



אמות מידה חברתיות במכרזי רשות

טיוטה, יולי 2012

פתח דבר

"אנו סבורים ששיתוף הפעולה עם ארגוני החברה האזרחית שונה מהותית מהפרטת שירותים ומסירתם לשוק הפרטי. זאת, הן משום מניעיהם הציבוריים של הארגונים, הן בשל אופן פעילותם והן בשל הנטייה המבורכת של חלקם לנתב עודפים אפשריים מהתקשרויות אלו בחזרה לטובת הציבור."

"להכללת השלטון המקומי בתהליך נודעת חשיבות רבה... לכן הממשלה מעוניינת לעודד את הגורמים המקומיים למסד דפוסים ומנגנונים קבועים לשיתוף פעולה בין-מגזרי בדומה לאלה שיופעלו ברמה הארצית. כדי לקדם את המהלך דרוש בראש ובראשונה שיתוף פעולה מצד ראש הרשות..."

(ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות העצמה ושקיפות. מדיניות – ירושלים, אדר תשס"ח, 2008).

במסמך זה אנו מציעים מנגנונים להכללת שיקולים חברתיים במכרזי רשות. זאת, במטרה לתת בידי הרשות כלים לקידום מטרות חברתיות ולעידוד השקעה חברתית. המנגנונים המוצעים להלן פותחים פתח לשיתוף פעולה ראוי עם החברה האזרחית והמגזר השלישי, בין היתר באמצעות עסקים חברתיים.

עוגנים בדין ובפסיקה

העוגנים להכללת שיקולים חברתיים במכרזי רשות מצויים בהסדרים חקיקתיים שונים כגון תקנות חובת המכרזים¹ ותקנות העיריות (מכרזים)². מעבר להוראות הנוגעות להתנהלותו של המציע בכל הנוגע להגנה על זכויות עובדים, מורות התקנות כי בבחירת ההצעה המעניקה את מירב היתרונות לעורך המכרז, יכול שתשמנה גם אמות מידה על פי דרישות מיוחדות של עורך המכרז. זהו העוגן המתאים להכללת שיקולים חברתיים במכרזי רשות באמצעות קביעת אמות מידה חברתיות במכרז והענקת "ניקוד איכות" המותר לפי הדין.³

¹ תקנות 22 (א) (5), (6), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993

² תקנה 22 (ד), תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח - 1987

³ ראו תקנות 22 (א) (5), 22 (ד) תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993



לאור האמור, מוצע להלן לרשות, היוצאת במכרז, להפעיל שיקול דעת ולקבוע אמות מידה מיוחדות המעניקות יתרון למשתתפים שבפעילותם תורמים תרומה חברתית מיוחדת לצמצום פערים חברתיים וכלכליים בחברה בישראל.

הוספת אמות מידה חברתיות למכרזים, תעודד את ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי להשתתף במכרזים, וכן תעודד, יזמות חברתית, העסקה ראויה של מגוון אוכלוסיות - בהן מיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות אחרות, קידום איכות הסביבה, מעורבות קהילתית וכדומה. עקרונות אלו יבואו לידי ביטוי באמצעות מנגנוני ניקוד מתאימים, אשר יבטאו את האיזון הנדרש בין השיקול הכלכלי המנחה את הרשות, המיועד להבטיח רווח מרבי וניצול אופטימאלי של משאבים, לבין השיקול החברתי, אשר יאפשר להעריך משתתף על פי מאפייניו החברתיים. כך, משתתף אשר יציע מחיר נמוך במעט או גבוה במעט (לפי העניין) ממחירו של משתתף אחר, יזכה בכל זאת במכרז, אם אמות המידה החברתיות בהצעתו תהיינה טובות יותר משל המשתתף האחר.

שילוב מנגנונים אלו במכרזים עשוי ליצור מערכת חדשה של תמריצים שתעודד לא רק ארגוני חברה אזרחית ומגזר שלישי, אלא גם יזמים, חברות וגופים מן השוק הפרטי, לכלול מימד חדש בפעילותם העסקית; מימד המקדם מטרות חברתיות, מגן על זכויות, מעודד תעסוקה מגוונת ומעורבות חברתית-קהילתית, רווחה וצדק כלכלי. אימוץ מנגנונים אלו על ידי הרשויות יעניק רוח גבית לעסקים הנושאים ערך חברתי לצד או במשולב עם פעילותם הכלכלית (כגון עסקים חברתיים); כך יזכו עסקים אלו להזדמנות ראויה במכרזים וכלל הציבור יצא נשכר.

חשוב להבהיר כי הנוסח המובא להלן מהווה בסיס רעיוני ומתכונת כללית בלבד למנגנונים להכללת אמות מידה חברתיות במכרזי רשות. מסמך זה מהווה אם כן, הצעה - טיוטה לדיון - בקרב גורמים מקצועיים ברשות, יועצים משפטיים בפרט, וכן עבור ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי השואפים לקדם את הנושא⁴.

⁴ כמקור השראה למודל המוצע להלן שימשו מכרז לחנות חברתית בנמל יפו ומכרז להתקנת מתקנים פטו-וולטאים על גגות הרשות המקומית, בדומה למכרז בו השתתפה הקרן הקהילתית בטירת הכרמל.



סעיפים לדוגמה להכללת אמות מידה חברתיות במכרזי רשות

1. תנאי סף להשתתפות במכרז

החוק מתיר קביעת תנאים ענייניים שונים. לענייננו חשובים התנאים הבאים:

- א. המשתתף הינו בעל תעודת עוסק מורשה כדין או לחילופין בעל אישור לניהול תקין מרשם העמותות לשנת המכרז ולשנתיים שקדמו לה⁵.
- ב. הסכומים בהצעות המשתתף (כלומר המחיר הנדרש עבור השירות או המחיר המוצע עבור הנכס) אינם נמוכים/גבוהים⁶ מן הסכומים הנקובים להלן: _____

2. אמות מידה חברתיות במכרז

- א. עורך המכרז יקבע במסמכי המכרז רשימה של אמות מידה חברתיות שהמשתתפים נדרשים לעמוד בהן. כמו כן יקבע עורך המכרז את "ניקוד האיכות" לאמות המידה החברתיות ואת משקלו הכולל של המרכיב החברתי (למשל בהיקף של 20% מן המכרז) לעומת מרכיב "המחיר" (בדוגמה 80%).
- ב. המשתתף יגיש הצעה בכתב בה יפרט מאפיינים חברתיים בפעילותו התואמים את אמות המידה החברתיות שנקבעו ואת התחייבותו לפעול על פיהם. כמו כן, יצרף המשתתף תיעוד מתאים להוכחת מאפיינים אלו⁷. אמות המידה החברתיות שתיקבענה במכרז צריכות לשקף את היתרונות שהרשות יכולה להשיג על ידי מתן עדיפות למשתתף בעל מאפיינים חברתיים אלה. אמות מידה חברתיות לדוגמה:

1. **העסקה ראויה:** המשתתף מעסיק עובדים ממגוון אוכלוסיות, (נשים, ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלויות וכדומה), בתנאים הולמים. בנוסף אפשר לקבוע מגבלת מקסימום ביחס לפערי השכר בארגון המעסיק או תנאים אחרים בתחום יחסי העבודה המיטיבים ביחס לזכויות הקבועות בדין.
2. **השלכות סביבתיות מקומיות:** מידת תרומתו החיובית של המשתתף לסביבה או, לכל הפחות, נקיטת פעולות להפחתת הפגיעה בה מהזיהום בפעילותו.

⁵ מטרת תנאי זה להבהיר כי אין הגבלה על סוג המשתתפים במכרז לעמותות או גופים פילנתרופיים אחרים. נהפוך הוא, סעיף 2(א) מאפשר גם לגופים הפועלים בשוק הפרטי ויזמים המבקשים להשיא רווח להשתתף במכרזים ולקדם מטרת חברתיות.

⁶ במכרז שבו הרשות רוכשת שירות או מוצר רצוי לקבוע מחיר מקסימאלי המשקף רווחיות סבירה לזוכה לאחר שעמד בסטנדרטים חברתיים ראויים (כגון תשלום בגין זכויות סוציאליות לעובדים, העסקה מקומית, הגנה על הסביבה ועוד). במכרז להקצאת נכס תקבע הרשות מחיר מינימום המשקף עבורה רווח סביר.

⁷ באופן אופטימאלי רצוי לקבוע יעדים ברורים לאמות המידה במכרז וכן אמצעי פיקוח, אכיפה וקנסות. אולם, בשלב זה, בהעדר אמצעי פיקוח צופי פני עתיד ואמצעים אפקטיביים להטלת קנסות בגין חריגה מאמות המידה החברתיות להן מתחייב המשתתף, תוכל פעילות העבר בתוספת התחייבות לעתיד להעיד על כוונתו של המשתתף ויכולתו לפעול בהתאם לאמות המידה החברתיות.



3. **יתרון למקומיות**: בנסיבות מסוימות מוצע להעניק יתרון למשתתף מקומי. כך, במכרזי רשות מקומית - בפרט ברשויות מקומיות המדורגות נמוך באשכולות הסוציו אקונומיים והפריפריאליים⁸.
4. **מעורבות קהילתית**: המשתתף מקיים דיאלוג עם אוכלוסיה מוחלשת ופועל למענה, לרבות הקצאת שיעור מן ההכנסות של המשתתף טובת מטרות חברתיות.

3. **מנגנון הגשת הצעות ודירוגן - מכרז רכישת שירותים**
הזוכה במכרז יהיה המשתתף אשר ישיג את **מירב הנקודות**. על פי שיטת הניקוד הבאה:

א. **הצעת המשתתף**

1. המשתתף יגיש הצעה כספית לרשות לתשלום בעבור השירותים או המוצרים המסופקים לה על ידו, בהתאם לתנאי ההסכם שייחתם עם הזוכה ובכפוף לסכום המקסימום שנקבע במכרז.
2. ההצעה הכספית הזולה ביותר תזכה לניקוד המרבי. יתר ההצעות תדורגנה באופן יחסי להצעה הזולה ביותר על פי חלקם ממנה (ראו נוסחא בדוגמה להלן).
3. ההצעה תוגש במעטפה חתומה ונפרדת אשר תיפתח רק לאחר סיום קביעת ניקוד האיכות לפי אמות המידה החברתיות. משקלה של ההצעה הכספית יעמוד על (למשל) 80%.
4. המשתתף יגיש הצעה בכתב המפרטת את המאפיינים החברתיים בהתאם לאמות המידה שנקבעו במכרז, בצירוף תיעוד להוכחת פעילות עבר בהתאם לאמות מידה אלו והתחייבות לפעול על פיהן. משקלה של כל אמת מידה מפורטת יעמוד על (למשל) 5% ובסה"כ 20%.

ב. **דירוג ההצעות ושיטת הניקוד**

1. החישוב יעשה לפי הנוסחה להלן: $B/A * 80 + E$ ⁹

כאשר:

A - הצעת המשתתף

B - ההצעה הנמוכה ביותר מבין כלל הצעות המשתתפים

E - ניקוד איכות בהתאם לאמות המידה החברתיות

דוגמה 1:

⁸ יתרון למקומיות הוכר בפסיקה כשיקול רלבנטי. לאחרונה, קבע בית המשפט המחוזי בנצרת, בעת"מ 1254-02-12, ע.מ.ת. – ערוצי מדידה ותשתיות בע"מ נ' מועצה אזורית עמק המעיינות, כי רשות מקומית רשאית ליתן עדיפות במכרז למציע מקומי בנסיבות שבהן ההפרש בין הצעתו לבין ההצעה הזולה ביותר אינו עולה על 5%. יתרונה של גישה זו, בנסיבות מתאימות, ברור ועולה גם מעיקרו של פסק הדין: קבלן מקומי הזוכה במכרז או קבלן המתחייב להציע תעסוקה ומקורות פרנסה לתושבים בתחומי הרשות המקומית, הינו בעל יתרון על פני הצעה זולה יותר החסרה את מרכיבי המקומיות.

⁹ הנוסחה מעניקה למשתתף המציע את ההצעה הזולה ביותר את מירב הנקודות ומדרגת את יתר המציעים לפי סדר מתאים אחריו.



מכרז לאספקת שירותי מטבח ומזון המספק 3000 מנות אוכל ליום, במסגרת מפעל ההזנה ליום לימודים ארוך ברשות מקומית. בנוסף להצעת המחיר עבור שירותיהם, יגישו המציעים מסמכים המעידים על מאפיינים חברתיים בהתאם לאמות המידה הנדרשות בתנאי המכרז. משקלה של כל אמת מידה 5 נקודות:

- מיחזור פסולת, לרבות קומפוסט
- שינוע באמצעות רכבים בעל תקן סביבתי גבוה
- העסקת עובדות מובטלות, תושבות הרשות המקומית או תושבות פריפריה סמוכה גיאוגרפית
- העברת שאריות המזון לתרומה

במכרז לדוגמה ניגשים שני משתתפים:

משתתף א: הצעת המחיר: 20 ₪ למנה. המטבח מתחייב שימחזר פסולת כולל קומפוסט. (5 נקודות).

משתתף ב: הצעת המחיר: 22.5 ₪ למנה. מטבח זה ימחזר פסולת, יעסיק עובדות מובטלות תושבות הרשות המקומית בעסק ויתרום לעמותה מקומית את שאריות המזון מידי יום. (15 נקודות).

להלן הצעת המשתתפים בטבלה על פי הנוסחה: $B/A * 80 + E$

ניקוד כולל	ניקוד איכות על פי אמות המידה החברתיות (עד 20 נקודות) (E)	ההצעה הנמוכה ביותר (B)	גובה ההצעה בשי"ח למנה (A)	
85	5	12	12	משתתף א
86.1	15	20	13.5	משתתף ב

ניתן להיווכח כי במכרז זה יזכה משתתף ב. על אף שהצעתו גבוהה במקצת למנה, אמות המידה החברתיות תקנינה לו ניקוד נוסף אשר יאפשר את זכייתו במכרז בשל יתרונות במרכיב המאפיינים החברתיים. ניתן להבחין כי במידה והצעתו של משתתף ב, הזוכה בנסיבות העניין, הייתה גבוהה בחצי שקל יותר למנה. משתתף א היה זוכה במכרז במקומו.

4. מנגנון הגשת הצעות ודירוגן - מכרז הקצאת נכסים

הזוכה במכרז יהיה המשתתף אשר ישיג את **מירב הנקודות** על פי שיטת הניקוד הבאה:

א. הצעת המחיר

1. המשתתף יגיש הצעה כספית לרשות לתשלום בגין הנכס המוקצה במכרז (דמי שכירות, דמי הרשאה וכדומה), בהתאם לתנאי ההסכם שייחתם עם הזוכה ובכפוף לסכום המינימום שנקבע במכרז.
2. ההצעה הכספית הגבוהה ביותר תזכה לניקוד המרבי. יתר ההצעות תדורגנה באופן יחסי להצעה הגבוהה ביותר על פי חלקם ממנה (ראו נוסחא בדוגמה להלן).



3. ההצעה תוגש במעטפה חתומה ונפרדת אשר תיפתח רק לאחר סיום קביעת הניקוד האיכות לפי אמות המידה החברתיות. משקלה של ההצעה הכספית יעמוד על (למלש) 80%.
4. המשתתף יגיש הצעה בכתב המפרטת את המאפיינים החברתיים בהתאם לאמות המידה שנקבעו במכרז, בצירוף תיעוד להוכחת פעילות עבר בהתאם לאמות מידה אלו והתחייבות לפעול על פיהן. משקלה של כל אמת מידה מפורטת יעמוד על 5% ובסה"כ 20%.

ב. דירוג ההצעות ושיטת הניקוד

1. החישוב יעשה לפי הנוסחה להלן: $A/B*80 + E$

כאשר:

A - הצעת המשתתף

B - ההצעה הגבוהה ביותר מבין כלל הצעות המשתתפים

E - ניקוד איכות בהתאם לאמות המידה החברתיות

דוגמה 2:

רשות מקומית עורכת מכרז להפעלת מזנון במתחם העירייה. המציעים יגישו בנוסף להצעת המחיר עבור שירותיהם, מסמכים המעידים על מאפיינים חברתיים בהתאם לאמות המידה הנדרשות בתנאי המכרז. משקלה של כל אמת מידה 5 נקודות:

- עסק מקומי
- מעסיק עובדים מקבוצה מוחלשת
- מפריד פסולת
- מעורבות חברתית בישוב לרבות העברת שיעור מן ההכנסות לפעילות חברתית בישוב

במכרז לדוגמה ניגשים שני משתתפים:

משתתף א: הצעת המחיר היא 10,000 ₪ בחודש. למשתתף ניסיון ותיעוד בנוגע להפרדת פסולת. (5 נקודות). בנוסף, עובדי המשתתף מתנדבים ביישוב בזמנם הפנוי (2 מתוך 5 הנקודות).

משתתף ב: הצעת המחיר היא 8,500 ₪ בחודש. המשתתף הנו תאגיד מקומי שעיקר הכנסותיו מופנים לסיוע לנוער בסיכון, מעסיק במיזם נוער בסיכון ומפריד פסולת. (20 נקודות)

להלן הצעת המשתתפים בטבלה על פי הנוסחה: $B/A*80 + E$



ניקוד כולל	ניקוד איכות על פי אמות המידה החברתיות (עד 20 נקודות) (E)	ההצעה הגבוהה ביותר (B)	גובה ההצעה בש"ח לשכירות (A)	
85	2+5	10,000	10,000	משתתף א
88	20	10,000	8,500	משתתף ב

ניתן להיווכח כי במכרז זה יזכה משתתף ב', על אף שהצעתו נמוכה ב-1,500 ש"ח לחודש בעבור דמי השכירות. העובדה כי משתתף ב' הוא תאגיד חברתי מקומי, ומתחייב להעסיק נוער בסיכון ולהעביר עיקר הכנסותיו למען מטרה זו (וכן ולהפריד פסולת) מעניקה לו יתרון במרכיב החברתי במכרז זה.

דברי סיום

מסמך זה התגבש מתוך כוונה לשרטט מסגרת כללית לרשות לפעול להכללת אמות מידה חברתיות במכרזיה ומתוך מגמה להותיר בידי הרשות חופש מרבי לפעול בתוך המסגרת המוצעת מבחינת אופי אמות המידה החברתיות ומשקלן.

המנגנון המוצע מדגיש באופן ייחודי וחדשני אמות מידה חברתיות, אך הוא מעוגן למעשה בעקרונות דיני המכרזים ובהסדרי החקיקה הקיימים. המנגנון מציע פירוט של שיקולים חברתיים (ומקומיים) בהתאם לצרכי הרשות ולנסיבות העניין במכרז.

התועלת הגלומה בהכללת אמות מידה חברתיות במכרזי רשות מצויה לא רק בהשגת מטרות ויעדים חברתיים וסביבתיים, אלא גם ביצירת תשתית לקירוב, שילוב ומיזוג בין המגזר העסקי למגזר החברתי בבואם לפעול במסגרת מטרות הרשות.