

בדיקת תלונה - בחירת זוכה במכרז למתן שירותי ניקיון

מבוא

1. ב-19.7.16 פנה סגן ראש העירייה למבקרת העירייה בנוגע לבחירת קבלן ניקיון במתקני החברה העירונית ראשל"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית**) במסגרת מכרז מספר 11/16 שפרסמה החברה העירונית (להלן - **מכרז**): "...הזוכה במכרז החדש הוא קבלן שלפני שלוש שנים הופסקה עבודתו ע"י החברה העירונית במסגרת מכרז ניקיון אחר, בטענה מובהקת של אי שביעות רצון. אבקש לבדוק כיצד קבלן שהופסקה עבודתו עבור החברה העירונית מקבל כעבור מספר שנים מועט עדיפות מקצועית וזוכה במכרז נוסף."
2. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את המידע האמור.
3. בדיקת הביקורת כללה את הפעולות הבאות:
 - קבלת מידע ומסמכים ממנכ"ל החברה העירונית, מסמנכ"לית כספים, מעוזר סמנכ"לית כספים ומסמנכ"ל ומנהל רשות הספורט.
 - שיחות עם שניים מחברי ועדת כוח אדם, מכרזים, יועצים ומתכננים בחברה העירונית שהשתתפו בישיבות בהן דנו בבחירת הזוכה במכרז האמור.
 - עיון במסמכי המכרז ובמסמכים שצרף הזוכה.
 - עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
4. הביקורת נערכה בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2016
5. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

- 1.1 במארכ 2016 פרסמה החברה העירונית מכרז פומבי "למתן שירותי ניקיון במתקנים שונים ברחבי העיר ראשון לציון".
- 1.2 המכרז קובע כי ההצעות שיתקבלו ינוקדו וישוקללו לפי מרכיב איכות (30%) וגובה ההצעה (70%). מרכיב האיכות אותו תקבע ועדת מכרזים יורכב מהמשקולות הבאים: ניסיון מוכח - 25%, המלצות - 50% והתרשמות ועדת מכרזים - 25%.
- 1.3 עוד קובע המכרז כי אחד השיקולים שרשאית ועדת המכרזים לקחת בחשבון במסגרת בחינת ההצעות הוא "כל פרט או נתון אחר העשוי להשפיע על מתן השירותים ושוא המכרז, וזאת על בסיס כל מידע שיובא לידיעת ועדת המכרזים במהלך המכרז". נוסף על כך, קובע סעיף 14.13: "ועדת המכרזים שומרת לעצמה את הזכות, לפי שיקול דעתה הבלעדי, לפסול או לדחות את הצעתו של משתתף, לגביו היה לחברה העירונית ניסיון רע

או כושל במהלך השנים האחרונות, לרבות במקרה של אי שביעות רצון משמעות מעבודתו או הפרת חוזה על ידי המשתתף או חובות כספיים לחברה העירונית וכיו"ב."

2. בחירת הזוכה במכרז

2.1 ב-19.4.16 התקיימה ישיבת ועדת מכרזים בחברה העירונית בה נפתחו מעטפות שכללו הצעות מארבעה קבלני ניקיון. ההצעות הועברו לבדיקת תקינותן ועמידתן בתנאי המכרז בידי סמנכ"לית כספים ועוזרה. ב-17.5.16 נערך דיון בוועדת מכרזים והוכרז הזוכה במכרז. מפרוטוקול הישיבה עולה כי החברה העירונית פנתה למספר ממליצים של כל אחד מהמציעים וביקשה מהם לדרג את המשתתפים בסולם מ-1 עד 10 במספר קריטריונים.

עוד צוין בפרוטוקול, כי "מבחינת קריטריון ההתרשמות ועדת המכרזים נתנו לכל המשתתפים את מלוא הניקוד, כאשר השאלה אם להותיר את הניקוד כך היא לשיקול דעת ועדת המכרזים". אחד מחברי הוועדה מסר בנוגע לזוכה: "חברת [אד"א] מעניקה שירותי ניקיון בעירייה. היו לי איתם בעבר בעיות במינהל שפ"ע והם גם זומנו לשימוע. כיום, אין לי איתם בעיות."

חברת אד"א, הזוכה במכרז, דורגה במקום הראשון עם ציון של 97 נקודות.

2.2 מעיון בטבלת ציונים מרכזת עולה כי חברת אד"א דורגה שנייה מבין ארבעת המציעים בשדה "ציון סופי המלצות", המבוסס על דירוג ארבעה לקוחות של כל אחד מהמציעים¹. זאת, בעוד שבשדה "ציון ניסיון + התרשמות ועדת מכרזים" קיבלה חברת אד"א את הציון הגבוה ביותר (בדומה לשני מציעים נוספים). בסופו של דבר, לאחר שיקול המחיר המוצע, קיבלה חברה זו את הציון הגבוה מבין ארבעת המציעים.

2.3 בפרוטוקול לא צוין כי חברת אד"א או חברה קשורה לה נתנה בעבר שירותי ניקיון לחברה העירונית.

2.4 ב-1.6.16 נחתם הסכם בין הזוכה לחברה העירונית.

3. התקשרות קודמת

3.1 ב-5.8.13 חתמה החברה העירונית על הסכם התקשרות עם חברת אד"ש למתן שירותי ניקיון בשלושה כותרים. ב-19.10.14 כתב יועץ משפטי חיצוני מטעם החברה העירונית לחברה זו בין היתר, כי היא אינה עומדת בהתחייבויותיה לפי ההסכם האמור², ומשכך, החברה העירונית "משתמשת בזכות הביטול המוקנית, בין היתר, בהתאם להוראות החוזה... והיא מודיעה לכם בזאת על ביטול החוזה והבאתו לכלל סיום מחמת הפרות חוזרות ונשנות של החוזה מצד חברתכם".

¹ הדירוג נמסר בשיחת טלפון לעוזר הסמנכ"לית.

² "במספר רב של מועדים לא התייצב לעבודה בכותר... ולו עובד אחד... המפקחת אשר מונתה על ידכם... אינה מגיעה ואינה מבצעת עבודתה... כל פניותיה של מרשתנו נפלו על אוזניים ערלות ונענו בהתעלמות גורפת."

כאמור, מדובר בשתי יישויות משפטיות נפרדות - חברת אד"ש וחברת אד"א. יחד עם זאת, מדובר על חברות קשורות:

- למסמכי המכרז שהגישה חברת אד"א צורף מכתב מעו"ד, ממנו עולה כי היא עו"ד של חברת פ"ה. במכתב אישרה עו"ד מידע על אודות חברת אד"א.
- מנתוני רשם החברות נכון ל-10.6.13³, עולה כי אחד מבעלי המניות בחברת אד"א דווח כמתגורר באותה כתובת שדווחה כמקום מגוריה של בעלת המניות היחידה באותה עת, בחברת אד"ש.
- לפי אתר האינטרנט של דן אנד ברדסטריט נכון ל-14.9.16, דירקטור ומנכ"ל חברת פ"ה הוא מנכ"ל משותף בחברת אד"ש. עוד מדווח, כי חברת פ"ה וחברת אד"א קשורות לחברת אד"ש.
- לפי אתר האינטרנט של דן אנד ברדסטריט נכון ל-14.9.16, שמה של דירקטורית בחברת אד"א זהה לשמה של מנהלת בחברת אד"ש.

3.2 סמנכ"לית כספים מסרה לביקורת כי "אד"ש] עבדה בחברה מתוקף מכרז למתן שירותי ניקיון לרשת ספריות/כותרים, בין התאריכים: 10/2014-8/2013. בנוסף, הועסקה חברת אד"ש] על בסיס הצעות מחיר במקומות בודדים בחברה, כפי שהועסקו חברות נוספות כגון: ד', ה' וכד', וזאת, עד לפרסום המכרז בו נבחרה בחודש 6/16 [חברת אד"א], כזכיינית לאספקת שירותי ניקיון באתרים אלו, אשר נוקו על ידי מספר חברות, לא מתוקף מכרז".

לשאלות האם לחברה העירונית היה ניסיון קודם בעבודה עם חברת אד"א והאם נערך דיון בנוגע לדבריו של חבר הוועדה כאמור לגבי חוסר שביעות הרצון שלו בעבר מעבודת חברת אד"א, השיבה: "עד ליום בו נסגר המכרז לא היה ידוע לי ולמיטב ידיעתי גם לא לחברי הוועדה, כי חברת... עבדה בעבר בחברה. לאחר שנבחרו כזוכים, אמר לי [סמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז] כי למיטב זכרונו, חב'... עבדה בחברה לפני מספר שנים בכותרים ובשל חוסר שביעות רצון, עבודתם הופסקה. בהתייעצות איתו ועם המנכ"ל, הוחלט לא להחזיר הנושא לדיון מחודש בוועדה, לאור חוות הדעת הטובות שהתקבלו מהממליצים, כולל מהעירייה. לגבי דבריו של [חבר הוועדה], בנושא חוסר שביעות רצון מעבודתו של הקבלן בעירייה, למיטב זכרוני, ציינתי בוועדה כי... [מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה במינהל כוח אדם ואמרכלות] דירג אותם בציון גבוה וכי הנו מרוצה מאד מעבודתם. למיטב זכרוני, זה סיפק [חבר הוועדה] אשר אמר שכנראה לקחו הנזיפה לתשומת ליבם והשתפרו מאז. לא ברור מדוע זה לא נרשם בפרוטוקול".

סמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז מסר: "אכן ציינתי שעבדנו עמם בעבר אבל לא ציינתי מעולם או אמרתי או התייעצו עמי שלא להביא את זה שוב לוועדת מכרזים".

סמנכ"לית כספים התייחסה לתשובתו של הסמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז: "להזכירך, מיד בסיום ישיבת ועדת מכרזים בה בחרנו בחברת אד"א, אמרת לי שאתה נזכר כי עבד אתנו בעבר וכי הפסקנו ההתקשרות עמו. נכנסתי אתך למנכ"ל

³ צורפו למסמכי מכרז 7/13 - מתן שירותי ניקיון בשלושה כותרים, שהתקבלו מהחברה העירונית.

ושאלתי אם לאור נתון זה כדאי להביא נתון זה לידיעת חברי הוועדה ולדיון מחודש בנושא. החלטנו יחד שלאור העובדות שיפורטו להלן (פחות או יותר למיטב זכרוני), לא נביא לדיון מחודש:

1. כי לחברת [אד"א] יש מספר חברות ואולי לא מדובר באותה חברת בת
 2. לאור פרק הזמן שעבר מאז, אולי החברה שינתה התנהלות
 3. חוות הדעת הטובות שהתקבלו מממליצים כולל העירייה."
- מעיון בהתכתבות מ-19.5.16 (יומיים לאחר הדיון בוועדת מכרזים בה נבחר הזוכה) באמצעות הדואר האלקטרוני, עולה כדלקמן:

- סמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז כתב לסמנכ"לית כספים: "השבוע דנו בנושא מכרז ניקיון ו[אחראי רכש בחברה העירונית] הזכיר לי שחברת... בעצם עבדה בכותרים ואנו נאלצנו לאחר קשיים רבים להפסיק את עבודתה בחברה העירונית. האם מדובר באותה חברת... , איך זה מסתדר עם ההמלצות הרי הם עבדו אצלנו ואצלנו הם היו גרועים?"

- סמנכ"לית כספים השיבה: "מדובר ב... לא היה לי מושג שהם עבדו בכותרים. הם עובדים בעירייה ו[מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה במינהל כוח אדם ואמרכלות בעירייה] מרוצה מהם וגם יתר הממליצים נתנו להם ציון 9."

- אחראי רכש בחברה העירונית: "אני לא מכיר 2... אם מדובר על אלו שעבדו בעירייה, זאת החברה שעבדה בכותרים ועבודתם הופסקה."⁴

- סמנכ"לית כספים כתבה לסמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז: "למה לא אמרת בוועדה? רוצים להחזיר הדיון חזרה לוועדה? אנו עלולים להפסיד חודש."

- סמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז: "[אחראי רכש בחברה העירונית] הפנה את תשומת לבי היום בבוקר לנושא."

- סמנכ"לית כספים כתבה לסמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז: "תתייעץ עם [מנכ"ל החברה העירונית] מה לעשות. עוד לא הוצאנו לחברה הודעת זכייה."

סמנכ"לית כספים כתבה ב-11.9.16 לסמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז: "ייתכן שעברו יומיים מהוועדה ועד שהוצאת המייל, בכל זאת עברו מאז 4 חודשים... ייתכן שהתיאור המדויק יותר הנו שכשיצאת מהשיבה, אמרת לי שאתה חושב ש... עבדו אתנו בעבר ואז ביררת אחרי יומיים מול [אחראי רכש בחברה העירונית] והוצאת המייל. זה לא כל כך חשוב ולא משנה, העובדה כי המבקרת שאלה אותי אם החברה עבדה אתנו בעבר ועניתי לה כי אחרי השיבה בה נבחרה, נאמר לי כי עבדה אתנו..."

תגובת סמנכ"ל ומנהל רשות הספורט דאז:

"לא הייתי מעורב בנושא. לא הייתי מעורב בניקוד החברות, בבדיקת ההצעות או בהחלטות..."

⁴ בשנת 2015 הפיקה העירייה הזמנות עבודה לחברת אד"ש, לחברת אד"א ולחברת פ"ה. בשנת 2016 הזמינה העירייה שירותי ניקיון מחברת אד"א ומחברת פ"ה.

למה לא עירבו את מנהל הרכש ומנהל הבניין שטיפל בכל נושא הניקיונות...? לא נאמר לי מעולם להחזיר את זה לוועדה, אולי ל[מנכ"ל החברה העירונית] אבל לא לי."

3.3 חשב מינהל שפי"ע מסר ב-19.9.16 בנוגע לשביעות רצון המינהל מעבודת חברת אד"א: "בשנה האחרונה שוחחנו עם נציג הקבלן מספר פעמים, לאחר השיחות רמת הניקיון עלתה לפרקי זמן קצרים ושוב חזרו התלונות. פניתי לאחרונה לאגף הרכש [בעירייה] וביקשתי לבדוק הפעלת סנקציה."

מדואר אלקטרוני ששלח חשב מינהל שפי"ע ב-15.9.16 בין היתר, לאחראי מכרזים ובקרה באגף רכש ולוגיסטיקה במינהל כוח אדם ואמרכלות: "אנחנו מבקשים לאור התלונות החוזרות ונשנות ולאור זאת שניהלנו עם נציגיו לפחות 3 פעמים בשנה האחרונה שיחות לקנוס את הקבלן באם ניתן." זאת, בהמשך למידע שהעביר באותו מועד מנהל אגף מינהל שפי"ע: "לידיעתכם מזה זמן רב שהמנקות מתלוננות על חוסר חומרי ניקוי, נייר טואלט ובכלל כל הציוד הנדרש, בלי קשר ישנן תלונות רבות של העובדים על הניקיון בעיקר במטבחים והשירותים..."

3.4 שניים מארבעת חברי ועדת מכרזים בחברה העירונית מסרו לביקורת כי מידע על אי-שביעות רצון מעבודתו של קבלן הוא מהותי וראוי היה שיימסר לחברי הוועדה, אף בישיבה נוספת לאחר ההכרזה על הזוכה, על מנת שיוכלו לקבל החלטה ראוייה ונכונה בהסתמך על כל המידע הידוע לחברה העירונית. חבר המועצה שהציג בוועדה את המידע בדבר אי-שביעות רצונו בעבר מהזוכה אף הוסיף, כי במידה שהיה יודע שהחברה העירונית סיימה בעבר התקשרות עם הקבלן עקב אי-שביעות רצונה מתפקודו, הוא לא היה מצביע עבורו כזוכה במכרז.

תגובת חבר המועצה הנ"ל:

"הרי ברור לכל בר דעת שאם היה מידע נוסף לאי שביעות רצון קודמת מתפקידו של הקבלן, הרי ברור שהייתי מצביע כנגד החברה במכרז."

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"הייתה ישיבת ועדת מכרזים נפתחו מעטפות ונקבע זוכה ע"פ שכלול ניקוד. הוערנו ע"י מנכ"ל העירייה כי בעת פתיחת מעטפות במכרז בו מעבר למשתנה המחיר יש גם שיקול דעת ממרכיבים אחוזיים נוספים אזי להבא יש לדון טרום גלוי המחיר בשאר מרכיבי השיקול דעת ולהתייחס למחיר בסוף. הערה נכונה ונפעל במכרזים הבאים על פיה.

ולתגובתי העניינית, לא הבנתי למה עכשיו מתעוררת שאלת הזוכה מה היה לפני שלוש שנים?? נגיד שהעפנו אותו על בסיס חוסר שביעות רצון אז זה פוסל אותו מלהתמודד כאן על מכרזים?? האם משהו ביקש כי נציין בכל מכרזי ניקיון כי הוא לא רשאי להתמודד??

האם בכלל מותר לי לציין במכרז פומבי סעיף שכזה?? יכול והיינו מוסיפים שורה בה היינו מציינים כי ספקים עם ניסיון רע מנועים מלהגיש הצעות אזי נגיד שיכולנו לתקוף נקודה זו אבל לא צויין למיטב ידיעתי. אז מצטרף לדברים של קודמי: גם באם יש ניסיון רע שנים לאחור מין הסתם הפיקו שם לקחים שינו את זהות המנקים, חומרים, מפקחים וכו וכו ולא מקובל עלי לפוסלם או לדחותם."

הביקורת מדגישה כי ספק שהחברה העירונית לא הייתה שבעת רצון מתפקודו בהתקשרות קודמת רשאי להשתתף במכרזים נוספים. עם זאת, בניגוד לתגובתו של מנכ"ל החברה העירונית, במסמכי המכרז צוין מפורשות כי "ועדת המכרזים שומרת לעצמה את הזכות, לפי שיקול דעתה הבלעדי, לפסול או לדחות את הצעתו של משתתף, לגביזו היה לחברה העירונית ניסיון רע או כושל במהלך השנים האחרונות, לרבות במקרה של אי שביעות רצון משמעותי מעבודתו..." במידה שמידע על ניסיון קודם היה מובא לידיעת חברי הוועדה, ייתכן שהיה מהווה עילה לפסול את ההצעה או להשפיע על דירוג חברת אד"א בקריטריון ההתרשמות של חברי ועדת המכרזים אשר כאמור, נתנו לחברת אד"א את הציון הגבוה ביותר בשדה "ציון ניסיון + התרשמות ועדת מכרזים". עם זאת, כאמור, מדובר בשתי ישויות משפטיות נפרדות.

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"בישיבה היום עם בעלי חברת [אד"א] הזוכה במכרז האחרון מתברר כי החברה פוצלה לשתי חברות אשר עונות לשם... והחברה המועסקת היום אינה החברה אשר עבדה כאן לפני שלוש שנים, כך שאיני יודע כלל על מה המהומה!!!!!!"

הביקורת מדגישה כי בגוף הדוח מצוין שמדובר בשתי ישויות משפטיות שונות. עם זאת, כאמור בתגובתו של מנהל הרכש בחברה העירונית, בסמוך לבחירת הזוכה לא היה ידוע כי מדובר בשתי חברות שונות: "אני לא מכיר 2... אם מדובר על אלו שעבדו בעירייה, זאת החברה שעבדה בכותרים ועבודתם הופסקה." אף על פי כן, לא נערך בירור נוסף.

המלצה

במכרזים דו-שלביים, יש להעביר את שמות המועמדים למנהל הרכש או לגורם אחר בחברה העירונית, לקבלת מידע בדבר ניסיון קודם, במידה שקיים, ולהביאו לידיעת חברי ועדת מכרזים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע ותעוגן בנוהל.