



דוח מבקר המועצה

לשנים 2006 - 2007

אייר תשס"ח
מאי 2008

שהם מצויינת  בשבילך!

כ' אייר תשס"ח
25 במאי 2008

לכבוד
מר גיל ליבנה
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2007 - 2006 בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

הדוח כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושא התקשרויות עם ספקים וקבלנים בסכומים שאינם מחייבים מכרז, אשר בוצעו במהלך השנים האחרונות במגוון רחב של נושאים, ואני מקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור ניהול ותפקוד המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה, במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
חברי ועדת ביקורת

דוח ביקורת בנושא:

התקשרויות עם ספקים וקבלנים בסכומים שאינם מחייבים מכרז

תוכן עניינים

עמוד

5	מבוא	.1
6	עיקרי הממצאים וההמלצות	.2
21	עיקרי הוראות החוק והנוהל	.3
27	מחלקת רכש ואספקה	.4
	ייזום ההתקשרות ע"י היחידה המזמינה	.5
30	5.1 הוצאת הזמנה פנימית	
31	5.2 אפיון ההזמנה ע"י האגף	
32	5.3 אומדן עלויות	
33	5.4 קביעת סעיף תקציבי	
34	5.5 מחשוב הליך ההזמנות	
35	5.6 רכישה עצמית של האגפים	
36	5.7 רכישות ללא טופס הזמנה פנימית	
38	5.8 תכנון צריכה תקופתית	
	הטיפול בהזמנות ע"י מחלקת הרכש	.6
39	6.1 משך זמן הטיפול בהזמנות	
41	6.2 בקרה תקציבית	
42	6.3 ניהול רשימת ספקים וקבלנים	
43	6.4 קבלת הצעות מחיר	
48	6.5 קבלת הצעות ע"י האגפים	
	בחינת הצעות ובחירת הספק	.7
54	7.1 גורם מחליט	
55	7.2 הסתמכות על מחירוני	
56	7.3 בחירת ההצעה הזולה	
61	7.4 ניהול משא ומתן עם מציעים	
64	7.5 שיקולי רכישה מקצועיים ייחודיים	
65	7.6 עריכת טבלאות השוואה	
66	7.7 תיאום בין האגפים למחלקת הרכש	
67	7.8 הארכת תוקף החוזה	
68	7.9 הסכמי מסגרת עם קבלנים וספקים	
73	7.10 מכרז מסגרת להזמנת ציוד משרדי	
	ועדת קניית	.8
74	8.1 תפקידי הוועדה ואופן פעילותה	
75	8.2 תדירות ההתכנסות	
75	8.3 ריכוז החומר והעברתו לוועדה	
76	8.4 סמכויות הוועדה	
78	8.5 אישור מראש של רכישות שוטפות	
80	8.6 אישור מראש של "ספקים מאושרים"	
81	8.7 עריכת פרוטוקולים ואישורם	
82	8.8 בדיקה מדגמית של פרוטוקולים	
	הוצאת הזמנות לספקים	.9
83	9.1 אופן הוצאת הזמנה חיצונית	
84	9.2 עריכת שינויים בהזמנות	
84	9.3 הוצאת הזמנות ידניות	
86	9.4 העדר פרטים נדרשים בהזמנה	
87	9.5 שליחת ההזמנה לספק	
88	9.6 ביצוע התקשרויות ללא הוצאת הזמנה	
92	9.7 בקרה על תשלום חשבוניות ללא הזמנה	
93	9.8 פיצול הזמנות	
	בקרה על קבלת הטובין או העבודה	.10
95	10.1 אישור חשבוניות ותעודות משלוח	
97	10.2 מעקב אחר עמידת ספקים בלוחות זמנים	
98	10.3 הערכת ספקים וקבלנים ע"י האגפים	
99	10.4 שינויים בנוהלי האיזו של המועצה	
101	סיכום	.11
103	תגובות המבוקרים	.12
126	הבסיס החוקי לעבודת המבקר	.13

1. מבוא

המועצה מתקשרת באופן שוטף עם ספקים וקבלנים בתחומים שונים, לצורך ביצוע תפקידיה וחובותיה כלפי ציבור התושבים. ההתקשרויות כוללות רכישות טובין וביצוע עבודות קבלניות בהיקפים שונים, שחלקן מחייב עריכת מכרז (פומבי או זוטא) וחלקן טעון קבלת הצעות מחיר בלבד.

עפ"י נתונים שנמסרו לביקורת ע"י מנהל מחלקת הרכש, היקף העבודה השנתי של המחלקה במהלך השנים שנבדקו כלל כ - 1,700 הזמנות עבודה, כ - 3,600 חשבוניות, וזאת בנוסף לטיפול שוטף בחוזים, ביצוע פרויקטים וניהול התקשרויות במגוון רחב של נושאים.

האחריות על נושא הרכש וההתקשרויות במועצה מסורה בידי מנהל הרכש הכפוף לגזבר המועצה. אופן ביצוע ההתקשרויות נקבע בצו המועצות המקומיות, והוסדר ביתר פירוט בנהלים הפנימיים של המועצה (נוהלי ISO). ההנחיות והנהלים נועדו להבטיח טיפול מקצועי ויעיל בנושא, תוך הפרדת תפקידים בין הגורם המזמין לבין הגורם המטפל בביצוע ההתקשרות.

במסגרת תכנית העבודה השנתית, החליט המבקר לערוך ביקורת כוללת ומקיפה בנושא התקשרויות עם ספקים וקבלנים, שתמקד בהזמנת טובין וביצוע עבודות קבלניות בהיקפים שאינם מחייבים מכרז.

הביקורת נועדה לבחון אם ההתקשרויות נערכות עפ"י כל ההנחיות והנהלים המחייבים ובהתאם לכללי מינהל תקין, תוך קיום תחרות הוגנת בין מציעים ושמירה על עקרונות היעילות, החיסכון וטוהר המידות.

במהלך הביקורת נערכו פגישות עם מנהל הרכש, הגזבר, המנכ"ל, עובדי הנהלת חשבונות ועובדים נוספים שנגעו לנושא הנבדק. כמו כן, נסקרו תיקים ומסמכים רבים, ובכלל זה נהלים, פרוטוקולים, הזמנות, הצעות מחיר, חשבוניות ותכתובות פנימיות. היקף הדגימה כלל עשרות התקשרויות מסוגים שונים, שנבחרו באופן אקראי בכל אחת מהשנים שנבדקו.

טיוטת הדוח הועברה כמקובל לעיון המבוקרים, על מנת שהתייחסותם לממצאים ולמסקנות תשולב בדוח הביקורת הסופי.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

1. ככלל, מחלקת הרכש פעלה בתקופת הביקורת במקצועיות וביעילות, תוך ירידה לפרטים והקפדה על סטנדרטים גבוהים, לעיתים תחת עמידה בעומסי עבודה בלתי מבוטלים. רובם המכריע של ההזמנות ומסמכי ההתקשרות שנבדקו נמצאו תקינים והצביעו על ביצוע ההליך באופן מקצועי, הולם ומסודר.

נמצא כי מחלקת הרכש הפנתה תשומת לב מיוחדת להשגת חיסכון בעלויות, בין היתר באמצעות בחינה מדוקדקת של מפרטים טכניים, ניהול מו"מ עם מציעים, ונכונות מנהל הרכש לקחת על עצמו ניהול פרויקטים במגוון רחב של נושאים. התנהלות זו הביאה לתועלות כלכליות בהיקפים ניכרים, שזכו בצדק להערכה רבה מצד הגזבר והנהלת המועצה.

עם זאת, הביקורת העלתה שורה של ממצאים המחייבים תיקון ושיפור במספר תחומים, שפורטו בהרחבה בדוח ועיקרם מובא להלן.

2. ריבוי התפקידים שהוטלו על מנהל הרכש גרם לעיתים לעומס עבודה רב במשרדו, והכביד על הטיפול השוטף בהזמנות. לא מן הנמנע כי לעובדה זו היה קשר עם חלק מהליקויים שעלו בביקורת, כגון: קבלת מספר קטן מידי של הצעות מחיר, העדר טבלאות השוואה מסודרות, רישום פרוטוקולים באופן מקוצר, ועוד. (סעיף 4.1 בדוח)

מומלץ להקפיד על התאמה בין הגדרות תפקידיו ותחומי אחריותו של מנהל הרכש, לבין הזמן והמשאבים העומדים לרשותו, ולמנוע עומסי עבודה שעלולים לפגוע בטיפול השוטף בהזמנות הרכש.

3. לכפיפות מנהל הרכש לגזבר המועצה קיימים לדעת הביקורת יתרונות בצד חסרונות. מצד אחד, הדבר מאפשר לגזבר לערוך בקרה הדוקה ושוטפת בנושא ההתקשרויות, ולהיות בקי ומעורב בפרטים כדי להבטיח התנהלות תקינה, יעילה וחסכונית, בהתאם לנהלים ותוך שמירה על מסגרת התקציב.

מצד שני, כפיפות זו יוצרת ריכוז סמכויות ביצוע בגזברות, ומעלה ספק באשר לקיומה של הפרדה ממשית בין הפונקציות המאשרות כל הזמנה, במיוחד כאשר מנהל הרכש משמש גם כסגן הגזבר. (סעיף 4.2)

4. בנוהל ה- ISO נקבע שהעברת דרישה מהאגפים תיעשה באמצעות טופס הזמנה פנימית, או באמצעות מזכר חתום ע"י מנהל האגף. לדעת המבקר, האפשרות להגשת הזמנות באמצעות מזכרים, מנוגדת לחובת קיום טופס הזמנה ממוספר, עלולה לגרום להשמטת נתונים חיוניים, אינה מבטיחה שמירת העתק מכל הזמנה, ועלולה לפגוע בבקרה הפנימית הנדרשת בנושא. (סעיף 5.1)

מומלץ, לקבוע בנוהל כי העברת דרישה מהאגפים תיעשה אך ורק באמצעות טופס הזמנה פנימית, ולא באמצעות מזכרים.

5. נמצא כי מחלקת הרכש לא הקפידה על קבלת טופס הזמנה פנימית מהאגף המזמין עבור כל התקשרות. לחשבונות רבות שנבדקו צורפה הזמנה חיצונית בלבד, ולחלקן צורפו מזכרים או סיכומי פגישות. (סעיף 5.7)

מומלץ שהגזבר ומנהל הרכש יימנעו מלחתום על הזמנות לספקים וקבלנים, ללא קיומה של הזמנה פנימית חתומה ע"י מנהל האגף.

6. בבדיקה מדגמית של הזמנות פנימיות שהועברו מהאגפים לגזברות, נמצאו הזמנות שלא כללו פירוט הולם של הטובין או העבודות שהוזמנו, והזמנות שלא צוין בהן סעיף תקציבי. בחלק מהמקרים הנתונים החסרים בהזמנות הושלמו ע"י מחלקת הרכש, בעקבות בירורים טלפוניים שנערכו עם מנהלי האגפים. (סעיף 5.2)

מומלץ לרענן את ההנחיות למנהלי האגפים, בדבר הצורך לפרט באופן מלא את ההזמנות הפנימיות המועברות למחלקת הרכש, ולהחזיר לאגף המזמין כל הזמנה שלא מולאה כפי נדרש.

7. עד למועד כתיבת הדוח, מערכת ההזמנות הממוחשבת שנועדה לאפשר לכל מנהל אגף להזרים הזמנות למחלקת הרכש באופן שוטף טרם הוטמעה כפי הנדרש, ומחלקת הרכש המשיכה לקבל דרישות מהאגפים על גבי טופסי הזמנה ידניים. (סעיף 5.5)

מומלץ להטמיע את מערכת ההזמנות הממוחשבת בעבודה השוטפת של אגפי המועצה, על מנת לייעל את העבודה ולנצל את היתרונות שפורטו בהרחבה בסעיף 5.5. בדוח.

8. מנהלי האגפים הוסמכו לבצע רכישות עצמיות עד לסכום של 500 ₪, לכאורה בניגוד להוראות צו המועצות, המחייבות שכל רכישה תתבצע ע"י מנהל הרכש. בעקבות כך הגיעו לגזברות חשבוניות לתשלום שלא הוצאו עבורן הזמנות לספקים באמצעות מערכת הרכש. (סעיף 5.6)

מומלץ להקפיד על ביצוע הרכישות באמצעות מחלקת הרכש בלבד, ולשנות בהתאם את נוהלי ה-ISO של המועצה.

עוד מומלץ, כי לצורך ביצוע רכישות דחופות בלבד עד לסכום מוגבל, תוקצב לכל מנהל אגף קופת דמי מחזור (קופה קטנה), שתופעל באמצעות נוהל מסודר, על בסיס החזר מזומנים תמורת קבלות.

9. מנהל הרכש לא דרש ולא קיבל ממנהלי האגפים פרטים לגבי ההתקשרויות המתוכננות בכל רבעון, ולא הכין תכנית צריכה תקופתית שהיתה אמורה להיות מאושרת ע"י ועדת קניות, כנדרש עפ"י הנוהל. (סעיף 5.8)

מומלץ להנחות את מנהלי האגפים להעביר למנהל הרכש פרטים לגבי הרכישות או העבודות הצפויות במהלך כל רבעון, על מנת לאפשר לו להכין תכנון צריכה תקופתי, שיתבסס על צרכי האגפים והתקציב המאושר.

עוד מומלץ, להקפיד על הגשת התכנית האמורה לאישור ועדת קניות, כנדרש עפ"י הנוהל.

10. בנוהל ה-ISO נקבע, כי בהזמנות הדורשות את אישור ועדת קניות ובהזמנת ציוד הנדרש לפתיחת שנת הלימודים, הציוד יסופק תוך 45 יום. (סעיף 6.1)

מומלץ לקצר את משך הזמן המירבי שנקבע בנוהל לאספקת ציוד שהזמנתו טעונה אישור ועדת קניות, ולקובעו על 21 יום בלבד.

11. נמצא כי הגזבר לא קיבל לידיו דוחות ממוחשבים הכוללים השוואה בין תאריכי קבלת ההזמנות הפנימיות במחלקת הרכש לבין תאריכי הוצאת ההזמנות לספקים ולקבלנים, לצורך בקרה על עמידת מחלקת הרכש ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו בנוהל. (סעיף 6.1)

מומלץ שהגזבר ינחה את מנהל הרכש להגיש לו מעת לעת דוחות כאמור.

12. במסכי הרכש והנהלת החשבונות נמצאה בקרה המתריעה על חריגה בסעיף התקציבי שהוקלד למערכת, אולם לא נמצאה בקרה מונעת שאמורה לא לאפשר לעובדי הרכש והגזברות להקליד סעיף תקציבי הנמצא בחריגה. (סעיף 6.2)

מומלץ להטמיע במערכת בקרה מונעת, שלא תאפשר לעובדי הרכש והגזברות להקליד סעיף תקציבי הנמצא בחריגה, ולהותיר אפשרות זו רק במסך הגזבר ומנהלת החשבונות הראשית.

13. ברשימת הקבלנים שנמצאה במחשב מחלקת הרכש, לא נכללו נתונים לגבי מועד צירופו של כל ספק או קבלן לרשימה, ולפיכך לא ניתן לדעת את תדירות רענון ועדכון הרשימה האמורה. (סעיף 6.3)

מומלץ לציין גם את מועד צירופו לרשימה של כל אחד מהספקים והקבלנים.

14. הביקורת העלתה כי בנוהל ה- ISO נקבע, כי עד לסכום של 7,000 ₪ יש לקבל הצעת מחיר אחת בלבד, וזאת לכאורה בניגוד לצו המועצות הקובע שיש לבצע את הרכישות על סמך הצעות מחיר. (סעיף 6.4)

מומלץ לקבוע בנוהל כי עד לסכום של 1,000 ₪ בלבד ניתן לקבל הצעת מחיר אחת, ומעבר לכך ועד לסכום של 7,000 ₪ יש לקבל לפחות שתי הצעות מחיר.

15. בנוהל ה- ISO נקבע, כי עבור הזמנות שמעל 7,000 ₪ יש לפנות לשלושה מציעים לפחות, אך ניתן יהיה לבחור בספק זוכה גם אם בפועל התקבלה רק הצעת מחיר אחת. (סעיף 6.4)

מומלץ להוסיף לנוהל את החובה לתעד את כל הפניות שנשלחו לספקים, כולל אלו שלא השיבו לפניה, כשעליהם מוטבע מספר הפקס ושעת שליחת ההודעה.

16. נמצאו מקרים בהם מחלקת הרכש לא קיבלה שלוש הצעות מחיר לפחות, למרות שסכום ההזמנה היה גבוה מ- 7,000 ₪. עוד נמצא, כי במסמכי הרכש לא צוינה הסיבה לקבלת מספר הצעות קטן מהנדרש, ואף לא צורפו העתקי הפניות שנשלחו לכל הספקים. (סעיף 6.4)

מומלץ להקפיד על פניה לקבלת שלוש הצעות מחיר לפחות, בכל התקשרות מעל לסכום שנקבע בנוהל.

עוד מומלץ, כי בכל מקרה בו לא היתה אפשרות לפנות לשלושה מציעים או לקבל בפועל שלוש הצעות, יירשם הסבר לכך על גבי ההזמנה או במסמך נלווה, ויצורפו העתקים של כל הפניות שנשלחו בפקס לספקים, כולל אלו שנותרו ללא מענה.

17. בדיקה מדגמית של תיקי הנהלת חשבונות העלתה, כי לעיתים לא צורפו למסמכי ההתקשרות הצעות מחיר כלל, ולפיכך לא קיים תיעוד לקבלתן, ולאופן בחירת הגורם שעימו בוצעה ההתקשרות. (סעיף 6.4)

מומלץ להקפיד על צירוף הצעות מחיר לכל מסמכי ההתקשרות המתויקים בגזברות.

18. נמצאו הצעות מחיר שלא הוחתמו בחותמת "נתקבל בגזברות" הנושאת תאריך, ואף לא כללו הטבעה של מכשיר פקס הכוללת תאריך ושעה של שליחת ההודעה. (סעיף 6.4)

מומלץ להקפיד על החתמת ההצעות בחותמת נתקבל הכוללת תאריך, על מנת לתעד את סדר קבלת ההצעות במחלקת הרכש.

19. נמצא כי במשך כחצי שנה שונתה שיטת ההתקשרות בין האגפים לגזברות, כאשר מנהלי האגפים הונחו לפנות ישירות לספקים לצורך קבלת הצעות, ולהעביר למנהל הרכש רק את הצעת המחיר הזולה ביותר. לכך היו לדעת הביקורת השלכות בלתי רצויות הן מבחינה כלכלית והן מבחינת רמת הבקרה ופגיעה בעיקרון הפרדת התפקידים בין הגורם המזמין לבין הגורם המבצע את ההתקשרות.

עוד נמצא, כי לא נערכה בחינה מקצועית מול הגורמים המוסמכים להענקת תו תקן האיכות (ISO) בטרם שונה נוהל הרכש כאמור, וכי שינוי הנוהל נעשה בניגוד לדעתם של הגזבר ומנהל הרכש. (סעיף 6.5)

מומלץ להקפיד על קבלת הצעות מחיר ע"י מחלקת הרכש בלבד, ועל הפרדת התפקידים בין הגורם המזמין לגורם המטפל בביצוע ההתקשרות.

עוד מומלץ, כי כל שינוי בנהלים העוסקים בנושאי ליבה כמו רכש, ייעשה תוך בחינה מדוקדקת של נוהלי ה-ISO והוראות צו המועצות, ויותנה בקבלת הסכמת הדרג המקצועי הנושא באחריות אישית לאופן התנהלות המועצה בתחום בו עוסק הנוהל.

20. במועד הביקורת נמצאו במחלקת הרכש מחירוני לסוגי ציוד שונים, ששימשו לבחירת הספק הזול ביותר. עם זאת, לא נמצא תיעוד מסודר לגבי אחוז ההנחה מהמחירון שהוצע ע"י כל אחד מהספקים, כגון: טבלאות השוואה המשקללות את מחיר המחירון עם אחוז ההנחה המוצע ע"י כל ספק. (סעיף 7.2)

מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של אחוזי ההנחה מהמחירון שהוצעו על ידי הספקים, ועל עריכת טבלאות השוואה מסודרות בהן יפורט מחיר המחירון, אחוז ההנחה ומחיר כל פריט לאחר ההנחה.

21. מנהלי האגפים נדרשו לצרף לכל הזמנה פנימית שהועברה למנהל הרכש, הצעה אחת מספק. לדעת המבקר, צירוף הצעת מחיר להזמנה עלול להיות בעייתי, מסיבות שפורטו בהרחבה בדוח. (סעיף 6.5)
- מומלץ שלא לחייב את האגפים לצרף הצעת מחיר לכל הזמנה פנימית, במטרה למנוע ככל האפשר קשר בינם לבין המציעים.**
22. בבדיקת פרוטוקולים של ועדת קניות נמצאו מקרים בהם נבחרו ספקים או קבלנים שהצעתם לא היתה הזולה ביותר, מבלי שהדבר נומק בפרוטוקול. (סעיף 7.3)
- מומלץ להקפיד לציין בפרוטוקול את הנימוקים לבחירת ההצעה שאינה הזולה ביותר, כפי הנדרש.**
23. נמצאו מקרים בהם ההצעה המקורית שהגיש הקבלן שביצע את העבודה תוקנה בעט כדורי, מה שהפך אותה להצעה הזולה ביותר, כאשר ליד המחיקה נרשם בעט כדורי: "לאחר שיחה עם הקבלן". (סעיף 7.3)
- מומלץ להימנע מתיקון הצעות מחיר לאחר קבלתן, על סמך שיחות עם קבלנים, ולהקפיד על קבלת הצעה מעודכנת, או הצעה שתוקנה ע"י מגיש ההצעה בלבד הנושאת חותמת וחתימה ליד התיקון.**
24. בביצוע התקשרויות שאינן חייבות מכרז, הצליח מנהל הרכש במקרים רבים להוזיל עלויות באמצעות ניהול מו"מ עם המציעים. נמצא, כי המו"מ נעשה ללא תיעוד ההליך, והותר לביצוע בכל התקשרות עד לסכום המחייב מכרז. (סעיף 7.4)
- על מנת לשפר את הבקרה ולהגביר את שקיפות תהליכי הרכש, מומלץ לשים סייגים על אפשרות מנהל הרכש לנהל משא ומתן עם ספקים בסכומים שאינם מחייבים מכרז, באופן הבא:**
1. להתיר עריכת מו"מ באופן עצמאי וללא תיעוד רק עד לסכום מסוים, למשל עד לסכום שהתירה ועדת קניות לבצע רכישות שוטפות ללא קבלת אישורה מראש (כיום - 7,000 ₪).
 2. בהתקשרויות שמעבר לסכום האמור, לחייב את מנהל הרכש לערוך את המו"מ בנוכחות עובד נוסף, ולתעד את אופן ביצוע המו"מ ברישום מסודר שאליו יצורפו כל ההצעות הרלוונטיות.

25. נמצא כי מנהל הרכש ערך טבלאות השוואה ממוחשבות לבחינת הצעות המחיר באמצעות תוכנת Excel, אולם הדבר נעשה רק בחלק מהמקרים, לפי שיקול דעתו, בדרך כלל כאשר התקבלו מספר רב של הצעות או כאשר ההזמנה כללה פריטים רבים. (סעיף 7.6)

מומלץ להנחות את מנהל הרכש להכין טבלת השוואה ממוחשבת בכל מקרה בו התקבלו שלוש הצעות ומעלה, כדי להקל על הבקרה ולאפשר עיון מהיר בנתונים השוואתיים לפי דרישות ועדת קניות.

26. לפרוטוקולים של ועדת קניות לא צורפו טבלאות ההשוואה שנערכו על ידי מנהל הרכש, אשר שימשו בסיס לקבלת החלטות הוועדה. (סעיף 7.6)

מומלץ להקפיד על צירוף טבלאות ההשוואה לפרוטוקולים של ועדת קניות.

27. בנוהל ה-ISO נקבע, כי אם יתעורר הצורך לצאת למכרז חדש, יפעל מנהל הרכש להוצאת מכרז כחודשיים לפני סיום ההתקשרות עם הספק. אולם במהלך עריכת הביקורת שונה הנוהל, ונקבע בו כי מנהל האגף הוא שיפעל להוצאת מכרז חדש כאמור. (סעיף 7.8)

מומלץ לעגן בנוהל האיזו את חובת הגזברות לערוך בקרה שוטפת בנושא הארכת תוקף חוזים ויציאה למכרזים חדשים מבעוד מועד, וזאת בנוסף לאחריות שהוטלה בנושא על מנהלי האגפים.

28. בצו המועצות נקבע, כי מנהל הרכש ידווח לוועדת קניות על רכישות דחופות או שוטפות שביצע ללא קבלת אישור מראש של הוועדה, וזאת לפי דרישת הוועדה. נמצא כי מנהל הרכש לא התבקש ע"י הוועדה לדווח לה על פרטי הרכישות האמורות, וממילא לא הציג בפניה את הצעות המחיר ואת טבלאות ההשוואה לגבי אותן רכישות. (סעיפים 8.1, 8.5)

מומלץ שוועדת קניות תדרוש ותקבל ממנהל הרכש דיווחים לגבי הרכישות הדחופות או השוטפות שבוצעו על ידו ללא קבלת אישור מראש של הוועדה, על מנת להגביר את שקיפות תהליכי הרכש.

29. נמצאו הזמנות עבודה לביצוע עבודות שוטפות, שהוצאו על סמך הצעות מחיר שהתקבלו מראש, כדי לאפשר הוצאת הזמנה לקבלן באופן מיידי. מאחר ולא נחתם הסכם מסגרת תקופתי עם אחד המציעים, לא היה ברור לביקורת לכמה זמן היו תקפות הצעות המחיר שהתקבלו מראש, ומתי היה על מחלקת הרכש לבקש הצעות מחיר מעודכנות.

עד למועד תחילת הביקורת, המועצה טרם חתמה על הסכמי מסגרת עם ספקים או קבלנים. המכרז הראשון במתכונת זו נערך רק בחודש אפריל 2006 לצורך רכישת ציוד משרדי. (סעיף 7.9)

מומלץ לבחון תחומים נוספים בהם ניתן לייעל את תהליכי ההתקשרות באמצעות עריכת מכרזי מסגרת, תוך ניצול היתרון לגודל הנובע מכמות ההזמנות, והשגת מחירים מוזלים תמורת הבטחת העבודה לזכיין במשך תקופה נתונה מראש.

30. מחלקת הרכש אפשרה למנהל התחזוקה להמשיך ולהזמין תיקוני חשמל משני קבלנים, למרות שברכש התקבלו הצעות מחיר נוספות, שעל פניהן נראו זולות יותר. מנהל הרכש הסביר לביקורת, כי עקב הכנת מפרט טכני לקוי, ההצעות שנראו לכאורה זולות יותר היו טעונות בדיקה נוספת. לדבריו, מנהל התחזוקה העדיף להמשיך ולעבוד עם אותם קבלנים משיקולי זמינות, מקצועיות וניסיון קודם, והוא נתן לכך את הסכמתו לאחר שהם הסכימו להוריד את המחיר בסעיפים מסוימים עד לסכום ההצעה הזולה ביותר שהתקבלה במחלקת הרכש. (סעיף 7.9.4)

מומלץ להימנע ממתן יתרון לקבלנים מסוימים המועדפים ע"י האגף המזמין, ולא לאפשר להם לשפר סעיפים מסוימים בהצעתם לאחר שהוגשה למחלקת הרכש.

כמו כן, מומלץ להקפיד על הכנת מפרטים טכניים מלאים, שיאפשרו לקבל הצעות מחיר שלמות הניתנות להשוואה.

31. עד לחודש מרץ 2004 הובאו לאישור ועדת קניות כל ההתקשרויות שמעל 15,000 ₪, הן לרכישת טובין והן לביצוע עבודות קבלניות, וזאת למרות שהחוק חייב לקבל את אישור ועדת קניות להזמנות לרכישת טובין בלבד. מחודש זה ואילך, לא הובאו לאישור ועדת קניות הזמנות לביצוע עבודות קבלניות, אלא רק הזמנות לרכישת טובין. (סעיף 8.4)

מומלץ להקים "ועדת הזמנות עבודה" שתאשר כל התקשרות לביצוע עבודה קבלנית, עד לסכום המחייב עריכת מכרז.

עוד מומלץ, שהרכב הוועדה יכלול גורמים מקצועיים בלבד, כגון: מנכ"ל, גזבר, מהנדס, מנהל רכש, יועץ משפטי, ומנהל האגף הרלוונטי לנושא ההתקשרות.

32. ועדת קניות החליטה לאשר למנהל הרכש לבצע רכישות שוטפות ללא אישור הוועדה עד לסכום של 7,000 ₪ להזמנה, והרשאה זו אף נקבעה בנוהל ה- ISO של המועצה. בהתאם לכך, כל הרכישות מתחת לסכום האמור, לא הובאו לאישור בפני הוועדה. (סעיף 8.5)

לדעת המבקר, ציוד שאינו מתכלה ואינו נרכש ע"י המועצה באופן שוטף ולעיתים מזומנות, אינו אמור להיכלל במסגרת ההגדרה של "רכישות שוטפות", ואין לפטור אותו מחובת קבלת אישור מראש של ועדת רכישות, גם אם הוא בסכום נמוך מ- 7,000 ₪.

לפיכך, מומלץ להנחות את מנהל הרכש להימנע מרכישת מוצרים שאינם מוזמנים באופן שוטף, ללא קבלת אישור מראש של ועדת קניות, גם כאשר סכום ההזמנה נמוך מ- 7,000 ₪.

33. למרות שוועדת קניות אמורה לאשר כל הזמנה (מלבד רכישות שוטפות או דחופות) נקבע בנוהל ה- ISO שהוועדה רשאית לאשר "ספקים מאושרים" שניתן לבצע מהם רכישות ללא אישור הוועדה. עד למועד כתיבת הדוח, הוועדה אישרה שני "ספקים מאושרים", לצורך רכישות מזגנים ושעוני מים. (סעיף 8.6)

מומלץ שהוועדה תימנע ככל האפשר מאישור "ספקים מאושרים", ובמקרים מיוחדים בלבד תתנה זאת בקבלת אישור בכתב מהיועץ המשפטי.

עוד מומלץ, כי גם במקרים אלו החלטת הוועדה לא תכלול אישור גורף להתקשרות עם ספק מסוים ללא קבלת אישור הוועדה, אלא תפרט את סוגי הציוד שניתן לרכוש ממנו, ואת משך הזמן בו ייחשב כ"ספק מאושר".

34. בפרוטוקולים של ועדת קניות נרשמו באופן מדויק וברור שמות המציעים וסכומי ההצעות, וצורפו אליהם הזמנות הרכש שהוצאו לספקים שנבחרו. עם זאת, בפרוטוקולים לא נרשמו החלטות הוועדה באופן מילולי, אלא רק נעשה בהם סימון של ההצעה הזוכה. כמו כן, נמצאו פרוטוקולים לא חתומים שאושרו על ידי חברי הוועדה באמצעות שיחות טלפוניות. (סעיף 8.7)

מומלץ להקפיד על רישום מילולי של החלטות הוועדה בפרוטוקול, ולהימנע ככל האפשר מאישורם באמצעות שיחה טלפונית במקום חתימה פיזית על הפרוטוקול.

35. במועד הביקורת לא נמצאה בתכנת הרכש בקרה מונעת לעריכת שינויים בפרטי ההזמנות לאחר הוצאתן. כתוצאה מכך, ממועד פתיחת ההזמנה ועד לסגירתה הסופית, יכל מנהל הרכש לערוך שינויים בתיאור ובכמויות הפריטים שהוזמנו, כמו גם בסכום כל פריט ובסכום הסופי של ההזמנה.

הביקורת העלתה, כי לאחר שההזמנות אושרו בחתימת מנהל הרכש והגזבר, אכן נערכו לעיתים שינויים במערכת ההזמנות הממוחשבת, לצורך התאמת פרטי ההזמנה לפרטי החשבונית. במקרים אלו, הוצא פלט נוסף של ההזמנה המתוקנת, אשר הועבר לחתימת מנהל הרכש והגזבר, וצורף להזמנה המקורית. (סעיף 9.2)

מומלץ להימנע ככל האפשר מביצוע שינויים בהזמנות שנשלחו לקבלנים, ולהקפיד על הגדלת היקף ההתקשרות באמצעות הוצאת הזמנה חדשה שתתייחס רק לתוספת הנדרשת, ותאושר ע"י מנהל הרכש והגזבר לפני אספקת הטובין או ביצוע העבודה.

36. נמצאו הזמנות ידניות לרכישת ציוד משרדי שנחתמו ע"י מזכירת מחלקת הרכש בלבד, ולא ע"י מנהל הרכש והגזבר כפי שמתחייב. (סעיף 9.3.1)

מומלץ להקפיד על החתמת מנהל הרכש והגזבר על כל הזמנה.

37. בנוהל רכש פנימי שהופץ ביולי 2005 נקבע, כי באחריות מנהל הרכש והגזבר לחתום על כל הזמנה, ובאחריות האגף לפקסס אותה לקבלן. בעקבות כך, ממועד זה ואילך העבירה מחלקת הרכש את ההזמנות לקבלנים ולספקים באמצעות האגפים. (סעיף 9.5)

לדעת המבקר, רצוי שההזמנות לספקים ולקבלנים יישלחו ישירות ע"י מחלקת הרכש, ממספר סיבות שפורטו בסעיף 9.5 בדוח.

38. בבדיקת מסמכי הרכש בתיקי הנהלת חשבונות, נמצאו חשבונות בודדות ששולמו לקבלנים ולספקים, למרות שלא הוצאה הזמנה לביצוע העבודה או לאספקת הטובין. כמו כן, נמצאו מקרים בהם הוצאו הזמנות לספקים ולקבלנים רק בדיעבד, לאחר תחילת ביצוע העבודה או קבלת החשבונית. (סעיף 9.6)

מומלץ להקפיד על הוצאת הזמנה חתומה כדין עבור כל התקשרות, ועל תיוק ההזמנות בתיקי הנהלת החשבונות, ביחד עם שאר מסמכי ההתקשרות.

39. נמצא כי מנהל הרכש והגזבר לא הזמינו וממילא לא קיבלו לידיהם מעת לעת דוחות ממוחשבים מסוגים שונים, הכוללים השוואה בין נתוני ההזמנות לנתוני החשבוניות (כולל תאריכים וסכומים), אשר לדעת המבקר עשויים לשפר את הבקרה בנושא. (סעיפים 9.6, 10.1)

מומלץ שהגזבר ומנהל הרכש יורו על הפקת דוחות כאמור באמצעות המערכת הממוחשבת, בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון.

40. במהלך הביקורת נמצאו תכתובות פנימיות שנשלחו מהגזברות למספר אגפים, בדבר ביצוע התקשרויות ללא הזמנות עבודה מאושרות. (סעיף 9.6)

מומלץ לרענן את ההנחיות למנהלי היחידות והאגפים במועצה, בדבר האיסור לבצע התקשרויות ישירה ללא הוצאת הזמנה חתומה.

עוד מומלץ, שהגזברות תשהה תשלום חשבונית שאין עבורה הזמנה מאושרת, עד לקיום בירור משמעותי בנושא, שיערוך המנכ"ל עם האחראי על ביצוע ההתקשרות.

41. על מנת לבצע בקרה נאותה על היקף וסוגי החשבוניות שהוקלדו למערכת בקטגוריה "ללא הזמנה", היו אמורים מנהל הרכש והגזבר לקבל לידיהם דוחות תקופתיים בהם יפורטו החשבוניות שהוקלדו בקטגוריה האמורה. נמצא שמנהל הרכש והגזבר לא הזמינו וממילא לא קיבלו דוחות כאמור. (סעיף 9.7)

מומלץ שמנהל הרכש והגזבר יקבלו לידיהם דוחות תקופתיים בהם יפורטו החשבוניות שהוקלדו בסוג תנועה "ללא הזמנה", לצורך שיפור המעקב והבקרה בנושא.

עוד מומלץ, לבחון אפשרות לפצל את סוג התנועה "ללא הזמנה" לשני סוגים:

סת"מ ללא הזמנה באישור - שיכלול חשבוניות בגין התקשרויות שהוסדרו בחוזים, והתקשרויות שבוצעו ישירות ע"י האגפים עד לסכום שהותר בנוהל (כיום 500 ₪).

סת"מ ללא הזמנה בחריגה - בו יוקלדו כל שאר החשבוניות שלא נמצאה עבורן הזמנה.

פיצול כאמור עשוי לדעת המבקר לשפר את הבקרה והמעקב השוטף אחר החשבוניות שהוקלדו ללא הזמנה, ולאפשר הפקת לקחים לצמצום החריגות בנושא.

42. בנוהל ה- ISO נקבע, כי מנהל הרכש רשאי לפצל את ההזמנה והרכישה בין ספקים שונים, תוך התייחסות לפריטים מוגדרים. עוד נקבע בנוהל, כי תהליך ההתקשרות הוא מול פריט בודד ולא בהכרח מול סל של פריטים, וכי הפיצול האמור ייעשה על פי שיקול דעתו של מנהל הרכש. (סעיף 9.8)

על מנת שלא לפתוח פתח לעקיפת ההוראות בדבר מכרזים, מומלץ לציין במפורש בנוהל, כי חל איסור על פיצול הזמנות לאספקת אותם פריטים או לביצוע אותה עבודה, שהיקפן הכולל מחייב מכרז.

43. נמצא כי רכישת הריהוט לבניין המדעים בתיכון נעשתה ללא מכרז, וזאת למרות שהסכום הכולל של הריהוט שהוזמן עבור המוסד, היה חייב בעריכת מכרז. עוד נמצא, כי רכישת הריהוט לא בוצעה בהזמנה אחת, אלא חולקה למספר הזמנות שכל אחת מהן התייחסה רק למעבדה אחת בבית הספר. (סעיף 9.8)

מומלץ להימנע מפיצול הזמנות לאספקת אותו סוג ציוד או לביצוע אותה עבודה, שהיקפן הכולל מחייב עריכת מכרז, גם כאשר קיימת דחיפות לביצוע ההתקשרות.

44. במהלך הביקורת נמצאו חשבוניות לתשלום שהתייחסו לפריטי ציוד שנכללו במספר הזמנות עבודה או תעודות משלוח. (סעיף 10.1)

מומלץ לדרוש מהספקים להגיש למועצה תעודת משלוח וחשבונית נפרדת עבור כל הזמנה, על מנת להקל על בדיקת החשבוניות ולשפר את הבקרה בנושא.

45. נמצאו חשבוניות לתשלום שלא הוחתמו בחותמת "נתקבל בגזברות" הנושאת תאריך. כתוצאה מכך, היתה עלולה להיווצר אי בהירות לגבי מועד התשלום, בהתאם למדיניות התשלומים הנהוגה במועצה, ונפגעה הבקרה על משך זמן הטיפול בחשבונית, עד לביצוע התשלום. (סעיף 10.1)

מומלץ להקפיד על החתמת החשבונית בחותמת "נתקבל בגזברות" הנושאת תאריך.

46. במהלך הביקורת נמצאו מספר חשבוניות שאושרו רק על ידי חלק מהגורמים שהיו אמורים לאשר את ביצוע העבודה. (סעיף 10.1)

מומלץ להקפיד על אישור החשבוניות על ידי כל הגורמים האחראים על ביצוע העבודה, לפני ביצוע התשלום.

47. נמצאו מקרים בהם הוקלדו למערכת רק ארבע הספרות האחרונות של מספר החשבונית, ומקרים אחרים בהם הוקלד המספר המלא. כתוצאה מכך נוצר מצב, לפיו גם כאשר אותה חשבונית תוקלד פעמיים, הבקרה המונעת או המתריעה במערכת לא תזהה את הכפילות. (סעיף 10.1)

מומלץ להקפיד על הקלדת מספר מלא של החשבוניות למערכת, על מנת למנוע אפשרות של הקלדה כפולה.

48. נמצא כי מנהל הרכש הפיץ למנהלי האגפים טופסי משוב להערכת קבלנים וספקים, אולם לא ערך מעקב שיטתי ומסודר אחר קבלתם בחזרה באופן שוטף. עוד נמצא, כי המידע שהתקבל מהאגפים באמצעות טופסי המשוב, לא עובד במחלקת הרכש באמצעות רישום מרוכז, המאפשר הצלבת נתונים והסקת מסקנות מערכתיות. (סעיף 10.3)

מומלץ שמנהל הרכש יערוך מעקב שיטתי אחר קבלת טופסי המשוב מהאגפים, וירכז את המידע המתקבל באמצעותם ברישום מסודר שיתייחס לכל ספק או קבלן בנפרד.

49. בשני נוהלי ISO שעסקו בנושא רכש והתקשרויות, נמצאו במהלך הביקורת ניסוחים הטעונים לדעת המבקר שיפורים ושינויים, שפורטו בהרחבה בסעיפי הדוח. (סעיף 10.4)

מומלץ לעדכן את הנוהל בהתאם להערות הדוח, ובמידת הצורך להעבירו לעיון היועץ המשפטי של המועצה.

50. במהלך עריכת הביקורת, יזם מנהל הרכש עריכת שינויים בהוראות נוהלי ISO העוסקים בנושא רכש והתקשרויות, באמצעות פנייה ישירה לנותנת שירות חיצונית העוסקת בהסמכה לפי תו התקן האמור ומוסמכת לערוך שינויים בנוהל. לאחר עריכת השינויים הועבר למועצה נוהל איזו מעודכן, שצורף לסט הנהלים הקיים. (סעיף 10.4)

מומלץ להקפיד על קבלת אישור בכתב ממנכ"ל המועצה, לכל בקשה לעריכת שינוי בנוהל ISO המופנית לגורם חיצוני, ולתייק את האישור במשרד מרכזת נושא האיזו במועצה, לצורך תיעוד ובקרה.

עוד מומלץ, כי במסגרת המבדק השנתי של נוהלי האיזו, יושם דגש על בדיקת פרטי השינויים שבוצעו בכל נוהל במהלך השנה.

3. עיקרי הוראות החוק והנוהל

אופן ההתקשרות עם קבלנים וספקים נקבע בצו המועצות המקומיות, הנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, וביתר פירוט בנוהלי ה-iso של המועצה.

3.1 הוראות צו המועצות המקומיות

3.1.1 עריכת מכרזים

בתוספת הרביעית לצו המועצות, נכללו הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות מחיר לביצוע עבודות ורכישות טובין. בהוראות נקבעו סכומי התקשרויות הטעונות מכרז, כמפורט להלן:

- פטור ממכרז - התקשרות עד לסכום 57,900 ₪.
- מכרז זוטא - פניה ל-4 ספקים - מסכום 57,900 ועד 144,700 ₪.
- פניה ל-6 ספקים - מסכום 144,700 ועד 289,500 ₪.
- מכרז פומבי - כל התקשרות מעל סכום 289,500 ₪.

הסכומים הנ"ל אינם כוללים מע"מ, ומעודכנים לחודש מרץ 2006.

3.1.2 רכישות טובין

בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות, נקבעו הוראות לאופן רכישת טובין, שעיקרן מובא להלן:

סעיפים 6-7

מנהל רכש ואספקה יכין בכל רבעון, בתיאום עם הגזבר, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצרכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה ולתזרים המזומנים שלה. ועדת רכש תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתית.

סעיפים 8-9

לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש של ועדת רכש, שניתן באמצעות מנהל הרכש. על אף האמור, מנהל הרכש רשאי לרכוש טובין ללא אישור מראש של ועדת רכש, אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה לא יעלה על הסכום המחייב מכרז - דהיינו 57,900 ₪ (נכון למרץ 2006).

לצורך מימון רכישות שוטפות, רשאית הוועדה לאשר למנהל הרכש סכום נמוך מהסכום המחייב מכרז שצוין לעיל. מנהל הרכש יבצע את הרכישות על סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין שאליהם פנה. ההצעות יירשמו באופן השוואתי ויועמדו לעיון ועדת רכש לפי דרישתה. מנהל הרכש ידווח לוועדת רכש על רכישות דחופות או שוטפות שביצע, לפי דרישת הוועדה.

סעיף 11

הרכישה תתבצע באמצעות טופס הזמנה שייחתם ע"י מנהל הרכש והגזבר. הטופס יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו, כולל כמות, מחיר יחידה, תנאי תשלום, תנאי משלוח, ואופן אריזה ומועדי אספקה. טופסי ההזמנה יסומנו במספרים עוקבים.

3.2 הוראות עבודה הנכללים בנוהלי ה- iso של המועצה

3.2.1 נוהל iso מס' 3.02.1 – רכש פריטים

1. מטרת הנוהל

מטרת הנוהל להגדיר תהליך הרכש הכללי במועצה המקומית, רכש של פריטים ורכש של עבודות באמצעות שלבים וכללי קבלת החלטות, במטרה להביא לתהליך רכש יעיל, מסודר, שיטתי ואמין העוסק בכספי ציבור.
2. הגדרות
 - 2.1 רכש פריטים – רכש של ציוד משרדי, ציוד למוסדות חינוך, ציוד למחשוב וכו'.
 - 2.2 רכש עבודות – רכש של כ"א לביצוע עבודות, עבודה משולבת, יעוץ קבלני משנה, הסכמי מסגרת של עבודות וכו'.
 - 2.3 יחידה – יחידת רישום עצמאית כגון אגף, מחלקה, מוסד או כל מיתקן אחר של המועצה המחזיק במצאי.
 - 2.4 מוסדות חינוך – כוללים בתי ספר וגני ילדים.
 - 2.5 מצאי – טובין בר קיימא שאינם מאוחסנים במחסני המועצה.
 - 2.6 ועדת קניות (ועדת רכש ובלאי) – ועדה שמינתה המועצה על פי דין. מתפקידה של ועדת הקניות לדון בדרישות ההצטיידות של מוסדות ויחידות המועצה המקומית, לשקול אותן ולקבל החלטות לגבי אישורן או דחייתן. חברי הוועדה: ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, מנהל מחלקת רכש ואספקה וחבר מועצה.
3. תוכן הנוהל
 - 3.1 רכש של פריטים ועבודות למועצה ולמוסדותיה יעשה באמצעות המחלקה לרכש, מחסנים ואינוונטר.
 - 3.2 בתהליך הרכש יושם דגש על הכללת היבטים סביבתיים בשיקולי רכישה מקצועיים.
 - 3.3 מחלקת הרכש תנחה את המחלקות לגבי חשיבות הנושא. השיקולים המקצועיים יהיו בהתאמה למהות הפריטים הנרכשים והעבודות הנרכשות, תוך התייחסות לעלויות.
- 3.4 הזמנה על ידי יחידות המועצה המקומית ומוסדותיה:
 - 3.4.1 מנהלי המוסדות ויחידות המועצה יעבירו למנהל רכש, מחסנים ואינוונטר דרישה פנימית לגבי הרכישה הרצויה להם, בהתאם למצב התקציבי (שריון תקציבי).
 - 3.4.2 העברת הזמנה פנימית של מנהל מחלקה או יחידה תיעשה באמצעות טופס הזמנה פנימית (מסמך ישום 1) או באמצעות מזכר חתום על ידי מנהל האגף.

- 3.4.3 לאחר חתימתו של מנהל האגף תועבר הדרישה למנהל מחלקת רכש.
- 3.4.4 הזמנות יתקבלו באופן שוטף ויטופלו תוך 3-5 ימים מיום קבלת הדרישה, ובתנאי שמנהל האגף/מחלקה צירף הצעות מחיר כנדרש.
- 3.4.5 הזמנות הדורשות אישור ועדת קניות והזמנת ציוד הנדרש לפתיחת שנת הלימודים יסופקו עד 45 יום.

3.5 הזמנת ציוד על ידי מוסדות החינוך של המועצה

- 3.5.1 הזמנת ציוד למוסדות חינוך באמצעות מנהל הרכש תבוצע רק עבור רכישה של ציוד בר קיימא. כל הזמנה של ציוד מתכלה תבוצע בהתאם לתקציב קופות קטנות העומד לרשות מוסדות החינוך.
- 3.5.2 מנהל המוסד יגיש טופס הזמנת הצטיידות פנימית למנהל אגף חינוך וקהילה.
- 3.5.3 מנהל האגף יבדוק את הזמנת ההצטיידות ואת הסעיף התקציבי.
- 3.5.4 במידה שהזמנת ההצטיידות מאושרת תקציבית, יש להעבירה למנהל הרכש לריכוז ההזמנות ובדיקתן, כמפורט:

- 3.5.4.1 בדיקת סעיף תקציבי – האם ההזמנה בפועל תואמת את הסעיף התקציבי שנרשם באגף.
- 3.5.4.2 בדיקת אינוונטר – האם יש צורך ברכישה או שמא הטובין נמצא במסגרת האינוונטר הקיים.
- 3.5.4.3 בקרה – האם הזמנת ההצטיידות עומדת בסטנדרטים של המועצה.

- 3.5.5 מנהל הרכש יקפיד כי לכל הזמנה פנימית תצורפנה 2-3 הצעות מחיר מן הספק, הכל בהתאם לאומדן המשוער של סכום ההזמנה.

- 3.6 רכישות של ציוד ועזרים דידיקטיים – מחלקת הרכש תצרף את הזמנת הטובין המאושרת בצירוף מפרט וכתב כמויות לביצוע הרכישה על ידי היחידה/המוסד.

3.7 רכישה עצמית

- 3.7.1 מנהלי אגפים רשאים להזמין פריטי ציוד שוטף/עבודות דחופות עד סכום של 500 ₪, ובאחריותם לדווח על הרכישה למנהל הרכש לשם עדכון השריון התקציבי.

3.8 ועדת קניות (ועדת רכש ובלאי)

3.8.1 הועדה מתכנסת בהתאם לצרכים, כדי לדון בבקשות הצטיידות והזמנות הציוד של מוסדות המועצה ויחידותיה.

3.8.1.1 עד לסכום של 7,000 ₪ להזמנה, דרושה חתימתם של מנהל מחלקת רכש ואספקה ושל גזבר המועצה.

3.8.1.2 מעל לסכום של 7,000 ₪ דרושות חתימותיהם של חברי ועדת הקניות, אלא אם מדובר בספק מאושר, כמפורט בנוהל 3.02.2 – רכש התקשרות עם ספקים/קבלנים (מסמך ישים 2).

3.8.1.3 ועדת קניות רשאית לאשר לספקים (להלן ספקים מאושרים). הצעות מחיר שיוגשו ע"י ספק שיוכרז כספק מאושר, לא נדרשות להיות מוגשות לוועדה לבחינה ואישור.

3.8.2 חברי ועדת הקניות יאשרו את הצורך של הזמנות טובין שהועלו לדיון על סמך הצעות המחיר שהתקבלו מן הספקים, על פי דרישתם.

3.8.3 בסיום הישיבה מועברות ההזמנות המאושרות והדחיות לביצוע מחלקת הרכש, בהתאם להחלטות הוועדה.

3.8.4 מנהל מחלקת הרכש יכין פרוטוקול (ראה מסמך ישים 3) לסבב חתימות בין חברי הוועדה, הפרוטוקול יכיל פירוט של כל ההזמנות שאושרו.

3.8.5 במידה ולא כל חברי הוועדה נוכחים בישיבה, העתק מהפרוטוקול יועבר לעיונם וחתימתם.

3.8.6 העתקים מהפרוטוקול יועברו לאגפים על פי שיקול דעתו של מנהל מחלקת הרכש.

3.8.7 במידה שנדחו דרישות הצטיידות, מנהל מחלקת הרכש ידווח בכתב על הסיבות לדחיית ההזמנה, על גבי טופס ההזמנה שהעביר יוזם ההזמנה.

3.8.8 במידה וקיימות הזמנות אשר מנהל מחלקת הרכש מוצא לנכון להעבירם לרכישה עצמית, כגון ציוד שוטף, ירשום זאת על גבי ההזמנה הפנימית.

3.9 תהליך קבלת ההחלטות בבחירת הספק

מימוש ההזמנה וההתקשרות עם הספק יתבצעו בהתאם להנחיות ולשיקולים הבאים:

3.9.1 מכרזים והצעות מחירים:

3.9.1.1 על פי נוהל 3.02.2 – התקשרות עם קבלנים/ספקים (מסמך ישים 2).

3.9.1.2 על פי מכרזים של החברה למשק וכלכלה.

3.9.1.3 על פי מכרזים של החשב הכללי.

3.9.1.4 על פי מכרזים של ארגון ציבורי, כפי שמתיר החוק.

3.9.1.5 על פי מחירונים של מח' הרכש כפי שהוצאו במהלך השנה תוך קביעת מחירון לפריטים שהינם שכיחים להזמנה על ידי יחידות/מוסדות המועצה המקומית.

3.9.1.6 על פי קבלת הצעות מחיר של הספקים.

3.9.2 שיקולי רכישה מקצועיים כלליים :

- 3.9.2.1 איכות המוצר/שירות ומידת התאמתו לדרישות ולצרכי המזמין.
- 3.9.2.2 איכות הספק – יש לפעול בהתאם למידע קודם שנאסף על הספקים, תוך התייחסות לפרמטרים: איכות הציוד, עמידה בלוח זמנים, אספקה, הגינות מסחרית, ניסיון.
- 3.9.2.3 תנאי אספקה, מחיר.
- 3.9.2.4 מחיר מותאם לשוק, יצירת מאגר ספקים לטווח ארוך.
- 3.9.2.5 הספק הזוכה אינו חייב בהכרח להיות הזול ביותר מבין ההצעות האחרות הרלוונטיות להזמנה, במידה שקיימים נימוקים בכתב העומדים לזכותו ומצדיקים את הרכישה ממנו לעומת ספקים אחרים שמחיריהם היו זולים יותר.
- 3.9.2.6 במידת הצורך (כגון: הזמנה עם פריטים רבים מיד), יכין מנהל הרכש טבלה משווה לבחינת הצעות המחיר, טבלה משווה ממוחשבת.

3.10 שיקולי רכישה מקצועיים יחודיים

- 3.10.1 מנהל מח' הרכש יבדוק את מחירי המוצרים המופיעים במכרזים המצוינים לעיל, ומידה שיימצא ספק שמוצרו אינם עולים על מחירי מכרזים אלה ו/או מציע מוצר העולה בתכונותיו על אלה המצוינים במכרזים, יהיה מנהל מח' הרכש רשאי לבצע את ההתקשרות עם ספק זה. בשיקולי הרכישה ילקחו בחשבון היבטים סביבתיים תוך בחינת עלות מול תועלת.

3.11 הוצאת הזמנת ציוד לספק

- 3.11.1 מנהל מח' רכש ואספקה יוציא הזמנת טובין. ההזמנה תועבר לאגף ובאחריות האגף להפנותה לספק.
- 3.11.2 מנהל מח' רכש ואספקה רשאי לפצל את ההזמנה והרכישה בין ספקים שונים, תוך התייחסות לפריטים מוגדרים. תהליך ההתקשרות הוא מול פריט בודד ולא בהכרח מול סל של פריטים. הפיצול יעשה עפ"י שיקול דעתו של מנהל מחלקת רכש ואספקה. במידה וההזמנה איננה חורגת ממסגרת התקציב המאושרת, תבוצע ההזמנה מיד.
- 3.11.3 ההזמנה מספק כוללת את מסגרת התקציב בהתאם למרכיב הרכישה. בהזמנה יוגדרו הפרטים הבאים: מס' הזמנה, כתובת הספק, מס' טלפון, מס' פקס, תאריך, מס' מסמך, מס' קטלוגי, תיאור המוצר, כמות, מחיר ליחידה, מחיר כולל, יעד אספקה – אתר מקבל, איש קשר במועצה, הערות, תאריך אספקה נדרש ותנאי התשלום.

- 3.11.4 על ההזמנה מספק יחתום מנהל מח' רכש ואספקה וגזבר המועצה.
- 3.11.5 מח' הרכש תעביר העתק מהזמנת הטובין לאגף המזמין, כדי לשמש בידו כאסמכתא לאימות הפריטים שיסופקו וקבלת הפריטים במחסן.
- 3.11.6 הציוד שנרכש יועבר על ידי הספק אל המחסן המרכזי או ישירות אל היחידה המזמינה.

3.12 שינוי בלוח הזמנים של אספקת הטובין:

- 3.12.1 כל שינוי בלוח הזמנים של אספקת הטובין ייעשה תוך תיאום מועד האספקה בין הספק לבין מנהל האגף או איש הקשר מטעמו.
- 3.12.2 עם הגעת הטובין ליחידה/מחסן, מנהל היחידה יפעל כמפורט בסעיפים 3.11.1-3.11.3 בנוהל זה ובמקביל יציין על גבי החשבונית/חשבון/תעודת המשלוח את תאריך אספקת הטובין בפועל.
 - 3.12.2.1 במקרים בהם אין מדובר באספקת טובין כי אם באספקת שירותים/עבודה, מנהל האגף המזמין יאשר את סיום העבודה.

3.13 בדיקת הציוד שהתקבל בעקבות הרכישה

- 3.13.1 עם קבלת הציוד, יחתום המנהל/המחסנאי על תעודת המשלוח או החשבונית בצירוף חותמת, ויעבירה למח' הרכש. אישור זה יהווה אסמכתא להעברת החשבוניות לתשלום בגזברות ולרישום באינוונטר.
- 3.13.2 עם קבלת הציוד ביחידה/מוסד במועצה המקומית, יחתום מנהל המוסד/היחידה או בא כוחו על תעודת המשלוח או החשבונית ויעבירה למנהל הרכש.
- 3.13.3 במידה והמחסנאי מנפיק את הסחורה, על מנהל המחסן לחתום על גבי החשבונית תוך צירוף רשימה מפורטת של שמות האתרים והפריטים שחולקו בכל אתר.
 - 3.13.3.1 באחריות כל מנהל מוסד/יחידה או בא כוחו לאמת את הגדרת הציוד הרשום בתעודת המשלוח או החשבונית המועברת לאישורו.
 - 3.13.4 בקליטת החשבונית לאחר אספקת הסחורה מתבצעת ביקורת ראשונה בהתאם להזמנה בסכום ובמספר החשבונית.
 - 3.13.4.1 מנהלת החשבונות תקלוט את החשבונות על פי תאריך קבלת החשבונית או על פי תאריך סיום העבודה.

3.2.2 נוהל iso מס' 3.02.2 – התקשרות עם ספקים עד סכום שאינו טעון מכרז

1. מטרת הנוהל
מטרת הנוהל להגדיר תהליך התקשרות עם קבלנים ו/או ספקים במועצה המקומית.
 2. הגדרות
א.מ.ל
 3. תוכן הנוהל
- התקשרות עם ספקים/קבלנים עד סכום שלא טעון מכרז
- 3.1 בדיקת הצעות תיערך בנוגע לעבודות או רכישות עד לסכום של 57,000 ₪ (לא כולל מע"מ) על פי העקרונות כדלקמן:
 - 3.2 מספר המציעים ובחירתם
 - 3.2.1 הצעות עד 7,000 ₪ תתקבל הצעת מחיר אחת.
 - 3.2.2 הצעות מ-7,000 ועד 57,000 ₪ יש לפנות לשלושה מציעים שונים לצורך קבלת הצעות מחיר.
 - 3.2.2.1 יש להקפיד ולשלוח את המפרט הטכני לשלושה מציעים לפחות. עם זאת ניתן יהיה לבחור בספק זוכה גם אם התקבלה רק הצעת מחיר אחת.
 - 3.2.3 להזמנות בתחום השירותים (בעיקר ימי עיון, הרצאות והדרכות) מספיקה עפ"ר הצעת מחיר אחת בלבד.
 - 3.3 מנהל המחלקה הרלוונטית ו/או מנהל האגף (להלן המנהל) ימליץ למנהל הרכש לאילו ספקים/קבלנים מתוך רשימת ספקים/קבלנים לפנות (להלן הקבלנים).
 - 3.4 מנהל הרכש, על סמך ראייתו המערכתית יפנה לספק.
 - 3.4.1 מנהל האגף יהיה דומיננטי בקביעת המפרט הטכני, במסגרת הסטנדרטים הקבועים במועצה. על המפרט הטכני להיות מפורט דיו.
 - 3.4.2 מנהל הרכש ו/או הגזבר אחראים להחליט על בחירת הספק.
 - 3.5 במקרה של חילוקי דעות בין מנהל המחלקה /האגף לבין מנהל הרכש, העניין יעלה לדיון בוועדת קניות.
 - 3.6 ועדת קניות רשאית לאשר ספקים (להלן "ספקים מאושרים"). הצעות מחיר שיוגשו ע"י ספק שיוכרז כספק מאושר, לא נדרשות להיות מוגשות לוועדה לבחינה ואישור.

- 3.7 הודעה לקבלן הזוכה
- הודעה על קבלת ההצעה תינתן לקבלן/ספק ע"י מנהל האגף. הודעה תצא בצורת הזמנת עבודה פורמאלית, כשהיא חתומה על ידי הגזבר ומנהל הרכש. העתק מהזמנת העבודה יועבר לאגף/היחידה המזמינה.
- 3.8 ההתקשרות
- 3.8.1 כל התקשרות עם קבלן/ספק תלויה בחתימה עם הספק/קבלן על אחד מ- 2 המסמכים הבאים:
- 3.8.1.1 טופס הזמנת עבודה – עד לסכום של 57,000 ₪.
- 3.8.1.2 הסכם התקשרות, חוזה – מעל סכום של 57,000 ₪.
- הארכת חוזה
- 3.9 מנהל האגף/מחלקה הרלוונטית יבדוק האם יש אופציה להארכת החוזה בתקופות נוספות.
- 3.10 אם יש אופציה להארכת החוזה יבחן מנהל האגף/המחלקה את:
- 3.10.1 כדאיות הארכת ההסכם עם הספק/הקבלן על פי הקריטריונים המפורטים בנספח מספר 2 – טופס הערכת ספקים.
- 3.10.2 שיעור ההנחה שהספק/הקבלן יהיה מוכן לתת למועצה המקומית (אם בכלל) עד הארכת ההסכם.
- 3.11 האחריות לביצוע המעקב על ניהול החוזה מוטלת על מנהל האגף. מנהל הרכש יבצע מעקב נוסף כדלקמן:
- 3.12 שלושה חודשים טרם סיום החוזה, יעביר מנהל האגף הודעה בכתב למנכ"ל המועצה וגזבר המועצה בדבר סיום החוזה ועל המלצותיו להמשך:
- 3.12.1 התברר כי קיימת אופציה להארכת ההסכם וכי על פניו קיימות סיבות מספקות להארכת ההסכם, מנהל הרכש יפנה לגזבר/ראש המועצה להארכת החוזה.
- 3.12.2 אם יתעורר הצורך לצאת למכרז מחודש, יפעל מנהל האגף להוצאת מכרז כחודשיים לפני סיום ההתקשרות עם הספק הנוכחי.
- הערכת ספקים
- 3.13 תהליך הערכת הספקים ייעשה אחת לשנה, לאחר היערכות לפתיחת שנת הלימודים, בחודשים ספטמבר אוקטובר, ויכלול התייחסות רק לאותם ספקים העובדים עם המועצה על בסיס שוטף וקבוע.
- 3.14 מנהל מחלקת הרכש יפיץ לכל מנהלי האגפים טפסי הערכה (נספח 1), בצירוף לחשבונית של הספק.
- 3.15 טפסי הערכה יוחזרו למנהל הרכש וישמשו בסיס לקבלת החלטות בדבר המשך הפעילות עם הספק.

4. מחלקת רכש ואספקה

4.1 מנהל רכש ואספקה

מנהל הרכש שהיה בתפקידו במועד הביקורת, התקבל לעבודה בתאריך 1.7.95 בתפקיד "עוזר גזבר" במשרה מלאה. ביום 26.10.95 החליטה ועדת מנגנון לאשר את מינויו לתפקיד "ממונה על תקציבים והתקשרויות". במהלך שנת 1996 השתתף העובד בקורס בנושא ניהול רכש ואספקה ברשויות המקומיות, שנערך ע"י המרכז לשלטון מקומי.

בתאריך 28.5.96 קיבל העובד כתב קביעות, בו הוגדר תפקידו כ"ממונה על תקציבים והתקשרויות". בתאריך 1.12.98 נחתם עם העובד חוזה מיוחד לתפקיד "מנהל מחלקת רכש ועוזר גזבר".

הגדרות תפקיד

בתיקו האישי של מנהל הרכש נמצא מסמך המפרט את הגדרות תפקידו ותחומי אחריותו, כמפורט להלן:

סגן גזבר

1. הכנת התקציב השוטף של המועצה עם הגזבר, בדיקת תכניות עבודה, עיבודן ותמחורן.
2. איסוף נתונים ומחירים לצורך הכנת התקציב, כולל שכר, חוזים, פרויקטים, ...
3. בקרה שוטפת של התקציב הרגיל מתחילת הדרישה/הזמנה ..
4. הכנת אומדנים למכרזים ובדיקה כלכלית של נושאים שונים, כולל בדיקה של תנאי תשלום לספקים ברכישות שונות (ליסינג, קניה, השכרה)
5. טיפול במכרזים שוטפים, וכן בחוזים הקשורים לתקציב הבלתי רגיל (מתכננים, פיתוח)
6. יצירת הסכמי מסגרת עם ספקים שונים, ציוד משרדי, ביוב, מים, תאורת רחוב.
7. דיווח למשרדי הממשלה השונים . . .
8. הסעות תלמידים - ייעול מערך ההסעות ותמחורו, החל מהכנת המכרז ואמזן המחירים וכלה בדיווח למשרד החינוך ומעקב הכנסות.

מנהל רכש ואספקה

1. אחריות לתכנון, ארגון ולביצוע של תהליכי רכש ושל אספקת טובין ליחידות הרשות ולמוסדות חינוך בחינת הדרישות בהתאם למדיניות המועצה ונתוני רכש היסטוריים.
2. אחראי על קובץ ספקים וכן ניהול אינוונטר המועצה, ועל ניהול תקין של המחסנים, רישום, קליטה, הנפקה, אחסון ובלאי.

חוזים והתקשרויות

1. ממונה על חוזים והתקשרויות בכל הנושאים, מול קבלנים וספקים של הרשות, כולל מעקב וניהול הערבויות.
2. פיקוח ובקרה, אחראי לפיקוח על התשלומים לספקים ואישור חשבונות לקבלנים.
3. בדיקת חשבונות לפי חוזים והסכמי מסגרת, ובניית מערך דוחות הזמנות ותשלומים ממוחשב.

אחראי ביטוחים

תיאור התפקיד פורט במסמך ב - 5 סעיפים.

נמצא כי המסמך האמור אינו נושא תאריך או חתימה.

מומלץ להקפיד כי מסמכים הכוללים הגדרות תפקיד ותחומי אחריות המתויקים בתיקים האישיים, ישאו תאריך וחתימות של מנכ"ל המועצה והממונה הישיר על העובד.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת דוח הביקורת, כי מקובלת ההמלצה שהגדרות התפקיד ישאו תאריך וחתימה, וכי במסגרת מינוי מחליפתו של מנהל הרכש במכרז פנימי כחוק, פורטו הגדרות התפקיד במסמך חתום ע"י ראש המועצה, עם פרסום המכרז הפנימי וכי בהתאם לכך היא קבלה את מינויה לתפקיד.

נמצא כי מנהל הרכש אכן פעל בהתאם למסמך האמור, וטיפול בכל הנושאים שצוינו בו לשביעות רצונה של הנהלת המועצה, כמו גם בנושאים נוספים שלא נכללו במסמך, כגון: ייזום וניהול עבודות הנדסיות דחופות.

המבקר התרשם, כי ריבוי התפקידים גרם לעיתים לעומס עבודה רב במשרדו של מנהל הרכש, שהכביד על הטיפול השוטף בהזמנות. לא מן הנמנע, שלעובדה זו אף היה קשר לחלק מהליקויים שעלו במהלך הביקורת, כגון: קבלת מספר קטן מידי של הצעות מחיר, העדר טבלאות השוואה מסודרות, רישום פרוטוקולים באופן מקוצר, מתן אפשרות לרכישה עצמית ע"י האגפים, וליקויים נוספים שיפורטו להלן.

מומלץ להקפיד על התאמה בין הגדרות תפקידיו ותחומי אחריותו של מנהל הרכש, לזמן ולמשאבים העומדים לרשותו, ולמנוע בעתיד עומסי עבודה שעלולים לפגוע בטיפול השוטף בהזמנות הרכש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת דוח הביקורת, כי תחומי האחריות של מנהל הרכש נבחנו מחדש, ומזה למעלה משנה מפוצל התפקיד אשר מולא ע"י מנהל הרכש הקודם בין שני עובדים - מנהל רכש ומנהל התקשרויות (ע.גזבר). עם זאת, בהיות המועצה גוף יעיל, מנהל הרכש הקודם מילא את שני התפקידים כאשר לצידו פעלה פקידת רכש.

4.2 מבנה וכפיפות מחלקת הרכש

במועד עריכת הביקורת כללה מחלקת רכש ואספקה שני עובדים: מנהל רכש ומזכירת המחלקה שביצעה בפועל גם תפקידי קניינות.

בנוסף, עסקה בנושא הרכש עובדת המועסקת ע"י קבלן המספק למועצה שירותי הנהלת חשבונות. הנ"ל עסקה בסגירת ההזמנות במערכת הרכש באמצעות הקלדת החשבונות שהתקבלו מספקים וקבלנים, בהתאם לסעיפים התקציביים שצוינו בהזמנה ואושרו ע"י מנהל הרכש והגזבר.

באוגדן "ניהול רכש מלאי ומצאי ברשויות מקומיות" שהוצא לאור ע"י המפע"ם ונערך בשיתוף עם האגף למינהל מוניציפאלי במשרד הפנים ועם עמותת מנהלי הרכש ברשויות, צוין כי מנהל הרכש כפוף למנכ"ל הרשות, בעוד שהגזבר אחראי להיבטים הכספיים הקשורים במערך הרכש ולביצוע ההתקשרויות במסגרת התקציב המאושר.

במועד הביקורת פעלה מחלקת הרכש בתוך משרדי הגזברות, כשמנהל הרכש כפוף ישירות לגזבר המועצה ומשמש כסגנו. האחריות הכוללת של הגזבר על נושא ההתקשרויות כללה מספר היבטים: היבט מנהלי - שנועד להבטיח כי כספי המועצה אכן מוצאים למטרות ראויות, היבט כלכלי - שנועד להבטיח כי ההתקשרויות מבוצעות באופן יעיל וחסכוני, והיבט תקציבי - שנועד להבטיח עמידה בהתחייבויות ושמירה על מסגרת תקציב המועצה.

תהליכי העבודה הנהוגים במועצה בנושא התקשרויות עם ספקים וקבלנים, כוללים העברת הזמנות פנימיות מהאגפים ישירות למחלקת הרכש, מבלי שהם טעונים את קבלת אישורו של המנכ"ל על כל הזמנה. בהתאם לכך, מנהל הרכש אמור להתחיל לטפל בהזמנה הפנימית מיד עם קבלתה, ובכלל זה לפנות לקבלת הצעות מחיר ולהכין את החומר לוועדת קניות, תוך עדכון שוטף וקבלת אישור מהממונה הישיר בלבד, דהיינו גזבר המועצה.

המבקר סבור כי לכפיפותו של מנהל הרכש לגזבר יש יתרונות בצד חסרונות. מצד אחד, כפיפות זו מאפשרת לגזבר לערוך בקרה הדוקה ושוטפת בנושא ההתקשרויות, ולהיות בקי ומעורב בפרטים הקטנים, כדי להבטיח התנהלות תקינה, יעילה וחسכונית, בהתאם לנהלים ושמירה על מסגרת התקציב.

מצד שני, כפיפות זו יוצרת ריכוז של סמכויות ביצוע בגזברות, ומחלישה את השמירה על עיקרון המבדק הפנימי, המחייב שכל הזמנת עבודה תאושר ע"י שתי פונקציות נפרדות בארגון, מנהל הרכש והגזבר. כפיפות מנהל הרכש לגזבר עלולה להעלות ספק באשר לקיום הפרדה ממשית בין הפונקציות המאשרות כל הזמנה, במיוחד כאשר מנהל הרכש משמש גם כסגן הגזבר.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת, כי הרכש מקבל דרישות מהאגפים ודואג להוציא הזמנות עבודה, והנהלת החשבונות עוסקת בקליטת חשבונות המתקבלים מהספקים/קבלנים, וקיימת הפרדה מוחלטת בין הנהלת החשבונות לניהול הרכש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת דוח הביקורת, כי כפיפות מנהל הרכש לגזברות מקנה יתרון של בקרה והמועצה תמשיך במתכונת זו. עם זאת, כאמור, תפקידו של מנהל הרכש הקודם פוצל ומחליפתו משמשת בתפקיד של מנהלת רכש בלבד.

5. ייזום ההתקשרות ע"י היחידה המזמינה .5

5.1 הוצאת הזמנה פנימית

בצו המועצות נקבע, כי הרכישה תתבצע באמצעות טופס הזמנה שייחתם ע"י מנהל הרכש והגזבר, אשר יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו, כולל כמות, מחיר יחידה, תנאי תשלום, תנאי משלוח, אופן אריזה ומועדי אספקה. עוד נקבע, שטופסי ההזמנה יסומנו במספרים עוקבים.

בהתאם לכך נקבע בנוהל ה-iso (מס' 3.02.1 – רכש פריטים ועבודות), כי מנהלי היחידות יעבירו למנהל הרכש דרישה פנימית לגבי הרכישה הרצויה להם, בהתאם למצב התקציבי (שריון תקציבי).

במועד הביקורת נעשה שימוש בפנקסי הזמנות ממוספרים, שנמסרו ע"י מחלקת הרכש לאגפים באופן שוטף. להלן פרטי טופס ההזמנה:

מועצה מקומית שהם						
הזמנה פנימית מס' _____						
לכבוד מח' הרכש						
שם המחלקה/אגף _____						
להלן הפריטים המבוקשים:						
מפרט טכני - נספחים	תאריך אספקה	אתר מקבל	מחיר יחידה ללא מע"מ	כמות	מהות הפריט	סעיף תקציבי

יתרה תקציבית בסעיפים הנ"ל: _____
הערות והסברים

חתימת מנהל המחלקה _____ תאריך _____
חתימת מנהל האגף _____ תאריך _____

אישור הגזברות

הדרישה מאושרת הדרישה אינה מאושרת _____
 הדרישה מאושרת לפרטים כמצוין להלן: _____

חתימת הגזברות _____
 הערה: הזמנה ללא סעיף תקציבי וללא יתרה תקציבית – תוחזר למנהל.

עוד נקבע בנוהל ה-iso האמור, כי העברת הזמנה פנימית של מנהל המחלקה או היחידה תיעשה באמצעות טופס הזמנה פנימית או באמצעות מזכר החתום ע"י מנהל האגף.

המבקר מעיר, כי האפשרות להגשת הזמנות באמצעות מזכרים, מנוגדת לחובת קיום טופס הזמנה ממוספר, כפי שנקבעה בצו המועצות המקומיות. הגשת מזכרים עלולה לגרום להשמטת נתונים חיוניים שנקבעו מראש בטופס ההזמנה, אינה מבטיחה שמירת העתק מכל הזמנה, ופוגעת בבקרה הפנימית הנדרשת בנושא.

מומלץ להקפיד על קבלת הזמנות אך ורק על גבי הטפסים שנקבעו לכך, ולעדכן בהתאם את נוהל ה-iso של המועצה.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת דוח הביקורת, כי נוהל האיזו המעודכן איננו מציין את החלופה של הזמנה על בסיס מזכר, ברם, לעיתים יש הזמנות המבוצעות על בסיס סיכומי פגישות או סיורים תוך ניתוח המקור התקציבי מראש או באופן יזום על ידי גזברות המועצה. אשר על כן, נוהל האיזו יעודכן כך שהעברת הזמנה פנימית תיעשה ככלל באמצעות טופס הזמנה פנימית, וכחריג בלבד ניתן יהיה להעביר הזמנה באמצעות מזכר או סיכום דיון חתום על ידי מנהל האגף.

5.2 אפיון ההזמנה ע"י האגף

הזמנה פנימית הנערכת ע"י האגף, אמורה לכלול פירוט הולם, שיאפשר למנהל הרכש לבצע את ההתקשרות בצורה מיטבית, ובהתאמה מלאה לדרישות האגף המזמין.

שליחת הזמנה פנימית שאיננה מפורטת דיה, עלולה לגרום להתקשרות שאינה עונה על הצרכים, ולגרום לשליחת מפרטים טכניים בלתי ברורים לספקים וקבלנים, לצורך קבלת הצעות מחיר. בעקבות כך, עלולים להיגרם למועצה נזקים כספיים, ואף קיימת סכנה לפגיעה בעיקרון השוויוניות, מאחר ושליחת מפרט עמום מחייב בדרך כלל מתן הבהרות טלפונית שאין לגביהן תיעוד, הבהרות שעלולות להינתן באופן סלקטיבי ולהטות את הכף לטובת מציע מסוים.

לפיכך, על מנהל הרכש להקפיד הקפדה יתרה על כך, שכל הזמנה פנימית המועברת לטיפולו תהיה מלאה ומפורטת, ותכלול את כל הנתונים החיוניים לביצוע ההתקשרות. הזמנה שמולאה באופן חלקי אמורה להיות מוחזרת לאגף לצורך השלמת הנתונים החסרים, לשביעות רצונו של מנהל הרכש.

בבדיקה מדגמית של ההזמנות הפנימיות שהועברו על ידי האגפים למשרדי הגזברות, נמצאו הזמנות שלא כללו פירוט הולם של הטובין או העבודות שהוזמנו. עוד נמצא, כי בחלק מהמקרים הנתונים החסרים בהזמנות הושלמו ע"י מחלקת הרכש, בעקבות בירור טלפוני שנערך מול מנהל האגף.

המבקר מעיר, כי בעקבות עריכת מפרט טכני חלקי או עמום, עשויים המציעים לטלפן למועצה לצורך קבלת הבהרות, וזאת מבלי שקיים תיעוד לגבי המידע המועבר אליהם במהלך הבירור הטלפוני.

כתוצאה מכך נוצר פתח למתן הבהרות מוטות, שעלולות לנבוע מכוונה לגרום למציע מסוים לוותר על הגשת הצעה, או להציע הצעה גבוהה שאין לה סיכוי לזכות בהזמנה. לפיכך, הקפדה על עריכת מפרטים באופן מלא הינה חיונית לא רק לייעול הליך ההתקשרות, אלא גם לחיזוק הבקורות והמבדק הפנימי בנושא.

מנהל הרכש מסר למבקר, כי לעיתים הוא נתקל בחוסר פירוט מספיק של ההזמנות הפנימיות המועברות אליו מהאגפים, וכתוצאה מכך הוא נאלץ לערוך בירורים משלימים מול מנהלי האגפים, ולעיתים אף להחזיר הזמנות לצורך השלמת הנתונים החסרים. מנהל הרכש הוסיף, כי בעקבות הבעיות האמורות הוחלט להנחות את מנהלי האגפים לצרף לכל הזמנה פנימית הצעת מחיר אחת, על מנת לאפשר למחלקת הרכש לדעת בבירור וביתר פירוט מהן הדרישות המדויקות של האגף.

מומלץ לרענן את ההנחיות למנהלי האגפים, בדבר הצורך לפרט באופן מלא את ההזמנות הפנימיות המועברות למחלקת הרכש, ולהחזיר לאגף המזמין כל הזמנה שלא מולאה כפי נדרש.

מנכ"ל המועצה והגזבר השיבו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי הערת המבקר מקובלת וההנחיות ירועננו, וציינו כי הניסיון הוכיח שהצמדת הצעת מחיר אחת ע"י האגף להזמנה הפנימית, מסייעת לאפיון המפרט הטכני.

5.3 אומדן עלויות

בטופס ההזמנה הפנימית, נדרש מנהל האגף לציין את המחיר של הפריט או העבודה המוזמנת, עוד בטרם הוחל בטיפול ההזמנה ע"י מחלקת הרכש. לצורך כך, נדרש מנהל האגף להסתמך על ידע וניסיון קודם, או לערוך בירור לגבי עלויות ההזמנה מול גורמים חיצוניים, או מול מחלקת הרכש. במקרה של ביצוע עבודה קבלנית, נדרש מנהל האגף לצרף להזמנה אומדן עלויות מפורט, לעיתים תוך הסתייעות במומחה חיצוני.

בדיקה מדגמית של ההזמנות הפנימיות העלתה, כי ברובם הגדול אכן הוקפד על רישום המחיר הצפוי של ההזמנה, ובמידת הצורך צורף להזמנה אומדן עלויות מפורט, כפי הנדרש.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי מאחר ומנהלי האגפים נדרשו לצרף להזמנה הפנימית הצעת מחיר אחת, הם בדרך כלל הסתמכו על כך לצורך ציון הסכום בטופס ההזמנה. לדבריו, בהזמנות לרכישת טובין, הוא לא ייחס חשיבות רבה למחיר שצוין ע"י האגף, וכאשר הסכום לא נרשם בהזמנה הוא נהג להשלים את הנתון החסר בעצמו, במהלך הטיפול השוטף בהזמנה. לעומת זאת, לגבי ביצוע עבודה קבלנית, הוקפד על כך שלהזמנה הפנימית יצורף אומדן עלויות, שנערך ע"י מנהל האגף או ע"י מומחה שהוזמן על ידו.

5.4 קביעת סעיף תקציבי

בטופס ההזמנה הפנימית, אמור מנהל האגף לציין את הסעיף התקציבי אותו יש לחייב בביצוע ההזמנה, וזאת לאחר שבדק כי בסעיף האמור קיימת יתרה המאפשרת את ביצוע ההזמנה.

בדיקה מדגמית של טופסי ההזמנות העלתה, כי ברובם הוקפד על רישום סעיף תקציבי כפי הנדרש.

עם זאת, נמצאו מספר הזמנות פנימיות שלא נרשם בהן סעיף תקציבי כפי הנדרש. להלן מספר דוגמאות לכך:

האגף המזמין	תאריך	מס' הזמנה	פירוט ההזמנה	סכום ההזמנה בש"ח
הנדסה	25.7.05	0029	מדידת שטח	5,000
איכות הסביבה	13.12.05	0179	צביעת עמודי תאורה	12,470
חינוך	19.12.05	0076	חיבור תשתית מחשבים לבי"ס	14,950
הנדסה	14.12.05	0021	מדידת מערכת ביוב וניקוז	2,500

בתחתית טופס ההזמנה הפנימית צוין, כי הזמנה ללא סעיף תקציבי וללא יתרה תקציבית תוחזר למנהל האגף.

מנהל הרכש מסר למבקר, כי כאשר האגף לא ציין על גבי ההזמנה את הסעיף התקציבי, ההזמנה לא טופלה והוחזרה לאגף, או לחילופין נערך בירור טלפוני מול מנהל האגף שבעקבותיו נרשם בהזמנה הסעיף התקציבי ע"י מחלקת הרכש.

מנהל הרכש הדגיש, כי מבחינה טכנית אין אפשרות להוציא הזמנת רכש חיצונית באמצעות המערכת הממוחשבת, ללא מילוי כל שדות החובה, שאחד מהם הוא הסעיף התקציבי.

מומלץ לרענן את ההנחיות למנהלי האגפים, בדבר החובה לציין בכל הזמנה את הסעיף התקציבי.

מנכ"ל המועצה והגזבר השיבו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת הערת המבקר לרענון ההנחיות למילוי סעיף תקציבי, וציינו כי בפועל מקפידים כיום למלא אחר הנחייה זו.

5.5 מחשוב הליך ההזמנות

במועד הביקורת פעלה במועצה מערכת ממחושבת לרכש והנהלת חשבונות מסוג ERP (Enterprise Resource Planning) המאפשרת תכנון משאבים ארגוני והשקת נתונים שוטפת בין האגפים.

התוכנה שנרכשה מחברת one, נקראת "מעלה mx" והיא מאפשרת לכל מנהל אגף להזרים באופן שוטף למחלקת הרכש הזמנות פנימיות (דרישות).

להזרמת הזמנות באמצעות המערכת הממוחשבת מספר יתרונות בולטים, שעיקרם מפורט להלן:

- הבטחת הזרמת נתונים חיוניים למערכת באמצעות קביעת "שדות חובה" בהם חייבים למלא נתונים, כגון: סעיף תקציבי, מספר מק"ט, וכיו"ב. בכך ניתן לייעל ולזרז את הטיפול, ולמנוע מצב בו הזמנות מוחזרות או נתקעות במערכת.
- הבטחת שליחת הזמנות מבוקרת, ע"י הגדרה מראש של בעלי התפקידים שיש להם סמכות להזין למערכת הזמנה פנימית חדשה.
- הגברת שקיפות הליך ההזמנות, כתוצאה מאפשרות מנהל האגף לעקוב באופן שוטף אחר "סטטוס" ההזמנה, ולוודא שהיא מטופלת ע"י מחלקת הרכש במהירות הנדרשת.
- מניעת חריגות תקציביות ע"י האגפים ושיפור הניהול התקציבי, כתוצאה מאפשרות מנהל האגף לבדוק באופן שוטף את היתרה בכל סעיף תקציבי, כולל שריונים תקציביים עבור חשבונות שטרם שולמו בפועל אך כבר הוזנו למערכת ע"י הנהלת החשבונות.
- חיסכון בזמן ובניירת.
- המערכת מחייבת התנהלות עפ"י תרשים זרימה שנקבע מראש, ואמורה למנוע אפשרות של זירוז וטיפול בהזמנות תוך קיצורי דרך המנוגדים לנוהל.

נמצא, כי עד למועד הביקורת מערכת ההזמנות הממוחשבת טרם הוטמעה במועצה, ומנהל הרכש ממשיך לקבל דרישות מהאגפים על גבי טפסי הזמנה הנערכים באופן ידני.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי מנהלי האגפים יתקשו לדעתו בהקלדת הנתונים הטכניים ומספרי המק"ט הנדרשים לצורך שליחת הדרישות, וכן במילוי הסעיף התקציבי המתאים.

המבקר סבור, כי למרות הקשיים הצפויים בשלב ההטמעה, מן הראוי לעשות שימוש בכל יישומי המערכת הממוחשבת, ולנצל את יתרונותיה.

מומלץ להטמיע את מערכת ההזמנות הממוחשבת בעבודה השוטפת של אגפי המועצה, על מנת לייעל את העבודה ולנצל את כל היתרונות שצוינו לעיל.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בשנת 2007 נפתחה הרשאת נגישות למערכת התקציבית בכל האגפים, דבר המאפשר לאגפים לעקוב אחר ניצול הסעיפים התקציביים הנמצאים באחריותם ולהוציא הזמנות עבודה פנימיות בהתאם. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, כי בתכנית העבודה לשנת 2009 המועצה תכלול את הטמעת מערכת ההזמנות הממוחשבת, לאחר שריון תקציבי כנדרש לצורך ההדרכות וההטמעה.

5.6 רכישה עצמית של האגפים

בצו המועצות נקבע, כי לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש של ועדת רכש, שניתן באמצעות מנהל הרכש.

בצו האמור גם נקבע, כי מנהל הרכש רשאי לרכוש טובין ללא אישור מראש של הוועדה, אם לדעתו הרכישה דחופה, ובלבד שסכום הרכישה לא יעלה על הסכום המחייב מכרז. עוד נקבע, כי ועדת רכש יכולה לאשר למנהל הרכש סכום לביצוע רכישות שוטפות (עד לסכום המחייב מכרז) ללא צורך בקבלת אישורה מראש לפני כל רכישה.

מכאן, שכל רכישות הטובין של המועצה אמורות להתבצע באמצעות מנהל הרכש בלבד, ולא באמצעות האגפים. שכן, הצו מתיר רק למנהל הרכש לבצע רכישות שוטפות ללא אישור מראש, עד לסכום שאישרה לו הוועדה.

הביקורת העלתה, כי בסעיף 3.7 בנוהל האיזו של המועצה (מס' 3.02.1) נקבע, כי מנהלי אגפים רשאים להזמין פריטי ציוד מתכלה שוטף, עד סכום של 500 ₪, ובאחריותם לדווח על הרכישה למנהל הרכש לשם עדכון השריון התקציבי. ואילו בהמשך הנוהל צוין, כי במידה וקיימות הזמנות שמנהל הרכש מוצא לנכון להעבירם לרכישה עצמית, כגון ציוד שוטף, יצרף זאת במכתב מלווה.

נמצא כי בהתאם לאמור בנוהל האיזו, מנהלי האגפים אכן ביצעו רכישות עצמאיות עד לסכום 500 ₪, באמצעות פנייה ישירה לספקים. בעקבות כך, הגיעו לגזברות חשבונות לתשלום שלא הוצאו עבורן הזמנות באמצעות מערכת הרכש, כפי הנדרש.

המבקר סבור, כי הסמכת מנהלי האגפים לבצע רכישות עצמיות שלא באמצעות מחלקת הרכש, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות צו המועצות המקומיות. כמו כן, הסמכות שניתנה בנוהל האיזו למנהל הרכש, להחליט על הזמנות שיבוצעו באמצעות רכישה עצמית, מנוגדת אף היא, לדעת המבקר, להוראות הצו האמור.

מומלץ להקפיד על ביצוע כל הרכישות באמצעות מחלקת הרכש בלבד, ולשנות בהתאם את הוראות נוהל ה-iso של המועצה.

עוד מומלץ, כי לצורך ביצוע רכישות דחופות בלבד על ידי מנהלי האגפים עד לסכום של 200 ₪ לרכישה, תוקצב לכל מנהל קופת דמי מחזור (קופה קטנה), שתופעל על בסיס החזר מזומנים תמורת קבלות. קופה זו אמורה לפעול באמצעות נוהל "קופה קטנה" שיאושר על ידי הגזבר, ומחזורה אינו אמור לעלות על מספר מאות שקלים בחודש, בהתאם לצרכים של כל אגף.

יודגש כי בנוהל "קופה קטנה" יש לקבוע לא רק את סכום ההוצאה המירבי, אלא גם את סוגי ההוצאות המותרות, על מנת למנוע מצב בו הקופה תשמש לצורך עקיפת נוהל הרכש.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת, כי לדעתו אין מקום להזמנות רכש בסכומים הנמוכים מ- 500 ₪, וכי הדבר יקשה על תפקוד אגפי המועצה ויחייב תוספת כוח אדם ברכש, לטעמו ללא צורך.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת דוח הביקורת, כי נוהל האיזו שקבע כי בסכומים של עד 500 ₪ רשאי הגזבר להסמיך את מנהלי האגפים, מתבסס על סעיפים 182 ו- 193 (ב) בצו המועצות המקומיות, המאפשרים לגזבר המועצה להסמיך את מנהלי האגפים לחתום על פיקדונות תשלום לחובת המועצה ועל התחייבויות כספיות אחרות של המועצה. לדבריהם, סכום זה הינו סביר ביחס להיקף הפעילות של המועצה (כ- 80 מליון ₪ בשנה) וביחס להיקף האחריות של מנהלי האגפים ולוקח בחשבון צרכים דחופים.

המנכ"ל והגזבר גם ציינו, שהגזברות מבצעת בקרה אודות הזמנות המבוצעות ע"י מנהלי האגפים בסכומים אלו, וסה"כ מבוצעות הזמנות בהיקף של כ- 5,000 ₪ מידי חודש ע"י כלל מנהלי האגפים במועצה, כ- 2-3 הזמנות בממוצע לאגף לחודש (בהתאם לבדיקה מדגמית שנערכה בפברואר 2008) בהתאם לנוהל האיזו. עוד ציינו מנכ"ל המועצה והגזבר בתגובתם, כי הם סבורים שהליכי הבקרה מספקים ואין צורך לשנות את סכום ההרשאה למנהלי האגפים, אך עם זאת יובהר למנהלי האגפים כי יש לנצל סמכות זו בצורה מדודה ולצורך מקרים דחופים, כאמור בצו.

5.7 רכישות ללא טופס הזמנה פנימית

הביקורת העלתה, כי מחלקת הרכש לא הקפידה על קבלת טופס הזמנה פנימית מהאגף המזמין, עבור כל התקשרות עם ספק או קבלן, וזאת בניגוד להוראות הנוהל, הקובע כי יש להעביר למנהל הרכש דרישה פנימית לגבי כל רכישה.

בדיקת מסמכי הרכש שתויקו בהנהלת החשבונות העלתה, כי לחשבונות רבות ששולמו לספקים צורפה הזמנה חיצונית בלבד, ללא הזמנה פנימית.

להלן מספר דוגמאות למסמכי התקשרות עם שלושה ספקים וקבלנים, שלא כללו טופס הזמנה פנימית כפי הנדרש:

מהות ההתקשרות	שם הספק או הקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות מנהל הרכש שצוינו בתגובתו לטיוטת הדוח
העתקת מזגנים וביצוע עבודות בכותר פיס	תומר צפירי קבלני אחזקה	3.7.06	0003	10,000	העבודה בוצעה על סמך מזכר פנימי שהוצא ע"י מהנדסת המועצה, אשר צורף לתגובת מנהל הרכש לטיוטת הדוח.
עבודות צביעה בבית ספר	תומר צפירי קבלני אחזקה	16.7.06	0009	13,400	העבודה בוצעה על סמך סיכום פגישה בין מחלקות חינוך, תחזוקה וגזברות. המסמך צורף לתגובה לטיוטת הדוח.
החלפת אסלות ופלורסנטים בכותר הפייס	תומר צפירי קבלני אחזקה	30.8.06	1018	11,999	העבודה בוצעה על סמך מכתב מנהל אגף בקרת מבנים ותשתיות של מפעל הפיס, שצורף לתגובה לטיוטת הדוח.
ביצוע תיקונים בסניף בני עקיבא	תומר צפירי קבלני אחזקה	25.9.06	1022	12,150	העבודה בוצעה בעקבות אי תפקוד קבלן אחר שזכה במכרז. בעקבות כך התיקונים נמסרו לקבלן השני שניגש לאותו מכרז.
החלפת קו תאורה פגוע בכיכר האודם	עמי את יגאל קבלני חשמל	23.1.05	40	1,500	עבודה דחופה - בטיחות
החלפת נורות בתאורת רחוב	עמי את יגאל קבלני חשמל	31.1.05	54	1,340	עבודה שוטפת
החלפת נורות בתאורת רחוב	עמי את יגאל קבלני חשמל	16.2.05	90	2,076	עבודה שוטפת
רכישת ראשי דיזל, טונרים וציוד משרדי	T.D.L שיווק והפצה	27.1.05 13.2.05	400349 400567	2,025 2,455	מחלקת הרכש היא הדורשת ולא האגפים, ומחלקת הרכש אינה מוציאה הזמנה פנימית לעצמה. הרכש השוטף מנוהל ללא אחזקת מלאי ומחסנאי. ניהול הציוד השוטף באחריות הרכש ולא האגפים והרכש דואג לשמירת מלאי מינימום עבור ציוד שוטף.
		25.4.05 25.5.05 24.6.05 25.7.05 25.8.05	84114 84139 84167 84188 84216	3,468 6,759 3,488 3,157 4,436	

בנוסף, נמצא מקרה בו טופס ההזמנה הפנימית הוצא רק בדיעבד, לאחר הוצאת ההזמנה החיצונית לקבלן, כמפורט להלן:

תיאור העבודה	שם הקבלן	תאריך הוצאת הזמנה פנימית	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה לספק	סכום ההזמנה לספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית
חפוי אבן בבי"ס, התקנת שער והשלמת גדר	תומר צפירי קבלני אחזקה	23.8.06	21.8.06	20060765	11,340	30.8.06	9600

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת, כי התייעוד הפנימי לעבודה האמורה היה סיכום סיור במוסדות חינוך שנערך שבוע לפני פתיחת שנת הלימודים. לדבריו, הוצאה הזמנה חיצונית עוד באותו היום, וקבלת הזמנה פנימית מהאגף בוצעה יומיים לאחר מכן, בגלל דחיפות העבודה.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי ככלל מבוצעות כל העבודות עם הזמנה פנימית, ובמקרים דחופים מתבצעת עבודה לאור סיכומי פגישות / מזכרים וללא הזמנה פנימית, אבל תוך תיאום ובאחריות האגף הרלוונטי.

המבקר מעיר, כי העדר טופס הזמנה פנימית, אינו מאפשר קיום בקרה נאותה אחר ביצוע ההתקשרויות בהתאם לדרישות וצרכי האגפים, תשלום בהתאם לתכנון, קיום יתרה מספקת בסעיף התקציבי המתאים, ואישור מנהל האגף לגבי ביצוע ההתקשרות.

מומלץ שהגזבר ומנהל הרכש יימנעו מלחתום על הזמנות לספקים וקבלנים, ללא קיומה של הזמנה פנימית חתומה ע"י מנהל האגף, כפי הנדרש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת דוח הביקורת, כי בכל הממצאים הנ"ל יצאה הזמנה חיצונית, כשחלקן היו פעולות רכש שבוצעו ביוזמת הגזברות מתקציבי העזר, כגון: רכישת ציוד משרדי ובחלקן היה מזכר/סיכום דיון פנימי או שמדובר בביצוע עבודות במסגרת מכרז שפורסם. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, שהבקרה התקציבית מיושמת בדרך של רישום ההזמנה הממוחשבת החיצונית לספק, והדבר משתקף בפני מנהלי האגפים. לדבריהם, בפועל יש בשנה כ-1,700 הזמנות ומרביתן התבצעו ומתבצעות לאחר קבלת הזמנה פנימית בגזברות, למעט החריגים שפורטו לעיל, וכך ימשיכו לפעול.

5.8 תכנון צריכה תקופתי

בצו המועצות המקומיות נקבע, כי על מנהל רכש ואספקה להכין בכל רבעון, בתיאום עם הגזבר, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצרכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה ולתזרים המזומנים שלה. עוד נקבע, כי על ועדת רכש לקבוע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי.

מטרת ההוראה, לאפשר למועצה לתכנן מראש את רכישותיה על מנת למנוע חוסרים ורכישות בהולות, לבצע רכישות מרוכזות שיאפשרו להוזיל עלויות, ולהבטיח רמת מלאי נאותה בהתאם לצרכים השוטפים של יחידות המועצה.

לצורך הכנת תכנית צריכה תקופתית, על מחלקת הרכש לקבל ממנהלי האגפים בכל רבעון, תחזית לגבי פרטי הציוד הנדרש או העבודות הצפויות להתבצע במהלך שלושת החודשים הקרובים.

נמצא כי מנהל הרכש לא דרש ולא קיבל ממנהלי האגפים פרטים לגבי ההתקשרויות המתוכננות בכל רבעון, ולא הכין תכנית צריכה תקופתית שהיתה אמורה להיות מאושרת ע"י ועדת קניות, כנדרש עפ"י הנוהל.

מומלץ להנחות את מנהלי האגפים להעביר למנהל הרכש פרטים לגבי הרכישות או העבודות הצפויות במהלך כל רבעון, על מנת לאפשר לו להכין תכנון צריכה תקופתי, שיתבסס על צרכי האגפים והתקציב המאושר.

עוד מומלץ, להקפיד על הגשת התכנית האמורה לאישור ועדת קניות, כנדרש עפ"י הנוהל.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי שיטת העבודה במועצה הינה למעט ברכש לצורך החזקת מלאי, ולא מנוהלים מחסנים, ולכן יש פחות חשיבות מעשית להגשת תוכנית רכש לועדת הרכש. לדבריהם, הבקרה על צפי הרכישות מבוצעת בדרך של ישיבות עבודה תקופתיות של האגפים עם גזבר המועצה ובהוצאת הסכמי מסגרת המבוססים על צפי שנתי / רבעוני של ביצוע העבודות. כמו כן, מתקיימת ישיבת היערכות לפתיחת שנה"ל בכל הנוגע לרכש ציוד למוסדות החינוך ועבודות שיפוצים, וכמו כן, רכש של ציוד ומחשבים מתקציבים בלתי רגילים מבוצע בהתאם לתקציבי הפיתוח הרב שנתיים אשר אושרו ע"י מליאת המועצה. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר, כי בשנת 2009 תיבחן מהותיות תכנית הרכש מסעיפי התקציב השוטף ובהתאם היא תוגש לוועדת הקניות.

6. הטיפול בהזמנות ע"י מחלקת הרכש

6.1 משך זמן הטיפול בהזמנות

בנוהל ה- iso שהיה בתוקף במועד תחילת הביקורת נקבע, כי לאחר חתימתו של מנהל האגף על ההזמנה הפנימית, היא תועבר למנהל הרכש ותטופל באופן שוטף תוך 30 יום ממועד קבלתה.

לדעת הביקורת, פרק זמן של 30 יום לצורך טיפול בהזמנה פנימית הוא ארוך מידי, ואין בו כדי להבטיח מתן מענה הולם לצרכים ולהיקפי העבודה של יחידות המועצה.

מנהל הרכש מסר למבקר, כי בפועל ההזמנות שהגיעו למשרדו טופלו תוך פרק זמן קצר יותר מזה שנקבע בנוהל, וכי הוא לא נתן את דעתו לצורך בתיקון הסעיף האמור.

לקראת סיום עריכת הביקורת הומצא למבקר נוהל איזו מתוקן, בו נקבע שההזמנות יטופלו בפרק זמן של 3-5 ימים בלבד.

עוד נקבע בנוהל האיזו, כי הזמנות הדורשות אישור ועדת קניות והזמנת ציוד הנדרש לפתיחת שנת הלימודים - יסופק עד 45 יום.

לדעת המבקר, פרק זמן זה עלול לגרום לתקלות בפעילות השוטפת של המועצה, ומן הראוי לכנס את ועדת קניות בתדירות שתאפשר את אספקת הציוד תוך שלושה שבועות ממועד קבלת ההזמנה הפנימית במחלקת הרכש.

לפיכך מומלץ לקצר את משך הזמן המירבי שנקבע בנוהל לאספקת ציוד שהזמנתו טעונה אישור ועדת קניות, ולקובעו על 21 יום בלבד.

על מנת להבטיח טיפול יעיל ומהיר של מחלקת הרכש בהזמנות השוטפות המועברות ע"י האגפים, נדרש גזבר המועצה לקיים בקרה שיטתית בנושא.

לדעת הביקורת, בקרה זו אמורה לכלול קבלת דוחות ממוחשבים ממערכת הרכש והנהלת חשבונות, שיכללו נתונים רלוונטיים, כגון: השוואת תאריכי קבלת ההזמנות הפנימיות במחלקת הרכש לבין תאריכי הוצאת ההזמנות לספקים וקבלנים, פרטי חשבונות שהוקלדו במערכת הרכש תחת הסיווג "ללא הזמנה", וכיו"ב.

נמצא כי הבקרה של הגזבר על תהליך הרכש, התבססה בעיקר על בדיקות שוטפות שבוצעו על ידו תוך כדי תהליך, כגון: אישורי הזמנות, אישורים תקציביים, בדיקת הליכי בחירת זכיינים, ואישור החשבונות לתשלום. לעומת זאת, הגזבר לא הזמין וממילא לא קיבל לידיו דוחות ממוחשבים מהסוג שצוין לעיל, שלדעת הביקורת יש בהם כדי לסייע לו לערוך בקרה סדורה ושיטתית על תהליך הרכש במועצה.

מומלץ שהגזבר ינחה את מנהל מחלקת הרכש להגיש לו דוחות ממוחשבים מסוגים שונים, כגון אלו שצוינו לעיל, שיאפשרו לו לקיים בקרה שיטתית על תפקוד מחלקת הרכש, ולהבטיח את עמידתה ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו בנוהל.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה על דוחות ממוחשבים דורשת משאבי זמן וכוח אדם ברכש, ומערכת דרישות פנימיות ממוחשבת.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בכל הנוגע למועדי האספקה כפי שנקבעו בנוהל ה-ISO – נבחנה הערת המבקר בעניין קיצור משך הזמן ל-21 יום ונמצא כי לא ניתן לחייב את הספקים על מועדי אספקה של 21 יום. עם זאת, במסגרת הנחיות עבודה פנימיות, כפי שכבר סוכם השנה בישיבת הסגל הבכיר, אגפי המועצה יקדימו את מועד העברת ההזמנות הפנימיות לגזברות המועצה לחודשים אפריל - מאי, בכל הנוגע להיערכות נדרשת לקראת פתיחת שנה"ל, כך שהגזברות תוכל לכלכל את מעשיה במסגרת מרווחי הזמן הרשומים בנוהל ה-ISO. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, כי במקביל, הגזברות מתעדפת הזמנות אלו כהיערכות לפתיחת שנת הלימודים, ואשר על כן, הם אינם רואים צורך בעדכון נוהל ה-ISO, כמומלץ בדוח.

עוד ציינו הגזבר והמנכ"ל בתגובתם, כי בכל הנוגע לבקרת הגזבר - כפי שצוין בדוח, הגזבר מבצע בקרה צמודה על כל הליכי הרכש בצורה פרטנית, ובמסגרת הטמעת המחשוב יומצאו לגזבר דוחות ממוחשבים כפי שהומלץ ע"י המבקר.

6.2

בקרה תקציבית

על מנת למנוע חריגות מהתקציב, אמורה להיערך בגזברות בקרה שוטפת על קיום יתרה בסעיף התקציבי שצוין בטופס ההזמנה.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי בקרה זו נערכת על ידו באופן שוטף, ובמידה והסעיף התקציבי שצוין בהזמנה נמצא בחריגה, ההזמנה אינה מטופלת. לדבריו, כאשר מנהלי האגפים מביעים מורת רוח על כך, וטוענים שמדובר בפעילות שלא תוכננה מראש ולפיכך לא קיבלה ביטוי בתקציב שאושר לאגף, הוא מעביר את העניין לטיפולו של גזבר המועצה, וההזמנה אינה מטופלת עד למציאת מקור תקציבי שאושר ע"י הגזבר.

נמצא כי בתוכנת הרכש והנהלת החשבונות אין בקרה מונעת, שאמורה לא לאפשר הקלדת סעיף תקציבי הנמצא בחריגה. כתוצאה מכך, התאפשרה הוצאת הזמנות בהן נרשם סעיף תקציבי שלא היתה בו יתרה מספקת לביצוע ההזמנה.

עוד נמצא, כי במסך הרכש הנמצא בשימוש עובדת הנהלת החשבונות המקלידה את החשבונות למערכת, קיימת בקרה מתריעה מלבד, הגורמת לפתיחת "חלון" במסך המודיע על קיום חריגה בסעיף התקציבי שהוקלד.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי העובדת הנ"ל קיבלה הנחיות שלא להקליד סעיפים הנמצאים בחריגה, ללא קבלת אישור ממנהל הרכש או הגזבר, והדגיש שהאישור לכך ניתן רק במקרים חריגים.

מומלץ להטמיע במסך הרכש גם בקרה מונעת, שלא תאפשר לעובדת הנהלת החשבונות או למנהל הרכש, להקליד למערכת סעיפים תקציביים הנמצאים בחריגה.

עוד מומלץ, כי אפשרות זו תינתן אך ורק במסך גזבר המועצה או מנהלת החשבונות הראשית, ורישום סעיף הנמצא בחריגה יותנה בקבלת אישור בכתב של הגזבר על גבי טופס ההזמנה.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בתוכנת הרכש יש מערכת בקרה המונעת הוצאת הזמנות כתוצאה מחריגה בתקציב, ויש אפשרות במערכת לאשר הוצאת הזמנה תוך חריגה מתקציב באישור גזבר/סגן גזבר, ומערכת זו הופעלה על ידו כסגן גזבר. עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי הנהלת החשבונות קולטת כל חשבון עם שיוך תקציבי, ללא קשר עם הימצאות הזמנה, על מנת לשקף את מלוא ההוצאות של הרשות, ולאחרונה אף יצא חוזר מפורט של מנכ"ל משרד הפנים (1/08) המדגיש הנחיות אלו.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בפועל הגזבר מאשר כל הזמנה לפני הוצאתה, ובמסגרת הטמעת מחשוב המערכת תיושם הערת המבקר.

6.3

ניהול רשימת ספקים וקבלנים

בהוראות בדבר מכרזים שנכללו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבע, שעל ועדת המכרזים של המועצה לנהל רשימת ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא, ולקבוע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים. עוד נקבע, כי כל ספק וקבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה ועל הוועדה לדון בבקשתו, ולנמק את החלטתה. הצו גם קובע כי לא יוחלט בשלילה לבקשה האמורה, אלא לאחר שהוועדה אפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

במועד הביקורת נמצאה במחשב מחלקת הרכש רשימת ספקים וקבלנים, ששימשה בין היתר, גם להתקשרויות שאינן חייבות מכרז.

נמצא, כי הרשימה האמורה לא כללה נתונים לגבי מועד צירופו של כל ספק או קבלן לרשימה, ולפיכך לא ניתן לדעת את תדירות רענון ועדכון הרשימה.

מומלץ להקליד למערכת את מועד צירופו של כל ספק או קבלן לרשימה.

בנוהל האיזו (מס' 3.02.2) שהיה בתוקף בתחילת עריכת הביקורת, נקבע כי ועדת מכרזים תאשר אחת לשלוש שנים את הקריטריונים לבחירת ספקים וקבלנים, כאשר הקריטריונים המנחים יהיו, בין היתר, איכות הטובין או העבודה, מחיר, זמינות הספק, עמידה בלוחות זמנים, גמישות בתנאי האספקה, והיענות לדרישות מיוחדות.

בבדיקת הפרוטוקולים משיבות ועדת המכרזים בשנים האחרונות, נמצא כי הוועדה דנה ואישרה קריטריונים לבחירת ספקים וקבלנים בחודש יוני 2004.

מומלץ להקפיד על אישור הקריטריונים לבחירת ספקים וקבלנים במועצה ע"י ועדת מכרזים, בתדירות שנקבעה בנוהל.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר לשיפור ואישור הקריטריונים לבחירת הספקים, והקריטריונים לאישור ספקים אושרו בוועדת מכרזים הראשונה שנערכה בשנת 2004. לדבריו, עפ"י החלטת הוועדה הקריטריונים כוללים כל ספק שאין עימו ניסיון גרוע המתועד על ידי המחלקות או זכיין של החשב הכללי או משכ"ל.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר להגיש את הקריטריונים לבחירת הספקים והקבלנים, והם הובאו לאישור ועדת המכרזים שנתקיימה ב - 11/3/2008.

6.4 קבלת הצעות מחיר

בנוהל לרכישת טובין שנכלל בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות נקבע, כי מנהל הרכש יבצע את הרכישות על סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין שאליהם פנה.

אולם הביקורת העלתה, כי בנוהל ה- ISO (מס' 3.02.2) נקבע, כי עד לסכום של 7,000 ₪ יש לקבל הצעת מחיר אחת בלבד, ומעבר לכך ועד לסכום של 57,000 ₪, יש לפנות ל- 3 מציעים לפחות.

המבקר סבור, כי קבלת הצעת מחיר אחת בלבד, אינה עולה בקנה אחד עם האמור בצו המועצות, בדבר ביצוע רכישות על סמך הצעות מחיר. עם זאת, ניתן להפעיל את מבחן הסבירות ולהימנע מקבלת שתי הצעות מחיר לגבי רכישות בסכומים קטנים ולא מהותיים, המסתכמים במספר מאות שקלים.

מומלץ לעדכן את נוהל ה- ISO ולקבוע בו כי עד לסכום של 1,000 ₪ בלבד ניתן לקבל הצעת מחיר אחת, ומעבר לכך ועד לסכום של 7,000 ₪ יש לקבל 2 הצעות מחיר לפחות.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוראות העבודה נכתבו עפ"י ניסיון מצטבר, עברו תהליך בדיקה מקצועי ואושרו ע"י הנהלת המועצה. לדבריו האגפים אינם בקיאים דיים להגדיר מפרט טכני של כל סוגי העבודות ומגבלות והליכים בירוקרטים נוספים לא ישיגו להערכתו שום תועלת, ומצד שני יקשו על התפקוד השוטף של מחלקת הרכש או יחייבו תוספת כוח אדם. עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי הצעת מחיר של ספק מגדירה בצורה מיטבית את מפרט העבודה וקובעת מחיר מקסימום של האגף לעבודה, ובגלל המגוון הרב של הנושאים וסוגי העבודות מחד, ומאידך היקף כספי נמוך יחסית, אי אפשר להעסיק מומחה להגדרה מיטבית של העבודה, ולכן העבודה מוגדרת באופן מיטבי ע"י האגף, הצעת המחיר של הספק והרכש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בהתאם לתוספת החמישית לצו, ועדת הרכש מוסמכת לקבוע סכום אשר יהיה בסמכות מנהל הרכש, וסכום זה נקבע ע"י ועדת הרכש כ- 7,000 ₪ (בתוספת מע"מ) ובהתאם לכך נוסח נוהל ה- ISO. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר, כי נוהל ה- ISO יעודכן כך שגם לגבי סכומים מתחת ל- 7,000 ₪ כאמור תיערך פניה ל- 2 מציעים לפחות. לדבריהם, אין אפשרות להבטיח קבלת 2 / 3 הצעות, אך, תיערך פניה לקבלת הצעות כאמור. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, כי כחלק מנוהלי ה- ISO ניתן להשוות למחירונים של משכ"ל / חשכ"ל ואלו יהוו בגדר הצעת מחיר בעת ביצוע הרכש.

בנוהל ה- ISO נקבע, כי עבור הזמנות שמעל 7,000 ₪ יש לפנות לשלושה מציעים לפחות, אך ניתן יהיה לבחור בספק זוכה גם אם בפועל התקבלה רק הצעת מחיר אחת.

על מנת להבטיח שהסעיף האמור לא יהווה פתח לקבלת מספר הצעות נמוך מהנדרש, המבקר סבור שיש לקבוע בנוהל את החובה לתעד את כל הפניות שנשלחו בפקס לכל הספקים, כולל אלו שלא השיבו לפנייה, כשעליהם מוטבע מספר הפקס והשעה המדויקת של שליחת ההודעה.

מומלץ להוסיף את החובה האמורה בנוהל ה- ISO ולהקפיד על תיעוד כל הפניות הנשלחות לספקים.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בכל הנוגע לתיעוד הפנייה, מקובלת הערת המבקר ותיעוד הפניה לספקים יצורף להזמנות. הנ"ל גם ציינו, כי במידה ותהיה התבססות על הצעת מחיר קודמת תהיה הפניה בהזמנה שמוצאת, להצעות המחיר שתויקו עם הזמנות קודמות.

במהלך הביקורת הוסבר למבקר, שכל הצעות המחיר שהתקבלו מקבלנים וספקים נשמרו בתיקי הנהלת החשבונות, ביחד עם ההזמנות והחשבוניות.

בדיקה מדגמית של תיקי הנהלת חשבונות העלתה, כי לעיתים לא צורפו לחשבונית ולטופס ההזמנה הצעות מחיר, ולפיכך לא קיים תיעוד לקבלתן, ולאופן בו נבחר הגורם שעימו בוצעה ההתקשרות.

להלן פירוט המקרים בהם הביקורת לא מצאה הצעות מחיר בתיקי הנהלת החשבונות, כולל הערות מנהל הרכש כפי שנמסרו בתגובתו לטיוטת הדוח:

תיאור העבודה	שם הספק או הקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות מנהל הרכש שצוינו בתגובתו לטיוטת הדוח
תיקון אבנים משתלבות	תומר צפרייר - קבלני אחזקה	28.6.06	0002	3,500	לתגובה לטיוטא צורפו מספר הצעות מחיר שחלקן התקבלו עבור עבודות קודמות, וצוין שהצעת הקבלן שנבחר היתה הזולה ביותר.
תיקון שער ביטחון	"	12.7.06	1004	3,000	
התקנת תחנה לאיסוף גזם	"	19.7.06	1010	4,900	
תיקון תחנת גזם	"	10.7.06	1007	1,900	
חיפוי בחלוקי נחל בגן החבל והכנסת צינור טפטוף	"	30.6.06	1016	3,660	
צביעת מח' רווחה ושירות פסיכולוגי	"	6.8.06	1011	4,800	
תיקון אבנים משתלבות	"	13.9.06	1021	5,500	
תיקונים בסניף בני עקיבא	"	25.9.06	1022	12,150	בוצע מכרז בו זכה הקבלן ש', אך עקב אי תפקוד הקבלן הוכנס קבלן אחר לסיים העבודה. לפני בחירת הקבלן התקבלו 3 הצעות מחיר: תומר צפרייר, הכהנים, דוגה גלעד, ונבחר הקבלן הזול.
תיקון חלוקי נחל, תיקון והתקנת דלת בבני עקיבא	"	25.9.06	1023	7,408	
תיקון אבנים משתלבות בגן ילדים, ריצוף חלוקי נחל ליד ביתן אשפה, עבודות ריצוף ופיתוח במבנה בני עקיבא	"	25.9.06	1024	7,549	

מנתוני הטבלה עולה, כי ב - 7 מקרים נדרשה הצעת מחיר אחת לפחות, וב - 3 מקרים נוספים בהם סכום ההתקשרות היה מעל 7,000 ₪, נדרשו לפחות שלוש הצעות מחיר.

מומלץ להקפיד על קבלת הצעות מחיר כנדרש, ועל תיוק ההצעות ביחד עם שאר מסמכי ההתקשרות בתיקי הנהלת החשבונות.

בבדיקה מדגמית של הצעות מחיר שתויקו כנדרש, נמצאו מקרים בהם לא הוקפד על החתמת ההצעות בחותמת "נתקבל בגזברות" הנושאת תאריך. עוד נמצא, כי בחלק מההצעות הספק או הקבלן לא רשמו תאריך, ואף לא נמצאה הטבעה של מכשיר פקס הכוללת תאריך ושעה של שליחת ההודעה.

כתוצאה מכך, לא התאפשר לדעת את סדר קבלת ההצעות במחלקת הרכש, נתון שעשוי להיות בעל חשיבות רבה במסגרת בקרה או ביקורת על תהליך ההתקשרות.

מומלץ להקפיד על החתמת ההצעות בחותמת נתקבל, הכוללת תאריך.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר בכל הנוגע להקפדה על חותמת נתקבל.

הביקורת העלתה, כי מחלקת הרכש לא הקפידה על קבלת שלוש הצעות מחיר לפחות בכל התקשרות מעל 7,000 ₪, כמתחייב עפ"י הנוהל.

בבדיקת פרוטוקולים מישיבות ועדת קניות, נמצאו המקרים הבאים:

בתאריך 5.4.06 הוגשו לוועדה שתי הצעות מחיר לאספקת כוננית ספרים לספריה במוסד חינוכי, כמפורט להלן:

"נישה" - 65,654 ₪

"תימורים" - 67,954 ₪

בעקבות כך, בחרה הוועדה בספק הזול ביותר לביצוע הרכישה, ונשלחה לו הזמנה בסכום האמור.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי נמצאו רק שני ספקים שהיה להם את הדגם הנדרש לאותה ספריה.

בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת ציין מנהל הרכש, כי למדפים במפרט אשר נדרש ע"י האדריכלית, יש רק שני ספקים העונים לדרישות המפרט, ואליהם הוא פנה.

בתאריך 4.7.06 הוגשו לוועדת קניות שתי הצעות מחיר לרכישת מערכת הגברה למועדון הנוער, כמפורט להלן:

"סנטרוניקס" - 17,050 ₪

"איזידור" - 17,591 ₪

בפרוטוקול הישיבה צוין, כי התקבלו הצעות נוספות שלא תאמו למפרט הטכני.

מומלץ לכלול בפרוטוקול את פרטי כל המציעים שהגישו הצעות מחיר, על מנת לתעד את הליך ההתקשרות ולאפשר בקרה נאותה.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, שהוכח כי היתה פניה למציעים רבים, ומקובלת הערת המבקר שיש להציג את כלל ההצעות שהוגשו בוועדה למרות שהמפרטים אינם תואמים בכל ההצעות. עוד ציין מנהל הרכש, כי הוועדה לא רצתה בכך וביקשה שיוצגו בפניה רק ההצעות הרלוונטיות.

להלן ממצאי בדיקה מדגמית של מסמכי ההתקשרות כפי נמצאו במועד הביקורת בתיקי הנהלת חשבונות, כולל הערות מנהל הרכש כפי שנמסרו בתגובתו לטיוטת הדוח:

תיאור העבודה	שם הקבלן	מספר הצעות מחיר	תאריך הזמנה לקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות מנהל הרכש שצוינו בתגובתו לטיוטת הדוח
החלפת עמוד תאורה והתקנת פנס	עמי את - יגאל - קבלני חשמל	1	24.3.05	27.3.05	155	7,972	עבודה דחופה עקב פגיעה בעמוד חשמל.
תוספת תאורה בשביל	"	2	25.9.05	30.9.05	483	13,950	
צביעת עמודי תאורה	"	2	24.5.05	31.5.05	270	14,000	התקבלו שתי הצעות מחיר.
חפוי אבן בב"ס, התקנת שער והשלמת גדר	תומר - צפיר - קבלני אחזקה	1	21.8.06	30.8.06	9600	11,340	עבודה דחופה שבוע לפני תחילת הלימודים, נקבע לפי הליך הצעות מחיר קודם של חיפוי קירות.
שיפוץ ב"ס עבודות קרמיקה	"	2	18.6.06	9.7.06	1005	12,800	לתגובה לטיוטא צורפו הצעות מחיר שהוגשו עבור עבודות קודמות, וצוין שהקבלן שנבחר היה הזול ביותר.

תיאור העבודה	שם הקבלן	מספר הצעות מחיר	תאריך הזמנה לקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות מנהל הרכש שצוינו בתגובתו לטייטת הדוח
תיקוני רטיבות בגני ילדים	"	2	9.1.06	11.6.06	0008	12,000	הפניה נעשתה ע"י מחלקת תחזוקה וההצעה חייבה סיוך בשטח. התקבלו רק שתי הצעות מחיר לאחר תהליך זה והרכש הוציא הזמנה לספק הזול.
התקנת אבני סיינה בגן	"	2	14.2.06	20.6.06	0001	11,250 סכום חלקי מתוך חשבונית בסך 15,000	לא ניתן היה לקבל 3 הצעות מחיר בזמן קצר, חייב ביקור בשטח, ניתנו רק שתי הצעות מקבלנים העובדים בפיתוח בשהם.
תיקון ריצוף שורשי עצים	"	2	17.5.06	9.7.06	0006	13,500	שתי הצעות המחיר נבדקו מול הצעת קבלן הגינון שזכה במכרז תחזוקת הגינון ביישוב, ודרש 550 ש"ח על חשבון זמן אחזקת הגינון השוטף. ההצעה שנבחרה (בסך 500 ש"ח ליחידה) היתה הזולה ביותר
עבודות צביעה בבית ספר	"	2	9.7.06	16.7.06	0009	13,400	
החלפת אסלות ופלורסנטים בכותר הפייס	"	2	10.7.06	30.8.06	1018	11,999	הצעת המחיר שנבחרה נמוכה מהמחיר של הקבלן מ.ב. שזכה במכרז המקורי. למרות האמור התקבלו 2 הצעות נוספות, שה"כ 3 הצעות מחיר.

נמצא, כי למרות שכל סכומי ההתקשרויות שצוינו בטבלה חייבו עפ"י הנוהל פנייה לשלושה ספקים לפחות, התקבלו בפועל רק שתי הצעות מחיר, ובשני מקרים התקבלה רק הצעת מחיר אחת.

עוד נמצא, כי על גבי מסמכי ההתקשרות לא צוינה הסיבה לקבלת מספר הצעות קטן מהנדרש, ואף לא צורפו העתקי הפניות שנשלחו למציעים באמצעות הפקס.

מומלץ להקפיד על פניה לקבלת שלוש הצעות מחיר לפחות, בכל התקשרות מעל לסכום שנקבע בנוהל.

עוד מומלץ, כי בכל מקרה בו לא היתה אפשרות לפנות לשלושה מציעים או לקבל בפועל שלוש הצעות, יירשם הסבר לכך על גבי ההזמנה או במסמך נלווה, ויצורפו העתקים של כל הפניות שנשלחו בפקס לספקים, כולל אלו שנותרו ללא מענה.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטייטת הדוח, כי כל העבודות שבוצעו נעשו לאחר שהיו שתי הצעות מחיר לפחות, למעט במקרים דחופים. לדבריו, בעבודות שחייבו סיוך בשטח לפני הגשת ההצעות, בוצעה לעיתים העבודה לאחר קבלת שתי הצעות בלבד, על מנת שלא לעכב, שכן, קשה לתאם שלושה קבלנים לסיוך בשטח לצורך הצעת מחיר כאשר מדובר בעבודות בהיקף קטן. עוד ציין מנהל הרכש, כי במקרים דחופים בוצעה העבודה עפ"י מחיר קודם/סבירות ההצעה ועפ"י שיקול דעת המבוסס על הצעות מחיר/מכרזים וניסיון קודם.

בהמשך תגובתו לטייטא ציין מנהל הרכש, כי בשונה מגופים ציבוריים אחרים המגדילים חוזה קיים עפ"י מחיר קיים או מחירון דקל/ניתוח מחיר/סבירות - ביצעו מחלקת הרכש או האגפים פניות לקבלנים נוספים והתקבל מחיר נמוך יותר משמעותית ממחירו של הקבלן שזכה במסגרת מכרז לעבודה גדולה יותר, מתוך רצון למקסם את התועלות למועצה. עוד ציין מנהל הרכש, כי ככלל, האגף או הרכש פנו לשלושה מציעים, ולא בכל מקום נמצא תיעוד כיוון שעברו מספר שנים מאז ביצוע העבודות. לדבריו, לעיתים ההצעות תועדו בהזמנות אחרות היות ובהצעת מחיר אחת היו מפורטות מספר עבודות שמהן נגזרו מספר הזמנות לספקים שונים, ובמקרים אלו לעיתים התיעוד לא נעשה בצורה כפולה ומושלמת בנספח לכל הזמנה בנפרד בהנהלת החשבונות. לדבריו, במקרים מסוימים לא ניתנו ע"י הקבלנים הצעות מחיר למרות שפנו אליהם, ועפ"י הנוהל החובה היא לפנות אך אין הכרח לעכב את העבודה עד לקבלת שלוש הצעות מחיר.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי מקובלת המלצת המבקר לשיפור בתיעוד הפניה לספקים. לדבריו, הצעות מחיר של קבלן במסגרת זכייה במכרז היא אחת מהצעות המחיר ויש לקחת אותה בחשבון ככזו, ובעבודות שוטפות וחוזרות הסתפקה מחלקת הרכש לעיתים בשתי הצעות מחיר, תוך התחשבות בניסיון הספק ובזמינותו לעבודות קטנות מסוג זה. מנהל הרכש גם הוסיף, כי לעיתים לא ניתן להשיג שלוש הצעות מחיר לעבודות קטנות, ולעיתים כאשר מתן ההצעה מחייב ביקור מוקדם בשטח - קבלת ההצעות קשה שבעתיים.

6.5 קבלת הצעות ע"י האגפים

בישיבת עובדי הסגל הבכיר של המועצה (ישיבת סגל) שנערכה ביום 20.1.05 הודיע מנכ"ל המועצה, כי הגיע לסיכום עם הגזבר ומנהל הרכש על שינוי שיטת ההתקשרות בין האגפים והגזברות. הנ"ל ציין שהאחריות על הוצאת ההזמנות עוברת למנהלי האגפים, ועל מנהל האגף לפנות לקבלנים לצורך קבלת הצעות מחיר, ולהעביר את הצעת המחיר הזולה ביותר למנהל הרכש והגזבר. המנכ"ל הוסיף, שעל מנהל הרכש לבדוק את ההזמנה, הצעת המחיר והיתרה התקציבית, ובמידה והכל תקין להעביר את ההזמנה לחתימה.

עפ"י האמור בפרוטוקול, במהלך הישיבה ציין הגזבר כי על מנהל האגף להביא 2-3 הצעות בהתאם לנוהל המעודכן, והסכמי המסגרת הם באחריות מנהל האגף. עוד ציין הגזבר, כי הגזברות עוברת משלב של מעורבות לשלב בקרה.

בתאריך 23.1.05, שלושה ימים לאחר הישיבה, הפיץ הגזבר למנהלי האגפים נוהל רכש מעודכן, בו נקבע שלהזמנת עבודה יתקבלו 2-3 הצעות של האגף, שייבדקו ויאושרו ע"י מנהל הרכש והגזבר. עוד צוין בנוהל, כי עד לסכום של 7,000 ₪ יש לקבל 2 הצעות, ומעל לסכום זה יתקבלו 3 הצעות, כאשר כל הזמנה לרכישת טובין מעל לסכום 7,000 ₪ תועבר לאישור ועדת קניות. עוד נקבע בנוהל, כי עבור הסכמי מסגרת לפריטים סטנדרטיים (תאורת רחוב, תיקוני מדרכות, עבודות מסגרות, עבודות חשמל, מיזוג אוויר) תועבר הצעת מחיר שנתית ע"י מנהל האגף.

יצוין כי דברי הגזבר והנוהל המעודכן שהוצא על ידו, לא תאמו את דברי המנכ"ל שנאמרו במהלך הישיבה האמורה. שכן, המנכ"ל ציין שעל מנהל האגף להעביר לגזברות רק את ההצעה הזולה ביותר, בעוד שע"פ דברי הגזבר ונוהל הרכש החדש שהוצא על ידו, על האגף היה להעביר 2-3 הצעות מחיר.

לשינוי האמור בנוהל הרכש היו לדעת המבקר השלכות בלתי רצויות מבחינה כלכלית. שכן, באמצעות קבלת הצעות מחיר ע"י מנהל הרכש, ניתן להביא לחיסכון כספי מהסיבות הבאות:

- ניצול היתרון לגודל - ביצוע רכישות מרוכזות לצורך הוזלת מחירים,
- ניצול המידע המרוכז במחלקת הרכש על הספקים הטובים והזולים ביותר,
- ניצול המומחיות והניסיון המצטבר של מנהל הרכש לצורך ירידה לפרטי ההזמנות, קבלת הנחות, השוואת מחירונים, התמצאות במחירי השוק, ייזום הסכמי מסגרת, וראיה מערכתית כוללת של צרכי הארגון.

בנוסף, השינוי האמור שבוצע בנוהל הרכש פגע לדעת המבקר גם ברמת הבקרה ובעיקרון הפרדת התפקידים בין הגורם המזמין לבין הגורם המבצע את הרכישה. שכן, תהליך קבלת הצעות המחיר ואופן עריכת הנתונים בטבלאות ההשוואה, משפיעים במידה רבה על אופן בחירת הספק ע"י מנהל הרכש או ועדת רכישות.

בהקשר זה ראוי לציין, כי ניתן לעשות מניפולציות בתהליך קבלת ההצעות במטרה לגרום לבחירתו של ספק או קבלן מועדף. להלן שתי דוגמאות לכך:

- מתן יתרון בלתי הוגן לספק או לקבלן מועדף, ע"י הדלפת סכומי ההצעות האחרות ומתן אפשרות להגשת הצעה זולה יותר.
- קבלת מספר הצעות מחיר, אולם הצגת רק חלק מהן. באופן זה ניתן לגרום להצעה המועדפת להיראות כזולה ביותר, למרות שבפועל היו הצעות זולות ממנה, שכלל לא הוצגו למקבלי ההחלטות.

נוהל הרכש נועד למזער סיכונים שונים, כגון אלו שצוינו לעיל, בין השאר באמצעות ריכוז הטיפול בהצעות המחיר בידי מנהל רכש בלבד, ויצירת הפרדה בין הגורם המזמין לגורם המטפל בהזמנה. ביזור סמכות זו למנהלי האגפים, תוך מתן אפשרות לקבל הצעות מחיר באופן עצמאי ולהעביר לגזברות רק את ההצעה הזולה ביותר, הגדילה לדעת המבקר את הסיכונים שצוינו לעיל, וזאת בניגוד למטרות שנועד להשיג הנוהל.

יצוין כי הקפדה על עיקרון הפרדת התפקידים עשויה גם למזער סיכונים בתחום טוהר המידות. לדוגמא, האפשרות לתגמל קבלן או ספק באמצעות ייזום הזמנה בלתי נחוצה, או הזמנה החורגת בהיקפה מהצרכים האמיתיים. מובן, שכאשר הגורם המזמין אינו יכול לדעת מי יקבל את ההזמנה, פוחת מאד הסיכוי למעשים מסוג זה.

הקפדה על הפרדת תפקידים בנושא הרכש, חיונית אם כן לקיומה של בקרה נאותה ומבדק פנימי הולם בתחום ההתקשרויות, והיא עולה בקנה אחד עם העיקרון, שמינהל ציבורי תקין אינו אמור להיות מושתת על אמון אישי בלבד, אלא גם על סדרי בידוק ובקרה נאותים.

תהליך קבלת הצעות מחיר מספקים וקבלנים, מהווה צומת עתירת סיכונים מבחינת השמירה על מינהל תקין וטוהר מידות. כאשר מדובר בצומת אחת בלבד, קל יחסית להאירה ולקיים בה בקרות הולמות. אולם, ביזור סמכויות מנהל הרכש עלול לגרום להגדלת מספרם של מוקדי הסיכון, ולחייב את המערכת לקיים בקרה הולמת בכל אחד מהמוקדים.

לא בכדי נקבע באוגדן תיאורי משרה בשלטון המקומי שהוצא ע"י משרד הפנים, כי על מנהל רכש ברשות מקומית להיות בעל השכלה רלוונטית, ובעל ניסיון מוכח בתפקיד במשך מספר שנים. אותו היגיון מונח גם ביסוד ההנחיות שנקבעו בצו המועצות המקומיות, לפיהן לא תבוצע רכישה אלא באישור ועדת הרכישות ובאמצעות מנהל הרכש, וכי על מנהל הרכש לבצע את הרכישות על סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין שאליהם פנה.

על מנהל הרכש מוטלת אם כן אחריות לביצוע כל הרכישות בארגון בהתאם לכללי מינהל תקין, אחריות שמתבטאת בחובתו לחתום על כל טופס הזמנה. חתימה זו אינה פורמאלית בלבד, מאחר והיא מחייבת אותו באופן אישי כאחראי לתקינות הליך ההתקשרות.

לאור האמור לעיל, הביקורת סבורה כי כל שינוי בנוהל הרכש, שהוא ללא ספק נוהל ליבה חשוב ביותר, מחייב זהירות מופלגת, במיוחד ברשות המוסמכת לפי תקן איכות (ISO) המחייב עבודה לפי נהלי עבודה מפורטים.

כל שינוי בנוהל ליבה מחייב זהירות מופלגת, וקבלת אישור הן מהגורמים המקצועיים במועצה, והן מהגורמים המוסמכים להענקת תו תקן האיכות.

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שאכן נערכה בחינה מקצועית מול הגורמים המוסמכים להענקת תו התקן האמור, בטרם שונה נוהל הרכש. יתרה מכך, נמצא כי למרות שדעתם המקצועית של גזבר המועצה ושל מנהל הרכש לא היתה נוחה כלל ועיקר משינוי הנוהל, ולמרות שהם נתנו לכך ביטוי מפורש בפני הנהלת המועצה, דעתם לא נתקבלה.

מומלץ, שכל שינוי בנהלים העוסקים בנושאי ליבה כמו רכש והתקשרויות, ייעשה תוך בחינה מדוקדקת של נהלי האיזו והוראות צו המועצות, ויותנה בקבלת הסכמת הדרג המקצועי הנושא באחריות אישית לאופן התנהלות המועצה בתחום בו עוסק הנוהל.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי נוהלי ה-ISO הינם כלי ניהולי אשר ניתן וראוי לבחנם מעת לעת כפי שהמועצה בוחנת עצמה מעת לעת בנושאים רבים. לדבריהם, מנכ"ל המועצה מוסמך ורשאי לבחון נהלים תוך יצירת איזון ובקרה והערכת סיכונים, ושינוי הנהלים המתואר בוצע לאחר דיונים עם הגורמים המקצועיים השונים ובהם מנהלי האגפים, מנהל הרכש וגזבר המועצה. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר בתגובתם, כי עצם העובדה שהנהלים עודכנו מחדש לאחר חצי שנה, יש בהם כדי להעיד על חוסנה של המערכת, לאחר שנערכה הערכת סיכונים מחודשת.

נמצא, כי בעקבות הוצאת הנוהל החדש, החלו אגפי המועצה לקבל באופן עצמאי הצעות מחיר מספקים וקבלנים, וזאת מבלי שהיתה באפשרותו של מנהל הרכש שחתם על ההזמנות, לוודא שכל תהליכי ההתקשרות התבצעו באופן הנדרש.

בישיבת סגל שנערכה בתאריך 31.3.05, כחודשיים לאחר הוצאת נוהל הרכש החדש, נדון הנושא פעם נוספת. במהלך הישיבה ציין הגזבר, כך עפ"י הפרוטוקול, כי רצוי שהסמכויות שהיו למנהל הרכש יוחזרו אליו במלואן, ואילו מנהל הרכש ציין כי במתכונת הקודמת הוא חסך למועצה כסף רב, ולדעתו על האגף להביא הצעת מחיר אחת בלבד.

בתגובה לכך אמר המנכ"ל דאז, כי בשיטה החדשה המנהלים מרגישים יותר אחריות למרות שיש להם יותר עבודה, ומנהלי אגפים מרגישים שהם בעלי הסמכות והאחריות, וסמכות זו הופכת אותם ליותר מקצועיים. המנכ"ל גם ציין, כי זמן הוצאת ההזמנות מרגע הגעתן לגזברות התקצר, וכי תפקיד מנהל הרכש צריך להיות הנחיה ולימוד המנהלים. עוד ציין המנכ"ל, כי לא ירדה ממנהל הרכש האחריות על הבקרה, ובעיות אתיות יכולות להיות הן בגזברות והן באגפים, ויוצאים מנקודת הנחה שכל המנהלים נוהגים לפי כללי האתיקה.

מנהל הרכש ציין בתגובה, כי הוא נותן את הדין לאחר חתימתו לכל גורמי הביקורת, והדגיש כי הוא יכול לקיים בקרה רק כשהוא יכול לדבר עם כמה ספקים, ולא רק עם הזול ביותר. על כך השיב לו המנכ"ל:

"קודם המערכת צריכה לעבוד ולתת שירות לתושבים, לפני הבקרה".

מהפרוטוקול עולה, כי הגזבר ומנהל הרכש היו שניהם בדעה שצריך להחזיר את כל הסמכויות לידי מחלקת הרכש, אולם המנכ"ל דאז התנגד לכך, וסבר שהסמכויות שניתנו למנהלי האגפים בנושא תורמות להעלאת רמתם המקצועית, וגורמות לטיפול מהיר יותר של ההזמנות ע"י הגזברות.

עוד עולה, כי מנהל הרכש התבקש לסייע למנהלי האגפים בנושא קבלת הצעות המחיר, במקום לבצע זאת בעצמו, וכי לא הושם דגש על חשיבות הפרדת התפקידים והמבדק הפנימי הנדרשים בנושא הרכש.

הביקורת העלתה, כי בעקבות הוצאת הנוהל האמור, החלו אגפי המועצה לקבל באופן עצמאי הצעות מחיר מספקים וקבלנים, וזאת מבלי שהיתה באפשרות מנהל הרכש שחתם על ההזמנות, לוודא שכל תהליכי ההתקשרות אכן התבצעו באופן הנדרש.

בתאריך 7.7.05, כחצי שנה לאחר הוצאת נוהל הרכש האמור, שבמהלכה קיבלו מנהלי האגפים הצעות באופן עצמאי, הוציא מנכ"ל המועצה דאז נוהל רכש מעודכן, שהפעם נחתם על ידו באופן אישי. על הסיבות לשינוי הנוהל ניתן ללמוד ממכתב שנשלח על ידו לראש המועצה ביום 3.10.05, בנושא חקירה שערך לגבי שינויים ומחיקות שנמצאו בחוזה עם קבלן. במכתב האמור נכללה, בין היתר, הפסקה הבאה:

"כדי למנוע מקרים כאלה בעתיד, אני מציע לחזור לנהלים הישנים שעבדו במועצה במשך למעלה מ-10 שנים, ובהם כל האחריות על המכרזים והצעות המחיר היו בידי הגזברות. מצב זה יש בו יתרונות וחסרונות, אולם דומני, שלאור המקרה שלעיל, היתרונות עולים על החסרונות".

בנוהל הרכש המעודכן קבע המנכ"ל דאז, כי מנהל האגף יהיה אחראי על אפיון ההזמנה ומנהל הרכש יהיה אחראי על ההתקשרות, כאשר באחריות מנהל האגף להעביר למנהל הרכש מפרט בצירוף הצעה אחת מספק, ועל מנהל הרכש לפנות ל - 2-3 ספקים נוספים מרשימת הספקים והקבלנים במערכת.

עוד נקבע בנוהל האמור, כי מנהל הרכש יקבל את הצעות המחיר ויבדוק את ההצעות, ולפי העניין והצורך יוחלט על ניהול מו"מ עם המציע שהצעתו נמצאה הטובה ביותר. הנוהל גם קבע, שבחינת ההצעות ובחירת ההצעה המועדפת תיעשה ע"י מנהל הרכש ותאושר ע"י מנהל האגף, ובאחריות מנהל הרכש לחתום על ההזמנה ביחד עם הגזבר, ובאחריות האגף לפקסס את ההזמנה לקבלן.

נמצא כי הנוהל המעודכן שהוצא ע"י המנכ"ל דאז, אכן היה משופר לעומת הנוהל הקודם, מאחר והוא החזיר את האחריות על קבלת הצעות המחיר למנהל הרכש.

עם זאת, גם בנוהל המעודכן נפלו לדעת המבקר מספר פגמים, כמפורט להלן:

בנוהל האמור נקבע, שבחירת הספק או הקבלן תאושר ע"י מנהל האגף.

לדעת המבקר, מנהל הרכש אמנם לקחת בחשבון את דעתם של מנהלי האגפים, אולם אין להתנות את ביצוע ההתקשרות בקבלת אישורם.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת דוח הביקורת, כי ההמלצה בנוגע להתחשבות מנהל הרכש בדעת מנהלי האגפים, מוסדרת בנוהל כיום.

בנוהל האמור גם נקבע, כי על מנהל האגף להעביר למנהל הרכש מפרט בצירוף הצעה אחת מספק.

המבקר סבור, כי צירוף הצעת מחיר אחת להזמנה עלולה להיות בעייתית. שכן, המציע לכאורה "חייב טובה" למנהל האגף על כך שהכליל אותו בין המציעים, ומצד שני, הוא עלול להפעיל עליו לחצים שימליץ או יקדם את הצעתו במחלקת הרכש.

לפיכך מומלץ שלא לחייב את האגפים לצרף הצעת מחיר אחת להזמנה, על מנת למנוע ככל האפשר קשר בינם לבין המציעים לפני בחירת הזכין.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מטרות חיוב האגפים לקבל הצעת מחיר אחת, הינם:

- א. האגפים אינם יודעים בדרך כלל לאפיין ולכתוב כתב כמויות מפורט לעבודה הנדרשת. הספק עושה זאת בזמן ובצורה מיטבית בעת שהוא רושם את ההצעה. הרכש מסתמך על כתב הכמויות בצעת המחיר של הספק הראשון ומבקש הצעות נוספות מקבלים אחרים לאותו מפרט.
- ב. הצעת מחיר זו משמשת את הרכש גם כמחיר מקסימום.
- ג. חיסכון בזמן.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי במידה והאגף מעביר שתי הצעות מחיר, הרכש בודק אם ניתן להשוות ביניהן או מדובר במפרטים שונים או חסרים, מה שלעיתים קורה, וכי אין לבדוק הצעות מחיר רק לפי הסה"כ אלא לפי הפירוט.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בכל הנוגע להמלצה לא לצרף הצעת מחיר ע"י האגפים, הם בדעה כי יש להמשיך בשיטה זו, שכן היא מאפשרת אפיון מיטבי של ההזמנה ע"י האגפים וכן בקבלת אומדן לצורך בחינת חלופות.

עוד ציינו המנכ"ל והגזבר, כי הבקרה בכל הנוגע לקשר בין מנהלי האגפים לבין המציעים מיושמת בקפדנות, בכך שמנהל הרכש פונה למציעים אחרים, והוא או ועדת הרכש הם המכריעים בכל הנוגע לקבלן הזוכה.

7. בחינת ההצעות ובחירת הספק

7.1 גורם מחליט

בנוהל האיזו שהיה בתוקף במועד תחילת הביקורת נקבע, כי מנהל הרכש על סמך ראיה מערכתית ובשיתוף עם מנהל האגף, יפנו לספק המוסכם. עוד נקבע, כי מנהל האגף יהיה דומיננטי בקביעת המפרט הטכני, במסגרת הסטנדרטים הקבועים במועצה, ועל המפרט הטכני להיות מפורט דיו, כך שניתן יהיה לדון עם מנהל הרכש ולהגיע לידי קבלת החלטה בדבר הספק המועדף.

עוד נקבע בנוהל האמור, כי מנהל הרכש ו/או הגזבר אחראים להחליט על בחירת הספק, אולם במקרה של חילוקי דעות בין מנהל האגף לבין מנהל הרכש, העניין יעלה לדיון בוועדת קניות.

הביקורת מעירה, כי ניסוח הנוהל באופן האמור, הציג את בחירת הספק כפעולה שכביכול אמורה להיות נדונה ומוסכמת בין מנהל הרכש לבין מנהל האגף, בעוד שעפ"י עיקרון הפרדת התפקידים בחירה זו אמורה להתבצע ע"י גורם חיצוני לאגף המזמין.

במועד סיום הביקורת, הומצא למבקר נוהל איזו מעודכן בו שונו שני הסעיפים הראשונים שצוינו לעיל, ונמחקו בהם ההתייחסויות לגבי מעורבות האגף המזמין בבחירת הספק.

בנוהל האיזו המעודכן גם נקבע, שמנהל האגף הרלוונטי ימליץ למנהל הרכש למי מתוך רשימת הספקים/קבלנים הוא סבור שיש לפנות.

המבקר מעיר, כי עפ"י עיקרון הפרדת התפקידים, ראוי שמנהל האגף יתמקד בהמלצה למי אין לפנות, על סמך ניסיון בלתי מוצלח בעבר, ולא בהמלצה למי יש לפנות. שכן, כל ספק או קבלן שנכלל ברשימת הספקים והקבלנים במחלקת הרכש, אמור להיות בחזקת ראוי לקבל את ההזמנה, שאם לא כך, לכאורה יש למחוק אותו מהרשימה ולא לפנות אליו כלל. למנהל האגף אמור להיות חשוב שהעבודה תתבצע במהירות ובהתאם לדרישות ולצרכים, כפי שנקבעו והוגדרו על ידו בהזמנה ובמפרט הטכני, אולם הוא אמור להיות אדיש לגבי זהותו של הגורם המבצע, בתנאי שלא מדובר בגורם שאכזב אותו בעבר ועלול לאכזב אותו פעם נוספת.

לפיכך, מומלץ להנחות את מנהלי האגפים למקד את המלצותיהם לגבי ספקים וקבלנים בהתאם לאמור לעיל, בעיקר באמצעות טופסי משוב שיועברו למחלקת הרכש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי כך מבוצע בפועל והם יחדדו את ההנחיות למנהלי האגפים.

7.2 הסתמכות על מחירוני

בסעיף 3.9.1.5 בנוהל האיזו נקבע, כי התקשרויות עם הספקים יתבצעו, בין היתר, על פי מחירוני של מח' הרכש כפי שהוצאו במהלך השנה, תוך קביעת מחירון לפריטים שהינם שכיחים להזמנה על ידי יחידות ואגפי המועצה.

הסתמכות על מחירוני לצורך קביעת הספק הזול ביותר, מחייבת הקפדה על קבלת מחירון מעודכן, ובדיקה שוטפת של המחירים מול הספק, על מנת לוודא שלא היו שינויי מחירים לאחר הוצאת המחירון.

במועד עריכת הביקורת נמצאו במשרדו של מנהל הרכש מחירוני לסוגי ציוד שונים, ששימשו אותו לבחירת הספק הזול ביותר. מנהל הרכש הסביר למבקר, כי הוא מקפיד על קבלת מחירוני מעודכנים מידי שנה, ועורך בדיקות שוטפות מול הספקים על מנת לברר את תקפותם של המחירים.

מאחר והספקים עשויים לתת הנחה מתעריפי המחירון למוסד הרוכש כמויות גדולות של ציוד, עולה צורך לקבל מהם מידע נוסף שאינו מצוין במחירון, לגבי אחוז ההנחה אותו הם מוכנים להעניק למועצה עבור כל פריט. על סמך מידע זה, ניתן לערוך טבלת השוואה בה ישוקלל מחיר המחירון עם אחוז ההנחה המוצע, במטרה לקבוע את הספק הזול ביותר.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי הוא אכן פנה לספקים על מנת לברר את אחוז ההנחה מהמחירון, ועל סמך תשובותיהם החליט מאיזה ספק לרכוש את הציוד.

המבקר מעיר, כי במועד עריכת הביקורת לא נמצא במחלקת הרכש תיעוד מסודר לגבי אחוזי ההנחה מהמחירון שהוצעו ע"י כל אחד מהספקים, כגון: טבלאות השוואה המשקללות את מחיר המחירון עם אחוז ההנחה המוצע, או הצעות לגבי אחוז ההנחה מהמחירון שנשלחו בפקס ע"י הספקים.

מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של אחוזי ההנחה מהמחירון שהוצעו על ידי כל אחד מהספקים, ועל עריכת טבלאות השוואה מסודרות בהן יפורט מחיר המחירון, אחוז ההנחה המוצע, ומחיר הפריט לאחר ההנחה.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר וכך הם נוהגים.

מנהל הרכש ציין בתגובתו, כי למחירון החברה למשק וכלכלה אין שיעור הנחה קבוע למחירון, ובכל הזמנה נעשתה פנייה לזכיון לקבלת הנחה עקב מאפיינים מיוחדים להזמנה הספציפית, כגון: אורך צנרת מזגן קצר מהמוצע, עפ"י מחירון משכ"ל. עוד ציין מנהל הרכש, כי לכאורה, אם המועצה היתה מזמינה ישירות ממשכ"ל ללא קבלת הנחה, לא היתה ביקורת היות וניתן חוקית להוציא הזמנה לחברה למשק וכלכלה (בסכומים שלא חייבים מכרז) לפי מחיר המחירון. לדבריו, שיקולי הרכש היו לרכוש מזגן מסוג אחד לבית ספר ע"י זכיון משכ"ל בהנחה מהמחירון, ולפנות לזכיון הזול והטוב מבין שני זכיינים. מנהל הרכש גם ביקש להדגיש שלא שולם מעל המחירון בשום מקרה, והזכיון אושר ע"י ועדת הרכש כספק מאושר.

7.3 בחירת ההצעה הזולה

בסעיף 3.9.2.5 בנוהל האיזו נקבע, כי הספק הזוכה אינו חייב בהכרח להיות הזול ביותר מבין ההצעות האחרות הרלוונטיות להזמנה, וזאת במידה שקיימים נימוקים בכתב העומדים לזכותו ומצדיקים את הרכישה ממנו לעומת ספקים אחרים שמחיריהם היו זולים יותר.

מהאמור בנוהל לא ברור היכן אמורים להיות כתובים הנימוקים לבחירת ספק שאינו הזול ביותר, ומי רשאי להחליט על כך.

מומלץ לציין בנוהל, כי בחירת ספק שאינו הזול ביותר חייבת לקבל את אישור ועדת קניות, והנימוקים לכך חייבים להופיע בפרוטוקול הוועדה.

בבדיקת פרוטוקולים של ועדת קניות, נמצאו מקרים בהם נבחרו ספקים או קבלנים שהצעתם לא היתה הזולה ביותר, כמפורט להלן:

הזמנת צילומי אוויר

בתאריך 15.2.05 דנה ועדת קניות בשתי הצעות מחיר לביצוע צילומי אוויר שנדרשו לדיונים בוועדת גבולות, כמפורט להלן:

חברת "אופק" - 15,444 ₪

חברת "נשר" - 14,976 ₪

נמצא כי נבחרה ההצעה היקרה יותר של חברת "אופק" מבלי שהדבר נומק בפרוטוקול.

מומלץ להקפיד לציין בפרוטוקול את הנימוקים לבחירת ההצעה שאינה הזולה ביותר, כפי הנדרש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר בכל הנוגע לעריכת הפרוטוקולים, וכך מיושם.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי חברת "אופק" נבחרה למרות שהיתה יקרה יותר, היות והתקבלה ההמלצה של מהנדס המועצה לטיב עבודתה בוועדת קניות. לדבריו, המחירים הובאו בפני הוועדה ונרשמו בפרוטוקול, התקיים דיון והתקבלה החלטה שנחתמה ע"י כל חברי הוועדה.

רכישת מחשבים

בתאריך 12.7.06 דנה ועדת קניות בארבע הצעות מחיר לאספקת מחשבים ומסכי מחשב למוסד חינוכי. נמצא, כי הוועדה בחרה בהצעת חברת "תיים" שהיתה יקרה יותר בכ - 15,000 ₪ מההצעה הזולה ביותר שהתקבלה.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי ההצעה שנבחרה היתה עדיפה, בגלל שהחברה הציעה אחריות למשך 3 שנים.

בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת ציין מנהל הרכש, כי חברת "תיים" נבחרה היות והצעתה היתה הזולה ביותר מבין ההצעות שכללו אחריות לשלוש שנים באתר הלקוח, וכי הדבר מתועד בהזמנה ובהצעת המחיר. עוד ציין מנהל הרכש, כי חברי הוועדה שקלו זאת והחליטו, וכי הפרוטוקול מתעד את ההחלטה.

צביעת עמודי תאורה

תאריך הוצאת הזמנה פנימית בש"ח	אומדן מחיר בהזמנה פנימית בש"ח	מספר הצעות מחיר שהתקבלו	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה לספק	סכום ההזמנה לספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
24.5.05	14,000	2	24.5.05	20050575	14,000	31.5.05	270	14,000
13.12.05	12,470	2	14.12.05	20051235	12,470	29.12.05	636	12,470

בדיקת מסמכי ההתקשרות העלתה, כי שתי הצעות המחיר שצורפו להזמנה השניה מיום 13.12.05, התקבלו כחצי שנה לפני כן, עבור ההזמנה הראשונה מיום 24.5.05.

נמצא, כי לביצוע העבודה הראשונה הוגשו 2 הצעות מחיר, כמפורט להלן:

תיאור העבודה	סה"כ עמודים שהוזמנו בפועל	קבלן א'		קבלן ב'	
		מחיר יחידה	סה"כ עלות בש"ח	מחיר יחידה	סה"כ עלות בש"ח
צביעת עמוד חשמל 4 מטר	40	290	11,600	300	12,000
צביעת עמוד חשמל 10 מטר	0	675	0	600	0
צביעת עמוד חשמל 12 מטר	4	890	3,560	680	2,720
סה"כ			15,160		14,720

נמצא, כי העבודה נמסרה לקבלן ב', שהצעתו הכוללת היתה הזולה ביותר, אולם מחירי העבודה שצוינו על גבי ההזמנה שהוצאה לקבלן, היו נמוכים מהמחירים שהוצעו על ידו, בעקבות מו"מ שנערך עימו ע"י מנהל הרכש. כך נמצא, כי עבור צביעת עמוד בגובה 4 מטר נקבע בהזמנה סכום של 290 ₪ לעומת 300 ₪ שנכללו בהצעת הקבלן, ועבור צביעת עמוד בגובה 12 מטר נקבע סכום של 600 ₪, במקום 680 ₪. כתוצאה מכך הוזלה עלות העבודה ב - 720 ₪, והסתכמה ב - 14,000 ₪ בלבד (לא כולל מע"מ).

עוד נמצא, כי ההצעה המקורית של קבלן ב' שזכה בעבודה תוקנה בעט כדורי, והופחתה מ- 300 ₪ לעמוד בגובה 4 מטר, ל- 290 ₪ בלבד, בדיוק כפי שצוין על גבי ההזמנה. ליד המחיקה והתיקון, לא נמצאו חתימה או חותמת של הקבלן, וכנראה שהתיקון נעשה בעקבות סיכום טלפוני שנערך עימו.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההצעה הכוללת הזולה היתה של הקבלן שנבחר, ולאחר המו"מ שנערך עימו התקבלה הנחה נוספת.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי המו"מ נערך עם המציע הזול, וביקשו להדגיש כי הנוהל מאפשר הליך מו"מ בעת רכש על בסיס הצעות מחיר וכי הדבר בסמכות מנהל הרכש.

תוספת תאורה ברחוב יסמין

תאריך הוצאת הזמנה פנימית	אומדן מחיר בהזמנה פנימית בש"ח	מספר הצעות מחיר שהתקבלו	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה לספק	סכום ההזמנה לספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
4.9.05	14,976	2	25.9.05	20051018	13,950	30.9.05	483	13,950

בדיקת מסמכי ההתקשרות העלתה, כי לביצוע העבודה הוגשו שתי הצעות, כאשר הצעת הקבלן שביצע את העבודה היתה בסך 14,976 ₪, והצעת הקבלן הנוסף היתה בסך 14,259 ₪, כלומר לכאורה זולה יותר ב- 717 ₪.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ממבט ראשון הצעת הקבלן הנוסף אמנם נראית זולה יותר, אולם למעשה היא אינה כזו מאחר וחסרים בה חלקים מהמפרט, כגון: זרועות לעמוד, וכמויות צנרת קטנות מידי. לדבריו, לאחר הוספת הפרטים החסרים ושקלול המחיר, התברר שההצעה מסתכמת ב- 15,237 ₪, מה שהפך את ההצעה השנייה לזולה ביותר.

נמצא, כי המחיר הסופי של ההצעה שהגיש הקבלן הזוכה, תוקן בעט כדורי לסך 13,950 ₪, סכום הזהה למחיר שצוין על גבי ההזמנה. בעקבות כך גם תוקן הסכום בטופס ההזמנה הפנימית, כאשר ליד התיקון נרשם בעט כדורי: "סוכם עם הקבלן".

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מחלקת הרכש פנתה לקבלן והקטינה את העלות בסך 1,026 ₪ נוספים כהזמנה פאושלית ללא מדידה, ובהתאם לכך הוצאה לקבלן הזמנה בסך 13,950 ₪.

התקנת לוח חשמל במבנה מדעים

תאריך הוצאת הזמנה פנימית	אומדן מחיר בהזמנה פנימית בש"ח	מספר הצעות מחיר שהתקבלו	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה לספק	סכום ההזמנה לספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
16.6.05	40,500	3	19.6.05	20050664	40,500	30.6.05	301	40,500

בדיקת מסמכי ההתקשרות העלתה, כי לביצוע העבודה הוגשו 3 הצעות, אולם הצעת הקבלן שביצע את העבודה, לא היתה הזולה ביותר.

נמצא כי ההצעה המקורית שהגיש הקבלן שביצע את העבודה היתה בסך 40,980 ₪, בעוד שקבלן אחר הגיש הצעה בסך 40,710 ₪, כלומר זולה יותר ב - 270 ₪. אולם, המחיר על גבי ההצעה היקרה תוקן בעט כדורי לסך 40,500 ₪, שהפך אותה להצעה הזולה ביותר ואיפשר את מסירת העבודה לאותו קבלן. ליד המחיקה נרשם בעט כדורי: "לאחר שיחה עם הקבלן".

ביצוע מחיקות ותיקונים על גבי הצעות מחיר שנשלחו ע"י ספקים וקבלנים, על סמך סיכומים שהושגו עימם בע"פ, הוא לדעת הביקורת מעשה פסול המנוגד לכללי מינהל תקין.

מומלץ להימנע מתיקון הצעות מחיר לאחר קבלתן, ובכל מקרה של שינוי בהצעה להקפיד על קבלת הצעה מעודכנת, או הצעה שתוקנה ע"י מגיש ההצעה בלבד, הנושאת חותמת וחתימה ליד התיקון.

מהאמור לעיל עולה, כי הקבלן שיפר את הצעתו הראשונית בעקבות שיחה שנערכה עימו, על מנת שיזכה בביצוע העבודה. בכך, הופר לכאורה עיקרון מתן ההזדמנות השווה בין מציעים, שהוא כלל יסוד במינהל תקין.

הביקורת מעירה, כי כל מי שנכלל ברשימת הספקים והקבלנים של המועצה ונערכת אליו פנייה יזומה לצורך קבלת הצעת מחיר, אמור להיות ראוי לביצוע ההתקשרות, בתנאי שהצעתו תהיה הזולה ביותר. אחרת, לא ברור מדוע הוא כלול ברשימה ולשם מה נערכה אליו הפנייה מלכתחילה? מציעים שיש סיבה עניינית לראותם כלא ראויים להתקשרות, אמורים לדעת המבקר להימחק מרשימת הספקים והקבלנים ואין לפנות אליהם כלל, ובוודאי שאין לבצע פניות סרק היוצרות "מראית עין" של התמחרות שלמעשה אינה קיימת.

מומלץ להימנע ממתן יתרון בלתי הוגן לספקים וקבלנים מסוימים, ולא לאפשר להם להזיל הצעה לאחר שכבר הוגשה, כך שתהפוך לזולה ביותר.

עוד מומלץ, כי במקרים חריגים בהם קיימים נימוקים ענייניים להעדפת הצעה שאינה הזולה ביותר, העניין יובא לדיון והכרעה בפני ועדת קניות, ולא תתבצע פניה למציע מסוים על מנת שיוזיל את הצעתו.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הצעות המחיר התקבלו ע"י אגף הנדסה ללא כל התערבות, וגם טבלת ההשוואה בוצעה על ידי האגף. לדבריו, התיקונים לא נעשו ע"י הרכש, והמסמכים הוגשו לרכש רק לצורך הוצאת הזמנה ממוחשבת לספק.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בכל הנוגע להערת המבקר בעניין תיקוני מחירים - המועצה מקפידה על עדכון ההצעה ע"י הקבלן ובחתימתו, ותמשיך להקפיד על כך.

עבודות חיפוי אבן במוסד חינוכי

בחודש אוגוסט 2006 התקשרה המועצה עם הקבלן "תומר צפריר" לביצוע עבודות חיפוי אבן במוסד חינוכי, התקנת שער כניסה והשלמת גדר. בבדיקת מסמכי ההתקשרות עלו הפרטים הבאים:

תאריך הוצאת הזמנה פנימית	אומדן מחיר בהזמנה פנימית בש"ח	מספר הצעות מחיר שהתקבלו	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה לספק	סכום ההזמנה לספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
23.8.06	11,086	1	21.8.06	20060765	11,340	30.8.06	9600	11,340

כפי שעולה מהטבלה, לביצוע העבודה התקבלה רק הצעת מחיר אחת במקום שלוש הצעות כפי הנדרש.

נמצא, כי הצעת המחיר האמורה לא היתה של הקבלן שנמסרה לו העבודה, אלא של קבלן אחר בשם ליאור.

בהעדר הצעת מחיר של הקבלן שקיבל את העבודה, לא ניתן לדעת האם נערכה אליו פניה, האם בעקבותיה הוגשה על ידו הצעה, והאם הצעתו היתה עדיפה על פני ההצעה שנמצאה.

נמצא כי הצעת המחיר שהתקבלה אינה מתייחסת להתקנת השער, כך שעבור ביצוע עבודה זו למעשה לא התקבלו הצעות מחיר.

נמצא, כי התאריך הרשום על גבי הצעת המחיר האמורה היה 22.8.06, כלומר יום לאחר הוצאת ההזמנה לקבלן שביצע את העבודה.

הצעת המחיר האמורה היתה ללא חותמת וללא חתימת הקבלן, ונמצאו בה תיקונים ומחיקות שנעשו בעט, ללא חתימה וחותרת של מבצע התיקון. סכום ההצעה שנרשם בעט על גבי המחיקות היה 160 ₪ למ"ר, זהה בדיוק לסכום ששולם לקבלן שביצע את העבודה.

מהמתואר לעיל עולה, כי עבור ביצוע העבודה לא התקבלו 3 הצעות מחיר כפי הנדרש.

עוד עולה, כי קבלת הצעת המחיר מהקבלן "ליאור" היתה חסרת משמעות, ולא אפשרה תהליך התמחרות. לביקורת לא ברור מה עמד מאחורי קבלת הצעת המחיר לאחר שליחת ההזמנה, והתיקונים בעט שנעשו בהצעה.

מומלץ להנחות את מחלקת הרכש להקפיד על קבלת מספר הצעות מחיר כנדרש, ולהימנע מקבלת הצעות מחיר בדיעבד, כמו גם הצעות שתוקנו בעט ואינן נושאות חתימה וחותמת של הקבלן.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי העבודה האמורה היתה דחופה ובוצעה כשבוע לפני פתיחת שנת הלימודים. לדבריו, למרות שהיתה לרכש הצעת מחיר קודמת לעבודה זהה (שצורפה כנספח לתגובתו) הוא פנה לקבלן נוסף לקבלת הצעת מחיר, אך הקבלן הגיש אותה באיחור (רק בתאריך 22.8). מנהל הרכש גם ציין, כי למרות שבשל העיכוב בהגשת ההצעה ובשל גובה ההצעה - היא לא היתה רלוונטית, ההצעה תויקה ותועדה הפניה לספק. לדבריו, תיקון המחיר בהצעה נעשה על ידי הקבלן לאחר שהבין שלא זכה בעבודה כי המחיר שהציע היה 200 ₪ למ"ר ולא 160 ₪ למ"ר.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי התיקון שעשה הקבלן בוצע בכתב ידו, לאחר ששמע את המחיר של הקבלן השני והתברר לו שהוא הציע מחיר גבוה, למרות שהצעתו לא היתה רלוונטית. לדבריו, החלטת הרכש לא שונתה כתוצאה מתיקון המחיר ע"י הקבלן, וההזמנה יצאה לקבלן השני לפי המחיר שהיה לו בעבודה הקודמת - כפי שצריך לנהוג.

7.4 ניהול משא ומתן עם מציעים

במהלך ניהול מו"מ עם מספר מציעים, ניתן להעניק יתרון בלתי הוגן למציע מסוים ולגרום לזכייתו, באמצעות הדלפת סכומי ההצעות האחרות למציע מועדף ומתן האפשרות לשפר את ההצעה לאחר הגשתה. בכך עלול להיפגע עיקרון השוויוניות, שהוא כלל יסוד בסדרי מינהל תקין.

כלל נוסף בסדרי מינהל תקין, הוא עיקרון השקיפות. מו"מ עם מציעים המתנהל בע"פ ובאופן דיסקרטי, ללא עדים וללא תיעוד הליך ההתמחרות, עלול להעלות ספקות לגבי טוהר ההליך, בעיקר בלב אלו שלא נקבעו כזוכים.

בהתאם לכך, נקבעו בחוק חובת מכרזים כללים שיבטיחו חיסיון מלא של ההצעות המוגשות למכרז, בין היתר, באמצעות החובה לקבל את ההצעות במעטפות סגורות שיוכנסו לתיבת מכרזים נעולה, ואיסור על ניהול מו"מ עם המשתתפים במכרז, אלא אך ורק עם הזוכה לאחר שנקבעה זכייתו.

למרות שההוראות האמורות חלות רק על התקשרויות המחייבות מכרז, מן הראוי שהעקרונות המנחים של החוק יעמדו לנגד עיני מחלקת הרכש גם בהתקשרויות הפטורות ממכרז.

לדעת המבקר, עיקרון השוויוניות אינו אמור להיפגע ע"י שיקולים כלכליים (השגת מחיר מופחת), שיקולים ארגוניים (ייעול או קיצור הליך ההתקשרות) שיקולים מערכתיים (ביצוע התקשרויות נוספות עם המציע) או שיקולים אחרים (כגון קשרי עבודה ואמון אישי שנוצרו במשך הזמן עם ספקים וקבלנים).

המבקר התרשם, כי מנהל הרכש היה ער לבעייתיות האמורה, אולם החליט לשים לנגד עיניו בראש ובראשונה את התועלת לארגון מבחינה כלכלית, מתוך הכרה שיושרו והאמון המלא לו זכה מצד הממונה הישיר והנהלת המועצה, מהווים ערובה מספקת לשמירה על סדרי מינהל תקין.

יודגש, כי מן ההיבט הכלכלי מנהל הרכש אכן הצליח להשיג הישגים לא מבוטלים, בהשגת התקשרויות זולות באמצעות ניהול מו"מ מקצועי ולעיתים קשוח עם המציעים. בכך הושג חיסכון ניכר בעלויות שבמונחים מצטברים הגיע לסכומים מהותיים.

אולם למרות האמור, המבקר סבור שרשות מקומית אינה אמורה להתנהל אך ורק על פי עקרונות כלכליים, של חסכון, יעילות והשגת יעדים, המאפיינים גופים עסקיים. על המועצה כגוף ציבורי חלים גם כללים נוספים, כגון: עקרונות השקיפות והשוויוניות, על מנת להבטיח ניקיון ציבורי ומנהל תקין שלא רק ייעשה אלא גם יראה. אין זה מספיק שבעל התפקיד עצמו או הממונים עליו יודעים שהדברים מתנהלים ביושר וניקיון כפיים, אלא חובה עליהם לנהוג גם בשקיפות הראויה.

הוא הדין לגבי עיקרון השוויוניות. אין זה מספיק שבעל התפקיד עצמו יודע שאין לו עניין או אינטרס אישי בהעדפת ספק או קבלן מסוים, אלא עליו להימנע מלתת יתרון בלתי הוגן למציע מסוים באמצעות ניהול משא ומתן, גם אם הדבר כרוך בהשגת התקשרות שאיננה הזולה ביותר האפשרית.

על מנת לקדם את השוויוניות ולהגביר את שקיפות תהליך הרכש, מומלץ לשים סייגים על אפשרות מנהל הרכש לנהל משא ומתן עם ספקים גם בהתקשרויות שאינן חייבות מכרז, באופן הבא:

1. **להתיר למנהל הרכש לערוך מו"מ באופן עצמאי וללא תיעוד עד לסכום מסוים בלבד, למשל עד לסכום בו התירה ועדת קניות לבצע רכישות שוטפות ללא קבלת אישורה מראש (במועד הביקורת 7,000 ₪).**
2. **בהתקשרויות שמעבר לסכום האמור, לחייב את מנהל הרכש לערוך את המו"מ בנוכחות עובד נוסף, ולתעד את אופן ביצועו ברישום מסודר שאליו יצורפו כל ההצעות הרלוונטיות.**

בהקשר זה יצוין, כי ראוי לתת את הדעת גם לגבי אופן ניהול המשא ומתן עם זכיינים שנבחרו בהליך מכרזי לביצוע עבודה קבלנית. שכן, כאשר מופעל על זכיין לחץ רב מידי, הוא עשוי להסכים לבסוף לתת הנחה, מתוך מחשבה שיוכל לחסוך בעלויות במרכיב כזה או אחר בעבודה או בחומרים, במיוחד כאשר הם לא הוגדרו בצורה מספיק מדויקת בהזמנה או במפרט הטכני של חוזה ההתקשרות.

במקרה כזה, גם אם ייערך פיקוח צמוד על הקבלן, יהיה קשה למצוא מה עשה כדי להחזיר לעצמו את הרווח, ועלול להיווצר מצב בו הנחה שנתפשה כהישג, תתברר לאחר זמן כטעות שגרמה להוצאות על תיקוני ליקויים או בלאי מוגבר שנגרמו כתוצאה ממחדלים של הקבלן.

על מנת למנוע זאת, מומלץ להקפיד על ניהול מו"מ זהיר עם קבלנים, בנוסף להקפדה על מסירת הזמנות ומפרטים טכניים מלאים ומדויקים.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לדעתו יש מקום לניהול מו"מ עד סכום המותר בחוק, וכאשר ישנם הפרשים קטנים בין ההצעות, יש לאפשר למנהל הרכש בלבד להכניס שיקולי רכש לטווח ארוך וכן שיקולים מערכתיים בעת ההמלצה על הספק לגזבר המועצה. לדבריו, ניתן למנות בין השיקולים הנ"ל: שמירה על ספק לאורך זמן, יתרון לגודל, זמינות בשטח, הגדלת מספר הספקים בתחום מסוים (קבלן שלא יקבל עבודות כלל יפסיק לתת הצעות מחיר) וכמובן המלצות קודמות של האגף, ויש לזכור שתפקיד מנהל הרכש הינו מקצועי ולא מסתכם בקבלת הצעות מחיר בצורה טכנית.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי ניהול מו"מ הוא לב התפקיד ומתבצע בדרך כלל טלפונית ולכן המלצת הביקורת לבצע זאת בנוכחות עובד נוסף אינה מעשית ולא ישימה, ותעכב את הוצאת ההזמנות. לדבריו, יש לזכור כי קיימת בקרה של הגזבר על כל הזמנה ובחלק מההזמנות גם בקרה של ועדת קניות, והוא משוכנע שבשיקוליו כמנהל רכש הוא תרם רבות להשגת תפוקות גבוהות למועצה, תוך שימוש במינימום תשומות נדרשות וללא פגיעה בבקרה ובאיזונים הנדרשים.

בהמשך תגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל הרכש, כי יש לו סמכות לנהל מו"מ ויש לתת בו אמון, וללא אמון בסיסי יש להצמיד לכל עובד בכיר המנהל מו"מ בתחומים שונים עובד נוסף. לדבריו, החוק מתיר ניהול מו"מ בהיקפים הנמוכים ממכרז, ולא בכדי, וניהול המו"מ גם מאפשר התמודדות של מנהל הרכש עם אי דיוק במפרט המבוקש אשר הינו הגורם המשמעותי לעבודות נוספות וחריגות במחירים מופקעים וללא כל בקרה. עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי הגישה שנקטה מחלקת הרכש לאחר ניסיון רב שנים, היה להקפיד על אפיון מלא ונכון ולהגדיר תפוקות ולא תשומות, ובכך להימנע מחילוקי דעות עם הקבלנים בגמר העבודות. לדבריו, ניהול מו"מ הוא אבן יסוד בעבודת הרכש, ולצורך הבקרה מתקיימת הפרדת תפקידים בין המזמין לבין מנהל הרכש, ובין מאשר העבודה למנהל הרכש, וכמו כן מנהל הרכש אינו חותם לבד וגזבר המועצה מבקר את עבודתו באופן שוטף.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי ניהול מו"מ הוא בסמכות מנהל הרכש, וקיימת בקרה על כל ההליך ע"י גזבר המועצה וועדת הקניות בהתאם לסכומים שנקבעו על ידה. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר, כי מקובלת המלצת המבקר בכל הנוגע לתיעוד הליך המו"מ, ברם, בכל הנוגע למגבלות על נוכחות עובד נוסף וכל כיו"ב - אלו הן מגבלות שלדעתם אינן מחויבות, מכוח הסמכות החוקית ובשל הבקרות הנוספות המיושמות בכל הליך הרכש.

7.5 שיקולי רכישה מקצועיים ייחודיים

בסעיף 3.9 בנוהל האיזו נקבע, כי מימוש ההזמנה וההתקשרות עם הספק יכולים להתבצע בין היתר, על פי מכרזים של החברה למשק וכלכלה, על פי מכרזים של החשב הכללי, ועל פי מכרזים של ארגון ציבורי, כפי שמתיר החוק.

ואילו בסעיף 3.10 בנוהל נקבע, כי מנהל הרכש יבדוק את מחירי המוצרים המופיעים במכרזים המצוינים לעיל, ובמידה וימצא ספק שמוצרי אינם עולים על מחירי מכרזים אלה ואו מציע מוצר העולה בתכונותיו על אלה המצוינים במכרזים, יהיה מנהל הרכש רשאי לבצע התקשרות עם ספק זה.

מניסוח הסעיף האמור עולה, כי מנהל הרכש פטור לכאורה מקבלת הצעות מחיר, בתנאי שוידא כי הספק אינו יקר יותר מהמחירים שנקבעו במכרזים של החברה למשק, החשכ"ל או ארגונים ציבוריים.

המבקר מעיר, כי יתכן שמספר ספקים יציעו מחירים שאינם יקרים יותר מהמכרזים האמורים, ולכן אין מקום לפטור את מנהל הרכש מהחובה לקבל מספר הצעות מחיר.

עוד עולה מהסעיף האמור, כי מנהל הרכש פטור לכאורה מקבלת הצעות, בכל מקרה בו תכונות המוצר הנרכש עולים לדעתו על תכונותיהם של המוצרים הנכללים במכרזים האמורים.

המבקר סבור, כי כאשר נמצא מוצר שתכונותיו עדיפים על תכונות מוצרים הנכללים במכרזים אחרים, המכרזים האחרים כלל אינם רלוונטיים, ויש לקבל הצעות מחיר אך ורק לגבי המוצר המועדף, אלא אם כן מדובר בספק יחיד בארץ של אותו מוצר.

לדעת המבקר, מן הראוי שהסתמכות על מכרזים של החברה למשק וכלכלה או של גופים ציבוריים אחרים, תתאפשר רק לגבי התקשרויות שהיקפן מחייב מכרז. שכן, הסתמכות על מכרזים אלו בהתקשרויות שאינן חייבות מכרז, עלולה לרוקן מתוכן את ההוראות שנקבעו בצו המועצות המקומיות, לגבי החובה לבצע את הרכישות על סמך הצעות מחיר שהוגשו למנהל הרכש ע"י הספקים אליהם פנה, ולאחר קבלת אישור מראש של ועדת רכישות.

לפיכך, מומלץ להימנע מהסתמכות על מכרזים משותפים לגבי התקשרויות שאינן חייבות מכרז, ולמחוק את הסעיפים האמורים מנוהל האיזו האמור.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי בהמשך להמלצות המבקר הם יפעלו בהתאם לנוהל ה-ISO ותיערך פניה ל-2 ספקים לכל הפחות, שכן מחירון משכ"ל או חשכ"ל הוא בגדר הצעת מחיר, וזאת למעט מקרים בהם יש ספק יחיד כאמור בדוח המבקר. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר, כי לגבי המלצת המבקר בכל הנוגע לשלילת ההסתמכות על מכרזים משותפים לגבי התקשרויות שאינן חייבות מכרז - הם בדעה כי הסתמכות על מכרזים משותפים הינה ראויה, כשם שרשות מקומית רשאית לערוך מכרז גם לגבי התקשרות בסכומים שאינם חייבים מכרז.

7.6 עריכת טבלאות השוואה

בצו המועצות נקבע, שמנהל הרכש יבצע רכישות שוטפות על סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין אליהם פנה, וכי ההצעות יירשמו באופן השוואתי ויועמדו לעיון ועדת רכש לפי דרישתה.

ואילו בסעיף 3.9.2.6 בנוהל האיזו נקבע, כי במידת הצורך (כגון הזמנה עם פריטים רבים) יכין מנהל הרכש טבלה משווה לבחינת הצעות המחיר.

מומלץ לשנות את הסעיף האמור בנוהל האיזו, ולקבוע בו חובה להכנת טבלת השוואה בכל הזמנה, כמתחייב מהאמור בצו המועצות.

הביקורת העלתה, כי מנהל הרכש ערך מעת לעת טבלאות השוואה ממוחשבות באמצעות תוכנת Excel אולם הדבר נעשה רק בחלק מהמקרים, לפי שיקול דעתו, בדרך כלל כאשר היו הצעות רבות או שההזמנה היתה מורכבת יחסית, וכללה פריטים רבים של ציוד או עבודות מסוגים שונים.

מומלץ להנחות את מנהל הרכש להכין טבלת השוואה ממוחשבת בכל מקרה של קבלת שלוש הצעות ומעלה, על מנת להקל על הבקרה השוטפת ולאפשר עיון מהיר בנתונים השוואתיים לפי דרישות ועדת קניות.

בדיקת פרוטוקולים של ועדת קניות העלתה, כי לא הוקפד לצרף לפרוטוקול את טבלאות ההשוואה שנערכו על ידי מנהל הרכש, ששימשו בסיס לקבלת החלטות הוועדה.

מומלץ להקפיד על צירוף טבלאות ההשוואה לפרוטוקולים של ועדת קניות.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר והדבר מיושם. הנ"ל גם ציינו, כי נערכות טבלאות השוואה ויוקפד לצרפם לפרוטוקולים של ועדת קניות, וכי בעבר ההשוואות הוצגו בפני הוועדה ותויקו עם ההזמנות, אך מעתה הם יצורפו גם לפרוטוקולים.

7.7 תיאום בין האגפים למחלקת הרכש

המקצועיות, הניסיון המצטבר והראיה המערכתית של מנהל הרכש בכל הנוגע לביצוע ההתקשרויות, מקנים לו יתרון בולט על פני מנהל האגף שהוציא את ההזמנה.

מצד שני, הקשר הישיר של מנהל האגף עם השטח, היכרותו את הצרכים, והניסיון הקודם שלו עם ספקים וקבלנים, עשויים לספק מידע מועיל וחשוב ביותר, שעשוי למנוע מראש התקשרויות כושלות.

עיקרון הפרדת התפקידים בין המזמין לבין מבצע ההתקשרות, אינו מחייב התעלמות או חוסר התחשבות בדעתם של מנהלי האגפים, לגבי בחירתו של הספק או הקבלן. אולם עיקרון זה מחייב להגביל את מידת השפעתם של מנהלי האגפים בנושא, ולמסד את אופן התיאום בינם לבין מחלקת הרכש.

לדעת הביקורת, הדרך הנאותה לעשות זאת היא באמצעות קבלת טופסי משוב מהאגפים.

באמצעות טופסי המשוב, יכולים מנהלי האגפים להעביר חוות דעת טובה והמלצה לשוב ולהתקשר עם אותו ספק או קבלן, והמלצה זו אמורה להוות את אחד השיקולים של מנהל הרכש וועדת רכישות לגבי בחירת הזכיין. מובן, כי למרות ההמלצה, עשוי להיבחר בסופו של דבר מציע שלא הומלץ ע"י האגף, משיקולים כלכליים, ראיה מערכתית וניסיון מצטבר במחלקת הרכש שלא נלקחו בהכרח בחשבון ע"י מנהל האגף.

מצד שני, במקרים קיצוניים של חוות דעת שלילית במיוחד של מנהל האגף, מן הראוי לשקול את מחיקת הספק או הקבלן מהרשימה הקיימת במחלקת הרכש, על מנת שכל מי שנותר ברשימה יהיה ראוי לקבל הזמנה מהמועצה.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר והם פועלים לקבלת משובים ממנהלי האגפים. הנ"ל גם צירפו לתגובתם כדוגמא את המלצת מנהל מח' התחזוקה אשר הובאה בפני ועדת הרכש, וציינו כי מתקיים היזון שוטף בין מנהלי האגפים לגזברות בנושא זה.

7.8 הארכת תוקף החוזה

בנוהל האיזו שהיה בתוקף בתחילת מועד הביקורת נקבע, כי אם יתעורר הצורך לצאת למכרז חדש, יפעל מנהל הרכש להוצאת מכרז כחודשיים לפני סיום ההתקשרות עם הספק הנוכחי.

בסיום עריכת הביקורת הומצא למבקר נוהל איזו מעודכן, בו נקבע בסעיף האמור, כי מנהל האגף יפעל להוצאת מכרז כחודשיים לפני סיום ההתקשרות.

המבקר סבור, כי אמנם ראוי לחייב את מנהל האגף לבצע מעקב שוטף אחר תוקף החוזים שבתחום אחריותו, ולפנות למנהל הרכש כחודשיים לפני מועד פקיעתם. אולם, חובה זו אינה אמורה לפטור את הגזברות מהחובה לערוך בקרה בנושא, ולבצע את כל הפעולות הנדרשות ברמת ההנהלה, על מנת להבטיח את חידוש החוזה או את היציאה למכרז חדש מבעוד מועד.

מומלץ לעגן בנוהל האיזו את חובת הגזברות לערוך בקרה שוטפת בנושא חידוש חוזים קיימים ויציאה למכרזים חדשים מבעוד מועד, וזאת בנוסף לאחריות הביצוע שהוטלה בנושא על מנהלי האגפים.

בסעיף 3.17 בנוהל האיזו נקבע, כי כאשר קיימת אופציה להארכת תוקף חוזה ההתקשרות, על מנהל האגף לבחון את הכדאיות לכך בהתאם לקריטריונים שנקבעו בטופס הערכת ספקים, ובהתאם לשיעור ההנחה שהספק או הקבלן יהיה מוכן לתת למועצה (אם בכלל) עם הארכת ההסכם.

לדעת המבקר, הבירורים מול הקבלן לגבי האפשרות לקבל הנחה תמורת הארכת תוקף ההסכם, אמורים להיערך ע"י הגזברות, ולא ע"י מנהל האגף.

מומלץ לשנות בהתאם את נוסח הסעיף בנוהל האיזו.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלות המלצות המבקר, אם כי לא ניתן להטיל אחריות על שני גורמים ועל כן יתוקן נוהל ה-ISO כך שהאחריות על הארכת הסכמים תהא על מנהל האגף תוך בקרה של מנהל הרכש, וכי הנחה ומו"מ כספי יתנהל ע"י מנהל הרכש / הגזבר.

7.9 הסכמי מסגרת עם קבלנים וספקים

7.9.1 כללי

התקשרויות המועצה לרכישת ציוד מתכלה הנצרך באופן שוטף, או לביצוע עבודות המוזמנות ע"י האגפים בתדירות גבוהה, אמורות להיות מוסדרות באמצעות ביצוע הליך מכרזי וחתימה על הסכמי מסגרת עם הזכיין.

התקשרות באופן האמור, עשויה להבטיח אספקה שוטפת של הציוד או ביצוע העבודות באופן יעיל ומהיר, תוך ניצול הכמות הגדולה יחסית של ההזמנות, לצורך השגת מחיר זול יותר ממחירי הזמנה בודדת.

התחומים המקובלים לעריכת הסכמי מסגרת ברשויות מקומיות כוללים רכישות ציוד מתכלה או ציוד משרדי, ביצוע עבודות תחזוקה שוטפות, תיקוני תשתיות, החלפת נורות בעמודי תאורה, וכיו"ב.

נמצא, כי במטרה לייעל את הליכי ההתקשרות לביצוע עבודות תחזוקה שוטפות, פנה מנהל הרכש למספר קבלנים, על מנת לקבל הצעות מחיר מראש, לביצוע סוגים שונים של עבודות שהוזמנו ע"י המועצה בתדירות גבוהה.

עוד נמצא, כי חלק מההזמנות שהוצאו לקבלנים הסתמכו על הצעות המחיר שהתקבלו מהם מראש, וכך התאפשרה הוצאת הזמנה באופן מיידי, בהתאם לצרכים השוטפים.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי חלק מהצעות המחיר שהתקבלו מראש, נועדו רק לצורך השוואת מחירים, ושימשו כבסיס לבדיקת הצעות מחיר נוספות שהוגשו לאחר מכן על ידי קבלנים אליהם פניה לביצוע העבודה. לדבריו, הסיבה לכך שלא נערכו מכרזי מסגרת לביצוע העבודות לתקופה נתונה מראש, נבעה מכך שהוא לא רצה להתחייב לעבוד עם קבלן מסוים, והעדיף שיהיה לו חופש פעולה מלא בבחירת הקבלן.

בדיקת מסמכי ההתקשרויות העלתה, כי רוב הצעות המחיר שהתקבלו מראש, אכן שימשו לצורך קביעת הזכיין, מבלי שהתקבלו הצעות מחיר נוספות עבור ביצוע העבודה.

להלן ממצאי בבדיקה מדגמית של מסמכי התקשרות והזמנות עבודה שהוצאו ע"י מחלקת הרכש במספר תחומים:

7.9.2 תיקון מתקני חצר

במועד הביקורת נמצאו במחלקת הרכש מספר הצעות מחיר עבור תיקון מתקני חצר בגנים ציבוריים ובגני ילדים.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי מאחר וההצעה הזולה ביותר שהוגשה היתה של חברת "פסגות", הוא החל להפנות אליה הזמנות לביצוע עבודות התיקונים.

מאחר ולא נחתם הסכם מסגרת תקופתי עם אף אחד מהמזיעים, לא ברור לביקורת לכמה זמן היו תקפות הצעות המחיר שהתקבלו, ומתי היה על מחלקת הרכש לבקש הצעות מחיר מעודכנות.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הסעיף עוסק בעבודות שבר בלתי מתוכננות וקשות לאפיון, והמחירים של חברת "פסגות" היו תקפים למשך שנה לפחות, וזאת ניתן לראות על פי החשבונות בפועל. לדבריו, בשנת 2006 לאחר שאושר תקציב מוגדר לנושא בטיחות מתקני חצר, הוא ערך וכתב מכרז אחזקה למתקני משחקים בכל היישוב (כולל הגדרת המפרט הטכני) וכולל טיפול בכל העבודות הנ"ל, וכיום ההתקשרות היא לפי המכרז, לאחר שנבחר קבלן זוכה במכרז הפומבי שהתקיים. מנהל הרכש גם ציין, כי רשויות נוספות פנו למועצה, על מנת לקבל העתק מהמכרז שפורסם על ידה.

7.9.3 תיקון מזגנים במבני ציבור

במועד הביקורת נמצאו במחלקת הרכש מספר הצעות מחיר לתיקון מזגנים במבני ציבור.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי רוב העבודות בתחום זה מבוצעות בחודשי הקיץ, בהם קיים עומס על המזגנים. לדבריו, קשה לקבוע מראש את היקף העבודה שתידרש בחודשים אלה, וההצעות שהתקבלו מראש שימשו אותו לצורך בדיקת הצעות מחיר נוספות שהוגשו עבור כל עבודה בנפרד.

מנהל הרכש גם ציין, כי בדרך כלל נבחר המזייע שהגיש את ההצעה הזולה ביותר, אולם לעיתים נבחר דווקא המזייע הזמין ביותר שהסכים לבצע את התיקון במהירות הנדרשת.

עד למועד הביקורת לא נערך מכרז מסגרת לביצוע תיקונים במבני ציבור.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ישנה בעיה באפיון התקלה והגדרתה ולכן יש צורך בטנאי אמין וזמין היודע גם לאבחן את הבעיה וגם לבצע את התיקון, ללא חיוב על תקלות דמה או על קריאות שווא. לדבריו, נערכה פניה במהלך השנים למספר טכנאים והתקבלו הצעות מחיר לתקלות נפוצות, וההפעלה בשטח היתה בעיקר לפי זמינות הטכנאי, בהתאם למחירים שנקבעו בהליך הצעות המחיר. מנהל הרכש צירף לתגובתו תיעוד של מספר הצעות מחיר שהתקבלו בעבר מספקים בנושא תיקון מזגנים.

7.9.4 תיקוני תשתיות מים וביוב

במועד הביקורת נמצאו הזמנות עבודה שהוצאו לקבלן "א. שאיבות בע"מ", לביצוע תיקונים ועבודות תחזוקה בתשתיות המים והביוב של המועצה.

מנהל הרכש המציא למבקר הסכם שנחתם עם הקבלן האמור ביום 18.4.04, בעקבות מכרז פומבי שנערך בנושא, וציין כי לאחר שהקבלן נבחר ע"י ועדת מכרזים, ההתקשרות עימו מתבצעת מכוח ההסכם האמור.

7.9.5 תיקוני חשמל במוסדות ציבור ובתאורת רחובות

עד לשנת 2006 ביצעה מחלקת תחזוקה תיקוני חשמל במוסדות חינוך ובתאורת רחוב באמצעות הפעלה ישירה של קבלנים. נמצא, כי במהלך אותה שנה פנה מנהל הרכש ביוזמתו ל - 4 קבלני חשמל, לצורך קבלת הצעות מחיר שנועדו לבדוק את סבירות החשבונות שהתקבלו בנושא. את ההצעות שהתקבלו ערך מנהל הרכש בשתי טבלאות אקסל, שנמצאו במועד הביקורת במשרדי הגזברות.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי בעקבות קבלת הצעות המחיר הוחלט להמשיך לעבוד באופן קבוע עם שני קבלנים: אחד (ע.י.) בתיקוני תאורת רחוב, והשני (ס') בתיקוני חשמל במוסדות ציבור. לדבריו, לאחר בדיקת הצעות המחיר, קיבל מנהל התחזוקה באגף לאיכות הסביבה "הרשאה" ממחלקת הרכש, להמשיך לבצע הזמנות שוטפות משני הקבלנים האמורים.

להלן סיכום טבלאות האקסל בהן פורטו ההצעות האמורות:

הצעות מחיר לתיקוני חשמל במוסדות ציבור

שם הקבלן	ל			סה"כ ההצעה בש"ח
	ט.י	ס	ע.י	
	3,712 (*)	5,062 (**)	לא הוגשה הצעה	4,516

(*) לפני הנחה כללית בשיעור 10%
(**) לפני הנחה כללית בשיעור 18%

כפי שניתן לראות בטבלה, הצעתו של הקבלן ס' לאחר חישוב ההנחה הכללית בשיעור 18% היתה לכאורה רק השניה הזולה, ולפיכך לא היה ברור לביקורת מדוע החליט מנהל הרכש לתת הרשאה למנהל התחזוקה להמשיך ולהוציא הזמנות לקבלן האמור.

הצעות מחיר לתיקוני תאורת רחובות

שם הקבלן				סה"כ ההצעה בש"ח
ט.א	ל	ס	ע.י.	
7,470	6,538	5,711 (*)	8,330	

(*) לפני הנחה כללית בשיעור 10%

כפי שניתן לראות בטבלה, הצעתו של הקבלן ע.י. היתה לכאורה היקרה ביותר מבין 4 ההצעות שהוגשו, אולם למרות האמור, החליט מנהל הרכש לתת הרשאה למנהל התחזוקה להמשיך ולהוציא הזמנות לאותו קבלן.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי בבדיקה שערך מול מחלקת תחזוקה בנוגע לפערים בין ההצעות, התברר לו כי עקב הגדרה חסרה של המפרטים הטכניים והעדר התייחסות להיקף העבודות המוזמנות בכל רבעון, ההצעות שנראו לכאורה זולות יותר היו טעונות בדיקה נוספת.

נמצא, כי תיקון המפרטים הטכניים לצורך קבלת הצעות חדשות לא בוצע, ומחלקת תחזוקה המשיכה לעבוד עם שני הקבלנים האמורים, באישור מחלקת הרכש.

מומלץ שמחלקת הרכש תקפיד לקבל מהאגפים מפרטים טכניים מלאים בכל סעיף וסעיף, כולל כמות ההזמנות המתוכננת בכל רבעון, וזאת במטרה לקבל הצעות מחיר שלמות הניתנות להשוואה.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי מתן ההרשאה למחלקת תחזוקה להמשיך ולעבוד עם שני הקבלנים האמורים, נעשה בעקבות כך שמחיריהם נראו לו סבירים לאור ההצעות הנוספות שהתקבלו. לדבריו, מנהל התחזוקה העדיף לעבוד עם אותם קבלנים בגלל שיקולי זמינות, מקצועיות וניסיון קודם, והוא נתן את הסכמתו לכך רק לאחר שהם הסכימו להוריד את המחיר בסעיפים העיקריים המבוצעים בתכיפות גבוהה, שבהם הצעתם היתה יקרה יותר, עד לסכום ההצעה הזולה ביותר שהתקבלה.

המבקר מעיר, כי במתן האפשרות לאותם קבלנים לשפר את הצעותיהם באמצעות הפחתת המחירים בסעיפים מסוימים, הוענק להם לכאורה יתרון בלתי הוגן על פני מציעים אחרים.

מומלץ להימנע ממתן יתרון לקבלנים מסוימים המועדפים ע"י האגף המזמין, ולא לאפשר להם לשפר את הצעתם לאחר שהוגשה למחלקת הרכש.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי מדובר בתיקונים ובתקלות שבר שבחלקן הינן בעלות אופי בטיחותי המחייבים זמינות גבוהה ואמינות. לדבריו, היות ולא הועבר אפיון או כתב כמויות לכל תקלה ע"י מחלקת תחזוקה, לא ניתן היה להגיע למכנה משותף בין הצעות המחיר. עוד ציין מנהל הרכש, כי על מנת לצמצם את חוסר הידיעה ולאפשר בדיקה של חשבונות בגין תיקוני חשמל, ביצע הרכש פניה עצמאית לקבלת הצעות מחיר, ובהצעות שהתקבלו הגדרות העבודה לא היו חד-חד ערכיות ותאור העבודה נאסף מהמתואר בחשבונות שונות - אך, לאחר מכן התברר שחשבונות אלו אינן מגלמות את פירוט העבודה המלא, ולכן בפועל מחלקת הרכש לא פעלה לפי הצעות אלו.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי לאור דרישת המחלקה לעבוד עם הקבלן "עמי את יגאל" בתאורת רחוב כחלופה לחשמלאי צמוד, ובהתחשב בהיקפים הקטנים ובצורך לשמור על זמינות הקבלן גם בזמן חירום ובשעות הלילה, היה היגיון רב לקבל את המלצת האגף ולפעול עם קבלנים מוכרים וזמינים, השולטים ובעלי ידע בכל התשתיות של המועצה, וזאת ללא כל התחייבות מצד המועצה. לדבריו, הזמנות העבודה לקבלן הוצאו בזמנו על בסיס מסגרת מחירים שנבחנה מעת לעת, ואילו כיום המועצה עובדת עם חשמלאי הנותן שירות לתקלות שוטפות באמצעות כוח אדם מקצועי המועסק ע"י חברת במ"ן, דבר עליו המליץ מנהל הרכש לפני שנים רבות.

לשאלת המבקר מדוע לא נערך מכרז מסגרת לביצוע תיקוני חשמל במוסדות ציבור ובתאורת רחובות, השיב מנהל הרכש כי היתה בעייתיות באפיון סוגי התקלות.

מאחר ולא נחתם הסכם מסגרת תקופתי עם אף אחד מהמזיעים, לא ברור לביקורת לכמה זמן היו תקפות הצעות המחיר שהתקבלו מהם, ומתי היה על מחלקת הרכש לבקש הצעות מחיר מעודכנות.

מומלץ להימנע ממתן הרשאות גורפות לאגפים להוציא הזמנות, על סמך הצעות מחיר שהתקבלו מראש במחלקת הרכש, אלא אם כן נקבע זכיון במכרז מסגרת ונחתם עימו הסכם לביצוע העבודות במשך תקופה נתונה.

עד למועד תחילת הביקורת, המועצה טרם חתמה על הסכמי מסגרת עם זכיינים או קבלנים. המכרז הראשון במתכונת זו נערך בחודש אפריל 2006 לצורך רכישת ציוד משרדי, כפי שיוסבר להלן.

הביקורת ממליצה לבחון תחומים נוספים בהם ניתן לייעל את תהליכי ההתקשרות באמצעות עריכת מכרזי מסגרת, תוך ניצול היתרון לגודל הנובע מכמות ההזמנות, והשגת מחירים מוזלים תמורת הבטחת העבודה לזכיון במשך תקופה נתונה מראש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי המועצה מיישמת את המלצת המבקר זה מכבר, ומעדיפה להתבסס על הסכמי מסגרת ועל מכרזים היוצאים בנושאים אלו, וכך בוצע בעבר, כגון: בנושא תחזוקת תשתיות מים וביוב, רכש ציוד משרדי, שיפוץ קיץ וצביעת מוס"ח ובשנה החולפת אף בתחזוקת מתקני חצר (כולל עמידה בתקני בטיחות). עוד ציינו המנכ"ל והגזבר בתגובתם, כי בחלק מהתחומים ההתקשרויות בוצעו על בסיס מכרז ובחלקן ההיקף השנתי לא חייב זאת, ובכל הנוגע לעבודות חשמל - המועצה מקבלת היום שירותי חשמלאי במסגרת מכרז אספקת שירותים ולפיכך, היקף העבודות בפועל קטן.

7.10 מכרז מסגרת להזמנת ציוד משרדי

עד לחודש אפריל 2006 הזמינה מחלקת הרכש ציוד משרדי ממספר ספקים, בעיקר על סמך קטלוגים ומחירוניהם, או הצעות מחיר שהתקבלו לפי דרישה. בבדיקת מסמכי ההתקשרות נמצאו הזמנות רבות של ציוד משרדי שנשלחו בעיקר לשני ספקים: חברת "חי סחר שיווק", וחברת "T.D.L שיווק והפצה".

מנהל הרכש הסביר לביקורת, כי בחירת הספקים עד למועד האמור נעשתה באמצעות קבלת הצעות מחיר, ולאחר עריכת בדיקות השוואה מדוקדקות של מחירי פריטים שונים, בין היתר באמצעות קטלוגים ומחירוניהם שנמצאו במחלקת הרכש.

בחודש אפריל 2006 נערך לראשונה מכרז זוטא (מספר 13/06) לאספקת ציוד משרדי, כגון: נייר, דיו, טונרים, וכן מוצרי מזון ושתיה למטבחונים הפועלים בבניין המועצה. במכרז חולקו פריטי הציוד לפי פרקים, והאומדן שהוכן על ידי מנהל הרכש התבסס לדבריו על המחירים ששולמו עד לאותו מועד על ידי המועצה.

תקופת האספקה שנקבעה בתנאי המכרז היתה למשך 12 חודשים, כאשר בתום תקופה זו רשאית המועצה להאריך את תקופת החוזה ב - 12 חודשים, ולאחר מכן ב - 24 חודשים נוספים.

במכרז חולקו פריטי הציוד ל - 5 פרקים, לפי סוגים. במסמכי המכרז נקבע, כי המועצה תהיה רשאית לפצל את רכישת הטובין ולמסרה לביצוע למספר מציעים, לפי שיקול דעתה, וכי ניתן להציע מחירים רק לפרק מסוים אחד או יותר מכתב הכמויות, כאשר ההצעה הזולה והטובה בכל פרק היא המועדפת.

המועד האחרון להגשת הצעות נקבע ליום 24.4.06 שעה 14:00.

בתאריך 26.4.06 נפתחו מעטפות המכרז. עפ"י הפרוטוקול נמצאו בתיבת המכרזים 7 מעטפות. חלק מההצעות התייחסו רק לפרק אחד או יותר.

בתאריך 23.5.06 התכנסה ועדת מכרזים, והמליצה לבחור ב - 4 מציעים שהגישו את ההצעות הזולות ביותר. 3 מהמציעים זכו בפרק אחד בלבד, ומציע נוסף זכה בשני פרקים בהם הגיש את ההצעה הזולה ביותר.

בתאריך 29.5.06 נשלחו הודעות לכל המשתתפים לגבי תוצאות המכרז.

מנהל הרכש מסר למבקר, כי העובדה שההפרש בין האומדן לבין המחיר הזול ביותר שהוצע בכל פרק, היה נמוך ביותר, מצביעה על כך שהמחירים ששולמו על ידו עד לביצוע המכרז, היו קרובים מאוד למחירים הטובים ביותר שהיה ניתן להשיג.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי הם אכן נוכחו לדעת בעת השלמת המכרז כי המחירים אשר הושגו היו טובים ביותר.

8. ועדת קניות

8.1 תפקידי הוועדה ואופן פעילותה

בצו המועצות נקבע, כי על ועדת הרכש לקבוע את הפריטים שייכללו בתכנון צריכה תקופתי, שיוכן בכל רבעון על ידי מנהל הרכש בתיאום עם הגזבר.

נמצא, כי ועדת קניות לא נדרשה וממילא לא קבעה את הפריטים שייכללו בתכניות הצריכה התקופתיות של המועצה.

בנוהל האיזו (3.02.1) נקבע, כי חברי ועדת קניות יאשרו את הצורך של הזמנות טובין שהועלו לדיון על סמך הצעות המחיר שהתקבלו מן הספקים, על פי דרישתם.

המבקר מעיר, כי החובה להציג את ההצעות בפני חברי הוועדה לא נועדה רק לאישור הצורך בביצוע ההזמנה, אלא גם לאישור ההצעה שנבחרה.

מומלץ לעדכן את נוהל האיזו, ולציין בו שחברי הוועדה יאשרו את הצורך של ההזמנה ואת בחירת הספק המועדף על סמך הצעות המחיר שהתקבלו.

בצו המועצות נקבע, כי לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש של ועדת רכש, שניתן באמצעות מנהל הרכש, אלא עם כן מדובר ברכישה הכרחית ודחופה שסכומה לא יעלה על הסכום המחייב מכרז, או ברכישה שוטפת שסכומה לא יעלה על הסכום שהתירה הוועדה לבצע ללא קבלת אישורה מראש. עוד נקבע בצו, כי מנהל הרכש ידווח לוועדת הרכש על רכישות דחופות או שוטפות שביצע, לפי דרישת הוועדה.

בבדיקת הפרוטוקולים של ועדת קניות, לא נמצאו אזכורים לכך שהוועדה דרשה ממנהל הרכש לדווח לה על רכישות דחופות או שוטפות שבוצעו על ידו ללא קבלת אישור מראש של הוועדה, או שקיבלה ממנו דיווחים בנושא.

מומלץ שוועדת קניות תדרוש ותקבל דיווחים ממנהל הרכש לגבי רכישות דחופות או שוטפות שבוצעו על ידו, של אושרו מראש ע"י הוועדה, על מנת להגביר את שקיפות תהליך הרכש.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיטת הדוח כי הערת המבקר מקובלת, וכי הדבר מבוצע בפועל ע"י חברי הוועדה המאשרים את נחיצות ההזמנה ואת הספק, והנוהל יעודכן על מנת להבהיר הערה זו. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר בתגובתם, כי לגבי דיווחים על רכישות שוטפות - מנהל הרכש מדווח על פי דרישת הוועדה, והמלצת המבקר תופנה לוועדת הרכש, וכי בפועל אין רכישות ללא אישור הוועדה.

8.2 תדירות ההתכנסות

בנוהל האיזו (3.02.1) נקבע כי ועדת קניות תתכנס בהתאם לצרכים, על מנת לדון בבקשות ההצטיידות והזמנות הציוד של מוסדות המועצה ויחידותיה.

נמצא כי במהלך התקופה שנבדקה התכנסה ועדת קניות בתדירות משתנה, שנעה בין פעם בשבועיים לבין פעם בחודש, בהתאם לדחיפות הצרכים ולצבר ההזמנות שהיה טעון את אישור הוועדה.

8.3 ריכוז החומר והעברתו לוועדה

בנוהל האיזו (3.02.1) נקבע, כי בסיום הישיבה יועברו ההזמנות המאושרות והדחופות לביצוע מחלקת הרכש, בהתאם להחלטות הוועדה. עוד נקבע, כי מנהל הרכש יכין פרוטוקול לסבב חתימות בין חברי הוועדה, בו יפורטו כל ההזמנות שאושרו.

במועד הביקורת שימש מנהל הרכש כמרכז של ועדת קניות, ועסק בין השאר בכינוס הוועדה, ריכוז והכנת החומר לדיונים, כתיבת פרוטוקולים והעברתם לסבב חתימות בין חברי הוועדה.

בנוהל האיזו (3.02.1) נקבע, כי העתקים מפרוטוקול ועדת קניות יועברו לאגפי המועצה, על פי שיקול דעתו של מנהל מחלקת הרכש.

נמצא, כי מנהל הרכש שלח לאגפים העתקים מהפרוטוקולים של ועדת קניות רק לעיתים רחוקות, בהן היתה לדעתו חשיבות להביא לידיעת האגף את החלטת הוועדה עוד בטרם שליחת ההזמנה.

בנוהל האיזו נקבע, כי במידה שנדחו דרישות הצטיידות, על מנהל הרכש לדווח בכתב על הסיבות לדחיית ההזמנה, על גבי טופס ההזמנה שהעביר יוזם ההזמנה.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי רוב ההזמנות נדחו עקב סיבות תקציביות, ובמקרים אלו הוא ציין זאת על גבי ההזמנה שהוחזרה לאגף המזמין.

8.4 סמכויות הוועדה

נמצא כי עד לחודש מרץ 2004, אושרה ע"י ועדת קניות בחירת ספקים וקבלנים עבור התקשרויות בסכום העולה על 15,000 ₪, בין אם ההתקשרות היתה לאספקת טובין, ובין אם להזמנת עבודה קבלנית. כל ההתקשרויות מתחת לסכום זה, אושרו עד למועד האמור ע"י מנהל הרכש והגזבר בלבד.

בישיבת ועדת קניות מיום 23.3.04 נקבע, כי כל הזמנה לרכישת טובין מעל לסכום של 7,000 ₪, תובא לאישור ועדת קניות. בהתאם לכך, מאותו מועד ואילך, לא הובאו לאישור ועדת קניות הזמנות לביצוע עבודות קבלניות כלל, אלא אך ורק הזמנות לרכישת טובין.

בהתאם לכך, ההזמנות לביצוע עבודות קבלניות עד לסכום המחייב מכרז, אושרו עד למועד הביקורת על ידי הגזבר ומנהל הרכש, שהחליטו עם איזה קבלן תתבצע ההתקשרות, בהתאם לדרישות האגף המזמין כפי שפורטו בטופס הזמנה פנימית, ועל סמך הצעות המחיר שהתקבלו במחלקת הרכש.

יצוין, כי החובה שנקבעה בצו המועצות לקבלת אישור מראש של ועדת קניות עבור כל הזמנה, מתייחסת להזמנות לרכישת טובין, ולא לביצוע עבודות קבלניות. לפיכך, הנוהג שהיה במועצה עד לחודש מרץ 2004, לפיו הובאה לאישור ועדת קניות כל הזמנה מעל 15,000 ₪, גם אם היתה לביצוע עבודה קבלנית, לא היה מעוגן בסמכויות שהוקנו לוועדה בצו המועצות. עם זאת, נוהג זה נראה למבקר עדיף על פני מצב בו הזמנות לביצוע עבודות קבלניות עד לסכום המחייב מכרז, אינן מאושרות ע"י ועדה כלשהי.

לדעת הביקורת, מן הראוי שגם הזמנות לביצוע עבודות קבלניות יאושרו על ידי ועדה מקצועית, וזאת על מנת להשיג את היתרונות הבאים:

- שמיעה מסודרת של בעלי דעות נוספות בארגון, מלבד נציגי הגזברות, שיבטיח קבלת החלטה מאוזנת וימנע ויכוחים והתנגדויות מצד מנהלי האגפים.
- הגברת השקיפות של הליך הבחירה ומראית העין של מנהל תקין.
- תיעוד מסודר בפרוטוקול של תהליכי קבלת ההחלטות והשיקולים שהביאו לבחירת הקבלן.

לצורך כך קיימת אפשרות להשיב את המצב לקדמותו, דהיינו להביא לאישור ועדת קניות גם את ההזמנות לביצוע עבודות קבלניות, עד לסכום המחייב מכרז. אפשרות נוספת, הנהוגה במספר רשויות מקומיות, היא להקים וועדת רשות בשם "ועדת הזמנות עבודה" שתכלול מספר עובדי מועצה בכירים, שתאשר כל התקשרות לביצוע עבודה קבלנית, עד לסכום המחייב מכרז.

לדעת המבקר, על מנת למנוע מראש אפשרות לעיכובים באישורי ההזמנות עקב קשיים בכינוס מידי של ועדת קניות שחברים בה גם נבחרים ציבור, עדיפה האפשרות השניה, של הקמת ועדה מקצועית.

לפיכך מומלץ להקים "ועדת הזמנות עבודה" שתאשר כל התקשרות לביצוע עבודה קבלנית, עד לסכום המחייב עריכת מכרז.

עוד מומלץ, שהרכב הוועדה האמורה יכלול גורמים מקצועיים בלבד, כגון: מנכ"ל, גזבר, מהנדס, מנהל רכש, יועץ משפטי, ומנהל האגף הרלוונטי לנושא ההתקשרות.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לדעתו ההליך המוצע ע"י המבקר מסרב ויש לתת למנהל הרכש מקום לשיקול דעת ומרחב החלטה, וכי ההתייעצות עם האגף חשובה, אך אסור שתהיה מכרעת. עוד ציין מנהל הרכש, כי לדעתו יש מקום לוועדה מקצועית להתקשרויות בסכומים שמעל 15,000 ₪ + מע"מ, והרכב הוועדה המקצועית אמור לכלול את המנכ"ל, גזבר, נציג האגף המזמין ומנהל הרכש, ואין צורך ביועץ משפטי בוועדה.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר, ולמרות שהחוק איננו מחייב זאת, תוקם ועדה מקצועית לאישור התקשרויות לביצוע עבודות שאינן טעונות מכרז בהיקף של מעל 15,000 ₪ + מע"מ, והרכב הוועדה יכלול את: מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר בתגובתם, כי לדיוני הוועדה יוזמנו - מנהל הרכש / מנהל התקשרויות (מוזמן קבוע), מהנדסת המועצה ומנהל האגף הרלוונטי - לפי הצורך, וכי עבודת הוועדה המקצועית תמוסד בנהלי ה-ISO של המועצה.

8.5

אישור מראש של רכישות שוטפות

בצו נקבע, כי לצורך מימון רכישות שוטפות, רשאית הוועדה לאשר למנהל הרכש סכום נמוך מהסכום המחייב מכרז שצוין לעיל. רכישות אלה יבוצעו על סמך הצעות מחיר שיידרשו מספקים, אשר יירשמו באופן השוואתי ויועמדו לעיון ועדת רכש לפי דרישתה. עוד נקבע, כי על מנהל הרכש לדווח לוועדת רכש על רכישות שוטפות שביצע, לפי דרישת הוועדה.

הביקורת העלתה, כי ועדת קניות לא דרשה ממנהל הרכש לדווח לה על הרכישות השוטפות שבוצעו על ידו ללא קבלת אישור מראש של הוועדה, עד לסכום שאושר על ידה. עוד נמצא, כי מנהל הרכש כמעט ולא דיווח לוועדה על הרכישות השוטפות שבוצעו על ידו, ולא הציג בפניה את הצעות המחיר שהתקבלו מהספקים ו/או את טבלאות ההשוואה הרלוונטיות.

כתוצאה מכך, נפגעה רמת הבקרה של הוועדה על הרכישות השוטפות שבוצעו ע"י מנהל הרכש.

במועד הביקורת, אישרה הוועדה למנהל הרכש לבצע רכישות שוטפות ללא אישורה, עד לסכום של 7,000 ₪. אולם נמצא כי עד לחודש מרץ 2004, סכום זה עמד על 15,000 ₪.

לדעת המבקר, סכום של 15,000 ₪ לביצוע רכישות שוטפות ללא אישור ועדת קניות היה גבוה מידי, ולא איפשר בקרה נאותה על הליך הרכש.

סימוכין לכך נמצאו בפרוטוקול ועדת קניות מיום 23.3.04, בו נכללה התייחסות להצעה שהגיש אחד מחברי הוועדה. ההצעה האמורה הוגשה על גבי מסמך, שכותרתו "הסמכת מנהל הרכש לביצוע רכישות", בו קבל חבר הוועדה על כך שניתן היתר למנהל הרכש לבצע רכישות ללא אישור הוועדה עד לסכום של 15,000 ₪, וטען שהדבר מונע אפשרות לביקורת ראויה על כספי ציבור בסכומים נכבדים.

בהמשך המסמך ציין חבר הוועדה, כי אם חרף האמור לעיל הוועדה תחליט על מתן אישור כאמור למנהל הרכש, יש לדעתו לקבוע את הסייגים הבאים:

* הרכישות השוטפות יהיו במסגרת תחזית צריכה רבעונית שתאושר מראש ע"י הוועדה.

* ייקבע סכום נמוך יותר למימון רכישות שוטפות, כך שמנהל הרכש יהיה רשאי לבצע רכישות ללא אישור הוועדה עד לסכום 7,000 ₪.

* מנהל הרכש ידווח מידי חודש לוועדה על כל רכישה שביצע, תוך צירוף שלוש הצעות מחיר לפחות.

בפרוטוקול ועדת קניות שבמהלכה נדון המסמך צוין, כי ראש המועצה מקבל את ההצעה האמורה, בתיקונים הבאים:

1. מנהל הרכש יהיה רשאי לבצע רכישות שוטפות ללא אישור הוועדה עד לסכום של 7,000 ₪ להזמנה.
2. במקרים חריגים מעל 7,000 ₪, מנהל הרכש יבצע סבב חתימות של חברי הוועדה.
3. בהזמנת טובין שמעל 7,000 ₪, יפנה מנהל הרכש בפקס ל-3 מציעים עם תאריך מוגבל להגשת ההצעה.
4. פעם בחודש יעביר מנהל הרכש לוועדה דיווח על כל רכישות הטובין בצירוף 3 הצעות מחיר.

נמצא כי למרות האמור בפרוטוקול, מנהל הרכש לא העביר פעם בחודש לוועדה דיווח על הרכישות השוטפות בצירוף 3 הצעות מחיר, כפי הנדרש.

בהתאם לאמור לעיל, בתאריך 15.12.04 עודכן נוהל האיזו (מס' 3.02.2), ונקבע בו כי התקשרות בסכום שמעל 7,000 ₪, תועלה לדיון בוועדת קניות ותלווה בפרוטוקול של הוועדה, בחתימת ראש המועצה וחברי הוועדה.

בנוסף, עודכן נוהל איזו מס' 3.02.1, ונקבע בו כי להזמנה עד לסכום של 7,000 ₪, דרושה חתימתם של מנהל הרכש והגזבר, ומעל לסכום האמור דרושות חתימותיהם של חברי ועדת קניות, אלא אם מדובר בספק מאושר, כמפורט בנוהל 3.02.2 (סעיף 3.11).

בהתאם לכך, כל הרכישות מתחת לסכום האמור, לא הובאו לאישור בפני הוועדה.

לדעת המבקר, מטרת ההיתר שנקבע בצו המועצות לביצוע רכישות שוטפות ללא אישור מראש של ועדת קניות, היא לאפשר רכישת ציוד מתכלה הנרכש באופן שוטף ולעיתים מזומנות, בצורה מהירה ויעילה שלא תכביד ללא צורך על עבודת הוועדה ולא תסרב את העבודה באגפי המועצה.

לפיכך, ציוד שאינו מתכלה ואינו נרכש באופן שוטף ולעיתים מזומנות, אינו אמור להיכלל במסגרת ההגדרה של "רכישות שוטפות", ואין לפטור אותו מחובת קבלת אישור מראש של ועדת רכישות, גם אם הוא בסכום נמוך מ- 7,000 ₪.

מומלץ להנחות את מנהל הרכש להימנע מרכישת מוצרים שאינם מוזמנים באופן שוטף, ללא קבלת אישור מראש של ועדת קניות, גם כאשר סכום ההזמנה נמוך מ- 7,000 ₪.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הצעת המבקר נשקלה ע"י ועדת קניות, והאישור למתן סמכות למנהל הרכש בסכומים של עד 7,000 ₪ ניתנה לאחר דיון ממצה בוועדת הרכש, שבמהלכו עלתה גם הצעת המבקר ע"י אחד מחברי הוועדה, והאישור ניתן בצורה גורפת ולא מוגבלת. עוד ציין מנהל הרכש שתמיד ניתן לבקר, ואסור להפוך את מנהל הרכש לפקיד/מכונה טכנית, אלא יש לתת לו חופש פעולה והפעלת שיקול דעת בסכומים הנ"ל, וזו לדעתו כוונת המחוקק ולכן מכרזים מחויבים בסכומים שמעל 57,000 ₪.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי הוועדה החליטה להסמיך את מנהל הרכש לבצע רכישות בסכום של עד 7,000 ₪ + מע"מ, ובהתאם לכך פעל מנהל הרכש. הנ"ל הוסיפו כי הבקרה על עבודתו מבוצעת בצורה שוטפת ע"י גזבר המועצה, ובצורה יזומה ע"י בדיקות חיזוניות נוספות, וכי מתקיימת הפרדת תפקידים ובקרה נוספת בהליך הרכש בשל הנהלים המחלקים את תחומי האחריות בין האגף המזמין למנהל הרכש. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, שהם בדעה כי הליכי בקרה אלו הינם מספקים, ואשר על כן הם סבורים כי המשך מתכונת הפעילות הנוכחית הינה תקינה.

8.6 אישור מראש של "ספקים מאושרים"

בנוהל איזו 3.02.2 נקבע, כי ועדת קניות רשאית לאשר "ספקים מאושרים", והצעות מחיר שיוגשו על ידי ספק שיוכרז כספק מאושר, לא נדרשות להיות מוגשות לוועדה לבחינה ואישור.

ואילו בנוהל איזו מס' 3.02.1 נקבע, כי להזמנה מעל סכום של 7,000 ₪ דרושות חתימותיהם של חברי ועדת קניות, אלא אם מדובר "בספק מאושר" כמפורט בנוהל 3.02.2.

נמצא כי עד למועד הביקורת אישרה ועדת קניות "ספקים מאושרים" בשני סוגי מוצרים: שעוני מים ומזגנים.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי לעיתים קיימים שיקולים מערכתיים להמשך רכישת ציוד מסוים מאותו יצרן, כגון: שמירה על אחידות, הקלת הטיפול השוטף והוזלת עלויות אחזקה. לדבריו, קביעת "ספק מאושר" בוצעה במקרים נדירים, והתבצעה לאחר השוואת מחירים וקבלת אישור הוועדה.

המבקר סבור, כי קיימת בעייתיות בקביעת ספק מסוים "כספק מאושר" שניתן להוציא לו הזמנות ללא אישור הוועדה, מאחר ואישור הוועדה נדרש במפורש בנוהל, מלבד רכישות דחופות או שוטפות כפי שהוסבר לעיל.

מומלץ שהוועדה תימנע ככל האפשר מאישור "ספקים מאושרים", ובמקרים מיוחדים בלבד תתנה זאת בקבלת אישור בכתב מהיועץ המשפטי.

עוד מומלץ, כי גם במקרים אלו החלטת הוועדה לא תכלול אישור גורף להתקשרות עם ספק מסוים, אלא יפורטו בהחלטה סוגי הציוד שניתן לרכוש מאותו ספק, ומשך הזמן בו ייחשב כ"ספק מאושר".

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי ועדת הקניות אישרה עד היום מספר מועט של ספקים מאושרים – 2 בלבד, וזאת לאחר דיון. מדובר ביצרנים המייצרים שעוני מים ומזגנים מהסוג המצוי כיום בשם. לדבריהם, ההתקשרות עם ספקים אלו בוצעה לאחר השוואה למחירוניהם, כגון: מחירון החברה למשק וכלכלה, וכי הדבר נתון לשיקול דעת הוועדה במסגרת המנדט המוקנה לה עפ"י חוק. המנכ"ל והגזבר גם ציינו שהם יישמו את המלצת המבקר בכך שיעדכנו את נוהל ה-ISO, כך שאישור הוועדה יהיה לסוג מוצרים מסוים ולפרק זמן קצוב שהוועדה תקבע.

8.7 עריכת פרוטוקולים ואישורם

בבדיקה מדגמית של תיק הפרוטוקולים של ועדת קניות, עלו הממצאים הבאים:

בכל הפרוטוקולים נרשמו באופן מדויק וברור שמות המציעים וסכומי ההצעות שהוגשו.

לפרוטוקולים צורפו הזמנות הרכש שהוצאו לספקים שנבחרו. עם זאת, בפרוטוקולים לא נרשמה באופן מילולי החלטת הוועדה לגבי הספק או הקבלן הנבחר, אלא רק נעשה סימון של ההצעה הזוכה וצורפה ההזמנה שהוצאה לספק.

מומלץ להקפיד על רישום מילולי של החלטות הוועדה בפרוטוקול.

בחלק מהפרוטוקולים הופיעו חתימות חברי הוועדה ליד סכומי ההצעות, אולם בחלק אחר חסרו חתימות, ונרשם בכתב יד שהתקבל מחברי הוועדה אישור טלפוני.

מומלץ להקפיד על החתמת הפרוטוקולים, ולהימנע ככל האפשר מקבלת אישורים טלפוניים.

ביום 29.11.05 אושרה ע"י ועדת קניות התקשרות עם חברת "טלדור" בסך 49,006 ₪, לרכישת מערכת אלחוטית לשער הצפוני ולבית הספר "ניצנים". במהלך הישיבה הגיש מנהל הרכש לחברי הוועדה מזכר ידני שכלל טבלת השוואה בין שלוש הצעות מחיר, כשהצעת "טלדור" היתה הזולה ביותר.

נמצא כי בעקבות הישיבה האמורה לא הודפס פרוטוקול, והתיעוד היחיד להחלטת הוועדה נותר המזכר הידני האמור.

מומלץ להקפיד על הדפסת פרוטוקול לאחר כל ישיבה, ועל החתמתו ע"י חברי הוועדה כפי הנדרש.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את המלצת המבקר, וביקש להדגיש כי כל הנתונים מוצגים בפני ועדת קניות והוועדה חותמת על כל הזמנה בנפרד.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי הערות המבקר ייושמו ומיושמות בכל הנוגע לפרוטוקולים של ועדת הרכש. הנ"ל גם צירפו לתגובתם דוגמא של פרוטוקול ועדת הרכש מהשנה החולפת בה שופר הנושא האמור בפרוטוקול.

8.8 בדיקה מדגמית של פרוטוקולים

להלן ריכוז ממצאי בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת קניות, שנערכה במהלך הביקורת:

תאריך פרוטוקול	נושא ההתקשרות	פרטי ההצעות	פרטי ההזמנה	הערות הביקורת	הערות מנהל הרכש שצוינו בתגובתו לטיוטת הדוח
15.2.05	צילומי אויר עבור ועדת גבולות	אופק - 15,444 נשר - 14,976	אופק - 15,374	התקבלו 2 הצעות בלבד. התקבלה ההצעה היקרה יותר.	החלטת הוועדה היתה לאחר קבלת המלצת מהנדסת המועצה וזאת במסגרת סמכויות הוועדה.
7.7.05	רכישת ריהוט לבניין המדעים בתיכון	בוצעה פניה ל-9 נגרים. במהלך הביקורת נמצא תיעוד לקבלת 6 הצעות בלבד.	ההצעות חולקו לפי מעבדות. לדברי מנהל הרכש כיוון שהיו כחודשיים בלבד לביצוע ההצטיידות, היה יתרון בפיצול ההזמנות, והדבר גם איפשר להזויל עלויות.	העלות הכוללת של רכישת הריהוט היתה בסכום המחייב מכרז. נגריית מינץ זכתה בריהוט שלוש מעבדות בסכומים: 60,098, 45,204 ו- 57,834 ₪. כאשר סכום ההתקשרות הכולל עימה היה חייב מכרז.	הובאו בפני הוועדה הצעות של 9 ספקים. הכוונה היתה מראש להזמין מספר רב של ספקים ולא ספק אחד.
15.11.05	רכישת ריהוט לגני ילדים	לפרוטוקול צורפה טבלת השוואת מחירים, שחסרה נתונים רבים. לדברי מנהל הרכש, לא כל הספקים נתנו הצעות לכל הפריטים.	עידן אל גני - 16,762 עידן אל גני - 11,853	עקב חוסר בנתונים בטבלת ההשוואה, לא ניתן להשוות באמצעותה בין כל הפריטים שבהזמנה.	התקבלה החלטה לפי פריט ולא לפי סה"כ ספק.
29.11.05	רכישת מערכת אלחוטית לשער צפוני ולבית ספר ניצינים	טלדור - 49,006 בינת - 54,733 לינקום - 51,545	טלדור - 49,006	לא נמצא פרוטוקול מודפס, אלא רק מזכר ידני הכולל טבלת השוואה.	נתקבל אישור ועדת הקניות. האישור היה על גבי המזכר בכתב יד.

תאריך פרוטוקול	נושא ההתקשרות	פרטי ההצעות	פרטי ההזמנה	הערות הביקורת	הערות מנהל הרכש שצוינו בתגובתו לטייטת הדוח
22.12.05	רכישת 22 מחשבים לבניין מדעים בתיכון	התקבלו 4 הצעות	משובית – 60,231		
5.4.06	כוננית ספרים לספריה בתיכון	נישה – 65,654 תימורים – 67,954	נישה – 65,654	התקבלו שתי הצעות בלבד. לדברי מנהל הרכש נמצאו רק שני ספקים שהיה להם את הדגם הנדרש.	לדגם של ספריה משולבת מתכת + עץ קיימים רק 2 מציעים בשוק – תימורים ונישה.
4.7.06	מערכת הגברה למועדון הנוער	סנטרוניקס – 17,050 איזידור – 17,591	סנטרוניקס – 17,050	התקבלו שתי הצעות בלבד. בפרוטוקול הישיבה צוין כי התקבלו הצעות נוספות שלא תואמות למפרט הטכני.	מנהל הרכש צירף לתגובתו הצעות נוספות שהובאו בפני הוועדה ואינן תואמות את המפרט, וציין כי לבקשת הוועדה לא הוספו הצעות אלו בטבלת ההשוואה.
12.7.06	רכישת 20 מחשבים ומסכים לבי"ס תיכון	התקבלו 4 הצעות	תים מחשבים – 68,099	ההצעה שנבחרה היתה יקרה בכ-15,000 ₪ מההצעה הזולה. לדברי מנהל הרכש הצעת תים היתה טובה יותר בגלל מתן אחריות ל-3 שנים.	ההצעה הזולה למחשב עם אחריות ל-3 שנים היתה של חברת "תים" שנבחרה.

* כל הסכומים בטבלה בשי"ח.

9. הוצאת הזמנות לספקים

9.1 אופן הוצאת הזמנה חיצונית

ההזמנות לספקים וקבלנים מונפקות במחלקת הרכש באמצעות המערכת הממוחשבת. כל הזמנה נושאת מספר סידורי ייחודי, הנקבע באופן רציף בהתאם למועד הוצאתה.

על כל הזמנה אמורים לחתום מנהל הרכש והגזבר, וזאת לאחר שנתנו את דעתם לגבי נחיצות ההזמנה, בדקו את התאמתה לדרישות האגף המזמין שצוינו בהזמנה הפנימית, ואישרו את הסעיף התקציבי ואת אופן בחירת הספק או הקבלן.

הספקים והקבלנים אמורים לצרף לכל חשבונית לתשלום הנשלחת למועצה, העתק מתעודת משלוח ומההזמנה החתומה והמאושרת שהועברה אליהם.

לאחר ביצוע התשלום, ההזמנות מתויקות בתיקי הנהלת החשבונות במועצה לפי שם הספק או הקבלן, ביחד עם כל החשבוניות, הצעות המחיר, טבלאות ההשוואה ומסמכים רלוונטיים נוספים, על מנת לאפשר בקרה נאותה.

9.2 עריכת שינויים בהזמנות

במועד הביקורת הוטמעה בתכנת הרכש בקרה מונעת לגבי עריכת שינויים בתאריכי ההזמנות. בקרה זו לא אפשרה למחלקת הרכש לפתוח הזמנה עם תאריך קודם ליום ההוצאה, או לשנות תאריך של הזמנה לאחר פתיחתה. כמו כן, נמצאה בקרה מונעת שלא אפשרה לערוך שינויים בפרטי הספק, לאחר פתיחת ההזמנה במערכת הממוחשבת.

לעומת זאת, במערכת הרכש לא נמצאה בקרה מונעת לגבי עריכת שינויים בפרטי ההזמנה. כך נמצא, שממועד פתיחת ההזמנה ועד למועד סגירתה הסופית, יכל מנהל הרכש לערוך שינויים בתיאור ובכמויות הפריטים שהוזמנו, כמו גם בסכום כל פריט ובסכום הסופי של ההזמנה.

הביקורת העלתה, כי לאחר שההזמנות אושרו בחתימת מנהל הרכש והגזבר, נערכו לעיתים שינויים במערכת ההזמנות הממוחשבת, לצורך התאמת פרטי ההזמנה לפרטי החשבונית. במקרים אלו, הוצא פלט נוסף של ההזמנה המתוקנת, שהועבר לחתימת מנהל הרכש והגזבר, וצורף להזמנה המקורית.

להלן דוגמא להגדלת סכום הזמנה מאושרת לאחר הוצאתה לקבלן, שנמצאה במהלך הביקורת:

תיאור העבודה	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה לספק	סכום ההזמנה לספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
צביעת בתי ספר וגני ילדים	13.6.06	20060573	47,760	6.8.06	1014	47,760

נמצא כי ההזמנה האמורה הוגדלה ב - 2,760 ₪ לאחר הוצאתה, לצורך ביצוע צביעת 4 גני ילדים נוספים. בין מסמכי ההתקשרות נשמרה ההזמנה המקורית שנשלחה לקבלן.

מומלץ להימנע מביצוע שינויים בהזמנות לאחר שנשלחו לספקים וקבלנים ולהקפיד על הגדלת היקף ההתקשרות באמצעות הוצאת הזמנה חדשה שתתייחס רק לתוספת הנדרשת, ותאושר ע"י מנהל הרכש וגזבר המועצה לפני אספקת הטובין או ביצוע העבודה.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיטת הדוח, כי הערת המבקר מקובלת והם יחדדו נושא זה.

9.3 הוצאת הזמנות ידניות

בצו המועצות נקבע, כי כל רכישה תתבצע באמצעות טופס הזמנה שיחתם ע"י מנהל הרכש והגזבר, ועל הטופס לכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו. עוד נקבע, כי טופסי ההזמנה יסומנו במספרים עוקבים.

ואילו בנוהל האיזו (3.02.1) נקבע, כי על כל הזמנה מספק יחתמו מנהל הרכש וגזבר המועצה, והיא תכלול את כל הפירוט הנדרש, כפי שצוין בנוהל.

9.3.1 הזמנת ציוד משרדי

במהלך הביקורת נמצאו הזמנות לרכישת ציוד משרדי שנשלחו לספקים, אשר נרשמו בכתב יד על גבי ניירות או מזכרים, ולא באמצעות טופס הזמנה ממוחשב, כנדרש עפ"י הנוהל.

עוד נמצא, כי חלק מההזמנות הידניות נחתמו ע"י מזכירת מחלקת הרכש בלבד, ולא ע"י מנהל הרכש והגזבר כפי שמתחייב. כמו כן, בחלק מההזמנות הידניות לא נכללו כל הפריטים שסופקו בפועל ונכללו בתעודת המשלוח או בחשבונית שצורפה ע"י הספק.

להלן מספר דוגמאות לכך, שנמצאו במהלך הביקורת:

תיאור הרכישה	שם הספק	תאריך הזמנה לספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח	הערות
ראשי דיו וטונרים	T.D.L שיווק והפצה	10.2.05	13.2.05	400567	2,455	ההזמנה נכתבה בכתב יד ע"י מזכירת מחלקת הרכש, ולא נחתמה ע"י מנהל הרכש והגזבר.
טונר	"	16.3.05	16.3.05	400979	1,240	אותו כני"ל.
ציוד משרדי	חי סחר שיווק בע"מ	13.2.05	16.2.05	33824	876	אותו כני"ל.
"	"	18.5.05	25.5.05	84139	6,759	אותו כני"ל. ההזמנה הידנית כללה רק חלק מהפריטים שסופקו ונכללו בחשבונית.
"	"	3.4.05	25.4.05	84114	3,468	אותו כני"ל.

בהעדר שימוש בטופס הזמנה ממוחשב, לא התאפשרה הפעלת הבקרה המוטמעת במערכת הרכש, על התאמת סכום החשבונית לסכום ההזמנה, בקרה שאינה מאפשרת הקלדת חשבונית בסכום גבוה מסכום ההזמנה. כמו כן, בהעדר הזמנה ממוחשבת נפגעה רמת התיעוד של ההזמנות, הממוספרות במערכת בסדר רץ, ואף לא היה ניתן להבטיח שבהזמנה ייכללו כל הפרטים הנדרשים, כגון: מס' קטלוגי, מחיר ליחידה, מחיר כולל, מועד אספקה, תנאי תשלום, ועוד.

בנוסף, בהעדר טופס הזמנה חתום ע"י מנהל הרכש והגזבר, לא אושרה נחיצות ההזמנה, כמו גם מקורה התקציבי, ע"י הגורמים המוסמכים לכך.

מומלץ להקפיד על הוצאת הזמנות אך ורק באמצעות המערכת הממוחשבת, ועל החתמת מנהל הרכש והגזבר על כל הזמנה, כפי הנדרש.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי קבלני הציוד המשרדי נבחרו במכרז שנערך בשנת 2006, וקודם לכן נערכה ההתקשרות מולם בהליכי הצעות מחיר. לדבריו, הזמנות ידניות לציוד מתכלה ושוטף נובעות מכך שרכש זה הינו באחריות הגזברות-מחלקת הרכש, ויש לזכור שכוח האדם המוקצה לרכש הינו מועט ועל מנת לעמוד במשימות הרבות יש לבצע אבחנה בין עיקר לטפל, ולכן הזמנות קטנות ושוטפות של חומרים מתכלים (ציוד משרדי) הוזמנו ידנית מקבלנים שזכו במכרז האמור.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי ההזמנות בוצעו מעת לעת ופעם בחודש בוצעה התחשבות ובדיקה, ושיטת עבודה זו נבחרה מתוך רצון לא להחזיק מלאי של ציוד משרדי במועצה. לדבריו, נחיצות ההזמנה אינה מוטלת בספק ולכן הוסמכה המזכירה (מנהלת המחסן של הציוד המשרדי) להזמין מוצרים אלו, וכאמור תקציב הציוד המשרדי מנוהל בתקציב עזר במרוכז ורק הרכש מזמין ממנו, ובדרך זו נשמרה הבקרה התקציבית ברכש זה.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי ההזמנות לציוד משרדי מבוצעות ביוזמת מנהל הרכש, לאחר שנערך מכרז זוטא ונקבע זכיין, ולגבי ציוד משרדי - המועצה תיצור טופס ידני מובנה, בחתימת מנהלת הרכש. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, כי בכפוף לאמור לעיל, הערות המבקר מקובלות ומיושמות, והמועצה תחדד את ההנחיות בנושא.

9.3.2 הוספת פרטים בכתב יד על גבי ההזמנה

בביקורת נמצאה חשבונית מס' 1022 מיום 25.9.06 ע"ס 12,150 ₪, עבור ביצוע תיקונים במבנה תנועת נוער ביישוב, כאשר סכום ההזמנה היה 11,150 ₪ בלבד.

הבדיקה העלתה כי החשבונית האמורה כללה תשלום בסך 1,000 ₪ עבור הקמת חומת אבן, למרות שעבודה זו לא נכללה בהזמנת העבודה שהוקלדה במערכת ההזמנות הממוחשבת. עוד נמצא, כי עבודה זו הוספה בכתב יד על גבי ההזמנה לאחר הוצאתה. כתוצאה מכך, לא קיים במערכת ההזמנות הממוחשבת תיעוד לתוספת העבודה, ולא ניתן לדעת אם התוספת בוצעה לפני או לאחר שההזמנה אושרה בחתימת מנהל הרכש והגזבר.

מומלץ להנחות את מחלקת הרכש להימנע מהוספת פרטים בכתב יד על גבי ההזמנות הממוחשבות, לאחר הוצאתן.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בעניין תוספת לחשבונית בסך 1,000 ₪ עבור הקמת חומת אבן, מדובר בעבודה נוספת שלא נכללה בהזמנה המקורית - 5 מטר גדר חומת אבן, בהיקף של פחות מ - 10% אשר אושרה ע"י הגזברות.

9.4 פרטים נדרשים בהזמנה

בצו המועצות נקבע, כי כל רכישה תתבצע באמצעות טופס הזמנה חתום, ועל הטופס לכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו, כולל כמות, מחיר, יחידה, תנאי תשלום, תנאי משלוח, אופן אריזה ומועדי אספקה.

ואילו בנוהל האיזו (3.02.1) נקבע, כי ההזמנה מספק תכלול את מסגרת התקציב בהתאם למרכיב הרכישה, ויוגדרו בה הפרטים הבאים: מס' הזמנה, כתובת הספק, מס' טלפון, מס' פקס, תאריך, מס' מסמך, מס' קטלוגי, תיאור המוצר, כמות, מחיר ליחידה, מחיר כולל, יעד אספקה – אתר מקבל, איש קשר במועצה, הערות, תאריך אספקה נדרש ותנאי תשלום.

בדיקה מדגמית של ההזמנות שנשלחו לספקים העלתה, כי הוקפד לרשום בהן את כל הפרטים הנדרשים.

9.5 שליחת ההזמנה לספק

נמצא, כי עד לחודש יולי 2005 ההזמנות לספקים נשלחו ע"י מחלקת הרכש, בהתאם לנוהל המקובל ברשויות מקומיות שעוגן בנוהלי האיזו של המועצה.

עוד נמצא, כי בתאריך 7.7.05 הוצא ע"י מנכ"ל המועצה דאז נוהל רכש הכולל הנחיות מנוגדות לנוהלי האיזו, לפיהן יש להעביר את ההזמנה לספק באמצעות האגף. בנוהל האמור נקבע, כי באחריות מנהל הרכש לחתום על ההזמנה ביחד עם הגזבר, ובאחריות האגף לפקס את ההזמנה לקבלן.

נמצא, כי בעקבות הוצאת נוהל הרכש האמור, עודכן בהתאם נוהל האיזו של המועצה, ונקבע בו כי מנהל הרכש יוציא הזמנת טובין שתועבר לאגף, ובאחריות האגף להפנותה לספק.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי בעקבות שינוי הנוהל הוא מעביר לאגף המזמין העתק של ההזמנה המאושרת, ומנהל האגף הוא שמעביר את ההזמנה לספק או לקבלן. הני"ל הוסיף כי הסדר זה מקובל עליו, כיוון שהוא מאפשר למנהל האגף לתאם ישירות את מועד קבלת הטובין או תחילת ביצוע העבודה.

לדעת המבקר, העברת הזמנות לספקים ולקבלנים באמצעות האגפים פוגעת ברמת הבקרה והמבדק הפנימי, מאחר והיא פותחת פתח לעריכת שינויים בכתב יד בהזמנות, לאחר שהן נחתמו ע"י מנהל הרכש והגזבר. בנוסף, העברת ההזמנה לאגף עלולה לעכב ללא צורך את שליחתה לספק, כתוצאה מעומס עבודה באגף, חוסר תשומת לב או תקלות בקבלת הדואר הפנימי.

מומלץ שההזמנות לספקים ולקבלנים יישלחו ישירות ע"י מחלקת הרכש, כפי שהיה בעבר, ובהתאם לכך לעדכן את נוהל האיזו של המועצה.

עוד מומלץ, לציין על גבי ההזמנה כי על הספק או הקבלן לתאם את מועד אספקת הטובין או תחילת ביצוע העבודה, ישירות מול מנהל האגף באמצעות מס' טלפון וכתובת מייל שיצוינו על גבי ההזמנה.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי ההזמנות יוצאות מודפסות והגורם המעדכן הוא הרכש בלבד, אולם יחד עם זאת, לאור הערת הביקורת ולמען הסר ספק, המועצה תוסיף על גבי ההזמנה (בהערות לספק) ש"בהזמנה זו אין לבצע כל שינוי, לאחר שהודפסה, למעט הערות שאינן קשורות לכמויות מוזמנות או לסכומים כספיים".

9.6 ביצוע התקשרויות ללא הוצאת הזמנה

בסעיף 11 לנוהל רכישות שנכלל בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות נקבע, כי כל רכישה תתבצע באמצעות טופס הזמנה שיחתם ע"י מנהל הרכש וגזבר המועצה.

ואילו בנוהל האיזו של המועצה נקבע, כי כל התקשרות עם קבלן או ספק עד לסכום של 57,000 ₪, תתבצע באמצעות חתימה על טופס הזמנת עבודה, ומעל לסכום האמור באמצעות הסכם התקשרות.

בבדיקת מסמכי הרכש בתיקי הנהלת חשבונות, נמצאו חשבוניות ששולמו לספקים וקבלנים, למרות שלא הוצאה הזמנה לאספקת הטובין או לביצוע העבודה, כפי הנדרש.

להלן דוגמאות להתקשרויות שבוצעו ללא הזמנה, שנמצאו במהלך הביקורת:

מאות ההתקשרות	שם הספק או הקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח לפני מע"מ
רכישת ציוד משרדי	חי סחר שיווק בע"מ	27.1.05	84027	3,568
"	"	24.6.05	84167	3,488
"	"	25.7.05	84188	3.157
"	"	25.8.05	84216	4,436
"	"	25.9.05	84259	2,391
רכישת דיו וטונרים	T.D.L שיווק והפצה	27.1.05	400349	2,025
"	"	28.11.05	403927	870
החלפת קו תאורה	עמי את יגאל קבלני חשמל	23.1.05	40	1,500
החלפת נורות בתאורת רחוב	"	31.1.05	54	1,340
החלפת נורות בתאורת רחוב	"	16.2.05	90	2,076
יציקת בטון בשביל	תומר צפריר קבלני אחזקה	23.5.06	0001	500
עבודות ריתוך וקיבוע גנרטור	"	26.6.06	0010	500
גדר איסכורית ירוקה	"	11.6.06	0007	920
תיקון שער ביטחון	"	12.7.06	1004	3,000
פירוק אבן גן וריצוף	"	12.7.06	0011	500

מומלץ להקפיד על הוצאת הזמנה חתומה עבור כל התקשרות, ועל תיוק ההזמנות בתיקי הנהלת החשבונות, ביחד עם שאר מסמכי ההתקשרות.

במהלך הביקורת, נמצאו מקרים בהם הוצאו הזמנות לספקים וקבלנים רק בדיעבד, כמפורט להלן.

בחודש אוקטובר 2005 התקשרה המועצה עם חברת "האחים אביוני" לביצוע עבודות תיקונים בתקרה אקוסטית בבית ספר. בדיקת מסמכי ההתקשרות העלתה את הממצאים הבאים:

תאריך הוצאת הזמנה פנימית	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה שהוצאה לקבלן	סכום ההזמנה לקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
16.10.05	3.11.05	20051098	2,500	16.10.05	22335	2,500

מנתוני הטבלה עולה, כי ההזמנה הפנימית הוצאה באותו יום בו התקבלה החשבונית לתשלום, ואילו ההזמנה החיצונית לקבלן הוצאה רק בדיעבד, כשבוניים לאחר קבלת החשבונית.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הספק קיבל אישור ביצוע בע"פ, לאחר ביצוע הליך הצעות מחיר כדון, ופתיחת הספק במערכת הנהלת החשבונות התעכבה היות ולא התקבלו אישור המס שלו לצורך הוצאת הזמנה ממוחשבת. לדבריו, זו היתה בעיה בטיחותית ולכן העבודה אושרה לביצוע מייד, ועם קבלת אישור המס יצאה הזמנה ממוחשבת לספק.

עוד ציין מנהל הרכש, כי הזמנות בדיעבד יצאו רק לצורך יצירת שריון במערכת הלוגיסטית של חוזה או מכרז ועל מנת לאפשר קליטה נכונה תקציבית של החשבונית.

בחודש אוגוסט 2006 התקשרה המועצה עם הקבלן "תומר צפריר" לביצוע חיפוי בחלוקי נחל בגן החבל, כולל הכנסת צינור טפטוף. בדיקת מסמכי ההתקשרות העלתה את הממצאים הבאים:

תאריך הוצאת הזמנה פנימית	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה שהוצאה לקבלן	סכום ההזמנה לקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
לא הוצאה	3.8.06	20060783	3,380	30.6.06	1016	3,660

מנתוני הטבלה עולה, כי ההזמנה לקבלן יצאה לכאורה כחודש לאחר קבלת החשבונית.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הקבלן רשם בטעות תאריך מוקדם יותר בחשבונית, וצירף לתגובה מסמכים שונים שהוכיחו את נכונות טענתו.

בחודש פברואר 2006 התקשרה המועצה עם הקבלן "תומר צפריר" לביצוע עבודות צביעה במחלקת רווחה והשירות הפסיכולוגי. בדיקת מסמכי ההתקשרות העלתה את הממצאים הבאים:

תאריך הוצאת הזמנה פנימית	תאריך הזמנה לספק	מספר הזמנה שהוצאה לקבלן	סכום ההזמנה לקבלן	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום חשבונית בש"ח
8.2.06	6.8.06	20060755	4,800	6.8.06	1011	4,800

מנתוני הטבלה עולה, כי ההזמנה לקבלן יצאה באותו יום בו התקבלה החשבונית לתשלום, כלומר לאחר שהסתיימו עבודות הצביעה.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטייטא, כי העבודה בוצעה במסגרת הגדלת מכרז קיים של צביעת מוסדות.

על מנת לבצע בקרה נאותה על היקף ההתקשרויות שבוצעו באמצעות הוצאת הזמנה בדיעבד, היו אמורים מנהל הרכש והגזבר לקבל לידיהם דוחות תקופתיים, הכוללים השוואה בין תאריכי החשבוניות לתאריכי ההזמנות.

נמצא שמנהל הרכש והגזבר לא הזמינו וממילא לא קיבלו לידיהם דוחות כאמור.

מומלץ שהגזבר ומנהל הרכש יורו על הפקת דוחות כאמור באמצעות המערכת הממוחשבת, בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון, לצורך שיפור הבקרה בנושא.

במהלך הביקורת נמצאו במחלקת הרכש מספר חשבוניות שהתקבלו מקבלן הגינון, עליהם רשם מנהל הרכש "מדוע אין הזמנה". מנהל הרכש הסביר למבקר, כי מדובר בחשבוניות עבור ביצוע עבודות נוספות שלא נכללו במסגרת ההסכם שנחתם עם הקבלן. לדבריו, מנהלת האגף לאיכות הסביבה לא הקפידה על הוצאת הזמנה עבור כל עבודת גינון מיוחדת שחרגה מההסכם, והוא העיר לה על כך מספר פעמים.

במהלך הביקורת נמצאו תכתובות פנימיות שנשלחו מהגזברות, בדבר ביצוע התקשרויות באגף החינוך ללא הזמנות עבודה מאושרות.

בחודש מאי 2005 התקשרה המועצה עם חברת "דנה נסיעות בע"מ לביצוע הסעות נוער במסגרת פרויקטים של מחלקת הרווחה.

בתאריך 3.5.05 שלח מנהל הרכש מכתב לחברה, בנושא ביצוע הסעות ללא הזמנות. מנהל הרכש ציין במכתבו, כי הובא לידיעתו שהחברה מבצעת הסעות ללא הזמנה, וזאת למרות שהוא הודיע לה בע"פ שאין לבצע את העבודה ללא הזמנה. עוד צוין במכתב, שהמועצה לא חתמה על הזמנות עבור נסיעות אלה מפאת חוסר תקציב וכי החשבונות לא ישולמו.

המבקר מעיר, כי בהעדר הזמנה חתומה לביצוע ההתקשרות, לא ניתן לערוך בקרה נאותה על התאמת העבודה או הטובין שסופקו לדרישות האגף, על התאמת המחיר שצוין בחשבונית לתעריפים שסוכמו מראש עם הספק, ועל אישור ותקצוב ההתקשרות ע"י הגורמים המוסמכים במועצה.

התקשרות באמצעות פניה ישירה של מנהלי האגפים לקבלנים או ספקים, מבלי ליידע את מחלקת הרכש ומבלי לקבל הזמנה מאושרת וחתומה ע"י הגזבר, אינה רק מנוגדת להוראות צו המועצות המקומיות, לנוהלי הרכש ולכללי מינהל תקין, אלא אף פוגעת ביכולת הגזבר לתכנן מבעוד מועד את תזרים המזומנים, מאחר ואין הוא יודע אילו חשבונות "נמצאים בקנה" ועומדים להגיע לפתחו. מצב זה אף אינו מאפשר לגזבר למנוע מהאגפים חריגות מהסעיפים התקציביים שאושרו מראש לפי תחומי פעילות, ולפיכך הוא עלול להפוך את ספר התקציב לבלתי רלוונטי.

מומלץ לרענן את ההנחיות למנהלי היחידות והאגפים במועצה, בדבר האיסור לבצע התקשרות ישירה ללא הוצאת הזמנה חתומה ומאושרת, כנדרש וכמתחייב.

עוד מומלץ, שהגזברות תשהה תשלום חשבוניות שלא הוצאו בגינן הזמנות מאושרות, עד לקיום בירור משמעותי שייערך ע"י מנכ"ל המועצה עם העובד או המנהל האחראי על ביצוע ההתקשרות.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הדוגמאות שהוצגו רובן ככולן הינן של רכש ציוד שוטף ומתכלה או פעולות אחזקה שוטפות וקטנות. לדבריו, בעניין רכש הציוד המשרדי נערך מכרז וההזמנות היוו רק הוראות ביצוע לקבלן כמו בכל מכרז, ובמסגרת העדפה בין עיקר לטפל ובין מערכת קשיחה למערכת המאפשרת מענה מהיר לצרכים שוטפים זו התוצאה, ויש לדעתו מקום להתגאות על כך. עוד ציין מנהל הרכש, כי לדוגמא הזמנת ריתוך קטנה אסור לה לקחת יותר מיום, אך לפי הדרישות הבירוקרטיות (דרישה פנימית, הצעות מחיר, חתימות, הזמנה ממוחשבת) נגיע למצב שריתוך קטן של גדר ייקח 21 יום לביצוע, והדבר לא סביר וכך לא נותנים שירות לתושבים.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי ההנחיות בנושא מרועננות בצורה שוטפת מול מנהלי היחידות והאגפים, וצירפו לתגובתם דוגמאות לפרוטוקולים משיבות סגל מיום 4.2.07 ו- 25.6.07 המופצים לכלל עובדי המועצה. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, שהם בדעה כי הנושא מוטמע כנדרש ולא מחייב טיפול משמעותי כזה או אחר.

9.7

בקרה על תשלום חשבוניות ללא הזמנה

נמצא, כי במערכת הממוחשבת של הרכש והנהלת החשבונות ניתן להקליד פרטי חשבונית שאינה מקושרת להזמנה, באמצעות הכללתה בקטגוריה נפרדת המיועדת לסוג תנועה (סת"מ) ללא ההזמנה. עוד נמצא, כי נעשה שימוש נרחב באפשרות זו, וחשבוניות רבות שלא הוצאו עבורן הזמנות מסיבות שונות, הוקלדו בקטגוריה האמורה.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי אפשרות זו נכללה במערכת, על מנת לאפשר הקלדת חשבוניות משלושה סוגים:

- חשבוניות עבור ביצוע עבודות שהוסדרו בחוזה התקשרות.
- חשבוניות בגין התקשרויות בסכומים הנמוכים מ-500 ₪, הנמצאות בסמכותם של מנהלי האגפים ואינן מחייבות הוצאת הזמנה באמצעות מחלקת הרכש.
- חשבוניות חריגות עבור ביצוע עבודות דחופות או התקשרויות שלכאורה לא היתה הצדקה לאי הוצאת הזמנה.

על מנת לבצע מעקב שוטף ובקרה נאותה על החשבוניות שהוקלדו במערכת בקטגוריה "ללא הזמנה", היו אמורים מנהל הרכש והגזבר לקבל לידיהם דוחות תקופתיים של כל החשבוניות בסכום הגבוה מ-500 ₪ שהוקלדו בקטגוריה האמורה. הפקת דוחות כאמור, היתה מאפשרת לקיים אחת לתקופה בחינה מערכתית בנושא, באמצעות פילוח הנתונים לפי תאריכים, סוגי הוצאות, סכומים, אגפים, וכיו"ב, במטרה לזהות תחומי פעילות או אגפים בהם התופעה רווחת, ולאפשר נקיטת צעדים לצורך מניעתה.

נמצא שמנהל הרכש והגזבר לא הזמינו וממילא לא קיבלו לידיהם דוחות כאמור.

מומלץ, שמנהל הרכש והגזבר יקבלו דוחות תקופתיים של כל החשבוניות שהוקלדו בקטגוריה "ללא הזמנה", לצורך שיפור המעקב והבקרה בנושא.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי לגבי הקלדת חשבוניות בקטגוריה "ללא הזמנה" - חובה על המועצה לקלוט כל חשבונית שנתקבלה, לשם שריון תקציבי (נוהל זה חודד בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2008). לדבריהם, חשבוניות אלו מבוקרות ומאושרות ברמה פרטנית ע"י הגזבר, לאחר אישורם ע"י מנהלי האגפים ומנהל הרכש / התקשרויות, ככל חשבונית במערכת, והיקף חשבוניות אלו בחודש פברואר 2008 הסתכם בסך של אלפי שקלים בודדים.

לגבי הערת הביקורת ביחס לקבלת דוחות תקופתיים של כל החשבוניות בקטגוריה "ללא הזמנה", ציינו המנכ"ל והגזבר שהערה מיושמת בדרך של בקרה פרטנית כאמור, אך, היא תיושם גם בדרך של הפקת דוחות חריגים שהוצעה ע"י המבקר.

על מנת לשפר את הבקרה על החשבונית שהוקלדו ללא הוצאת הזמנה, מומלץ לבחון את האפשרות לפצל את סת"מ "ללא הזמנה" לשני סוגים:

- סת"מ ללא הזמנה באישור - שיכלול חשבוניות בגין התקשרויות שהוסדרו בחוזה, והתקשרויות שבוצעו ישירות ע"י האגפים עד לסכום שהותר בנוהל (כיום 500 ₪).
- סת"מ ללא הזמנה בחריגה - בו יוקלדו כל שאר החשבוניות שלא נמצאה עבורן הזמנה.

פיצול כאמור עשוי לשפר את הבקרה והמעקב השוטף אחר החשבוניות שהוקלדו ללא הזמנה, ולאפשר הפקת לקחים לצמצום חריגות בנושא.

9.8. פיצול הזמנות

בנוהל האיזו מס' 3.02.1 נקבע, כי מנהל הרכש רשאי לפצל את ההזמנה והרכישה בין ספקים שונים, תוך התייחסות לפריטים מוגדרים. עוד נקבע בנוהל, כי תהליך ההתקשרות הוא מול פריט בודד ולא בהכרח מול סל של פריטים, וכי הפיצול האמור ייעשה על פי שיקול דעתו של מנהל הרכש.

מומלץ להוסיף לנוהל ה-ISO, כי מנהל הרכש יימנע מפיצול הזמנות לאספקת אותם פריטים בדיוק שהיקפן הכולל מחייב עריכת מכרז.

במהלך חודש יולי 2005 ביצעה מחלקת הרכש רכישה של ריהוט מסוגים שונים לבניין המדעים בתיכון. סכום ההתקשרות שהיה פטור מחובת מכרז באותו מועד, היה 57,900 ₪.

נמצא, כי רכישת הריהוט לבניין המדעים נעשתה ללא מכרז, וזאת למרות שהסכום הכולל של הריהוט כולו על סוגיו השונים שהוזמן עבור המוסד, היה חייב בעריכת מכרז.

עוד נמצא, כי רכישת הריהוט לא בוצעה בהזמנה אחת, אלא חולקה למספר הזמנות שכל אחת מהן התייחסה רק למעבדה אחת בבית הספר.

נמצא, כי מחלקת הרכש פנתה ל-9 ספקים, לצורך קבלת הצעות מחיר נפרדות עבור הריהוט של כל אחת מהמעבדות. במועד הביקורת נמצא תיעוד לקבלת הצעות מ-6 ספקים שנבחנו ע"י מנהל הרכש, והועלו על טבלת השוואה שהוגשה לוועדת קניות בישיבתה מיום 7.7.05.

נמצא, כי "נגריית מינץ" זכתה בהזמנה לאספקת ריהוט לשלוש מעבדות בסכומים: 60,098 ₪, 45,204 ₪ ו- 57,834 ₪, כאשר סכום ההתקשרות הכולל עימה היה חייב מכרז.

פיצול ההזמנות שהוצאו לספק, שכל אחת מהן היתה בסכום הקרוב לסכום הפטור מחובת מכרז, מעלים לכאורה חשש שהדבר נעשה כדי להתחמק מחובת עריכת מכרז.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי פיצול ההזמנות נבע מכך שהיו מספר שבועות בלבד לביצוע ההצטיידות למעבדות בתיכון. לדבריו, חלוקת ההזמנה בין מספר נגרים נועדה לזרז את תהליך ההתקשרות, ולהבטיח את קבלת הריהוט בתוך פרק הזמן הנדרש, תוך בחירת ההצעה הזולה ביותר שהוצעה עבור כל מעבדה בנפרד.

המבקר מעיר, כי הצורך ברכישת ריהוט לבניין המדעים בתיכון, היה ידוע למועצה זמן רב לפני מועד ההתקשרות, ומן הראוי היה להיערך לכך מבעוד מועד, על מנת לאפשר עריכת מכרז מסודר בנושא.

מומלץ להימנע בעתיד מפיצול הזמנות לאספקת אותו סוג ציוד או ביצוע אותה עבודה, שהיקפן הכולל מחייב עריכת מכרז, גם כאשר קיימת דחיפות לביצוע ההתקשרות.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיטת דוח הביקורת, כי הזמנות ריהוט המעבדות נעשה בלוח זמנים קצר ביותר, והפנייה נעשתה ל - 9 ספקים לפי מהות העבודה ולא על מנת לפצל הזמנות בכדי להימנע מהצורך בהוצאת מכרז. לדבריו, היות ולכל מעבדה היה אפיון שונה של הריהוט, לא היה יתרון לגודל בכך שזכיון אחד יספק את הכל. עוד ציין מנהל הרכש, כי שיקולים נוספים לפיצול הצעות המחיר היו עמידה באילוצי לוח זמנים קצר, חלוקת העבודה לפי התמחות, והתקשרות ישירה עם ספקי משנה ללא עלויות תיווך של קבלן ראשי. לדבריו, עפ"י התוצאות ניתן לראות שלדוגמא בנושא הריהוט אכן לחלק מהספקים היה יתרון בולט במעבדות כימיה וביוטכנולוגיה ולספקים אחרים היה יתרון במעבדות מחשבים וביוטכנולוגיה, עקב סוג החומר הנדרש, והתוצאה הניבה חסכון רב למועצה ואספקה בלוח זמנים קצר.

עוד ציין מנהל הרכש בתגובתו, כי השיטה הנ"ל התאפשרה בעקבות יכולות ניהול גבוהות ומעורבות רבה של הגזברות בניהול הפרויקט, על מנת לעמוד ביעדים שנקבעו בכל הנוגע לטיב העבודה ועמידה בלוחות הזמנים ובמסגרת התקציב, והתהליך אושר במלואו כנדרש ע"י ועדת הקניות. הנ"ל גם ציין, שניתן להיווכח כי ספקים שונים קבלו הזמנות שונות לאחר ביצוע ההליך האמור, ופירט את ההזמנות השונות שהוצאו לכל אחד מהספקים.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיטת הדוח, כי כפי שניתן להיווכח מדוח הביקורת, המועצה מקפידה בנושא זה ולמעט המקרה המצוין בדוח הביקורת אשר נידון ואושר בועדת הקניות ואשר בוצע כתוצאה מאילוצי לוחות זמנים ומהצורך לפתוח את שנת הלימודים במועדה, לא נמצאו מקרים דומים ע"י המבקר. עוד ציינו המנכ"ל והגזבר בתגובתם, כי לחץ לוחות הזמנים נובע גם מהעיקרון עליו מקפידה המועצה לא להתחיל בהליכי רכש / מכרז בהעדר תקציב מאושר לנושא הייעודי, והערת המבקר מקובלת ומיושמת כאמור ותקבל את ביטויה במסגרת נוהלי ה-ISO.

10. בקרה על קבלת הטובין או העבודה

10.1 אישור חשבוניות ותעודות משלוח

בנוהל האיזו נקבע, כי באחריות כל מנהל יחידה או בא כוחו לאמת את הגדרת הציוד הרשום בתעודת המשלוח או החשבונית המועברת לאישורו.

עוד נקבע בנוהל, כי עם הגעת הטובין לאגף או ליחידה, על המנהל לציין על גבי החשבונית או תעודת המשלוח את תאריך אספקת הטובין בפועל, לחתום עליה בצירוף חותמת, ולהעבירה למחלקת הרכש. אישור זה יהווה אסמכתא להעברת החשבונית לתשלום בגזברות ולרישום באינוונטר. ואילו במקרים בהם אין מדובר באספקת טובין אלא באספקת שירות או עבודה, הנוהל קובע שעל מנהל האגף או היחידה לאשר את סיום ביצוע העבודה.

בבדיקת מסמכי ההתקשרויות שנערכה במהלך הביקורת, נמצאו החשבוניות ותעודות המשלוח כשהן מאושרות וחתומות כנדרש, ע"י הגורם המזמין.

עוד נמצא, כי לעיתים התקבלו בגזברות חשבוניות לתשלום, שהתייחסו לפריטי ציוד שנכללו במספר הזמנות או מספר תעודות משלוח.

מומלץ לדרוש מהספקים להגיש למועצה תעודת משלוח וחשבונית נפרדת עבור כל הזמנה, על מנת להקל על בדיקת החשבוניות ועל הבקרה השוטפת.

במהלך הביקורת נמצאו חשבוניות רבות שלא הוחתמו כפי הנדרש בחותמת "נתקבל בגזברות בתאריך....". כתוצאה מכך, עלולה להיווצר אי בהירות לגבי מועד התשלום, בהתאם למדיניות התשלומים הנהוגה במועצה, ונפגעת הבקרה על משך זמן הטיפול בחשבונית, עד לביצוע התשלום.

מומלץ להקפיד על החתמת כל חשבונית בחותמת נתקבל, כפי הנדרש.

במהלך הביקורת נמצאו מספר חשבוניות שאושרו רק על ידי חלק מהגורמים שהיו אמורים לאשר את ביצוע העבודה, כמפורט להלן:

חשבונית מספר 1024 מיום 25.9.06 ע"ס 7,549 ₪, הוגשה עבור ביצוע תיקון אבנים משתלבות בגן ילדים, עבודות פיתוח בסניף בני עקיבא, וריצוף חלוקי נחל ליד ביתן פח אשפה. עבודות אלו, חלקן היו באחריות אגף החינוך וחלקן באחריות האגף לאיכות הסביבה.

נמצא, כי החשבונית האמורה אושרה ע"י האגף לאיכות הסביבה בלבד, כאשר ליד החתימה צוין במפורש כי האישור מתייחס אך ורק לעבודות ריצוף חלוקי הנחל בסך 2,640 ₪. למרות האמור, החשבונית לא הועברה גם לאגף החינוך לצורך אישור ביצוע שאר העבודות בסך של כ- 5,000 ₪, אלא אושרה לתשלום ע"י מנהל הרכש והגזבר.

חשבונית מספר 1023 מיום 25.9.06 ע"ס 7,408 ₪, הוגשה עבור ביצוע תיקון חלוקי נחל ברחוב, התקנת דלת רב בריח וצביעה ותיקון דלת במבנה תנועת נוער ביישוב. חלק מהעבודות היו באחריות האגף לאיכות הסביבה, וחלק באחריות האגף לחינוך וקהילה.

נמצא, כי החשבונית האמורה אושרה ע"י האגף לאיכות הסביבה בלבד, כאשר ליד החתימה צוין כי האישור מתייחס רק לעבודות תיקון חלוקי הנחל בסך 408 ₪ בלבד. למרות האמור, החשבונית לא הועברה לאגף החינוך לצורך אישור ביצוע שאר העבודות בסך של כ- 7,000 ₪.

מומלץ להקפיד על אישור החשבוניות על ידי כל הגורמים האחראים על ביצוע העבודה, לפני ביצוע התשלום.

על מנת למנוע הזנת חשבוניות כפולות למערכת הרכש והנהלת החשבונות, אמורה להיות במערכת בקרה מונעת, שלא תאפשר להזין פעם נוספת מספר חשבונית שכבר הוקלדה בעבר.

במועד הביקורת נמצאה בקרה מונעת כאמור במסך הרכש, אולם במסך הנהלת החשבונות נמצאה בקרת התראה הפותחת "חלון" במסך, בו צוין כי מספר החשבונית כבר הוקלד בעבר.

בבדיקה מדגמית של מסמכי ההתקשרות, נמצאו מקרים בהם הוקלדו למערכת רק ארבע הספרות האחרונות של מספר החשבונית, ומקרים אחרים בהם הוקלד המספר המלא. כתוצאה מכך נוצר מצב, לפיו גם כאשר אותה חשבונית תוקלד פעמיים, הבקרה המונעת או המתריעה במערכת לא תזהה את הכפילות.

מומלץ להקפיד על הקלדת מספר מלא של החשבונית, על להבטיח מניעת הקלדה כפולה של חשבוניות.

במסך הרכש המשמש את עובדת הנהלת חשבונות המקלידה את פרטי החשבוניות, היתה במועד הביקורת אפשרות להקליד חשבונית שסכומה גבוה מסכום ההזמנה המקושרת אליה, באמצעות הקלדת סכום ההפרש בשורה נפרדת.

מומלץ להטמיע במסך הרכש של העובדת הנ"ל בקרה מונעת שלא תאפשר הקלדת חשבונית בסכום גבוה מסכום ההזמנה, ולהותיר את האפשרות האמורה רק במסך גזבר המועצה או מנהלת החשבונות הראשית.

במועד הביקורת, לא נמצאו בגזברות או במחלקת הרכש דוחות תקופתיים שהוזמנו באמצעות מערכת הרכש והנהלת החשבונות, לצורך השוואה בין סכומי ההזמנות לסכומי החשבונות, במטרה לעמוד על היקף החריגות שהיו בנושא, ולבחון את הצעדים שניתן לנקוט לצורך צמצום התופעה.

מומלץ שהגזבר ומנהל הרכש יורו על הפקת דוחות כאמור באמצעות המערכת הממוחשבת, בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון, לצורך שיפור הבקרה בנושא.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיטת הדוח, כי הערות המבקר מקובלות ומיושמות, וכי המועצה תחדד את ההנחיות בנושא, וזאת למעט שתי ההערות הבאות:

- א. חשבונות ספקים - המועצה תפנה בנושא לספקים, אך, אין דרך לחייבם. בכל מקרה, כל חשבונית נבדקת לעומק ע"י כל הגורמים כאמור.
- ב. בקרה מונעת שלא תאפשר הקלדת חשבונית בסכום הגבוה מההזמנה - המנכ"ל והגזבר בדעה כי אין לכלול בקרה מונעת מעין זו, שכן, רק בדרך של קליטת חשבונית כמו שהיא - ניתן לקיים בקרה של בדיקה מול ההזמנות ואיתור חריגות ע"י גזברות המועצה. החריגות הנ"ל נבחנות ברמה פרטנית ע"י גזברות המועצה.

10.2 מעקב אחר עמידת ספקים בלוחות זמנים

בנוהל האיזו (3.02.1) שהיה בתוקף במועד תחילת הביקורת נקבע, כי באחריות מנהל הרכש להפיק אחת לתקופה דוחות מעקב, לצורך בקרה על עמידת הספק בלוחות זמנים. אולם במהלך עריכת הביקורת, נמחק הסעיף האמור מנוהל האיזו.

נמצא, כי מנהל הרכש לא הפיק דוחות מעקב כאמור, וכתוצאה מכך נפגעה הבקרה על עמידת הספקים בלוחות הזמנים.

מנהל הרכש הסביר למבקר, כי האגפים אינם מיידעים אותו לגבי תאריך קבלת הטובין, ולפיכך לא יכל להפיק דוחות כאמור.

בתגובתו לטיטת ציין מנהל הרכש, כי הסעיף נמחק מהנוהל כיוון שבפועל אין העברה של מועד האספקה מהאגפים לרכש ולכן הרכש אינו יכול לעקוב אחר נתונים אלו, ובנוהל החדש תאריכי האספקה הוגדרו באחריות האגף.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי לגבי דוחות מעקב אחר עמידה בלוחות זמנים - הערת המבקר תיושם בדרך של הפקת דוחות על ספקים שאינם עומדים בלוחות זמנים במסגרת ההערכה השנתית, לאחר בחינת טופסי המשוב שיתקבלו מהאגפים, והנושא יוסדר בנוהל ה- ISO. המנכ"ל והגזבר גם ציינו, כי נוהלי ה- ISO נכתבים ומעודכנים ע"י מנהל האגף / המחלקה, והנוהל עובד לכתיבה ולעריכה ע"י יועצת מקצועית מוסמכת מכון התקנים ומבוקר ע"י מאמתי איכות ונציגי מכון התקנים, וכי הנהלים מאושרים בישיבה השנתית של אישור ה- ISO בהשתתפות מנכ"ל המועצה, הגזבר, הסגל הבכיר ובליוי כל הגורמים המפורטים לעיל.

10.3 הערכת ספקים וקבלנים ע"י האגפים

בנוהל האיזו נקבע, כי תהליך הערכת הספקים ייעשה אחת לשנה, לאחר היערכות לפתיחת שנת הלימודים, בחודשים ספטמבר אוקטובר, ויכלול התייחסות רק לאותם ספקים העובדים עם המועצה על בסיס שוטף וקבוע.

עוד נקבע, כי מנהל הרכש יפיץ לכל מנהלי האגפים טופסי הערכה שיוחזרו אליו וישמשו בסיס לקבלת החלטות בדבר המשך הפעילות עם הספק. לצורך כך, נכלל בנספח מס' 1 בנוהל, הטופס הבא:

הערכת ספקים / קבלנים

שם הספק _____

טוב מאד	די טוב	בינוני	לא טוב	גרוע	קריטריונים להערכה
5	4	3	2	1	א יכולת עמידה בלוחות זמנים
5	4	3	2	1	ב מידת היענות לפניית ותלונות
5	4	3	2	1	ג יכולת עמידה בהתחייבויות החוזה
5	4	3	2	1	ד איכות הביצוע
5	4	3	2	1	ה דייקנות והקפדה על גמר העבודה
5	4	3	2	1	ו מהימנות / אמינות
5	4	3	2	1	ז רמת מקצועיות - עמידה בתקנים
5	4	3	2	1	ח התייחסות להיבטים סביבתיים

הערות מנהל הרכש :

הביקורת ממליצה להוסיף לטופס הקיים שורה לרישום תאריך, על מנת לתעד את מועדי מתן ההערכות, ושורה לרישום שם ותפקיד ממלא הטופס, על מנת שבמידת הצורך יתאפשר לערוך עימו בירורים נוספים.

נמצא כי מנהל הרכש אכן הפיץ מעת לעת טופסי הערכה למנהלי האגפים, אולם לא ערך מעקב שיטתי ומסודר אחר קבלתם בחזרה באופן שוטף. כתוצאה מכך, היו ספקים וקבלנים שלא התקבל לגביהם מידע או הערכה במחלקת הרכש.

עוד נמצא, כי המידע המצטבר שהתקבל מהאגפים לגבי הספקים והקבלנים באמצעות טופסי המשוב, לא עובד במחלקת הרכש באמצעות רישום מרוכז המאפשר הצלבת נתונים והסקת מסקנות מערכתיות.

בהתאם לכך, לא נמצא תיעוד לכך שטופסי המשוב שימשו בסיס לקבלת החלטות בדבר הפסקה או המשך ההתקשרות עם ספקים או קבלנים. לדוגמא, כאשר נבחרה הצעה שלא היתה הזולה ביותר, לא נמצאו במסמכי ההתקשרות אזכורים או התייחסויות לטופסי הערכה, והם אף לא אוזכרו בפרוטוקולים של ועדת קניות.

מומלץ שמנהל הרכש יערוך מעקב שיטתי אחר קבלת טופסי המשוב מהאגפים, וירכז את המידע המתקבל באמצעותם ברישום מסודר שיתייחס לכל ספק או קבלן בנפרד.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיטת הדוח, כי הערות המבקר מקובלות וטופס הערכת הקבלנים יעודכן ויכלול תאריך. הנ"ל גם ציינו בתגובתם, כי יוקפד על ריכוז המידע על טופסי המשוב וביצוע ישיבת הערכת ספקים אחת לשנה.

10.4 שינויים בנוהלי האיזו של המועצה

במהלך הביקורת, נמצאו בשני נוהלי האיזו העוסקים בנושא התקשרויות, ניסוחים הטעונים לדעת המבקר שיפורים ושינויים, שפורטו בסעיפי הדוח.

מומלץ לערוך את השינויים והשיפורים הדרושים בהתאם להערות הדוח, ובמידת הצורך להעבירם לעיון היועץ המשפטי של המועצה.

הוראות העבודה הנכללות בנוהלי האיזו, לכאורה מייתרות נהלים פנימיים נוספים במועצה. אולם, במידה ובכל זאת מוצא נוהל פנימי, הוא חייב, לדעת המבקר, לעלות בקנה אחד עם הוראות נוהל האיזו.

כפי שצוין בסעיף 6.5 לעיל, במהלך שנת 2005 הופץ נוהל רכש פנימי שלא עלה בקנה אחד עם הוראות נוהלי האיזו של המועצה.

מומלץ לכלול את כל הנהלים הפנימיים בסט נוהלי האיזו של המועצה, ולהימנע מהוצאת נהלים פנימיים שאינם עולה בקנה אחד עם נוהל האיזו.

נמצא כי במהלך עריכת הביקורת, יזם מנהל הרכש עריכת שינויים בהוראות נוהלי האיזו העוסקים בנושא רכש והתקשרויות, באמצעות פנייה ישירה לנותנת שירות חיצונית העוסקת בהסמכה לפי תו התקן האמור ומוסמכת לערוך שינויים שוטפים בנוהלי האיזו. לאחר עריכת השינויים הועבר למועצה נוהל איזו מעודכן, שצורף לסט הנהלים הקיים.

מומלץ להקפיד על קבלת אישור בכתב ממנכ"ל המועצה, לכל בקשה לעריכת שינוי בנוהל ISO המופנית לגורם חיצוני, ולתייק את האישור במשרד מרכזת נושא האיזו במועצה, לצורך תיעוד ובקרה.

נמצא, כי מידי שנה הועבר למועצה דוח סקר שנתי על נוהלי האיזו, בו צוינו, בין היתר, הנהלים שבוצע בהם שינוי במהלך השנה. אולם, בדוח שהוצג בפני המבקר, לא צוינו פרטי השינויים שנערכו בכל נוהל, ולפיכך לא היה לבדוק באמצעותו ניתן להסתמך עליו יכל לשמש לצורך בקרה על מהות השינויים שנערכו בנהלים במהלך השנה.

מומלץ כי במסגרת המבדק השנתי של נוהלי האיזו, יושם דגש גם על בדיקת פרטי השינויים שבוצעו בכל נוהל במהלך השנה.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לדעתו מהות נוהל ISO היא תיעוד התהליכים המתבצעים בפועל לאור הסקת מסקנות ולכן תוקן הנוהל מעת לעת במהלך תקופת עריכת הביקורת.

מנכ"ל המועצה והגזבר ציינו בתגובתם לטיוטת הדוח, כי נוהלי ה - ISO במועצה מעודכנים מעת לעת, לאור בחינה חוזרת וניתוח מקרים והפקת לקחים המבוצעים בצורה שוטפת, וכי הם מעודדים יוזמות עובדים ועדכון הנהלים, לאחר בחינה מחודשת, והנהלים נידונים, מעודכנים ומאושרים אחת לשנה בישיבה הנערכת עם נציגי מכון התקנים, בעת עריכת המבדק השנתי. המנכ"ל והגזבר גם ציינו בתגובתם, שיש להדגיש כי נהלי ה - ISO הם נהלי עבודה פנימיים ועבודת המועצה מבוצעת בהתאם לחוק. הנ"ל גם צירפו לתגובתם את נהלי ה - ISO אשר עודכנו לאור הערות דוח הביקורת, וציינו כי נהלים אלו הועברו ליועץ המשפטי של המועצה, בהמלצת המבקר ועם אישורו - הם ייושמו.

11. סיכום

הביקורת התמקדה בבדיקת התקשרויות המועצה עם ספקים וקבלנים בהיקפים שאינם מחייבים מכרז, שבוצעו במשך מספר שנים במגוון רחב של נושאים. מטרת הביקורת היתה לבחון אם ההתקשרויות נערכו עפ"י כל ההנחיות והנהלים המחייבים, תוך קיום תחרות הוגנת ושווה בין מציעים ושמירה על עקרונות היעילות, החיסכון וטוהר המידות.

הביקורת העלתה, כי מחלקת הרכש פעלה בדרך כלל במקצועיות וביעילות, תוך ירידה לפרטים והקפדה על סטנדרטים גבוהים, לעיתים תחת עמידה בעומסי עבודה בלתי מבוטלים, שנגרמו עקב ריבוי משימות שהוטלו על מנהל הרכש. רובם המכריע של ההזמנות ומסמכי ההתקשרות שנבדקו נמצאו תקינים והצביעו על ביצוע ההליך באופן מקצועי, הולם ומסודר.

נמצא כי מחלקת הרכש הפנתה תשומת לב מיוחדת להשגת חיסכון בעלויות, בין היתר באמצעות בחינה מדוקדקת של מפרטים טכניים, ניהול מו"מ עם מציעים, ונכונות מנהל הרכש לקחת על עצמו ניהול פרויקטים במגוון רחב של נושאים. התנהלות זו הביאה לתועלות כלכליות בהיקפים ניכרים, שזכו בצדק להערכה רבה מצד הגזבר והנהלת המועצה.

עם זאת, הביקורת העלתה ממצאים המחייבים תיקון ושיפור ההתנהלות במספר תחומים, ובכלל זה:

- צמצום מעורבות האגפים בתהליכי הרכש, בין היתר באמצעות ביטול החובה לצרף הצעת מחיר לכל הזמנה פנימית, הקפדה על העברת ההזמנות לספקים ישירות ע"י מחלקת הרכש, וביטול ההרשאה לאגפים לבצע רכישות עד לסכום 500 ₪ באופן עצמאי.
- הקפדה על קבלת מספר הצעות מחיר עבור כל התקשרות בהתאם למדרג שנקבע בנוהל, ותיעוד מסמכים תומכים, כגון: פניות לספקים, הצעות מחיר, טבלאות השוואה, וכו'.
- הקפדה על מילוי טופס הזמנה פנימית ע"י היחידה המזמינה ועל הוצאת הזמנה חיצונית ע"י מחלקת הרכש, עבור כל התקשרות, ורענון ההנחיות בנושא למנהלי היחידות והאגפים במועצה.
- השמת סייגים על אפשרות מחלקת הרכש לנהל מו"מ עם מציעים גם בסכומים שאינם מחייבים מכרז, בהתאם להמלצות שפורטו בדוח.
- ייעול ביצוע ההתקשרויות בנושאים שוטפים, באמצעות יציאה למכרזי מסגרת עם ספקים וקבלנים.

- הקמת "ועדת הזמנות עבודה" שתאשר כל התקשרות לביצוע עבודה קבלנית, עד לסכום המחייב עריכת מכרז.
 - שיפור הבקרה השוטפת של ועדת קניות על עבודת מחלקת הרכש, בין היתר באמצעות קבלת דיווחים על רכישות שוטפות או דחופות שבוצעו ללא קבלת אישור מראש של הוועדה, ושיפור אופן רישום הפרוטוקולים באמצעות הכללת תיאור מילולי של ההחלטות והקפדה על ציון הנימוקים לבחירת הצעה שאיננה הזולה ביותר.
 - שיפור הבקרה השוטפת של הגזבר על תהליך הרכש באמצעות קבלת דוחות ממוחשבים בנושאים שונים שפורטו בדוח, ושיפור הבקורות המוטמעות בתוכנת הרכש במטרה למנוע מראש תקלות וטעויות.
 - שיפור הטיפול בחשבוניות, כולל הקפדה על קבלת חשבונית נפרדת עבור כל הזמנה, החתמתן בחותמת "נתקבל" הנושאת תאריך, ואישור החשבוניות ע"י כל הגורמים האחראים על ביצוע העבודה לפני ביצוע התשלום.
 - ניהול מעקב שיטתי על טיב השירות שהתקבל מקבלנים וספקים, בין היתר באמצעות קבלת טופסי משוב מהאגפים, ריכוז ועיבוד המידע במחלקת הרכש, והפקת דוחות מעקב תקופתיים.
 - שיפור בתחום נוהלי העבודה, כולל ביצוע תיקוני נוסח בנוהלי האיזו כמתחייב מהערות הדוח, הימנעות מהוצאת נהלים פנימיים העומדים בסתירה לנוהלי האיזו, והקפדה על קבלת אישור בכתב מהמנכ"ל לכל שינוי מהותי המתבצע בנוהל.
- יישום מוקפד של המלצות הדוח עשוי למנוע את הישנות הליקויים שעלו בביקורת, ולשפר את אופן התנהלות המועצה בתחום הרכש וההתקשרויות.

תגובות המבוקרים

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה.

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ - 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145.ב. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד,
 - (2) הוא תושב ישראל,
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992.
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145.ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינורי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - **גוף מבוקר**).

- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -
 - (1) שיקול דעתו,
 - (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
 - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה. המצאת מידע למבקר

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

פרק שישי: ועדות**122. ועדת ביקורת**

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122א. תפקידי ועדת הביקורת

- (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:
- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.