

המכרז האופטימלי

ד"ר עומר דקל*

מידי שנה עורכת המדינה, על רשויותיה חרועותיה השונות, עיסקאות הנאמדות בעשרות מיליארדי דולרים. לא יהיה מי שיטיל ספק בכך שהמדינה הינה מנהל העסקים הגדול במשק, בכל משק שהוא, וכי לאופן שבו מנהלת הרשות את עסקיה קיימת השפעה על כל מגזרי המשק. לא זו אף זו, העובדה שהרשות המינהלית איננה אלא נאמן הציבור, ואת כל עסקיה אין היא עושה עבור עצמה, אלא עבור הציבור ובשמו של הציבור, מהווה, לכאורה, הצדקה להסדרה ולהתערבות של הציבור באופן שבו בוחרת לעצמה הרשות המינהלית את שותפיה לעסקים.

בשנת 1992 חוקק חוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992, ומזה כמה שנים ניתן לצפות בגידול עיקבי בהיקף ובמידת השימוש במנגנון המכרז, כהליך ההתקשרות העיקרי הנקט על ידי הרשות המינהלית על זרועותיה השונות, וכן על ידי החברות הממשלתיות. חשוב לציין בהקשר זה כי גם תחולתו של החוק הורחבה פעמיים במהלך השנים האחרונות. פעם אחת הוחל החוק על קופות החולים ופעם שניה על המועצות הדתיות.

עניינו של המאמר הינו בסוגיה אחת, מבין מכלול של סוגיות שניתן להעלות במסגרת הדיון במכרז הציבורי. סוגיה זו הינה האם ניתן להצביע על מכרז אופטימלי, מכרז הממקסם את התועלת הכלכלית עבור בעל המכרז או עבור הציבור בכללותו מההתקשרות הכלכלית? אם כן, מהו מכרז זה, והאם ראוי לגזור מכך כללים משפטיים מחייבים? מטרת המאמר הינה להציג בפני הקורא את תמצית הניתוח הכלכלי של המכרז, כפי שהוא מוצא ביטוי בתורת המשחקים¹,

* הכותב הוא עו"ד מומחה לדיני מכרזים.

1 תורת המשחקים בכלל, והניתוח הכלכלי של המכרז בפרט, מאופיינים בשימוש בכלי חשיבה וניתוח מתמטיים. מכיוון שמאמר זה אינו מכוון אל מתמטיקאים נעשית בו הצגת הנושא ללא גראפים אלא באמצעות הסברים מילוליים בלבד.

ולבחון את האפשרות ואת ההצדקה לגזור כללים משפטיים מחייבים מניתוח זה, דבר שעד כה לא נעשה במסגרת האקדמית.

**ניתוח תוצאות
המכרו במבשרת
ציון מגלה כי בכמה
מקרים למגרשים
שכנים ממש, בעלי
מאפיינים דומים
ביותר, נקבעו
מחירים שונים באופן
משמעותי. משמעות
הדבר היא
שההפרש הגדול
במחיר בין
המגרשים לא נבע
מהבדלים בטיב
המגרש, אלא
משיטת המכרו
שנוקטה.**

אם אכן ניתן לגזור מסקנות מעשיות מהדיון הכלכלי לגבי המכרו האופטימלי והאסטרטגיה האופטימלית של בעל המכרו, הרי שיש למסקנות אלה חשיבות עצומה לא רק במישור הכלכלי, אלא גם במישור המשפטי. אם יתברר כי בסיטואציה נתונה וניתנת להגדרה מנגנון מכירה אחד נותן תמורה גבוהה יותר למוכר, או תוצאה יעילה יותר למשק בכללותו ממנגנון מכירה אחר, לכאורה מצדיק הדבר להטיל על הרשות המינהלית חובה נורמטיבית להעדיף בסיטואציה זו את המנגנון היעיל יותר. על כן, יתכן כי המסקנה המתבקשת מהניתוח הכלכלי של תורת המכרזים תהיה כי קיימת הצדקה לשנות את הגישה הנורמטיבית לחובת המכרו, במובן זה שחובת המכרו תהפוך ברמה הנורמטיבית לשתי חובות. חובה ראשית – לערוך במצב נתון מכרו. חובה משנית – לערוך במצב זה מכרו מסוג מסויים ולא מסוג אחר.²

השיח המשפטי בסוגיית המכרזים עוסק בשאלה האם ומתי קיימת הצדקה להטיל על גורם פלוני חובת מכרו, ומתי אין לכך הצדקה. מעבר לשאלה זו אין בעולם המשפט דיון או הכרעה בשאלה איזה סוג של מכרו מתאים לסיטואציה פלונית. כך, חוק חובת המכרזים מטיל על רשויות מינהליות חובת מכרו בסיטואציות מסויימות, כאשר ההבחנות היחידות שניתן למצוא בו, ובתקנות שהותקנו מכוחו, הן ההבחנות שבין מכרו רגיל, מכרו סגור³ ומכרו הכולל שלב של משא ומתן⁴, שהם למעשה שלוש ווריאציות של המכרו הרגיל, המוכר לכולנו.⁵

2 החלוקה שבין חובה ראשית לחובה משנית היא חלוקה המוצעת על ידי בהמשך. חלוקה זו איננה קיימת כיום בספרות המשפטית או הכלכלית.
3 ראו תקנה 1, 4 ו-16 לתקנות המכרזים.
4 שיטת מכרו זו מעוגנת בתקנה 7 לתקנות המכרזים והיא זכתה בפסיקה לכינוי "מעין מכרו". בעניין זה ראו ע"א 6926/93, מספנות ישראל נ' חברת החשמל (פ"ד מח (3) 749), הסוקר "סוג" זה של מכרו בהרחבה. יצויין כי בארצות הברית מכונה "סוג" זה של מכרו "משא ומתן תחרותי" (Competitive negotiation). לתאור ולניתוח מפורט של הליך ההתקשרות באמצעות משא ומתן תחרותי ראו R. Nash & J. Cibinic, *Competitive Negotiation, The Source Selection Process* (Washington D.C., 1993).
5 כפי שיפורט בהמשך, המכרו ה"רגיל" הינו רק אחד מבין ארבעה סוגי מכרזים שבהם עוסקת התיאוריה הכלכלית.

לעומת זאת, השיח הכלכלי בנושא המכרז הלך צעד גדול קדימה, בכך שמעבר לדיון בשאלת עצם הטלת חובת המכרז, ניתן למצוא בו דיון רחב בשאלה – איזה מכרז. היינו, קיימת בתחום הכלכלה כתיבה רבת היקף בשאלה איזה סוג של מכרז מתאים לסיטואציה פלוניית, וזאת בהתבסס על הסברה, שסוגים שונים של מכרזים עשויים להניב תוצאות שונות באותה מערכת של נסיבות. ההנחה היא כי ההכרעה אם בנסיבות נתונות ייערך מכרז מסוג מסויים או מכרז מסוג אחר עשויה להשפיע הן על מיהות הזוכה במכרז והן על התמורה שתקבל מהמכרז.

הדיון הכלכלי בסוגיית המכרזים הינו פרק בתורת המשחקים. דיון זה מתרכז בשני מישורים עיקריים: מישור ההתייחסות האחד הינו נקודת המבט של המציע, ובמסגרת זו נשאלת השאלה: מהי האסטרטגיה האופטימלית של המציע במסגרת מכרז, שכלליו נתונים ונקבעו מראש על ידי בעל המכרז. מישור ההתייחסות השני המעסיק את עולם הכלכלה, מתמקד בשאלה: מהי האסטרטגיה האופטימלית של בעל המכרז במסגרת עיצוב המכרז וקביעת כללי המשחק שלו? במסגרת שאלה זו מנסים מלומדי תורת המשחקים לבחון מהו המכרז האופטימלי בהינתן סיטואציה מסויימת, כאשר המדד העיקרי למכרז אופטימלי הינו מכרז הממקסם את התמורה הצפויה לעורך המכרז. יחד עם זאת, הכתיבה ה"משחקית" איננה מתעלמת גם ממדד אחר לבחינת יעילות כלכלית, שהוא יעילות ההקצאה מנקודת המבט של כלל המשק.⁶

כאמור, הניתוח של סוגיית המכרז האופטימלי הינו פרק בתורת המשחקים, אשר במסגרתו נבחן המכרז כמשחק בין כמה שחקנים. מן הצד האחד עומד בעל המכרז, אשר הוא זה שמכתיב את כללי המשחק, ומן הצד השני עומדים הרוכשים או המוכרים הפוטנציאליים.⁷ הסביבה שבה מתקיים המכרז מאופיינת כסביבה של חוסר וודאות, סביבה של מידע לא מושלם. כאשר קיימת סביבה של מידע לא מושלם, דרכם של מלומדי הכלכלה ותורת המשחקים להתגבר על כך היא על ידי יצירת מערכת של הנחות, הקובעת הסתברות מסוימת להתקיימותו של מצב עובדתי מסויים. מערכת הנחות זו הינה המפתח להבנת תורת המכרזים ולניתוח הסוגיה של המכרז האופטימלי.

6 בדרך כלל, קיים מיתאם בין האינטרס הישיר של עורך המכרז במיקסום רווחיו מהעסקה לבין האינטרס הכללי של המשק בכך שהמשאב המוצא למכירה יוקצה למעריך הגבוה ביותר שלו. זאת, לאור ההנחה המוצדקת שהמעריך הגבוה ביותר יהיה מוכן לשלם את הסכום הגבוה ביותר עבור הממכר. אולם, במציאות עלול להתרחש כשל שוק (למשל כתוצאה מחוסר במידע מספיק), שבו בעל ההצעה הגבוהה ביותר לא יהיה המעריך הגבוה ביותר. במצב מעין זה חשוב לקבוע מהו הקריטריון העדיף להקצאה – מיקסום רווחיו של עורך המכרז או מיקסום התועלת לכלל המשק. לדעתי, כאשר בעל המכרז הינו רשות מינהלית, להבדיל מגורם פרטי, הקריטריון של מיקסום התועלת לכלל המשק איננו נופל בחשיבותו מהקריטריון של מיקסום התמורה הכספית לעורך המכרז, ואולי אף עולה עליו.

7 רוב הכתיבה הכלכלית מתייחסת לבעל המכרז כאל המוכר. אליבא דכל הכותבים אין לכך כל השפעה מהותית על תוצאות הדיון. לשם נוחיות הדיון נתייחס אף אנו לבעל המכרז כאל המוכר, למרות שמטבע הדברים, עיקר העיסוקאות שעורכת הרשות המינהלית הן עיסוקאות רכש.

מערכת הנחות זו היא, לדעתי, גם נקודת התורפה של הניתוח הכלכלי של המכרז. הסברה כי ניתן להגיע למסקנות אמינות על סמך מערכת של הנחות עיקביות, וכי הנחות אלה אכן משקפות את המציאות במידת אמינות סבירה, איננה מובנת מאליה. על כן, קיימת בתיאוריית המכרזים חשיבות רבה גם למחקר האמפירי.

"חוסר היעילות של

שיטת המכרז

במבשרת ציון

התבטא בשני

מישורים. במישור

הכלל מישקי.

ההקצאה לא היתה

יעילה משום שהיא

לא איפשרה את

הקצאת המגדשים

למאקסמי התועלת

מהם, היינו

למעריכים הגבוהים

ביותר שלהם;

במישור מיקסום

רווחיו של בעל

המכרז. ההקצאה

לא היתה יעילה

משום שהיא גרמה

לאובדן הכנסה

למינהל."

מעבר לשאלה הבסיסית והעיקרית, שהיא: מהו סוג המכרז האופטימלי בסיטואציה נתונה, מתעוררות במסגרת עיצוב המכרז שאלות רבות נוספות ומסובכות המחייבות הכרעה. כך, למשל, ניתן לשאול האם יעיל לקבוע מחיר מינימום במכרז? אם כן, מהו השיעור האופטימלי של מחיר המינימום? האם יעיל להסתיר את העובדה שנקבע במכרז מחיר מינימום או לא? אם לא, האם יעיל להסתיר את גובה מחיר המינימום או לא? האם יעיל לקבוע דמי השתתפות במכרז? אם כן, מה גובה דמי ההשתתפות האופטימליים? האם כדאי לבעל המכרז גלות מידע שיש לו לגבי הנכס העומד למכירה? אם כן, מהי מדיניות הגילוי האופטימלית? גילוי מלא, גילוי חלקי, גילוי המהווה סיכום, גילוי הכולל גם מידע לא נכון? האם יעיל לערוך מכרז הכולל הצעה קבועה בלבד או מכרז הכולל הצעה קבועה בתוספת תמלוגים לבעל המכרז? כיצד והאם ניתן להתמודד עם החשש לקנוניה (קרטל) בין המתמודדים במכרז?

נתחיל את הדיון, בהצגת הטיפוסים העיקריים של המכרזים, אשר בהם עוסקת הכתיבה הכלכלית. לכאורה, ניתן להעלות על הדעת מגוון רחב של סוגי מכרזים. יחד עם זאת, עיקר הדיון הכלכלי מתמקד בארבעה סוגים של מכרזים בלבד.

מכרז רגיל. המכרז הרגיל (Sealed Bid Auction) הינו מכרז שבו כל מציע מגיש הצעה חסויה, הסגורה במעטפה; כל ההצעות נפתחות ונבחנו בו זמנית; והמציע שהגיש את ההצעה הגבוהה ביותר או הנמוכה ביותר, לפי העניין, זוכה במכרז ומשלם את הסכום שבו נקב בהצעתו. זהו המכרז הנפוץ ביותר, ובדרך כלל כאשר אנו משתמשים בביטוי "מכרז", כוונתנו למכרז מסוג זה.

מכרז הולנדי. מכרז הולנדי (Dutch Auction) הינו מכרז שבו בתחילה מכרזי הכרוז על מחיר גבוה מהמחיר הריאלי של הממכר, ומייד אחר כך הוא מתחיל להוריד את המחיר באופן הדרגתי ורציף. כך יורד המחיר, עד שאחד המשתתפים מסמן לכרוז לעצור; בנקודה זו מסתיימת המכירה, כאשר הזוכה במכרז הוא המציע שעצר את הכרוז.

והמחיר המשולם על ידו הוא המחיר שבו נקב הכרוז בטרם סימן לו אותו מציע לעצור. שמו של מכרו זה בא לו משום שזוהי שיטת ההתקשרות המקובלת בשוק הפרחים בהולנד. ניתן לערוך מכרו הולנדי גם ללא כרוז. זאת, על ידי מכשיר אלקטרוני המציג את הסכום המוצע לעין כל. הסכום המצוין על המסך הולך ויורד, אך ניתן לעצור את פעולת המכשיר על ידי לחיצה על מתג שמחזיק בידו כל אחד מהמציעים.

מכירה פומבית. מכירה פומבית או בשמה האחר "מכרו אנגלי" (English Auction) הינה מכירה שבה מתחיל הכרוז להכריז מסכום נמוך. סכום ההכרזה עולה ככל שהמציעים מעלים אותו, עד שנותר במירוץ מתמודד אחד בלבד, שהוא הזוכה במכרו. הסכום המשולם על ידי הזוכה הוא הסכום האחרון שהוכרו על ידי הכרוז, ואשר בו נעצרה המכירה. ניתן לקבוע גם מנגנוני משנה בתוך מנגנון המכירה הפומבית. לדוגמא, יש מכירות שבהן המציעים יכולים לשמור על אנונימיות במהלך המכירה. במצב זה המציעים אינם יודעים כמה מתמודדים עוד נותרו במירוץ בכל שלב ושלב. לעומת זאת, קיימת מכירה, המקובלת ביפן, שבה המחיר מופיע כל העת על צג אלקטרוני הגלוי לעין כל, ומציע המעוניין להישאר פעיל צריך ללחוץ על מתג; עזיבת המתג משמעה פרישה מהמירוץ, ללא יכולת לחזור אליו עוד. במכירה מעין זו הן רמת המחיר והן מספר השחקנים האקטיביים מוצגים לעין כל באופן רציף. למרות שבמבט ראשון נראה כי אין מדובר בהבדלים משמעותיים בין הפרוצדורות השונות, אלא בשינויים דקים בלבד, חסרי השפעה של ממש, מפתיע יהיה לגלות עד כמה אבחנות אלה עשויות להשפיע על מהלך המכירה ועל תוצאתה הסופית, השפעה שיכולה, לעיתים, להיות מכרעת.⁸

מחיר מכרו שני. מכרו מחיר שני (Second Price Auction) מאופיין בכך שמהלך המכרו הינו זהה למהלך המכרו הרגיל. היינו, כל המציעים מגישים הצעות חתומות במעטפה, והזוכה במכרו הינו בעל ההצעה הגבוהה ביותר. ההבדל בין המכרו הרגיל למכרו המחיר השני הוא, שבעוד שבמכרו הרגיל הסכום המשולם על ידי הזוכה הוא הסכום שבו נקב בהצעתו, במכרו המחיר השני הסכום המשולם על ידי הזוכה הינו הסכום שננקב בהצעה השנייה בגובהה. מכרו זה מכונה לעיתים גם מכרו וויקרי, על שם הכלכלן שהביאו לאוויר העולם במאמר שהתפרסם בשנת 1961.

היחס בין סוגי המכרזים

לאחר שהכרנו את ארבעת סוגי המכרזים שבהם עוסק המחקר הכלכלי, חשוב להאיר כמה מהתכונות ומהקשרים שבין ארבעת סוגי המכרזים.

מנקודת הראות של תיאוריית המכרזים קיימת זהות מוחלטת בין המכרו הרגיל למכרו ההולנדי, עד כי לעיתים רבות הכתיבה הכלכלית איננה מבחינה בינם כלל, ומתייחסת אל שני סוגי המכרו כאל אותו סוג. זאת, משום שהאסטרטגיה הננקטת על ידי המציעים בשני סוגי המכרזים הינה

8 כך למשל, המאפיין את הדגם היפני הוא שהוא נותן למתחרים מידע מדוייק לגבי ההערכות של המתמודדים השונים את הממכר. למידע זה יש ערך רב, ועל פי הניחוח הכלכלי הוא אמור לגרום להעלאת התמורה הצפויה מהמכירה.

זהה. מערכת השיקולים שעל המציע לשקול בכל אחד מהמכרזים היא אותה מערכת שיקולים. נבחן את מערכת השיקולים של המציע במכרז הרגיל. בהנחה שהמציע מעריך את הממכר ב- X וההצעה שהוא יגיש הינה בגובה Y , הרי שהרווח הצפוי לו מהמכרז, אם יזכה בו, הינו בגובה של X פחות Y . במצב זה נמצא המציע בדילמה. מצד אחד, ככל שהצעתו תהיה גבוהה יותר סיכוייו לזכות במכרז גדלים; מצד שני ככל שהצעתו תהיה גבוהה יותר רווחיו מהמכרז קטנים, ולהיפך. על כן, על המציע לאזן בין האינטרס להגדיל את סיכויי הזכייה על חשבון הקטנת הרווחים, לבין האינטרס להגדיל את הרווח הצפוי על חשבון הקטנת סיכויי הזכייה.

"ניתוח תוצאות

המכרז במבשרת

ציון מראה כי

ההכנסות למינהל

מהמכרז היו

33,082,000 ש"ח.

זאת, לעומת

36,128,000 ש"ח.

אם המינהל היה

מצליח "ליהנות" מ-

66 ההצעות

הגבוהות ביותר

שהוגשו במכרז.

יצא שקופת הציבור

הפסידה במכרז זה

בלבד 3,046,000

ש"ח, שהם 9.2%

מההכנסות בפועל."

בדיוק אותו מערך שיקולים מופעל גם במכירה ההולנדית. במהלך המכירה ההולנדית מתלבט המציע מתי לעצור את הכרוז. ככל שימתין יותר הרווח הצפוי לו גדל, אך בה במידה גדל גם הסיכוי שמציע אחר יקדים אותו, והוא לא יזכה כלל במכרז. על המציע לאזן בין שני שיקולים סותרים אלה, כאשר מערך השיקולים שלו זהה למערך השיקולים המופעל במכרז רגיל. על כן, ניתן לומר כי מכרז רגיל ומכרז הולנדי הינם זהים מבחינה אסטרטגית. משמעות הדבר היא כי בסיטואציה נתונה יתנהגו המציעים בשני סוגי המכרזים באופן זהה ושני סוגי המכרזים יניבו את אותה תוצאה.

גם למכירה הפומבית ולמכרז המחיר השני תכונות משותפות והניתוח הכלכלי מראה כי אף הן מניבות את אותה תוצאה. זו מסקנה מפתיעה, אשר איננה מתיישבת עם האינטואיציה האנושית הראשונית, אך קל לשכנע בכונותה. בנוסף, למכירה הפומבית ולמכרז המחיר השני תכונה משותפת חשובה מאין כמותה, והיא שהם מבטיחים תמיד, בכל מערכת של נסיבות, שהמשאב העומד למכירה יוקצה למעריך הגבוה ביותר שלו. היינו, מכירה על פי מכירה פומבית או מכרז מחיר שני הינם תמיד יעילים, מה שלא ניתן לומר על המכרז הרגיל והמכרז ההולנדי. עתה, מן הראוי לנסות להבין כיצד פועלים מנגנונים אלה, וכיצד הם מבטיחים הקצאה אופטימלית.

המכירה הפומבית מבטיחה את הקצאת המשאב למעריך הגבוה ביותר שלו על ידי כך שהיא מנטרלת כל פער מידע אפשרי בין המציעים השונים, בינם לבין עצמם, על ידי פומביות ההליך. פומביות ההליך מונעת כל אפשרות לכשל שוק העלול להתרחש כתוצאה מחוסר במידע. לדוגמא, נניח שא' מעריך את המשאב ב-100, ב' מעריך אותו ב-95 ו-ג' מעריך אותו ב-90. משמעות הדבר היא שלאף אחד מהמתמודדים לא כדאי לרכוש את המשאב בסכום הגבוה מסכום ההערכה שלו. רכישת המשאב בסכום גבוה יותר תהיה עבור הרוכש עיסקת

הפסד. לכן, המכירה הפומבית תתנהל באופן הבא: כל עוד הכרוז יכריז על סכום הנמוך מ-90, תתקיים התמודדות בין שלושת המציעים. כאשר הכרוז יגיע ל-90, מציע ג' יפרוש מהתחרות. רכישה במחיר של 90 כבר איננה כדאית עבורו. למציע ב' לא כדאי להציע יותר מ-94. לכן, כאשר יגיע הכרוז ל-95, מציע ב' יפרוש, וישאר במירוץ מציע א' לבדו, שירכוש את המשאב ב-95. מהי התוצאה שהגענו אליה? המשאב הוקצה למעריך הגבוה ביותר (מציע א'), אשר ישלם את הסכום שבו מעריך את המשאב המציע השני בגובהו (מציע ב'). כפי שיובהר ויודגם בהמשך, זוהי תוצאה יציבה, אשר איננה "רגישה" לשינוי הנסיבות. בשפת תורת המשחקים מקובל לומר כי המכירה הפומבית מספקת למציע "נקודת איזון דומיננטית חזקה", שכן לכל מציע יש אסטרטגיה אופטימלית המוגדרת היטב, אשר איננה תלויה או קשורה בהצעות שיציעו יתר המתמודדים.⁹

לשון אחר, כל מציע במכירה פומבית מבצע בטרם המכירה הערכה עצמית של המשאב העומד למכירה, המגלמת את המחיר שלמעלה ממנו לא כדאי לו להציע. לאחר שהתקבלה אצל המציע הכרעה פנימית זו הוא יחל ב"משחק", אשר ישוחק על ידו באותו אופן ללא קשר להערכה שבוצעה על ידי המתמודדים האחרים. בין אם הערכת המציעים האחרים גבוהה משלו ובין אם היא נמוכה משלו, אסטרטגיית המציע תיוותר בעינה, וזאת להבדיל מהמצב במכרו הרגיל ובמכרו ההולנדי. פומביות ההליך של המכירה הפומבית, והעובדה שהתקדמותה נעשית בשלבים ולא בהגשת הצעה אחת בלבד, מנטרלת את הצורך לבצע הערכה של מצב המתמודדים האחרים, שכן ממילא מצב זה יחשף במהלך ניהול המכירה הפומבית.

וכיצד מתקשר כל זה למכרו המחיר השני? להבדיל מהאינטואיציה הראשונית לגבי המכירה הפומבית, האינטואיציה לגבי מכרו מחיר שני אומרת כי אין זה מנגנון הקצאה יעיל. לכאורה, נוצר הרושם כי על פי שיטה זו מוותר בעל המכרו על קבלת הסכום שבו נקב בעל ההצעה הגבוהה ביותר, ומסתפק בסכום שבו נקב בעל ההצעה השניה בגובהה. נראה, לכאורה, כי מכרו מחיר שני איננו מנגנון שכדאי למוכר לנקוט בו. ואולם, כפי שיובהר מייד האינטואיציה איננה קולעת למטרה במקרה זה. ניתוח של שיטת מכרו זו מראה כי המחיר שבו ינקבו המציעים במכרו מחיר שני הינו המחיר שבו הם מעריכים את המשאב המוצע למכירה, מחיר שהוא תמיד גבוה מהמחיר שבו הם מוכנים לרכוש את הנכס, וגבוה מהמחיר שבו היו נוקבים אילו היה מדובר במכרו רגיל. כמו במכירה הפומבית, גם במנגנון המכרו השני אסטרטגיה זו היא אסטרטגיה דומיננטית חזקה של כל המציעים. היינו, מדובר באסטרטגיה שבה ינקטו המציעים תמיד, ללא קשר לאסטרטגיה שבה ינקטו המציעים האחרים, ובמקרה זה גם ללא קשר לשינויים אפשריים בסביבת המכירה. לכן, הקצאת המשאב תהיה למעריך הגבוה ביותר, אשר ישלם את הסכום שבו מעריך את המשאב המציע השני בגובהו. תוצאה זו זהה לתוצאה המתקבלת במכירה פומבית רגילה, הקצאה שהיא אופטימלית.

9 P. McAfee & J. McMillan, "Auctions and Bidding", 25 J. Econ. Literature, 699, 708 (1987). (להלן – מקפי ומקמילן, 1987).

עתה, נותר להבין מדוע האסטרטגיה של הגשת הצעה התואמת את הערכת המשאב על ידי המציע היא אסטרטגיה דומיננטית. כפי שצוין לעיל, כאשר מציע במכרו רגיל שוקל באיזה מחיר לנקוב הוא צריך לאזן בין שני שיקולים נוגדים. מחד גיסא, ככל שהוא יציע מחיר גבוה יותר סיכוייו לזכות במכרו גדלים. מאידך גיסא, ככל שהוא יציע

מחיר גבוה יותר רווחיו מהעיסקה קטנים, עד שבשלב מסויים תהפוך העיסקה לעיסקת הפסד עברו. מערך שיקולים זה נכון במכרו רגיל, אך לא במכרו מחיר שני, אשר בו המציע איננו קובע כלל כמה הוא ישלם. קביעה זו נעשית על ידי המציע שנמצא מתחתיו. הוא קובע רק מהו הגבול העליון, שיותר ממנו הוא לא ישלם. גבול זה הוא גובה הצעתו, ולכן נכון מבחינתו לקבוע גבול זה במחיר שבו הוא מעריך את המשאב. לא כדאי למציע להגיש הצעה הנמוכה מסכום הערכתו, שכן בכך הוא מקטין את סיכויו לזכות, מבלי שהוא מגדיל את רווחיו במקרה של זכיה. לפיכך, הקטנת ההצעה מקטינה את תוחלת הרווח שלו, ועל כן היא איננה אטרקטיבית. לא כדאי לו גם להציע הצעה הגבוהה מסכום הערכתו, משום שבכך הוא אמנם מגדיל את סיכויו לזכות, אך בתחום המהווה לגביו עיסקת הפסד. לכן, הוא יציע תמיד את הסכום שבו הוא מעריך את המשאב העומד למכירה.

לדוגמא, נניח שמתמודדים במכרו מחיר שני ארבעה מציעים. האחד מעריך את המשאב ב־90, השני ב־94, השלישי ב־95 והרביעי ב־100. אף אחד איננו יודע על גובה ההערכה של האחר. ניקח, לדוגמא את שיקוליו של המציע השני. קל להראות שאין לו אינטרס להציע פחות מ־94, שכן הדבר רק מרע עימו. הצעה בגובה 93 תקטין את סיכויו לזכות במכרו, ולא תגדיל את רווחיו במקרה של זכיה, שכן ממילא סכום התשלום איננו נקבע על ידו; כך או כך הוא ישלם 90. אין למציע גם אינטרס להציע יותר מ־94, שכן במקרה כזה סיכויו לזכות במכרו אמנם עולים, אך לא בתחום שבו הוא היה רוצה לזכות. על ידי הגדלת הצעתו אל מעל ל־94 הוא אמנם עשוי "לעקוף" מישהו שהציע 95 ולזכות במכרו שאחרת היה מפסיד בו, אך במקרה כזה עדיף היה לו להפסיד במכרו, שכן עיסקה במחיר של 95 הינה עיסקת הפסד עברו. לכן, הוא יציע תמיד 94, שהוא "מחיר האדישות" שלו. המחיר שבו הוא אדיש לשאלת הזכיה במכרו. על כן, בנתוני הדוגמא דלעיל התוצאה של מכרו מחיר שני תהיה שיזכה במכרו המציע שמעריך את הממכר ב־100, והוא ישלם 95. כאמור, תוצאה זו זהה לתוצאה שתושג במכירה הפומבית.

כאמור, האסטרטגיה הדומיננטית של המציעים במכירה הפומבית ובמכרו המחיר השני איננה רגישה לשינויים בסביבת המכירה. בניגוד למצב במכרו רגיל ובמכרו הולנדי, האסטרטגיה הדומיננטית של המציעים נותרת קבועה, והיא איננה תלויה בנסיבות חיצוניות או בנסיבות

הקשורות לאופי המציעים. כך, אין זה משנה אם המציעים הם שונאי סיכון, אדישי סיכון או אוהבי סיכון. אין זה משנה אם מדובר במכרז שבו הערכת המשאב היא פרטית ועצמאית, מקושרת או משותפת. אין זה משנה אם עומד למכירה פריט בודד או מספר פריטים. אין זה משנה אם מתמודדים במכירה מעט מציעים או הרבה מציעים. ווריאציות אלה ורבות אחרות, המשפיעות באופן משמעותי על האסטרטגיה הדומיננטית של המציע במקרה של מכרז רגיל או הולנדי, אינן משנות כהוא זה את האסטרטגיה הדומיננטית של המציעים במכירה פומבית ובמכרז מחיר שני, ועל כן אינן משנות את ההקצאה הסופית של המשאב העומד למכירה. כתוצאה מתכונה חשובה זו של מנגנוני מכירה אלה, ההקצאה במכירה פומבית ובמכרז מחיר שני הינה תמיד אופטימלית. במכירה על ידי מנגנונים אלה יוקצה המשאב העומד למכירה תמיד למעריך הגבוה ביותר שלו. זהו יתרון משמעותי ביותר, העומד למנגנוני מכירה אלה על פני כל מנגנון מכירה אחר, שאיננו נהנה מתכונה זו.

בנוסף, נהנים מכרז המחיר השני והמכירה הפומבית מיתרון נוסף, הנובע מהעובדה שאסטרטגיית המציעים במנגנוני מכירה אלה איננה תלויה בהצעות שמגישים המציעים האחרים. כתוצאה מכך למציעים במכירה פומבית ובמכרז מחיר שני אין צורך באיסוף אינפורמציה וב"ריגול תעשייתי" אחר מתמודדים אחרים במכרז כדי לגבש את הצעתם. עובדה זו מקטינה את עלויות העיסקה של המציעים, ועל כן מגדילה את יעילותה עבור שני הצדדים, וכתוצאה מכך גם עבור כלל המשק. בנוסף, העדר "ריגול תעשייתי" וצורך בהוצאות עיסקה גדולות מעודד השתתפות רבה יותר במכרז; כתוצאה מכך גדלה התחרות והסיכוי להגדלת התמורה עבור בעל המכרז מהמכירה עולה אף הוא. מכאן, שלכאורה יש למכרז המחיר השני ולמכירה הפומבית תכונות חיוביות רבות, הנותנות להם עדיפות לכאורית על מנגנון המכרז הרגיל ומנגנון המכרז ההולנדי.

ואכן, המכירה הפומבית הינה מנגנון נפוץ ומקובל לביצוע סוגים רבים של עסקאות¹⁰. לעומת זאת, מכרז מחיר שני הינו הליך נדיר ביותר. על רקע התכונות החיוביות שפורטו לעיל, ובעיקר על רקע ההבטחה להקצאה אופטימלית בכל הנסיבות, נשאלת השאלה מדוע מנגנון מכרז זה הינו כה נדיר, ומדוע לא נעשה בו שימוש נפוץ לפחות בסקטור הציבורי, שבו הקצאה אופטימלית הינה מטרה חשובה לא פחות ממיקסום הרווח מהמכירה.

הבעיה העיקרית שהמכרז אמור להתמודד עימה הינה בעיית חוסר הוודאות. חוסר הוודאות מתקיים במישורים רבים: למשל, קיים חוסר וודאות לגבי ערך הממכר עבור בעל המכרז עצמו, קיים חוסר וודאות לגבי ערך הממכר בעיני המתמודדים במכרז, קיים חוסר וודאות לגבי זהות המעריך הגבוה ביותר, קיים חוסר וודאות לגבי האסטרטגיה שבה נקטו המציעים

10 כך, המכירה הפומבית מהווה מנגנון הקצאה מסורתי לחפצי אומנות, עתיקות וכד'. גם הבורסות לניירות ערך ולסחורות פועלות בשיטת המכירה הפומבית, ולמכירה הפומבית קיים אף עיגון סטטוטורי בישראל במסגרת תקנות ההוצאה לפועל, תש"מ – 1979, פרקים ג' ו-ג'. בשנים האחרונות אף הוקמו לא מעט אחרים באינטרנט העושים שימוש בשיטת המכירה הפומבית.

האחרים ועוד. במצב של וודאות בדבר ערך הממכר אין לו למוכר, הגתפס על ידינו כמונופול, אלא להציע את הממכר למעריך הגבוה ביותר במחיר הנמוך במעט מגובה הערכתו, ולהכריז כי אם הצעתו תידחה הוא לא ימכור את הנכס. במצב זה הוא ימקסם את רווחיו מהמכירה.

אלא, שבמציאות קיים חוסר וודאות לגבי הערך האובייקטיבי של הממכר, ולגבי זהותו של המעריך הגבוה ביותר. במצב זה, של חוסר וודאות, אמור המכרז לגרום לכך שהממכר יעבור למעריך הגבוה ביותר, במחיר הקרוב כמה שיותר להערכתו. על ידי כך תיווצר הקצאה יעילה של המשאב ורווח מקסימלי למוכר. השאלה היא כיצד לעצב מכרז שיבצע משימה זו באופן אופטימלי, בהינתן מצב חוסר הוודאות שבו נתון עורך המכרז.

**"על אך שהכל
מסכימים כי קביעת
מחיר מינימום
במכרז הינה
אופטימלית
מבחינתו של בעל
המכרז, אין הכרעה
ברורה בשאלה מהו
הגובה האופטימלי
של מחיר המינימום.
האם בגובה
הערכת הממכר על
ידי בעל המכרז או
מעל גובה זה."**

למעשה לא ניתן לקבוע סוג של מכרז, שיהיה מכרז אופטימלי לכל מערכת נתונה של נסיבות, ולהוכיח קביעה זו באופן מתמטי. מנקודת הראות הכלכלית התיאורטית, מכרז אופטימלי הוא תמיד תלוי סיטואציה; ועל כן, כדי לבחון מהו המכרז האופטימלי בסיטואציה נתונה עלינו להגדיר את התכונות המאפיינות סיטואציה זו. כידוע, התיאוריה הכלכלית מתבססת על מודלים האמורים לשקף מציאות מסוימת. שאלה גדולה וקשה היא עד כמה אכן משקפים מודלים אלה את המציאות; ואם הם אכן משקפים מציאות, מהי המציאות המשתקפת. זוהי שאלת מפתח בכלכלה כולה ובתורת המכרזים בכלל זה, שכן תשובה חיובית לשאלה זו מהווה תנאי יסודי לתקפותה של התיאוריה, וליכולתה לתאר את המציאות באופן אמין ולנבא תוצאות עתידיות.

כאמור, בקרב המשתתפים במכרז קיים חוסר וודאות לגבי ערכו האובייקטיבי של הממכר. חוסר וודאות זה יכול להיות מאופיין באיין ספור דרגות, החל מחוסר וודאות מוחלט ועד לחוסר וודאות קל ביותר. הכתיבה הכלכלית מבחינה בין שלוש סביבות, או שלוש סוגים של הערכות של הממכר:

הערכה עצמאית ופרטית של הממכר (Independent Private Value Model) – על פי מודל זה כל אחד מהמתמודדים יודע את ערך הממכר עבור עצמו, אך

הוא איננו יודע את ההערכות של המתמודדים האחרים את הממכר. על כן, הוא מניח שההערכות של המתמודדים האחרים נגזרות מפונקציית הסתברות מסוימת, הקובעת את התפלגות ההצעות. באופן דומה מתייחסים המתמודדים האחרים, ובכלל זה המוכר, להצעתו שלו. משמע, כל מתמודד יודע את הערכתו שלו את הממכר ואת הפונקציה שממנה נגזרות ההערכות האחרות.

מודל זה מאפיין, לדוגמא, מצב של משחק קלפים, אשר בו כל שחקן שולף קלף מהחפיסה. במצב זה הוא יודע איזה קלף הוא מחזיק בידו, אך לגבי יתר השחקנים הוא יודע רק מה הסיכוי שבידיהם קלף גבוה משלו, זהה לשלו או נמוך משלו. דוגמא נוספת המאפיינת הגדרה זו היא מכירה של חפץ עתיק, הנמכר לאספנים לצורך שימושם האישי ולא לצורך מכירה חוזרת; או חוזה ממשלתי, שבו כל מתמודד יודע מה תהיה עלות הייצור שלו אם יזכה בחוזה, אך אין הוא יודע מה תהיה עלות הייצור של מתחריו.

הערכה משותפת (Common Value Model) – על פי מודל זה יש לממכר ערך אובייקטיבי ואחיד בשוק, אך אף מציע איננו יודע בוודאות מהו הערך הזה. למציעים יודעים פרמטרים מסויימים המשפיעים על ערך הממכר, אך מדובר בפרמטרים חלקיים בלבד. על כן, ההנחה היא כי פרמטרים אלה נגזרים מאותה פונקציית התפלגות, אשר ידועה לכולם.

הדוגמא המקובלת למצב של הערכה משותפת היא מכרו לזכויות כרייה של מינרלים. במצב זה, למרות שכל המתמודדים יודעים את ערכו האובייקטיבי של המשאב העומד למכירה, במובן זה שערכו בשוק ידוע ועלות הכרייה שלו ידועה אף היא, הרי שקיים חוסר וודאות, המשותף לכלל המציעים, בדבר כמות המינרל הנמצא בקרקע, איכותו, האם קיים קושי מיוחד לכרות אותו ולזקקו בהתחשב בנתונים המיוחדים של האזור שבו מדובר, תנאי השוק העתידיים וכיוצא באלה. במצב זה הערכת המתמודדים את הממכר איננה וודאית, להבדיל מהמצב הקודם, והיא נגזרת ממספר נעלמים שיוודעו למתמודדים רק בדיעבד.

הערכה מקושרת או תלויה (Affiliation Model) – מודל זה מהווה הרחבה של שני המודלים הקיצוניים שתוארו לעיל, ויתרונו בכך שהוא מתאר קשת רחבה הרבה יותר של מצבים. על פי מודל ההערכה המקושרת, ההערכה של כל מציע את הממכר תלויה הן בהערכתו העצמית את הממכר והן בהערכת המציעים האחרים את הממכר, הערכה שלא בהכרח ידועה לו. על פי מודל זה, ההערכה של כל מציע מורכבת מכמה פרמטרים, אשר חלקם עצמאיים ובלתי תלויים בהערכות של המציעים האחרים, וחלקם כלליים ותלויים, או לפחות מושפעים, מהערכותיהם של המציעים האחרים.

מודל זה לוקח בחשבון שבעולם האמיתי ההערכות של המציעים מורכבות הן מפרמטרים עצמאיים ובלתי תלויים בהערכות השחקנים האחרים (כמו במודל ההערכה העצמאית והפרטית), והן מפרמטרים כלליים המשפיעים על כלל השחקנים בשוק באופן דומה (כמו במודל ההערכה המשותפת). נקודת המוצא של מודל זה היא כי ההנחה שההערכות הינן או עצמאיות או משותפות זאינן כוללות שילוב של השניים בדרך כלל איננה מציאותית. אשר על כן, על פי המודל של ההערכה המקושרת, מציע שנודע לו כי הערכות המציעים האחרים הינן גבוהות יותר ממה שחשב, יגדיל אף הוא את הערכתו בגובה מסויים, ולהיפך. היינו, המודל מניח כי קיים קשר והשפעה הדדית בין ההערכות של המציעים השונים, אם כי אין מדובר בקשר חד ערכי פשוט.

יחסם של המציעים לסיכון

יחסם של המציעים לסיכון הינו גורם המשפיע על אסטרטגיית הפעולה שלהם, במצבים מסויימים שיפורטו בהמשך. יחסו של פרט לסיכון נקבע בהתאם לסדר העדפותיו בין השתתפות בהגרלה או בהימור, לעומת האפשרות לקבל בוודאות סכום כספי כלשהו. ככלל, קיימות שלוש התייחסויות אפשריות לסיכון:

שנאת סיכון (Risk Aversion) – פרט שונא סיכון יעדיף תמיד תוצאה וודאית (רווח מסויים) על פני תערובת הסתברותית המגלמת בחובה את אותה תוחלת רווח. על כן, מציע שונא סיכון יעדיף להגדיל את סיכויו הזכיה, או להקטין את הסיכון שבהפסד, גם אם הדבר יבוא על חשבון הקטנת תוחלת הרווח הגלומה בהצעתו. במכרז רגיל, שנאת סיכון תשפיע על המציע להגדיל את הצעתו, במטרה להגדיל את סיכויו הזכיה, גם אם הדבר יבוא על חשבון הקטנת הרווח הצפוי מהעסקה. מבחינה זו שנאת סיכון של המציעים הינה מצב רצוי עבור המוכר במכרז רגיל. מאידך גיסא, שנאת סיכון מרתיעה, לעיתים, מציעים פוטנציאליים מלהתמודד במכרז (למשל, במקרה של עלות גבוהה להכנת ההצעה או במקרה של דמי השתתפות משמעותיים שעלולים לרדת לטמיון). רתיעה מלהשתתף במכרז מקטינה את מספר המתמודדים בו, תוצאה שמקטינה בדרך כלל את התחרות במכרז, ועל כן מקטינה גם את התמורה הצפויה לבעל המכרז. מבחינה זו שנאת סיכון של המציעים עלולה דווקא לפגוע בבעל המכרז.

**"מנגנון המכירה
הכומבית הינו היחיד
המבטיח, כי בכל
המקרים ובכל
הנסיבות הקצאת
המשאב תהיה
אופטימלית, במובן
זה שהוא יוקצה
למאקסם התועלת**

שנאת סיכון רלבנטית למצבים שבהם סובל המציע מהפסדים משמעותיים עבורו כאשר הוא לא זוכה במכרז, וכתוצאה מכך הוא מעוניין מאוד לזכות במכרז ולו במחיר של ציפיה לרווח קטן בלבד. מצב זה יכול לנבוע מסיבות שונות. למשל, כתוצאה מכך שהכנת ההצעה למכרז כרוכה בעלות משמעותית, והפסד המכרז משמעו אובדן הוצאה זו; כתוצאה מכך שהיו במכרז דמי השתתפות גבוהים, שבמקרה של הפסד במכרז ירדו לטמיון; כתוצאה מכך שאי זכיה במכרז תחייב את המציע לפטר עובדים רבים או לשלם משכורות לעובדיו ללא קבלת תמורה הולמת; כתוצאה מכך שאי זכיה במכרז משמעותה הפסד משמעותי של מוניטין, אשר יזכה בו מתחרה עיסקי שלו, וכד'.

אמנו"

אדישות לסיכון (Risk Neutral) – מצב זה אופייני למצבים שבהם המציע אדיש לאסטרטגיות שונות של הצעות, כל עוד תוחלת הרווח בכל האסטרטגיות זהה.

למשל, האסטרטגיה של הגשת הצעה נמוכה, שמשמעותה סיכון גבוה שלא לזכות במכרז, אך רווח גבוה במקרה של זכיה, זהה מבחינת העדפותיו לאסטרטגיה של הגשת הצעה נמוכה, שמשמעותה סיכוי גבוה לזכות במכרז, אך רווח נמוך במקרה של זכיה. רוב המודלים

הכלכליים מניחים שהמציעים הינם אדישי סיכון, הנחה שבמציאות היא, לדעתי, בעייתית ביותר.

אהבת סיכון (Risk Preferred) — אהבת סיכון שקולה לאהבת הימורים. מנהל עסקים רציונלי נתפס בדרך כלל כשונא סיכון או לכל היותר כאדיש לסיכון, אך לא כאוהב סיכון. על כן, הכתיבה הכלכלית איננה מתייחסת למצב זה כמאפיין מציאות כלשהי. מכל מקום, אהבת סיכון משפיעה על שיקולי המציעים באופן הפוך משנאת סיכון; היא גורמת לכך שהמציע יציע הצעה נמוכה יותר כדי להגדיל את רווחיו במקרה של זכיה, גם אם הדבר בא על חשבון הקטנת סיכויי הזכיה.

המכרז האופטימלי

לאחר שהצגנו את מושגי היסוד המשמשים בניתוח הכלכלי, נפנה להצגת המודל הבסיסי, המהווה את תשתית הדיון הכלכלי בתיאוריית המכרזים. המודל הבסיסי מורכב מכמה הנחות יסוד: [1] הערכת המציעים הינה עצמאית ובלתי תלויה. [2] המציעים הינם אדישי סיכון. [3] המציעים הינם סימטריים, במובן זה שהם כפופים לאותם חוקים ולאותם אילוצים. [4] התשלום הינו פונקציה של ההצעות לברן¹¹. [5] כל מציע יודע את מספר המתמודדים במכרז ואת העובדה שהם אדישי סיכון. בהסתמך על הנחות אלה כל מציע אמור לגבש לעצמו את הצעתו, כאשר ההצעה שתוגש תהיה בנקודת איזון נש (Nash)¹². בהתחשב בהנחות דלעיל, מהו המכרז האופטימלי? מהו המכרז שעל המוכר לנקוט בו כדי למקסם את רווחיו? כפי שצויין לעיל, יכולה להיות לשאלה זו, לכאורה, חשיבות מכרעת עבור הרשות המינהלית, כאשר היא מעוניינת למכור נכס ציבורי או לרכוש נכס או שירות. אולם, עד כמה שישמע הדבר מפתיע, הניתוח המתמטי של שאלה זו מוביל למסקנה, שבהינתן ההנחות דלעיל כל ארבעת המנגנונים יתנו אותה תמורה צפויה.

בכל זאת, ניתן להצביע על כמה הבדלים בין המודלים השונים של המכרז גם במסגרת הנחות היסוד. למשל, ניתן לומר כי האסטרטגיה הדומיננטית במכרז מחיר שני ובמכירה פומבית הינה פשוטה, ועל פיה יהיה גובה ההצעה זהה תמיד לגובה ההערכה את הממכר על ידי המציע¹³. לעומת זאת, חישוב ההצעה האופטימלית במכרז רגיל או הולנדי הינו מסובך ומורכב הרבה יותר. במכרז רגיל או הולנדי גובה ההצעה פחות במשהו מגובה ההערכה, כאשר "משהו" זה

11 להבדיל ממצב שבו התשלום מורכב מההצעה כתוספת תמלוגים שישולמו בהמשך, כאחוז מסוים מההכנסות או הרווחים שיופקו בפועל. התשלום בהצעה מסוג כזה אינו מבוסס על ההצעה לבדה, ועל הערכת שווי העיסקה מראש, אלא גם על ערך העיסקה, כפי שיתברר בעתיד.

12 משמעותה של נקודת איזון נש לענייננו הוא שבהינתן כל המידע שיש למציע על עצמו ועל המתחרים האחרים הוא יציע את ההצעה הכי טובה מבחינתו, במובן זה שלא קיימת הצעה אחרת המשפרת את מצבו.

13 במכירה פומבית אמירה זו נכונה לגבי כל המשתתפים, למעט המערך הגבוה ביותר, אשר הצעתו האחרונה תהיה בגובה הערכת הממכר על ידי המערך השני בגובהו, שכן בשלב זה תסתיים המכירה.

תלוי בהסתברות ההתפלגויות של ההערכות האחרות וכמספר המציעים האחרים. במצב זה, מציאת נקודת איוון נאש של המציע הינה משימה כלל לא פשוטה. משמעות הדבר היא שהכנת ההצעה תעלה יותר כסף, היא תדרוש יותר זמן והסיכוי לטעות בה יהיה יותר גדול. בנוסף, גיבוש ההצעה במכרז רגיל ובמכרז הולנדי מחייב הערכה בדבר ההצעות שיוגשו על ידי המתמודדים האחרים.

**"מלומדי הכלכלה
מצביעים על שני
טעמים כלכליים
המצדיקים העדפה
של 'צדנים מקומיים'
במכרזים
בינלאומיים. הטעם
האחד הינו התרומה
הכלכלית החיובית
למשק הנלווית
לזכייה של מציע
מקומי, ואינה
מתרחשת כאשר
הזוכה הינו מציע זר.
הטעם השני הינו
הגברת התחרות
במכרז, הנוצרת
בעיקבות העדפת
המציע הנחות".**

עובדה זו מהווה תמריץ עבור המתמודדים "לרגל" אחר המתמודדים האחרים. ריגול מסחרי זה מעלה אף הוא את עלות העיסקה, הן מצידו של המרגל והן מצידו של המתגונן מריגול, עובדה הפוגמת ביעילות העיסקה ומקטינה את התמורה הצפויה ממנה. ריגול תעשייתי מהווה גם גורם מרתיע כלפי מתמודדים שאינם מעוניינים להיות חשופים לריגול כזה. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב שבו מתחרים פוטנציאליים ימנעו מלהתמודד במכרז, דבר שיקטין את התחרות ועלול להקטין את התמורה הצפויה מהמכירה¹⁴. לא זו אף זו, במכרז רגיל או הולנדי יתכן כי בשל מידע חלקי או מידע שגוי בדבר הערכותיהם של המציעים האחרים יגיש המעריך הגבוה ביותר הצעה הנופלת מההצעה של מתמודד אחר, למרות שהערכתו של המתמודד האחר את הממכר נמוכה יותר. טעות מעין זו בחישוב גובה ההצעה תגרור הקצאה של הממכר למציע שאיננו ממקסם התועלת מן המשאב, במחיר נמוך ממה שיכול היה המוכר לקבל אלמלא הטעות. הקצאת הממכר בתנאים מעין אלה הינה תת-אופטימלית. תוצאה מעין זו איננה יכולה לקרות במכירה פומבית או במכרז מחיר שני.

לסיכום: אף כי על פי הניתוח המתמטי התיאורטי קיים במודל הבסיסי שיוויון בין מנגנוני המכרז השונים, הרי שבהתחשב בשיקולים נוספים, אשר אינם חורגים מהנחות המודל, ניתן להצביע על כמה יתרונות כלכליים ברורים שיש למנגנון המכירה הפומבית ולמכרז המכיר השני על פני המכרז הרגיל והמכרז ההולנדי.

על פי הספרות הכלכלית הקיימת כיום אין אפשרות לקבוע מהו מנגנון המכרז האופטימלי מבחינתו של בעל המכרז במצב של א-סימטריה בין המציעים¹⁵. לעיתים ייתן תמורה גבוהה יותר למוכר המכרז הרגיל,

14 לעיל הערה.

R. Marshall, M. Meurer, J. Richard & W. Stromquist, "Numerical Analysis of Asimetric First Price Auctions", 7 Games Econ. Behavior, 193 (1994).

ולעיתים המכירה הפומבית או מכרו המחיר השני יהיו רווחיים יותר עבורו. יחד עם זאת, מוסכם בין מלומדי תורת המשחקים כי מוצדק מבחינת המוכר, המעוניין למקסם את רווחיו, להפלות במצב זה בין הקבוצות השונות באופן שייתן העדפה מסוימת לקבוצה החלשה. על ידי כך, הוא יכריח את הקבוצה החזקה להציע הצעות גבוהות יותר, דבר שיעלה את התמורה הצפויה מהמכירה¹⁶. אמנם, בכך הוא נוטל את הסיכון שהזוכה במכרו ישתייך לקבוצה החלשה יותר, תוצאה שהיא בבירור לא יעילה מבחינתו, אך הניתוח הכלכלי מראה כי הסיכוי שבהגדלת התמורה עדיף על הסיכון שבמכירה לא יעילה.

מבחינתה של הרשות המינהלית, אשר מטבע הדברים, שיקוליה אינם חופפים ואינם אמורים לחפוף את שיקוליו של בעל המכרו הפרטי, מצב של א-סימטריה בין המציעים (וספק אם קיימים במציאות מצבים של מציעים סימטריים לחלוטין) נותן עדיפות למכירה הפומבית ולמכרו המחיר השני, על פני המכרו הרגיל וההולנדי, וזאת בזכות העובדה שרק הם מבטיחים את הקצאת המשאב למעריך הגבוה ביותר שלו. שיקול זה, שאיננו שוקל אצל בעל המכרו הפרטי, הינו שיקול רב משקל ומשמעות שעה שבעל המכרו הינו המדינה.

במצב של שנאת סיכון מצד המציעים ממשיכים המכירה הפומבית ומכרו המחיר השני לתפקד כרגיל. משמע, מציע אדיש סיכון ומציע שונא סיכון, אשר מעריכים את הממכר בגובה מסוים, יגישו את אותה ההצעה, הצעה הזוהה לגובה הערכתם את הממכר. לעומת זאת, במכרו רגיל מציע שהוא שונא סיכון יגיש הצעה גבוהה יותר, וקרובה יותר להערכתו את הממכר, מההצעה שיגיש באותן נסיבות מציע אדיש סיכון. על כן, במצב של מציעים שונאי סיכון התמורה הצפויה לבעל המכרו תהיה גבוהה יותר במכרו רגיל או הולנדי, מאשר במכירה פומבית או במכרו מחיר שני. במכירה פומבית ובמכרו מחיר שני אמנם מובטח כי המציע הזוכה יהיה המעריך הגבוה ביותר של הממכר, אך לא מובטח שהמחיר שישלם הזוכה יהיה קרוב למחיר שבו הוא מעריך את הממכר. לעומת זאת, במכרו רגיל והולנדי מצב של שנאת סיכון יוצר נטיה של ההצעות להתקרב למחיר ההערכה של המציע, ועל כן גדלה התמורה הצפויה לעורך המכרו מן המכירה.

עוד עולה מהניתוח הכלכלי של מכרוים רגילים והולנדיים כי במצב של שנאת סיכון, להבדיל ממצב של אדישות לסיכון, קיימת חשיבות רבה לשאלה האם המציעים יודעים כמה מציעים משתתפים במכרו בפועל. השתתפות של הרבה מציעים מגדילה את התחרות; הגדלת התחרות מעלה את הסיכון להפסיד במכרו; ועל כן מעודדת את המציע שונא הסיכון להגיש הצעה גבוהה יותר, הצעה שיותר קרובה להערכתו את הנכס. על ידי העלאת גובה ההצעה הוא משפר את סיכוייו לזכות, גם אם במחיר של הקטנת הרווח. על כן, אי ידעית מספר המתמודדים במכרו, תגרום למציעים שונאי סיכון להניח את ההנחה הגרועה יותר מבחינתם, שהיא השתתפות של מציעים רבים במכרו. כתוצאה מכך יעלה גובה ההצעות, והתמורה הצפויה לבעל המכרו תגדל.

16 ניתן לראות בפעולה זו כתואמת את המדיניות של העדפת תוצרת הארץ במקרים מסוימים. יחד עם זאת, מעין בפרוטוקולים של ועדת חוקה חוק ומשפט עולה בברור שהסיבה האמיתית להעדפת תוצרת הארץ במשפט הישראלי הינה פוליטית ולא כלכלית.

גם שיקול זה מקנה, לכאורה, העדפה למכרז הרגיל על פני המכירה הפומבית או מכרז המחיר השני, שכן במכרזים אלה מספר המתמודדים במכרז איננו משפיע על האסטרטגיה האופטימלית של המציע. אסטרטגיה זו היתה ונתורה – הגשת הצעה בגובה הערכת הנכס על ידי המציע.

**"פומביותה של
המכירה הפומבית
מצמצמת את
האפשרות
למניפולציות
אסורות, לשחיתות
ולפגיעה בטוהר
המידות".**

על כן, המסקנה היא שבמצב של מתמודדים שונאי סיכון תהיה זו מדיניות נכונה מצד בעל המכרז לערוך מכרז רגיל ולהסתיר מהמתמודדים, במידת יכולתו, את מספר המשתתפים במכרז.

מה תהיה המשמעות של החלפת ההנחה של הערכה עצמאית ופרטית בהנחה של הערכה משותפת? בעוד שבהערכה העצמאית כל מתמודד יודע את ערך הממכר עבור עצמו בוודאות, ההערכה המשותפת מאופיינת באי וודאות, המשותפת לכלל השחקנים, לגבי ערכו של הממכר. אולם, מדובר במצב של אי וודאות מראש (ex-ante), אך בוודאות בדיעבד (ex-post). ההנחה היא שלממכר קיים ערך אחיד או דומה עבור כל המציעים, על אף העובדה שערך זה איננו ידוע למציעים בזמן ההשתתפות במכרז.

יצוין, כי מנקודת המבט של היעילות הכלכלית הכלל מישקית אין במצב של הערכה משותפת משמעות לסוג המכרז שבו יעשה שימוש. זאת, משום שבמצב שבו הערכת הממכר הינה זהה אצל כל המציעים, כל הקצאה של הממכר, לכל אחד ואחד מהמציעים, תהיה יעילה באותה מידה. על כן, במצב של הערכה משותפת של הממכר המדד העיקרי ליעילות מנגנון המכירה הינו גובה התמורה הצפויה מהמכירה לבעל המכרז¹⁷.

במכרזים המאופיינים בהערכה משותפת התגלתה תופעה מעניינת שחזרה על עצמה ממכרז למכרז, ואשר זכתה לכינוי "קיללת המנצח". קיללת המנצח הינה מצב שבו המציע שזכה במכרז מגלה כי העריך את הממכר בסכום הגבוה מערכו האובייקטיבי, ולמעשה קשר עיסקת הפסד. כאמור, תופעה זו אופיינית למצבים של הערכה משותפת. במצבים של הערכה עצמאית ופרטית ההנחה היא, כי המציעים יודעים את ערכו של הממכר עבורם, ועל כן אין הם נופלים קורבן ל"קיללת המנצח".

למשל, בניסוי מפורסם שנערך בנושא זה ערכו כמה מדענים מכרז, שבמסגרתו העמידו למכירה כד עם מטבעות. אף מציע לא ידע בדיוק כמה מטבעות יש בכד, אך הוא יכול היה להעריך זאת על פי גודל הכד. בנוסף, ברור כי שוויו של הכד עבור כל אחד ואחד מהמתמודדים במכרז הינו זהה; היינו, מדובר במצב של הערכה משותפת. בפועל היו בכד מטבעות בערך של \$ 88. ממציא

P. McAfee, J. McMillan & P. Reny, "Extracting the Surplus in the Common Value Auction", 57 17 *Econometrica*, 1451 (1989).

הניסוי היו כי הגובה הממוצע של ההצעות עמד על \$5.13, אך ההצעות הזוכות במכרזים שנערכו עמדו על גובה ממוצע של \$10.18¹⁸. משמע, רוב העיסקאות שנקשרו בין הזוכים במכרז לבין בעל המכרז היו עיסקאות הפסד עבור הזוכים במכרז. זוהי דוגמא מובהקת ל"קיללת המנצח".

ההסבר לקיללת המנצח הוא שבמצב של חוסר וודאות לגבי ערך הממכר, קיים סיכוי סביר שמציעים יטעו לגבי ערכו האובייקטיבי של הממכר. הטעויות יכול שיהיו בהגזמה כלפי מטה או בהגזמה כלפי מעלה. אולם, בעוד שלטעות כלפי מטה אין מחיר כבד (המציע פשוט איננו זוכה במכרז), הרי שטעות בהערכה כלפי מעלה עלולה לעלות למציע ביוקר רב.

רבות נכתב בשאלה כיצד ניתן להמנע מ"קיללת המנצח". התשובה היא כי ככלל, במצב של הערכה משותפת על כל מציע להניח מראש, בשלב של גיבוש הצעתו, כי הצעתו הינה הגבוהה ביותר, ועל כן קיימת אפשרות שהוא מציע אופטימי במיוחד, וכי הוא העריך את הנכס ביותר משוויו האובייקטיבי. על כן, העצה הניתנת למציעים במצבים המאופיינים בהערכה משותפת היא, שכדי להמנע מעיסקת הפסד עליהם להפחית במשהו מהערכתם. יחד עם זאת, קשה מאוד לחשב את גובהו של אותו "משהו". על כן, ההערכה המקובלת היא כי מכרזים המאופיינים בהערכה משותפת הינם הרבה יותר קשים למשחק, וכי שחקנים שאינם מתוחכמים, ושאינם מודעים לתופעה של "קיללת המנצח", עלולים ליפול לה קורבן.

חשוב להדגיש כי מצב של הערכה משותפת פועל גם לרעת עורך המכרז. מכיוון שהמציעים המתוחכמים מודעים לקיללת המנצח, והם חוששים ליפול לה קורבן, הם מתנהגים באופן זהיר יותר, ומקטינים את הצעותיהם בהתאם. כתוצאה מכך, התמורה הצפויה לעורך המכרז במכירה המאופיינת בהערכה משותפת קטנה יותר מהתמורה הצפויה לו במכירה שבה יודעים המציעים את ערכו של הממכר עבורם. מצב זה מהווה תמריץ עבור בעל המכרז להקטין עד כמה שניתן את חוסר הודאות ממנו סובלים המציעים, וזאת על ידי חשיפת כל פיסת מידע הנמצאת ברשותו אודות הממכר.

מכרז הכולל הצעה בגובה קבוע ובנוסף תמלוגים הנגזרים מההכנסות בפועל

עתה נבחן את המשמעות של נטישת ההנחה בדבר תשלום קבוע, הנגזר מגובה ההצעה בלבד. ההנחה החלופית שלנו תהיה שמדובר במכרז אשר ההצעות המוגשות בו כוללות שני פרמטרים של תשלום. תשלום ראשון קבוע וחד פעמי, המשולם בסמוך לכריתת החוזה; ותשלום שני בצורת תמלוגים מתמשכים, הנגזרים מרווחיו או מהכנסותיו של המתקשר לאורך חיי החוזה, ומשולמים לאורך זמן.

M. H. Bazerman & W. F. Samuelson, "I Won the Auction But Don't Want the Prize", 27 *J. Conflict Resolution*, 618 (1983).

ככלל, מכרזים מסוג זה ראוי לערוך במצבים שבהם קשה להעריך מראש את הכנסותיו העתידיות של המתקשר. אלה יכולות לעיתים להיות גדולות מאוד, ולעיתים קטנות מאוד. במצב זה לכל טעות בהערכה יכולה להיות משמעות כלכלית עצומה לכאן או לכאן. על כן, עורך מכרז שלא יקח עובדה זו בחשבון, ויעצב את המכרז כך שההצעות צריכות לכלול רק הצעת מחיר קבועה, שאיננה תלויה בהכנסות או ברווחים בפועל, לא ינהג בתבונה. לכאורה, לשני הצדדים יהיה עדיף במצב מעין זה מכרז שיקשור בין הסכום שישולם על ידי המתקשר לערך האמיתי והידוע של העיסקה, ערך שיתברר רק בדיעבד.

דוגמא מובהקת לחוזים מסוג זה היא חוזה להפקת נפט, חוזה להוצאה לאור של ספר, זכיון לשימוש בנכס ציבורי כמו גלי רדיו, תדרי ששידור לטלוויזיה, הפקת השמל, כביש אגרה וכד'. המדובר במכרזים בעלי משמעות כלכלית עצומה, אשר קשה להעריך מראש את מידת הרווחיות שלהם.

בפועל, נהוגים בסיטואציה זו שלושה סוגים של מכרזים: [1] מכרז שבו בעל המכרז קובע את שיעור התמלוגים מראש והמתמודדים מתחרים על גובה ההצעה הקבועה בלבד. [2] מכרז שבו בעל המכרז קובע את המחיר הקבוע, והמכרז הוא על גובה התמלוגים. [3] מכרז שבו המציעים רשאים להציע הצעות שונות לגבי הקומבינציה של הצעה ותמלוגים. המכרזים הנפוצים הינם בעיקר המכרזים מן הסוג הראשון והשני, הנמצאים בשימוש ממשלת ארצות הברית במכרזים לבחירת בעלי זכיון לקידוחי נפט. מבין שני אלה, הסוג הראשון של המכרז מקובל יותר.

מהם היתרונות הכלכליים של השימוש בשיטת התמלוגים? שיטת התמלוגים יוצרת מיתאם גדול יותר במידה משמעותית בין ההצעות המוגשות במכרז לבין ערכו האמיתי של הממכר, אשר איננו ידוע לאיש בזמן הגשת ההצעות. כתוצאה מכך קטן הסיכון לעיסקת הפסד, ועל כן המציעים יכולים להרשות לעצמם להציע הצעות גבוהות יותר. הקטנת הסיכון שבהשתתפות במכרז גורמת גם להגדלת מספר המשתתפים במכרז, וכתוצאה מכך להגדלת התחרות ולהגדלת התמורה הצפויה לעורך המכרז.

יחד עם זאת, יש חשיבות גדולה גם לקביעת שיעור התמלוגים. ככל שהשיעור גבוה יותר, ניתן להקטין את גובה התשלום החד-פעמי, ולהקטין על ידי כך את הסיכון שלוקחים על עצמם המציעים. מאידך, כאשר לבעל המכרז אין יכולת לכפות על הזוכה לנצל את הזכות שרכש, העלאת שיעור התמלוגים שישולמו לבעל המכרז מקטינה את התמריץ לייצר או לספק את השירות הרלבנטי (למשל, להפיק נפט). תוצאה זו נובעת מכך שככל ששיעור התמלוגים גבוה יותר, כך הרווח שנותר בידי של הזכיין קטן יותר, ובה במידה קטן האינטרס שלו בניצול

הזכיון. על כן, על עורך המכרז לאזן בין האינטרס לקבוע שיעור תמלוגים גבוה לבין הידיעה ששיעור תמלוגים גבוה מדי עשוי להקטין את כדאיות השימוש בזכות שנרכשה, ולפגוע בשל כך ברווחיו.

לסיכום: במצבים של חוסר וודאות לגבי ערכו של המשאב המוצע למכירה, מצב המאפיין, למשל, מכירת זכויות להפקה וחציבה של מינרלים או מכירת זכויות הפצה של ספר, סרט וכיוצא באלה, תהיה זו מדיניות נכונה מצד בעל המכרז להנהיג מכרז הקובע כי כל הצעה תהיה מורכבת מהצעה קבועה ומתמלוגים שיגזרו מההכנסות העתידיות של הזוכה, ולהעדיף שיטה זו על פני השיטה הרגילה של הצעה בגובה קבוע.

מכרז למכירת פריטים רבים

עד כה עסקנו במכרז שבו עומד למכירה פריט בודד, שאיננו ניתן לחלוקה. נשאלת השאלה האם המסקנות שאליהן הגענו תקפות גם לגבי מצב שבו עומדים למכירה פריטים רבים. ההתלבטות בין מלומדי הכלכלה לגבי המכרז האופטימלי למכירת פריטים רבים הינה בין שתי שיטות הקצאה: שיטה אחת מכונה "מכרז מפלה", והיא מקבילה למכרז הרגיל. על פי שיטת המכרז המפלה כל מציע מכריז על הצעתו, זוכים במכרז המציעים שהציעו את ההצעות הגבוהות ביותר, וכל מציע שזכה משלם את הסכום שבו נקב בהצעתו. על פי שיטה זו יוצא שמציעים שונים משלמים מחיר שונה בעבור אותו פריט, לכן הוא מכונה "מכרז מפלה". השיטה השנייה מכונה "מכרז מחיר אחיד" או "מכרז תחרותי", והיא מקבילה באופייה למכרז המחיר השני. גם על פי שיטה זו זוכים במכרז המציעים בעלי ההצעות הגבוהות ביותר, אך התשלום המשולם על ידי כל המציעים הינו בגובה ההצעה הגבוהה ביותר שנדחתה (First rejected bid).

מהו המנגנון העדיף מבחינת בעל המכרז? במאמרו המפורסם הוכיח וויקרי כי כל עוד רשאי כל מציע לרכוש פריט אחד בלבד מאלה שעומדים למכירה, מכרז המחיר האחיד עדיף על המכרז המפלה, וזאת מאותם נימוקים המקנים עדיפות למכרז המחיר השני על פני המכרז הרגיל. לעומת זאת, כאשר מדובר במכרז שבו ניתנת לכל מציע אפשרות לרכוש גם יותר מפריט אחד, מסקנה זו פחות מובהקת. וויקרי טען כי העדיפות של מכרז המחיר האחיד איננה תופסת כאשר כל מציע רשאי לרכוש יותר מפריט אחד, שכן מציע הרוכש יותר מיחידה אחת יוצר מבחינה כלכלית אפקט הדומה לקרטל בין כמה מציעים¹⁹. אולם מחקרים מאוחרים יותר הראו כי עדיפות המכרז האחיד תופסת גם במצב זה, וכי מכרז מחיר אחיד מבטיח הקצאה יעילה גם כאשר הכמות הנרכשת שונה ממצב זה, גם כאשר הכמות הנרכשת משתנה כתלות במחיר, וגם כאשר השוק מאופיין ביותר ממוכר אחד, כמו למשל בשוק ניירות הערך.

19 הקושי שיוצר קרטל הינו בכך שהוא סותר את אחת ההנחות הבסיסיות של כל תורת המכרזים, שהיא העדר שיתוף פעולה בין השחקנים.

המצב של מכירת יותר מפריט אחד מאפיין מכרזים ממשלתיים למכירת איגרות חוב, מכרזים להנפקה ראשונית של מניות בבורסה (הוא איננו אופייני למסחר בבורסה, שכן במסחר זה משתתפים יותר ממוכר אחד ויותר ממזיע אחד), מכרזים למכירת רשיונות שימוש בתדרי שידור, מכרזים להקצאת מכסות יבוא ועוד. מחקר אמפירי, שנערך בנושא של מכירת אגרות חוב ממשלתיות מטעם ממשלת ארצות הברית מצא אף הוא כי מכרז מחיר אחיד למכירת האג"ח נתן תוצאות טובות יותר ממכרז מפלה.

לסיכום: מהמחקר הכלכלי, הן התיאורטי והן האמפירי, עולה כי במצב המאופיין במכירת פריטים רבים מכרז המחיר האחיד או המכרז התחרותי עדיף מבחינתו של בעל המכרז על פני המכרז המפלה.

היחס האופטימלי למידע

**"חוק חובת
המכרזים ותקנות
חובת המכרזים
אינם מתייחסים כלל
לעובדה שהביטוי
"מכרז" יכול להכיל
בקירבו מנגנוני
התקשרות שונים,
המתאימים
לסיטואציות שונות."**

אחת השאלות המעניינות שהעסיקו את מלומדי תורת המכרזים הינה מהו היחס הראוי למידע פרטי, שיש לבעל המכרז לגבי הממכר, ואשר איננו נמצא בידיעת המציעים, או לפחות איננו בידיעת כל המציעים. למשל, לעיתים לממשלה יש מידע לגבי פוטנציאל הפקת הנפט באזור מסויים, האם נכון יהיה מצידה לגלות מידע זה למציעים, כאשר היא עורכת מכרז למכירת זכויות להפקת נפט באותו אזור?

במצב מעין זה יכול בעל המכרז לבחור באחת מתוך כמה אפשרויות. הוא יכול לנקוט במדיניות של העלמה (לעולם לא לדווח על מידע הנמצא ברשותו); הוא יכול לנקוט במדיניות של צנזורה (לדווח רק על מידע שגוח לו); הוא יכול לנקוט במדיניות של סיכום (לתת תמצית ערוכה של המידע שברשותו); הוא יכול לנקוט במדיניות של אקראיות (לתת מידע חלקי); והוא יכול לנקוט במדיניות של גילוי מלא (לגלות באופן עיקבי את כל המידע הרלבנטי שברשותו). מהי המדיניות האופטימלית מבחינתו של בעל המכרז²⁰? שאלה זו נבחנה על ידי מילגרום וובר, אשר הוכיחו כי לגבי כל סוגי המכרזים מדיניות של גילוי מלא הינה האסטרטגיה העדיפה מבחינתו של בעל המכרז, והיא ממקסמת את התמורה הצפויה לו.

20 שאלה זו יש להבחין משאלה אחרת, קרובה לה, המעסיקה את עולם המשפט והכלכלה, והיא מהי המדיניות האופטימלית מבחינה כלכלית, מנקודת המבט של המשק בכללותו, בסוגיה של חובות הגילוי בשלב הטרם חזי. ראו לדוגמא: P. Legrand, "Pre-Contractual Disclosure and Information: English and French (Law Compared)", 6 Oxford J. L. Studies 322 (1986); R. Barnett, Contract, Default Rules, Hypothetical Consent, The Duty to Disclose and Fraud, 15 Harvard J. L. & Policy 783 (1992).

בעוד שניתן להבין מסקנה זו ולהסכים עימה כאשר מדובר במידע חיובי או נייטרלי אודות הממכר, הרי שהיא נשמעת לא סבירה שעה שמדובר במידע שלילי אודות הממכר. כך למשל, סביר לטעון כי בעל רכב המעוניין למכור אותו ידווח לרוכשים פוטנציאליים כי רכבו נסע מעט קילומטרים או כי לא עבר תאונה. אולם אין זה נשמע סביר כי לבעל הרכב יש אינטרס לדווח כי רכבו נסע הרבה קילומטרים או כי עבר תאונה קשה.

מילגרום וובר אמנם הוכיחו טענה זו באופן מתמטי, אך ניתן להציע לה גם שני הסברים אינטואיטיביים. הסבר ראשון הינו שאם המדיניות הקבועה הננקטת על ידי בעל המכרז הינה מדיניות של גילוי, כאשר מדובר בתכונות חיוביות של הממכר (מדיניות המתיישבת עם ההגיון), הרי שאין טעם לעבור למדיניות של הסתרה שעה שתכונות הממכר הן שליליות. זאת, משום שבמצב כזה, עצם שינוי המדיניות יהווה איתות ברור למציעים כי קיימת הסתרה של תכונה שלילית, והדבר יבוא ממילא לידי ביטוי בהצעות שתוגשנה.

לא זו אף זו, הידיעה שקיימת תכונה שלילית בעלת תוכן לא ידוע תגרום לכך שכל מציע רציונלי יניח את ההנחה הגרועה ביותר מבחינתו, שכן עדיף להפסיד את העסקה מאשר "לזכות" בעסקת הפסד. על כן, בעל המכרז לא ירוויח דבר מגקיטה במדיניות מעורבת של גילוי והסתרה, ונכון יהיה מבחינתו לשמור על מדיניות הגילוי המלא גם כאשר מדובר בתכונה שלילית של הממכר²¹.

הסבר שני מבוסס על הרציונל של "קיללת המנצח". כזכור, המודלים של ההערכה המשותפת וההערכה המקושרת מניחים שבידי המציע אין מידע מלא בדבר ערכו של הממכר, ועל כן הוא צריך לבצע הערכה משלו. ההנחה היא שמציע רציונלי הסובל מחוסר במידע ומודע לקיללת המנצח יקטין את הצעתו, שכן עדיף להציע הצעה נמוכה מידי ולא לזכות במכרז, מאשר להציע הצעה גבוהה מידי, שאמנם תוביל לזכייה במכרז, אך תגרור עסקת הפסד.

משמעות הדבר היא שחוסר במידע אצל המציעים יתורגם להקטנת גובה ההצעות שישגשו, ובעקבות זאת להקטנת התמורה מהמכירה. במילים אחרות, ניתן להגדיר סכום מסויים כ"פרמיית סיכון", שלוקח בחשבון כל מציע שאיננו יודע את ערך הממכר בוודאות. פרמיה זו מופחתת על ידו מההצעה שהתכוון להגיש. כל תוספת של מידע לאותו מציע תקטין את רמת אי הוודאות שלו לגבי ערך הממכר, על כן היא תקטין גם את גובה פרמיית הסיכון, ועל כן היא תגדיל את נכונותו להציע הצעה גבוהה יותר.

21 הסבר זה אכן משכנע, לדעתי, כאשר מדובר במכירה החוזרת על עצמה של פריטים דומים, לאותם המציעים. רק במצב כזה ניתן להבחין בשינוי מדיניות ולגזור מכך את המסקנות המתבקשות לגבי תכונות הממכר. אין בהסבר זה כדי להצדיק מדיניות של גילוי מלא, כאשר מדובר במכירה חד-פעמית או במכירה החוזרת על עצמה של פריטים בעלי תכונות שונות או במכירה למציעים שונים. במקרים אלה קשה יהיה למציעים להבחין בשינוי מדיניות הגילוי של בעל המכרז, ולהסיק מכך את המסקנות המתבקשות.

אשר לרשות המינהלית, זו מאופיינת כגוף המבצע עסקאות רבות, ועל כן קיימת משמעות כלכלית למוניטין שיוצר לעצמו גוף מעין זה, כגוף המקפיד על מדיניות של יושר ושל גילוי מלא או כגוף הנוקט במדיניות של הסתרת פגמים. היצמדות עיקבית למדיניות של יושר ושל גילוי מלא, גם כאשר משמעות הדבר הינה דיווח על פגם בממכר, תשמור על מוניטין חיובי של הרשות ותגביר את נכונות הציבור להשתתף במכרזים שהיא עורכת, ואת הנכונות להתייחס למידע המסופק על ידה כמידע אמין ומלא. על כן, גם אם בטווח הקצר יתכן שהדבר נראה כגילוי המנוגד לאינטרס של המוכר, הרי שבטווח הארוך זוהי מדיניות יעילה מבחינה כלכלית²².

קביעת מחיר מינימום

בסוגיית מחיר המינימום מתבקשת תשובה על כמה שאלות: ראשית, האם קביעת מחיר מינימום הינה יעילה? שנית, מה גובה מחיר המינימום האופטימלי? שלישית, בהנחה שנקבע במכרז מחיר מינימום, האם יעיל לגלות עובדה זו למציעים? רביעית, אם כן, האם יעיל לגלות למציעים את גובה מחיר המינימום? האם קיים הבדל בין מנגנוני המכרז השונים לעניין המדיניות האופטימלית בקשר למחיר המינימום?

הכל מסכימים כי עצם קביעתו של מחיר מינימום במכרז הינה אסטרטגיה יעילה מבחינת בעל המכרז. ראשית, קביעת מחיר מינימום הינה האמצעי החשוב ביותר להלתם בסכנת הקרטל והקשר בין מציעים. על ידי קביעת מחיר מינימום יכול בעל המכרז למנוע עיסקה לא יעילה מבחינתו כתוצאה מקשירת קשר בין המציעים. במישור התייחסות זה, הגובה הראוי למחיר המינימום הינו המחיר שבו מעריך עורך המכרז את הממכר. מתחת למחיר זה לא משתלם לו למכור, ומעל למחיר זה זו תהיה עיסקה כדאית עבורו.

יחד עם זאת, קיימת טענה כי קביעת מחיר מינימום יכולה לא רק למנוע עסקאות הפסד, אלא גם להעלות את התמורה הצפויה מהמכירה במצבים מסויימים. למשל, קל לראות כי במכרז מחיר שני או במכירה פומבית קביעת מחיר מינימום בגובה העולה על ההערכה השניה בגובהה, אך הנמוך מגובה ההערכה הגבוהה ביותר, תגדיל את התמורה למוכר. הבעיה היא שקשה לצפות מראש מה יהיה הפרש בין ההערכה הגבוהה ביותר לבין זו שאחריה, וקביעת מחיר מינימום גבוה מדי עלולה לגרום לכך שלא תתבצע עיסקה כלל, למרות שהמחיר שהוצע הינו כדאי עבור המוכר. תוצאה זו כמובן שאיננה לטובתו של המוכר, והיא אף איננה יעילה כלכלית (שכן היא מנעה הקצאה יעילה של הממכר).

22 על חובת ההגינות החלה על הרשות המינהלית כלפי האזרח וההיסף, ראו בהרחבה בבג"צ 164/97, קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר-אגף המכס והמע"מ, (טרם פורסם בפד"י).

הניתוח התיאורטי המסורתי של סוגיית המכרז האופטימלי הראה כי מחיר המינימום האופטימלי מנקודת ראותו של המוכר הינו מחיר הגבוה מעט מהמחיר שבו מעריך המוכר את הממכר, אך פרקטיקה זו איננה נוהגת בפועל. במציאות מחירי המינימום אינם עולים על הערכת הממכר על ידי המוכר, ובמקרים רבים הם אף נופלים מהערכה זו²³, עובדה המעלה תהיות לגבי נכונותו של הממצא התיאורטי.

הסבר אפשרי לפער שבין התיאוריה לפרקטיקה הוא שעל פי התיאוריה קיימת משמעות מדרבנת למחיר המינימום הגבוה רק אם המוכר מסוגל להתחייב לכך, שאם הממכר לא ימכר במחיר העולה על מחיר המינימום, הוא לא ימכר בכלל. בדרך כלל אין למוכר יכולת או רצון להתחייב התחייבות מעין זו, ובהעדר התחייבות כאמור המשמעות המדרבנת של מחיר המינימום הולכת לאיבוד.

בנוסף, גם אם במצב רגיל ניתן היה להצדיק מבחינה אסטרטגית מדיניות של עורך המכרז לפיה, מחיר המינימום יהיה גבוה מהערכת הממכר על ידו, הרי שכאמור, מדיניות זו עלולה לגרום לכך שלעיתים עיסקאות יעילות לא תצאנה אל הפועל. כאשר בעל המכרז הינו רשות מינהלית, עליו להביא בחשבון לא רק שיקולים של הגדלת התמורה מן העיסקה, אלא גם שיקולים שבטובת המשק בכללותו, ובכלל זה האינטרס שמשאבים המוחזקים על ידי המדינה יוקצו למי שיכול להפיק מהם את מירב התועלת. על כן, מדיניות העלולה לגרום לכך שעיסקות יעילות לא תצאנה אל הפועל הינה בעייתית, כאשר מעצב המדיניות הינו רשות מינהלית.

לסיכום: על אף שהכל מסכימים כי קביעת מחיר מינימום הינה אופטימלית מבחינתו של בעל המכרז, אין הכרעה ברורה בשאלה מהו הגובה האופטימלי של מחיר המינימום. האם בגובה הערכת הממכר על ידי בעל המכרז או מעל גובה זה. לדעתי, ויכוח זה הינו מעניין ומעשי כל עוד מדובר בבעל מכרז פרטי, אולם כאשר בעל המכרז הינו המדינה, זה ויכוח מיותר. כאשר בעל המכרז הינו רשות מינהלית, אשר מתובתה לתת משקל גם לשיקולי יעילות כלל משקיים, די, לדעתי, בעובדה שמחיר מינימום גבוה עלול למנוע הקצאה יעילה של משאבים כדי להכריע את הכף נגד מדיניות זו. על כן, המדיניות שבה ראוי לרשות המינהלית לנקוט בהקשר זה הינה קביעת מחיר מינימום, אך בגובה שאיננו עולה על הערכת הממכר על ידי בעל המכרז.

הפליה במחיר – האם מתן העדפה לסקטור מסויים (לדוגמא, תוצרת הארץ) יכולה להיות יעילה

לרשות המינהלית עומדת הסמכות להעדיף סקטורים וקבוצות אוכלוסייה שונות מטעמים שונים, חלקם לא כלכליים. למשל, הרשות רשאית להחליט לתת העדפה לנכים במכירת מקרקעין או

23 לדוגמא, במכרזים רבים של מינהל מקרקעי ישראל מועמד מחיר המינימום על אחוז מסויים (50% או 70%) מגובה הערכת השמאי הממשלתי; ואם הקרקע איננה נמכרת במכרז הראשון, הרי שבמכרז החוזר יורד מחיר המינימום ל-25% מהערכת השמאי הממשלתי.

לתת הקלות במס לאוכלוסייה המתגוררת באזורי עדיפות לאומית מטעמים של פיזור האוכלוסייה. אינני רואה טעם לבחון מכרזים אלה על פי מדדים כלכליים, שכן הם אינם מתיימרים להיות יעילים מבחינה כלכלית. לעומת זאת, קיימות העדפות מסוגים אחרים, אשר לגביהן קיים ויכוח האם ההעדפה מוצדקת מבחינה כלכלית אם לאו. כך, לדוגמה, לגבי העדפת תוצרת הארץ והעדפת תוצרת מאזורי פיתוח. להלן, ננסה להעמיד את שאלת ההעדפה של תוצרת הארץ במבחן הכלכלי.

“ראוי לקבוע כלל משפטי, אשר על פיו דרך המלך בהתקשרויות הרשות המינהלית תהיה המכירה הפומבית, וזאת למעט במקרים, שיוגדרו מראש, שבהם חסרונות המכירה הפומבית עולים על יתרונותיה.”

במדינות רבות, וכישראל בכלל זה, קיימת בשיטת המכרזים העדפה למציעים מקומיים על פני מציעים זרים. כך, למשל, בישראל מעניקות תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ, חובת שיתוף פעולה עיסקי), התשנ"ה – 1995, העדפה בגובה של 15% לתוצרת מקומית. בארה"ב מעניק ה-Buy American Act העדפה בגובה של 6% לתוצרת מקומית; העדפה זו עולה ל-12%, כאשר מדובר בעסקים קטנים או בעסקים הממוקמים באזור המאופיין באבטלה גבוהה; וההעדפה מגיעה עד לכדי 50%, כאשר מדובר ברכישות לצרכים צבאיים; בנוסף, קיימים מוצרים מוגדרים שכדי שהממשל יוכל לרכוש אותם הם חייבים להיות אמריקאיים לחלוטין. משמע: מציע זר כלל איננו יכול להתמודד במכרז מעין זה²⁴. לעיתים, ההעדפה איננה מפורשת, אלא מוסווית. הכוונה למצב היוצר עדיפות למתמודדים מקומיים, מבלי לקבוע זאת במפורש. ניתן לעשות זאת, למשל, על ידי כך שמגבילים מאוד את הזמן להגשת ההצעות, באופן המקשה מאוד על גורמים זרים את ההתארגנות; מחייבים את המציעים לעמוד בתקנים מקומיים, שאינם תואמים סטנדרטים בין-לאומיים; מחייבים שהמוצר הנרכש ילווה בכיתוב בשפת המדינה, גם אם הדבר איננו נחוץ, באופן המעלה את עלות הייצור למתמודדים זרים וכד'. באירופה, למרות שנאסר על

24 ראו FAR 25.105 (a); DOD FAR Sup. 25.105 (5-75) ; כן ראו W. N. Keyes, *Government Contracts Under the Federal Acquisition Regulation*, (St. Paul, 2nd ed., 1996), 489-520.

FAR – (Federal Acquisition Regulations) הינו קובץ התקנות העיקרי לרכישות ממשלתיות, החל על הממשל הפדרלי בארצות הברית. DOD FAR Sup. הינו תוספת שהוספה על ידי משרד ההגנה, והיא חלה על רכישות של משרד ההגנה בלבד. לשם השוואה יצוין, כי בקנדה מעניקה הממשלה העדפה בגובה של 10% לתוצרת מקומית; ובנוסף, מציעים זרים רשאים להשתתף במכרזים ממשלתיים רק כאשר אין מספיק תחרות בין חברות מקומיות, על פי מדדים שנקבעו על ידי הממשלה מראש. באוסטרליה מעניקה הממשלה העדפה בגובה של 20% לתוצרת מקומית; ואילו בניו-זילנד שיעור ההעדפה עומד על 10%. P. McAfee & J.10% (1989). 26 J. Int. Econ. 291 (1989) McMillan, "Government Procurement and International Trade" (להלן – מקפי ומקמילן, 1989).

המדינות החברות באיחוד האירופי להפלות לרעה חברות שמקורן במדינות אחרות החברות באיחוד בהתמודדות על מכרזים ממשלתיים, הרי שבפועל אחוז ההשתתפות של חברות זרות בחוזים ממשלתיים נע בין 0.3% באיטליה ל-3.8% בגרמניה, שיעור זעום לכל הדעות.

לכאורה, העדפה של מציעים מקומיים נראית כלא יעילה כלכלית, וכנובעת בעיקר מלחצים פוליטיים ומשיקולים חברתיים. כתוצאה מההעדפה נראה, לכאורה, כי הרשות משתמשת באופן בלתי יעיל בנכסי הציבור ובכספי הציבור; אולם, מבט נוסף ועמוק יותר במכרזים המפלים מלמד כי ניתן להצביע על כמה הצדקות כלכליות להעדפה זו. גם אם ברור שהצדקות אלה אינן הסיבה האמיתית לקיומה של ההעדפה, הרי שהדבר מחייב מחשבה נוספת לגבי כל כוונה להסיר אותה.

המחקר הכלכלי מצביע על שתי הצדקות עיקריות להעדפת מציעים מקומיים על פני מציעים זרים. ההצדקה האחת הינה שכאשר הזוכה במכרז הינו ייצרן מקומי יש לזכיתו השפעות לוואי חיוביות על המשק בכללותו, השפעות אשר אינן קיימות כאשר הזוכה הוא ייצרן זר. זכיה של גורם מקומי יוצרת עוד מקומות תעסוקה במשק ומקטינה את האבטלה, היא מפתחת את המשק, והכסף המשולם לזוכה מושקע בחזרה במשק באמצעות תשלום משכורות לעובדים ובאמצעות השקעה בשיפור ובתוספת אמצעי ייצור. לעומת זאת, כאשר הזוכה במכרז הינו גורם זר, סביר להניח כי הייצור יהיה בחו"ל ולא יתרום להתפתחות המשק; ובדרך כלל גם הרווחים של הגורם הזר יושקעו בשווקים זרים ולא במשק המקומי. מכיוון שתפקידה של הממשלה הינו לדאוג לרווחת כלל תושבי המדינה ולהתפתחות המשק בכללותו, לא ניתן לשפוט את יעילות העיסקה באופן מבודד, אלא יש לשפוט אותה בקונטקסט הכללי; ובמישור הכללי ניתן להראות כי יש לממשלה אינטרס כלכלי בכך, שהזוכים במכרזים ציבוריים יהיו גורמים מקומיים ולא גורמים זרים. אינטרס זה מצדיק את העדפת הגורם המקומי עד לשיעור מסוים, שיעור שממנו והלאה העלות הנוספת של העיסקה העומדת על הפרק תהיה גבוהה יותר מהתועלת הכלכלית הנובעת מכך שההתקשרות הינה עם גורם מקומי.

מכל מקום, כדי לדעת האם התקשרות עם גורם מקומי הינה יעילה אם לאו אין די בבחינת ההתקשרות לבדה, במנותק משיקולים אחרים, אלא יש לבחון את ההתקשרות הן במסגרת הצרה של ההתקשרות עצמה, והן במסגרת הרחבה, של כלל המשק. על כן, בהחלט יתכן כי התקשרות הנראית לא אופטימלית בהקשר הצר, הינה אופטימלית, כאשר נלקחים בחשבון מכלול השיקולים הכלכליים. מטבע הדברים, קשה לקבוע מהו שיעור ההעדפה האופטימלי, וסביר להניח כי הוא משתנה ממקרה למקרה, יחד עם זאת, מחקרים שניסו בכל זאת להגדיר את שיעור ההעדפה האופטימלי הגיעו למסקנה שמדובר בשיעורים גבוהים למדי.

הטעם השני להעדפת מציעים מקומיים הינו מסובך יותר ובעייתי יותר מהטעם הראשון. ההנחה העומדת בבסיס ההצדקה השנייה הינה שקיימת חוסר סימטריה בין מציעים מקומיים למציעים זרים, הנובעת מהתנאים השונים שבהם פועלים מתמודדים ממדינות שונות. משמעות הדבר מבחינה "משחקית" היא שהערכות המציעים ממדינות שונות נגזרות מפונקציות התפלגות שונות. כדי להגביר את התחרות בין המתמודדים, על בעל המכרז (שבמקרה זה הוא המדינה) ליצור הפליה לטובה של המציעים הנחותים, באופן שיציב אותם

באותה עמדה שבה נמצאים המציעים בעלי העדיפות. על ידי כך, המציעים בעלי העדיפות יומרצו להציע הצעות גבוהות יותר ממה שהיו מציעים לולא ההפליה, והתמורה הצפויה לבעל המכרז תגדל²⁵.

**"יש להחיל כלל
נורמטיבי לפיו
מכרזים מסוגים
מסויימים לא יעוצבו
כמכרז רגיל או
כמכירה פומבית,
אלא תוטל על
הרשות המיוהלית
חובה לעצבם תוך
שיתוף מומחים
מתחומי הכלכלה
ותורת המשחקים".**

הניתוח הכלכלי מראה שמדיניות של מכרז מפלה במקרה מעין זה הינה המדיניות האופטימלית מבחינתו של בעל המכרז; היינו, היא צפויה להניב לו את הרווח הגבוה ביותר. כך, למשל, אם למציעים הזרים יש עדיפות בגובה של 10% על המציעים המקומיים, עדיפות הנובעת מעלות ייצור נמוכה יותר במדינת האם שלהם, מיתרונות לגודל, ממצב פוליטי נוח יותר המקנה להם עדיפות וכו', הרי שהטענה היא כי האסטרטגיה האופטימלית מצד בעל המכרז היא לתת עדיפות מסוימת למציעים המקומיים. על ידי כך תיגבר התחרות, והתמורה הצפויה לבעל המכרז תעלה אף היא²⁶. החוקרים מודעים לכך שמתן העדפה למציע הנחות פועלת בשני כיוונים מנוגדים. מצד אחד היא מתמרצת את המציעים החזקים להגיש הצעות גבוהות יותר; אך מצד שני היא עלולה ליצור מצב שבו ההעדפה תגרום למציע נחות לזכות במכרז. למרות סתירה זו, הגיעו החוקרים למסקנה שמתן ההעדפה הינו המדיניות האופטימלית וכי בממוצע הוא יעלה את התמורה הצפויה עבור בעל המכרז.

לסיכום: מלומדי הכלכלה מצביעים על שני טעמים כלכליים המצדיקים העדפה של יצרנים מקומיים במכרזים בינלאומיים. הטעם האחד הינו התרומה הכלכלית החיובית למשק הנלווית לזכיה של מציע מקומי, ואיננה מתרחשת כאשר הזוכה הינו מציע זר. הטעם השני הינו הגברת התחרות במכרז, הנוצרת בעיקבות העדפת המציע הנחות. הטעם הראשון הינו, לדעתי, משכנע וסביר. לעומת זאת, הטעם השני נראה לי בעייתי, משום שגם אם אנו מסכימים לו במישור הכלכלי, הוא איננו מחייב את העדפת המציע המקומי דווקא. לא זו אף זו, במקרים שבהם המציע המקומי נהנה מיתרון על המציע הזר הוא מצדיק את העדפתו של המציע הזר. אשר לסוג המכרז המועדף בסוג זה של מקרים, המכרז המועדף הינו מכרז המחיר השני, העדיף על מכרז רגיל משום שההצעות המוגשות בו מבוססות על עלויות הייצור ולא על הציפיות של המציע לרווחים. מצב זה מהווה כר נוח הרבה יותר מבחינתו של בעל המכרז ליישום יעיל של ההעדפה.

25 רעיון זה הוכח לראשונה על ידי מקפי ומקמילן..

26 מטיעון זה נובע כי במקרים שבהם ממילא קיימת תחרות בשוק, ואין צורך לעודד את התחרות, המדיניות האופטימלית תהיה להמנע ממתן העדפה כלשהי (מקפי ומקמילן).

האם תורת המשחקים ישימה בעולם המעשה

עד כה עסקנו בניחות תיאורתי של המכרז, והצגנו את המסקנות הנובעות מניתוח זה. עתה, ננסה לבחון האם העקרונות והרעיונות של תורת המשחקים, לפיהם לשיטת המכרז יש השפעה על התוצאה הסופית שלו, אכן יכולים לשמש כלי עזר בחיי היום יום. כדוגמא נציג מכרז אחד של מינהל מקרקעי ישראל לחכירה של מקרקעין, וננסה לבחון את תוצאות המכרז ואת השאלה האם ניתן היה לשפר תוצאות אלה על ידי ניסוח כללי משחק שונים מאלה שקבע מינהל מקרקעי ישראל

בחודש פברואר 1996 פירסם מינהל מקרקעי ישראל מכרז להחכרת 66 מגרשים המיועדים לבנייה חד משפחתית ברכס חלילים במבשרת ציון. על פי תנאי המכרז כל משתתף רשאי היה להגיש עד שתי הצעות, ללא קביעת סדר עדיפויות ביניהן, אך כל משתתף יכול היה לזכות במגרש אחד בלבד. המינהל שמר לעצמו את הסמכות ואת שיקול הדעת לקבוע מהי ההצעה הקובעת, במקרה ששתי ההצעות שהוגשו נמצאו כהצעות הגבוהות ביותר עבור המגרש אליו הן מתייחסות.

למכרז ניגשו 330 מציעים, אשר הגישו 658 הצעות. מתוכם זכו 66 מציעים. מניתוח תוצאות המכרז עולה כי שיטת המכרז שננקטה על ידי המינהל יצרה כמה עיוותים חמורים בהקצאת המגרשים, עיוותים אשר פגמו ביעילות הכלכלית של ההקצאה. כאמור, תנאי המכרז אילצו את המתמודדים "להמר" על שני מגרשים בלבד מתוך כלל 66 המגרשים. כתוצאה מכך, נוצר מצב שבו בעלי הצעות נמוכות, אשר הימרו "נכון", זכו במגרשים במחיר זול יחסית, בעוד שבעלי הצעות גבוהות, אשר הימרו "לא נכון"²⁷ לא זכו במגרש כלל²⁸. כך, מתברר כי 22 מציעים, למרות שהגישו הצעות שהיו בין 66 ההצעות הגבוהות ביותר שהוגשו במכרז לא זכו במגרש כלל. לעומת זאת, 22 מציעים אחרים, אשר הגישו הצעות שהיו נמוכות הרבה יותר מאותן הצעות שלא זכו, כן זכו במגרש. משמע, שליש מההצעות הזוכות במכרז היו הצעות ש"עקפו" הצעות גבוהות מהן. המציעים שהציעו הצעות אלה זכו במכרז למרות שמציעים אחרים היו מוכנים להציע, והציעו בפועל, הצעות גבוהות הרבה יותר.

27 "הימור נכון" הינו הגשת הצעה למגרש שלא היו עליו מתמודדים רבים, ומכל מקום לא הוגשו לגביו הצעות גבוהות. "הימור לא נכון" הינו הגשת הצעה (אפילו גבוהה) למגרש שהוגשה לגביו הצעה גבוהה יותר, ועל כן ההצעה נדחתה; בעוד שבדיעבד התברר שהגשת אותה הצעה למגרש אחר, אך דומה בתכונותיו או אפילו בעל תכונות משוכחות יותר, היתה זוכה במכרז.

28 לדוגמא, מציעים שהגישו הצעות בגובה של 571,000 ש"ח (הצעה 20), 565,000 ש"ח (הצעה 243), 544,000 ש"ח (הצעה 65), 521,000 ש"ח (הצעות 146 ו-158), 520,000 ש"ח (הצעה 189), 518,000 ש"ח (הצעה 115 ו-265), אשר היו כולן בין 35 ההצעות הגבוהות ביותר, לא זכו במגרש. לעומת זאת, מציעים אחרים, שהצעותיהם עמדו על 325,000 ש"ח בלבד (הצעה 254), 336,000 ש"ח (הצעה 14), 351,000 ש"ח (הצעה 154), 360,000 ש"ח (הצעה 198), 361,000 ש"ח (הצעה 198), 362,000 ש"ח (הצעה 79) ו-376,000 ש"ח (הצעה 124) זכו במגרשים חד משפחתיים.

ניתן היה לתת הסבר הגיוני לתופעה זו אילו אותן 22 הצעות נמוכות היו מתייחסות למגרשים "נחותים" יותר, שממילא לא היו נמכרים במחיר גבוה. אולם, זה איננו המצב. ניתוח תוצאות המכרז מגלה כי בכמה וכמה מקרים למגרשים שכנים ממש, בעלי מאפיינים דומים ביותר, נקבעו מחירים שונים באופן משמעותי²⁹. משמעות הדבר היא שהפרש הגדול במחיר בין המגרשים לא נבע מהבדלים בטיב המגרש, אלא משיטת המכרז שנקטה. גם מביקור שערכתי בשטח עולה כי ההבדלים בין המגרשים לא היו משמעותיים³⁰, וכי לכל מגרש יתרונות וחסרונות שקשה לכמת באופן מדויק. גם אם ניתן להצביע על עדיפות מסויימת למגרש זה על פני מגרש אחר הרי שמדובר בהבדלים מינוריים יחסית, אשר בוודאי אינם מצדיקים פערי מחירים כה גבוהים.

על כן, ניתן, לדעתי, לקבוע בוודאות כי תוצאות המכרז, כפי שהוצגו לעיל, אינן משקפות את השווי האמיתי של המגרשים, אלא נובעות משיטת המכרז שנקטה על ידי המינהל.

"כל הרחבה של מספר ההצעות שרשאי כל מגיש להציע – תביא תוצאה יעילה יותר של המכרז"

כאמור, תוצאת המכרז לא היתה יעילה מבחינה כלכלית. חוסר יעילותה התבטא בשני המישורים שבהם בחנו יעילות כלכלית. ראשית, במישור הכלל מישקי, ההקצאה לא היתה יעילה משום שהיא לא איפשרה את הקצאת המגרשים לממקסמי התועלת מהם, היינו למעריכים הגבוהים ביותר שלהם. שנית, במישור מיקסום רווחיו של בעל המכרז, ההקצאה לא היתה יעילה משום שהיא גרמה לאובדן הכנסה למינהל. ניתוח תוצאות המכרז מראה כי ההכנסות למינהל מהמכרז היו 33,082,000 ש"ח. זאת, לעומת 36,128,000 ש"ח, אם המינהל היה מצליח "להנות" מ-66 ההצעות הגבוהות ביותר שהוגשו במכרז. יוצא שקופת הציבור הפסידה במכרז זה בלבד 3,046,000 ש"ח, שהם 9.2% מההכנסות בפועל.

ראוי לציין כי במהלך שנת 1996 שיווק המינהל קרקעות בסכום של 4.151 מיליארד ש"ח³¹. על רקע סכום עצום זה ברור כי לכל שיפור בטכניקת המכרזים של המינהל עשויה להיות משמעות כלכלית רבה, גם אם השיפור היחסי הוא באחוזים בודדים בלבד.

בהתחשב באמור לעיל עולה השאלה: האם ניתן היה על ידי שיטת מכרז שונה למנוע את העיוותים שפורטו לעיל, ולהגיע לתוצאה יעילה יותר של המכרז? לדעתי, התשובה לשאלה זו

29 כך למשל, מגרש 30 נמכר ב-350,000 ש"ח ואילו מגרש 31, הסמוך אליו והדומה לו בגודלו, נמכר ב-656,000 ש"ח; מגרש 52 נמכר ב-438,000 ש"ח ואילו מגרש 53, הסמוך אליו והדומה לו בגודלו, נמכר ב-668,000 ש"ח; מגרש 80 נמכר ב-376,000 ש"ח ואילו מגרש 81, הסמוך אליו והקטן ממנו ב-63 מ"ר נמכר ב-707,000 ש"ח; מגרש 85 נמכר ב-388,000 ש"ח ואילו מגרש 86, הסמוך אליו והקטן ממנו ב-50 מ"ר נמכר אף הוא ב-707,000 ש"ח.

30 למעט, אולי, 10 מגרשים המיועדים לבניה דרמשפחתית.

31 עיתון "הארץ", מוסף נדל"ן, עמ' 12, מיום 18.8.97.

הינה חיובית, וזאת באמצעות נקיטה באחת מתוך שלוש שיטות מכרז חלופיות. השיטה האחת הינה על ידי שינוי כלל המכרז באופן שייקבע כי ה"מוצר" העומד למכירה איננו המגרשים עצמם, אלא הזכות לבחור מגרש מתוך 66 המגרשים המוצעים למכירה. על פי שיטה זו ידורגו כלל המציעים בסדר יורד, כאשר בעל ההצעה הגבוהה ביותר ימצא בראש הרשימה, ולו תינתן הזכות לבחור ראשון מגרש במחיר שבו נקב. בעל ההצעה השניה בגובהה יקבל את הזכות לבחור מגרש אחריו, וכן הלאה. על ידי כך, ל-66 המציעים הגבוהים ביותר תינתן האפשרות לזכות ב-66 המגרשים המוצעים למכירה, תוצאה היוצרת הקצאה אופטימלית של המגרשים ורווח מקסימלי למינהל. יחד עם זאת, בשיטה זו יתכן כי כאשר יגיע תורו של מציע שאיננו בעל הצעה הגבוהה ביותר לבחור לעצמו מגרש הוא יגלה, כי הוא איננו מעוניין באף אחד מהמגרשים שנותרו במחיר שבו נקב, שכן כל המגרשים שאותם הוא היה מוכן לרכוש "נתפסו" זה מכבר. על כן, לדעתי, בשיטת מכרז זו, פרט למציע הגבוה ביותר יש לאפשר ליתר המציעים לסגת מהמכרז מבלי לשלם על כך קנס, אם אין הם מוצאים לעצמם מגרש על פי רוחם או מגרש המצדיק, לדעתם, את הסכום שבו נקבו. כתוצאה מכך, יתכן כי בסופו של יום לא היו נמכרים 66 המגרשים ל-66 בעלי ההצעות הגבוהות ביותר, אך יחד עם זאת, בהתחשב בדימיון שבין המגרשים שהוצעו במכרז סביר להניח כי מידת הפרישה מן המכרז היתה מזערית, אם בכלל.

דרך נוספת לשיפור תוצאות המכרז הינה להסיר את ההגבלה על הגשת שתי הצעות בלבד, ולתת אפשרות למציעים להגיש יותר הצעות, כאשר למינהל נותרת הזכות לבחור את שילוב ההצעות הזוכות, באופן שיעניק לו את התמורה המירבית (כפי שנעשה בפועל לגבי שתי ההצעות שהוגשו). לכאורה, יתכן כי ראוי היה שלא להגביל כלל את מספר ההצעות שרשאי כל מציע להגיש, זאת במידה שברשותו של המינהל תוכנה מתאימה, המסוגלת לבחור את השילוב הרווחי ביותר של הצעות ללא עלויות עיסקה גבוהות. אם אפשרות כזו איננה קיימת, יתכן כי הגבלה מסויימת (נניח לעשר הצעות) הינה סבירה, שכן מצד אחד היא מאפשרת מיגוון מספיק של אפשרויות, ומצד שני היא מקטינה עלויות עיסקה. מכל מקום, כל הרחבה של מספר ההצעות שרשאי כל מציע להגיש היתה מביאה עימה תוצאה יעילה יותר של המכרז, והיתה מונעת, או לפחות מקטינה באופן משמעותי, את הסיכוי שמציע בעל הצעה גבוהה לא יזכה במגרש כלל, בעוד שמציע בעל הצעה נמוכה יותר יזכה במגרש. כאמור, מניעת מצב זה היתה משפרת את יעילות המכרז.

דרך שלישית לשיפור יעילות הקצאת המגרשים הינה שיטת המכירה הפומבית הסימולטנית הרציפה, אשר שימשה את ה-FCC בהקצאת תדרי השידור בארה"ב. על פי שיטה זו מעמיד עורך המכרז את כל הפריטים המועמדים להקצאה למכירה פומבית סימולטנית, מרובת סיבובים, כאשר כל סיבוב הינו, למעשה, מכרז רגיל, אשר בו כל מתמודד רשאי להגיש הצעה אחת, עבור פריט אחד. המכירה מסתיימת כאשר לא מוגשת יותר אף הצעה לאף אחד מהפריטים. על ידי כך, יכול כל מתמודד להחליט איזה פריטים מעניינים אותו ובאיזה מחיר. אם פריט מסויים מגיע למחיר שבו המתמודד כבר איננו מעוניין בו עוד, הוא יכול לעבור להתמודד על פריט אחר. בסופו של התהליך יוקצו כל הפריטים למעריכים הגבוהים ביותר שלהם, כך שהקצאתם תהיה אופטימלית.

מסקנה זו, אם היא נכונה, מאששת את המחקר התיאורתי והאמפירי שהוצג לעיל, לפיו לשיטת המכרז הנקטת על ידי בעל המכרז יכולה להיות השפעה של ממש על תוצאות המכרז. אולם, ממסקנה זו מתחייבת לכאורה גם מסקנה נוספת, חשובה לא פחות, והיא שמקום שבעל המכרז הינו רשות מינהלית ואיננו גורם פרטי, הרי שהעובדה שסוג המכרז משפיע על תוצאותיו מצדיקה להטיל עליו מעבר לחובת המכרז הראשונית גם חובה משנית, והיא לבחור במכרז האופטימלי לנסיבות העניין.

מסקנות

מבחנו המרכזי של הפרק בתורת המשחקים ששמו תורת המכרזים, היינו בשאלה האם ניתן לגזור מן הניתוחים התאורטיים שהובאו לעיל מסקנות מעשיות עבור הרשות המינהלית, ואם כן מהן מסקנות אלה. יחד עם זאת, את המסקנות שיוצגו להלן ראוי, לדעתי, לחלק לשניים: למסקנות במישור הכלכלי ולמסקנות במישור המשפטי-נורמטיבי.

**"מנגנון המכירה
הפומבית הינו היחיד
המבטיח כי בכל
המקרים ובכל
הנסיבות הקצאת
המשאב תהיה
אופטימלית".**

המסקנה הראשונה והחשובה ביותר הינה שככלל, מנגנון ההקצאה האופטימלי הינו מנגנון המכירה הפומבית. אמנם, אין זו מסקנה גורפת, במובן זה שהיא מתקיימת בכל תנאי ובכל נסיבה, אך זוהי מסקנה כללית, המתקיימת ברוב המקרים וברוב הנסיבות. ראשית, מנגנון המכירה הפומבית הינו המנגנון היחיד המבטיח, כי בכל המקרים ובכל הנסיבות הקצאת המשאב תהיה אופטימלית, כמובן זה שהוא יוקצה למקסם התועלת ממנו. יתר המנגנונים אינם יכולים להבטיח תכונה חשובה זו בכל תנאי ובכל נסיבה. לתכונה זו קיימת חשיבות מיוחדת כאשר עורך המכרז הינו הרשות המינהלית, להבדיל מגורם פרטי. תכונת ההקצאה האופטימלית מושגת על ידי שני מאפיינים עיקריים של המכירה הפומבית.

המאפיין הראשון הינו תכונת הפומביות של המכירה הפומבית, המונעת את האפשרות להיווצרותו של כשל שוק, כתוצאה מפערי מידע. פומביות ההליך מבטיחה כי בעל ההערכה הגבוהה ביותר של המשאב יהיה גם זה שיזכה בו, תוצאה אופטימלית מבחינה כלכלית.

יתרון שני של המכירה הפומבית הינו בכך, שהיא מבטיחה תמורה גבוהה יותר למוכר ממנגנוני ההקצאה האחרים. תכונה זו מושגת בזכות כמה מאפיינים נוספים המייחדים את המכירה הפומבית. ראשית, המכירה הפומבית מאופיינת בעלות עיסקה נמוכה יותר מיתר מנגנוני ההקצאה, הנובעת מכך שזהו הליך מהיר חזול³². בנוסף, מנגנון המכירה הפומבית מיתר "ריגול"

32 אם בעבר ערכת מכירה פומבית חייבה איסוף של כל המשתתפים במכירה למקום אחד, עובדה שייקרה את ההליך ואולי מנעה את השתתפותם של מציעים מסויימים, הרי שכיום אין עוד צורך בכך. בזכות השתכללות אמצעי התקשורת ניתן לערוך מכירה פומבית בכמה מוקדים בו זמנית, אשר יקושרו על ידי מסכי וידאו. כמו כן, ניתן לעשות שימוש באינטרנט, ועל ידי כך לאפשר השתתפות לכל מי שמעוניין בכך ועומד בתנאי ההשתתפות שנקבעו מראש.

והתחקות אחר המציעים האחרים, ועל כן מיתר גם את השימוש באמצעי הגנה מפני ריגול. כתוצאה מכך, נחסכות למציעים הוצאות רבות, וכפי שהוסבר כבר לעיל הדבר אף מעורר את ההשתתפות בהליך המכירה, עובדה המעלה אף היא את התמורה הצפויה בה לעורך המכרז. שלישי, בנסיבות המאופיינות בהערכה משותפת או בהערכה תלויה או מקושרת, שזהו המצב השכיח ביותר, עריכת מכירה פומבית מקטינה את ההשפעה של קיללת המנצח. זאת, משום שפומביות ההליך מספקת למציעים מידע בדבר הערכת המשאב על ידי המציעים האחרים, עובדה המקטינה את חוסר הוודאות שבו הם נמצאים, ומאפשרת להם להעריך נכון יותר את המשאב העומד למכירה. צימצום החשש ליפול קורבן לקיללת המנצח מאפשר למציעים להגדיל את הצעותיהם ומעלה את התמורה הצפויה מן המכירה³³.

יתרון שלישי של המכירה הפומבית על פני יתר מנגנוני ההתקשרות הינו בכך שמנגנון זה מתמודד באופן מלא יותר עם בעיית הנציג³⁴, וזאת בזכות "שקיפות" ההליך. פומביותה של המכירה הפומבית מצמצמת את האפשרות למניפולציות אסורות, לשחיתות ולפגיעה בטוהר המידות; ועל כן מצמצמת את בעיית הנציג. לתכונה זו חשיבות גם בהיבט הכלכלי, אך לא פחות מכך בהיבט המוסרי-האתי. כתוצאה משקיפותה נהנית המכירה הפומבית מיתרון נוסף על פני יתר מנגנוני ההקצאה והוא חיזוק האמון של הציבור ברשות המינהלית בכלל ובשיטת המכרזים בפרט.

המסקנה בדבר עדיפותה היחסית של המכירה הפומבית על פני יתר מנגנוני ההתקשרות הינה המסקנה העיקרית והחשובה ביותר שראוי, לדעתי, לגזור מן הניתוח הכלכלי של המכרז. אולם, למסקנה זו ניתן להוסיף שתי מסקנות אופרטיביות נוספות צנועות יותר, אך לא נטולות חשיבות כלכלית.

מסקנה ראשונה הינה, שבדרך כלל, במצב של חוסר וודאות משמעותי לגבי ערכה של העיסקה מן הראוי להמנע ממכרז הקובע תשלום חד פעמי של הזוכה לעורך המכרז. במצבים מעין אלה ראוי להעדיף שיטת התקשרות, אשר על פיה עיקר התשלום יעשה באמצעות תמלוגים, אשר יגזרו מההכנסות בפועל.

מסקנה שנייה הינה, שבדרך כלל, ראוי לקבוע במכרזים מחיר מינימום. קביעת מחיר מינימום הינה יעילה מבחינה כלכלית, היא מהווה מכשיר חשוב במלחמה נגד קרטלים, והיא מצמצמת את בעיית הנציג, שכן היא מקטינה את הכדאיות שבפעולה המושתתת.

33 כאן ראוי לציין כי על פי הניתוח התאורטי מסקנה זו איננה כה מובהקת שעה שהמציעים מאופיינים כשונאי סיכון. על כן, למען הדיוק ראוי לומר כי מסקנה זו נכונה תמיד כאשר המציעים הינם אישי סיכון; ואילו במצב של מציעים שונאי סיכון המסקנה דלעיל תלויה בשאלה: מה יותר דומיננטי בנסיבות העניין – שינאת הסיכון של המציעים או הקטנת עלויות העיסקה וצימצום ההשפעה של קיללת המנצח?

34 "בעיית הנציג" בהקשר שלנו היא החשש שנציג הציבור, הפקיד המוסמך, יעשה שימוש לרעה בסמכותו באופן שהוא יעדיף את האינטרס האישי שלו על פני האינטרס של הציבור, שהוא מהווה שלוח שלו. המשמעות המעשית של הדבר הינה העדפה להתקשר עם פלוני ולא עם אלמוני בשל היותו של פלוני קרוב משפחה, חבר מפלגה, נותן שוחד וכד'.

יחד עם הדברים האלה מן הראוי לציין כי התיאוריה הכלכלית איננה מסוגלת לקחת בחשבון את העובדה שמציע במכרז מוכן לעיתים להציע מחיר נמוך מאוד לשירות שהוא אמור לספק, לעיתים אף מחיר הפסד, משום שהוא מעריך שבמהלך ניהול החוזה יהיה צורך להרחיב את היקף העבודה או לשנותה, ומהרחבה זו הוא יפיק את עיקר רווחיו. "כלי העבודה" הכלכליים אינם מסוגלים לקחת בחשבון שבישקלול מחיר ההצעה לוקח המציע בחשבון גם שיקולים שקשה מאוד, אם בכלל ניתן, לאמוד אותם, כגון צבירת מוניטין, הבטחת תעסוקה לעובדיו, החלשה של ידיביו העיסקיים וכד'. למרות מאות המחקרים שנערכו בתחום תורת המכרזים, אשר ניסו להתייחס לכל סיטואציה, תהא שולית ואזוטרית ככל שתהא, עדיין לא הותוותה הדרך לתאר באמצעות כלים מתמטיים את המציאות המורכבת, ולהציבה במסגרת מודלים פשוטים יחסית. על כן, יהיה נכון יותר להתייחס לניתוח הכלכלי כמתאר היבט אחד של ההתקשרות או צד אחד שלה, ולא כניתוח המתאר סיטואציה מעשית, שכן המציאות תהיה כמעט תמיד מורכבת הרבה יותר מכל מודל תיאורטי.

**"לאופן עיצוב
המרכז יכולה להיות
— יש בכוול —
השפעה מכרעת
על תוצאותיו"**

סיבה שניה להטלת ספק בדבר מעשיותם של הניתוחים הכלכליים קשורה אף היא למורכבות החיים, לעומת מוגבלותה של המתמטיקה בתיאור מורכבות זו. עיקר המודלים הכלכליים מנתחים את המכרז כמשחק המבודד מסביבתו. ההתייחסות המקובלת למכרז היא כאל ארוע מוגדר, שתחילתו וסופו ברורים. אולם, במציאות מצוי המכרז בקונטקסט של ניהול עסקים כולל, כאשר הוא מושפע מארועים חיצוניים לו, ומשפיע בעצמו על ארועים חיצוניים אחרים.

ספק מינורי יותר, לגבי האפשרות ליישם את מסקנות התיאוריה הכלכלית ישירות לעבודתה של הרשות המינהלית נובע מהשוני שבין מטרות הניתוח של תורת המשחקים לבין מטרותיה ותפקידיה של הרשות המינהלית. עיקר עניינה של תורת המשחקים הינו במיקסום התועלת הכלכלית ל"שחקנים" עצמם. על כן, מכרז אופטימלי לפי תורת המשחקים הינו בדרך כלל מכרז הממקסם את התמורה לעורך המכרז. לעומת זאת, עניינה של הרשות המינהלית הינו במיקסום התועלת לכלל המשק, נושא שתורת המשחקים איננה מתמקדת בו בדרך כלל³⁵. לא תמיד קיימת זהות בין האינטרס הצר של עורך המכרז לבין האינטרס הרחב של המשק בכללותו. על כן, במקרים רבים המסקנות שאליהן מגיעים מלומדי תורת המשחקים אינן ישימות למצב שבו בעל המכרז איננו גורם פרטי כי אם רשות מינהלית.

בהקשר של מישור ההסתכלות הרחב יותר, ראוי להסב את תשומת הלב לשתי מסקנות כלליות, אשר ראוי לגזור מן הניתוח ה"משחקי" של המכרז.

35 לעיתים, אף רשאית הרשות להציב מטרות לא כלכליות כלל לעיסקאות שהיא כורתת, כגון קידומו של סקטור חברתי חלש או עידוד ההתיישבות באזורי פריפריה.

המסקנה הכללית הראשונה הינה, שלאופן עיצוב המכרז יכולה להיות – ויש בפועל – השפעה מכרעת על תוצאותיו. עיצוב המכרז יכול להשפיע על מספר המשתתפים במכרז, על מיהות המשתתפים במכרז, על גובה ההצעות שתוגשנה במכרז, על תקינות פעולתו של המכרז; והחשוב מכל, עיצוב המכרז יכול להשפיע על מיהות הזוכה במכרז ועל גובה התמורה שתצמח מהמכרז לעורך המכרז. מסקנה זו ניתן להסיק הן מהניתוח התיאורטי של המכרז, הן מניסויי מעבדה ומסימולציות ממוחשבות שבחנו שאלה זו, והן ממחקרים אמפיריים, אשר ניתחו תוצאות של מכרזים שונים. מטבע הדברים, תקפותה של מסקנה זו מהווה תנאי לתוקפה של המסקנה המרכזית שהוצגה לעיל, בדבר עדיפותה היחסית של המכירה הפומבית על פני יתר מנגנוני ההקצאה.

המסקנה הכללית השנייה סוכמה על ידי מקפי ומקמילן בטענה, כי חשיבותו העיקרית של המחקר התיאורטי בתורת המכרזים הינו בפיתוח אינטואיציה נכונה לגבי השיקולים שיש לשקול וההכרעות שראוי לקבל בעיצוב המכרז. לטענתם, למרות שלא ניתן ליישם את המחקר התיאורטי לשפת המעשה באופן ישיר, ערכו של מחקר זה הינו עצום בשל כלי החשיבה וכלי הניתוח שהוא מספק ובזכות התובנות הנובעות ממנו. לכן, הידע התיאורטי שנצבר בתורת המכרזים יכול לשמש כלי רב ערך בידי רשויות המינהל בעיצוב המכרז. אין זה כלי טכני שקל ליישמו, אך זה כלי מהותי, שיכול להוות עזר רב, ועל כן חשוב להביאו בחשבון.

אלה הן התובנות הכלכליות שניתן וראוי, לדעתי, לגזור מן הניתוח הכלכלי של המכרז. עתה, ננסה להצביע על המסקנות הנורמטיביות שראוי לגזור מן המסקנות הכלכליות.

בטרם נדון במסקנות הנורמטיביות חשוב להדגיש כי לדיון שפורט לעיל אין כיום כל ביטוי במישור הנורמטיבי, לא בישראל ועד כמה שידוע לי, אף לא במדינות אחרות בעולם. ככל שהדברים נוגעים למשפט הישראלי, עובדה זו איננה נובעת מהחלטה מושכלת של הדרג המחליט בדבר חוסר מעשיותו של דיון זה, או בדבר מידת התקפות של המסקנות שפורטו לעיל, אלא מתוך חוסר היכרות עם חומר זה. עיון בעשרות הפרוטוקולים של ועדת המשנה של ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוקמה לצורך אישור תקנות המכרזים מגלה, כי הועדה כלל לא נסתיעה בניתוח הכלכלי של המכרז בגיבוש תקנות המכרזים, ולדעתי היא כלל לא היתה מודעת לקיומו של דיון וניתוח כלכלי מעין זה. לא יפלא איפוא שחוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים אינם מתייחסים כלל לעובדה שהביטוי "מכרז" יכול להכיל בקירבו מנגנוני התקשרות שונים, המתאימים לסיטואציות שונות.

חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים אינם מגדירים את המונח "מכרז", כך שלכאורה מותר הדבר פתח לרשות המינהלית הכפופה לחוק לעצב את המכרז כרצונה, תוך התחשבות גם בהיבטים הכלכליים של המכרז. מהעיון בתקנות חובת המכרזים, הקובעות את אופן ניהול המכרז, עולה שה"מכרז" שאליו מכוונות התקנות הינו המכרז "הרגיל", ולא כל מכרז אחר³⁶.

36 עובדה זו ניתן ללמוד מעיון בתקנות 18, 19 ו-20, שעניינן אופן הגשת ההצעות ובדיקתן.

יוצא שכל עוד עומדות התקנות הנוכחיות בתוקפן יקשה מאוד להביא את המסקנות המפורטות לעיל לידי יישום.³⁷ פסיקת בית המשפט העליון, לעומת זאת, הגדירה את המכרז כ"תחרות מאורגנת"³⁸, הגדרה ראויה ורחבה דיה כדי להחיל בקירבה את כלל סוגי המכרזים, ובכלל זה את המכירה הפומבית. אולם, פסיקת בית המשפט העליון בענייני מכרזים מאופיינת, לדעתי, בהזנחה כמעט מלאה של ההיבט הכלכלי של המכרז, תוך התמקדות בהיבט של שמירת עקרון שיוויון ההזדמנויות, והעדפתו על השיקול הכלכלי כל אימת שקיימת התנגשות או סתירה בין השניים.³⁹ בהתחשב בעמדה זו לא ניתן לצפות שהפניית תשומת הלב של הרשות המינהלית להיבטים הכלכליים של המכרז תבוא מכיוונו של בית המשפט.

**"המכירה הפומבית
המודרנית ורכוש
המציע הפוטנציאלי
את מסמכי המכרז
באינטרנט והמכירה
תבצע על צג
המחשב"**

בהסתמך על המסקנה הכלכלית שלפיה מנגנון המכירה הפומבית הינו בדרך כלל מנגנון ההקצאה היעיל ביותר, ראוי, לדעתי, לקבוע כלל משפטי, אשר על פיו דרך המלך בהתקשרויות הרשות המינהלית תהיה המכירה הפומבית, וזאת למעט במקרים, שיגדרו מראש, שבהם חסרונות המכירה הפומבית עולים על יתרונותיה. ניתן לומר כבר עתה ששיטת התקשרות זו מתאימה לכל ההתקשרויות הפשוטות, שבהן מרכיב המחיר הינו המדד היחיד או העיקרי בהכרעה הסופית, וכן לכל התקשרות שבה ניתן להפריד באופן ברור בין מרכיב העלות למרכיב האיכות בהכרעה הסופית, באופן שאיננו מחייב קביעה של דירוג איכותי בין ההצעות. דומה כי הגדרות אלה כוללות בחובן את מירב ההתקשרויות.

בביטוי מכירה פומבית אינני מתכוון למכירה הפומבית המסורתית, שבה יושבים באולם אחד כל המעוניינים בהתקשרות וכרוז שפטיש בידו מנהל את התחרות. המכירה הפומבית שאני מתכוון אליה דומה יותר לאתרי המכירות הפומביות שקיימים ברשת האינטרנט. במכירה הפומבית המודרנית ירכוש המציע הפוטנציאלי את מסמכי המכרז או "יוריד" אותם מהאתר של עורך המכרז באינטרנט, ימלא את כל פרטי ההצעה פרט למחיר⁴⁰, ואם הוא עומד בתנאי הכשירות וההשתתפות המפורטים במסמכי המכרז הוא יקבל אישור (בצורת קוד השתתפות) להשתתף במכירה הפומבית. ביום ובשעה הנקובה במסמכי המכרז ישב אותו מציע במשרדו, והמכירה תתנהל על צג המחשב שעל שולחנו באמצעות רשת האינטרנט.

37 לדעתי, ניתן כיום ליישם את המסקנות הכלכליות העומדות בסתירה לפרוצדורה שמכתיבות התקנות רק לגבי התקשרויות הפטורות מחובת עריכת מכרז.

38 בג"צ 118/83, אינווסט אימפקט נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, פ"ד לח (1) 729, 734.

39 הדוגמאות לכך הן רבות ותיקצר היריעה מלפרטן. ראו לאחרונה ע"א 4683/97, ידע מחשבים ותוכנה נ' משרד הבטחון, (טרם פורסם בפ"ד). בפסק דין זה פסל הנשיא ברק הצעה שהיה בה פגם קל ערך, בשם השמירה על השיוויון, מבלי לקחת בחשבון שבכך יש כדי לייקר את ההתקשרות פי שלושה, ותוך שהוא קובע שנימוק זה איננו רלבנטי כלל.

40 כולל מסמכים המעידים על כשירותו, הסכמתו לחוזה המוצע על ידי הרשות, ערכות בנקאית אם נדרשת וכד'.

מהניתוח הכלכלי עלה שעל אף העדיפות הלכאורית של מנגנון המכירה הפומבית לא ניתן לנסח מנגנון התקשרות אחד, שיהיה אופטימלי בכל עיסקה ועיסקה ובכל מערך של נסיבות. מצד שני נבע מן הניתוח הכלכלי שלעיצוב המכרז בנסיבות נתונות יכולה להיות השפעה משמעותית על יעילות העיסקה ועל התמורה שתצמח ממנה. ממסקנות אלה ראוי, לדעתי, לגזור כלל נורמטיבי, רך יותר מהכלל המחייב שימוש במנגנון המכירה הפומבית, והוא שמכרזים מסוגים מסויימים לא יעוצבו כמכרז רגיל או כמכירה פומבית כדבר שבשיגרה, אלא תוטל על הרשות המינהלית חובה לעצבם תוך שיתוף מומחים בנושא, שיבואו, מטבע הדברים, מתחומי הכלכלה ותורת המשחקים. על ידי כך, תביא הרשות המינהלית לכלל מימוש את חובתה לעשות את השימוש היעיל ביותר בכספי הציבור וברכושו, המוחזקים על ידה בנאמנות.

אינני רואה הצדקה לחייב התייעצות מעין זו לגבי כל מכרז, שכן מדובר בתהליך המייקר מאוד את עלות העיסקה, הן בכסף והן בזמן. חיוב זה ראוי, לדעתי, שישמר לעיסקאות בעלות היקף גדול ולעיסקאות בעלות השפעה כלכלית משמעותית, באופן שאכן יצדיק מבחינה כלכלית השקעה גדולה בעיצוב פרטני של המכרז. לדעתי, לא יהיה זה ראוי להתנות את חובת ההתייעצות במורכבות העיסקה שבה מדובר, שכן לעיתים רבות, גם עיסקאות אשר במבט ראשון נראות פשוטות ובלתי ניתנות לשיפור, במבט שני מתברר כי ניתן היה להגיע בהן לתוצאות יעילות הרבה יותר, לו היתה ננקטת בהן שיטת הקצאה אחרת. אולם, ברור כי המלצה זו מקבלת משנה תוקף שעה שהעיסקה שבה מדובר לא מאופיינת רק בהיקפה הגדול, אלא גם במורכבותה הרבה.