



תל אביב  
יפו  
TEL AVIV  
YAFFO



מבקרת  
העירייה



# סקר חשיפות אפשריות למעילות והונאות בתחום התקשרויות ורכש



## תוכן העניינים

3	כללי
3	עבודת הביקורת
5	מטרת הסקר
6	מבנה הסקר
7	חלק א' – חשיפות למעילות והונאות בתחום הרכש
7	פרק א' – יכולת הפקת נתוני התקשרויות וניתוחם
9	פרק ב' – בקרות "על" בתהליך הרכש
10	נהלי עבודה
11	קוד אתי ומניעת ניגוד עניינים
15	פוליסת ביטוח – נאמנות עובדים
15	הפרדת תפקידים
16	חילופי תפקידים ("רוטציה") וחופשה רציפה
17	מבדקי אמינות
17	קו חם
17	פרק ג' – חשיפות אפשריות בהתקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים
38	פרק ד' – חשיפות אפשריות בהתקשרויות בפטור ממכרז
60	פרק ה' - הזנת פרטי התקשרות למערכות העירייה
	חלק ב' – בדיקה ממוקדת במסגרת סקר חשיפות למעילות והונאות - עדכון חשבונות
68	ספקים וביצוע תשלומים
68	כללי
68	עבודת הביקורת
68	שיטת הביקורת
71	שינוי פרטי ח-ן בנק של ספק קיים
72	מסקנות
88	המלצות

## כללי

1. מטרתו של סקר למניעת מעילות או הונאות פנימיות הינו לסייע לארגון לזהות תהליכים בעלי רמת חשיפה גבוהה לסיכונים אלו ולבחון את טיב הבקורות המוטמעות בתהליכים במטרה למנוע או למזער את החשיפה, ככל הניתן.
2. במסגרת תכנית העבודה של משרד מבקרת העירייה, הוחלט לכלול בדיקות של תהליכי עבודה שבהם קיימת חשיפה פוטנציאלית לאירוע מעילה או הונאה פנימית. הוחלט כי הביקורת בנושא זה תהא תלת שנתית, כאשר בכל שנה ייבחן מקטע ספיציפי, שלדעת הביקורת קיימת בו כאמור, חשיפה פוטנציאלית.
- דוח מבקר המדינה "מניעת מעילות והונאות ברשויות מקומיות", 2022 מפרט את ההבדל בין מעילה להונאה כדלקמן: "בעברית השימוש במונח 'הונאה' נפוץ לפעולות מרמה והמעיה של גורמים מחוץ לארגון, ואילו 'מעילה' מיוחסת לגורם פנימי בארגון. כך, לדוגמה, עובד בארגון הגונב ומסתיר ברישומים את העבירה מבצע 'מעילה', ואילו ספק הגונב ומסתיר את העבירה מבצע 'הונאה'".
3. סקר זה, הינו סקר המשך לסקר למניעת מעילות והונאות קודם אשר עסק במקטע של תחום התשלומים. תחום הרכש הינו רחב, מהותי ומקיף את כלל יחידות העירייה. סוגים מסוימים של התקשרויות מבוצעות ביחידת רכש מרכזית ואילו סוגים אחרים, מבוזרים ביחידות השונות.
4. תכולת סקר זה תתמקד משלב ייזום הרכש ועד סיום הזנת ההתקשרות למערכות העירייה, לצורך תחילת הפעלתו.
5. היבטים תפעוליים של ביצוע ויישום ההתקשרות מתוכנן להתבצע בסקר נפרד.
6. כמפורט בהמשך הסקר בסעיף מטרות הביקורת, הסקר מיועד לסייע למנהלים ואינו מחליף את פעילותם וכמובן שאינו ערובה למניעת אירועי טוהר מידות בפעילות העירייה.

לתשומת הלב: בסעיפים שונים הוסתרו חלק מהפרטים בשל חסיון ואבטחת המידע

## עבודת הביקורת

7. במסגרת עריכת הסקר, נפגשה ושוחחה הביקורת, בין היתר עם הגורמים הבאים:
  - מנהלת רכש מחשוב ותקשורת;
  - מנהלת רכש מחשוב לוגיסטיקה ומינהל
  - מרכזת מכרזים וחוזים, אגף טכנולוגיות ומערכות מידע;
  - קניינית רכש מחשוב;
  - מ.מ אחראית רכש נותני שרותים;

- מנתחת מערכות – אגף טכנולוגיות ומערכות מידע;
  - מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה;
  - מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות;
  - מנהלי מערכות באגף טכנולוגיות ומערכות מידע;
8. הביקורת קיבלה מסמכים וקבצים רלוונטים כדלקמן:
- שלבים ולוחות זמנים לביצוע מכרז;
  - דוח נתוני הזמנות 2021-2022;
  - דוח חשבוניות 2021-2022;
  - דוח ספקים יחידים;
  - לוח מסלולי התקשרויות על פי ערך כספי.
9. הביקורת התמקדה בעיקר בבחינת הנושאים כדלקמן:
- בחינת ההליך המכרזי;
  - פטורים מההליך המכרזי: ספק יחיד, יחסי אמון וכד';
  - ניהול מאגר יועצים;
  - הקמת הסכמים במערכת הממוחשבת.
10. לצורך עריכת הסקר בוצעו, בין היתר, הפעולות הבאות:
- בחינת נהלי עבודה, הנחיות ועיון במידעים שונים.
  - ניתוח קבצי מידע שונים אודות היבטי הרכש בעירייה;
  - סקירת הרשאות גישה למערכות המידע הרלוונטיות.
  - פגישות ושיחות עם גורמים שונים;
  - קבלת חומרים רלבנטיים בגין ההתקשרויות הספציפיות שנדגמו;
  - שיחות וביורורים עם נציגי האגפים אודות החומרים שהתקבלו.
11. להלן נהלים והנחיות עבודה הרלוונטיים העיקריים לתחום הרכש:
- א. נוהל מספר 180 "מכרזים" מיום 20.2.17.
  - ב. נוהל מספר 660 "שקלול הצעות ספקים במסלול מכרזים" מיום 26.02.01
  - ג. נוהל מספר 718 "אישור התקשרויות בוועדת התקשרויות עליונה" מיום 9.1.2017.
  - ד. נוהל מספר 686 "התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז" מיום 30.5.2022.

- ה. הודעת מינהל כספים מספר 1/2023 – לוח מסלולי התקשרויות עפ"י ערך כספי (מצ"ב - נספח א').
12. איסוף הממצאים לסקר נערך במהלך החודשים מרץ 2023 – יוני 2024, לסירוגין. התקופה המבוקרת הינה שנת 2022.
13. מערכות מידע עיקריות:
- חושן לוגיסטית - מערכת בפיתוח ייעודי עבור העירייה, המשמשת כמערכת בה מוקמים ההסכמים לספקים, המק"טים ומחרים, ובמערכת זו נפתחות ההזמנות. המערכת עלתה לאויר באפריל 2019. (להלן: "חושן")
  - מערכת אחזקה – מערכת המשמשת לניהול עבודות קבלנים בעירייה, הפקת פקודות עבודה וחשבונות.
  - נצר – מערכת לניהול צי הרכב;
  - BPM - מערכת ניהול תהליכי מכרז;
  - ארמה - מערכת לניתוח מידע ולניהול הליכים תחרותיים במגזר המוניציפאלי (פטור ממכרז בהתאם לתקנה מספר 3 (8)).
14. יודגש, כי היות וסקר זה עוסק בהליך הרכשה משלב הייזום ועד להקמת הסכם עם ספק, מעורבות חלק ממערכות המידע שלהלן מצומצמות/ לא רלוונטיות (מעורבותן מקבלת ביטוי בשלב הפעלת ההסכם אך כאמור, שלב זה לא נבחן בסקר זה).

## מטרת הסקר

15. מטרת הסקר הינה למפות ולהגדיר תרחישים וחשיפות פוטנציאליות בתהליך הרכש וההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, תוך שימת דגש על זיהוי מנגנוני בקרה קיימים והפרדת תפקידים. הסקר מבוצע בדרך של אפיון תרחישים וזיהוי חשיפות פוטנציאליות בהתאם לבקורות הקיימות ולהפרדת התפקידים בתהליך הרכש. כאמור, הסקר מתמקד **משלב ייזום הרכש ועד סיום הזנת ההתקשרות למערכות העירייה, לצורך תחילת הפעלתה.**
16. נציין, כי החשיפה המשמעותית ביותר למעילה נוצרת עקב **שילוב** של מספר חשיפות בתהליך העבודה. הסיכון / הסבירות להתממשות של אירוע מעילה גבוה משמעותית יותר מאשר במקרה וקיימת רק אחת החשיפות. על כן, ההסתכלות על מניעת המעילות צריכה להיות אף היא באמצעות יצירת רבדים של בקורות.
17. יודגש: אין לפנינו דוח ביקורת. לפיכך, אין להסיק מסקנות בדבר איכות המבדק הפנימי. מדובר בהצגת תרחישים אפשריים לפעולות של מעילה ו/או הונאה בלבד. אין לראות בסקר זה כבטוחה להעדר מעילות ו/או הונאות בעבר או בהווה.

18. במסגרת הסקר בוצעו בדיקות מדגמיות מצומצמות בלבד על מנת לוודא כי הבקורות ופעולות המניעה המהותיות ביותר שתוארו בפנינו אכן מבוצעות. הנחת העבודה עליה נשען הסקר הינה כי בקורות ופעולות אלה מבוצעות בהתאם לנמסר לעורכי הסקר על ידי המבוקרים.

### **מבנה הסקר**

19. מטרת הסקר, כאמור לעיל, הינה לאפיין תרחישי מעילה ו/או הונאה. כפועל יוצא, הסקר בנוי באופן הבא:

#### **חלק א' - חשיפות למעילות והונאות בתחום הרכש**

**פרק א' - יכולת שליפת נתוני רכש וניתוחם** – הצגת סקירה (תמציתית) של היבט שליפת נתוני רכש ממערכות העירייה וניתוחם.

**פרק ב' - בקורות על בתהליך הרכש - אמנם היבט בקורות העל נבחן והוצג בדוח ביקורת קודם שנערך בנושא חשיפה למעילות והונאות בתחום התשלומים, אך יחד עם זאת מפאת חשיבות בקורות אלו בתחום הרכש, נכלל פרק זה, תוך התמקדות בהיבטי הרכש.**

**פרקים ג'-ד' – פרקים ג' ו-ד' בסקר מייצגים סוגי התקשרויות שונים. בכל פרק אופיינו תרחישי מעילה אפשריים כאשר לכל אחד מהתרחישים הוגדרו רקע, הסבר לתרחיש מעילה/הונאה פוטנציאלי, הבקורות הקיימות בתהליך וחשיפות אפשריות. שימת הלב, כי תרחישים מסוימים "חוזרים על עצמם" בפרקים שונים, זאת עקב רלוונטיות להליכי רכש שונים ושונים מסוים בהליך ההרכשתי, בחשיפות, פערי הבקרה ובמסקנות.**

**פרק ה' - הזנת התקשרות למערכות העירייה – ניתוח תרחישי מעילה אפשריים במסגרת הזנת התקשרות מאושרת למערכות העירייה.**

#### **חלק ב' - בדיקה ממוקדת במסגרת סקר חשיפות אפשריות למעילות והונאות**

במסגרת חלק ב', נערכה בדיקה ממוקדת לבחינת אפקטיביות הבקורות הקיימות בעירייה שנועדו למנוע, במידת האפשר, תשלומים לספקים פיקטיביים.

## חלק א' – חשיפות למעילות והונאות בתחום הרכש

### פרק א' – יכולת הפקת נתוני התקשרויות וניתוחם

#### רקע

20. במסגרת הכנת הסקר צוות הביקורת פנה למנהלים באגפי הכספים ומערכות המידע ובוצעו ניסיונות לקבלת מידע מקיף ממערכות העירייה אודות היקף הרכש בסיווגים וחתכי מידע שונים.
21. הסיווגים שבקשה הביקורת לקבל הינם סיווגים בסיסיים נדרשים על מנת להציג ולבצע ניתוח מושכל של נתונים. לדוגמא - ניתוח רכישות של כלל היחידות בעירייה תוך הבחנה בין רכש באמצעות פרסום מכרז ורכש שלא באמצעות מכרז תוך פירוט סעיף הפטור ממכרז (דוגמאות: פירוט רכישות שבוצעו בהתקשרות עם ספק יחיד, פירוט כל ההתקשרויות שבוצעו בפטור תחת תקנה 3 (8) (עבודות דחופות / מדעיות וכו') וכו').
22. הביקורת ביקשה מסגן מנהל אגף חשבות וממנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות לספק לביקורת מידע בדבר היקף הרכש השנתי המוערך בכל הליך התקשרות (ועדת מכרזים, ועדת התקשרויות עליונה, התקשרויות בפטור וכו').
- נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים טרם הועבר לביקורת המידע בנושא זה.

#### ממצאים

23. ממידע שנתקבל ומשיחות נוספות שקיימה הביקורת עם יועץ חטיבת תכנון ארגון ומ"מ באגף טכנולוגיות ומערכות מידע ועם סגן מנהל אגף חשבות ומנהל מחלקת הנהלת חשבונות מרכזית במנהל כספים הובהר, כי לא ניתן לבצע שליפות מידע בדוח אחד ממערכות העירייה עבור כלל הרכש העירוני, בהתאם להגדרות המפורטות לעיל (סיווג רכש על פי מכרז/פטור ממכרז הכולל פירוט ביחס לסעיף הפטור ממכרז וכו'), באופן שיאפשר לבצע ניתוח מושכל של סוגי הרכש וסוג ההתקשרות.
- ברי כי, היעדר אפשרות שכזו מונעת יכולת תחקור מסדי נתונים, איתור דפוסי התנהגות, איתור חריגים ואיתור כשלים בבקורות קיימות וכו'.
24. לדעת הביקורת, העובדה כי לא ניתן לבצע שליפות של נתוני רכש, בחתכים אלה מהווה חשיפה, הן ליכולת העירייה לנהל ולבקר באופן מושכל את פעילות הרכש והן לשליפת דוחות ומידעים כחלק ממערך פעולות למניעת הונאות ומעילות.
25. המידע שנתקבל לא אפשר ביצוע ניתוח מושכל של הנתונים. **להערכת הביקורת אין יכולת ודאית סבירה כי הנתונים שנתקבלו שלמים ומייצגים נאמנה את הוצאות העירייה בתחום הרכש.** גם נסיון בחינה אל מול קבצי תקציב העירייה ומידע נוסף לא הניב תוצאות המאפשרות הערכת עלויות אלו.

יצוין, כי המדובר בהערה חוזרת מדוחות ביקורת קודמים שנערכו בתחום הרכש, לרבות דוח "היבטים בהתקשרויות העירייה עם ספקים ונותני שירותים" (שנכלל בדוח מבקרת העירייה לשנת 2020).

להלן יובאו מס' הערות מדוח זה שכוחם יפה גם כעת:

- סעיף 30 - "מהנ"ל עולה, כי המידע הקשור ברכש והזמנות שירותים מתבצע על ידי מספר מערכות הכוללות מאגרי מידע שונים (אשר אינם מתממשים באופן מלא)".  
מנהל אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לסעיף זה בדוח הנ"ל, הוא מסר כדלקמן: "הפורטל מציג מידע עדכני אונליין ממערכת חושן (לשליפת הזמנה והסכם מתוך חושן בנושאי טובין). מערכת חוזים הינה מאגר מידע נפרד, על מנת לראות מידע שלם על הספק נדרש לבצע שאילתות אחודות ואיחוד ספקים למסד נתונים אחד – הפיתוח מותנה באישור במסגרת תוכניות עבודה."  
מנהל אגף טכנולוגיות ומ"מ מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים, כי: "הפיתוח לאיחוד ספקים מרם בוצע עקב תערוף הביצוע בתוכנית העבודה. בימים אלו, העירייה יוצאת למכרז להחלפת מערכת חושן. נציגי מנהל הכספים והרכש יכניסו את הדרישה הנ"ל לתכנית הדרישות מהמערכת החדשה".
- סעיף 33 - "כך למשל עלול להיווצר מצב שיחידה עירונית פונה לקבלת הצעות ממספר נותני שירותים בתחום מסוים מבלי לבדוק האם ישנה התקשרות עירונית עם מי מהם".  
בהתייחסות מנהל אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לסעיף זה בדוח הנ"ל, הוא מסר כדלקמן: "קיימת במערכת חושן-לוגיסטי שאילתה 'הסכמים לספק' (סה"כ הזמנות על סך ההסכם, יתרה, תוקף וביצוע-חשבוניות שהוגשו בגין ההסכם). באחריות היחידה לבצע בדיקה באמצעות שאילתה זו, לפני ביצוע התקשרות חדשה - עם אותו ספק. השאילתה הייתה קיימת ב MF והוסבה לחושן."  
מנהל אגף טכנולוגיות ומ"מ מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים, כי: "באחריות היחידה לרענן נהלי עבודה אצל המתשתמשים".
- סעיף 34 - "מצב זה יכול להוביל לבחירת ספקים שהיקף ההתקשרות העירוני עימם בתחום, מצריך למעשה ערכאה גבוהה יותר (כגון ועדת רכישות או מכרזים)".  
בהתייחסות מנהל אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לסעיף זה בדוח הנ"ל, הוא מסר כדלקמן: "קיימות במערכת חושן שאילתות: הסכמים לספק, חשבוניות לספק, הזמנות לספק – ניתן ללמוד מהם אודות ההתקשרויות עם הספק. בדיקת היקף ההתקשרות מול הספק הינה ברמת ההסכם הספציפי, אין בדיקה אחודה בין הסכמים – דורש פיתוח שמותנה בתיעודף במסגרת תכניות עבודה."

מנהל אגף טכנולוגיות ומ"מ מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "נוספה אידיקציה בתהליך 'לספק זה יש הסכמים נוספים' והמערכת מאפשרת איחורם והצגתם".

26. כפועל יוצא, הביקורת בחרה את המדגמים שנסקרו בהתקשרויות השונות בסקר זה בהתאם למידע ונתונים מתוך פרוטוקולי וועדות רכש שונות שנתקבלו. המדגם כלל 19 התקשרויות שונות, של יחידות שונות בעירייה (מכרז פומבי – התקשרות אחת; התקשרות בפטור ממכרז מתוקף תקנה 3(8) – 6 התקשרויות, ו-12 התקשרויות הפטורות ממכרז לפי תקנה 3(3)).

27. יודגש כי בוצעו מדגמים מצומצמים, שאינם "מכסים" את פעילות כלל אגפי העירייה. מטרת המדגמים לסקור בקרות בתהליכי העבודה והמחשה של הפערים שהתגלו בתרחיש המעילה המוצג.

## פרק ב' – בקרות "על" בתהליך הרכש

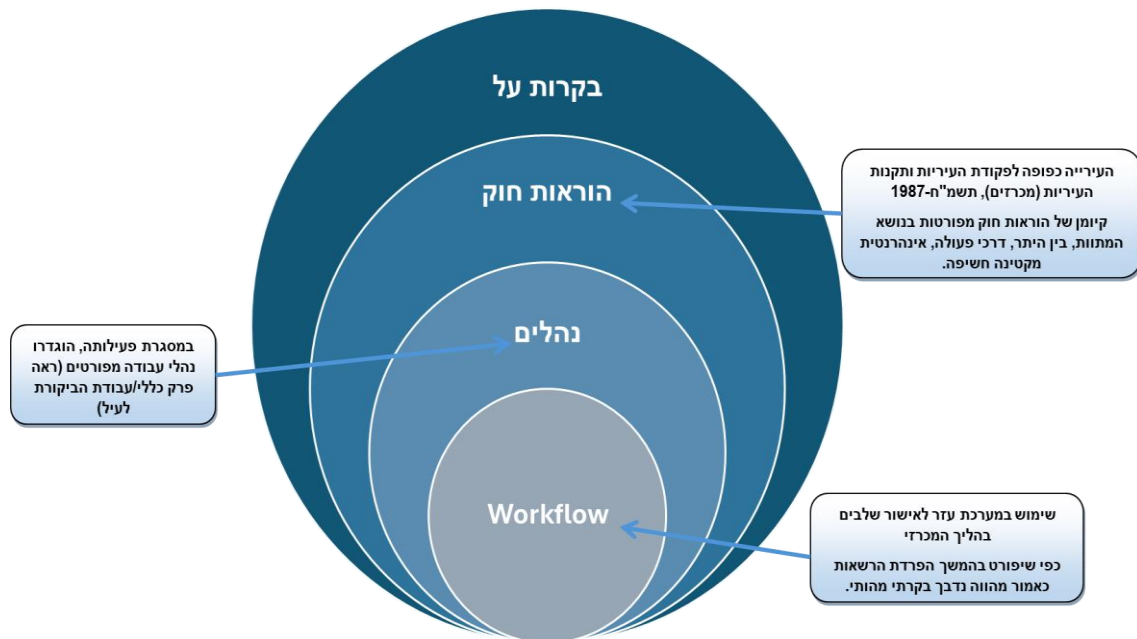
### רקע

28. כפי שצינו בדוח קודם שערכנו בנושא מעילות והונאות בתחום התשלומים, הכלול בדוח מבקרת העירייה לשנת 2022. מעילות או הונאות מבוצעות כתוצאה מצירוף נסיבות, הכולל לחץ/מניע הזדמנות והסוואה של ביצוע המעילה או ההונאה. כאמור, מטרת סקר זה הינה לבחון חשיפות פוטנציאליות בתהליכי העבודה בתחומי הרכש שעלולים ליצור הזדמנויות לביצוע מעילה או הונאה.

29. הגישה המקובלת לניהול סיכונים מעילות מוגדרת במודל Fraud Risk Management Guide שפורסם על ידי ארגון ה-COSO (Committee of Sponsoring Organizations). המודל, והגישה פורטו בהרחבה בדוח חשיפות להונאות פנימיות בתחום התשלומים (סעיפי הוצאות) ולכן לא פורטו מחדש בסקר זה.

30. יחד עם זאת, היות והיבט רכש, מטבעו, הינו אחד התחומים החשופים לארועי מעילה או הונאה, ראוי לבחון את היבט בקרות העל הקיימות בעירייה באופן ממוקד להיבטי הרכש.

31. בתהליך יזום הרכש, ההתקשרות והמכרזים, מוסדו מספר היבטים המהווים "בקרות על" (שהינן חלק מסביבת הבקרה, לדוגמה: קוד אתי, חיוב עובדים בתפקידים מוגדרים לצאת לחופשה רציפה, קיום רוטציה בין עובדים, עריכת בדיקות אמינות, ביצוע ביקורות פתע ועוד) על תהליך זה:



## נהלי עבודה

### רקע

32. נהלי עבודה בארגון נועדו להגדיר תהליכי עבודה ולהסדיר ולתחום תחומי אחריות לכל פונקציה ארגונית. בכך, הם מהווים, אינהרנטית, בקרת על למניעת מעילות והונאות בארגון. מטרתם, ליצור אחידות ובהירות בכל הנוגע לאופן הפעילות, להביא לסדר, יעילות, חסכון זמן וכו'.

33. את נהלי העבודה ראוי לבדוק ולבחון צורך בעדכון אחת לתקופה הן בשל שינויים רגולטוריים והן בשל שינויים בתהליכי העבודה (כגון הטמעת שיטות עבודה חדשות, מערכת מחשוב חדשה וכו').

### חשיפות

34. בעירייה קיימים נהלי עבודה סדורים בתחום הרכש, כמפורט מעלה בפרק בנושא עבודת הביקורת. במקרים בהם נדרש חיזוק היבטים ספציפיים לנוהל, נרשמו לכך ממצאים ממוקדים.

35. הביקורת מצאה כי נוהל מכרזים מספר 180 (משנת 2017) מפנה בסעיף 5.1.1.6 לנוהל מספר 660 (משנת 2001) בנושא "שקלול הצעות ספקים במסלול מכרזים" להלן הסעיף כפי שמופיע בנוהל: "קביעת יחסי איכות ומחיר ייקבעו בהתאם לנוהל 660 'נוהל שקלול הצעות ספקים במסלול ועדת מכרזים'."

36. הביקורת הבחינה בחוסר התאמה בטבלת משקלי האיכות המפורטים בנוהל 660, לבין משקלי האיכות בפועל ופנתה בשאלה למנהלת מחלקת מכרזים בדבר רלוונטיות הנוהל. לדוגמה: לדברי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות ניתן להגדיר מכרז בנושא אחזקת מקררים על בסיס מחיר

בלבד. הביקורת מצאה כי על פי נוהל 660, יש להגדיר לכך גם משקל איכותי (הנוהל מגדיר טבלת משקלי איכות לפי סוגי הרכש השונים).

37. להערת הביקורת נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי "נמפל בעדכנונו / ביטולו במסגרת ח.ע לשנת 2024".

## קוד אתי ומניעת ניגוד עניינים

### רקע

38. קוד אתי נועד להנחיל נורמות עבודה והתנהגות מצופה מכלל עובדי הארגון, המבוססים על תפיסת העולם של דירקטוריון הארגון. הקוד האתי מגדיר את מערכת היחסים בין **עובדים-ספקים-מקבלי שירות**, המותר והאסור בתחומי טוהר מידות, הגינות והוגנות בעסקים, שימוש בנכסי החברה, אחריות, מחויבות וכו'.

39. נדבך נוסף הינו מניעת ניגוד עניינים. הנורמה המקובלת הינה החתמת עובדים בתפקידים רגישים על מסמך שבו הם מצהירים כי לא קיים ניגוד עניינים בינם לבין ספק או גורם עיקרי בתהליך העבודה.

40. היבט מקובל נוסף הינו החתמה של ספק על העדר ניגוד עניינים כחלק ממסמכי המכרז ו/או לפני כל הזמנה.

41. במסגרת קוד אתי שמקבל משנה תוקף בתחום הרכש יש לכלול בין היתר הנחיות והגדרות ברורות להיבטי קבלת מתנות מספקים, מציעים וכו'. חלוקת מתנות הינה פרקטיקה הנהוגה במחוזותינו בעיקר בסמיכות לחגי ישראל. העדר קווים ברורים והנחיות בדבר קבלת מתנות מהווה חשיפה.

### חשיפות

42. כפי שעלה בדוח ביקורת קודם משנת 2022 בנושא "חשיפות להונאות פנימיות בחחום התשלומים", בעיריה לא קיים קוד אתי.

43. מניעת ניגוד עניינים – נבחר ציבור: עם תחילתה של כל קדנציה חדשה, כל נבכרי הציבור עוברים הדרכות המאורגנות על ידי משרד הפנים שבמסגרתן, מובהר להם נושא ניגוד העניינים והנחיות החלות עליהם בנושא זה. בנוסף, לדברי יועמ"ש העירייה, נערכת הדרכה נוספת בתחילת כל קדנציה לנבכרי ציבור על ידי העירייה, שבמסגרתה נסקרים גם הכללים המחייבים את כלל חברי המועצה בנושא ניגוד העניינים.

על נבכרי ציבור המכהנים גם כחברים בועדה המקומית לתכנון ובניה, חלים הוראות חוק מחמירות שמטרתן למנוע ניגוד עניינים. בהתאם להוראות החוק, נדרש כל מי שעומד לכהן בועדה למלא שאלון ולפרט בו כל מידע רלוונטי על מנת שיועמ"ש הועדה יוכל לבדוק האם מתקיים מצב של ניגוד עניינים והאם ניתן לערוך הסדר למניעתו. בנוסף, על פי החוק, על כל

חבר ועדה, לדווח ליועמ"ש הועדה על כל שינוי שחל במצבו ושעלול להשפיע על מצב של ניגוד עניינים. כמו כן, עליו להודיע ליושב ראש הועדה, במקרה בו צפוי להתקיים דיון, על נושא שבו הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים, ולא להשתתף באותו דיון.

לנבחרי ציבור המכהנים כחברים בועדה המקומית לתכנון ובניה, מתקיימת הדרכה נוספת על ידי יועמ"ש הועדה בין היתר בנושא ניגוד עניינים.

44. לשאלת הביקורת נמסר, כי לא מתקיים ריענון אחת לתקופה לכלל נבחרי הציבור בנוגע לניגוד עניינים. יחד עם זאת, נמסר כי מתקבלות פניות של נבחרי ציבור אצל יועמ"ש העירייה, לביור עמדתו והיכולת להסדיר מקרים בהם קיים חשש לכאורה למצב של ניגוד עניינים.

45. מניעת ניגוד עניינים - עובדי עירייה: בשנת 2011 הופץ חוזר מנכ"ל משרד הפנים (2/2011) המחייב את כלל הרשויות המקומיות לדרוש מילוי שאלון מפורט לאיתור חשש לניגוד עניינים ממועמדים לתפקידים כמפורט להלן: משרות סטטוטוריות, משרות שדרגת השיא שלהן היא אחת מ-3 הדרגות העליונות בכל סולם דירוג (ככל ומדובר במשרה חלקית - אחת מ-5 הדרגות העליונות), יועצים ועוזרים של ראש הרשות המקומית ומשרות נוספות שנקבעו/יקבעו על ידי סמנכ"ל משאבי אנוש שראוי להחיל עליהם את הנוהל (לדוגמה - פקחי אגף הפיקוח, פקחי אגף רו"פ וכו'). לדברי עו"ד מנהל תחום דיני עבודה, טרם הפצת חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011, היה נהוג לדרוש מילוי שאלון בעירייה מכח התקשיר. בנוסף, מכח תיקון לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות מקומיות) שנכנס לתוקף בחודש יוני 2021, לכל מועמד לתפקיד המחייב מכרז, במסגרת טופס הגשת המועמדות למכרז, מחוייב המועמד לספק פרטים בדבר עיסוקיו בארבע השנים האחרונות, עסקיו בעיר, נכסיו וכו'.

בנוסף, הביקורת מציינת כי בסעיף 174 (א) בפקודת העיריות נקבע כי "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעוניין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנועשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה". לדברי עו"ד מנהל תחום דיני עבודה, לאור סעיף זה חל איסור גורף, לאשר העסקת עובד בעירייה אם בן/בת זוגו מספק שירותים לעירייה, גם אם השירות המסופק לא מעמיד את העובד במצב של ניגוד עניינים (לדוגמה - עובדת בתפקיד מורה ובן זוג המספק יעוץ מקצועי לאגף טכנולוגיות ומערכות מידע).

בנוסף נמסר לביקורת על ידי עו"ד מנהל תחום דיני עבודה, כי הדרישה לפירוט נתונים שעלולים להצביע על מצב של ניגוד עניינים/מילוי שאלון למניעת ניגוד עניינים/קבלת נתונים על פי סעיף 174 (א), קיימת רק בתחילת מועד העסקת העובד, או בעת מעבר לתפקיד אחר. ביחס לעובדים המועסקים בעירייה במשך שנים רבות (באותו תפקיד) ובכל מקרה בו חל שינוי בתנאים היכולים ליצור חשש למניעת ניגוד עניינים, האחריות לעדכון הינה על העובד ולא מבוצע הליך ריענון שאלון שוטף אחת לכמה שנים.

הביקורת העלתה בנוסף, כי אין הליך מוסדר להחתמת עובד על העדר ניגוד עניינים במכרזים לקבלת שירות/עבודה רגישים, מהותיים וכו'.

46. מניעת ניגוד עניינים ספקים – אין הליך סדור של החתמת ספק (שאינו יועץ) על העדר ניגוד עניינים כחלק ממסמכי המכרז ו/או לפני כל הזמנה (פרוט ביחס למכרז בו לא איתרה הביקורת החתמת ספק זוכה על מסמך היעדר ניגוד עניינים, ראו בפרק ג' בתרחיש בנושא "הגדרת תנאי סף מוטים לצורך תיעודף משתתף מסוים (מכרז "תפור")").

נמסר על ידי ס. בכירה ליועמש מנהלת תחום מסחרי כי חוזר משרד הפנים 2/2011 מגדיר שאלון ניגוד עניינים עליו יש להחתים יועץ (החוזר מתייחס ליועצים ולא לכלל הספקים) בטרם ההתקשרות עימו. במסגרת החוזים עם יועצים נכלל גם נספח המחייב את היועץ לעדכן את הערייה בכל שינוי שחל במצבו העלול להשפיע על מצב ניגוד העניינים עליו הצהיר במסגרת השאלון שמילא.

גזר הערייה מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "ניגוד עניינים - הוספת הנושא להצהרת הספק במסמכי המכרז תיבחן בשיתוף השירות המשפטי".

47. נושא ניגוד העניינים (עובד עיריה-ספק עירוני/יועץ מקצועי לעיריה-ספקים פוטנציאליים בשוק/ספק עירוני-ספק עירוני וכו') הינו נושא שנבדק בדוחות ביקורת קודמים בו הציפה הביקורת ממצאים משמעותיים. להלן דוגמאות:

א. ספק עירוני-ספק עירוני - בדוח ביקורת משנת 2019 בנושא "היבטים בפעילות עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ" נמצא כי קיים קשר משפחתי בין 2 חברות המספקות שירותים משלימים לתאגיד עירוני.

ב. יועץ מקצועי לעיריה-ספקים פוטנציאליים בשוק - בדוח ביקורת משנת 2017 בנושא "רכש באגף מחשוב ומערכות מידע" ביחס למכרז "197/2017 - אספקת תקשורת תחזוקת ציוד תקשורת אקטיבית, מטרו ו WIFI". נמצא כי חתימת היועץ על היעדר ניגוד עניינים אינה מפורטת דיה ולא מחייבת אותו לחשוף חשש לניגוד עניינים שיעלה לאורך חיי החוזה עימו: "בחווה ההתקשרות עם יועץ המכרז נכלל סעיף בו היועץ מצהיר כי אינו נמצא בניגוד עניינים נכון למועד חתימת ההסכם עמו. האגף הסתפק בהתייחסות שניתנה לנושא במסגרת החוזה ולא חייב את היועץ למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים מפורט, שהיה בו כדי לספק לאגף מידע מקיף ומלא בדבר עיסוקיו הנוכחים והקודמים, ואף לחייבו לעדכן באופן שוטף לאורך תקופת חיי החוזה עמו, בכל מקרה של חשש לניגוד עניינים."

ג. יועץ מקצועי לעיריה-ספקים פוטנציאליים בשוק - בדוח ביקורת משנת 2023 בנושא "רכש מולטימדיה" נמצא כי על אף המלצת הביקורת משנת 2017 בנושא רכש אגף המחשוב, כי במסגרת חוזה התקשרות יש לחייב את היועץ למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים מפורט, שיהיה בו כדי לספק לאגף מידע מקיף ומלא בדבר עיסוקיו הנוכחים והקודמים,

ואף לחייבו לעדכן באופן שוטף לאורך תקופת חיי החוזה עמו, בכל מקרה של חשש לניגוד עניינים.

הביקורת מצאה כי מסמך ניגוד העניינים שמולא בשנת 2021, מולא באופן לקוני, ללא פירוט הקשרים העסקיים (לאילו חברות מעניק/העניק יעוץ בשנים האחרונות), וכך ציינה בדוח הביקורת שערכה:

"עוק אספקת המולטימדיה מאופיין במספר קטן של גורמים דומיננטיים ולקשרים עסקיים ענפים בין אינטגרטורים, יועצים ומשווקי ציוד, אשר עלולים לייצר ניגודי עניינים אינהרנטיים ולכשל תחרותי. לדעת הביקורת, לא נעשה די לבדיקת ניגוד העניינים הפוטנציאלי של הגורמים המעורבים ברכש המולטימדיה עבור העירייה (עובדים, ספקים ויועצים). כך למשל, הביקורת נוכחה כי על אף המלצת הביקורת המפורשת כי היועץ ימלא שאלון מפורט לאיתור ניגוד עניינים עוד בדוח ביקורת בנושא 'רכש באגף מחשוב ומערכות מידע' משנת 2017, לא הופיעו תהליכי עבודה בהתאם ורק בשנת 2021, במסגרת הסכם חדש, מולא שאלון ניגוד עניינים על ידי היועץ. כמו כן הביקורת מעירה כי גם בשאלון זה היועץ לא סיפק כלל מידע על קשריו העסקיים אלא ציין בלקוניות כי הוא מועסק כ-CEO בחברה שבבעלותו ותו לא. הביקורת סבורה כי המופס כפי שמולא על ידי היועץ אינו תקין ונראה כי לא נבדק ולא בוקר על ידי הייעוץ המשפטי או גורם רלוונטי אחר...".

במסגרת שיחה שערכה הביקורת עם ס. בכירה ליועמש מנהלת תחום מסחרי בתאריך 4/8/2024 היא מסרה בנוגע לממצא זה כי היועץ המשפטי בחן את שאלון ניגוד העניינים ואת קורות החיים שהעביר היועץ. השירות המשפטי אישר את שאלון ניגוד העניינים גם לאור הפירוט שהופיע גם בקורות החיים שצירף.

הערת הביקורת - במסגרת שאלון ניגוד העניינים שמילא היועץ, הוא הסתפק בציון העובדה שהינו CEO, ללא פירוט הגורמים להם הוא סיפק/מספק ייעוץ. טופס קורות החיים שצירף מתאר את מקומות העבודה ולא דווקא את השירותים שסיפק/מספק היועץ לחברות. בנוסף טופס קורות החיים הינו טופס עליו לא נדרש היועץ לחתום ולהצהיר כי פרטיו מלאים, נכונים ואמיתיים.

מנהל אגף טכנולוגיות ומ"מ מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "טופס ניגוד העניינים מולא בהתאם להנחיות השירות המשפטי ואף נבדק ואושר על ידם כמתחייב בהנחיות. עבור היועץ המדובר אף לא התגלה חשש לניגוד עניינים. בהמשך להמלצות הביקורת הועברה הנחיה למנהלים באגף להקפיד להעלות שאלות נוספות במהלך הראיונות על מנת לצמצם את האפשרות לגיוס יועצים בעלי ניגוד עניינים.

ס. ליועמש סגנית מנהל תחום מסחרי מסרה בהתייחסותה לסעיף 47 שבטיטת הממצאים, כי: "לצורך בחינת סוגיית ניגוד העניינים, ממלא היועץ שאלון בנוסח המחייב המופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011. לשאלון מצורפים קו"ח של היועץ, בהתאם

לסעיף 10 לשאלון, שבו מופיעים פרטים אודות לקוחות להם מעניק היועץ שירות. נוסף, כי ככלל, כאשר ההתקשרות היא עם תאגיד, נדרש לצרף פרופיל תאגיד, וכמו כן שאלון וקו"ח של מורשה חתימה בתאגיד."

בהתייחסותה לסעיף 47 ג' שבטיטת הממצאים מסרה ס.ליועמש סגנית מנהל תחום מסחרי כי: "להערת הביקורת בסיפת סעיף 47 ג' נציין, כי בקו"ח של היועץ פורטו עיסוקים ותפקידים אותם מילא, וכי קו"ח מצורפים בהתאם לסעיף 10 לשאלון וכחלק בלתי נפרד ממנו, ומשכך הפרטים המופיעים בהם נכללים בהצהרת היועץ בחלק ג' לשאלון, לפיה כל המידע והפרטים שמסר הם מלאים, נכונים ואמיתיים."

## פוליסת ביטוח – נאמנות עובדים

### רקע

48. פוליסת ביטוח נאמנות עובדים הינה פוליסה המעניקה לארגון המבוטח בה פיצוי או שיפוי (בכפוף לתנאי הפוליסה) במקרה בו יתרחש אירוע מעילה על ידי עובד ארגון.

49. פוליסת ביטוח נאמנות עובדים, משמשת למעשה, מעגל הגנה אחרון, לצורך צמצום נזקים, והיא נהוגה בארגונים בהם קיימת פעילות מבוזרת וריבוי עובדים.

### חשיפות

50. כפי שעלה בסקר קודם משנת 2022 בנושא "חשיפות להונאות פנימיות בתחום התשלומים", בבדיקה מול מנהלת יחידת הביטוח וניהול סיכונים עולה כי למועד עריכת הביקורת, לא קיים כיסוי ביטוחי לנאמנות עובדים.

## הפרדת תפקידים

### רקע

51. הפרדת תפקידים הינו עקרון יסוד במנהל תקין והינה אחת הבקורות החשובות והמרכזיות למניעת ואיתור מעילות. הפרדת תפקידים מבוססת על עקרון על פיו, יש להפריד פעולה למספר מטלות נפרדות, כך שמספר אנשים יבצעו את הפעולה, כך שגורם אחד לא יוכל לבצע תהליך שלם מתחילתו ועד סופו ובעיקר שיוגדר גורם מבצע וגורם מאשר.

52. התייחסות להפרדת תפקידים נאותה באה לידי ביטוי בשני משורים: הגדרת המבנה הארגוני, הגדרת סמכויות ותפקידים לכל עובד והרשאות גישה מתאימות.

### חשיפות

53. מבדיקות שערכה הביקורת עולה כי בהיבט הגדרת התפקידים בהקשר להליכי ייזום הרכש השונים, ככלל, הוגדרה הפרדת תפקידים בהיבט תחומי האחריות, ובמקרים מסוימים אף הפרדת תפקידים ממוכנת (אישור קליטת מכרזים לחושן). הפרטים הוכמנו.

54. הפרטים הוכמנו.

## חילופי תפקידים ("רוטציה") וחופשה רציפה

### רקע

55. הוצאת עובד לחופשה רציפה (במסגרתה תיחסם לעובד הגישה למייל הארגוני ולמערכות השונות בחברה), ומינוי מחליף בהיעדרו, יקשה על ביצוע מעילה או יסייע בגילויין המוקדם. בארגונים גדולים נוהגים לקיים נוהל של תחלופה בין עובדים (רוטציה) בתפקידים רגילים, וכן מחייבים עובדים ביציאה לחופשה רציפה ומינוי מחליף בהעדרם וזאת במטרה להקשות על ביצוע מעילות או לסייע בגילויין המוקדם.

56. חוק שירות הציבור (הצהרת הון), תשע"ז-2016 מפרט בתוספת הראשונה את בעלי התפקידים ברשות המקומית שעליהם להגיש הצהרת הון למפקח (ברשויות מקומיות הגורם המפקח הינו שופט). מעיון ברשימת בעלי התפקידים המפורטים בתוספת הראשונה עולה כי, מנהל אגף רכש אינו נמנה בין הגורמים הנדרשים למלא הצהרת הון.

### חשיפות

57. כפי שעלה בסקר ביקורת קודם משנת 2022 בנושא "חשיפות להונאות פנימיות בתחום התשלומים", קיימת בערייה חופשה רציפה קולקטיבית לכלל עובדי הארגון, בלבד. ועל כן, אינה עונה על הצורך בהיבטי מניעת מעילות, מאחר ופעילות עובד שבחופשה אינה מבוצעת ע"י עובד אחר אשר ממלא את מקומו.

58. כן עולה, כי לא קיימת רוטציית תפקידים בקרב עובדים העוסקים בתחום הרכש (בעיקר קניינים) שבמסגרת עבודתם עלולים להיווצר יחסי קרבה, המתחזקים לאורך שנים בינם לבין הספקים, באופן שיפגע בטוהר המידות.

59. בנוסף עולה כי לא קיימת באגף הרכש הנחיה לבעלי תפקידים רגילים לצאת לחופשה רציפה (שלא במסגרת החופשה העירונית המרוכזת), תוך מילוי מקום תפקידם, באופן זמני, על ידי עובדים אחרים.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים, כי: "מחלקת רכש מבצעת רוטציה בתחומי האחראיות והעבודה של כל העובדים במחלקה באופן שוטף. כך לדוגמא: נושאי רכש רוחבי עברו לאחראיות הרכש הייעודי ולהיפך".

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה: בקרב קנייני אגף המחשוב והעובדים העוסקים בתחום הרכש ביחידות השונות לא מונהגת רוטציה. כמו כן, הערת הביקורת התייחסה לצורך בהוצאת קניינים ועובדים רלבנטים לחופשות רציפות ומילוי תפקידם ע"י עובדים אחרים. זאת, אף אם מבוצעת רוטציה.

60. עוד תציין הביקורת כי בהיעדר חובה בחוק למילוי הצהרת הון על ידי מנהל אגף הרכש, גובר הצורך לבחון ביצוע רוטציה גם לממלא תפקיד זה ברשויות המקומיות.

## מבדקי אמינות

### רקע

61. טרם קליטת עובד, מקובל לבצע על ידי אגף משאבי אנוש מבדקי אמינות. היות והביקורת התמקדה בתהליך הרכש ולא בנושא גיוס עובדים, תהליך מבדקי אמינות, לא נבחן במסגרת סקר זה.

### חשיפות

62. בעירייה החלו בשנים האחרונות לערוך במסגרת תהליך הגיוס, מבחני אמינות לעובדים שאמורים לאייש תפקידים מסוימים. יחד עם זאת, לעובדים שמועסקים בעירייה בתפקידים שהוגדרו כרגישים, לא נערכו מבחני אמינות היות ובשלב קליטתם לא היתה דרישה לכך.

## קו חם

### רקע

63. "קו חם" הינו מנגנון דיווח אנונימי, המאפשר לעובדים בארגון להפנות דרכו תלונות, בעיות ואף חששות לעניין אי סדרים, מבלי לחשוף את זהותם. "קו חם" יכול להיות מנגנון טלפוני / מייל / תיבת תלונות (אמצעי זה היה מקובל בעיקר בעבר).

64. קיומו של "קו חם" יסייע בגילוי מעילות וזאת באמצעות דיווחים שיכולים להיות גם אנונימיים של גורמים בארגון והודות לסודיות וחשאיות המובטחת לעובד.

### חשיפות

65. בדוח ביקורת קודם משנת 2022 בנושא "חשיפות להונאות פנימיות בתחום התשלומים" עלה כי, לא קיים מנגנון "קו חם" במתכונת המבטיח לעובד סודיות וחשאיות.

66. עם זאת נציין כי קיימים מקרים בהם עובדים מדרגים שונים ומאגפים שונים בעירייה פונים ישירות למבקר העירייה ולעובדיה בבעיות שונות ובין היתר, לעיתים, במקרים בהם עולה חשד מצידם לאי סדרים.

## פרק ג' – חשיפות אפשריות בהתקשרויות המובאות לאישור ועדת מכרזים

### רקע

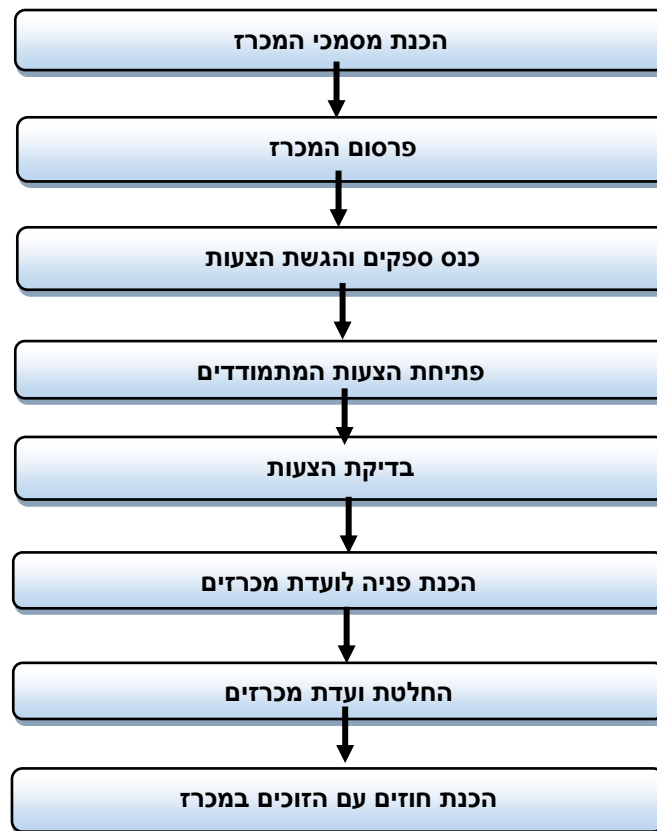
67. בהתאם לסעיף 148 (א) לפקודת העיריות (פרק שמיני בנושא ועדות המועצה) נקבע כי: "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו; ראש העירייה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים".

68. בהתאם לסעיפים 197, ו-198 לפקודת העיריות, על הרשות המקומית לערוך מכרז לצורך התקשרות עם קבלנים ונותני שרותים. בכלל זה:

- סעיף 197: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז פומבי".
- סעיף 198: "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות המחיר ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוקים, כאמור שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".

69. תקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח - 1987 מנחות לגבי אופן ההתקשרות של רשויות מקומיות עם ספקים ונותני שירותים. בין היתר התקנות כוללות סייגים לעריכת מכרז והוראות מיוחדות אחרות.

70. להלן תרשים זרימה המתאר את השלבים העיקריים בתהליך ניהול מכרזים:



71. בהתאם לנוהל עירוני מס' 180 "נוהל מכרזים", **וועדת המכרזים** הינה "וועדה סטטוטורית קבועה שנבחרה על ידי מועצת העירייה מבין חבריה, שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה

בעקבות פרסום מכרז, ולהמליץ בפני ראש העירייה על ההצעה שלדעתה ראוי לאישורו של ראש העירייה".

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

72. במסגרת ההתקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים, העלתה הביקורת מספר תרחישי מעילות והונאות אפשריות והבקורות הקיימות לאיתורן/מניעתן, וכן את החשיפות שיוותרו לאחר הבקורות הקיימות.

בטבלה שלהלן, רוכזו התרחישים שהועלו על ידי הביקורת, שלגבי כל אחד מהם ינתן בהמשך הפרק, הסבר בנוגע לתרחיש ופירוט הבקורות הקיימות למניעתו והחשיפות האפשריות למקרים בהם הבקורות אינן מונעות התרחשותו.

מספר תרחיש	תרחיש
1	הגדרת תנאי סף/מפרט מוטים לצורך תיעודף משתתף מסוים (מכרז "תפור").
2	שינוי בתנאי המכרז שנקבעו, מבלי לידע ולקבל אישורם של כלל הגורמים העירוניים שנטלו חלק בקביעתו, במטרה לסייע למציע מועדף לזכות
3	קביעת מקדמי שקלול (משקולות) שאינם נכונים / מתאימים
4	קביעת מנגנון מחיר קבוע לפריט/מוצר בתנאי שוק יורדים – במטרה להיטיב עם המציע
5	הוספת פריטים במחיר גבוה ממחיר השוק לחוזה/הסכם קיים.
6	פיצול התקשרות במטרה להתקשר עם מציע מסוים ללא הליך מכרזי
7	העברת מידע פנימי למציע במטרה להגדיל את סיכויי זכייתו (בעיקר בהתקשרויות עתירות מרכיב כח אדם)
8	"העלמת" הצעות שהתקבלו מחלק מהמשתתפים, על מנת שלא יכללו בניחוח ההצעות
9	פסילת הצעה שהתקבלה, בטענה מוטה לאי עמידה בתנאי הסף
10	פסילת הצעת מציע (במכרז המבוסס על מחיר בלבד) לאור חוות דעת שסיפקו נציגי היחידה לוועדה, באשר לאיכות העבודה של אותו מציע
11	במכרז דו שלבי - פתיחת מעטפות הצעות המחיר והאומדן, עוד בטרם בדיקת האיכות
12	אי חילוט ערבות מכרז למציע שזכה אך החליט למשוך הצעתו במטרה לסייע למציע אחר שהציע הצעה נחותה (כלכלית/איכותית)
13	הדרוג האיכותי/כמותי של ההצעות יערך באופן מוטה לטובת משתתף/ים מסויים/ים
14	התקשרות עם מציע כ"ספק יחיד" למרות שתנאי השוק /סביבת המוצר /שירות ניתנים גם על ידי מציעים נוספים במטרה להמשיך את ההתקשרות עם הספק הקיים ולהיטיב עמו
15	הגשת הצעות של חברות קשורות באופן פורמלי/ בלתי פורמלי
16	ניהול מו"מ עם מציע פוטנציאלי ובתוך כך להיטיב עמו, במקרים בהם מועצת העירייה אישרה לבטל המכרז ולא לערוך מכרז נוסף באותו התחום

מספר תרחיש	תרחיש
17	קביעת מחירים נמוכים לכל הפריטים/חלקים בספריית המחירים, על ידי עורך האומדן, שאינם תואמים למחירי השוק מתוך כוונה למנוע ממצעים פוטנציאליים להתמודד

## תרחיש 1 - הגדרת תנאי סף/מפרט מוטים לצורך תיעודף משתתף מסוים (מכרז "תפור")

### רקע

73. גורם מקצועי (מנהל אגף, מנהל מחלקה או גורם יוזם אחר במחלקה) מודיע על צורך ברכש/התקשרות ו/או חידוש התקשרות;
74. היחידה מגבשת את תנאי הסף המקצועיים (נסיון, רישונות נדרשים וכו') למכרז.
75. במקרים בהם מדובר במכרז מתחדש: ביוזמת מנהל אגף רלוונטי (רכש, טכנולוגיות מידע), מבוצעת בדיקה תנאי המכרז הקודם, ביצוע התאמות, סקר שוק;
76. במקרים בהם מדובר במכרז חדש: בהתאם לדרישת רכש של הגורם היוזם באגף הרלבנטי.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

77. עובד העירייה מעוניין לאפשר למציע מועדף להגיש הצעה ולעמוד בתנאי הסף. במידה ולעובד קיימת גישה לתהליך קביעת תנאי הסף, אמות המידה והמפרט של המכרז, או שהעובד הינו גורם יחיד שמגדיר תנאים אלו ללא בקרה של גורם נוסף, הוא עלול לגבש ולהגדיר מפרט ותנאי סף מוטים, שיטיבו עם המציע המועדף על ידו ו/או יגרמו לצמצום כמות מציעים, במטרה לשפר ולהגדיל את סיכויי זכייתו במכרז.

### בקורות הקיימות בתהליך

78. בסקר שערכה הביקורת עלה כי נערכת ישיבה בהשתתפות המנהל המקצועי של היחידה היוזמת, מרכזת המכרזים ברכש העירייה (או אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, בהתאם לרלוונטיות), נציגי חשבונות, מחלקת מכרזים, שרות משפטי ואגף תקציבים, שמטרתה גיבוש מסמכי המכרז לרבות תנאי הסף: אופן הגשת הצעות מחיר, קביעת משקל איכות/מחיר במידת הצורך. נמסר על ידי מנהלת מכרזים והתקשרויות כי הרכב המשתתפים דומה הן במכרזי רכש שירותים והן במכרזי רכש טובין ועבודות קבלניות.
79. לאחר שהשרות המשפטי עובר ומאשר את מסמכי המכרז, נדרש לקבל את אישורם של: מנהל האגף, החשבת, מחלקת מכרזים, במערכת ה-BPM (מערכת לניהול מכרזים) ורק אז מועבר המכרז על תנאיו ונספחיו לאישורם של גזבר העירייה וראש העיר.

80. המכרז על תנאיו ונספחיו נבחן קודם פרסומו על ידי מספר גורמים, בין היתר על ידי רכז/ת המכרזים והן על ידי הגורמים המשתתפים בישיבה בה מוגדרים צרכי המכרז: חשבות, תקציבים (מזומנים, לרוב גם נוכחים), מחלקת מכרזים, שרות משפטי, אגף תקציבים. נמסר לביקורת כי גם לאחר פרסום המכרז, תיתכן בדיקה נוספת של תנאי הסף, ככל שיועלו טענות מצד ספקים/נותני שירות במסגרת כנס ספקים בדבר תנאי סף חריגים/מחמירים/לא רלוונטיים. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי שינויים במכרז יכולים להעשות עד המועד האחרון להגשת הצעות, בין היתר גם בעקבות פניות של ספקים במסגרת שאלות הבהרה. ככל שמתבצעים שינויים הם מופיעים בקובץ ההבהרות למכרז המתפרסם באתר העירוני. שינוי בתנאי הסף למכרז מתפרסם גם בעיתונות מאחר ומדובר בשינוי מהותי במכרז.

### חשיפות אפשרויות וממצאי בדיקה מדגמית

81. הביקורת מצאה כי ככלל, אין גורם יחיד שבסמכותו לקבל החלטה על תנאי הסף. תנאי הסף מגובשים ע"י מנהל היחידה הרלוונטית (הגורם המקצועי) ובפגישות "שולחן עגול" בהם משתתפים בין היתר, מחלקת מכרזים, חשבות, תקציבים, שירות משפטי והאגף המקצועי, דנים ומאשרים בין היתר את תנאי הסף של המכרז. נמסר ע"י מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי קיימת המגמה לצמצם את תנאי הסף ככל הניתן, על מנת להגדיל את מספר הספקים המשתתפים ולהפחית חסמים; הפרטים הוכמנו.

82. הפרטים הוכמנו.

83. הפרטים הוכמנו.

84. הפרטים הוכמנו.

85. הפרטים הוכמנו.

86. לעניין ניגוד עניינים של יועץ מומחה ראה גם פרק בנושא "קוד אתי ומניעת ניגוד עניינים".

### התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

**תרחיש 2 - שינוי בתנאי המכרז שנקבעו, מבלי לידע ולקבל אישורם של כלל הגורמים העירוניים שנטלו חלק בקביעתו, במטרה לסייע למציע מועדף לזכות**

#### רקע

87. כאמור לעיל, תנאי הסף נדונים בישיבות המקדימות, בהשתתפות המנהל המקצועי של היחידה היוזמת/מרכזת מכרזים באגף הרכש בעירייה/אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, נציגי חשבות, מחלקת מכרזים, שרות משפטי ואגף תקציבים. בתום דיונים אלו מגובשים בקובץ וורד מסמכי המכרז ותנאיו לרבות תנאי הסף.

88. לאחר ישיבות אלו, היחידה היוזמת מגבשת בהתאם לסיכומים קובץ וורד הכולל את מסמכי המכרז ומפרטת בהם בין היתר, את תנאי הסף. בשלב הבא, הקובץ מועבר למחלקת מכרזים

והתקשרויות, ו"נטען" ומוקלד על ידי רכז ההתקשרויות שבמחלקה למערכת ממוחשבת לניהול תהליכי עבודה - Business Process Menegement - BPM. לאחר הטעינה למערכת BPM, הקובץ מועבר באופן ממוכן לשירות המשפטי לצורך עריכה משפטית ואישור סופי.

89. עד שקובץ טיוטת המכרז עובר לעריכה משפטית ונשמר בתיקיה סופית במערכת BPM, הוא פתוח לעריכה לגורמים שמטפלים בו, ובין היתר פתוח לעריכת מנהלים ביחידה המתקשרת, אשר באפשרותם לבצע בו שינויים לרבות בתנאי הסף.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

90. עובד העירייה המעוניין לאפשר למציע מועדף להגיש הצעה ולעמוד בתנאי הסף. במידה ולעובד גישה למסמכי המכרז המתהווים, עלול לשנות את מסמכי המכרז ואת תנאי הסף שסוכמו בישיבות המקדימות, טרם העברת הקובץ לטעינה ולאישור משפטי ב-BPM. מטרת השינוי להיטיב עם המציע המועדף ו/או לגרום לצמצום כמות המציעים, וכל זאת במטרה לשפר ולהגדיל את סיכויי זכייתו במכרז.

### בקורות הקיימות בתהליך

91. מרגע שקובץ המכרז עובר לעריכה משפטית ונשמר בתיקיה סופית במערכת ה-BPM, הוא עובר לסטטוס גרסה סופית ולא ניתן ליחידה המתקשרת לבצע בו שינויים נוספים. לאחר מכן, הקובץ עובר במערכת לאישור שאר הגורמים (מנהל אגף, חשב ומחלקת מכרזים) ובנוסף מועבר לאישור גזבר העירייה וראש העיר. הפרטים הוכמנו.

92. הפרסום לציבור נעשה בפועל על ידי מחלקת מכרזים והתקשרויות, הרכזים מודרכים לא לבצע שינויים ללא יידוע מנהלת מחלקת מכרזים.

### חשיפות אפשריות וממצאי בדיקה מדגמית

93. משיחות שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות עולה כי, היחידה המתקשרת/יוזמת היא הגורם האמון על גיבוש מסמכי המכרז (לרבות תנאי הסף) וזאת בהתאם ובכפוף להחלטות שהתקבלו בדיונים המוקדמים ובמעורבות הגורמים השונים כמפורט לעיל.

94. הפרטים הוכמנו.

95. הפרטים הוכמנו.

96. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים תרחיש 3 - קביעת מקדמי שקלול (משקולות) שאינם נכונים / מתאימים

### רקע

97. ישנם מכרזים בהם נכלל כתב כמויות לפי פרקים, כאשר לכל פרק ניתן על ידי העירייה מקדם שקלול שונה. מקדם השקלול של כל פרק אמור להוות אומדן לתצרוכת העירונית העתידית מכל פרק. מקדם השקלול משפיע למעשה על הציון הכללי של ההצעה, שכן חלק מהפרקים משוקללים במכרז במשקל גבוה יותר וכן להיפך.

98. הישיבות בהשתתפות המנהל המקצועי של היחידה היוזמת/מרכזת מכרזים ברכש העירייה/אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, נציגי חשבות, מחלקת מכרזים, שרות משפטי ואגף תקציבים מטרתם גיבוש מסמכי המכרז ובין היתר קביעת מקדמי השקלול (ככל שהוחלט כי יש צורך בכך).

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

99. הפרטים הוכמנו.

### בקורות הקיימות בתהליך

100. משיחות שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות עלה כדלקמן:

- מקדמי השקלול מטרתם לספק את התמהיל המיטבי לעירייה על סמך המידע הידוע לנקודת הזמן בה נקבע התמהיל.
- קביעת מקדמי השקלול לא מתבצעת על ידי גורם יחיד אלא מתבצעת בשיתוף מספר גורמים עירוניים: היחידה היוזמת, רכזי מחלקת מכרזים, חשבות, שירות משפטי ואגף תקציבים. במכרזים חדשים ומורכבים מועסק בנוסף יועץ המלווה את המכרז ואף הוא מעורב בקביעת מקדם השקלול (משקולות).

### חשיפות אפשריות וממצאי בדיקה מדגמית

101. קביעת מקדם שקלול שאינו תואם את אומדן התצרוכת העירונית העתידית מכל פרק, עלול להסב נזקים כספיים לעירייה, בכך שבשל מקדם שקלול שגוי, יבחר זוכה שלא בהכרח יהיה הספק הזול ביותר מבין המתמודדים להתקשרות המבוקשת.

102. הפרטים הוכמנו.

103. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 4 - קביעת מנגנון מחיר קבוע לפריט/מוצר בתנאי שוק יורדים – במטרה להיטיב עם המציע

#### רקע

104. בתחומים מסוימים (בעיקר בתחום הטכנולוגיה), מחירי השוק של הפריטים עשויים להשתנות באופן תכוף ואף לרדת משמעותית בעקבות שינויים/שיפורים טכנולוגיים ו/או שינויים בשערי החליפין.

#### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

105. הפרטים הוכמנו.

#### בקורות הקיימות בתהליך

106. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי כאשר יחידה עירונית מבקשת לממש אופציה (הארכת תקופת החוזה בהתאם להסכם עם הספק), היא נדרשת להציג לוועדת התקשרויות עליונה השוואה למחירים בשוק או למחירי הפריטים ברשויות אחרות. בנוסף, גם היחידות המתקשרות עם ספקים באמצעות אותו מכרז, מעלות בפני מחלקת מכרזים, במקרים של ירידת מחירי שוק, את הצורך בעדכון המחירוניהם.

107. במכרזים רבים מושם דגש על קביעת מנגנון של הצמדת מחירים למחירוני יצרנים/יבואנים תוך בקשה לקבלת הצעת מחיר כאחוז הנחה ממחירוניהם אלו, וזאת במטרה להצמד כמה שניתן למחיר שוק עדכניים. כמו כן, ככל ונקבעו מחירים קבועים לרכש פריטים מיצרנים, הם אינם נקבעים לתקופה ארוכה, על מנת לאפשר עדכוני מחירים.

#### חשיפות אפשריות וממצאי בדיקה מדגמית

108. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 5 - הוספת פריטים במחיר גבוה ממחיר השוק לחוזה/הסכם קיים

#### רקע

109. נוהל 718 בנושא "אישור התקשרויות בוועדת התקשרויות עליונה" מפרט בסעיף 5, סוגי ההתקשרויות המובאות לאישור בוועדת התקשרויות עליונה:

"התקשרויות בעניינים המפורטים להלן, שאין בסמכותה של ועדה ייעודית כלשהי להחליט לגביהן, יובאו לאישור ועדת התקשרויות עליונה..... ה. חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פריטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על עשרים וחמישה אחוז (25%) מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים או על חמישים אחוז (50%), אם מועצת העירייה קבעה שלא תהיה תועלת במכרזו."

## הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

110. הפרטים הוכמנו.

### בקורות הקיימות בתהליך

111. בשיחה עם מנהלת מחלקת מכרזים ורכש מחשוב שבוצעה לאחר שהביקורת הציגה ליקויים (בדוח בנושא "רכש מולטימדיה" משנת 2023), בתהליך קבלת אישור מועדת התקשרויות עליונה בנוגע להוספת פריטים למכרז קיים, עולה כי כיום כל בקשה להוספת פריטים להסכם מוגשת בזממת יועץ המולטימדיה של האגף ומאושרת על ידי מנהל היחידה. לבקשה מצרפים צילום ממחירון הספק/יצרן (מאתר האינטרנט שלו) כדי להוכיח כי מדובר במחירי שוק. המחירים בנוסף נבדקים על ידי צוות מולטימדיה שבאגף ומועברים גם לחשב טרם חתימתו על הבקשה המועברת לוועדה.

112. מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות מסרה כי כאשר יחידה עירונית מבקשת לממש אופציה (הארכת תקופת החוזה בהתאם להסכם עם ספק). היא נדרשת להציג לוועדת התקשרויות עליונה השוואה למחירים בשוק או למחירי פריטים ברשויות אחרות (כדי להוכיח כי המחיר המשולם תואם מחיר בשוק). כמו כן, גם היחידות המתקשרות עם ספקים באמצעות אותו מכרז, מעלות בפני מחלקת מכרזים, מעת לעת צורך בעדכון המחירונים וזאת בהתאם לשינויים במחירי השוק בהשוואה למחירים במכרז.

גזבר הערייה מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "...בעת הוספת פריט נדרשת היחידה לתת הסבר לאופן קביעת המחיר ובדיקת סבירות המחיר".

### חשיפות אפשריות וממצאי בדיקה מדגמית

113. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 6 - פיצול התקשרות במטרה להתקשר עם מציע מסוים ללא הליך מכרזי

#### רקע

114. סעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים) "פיצול חוזים" קובע כי: "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין תקנות אלה - חוזה אחד."

115. כמו כן, בהודעת מינהל כספים מס' 1/2022 בנושא לוח מסלולי התקשרויות עפ"י ערך כספי נקבע, כי "אין לפצל הזמנה / רכישה / עבודה / שירותים למספר התקשרויות".

## הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

116. הפרטים הוכמנו.

## בקורות הקיימות בתהליך

117. הביקורת מצאה כי קיימות במערכת חושן שאילתות שניתן לשלוח "ידינית" כגון: הסכמים לספק (באותו תחום נשוא ההתקשרות) שנערכו באותה יחידה או ביחידה אחרת, חשבוניות לספק, הזמנות לספק על בסיסן ניתן ללמוד אודות ההתקשרויות עם הספק.

## חשיפות אפשריות וממצאי בדיקה מדגמית

118. הפרטים הוכמנו.

גזבר הערייה מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "נציין, כי קיימת בקרה נוספת במערכת חושן, בעת הקמת הסכם / הזמנה לספק, ככל שיש לאותו ספק התקשרויות נוספות מופיעה התראה על המסך".

מנהל אגף טכנולוגיות ומ"מ מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "ניתן לפתח דו"ח הזמנות לספק (הזמנות שלא הוקמו על סמך הסכם) בהתייחסות לפרמטרים של פיצול התקשרות. במידה ויאושר, נדרש לתקצב ולהכניס לתיעודף בתוכנית העבודה על פי תיעודף האנפים. ניתן לפתח דו"ח הזמנות לספק דו"ח הסכמים לספק לפי פרמטרים של פיצול התקשרות. במידה ויאושר, נדרש לתקצב ולהכניס לתיעודף בתוכנית העבודה על פי תיעודף האנפים. ניתן לפתח הוספת בקרה בעל הקמת הזמנה בדומה לבקרה של הקמת הסכם. במידה ויאושר, נדרש לתקצב ולהכניס לתיעודף בתוכנית העבודה על פי תיעודף האנפים."

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 7 - העברת מידע פנימי למציע במטרה להגדיל את סיכויי זכייתו (בעיקר בהתקשרויות עתירות מרכיב כח אדם)

#### רקע

119. לצורך הפקת מסמכי המכרז, נדרש איסוף מידע, נתונים ודרישות, אומדנים, אופן התקשרויות קודם וכו'. איסוף המידע מבוצע על ידי המחלקה היוזמת את הרכש המבוקש.

120. מידע פנימי הקיים ברשות הערייה אודות **האומדן** הינו מידע רגיש ובעל השפעה קריטית על יכולתו של מציע לתמחר את הצעתו.

121. הסיכון בחשיפת האומדן בפני משתתפים במכרז לפני מועד הגשת הצעות, מקבל משנה תוקף בהתקשרויות עתירות מרכיב כח אדם, בהם הצעתו של המציע נבחנת ביתר קפדנות על מנת להבטיח זכויות המועסקים על ידו, ובהן – האומדן חסוי ביותר.

## הסבר תרחיש מעילה תאורטי פוטנציאלי

122. הפרטים הוכמנו.

## בקורות קיימות בתהליך

123. היבטים של סודיות מידע, הינם חלק מבקורות-על והיבטים המצופים מעובדי ארגון באשר הוא. בכל ישיבה הנערכת לצורך קביעת האומדן מובהר על ידי נציג מחלקת מכרזים והתקשרויות כי האומדן הינו חסוי ואין להעבירו לשום גורם אחר.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

124. דווח כי האומדן נערך על ידי מספר גורמים מצומצם (נציג היחידה המתקשרת, נציג מחלקת מכרזים והתקשרויות וחשב היחידה המתקשרת). האומדן חסוי עד פתיחתו (פתיחתו היא לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות) ובמועד פתיחת ההצעות מוצג לנוכחים גם אומדן העירייה (בין היתר לספקים המשתתפים במכרז הרשאים להגיע לפתיחת המעטפות).

במרבית המכרזים שיש בהם כתבי כמויות, מפרטים במסמכי המכרז את פירוט השימוש העירוני שנעשה בעבר במק"טים השונים, זאת כדי לשמש אינדיקציה למשתתפים בדבר הכמויות שצפויות להרכש על ידי העירייה (הצריכה הצפויה מכל פריט).

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 8 – "העלמת" הצעות שהתקבלו מחלק מהמשתתפים, על מנת שלא יכללו בניתוח ההצעות

#### רקע

125. בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), הצעות מוגשות בהעתקים קשיחים בלבד לתיבת המכרזים. אין אפשרות הגשה של מכרזים און-ליין.

לאחר המועד האחרון להגשת הצעות, נפתחת תיבת ההצעות, ומבוצעת בדיקה על ידי היחידה המתקשרת אחר עמידה בתנאי הסף וכן אחר חישוב, שיקלול וניקוד ההצעות שהתקבלו, לצורך פניה ואישור וועדת מכרזים להתקשרות עם הספק הזוכה.

### הסבר תרחיש מעילה תאורטי פוטנציאלי

126. הפרטים הוכמנו.

### בקורות הקיימות בתהליך

127. לצורך פתיחת תיבת ההצעות נדרשים 2 מפתחות (לפתיחת 2 מנעולים) שכל אחד מהם נמצא בידי גורם שונה (דואר ומחלקת מכרזים). המעטפות נפתחות בנוכחות חבר מועצה (חבר ועדת מכרזים) וחבר מחלקת מכרזים ובנוכחות הספקים המעוניינים בכך.

128. רכז מכרזים והתקשרויות במחלקת מכרזים והתקשרויות נדרש למלא פרוטוקול פתיחה בו יצוינו מספר ההצעות שהתקבלו, שמות המציעים, מספר הגיליונות שהוצאו מכל מעטפה וההצעות הכספיות.

129. פרסום תוצאות המכרז מופיע באתר העירייה. בנוסף לכך, לכל המציעים שהגישו הצעה, נשלחת הודעה בהתאם להחלטת ועדת מכרזים (זכיה/אי זכיה/פסילה וכו'). מציע שלא יקבל הודעה (מאחר והצעתו "נעלמה") סביר להניח כי יתריע על כך.

#### **פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית**

130. הפרטים הוכמנו.

### **התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים**

#### **תרחיש 9 - פסילת הצעה שהתקבלה, בטענה מוטה לאי עמידה בתנאי הסף**

##### **רקע**

131. לאחר קבלת ההצעות, מבוצעת בדיקה אחר נאותות ההצעות שהתקבלו ועמידה בתנאי סף שנקבעו במסמכי המכרז. רק לגבי מציעים שעמדו בתנאי הסף, מבוצע ניקוד ושקלול ציון להצעה, המוצגת לוועדת מכרזים באמצעות טבלת השוואת הצעות.

132. בנוהל מס' 180 "נוהל מכרזים" נקבע, בין היתר, כי "היחידה המתקשרת תבדוק את עמידת המשתתפים במכרז בתנאי הסף. באחריות רכז מכרזים והתקשרויות במחלקת מכרזים והתקשרויות לבצע בקרה מדגמית על עמידת המשתתפים בתנאי הסף".

#### **הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי**

133. הפרטים הוכמנו.

#### **בקורות קיימות בתהליך**

134. הביקורת מצאה כי על פי נוהל מכרזים מס' 180 סעיף 5.8.4, מתבצעת בדיקה מדגמית אחר עמידה/אי עמידה בתנאי הסף הנבדקת על ידי היחידה המתקשרת:

"באחריות רכז מכרזים והתקשרויות במחלקת מכרזים והתקשרויות לבצע בקרה מדגמית על עמידת המשתתפים בתנאי הסף."

נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי מחלקתה מבצעת בדיקה של כל המקרים (100%) בהם היחידה המתקשרת ממליצה לפסול משתתף במכרז בשל אי עמידה בתנאי סף וכן של ההצעה הזוכה. במכרזים בהם ישנם זוכים מרובים, בדיקת עמידה בתנאי הסף, נבדקת באופן מדגמי (המושפע בהתאם לנסיגין היחידה המתקשרת ומורכבות חישוב האומדן).

#### **פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית**

135. במקרים שהיחידה המתקשרת פסלה ספק בטענה שגויה של אי עמידה בתנאי סף, תתבצע בקרה אחרי בדיקת אי עמידה בתנאי הסף על ידי רכז מכרזים שבמחלקת מכרזים והמקרה המתואר בסיכון לעיל יתגלה.

הביקורת תעיר כי "נוהל מכרזים" מספר 180, לא מתייחס לכך שבמדגם שעורכת המחלקה, נבדקות כלל ההצעות (100%) שלא עמדו בתנאי הסף.

136. בגין מכרז פומבי 135/2021 לרכישה ואחזקה של מוצרים ממחירון DELL נמסר ע"י מרכזת מכרזים וחוזים באגף טכנולוגיות ומערכות מידע, כי בדיקת עמידה בתנאי סף התבצעה על ידה, **בשיתוף עם מחלקת מכרזים.**

נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי באגף טכנולוגיות ומערכות מידע הבדיקה (עמידה בתנאי הסף) מתבצעת בשיתוף היחידה המתקשרת תקינה בעיניה היות ובדיקה בשיתוף אינה פחות טובה מבדיקת תנאי הסף הנעשית בנפרד על ידי כל אחד מהגורמים.

137. נציין, כי בפני וועדת מכרזים מוצגת תוצאות בדיקת עמידת המשתתפים במכרז בתנאי הסף והנ"ל מאושר ע"י הוועדה.

### **התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים**

### **תרחיש 10 – פסילת הצעת מציע (במכרז המבוסס על מחיר בלבד) לאור חוות דעת שסיפקו נציגי היחידה לוועדה, באשר לאיכות העבודה של אותו מציע**

#### **רקע**

138. במכרזים המבוססים על "מחיר בלבד", ההצעה הזוכה אמורה להיקבע על פי מחיר. יחד עם זאת, בסמכות ועדת המכרזים לזמן את המציעים המובילים לזכות טיעון כאשר קיים פער מחירים גבוה בין הצעתם לבין האומדן העירוני.

#### **הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי**

139. הפרטים הוכמנו.

#### **בקורות קיימות בתהליך**

140. לאחר קבלת ההצעות ודירוגן, ועדת מכרזים נוהגת לזמן לזכות טיעון מציעים, כאשר קיים פער מחירים גבוה בין האומדן לבין הצעתם, וזאת במטרה לוודא איתם האם הבינו את כל תנאי המכרז, והאם אכן יוכלו לעמוד בכל אותם תנאים ולהרוויח, תוך שמירה על שכר עובדיהם. ככל שהוועדה מתרשמת כי המציע יהיה מסוגל לעמוד בכל תנאי המכרז ולהרוויח, היא נוטה לאשר הצעתו.

#### **פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית**

141. הפרטים הוכמנו.

גזבר הערייה מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "במקרים בהם היחידה מבקשת לפסול משתתף במכרז לאור ניסיון רע, עליה להציג תיעוד תומך לגבי מקרים המעידים על הניסיון הנ"ל. בנוסף בוועדת המכרזים מקיימים דיון נרחב במקרים אלו."

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 11 – במכרז דו שלבי - פתיחת מעטפות הצעות המחיר והאומדן, עוד בטרם בדיקת האיכות

#### רקע

142. בהתאם לסעיף 6.2.1. לנהל מספר 660 "שקלול הצעות ספקים במסלול מכרזים" מיום 26.02.01, פתיחת המעטפות הכוללות את הצעות המחיר תיעשה רק לאחר בדיקת איכות ההצעות (במקרה ומדובר במכרז דו שלבי):

"6.2.1.... מעטפות המחיר יוחזרו סגורות לתיבת ההצעות ויפתחו רק לאחר בדיקת איכות ההצעות."

#### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

143. הפרטים הוכמנו.

#### בקורות הקיימות בתהליך

144. על פי המופיע בנהל 660 "שקלול הצעות ספקים במסלול מכרזים", פתיחת מעטפות המחיר תיעשה רק לאחר בדיקת איכות ההצעות.

145. הפרטים הוכמנו.

146. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי היות ומעטפות ההצעות מוגשות באופן ידני, נדרשים רכזי ההתקשרויות להימנע ככל הניתן מהסחת דעת ולפעול באופן מדוייק. לפיכך הונחו רכזי ההתקשרויות כי לפני פתיחת המעטפות, יש לבדוק אם מדובר במכרז דו שלבי, וככל ומדובר במכרז כזה יש לפעול בהתאם (פתיחת מעטפות המחיר רק לאחר בדיקת האיכות). כמו כן הונחו הרכזים כי במקרים שבהם פתיחת תיבת ההצעות הינה למספר מכרזים שונים, הליך פתיחת המעטפות יתבצע בטור ולא במקביל (דהיינו מעבר לטיפול במכרז השני רק לאחר השלמת הטיפול במכרז הראשון).

#### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

147. הפרטים הוכמנו.

148. הפרטים הוכמנו.

149. לשאלת הביקורת בנוגע להקפדה על הפקדת מעטפת האומדן בתיבת ההצעות, בטרם מועד פתיחת ההצעות, נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי, לפני המועד האחרון להגשת הצעות באחריות הרכזים במחלקת מכרזים והתקשרויות לקבל מהיחידה את מעטפת האומדן ולהפקיד אותה בתיבת ההצעות (הנושא מופיע ברשימת המשימות לביצוע ("צ'ק ליסט") של רכזי ההתקשרות). גם אם נמצא כי בפועל, לא הופקד האומדן בתיבת ההצעות, עד המועד האחרון להגשה, יהיה ניתן להפקיד את מעטפת האומדן, על ידי פניה לוועדת מכרזים וקבלת

אישורה. הועדה תאשר זאת כל עוד לא נפתחו ההצעות (תמיד לפני פתיחת הצעות, פותחים קודם כל את האומדן).

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 12 – אי חילוט ערבות מכרז למציע שזכה אך החליט למשוך הצעתו במטרה לסייע למציע אחר שהציע הצעה נחותה (כלכלית/איכותית)

#### רקע

150. על פי סעיף 10 (א) לתקנות העיריות מכרזים תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987: "ראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך ימציא לכל אדם המבקש להשתתף במכרז פומבי... את מסמכי המכרז המפורטים להלן: ... (8) נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות."

151. כך לדוגמה במכרז מסגרת פומבי מספר 8/2024 בנושא "עבודת פחחות וצבע ברכב עירוני", מופיע בפרק בנושא תנאים כללים ותנאי סף להשתתפות במכרז בסעיף 3.4: "על המשתתף במכרז לצרף להצעתו ערבות להבטחת קיום התחייבויותיו בהצעתו."

#### הסבר תרחיש הונאה פוטנציאלי

152. הפרטים הוכמנו.

#### בקורות הקיימות בתהליך

153. נוהל מכרזים מספר 180 מפרט בפרק בנושא בדיקת ההצעות בסעיף 5.8.1: "לאחר פתיחת ההצעות, יבדוק רכז המכרזים את תקינות הערבויות וכי מופסי הצעת המחיר זהים, ירשום את ההצעות במערכת המכרזים ויעביר את תיק המכרז ליחידה המתקשרת לבדיקת מסמכי המכרז."

154. כמפורט במסמכי מכרז מסגרת פומבי מספר 8/2024 בנושא "עבודת פחחות וצבע ברכב עירוני", בפרק בנושא ערבות למכרז:

סעיף 6.1: "כל משתתף במכרז חייב לצרף להצעתו ערבות, הכל על פי האמור להלן (להלן 'הערבות')."

סעיף 6.7 "משתתף במכרז שהצעתו נתקבלה (להלן: 'הזוכה') ואשר לא יחתום על החוזה במועד שייקבע ע"י העירייה, תהא העירייה רשאית לחלם את סכום הערבות שהפקיד לטובתה."

#### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

155. הפרטים הוכמנו.

156. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים תרחיש 13 - הדרוג האיכותי/כמותי של ההצעות יערך באופן מוטה לטובת משתתפים מסויימים

### רקע

157. לאחר פתיחת המעטפות, רכז/ת המכרזים ביחידה המתקשרת מבצעת/ת בדיקה של המסמכים ועמידה בתנאי הסף של המכרז ומחשבת/ת את הדירוג של הספקים.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

158. הפרטים הוכמנו.

### בקורות הקיימות בתהליך

159. דווח על ידי מנהלת מחלקת מכרזים כי נעשות בקורות על ידי החשבות ורכז מחלקת מכרזים על מנת לוודא כי הדירוג האיכותי/כמותי של ההצעות מבוצע באופן תקין.

160. באשר למכרזים של אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, דווח ע"י מרכזת חוזים ומכרזים של האגף כי התהליך דומה וכי גם במכרזים הנערכים על ידיהם, חשבת האגף ורכז מחלקת מכרזים והתקשרויות מבצעים בדיקה על מנת לוודא תקינות הדירוג שנעשה.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

161. הפרטים הוכמנו.

162. הפרטים הוכמנו.

163. הפרטים הוכמנו.

164. הפרטים הוכמנו.

165. הפרטים הוכמנו.

166. לשאלת הביקורת לעניין חישוב המרכיב האיכותי, והמשקל שניתן לפרמטרים המבוססים על דעה אישית, רגשות וכו' (פרמטרים סובייקטיביים) לעומת המשקל שניתן לפרמטרים מוחלטים כגון שנות ניסיון, השכלה וכו' (פרמטרים אובייקטיביים), נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי לא תאושר על ידי רכזי ההתקשרויות בקשה הכוללת ברכיב האיכותי פרמטר סובייקטיבי העולה על 50%. לדבריה מתן משקל גבוה לפרמטר סובייקטיבי יכול לאפשר הטיית מכרזים והתקשרויות ועלול לפגוע באמינות המכרז בקרב מגישי ההצעות. עוד ציינה כי במקרים בהם קיימת דרישה של היחידה לכלול פרמטרים סובייקטיביים, על היחידה לפרט ולהסביר באותם מקרים, מדוע בכוונתם לבצע דירוג כפי שצינו בדרישה.

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 14 – התקשרות עם מציע כ"ספק יחיד" למרות שתנאי השוק/סביבת המוצר/שירות ניתנים גם על ידי מציעים נוספים במטרה להמשיך את ההתקשרות עם הספק הקיים ולהיטיב עמו

#### רקע

167. בתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח 1987 פורטו סוגי ההתקשרויות שהעירייה רשאית להתקשר בהן ללא מכרז. בין היתר נקבע בתקנה 3 (4) פטור ממכרז בהתקשרות עם ספק יחיד: "חווה להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לענין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ:"

בהתאם ללוח מסלולי התקשרות "התקשרות עם ספק יחיד (פטור ממכרז) בהתאם לתקנה 3 (4) בהיקף כספי העולה על סכום הפטור ממכרז – אישור ההתקשרות בוועדת התקשרויות עליונה יהיה לאחר ההכרזה על ספק יחיד בוועדת המכרזים."

168. תקנות העיריות (מכרזים), אינן מחייבות את העירייה בפרסום כלשהו בדבר הכוונה להתקשר עם ספק יחיד.

#### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

169. הפרטים הוכמנו.

#### בקורות הקיימות בתהליך

170. לביקורת הוסבר כי הכרזה על ספק יחיד בהתקשרויות מערך כספי המחייב מכרז, נעשות בוועדת מכרזים לאחר שמוצג בפני הוועדה אישור של מומחה שמונה על ידי הוועדה, כי הספק הוא ספק יחיד בשוק.

#### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

171. הביקורת מצאה כי בפועל העירייה מפרסמת באמצעות אתר האינטרנט העירוני את הפרוטוקולים של ועדת מכרזים (שבסמכותה לאשר התקשרות עם ספק יחיד, ללא קיום הליך מכרזי), הכוללים בין היתר הכרזה על ספק יחיד.

172. עם זאת, פרסום הפרוטוקולים לציבור באמצעות אתר האינטרנט העירוני, נעשים לאחר אישור הספק כספק יחיד. בעירייה לא מפרסמים באתר האינטרנט העירוני, כוונה להתקשר עם ספק יחיד מראש.

173. עוד מצאה הביקורת כי קיימות עיריות המפרסמות את כוונתן להתקשר עם ספק יחיד לציבור. להלן דוגמאות:

עיריית רמת גן:

השכונה שלי | כניסה | **רמתגן 100 - עיר לכל החיים** | העיר והעירייה | יוצאים מהבית | לומדים ומלמדים | מטפחים איכות חיים | מתחברים לקהיל

ראשי | העיר והעירייה | מרכזים ודרושים | מרכזים - תאגידים עירוניים | הודעה על כוונה להתקשר עם ספק יחיד - מכפילי חניה

# הודעה על כוונה להתקשר עם ספק יחיד - מכפילי חניה

הודעה על כוונת החברה הכלכלית לפיתוח רמת גן בע"מ להתקשר עם חברת [ ] לביצוע פיילוט להקמת מכפילי חניה בעיר רמת גן

בהתאם להוראות תקנה 43 (לתקנות העירויות (מכרזים) התשמ"ח-1987, החברה הכלכלית לפיתוח רמת גן בע"מ (להלן: "החברה") מתכבדת להודיע לציבור על כוונתה להתקשר עם [ ] כ"ספק יחיד" בהליך פטור ממכרז, בהתקשרות למשך שנה (ושנה אופציה) לביצוע פיילוט להקמת מכפילי חנייה בשני מוקדים בתחום שיפוט עיריית רמת גן (להלן: "הספק", "ההתקשרות", בהתאמה).

בידי החברה חוות דעת של מומחה חיצוני ובלתי תלוי, ממנה עולה כי הספק הוא היחיד והראשון בארץ שסיפק התקין ומפעיל מתקני הכפלת חניה עבור רשות מקומית במ".

להלן עיקרי ההתקשרות בין החברה לבין הספק:  
 א. מהות התקשרות: ביצוע פיילוט להקמת מכפילי חניה בשני מוקדים בתחום שיפוט עיריית רמת גן.  
 ב. תקופת ההתקשרות: 12 חודשים ושנה נוספת אופציה.  
 ג. היקף צפוי של ההתקשרות: 528 אלף ש"ח.

עיריית הוד השרון:

דף הבית > מכרזים > ארכיון > הודעה בדבר כוונה להתקשר...

## מכרזים

הודעה בדבר כוונה להתקשר עם ספק יחיד - חברת [ ]

עיריית הוד השרון, מודיעה בזאת כי בכוונתה להתקשר עם חברת [ ] כספק יחיד לקבלת שירותי איסוף, ניתוח וניטור מידע תקשורתי הנוגע לעירייה (להלן: "הספק" ו-"השירותים" בהתאמה).

בהתאם לבדיקת הגורמים המקצועיים בעירייה ובהתבסס על חוות דעתם, נמצא כי הספק הוא הגוף היחיד שיכול לספק את השירותים, ומשך מהווה הספק היחיד בישראל, בין היתר, בהתאם לתקנה 43 (לתקנות העירויות (מכרזים), תשמ"ח-1987.

כל אדם או גוף הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל לבצע את השירותים, רשאי לפנות ולהודיע על כך לעירייה, בכתב בלבד, בצירוף מסמכים רלוונטיים (ככל שישנם) וזאת באמצעות הדוא"ל לכתובת: [Michraz@hod-hasharon.muni.il](mailto:Michraz@hod-hasharon.muni.il), עד לא יאוחר מיום **8.2.2021**.

## עיריית קריית אונו:

תאריך: 10/6/22

**הודעה על כוונה להתקשר עם ספק יחיד.**

עיריית קריית אונו (להלן: "העירייה") מודיעה בזאת על כוונתה להתקשר עם חברת "בגוף ראשון" (להלן: "החברה") מס' ע.ר. 580702090 מרחוב עתיר ידע 5 ב' כפר סבא יחיד כרון השואה.

היקף ההתקשרות הנ"ל 50,000 ₪.

על פי חוות הדעת שלה גורם המקצועי מטעם העירייה, הספק אתו מבוקש לערוך את ההתקשרות הנ"ל היחיד שבהתאם למצב בפועל או על פי דין מסוגל לבצע את נושא ההתקשרות וכי אין בישראל ספק אחר המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות הנ"ל.

מצ"ב העתק חוות דעת הגורם המקצועי על נספחיה.

אדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל לבצע את ההתקשרות, רשאי לפנות אל העירייה וזאת לא יאוחר מיום 24/06/2022 בשעה 12:00.

פניות כאמור יש להעביר בכתב בלבד לאגף הרווחה והשירותים החברתיים בעיריית קריית אונו,

**חשיפה: היעדר פרסום גורף לציבור בדבר הכוונה להתקשר עם ספק כספק יחיד, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות הפומביות, השוויוניות וכללי המנהל התקין. כמו כן, פרסום שכזה עשוי אף לסייע לעירייה שכן יאפשר לה להיחשף לספקים חדשים ולטכנולוגיות חדשות שלא הכירה, עת שתקבל פניות מספקים שלדבריהם מסוגלים לענות על הצורך שהוגדר בפרסומי העירייה.**

## התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

### תרחיש 15 – הגשת הצעות של חברות קשורות באופן פורמלי/ בלתי פורמלי

#### רקע

174. מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות מסרה לביקורת כי במסגרת מסמכי מכרז נכלל סעיף – "הצעה אחת" הקובע כי על כל משתתף במכרז להגיש הצעה אחת בלבד אשר תהיה בשמו וללא כל קשר או תיאום עם גופים אחרים במישרין או בעקיפין.

175. כדוגמה לכך, הביקורת איתרה במסמכי מכרז פומבי מס 6/2024 להשכרת מבנים להפעלת מזנונים ב - 8 בתי ספר תיכוניים בתל אביב יפו את הסעיף הנ"ל הקובע כדלקמן:

#### 8.2 הצעה אחת

8.2.1 כל משתתף במכרז רשאי להגיש הצעה אחת בלבד, אשר תהא בשמו בלבד וללא כל הסכם, קשר או תיאום עם גופים ו/או משתתפים אחרים המגישים הצעות במכרז, במישרין או בעקיפין.

8.2.2 משתתף במכרז לא יגיש הצעה אם בעל השליטה במשתתף זה הוא גם בעל שליטה במשתתף נוסף במכרז או שהוא עצמו משתתף במכרז.

8.2.3 לעניין סעיף זה 'בעל שליטה' - תאגיד או אדם או בן משפחתו של אדם, לו שליטה במעל 25% מהון המניות המונפק של התאגיד או אם מדובר בשותפות יותר מ- 25% מהשותפות.

8.2.4 לעניין סעיף זה 'בן משפחה' - בן זוג, את, הורה, הורה - הורה, צאצא או צאצא של בן הזוג או בן הזוג של כל אחד מאלה.

8.2.5 היה ותמצאנה הצעות למכרז בניגוד לאמור בסעיף 8.2.2 לעיל, תהא ועדת המכרזים רשאית לפסול את ההצעות, או אחת מהן או שלא לפסול כל הצעה, הכול בהתאם לשיקול דעתה.

176. בנוסף, נספח 1 למסמכי המכרז מתייחס בסעיף 4 להצהרת הספק כי ההצעתו הוגשה ללא תיאום.

להלן: "אנו מצהירים בזה, כי הצעה זו מוגשת ללא כל קשר או תיאום עם משתתפים אחרים."

#### הסבר תרחיש הונאה תאורטי פוטנציאלי

177. הפרטים הוכמנו.

#### בקורות הקיימות בתהליך

178. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי כל מגיש הצעה נדרש לחתום על תצהיר הנמצא בנספח 1 למסמכי המכרז, ובו מצויין בסעיף 4 כי הצעתו הוגשה ללא תיאום, כדלהלן: "אנו מצהירים בזה, כי הצעה זו מוגשת ללא כל קשר או תיאום עם משתתפים אחרים." נציג מחלקת מכרזים והתקשרויות מוודא כי כל מציע חתם על תצהיר כנדרש.

#### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

179. הפרטים הוכמנו.

180. הפרטים הוכמנו.

#### התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים

**תרחיש 16 - ניהול מו"מ עם מציע פוטנציאלי ובתוך כך להיטיב עמו, במקרים בהם מועצת העירייה אישרה לבטל המכרז ולא לערוך מכרז נוסף באותו התחום**

#### רקע

181. מועצת העירייה רשאית לאשר התקשרות בחוזה ללא מכרז (במקרים בהם נערך מכרז אך לא הוגשו כל הצעות למכרז או שהוגשו ונפסלו או שקיים פער מהאומדן וכיו"ב) לאחר שנוכחה שבנסיבות העניין עריכת מכרז לא תביא תועלת. במקרה שכזה העירייה רשאית לנהל משא עם ספק/ספקים שהגישו/הצעות ו/או עם ספקים פוטנציאליים אחרים, אף שלא נגשו למכרז אך עומדים בתנאי המכרז.

182. להלן סעיף 22 (ח) לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח, 1987 בעניין זה:

"לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה, או לא המליצה הועדה על הצעה כלשהי, או החליטה מועצת העיריה שלא לאשר הצעה של ראש העיריה לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות, רשאית העיריה להתקשר בחוזה ללא מכרז לאחר שמועצת העיריה החליטה על כך ברוב חבריה, ולאחר שנוכחה שבנסיבות הענין עריכת מכרז לא תביא תועלת."

183. תהליך ניהול המשא ומתן לאחר ביטול המכרז אינו מחוייב להיות פומבי. יחד עם זאת קיימים מקרים בהם היחידה המתקשרת בוחרת לקיים הליך פומבי לקבלת הצעות (כך למשל באמצעות פרסום קול קורא).

### **הסבר תרחיש מעילה תאורטי פוטנציאלי**

184. הפרטים הוכמנו.

### **בקורות הקיימות בתהליך**

185. נמסר על ידי מנהלת מכרזים והתקשרויות כי תהליך ניהול משא ומתן נעשה על ידי היחידה בשיתוף חשב היחידה. לפיכך לא קיים גורם יחיד שבסמכותו להשפיע על בחירת הספק הזוכה. בנוסף, תוצאות הליך המשא ומתן מובאות לאישור ועדת מכרזים שבסמכותה לבחון את תוצאות ההליך.

186. הפרטים הוכמנו.

187. הפרטים הוכמנו.

### **פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית**

188. הפרטים הוכמנו.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "ההמלצה מקובלת, נפעל לכתוב נוהל בנושא".

### **התקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים**

**תרחיש 17 – קביעת מחירים נמוכים לכל הפריטים/חלקם בספריית המחירים, על ידי עורך האומדן, שאינם תואמים למחירי השוק מתוך כוונה למנוע ממציעים פוטנציאליים להתמודד**

**רקע**

189. בפרסום מכרז המתבסס על מתן הנחה על ספריית מחירים (שנקבעו על ידי עובד עיריה עורך האומדן), הספק הזוכה הינו הספק שיציע את שיעור ההנחה המשוקלל הגבוה ביותר.

### **הסבר תרחיש מעילה תאורטי פוטנציאלי**

190. הפרטים הוכמנו.

## בקורות הקיימות בתהליך

191. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים כי תהליך אישור ספריית המחירים הינו חלק מהליך אישור מסמכי המכרז. סבירות המחירים של המקטים השונים נבדקת באופן מדגמי על ידי גורמים שונים במנהל כספים (כדוגמת - החשבות, אגף תקציבים וכו') המשתתפים בישיבות גיבוש מסמכי המכרז. בנוסף ככל ונקבע בספריית המחירים מחיר נמוך החורג ממחיר השוק, הדבר צפוי להתגלות במסגרת שאלות ההבהרה שיציגו ספקים פוטנציאליים לערייה במסגרת כנס הספקים בדבר המחירים הנמוכים בספריית המחירים. שאלות הספקים יבחנו על ידי כל הגורמים העירוניים המעורבים במכרז, וככל וימצא כי נדרש לתקן את המחירים הדבר יעשה.

## פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

192. הפרטים הוכמנו.

## פרק ד' – חשיפות אפשריות בהתקשרויות בפטור ממכרז

### רקע

193. תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח 1987, מנחות את אופן ההתקשרות של רשויות מקומיות עם ספקים ונותני שירותים. בין היתר, התקנות כוללות סייגים לעריכת מכרז וכן הוראות מיוחדות.

194. סעיף 3(3) לתקנות מפרט המקרים בהם ערייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז - מקרים של ערך כספי נמוך. להלן: "חווה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26 אלפי ש"ח". נציין, כי למועד הסקר, סכום החוזה הממודד אשר פטור ממכרז, הינו עד 153,900 ₪.

195. סעיף 3 לתקנות העיריות מכרזים, מפרט מקרים נוספים בהם רשאית הערייה להתקשר ללא מכרז, דוגמאות:

א. ספק יחיד; (סעיף 3(4))

ב. עבודה מדעית אמנותית או ספרותית; (סעיף 3(5))

ג. עבודה דחופה להצלת נפש או רכוש. (סעיף 3(6))

196. סעיף נוסף לתקנות המאפשר פטור ממכרז, הינו תקנה 3(8) "חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2016 מיום 22.11.2016 מגדיר את המקרים הספציפיים ודרכי הפעולה בשימוש בפטור הנובע מתקנה 3(8). החוזר מפרט וקובע כי גם במקרה של פטור בשל ביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, תיערך פניה תחרותית למספר מציעים. התקשרות במסגרת תקנה 3(8) יכול שתיעשה באמצעות פניה ליועצים להכלל במאגר יועצים או באמצעות פניה ישירה ליועצים לקבלת הצעות (שלא באמצעות הקמת מאגר).

197. הערייה עיגנה נוהל עירוני "אישור התקשרויות בוועדת התקשרויות עליונה" (מס' 718) אשר עוסק באישור התקשרויות עם ספקים לרכישת טובין או לביצוע עבודות או למתן שירותים, הפטורות ממכרז מתוקף כל דין, לרבות מתוקף תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ואינן מאושרות בוועדות ייעודיות. בהתאם לנוהל מס' 718 "אישור התקשרויות בוועדת התקשרויות עליונה", **וועדת התקשרויות עליונה** הינה "וועדה פקידותית שהוסמכה מטעם ראש העירייה", המוסמכת להחליט אם לאשר התקשרויות המובאות לדיון בפניה.

198. כן עוגן נוהל "התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז" (מס' 686) למתן כלים והנחיות ליחידות העירוניות לביצוע התקשרויות הפטורות ממכרז בשל היקפן הכספי (סעיף 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים) (התשמ"ח), החל משלב עריכת מסמכי הבקשה לקבלת הצעות ועד לשלב יצירת הזמנת העבודה או הסכם לוגיסטי. הנוהל מגדיר תחומי אחריות וסמכויות לוועדות המאשרות התקשרויות הפטורות ממכרז בשל היקפן הכספי.

199. בהתאם לנוהל מס' 686 "התקשרויות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז", וועדת רכישות הינה "וועדה שהסמיכו מנכ"ל-מנכ"לית העירייה ותפקידה לאשר התקשרויות הפטורות ממכרז בשל היקפן הכספי בהתאם לתקנה 3(3) לתקנות ועפ"י לוח מסלולי התקשרויות".

200. משיחות שערכה הביקורת עולה כי שימוש במערכת מחשוב ("ארמה") לניהול פניות ליועצים תחת סעיף 3(8) מבוצע ע"י אגפי מנהל בינוי, הנדסה ומכרזים. אגף טכנולוגיות ומערכות מידע משתמש במערכת אחרת של "משיק".

201. הוסבר, כי מערכת "ארמה" ערוכה לפעילות אף במסגרת סעיף 3(3). יחד עם זאת לא בוצעו פעולות אקטיביות להחדרת השימוש במערכת זו ליתר יחידות העירייה (ובמיוחד – אגף רכש ולוגיסטיקה). כמו כן אגף טכנולוגיות ומערכות מידע אמור לעבור לשימוש במערכת "ארמה" הן בהתקשרויות מתוקף תקנה 3(3) והן מתוקף סעיף פטור 3(8).

## התקשרויות בפטור ממכרז

202. במסגרת ההתקשרויות בפטור ממכרז, העלתה הביקורת מספר תרחישי מעילות והונאות אפשריות והבקורות הקיימות לאיתורן/מניעתן, וכן את החשיפות שיוותרו לאחר הבקורות הקיימות.

בטבלה שלהלן, רוכזו התרחישים שהועלו על ידי הביקורת, שלגבי כל אחד מהם ניתן בהמשך הפרק, הסבר בנוגע לתרחיש ופירוט הבקורות הקיימות למניעתו והחשיפות האפשריות למקרים בהם הבקורות אינן מונעות התרחשותו.

מספר תרחיש	תרחיש
18	מאגר יועצים - הכללת יועצים שאינם עומדים בדרישות הסף שנקבעו, במאגר היועצים העירוני או פניה ליועצים בהליך קבלת הצעות מחיר שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו
19	קביעת תנאי סף, אמות מידה ותכולת התקשרות שנועדו להיטיב עם מציע מועדף
20	היעדר תבחינים מוגדרים לגיבוש וכימות מדדי איכות
21	פנייה לספקים לא רלוונטיים/יקרים/קשורים (כדוגמת חברות אחיות) במטרה להשפיע על המציע שייבחר
22	הגשת הצעות מחיר פיקטיביות במטרה לאשר מציע מועדף
23	התעלמות מחלק מההצעות שהוגשו כך שלא יכללו בניתוח ההצעות
24	הפקת הזמנה בסכום שאינו בהתאם לאישור וועדה פקידותית/רכישות
25	דירוג/שקלול לא נכון/חישוב שגוי של ציון ההצעות שהתקבלו על בסיס תנאי סף איכותיים כך שיבוצע באופן מוטה
26	פיצול רכישות למספר רכישות בסכומים קטנים מהסכום המינימלי לביצוע הליכי הצעות מחיר
27	סיווג הצעה כהצעה אומנותית/ספרותית/מדעית מתוך כוונה להמנע מהליך תחרותי
28	ביצוע התקשרויות חוזרות עם ספקים "מועדפים" ללא ריענון אוכלוסיית הספקים
29	התקשרות שלא כוללת הסתכלות על אורך חיים המלא של המוצר (לדוגמה ביצוע רכש לתוכנה ללא תחזוקה מספקת)

## תרחיש 18 – מאגר יועצים - הכללת יועצים שאינם עומדים בדרישות הסף שנקבעו, במאגר היועצים העירוני או פניה ליועצים בהליך קבלת הצעות מחיר שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו

### רקע

203. במסגרת פטור לפי תקנה 3 (8), קיימת אפשרות להתקשר עם יועצים באמצעות הקמת מאגר יועצים או לחילופין באמצעות הליך של פניה בבקשה לקבלת הצעות מחיר.

204. בהתקשרות עם יועצים מתוך מאגר - העירייה מפרסמת קול קורא לרישום למאגר יועצים בתחום מסוים, הכולל תנאי סף לכניסה למאגר ואמות מידה לבחירת היועצים מתוך המאגר. תנאי הסף ואמות המידה מאושרים על ידי וועדת התקשרויות עליונה פטורי מכרז.

205. בהתקשרות עם יועצים שלא מתוך מאגר – היחידה המתקשרת, פונה לוועדת התקשרויות עליונה לאישור תנאי הסף, ולאחר אישור הוועדה פונה היחידה המתקשרת ליועצים ספציפיים לצורך בקשה מהם להגיש הצעה בהליך התחרותי.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

206. הפרטים הוכמנו.

## בקורות הקיימות בתהליך

207. בדיקת עמידה בתנאי הסף בהוספת יועצים למאגר היועצים בתחום מסוים (כניסה למאגר) - היחידה המזמינה מבצעת בדיקה, כי היועצים שניגשו ל"קול קורא" שפורסם, אכן עומדים בתנאי הסף שאושרו בוועדת התקשרויות עליונה פטורי מכרז לפי תקנה 3(8).

הוספת היועצים למאגר, מבוצעת רק לאחר אישורה של וועדת התקשרויות עליונה פטורי מכרז לפי תקנה 3(8), ולאחר שהוצגו בפניה, ע"י היחידה המזמינה, היועצים שניגשו ל"קול קורא" ותוצאות בדיקת היחידה המזמינה לגבי יועצים שעמדו בתנאי הסף ויועצים שלא עמדו בתנאי הסף.

טפסי היועצים שבקשו להיכנס למאגר מתועדים במערכת 'ארמה', ומתאפשר לנציג מחלקת מכרזים לעיין בהם בכל עת שיחפוץ לצורך בדיקת עמידה בתנאי הסף (תעודות, קו"ח, תצהירים וכו').

208. בדיקת עמידה בתנאי הסף בהתקשרות (פטורה ממכרז מכ סעיף 3 (8) שאינה מתוך מאגר -

נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי ככלל, הליווי בהתקשרויות שאינן מתוך מאגר (לא כולל מתכננים) נעשה על ידי מחלקת מכרזים והתקשרויות. הליווי כולל הגדרת תנאי הסף ואמות המידה לבחירת הזוכה, כתיבת הפניה לוועדה וליווי הליך הבקשה לקבלת הצעות, מענה לשאלות הבהרה שהתקבלו ועוד. גם בשלב בדיקת ההצעות ובדיקת עמידה בתנאי הסף מחלקת מכרזים והתקשרויות מעורבת בהליך ומבצעת בקרה. כאשר מדובר בפסילת הצעה, העניין נבדק תמיד על ידי נציג מחלקת מכרזים. מעורבות מחלקת מכרזים, הדוקה יותר ביחידות שפחות מנסות בהליך ההתקשרות עם יועצים (שלא מתוך מאגר).

היחידה המתקשרת, פונה לוועדת התקשרויות עליונה לאישור תנאי הסף, ולאחר אישור הוועדה פונה היחידה המתקשרת ליועצים ספציפיים לצורך בקשה מהם להגיש הצעה בהליך התחרותי. היחידה המתקשרת מראינת את המועמדים ובין היתר בוחנת עמידה בתנאי הסף.

## פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

209. בדיקת עמידה בתנאי הסף בהוספת יועצים למאגר היועצים בתחום מסוים (כניסה למאגר) - לביקורת נמסר כי קיימים מאגרים (מאגר רו"ח/ח/ש מאים/ יועצים מיוחדים) בהם מעורבות מחלקת מכרזים והתקשרויות בבדיקת עמידה בתנאי הסף הינה מרובה וסביר כי יתגלה מקרה ובו יועץ סווג כמי שעומד בתנאי הסף על אף שאינו עומד בהם, וזאת לאור מעורבות מחלקת מכרזים בתהליך הכניסה למאגר עוד משלב פרסום הקול קורא.

במאגר השייך לאגף טכנולוגיות, המעורבות והפיקוח של מחלקת מכרזים אחר הכנסת יועצים שאינם עומדים בתנאי הסף למאגר נמוכה יותר וזאת בשל העובדה שקיימת יחידת רכש ייעודית באגף טכנולוגיות המבצעת את הבקורות הנ"ל. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים ורכש

מחשוב כי באגף טכנולוגיות בודקים את המסמכים של כל היועצים שהגישו בקשה להצטרף למאגר (המסמכים שנדרשים לצורך הוכחת עמידה בתנאי הסף: תצהיר שנות נסיון ואישורים נדרשים לפתיחת ספק/יועץ). לאחר בדיקת עמידה בתנאי הסף מביאים לאישור ועדת התקשרויות העליונה את היועצים שעמדו בתנאי הסף לצורך אישור הכנסתם למאגר. בדיקה נוספת ויותר מדוקדקת של עמידה בתנאי הסף, נעשית במסגרת הליך בקשה לקבלת הצעות מיועצים שנכנסו למאגר ובמסגרת דירוג האיכות (הכולל במרבית המקרים ראיונות עם היועצים). בשל כך, סביר שיתגלו בשלב זה יועצים שנכנסו למאגר אך לא עומדים בתנאי הסף.

210. בשנת 2019, שנת הקמת המאגר של המתכננים, נכנסו מתכננים למאגר על סמך הצהרתם החתומה על ידי עו"ד כי הם עומדים בתנאי הסף (הכניסה בוצעה על סמך תצהיר המתכננים חתום בידי עו"ד ולא על סמך בדיקת עמידה בתנאי הסף וזאת לדברי מחלקת מחלקת תמחיר ומכרזים בשל האיחור הניכר מלוחות הזמנים שקבע משרד הפנים להקמת המאגר בתחום זה). בשל החשש כי לא כל המתכננים שנכנסו למאגר עומדים בתנאי הסף, מבוצעת בדיקת עמידתם בתנאי הסף (והתנאים הנוספים ככל שנקבעו במסגרת הבקשה) בשלב הבקשה לקבלת הצעות, באופן שמבוצע תיקוף מחדש בין היתר של עמידתם בתנאי הסף שעליה הצהירו היועצים עת שבקשו להכלל במאגר.

211. לביקורת נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי ככלל, עמידת היועץ בתנאי הסף לכניסה למאגר מתבצעת באופן יסודי, באמצעות בדיקת המסמכים שהוגשו על ידי היועץ להוכחת עמידתו בתנאי הסף, לרבות בדיקת רישיונות ו/או תעודות השכלה, בדיקת תצהירים, פירוט רשימת לקוחות וכיו"ב. כמו כן, מאחר ובפועל הערייה אינה מבצעת התקשרויות עם כלל היועצים הרשומים במאגר וישנם מאגרים במסגרתם לא מתבצעות הרבה התקשרויות, בחינת ניסיון המציעים מתבצעת על סמך תצהירים בלבד. במסגרת הליכי פניה לקבלת הצעות בתוך מאגר, נבחן ניסיון המציעים באופן מעמיק, בין היתר באמצעות ביצוע ראיונות במסגרתם נבדק היקף הניסיון, איכותו עבודתו ו/או בדיקת נתונים נוספים הרלוונטיים לביצוע השירותים. יוער, כי במרבית המקרים בחינת ניסיון המציע בהליכים תחרותיים קשורה ורלוונטית גם לעמידת המציע בתנאי הסף למאגר הרלוונטי.

212. מבדיקת ניהול מאגר יועצים ביחידת השירות ופניות הציבור כפי שמפורט בפרוטוקול ישיבת וועדת התקשרויות עליונה פטורי מרכז, עולה כי:

- המאגר הוקם בשנת 2019 ואושר ע"י וועדת התקשרויות פטורי מרכז בישיבתה מיום 30/10/2019.
- ביום 27/4/2022 נערך דיון בנושא חידוש מאגר היועצים בתחום השירות, לאור כך שיש לעדכן את המאגר אחת ל-3 שנים, ואושרו ע"י וועדת התקשרויות פטורי מרכז, תנאי הסף ואמות המידה לפרסום הקול קורא לרישום יועצים (החלטה 21/22).

- ביום 14/6/2022 פורסם בעיתונות ובאתר העירייה קול קורא לרישום למאגר היועצים. למאגר נרשמו 17 יועצים חדשים, בנוסף ל-78 יועצים הרשומים כבר במאגר.
- לאחר בדיקת תנאי הסף שנקבעו, נמצא כי 13 יועצים עמדו בתנאי הסף ו-4 יועצים לא עמדו בתנאי הסף.
- בהתאם לפרוטוקול ישיבת וועדת התקשרויות פטורי מכרז מיום 21/9/2022, הוחלט לאשר הוספה 13 יועצים שעמדו בתנאי הסף למאגר היועצים. 4 היועצים שלא עמדו בתנאי הסף לא נוספו למאגר. בנוסף צוין בפרוטוקול, כי לא התקבלו בקשות מהיועצים שהיו רשומים במאגר, להיגרע ממנו.

213. הפרטים הוכמנו.

### התקשרויות בפטור ממכרז

## תרחיש 19 - קביעת תנאי סף, אמות מידה ותכולת התקשרות שנועדו להיטיב עם מציע מועדף

### רקע

214. בהתאם לתהליך העבודה, קביעת תנאי סף, אמות מידה ותכולת התקשרות, נקבעים ע"י היחידה המתקשרת. מסמכי הפניה ליועצים/מציעים בפטור ממכרז מתוקף תקנה 3(8), מוגשים לדיון ואישור וועדת התקשרות עליונה פטורי מכרז מתוקף תקנה 3(8).

215. בהתאם לחוזר מנכ"ל 8/2016 ועדכון 5/2017, על וועדת ההתקשרויות **לקבוע מראש**, לגבי כל התקשרות או סוג התקשרות, תנאי סף מקדימים למציעים הרלוונטיים ואמות מידה שעל פיהן תיקבע ההצעה הזוכה.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

216. הפרטים הוכמנו.

### בקורות קיימות בתהליך

217. בהתקשרות בפטור ממכרז מתוקף תקנה 3 (8) שאינה מתוך מאגר, מובאים לאישור הועדה תנאי הסף ואמות המידה בטרם ביצוע הפניה ליועצים. לאחר ביצוע הפניה ליועצים, מאשרת הועדה את ניקוד האיכות של ההצעות, המחיר והניקוד המשוקלל ובנוסף מאשרת כי הם ניתנו בהתאם לאמות המידה שנקבעו בבקשה ושנבדקו על ידי היחידה המתקשרת.

בהתקשרות בפטור ממכרז מתוקף תקנה 3 (8) שהיא מתוך מאגר יועצים, תנאי הסף, אמות המידה ומשקלן המקסימלי, נקבעים בעת הפניה לוועדה לאישור הקמת המאגר. לאחר ביצוע הפניה ליועצים, מאשרת הועדה את הניקוד האיכותי והמחיר וכן את הניקוד המשוקלל שהובא בפניה ומאשרת כי הניקוד ניתן בהתאם לאמות המידה שנקבעו בבקשה ושנבדקו על ידי היחידה המתקשרת.

## פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

218. הפרטים הוכמנו.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "הבקרה על תנאי הסף היא באמצעות הוועדה, כאשר הפנייה לוועדה לאישור תנאי הסף עוברת בקרה משפטית וחשבונתית".

## התקשרויות בפטור ממכרז

### תרחיש 20 - היעדר תבחינים מוגדרים לגיבוש וכימות מדדי איכות

#### רקע

219. לפי נוהל מספר 686 "התקשרויות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז", בהליכי בל"מ בפטור ממכרז **מכח תקנה 3(3)**, אין חובה לקבוע מדדי איכות לכל התקשרות. יחד עם זאת, בנוהל הוגדרו כללים למקרים שאכן נקבעו מדדי איכות ולדוגמה, חובה לציין תנאי איכות במסמך הבקשה לקבלת הצעות, קביעת משקולות, שקלול מדדי איכות במסגרת הליך בדיקת ההצעות, הצגת ניקוד משוקלל (מחיר/איכות) בוועדת רכישות לצורך אישור ההתקשרות וכו'.

#### הסבר תרחיש מעילה תאורטי פוטנציאלי

220. הפרטים הוכמנו.

#### בקורות הקיימות בתהליך

221. להלן בקורות הקיימות במקרה שאכן נקבעו מדדי איכות להתקשרות:

- היחידה המתקשרת קובעת מראש האם נדרשים מדדי איכות. בפועל, אמות מידה, משקולות (למחיר/ולאיכות) ופירוט מדדי האיכות מופיעים בפניה לקבלת הצעות.
- היחידה המתקשרת בודקת את עמידת ההצעות בתנאי הבל"מ ואת איכות ההצעות ומנקדת בהתאם לקריטריונים שנקבעו.
- במסגרת השוואת הצעות מבוצע חישוב משקולות (מחיר/איכות) בהתאם לכללים שנקבעו בפניה לקבלת הצעות לצורך בחירת הזוכה. חשב היחידה עורך בקרה אחר ניקוד האיכות.
- תוצאות השקלול (מחיר/איכות) מוצגות לוועדת רכישות לצורך אישור ההתקשרות.

## פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

222. במדגם של 8 רכישות בפטור ממכרז מכח תקנה 3(3), מצאה הביקורת 2 מקרים בהם לא נקבע ניקוד למדדי איכות. לדעת הביקורת היה ראוי לכלול מדדי איכות בהתקשרויות אלה.

223. נבהיר, כי לפי נוהל מספר 686 "התקשרויות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז", אין חובה לקבוע מדד איכות לכל רכישה, יחד עם זאת, לא אותר הסבר מאת היחידה המתקשרת, בוועדת רכישות להיעדר קביעת אמות מידה בקשר לאיכות.

224. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות בפטור ממכרז

### תרחיש 21 - פנייה לספקים לא רלוונטיים/יקרים/קשורים (כדוגמת חברות אחיות) במטרה להשפיע על המציע שייבחר

#### רקע

225. לאחר שלב גיבוש מסמכי בקשת הערייה לקבלת הצעות, נדרש בהתאם לפנות לספקים. אין ספק, כי חיוני שפניית הערייה תבוצע לספקים רלבנטיים ומתאימים, במטרה שההצעות שיתקבלו יהיו רלבנטיות ומתאימות וישקפו תחרות אמיתית בין הספקים.

226. סעיף 6.2 לנוהל 686 ("פניה לספקים וקבלת הצעות") לנוהל "התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז" (מתן כלים והנחיות ליחידות העירוניות לביצוע התקשרויות הפטורות ממכרז בשל היקפן הכספי) (סעיף 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים)) קובע בהקשר זה, כדלקמן:

"6.2.1. באחריות היחידה המתקשרת:

6.2.1.1. לאתר ספקים מתאימים לאספקת הטובין, השירותים או העבודה, ובדיקת

התאמתם לדרישות הבסיסיות של ההתקשרות.

יובהר שעל מנת להרחיב את מעגל הספקים, ככל הניתן, אין לפנות בבקשה לקבלת הצעה לספק שעובד עם הערייה יותר משלוש (3) שנים ברציפות במסגרת ההתקשרות המבוקשת. בפנייה לוועדה תצוין תקופת ההתקשרות הרציפה עם הספק. במקרים חריגים שנעשתה פנייה לספק שתקופת ההתקשרות עמו עולה על שלוש שנים ברציפות, על היחידה לנמק את הפנייה לספק זה.

6.2.1.2. לפנות לספקים המתאימים בבקשה לקבלת הצעות..."

227. התקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3 (8) - בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ועדכון (5/2017) בסעיף 7.1 קובע כי:

"אם החליטה הוועדה להתקשר לפי תקנה 3 (8), תערוך הוועדה או מי שהיא קבעה לענין זה פנייה

תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים".

#### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

228. הפרטים הוכמו.

#### בקות קיימות בתהליך

229. התקשרויות הפטורות ממכרז לפי תקנה 3 (3) – הנחיית הנוהל הינה שלא לפנות לספק בבקשה לבל"מ אם הספק, במסגרת ההתקשרות המבוקשת, עובד עם הערייה יותר מ-3 שנים ברציפות.

230. התקשרויות פטורות ממכרז לפי תקנה 3 (8) - פניה לספקים מתוך מאגר היועצים ובאופן מחזורי ככל הניתן.

231. כשמתגלים פערים משמעותיים בין ההצעות, הנושא נדון בוועדה.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

232. בנהלי העבודה של הערייה ביחס להתקשרויות הפטורות ממכרז לפי תקנה 3 (3), לא קיימת התייחסות להיבטים כגון:

- גורם מאשר של רשימת הספקים אליהם תבוצע פניה לקבלת הצעות (בפועל על פי הנהל העירוני-686, מנהל היחידה המתקשרת נדרש בשלב הראשון לאשר את מסמכי הבל"מ לפני שלב איתור הספקים. עוד עולה כי לא מופיע צורך באישור רשימת הספקים על ידי מנהל היחידה אליהם ישלח הבל"מ).
- לאחר קבלת ההצעות מהספקים, נוהלי העבודה אינם מתייחסים לאופן בו יש לפעול במקרים בהם מתקבלת הצעה זולה (משמעותית) ביחס ליתר ההצעות, דבר שעלול להעיד לכאורה על: ניסיון להשפיע על גובה הצעות המחיר, בין על ידי עובד ערייה או על ידי ספק המשתתף בבל"מ, איכות שירות/מוצר נמוכים, אי הבנת דרישות הבל"מ על ידי הספק או טעות במחיר ההצעה של הספק.

233. מבדיקתנו עולה, כי במקרים של התקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3(8) (ולא כתוצאה מהיקף כספי), הנהל העירוני 718, אינו מתייחס לתהליך האישור של הספקים אליהם תבוצע פניה לקבלת הצעות. בפועל, מבוצעת פניה למינימום של 4 יועצים שנבחרים על ידי מנהל היחידה המקצועית, ותוצאות ההליך התחרותי ואישור הזוכה, מובאות לאישור ועדה עליונה. נציין, כי לא קיימת דרישה ברגולציה או בנהלי עבודה פנימיים לדרישה לאשר את רשימת הספקים אליהם פונים.

234. בגין התקשרות הפטורה ממכרז מתוקף תקנה 3(8) בנוגע להליך פניה ליועצים ביחידת השירות ופניות הציבור (התקשרות עם מציעים לצורך מתן שירותי הנחייה סדנאות שונות לפיתוח מיומנות בנושא ספציפי מתוך מאגר היועצים בתחום השירות - החלטה 53/22), פנתה הביקורת ב-29/06/2023 למ"מ מנהלת תחום בכירה מכרזים והתקשרויות באגף חשבות, לקבלת מידע אודות הגורם שבחר את רשימת הספקים אליהם תבוצע פניה ועל בסיס אילו שיקולים נבחרו דווקא ספקים אלו (לרבות קבלת תיעוד מבסס). בתגובה נמסר לביקורת ב-18/7/2023, כי היועצים אליהם בוצעה פניה נבחרו ע"י מנהלת השירות העירוני ופניות הציבור דאז, בין היתר, בהתאם להיכרותה של מנהלת היחידה את צרכי היחידה ויועצים להם ניסיון בתחומים הנדרשים.

235. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות בפטור ממכרז

### תרחיש 22 - הגשת הצעות מחיר פיקטיביות במטרה לאשר מציע מועדף

#### רקע

236. בגין כל התקשרות מעל 10 אלפי ש"ח נדרש לקבל מספר הצעות מחיר (על פי לוח מסלולי התקשרויות בעירייה עד 3 הצעות מחיר).

#### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

237. הפרטים הוכמנו.

#### בקורות קיימות בתהליך

238. קבלת ההצעות מהספקים מוגשות באמצעות מייל או באמצעות מסירה לתיבת הצעות פיזית.

239. הפרטים הוכמנו.

#### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

240. הפרטים הוכמנו.

## התקשרויות בפטור ממכרז

### תרחיש 23 - התעלמות מחלק מההצעות שהוגשו כך שלא יכללו בניתוח ההצעות

#### רקע

241. נוהל מס' 686 "התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז" קובע בין היתר, כי פתיחת מעטפות תיעשה בנוכחות חשב ורכז היחידה המתקשרת וירשם פרוטוקול "פתיחת מעטפות".

242. הנ"ל לצורך שקיפות התהליך ולצורך בקרה כי אכן כל ההצעות שהתקבלו נכללו בניתוח ההצעות וכן במטרה להימנע מקבלת הצעות לאחר הפתיחה.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "בפתיחת ההצעות על ידי החשבת ומנהל באגף רכש ולוגיסטיקה, נרשם על גבי ההצעות שנפתחות מספר ההצעה מתוך סך ההצעות שהוגשו לבל"מ. בנוסף, מתנהל רישום ניהול הבל"מ ורשימת הספקים עד לפתיחת ההצעות. רישום זה היווה בעבר פרוטוקול פתיחת הצעות. כיום מתנהל פרוטוקול נפרד בנוסף לכל בל"מ לאחר פתיחת ההצעות מתיבת הדוא"ל, כספת".

243. עוד קובע הנוהל בסעיף 6.2.2: "...אם עד המועד האחרון להגשת ההצעות התקבל מספר הצעות קטן מהנדרש בלוח מסלולי התקשרויות או לא התקבלו הצעות כלל, ידחה מנהל היחידה המתקשרת את המועד האחרון להגשת הצעות למועד חדש, ובלבד שתימסר הודעה על כך לכל הספקים, והדבר נקבע במסמכי הבל"מ. אין לפתוח את ההצעות שהתקבלו, ואם נדרש, יש לאתר ספקים נוספים ולפנות אליהם להגיש הצעות."

244. סעיף 6.2.3: "אם לא התקבלו הצעות במספר הנדרש לאחר שהוארך המועד האחרון לקבלת ההצעות, ונעשתה פנייה לספקים נוספים, יהיה ניתן לפתוח את ההצעות שהתקבלו באישור החשב.".

### הסבר תרחיש הונאה פנימית תאורטי פוטנציאלי

245. הפרטים הוכמנו.

### בקורות הקיימות בתהליך

246. למעט באגף טכנולוגיות ומערכות מידע, לא מתקבלות באגפי הערייה הצעות למערכת ייעודית. ההצעות מתקבלות לתיבת דוא"ל ייעודית (לכל חשב רלוונטי תיבת דוא"ל משלו), שהוגדרה לכך בחשבות ורק במקרים חריגים (שנדרש לקבל חומר רב, מסמכים מקוריים כגון ערבות, קטלוגים, דוגמאות וכו') מתאפשר למציע לשים הצעתו בתיבת הצעות.

247. פתיחת ההצעות נעשית בנוכחות חשב ורכז היחידה היוזמת לצרך בקרה כי אכן יבחנו כל ההצעות שהתקבלו.

248. במעמד פתיחת ההצעות רכז היחידה המתקשרת והחשב ממספרים את ההצעות שהתקבלו (מספר סידורי מתוך מספר ההצעות הכולל), ומסמנים כל הצעה בחתימתם ובציון תאריך פתיחת ההצעות במטרה למנוע מצב שלא נכללות כל ההצעות בניתוח ההצעות.

249. בתום פתיחת ההצעות נרשם פרוטוקול אשר נחתם על ידי רכז ההתקשרויות והחשב.

250. נשלח אישור לכל המציעים שהצעתם התקבלה.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

251. הביקורת מצאה כי במועד הביקורת, באגפי הערייה, למעט אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, לא קיימת מערכת ממוחשבת ייעודית לקבלת הצעות מספקים.

252. הביקורת מצאה כי כל התהליך מושתת על נוכחות של שני גורמים בעת פתיחת תיבת ההצעות או הדוא"ל הייעודי. במידה והתהליך יבוצע על ידי גורם אחד למעשה הבקורות לא אפקטיביות.

253. גישה לדוא"ל הייעודי – ככול שלגורם הפנימי גישה לדוא"ל אליו מתקבלות ההצעות הוא יכול למחוק מראש הצעות שנשלחו.

254. מציע המגיש את הצעתו באמצעות דוא"ל לחשב היחידה הרלוונטית (עורכת המכרז), לא מקבל הודעת משוב כי הצעתו התקבלה.

255. הביקורת תציין כי קיימת דרישה בנוהל 686 לתייעוד "פרוטוקול פתיחת מעטפות" הן בהתקשרויות המובאות לאישור ועדה פקידותית והן לאישור התקשרויות המובאות לוועדת רכישות.

256. במדגם של 17 התקשרויות בפטור ממכרז, מכח תקנה 3 (3) או מכח תקנה 3 (8), ב-2 מקרים לא התקבל תיעוד לפרוטוקול פתיחת מעטפות, כמפורט להלן:

הערות הביקורת	גורם מאשר	מסלול ההתקשרות	מסגרת ההתקשרות (ש"ח)	נושא הרכישה	אגף/מחלקה
סגנית מנהל האגף למנהל בחטיבת תפעול כתבה לביקורת במייל מיום 2/8/23, כדלקמן: "אין פרוטוקול פורמאלי להליך".	ועדת רכישות (*) (החלטה 335/22)	פטור לפי תקנה 3(3)	עד סך 146,200 ₪	רכש רחפנים	סיירת לביטחון עירוני (סל"ע)
נמסר לביקורת ביום 20.7.23 ע"י רכזת ניהול סיכונים תביעות ביטוח ביחידה לביטוח וניהול סיכונים כי: "פרוטוקול פתיחת מעטפות - מצוי בחשבות".	וועדת התקשרויות פטורי מכרז לפי תקנה 3(8)	התקשרות בפטור ממכרז מכח תקנה 3(8)	500,000 ש"ח לשנה (לא כולל מעמ).	שירותי איסוף חומרים רפואיים	היחידה לניהול סיכונים

(\*) נציין, כי במקרה זה, דווח לביקורת ע"י היחידה, כי במועד פתיחת המעטפות השתתף/נכח גורם בודד (חשבת האגף) וזאת בניגוד לקבוע בנוהל (נוכחות של חשב ורכז היחידה המתקשרת).

257. נוסף, כי במקרה מסוים מצאה הביקורת כי קיים פרוטוקול פתיחת מעטפות **שאינו חתום**. לאמור: הפרוטוקול לא אושר ע"י הגורמים המוסמכים שהינם החשב ורכז היחידה המתקשרת להלן פירוט:

גורם מאשר	היקף (₪)	תאריך פתיחת מעטפות	נושא הרכישה	אגף/מחלקה
ועדת רכישות, החלטה 77/2022	70,800 ₪ + מע"מ	7/3/22	טקס יקרי ת"א	טקס ואירועים

להלן תיעוד לחתימות החסרות:

**פרוטוקול פתיחת מעטפות**

הצעות איכות  הצעות מחיר

הנשיא: <b>תאודורה - טקס יקירי</b>	
תאריך פתיחת המעטפות: <b>7/3/22</b>	המועד האחרון להגשת הצעות: <b>3/3/22</b>
מועד מקורי להגשת הצעות: <b>סיבת הדחייה לאם נדחה המועד:</b>	כנסת/תקופה:

**1. פרטי הנוכחים במחיצת המעטפות**

שם פרטי ושם משפחה	תפקיד	חשב
<b>ס. הרבה</b>		
<b>דניאלה גרין</b>		

**2. פרטי הספקים אליהם פנתה העירייה**

מס' סה"כ	שם הספק	הגיש הצעה		הערות <small>(פרט במסמך סכומים - אם דוגלו במהלך הפתיחה, כולו - בעטפת רישית, חיסור תחומות נכדו)</small>
		כן	לא	
1		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
6		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
7		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
8		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
סה"כ				

הספקים שיש להוסיף חשבונית | הספקים שהחליטו להצטרף | הספקים שיש להוסיף חשבונית

הערות:

חתימות:   
 חשבת העירייה   
 מרכז התקשרויות יחידתי

חשיפה: העדר תיעוד לפרוטוקול "פתיחת מעטפות" ו/או פרוטוקול שאינו חתום ע"י הגורמים המוסמכים מהווה ליקוי, מנוגד לנוהל עירוני ואינו מאפשר לוודא כי אכן הליך קבלת הצעות ופתיחת מעטפות התנהל באופן נאות ושקוף, כנדרש.

גזר העירייה מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "פרוטוקול פתיחת מעטפות נועד בעיקרו למצב של הגשת הצעות ידנית. בשנים האחרונות נפתחו תיבות דוא"ל ייעודיות שנועדו ל-2 מטרות: הפרדה בין יוזם ההתקשרות לבין בעל הגישה להצעות (חשב), והקלה על תהליך הגשת הצעות, (וזאת כשלב ביניים עד להטמעת מערכת להגשת הצעות מקוונת). ככל שהצעות מוגשות לתיבת דוא"ל ייעודית הבקרה והתיעוד של ההצעות שהוגשו קיימת הלכה למעשה בתיבה".

258. בגין התקשרות בפטור ממכרז מכח תקנה 3(8), של יחידת השירות ופניות הציבור בנושא מתן שירותי הנחיית סדנאות שונות לפיתוח מיומנות בנושא ספציפי (החלטה 53/22), ביקשה הביקורת לקבל צילום מסך מהמערכת החדשה לניהול הליכים תחרותיים ("ארמה"), מהמועד האחרון להגשת ההצעות, בו ניתן לראות את מספר ושמות המציעים שהגישו הצעה, על מנת לבחון התאמה בין מספר ההצעות שהתקבלו בפועל לבין מספר ההצעות פטורי מכרז שדווח לוועדת התקשרויות עליונה שהתקבלו.

259. בהתאם לצילומי מסך שהתקבלו עולה, כי אכן נעשתה פנייה ל-12 מציעים והתקבלו בפועל הצעות מ-8 מציעים, כפי שהוצג בפרוטוקול וועדת התקשרויות פטורי מכרז מיום 6/12/2022 (בגין 4 המציעים שלא הגישו הצעה, צוינו הסיבות לכך).

260. לביקורת הוסבר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות בשיחה, כי בהתקשרויות הפטורות ממכרז לפי תקנה 3(3) – כל זמן שלא התקבלו 3 הצעות אין לבצע פתיחת מעטפות ויש לפנות למציעים שוב. בהתקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3(8) – כל זמן שבוצעה פניה ל-4 יועצים ומעלה ניתן לבצע פתיחת מעטפות גם אם התקבלה הצעה אחת בלבד.

261. לדעת הביקורת, בהתקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3(8), נכון לשקול להכניס לנוהל 718, התייחסות לאופן הפעולה הרצוי שיש לפעול במקרה בו, על אף שפנו ל-4 יועצים ומעלה, מתקבלת הצעה אחת בלבד. הביקורת תציין כי במדגם נמצא מקרה מעין זה בהחלטה 28/22 של ועדת התקשרויות עליונה בהתקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3(8). בהתקשרות זו, אגף טכנולוגיות פנה ל-6 חברות (מתוך מאגר). נפתחה תיבת ההצעות ונמצאה הצעה אחת בלבד. אגף טכנולוגיות ומערכות מידע מסר לוועדה כי 2 חברות לא הגישו הצעות היות ואינם מומחים בטכנולוגיית EMERGE, 2 חברות לא מצאו מועמד מתאים מטעמן, וחברה אחת ביקשה משרה מלאה מהבית. הועדה אישרה את ההצעה היחידה שהוגשה. גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "במערכת ארמה הוטמעה בקרה בהתקשרויות לפי תקנה 3(8) שבמידה ולא התקבלו בתיבה לפחות כמות הצעות של מס' זוכים רצוי +1, לא תבוצע פתיחה אוטומטית אלא באישור חשב".

## התקשרויות בפטור ממכרז

### תרחיש 24 - הפקת הזמנה בסכום שאינו בהתאם לאישור וועדה פקידותית/רכישות

#### רקע

262. גובה הזמנת הרכש/ההתקשרות צריך להיות בהתאמה לגובה ההתקשרות עם הספק שאישרה ועדה פקידותית/רכישות. לפי נוהל 686, במקרה של הגדלת התקשרות / הוספת פריטים יש לקבל אישור פורום ועדה פקידותית (מנהל אגף וחשב).

### הסבר תרחיש מעילה תאורטי פוטנציאלי

263. הפרטים הוכמנו.

### בקורות קיימות בתהליך

264. טרם ההתקשרות מקימים הזמנה או הסכם במערכת חושן.

265. הזמנות, לרבות הזמנות מסגרת, בין 20,000 ש"ח ועד 146,000 ש"ח מאושרות ע"י מנהל אגף (ב"כ ראש העירייה) וע"י חשב האגף (ב"כ הגזבר).

266. להגדלת התקשרות שאושרה בוועדת רכישות, נקבעו כללים להגדלת התקשרות המצריכים הגשת בקשה מנומקת לוועדה (אין לחרוג מהתקרה לפי תקנה 3(3)).

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

267. הפרטים הוכמנו.

### התקשרויות בפטור ממכרז

## תרחיש 25 - דירוג/שקלול לא נכון/חישוב שגוי של ציון ההצעות שהתקבלו על בסיס תנאי סף איכותיים כך שיבוצע באופן מוטא

### רקע

268. במסמכי הבקשה לקבלת הצעות מחיר בין לפי פטור מתוקף תקנה 3 (3) ובין מתוקף תקנה 3 (8), נקבעים לעיתים גם אמות המידה והמשקולות לשקלול ודירוג ההצעות, כאשר על בסיס הנ"ל נקבע הספק הזוכה.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

269. הפרטים הוכמנו.

### בקורות קיימות בתהליך

270. הפרטים הוכמנו.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

271. הביקורת דגמה 2 התקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3 (8), ובחנה את אופן קביעת הדירוג האיכותי של ההצעות שהתקבלו, לרבות אחידות הבדיקה ובקרה אחר נאותות הדירוג ע"י גורם נוסף.

272. החלטה 53/22 התקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3(8) בנושא אישור התקשרויות

### מתוך מאגר יועצים בתחום השירות:

הביקורת דגמה את החלטה 53/22 של ועדת התקשרויות עליונה, התקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3(8). הפניה עסקה באישור התקשרות עם 8 יועצים בתחום השירות בהתאם לעמידתם בתנאי הסף (ציון 75 נקודות ומעלה בניקוד האיכות שמורכב מ-30% נסיון ו-70% ראיון). הביקורת מצאה כי על אף שנקבע במסמכי ההפניה ליועצים כי "הראיון יתבצע בין היחיד

על בסיס שאלון מובנה ופרמטרים כגון...", בהליך המתייחס לקיום ראיונות, לא הוגדר שאלון מובנה לקיום הראיונות, המפרט את סוגי השאלות שישאלו והכולל ניקוד פרטני בגין כל סעיף/שאלה (אלא ציין סה"כ הניקוד ברמה כללית. לדוגמא: "התרשמות כללית: קצב דיבור, מיקוד בהירות, התרשמות מקצועית: הבנה של עולם השירות, מתודולוגיות עבודה, מענה לשאלות מקצועיות").

273. כמו כן נוכחה הביקורת, כי קיום ראיונות עם יועצים שהגישו הצעות מחיר ודירוג/שקלול ניקוד הראיון, בוצע ע"י גורם יחיד, ללא ביצוע בדיקה ע"י גורם נוסף (טכנית ומקצועית) לאופן ניקוד הראיון (משקל של 70% מהמרכיב האיכותי) וניקוד הניסיון (משקל של 30% מהמרכיב האיכותי). בחלק מהמקרים, אף לא צוין מי הגורם שערך את הראיון. בהיעדר תיעוד מתאפשר לגורם שערך את הראיון להיטיב עם הניקוד של הספק המועדף עליו.

274. עוד מצאה הביקורת, כי קיימות טעויות בחישוב/ סכימת הניקוד של הראיון (סכימה של ניקוד התרשמות כללית וניקוד התרשמות מקצועית). להלן צילום מסך של ניקוד הראיונות שבוצעו למציעים, שמות המרואיינים הוסתרו במתכוון:

מצע	ניקוד ראוי - 70%	
	התרשמות כללית: קצב דיבור, בהירות = 25 נקודות מקסימל	התרשמות מקצועית: הבנה של עולם השירות, מתודולוגיות עבודה, מענה לשאלות מקצועיות = 45 נקודות מקסימל
סה"כ ניקוד סופי 70	40	20
60	40	20
70	45	25
70	45	25
70	45	25
70	45	25
60	35	25
55	35	25
55	30	25
60	40	25

- מציע שישי (המסומן במסגרת) – קיבל עבור התרשמות כללית - 25 נקודות ועבור התרשמות מקצועית 35 נקודות. סה"כ ניקוד של 60 נקודות. עם זאת, בקובץ נרשם ציון סופי בסך 55 נקודות.
- מציע שמיני (המסומן במסגרת) – קיבל עבור התרשמות כללית - 25 נקודות ועבור התרשמות מקצועית 40 נקודות. סה"כ ניקוד של 65 נקודות. עם זאת, בקובץ נרשם ציון סופי בסך 60 נקודות.

נמסר על ידי מנהלת תחום בכירה מכרזים והתקשרויות ב- 4.2.2024 כי "נבקש לציין כי מבדיקה חוזרת עם היחידה של קבצי האקסל, נמצא שאכן ישנן 2 טעויות בחישוב סכימת הציון הסופיים של היועצים... ו.... יחד עם זאת, אין בטעויות הנ"ל כדי לשנות את התוצאה הסופית של ההליך התחרותי. ההערות הועברו ויופקו הלקחים הנדרשים."

**חשיפה: קיום ראיונות ושקלול הניקוד בגין אותן ראיונות ע"י גורם יחיד (במיוחד לאור העובדה שניתן משקל של מעל 70% לרכיב הראיון), ללא בקרה של גורם נוסף, מהווה חשיפה לקיום טעויות חישוב טכניות ו/או דירוג באופן מוטא במטרה להיטיב עם ספק מסוים. כמו כן, היעדר שאלון מובנה וקביעה מראש של הניקוד שיינתן בגין כל אחת מהשאלות, גורם להיעדר אחידות במתן הציון לראיון שבוצע מול כל אחד מהמציעים (בגין אותו הליך רכש) ומאפשר לעורך הראיונות לפעול באופן מוטא בקביעת הדירוג/הניקוד.**

275. החלטה מס' 50/22 - ועדת התקשרויות פטורי מכרז מכח תקנה 3 (8) בנושא שירותי איסוף חומרים רפואיים:

הביקורת דגמה את החלטה מס' 50/22 של ועדת התקשרויות פטורי מכרז מכח תקנה 3 (8) בנושא שירותי איסוף חומרים רפואיים במסגרת ניהול תביעות נזיקין עבור היחידה לניהול סיכונים. התקבל תיעוד לשאלון שעל בסיסו נשאלו המשתתפים ולציונים שניתנו לכל אחד מ-3 המציעים (בגין התשובות השונות שענו בראיון).

## התקשרויות בפטור ממכרז

### תרחיש 26 - פיצול רכישות למספר רכישות בסכומים קטנים מהסכום המינימלי לביצוע הליכי הצעות מחיר

רקע

276. מבחן הצעות מחיר אינו נדרש בהתקשרות עם ספק בסכום הנמוך מ-10 אלפי ש"ח.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

277. הפרטים הוכמנו.

### **בקורות קיימות בתהליך**

278. הביקורת מצאה כי קיימות במערכת חושן שאילתות שניתן לשלוח "ידינית" כגון: הסכמים לספק (באותו תחום נשוא ההתקשרות) שנערכו באותה יחידה או ביחידה אחרת, חשבוניות לספק, הזמנות לספק על בסיסן ניתן ללמוד אודות ההתקשרויות עם הספק.

279. הפרטים הוכמנו.

### **פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית**

280. הפרטים הוכמנו.

281. הפרטים הוכמנו.

### **התקשרויות בפטור ממכרז**

#### **תרחיש 27 - סיווג הצעה כהצעה אומנותית/ספרותית/מדעית מתוך כוונה להמנע מהליך תחרותי**

##### **רקע**

282. בקשה לסיווג התקשרות לתחום אומנותי/ספרותי/מדעי מתוך כוונה לעקוף הליך התקשרות מתאים.

##### **הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי**

283. הפרטים הוכמנו.

### **בקורות קיימות בתהליך**

284. ההתקשרות מאושרת על ידי ועדת התקשרויות עליונה (יודגש כי בהתקשרות בסכום נמוך מ-50 אלף ש"ח האישור לא בועדת התקשרויות עליונה אלא בוועדה פקידותית).

### **פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית**

285. במדגם שנבדק לא עלו מקרים כאמור לבחינה/ניתוח.

### **התקשרויות בפטור ממכרז**

#### **תרחיש 28 - ביצוע התקשרויות חוזרות עם ספקים "מועדפים" ללא ריענון אוכלוסיית הספקים**

##### **רקע**

286. במטרה להרחיב את מעגל הספקים, ולמנוע העדפת ספקים ספציפיים לאורך זמן, הגדירה העירייה בנהלי העבודה כי יש להימנע מפניה לספקים איתם התקשרה העירייה במשך 3 השנים האחרונות.

##### **הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי**

287. הפרטים הוכמנו.

## בקורות קיימות בתהליך

288. נוהל 686 בעניין "התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז" מתייחס בסעיף 6.2.1.1. לצורך לרענן אחת ל-3 שנים את הספקים אליהם פונים בבל"מ.

"...יובהר שעל מנת להרחיב את מעגל הספקים, ככל הניתן, אין לפנות בבקשה לקבלת הצעה לספק שעובד עם הערייה יותר משלוש (3) שנים ברציפות במסגרת ההתקשרות המבוקשת. בפנייה לוועדה תצוין תקופת ההתקשרות הרציפה עם הספק. במקרים חריגים שנעשתה פנייה לספק שתקופת ההתקשרות עמו עולה על שלוש שנים ברציפות, על היחידה לנמק את הפנייה לספק זה."

289. הפירוט בפני הוועדה חיוני לצורך בחינה בטרם קבלת החלטה האם יש צורך בריענון הספק, דבר שעשוי להניב הצעת מחיר טובה יותר ולאפשר במקביל הרחבת מעגל הספקים.

## פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

290. הביקורת סקרה מדגם התקשרויות ובחנה האם מדובר בהתקשרויות "מתמשכות". ככל ומדובר בהתקשרות מתמשכת, נבדק האם היחידה המתקשרת נימקה בפני הוועדה, מדוע בחרה לפנות שוב לספק עימו הייתה לה התקשרות רציפה ב-3 השנים האחרונות.

291. מסקירת מדגם של 5 התקשרויות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(3) שאושרו בוועדת רכישות, וכן 4 התקשרויות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(8) שאושרו בוועדת התקשרויות עליונה פטורי מכרז, נמצא כי:

- בכל הפניות לוועדת רכישות לא נמצא כי בפניה לוועדה צויין האם לספקים אליהם פנו (כולל הספק הזוכה) קיים הליך התקשרות קודם וככול וקיימת התקשרות קודמת, מהי התקופה הרציפה של ההתקשרות עמם.
- בכל הפניות לוועדת התקשרויות עליונה (פטורי מכרז – תקנה 3(8)) - לא נמצא כי בפניה לוועדה צויין האם ליועצים אליהם פנו (כולל היועץ הזוכה) קיים הליך התקשרות קודם וככול וקיימת התקשרות קודמת, מהי התקופה הרציפה של ההתקשרות עמם.

דוגמאות:

מחלקה / אגף	נושא הרכישה	מסלול ההתקשרות	סוג תאריך הוועדה	ספק זוכה	החלטה מספר	התייחסות הביקורת
מחלקת טקסים ואירועים	בינוי במה	תקנה 3(3)	וועדת רכישות 16/3/22	ש א	77/22	ללא פירוט בפני הוועדה האם קיים לספקים אליהם פנו (והספק הזוכה) הליך התקשרות קודם.

מחלקה/אגף	נושא הרכישה	מסלול ההתקשרות	סוג תאריך הועדה	ספק זוכה	החלטה מספר	התייחסות הביקורת
אגף החשבונות	קבלת שירותי יעוץ מיסוי בתחומים שונים	תקנה 3 (8) – שאינה מתוך מאגר יועצים	ועדת התקשרויות עליונה 22/6/22	ר ר	6/22	ללא פירוט בפני הועדה האם קיים ליועצים אליהם פנו (והיועץ הזוכה) הליך התקשרות קודם. הביקורת מצאה כי ליועץ הזוכה התקשרות עם העירייה למעלה מ-5 שנים. נמסר על ידי מ"מ מנהלת תחום בכירה מכרזים והתקשרויות כי <b>"...מדובר בספק אשר עבד עם העירייה בתחום המיסוי לפני זכייתו בהליך התחרותי האחרון שבוצע לפי תקנה 3 (8). הספק עובד עם העירייה למעלה מחמש שנים."</b>
אגף טכנולוגיות ומ"מ	יעוץ מומחה לפיתוח	תקנה 3 (8) – מתוך מאגר יועצים	ועדת התקשרויות עליונה 7/6/22	ג ש	28/22	ללא פירוט בפני הועדה האם קיים ליועצים אליהם פנו (והיועץ הזוכה) הליך התקשרות קודם.
תנועה	הפעלת רחפנים לצורך ויסות עומס התנועה בעיר	תקנה 3 (3)	וועדת רכישות 9/8/22	ק	207/22	ללא פירוט בפני הועדה האם קיים לספקים אליהם פנו (והספק הזוכה) הליך התקשרות קודם.

מחלקה/אגף	נושא הרכישה	מסלול ההתקשרות	סוג תאריך הועדה	ספק זוכה	החלטה מספר	התייחסות הביקורת
						הביקורת מצאה כי בוצעה התקשרות עם הספק הזוכה באגף התנועה עוד קודם מועד ועדת רכישות.

292. בנוגע להתקשרויות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(3), נמסר על ידי מנהלת מכרזים והתקשרויות כי נוהל 686 בגרסתו האחרונה פורסם במהלך חודש מאי 2022, והטמעתו הכוללת פרסום צ'ק ליסט ליחידות ותבנית פניה לוועדה ארכה מעט זמן. ככל הנראה זו הסיבה להיעדר התייחסות בפניות שנדגמו (שהינם משנת 2022) לעניין התקשרויות קודמות. בנוגע להתקשרויות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(8), נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי נוהל משרד הפנים איננו מחייב ריענון ספקים (שאיננו מתוך מאגר יועצים) נותני שירות מכח תקנה 3(8), אך יחד עם זאת נכון לרענון ספקים בין אם ההתקשרות עמם מתוך מאגר יועצים ובין אם לאו.

התייחסות הביקורת – בטבלה לעיל מספר החלטה 28/22 הינה עבור התקשרות בפטור ממכרז מכח תקנה 3(8) מתוך מאגר יועצים ומספר החלטה 6/22, הינה עבור התקשרות בפטור ממכרז מכח תקנה 3(8) שאינה מתוך מאגר יועצים.

293. ועדת רכישות מס' 20/2023 מתאריך 16/08/2023 אישרה התקשרות עבור אספקת חלקי חשמל ואביזרים לרכב עם 2 ספקים: ב. א. וה.פ.ה., ביחס של 60% ו-40% בהתאמה מסכום ההתקשרות שאושרה (153.9 אלף ש"ח). בפני הועדה לא הובא מידע בדבר התקשרויות קודמות של הספקים הנל עם העירייה ובהתאם לכך, היחידה גם לא נדרשה לנמק בפני הועדה מדוע בחרה לפנות שוב לאותו ספק.

הביקורת מצא כי עם הספק "ב.א." קיימות התקשרויות קודמות. להלן דוגמאות להתקשרויות קודמות מחודש 01.2023 עם הספק "ב.א.":

תאור	סטטוס	מספר קליטה	תאריך קבלה	תאריך תשלום בפועל	תאריך תשלום לפי חוק מוסר תשלומים	שובר תשלום	סכום מולל מעמ
פנס אחורי- 10436874	שולם בהנה"ח	446636	04/01/2023	16/01/2023	17/03/2023	5873667	835.00
צינור טורבו-10309381	שולם בהנה"ח	446634	04/01/2023	16/01/2023	17/03/2023	5873666	4,413.00
מתג התנועה- 3390507	שולם בהנה"ח	446633	04/01/2023	16/01/2023	17/03/2023	5873665	3,356.00
פנס אחורי - 20183162	שולם בהנה"ח	446621	04/01/2023	16/01/2023	17/03/2023	5873664	3,752.00
פנס ראשי- 10076956	שולם בהנה"ח	446619	04/01/2023	16/01/2023	17/03/2023	5873663	3,208.00
בית מסנן 9346573	שולם בהנה"ח	446618	04/01/2023	30/01/2023	17/03/2023	5873662	5,165.00
אינז'קטור- 20285286	שולם בהנה"ח	446616	04/01/2023	30/01/2023	17/03/2023	5873661	2,046.00

**חשיפה: אי הקפדה על דיווח ומתן גילוי נאות אודות תקופת ההתקשרות הקודמת של הספק עם העירייה (אף אם לא הייתה רציפה ב-3 שנים וכללה הפסקה), עלול להטעות את הוועדה ולגרום לה לאשר התקשרויות שייטכן ולא הייתה מאשרת אילו ידעה כי מדובר בספק עם התקשרות קודמת.**

## **התקשרויות בפטור ממכרז**

### **תרחיש 29 – התקשרות שלא כוללת הסתכלות על אורך חיים המלא של המוצר (לדוגמה ביצוע רכש לתוכנה ללא תחזוקה מספקת)**

#### **רקע**

294. על מסמכי ההתקשרות להיות מפורטים ומלאים ולהתייחס לכלל רכיבי המערכת ובכלל זה עלויות תחזוקה ופיתוח עתידיים ככל שידרש. קיום פירוט שכזה במסמכי הבקשה לקבלת הצעות/המכרז יאפשר תחרות אמיתית שתשקף את עלות האמיתית של המערכת.

#### **הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי**

295. הפרטים הוכמנו.

#### **בקורות קיימות בתהליך**

296. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות כי בהליכי מכרזים, נושא התחזוקה והפיתוחים של המערכות, נלקח בחשבון בשלב ההתקשרות הראשונית, כמו כן מופיע באופן מובנה בחוזה תעריפים קבועים לפיתוחים עתידיים (כדוגמת עלות שכר לשעת פיתוח).

297. נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים ורכש מחשוב כי במכרז תקופת ההתקשרות הראשונה הינה ל-5 שנים ומעלה, וכוללת התייחסות לנושא התחזוקה והפיתוח. יחד עם זאת היכולת להבטיח ודאות ביחס לעלויות התחזוקה והפיתוח הצפויים הינה במסגרת המידע שקיים במועד ההתקשרות (כך למשל דרישות רגולציה שעלו לאחר מועד ההתקשרות סביר שלא נלקחו בחשבון). כל טופסי המכרזים נבדקים על ידי הגורמים הבאים: הגורם המקצועי באגף, מחלקת מכרזים ורכש מחשוב, אגף חשבות (חשבת ומחלקת מכרזים), אגף תקציבים, השירות המשפטי ועוד. כל הגורמים בודקים בין היתר הימצאות סעיף המתייחס לתחזוקה ופיתוח עתידיים במסמכים המכרז.

נמסר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים ורכש מחשוב כי בהתקשרות שאיננה מכרז, תקופת ההתקשרות הינה לשנה בד"כ (התקשרות בהיקף שאינו עולה על תקרת הפטור). רוב השוק פועל על בסיס רישוי שנתי הכולל תחזוקה. ככל והתחזוקה לא נכללת ברישוי השנתי, מחלקת מכרזים ורכש מחשוב דואגים לשכלל בהצעת המחיר גם את עלות התחזוקה, וככל וקיים צורך גם את עלות הפיתוח. כל טופסי הבל"מ נבדקים על ידי מחלקת מכרזים ורכש מחשוב ומוודאים בין היתר הימצאות סעיף המתייחס לתחזוקה ופיתוח עתידיים.

## פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

298. הפרטים הוכמו.

### פרק ה' - הזנת פרטי התקשרות למערכות העירייה

**הפרק מתייחס להקמת הסכמים באגף הרכש והלוגיסטיקה ובאגף טכנולוגיות ומערכות מידע.**

299. במסגרת שלב הזנת פרטי ההתקשרות למערכות העירייה, העלתה הביקורת מספר תרחישי מעילות והונאות אפשריות והבקורות הקיימות לאיתורן/מניעתן, וכן את החשיפות שיוותרו לאחר הבקורות הקיימות.

300. בטבלה שלהלן, רוכזו התרחישים שהועלו על ידי הביקורת, שלגבי כל אחד מהם ניתן בהמשך הפרק, הסבר בנוגע לתרחיש ופירוט הבקורות הקיימות למניעתו והחשיפות האפשריות למקרים בהם הבקורות אינן מונעות התרחשותו.

מספר תרחיש	תרחיש
30	אישור הסכם שהוזן באופן שגוי למערכת
31	פתיחת פריטים בתנאים שונים מתנאי המכרז הזוכה
32	התערבות/ביצוע שינוי במחירי פריטים קיימים
33	הזנת פריטים כלליים / חריגים

### תרחיש 30 – אישור הסכם שהוזן באופן שגוי למערכת

#### רקע

301. להלן השלבים המפרטים את תהליכי העבודה העיקריים המבוצעים בעת הזנת ההתקשרות למערכת העירייה "חושן לוגיסטי".

שלב	פרטים נוספים ראו בסעיף
א	קבלת חוזה (א)
א	זיהוי פריטים (מק"טים) חדשים להזנה במערכת (ב)
ג	הזנת פריטים במערכת (ג)
ד	אישור הסכם (ד)
ה	משלוח הסכם לספק (ה)

#### פרטים נוספים

א. קניין באגף הרכש (או באגפים נוספים/ אחרים בעירייה), מקבל מרכזת מכרזים, פרטים אודות נתוני התקשרויות אותם יש להזין במערכת "חושן לוגיסטי". בכלל זה:

הסכם התקשרות חתום – במקרים בו נחתם הסכם התקשרות ע"י ספק, אשר זכה במכרז העירייה. לחילופין, פרוטוקול של ועדה רלבנטית (ועדת רכש, ועדה פקידותית) אודות רכש/הסכם אשר אושר על ידם.

נספח לחוזה – במקרה בו נחתמה הארכה להסכם התקשרות קיים.

- מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים, כי: "נספח להסכם = הכוונה נספח לחוזה: כיום לא נדרש להחתים חוזה בהארכת חוקף, אלא אם קיים שינוי בתנאים המסחריים של החוזה המקורי.
- ב. הקניין מזהה פריטים (מק"טים) חדשים אשר לא קיימים במסד הנתנים של הערייה אותם יש להקים במערכת. דווח, כי לעיתים זיהוי פריטים חדשים כנ"ל מבוצע עוד קודם לכן וזאת ע"י רכזת רכש.
- ג. רכז רכש מזין במערכת פריטים אינפורמטיביים הקשורים להסכם. במקרים בהם נדרש להקים פריטים חדשים בהסכם, הדבר מבוצע על ידי בקר רכש, גורם שאינו במחלקת רכש. מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים, כי: "מבוצע על ידי רכזת רכש ולא על ידי קניין. במקרים בהם נדרש להקים פריטים חדשים, הו"ל מבוצע ע"י בקר רכש – גורם אחר שאינו במחלקת רכש".
- ד. באגף רכש ולוגיסטיקה מתבצע "סבב" של אישור פרטי ההסכם, ע"י 3 בעלי תפקידים (לפחות). דווח, כי תהליך האישור מלווה בצפיה בהעתק ההסכם שאושר והשוואתו אל מול פרטי הפריטים השונים (ומחיריהם) שהוקמו. חתימות הגורמים המאשרים מבוצעות על גבי נייר ההסכם. בגין הסכמים של אגף טכנולוגיות ומערכות מידע, באמצעות סבב חתימות במערכת אחרת המכונה "Cellosign".
- ה. ביצוע פעולת "העברה לספק" ע"י החשבת (הכנסת ההסכם, לתוקף מחייב).

302. דווח לביקורת ע"י מנתחת מערכות באגף מערכת מידע, כי כל ההסכמים (בגין כל האגפים), מוזנים/ מנותבים/ מוקמים למערכת "חושן לוגיסטי".

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

303. הפרטים הוכמנו.

### בקורות קיימות בתהליך

304. ההסכם מועבר לרכז הרכש הרלבנטי ביחידה (יתכן כי באגף / בענף מועסקים מספר קניינים), אשר כל אחד מטפל בהתאם לחלוקה פנימית שנקבעה מראש, בתחומי רכש מסוימים (נפרדים) של היחידה.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים, כי: " 'קניין' = רכזת רכש. נוסף כי נעשית רומציה בין הנושאים בהתאם לעומסים במחלקה בין כל רכזות הרכש ולא דווקא על פי תחומי אחריות".

305. תהליך ההזנה (המבוצע ע"י בקר הרכש), הינו טכני ועשוי אף להיות ארוך / אינטנסיבי, במקרה ומדובר בכמות רבה של פריטים אותם יש להקים במערכת בגין הסכם הספק.

306. הנתונים המוזנים מתייחסים הן לפרטי ההסכם (שם הספק, כתובת, מיקוד, תוקף ההסכם, תקופת אופציה, מחירים וכו'). והן לנתונים אודות מק"טים (שם הפריט, מק"ט, מחיר וכו'). כמו כן, נדרש "לשמור" העתק סרוק של הסכם ההתקשרות שאושר, בין היתר, כתיעוד מבסס למחירים שהוצעו ושסוכמו.

בהתאם לשיחת הביקורת עם מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה עולה כי, לאחר הקמת ההסכם, הקניין נדרש ע"י המערכת לאשר את המהדורה ("העברה לספק") בחושן. המעביר מיכונית, את המהדורה ל"תור העבודה". סטטוס "העברה לספק" במערכת החושן מבוצע בהתאם להיקף ההתקשרות כאשר עד לסכום הפטור מבוצע ע"י נציג האגף שהוסמך לכך ומעל הסכום הפטור מבוצע באמצעות החשבת.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "כל ההתקשרויות עוברות באופן ידני ולא מיכוני לאישור על ידי מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה והחשבת של האגף. סממט "העברה לספק" במערכת החושן מבוצע בהתאם להיקף ההתקשרות כאשר עד לסכום הפטור מבוצע ע"י נציג האגף שהוסמך לכך ומעל הסכום הפטור מבוצע באמצעות החשבת. ניתן לבצע את הבדיקה מול המיטוזה הקיימת במחשב".

307. יצוין, כי מערכת המידע "חושן לוגיסטי" מאפשרת, בגין כל הסכם / מהדורה, הצגת סטטוסים מפורטים. לאמור: מתי ההסכם הוקם, ע"י מי הוקם, מתי אושר, ע"י מי אושר וכד'.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

308. הן באגף רכש ולוגיסטיקה והן באגף טכנולוגיות מערכות מידע לא נמצא נוהל כתוב אשר מגדיר את זהות הגורמים האחראים לאישור ההסכמים שהוקמו במערכת. נבהיר, כי אין הכוונה לעצם קיומו של הליך אישור ההסכם במערכת הדורש אישור של בעלי תפקידים נוספים.

309. כמו כן, אין בנמצא נוהל כתוב אשר מגדיר את תחומי האחריות והסמכות של בעלי התפקידים המאשרים את ההסכמים שהוקמו ובכלל זה:

- מה עליהם לבדוק.
- מה כוללת הבדיקה, האם הבדיקה הנדרשת הינה עבור כלל הפריטים (מקט"ים), או מדגמית בלבד.
- מה התיעוד המבסס אותו הם נדרשים לקבל.
- על מה רשאי בעל תפקיד להסתמך.

310. מסקירתנו עולה, כי מערכת "חושן לוגיסטי" מציגת בין היתר "סטטוסים" בגין כל הסכם שמוקם, לרבות שלב העבודה / האישור, תאריך השלב וזהות הגורם הרלבנטי.

311. הנ"ל מאפשר לזהות את שלב העבודה על ההסכם ואת זהות הגורמים המאשרים של ההסכם וכד'. דווח לנו בהקשר זה ע"י קניין באגף טכנולוגיות ומערכות מידע וע"י מנתחת מערכות באגף טכנולוגיות ומערכות מידע, כי לא ניתן (מיכונית) "לייצר" סטטוס אישור וכד' באמצעת התערבות ידנית של גורמים אחרים וכד'.

**חשיפה: היעדר נוהל וכללי עבודה ברורים ומחייבים בדבר תהליך אישור ההסכמים הכולל פירוט בדבר זהות הגורמים האחראיים, תחומי האחריות והסמכות של כל גורם והבדיקות הנדרשות מכל גורם (כולל תיעוד מבסס נדרש) עלול לגרום לפער בתהליכי העבודה בין האגפים השונים ולבקרה לקויה.**

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "קיים נוהל וכללי עבודה הידועים לכל עובדי ומנהלי התחומים והמחלקה ברכש העוסקים בנושא. נהפוך אותו לנוהל כתוב". מנהל אגף טכנולוגיות ומ"מ מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים, כי: "קיימת התייחסות לנושא הקמה ואישור הסכמים בנוהל 686 של אגף החשבונות".

### **תרחיש 31 - פתיחת פריטים בתנאים שונים מתנאי המכרז הזוכה**

#### **רקע**

312. כל מק"ט אשר נכלל במסגרת הסכם התקשרות מוזן באופן ידני על ידי קניין למערכת "חושן לוגיסטי". הזנת המק"ט להסכם ההתקשרות מאפשר בעת ביצוע התקשרות, להזמין פריטים אשר הוקמו זה מכבר במערכת (כ"נתוני אב") ללא צורך בהזנת נתוני הפריטים בעת ביצוע כל רכישה.

#### **הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי**

313. הפרטים הוכמנו.

#### **בקות**

314. הגורמים הממונים (אשר נדרשים לאשר את ההסכמים / המהדורות במערכת "חושן לוגיסטי"), בוחנים את התאמת נתוני הסכמי ההתקשרות החתומים, לנתונים שהוקמו במערכת. כל שינוי שיעשה בהסכם לאחר אישור הגורמים לעיל יפתח מהדורה חדשה להסכם. שימוש במהדורה החדשה יחייב אישור נוסף של הגורמים המאשרים.

#### **פערים בבקות וממצאי בדיקה מדגמית**

#### **אגף טכנולוגיות ומערכות מידע**

315. הפרטים הוכמנו.

## אגף רכש ולוגיסטיקה

316. סגנית מנהל אגף רכש דיווחה לביקורת, כי היא בודקת (כגורם מאשר) את כל הנתונים שהוקמו במערכת, אל מול הנתונים שאושרו ושסוכמו. הנ"ל ללא קשר לסט הבדיקות / הבקורות שבוצעו לפניה ושיבוצעו אחריה.

## תרחיש 32 - התערבות/ביצוע שינוי במחירי פריטים קיימים

### רקע

317. כל מק"ט אשר נכלל במסגרת הסכם התקשרות מוזן באופן ידני למערכת "חושן לוגיסטי". הנ"ל מאפשר בעת ביצוע / מימוש התקשרות, להזמין פריטים אשר הוקמו זה מכבר במערכת (כ"נתוני אב"), ללא צורך בהזנת נתוני הפריטים בעת ביצוע כל רכישה.

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

318. הפרטים הוכמנו.

### בקורת

319. בגין כל הסכם המוקם במערכת, קיימים (ונשמרים) פרטים אודות זהות הקניין הרלבנטי שביצע את הקמתו ("גורם יוזם"). כמו כן, המערכת מתעדת (Journal) זהות הגורמים הנוספים אשר אישורו את ההסכם.

320. תהליך כאמור מאפשר נתיב ביקורת ויכולת בקרה אחר בעלי תפקיד שביצעו שינויים בהסכמים.

321. השנוי במחירי המק"טים עובר לאישור הגורמים הממונים (אשר נדרשים לאשר את ההסכמים / המהדורות במערכת "חושן לוגיסטי"). הוסבר כי המנהלים בוחנים את התאמת נתוני הסכמי ההתקשרות החתומים, לנתונים שהוקמו במערכת.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

322. משיחות שקיימה הביקורת עם מנתחת מערכות באגף טכנולוגיות ומערכות מידע עולה כי בעירייה הוגדרה רשימה "סגורה" של קניינים ("גורמים יוזמים") אשר מקימים פריטים חדשים להסכם קיים עם ספקים או מעדכנים פרטים קיימים (לדוגמה - שינוי מחיר). לקניינים אלו (בלבד) ניתנו הרשאות מתאימות לבצע התערבויות או להקים הסכמים.

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים, כי: "באגף רכש ולוגיסטיקה קניינים אחראים אך ורק על הוצאת הזמנות מתוך הסכם מאושר. מרכז רכש מוסמך להקים הסכמי רכש ולהוסיף פריט מתוך קמלוג שמחירו של הפריט קבוע (לא ניתן לשינוי) וזאת במהדורה הדורשת אישור מנהל. לשתי הפונקציות הללו אין כל סמכות ויכולת לשנות מחיר של פריט בהסכם קיים ו/או בתוספת פריט."

323. הפרטים הוכמנו.

324. בגין כל מהדורה חדשה להסכם (מעבר להצגת המהדורה החדשה), מובאים "בדחיפה", לכל אותם גורמים מאשרים כאמור, פרטים אודות זהות הגורם היוזם אשר ביצע את העדכון, הנתונים והפרטים בהם בוצעה התערבות, מהות העדכון שבוצע (שדה ישן מול שדה חדש) וכד'.

325. הפרטים הוכמנו.

326. הפרטים הוכמנו.

327. הוסבר, כי הגורמים הממונים בערייה מבצעים אינהרנטית בקרות מפצות – סקירת המהדורות החדשות כבר בעת יצירתן / קבלתן. במסגרת זו, הם סוקרים את נאותות העדכונים שבוצעו, הצורך בביצוע השינויים, תקינות השינויים וכד'.

328. הפרטים הוכמנו.

329. הפרטים הוכמנו.

330. בהצלבה שביצעה הביקורת נמצאו 16 עובדים שביצעו פעולות הוספת/הסרת/שינוי מחיר של פרטים בהסכמים ובמקביל קיימת להם הרשאה לביצוע העברה לספק.

הפרטים הוכמנו.

יודגש כי במסגרת סקר זה לא נבדק האם אותם גורמים אכן בצעו בפועל העברה לספק לאותם הסכמים ובאותן מהדורות בהם הם ביצעו פעולת עדכון סטטוס.

331. נמצאו 25 עובדים בעלי הרשאה PF22 להלן פירוט:

הפרטים הוכמנו.

גזבר הערייה מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "ראשית נציין, כי בכל מקרה ודרשות 2 חתימות ידניות של מנהל וחשב על הסכם / הזמנה לפני ביצוע העברה לספק במערכת. אנו נפעל לצמצום ככל האפשר ברשימת בעלי ההרשאה המפורטים בסעיף. במערכת העתידית תהליכי העבודה יהיו ממוכנים במלואם, כך שתפיסת הבקרה תכלול הפרדת תפקידים מלאה. כיום הבקרות הן בעיקרן ידניות ותהליכי העבודה במערכת לא תמיד תומכים בתפיסת בקרה כזאת".

מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "אכן יש לשקול הפרדת סמכויות בין בעל הרשאה להפקת מהדורה לבין גורם המוסמך לבצע אישור המהדורה / העברה לספק."

מנהל אגף טכנולוגיות ומ"מ מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים, כי: "ניתן לפתח הפרדת הרשאות: בין הקמה, אישור והעברה לספק של הסכמים והזמנות ובמסלול ההפוך. במידה ויאושר נדרש לתקצב ולהכניס ולתיעדוף בתוכנית העבודה על פי תיעדוף האגפים."

## תרחיש 33 - הזנת פריטים כלליים / חריגים

### רקע

332. כל מק"ט אשר נכלל במסגרת הסכם התקשרות מוזן על ידי קניין למערכת "חושן לוגיסטי". הזנת המק"ט להסכם ההתקשרות שבמערכת "חושן לוגיסטי" מאפשר בעת ביצוע התקשרות, להזמין פריטים אשר הוקמו זה מכבר במערכת ("נתוני אב") ללא צורך בהזנת נתוני הפריטים בעת ביצוע כל רכישה.

333. הפריטים המוקמים במערכת "חושן לוגיסטי" צריכים לשקף/משקפים מוצרים (או שירותים) "אמיתיים", "נכונים" וכד' ולא מוצרים כלליים, מעורפלים, רוחביים וכד'. כמו כן, נדרש לוודא שמחיר הפריט הינו הגיוני ומשקף את מחירו בשוק (לדוגמא: שאין פריטים עם מחיר של 1 ש"ח).

### הסבר תרחיש מעילה פוטנציאלי

334. הפרטים הוכמנו.

### בקורות

335. בגין כל הסכם המוקם במערכת, קיימים (ונשמרים) פרטים אודות זהות הקניין הרלבנטי שביצע את הקמתו. הנ"ל מכונה גם "גורם יוזם". כמו כן, המערכת מתעדת (Journal) זהות הגורמים הנוספים אשר אישורו את ההסכם.

336. תהליך כאמור מאפשר נתיב ביקורת ויכולת בקרה אחר בעלי תפקיד שביצעו שינויים בהסכמים.

337. השנוי במחירי המק"טים עובר לאישור הגורמים הממונים (אשר נדרשים לאשר את ההסכמים / המהדורות במערכת "חושן לוגיסטי"). המנהלים בוחנים את התאמת נתוני הסכמי ההתקשרות החתומים, לנתונים שהוקמו במערכת.

### פערים בבקורות וממצאי בדיקה מדגמית

#### הסכמים של אגף רכש ולוגיסטיקה

338. הפרטים הוכמנו.

#### הסכמים של אגף טכנולוגיות ומערכות מידע

339. הפרטים הוכמנו.

340. הפרטים הוכמנו.

## נספח א' - לוח מסלולי התקשרויות בעיריה מעודכן לינואר 2023

חותם על הזמנה/חוזת		אופן ההתקשרות	מאשר ההתקשרות	מס הצעות מינימאלי	ערך כספי ב-ש	תיאור מסלול ההתקשרות
-		אין צורך בהתקשרות בכתב	מנהל האגף	-	עד 10,000	התקשרות פטורה ממכרז ופטורה מקבלת הצעות
מנהל האגף	חשב האגף	הזמנת טובין/שרותים/עבודה	ועדה פקידותית מנהל האגף וחשב האגף	2	עד 20,000	התקשרות הפטורה ממכרז לפי תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן בטבלה: <b>התקנות</b> ) ומחויבת בקבלת הצעות בכתב
				3	עד 50,000	
				3	עד 153,900	
עד 333,400 מנהל האגף	עד 333,400 חשב האגף	חוזת (בהיקף של עד 153,900 ש- הזמנת טובין/שרותים/עבודה	ועדת מכרזים	4	מכרז זוטא	התקשרות במכרז על פי תקנות העיריות (מכרזים)
				6	מכרז זוטא	
עד 666,600 מנהל או סגן מנהל	עד 666,600 חשב האגף, או סגן מנהל חשב האגף	ועדת התקשרויות עליונה	4	מכרז פומבי	751,700-מ	התקשרות פטורה ממכרז מתוקף תקנה 3(8) (יחסי אמון או מומחיות מיוחדת)
עד 666,600 מנהל או סגן מנהל	עד 666,600 שגן גזבר, מנהל אגף או סגן מנהל אגף חשב האגף			153,900-מ (התקשרויות בסכום נמוך יותר, יטופלו לפי תקנה 3(3))		
מל 666,600 מנכ"ל העירייה	מל 666,600 שגזבר העירייה			-	מ-50,000 התקשרויות בהיקף נמוך יותר יאושרו בוועדה פקידותית	יתר ההתקשרויות הפטורות ממכרז מתוקף תקנה 3 (למעט תקנה 3(1,2) מקרקעין)
				-	כל סכום	התקשרות פטורה ממכרז מתוקף חוק הרשויות המקומיות (מכרזים) משותפים), תשל"ב-1972

## חלק ב' – בדיקה ממוקדת במסגרת סקר חשיפות למעילות והונאות - עדכון חשבונות ספקים וביצוע תשלומים

### כללי

341. כאמור, הביקורת הפנימית מבצעת סדרת דוחות וסקרי סיכונים למניעת הונאות ומעילות. במסגרת זו, נערך בשנת 2022 סקר ראשון בתחום התשלומים.

342. במקביל לסדרת סקרים אלה, עלה הצורך בביצוע בדיקה ממוקדת לבחינת אפקטיביות הבקורות הקיימות בעירייה שנועדו למנוע, במידת האפשר, תשלומים לספקים פיקטיביים.

### עבודת הביקורת

343. הבדיקה נערכה במהלך החודשים אוגוסט-דצמבר 2023.

344. כאמור, מטרת הבדיקה הינה לבחון את אפקטיביות הבקורות הקיימות בעירייה, כמענה למספר תרחישים, במערכת הכספים והרכש והאפשרות ל"עקוף" בקורות קיימות.

345. בדיקת אפקטיביות הבקורות בוצעה במקביל, במספר אגפים שונים בעירייה:

א. אגף משאבי אנוש - יחידת הדרכה

ב. דובר העירייה - יחידת דיגיטל

ג. אגף דרכים ומאור

ד. אגף תנועה

ה. אגף גביית ארנונה ומים

346. במהלך הבדיקה, הביקורת נפגשה וקיימה שיחות לצורך תיאום ומידע עם הגורמים הבאים:

א. מנהל אגף חשבונות.

ב. מנהלי חשבונות באגף חשבונות וביחידות השונות (להלן: מנהל חשבונות -1, מנהל חשבונות -2 ומנהל חשבונות -3).

### שיטת הביקורת

347. במטרה לבחון את איכות ואפקטיביות הבקורות הקיימות בעירייה, נערכה הבדיקה באמצעות ביצוע ניסיון להקים ספק חדש במערכת חושן ולאחר מכן, להגיש חשבונות לתשלום עבור שירותים שלא סיפקו.

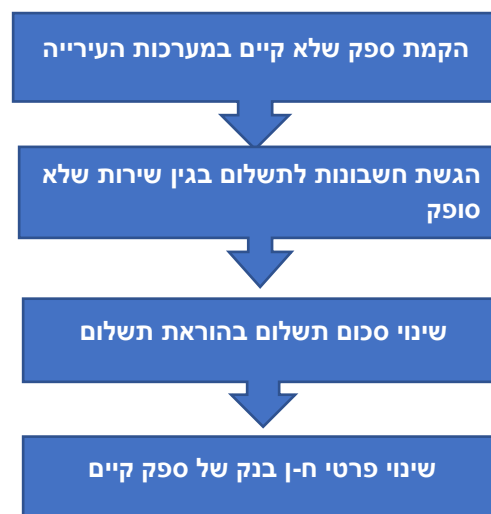
348. בדיקה זו, בשונה מביקורות שוטפות, בוצעה בשיטה של הגשת חשבונות פיקטיביים לאגפים שונים בעירייה, **שלא בידיעת הגורמים המטפלים בחשבונות**, וזאת במטרה לבחון האם מנגנוני הבקרה הקיימים יאתרו פעילות זו.

349. הביקורת הסתיימה במספר מנהלי חשבונות בעירייה שנבחרו בהתאם לאגפים שנדגמו, ואליהם נשלחו החשבונות, כמפורט לעיל.

350. על מנת לזכות לשיתוף פעולה מלא מצד אותם מנהלי החשבונות, בוצעו הפעולות המקדימות הבאות:

- שיחה במשרדי מבקרת העירייה, בנוכחות צוות הביקורת ומנהל אגף החשבות, בה הוסבר למנהלי החשבונות את מטרת הבדיקה, הסיוע הנדרש מהם, החשיבות הרבה בשמירה על סודיות וההגנה המלאה שתוענק להם ככל וידרש.
- מבקרת העירייה קיימה ישיבה עם גזבר העירייה במטרה לידע אותו בדבר אופן הבדיקה המתוכננת וההגנה הנדרשת על העובדים המסייעים ככל וידרש.

351. להלן השלבים העיקריים והתרחישים שהוגדרו לביצוע במסגרת הביקורת:



## הקמת ספק שלא קיים במערכות העירייה לצורך קליטת חשבונית

כללי

352. הביקורת בחנה את אפשרות ההקמה של ספק חדש במערכת חושן, ללא שקיים תהליך התקשרות עימו במערכת (אין הסכם, אין הצעות מחיר וכמובן לא עבר תהליך מכרזי).

353. בתיאום עם אחד ממנהלי החשבונות, הביקורת הגישה נתונים ומסמכים של ספק שלא קיים כיום במערכת חושן על מנת להקימו, באופן שיאפשר בהמשך הבדיקה ביצוע תשלומים לספק זה.

354. יודגש, כי המדובר בספק אמיתי (חברה בע"מ פעילה) שמסמכיו אותנטיים (אישור ניהול חשבון בנק, אישור ניהול ספרים וכו').

## ממצאים

355. בתיאום עם אחד ממנהלי החשבונות, הוגשו המסמכים הנדרשים:

- אישור ניכוי מס במקור.
- אישור על ניהול פנקסי חשבונות.
- אישור פרטי חשבון בנק.
- דוגמא של חשבונית מס.
- פרטי איש קשר בחברה.

356. הביקורת מצאה כי בתוך כ-24 שעות ממועד הגשת המסמכים, נפתח הספק ע"י יחידת הזכאים שבאגף החשבונות.

357. הביקורת סקרה את תרשימי הזרימה שהוגדרו בעירייה לצורך פתיחת ספק (זכאי) חדש. פתיחת הספק בוצעה בהתאם למתואר בתרשים הזרימה ובצירוף המסמכים הנדרשים.

358. הביקורת תציין בחיוב, כי אף בהתאם לתרשים, וכפי שקיים בפועל, קיימת הפרדה בין הגורם האחראי לקבלת והזנת טפסים לפתיחת הספק (מנה"ח יחידתי) לגורם האחראי על עדכון פרטי ח-ן בנק (יח' זכאים).

## הגשת חשבונות לתשלום

### כללי

359. תהליך אישור התשלום לספק, הינו תהליך הדורש את חתימת היחידות מקבלות השירות, וחתימת החשב על גבי החשבון והוראות התשלום.

360. הביקורת ביקשה לבדוק האם יחתמו וישולמו חשבונות שהועברו ליחידות שנדגמו, עבור שירותים שלא סופקו ליחידות בפועל.

## ממצאים

361. לאחר פתיחת הספק במערכת החושן הוגשו ביום 11/9/2023 לאגפים השונים בעירייה, חשבונות עסקה לתשלום מטעם הספק (החשבונות המפורטים בטבלה הועברו לאגף דרכים ומאור ואגף תנועה ב-13/9/2023). להלן פרטי חשבונות העסקה שהוגשו:

ח-ן עיסקה	האגף אליו הוגש	מהות החיוב	סכום (בש"ח)
19486	אגף משאבי אנוש – יחידת ההדרכה	הרצאה בנושא הערכות לפרישה	1,200
19487	דובר העירייה - יחידת דיגיתל	ניתוחי חשיפה לפרסומי העירייה	5,800
19498	אגף דרכים ומאור	בקרה - שיקום מקטעי כבישים	3,500
19497	אגף תנועה	בקרה והדרכה - הכוון תנועתי	4,200
19484	אגף גביית ארנונה ומים	הדרכה וייעוץ	7,500

- 362. הפרטים הוכמנו.
- 363. הפרטים הוכמנו.
- 364. הפרטים הוכמנו.
- 365. הפרטים הוכמנו.
- 366. הפרטים הוכמנו.
- 367. הפרטים הוכמנו.
- 368. הפרטים הוכמנו.

### שינוי פרטי ח-ן בנק של ספק קיים

#### כללי

- 369. הפרטים הוכמנו.
- 370. הפרטים הוכמנו.
- 371. הפרטים הוכמנו.

#### ממצאים

- 372. הפרטים הוכמנו.
- 373. הפרטים הוכמנו.
- 374. הפרטים הוכמנו.
- 375. הפרטים הוכמנו.
- 376. הפרטים הוכמנו.

#### לתשומת לב:

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 מבקרת העירייה.

נספח א - מנהל כספים מתאריכים 9.10.2024, 13.10.2024, 15.10.2024.

נספח ב - אגף רכש ולוגיסטיקה 12.11.24.

נספח ג - אגף טכנולוגיות ומ"מ מתאריך 25.11.2024.

נספח ד - אגף משאבי אנוש מתאריך 27.11.2024.

נספח ה - השירות המשפטי מתאריך 16.1.2025.

## מסקנות

### תובנות

מטרתו של סקר סיכונים למניעת מעילות והונאות פנימיות, היא למפות בתהליכי עבודה (שהם בעלי חשיפה גבוהה), את הבקורות המוטמעות בהם אל מול הסיכונים האפשריים למעילות והונאות פנימיות. במסגרת הסקר, עומדים על טיבן ואיכותן של הבקורות המוטמעות ו/או המדווחות, ועל יכולתן לצמצם חשיפות להונאות ומעילות.

במסגרת סקר זה, התמקדה הביקורת בתהליכי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים – החל מהשלב של אישור הצורך בהתקשרות ועד להקמת ההסכם במערכות העירוניות. שלבים אלו כוללים בין היתר, את גיבוש תנאי הסף, פרסום המכרז או הבל"מ, בחינת ההצעות שהתקבלו ועוד.

הביקורת העלתה 17 תרחישי מעילות עיקריים, אפשריים לכאורה, בהתקשרויות המובאות לאישור וועדת מכרזים, 12 תרחישים אפשריים לכאורה, בהתקשרויות בפטור ממכרז וכן 4 תרחישים אפשריים לכאורה, הקשורים להליכי הזנת נתונים בחוזים במערכת העירייה, כאשר לכל תרחיש תוארו הסיכונים האפשריים להתממשותו והשלכותיהם (בהיעדר בקורות מספקות בתהליך). יודגש, כי אין מן הנמנע, כי קיימים תרחישים נוספים פוטנציאליים, אשר לא פורטו בסקר זה.

לאחר מיפוי התרחישים, בחנה הביקורת אלו בקורות מונעות (כגון הגבלת גישה/הפרדת תפקידים) מוטמעות כיום בכל תהליך במטרה לצמצם החשיפות, וכן האם קיימות בנוסף, בקורות מגלות המיועדות בעיקר לגורמים הממונים ביחידות המהווים את מעגל הבקרה הראשון (כגון: בדיקה על ידי מנהלת המחלקה כי מספר הפניות למציעים שבוצעו על ידי רכז התקשרויות ביחידה תאם את מספר הפניות הנדרש לפי לוח מסלולי התקשרות). בנוסף, כינון של בקורות מפצות המשמשות, דרך כלל, את מעגל הבקרה השני (כגון בדיקת חשב האם ההתקשרות בנושא מסוים פוצלה לכאורה תחת מספר התקשרויות נפרדות במטרה להימנע מהליך מכרזי).

כפי שיפורט להלן, בחלק מהתרחישים שתוארו בפרק הממצאים, קיימות חשיפות אפשריות להונאות / מעילות, וזאת לדעת הביקורת, עקב העדר בקורות מספקות שהיה בהם כדי לצמצמן. כך למשל, איתרה הביקורת, כי בידי חלק מהעובדים המעורבים בתהליך גיבוש מסמכי המכרז, קיימת האפשרות לשנות את תנאי הסף שנקבעו וסוכמו בדיונים שנערכו בשלבים המקדימים, בשלב מאוחר יותר, זאת מבלי שהשינוי יובא לידיעת כלל הגורמים שהיו מעורבים קודם לכן בגיבושם, במטרה חלילה לסייע לספק מועדף לזכות במכרז.

בנוסף, הביקורת ערכה בדיקה מדגמית, מצומצמת ביותר, לבחינת אפקטיביות הבקורות הקיימות בעירייה שנועדו למנוע, במידת האפשר, תשלומים לספקים בגין שירותים שלא סופקו וכן שלעירייה לא קיימת כל התקשרות איתם.

במקטע שסקרה הביקורת בסקר זה, היחידות העירוניות העיקריות שפעילותן נסקרה היו אגף החשבות, אגף רכש ולוגיסטיקה ויחידת רכש מחשוב באגף טכנולוגיות ומערכות מידע. להלן יפורטו מסקנות והמלצות הביקורת, מניתוח החומרים אותם סקרה הביקורת.

## חלק א' – חשיפות למעילות והונאות בתחום הרכש

### פרק א' – יכולת הפקת נתוני התקשרויות וניתוחם

377. מממצאי הביקורת עולה, כי לא ניתן להפיק מידע, בדוח אחד ממערכת החושן עבור כלל ההתקשרויות והרכש העירוני, באופן שיאפשר לבצע ניתוח מושכל של סוגי הרכש, ו/או סוג ההתקשרות (מכרז, בל"מ וכו') ו/או תוכן ומושא ההתקשרות. העדר אפשרות זו מונע יכולת תחקור מסד נתונים, איתור דפוסי התנהגות, איתור חריגים, איתור כשלים בביקורת וכו'.

לדעת הביקורת, העדר יכולת הפקת נתונים וניתוחם מהווה מגבלה ביכולת מעגלי הבקרה הראשון והשני של העירייה (המבצעים בקרות מגלות ומפצות) לנהל ולבקר באופן מושכל את פעילויות הרכש לרבות הפקת פריטי מידע כחלק ממערך פעולות למניעת הונאות ומעילות.

### פרק ב' - בקרות "על" בתהליך הרכש

#### קוד אתי ומניעת ניגוד עניינים

378. על אף המלצת מבקרת העירייה - בדוח "חשיפות להונאות פנימיות בתחום התשלומים" בתהליך המתייחס לתשלומי העירייה, משנת 2022 - טרם גובש והוטמע קוד אתי בעירייה. הביקורת סבורה כי הצהרות חד משמעיות בעניין מניעת ניגוד עניינים והקפדה על טוהר המידות, יסייעו בגיבוש אווירה ארגונית השומרת על האתיקה הארגונית.

379. מבדיקת הנהלים וההנחיות הרלוונטיות לאיתור ולמניעת ניגוד עניינים, עלו החשיפות הבאות לגבי האוכלוסיות שלהלן:

- נבחר ציבור:

על פי סעיף 122(א) לפקודת העיריות חייב חבר מועצה להודיע אם יש לו במישרין או בעקיפין, חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם העירייה (את ההודעה חייב לבצע בכתב למועצה או לוועדה הדנה בחוזה או בעסק).

משיחה שערכה הביקורת עם היועץ המשפטי, עולה כי עם תחילתה של כל קדנציית כהונה חדשה, כל נבחר ציבור עוברים הדרכה המאורגנת על ידי משרד הפנים ובין היתר מובהר להם נושא ניגוד העניינים. בנוסף, נערכת בתחילת כל קדנציה לכלל נבחר ציבור, הדרכה

בנושא מטעם השירות המשפטי בעירייה. נבחרו ציבור המכהנים בוועדת תכנון ובניה, נדרשים בנוסף, למלא שאלון בנושא ניגוד עניינים.

הביקורת מציינת כי חברי מועצה אשר ממונים לכהן כדירקטורים בתאגידים עירוניים לא נדרשים למלא שאלון או לחתום על "כתב הימנעות מניגוד עניינים" (עליו נדרש לחתום נציג ציבור המשמש כדירקטור בתאגיד העירוני) כתנאי למינוי.

נמצא כי, בהמשך תקופת הקדנציה, לא מתקיים ריענון הנחיות לבחרי ציבור הקשור לנושא ניגוד עניינים.

עובדי עירייה:

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים (מחודש פברואר 2011), מחויבים עובדים המועמדים למשרות מסוימות, למלא שאלון מפורט לאיתור חשש לניגוד עניינים (בסמכות סמנכ"ל מש"א והיועמ"ש להרחיב את רשימת המשרות שפורטו בחוזר). בנוסף, בעקבות תיקון לתקנות העירוניות מכרזים לקבלת עובדים (מחודש יוני 2021) כל מועמד לתפקיד המחייב מרכז, מחויב לספק פרטים שבאמצעותם ניתן יהיה לבחון, האם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים אצל העובד (כגון - נכסים בבעלותו, עיסוקיו בעבר ובהווה וכו'). כלל הנתונים נבדקים על ידי השירות המשפטי, וככל וקיים חשש לניגוד עניינים שניתן לפתור אותו באמצעות הסדר, תאושר העסקת העובד, בכפוף להסדר שיקבע.

בנוסף, על פי פקודת העירונית (סעיף 174 (א)): "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנועשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה".

ממונה תחום דיני עבודה בשירות המשפטי מסר לביקורת, שעמדת השירות המשפטי בנוגע לסעיף 174 (א) היא כי "חל איסור גורף על קבלת עובד לכל תפקיד בעירייה אם בן/בת זוגו קשור בחוזה כלשהו עם העירייה להספקת טובין/שירותים". עוד מסר כי "אדם לא יכול לעבוד בעירייה ובו בזמן לקיים איתה קשר עסקי/מסחרי – לא בעצמו ולא על ידי שותף/בן-זוג/ סוכן – שמבחינת המחוקק נחשבים יחידה כלכלית אחת...".

עוד ציין בעניין זה כי: "לא כל מצב של ניגוד עניינים שולל העסקה של מועמד בעירייה. בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה 1.1555 ייעשה ניסיון להסדיר את סוגיית ניגוד העניינים באופן שיאפשר את העסקת העובד, תוך הפרדה בין תפקידו לבין העניין האישי. חריג לכך הוא סעיף 174 שקובע, באופן מפורש, כי אדם שיש לו נגיעה לחוזה כלשהו שנועשה עם העירייה (לרבות באמצעות בן/בת-זוג, סוכן או שותף) יהיה פסול לקיים בידו כל משרה או עבודה בעירייה (סעיף 174(ב)). \*\*מובהר, כי החזקת מניות בלבד (ללא תפקיד ניהולי או אחר בחברה) לא פוסלת את המועמד א-פרוירית (סעיף 175 לפקודה), אך בוודאי שעלולה להצביע על חשש לניגוד עניינים שיש להסדיר".

לאור הפרשנות המחמירה לעניין סעיף 174 (א), הביקורת מביעה תמיהה על כך שלא רוענו הנחיות בהתאם לעמדת השירות המשפטי, לכלל עובדי הערייה בדבר האיסור הגורף הקיים. העדר ריענון הנחיות בנושא כאמור, עלול לגרום לכך, שעובדים רבים יפרו מחוסר ידיעה, את האיסור כאמור.

מהממצאים עולה, כי רק בעת קליטת העובד לתפקיד או בעת מעבר עובד לתפקיד אחר בערייה, הוא נדרש לפרט בטופס הגשת המועמדות נתונים היכולים להצביע על מצב של ניגוד עניינים/למלא שאלון מפורט לאיתור מצב של ניגוד עניינים אשר יאפשר לבחון עמידה בהוראות סעיף 174 (א) לפקודת העריות. יחד עם זאת, גם בעת קבלת עובד לערייה הוא אינו נשאל בטופס הגשת מועמדות האם בן/בת זוג/סוכנו/שותפו קשור בחוזה כלשהו עם הערייה. כך שגם בעת קבלת העובד לא מובא לידיעתו הדרישה לספק מידע על כך, ועל האיסור שחל בסעיף 174 (א). כפועל יוצא גם הערייה לא יכולה לקבל מידע רלוונטי ולבדוק האם העובד עומד במגבלות סעיף 174 (א).

דווח לביקורת, כי ביחס לעובדים המועסקים בערייה במשך שנים רבות ובכל מקרה בו חל שינוי בתנאים היכולים ליצור חשש למניעת ניגוד עניינים, האחריות לעדכון הינה על העובד. נמצא, כי לא מבוצע אחת לתקופה הליך ריענון באמצעות משלוח שאלון/הנחיות לעובדים. כן נמצא, כי אין/ לא מבוצעת בקרה ע"י גורם ממונה, אודות עמידת עובדים אשר חתמו על הסדרי ניגוד עניינים, בתנאים ובדרישות עליהם הם חתמו. דוגמה להמחשה: במידה ועובד הצהיר/ התחייב/נדרש לסגור פעילות מסוימת שלו תוך תקופה מסוימת, לא מבוצעת בדיקה כי הוא אכן מילא התחייבותו בהתאם להסדר שנקבע לו.

- ספקים וקבלני עבודות: אין הליך להחתמת מציע (שאינו יועץ) על העדר ניגוד עניינים כחלק ממסמכי המכרז ו/או לפני כל הזמנה. מציעים אינם נדרשים להצהיר, כי ככל הידוע להם, אין להם קשרים/היכרות אישית/אחזקות וכד', במישרין או בעקיפין, עם מציעים אחרים אשר מגישים אף הם את הצעותיהם למכרז.

הביקורת מציינת כי בהתייחסות לממצא זה, גזר הערייה מסר כי: "ניגוד עניינים - הוספת הנושא להצהרת הספק במסמכי המכרז תיבחן בשיתוף השירות המשפטי".

- יועצים: במסגרת מסמכי ההתקשרות עם יועצים, נכלל גם שאלון ניגוד עניינים שפרסם משרד הפנים במסגרת חוזר מנכ"ל 2/2011. כמו כן במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ו-5/2017 נקבעה שוב החובה על יועמ"ש הרשות לבחון טרם העסקת יועץ האם קיים חשש לניגוד עניינים בהעסקתו.

במסגרת השאלון מחויב היועץ לדווח בין היתר על תפקידים ועיסוקים ב-4 השנים האחרונות ובנוסף אם היו לו או לגוף שהוא בעל עניין בו (לרבות אם הוא מייצג אותו או יועץ חיצוני לו) זיקה או קשר (שלא כאזרח המקבל שירות לפעילות הערייה). כמו כן, במסגרת השאלון

מחויב היועץ לעדכן את הייעוץ המשפטי בכל שינוי שחל שעלול להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים. הביקורת מציינת כי במסגרת השאלון לא נדרש היועץ לצרף רשימה של כל הגופים שהוא נתן להם שירותי ייעוץ ב-4 השנים האחרונות. ובכלל זה, הוא גם לא נדרש לדווח על גופים חדשים שיעניק להם ייעוץ בעתיד.

הביקורת מציינת כי במקרים מסוימים עלול לעלות חשש לניגוד עניינים עם יועץ העובד עם העירייה אשר מסייע בהגדרת תנאים ומפרטים למכרזים ובמקביל מצוי גם בקשרים עם משתתפים פוטנציאליים למכרז/מציעים בתהליך לבקשה לקבלת הצעות.

בהיעדר צירוף רשימה כאמור, לרבות דרישה לעדכנה בעת הצורך לדעת הביקורת, אין ביכולת השירות המשפטי לבצע בדיקה מקיפה האם היועץ נמצא במצב של ניגוד עניינים.

- תחכימים: בנוסף, תהליכי התקשרות אחרים, עלולים להצביע על התנהלות שאינה עומדת עם כללי המנהל התקין. כך, וכדוגמאות בלבד, כאשר עולה חשד לביצוע מניפולציות/השפעה על הליך המכרז מצד מאן דהוא וכו' או כשמתקבלת הצעה תכסיסנית, או במקרה בו תנאי מכרז שנקבעו לא תאמו את צרכי העירייה והיה בהם כדי למנוע ממציעים נוספים להשתתף, וכיוצא בזה. לביקורת נמסר על ידי סגן מנהל אגף החשבות כי: "לא מבוצעים תחכימים כהגדרתם בעירייה, אולם מתבצע תהליך הפקת לקחים סדור, כך שבכל תהליך התנעת מכרז היחידה נדרשת לפרט בטופס המקדים נתונים ממכרז קודם, ובנוסף עוברים על פרוטוקולי ועדות ממכרז קודם."

לדעת הביקורת בהיעדר קוד אתי בעירייה שיחייב עובדים ונבחרי ציבור, ובהיעדר ריענון נושא ניגוד העניינים בקרב עובדים ותיקים (בפרט אלו העוסקים בהתקשרויות וברכש טובין או שירותים או עבודות) ובקרב נבחרי ציבור, ובהיעדר החתמת ספקים וקבלני עבודות על היעדר ניגוד עניינים, יתכנו מצבים של ניגוד עניינים בהתקשרויות, ובעקבות כך פגיעה בעקרון השוויון ובטוהר המידות העלולים לגרום לניצול לרעה של משאבים עירוניים.

## הפרדת תפקידים

380. הפרדת תפקידים הינו עיקרון יסוד במינהל תקין המהווה בקרה חשובה ומרכזית למניעת מעילות והונאות. העקרון קובע הפרדת פעולה למספר מטלות נפרדות, כך שגורם אחד לא יוכל לבצע תהליך שלם מתחילתו ועד סופו ובעיקר שיוגדר גורם מבצע וגורם מאשר.

מהממצאים עולה כי במקרים מסוימים, למרות הפרדת תפקידים שהוגדרה, קיימות "יכולות עודפות" לחלק מבעלי התפקידים, לקדם פעולות רכש שעלולות לפגוע בעיקרון של הפרדת התפקידים ולאפשר קידום פעולות רכש עם יכולת בקרה ופיקוח מופחתות.

הפרטים הוכמנו.

לדעת הביקורת, הרשאות עודפות / צולבות עלולות להוות פגיעה בעיקרון הפרדת התפקידים ולאפשר לגורם יחיד "לסגור מעגל" ובכך, לבצע פעולות בלתי מורשות שיתכן ולא יאותרו.

### חילופי תפקידים ("רוטציה") וחופשה רציפה

381. בערייה נהוגה חופשה רציפה קולקטיבית בלבד - עובדי הערייה יוצאים יחדיו לחופשה (לאותה תקופת זמן). בחופשה זו, פעילותו של כל עובד אינה מבוצעת ע"י עובד אחר שממלא את מקומו. בנוסף עולה, כי לא קיימת הנחייה מטעם גורמי הנהלה לבעלי תפקידים רגישים לצאת לחופשה רציפה תוך מילוי תפקידם באופן זמני ע"י עובדים אחרים.

382. כן עולה, כי לא מבוצעים חילופי תפקידים ("רוטציית תפקידים") בקרב חלק מהעובדים העוסקים בתחום קניינות רכש מערכות מידע, שבמסגרת עבודתם, לאורך זמן רב, עלולים ליצור יחסי קרבה בינם לבין המציעים/הספקים עימם הערייה התקשרה, דבר שעלול לפגוע חלילה בטוהר המידות. זאת בניגוד לתהליכי חילופי תפקידים אשר מבוצעים באגף רכש כפי שדיווח לביקורת מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה.

אי הקפדה על ביצוע חילופי תפקידים (רוטציות) בין עובדים ובהעדר הנחיה עירונית לקביעת חופשות רציפות לעובדים תוך מילוי תפקידם על ידי עובדים אחרים, עלולים להקשות על הערייה לחשוף מבעוד מועד וסמוך לזמן אמת, פעולות מעילה והונאה. הביקורת תשוב ותציין כי חשיפה זו צוינה גם בדוח קודם, בנושא חשיפות להונאות פנימיות בתחום התשלומים (סעיפי הוצאות).

## פרק ג' - חשיפות אפשריות בהתקשרויות המובאות לאישור ועדת מכרזים

### הגדרת תנאי סף/מפרט מוטים למכרז פומבי/סגור לצורך תערוך משתתף מסוים (מכרז 'תפור')

383. מבדיקת תרחיש זה עלו הממצאים והחשיפות כדלקמן:

- תנאי הסף במכרזים אינם מגובשים על ידי גורם אחד, כי אם על ידי מספר גורמים, מיחידות עירוניות שונות (מחלקת מכרזים, חשבות, תקציבים, שירות משפטי ועוד) - תקין.
- במקרים בהם מחליטים מציעים (פוטנציאליים) שהשתתפו בכנס ספקים, שלא להגיש הצעות למכרז, היחידה המתקשרת אינה נוהגת לפנות אליהם לצורך בירור הנסיבות.
- לעיתים המפרט המצורף למסמכי המכרז, כולל דרישות ביצוע מעבר לנחוץ, לכאורה, על ידי הערייה, כאשר לצד דרישות אלה, מוגדרות בחוזה עיצומים (סנקציות) במקרים של אי ביצוע. הכללת דרישות במפרט, שאין בכונת הערייה לאוכפן, עלולה ליצור העדפה

למציעים קיימים, אשר יודעים מניסיונם בעבודה קודמת שלהם עם העירייה, כי דרישות אלו לא יאכפו.

הפרטים הוכמנו.

### **שינוי בתנאי המכרז שנקבעו, מבלי לידע ולקבל אישורם של כלל הגורמים העירוניים שנטלו חלק בקביעתו, במטרה לסייע למציע מועדף לזכות**

384. מבדיקת תרחיש זה עלו החשיפות כדלקמן:

- לאחר גיבוש תנאי מכרז במסגרת הישיבות המקדמיות (כגון: תנאי סף, משקלות, טופס הצעת מחיר ועוד), היחידה המתקשרת/יוזמת מגבשת בקובץ (טיוטת המכרז) את מסמכי ותנאי המכרז (לרבות תנאי הסף) ומעבירה אותו למחלקת מכרזים והתקשרויות להמשיך טיפול במסמכי המכרז.

הפרטים הוכמנו.

### **קביעת מקדמי שקלול (משקולות) שאינם נכונים / מתאימים**

385. מבדיקת תרחיש זה עלתה החשיפה הבאה:

קיימים מכרזים בהם נכלל כתב כמויות לפי פרקים, כאשר לכל פרק נקבע מקדם שקלול שאמור להוות אומדן לתצרוכת העירונית העתידית מהפריטים הנכללים בכל פרק.

בדוח ביקורת משנת 2023, נמצא כי במכרז העוסק במערכת הפניאומטית, מקדמי השקלול שנקבעו על ידי העירייה לפרקים השונים, לא תאמו להיקפי/שיעורי העלויות העירוניות בפועל. כתוצאה מכך עלה חשש שהעירייה שילמה עלויות עודפות בגין ההתקשרות שבוצעה. יתרה מכך, אגף התקציבים (המחלקה כלכלית), לא היה מעורב בקביעת המשקולות.

לדעת הביקורת מעורבות אגף תקציבים וכלכלה במכרזים מעין אלו, עשויה הייתה להקטין את החשיפה העירונית בקביעת משקולות שגויות לצורך השגת תוצאות כספיות מיטביות לעירייה.

### **קביעת מחירים נמוכים לכל הפריטים/ חלקם בספריית המחירים, על ידי עורך האומדן, שאינם תואמים למחירי השוק מתוך כוונה למנוע ממציעים פוטנציאליים להתמודד**

386. הפרטים הוכמנו.

### **קביעת מנגנון מחיר קבוע לפריט/מוצר בתנאי שוק יורדים – במטרה להיטיב עם המציע**

387. מבדיקת תרחיש זה עלו החשיפות הבאות:

- בתחומים מסוימים, מחירי שוק של פריטים עשויים לרדת (לדוגמה כתוצאה משיפורים טכנולוגיים). עולה, כי לא בכל ההתקשרויות שעורכת הערייה בתחום הקשור לציוד טכנולוגי, קיים מנגנון הצמדה למחירוני יבואנים/יצרנים.
- כך למשל, בדוח ביקורת משנת 2023 בנושא "רכש מולטימדיה" עלה, כי חלק מהפריטים במרכז כללו מחירים קבועים וחלק אחר של פריטים מחירים נגזר כהנחה מהמחירון הרשמי של הספק המתעדכן מעת לעת. כך לגבי פריטים לגביהם נקבע מחיר קבוע, הייתה ירידת מחירים בשוק, שלא השפיעה על תשלומי הערייה.

**לדעת הביקורת, קביעת מחירים קבועים לפריטים שמחירים בשוק עשוי לרדת בעקבות שינויים/שיפורים טכנולוגיים ו/או שינויים בשערי חליפין, עלולה לגרום להוצאות עודפות לערייה שכן היא נדרשת לשלם מחירים הגבוהים ממחירי השוק.**

### **הוספת פריטים במחיר גבוה ממחיר השוק לחוזה/הסכם קיים.**

388. מבדיקת תרחיש זה עלו החשיפות הבאות:

- כאשר יחידה מעוניינת להוסיף פריטים למרכז קיים, היא נדרשת לקבל את אישור וועדת התקשרויות עליונה. במקרים מעין אלו, קיים חשש שלוועדה יוצגו על ידי נציג היחידה המתקשרת מחירי פריטים הגבוהים ממחירי השוק תוך דיווח לוועדה כי מדובר במחירי שוק וזאת, במטרה להיטיב עם הספק (הביקורת מציינת כי מקרה מעין זה התרחש בעבר ופרטי המקרה פורטו בדוח ביקורת בנושא רכש מולטימדיה משנת 2023).

**היעדר בדיקה ואישור של גורם אובייקטיבי בערייה (כגון חשב היחידה המתקשרת) על כך שמחירים המוצגים לוועדת התקשרויות עליונה, תואמים את המחירים הקיימים בשוק, עלול להטעות את הוועדה בהחלטתה ולחשוף את הערייה בתשלום יתר בגין הפריטים שנוספו.**

### **פיצול התקשרות במטרה להתקשר עם מציע מסוים ללא הליך מכרזי**

389. מבדיקת תרחיש זה עלו הממצאים והחשיפות כדלקמן:

- בעיריית תל אביב נקבע לוח מסלולי התקשרויות על פי ערך כספי. נכון למועד הביקורת הפטור מעריכת מכרז הינו להתקשרות שאינה עולה על כ-164 אלף ש"ח ולמעט פטורים נוספים המצויים בתקנות העיריות מכרזים בתקנה 3. על פי נהלי הערייה אין לפצל הזמנה/רכישה/עבודה/שירותים למספר התקשרויות.
- במטרה למנוע מצב בו עובד עירייה יעקוף את נהלי הערייה ויימנע מקיום הליך מכרזי באמצעות פיצול התקשרות למספר התקשרויות/רכישות בסכומים קטנים יותר (שאינם דורשים מכרז), אופיינו במערכת חושן דוחות כגון: סוגי הסכמים הקיימים לספק / נותן השירותים שנערכו ביחידות העירוניות השונות, היקף החשבונות ששלמו לספק/נותן

שירותים, היקף ההזמנות שבוצעו ועוד. מאותם הדוחות ניתן ללמוד בין היתר על כלל ההתקשרויות השונות הקיימות בין כלל היחידות העירוניות לספק/לנותן השירותים.

הפרטים הוכמנו.

### **פסילת הצעת מציע (במכרז המבוסס על מחיר בלבד) לאור חוות דעת שסיפקו נציגי היחידה לוועדה, באשר לאיכות העבודה של אותו מציע**

390. מבדיקת תרחיש זה עלו החשיפות הבאות:

- לאחר קבלת ההצעות ודירוגן, ועדת מכרזים נוהגת לזמן מציעים לזכות טיעון, כאשר קיים פער מחירים גבוה בין האומדן לבין הצעתם. זאת במטרה לוודא איתם האם הבינו את תנאי המכרז והאם יוכלו לעמוד בתנאים ועדיין להרוויח, תוך שמירה על שכר עובדיהם. ככל שהוועדה מתרשמת כי המציע מסוגל לעמוד בתנאי המכרז ולהרוויח, למרות ההנחה הגבוהה שהציע, היא נוטה לאשר הצעתו.

- במסגרת הישיבה בה ניתנת זכות הטיעון, נוכחים גם נציגי היחידה מקבלת השירות. ככל שנציגי היחידה מעוניינים שהצעתו של מציע מסוים לא תאושר (על מנת שהצעת מציע אחר תוכרז כהצעה זוכה), הם יכולים לספק לוועדה חוות דעת אודות איכות העבודה הנמוכה (לדעתם) של אותו מציע ובכך, להשפיע על התרשמות והחלטת הוועדה, למרות שהמכרז הוגדר כמכרז המבוסס על "מחיר בלבד". כך לדוגמה אותר על ידי הביקורת באחד המכרזים שהתבססו על מחיר בלבד, כי לאחר שקיבלה וועדת המכרזים חוות דעת מנציגי היחידה, הם בחרו בהצעה שלא היתה הזולה ביותר.

הפרטים הוכמנו.

### **אי חילוט ערבות מכרז למציע שזכה אך החליט למשוך הצעתו במטרה לסייע למציע אחר שהציע הצעה נחותה (כלכלית/איכותית)**

391. הפרטים הוכמנו.

### **הגשת הצעות של חברות קשורות באופן פורמלי/ בלתי פורמלי**

392. מבדיקת תרחיש זה עלו הממצאים והחשיפות שלהלן:

- המציע נדרש לחתום על תצהיר הכלול במסמכי המכרז, ובו מצוין כי הצעתו הוגשה ללא תיאום. נציג מחלקת מכרזים והתקשרויות מוודא כי כל מציע חתם על תצהיר כנדרש - תקין.

- הפרטים הוכמנו.

## התקשרות עם מציע כ"ספק יחיד" למרות שתנאי השוק/סביבת המוצר/שירות ניתנים גם על ידי מציעים נוספים במטרה להמשיך את ההתקשרות עם הספק הקיים ולהיטיב עמו

393. מבדיקת תרחיש זה עלו הממצאים הבאים:

- וועדת מכרזים מאשרת כי מציע הוא "ספק יחיד" לאחר שמוצג בפניה אישור של מומחה שמונה על ידה (לרוב, המנהל העירוני הרלוונטי) המעיד על כך. לאחר האישור, מכריזה העירייה, באמצעות ועדת המכרזים, כי המציע הוא "ספק יחיד".
  - מהממצאים עולה כי טרם ההכרזה על מציע כ"ספק יחיד", העירייה לא מפרסמת כוונה להתקשר עם "ספק יחיד" לציבור (כנהוג בגופים ציבוריים וברשויות מקומיות אחרות). לדעת הביקורת, פרסום כאמור יכול לסייע למקבלי ההחלטות בעירייה לדעת האם אכן לא קיימים מציעים נוספים המסוגלים לספק את השירות/טובין.
  - דווח ע"י מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות, כי משך זמן ההתקשרות המבוקשת, נבחנת, פרטנית, ע"י וועדת מכרזים: בהתאם לסוג ההתקשרות, מצב השוק, פוטנציאל ספקים עתידי, תוצאות הליך RFI והנחיות ועדת מכרזים. כן דווח, כי קיימים מקרים בהם תקופת ההתקשרות בפועל עם ספקים יחידים, הינה 5 שנים ואף יותר.
- לדעת הביקורת, העדר פרסום גורף לציבור בדבר הכוונה להתקשר עם מציע כ"ספק יחיד", אינה עולה בקנה אחד עם עקרון הפומביות, השוויוניות וכללי מנהל תקין. הנ"ל אף עלול להביא למצב בו העירייה מתקשרת עם מציע אשר הצעתו אינה ההצעה המיטבית לעירייה. הביקורת מציינת בהקשר זה, כי פרסום כאמור עשוי לסייע לעירייה להיחשף לספקים חדשים לטובין, לשירות ולטכנולוגיות חדשות, עת שתקבל פניות ממציעים שלדבריהם מסוגלים לענות על הצורך שהוגדר בפרסום העירייה, ואולי אף בטכנולוגיה / הצעה כלכלית, עדיפה.

## ניהול מו"מ עם מציע פוטנציאלי ובתוך כך להיטיב עמו, במקרים בהם מועצת העירייה אישרה לבטל המכרז ולא לערוך מכרז נוסף באותו התחום

394. מבדיקת תרחיש זה עלו הממצאים והחשיפות שלהלן:

- על פי פקודת העיריות ביטול מכרז על ידי מועצת העיר יכול שיהיה ממספר מניעים (כך למשל כאשר לא הוגשה כל הצעה או כאשר נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה). הביקורת מציינת כי מכרז שבוטל על ידי מועצת העיר, יכול להיות גם מכרז בעל היקף כספי גבוה.
- תהליך ניהול משא ומתן אמור להיעשות על ידי הנהלת היחידה בשיתוף חשב היחידה. לפיכך לכאורה לא קיים גורם יחיד שבסמכותו להשפיע על בחירת הזוכה. יחד עם זאת, מבדיקה שערכה הביקורת, עם סגן מנהל אגף החשבות נמסר כי חשב היחידה אינו יכול לדעת האם מנהל היחידה המתקשרת ניהל מו"מ עם מציע שלא בידיעתו.

- תוצאות הליך המשא ומתן מובאות לאישור ועדת מכרזים שבסמכותה לבחון את תוצאות ההליך טרם אישורו.

- עוד נמצא, כי לא קיים נוהל המסדיר את התנהלות הערייה במקרים בהם בוטל מכרז והוחלט לאשר ניהול מו"מ עם מציעים פוטנציאליים. כתוצאה מכך אין בהירות בנושאים הבאים: זהות הגורמים המורשים לקבוע את סוג ההליך החלופי (פומבי או לא פומבי), זהות הגורמים המורשים לאתר ספקים פוטנציאליים, זהות הגורמים המורשים לפנות לספקים פוטנציאליים בבקשה לקבלת הצעות, מספר הספקים אליהם יש לפנות לקבלת הצעות / מספר הצעות שנדרש לקבל, זהות הגורמים המורשים לבצע שינויים של התנאים הנדרשים מהספקים (ביחס לתנאים המקוריים שצויינו במסמכי המכרז).

**בהעדר נוהל עירוני המסדיר את התנהלות היחידות העירוניות במקרים בהם בוטל מכרז והתקבל אישור לניהול מו"מ עם מציעים, קיימת חשיפה להתנהלות שאינה תואמת כללי מנהל תקין (כך למשל, יחידה מתקשרת יכולה להשפיע על תוצאות ההליך לטובת מציע המועדף עליה).**

בהתייחסות לנושא זה, מסר אגף החשבונות כי האגף יפעל לכתיבת נוהל להסדרת הנושא.

## פרק ד' – התקשרויות בפטור ממכרז

### **מאגר יועצים - הכללת יועצים שאינם עומדים בדרישות הסף שנקבעו, במאגר היועצים העירוני או פניה ליועצים בהליך קבלת הצעות מחיר שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו**

395. מבדיקת תרחיש זה עלתה החשיפה הבאה:

- הכנסת יועצים למאגר מתבצעת לאחר בדיקת תעודות/אישורים ותצהיר של המציע המעיד על נסיונו. בשלב בו היחידה מעוניינת להתקשר עם מציע, היא פונה למספר מציעים מהמאגר ומקיימת איתם בין היתר ראיונות. במקרה של הליך קבלת הצעות מחיר מיועצים (שאינה מתוך מאגר יועצים), היחידה המתקשרת פונה ליועצים שלדעתה הם עומדים בתנאים שקבעה ומבקשת מהם להגיש הצעה בצירוף תעודות ואישורים ומוזמנים אף הם לשלב הראיונות.

- קיימת הנחיה של מחלקת מכרזים והתקשרויות ליחידות המתקשרות עם יועצים, לקיים ראיונות הכוללים לפחות 2 עובדים מטעם היחידה.

- הפרטים הוכמנו.

## קביעת תנאי סף, אמות מידה ותכולת התקשרות שנועדו להיטיב עם מציע מועדף

396. מבדיקת תרחיש זה, עלו החשיפות, הבאות:

- בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ו-5/2017 לא קיימת התייחסות לתהליך גיבוש וקביעת תנאי סף ואמות מידה בהליכי הפניה ליועצים. בנוסף תציין הביקורת כי בנהלי העבודה העירוניים הנוגעים להתקשרויות עם יועצים ונותני שירותים מתוקף תקנה 3(8), לא קיימת התייחסות לתהליך גיבוש וקביעת תנאי סף ואמות מידה בהליכי הפניה ליועצים. בכלל זה, הגורמים בכל יחידה שצריכים להיות מעורבים בגיבוש תנאי הסף/אמות המידה, שיקולים ונסיבות אותם יש לציין אשר עמדו בבסיס גיבוש תנאי הסף, זהות הגורמים המוסמכים לאשר את תנאי הסף וכו'.

- אין התייחסות בחומרים שקיבלה הביקורת במסגרת המדגמים שערכה, לאופן בו גובשו תנאי הסף כגון: מי הגורם ביחידה המתקשרת שגיבש אותן, על בסיס מה, מה היו השיקולים והנסיבות.

לדעת הביקורת, העדר התייחסות מפורטת בנהלי העבודה לנאותות תהליך גיבוש וקביעת תנאי הסף ואמות מידה בהליכי פניה ליועצים, מהווה חשיפה לכך שעובד עירייה יגבש לבדו תנאים מוטעים ו/או המיטיבים עם היועץ מועדף על ידו. בכך ישפיע/יקבע את זהות היועץ הזוכה.

## פנייה לספקים לא רלוונטיים/יקרים/קשורים (כדוגמת חברות אחיות) במטרה להשפיע על המציע שייבחר

397. מבדיקת תרחיש זה, עלו החשיפות כדלקמן:

- במקרים של התקשרויות הפטורות ממכרז לפי תקנה 3(3) או לפי תקנה 3(8), חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ו-5/2017 והנוהל העירוני אינם מתייחסים לתהליך אישור של רשימת ספקים אליהם תבוצע פניה לקבלת הצעות (לרבות מספר וזהות הגורמים שצריכים להיות מעורבים בבחירתם).

- נהלי העירייה אף אינם מתייחסים לאופן בו יש לפעול במקרים בהם התקבלו הצעות יקרות (משמעותית) ביחס להצעה המועדפת או לאפשרות בה תתבצע פניה ליועצים לקבלת הצעות אשר נכללו במאגר יועצים, אך הפונה יודע כי אינם זמינים לביצוע עבודות במועד הבקשה ו/או אינם עומדים בתנאי הסף של הליך הבקשה. כתוצאה מכך תיתכן פניה ליועצים מתוך ידיעה / הערכה שלא יגישו הצעות או יגישו הצעות והצעתן תפסל בשל אי עמידה בתנאי הסף - וכל זאת על מנת שמציע מועדף יזכה.

- נמצא כי גיבוש רשימת היועצים לצורך "מתן שירותי הנחייה סדנאות שונות לפיתוח מיומנות בנושא ספציפי... מתוך מאגר היועצים בתחום השירות" (החלטה 53/22) נעשה על ידי גורם יחיד, מנהלת יחידת השירות ופניות הציבור דאז. הביקורת מציינת כי אישור רשימת היועצים בוצע על ידי גורם יחיד זה ואף הראיונות בוצעו על ידי אותו גורם.

לדעת הביקורת, היעדר קריטריונים/הגדרות לאופן קביעת רשימת הספקים/יועצים אליהם תבוצע פניה לקבלת הצעות, וכן האפשרות לקביעת רשימת הספקים/יועצים על ידי גורם יחיד ללא בקרה של גורם נוסף ביחידה, מהווה חשיפה לכך שעובד עירייה יפנה לרשימת ספקים/יועצים מועדפים או לא רלוונטיים, במטרה להגדיל את סיכויי הזכייה של ספק מועדף.

### **הגשת הצעות מחיר פיקטיביות במטרה לאשר מציע מועדף**

398. הפרטים הוכמנו.

### **התעלמות מחלק מההצעות שהוגשו כך שלא יכללו בניתוח ההצעות**

399. מבדיקת תרחיש זה עלתה החשיפה, כדלקמן:

בהליכי התקשרות בפטור ממכרז מכח תקנה 3(3) / 3(8) אין חובה להגיש הצעות לתיבת הצעות (כפי שנדרש בהליכים של מכרז פומבי). במקרים אלה, ניתן לקבוע כי המציעים יגישו הצעותיהם לתיבת דוא"ל ייעודית. הביקורת איתרה 2 מקרים מתוך 17 שנדגמו בהם הוגשו הצעות מבלי שהיה פרוטוקול לפתיחת מעטפות או פרוטוקול המפרט את מספר ההצעות שהתקבלו בתיבת הדוא"ל לרבות פרטי המציעים.

העדר תיעוד לפרוטוקול "פתיחת מעטפות" או פרוטוקול המפרט את ההצעות שהתקבלו בתיבת הדוא"ל הייעודית בצירוף שמות המציעים, אינו מאפשר לוודא כי אכן קיימת התאמה בין רשימת המציעים שהגישו הצעות לבין הרשימה שדווחה בסופו של דבר, לוועדה הרלוונטית.

### **הפקת הזמנה בסכום שאינו בהתאם לאישור וועדה פקידותית/ רכישות**

400. הפרטים הוכמנו.

### **דירוג/ שקלול לא נכון/ חישוב שגוי של ציון ההצעות שהתקבלו על בסיס תנאי סף איכותיים כך שיבוצע באופן מוטה**

401. מבדיקת תרחיש זה, עלו החשיפות, כדלקמן:

- בהתקשרות אחת (מתוך 2 התקשרויות בפטור מכרז לפי תקנה 3(8) שנבדקו), בהליך המתייחס לקיום ראיונות, לא הוגדר שאלון מובנה לראיונות, המפרט את סוגי השאלות שישאלו וכולל ניקוד פרטני בגין כל שאלה.

- כן עולה בגין התקשרות זו, כי הראיונות עם היועצים שהגישו הצעות בוצעו ע"י גורם יחיד. בנוסף, לא בוצעה בקרה על ידי גורם נוסף לאופן חישוב הניקוד. הביקורת מציינת כי נמצאו 2 טעויות חישוב בסיכום הציון הסופי שניתן בעקבות הראיונות.

בהתייחסות לממצא זה, מסרה מנהלת תחום בכירה מכרזים והתקשרויות כי: "נבקש לציין כי מבדיקה חוזרת עם היחידה של קבצי האקסל, נמצא שאכן ישנן 2 טעויות בחישוב סכימת הציון הסופיים של היועצים... יחד עם זאת, אין בטעויות הנ"ל כדי לשנות את התוצאה הסופית של ההליך התחרותי. ההערות הועברו ויופקו הלקחים הנדרשים."

לדעת הביקורת, עריכת ראיונות ושקלול הניקוד ע"י גורם יחיד, ללא בקרת גורם נוסף, מהווה חשיפה להעדפת מציע אחד על פני אחר בין במתכוון ובין בשוגג (בשל טעויות חישוב). כמו כן, העדר שאלון מובנה וקביעה מראש של ניקוד שיינתן בגין כל אחת מהשאלות, עלול לאפשר לעורך הראיונות לפעול באופן מוטה בקביעת הדירוג / ניקוד.

### **פיצול רכישות למספר רכישות בסכומים קטנים מהסכום המינימלי לביצוע הליכי הצעות מחיר**

402. מבדיקת תרחיש זה, עלו הממצאים והחשיפות, כדלקמן:

- בעירייה נקבע "לוח מסלולי התקשרויות" על פי ערך כספי. נכון למועד הביקורת, רף הפטור מהליך קבלת הצעות הינו 10 אלפי ש"ח. על פי נהלי העירייה, אין לפצל הזמנה / רכישה / עבודה / שירותים למספר התקשרויות נפרדות.

- במטרה למנוע מצב בו עובד עירייה ימנע מקיום הליך פניה לקבלת הצעות באמצעות פיצול התקשרות למספר התקשרויות/ רכישות בסכומים קטנים יותר (שאינם דורשים פניה לקבלת הצעות), אופיינו במערכת "חושן" דוחות שמהם ניתן ללמוד, בין היתר, על כלל ההתקשרויות השונות הקיימות בעירייה בכלל וביחידה המתקשרת בפרט עם ספק נתון.

הפרטים הוכמנו.

### **ביצוע התקשרויות חוזרות עם ספקים "מועדפים" ללא ריענון אוכלוסיית הספקים**

403. מבדיקת תרחיש זה, עלתה החשיפה, כדלקמן:

הביקורת סקרה מדגם של 5 התקשרויות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(3) שאושרו בוועדת רכישות וכן 4 התקשרויות בפטור ממכרז מכוח תקנה 3(8) שאושרו בוועדת התקשרויות עליונה פטורי מכרז. אף שנוהל 686 בעניין "התקשרות בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז" מתייחס בסעיף 6.2.1.1. לצורך לרענן אחת ל-3 שנים את הספקים אליהם פונים בבל"מ נ"י...יובהר שעל מנת להרחיב את מעגל הספקים, ככל הניתן, אין לפנות בבקשה לקבלת הצעה לספק שעובד עם העירייה יותר משלוש (3) שנים ברציפות במסגרת ההתקשרות המבוקשת. בפנייה לוועדה תצוין תקופת

ההתקשרות הרציפה עם הספק. במקרים חריגים שונעשתה פנייה לספק שתקופת ההתקשרות עמו עולה על שלוש שנים ברציפות, על היחידה לנמק את הפנייה לספק זה" נמצא, כי בכל הפניות לוועדת רכישות/התקשרויות עליונה לא צויין האם לספקים/יועצים אליהם פנו (כולל הספק/היועץ הזוכה) קיימת התקשרות קודמת וככול וקיימת התקשרות קודמת, מהי התקופה הרציפה של ההתקשרות עמם.

לדעת הביקורת, העדר הקפדה על דיווח ומתן גילוי נאות ומלא אודות תקופת התקשרות קודמת של מציע עם הערייה, עלול להטעות את הוועדה ולגרום לה לאשר התקשרות שיתכן ולא הייתה מאשרת אילו ידעה כי מדובר במציע שעימו התקשרה הערייה בהתקשרות הקודמת ולאורך תקופת זמן ארוכה ומשמעותית.

## פרק ה' - הזנת פרטי התקשרות למערכות הערייה

הפרק מתייחס להקמת הסכמים באגף הרכש והלוגיסטיקה ובאגף טכנולוגיות ומערכות מידע.

### אישור הסכם שהוזן באופן שגוי למערכת

404. מבדיקת תרחיש זה, עלתה החשיפה, כדלקמן:

- לאחר אישור התקשרות עם ספק, מוקם ההסכם במערכת על ידי עובד בעל הרשאה לכך. לאחר הקמת ההסכם במערכת, ההסכם לא נכנס לתוקף ללא ביצוע פעולת "העברה לספק" (שמשמעותה הכנסת ההסכם לתוקף). ההרשאה לביצוע "העברה לספק", הינה על ידי גורם שהורשה לכך, שאמור לבצע בדיקה כי נערכה הזנה נכונה של הפרטים, טרם אישורו. הפרטים הוכמנו.

- לא נמצא נוהל כתוב אשר מגדיר את זהות הגורמים האחראים לאישור ההסכמים שהוקמו במערכת. כמו כן, אין נוהל כתוב אשר מגדיר את תחומי האחריות והסמכות של בעלי התפקידים המאשרים את ההסכמים שהוקמו ובכלל זה: מה עליהם לבדוק, מה כוללת הבדיקה (האם הבדיקה הינה עבור כלל הפרטים, או מדגמית בלבד), התיעוד המבסס אותו הם נדרשים לקבל ועל מה רשאי בעל תפקיד להסתמך.

לדעת הביקורת, העדר תהליכי עבודה ברורים ומחייבים בדבר תהליך אישור ההסכמים הכולל פירוט בדבר זהות הגורמים האחראיים, תחומי האחריות והסמכות של כל גורם והבדיקות הנדרשות מכל גורם (כולל תיעוד מבסס נדרש) עלול לגרום להכללת נתונים שגויים במערכת במקרים בהם ההסכמים שהוזנו לא נבדקו באופן נאות.

## התערבות/ביצוע שינוי במחירי פריטים קיימים

405. מבדיקת תרחיש זה, עלו החשיפות, כדלקמן:
- במערכת "חושן לוגיסטי" קיימות הרשאות גישה לכל "גורם יוזם" לבצע שינויים בהסכמים קיימים אשר הוקמו על ידי "גורם יוזם" אחר. הפרטים הוכמנו.
  - נמצאו 16 עובדים שביצעו פעולת הוספת/הסרת/שינוי מחיר של פריטים בהסכמים ובמקביל קיימת להם הרשאה לבצע "העברה לספק" (ביצוע פעולה המאפשרת שימוש בהסכם – "סגירת מעגל").
- לדעת הביקורת, מתן הרשאה לעובד במערכת לבצע שינוי בהסכם ובמקביל גם הרשאה לאשר את השינוי שביצע, פוגעת בעיקרון הפרדת התפקידים, וחושפת את העירייה לביצוע שינויים לא מורשים בהסכמים שספק אם יתגלו.**
- הביקורת מציינת, כי בהתייחסות לממצא זה, גזבר העירייה מסר, כי: "אנו נפעל לצמצום ככל האפשר ברשימת בעלי ההרשאה המפורטים בסעיף".

## הזנת פריטים כלליים / חריגים

406. מבדיקת תרחיש זה, עלתה החשיפה, כדלקמן:
- נמסר על ידי מרכזת רכש טכנולוגי באגף טכנולוגיות ומערכות מידע, כי השימוש בפריט כללי (במחיר 1 ש"ח), בהזמנות הרכש הינו בשל אי הכללת כל הפריטים השונים בהסכמי הרכש (לטענתה מדובר באלפי פריטים ממחירונים שונים). בשל כך, בעת הקמת הזמנה, הכוללת פריט שלא מופיע בהסכם, מתבצע שימוש בפריט בסכום 1 ש"ח (פריט כללי) במכפלות המתאימות עד להתאמה לסכום הנדרש. בנוסף, מבוצע שימוש בפריט בסכום 0 ש"ח לצורך תיעוד שירות ללא עלות כספית (לדוגמה פעולת התקנה מחשב/הדרכה חינמית למוצר שנרכש). הפרטים הוכמנו.

## חלק ב' – בדיקה ממוקדת במסגרת סקר חשיפות למעילות והונאות – עדכון חשבונות ספקים וביצוע תשלומים

במטרה לבחון את איכות ואפקטיביות הבקורות הקיימות בעירייה, נערכה בדיקה שכללה הקמת ספק חדש במערכת חושן והגשת חשבונות פיקטיביים לתשלום לאגפים שונים בעירייה עבור שירותים שלא סופקו. מטרת הבדיקה הייתה לבחון האם מנגנוני הבקרה הקיימים יאתרו שמדובר בחשבונות בגין שירותים שלא סופקו ועל כן לא יאשרו תשלומים בגינם. הביקורת הסתיימה במספר מנהלי חשבונות בעירייה שנבחרו בהתאם לאגפים שנדגמו, ואליהם נשלחו החשבונות.

407. הביקורת הקימה ספק באמצעות פניה למנהל חשבונות (ששיתף פעולה עם הביקורת), ולאחר מכן, הגישה 5 חשבונות לאגפים השונים וביקשה ממנהלי החשבונות להפיק הוראות תשלום בגינם. הפרטים הוכמו.

408. הפרטים הוכמו.

## המלצות

### חלק א' – חשיפות למעילות והונאות בתחום הרכש

#### פרק א' – יכולת הפקת נתוני התקשרויות וניתוחם

409. עד להטמעת מערכת המידע החדשה, באחריות מנהל אגף החשבות בשיתוף עם אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לבחון, שדרוג המערכות הקיימות כך שיתאפשר בין היתר, להפיק דוח שיכלול מידע בדבר כלל ההתקשרויות והרכש עירוני ובכלל זה נתונים בדבר סוג הרכש וסוג ההתקשרות, תוכן ומושא ההתקשרות. לדעת הביקורת, שדרוג המערכות באופן שכזה יאפשר לבצע בקרות מפצות ובכלל זה, לבצע תחקור מסד נתונים, לאתר דפוסי התנהגות, מקרים חריגים וכד' וזאת במטרה לזהות חשד למעילות והונאות.

#### פרק ב' - בקרות "על" בתהליך הרכש

##### קוד אתי ומניעת ניגוד עניינים

410. באחריות השירות המשפטי ואגף משאבי אנוש לגבש ולהפיץ בהקדם לעובדים קוד אתי המתייחס לכלל היבטי טוהר המידות ומנהל תקין. יש לבחון דרכים כיצד כלל מנהלי ועובדי הערייה יהיו מודעים לתוכן ולמהות ההנחיות שיקבעו בקוד האתי וכן להוראות הרגולציה שנקבעו הקשורות לניגודי עניינים.

411. לאור עמדת השירות המשפטי להוראת סעיף 174 (א) לפקודת העריות, באחריות השירות המשפטי בשיתוף עם אגף משאבי אנוש, לבצע כדלקמן:

- להוסיף בטופס הגשת מועמדות סעיף המתייחס לעמידת המועמד במגבלת הוראת סעיף 174 (א).

- לשלוח לאלתר לכלל העובדים בערייה, דוא"ל המבהיר להם את הוראת הסעיף ולדרוש לקבל מהם בהודעה חוזרת, אישור על כך שקראו והבינו היטב ההוראה ומתחייבים לפעול על פיה.

412. מוצע, בדומה להנחיות נציבות שירות המדינה (פא/12), לרענן בקרב עובדי הערייה, אחת לשנה באמצעות הפצת דוא"ל, את ההנחיות בנושא ניגוד עניינים, ואת החובה לדווח באופן מידי לאגף

משאבי אנוש על כל מקרה בו קיים חשש להימצאות במצב של ניגוד עניינים. כמו כן יש לרענן אחת לתקופה בקרב העובדים את הוראת סעיף 174 (א) לפקודת העיריות בדבר האיסור הקיים על עובד/בן זוגו להתקשר בחוזה להספקת שירות/טובין עם העירייה.

413. יש לרענן לנבחרי ציבור אחת לתקופה שתיקבע, את ההוראות הקשורות בניגוד עניינים. עוד מוצע לוודא כי חברי המועצה יעברו את ההדרכה לפחות פעם אחת במהלך הקדנציה.

414. ככל ומבוצע הסדר ניגוד עניינים על ידי השירות המשפטי לעובד/נבחר ציבור, באחריות השירות המשפטי לוודא עמידה בתנאים שנקבעו בהסדר.

415. לצורך איתור ניגוד עניינים בקרב ספקים וקבלני עבודות, יש לשלב עוד בשלב הגשת הצעתם (מכרז / בקשה לקבלת הצעות) וכן בעת הארכת התקשרות, דרישה למילוי שאלון ניגוד עניינים הכולל בין היתר תצהיר בדבר היעדר זיקה למי מעובדי העירייה והיעדר זיקה לחברות אשר מגישות הצעות במסגרת המכרז.

416. בנוסף לשאלון לאיתור מצב של ניגוד עניינים, אותו נדרשים למלא יועצים חיצוניים המסייעים בבניית מכרזים, מומלץ לדרוש מהם גם רשימה הכוללת את כל הגופים להם הם נותנים ייעוץ, בהווה ובארבע השנים האחרונות, המתייחס לנשוא ההתקשרות.

417. הביקורת ממליצה שוב, בהתאם להמלצתה בדוח קודם שערכה בנושא סקר חשיפות להונאות פנימיות בתחום התשלומים (סעיפי הוצאות), להעלות את הצורך בעריכת סקר סיכוני מעילות ארגוני (מטעם ההנהלה).

418. לבצע תחכימים כהגדרתם מדי תקופה, בגין מכרזים מהותיים שנערכו.

## הפרדת תפקידים

419. על אגף החשבות בסיוע אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לבחון קיומן של הרשאות עודפות, בגין הגורמים המעורבים בתהליכי הרכש, את התפקידים אשר הם נדרשים לבצע ואת היכולות והרשאות הגישה שניתנו להם בפועל.

420. בבחינת הפרדת התפקידים יש לתת דגש מיוחד, האם קיים גורם יחיד אשר יכול לבצע פעולות רכש/הזמנת שירותים ועבודות ו"לסגור מעגל". לדוגמה: מצב בו מנהל יחידה, מגבש ומאשר רשימת יועצים אליהם תבוצע פניה לקבלת הצעות ולאחר מכן, מבצע ראינות עם יועצים המציעים כגורם יחיד (ללא מעורבות גורם נוסף) ומנקד בהתאם.

421. יש לבחון את האפשרויות לבצע בקרות מונעות/חוסמות, במטרה למנוע / לא לאפשר ביצוע פעולות רכש ע"י גורם יחיד.

422. ככל שקיים קושי לבצע בתחום מסוים הפרדת תפקידים ו/או שלא ניתן להטמיע בקרות חוסמות, יש לבצע בקרה אחת לתקופה כי עובדים לא מנצלים לרעה הרשאות שניתנו להם. זאת,

באמצעות הפקה יזומה של דוחות לוג ובדיקתם על ידי מעגל הבקרה השני. הביקורת תציין במיוחד את החשיבות לקיום בקורות מפצות במקרים קבועים/תקופתיים כגון: תקופת חירום/קורונה בהם פעילויות שונות מתבצעות בכח אדם מצומצם כך שלא ניתן לשמור על הפרדת תפקידים נאותה.

### חילופי תפקידים ("רוטציה") וחופשה רציפה

423. הביקורת חוזרת על המלצתה מסקר קודם, כי יש להגדיר רשימת בעלי תפקידים רגישים, בהם יבוצע סבב חילופי תפקידים (רוטציה), ורשימת תפקידים עליהם תיאכף חופשה רציפה תוך איוש התפקיד על ידי עובד אחר. המלצה זו מקבלת משנה תוקף לגבי תפקידים הפועלים בסביבת התקשרויות, קניינות, רכש טובין והזמנת שירותים ועבודות.

## פרק ג' - חשיפות אפשריות בהתקשרויות המובאות לאישור ועדת מכרזים

### הגדרת תנאי סף/מפרט מוטים למכרז פומבי/סגור לצורך תעודף משתתף מסוים (מכרז 'תפור')

424. באחריות היחידה המתקשרת לציין במסגרת מסמך הפניה לוועדת מכרזים, פירוט אודות הליך הגדרת מפרט ותנאי הסף שנקבעו ובכלל זה, הצהרת היחידה המתקשרת אודות הבדיקות שבוצעו על מנת לוודא כי קיימים מספיק ספקים בשוק העומדים בתנאי הסף המצטברים ובדרישות המפרט הטכני.

425. באחריות מנהלת מחלקת מכרזים לוודא כי נקבעים ומבוצעים תהליכי עבודה שיטתיים ומבניים / רוחביים לפיהם, גורמים ביחידה המתקשרת יפנו למציעים פוטנציאליים שבחרו שלא לגשת למכרז ויתעדו את תשובותיהם, וזאת על מנת לנסות לאתר מכרזים הכוללים מפרט / תנאי סף מוטים.

### שינוי בתנאי המכרז שנקבעו, מבלי לידע ולקבל אישורם של כלל הגורמים העירוניים שנטלו חלק בקביעתו, במטרה לסייע למציע מועדף לזכות

426. הפרטים הוכמנו.

427. הפרטים הוכמנו.

### קביעת מקדמי שקלול (משקולות) שאינם נכונים / מתאימים

428. אגף תקציבים יגבש תבחינים בהם תידרש מעורבותו ואישורו לקביעת הצעת המחיר המיטבית לעירייה ובכלל זה מקדמי השקלול שבכל פרק.

### קביעת מחירים נמוכים לכל הפריטים/חלקים בספריית המחירים, על ידי עורך האומדן, שאינם תואמים למחירי השוק מתוך כוונה למנוע ממציעים פוטנציאליים להתמודד

429. יש לשאוף כי כל המחירים המגובשים לפריטים הכלולים בכתב הכמויות של מסמכי המכרזים, יהיו מבוססים/ צמודים למחירונים חיצוניים (לדוגמה: מחירון "דקל") או למדדים ואינדקסים ידועים/ ציבוריים המקובלים בשוק. ככל ולא קיימים מחירונים חיצוניים, יש להקפיד לערוך השוואה של מחירי הפריטים, למחירי אותם פריטים שנכללו במסמכי מכרז קודם.

430. בנוסף, מומלץ להגדיר בנהל את זהות הגורמים שיגבשו את מחירי הפריטים, את הגורמים הממונים שאחראים לבצע בקרות אחר נאותות/ סבירות המחירים הנקבעים ואת אופן ביצוע בקרות אלו ותיעודן.

### **קביעת מנגנון מחיר קבוע לפריט/מוצר בתנאי שוק יורדים – במטרה להיטיב עם המציע**

431. על היחידה המתקשרת בשיתוף אגף תקציבים וכלכלה וחשבות היחידה, לקבוע את מנגנון התמחור המיטבי בהתאם לסוג ומהות ההתקשרות.

### **הוספת פריטים במחיר גבוה ממחיר השוק לחוזה/הסכם קיים.**

432. במקרים של פניה לוועדת התקשרויות עליונה להוספת פריטים למכרז קיים, באחריות חשב היחידה המתקשרת לאשר בכתב לוועדה כי בדק והשתכנע שהמחירים המוצגים לוועדה משקפים את מחירי השוק.

### **פיצול התקשרות במטרה להתקשר עם מציע מסוים ללא הליך מכרז**

433. הפרטים הוכמו.

434. הפרטים הוכמו.

### **פסילת הצעת מציע (במכרז המבוסס על מחיר בלבד) לאור חוות דעת שסיפקו נציגי היחידה לוועדה, באשר לאיכות העבודה של אותו מציע**

435. על הנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות לוודא כי במקרים בהם נדרשת לחברי וועדת מכרזים חוות דעת מנציגי היחידה המתקשרת בדבר איכות עבודתו של מציע, על חוות הדעת להיות מבוססת ונתמכת בתיעוד שיפורט לוועדה (כגון: סיכומים בעבר של הערייה עם מציע אשר הופרו, סנקציות ועיצומים כספיים שהוטלו על ידי האגף על המציע ועוד).

### **אי חילוט ערבות מכרז למציע שזכה אך החליט למשוך הצעתו במטרה לסייע למציע אחר שהציע הצעה נחותה (כלכלית/ איכותית)**

436. ראוי לקבוע ערבויות מכרז בסכומים משמעותיים כך שיפחיתו את הכדאיות של המציעים למשוך הצעותיהם. בנוסף, יש לצמצם את המקרים בהם ועדה (מכרזים/התקשרויות עליונה), תוכל לאשר שלא לחלט את הערבות (על בסיס נסיבות מיוחדות בלבד, בצירוף נימוקים ותיעוד רלוונטי).

437. כמו כן, ראוי לקבוע כי גורם ממונה (כגון: מנהלת מחלקת מכרזים), יעגן מנגנוני פיקוח ובקרה מספקים במטרה למנוע מצבים בהם נדרש לחלט ערבות מציע, אך הנ"ל אינו מגיע לדין והחלטה של ועדה רלוונטית.

### **הגשת הצעות של חברות קשורות באופן פורמלי/ בלתי פורמלי**

438. יש לקבוע בנוהל / בהנחיה עירונית, את הצורך בביצוע בקורות מגלות, (בין היתר באמצעות שימוש במערכות מידע עסקי), לאיתור קיום קשרים בין מציעים שהגישו הצעותיהם במכרז, ולו בדיעבד. ככל וימצא בדיעבד כי קיימים קשרים בין מציעים (אשר לא דווחו ע"י המציעים), יש לבחון, בשיתוף השירות המשפטי, נקיטת צעדים בהתאם.

### **התקשרות עם מציע כ"ספק יחיד" למרות שתנאי השוק/ סביבת המוצר/ שירות ניתנים גם על ידי מציעים נוספים במטרה להמשיך את ההתקשרות עם הספק הקיים ולהיטיב עמו**

439. מוצע לקיים חשיבה מחודשת בדבר התהליכים הנדרשים בטרם קביעת ספק כספק יחיד. כך, מוצע לבחון פרסום מקדים לציבור בדבר הכוונה של העירייה להתקשר עם מציע כ"ספק יחיד", וזאת במטרה לאפשר לספק הרואה עצמו מתאים ומסוגל לבצע את השירות/לספק את המוצר, לפנות לעירייה ולהציע מועמדותו. ככל ויחלט על פרסום מקדים לציבור בדבר הכוונה של העירייה להתקשר עם "ספק יחיד", על מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות לוודא כי טרם אישור המציע כ"ספק יחיד" בוועדה, יערך פרסום מקדים לציבור.

### **ניהול מו"מ עם מציע פוטנציאלי ובתוך כך להיטיב עמו, במקרים בהם מועצת העירייה אישרה לבטל המכרז ולא לערוך מכרז נוסף באותו התחום**

440. לגבש נוהל המסדיר את התנהלות העירייה במקרים בהם בוטל מכרז והוחלט לאשר לחילופין על ידי מועצת העיר, ניהול מו"מ עם מציעים פוטנציאליים. על הנוהל להתייחס בין היתר לנושאים הבאים: ההתנהלות באופן ניהול מו"מ החל משלב איתור ופניה לספקים הפוטנציאליים והשאת (מקסום) מספר הספקים שישתתפו בהליך, אופן פרסום ההליך (פומבי/ לא פומבי), גורמים עירוניים הנדרשים ליטול חלק בתהליך, אופן קבלת הצעות וניהול מו"מ, הגורמים הרשאים לאשר שינויים מחויבים בתנאי המכרז ועוד.

441. מומלץ לפרסם הודעה פומבית בדבר האפשרות להשתתף בתהליך מו"מ, לכל מי שרואה עצמו עומד בתנאי הסף שנקבעו למכרז שבוטל ובהתאם לתנאים שקבעה המועצה.

442. מוצע לחדד את הנהלים בדבר האיסור לניהול משא ומתן עם ספקים ונותני שירותים ללא נוכחות חשב היחידה עוד מומלץ לבחון דרכים אשר יסייעו להפחתת חשיפות לקשר, ולניהול מו"מ ישיר של מנהל יחידה (ללא השתתפות חשב יחידה) עם מציע פוטנציאלי.

443. מוצע כי בתום הליך המו"מ עם המציעים יוגשו ההצעות באמצעות משלוח ההצעה לתיבת דוא"ל ייעודית/הפקדה בתיבה סגורה (אף שאין מדובר בהליך של מכרז).

444. כשמתנהל הליך מו"מ מול מספר מציעים, מוצע לשקול את יישום העקרונות שנקבעו בבסיס עריכת מכרזים ממוכנים בתקנות חובת המכרזים התשנ"ג 1993, במקרים בהם מתנהל משא ומתן בין מספר מציעים בהליך שלאחר ביטול מכרז.

## פרק ד' – התקשרויות בפטור ממכרז

### מאגר יועצים - הכללת יועצים שאינם עומדים בדרישות הסף שנקבעו, במאגר היועצים העירוני או פניה ליועצים בהליך קבלת הצעות מחיר שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו

445. על מנהלת מכרזים והתקשרויות לרענן אחת לתקופה את ההנחיות ליחידות המתקשרות בדבר החובה לקיים ראיונות הכוללים לפחות 2 מראיינים מהיחידה המתקשרת. כמו כן ראוי לדרוש מהיחידה המתקשרת לכלול במסגרת הפניה לוועדת התקשרויות עליונה לאישור ההתקשרות, מסמך המפרט את זהות העובדים שנטלו חלק בהליך הראיונות.

### קביעת תנאי סף, אמות מידה ותכולת התקשרות שנועדו להיטיב עם מציע מועדף

446. מומלץ לגבש נוהל עירוני המשקף את עקרונות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ו-5/2017 שיפרט בין היתר את תהליכי גיבוש וקביעת תנאי הסף ואמות המידה הנדרשים בהליכי הפניה ליועצים והתאמתם להתנהלות העירונית. בנוסף, על הנוהל לכלול התייחסות לפירוט הנדרש (מהיחידה המתקשרת) במסגרת מסמכי הפניה לוועדת התקשרויות באשר לאופן גיבוש תנאי הסף ואמות המידה.

447. מומלץ כי בנוהל העירוני יפורטו בקרות מתאימות לרבות הבדיקות הנדרשות ממחלקת מכרזים והתקשרויות וחשב היחידה באשר לתהליכי גיבוש תנאי הסף ואמות המידה בהליכי הפניה ליועצים במטרה לוודא כי היחידות המתקשרות אכן עומדות בהוראות שנקבעו לעניין אופן גיבוש תנאי הסף ואמות המידה.

### פנייה לספקים לא רלוונטיים/יקרים/קשורים (כדוגמת חברות אחיות) במטרה להשפיע על המציע שייבחר

448. על היחידות המתקשרות לקבוע בשיתוף חשב היחידה המתקשרת את רשימת הספקים אליהם יופנה הבל"מ טרם פניה לקבלת הצעות. כמו כן יש להקפיד כי הפניה לוועדה תכלול פירוט אודות הליכי גיבוש רשימת היועצים/ספקים אליהם פנו בבל"מ.

### הגשת הצעות מחיר פיקטיביות במטרה לאשר מציע מועדף

449. יש לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת ייעודית לקבלת הצעות ממציעים באופן שיתאפשר לקבל הצעות רק ממציע רשום ולאחר שהזדהה במערכת.

## התעלמות מחלק מההצעות שהוגשו כך שלא יכללו בניתוח ההצעות

450. באחריות מנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות לרענן הנחיות בקרב היחידות המתקשרות בדבר חשיבות עריכת פרוטוקול פתיחת מעטפות או פרוטוקול המפרט את ההצעות שהתקבלו בתיבת הדוא"ל.

451. באחריות חשבי היחידות לבדוק ולאשר לוועדה הרלוונטית כי קיימת התאמה בין מספר ושמות המציעים שתועדו בפרוטוקול לבין הדיווח שנמסר לוועדה.

## הפקת הזמנה בסכום שאינו בהתאם לאישור וועדה פקידותית/ רכישות

452. הפרטים הוכמנו.

453. באחריות חשבי היחידות המתקשרות להקפיד לבצע בקרה אחר התאמת נתוני/ סכומי ההזמנות המוקמות, לנתונים/ לסכומים שאושרו ע"י הוועדה.

## דירוג/שקלול לא נכון/חישוב שגוי של ציון ההצעות שהתקבלו על בסיס תנאי סף איכותיים כך שיבוצע באופן מוטה

454. באחריות חשבי היחידות לבחון את תקינות ונאותות שקלול הניקוד להצעות שנערכו על ידי היחידה המתקשרת ויאשרו בחתימת ידם, בטרם הפניה לוועדה, כי החישובים נבדקו על ידם.

455. כמו כן, לצורך השקיפות והשוויונות, יש לקבוע בטרם הליך ראינות עם המציעים עקרונות ברורים, קווים מנחים וכד' אודות מהות וסוגי השאלות אשר יועלו במסגרת הראינות. ראוי עד כמה שניתן, לקבוע שאלות שהתשובות אליהן תהיינה מדידות ואובייקטיביות.

## פיצול רכישות למספר רכישות בסכומים קטנים מהסכום המינימלי לביצוע הליכי הצעות מחיר

456. הפרטים הוכמנו.

457. בנוסף, יש לפתח דוחות מובנים במערכת שיאפשרו לאתר בדיעבד מקרים של פיצול התקשרות. לאחר פיתוח דוח כאמור, על רכזת מכרזים והתקשרויות להפיק דוח אחת לתקופה שתקבע ולבחון פיצולי התקשרויות בדיעבד.

## ביצוע התקשרויות חוזרות עם ספקים "מועדפים" ללא ריענון אוכלוסיית הספקים

458. יש לקבוע תהליכי עבודה לפיהם, בגין כל ספק/יועץ אשר העירייה מבקשת מהוועדה להתקשר עימו, על היחידה המתקשרת לציין בדיווח המוגש לוועדה, בין היתר, את הפרטים כדלקמן: האם יש לעירייה התקשרות קודמת עם הספק/יועץ, מהי תקופת ההתקשרות הקודמת עם הספק/יועץ, מי הספק/ היועץ אשר פעל מול העירייה במסגרת ההתקשרות הקודמת, באיזה הליך התקשרות בוצעה התקשרות קודמת, מה הנסיבות לפיהם היחידה פנתה לספק/יועץ חרף ההתקשרות הקודמת מולו (ככל שקיימת) ומה היו תנאי ההתקשרות הקודמים עמו.

## פרק ה' - הזנת פרטי התקשרות למערכות הערייה

### אישור הסכם שהוזן באופן שגוי למערכת

459. באחריות מנהל אגף החשבות לגבש תהליכי עבודה המתייחסים לתהליך אישור הסכמים ובכלל זה: זהות גורמים אחראים, תחומי אחריות וסמכות של כל גורם, אילו בדיקות נדרש לבצע, היקף הבדיקה (כוללת, או מדגמית), התייעוד המבסס אותו הם נדרשים לקבל, על מה רשאי בעל תפקיד להסתמך.

### התערבות/ביצוע שינוי במחירי פריטים קיימים

460. באחריות גזבר הערייה בשיתוף אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לוודא, כי מערכת "חושן" תכלול בקרות, מתריעות או חוסמות, אודות התערבויות מבוקשות / שבוצעו בהסכמים, ע"י גורמים יזמים אחרים (שאינם הקניינים / הגורמים היוזמים הרלבנטיים).

461. חשבי היחידות יסקרו בדיעבד אחת לתקופה שתקבע "דוחות לוג", אשר מפרטים את ההתערבויות שבוצעו בהסכמים ויתעדו את ממצאי הבדיקות שערכו ותוצאותיהן.

462. באחריות מנהל אגף החשבות לסקור את רשימת הרשאות הגישה ולבטל הרשאות המאפשרות לבצע פעולת שינוי בהסכמים ובמקביל גם הרשאה לבצע פעולת הכנסת ההסכם לתוקף ("העברה לספק") ובכך למנוע אפשרות של "סגירת מעגל". ככל שיעלה צורך בעובד שיקבל הרשאה כפולה המאפשרת "סגירת מעגל", יש לקבל את אישור גזבר הערייה.

### הזנת פריטים כלליים / חריגים

463. אגף החשבות ידריך את כלל היחידות המתקשרות להימנע משימוש בפריט בסך 1 ש"ח ולפעול לכך שההסכמים במערכת יכללו את מקסימום הפריטים הנדרשים. כמו כן החשבים יונחו שלא לאשר פריטים בסך 1 ₪ בהסכמים אלא במקרים מיוחדים שקיבלו אישור מוקדם.

464. על אגף טכנולוגיות ומערכות מידע לפתח דוח במערכת שיכלול את כל ההסכמים וההזמנות הכוללים פריטים במחיר 0 או 1 ש"ח. יש להימנע לחלוטין משימוש בפריטים בסך 0 ש"ח בהסכמים ולאפשר רישום הערות במערכת לצד הפריטים הנרכשים.

465. באחריות חשב היחידה המתקשרת, לבצע בקרה מגלה בדיעבד, באמצעות דוח שיופק הכולל את כל הזמנות שבהן נכללו פריטים בסך 0 / 1 ש"ח, על מנת לבדוק בין היתר את הצורך והנסיבות לפריטים אלו שהוזמו.

## חלק ב' – בדיקה ממוקדת במסגרת סקר חשיפות למעילות והונאות – עדכון חשבונות ספקים וביצוע תשלומים

466. באחריות גזבר העירייה להכין תוכנית פעולה שמטרתה להסביר ולהדגיש בפני מנהלי האגפים/יחידות את הצורך לכוון תהליכים מקדימים ובדיקות נאותות באגף על מנת לוודא שהשירותים/טובין אכן סופקו בטרם חתימתם על חשבונות/הוראות תשלום.

467. באחריות מנהל אגף החשבות להציג את ממצאי הביקורת בנושא זה בפורום חשבים, על מנת ללמוד ממקרי הבוחן שערכה הביקורת ולהפיק את הלקחים הנדרשים.

468. על כל חשב להציג בפני הפורום הבכיר (פורום א'), של החטיבה/מנהל בו הוא פועל, הדגשים הנדרשים וכינון הבקורות המתאימות בתהליכי אישור חשבונות.

469. באחריות מנהל אגף החשבות לבחון את הסיכון מול התועלת הקיימת בעודף ההרשאות שהוענקו למנהלי החשבונות, ולשקול ביטול הרשאות בהתאם. ככל שיוותרו הרשאות גישה עודפות המאפשרות סגירת מעגל על ידי מי מהמשתמשים, יש לכוון בקורות מגלות ומפצות להפחתת הסיכונים בתהליך.

### לתשומת לב:

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

נספח 1 – מינהל כספים מתאריך 16.4.2025.

נספח 2 - אגף טכנולוגיות ומ"מ מתאריך 21.5.2025.