



מדינת ישראל

אגף בכיר ביקורת פנימית

המשרד להגנת הסביבה

דו"ח ביקורת פנימית

בנושא הליך הרכש

המשרדי

מרץ 2023



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

תוכן עניינים:

4..... חלק א' תמצית מנהלים

15..... חלק ב' - רקע

- 15..... 1. כללי
- 16..... 2. הבסיס הנורמטיבי
- 17..... 3. מבוא
- 18..... 4. הגורמים המעורבים בהליך רכש
- 19..... 5. היקפי הפעילות

21..... חלק ב' - ממצאים, מסקנות והמלצות

- 21..... 1. היערכות ותכנון רכש שנתי
- 21..... 1.1 מינוי ועדות
- 22..... 1.2 מינוי בעלי תפקידים
- 24..... 1.3 נהלים פנימיים
- 25..... 1.4 תכנית הרכש
- 29..... 2. סקירה אנליטית
- 32..... 3. חלוקת תפקידים ותחומי אחריות
- 35..... 4. דורשי הרכש
- 38..... 5. ועדת המכרזים
- 39..... 5.1 הרכבי הועדות
- 42..... 5.2 איכות ושלמות הבקשות העולות לוועדה ומוכנות לדיון
- 44..... 5.3 סדר יום ועדת המכרזים המרכזית ותיאום עם היחידות המקצועיות
- 46..... 6. לוחות זמנים וזמני טיפול בבקשות
- 50..... 7. הליכי רכש והתקשרויות
- 52..... 8. ניתוח דחיות בהליך הרכש
- 54..... 9. המערכות הממוחשבות
- 57..... 10. הדרכה והכשרה
- 58..... 11. ניגוד עניינים



מדינת ישראל



אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

לכבוד

מר גיא סמט

מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת פנימית בנושא הליך הרכש

מוגש בזה דוח ביקורת סופי בנושא שבנדון.

הביקורת בוצעה ע"י אגף הביקורת הפנימית במשרד בהתאם לתוכנית העבודה. תמצית הממצאים וההמלצות מרוכזים בתקציר המנהלים. אבקש להודות על שיתוף הפעולה של גורמי המקצוע לאורך ביצוע הדו"ח.

מפגישות שבוצעו עם העוסקים ברכש ניכר כי כל המעורבים בהליך הרכש בעלי מטרה משותפת לייעל את הליך הרכש במשרד.

הדו"ח מציג את הקשיים בהליכי הרכש, להלן תמצית הממצאים העיקריים:

1. היעדר גורם מתכלל לתחום הרכש לצורך קביעת מדיניות, ביצוע מעקב ובקרה לייעול הליך הרכש ובכלל זה ניתוב ואיזון עומסים לשימוש יעיל במשאבי כח האדם הקיימים במשרד.
2. היעדר נוהל רכש המגדיר את תחומי האחריות לעוסקים ברכש, את סדרי עבודת הרכש במשרד על כל שלביו ובכלל זה קביעת לוחות זמנים להליכי הרכש.
3. היעדר דוחות BI ממערכת הנועם לצורכי ניהול ובקרה. כיום המערכת מכילה נתונים רבים וחשובים לצורכי ניהול ובקרת ההליכים אשר ניתן באמצעות פיתוח דוחות BI לעשות בהם שימוש. כגון דוחות לסטאטוס הטיפול בבקשות ולמשכי זמן של כל הליך והליך. באמצעות דוחות אלו ניתן יהיה לבצע מעקב ובקרה ביעילות.
4. אי עמידה בסדר היום הקבוע לועדת המכרזים. לרוב הוועדה לא עומדת בסדר היום הקבוע לה מאחר ועולות בקשות דחופות לדיון במקום בקשות ששובצו מראש ולעיתים הדיונים מתארכים מעבר לצפוי מסיבות שונות כגון: חוסר מוכנות של חברי הוועדה לדיון, בקשות לא בשלות וכיוצ"ב. כך נוצר מצב בו בקשה יכולה להמתין זמן רב לדיון בוועדה ולהידחות שוב ושוב. מציאות זו, מקשה על היחידות המקצועיות להתארגן ולהגיע מוכנות לדיון.
5. היעדר ביצוע מעקב ובקרה סדור אחר עבודת הרכש, עמידה בלוחות זמנים, למידה והפקת לקחים.
6. בחלק מיחידות המשרד אין גורם מקצועי אשר תפקידו להנחות וללוות את היחידות המקצועיות בביצוע הרכש על כל שלביו. הליך הרכש ביחידות אלו מתארך ונתקל בקשיים.



מדינת ישראל



אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

7. פעילות פורום הרכש אינה רציפה וכמעט שלא מתקיימת.

הוראות סעיף 6א בחוק הביקורת הפנימית קובעות כי: "הוגש דין וחשבון של המבקר הפנימי כאמור בסעיף 6 תקיים הנהלת הגוף הציבורי דיון בממצאיו תוך 45 יום מיום הגשתו".

אודה לכינוס ישיבה בראשותך לדיון בממצאי הדוח.

לאחר הדיון ישלח סיכום ישיבה הכולל את החלטותייך והלוח"ז שיקבע על ידך לביצוע ההחלטות.

מעקב אחר יישום ההחלטות יבוצע כל רבעון עד ליישום מלא של כל ההחלטות.

בברכה,

רו"ח שירן כהן,

המבקר הפנימית



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

חלק א' תמצית מנהלים



היערכות ותכנון רכש שנתי

מינוי ועדות

| המלצות | ממצאים |
|--|---|
| <p>1. הביקורת ממליצה למנות גורם אחראי במשרד אשר ירכז את כל הטיפול בהוצאת כתבי מינוי לחברי ועדות המכרזים ובעלי התפקידים הנדרשים ועדכונם ובכלל זה לפעול להשלמת כתבי המינוי החסרים.</p> <p>2. הביקורת ממליצה שועדת המכרזים הכללית תתכנס ותפעל בנפרד מועדת המכרזים של קרן הניקיון. כמו כן, על יו"ר ועדת המכרזים של קרן הניקיון ו/או ממלא מקומו להיות חבר בהנהלת הקרן בהתאם לתקנות.</p> | <p>1. אין גורם אחראי במשרד להוצאת ועדכון כתבי מינוי לחברי ועדות המכרזים. כמו כן, אין מקום אחד בו שמורים כל כתבי המינוי.</p> <p>2. ועדת המכרזים הכללית המתכנסת כיום דנה גם בנושאים של ועדת המכרזים של קרן הניקיון. יצוין כי תקנות הקרן לשמירת הניקיון קובעת כי חברי ועדות המכרזים של הקרן חייבים להיות חברים בהנהלת הקרן, אולם מ"מ יו"ר ועדת המכרזים אינה חברה בקרן הניקיון על אף, שכאמור, במסגרתה נידונים נושאים המתקצבים על ידי קרן הניקיון.</p> <p>זאת ועוד, תדירות הדיונים הופחתה. שכן בעבר היתה ועדה נפרדת.</p> <p>3. ישנם כתבי מינוי לכל חברי הוועדות למעט לחברי הוועדה למניעת זיהום ים.</p> <p>4. לא בוצעו מינויים לאחראי גיבוש תוכנית רכש, נאמני חוק מוסר תשלומים מטעם החשבות ומטעם ההנהלה. (בפועל נאמנת מוסר התשלומים מטעם החשבות היא החשבת).</p> <p>5. לא הוצאו כתבי מינוי למרכזות ועדת המכרזים ולמרכזות ועדת הפטור.</p> |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| נהלים פנימיים | |
|--|---|
| <p>1. הביקורת ממליצה כי המשרד יפעל לכתובת נהלי עבודה כמתחייב בהוראות התכ"ס. חשיבות הנהלים במשרד להגנת הסביבה מקבלת משנה תוקף לאור היקפי הפעילות הגדולים בתחום הרכש וההתקשרויות וכן לאור מספר הגורמים המעורבים בתהליך.</p> <p>2. הביקורת ממליצה כי יוגדר בנוהל, מי הגורם האחראי לשלוח עדכונים לגבי הוראות תכ"ס חדשות ו/או הוראות תכ"ס אשר חל בהם שינוי מהותי. ובנוסף ממליצה, לעדכן את אתר המשרד כך שהוא יכלול נהלים מעודכנים הנוגעים להליך הרכש של המשרד.</p> | <p>1. לא קיים נוהל רכש המאגד בתוכו את כל תהליכי הרכש המשרדיים וכן לא נכתבו נהלי חובה ("סדרי ניהול מאגר ספקים" ו-"סדרי עבודת ועדת המכרזים והחרגת הזמנה מפרסום בפורטל הספקים") הנדרשים בהתאם להוראות התכ"ס.</p> |
| תכנית הרכש | |
| <p>1. הביקורת ממליצה למנות גורם אחראי על הרכש ובכלל זה לגיבוש תכנית הרכש המשרדית כפי שנדרש בהתאם להוראות התכ"ס. מינוי אחראי רכש ייצר כתובת ברורה, בעלת סמכות, שתביט בנקודת מבט רחבה ביחס לצרכי האגפים המקצועיים למול יכולות המשרד ותביא לזרימה של תהליך הרכש.</p> <p>2. הביקורת ממליצה לכנס ועדה משרדית לתכנון הרכש המשרדי, קביעת סדרי עדיפויות ויצירת תהליך מעקב בקרה סדור לפיקוח אחר תוכנית הרכש.</p> <p>3. הביקורת ממליצה לפעול לביצוע ניתוח ובחינת ההתקשרויות הקיימות במשרד והמתוכננות לצורך בחינת אפשרות לאחד בין</p> | <p>1. במשרד אין גורם אחראי לגיבוש תכנית הרכש כפי שנדרש בהוראת תכ"ס 7.2.1 סעיף 2.2.1 ואין תכנית רכש שנתית.</p> <p>2. במשרד לא מבוצע הליך בחינה רוחבית שנתי של הרכש המתוכנן לאותה שנה מתוך מטרה לייעל את ההליך ולאחד בין דרישות רכש דומות בתוך המשרד תוך חיסכון בתשומות ובמחיר.</p> |




מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| | |
|---|---|
| <p>צורכי היחידות ולבצע התקשרות אחת לכמה יחידות בעלי צרכים דומים.</p> | |
|  <h3>סקירה אנליטית</h3> | |
| <p>1. הביקורת ממליצה לבחון את הקושי באיוש תפקידי המפתח בחשבות ולפעול לגיוס התקנים הלא מאוישים בחשבות, גם אם כתקן של מינוי בפועל.</p> <p>2. הביקורת ממליצה לפעול ולהסמך עובדים נוספים בחשבות שיעסקו בהליכי הרכש ואישורי התמיכות. כמו כן, הביקורת ממליצה לבצע בחינה להשלכות הנובעות מהירידה בתקני החשבות על הליך הרכש המשרדי.</p> | <p>1. היקף הרכש במשרד גדל בשיעורים משמעותיים ובא לידי ביטוי בגידול המשמעותי בכמות ובהיקף התקציבי בהקמה/שינוי הזמנות רכש/תמיכה, ובהיקף ביצוע התשלומים בפועל.</p> <p>לעומת זאת מצבת כח האדם בחשבות בתחום אישורי ההזמנות ירדה ב 2 תקנים.</p> <p>2. תפקידים מרכזיים באגף החשבות כמו מנהל תחום הוצאות ותשלומים, ומנהל תחום משכורות לא אוישו במהלך תקופה ארוכה ו/או שתחלופת העובדים בהם הייתה גבוהה. מחסור זה בכוח אדם בתפקידי מפתח מוסיף עומס על עבודת החשבת וסגנה, ומעכב גם את הליך הרכש על כל שלביו.</p> |
|  <h3>חלוקת תפקידים ותחומי אחריות</h3> | |
| <p>הביקורת ממליצה למנות גורם מקצועי שמתכלל את פעילות הרכש במשרד תוך מתן דגש להגדרת חלוקת העבודה בין העוסקים ברכש, כך שחלוקת העבודה תתפרס באופן מיטבי לשימוש יעיל במשאבים</p> | <p>א. במשרד אין גורם מתכלל לכל העוסקים ברכש. הדבר בא לידי ביטוי ב 2 היבטים:</p> |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| | |
|--|--|
| <p>העומדים לרשות המשרד בתחום זה. החלוקה הקיימת כיום בין הקנייניות באגף הלוגיסטיקה לבין הקנייניות באגף חוזים אינה מאפשרת ניתוב ואיזון עומסים במהלך העבודה השוטפת על ידי גורם אחד שיש בידו את התמונה הכוללת של הרכש במשרד.</p> <p>בנוסף, גורם מקצועי מתכלל יוכל לבחון במבט רחב את החלוקה המיטבית של כח האדם המוקצה לכל שלב בהליך הרכש. כגון, מספר מרכזות ועדה נדרש, גורם מקשר/ מלווה ליחידות המקצועיות דורשות הרכש ומספר הקניינים.</p> | <p>1. קיימות 2 יחידות שעוסקות בהתקשרויות, יחידה שעוסקת בהתקשרויות של עד 50,000 ויחידה שעוסקת בהתקשרויות של מעל 50,000.</p> <p>2. הרכש במשרד מבוזר בין מספר רב של גורמים, יש 5 ועדות מכרזים. בנוסף לכך, חלק מיחידות המטה עומדות בפני עצמן לעניין הרכש: ועדת מכרזים נפרדת וקנין נפרד (כגון עני"א, סקרים ומחקרים, והיחידה למניעת זיהום ים).</p> <p>ב. חלוקת עבודה והגדרת תחומי אחריות- קיימת שונות משמעותית בהיקפי הרכש שבוצעו על ידי כל קניין לאורך השנים.</p> <p><u>אגף רכש ולוגיסטיקה:</u></p> <p>כמות הגורמים באגף הרכש והלוגיסטיקה נשארה כמעט ללא שינוי (5-6 קניינים) אך החלוקה בין הקניינים לאורך השנים השתנתה כך שעל אף שהיקפי הרכש גדלו, כ 80 אחוז מהרכש בשנים 2021-2022 התבצע ע"י 2 קניינים.</p> <p><u>אגף חוזים והתקשרויות:</u></p> <p>בשנים 2018-2020 הקמת הזמנות חדשות בוצעה באופן מאוזן יחסית על ידי 3 קניינים, ובשנת 2021, 90 אחוז מהקמת הזמנות החדשות בוצעה על ידי 2 קניינים מתוך שלושה.</p> |
|--|--|



דורשי הרכש

| | |
|--|---|
| <p>1. הביקורת ממליצה להגדיר בנוהל את ההיערכות הנדרשת בביצוע הרכש מכל יחידה מקצועית/אשכול ובכלל זה להגדיר בעלי תפקידים רלוונטיים כדוגמת רפרנט אשכול תעשיות.</p> | <p>1. קיימת שונות בהליכי ההיערכות בביצוע הרכש בין האשכולות ובין היחידות המקצועיות במשרד. בחלק מהאשכולות קיימים גורמים העוסקים בהיבט הרכש (תקציבן/רפרנט אשכולי/אחראי רכש) אשר מלווים את מנהלי היחידות המקצועיות ומסייעים להם ובחלק מהאשכולות הליך הרכש מבוצע ע"י היחידות</p> |
|--|---|



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| | |
|--|---|
| <p>הרפרנט באשכול נמצא כגורם יעיל להנחיה, לסיוע, לבקרה, לריכוז מכרזים בעלי צרכים דומים ולתיווך בין הגורמים המקצועיים באשכול לבין גורמי הרכש. בהמשך הביקורת ממליצה להגדיר רפרנט אשכולי בכל האשכולות.</p> <p>2. יש להסיר הרשאות במערכת מרכב"ה לדורשי הרכש שאינם רלוונטיים ולהסדיר את מתן והסרת ההרשאות לדורשי הרכש.</p> | <p>המקצועיות באופן עצמאי, הליך הרכש באשכולות אלו נתקל בקשיים ובהתארכות אישור הבקשה. קיימת שונות בין התפקידים והם אינם מוגדרים בונהל.</p> <p>2. במערכת המרכב"ה יש הרשאות ל-150 עובדים כדורשי רכש. רשימה זו אינה מעודכנת וכוללת אף עובדים שחלקם אינם מועסקים עוד במשרד.</p> |
|--|---|



ועדת המכרזים

ועדת המכרזים

| | |
|--|---|
| <p>1. הביקורת ממליצה לפעול בהקדם להרחבת מחלקת התקשרויות בחשבות ובכך לאפשר למנהלת מחלקת ההתקשרויות לשמש כנציגת החשבת באופן נרחב יותר בפעילות וועדת המכרזים הכללית. לאורך השנים היקפי כח האדם בחשבות ירדו על אף גידול נרחב בהיקפי הרכש והתמיכות במשרד.</p> <p>2. הביקורת ממליצה על קיום דיוני ועדת מכרזים בהיקפים נרחבים יותר אם במסגרת ועדות המכרזים הקיימות (שיתכנסו</p> | <p>במשרד מתקיימות 5 ועדות מכרזים ו 3 ועדות תמיכות.</p> <p>א. <u>נציגי החשבת:</u> בכל חמשת ועדות המכרזים ושלושת ועדות התמיכות יושבים החשבת¹ או סגן החשבת ומנהלת תחום התקשרויות מונתה למ"מ החשבת.</p> <p>ב. <u>נציגי היועצת המשפטית:</u> בכל חמשת ועדות המכרזים יושבים שנים מנציגי הלשכה המשפטית: עו"ד ועו"ד . בשתיים מתוך שלוש ועדות התמיכות יושב עו"ד ובוועדת תמיכה נוספת יושבת עו"ד .</p> |
|--|---|

¹ בוועדת התמיכות של קרן הניקיון, גם מ"מ מנהלת מצטרפת בנוסף ל חשבת המשרד תחום התקשרויות



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| | |
|--|---|
| <p>לדוגמא פעמיים בשבוע בתקופות העומס) ואם באמצעות הסמכת עובדים נוספים כחברי ועדות המכרזים.</p> | <p>היחידות המקצועיות מתארות קושי בהעלאת נושאים לוועדות המכרזים עקב עומס רב המוטל על חברי ועדת המכרזים וכן דחיית דיונים בעניינם עקב תיעדוף של נושאים אחרים.</p> |
| איכות ושלמות הבקשות העולות לוועדה ומוכנות לדיון | |
| <p>1. הביקורת ממליצה להגדיר בנוהל את הליכי הרכש ובתוך כך להגדיר:</p> <ul style="list-style-type: none"> • גורם מקצועי שיהיה איש הקשר בין האגפים המקצועיים לוועדת המכרזים המרכזית, ואשר ילווה את כל הליך הרכש. • משכי הזמן המינימאליים שעל היחידה המקצועית להגיש את החומר לוועדה על השלמותיה. • על הנוהל להבהיר שאם כל חלקי הפרוטוקול לא מולאו כנדרש לא ניתן יהיה לדון בבקשה. <p>2. הביקורת ממליצה לבצע בחינה והפקת לקחים על ההשלמות הנדרשות מהיחידות המקצועיות ו/או מחברי הוועדה. הביקורת ממליצה שיוגדר באופן ברור באמצעות צ'קליסט מה הנתונים, חומר הרקע והמסמכים הנדרשים לכל סוגי ההתקשרויות.</p> <p>3. הביקורת ממליצה להקפיד על חתימה מלאה על הפרוטוקולים בסיום כל דיון בוועדה. במקרים חריגים ייחתמו הפרוטוקולים בתחילת הדיון העוקב. על מרכזות הוועדה לנהל את מערך החתימות ולהביא לידיעת כל חברי הוועדה ולידיעת הגורם המקצועי במצב בו חתימה מעוכבת.</p> <p>4. הביקורת ממליצה להסדיר בנוהל את תחומי אחריות של מרכזות ועדת המכרזים ואת אופן ביצוע עבודתן.</p> | <p>1. איכות ושלמות הבקשה הבקשות העולות לדיון בוועדה חסרות לעיתים מסמכים ופרטים מהותיים. כתוצאה מכך הדיון בבקשה יכול להתארך ומכאן נגרמת שרשרת דחיות של יתר הבקשות על הפרק והליך ביצוע הרכש מתעכב.</p> <p>2. הכנת טיוטת פרוטוקול בטרם כינוס הוועדה הפרוטוקולים לרוב אינם נחתמים בסיום הדיון בוועדה מכיוון שנדרשות השלמות.</p> <p>3. מוכנות חברי הוועדה חלק מהעיתובים שנגרמים במסגרת דיוני הוועדה נובעים מכך שלא כל חברי הוועדה מכירים את הנושא הנידון לפני כינוס הוועדה.</p> <p>4. הגדרת תפקידים ותחומי אחריות אין הנחיות כתובות המסדירות את תחומי אחריותן של מרכזות ועדת המכרזים ואת אופן ביצוע עבודתן. ובכלל זה היקף אחריותן על הבדיקות הנדרשות על החומרים המוגשים בטרם העברתם לוועדת המכרזים, והיקף אחריותן על תוכן טיוטת הפרוטוקול.</p> |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

סדר יום ועדת המכרזים המרכזית ותיאום עם היחידות המקצועיות

- | | |
|---|---|
| <p>1. הביקורת ממליצה על קביעת סדר יום ולוחות זמנים קבועים מראש לעבודת וועדות המכרזים. בנוסף, הביקורת ממליצה לבחון מהם הגורמים לכך שהוועדה לא מספיקה לדון בכל הנושאים שעל סדר היום.</p> <p>2. הביקורת ממליצה שככלל נציג היחידה המקצועית ישתתף בוועדה שדנה בעניינה. השתתפות בדיון יכולה לייעל ולקצר את התמשכות ההליכים, שכן הנציג יוכל ליתן תשובות והבהרות באופן מידי ובכך לסייע להשלמת ההליך באופן מיטבי ללא שיידרש להעלות את אותו נושא לדיון פעם אחר פעם. הביקורת ממליצה כי הוועדה תשלח לנציג זימון להשתתפות מבעוד מועד על מנת שיוכל להתכונן כראוי.</p> | <p>1. לרוב הוועדה לא עומדת בסדר היום הקבוע לה. במקרים רבים עולות בקשות דחופות לדיון במקום בקשות ששובצו מראש ולעיתים דיון מתארך מעבר לצפוי. כך נוצר מצב בו בקשה יכולה להמתין זמן רב לדיון בוועדה ולהידחות שוב ושוב.</p> <p>2. במציאות זו, לעיתים הוועדה מחליטה על זימון היחידה המקצועית תוך כדי הדיון בבקשה ולא מודיעה על זימון מראש, עניין המקשה על היחידות המקצועיות להתארגן ולהגיע מוכנות לדיון. לחלופין מתקיימות ועדות ללא נציג של היחידה המקצועית. היעדרו של הנציג גורם לכך שאותו נושא עולה פעם אחר פעם עקב הצורך בהשלמות שלעיתים הן רק טכניות.</p> |
|---|---|



לוחות זמנים זמני טיפול בבקשות

- | | |
|--|---|
| <p>1. הביקורת ממליצה בראש ובראשונה לבחון את עדכניות הנתונים המוזנים במערכת. וככל שיש נתונים שאינם רלוונטיים עוד להסירם.</p> <p>2. הביקורת ממליצה שיאופיין דוחות BI לצורכי ניהול ובקרה ממערכת הנוע"ם, כדוגמת הדוחות אשר הופקו עבור ביצוע דוח ביקורת זה, כגון,</p> | <p>1. 10% מהבקשות מטופלות לאחר פרק זמן העולה על 500 ימים והדבר כנראה מעיד על חוסר עדכון המערכת והיעדר שימוש במערכת לצורכי ניהול ובקרה.</p> <p>2. כ 40% מהבקשות מטופלות בזמן העולה על 60 ימים.</p> <p>3. 18% מהבקשות מטופלות בפרק זמן העולה על 200 ימים.</p> |
|--|---|



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| | |
|--|--|
| <p>דוח המציג את סטטוס הבקשות לפי משך הזמן שעבר מיום הקמתם במערכת וכיוצ"ב.</p> <p>3. הביקורת ממליצה להגדיר בנוהל לוחות זמנים לכל שלב בהליך הרכש, ולמנות אחראי למעקב אחר עמידה בלוחות זמנים אלו.</p> <p>4. הביקורת ממליצה שעם סגירת בקשות תצויין סיבת הסגירה, האם הטיפול בבקשה הושלם או האם הבקשה אינה רלוונטית עוד.</p> | <p>4. מהנתונים המוזנים במערכת לא ניתן לדעת את סיבת הסגירה, האם עקב חוסר רלוונטיות של הבקשה או שהטיפול בבקשה הושלם.</p> |
|--|--|



הליכי רכש והתקשרויות

| | |
|---|--|
| <p>הביקורת ממליצה לבצע דיונים באופן שוטף במסגרת פורום רכש או בכל מסגרת אחרת, דיוני הפקת לקחים, הגדרת חסמים, תיאום ציפיות, ובחינת אפשרויות להסרתם. תוך קביעת תכנית עבודה סדורה, ביצוע מעקב שוטף וסדור עד לקבלת שיפור משמעותי בתחום זה.</p> | <p>1. בשנים 2019 – 2020 שביעות הרצון הכללית של עובדי המשרד מיחידות הרכש, התקציבים והחשבות דורגה במידה נמוכה עד נמוכה-מאוד מהממוצע הממשלתי ביחס ליחידות מקבילות.</p> <p>2. המשרד לא ביצע הליך של ניתוח והפקת לקחים לאחר קבלת תוצאות הסקר. לא הוקצו המשאבים הנדרשים ולא בוצעו פעולות נרחבות לצורך טיפול שורשי וענייני לייעול ושיפור המצב.</p> <p>3. בשנת 2014 הוקם פורום רכש, אשר מטרותיו היו גיבוש של הגורמים העוסקים ברכש לצורך זרימה מהירה וטובה של הליך הרכש וכן לצורך העלאת סוגיות מקצועיות. פעילותו של הפורום בשנים האחרונות אינה רציפה וכמעט שלא מתקיימת.</p> |
|---|--|



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה



ניתוח דחיות בהליך הרכש

1. הביקורת ממליצה לייצר ולהטמיע בהליכי עבודת הקנייניות ציקליסט בתחומים רלוונטיים בהם יש את עיקר הדחיות. כגון: צירוף מסמכים, נתונים של מחיר/תאריך/כמות ולפרט לגבי כל תחום פעילות מה הבדיקות הנדרשות בטרם מעבירים את ההזמנה להמשך טיפול.
2. הביקורת ממליצה שבמסגרת פורום הרכש או באמצעות כלי אחר יבוצע הליך הפקת לקחים כחלק מתהליך מתמיד של שיפור. יש לבצע מעקב אחר הסיבות לדחייה ולבדוק האם יש הפחתה של כמות הדחיות במערכות. הליך הדחייה הינו הליך אשר מעכב את אישור ההזמנה וגורם לעיתים לטיפול חוזר ונשנה של הגורמים הרלוונטיים להליך. ככל שיבוצע הליך של הפקת לקחים סדור יהיה ניתן להפחית דחיות עתידיות ובכך לייעל ולקצר את הליך הרכש.

1. סיבות הדחייה העיקריות במערכת המרכבה נובעות מאי-צירוף מסמכים נדרשים ומנתונים (מחיר/תאריך/כמות) שגויים.
2. מהטבלה לעיל ניתן לראות כי לאורך השנים ממוצע דחיות להזמנות הינו בין 1.7 ל 2. המשמעות לכך היא שברוב ההזמנות אשר מבוצע בהן דחייה יש יותר מדחייה אחת. כלומר לאחר שמבוצע טיפול בדחיה ההזמנה נדחית שוב.
3. שיעור החזרת פניות במערכת הנוע"ם עמד על 70% בשנת 2020 ולאורך השנים חל שיפור בשיעור ההחזרות כך שבשנת 2022 שיעור ההחזרות עומד על 50%.
4. במשרד לא מבוצע הליך סדור של מעקב, בקרה והפקת לקחים על מנת להפחית את שיעור הדחיות/ החזרות לאורך השנים.



המערכות הממוחשבות

1. הביקורת ממליצה שהמשרד יבצע בחינה והטמעה של מערכות המחשוב להליכי הרכש הקיימות באתר מינהל הרכש, כגון מערכת לניהול

1. במשרד אין מערכת ממוחשבת לניהול ועדות מכרזים. כפועל יוצא מכך, לא ניתן להפיק דוחות לצורכי ניהול ובקרה (תכנון, תכנון מול ביצוע וכד') על פעילות



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| | |
|---|---|
| <p>מכרזים, מערכת יהלוי"ם (כיום מבוצע שימוש רק על ידי יחידת טד"מ), ומערכת יות"ם.</p> <p>2. עד אשר יוטמע שימוש במערכת נעמ"ה, הביקורת ממליצה להפיק את התועלות שניתן לקבל ממערכת הנוע"ם:</p> <p>א. ראשית יש לבצע בחינה של כלל הבקשות הנמצאות כיום במערכת. ולמחוק בקשות שאינן רלוונטיות- הדבר חשוב ביותר גם כהכנה להעברת הנתונים למערכת הממוחשבת החדשה וגם לצורכי שימוש במידע במסגרת דוחות BI ככל שיוחלט לפתח וכפי שמפורט בסעיף מטה.</p> <p>ב. כיום המערכת מכילה נתונים רבים וחשובים לצורכי ניהול וביקורת ההליכים אשר ניתן באמצעות פיתוח דוחות BI לעשות בהם שימוש. כגון דוחות BI לסטאטוס הטיפול בבקשות ולמשכי זמן של כל הליך והליך. ובכך יהיה ניתן לבצע בקרה שוטפת לניהול ההליך.</p> | <p>עבודת ועדת המכרזים. זאת בעוד, שבאתר מנהל הרכש קיימת מערכת לניהול ועדת מכרזים שהמשרד אינו עושה בה שימוש.</p> <p>2. לצורך ביצוע הליך הרכש נדרשת עבודה מול מספר מערכות ממוחשבות שונות אשר כל אחת מהן עומדת בפני עצמה ללא ממשקים ביניהם. כפועל יוצא מכך, לא ניתן לקבל תמונת מצב של הליך הרכש על כל שלביו ממערכת אחת.</p> <p>3. למשרד קיימת מערכת ייעודית שפותחה על ידי המשרד- מערכת הנוע"ם. בשנים האחרונות לא מבוצעות במערכת פיתוחים ותחזוקה שוטפת. ולא ניתן להפיק דוחות BI מהנתונים המוזנים בה.</p> |
|---|---|



הדרכה והכשרה

| | |
|--|--|
| <p>1. הביקורת ממליצה למנות בעל תפקיד שיהיה אחראי על מעקב אחר הכשרת חברי ועדת המכרזים, תיעוד האסמכתאות להכשרה שעברו וניהול מעקב אחר חברי ועדה שטרם עברו את ההכשרה הנדרשת.</p> | <p>1. אין גורם אחראי במשרד האחראי על הכשרת חברי ועדת המכרזים כנדרש בהוראות התכ"ם ומרכז את האסמכתאות בהתאם. הביקורת מצאה כי מרכזת ועדת המכרזים המרכזית לא עברה הכשרה הנדרשת על פי חוק חובת המכרזים על אף שכינה בתפקיד למעלה משנה.</p> |
|--|--|



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית



המשרד להגנת הסביבה

| | |
|---|--|
| <p>במידה ובחלוף שנה מיום מינוי חבר וועדה הוא לא הוכשר כנדרש, יש לפעול להעברתו מתפקידו בהתאם להוראות.</p> <p>2. הביקורת ממליצה למנות גורם אשר יעקוב אחר ביצוע ההכשרות של העוסקים ברכש בהתאם לנדרש והמומלץ באתר מנהל הרכש.</p> <p>3. בהמשך ליצירת נוהל עבודה, יש לייצר עבור עובדי המשרד מדריך ברור ומפורט (כולל נספחים) לשם מתן הסבר על תהליך הרכש. בהתאם, יש לוודא שהטפסים בהם נעשה שימוש הם עדכניים ומחייבים בצורה אחידה. כמו כן, יש לוודא שהמדריך יהיה נגיש לכלל העובדים הרלוונטיים.</p> | <p>2. באתר מנהל הרכש הממשלתי קיימות רשימת הדרכות חובה ורשות לכל העוסקים ברכש אך אין גורם במשרד האמון על תחום זה ואין תוכניות סדורות של הכשרה וריענון לעוסקים ברכש.</p> |
|---|--|



ניגוד עניינים

| | |
|--|--|
| <p>הביקורת ממליצה למנות גורם אחראי שירכז את חתימתם של חברי וועדת המכרזים על טופס "התחייבויות להעדר ניגוד עניינים, עצמאות שיקול הדעת, שמירה על תקינות הליכים וסודיות" בכל תחילת שנה קלנדארית, כמחויב בהוראת תכ"ם "ועדות מכרזים ועבודתן", מס' 7.1.1.</p> | <p>אין גורם במשרד האחראי על החתמת חברי ועדת המכרזים על טופס ניגוד עניינים. הביקורת מצאה כי בשנים האחרונות חברי הוועדות חותמים יותר מבעבר, אם כי עדיין לא כל החברים בכל הוועדות חתומים על הטופס.</p> <p>2020 ו- 2021 אין טפסים לכל חברי ועדת ענ"א ולכל חברי ועדת סקרים ומחקרים.</p> <p>2022-2023 – אין טופס ניגוד עניינים ליו"ר ועדת המכרזים המרכזית/ ועדת המכרזים של קרן ניקיון (קיים טופס למ"מ)</p> |
|--|--|



מדינת ישראל

אגף בכיר ביקורת פנימית

המשרד להגנת הסביבה

חלק ב' - רקע

1. כללי

במהלך חודשים אוגוסט 2022 ועד מרץ 2023 ערך אגף הביקורת הפנימית דוח בנושא "הליך הרכש המשרדי".

היקף הביקורת:

הביקורת בדקה היבטים שונים בתהליכי הרכש וההתקשרויות במשרד בשנים 2018 – 2022. דוח זה אינו עוסק בפעילות ועדת התמיכות.

מטרות הביקורת :

בחינת אופן ניהול תהליכי הרכש הקיימים במשרד וביחידות המקצועיות וזיהוי חסמים בתהליך, במטרה להסדיר ולייעל את הליך הרכש המשרדי.

דוח הביקורת עוסק בין היתר בנושאים הבאים:

- ❖ תקינות ויעילות הליך הרכש וההתקשרויות בהתאם לנהלים וההנחיות. בתוך כך נבדק האם ההליך הקיים כיום משרת באופן מיטבי את הספקים ואת היחידות המקצועיות המעורבים בתהליך.
- ❖ המבנה הארגוני ביחידות העוסקות ברכש.
- ❖ היערכות ותכנון רכש שנתי.
- ❖ מינוי ועדות המכרזים ומינוי בעלי תפקידים.
- ❖ מערכות המידע הממוחשבות.
- ❖ ממשקי העבודה בין דורשי הרכש למאשרי הרכש.
- ❖ הליך הרכש החל מייזום הרכש ועד להקמת הזמנה במערכת המרכב"ה - בדגש על בחינת התהליך.
- ❖ ניהול מעקב ובקרה על תהליך הרכש ע"י האגף המקצועי וגורמי בקרה נוספים במטה.

שיטת הביקורת:

- ❖ פגישות עם עובדים במטה ובמחוזות.
- ❖ עיון וניתוח מסמכים רלוונטיים שנאספו ע"י צוות הביקורת ונתקבלו מהמבוקרים.
- ❖ ביצוע סקירה אנליטית לשנים 2016-2022.
- ❖ סקירת מדגם של התקשרויות ובחינת הליך אישור הרכש החל משלב הבקשה ועד לאישורה.
- ❖ בחינת מערכות המחשוב הרלוונטיות לתחום הרכש.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

2. הבסיס הנורמטיבי

- א. חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן: "החוק" או "חוק חובת המכרזים") – החוק קובע, כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו" (סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992).
- ב. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות חובת המכרזים" או "תח"ם") – בתח"ם קיימות, בין היתר, הוראות תפעוליות הנוגעות לאופן פעולת ועדות המכרזים, סוגי ההתקשרויות השונים והכללים לביצוע התקשרויות. בתקנות המכרזים נקבע, כי "החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות שלא בדרך של מכרז, תתקבל לפי תקנות אלה לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין". (סעיף 1ב (ד) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993).
- ג. הוראות תקנון, כספים ומשק (להלן: "הוראות התכ"ם") – בסמכות החשב הכללי לקבוע בהוראת התכ"ם הוראות מינהל לעניין חוק חובת המכרזים ותקנותיו. פרק 7 להוראות התכ"ם מעגן את הכללים לביצוע אופני ההתקשרויות השונים. להלן פירוט הוראות התכ"ם המרכזיות עליהן התבססה הביקורת:
- הוראת התכ"ם 7.2.1 "הערכות ותכנון רכש שנתי" – מטרת ההוראה "לפרט את ההכנות לביצוע הרכש בהתאם לאופי ההתקשרות לקבוע הנחיות בדבר תכנונו וביצועו של הרכש ביחידות הרכש של המשרדים השונים".
 - הוראת התכ"ם 7.1.1 "ועדת המכרזים" – מטרת ההוראה "להגדיר את הרכב הוועדה, תפקידיה, סמכויותיה ואופן קבלת ההחלטות".
 - הוראת התכ"ם 7.1.4 "ועדת הפטור המשרדית" – מטרת ההוראה "להגדיר את הרכב הוועדה, תפקידיה, סמכויותיה ואופן קבלת ההחלטות".
 - הוראת התכ"ם 7.2.2 "ייזום וביצוע רכש" – מטרת ההוראה "להגדיר את תהליך ייזום וביצוע רכש במשרדי הממשלה".
 - הוראת התכ"ם 7.6.3.1 "שימור ידע והפקת לקחים" – מטרת ההוראה "להנחות את משרדי הממשלה בביצוע נוהלי העבודה לשימור ידע והפקת לקחים".
 - הוראה מספר 7.12.1 - אישור ובקרה על הזמנת רכש.
 - הוראה מספר 7.12.2 - סוגי הזמנות רכש.
 - הוראה מספר 7.12.3 - הזמנת שירותים במערכת מרכב"ה.
 - הוראה מספר 7.12.4 - הזמנת מסגרת במערכת מרכב"ה.
 - הוראה מספר 7.0.1 - הגדרות בנושא התקשרויות ורכישות.
- ד. תקנות שמירת הניקיון (הקרן לשמירת הניקיון) התשמ"ו-1986.
- פרק תקבולים והוצאות סעיף 5(ד), קובע כי: "לצורך ביצוע פעולות הקרן ימנה המנהל הכללי של משרד הפנים ועדות אד-הוק, בהתאם להוראות תקנות כספים ומשק (התכ"ם) החלות בשירות המדינה, שכל חבריהם יהיו עובדי מדינה, ובלבד שרוב חבריה יהיו מבין חברי הנהלת הקרן".
- ה. חוק מוסר תשלומים, תשע"ז-2017.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

3. מבוא

המשרד להגנת הסביבה עוסק בקשת רחבה של נושאים ותחומים שונים כגון שמירה על משאבי מים, ים, חופים, קרקע ואוויר, פסולת וחומרים מסוכנים, שמירת ערכי הטבע, פיתוח מול סביבה ועוד. לצורך מילוי משימות רבות ומגוונות אלה מוקמות מדי שנה התקשרויות לקבלת שירותים ולרכישת ציוד.

האתגר המרכזי העומד בפני המשרד להגנת הסביבה בתהליכי רכש והתקשרויות הוא להבטיח קיומו של הליך שוויוני תחרותי ושקוף, עם הבטחת תהליך יעיל בתוך פרק זמן סביר לשם קבלת שירות או טובין באיכות גבוהה.

להליך רכש המבוצע באופן יעיל ונכון יש חשיבות רבה ויתרונותיו הבולטים הם: חיסכון כספי, שיפור באיכות המוצרים והשירותים הנרכשים, התמקצעות ויעול תהליכים, שיפור בשירות הניתן ליחידות המקצועיות במשרד, מזעור סיכונים וחשיפה במערך הרכש של המשרד, שמירה על סטנדרטים גבוהים של מנהל תקין, תיעוד ובקרה.

ככלל, כל התקשרות או רכישה בכל סכום מחייבת רישום הזמנה וחתומתה מראש, למעט רכישות המבוצעות במסגרת קופה קטנה ובהתאם לנוהל קופה קטנה וכן תשלומים אחרים עפ"י אישור מיוחד של החשב / סגניו.

במשרד מתקיימות חמש ועדות מכרזים ושלוש ועדות תמיכות:

| מ"ס | סוג הוועדה | שם הוועדה | מקור תקציבי |
|-----|--------------|--|---------------------|
| 1 | ועדת המכרזים | ועדת התקשרויות ורכש כללי | תקציב המשרד |
| 2 | ועדת המכרזים | ועדת עני"א | תקציב המשרד |
| 3 | ועדת המכרזים | ועדת סקרים ומחקרים | תקציב המשרד |
| 4 | ועדת המכרזים | ועדת קרן הניקיון ² | קרן הניקיון |
| 5 | ועדת המכרזים | ועדת קרן למניעת זיהום ים ³ | קרן למניעת זיהום ים |
| 6 | ועדת התמיכות | ועדת תמיכות קרן הניקיון | קרן הניקיון |
| 7 | ועדת התמיכות | ועדת תמיכות סקרים ומחקרים | קרן סקרים ומחקרים |
| 8 | ועדת התמיכות | ועדת תמיכות קרן בעלי חיים ⁴ | קרן צער בעלי חיים |

² הוקמה מתוקף סעיף 10 בחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984 ונועדה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה.

³ הוקמה מתוקף פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן (נוסח חדש), התש"ס-1980 ועל פי תקנות שפיכתם של שמנים לתוך מי הים (הקמת קרן למניעת זיהום ים), התש"ס-1979 והיא קרן ייעודית למימון פעולות פיקוח ואכיפה למניעת זיהום ים ולרכישת אמצעים והכשרת כוח אדם לבניית ההיערכות הלאומית למניעת זיהום ים משמן.

⁴ הוקמה מתוקף סעיף 14 לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994.



דוח זה עוסק בעיקרו בהליכי הרכש ובכלל זה רכש במסגרת ועדות מכרזים (ולא בתחום התמיכות)

4. הגורמים המעורבים בהליך רכש

ההליך רכש תקין ואופטימלי מצריך שיתופי פעולה של מספר יחידות.

הגורמים הלוקחים חלק בהליך הרכש הינם:

- (1) **תקציבן** - העברת מסגרת תקציבית שנתית ליחידה המקצועית, שעל פיה תיקבע תכנית העבודה וכן, סיוע ליחידות המקצועיות בבניית תכנית שנתית בכפוף לתקציב היחידה המקצועית.
- (2) **אגף החשבות** - תפקידו של אגף החשבות הינו לבדוק ולאשר את ההיבט הכספי בביצוע הרכש.
- (3) **הקניין** – מבצע רכש (הקמת הזמנה או חוזה) בהתאם לדרישות ולצורכי היחידה והמשרד ובתיאום עימם.
- (4) **היחידה המקצועית/דורש הרכש** – יחידה מקצועית של המשרד המעלה בפני אגף הרכש/הקניין בקשה ליצירת התקשרות עם ספק לרכישת טובין/שירות, בהתאם לצורכי היחידה והמשרד. היחידה תבצע מעקב אחר אישור ההזמנה ואימות החשבונית. ספק - ספק טובין, מבצע עבודה או נותן שירותים.
- (5) **מאשר לוגיסטי** – מי שהוסמך ואושר בחוק נכסי המדינה לאשר הזמנות רכש בפן הלוגיסטי – מנכ"ל / סמנכ"ל / מנהלי יחידות / תקציבן - על פי שווי התקשרות.
- (6) **מאשר פיננסי** – מי שהוסמך ואושר בחוק נכסי המדינה לאשר הזמנות רכש בפן הפיננסי – חשבות.
- (7) **הלשכה המשפטית** - מתן סיוע משפטי בהליכי ההתקשרויות והשתתפות בוועדות השונות.
- (8) **ועדת המכרזים** – ועדה שמוקמת מכוח התקנות. במשרד להגנת הסביבה ישנן 5 ועדות מכרזים.
- (9) **ועדת משנה** - ועדה הממונה ע"י ועדת מכרזים לצורך מתן המלצות על עניין שבמסגרת תפקידה של ועדת המכרזים, כגון בדיקת ההצעות והמלצה על הצעה זוכה.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

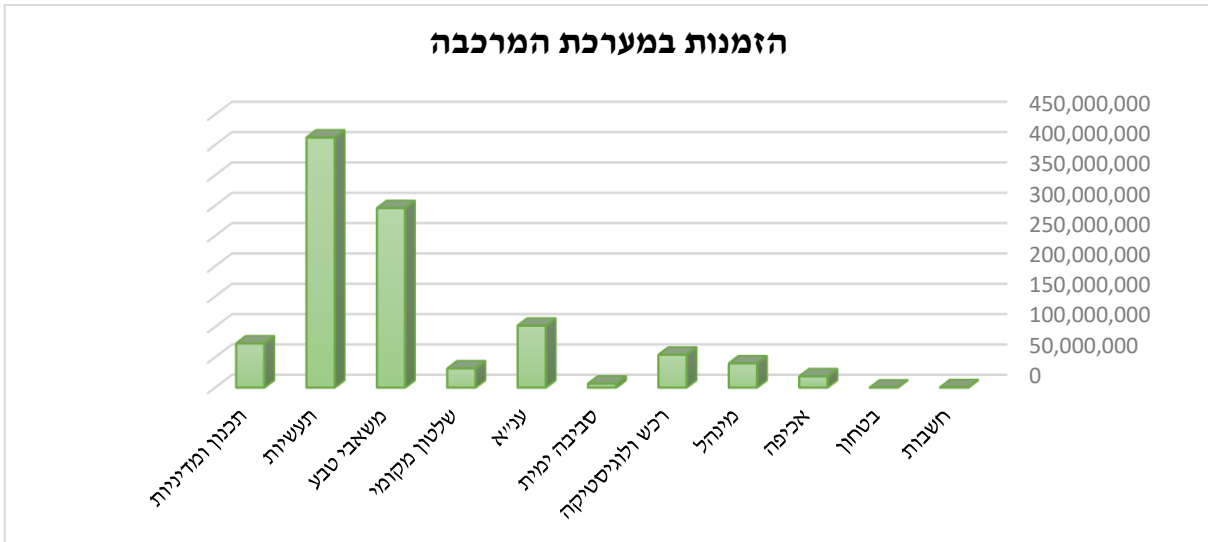
5. היקפי הפעילות

בהתאם לנתונים המופיעים במערכת מרכב"ה היקף ההתקשרויות הפתוחות של המשרד להגנת הסביבה נכון לתאריך 29.01.2023, עומד על סך של: 1,034,125,720 . להלן טבלה המפרטת את יתרת ההזמנות במערכת המרכב"ה על פי יחידה רוכשת.

| יתרת הזמנות | כמות הזמנות | תיאור הקבוצה הרוכשת |
|----------------------|--------------|-----------------------|
| 586,802 | 1 | חשבות |
| 39,195 | 1 | בטחון |
| 18,589,439 | 62 | אכיפה |
| 39,935,364 | 280 | מינהל |
| 54,082,747 | 287 | רכש ולוגיסטיקה |
| 6,548,644 | 110 | סביבה ימית |
| 102,059,526 | 255 | ענ"א |
| 31,543,532 | 142 | שלטון מקומי |
| 295,800,822 | 55 | משאבי טבע |
| 412,148,909 | 165 | תעשיות |
| 72,790,740 | 74 | תכנון ומדיניות |
| 1,034,125,720 | 1,432 | סה"כ |

יתרת ההזמנות הגבוה ביותר הינה באשכול תעשיות. אשר מהווה כ 40% מיתרת ההזמנות במשרד

כמות ההזמנות הפתוחות הגבוה ביותר הינה ביחידות רכש ולוגיסטיקה ומנהל



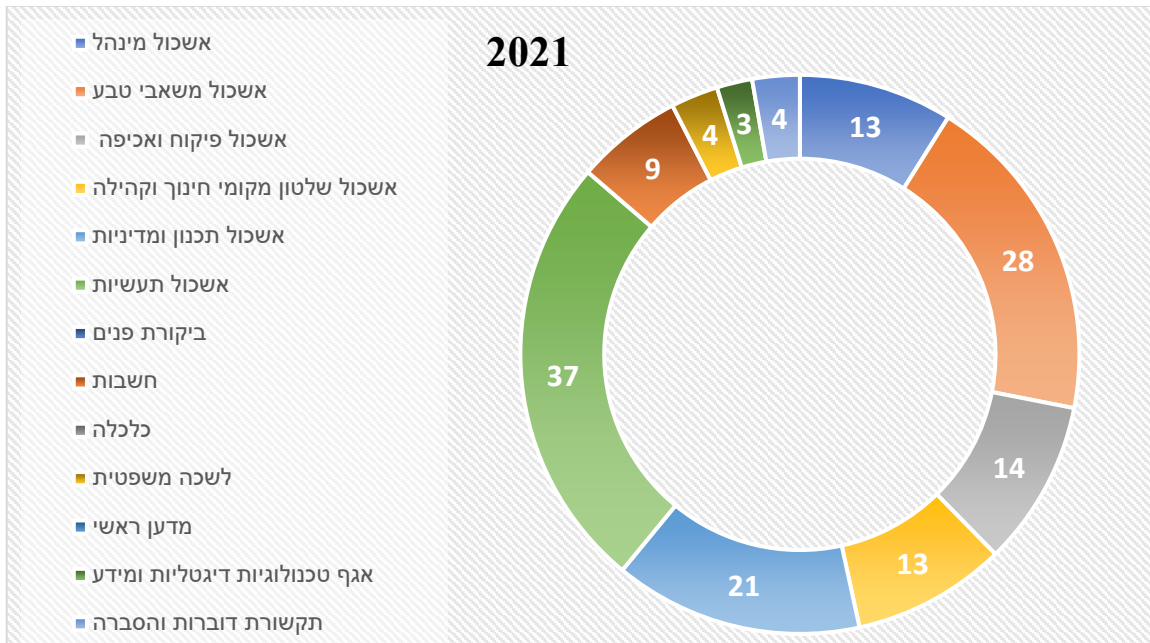


מדינת ישראל

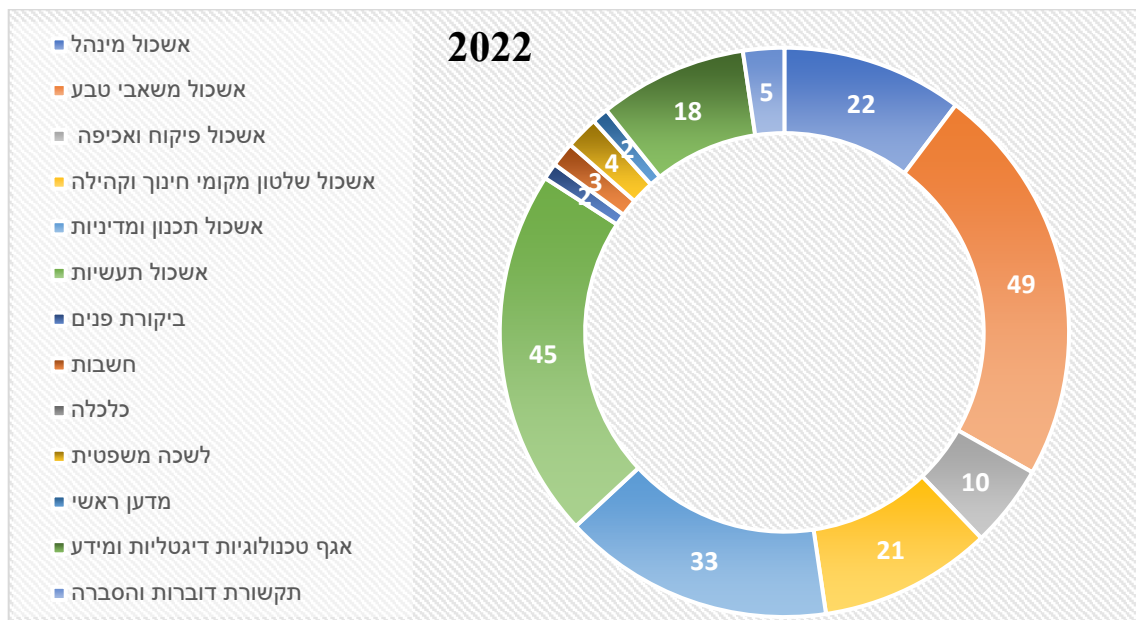
אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

להלן פילוח כמות הבקשות שהוגשו במערכת הנוע"ם⁵ בחלוקה לפי יחידה לשנים 2021-2022.



מתוך נתוני מערכת "נוע"ם" לשנים 2021 ו-2022 נמצא שאשכול תעשיות ואשכול משאבי טבע עומדים על כמות פתיחת בקשות במערכת הנוע"ם הגבוה ביותר.



⁵ ישנם ועדות שמתנהלות מחוץ למערכת הנוע"ם כגון ועדת עני"א.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

חלק ב' - ממצאים, מסקנות והמלצות

1. היערכות ותכנון רכש שנתי

הוראת תכ"ם 7.2.1 "היערכות ותכנון רכש שנתי" מפרטת תהליכים המחייבים היערכות ותכנון מוקדמים לביצוע התקשרויות, אשר יש לכלול במסגרת תכנית העבודה של המשרד. ההוראה עוסקת במינוי ועדת מכרזים, מינוי וועדת פטור, מינוי בעלי תפקידים כגון כשירים לפתיחת תיבה ומזכירים לוועדות, מינוי דורשי רכש, אחראי על גיבוש תכנית רכש, גיבוש נוהל פנימי ע"י יו"ר ועדת המכרזים לקביעת סדרי הוועדה, וגיבוש תכנית רכש משרדית כנגזרת מתכנית העבודה של המשרד.

הערכות ותכנון רכש שנתי משמעותו לוודא כי במשרד קיימים כל הפונקציות/הכלים הנדרשים לצורך ביצוע ההתקשרויות הנדרשות במהלך השנה וכי קיים תקציב המספיק לביצוע הרכש המתוכנן. הערכות ותכנון נכונים מסייעים למשרד לספק את הרכש והשירותים הנדרשים לו על מנת למלא את משימותיו באופן מלא ובזמן.

1.1 מינוי ועדות

להלן פירוט המינויים הנדרשים במסגרת היערכות ותכנון הרכש השנתי:

| ממצאים | הרכב הוועדה הנדרש | שם הוועדה | מס' הוראת תכמ |
|--|---|------------------------|------------------------|
| הוצג כתב מינוי של יו"ר הוועדה וממלאי מקום. הוצגו כתבי מינוי של נציגי היועמ"ש. הוצגו כתבי מינוי של החשבת ונציגיה. | המנכ"ל או נציגו. החשב או נציגו. היועמ"ש או נציגו. | ועדת המכרזים | סעיף 8 לתח"ם |
| הוצג כתב מינוי של ועדת מכרזים (ותמיכות) של הקרן לשמירת ניקיון | המנכ"ל רשאי למנות שני חברים נוספים גם שלא מבין עובדי המשרד. | ועדת קרן הניקיון | סעיף 8(ג) לתח"ם |
| הוצג כתב מינוי של חברי הוועדה. | | ועדת עני"א | |
| לא הוצג כתב מינוי. | | הוועדה למניעת זיהום ים | |
| התקבל כתב מינוי לוועדה, על חבריה. אין כתב מינוי למרכזת הוועדה. | | ועדת סקרים ומחקרים | |
| הוצג כתב מינוי של חברי הוועדה ויו"ר הוועדה. | המנהל הכללי. החשב. היועץ המשפטי. | ועדת פטור משרדית | סעיף 10א (א) (1) לתח"ם |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ממצאים:

1. אין גורם אחראי במשרד להוצאת ועדכון כתבי מינוי לחברי ועדות המכרזים. כמו כן, אין מקום אחד בו שמורים כל כתבי המינוי.
2. יו"ר ועדת המכרזים בפועל של קרן הניקיון אינה חברה בקרן הניקיון. יצוין כי תקנות הקרן לשמירת הניקיון והקרן למניעת זיהום ים קובעות כי חברי ועדות המכרזים של הקרן חייבים להיות חברים בהנהלת הקרן. מכתב המינוי שהוצג לביקורת עולה כי יו"ר ועדת המכרזים של הקרן הינו סמנכ"ל בכיר לשלטון מקומי וחיונו קהילה י אולם בפועל הוא אינו משתתף פיזית בדיוני הוועדה. ואילו יו"ר הוועדה בפועל אינה חברה בהנהלת הקרן.
3. ישנם כתבי מינוי לכל חברי הוועדות למעט לחברי הוועדה למניעת זיהום ים.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה למנות גורם אחראי במשרד אשר ירכז את כל הטיפול בהוצאת כתבי מינוי לחברי ועדות המכרזים ועדכוןם ובכלל זה לפעול להשלמת כתבי המינוי החסרים.
2. הביקורת ממליצה למנות יו"ר ועדת המכרזים של קרן הניקיון כחברה בהנהלת הקרן או לחלופין למנות כיו"ר גורם שהוא חבר בהנהלת הקרן.

1.2 מינוי בעלי תפקידים

לשם פעילותן של ועדות המכרזים השונות יש צורך בבעלי תפקידים התומכים בפעילותן השוטפת של הוועדות ומסייעים להן:

סעיף 2.1.2 בהוראת תכ"ס מס' 7.2.1 "היערכות לביצוע רכש" מגדירה מיהם **בעלי התפקידים** שיש בהם צורך לשם פעילות ועדות המכרזים:

| האם יש כתב מינוי | מי ימונו והגורמים שמונו | גורם ממנה | תחום עיסוק | נושא | סעיף והוראת תכ"ס |
|--|---|--|---|-----------------------------------|------------------------------|
| כן | מבין עובדי המשרד : מנהלת חוזים והתקשורת, מרכזות ועדת מכרזים, רכות ועדת מכרזים | המנכ"ל | מינוי עובדים לפתיחת תיבת המכרזים | מינוי כשירים לפתיחת תיבת המכרזים | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.2.2.1 * |
| אין כתב מינוי. בפועל מרכזות ועדת מכרזים ומשמשות בתפקיד זה. | מבין חברי הוועדה או מחוצה לה. | יו"ר הוועדה, בהתייעצות מוקדמת עם הנהלת המשרד | בין היתר – ריכוז עבודת הוועדה, תיעוד בפרוטוקול, ניהול קשרי הוועד וכיוצ"ב. | מינוי מרכז / מזכיר לוועדת המכרזים | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.2.3 * |
| אין כתב מינוי. בפועל מרכז ועדת המכרזים משמש גם כמרכז ועדת הפטור. | מבין חברי הוועדה או מחוצה לה | המנכ"ל | מינוי מזכיר ועדת הפטור | מינוי מזכיר ועדת הפטור המשרדית | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.2.4.1 |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

| | | | | | |
|---|-------------------------------------|------------------------------|---|---|----------------------------|
| כן | מורשים מטעם המשרד | יו"ר ועדת המכרזים | יהיו רשאים לפרסם הודעות במודול פרסומים בנעמ"ה | מינוי מורשי גישה למערכת נעמ"ה | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.2.5.1 |
| לביקורת נמסר כי אין מאגרי ספקים ובהתאם אין מנהל מאגר. | | המנכ"ל | ירכז את פעילות מאגרי הספקים של המשרד. | מינוי מנהל מאגר | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.2.6.1 |
| אין כתב מינוי. בפועל אחראית הביטוח היא מנהלת תחום התקשרויות | ניתן למנות יותר מאחראי אחד | חשב המשרד יחד עם מנכ"ל המשרד | אחראי הביטוח ירכז את פעילות המשרד מול נציגי ענבל בעניין דרישות הביטוח, ויהיה אמון על קבלת אישורי ביטוח מהספקים הזוכים | אחראי לתחום הביטוח בעניין התקשרויות המשרד. | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.2.8.1 |
| לא | | המנכ"ל | מינוי גורם אחראי על גיבוש תכנית הרכש כנגזרת מתכנית העבודה של המשרד | (תכנון הרכש) מינוי גורם אחראי על גיבוש תכנית הרכש | הוראה 7.2.1 סעיף 2.2.1 |
| עד למועד סיום הביקורת לא התקבל | (1) מטעם החשבות (2) שלא מטעם החשבות | (1) החשב (2) המנכ"ל | אחראים על יישום החוק, מעקב טיפול בחשבונות, בדיקתם ואישורים | נאמני חוק מוסר תשלומים מטעם החשבות ושלא-מטעם החשבות | הוראה 1.4.3 סעיף 2.7.1.1 |

* הסעיף בהתייחס לוועדת המכרזים המרכזית

ממצאים:

- לא בוצעו מינויים לאחראי גיבוש תוכנית רכש, נאמני חוק מוסר תשלומים מטעם החשבות ומטעם ההנהלה. בפועל נאמן מוסר תשלומים מטעם החשבות היא החשבת.
- לא הוצאו כתבי מינוי למרכזות ועדת המכרזים. בפועל, מרכזות הועדה המרכזית הן רכות וועדת מכרזים ומרכזות וועדת מכרזים. מרכזות ועדת סקרים ומחקרים מנהלת תחום ביקורת פנימית ומרכזות ועדת ים וחופים רכות בכירה רכש ומכרזים.
- לא מונה מרכז ועדת פטור. בפועל, כאשר התקשרות מסווגת כפטור, כל מרכזות ועדה (מכרזים, קרן הניקיון, ענ"א, מחקרים וזיהום ים) משלימה את התהליך גם מול ועדת הפטור.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

המלצות:

1. הביקורת ממליצה למנות גורם אחראי במשרד אשר ירכז את מינוי בעלי התפקידים הנדרשים בהתאם להוראות התכ"ם ועדכונם ובכלל זה לפעול להשלמת כתבי המינוי החסרים.

1.3 נהלים פנימיים

הוראות התכ"ם קובעות שיש לייצר נהלים פנים משרדיים כדלהלן:

| האם קיים במשרד | אחראי לגיבוש הנוהל | תחומים שהנוהל הפנימי יכול | נוהל פנימי בנושא | סעיף והוראת תכ"ם |
|----------------|-------------------------------------|--|----------------------------------|--------------------------|
| לא | ועדת המכרזים (בתיאום עם מנהל המאגר) | הקמת המאגר וכתובת סדרי ניהולו של המאגר, עדכונם ותפעולו. | סדרי ניהול מאגר ספקים | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.2.6 |
| לא | יו"ר ועדת המכרזים | נושאים כגון: מועד עבודה קבוע, סדרי זימון וסדרי רישום פרוטוקולים, הגדרת תפקיד והיקפי אחריות של כל חברי הוועדה | סדרי עבודת ועדת המכרזים | הוראה 7.2.1 סעיף 2.1.3.1 |
| לא | חשבת המשרד | משרדים ינהלו הזמנות רכש באמצעות פורטל הספקים. | החרגת הזמנה מפרסום בפורטל הספקים | הוראה 7.12.5 סעיף 2.2.2 |

ממצאים:

1. לא קיים נוהל רכש המאגד בתוכו את כל תהליכי הרכש המשרדיים וכן לא נכתבו נהלי חובה ("סדרי ניהול מאגר ספקים" ו-"סדרי עבודת ועדת המכרזים והחרגת הזמנה מפרסום בפורטל הספקים") הנדרשים בהתאם להוראות התכ"ם.
2. נכתבה טיוטת נוהל רכש בשנת 2013 אך עדיין לא אושרה כנוהל מחייב.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה כי המשרד יפעל לכתובת נהלי עבודה כמתחייב בהוראות התכ"ם חשיבות הנהלים במשרד להגנת הסביבה מקבלת משנה תוקף לאור היקפי הפעילות הגדולים בתחום הרכש וההתקשרויות וכן לאור מספר הגורמים המעורבים בתהליך.
2. הביקורת ממליצה כי יוגדר בנוהל, מי הגורם האחראי לשלוח עדכונים לגבי הוראות תכ"ם חדשות ו/או הוראות תכ"ם אשר חל בהם שינוי מהותי. ובנוסף ממליצה, לעדכן את אתר המשרד כך שהוא יכלול נהלים מעודכנים הנוגעים להליך הרכש של המשרד.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

הסדרת כלל ההיבטים בהליך המכרזי בהנחיות ובנהלי עבודה, יאפשרו אחידות בהליך בין היחידות המקצועיות, וודאות גבוהה בהקשר לתפקידו ואחריותו של כל אחד מהשותפים לתהליך. ובכך יתייעל ההליך המכרזי.

1.4 תכנית הרכש

סעיף 2.2.1 בהוראת תכ"ם 7.2.1 עוסק בתכנון הרכש ומינוי גורם אחראי לגיבוש תוכנית הרכש, כנגזרת של תוכנית העבודה של המשרד.
תכנון רכש שנתי – כלי מרכזי לתכנון ולניהול שוטף של הפעילות הכוללת של היחידה, ממנו נגזרת תוכנית הרכש בהתאם למטרות המשרד.
תוכנית רכש – פירוט של צורכי היחידה השנתיים המאושר ע"י סמנכ"ל וחשב המשרד.
הוראת התכ"ם קובעת כי: "התקשרות לביצוע רכש תתקיים על פי תוכנית הרכש השנתית הנגזרת מתוכנית העבודה השנתית של המשרד". עוד צוין, כי "תוכנית העבודה השנתית של המשרד בנושא הרכש, תגובש בהתאם להודעות מנהל הרכש הממשלתי בדבר מכרזים מרכזיים קיימים ו/או עתידיים, וכן התחייבויות ספק למחירים מרביים".

הגורמים המעורבים בבניית תכנון רכש שנתי:

1. **התקציבן** – שתפקידו הינם: סיוע ליחידה המקצועית בבניית תוכנית שנתית בכפוף לתקציב היחידה המקצועית, העברת מסגרת תקציבית שנתית ליחידה המקצועית, שעל פיה תיקבע תוכנית העבודה והקמת שריונים בגין תוכנית הרכש.
2. **היחידה המקצועית/דורש הרכש האגפי/רפונט הרכש האשכולי** – שתפקידם: ביצוע מדיניות ויעדי המשרד לשנת התקציב ובניית תוכנית עבודה שממנה נגזרת תוכנית הרכש השנתית. ריכוז דרישות רכש האגף ותוכנית שנתית מכל דורש רכש בכל תת יחידה ארגונית מקצועית. בניית תוכנית רכש אגפית בכפוף לקיום תקציב ולתוכנית העבודה ודירוגה לפי צרכים וסדר עדיפויות, באישור מנהל האגף/מנהל, סמנכ"ל וחשב ובשיתוף התקציבן.
3. **אגף הרכש/הקניין** – שתפקידו: להוביל לכדי מימוש את תוכנית הרכש השנתית של המשרד. קבלת תוכנית רכש של האגף/מנהל מאושרת ע"י מנהל האגף וסמנכ"ל המשרד. ריכוז טבלת רכש שתכלול את דרישות הרכש של כל האגפים/מנהלים במשרד ברמה שנתית. בחינת יציאה למכרזים רוחביים לצרכים כלליים של יחידות המשרד.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

בניית תוכנית רכש שנתית⁶:

תכנון רכש שנתי הוא כלי ניהולי שמאפשר לאגף הרכש לטייב את עבודתו, למצות את יכולת הביצוע של המשרד, להבין ולהכיר את צרכי המשרד מבעוד מועד ולהפנות משאבים בצורה יעילה. התועלות שעשויות לצמוח מתכנון הרכש הינן בין היתר:

1. תכנון הרכש מאפשר לאחד בין דרישות רכש דומות בתוך המשרד תוך חיסכון בתשומות ובמחיר ויעול התהליך. תהליך מתוכנן מראש, מונע קבלת החלטות מתוך אילוצי זמן ומשאבים.
2. סידור אופטימאלי של סדרי העדיפויות במשרד, איתור צרכים, הקמה וניתוח של מודלים כלכליים ומתן ביטוי לתוכנית העבודה המשרדית.
3. יצירת מחויבות ושיתוף פעולה בין הגורמים המעורבים בתהליך הרכש.
4. קביעת סדר יום ולוחות זמנים קבועים מראש לעבודת וועדות המכרזים.

שלבי תכנון הרכש השנתי:

1. **הצפה וריכוז צרכים מיחידות המשרד.** הצפת צרכי היחידה המקצועית תבוצע על ידי איש הקשר של היחידה באגף הרכש (בפגישה, במייל, במערכת רכש משרדית וכו'). הצפת הצרכים צריכה להיעשות לאחר כתיבת תוכנית העבודה של היחידה ובטרם קביעת סדרי העדיפויות הסופיים של המשרד.
2. **קביעת סדרי עדיפויות ותוכנית עבודה למשרד בהתאם לתוכנית העבודה.**
 - א. לאחר קבלת צרכי יחידות המשרד, יש לבחון חלופות רכש, קביעת אומדן תקציבי לכל פרויקט ולהעריך את תהליך הרכש הצפוי תוך התייחסות למשאבים הנדרשים.
 - ב. ועדה משרדית עליונה לתכנון הרכש – לאחר ביצוע ההכנה, ניתן לכנס ועדה משרדית בראשות המנכ"ל, ובהשתתפות אגף תקציבים, אגף הרכש, אגף תכנון ואסטרטגיה, היועמ"ש והחשבות. בפני הוועדה יוצגו פרויקטים מרכזיים, תוך התייחסות לצרכים ולמטרות. אגף הרכש יציג את המסקנות אשר עלו מעבודתו ואת חלופות הרכש. לבסוף, יקבעו חברי הוועדה את סדרי העדיפויות ואת תוכנית העבודה וזאת בשם לב לאילוצי התקציב, למשאבי אגף הרכש וועדות המכרזים, תוך סגירת הפרויקטים, השריון התקציבי והוספתם לתוכנית הרכש השנתית.
3. **גיבוש תוכנית רכש שנתית** שתעסוק בפרויקטים שאושרו בעת קביעת סדרי העדיפויות המשרדיים תוך התייחסות ליחידות המקצועיות, ללוחות זמנים, להליך הרכש, לתקציב, למשאבים ולכוח אדם באגף הרכש, למשאבים בוועדות המכרזים, לשריון תקציבי ולמדדי בקרה.

⁶ "מתודולוגיה לאיסוף צרכים ובניית תוכנית רכש שנתית", כלים לביצוע רכש בממשלה, מינהל הרכש הממשלתי.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

4. **בקרה על תוכנית הרכש** – ניהול, פיקוח ובקרה על תוכנית הרכש השנתית ועל ביצוע הפרויקטים בהתאם לתקציב. ניתן לבצע באמצעות קובץ אקסל ייעודי "מעקב אחר תוכנית הרכש השנתית" או באמצעות "מודול משימות תקציב" במרכב"ה⁷.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מקדם רפורמה בהליכי העבודה באגפי הרכש בכל משרדי הממשלה. הרפורמה מתייחסת לריכוז תחום הרכש וניהולו באגף הרכש לרבות: השלב הקדם מכרזי, כתיבת המכרז, ניהול ההליך המכרזי, ניהול ההתקשרות. בנוסף, הרפורמה מתייחסת לגיבוש תכנית רכש שנתית, למקצועיות והתמקצעות של כל בעלי התפקידים באגף הרכש ולאיסוף נתונים, מדידה ובקרה.

ממצאים:

1. במשרד אין גורם אחראי לגיבוש תכנית הרכש כפי שנדרש בהוראת תכ"ם 7.2.1 סעיף 2.2.1 ואין תכנית רכש שנתית.
 בהעדר גורם אחראי לגיבוש תכנית רכש, במהלך שנת 2022 תקציבנית המשרד ריכזה בקובץ אקסל ייעודי את נתוני הבקשות התקציביות שהגיעו מהיחידות המקצועיות ובתוכן, בקשות ליציאה למכרז, מימוש אופציה, הארכת או הרחבת התקשרות וכיוצ"ב. מדובר בניסיון לייצר רשימת צרכי רכש בסיסית שתסייע לעקוב אחרי חידוש ההזמנות והטיפול בהם, לרבות בוועדת המכרזים, במהלך שנות ההתקשרות הבאות. אולם אין ברשימה זו יצירת תוכנית רכש שנתית סדורה.
2. במשרד לא מבוצע הליך בחינה רוחבית שנתי של הרכש המתוכנן לאותה שנה מתוך מטרה לייעל את ההליך ולאחד בין דרישות רכש דומות בתוך המשרד תוך חיסכון בתשומות ובמחיר.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה להמשיך במאמצים לקידום הרפורמה בהליכי הרכש כפי שמומלצים ע"י החשב הכללי במשרד האוצר.
2. עד לקידום הרפורמה הביקורת ממליצה למנות גורם אחראי לגיבוש תכנית הרכש המשרדית כפי שנדרש בהתאם להוראות התכ"ם. מינוי אחראי רכש ייצר כתובת ברורה, בעלת סמכות, שתביט בנקודת מבט רחבה ביחס לצרכי האגפים המקצועיים למול יכולות המשרד ויביא לזרימה של תהליך הרכש.
 הביקורת ממליצה להכין תוכנית רכש שנתית, בהתאם למתודולוגיה המפורטת במסמך "מתודולוגיה לאיסוף צרכים ובניית תכנית רכש שנתית" של מנהל הרכש הממשלתי. ניתן לבצע

⁷ גישה למסמכים האמורים ע"י קישור ייעודי אפשרית לאחר הזדהות באתר מינהל הרכש באמצעות כרטיס התמו"ז. או גם בקישור הבא: <https://govextra.gov.il/mr/rechesh/home>.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

באמצעות קובץ אקסל ייעודי "מעקב אחר תוכנית הרכש השנתית" או באמצעות "מודול משימות תקציב" במרכב"ה.

- כאמור, הכנת תוכנית רכש שנתית, תאפשר לטייב את עבודת האגפים המקצועיים ואת עבודת אגף הרכש, תציף את הצרכים המשרדיים בצורה ברורה ותאפשר ניצול יעיל של משאבים.
3. הביקורת ממליצה לכנס ועדה משרדית לתכנון הרכש המשרדי וקביעת סדרי עדיפויות, בה ייקחו חלק: המנכ"ל, אגפי הרכש והתקציבים וגורמים נוספים ככל שיידרש.
4. הביקורת ממליצה לייצר תהליך מעקב בקרה סדור לפיקוח אחר תוכנית הרכש.
5. הביקורת ממליצה לפעול לביצוע ניתוח ובחינת ההתקשרויות הקיימות במשרד והמתוכננות לבחינת אפשרות לאחד בין צורכי היחידות ולבצע התקשרות אחת לכמה יחידות בעלי צרכים דומים.

התייחסות מנהלת אגף תקציבים:

המלצה 5- המלצה מאד נכונה אבל זה בדיוק התפקיד של אותו אגף רכש /גורם רכש מתכלל. הוא זה שצריך לשבת עם כל הגורמים, מנכ"ל, תקציבים הנהלה ולתכלל, ואח"כ ליישם וגם לבצע בקרה.

התייחסות אגף רכש ולוגיסטיקה:

קשה מאוד להכין תכנית עבודה מדויקת. ישנם נושאים שעולים באופן לא מתוכנן הן מקצועית ולוגיסטי ותקציבית. אגף רכש ולוגיסטיקה פועל מכוח הדינמיות וההתאמה למציאות על אף קשיים ומגבלות. יחד עם זאת אגף הרכש מכין תוכניות עבודה מדי שנה כדוגמת ריהוט למחוזות, ציוד משרדי, העברות מחוזות מתוכננות וכו'. נושאים והזמנות רבות מופיעות בתוכניות העבודה השנתיות באגפים המקצועיים, מוטמעים ומעודכנים במערכת ה"תמר"



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

2. סקירה אנליטית

להלן סקירה של היקפי הרכש והתמיכות בין השנים 2018-2022.

יצוין כי דוח ביקורת זה לא עוסק בתחום התמיכות, עם זאת, ולאור העובדה כי בחשבות תחום הרכש והתמיכות מטופל ע"י אותם גורמים, הוצגו גם נתוני התמיכות.

הנתונים נלקחו מתוך דוח שינויים בתקציב שהתקבל בחודש ינואר 2023 מיחידת התקציבנית. (מספרי ההתחייבויות מהדו"ח הודבקו במערכת המרכבה ומשם נגזרו הנתונים המוצגים לעיל)

א. התקציב (באלפי שקלים) שחויב בהקמה/שינוי תמיכה/ הזמנת רכש:

| 2022 | 2020 | 2018 | |
|------------------|----------------|----------------|------------------------|
| 842,385 | 419,131 | 150,009 | הקמה / שינוי תמיכה |
| 576,276 | 357,853 | 490,461 | הקמה/ שינוי בהזמנת רכש |
| 1,418,661 | 776,984 | 640,470 | סה"כ |

ב. כמות הזמנות רכש/ תמיכות שהוקמו או שבוצע בהם שינוי:

| 2022 | 2020 | 2018 | |
|-------|------|-------|------------------------|
| 591 | 456 | 169 | הקמה / שינוי תמיכה |
| 1,222 | 918 | 1,208 | הקמה/ שינוי בהזמנת רכש |

לפירוט הזמנות רכש לפי קבוצה רוכשת ראה נספח א' לדו"ח.

משך הזמן הנדרש לטיפול בהזמנת רכש משתנה בהתאם לסוג ההזמנה המוקמת. כך לדוגמא הזמן הנדרש לטיפול בהתקשרויות עם תעריפון גבוה משמעותית משאר סוגי ההתקשרות. וכך גם ביצוע ההתקשרות עם הסכם דורש יותר זמן מאשר התקשרות עד 50 אלף וכן הלאה.

על כן, מצ"ב פילוח של כמות ההזמנות לפי הקטגוריות האמורות:

| 2022 | 2020 | 2018 | |
|--------------|------------|--------------|---|
| 138 | 130 | 107 | הקמת/שינוי התקשרות עם תעריפון* *במרכבה קוד 62 |
| 102 | 114 | 80 | הקמת/שינוי התקשרות עם הסכם* *במרכבה קוד 44 |
| 675 | 438 | 555 | הקמת/שינוי התקשרויות עד 50,000 ₪* *אופן רכישה 23 סיבת פטור 57. |
| 307 | 236 | 466 | הקמת/שינוי התקשרויות מעל 50,000 ₪. |
| 1,222 | 918 | 1,208 | סה"כ |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ג. תשלומים שבוצעו בפועל:

לצורך השלמת התמונה, מצ"ב גם נתונים אודות תשלומים (באלפי שקלים) שבוצעו בפועל בכל שנה בגין רכש, שכן הגורמים העוסקים בהקמת ההזמנות באשכול מנהל והיחידות המקצועיות מטפלים גם בביצוע התשלומים.

להלן טבלה המפרטת את התשלומים (באלפי ₪) בפועל שבוצעו בגין רכש:

| 2022 | 2020 | 2018 | תשלומים בפועל בגין רכש |
|---------|---------|---------|------------------------|
| 507,137 | 368,692 | 303,547 | |

לפירוט תשלומים לפי מקור תקציבי ראה נספח ב' לדו"ח.

שיעורי השינוי בהקפי הרכש ותמיכות:

| שיעור השינוי בין 2020-2022 | | שיעור השינוי בין 2018-2022 | | |
|----------------------------|--------|----------------------------|--------|------------------------|
| כמות | בתקציב | כמות | בתקציב | |
| 30% | 101% | 250% | 462% | הקמה/שינוי תמיכה |
| 33% | 61% | 1% | 17% | הקמה/שינוי בהזמנת רכש |
| | 38% | | 67% | תשלומים בפועל בגין רכש |

היקף התקציבי לביצוע רכש ותמיכות וביצוע תשלומים בפועל:

1. ההיקף התקציבי בשנת 2022 להקמה ושינוי תמיכה גדל בשיעור של כ- 101% ביחס לשנת 2020 וביחס לשנת 2018 בשיעור גבוה אף יותר.
2. ההיקף התקציבי בשנת 2022 להקמה ושינוי הזמנות רכש גדל בשיעור של כ- 17%, ו- 61% ביחס לשנים 2018, 2022 בהתאמה.
3. התשלומים שבוצעו בפועל בשנת 2022 בגין רכש גדול בשיעור של כ- 38% ביחס לשנת 2020 וביחס לשנת 2018 שיעור השינוי עומד על 67%.

כמות הזמנות רכש ותמיכות שהוקמו/בוצע בהם שינוי:

1. כמות התמיכות שהוקמו/בוצע בהם שינוי בשנת 2022 גדל בשיעור של כ- 30% ביחס לשנת 2020 ובהשוואה לשנת 2018 בשיעור גבוה יותר.
 2. כמות הזמנות הרכש שהוקמו/בוצע בהם שינוי בשנת 2022 גדל בשיעור של כ- 33% ביחס לשנת 2020.
- חשוב לציין כי לאורך השנים חל גידול מתמיד בהקמת התקשרויות עם תעריפון ועם הסכם. כאמור, בהקמת התקשרות עם תעריפון ועם הסכם מושקעות יותר שעות ביחס לסוגי ההתקשרויות האחרות עקב מורכבותן.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

כח אדם:

כח האדם העוסק באישורי הזמנות רכש בחשבות קטן לאורך השנים. בשנים 2018-2019 היו בחשבות 4 גורמים שעוסקים ברכש (מנהל תחום התקשרויות, מרכז בכיר להתקשרויות, מרכז ורכז בכיר) בשנת 2020 היו 3 תקנים ואילו בשנים 2021-2022 יש רק 2 תקנים שעוסקים באישורי הזמנות.

התקנים שנותרו הם: מנהל תחום ומרכז בכיר. תקני רכו בכיר ומרכז התקשרויות בוטלו.

ממצאים:

- היקף התקציבי שחויב בהקמה/שינוי הזמנות רכש/תמיכה וביצוע תשלומים בפועל בגין רכש גדל בשיעורים משמעותיים לאורך השנים.
מניתוח הגידול עולה כי:
א. עיקר הגידול הינו בתחום התמיכות.
ב. בתחום הרכש הגידול יותר מתון. עם זאת חל גידול בהקמת התקשרויות עם תעריפון ועם הסכם, אשר עקב מורכבותן מושקעות בהם יותר שעות.
- תחום התמיכות ותחום הרכש מטופל בחשבות על ידי אותם גורמים, ועל אף שבתחום התמיכות חל גידול משמעותי בהיקף התקציב שחויב ובכמויות ההקמה/ שינוי של התמיכות, מצבת כח האדם בחשבות בתחום אישורי ההזמנות ירדה ב 2 תקנים.
- תפקידים מרכזיים באגף החשבות כמו מנהל תחום הוצאות ותשלומים, ומנהל תחום משכורות לא אוישו במהלך תקופה ארוכה ו/או שתחלופת העובדים בהם הייתה גבוהה. מחסור זה בכוח אדם בתפקידי מפתח מוסיף עומס על עבודת החשבת וסגנה ומעכב גם את הליך הרכש.

המלצות:

- הביקורת ממליצה לבחון את הקושי באיוש תפקידי המפתח בחשבות ולפעול לגיוס התקנים הלא מאוישים בחשבות, גם אם כתקן של מינוי בפועל.
- הביקורת ממליצה לפעול ולהסמיק עובדים נוספים בחשבות שיעסקו בהליכי הרכש והתמיכות. כמו כן, הביקורת ממליצה לבצע בחינה להשלכות הנובעות מהירידה בתקני החשבות על הליך הרכש המשרדי.



מדינת ישראל

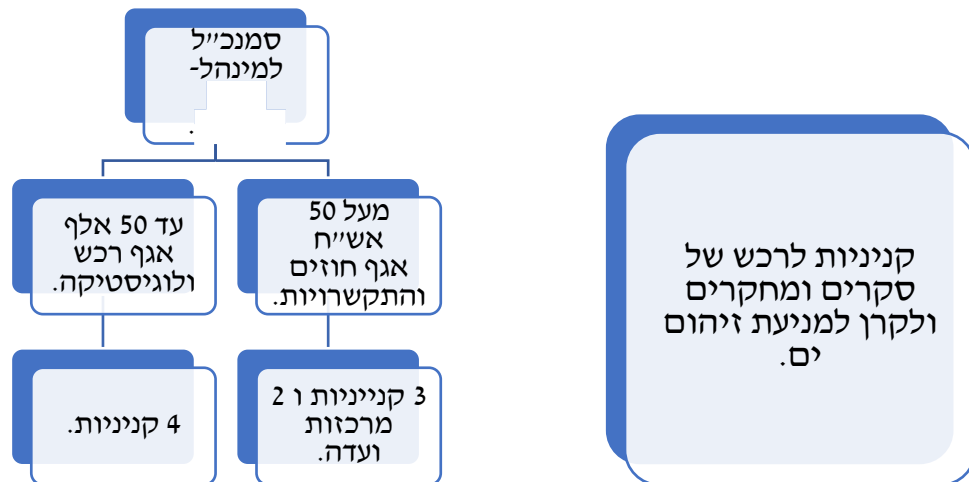
אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

3. חלוקת תפקידים ותחומי אחריות

חלוקת תפקידים והגדרת תחומי האחריות של כל העוסקים בהליך הרכש הכרחית על מנת שתוכל לתחום ולהגדיר לכל עובד את תחום האחריות שלו ואת תפקידיו. תחומי אחריות ברורים יבהירו מדיניות סדורה הגדרת תפקידים ברורה, וגורם אחראי בעל הידע הנדרש לכל שלב יחידות הרכש במטה.

להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של יחידת הרכש במטה המשרד נכון למועד הביקורת:



במשרד קיימת חלוקה ביחידות המטפלות ברכש. אגף רכש ולוגיסטיקה מטפל בהתקשרויות של עד 50,000 ₪ ואגף חוזים והתקשרויות מטפל ברכש ובהתקשרויות מעל 50,000 ₪. בנוסף יש במשרד יחידות ואגפים להם קניינים עצמאיים העוסקים ברכש ביחידות.

להלן פילוח הזמנות חדשות לפי קניין באגפים השונים, הנתונים הוצאו מערכת ESS "כמות הזמנות ושניונים". ומתייחסים להקמת הזמנות חדשות בלבד.

| אגף רכש ולוגיסטיקה | | | | | |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | קניין |
| 217 | 218 | 156 | 304 | 441 | קניין 1 |
| 17 | 67 | 48 | 58 | 84 | קניין 2 |
| | | | | 61 | קניין 3 |
| 6 | 10 | 22 | 37 | 41 | קניין 4 |
| 422 | 213 | 157 | 113 | 47 | קניין 5 |
| | | | 54 | 24 | קניין 6 |
| 51 | 13 | 3 | | | קניין 7 |
| 713 | 521 | 386 | 566 | 698 | סה"כ |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

| אגף חוזים והתקשרויות | | | | | |
|----------------------|------------|-----------|------------|------------|-------------|
| 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | קניין |
| | | 19 | 79 | 73 | קניין 1 |
| 61 | 52 | 34 | 46 | 61 | קניין 2 |
| 26 | 39 | 22 | 32 | 55 | קניין 3 |
| 6 | 9 | 1 | | | קניין 4 |
| 93 | 100 | 76 | 157 | 189 | סה"כ |

ממצאים:

1. במשרד אין גורם מתכלל לכל העוסקים ברכש. הדבר בא לידי ביטוי ב 2 היבטים.
 - א. קיימות 2 יחידות שעוסקות בהתקשרויות, יחידה שעוסקת בהתקשרויות של עד 50,000 ₪ ויחידה שעוסקת בהתקשרויות של מעל 50,000 ₪.
 - ב. הרכש במשרד מבוזר בין מספר רב של גורמים, יש 5 ועדות מכרזים. בנוסף לכך, חלק מיחידות המטה עומדות בפני עצמן לעניין הרכש: ועדת מכרזים נפרדת וקניין נפרד (כגון עני"א, סקרים ומחקרים, והיחידה למניעת זיהום ים).
2. חלוקת עבודה והגדרת תחומי אחריות-

אגף רכש ולוגיסטיקה:

מהסקירה המוצגת לעיל, עולה כי קיימת שונות משמעותית בהיקפי הרכש שבוצעו על ידי כל קניין לאורך השנים. כמות הגורמים באגף הרכש והלוגיסטיקה נשארה כמעט ללא שינוי (5-6 קניינים) אך החלוקה בין הקניינים לאורך השנים השתנתה כך שעל אף שהיקפי הרכש גדלו, כ 80 אחוז מהרכש בשנים 2021-2022 מתבצע ע"י 2 קניינים.

אגף חוזים והתקשרויות:

מהסקירה המוצגת לעיל עולה כי לאורך השנים גם באגף חוזים והתקשרויות קיימת שונות משמעותית בהיקפי הרכש שמבוצעים על ידי כל גורם. יצוין כי הקניינים עוסקים גם בהקמת הזמנות חדשות, גם בשינוי הזמנות קיימות וגם בטיפול בתשלומים. לצורך איזון עומסים, מנהלי האגפים מנתבים את העבודה בין הקניינים. יחד עם זאת הביקורת מצאה כי שבשנים 2018-2020 הקמת הזמנות חדשות בוצעה באופן מאוזן יחסית על ידי שלושה קניינים, ובשנת 2021, 90% מהקמת הזמנות החדשות בוצע על ידי שני קניינים מתוך שלושה (בשנת 2022 שתי קנייניות היו בחופשת לידה ולכן חלוקת העבודה באותה שנה אינה משקפת).



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

המלצות:

1. הביקורת ממליצה למנות גורם מקצועי שיתכלל את פעילות הרכש במשרד תוך מתן דגש להגדרת חלוקת העבודה בין העוסקים ברכש, כך שחלוקת העבודה תתפרס באופן מיטבי לשימוש יעיל במשאבים העומדים לרשות המשרד בתחום זה. החלוקה הקיימת כיום בין הקנייניות באגף הלוגיסטיקה לבין הקנייניות באגף חוזים אינה מאפשרת ניתוב ואיזון עומסים במהלך העבודה השוטפת על ידי גורם אחד שיש בידו את התמונה הכוללת של הרכש במשרד.
2. הביקורת ממליצה להיערך מבעוד מועד למילוי מקום עבור עובדות היוצאות לחל"ד או במקרה בהם ידוע על עובד הצפוי לעזוב את התפקיד. ביצוע עבודת הקנייניות והרכש באופן רציף הינה קריטית והכרחית להצלחת הליכי הרכש במשרד.



4. דורשי הרכש

דורש הרכש הינו הגורם מהיחידה המקצועית שמעלה בפני אגף הרכש/הקניין בקשה ליצירת התקשרות עם ספק לרכישת טובין/שירות, בהתאם לצורכי היחידה והמשרד. היחידה תבצע מעקב אחר אספקת ההזמנה ואיכותה ואימות החשבונית. ספק - ספק טובין, מבצע עבודה או נותן שירותים.

באשכול תעשיות קיים רפרנט אשכולי המעורב בכל תהליך הרכש. הוא מנחה ומסייע לדורשי הרכש ומשמש כמתווך בין דורש הרכש והאגף המקצועי לבין אגף תקציבים/מרכזי הוועדה/הקניינים. לאחר דיון פנים אשכולי, מועברת תכנית רכש מרוכזת לאישור סמנכ"לית האשכול ומשם ממשיך תהליך הרכש המשרדי. פעילותו של הרפרנט מספקת גורם מתכלל ברמה האשכולית שבאפשרותו לראות תמונה רוחבית, לפתח את מומחיות הידע בתחום הרכש בתוך האשכול ולאגם משאבים. מעורבותו מקצרת תהליכים ומספקת מענה מהיר ומדויק הן לדורשי הרכש מחד והן לתקציבנית, מרכזות הוועדה והקניינים מאידך. כמו כן, האשכול מקיים ישיבות מעקב אחר ניצול תקציבי על בסיס דוחות המתקבלים מתקציבנית המשרד וכן מעקב ובקרה על ההתקשרויות.

מטעם הרפרנט באשכול תעשיות הוצג מקרה לדוגמה שבו בחנו אפשרות לאיגום משאבים בנושא אנליזות חומ"ס ואסבסט.⁸ איגום משאבים ואף בדיקה לאיגום, כל אלה יכולים לתרום לחיסכון משמעותי בזמנם של נותני ומקבלי שירות בתחום הרכש, לחיסכון כספי ולהגברת התכנון והמקצועיות.

דוגמה למכרז שבו מלכתחילה ישנו איגום צרכים באשכול שלטון מקומי: "מכרז 6/21 לרכישת שירותי ייעוץ למשרד להגנת הסביבה לצורך ניהול, פיקוח ובקרה בתחומי הטיפול בפסולת" בהתאם למסמכי המכרז, השירות המבוקש הינו ייעוץ/סיוע לכל מי שעוסק בתחום הפסולת כך שכל הגורמים המקצועיים מהאשכול העוסקים ברכש, יכולים לקבל שירותים במסגרת מכרז זה.

באגפים בהם לא קיים רפרנט אשכולי המוגדר ככזה העוסק ברכש, הליך הרכש נתקל בקשיים ומתעכב באופן משמעותי. היחידות פונות כל העת להתייעצויות עם הגורמים השונים (אגף חוזים והתקשרויות, חשבות, לשכה משפטית, יו"ר וועדת מכרזים). לביקורת הוצגו מקרים בהם בקשות שהוקמו בנוע"ם במהלך שנת תקציב ושהיה להם תקציב מוגדר, לא עלו לדיון בוועדת המכרזים וכשעלו לאחר מספר חודשים בהמתנה נדחו בשל סיום שנת תקציב (כך לדוגמא, פניות 1072, 1073 בנוע"ם).

הרפורמה המקודמת ע"י מנהל הרכש תופסת את אגף הרכש כגורם המקצועי בהליך הרכש ואת דורשי הרכש באגפים המקצועיים כלקוחות. על פי הרפורמה אגף הרכש יבצע ליווי ומעורבות בכל שלבי המכרז מול היחידה המקצועית, ע"י יצירת כתובת ברורה וקבועה באגף הרכש עבור כל יחידה מקצועית בהליכי הרכש השונים.

⁸ פניה מס' 850 בנוע"ם.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

להלן פירוט הקמת/שינוי בהזמנות לפי קבוצת רכש :

| 2022 | 2020 | 2018 | 2016 | |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| היקף רכש באלפי שקלים | | | | |
| 29,332 | 5,763 | 3,897 | 8,289 | אכיפה |
| 36,572 | 8,942 | 22,427 | 45,354 | מנהל |
| 59,452 | 47,410 | 58,078 | 28,155 | רכש ולוגיסטיקה |
| 3,993 | 3,426 | 9,870 | 6,231 | סביבה ימית |
| 78,797 | 46,042 | 27,967 | 22,937 | ענ"א |
| 267,685 | 113,297 | 227,643 | 194,613 | תעשיות |
| 19,432 | 116,471 | 11,503 | 5,692 | תכנון ומדיניות |
| 11,079 | -272 | 52,358 | 1,418 | שלטון מקומי |
| 67,885 | 15,543 | 74,518 | 97,814 | משאבי טבע |
| 1,978 | 1,230 | 2,200 | | אחר |
| 576,277 | 357,853 | 490,461 | 410,507 | סה"כ |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ממצאים:

1. אין במשרד גורם מקצועי שמלווה את היחידות המקצועית (ואת נציגיהם דורשי הרכש) בהיבט הרכש. במצב דברים זה הליך הרכש מתארך עקב הגשת בקשות לא מתאימות ו/או לא שלמות.
2. במערכת המרכב"ה יש הרשאות ל-150 עובדים כדורשי רכש. רשימה זו אינה מעודכנת וכוללת אף עובדים שחלקם אינם מועסקים עוד במשרד.
3. לאורך השנים היקפי הרכש גדלו בחלק מהיחידות ולעומת זאת ישנם יחידות שהיקפי הרכש ירדו בשיעורים משמעותיים לאורך השנים. משיחות שקיימה הביקורת עם המבוקרים עולה כי הירידה בהיקפי הרכש אינה בהכרח ירידה בצרכי היחידות אלא מורכבת מקשיים בביצוע הרכש במשרד.
4. קיימת שונות בהליכי ההיערכות בביצוע הרכש בין האשכולות ובין היחידות המקצועיות במשרד. בחלק מהאשכולות קיימים גורמים העוסקים בהיבט הרכש (תקציבן/רפרנט אשכולי/אחראי רכש) אשר מלווים את מנהלי היחידות המקצועיות ומסייעים להם ובחלק מהאשכולות הליך הרכש מבוצע ע"י היחידות המקצועיות באופן עצמאי, הליך הרכש באשכולות אלו נתקל בקשיים ובהתארכות אישור הבקשה. קיימת שונות בין התפקידים והם אינם מוגדרים בנוהל.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה לקדם את הרפורמה של מנהל הרכש כך שאגף הרכש יבצע ליווי ומעורבות בכל הליך הרכש.
עד ליישום הרפורמה הביקורת ממליצה להגדיר בנוהל את ההיערכות הנדרשת בביצוע הרכש מכל יחידה מקצועית/אשכול ובכלל זה להגדיר בעלי תפקידים רלוונטיים כדוגמת רפרנט אשכול תעשיות.
הרפרנט באשכול נמצא כגורם יעיל להנחיה, לסיוע, לבקרה, לריכוז מכרזים בעלי צרכים דומים ולתיווך בין הגורמים המקצועיים באשכול לבין גורמי הרכש. בהמשך הביקורת ממליצה להגדיר רפרנט אשכולי בכל האשכולות או להגדיר גורם מקצועי באגף הרכש שיהיה אמון על ליווי היחידות המקצועיות בכל הליך הרכש.
2. יש להסיר הרשאות במערכת מרכב"ה לדורשי הרכש שאינם רלוונטיים ולהסדיר את מתן והסרת ההרשאות לדורשי הרכש.

התייחסות אגף רכש ולוגיסטיקה

איני מצפה מדורש רכש מוכשר ככל שיהיה להבין בסדר הוצאת תיחור/מכרז/או כל הליך אחר. מדובר בהליך מורכב ומקצועי שהעוסקים בו מתמקצעים מעת לעת ואינו ניתן ללמידה בפרסום זה או אחר. אציין, כי בפורטל המשרדי הפנימי מפורסם ומעודכן לפי הצורך נוהל והסברים כללים על הליך הרכש וכי דורשי הרכש המגיעים עם הדרישה לאגף הרכש או לצורך מכרז מקבלים הכוונה וטיפול מקצועי כנדרש. בנוסף, נוהלי תכ"ם חדשים המפורסמים ע"י משרד האוצר בדבר שינוי סכומי תיחור, הוספת נספחים, שינוי בהליך הרכש וכיוצא מופצים ומתפרסמים ע"י חשבות המשרד.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

5. ועדת המכרזים

סעיף 8 (א) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן: "תח"ס") קובע כי מנכ"ל המשרד רשאי למנות ועדת מכרזים משרדית (להלן: "ועדת מכרזים").

עיקר תפקידה של ועדת המכרזים ע"פ תקנות 8(א) לתקנות חובת המכרזים:

- 1) להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, שמבצע משרד.
- 2) להחליט על עריכת מכרז ולאשר את מסמכי המכרז.
- 3) לבדוק הצעות שהוגשו במכרז, לפסול או לדחות הצעה שהוגשה ולבחור את ההצעה המתאימה ביותר.
- 4) לסווג התקשרויות הפטורות ממכרז.
- 5) לאשר שינוי מהותי בתנאי חוזה שנכרת בעקבות מכרז.

במשרד להגנת הסביבה קיימות 5 ועדות מכרזים כדלקמן:

- 1) ועדת מכרזים התקשרויות ורכש כללי.
- 2) ועדת מכרזים התקשרויות ורכש ע"א.
- 3) ועדת מכרזים לסקרים ומחקרים.
- 4) ועדת מכרזים של קרן הניקיון.
- 5) ועדת מכרזים של הקרן למניעת זיהום ים.

ובנוסף קיימות 3 ועדות תמיכות כדלקמן:

- 1) ועדת תמיכות של קרן הניקיון.
- 2) ועדת התמיכות של הקרן למניעת זיהום ים.
- 3) ועדת תמיכות של הקרן למען בעלי חיים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

5.1 הרכבי הועדות

הרכב הוועדה על פי התקנות יורכב מעובדי המשרד הבאים:

- 1) המנהל הכללי או מי שמינה לנציגו – יושב ראש.
- 2) חשב המשרד או מי שמינה לנציגו – חבר.
- 3) היועץ המשפטי או עורך דין שהוא מינה לנציגו – חבר.

בנוסף ימונה מרכז ועדה.

ע"פ סעיף 10 לתת"ס, מניין חוקי של ועדת המכרזים הוא רוב חברי הוועדה ובלבד שנכחו יו"ר הוועדה, היועץ המשפטי והחשב או נציגיהם.

להלן טבלה המרכזת את הרכבי וועדות המכרזים:

| מרכז הוועדה | יועמ"ש או נציגו | חשב או נציגו | יו"ר הוועדה | תחום פעילות הוועדה | |
|--|---------------------|--|--|-------------------------------|---|
| רכות וועדת מכרזים ומרכזות וועדת מכרזים | עו"ד מ"מ עו"ד | סגן החשבת, מ"מ מנהלת תחום התקשרויות | יו"ר הוועדה: סמנכ"ל משאבי אנוש מ"מ יו"ר הוועדה: סמנכ"ל שלטון מקומי מנהלת אגף תקציבים, ⁹ | התקשרויות ורכש כללי | 1 |
| רכות וועדת מכרזים ומרכזות וועדת מכרזים | עו"ד מ"מ עו"ד | סגן החשבת, | סמנכ"ל שלטון מקומי | התקשרויות הקרן לשמירת הניקיון | 2 |
| מנהלת תחום ביקורת פנימית | עו"ד עו"ד מ"מ | סגן החשבת, | המדענית הראשית, מ"מ | התקשרויות סקרים ומחקרים | 3 |
| רכות בכירה רכש ומכרזים | עו"ד מ"מ עו"ד | סגן החשבת, | סמנכ"ל בכיר אכיפה, בנוסף, חברים בוועדה מנהל, היחידה הימית ומ"מ יו"ר הוועדה. נציג משרד התחבורה. | התקשרויות קרן למניעת זיהום ים | 4 |
| סביבה דיגיטלית ושירות | עו"ד עו"ד מ"מ | החשבת | מנהלת יישומים . מ"מ מנהל אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע | התקשרויות ענ"א | 5 |

⁹ בהתאם לכתבי מינוי מתאריך 30.11.2021.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

להלן טבלה המרכזת את הרכבי וועדות התמיכות:

| יועמ"ש או נציגו | חשב או נציגו | יו"ר הוועדה | תחום פעילות הוועדה | |
|------------------|------------------------|---|-----------------------------------|---|
| עו"ד מ"מ עו"ד | חשבת – מ"מ סגן חשבת | סמנכ"ל שלטון מקומי | תמיכות של הקרן לשמירת הניקיון. | 1 |
| עו"ד מ"מ עו"ד | סגן החשבת, | מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית. | תמיכות הקרן למניעת זיהום ים. | 2 |
| עו"ד מ"מ ר | סגן החשבת, | סמנכ"ל בכיר אכיפה, | תמיכות הקרן למען בעלי חיים. | 3 |

ממצא:

הרכבי הוועדות

במשרד מתקיימות 5 וועדות מכרזים ו 3 ועדות תמיכות. וועדות המכרזים של עני"א ושל מחקרים וסקרים עוסקות בהליכי רכש שונים מהרגיל (רכש טכנולוגי ורכש שירותי מחקר). אך מלבד העיסוק הייחודי שלהן אחת המטרות העיקריות בקיומם של מספר ועדות הינה לקצר הליכים באמצעות קיום מספר ועדות אשר מתנהלות במקביל. אולם הרכבי הוועדות אינם מאפשרים זאת. שכן, מתוך 5 ועדות מכרזים במשרד, ב-4 מהוועדות נציג חשב הוועדה הוא סגן החשבת, והוא גם הנציג ב 2 מתוך 3 ועדות התמיכות. בנוסף, 2 נציגים של הלשכה המשפטית: עו"ד ועו"ד משתתפים בכל חמשת ועדות המכרזים. עו"ד משתתפת גם בוועדת תמיכות אחת ועו"ד, נציג יועמ"ש נוסף, משתתף ב 2 מתוך שלוש ועדות התמיכות.

נציגי החשבת:

בכל חמשת ועדות המכרזים ושלושת ועדות התמיכות יושבים החשבת¹⁰ או סגן החשבת. לביקורת הוצג כתב מינוי למ"מ נוסף בוועדת המכרזים הכללית עבור מנהלת תחום התקשוריות, אך עקב העומס הרב המוטל עליה בתחום יחידתה כפי שמפורט בהרחבה בפרק 2, אין לה אפשרות להשתתף באופן משמעותי והיא משתתפת בעיקר בוועדת התמיכות של קרן הניקיון. כך שלמעשה ב 8 הוועדות יושבים בעיקר החשבת וסגנה.

נציגי היועצת המשפטית:

¹⁰ בוועדת התמיכות של קרן הניקיון, גם מ"מ מנהלת תחום התקשוריות מצטרפת בנוסף ל חשבת המשרד



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

בכל חמשת ועדות המכרזים יושבים שנים מנציגי הלשכה המשפטית: עו"ד ועו"ד
 בשתיים מתוך שלוש ועדות התמיכות יושב עו"ד ובוועדת תמיכה נוספת
 יושבת עו"ד

היחידות המקצועיות מתארות קושי בהעלאת נושאים לוועדות המכרזים עקב עומס רב המוטל
 על חברי ועדת המכרזים וכן דחיית דיונים בעניינם עקב תיעדוף של נושאים אחרים.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה לפעול בהקדם להרחבת מחלקת התקשוריות בחשבות ובכך לאפשר
 למנהלת מחלקת ההתקשוריות לשמש כנציגת החשבת באופן נרחב יותר בפעילות וועדת
 המכרזים הכללית.
2. הביקורת ממליצה על קיום דיוני ועדת מכרזים בהיקפים נרחבים יותר אם במסגרת ועדות
 המכרזים הקיימות (שיתכנסו לדוגמא פעמיים בשבוע בתקופות העומס) ואם באמצעות
 הסמכת עובדים נוספים כחברי ועדות המכרזים.

במשרד מתקיימות 5 ועדות מכרזים ו 3 ועדות תמיכות. אחת המטרות העיקריות בקיומם של
 מספר ועדות הינה לקצר הליכים באמצעות קיום מספר ועדות אשר מתנהלות במקביל. אולם
 הרכבי הוועדות אינם מאפשרים זאת. שכן, מתוך 5 ועדות מכרזים במשרד, ב-4 מהוועדות נציג
 חשב הועדה הוא סגן החשבת, והוא גם הנציג ב 2 מתוך 3 ועדות התמיכות. בנוסף, 2 נציגים של
 הלשכה המשפטית: עו"ד ועו"ד משתתפים בכל חמשת ועדות המכרזים.
 עו"ד משתתפת גם בוועדת תמיכות אחת ועו"ד משתתף ב 2 מתוך שלוש ועדות
 התמיכות.

התייחסות הלשכה המשפטית:

לא ידוע לנו על עיכובים מהצד של הלשכה המשפטית. באמצעים המוגבלים העומדים לרשות הועדה
 יש שיתוף פעולה בין חברי הועדה ונכונות לעבודה ככל הנדרש לקידום הנושאים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

5.2 איכות ושלמות הבקשות העולות לוועדה ומוכנות לדיון

- הבקשה מהווה בסיס לדיון ועל כן ישנה חשיבות רבה להגשתה באופן בהיר, מובן ומנוסח היטב. בצירוף כל המסמכים הרלוונטיים.
- למועד העברת החומר על ידי היחידה המקצועית חשיבות רבה, שכן העברת החומר מבעוד מועד מאפשרת למרכזות הוועדה לרכז את החומר לחברי הוועדה במועד אשר יאפשר להם להתכונן כראוי לוועדה.
- בטרם כינוס הוועדה שולחות מרכזות הוועדה לחברי הוועדה דברי דוא"ל בדבר "סדר יום" בו מובאים הנושאים שעתידיים לעלות בוועדה.
- יעילות ועדת המכרזים מושפעת בעיקר במוכנות של חברי הוועדה לדיון. קיימת הסכמה רחבה של כלל הגורמים הרלוונטיים בדבר חשיבות הכנה מוקדמת בטרם כינוס הוועדה, וזאת לשם קיום דיון אפקטיבי. ככל שחברי הוועדה יכירו את הנושא העולה לדיון בטרם התכנסות הוועדה, הדיון יהיה יעיל וקצר יותר.

ממצאים:

1. איכות ושלמות הבקשה

הבקשות העולות לדיון בוועדה חסרות לעיתים מסמכים ופרטים מהותיים. העלאת בקשה חסרה גורמת לכך שבמהלך הדיון נדרשות השלמות והבהרות שאינן מאפשרות לוועדה להשלים את עבודתה ולאשר את הבקשה. הדיון בבקשה יכול להתארך מעבר לזמן סביר שהוקצה לה ו/או שהבקשה עולה לדיון מספר פעמים עד להשלמת כל החוסרים ולאישור הסופי. ומכאן נגרמת שרשרת דחיות של יתר הבקשות על הפרק והליך ביצוע הרכש מתעכב.

2. הכנת טיוטת פרוטוקול בטרם כינוס הוועדה

- קיימים עיכובים בהליך החתימה על הפרוטוקולים. הפרוטוקולים לרוב אינם נחתמים בסיום הדיון בוועדה מכיוון שנדרשות השלמות.
- אי הקפדה על חתימת הפרוטוקולים בסיום כל דיון גורמת לכך שתהליך הרכש מתארך בין מספר ימים למספר שבועות. ומצריך ממרכזות הוועדה לעבור בין החברים לחתימות.
- לביקורת הוצגו מקרים שבפרוטוקולים החתומים חסרים פרטים מהותיים, והוחזרו לוועדת המכרזים ע"י הקנייניות לצורך השלמת פרטים כגון אישור רמת יועץ.

3. מוכנות חברי הוועדה

- מהביקורת עולה כי חלק מהעיכובים שנגרמים במסגרת דיוני הוועדה נובעים מכך שלא כל חברי הוועדה מכירים את הנושא הנידון לפני כינוס הוועדה. דבר שגורם להתמשכות הטיפול בבקשה ולקיום מספר דיונים על אותו נושא. הסיבות לכך הן מגוונות. החל מכך שחברי



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

הוועדה לא עוברים על החומרים אשר הוגשו להם, נושאים דחופים שלא על סדר היום שנכנסו לדיון, העברת חומרים בסמוך לוועדה וכיוצ"ב.

4. הגדרת תפקידים ותחומי אחריות

אין הנחיות כתובות המסדירות את תחומי אחריותן של מרכזות ועדת המכרזים ואת אופן ביצוע עבודתן. ובכלל זה היקף אחריותם על הבדיקות הנדרשות על החומרים המוגשים בטרם העברתם לוועדת המכרזים, והיקף אחריותן על תוכן טיוטת הפרוטוקול.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה להגדיר בנוהל את הליכי הרכש ובתוך כך להגדיר:
 - גורם מקצועי שיהיה איש הקשר בין האגפים המקצועיים לוועדת המכרזים המרכזית, גורם זה יכיר את הליכי הרכש, ינחה וידריך את מרכזות הוועדה על בדיקת ושלמות הבקשות העולות לדיון בוועדת המכרזים.
 - בנושאים חדשים/ או נושאים מורכבים שיקויים הליך קבוע וסדור בטרם כינוס הוועדה בו דורש הרכש או מי מטעמו מקיים ישיבה/ שיחת טלפון עם נציג החשבת ונציג הלשכה המשפטית ומציג בפניו את הבקשה תוך דגש להיבטים הרלוונטיים הנדרשים לאישורו.
 - משכי הזמן המינימאליים שעל היחידה המקצועית להגיש את החומר לוועדה על השלמותיה.
 - הבהרה בנוהל שאם כל חלקי הפרוטוקול לא מולאו כנדרש לא ניתן יהיה לדון בנושא. כגון: רקע, מידע רלוונטי מהתקשרויות קודמות, היקף תקציב שנוצל/נדרש.
2. הביקורת ממליצה לבצע בחינה והפקת לקחים על השלמות הנדרשות מהיחידות המקצועיות ו/או מחברי הוועדה. הביקורת ממליצה שיוגדר באופן ברור באמצעות ציקליסט מה הנתונים, חומר הרקע והמסמכים הנדרשים לכל סוגי ההתקשרויות.
3. הביקורת ממליצה לבחון מהי הדרך היעילה ביותר לוודא שדיוני הוועדה מתקיימים לאחר שכל חברי הוועדה עברו על החומרים, קיבלו את השלמות הנדרשות ומוכנים לדיון. העלאת בקשה שאינה בשלה מביאה להפסד זמנה של הוועדה שבא על חשבון דיון בנושאים נוספים שהיו יכולים לעלות לדיון באותה עת.
4. הביקורת ממליצה להקפיד על חתימה מלאה על הפרוטוקולים בסיום כל דיון בוועדה. ובמקרים חריגים ייחתמו הפרוטוקולים בתחילת הדיון העוקב. על מרכזות הוועדה לנהל את מערך החתימות ולהביא לידיעת כל חברי הוועדה ולידיעת הגורם המקצועי מצב בו חתימה מעוכבת.
5. הביקורת ממליצה להסדיר בנוהל את תחומי אחריות של מרכזות ועדת המכרזים ואת אופן ביצוע עבודתן.

התייחסות הלשכה המשפטית:



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

- א. טעויות לעולם חוזרות וככל שהחומר יגיע מוכן היטב לפני הוועדה הסיכוי לטעויות יפחת, ההגדרה שהפרט שתוקן הוא מהותי הינה שנויה במחלוקת. דווקא בדוגמא כזאת הכנת החומר ובמיוחד בשלב הכנת טיוטת הפרוטוקול בצורה נכונה הייתה מונעת טעויות.
- ב. במקרים שהחומרים הועברו מספיק זמן לפני הוועדה, כל החומר נבדק. בשנה האחרונה החומרים הועברו בממוצע יומיים או שלושה לפני הוועדה.
- ג. לא בכל נושא ניתן לקבוע מראש צ'קליסט. הוועדה ניסתה לקבוע צ'קליסט בנושא מיזמים ונמצא כי כל מיזם הוא מקרה בפני עצמו.

5.3 סדר יום ועדת המכרזים המרכזית ותיאום עם היחידות המקצועיות

הוועדה מתכנסת לרוב אחת לשבוע. סדר יום סדור וקבוע מראש מסייע מחד לוועדה לעמוד ביעדים, ומאידך יוצר סדרי עבודה מאורגנים מול דורשי הרכש המגישים את הבקשות. ישנה חשיבות להשתתפות דורשי הרכש בדיוני הוועדה, שכן, השתתפותם יכולה ליתן מענה במסגרת הדיון לשאלות העולות במהלך הדיון ובכך להשלים את הדיון באותו נושא במסגרת ועדה אחת.

ממצאים:

1. לרוב הוועדה לא עומדת בסדר היום הקבוע לה. במקרים רבים עולות בקשות דחופות לדיון במקום בקשות ששובצו מראש ולעיתים דיון מתארך מעבר לצפוי. כך נוצר מצב בו בקשה יכולה להתמתן זמן רב לדיון בוועדה ולהידחות שוב ושוב.
2. במציאות זו, לעיתים הוועדה מחליטה על זימון היחידה המקצועית תוך כדי הדיון בבקשה ולא מודיעה על זימון מראש, עניין המקשה על היחידות המקצועיות להתארגן ולהגיע מוכנות לדיון, או שלחלופין מתקיימות ועדות ללא נציג של היחידה המקצועית. מצב זה גורם להתמשכות הליכים, שכן, לנציג היחידה המקצועית יש לרוב מענה לשאלות שעולות במסגרת הוועדה. היעדרו של הנציג גורם לכך שאותו נושא עולה פעם אחר פעם עקב הצורך בהשלמות שלעיתים הן רק טכניות. כיום אין ליחידות המקצועיות ודאות באשר למועד הדיון בבקשתם כך שהם עלולים שלא להיות זמינים במועד שנקבע, להגיע פחות מוכנים לדיונים מפאת ההתראה הקצרה שניתנה להם וכן עבודתם השוטפת שתוכננה מראש עלולה להיפגע מפאת כינוס פתאומי של הוועדה אליה הם חייבים להתייצב, לצורך קידום מכרזי היחידה.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה על קביעת סדר יום ולוחות זמנים קבועים מראש לעבודת ועדות המכרזים. בנוסף, הביקורת ממליצה לבחון מהם הגורמים לכך שהוועדה לא מספיקה לדון בכל הנושאים שעל סדר היום.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

2. הביקורת ממליצה שככלל נציג היחידה המקצועית ישתתף בוועדה שדנה בעניינו. השתתפות בדיון יכולה לייעל ולקצר את התמשכות ההליכים, שכן הנציג יוכל ליתן תשובות והבהרות באופן מידי ובכך לסייע להשלמת ההליך באופן מיטבי ללא שיידרש להעלות את אותו נושא פעם אחר פעם. הביקורת ממליצה כי הוועדה תשלח לנציג זימון להשתתפות מבעוד מועד על מנת שיוכל להתכונן כראוי.

התייחסות הלשכה המשפטית ומנהלת אגף תקציבים:

סדר היום נקבע על ידי יו"ר הוועדה, בשל העובדה שדיונים לעיתים מתמשכים מעבר לצפוי ואכן יש שינויים בלוי"ז. האגפים המקצועיים מתבקשים בהנחיית יו"ר הוועדה להיות מוכנים לקריאה לוועדה ביום הישיבה של הוועדה.

בשל עומס המשימות, אכן נקבעים הרבה נושאים לדיון בידיעה מראש שלא בוודאות יטופלו כולם בוועדה אחת, מבחינת עובדתית, לפחות בשנה האחרונה, נקבעו ישיבות המשך לסיום הנושאים לאותו שבוע.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

6. לוחות זמנים וזמני טיפול בבקשות

לוחות זמנים קבועים מראש חשובים לניהול הליך הרכש בכך שהם מחייבים את הגורמים השונים להתכנס לפרקי הזמן שנקבעו ומסייע להם בתכנון עבודתם מראש. כך שמשך התהליך לא יתארך מעבר לנדרש. בנוסף לכך, מסייעים להנהלה לפקח ולבצע בקרה ולהתחקות אחר מיקום הבעיות/ תקלות בהליך.

במסגרת הרפורמה המוקדמת ע"י מנהל הרכש הממשלתי יש לקבוע לוחות זמנים עבור כלל הליך הרכש, בשיתוף היעוץ המשפטי, אגף התקציבי והחשבות. על ההליך להיות שקוף ולהתייחס ללוחות בזמנים אצל כל גורם מטפל, ולכלול מתן עדכונים בדגש על חריגה מלוחות הזמנים והסטנדרטים שנקבעו.

הליך הרכש כיום מתחיל כשדורש הרכש מהיחידה המקצועית מגיש בקשה לוועדת מכרזים באמצעות מערכת הנוע"ם. הבקשה והמסמכים הנלווים לה נבדקים ע"י מרכזות הוועדה. במקרה הצורך תחזיר מרכזות ועדת המכרזים את הפניה ליחידה המזמינה להבהרות ו/או השלמת מסמכים. בשלב הבא מעבירה מרכזות הוועדה את הבקשה לסדר יום ועדת המכרזים. ועדת המכרזים, בהתאם לסמכותה תדון ותקבל החלטה בדבר עריכת התקשרות או אי עריכת ההתקשרות.

הביקורת פנתה לאגף מערכות מידע לצורך קבלת נתוני הפניות שהיו פתוחות במערכת הנוע"ם בין השנים 2020 – 2022 ובנוסף ביקשה הביקורת את נתוני הפניות שנסגרו במהלך שנים אלה. הדוח שהתקבל מעודכן לינואר 2023, וכולל סה"כ 624 בקשות מתוכם 416 בקשות סגורות ו- 208 בקשות פתוחות.

על נתונים אלה ביצעה הביקורת ניתוח משך זמן טיפול בבקשה ממועד הפתיחה ועד הסגירה.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

להלן משך זמן טיפול בהזמנה במערכת הנוע"ם להזמנות הסגורות, ממועד הפתיחה של הבקשה במערכת עד מועד הסגירה:

| סה"כ | | 2022 | | 2021 | | 2020 | | |
|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------------|
| שיעור | כמות | שיעור | כמות | שיעור | כמות | שיעור | כמות | |
| 41% | 172 | 43% | 69 | 43% | 49 | 38% | 54 | עד 30 יום |
| 20% | 82 | 18% | 29 | 30% | 34 | 13% | 19 | עד 60 יום |
| 14% | 59 | 19% | 31 | 16% | 18 | 7% | 10 | עד 100 יום |
| 7% | 31 | 11% | 17 | 9% | 10 | 3% | 4 | עד 200 יום |
| 17% | 72 | 8% | 14 | 46% | 53 | 38% | 54 | מעל 200 יום |
| | 416 | | 160 | | 115 | | 141 | סה"כ |

ממצאים:

מהנתונים המוצגים במערכת עולה כי:

1. כ 40% מהבקשות מטופלות בזמן העולה על 60 ימים.
2. 19% מהבקשות מטופלות בפרק זמן העולה על 200 ימים.
3. מהנתונים המוזגים במערכת לא ניתן לדעת את סיבת הסגירה, האם עקב חוסר רלוונטיות של הבקשה או שהטיפול בבקשה הושלם.
4. 10% מהבקשות מטופלות לאחר פרק זמן העולה על 500 ימים. בשנת 2022 חלה ירידה משמעותית במספר הבקשות שנסגרו לאחר פרק זמן העולה על 500 ימים (בשנת 2020 נסגרו 36 בקשות, בשנת 2021 נסגרו 49 בקשות, ובשנת 2022 נסגרו 4 בלבד)

המלצות:

1. הביקורת ממליצה להגדיר בנוהל לוחות זמנים לכל שלב בהליך הרכש, ולמנות אחראי למעקב אחר עמידה בלוחות זמנים אלו.
2. הביקורת ממליצה שיאופיין דוח BI לצורכי ניהול ובקרה ממערכת הנוע"ם, המציג את נתוני הבקשות לפי משך הזמן שעבר מיום הקמתם במערכת.
3. הביקורת ממליצה שעם סגירת בקשות תצוין סיבת הסגירה, האם הטיפול בבקשה הושלם או האם הבקשה אינה רלוונטית עוד.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

להלן סטאטוס טיפול בהזמנות הפתוחות בפילוח לפי שנת עדכון אחרון:

| סכום כולל | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| 35 | 3 | | 1 | 8 | 9 | 3 | 11 | הוחזר |
| 49 | | 21 | 13 | 12 | | 2 | 1 | הוחזר לאגף |
| 84 | | 26 | 14 | 14 | 20 | 9 | 1 | חדש |
| 1 | | | | 1 | | | | חדש – טרם נשמר |
| 15 | 2 | 13 | | | | | | ממתין לדיון |
| 18 | | 5 | 2 | | 6 | 1 | 4 | ממתין לחתימת רפרנט |
| 6 | | 1 | 1 | | | | 4 | ממתין לקבלה |
| 208 | 5 | 66 | 31 | 35 | 35 | 15 | 21 | סכום כולל |

מהנתונים המוצגים לעיל עולה כי ישנן בקשות פתוחות במערכת אשר לא טופלו לאורך מספר שנים. כך לדוגמא:

1. במערכת קיימות 208 בקשות פתוחות. מתוכן רק 71 עודכנו בשנים 2022-2023. והיתר – 137 בקשות פתוחות שהעדכון האחרון בהן היה בין שנים 2017-2021 וטרם נסגרו.
2. במערכת קיימות 85 בקשות בסטאטוס "חדש/ חדש טרם נשמר" מתוכן 26 בקשות משנת 2022 והיתר משנים קודמות. על פניו נראה כי לא טופלו כ 59 בקשות.
3. במערכת קיימות 137 בקשות בסטאטוסים שונים כגון "הוחזר/ממתין לחתימה/ ממתין לקבלה/חדש" המתייחסות לשנים 2017-2021. לכאורה נראה כי הטיפול הוקפא וסטאטוס הטיפול נשאר כשהיה.
4. במערכת קיימות 208 בקשות פתוחות, מתוכן 71 בקשות שהעדכון האחרון שבוצע בהן הוא עד שנת 2019 והסבירות היא שאינן רלוונטיות ויש לסגור אותן.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה לבצע סלולת של הבקשות הקיימות במערכת, לטפל בבקשות ישירות שזרזו טיפול במחוק בקשות שאינן רלוונטיות עוד. מצד אחר הנתונים אינם מעודמים במערכת, מקשה עליהם לנהל מעקב בקרה אחר בקשות רלוונטיות שהגיעו לטפולן ארוך מהנדרש.
2. הביקורת ממליצה שיהלמעקב שטרם אחר הבקשות הפתוחות הקיימות במערכת הנתונים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

התייחסות תקציבנית המשרד והלשכה המשפטית:

מסכימות שיש לטייב את הנתונים במערכת ולעדכן באופן תדיר את הנתונים והסטטוס של הנושאים.

.....

מערכת הנועם הינה המערכת הממוחשבת היחידה שיש כיום למשרד לניהול התקשרויות משלב הגשת הבקשה ועד לדיון בוועדת המכרזים.

נתונים רוחביים מתוך מערכת ממוחשבת יכולים לסייע רבות לניהול ובקרה אחר ההליך, ללמידה והפקת לקחים וכן יכולים להוות תשתית לכל מערכת אחרת שתוטמע במשרד.

לאור זאת, נודעת חשיבות רבה, בראש ובראשונה לבחון את עדכניות הנתונים, ולעדכןם בהתאם לתדירות קבועה שתקבע ובהמשך לפתח כמה דוחות BI כדוגמת הפילוחים המוצגים לעיל.

.....



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

7. הליכי רכש והתקשרויות

סקרי מדדי שירות ממשלתי:

בשנים 2019 ו-2020¹¹ הפיץ משרד רה"מ סקר מדדי שירות ממשלתי (משוב שירות פנים ארגוני) ביחידות המטה לכלל עובדי הממשלה ויחידות הסמך. בסקר התבקש משוב לבחינת איכות השירות הפנימי במשרדי הממשלה בשבעה תחומי שירות: רכש, תקציבים, מערכות מידע, תכנון, משאבי אנוש, ייעוץ משפטי וחשבות. בכל תחום נבחנו היבטי שביעות רצון (כגון מקצועיות, אדיבות ומענה בזמן סביר) וכן שירותים ספציפיים לאותו התחום.

להלן ציוני שביעות הרצון במשוב לתחומי הרכש, התקציבים והחשבות, של המשרד להגנת הסביבה באופן יחסי ליתר משרדי הממשלה:

| תחום / דירוג | 2019 | 2020 |
|--------------|------------|------------|
| רכש | 42 מתוך 42 | 56 מתוך 58 |
| תקציבים | 31 מתוך 32 | 43 מתוך 58 |
| חשבות | 34 מתוך 34 | 56 מתוך 58 |

בתחום התקציבים – הנושאים המרכזים בהערות לשיפור הינם איטיות תהליכים וזמני טיפול ארוכים. מספר משיבים ציינו כי ישנו קושי בזיהוי הגורם האחראי הרלוונטי. בתחום החשבות – המשיבים הלינו על תהליכים איטיים, לא ברורים ומסורבלים בדגש על תהליכי עבודה ועיכובים בהתקשרויות. הערות רבות עסקו בזמני הטיפול הארוכים. בתחום הרכש – נושאים של זמן מענה ואיכות השירות צוינו כטעונום שיפור, הועלו הערות רבות סביב תהליכים מסורבלים ועמוסים בפרוצדורות בירוקרטיות. משיבים רבים ציינו כי אין כח אדם מספק העונה על היקף הצרכים והמשימות. ומספר הערות נגעו בצורך בשיפור נהלי זמנים למתן שירות (SLA).

ממצאים:

1. בשנים 2019 – 2020 שביעות הרצון הכללית של עובדי המשרד מיחידות הרכש, התקציבים והחשבות **דורגה במידה נמוכה עד נמוכה-מאוד** מהממוצע הממשלתי ביחס ליחידות מקבילות.
2. המשרד לא ביצע הליך של ניתוח והפקת לקחים לאחר קבלת תוצאות הסקר. לא הוקצו המשאבים הנדרשים ולא בוצעו פעולות נרחבות לצורך טיפול שורשי ועניני ליעול ושיפור המצב.

¹¹ תוצאות משוב השירות הפנים ארגוני לשנים 2019 ו-2020 של המשרד להגנת הסביבה, מטעם משרד רה"מ (נערך ע"י חברת TASC).



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

3. בשנת 2014 הוקם פורום רכש, אשר מטרתו היו גיבוש של הגורמים העוסקים ברכש לצורך זרימה מהירה וטובה של הליך הרכש וכן לצורך העלאת סוגיות מקצועיות. פעילותו של הפורום בשנים האחרונות אינה רציפה וכמעט שלא מתקיימת.

המלצה:

הביקורת ממליצה לאמץ את הרפורמה שמקדם מנהל הרכש הממשלתי ולקדם תפיסת שירות לפיה על אגף הרכש לנהוג באגפים המקצועיים ובדורשי הרכש כלקוחות. הרפורמה ממליצה על כתיבת אמנת שירות ובחינת שביעות רצון מהשירות באופן תקופתי ע"י סקר ביחידות המשרד. עד לאימוץ הרפורמה הביקורת ממליצה לבצע דיונים באופן שוטף במסגרת פורום רכש או בכל מסגרת אחרת, דיוני הפקת לקחים, הגדרת חסמים, תיאום ציפיות, ובחינת אפשרויות להסרתם. תוך ביצוע מעקב אחר התקדמות בתחום הליכי הרכש במשרד.

הרכש במשרד הינו אחד הכלים המשמעותיים ליישום וקידום מדיניות המשרד ולצורך בהשגת היעדים. יש לפעול בהתאם לתכנית עבודה סדורה ובאופן עקבי עד להובלת שיפור משמעותי בתחום זה.

התייחסות אגף רכש ולוגיסטיקה:

הליך ההזמנה תלוי במורכבות ההזמנה ואופייה, לכן קשה לקבוע זמנים ברורים. אך למרות זאת רוב הזמנות הרכש (עד 50,000 ₪) יוצאים בפרק זמן סביר והעומד בזמנים שנקבעו בשיטות התקצוב (45 יום מהוצאת ההזמנה עד חתימת חשבות סופית)



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

8. ניתוח דחיות בהליך הרכש

בהתאם להוראת תכ"ס 7.12.1 סעיף 2.4.1 נציג החשבות במשרד יוודא כי הטופס/הזמנה לרכישת טובין/שירותים/עבודות תקין ותואם לפרטי ההתקשרות ובהתאם יחליט אם לדחות/לאשר את ההזמנה.

סעיף 2.5.1 קובע כי במקרים שבהם החליט גורם מאשר לדחות את ההזמנה, תוחזר ההזמנה באמצעות מערכת מרכב"ה אל הקניין שיצר את הזמנת הרכש, תוך ציון סיבת הדחיה.

להלן פירוט נתוני דחיות להזמנה לשנים 2016-2022 במערכת המרכב"ה:

| 2022 | 2020 | 2018 | 2016 | |
|-------|-------|-------|-------|------------------------------|
| 1,071 | 1,251 | 1,557 | 1,960 | סה"כ דחיות |
| 605 | 603 | 756 | 879 | סה"כ הזמנות שבוצעו בהן דחיות |
| 1.77 | 2.07 | 2.05 | 2.22 | ממוצע דחיות להזמנה |

להלן פירוט הסיבות העיקריות ונתוני הדחיות לסעיפים אלו לשנים 2016-2022:

| 2022 | 2020 | 2018 | 2016 | |
|------|------|------|------|---------------------------|
| 176 | 166 | 298 | 333 | צירוף מסמכים-חסרים מסמכים |
| 105 | 71 | 73 | 33 | לשנות את תאריך תוקף החוזה |
| 111 | 18 | 25 | 81 | הכמות גדולה/קטנה מהחוזה |
| 111 | 62 | 56 | 99 | מחיר אינו תואם |
| 72 | 87 | 73 | 178 | חשבון G/L |
| 57 | 3 | 9 | 10 | נא לצרף הצעות מחיר |

ניתוח החזרות לבקשות ממערכת הנוע"ם.

להלן פילוח לפי שנים על כמות הפעמים שבקשה חזרה לאגף מתוך מערכת הנוע"ם:

| שנת פתיחת פנייה | כמות הפעמים שהפנייה חזרה | | | כמות פניות שנפתחו | שיעור הפניות שחזרו | שיעור הפניות שחזרו פעם אחת | שיעור הפניות שחזרו פעמיים | שיעור הפניות שחזרו יותר מפעמיים |
|-----------------|--------------------------|--------|--------------|-------------------|--------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| | פעם אחת | פעמיים | יותר מפעמיים | | | | | |
| 2020 | 51 | 8 | 1 | 133 | 70% | 38% | 18% | 14% |
| 2021 | 59 | 11 | 3 | 146 | 65% | 40% | 12% | 13% |
| 2022 | 78 | 14 | 6 | 214 | 51% | 36% | 7% | 7% |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ממצאים:

1. סיבות הדחייה העיקריות במערכת המרכבה נובעות מאי-צירוף מסמכים נדרשים ומנתונים (מחיר/תאריך/כמות) שגויים.
2. מהטבלה לעיל ניתן לראות כי לאורך השנים ממוצע דחיות להזמנות הינו בין 1.7 ל 2. המשמעות לכך היא שברוב ההזמנות אשר מבוצע בהן דחייה יש יותר מדחייה אחת. כלומר לאחר שמבוצע טיפול בדחיה ההזמנה נדחית שוב.
3. שיעור החזרת פניות במערכת הנוע"ם עמד על 70% בשנת 2020 ולאורך השנים חל שיפור בשיעור החזרות כך שבשנת 2022 שיעור החזרות עומד על 50%.
4. במשרד לא מבוצע הליך סדור של מעקב, בקרה והפקת לקחים על מנת להפחית את שיעור הדחיות/ החזרות לאורך השנים.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה לייצר ולהטמיע בהליכי עבודת הקנייניות ציקליסט בתחומים רלוונטיים בהם יש את עיקר הדחיות. כגון: צירוף מסמכים, נתונים של מחיר/תאריך/כמות ולפרט לגבי כל תחום פעילות מה הבדיקות הנדרשות בטרם מעבירים את ההזמנה להמשך טיפול.
2. הביקורת ממליצה שבמסגרת פורום הרכש או באמצעות כלי אחר יבוצע הליך הפקת לקחים כחלק מתהליך מתמיד של שיפור. יש לבצע מעקב אחר הסיבות לדחייה ולבדוק האם יש הפחתה של כמות הדחיות במערכות. הליך הדחייה הינו הליך אשר מעכב את אישור ההזמנה וגורם לעיתים לטיפול חוזר ונשנה של הגורמים הרלוונטיים להליך. ככל שיבוצע הליך בדיקה והצפת הכשלים אל מול העוסקים בהליך יהיה ניתן להפחית דחיות עתידיות ובכך לייעל ולקצר את הליך הרכש.
3. הביקורת ממליצה כי בעת בדיקת החשבות תבוצע בדיקה מקיפה על כל החוסרים ותשלח דחיה אחת הכוללת את כל דרישות החוסרים. מצב כזה יימנע טיפול חוזר ונשנה על אותה הזמנה.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

9. המערכות הממוחשבות

במסגרת פעילות הרכש נעשה במשרד שימוש במספר מערכות ממוחשבות:

- א. **מערכת מרכב"ה (מערכת SAP)** - מערכת לניהול מכלול תהליכי הרכש וההתקשרות החל מדרישת הרכש וכלה בביצוע התשלום לרבות הפקת הזמנות רכש, קליטת חשבוניות לתשלום, רישום פקודות יומן וכן לניהול התקנה התקציבית על בסיסה. המערכת משמשת להקמת הזמנות לוגיסטיות ומשלבת בתוכה מספר תהליכים שמתממשים אחד לשני.
- ב. **מערכת נוע"ם** - מערכת לניהול פניות לוועדת המכרזים במשרד. המשרד קלט את המערכת ממשרד הקליטה לפני כמה שנים. במערכת מנוהלות פניות מ-3 סוגים: בקשות פטור, יציאה למכרז והליך אחר. הפניה עוברת בתוך המערכת בין גורמים מטפלים שונים מרגע פתיחת הפניה ועד סגירתה. ניתן לראות גם את "מצב הפניות".
- ג. **פורטל ספקים ממשלתי** - פורטל הספקים משמש להעברת הזמנות רכש מהממשלה לספקים ולקבלת דיווחי ביצוע וחשבוניות מהספקים לממשלה.
- פורטל הספקים הופעל לאור החלטת הממשלה והוא מהווה תשתית טכנולוגית לשיפור ולייעול הקשר עם הספקים העובדים עם הממשלה והעמידה בתנאי התשלום. שימוש בפורטל הספקים מאפשר: הגשת מסמכים בפורטל, תיעוד ובקרה, שקיפות הזמנות הרכש לספק בפורטל, סטטוס החשבון וכו'.
- ד. **מערכת תיחורים דיגיטלית** - מערכת של מינהל הרכש הממשלתי המאפשרת לבצע את כל הליך התיחור בין ספקים הרשומים במכרזים מרכזיים של מינהל הרכש (בשלב זה המערכת משמשת עבור מכרזי דיגיטל ו-TECH בנוסף, ישנה מערכת תיחורים למכרזי שירותי מחשוב).

כמו כן באתר מנהל הרכש הממשלתי קיימות מערכות מחשוב נוספות אשר המשרד לא מבצע בהן שימוש:

- א. **מערכת יות"ם** - מערכת היוצרת מסמכי מכרז באמצעות מספר שלבים פשוטים ובהליך מובנה ואינטואיטיבי. פלט המערכת הוא מסמכי מכרז במבנה אחיד ופשוט על בסיס נוסחים רוחביים לממשלה בהתאם למאפייני המכרז ולחוק חובת המכרזים תוך שהתבנית משמשת כתשתית להעברת ידע ולהפקת לקחים והכל במטרה לשפר את טיב המכרזים, הסרת חסמים והגדלת היצע הספקים. יתרונות המערכת: חסכון בזמן, אחידות, שימור ידע, פשטות ומסמכי מכרז מונגשים.
- ב. **מערכת יהלום** - מערכת המסייעת למשרדי הממשלה ביצירת בקשות להצעת מחיר במסגרת הליך רכש מקוצר (עד 50 אלף ₪) בתהליך מובנה ואחיד התואם את הוראות החשב הכללי. המערכת מביאה לקיצור וייעול הליכי רכש מקוצר תוך הגברת התחרות העסקית והגדלת מגוון ספקים הנותנים שירות לממשלה. יתרונות המערכת: פניה לספקים בנוסח אחיד הניתן להתאמה בהתאם לצורכי המזמין, בחירת ספקים מתוך מאגר ספקים מתעדכן המאפשר רישום לכלל ספקי המדינה, ניהול משלוח שאלות ספקים ומתן



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

מענה על-ידי המשרד, אפשרות ניקוד ודירוג ההצעות וביצוע השוואת הצעות, אזור אישי למשרד ולספק המרכז את כלל הפניות, ההצעות, סטטוסים והתראות.

מערכת נעמ"ה - מערכת ניהול עריכת מכרזי הממשלה. מערכת של מינהל הרכש הממשלתי שהחליפה את מערכת מנו"ף. כל פעילות הדורשת פרסום בהליך המכרזי מתבצעת באמצעות מערכת זו (פרסום התקשרויות של ספק יחיד או ספק חו"ל, פרסום מכרזים, עדכון מסמכי מכרזים, העברת בקשות לועדת הפטור בחשכ"ל, שאלות ותשובות וכו').

מערכת לניהול ועדת מכרזים - מערכת הנותנת מענה לכל תהליך עבודת ועדת המכרזים משלב פניית הגורם המקצועי לוועדה דרך קביעת סדר היום, תיעוד הדיון וההחלטות, הפקת פרוטוקול חתום דיגיטלי, פרסום פומבי של ההחלטה ו/או פניה לוועדת הפטור (במקרים שנדרש).

פיתוח מערכת מידע חדשה לניהול תהליך הרכש - ממנהלת אגף תקציבים נמסר כי היא פועלת בשיתוף החשבת ואגף מערכות מידע על אפיון ראשוני למערכת מידע ייעודית לניהול תהליך הרכש והמכרזים, החל משלב הקצאת התקציב, לרבות ספירת לוחות זמנים ומעקב. כיום אין במשרד מענה בהיבט זה למעט מענה חלקי ממערכת הנוע"ם.

ממצאים:

1. במשרד אין מערכת ממוחשבת לניהול ועדות מכרזים. סדר היום וניהול התכנסויות הוועדה מנוהלים על ידי מרכזות הוועדה באמצעות קבצי אקסל באופן ידני. כפועל יוצא מכך, לא ניתן להפיק דוחות לצורכי ניהול ובקרה (תכנון, תכנון מול ביצוע וכד') על פעילות עבודת ועדת המכרזים. היעדר מערכת ממוחשבת לעבודת ועדת המכרזים פוגע ביכולת הפקת נתונים רוחביים ומדויקים אודות פעילות ועדת המכרזים לצורכי ניהול ובקרה.
 2. זאת בעוד, שבתור מנהל הרכש קיימת מערכת לניהול ועדת מכרזים שהמשרד אינו עושה בה שימוש. לצורך ביצוע הליך הרכש נדרשת עבודה מול מספר מערכות ממוחשבות שונות אשר כל אחת מהן עומדת בפני עצמה ללא ממשקים ביניהם. כפועל יוצא מכך, לא ניתן לקבל תמונת מצב של הליך הרכש על כל שלביו ממערכת אחת.
 3. למשרד קיימת מערכת ייעודית שפותחה על ידי המשרד - מערכת הנוע"ם אשר בשנים האחרונות לא מבוצעות בה פיתוחים ותחזוקה שוטפת.
- מערכת הנוע"ם הינה מערכת המכילה נתונים רבים וחשובים בהליך הרכש, עם זאת לא ניתן להפיק מהמערכת מידע חשוב כגון זמני טיפול בבקשה וסטאטוס הבקשות ברמה הרוחבית, כמותואר בפרקים הקודמים. לצורך ביצוע הביקורת לקבלת נתוני זמני טיפול נדרשה הביקורת לסיוע מאגף המחשוב על מנת לקבל נתונים שלא ניתן להפיק מהמערכת.
- אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ציין כי מערכת הנוע"ם הינה מערכת מיושנת בהיבטים טכנולוגיים ואינה מאפשרת שיפורים ושינויים ואין אפשרות להעביר את המערכת לענף, לא פותחה מערכת חלופית היות ומערכת נעמ"ה עתידה להחליף את מערכת הנוע"ם.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

4. ממידע שנמסר לביקורת עולה כי אגף תקציבים בשיתוף החשבת ואגף מערכות מידע פועל בהמשך לרפורמה המתוכננת על אפיון-על (ראשוני) למערכת מידע ייעודית לניהול תהליך הרכש כאשר במקביל קיימות מערכות מידע ייעודיות אשר פותחו על ידי מינהל הרכש לתהליכים השונים ברכש שחלקם אינם בשימוש המשרד וכבר בשימוש (חלקם בפילוט) במשרדים אחרים. כמו כן קיימת מערכת תיחורים דיגיטלית בתחום שרותי ייעוץ המרוכזת ע"י רותם שמאי מאגף אסטרטגיה

המלצות:

1. הביקורת ממליצה שהמשרד יבצע בחינה והטמעה של מערכות המחשוב להליכי הרכש הקיימות באתר מינהל הרכש, כגון מערכת לניהול מכרזים, מערכת יהל"ם (כיום מבוצע שימוש רק על ידי יחידת טד"מ), ומערכת יות"ם.
2. עד אשר יוטמע שימוש במערכת נעמ"ה, הביקורת ממליצה להפיק את התועלות שניתן לקבל ממערכת הנוע"ם:
 - א. ראשית יש לבצע בחינה של כלל הבקשות הנמצאות כיום במערכת. ולמחוק בקשות שאינן רלוונטיות- הדבר חשוב ביותר גם כהכנה להעברת הנתונים למערכת הממוחשבת החדשה וגם לצורכי שימוש במידע במסגרת דוחות BI ככל שיוחלט לפתח וכפי שמפורט בסעיף מטה.
 - ב. כיום המערכת מכילה נתונים רבים וחשובים לצורכי ניהול ובקרת ההליכים אשר ניתן באמצעות פיתוח דוחות BI לעשות בהם שימוש. כגון דוחות BI לסטאטוס הטיפול בבקשות ולמשכי זמן של כל הליך והליך. ובכך יהיה ניתן לבצע בקרה שוטפת ביעילות.
3. הביקורת ממליצה לבחון את הצורך בפיתוח מערכות ממוחשבות ייעודיות למשרד בעת הזו. בשנים האחרונות מינהל הרכש פיתח מערכות מחשוב רחביות רבות אשר יתכן ויוכלו ליתן את המענה הכולל לצורכי המשרד כגון מערכת נעמ"ה. אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ציין כי המשרד משקיע מאמצים רבים מול גורמים שונים באוצר ומינהל הרכש מזה שנתיים כדי לקבל גישה לשימוש במערכת נעמ"ה, אך הפניות לא נענו עד כה.

התייחסות אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע:

האגף בחן במהלך 2022 שימוש במערכת יות"ם, בשל חוסר יציבות לא נעשה שימוש, האגף עושה שימוש בשנת 2023 לטובת פרסום מכרז (תפעול ותחזוקת ענן ממשלתי) במערכת זו.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

10. הדרכה והכשרה

במשרד מגוון עובדים העוסקים בתחום הרכש וההתקשרויות בהיבטים שונים. החל מעובדי האגפים המקצועיים המשמשים כדורשי רכש והרפרנטים באשכולות, וכלה בעובדים העוסקים בתחום הרכש כגון הקנייניים, מרכזות וחברי ועדות המכרזים.

ישנה חשיבות רבה שכלל העובדים העוסקים ברכש יעברו הדרכות והכשרות בנושא הרכש וזאת לשם ייעול תהליך הרכש מתחילתו ועד סופו. הדרכות כאמור יבהירו את אופן התהליך ותחומי אחריות העובדים, ייצרו "שפה אחידה" וימנעו מראש עיכובים ודחיות בהזמנות.

זאת ועוד, על פי סעיף 42 (ב) לתח"ס, חברי ועדת המכרזים נדרשים לעבור הכשרה בהתאם לתוכנית שאושרה בידי החשב הכללי, אלא אם החשב הכללי אישר לאותו חבר פטור מהכשרה. עוד קובע הסעיף כי חבר ועדת המכרזים שלא עבר הכשרה ולא קיבל פטור כאמור, יועבר מכהונתו בתום שנה מהמועד בו הוא מונה. על פי סעיף 2.6.5 בהוראת תכ"ס 7.1.1, חברי ועדת המכרזים נדרשים לעבור הכשרה שאושרה על ידי החשב הכללי בתוך שנה ממועד מינויים ובסמוך ככל הניתן למועד המינוי.

ממצאים:

1. אין גורם אחראי במשרד האחראי על הכשרת חברי ועדת המכרזים כנדרש בהוראת התכ"ס ומרכז את האסמכתאות בהתאם. הביקורת מצאה כי מרכזת ועדת המכרזים המרכזית לא עברה הכשרה הנדרשת על פי חוק חובת המכרזים על אף שכינה בתפקיד למעלה משנה.
2. באתר מינהל הרכש הממשלתי קיימות רשימת הדרכות חובה ורשות לכל העוסקים ברכש אך אין גורם במשרד האמון על תחום זה ואין תוכניות סדורות של הכשרה וריענון לעוסקים ברכש.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה למנות בעל תפקיד שיהיה אחראי להכשרת חברי ועדת המכרזים או קבלת פטור מהחשכ"ל עבורם, תיעוד האסמכתאות להכשרה שעברו וניהול מעקב אחר חברי ועדה שטרם עברו את ההכשרה הנדרשת. במקרה בו בחלוף שנה מיום מינוי חבר ועדה הוא לא הוכשר כנדרש, יש לפעול להעברתו מתפקידו בהתאם להוראות.
2. הביקורת ממליצה למנות גורם אשר יעקוב אחר ביצוע ההכשרות של העוסקים ברכש בהתאם לנדרש והמומלץ באתר מינהל הרכש.
3. בהמשך ליצירת נוהל עבודה, יש לייצר עבור עובדי המשרד מדריך ברור ומפורט (כולל נספחים) לשם מתן הסבר על תהליך הרכש. בהתאם, יש לוודא שהטפסים בהם נעשה שימוש הם עדכניים ומחייבים בצורה אחידה. כמו כן, יש לוודא שהמדריך יהיה נגיש לכלל העובדים הרלוונטיים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

11. ניגוד עניינים

על פי סעיף 10(ג) בתח"ס, חבר ועדת המכרזים, יועץ או חבר ועדת משנה שיש להם ענין אישי או מוסדי בנושא הנדון בוועדה, לא ישתתפו בוועדה זו וימונה חבר אחר שימלא את מקומם.

על פי סעיף 2.6.2.1 בהוראת תכ"ס 7.1.1 "וועדת המכרזים", על חברי ועדת המכרזים לחתום **בכל תחילת שנה קלנדרית** על טופס "התחייבות חבר ועדת מכרזים להעדר ניגוד עניינים, עצמאות שיקול הדעת, שמירה על תקינות הליכים ועל סודיות" (להלן: "טופס ניגוד עניינים").

ממצאים:

אין גורם במשרד האחראי על החתמת חברי ועדת המכרזים על טופס ניגוד עניינים כאמור. הביקורת מצאה כי בשנים האחרונות חברי הוועדות חותמים יותר מבעבר, אם כי עדיין לא כל החברים בכל הוועדות חתומים על הטופס.

2020 ו- 2021 אין טפסים לכל חברי ועדת ענ"א ולכל חברי ועדת סקרים ומחקרים.

2022-2023 – אין טופס ניגוד עניינים ליו"ר ועדת המכרזים המרכזית/ ועדת המכרזים של קרן ניקיון (קיים טופס למ"מ)

המלצות:

הביקורת ממליצה למנות גורם אחראי שירכז את חתימתם של חברי ועדת המכרזים על טופס "התחייבויות להעדר ניגוד עניינים, עצמאות שיקול הדעת, שמירה על תקינות הליכים וסודיות" בכל תחילת שנה קלנדארית, כמחויב בהוראת תכ"ס "וועדות מכרזים ועבודתן", מס' 7.1.1.

התייחסות הלשכה המשפטית:

מבחינה מהותית הנושא הזה נבדק ומטופל מאז ומתמיד גם ללא קשר לטופס הייעודי.

- מרכזת הוועדה המרכזית ומרכזת ועדת ים וחופים הונחו להיות אחראיות על החתמת חברי הוועדה.

חברי ועדת המכרזים המכהנים בתפקידם מבלי שהצהירו בחתימתם כי לא מתקיים להם ניגוד עניינים הקשורים בהליכים המכרזים של המשרד, מתנהלים בניגוד להוראות התח"ס והתכ"ס. התנהלות זו מסכנת את תקינות הליך קבלת החלטות המתקבלות בוועדת המכרזים וחושפת אותם לטענות מצד צדדים שלישיים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

נספחים

נספח א' – פרוט הזמנות רכש לפי קבוצה רוכשת

| 2022 | 2020 | 2018 | |
|--------------|------------|--------------|---------------------|
| 3 | 3 | 1 | אחר |
| 35 | 49 | 56 | אשכול אכיפה |
| 413 | 181 | 297 | אשכול מנהל |
| 307 | 205 | 296 | רכש ולוגיסטיקה |
| 130 | 125 | 100 | סביבה ימית |
| 140 | 189 | 95 | עני"א |
| 25 | 16 | 91 | אשכול שלטון |
| 39 | 33 | 40 | אשכול משאבי טבע |
| 81 | 52 | 87 | אשכול תעשיות |
| 49 | 65 | 145 | אשכול תכנון מדיניות |
| 1,222 | 918 | 1,208 | סה"כ |

נספח ב' - פירוט תשלומים באלפי שקלים לפי מקור תקציבי

| 2022 | 2020 | 2018 | 2016 | מקור תקציבי |
|---------|--------|--------|---------|---|
| 45,189 | | | | אחר |
| 126,118 | 47,548 | 1,492 | 224 | משרד האוצר- ניקוי קרקעות |
| 7,921 | 1,629 | | | קרן הניקיון ח-ן שקיות |
| 4,520 | 752 | 14,222 | 13,281 | קרן הניקיון ח-ן שקיות / קרן הניקיון חשבון הטמנה/ חשבון כללי |
| 35,908 | 27,285 | 39,784 | 101,833 | קרן הניקיון חשבון הטמנה |
| 260 | 59 | | | קרן הניקיון חשבון הטמנה / תקציבי משרד |
| 13,870 | 12,397 | | | קרן הניקיון חשבון כללי |
| 630 | 2,602 | | 510 | קרן הניקיון חשבון כללי / תקציבי משרד/ חשבון פיקדון |
| 6,308 | 5,787 | 11,614 | 6,800 | קרן למניעת זיהום ים |



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

| | | | | |
|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|
| 447 | 74 | 1,301 | | קרן קיימת לישראל |
| 22,770 | 205 | 7,525 | 33,874 | שיקום קרקעות |
| 1,968 | 42,909 | 4,717 | | תקציב 260 |
| 241,228 | 227,445 | 222,892 | 205,100 | תקציבי משרד |
| 507,137 | 368,692 | 303,547 | 361,622 | סה"כ |