בחירת הספק לביצוע תלושי השכר ושיטת העבודה של מת"ש עם הספק

כללי

1. מרכז תשלומי שכר (להלן: מת"ש), בחטיבת משאבי אנוש ומינהל משמש כזרוע ביצועית בנושא תשלומי השכר והפנסיה בעיריית תל אביב-יפו.
2. שירותי עיבוד והפקת תלושי שכר לעובדי העירייה והגמלאים אשר ניתנים לעירייה מבוצעים על ידי חברה חיצונית.
3. מטרת הביקורת:
   א. בחינת תהליך בחירת הספק.
   ב. ניתוח שיטות עבודה מרכיבי השירות ועלויות ביצוע.
4. עבודת הביקורת כללה:
   א. עריכת ראיונות עם בעלי תפקידים במת"ש.
   ב. עיון בחומרים כתובים: ניתוח מסמכים של היחידה ועיון בדו"חות שהופקו מהמערכת הממוחשבת.
5. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים אפריל עד אוגוסט 2012.

ממצאים

פרק א' - הפקת תלושי השכר

השלבים בתהליך הפקת תלושי השכר

6. פירוט השלבים במיקור חוץ.

הפקת תלושי השכר נעשית על ידי ספק שירות חיצוני לאחר תהליך של עיבוד ועדכון מערכות המידע. להלן פירוט שלבי תהליך הפקת תלושי שכר:

א. עדכון מערכות מידע עירוניות בנתוני כ"א, שעות עבודה, פרמיות וכדומה, על ידי גורמים עירוניים וגורמי חוץ.

ב. עדכון מערכת השכר בשינויים ותיקונים נדרשים במערכת על ידי ספק השרות.

ג. הזנת המידע ממערכות המידע אל מערכת השכר העירונית על ידי ספק השרות.

ד. הפקת תלושי שכר במערכת השכר העירונית על ידי ספק השרות.

גורמים אחראים

7. הגורמים האחראים בתהליך הפקת תלושי המשכורות:

תהליך הפקת התלושים עד הזנת כל המידע הנדרש אל מערכת השכר העירונית נמצא באחריות מת"ש. האחריות לדיווח הנתונים למערכת כ"א העירונית, אשר מתייחסים באופן פרטני לעובדים, הינה באחריות אגף משאבי אנוש- סגלי משאבי אנוש והיחידות המזינות את הנתונים במערכות, כאשר למת"ש אחריות מקצועית כוללת על התהליך כולו.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה, חטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**תהליך הפקת התלושים הינו באחריות מת"ש, ואילו האחריות לדיווח הנתונים למערכת כ"א העירונית, אשר מתייחסים באופן פרטני לעובדים, הינה באחריות אגף משאבי אנוש וסגלי משאבי אנוש**".

תהליך הפקת התלושים משלב עיבוד המידע במערכת השכר ועד הפקת תלושי השכר נמצא באחריות מת"ש בלבד, אשר להם אחריות מקצועית על יישום ההנחיות והפקת התלושים בפועל.

8. ביזור סמכות ואחריות

א. עדכון המידע המתייחס באופן פרטני לעובדים הקשור למשכורות הינו מבוזר ומצוי בידי היחידות השונות.

ב. הסמכות לעדכון המידע בנושאים מוגדרים המתייחסים לנתונים של העובדים ואישושו על פי הנחיות אגף משאבי אנוש נתונה בידי סגלי משאבי אנוש ביחידות השונות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**הסמכות לעדכון המידע בחלקו נתונה בידי עובדי סגלי משאבי אנוש המיומנים לעשות כן בנושאים מוגדרים המתייחסים לנתונים של העובדים**".

ג. מבדיקת הביקורת עולה כי למת"ש אין סמכות ניהולית לאכוף ולבקר את יישום ההנחיות ביחידות המבצעות.

9. הביקורת לא בחנה את הסמכות הניהולית של גורמים אחרים בחטיבת משאבי אנוש ומינהל, בביצוע בקרה ואכיפה של ההנחיות ביחידות המבצעות.

10. עדכון המערכות המזינות את מערכת השכר מתבצע במספר ממשקים על ידי גורמים נוספים למת"ש לצורך עיבוד תלושי השכר. ראה פירוט בנספח 1 סעיף 10.

א. מערכת כ"א

עדכון מערכת כ"א מבוצע על ידי היחידות העירוניות, באמצעות סגלי משאבי אנוש, 50 - 60 יחידות מדווחות, על בסיס ההנחיות המועברות ע"י אגף משאבי אנוש.

קיימים סוגים שונים של מידע המעודכנים במערכת על ידי היחידות המדווחות: קליטת עובד, הפסקת עבודה, עלייה בדרגה, עדכון ותק, עדכון כתובות, נוכחות, זכויות סוציאליות הסדרים פנסיונים ועוד.

ב. תכנית פרמיות

תכנית הפרמיות מעודכנת על ידי אגף ארגון ותקינה ואגף התברואה.

ג. מערכת הנוכחות העירונית

מבדיקת הביקורת עולה כי סגלי משאבי אנוש ביחידות השונות מעדכנים שעות נוספות/היעדרויות של העובדים במערכת.

ד. מערכת הארנונה

עובדי עירייה שהם תושבי עיריית תל אביב-יפו משלמים את הארנונה באמצעות מערכת השכר. העדכון מתבצע על ידי הגורמים האמונים על הנושא באגף לגביית ארנונה.

ה. מידע המתקבל על ידי גורמים חיצוניים לעירייה.

לדוגמא בנקים אשר נותנים הלוואות לעובדים, ביטוחים ועוד.

דיווחים המועברים על ידי חשבי השכר בנושאים הקשורים לתיאומי מס דיווחי מס, זקיפות רכב וכו'.

11. תהליך עדכון ספק השירות לגבי שינויים או דרישות חדשות שדורשות שינוי הגדרות במערכת השכר כולל שני שלבים:

א. קבלת מידע במת"ש בנושא המשכורות ו/או הפנסיה ו/או הסדרים פנסיוניים ו/או זכויות סוציאליות אחרות, מועבר לספק השירות.

מבדיקת הביקורת עולה כי עיכוב בהעברת מידע למת"ש מיחידות העירייה השונות יכול לגרום לשגיאות בתלוש השכר, שחלקם לזכות העובד וחלקם לחובתו. דוגמאות: קליטת עובד חדש לעבודה, עזיבת עובד, שינוי דרגה, שינוי תפקיד, דיווח על היעדרויות.

ב. העברת מידע לספק השירות על ידי מת"ש

עדכון ספק השירות נעשה על ידי נציגי מת"ש בכתב, באופן שוטף.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה, חטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**יודגש כי מנהל מת"ש שולח באופן שוטף אל חברת...** (ספק השירות) **מסמכים בכתב, ובכלל זה הנחיות ביצוע ו/או דרישות לתיקון תקלות ו/או דרישות להגדרות רכיבי תשלום חדשים בהתאם להסכמי השכר ו/או ההנחיות וכיו"ב**".

12. בקרה ומעקב אחרי תהליך הפקת התלושים ממערכת השכר

תהליך המעקב והבקרה של תלושי השכר מבוצע על ידי עובדי מת"ש. מיפוי אמצעי הבקרה במערכת משאבי אנוש מצ"ב בנספח 2.

מבדיקת הביקורת עולה כי מת"ש עורכים פעולות בקרה שונות לצורך בדיקת יישום ההנחיות שהועברו לספק השירות:

א. בדיקת תלושי ניסוי מדגמים קבועים המופקים על ידי ספק השירות בתדירות של פעמיים/שלוש בחודש, על פי מדגם הכולל 1,000 תלושי שכר מזדמנים. ממידע שנמסר לביקורת בישיבת אימות ממצאים, אשר התקיימה בתאריך 11.11.12, נמסר לביקורת כי 30% מהתלושים הם קבועים למשך מספר שנים ו- 70% מזדמנים, הנקבעים על ידי הנהלת מת"ש בהתאמה לצרכים ולהסכמים.

ב. תלושי ניסוי מקוונים במערכת לבדיקת ביצוע שינויים.

ג. מעקב אחר ביצוע הנחיות - אחת לחודש מתקיימת פגישה שבה נוכחים נציגי ספק השירות ונציגי מת"ש. במסגרת הישיבה מתבצע מעקב אחר נושאים שונים שהועברו/יועברו לטיפול ספק השירות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה, חטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי יודגש כי "**במסגרת הישיבות החודשיות שמזמן מנהל מת"ש מוזמנים מלבד נציגי ספק השירות גם נציגי אגף משאבי אנוש ונציגי אגף התקציבים. במהלך הישיבות עולים נושאים שונים הקשורים לתהליך הפקת תלושי השכר וכן מתבצע מעקב אחר יישום הנחיות מנהל מת"ש/תיקון תקלות שאותרו ומניעתם בעתיד.**".

ד. קבלת דוחות קבועים, לצורך איתור חריגים: דוח חריגים (השוואה בין חודשים), דוח נטו גבוה, דוחות עובדים חדשים, דוחות רטרואקטיביים מעל 3 חודשים, דוח אפס.

ה. דוח שינויים בכ"א - פעמיים בחודש מופק דוח שינויים בכ"א. שינויים שמשפיעים על המשכורות. עובדי מת"ש עורכים בקרה על סעיפי דוח זה.

13. בנוסף עולה מבדיקת הביקורת כי:

א. המידע מתוך המערכות השונות עובר אל מערכת השכר העירונית.

ב. לא מתבצעת בקרה, על ידי מת"ש על אופן יישום ההנחיות ביחידות העירוניות בהיבטים שונים לדוגמא: תהליכי אישור זכאות ותיעוד מסמכים ו/או במתן אישור לתשלום רטרואקטיבי לעובד, אישור כוננות חול, שעות בחירום.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 "**יודגש כי מת"ש איננו מופקד באופן כלשהו על יישום ההנחיות ביחידות העירוניות, וזאת לרבות בנוגע לאישור זכאות ותיעוד מסמכים ו/או במתן אישור רטרואקטיבי לעובד, אישור כוננות חול, שעות בחירום וכיו"ב.**".

ג. אין בקרה ייעודית של מת"ש, בנושא תכנית הפרמיות אשר מעודכנת על ידי או"ת ואגף התברואה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 12.8.12 כי: "**האחריות על תכנית הפרמיות כמו גם דיווחם אל מערכת השכר לא הייתה ואיננה בתחום טיפול מת"ש.**".

14. ביקורת על תהליכי העבודה ביחידות השונות

הביקורת לא בחנה במסגרת דוח זה את תהליכי העבודה ואת הבקרה המבוצעת על התהליך בכל אחת מהיחידות אשר מעדכנות את המערכות.

לשאלת הביקורת נמסר על ידי מת"ש כי סגלי משאבי אנוש אינם מקצועיים בנושא שכר ועוברים הכשרה בנושא.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**הקביעה ש'סגלי משאבי אנוש אינם מקצועיים בנושא שכר' מהווה הכללה. סגלי משאבי אנוש נוגעים במעטפת הנוגעת ומשפיעה על השכר, מעבר לזה אינם אמורים להיות מקצועיים בכל נושאי השכר. חשוב לציין כי סגלי משאבי אנוש מקבלים הכשרה שוטפת ותקופתית להגברת המקצועיות גם בנושאי שכר.**".

בישיבת אימות ממצאים שנערכה בתאריך 11.11.12 נמסר לביקורת על ידי סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל כי סגלי משאבי אנוש לא אמורים להיות מקצוענים בתחום חוקת השכר, זוהי לא הפרופסיה שלהם. הם עוברים הכשרה בנושא שלוש פעמים בשנה ובנוסף מועבר אליהם מידע באמצעות חוזרים והודעות.

מאגר מידע- כנכס ארגוני

15. מבדיקת הביקורת עולה כי ברשות העירייה אין את מאגר הנתונים הקשור והנדרש להפקת תלושי שכר, ולכן גם אין גיבוי חודשי/שנתי של ה- data base. כל מאגר המידע נמצא ברשות ספק השירות ואין בחוזה ההתקשרות עמו הגדרה כי זהו רכוש המזמין והעירייה יכולה לדרוש לקבל את הגיבוי בכל עת.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 "**כי מאגר מידע השכר עומד לרשות העירייה, באמצעות מת"ש, וזאת באופן שוטף במהלך כל שעות היממה. מכאן, שאין לקבל בשום פנים ואופן את טענת הביקורת כאילו אין ברשות העירייה מאגר הנתונים הקשור למשכורת. בנוסף, חברת...(ספק השירות) מבצעת באופן שוטף גיבוי של מערכת המידע השכר, ויש לדחות את דברי הביקורת גם בעניין זה. כמו כן, אבהיר כי התקשרות העירייה עם חברת...(ספק השירות) לעיבוד והפקת שכר נעשתה מלכתחילה במסגרת פעילותה כ"לשכת שירות" על כל המשתמע מכך, ולא הפקת שכר במחשב העירייה. יחד עם זאת, למרות היותו של מאגר מידע - שכר מנוהל ומתופעל ע"י חברת ...(ספק השירות), מקפידה העירייה לקבל באופן שוטף מידי חודש ובראיית עומק היסטורית את מאגר המידע המלא של שכר עובדי עיריית תל אביב וגימלאיה. מאגר זה מהווה גיבוי חודשי לכל המידע המצטבר לשם מתן אפשרות לאחזור עומק ויכולת ניתוח ספציפית לרבות של סעיפי שכר מסוימים לאורך תקופה מוגדרת.**".

בנוסף, בישיבת אימות ממצאים שהתקיימה בתאריך 11.11.12 נמסר לביקורת על ידי מנהל מת"ש כי "**אנו לא נהיה העוזרים של הספק או המועמד. אצלנו יש מאגר מידע מאז נובמבר 1994. כל חודש אנו מקבלים פירוט של תוצאות השכר.**".

בהתייחס לתגובת המבוקרים הביקורת רואה לנכון להדגיש שוב כי יש לכל הפחות להגדיר נושא זה במסגרת ההתקשרות עם הספק.

חוקת השכר

16. במסגרת 'חוות-דעת לנושא הארכת ההסכם הנוכחי עם ספק השירות בקשר עם מערכת השכר', שהוגש לעירייה על ידי חברת ייעוץ חיצונית, מתאריך 26.11.2011 נכתב בסעיף 3.2 כי: "**אחד הגורמים המרכזיים לאי הצלחת המכרז לעובדי המדינה בשנת 1993, היה אי קיומו של תיעוד מסודר בידי המדינה של חוקת השכר שלה. לפיכך, צריכה העירייה לבצע תיעוד מובנה ומוסדר של חוקת השכר שלה, בעומק זמן לפי צורכי החישובים הרטרואקטיביים שיידרשו על ידה.**".

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**יודגש כי אין להיעדרה של חוקת השכר, כטענת הביקורת, כל קשר ו/או השלכה ו/או השפעה על הצורך בהארכת ההסכם הנוכחי עם חברת ...(ספק השירות).**".

17. לשאלת הביקורת נמסר על ידי מנהל מת"ש, בתאריך ה- 23.5.12, כי חוקת השכר מתנהלת אצל ספק השירות ואין תיעוד של הפעילויות שיוצרות את התשלום. על פי מנהל מת"ש מדובר בהיקף גדול של עבודה הדורש השקעה גדולה של משאבים, כאשר השימושים האפשריים בה הם מועטים ולדעתו אין כל יתרון לחוקת שכר.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**חברת ...**(ספק השירות) **כ"לשכת שירות" מנהלת עבור העירייה את כל מערכי חישוב השכר ללא יוצא מן הכלל, לרבות תוכניות מחשב ליישום הסכמים ו/ או הוראות תשלום, ו/או תוכנית עיקולים, ו/או תוכנית מקדמות, ו/או תוכנית תיאומי מס, ו/או תוכנית תשלומי גמר חשבון, ו/או תוכנית תשלומי פנסיה, ו/או תוכנית הפקת התלושים וכיו"ב. יצוין כי שילוב של כל הפעילויות הללו כמקשה אחת מהווה את פעולת השכר, חישובו ותשלומו. מכאן, שאין לקבל בשום פנים ואופן את דרישת הביקורת להעתיק את כל מערכי השכר מחברת...** (ספק השירות) **אל מחשב העירייה.".**

18. העברת ההנחיות לספק השירות מבוצעת מדי חודש באמצעות הנחיות אופרטיביות המועברות על ידי נציגי מת"ש לספק השירות. תיעוד הנחיות אלו נעשה בקלסרים הממוינים על פי תאריכים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**בנוסף ראה האמור בסעיף 12(ג) בדבר הישיבות "שולחן עגול" שמנהל מת"ש מזמן מדי חודש על מנת לוודא יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים כי ההנחיות מבוצעות באופן שוטף.**".

פרק ב' –בחירת החברה המבצעת

הליך בחירת ספק השירות

19. עיריית תל אביב-יפו מקבלת שירותי עיבוד והפקת שכר לעובדי העירייה והגמלאים מספק השירות, החל משנת 1994 ועד היום.

20. במהלך השנים 1994- 2012 לא נערך מכרז בעירייה לקבלת שירות זה.

21. פירוט חוזי ההתקשרות עם ספק השירות:

א. בתאריך 5.5.1994 נחתם ההסכם (חוזה מס' 32677-5-94) להקמת מערכת שכר ולמתן שירותי עיבודי שכר, ללא הגבלת זמן.

ב. בתאריך 6.2.2002 החליטה ועדת המכרזים מס' 71 להאריך את ההתקשרות עם הספק לתקופה של שנתיים, עד לתאריך 31.12.2003.

ג. בתאריך 18.6.2007 נחתם בדיעבד חוזה שירות ותחזוקה למערכת שכר בעיריית תל אביב-יפו, (שמספרו 2007-5-00572) לתקופה 1.1.2004 ועד ל- 31.12.2006.

ד. בתאריך 4.11.2007 הוחלט על ידי ועדת מכרזים מס' 79 להאריך את החוזה לתקופה של 5.5. שנים.

ה. בתאריך 13.2.2008 נחתם חוזה שירות (שמספרו 2008-5-00274) לתקופה 1.1.2007 ועד ל- 30.6.2012.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי מובהר כי "**ההסכם בין העירייה לבין חברת ...(ספק השירות) מ- 14.6.94 מסדיר את כל הפעילויות הדרושות לעיבוד והפקת שכר, ובכלל זה כל הרכיבים המפורטים בהצעת חברת ...(ספק השירות) למכרז, במסגרתה ניתן פירוט מקיף של השירותים שסופקו ומסופקים לעירייה כפי המפורט בהצעה. יודגש כי החוזים שנחתמו במהלך השנים מסדירים את השירות והתחזוקה הניתנים ע"י חברת ...(ספק השירות) לעירייה באופן שוטף לרבות נושאים חדשים שנוספו. יש להבהיר כי ההסכם הנ"ל מיום 14.6.94 לא בוטל אלא ממשיך לחול ולהיות בתוקף.**".

22. בתאריך ה 30.6.2012 עומד להסתיים החוזה עם ספק השירות. מבדיקת הביקורת עולה כי עומד להיחתם הסכם התקשרות חדש עם ספק השירות, לתקופה של חמש וחצי שנים ועל פי מנהל מת"ש מתגבשת על ידם טיוטת הסכם.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**מובהר כי ביום 6.8.12 נחתם חוזה שירות ותחזוקה למערכת השכר בין עיריית תל אביב לבין חברת ...(ספק השירות).**".

אישור ההחלטה להתקשר עם ספק השירות ללא מכרז

23. בתאריך 16.11.2011 התקיימה ישיבה בראשות סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל בנושא 'היערכות משפטית לקראת מכרז להפקת שכר-דיון מס' 2'. להלן רשימת בעלי התפקידים שנכחו בישיבה: ס. גזבר ומנהל אגף החשבות, מנהל מת"ש, סגן מנהל מת"ש, מנהל תכנון ובקרה, השירות המשפטי, מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות, רכז המחשוב החטיבתי ויועץ חיצוני.

24. בסעיף 2 בפרוטוקול נכתב: "**לטיפול במידי סוכם כי השירות המשפטי ייערך להכנת בקשה להארכת ההתקשרות עם... (ספק השירות) לתקופה של שנתיים לפחות. הבקשה תסתמך על טיעונים ונימוקים שיעלו מת"ש, אגף החשבות וסמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל - לו"ז חודש ימים.**".

25. בסעיף 3 בפרוטוקול נכתב בין היתר: "**הבקשה שתוכן תסתמך על מסמכים של מת"ש ואגף החשבות שיוכנו תוך שבוע ימים ויכללו בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:**

א. **ההיבט הארגוני- המורכבות של התהליך ושל המערכת והצורך להגדיר לא מעט נושאים ובכלל זה בניית כל חוקת השכר, יחסי האמון שנרקמו במהלך השנים עם אנשי חברת ...(ספק השירות), פיתוחים ייחודים לעירייה וכו'.**

ב. **העיכוב שחל במקביל במכרז של המדינה הזיקה שלנו למערכת השכר של המדינה, יחסי הגומלין עם המדינה ככל שהדבר נוגע להתנהלות לפי התקשי"ר, חיבור מול נציבות שרות המדינה וכו'.".**

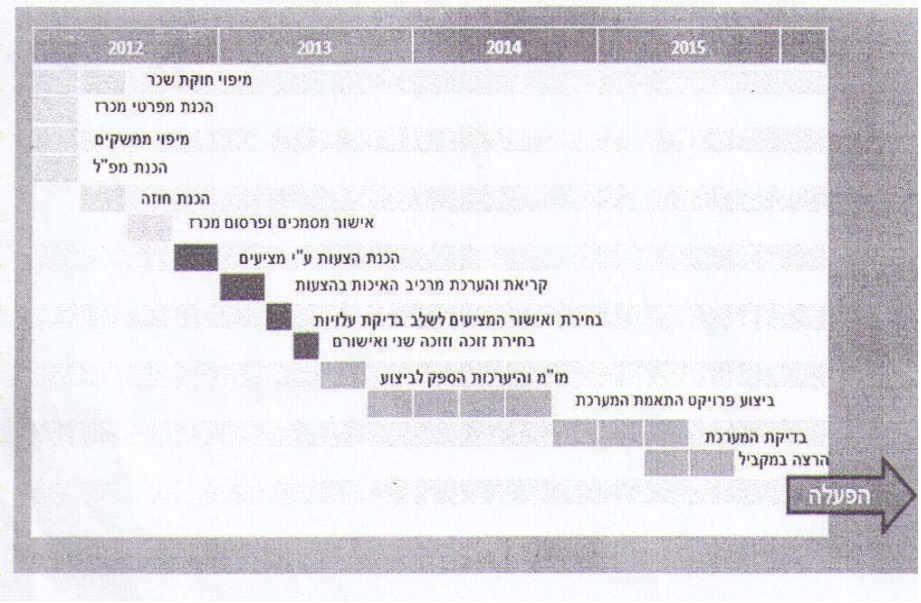
26. בתאריך ה 26.11.2011 הוגשה 'חוות דעת לנושא הארכת ההסכם הנוכחי עם ספק השירות בקשר עם מערכת השכר', (גרסה מס' 5.0), על ידי היועץ החיצוני. חוות הדעת כללה את הסעיפים הבאים:

א. מורכבות וסיכונים במערכות שכר - סעיף זה כלל שתי דוגמאות "**מהבולטות והמשמעותיות ביותר בסקטור הציבורי**", המצביעות לדעתו על הסיכונים הכרוכים בהחלפת מערכות שכר בסקטור הציבורי: אירוע החלפת מערכת השכר במשרד החינוך בשנות ה- 70 של המאה הקודמת והחלפת מערכת השכר של עובדי המדינה בשנות ה- 90 של המאה הקודמת.

ב. מערכת השכר לעובדי העירייה באמצעות ספק השירות. סעיף זה כולל: ניהול שוטף ועדכני לחוקת השכר, עדכון אוטומטי של הסכמי השכר הנקבעים על ידי הממשלה למגזר הרשויות המקומיות, פיתוחים והתאמות ייעודיות - מיוחדות של מערכת השכר לעירייה, הטמעת שגרות בקרה מובנות, יחסי אמון מיוחדים, הכמות ההופכת לאיכות.

ג. תכנית לגידור הסיכונים בהחלפת מערכת השכר. סעיף זה כולל: מעקב רצוף ומוגבר אחר התקדמות מכרז השכר לעובדי מדינה, תיעוד חוקת השכר של העירייה.

ד. לוח-זמנים הנדרש לניהול מכרז להחלפת מערכת השכר. להלן לוח הזמנים המוצג בחוות הדעת (מוצג כלוח גאנט שנתי ולא מפורט על פי חודשים):



מבחינת לוח הזמנים עולה כי בהנחה שיפורסם מכרז בשנת 2012, בחירת זוכה וזוכה שני צפויה להיות באמצע 2013, מו"מ והערכות הספק תארך כשנה. כלומר כשנתיים מיום פרסום המכרז ועד להתחלת ביצוע פרויקט התאמת המערכת בפועל על ידי ספק זוכה.

ה. להלן ההמלצות כפי שהן מובאות בחוות הדעת: "**לאור האמור במסמך לא מוצע להתחיל בפעילויות משמעותיות בתחום הכנת המכרז להחלפת הספק הנוכחי בספק חדש ללא הבנת התהליך בו תבחר המדינה לנושא השכר לעובדי המדינה. הנושא המרכזי בו מוצע לעסוק בטווח הקרוב הוא תיעוד חוקת השכר לעובדי העירייה. מאחר, ותהליך החלפת מערכת השכר יימשך כ- 4 שנים, מוצע להאריך את ההסכם עם ...**(ספק השירות) **לחמש שנים נוספות, ובמקביל לעקוב היטב אחר התפתחויות מכרז השכר לעובדי המדינה.**".

27. בתאריך 7.12.2011 התקיימה פגישה בנושא. לביקורת לא נמסר עותק של הפרוטוקול.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת ב- 29.8.12 כי "**הישיבה שהתקיימה ביום 7.12.11 יוחדה ללימוד חוות הדעת של היועץ המקצועי** (במקור מופיע שמו המלא) **מיום 6.11.11 ולא היה צורך בסיכומה.**".

בתגובה לאמור הביקורת רוצה להבהיר כי כל ישיבה ראוי שתתועד ובמיוחד ישיבה העוסקת בנושא מכרז שנוכחים בה גורמים חיצוניים לעירייה. הביקורת שוללת את העמדה כי לא היה צורך בסיכום הישיבה.

28. בתאריך 8.1.2012 הועברה לסמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל, ומנהל מת"ש חוות דעת משפטית על ידי סגן בכיר ליועץ המשפטי מנהל תחום מסחרי. חוות הדעת אשר התבססה על חוות הדעת של היועץ החיצוני קבעה כי אין מניעה משפטית בהמשך התקשרות עם ספק השירות, "**בהתאם לאמור בחוות דעת** ...(היועץ החיצוני), **עולה כי החברה, המפעילה את המערכת באמצעות הידע והמומחיות שצברה בעניין זה, תוך שמירה על יחסי אמון וסודיות ייחודיים שנרקמו בינה לבין העירייה במהלך השנים הרבות בו** (הטעות במקור) **היא מפעילה את המערכת.**". מבדיקת הביקורת עולה כי חוות הדעת שהוגשה על ידי היועץ החיצוני אינה כוללת פירוט הניסיון המקצועי ותחומי המומחיות, אשר הופך אותה לבר סמכא בנושא. לשאלת הביקורת נמסר על ידי מנהל מת"ש, בתאריך ה-23.5.12, כי: "**זו חברה המתמחה בייעוץ בנושא התקשרות ומכרזים בנושא שכר.**".

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת ב- 29.8.12 כי "**ציטוט חוות הדעת, המובא ע"י הביקורת, הינו חלקי בלבד. מפאת חשיבותה של חוות הדעת של עו"ד** ...(השם במקור) **נביאה להלן כהאי לישנא:**

'בהמשך לחוות הדעת של חברת ...(היועץ החיצוני)**, המצורפת בזאת, הרינו לחוות את דעתנו כי נראה כי השירותים הניתנים ע"י חברת ...**(ספק השירות)** לצורך הפעלת מערכת תלושי השכר (להלן: "המערכת"), עונים לתנאי הפטור מעריכת מכרז הקבועים בתקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח – 1987 (להלן: "התקנות"). בהתאם לאמור בחוות דעת...** (היועץ החיצוני)**, עולה כי החברה המפעילה את המערכת באמצעות הידע והמומחיות שצברה בעניין זה תוך שמירה על יחסי אמון וסודיות ייחודיים שנרקמו בינה לבין העירייה במהלך השנים הרבות בו היא מפעילה את המערכת.**

כפי שציין זאת הרציג בספרו, בעניין תקנה 3 (8) לתקנות: "כוונת מתקין התקנות בקובעו פטור זה [המצוי בתקנה 3 (8) לתקנות] נובעת מהעובדה כי בעבודות מסוג זה אין המחיר מהווה בהכרח את הקריטריון הראשי לבחירה הטובה ביותר. קריטריונים כמו אמון, נסיון, התאמה מיוחדת לעבודה, ידע ומומחיות מיוחדים אינם קריטריונים מובהקים הניתנים להשוואה ולתחרות". (ש.הרציג, דיני מכרזים (כרך שני, מהדורה שניה), 67-68). כפי שאמור לעיל וכעולה מחוות דעת ...(היועץ החיצוני)**, מכיוון שהמשך קיום השירותים שניתנים ע"י החברה לצורך הפעלת המערכת עונים לתכלית של תקנה 3(8) לתקנות, נראה כי אין מניעה משפטית בהמשך ההתקשרות עם החברה.**

ר. ב., עו"ד

סגן בכיר ליועמ"ש'

יוער כי חברת ...(היועץ החיצוני) **נבחרה לייעץ לעירייה על יסוד מקצועיותה וניסיונה בתחום פרויקטים להקמה ו/ או הסבת מערכות שכר, ולא דבק כל רבב בשילובה כגורם מקצועי מייעץ, לרבות בדיונים שנערכו בנוגע למערכת השכר.**

עוד נציין כי מקצועיותה ובקיאותה של ...(היועץ החיצוני) **בתחום הסבה ו/או הקמה של מערכות שכר נבדקה ונמצאה מתאימה למתן השירות לשמו הוזמנה.**

נוסיף כי ...(היועץ החיצוני) ידועה ומוכרת בתחום הייעוץ להתקשרויות בנושא מערכות שכר, וזאת גם בשים לב להיותה לפי מיטב ידיעתנו יועץ לחשב הכללי במשרד האוצר בנוגע למערכות השכר של עובדי שירות המדינה.".

בתגובה לדברי המבוקרים הביקורת רוצה לציין כי חרף קיומו של הפטור האמור בתקנות העיריות להתקשרות עם ספק יחיד, הרי שלדעת הביקורת הכלל הוא עדיין קיומו של מכרז פומבי, והפטור הרלבנטי ל"ספק יחיד" – הוא בגדר החריג. לא ברור לביקורת מהיכן ניתן הכוח בידי נציגי הרשות, עוד בטרם אישרה ועדת המכרזים לעירייה פטור מעריכת מכרז, לנהל הליך שלם מראשיתו וכמעט עד סופו, ורק לאחר מכן, לערב את ועדת המכרזים ולקבל ממנה כאילו בדיעבד פטור ממכרז להתקשרות בנימוק שהוא "ספק יחיד" כמו כן מבקשת הביקורת לציין כי נראה שלא ועדת המכרזים היא שמינתה את היועץ החיצוני לצורך עריכת חוות הדעת, כנדרש בתקנה 3(4) לתקנות העיריות.

דברים אלה יפים, כמובן, למצער על דרך ההיקש, גם להתקשרות בפטור ממכרז ל"ספק יחיד" ברשויות המקומיות. רק הפרסום – בין אם במתווה הדו-שלבי הקבוע בתקנה 3א לתקנות חובת המכרזים, בשינויים המחויבים, ובין אם בכל דרך ראויה אחרת – יבטיח שרק התקשרויות שאכן אין מנוס מביצוען בפטור ממכרז – יופטרו ממכרז, בעוד שהתקשרויות אחרות שנתפרו שלא כדין לפי מידותיו של ספק פלוני – לא ייצאו לפועל. בנוסף, אם טעתה הרשות בתום לב בסוברה כי יש רק "ספק יחיד" לטובין המבוקשים, יאפשר הפרסום לכל ספק אחר, הסבור כי מוצריו יכולים להתאים לצרכי הרשות, לנסות ולהעמיד את הרשות על טעותה, גם מבלי שיהיו לו מהלכים ברשות. חשוב לציין כי הפרסום איננו מטיל נטל ביורוקרטי, או כספי ממשיים על הרשות, בעוד שתועלתו – רבה: להבטחת השוויון בין הספקים הפוטנציאליים, למניעת משוא פנים, למקסום יעילות השימוש בכספי ציבור, ולהגברת אמון התושבים ברשות.

29. בתאריך 10.1.12 התקיימה ישיבה בראשות סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל בנושא: 'מכרז להפקת שכר- דיון מס' 01/2012'. להלן רשימת בעלי התפקידים שנכחו בישיבה: ס. גזבר ומנהל אגף חשבות, מנהל מת"ש, סגן מנהל מת"ש, מנהל תכנון ובקרה, ס. בכיר ליועמ"ש, עו"ד שירות המשפטי, מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות, מ"מ מחלקת מכרזים והתקשרויות והיועץ החיצוני. במסגרת הדיון בו הוצגה חוות הדעת של השירות המשפטי, סיכם סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל ועל פי הפרוטוקול נאמר: **"מודה לכל הצוות על ההירתמות לנושא."**.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת ב- 29.8.12 כי בסיכום הדיון צוין כי:

" '...(היועץ המשפטי) הציגה את חוות הדעת של השירות המשפטי", ובסיכום סמנכ"ל משאבי אנוש נקבע בסעיף 2 בזו הלשון: 'תבוצע פנייה לוועדת התקשרות עליונה שעליה יחתמו מנהל מת"ש וס. גזבר ומנהל אגף החשבות, בצירוף המסמך שהכין ...היועץ החיצוני), שהיווה בסיס לעבודה וחוות הדעת המשפטית, בבקשה להארכת ההתקשרות עם ...(ספק השירות) ל- 5 וחצי שנים נוספות והתחלת מו"מ מולם לטובת מיקסום השירות.'.

בסעיף 3 לסיכום דיון זה נקבע: 'הפנייה תעלה בפני הוועדה הקרובה בתאריך ה- 17.11.12'.".

30. בתאריך 12.01.2012, הוגשה 'בקשה לאישור הארכת התקשרות עם ספק השירות, הבקשה לאישור ספק השירות כקבלן יחיד כללה את נימוקי חוות הדעת של היועץ החיצוני בצירוף חוות הדעת של היועץ המשפטי.

31. בתאריך 16.1.12 התקיימה ישיבת ועדת התקשרויות עליונה מס' 74 (1587) שבה אושרה הארכת ההתקשרות עם ספק השירות מתאריך 1.7.12 ועד לתאריך 1.1.18. מבדיקת הביקורת עולה כי לא צוינו הסתייגויות או השגות כלשהן על ידי חברי הוועדה והחלטת הוועדה הסתמכה על חוות הדעת המקצועית והמשפטית לצורך אישור ההחלטה והזכירה את החלטת ועדת מכרזים מס' 79 מיום 4.11.07. מבדיקת הביקורת את פרוטוקול ועדה זו עולה כי במסגרת הוועדה בשנת

2007 התקיים דיון עקרוני ובהחלטה שהתקבלה נאמר בין היתר כי: **"במקביל על האגף לערוך בדיקה של חלופות אפשריות בנושא וכמפורט לעיל."**. במסגרת הדיון שבו נדונו הטיעונים להמשך ההתקשרות עם החברה נאמר על ידי חברי הוועדה בין היתר: **"...עפ"י הצגת הדברים נראה כי העירייה אינה יכולה להתנתק מחברת ...(ספק השירות) ולאפשר לחברה אחרת לבצע את העבודה... מציינים כי ניתן לבצע בדיקה של אופציות אחרות כבר במהלך הזמן הקרוב ולא להמתין עד לסיום ההתקשרות...הארכת ההתקשרות בחמש וחצי שנים היא בעייתית כי קיימים שיפורים ושינויים טכנולוגיים בפרקי זמן קצרים .... מוסר כי על האגף לערוך בדיקה מקיפה בה ייבדקו כל החלופות האפשריות."**.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת ב- 29.8.12 כי **"במסגרת הדיון בוועדת התקשרויות עליונה מס' 74 מיום 17.1.12 הובהר כי:**

ועדת מכרזים מס' 79 מיום 4.11.07 הכריזה על חברת ...(ספק השירות) כספק יחיד למתן שירותי עיבוד והפקת שכר לעובדי העירייה והגמלאים לתקופה של 5 עד 5.5 שנים עד 30.6.12 במקביל, הוטל על האגף לערוך בדיקה של חלופות אפשריות בנושא, כעת בהסכם המפורט בפנייה ובהתאם לחוו"ד של השירות המשפטי כי ההתקשרות עונה לתנאי הפטור ממכרז הקבועים בתקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח - 1987 מבקש מת"ש להאריך את ההתקשרות בין העירייה לבין חב' ...(ספק השירות) ב- 5.5 שנים נוספות החל מיום 30.6.12, בנוסף מבקש מת"ש לנהל משא ומתן עם חב' ...(ספק השירות) לשיפור תנאי ההתקשרות, תוצאות המו"מ יובאו בפני הוועדה.".

בסיום הדיון בעניין זה החליטה הוועדה בזו הלשון:

"מאשרים להאריך את ההתקשרות עם ...(ספק השירות) מתאריך 1.7.12 עד לתאריך 1.1.18 למתן שירותי עיבוד והפקת שכר לעובדי העירייה והגמלאים וכמפורט לעיל. ".

32. במסגרת דיון של וועדת התקשרויות עליונה מס' 85 מיום 25.6.12 ובמהלכו סקר מנהל מת"ש את שיפור תנאי ההתקשרות שהושגו במשא ומתן עם חברת ...(ספק השירות) ואלה הם:

א. **"הפחתת עלויות על סך של 60,000 ₪ לשנה במהלך תקופת ההסכם. ראה נספח 3.**

ב. **הקמת מערכות חדשות ו/או שירותים נוספים – ללא עלות כספית.**

1) **סימולטור שכר מקוצר והכנת פרופילים של שכר.**

2) **סימולטור שכר קיבוצי.**

3) D.W.H **המאפשר ניתוח של שכר.**

4) **הרחבת פעילויות מערכת 'תלוש חכם' ובכלל זה הפקת טופס 101 אשר כולל את נתוני העובדים.**

5) **הגדלת חישובי 'עומק' רטרואקטיבי ל- 7 שנים (שנה נוספת לעומת המצב כיום).**

6) **מערכת 'תיאומי מס' לקליטת דיווחים מרשות המיסים.**

7) **מכתבים אוטומטיים - הפקת מכתבים באמצעות מערכת השכר עבור העובדים ששינו ו/או עדכנו פרטי קופת גמל ו/או קרן פנסיה ו/או קרן השתלמות ו/או ביטוח מנהלים.**

ג. מסלקה פנסיונית - ספק השירות מתחייב להתקין ו/או להפעיל עבור העירייה שירותי מסלקה פנסיונית באמצעותה יבוצעו העברות הכספים אל חברות הביטוח/ קרנות הפנסיה/ קופות גמל. כל זאת בעלות חד פעמית על סך של 80,000 ₪ עבור הקמת המערכת כאשר העירייה לא תישא בעלות כל שהיא עבור תחזוקה ו/או הפעלה של מערכת זו.

חשוב לציין שהעמדת המערכות החדשות ו/או השירותים הנוספים <u>ללא עלות נוספת</u> כאמור לעיל מקנה לעירייה חיסכון כספי משמעותי העולה על <u>3,000,000 ₪</u>. זאת, בנוסף לחיסכון הנובע מהפחתת העלויות הנזכרת לעיל על סך של 60,000 ₪ לשנה, שבמהלך תקופת ההסכם יצטבר לכדי למעלה מ- 300,000 ₪.".

בסיכום הסקירה הנ"ל התקבלה החלטה של ועדת התקשרויות עליונה, לפיה אושרו תוצאות המשא ומתן.

פרק ג' –שירות ועלות

עלות

33. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 שולם לספק השירות סך של 3,269,978 ₪.

34. מרכיבי החשבונות לתשלום כוללים סוגים שונים של תשלומים, אשר עלותם קבועה בחוזה ההתקשרות עם ספק השירות ומחושבת על פי עלות קבועה עבור שירות ותחזוקה ועלות משתנה על פי תלושים, עיבודים, דו"חות וכו'.

35. להלן פירוט תשלומי שירות ותחזוקה: חוזה השירות 2008-5-00274, כולל שני סוגי שירותים שעלותם השנתית נכון לשנת 2012, היא 170,940 ₪. התשלום כולל שירות הדרוש לתחזוקת מערכת השכר, הקצאת עובד במשרה מלאה, תיקון תקלות במהלכי חישוב השכר:

"שירות ותחזוקת מערכת השכר

7. הספק מתחייב בזאת ליתן לעירייה באופן שוטף את השירות הדרוש לתחזוקת מערכת השכר במערכות חדשות שתוקנה על-ידי הספק (אם תתוקנה) (להלן: "המערכות החדשות") ו/או להפעיל באורח תקין את שגרות החישוב ו/או לפעול לעדכון פעולות החישוב, לרבות יישום הסכמי שכר ו/או שינויים במהלכי החישוב של מערכת השכר והפקת פלטים.

8 כמו כן ובנוסף, הספק מתחייב לפעול באופן שוטף ובתוך פרקי זמן שלא יארכו למעלה מחודש ימים לתיקון תקלות במהלכי חישוב השכר, לרבות במערכות החדשות אם יהיו כאלה זאת בין שהתקלות יתגלו על ידו ובין שהן יתגלו על ידי העירייה ויועברו על ידה לטיפולו.

9. א. מוסכם בזאת בין הצדדים כי באחריות הספק ליתן שירות של תחזוקה למחשוב מת"ש, וזאת בדרך של הקצאת עובד מטעמה במשרה מלאה שמקום מושבו יהיה במשרדי העירייה והוא יהיה כפוף מקצועית למנהל מת"ש.

ב. באחריות הספק להפיק דו"חות ו/או קבצים ו/או לסיים בפרויקטים שונים בהתאם לדרישת מנהל מת"ש.".

36. תעריפים נוספים הקבועים בחוזה ונקראים 'עיבודים מזדמנים'. ספק השירות התחייב לתת שירותים נוספים ונלווים של הפקת דו"חות חד פעמיים, שירות הפקת הודעות סלקטיביות בתלושי השכר, צירוף אגרות למעטפות של תלושי השכר, שליחויות להעברות דו"חות ותלושי שכר וכיו"ב. שירותים אלו ניתנים בעלות מוסכמת כפי שהיא מוגדרת בנספח ב' לחוזה להלן:

תעריפים לעיבודים מזדמנים לתקופה מ-1.1.07 עד 30.6.12

מס'	העיבוד	התעריף לתקופה מ- 1.1.07 עד 30.6.07	המחיר לתקופה מ- 1.7.07 עד 30.6.12	הערות
1.	העתק טופס 106	0.93 ₪	0.87 ש"ח	לעובד
2.	עיטוף טופס 106	0.55 ₪	0.52 ₪	לדף
3.	דיסק אופטי 106	0.37 ₪	0.10 ₪	לדף
4.	הודעה סלקטיבית	960.00 ₪	902.40 ₪	ראה הבהרה מס' 4 להלן
5.	דף מצורך לתלוש השכר - צירוף	160.00 ₪	160.00 ₪	לאלף
6.	דף מצורך לתלוש השכר- ייצור	280.00 ₪	280.00 ₪	לאלף (לדף מודפס בצד אחד)
7.	משלוחים לפי עלות בפועל:			
	א. שליחות רגילה	32.00 ₪	32.00 ₪	לפי מחיר חברת שליחויות
	ב. שליחות דחופה	64.00 ש"ח	64.00 ש"ח	לפי מחיר חברת שליחויות
	ג. שליחות מיוחדת	200.00 ש"ח	200.00 ש"ח	לפי מחיר חברת שליחויות
	ד. תוספת עבור עד 3 ארגזים	60.00 ש"ח	60.00 ש"ח	לפי מחיר חברת שליחויות
	ה. זמן המתנה לכל 5 דקות	7.35 ש"ח	7.35 ש"ח	לפי מחיר חברת שליחויות
	ו. תוספת עבור מעל 3 ארגזים	120.00 ₪	120.00 ₪	לפי מחיר חברת שליחויות
8.	**מקדמות**	**5.00 ₪**	**4.70 ₪**	
9.	**דו"ח פשוט (הקמה והפקה)**	**550 ₪**	**517.00 ₪**	**ראה הבהרה מס' 3 להלן**
10.	**דו"ח משמרות בחופשה**	**3,600 ₪**	**3,384 ₪**	
11.	**עריכת סימולציה**	———	**4.70 ₪**	**לסימולציה בודדת**

להלן הבהרות לתעריפים הנזכרים לעיל:

1. **המחירים הנ"ל לא כוללים מע"מ וצמודים למדד החשכ"ל בסיס 6.6008.**
2. **לגבי המחיר הנקוב בסעיף 4 לעיל- עלות כל הודעה סלקטיבית מעבר להודעה העשירית בכל שנה תוזל ב- 20%.**
3. **לגבי המחיר הנקוב בסעיף 9 לעיל – עלות כל דו"ח מעבר לדו"ח העשירי בכל שנה תוזל ב- 10%.**
4. **עבודות נוספות יהיו לפי דרישת העירייה בהתאם למחירון מ מערכות בע"מ ובכפוף להצעת מחיר שתאושר על ידי מנהל מת"ש בעירייה.**

37. חוזה זה מגדיר את תהליך העבודה הנדרש לאישור ביצוע העיבודים המזדמנים. להלן סעיף 12 לחוזה:

"מוסכם בין הצדדים כי הדרישות לביצוע עיבודים מזדמנים ישלחו לספק על ידי מנהל מת"ש בעירייה, בעקבות זאת, יבחן הספק את הדרישות הללו וישלח למנהל מת"ש בעירייה הצעת מחיר בכתב ובהתאם למפורט בנספח ב' לחוזה זה או בנספח ד' לנספח ב' הנ"ל ומנהל מת"ש לאחר שיבחן את נסיבות הצעת המחיר ורק אם יסכים לה, יאשר לספק בכתב את ביצוע העיבודים המוזמנים כולל הנחיות אופרטיביות.".

38. על פי חוזה 2008-5-00274 עלות עיבוד מזדמן עומדת בשנת 2012 על 517 ₪, כאשר עלות כל דוח מעבר לדוח העשירי בכל שנה תוזל ב 10%.

39. מבדיקה מדגמית של סכום החשבוניות, עבור 'עיבודים עירייה' ששולם לספק השירות כפי שהן מופיעות במערכת הלוגיסטית, נמצאו הממצאים הבאים:

תאריך	שולם
13.1.2011	12,073 ש"ח
11.2.2011	25,690 ש"ח
17.3.2011	6,567 ש"ח
14.4.2011	25,624 ש"ח
19.5.2011	5,399 ש"ח
19.5.2011	2,614 ש"ח

40. מפרוטוקול ועדת התקשרויות עליונה מס' 85 מיום 25.6.12 עולה כי הוסכם עם ספק השירות על הפחתת עלויות בסך 60,000 ₪ לשנה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**כאמור לעיל, בישיבת וועדת התקשרויות עליונה מס' 85 מיום 25.6.12 ניתנה סקירה מקיפה בפני הוועדה על היקף המערכות החדשות ו/או שירותים נוספים שיסופקו ע"י** ...(ספק השירות) **לעירייה ללא תשלום בהיקף העולה על 3,000,000 וזאת, משום מה, הביקורת איננה "זוכרת" לציין בדוח הביקורת.**

עוד נציין כי הפחתת העלויות הנ"ל בסך 60,000 לשנה היא בנוסף להנחה של 6,000 ₪ לשנה שניתנת ע"י ...(ספק השירות) **לעירייה עוד מהתקופה שקדמה ל- 30.6.12."**

פירוט מרכיבי השירות

41. הביקורת ערכה השוואה בין פירוט השירותים המופיעים בחוזים לאורך השנים ונמצא כי הסעיף המגדיר את תכולת השירותים הניתנים ללא תשלום 'צומצם' במהלך השנים ולמעשה בחוזה האחרון אין פירוט של השירותים שהספק נדרש לספק ללא תשלום נוסף לעירייה.

מס' חוזה	שנת חתימה על החוזה	סעיף בחוזה	פירוט
94-5-32677	1994	סעיף יח (3) תמורה	**"במחיר העיבוד לעובד ולגמלאי כלולים גם כל הדו"חות והשאילתות המופיעים במפרט, וכן השלמה שתינתן על ידי העירייה מתוך קטלוג הספק...כמו כן כלולה בעלות הרצה של מדגמים בכל היקף שיידרש ע"י העירייה- במכלול ובתקשורת.".**
2007-5-00572	2007	סעיף 13 (6) התמורה	**"דו"חות קבועים שמופקים מידי חודש כמפורט להלן ימשיכו להיות מופקים, אולם העירייה לא תשלם לספק עבור שירות זה. הדוחות הקבועים הם: אישורי חן למוטבי שכר, CD, דוח פירוט חובות, קובץ נתוני שכר איכילוב, עובדי הבראה ברשויות, מכתבי חוב למשרד 375 ודוח הממונה על השכר.".**
2008-5-00274	2008	----	אין פירוט בסעיפי התמורה של הדרישות לביצוע ללא תשלום נוסף.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי "**נשוב ונבהיר כי החוזה שנחתם בין העירייה לבין חברת** ...(ספק השירות) **ביום 14.6.94 להקמת מערכת שכר ממוחשבת ולמתן שירותי עיבודי שכר תקף וממשיך לחול, בד בבד עם החוזים לשירות ותחזוקה למערכת השכר שנחתמים מעת לעת. בשום שלב העירייה לא נדרשה בעבר ולא נדרשת כיום לשלם בנפרד עבור הפקת העיבודים הקבועים. מכאן, שכל ההסכמות שנקבעו בחוזה למתן שירות עיבודי שכר מיוני 94 חלים ותקפים, ובכלל זה רכיבים שלא משולם עבורם תשלום נפרד כגון: 'מפרט המערכת' הכולל את הצעת חברת** ...(ספק השירות), **מכלול הדוחות והפלטים, תכנון מפורט. יודגש כי כל הרכיבים הללו נותרו בעינם ובשום שלב לא צומצמו כדברי הביקורת.".**

הביקורת אינה מסכימה עם עמדה זו של המבוקרים וסבורה כי בחוזה השירות עם הספק יש לכלול את כל השירותים שאמורים להינתן על ידי הספק. במיוחד לאור העובדה כי החוזה הראשוני נעשה בשנת 1994, לפני כשני עשורים. בחוזה שירות ותחזוקה למערכת שכר בעיריית תל אביב יפו

2008-5-00274 מיום ה 13.2.2008 נכתב בין היתר "**הצדדים מצהירים בזאת כי החוזה על כל הוראותיו, לרבות הערבות הבנקאית על סך 250,000 ש"ח, עם הספק מתאריך 5.5.1994 יוארכו ויישארו בתוקפם וימשיכו לחול במשך כל תקופת חוזה שירות זה.**". כלומר השירותים המפורטים בחוזה 2007-5-00572 אינם חלים בחוזה זה.

42. לשאלת הביקורת נמסר על ידי מנהל מת"ש כי השירותים שספק השירות מספק ללא תשלום לא השתנה במהלך השנים למרות שאין לכך ביטוי חוזי.

43. מבדיקת הביקורת עולה כי אין רשימת שירותים כוללת, המפרטת את סוגי השירותים שהתקבלו והמתקבלים לאורך השנים ועלותם.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי: "**כל השירותים הניתנים ע"י חברת** ... (ספק השירות) **לעירייה בתמורה לעלות כספית מוסדרים במסגרת חוזה למתן שירותי עיבודי שכר מיוני 94 ו/או בכל חוזי שירות ותחזוקה שנחתמו לאחר מכן.**".

ראה תגובת הביקורת לדברי המבוקרים ראה בסעיף 41 לעיל.

44. לביקורת נמסרה טיוטת רשימה (לא סופית) 'אפיון צרכים למערכת שכר ופנסיה' הכוללת את מערכת השכר ומערכות נלוות. על פי מנהל המת"ש עבודה זו אשר בוצעה במהלך 2011 לא הסתיימה משום שמרגע קבלת ההחלטה על הארכת ההתקשרות עם ספק השירות לא היה בכך צורך.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי: "**משהוחלט ע"י הגורמים המוסמכים בעירייה להאריך את ההתקשרות עם חברת** ...(ספק השירות) **לתקופה של 5.5 שנים כאמור לעיל, אין צורך בהערכות לקראת פרסום מכרז על כל המשתמע מכך.**".

45. מפרוטוקול ועדת התקשרויות עליונה מס' 85 מיום 25.6.12 עולה כי הספק מתחייב להעמיד לרשות העירייה מערכות חדשות ושירותים נוספים כגון: סימולטור שכר מקוצר וקיבוצי, הרחבת מערכת תלוש חכם, מכתבים אוטומטיים ועוד.

46. מדי חודש מופקים על ידי ספק השירות, ללא תשלום, עיבודים מזדמנים לצרכי בקרה. עיבודים אלו נדרשים על ידי מת"ש ועל ידי ההנהלה והיחידות השונות, הממונה על השכר וגורמי חוץ אחרים.

47. לשאלת הביקורת נמסר כי מדי שנה מופקים כ- 4,000 עיבודים ללא תשלום מסוג זה.

תהליכי עבודה מול ספק השירות

48. לשאלת הביקורת נמסר כי אין נהלים כתובים המגדירים ומסדירים את עבודת מת"ש מול ספק השירות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל תכנון ובקרה בחטיבת משאבי אנוש ומינהל לביקורת בתאריך 29.8.12 כי: "**מאז שנת 2010 עובר מת"ש תהליך מקיף ויסודי של רה ארגון, במסגרתו יגובשו, בין היתר, נוהלי עבודה עם הגורמים השונים עימם מצוי מת"ש בקשרי עבודה יומיומיים ובכלל זה חברת** ...(ספק השירות)**, אגף החשבות, אגף משאבי אנוש וכיו"ב.**".

49. מבדיקת החוזים לאורך השנים עולים הממצאים הבאים:

מס' חוזה	שנת חתימה על החוזה	התייחסות לנהלי ותהליכי עבודה בנושאי שירות ותחזוקת המערכת	מס' סעיף
94-5-32677	1994	אבטחת מידע חובת שמירת סודיות עובדי הספק וספקי משנה חילוקי דעות	א כב כג כו
2007-5-00572	2007	אין התייחסות	אין התייחסות
2008-5-00247	2008	שמירת סודיות	13 14

סימולציית שכר

50. שירות זה אמור היה להינתן על ידי ספק השירות בעלות נוספת של 4.70 ₪ לכל סימולציה. מפרוטוקול ועדת התקשרויות עליונה מס' 85 מיום 25.6.12 עולה כי הספק יספק ללא עלות נוספת סימולטור שכר מקוצר וקיבוצי.

<u>לתשומת לב</u>:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות חטיבת משאבי אנוש ומינהל מתאריך 29.8.2012.

נספח ב - התייחסות מנהל מת"ש מתאריך 18.11.12.

מסקנות והמלצות

כללי

51. מממצאי דוח זה מצטיירת, לדעת הביקורת, תמונה של התנהלות לא ראויה בתהליך בחירת הספק ושיטות ההתקשרות עמו, אשר אינם עומדים בעקרונות של מינהל תקין:

א. ההתקשרות בפטור ממכרז חותרת תחת כל האינטרסים העומדים ביסוד המכרז הפומבי וחלים על העירייה כגוף ציבורי שיצרה, מראית עין של משוא פנים שלטוני ואי שמירה על טוהר מידות.

ב. בנוסף לכל האמור קבלת שירותים מספק אחד לאורך שנים יכול לעורר ספק סביר גם לגבי היעילות הכלכלית בהתקשרות.

ג. העירייה לא פעלה באופן שמאפשר תחרות ושוויוניות ונמנעה מהבטחת תנאים של שוויון בתחרות על הזכייה, שמירה על שקיפות, התנהלות ראויה וטוהר המידות בהתקשרות.

ד. הביקורת סבורה כי התגלו מספר ליקויים בהתנהלות העירייה בתהליך ההתקשרות עם הספק הקשורים באופן מינוי היועץ החיצוני, תוכן המכרז, אופן הארכת תוקף המכרז המקורי ועוד.

ה. תמיהות שונות עולות גם בנוגע לחוסר יכולתה של העירייה להתנתק מספק אשר פועל בתחום בעל סיכון גבוה המתבטא בסכומי הכסף ובהתעסקות עם משכורות של אלפי עובדים.

פירוט

52. האחריות על תהליך הפקת המשכורות מבוזר בין גורמים שונים בעירייה. מת"ש אחראי אחריות מקצועית על יישום ההנחיות והפקת התלושים בפועל, לסגלי משאבי אנוש סמכות רחבה בכל הנוגע לעדכון המידע המתייחס לנתונים של העובדים, אישושו וכדומה.

<u>המלצת הביקורת</u>

עקב הביזור הרב הביקורת סבורה כי יש לבחון את הסמכות הניהולית של גורמים אחרים בחטיבת משאבי אנוש ומינהל בנושאי בקרה, ואת הביצוע של בקרה ואכיפה של ההנחיות ביחידות המבצעות. נושאים לדוגמא: תהליכי אישור זכאות ותיעוד מסמכים ו/או במתן אישור לתשלום רטרואקטיבי לעובד, אישור כוננות חול, שעות בחירום, תכנית הפרמיות.

53. עיריית תל אביב-יפו מקבלת שירותי עיבוד והפקת שכר לעובדי העירייה והגמלאים מספק השירות, החל משנת 1994 ועד היום.

54. מממצאי דוח זה עולה כי העירייה עובדת עם אותו ספק כעשרים שנה ולמעשה נוצר קושי להחליפו, כלומר העירייה תלויה באופן מוחלט בספק, בנושא שהוא קריטי. כל תהליך של החלפה צפוי להמשך כארבע שנים.

55. מצב זה מתמשך למרות דרישה מפורשת של ועדת המכרזים משנת 2007, שבה מת"ש נדרשה לפעול על מנת לצמצם תלות זו של העירייה בספק. נכון לשנת 2012 העירייה עדיין תלויה בספק זה, כפי שהיה גם בשנים קודמות.

המלצת הביקורת

מקובלת על הביקורת טענת המבוקרים כי תהליך החלפת ספק שירות הוא מורכב ודורש השקעת משאבים רבים וטומן בחובו סיכונים רבים. אולם הביקורת רואה לנכון להדגיש בהקשר זה כי עובדה זו אין בה כדי להוות שיקול דעת למתן פטור ממכרז משום שהתקשרות בפטור ממכרז חותרת תחת כל האינטרסים העומדים ביסוד המכרז הפומבי: הבטחת תנאים של שוויון בתחרות על הזכייה, תוך שמירה על שקיפות, התנהלות ראויה וטוהר המידות בהתקשרות, ולבסוף מתן אפשרות לרשות המנהלית להתקשר בעסקה שתמצה את תועלתה הכלכלית.

לאור האמור הביקורת סבורה כי יש להקים לאלתר צוות פעולה שתפקידו לוודא הערכות של העירייה ליציאה למכרז.

56. החוזה המקורי, משנת 1994, עם הספק בתוקף משום שהוא נחתם ללא הגבלת זמן. הביקורת מביעה תמיהה שהחוזה שנחתם בשנת 1994 אינו מוגבל בזמן, מצב שאינו מקובל ואינו ראוי בהתקשרות של העירייה עם ספקים, ובמיוחד במינהל הציבורי.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה שלא להסתמך על החוזה אשר נחתם בשנת 1994 כחוזה בתוקף, למרות שהוא לא תחום בזמן.

הביקורת סבורה כי על העירייה לפעול בנחרצות ובמהירות על מנת לצמצם את הסיכון המצוי במצב זה, גם אם הדבר כרוך בהשקעה כספית.

57. במהלך השנים אישרה ועדת המכרזים ארבע פעמים להאריך את ההתקשרות עם הספק. בכל הפעמים הארכת ההתקשרות נעשתה תוך הסתמכות על חוות דעת מת"ש ו/או היועץ המשפטי בנימוק שלא ניתן לקבל את השירות מספק אחר.

58. לדעת הביקורת סקירת המורכבות והסיכונים במערכות שכר כפי שהיא מובאת על ידי היועץ החיצוני בפני ועדת המכרזים אינה יכולה להסתמך אך ורק על דוגמאות משנות ה- 70 של המאה הקודמת והחלפת מערכת השכר של עובדי המדינה בשנות ה- 90 של המאה הקודמת, בעיקר משום שחוות דעתו מהווה את הבסיס עליו ועדת המכרזים מסתמכת במתן האישור.

59. הביקורת סבורה כי במצב העניינים שנוצר הוועדות נדרשות לקבל החלטה, כאשר למעשה, על פי המצג של העובדות המוצגות עולה תחושה לא-נוחה, כי ועדת המכרזים – שלא בטובתה – קיבלה לכאורה החלטה בלתי-מושכלת ושימשה אך כ"חותמת גומי" להכרעה מוקדמת של העירייה, או מי מטעמה בשאלת ההתקשרות.

המלצת הביקורת

הביקורת סבורה כי באחריותן של ועדת המכרזים וועדת התקשרויות עליונה להקפיד הקפדה יתרה כי יעשה שימוש בפטור ממכרז רק במקום שיש ודאות, שאין בארץ אלא ספק יחיד של טובין או מומחה יחיד לביצוע עבודה ובכל מקום שיש סָפֵק האם יש יותר מאשר יצרן אחד, או נותן שירותים אחד, היכולים להעניק לגוף המינהלי את הטובין, או השירותים שהיא באמת זקוקה להם, מוטב לערוך מכרז.

60. לדעת הביקורת נפל פגם בהליך קבלת חוות דעת של היועץ חיצוני לעניין הפטור ממכרז, גם אם הפגם הוא רק למראית עין. לכאורה ועל דרך ההמעטה, לא זה סדר הדברים הנכון בהליכי מתן הפטור ל"ספק יחיד".

61. הביקורת סבורה כי היועץ החיצוני אינו צריך לקחת חלק בישיבות העוסקות 'בהיערכות משפטית לקראת הכנת מכרז', או בכל ישיבת הכנה אחרת של מת"ש שעניינה גיבוש עמדה להצגה לוועדת המכרזים. תפקידו של היועץ החיצוני להיות 'ניטראלי' ולתת חוות דעת אובייקטיבית המבוססת על צרכי ומאפייני השוק והעירייה.

62. הביקורת רואה טעם לפגם בפנייה אל היועץ החיצוני כחלק מתהליך ההכנה של מת"ש לישיבה בנושא הארכת ההתקשרות עם הספק בוועדת המכרזים ולא בעקבות בקשה של ועדת המכרזים לקבל חוות דעת מקצועית בנושא.

המלצת הביקורת

על הנהלת העירייה לבחון את הליך אישור הפטור על ידי ועדת המכרזים. הליך תקין לדעת הביקורת מחייב יציאה למכרז ורק לאחר מכן, על בסיס הפניות המתקבלות, יש לקבל החלטה לגבי ספק יחיד, המבוססת, במידת הצורך, על חוות דעת של יועץ חיצוני לוועדת המכרזים.

יש לבחון את תהליכי המינוי של יועצים חיצוניים. הביקורת סבורה כי ועדת המכרזים היא זו שצריכה למנות את היועץ החיצוני. מעורבותו של היועץ החיצוני צריכה להיות רק לאחר קבלת החלטה פורמאלית על ידי ועדת המכרזים כי יש בכך צורך. יש להחתים את היועץ על טופס הצהרה שאין לו ניגוד עניינים. ועדת המכרזים צריכה לדרוש מסמכים המעידים על היותו של היועץ בר סמכא בנושא - כל הנושאים הללו ואחרים צריכים להיות, לדעת הביקורת, חלק מהליך מובנה של בחירת יועץ חיצוני כנותן חוות דעת בתהליך המכרז.

63. בחירת הספק כספק יחיד נעשתה ללא שקיפות, כלומר גם לאחר בחירת הספק כספק יחיד לא פורסמה עובדה זו בפומבי. הביקורת סבורה כי הימנעות ועדת המכרזים מלפעול בשקיפות ביחס להליך קבלת ההחלטות על-ידה, ובפרט – אי פרסום דבר מתן הפטור, איננה עולה בקנה אחד עם חובת העירייה לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין. חובת הפרסום אמנם איננה נזכרת מפורשות בתקנות העיריות, בניגוד לתקנות חובת המכרזים, שעברו רפורמה מקיפה לאחרונה (ראו: תקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ט-2009, ק"ת 6750), כאשר ראוי לציין כי תקנה 3א החדשה קובעת מתווה של פרסום דו-שלבי של הליך מתן הפטור. תקנה חדשה זו הוגדרה על-ידי ד"ר עומר דקל, יועץ לועדת חוקה, חוק ומשפט, כתקנה החשובה ביותר ברפורמה האמורה נוכח תרומתה לשקיפות ההליך המינהלי, והוא העריך כי: "**בפועל – זה יוריד את רמת השימוש בפטור של ספק יחיד ב-80%**" (פרוטוקול מס' 580 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מתאריך 24.6.2008). ברם, ברור שמשמעות הדבר איננה שהעיריות וועדות המכרזים רשאיות להימנע מגילוי התקשרויותיהן עם גורמים שונים בפטור ממכרז. הפומביות המינהלית היא עקרון בסיסי במשטר דמוקרטי. היא המאפשרת לציבור לתכנן את הליכותיו, לקיים דו-שיח עם המינהל, ולבקר את מעשיו (ראה: יצחק זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב') 924 (תשנ"ו); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי א' 346-348, 2010). שלטון ראוי, כך נקבע: "**פועל לאור השמש, בגלוי, וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת וממילא אף לתיקון דרכי פעולה מעוותות**" (רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין, פ"ד מח (3) 485, 516, 1994). טוהר ההליך המינהלי יובטח, במידת האפשר, רק במצב של שקיפות, הכוללת את קיומן של חובות הדיווח, הגילוי והתיעוד על-ידי הרשות המינהלית, שאיננה אלא "**נאמן הציבור**".

<u>המלצת הביקורת</u>

לדעת הביקורת על הנהלת העירייה לקבל החלטה לגבי ההתנהלות הראויה לאחר בחירת ספק יחיד, האם וכיצד יש לפרסם עובדה זו.

64. מאגר המידע שמהווה את הבסיס ליצירת המשכורת אינו מצוי בידי העירייה. נושא זה אינו מוסדר מול הספק. מ'חוות-דעת לנושא הארכת ההסכם הנוכחי עם ספק השירות בקשר עם מערכת השכר', עולה כי קיום תיעוד מובנה ומסודר של חוקת השכר הוא חיוני, בכל מקרה שבו בעתיד העירייה תרצה להחליף ספק. תיעוד שכזה על פי היועץ אינו מצוי בידי העירייה.

<u>המלצת הביקורת</u>

הביקורת מאמצת את המלצת היועץ החיצוני: "**לפיכך, צריכה העירייה לבצע תיעוד מובנה ומוסדר של חוקת השכר שלה, בעומק זמן לפי צורכי החישובים הרטרואקטיביים שיידרשו על ידה.....הנושא המרכזי בו מוצע לעסוק בטווח הקרוב הוא תיעוד חוקת השכר לעובדי העירייה.**"
יש לעגן היבט זה בחוזה ההתקשרות עם הספק.

65. העירייה מקבלת מספק השירות שירותים רבים אשר אינם רשומים ומוגדרים באופן פורמאלי בחוזה. חלק מהשירותים מוגדרים בחוזה התקשרות אשר פג תוקפו וחלק לא מוגדרים כלל.

66. על מנת שניתן יהיה בעתיד להחליף את ספק השירות יש חשיבות לרשימת שירותים כוללת, המפרטת את סוגי השירותים שהתקבלו והמתקבלים לאורך השנים ועלותם. ההחלטה על הארכת ההתקשרות אין בה כדי למנוע המשך יצירת רשימה מסוג זה.

המלצת הביקורת

יש להגדיר ולפרט את כל השירותים שהספק נדרש לספק בחוזה ההתקשרות.
לדעת הביקורת בתקופה שבה ממשיך הספק לפעול יש ליצור רשימה של השירותים ועלותם כחלק מההערכות למכרז בעתיד ובכלל. באחריות מת"ש לנהל את המידע הקשור בשירותים הניתנים לעירייה ועלותם.

67. לא כל המפגשים עם הספק מתועדים, אין נהלים כתובים המגדירים ומסדירים את עבודת מת"ש מול ספק השירות.

המלצת הביקורת

יש להגדיר נהלי עבודה וממשקים ולהגדירם בחוזה ההתקשרות החדש עם הספק, למען הסר ספק.

68. הביקורת סבורה כי ניהול תקין מחייב תיעוד ישיבות בכלל ועם ספקים חיצוניים בשלב מהותי של ההתקשרות בפרט.

המלצת הביקורת

יש לרענן את נהלי העבודה בנושא זה.