

• אום אל קוטוף

• אלוני יצחק

• אל עריאן

• ברקאי

• גן השומרון

• גן שמואל

• כפר גליקסון

• כפר פינס

• להבות חביבה

• מאור

• מגל

• מי עמי

• מייסר

• מצפה אילן

• מצר

• מענית

• משמרות

• עין עירון

• עין שמר

• קציר

• רגבים

• שדה יצחק

• שער מנשה

• תלמי אלעזר

29 יוני 2016
יום רביעי כ"ג סיון תשע"ו

לכבוד :

אילן שדה

ראש המועצה

מועצה אזורית מנשה

א.נ.,

הנדון: בדיקה מיוחדת בנושא הפעלת צהרונים בקציר

1. כללי

א. ביום 8.4.2016 פרסמה המועצה קול קורא להשכרת מבנה גן ילדים ומבנה בביה"ס היסודי קציר לצורך הפעלת צהרונים באשכול הגנים שבבעלות המועצה הממוקמים ברחוב משעול האלה ביישוב:

(1) צהרון לגילאי 3 - 4 בלבד באשכול הגנים בקציר.

(2) צהרון לילדי גן חובה - ג' (עם אפשרות גם לגילאים בוגרים יותר).

ב. ביום 14.4.2016, פרסמה המועצה תיקון (הארכת מועד הגשה) לפיו הינה "מזמינה בזאת הצעת מחיר עבור השכרת מבנה גן ילדים לצורך הפעלת צהרון" לגילאי 3-5 בלבד.

ג. יודגש כי נכון למועד הפרסום, מזה שנים, מופעלים הצהרונים ע"י משפחת סנדרוב מהיישוב קציר אשר התקשרה עם המועצה בעבר בנושא זה.

ד. במסגרת הקול הקורא, קבעה המועצה כי על המציעים להגיש במסגרת הצעתם את המסמכים והאסמכתאות הבאות:

(1) ניסיון נדרש: אסמכתא להפעלת צהרון ל- 25 ילדים לפחות במהלך השנתיים האחרונות.

(2) אישור משטרה על העדר הרשעות פליליות ואישור על העדר הרשעות בעבירות מין למפעיל הצהרון ולכל עובדיו, בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001.

(3) המלצות הורים (10 לפחות).

(4) אישור כי המציע הוא עוסק מוכר.

(5) הצגת תוכנית הפעלה לצהרון, כולל בתקופת החופשות.

(6) הצגת תוכנית עסקית לפעילות הצהרון ותוכנית עסקית להפעלה בחופשות משרד החינוך.

(7) אישור שהמציע הוא בעל סמל צהרון ממועד הכלכלה - עדיפות.

- אום אל קטוף
 - אלונים יצחק
 - אל עריאן
 - ברקאי
 - גן השומרון
 - גן שמואל
 - כפר גליקסון
 - כפר פינס
 - להבות חביבה
 - מאור
 - מגל
 - מי עמי
 - מייסר
 - מצפה אילן
 - מצר
 - מענית
 - משמרות
 - עין עירון
 - עין שמר
 - קציר
 - רגבים
 - שדה יצחק
 - שער מנשה
 - תלמי אלעזר
- 8) אישור שהמזע כולל ברשימת הצהרונים המוכרים - עדיפות.
- ה. כמו כן, נדרש המזע להפקיד ערבות אישית בסך 20,000 ₪ כנגד פגיעה בצידוד, מבנה ו/או אי עמידה בתנאי ההצעה.
- הקולות הקוראים מצורפים כנספח א' לדוח זה.

2. הליך ההתמחרות

- א. ביום 15.5.2016 התכנסה ועדת המכרזים של המועצה לפתיחת 2 הצעות המחיר שהוגשו. מפרוטוקול הועדה עולה כי הצעתה של משפחת דיוויס לתשלום דמי השכירות החודשיים עמדה על 1,750 ₪ ואילו של משפחת סנדרוב (המפעילה כיום את הצהרונים) עמדה על 1,500 ₪.
- ב. במעמד זה, החליטה הוועדה כי החומר יועבר למנהלת היחידה לגיל הרך ולרכזת הגנים של קציר למתן חו"ד וביצוע השוואה בין ההצעות. על ההחלטה חתמו גזבר המועצה, המנכ"ל ונציג היועמ"ש. ההחלטה אושרה ונחתמה ע"י ראש המועצה באותו היום. פרוטוקול הוועדה מצורף כנספח ב' לדוח זה.
- ג. לצורך בחינת ההצעות, הוקם צוות אשר כלל את מזכיר הוועד המקומי קציר, רכזת שלוחת החינוך בקציר ורכזת הגיל הרך של המועצה.
- ד. שלושת חברי הצוות, ערכו את בדיקתם וביום 24.5.2016 העבירו את המלצתם למנכ"ל המועצה אשר כללה טבלת פרמטרים **איכותיים** להם ניתנו משקלות, אותה החליט הצוות לבחון. להלן הטבלה שהגיש הצוות:

חנך ורבקה סנדרוב						
#	קריטריון	משקל	חיותה	גילה	חן	סה"כ
1	ניסיון הפעלת צהרון מעל 25 ילדים	20%	9	9	9	5.4
2	איכות תוכנית פדגוגית מוצעת	20%	9	10	9	5.6
3	עלות הורים לילד	10%	8	8	7	2.3
4	סמל צהרון משרד הכלכלה	10%	10	10	10	3.0
5	איכות תזונה מוצעת	15%	8	9	8	3.7
6	מחיר שימוש מוצע	5%	7	7	7	1.0
7	התרשמות אישית	20%	10	10	8	5.6
26.7						

פיטר וסיגל דיוויס						
#	קריטריון	משקל	חיותה	גילה	חן	סה"כ
1	ניסיון הפעלת צהרון מעל 25 ילדים	20%	9	9	9	5.4
2	איכות תוכנית פדגוגית מוצעת	20%	7	7	9	4.6
3	עלות הורים לילד	10%	8	8	8	2.4
4	סמל צהרון משרד הכלכלה	10%	6	5	7	1.8
5	איכות תזונה מוצעת	15%	8	8	9	3.75
6	מחיר שימוש מוצע	5%	8	8	9	1.25
7	התרשמות אישית	20%	7	6	10	4.6
23.8						

- אום אל קטוף
 - אלוני יצחק
 - אל עריאן
 - ברקאי
 - גן השומרון
 - גן שמואל
 - כפר גליקסון
 - כפר פינס
 - להבות חביבה
 - מאור
 - מגל
 - מי עמי
 - מייסר
 - מצפה אילן
 - מצר
 - מענית
 - משמרות
 - עין עירון
 - עין שמר
 - קציר
 - רגבים
 - שדה יצחק
 - שער מנשה
 - תלמי אלעזר
- ה. בנוסף לטבלה, כתב מזכיר הישוב למנכ"ל כדלקמן:
- "הטבלה נערכה ע"י מתן ניקוד של חיותה, גילה ואנוכי לנושאים אותם החלטנו לבחון. לכל נושא נבחן ניתן משקל בהתאם לחשיבותו. הניקוד (בין 5 ל 10) ניתן גם לאחר שחלקנו ביקר אישית בכל אחד משני הצהרונים המופעלים ע"י המציעים. להלן תוצאות הניתוח ההנדסי:
- הצעת רבקה סנדרוב זכתה ל- 26.7 נקודות משוקללות
הצעת סיגל דיוויס זכתה ל- 23.8 נקודות משוקללות
הפער בניקוד נובע בעיקר מיתרון קיום סמל צהרון להצעת סנדרוב (1.2 פער) מול העדר סמל קיים אצל דיוויס (תנאי יתרון במכרז), התרשמות כללית (1) ותוכנית פדגוגית (1). לאור זאת אנו רואים יתרון איכותי להצעתה של רבקה סנדרוב."
- ו. בתחילת יוני התכנסה ועדת המכרזים של המועצה אשר קבעה כדלקמן:
- "הוצגה חוות הדעת של חיותה, גילה וכן (מזכיר הוועד המקומי קציר), לפיה ההצעה של סנדרוב מתאימה יותר בהיבט המקצועי לפי התוכנית הפדגוגית המוצעת ועל פי הנסיון של סנדרוב, כולל ניסיונה החיובי של המועצה עימה, ומאחר שלסנדרוב יש סמל צהרון ממשד הכלכלה, בעוד שלדיוויס אין סמל צהרון. החלטת הוועדה: לאור חוות הדעת המקצועית שהמליצה על סנדרוב, הוועדה מחליטה לקבל את ההמלצה ולהכריז על הצעתה של סנדרוב כהצעה הזוכה."
- הפרוטוקול מצורף כנספח ג' לדוח זה.
- ז. ב 22 ביוני התקבלה במועצה השגה שהוגשה על ידי גבי סיגל דיוויס אשר טוענת לפגמים בהתנהלותה של ועדת המכרזים ובמפרט שנדרש על ידי המועצה בקול הקורא.
3. **ניתוח הממצאים**
- א. **קול קורא**
- (1) ניתוח הקול הקורא העלה כי המועצה פרסמה בקשה ל "הצעות מחיר". במסגרת זו, העמידה המועצה תנאי סף שונים, ביניהם קבעה גם כי תינתן עדיפות להצגת אישור לבעלות על "סמל צהרון ממשד הכלכלה" ונוכחות ב"רשימת הצהרונים המוכרים".
- (2) יודגש, כי במסגרת הפרסומים של המועצה, לא צויין בשום מקום מהו השיקול אותו מתכוונת המועצה לעשות ואילו משקלות ינתנו לכל אחד מהסעיפים אותה דרשה. כמו כן, לא צויין מפורשות כי יבוצע הליך של בדיקת פרמטרים איכותיים.
- (3) יתרה מכך, בקריאה מופשטת ניתן היה להבין כי מדובר בהליך התמחרות אשר המחיר יהיה הדומיננטי בשלב קבלת ההחלטה.
- (4) בנוסף, סעיף 4 לקול הקורא קבע כי "המציע יפקיד ערבות אישית בסך 20,000 ₪ כנגד פגיעה בציד, מבנה ו/או אי עמידה בתנאי ההצעה". לא נמצאה כל ראייה להפקדת ערבות על ידי מי מהמציעים.

ב. צוות הבדיקה

בחינה מדגמית של התנהלות הצוות העלה את הממצאים הבאים:

- אום אל קוטוף
 - אלוני יצחק
 - אל עריאן
 - ברקאי
 - גן השומרון
 - גן שמואל
 - כפר גליקסון
 - כפר פינס
 - להבות חביבה
 - מאור
 - מגל
 - מי עמי
 - מייסר
 - מצפה אילן
 - מצר
 - מענית
 - משמרות
 - עין עירון
 - עין שמר
 - קציר
 - רגבים
 - שדה יצחק
 - שער מנשה
 - תלמי אלעזר
- לאחר שלא הוגשה ערבות בנקאית מצד מציע כלשהו – שתי ההצעות פסולות, שכן ערבות היא תנאי סף מהותי.
 - תהליך הניקוד והמשקלות לא פורסמו מבעוד מועד למציעים, תוך פגיעה בעיקרון השוויון.
 - וועדת המכרזים לא הסמיכה את הצוות המקצועי בדבר קביעת המשקלות ופרמטרים איכותיים כלשהם לבחינת ההצעות.
 - הצוות בבחינתו נתן משקל של 10% להצעת המחיר שהוגשה על ידי המציעים. יתרה מכך, מבחינת ההצעות שהוגשו על ידי 2 המציעים לא ניתן גם להבין את החישוב שנעשה (אם בכלל) בעת הגשת הציונים בסעיף זה. כך לדוגמא, נתנה רכזת החינוך ביישוב ציון "7" לסנדרוב ואילו רק "8" לדיויס וזאת לאחר שסנדרוב הציעו תשלום דמי שכירות של 1,500 ₪ לחודש ודיויס 1,750 ₪. בכל מקרה, ככל שלא הומלצה ההצעה היקרה יותר, של 'דיויס', היה על הוועדה לאפשר ל'דיויס' את זכות הטיעון. על אף שאין חובה לקיים את זכות השימוע מכוח תקנה 21 ב' לצו, חשוב לעשות כן מכוח עקרונות כלליים.
 - דווח כי שניים מבין שלושת חברי הצוות המקצועי נפגשו עם המציעים. מאחר שהצוות המקצועי מנה שלושה – הייתה חובה להקפיד על נוכחות כל השלושה.
 - לא נוהל פרוטוקול של הפגישות עם המציעים, ומדובר בליקוי שאינו מאפשר לוועדת המכרזים להתרשם ממסקנות הצוות המקצועי.
 - איכות התוכנית הפדגוגית – חברי הצוות המקצועי היו חלוקים בדעתם בנושא זה. כך לדוגמא, ניקדה רכזת החינוך ביישוב את הצעתה של סנדרוב בציון "10" בעוד את הצעתה של דיויס בציון "7" בלבד. פער בניקוד זה, לא לווה על בהסבר כתוב כלשהו לוועדה ויתרה מכך, לא הסתמך על פרמטרים שנקבעו מראש לצורך בחינת ההצעות. בנושא זה, הוצגו התוכניות על ידי הביקורת לגורם פדגוגי חיצוני אשר לא ראה כל הגיון בניקוד שניתן.
 - התרשמות אישית – גם כאן, לא הוגדרה לצוות מהי אותה "התרשמות אישית" נדרשת ומהם הפרמטרים במכריעים לצורך הניקוד. כך לדוגמא ניקדה רכזת החינוך ביישוב את סנדרוב בציון "10" ואילו את דיויס ניקדה רק "7". מזכיר ועד הישוב לעומתה, ניקד את דיויס בציון "10" ואילו את סנדרוב בציון "8". מהאמור לעיל עולות שאלות המחייבות הבהרות בדבר הפרמטרים והשיקולים אשר עמדו תחת עיניהם של המנקדים.

ג. ניתוח מדגמי של ההצעות שהוגשו

1) ההצעות שהוגשו כללו נתונים הקשורים בדרישות המועצה. כך לדוגמה צרפה המציעה דיויס, בין השאר, אסמכתאות בגין השכלה מקצועית בתחום של מפעיל הצהרון, 47 המלצות (לעומת 13 של סנדרוב), תוכנית מפורטת של הפעלת הצהרון, עמידה בדרישות בטיחות, חשמל, ביטוח, הכשרות מקצועיות וכו'. לא ברור כלל אם הצוות המנקד נתן להם דעתו. יודגש גם כי עצם העובדה שסנדרוב מפעילים כיום את הצהרון מתוך מבנה של המועצה הקל עליהם בהוכחת עמידה בדרישות אותן נאלצה המציעה הנוספת להוכיח בחלק מהנושאים ולראיה- לא הגישה כל אסמכתא לקיומם.

2) אישור הכרה בצהרון וצירוף "סמל צהרון" מטעם משרד הכלכלה – הצגת אישור זה וקיומו של "סמל צהרון" הוגדרה בקול הקורא כנותנת עדיפות. מקור העדיפות הינו הרצון של המועצה להיטיב עם באי הצהרון והקלה בנטל הכספי של ההורים בעלות הצהרון. כפי שהוסבר לביקורת, מרבית הצהרונים במדינה המחזיקים בסמל צהרון פועלים מתוך מתקנים ממשלתיים או בבעלות רשויות מקומיות והאישור ניתן בדומה לרישיון עסק – דהיינו בהתאם לכתובת שנקובה בו. מכאן וכפי שמופיע בהיתר שהוצג על ידי סנדרוב, האישור ניתן לו מתוקף פועלו מתוך המתקן השייך למועצה ("אשכול גנים קציר משעול האלה 37861 קציר"). לפיכך, עצם הגדרת תנאי זה כתנאי הנותן עדיפות מפלה לטובה את סנדרוב לעומת "דיויס" הפועל כיום מתוך עסק פרטי. עם זאת, ככל שידיוס' ביקשו להעלות את הטענות על העדפה לא תקינה בדרישה לסמל מוסד – ראוי היה לעשות כן לפני הגשת ההצעות, ולא בדיעבד אחרי הגשת ההצעה.

4. מסקנות

א. ניתוח תהליך ההתמחרות מראה כי הקול הקורא שפרסמה המועצה היה חסר, אינו מפורט דיו ואף מטעה בכך שהפרסום היה לקבלת "הצעות מחיר" בעוד שבפועל, נדחק משקל המחיר בבחירת ההצעה הזוכה לכדי 10% מהשיקול האיכותי שבוצע על ידי הצוות המקצועי. כך, ההצעה המיטיבה עם המועצה מבחינה כספית איבדה את בכירותה עקב השיקול שבוצע שכאמור, מרכיביו ובחינתם לא ברורים עד תום.

ב. כמו כן, המועצה לא פרטה מפורשות את דרישתה בנושא הערבות ולא הקפידה בנושא בשלב בדיקת ההצעות. הקפדה בעניין ערבויות היא בדיקת חובה, ועניין זה עומד בליבו של הליך המכרז.

ג. המועצה וועדת המכרזים לא הגדירו בפרוטרוט את סמכויות הצוות המקצועי שמונה לצורך בדיקת ההצעות שהוגשו. בפועל, הגדיר הצוות נושאים לבחינה ונתן משקל לכל נושא על פי שיקול דעתו, זאת מבלי שניתן בקול הקורא כל פרסום בנושא. הגדיל לעשות הצוות וכלל את הפרמטר הכספי בתור מרכיב "איכותי" ועוד ללא הסבר מניח את הדעת לציונים שניתנו.

• אום אל קוטוף

• אלוני יצחק

• אל עריאן

• ברקאי

• גן השומרון

• גן שמואל

• כפר גליקסון

• כפר פינס

• להבות חביבה

• מאור

• מגל

• מי עמי

• מייסר

• מצפה אילן

• מצר

• מענית

• משמרות

• עין עירון

• עין שמר

• קציר

• רגבים

• שדה יצחק

• שער מנשה

• תלמי אלעזר

- אום אל קטוף
 - אלוני יצחק
 - אל עריאן
 - ברקאי
 - גן השומרון
 - גן שמואל
 - כפר גליקסון
 - כפר פינס
 - להבות חביבה
 - מאור
 - מגל
 - מי עמי
 - מייסר
 - מצפה אילן
 - מצר
 - מענית
 - משמרות
 - עין עירון
 - עין שמר
 - קציר
 - רגבים
 - שדה יצחק
 - שער מנשה
 - תלמי אלעזר
- ד. הצוות המקצועי ניקד את הנושאים שהחליט לבחון ללא פרמטרים מוגדרים בכל נושא וללא תיעוד מסודר של הבדיקות שנעשו. יתרה מכך, אותרו במספר נושאים פערים חריגים בניקוד בין המציעים ובין המנקדים אשר לדעת הביקורת, אינם סבירים.
- ה. נמצא כי לא ניתנה התייחסות למידע נוסף ורלוונטי שהוצג במסגרת ההצעות שהוגשו כמו השכלת המציע, כמות ואיכות ההמלצות, אישורים, אסמכתאות ועוד.
- ו. דרישת המועצה לקיומו של "סמל צהרון" מטעם משרד הכלכלה ומתן עדיפות למציע שיציג סמל זה במקרה דנן, הינו מפלה הואיל והמציע שהציג אישור זה, עשה זאת תחת הכתובת של מבנה בבעלות המועצה ולא מן הנמנע שמציע אחר יוכל להגיש אישור זה בפרק זמן סביר באם יפעל ממתחם זה.

5. המלצות

- א. לאור הכשלים המוצגים לעיל, על המועצה לדחות את מסקנות הצוות המקצועי שמונה תחת וועדת המכרזים, ולקבוע כי שתי ההצעות פסולות, מאחר שלא נתמכו בערבות, כפי שהדבר נדרש.
- ב. בהתאם לצו, אין מניעה לפרסם מכרז חדש ויש לעשות זאת בהקדם, לאחר בנייה נכונה של המפרט. לאור העובדה שכבר פורסם מכרז, יש להקפיד כי המפרט והמשקלות הפעם יהיו גלויים.
- ג. יש לשקול בחיוב כי ימונה צוות מקצועי חדש לבחינת ההצעות במכרז החדש.

בכבוד רב,

רז פורת, רו"ח
מבקר המועצה