דוח ביקורת בנושא:  
תהליך הרכש המשרדי



משרד ראש הממשלה אגף הביקורת הפנימית

ירושלים, ד׳ תשרי תשע״ז 30/11/2016

תאריך הגשה: 6.10.2016

**תקציר מנהלים**

רקע כללי

תהליך הרכש הינו אחד מתהליכי הליבה המרכזיים במשרד וזאת לאור הסכומים האדירים אותם מקצה המשרד לצרכי רכש.

התהליך הינו מורכב ומצריך שיתוף פעולה מצד מספר יחידות לצורך הצלחתו. היחידות הלוקחות חלק בתהליך הינן - אגף הכספים, לשכה משפטית, סמנכ״ל מבצעים ונכסים, אגף בנא״מ, אגף תקציבים ופרויקטים, וועדת מכרזים, היחידות המקצועיות וקניינים.

ככלל האחריות לביצוע הרכש במשרד הראשי הינה של סמנכ״ל מבצעים ונכסים, כאשר הרכש מתבצע בפועל ע״י קניין המשרד. ביחידות הנמצאות מחוץ למשרד המתפקדות באופן עצמאי ישנו קניין יחידה המבצע את הרכש בשיתוף פעולה עם היחידות הרלוונטיות במשרד. האחריות לביצוע הרכש במשרד מתחלקת בין מספר גורמים ולא ק״ם גורם אחד מרכזי אשר מתכלל את כלל המערך מתוך ראיה רחבה ויעילה.

תקציב הרכש הכללי כולל הוצאות שוטפות, הוצאות קשיחות והוצאות לפעולות שונות של היחידות. התקציב מסתכם: בשנת 2014 - 708 מיליוני ש״ח ובשנת 2015 - 988 מיליוני ש״ח.

תקציב הרכש עבור מכרזים והזמנות מסתכם: בשנת 2014 ־ 239 מיליוני ש״ח ובשנת 2015 - 581 מיליוני ש״ח. (הגידול בהיקף התקציב בשנת 2015 נבע בעיקר ממעבר התקשוב הממשלתי למשרד).

ממצאים עיקריים  
נוהל רכש

בעבר התקבלה החלטה בדבר גיבוש נוהל רכש אולם לא מצאנו לכך כל אסמכתא.

מבדיקתנו עם הגורמים המקצועיים במשרד עולה כ׳ לא ק״ם נוהל רכש המאגד בתוכו את כלל תהליכי הרכש המשרדיים.

כיום קיימים מספר נהלים פנימיים בנושא רכש כגון: נוהל חתימת הסכמים והתקשרויות, נוהל פניה לוועדת המכרזים וועדת יועצים אשר נכתבו ע"׳ אגף תיאום תכנון וארגון בשיתוף לשכה משפטית ואגף הכספים אשר נמצאים בשימוש היחידות העוסקות ברכש. נציין כי לא נמצא אישור לנהלים הפנימיים מטעם ועדת נהלים.

חסמים בתהליכי עבודת וועדת המכרזים

מהשתתפות□ בוועדות המכרזים עולה כי לרוב נציגי הלשכה המשפטית מקפידים להתייחס למסמכי הוועדה טרם הדיון, ואילו שאר הגורמים אינם בודקים מראש את ההיבטים הקשורים לעבודתם. בשל כך, לעיתים דיוני הוועדה אינם יעילים והחלטות רבות מתקבלות "בכפוף ל.." וכתוצאה מכך ישנם עיכובים בחתימה על הפרוטוקול עד לסיום בירור אותם היבטים שלא נבדקו טרם הדיון בוועדה.

כיום היערכות היחידות המקצועיות בדבר צורכי הרכש השונים בהיבטים הקשורים לעבודת וועדת המכרזים אינה מיטבית ובשל כך נגרמים עיכובים בתהליך.

במקרים רבים היחידות המקצועיות מתקשות בניסוח הצרכים המקצועיים שלהן. לדוגמה, יחידה מקצועית המבקשת להתקשר עם בעל מקצוע מסוים, לא מפרטת מה העבודה הנדרשת מאותו בעל מקצוע, או מדוע היא מבקשת להתקשר דווקא עם בעל מקצוע מסוים. יחידה מקצועית שלא עורכת סקר שוק ואינה מכירה את השירותים הניתנים באותו תחום, או מבקשת לערוך מכרז ואינה מגדירה מהם התנאים המקצועיים שאמורים להתקיים במשתתפים במכרז. חברי הוועדה מסבירים שוב ושוב ליחידות המקצועיות את המשמעות של הגדרת הצרכים המקצועיים שלהן, והעובדה שהדבר משפיע על ההכרעות שהוועדה מוסמכת לקבל כגון אישור פטור ממכרז. אולם הבעיה אינה רק בניסוח הצרכים על ידי היחידות המקצועיות, אלא באי הבנתם וידיעתם. דבר המחייב השלמת בקשות והבהרתן, ולעיתים אף כתיבתן מחדש גורם לעיכובים בתהליך. בעקבות האמור לעיל, לרוב, הפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון בוועדה וחתימתם נמשכת מספר שבועות.

חסמים בתהליך אישור ההזמנה

בתהליך אישור ההזמנה מספר רב של חתימות, בדיקות ואישורים ובכלל זה שתי חתימות של המורשים לחתימה בתחילה ובסוף התהליך. כיום לא מוגדר לו״ז להוצאת הזמנה. בנוסף היחידה המקצועית אינה עוקבת ומבקרת כנדרש אחר תהליך אישור ההזמנה על כל שלביו. מצאנו כי הטיפול בהזמנות למשרד הראשי מתבצע ע"׳ בעל תפקיד אחד בלבד (למעט אגף בטחון ואגף טכנולוגיה).

חסמים בתהליך התשלומים

התיאום בין היחידות המקצועיות לבין מחלקת התשלומים אינו מספק, ליחידות אין את היכולת לעקוב ולבקר את שלבי אישור החשבונית עד לביצוע התשלום. בנוסף, על אף היכולת של היחידות לעקוב אחר מועד פקיעת החוזה או ההזמנה הדבר לרוב אינו נעשה וכתוצאה מכך החוזים אינם מוארכים בזמן כמו גם הביטוחים והערבויות. היחידות המקצועיות אינן מעודכנות על דחיית מסמכים במשך התהליך ואינן מדווחות בזמן על שינויים. מסמכים אשר נדחים נשלחים בדואר המשרדי ליחידות המקצועיות. לא קיים לו״ז לאישור וחתימה על חשבוניות לתשלום. בעת קבלת החשבונית אין הקפדה על חתימה בחותמת "נתקבל". נראה כ׳ קיים מספר רב של בדיקות שלא בהכרח יש בהן צורך. חסמים אלה פוגעים בתהליך וגורמים לפיגורים בתשלומים.

חסמים בתהליך עבודת היחידות המקצועיות

לרוב ביחידות המקצועיות לא מתבצע תהליך הכנה מוקדם וסדור בכל הקשור לצורכי הרכש השנתיים והבקשות מוגשות אד הוק ובמקרים רבים ללא שהתבצעה לפני כן הכנה מקצועית מספיקה. הכלים וההכשרה המקצועית הקיימים כיום ברוב היחידות המקצועיות לאפיון צורכיהן וכתיבת מפרטים וכתבי כמויות אינם מספקים. היחידות המקצועיות לרוב אינן מקיימות תהליך אפקטיבי של מעקב ובקרה אחר תהליכי הרכש.

חסמים בתהליך עבודת מרכזות הוועדה

מרכזות הוועדה מחלקות ביניהן את כלל הנושאים בעבודת המכרזים ובכל שבוע נכנסת מרכזת אחרת לוועדה, לעיתים יוצא אפוא שישנן מספר מרכזות המטפלות באותו נושא ורציפות הטיפול בנושא נפגעת, ובכך המידע אינו מרוכז במקום אחד. חלוקת העבודה אינה מתבצעת ע״פ נושא המכרז אלא באופן אקראי. מהשתתפותנו במספר ועדות מכרזים עולה כי מרבית חברי הוועדה אינם מתכוננים כיאות לדיוני הוועדה וכתוצאה מכך דיוני הוועדה אינם יעילים והפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון דבר הגורם לעיכובים בתהליך.

חסמים בתפקיד הקניינים

הרכש מבוצע על ידי מספר רב של קניינים ביחידות המקצועיות אשר רובן שוכנות מחוץ למשרד. המרחק הגיאוגרפי מקשה על תהליך הרכש. מבצעי הרכש ביחידות המקצועיות נדרשים לידע רב בתחום הרכש. היעדר הכשרה מקצועית ראויה וחוסר ידע מונעים עבודה יעילה. בנוסף לכך, בהיעדר נוהל אחיד המסדיר את שיטת העבודה ובהעדר מנחה מקצועי נגרמים קשיים משמעותיים ועיכובים בתהליך הרכש. לקניינים לא קיימת הגדרת תפקיד וכן לא הוסדרו תחומי אחריות וסמכות. במשרד הראשי בו מועסקים מרבית עובדי משרד, קיים קניין אחד בלבד עם הרשאה לרכישת ציוד. ספק אם ביכולתו של הקניין לשרת כראוי את עובדי המשרד ולתת מענה הולם לכלל דרישות הרכש. הדבר מהווה חסם משמעותי בתהליך.

חסמים בתהליך עבודת לשכה משפטית

ליחידות המקצועיות פער מקצועי בכל הקשור לכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. כתוצאה מכך לא ניתן להתקדם בהליך הרכש, שכן על המסמכים המצורפים לחוזים ולמכרזים לכלול פירוט של העבודה הנדרשת מהספק או מפרט טכני של המוצר הנרכש. על פער זה מגשרת הלשכה המשפטית בכך שנציגיה מסייעים ליחידות המקצועיות לאפיין את צרכיהן המקצועיים, ולהסביר לאיזו רמת פירוט עליהן להכין את מסמכיהן. במקרים רבים, היחידות המקצועיות מבינות כ׳ עליהן להשלים פער מקצועי זה, רק לאחר שנציגי הלשכה המשפטית מבהירים להן היכן נדרשות השלמות מקצועיות, על אף שלא מדובר בהיבטים משפטיים אלא בהיבטים מקצועיים מובהקים. לעתים, היחידות המקצועיות פונות לקבלת סיוע מקצועי חיצוני, ולעתים הן משלימות את הפער בעצמן, אך עד שהן מגיעות להכרה כי עליהן להשלים את הפער, כבר נגזל זמן יקר מנציגי הלשכה המשפטית.

מהיחידות עמן נפגשנו עולה כי טיפול הלשכה המשפטית במסמכי רכש אורך זמן רב וכתוצאה מכך נוצרים עיכובים בתהליך. מהאמור לעיל ניתן להבין שבין היתר, זמן ניכר מוקדש להשלמת המסמכים המקצועיים על ידי היחידות המקצועיות עצמן ולא בעיכובים בעבודה המשפטית בתהליך, בעיקר לאחר שהלשכה המשפטית התקשרה עם משרדי עורכי דין חיצוניים לשם סיוע בהכנת חוזים ומכרזים.

חסמים בתהליך היציאה למכרז

ההכנה המוקדמת והערכות של היחידות המקצועיות לתהליך המכרז אינה מספקת. ליחידות חוסר בידע מקצועי ובכלים הנדרשים לאפיון הצרכים וכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. תהליך המכרז אורך זמן רב ובלת׳ סביר. כיום אין לוח זמנים להוצאת מכרז. היחידות המקצועיות אינן מקפידות על מינוי מנהל התקשרות להובלת התהליך, לפיקוח ולקבלת השירות הנדרש לשביעות רצון היחידה. כיום המשרד כמעט ואינו משתמש במכרזי מדף ומרבית המכרזים נעשים מחדש מתחילתם ועד סופם. יצוין כי בשנים האחרונות נערך להכנת מכרזי מדף עבור כלל משרדי הממשלה, אך פרויקט זה טרם הושלם על ידו. א׳

הקפדה על חתימת הפרוטוקולים בסיום כל דיון גורם לכך שתהליך הרכש מתארך בין מספר ימים לבין מספר שבועות.

המלצות

נוהל - אנו ממליצים להנהלת המשרד לגבש נוהל רכש אחיד המאגד בתוכו את כלל תהליכי הרכש המשרדיים ואת תחומי האחריות והסמכות של כלל הגורמים העוסקים ברכש ובכלל זה וועדת המכרזים.

מבנה ארגוני - אנו ממליצים להנהלת המשרד להקים יחידת רכש מרכזית אשר תתכלל ותרכז את מכלול תהליכי הרכש המתבצעים במשרד תחת קורת גג אחת ובכך למקצע ולייעל את תהליך הרכש. ישנה חשיבות רבה להגדרת תחומי אחריות ברורים לבעלי התפקידים ביחידה.

יחידה זו ניתן להקים בשני אופנים: בדומה למבנה הארגוני הקיים ן■■■■■ או לחילופין במבנה הארגוני הקיים על הנהלת המשרד לבחון את הדרך האופטימלית ליישום המלצה זו.

כמו כן על הנהלת המשרד לקבוע למי תוכפף היחידה מבין שלושת בעלי התפקידים האמורים בגוף הדוח. נדגיש כי בשני האופנים להקמת יחידת הרכש ישנה חשיבות רבה לתפקיד מרכז הוועדה ומתוקף תפקידו יהיה מופקד על ביצוע בקרה ובדיקה רוחבית של כלל הרכש המשרדי.

לחילופין, במידה ויוחלט על המשך ביצוע תהליך הרכש במתכונת הקיימת, על הנהלת המשרד לפעול לייעול ושיפור התהליך כאמור בחלופה ב' לעיל.

הכשרות והדרכות - לצורך מקצוע ושיפור תהליך הרכש על הנהלת המשרד בשיתוף יחידת ההדרכה לתת כלים מקצועיים והכשרות "עודיות לכלל הגורמים העוסקים ברכש ובכלל זה הקניינים, העובדים הרלוונטיים ביחידות מקצועיות ומרכז הוועדה. בנוסף לכך, חשיבות רבה לביצוע תיאום ציפיות ולקיום מפגשים תקופתיים בין הגורמים העוסקים ברכש לצורך זיהוי חסמים, מניעתם ופתרונם.

לוח זמנים ־ על מנת לייעל את תהליך הרכש ראוי ונכון יהיה שכל יחידה מקצועית תגדיר את שלבי תהליך העבודה ותקבע לו״ז לכל שלב ושלב. מתוך קביעה זו "קבע על ידי ההנהלה לו״ז מפורט המקובל על כלל היחידות המקצועיות אשר יהווה אומדן בסיסי להוצאת הזמנה או מכרז. חשוב להדגיש כי לוח זמנים זה יהיה בתוקף לתהליך רכש סטנדרטי. בתהליכי רכש מורכבים "קבע לוח הזמנים על ידי ועדת המכרזים כל מקרה לגופו. אנו רואים חשיבות רבה כי פרוטוקול הוועדה יכלול בתוכו את מסגרת הזמן להוצאת המכרז.

מערכת ממוחשבת - אנו ממליצים להקים מערכת ממוחשבת אשר תסייע בניהול תהליך הרכש לכלל היחידות המשרדיות העוסקות בתהליך וליחידות השונות, חשוב כי למערכת זו תהיה היכולת לתת מענה למעקב ובקרה אפקטיביים, הנפקת דוחות, ביצוע ניתוחים מסוגים שונים לייעול התהליך, מעקב אחר התקדמות התהליך ועמידה בלו״ז.

יחידות מקצועיות - ישנה חשיבות רבה להיערכות היחידות המקצועיות מבעוד מועד להגדרת צרכי הרכש השנתיים להצלחת תהליכי הרכש, על כן מומלץ כי היחידות המקצועיות יערכו באופן המיטבי ביותר במסגרת תכנון תכנית עבודה שנתית.

מכרזי מדף - שימוש במכרזי מדף יקצר את תהליכי הרכש באופן משמעותי, על כן יש להגביר ככל הניתן את השימוש במכרזים אלה.

חברי ועדת מכרזים - ישנה חשיבות רבה להיערכות והכנה מוקדמת של חברי הוועדה טרם הדיון לקיום דיון יעיל, פורה ואפקטיבי. חתימה על פרוטוקול בסיום כל דיון הנו חסם מעכב ולעיתים אף באופן משמעותי, על כן על חברי הוועדה לעשות ככל הניתן על מנת לחתום על הפרוטוקול בסיום הדיון.

יועץ חיצוני לכתיבת מכרזים - אנו ממליצים לקדם את הצעתה של ראש אגף תכנון תאום וארגון לרכישת שירותים חיצוניים לאפיון וכתיבת מפרטים אשר תסייע רבות ליחידות המקצועיות בהוצאת מכרז ובכך תהליכי הרכש ׳תקצרו והיחידות המקצועיות יתמקצעו.

לשכה משפטית - לדברי הלשכה המשפטית, בחודשים הקרובים תסתיים ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין החיצוניים. על הלשכה המשפטית לבחון את הצורך בהמשך ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין החיצוניים בהתייחס להמלצה לרכישת שירותים חיצוניים לאפיון וכתיבת מכרזים.

אגף הכספים - בגוף הדוח מופיעים חסמים ופתרונות המוצעים לתהליך הרכש באגף הכספים. אנו ממליצים לאגף הכספים ליישם את הפתרונות המוצעים על מנת לקצר את תהליך הרכש.

ביקורת חשבונאית - אנו ממליצים על ביצוע ביקורת רכש בהיבט החשבונאי אשר תהווה השלמה לדוח זה.

חסמים - בגוף הדוח מופיעים חסמים ופתרונות מוצעים על פ׳ שלבי תהליך הרכש. אנו ממליצים ליחידות העוסקות ברכש ללמוד את החסמים וליישם את הפתרונות המוצעים וזאת על מנת להסיר חסמים אלו ובכך לייעל ולקצר את תהליך הרכש.

תיאום ציפיות - גורמים רבים עוסקים בתהליך הרכש ולכל אחד תפקיד הכרחי בו. בנוסף, כלל יחידות המשרד נדרשות לביצוע רכש בכמויות שונות, לצורך הצלחת תהליך זה מומלץ לערוך תיאום ציפיות בין כלל היחידות, לחזק את התקשורת והקשר בין היחידות דבר אשר יביא לכדי הבהרת התהליך "עולו וקיצורו.

מינוי מנהל התקשרות - על כל יחידה מקצועית למנות מנהל התקשרות אשר תפקידו להוביל, לפקח ולבקר את תהליך הרכש מתחילתו בהגשת הבקשה לוועדת המכרזים וכלה בקבלת השירות מהספק לשביעות רצון היחידה. אנו ממליצים כי בכל פרוטוקול של וועדת המכרזים יצוין מיהו מנהל ההתקשרות מטעם היחידה המקצועית, מנהל ההתקשרות יחתום על מסמך "עודי שבו הוא יביע את אחריותו ומחויבותו לתהליך הרכש הספציפי אותו הוא מנהל. רצוי כי מנהל ההתקשרות ימונה מבין העובדים הבכירים בכל יחידה.

אישור תקציבי - יש לשריין תקציב ולקבל באופן מידי אישור תקציבי לכל התקשרות, על מנת למנוע עיכובים בהליך המכרז׳ אשר לעיתים נובעים מהתקשרות אשר אושרה בוועדה, אך לא שוריין בעבורה תקציב באופן מיד׳ ועד לחתימת ההסכם כבר לא נותר תקציב או לחילופין אין מימוש של כלל התקציב כתוצאה מעיכוב בהליכי חתימה על הסכם.

סיכום

מבדיקתנו עולה כי בעבר התקבלה החלטה בדבר גיבוש נוהל רכש אולם לא מצאנו לכך כל אסמכתא. קיימים מספר נהלים פנימיים אשר נכתבו ע", אגף תיאום תכנון וארגון ונמצאים בשימוש. אולם אין בנמצא אישור מטעם ועדת נהלים לנהלים הפנימיים, על אף שכתיבתם נעשתה בשיתוף הלשכה המשפטית ואגף הכספים. נציין כי אין כל תיעוד ו/או אסמכתא לדיונים אלו.

לרוב נציגי הלשכה המשפטית מקפידים להתייחס למסמכי הוועדה טרם הדיון, ואילו שאר הגורמים אינם בודקים מראש את ההיבטים הקשורים לעבודתם. בשל כך, לעיתים החלטות רבות מתקבלות "בכפוף ל.." וישנם עיכובים בחתימה על הפרוטוקול.

על היחידות המקצועיות להיערך מבעוד מועד בדבר צורכי הרכש היות וכיום הערכות זו אינה מיטבית וכתוצאה מכך נגרמים עיכובים בתהליך.

במקרים רבים היחידות המקצועיות מתקשות בניסוח הצרכים המקצועיים שלהן. חברי הוועדה מסבירים ליחידות המקצועיות את משמעות הגדרת הצרכים המקצועיים, והדבר משפיע על הכרעות הוועדה, אולם הבעיה אינה רק בניסוח הצרכים, אלא בעיקר באי הבנתם וידיעתם ע״י היחידות המקצועיות. השלמת הבקשות, הבהרתן, ולעיתים אף כתיבתן מחדש גורמים לעיכובים בתהליך. בעקבות האמור, לרוב הפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון וחתימתם נמשכת מספר שבועות.

בתהליך אישור ההזמנה ק״ם מספר רב של חתימות, בדיקות ואישורים ובכלל זה שתי חתימות של המורשים לחתימה בתחילה ובסוף התהליך. לא מוגדר לו״ז להוצאת הזמנה ובנוסף העדר מעקב ובקרה של היחידה המקצועית אחר תהליך אישור ההזמנה על כל שלבי! גורמים לטיפול אורך זמן רב עד לאישור ההזמנה. נציין כ׳ הטיפול בהזמנות למשרד הראשי מתבצעות ע״י בעל תפקיד אחד בלבד (למעט אגף בטחון ואגף טכנולוגיה).

התיאום בין היחידות המקצועיות לבין מחלקת התשלומים לוקה בחסר וישנם חסמים הפוגעים בתשלומים: ליחידה אין היכולת לעקוב ולבקר את שלבי אישור החשבונית עד לביצוע התשלום. על אף יכולתם של היחידות לעקוב אחר מועד פקיעת החוזה או ההזמנה הדבר לרוב אינו נעשה וחוזים אינם מוארכים בזמן וכן ביטוחים והערבויות. היחידות המקצועיות אינן מעודכנות על דחיית מסמכים ואינן מדווחות בזמן על שינויים. כמו גם, מסמכים הנדחים נשלחים בדואר המשרדי ליחידות המקצועיות. לא ק״ם לו״ז לאישור וחתימה על חשבוניות לתשלום, אין הקפדה על חתימה בחותמת "נתקבל", נראה כ׳ ק״ם מספר רב של בדיקות שלא בהכרח יש בהן צורך.

ביחידות המקצועיות לא מתבצע תהליך הכנה סדור בכל הקשור לצורכי הרכש השנתיים, הבקשות מוגשות אד הוק ובמקרים רבים ללא הכנה מקצועית מספיקה. הכלים וההכשרה המקצועית הקיימים ביחידות לאפיון צורכיהן וכתיבת מפרטים וכתבי כמויות ועריכת מחקרי שוק רלוונטיים לצרכים אלו אינם מספקים. לרוב אין הן מקיימות תהליך אפקטיבי של מעקב ובקרה אחר תהליכי הרכש השונים.

3 מרכזות הוועדה מחלקות את כלל הנושאים בעבודת המכרזים ובכל שבוע נכנסת מרכזת אחרת לוועדה, לעיתים יוצא שמספר מרכזות מטפלות באותו נושא ובכך נפגעת רציפות הטיפול בו וכן המידע אינו מרוכז במקום אחד וכתוצאה מכך נגרמים עיכובים בתהליך. חלוקת העבודה אינה מתבצעת ע״פ נושא המכרז אלא באופן אקראי. מרבית חברי הוועדה אינם מתכוננים כיאות לדיוני הוועדה והפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון.

הרכש מבוצע על ידי מספר רב של קניינים ביחידות המקצועיות והמרחק הגיאוגרפי של הקניינים מקשה על תהליך הרכש. מבצעי הרכש ביחידות המקצועיות נדרשים לידע רב ובהיעדר הכשרה מקצועית ראויה וידע נמנעת עבודה יעילה. בנוסף, בהיעדר נוהל אחיד המסדיר את שיטת העבודה ובהעדר מנחה מקצועי נגרמים עיכובים בתהליך הרכש. לקניינים לא הוגדר תפקיד ולא הוסדרו תחומי אחריות וסמכות. במשרד הראשי ק״ם קניין אחד בלבד ורק לו הרשאה לרכוש ציוד. הדבר מונע ממנו לשרת כראוי את עובדי המשרד ולתת מענה הולם לכלל דרישות הרכש.

מבדיקתנו את תהליך עבודת הלשכה המשפטית עולה כי ליחידות המקצועיות פער מקצועי בכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. שכן ללא הכנת מפרטים מקצועיים על ידי היחידות המקצועיות, לא ניתן להתקדם בהליך הרכש. על פער זה מגשרת הלשכה המשפטית בכך שנציגיה מסייעים ליחידות המקצועיות לאפיין את צרכיהן המקצועיים. על אף שלא מדובר בהיבטים משפטיים אלא בהיבטים מקצועיים מובהקים. לעתים, היחידות המקצועיות פונות לקבלת סיוע מקצועי חיצוני ולעתים הן משלימות את הפער בעצמן, אך עד שהן מגיעות להכרה כי עליהן להשלים הפער, נגזל זמן יקר מנציגי הלשכה המשפטית.

מהיחידות עמן נפגשנו עולה כי טיפול הלשכה המשפטית במסמכי רכש אורך זמן רב וכך נוצרים עיכובים בתהליך. מהאמור לעיל ניתן להבין שבין היתר, זמן ניכר מוקדש להשלמת המסמכים המקצועיים על ידי היחידות המקצועיות עצמן ולא בעיכובים בעבודה המשפטית בתהליך, בעיקר לאחר שהלשכה המשפטית התקשרה עם משרדי עורכי דין חיצוניים לשם סיוע בהכנת חוזים ומכרזים.

מבדיקתנו את תהליך היציאה למכרז עולה כי ההכנה והערכות היחידות המקצועיות לתהליך אינה מספקת. ליחידות המקצועיות חוסר בידע מקצועי ובכלים הנדרשים לאפיון הצרכים וכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. תהליך המכרז אורך זמן רב ובלתי סביר. כיום אין לו״ז להוצאת מכרז. היחידות המקצועיות אינן מקפידות על מינוי מנהל התקשרות אשר תפקידו להוביל את התהליך מתחילתו ועד סופו, לפקח, למנוע ולהסיר חסמים וכן לוודא שהיחידה המקצועית מקבלת את השירות הנדרש לשביעות רצונה. כיום המשרד כמעט ואינו משתמש במכרזי מדף ומרבית המכרזים נעשים מחדש מתחילתם ועד סופם. יצוין כי בשנים האחרונות 0^^||^|נערך להכנת מכרזי מדף עבור כלל משרדי הממשלה, אך פרויקט זה טרם הושלם על ידו. נציין כי אי הקפדה על חתימת הפרוטוקולים בסיום כל דיון גורם לכך שתהליך הרכש מתארך בין מספר ימים לבין מספר שבועות.

הרכש הינו תהליך ליבה הקיים במשרד אשר דורש משאבים רבים לצורך קיומו. הדו״ח סוקר את התהליך ע״פ שלביו ומנתח את החסמים בו וכן מציע פתרונות להסרתם.

בשל היות הרכש תהליך מורכב המצריך שיתוף פעולה בין מספר גורמים וכן בשל היקפי תקציב הרכש במשרד אנו ממליצים להנהלת המשרד לפעול ליישום המלצות הדוח בכדי לייעל תהליך מורכב וחשוב זה.

**מבוא**

רכש הינו תהליך עסקי או ארגוני הכולל בתוכו פעולות, נהלים והליכים הדרושים לצורך רכישת מוצרים ושירותים עבור הארגון. תהליכי הרכש הארגוניים מתייחסים לכל הוצאה כספית בארגון למטרת הרכישה, למעט משכורות לעובדים.

רכש הינו תהליך הקיים בכל ארגון, באופן מוסדר וממוסד או באופן בלתי ממוסד. ככל שהארגון גדול יותר וכמות הפריטים והשירותים הנרכשים על - ידו הם בסכומים גבוהים יותר, נדרש הארגון לתהליכי רכש מוסדרים וממוסדים.

תהליך הרכש במשרד הינו אחד מתהליכי הליבה המרכזיים בו וזאת לאור הסכומים האדירים אותם מקצה המשרד לצרכי רכש.

התהליך הינו מורכב ומצריך שיתוף פעולה מצד מספר יחידות לצורך הצלחתו. היחידות הלוקחות חלק בתהליך הינן - אגף הכספים, לשכה משפטית, סמנכ״ל מבצעים ונכסים, אגף בנא״מ, אגף תקציבים ופרויקטים, וועדת מכרזים, היחידות המקצועיות, קניינים.

ככלל האחריות לביצוע הרכש במשרד הראשי הינה של סמנכ״ל מבצעים ונכסים והרכש מתבצע בפועל ע״י קניין המשרד. ביחידות הנמצאות מחוץ למשרד אשר מתפקדות באופן עצמאי ישנו קניין המבצע את הרכש ליחידה אשר עובד בשיתוף פעולה עם היחידות הרלוונטיות במשרד להוצאת תהליך הרכש אל הפועל. האחריות לביצוע הרכש במשרד מתחלקת בין מספר גורמים ואין גורם אחד מרכזי שמתכלל את כלל המערך מתוך הסתכלות רחבה ויעילה.

תקציב הרכש עבור מכרזים והזמנות:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| שנה | תקציב | מספר הזמנות | מספר מכרזים |
| 2014 | 239 מיליון ₪ | 2,389 | 13 |
| 2015 | 581 מיליון ₪ | 2,323 | 8 + 7 של התקשוב |

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים ציינה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כ■ תקציב הרכש הכללי כולל את ההוצאות השוטפות, ההוצאות הקשיחות וההוצאות לפעולות שונות של היחידות במשרד ומסתכם: בשנת 2014- 708 מיליוני ש״ח. בשנת 2015- 988 מיליוני ש״ח.

כיום ישנם במשרד 58 קניינים המבצעים תהליכי רכש במשרד הראשי וביחידות המקצועיות השונות. הקניינים נדרשים לידע בתחום חשבי כגון ערבויות, ביטוחים ומע״מ על מנת לבצע את תפקידם כראוי.

באגף הכספים במשרד קיימות 2 יחידות המטפלות בענייני רכש והן: יחידת ההתקשרויות המונה מנהלת תחום בכירה 1- 3 עובדים המטפלים בהתקשרויות. יחידת התשלומים המונה מנהלת תחום תשלומים 1- 8 עובדים העוסקים בתשלומי רכש.

הרכש במשרד הראשי נותן שירות לכלל עובדי המשרד ומתחלק לשני סוגים עיקריים המתבצעים באמצעות שני גורמים:

1. סמנכ״ל מבצעים ונכסים המבצע את הנושאים השוטפים ואחראי על יחידת המכרזים.
2. מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים המבצעת את ההתחייבויות הבין משרדיות, הוצאות קשיחות כגון - חשמל מים וכוי וכן התקשרויות בנושא כוח אדם.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת הדוח כ׳ במשרד לא ק״ם מבנה ארגוני המסדיר את הליך הרכש ולא בוצעה עבודת מטה לחלוקת תחומי האחריות והטיפול בנושאים השונים. אגף תקציבים ופרויקטים מרכז את כלל הרכש בנושאים הבאים עבור המשרד הראשי, יחידות הסמך, משרדי הממשלה (תפוצות, ירושלים ומורשת, אסטרטגים, מודיעין, לשכות שרים וסגני שרים, המועצה לביטחון לאומי, נציבות שירות המדינה).

באגף תקציבים ופרויקטים מועסקים 10 עובדים (5 עובדי משרד + 3 עובדי קניית שירותים + 2 סטודנטים) האחראים על הנושאים הבאים:

**התקשרויות בגין הוצאות קשיחות** הכולל את ריכוז כלל ההתקשרויות לניהול נכסיהמשרד, תשלום דמי שימוש למבנים שבבעלות המדינה, תשלום למנהל הדיור הממשלתי בגין שכר דירה, תשלומי ארנונה לרשויות השונות, תשלומים למנהל הרכב בגין רכבי המשרד, תשלום בגין דלק, כבישי אגרה, תשלומי חשמל, מים, גז, טלפונים, מרכזיות, פלאפונים ניידים, שירותי דואר וכדי.

**התקשרויות עם משרד■ ממשלה** - תחום זה כולל איגום משאבים בהתאם להחלטותממשלה, ביצוע פעילויות של יחידות המשרד בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה השונים, התחייבויות וביצוע תשלומים בגין עובדים המושאלים מגופים אחרים.

**ריכוז וטיפול בכלל ההתקשרויות בנושא נסיעות לחו״ל** - טיפול בכלל ההתקשרויותהנדרשות מול חברת ענבל, משרד החוץ והיחידה לאבטחת אישים.

**התקשרויות מורכבות ועתירות כח אדם** - חברת הניקיון, ספק לשירותי גינון ושירות■הסעדה.

**התקשרויות עם גופים סטטוטוריים והתקשרויות עם גופים ציבורים הנתמכים ע״י**

**המשרד**.

היקף פעילות הרכש: 317 מיליוני ש״ח מסך היקף תקציב המשרד המסתכם ב ־ 925 מיליוני ש״ח. יתר תחומי הרכש מתחלקים בין אגף בנא״מ ליחידות המקצועיות השונות: אגף מערכות מידע, אגף הביטחון, לשכת העיתונות הממשלתית, מערך הגיור, מטה הסייבר, מטח התקשוב הממשלתי, ירושלים ומורשת, אסטרטגים, מודיעין ותפוצות.

באגף הבנא״מ מועסקים 5 עובדים (4 עובדי משרד וסטודנט).

ביתר היחידות לא מוגדר קניין בתפקיד מקצועי, ביצוע הרכש מתבצע ע״י עובדי היחידה בנוסף לתפקידם (בד״כ מנהלת הלשכה מטפלת בנוסף לתפקידה בביצוע הרכש).

עפ"׳ תקנות חובת המכרזים התשנ״ג - 1993 נקבע כי מנכ״ל משרד רשאי למנות ועדת מכרזים. הוועדה אחראית לאישור התקשרויותיו של המשרד באמצעות מכרז או פטור ממכרז.

אנו עוסקים בתהליכי הרכש המתבצעים כיום במשרד ובכלל זה אופן עבודת גורמי המשרד השונים המטפלים ברכש, זיהוי חסמים ומתן המלצות לפתרונם.

**מטרת הביקורת**

בחינת אופן ניהול תהליכי הרכש הקיימים במשרד וביחידות המקצועיות השונות בהתאם לנוהל מנכ״ל, במטרה לזהות חסמים וצווארי בקבוק בתהליך ולהמליץ להנהלת המשרד על דרכים למניעתם ולהסרתם ובכך להסדיר ולייעל את תהליכי הרכש במשרד.

**פעולות הביקורת**

בחודשים אוגוסט 2015 עד יולי 2016, ערכנו את הבדיקה בה התמקדנו בבחינת תהליך הרכש המשרדי המתבצע כיום ובמבנה הארגוני של העוסקים ברכש.

התבססנו על הנהלים הקיימים במשרד, הוראות תכ״ם, פרוטוקולים ומסמכים שונים. בנוסף, ערכנו השוואה בין עבודת הרכש במשרד לבין עבודת הרכש!

במהלך הבדיקה לקחנו חלק פעיל בוועדת המכרזים המשרדית.

כמו כן בדקנו את יחסי הגומלין ושיתוף הפעולה בין יחידות המשרד השונות העוסקות בתחום זה. לשם כך נפגשנו עם סמנכ״ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש, סמנכ״ל מבצעים ונכסים, ר' אגף תקציבים ופרויקטים, חשב המשרד ועובדי אגף הכספים, נציגי הלשכה המשפטית, ר' אגף תיאום תכנון וארגון, עובדי יחידות מקצועיות, קניינים ובעלי תפקידים רלוונטיים נוספים.

נדגיש ונציין כ׳ ביקורת זו לא עסקה בחוקים ובתהליכים החשבונא״ם של הרכש.

**פירוט תקציב הרכש לשנים 2014 - 2015**

מבדיקתנו את תקציב הרכש של המשרד ויחידות הסמך הרלוונטיות עולה כי:

בשנת 2014 תקציב הרכש הסתכם בהיקף כולל של כ ־ 239 מיליוני ₪, הכוללים 2,389 הזמנות 13-1 מכרזים במשרד.

בשנת 2015 תקציב הרכש הסתכם בהיקף כולל של כ - 581 מיליוני ₪, הכוללים 2,323 הזמנות ו - 8 מכרזים. בנוסף, בתקשוב הממשלתי כיחידת רכש עצמאית המקבלת שירותים חשבונאים מאגף הכספים 7 מכרזים הנמצאים בשלבים שונים.

המידע מתייחס להזמנות חדשות משנת 2014 או 2015 ואינו כולל הגדלת הזמנות קיימות במערכת לפני השנים 2014 1- 2015.

מבדיקתנו עם מנהלת תחום פקוח והתקשרויות באגף הכספים עולה כ• הגידול בהיקף התקציב בשנת 2015 נבע בעיקר ממעבר התקשוב הממשלתי למשרד.

**נוהל רכש**

נמסר לנו כ׳ בעבר התקבלה החלטה בדבר גיבוש נוהל רכש אולם לא מצאנו לכך כל אסמכתא.

נציין כי מבדיקתנו עם הגורמים המקצועיים במשרד עולה כ׳ לא ק״ם נוהל רכש המאגד בתוכו את כלל תהליכי הרכש המשרדיים.

נציין כי כיום קיימים מספר נהלים פנימיים בנושא רכש כגון: נוהל חתימת הסכמים ותקשרויות, נוהל פניה לוועדת המכרזים וועדת יועצים אשר נכתבו ע״י אגף תיאום תכנון וארגון ונמצאים בשימוש.

נציין כ׳ אין בנמצא אישור מטעם ועדת נהלים לנהלים הפנימיים, אולם כתיבתם נעשתה בשיתוף הלשכה המשפטית ואגף הכספים.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כ׳ בנהלים אלו השקיע זמן רב ואף מבקרת הכספים נכחה במספר דיונים בוועדות נהלים בראשות סמנכ״ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש, כמו כן הרשת המשרדית מכילה מספר נהלים אשר אגף תיאום וארגון היה אמור להוציא למכרז את הטיפול בנהלים אלו, אולם המכרז לא יצא אל הפועל. אגף החשבות סבור כי הבעיה קיימת בפרסום והטמעת הנהלים וביצוע בקרה אודות "שומם. נדגיש ונציין כי אין כל תיעוד ו/או אסמכתא לדיונים אלו.

**השותפים לתהליך הרכש הקיים ותפיקידם**

**וועדת המכרזים** הוועדה פועלת על פ׳ כתב מינוי, בהתאם לתקנות חובת המכרזים והוראות התכ״מ.

חברי וועדת המכרזים המשרדית הינם: סמנכ״ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש - יו״ר סמנכ״ל ביטחון וחירום (או נציג/ה מטעמו) - מ״מ יו״ר וחבר ראש אגף תקציבים ופרויקטים (או נציג/ה מטעמה) - מ״מ יו״ר וחברה היועצת המשפטית (או נציג/ה מטעמה) - חברה חשב המשרד (או נציג/ה מטעמו) - חבר

בנוסף לחברים, לוועדה 4 מרכזות.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה כי סעיף זה מתמקד אך ורק בעבודת ועדת המכרזים ואין ביטוי להליכי רכש נוספים, יש לציין כי אחוז קטן מהיקפי ההתקשרות ותהליכי הרכש של המשרד מתבצע באמצעות הליך זה.

תפקיד הוועדה

עיקר תפקידה של ועדת המכרזים המשרדית ע"פ תקנות 8א'(א')1 1- 9(א') לתקנות חובת המכרזים:

1. להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, שמבצע משרד או יחידה במשרד למעט מספר סוג׳ התקשרויות.
2. להחליט על עריכת מכרז ולאשר את מסמכי המכרז.
3. לבדוק הצעות שהוגשו במכרז, לפסול או לדחות הצעה שהוגשה כאמור, ולבחור את ההצעה/ות המתאימה/ות ביותר.
4. לסווג התקשרויות הפטורות ממכרז פומבי רגיל.
5. לאשר שינוי מהות׳ בתנאי חוזה שנכרת בעקבות מכרז.

סמכותה של ועדת המכרזים בכל הנוגע לאישור התקשרות בפטור ממכרז היא עד לסן של 150,000 ₪.

בין 150,000 ל - 4,000,000 ₪ נדרש אישור ועדת הפטור המשרדית ומעבר לכך נדרש אישור ועדת הפטור באוצר.

הוועדה דנה בנושאים אשר על סדר היום, בוחנת ומקבלת החלטות. ניהול הדיונים ואפקטיביות הוועדה תלויים בין היתר באיכות הגשת הבקשה על ידי היחידה המקצועית אשר לה חלק מרכזי בתהליך. הבקשה מהווה בסיס לדיון ועל כן ישנה חשיבות רבה להגשתה באופן בהיר, מובן ומנוסח היטב.

תהליר עבודת ועדת המכרזים

* ועדת המכרזים מתכנסת אחת לשבוע.
* מרכזות הוועדה מעבירות לחברי הועדה מבעוד מועד את הבקשות שעל סדר היום וכן טיוטת פרוטוקול בכדי שיהיה באפשרותם להתכונן כראוי לקראת הדיון בוועדה.
* בסיום הדיון מוציאות מרכזות הועדה פרוטוקול מעודכן עם החלטות הועדה אשר התקבלו במהלך הדיון. הפרוטוקול מועבר לאישור ולחתימת חברי הועדה טרם פיזורם.
* מרכזת הועדה מפיצה עותק חתום של הפרוטוקול לחברי הועדה וליחידה המקצועית אשר הגישה את הבקשה.

נציין כ׳ הפרוטוקול אינו מהווה אישור להתקשרות. ההתקשרות תעשה רק לאחר הוצאת הזמנה או חתימת הסכם.

כאשר מדובר בהזמנת עבודה - לאחר קבלת עותק חתום של הפרוטוקול, על היחידה המקצועית לפנות לאנשי הרכש (קניין) באגף מבצעים ונכסים בבקשה להוצאת הזמנה. רק לאחר הוצאת ההזמנה החתומה לספק ניתן יהיה להתחיל בהתקשרות. כאשר מדובר בהסכם - רק לאחר שההסכם נחתם ע"׳ הגורמים המורשים ניתן יהיה להתחיל בהתקשרות.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת הדוח כ׳ פעילות הוועדה נקבעה בימים ובשעות קבועות. רוב הזמן הוועדה לא מתחילה בזמן שנקבע, חלוקת תחומי האחריות בין עורכי הדין בלשכה המשפטית ■וצר זמן המתנה רב בין נושא לנושא וכתוצאה מכך הוועדה לא מתנהלת ביעילות ואפקטיביות.

עוד הוסיפה כ■ הגורמים המקצועיים בוועדה (לשכה משפטית / נציגי חשבות) אינם קוראים את הבקשות לפני קיום הוועדה ומעבירים את בקשותיהם להשלמות הנדרשות במהלך הדיון, כתוצאה מכך, עולות לדיון בוועדה פניות שאינן מושלמות והוועדה נדרשת להתכנס ולדון בפניות אלו מספר רב של פעמים. כתוצאה מכך, מעוכבות פניות לוועדה והליך ביצוע ההתקשרות מעוכב. קיים עיכוב בהליך החתמת הפרוטוקולים.

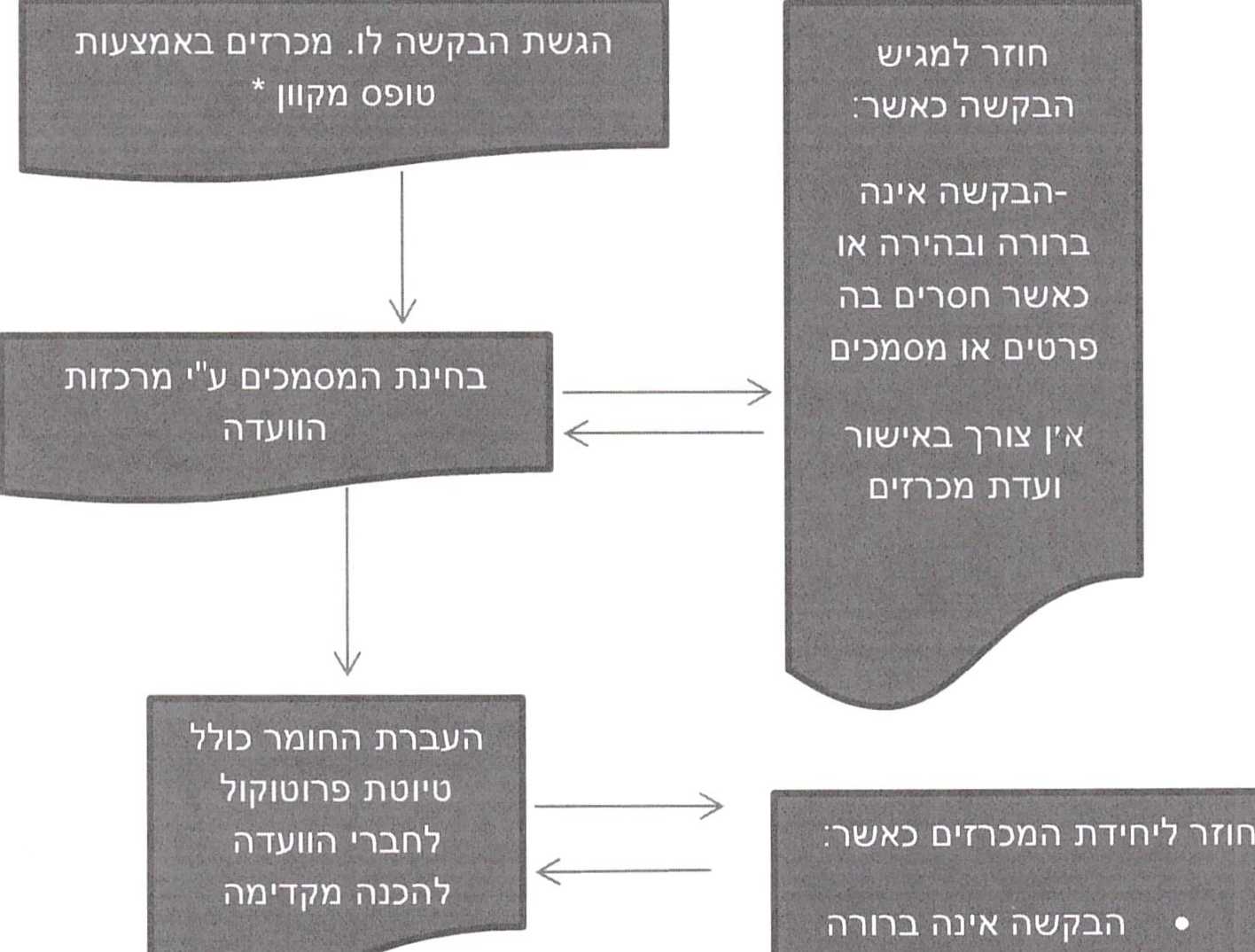
אין הליך פיקוח ובקרה שוטף. ■ש לקבוע הליך בקרה ולו״ז לביצוע הסבב. הפניות לוועדת המכרזים צריכות לשקף את תכניות העבודה של יחידות המשרד כפי שהוצגו ואושרו ע״י הנהלת המשרד.

תרשי□ זרימה לתהליכי עבודת הוועדה

התחלה

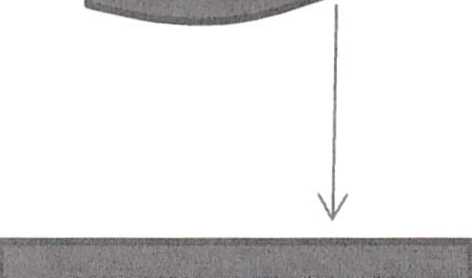
אישור צורך ע"׳ מנהל היחידה  
המקצועית

/א



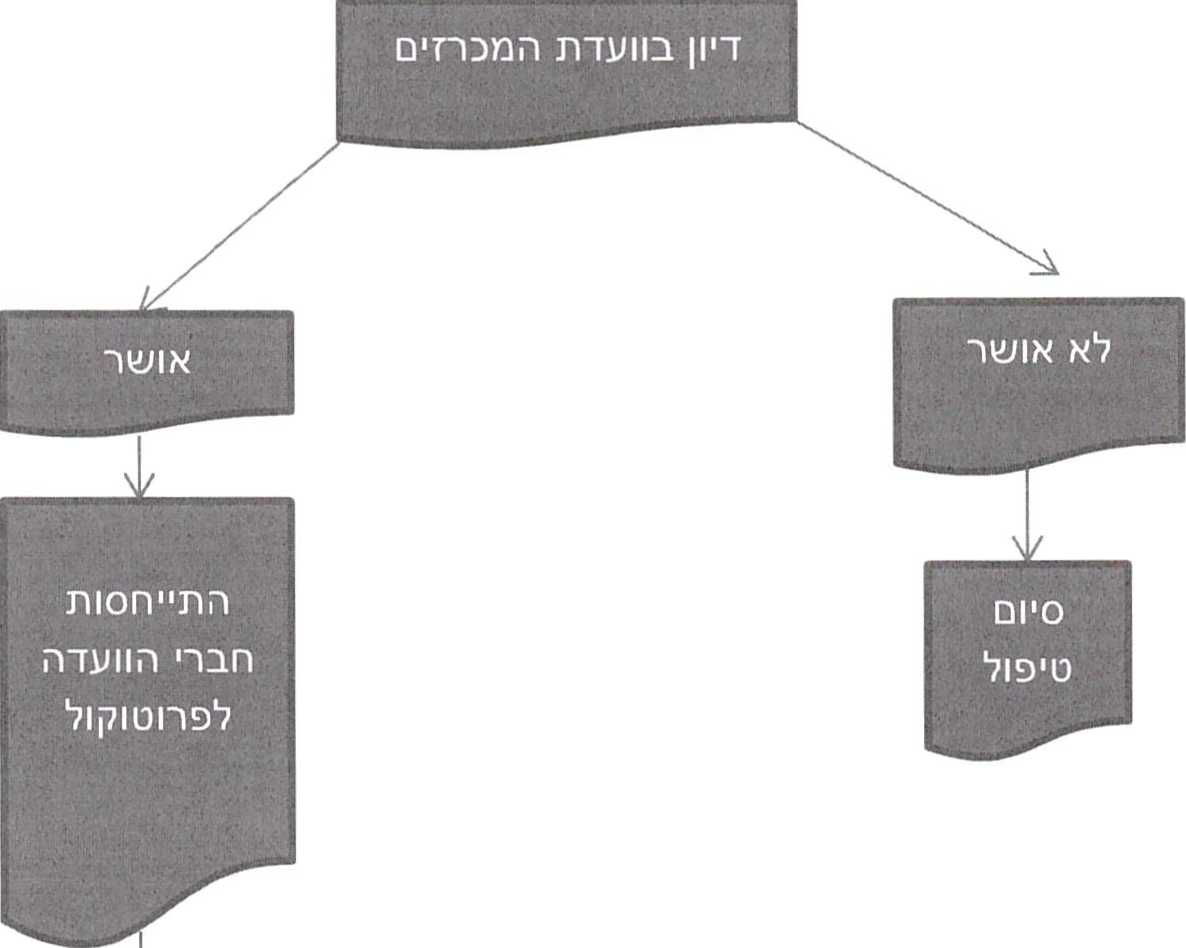
ובהירה או כאשר חסרים בה פרטים או מסמכים

• אין צורך באישור ועדת המכרזים



דיון בוועדת המכרזים

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "בתרשים הזרימה לתהליך עבודת הוועדה מצוין שלב של קבלת אישור תקציבי, הליך אשר לא מתבצע באופן שוטף, יש לציין ממי מתקבל האישור. עיכוב בהליך המכרז■ לעיתים יוצר מצב של התקשרות שאושרה בוועדה, לא משוריין תקציב באופן מידי ועד לחתימת ההסכם כבר לא נותר תקציב. או לחילופין, אין מימוש של כלל התקציב כתוצאה מעיכוב בהליכי חתימה על הסכם".



\/

אישור וחתימת הפרוטוקול ע"׳ כלל חברי הוועדה



\* אין צורך בקבלת אישור ועדת המכרזים במקרים אלה:

* רכש שהיקפו אינו עולה על 3,000 ₪.
* רכש שהיקפו אינו עולה על 50,000 ₪ והיחידה המקצועית מבקשת להתקשר עם המציע הזול ביותר מתוך 3 ההצעות.

הערה: אין מדובר בהתקשרות עם יועצים שהרי התקשרות עם יועץ טעונה אישור ועדה.

חסמים

1. מהשתתפות□ בוועדות המכרזים עולה כי לרוב נציגי הלשכה המשפטית מקפידים להתייחס למסמכי הוועדה טרם הדיון, ואילו שאר הגורמים אינם מקפידים על כך ולא בודקים מראש את ההיבטים הקשורים לעבודתם. בשל כך, בחלק מהמקרים דיוני הוועדה אינם יעילים, החלטות רבות מתקבלות "בכפוף ל.." ובהתאם ישנם עיכובים בחתימה על הפרוטוקול עד שיתבררו אותם היבטים שלא נבדקו טרם הדיון בוועדה.
2. על היחידות המקצועיות להיערך מבעוד מועד בדבר צורכי הרכש השונים בהיבטים הקשורים לעבודת וועדת המכרזים, היות וכיום הערכות זו אינה מיטבית ונגרמים עיכובים בתהליך.
3. במקרים רבים היחידות המקצועיות מתקשות בניסוח הצרכים המקצועיים שלהן. לדוגמה, יחידה מקצועית המבקשת להתקשר עם בעל מקצוע מסוים, אך לא מפרטת מה העבודה הנדרשת מאותו בעל מקצוע, או מדוע היא מבקשת להתקשר דווקא עם בעל מקצוע מסוים. דוגמה נוספת היא יחידה מקצועית שלא עורכת סקר שוק ואינה מכירה את השירותים הניתנים באותו תחום, או מבקשת לערוך מכרז ואינה מגדירה מהם התנאים המקצועיים שאמורים להתקיים במשתתפים במכרז. חברי הוועדה מסבירים שוב ושוב ליחידות המקצועיות את המשמעות של הגדרת הצרכים המקצועיים שלהן, והעובדה שהדבר משפיע על ההכרעות שהוועדה מוסמכת לקבל כגון אישור פטור ממכרז, אולם לרוב, הבעיה אינה רק בניסוח הצרכים על ידי היחידות המקצועיות, אלא בעיקר באי הבנתם וידיעתם ע"׳ היחידות המקצועיות.

השלמת הבקשות על ידי היחידות המקצועיות והבהרתן, ולעיתים אף כתיבתן מחדש ממש לאחר הבדיקות המקצועיות שנעשות על ידם באיחור גורם לעיכובים בתהליך.

1. בעקבות האמור לעיל, לרוב הפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון בוועדה וחתימתם נמשכת מספר שבועות.

אנו מציינים לחיוב את עבודת חברי הועדה בכל הקשור להתקדמות שחלה בחתימה על

הפרוטוקולים בסיום הדיון במהלך תקופת הבדיקה.

פתרונות

1. היות והליך הרכש מורכב, ניכרת חשיבות רבה למעורבותה של ועדת המכרזים מתחילת התהליך תוך שיתוף פעולה של חברי הוועדה והיחידה המקצועית המובילה את התהליך.
2. ישנה חשיבות רבה להערכות מוקדמת ומבעוד מועד של היחידה המקצועית בדבר צורכי הרכש שלה.
3. על היחידות המקצועיות להגיש את הבקשות לוועדה בצורה ברורה, מובנת ומנוסחת היטב בהתאם למופיע בנהלים. בכדי לסייע ליחידות באפיון הצרכים ובניסוח על הנהלת המשרד לשקול מתן סיוע מקצועי באמצעות גורם חיצוני המתמחה בכך.

נציין כי לבקשת אגף תכנון תיאום וארגון, נעשית כעת עבודה על הכנת מסמכי מכרז להתקשרות עם חברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים, אשר תיתן מענה ליחידות המקצועיות באפיון וכתיבת מפרטים. על וועדת המכרזים ליישם את החלטתה בדבר חתימת חברי הוועדה על פרוטוקול הדיון בסיום כל דיון כפי שהחל להתבצע במהלך הבדיקה. במקרים חריגים בהם אין באפשרות חברי הוועדה לחתום על הפרוטוקול בסיום הדיון על הוועדה לקבוע לוח זמנים לחתימת החברים על מנת לצמצם ככל הניתן את זמן סבב החתימות בין חברי הוועדה.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת הדוח כ■ הפתרון בהליך עבודת וועדת המכרזים היא שמרכזות הוועדה יהוו גורם מקצועי מנחה ומלווה את כלל יחידות המשרד בהגשת הבקשות לוועדה. מרכזות הוועדה יבחנו את הבקשות, יפעלו מול הלשכה המשפטית וחשבות המשרד לקבלת התייחסות ולפניה ליחידות המקצועיות במידה ובדרשות הבהרות ו/או השלמת חומרים.

**אגח הכספים**

עפ"י כתב המינוי ובהתאם לתקנה 8א' לתקנות חובת המכרזים, התשנ״ג - 1993, לאגף הכספים חבר בוועדת המכרזים. כמו כן החשב חבר בוועדת הפטור המשרדית.

אגף הכספים במשרד נותן שיחת במכלול ההיבטים החשב״ם הקשורים לרכש שאינו כולל כוח אדם.

תפקיד אגף הכספים

ללוות את יחידות המשרד בתהליך הרכש על כל היבטיו החשב״ם ובכלל זה לוודא כי כל פעילויות הוועדה מתנהלות עפ״י חוק חובת המכרזים ותקנותיו והוראות התכ״מ. כמו כן לסייע ליחידות המקצועיות בתהליך, בכל הנוגע להיבטים החשב״ם כך שיגיעו אל יעדם באופן המיטבי ביותר.

באגף הכספים קיימות 2 יחידות המטפלות בענייני רכש והן: יחידת התקשרויות ויחידת תשלומים.

**■חידת התקשרויות**

יחידה האחראית על הזמנות וחוזים.

ההזמנות המאושרות על ידי המורשים לחתימה מועברות לטיפול היחידה. ההזמנה נבדקת על ידי עובד היחידה הבודק את פרטי ההזמנה ומאשר. הבודק מעביר את ההזמנה לחתימת חשב החותם גם במערכת המרכב״ה וגם פיזית על גבי טופס ההזמנה. החשב מעביר את ההזמנה פיזית לחתימת המורשים לחתימה אשר חותמים פעם נוספת.

מחלקת התקשרויות ופיקוח תקציב■ באגף הכספים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "תהליך אישור ההזמנה אכן עובר בדיקות, חתימות ואישורים מכוח תקנות ואישורים אשר אנו מחויבים להם. לעניין הבדיקות - אני לא מוצא מקום להפחית מן הבדיקות שההזמנה עוברת הן של מחלקת התחייבויות שהינה מחלקה מקצועית המתמחה בבדיקתם והן של החשב/ס. חשב שאחראי על היחידה הנ״ל. לעניין אישורים וחתימות - חתימת המנכ״ל והחשב הינם בהתאם לחוק נכס■ המדינה כמורשי החתימה של המשרד. עם זאת יש לבחון האם ניתן לקצר את הליך החתימה ע"׳ אישור וחתימת סמנכ״ל/מנכ״ל הן חתימה פיזית והן חתימת מנכ״ל עוד במהלך הסבב במרכב״ה כפי שהחשב/ס. חשב מאשר וחותם בעת שהוא מאשר במרכב״ה. כיום ההזמנה מאושרת ע״י סמנכ״ל/מנכ״ל בזמנים שונים: פעם אחת במרכב״ה ופעם שניה לאחר חתימת החשב וסיום הסבב במרכב״ה. כמו כן מהלך זה יפחית את החשיפה ויגדיל את הבקרה על הסכמים שעברו חתימת חשב וטרם נחתמו ע״י מנכ״ל".

טיפול היחידה בחוזים מתנהל לאחר סיום הליך אישור ועדת המכרזים וניסוח החוזה ע״י הלשכה המשפטית, היחידה בודקת את היבטיו החשב״ם של החוזה, מאשרת ומעבירה לחתימת החשב והמנכ״ל.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי "בתהליך של הסכם קיים חלק נוסף המערב את וועדת המכרזים לדוגמא העברת הסכם חתום בחתימת "מקור" לחתימת הספק ולוועדה תפקיד המשך לאחר חתימת הפרוטוקול.

עוד נמסר כי "הסכם מכיל בתוכו נספח ביטוחי, בהתקשרויות חדשות נספח זה מועבר ע״י הלשכה המשפטית לאישור חברת ענבל שהינה הגורם המוסמך היחיד לעניין זה.

בהתקשרויות המשך הנ״ל מטופל בידי מחלקת התקשרויות בחשבות למול ענבל. זמן התגובה של חברת ענבל לפניות המועברות אליה הינו ארוך מאוד, מה שמעכב את פרסומו של מכרז. יש לשקול הגדרת ערוץ אחד שיעמוד בקשר מזל חברת ענבל".

■חידת תשלומים אחראית על תשלומים לספקים בהצגת חשבוניות מהזמנה או מחוזה. החשבוניות מועברות אליה על ידי הקניין בדואר המשרדי. לאחר בדיקת החשבונית מעביר הבודק את החשבונית לבדיקה נוספת למשחרר המאשר את החשבונית ומוציא לתשלום.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי "יחידת התשלומים אחראית על תשלומים לספקים בהצגת חשבוניות מהזמנה או מחוזה. החשבוניות מוזנות למערכת מרכב״ה ונשלחות באמצעות תזרים העבודה במרכב״ה ובמקביל מועברות אליה על ■די הקניין בדואר המשרדי. הערה זו תקפה גם לתהליך הזמנה/הסכם".

חסמים בתהליר אישור ההזמנה

1. בתהליך אישור ההזמנה מספר רב של חתימות, בדיקות ואישורים ובכלל זה שתי חתימות של המורשים לחתימה בתחילה ובסוף התהליך.
2. כיום לא מוגדר לוח זמנים להוצאת הזמנה.

מחלקת התקשרויות ופיקוח תקציבי מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "בעניין לוח זמנים להוצאת הזמנה - מדובר בנושא דינמי שלאו דווקא תלויים בגורם זה או אחר במשרד. בד״כ הבעיות הן כתוצאה מתלות בצד ג' שאינו קשור לתהליך האישור, אי קבלת ערבות, א׳ קבלת ביטוח תקין וכוי". עוד נמסר כי ניתן לקבוע זמן טיפול ע״י כל גורם בסבב אישורים, השאלה האם ניתן לאכוף זאת וכיצד".

פתרונות

1. כתיבת נוהל אחיד להוצאת הזמנות המבהיר ומפשט את תהליך הוצאת ההזמנה. במהלך כתיבת הנוהל נכון יהיה לבחון את הצורך בכמות החתימות והבדיקות הנעשות כיום עד לאישור ההזמנה, כאשר הכוונה לקצר ולייעל ככל הניתן את התהליך.
2. לצורך קיצור תהליך הוצאת ההזמנה, הכרחי להגדיר לוח זמנים לכל שלב ושלב בו.

אגף הכספים מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי "הליך חתימה אלקטרונית צפו׳ לפתור את הנושא ברובו. כמו כן צפוי להתווסף "פורטל ספקים" אשר ■אפשר שקיפות בכל שלב בחשבונית ואמור לקצר זמנים בשלבים השונים בתהליך".

חסמים בתהליר התשלומים

התיאום בין היחידות המקצועיות לבין מחלקת התשלומים אינו מספק וישנם מספר חסמים הפוגעים בתהליך וגורמים לפיגורים בתשלומים:

1. ליחידה המקצועית אין את היכולת לעקוב ולבקר את שלבי אישור החשבונית עד לביצוע התשלום. בנוסף, על אף היכולת של היחידות לעקוב אחר מועד פקיעת החוזה או ההזמנה הדבר לרוב אינו נעשה וכתוצאה מכך החוזים אינם מוארכים בזמן כמו גם הביטוחים והערבויות.

עולה מתגובת מחלקת התשלומים באגף הכספים לטיוטת דוח הביקורת כי היחידות המקצועיות לא עוקבות אחר תנאי ההסכם ותוקפו ולא מבקרות גם

כשיש להם את האפשרות להיכנס למרכב״ה ולעקוב. כמו כן, גם היחידות שאין להן גישה למרכב״ה אמורות לעקוב אחר תנאי ההסכם ותוקפו.

1. היחידות המקצועיות אינן מעודכנות על דחיית מסמכים במשך התהליך ואינן מדווחות בזמן על שינויים. בנוסף, מסמכים אשר נדחים נשלחים בדואר המשרדי ליחידות המקצועיות.

עולה מתגובת מחלקת תשלומים באגף הכספים לטיוטת דוח הביקורת כי דחיית המסמכים נשלחת חזרה לקניין שאמור לתקן או להעביר ליחידה המקצועית להשלים חוסרים.

1. לא ק״ם לוח זמנים לאישור וחתימה על חשבוניות לתשלום. עוד נמצא שבעת קבלת החשבונית אין הקפדה על חתימה בחותמת "נתקבל".
2. נראה כי ק״ם מספר רב של בדיקות שלא בהכרח יש בהן צורך.

מחלקת התשלומים באגף הכספים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "איננה מסכימה מאחר ויש רק 2 פונקציות של בודקים (בודק ומשחרר) ולא ניתן לוותר על פונקציות אלו כדי שהתשלומים יהיו מבוקרים כמו שצריך".

פתרונות

1. ביצוע תיאום ציפיות מחודש בין היחידה המקצועית למחלקת התשלומים על מנת לחזק ולייעל את תהליך העבודה בתשלום החשבוניות ובמקרה של דחיית מסמכים,

תעודכן היחידה המקצועית והמסמכים יועברו באופן ידני במידת האפשר.

1. היחידה המקצועית תעקוב אחר מועד פקיעת החוזה ותאריך אותו מבעוד מועד על מנת למנוע עיכובים בתהליך.
2. להתייחס בנוהל הרכש לסעיף תשלומים ובו לפרט את התהליך ותפקיד הגורמים הלוקחים בו חלק.
3. ביצוע מעקב אחר שלבי תשלום חשבוניות באמצעות תוכנה ממוחשבת כך שבכל זמן נתון ניתן יהיה לדעת את השלב בו נמצאת החשבונית.
4. הגדרת לוח זמנים לכל שלב בתהליך והקפדה על תיארוך החשבונית עם קבלתה.
5. נכון יהיה לבחון את הצורך במספר רב של בדיקות משחררים.

**יחידה מקצועית**

כל יחידה מקצועית במשרד מבצעת את תהליך הרכש באמצעות וועדת המכרזים בהתאם להיקף הכספי של ההתקשרות.

היחידה המקצועית אחראית ומובילה את תהליך הרכש ובכלל זה הליך הגשת הבקשות לוועדה בהתאם לצרכיה, הטיפול בהזמנות ובהחתמת חוזים וכלה בטיפול בחשבוניות ובתשלומים לספק.

תפקיד היחידה המקצועית

כל יחידה מקצועית אחראית להוביל את הליך הרכש המתבצע ביחידתה. ליחידה המקצועית מספר תפקידים עיקריים בתהליך הרכש:

1. ביצוע הערכות מוקדמת.
2. הכנה והגשת הבקשות.
3. טיפול בהזמנות ובהחתמת חוזים.
4. טיפול בחשבונות ותשלומים לספק.
5. מינוי מנהל התקשרות וביצוע מעקב ובקרה.

נציין כי ישנה חשיבות רבה ליחסי העבודה ולתיאום פעילות הרכש של היחידה אל מול אגף החשבות.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי "יחידות מקצועיות נקראות "דורש הרכש" ומוטלת עליהן אחריות מעקב ובקרה על ההתקשרות מול הספק מראשית התהליך ועד סופו לרבות קיום מעקב על תפוגת ההסכם ומועד לחידוש ערבויות וביטוחים".

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כ■ "הליך הרכש אינו מתבצע אך ורק באמצעות וועדת המכרזים. היחידות המקצועיות אינן מטפלות בהזמנות, בהחתמת החוזים, בחשבוניות ובתשלומים. ככלל הליך הרכש צריך להתבצע ע״י קניינים שהוכשרו לתחום. לעניין זה, היחידה המקצועית הינה הגורם שמשתלב בתהליך לצורך אישור קבלת השירות ובהתאם לכך לאישור התשלום. גם תחום זה אינו מתנהל בהליך מוסדר, ■ש להנחות את היחידות בנושא ולקבוע נוהל עבודה המסדיר את הנושא".

חסמים

1. לרוב ביחידות המקצועיות לא מתבצע תהליך הכנה מוקדם וסדור בכל הקשור לצורכי הרכש השנתיים ואף הבקשות המוגשות אד הוק, מוגשות במקרים רבים ללא שהתבצעה לפני כן הכנה מקצועית מספיקה.
2. הכלים וההכשרה המקצועית הקיימים כיום ברוב היחידות המקצועיות לאפיון צורכיהן וכתיבת מפרסים וכתבי כמויות וכן עריכת מחקרי שוק רלוונטים לצרכים אלו אינם מספקים.
3. היחידות המקצועיות לרוב אינן מקיימות תהליך אפקטיבי של מעקב ובקרה אחר תהליכי הרכש השונים.

פתרונות

1. על היחידה המקצועית להיערך מבעוד מועד באופן מובנה וסדור בכל הקשור לצרכיה השנתיים ובתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים.
2. על הנהלת המשרד לספק כלים מקצועיים והכשרה מתאימה ליחידות המקצועיות כך שיתאימו לדרישות וועדת המכרזים ואף לשקול לעשות זאת באמצעות סיוע של גורם חיצוני במידת הצורך.
3. מתן מענה באמצעות תוכנת מעקב לפיקוח ובקרה אפקטיביים על תהליכי הרכש היחידת״ם.

**מרכזות וועדת המכרז\*ם** 3 מרכזות הוועדה כפופות ניהולית לסמנכ״ל מבצעים ונכסים. מרכזות הוועדה עברו קורס דיני מכרזים "עודי וקורס מרכזות וועדה לצורך הכשרתן לתפקיד.

חלוקת העבודה בין מרכזות הוועדה מתבצעת ע״י ממונה פיקוח ובקרה - יחידת המכרזים וכולן נדרשות לבצע את תהליך עבודת הוועדה מתחילתו ועד סופו.

ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המכרזים) מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כ■ כיום משמשות בתפקיד מרכזות וועדה 3 עובדות בלבד, עובדת אחת עברה לאגף משאבי אנוש.

תפקיד מרכזות הוועדה עם קבלת הבקשות מהיחידות המקצועיות, על המרכזות לבדוק את הבקשות והמסמכים הנלווים להן. לוודא שסעיפי הבקשה כתובים כנדרש, שצורכי היחידות מאופיינים כנדרש בבקשות, וכי הבקשות כוללות את כל הפרטים הנדרשים לשם קבלת החלטה בוועדת המכרזים, כולל סעיף תקציבי.

לאחר שבדקו כאמור כי הבקשות שלמות וברורות, על המרכזות להעביר את הבקשות והמסמכים להערות חברי הוועדה בהתאם להערותיהם של חברי הוועדה וככל שלא נדרשת מהיחידות המקצועיות השלמה או הבהרה לבקשות, עליהן להוסיף את הדיון בבקשה לסדר היום הקרוב של דיוני הוועדה ולהכין טיוטת פרוטוקול. בכל הקשור לפרוטוקול, יודגש כ־ תפקידן להכין מראש טיוטה ולהעבירה לקבלת הערות של חברי הוועדה טרם הדיון. עוד יודגש כי הכנת טיוטת הפרוטוקול אינה מכתיבה את ההחלטה שתתקבל בוועדה, וכמובן שתפקיד המרכזות הוא לתקן ולדייק את טיוטת הפרוטוקול במהלך הדיון עצמו, בהתאם לדיון המתנהל בפועל ולהחלטות המתקבלות בו.

בדיון עצמו, על המרכזות להציג את סדר היום ולרכז בהתאם להנחיות יו״ר הוועדה. בתום הדיון עליהן להחתים את חברי הוועדה על הפרוטוקול. לאחר אישור הוועדה, עליהן להמשיך וללוות את הליך הרכש, בין היתר על ידי סיוע בפרסום המכרז בעיתונות הכולל תאריך תגובה, נוכחות בכנס ספקים או סיור קבלנים, ככל שמתקיים כזה, ריכוז שאלות ההבהרה הנשלחות ע״י משתתפי המכרז וסיוע בפרסום תשובות ההבהרה מטעם המשרד, נוכחות במעמד פתיחת תיבה ובדיונ׳ ניקוד הבקשות שהוגשו למכרז, הכרזה על זוכה וכן כתיבת פרוטוקולים לדיונים אלה.

מתגובתה של ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המכרזים) לטיוטת דוח הביקורת עולה כי: "בקשה מתווספת לסדר היום של דיון הוועדה לאחר בדיקה של מרכזות הוועדה ועל פי שיקול דעתנו (לעיתים אנו מתייעצות עם הלשכה המשפטית). חבר■ הוועדה מעירים את הערותיהם לאחר שקיבלו את הבקשות כחלק מסדר היום של הוועדה הקרובה".

תהליר עבודת מרכזות הוועדה

תהליך עבודת מרכזות הוועדה מתבצע ע"פ תקנות 8א' - 10 לתקנות חובת המכרזים, התשנ״ג - 1993 ובהתאם להוראת תכ"מ 7.2.2. הגשת הבקשה ע״י היחידה המקצועית.

הכנת טיוטת הפרוטוקול ע"׳ מרכזת הוועדה טרם הדיון בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים. שליחת טיוטת הפרוטוקול להתייחסות חברי הוועדה, כינוס הוועדה בשיתוף היחידה המקצועית לדיון בבקשה. קבלת החלטה והפצת הפרוטוקול חתום.

חסמים

1. 3 מרכזות הוועדה מחלקות ביניהן את כלל הנושאים בעבודת המכרזים ובכל שבוע נכנסת מרכזת אחרת לוועדה כך שלעיתים יוצא אפוא שישנן מספר מרכזות המטפלות באותו נושא ובשל כך נפגעת רציפות הטיפול בנושא והמידע אינו מרוכז במקום אחד ובכך נגרמים עיכובים בתהליך. נדגיש כ׳ חלוקת העבודה אינה מתבצעת ע״פ נושא המכרז אלא באופן אקראי.

ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המכרזים) מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי בכל שבוע נכנסת מרכזת אחרת, וזאת על מנת שכולן תהיינה מעורות בעבודה ובנושאים שבטיפול המשרד/הוועדה. כאשר בוועדה נדון מכרז שנמצא בטיפולה של מרכזת מסוימת, אותה מרכזת מגיעה לדיון (אלא עם היא נעדרת ביום זה ואז היא דואגת לעדכן בפרטים). במידה ונושא מסוים נדון וחזר לדיון נוסף, גם אז נעשה מאמץ שהמרכזת ששימשה בדיון הקודם תיכנס לדיון, במידה ואין זה אפשרי, המרכזת השנייה דואגת להתעדכן בפרטי הדיון הקודם, כך שאין פגיעה ברציפות הטיפול בנושא.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כ■ "רציפות הטיפול בנושאים שונים אינו נפגע כתוצאה מכך שהעבודה מתחלקת בין עובדות הוועדה. קיים יתרון רב בכך שכלל עובדות הוועדה מכירות את הנושאים השונים ונותנות גיבוי מלא אחת לשנייה".

2. מהשתתפותנו במספר ועדות מכרזים עולה כ׳ מרבית חברי הוועדה אינם מתכוננים כיאות לדיוני הוועדה וכתוצאה מכך דיוני הוועדה אינם יעילים, הפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון ובכך נגרם עיכוב בתהליך. אנו מציינים לחיוב את נציגי הלשכה המשפטית אשר לרוב מגיעים מוכנים לדיונים בוועדה.

פתרונות

1. על הנהלת המשרד לשקול שריכוז הוועדה יבוצע ע״י מרכז אחד אשר יופיע בפני הוועדה וירכז את עבודתה או לחילופין במידה ויוחלט להמשיך במתכונת הקיימת יש להסדיר את עבודת מרכזות הוועדה כך שרציפות הטיפול וניהול הידע יישמרו.

ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המכרזים) מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כ■

"אין זה נכון לרכז את עבודת הוועדה ביד■ מרכזת אחת. היעדרות של אותה מרכזת תגרום לביטול דיונים או לחילופין להחלפה בידי מרכזת שלא שימשה בתפקיד קודם זמן ממשוך ועל כן עבודה לא תהיה מקצועית דיה. כפי שכבר צוין לעיל, מרכזות הוועדה דואגות לעדכן את האחרות בפרטי הדיונים/המכרזים בהם טיפלו ועל כן לא ניכר שיש פגיעה בניהול הידע ושימורו. ריכוז הידע בידי גורם אחד בלבד, ■פגע בעבודת המשרד ובשירות שתוכל לתת היחידה לגורמים המקצועיים. "תלות" של משרד שלם במרכזת אחת איננה סבירה".

1. מועד התכנסות הוועדה "קבע רק לאחר קבלת תגובות כלל חברי הוועדה למסמכים ולטיוטת הפרוטוקול.

מתגובת סמנכ״ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש לטיוטת דוח הביקורת עולה כי הוועדה לא תתכנס במידה ויוחלט על יישום פתרון זה.

מתגובת ממונה פיקוח ובקרה (יחי המכרזים) לטיוטת דוח הביקורת עולה כי "כינוס ועדה רק לאחר קבלת תגובות כלל חברי הוועדה למסמכים ולטיוטות איננו סביר. היחידות המקצועיות הופכות ל״שבויות" בידיהן של חברי הוועדה שלא העירו את הערותיהם. מה גם שלרוב מתקבלות החלטות גם מבלי שניתנו הערות טרם הדיון".

"פתרון חלופי הוא להבהיר לחברי הוועדה כ■ מאחר וניתנה להם הזדמנות להעיר הערות טרם הדיון, העובדה שלא העירו את הערותיהם לא תהווה עילה לדחיית הדיון/אי קבלת החלטה בנושא מסוים. חברי הוועדה צריכים להתחייב כי ■קבלו החלטה גם אם לא העירו הערות כאמור".

**נציין ונדגיש כ■ הפתרון החלופי המוצע על יד■ ממונה פיקוח ובקרה (יחי המכרזים)**

**איננו סביר,**

**קנ״נים** במשרד ישנם 58 עובדים ביחידות המקצועיות השונות אשר מבצעים רכש עבור יחידות אלו ולמעשה מתפקדים כקניינים. כל עובד המבצע רכש ביחידתו אחראי לרכז את דרישות הרכש וההתקשרויות החוזיות וכן לפקח ולעקוב אחר ביצועם.

תפקיד הקניינים

תפקידו של הקניין ביחידה המקצועית בין היתר לרכז את דרישות הרכש וההתקשרויות החוזיות בתחום בו הוא מופקד. לפרסם את המכרזים ולהוציא לפועל את החלטות וועדת המכרזים, לוודא מול הספק שהמוצר המבוקש סופק לשביעות רצון היחידה המזמינה ולאשר את התשלום.

חסמים

1. הרכש מבוצע על ידי מספר רב של קניינים ביחידות המקצועיות אשר רובן שוכנות מחוץ למשרד. המרחק הגיאוגרפי של הקניינים מקשה על תהליך הרכש.
2. מבצעי הרכש ביחידות המקצועיות נדרשים לידע רב בתחום, אך בהיעדר הכשרה מקצועית ראויה וחוסר ידע בתחום מונעים עבודה יעילה. בנוסף לכך בהיעדר נוהל אחיד המסדיר את שיטת העבודה וכן בהעדר מנחה מקצועי נגרמים קשיים משמעותיים ועיכובים בתהליך הרכש.
3. מבדיקתנו עולה כי לקניינים אין הגדרת תפקיד וכן לא הוסדרו תחומי אחריותם וסמכותם.
4. במשרד הראשי בו מועסקים מרבית עובדי משרד ק״ם קניין אחד בלבד אשר לו הרשאה לרכוש ציוד. אין ביכולתו של הקניין לשרת כראוי את עובדי המשרד ולתת מענה הולם לכלל דרישות הרכש. הדבר מהווה חסם משמעותי בתהליך.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה כי יש לבצע הבחנה בין קנייני הרכש העוסקים בהזנת התקשרויות למערכת המרכב״ה ומבצעים תשלומים לספקים, לבין קניין המשרד העוסק בביצוע הרכש וקניית הציוד הנדרש בפועל. נכון להיום הגדרות התפקיד ודרישות התפקיד זהות כאשר הצורך ונתוני ההכשרה הנדרשים שונים בתכלית.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי ישנם חסרונות לביזור הרכש וביצועו ע״י מסי רב של קניינים ויחידות. הביזור יוצר כפילות ביצירת הזמנות, אינו מאפשר חיסכון ויצירת יתרון לגודל ביחס למחיר / הנחה על מוצרים בהיקף קניה גדול וכדי. יחידה שמבצעת התקשרות עם ספק בהיקף של 100 אש״ח - אינה מאפשרת ליתר היח' לבצע התקשרות עם ספק זה (הדבר יוצר מסי פעמים בעיות ביחס לספקים ■יחוד״ם). אין תכנון מראש ותכלול כלל צורכי יחידות המשרד (כל אחד לעצמו). אין חלוקת תחומי אחריות ברורה בין האגפים (אגף הביטחון מבצע פעילויות רבות הנמצאות בתחום אחריות של אגף הבנא״מ וכדי).

פתרונות

1. על המשרד לגבש נוהל רכש מקיף המתייחס בין היתר להסדרת אחריותם, סמכויותיהם והגדרת תפקידם של הקניינים.
2. על המשרד להקנות לקניינים את הידע המקצועי הנדרש ולהכשירם לביצוע עבודתם.
3. כינוס פורום משותף של כל בעלי התפקידים הרלוונטיים העוסקים ברכש לצורך תיאום ציפיות, זיהוי חסמים ומציאת פתרון להסרתם.
4. על הנהלת המשרד לבחון את יכולתו של קניין אחד לספק את כלל שירותי הרכש במשרד הראשי.

**לשכה משפטית** עפ״י כתב המינוי ובהתאם לתקנה 8א' לתקנות חובת המכרזים, התשנ״ג ־ 1993, ללשכה המשפטית חבר בוועדת מכרזים. כמו כן היועצת המשפטית חברה בוועדת הפטור המשרדית. חלוקת העבודה בנושא רכש מתבצעת בלשכה המשפטית בהתאם לייעוץ ארגוני שנערך ללשכה המשפטית. ביעוץ הומלץ כ׳ חלוקת העבודה תתבצע עפ״י נושאים ויחידות מקצועיות, כך שלכל עו״ד מספר יחידות ונושאים שבהם הוא מטפל, מתוך שאיפה שלכל יחידה תהיה "כתובת אחת" בלשכה המשפטית.

תפקיד הלשכה המשפטית

ללוות את יחידות המשרד בתהליך הרכש על כל היבטיו המשפטיים ובכלל זה לוודא כ׳ כל פעילויות הוועדה מתנהלות עפ״י חוק חובת המכרזים ותקנותיו. כמו כן לסייע ליחידות המקצועיות בתהליך, בכל הנוגע להיבטים המשפטיים כך שיגיעו אל יעדם באופן המיטבי ביותר.

תהליר עבודת הלשכה המשפטית

חסמים

1. כפי שצוין לעיל, ליחידות המקצועיות פער מקצועי בכל הקשור לכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. ללא הכנת מפרטים מקצועיים על ידי היחידות המקצועיות - לא ניתן להתקדם בהליך הרכש, שכן מטבע הדברים על המסמכים המצורפים לחוזים ולמכרזים לכלול פירוט של העבודה הנדרשת מהספק או מפרט טכני של המוצר הנרכש. על פער זה מגשרת הלשכה המשפטית בכך שנציגיה מסייעים ליחידות המקצועיות לאפיין את צרכיהן המקצועיים, ולהסביר לאיזו רמת פירוט עליהן להכין את מסמכיה!.

במקרים רבים, היחידות המקצועיות מבינות כי עליהן להשלים פער מקצועי זה, רק לאחר שנציגי הלשכה המשפטית יורדים עמן לפרטי פרטים ומבהירים להן היכן נדרשות השלמות מקצועיות, על אף שלא מדובר בהיבטים משפטיים אלא בהיבטים מקצועיים מובהקים. בשלב זה, לעתים, היחידות המקצועיות פונות לקבלת סיוע מקצועי חיצוני, ולעתים הן משלימות את הפער בעצמן, אך עד שהיחידות מגיעות להכרה כ׳ עליהן להשלים את הפער, כבר נגזל זמן יקר מנציגי הלשכה המשפטית בעבודה, שכאמור, אינה משפטית. מהדוגמאות שהובאו בפנינו בעת הליך הבדיקה עולה שאכן הפערים המקצועיים ברורים ושלא נדרש לצורך הבהרתם נציג של הלשכה המשפטית דווקא.

נציגי הלשכה המשפטית מציינים כ׳ על אף שהם מקדישים זמן רב להסביר את הברור מאליו ליחידות המקצועיות, כפי שתואר לעיל, ולמרות שכל חבר ועדה אחר היה יכול לסייע באותה מידה ליחידות המקצועיות, הדבר הוא בעוכריהם של נציגי הלשכה, שכן היחידות המקצועיות מתייחסות ל״זמן העבודה" של הלשכה המשפטית ככולל גם את כל הזמן שלוקח ליחידות המקצועיות עצמן להשלים את הפערים המקצועיים, הואיל ובפועל הדבר נעשה "לבקשת הלשכה המשפטית".

1. מהיחידות עמן נפגשנו עולה כ׳ טיפול הלשכה המשפטית במסמכי רכש אורך זמן רב וכך נוצרים עיכובים בתהליך. מהאמור לעיל ניתן להבין שבין היתר, זמן ניכר מוקדש להשלמת המסמכים המקצועיים על ידי היחידות המקצועיות עצמן ולא בעיכובים בעבודה המשפטית בתהליך, בעיקר לאחר שהלשכה המשפטית התקשרה עם משרדי עורכי דין חיצוניים לשם סיוע בהכנת חוזים ומכרזים.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי: "נתקלנו במקרים רבים בהם זמני התגובה של הלשכה המשפטית הינם ארוכים עקב עומס בהם הם מצויים לדבריהם. גם במקרים פשוטים כגון הארכת הסכם או מימוש אופציה.

היות וללא המסמך המשפטי לא ניתן להתקדם, הדבר יוצר עיכובים משמעותיים".

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "קיים עיכוב רב במתן התייחסות הלשכה המשפטית לפרוטוקולים של הועדה.

קיים עיכוב רב בכתיבת הסכמי ההתקשרות, קיים עיכוב רב בהכנת מסמכי המכרזים".

פתרונות

1. הכשרת היחידות המקצועיות לרמה הנדרשת על מנת למנוע פערים מקצועיים. בנוסף, יש לשקול התקשרות עם חברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים, אשר תיתן מענה ליחידות המקצועיות באפיון וכתיבת מפרטים.

בכך, ייחסך זמן רב מנציגי הלשכה המשפטית בעבודה שכלל אינה משפטית.

1. בהתאם לבקשת המנכ״ל הקודם, התקשרה הלשכה המשפטית עם מספר משרדי עורכי דין חיצוניים לשם סיוע בהכנת חוזים ומכרזים. זאת, בהתחשב בעומס הרב המוטל על כתפי הלשכה המשפטית ובהתחשב בכך שהכנת הרוב המכריע של החוזים והמכרזים אינה חייבת להיעשות על ידי עו״ד שהוא עובד מדינה דווקא. באופן כללי, העבודה מול משרדי עורכי הדין החיצוניים סייעה ללשכה המשפטית ובכך קיצרה את משך זמן העבודה שנציגיה הקדישו להכנת החוזים והמכרזים. עם זאת, עתה, כאשר ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין החיצוניים עומדת להסתיים, והואיל והחסם העיקרי הוא הכנת המסמכים המקצועיים ולא המשפטיים, יש לשקול כאמור התקשרות עם חברת "עוץ המתמחה בכתיבת מכרזים, שתיתן מענה הן לקושי של יחידות מקצועיות לאפיין את צרכיהן והן תחסוך זמן יקר ללשכה המשפטית, ותפנה את נציגיה לעבודה המשפטית הייעודית להם, ושבה לא ניתן להחליפם ב״מיקור חוץ" והיא - חברותם בוועדת המכרזים וקבלת ההכרעות המשפטיות הנדרשות בהליך הרכש.

**אגף תכנון תיאום וארגון**

מפגישה אשר קיימנו עם ראש אגף תכנון, תיאום וארגון עולה כי הוקם צוות משרדי לצורך דיון בסוגית הרכש על כלל היבטיה השונים לרבות מיפוי חסמים והצעות לפתרון. כמו כן נדונה הצעה לייעול ושיפור תהליך הרכש באמצעות התקשרות עם חברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים אשר תיתן מענה ליחידות המקצועיות באפיון וכתיבת מפרטים. בנוסף בוצעו שיפורים טכנולוגיים כגון בניית טופס מקוון ותבניות לפרוטוקול. מהלשכה המשפטית נמסר כי חלה התקדמות בנושא מכרז לחברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים וכעת נעשית עבודה על הכנת מסמכי מכרז להתקשרות.

**תרשי□ זרימה לתהליר ה??\*■□ להוצאת מכרז**

מכרז הנו הליך מאורגן לקבלת הצעות מחיר על בסיס תחרות חופשית לקראת כריתת חוזה.

מטרת המכרז היא לבחור את הספק המקצועי ביותר והכלכלי ביותר, תוך שמירה על יסוד השוויון והמנהל התקין.

נציין כי המכרז הנו כלי שימוש׳ גם בשוק הפרטי החופשי והתחרותי לשם השגת ספק׳ מוצרים ושירותים איכותיים יותר וזולים יותר.