



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

ג' אב תשע"ט
4 אוגוסט 2019

לכבוד

עו"ד עודד פלוס, מנכ"ל המשרד

הנדון: וועדת מכרזים – עיכוב באישור הארכת חוזים עם אופציה

מבוא

בדיקה זו נערכת בעקבות מקרה שאירע במשרד. במקרה המדובר, לאחר אישור וועדת המכרזים, וקודם לחתימת חוזה למימוש אופציה, אישר נציג המשרד באופן לא פורמלי לספק להמשיך בעבודתו. לאחר מספר ימים התברר כי אין בידי המשרד תקציב מתאים, אף כי נוצרה התחייבות משפטית. בדיקה זו תעסוק בכשלים ובבעיות הקיימות בתהליך ביצוע התקשרויות וחיידושן במשרד, החל משלב פניית היחידות אל וועדת המכרזים ואל תקציבן המשרד, ועד לחתימת הסכם. הבדיקה תעסוק בשלב זה במקרים של הארכת התקשרויות – מימוש אופציות שנקבעו מראש בהתקשרות הראשונית.

נקודות שייבדקו:

1. נהלי המשרד העוסקים בוועדת המכרזים ובתקצוב המשרדי.
2. מועד ואופן הפנייה הראשונית של הגורמים המקצועיים אל וועדת המכרזים ואל תקציבן המשרד.
3. מועדי כינוס וועדת המכרזים ומשך הזמן הנדרש להוצאת הפרוטוקול עד לחתימתו.
4. משך המענה של הגורמים השונים:
 - 4.1. חשבות
 - 4.2. אגף תקצוב
 - 4.3. לשכה משפטית
 - 4.4. היחידה המקצועית
5. משך הזמן שבין חתימה על פרוטוקול לבין חתימה על חוזה ובעיות שעיקבו את חתימת החוזה.



המשרד לשידות דת ביקורת פנים

ראשית אציין כי הנושא נדון מספר פעמים בשנים האחרונות נמצא כי אמנם יש עיכובים, אך רוב הפרוטוקולים נחתמים תוך כשבוע. לגבי אפשרות שעלתה לפיה תבוצע חתימה במועד הישיבה – נראה כי היא אינה סבירה במקרים רבים בשל הצורך שעולה במהלך הישיבות בבירור פרטים נוספים, מסמכים חסרים וכן כדי למנוע טעויות במסמך מחייב.

חתימת הפרוטוקול במועד הישיבה תביא גם להתארכות רבה מאוד של משך הישיבה באופן לא סביר בשל הצורך לכתוב את כל הפרטים הנדרשים בפרוטוקול וכן לאפשר לכל חברי הועדה, ובפרט ללשכה המשפטית - לעבור על הדברים ולראות שהניסוח מקובל עליהם לפי החתימה.

משמעויות עיכוב בחתימה על הפרוטוקולים:

- עיכוב בחתימת הסכמים ובביצוע התקשרויות.
- חידוש התקשרויות באיחור תוך המשך הביצוע ללא הסכם בתוקף ותוך ביצוע הליכים כגון פתיחת הזמנות במרכב"ה בדיעבד.
- העברה לסבב חתימות זמן רב לאחר הישיבה. החותמים נדרשים להיכנס מחדש לעניין ולהיזכר בנושא או לחילופין עלולים לאשר ללא בדיקה מספיקה.

סדרי ונהלי התהליכים הקיימים

- נוהל עבודת וועדת המכרזים אושר ע"י סמנכ"ל משאבי אנוש. בתוקף מתאריך 1.1.2010.
- מערכת מחשוב לניהול ועדת המכרזים.
- נוהל התקשרויות והזמנת רכש המשויך ליחידת הבנא"מ בתוקף מתאריך 20.8.2009 – מתייחס להתקשרויות שאינן דורשות פניה לוועדת המכרזים.

שלבי תהליך העבודה מול ועדת המכרזים

1. הקניינים מזינים למערכת לניהול הועדה את פרטי ההתקשרות המבוקשת בצירוף מסמכים נדרשים.
2. מרכז הועדה מבקש השלמות ומכין את הנדרש לועדה.
3. דיון בועדה. אישור עקרוני תוך דרישת השלמות במקרה הצורך.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

4. סבב חתימות – עיקר הבדיקה בלשכה המשפטית. חתימה סופית.

שותפים בתהליך:

יחידות המקצועיות

קניין מטעם כל יחידה. אחוז גבוה מההתקשרויות – יחידת הבנא"מ

אגף התקצוב

חשבות

הלשכה המשפטית

ככלל, עובד הלשכה המשפטית מתכלל ומתעדף את עבודת הלשכה המשפטית מול הועדה. כאשר ישנה התנגשות בין פעילות דחופה אחרת לבין טיפול בהתקשרות דחופה, יועמ"ש המשרד מכריעה ומתעדפת לגבי זמינות הרפרנטים. לכל התקשרות עו"ד שמלווה אותה מבחינת התקשרויות וועדת מכרזים. הנוהג הוא שלא להעביר טיפול בהתקשרות מסוימת באמצע לעו"ד אחר מסיבה של יעילות ומניעת הצורך בעקומת לימוד מחודשת. נמסר כי ישנו צפי לשיתוף עו"ד נוספים בשנה הקרובה ולפיכך להקלת העומס על שני הרפרנטים הנוכחיים; יצאה לקורס בנושא ותשולב בקרוב. בהמשך תוכשר גם [REDACTED] כיום, במקרה הצורך ועל פי החלטתו של [REDACTED] נותן מענה גם בתחום זה.

מרכז ועדת המכרזים



המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים

ליקויים - פירוט הסיבות לעיכובים והתפלגותן:

הנוהל המשרדי הקיים קובע שיש לחתום על הפרוטוקול תוך שלושה ימים מתום הועדה. כמו כן קובע הנוהל חובה על מגישי הפניות לוודא קיום תקציב מתאים ולהעביר מסמכים נדרשים קודם קיום הועדה.

בפועל, לא קיים הליך של מתן אישור פורמלי של אגף תקצוב לגבי קיום התקציב קודם קיום הועדה.

התפלגות לפי הגורם לעיקר העיכוב (הערכה בלבד. לא ניתן על סמך המידע הקיים לדייק):

מסך העיכוב	סיבת העיכוב	גורם העיכוב	
בין יום למספר שבועות.	השלמת פרטים ומסמכים	יחידה מקצועית	30%
שבוע-שבועיים	עומס / תעדוף אצל הרפרנט המשפטי	לשכה משפטית	30%
ימים - חודשים	עלה לועדה ללא אישור של אגף תקצוב לגבי תקציב	יחידה מקצועית + אגף תקצוב	10%
		נחתם בזמן – תוך 3 ימים	30%

1. אי העברת פרטים ואישורים כנדרש בנוהל המשרדי קודם קיום הישיבה וביניהם:

1.1. אישור מנהל אגף בכיר לתקצוב לגבי קיום תקציב מתאים.

1.2. נימוקים לצורך בהתקשרות, פרטי ההתקשרות (הצעת מחיר מפורטת)

1.3. נתוני התקשרויות קודמות.

1.4. נימוקים להליך ההתקשרות.

שאלות לגבי פרטי ההתקשרות המועלים על ידי נציג הלשכה המשפטית בעת קיום הועדה.

2. חוסר ידע / מיומנות:

2.1. נוהל וועדת המכרזים הנוכחי מערב תפקידים של גורמים שונים (מרכז הוועדה, חשבות, תקצוב, יחידות מקצועיות), ואינו מבהיר באופן פשוט את התפקידים הרלוונטיים לכל גורם.

2.2. חלק ממנהלי היחידות המקצועיות לא עבר הכשרה מסודרת בתחום ההתקשרויות ודיני המכרזים

3. תהליכי עבודה:



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

3.1. תקצוב – חסר תהליך אחיד ומסודר של תכנון תקציבי בהתאם לתכניות העבודה של היחידות המקצועיות כולל ניתוח צרכים, אומדנים וקביעת סדרי עדיפויות וכן מעקב אחר שינויים וביצוע במהלך השנה ביחס ליחידות, באופן שיהיה ברור ליחידות המקצועיות, מתואם ומוסכם בינן לבין אגף התקצוב.

תיאור הדינמיקה הקיימת – עקב קושי בזמינות של אגף תקצוב, קיימת נטייה של יחידות המשרד לפנות אל וועדת המכרזים על מנת לקדם התקשרויות, גם אם לא קיבלו אישור מפורש לגבי קיום תקציב מאגף התקצוב. כפי הנראה, יחידות המשרד מעוניינות לקדם את הפעילות מתוך הנחה שהעלאת הנושא בוועדת מכרזים תבטיח גם את קבלת התקציב.

לא ניתן אישור פורמלי בכתב של אגף תקצוב לתכנון תקציבי ליחידות.
לא ניתן אישור פורמלי בכתב של אגף תקצוב לפני דיון בוועדת המכרזים.
ראש אגף תקצוב חותם על פרוטוקולים של וועדת המכרזים, ולאחר מכן מתברר שחסר תקציב.

כתוצאה, נוצרים לעתים חילוקי דעות בין הצדדים ומובאות פניות לוועדה גם ללא הסכמה אף שהועדה אינה יכולה לאשר את הפרוטוקול עד להכרעה בנושא התקציבי. מסתבר שהוועדה, (ובכלל זה ראש אגף תקצוב), אישרה בחתימתה התקשרויות ולאחר מכן התברר כי לא קיים תקציב. אישור וועדת המכרזים הינו אישור עקרוני בלבד שאינו מקים התחייבות מצד המשרד כלפי הספק, ולאחריו יש צורך בחתימת חוזה. יש לקבוע נוהל או אמנת שירות לפיה החותמים על פרוטוקול וועדת המכרזים אחראים, כל אחד בתחומו, לקידום חתימה על חוזה ופתרון מידי של כל בעיה שתתעורר.

סיבות לעיכוב בחתימת חוזה:

1. אין תקציב
2. הספק לא עמד בדרישות כגון ערבויות וביטוחים.
3. עיכוב הלשכה המשפטית עקב כך שהספק לא עמד בתנאי ההתקשרות הראשוניים. (לדוגמא גבה כספים ממשותתפים בפעילויות בניגוד להסכם).

3.2. ניהול התקשרויות – הנוהל אינו מבהיר את תפקיד היחידות בביצוע מעקב וניהול ההתקשרויות שבאחריותן ותיעוד המסמכים הרלוונטים. כתוצאה מכך לא מטופלות בזמן התקשרויות הקרובות לסיום לצורך הארכתן במקרה הצורך, וכן מובאות לוועדה פניות ללא צירוף של נימוקים ברורים ומדויקים וללא נתונים הנדרשים להחלטה כגון הצעות מחיר מפורטות ולוחות זמנים.



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

המלצות:

שינוי נהלים קיימים ואישור נהלים חדשים

1. שינויים בנוהל עבודת וועדת המכרזים - כללי
 - 1.1. שינוי משך הזמן המקסימלי לחתימה על פרוטוקול לשבוע.
 - חלק מהגורמים בתהליך הם בלעדיים, אינם יכולים להעביר באמצע את הטיפול למחליף ויש להם תפקידים נוספים שכוללים אילוץ זמן. (מרכז הועדה, רפרנט משפטי)
 - 1.2. **לא תועלה לדיון בוועדה בקשה שלא התקבל לגביה אישור אגף התקצוב או שלא הועברו לגביה מסמכים נדרשים.**
 - 1.3. קביעת אפשרות להגשת בקשה לוועדה ללא אישור תקציבי ומסמכים נדרשים באישור סמנכ"ל ומעלה ובמקרים חריגים ודחופים.
2. אישור נוהל לפעילות אגף התקצוב שיכלול תכנון תקצוב וביצוע התחייבויות.

הנוהל יכלול לפחות את הנושאים הבאים:

 - 2.1. סדרי וכללי תכנון תקציב שנתי ליחידות המקצועיות שיכלול:
 - 2.1.1. תכנון ראשוני לפי תכנית עבודה שתוגש על ידי היחידות המקצועיות / סמנכ"לים. (יכללו נושאים גם מעבר לתקציב ויתועדפו למקרה של קבלת תקציב נוסף מתאים)
 - 2.1.2. במסגרת התכנון תבוצע הקצאה מדויקת לתקנות ולמרכזי קרנות באופן שימנע חילוקי דעות בהמשך בין אגף התקצוב לבין היחידות המקצועיות.
 - 2.1.3. כללים לניהול שוטף של התקציב וטיפול במקרה של שינויים במהלך השנה (קיצוצים, כספים קואליציוניים, פניות וכו').
 - 2.1.3.1. זימון דיון רבעוני בשיתוף סמנכ"לים ומנכ"ל המשרד לצורך דיווח והתעדכנות לגבי התקדמות ביצוע התקציב ביחס לתכנון וקבלת החלטות על שינויים נדרשים. יוצא סיכום החלטות בכתב למשתתפים וישמר ע"י האגף.
 - 2.1.3.2. זימון דיון סמנכ"לים במקרים של שינויים משמעותיים. (קיצוץ רוחבי, קבלת כספים קואליציוניים וכו') יוצא סיכום החלטות בכתב למשתתפים וישמר ע"י האגף.
 - 2.2. בדיקות שיבצע אגף התקצוב לפני אישור בקשות להתחייבות תקציבית או ביצוע שריון.
 - 2.3. הבהרה לגבי סמכות היחידות המקצועיות בקבלת החלטות וסדרי עדיפויות במסגרת התקציב שיאושר להן.
 - 2.4. סדרי פניית היחידות המקצועיות אל האגף הכוללים את המסמכים והנתונים שעליהן להעביר.
 - 2.5. אחריות היחידות המקצועיות להתעדכן במצבן באופן שוטף במרכב"ה.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

3. נוהל ועדת המכרזים - הבהרת הנוהל לגבי תפקיד היחידות המקצועיות

3.1. תהליך הפניה ליצירת התקשרות

יצירת צ'ק ליסט ברור לתפקיד היחידות המקצועיות שיכלול את הנדרש מהן:
לצורך קבלת אישור תקציבי.
לצורך פניה אל הוועדה.
דגשים של הלשכה המשפטית לגבי רמת הפירוט וההנמקה הנדרשים.

3.2. ניהול ההתקשרויות ושימור ידע.

3.2.1. שימור ידע

יש לוודא כי כל יחידה מקצועית אחראית לניהול מסודר ותייעוד של ההתקשרויות שנערכות מטעמה. לכל הפחות לגבי התקשרויות מעל סכום משמעותי מסוים.
על פי הוראת התכ"ם 7.2.9 שימור ידע והפקת לקחים בעבודת ועדות המכרזים יש לנהל תיק התקשרות פיזי או ממוחשב שיישמר במקום אחד ויכלול:
מסמך אפיון ההתקשרות, פרוטוקולים של ועדת המכרזים וכן של ועדת משנה, מסמכי המכרז, לרבות נוסח המודעות שפורסמו, קבצי הבהרות – שאלות שנשאלו בכתב ותשובות עליהן, פרוטוקול כנס ספקים, מכתבי זכייה ואי זכייה למציעים, התכתבויות עם מציעים או ספקים, הסכם ההתקשרות והעתקי ערבויות, דוח סיכום התקשרות.

3.2.2. ניהול ההתקשרות

חלק משמעותי מהתקשרויות חוזר על עצמו מידי שנה/תקופה ומועד הסיום והחידוש שלהן ידוע מראש.
מידי תחילת חודש, יוציא מהמרכב"ה הקניין האחראי בכל יחידה, דוח הזמנות לפי קניין, של הזמנות עם תאריך סיום תוקף קרוב (חודשיים) ויפנה אותו אל מנהל היחידה המקצועית לבדיקת הצורך בחידוש ופנייה לוועדת המכרזים.

4. נוהל וועדת המכרזים - בקרה על התנהלות תקינה - דיווח הזמנות שנפתחו בדיעבד

התנהלות לא מסודרת עלולה להביא לביצוע בפועל של התקשרויות לפני אישורן / לפני פתיחת הזמנה במרכב"ה ושריון תקציב.
חשבות המשרד תוציא כל חצי שנה מהמרכב"ה דוח על הזמנות שאושרו בדיעבד מפולח לפי קניינים, ותפיץ אותו למנכ"ל / למנהלי היחידות המקצועיות.

5. נוהל וועדת המכרזים - קביעת כללים למענה הלשכה המשפטית:

5.1.1. יבוצע מענה ראשוני קודם לשיבת הוועדה הכולל בדיקה קצרה בסיסית.

5.1.1.1. האם הבקשה ברורה, מנומקת וסבירה ביחס למטרות שהוגדרו?

5.1.1.2. האם יש פירוט סביר של העלויות?

5.1.2. מענה מסכם של הלשכה המשפטית לצורך חתימת הפרוטוקול - היועץ המשפטי ייקבע כלל לגבי מספר ימים מקסימלי לעיכוב בתשובה במצב רגיל וכן מועד למענה במצב של התקשרות דחופה.



המשרד לשירותי דת ביקורת פנים

מחשוב

6. התאמת מערכת המחשוב לפניה מסודרת ומלאה לוועדה:
- 6.1. המערכת תחייב התייחסות (שדות "חובה") לכל הדרישות לצורך הגשת בקשה לוועדה ותהווה צ'ק ליסט/נוהל. כיום אין חובה למלא את כל הסעיפים.
- 6.2. שדה חובה – האם קיבל הקניין אישור בכתב ממנהל אגף התקצוב להגשת הבקשה.
- 6.3. שדות חובה למילוי והטמעת מסמכים נדרשים לפניה לוועדה. (תהיה אפשרות לסמן "לא רלוונטי"):
- 6.3.1. תיאור השירות, מאפייני השירות, נחיצותו.
- 6.3.2. היקף השירות מבחינת זמן ומבחינת עלות.
- 6.3.3. פעילות שנעשתה בתחום בעבר, לרבות הארכות והרחבות התקשרויות.
- 6.3.4. נימוקים למקרים של הליך שאינו מכרז פומבי.
- 6.3.5. בפניה שלא למטרת מכרז פומבי - הצעת מחיר מפורטת בכתב.
- 6.3.6. בפניה שמטרתה מכרז פומבי - כתב דרישות/מפרט, אומדן תקציב מפורט, תנאי סף מקצועיים, אמות מידה רצויות.
- ביצוע הצ'ק ליסט באמצעות המחשב יודא מודעות מצד הקניינים ויגביר את מודעותם ואחריותם.
- 6.4. הלשכה המשפטית תזהה השלמות נפוצות הנדרשות על ידה ותוסיף אותן לדרישות המערכת.
7. התאמת התכנה למעקב אחר התהליך לצורך הפקת לקחים וזיהוי חסמים
- 7.1. יירשמו בתכנה תאריכי פתיחת הבקשה, מועד ישיבת הוועדה ומועד החתימה על הפרוטוקול. במקרה של התקשרות חוזרת/הארכה, יירשם מועד סיום ההתקשרות הישנה.
- 7.2. הודעה לצורך טיפול דחוף ומיידי תצא לכל הגורמים (חברי הוועדה והיחידה המקצועית):
- 7.2.1. במקרה שתוקף התקשרות קיימת עומד לפוג תוך שבוע ולא נחתם הפרוטוקול
- 7.2.2. במקרים שבהם פרוטוקול לא ייחתם במשך שבועיים.
- 7.3. הוצאת דוח שנתי מהמערכת על פרוטוקולים שנחתמו באיחור מעל שבוע/שבועיים בפילוח לפי קניין ולפי רפרנט בלשכה המשפטית. מרכז הוועדה ידווח למנכ"ל לגבי תוצאות הדוח.
8. הכשרה מקצועית
- מינהל הרכש בחשב הכללי מקיים הכשרות מעת לעת בנושא מכרזים והתקשרויות הן לקניינים והן למנהלי אגפים במשרדי הממשלה.
- חברי הוועדה וקנייני המשרד עברו הכשרות מתאימות.



**המשרד לשירותי דת
ביקורת פנים**

מומלץ שגם מנהלי האגפים / היחידות המקצועיות יעברו הכשרה בנושא.
נמסר כי בהתאם לתכנית העבודה של אגף משאבי אנוש אכן מתוכננת הכשרה בנושא במהלך
השנה הקרובה. (פנימית ו/או חיצונית)

בכבוד רב,

ניצן מילר

מבקר פנים - המשרד לשירותי דת

העתק:

היועץ המשפטי

חשבת המשרד

מנהל אגף תקצוב ותכנון

מרכז ועדת מכרזים

ממונה ייעוץ משפטי

מנהל יחידת מחשוב ומערכות מידע