



תהליך רכש טובין באגף רכש ולוגיסטיקה

כללי

1. הביקורת בחנה את תהליך הרכש בעירייה מנקודת מבט של עבודה מול יחידות העירייה ותהליכי העבודה באגף הרכש והלוגיסטיקה.
2. בין הנושאים שנבדקו במסגרת הביקורת:
 - א. בחינת הנהלים העירוניים בנושא;
 - ב. בחינת הנחיות והוראות עבודה בתוך האגף;
 - ג. בחינת הביצוע בהתאם להנחיות ולנהלים המחייבים;
 - ד. בחירת ספקים, הכללת ספקים במאגר ספקים באגף הרכש, הערכת ספקים;
 - ה. אישור צרכי/דרישות רכש בוועדת רכש ובלאי;
- ו. הכנת החומר לאישור הוועדות השונות ככל שהנושא באחריות מחלקת רכש, ועדה פקידותית, ועדת התקשרויות, ועדת מכרזים;
- ז. מכרזים, ככל שהנושא באחריות מחלקת רכש: לרבות הכנת המכרז, קבלת הצעות מחיר, בניית טבלאות השוואה לספקים השונים וכד', מעקב אחר מועדי תפוגת התקשרויות, חידוש מכרזים.

עבודת הביקורת

3. איסוף ממצאי הביקורת וניתוחם בוצע באמצעות:
 - א. ניתוח קבצים, שאילתות ומקרים חריגים;
 - ב. ראיונות עם מנהלים ועובדים במערך הרכש והלוגיסטיקה;
 - ג. איסוף וניתוח מסמכים ובסיסי מידע רלוונטיים; ניירות עבודה, טפסים, דוחות, הוראות והנחיות וכד';
 - ד. ניתוח פרוטוקולים של ועדות רכש ובלאי לשנת 2011;
 - ה. ניתוח מדגם תיקי מכרזים לשנת 2011;
 - ו. ניתוח מדגם דרישות רכש לשנת 2011.
4. הביקורת נפגשה במסגרת עבודתה בין היתר עם בעלי התפקידים המפורטים להלן: מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה דאז, מנהל האגף הנוכחי, מנהל מחלקת מצאי עירוני, מנהל מחלקת רכש, מנהל יחידה טכני, מנהל יחידה ציוד משרדי ודפוס, מנהלת יחידה ביגוד, מזון וחומרים, מנהלת יחידה ריהוט, שילוט ותמרורים רכזת התקשרויות ופרויקטים, רכזת רכש ביגוד, מזון וחומרים, רכזת קניות,



ליסינג ורכב, רכזי רכש טכני, מקטלג עירוני, רכזת רכש ריהוט, רכזת רכש שילוט ותמרורים, רכזת רכש ציוד משרדי, רכזת רכש דפוס, רכזת ועדות, רכזת מחשוב.

5. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים אפריל 2012 ועד אפריל 2013. בסיס הנתונים שנבדק הינו לתקופה של שנת 2011 לכל אורכה (להלן התקופה המבוקרת).

רקע

6. מנהל רכש ככלל הינו תפקיד סטטוטורי ולפיכך מחוייבת העירייה למנות מנהל רכש. נושא הרכש העירוני נקבע והוסדר מתוקף "תקנות העיריות תשמ"ה 1987" אשר פורסמו בקובץ תקנות מס' 5069 ביום 10.12.87 ונכנסו לתוקף ביום 10.3.88. ומעוגן ב"תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) התשנ"ח-1998". "מנהל רכש ואספקה" הוא "מי שמונה בידי מועצת העירייה לפי תקנה 5 לרכישת טובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי או מי שהוא הסמיכו לכך".

7. לדברי מנהל האגף דאז, בעיריית תל אביב-יפו הוסמכו על ידי מועצת העירייה 3 מנהלים לנושא הרכש:

א. מנהל אגף הרכש לניהול וביצוע כלל הרכש העירוני (למעט רכש מחשוב וחלקי חילוף רכבים). בישיבת מועצת העיר מס' 51 מתאריך 21/5/12 נקבע כי מנהל אגף רכש והלוגיסטיקה הנוכחי ישמש כמנהל רכש ואספקה, בהתאם לתקנות, החל מ- 01/06/12, ובמקביל בוטלה סמכותו של מנהל האגף הדאז.

ב. מנהל רכש במחשוב לניהול וביצוע הרכש העירוני לצידוד מחשוב. הביקורת לא איתרה סימוכין למינוי מנהל אגף מחשוב דאז (שכיהן בתפקיד עד לתאריך 30 באפריל 2011), למנהל רכש ואספקה של צידוד מחשוב. בעקבות המלצת הביקורת בדוח שערכה בשנת 2012 בנושא ניהול המצאי, הוסמכה מנהלת אגף המחשוב לבצע רכש מחשוב, ע"י מועצת העירייה בתאריך 6/5/2013.

ג. מנהל יחידת הרכב העירונית לניהול וביצוע הרכש העירוני בתחום חלקי חילוף לרכבים. בעבר נקבע כי מנהל אגף התברואה אשר באחריותו נכלל המוסך העירוני ינהל ויבצע את רכש חלקי החילוף לרכבים העירוניים, אולם עם החלת שינוי ארגוני הקמת יחידת הרכב העירונית והכפפת המוסך העירוני ליחידה שונתה ההסמכה בכח החלטת מועצת העירייה בישיבתה מס' 36 מתאריך 11/12/05 ומנהל יחידת הרכב הוסמך לביצוע רכש חלקי חילוף רכבים.



8. כלל הרכש העירוני כולל הציוד המחשובי וחלקי חילוף של רכבי העירייה מנוהל במערכת הלוגיסטית.

9. תהליך הרכש העירוני מתבצע בהתאם להוראותיהם של מספר נהלים עירוניים מרכזיים בנושא:

א. נוהל ועדת מכרזים מספר 180 מתאריך 10/8/1994 - עוסק בהסדרי עבודתה של ועדת מכרזים ואישור ההתקשרויות עם ספקים בהיקפי סכומים המחייבים מכרז.

ב. נוהל אישור התקשרויות בוועדת התקשרויות עליונה מספר 718 מתאריך 1/6/2004 - עוסק באישור התקשרויות עם ספקים לרכישת טובין בהיקפי סכומים הפטורים ממכרז. הנוהל קובע את סדרי ההליך של אישור ההתקשרויות בוועדת התקשרויות עליונה, ואת סוגי ההתקשרויות המובאות לאישור בוועדת התקשרויות עליונה.

ג. נוהל התקשרויות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז מספר 686 מתאריך 29/1/2008 - עוסק בהתקשרויות עם ספקים לרכישת טובין עבודות ושירותים הפטורים ממכרז. הנוהל מפרט את שלבי עריכת מסמכי ההתקשרות המחייבים, אופן בחירת ספק ותהליך החתמת הספק.

מבנה ארגוני וחלוקת עבודה

10. נכון למועד עריכת הביקורת, אגף הרכש והלוגיסטיקה כלל 3 מחלקות: מחלקת רכש, מחלקת מצאי עירוני ומחלקת מחסנים. בראש כל מחלקה מנהל מקצועי בתחום הפעילות.



11. תרשים מספר 1: מבנה ארגוני מחלקת הרכש באגף רכש ולוגיסטיקה



12. מחלקת הרכש כוללת 4 יחידות ארגוניות: יחידת ביגוד, מזון וחומרים, יחידת רכש טכני, יחידת ריהוט, שילוט ותמרורים, יחידת ציוד משרדי ודפוס. בראש כל יחידה מנהל מקצועי בתחום הפעילות ותחתיו רכזי רכש-קניינים.

**תיאור תפקידים ותחומי אחריות**

13. רכזת התקשרויות ופרויקטים:

- א. באחריותה ריכזו כלל הפעילות בנושא חוזים, התקשרויות ומכרזים באגף.
- ב. מכרזים - מכרזים פומביים ומכרזי זוטא. התפקיד כולל שיתוף פעולה בהכנת חוברת המכרז, פרסום המכרז, הכנת החומר לוועדת מכרזים, בניית טבלאות השוואה של כלל הספקים המשתתפים במכרז. כתיבת המכרז לרבות המפרט הטכני ובניית טבלאות השוואה הינן באחריות מנהלי יחידות הרכש. רכזת ההתקשרויות אחראית על הריכוז והעריכה של המסמכים עפ"י הכללים המשפטיים ומסייעת ועורכת טבלאות ככל שנדרש לצורך עריכת פניות לוועדות השונות
- ג. הסכמים והזמנות מסדרי גודל של ועדה פקידותית וועדת רכישות - קבלת כלל תיקי ההסכמים של האגף: רכזת התקשרויות ופרויקטים מקבלת את תיקי הרכש ממנהל מחלקת רכש, מסדרת ומכינה אותם לחתימת מנהל האגף. לאחר החתימה מעבירה את התיקים לסבב חתימות עירוני.
- ד. פרויקטים - טיפול בפרויקטים מיוחדים מטעם מנהל אגף הרכש ובכפופות ישירה אליו, כדוגמת שילוט מוסדות עירוניים וריהוט כיכרות. לרוב אלו הם פרויקטים הנדרשים מטעם מנכ"ל העירייה ו/או המשנה למנכ"ל, המצריכים טיפול קפדני וזריז יותר. בעת הטיפול בפרויקטים מתפקדת כאחד מרכזי הרכש, בכל מה שנדרש בתהליך הרכש. מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא זה כי: **"תהליך עבודה זה הונחה ע"י מנהל האגף דאז, עפ"י שיקול דעתו דאז"**.
- ה. תכניות עבודה - ריכוז תכניות העבודה של כלל האגף. טיפול בגיבוש ואישור תכניות העבודה בשיתוף עם מנהל האגף ומנהלי היחידות בפורום א' וביצוע מעקב סטטוס התכניות בשם מנהל האגף. מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא זה כי: **"תהליך עבודה זה הונחה ע"י מנהל האגף דאז, עפ"י שיקול דעתו דאז"**.

14. יחידת רכש ציוד משרדי ודפוס (צמ"ד):

- א. ביצוע רכש ציוד משרדי לכלל העירייה, למעט בתי הספר בניהול העצמי.
- ב. טיפול בנושא עבודות הדפוס בעירייה, כולל העברה לדפוס עירוני פנימי וחיצוני.
- ג. פעילות כחלק מצוות תכנון, לרבות רכש מתנות לאירועים.
- ד. טיפול בנושא מולטימדיה בעירייה בכלל זה מכשירי פקס, מקרנים, מערכות כריזה לבתי ספר.



- ה. מכרזים:
- ו. מנהל היחידה מבצע מעקב מכרזים באמצעות לוח פיזי התלוי במשרדו.
- ז. רוב המכרזים נחתמים לתקופה של שנה וחצי בתוספת אופציה של שנה וחצי.
15. יחידת רכש טכני:
- א. ביצוע כלל הרכש העירוני של ציוד טכני כולל מזגנים, מכונות, גנרטורים, משאבות ומפוחים, ציוד וכלי עבודה, ציוד פיזיותרפיה, צמיגים, אופניים, מדליות ופרסים.
- ב. רכש כלי הרכב העירוניים כולל קטנועים ועסקאות ליסינג. חתימת הסכמי רכש לחלקי חילוף והסכמי תחזוקה, כאשר המוסך העירוני אחראי על הביצוע. נושא רכש רכב מורכב ורגיש ומורשים לעסוק בו אנשים מועטים כולל סמנכ"ל תפעול, מנהל האגף דאז, מנהל היחידה הטכנית ורכזת הקניות תחתיו שעוסקת בנושא. הטיפול בנושא מהווה נתח משמעותי מעבודת היחידה. לביקורת דווח ע"י רכזת הרכש כי הטיפול בנושא מצריך יותר מ- 6 שעות מיום עבודתה. הטיפול מתייחס לכל תחום רכישה ושכירות הרכבים כ-500 במספר וכ 150 כלי רכב בליסינג כאשר כ- 50% בהחזקת פקידות בכירה.
- ג. תאורת רחובות - רכש עמודים, פנסים, אביזרי חשמל קשורים (מח' מאור). הרכש מתבצע במסגרת מכרז פומבי. המשתמש העיקרי הינה מחלקת מאור. תוצאת המכרז הינו הסכם מסגרת אשר הגוף שמבצע רכש על פיו לרוב הוא המחסן במחלקת מאור. כאשר כל המלאי מיוחס כמלאי נצרך ולא נחשב כמצאי.
- ד. אחזקת דרכים - רכש מכסים ומסגרות של ביוב, תיעול, יציקות ברזל של אמצעים לאיסוף גשם, רשתות ואבן שפה.
- ה. תברואה - רכש מכלים ירוקים וכחולים לאיסוף אשפה ומחזור, מכלי מתכת, מכונות ניקוי, מכונות לאיסוף אשפה, מנופי גזם וכיוב'. מנהל היחידה מסר לביקורת כי בביצוע רכש בנושאי תברואה, הם נעזרים במכרזים של המשכ"ל (החברה למשק וכלכלה). המשכ"ל מבצעים עבורם תיחור בין הספקים הרשומים אצלם, עפ"י כמויות מוערכות לרכישה במהלך השנה. לאחר קבלתן הוא מעביר את תוצאות התיחור לאישור ועדת התקשרויות עליונה. בהתאם לכך מבצעים התקשרות עם הספקים הזוכים.
- ו. טיפול בהסכמי התקשרות לרכש מזגנים לכל מוסדות העירייה כולל בתי ספר. רכש מזגנים עבור יחידות העירייה מבוצע ע"י היחידה הטכנית במחלקת הרכש באגף, למעט מינהל החינוך ובתי הספר עבורם נושא המזגנים בוזר החל משנת 2011.
- ז. רכש לאגף החופים כולל אופנועי ים, מכונות לניפוי חול, טרקטורונים, טרקטורים.
- ח. חומרי הדברה וציוד הדברה.



- ט. רכש תקנים למוצרים מחוייבי תקן, לצורך מכרזים והסכמים, תקן מחוייב ותקן רשות.
- י. רכז קניות ביחידה אחראי על ביצוע מעקב דרישות רכש לכלל המחלקה, עבור מנהל המחלקה, באמצעות גיליונות אקסל. הפקת דוח דרישות שבדרך עבור מנהל המחלקה.
- יא. רכזת ביחידה אחראית על הטיפול בפניות הציבור המהווה לקוחות פנים עירוניים ביחס לציוד ורכש. הטיפול מתבצע באמצעות פניה של לקוח דרך פורטל אגף הרכש.
16. יחידת ביגוד, מזון וחומרים (במ"ה).
- א. ביצוע רכש בתחום ביגוד בהתאם להסכמי עבודה. עבור לובשי מדים כדוגמת כבאים ופקחי שילוט, ושאינם לובשי מדים חלוקת ביגוד באופן פיזי - "ביגוד בעין" או באמצעות תלושים. רכש ביגוד ייצוגי למרכזי השירות. מנהלת היחידה דיווחה כי קיימים כ- 80 פריטים של ביגוד במכרז, כאשר קיימים סוגים של ביגוד כדוגמת "ביגוד ייצוגי" ו"ביגוד בעין". הביגוד הייצוגי מוחזק כמלאי במחסן הסוללים ומחולק על ידי אגף רכש ולוגיסטיקה ליחידות השירות בשטח. "ביגוד בעין" אינו מוחזק במחסן.
- ב. הסכמי התקשרות בתחום כביסה ומכבסות.
- ג. ביצוע רכש מצרכי מזון וכיבוד באופן רוחבי עבור כלל היחידות העירוניות כדוגמת קפה, תה, סוכר, חלב.
- ד. ביצוע הרכש והסכמים בנושא כריכים ליחידות מסוימות בהתאם להסכמי עבודה כדוגמת יחידת הפיקוח, שילוט, חניה.
- ה. ריכוז הרכש בנושא צבעים ומנעולים. בתחום זה ההזמנות מבוצעות דרך המחסן לאחר שההסכמים מוקמים ע"י היחידה.
- ו. ביצוע רכש כלי מטבח וחומרי ניקוי כולל נייר ניגוב ידיים.
- ז. בדיקת הביקורת העלתה כי מרבית המכרזים וההסכמים ביחידה מבוזרים ליחידות כולל כריכים, נייר ניגוב ידיים, חומרי ניקוי, כיבוד וכיוב'.
- ח. כמו כן דיווחה מנהלת היחידה כי במסגרת תפקידם כיחידת מטה, הסכמי ההתקשרות בנושא רכש כריכים משמשים גם יחידות אחרות לביצוע רכש לכנסים וארועים.
- ט. בנוסף מסרה לביקורת כי כחלק מפעילות רכש האגף רשאי מנהל האגף להורות על רכישות ממחסן בלתי מתוקצב כדוגמת מחסן הנדסה המתוקצב בהיקף של 1,200 אלפי ש"ח על בסיס נתוני צריכה הסטוריים. מחלקת המחסנים מנהלת את המלאי עפ"י רמות מלאי קבועות לרבעון. היחידה העירונית "רוכשת" את הפריט הנדרש כדוגמת צבע מהמחסן באמצעות "דרישת ניפוק" וכנגד תקציב. במקרים הללו באחריות אגף הרכש להבטיח את המלאי הנדרש באופן שוטף במחסן והוא מהווה "ספק משני" עבור היחידות העירוניות.



17. יחידת ריהוט שילוט ותמרורים

- א. ביצוע רכש והסכמי רכש לריהוט לבתי ספר וגני ילדים כולל לוחות כתיבה והתקנתם.
- ב. ביצוע רכש והסכמי רכש לריהוט משרדי, פחי אשפה משרדיים וכד' ליחידות העירוניות.
- ג. ביצוע רכש שלטים ותמרורים בעיקר עבור מחסן 6 - מחסן תנועה. בתחום זה מופו 30 פריטים עיקריים המנוהלים עפ"י רמות מלאי.
- ד. ביצוע הסכמי רכש לזרי פרחים.
- ה. טיפול במישור הלוגיסטי בפרויקטים עירוניים, כגורם המתכלל מטעם אגף רכש ולוגיסטיקה. במסגרת זו משמשת מנהלת היחידה כ"רכזת פרויקטים" היושבת כחברה בכל ועדת פרויקט ומספקת את המענה במישור ההצטיידות כנציגת אגף רכש ולוגיסטיקה.
- ו. בשנת 2011 השנה המבוקרת טיפלה מנהלת היחידה ב- 16 פרויקטים עירוניים.
- ז. לכל פרויקט יוצא כתב כמויות ספציפי, המעודכן במערכת הלוגיסטית. העדכון מתבצע באמצעות מק"טים שנבנים לפי האפיונים הספציפיים לפריטים בפרויקט. יחד עם זאת שיוך הפריטים בהזמנה לפרויקט הוא לפי יחידת המצאי ולא לפי הפרויקט.
- ח. בתהליך העבודה הספק מספק את הטובין ישירות ליחידה אולם מאחר ומדובר בפרויקטים גדולים חוצי עירייה, נוכחת מנהלת היחידה המשמשת כרכזת פרויקטים באספקט זה של תפקידה, בעת האספקה, על מנת לוודא כי סופקו הפריטים בהתאם לדרישות ההזמנה. ולבסוף חותמת על תעודת המשלוח ומאשרת את החשבונית.

תהליכי עבודה

18. תהליך העבודה המרכזי במחלקת הרכש הינו קבלת דרישת רכש מהיחידות העירוניות וביצוע הזמנת עבודה ו/או יצירת התקשרות ו/או יציאה למכרז בהתאם לצורך.
19. תרשים מספר 2: מעגל הרכש העירוני תמונה פנורמית כוללת



מעגל הרכש





20. תרשים מספר 3: תהליך העבודה לביצוע רכש טובין עירוני





21. הגורמים המטפלים בנושא הרכש ביחידות - המינהלנים, הינם עובדי היחידות, אשר בנוסף למטלות המקצועיות קיבלו על עצמם את הטיפול בנושא הרכש. אלו הם עובדים קבועים בעלי הרשאות ספציפיות במערכת הלוגיסטית והם מהווים רפרנטים לעניין הרכש ביחידות הן בפני עובדי האגף והן בפני הספקים החיצוניים.
22. דרישות הרכש עוברות לאישורה של ועדת "רכש ובלאי (קניות)" בתחילת התהליך. תפקידה לאשר את צרכי הרכש המועלים ע"י היחידות העירוניות. דרישות רכש לאישור הוועדה עשויות להגיע מאגף הרכש או ישירות מהיחידות העירוניות.
23. הוועדה הינה מינוי סטטוטורי המחוייב עפ"י תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) התשנ"ח-1998. בכח מינוי מועצת העירייה בישיבתה מיום 12 לנובמבר 2006, יו"ר הוועדה הינו מנכ"ל העירייה ומרכז הוועדה הוא מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה. מנהל האגף מרכז הפעילות ומעביר לאישורו בתום כל ישיבת ועדה. הוועדה מתכנסת אחת לחודש. ההפניה לאישור ועדת רכש ובלאי עשויה להגיע באמצעות מנהל האגף באופן ידני או באופן אוטומטי ע"י המערכת הלוגיסטית בעת ההזנה הראשונית של דרישת הרכש. הפנייה לוועדה לאישור צורך רכישה הינה באמצעות טופס ידני או מקוון "טופס בקשה לוועדת רכש ובלאי".
24. דרישות הרכש מועברות לרכז ועדות אשר מרכזות ומעבירה לאישורו וניתובו של מנהל האגף בלבד. זוהי תחנה המנקזת בתחילת התהליך את כל הפניות לאגף. הקשר של היחידות העירוניות בשלב הראשוני אינו נעשה דרך מנהל מחלקת הרכש או מנהלי היחידות ברכש אלא דרך תחנה אחת בלבד - מנהל האגף באמצעות רכזות הוועדות.
25. מנהל מחלקת רכש מסר לביקורת כי הקניינים עובדי מחלקתו מתחילים את תהליך הטיפול ברכישה עצמה במקביל לתהליך בוועדת רכש ובלאי, באופן זה ייעלו את תהליך הרכש וקיצרו את זמני הטיפול.
26. הגורם היחיד שהחליט ביחס לאישור או אי אישור של דרישת הרכש בשלב הראשוני היה מנהל האגף דאז. מערכת השיקולים הינה סובייקטיבית ומסתמכת על בסיס המידע המערכתי הכולל המצוי ברשותו בלבד. קיימים מקרים בהם דרישת הרכש אינה מאושרת ומוחזרת ליחידה.
27. לאחר אישור הדרישה ע"י מנהל האגף, הוא מעביר אותה להמשך טיפול למנהלי היחידות ישירות. מנהל מחלקת הרכש המנהל הישיר של מנהלי היחידות אינו מעורב בשלב זה.
- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לסעיפים 24 - 27 כי: "תהליך עבודה זה הונחה ע"י מנהל האגף דאז, עפ"י שיקול דעתו דאז. כיום המצב השתנה, הטיפול בנושא השתנה ומועבר מיידית אל מנהלי היחידות לטיפול (על ידי רכזות הוועדות) ולידיעת מנהלי המחלקה והאגף. במקרה ויש דרישה חריגה, מעבירה רכזות הוועדות את הדרישה לאישור מראש של מנהל האגף."



עוד הוסיף וציין כי לאור ממצאי הביקורת "הדרישה תיסרק ותועבר במייל למנהל האגף ולמנהל מחלקת רכש".

28. בשלב הבקשה להצעות מחיר מספקים (בל"מ) עפ"י ההנחיות הקיימות באגף - "נוהל התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז מספר 686 מתאריך 29/1/2008", המוצג בפרק הרקע בדוח זה, מגדירים לספקים את הקריטריונים ומיידעים אותם כיצד משקללים את ההצעות. כמו כן, בהתאם להנחיות, הספקים נדרשים להציג רשיון עסק.

29. לפני כל יציאה לבל"מ רכזי הקניות ממליצים על ספקים אליהם רצוי לפנות לקבל הצעת מחיר. הדבר נעשה באמצעות מילוי טופס ייעודי לכך "טופס אישור ספקים לבל"מ". על גבי הטופס מציינים רכזי הקניות את המלצתם והציון שמעניקים לספק. טופס הספקים המוצעים מועבר למנהל האגף לאישור וחתימה לפני היציאה לבל"מ.

שיטת ההתקשרויות העירונית וסוגי התקשרויות

30. שיטת ההתקשרויות העירונית מבוססת על טבלת סכומים. הקטגוריות של היקפי סכומי ההתקשרויות מגדירות את סוג ההתקשרות, את תהליך העבודה המחוייב הנגזר ממנה ואת הוועדה הספציפית שבסמכותה לאשרה.

- א. התקשרות מסדר גודל של מעל 137,800 ₪ - התקשרות המחייבת מכרז.
- ב. מכרז זוטא עד סכום של 600,000 ₪, במקרה זה ניתן לבחור בין 4 - 6 ספקים ולפנות אליהם בלבד. את הבחירה בספקים יש לנמק באופן מסודר בפני ועדת מכרזים ולקבל את אישורה.
- ג. התקשרות בהיקף של מעל 600,000 ₪ מחייבת יציאה למכרז פומבי המחייב עמידה בקריטריונים קשיחים ושקיפות מלאה כולל פרסום המכרז ב- 2 עיתונים ולכלל הציבור. נמסר לביקורת כי תהליך המכרז אורך כשנה מרגע התנעת הטיפול ועד בחירת הספק הזוכה.
- ד. קיימים מקרים כדוגמת רכש מזגנים, ציוד כיבוי אש, רכישת כבאיות, מתקנים לאיסוף קרטונים, מתקנים לאיסוף בקבוקים, ריהוט לפרוייקטים, ריהוט בית קרדן, ריהוט משרדי, רכב, מכולות דחס, שמנים לרכבים, שטיפת כלי רכב, סולר לתחבורה ועוד, בהם האגף מוותר על יציאה עצמאית למכרז ונעזר בביצוע מכרזים במשכ"ל ובחשכ"ל או מכרז השלטון המקומי. במקרה זה גופים אלו מהווים ספק של האגף ומבצעים עבורו את המכרז תמורת עמלה של בין 2% ל 6% מגובה הזמנה למעט מכרזי חשכ"ל בהם בדרך כלל אין תשלום עמלה. תמורת העמלה המשולמת, בנוסף לביצוע המכרז מסופק לפרוייקט מהנדס המלווה את הפרוייקט לכל אורכו ואחראי על הייעוץ המקצועי. רכזת הפרוייקטים באגף מסרה לביקורת כי בערוץ זה זמן ביצוע המכרז מתקצר באופן משמעותי והוא אורך לכל היותר חודשיים. כמו כן, מגיעים למחירים טובים יחסית למחירי השוק. עוד דיווחה כי



לאור היתרונות שפירטה מבצעת נתח גדול מההתקשרויות בסכומים הגבוהים, בערוצים הללו.

- ה. תהליך הרכש העירוני מתנהל על פי קריטריונים מחייבים למכרז גם כאשר מדובר בהיקפי התקשרות נמוכים ביותר במובן שמחייב יציאה לבל"מ, קבלת מספר הצעות מחיר, סבב חתימות ואישור ועדה ספציפית (בדומה לתהליך מכרז). בהיקפי התקשרות גבוהים מסכום של 44,000 ₪ עד 137,800 ₪, נוהגים עפ"י נוהל הצעות מחיר הנהוג בכל טיפול בדרישת רכש, אולם הוועדה המאשרת את ההתקשרות במקרה זה הינה ועדת רכישות. הוועדה בוחנת את ההתקשרות באופן הדומה לנעשה בוועדת מכרזים. ככל שהסכומים גבוהים יותר ההחמרה באישור ההתקשרות עולה. הוועדה אינה סטוטורית וממונה ע"י מועצת העירייה. יו"ר הוועדה הינו מנהל חטיבת משאבי אנוש ומינהל וחברים בה נציגים ממרבית החטיבות והמינהלים. את הוועדה מרכז נציג ממחלקת המכרזים בעירייה.
- ו. בהיקפי התקשרות מסכום של 8,000 ₪ עד 44,000 ₪ (45,500 ₪), נוהגים באופן דומה: מבצעים תיחור ומכרזים הצעות מחיר לאישור ועדה פקידותית שהינה פנימית לאגף בראשות מנהל האגף וחשב האגף.
- ז. דרישות רכש של 5,000 ₪ עד 8,000 ₪ הן בסמכות מנהל. במקרים אלו ישנו פטור מהצעות מחיר. נוהגים עפ"י נוהל ביצוע דרישת רכש ונוהל חתימות.

מכרזים

31. קיימים 2 סוגי מכרזים בהתאם להיקף הכספי: מכרז זוטא בהיקף של 137,800 ₪ עד 600,000 ₪ ומכרז פומבי בהיקף הגבוה מ- 600,000 ₪.
32. מנהל האגף דאז, מנהל מחלקת רכש ורכזת התקשרויות דיווחו לביקורת כי משך הזמן הממוצע לטיפול במכרז חדש מרגע ההחלטה על מכרז ועד חתימת חוזה הינו בין 6 - 12 חודשים. לפיכך ההנחיה הפנימית במחלקת הרכש הינה תחילת עבודה שנה מראש, טרם פקיעת מועד מכרז קודם. לדבריהם מחלקת מכרזים מהווה צוואר בקבוק בתהליך והיא הגורם העיקרי לעיכובים בתהליך העבודה בנושא. מחלקת המכרזים דורשת כי לא יועברו הצעות ממועד הגדול יותר מ 3- 4 חודשים טרם פקיעה על מנת לקבל את המחירים הרלוונטיים ביותר למכרז. יחד עם זאת, טווח זה של 3 - 4 חודשים אינו מספיק לביצוע המכרז ונוצרים עיכובים ואיחורים.
- מנהל מחלקת מכרזים והתקשרויות מסר לביקורת בתאריך 24 ביולי 2013 בהתייחסותו לנושא כי מהנתונים שיש בידיו לגבי 9 מכרזים של אגף רכש ולוגיסטיקה שפורסמו בשנת 2011: "הנתון המובא בדוח לפיו משך זמן מכרז הוא "בין 6 - 12 חודשים" לא מדויק, היות ומשך הזמן הממוצע של מכרזי אגף הרכש בשנת 2011, מהתנתת התהליך ועד חתימת חוזה, עמד על כ- 7 חודשים. מניתוח שלוש המשימות העיקריות בתהליך, שמשך הזמן המצרפי שלהם הוא כ- 65% מכלל התהליך, עולה כי העיכובים העיקריים בתהליך העבודה נבעו ממשימות שהן באחריות אגף



הרכש. יצוין כי בתהליך החתמת החוזה שנמצא באחריות מח' מכרזים, רוב העיכובים נובעים בעיקרם מעיכובים בהגעת הספקים לחתימה על החוזים או השלמת נספחי ביטוחים."

עוד הוסיף לאור ממצאי הביקורת כי "יצוין כי מח' מכרזים פועלת רבות לשיפור תהליכי מכרזים, בין היתר, על מנת לקצר את תהליכי העבודה. להלן מס' דוגמאות לפעולות שביצענו בנושא:

1. הכנת תכנית עבודה רב שנתית כלל עירונית לחידוש מכרזים.
2. פיתוח דוחות ממוחשבים לבקרה על חוזים שעומדים לפוג.
3. שימוש במערכת ממוחשבת לניהול תהליך מכרזים.
4. פיתוח מערכת ממוחשבת לניהול תהליך חתימת חוזים (בשלב איפיון)
5. שליחת התראות שוטפות למנהלים לגבי מכרזים שיש לחדש.
6. ביטול ועדות המשנה של ועדת המכרזים ועריכת שימועים ישירות בפני ועדת המכרזים.
7. חידוש ומיזב כלל הנהלים וההנחיות בנושאי מכרזים והתקשרויות."

בתשובה לשאלת הביקורת מתי החלו בעירייה לעבוד על כל אחד מהפרויקטים שמנה במסגרת התייחסותו לטיטת הממצאים מסר כי במהלך השנה האחרונה. כמצוין בתשובתו "סעיפים 1,2,6 כשנה. סעיף 3- מערכת BPM פועלת קצת יותר משנה ברוב יחידות העירייה, כרגע נכנסו לתהליך שו"שים ולאחר שיסתיים נטמיע את התהליך ביחידות נוספות. סעיף 4- מערכת BPM חוזים נמצאת בשלבי פיתוח, נתחיל בהטמעה הדרגתית במהלך 2014. סעיף 5- מבצעים באופן שוטף מזה כשנה כנגזרת מתכנית העבודה. סעיף 7- מדובר בפרויקט ארוך טווח שאנחנו מבצעים אותו במנות, מנה ראשונה של טיוב ההנחיות הסתיימה לפני קצת פחות משנה, כרגע אנחנו מטפלים בנהלים עירוניים בנושאי מכרזים."

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי: "ההערה לגבי "צוואר הבקבוק" במחלקת המכרזים מתייחסת לתקופה המבוקרת. עיקר העיכובים המדוברים משויכים לתהליך חתימת החוזים והיעדר מערכת מעקב אחר ההתנהלות הבירוקרטית של חתימת המנהלים והספקים. בתקופה האחרונה מוטמעת בעירייה מערכת BPM מכרזים שאמורה להיטיב עם לוחות הזמנים. אגף רכש הכין נוהל עבודה שיישום בשנה הקרובה במחלקת הרכש, המסדיר את תהליך העבודה בהכנת מכרז ומגדיר לו"ז ומעקב. מועד רבעון ראשון 2014. הנושא יטופל במסגרת שגרות העבודה ברה ארגון."

ממצאים

מבנה ארגוני, מערך תפקידים, תחומי אחריות

33. מחלקת הרכש כאמור כוללת 4 יחידות בראש כל יחידה מנהל יחידה הכפוף למנהל מחלקת הרכש אשר כפוף למנהל האגף. בפועל מנהלי היחידות מקיימים שיגרת עבודה ניכרת המתאפיינת בכפיפות ישירה למנהל האגף אשר מהווה צומת מרכזית בפעילות האגף, אשר מרבית הפעילות, האישורים לביצוע רכש, מענים מיוחדים וכד' עוברים דרכה. בפעמים רבות נדרשים מנהלי היחידות לאישורו של מנהל האגף ולא של מנהל המחלקה בפעילותם השוטפת. הדבר כולל גם



וויסות פעילות היחידות במחלקת הרכש והעברת פרויקטים מיחידה ליחידה ע"י מנהל האגף ולא מנהל מחלקת הרכש כדוגמת העברת הטיפול בנושא הדפסת מסמכי דיוור, העברת הטיפול בנושא נייר צילום מסוגים שונים, העברת הטיפול בנושא שליחת תו חניה עד לבית התושב, העברת הטיפול בנושא שליחויות ועוד.

34. בהתייחס לתפקיד רכזת התקשרויות ופרויקטים המוצג לעיל, מצביעים ממצאי הביקורת על פער בין המבנה הארגוני הפורמלי והיררכיית הסמכויות המאושרת בתקינה העירונית לבין היררכיית הסמכויות וכפיפויות בפועל. באופן פורמלי רכזת התקשרויות כפופה ישירות למנהל מחלקת רכש ומוגדרת בתקינה העירונית כמזכירת מנהל הרכש. לפיכך אמורה לקבל את ההנחיות המקצועיות והוראות העבודה השוטפת ממנו. בפועל משמשת כרכזת התקשרויות ופרויקטים מיוחדים ועוזרת למנהל האגף. כפי שעולה מדיווחי מנהל האגף, מנהל המחלקה ורכזת ההתקשרויות עצמה וממצאי הביקורת, בפועל רכזת התקשרויות כפופה ישירות למנהל האגף. לפיכך, תכנון עבודתה השוטפת, המשימות לביצוע והוראות עבודה ביחס להתקשרויות ופרויקטים מתבצע ישירות על ידי מנהל האגף דאז ולא מנהל מחלקת הרכש.

35. בהתייחס להגדרת התפקיד של מנהלת יחידת רש"מ, תחומי האחריות, היקף ומורכבות הפרויקטים בהם נדרשת לטפל, העלו ממצאי הביקורת כי תפקידה מורכב בעצם משני תפקידים בעלי נפח והיקפי עבודה גדולים כמנהלת היחידה וכרכזת פרויקטים לוגיסטיים עירוניים חוצי ארגון. פעילות במסגרת שני תפקידים אלו יוצרת עומס רב בעבודה ובמענים הנדרשים בכל תחומי האחריות. מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי לאור ממצאי הביקורת: "עומסי העבודה יבדקו במסגרת הרה ארגון".

36. מנהל האגף דאז, מסר לביקורת כי במצב הקיים הוא בודק כל דרישה לפעילות הנכנסת לאגף למעט דרישת מחסן. כלומר הוא מרכז ומאשר/לא מאשר את הנושאים לביצוע ומעביר להמשך טיפול באמצעות רכזת התקשרויות או רכזת ועדות הכפופה ישירות למנהל האגף. הנושאים לטיפול אינם מתקבלים באגף ישירות ע"י מנהלי המחלקות כל אחד בתחומו, ויתרה מזו מנהלי היחידות והעובדים הזוטרים יותר באגף עשויים לקבל הוראות עבודה שוטפות ישירות ממנו. לביקורת דווח כי מתקיימת בדיקת BPM ע"י אגף ארגון ושיטות, לבחינה באם יש צורך להתערבות בפועל ומתן אישור לפעילות ע"י מנהל האגף כפי שמבוצע כיום או שעדיף כי בתפקידו יתרכז בביצוע בדיקה ובקרה. מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי: "בדיקת תהליך BPM- רכש הופסקה על ידי אגף ארגון ותקווה ואיננה ממשיכה להתבצע".



- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לסעיפים 33 - 36 כי: "תהליך עבודה זה הונחה ע"י מנהל האגף דאז, עפ"י שיקול דעתו דאז. כיום מנהל המחלקה מנחה ישירות את רכזת התקשרויות והמכרזים. יצוין כי אכן קיים פער בין התקינה שמזכירה במזכירה למנהל המחלקה, לבין המצב בפועל בו חסרה מזכירה למחלקה של כ- 20 עובדים כיוון שתקן המזכירה שודרג לתפקיד מרכזת התקשרויות ומכרזים".
- עוד הוסיף וציין כי לאור ממצאי הביקורת הנושא "יטופל במסגרת הרה ארגון".
37. בתשובה לשאלת הביקורת דיווח מנהל האגף דאז כי מדי תקופה מתבצעת רוטציה בין הרכזים בין היחידות השונות במחלקת הרכש, בהתאם להנחיותיו של מנהל האגף. הביקורת בדקה נושא זה ומצאה כי מעבר כזה של רכזים בין יחידות בוצע 3 שנים לפני מועד ביצוע הביקורת בלבד.
- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי לאור ממצאי הביקורת: "יבדק במסגרת הרה ארגון".
38. התפקידים (סמכות, אחריות, דיווח, שינויים וכו') אותם ממלאים המינהלנים ביחידות העירוניות בתחום הרכש, אינם מעוגנים בנוהל עירוני או בהוצאת כתבי מינוי הכוללים תאור תפקיד ותחומי אחריות. עובדים אלו אינם כפופים מינהלתית לאגף רכש ולוגיסטיקה ואינם מתוגמלים על עבודתם הנוספת בתחום הרכש. מנהל מחלקת רכש מסר לביקורת כי קיים קושי בשליטה ובקרה על הטיפול בביצוע רכש על ידי המינהלנים ביחידות העירוניות. מאחר ותפקיד זה הינו נוסף על תפקידם המרכזי ואין הם מתוגמלים עליו. הקשר בין עובדי היחידות והמינהלנים בנוגע לביצוע הרכש מתנהל מעצם המבנה הארגוני ומערך הכפיפויות במצב הקיים, מתנהל בתוך היחידות. התהליכים הללו לרבות מועדי הבקשות המדוייקים של עובדי היחידות, תלונותיהם וכיו"ב אינם שקופים לעובדי אגף הרכש. המינהלנים אינם כפופים לאגף כך שאינם נתונים בחובת דיווח, או סרים למרותם. הקשר אינו תמיד רציף ושיטתי, והם אינם יכולים לנתב ולקדם הטיפול בהתאם לצורך האמיתי בשטח. מאחר ואין המינהלנים כפופים לאגף הרכש מתקשים עובדי האגף לאכוף נהלים ולקדם הנחיות בנושא.
- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי לאור ממצאי הביקורת: "מומלץ שהנושא יטופל ע"י אגף ארגון".
39. אגף רכש ולוגיסטיקה לא עבר רה ארגון והתייעלות מבנית ארגונית רשמית ויסודית זה 20 שנה. לביקורת דווח כי תהליך רה ארגון לאגף אושר מספר פעמים והוקפא: בפעם הראשונה לפני כ- 11 שנים ופעם נוספת לפני כשנתיים.
- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי: "האגף נמצא בתהליך רה ארגון שצפוי להסתיים ב- 2014".

**הזנת נתונים במערכת הלוגיסטית לעבודת הרכש כולל מכרזים, חוזים, הסכמים,****ספקים ומקט"ים**

40. במסגרת בדיקותיה בחנה הביקורת את הקשר בין ביצוע הרכש בפועל ובין העבודה במקביל על המערכת הלוגיסטית, הזנת הנתונים והתיעוד הממוחשב, זאת על מנת לאפיין את בסיס הנתונים הקיים במערכת המהווה את אבן היסוד לפעילות הרכש בפועל ובמערכת הממוחשבת; אילו אינדיקטורים מרכיבים את בסיס הנתונים; מתי הנתונים מוזנים למערכת. כמו כן כיצד ניתן לבצע מעקב ובקרה בעזרת בסיס הנתונים, אילו דוחות ושאלות קיימים לביצוע ביקורת, כיצד ניתן לאתר חריגים ועוד. מאחר והבסיס לפעילות הרכש טמון במכרזים ובהסכמים הראשוניים המהווים בסיס להסדרת יחסי הגומלין עם הספקים, ומאחר ולאור זאת קובעים את תנאי ההתקשרות והתנאים לביצוע הרכש, בחנה הביקורת האם כל המידע הקיים במכרזים מוזן למערכת הלוגיסטית מיד עם תחילת העבודה על המכרז. כמו כן, האם מוזנים בהמשך כל הנתונים הנוספים של המכרז, של הספקים המתחרים, מק"טים ותנאי התקשרות. הביקורת בחנה את כל הנתונים שהוזנו במערכת הלוגיסטית- מכרזים והסכמי הכמויות שנבעו מהם, בשנת 2011 השנה המבוקרת. בפועל נמצא כי הזנת הנתונים למערכת הלוגיסטית כולל: תנאי המכרז (מחירים, זמן אספקה, אחריות, הערות חשובות), הספק הזוכה, כתב כמויות, מקט"ים - הקמת פריטים נעשית רק בשלבים מאוחרים כאשר המכרז הסתיים, הספק הזוכה נבחר ויש להקים הסכם במערכת. כלומר כל השלבים שקודמים לזאת כולל בניית המכרז באגף רכש ומחלקת מכרזים והתקשרויות, תיקונו ואישורו וכיוב' אינם מתועדים כלל במערכת הלוגיסטית. אין כל קישור בין מערכת המכרזים למערכת הלוגיסטית וכל המידע הקשור אליו אינו נכלל בבסיס הנתונים לביצוע הרכש העירוני.

מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסות לנושא כי: "נכון, שלבי בניית המכרז עד לאישורו אינם מתועדים במערכת הלוגיסטית. למערכת ישנה פונקציונאליות של טיפול בתיחורים, כפי שהביקורת ציינה בסעיף העוקב". עוד ציינה לאור ממצאי הביקורת כי "בנוגע לקשר בין מערכת מכרזים והמערכת הלוגיסטית, נציין כי מס' המכרז המוזן ידנית במע' הלוגיסטית יכול להוות את הבסיס לקישור מידע בין המערכות".

41. בפועל נמצא כי לאחר חתימת החוזים מבוצעת בדיקה במחלקת מכרזים. לאחר מכן מועברים החוזים החתומים ליחידות הרכש להכנת כתב כמויות ע"י מנהל היחידה הרלוונטית ברכש או מי מעובדיו. בנקודה זו בלבד מוזנים הנתונים למערכת הלוגיסטית. מבוצעת הזנה של סוג ההסכם; תאור ההסכם במלל; סוג הוועדה; מספר הוועדה; תאריך הוועדה; ספק (מס' הספק); סוג בנייה (האם לפי דרישה, הצעה, או בנייה ידנית- כאשר הממצאים מלמדים שזו האפשרות הננקטת באגף); תנאי תשלום; תנאי הצמדה למדד; תנאי הצמדה; מועד אספקה; תוקף ההסכם; תקרת ההתקשרות הכספית; מחירון. לאחר מכן ניתן נומרטור של מחלקת מכרזים לאישור סופי של כתב הכמויות ואישור הפעלה.



מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: **"נכון, רק כאשר המכרזים "מתורגמים" להסכמים מול ספקים (התקשרויות), הנתונים מוזנים למערכת הלוגיסטית."**

42. הביקורת מצאה כי רכזי הרכש ומנהלי היחידות אינם מבצעים תיחור במערכת הלוגיסטית, ואינם מזינים את נתוני הפריטים עבור כל הספקים הניגשים למכרז (נכון לכל הנתונים שנבדקו ע"י הביקורת פרט למקרה אחד בכל המחלקה בו הוזנה טבלת השוואה בנושא אביזרים לתאורת רחובות), אלא, עושים זאת על גבי גליונות אקסל חיצוניים שמבצעים את השקלול ומציפים את הספק הזוכה. בשלב זה הם מזינים למערכת הלוגיסטית רק את נתוני הספק הזוכה. עובדי האגף טענו בפני הביקורת כי המערכת הלוגיסטית אינה מבצעת את המשקולות והשקלולים הנדרשים במכרזים ובחוזים לקביעת הספק הזוכה, לכן מבצעים זאת על גבי גליונות אקסל. כלומר המערכת הלוגיסטית מספקת כלים מוגבלים ולא הולמים את שיטת התיחור, המשקולות והשיקלול באגף הרכש ולכן נדרשים לבצע זאת ידנית וחיצונית למערכת. בנוסף למשאבי הזמן הרבים המבוזבזים, כל העבודה המושקעת יורדת לטמיון, בסיס הנתונים החשוב של המכרז והספקים המתחרים אובד, היסטוריית הנתונים הולכת לאיבוד, לא ניתן לשלוף נתונים ומידע נצבר עבור כלל הספקים וכד'. במצב הקיים ישנו תיעוד רק לגבי הספק הזוכה ורק לגביו ניתן ללמוד דברים כדוגמת שינויים במדיניות המחירים, האם שיפר מחירים במהלך הזמן וכד'. כמובן שלא ניתן לבצע השוואות בין ספקים על בסיס ההסטוריה, כך שידע רב הולך לאיבוד והיכולת לבצע שיפורים ברכש העירוני נפגעת. למעשה אין מנגנון של צבירת הידע וההסטוריה של העבודה בנושא המכרזים בפרט והרכש בכלל.

מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: **"המערכת הלוגיסטית אכן מספקת כלים מוגבלים לתיחור".** עוד ציינה בתגובתה כי: **"בימים אלו, אנו מתניעים בשיתוף אגף רכש ולוגיסטיקה, אגף התקציבים, מח' מכרזים והתקשרויות והלשכה המשפטית, פיילוט לביצוע תיחור מקוון. כלי זה יסייע גם בתיעוד של התיחורים הקיימים. בשלב זה המדובר במערכת עצמאית, ללא קישור למערכת הלוגיסטית."**

43. המק"טים הם אבן היסוד במערכת הלוגיסטית והזמנות הרכש מבוצעות דרך המק"טים של הפריטים. הביקורת מצאה כי בכל היחידות במחלקת הרכש נתוני הספק הזוכה והמק"טים מוזנים באופן ידני, לאחר סיום תהליך המכרז ובחירת הספק הזוכה. כמו כן נמצא כי במצב הקיים ניתן לבצע במערכת הלוגיסטית הזמנת פריטים מספק שאינו משויך להסכם או שלא מהספק הזוכה. המערכת אינה חוסמת באופן גורף ומחלט אפשרות להזמין מספק שלא זכה, באמצעות מק"ט קיים.



מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: "ע"פ דרישה של הלקוחות, ישנה אפשרות לבצע במערכת הזמנות פריטים מספקים שאינם משויכים להסכם או שלא מהספק הזוכה, יכולת זו מאפשרת לטפל לדוגמא בהתקשרויות בהיקף נמוך אשר הינן עד סמכות ועדה פקידותית."

44. הביקורת בדקה יישומי המערכת הלוגיסטית, מחוללי דוחות ושאליות ומצאה כי המערכת מאפשרת שימוש מוגבל, חלקי ומסורבל בדוחות ושאליות לביצוע בקרה בחתכים שונים על פי הסכמים, הזמנות ופריטים. לדוגמא אין דוח המאפשר להציג קישור בין פריט והסכם. ניתן לבצע שאלתה שמציגה פרוט שורות הזמנה לשורת הסכם ספציפי. כדי לעשות כן יש להזין את מספר ההסכם ואת שורת ההסכם שבה המק"ט נמצא. בשלב זה ניתן לשלוח את המק"ט והוא מקשר למספר ההזמנות שהופקו לשורת ההסכם. לא קיימת שאלתה המאפשרת לבצע חיתוך נתונים כניסה להסכם והוצאת כל ההזמנות שבוצעו במסגרת הסכם זה. דבר זה אפשרי רק אם עוברים פריט פריט שבהסכם ומוציאים דוח ואז יש להצליבו ולנתחו. הדבר פוגע ביכולת לבצע ניתוח חריגים במסגרת ביקורת ולהציף מופעים חריגים. לאור ממצאי הביקורת נראה לביקורת כי לא ניתן לבצע ניתוח חריגים שכזה.

מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: "שאליות מעקב הזמנות להסכמים מפותחות על פי הצורך והדרישות העולות מהלקוחות. במערכת קיים מגוון של דו"חות העונים להגדרה זו. נעדכן כי קיים דו"ח המציג קישור בין פריט והסכם. לא הועלתה דרישה לשאלתה המאפשרת חיתוך נתוני כניסה להסכם והוצאת כל ההזמנות שבוצעו בהסכם זה."

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לסעיפים 40 - 44 כי: "מערכת המידע הקיימת, בפרט המערכת הלוגיסטית, ישנה ואינה תומכת בתהליכים הקיימים. באחריות אגף המיחשוב לאפיין מערכת חדשה או לתת פתרונות נדרשים."

תהליכי עבודה

45. רכש הטובין בעירייה נחלק לנושאים מבוזרים ולכאלה שאינם מבוזרים.
- נושאים מבוזרים: אגף הרכש מבצע את הסכם ההתקשרות - "הסכם מסגרת" - מול הספק עבור היחידות העירוניות ומזין במערכת הממוחשבת. היחידות העירוניות נכנסות להסכמי המסגרת במערכת הלוגיסטית ומבצעות את הזמנות הרכש ישירות מול הספק בהתאם לתנאי ההתקשרות המפורטים בהסכם.
 - נושאים בלתי מבוזרים: נושאים מקצועיים או מורכבים יותר. ההזמנות מבוצעות ע"י אגף הרכש עבור היחידות העירוניות, בהתאם לדרישות הרכש המתקבלות מהיחידות.



46. כפי שהוצג לביקורת ע"י מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה, מנהלי המחלקות ומנהלי יחידות באגף, תהליך העבודה המרכזי- טיפול בהזמנת רכש- מתחיל בדרישת רכש מאת הלקוחות ביחידות העירוניות השונות. הקמת דרישת הרכש יכולה להתבצע ע"י הלקוח באמצעות טופס ממוחשב במערכת הלוגיסטית או באמצעות מילוי טופס ידני. הלקוח מעביר דרישתו לאיש הרכש היחידתי שאחראי לקבל אישור לדרישה מהמנהל והמחשב של אותה יחידה. הקישור במערכת הלוגיסטית הינו מוגבל, כלומר הקמת הדרישה במערכת הלוגיסטית אין משמעה התחלת תהליך הרכש באגף הרכש. על מנת שיתחיל טיפול בדרישה באגף הרכש, הדרישה חייבת להגיע על גבי טופס חתום. רק מהרגע שהדרישה החתומה מגיעה לאגף הרכש היא מוחתמת בחתימת "התקבל", מתועדת באגף והטיפול בה מתחיל, כולל מדידת משך זמן הטיפול. המשמעות הינה כי ישנו פער זמן בין הקמת הדרישה מטעם הלקוח או איש הרכש, ועד קבלתה באגף הרכש והתחלת הטיפול. בפער זמן זה איש הרכש היחידתי שאינו כפוף לאגף הרכש, מצוי בשליטה על תהליך הרכש ומשך הזמן תלוי ביעילות תפקודו וכן בהחמת הדרישה. מצד הלקוח תהליך הטיפול בדרישתו מתחיל ברגע שהקים דרישה, אולם בפועל אין זה כך. התהליכים הפנימיים ביחידה עד להעברת הדרישה לטיפול אגף הרכש אינם שקופים ואינם באחריות או בשליטת אגף הרכש. אולם הלקוח אינו מודע לכך והדבר עלול ליצור תרעומת על משך זמן טיפול ארוך.

מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: **"תיאור המצב הקיים נכון"**.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי: **"הטיפול בדרישה מתחיל באגף רכש מרגע קבלתה בפועל חתומה ע"י חשב ומונהל. אכן קיים פער וחוסר שקיפות במידע שאינו מועבר מאיש הרכש היחידתי לאגף הרכש"**.

עוד ציין בהתייחסותו כי **"מומלץ שארגון ותקינה יטפלו בתהליכי העבודה בין המינהלנים של היחידות לבין אגף רכש ולוגיסטיקה"**.

47. **דרישות רכש** - הביקורת קיבלה לידיה טבלת מעקב סטטוס אחר דרישות רכש שהתקבלו באגף ושטרם יצאה הזמנה בגינם, מעודכן ליום 5.9.2012. הדוח הופק מתוכנת אקסל ומהווה כלי ניהולי נוסף שפותח ע"י מנהל מחלקת רכש מאחר ולא ניתן לקבלו מהמערכת הלוגיסטית. הדוח כלל 28 דרישות רכש. מתוכן 21 דרישות נמצאות בסטטוס של: הליך של הזמנה, קיים הסכם תקף וחלף עד ל 5/9/12 פרק זמן לטיפול שנע בין 0-9 ימים. לעומת זאת עבור יתר 7 דרישות הרכש נכון לתאריך 5/9/12, טרם נערך הסכם התקשרות, והן נמצאות בהליך של הכנת הסכם, במקרים אלו, פרק הזמן לטיפול שחלף ממועד קבלת הדרישה ועד ה 5/9/12 נע בין 22-49 ימים, זאת מסיבות שונות. כך למשל, בהתייחס לדרישה למי קר נופי ים, הטיפול בדרישה ארך למעלה מ- 49 יום מאחר והסכם המסגרת אושר ע"י ועדת רכישות בכפוף לניהול מו"מ ועד ל 5/9/12 הועדה טרם אישרה את המו"מ. דוגמא נוספת בהתייחס לדרישות לציווד למעבדת מדעים בבית ספר א. ד. גורדון ועירוני ט', הטיפול בדרישות ארך למעלה מ- 41 יום מאחר ובוצעה



בדיקת הדגמים שהספקים הציעו. היחידות ביקשו להוסיף פריטים במהלך הכנת ההסכם. בנוסף, בהתייחס לדרישת רכש לעגלה למנדף לתיכון צפון מערב, הטיפול בדרישה ארך למעלה מ- 29 ימים מאחר וקיים קושי באיתור ספקים למנדף בעלי רישיון עסק. בדומה, בהתייחס לדרישה למדיח לחדר הכנה מדעים בצפון מערב, הטיפול בדרישה ארך למעלה מ- 22 ימים לאור ניהול מו"מ ממושך עם הספק לגבי הסתייגותו מתנאי האחריות.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי: "זמן הטיפול מקבלת הדרישה ועד הוצאת הזמנה תלוי בראש ובראשונה בקיומו של הסכם. ככל שאין הסכם ייקח תהליך ההזמנה זמן רב יותר. הדרישה לרישיון עסק בכל רכישה מקשה גם היא על ההתקשרות."

עוד ציין בהתייחסותו לאור ממצאי הביקורת כי "נפעל לשיפור זמינות ההסכמים."

48. הסמכת מנהל מחלקת רכש- מועצת העירייה בישיבתה ה- 51 מתאריך 21/5/2012, במסגרת החלטה מספר 396, אישרה למנהל מחלקת הרכש לחתום על טופס הזמנה פקודות תשלום ושוברות תשלום ללא המחאות כמשמעותו בסעיף 7 לחלק א' של התוספת לתקנות העיריות (הסדר קניות וניהול מחסנים), התשי"ט 1958, לרכישת טובין במקומו של מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה כל אימת שמנהל האגף ייעדר מעבודתו עקב חופשה או מחלה. המשמעות הינה כי כיום, מוסמך מנהל מחלקת רכש להחליף את מנהל האגף בהיעדרו בחתימה על פקודות הזמנות תשלום ושוברי תשלום אך לא על המחאות וחוזים.

49. לכל הסכם קיימים 2 מספרים שיוכיים: מספר אסמכתה מהמערכת הלוגיסטית ומספר נוסף ממערכת המכרזים.

50. רכז קניות ביחידה משמש גם כמקטלג העירוני. מתן מספר קטלוגי לכל פריט שנרכש ע"י העירייה. הקמת המספר הקטלוגי מאפשר תחילת תהליך רכש עירוני עבור פריט מסויים.

באשר לשאלת הביקורת ביחס לשיטת הקטלוג העירונית, מסר המקטלג העירוני כי דרישה לפתיחת מק"ט מועברת אליו על גבי טופס המיועד לכך. דרישה כזו יכולים להציג מנהלי יחידות עירוניות שונות או רכזי קניות ועובדי אגף הרכש. דרישה לפתיחת מק"ט עוברת את אישור מנהל היחידה והוא המאשר ביצוע למקטלג העירוני.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי: "התהליך יבדק ובעתיד תישקל אפשרות חתימת מנהל כתנאי לפתיחת מק"ט חדש."



51. רכז קניות ביחידה משמש גם אחראי מאגר ספקים במאגר הלוגיסטי. במסגרת התפקיד הוא אחראי גם על פתיחת ספקים חדשים ארעיים לצורך יציאה להצעות מחיר או יצירת ספק קבוע. על פי דיווחיו לביקורת התהליך מתחיל באגף כאשר רכז קניות או מנהל יחידה רוצים להתחיל לעבוד מול ספק חדש ומעוניינים לקבל הצעת מחיר. אם הספק הארעי זוכה במכרז הוא מקבל את יתרת המסמכים הנדרשים מהספק על מנת להפכו לקבוע במערכת, באישור מנהל כספים.
52. שיטת הקטלוג העירונית הוצגה בפני הביקורת. בעת הבדיקה עלה כי המערכת הלוגיסטית שהינה מיושנת, לא נבנתה באוריינטציית ניהול מלאי מלאה ואינה מספקת המענה הנדרש בנושא המקט"ים. המערכת מאפשרת 8 תווים במיספור קטלוגי וזה מותיר מעט מקומות למספרי מקט"ים ומקשה על ניהול מערך המספרים הקטלוגיים של פריטי הרכש העירוני.
53. רכז קניות ביחידה אחראי על ניהול מעקב הסכמים לכלל המחלקה, עבור מנהל המחלקה, באמצעות גיליונות אקסל. הטבלה מציפה תאריכי תפוגה לכלל ההסכמים. רכז הקניות ביחידה מעדכן אחת לשבועיים את הטבלה: היקף רכישות, מאילו הסכמים, הסכמים חדשים וכיוב'. עדכון טבלאות האקסל מתבצע באמצעות פלטי נתונים המופקים מהמערכת הלוגיסטית. רכז הקניות האחראי על הנושא ומנהל המחלקה מסרו לביקורת כי כל רכזי הקניות מעדכנים טבלאות האקסל אחת לשבוע מידי יום ד' בשבוע: מהו מצב ההסכם, מתי צריך לחדש, סטטוס ביצוע ומה נעשה בנידון.

המערכת הלוגיסטית, ריבוי מערכות ממוחשבות

54. הביקורת מצאה כי עבודת הרכש השוטפת באגף כוללת עבודה עם מספר רב של מערכות ממוחשבות: המערכת הלוגיסטית המרכזית, מערכת המצאי, מערכת כספים 2000, מערכת נצר, ותוכנות אופיס שונות. חלקן הגדול אינן מתמשקות למעט מערכת המצאי והמערכת הלוגיסטית. שעות עבודה רבות מושקעות ביצירת ממשקים ידניים, עדכון המערכות השונות באותם נתונים, גזירה והעתקת נתונים ממערכת למערכת, ובנוסף בניית דוחות אקסל ידניים לצרכים ניהוליים שאינם מקבלים מענה מהמערכות הקיימות. לבד מבזבוז זמן עבודה ניכר על פעולות כפולות ועדכונים מרובים במקומות שונים מהווה הדבר פתח להקלדות שגויות וטעויות.
- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לסעיפים 52 - 54 כי: "מערכת המידע הקיימת, בפרט המערכת הלוגיסטית, ישנה ואינה תומכת בתהליכים הקיימים. באחריות אגף המיחשוב לאפיין מערכת חדשה או לתת פתרונות נדרשים". עוד ציין בהתייחסותו כי הנושא "להתייחסות אגף המיחשוב".



55. במסגרת בדיקותיה מצאה הביקורת כי אין ספר הדרכה ואין הנחיות כתובות ומסודרות לעבודה והפעלת המערכת הלוגיסטית. הידע והמידע מצויים "בראשי העובדים" והם מועברים בעל פה בואריאציות שונות בהתאם למידת הידע וההבנה של כל עובד ועובד. הדבר ניכר בשיטות עבודה שונות כלפי אותם נושאים הנהוגות על ידי העובדים השונים. כדוגמת הגרסאות השונות שהוצגו לביקורת על ידי רכזי הרכש ביחידות המחלקה השונות- בעבודה על המערכת הלוגיסטית, בשיטות העבודה בהקמת הסכמים לאחר ביצוע מכרזים והקמת מקט"ים, בשימוש ביישומים השונים להפקת דוחות וכיוב'. חלק מהרכזים בקיאים יותר בעבודה על המערכת הלוגיסטית דבר שמסייע להם בצורה ניכרת בהפקת חיתוכי דוחות שרכזים אחרים לא מודעים לקיומם כדוגמת דוח בקרת הסכמי מסגרת במיון ספציפי בתקופה מוגדרת. כמו כן, חלקם בקיאים בהזנה הראשונית הרצויה של הסכמי הכמויות בשדות הנכונים שמאפשרים שימוש יעיל וזריז יותר בבסיס הנתונים בעבודה השוטפת אחר כך. חלקם נוקטים ערוצי עבודה ארוכים ומסובכים יותר על מנת לבצע אותה עבודה. לדוגמה הזנה של מכרז/הסכם מתחדש בסטטוס הנכון כך שמתאפשרת שליפת נתוני המקטים והמוצרים והתנאים באופן ישיר מהסכם הכמויות המקורי מהמכרז המוקדם יותר ללא צורך בהזנה חדשה. לא כל הרכזים מודעים לדרישה להזנת כל אופציות ההסכם במסך LE18 "התקשרות המשך", בעת הקמת ההסכם במערכת. באופן זה למימוש אופציה ניתן לבנות דרישה על סמך ההתקשרות הישנה. כך ניתן למשוך את כל הפריטים מההתקשרות הראשונה תחת המספר החדש שניתן לדרישה ולמעשה לאופציה החדשה. באופן הזה מספר האופציות פוחת באופן אוטומטי והמערכת נותנת את מספר האופציה המעודכן במסך LE18.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי: "מאחר ואין הקניינים מוגדרים כקניין רב תכליתי, מכיר כל קניין ומשתמש במודולים שונים במערכת הלוגיסטית ומשום כך קיימים הבדלים בידע ובאופן הטיפול. מומלץ כי עד לפתרון מערכות חדש, אגף המחשוב יכין ספר הדרכה למערכת הלוגיסטית."

עוד ציין בתגובתו לממצאי הביקורת כי הנושא "להתייחסות אגף המחשוב" וכי "נושא הקניין הרב תכליתי יבחן במסגרת הרה ארגון שמבוצע באגף."

מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: "מליווי המערכת לאורך שנים, אנו עדים לכך כי קיימת שונות גדולה בשיטות העבודה של היחידות השונות כתוצאה מהשונות בצרכי היחידות, שונות זו באה לידי ביטוי בדרכי הפעלה שונות של המערכת". לאור ממצאי הביקורת ציינה בתגובתה כי: "נמליץ לבצע בחינה של ארגון ותקינה לנושא במסגרת הבחינה המבוצעת ביחידה."

**שביעות רצון היחידות מרכז טובין**

56. את שביעות רצון הלקוחות מתהליכי ואיכות הרכש המבוצע ניתן למדוד בשתי דרכים מרכזיות: באופן שוטף באמצעות מנגנון לקבלת משוב רציף ושיגרותי על פני שנת העבודה וכן באמצעות ביצוע מספר סקרי שביעות רצון במשך השנה לאיסוף מידע ספציפי ומעמיק סביב נושא אותו האגף מעוניין לבדוק.

א. באשר לאפשרות הראשונה שצוינה לעיל, הביקורת מצאה כי אין מנגנון, נוהל ו/או הליך מסודר ושיגרותי בנושא קבלת משוב מהיחידות העירוניות על איכות הספקים ואיכות המוצרים המסופקים.

ב. באשר לאפשרות השניה שצוינה לעיל, בתשובה לשאלת הביקורת דיווחה רכזת קניות האחראית על הנושא, כי מקיימת 5-6 סקרי שביעות רצון בשנה. כל קניין או מנהל באגף רשאי להזמין סקר בהתאם לצורך. הגורם מעלה את הצורך שעובר את אישור מנהל היחידה, מנהל המחלקה ומנהל האגף. תוצאות סקרי שביעות רצון מתוייקות בתיק המיועד לנושא. לאור המדווח ביצעה הביקורת בדיקותיה. בניגוד למדווח העלו בדיקות הביקורת כי: אין תיק ייעודי לנושא סקרי שביעות רצון, אשר בו מתוייקים באופן שיטתי סקרי שביעות רצון בהתאם לנושאים ולשנים בהם בוצעו. נמצא תיק שהכיל חומרים שונים כולל חומר חלקי בנושא סקרים. הביקורת ביקשה מהרכזת העוסקת בנושא להציג את סקרי שביעות רצון שבוצעו בשנת 2011 (השנה המבוקרת) המצויים בתיק. נמצא סקר אחד בלבד. הביקורת בקשה מרכזת הקניות המטפלת בנושא לבצע חיפוש במערכת הממוחשבת ולהציג תיוק ממוחשב של סקרי שביעות רצון 2011, לאחר שערכה הרכזת חיפוש היא לא מצאה חומר היכול לתמוך בדבריה. לאור בדיקות הביקורת מסר מנהל המחלקה כי ישנם סקרי שביעות רצון המפורזים ביחידות מחלקות הרכש. הביקורת ביקשה כי יוצגו תיקים כאלו בפניה מהיחידות השונות. ממצאי הביקורת העלו כי לא קיימים תיקים מסודרים המכילים את החומר הנוגע לסקרי שביעות רצון במהלך השנים בכלל וביחס לשנת 2011 בפרט. הביקורת מצאה תיעוד חלקי של הסקרים ביחידות בצורת ערימות על מדפים של תיקים ואסופת מסמכים בניילונים, וכן בצורת תיעוד ממוחשב חלקי כדלהלן:

ג. יחידת במ"ה - בדיקת שביעות רצון מקומקום חשמלי - בוצע סקר נרחב ברבעון האחרון של שנת 2011. ללקוחות שקיבלו קומקומים בשנת 2011, חולקו טפסי שביעות רצון מהשימוש בקומקומים והם נתבקשו לספק משוב. סה"כ נרכשו 166 קומקומים בשנת 2011. ללקוחות הוסבר כי "במסגרת הפעולות לשיפור השירות, מבצע אגף רכש ולוגיסטיקה מעקב ובקרה אחר איכות המוצרים המסופקים לעירייה על ידי ספקים חיצוניים. במסגרת זו אנו מבקשים לבחון את שביעות הרצון מהמוצר קומקום חשמלי. נבקשך למלא שאלון זה ולהעבירו אלינו בחזרה..."



לאחר עיבוד הנתונים התברר כי התלונות העיקריות של המשיבים לסקר לגבי הקומקומים היו: הקומקום גורם לקצר חשמלי, יש טעם לוואי למים לאחר הרתחתם, תלונות לגבי גוף החימום על כי הוא גלוי ולא נסתר, העדפה לקבל אפשרות לרכישת קומקומים גדולים יותר. לאור ממצאי הסקר ביצע אגף הרכש פעולה של מתן אפשרות של רכישת קומקומים פשוטים וקומקומים איכותיים ויקרים יותר. יחד עם זאת, בדיקת הביקורת העלתה כי האפשרות להזמין קומקום איכותי הוכנסה באופן מבוקר שאינו שקוף לכל. לאור זאת שבמהלך השנה שקדמה לסקר הבינו באגף כי מרבית התקלות מתרחשות בלשכות ובקומקומים שבהם יש עומס גדול של ישיבות והם עובדים מעל היכולת שלהם. לפיכך, לאחר קבלת ממצאי הסקר, כאשר האגף מאתר מקום בעייתי הוא מפנה אותו לרכישת הקומקום האיכותי והיקר יותר במסגרת התקשרות קיימת שאינה חשופה לכל, אלא כאמור באופן מבוקר. לביקורת הוצג הסכם התקשרות תקף מיום 13/2/2012.

ד. יחידת במ"ה - בדיקת שביעות רצון מאיכות שירותי המכבסות - בוצע סקר נרחב בשנת 2011 בין הלקוחות - המפקחים בכל המרחבים, ביחס לאיכות השירות הניתן ע"י 3 מכבסות. על סמך תוצאות הסקר נתקבלה החלטה באם להמשיך את ההתקשרות החוזית עם הספקים - המכבסות נותנות השירות או להחליפם. הסקר הוכנס כחלק מהמכרז בכיסוי משפטי והוא מהווה אינדיקטור רשמי לבחינת איכות השירות, כאשר הספקים מודעים לכך. מנהל מחלקת רכש ומנהלת יחידת במ"ה ציינו בפני הביקורת כי הדבר מוכיח את עצמו הספקים מתאמצים להצטיין בתחרות הגלויה ולהתעלות מעל המתחרים. עוד צויין כי אכן בשנת 2011-2012 הספקים סיפקו שירות איכותי מאד. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי בשנתיים האחרונות החל במהלך של הכנסת סקרי שביעות רצון/משוב על איכות שירות למכרזים עצמם, והיה רוצה לעשות זאת יותר. בדיקת הביקורת העלתה כי עד כה הדבר בוצע רק בנושא הכביסה. מנהל מחלקת רכש מסר לביקורת כי הכנסת איכות השירות כתנאי בחוזה עצמו הינו דבר תקדימי שהוחל לפני כשנה וטרם הוטמע בנושאים נוספים.

ה. היחידה הטכנית - בבדיקת התפלגות צריכת מצברי צי הרכב בין השנים 2009-2011 נמצא כי מצברים מסויימים הציגו בלאי גדול של החלפה כל שנתיים. הנושא נבדק על ידי היחידה הטכנית במחלקת הרכש על פי בקשת מנהל המחלקה במסגרת קביעת תכנית העבודה לשנת 2011. במסגרת קביעת תכנית העבודה עבור כל יחידה במחלקת הרכש, מועלים נושאים שלא נבדקו בעבר. היחידה הטכנית העלתה את נושא המצברים כנושא רכש המערב היקפי כספים גדולים, ובכל זאת מוגדר כנושא שקט שקיים "מתחת לרדאר". דפוסי רכישת והחלפת מצברים נבחנו שנתיים אחורה, ולמרות שנמצא כי מצברים מסויימים הציגו בלאי גדול, נבחנו הסיבות לענין ולבסוף הוכח שאופן השימוש במצברים לנסיעות עירוניות קצרות הוא הגורם לבלאי והדבר אינו קשור לסוג המצברים. מנהל



המחלקה דיווח לביקורת כי ביצעו ברור מול מנהל המוסך העירוני לאפיון הרכבים שבהם שמו את המצברים בעלי הבלאי הגדול. הבירור העלה כי הרכבים הללו מאופיינים בנסיעות קצרות בתוך העיר והמנוע לא מספיק לטעון את המצבר. בסיכומו של דבר המצברים לא הוחלפו. זאת בייחוד לאור העובדה כי המצברים התקלקלו לאחר תקופת האחריות, ואם הבלאי הוא מעבר לתקופת האחריות אזי מבחינת האגף זה תקין. לביקורת הוצג רק חלק מהחומר המתועד בנושא למרות בקשתה לקבל את כלל החומר.

1. ממצאי הביקורת העלו כי הטיפול בנושא סקרי שביעות רצון נעשה באופן ספוראדי, לא שיטתי ורציף על פי תכנית מסודרת ותכנון שנתי וכן כי התיעוד לוקה וחלקי. מנהל מחלקת רכש טען בפני הביקורת כי התיעוד הממוחשב המלא היחיד הקיים הוא התיעוד שהוא מבצע בנושא סקרי שביעות רצון. מנהל המחלקה התקשה להציג בפני הביקורת תיעוד מסודר, מלא ושיטתי בנושא על פי סדר קלנדרי. למנהל המחלקה נדרש זמן רב, בנוכחות הביקורת, להתחקות אחר הנתונים והחומר המתועד, אשר התברר אף כי לא תועד במלואו. מנהל מחלקת רכש מסר לאור ממצאי הביקורת, כי עד שנת 2010 שנת כניסתו לתפקיד נושא סקרי שביעות רצון ובקרת איכות לא טופלו כלל באופן שיטתי ומסודר וכן לא תועדו כלל. מעת כניסתו לתפקיד החל לטפל ביתר שיטתיות בנושא כולל הפניית משאבי זמן וכח אדם רבים יותר וכן תיעוד וניתוח. אולם האמצעים המחשוביים וכח האדם העומדים לרשותו מוגבלים ולפיכך אינו מצליח לטפל בנושא כפי שהיה רוצה.

2. מנהל מחלקת רכש הציג בפני הביקורת את החומר הנוגע לנושא שנשמר בתיקיה בקרת איכות בתיקייה ייעודית לשנת 2011. בערוץ שמירת המסמכים בנושא שביעות רצון כפי שהוצג לביקורת: רכש - פרויקטים - תיקיית בקרת איכות - 2011 - דוחות - ריכוז דוחות. ממצאי הביקורת מצביעים על 5 בדיקות הבטחת איכות, בסך הכל, שבוצעו במחלקת הרכש בשנת 2011, כפי שמתועדים באופן ממוחשב ע"י מנהל המחלקה בלבד, כדלהלן:

ה. בדיקות מעבדה לכריכים מתאריך 7 נובמבר 2011 (יחידת במ"ה) - לצורך בקרת איכות הכריכים המסופקים לעובדי העירייה ביצע אגף רכש ולוגיסטיקה במהלך חודש ספטמבר 2011, בדיקות מעבדה מעמיקות, הבדיקות נערכו בהתאם לדרישות התקן הישראלי 2022. מתוצאות המעבדה עלה כי כל הכריכים שנבדקו עומדים בדרישות התקן הישראלי הנ"ל.

ט. בדיקת התאמת מוצר שסופק (נייר ניגוב ידיים) למפרט טכני מתאריך 7 בנובמבר 2011 (יחידת במ"ה). בתאריך 06.11.11 בוצעה בדיקת בקרת איכות מדגמית. נמצאה חריגה הן באורך הנייר והן במשקלו. בעקבות הממצאים זומנו הספק והלקוח העיקרי אשר בעקבות תלונתו בוצעה הבדיקה. הובהר לספק כי עליו להשלים את הפערים שנמצאו. הספק נאות לעשות זאת והבטיח כי המקרה לא ישנה.



- י. בדיקות נייר צילום A4 מתאריך 24 נובמבר 2011 (יחידת צמ"ד) - בוצעה בדיקה להשוואה בין המוצר העירוני למוצרי השוק האחרים בשני פרמטרים: משקל ומחיר. מתוצאות הבדיקה נראה כי המוצר העירוני שנרכש הינו זול ביותר ביחס למחירי השוק. כמו כן ניתן לראות את פערי המחירים המשמעותיים ביחס למחיר העירוני. לגבי משקל הנייר (החבילה) נראה כי המוצר העירוני הוא בעל המשקל הגבוה ביותר והדבר מעיד על אמינות הספק.
- יא. שק אשפה שקוף לחופי רחצה מתאריך 11 דצמבר 2011 (יחידת צמ"ד) - הבדיקה בוצעה ע"י יועץ חיזוני וכללה: בדיקת עובי השקיות, בדיקת חוזק למתיחה, בדיקת חוזק ההלחמה במתיחה, בדיקת התנגדות להשלמת קרע. עפ"י תוצאות הבדיקות השקיות עונות לדרישות המפרט ועמדו במבחנים שהופעלו. הומלץ יחד עם זאת בעתיד, לבצע את הבדיקות לפני קבלת הסחורה במחסני העירייה.
- יב. בקרת איכות - ריהוט גני ילדים מתאריך 11 דצמבר 2011 (יחידת רש"מ) - נסקרו 3 מהפריטים העיקריים המסופקים לגנים מתוקף ההסכם המפורט. הבדיקה נערכה ע"י מהנדס ייצור וכללה כסאות מבנה עץ, שולחנות מבנה עץ, ארון 16 מגירות. בסה"כ ההתרשמות מהציוד בכל הגנים ומשיתוף הפעולה היתה חיובית. יחד עם זאת הומלץ לבצע את הביקורת במפעל המייצר לפני אספקת או בתהליך הייצור, על מנת למנוע הגעת ציוד פגום לגנים.
- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסות לכלל הממצאים בנושא אמידת שביעות רצון הלקוחות ועריכת סקרי שביעות רצון כי: "הערות הביקורת מקובלות". עוד ציין כי "סקרי שביעות רצון הוכנסו ביוזמת מנהל המחלקה החדש בשנת 2011 (לא בוצעו בעבר כלל) בפועל בשנת 2011 בוצעו סקרים אך נוהל תיוק ותיעוד אכן לא בוצע באופן סדיר. הסקרים שבוצעו ייושמו ברובם והביאו להצלחה". עוד צויין לאור ממצאי הביקורת כי "יכתב נוהל עבודה בנושא משובים וסקרים רבעון שני 2014. במסגרת הנוהל יוגדר גורם אחראי ויפורטו כמה סקרים יבוצעו בשנה וכיצד יתועדו ויתויקו".
57. הביקורת ביררה האם יש במערכת הלוגיסטית אפשרות לבדוק שביעות רצון, לבצע סקרי שביעות רצון ולהשתמש בבסיסי המידע וביישומים הקיימים במערכת. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי לא ידוע לו או לכל גורם אחר באגף על קיומו של כלי כזה ולפיכך לא נעשה כל שימוש כזה. בהתייחסות מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי לממצאי הביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 ציין בתגובתו כי הנושא: "להתייחסות אגף המחשוב".



מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: "המערכת הלוגיסטית אינה כוללת פונקציונאליות של ביצוע סיקרי שביעות רצון". עוד ציינה בתגובתה כי: "בד"כ מערכת תפעולית אינה כוללת יכולת לבצע סיקרי שביעות רצון, יכולת זו קיימת בד"כ במערכות ייעודיות לנושא. ניתן לציין במסגרת זו כי בעירייה קיימות מערכות לביצוע סקרים (ובכלל זה סיקרי שביעות רצון), כגון המערכת של המרכז למחקר – 'נמלה'".

זמני אספקה

58. מדידת זמני אספקה

- א. רכזת הקניות האחראית על מדידת זמני אספקה מסרה לביקורת כי, בסוף הרבעון מבצעות היא ו/או מנהלת היחידה, בדיקה מדגמית להזמנות וזמני אספקתן. הנתונים נשלפים מהמערכת הלוגיסטית. בכל רבעון מציגים ממוצעי זמני אספקה לפריטי מדף, פריטי ייצור וכד'. כמו כן מבוצעת השוואה בין רבעון לרבעון.
- ב. בבדיקותיה במסמכי המחלקה, בבסיסי הנתונים ובתיעוד הממוחשב, לא הצליחה הביקורת להגיע למסמכים התומכים בדיווחי הרכוז. עובדי היחידה ומנהלת היחידה לא הצליחו להציג בפני הביקורת מסמכים ותיעוד מסודר בנושא.
- ג. המדידות המבוצעות בנושא זמני אספקה באגף אינן מסודרות, עקביות ושיטתיות. הן נעשות באופן ידני בהיעדר כלי מדידה מחשובי או אפליקציה התומכת בנושא במערכת הלוגיסטית.
- ד. בתגובה מסרה מנהלת היחידה לביקורת כי:
- ה. הבדיקות המבוצעות על ידי הרכוז ועל ידה בנושא, הינן בדיקות ידניות המייצגות סדרי גודל ולא בדיקות מדוייקות מאחר ואין ברשותן כלי ממוחשב לביצוע וטיפול בנושא.
- ו. נעשה טיפול מוגבל בנושא בהתאם למשאבים המצויים בידם והוא אינו מסודר, עיקבי ושיטתי.
- ז. מאחר והנושא אינו מוגדר כמשימה רשמית בהגדרת התפקיד, אינו נכלל בסדר עדיפות גבוה. נעשה טיפול חלקי בכפוף לעומס העבודה הקיים ולמשימות שנדרשות לבצע ובהתאם ליתרות הזמן שמצליחות לגייס לטיפול בנושא.
- ח. הביקורת העלתה כי הוחל בבדיקות הללו בשנת 2004. בכל רבעון נדגם מספר משתנה של פריטים (50 - 80 פריטים), ימי האספקה נספרים באופן ידני. זמן האספקה לגבי כל פריט נקבע עפ"י ספירת הימים מרגע העברת ההזמנה לספק ועד מועד האספקה ליחידה.
- ט. מספר הפריטים הנדגם משתנה מרבעון לרבעון בהתאם לזמן המצוי בידי מנהלת היחידה ללא סיבה ממשית או לצורך אמיתי שעולה מהשטח. ייתכנו מצבים שייבדק אותו פריט



מספר פעמים או פריט אחר שלא ייבדק כלל, לרוב הפריטים הנבדקים הם פריטי ריהוט מאחר וזהו תחום רכש עליו היא אחראית.

י. ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי לא נעשה שימוש בחומר הנלמד מתהליך זה, ולא מבוצעת הפקת לקחים ביחס לזמני האספקה לפריט הנבדק. השימוש היחידי בבדיקה הוא לצורך קביעת ערך שנתי ממוצע לימי אספקה מהוצאת ההזמנה ועד לאספקתה בפועל. מנהלת היחידה מבצעת את חישוב הערך הממוצע לכל רבעון כפי שהוצג לעיל ושולחת במייל לרכזת פרויקטים, לאחר מכן משמידה וגורסת את כל החומר הנוגע בדבר.

יא. לבקשת הביקורת הציגה מנהלת היחידה את התיעוד המסודר היחיד שברשותה בנושא - התייחסות לסעיף זה בתכנית העבודה. הערך הממוצע לימי אספקה בשנת 2011, על פי המוצג בתכנית עבודה 2012 הוא 13 יום. כאשר בשנים קודמות הערך היה נמוך יותר: 2009-12.6 ו 2010-12.1 בשנת 2008 הערך היה זהה - 13. אולם בשנים שקדמו הערך היה גבוה יותר: 2004-28, 2005-21, 2006-17, 2007-15. כלומר עד לשנת 2010 זמן האספקה הממוצע הלך והתקצר מ 28 ימים ועד 12.1 ימים. אולם בשנת 2011 זמן האספקה הממוצע גדל והשתווה לזה שהוצג בשנת 2008.

יב. היעד שהוצג בנושא בתכנית העבודה לשנת 2011 היה זמן אספקה ממוצע של 11 יום "מדד כמותי- מס' ימים לאספקה (מהזמנה), פירוט היעד- שמירה על זמן אספקה של 11 יום בממוצע. תיאור המשימות להשגת היעד- 1. בקרה שוטפת ללו"ז שנקבע 2. הפקת לקחים ומסקנות." בהסתמך על דוח תכנית העבודה שהציגה המחלקה בשנת 2011 עולה כי המחלקה לא הצליחה לעמוד ביעד וכמו כן לא במשימות להשגת היעד.

יג. הביקורת מדגישה כי בכל חוזה רכש נקבעים זמני אספקה באופן ספציפי לטובין המסופקים. המדד שנקבע מהווה אומדן כללי לאיפיון הפעילות ומהווה יעד מדיד בתכנית העבודה.

יד. החל משנת 2011 החלו בבדיקת אנדיקטור נוסף: "זמן הטיפול בדרישת הרכש ברגע קבלתה באגף ועד אספקתה בפועל". בדיקה זו נתאפשרה לאחר שמנהל מחלקת רכש משכנס לתפקידו בשנת 2010 הגדיר שדות נוספים במערכת הלוגיסטית כדוגמת "תאריך קבלת דרישת רכש באגף", כחלק מייעול התהליכים באגף וייעול המערכות הממוחשבות. בבדיקותיה מצאה הביקורת כי בשנת 2011 נבדקו מדגמית 220 דרישות ושריונים, וזמן הטיפול הממוצע בדרישת רכש מרגע קבלתה באגף ועד אספקתה בפועל עמד על 22 יום. לביקורת נמסר ע"י מנהלת היחידה, כי ברבעון הראשון של 2012 זמן הטיפול גדל והוא עמד על 25 יום בממוצע מרגע קבלת הדרישה באגף ועד אספקתה בפועל.



מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לכלל הממצאים בנושא מדידת זמני אספקה כי: "ברבעון ראשון 2014 תוגדר רשימת פריטים מייצגים לצורך מדידת זמני הספקה- יוכן ויוגדר תהליך מדידה של היעד. המדידה תתבסס על בדיקת תעודות משלוח בפועל. תוצאות זמני האספקה יתועדו במסגרת תוכנית העבודה השנתית."

מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא כי: "לא הוצגה דרישה ספציפית לפיתוח כלי מדידת זמני אספקה במערכת הלוגיסטית. מדידת זמני אספקה הוגדרה כדרישה בפורמל וניתן לה במסגרת זו מענה חלקי (בעיקר לשירות לקוחות)". לאור ממצאי הביקורת בנוגע לנושא המדידות הידניות ציינה כי: "נמליץ כי הצורך יוצג לנו, ואנו נבחן האם ניתן לתת מענה לנושא (לפחות חלקי) ע"י פיתוח במערכת הלוגיסטית."

קבלת קהל

59. הביקורת מצאה כי אין שעות קבלת קהל רשמיות ומסודרות במחלקת הרכש. הטיפול בלקוחות נעשה לאורך שעות היום במקביל לעבודה השוטפת. השירות ניתן ללקוחות עם הגעתם, בכל רגע נתון, ללא תיאום מראש. בעבר ניסו להנהיג שעות קבלת קהל באגף, אולם הדבר לא הצליח. מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי מסר לביקורת בתאריך 17 בספטמבר 2013 בהתייחסותו לנושא כי: "אין שעות קבלת קהל, השירות זמין בכל עת."

מתן מענה ללקוחות ועדכון בסטטוס טיפול

60. במצב הקיים הלקוחות פונים במקרים רבים בטלפון בכל רגע נתון לבירור סטטוס טיפול. הדבר קוטע את רצף העבודה וגורם לבזבוז שעות עבודת הקניינים מאחר ודורש כניסה ויציאה מרובה מנושאים שונים. כמו כן ללקוח אין רפרנט אחד ידוע וקבוע והלקוחות עשויים לפנות לעובדים שונים פעמים רבות לעתים ללא הועיל, למנהלי היחידות, למנהל מחלקת הרכש ואף למנהל האגף עצמו. במצב זה בנוסף, למנהלי היחידות אין תמונה מרוכזת וברורה של פניות הלקוחות לבירור ולקוחות הממתינים למענה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: "נושא זה חשוב, ראוי וייבדק במסגרת הרה-ארגון קניין רב תכליתי- רפרנט."

61. בפורטל האגף יושם ע"י מנהל המחלקה מודול של שרות לקוחות המאפשר לפנות בבקשה, הערה, תלונה. הפניה מנותבת ישירות לקניינית רכש רכב האחראית על הטיפול בנושא. הפניה מודפסת ומתוייקת בקלסר. מנהל המחלקה דיווח לביקורת כי הנושא חדש יחסית - יושם כשנה וחצי לפני ביצוע הביקורת ולא נעשה בו שימוש כמעט, עקב היעדר כח אדם מספיק מצידם לשווק ולטפל בנושא.



בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי הנושא: "יבחן במסגרת הרה-ארגון".

62. רכזת הקניות ביחידת במ"ה דיווחה לביקורת כי למרות שמועדי חגים, ימים מיוחדים וארועים הינם מועדים קבועים וידועים במהותם, אין הם מקבלים תכנית עירונית כוללת מראש בנוגע להצטיידות נדרשת מתוכננת. הם נדרשים לשאוב חלקי מידע מהיחידות העירוניות השונות. במקרים רבים אינם מצליחים להקים הסכמים מבעוד מועד ולהתכונן ונאלצים לעבוד בלחצי זמן בשיטת כיבוי שריפות.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: "בתחילת כל שנה, מזמן אגף רכש ולוגיסטיקה, מיוזמתו, מפגשים עם יחידות התפעוליות הגדולות לדון לגבי תוכנית ההצטיידות שלהן, זאת מכיוון שהיחידות לא נוהגות להעביר מידע מספיק זמן מראש האגף ימשיך ליוזם מפגשי ספק לקוח ולשאוב מידע בתחילת כל שנה לצורך הכנת הסכמים ומתן מענה מראש".

ניתוח ביצועי הרכש בשנת 2011, לפי יחידות מחלקת הרכש

63. מנהל מחלקת רכש מסר לביקורת כי היחידה הטכנית ויחידת רש"מ הינן יחידות הדורשות יותר טיפול טכני מקצועי והעובדים ביחידות אלו נדרשים לרמת מקצועיות גבוהה יחסית לתחומי הרכש האחרים. לעומת זאת ביחידת צמ"ד וביחידת במ"ה הטיפול הנדרש מאספקט הרכש ולוגיסטיקה הינו מורכב פחות אולם תחומים אלו מהווים נתח גדול מפעילות הרכש של האגף ויחידות העירייה והן נדרשות לביצוע המספר הרב ביותר של התקשרויות והזמנות רכש מסך התקשרויות וההזמנות המבוצעות באגף. יחידות אלו נתונות ללחץ גדול יותר באופן יחסי מצד היחידות העירוניות כגורם מטה הנותן שירות. עובדי יחידות אלו נדרשים לרמת שירותיות גבוהה יחסית לכישורים טכניים מקצועיים. הביקורת ביקשה לשלוף נתונים ביחס להיקפי פעילות המחלקה בשנת 2011 והתפלגות הביצועים על פי יחידות המחלקה, אולם נתקלה במגבלות מבחינת האמצעים הטכנולוגיים ואמצעי התיעוד והדיווח באגף. על מנת להגיע לאומדנים בכל זאת, בוצעו גזירות מהמערכת הלוגיסטית וגליונות אקסל חיצוניים. מנהל המחלקה סיפק לביקורת דוח נתונים ביחס להיקפי דרישות רכש וכח"ש, הזמנות רכש, התקשרויות במכרז והיקפי הסכמים שבוצעו בכל יחידה במהלך שנת 2011 השנה המבוקרת, בסיס נתונים זה נגזר מנתוני המערכת הלוגיסטית והתיעוד הקיים באגף. בחינת הביקורת וניתוח הנתונים מוצגים בתמצית בטבלה הבאה ובממצאים המוצגים בצמוד לטבלה.



64. טבלה מספר 1: התפלגות ביצועי הרכש בשנת 2011 על פי יחידות המחלקה

מס' סידורי	תחום ביצוע	היחידה הטכנית	יחידת רש"מ	יחידת צמ"ד	יחידת במ"ה
1	דרישות רכש וכח"ש	280	620	520	310
2	הזמנות רכש	650	1000	1500	600
3	התקשרויות במכרז	40	12	110	65
4	הסכמים	130	50	110	65

65. ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי נתח העבודה הגדול ביותר מסך עבודת המחלקה מבוצע ביחידות צמ"ד ורש"מ ולא צמ"ד ובמ"ה כפי שנמסר על ידי מנהל המחלקה.

66. בהתאם לממצאים יחידת במ"ה העוסקת בנושאי רכש פחות טכניים מקצועיים אף מציגה את נתח העבודה הנמוך ביותר יחסית ליחידות הרכש האחרות. זאת בייחוד לאור זאת שמרבית המכרזים וההסכמים ביחידה מבוזרים ליחידות העירוניות. יחד עם זאת, מהות הרכש המבוצע ביחידה זו הוא עבור עובדי העירייה עצמם כדוגמת ביגוד, כביסה, כריכים, לפיכך נראה כי האינטרקציה הבינאישית הרבה נובעת ממהות השרות הניתן ומהפניות האישיות של עובדי העירייה לעובדי היחידה.

67. לאור בדיקות הביקורת וניתוח 10 התיקים הפיזיים המצויים באגף רכש ולוגיסטיקה של מכרזים חדשים שבוצעו בשנת 2011, ביקשה הביקורת גזירת נתונים ספציפיים מיישומי הדוחות של בסיסי הנתונים במערכת הלוגיסטית. זאת על מנת לקבל נתונים חסרים על ההתקשרויות המחוייבות במכרז שטופלו בשנת 2011 במחלקת רכש. הביקורת הצליבה והשוותה בין נתוני כל התיקים הפיזיים של מכרזים שנחתמו בשנת 2011 אותם ניתחה, לנתוני הדוחות הגולמיים שניתן להפיק מהמערכת הלוגיסטית והנתונים שנמסרו ע"י מנהל מחלקת רכש, וממצאה מצביעים על כך כי:

- עבודת הרכש בשנת 2011, ביחידה הטכנית התבססה על 40 התקשרויות תקפות המחוייבות במכרז, היחידה בנתה וחתמה רק על 15 מתוכן. כאשר 11 מהם מכרזים חדשים, 3 היו בגדר הארכת חוזה ו-1 נוסף היה בגדר הארכת חוזה + הוספת פריטים.
- עבודת הרכש בשנת 2011 ביחידת צמ"ד התבססה על 15 התקשרויות תקפות המחוייבות במכרז, היחידה בנתה וחתמה רק על 7 מתוכן. כאשר 3 מהם מכרזים חדשים ו-4 נוספים היו בגדר הארכת חוזה.



- ג. עבודת הרכש בשנת 2011, ביחידת במ"ה התבססה על 10 התקשרויות תקפות המחוייבות במכרז. היחידה בנתה וחתמה על 8 מתוכן. כאשר 1 מהם מכרז חדש ו 7 היו בגדר הארכת חוזה.
- ד. עבודת הרכש בשנת 2011 ביחידת רש"מ התבססה על 12 התקשרויות תקפות המחוייבות במכרז. היחידה בנתה וחתמה רק על 4 מכרזים חדשים.
68. בהתייחס לנתונים מסר מנהל מחלקת רכש לביקורת כי:
- א. היחידה הטכנית - באופן כמותי עוסקת בפחות הזמנות, אולם ההשקעה הנדרשת בכל נושא המטופל ביחידה הינה השקעה מקצועית וגדולה יחסית הכוללת עבודה מול יועצים מקצועיים. עבודת היחידה מושפעת רבות מהשפעות תקציביות ומרבית ההזמנות הן מהתקציב הבלתי רגיל (תב"ר). זאת משום שמדובר לרוב בכלים כבדים הדורשים טיפול מיוחד וזמן אספקה ארוך המאיימים לעבור את זמן התקציב הרגיל, לכן חיוני לעבוד דרך התב"ר שהוא רב-שנתי. יחד עם זאת עולה כי באופן יחסי כמות ההסכמים המבוצעים ביחידה זו הוא הרב ביותר מתוך כל הסכמי המחלקה ועומד על 130 הסכמים מתוך 355 שבוצעו במחלקה בשנת 2011.
- ב. יחידת צמ"ד - עוסקת בהרבה הסכמים מבוזרים 110 מתוך 355 שבוצעו במחלקה בשנת 2011. וכן הרבה מאד הזמנות, כאמור, 1500 הזמנות מסך 3,750 ההזמנות שבוצעו בכל המחלקה בשנת 2011. הפעילות מתאפיינת בביצוע הרבה מאד הזמנות קטנות באופן מיידי ("מהרגע להרגע") כדוגמת עטים, נייר, מזוזות. כמו כן כוללת פעילות היחידה הרבה מכרזים והרבה התקשרויות.
- ג. יחידת במ"ה - פעילות היחידה כוללת בעיקר רכש של ביגוד מכל הסוגים. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי גם במקרה הזה קיימים הרבה מאד הסכמים מבוזרים. אולם ממצאי הביקורת העלו כי היקף העבודה ביחידה זו הוא הנמוך ביותר בהשוואה ליתר היחידות במחלקה: ביחידה בוצעו 600 הזמנות בשנת 2011 יחסית ל- 650, 1500 ו 1000 שבוצעו בשאר היחידות. ביחידה 10 התקשרויות מחוייבות במכרז בשנת 2011 לעומת 40, 15, ו 12 בשאר היחידות. ביחידה 65 הסכמים לעומת 130, 110 ו 50 בשאר היחידות. מנהל המחלקה מסר כי למרות זאת ביחידה ישנו עומס גדול, לאור כח אדם מועט הכולל את מנהלת היחידה ורכזת קניות אחת. בדיקות הביקורת מול מנהלת היחידה והעובדות העלו כי קיים עומס רב לאור האינטרקציה הרבה עם היחידות העירוניות, פניות לקבלת שירות ובירורים וכד' מאחר ועיקר פעילות היחידה הינו ביצוע רכש עבור עובדי העירייה: ביגוד, כריכים לפקחים, ציוד אישי ודברים שונים אישיים ברמת הפרט עבור עובדי העירייה.



ד. יחידת רש"מ - עיקר פעילות היחידה מתרכז בביצוע רכש הריהוט העירוני. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי בשנים האחרונות הריהוט מהווה נתח גדול מהפעילות העירונית עקב היקפי השיפוץ הגדולים של העירייה. בדיקת הביקורת מול מנהלת היחידה ועובדי היחידה מעלה כי העירייה עברה בשנים האחרונות לשכירת מבנים דבר שהוביל להגדלת נפח הפעילות בנושא רכש ריהוט עירוני ועבודה מאומצת יותר מול אדריכלים, קבלנים וספקים שונים בתחום. כמו כן נדרשים כישורים מקצועיים יותר כדוגמת הבנה בקריאת תוכניות אדריכליות, ידע והיכרות עם חומרים, יכולת להתמודד עם ספקים וההצעות המתקבלות מהם. בדיקת הביקורת אכן מעלה כי מספר דרישות הרכש וכח"שים הגדול ביותר הועברו לטיפול יחידת רש"מ 620 מתוך 1730 שהועברו לטיפול המחלקה בשנת 2011 לעומת 280, 520 ו 310 דרישות וכח"שים שהועברו לטיפול שאר היחידות בשנת 2011. בנוסף ממצאי הביקורת מצביעים כי היקף הפעילות בביצוע הזמנות רכש מהווה כשליש מהיקף פעילות המחלקה 1000 מתוך סך 3750 שבוצעו בשנת 2011, כאשר יחידת צמ"ד ביצעה בדומה היקף גבוה של הזמנות 1500 ואילו היחידה הטכנית ביצעה 650 הזמנות ובמ"ה 600 בלבד.

בהתייחסותו לסעיפים 63 - 68 בממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: "ביחידת במ"ה מכרזים רבים מבוזזים. כמות ההזמנות שמבוצעות ממכרזים אלו היא הגדולה ביותר. חשוב לציין כי אמנם ההזמנה עצמה מבוצעת ע"י היחידות עצמן אך ההתעסקות בריג'קטים ובמתן מענה להזמנות מיוחדות או לפריטים לא סטנדרטים "נופלת" על יחידת במ"ה. אשר לבעיית העומסים, קיימת תודותיות בעומסים משנה לשנה בין יחידות הרכש בהתאם למדיניות ההנהלה, תקציבייה והצרכים העירוניים (לדוגמא רכש ריהוט בשנים האחרונות צמח משמעותית וכד).". עוד ציין בתגובתו לאור ממצאי הביקורת כי "הנושא יבחן במסגרת הקצאת כח אדם ועומסים ברה ארגון האגף".

מכרזים

69. ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי במערכת הלוגיסטית הממוחשבת לא קיימים כלים הולמים לניהול נושא המכרזים. כלי מעקב ובקרה העיקריים למעקב על תוקף מכרזים באגף, הינם לוח מעקב פיזי המצוי בחדרו של מנהל האגף דאז, המנוהל ע"י רכזת התקשרויות, טבלת אקסל המרכזת את המידע הנדרש לניהול הפעילות בנושא מכרזים אותה מנהל מנהל מחלקת הרכש ותקיית מעקב פיסית בצורת טבלאות word המנוהלת ע"י רכזת התקשרויות, לביצוע מעקב על מכרזים בחתימות ומעקב התקשרויות. הביקורת ביקשה להמציא לידיה דוחות המציגים נתונים היסטוריים ועדכניים ביחס לחתכים שונים מהם ניתן להפיק מידע על אופן ניהול תהליכי המכרזים, סטטוס של מכרזים בנקודות זמן שונות בעבר ובהווה, חלוקת תהליך העבודה לתחנות השונות המרכיבות אותו בהן חומר המכרז ממתין לאישור וחתימות, משך זמן טיפול בכל תחנה,



ציון תאריכי מעבר מתחנה לתחנה ועוד. עובדי האגף לא הצליחו להציג הנתונים הללו בפני הביקורת וטענו בפני הביקורת כי אין כלי, כולל המערכת הלוגיסטית, המסוגל להפיק דוחות ומידע מסוג זה.

בהתייחסותו לנושא המכרזים והמערכת הממוחשבת בממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: **"המערכת הלוגיסטית אכן אינה תומכת בצרכים שפורטו. גם מערכת ה-BPM שהוקמה לאחרונה, אינה נותנת מענה לצורך זה."** לאור ממצאי הביקורת ביקש מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי גם בנושא זה את התייחסות אגף המיחשוב.

70. הביקורת מצאה כי לא קיימים כלים ממוחשבים כלל ארגוניים לניהול ומעקב בנושא המכרזים באגף רכש ולוגיסטיקה. זאת למרות שהנושא רוחבי ומטופל ע"י מספר יחידות עירוניות. לכל יחידה הכלים שלה לתעד ולעקוב אחר חלקה בנושא המכרז. חסר תיעוד של מידע באופן מרוכז ואין בסיס נתונים אחד המשותף לכל היחידות. המעקב הקיים כיום הינו באמצעות לוחות אקסל חיצוניים, תכתובות email ותדפיסים פיזיים של החומר המתויק בתקיות ביחידות השונות. לפיכך לא ניתן לבצע מעקב יעיל על תהליך הכנת המכרז וקיומו. לא ניתן להפיק מידע "בלחיצת כפתור" ביחס לסטטוס הטיפול במכרז, האם ישנם עיכובים, באיזו תחנה המכרז מתעכב, מיהו הגורם המעכב, סיבת העיכוב, משך העיכוב וכיוב'.

בהתייחסותו לנושא בממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: **"אכן לא קיימים כלים ממוחשבים לצרכים שפורטו והדבר משפיע על משך זמן פרסום מכרזים. האגף משתדל לתת מענה באמצעות תיעוד ומעקב בכלים ידניים וקבצים שונים."** לאור ממצאי הביקורת ביקש מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי גם בנושא זה את התייחסות אגף המיחשוב.

מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בתאריך 1 באוקטובר 2013 בהתייחסותה לנושא המכרזים כי: **"אכן, המערכת הלוגיסטית אינה כוללת פונקציונאליות לניהול מכרזים."** בנוסף ציינה בתגובתה כי: **"מבוצע מיכון של תהליך BPM שנועד לנהל ולתעד את תהליך הטיפול במכרז משלב הייזום ועד שלב אישור המכרז להפצה, בתהליכי העבודה הפנים עירוניים, זהו מקטע נוסף של תהליך מרכזי זה. הכלי נמצא כיום בפילוט."**

71. כ- 5 שנים טרם ביצוע הביקורת הנוכחית, בוצע קישור בין ה-outlook העירוני והמערכת הלוגיסטית לצורך יצירת התראות והרמת דגלים אדומים לפקיעת תוקפם של התקשרויות ומכרזים. הקישור מאפשר קבלת הודעת התראה על ניצול 70% ומעלה מהיקף ההתקשרות. כמו כן, ניתנת התראה על ציר של זמן: כאשר מדובר בוועדה פקידותית ניתנת התראה 2 חודשים טרם פקיעת מועד התקשרות, ועדת רכישות 3 חודשים וועדת חוזים והתקשרויות 4 חודשים טרם מועד פקיעת ההתקשרות. ההודעות ניתנות פרטנית עבור הסכם עקב הזרמת דרישת רכש. כמו כן,



לעתים, מצב ניצול הינו נמוך מ 70% ולכן לא מתקבלת התרעה מהמערכת ובמצב זה באם תוזרם דרישת רכש רחבת היקף שתביא את רמת הניצול ל- 90% אזי ההתראה הראשונה שתינתן לרכז הרכש ו/או מנהל היחידה ו/או מנהל מחלקת רכש תהיה ברמת ניצול של 90%. כלי זה הינו התראתי המחייב תגובה מיידית ולא כלי ניהולי המאפשר ראייה מערכתית רחבה של התמונה כולה ותכנון מבעוד מועד של עבודת עובדי הרכש.

72. הודעת ההתראה נשלחת למנהל האגף, רכזת התקשרויות, מנהל מחלקת הרכש, מנהל היחידה הרלוונטי במחלקת הרכש, רכז הרכש הרלוונטי ביחידה. מרגע שיוצאת הודעת ההתראה הראשונה יוצאת הודעה נוספת בכל עת בה מבוצעת הזמנת רכש במסגרת ההתקשרות. אחת לחודש יוצא מייל מרוכז בנוגע לסטטוס כל המכרזים ו/או ההתקשרויות שיצאו עליהם דגלים אדומים. רכזי היחידות נדרשים לציין על גבי מייל זה סטטוס טיפול ביחס לכל הסכם ו/או התקשרות המופיעים במייל. דוח זה מועבר לבקרה של מנהל האגף.

73. כאשר פג תוקפו של הסכם ו/או התקשרות ובהיעדר הסכם המשכי, עושים הסכם גישור ומגישים לוועדה הרלוונטית. בדיקת הביקורת העלתה כי למרות שבשנת 2011 השנה המבוקרת נמצא כי ב- 8 מתוך 12 תאריך החידוש עבר את תהליך סיום המכרז ולא נעשו הסכמי גישור כלל.

74. בעת ביצוע הביקורת נמצאו על שולחנה של רכזת התקשרויות 3 חוברות מכרזים אותם נדרשה לסרוק ולהעביר לוועדת מכרזים. בבדיקת הביקורת נמצא כי בשנת 2011, השנה הנבדקת ע"י הביקורת, טופלו 10 מכרזים חדשים במחלקת הרכש. הביקורת בחנה את כל תיקי המכרזים. מנהל מחלקת רכש דיווח לביקורת כי בכל שנה באופן ממוצע מוקמים 35-50 חוזים בעלי היקף המחוייב במכרז במחלקת הרכש, כולל: מכרזים חדשים, מתחדשים, מכרזי חשכ"ל ומשכ"ל ועוד. לאור בדיקות הביקורת עולה כי, בשנת 2011 נבנו והוקמו 34 מכרזים חדשים לפי ההתפלגות: 22 ע"י העירייה (מתוכם 7 מכרזים חדשים, 14 הארכת חוזה ו- 1 הארכת חוזה + תוספת פריטים), 9 ע"י משכ"ל (כולם מכרזים חדשים), 2 ע"י חשכ"ל (מכרזים חדשים), ו- 1 ע"י משרד החקלאות (מכרז חדש).

75. הביקורת דגמה את כלל 10 המכרזים שנבנו וטופלו בשנת 2011, השנה המבוקרת ונמצאו מתוייקים בארכיון המיועד לכך. הביקורת קיבלה לידיה תיקי המכרזים וכמו כן קיבלה הביקורת לפי בקשתה מסמך מאת מנהל מחלקת רכש שכלל 2 מקרים נוספים בצרוף התייחסותו לכל מקרה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי ב- 8 מתוך 12 מכרזים תאריך החידוש עבר את תאריך סיום המכרז. כלומר בשמונה מכרזים לתחומי רכש שונים לא היתה קיימת מסגרת התקשרות לביצוע הרכש במשך ימים בודדים, מספר חודשים (4-7 חודשים) ועד שנה ואף שנתיים (בנושא הכביסה). כתגובה למקרה האחרון מסר מנהל מחלקת רכש כי "מתכונת המכרז שהיה בשנת 2009 הופסקה נוכח שרות לקוי ונוקים לפריטים. לכן הוכן מכרז חדש שהתבסס על תקופת פיילוט בהם בוצעו מספר התקשרויות על מנת לאתר ספקים למכרז זוטא המסוגלים לספק את השירות בסטנדרט הנדרש". בתחום אביזרי תנועה ושילוט נוצר פער של 7 חודשים.



בתגובה למקרה זה מסר מנהל המחלקה כי "מכרז לשנת 2011 פורסם בעיכוב רק בתאריך 16.1.2011 וזאת מאחר שבסמוך ולקראת פרסום המכרז נודע ואח"כ אף פורסם בקובץ התקניות הודעת התעבורה (קביעת לוח התמרורים) התשע"א-2010 עוד נקבע בפקודה כי תחילתה של הפקודה 180 יום מיום פרסומה. פרסום הפקודה חייב את העירייה לבצע שינויים מהותיים במפרט התכני ובכתב הכמויות של המכרז, כדי שהמכרז יתאים לדין החדש ואגף התנועה יוכל לתפקד באמצעותו". בהתייחסותו לעיכוב של 8 חודשים בחידוש מכרז אביזרים ותאורת רחובות מסר מנהל המחלקה לביקורת כי "המכרז הוכן לפרסום ב 10/4/2011. החל ממועד זה נערכו פניות רבות במייל ובטלפון לגורמים הממונים באגף דרכים ומאור לקבל את רשימת פריטי המכרז המאושרים על ידם ולאשר את הרשימות הנוכחיות של המכרז. העיכוב בקבלת הרשימות ערך למעלה מחצי שנה...". בתגובה לעיכוב של 4 חודשים בחידוש מכרז מקררים מסר מנהל המחלקה לביקורת כי "הצעות המחיר שהתקבלו במכרז היו לקויות (ספק הגיש ע"י שתי חטיבות שונות שלו, הצעות מחיר שונות) ונוצר עיכוב כדי לבדוק מול השירות המשפטי ולאשר את הצעות המחיר בועדת המכרזים. עקב הבעיה נרכש מלאי מספק למחסני האגף, על מנת להיערך עם מלאי עד לחתימת חוזה. אספקה סופקה בפועל מהמלאי".

בהתייחסותו לסעיפים 71 - 76 בממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: "נוכח העדר כלי בקרה ניהולי במערכת הלוגיסטית אחר חידוש הסכמים, פיתח מנהל המחלקה כלי ממוחשב המוכיח את עצמו, העוקב אחר חידוש ההסכמים במועד. האגף כמדיניות נמנע מהקמת הסכמי גישור וככל שצפוי פער בין חידוש הסכמים, מהסיבות שפורטו בדו"ח, מבוצעת רכישה מוקדמת הן ע"י האגף והן ע"י היחידות. יש לציין כי רציפות בין הסכמים איננה מחוייבת בכל המקרים".

76. בנוסף קיבלה הביקורת לידיה טבלת בקרה ומעקב המתריעה על התקשרויות שמועדם הסתיים אך טרם חודשו. כלי ניהולי אקסלי שפותח ע"י מנהל מחלקת רכש, על מנת לשלוט על חידוש התקשרויות טרם הסתיימו. הכלי הקיים במערכת הלוגיסטית מספק מידע כאשר פג תוקפו של ההסכם ואינו מאפשר שליטה וניהול של התהליך באופן שוטף. בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת ולדוח שהופק ב 4.9.2012 לבקשת הביקורת, נמצא כי כל ההתקשרויות, 14 במספר, נמצאו בסטטוס "תקף" והוחל הטיפול בחידושם. יחד עם זאת לגבי כל ההתקשרויות צוין כי החידוש מתעכב מסיבות שונות כדוגמת: "נפסל מכרז המשכ"ל", "קיים קושי באיתור ספק שברשותו רישיון עסק", "תיק הרכש אבד", מתעכב במכון התקנים".

ועדת רכש ובלאי

77. הביקורת דגמה וניתחה את כלל הפרוטוקולים של ועדת רכש ובלאי לשנת 2011 השנה המבוקרת, להלן ממצאי הביקורת:

א. ממצאי הביקורת מעלים כי על פי נתוני נוכחות חברי הוועדה חברת הוועדה סגנית מנהלת אגף התקציבים נעדרה מ- 11 מפגשים מתוך 12 מפגשי הוועדה שהתקיימו בשנת 2011,



כלומר נכחה במפגש אחד בלבד במהלך השנה. ב- 8 מפגשים מתוך 11 בהם נעדרה השתתף נציג אגף תקציבים זה או אחר. חבר הוועדה מנהל מחלקת משאבי אנוש מינהל בת"ש נעדר ממחצית המפגשים, חבר הוועדה מנהל אגף משאבי חינוך נעדר מ 4 מתוך 12 מפגשי הוועדה בשנת 2011 כלומר משליש ממפגשי הוועדה, בשניים מתוך המפגשים בהם נעדר נכח נציג מינהל החינוך. חבר הוועדה סגן מנהל אגף חשבות נעדר מ 5 מתוך 12 מפגשי הוועדה ולא נכח נציג חשבות תחתיו. חבר הוועדה רכז או"ש ארגון ותקינה נעדר מ- 2 מפגשים מתוך סך מפגשי הוועדה בשנת 2011.

ב. במהלך שנת 2011 התקיימו 12 מפגשים של הוועדה, מפגש אחד בכל חודש. סה"כ נדונו בוועדה 273 דרישות רכש במהלך כל המפגשים מתוכן 139 דרישות מטעם אגף רכש ולוגיסטיקה (כולל 39 מקרים של דיון בתוצאות ספירות מצאי). כלומר בשנת 2011 היו 100 מקרים שבהם אגף הרכש נדרש להעלות צורך לאישור ועדת רכש ובלאי מבלי שהכין התקשרויות מבעוד מועד מסיבות שונות, בין היתר בשל מקרים שבהם אכן נוצרו נסיבות אמיתיות מפתיעות שחייבו הצגת צרכים חדשים באופן מידי בוועדת רכש ובלאי במהלך השנה מבלי שאפשר היה להתכונן לזאת בתחילתה, או מקרים בהם עלתה דרישה להרחבת הסכם קיים.

ג. במקרים רבים חסרים פרטים הנדרשים בטופסי הבקשה לאישור צורך רכישת טובין הן מצד היחידות העירוניות השונות המעלות את הדרישות, הן מצד אגף רכש ולוגיסטיקה לרוב לא נמצא ציון של הגורם שביצע בדיקת הצורך ברכישה, והן מצד ועדת רכש ובלאי. נמצא כי בכל המקרים הוועדה איננה מפרטת החלטותיה על גב טופס הבקשה כנדרש אלא מפרסמת באופן מרוכז בפרוטוקול הוועדה.

בהתייחסותו לנושא ועדת רכש ובלאי בממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: **"רכות הועדה תקפיד על קבלת מפרטים מלאים כנדרש ותצאנה הנחיות ליחידות - רבעון ראשון 2014."**

78. היות ואגף רכש ולוגיסטיקה, מעניק שרותי עזר ליחידות העירייה, חייבת העירייה לאפס את תקציבו בסוף כל תקופה מדווחת, על ידי העמסת הוצאות השירותים שהוא מעניק, לסעיפי התקציב של היחידות המקבלות את השירות (זאת עפ"י **"הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות"**). בהתאם לכך, אישרה ועדת הכספים כי יחידות העירייה ישלמו עמלה לאגף רכש ולוגיסטיקה במסגרת מחיר היציאה של כל הטובין הנרכשים באמצעותו: % 6 בעד אספקה ישירה ו- % 12 בעד אספקה דרך המחסנים.

גביית עמלות מהיחידות העירוניות, על כל ביצוע רכש טובין, יוצרת תרעומת וחוסר שביעות רצון בקרב היחידות העירוניות, הסבורות כי ניתן לרכוש את אותם טובין שלא באמצעות אגף הרכש, בעלות נמוכה יותר.



בהתייחסותו לנושא בממצאי הביקורת מסר מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה הנוכחי בתאריך 17 בספטמבר 2013 כי: "חייב היחידות בעמלה אכן גורר תחושה שמחירי המוצרים גבוהים, עם זאת עפ"י הודעת גזבר העירייה, לא ניתן לשנות מבנה תקציבי זה- להתייחסות הגזבר. במקרים מיוחדים (לדוגמא כספי ביטוח לאומי) ניתן אישור לביטול העמלה."

מסקנות

79. מבנה ארגוני- בחלק מהמקרים, קיים פער בין המבנה הארגוני הרשמי המוצג לבין הפעילות בפועל מבחינת מבנה, כפיפויות וסמכויות. כמו כן, בהתבסס על ממצאי ניתוח היקפי הביצועים, בהתפלגות על פי היחידות השונות במחלקת רכש, עולה כי:

- א. צרכי הרכש העירוניים השתנו וחלוקת העומס ביחידות הרכש השתנתה מבלי שניתנה לכך תשומת לב ניהולית וביטוי מתאים מבחינת חלוקת כח האדם והכשרתו.
- ב. לא בוצעה התאמה של היקפי כח האדם וחלוקת העבודה בין היחידות השונות מאחר ולא הובאו בחשבון השינויים שהתרחשו בהיקפי העבודה ובאופי העבודה לאורך השנים, עקב השינויים בצרכים העירוניים.

כך למשל: לפי המבנה הארגוני הרשמי ולפי התקינה העירונית, רכזת התקשרויות ופרוייקטים (אשר תפקידה העיקרי הינו ריכוז כלל הפעילות בנושא חוזים, התקשרויות ומכרזים באגף), אמורה לעבוד בכפיפות ניהולית רק למנהל מחלקת רכש. בפועל, הנ"ל כפופה מינהלית למנהל האגף.

תפקידה של מנהלת יחידת רש"מ, השתנה עם השנים בהתאם לצרכים העירוניים שהתעצמו והשתנו, אולם לא בוצעה התאמה של הגדרת התפקיד ותחומי האחריות בהתאם לזאת. מנהלת היחידה משמשת בנוסף כרכזת רכש בפרוייקטים עירוניים, למרות שהדבר אינו נכלל כלל במסגרת הגדרת תפקידה.

80. הייתה קיימת ריכוזיות יתר בצומת ההחלטה של מנהל האגף דאז ובאופי עבודתו מול מנהליו ועובדיו.

כך למשל: רכזת התקשרויות ופרוייקטים ביצעה את מרבית משימותיה תוך עדכון שוטף של מנהל האגף דאז, ובכפוף לאישורו; רכזת ועדות אשר מטפלת בדרישות הרכש טרם העברתם לוועדת רכש ובלאי, עשתה זאת רק לאחר אישורו וניתובו של מנהל האגף דאז. הביקורת מציינת כי הקשר של היחידות העירוניות בשלב ראשוני זה, היה נעשה דרך תחנה אחת בלבד- מנהל האגף דאז, שהיה הגורם היחיד שהחליט ביחס לאישור או אי אישור של כל דרישת רכש.

ניתן גם לציין בהקשר לכך, את מעורבותו הישירה של מנהל האגף דאז בעבודה מול מנהליו היחידות במחלקת הרכש תוך כדי עקיפת סמכותו של מנהל המחלקה, ויסות העבודה על ידיו במחלקה והעברת פרויקטים בהוראתו מיחידה ליחידה.



81. לא מתקיימת רוטציה בקרב קנייני הרכש שבמחלקה. לקנייני הרכש השונים קיימת התמחות ספציפית ומצומצמת והם אינם רב תחומיים (מולטיטסקינג) כנדרש בעולם העבודה כיום. היעדר רוטציה והתנסות במגוון תחומי רכש, לבד מאי מניעת שחיקה של עובדים הגוררת אחריה לעיתים גם ירידה ביעילות, פוגמת ביכולת למקסם ולהביא לאופטימיזציה של כח העבודה ביחידה.
82. הטיפול בדרישת רכש מתחיל באגף רכש רק מרגע קבלתה בפועל, כשהיא חתומה ע"י חשב ומנהל. קיים פער זמן בין הקמת הדרישה מטעם הלקוח או איש הרכש, ועד קבלתה באגף הרכש והתחלת הטיפול. אורכו של פרק זמן זה תלוי באיש הרכש היחידתי שאינו כפוף לאגף הרכש, (תלוי ביעילות תפקודו, בהחתמת הדרישה על יד הגורמים הנדרשים וכו'). לעומת זאת, מנקודת ראות הלקוח, תהליך הטיפול בדרישתו מתחיל ברגע שהקים דרישה, כאשר בפועל כאמור, אין זה כך. ולכן הלקוח, שאינו מודע לכך חש תרעומת על משך זמן טיפול ארוך שאינו בהכרח באחריות אגף הרכש.
83. מתן מענה ללקוחות המחלקה (היחידות העירוניות המבקשות לבצע רכש), ועדכונם בסטטוס טיפול- באופן כללי ניתן להצביע על היעדר שעות קבלת קהל רשמיות ומסודרות, היעדר כתובת אחת ברורה ומרכזית למתן מענה ללקוחות. כמו כן, אנשי המחלקה אינם מנצלים את פורטל האגף כאמצעי לשירות הלקוחות, ועושים בו שימוש חלקי ומועט.
84. המערכת הלוגיסטית- המערכת הממוחשבת המרכזית באגף עליה נשענת כלל פעילות הרכש העירונית הינה מערכת מיושנת, כבדה ומסורבלת, מבוססת על תוכנת דוס העתיקה – תוכנה שאינה ידידותית למשתמש וכל שינוי בה כרוך בשעות עבודה רבות. על מנת להתאימה לצרכים החדשים שהתגבשו עם השנים, בוצעו בה שיפורים ושינויים טלאי על טלאי. מהממצאים המתייחסים לעבודה עם המערכת הלוגיסטית, עולה כדלקמן:
- א. לא ניתן לעבוד על המערכת בו-זמנית משתי יחידות שונות, והיא אינה מאפשרת לבצע מעקב הזמנות ודרישות רכש. המערכת אינה מאפשרת להפיק דוחות ניהוליים בחתכים שונים.
- ב. המערכת מוגבלת במתן כלים לביצוע מעקב ובקרה לניהול יעיל של נושא הרכש העירוני וכן ולביצוע ביקורת פנימית וחיזונית. לצורך זה נעשה שימוש נרחב בגליונות אקסל חיצוניים שונים. תחזוקת הגליונות ודוחות האקסל ועדכונם השוטף מייצרים עומס עבודה נוסף ומיותר על עבודת הקניינים.
- ג. המערכת אינה מסוגלת לספק מענה ביצועי וניהולי בנושא מכרזים. חוזים ומכרזים נבנים חיצונית בתוכנת word, ולא במערכת הלוגיסטית. מגבלה נוספת הינה שאי אפשר לעשות תיחור בנושא מכרזים וצריך לעשות זאת ידנית וחיזונית למערכת. ניתן לבצע תיחור במערכת עד לרמה של ועדה פקידותית בלבד.



85. באגף הרכש אין בסיס נתונים לנושא המכרזים, אין תיעוד היסטורי של מהלכי הטיפול בכל מכרז, ואין אמצעי מעקב בנושא. לאור זאת קיים קושי מהותי בבחינת נושא המכרזים, כולל בחינת הממשק עם היחידות האחרות ובחינת מיקום צווארי הבקבוק בטיפול בנושא (האם הם מצויים באגף רכש ולוגיסטיקה או באגף תקציבים, ועדת מכרזים). בהיעדר בסיס נתונים באגף המאפשר לבקר את תהליך הכנת המכרזים, סטטוס טיפול בכל שלב טיפול, זמני טיפול ואיתור גורמים מעכבים, ממשיק עם אגף תקציבים ומכרזים, קיים קושי לערוך ביקורת בנושא.
86. באגף הרכש לא קיימות הנחיות עבודה כתובות ומסודרות שיש בהן כדי לסייע כיצד לעבוד ולתפעל את המערכת הלוגיסטית. הדבר נעשה בעל פה ומועבר מעובד לעובד בהתאם לידע האישי הנצבר אצל כל עובד. המידע וההנחיות מצויים בראשי העובדים ואין כאמור נהלים או ספרון הנחיות עירוני.
87. זמני אספקת הטובין נקבעים במכרז או בהסכם עם הספק. המעקב אחר מועדי האספקה בפועל, הוא חלקי ובלתי מספק. לא מבוצעות על ידי מחלקת רכש בדיקות מדגמיות במטרה להשוות בין זמני האספקה בפועל לזמני האספקה שהתחייב להם הספק הרלוונטי. לא מבוצע תיעוד מלא ושוטף של זמני האספקה בפועל ולא קיים מנגנון של הפקת לקחים מתמיד.
88. הביקורת מצאה כי במסגרת תכנית העבודה השנתית של האגף, נכלל אומדן של זמן אספקה ממוצע של טובין באופן כללי. האומדן המוצג בתכנית העבודה, מהווה מעין מדד לבחינת התייעלות האגף בנושא זמן אספקת רכש ליחידות העירוניות בשנת כספים מסוימת. המדד מהווה למעשה, יעד מדיד במסגרת תכנית העבודה השנתית. הביקורת מצאה כי אין תיעוד לדרך חישוב האומדן וכן כי אין שיטה עקבית וברורה לקביעתו. לצורך חישובו, נבדקים בכל שנה מדגמית, זמני אספקה של טובין, על פי שיקול דעתה של מנהלת יחידת רש"מ (טובין בעיקר בתחום הריהוט). מספר הפריטים הנכללים במדגם אינו קבוע, כמו גם, סוגי הפריטים, והם נקבעים שרירותית לפי עומס העבודה הקיים אצל מנהלת היחידה בעת חישוב האומדן.
- לאור כל זאת, אין לדעת הביקורת, כל משמעות לאומדן הנ"ל שאמור להוות אינדיקטור להתייעלות המחלקה לאורך השנים.
89. בדיקות מדגמיות שערכה המחלקה הצביעו על כך, שלעיתים מסופקים מוצרים באיכות ירודה ושלא בהתאם למפרט המחייב של יחידות העירייה השונות. העדר משוב מהיחידות העירוניות בנוגע לאיכות המוצרים ואיכות השירות של הספקים (במיוחד במקרים בהם תהליך הרכש בוזר ליחידות) עלול להחריף התופעה מבלי שהמחלקה תוכל לשים ידה על מקרים אלו.
90. בקרת איכות- על מנת לטפל בנושא האיכות ועמידה במפרטי המכרזים וההסכמים, מינה מנהל האגף עובד ייעודי לביצוע בקרת איכות, בדיקות שטח ובדיקות מדגמיות ביחס למוצרים המסופקים בפועל. עוד עולה מבדיקת הביקורת כי האגף נעזר ביועצי איכות מקצועיים חיצוניים בהתאם לצורך כאשר מוגדר כי מדובר בנושאים רגישים. יחד עם זאת, נמצא כי הטיפול בנושא



בקרת איכות אינו מספק. היקף בדיקות האיכות בתקופה המבוקרת היה נמוך ועמד על 5 בדיקות איכות לשנת 2011. כמו כן, ממצאי הביקורת מצביעים על הליקויים הבאים:

- א. לא מתקיימים מספיק תהליכי בקרת איכות וביקורת לנושאים שהאגף אינו מבצע ישירות.
- ב. האגף מתקשה לבצע מעקב על עמידת הספק במפרט המחייב. עפ"י ממצאי הביקורת ההזמנה לא כוללת את מק"ט הפריט כפי שקיים אצל הספק, והמינהלנים ביחידות לא יודעים שאכן הפריט שהוזמן הוא הפריט שהתקבל בעירייה, משום שבתהליך העבודה ובניית הסכם ההתקשרות לא מכניסים את מק"ט הספק בנוסף למק"ט הפריט בעירייה (כמו שמבוצע בהזמנות בתחום ההייטק לדוגמה).
- ג. האגף אינו מבצע בקרה פרואקטיבית שוטפת לנווט את ההזמנות המבוצעות בין הספקים המאושרים. ישנם מקרים בהם האגף עולה על דפוס הזמנה בעייתי על פיו ההזמנות מבוצעות רק מספק אחד, באם הספק השני זול יותר יוצאת הנחיה ליחידה לעבוד עימו, הבקרה הזו מבוצעת רק בדיעבד.

91. תהליכי הטיפול והעבודה בתחום הרכש הינם מורכבים וממושכים במהותם. כמו כן מתאפיינים בריבוי גורמים מטפלים וריבוי תחנות טיפול הן בתוך אגף רכש ולוגיסטיקה והן מחוצה לו ביחידות השותפות לתהליך. כך למשל, על הסכם מסגרת נדרשות חתימות כדוגמת - בתוך אגף הרכש: מנהל יחידה, מנהל מחלקה, מנהל האגף, מחוץ לאגף - נציג גזברות: עד סכום של 250,000 ₪ חשב, עד סכום של 500,000 ₪ סגן גזבר, מעל 500,000 ₪ גזבר. וכן אגף תקציבים: ועדת מכרזים, ועדת רכישות וכיוב'.

על פי ממצאי הביקורת, במקרים בהם קיים הסכם התקשרות, דרישת הרכש מקבלת מענה מהיר יחסית. יחד עם זאת, במקרים רבים אחרים בהם לא קיים הסכם, וקודם לביצוע ההזמנה יש לאשר הסכם, המענה איטי וארוך. תהליך אישור הסכמים מסדרי גודל שונים מערב קבלת הצעות מחיר, סבב חתימת עירוני, העברה לאישור 2 ועדות לפחות וכו'. תהליך זה הינו תהליך ארוך, המאופיין בריבוי תחנות, וכן ריבוי גורמים מעורבים מיחידות עירוניות שונות כדוגמת אגף התקציבים, חשבונות מחלקת מכרזים. היחידות הללו ככלל, בעבודתן השוטפת, מנקזות עומס עבודה רב, ומהוות כשלעצמן גורם מעכב בתהליך האישור הארוך והמורכב ממילא.

92. ממצאי הביקורת הצביעו במקרים מסוימים, על היעדר תכנון מוקדם של צרכי הרכש העירוני, שלעיתים נובע מחוסר שיתוף פעולה של יחידות העירייה השונות. דבר הגורם לעומסי עבודה מיותרים שניתן היה למנוע במצב של תכנון והכנה מוקדמת ומסודרת בהתאם לתוכנית העבודה השנתית. עבודה תחת לחץ ואי סדר פוגעת לרוב באפקטיביות הביצוע. דבר זה משמעותי עוד יותר בעולם הרכש מאחר וקביעת הסכמים בלחצי זמן לעולם תהא פחות כלכלית מאשר הסכמים הנחתמים בהיעדר לחץ של זמן. לפיכך רואה הביקורת את האחריות להסדרת הנושא על מחלקת רכש.



המלצות

93. בכדי לבנות מערך תפקידים שייתן את המענים לכל תפקידי אגף הרכש ולהטמיע מבנה ארגוני ההולם את הדרישה הזו, יש לבצע התאמה בין הגדרת התפקיד של כל אחד מעובדי המחלקה לבין התפקיד שהוא מבצע בפועל. לצורך כך, מומלץ לבצע ניתוח עיסוקים מדויק ולכלול בהגדרת כל תפקיד, את כלל התפקידים והמשימות של כל עובד ואת כפיפותו האירגונית.
- הביקורת ממליצה לבצע בחינה שיטתית ומסודרת של מבנה האגף, מערך התפקידים, חלוקת העבודה, כח האדם, ניתוח עומסים ושיטות העבודה. הביקורת ממליצה לבחון במסגרת ההתארגנות המחודשת באגף את עומסי העבודה ביחידות מחלקת הרכש בהתאם לצרכים העירוניים הנכונים להיום. כמו כן, להתאים את המבנה הארגוני, מערך התפקידים, כח האדם וחלוקת העבודה לצרכים הקיימים. יש לשים לב לתמהיל הפעילות המשתנה ורמת העומסים האופיינית למצב הקיים בייחוד ביחידת: במ"ה ורש"ם.
94. ראוי לפעול במסגרת הבחינה הארגונית באגף, לצמצום המעורבות של מנהל האגף בצמתי החלטה ובתהליכי העבודה השונים במחלקה. שכן, מצב של ריכוזיות יתר עלול לפגוע ביעילות המחלקה ולגרום לעיכובים בעבודה השוטפת.
- מנהל האגף הנוכחי ציין במסגרת התייחסותו לממצאי הביקורת, כי תהליך העבודה שהיה מקובל בתקופה המבוקרת, הונחה ע"י מנהל האגף דאז. לדבריו, עם היכנסו לתפקיד, ולאחר שלמד הדברים, ערך שינויים במספר תהליכי עבודה שתכליתם ביזור סמכויות וצמצום מעורבותו רק לנושאים חריגים.
95. מומלץ להגדיר מחדש את תפקיד רכז הרכש, כ"רכז רכש רב תכליתי" (מולטיטסקינג), כנדרש בעולם העבודה כיום. יש לפעול לכך שרכזי הרכש יוכשרו לבצע פעולות רכש במגוון רחב של נושאים ולא רק בתחומי התמחותם. כמו כן, ראוי לבצע רוטציה בקרב בעלי תפקיד זה אחת לתקופה, אשר תוגדר מראש על ידי הנהלת האגף.
- הביקורת רואה בעיצוב מחדש של תפקיד רכז הרכש, נושא מרכזי בשיפור תפקודו של אגף הרכש והלוגיסטיקה.
96. הביקורת ממליצה כי במסגרת ההתארגנות המחודשת של אגף הרכש, יטפל אגף ארגון ותקינה בתהליכי העבודה בין המינהלנים של יחידות העירייה לבין אגף הרכש. יש לגבש נהלי עבודה מפורטים התוחמים משימות לפעולה ולוחות זמנים מחייבים בתהליכי העבודה. כמו כן יש להגדיר שיטות דיווח ותיעוד מחייבות של המינהלנים מול אנשי הרכש. בנוסף ממליצה הביקורת על הקמת צוות משותף של אגף הרכש וארגון ותקינה בו יעלו נציגי אגף הרכש את הבעייתיות במבנה הסמכויות ובשיטת העבודה ויגבשו בשיתוף, מענה הולם ונהל עבודה תואם.



97. הביקורת ממליצה על קביעת שעות קבלה רשמיות ומסודרות ועדכון הלקוחות בדבר. יש להרגיל הלקוחות לפנות בשעות הקבלה בלבד שיקבעו, ולא בכל שעה בה הם חפצים. ראוי למנות גורם ביחידה שיהא אחראי על מתן מענה ושיוכל לספק מידע מידי ומלא ביחס לסטטוס הטיפול בפניית כל לקוח.
- שימוש מסודר, שיטתי ומלא בפורטל ובמודול שירות הלקוחות, היה תורם לדעת הביקורת, לשיפור השירות הניתן ע"י האגף ללקוחותיו. הביקורת ממליצה על הפניית משאבים לפיתוח הפורטל, עפ"י הצרכים העדכניים. כמו כן, ממליצה לבצע אבחון בשיתוף אגף המיחשוב, לגבי המצב הקיים והמענים הנדרשים שטרם קיבלו מענה בפורטל ולהטמיעם בפורטל.
98. המערכת הלוגיסטית אינה תומכת בתהליכים רבים באגף הרכש והלוגיסטיקה. באחריות אגף המחשוב לאפיין מערכת חדשה המסוגלת לספק את המענים הנדרשים או לספק את הפתרונות הנדרשים במערכת הקיימת על ידי שדרוגה. הביקורת ממליצה לגבש צוות בין אגפי שיורכב מנציגי אגף הרכש ואגף המיחשוב, שיעלה ויאפיין באופן מסודר וכולל את כל הצרכים המחשוביים והניהוליים של האגף- יגבש תכנית לפעולה כוללת תעדוף ולוחות זמנים ליישום הכלים הנדרשים.
99. ראוי לבצע הדרכות בקרב כל רכזי הרכש ולהביא לרמה אחידה של בקיאות ביישומי המערכת הלוגיסטית, ולהאחדת שיטות הטיפול והעבודה עמה. הביקורת ממליצה בנוסף, כי אגף המחשוב יכין ספר הדרכה כולל ועדכני לשימוש במערכת הלוגיסטית עד שיוחלט להחליף המערכת במערכת חדשה.
100. על המחלקה לערוך בדיקות מדגמיות יזומות על מנת להשוות בין זמני האספקה בפועל לזמני האספקה שהתחייבו להם הספקים השונים. יש לקבוע נוהל עבודה ולהטמיע הנושא בשגרת העבודה.
101. הביקורת ממליצה לבנות תהליך מדידה אמין ומייצג. יש להגדיר רשימת פריטים מייצגים לצורך מדידת זמני אספקה וכן להגדיר תהליך מדידה של היעד. על המדידה להתבסס על בדיקת תעודות משלוח בפועל. יש להציג בפני אגף המחשוב צורך מדויק לפיתוח כלי מדידת זמני אספקה במערכת הלוגיסטית.
102. יש לגבש תהליך עבודה מסודר המגובה בנוהל ברור בנושא קבלת משוב מהיחידות העירוניות על איכות הספקים ואיכות המוצרים המסופקים. יש להטמיע את תהליך העבודה, להפיץ הנוהל בקרב היחידות העירוניות ולאכוף ביצועו, בהתאם לאבני הדרך ולוחות הזמנים שיוגדרו בנוהל עצמו.



103. הביקורת ממליצה על יישום תהליך מסודר בנושא בקרת איכות וסקרי שביעות רצון. יש להסדירו בנהל עבודה מחייב כולל המשימות לביצוע במסגרת בקרת איכות וסקרי שביעות רצון, הגורם האחראי לביצוע, מספר הסקרים שיבוצעו בשנה והשיטה לקביעת מדגם הביצוע, הנחיות לתיוק ותיעוד תוצאות הסקרים והפקת הלקחים. יש להציג צורך מדויק בפני אגף המחשוב לפונקציונאליות המערכת הלוגיסטית לביצוע סקרי שביעות רצון ובקרת איכות. ולקבל מענה מידי ביחס לפתרונות ליישום.

104. הביקורת ממליצה למנות צוות רב תחומי הכולל נציגים מאגף רכש ולוגיסטיקה, מחלקת מכרזים והתקשרויות לבחינה משותפת של נושא המכרזים, כולל מידת יישום מערכת ה BPM מכרזים, המענים שמספקת בנושא המכרזים לכל הגורמים המעורבים, מידת השיפור בתהליך העבודה ובלוחות הזמנים וכן אלו צרכים נותרו ללא מענה והעלאת דרישות משותפות לאפיון והטמעה של אפליקציות נוספות במערכת בשלבים המצויים באחריות אגף הרכש.

בהתייחס לממצאי הביקורת ציין מנהל האגף כי החל בהכנת נוהל להסדרת תהליך העבודה בהכנת מכרז המגדיר ל"ז לביצוע ומעקב. הביקורת ממליצה לבחון לעומק נושא זה במסגרת הרה ארגון באגף רכש ולוגיסטיקה ולהתחייב לפתרונות לשיפור נושא מרכזי ומשמעותי זה.

105. על אגף רכש ולוגיסטיקה ומחלקת רכש בפרט, לנקוט גישה פרואקטיבית יותר בנושא תכנון מוקדם של צרכי הרכש העירוני, מזו הנהוגה כיום. עליו להוביל את יחידות העירייה לשיתוף פעולה באופן שיאפשר טיפול בנושא מבעוד מועד בכל תכנית עבודה. במסגרת זאת הביקורת ממליצה לקבוע הנחיות עבודה מחייבות, להפיצן לכל היחידות העירוניות, לקבוע קריטריונים ולוחות זמנים ברורים לאכיפה וליווי היחידות בביצוע הנושא.

לתשומת לב

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מתאריך 17.2.2014.