכום

מאמר זה ביקש להביא בפני עורכי מכרזים תובנות מהספרות הכלכלית ומהפסיקה בנוגע לשימוש בשיטות דירוג במכרזים.

אחת התובנות המרכזיות של המאמר היא שהשימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות עדיף על שימוש בנוסחאות ניקוד יחסיות. הן המציעים והן עורך המכרז יוצאים נשכרים מהשימוש בנוסחת ניקוד אבסולוטית. המציעים מגדילים את סיכויי הזכייה שלהם במכרז, ולעורך המכרז מוגשות הצעות טובות יותר. נוסחאות ניקוד אבסולוטיות מעבירות יותר מידע למציעים לגבי העדפותיו של עורך המכרז מאשר נוסחאות ניקוד יחסיות. הן מגשימות את עקרון השקיפות במכרזים באופן טוב יותר, ובתוך כך הן יותר הוגנות כלפי המציעים ומגלמות יותר תועלת עבור עורך המכרז. לכן, הגם שאין הוראה בחקיקת המכרזים המחייבת עשיית שימוש בנוסחאות ניקוד אבסולוטיות, ולמרות הקשיים הפרקטיים בשימושן, ראוי שעורכי מכרזים יעשו בהן שימוש במכרזים שהם פשוטים יחסית, ובכלל אופן יגדירו את השימוש בהן כיעד.

חיסרון נוסף המובנה בנוסחאות ניקוד יחסיות הוא "רגישותן" לתרחיש של פרדוקס דירוג – מצב שבו גריעה (או הוספה) של הצעה עלולה לשנות את הדירוג של ההצעות במכרז. זאת, עד כדי היפוך תוצאות המכרז. לכן, נכון יהיה, כאשר נעשה שימוש בנוסחת ניקוד יחסית, שעורך המכרז "יריץ" תרחיש פרדוקס דירוג על מנת לעמוד על דירוג ההצעות במכרז, אם אכן מתקיים הפרדוקס. גם ראוי יהיה ליידע מציע שהצעתו יכולה להפוך להצעה הזוכה במקרה של גריעה של אחת ההצעות מהמכרז ולאפשר לו לעיין באותה הצעה. המאמר גם הראה שתלותן של נוסחאות ניקוד יחסיות בטיבה של הצעה אחרת חושפת אותן לשימוש לרעה מצד מציעים. זאת, משום שמציעים יכולים לתאם ביניהם הגשת הצעה, ששקלולה בנוסחת הניקוד יוביל לזכייה של אחד מהם במכרז.

תובנה נוספת נוגעת למשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות המוצגים במכרז. לעיתים, המשקל היחסי המוצג אינו המשקל היחסי האמיתי של הרכיבים. אם עורך המכרז תמיד נותן ניקוד עבור רכיב מסוים או שהוא קובע רכיב שאף מציע לא יקבל בגינו ניקוד, אז המשקל היחסי של רכיבי המחיר והאיכות במכרז שונה מכפי שמוצג. במקרים שכאלה עלולים להיפגע עקרונות המכרז, ועשויה לקום עילה להתערבות שיפוטית.

תובנה אחרת נוגעת לקביעת משקלות ריאליים במכרז. קביעה בלתי מושכלת של משקלות עלולה להוביל לקבלת תוצאה גרועה במכרז, מבלי שעורך המכרז או המציעים התכוונו לכך. בית המשפט אף עשוי להתערב בענייניו של מכרז, אם ניכר כי נוסחת הניקוד במכרז תוביל לתוצאה בלתי הגיונית. בהקשר זה מציע המאמר הנחיות לקביעת משקלות ריאליים לרכיבי המחיר והאיכות במכרז.

לבסוף, המאמר מזכיר שהצבה מוצלחת של משקלות במכרז אינה מונעת בהכרח את האפשרות שמציע כזה או אחר ינצל לרעה את המשקלות שנקבעו. שיטות דירוג אלטרנטיביות שיכולות לנטרל חשש זה הן שיטת העלות הכוללת ושיטת תיקון מחיר. המאמר בדעה, שאינה חפה מקשיים, שתקנות חובת המכרזים מאפשרות שימוש בשיטת תיקון מחיר לדירוג ההצעות במכרז והן אינן מחייבות שימוש בשיטת ניקוד בלבד.