

י"ט אדר תשפ"ה
19 מרץ 2025

לכבוד

מנכ"ל תאגידי המים וביוב

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: מכרזים בתאגידי המים העירוניים להמקנת מערכות קריאה מרחוק (קר"מ) למדי מים

רקע

1. בשנת 2019 תוקנו כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה לשירות), תשע"א-2011, ונקבעה חובת התקנה של מערכות קריאה מרחוק (קר"מ)¹, כך שעד סוף שנת 2026 כלל תאגידי המים יהיו מחויבים למדוד את אספקת המים של הצרכנים באמצעות מדי מים הכוללים מערכת קר"מ.
2. על מנת לעמוד בחובה זו החלו בשנים האחרונות תאגידי המים המספקים את מדי המים למשקי הבית בישראל לצאת למכרזים להתקנת אותן מערכות.
3. בהמשך לפניות שהתקבלו בנושא, רשות התחרות (הרשות) ערכה בחינה של למעלה מ-20 מכרזים למערכות קר"מ ובין היתר קיימה שיחות עם גורמים בשוק. ממצאי בחינת הרשות מצביעים כי המכרזים מאופיינים בתנאים ושיטות ניקוד שעשויים להגביל את יכולתם של מתחרים רלוונטיים בעלי ידע וניסיון בתחום להתחרות באופן אפקטיבי.
4. חלק מתנאים ושיטות ניקוד אלה אף אינם עולים בקנה אחד עם ההמלצות שפרסמה לאחרונה רשות המים, במכתב שנשלח אל המנכ"לים והמהנדסים הראשיים בתאגיד המים והביוב (מכתב **רשות המים**)², כך שספק רב אם יש להן הצדקה מקצועית או איכותנית ממשית.

¹ מערכות קר"מ מייתרות את הצורך בגישה פיזית ובדיקה פרטנית של מדי המים מעבר לבדיקה שנתית, ומתריעות בזמן אמת על בעיות כמו נזילות או בעיות צנרת – הן במדי המים והן במד הראשי – ובאופן הזה יכולות לצמצם את פחת המים ולמנוע חשבונות גבוהים. להרחבה ראו: "תאגידי המים והפיקוח עליהם באמצעות רשות המים", מרכז המידע והמחקר של הכנסת (27.6.2022).

² מכתב מרשות המים אל מנכ"לים ומהנדסים ראשיים בתאגידי המים והביוב מיום 21 ביולי 2024 בנושא "המלצות רשות המים בעניין התניות במכרזים למדי-מים עם מערכת קר"מ".

5. כפי שיפורט להלן, עריכת המכרזים באופן האמור מצמצמת את התחרות הן במכרזים עצמם והן בתחום מערכות הקר"מ בכלל, באופן שעלול להקים עלויות למשק הישראלי המתגלגלות בתורן לציבור בכללותו, וזאת מבלי שיש בהן הכרח. לעמדת הרשות, הסרה של חסמים אלו תאפשר להגביר את רמת התחרות במכרזים ואף עשויה להביא לחיסכון עבור הציבור בכללותו.

חשיבות התחרות במכרזי מערכות קר"מ

6. ריבוי מתחרים והגברת התחרות במכרז מסייעים להוזלת מחירים, להבטחת רמת שירות גבוהה ולעידוד חדשנות. לפיכך, הרשות תומכת בעיצוב מכרזים באופן שיאפשר ויעודד את התחרות בהם ככל הניתן.³

7. בתחום מערכות הקר"מ חשיבות התחרות בשלב המכרז היא גבוהה במיוחד בשל מספר מאפיינים של התחום:

(א) **מיעוט מתחרים** – כאמור תחום מערכות הקר"מ הוא תחום פעילות חדש באופן יחסי, ומבדיקת הרשות עלה כי מספר המתחרים הפועלים בו הוא מצומצם. מטבע הדברים, בתחומים בהם שוררת מלכתחילה תחרות מוגבלת, ישנה חשיבות מיוחדת שלא להגבילה עוד יותר באמצעות קביעת תנאי מכרזים או שיטות ניקוד מחמירות שאינם נדרשים.

(ב) **חשיבות המכרזים לתחרות בשוק** – בתחום מערכות הקר"מ יש למכרזים השפעה מאוד גדולה על התחרות בתחום כולו. זאת משום שעורכי המכרזים – תאגידי המים – הם בין הלקוחות המשמעותיים ביותר בתחום, וכן משום שתקופות ההתקשרות במכרזים הן לרוב ארוכות במיוחד, ואף כוללות אפשרויות להארכה. השילוב בין שני מאפיינים אלה מביאים לכך שבמשך זמן רב מרבית הלקוחות קשורים זה מכבר עם ספק, באופן שעשוי לבצר את מעמדו, ולהקשות על מתחרים אחרים להיכנס לתחום או להתרחב. הדבר אף עלול לצמצם את התחרות על מכרזים עתידיים, שכן מתחרים שלא הצליחו לצבור ניסיון במכרזים קודמים, יימנעו מלגשת – וכתוצאה מכך עלולה להיפגע התחרות בענף בכללותו. גם מסיבה זו יש חשיבות מיוחדת לעיצוב תנאי המכרז באופן שלא יגביל עוד יותר את אפשרות הכניסה וההתרחבות של שחקנים אחרים.

(ג) (א) **קיומו של גורם דומיננטי בתחום** – המתחרה הדומיננטית בתחום מערכות הקר"מ היא חברת ארד בע"מ (ארד). ארד הוכרזה זה מכבר כבעלת מונופולין בתחום מדי המים והשירותים הנלווים להם,⁴ ומבדיקה ראשונית של הרשות והצהרות פומביות של ארד

³ ניתן לקרוא ביתר פירוט את עמדתה של הרשות במסמך שפורסם על ידה ביוני 2020, "שקילת שיקולי תחרות במכרזים".

⁴ ראו הכרזת מונופולין מיום 25.12.1988 ועדכונה מיום 26.11.2003.

עצמה, עולה כי על פניו מעמדה האמור נשמר גם עם המעבר לתחום הקר"מ. מצב דברים זה מגביר אף הוא את החשיבות בשקילת שיקולי תחרות בעיצוב המכרז. בפרט, כדי שלא יוכלו לקום מתחרים באופן שיאפשר לתאגידים גמישות בשוק, חשוב לבחון את נחיצותן של דרישות במכרזים שתוצאתן הישירה או המעשית היא שרכיבים מסוימים יסופקו על ידי ארד בלבד, או שארד תהיה הגורם היחיד שעומד בתנאי סף שונים.

8. על אף החשיבות התחרותית הרבה של מכרזים אלה, כאמור לעיל, מבדיקת הרשות עלה כי פעמים רבות הם מעוצבים באופן שעשוי להביא לתוצאה ההפוכה – צמצום התחרות וביצור מעמדה של החברה הדומיננטית בתחום, והכל כמפורט להלן.

תנאי סף מחמירים וניקוד איכות מפלה במכרזים

9. תנאי סף במכרזים נדרשים לצורך הבטחת איכות השירות שיקבל מפרסם המכרז, אולם במקביל קביעת תנאים מחמירים מדי עשויה לצמצם את כמות המתחרים במכרז ולפגוע ביתרונות התחרות שצוינו לעיל ובהשגת תועלת מרבית למפרסם המכרז. גם אופן הניקוד האיכותני של הצעות המתמודדים נדרש כדי להבטיח את איכות המוצר והשירות שיקבל עורך המכרז – כך שקריטריונים מהותיים יותר יזכו לניקוד רב יותר ולהפך – אולם בו בזמן הוא עשוי לפגוע ביכולת של המציעים להתחרות באופן אפקטיבי. כך לדוגמה, מתן ניקוד גבוה על קריטריון שרק אחד המתמודדים עומד בו – על אף שהוא אינו מהותי לצורך הבטחת איכות המוצר והשירות המבוקשים – עשוי להטות את המכרז למתמודד האמור שלא לצורך. למעשה, מתן ניקוד גבוה מדי (ביחס לצורך האיכותני) עבור קריטריון מסוים עשוי להיות שקול בפועל לחסם כניסה מבחינת ההשלכות התחרותיות שלו. משכך הן בקביעת תנאי הסף והן באופן ניקוד ההצעות במכרז ישנה חשיבות מיוחדת במציאת האיזון הנכון בין הצרכים האיכותניים של עורך המכרז לבין השיקולים התחרותיים השונים.

10. לעניין זה, מבדיקת הרשות עלה כי תנאי הסף הכלולים במכרזים בתחום מערכות הקר"מ מחמירים במיוחד, ושיטת הניקוד של מכרזים אלה פעמים רבות מוטה מתחרים חזקים, באופן שאינו תואם את ההמלצות של רשות המים בנושא, ומשכך נראה כי אלה אינם הכרחיים להבטחת הצרכים האיכותיים של תאגידי המים. כך למשל:

(א) ניסיון בישראל – מהבדיקה עלה כי במספר מכרזים נקבעה בתנאי הסף דרישה לניסיון שנצבר בישראל של ספק מערכות הקר"מ. הגבלת דרישות הניסיון, לניסיון שנצבר בישראל בלבד, מונעת ממתחרים בינלאומיים בעלי ניסיון במדינות זרות להשתתף במכרזים, וזאת למרות שייתכן והשירות שסופק על ידי מתחרים בינלאומיים זהה והידע המקצועי קיים ברשותם.

גם מקרב המקרים שבהם תנאי הסף אינם דורשים ניסיון בישראל, ניתן לעתים ניקוד איכות גבוה יותר לניסיון שנצבר בישראל, באופן המעניק עדיפות לספקיות מקומיות על פני ספקיות בינלאומיות. במכרזים שנבדקו על ידי הרשות עלה כי הניקוד לניסיון בישראל יכול להגיע למספר נקודות לא מבוטל מתוך הציון הכולל במכרז, כ-7.5-6 נקודות מתוך 100, באופן שיכול להשפיע בצורה משמעותית על זכייה או הפסד במכרז. אופן ניקוד זה מבצר את המעמד של ספקיות דומיננטיות בישראל זה מכבר, ונותן להן יתרון מובנה במכרז.

לעניין זה יצוין כי במכתב רשות המים ניתנה המלצה שלא להגביל את דרישת ניסיון הביצוע הקודם לישראל דווקא, ולאפשר הצגה של ניסיון קודם – אם רלוונטי – גם בפעילות בחו"ל.⁵ משכך נראה כי גם לעמדת רשות המים לא מדובר בתנאי חיוני להבטחת איכות השירות.

היקפי התקנה – מבדיקת הרשות עלה כי היקפי ההתקנה הנדרשים במכרזים גבוהים בהרבה מהיקף ההתקנה נשוא המכרז. כך לדוגמא, נמצא באחד המכרזים כי חלק ניכר מניקוד האיכות ניתן במלואו עבור ניסיון התקנה בהיקף של מעל 75,000 מדי קר"מ, בעוד היקף ההתקנה הנדרש על ידי אותו תאגיד עמד על כ-7,000 מדי קר"מ בלבד. במכרז נוסף נמצא כי מלוא הניקוד שניתן בגין ניסיון – 12 נקודות מהציון הכולל במכרז – הוא עבור ניסיון התקנה של כ-60,000 מדי קר"מ בעוד היקף ההתקנה הנדרש במכרז עמד גם במכרז זה על כ-7,000 מדי קר"מ בלבד.

בדומה לאמור לעיל, עיצוב המכרז באופן זה עשוי להפלות מתמודדים קטנים יותר – הגם שאלה עשויים בהחלט להיות בעלי היקפי התקנה מתאימים לצורך המכרז הספציפי.

יצוין כי גם במכתב רשות המים ניתנה המלצה שלא לדרוש להציג ניסיון בביצוע עבודה קודמת לפי היקף כספי או לפי מספר התקנות בהיקף העבודה העולה על היקף העבודה הצפוי לפי תנאי המכרז, או לחילופין לאפשר להציג ניסיון מצטבר במספר פרויקטים יחד.⁶

(ב) קבלני משנה – בבדיקת הרשות זוהו מספר מכרזים בהם לא הוכר ניסיון של משתתפים שפעלו באמצעות קבלני משנה, וזאת אף על פי שבמכרז עצמו לא הוטלה כל מגבלה על הזוכה במכרז להתקשר עם קבלן משנה לצורך אספקת השירותים לתאגידי המים. גם תנאי סף זה מהווה תנאי מחמיר מעבר לנדרש, וגם הוא עלול להוביל לצמצום מספר המתחרים שבאפשרותם לגשת למכרז.

⁵ סעיף 2.1.2 למכתב רשות המים.

⁶ סעיף 2.1.1 למכתב רשות המים.

(ג) מחזור מכירות – מבדיקת הרשות עלה כי ישנם מכרזים הדורשים מחזורים כספיים גבוהים במיוחד, או המעניקים ניקוד גבוה יותר למציעים בהתאם למחזור הכספי שלהם. מטבע הדברים גם דרישות אלה מעניקות יתרון לחברות הדומיננטיות זה מכבר – בין בתחום מערכות הקר"מ ובין בתחומים אחרים – ועשויות לשמש לביצור השליטה שלהן בשוק. משכך, גם אם יש צורך בקביעת דרישה כאמור בשל הסיכון הכרוך בהתקשרות, יש להעמיד את היקף המחזור הנדרש בהלימה לסיכון האמור.

גם במכתב רשות המים הומלץ כי המחזור הכספי הנדרש לא יעלה על הסיכון המוערך הכרוך בהתקשרות, ולחילופין לאפשר למציעים להפקיד ערבות שתבטיח את קבלת השירות במכרז ויקטינו את הסיכון.⁷ בהקשר זה, הרשות סבורה כי מתן חלופה של ערבות תאפשר תחרות משמעותית יותר במכרז, ועל פניו תספק מענה מתאים לסיכונים העולים מן ההתקשרות. אפשרות להעמדת ערבות אף נהוגה במכרזים הנערכים בתחומים שונים.

היבטים תחרותיים נוספים במכרזים

11. מעבר לתנאי הסף ושיטת הניקוד, מבדיקת הרשות עלה כי המכרזים מאופיינים בעוד מספר היבטים המשפיעים על התחרות:

(א) העדר ממשק פתוח בין רכיבי מערכות הקר"מ – מערכות הקר"מ בנויות משלושה רכיבים עיקריים – מדי המים עצמם, תוכנת ניהול ורכזות תקשורת – כאשר המידע מועבר בין כל הרכיבים באמצעות פרוטוקולי תקשורת וממשקי ניהול מידע. מבדיקת הרשות עלה כי רק בחלק מהמכרזים מופיעה דרישה לפיה התשתית שתוקם על ידי הזוכה ופרוטוקול התקשורת שישמש אותה יהיו "פתוחים", באופן שיאפשר גישה לשחקנים נוספים בהמשך. דרישה זו משמעותית מאוד מבחינה תחרותית, שכן היא מסירה כבר בשלב המכרז הראשוני חסמים בפני מתחרים במכרזים עתידיים, ומביאה לכך שתאגידי המים לא יוגבלו להמשך התקשרות עם הספק אשר הקים את התשתית הראשונית. מעבר לכך, פרוטוקול פתוח גם יאפשר גמישות לתאגיד לרכוש את השירותים השונים באופן פריק ובהתאם לצרכיו, ולא דווקא להיות מוגבל לספק אחד. כל זאת, באופן שיאפשר תחרות על כלל רכיבי השירות.

גם במכתב רשות המים נכללה המלצה בתחום זה, ואף ניתנו דוגמאות לסוגי טכנולוגיה שיאפשרו תקשורת פתוחה כאמור, הן בהעברת המידע ממד המים אל מרכז איסוף המידע, והן ממרכז איסוף המידע ועד מערכת ניהול המידע.

⁷ סעיף 2.2 למכתב רשות המים.

(ב) התקשרויות ארוכות טווח – כפי שפורט בהרחבה בסעיף 7(ב) לעיל, משך ההתקשרויות במכרזי מערכות הקר"מ ארוך במיוחד, ומגדיל מאוד את ההשפעה של המכרזים על התחרות בתחום, באופן שעשוי לבצר את הדומיננטיות של הספקים הקיימים וליצור חסמי כניסה או התרחבות. מעבר לכך, התקשרות לפרקי זמן ארוכים עלולה לפגוע בתמריצים לחדשנות ובהתקדמות הטכנולוגית המוטמעת בתאגיד. משכך, קיצור משך ההתקשרויות נשוא המכרזים, ובפרט האופציות להארכות, עשויה אף היא להגדיל את התחרות בתחום.

(ג) זוכה יחיד – מבדיקת הרשות עלה כי במרבית המכרזים, אם לא כולם, ישנו זוכה אחד בלבד באופן שפוגע ביכולת של התחרות להתפתח באופן דינמי, בהשוואה למצב בו היו מוכרזים מספר זוכים. משכך הרשות מצטרפת להמלצה במכתב רשות המים לפיה ייקבע תנאי שיאפשר לעורך המכרז לבחור שני זוכים בחלקיות שווה או שונה, ולוודא כי יוכלו לשמש כספקים עבור כל סגמנט פעילות במכרז.

סיכום והמלצות

12. ניתן לראות כי כל המכרזים מאופיינים בדרישות אשר עלולות להדיר מציעים בעלי ניסיון ויכולת מקצועית מתאימה מלהתמודד באופן אפקטיבי במכרזים, לקבע את הדומיננטיות של השחקנים המשמעותיים זה מכבר ואף להוביל ליציאת שחקנים מהשוק בכללותו – בכך הן עשויות להפחית את התחרות בשוק, שגם כך סובל ממיעוט מתחרים.

13. יתרה מכך, מאחר והמכרזים למערכות הקר"מ הם מכרזים חוזרים, דרישות מחמירות אלה עשויות לא רק לצמצם את התחרות במכרז בו הן נכללו, אלא גם להגביר את הסיכויים של הזוכה במכרז לזכות גם במכרזים עתידיים, ולהקטין את הסיכויים של מתמודדים אחרים לזכות. כך לדוגמה, ככל שדרישות ההתקנה יהיו גבוהות יותר, רק הספקים הגדולים ביותר יוכלו לעמוד בהם, וכתוצאה מזכייתם במכרז רק הם ימשיכו לצבור עוד ניסיון בתחום באופן שימשיך לתעדף אותם גם במכרזים הבאים. כל זאת בניגוד לאינטרס של עורך המכרז שירוויח משימור מספר גדול של שחקנים בשוק על מנת להבטיח תחרות גם במכרזים עתידיים.

14. לצד עורך המכרז, גם הציבור בכללותו – הנושא בפועל בעלויות תאגידי המים – עלול להיפגע מרמת התחרות הנמוכה בתחום. כך למשל מבחינת הרשות עולה כי קיומם של תנאי הסף ומתן הניקוד העודף לפרמטרים שנסקרו לעיל, הביאו במספר מקרים לקבלת הצעות יקרות באופן משמעותי מהצעות אחרות שהתמודדו במכרז. כלומר, קביעת דרישות מחמירות במכרז לא רק פוגעת בתחרות ומכוח כך במחירים שיראו הצרכנים בטווח הרחוק, היא אף מטילה עליהם עלויות שלא לצורך גם בטווח הקצר.

15. נוכח חשיבותה של התחרות במכרזים ויתרונותיה הרבים שפורטו לעיל, יש לעמדת הרשות לפעול להסרת החסמים העומדים בפני משתתפים אפשריים במכרזים, ולשנות את אופן הניקוד כך שלא יפגע ביכולת של ספקים מתאימים להתחרות באופן אפקטיבי, ועל מנת שלא להרתיע ספקים פוטנציאליים מכניסה לשוק.

16. כאמור לעיל, בדיקת הרשות העלתה כי קיימים מספר צעדים שניתן לנקוט באופן מיידי לשם מניעת פגיעה אפשרית בתחרות. בין היתר, יש להכיר בניסיון שנצבר בחו"ל וכן בניסיון שנצבר על ידי קבלני משנה, הן לצורך עמידה בתנאי הסף והן לצורך חישוב ניקוד האיכות. יש לצמצם את תנאי הסף הנוגעים להיקפי התקנות ומחזור מכירות למינימום הנדרש. כמו כן, יש לשקול פיצול הזכיה במכרז למספר זוכים ולצמצם את משך ההתקשרויות (ככל שהדבר אפשרי) כאמצעי להבטחת דינמיקה תחרותית בשוק שתאפשר כניסה והתרחבות של מתחרים. לצד זאת, יש לוודא כי קיימות במכרזים דרישות המבטיחות הסרת חסמים במכרזים עתידיים ובפרט דרישה להקמת תשתית ופרוטוקול תקשורת פתוחים שיאפשרו בעתיד גישה למתחרים.

17. למען הסר ספק, אין במכתבי זה כדי לגרוע מסמכויות האכיפה של הממונה על התחרות לפי חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988.

בכבוד רב,

עליסה כדורי, עו"ד
מחלקת שווקים
רשות התחרות

העתקים:

- יחזקאל ליפשיץ, מנהל רשות המים ויושב ראש מועצת רשות המים