

התקשרויות עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות ושירותים

כללי

1. נוהלי העירייה מפרטים את תהליך ההתקשרות עם קבלנים וספקים לצורך רכישת טובין, הזמנת שירותים וביצוע עבודות – עבור מחלקות העירייה.

הנהלים כוללים טבלת מירווחים לפי סכומי התקשרויות, כשבכל מירווח מפורטים מספר הצעות המחיר שיש לקבל מקבלנים/מספקים לצורך השוואות מחירים, מי הגורם או הוועדה המאשרים את ההתקשרות עם הקבלן/הספק שנבחר, צורת ההתקשרות (הזמנה/חוזה) בין העירייה ובין הקבלן/הספק שנבחר.

2. הגדרות:

א. ועדה פקידותית

הינה ועדה יחידתית בהרכב של מנהל יחידה (חטיבה/מינהל/אגף/מחלקה) וחשב היחידה, שמתפקידה לאשר התקשרויות עם קבלנים וספקים לצורך רכישת טובין, הזמנת שירותים וביצוע עבודות – בסכומים כמפורט בנוהלי העירייה (נכון לשנת 2000 – בין 3,500 ש"ח ל – 27,000 ש"ח, ללא מע"מ).

ב. ועדה לאישור רכישות טובין ומסירת עבודות (להלן: ועדת רכישות)

הינה ועדה עירונית המורכבת מעובדי עירייה בכירים (יו"ר – סמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל), אשר מתפקידה לאשר התקשרויות עם קבלנים וספקים לצורך רכישת טובין, הזמנת שירותים וביצוע עבודות בהיקפים כספיים שאינם טעונים אישור ועדת מכרזים, כמפורט בנוהלי העירייה (נכון לשנת 2000 – בין 27,000 ש"ח ל – 106,000 ש"ח, ללא מע"מ).

3. קיימת אבחנה בנהלים ובפרקטיקה בין רכישת טובין ובין הזמנת שירותים וביצוע עבודות:

א. רכישת טובין – מתבצעת עבור כל יחידות העירייה אך ורק באמצעות אגף רכש ולוגיסטיקה, למעט חריגים המפורטים בנהלים (רכישת ציוד למיחשוב על ידי אגף מיחשוב ומערכות מידע, רכישת חלקי חילוף לרכב עבודה על ידי אגף התברואה).

אגף רכש ולוגיסטיקה מטפל בכל הקשור ברכישת טובין מכל הסוגים הדרושים לעבודה התקינה של כל יחידות העירייה, מוסדותיה והקבלנים העובדים עבור העירייה.

ב. הזמנת שירותים וביצוע עבודות – מתבצעים באופן עצמאי על ידי יחידות העירייה השונות, למעט בנושאים מיוחדים (כגון: מיחשוב, הדרכה, פרסומים ודוברות, שכר דירה, קשר וטלפונים) שלגביהם נקבעה יחידה מטפלת מרכזית בעירייה: כל נושא מיוחד כנ"ל מטופל

על ידי יחידה מרכזית נפרדת (אגף מיחשוב ומערכות מידע, מרכז פיתוח ארגוני והדרכה, דובר העירייה, אגף נכסי העירייה, יחידת התקשורת).

4. מטרת הביקורת היתה לבדוק האם יש נחיצות וצורך בשינוי צורת הארגון והתפעול של נושא המכרזים וההתקשרויות עם קבלנים וספקים לצורך הזמנת שירותים וביצוע עבודות, כך שבמקום פעילות מבוזרת כפי שמבוצעת כיום – תרוכז הפעילות ביחידה מרכזית אחת (כפי שמבוצעת פעילות רכש הטובין באגף רכש ולוגיסטיקה).
הבדיקה התבססה על הנסיון המצטבר בעירייה, הן של הביקורת והן של היחידות הקשורות לעניין, בטיפול ובתפעול של שני נשואי ההתקשרויות:
א. טובין.
ב. עבודות ושירותים.

5. צורת הביקורת: הביקורת סקרה פרוטוקולים של ועדות המכרזים למיניהן, אספה מידע ונתונים סטטיסטיים, כמותיים וכספיים, ככל שנמצאו במערך ההזמנות במחלקת שירותים כלליים במינהל הכספים, ריכזה ממצאים רלוונטיים מדוחות ביקורת קודמים ומתיעוד אחר המצביעים על ליקויים בטיפול בנושא התקשרויות לביצוע עבודות ושירותים, ריכזה תיעוד באשר לפעילות הדרג הבכיר בעירייה בתחום המכרזים וההתקשרויות בתקופה האחרונה, קיימה שיחות עם מספר בעלי תפקידים הנוגעים בדבר (מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה, מנהלת אגף ארגון ותקנה, היועצת המשפטית לוועדת מכרזים, מנהל מחלקת שירותים כלליים, מנהל מחלקת רכש באגף רכש ולוגיסטיקה, מנהל פרויקטים במחלקת ארגון ושיטות).

6. הביקורת נערכה בחודשים פברואר – נובמבר 2000, על ידי רו"ח משה ברקן.

ממצאים

להלן תמצית צורת הפעילות הנוכחית בנושא התקשרויות עם קבלנים וספקים:

7. רכישת טובין (ראה סעיף 3.א. לעיל)

א. היחידה העירונית המזמינה מעבירה לאגף רכש ולוגיסטיקה דרישת רכש, באמצעות המערך הלוגיסטי או בטופס ידני, חתומה על ידי מנהל היחידה והחשב, ובה פירוט של נושא הטובין, מפרט טכני מפורט (הכנתו – בתיאום עם אגף רכש ולוגיסטיקה), הסכום המוקצב לרכישה והסעיף התקציבי.

ב. אגף רכש ולוגיסטיקה פונה למספר ספקים בבקשה להצעות מחיר עבור הטובין המוזמן, כנדרש על פי נוהלי העירייה בהתאם לסכום ההתקשרות, מקבל הצעות מחיר, עורך טבלת השוואה מנומקת וממליץ על הספק הזוכה לאישור הוועדה המתאימה:

• ועדה פקידותית של **אגף רכש ולוגיסטיקה** (באגף יש ועדה פקידותית אחת בלבד, בהרכב של מנהל האגף (או מנהל מחלקת רכש) וחשב האגף).

• ועדת רכישות (המסמכים, בצירוף אישור ההמלצה על ידי מנהל **אגף רכש ולוגיסטיקה** וחשב האגף, מועברים לוועדה זו באמצעות מחלקת שירותים כלליים שבודקת את תקינותם ושלמותם).

ג. לאחר אישור ההתקשרות עם הספק הזוכה על ידי אחת הוועדות הנ"ל מעביר **אגף רכש ולוגיסטיקה** הזמנה לרכישה (חתומה על ידי מנהל האגף והחשב) מהספק הזוכה אל מחלקת שירותים כלליים לצורך אישור (חתימת גזבר העירייה או בא כוחו), לאחר שזו בדקה את תקינות המסמכים.

המשך הטיפול בהזמנה המאושרת עם הספק, עד לאספקת הטובין, מבוצע באחריות **אגף רכש ולוגיסטיקה**.

ד. כאשר מדובר בהתקשרויות הדורשות אישור ועדת מכרזים, היציאה למכרז (זוטא או פומבי) נעשית באחריות מחלקת שירותים כלליים, בהתבסס על מסמכי המכרז המועברים לה **מאגף רכש ולוגיסטיקה** (אישור מנהל האגף והחשב), הכוללים בין היתר מפרט ואומדן המכרז.

במחלקת שירותים כלליים בודקים את תכולת התיעוד ושלמותו, יוצאים למכרז לאחר השגת האישורים הדרושים, מקבלים ופותחים את הצעות המחיר (בנוכחות חבר מועצה), רושמים במערך ממוחשב, בודקים את הערבויות הבנקאיות, מעבירים את הצעות המחיר ל**אגף רכש ולוגיסטיקה**.

באגף עורכים טבלת השוואה, כולל אומדן, של הצעות הספקים ועמידתם בתנאי הסף של המכרז, ופונים (באמצעות מחלקת שירותים כלליים שבודקת מידגמית את תכולת התיעוד ושלמותו) לוועדת מכרזים בצירוף המלצה מנומקת באשר לספק הזוכה, לאישורה.

ה. לאחר אישור ההתקשרות עם הספק הזוכה על ידי ועדת מכרזים, מגיש **אגף רכש ולוגיסטיקה** חוזה בצירוף דף לוואי חתום על ידי מנהל האגף והחשב. חוזה זה הופיע כבר במסמכי המכרז. החוזה עובר בדיקות ובקורות שונות בשירות המשפטי ובמחלקת שירותים כלליים עד לחתימתו על ידי מוסמכי החתימה בעירייה.

המשך הטיפול בחוזה החתום עם הספק, עד לאספקת הטובין, מבוצע באחריות **אגף רכש ולוגיסטיקה**.

8. ביצוע עבודות ושירותים (ראה סעיף 3.ב. לעיל)

א. **היחידה העירונית היוזמת** מכינה מפרט טכני של העבודה/השירות (אומדן, דרישות טכניות, לוח זמנים), פונה למספר ספקים בבקשה להצעות מחיר עבור העבודה/השירות הנחוצים, כנדרש על פי נוהלי העירייה בהתאם לסכום ההתקשרות, מקבלת הצעות מחיר,

עורכת טבלת השוואה מנומקת וממליצה על הספק/הקבלן הזוכה לאישור הוועדה המתאימה:

- ועדה פקידותית של **היחידה העירונית** (ראה סעיף 2.א. לעיל).
- ועדת רכישות (המסמכים, בצירוף אישור ההמלצה על ידי מנהל **היחידה העירונית** וחשב היחידה, מועברים לוועדה זו באמצעות מחלקת שירותים כלליים, שבודקת את תקינותם ושלמותם).

ב. לאחר אישור ההתקשרות עם הספק/הקבלן הזוכה על ידי אחת הוועדות הנ"ל, מעבירה **היחידה העירונית** הזמנה עבור העבודה/השירות (חתומה על ידי מנהל היחידה והחשב) מהספק/הקבלן הזוכה אל מחלקת שירותים כלליים לצורך אישור (חתימות גזבר העירייה וראש העירייה או באי כוחם), לאחר שהמחלקה בדקה את תקינות המסמכים. המשך הטיפול בהזמנה המאושרת עם הספק/הקבלן, עד לביצוע העבודה/השירות, מבוצע באחריות **היחידה העירונית היוזמת**.

ג. כאשר מדובר בהתקשרויות הדורשות אישור ועדת מכרזים, היציאה למכרז (זוטא או פומבי) נעשית באחריות מחלקת שירותים כלליים, בהתבסס על מסמכי המכרז המועברים לה **מהיחידה העירונית היוזמת** (אישור מנהל היחידה והחשב), הכוללים בין היתר מפרט ואומדן המכרז.

במחלקת שירותים כלליים בודקים את תכולת התיעוד ושלמותו, יוצאים למכרז לאחר השגת האישורים הדרושים, מקבלים ופותרים את הצעות המחיר (בנוכחות חבר מועצה), רושמים במערך ממוחשב, בודקים את הערבויות הבנקאיות, מעבירים את הצעות המחיר ל**יחידה העירונית היוזמת**.

ביחידה העירונית עורכים טבלת השוואה, כולל אומדן, של הצעות הספקים/הקבלנים ועמידתם בתנאי הסף של המכרז, ופונים (באמצעות מחלקת שירותים כלליים שבודקת מידגמית את תכולת התיעוד ושלמותו) לוועדת מכרזים בצירוף המלצה מנומקת באשר לספק/לקבלן הזוכה, לאישורה.

ד. לאחר אישור ההתקשרות עם הספק/הקבלן הזוכה על ידי ועדת מכרזים, מגישה **היחידה העירונית היוזמת** חוזה, בצירוף דף לוואי חתום על ידי מנהל היחידה והחשב. חוזה זה הופיע כבר במסמכי המכרז. החוזה עובר בדקות ובקורות שונות בשירות המשפטי ובמחלקת שירותים כלליים עד לחתימתו על ידי מוסמכי החתימה בעירייה. המשך הטיפול בחוזה החתום עם הספק/הקבלן, עד לביצוע העבודה/השירות, מבוצע באחריות **היחידה העירונית**.

9. הביקורת מציינת שהן ברכישת טובין והן בביצוע עבודות ושירותים – מספקת מחלקת שירותים כלליים באגף החשבות שירותי עזר, תיאום, פיקוח ובקרה בתחומי ניהול המכרזים ואישור ההזמנות, כאשר בנושא רכישת טובין – הלקוח הינו **אגף רכש ולוגיסטיקה**, ובנושא עבודות ושירותים – הלקוחות הינם **כל יחידות העירייה**.

10. נתונים סטטיסטיים

א. בהתאם לנתוני מערך ההזמנות במחלקת שירותים כלליים, להלן נתונים באשר להיקף כספי ולמספר הזמנות שהוצאו לספקים/לקבלנים בשנת 1999 בנושא עבודות ושירותים ובנושא טובין, במסגרת הוועדות הפקידותיות וועדת רכישות:

סה"כ		טובין		עבודות ושירותים		
מספר	סכום (מיליוני ש"ח כולל מע"מ)	מספר	סכום (מיליוני ש"ח כולל מע"מ)	מספר	סכום (מיליוני ש"ח כולל מע"מ)	
1,810	21.6	401	5.2	1,409	16.4	ועדות פקידותיות
496	35.7	159	12.4	337	23.3	ועדת רכישות
2,306	57.3	560	17.6	1,746	39.7	סה"כ
100%	100%	24%	31%	76%	69%	סה"כ באחוזים

משמעות הנתונים: כ – 75% מההזמנות במסגרת הוועדות הפקידותיות וועדת רכישות בשנת 1999 היו בנושא עבודות ושירותים, המייצגות כ – 70% מההיקף הכספי במסגרת זו.

ב. נתונים כנ"ל באשר להיקף כספי ולמספר חוזים שנחתמו עם ספקים/קבלנים בשנת 1999 במסגרת ועדת מכרזים – אינם זמינים. לפי אומדן גס של אגף החשבות, ההיקף הכספי של ההתקשרויות שאושרו על ידי ועדת מכרזים בשנת 1999 היה כ – 200 מיליון ש"ח (טובין + עבודות ושירותים). לדעת הגורמים הנוגעים בדבר, הפרופורציות בהתקשרויות באישור ועדת מכרזים בין טובין ובין עבודות ושירותים דומות לנתונים בסעיף א. לעיל.

11. רשימת ועדות פקידותיות

ועדת מכרזים וועדת רכישות הינן ועדות עירוניות (כל ועדה משרתת את כל יחידות העירייה). ועדה פקידותית הינה ועדה יחידתית (ראה סעיף 2.א. לעיל). באגף רכש ולוגיסטיקה יש ועדה פקידותית אחת, לכל רכש הטובין בעירייה. לנושאי עבודות ושירותים קיימות בעירייה לפחות 59 ועדות פקידותיות (בהתבסס על תרשים המבנה הארגוני) לפי הפירוט הבא:

1.	לשכת מנכ"ל העירייה	.2	חטיבת התפעול
3.	חטיבת התכנון	.4	חטיבת משאבי אנוש
5.	מבקר העירייה	.6	דובר העירייה
7.	השירות המשפטי	.8	אגף הנכסים
9.	לשכת התאגידים ת"א – יפו	.10	מחלקת טכס ואירועים
11.	הרשות לתיירות, מסחר ותעשייה	.12	מינהלות הרובעים
13.	המישלמה ביפו	.14	אגף התברואה
15.	המוסך העירוני	.16	אגף הפיקוח
17.	אגף בטחון ושירותי חירום	.18	כיבוי אש
19.	הרשות לאיכות הסביבה	.20	אגף שפ"ע
21.	מחלקת החופים	.22	מחלקת השווקים
23.	המוקד העירוני	.24	המחלקה לחזות העיר
25.	התכנון העירוני	.26	אגף ארגון ותקינה
27.	אגף מיחשוב ומערכות מידע	.28	המרכז למחקר כלכלי חברתי
29.	אגף משאבי אנוש	.30	מת"ש
31.	מרכז פיתוח ארגוני והדרכה	.32	בתי העירייה
33.	מחלקת ארכיון העירייה	.34	יחידת התקשורת
35.	שירותי הדואר ומזכירות	.36	מינהל ההנדסה
37.	מינהל בת"ש	.38	אגף המים, הביוב והתיעול
39.	אגף התנועה	.40	אגף מיסעות, מדרכות ומאור
41.	אגף מבני ציבור	.42	המינהל לשירותים חברתיים
43.	אגף שירותי רווחה	.44	האגף לבריאות הציבור
45.	הרשות למלחמה בסמים	.46	הרשות לקליטת עלייה
47.	גזבר העירייה	.48	אגף התקציבים
49.	אגף החשבות	.50	הכנסות העירייה
51.	מינהל החינוך והתרבות	.52	אגף תרבות ואמנויות
53.	אגף קהילה, נוער וספורט	.54	השירות הפסיכולוגי החינוכי
55.	אגף משאבי חינוך	.56	אגף חינוך יסודי
57.	אגף חינוך על יסודי	.58	אגף תכנון והערכה
59.	מרכז פדגוגי משולב		

12. פירוט יחידות העירייה שהתקשרו עצמאית בנושא עבודות ושירותים

להלן רשימה מפורטת של יחידות העירייה אשר ביצעו התקשרויות עם קבלנים וספקים בנושא עבודות ושירותים באופן עצמאי בשנת 1999 (הנתונים לקוחים ממערך ההזמנות במחלקת שירותים כלליים באשר להזמנות שבוצעו בשנת 1999 במסגרת הוועדות הפקידותיות וועדת רכישות):

1.	מחלקת פנימיות ילדים	2.	לשכת מנכ"ל העירייה
3.	אגף התרבות	4.	אמנויות
5.	אגף התברואה	6.	מרכז פדגוגי
7.	אגף חינוך יסודי	8.	מחלקת מופעים
9.	חינוך חקלאי	10.	מינהל בת"ש
11.	המחלקה לספורט	12.	דובר העירייה
13.	מינהלת יפו	14.	השירות הפסיכולוגי החינוכי
15.	הרשות לקליטת עלייה	16.	אגף חינוך על יסודי
17.	אגף משאבי אנוש	18.	אגף משאבי חינוך
19.	מוסד גבעת השלושה	20.	ארכיון העירייה
21.	מינהל החינוך והתרבות	22.	מחלקת ספריות
23.	רובע בני דן	24.	התכנון העירוני
25.	אגף שפ"ע	26.	מחלקת הצטיידות ואספקה – חינוך
27.	יחידת התקשורת	28.	מינהל ההנדסה
29.	אגף תכנון, הערכה ובקרה – חינוך	30.	מחלקת תרבות תורנית
31.	אגף התנועה	32.	אגף המים
33.	מחלקת גני ילדים	34.	המחלקה להשכלת מבוגרים
35.	המחלקה לקידום נוער	36.	אגף מבני ציבור
37.	בית יד לבנים	38.	רובע צפון מזרח
39.	המחלקה למתנ"סים	40.	מחלקת שיקום שכונות
41.	תיאטרון הסימטה	42.	מחלקת שירותי חינוך
43.	המחלקה למוסיקה	44.	אגף שירותי רווחה
45.	יחידת ההיסעים	46.	אגף הפיקוח
47.	לשכת התאגידים ת"א – יפו	48.	אגף מיחשוב ומערכות מידע
49.	מחלקת שירותים כלליים	50.	בתי העירייה
51.	האגף לבריאות הציבור	52.	הרשות לתיירות, מסחר ותעשייה

53	האגף לגביית אגרות ודמי שירותים	.54	כיבוי אש
55	המחלקה לצופים ותנועות נוער	.56	מינהל הכספים
57	הרשות למלחמה בסמים	.58	מחלקת בינוי ואחזקה – חינוך
59	מחלקת חזות העיר	.60	מרכז פיתוח ארגוני והדרכה
61	מחלקת בטחון	.62	אגף הנכסים
63	אגף מיסעות, מדרכות ומאור	.64	רובע צפון מערב
65	המוקד העירוני	.66	מחלקת טכס ואירועים
67	חינוך חברתי	.68	מחלקת חופים
69	הכנסות העירייה	.70	אגף בטחון ושירותי חירום
71	הרשות לאיכות הסביבה	.72	אגף ארגון ותקינה
73	מת"ש	.74	השירות המשפטי
75	מרכז ענב	.76	מרכז ביכורי העיתים
77	מחלקת תפקידים מיוחדים	.78	חינוך ימי
79	חינוך מיוחד	.80	מפעלים מרכזים

13. פירוט תחומים / נושאים של עבודות ושירותים

להלן רשימה של תחומים/נושאים שבגינם הוזמנו עבודות ושירותים מספקים/מקבלנים בשנת 1999 על ידי יחידות העירייה המפורטות בסעיף 12 לעיל, וזאת על פי צורת הפעילות המפורטת בסעיף 8 לעיל (הנתונים לקוחים ממערך ההזמנות במחלקת שירותים כלליים באשר להזמנות שבוצעו בשנת 1999 במסגרת הוועדות הפקידותיות וועדת רכישות):

1	אמנים שונים להופעות, להנחייה	.2	שילוט, הדפסת שלטים ותלייתם
3	מרצים ומורים בתחומים שונים	.4	חוגים שונים (התעמלות, רכיבה, פעילות גופנית, מחשבים, ריקודים, קרמיקה, טניס, דרמה, מחול, שעשועי מדע)
5	מדריכים ומנחים בתחומים שונים	.6	שירות שנתי למעליות
7	כנסים (נוער)	.8	בדיקות ואישורי בטיחות לאירועים, שירותי אבטחה לאירועים
9	סדנאות והשתלמויות (תלמידים, גננות, מורים, פסיכולוגים, עובדים)	.10	בדיקות מטלורגיות בגשרים
11	נקיון (פנימיות, ספריות, בתי ספר, חלונות, שווקים)	.12	מנויים על עיתונים יומיים, כתבי עת
13	פרחים	.14	טיפול שנתי ואחזקה – גלאי אש
15	תיקוני כלי רכב (אגף התברואה, כיבוי אש)	.16	צילומים במכוונות צילום
17	פעילויות העשרה לתלמידים	.18	השתתפות בנקיון דחסנית
19	פרסום, מודעות בעיתונות, תשדירים ברדיו	.20	התקנת מערכת השקיה
21	שירותי קייטרינג	.22	ארגון תיקייה

23	ציוד לחווה חקלאית	24	ייצור הגה לקרוסלה
25	הצגות, מופעים ומסיבות לילדים, לתלמידים, לתושבים	26	התקנה, אחזקה ותיקון מזגנים
27	אספקת קונסטרוקציה והתקנתה	28	שירותי הובלות
29	ארגון ימי גיבוש לעובדים, ימי ספורט	30	כריכת עיתונים, כתיב עת, ספרים, ספרי הנהח"ש
31	עריכת חומר מצולם, צילומים, פיתוח סרטי צילום	32	תיקון ריהוט במוסדות חינוך
33	שירותי כח אדם זמני (מזכירות, קלדניות, דיילות, פקידים, מיחשוב, קצרניות)	34	הרחבה ושדרוג מרכזיית טלפונים
35	צילום סרטי תדמית, הפקת סרט הסברה, סרטוני וידאו	36	מיפוי טופוגרפי
37	ארגון אירועי קיץ בפארקים, אירועים בשכונות	38	ערכת מיגון למחשבים
39	פירוק והרכבה של תפאורות	40	שירותי תמסורת
41	ייעוץ בתחומים שונים (פסיכולוגי, ארגוני, משפטי, טכני, רפואי, שמאות, אבחון, פיננסי, עיצוב, מקרקעין, שחר, אמנותי, פסיכיאטרי, תקשורת, מיסים, ביטוח, כלכלי)	42	שכירת אולמות
43	התחברות לרשת קטלוגים	44	ביצוע סקרים (תושבים, איתור פוטנציאל, דעת קהל, עולים)
45	שירותי שליחים	46	אחזקת ציוד תקשורת, חיווט תקשורת
47	מיסגור תמונות	48	הפקת מופעים, ערבי בידור
49	שמאות להערכת נזקים, שמאות מקרקעין, עריכת שומות	50	בימוי ומיחשוב אפקטים
51	עיצוב והפקת קטלוגים, חוברות	52	ביטוח חיים למצילים, ביטוח צד ג', ביטוח אחריות מקצועית
53	פעילות בטיחות בדרכים	54	גיקוי וקיצוף שטיחים, הדבקה והתקנת שטיחים
55	העמדה ועיצוב תערוכות	56	יחסי ציבור לאירועים
57	תחזוקה ותיקונים שונים (חשמל, ריהוט, מכשירים, כלי עבודה, סידור, צביעה)	58	התקשרות למאגרי מידע, שאילתות ממשד הרישוי
59	אספקת ארוחות צהריים, לסדר פסח	60	הפעלת זיקוקי דינור
61	קישוט עצים	62	תוכנה (הסבה, אחזקה, עדכונים, רישונות)
63	השתתפות בטויל פעילים	64	שירותי תכנות מחשבים
65	ארגון טיולים במועדונים, בפנימיות, נופש לקשישים	66	ציוד למרפאות שיניים
67	אירוח (ועידה בינלאומית, סופרים וחוקרים, חיילים, אישים, משלחות)	68	מדידה וסימון
69	שירותי תאורה והגברה	70	שכירת כלי רכב, שכירת רכבי טיאט
71	תרגומים (עברית/רוסית) (אנגלית/עברית)	72	מעקה נירוסטה
73	הדפסות צבע להזמנות	74	בדיקת חדרי מחשבים
75	ארגון ליל סדר לעולים חדשים	76	נסיעות לחו"ל
77	השתתפות במימון ארוחות	78	פינוי גרוטאות, פסולת רפואית/רעילה
79	שירותי ריסוס, הדברה, חיטוי	80	פירוק ותיקון משאבות ביוב

81	הצבת מכולה (בפנימייה)	82	עבודות מסגרות
83	תיקון והחלפת זכוכית בחלונות	84	עבודות נגרות
85	שיפוץ יחידות קירור	86	התקנת ארון ללוח חשמל
87	כיבוד בטקסים, בקורסים, בהשתלמויות, בכנסים	88	מערכת כריזה
89	שכירת גנרטורים, תיקון ואחזקת גנרטורים	90	מדידות
91	שירותי הסעות (ילדים, נכים, תושבים, קשישים, תלמידים, חניכים בצופים)	92	שירותי רפואה, טיפול שיניים, שירותי חירום לב, שירותי אמבולנס, טיפולי גמילה, טיפול פסיכולוגי
93	צביעת לוחות כתיבה	94	פיתוח תוכניות לקשישים
95	שירותים כימיים למופעים	96	שירותי עיצוב במה, עיצוב חללים אומנותיים
97	חוות דעת מומחים, ביצוע תחקירים	98	מכולות לחדרי הלבשה
99	הקרנת וידאו על מסך גדול, הקרנת מיצגים	100	עבודות תכנון (נכסים)
101	ניקוי ותיקון וילונות	102	הפעלת נאמני הצלה (רווחה)
103	שירותי מנוף הרמה	104	שכירת תלבושות, עיצוב תלבושות
105	התקנה ואחזקת טלוויזיות	106	שירותי ביקורת
107	החלפת שלטי הנצחה	108	פיקוח לעבודת תשתית
109	הכנת דוגמה לדגם ת"א, הכנת מודלים	110	איטום ביתני מגורים
111	שירות מערכת הקלטה	112	שימוש במקומות חנייה בחניונים
113	חדרים בבתי מלון (אוכלוסיה נזקקת, חירום)	114	תעודת קלף – ברית ערים
115	עבודות תקרות אקוסטיות, עבודות אקוסטיות	116	הפעלת מגמת מוסיקה בבי"ס תיכון
117	טיפול במערכת אב"כ	118	העברת מידע מהעיתונות, לקט קטעי עיתונות
119	טיפול בסירת אבטחה	120	שירותי כביסה וגיהוץ לבית אבות, לכיבוי אש
121	קיפול, עיטוף והפצת חומר	122	הדבקה מודעות בבתי כנסת, שיפוץ לוחות מודעות
123	אחזקת ציוד מיחשוב	124	הקמת פרגולות מעץ, התקנת סככות
125	רחיצת רכב פרטי ומסחרי	126	כיול מדי מים
127	שיפוץ מבנים	128	אספקת שירותי אינטרנט
129	ביצוע פעולות הוצאה לפועל	130	אחזקת תחנת מעבר (תברואה)
131	שירותי בימוי, הלחנה, כתיבת טקסטים ודברי קישור, כוריאוגרפיה	132	שכירת כסאות למופעים
133	שיפוץ משאבת מים, מתקן זרנוקים	134	מילוי מיכלי גז
135	פריסת קווים ונקודות (מיחשוב)	136	צילום קידוחים, ניקוי קידוח בבארות מים
137	הפקת קובץ אישורים ממערכת שכר, עיבודי שכר	138	שירותי איתור כתובות
139	חידוש ביטוח למקררים	140	שירותי שיפוט למשחקי ספורט תחרותיים
141	שכירת טלוויזיה במעגל סגור	142	הכנת דוחות פיננסיים
143	חידוש מנוי בכבלים	144	הקמת אתר שינוע פסולת
145	נסיעות במוניות	146	התקנת מחיצות גבס
147	שירות שנתי למנוף גבהים	148	בדיקות וטרינריות

149.	העברת מסמכים בנקאיים	150.	תחזוקה של מערכות בקרה (מים)
151.	מטווה לעובדים בעלי נשק בתפקיד	152.	ליווי משטרה של עובדים בתפקיד
153.	תיווך דירות	154.	קיטלוג פריטים
155.	אחזקת השעון ביפו	156.	מערכת מצוקה
157.	אחסון גלגלי רוח, אחסון מטלטלים	158.	אחזקת תחנות לבריאות (מיחשוב)
159.	עבודות שרברבות וביוב, איתור נזילות	160.	פיקוח והנחייה – התעמלות
161.	מיזעור דוחות הנהח"ש	162.	ניתוח תהליכים למיחשוב
163.	שיפוץ וניקוי אנדרטאות ופסלים	164.	הפקת מפות ממוחשבות
165.	יציקת פסל אמנותי	166.	הקמת גומחות לארונות
167.	עבודות ריצוף		

14. יוצא, איפוא, שהתקשרויות עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות ושירותים בכ"170- תחומים ונושאים מגוונים המפורטים בסעיף 13 לעיל, בהיקפים כמותיים וכספיים של הזמנות כמפורט בסעיף 10.א. לעיל (כ"1,750- הזמנות בסכום של כ"40- מיליון ש"ח) – מברצעות הלכה למעשה על ידי 80 יחידות העירייה המפורטות בסעיף 12 לעיל, בהתאם לצורת הפעילות המפורטת בסעיף 8 לעיל, כשאישור ההתקשרויות בסכומים הרלוונטיים מברצע על ידי כ"60 ועדות פקידותיות, כמפורט בסעיף 11 לעיל.

15. ריכוז החריגות והליקויים בתחום של עבודות ושירותים

בפעילות השוטפת בשנים האחרונות היו מקרים לא מעטים בהם נמצאו ליקויים וחריגים בטיפול בהתקשרויות עם קבלנים וספקים ובפניות של היחידות השונות בעירייה לוועדות השונות, בתחום של עבודות ושירותים.

להלן מובא ריכוז של סוגי החריגות והליקויים שאותרו ואוזכרו ב"11- דוחות ביקורת קודמים בשנים 1997-1999 וכן בפרוטוקולים של ועדת מכרזים בשנים אלו:

- א. צורת משלוח בקשות להצעות מחיר לספקים/לקבלנים ועיתוי משלוחן.
- ב. פניות בבקשות לקבל הצעות מחיר למספר קטן יותר של ספקים/קבלנים מהנדרש על פי נוהלי העירייה או פניות לאחר תום המועד שנקבע לקבלת הצעות המחיר.
- ג. קבלת הצעות מחיר מספקים/מקבלנים באמצעות פקסימיליה ולא במעטפות סגורות.
- ד. אי שמירת מעטפות הצעות מחיר מספקים/מקבלנים בתיבות מכרזים סגורות החל ממועד קבלתן ועד מועד פתיחתן; פתיחת המעטפות בנוכחות חשב היחידה וקניין (במקום מנהל היחידה).
- ה. ניסוח לקוי של מפרטי המכרז, חוסר מיתאם בין דרישות הציוד והעבודה במפרט ובין התקציב שעמד לרשות היחידה העירונית לצורך ביצוע, חוסר תאימות בין דרישות המפרט ובין ההוראות החוקיות.
- ו. קביעת אומדנים לא נאותים לעלויות המכרז, בהפרשים מהותיים.

- ז. גיהול לא תקיין של מכרזים תוך אי שמירה על עקרון שוויון ההזדמנויות לקבלנים המשתתפים בהם, גיהול משא ומתן עם קבלן להורדת מחירים תוך כדי הקטנת הדרישות המקוריות במפרט הטכני, בטרם אושר הקבלן כזוכה במכרז ע"י הוועדה העירונית המוסמכת.
- ח. ביצוע רכישת ציוד מקבלנים בניגוד לתקנות המכרזים ולבוהלי העירייה, תוך ניצול בלתי ראוי של חוזי האחזקה עם אותם קבלנים עבור אותו ציוד.
- ט. שימוש לא מושכל בהסכמי מסגרת.
- י. שימוש לא מושכל בקביעת המשקלים היחסיים של פרמטר המחיר ופרמטר האיכות בטבלת השקלול במכרזים לצורך בחירת הזוכים בהם.
- יא. טעויות בחישובי השקלול של פרמטר האיכות ופרמטר המחיר לצורך קביעת הספק/הקבלן הזוכה במכרז.
- יב. המלצה על זוכה במכרז למרות שלא עמד בתנאי הסף שנקבעו במכרז.
- יג. בחירת ספקים/קבלנים כ"ספק יחיד" ללא הצדקה וללא נימוקים מבוססים.
- יד. התחלות מאוחרות של טיפול במכרזים שבעטיין חל סיום הטיפול במכרזים אלו במועדים מאוחרים יותר ממועדי סיום ההתקשרויות הקודמות. במקרים לא מעטים הוזמנו שירותי אחזקה מספקים שהתייחסו לתקופות של מספר חודשים בהן התבקש והתקבל השירות בדיעבד.
- טו. לא היתה תוכנית ממוכנת למעקב מסודר אחר מועדי תפוגת חוזים/הסכמים לשירותי אחזקה של ציוד מיחשוב.
- טז. במקרים רבים של התקשרויות עם קבלנים/ספקים באישור ועדה פקידותית ו/או ועדת רכישות נמצא שהאישורים של הוועדות הנ"ל וכן אישורי ההזמנות לביצוע העבודות/השירותים הושגו לאחר שהשירותים כבר ניתנו. כלומר: האישורים לסוגיהם הושגו בדיעבד. במספר יחידות עירוניות תופעה זו היתה נורמה מקובלת.
- יז. לא היה קיים מסמך התקשרות אחיד ומחייב בין העירייה ובין אמנים ו/או אמרגנים, המפרט את כל התנאים וההתחייבויות של האמנים ומבטיח כי הנושאים העיקריים מובנים, מוסכמים ומחייבים את שני הצדדים.
- יח. בבדיקת ההתקשרויות של העירייה עם גורמים פרטיים, להפקת אירוע ע"י הגורם הפרטי בשטח עירוני/ציבורי, נמצאו מספר ליקויים יסודיים: אי שמירה על עקרונות השוויוניות, מתן אישורים ללא קריטריונים, חוסר תיעוד, חוסר קריטריונים להשתתפות בהוצאות, אי עיגון בכתב של התחייבויות הגורם הפרטי.
- ט. שימוש לא מושכל באיחוד מכרזים.

פעילויות ויוזמות של הדרג הבכיר בתחום המכרזים וההתקשרויות בתקופה האחרונה

16. ועדה לקביעת איכות ספקים וקבלנים

בתאריך 30/12/99 התקיים דיון בדוח ביקורת בנושא אספקת שירותי הסעה והובלות בכלי רכב שכורים, בראשות הסמנכ"ל לתכנון דאז.

ההחלטה הבאה התקבלה, בהמשך להצעתו של הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל: יוקם צוות בראשות נציגי המחלקה לשירותים כלליים ובהשתתפות השירות המשפטי, מחלקת ארגון ושיטות, אגף מיחשוב ומערכות מידע ונציגי משתמשים. הצוות יאפיין את הפרמטרים הרלוונטיים להערכת ספקים וקבלנים ויעדכן את מאגר הספקים/הקבלנים הנמצא בשימוש המחלקה לשירותים כלליים במטרה לקבל אינפורמציה רלוונטית על: ספקים/קבלנים שהעירייה מרוצה מעבודתם. ספקים/קבלנים שבעבודתם עם העירייה התגלו בעיות ותקלות.

17. היעדר הפרדת סמכויות

א. בנושא עבודות ושירותים, היחידה העירונית היוזמת מבצעת את הפעולות הבאות: מכינה מפרט טכני (תמיד), פונה למספר ספקים/קבלנים לקבל הצעות מחיר (בהתקשרויות הדורשות אישור ועדה פקידותית ו/או ועדת רכישות, אך לא באלו הדורשות אישור ועדת מכרזים), ממליצה על הספק/הקבלן הזוכה (תמיד), מבצעת בקרה על עבודתו ושירותיו של הספק/הקבלן שזכה במכרז (תמיד).

ב. במסגרת דיון בוועדת מכרזים בתאריך 4/8/99 בנושא מכרז פומבי מס' 41/99: אבטחת מוסדות חינוך, ציין סמנכ"ל העירייה לתפעול (דאז) "כי לדעתו יש בעיה בזה שהגורם המבקש הוא גם הגורם הממליץ. בכוונתנו לבצע הפרדה בנושא. לא ייתכן שאותו גורם שמגיש את המכרז, יהיה הגורם שנותן ציון לחברה, ואח"כ גם מבקר את עבודת החברה."

18. שקלול מכרזים

א. בהתאם להודעת מינהל הכספים מס' 14, שהופצה בתאריך 30/8/99 למנהלי היחידות בעירייה, הנחה מנכ"ל העירייה כי כל מכרזי העירייה יוגשו כשהם כוללים שקלול של איכות ומחיר, וההצעות יוגשו בשתי מעטפות. המנהלים נדרשו להיערך במכרזים הבאים לקביעת פרמטר האיכות באופן שיהיה בר מדידה.

ב. במחצית הראשונה של שנת 2000 הועברה הדרכה לעובדים ולמנהלים ע"י אגף החשבונות ואגף ארגון ותקינה, במסגרת הפעילות לשיפור הכנת מכרזים ובחינתם. להלן תמצית מעקרונות הנוהל של בחינת הצעות הספקים/הקבלנים ושקלולן:

- הצעות ספקים או קבלנים המוגשות לעירייה ייבחנו בהתחשב באיכותן ובמחירן.
- ייבחנו הצעות שעברו את תנאי הסף האיכותיים.

- משקל מחיר ההצעה בטבלת השקלול לא יפחת מ – 50%.
- משקל האיכות של רכש שירותים בטבלת השקלול יהיה בין 20% ל-40%.
- משקל האיכות של רכש עבודות בטבלת השקלול יהיה בין 10% ל-20%.
- האחריות לקביעת מרכיבי האיכות על פיהם תיבחן ההצעה תחול על היחידה העירונית המתקשרת.

ג. נושא שקלול המכרזים אמור להיות מיושם בעירייה בשלב הראשון לגבי התקשרויות באישור ועדת מכרזים, ובשלב מאוחר יותר גם בהתקשרויות באישור ועדת רכישות וועדות פקידותיות.

19. שיתוף אגף התקציבים בהכנת מכרזים

הודעת מינהל הכספים מס' 16, שהופצה בתאריך 26/12/99 למנהלי היחידות בעירייה, עסקה בנושא מימוש אופציות במכרזי העירייה. לאור הממצאים לפיהם במכרזים חדשים הושגו תוצאות עסקיות טובות מאלו שהיו במכרזים קודמים, הוחלט שהחל מ - 1/1/2000 לא יאושר מימוש אופציה להארכת התקשרות עקב מכרז (פרט לחריגים מנומקים ומאושרים ע"י מנהל חטיבה/מינהל), אלא יש לצאת במכרז חדש.

מינהל הכספים המליץ להיעזר באגף התקציבים לצורך הכנת המכרז החדש כבר בשלבי ההכנה המוקדמים שלו. הנסיון הוכיח כי שיתוף אגף התקציבים בהליכי בניית המכרז מכניס ערך מוסף כלכלי למכרז ומשפר את תוצאותיו.

פניית הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל בנושא מכרזים – התקשרויות

20. בחודש ינואר 2000 פנה סמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל אל מנכ"ל העירייה בהצעה לבחון את נושא המכרזים – התקשרויות, וזאת לאחר שנה של עיסוק בנושא. להלן עיקרי הפנייה:

- א. יחידות שונות בעירייה מפרסמות מכרזים לצורך זה או דומה, מבלי שיחידה אחת יודעת על פרסומו של מכרז זה ביחידה אחרת.
- ב. לא קיים מידע על איכות עבודת הקבלנים/הספקים, המבוסס על ניסיון קודם של עבודתם בעירייה.
- ג. ייתכן מצב שבו יחידה עירונית אינה שבעת רצון מעבודתו של קבלן מסויים, ובאותה עת קבלן זה זוכה במכרז ביחידה אחרת.
- ד. זאת ועוד: קבלנים/ספקים נמצאו בהליכים משפטיים מול העירייה ובה בעת החלו לעבוד בעירייה ביחידה אחרת, לאחר שזכו במכרז מטעמה.
- ה. יש חשיבות רבה שהמידע הנ"ל לסוגיו יהיה נגיש וזמין בפני מקבלי ההחלטות בעירייה (הוועדות הפקידותיות ביחידות, ועדת רכישות, ועדת מכרזים).
- ו. המצב המתואר לעיל גורם לחסרונות הבאים:

- * אי ניצול היתרון לגודל של העירייה, ביציאה נפרדת למכרזים ע"י היחידות השונות ולא במרוכז.
- * השקעת זמן ומאמץ בבניית המכרז ע"י כל יחידה עירונית בנפרד.
- * ועדת מכרזים וועדת רכישות משקיעות יותר זמן בדיונים על המכרזים.
- * קבלנים זוכים במכרזים של עבודות זהות (סוג והיקף) במחירים שונים, באותה עת.
- ז. על כן יש מקום שגוף אחד ירכז את המידע הנדרש ויבצע בקרה על המכרזים וההתקשרויות. להמלצת הסמנכ"ל – גוף זה יהיה המחלקה לשירותים כלליים באגף החשבות, תוך בניית המערכות והמשאבים הדרושים לכך (תוכנת בקרה, כח אדם וכד').
- ח. הצורך הנ"ל מתחזק בעקבות ההחלטה לא לאשר אוטומטית מימוש אופציה להארכת התקשרות עקב מכרז, אלא שיש לצאת במכרז חדש.
- ט. מוצע ע"י הסמנכ"ל לקבוע צוות בחינה לנושא.
- 21. הביקורת מציינת שמחלקת שירותים כלליים אינה מבצעת את ההתקשרויות עם הקבלנים והספקים, אלא מספקת ליחידות העירוניות המבצעות התקשרויות אלו שירותי עזר, תיאום, פיקוח ובקרה בתחומי ניהול המכרזים ואישור ההזמנות (ראה סעיף 9 לעיל).
- 22. בחודש מרץ 2000 העביר הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל את העתק פנייתו/הצעתו למנכ"ל אל כל חברי פורום מנכ"ל וביקש לקבל את עמדתם לנושא.
- 23. התייחסות גזבר העירייה מתאריך 20/3/00 להצעת הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל שיקפה, בין היתר, את הפעילות הנרחבת המתבצעת בשנים האחרונות בעירייה בתחומים השונים של ניהול מכרזים והתקשרויות. להלן עיקרי ההתייחסות:
 - א. אין ספק כי נדרשת בחינה עירונית מקיפה של נושא המכרזים – ההתקשרויות.
 - ב. פעילות כזו החלה כבר בשנת 1997, רוכזה ברובה ע"י אגף ארגון ותקינה בהובלת מינהל הכספים ובשיתוף השירות המשפטי, ובעקבותיה נעשו השינויים הבאים:
 - (1) סטנדרטיזציה של מכרזים – המאפשרת התמקדות המנהל בחלקים המקצועיים של המכרז וניהול מרכזי של החלקים המינהליים במכרז.
 - (2) מעבר לשיטת שתי מעטפות במכרז – מעטפת דרישות הסף ומעטפת הצעת המחיר. את מעטפת הצעת המחיר פותחים רק אם כל תנאי הסף מולאו.
 - (3) קביעת שקלול הצעות – גובשה נוסחה עירונית לטבלאות שקלול לבחינת הצעות מחיר של ספקים/קבלנים במכרז (פרמטר איכות ופרמטר מחיר).
 - (4) ביטוחים נדרשים – הוגדרו סוגי הביטוח הנדרשים מספקים ומנותני שירותים בכל סוג התקשרות.

- (5) דף לוואי להזמנות עבודה ורכישה – הזמנות אלו נעשות על טופס מצומצם המסדיר בעיקר את תנאי התשלום לספק, אך לוקה בחסר לגבי תנאי השירות הניתנים לעירייה. דף הלוואי אמור להיות מצורף לכל הזמנת עבודה/רכישה ולהבהיר את זכויות העירייה.
- הכנת דף הלוואי נמצאת בעיצומה.
- (6) ליווי כלכלי למכרזים – הוחל תהליך של ליווי כלכלי, המתבצע ע"י אגף התקציבים, כבר משלב הכנת המכרז. הניסיון המצומצם שנרכש מוכיח כי מעורבות כלכלית בשלב הכנת המכרז משפרת בצורה ניכרת את תוצאותיו.
- (7) אופציות – הוחל בתהליך של אי חידוש אוטומטי של אופציות אלא בדיקת כל מקרה לגופו.
- (8) בשנת 2000 מתוכננים להיבדק הנושאים הבאים:
- בניית מאגר ספקים עירוני; תהליך בחינת הצעות מחיר; העמקה בנושא מימוש אופציות חוזים; ספק יחיד; תהליכי ההתקשרות עם ספקים שזכו במכרז; תהליכי חתימת חוזה; נוהל שקלול הצעות מחיר; ריכוז נושא טיפול במכרזים.
- ג. במערך הלוגיסטי קיים מידע, הפתוח לכל המנהלים בעירייה, לגבי כל המכרזים וההתקשרויות הקיימים לכל מספר קטלוגי של טובין או פעולות.
- ד. גודלה של העירייה מביא לא פעם למצב של "חסרון לגודל" במקום "יתרון לגודל". פעמים רבות נמצא כי בדיקת מחירים של שירות מסויים מצומצם ע"י יחידה מסוימת הניבה תוצאות כלכליות עדיפות בהרבה מתוצאות מכרז עירוני באותו תחום שהוצא ע"י יחידה אחרת.
- שיטת המכרזים דורשת מהספקים/מהקבלנים להיות בעלי סדר גודל מינימלי ובעלי "מחסנים" של טובין או של צוותי עבודה שעשויים להיבחר ע"י העירייה – דבר המייקר את המחיר הנדרש על ידם.
- ה. אין ספק כי לעירייה נדרש גוף אחד אשר ירכז את המידע, אולם יש לשקול אם גוף זה צריך להיות הגוף שתפקידו לבצע בקרה, או שמא יש להפריד בין ריכוז לבין בקרה.
- ו. מוסכם שיש לבחון את נושא המכרזים וההתקשרויות ולאור כל המצויין לעיל – נראה שבחינה זו תוגדר כהמשך הבחינה הקיימת.
24. על פי ההתייחסויות של שאר חברי פורום מנכ"ל – היתה הסכמה להצעה להקים צוות בחינה לנושא.
- בין התגובות שהתקבלו:
- "..... כל המכרזים צריכים להיות מרוכזים ומאוגמים אצל כתובת אחת בעירייה".

- "בשעתו, העלינו בפורום מנכ"ל את הצורך באיחוד וריכוז הגורמים המטפלים במכרזים...".

25. לאחר קבלת עמדתם של חברי פורום מנכ"ל – דיווח הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל כי אגף ארגון ותקינה כבר בוחן את הנושא, וכל התייחסויותיהם הועברו למנהלת האגף.

מטלות ויעדים בתחום המכרזים וההתקשרויות

26. בסיכום פגישת עבודה שהתקיימה בתאריך 29/3/00 בין מנכ"ל העירייה לבין הסמנכ"ל לתכנון מופיעה המטלה הבאה:

מכרזים והתקשרויות – המנכ"ל מנחה לבחון הצורך ביחידה עירונית כוללת לנושא המכרזים, המלצות יש להגיש עד סוף שנת 2000.

27. במסמך הנחיות לתוכנית עבודה ותקציב לשנת 2001 מטעם מנכ"ל העירייה, הסמנכ"ל לתכנון וגזבר העירייה, מתאריך 28/6/00, מופיע בין היעדים הנוספים שעל מינהל הכספים לקדם: פיתוח ארגוני של תחום המכרזים וההתקשרויות. בין היעדים הנוספים שעל חטיבת התכנון לקדם מופיע: פיתוח המבנה הארגוני בעירייה ושיפור תהליכים במגמת חסכון והתייעלות.

מסקנות

28.

א. הביקורת סבורה שדוח ביקורת זה יכול להוות תשומה מרכזית לכל צוות בדיקה שהוקם ו/או שיוקם בנושא מכרזים והתקשרויות, במטרה ליישם את הנחיית המנכ"ל לבחון הצורך ביחידה עירונית כוללת לנושא המכרזים (ראה סעיף 26 לעיל) וליישם את היעדים לשנת 2001 באשר לפיתוח ארגוני של תחום המכרזים וההתקשרויות ובאשר לפיתוח המבנה הארגוני בעירייה ושיפור תהליכים במגמת חסכון והתייעלות (ראה סעיף 27 לעיל).

ב. לדעת הביקורת יש מקום לשינוי מהותי בצורת פעילותה של העירייה באשר להתקשרויותיה עם קבלנים וספקים בנושא עבודות ושירותים. מהות השינוי המתבקש: מעבר ממבנה פעילות מבוזר למבנה פעילות ריכוזי.

29. מסעיפים 16-27 לעיל בממצאים עולה שהמערכת העירונית ערה כבר לצורך בשינוי כלשהו בתחום ההתקשרויות והמכרזים, וכבר מתבצעות פעילויות בנושא.

הוקמו צוותי בדיקה ובחינה בתחומים השונים של ניהול מכרזים והתקשרויות וכן יוקמו צוותים נוספים – הכל במגמה חיובית של איחוד פעילויות, קיצור תהליכים, טיפול איכותי ויעיל.

30. לדעת הביקורת, חלק ניכר מהליקויים ומהחריגות שנבעו מהפעילויות של היחידות השונות בעירייה בתחום של עבודות ושירותים (ראה סעיף 15 לעיל בממצאים) – מקורו בחוסר

התמחות/התמקצעות של אותן יחידות, אשר מבצעות בצורה מבוזרת התקשרויות עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות ושירותים, וזאת בנוסף לפעילות השוטפת שלהן. טיפול מרכזי בנושא ביצוע עבודות ושירותים, כשם שמבוצע בנושא רכש טובין עבור כל יחידות העירייה ע"י אגף רכש ולוגיסטיקה, אמור:

- למנוע את מרבית הליקויים והחריגות הנ"ל ו/או להביאם למינימום
- להיות יותר טוב ויעיל מטיפול מבוזר
- לתרום למערכת העירונית מהיבטי עלות-תועלת לאורך זמן

31. היחידות השונות בעירייה אשר צריכות לבצע מדי פעם הליכי מכרז (זוטא או פומבי) – הכנת מפרט טכני, פנייה לספקים/לקבלנים לקבלת הצעות מחיר, בדיקת תנאי הסף ושקלול ההצעות לקביעת הזוכה – ואין זה תחום עיסוקן העיקרי, מן הראוי שיקבלו סיוע מפונקציה מקצועית בתחום של ניהול מכרזים כל עוד הפעילות מבוזרת. אולם, עדיף שניהול המכרזים וההתקשרויות בתחום של עבודות ושירותים יבוצע כולו ע"י יחידה מקצועית מרכזית נפרדת, מאשר מתן הכשרה למספר גדול של עובדים בכל יחידות העירייה.

32.

א. ניהול מכרזים והתקשרויות עם ספקים וקבלנים הינו תחום מקצועי מובהק הדורש ידע, נסיון, מקצועיות ומיומנות.

הביקורת סבורה שיש לנהל באופן מרכזי בעירייה, כשם שתחומים מקצועיים אחרים מנוהלים (כגון: תקציבים, חשבות, ארגון ותקינה, משאבי אנוש, מת"ש, מיחשוב). ביחידות העירוניות הנ"ל הקשר עם שאר יחידות העירייה מבוצע באמצעות רפרנטים/רכזים. ניהול מכרזים והתקשרויות בנושא רכש טובין מבוצע כבר באופן מרכזי ע"י אגף רכש ולוגיסטיקה.

ב. מן הראוי שגם נושא עבודות ושירותים ינוהל באופן מרכזי ע"י יחידה עירונית אחת נפרדת. כך, למשל, שקלול המכרזים בפרמטרים של איכות ומחיר (ראה סעיף 18 לעיל) מחייב התמחות והתמקצעות, ולדעת הביקורת ניתן להשיג תוצאות טובות יותר אם השקלול יתבצע ביחידה מרכזית בעירייה שתטפל בנושא המכרזים וההתקשרויות. כמו כן סבורה הביקורת שהסיוע והשיתוף של אגף התקציבים בהכנת מכרזים (ראה סעיף 19 לעיל) יהיה בעל ערך מוסף גדול יותר אם יינתן ליחידה מרכזית אחת, מומחית ומקצועית בנושא עבודות ושירותים, מאשר לכל יחידות העירייה.

33.

א. מחלקת שירותים כלליים באגף החשבות מהווה פונקציית גישור בין יחידות העירייה ובין הוועדות השונות (פקידותית, רכישות, מכרזים) ומספקת שירותי עזר, תיאום, פיקוח ובקרה בתחומי ניהול המכרזים ואישור ההזמנות במסגרת ועדות אלו, כמפורט להלן:

בנושא רכישת טובין – לאגף רכש ולוגיסטיקה
בנושא עבודות ושירותים – לכל יחידות העירייה
(ראה סעיפים 7-9 לעיל בממצאים).

ב. המעבר המתבקש, לדעת הביקורת, לטיפול מרכזי בנושא עבודות ושירותים ע"י יחידה מקצועית נפרדת אינו אמור לבוא על חשבון הפעילות הנוכחית של מחלקת שירותים כלליים.

מחלקת שירותים כלליים תמשיך לספק את שירותיה הנ"ל בנושא עבודות ושירותים, אלא שהלקוח המיועד שלה יהיה אותה יחידה מקצועית מרכזית, ולא כל יחידות העירייה כפי שקורה היום.

ג. כתוצאה מההתמחות וההתמקצעות במשך הזמן של היחידה המרכזית הנפרדת בתחום של עבודות ושירותים, איכות החומר שיועבר לטיפול של מחלקת שירותים כלליים אמורה להיות טובה יותר, מה שיקל על הטיפול והבקרה השוטפים המבוצעים במחלקה זו ויקצר את משך התהליך.

ד. ההצעות שהועלו ע"י הסמנכ"ל למשאבי אנוש ולמינהל לריכוז המידע על איכות עבודת קבלנים/ספקים ע"י גוף אחד (ראה סעיף 20.ז. לעיל בממצאים) – מקומן, לדעת הביקורת, שירוכזו ביחידה המקצועית הנפרדת, כמוצע ע"י הביקורת, ולא במחלקת שירותים כלליים. כמו כן סבורה הביקורת שניצול מידע כזה יהיה אפקטיבי יותר אם המידע יהיה בשימוש של יחידה מקצועית מרכזית, בעלת פרספקטיבה כוללת בנושא המכרזים וההתקשרויות, מאשר בשימושן של כל יחידות העירייה עם ראייה פרטנית, דהיינו:

בנושא רכש וטובין – בשימוש אגף רכש ולוגיסטיקה
בנושא עבודות ושירותים – בשימוש יחידה מקצועית מרכזית, שאינה קיימת כיום, כמומלץ בהמשך.

34

א. הקמת יחידה מקצועית מרכזית לטיפול בנושא המכרזים וההתקשרויות עם קבלנים וספקים בתחומי עבודות ושירותים – אין לראות בה פעילות חלופית לפעילות המבוצעת בשנים האחרונות ע"י מינהל הכספים, אגף ארגון ותקינה והשירות המשפטי, כמפורט בסעיף 23 לעיל בממצאים, אלא יש לראות בה פעילות משלימה.

ב. הפעילות הנרחבת הזו של מינהל הכספים, אגף ארגון ותקינה והשירות המשפטי לשיפור האיכות והתהליכים בתחומים השונים של ניהול מכרזים והתקשרויות – הינה חשובה בצורות הפעילות הנוכחית, הן ברכש טובין (באחריות אגף רכש ולוגיסטיקה) והן בביצוע עבודות ושירותים (באחריות כל היחידות העירוניות).

כהשלמה לפעילות זו, הקמת היחידה המקצועית המרכזית אמורה בנוסף לשפר את איכות הטיפול והביצוע בנושא עבודות ושירותים, תוך קיצור משך הטיפול (שיושג במשך הזמן בעקבות ההתמחות וההתמקצעות).

35. בהקמת היחידה המרכזית ייושם גם עקרון הפרדת הסמכויות, שיש לו חשיבות רבה מהיבטי פיקוח ובקרה.

כאשר "יחידה עירונית יוזמת" תעביר דרישה בגין עבודה או שירות אל היחידה המקצועית המרכזית המטפלת בנושא עבודות ושירותים, הכנת המפרט והמכרז (כולל קביעת תנאי סף ושקלול פרמטרים של איכות ומחיר) תהיה באחריות היחידה המרכזית, גם אם יהיה צורך בתחומים מסויימים להסתייע בנסיון/בידע של היחידה העירונית היוזמת.

הפנייה לספקים/לקבלנים לקבלת הצעות מחיר תתבצע באחריות היחידה המקצועית המרכזית: או בצורה ישירה, בהתקשרויות הדורשות אישור ועדה פקידותית ו/או ועדת רכישות; או באמצעות מחלקת שירותים כלליים, בהתקשרויות הדורשות אישור ועדת מכרזים.

בחירת הספק/הקבלן הזוכה במכרז, לאחר בדיקת תנאי הסף ושקלול הצעות המחיר, תיעשה ביחידה המקצועית המרכזית.

לכשנבחר הזוכה במכרז, הבקרה על טיב העבודה/השירות הניתן על ידו תבוצע ע"י היחידה העירונית היוזמת.

לסיכום: "היחידה העירונית היוזמת" המבקשת שירות/עבודה לפי מפרט מסויים, לא תהיה מעורבת בהליכי המכרז ובבחירת הזוכה בו, שיבוצעו באחריות היחידה המקצועית המרכזית, אלא תקבל את העבודה/השירות המבוקשים ותבצע את הבקרה על טיבם ואיכותם.

36. תרומה נוספת לקיומה של יחידה מקצועית מרכזית לטיפול במכרזים ובהתקשרויות בנושא של עבודות ושירותים היא צמצום משמעותי של נקודות המגע והחיכוך עם ספקים וקבלנים ע"י מספר גדול של עובדי עירייה.

במקום שכל יחידות העירייה על עובדיהן הרבים יטפלו בפניות לספקים ולקבלנים לצורך קבלת הצעות מחיר (במיוחד בהתקשרויות באישור ועדות פקידותיות ו/או ועדת רכישות), בקביעת הזוכים ובמשא ומתן עימהם, כפי שמתבצע במבנה הפעילות המבוזר הנוכחי, הרי במבנה הפעילות הריכוזי יקויים הקשר השוטף עם הספקים והקבלנים באחריות עובדי היחידה המקצועית המרכזית בלבד.

צמצום כזה בחשיפה הפוטנציאלית של המגע בין עובדים ובין ספקים וקבלנים רצוי מאוד מהיבטי יושרה וטוהר מידות.

37. להלן מובא פירוט היתרונות והחסרונות של עמדת הביקורת לפיה הטיפול בנושא מכרזים והתקשרויות בגין עבודות ושירותים צריך להיות ביחידה מקצועית מרכזית במקום אצל יחידות עירוניות רבות, שאינן מתמחות בנושא:

א. יתרונות:

- (1) ניהול איכותי ומקצועי של מכרזים והתקשרויות (בהיבטים של: פניות לספקים/קבלנים, שוויון הזדמנויות, תקצוב, קביעת אומדנים, הכנת מפרטים, שמירת מעטפות הצעות מחיר, תנאי סף, שקלול הצעות/מכרזים, בחירת הזוכים).
 - (2) ראייה כלל מערכתית של כל צרכי העירייה על יחידותיה השונות.
 - (3) קיום הערכה עירונית מרכזית באשר לאיכות הספקים והקבלנים ולשיעור הרצון מעבודתם/משירותיהם.
 - (4) שימוש קבוע בספר ספקים/קבלנים לצורך מכרזי זוטא, כנדרש על פי תקנות העיריות – מכרזים.
 - (5) שימוש קבוע ומירבי במערך הלוגיסטי בשלבים השונים של התהליך (בשנת 2000 חלק מהתהליך עדיין מבוצע ידנית).
 - (6) קיומה של ועדה פקידותית אחת בלבד ביחידה המקצועית המרכזית בהרכב של מנהל היחידה ו/או מנהלי המחלקות ביחידה + חשב היחידה, בהשוואה לקיומן של עשרות ועדות פקידותיות כיום.
 - (7) שליטה על קיום מכרזים כלל-עירוניים או מכרזים יחידתיים, תוך פרספקטיבה כוללת, תוך הפעלת שיקולי כדאיות ועלות-תועלת (איחוד מכרזים).
 - (8) בקרה טובה יותר והפרדת סמכויות בתהליך בין היחידות העירוניות הנזקקות לעבודות/לשירותים ובין היחידה המרכזית המתקשרת עם ספקים וקבלנים עבור היחידות העירוניות.
 - (9) הקשר השוטף עם ספקים וקבלנים בנושא הצעות מחיר/מכרזים והתקשרויות מוגבל לעובדי היחידה המרכזית בלבד ולא, כמבוצע כיום, ע"י עובדים רבים ברוב יחידות העירייה.
 - המשמעות: הקטנת החשיפה הפוטנציאלית למעשים לא כשרים בין עובדים ובין ספקים וקבלנים.
 - (10) כתוצאה מצבירת ידע, נסיון ומיומנות על פני זמן - עבודת היחידה המרכזית תתבצע בהתאם לתקנות העיריות-מכרזים ולנוהלי העירייה לאורך כל הדרך, תוך מיזעור החריגות והליקויים המפורטים בסעיף 15 לעיל בממצאים.
 - (11) ההתמחות והמקצועיות יובילו לקיצור תהליכי עבודה, להתייעלות ולחסכון בעלויות.
 - (12) יחסי גומלין והיזון חוזר טובים יותר בעבודה השוטפת של היחידה המרכזית עם היחידות העירוניות הבאות:
- אגף התקציבים (הכנת מפרטים ומכרזים)

- השירות המשפטי (בדיקת חוזים, עדכוני חוזים, בדיקת תנאי סף, ערבויות בנקאיות, ניסוחים שונים)
 - אגף החשבות (שקלול נכון של הצעות מחיר במכרזים – איכות, מחיר) מחלקת שירותים כלליים (בדיקות של תקינות מסמכים ושלמותם, תנאי סף, ערבויות בנקאיות, המלצות מנומקות באשר לספקים/לקבלנים הזוכים, חוזים, אישור הזמנות)
- וכן אספקת תשומות איכותיות יותר ליחידות הנ"ל מצד היחידה המרכזית.

ב. חסרונות:

- (1) המעבר ממבנה פעילות מבוזר לריכוזי הינו תהליך ארוך וממושך של הטמעה בקרב העובדים והמנהלים ושל הפנמה על ידם.
- (2) מדובר בשינוי משמעותי ביותר מההיבט המבני והארגוני של יחידות העירייה, ובשינוי מהותי של דפוסי עבודה הנהוגים בעירייה במשך שנים רבות, ואשר אליהם מורגלים כבר העובדים והמנהלים.
- (3) עובדים ומנהלים רבים עוסקים כיום ביחידותיהם במכרזים ובהתקשרויות בנושא עבודות ושירותים רק בחלק מסויים מזמנם.
- הקמת יחידה מקצועית מרכזית מצריכה שינויים בתפקוד ובהתמחות של עובדים ומנהלים רבים, הכשרה והדרכה של עובדים ומנהלים, גיווד של עובדים ומנהלים בין אגפים/מינהלים/חטיבות.
- (4) הקטנת הגמישות שיש כיום ליחידות העירייה בהתקשרויות שלהן במסגרת הוועדות הפקידותיות או בהתקשרויות הפטורות ממכרז.
- (5) ההתייעלות, החסכון בעלויות ושאר היתרונות המפורטים בסעיף (א) לעיל לא יבוא לידי ביטוי מיידית, אלא כעבור פרק זמן המוערך בכשנה – שנה וחצי ממועד הביצוע.

38. סיכום

בהתבסס על הממצאים והמסקנות לעיל ובהתחשב בפירוט היתרונות והחסרונות – סבורה הביקורת שיש נחיצות וצורך בשינוי צורת הארגון והתפעול של נושא המכרזים וההתקשרויות עם קבלנים וספקים לצורך הזמנת שירותים וביצוע עבודות.

מהות השינוי – מעבר ממבנה פעילות מבוזר (כפי שמתבצע כיום) לריכוזי, ע"י הקמת יחידה מקצועית מרכזית שתטפל בנושא זה.

לטווח הבינוני והארוך אמור השינוי להיות בעל ערך מוסף גבוה לעירייה, שיבוא לידי ביטוי בתחומים הבאים:

- ניהול איכותי ומקצועי של מכרזים והתקשרויות
- ראייה כלל מערכתית של כל צרכי העירייה
- עובדים מקצועיים ומיומנים
- עבודה מסודרת ומבוקרת בהתאם לתקנות העירויות (מכרזים) ולנוהלי העירייה
- יחסי גומלין והיזון חוזר טובים בעבודה השוטפת של היחידה המרכזית עם אגף התקציבים, אגף החשבות (כולל מחלקת שירותים כלליים), השירות המשפטי
- התייעלות וחסכון מהיבטי עלות-תועלת

המלצות

39. ברמה האסטרטגית

- א. הביקורת ממליצה להקים יחידה מקצועית מרכזית נפרדת אשר תהיה אחראית לכל הפעילות של ניהול מכרזים והתקשרויות בנושא ביצוע עבודות ושירותים, פעילות אשר מבוצעת מאז ומתמיד בצורה מבוזרת ע"י כל יחידות העירייה.
- הכוונה היא שכל דרישה של יחידה עירונית כלשהי בתחום של ביצוע עבודות ושירותים תועבר ליחידה המקצועית המרכזית, אשר תדאג לספק את הדרישה ליחידה העירונית היוזמת/המבקשת – הכל במתכונת דומה לזו של אספקת טובין ליחידות העירוניות השונות ע"י אגף רכש ולוגיסטיקה על סמך דרישות רכש שהן מעבירות אליו.
- ב. באופן עקרוני, היחידה המקצועית המרכזית צריכה לטפל בכל מגוון התחומים והנושאים של ביצוע עבודות ושירותים (ראה פירוט בסעיף 13 לעיל בממצאים) עם צוות מנהלים ועובדים השייכים ליחידה.
- כל עובד ביחידה יטפל במגוון תחומים של עבודות ושירותים שבהם יש לו ו/או ירכוש נסיון והתמחות.
- המנהלים והעובדים יעברו ליחידה זו מהיחידות העירוניות השונות העוסקות כיום בנושא בצורה מבוזרת (כגון: מיחשוב, בת"ש, מינהל החינוך, מופעים וכו').
- מומלץ שליחידה זו, כמו גם לאגף רכש ולוגיסטיקה, יוקצה יועץ משפטי משותף צמוד במשרה מלאה מהשירות המשפטי.

40. ברמה הטקטית

- א. לצורך הקמת היחידה המקצועית המרכזית יבצע אגף ארגון ותקינה, בשיתוף עם אגף משאבי אנוש, עבודה/בדיקה וימליץ על איוש עובדי היחידה וקביעת תחומי עיסוקם ועל האצלת סמכות אפשרית מהיחידה המרכזית ליחידות עירוניות אחרות בתחומים ספציפיים של עבודות ושירותים, כמפורט בהמשך.

- ב. איוש היחידה במנהלים ובעובדים – סביר שיתבסס על המנהלים והעובדים ביחידות העירוניות השונות אשר עוסקים כבר במכרזים ובהתקשרויות בנושא עבודות ושירותים ביחידותיהם בחלק גדול או קטן מזמנם.
- ג. בהחלט ייתכן שלמרות הרצון שכל מגוון התחומים והנושאים של העבודות והשירותים ינוהל ויטופל ביחידה המרכזית, עדיין יימצאו מספר תחומים שתהיה הצדקה להמשיך לתפעלם ביחידה העירונית הנוכחית ולא ביחידה המרכזית החדשה (למשל: עבודות ושירותים בתחום המיחשוב).
- יש לשאוף למינימום חריגים כאלו שיצריכו האצלת סמכות מהיחידה המרכזית החדשה. בכל מקרה כזה – הסמכות והאחריות המקצועית בהיבט של ניהול מכרזים והתקשרויות חייבות להיות ביחידה המקצועית המרכזית.
- הביקורת ממליצה שהעובדים המטפלים בתחומים חריגים אלו ישתייכו ליחידה המרכזית החדשה, גם אם ימוקמו פיזית ביחידה העירונית הנוכחית.