



דוח ביקורת בנושא:

# רכש טובין בעסקאות הפטורות ממכרז



# תוכן עניינים

66	מבוא
68	מטרת הביקורת ומתודולוגיה
69	עיקרי ממצאים
73	סיכום
74	1. קיום ונאותות נהלים
77	2. הרכב ועדת רכש ובלאי
78	3. תוכנית עבודה
79	4. תוכנית רכש
80	5. ניהול רישומי הזמנות טובין במערכת
83	6. דרישות הרכש
92	7. הצעות מחיר
99	8. ביצוע הזמנה
104	נספחים

## מבוא

רשויות מקומיות מתקשרות עם ספקים באמצעות מכרזים לצורך רכישת טובין וקבלת שירותים. סעיף 198 לפקודת העיריות קובע כי "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנת וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".

בהתאם לכך, תוקנו תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח, 1987 (להלן: "תקנות העיריות" או "התקנות") המגדירות את האופן בו צריכים להתנהל מכרזים בעירייה ואת דרך ההתקשרות הנדרשת. בין היתר, התקנות קובעות את המקרים בהם יש לקיים מכרז זוטא (מכרז סגור לרשימה סגורה של מציעים שהעירייה מנהלת על פי אמות מידה שנקבעו מראש על ידי הרשות) או מכרז פומבי, את המקרים בהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז, את אופן התנהלותו של מכרז זוטא ומכרז פומבי.

דרך ההתקשרות נקבעת בהתאם לסכום היקף ההתקשרות הקבוע בתקנות וצמוד למדד. משרד הפנים מפרסם מדי תקופה את סכומי ההתקשרות המעודכנים על בסיס נקבעת דרך ההתקשרות בה תנקוט העירייה.

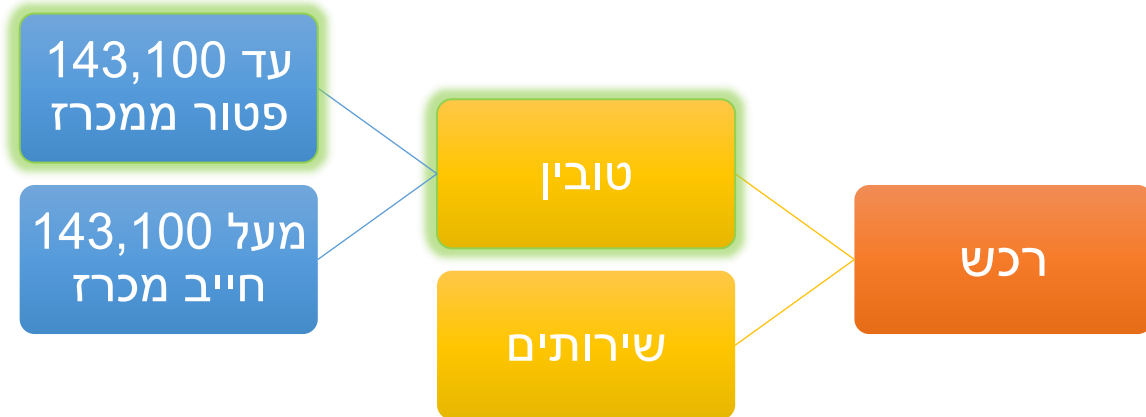
להלן סכומי ההתקשרות הצמודים למדד שהתפרסם באפריל 2020 בהתאם לסוג ההתקשרות:

סכומים לא כולל מע"מ (ב-ש)	דרך ההתקשרות
עד 143,100	פטור ממכרז
143,101 - 349,400	מכרז זוטא (ישלח ל-4 ספקים לפחות)
349,401 - 698,800	מכרז זוטא (ישלח ל-6 ספקים לפחות)
מעל 698,801	מכרז פומבי

את כל הליכי הרכש וההתקשרויות מתחת לסכום הפטור ממכרז הקבוע בתקנות, מנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לנהלי עבודה פנימיים.

רשויות מקומיות יוצרות התקשרויות בעסקאות רכש הן של טובין והן של קבלת שירותים. טובין הינו ציוד מתכלה, ציוד בר קיימא, או כל נכס אחר למינהו מלבד מקרקעין, מבנים וכספים.

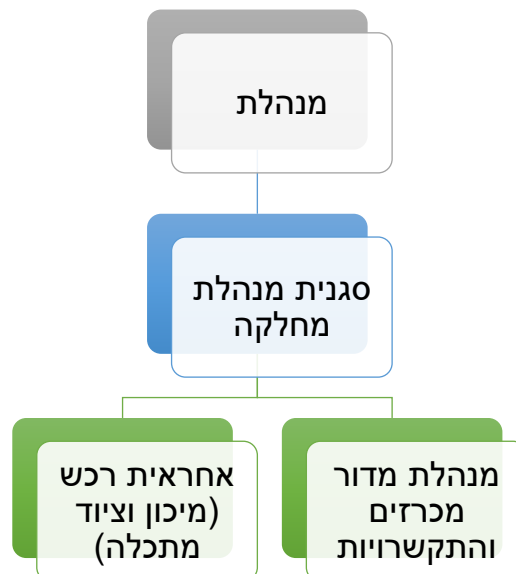
במסגרת דוח זה בחנה הביקורת רכש טובין בעסקאות הפטורות ממכרז בלבד, כלומר עסקאות שסכומן אינו עולה על 143,100 ₪ לא כולל מע"מ, בהתאם לסעיף 3(3) לתקנות העיריות, כפי שמתואר בתרשים להלן:



בעיריית כפר סבא (להלן: "העירייה") אמון אגף כספים וגזברות באמצעות מחלקת רכש, אספקה ומכרזים (להלן: "המחלקה" או "מחלקת הרכש") על רכש הטובין העירוני.

המחלקה אמונה על ארגון וביצוע תהליכי הרכש עבור כל מחלקות ומוסדות העירייה, כגון: ארגון ועדת רכש ובלאי וועדת מכרזים, עריכת תוכניות, מכרזי רכש, ניהול משא ומתן עם ספקים, קיום בקרה חשבונאית אחר הרכש העירוני. בנוסף לתהליכי הרכש הרגילים, אמונה המחלקה גם על ניהול ספירת מלאי שנתית במחסני העירייה, אחריות על תיק מזון ומערך הרכש בזמן חירום, אחריות מטה לטיפול בנושא הליסינג התפעולי והארכיון החיצוני.

להלן תרשים המפרט את המבנה הארגוני של המחלקה:



## מטרת הביקורת ומתודולוגיה

ביצוע דוח ביקורת בנושא רכש טובין בעסקאות הפטורות ממכרז נקבע במסגרת תוכנית העבודה השנתית של מבקר העירייה לשנת 2020. הביקורת נערכה בין החודשים מרץ-אוקטובר 2020 ובחנה את נאותות תהליך רכש הטובין הפטור ממכרז, ועמידתו בהוראות תקנות העיריות (מכרזים) ונהלי עבודה רלוונטיים בתקופה שבין שנת 2018 ועד לסוף מאי 2020. יצוין כי, לאור משבר נגיף הקורונה והמציאות המשתנה, תהליך הביקורת התבסס על שיחות זום ודרישות לקבלת חומרים באמצעות דואר אלקטרוני.

### מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- מנהלת מחלקת מכרזים ורכש;
- סגנית מנהלת מחלקת מכרזים ורכש.

בנוסף, קיבלה הביקורת לעיונה קבצים ומסמכים הרלוונטיים לנושא המבוקר.

### בסיס נורמטיבי

- תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987.
- פקודת העיריות.
- תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998.

## עיקרי ממצאים

עיקרי ממצאים הינו מסמך המסכם את הדוח בצורת תמציתית בלבד. יצוין כי, על מנת לקבל את כל המידע אודות הממצאים, יש לקרוא את הדוח עצמו. להלן תפריט רמות סיכון ממצאים:

ממצא תקין	ממצא ברמת סיכון בינונית	ממצא ברמת סיכון גבוהה

ממצאים והמלצות	תגובות המבוקרים	הערה/סטטוס
<b>1. קיום ונאותות נהלים</b>		
<p>נמצא נוהל הרכש משנת 2011, כאשר בפועל המחלקה מתנהלת לפי טיוטת הנוהל החדש שנכתב במרץ 2018, אך טרם אושר על ידי ההנהלה. נמצאו נושאים חסרים בטיטוט הנוהל החדש, כגון: אופן הפנייה לספקים, אופן הזנת הנתונים במערכת, מתן הרשאות וכדומה.</p> <p><b>המלצות הביקורת:</b></p> <p>1. מוצע לעבוד לפי נהלי עבודה המאושרים על ידי ההנהלה בלבד. 2. מוצע לעדכן את טיוטת הנוהל החדש כך שיכלול את הנושאים שחסרים ולאשרו בהקדם.</p>	<p>המלצות מקובלות, העירייה תפעל למען אישור טיוטת הנוהל החדש.</p>	
<b>2. הרכב ועדת רכש ובלאי</b>		
<p>נמצא כי בניגוד לסעיף 5 לתקנות העיריות, לפיו כל עסקת טובין מחויבת באישור הוועדה, עסקאות בסך של עד 5,000 ₪ מאושרות בהתאם לשיקול דעתה של מנהלת הרכש בלבד.</p>	<p>1. מקובל, אולם יש לקחת בחשבון כי שילוב יועץ משפטי משמעותו הארכת פרקי הזמן של הטיפול בדרישות.</p>	

הערה/ סטאטוס	תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
	2. בנוהל רשום במפורש בסעיף 3.8.1 כי "הערה: בסמכות מנהלת הרכש ועל פי שיקול דעתה להביא לאישור ועדת רכש דרישות בסכום נמוך מ-5,000 ₪" ישנן דוגמאות לדרישות בסכום נמוך מ-5,000 ₪ שהועברו לאישור הוועדה.	נוסף על כך, בניגוד להמלצת חוזר המנכ"ל 1/2009, ליועץ המשפטי אין ייצוג בהרכב הוועדה. <b>המלצות הביקורת:</b> 1. מוצע כי העירייה תפעל למען קביעת הרכב ועדת רכש ובלאי בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים. 2. מוצע לבחון מחדש את אופן האישור של עסקאות בסך של עד 5,000 ₪.
<b>4. תוכנית רכש</b>		
	מחלקת הרכש עובדת לרוב עם הסכמי מסגרת שנתיים, בחלק מהמקרים קיימת גם תוכנית רכישות רבעוניות. נשתדל ליישם לגבי כל תוכנית.	נמצא כי תוכנית הרכש של המחלקה כוללת יעדים ללא התייחסות לתקציב. <b>המלצות הביקורת:</b> מוצע כי המחלקה תערוך תוכנית רכש רבעונית ותכלול חלוקה תקציבית.
<b>5. ניהול רישומי הזמנות טובין</b>		
	ועדת הרכש דנה בצורך במעמד הדרישה כך שכל הזמנה שהופקה מעל 5,000 ₪ עברה כבר את אישור הוועדה.	עבור הזמנה מספר 36342 בסך של 19,890 ₪ לא נמצא אישור הוועדה בפרוטוקולים שהועברו לידי הביקורת. <b>המלצות הביקורת:</b> מוצע לבצע חסימה ממוכנת במערכת הרכש בצורה שלא תאפשר ביצוע הזמנה בלא שהוזן אישור של הוועדה.
<b>6. דרישות הרכש</b>		
בוצע חלקית	1. בשל השינוי בתהליכי העבודה והמעבר לעבודה מקוונת, חלק ניכר מהתקשורת עם המחלקות נעשית באמצעות המערכת הממוחשבת ובמסגרת הדרישה אשר כוללת פירוט בדבר הצורך, דבר אשר מייתר את הצורך במכתב המפרט את הצורך. צריך	במדגם אקראי של 11 דרישות רכש נמצאו מקרים בהם הדרישה הוקמה ללא צירוף כלל המסמכים הנדרשים, כגון פירוט הצורך ומפרט טכני. עוד נמצא כי הוועדה מאשרת את הדרישות לצורך ביצוע הרכישה בטרם ביצוע הליך ההתמחרות. שכן, עבור 5 דרישות מתוך 11 לא התקיים דיון בוועדה טרם ביצוע ההזמנה.

הערה/ סטטוס	תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
	<p>אולי להתאים את הוראות הנוהל לתהליך העדכני. 3. מקובל. 4. בדרישה מצוין הפריט המבוקש, הכמות, והעלות (על סמך הצעה ראשונית שקיבלה המחלקה/ או על פי מחיר הסכם מסגרת הקיים ברשות). כל זה מובא לידיעת הוועדה. 5. בוצע בתחילת הליך חדש של הטמעת המערכת המקוונת לאישור הוועדה.</p>	<p><b>המלצות הביקורת:</b></p> <p>1. מוצע לחדד כי על יחידות העירייה המקימות דרישות טובין לצרף את כלל המסמכים הנדרשים. 2. מוצע לאשרר את הדרישות כאשר מתבצע שינוי/הגדלת הדרישה. 3. מוצע לבחון מחדש את תהליכי העבודה המקוונים של הוועדה. 4. מוצע כי הוועדה תאשר הזמנות טובין לאחר הליך ההתמחרות, ולא את הדרישה לצורך ביצוע הרכישה. 5. מוצע לוודא קיום פרוטוקולי הוועדה ולערוך מחדש תוך תיקון ליקויים.</p>
<b>7. הצעות מחיר</b>		
	<p>1. מיושם בנוהל החדש ועדכון נוסף ככל שיידרש ייושם עם כתיבת הנוהל המעודכן. 3. יש לבדוק את הנושא משפטית, העדפה יש לתת רק במקרה של מחיר דומה.</p>	<p>נמצא כי נוהל הרכש אינו כולל טופס בקשה להצעת מחיר, אלא רק לקבלת הצעה במעטפה סגורה. שכן, בנהלי עבודה לא הוגדרה חובת תיעוד הפניות לקבלת הצעות מחיר. יצוין כי, למחלקה ישנו מאגר ספקים עם הצעות מחיר קבועות. במדגם אקראי נמצא כי ב-3 מקרים מתוך 11 הזמנות מספר הצעות המחיר שהוגשו למחלקה לא עמד בדרישות נוהל הרכש. כמו כן, נבדקו נושא טפסי השוואת הצעות לבחירת ההצעה הזוכה ונמצא כי במקרה אחד לא נערך טופס זה.</p> <p><b>המלצות הביקורת:</b></p> <p>1. מוצע כי המחלקה תבחן מחדש את אופן הפנייה לקבלת הצעות ותיצור טופס בקשה בהתאם. 2. מוצע להגדיר את חובת התיעוד של הפניות לספקים לקבלת הצעות מחיר במערכת.</p>

הערה/ סטטוס	תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
		<p>3. מוצע לבצע פרסום בקשה באתר העירייה לספקים פוטנציאליים להצטרף לרשימת המאגר.</p> <p>4. מוצע להקפיד על קבלת מספר הצעות המחיר הנדרש בהתאם לסכומי הרכש ותיעודן במערכת.</p> <p>5. מוצע להקפיד לערוך טופס השוואת הצעות בגין כלל ההזמנות.</p>
<b>8. ביצוע הזמנה</b>		
בוצע חלקית	<p>1. המחלקות חסומות במערכת להזמנות פרטיות.</p> <p>2. מדובר בטעות בהקלדה, במקום ללחוץ על מחלקה מזמינה 2202 מחלקת הרכש לחצו על 2200.</p>	<p>נמצא כי מערכת הרכש אינה חסומה מפני ביצוע הזמנות רכש על ידי יחידות העירייה השונות. מבדיקת קובץ ההזמנות נמצאו דוגמאות להזמנות שלא בוצעו על ידי מחלקת הרכש. עוד נמצא כי "אגף שפיר" המופיע בתור היחידה המזמינה אינו קיים בעירייה כבר מספר שנים.</p> <p>בנוסף, המחלקה קיימה 9 התקשרויות ללא ביצוע מכרז בעסקאות מפוצלות בסכומים מצטברים העולים על הסך של העסקאות הפטורות ממכרז.</p> <p><b>המלצות הביקורת:</b></p> <p>1. מוצע לחסום את הגישה ליחידות העירייה לבצע הזמנות רכש בסכום הנמוך מסכום הפטור ממכרז.</p> <p>2. מוצע לבחון כיצד האגף שאינו קיים ממשיך לבצע הזמנות במערכת.</p> <p>3. מוצע לבצע חסימה מפני ביצוע הזמנות מעבר לסכום הפטור ממכרז מאותו ספק באותה שנה, וללא קבלת אישור חריג של הגזבר.</p>

## סיכום

הביקורת בדקה את נאותות הליך רכש הטובין עד לסכום הפטור ממכרז בעסקאות שסכומן אינו עולה על 143,100 ₪, כפי שמתנהל במחלקת הרכש בעיריית כפר סבא.

מחלקת הרכש מתנהלת בהתאם לטיטוט הנוהל החדש משנת 2018 שלא עבר אישור רשמי של הגורמים המוסמכים בעירייה ולא נכלל במסגרת אוגדן הנהלים הרשמי. טיטוט הנוהל החדש כולל שינויים מהותיים בתהליכי העבודה של המחלקה, ובכללם:

- מעבר לתהליך מקוון של ועדת הרכש (ללא התכנסות פיזית);
- מתן הרשאה לביצוע התקשרויות לרכש טובין בסך של עד 5,000 ₪ לפי שיקול דעתה של מנהלת הרכש.

יצוין כי הועברו לביקורת מיילים המעידים על כך שמחלקת הרכש הונחתה על ידי גזבר העירייה דאז לפעול בהתאם להנחיות של טיטוט הנוהל החדש.

מבדיקת הביקורת נמצאו מספר ליקויים בהליך הרכש, וביניהם:

- בניגוד לתקנות העיריות לפיהן כל עסקת טובין מחויבת באישור ועדת רכש ובלאי, עסקאות בסך של עד 5,000 ₪ מאושרות על ידי מנהלת הרכש, ורק בהתאם לשיקול דעתה הן עולות לאישור הוועדה;
- בניגוד להוראות החוק ותקנות העיריות, לפיהן תפקידה של ועדת רכש ובלאי לאשר את הרכישות, הוועדה דנה בדרישות הרכש בלבד, בטרם שהתקבלו הצעות המחיר ובוצעו השוואות לצרכי הרכישה.
- הוועדה אינה מתכנסת באופן פיזי כלל, אלא פועלת באמצעות מדרג אישורים מקוון במערכת הממוחשבת, כאשר החלטותיה מתועדות בפרוטוקולים אשר אף הם ערוכים במתכונת מקוונת - הליך שלא נבחן בהיבט המשפטי אל מול תקנות העיריות בנושא.

יצוין כי, לאור משבר נגיף הקורונה והמציאות המשתנה, תהליך הביקורת התבסס על שיחות זום ודרישות לקבלת חומרים באמצעות דואר אלקטרוני.

**מוצע** לקיים דיון בממצאי הביקורת בראשות מנכ"ל העירייה ולמנות צוות מעקב לתיקון ליקויים שידווח סטטוס טיפול בהתאם לקבוע בחוק.

הביקורת ממליצה כי ראוי שתערך בחינה מחודשת של תהליך רכש הטובין עד לסכום הפטור ממכרז ולפעול לאישור והתאמת נהלי הרכש באופן התואם לחוק ולתקנות.

הביקורת התרשמה כי כל הגורמים העוסקים בטיפול בתהליך הרכש רואים לנגד עיניהם את הצורך בייעול ושיפור התהליך ופועלים למען השגת מטרה זו. הביקורת מודה למבוקרים על שיתוף הפעולה.

# ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים

## 1. קיום ונאותות נהלים

### רקע כללי

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים: מטרה; מסמכים ישימים; הגדרות; שיטה; אחריות ונספחים.

### ממצאים

הביקורת בדקה קיום ונאותות נהלים המסדירים את אופן התנהלות המחלקה בנושא רכש טובין.

לעירייה קיים אוגדן נהלים רשמי הכולל את הנהלים המאושרים על ידי הנהלת הרשות המקומית. נמצא כי, באוגדן קיימת גרסת נוהל רכש והזמנות (מספר OPR2), אשר עודכן בתאריך 12.07.2011 (להלן: "נוהל הרכש").

נוהל הרכש מסדיר את כל תהליך הרכש ורכישת הטובין, לרבות נוהל הזמנות עבודה ושירותים, וכן מגדיר את תפקידה של ועדת רכש ובלאי האמונה על אישור ביצוע עסקאות רכש טובין הפטורות ממכרז.

נוסף על כך, הביקורת קיבלה לידיה ממחלקת הרכש את הטיוטה של נוהל רכש מתאריך 29.03.2018 (להלן: "טיוטת הנוהל החדש"). על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהלת המחלקה, מחלקת הרכש פועלת על פי טיוטת הנוהל החדש משנת 2018. עוד נמסר לביקורת כי, טיוטת הנוהל החדש נערכה תקופה ממושכת בסיוע גורם עירוני ייעודי לתחום הנהלים וכי בעקבות השינויים בהתנהלות המחלקה בוצע תהליך ייעול מערכת הרכש (תהליך אישור מקוון עבור ועדת רכש ובלאי).

יצוין כי, טיוטת הנוהל החדש טרם אושרה על ידי הגורמים הרשמיים בעירייה ולכן אינה נכללת באוגדן הנהלים העירוני. עם זאת, ראוי לציין כי הועברו לביקורת מילים המעידים על כך שמחלקת הרכש הונחתה על ידי גזבר העירייה דאז, לפעול בהתאם להנחיות של טיוטת הנוהל החדש.

לנוכח החשיבות, המורכבות וההיבטים המשפטיים הרבים הנוגעים לתהליכי הרכש העירוניים, היה ראוי כי טיוטת הנוהל החדש תעבור לאישור כל הגורמים באופן מיידי ובוודאי טרם התחלת עבודה על פיו.

מסקירת טיוטת הנוהל החדש, נמצא כי לא עבר הגהה וכי הגדרותיו אינן אחידות לאורך המסמך (כך למשל "ועדת רכש/בלאי" המוגדרת בסעיף 2.6, מופיעה בסעיף 3.8 בשמות נוספים, כגון "ועדת רכש" ו/או "ועדת קניות").

מהשוואת הנהלים נמצא כי, טיוטת הנוהל החדש כוללת מספר שינויים מהותיים מהקבוע בנוהל הרכש, כפי שמפורט להלן:

נושא	נוהל הרכש	טיוטת הנוהל החדש
סכום ההזמנות בהן תדון ועדת רכש ובלאי	כל הזמנות הרכש בכל סכום שהוא	הזמנות מעל 5,000 ₪* בסמכות מנהלת הרכש ועל פי שיקול דעתה להביא לאישור ועדת רכש דרישות בסכום נמוך מ-5,000 ₪
הרכב ועדת רכש ובלאי	ישנם שני סוגי הרכבים על פי סכום ההזמנה הנדונה	הרכב אחד קבוע
אופן התכנסות ועדת רכש ובלאי	קיום ישיבות	באופן מקוון בלבד
תדירות כינוס ועדת רכש ובלאי	אחת לשבוע/אחת לשלושה שבועות	באופן שוטף
הפצת החלטות ועדת רכש ובלאי	בסיום הישיבה תפיץ מחלקת הרכש את החלטות הוועדה בכתב למנהלי היחידות	<b>אין התייחסות בנוהל</b>
הזמנות דחופות	ניתן לקיים את הוועדה במייל	יבוצעו במיידית בשעת חירום
אחריות לעדכון הנוהל	מנהל מחלקת רכש	אחראית נהלים

חסרה בטיוטת הנוהל החדש התייחסות מפורטת למספר נושאים, כגון: אופן הפנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר, אופן הזנת הנתונים במערכת הממוחשבת, הרשאות למערכת הממוחשבת וכיוצא בזה.

## המלצות

1. הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד לעבוד לפי נוהל עבודה המאושר על ידי הגורמים הרשמיים בעירייה.
2. הביקורת ממליצה כי המחלקה בשיתוף פעולה עם האגף האסטרטגי האמון על עריכת ועדכון נהלי העירייה, תעדכן את טיוטת הנוהל החדש, כך שתכלול התייחסות לנושאים כגון: אופן הפנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר, אופן הזנת הנתונים במערכת הממוחשבת, הרשאות למערכת הממוחשבת וכיוצא בזה. כמו כן, ראוי לבצע הגהה ולהקפיד על אחידות המושגים המוזכרים בנוהל.
3. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל למען אישור טיוטת הנוהל החדש על ידי הגורמים הרשמיים בעירייה והכללתו במסגרת אוגדן הנהלים העירוני, כך שמחלקת הרכש וכל מחלקות העירייה השונות יפעלו בהתאם לנוהל רכש מאושר.

## תגובת המחלקה

### התייחסות לממצאים:

- לגבי הפצת החלטות ועדת רכש ובלאי - בשל המעבר לשיטה מקוונת ההודעות נמסרות באופן מקוון על ידי המערכת בכל מעבר מסטאטוס לסטאטוס, הדבר מאפשר שקיפות מלאה לכל המשתמשים.
- לגבי הזמנות דחופות - אין מקום להשוואה מאחר ובנוהל הישן הועדות היו מתכנסות אחת לשבוע או לחודש תלוי בסכום הדרישה וכעת הם מקוונות ומתקיימות באופן שוטף. ההתייחסות היא בעצם לכל ההזמנות כאילו היו דחופות.
- לגבי אחריות לעדכון הנוהל - בשל כניסת תפקידים חדשים לארגון אשר אמונים על הנהלים עברה האחריות ממנהלת המחלקה לאחראים על תחום הנהלים ברשות. יצוין כי בשנים האחרונות התחלפו בעלי התפקידים שאיישו את תפקיד אחראי הנהלים.
- לגבי החוסרים בטיטת הנוהל החדש - בשלב שבו נערכה העבודה על טיוטת הנוהל החדש, היה ניסיון שלא צלח להליך הצעות מחיר באמצעות המערכת הממוחשבת של אוטומציה. גזבר העירייה דאז, היה שותף להליך ולכן לא נכללה התייחסות לאופן הפנייה לספקים בטיטת הנוהל.

### התייחסות להמלצות:

1. מקובל.
2. מקובל.
3. מקבלת את הביקורת שהעירייה תפעל למען אישור הנוהל.

## 2. הרכב ועדת רכש ובלאי

### רקע כללי

על פי הקבוע בסעיף 5 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות העיריות (ניהול טובין)"), על הרשויות המקומיות למנות ועדת רכש ובלאי. כל עסקת טובין של העירייה בכלל, ועסקה הפטורה ממכרז בפרט, מחויבת באישור ועדת רכש ובלאי.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 מתאריך 06.01.2009 (להלן: "חוזר המנכ"ל") קובע בעניין הרכב ועדת רכש ובלאי כי "לאור ההיבטים המקצועיים הנוגעים לפעולת הועדה והצורך במתן ביטוי – בין היתר – להיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעילותה, הנו ממליצים ליתן בהרכב הועדה ייצוג לגזבר העירייה וליועץ המשפטי לעירייה."

### חמצאים

הביקורת בחנה את נאותות הרכב ועדת רכש ובלאי.

בהתייחס לנוהל הרכש משנת 2011 נקבעו חברי ועדת רכש ובלאי, כלהלן:

א. בהזמנות שסכומן אינו עולה על 5,000 ₪:

1. סמנכ"ל העירייה - יו"ר הוועדה.
  2. מנהלת מחלקת הרכש.
  3. סגנית מנהלת מחלקת הרכש - מרכזת הוועדה.
  4. נציג גזברות - אופציונאלי.
- ב. בהזמנות שסכומן בין 5,000 ₪ לסכום הפטור ממכרז - 143,100 ₪:

1. גזבר העירייה - יו"ר הוועדה.
2. סמנכ"ל העירייה.
3. מנהלת מחלקת רכש.
4. סגנית מנהלת מחלקת הרכש - מרכזת הוועדה.

יצוין כי, בפועל כיום אין בעירייה סמנכ"ל. אולם, טיוטת הנוהל החדש (שכאמור טרם אושרה) מגדירה חברי ועדה קבועים ללא קשר לסכום ההזמנה הנידונה בוועדה, כלהלן:

- סגן גזבר העירייה- יו"ר הוועדה;
- מנהלת מחלקת תקציבים;
- מנהלת מחלקת הרכש;
- סגנית מנהלת מחלקת הרכש.

בניגוד להמלצת חוזר המנכ"ל, ליועץ המשפטי לעירייה אין ייצוג בהרכב ועדת רכש ובלאי הנקבע הן בטיוטת הנוהל החדש והן בנוהל הרכש. יצוין כי, הרכב הוועדה בפועל, אינו תואם אף לקבוע בטיוטת הנוהל החדש, כאשר סגנית מנהלת המחלקה, המשמשת כמרכזת הוועדה, אינה משתתפת בישיבות ועדת רכש ובלאי.

כאמור, סעיף 5 לתקנות העיריות מגדיר כי, כל עסקת טובין של העירייה בכלל, ועסקה הפטורה ממכרז בפרט, מחויבת באישור ועדת רכש ובלאי, אך בפועל, טיוטת הנוהל החדש, לפיו פועלת המחלקה, אינה דורשת אישור ועדת רכש ובלאי בנוגע לעסקאות בסך של עד 5,000 ₪.

יצוין כי, בשנת 2019 היוו הזמנות רכש הטובין, אשר בוצעו על ידי מחלקת הרכש, כ-73% מכלל הזמנות רכש הטובין שביצעה העירייה (כאשר עלותן הסתכמה בסך כולל של כ-1.25 מיליון ₪).

## המלצות

1. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל למען קביעת הרכב ועדת רכש ובלאי, כך שיתאם להוראות והמלצות הקבועות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009.
2. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן מחדש את אופן האישור של ועדת רכש ובלאי בנוגע להזמנות טובין בסך של עד 5,000 ₪.

## תגובת המחלקה

1. מקובל, אולם יש לקחת בחשבון כי שילוב יועץ משפטי משמעותו הארכת פרקי הזמן של הטיפול בדרישות.
2. בנוהל רשום במפורש בסעיף 3.8.1 כי "הערה: בסמכות מנהלת הרכש ועל פי שיקול דעתה להביא לאישור ועדת רכש דרישות בסכום נמוך מ-5,000 ₪". ניתן לראות מספר דוגמאות לדרישות בסכום נמוך מ-5,000 ₪ שהועברו להחלטת ועדת הקניות ביניהן דרישות משנת 2019 מספר: 19067,19129,191254, 19176, 19179, 19204, 19189,19162,19169 ועוד.

## 3. תוכנית עבודה

### רקע כללי

תוכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאלו משאבים. בנוסף, קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

על פי "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות" שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 2016, תוכנית עבודה אפקטיבית הינה כלי לניהול אשר מאפשר יישום החזון של הרשות באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי

אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון על בסיס מטרות ויעדים משותפים.

בתכנון תוכנית עבודה, ישנה חשיבות להבחנה המעשית בין מטרה ליעד אשר מהווים את הבסיס לכתיבתה:

- **מטרה** - הצהרה קצרה המתארת תוצאה רצויה בעקבות בעיה קיימת. המטרה מציגה מגמה כללית נדרשת אשר מבטאת ערכים חברתיים, כלכליים וסביבתיים.
- **יעד** - פירוט של מטרה לרמה ממוקדת וביצועית. היעד הינו כיוון פעולה מוגדר של המטרה אשר מביא לידי ביטוי שורה של קריטריונים להערכתה. על היעד להיות ייחודי, ניתן למדידה, רלוונטי ומציאותי, ובכלל זאת, עליו להתייחס לציר זמן.

ברשויות המקומיות, תכנית עבודה שנתית אמורה להתבצע בהתאם למיפוי צרכים, מיפוי יעדים וסדרי עדיפויות. בתחום הרכש, היעדר תכנון נאות או היעדר בקרה אחר ביצוע פוגעים באפשרות להעריך ולבקר את התאמת תהליך הרכש למדיניות הארגון.

## חמצאים

הביקורת בחנה את קיום ונאותות תוכנית העבודה השנתית הממפה את היעדים והמטרות של המחלקה.

לעירייה ישנו אגף לתכנון אסטרטגי ושיתופיות אשר אחראי על ריכוז תוכניות עבודה של כלל המחלקות, ובפרט של מחלקת הרכש. מדור תוכניות עבודה, אשר נמצא תחת האגף לתכנון אסטרטגי ושיתופיות, מרכז ממנהלי מחלקות את היעדים והמטרות ובונה תוכניות עבודה מפורטת בהתאם. הביקורת קיבלה לידיה את תוכנית העבודה של מחלקת הרכש ומצאה כי, הודרו מעל 20 מטרות ויעדים אשר מתחלקים ל-4 תחומים: תכנון תהליכי עבודה, כוח אדם, חשמל ורכש.

מסקירת קובץ תוכנית העבודה נמצא כי, הינה מפורטת, משקפת את מדיניות הרכש העירונית ומהווה את הבסיס להתנהלות המחלקה לאורך השנה - **נמצא תקין**.

## 4. תוכנית רכש

### רקע כללי

סעיף 6 לתקנות העיריות (ניהול טובין) קובע כי "מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותוכנית צריכה, בהתאם לצרכי היחידות והמחסנים, ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה".

### חמצאים

הביקורת בחנה את קיום ונאותות תוכנית רכש רבעונית של המחלקה, כנדרש לפי תקנות העיריות.

הועברה לידי הביקורת תוכנית רכש שנתית המפרטת את היעדים השנתיים של המחלקה בתחום הרכש. תוכנית זו כוללת יעדים בלבד ללא התייחסות לתקציב המחלקה. יצוין כי, ניהול תוכנית רכש שנתית ללא התייחסות לסעיפי התקציב נוגדת את סעיף 6 לתקנות העיריות.

## המלצה

הביקורת ממליצה כי מחלקת הרכש בעירייה תערוך תוכנית רכש רבעונית בהתאם להוראות התקנות, וכי תוכנית זו תיגזר מתוכנית עבודה ותכלול תקציבים ועלויות כנדרש.

## תגובת המחלקה

מחלקת הרכש עובדת לרוב עם הסכמי מסגרת שנתיים אשר נותנים מענה לצורכי הרשות גם בהיבט המייד, הרבעוני והשנתי. בחלק מהמקרים קיימת גם תוכנית רכישות רבעונית למשל בצידוד משרדי וחומרי ניקוי וכיבוד. נשתדל ליישם ככל שאפשר לגבי כל תוכנית העבודה.

## 5. ניהול רישומי הזמנות טובין במערכת

### רקע כללי

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם.

בהתאם לסעיף 3 לתקנות העיריות (ניהול טובין), על העירייה לנהל את רישומיה במערכת עיבוד נתונים אוטומטית. לצורך פעילותה השוטפת בתחום הרכש, העירייה משתמשת במערכות ממוחשבות. מערכת המידע המשמשת את מחלקת הרכש בעירייה היא מערכת האוטומציה (להלן: "מערכת הרכש").

### חמצאים

הביקורת מצאה כי, הן מחלקת הרכש והן יחידות/מחלקות העירייה יכולות להקים דרישה במערכת הרכש. לפיכך, הביקורת בחנה את נאותות הרישום של המחלקה ושל יחידות/מחלקות העירייה.

הועבר לידי הביקורת קובץ ממערכת הרכש הכולל את כל ההזמנות שטופלו על ידי מחלקת הרכש (שלא במסגרת המכרז) וההזמנות שיחידות/מחלקות העירייה הקימו במערכת בשנים 2018-2020 (עד ליום 17.06.2020) (להלן: "דוח הזמנות").

דוח ההזמנות כולל את הנתונים הבאים: מספר הזמנה, שם הספק, סעיף תקציבי, תיאור סעיף תקציבי, סטטוס, תיאור סטטוס ההזמנה, קוד סוג הזמנה, תיאור סוג הזמנה, תאריך הזמנה, סכום, יחידה מקבלת, תיאור יחידה מקבלת, יחידה מזמינה, תיאור יחידה מזמינה, מספר חוזה, תיאור חוזה, תאריך קליטה, תאריך אישור והערות.

הקובץ כולל הזמנות טובין והזמנות עבודה שטופלו על ידי מחלקת הרכש. בשל כך ובהתאם לנושא הנבדק במסגר הביקורת, סיננו את הקובץ להזמנות רכש טובין בלבד עבור התקופה המבוקרת ומצאנו כי כמות הזמנות רכש הטובין מהווה כ-90% מסך ההזמנות המבוצעות על ידי המחלקה בכל השנים. מבחינת סך הסכום של הזמנות רכש הטובין, נמצא כי הינם מהווים את עיקר פעילות המחלקה, כך בשנת 2018 הוצאות מחלקת הרכש על הזמנות הטובין היוו כ-78%, בשנת 2019 כ-67% ובשנת 2020 (עד סוף מאי) כ-58%.

להלן, טבלה המפרטת את מספר סך ההזמנות וסכומן כפי שמפורטות בדוח ההזמנות:

שנה	סך ההזמנות שבוצעו	סך ההזמנות ב-ש	סך הזמנות רכש הטובין ב-ש	סך הזמנות רכש הטובין ב-ש
2018	960	8,397,618	869	6,569,602
2019	1,103	8,787,524	1,009	5,901,514
2020 (עד סוף מאי)	361	3,899,954	323	2,266,450

התפלגות סוגי הזמנות רכש הטובין לשנים 2018 ו-2019, כלהלן:

סוג הזמנות	הערת הביקורת		שנת	
	2018	שנת	2019	שנת
	סך הזמנות	סך הזמנות	סך הזמנות	סך הזמנות
הזמנת טובין	256	1,560,762	301	830,152
הזמנת טובין מדרישה	392	3,156,570	432	2,479,005
הזמנת טובין מדרישת מסגרת	221	1,852,269	276	2,592,357
<b>סה"כ</b>	<b>869</b>	<b>6,569,601</b>	<b>1,009</b>	<b>5,901,514</b>

נוסף על כך, הביקורת בחנה את התיעוד ממערכת הרכש אשר כולל את כל ההזמנות שבוצעו על ידי יחידות/מחלקות העירייה בשנת 2019 וסיננה את הקובץ עבור הזמנות רכש הטובין (מתחת לסכום הפטור ממכרז וסכומן הכולל) בלבד.

להלן, טבלה המשווה בין התיעוד של מחלקת הרכש על מול התיעוד של יחידות/מחלקות העירייה:

סך ההזמנות שבוצעו	סך ההזמנות ב-₪	
ההזמנות שטופלו/בוצעו על ידי מחלקת הרכש	1,009	5,901,514
ההזמנות שבוצעו על ידי יחידות/מחלקות העירייה	1,010	5,921,404

מהטבלה עולה כי, בקובץ ההזמנות אשר בוצעו על ידי המחלקה שהועבר לביקורת לא נכללה הזמנת רכש שמספרה 36342 בסך של 19,890 ₪. יצוין כי לא נמצא על ידי הביקורת אישור הוועדה להזמנה 36342 באף אחת מהוועדות שהתקיימו בשנת 2019, למרות שמצויין בהערות הנוגעות להזמנה זו כי עבורה התקבל אישור ועדת רכש ובלאי, להלן ציטוט: "בהתאם לאבן דרך רכישת ציוד של עגלה ניידת ברשות למאבק, אושר ע"י ועדת קניות בתאריך 13/11/2019 מונה ועדה 0190000112".

## המלצה

הביקורת ממליצה כי תבוצע חסימה ממוכנת במערכת הרכש בצורה שלא תאפשר ביצוע הזמנה בלא שהוזן אישור של ועדת רכש ובלאי כנדרש.

## תגובת המחלקה

### התייחסות לממצאים:

דרישה 19649 אושרה בוועדת קניות 0112000019, ב-13.11.19, בסכום גבוה יותר בסך 23,271 ₪ לאחר הוועדה נעשתה פנייה להצעות מחיר שהביאה להוזלה בעלויות. בשל בקשת האחראית על התקציב השוטף (שחברה בוועדת קניות) לשנות את הסעיף התקציבי, יצאה הזמנה ישירה עם סעיף תקציבי אחר ובה תועד כי הצורך עלה ואושר בוועדת הקניות.

### התייחסות להמלצה:

ועדת הרכש דנה בצורך במעמד הדרישה כך שכל הזמנה שהופקה מעל 5,000 ₪ עברה כבר את אישור הוועדה.

## מדגם הביקורת

במסגרת הדוח דגמה הביקורת 11 הזמנות שנבחרו באקראי מתוך ההזמנות לדרישות ודרישות מסגרת שהתקבלו בשנת 2019. בטבלה שלהלן, מובאים נתוני הדרישות אשר נדגמו על ידי הביקורת (להלן: "מדגם הביקורת"):

#	מספר הזמנה	סוג ההזמנה	תאריך הזמנה	תיאור ההזמנה	סכום ההזמנה (ב-₪)
1	30950	דרישת מסגרת	24.3.2019	דגלי עירייה	12,928.5
2	31116	דרישה	31.3.2019	מחזיקי מפתחות ועטים מהודרים	17,608.5
3	31597	דרישה	29.4.2019	אוהל חפ"ק, שלטים, פריטי חשמל, שולחן פלסטי	18,212.17
4	32901	דרישה	18.6.2019	תנור לשריפת קרמיקה	9,890
5	33231	דרישה	30.6.2019	פירוק והתקנת מזגנים	47,617
6	34152	דרישה	6.8.2019	כסאות ושולחנות לתלמידים	7,277
7	34583	דרישת מסגרת	27.8.2019	אספקה והתקנת שלטים	6,552
8	35136	דרישה	19.9.2019	וילונות	12,462.76
9	35436	דרישה	10.10.2019	רכב חשמלי	26,000
10	36265	דרישת מסגרת	21.11.2019	רהיטים לגני ילדים	11,916.51
11	36507	דרישה	1.12.2019	ציוד מחשבים	9,086.22

## 6. דרישות הרכש

### רקע כללי

תהליך הרכש מתחיל כאשר עולה צורך באחת ממחלקות העירייה לבצע רכש מסוים. המחלקה מגישה דרישה מקוונת באמצעות מערכת הרכש של העירייה. על הדרישה לכלול לפחות הצעת מחיר אחת סרוקה. הדרישה מטופלת על ידי מחלקת הרכש. בשלב הראשון,

מובאות הדרישות לאישור ועדת רכש ובלאי. לאחר האישור, פונה מחלקת הרכש לספקים הרלוונטיים לקבלת הצעות מחיר, משווה ביניהן, בוחרת את ההצעה הזוכה, מפיקה הזמנה ומעבירה אותה לחתימת הגורמים הרלוונטיים בעירייה טרם העברתה לספק.

להלן, תרשים המפרט את תהליך רכש הטובין הפטור ממכרז בעירייה בהתאם לנוהל הרכש:



## 6.1 דרישות מקוונות

### רקע כללי

נוהל הרכש מגדיר כי דרישת טובין היא "בקשת הצטיידות/דרישה לאספקת/לרכישת ציוד אותה ממלא מנהל היחידה/המוסד או מי שהוסמך על ידו ואשר מופנית למחלקת רכש אספקה ומכרזים. הדרישה מוזנת למערכת הרכש ובכך מבטיחה שריון התקציב לביצוע הרכישה/אספקה. טופס דרישה לאספקה נמצא במערכת הרכש הממוחשבת." כלומר, דרישת הטובין הינה דרישה מקוונת אשר מוזנת למערכת הרכש על ידי יחידות/המחלקה המבקשת.

סעיף 3.5 לנוהל הרכש קובע כי "מטרתה של הדרישה לאספקה להגדיר את הפריטים הנדרשים והשריון התקציבי לביצוע הרכישה. לפיכך, יצינו שם הפריט, מספרו הקטלוגי כמצוין בקטלוג של הרשות, גוונים, מידות, הערות, כמות, מחיר וכן מפרט טכני כולל חוות דעת מנחה מקצועי."

סעיף 3.7 לנוהל הרכש קובע שורה של מנחים מטעם העירייה האחראים למתן חוות דעת מקצועית באמצעות מפרט טכני על פי תחום מומחיותם. נוהל הרכש מגדיר רשימת תחומים המחויבים בקבלת חוות דעת בהליך הרכש ואת המנחים המקצועיים האמונים על כך מטעם העירייה (ראו נספח א'- מנחים מקצועיים).

סעיף 3.8.1. לנוהל הרכש קובע כי "דרישות מהיחידות יועברו למחלקת הרכש על גבי טופס דרישה ממוכן חתום על ידי מנהל היחידה. לכל דרישה תצורף הצעת מחיר אחת אשר תכלול את הטובין והמפרט הטכני הנדרש. מנהל היחידה יצרף לדרישה מכתב המפרט את הצורך."

### ממצאים

הביקורת בחנה במסגרת המדגם האקראי כי הדרישות המקוונות המבוצעות על ידי יחידות/מחלקות העירייה כוללות מפרט טכני ומכתב פירוט הצורך. יש לציין כי, המדגם אינו בוחן נאותות ביצוע סעיף 3.7 לנוהל הרכש לאור העובדה שהמנחים המקצועיים האמונים על מתן חוות דעת מקצועית הינם מנהלי יחידות/מחלקות החותמים על הדרישה המקוונות באופן ממוכן טרם העברתה לטיפול מחלקת הרכש (ראו נספח א'- מנחים מקצועיים).

להלן טבלה המרכזת את תוצאות מדגם הביקורת:

#	מספר דרישה	מספר הזמנה	תיאור ההזמנה	מפרט טכני	מכתב פירוט הצורך	הערת הביקורת
1	19118	30950	דגלי עירייה	*V	X	רק לאחר שהתקבלו הצעות מחיר המחלקה פנתה ליחידה/ המחלקה המבקשת לקבלת מפרט טכני
2	19087	31116	מחזיקי מפתחות ועטים מהודרים	X	X	הדרישה נרשמה על ידי המחלקה עקב פנייה טלפונית של יחידה/המחלקה המבקשת, לכן לא צורפו מסמכים
3	19164	31597	אוהל חפ"ק, שלטים, פריטי חשמל, שולחן פלסטי	X	*V	יחידה/המחלקה המבקשת לא צירפה מכתב פירוט הצורך, המחלקה פנתה בבקשה לצרף מכתב אשר צורף בפועל, אך התייחס חלקית לדרישה (הובהר צורך באוהל חפ"ק בלבד)

#	מספר דרישה	מספר הזמנה	תיאור ההזמנה	מפרט טכני	מכתב פירוט הצורך	הערת הביקורת
4	19273	32901	תנור לשריפת קרמיקה	X	V	
5	19319	33231	פירוק והתקנת מזגנים	ל.ר.	X	אין צורך במפרט טכני כי ההזמנה בוצעה בהתאם לתנאי המכרז
6	19442	34152	כסאות ושולחנות לתלמידים	ל.ר.	X	אין צורך במפרט טכני כי ההזמנה בוצעה בהתאם לתנאי המכרז
7	19347	34583	אספקה והתקנת שלטים	V	X	
8	19524	35136	וילונות	V	X	
9	19502	35436	רכב חשמלי	ל.ר.	X	יחידה/המחלקה המבקשת בחרה בספק לפי הדרישות הטכניות לרכש טרם ביצוע דרישה, לכן לא נדרש מפרט טכני
10	19639	36265	רהיטים לגני ילדים	X	X	
11	19673	36507	ציוד מחשבים	*V	V	יחידה/המחלקה המבקשת לא צירפה מפרט טכני, המחלקה פנתה בבקשה לצירופו

מהטבלה עולה כי בעבור ההזמנות שנדגמו:

- ב-4 מקרים היחידה/המחלקה המבקשת לא צירפה מפרט טכני לדרישה;
- ב-3 מקרים לא נדרש לצרף מפרט טכני, לפיכך, ב-2 מקרים ההזמנה בוצעה בהתאם לתנאי המכרז המגדירים את ההיבטים הטכניים ובמקרה נוסף הדרישה נעשתה תוך ציון ספציפי העונה על הצרכים הטכניים של הרכש;
- ב-4 מקרים היחידה/המחלקה המבקשת צירפה מפרט טכני, כאשר מתוכם ב-2 מקרים המפרט צורף רק לאחר פניית מחלקת הרכש להשלמת הדרישה;
- ב-8 מקרים היחידה/המחלקה המבקשת לא צירפה מכתב פירוט הצורך לדרישה;

- ב-3 מקרים היחידה/המחלקה המבקשת צירפה מכתב פירוט הצורך, כאשר מתוכם נמצאה דרישה עבודה צורך מכתב רק לאחר פניית מחלקת הרכש להשלמת הפירוט, שכן הפירוט שצורף הינו חלקי בלבד ולא מתייחס לכלל הפריטים המופיעים בדרישה עצמה.

## המלצות

1. הביקורת ממליצה לחדד את ההנחיות לפיהן יחידות/מחלקות העירייה אמורות להקים דרישות רכש טובין מקוונות.
2. הביקורת ממליצה להקפיד על צירוף כל המסמכים הדרושים על פי נוהל הרכש לדרישות המוגשות למחלקת הרכש, ובכלל זאת, מפרט טכני ומכתב ממנהל היחידה המפרט את הצורך בדרישה.
3. הביקורת ממליצה כי כאשר מתבצעים שינויים ו/או הגדלות בדרישות רכש הטובין, יבוצע תיעוד מלא לאישור בהתאם, הן על ידי מנהלי היחידות/המחלקות המזמינות וכן, יבוצע אישור מחדש של ועדת רכש ובלאי לדרישה המעודכנת.

## תגובת המחלקה

להלן התייחסותנו לפי הסעיפים בטבלה שלעיל:

1. כתוב בפירוש בדרישה כי מדובר בציוד ליום העצמאות, כך שהצורך מאד ברור. הזמנה על פי המבוקש נשלחה לספק ב-27.3.19. עוד בטרם מועד זה נבדקו הצעות מחיר ואומדן עלויות נשלח על ידי מחלקת הרכש למחלקת עבודות ציבוריות לצורך הוצאת דרישה על ידם. ב-7.4.19 נמסר לנו על ידי מחלקת עבודות ציבוריות כי הם מבקשים לשנות את סוג אחד הדגלים לדגל דגם "סיני" ולפיכך פנינו להצעת מחיר נוספת.
  2. מדובר במוצר שוטף, מוכר, אשר מנוהל ברמות מלאי במחסני העירייה. עם ההגעה לנקודת ההזמנה מתבצעת פניה למחלקה לצורך חידוש המלאי. בחומר שצורף להזמנה אשר נשלח אליך כתוב במפורש למה הוא מיועד "שי למשלחות המגיעות לכפר סבא".
  3. מפרט טכני: בגוף הדרישה ציון במפורש כי נדרשים "2 אוהלי חפ"ק + ציוד נלווה שמפורט בדרישה לצורך ניהול מספר אירועים במקביל".
- מכתב פירוט הצורך: מבדיקה שבוצעה מול המחלקה נמצא כי קיים אוהל אחד ונדרשים עוד שניים לצורך ניהול מספר אירועים במקביל. לבקשה צורפו מספר הצעות מחיר אשר מפרטות את הציוד הנלווה לאוהל. אוהל חפ"ק נועד לצורכי ביטחון ולכן ברור מראש כי נלווה לו ציוד לצורך תפעולו.

4. כידוע מדובר בתנור יד שניה. המפרט הטכני מצויין בגוף ההצעה שצורפה לדרישה "התנור מכיל 8 חצאי מדפים, +32 עמודים שונים, לתנור מערכת בקרה פרוגרמר + מערכת גיבוי עובי דופן תנור 9.5 ס"מ, גופי חימום עבים...".
  5. הדרישה הועברה ממחלקת תחזוקת מבנים אשר נחשבת המחלקה המקצועית בתחום המיזוג וגם ממונה על התחום. בכל אחד מפרטי המזגן (בחומר שנשלח אליך) רשומה הסיבה. חדש (לצורך תגבור) או השבתה.
  6. במכתב שצורף למסמכים שקיבלת כתוב בפירוש שנועד לצורך פתיחת כיתת אם חדשה בשז"ר.
  7. מדובר בשלט חיצוני שנרכש במסגרת דרישת ההצטיידות לבית ספר שרת עקב השיפוץ שבוצע בקיץ 2019.
  8. בגוף הדרישה כתוב כי מיועד לכיתות אנגלית, קונדיטוריה, צורפות, נגרות ועיצוב שיער.
  9. הגורם המקצועי בנושא רכבים ייעודיים הינו קצין הרכב. התקבל מכתב בחתימתו המפרט את הצורך של עסקת טרייד אין החלפת ישן בחדש.
  10. מפרט טכני: פריטי הריהוט שנרכשים לגני ילדים מוכתבים בתקן העירוני, והפריטים מאופיינים על ידי השלטון המקומי במכרז ריהוט גני הילדים. צורך: מידי שנה מתבצע הצטיידות להשלמות רכש על פי דרישות שמגיעות אלינו מאגף החינוך. הגורם המקצועי בנושא ריהוט הינו מחלקת הרכש.
- בשל השינוי בתהליכי העבודה והמעבר לעבודה מקוונת יותר, חלק ניכר מהתקשורת עם המחלקות נעשית באמצעות המערכת הממוחשבת ובמסגרת הדרישה אשר כוללת פירוט בדבר הצורך, דבר אשר מייתר את הצורך במכתב המפרט את הצורך. צריך אולי להתאים את הוראות הנוהל לתהליך העדכני.

## 6.2 אישור ועדת רכש ובלאי

### רקע כללי

סעיף 8 לתקנות העיריות (ניהול טובין) קובע כי "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין". כלומר, על ועדת רכש ובלאי לאשר את ביצוען של רכישות הטובין של העירייה הפטורות ממכרז.

סעיף 166(אא) לפקודת העיריות קובע כי "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים. לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העירייה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הועדה...". כלומר, על הוועדה להתכנס לכל הפחות כל שלושה חודשים.

ואולם, ברכישות טובין שוטפות הפטורות ממכרז בסכום הנמוך מ-143,100 ₪, ועדת רכש ובלאי רשאית לאשר למנהל מחלקת הרכש ביצוע רכישות אלו ללא אישור פרטני מוקדם מאת הוועדה.

במסגרת דוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2016 מצויין כי "ועדת רכש ובלאי היא הגורם המקצועי ברשויות המקומיות האחראי לפיקוח ולשליטה על הרכוש הציבורי, וכן לשמירת עקרונות היעילות והחיסכון".

## ממצאים

הביקורת בחנה את אופן תפקודה של ועדת רכש ובלאי, תדירות התכנסותה ונאותות תהליך האישור של הזמנות רכש הטובין.

מסקירת נוהל הרכש נמצא כי, תפקידה של ועדת רכש ובלאי לדון בכל דרישות ההצטיידות של מוסדות ויחידות העירייה, לשקול אותן ולקבל החלטות לגבי אישורן או דחייתן, וכן לדון בבקשות לגריעת ציוד בשל בלאי. כמו כן, הוגדרה תדירות כינוס הוועדה, לפיכך, ועדת רכש ובלאי תתכנס אחת לשבוע על מנת לדון בהזמנות בסכום של עד 5,000 ₪ ואחת לשלושה שבועות בנוגע להזמנות בסכום של 5,000 ₪ עד 143,100 ₪.

אולם בפועל, מערך אישור הזמנות הרכש מתבצע על בסיס טיוטת הנוהל החדש, לפיו הוועדה נדרשת לאשר רק דרישות בסכומים העולים על 5,000 ₪ בלבד. הדרישות מועברות לחברי הוועדה לאישור מקוון כאשר כל אחד ממשתתפיה מקבל את החלטתו באופן יחידני.

הוראות החוק והתקנות כמפורט לעיל, מגדירות את התפקיד של ועדת רכש ובלאי, לפיהן על הוועדה לאשר את כל הרכישות העירוניות. אך בפועל, פעילות ועדת רכש ובלאי אינה תואמת את האמור, כאשר אינה מאשרת את הרכישות עצמן, אלא את הדרישות בלבד (כלומר, את הצורך ברכישה ולא את הרכישה עצמה).

נוסף על כך, הוועדה אינה מתכנסת כלל (בניגוד לקבוע בהוראות פקודת העיריות ולהנחיות נוהל הרכש העירוני), אלא עברה למתכונת עבודה מקוונת באמצעות מערכת הרכש בדומה למדרג האישורים שנעשה על ידי מנהלי יחידות/מחלקות העירייה. המשמעות הינה שאין סדר יום לוועדה ולא מתקיימים דיונים פרונטאליים, וירטואליים או אחרים בין חברי הוועדה.

שינוי בתהליכי העבודה של הוועדה והעברתה למתכונת מקוונת הוגדרו הן במסגרת טיוטת הנוהל החדש והן באמצעות שינויים במערכת הרכש. יצוין כי, הדבר לא נבחן בהיבט המשפטי ונעשה ללא קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה.

הביקורת עיינה בפרוטוקולים של ועדת רכש ובלאי לשנת 2019 ומצאה כי ישנם ליקויים באופן התיעוד של החלטות הוועדה, כלהלן:

- המספור הסידורי של הפרוטוקולים אינו רציף, כך למשל, הוועדה המקוונת התכנסה בחודש מרץ 2019, כאשר הוגדר לפרוטוקול מספר 4-2019, בפעם הבאה הוועדה התכנסה באפריל 2019, אך המספר הסידורי של הפרוטוקול קפץ ל-6-2020. כמו כן, ישנו חוסר התאמה בין מספר מונה הוועדה למספר פרוטוקול הוועדה;
- פרוטוקולים של ועדת רכש ובלאי המקוונת כוללים הערות של חברי הוועדה, אך התיעוד הממוכן אינו מאפשר לשייך הערה לחבר הוועדה הספציפי שהשאיר אותה;

- במרבית הפרוטוקולים לא מפורטת סיבה לקבלת ההחלטה, יתר מכך, במקום ההסבר רשום "99- כללי";
- בחלק מהפרוטוקולים נמצא היעדר מידע/התייחסות להמשך טיפול בנושא. כך למשל, בפרוטוקול 2019-1 נמצא בסטטוס "בטיפול" ללא הסבר מה נעשה בנדון. דוגמה נוספת בפרוטוקול 2019-3, בגין דרישה מספר 19047 לרכישת מזגן נרשמה הערה: "אין מספר קטלוגי ליד סוג המזגן, האם זה אומר שלא עוברים דרך המכרז? הקלדתי את הדגם לגוגל קיבלתי מחירים הרבה יותר זולים. אודה לבדיקה. המחירים הינם לפני התמחרות מול הזכיינים". יצוין כי לאחר בירור מול מנהלת מחלקת הרכש, הסתבר כי ההתייחסות מופיעה והיא החלק במשפט בו מצוין "המחירים הינם לפני התמחרות מול הזכיינים".

הביקורת בדקה את נאותות אישור ועדת רכש ובלאי בגין 11 הדרישות שנדגמו לעיל. להלן, טבלה המרכזת את תוצאות הבדיקה:

#	מספר דרישה	מספר הזמנה	סכום ההזמנה ב-₪	נאותות האישור	מספר פרוטוקול ועדת רכש ובלאי המאשר את הדרישה
1	19118	30950	12,928.50	X	לא נמצא בפרוטוקולים
2	19087	31116	17,608.50	X	לא נמצא בפרוטוקולים
3	19164	31597	18,212.17	V	2019000004
4	19273	32901	9,890.02	V	2019000006
5	19319	33231	47,617.50	V	2019000006
6	19442	34152	7,276.56	X	יש פרוטוקול של ועדת השלושה בלבד, לא של ועדת רכש ובלאי
7	19347	34583	6,552.00	X	לא נמצא בפרוטוקולים
8	19524	35136	12,462.76	V	2019000009
9	19502	35436	26,000.00	X	לא נמצא בפרוטוקולים
10	19639	36265	11,916.51	V	2019000011
11	19673	36507	9,086.22	V	2019000011

כפי שעולה מהטבלה לעיל, עבור 5 דרישות מתוך 11 לא התקיים דיון בוועדה טרם ביצוע ההזמנה. זאת אף כי כל ההזמנות הן בסכום העולה על 5,000 ₪, אשר בהתאם לטיטות הנוהל החדש לפיו פועלת המחלקה, מחייבות אישור של ועדת רכש ובלאי.

## המלצות

1. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן מחדש את תהליכי העבודה החדשים והמקוונים, אופן התכנסות הוועדה, מועדי התכנסותה וסדר יומה בהתאם להוראות החוק וזאת תוך קבלת חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לעירייה בכל ההיבטים הנוגעים ופעילות ותפקוד הוועדה.
2. הביקורת ממליצה כי ועדת רכש ובלאי תאשר הזמנות טובין, אשר בגינן בוצע הליך ההתמחרות וקבלת הצעות המחיר, ולא את הדרישה לצורך ביצוע הרכישה, כפי שמתקיים כיום.
3. הביקורת ממליצה לוודא קיום פרוטוקולי ועדת רכש ובלאי, אשר יערכו מחדש תוך תיקון הליקויים המוזכרים לעיל בממצאי הביקורת, וזאת על מנת לאפשר קיום בקרה נאותה אחר קבלת החלטות הוועדה ויישומן.

## תגובת המחלקה

### התייחסות לממצאים:

להלן התייחסותנו לפי הסעיפים בטבלה שלעיל:

- 1) מוצר מתכלה לעבודה שוטפת לא עולה לאישור בוועדת קניות.
- 2) מוצר מתכלה לעבודה שוטפת לא עולה לאישור בוועדת קניות.
- 6) הדרישה לא עברה אישור ועדת קניות. בשל הצורך הדחוף בפתיחת כיתה אם חדשה בשז"ר, ובשל קבלת הדרישה התקציבית מאגף החינוך רק ב-6.8.19 ועל מנת שהציוד יסופק לפני 25.8.19 (בשל הזמנת התלמידים לכיתה), קיבלתי החלטה להפיק את ההזמנה עוד באותו היום ולהעביר בדחיפות לאישורים הנדרשים. ההזמנה נשלחה לספק ב-14.8.19 וסופקה ב-21.8.19. ראי סעיף 9 א תחת תקנת הסדר רכישות.
- 9) דרישה 19502 התבצעה בגזברות (בגין חריגה תקציבית). הדרישה עברה את אישורו של סגן הגזבר במערכת האוטומציה נמצאת בסטאטוס 30, לכן לא ניתן היה להעבירה לאישור ועדת קניות בנוהל המקובל במערכת. ובשל כך התקבל אישור במייל.

### התייחסות להמלצות:

1. מקובל.
2. הדרישה לרכש מאת המחלקה המבקשת מופקת במערכת הפיננסית כאשר בדרישה מצוין הפריט המבוקש, הכמות, והעלות הכספית (על סמך הצעה ראשונית שקיבלה המחלקה או על פי מחיר הסכם מסגרת הקיים ברשות). כל זה מובא לידיעת ועדת הקניות ששותפים בה מחלקת רכש ונציגי הגזבר, החלטות הוועדה רשומות בפרוטוקול הוועדה. מחלקת הרכש פועלת על פי החלטת הוועדה: כאשר הצורך (הדרישה) מאושר מחלקת הרכש ממשיכה

בהליך הצעות מחיר, הכנת טופס השוואת הצעות והמלצה על הספק הזוכה בצירוף הזמנה שמועברים לאישור הגורמים המאשרים ברשות (ביניהם החברים בוועדת קניות).

אי אישור הצורך (הדרישה) מפסיק את ההליך והודעה נמסרת למחלקה המזמינה.

אציין כי גם בשלב הדרישה וגם בשלב ההזמנה רשימת הפריטים לרכש ידועים, סכום ההוצאה ידוע ושניהם עוברים לאישור גורמים בגזברות (ביניהם החברים בוועדת קניות).

המלצת הביקורת כי ועדת רכש ובלאי תאשר הזמנות טובין, אשר בגין בוצע הליך ההתמחרות וקבלת הצעות המחיר תביא לבזבוז זמן ומשאבים שהרי מחלקת הרכש תטפל בדרישה ובנוהל הצעות מחיר להזמנות שיש סיכוי שלא יאושרו בוועדה.

3. הביקורת מעלה "תקלות" שבוצעו בתחילת הליך חדש של הטמעת המערכת המקוונת החדשה של ועדת הרכש.

## 7. הצעות מחיר

### 7.1 הגשת בקשה לקבלת הצעות מחיר

#### רקע כללי

כאשר גורמי העירייה מחליטים על פנייה לשם קבלת הצעות מחיר, עליהם לערוך פנייה תחרותית למספר מציעים מתוך רשימת מציעים, להקפיד על מתן הזדמנות שווה לכל גורמי החוץ המעוניינים לתת שירות או לבצע עבודה, ובתנאי שלעירייה אין ניסיון שלילי עם אותו גורם.

לפיכך הפנייה לקבלת הצעות מחיר צריכה להיעשות:

- **בכתב** - הפנייה צריכה להיעשות בכתב ולא באמצעות הטלפון או בפגישות;
- **בפורמט אחיד** - הפנייה צריכה להיעשות במתכונת אחידה לכל המציעים;
- **ברורה** - על הפנייה להיות בעלת קריטריונים המגדירים באופן ברור וחד משמעי את מהות המטלה המוזמנת, היקפה, אופן ביצועה והמועד לאספקתה;
- **סודית** - על הרשות לשמור על סודיות הפנייה ולהעביר לכל מציע בנפרד את פנייתה. אין להביא לידיעת ספק כלשהוא את רשימת הספקים המשתתפים ו/או את הצעותיהם. וזאת לשם שמירת התחרותיות ומניעת השוואת מחירים או תיאום בין המציעים;
- **הנחיות לספק** - בפנייה יש לכלול הנחיות למציע כי ההצעה חייבת להיות על דף לוגו, חתומה וכוללת פרטי התקשרות מלאים;

- לוחות זמנים - על מנת לייעל את הליך הרכש, רשויות מקומיות נוהגות להקציב טווחי זמן קבועים למציעים אליהם פונות לקבלת הצעות מחיר, טווח זמן אשר משתנה בדרך כלל על פי עלות הדרישה ו/או מורכבותה.

## ממצאים

הביקורת בחנה את נאותות תהליך הגשת בקשה לקבלת הצעות מחיר.

נוהל הרכש אינו כולל טופס בקשה להצעת מחיר, אלא רק טופס בקשה לקבלת הצעת מחיר במעטפה סגורה. לעומת זאת, בטיטת הנוהל החדש קיים טופס הצעת מחיר הכולל את הפרטים הבאים: תיאור הפריטים הדרושים, פרטים כלליים וביניהם - תוקף ההצעה, תנאי התשלום, מועד אחרון להגשת הצעת המחיר ופרטי ההתקשרות עם מחלקת הרכש.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מחלקת הרכש, הפנייה לקבלת הצעות מחיר ממציעים נעשית באמצעות מיילים וטפסי בקשה להצעת מחיר על פי הפורמט הקיים בטיטת הנוהל החדש. יוער כי טופס קבלת הצעת מחיר המצורף לטיטת הנוהל החדש אינו כולל פרטים מהותיים, כגון: מספר הדרישה והצהרת המציע כי אינו קרוב משפחה של עובד עירייה/חבר מועצה.

במסגרת מדגם הביקורת נבחנו כל הבקשות לקבלת הצעות מחיר שהוגשו עבור 11 הדרישות, כאשר נמצא כי, עבור 4 מהן לא נערך טופס בקשה לקבלת הצעת מחיר. הפנייה לקבלת הצעות מחיר במדגם הביקורת נעשתה באמצעות מיילים פרטניים ו/או שיחות טלפוניות שאינן מתועדות.

יצוין כי, נוהל הרכש אינו קובע את מתכונת הפנייה לקבלת הצעות מחיר ממציעים, ובכלל זאת את טווחי הזמן המגבילים את קבלת ההצעות מהמציעים באופן סדור על פי עלות הדרישה ו/או מורכבותה.

## המלצות

1. הביקורת ממליצה כי תהליך הפנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר יתבצע באופן אחיד על גבי טופס ייעודי לכך אשר יכלול את כל הפרטים הדרושים, ובכלל זאת, מספר הדרישה והצהרת המציע כי אינו קרוב משפחה של עובד עירייה/חבר מועצה.
2. הביקורת ממליצה כי מחלקת הרכש תבחן מחדש את אופן הפנייה לקבלת הצעות מחיר, כך שיבוצע באמצעות טופס פנייה הכולל פרקי זמן קבועים המוקצבים להגשת הצעות מחיר בהתאם לסוג הרכש הדרוש, מורכבותו ועלותו המשוערת.

## תגובת המחלקה

### תגובה לממצאים:

בנוהל רשום במפורש כי יש לפנות בעל פה/בכתב או במעטפה סגורה וכך נעשה. בחלק מהמקרים מדובר במחירים ידועים מראש שכן הם התקבלו מתוך הסכמי מסגרת שחתומים על ידי הרשות.

**תגובות להמלצות:**

1. כל בקשה להצעת מחיר אינה דומה לאחרת, זה תלוי במורכבות הבקשה, בסוג המוצר, זמני היצור שלו, עלותו, זמינותו, דחיפותו וכדומה ולכן לא ניתן לקבוע פרקי זמן קבועים להגשת הצעות.
2. מיושם במסגרת הנוהל החדש. ועדכון נוסף ככל שיידרש ייושם עם כתיבת הנוהל המעודכן.

**7.2 מאגר ספקים****רקע כללי**

מאגר ספקים עירוני כולל רשימת ספקים שנמצאו מתאימים על ידי העירייה להיכלל במאגר עירוני. המאגר, נועד לשמש את העירייה לצרכי ביצוע פנייה לספקים ומייתר את הצורך באיתור ספקים מתאימים בכל צורך בהתקשרות. קיומו של מאגר ספקים עירוני מאפשר לעירייה לנצל את יתרונה הטמון בגודלה ובהיקף התקשרויותיה, וכן מאפשר יעול תהליכים בפנייה לספק רלוונטי ובתהליכי בקרה.

סעיף 8(ב) לתקנות העיריות קובע כי בהליכי מכרז זוטא יש לנהל מאגר ספקים אליהם יש לפנות לצורך קבלת הצעות מחיר. בהליכי רכש אשר אינם מגיעים לסכום המחייב עריכת מכרז זוטא, אין חובה לנהל רשימת ספקים. למרות זאת, ניהול מאגר ספקים ופנייה לספקים מתוכו גם לצורך קבלת הצעות מחיר לפני ביצוע הליכי רכש בסכומים הנמוכים מהסכום הפטור ממכרז, מאפשר ניהול הליך קבלת הצעות מחיר שוויוני, שקוף ויעיל יותר.

**חמצאים**

הביקורת בחנה קיום מאגר ספקים עירוני כולל רשימת ספקים שנמצאו מתאימים על ידי העירייה.

מחלקת הרכש מנהלת מאגר ספקים ייעודי בקובץ אקסל שבמסגרתו מנוהלים פרטי יצירת הקשר עם הספקים בתחומים השונים. **תקין.**

**המלצה**

הביקורת ממליצה כי יבוצע פרסום בקשה קבועה באתר העירייה לספקים פוטנציאליים להצטרף לרשימת הספקים העירונית ולעדכן את פרטי הקשר שלהם. ראוי לשקול בחינה של מתן העדפה לספקים שהם תושבי העיר או שבית העסק שלהם ממוקם בשטח העיר (בכפוף לאישור היועץ המשפטי של העירייה).

**תגובת המחלקה**

יש לבדוק את הנושא משפטית, העדפה יש לתת רק במקרה של מחיר דומה.

## 7.3 מספר מציעים

### רקע כללי

עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים מחייבים שבמקרים בהם אין צורך בביצוע מכרז פומבי, יתקיים הליך מנהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו, ככל הניתן, מספר הצעות לאותן התקשרויות, זאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי הציבור באופן ראוי, תוך מתן הזדמנות שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית לרשות מקומית.

טרם ביצוע הזמנת טובין, על המחלקה לפנות למספר מציעים לקבלת הצעות מחיר, מתוכן יש לבחור את ההצעה הטובה ביותר עבור העירייה. להלן, טבלה המפרטת את הליך הצעות המחיר להזמנת טובין כפי שעולה מנוהל הרכש של העירייה:

תהליך ההזמנה	אופן קבלת הצעות	מינימום הצעות נדרשות	סכום ההזמנה ב-ש"ח (לפני מע"מ)
הזמנה מהמערכת הממוחשבת תועבר על ידי היחידה לגזברות לאישור	קבלת הצעה בכתב או בעל פה	1	עד 3,000
הזמנה מהמערכת הממוחשבת בצירוף טופס השוואת הצעות בו יפורטו ההצעות ויצוין הספק הזוכה, תועבר על ידי היחידה לגזברות לאישור	קבלת הצעות בכתב	2	עד 3,000 30,000
הזמנה מהמערכת הממוחשבת בצירוף פרוטוקול פתיחת המעטפות, טופס השוואת הצעות בו יפורטו ההצעות ויצוין הספק המומלץ לזכייה, תועבר על ידי היחידה לגזברות לאישור	מנהל היחידה ישלח טופס בקשה לקבלת הצעת מחיר במעטפה סגורה. ההצעות יפתחו על ידי נציג היחידה המזמינה ויירשם פרוטוקול פתיחת הצעות	3	עד 30,000 141,000

### ממצאים

במסגרת מדגם הביקורת נבדק מספר הצעות המחיר שהתקבלו עבור כל הזמנה בהתאם לקבוע בנוהל הרכש.

להלן טבלה המפרטת את תוצאות הבדיקה:

#	מספר דרישה	מספר הזמנה	סכום ההזמנה ב-₪	מספר הצעות הנדרש	מספר הצעות בפועל	נאותות האישור
1	19118	30950	12,928.50	2	2	V
2	19087	31116	17,608.50	2	2	V
3	19164	31597	18,212.17	2	3	V
4	19273	32901	9,890.02	2	1	X
5	19319	33231	47,617.50	3	2	X
6	19442	34152	7,276.56	2	2	V
7	19347	34583	6,552.00	2	2	V
8	19524	35136	12,462.76	2	4	V
9	19502	35436	26,000.00	2	2	V
10	19639	36265	11,916.51	2	0	X
11	19673	36507	9,086.22	2	3	V

מהטבלה עולה כי, ב-3 מקרים מתוך 11 הזמנות שנבדקו במסגרת המדגם, מספר הצעות המחיר שהוגשו בפועל לא עמד בדרישות נוהל הרכש כמפורט לעיל.

ראוי לציין כי, החל משנת 2020 מחלקת הרכש החלה לבצע סריקת מסמכי הצעות מחיר למערכת הרכש, דבר שלא היה קיים בשנת 2019. אולם והמדגם התייחס לשנת 2019 (כלומר, כאשר עבדו עם ניירת ולא באופן ממוחשב), אך גם כיום עם סריקת המסמכים למערכת הרכש אין הדבר משנה את חוסר תיעוד המסמכים, כיוון שאופן שמירת המסמכים בין אם באמצעות סריקתם ובין אם באמצעות תיוקם בארכיון אינו משנה את העובדה כי על המחלקה לשמור אותם.

## המלצה

הביקורת ממליצה כי מחלקת הרכש תקפיד הן על קבלת מספר הצעות המחיר הנדרש בהתאם לסכומי הרכש והן על תיעודן במערכת הרכש.

## תגובת המחלקה

התייחסות לממצאים. להלן התייחסותנו לפי הסעיפים בטבלה שלעיל:

1. מדובר ברכש של מוצר יד 2, ההשוואה נעשתה מול מוצר חדש שנרכש זמן מה לפני וגם הוא צורף להצעה.
2. מדובר בהזמנה שיצאה מתוך חוזה עליו חתום זכ״ן שזכה במכרז. חוזה מספר 803/18.
3. מדובר בהזמנה שיצאה מתוך חוזה עליו חתום זכ״ן שזכה במכרז. חוזה 717/19.

## 7.4 תיעוד הפניות לספקים

### רקע כללי

מערכת הרכש הממוחשבת מאפשרת תיעוד של הפנייה לספקים, ובכלל זאת תיעוד מתכונת הפנייה הכולל:

- האם דואר אלקטרוני או פקס;
- סטטוס/מצב- הצלחה/כישלון בהעברת הפנייה לספק;
- מועד משלוח הפנייה;
- האם ספק רשות/מזדמן וכו'.

### חמצא

נוהל הרכש וטיטוט הנוהל החדש כלל אינם כוללים התייחסות לחובת תיעוד הפניות לקבלת הצעות מחיר.

### המלצה

הביקורת ממליצה כי המחלקה תגדיר את חובת התיעוד של הפניות לספקים לקבלת הצעות מחיר במערכת הרכש ואת החלטותיה בהתאם, וזאת לצרכי מעקב ובקרה.

## 7.5 השוואת הצעות

### רקע כללי

על פי סעיף 9(ג) לתקנות העיריות (ניהול טובין), יש לרשום את הצעות המחיר המוגשות לעירייה באופן השוואתי.

מערכת הרכש הממוחשבת מאפשרת הזנת הצעות המחיר שהתקבלו והשוואה אוטומטית ביניהן תוך בחירה בהצעה הנמוכה ביותר וחיוב בהזנת נימוק בעת בחירה בהצעה אחרת (להלן: "טופס השוואת הצעות ממוכן").

על פי נוהל הרכש, הזמנות בסכום העולה על 3,000 ₪ יכללו טופס השוואת הצעות בו יפורטו ההצעות ויצוין הספק הזוכה/המומלץ לזכייה. פורמט טופס השוואת הצעות בקובץ אקסל מצורף כנספח לנוהל הרכש.

### ממצאים

להלן, טבלה המפרטת את בדיקת קיום טופס השוואת הצעות עבור ההזמנות שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת:

#	מספר דרישה	מספר הזמנה	סכום ההזמנה ב-₪	קיום טופס השוואת הצעות	הערות הביקורת
1	19118	30950	12,928.50	V	
2	19087	31116	17,608.50	V	
3	19164	31597	18,212.17	V	
4	19273	32901	9,890.02	V	
5	19319	33231	47,617.50	V	
6	19442	34152	7,276.56	ל.ר.	ההזמנה בוצעה בהתאם לתנאי המכרז הקיים
7	19347	34583	6,552.00	V	
8	19524	35136	12,462.76	V	
9	19502	35436	26,000.00	V	
10	19639	36265	11,916.51	X	
11	19673	36507	9,086.22	ל.ר.	ההזמנה בוצעה בהתאם לתנאי המכרז הקיים

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי, מתוך 11 ההזמנות שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת, לאחת ההזמנות לא נערכה השוואת הצעות לבחירת ההצעה הזוכה, הן באמצעות טופס השוואת הצעות בו מחלקת הרכש נוהגת להשתמש והן לא בטופס השוואת הצעות הממוקן במערכת הרכש.

## המלצה

הביקורת ממליצה כי מחלקת הרכש תקפיד לערוך בגין כל ההזמנות את ההשוואה בין הצעות המחיר המוגשות, וזאת על מנת לוודא בחירה מושכלת של הצעות מחיר הטובות והמתאימות ביותר לדרישת רכש הטובין. יצוין כי, מומלץ לערוך בדיקה באמצעות מערכת הרכש הנותנת פתרון בנושא.

## תגובת המחלקה

התייחסות לממצאים. לגבי סעיף 10 בטבלה - מדובר ברכש מתוך חוזה, זכיון שזכה במכרז.

## 8. ביצוע הזמנה

### 8.1 ביצוע הזמנות על ידי מחלקות אחרות שאינן מחלקת רכש

#### ממצאים

הביקורת בדקה האם בוצעו הזמנות רכש טובין מתחת לסכום הפטור על ידי מחלקות אחרות בעירייה (שאינן מחלקת הרכש). להלן 3 טבלאות, אחת לכל שנה, המציגות הזמנות כאמור, שבוצעו על ידי מחלקות אחרות:

#### שנת 2018

#	מספר הזמנה	היחידה המזמינה	סכום ההזמנה ב-₪
1	20448	אגף כספים	221.13
2	21173	אגף רווחה הנהלה	1,261.20
3	21322	מחלקת קיימות	88.92
4	21338	אגף חינוך	257.40
5	21347	אגף חינוך	7,572.24
6	22433	מחלקה לנוער וקהילה	2,285.38
7	23001	אגף חינוך	2,574.67
8	24118	תפעול מוסדות ציבור	3,396.20
	<b>סה"כ</b>		<b>17,657.14</b>

## שנת 2019

#	מספר הזמנה	היחידה המזמינה	סכום ההזמנה ב-₪
1	29367	מחלקת רישוי עסקים	10,287.75
2	33149	אגף מחשוב ומערכות מידע	76,632
3	34321	מחלקה לנוער וקהילה	1,165.32
4	34394	אגף חינוך	5,271.59
5	34490	מחלקת איכות הסביבה	546.8
6	34916	אגף חינוך	994.5
7	35981	אגף רווחה הנהלה	20,707.2
8	36691	מחלקה לנוער וקהילה	15,900
	<b>סה"כ</b>		<b>131,505.16</b>

## שנת 2020 (עד מועד הביקורת)

#	מספר הזמנה	היחידה המזמינה	סכום ההזמנה ב-₪
1	50547	אגף שפיר	105.30
2	52231	אגף מחשוב ומערכות מידע	6,882.52
3	52310	חשמל	5,032.17
	<b>סה"כ</b>		<b>12,019.99</b>

מבדיקת קובץ ההזמנות עולה כי מספר הזמנות רכש טובין מתחת לסכום הפטור ממכרז אכן בוצעו מדי שנה על ידי יחידות/מחלקות העירייה (שלא מחלקת הרכש). יצוין כי, אין במערכת הרכש חסימה ממוכנת המונעת הזמנות רכש טובין בסכום שאינו עולה על הסכום הפטור ממכרז על ידי יחידות/מחלקות עירייה.

חשוב לציין כי, מבדיקת הביקורת עולה כי אחד האגפים המופיע בתור יחידה המזמינה - "אגף שפיר" אינו קיים בעירייה כבר מספר שנים.

## המלצות

1. הביקורת ממליצה כי תיקבע בקרה ממוכנת במערכת הרכש, אשר תחסום את האפשרות של יחידות/מחלקות העירייה לבצע הזמנות רכש טובין בסכום הנמוך מסכום הפטור ממכרז, וזאת בהתאם לחידוד נהלי העבודה מול היחידות המזמינות בדבר חובתן לבצע הזמנות רכש דרך מחלקת הרכש בלבד.
2. הביקורת ממליצה כי בעירייה תיערך בחינה כיצד יתכן שאגף שאינו קיים ממשיך לבצע הזמנות במערכת.

## תגובת המחלקה:

### תגובה לממצאים:

כל ההזמנות הינם של מחלקת הרכש. ככלל אף מחלקה לא מבצעת הזמנות פרטיות. בכל ההזמנות לעיל, בטעות, לא שינינו את מספר המחלקה המזמינה.

### תגובות להמלצות:

1. המחלקות חסומות במערכת להזמנות פרטיות.
2. מדובר בטעות בהקלדה, במקום ללחוץ על מחלקה מזמינה 2202 מחלקת הרכש לחצו על 2200.

## 8.2 פיצול הזמנות מספק

### רקע כללי

סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים) קובע כי: "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין תקנות אלה - חוזה אחד".

כלומר, ככל והעירייה מתקשרת עם אותו ספק לרכישות דומות או זהות, רואים את כל ההזמנות כאילו היו הזמנה אחת. לפיכך, יש לבצע בדיקה כי העירייה אינה עוברת במסגרת התקשרותה עם ספק מסוים את סכום הפטור ממכרז.

## ממצאים

לצורך בחינת ביצוע פיצול הזמנות מספק אחד למספר הזמנות, שלפה הביקורת מדוח ההזמנות את כל הספקים אשר סך ההזמנות שבוצעו מהם בשנת 2019 הינו מעבר לסכום הפטור ממכרז, כפי שמופיע בטבלה שלהלן:

#	שם הספק	מספר הזמנות	סכום ההתקשרות ב-₪
1	ה.ל.מ.א. בע"מ	87	923,737
2	נ.מ. בע"מ	33	433,541
3	ז.כ.א.פ.ב. בע"מ	10	418,587
4	מ.ס.	38	327,475
5	ש.ה.ח.ת. בע"מ	28	243,919
6	א.מ. בע"מ	23	236,857
7	ש.ל.ו.	51	204,064
8	ר.פ.ש.	5	163,589
9	א.א.ש.מ. בע"מ	13	147,617

\* יצוין כי, שמות הספקים המלאים מופיעים בניירות העבודה בלבד.

מהטבלה עולה כי, מחלקת הרכש ביצעה 9 עסקאות בסכומים מצטברים העולים על הסך של העסקאות הפטורות ממכרז. כלומר, בוצעו 9 התקשרויות שאינן פטורות ממכרז כעסקה רגילה, ללא ביצוע מכרז.

## המלצה

הביקורת ממליצה כי תבוצע חסימה ממוכנת, אשר תמנע ביצוע הזמנות מעבר לסכום הפטור ממכרז מאותו ספק באותה שנה, וללא קבלת אישור מיוחד של גזבר העירייה.

## תגובת המחלקה

תגובות לממצאים. להלן התייחסותנו לפי הסעיפים בטבלה שלעיל:

1. הזמנות על פי חוזה זכיון משכ"ל.
2. הרוב דרך הזמנות על פי חוזה זכיון פיס, היתר בסכום הפטור ממכרז על פי הצעות מחיר. ולאחר ניסיון בשנת 2020 יצאנו ל-3 מכרזים שונים בתחום המחשוב, חינוך, הנגשה ועירייה.
3. מדובר ב-4 פרויקטים גדולים – שילה, שרת, רחל המשוררת וגוונים של שיפוצי קיץ/בנייה שבעקבות זה ציידנו את בתי הספר בעבודות נגרות שונות. ישנה חוות דעת משפטית על כך שכל פרויקט נמדד בנפרד.
4. הזמנות על פי חוזה זכיון מכרז עירוני.
5. הזמנות על פי חוזה זכיון מכרז עירוני.
6. מדובר ב-4 פרויקטים גדולים – שרת, יצחק שדה, גולדה ולאה גולדברג של שיפוצי קיץ/בנייה שבעקבות זה ציידנו את בתי הספר בעבודות נגרות שונות. ישנה חוות דעת משפטית על כך שכל פרויקט נמדד בנפרד.
7. בשל הצורך הגדול בשנת 2019 יצאנו למכרז וילונות מספר 14/2019.
8. על פי הצעות מחיר פטורות ממכרז. 143,100 ₪ לפני מע"מ 167,427 כולל מע"מ.
9. על פי הצעות מחיר פטורות ממכרז. 143,100 ₪ לפני מע"מ 167,427 כולל מע"מ.

## נספחים

### נספח א' – מנחים מקצועיים

תחום	מנחה מקצועי
ציד ומערכות מחשוב	מנהל אגף מחשוב ומערכת מידע
ציד מחשבים במוסדות החינוך	מנהל מחשוב למוסדות חינוך
ציד מיזוג אוויר	מנהל מחלקת חשמל
מיכון משרדי, צילום, שכפול, ציד חשמלי	מנהלת מחלקת רכש אספקה ומכרזים
ריהוט וציד כללי	
ציד ביטחון וכיבוי אש	מנהל מחלקת חירום וביטחון
תקשורת מרכזיות וטלפוניה משרדית, ציד קשר וטלפוניה סלולארית	מנהל מדור תקשורת
מתקני חצר בגנים ציבוריים	מחלקת גנים ונוף
מתקני חצר בגני ילדים	אגף חינוך בתיאום עם מחלקת רכש ואספקה
רכב	מנהל מחלקת רכב

## נספח ב' - מייל לדוגמא

190X7  
 אל: [REDACTED]  
 עותק: [REDACTED]  
 נושא: [REDACTED]

דרישה למחזיקי מפתחות ועטים ללשכת ראש העיר 3.2019

שלום [REDACTED]

מכיוון שאזלו מחזיקי המפתחות של כפר סבא ונותרה כמות מזערית של עטים, נתבקשתי מהלשכה להזמין עוד מחזיקי מפתחות ועטים אשר מוגשים כשי למשלחות המגיעות לכפר סבא.

הספק הוא א.כדורי (הצעה 3079) ואבקש שתוציאי דרישה בכדי שאוכל לבצע את הרכישה:

2000 מחזיקי מפתחות במחיר של 4.40 ₪ + מע"מ - מק"ט 801121012

1000 עטים + כיסוי קטיפה במחיר של 6.25 ₪ + מע"מ - מק"ט 801121357

אודה לטיפולך המסור.

תפנית,

[REDACTED]



7/3/19 13:35