

הצעות מחיר

מבוא

1. בסעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש) מוטלת על העיריות החובה לעריכת מכרזים: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על-פי מכרז פומבי."
- בהתאם לסעיף 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, חל פטור מעריכת מכרז במקרה של "חווה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים". סכום זה מתעדכן מדי חודש ונכון לדצמבר 2013 עמד על סך של 142,500 ש"ח.
2. נוהל עירוני "הזמנת עבודות ושירותים" (מספר 33.0409) מתייחס לאופן הזמנת עבודות או שירותים בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז (להלן - נוהל הזמנת עבודות).
 - א. אופן הזמנת עבודות או שירותים בהיקף כספי שאינו מחייב פרסום מכרז.
 - ב. אופן פנייה לקבלת הצעות מחיר מספקים ומספר הצעות מחיר נדרשות.
 - ג. אופן טיפול בהזמנות ומסמכים שיש לסרוק ולצרף להזמנות הממוחשבות, לצורך בדיקתן ואישורן ע"י בעלי התפקיד המוסמכים לאשרן.
 - ד. טיפול בהזמנות חריגות.
- נוהל הזמנת עבודות קובע כי בסכום הגבוה מ-3,000 ש"ח להזמנת עבודה (להלן - הזמנה) יש לפנות לקבלת הצעות מחיר ממספר ספקים.

עבודת הביקורת

1. במסגרת הליך אישור הזמנות איתר מנהל אגף תקציבים במינהל הכספים הזמנה במערכת הממוחשבת שהפיקה מנהלת לתיאום ופיקוח על עבודות ותחזוקת מבנים ומתקנים המשמשת אף כמזכירת אגף אמרכלות במינהל לשילוב חברתי, לה צירפה סריקות של שלוש הצעות מחיר דומות למדי. דבר זה עורר את חשדו כי מדובר בשתי הצעות מחיר פיקטיביות שנוספו להצעה הנמוכה, ובדיקות שערך הוכיחו כי אכן צדק. בעקבות ממצאיו נערך לעובדת שימוע.
- בעקבות השימוע, פנתה ראשת מינהל כוח אדם ואמרכלות לביקורת בבקשה לבדוק האם העובדת ו/או עובדים נוספים במינהל לשילוב חברתי (להלן - המינהל) הציגו במקרים בהם נדרשו להמציא מספר הצעות מחיר, הצעות מחיר פיקטיביות. במקרה זה, לא מתקיים הליך תחרות שוויוני לפיו פונים לקבלת הצעות ממספר מציעים, וכן קופת העירייה עלולה להיפגע, שהרי בהליך תקין ייתכן שהייתה מתקבלת הצעה נמוכה מזו שנבחרה.
2. מטרת הביקורת הייתה לבדוק האם הגישו עובדי המינהל הצעות מחיר פיקטיביות במקרים נוספים. הביקורת בדקה גם היבטים אחרים ביישום הנחיות נוהל הזמנת עבודות.

3. בדיקת הביקורת כללה בין היתר את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות שנערכו עם ראשת המינהל, חשב המינהל, רפרנטית הביקורת במינהל, מנהלת לשכת שיקום ונכויות ומנהלת אגף נוער וצעירים.
 - ב. ניתוח קובצי הזמנות רכש של המינהל לשנת 2013:
 - עיון במסמכים שנסרקו למערכת הממוחשבת וצורפו לכ-500 הזמנות מתוך 1,137 הזמנות שהופקו לשנת 2013¹.
 - בדיקת יישום הנחיות נוהל הזמנת עבודות לגבי חמישים הזמנות (להלן - **מדגם**). במסגרת הבדיקה נבחנו בין היתר: מספר הצעות מחיר שצורפו להזמנה, טבלת ההשוואה (ריכוז הצעות מחיר), פרטים הנכללים בהצעת מחיר (תאריך, לוגו מציע, מספר עוסק מורשה/ח.פ., מחיר, חתימה ומספר טלפון).
 - ג. עיון במסמכים שנסרקו למערכת הממוחשבת וצורפו להזמנות שהפיקו עובדי מינהלים אחרים שנבחרו באופן אקראי.
 - ד. שיחות טלפוניות ופניות לקבלת הצעות מחיר מספקים שונים.
 - ה. עיון במסמכים רלוונטיים.
4. התקופה שנבדקה הייתה שנת 2013, אלא אם נרשם אחרת.
5. איסוף הממצאים נערך בחודשים מאי-ספטמבר 2014.
6. טיוטות הממצאים הועברו לתגובת המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

1.1 תחום פעילות

לפי אתר האינטרנט של העירייה, "המינהל לשילוב חברתי הנו מערכת מקצועית העוסקת במכלול השירותים לפרט, למשפחה ולקהילה. מרבית השירותים הנם בפיקוח ומימון משרדי ממשלה שונים. בנוסף, פותחו במסגרת הרשות שירותים נוספים כמענה לצרכים מיוחדים של קבוצות בקהילה. השירותים שיתוארו בהמשך, חלקם הנם שירותים לאוכלוסיות יעד ייחודיות כמו: ילדים ונוער במצוקה, מתבגרים, משפחות במצוקה כלכלית, משפחות וזוגות במשבר, בודדים, נכים פיזית ונפשית, בעלי צרכים מיוחדים, קשישים ובני משפחותיהם, מתמכרים, אסירים משוחררים ומשפחותיהם, דרי רחוב, קורבנות לאלימות במשפחה ותקיפה מינית. שירותים אחרים הנם שירותים אוניברסליים המיועדים לאוכלוסיות רחבות בעיר כמו: בני הגיל השלישי, משפחות שבראשן הורה עצמאי וחיילים משוחררים, וכן שירותים לקהילות הזקוקות לטיפול".

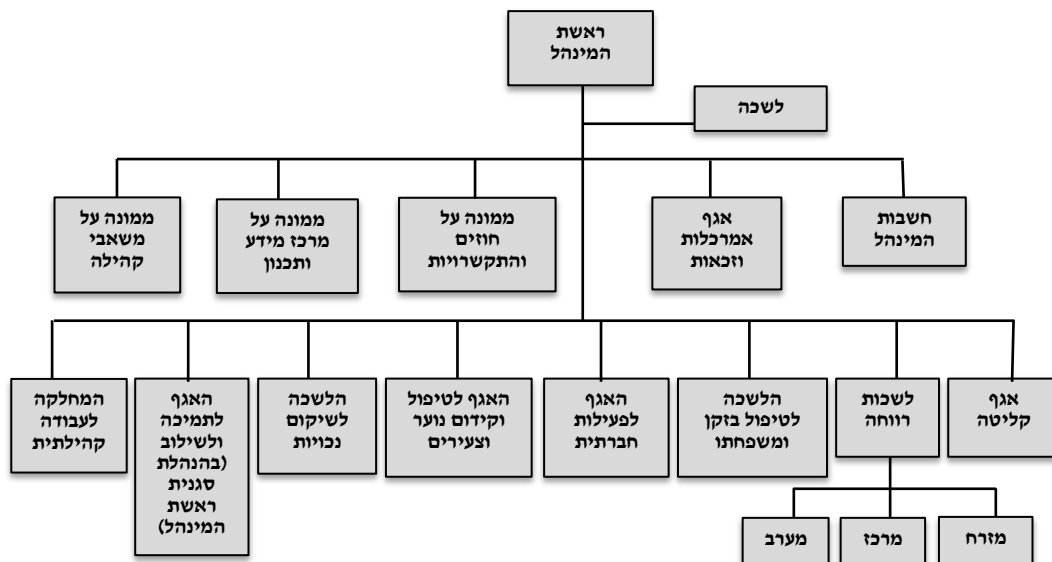
¹ לפי קוד פריט "999999999", כולל הזמנות שבוטלו.

תגובת ראשת המינהל:

"החלוקה שהתבצעה בסעיף זה בין השירותים שהנם בפקוח משרדי ממשלה, במקרה זה משרד הרווחה, לשירותים שכביכול פותחו בנוסף ע"י הרשות העירונית, חלוקה זו אינה מדויקת. כל השירותים בסעיף זה הנם בכפוף למדיניות משרד הרווחה ובליווי ופיקוח שלו."

הביקורת מדגישה כי התיאור נלקח מהאתר העירוני, ומשכך, יש לתקן את הנוסח המפורסם.

1.2 מבנה ארגוני של המינהל



ככלל, בעיריית ראשון לציון חשבי המינהלים כפופים מינהלתית לראש המינהל ומקצועית - לגזבר העירייה.

1.3 הליכי טיפול בהזמנות

מודול רכש במערכת הממוחשבת - אוטומציה (להלן - **מערכת הרכש**) משמש לביצוע הזמנות. כל הזמנה מקבלת מספר חד-ערכי. מפיק ההזמנה סורק למערכת את המסמכים הנלווים (פנייה אחידה לקבלת הצעות, הצעות מחיר, טבלת השוואה וריכוז הצעות מחיר שהתקבלו ועוד) ומצרפם להזמנה, עובר לאישורה בידי הגורמים המאשרים (מנהל מקצועי, חשב המינהל, ראש המינהל, בקר באגף תקציבים ומנהל אגף תקציבים).

לפי מערכת הרכש, בשנת 2013 הפיקו עובדי המינהל 1,137 הזמנות בסכום כולל של 8,328,101 ש"ח.

חשב המינהל מסר לביקורת כי המסמכים שצורפו להזמנות הם אלו שנסרקו למערכת הרכש. ברשותו לא אמורים להימצא מסמכים נוסף לאלו שנסרקו למערכת.

תגובת ראשת המינהל:

"במשרדי המינהל השונים, ביחידות הקצה, אלה שמקבלים את הצעות המחיר, עדיין יהיו אצלם המסמכים והצעות המחיר על בסיסן הכינו את טבלת ההשוואה ועפ"י זה החליטו איזו הצעה לבחור."

סעיף 9א לנוהל הזמנת עבודות קובע את אופן הגשת הזמנה לאישור:

"1) ההזמנה טעונה אישור ראש המינהל, חשב המינהל, אגף תקציבים וגזבר העירייה או מי שהוסמך על-ידו."

סעיף 9ב לנוהל מפרט את הליך אישור ההזמנות:

"1) לחשבי המינהלים ניתנו הרשאות לאישור עבודות ושירותים עד לסכומים כספיים המתעדכנים מעת לעת ע"י גזבר העירייה.

2) במידה והיקף ההזמנה הנו בתחום ההרשאה שניתנה לחשב המינהל, היא תאושר על ידו וע"י ראש המינהל, לאחר שמנהל האגף אישר את ההזמנה, לאחר שנבדקה התאמתה לתכנית העירייה ולתקציבה, לאחר שהתקיימו כל התנאים המאפשרים אישורה ולאחר שהוקלדו ונסרקו כל המסמכים הנדרשים לבדיקתה ואישורה. מובהר כי במידה ולאותה עבודה באותו אתר, היקף העבודות במצטבר עולה על סכום ההרשאה שניתנה לחשב, יידרש לה אישור סופי ע"י אגף תקציבים.

3) במידה והיקף ההזמנה עולה על סכום ההרשאה שניתנה לחשב, נדרש אישורה ע"י אגף תקציבים, לאחר בדיקת החשב, ואישורה על ידו וע"י ראש המינהל.

4) באגף התקציבים תיבדק תקינות ההזמנה והתאמתה לתקציב העירייה. אם תקינה - תאושר. אם לא - תוקלד סיבת אי אישורה..."

כל הליך אישור ההזמנות מבוצע באופן ממוחשב במערכת הרכש. הזמנות מאושרות נשלחות לספקים (להלן - מציעים או ספקים), עובר לתחילת העבודה. הזמנות שלא אושרו בידי הגורמים המאשרים - מוחזרות ליחידות שהפיקו אותן במערכת הרכש. נמצא כי בחלק מהמקרים, מקלידי ההזמנות למערכת הרכש במינהל אינם אחראיים על פנייה לקבלת הצעות מחיר, אלא מקבלים את המסמכים מהיחידות המקצועיות על מנת לסרוק את המסמכים ולהפיק הזמנה. נכון לשנת 2013, הזמנה עד סכום של 3,000 ש"ח מאושרת בידי מנהל האגף המזמין, ראשת המינהל וחשב המינהל בלבד.

2. תיעוד במערכת הרכש

2.1 סעיף 8 לנוהל הזמנת עבודות קובע:

"א) מזמין השירות/עבודה/טובין/ציוד יקליד את פרטי ההזמנה במערכת הממוחשבת, בצידוף כל המסמכים הנלווים הדרושים לצורך בדיקתה ואישורה: הצעות מחיר, כתבי כמיות, אומדן המינהל, פרוטוקול פתיחת הצעות, אישורי ועדות שעל פיהם מבוצעת ההזמנה... המסמכים הנלווים ייסרקו ויהיו חלק בלתי נפרד מההזמנה..."

2.2 הביקורת איתרה הזמנות שאושרו אשר לא צורפו להן מסמכים למערכת הרכש, כלומר, לא נסרקו מסמכים נלווים: מספר 27624, 31091, 34420 ו-18834.

2.3 ממצאים נוספים בדבר מסמכים חסרים בהזמנות יובאו להלן.

3. פניות חוזרות למספר מצומצם של ספקים

3.1 סעיף 5ד לנוהל הזמנת עבודות קובע: "הפנייה לספקים מתוך הרשימה תהיה מחזורית, אך לא בהכרח שוויונית, כשהמטרה היא לפנות לספקים שמחיריהם זולים, אך תמיד לתת הזדמנות לספקים נוספים להגיש הצעות."

סעיף 6א לנוהל הזמנת עבודות קובע: "יש להקפיד על מתן הזדמנות שווה לכל גורמי החוץ המעוניינים לתת שירות או לבצע עבודה, ובתנאי שלעירייה אין ניסיון שלילי עם אותו גורם."

3.2 הביקורת מצאה כי בתחומים מסוימים נערכו פניות חוזרות למספר מצומצם של ספקים, כאשר אחד מהם זכה באופן קבוע. להלן דוגמה לפנייה לספקים קבועים: בשנת 2013 הפיקו עובדי המינהל 25 הזמנות לחברות ניקיון והדברה. בשמונה מהמקרים ההצעה הנמוכה הייתה של חברה אד"ש וב-17 מהמקרים - דש"נ. בכל המקרים, למעט אחד, התקבלו שתי הצעות מחיר לכל הזמנה - אחת של אד"ש והשנייה של דש"נ.

4. מספר הצעות מינימלי

4.1 סעיף 6ב לנוהל הזמנת עבודות קובע: "...הפנייה תהיה למספר ריאלי וגבוה מזה הנקוב בטבלה שבסעיף 7 מטה, וזאת על מנת שמספר הצעות המחיר שתתקבלנה לא יפחת מהמספר המינימלי הדרוש."

סעיף 7 לנוהל קובע את המספר המינימלי של הצעות המחיר הנדרשות, בהתאם לסכומי ההזמנה:

הסכום, בש"ח	מספר הצעות מינימלי*	בוחרי ההצעה הזוכה
0-3,000	1	(1) מנהל אגף מקצועי (2) מנהל יחידה מקצועית
3,001-25,000	2	(1) מנהל אגף מקצועי (2) מנהל יחידה מקצועית
25,001-60,000	3	(1) חשב מינהל (2) מנהל אגף מקצועי (3) מנהל יחידה מקצועית
60,001 - עד הסכום המחייב מכרז	3	(1) ראש מינהל - יו"ר (2) חשב מינהל (3) מנהל אגף מקצועי (4) מנהל יחידה מקצועית

* במקרים בהם מוזמנת עבודה החוזרת על עצמה מספר פעמים, מספר הצעות המחיר המינימלי שתידרשנה עבורה יהיה בהתאם להיקף הכספי המצטבר של העבודות, ובהתאם ללוח דלעיל. סעיף 44 לנוהל הזמנת עבודות: "כל מינהל מחויב לעקוב אחר ההיקף הכספי המצטבר של כל הזמנות הנוגעות לאותה עבודה ו/או לאותו סוג של עבודה ולוודא שאינו עובר את הסכום המחייב עריכת מכרז."

תגובת ראשת המינהל:

"...לא ברור למה בדיוק הכוונה באמירה 'במקרים בהם מוזמנת עבודה החוזרת... להיקף הכספי המצטבר... מה הכוונה בדיוק? מצטבר במינהל? מצטבר העירייה כולה? לאינו תקופה? שנה? שנתיים: עד מתי?!"

ב-29.4.07 כתב חשב המינהל לגזבר דאז: "לדעתי, המדרגה של עד 2,000 ש"ח [הסכום המרבי לקבלת הצעת מחיר, נכון לפנייתו של החשב] עם הצעה [אחת בלבד] גבוהה [מדוי], וכדאי להעמיד אותה ע"ס 500 ש"ח [בסכום גבוה מ-500 ש"ח - לבקש מספר הצעות מחיר] על מנת למנוע הטיית רכישות לספקים מועדפים. אודה להתייחסותך." תשובתו של הגזבר הייתה: "אני משאיר את זה כפי שזה".
 בינואר 2013 שלח חשב המינהל דואר אלקטרוני לעובדי המינהל, שכלל עדכון פנימי של נוהל הזמנת עבודות:

מספר הצעות מינימלי	הסכום, בש"ח
2	5,000-500
3	10,000-5,001
4	80,000-10,001

בדיקות הביקורת שיוצגו להלן נערכו בהתאם להנחיה הפנימית של חשב המינהל.

תגובת מנהלת הרשות העירונית לקליטה ושילוב עולים:

"באופן כללי, אבקש לציין כי עבור חלק מהזמנות העבודה אליהן מתייחס דוח המבקרת, הנוהל העירוני הקיים לא חייב בתקופה המצוינת להגיש יותר מהצעת מחיר אחת (עד טווח של 3,000 ש"ח). לעומת זאת, האגף נדרש היה להציג הצעה אחת עד גובה הזמנה של 500 ש"ח, ולפחות 2-3 הצעות מחיר להזמנות עבודה מעל 500 ש"ח. רק לאחרונה, הונחינו שוב לחזור לפעול בהתאם לנוהל העירוני הקיים."

תגובת ראשת המינהל:

"...חשב המינהל הונחה [לאחר קבלת טיוטת ממצאי הביקורת] לעבוד עפ"י טבלת הגזברות... בהוצאה שהיא מעל 3,000 ש"ח יתבקשו 2 הצעות מחיר."

4.2 מספר הצעות

מעיון במסמכים שנסרקו למערכת הרכש וצורפו להזמנות שבמדגם עולה כי ב-12 מההזמנות לא נתקבלו הצעות מחיר בכמות הנדרשת על-פי הנחיות חשב המינהל, כמפורט להלן:

מספר הזמנה	סכום ההזמנה, בש"ח	כמות הצעות לפי הנחיית החשב	כמות הצעות בפועל
19835	14,943	4	3
31077	8,885	3	2
33179	1,800	2	1
33228	3,000	2	1
34179	32,467	4	3
34697	12,467	4	3
22884	10,000	3	2
28077	1,650	2	1
25172	4,500	2	1
22033	1,053	2	1
21960	1,200	2	1
20767	9,000	3	1

5. פנייה בכתב למציעים

5.1 הביקורת לא איתרה בנהלים העירוניים דרישה כי על הפנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר להיות בכתב. עם זאת, הדבר משתמע מסעיף 6 לנוהל הזמנת עבודות: "בכל פנייה לספקים יפרט המינהל את כל דרישות העירייה ויגדיר חד-משמעית את מהות המטלות המוזמנות, היקפן, ואופן ביצוען. המינהל יציין מהן הכמויות הנדרשות מכל פריט, מידות, סוגי חומרים, צבעים, שלבי ביצוע, לו"ז לביצוע, מקום ואמצעי אספקה/קבלה, תנאי תשלום, תקופת אחריות נדרשת, ערבויות וביטוחים - אם נדרשים, וכיו"ב..."

ומסעיף 6 לנוהל זה:

"המינהל יציין בפנייתו לספקים:-

- 1) את התאריך והשעה האחרונים שנקבעו להגשת הצעות המחיר ואת המקום בו יש להגישן (אם רלוונטי).
- 2) ינחה את הספקים כי עליהם לחתום על הצעת המחיר, ואם מדובר בעבודה מכנית, עליהם לחתום גם על כתב הכמויות, בציון שם מגיש ההצעה והתאריך.
- 3) אם הוחלט על מתן משקולות למחיר ולא יכוח יש לציין בפנייה את אופן השקלול, לאחר תיאום עם מינהל הכספים."

נוסף על כך, לביקורת נמסרו מספר הנחיות בדבר פנייה לספקים בכתב וצירוף הפנייה למסמכי ההזמנה, בין היתר:

- הנחיית גזבר מ-26.4.10 ששלחה לראשי מינהלים ולראשי אגפים:

"...כשמתבקש מינהל/אגף להשלים הצעות מחיר, אין הכוונה להגיש הצעות שתאריכן שונה מאלה שכבר הוגשו. עליכם לדאוג לפנייה **אחידה** למציעים, ולהתנות את הגשת ההצעות בזמן מוגדר. אחרת זו פיקציה שהדעת אינה סובלת אותה ומתכוון לתפירת הצעות." [ההדגשה במקור]

ב-4.5.10 הוסיפה ראשת המינהל בכתב ידה: "למנהלים, לתשומת לבכם, פניות להצעות מחיר תעשנה תמיד בכתובים כדי שתהיינה אחידות לכל המציעים ורק אז ניתן להשוות בין ההצעות."
- ב-25.11.10 שלחה סגנית חשב המינהל דואר אלקטרוני למנהלים במינהל, לפיו:

"החל מ-1.12.10 לא יתקבלו הזמנות ללא צרוף הפנייה שלכם לספקים בכתב לקבלת הצעות מחיר."
- הנחיית מנהל אגף תקציבים לחשבים ואגפים עצמאיים מ-11.11.10 הייתה כי לגבי שירותי הגברה יש להכין פנייה אחידה עם המפרט המבוקש. חשב המינהל הוסיף בכתב ידו: "יש לפעול ע"פ הנחייה זו גם לגבי הצעות מחיר בנושאים אחרים."
- הנחיית ראשת המינהל מ-15.7.12 לפיה:

"לאחרונה התגלו מספר מקרים בהם הוגשו הצעות מחיר שלא עפ"י הנוהל. 1". לקבלת הצעות מחיר מספקים, יש לפנות בכתב בנוסח אחיד ולצרף את הפנייה לסריקת הצעות המחיר שמתקבלות.

2. יש להקפיד ולבדוק את פרטי המציע: שם, כתובת, טלפון ופרטים מזהים אחרים שהתקבלו מספקים שונים ועונים על הדרישות.
3. ריענון נוהל זה התבקש לאור מספר מקרים שהיו לאחרונה. באחריות המנהל הישיר לבדוק את ההצעות לפני חתימתו.
- בהנחיה נוספת של מנהל אגף תקציבים וחשב המינהל מ-4.6.13, הונחו עובדי המינהל שבכל הזמנה בסכום הגבוה מ-5,000 ש"ח עליהם להפנות למציעים פנייה אחידה בכתב².

5.2 בבדיקת מסמכי המדגם שנסקרו למערכת הרכש לא נמצא תיעוד לפנייה אחידה ובכתב למציעים ב-46 הזמנות. זאת, חרף העובדה שב-14 מההזמנות סכום ההתקשרות היה גבוה מ-5,000 ש"ח (לדוגמה: הזמנות מספר 1,9835, 2,2914, 31077 ו-20574).

5.3 ב-22.10.14 לא אישר חשב המינהל שתי הזמנות שהפיקה מזכירת אגף אמרכלות במינהל לספק דש"נ עבור ניקיון שתי תחנות טיפת חלב. זאת, מאחר שהפנייה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה לשני הספקים שהגישו הצעות מחיר בהזמנות אלו לא הייתה אחידה. על הפנייה שנשלחה לספק שהגיש את ההצעה הנמוכה בהזמנה מספר 50482 נכתב בכתב יד למנהלת אגף אמרכלות: "אחת ולתמיד למה זה שוב קורה? מה לא ברור..."

6. אי-שמירת סודיות

- 6.1 סעיף 7א(1) לנוהל הזמנת עבודות קובע: "יש להקפיד על שמירת הסודיות בכל הקשור להצעותיהם של הספקים המציעים, ואין להביא בשום מקרה לידיעת ספק כלשהו את רשימת הספקים המשתתפים ו/או את הצעותיהם."
- 6.2 בבדיקת מסמכים שצורפו להזמנות נמצאו מקרים בהם נערכה פנייה אל שני ספקים בדואר אלקטרוני משותף לשניהם, בניגוד לנוהל. להלן דוגמאות:

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	סכום, בש"ח (לפני מע"מ)	גורם מזמין	תיאור
30406	25.8.13	6,600.00	מנהלת אגף לטיפול וקידום נוער וצעירים	למסמכי ההזמנה צורפה הודעה מ-30.6.13 ששלחה עו"ס בית חם בדואר אלקטרוני לשלושה מציעים שונים עבור קבלת הצעה לסדנת ריקוד לנערות.
28122	18.7.13	7,627.12	מנהלת אגף לטיפול וקידום נוער וצעירים	למסמכי ההזמנה צורפה פנייה בכתב מעו"ס נערה לקבלת מסלול טיול בירושלים לשלושה מציעים שונים ששמותיהם נרשמו על המסמך.

² ב-2.1.14 שלחה סגנית החשב דואר אלקטרוני למנהלים במינהל, לפיו היא "מחדדת מספר עובדות להקלדת הזמנות" וביניהן: "לפנות לספק לקבלת הצעת מחיר בנוסח כתוב ואחיד {להכניס בסריקה}."

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	סכום, בש"ח (לפני מע"מ)	גורם מזמין	תיאור
27524	8.7.13	1,500.00	מזכירת אגף אמרכלות	למסמכי ההזמנה צורפה הודעה ממועד לא ידוע, ששלחה מזכירת אגף אמרכלות לשני ספקים שונים בדואר אלקטרוני עבור קבלת הצעה לביצוע הדברה.*

* מתוך 24 הזמנות המינהל לקבלת הצעות לשירותי ניקיון והדברה שביצעה מזכירת אגף אמרכלות בשנת 2013, צורפה ל-11 הזמנות פנייה משותפת לשני ספקים קבועים (ליתר ההזמנות לא צורפה פנייה לקבלת הצעות): בשמונה מקרים ההצעה הנמוכה הייתה של חברת אד"ש וב-16 מהמקרים - של חברת דש"נ. לממצאים נוספים בנוגע לפנייה לספקים אלו - ראו סעיף 13.4.א.

תגובת ראשת המינהל:

"יצאה הנחייה לעובדים לשמור על סודיות בהוצאת פניות לספקים..."

7. פריטים בהצעות המחיר

סעיף 6ג לנוהל "הזמנת עבודות ושירותים" קובע: "בכל פנייה לספקים יפרט המינהל את כל דרישות העירייה ויגידר חד משמעית את מהות המטלות המזומנות, היקפן, ואופן ביצוען..." לפיכך סבורה הביקורת, כי לא ניתן להשוות הצעות מחיר בעלות כמויות ופריטים שונים. עיון בהזמנות אותרו מקרים בהם המציעים הגישו הצעות מחיר למוצרים שונים. להלן דוגמאות:

- הזמנה מספר 32735 מ-21.10.13 בסך 2,000 ש"ח עבור אספקת כריכים ליום עיון - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר: אחת עבור אספקת 50 כריכים לפי 8 ש"ח ליחידה, והשנייה - 500 כריכים לפי 4 ש"ח ליחידה. הצעת המחיר הגבוהה צורפה כהודעת דואר אלקטרוני לפנייה של עוזרת ראש המינהל לקבלת הצעת מחיר עבור 50 יחידות. זאת, בעוד שבהצעת המחיר הנמוכה כתב המציע לעוזרת ראש המינהל: "בהמשך לשיחתנו הטלפונית להלן הצעת מחיר לכריכים עבור כ-250 משתתפים." לדעת הביקורת, קיימת אפשרות שהספק שהגיש הצעה עבור 50 כריכים היה מוסר הצעת מחיר נמוכה מזו שנבחרה עבור 500 כריכים.

בעקבות ממצאי הביקורת שלחה ראשת המינהל דואר אלקטרוני לעובדת שהפיקה הזמנה זו, בו נכתב: "...להבא בעת פנייתך לספקים לקבלת הצעות מחיר, עליך לפנות בכתב, בנוסח אחיד, תוך ציון כמות נדרשת, כל זאת בהתאם לנוהל העירוני..."

- הזמנה מספר 27856 מ-14.7.13 בסך 4,600 ש"ח עבור 100 תיקי רחצה ומוצרים (מנהלת אגף לטיפול וקידום נוער וצעירים).

להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר: אחת כללה תיק רחצה ושלושה מוצרי טואלטיקה בסך 46 ש"ח למארז, והשנייה כללה תיק רחצה וארבעה מוצרי טואלטיקה בסך 50 ש"ח ליחידה. ההצעה הנמוכה נבחרה. מסמכי ההזמנה במערכת הרכש לא כללו פנייה אחידה בכתב לקבלת הצעות.

לדעת הביקורת, ייתכן שפנייה למציע השני לקבלת הצעת מחיר עבור שלושה מוצרים בלבד הייתה מפחיתה את ההצעה ומאפשרת השוואה טובה יותר בין המציעים. כמו

כן, בפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר היה צריך לרשום את המוצרים הנדרשים (סוג וכמות).

בעקבות ממצאי הביקורת שלחה ראשת המינהל דואר אלקטרוני למנהלת האגף לטיפול וקידום נוער וצעירים: "...להבא הנך נדרשת לפעול בהתאם לנוהל העירוני..., על פיו נדרש להוציא פנייה אחידה בכתובים בלבד לספקים פוטנציאליים. אנא העבירי הנחיה זו לידיעת כל עובדי האגף שנושא 'קבלת הצעות מחיר' רלוונטי לתפקידם." [ההדגשה במקור]

8. פרטי הספק

8.1 סעיף 7א(2) לנוהל הזמנת עבודות קובע: "יש להקפיד כי הצעות המחיר נחתמו ע"י הקבלן/חברה, בציון תאריך וחתימת העסק/חברה, וציון שם החותם..."

8.2 מבדיקת המסמכים שצורפו להזמנות שבמדגם עלה כי לא הקפידו על הוראה זו:

א. היעדר לוגו מציע - בהצעות המחיר שצורפו ל-13 הזמנות לא נרשם לוגו המציעים על הצעות המחיר שהגישו. בחמש הזמנות נרשם לוגו רק על חלק מההצעות שהתקבלו.

ב. היעדר חתימה - בשש הזמנות לא נחתמו הצעות המחיר שהוגשו. בשתי הזמנות נחתמו רק חלק מהצעות המחיר.

ג. היעדר תאריך - בשמונה הזמנות לא צוין תאריך על הצעות המחיר שהוגשו. בעשר הזמנות צוין תאריך רק על חלק מהצעות המחיר שצורפו.

ד. מספר עוסק מורשה או מספר חברה - ב-39 הזמנות לא נרשם על הצעות המחיר שהגישו הספקים מספר עוסק מורשה או מספר חברה (ח.פ.). בחמש הזמנות נרשם רק על חלק מההצעות מספר עוסק מורשה או מספר חברה.

ה. מספר טלפון - בארבע הזמנות לא נרשם בהצעות המחיר מספר הטלפון של המציע. בשתי הזמנות נרשם על חלק מההצעות מספר טלפון.

9. היעדר טבלת השוואה וריכוז הצעות מחיר

9.1 ב-15.1.13 הנחה חשב המינהל את העובדים כי במקרים בהם מוגשות שתי הצעות מחיר או יותר יש לצרף להזמנה טופס "טבלת השוואה וריכוז הצעות מחיר".

9.2 בבדיקת הזמנות המדגם נמצא כי ל-25 מההזמנות לא נסרקה למערכת הרכש טבלת השוואה וריכוז הצעות מחיר, בניגוד לנדרש בנוהל.

10. בחירת ההצעה

10.1 סעיף 4ג לנוהל הזמנת עבודות קובע: "...המינהל יקבע את הספק שיבצע את העבודה על פי ההצעה הטובה ביותר מבין ההצעות שתתקבלנה."

10.2 במספר הזמנות שנכללו במדגם לא נבחרה ההצעה הנמוכה, מבלי שצורף להזמנה הסבר לבחירת הספק:

א. הזמנות מספר 21049 (מנהלת אגף לטיפול וקידום נוער וצעירים), 21393 (מנהלת תכנית עיר ללא אלימות) ו-23249 (מנהלת אגף לטיפול וקידום נוער וצעירים) בסך 22,000 ש"ח כל אחת, עבור טיפול באמצעות רכיבה טיפולית: לשלוש ההזמנות צורפו אותם מסמכים, למעט טבלת השוואה וריכוז הצעות מחיר שלא צורפה להזמנה מספר 21393. מעיון בהזמנות עולה כי התקבלו הצעות מחיר מארבעה ספקים:

מציע	תאריך הצעה	משך כל מפגש	סכום, בש"ח (כולל מע"מ)	הערה
ח"יה	14.2.13	שעתיים	22,000, כולל הסעות	ההצעה הזוכה
ח"ינ	21.2.13	שעתיים	20,000, לא כולל הסעות	
ס"ו	25.2.13	שעה וחצי	28,404, לא כולל הסעות	
ח"ינ	27.2.13	שעה וחצי	19,800, לא כולל הסעות	

מהמסמכים שצורפו להזמנה עולה כי טופס אישור על קיום ביטוחים של המציע שנבחר נשלח מהאגף לטיפול וקידום נוער וצעירים כבר ב-18.2.13 - לפני שהתקבלו הצעות נוספות. כמו כן, ב-26.2.13 נשלח טופס זה לאישורה של האחראית על נושא הביטוחים בעירייה.

לא צורפו למסמכי ההזמנה פנייה אחידה למציעים והסבר לבחירת המציע שהצעתו לא הייתה הנמוכה מבין ההצעות ו/או התייחסות לעלות הסעה שנכללה רק בהצעה שנבחרה.

לדברי מנהל מחלקת קבלנים והיסעים, עלות הסעה ליעד בו פועל הספק הנבחר היא בסביבות 1,000 ש"ח. כלומר, גם במימון הסעה על ידי העירייה, עדיין הצעה אחרת נמוכה מזו שנבחרה.

תגובת ראשת המינהל:

"הועבר ריענון למנהלת אגף לקידום וטיפול בנוער וצעירים."

ב. הזמנה מספר 28277 מ-21.7.13 בסך 2,952 ש"ח לפני מע"מ עבור פרסום בעיתון מקומי: ב-10.7.13 שלחה מזכירת דוברת העירייה דואר אלקטרוני לרכות מתנדבים דאז באגף לפעולות חברתיות, בו פירטה הצעות מחיר לפרסום בשני עיתונים מקומיים. ההצעה הגבוהה מבין השתיים נבחרה. לא צורף למסמכי ההזמנה הסבר לבחירה בספק זה.

תגובת ראשת המינהל:

"העובדת פרשה לגמלאות, הנוהל כאמור ירוען בקרב כל העובדים, לרבות רכזת המתנדבים שתקלט במכרז."

11. הצעות מחיר בסכום גבוה מ-25,000 ש"ח

סעיף 7ג לנוהל הזמנת עבודות קובע בנוגע לטיפול בהצעות מחיר לעבודות שהיקפן הנאמד הוא מעל 25,000 ש"ח:

"1) לפני פנייה לקבלת הצעות מחיר על האגף להכין אומדן כספי צפוי.

2) האומדן יכלול תאריך, שם מלא וחתימה של הגורם המקצועי שערך אותו, ויוכנס במעמפה אטומה לחיבת הצעות מחיר שתימצא בלשכת ראש המינהל.

3) הצעות המחיר שותקבלנה תוכנסנה אף הן לחיבת הצעות המחיר בלשכת ראש המינהל.

4) פתיחת הצעות המחיר תיערך בפני 'ועדה מינהלית' [ראש המינהל, חשב המינהל, מנהל האגף או סגנו, נציג היחידה המקצועית ומומחה או מומחים מקצועיים שימנה ראש המינהל במידת הצורך]...

5) פרטי הספקים המציעים, סכום כל אחת מההצעות, הערות מיוחדות, השוואת ההצעות ומסקנות הוועדה ירשמו ע"ג פרוטוקול שייחתם על ידי כל חברי הוועדה..."

לפי מערכת הרכש, בשנת 2013 הופקו שישים הזמנות עבודה ושירותים בסכום גבוה מ-25,000 ש"ח (לרבות כאלו שהופקו לפי הסכם מסגרת שנחתם בין העירייה לספק).

בבדיקת עשר הזמנות כאמור שאינן מתוקף הסכם מסגרת (בגובה 32,450 ש"ח - 106,704 ש"ח), נמצא כי אף לא להזמנה אחת צורף תיעוד לקיומו של אומדן או פרוטוקול מפתחת המעטפות בנוכחות ועדה מינהלית.

לדברי חשב המינהל, ועדה מינהלית אינה מתכנסת במינהל ולא עורכים פרוטוקול לבחירת זוכה. יתרה מזאת, החשב לא היה מודע לקיומו של המושג "ועדה מינהלית". בפועל, חשב המינהל מאשר את ההצעה הנמוכה ביותר, אלא אם סבר כי יש סיבה לא לאשרה, ואז נערכת פנייה ל"ועדה מיוחדת", בהתאם לסעיף 7ד לנוהל הזמנת עבודות.

12. ועדה מיוחדת

12.1 סעיף 3ג לנוהל הזמנת עבודות קובע כי בקשות להתקשרות חריגה שלא בהתאם לנוהל הזמנת עבודות (לרבות בחירת ספק ללא קבלת הצעות מחיר נוספות) יובאו לאישור ועדה מיוחדת³ שחבריה הם מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, יועץ משפטי וראש המינהל מזמין העבודה. במקרה זה ימלא המינהל טופס "בקשה לאישור התקשרות חריגה לצורך הזמנת עבודה/שירות", שבמידה שיאושר בידי חברי הוועדה יצורף למסמכי ההזמנה שיועברו לגזברות.

12.2 להלן דוגמאות להזמנות שאושרו מבלי שהתקבלו הצעות מחיר נוספות:

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	יחידה מזמינה	סכום, בש"ח (לפני מע"מ)	תיאור
29741	12.8.13	אגף תמיכה ושילוב	12,000	סדנת תעסוקה - הצעת מחיר אחת. למסמכי ההזמנה צורף מכתב מ-6.8.13 ששלחה עובדת היחידה לטיפול בנפגעי סמים למנהלת האגף, לפיו היא מבקשת לאשר הפעלת הסדנה באמצעות ספק שיש לו תכנית תעסוקה ייחודית
29940	15.8.13	אגף תמיכה ושילוב	3,750	סדנת "התמרת מתח לחיוניות" - הצעת מחיר אחת. למסמכי ההזמנה צורף מכתב מ-13.8.13 שכתבה מנהלת אגף תמיכה ושילוב לחשב המינהל, לפיו מדובר בסדנה ייחודית לשנים, ולאור המודל המיוחד שיצרו עם הספקית והתעריף הנמוך לשעה, אין לבקש הצעת מחיר נוספת

³ החל מיולי 2014 "ועדת פטור" היא המאשרת התקשרות מעל 3,000 ש"ח ללא קבלת הצעות מחיר נוספות.

תגובת ראשת המינהל:

"ביצוע הזמנות אלו נעשה לפני הקמת 'ועדת פטור' ולראיה שהנ"ל אושרו בהתאם למה שהיה מקובל בשעתו..."

כאמור, לפני הקמת "ועדת פטור", פעלה "ועדה מיוחדת" שתפקידה היה לבחון בקשות להתקשרות שלא בהתאם להנחיות נוהל הזמנת עבודות.

ב-14.11.12, לאחר הפצת טיוטת הממצאים למבוקרים, הפיצה סגנית חשב המינהל הודעה לגורמים הרלוונטיים במינהל:

"בעקבות דוח ביקורת מבקרת העירייה וממצאיו, אבקש לחדד ולרענן נושא הזמנת טובין פנייה לספקים, עד אשר יאושר סופית נוהל 33.0409 ע"י ראש העירייה.

1. יש לפנות לספקים בפנייה אחידה הכוללת את מכלול הדרישות של האגף המזמין מהספק. הפנייה תהייה אישית לכל ספק וספק ותצא באותו תאריך לספקים (הדגשה על תאריך מלא ולא חסר), כמו כן לתחום תאריך קבלת ההצעות לתאריך אחד.
2. הספק יגיש את הצעתו על דף לוגו עם פרטי העסק הכוללים: שם העסק, מספר עוסק מורשה/פטור, כתובתו המלאה (מיקוד בעל 7 ספרות), טלפונים, תאריך הדפסת/הוצאת ההצעה, במידת הצורך יש להוסיף פוליסת ביטוח של הספק מאושרת ע"י [ממונה על הביטוח] מהעירייה. בהצעה על הספק לפרט את סוג הפעילות, שעות, תעריפים, תאריכים, כולל/לא כולל מע"מ, חישוב עלות כוללת וכו'.
3. יש למלא טופס טבלת השוואת מחירים וריכוז הצעות מחיר מעל 2 הצעות מחיר.
4. במקרה של התקשרות חריגה שלא בהתאם לנוהל הזמנה יש למלא טופס מתאים ולהגיש לאישור 'ועדת פטור'.

"אין ואסור בתכלית האיסור לבצע כל פעילות ללא הזמנה מאושרת ע"י החשב.

בימים הקרובים יפורסם הנוהל מעודכן באתר הנהלים, אדאג כמו בעבר להעביר אישית לכל אחד ואחת מכם." [ההדגשה במקור]

תגובת חשב המינהל:

1. נוהל 33.0409 ונהלים נוספים ידועים ומפורסמים באתר הנהלים של העירייה. בנוסף במשך השנה האחרונה והשנים שעברו, הועברו מחשבות המינהל לכל המסגרות/האגפים, המנהלים ולכל מי שעוסק בקבלת הצעות מחיר והקלדת הזמנות הנהלים הקשורים בקבלת הצעות מחיר. בהדגשה שיש לפנות בכתב לכל הספקים בנוסח אחיד...
5. ההחלטה לאשר הצעת מחיר אחת עד לסך של 3,000 ש"ח, נראתה לי כמדרגה גבוהה מידי, באופן אישי. לכן העברתי באישור הגזבר וידיעת ראש המינהל, טבלה מחמירה יותר של 2 הצעות מחיר החל מ-500 ש"ח. יחד עם זאת, הסכומים שבנוהל הם המחייבים וגוברים על הסכומים שבטבלה שלי. ההחמרה הייתה גם במדרגות האחרות, כפי שצינת בדוח. היו מקרים בודדים שבהם אישרנו הזמנות על פי הסכומים שבנוהל כמו ההזמנות שצינת בסעיף 4.2 - חלקן אושרו עם הצעה 1 במקום 2 לגבי: ספקים ייחודיים - אמנים, השתתפות בהובלה לפונה, סדנת המשך. היו הזמנות שאושרו עם 2 או 3 הצעות במקום 3 או 4 במקרים של הזמנות הדורשות אנשי מקצוע ברמה גבוהה והידועים בתחומם, שקשה להביא הצעות רבות, לטענת מנהלי האגפים. בכל מקרה לא אושרו הזמנות שלא עמדו במסגרת מספר הצעות המחיר הדרושות על פי הנוהל המחייב."

13. הצעות מחיר פיקטיביות

13.1 הביקורת עיינה במסמכים שצורפו להזמנות ובדקה האם הצעות המחיר שהוגשו כללו סממנים דומים העשויים להעיד על כך שההצעות הגבוהות אינן אמינות והוכנו בידי גורם או גורמים שלא הייתה להם כוונה לזכות, אלא לאפשר למגיש ההצעה הנמוכה לקבל את העבודה, עקב החובה בנוהל הזמנת עבודות לקבל מספר הצעות מחיר (להלן - **הצעה פיקטיבית**). הסממנים הדומים שנבדקו היו: ניסוח דומה, לרבות טעויות כתיב או מרווחים כפולים, שליחת הצעות מאותו מספר פקס (השייך לרוב למגיש ההצעה הנמוכה), שימוש בגופן זהה (סוג וגודל) ועוד. בחלק מהמקרים הביקורת ערכה ברור טלפוני עם ספקים שהגישו את ההצעות.

13.2 למרבית ההזמנות שכללו ככל הנראה הזמנות פיקטיביות ויוצגו להלן, לא נסרקה פנייה אחידה לקבלת הצעות מחיר. במקרים בהם צורפה הפנייה - המידע צוין בממצא. נוסף על כך, על הצעות מחיר רבות שנשלחו ליחידות המזמינות באמצעות מכשיר פקס לא צוין מספר הפקס ממנו נשלחו.

תגובת חשב המינהל:

"2. לגבי הצעות מחיר הנסרקות להזמנה, שלכאורה נראות דומות בניסוח ו/או במבנה שלהן, או שמגיעות מאותו מקור עם לוגו שונה. קשה מאד לאבחן זאת. יחידות הקצה בפניות לקבלת הצעת מחיר, בהרבה מקרים, מבקשות מהספקים להגיש את ההצעות במבנה אחיד הכולל: מספר מפגשים, מספר השעות בכל מפגש, עלות למפגש לפני/כולל מע"מ, סה"כ עלות וכד'. כך שההצעות מגיעות דומות במבנה ובנוסח שלהן.

3. כל ההזמנות שמגיעות לחשבות הן הזמנות שנעשו על ידי יחידות הקצה באגף/במסגרת ומאושרות על ידי מנהלי האגפים. המנהלים מכירים את נושא ההזמנה והפעילות המבוקשת וכן את הספקים הרלוונטיים, שנותנים את השירות לפעילויות באגף/במסגרת. הם אלה שמודעים לצרכים הספציפיים של הפעילויות, ואחראים לוודא התאמה בין הצרכים לבין השירות המוצע. חלק מהספקים הנם אנשי מקצוע מתחום הפעילות של האגף/מסגרת. ההיכרות של מנהלי האגפים עמם הנה על בסיס מקצועי ולעתים על סמך המלצות מקולגות שבתחום בין היתר ברשויות אחרות.

4. תפקיד החשבות ותפקידי כחשב בנושא של הצעות מחיר והזמנות לראות ולבדוק: שההזמנות הוגשו על פי הנהלים, שקיים תקציב, שההזמנה הוצאה מהמשימה הנכונה על פי תכנית העבודה (תעמת)."

13.3 בקרה באגף תקציבים

א. להלן המקרה שבגיניו נערך השימוע לעובדת [מזכירת אגף אמרכלות במינהל לשילוב חברתי]:

הזמנה מספר 34179 מ-14.11.13 בסך 27,500 ש"ח לפני מע"מ עבור הובלת ציוד ללשכת רווחה במרחב תיכון - להזמנה צורפו שלוש הצעות מחיר שבהקלדתן

נעשה שימוש בגופנים זהים. כמו כן, שתיים מההצעות כללו ניסוח דומה ושימוש באותם משפטים.

מבירור שערך מנהל אגף תקציבים עם המציעים נמצא כי אחד מהם אינו עוסק כלל בהובלות, ואחר השיב כי אינו עוסק בתחום, אך צלצל למנהל אגף תקציבים במועד מאוחר יותר וחזר בו לגבי תחום העיסוק. נוסף על כך, בדיקתו של מנהל אגף תקציבים העלתה כי לספק הופקה הזמנה נוספת מספר 34410 בסך 18,500 ש"ח לפני מע"מ עבור פיזור הציוד שהובל במשרדים אליהם עברה הלשכה. להזמנה זו צורפו הצעות מחיר מאותם שלושה מציעים שהצעותיהן צורפו להזמנה מספר 34179. מנהל אגף תקציבים פנה למציעים נוספים וקיבל הצעות מחיר החל מ-7,000 ש"ח לפני מע"מ עבור אותה עבודה שבהזמנה מספר 34410. בסופו של דבר, בוטלו ההזמנות ולספק שולם סך של 8,000 ש"ח לפני מע"מ. השירות בגין שתי ההזמנות שבוטלו ניתן לפני שההזמנות אושרו, בניגוד לסעיף 5ב לנהל "מסלולי התקשרות בעלת השלכה כספית בין העירייה לגורם חוץ" (מספר 0504-33).

ב. להלן מקרים נוספים שאיתר מנהל אגף תקציבים:

- הזמנה מספר 5952 מ-7.6.12 בסך 19,992 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מנהלת האגף לטיפול וקידום נוער וצעירים במינהל עבור קורס ספרות - להזמנה צורפו שלוש הצעות מחיר שלא נשאו תאריך, ששלחו לכאורה שלושה ספקים. נוסח ההצעות היה זהה כמעט לחלוטין והגופנים בהם השתמשו היו זהים. נוסף על כך, ההצעות נשלחו מאותו מספר פקס - של המציע שנבחר. מבדיקת הביקורת עולה כי אחד המציעים שלא נבחר הוא מנהל הסניף המקומי של הרשת שהגישה את הצעת המחיר שנבחרה. כאמור, מנהל אגף תקציבים לא אישר את ההזמנה.

- הזמנה מספר 36976 מ-16.1.14 בסך 15,600 ש"ח כולל מע"מ שהופקה באגף לתמיכה ושילוב עבור ייעוץ דיאטני.

תגובת מנהל אגף תקציבים:

"ב-16.1.2014 הגיעה אליי הזמנה מס' 36976 שבעקבותיה בוצעה בדיקה ונמצא כי כל ההצעות היקרות יותר היו פיקטיביות. בעקבות ממצאים אלו נבדקו הזמנות שאושרו בשנים קודמות ונמצא שאותם המציעים צורפו למציעה הזולה. הזמנה זו לא אושרה על ידי... רק במאי 2014 הועברה אליי הזמנה חדשה עם מציעים חדשים שמספרה 42796 שאושרה על ידי.

[לממצאים נוספים בנושא "ייעוץ דיאטני" - ראו סעיף 13.4ז]

ג. כאמור לעיל, למזכירת אגף אמרכלות במינהל נערך שימוע לאחר שבדיקתו של מנהל אגף תקציבים העלתה, כי הנ"ל צירפה להזמנה שהפיקה שתי הצעות מחיר פיקטיביות גבוהות מההצעה שנבחרה.

תגובת ראשת המינהל:

"כפי שציינת נערך לעובדת שימוע, בנוסף התקיימו שיחות נוספות עמה לרבות ריענון הנוהל."

בעקבות ממצאי הביקורת שלחה ראשת המינהל דואר אלקטרוני לעובדת, בו נכתב:

"...להבא נדרשת לפעול בהתאם לנוהל העירוני... על פיו נדרש, בין היתר, להוציא פנייה אחידה בכתובים בלבד לספקים פוטנציאליים, לכל ספק לשלוח בקשה נפרדת ולקבל הצעות בכתב בלבד שהן בהתאם למפרט שהועבר לספקים." [ההדגשה במקור]

ד. מנהל אגף תקציבים איתר מקרה דומה שבוצע ביחידה שאינה באחריות המינהל:

בבדיקת הצעות מחיר שצורפו להזמנה של חבר מועצה לשעבר מחזיק תיק "מורשת יהודית" במינהל החינוך⁴ נמצאה הזמנה שהצעות שצורפו אליה נחזות להיות זהות:

הזמנה מספר 20586 מ-19.2.13 בסך 1,800 ש"ח לפני מע"מ עבור צילום מסיבת פורים.

מסמכי הזמנה כללו שלוש הצעות מחיר הנחזות להיות דומות בניסוח ובגופן (סוג וגודל) בו השתמשו.

להזמנה צורף מכתב שכתב חבר המועצה דאז שהיה אחראי על תחום מורשת יהודית למנהל אגף תקציבים: "לבקשתך אני מאשר שקיבלתי ישירות את הצעות המחיר מהספקים..." מנהל אגף תקציבים אישר את ההזמנה ב-19.5.13.

13.4 ממצאי הביקורת - הצעות מחיר שהתקבלו במינהל לשילוב חברתי:

א. זרי פרחים

בשנים 2012-2014 (עד חודש ספטמבר) הפיקו עובדי המינהל 14 הזמנות לספק פ"ח עבור זרי פרחים. מעיון במסמכים שצורפו להזמנות עולה כי לכולן, למעט אחת, צורפו שתי הצעות מחיר. לעשר הזמנות, בסכום כולל של 4,900 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקו עובדי הרשות העירונית לקליטה ושילוב עולים (להלן - אגף הקליטה), צורפה הצעת מחיר גבוהה מהספק א' הפועל לכאורה מאותו רחוב בו פועל הספק פ"ח. נמצא כי ההצעות כוללות נוסח דומה.

בדיקת הביקורת העלתה כי בית העסק א' מוכר ציוד היקפי למחשבים. הביקורת שוחחה בטלפון עם עובדת א' שמסרה שאיננה מוכרת פרחים, אך הפנתה את הביקורת לספק פ"ח שחנותו ממוקמת באותו רחוב, ואף מסרה לביקורת את מספר הטלפון של חנות הפרחים.

להזמנות שהופקו בשנת 2014 צורפה פנייה אחידה ששלח מנהל יחידת קליטה באגף הקליטה לשני הספקים: פ"ח ו-א'.

⁴ במסגרת בדיקה הנערכת בנושא "פעילויות בעלות אופי דתי" ותיכלל בדוח הביקורת הנוכחי.

מזכירת יחידת קליטה שהפיקה את ההזמנות בשנת 2014 ומנהלת אגף הקליטה שהפיקה את ההזמנות בשנת 2013 (עת מזכירת היחידה שהתה בחופשת לידה) מסרו לביקורת כי הצעות המחיר והפניות האחידות בשנים אלו הועברו אליהן ממנהל יחידת הקליטה אשר אחראי על הפנייה לספקים וקבלת הצעות המחיר. הביקורת מעירה כי כבר בדוח ביקורת לשנת 2011 (מספר 32) בנושא "מקהלות לפנסיונרים" הובאה התייחסותו להתנהלותו של מנהל יחידת קליטה. להלן הקטע הרלוונטי בדוח:

"הביקורת מעירה כי ליקויים בהתנהלות מנהל יחידת קליטה הוזכרו בדוחות ביקורת קודמים, בין היתר:

- דוח מספר 31 לשנת 2010 בנושא 'בקורות בעירייה - מעקב': נמצא כי מנהל יחידת קליטה הכין ואישר הזמנות עבודה שלא על-פי נוהל עירוני - גזבר העירייה דאז לא אישר לתשלום שני חשבונות בגין הזמנות מהטעם שלהזמנות צורפה הצעה אחת בלבד ורק לאחר דרישת חשב המינהל לצרף שלוש הצעות בהתאם לנוהל העירוני, מנהל יחידת קליטה צירף להזמנות שתי הצעות נוספות יקרות יותר. לאחר הפצת דוח הביקורת פרסם גזבר העירייה דאז הנחיה לכל ראשי המינהלים והאגפים, ממנה למדים על התנהלותו הלקויה של מנהל יחידת קליטה באותו מקרה: 'כשמתבקש מינהל/אגף להשלים הצעות מחיר, אין הכוונה להגיש הצעות שתאריכן שונה מאלה שכבר הוגשו. עליכם לדאוג לפנייה אחידה למציעים, ולהתנות את הגשת ההצעות בזמן מוגדר, אחרת זו פיקציה שהדעת אינה סובלת אותה ומתכון לתפירת הצעות...'

"תגובת מנהלת אגף הקליטה:"

'באשר להתנהלות מנהל יחידת קליטה, יוודא עמו כי ברורים לו נוהלי עבודה תקינים באשר לפרויקטים בתחום אחריותו.'

- דוח מספר 32 לשנת 2011 בנושא "הרשות העירונית לקליטה ושילוב עולים - מקהלות לפנסיונרים": נמצא כי מנהל יחידת קליטה הגיש למשרד הקליטה דוחות שכללו אי-התאמות בדיווח הכספי בין הביצוע בפועל לדיווח. בעקבות ממצאי דוח הביקורת והדוחות הקודמים - זומן מנהל יחידת הקליטה לוועדת משמעת עובדים.

"תגובת מנהלת אגף הקליטה:"

"באשר לתפקודו של מנהל יחידת קליטה וההתייחסות בדוח לאירועי עבר, ברצוני לציין לטובה את השיפור הרב שנעשה בהתנהלותו מול ספקים..." [ההדגשה במקור]

מנהלת אגף הקליטה השיבה לבקשת הביקורת לקבל את העתק הפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה למציעים בהזמנות מספר 24667, 22597 ו-12667 (משנת 2013): "רוב הבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית ובמיילים שנמחקו מאז ואין דרך לשחזר".
להצעות מחיר שצורפו להזמנה מספר 41072 מ-31.3.14 - ראו **נספח א'**.

תגובת מנהל יחידת קליטה:

"בחרתי בחנות פ"ח' כבספק זרי פרחים הזול ביותר. ביקרתי בפעם הראשונה בחנות פ"ח לצורך קבלת הצעת מחיר. כשעברתי ברחוב... שבה ממוקמת החנות הנ"ל ראיתי חנות נוספת א' שבה מכרו פרחים. הפרחים עמדו בכניסה לחנות. פניתי למוכרת בחנות זו וקיבלתי גם ממנה הצעת מחיר. וכך נהגתי לפעול - הייתי פונה לחנויות הנ"ל והייתי מקבל הצעות מחיר."

תגובת מנהלת אגף הקליטה:

"יצוין בנוסף להסבר המצ"ב, כי על פי הנוהל העירוני מלכתחילה לא היה אמור אגף הקליטה לספק יותר מהצעת מחיר אחת עד סכום הזמנה של 3,000 ש"ח. גובה ההזמנה המדובר היה 250 ש"ח."

ב. סדנת חשיבה חיובית

בשנים 2012 ו-2013 הופקו באגף הקליטה חמש הזמנות ל-ק"א עבור סדנאות חשיבה והעצמה בסכום כולל של 13,320 ש"ח כולל מע"מ. לכל ההצעות צורפו שתי הצעות מחיר שנשלחו למנהלת פרויקטים באגף משתי מציעות קבועות. מעיון בהצעות עולה כי שתיהן כללו משפטים דומים, לרבות שימוש ברווחים כפולים באותם מקומות. כמו כן, הגופן בו השתמשו שתי המציעות לרשום את שמן זהה, אך שונה מזה ששימש לפירוט הצעות המחיר.

נמצא כי שתי המציעות הן בוגרות אותו בית ספר לאימון.

הביקורת ביקשה ממנהלת אגף הקליטה העתק מהפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה למציעים בהזמנות מספר 18346, 13305, 7274, 6035 ו-1220. על כך השיבה: "רוב הבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית ובמיילים שנמחקו מאז ואין דרך לשחזר."

תגובת מנהלת פרויקטים:

"החלטה לפנות לבוגרות ביי"ס... התבססה על המלצות רבות על ביי"ס ועבודתן של בוגרות בית הספר בתחום העצמה... מאחר ומדובר בספקיות דוברות רוסית, שלא שולטות טוב בעברית, לפי בקשתן נהגתי להדפיס את הדרישות ולשלוח להן. הספקיות נהגו להעתיק משפטים שניסחתי בבקשה לקבלת הצעת מחיר ועל כן מופיעים לעתים משפטים/מילים זהים בהצעות המחיר... אך ההצעות הן של הספקיות והן אלו שמילאו את העלויות ופרטים אישיים ולאחר מכן שלחו אלי. אפשר לראות כי ההצעות עצמן בנויות שונה ואינן זהות לחלוטין. בגלל שהזמנות העבודה אושרו בזמנו גם בלי לצרף בקשות להצעת מחיר, לכן הן לא נשמרו אצלי במיילים ששלחתי לספקיות ונהגתי למחוק אותן לאחר תקופה."

ג. הדרכת טיולים

בשנים 2012-2014 (עד חודש ספטמבר) הפיקו עובדי אגף הקליטה 15 הזמנות לספק ו"ל עבור הדרכת טיולים בסכום כולל של 13,134.84 ש"ח כולל מע"מ.

מעיון ב-11 מההזמנות (לשתי הזמנות צורפה הצעת מחיר אחת ולשתיים נוספות לא נסרקו המסמכים למערכת הרכש) עולה כי הצעות המחיר נכתבו על טופס מובנה.

להלן הצעות המחיר שהתקבלו :

הצעת הביקורת בנוגע למציע 2	הצעת מחיר			תאריך ההזמנה	מספר ההזמנה	
	סכום, בש"ח (כולל מע"מ)	מציע 2	סכום, בש"ח (כולל מע"מ)			מציע 1
מספר הטלפון שצוין בהצעת המחיר אינו שייך למציעה	1,200	ב"ד	880	ו"ל	14.10.12	12859
					3.1.13	17478
						17482
מספר טלפון אינו זמין	1,000	ב"א	880		14.10.12	12858
בחיוג מספר הטלפון מגיעים לתא קולי	1,000	ה"ל	752		22.5.13	24685
			890		9.1.14	36483
מספר הטלפון שצוין בהצעת המחיר אינו שייך למציע	1,000	נ"א	870		6.6.12	5886
מספר הטלפון שצוין בהצעת המחיר אינו שייך למציעה	1,000	פ"י	870		29.3.12	2727
מדריכת טיולים, שלחה לעירייה שתיים-שלוש הצעות בעבר	1,000	ק"ב	870		7.3.12	1559
						1562
				1566		

תגובת מנהלת אגף הקליטה :

"הדרכות עבור הטיולים בתאריכים המצויינים בוצעו על ידי רכות תרבות עולים דאז... אשר פרשה מתפקידה לפני כשנתיים. במסגרת תפקידה, ובכפוף לדרישה לספק טופס אחיד של הצעת מחיר למדריכי הטיולים בשפה הרוסית, הפיק אגף הקליטה טופס מיוחד אותו נהגה רכות התרבות לשלוח למדריכים המוכרים לה בפקס על מנת לקבל את הצעתם, בכתב ידם וחתימתם. הטופס אפשר מתן מענה אחיד (למעט עלות) ומלא מצד המדריכים, ללא החסרת פרטים נדרשים. על כן מבנה ההצעה נראה זהה. אולם הטפסים מולאו וסופקו ע"י הספקים עצמם, בכתב ידם ובחתימתם."

הביקורת מדגישה כי אכן הצעות המחיר נרשמו על טופס אחיד, אך באופן קבוע ההצעות הגבוהות היו באותו גובה כמעט בכל ההזמנות. כפי שמוצג בלוח דלעיל, למעט במקרה אחד, הניסיונות לשוחח עם המציעים לא צלחו.

ד. חוג קט-רגל

1) להזמנה מספר 12584 מ-24.9.12 בסך 25,000 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקה מנהלת אגף הקליטה עבור אימון קבוצות קט-רגל וסדנת העצמה ליוצאי אתיופיה וחבר העמים, הוגשו שלוש הצעות מחיר ששתיים מהן שלא נשאו תאריך, נחזות להיות זהות לחלוטין למעט הסכומים (ההצעה הנמוכה אחת מהן).

להזמנה צורף מכתב מתאריך לא ידוע שכתב מנהל הרשות העירונית למלחמה בסמים ואלכוהול (להלן - **הרשות למלחמה בסמים**) למנהלת אגף הקליטה, לפיו המציע שנבחר הוא מנחה ייחודי, המעביר סדנאות ייחודיות בנושא סמים ואלכוהול לבני נוער בסיכון ואין מנחה אחר שעושה פעילות דומה. כאמור, להזמנה צורפו שלוש הצעות מחיר, ששתיים מהן היו כמעט זהות.

הביקורת ביקשה ממנהלת אגף הקליטה העתק מהפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה למציעים בהזמנה 12584. על כך השיבה: "רוב הבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית ובמיילים שנמחקו מאז ואין דרך לשחזר".

(2) להזמנה מספר 45175 מ-26.6.14 בסך 10,000 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקה מתאמת עירונית למלחמה בסמים ואלכוהול עבור חוג קט-רגל במסגרת תכנית של הרשות למלחמה בסמים, הוגשו שלוש הצעות מחיר ששתיים מהן (ההצעות הגבוהות) נחזות להיות דומות.

הביקורת ביקשה ממנהל הרשות למלחמה בסמים העתק מהפנייה האחידה שנשלחה למגישי הצעות המחיר. על כך השיב: "למעשה ועדת היגוי של משרד הקליטה יחד עמנו אישרה את הפעילויות והספקים, טרם הוצאת ההזמנות".

תגובת מנהלת אגף הקליטה:

"חוג קט-רגל פעל במסגרת פרויקט 'מחברים' המיועד לנוער יוצאי חבר העמים ויוצאי אתיופיה, במימון משרד העלייה והקליטה. במעמד ועדת ההיגוי מאשרים נציגי משרד העלייה והקליטה את התכנים, הפעילויות וכן את הספקים המבצעים. התוכנית מבוצעת ע"י הרשות העירונית למלחמה בסמים ואלכוהול, אשר הציעה את המציע הזוכה כספק ייחודי להדרכת החוג, ואשר אושר ע"י ועדת ההיגוי של משרד העלייה והקליטה. משהסבר זה לא התקבל ע"י חשבות המנהל, סופקו לי ע"י הרשות העירונית למלחמה בסמים ואלכוהול 3 הצעות מחיר נוספות מספקים אחרים".

תגובת מנהל הרשות למלחמה בסמים:

"במהלך הביקורת נעשתה פנייה ממשרדך בנוגע למספר הזמנות, ואופן הגשתן. מתוך הדברים השתמע כי השאלה המרכזית הנה אופן פניית הרכזים אל הספקים ומתוך כך נגזרה תשובתי, הפניות לספקים נעשו עפ"י רוב בשיחות טלפוניות בהם מפרט הרכז את הדרישות לביצוע הפעילות, לאחר השיחה עמכם בנושא ערכתי שוב בדיקה מול גורמי הגזברות ונאמר לי שאין דופי ומניעה באופן ההתנהלות, אולם סוכם כי החל משנת 2015 תיעשה פנייה כתובה וזאת על מנת למנוע משוא פנים ותהליך אשר מתקיים בו נוהל תקין ושקיפות מלאה .

אין בדברי אלו להסיק כי אין נוסח אחיד להגשת הצעות המחיר זאת שוב, משום שעובדי הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול מונחים על ידי לפעול על

פי הנהלים ולפרט בפני כול ספק את מהות הפעולה ודרישות ההזמנה, קודם לקבלת הצעת המחיר."

"תכנית 'מחוברים' הפועלת אצלנו בעיר ראשון לציון, ממומנת על ידי המשרד לקליטת עלייה. טרם הפעלת התכנית הוקמה ועדת היגוי שבה חברים נציגי המשרד לקליטת עלייה ועיריית ראשון לציון, החלטות לגבי הפעילות נתקבלו ע"י הוועדה ורק לאחר מכן אישרו ממשרד לקליטת עלייה את המימון. ועדת ההיגוי אישרה את הפעילות אופי התכנית ואת תקציב התכנית. אני מפנה אותך לחוזה הפעילות בין המשרד לקליטת העלייה לבין עיריית ראשון לציון שעליו חתומים ר' העירייה, מנכ"ל וגזבר. לעיונך מצורף נספח א' טופס 8 פירוט תקציבי לתכנית מחוברים 2014, אשר בו מצוינת הפעילות וכן הספק המפעיל."

מנהל הרשות למלחמה בסמים מסר לביקורת כי דרישת הגזברות להציג שלוש הצעות מחיר הייתה מיותרת לאור העובדה שהמפעיל נבחר בוועדת היגוי בה נקבע אף התעריף שייגבה עבור העבודה. הביקורת מדגישה כי במקרה זה אמנם לא היה צורך במספר הצעות מחיר, אך בפועל הוגשו הצעות נוספות הנחזות להיות דומות.

ה. חוגים לילדים

לארבע הזמנות שהפיקו עובדות אגף הקליטה לספק ת"פ בשנים 2012 ו-2013 בסכום כולל של 130,223 ש"ח כולל מע"מ, צורפו שלוש הצעות מחיר שחלקן נחזות להיות דומות: שימוש בטבלה זהה רק בחלק מההצעות, טעויות החוזרות במספר הצעות ושימוש בגופן זהה (סוג וגודל).

מנהלת אגף הקליטה השיבה לבקשת הביקורת לקבל את העתק הפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה למציעים בהזמנות מספר 1029, 25768, 17497 ו-5074 שהופקו לספק ת"פ וצורפו להן הצעות מחיר הנחזות להיות דומות: "רוב הבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית ובמיילים שנמחקו מאז ואין דרך לשחזר."

תגובת מנהלת אגף הקליטה:

"...התבצעה פנייה ל-3 ספקים שונים אשר ביכולתם לבצע את הפרויקט, תוך הגדרת המרכיבים הנדרשים לתמחור ועל כן התייחסותם כוללת מרכיבים זהים. יחד עם זאת, הצעה אחת אינה דומה לאחרת."

ו. הדרכת סיורים

1) להזמנה מספר 31651 מ-30.9.13 בסך 1,600 ש"ח כולל מע"מ לב"ר עבור סיורים בירושלים ובחיפה, צורפו שתי הצעות מחיר לכל סיור. במסמך מ-29.9.13 ששלחה מנהלת פרויקטים למנהלת אגף הקליטה יום לפני הפקת ההזמנה, נרשם כי הסיור בירושלים יכלול ביקור במוזיאון המדע, קריית הממשלה, תיאטרון ירושלים, טיילת ארמון הנציב, מתחם העירייה ובית הכנסת הגדול. מעיון בשתי הצעות המחיר לסיור זה עולה כי שני האתרים

האחרונים לא נכללו בשתייהן. זאת, נוסף לכך שנוסח ההצעות כמעט זהה בשתייהן.

בהתייחס לסיור בחיפה, במסמך מ-29.9.13 נרשם סדר הביקור באתרים באופן שונה מזה שצוין בשתי ההצעות.

ההזמנה בוטלה בידי מזכירת יחידת קליטה שקלטה את ההזמנה למערכת, ובמקומה הפיקה שתי הזמנות אחרות: מספר 32062 ומספר 32063.

הביקורת ביקשה ממנהלת אגף הקליטה העתק מהפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה למציעים בהזמנות מספר 31651, 32062 ו-32063. על כך השיבה: "רוב הבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית ובמיילים שנמחקו מאז ואין דרך לשחזר."

(2) מעיון בארבע הזמנות שהופקו ל-ב"ר בסכום כולל של 3,200 ש"ח בשנים 2013-2014 (עד חודש ספטמבר) עולה כי לכולן הוגשו שתי הצעות מחיר של שתי מציעות קבועות ללא ציון תאריכי ההצעות - ההצעה הנמוכה הוגשה בידי אותה מציעה בכל המקרים. נמצא כי בכל ההזמנות שהופקו בשנת 2013 ההצעה הנמוכה נכתבה בכתב יד, בעוד שההצעה הגבוהה הודפסה. בשנת 2014 הופקו שתי הזמנות:

הזמנה מספר 42170 מ-4.5.14 - ההצעה הגבוהה נכתבה בכתב יד, בעוד ההצעה הנמוכה שנבחרה הודפסה באופן זהה לחלוטין (למעט מחירים ופרטי הסיורים) להצעות המחיר שהגישה המציעה הגבוהה בהזמנות משנת 2013, לרבות מרווחים כפולים באותם המקומות. נוסח שתי ההצעות שצורפו להזמנה מספר 42170 היה דומה, אף שלא הוגש בהתאם לנוסח הפנייה האחידה למציעים שצורפה למסמכי ההזמנה.

הזמנה מספר 43974 מ-5.6.14 - ההצעה הנמוכה נכתבה בכתב יד, בעוד שההצעה השנייה הודפסה. גם במקרה זה ההצעה זהה (למעט מחירים ופרטי הסיורים) להצעות המודפסות שצורפו להזמנות משנת 2013.

תגובת מנהלת פרויקטים:

"המכתב מ-29.9.13 שצורף להזמנה 31651 בטעות, הנו פנימי ונכתב למנהלת אגף הקליטה לבקשתה להתעדכן בתכנון הטנטטיבי של הסיורים במסגרת התכנית. הזמנה זו בוטלה בגלל שהוחלט להפריד את שני הסיורים... במקומה הופקו שתי הזמנות - 32062, 32063, עבור כל טיול בנפרד. בקשתי להצעת מחיר לשני הספקים מתייחסת למסלול אחיד בעל אותו מס' אתרים. הצעות המחיר של הספקים מתייחסות לאותו מסלול בדיוק ולאותם אתרים. כל ההזמנות בהזרכת סיורים הונפקו על ידי הספקים, וכל אחד מהם בוחר את השיטה הנוחה לו (לא כל ספק יודע להשתמש בוורד ולא הייתה שום בקשה מחייבת מ[אגף] החשבות או מהעירייה על הגשת הצעת מחיר מודפסת בלבד). ככל שנוגע לטענה להצעות מחיר דומות, ההסבר היחיד שיוכל לתת זה כי רובם לפי ידיעתי מעתיקים מבקשה להצעה וכי לכל מי שפניתי ביקשתי את אותו דבר ואת אותו נוסח, שב[אגף] החשבות שלנו יהיה קל ויוכלו להשוות בין המחירים."

תגובת מנהלת אגף הקליטה :

"...יצוין בנוסף להסבר המצ"ב, כי על פי הנוהל העירוני מלכתחילה לא היה אמור אגף הקליטה לספק יותר מהצעת מחיר אחת עד סכום הזמנה של 3,000 ש"ח. גובה ההזמנה המדובר היה 800 ש"ח."

ז. ייעוץ דיאטני

בשנים 2012-2013 הפיקו עובדות אגף תמיכה ושילוב ארבע הזמנות לספק ת"ל בסכום כולל של 51,000 ש"ח כולל מע"מ.

נמצא כי לכל אחת מההזמנות, למעט הזמנה אחת משנת 2012 (לה צורפו שתי הצעות מחיר), צורפו שלוש הצעות מחיר מאותם מציעים ממועדים שונים, הנחזות להיות זהות או דומות במיוחד. שתי ההצעות הגבוהות הוגשו לכאורה בידי אותן דיאטניות, אך החתימות שלהן על חלק מההצעות שהגישו נחזות להיות שונות, אף שמדובר לכאורה באותן מגישות.

עובדת זכאות ורפרנטית מחשוב באגף תמיכה ושילוב מסרה לחשב המינהל: "בשנת 2012 עוד לא יצא מכתב פנייה, לכן כל ההזמנות בשנת 2012 המיוחסות לאגף תמיכה ושילוב נעשו ללא מכתב פנייה."

למסמכי הזמנה נוספת מספר 36976 מ-15.1.14 צורפה פנייה אחידה למציעים שלא כללה טופס מובנה להגשת הצעות מחיר, ומכאן שלא היה נוסח אחיד להגשת ההצעה.

לדוגמה הצעות המחיר שצורפו להזמנה מספר 32005 מ-6.10.13 - ראו **נספח ב'**.

הביקורת שוחחה עם שני המציעים שלא קיבלו את העבודה, ואלו מסרו כי הם אינם דיאטנים קליניים וכי לא הגישו הצעות מחיר אלה ולא ידעו על קיומן. לדברי אחד מהם אשר הוצג בהצעת המחיר כאישה, הוא היה בעבר בן זוגה של המציעה שנבחרה.

תגובת ראשת המינהל :

"רוענן הנוהל 'הזמנת עבודות ושירותים' וכן הועברה הנחייה למנהלת."

ח. הנחיית קבוצות

בשנים 2013-2014 (עד חודש ספטמבר) הפיק אגף הקליטה שמונה הזמנות ל-ב"צ עבור הנחיית קורסים שונים לנשים בסכום כולל של 58,276 ש"ח כולל מע"מ.

מעיון במסמכים שצורפו להזמנות עולה כי בחמש מההזמנות התקבלו הצעות מחיר משלוש מציעות קבועות. לדברי אחת מהמציעות שלא קיבלה את העבודה, הזוכה נהגה לפנות אליה לקבלת הצעת מחיר ולא נציג העירייה.

להזמנה מספר 21613 מ-13.3.13 צורפו שלוש הצעות מחיר שנשלחו למנהלת אגף הקליטה - הצעת הזוכה (ההצעה הנמוכה) ושתי הצעות מחיר, אחת מהן מהמציעה שמסרה לביקורת כי הזוכה נהגה לפנות אליה. מעיון בשתי ההצעות שלא נבחרו נמצא כי הן זהות (למעט סכומים) ונשלחו למספר פקס שבאגף קליטה, מאותו מספר פקס השייך לחברה לייצור רהיטים בעיר מודיעין. להצעות שצורפו להזמנה זו - ראו **נספח ג'**.

הביקורת ביקשה ממנהלת אגף הקליטה העתק מהפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה למציעים בהזמנות מספר 21613 ו-42255. על כך השיבה: "רוב הבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית ובמיילים שנמחקו מאז ואין דרך לשחזר."

לחלק מההזמנות צורפה פנייה אחידה למציעים ממנהלת פרויקטים באגף הקליטה. נוסח הפנייה היה זהה בכל ההזמנות ולא כלל דרישה שההצעות תוגשנה בטבלה אחידה. טבלה כאמור אף לא צורפה לפנייה. עם זאת, נמצא כי כל ההצעות הוגשו בטבלה הכוללת שדות זהים.

בהשוואה בין הפנייה האחידה ללוחות בהם הוצגו הצעות המחיר עולה כי הסעיפים ריכוז פעילות, עלות המדריכות החיצוניות בסיור וביקור במפעל החוזרים בכל ההצעות, לא הוזכרו כלל בפנייה.

דוגמה נוספת היא הצעות המחיר שצורפו בידי אותן מציעות להזמנה מספר 23629 מ-2.5.13 (אחת מארבע הזמנות שבוטלו ובמקומן הופקה הזמנה מספר 23715). המציעה שנבחרה מועסקת אף באמצעות המשרד לקידום מעמד האישה בעירייה כמנהלת פרויקט עירוני. נמצא כי על חלק מההצעות שהגישה הופיע לוגו העירייה אף על פי שאינה עובדת העירייה והגישה את הצעתה כיועצת חיצונית לעירייה.

המציעה השנייה היא זו שמסרה לביקורת כי העבירה את הצעות המחיר למציעה הראשונה, והשלישית - מנהלת פורום של המשרד לקידום האישה.

לשתי הזמנות אחרות (מספר 41839 ו-44480) הוגשה הצעת המחיר בידי מציעה (ט"ב) אשר לפי פרסומים שונים באינטרנט, לרבות פרסומי המשרד למעמד האישה באתר העירוני, מעבירה הרצאות בשיתוף המציעה הזוכה. כך לדוגמה, הביקורת מצאה פרסום באינטרנט על אודות סיור במפעל הנ"ל בו נכתב: "ב"צ מנהלת מרכז [עירוני] פתחה בברכות על החשיבות בלהיות אישה משפיעה, לאחר מכן ט"ב מנחה מאמנת במרכז [העירוני] העבירה פעילות חווייתית עם קלפים ושיחה מעצימה על ההשפעה והחוויה..."

נוסף על כך, בהצעה שהגישה בהזמנה מספר 41839 מ-5.6.14 נכתב בלוגו של המציעה ט"ב: "מאמנת מומחית, מנחת קבוצות וסדנאות". לעומת זאת, בהצעה שהגישה בהזמנה מספר 44480 מ-15.6.14 נכתב בלוגו של אותה מציעה: "עיצוב גרפי ופיתוח כלים."

לדברי יועצת ראש העירייה למעמד האישה, המציעה השנייה (ט"ב) מרצה בתשלום במרכז העירוני הפועל בשיתוף המשרד למעמד האישה ובמימון עירוני, אותו מנהלת המציעה שנבחרה.

ממסמכים שהעבירה מנהלת מוקד קליטה עירוני ליוצאי אתיפיה לביקורת, עולה כי לזוכה בהזמנה מספר 41839 נשלחה פנייה בכתב ב-9.3.14 והיא הגישה הצעת מחיר במועד בלתי ידוע, בעוד שאותה פנייה הועברה ב-5.6.14 למציעה השנייה ובאותו היום התקבלה ממנה הצעת מחיר - הגבוהה מבין השתיים. זאת ועוד, שתי הצעות המחיר הוגשו בטבלה אחידה, אשר לפי מנהלת מוקד קליטה, לא צורפה כלל לפנייתה. לשאלת הביקורת לגבי שני סעיפים שנכללו בטבלאות

האחידות, אך לא הוזכרו בפנייה האחידה (מרכיבי התכנית: "ציוד" ו"הוצאות כלליות") זו השיבה לביקורת כי היא ביררה אצל המציעות במה מדובר מאחר שגם היא לא ידעה למה כוונתן.

תגובת מנהלת אגף הקליטה:

"הזמנת עבודה 21613 בוצעה עבור סדנת זכויות נשים בקהילה ליוצאות חבר העמים, יוצאות אתיופיה וישראליות ותיקות (ב-3 שפות). הפרויקט הנו בשותפות עם קידום מעמד האישה אשר הגה ובנה את התכנית ופנה בבקשת מימון לאגף הקליטה והמשרד לעלייה וקליטה. ככל שידוע לנו, מרכז [עירוני] משמש כזרוע הביצוע של קידום מעמד האישה והוא סופק על ידם לצורך ביצוע הפרויקט. משנדרשו הצעות מחיר נוספות ע"י חשבות המנהל, פניתי לקידום מעמד האישה על מנת שישפכו 2 הצעות מחיר נוספות וכך עשו. על אף שהפנו אליי את הצעתן, לא פניתי מעולם לספקיות אלו באופן ישיר, הן אינן מוכרות לי, וכן לא החברה הזהה בעיר מודיעין ממנה נשלחו בפקס הצעות אלו. לצערי, למדתי רק מדוח המבקרת, כי ההצעות נשלחו ממקור זהה.

בהתייחס להזמנות עבודה 44128, 23629, 44480 - ההזמנות מתייחסות לתכנית 'עולות ומשתלבות', גם היא בשותפות עם קידום מעמד האישה, המספק את מעטפת התכנית לפרויקט. אני מפנה להסברה המצ"ב של מנהלת הפרויקטים של אגף הקליטה.

אציין רק, כי גם כאן, מרכז [עירוני] שימש כזרוע הביצוע של קידום מעמד האישה ונציגו לצורך הפעלת התכנית. משנדרשו הצעות מחיר נוספות, הופנינו לספקים אפשריים על-פי המלצות קידום מעמד האישה, ובמקרים אחרים קידום מעמד האישה פנה לספקים ישירות."

תגובת מנהלת פרויקטים:

"...התכנית 'עולות ומשתלבות' פועלת מזה שלוש שנים בשותפות עם משרד העלייה והקליטה, אגף הקליטה ואגף לקידום מעמד האישה. בגלל שהתכנית היא בתחום העצמת נשים, פנינו לאגף לקידום מעמד האישה לשותפות. מי שהוצג בפנינו בשנה השנייה של הפרוייקט כנציג האגף לקידום מעמד האישה לביצוע התכנית היה 'מרכז [עירוני]'. מכיוון שבעירייה נדרש להביא שלוש הצעות מחיר, ההמלצה לספקיות אפשריות בתחום התקבלו מהאגף לקידום מעמד האישה."

תגובת מנהלת אגף הקליטה:

"באשר למנהלת הפרוייקטים למבוגרים של אגף הקליטה, מדובר באישה מקצועית מהשורה הראשונה, בעלת אחריות ומסירות יוצאת דופן לעבודתה ותפקוד ברמות ביצוע גבוהות ביותר, מוערכת מאד ע"י שותפיה וקהל לקוחותיה, העושה את עבודתה נאמנה. אין לי ספק כי פעלה על-פי הנהלים המקובלים בתחום הפנייה לספקים, והסבריה להצעות המחיר שצוינו בדוח מקובלים עליי."

תגובת מנהלת מוקד קליטה עירוני ליוצאי אתיופיה בנוגע להזמנה מספר

41839:

- 1" אין לי כל הכרות אישית עם אף אחת מהספקיות...
3) לא ידוע לי שיש חברות או שיתופי פעולה עד מכתבכם...
5) מציעה שיהיה מנגנון לבקרה טרם אישור ההזמנה לאי-הישנות טעויות כאלו בעתיד.
6) מבקשת לציין שהזוכה מס' הזמנה 41839 הגב' ב"צ לא המשיכה את הקבוצה בטענה שיש בירוקרטיה רבה אצלנו..."

תגובת יועצת ראש העירייה למעמד האישה:

"מרכז [עירוני] פועל במסגרת המשרד לקידום מעמד הנשים כמרכז עסקי חברתי במטרה לאפשר לנשים מרחב של צמיחה ותמיכה על רצף החיים.... למרכז מנהלת... בעצה אחת עם סמנכ"ל העירייה דאז הגב' ב' ומשרד עורכי דין [יועץ משפטי חיצוני] הוחלט שהדרך היחידה בה יוכלו המאמנות לקבל שכר עבור עבודתן היא באמצעות הפעלת המרכז ע"י החברה העירונית וכך נקבע שהחברה העירונית היא האחראית לניהול הבירוקראטי ולגביית הכספים בעוד המשרד לקידום מעמד הנשים אחראי על התכנים המקצועיים של מרכז... האחראיות של המשרד לקידום מעמד הנשים על מרכז [עירוני] נותרה ביחס לקביעת נושאי התכניות והתכנים המקצועיים שמעביר המרכז. כך גם ביחס לתכנית נשוא הדוח לא הייתה מעורבות של המשרד לקידום מעמד האישה ביחס להתנהלות הפיננסית והלוגיסטית... עם קבלתו של האישור על התכנית, פעלה מנהלת המרכז [העירוני] ישירות מול מטה הקליטה. זאת ועוד, כלל לא ברור לי מדוע נדרשה מנהלת המרכז [העירוני] להמציא הצעות מחיר נוספות שעה שעסקינן בגוף ייחודי שהגה את המיזם ומהווה למעשה ספק יחיד באמצעות החברה העירונית.

אציין עוד שהגב'... פרשה מתפקידה כמנהלת המרכז [העירוני] ובנסיבות אלו אינני יכולה לברר עמה מדוע ביקשה ממאמנות נוספות הצעת מחיר שעה שעסקינן ביזומה של 'מרכז [עירוני]' כספק יחיד ובלעדי לשירות זה."

ט. נופשים וטילים

בשנים 2012-2014 (עד חודש ספטמבר) הפיקו עובדי המינהל ועובדי הרשות למלחמה בסמים 39 הזמנות לספק נית"ו בסכום כולל של 351,759 ש"ח (כולל מע"מ)⁵. מעיון בהצעות המחיר שצורפו להזמנות עולה כי בחלק מהמקרים הצעות המחיר נחזות להיות דומות ואף זהות, לרבות טעויות שחזרו על עצמן בחלק מהצעות המחיר.

להלן דוגמאות:

- הזמנה מספר 15540 מ-27.11.12 בסך 22,000 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקה מנהלת מועדון העיוור עבור סוף שבוע בים המלח - להזמנה צורפו שלוש

⁵ סך של 55,500 ש"ח מהסכום מתייחס להזמנות שהפיקו עובדי הרשות למלחמה בסמים.

הצעות מחיר, ההצעה הנמוכה אינה נושאת תאריך. נוסף על כך, נוסח שתיים מההצעות דומה למדי, ומשפטים זהים כללו מילים וניקוד מיותרים. הביקורת ביקשה ממנהלת לשכת שיקום ונכויות העתק מהפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה לספקים בהזמנות מספר 15540, 11514, 19362, 27214 ו-31443 ובהזמנה מספר 14016 עבור נופש במלון רימונים, בה נבחר הספק שאא"ל מבין שלושה מציעים, בהן הצעות המחיר נחזות להיות דומות למדי. על כך השיבה: "מנהלת בית העיוור, פנתה טלפונית לקבלת הצעות מחיר ולאחר מכן, הספקים היו שולחים לה הצעות מחיר."

תגובת ראשת המינהל:

"רוענן הנוהל' הזמנת עבודות ושירותים' וכן הועברה הנחייה למנהלת."

- הזמנה מספר 14481 מ-11.11.12 בסך 5,600 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקה מזכירת יחידת קליטה באגף הקליטה עבור טיול ללטרון - להזמנה צורפו שלוש הצעות מחיר שלא נשאו תאריך, בעלות נוסח דומה למדי. הביקורת ביקשה ממנהלת אגף הקליטה העתק מהפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שנשלחה למציעים בהזמנה זו. על כך השיבה: "רוב הבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית ובמיילים שנמחקו מאז ואין דרך לשחזר."
- הזמנה מספר 1666 מ-12.3.12 בסך 13,000 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקה מתאמת עירונית למלחמה בסמים ובאלכוהול עבור סמינר נוער בצפון - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר דומות למדי - ראו **נספח ד'**.

תגובת מנהל הרשות למלחמה בסמים:

"...קיימת בקשה כתובה ומפורטת על מהות הפעילות לספקים, בעיון נוסף של הצעות המחיר איני רואה דמיון כל שהוא מעבר להערת ה'רווח כפול'."

הביקורת מעירה כי נוסח הפנייה למציעים שונה מהנוסח האחיד שהשתמשו בו שני המציעים.

נוסף על כך, הביקורת מדגישה לגבי הדמיון בהצעות, כי מדובר על נוסח זהה כמעט לחלוטין, ולא רק "רווח כפול" מיותר שהוקלד בדיוק באותו מקום בשתייהן.

- הזמנה מספר 39108 מ-19.2.14 בסך 10,000 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקה מתאמת עירונית למלחמה בסמים ובאלכוהול עבור נופש באילת - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר שלא נשאו תאריך, אך נשלחו ממספר פקס זהה - של הספק שהגיש את ההצעה הנמוכה - ראו **נספח ד'**. הביקורת ביקשה ממנהל הרשות למלחמה בסמים העתק מהפנייה האחידה שנשלחה למגישי הצעות המחיר. על כך השיב: "ערכתי בדיקה עם מזכירת האגף והרכזים הרלוונטיים, בזמן הכנת ההזמנה נעשתה פנייה טלפונית לספקים טרם הוצאת ההזמנה."

תגובת מנהל הרשות למלחמה בסמים :

"בבדיקה שנערכה על ידי מופיע בתיאור הזמנת הטובין שנשלחה לגזברות ובה הסבר על השתתפות ציטוט 'למכור 200 ש"ח מתוך (600 ש"ח)'. לאחר פניית מנהל אגף תקציבים בנושא, נערכה שיחה בינו לבין ר' תחום התמכרויות שהוציא את ההזמנה והסביר שיש בעייתיות בהוצאת ההזמנה היות ומדובר רק בהשתתפות ולא במימון מלא של הפעילות. למיטב ידיעתי הנושא נסגר בשיחה הנ"ל ומעבר לכך לא נדרשנו."

מנהל הרשות למלחמה בסמים לא הסביר בתגובתו לטיטוט הממצאים את העובדה ששתי הצעות המחיר נשלחו מאותו מספר פקס - של מגיש ההצעה הנמוכה.

י. סדנה לחיזוק הקשר הורה-ילד

להזמנה מספר 33592 מ-7.11.13 בסך 8,500 ש"ח כולל מע"מ לספק מ"ב עבור סדנה בנושא חיזוק הקשר הורה-ילד בעזרת בעלי חיים צורפו שתי הצעות מחיר שנשלחו לכאורה לעובדת סוציאלית במרכז למשפחות חד-הוריות. נוסח ההצעות היה דומה וכלל משפטים זהים, לרבות רווחים כפולים בין אותן מילים. מבדיקת הביקורת עולה כי המציעה שלא קיבלה את העבודה מפרסמת באתר אינטרנט שהיא "מנחה מטפלים בחברת ב' [הספק הנבחר]..." ההזמנה לא אושרה בידי מנהל אגף תקציבים אשר מסר לביקורת כי החזירה למחלקה מאחר שלא נסרק הסבר לפעילות.

תגובת ראשת המינהל :

"רוענן הנוהל 'הזמנת עבודות ושירותים' וכן הועברה הנחייה למנהלת."

יא. ניקיון

1) נמצאו הזמנות שהפיקה מזכירת אגף אמרכלות במינהל לשילוב חברתי בשנת 2012 לספק דש"נ להן צורפו הצעות מחיר שונות שנשלחו מאותו מספר פקס :

- הזמנה מספר 6643 מ-19.6.12 בסך 440.8 ש"ח כולל מע"מ עבור הדברה בתחנת טיפת חלב ברחוב יואל סגל - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר שנשלחו משתי חברות שונות (דש"נ ו-פ') לכאורה באותו מועד ומאותו מספר פקס השייך למגישת ההצעה הנמוכה - דש"נ.

להצעות שצורפו להזמנה זו - ראו **נספח ה'**.

ההזמנה לא אושרה בידי חשב המינהל. במערכת הרכש נרשם כי הסיבה לאי-אישור ההזמנה היא "החלטת יח' תקציב". לדברי חשב המינהל, הוא לא אישר את ההזמנה מאחר שהצעות המחיר נשלחו מאותו מספר פקס. כאמור, להסבר זה לא ניתן ביטוי בהערות שהוקלדו למערכת הרכש.

- הזמנה מספר 6980 מ-26.6.12 בסך 441 ש"ח כולל מע"מ עבור הדברה בתחנת טיפת חלב ברחוב שיבת ציון - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר שנשלחו משתי חברות שונות (דש"נ ו-מ') לכאורה באותו מועד ומאותו מספר פקס השייך למגישת ההצעה הנמוכה - דש"נ.

להצעות שצורפו להזמנה - ראו **נספח ה'**.
ההזמנה לא אושרה בידי חשב המינהל. במערכת הרכש נרשם כי הסיבה לאי-אישור ההזמנה היא "החלטת יח' תקציב".
לדברי חשב המינהל, הוא לא אישר את ההזמנה מאחר שהצעות המחיר נשלחו מאותו מספר פקס. גם במקרה זה להסברו של החשב לא ניתן ביטוי בהערות שהוקלדו למערכת הרכש.
מזכירת אגף אמרכלות במינהל לשילוב חברתי העבירה לביקורת את הפנייה האחידה מ-10.6.12 ששלחה, לדבריה, לשני מציעים. מעיון בפנייה עולה כי אחד המציעים אליו נשלחה לכאורה הפנייה האחידה אינו נמנה כלל על מגישי הצעות המחיר בהזמנות הנ"ל.

(2) חרף העובדה שההצעות הנ"ל נשלחו מאותו מספר פקס, וכן, שסעיף 5 לנהל "מסלולי התקשרות בעלת השלכה כספית בין העירייה לגורם חוץ" (מספר 33-0401) קובע כי יש לתת הזדמנות שווה לגורמים חיצוניים לבצע עבודה עבור העירייה "ובתנאי שלעירייה אין ניסיון שלילי עם אותו גורם", נמצא כי בשנים 2013-2014 (עד חודש ספטמבר) הופקו 37 הזמנות לחברת דש"נ בסכום כולל של 77,191 ש"ח, כולל מע"מ. ב-21 מההזמנות - נשלחו הצעות המחיר למזכירת אגף אמרכלות.
להלן דוגמה להזמנה שהופקה ל-דש"נ בידי עובד מינהל איכות הסביבה: להזמנה מספר 13288 מ-18.10.12 צורפו הצעות מחיר מ-דש"נ ומהספקים שהצעותיהם צורפו לכאורה להזמנות מספר 6643 ו-6980 (פ' ו-מ'). במקרה זה לא צוינו על הצעות המחיר מספרי מכשירי הפקס מהם הן נשלחו. עם זאת, גם במקרה זה, נוסח שתי ההצעות הנוספות נחזה להיות דומה למדי.

תגובת ראש המינהל לאיכות הסביבה:

"אין באפשרותי לבדוק את הנושא משום שמבצע ההזמנה לצערנו נפטר."

יב. סדנת אילוף כלבים

להזמנה מספר 29607 מ-8.8.13 בסך 7,008 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מנהלת האגף לטיפול וקידום נוער וצעירים עבור סדנה לאילוף כלבים צורפו שלוש הצעות מחיר. להזמנה צורפה פנייה אחת ששלחה העובדת הסוציאלית של בית חם באמצעות דואר אלקטרוני לשלושת המציעים.
נמצא כי לפנייה שנשלחה למציעים בדואר אלקטרוני לא צורף נוסח אחיד, אלא רשימה של קריטריונים אליהם יש להתייחס בהצעת המחיר. מעיון בשלוש ההצעות עולה כי הן נחזות להיות דומות למדי. כמו כן, רק בהצעה הנמוכה (שנבחרה) צוינו תאריך ופרטי החותם.

תגובת מנהלת אגף הקליטה:

1. תהליכי ההתקשרות עם ספקי אגף הקליטה מבוצעים בהתאם לנוהל תקין, תוך הקפדה על מילוי ההנחיות העירוניות, ואף מעבר.
2. במסגרת תפקידי מנהלת האגף, הנני דואגת לעדכן ולהדריך באופן שוטף את עובדי הצוות בנוגע להנחיות והנהלים המתקבלים ודואגת לוודא כי הם ברורים להם.
3. מנהל יחידת הקליטה ומנהלת הפרויקטים של האגף מבצעים את עבודתם נאמנה, באופן מקצועי והגון, תוך גילוי אחריות ומסירות לעבודתם. אני נותנת אמון מלא בהם ומצאתי את הסבריהם לממצאים בדוח הגיוניים ומניחים את הדעת.
4. הזמנות העבודה המצוינות בדוח אושרו ע"י הגורמים המוסמכים לאשרן ולא נמצא בהן כל פגם ע"י אף אחד מגורמים הנ"ל במהלך תהליך הבדיקה והאישור.
5. מאחר ולא נאכפה הדרישה לצירוף 'בקשה אחידה בכתב לקבלת הצעת מחיר' לספקים עד לשנת 2014, והזמנות עבודה אושרו ללא חובת צירוף מכתב פנייה לספקים, רבות מהבקשות נעשו באמצעות פנייה טלפונית או בדואר אלקטרוני, אשר לא נשמר בצורה מסודרת ויש קושי לאתר.
6. יצוין כי חלק מספקי אגף הקליטה, הנם עולים לשעבר, המספקים שירות בשפה הרוסית לקהל עולים דוברי רוסית, ובעצמם אינם דוברים עברית רהוטה, מתקשים בכתיבה וניסוח כל שכן בהדפסה בעברית. על מנת להקל עליהם, סופקו להם במקרים מסוימים פורמטים זהים המפרטים את דרישות השירות, ואילו הם היו צריכים להשלים את העלויות, התנאים לאספקת העבודה, פרטיהם האישיים וחתימתם. על כן יכלו להימצא מס' הצעות היכולות להתפרש כזהות, אך הן סופקו בנפרד ע"י הספקים השונים, על דפי לוגו שלהם, ובחתימתם.
7. כך לדוגמא בנוגע להדרכות טיולים, הייתה דרישה לספק למדריכי הטיולים בפקס טופס אחיד של אגף הקליטה בו ישלימו בכתב יד את הפרטים הדרושים. על כן הטופס, שהופק ע"י אגף הקליטה, הנו זהה, אך ההצעות מולאו ע"י הספקים עצמם בכתב ידם, וחתימתם על ידם.
8. לאגף הקליטה שותפויות עם אגפי עירייה שונים, תוך השענות על תחום התמחותם של האגפים והיכרותם עם הספקים השונים בתחום.
9. לעובדי אגף הקליטה לא היה ידוע על קיום קשר זה או אחר בין הספקים שצוינו בדוח, והרמיזות לכך בדוח הפתיעו גם אותנו.
10. שמירה על אחידות בנהלים העירוניים לאורך זמן, הן לגבי מספר הצעות המחיר הנדרש עבור טווחי העלויות השונים והן באופן הפנייה לספקים, תוך אכיפתם המלאה, תמנע בלבול מיותר, ותסיר את הספק הקיים בנושא.
11. יחד עם זאת, אמשיך להקפיד ולוודא כי ההתנהלות בנושא הצעות המחיר מספקים, ככל שהדבר תלוי בי, תתבצע בהתאם לנהלים המקובלים."

13.5 ממצאי הביקורת - הצעות מחיר שהתקבלו ביחידות אחרות

בבדיקה אקראית⁶ של הצעות מחיר שצורפו להזמנות שהוגשו בידי עובדי מינהלים אחרים, איתרה הביקורת הצעות מחיר נוספות הנחזות לכאורה להיות פיקטיביות.

להלן דוגמאות:

■ הזמנה מספר 45740 מ-8.7.14 בסך 4,720 ש"ח כולל מע"מ, עבור סדנה בנושא "התמודדות עם עימותים" שהופקה בידי מתאמת עירונית למלחמה וסמים באלכוהול - בשלוש ההצעות שצורפו להזמנה נמצאו משפטים זהים הכוללים טעויות ומרווחים זהים בין מילים מהם עולה לכאורה כי ההצעות נכתבו בידי אותו גורם.

תגובת מנהל הרשות למלחמה בסמים:

"יש לציין שפעילות 'עימות ללא התמודדות' הנה פעילות אשר נכתבה ע"י הספק מאסטר ד"ח והנה רשומה ומוגנת בזכויות. עם זאת נעשה מאמץ עילאי להביא הצעת מחיר נוספת הדומה לפעילות זו ואותר ספק בשם ק"ל אשר עבד בעבר עם מאסטר ד"ח ואיני רואה דמיון בהצעות המחיר שלהם."

כאמור, להזמנה מספר 45740 צורפו שלוש הצעות מחיר ולא שתיים. הניסוחים בהצעות דומים למדי, אף שלא נעשתה פנייה אחידה בכתב. כלומר, לא היה נוסח אחיד לכתיבת הצעות המחיר.

■ הזמנה מספר 38420 מ-6.2.14 בסך 10,500 ש"ח כולל מע"מ, עבור סדנת "טבחים צעירים" שהופקה בידי מתאמת עירונית למלחמה וסמים באלכוהול - בשתי ההצעות שצורפו להזמנה נמצאו משפטים זהים הכוללים טעויות ומרווחים זהים בין מילים מהם עולה לכאורה כי ההצעות נכתבו בידי אותו גורם.

מגישת ההצעה הגבוהה מסרה לביקורת: "הפכתי את המחשב, אין לי שום הצעת מחיר כזו ולפי הנוסח הכתוב אין סיכוי שאני הגשתי הצעה כזו. מול הרשות למלחמה בסמים עבדתי בשנת 2010 ומאז לא פנו אלי יותר. אם בדיקתך היא על שנת 2014 אז על אחת כמה וכמה המסמך אינו שלי מאחר שאני מתגוררת בטבעון בשלוש שנים האחרונות כך שכל הפרטים המופיעים בתחתית המסמך [מגורים בתל אביב] אינם בתוקף."

מנהל הרשות למלחמה בסמים השיב לבקשת הביקורת לקבל את הפנייה האחידה שאמורה הייתה להישלח למציעים בהזמנות מספר 45740 ו-38420 ולא נמצאה בין המסמכים שנסקרו למערכת הרכש: "הריני לעדכן כי בעקבות פנייתך בנושא מסמך חסר בהזמנות: 45740 ו-38420, ערכתי בדיקה עם מזכירת האגף והרכזים הרלוונטיים, בזמן הכנת ההזמנה נעשתה פנייה טלפונית לספקים טרם הוצאת ההזמנה. בעקבות שיחתנו בנושא, תיעשה שיחה עם עובדי האגף ויובהר

⁶ למעט בדיקת כל ההזמנות שהופקו בידי יחידות האחראיות על תחומי הדת בעירייה במסגרת בדיקה הנערכת בנושא "תרבות תורנית וחרדית" ותיכלל בדוח ביקורת מספר 35 לשנת 2014.

כי יש חובה בהוצאת פנייה כתובה לכל ספק, זאת על מנת למנוע משוא פנים ותהליך בו יש שקיפות מלאה מול כל גורם בעירייה ומחוץ לה. " תשובתו של מנהל הרשות מחזקת את ממצאי הביקורת לפיהם לא היה נוסח אחיד להגשת הצעת מחיר ומכאן שלא ייתכן ששתי ההצעות כללו טעויות וניסוח דומה, ואף השתמשו בהן באותם גופנים (סוג וגודל).

תגובת מנהל הרשות למלחמה בסמים :

"נערכה בדיקה עם רכז חבר העמים אשר טוען כי נעשתה פנייה טלפונית לגבי [מגישת ההצעה הגבוהה]. לטענתו בתחילת שנת התקציב ובמסגרת ההכנות לפעילות נערכו פניות לכלל הספקים איתם הוא עובד ובין היתר גם לגבי... ונתקבלו הצעות המחיר לפעילויות הנדרשות. מעיון נוסף בהצעות המחיר אשר נשלחו איני רואה דמיון בנוסח או באופן בו הוגשה ההצעה."

הביקורת מעירה כי נוסח דומה של הצעות המחיר הוא שעורר את החשד כי אותו גורם שלח את שתיהן, וזו הסיבה לפנייה שנערכה למגישת ההצעה הגבוהה ולקבלת תגובתה כי לא היא שלחה את ההצעה.

תגובת מנהל הרשות למלחמה בסמים :

"לסיכום התגובה אני מבקש להדגיש כי מתוך רצון לשמור על מינהל תקין, ערכתי לאחר הביקורת שיחה עם החשבת הממונה על האגף, ובה חודדו הנהלים וההנחיות. לאחר מכן כונסו עובדי הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול לקבלת הנחיות, הסבר וחיידוד הנהלים."

- הזמנה מספר 21392 מ-10.3.13 בסך 10,238 ש"ח כולל מע"מ, שהפיק מנהל האגף לחינוך ולתרבות חרדית במינהל החינוך ל-א"פ, עבור מתקנים ליום הפנינג שנערך באחד מבתי הספר בעיר - שתי הצעות המחיר שצורפו להזמנה נשלחו לבית הספר: הצעת מחיר אחת בסך 9,000 ש"ח בתוספת מע"מ נושאת תאריך 3.2.13 עבור אירוע שאמור היה להיערך ב-19.2.13, והצעת המחיר הנוספת נושאת תאריך 7.3.15 (הטעות במקור) בסך 8,750 ש"ח בתוספת מע"מ, עבור אירוע שאמור להיערך ב-12.3.13. נוסח שתי ההצעות דומה למדי ונראה לכאורה כי נכתב בידי אותו אדם.

תגובת מנהל האגף לחינוך ולתרבות חרדית :

"האגף פנה להפקות אירועים לציבור החרדי א"פ, להצעת מחיר הפנינג לביה"ס... במקביל האגף פנה ל-כה"א להצעת מחיר. מבדיקה שערכנו במשרדנו בתאריך 5.11.14 בשיחה עם חברת א"פ מתברר שהיא העבירה ל-כה"א את הפעילות מבלי שאנו יודעים שבעצם חברת כה"א היא שמבצעת את הפעילות וההזמנה יצאה ל-א"פ שהיא מבחינתנו מבצעת את הפעילות... בפועל האגף פנה לקבלת שתי הצעות בנפרד."

- להזמנה מספר 31164 מ-11.9.13 בסך 6,000 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מנהלת לשכת חבר מועצה האחראי על תחום תרבות תורנית לספק ח"כ, עבור שישה מתקנים מתנפחים לאירוע שנערך ב-16.9.13, צורפו שלוש הצעות מחיר בעלות

נוסח דומה, שתיים מהן (כולל ההצעה הנמוכה) נשלחו מאותם ספקים כמו בהזמנה מספר 40103 להלן. נמצא כי ההצעה הנמוכה נשאה תאריך 29.8.13, בעוד ששתי ההצעות הגבוהות נשאו את התאריך 17.9.13. לפי מערכת הרכש, חשבת מינהל החינוך החזירה למחלקה (מנהלת לשכת חבר המועצה) את ההזמנה ב-11.9.13, ופעם נוספת ב-16.9.13. החשבת לא רשמה במערכת הערות מהן ניתן ללמוד את הסיבה לאי-אישורה של ההזמנה ולהחזרתה למחלקה. עוד עולה, כי ב-11.9.13 נסרקה הצעת מחיר אחת בלבד. שתי ההצעות הגבוהות נסרקו רק ב-17.9.13.

מנהלת לשכת חבר המועצה השיבה לבקשת הביקורת לקבל את הפנייה האחידה שנשלחה למציעים כי "הפנייה הועברה באמצעות טלפון".

לשלוש ההצעות שצורפו להזמנה - ראו **נספח ו'**.

פניית הביקורת למגישי ההצעות בבקשה לקבל הצעת מחיר עבור אותם מתקנים נענתה, בין היתר, בהצעת מחיר בסך 4,484 ש"ח כולל מע"מ מטעם הספק שקיבל את העבודה בהזמנה מספר 31164 עבור שישה מתנפחים ואיש צוות אחד ובהצעת מחיר בסך 4,956 ש"ח כולל מע"מ שהגיש מציע אחר אשר בהצעת המחיר לכאורה שהגיש באותה הזמנה ביקש 6,500 ש"ח כולל מע"מ עבור שישה מתנפחים וששה אנשי צוות. הספק היחיד שהגיש את הצעתו בנוסח דומה לזה שצורף להזמנה מספר 31164 היה הספק שקיבל את העבודה לפי הזמנה זו.

תגובת חבר המועצה האחראי על תחום תרבות תורנית:

"הזמנה מספר 31164 בהשוואת תכולת ההזמנה להצעת המחיר שהתקבלה ממשרד המבקר נמצא שהתכולה זהה אך מועד ההזמנה שונה דבר המשפיע מאוד על המחיר מפני שביצוע אירוע שמתקיים בחגים (עצמאות פורים וכו'), כמו האירוע שמדובר בהזמנה מספר 31164 שונה מהותית מהמחיר בימים 'רגילים' או בתקופת החורף (אירוע בחוץ) ולכן לדעתי בסיס ההשוואה אינו זהה ומתוקף כך קשה להתייחס להשוואה.

"בטיטת הדוח שקיבלנו רשום שמגיש ההצעה ביקש 6,500 ש"ח סכום זה אינו מופיע בהזמנה שהוכנה ע"י תחום תרבות תורנית (כאמור בסעיף 14ה בטיטת הדוח), ועל כן הפער, אם קיים, צריך להתייחס ל-6,000 ש"ח ולא ל-6,500 ש"ח הפרש זה לדעתי הוא סביר בהשוואה ובהתייחס לפערים הקיימים בשוק בין אירועים המתקיימים בחגים או בתקופה 'רגילה' של השנה...

"בשלב זה אני מבקש לציין, למרות הפער במועד הגשת ההצעות ההזמנה אושרה ע"י כל הגורמים המוסמכים בעירייה כמתואר בדוח של משרד המבקר."

- הזמנה מספר 40103 מ-13.3.14 בסך 7,080 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מזכירת חבר המועצה האחראי על תחום מורשת יהודית לספק ח"כ, עבור פעילות לילדי בית ספר - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר הנחזות להיות כמעט זהות. הספק שהגיש את ההצעה הגבוהה (פ"ב) מסר לביקורת כי הוא אינו זוכר שגורם עירוני כלשהו פנה אליו לקבלת הצעת מחיר ומשכך גם לא הגיש הצעה כאמור. נמצא כי מזכירת בית ספר חרדי בעיר היא שפנתה לספקים בבקשה לקבל הצעות מחיר. לדבריה, הפנייה הייתה טלפונית, קרי: לא נשלחה פנייה אחידה בכתב.

■ הזמנה מספר 42259 מ-5.14.14 בסך 28,674 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מזכירת חבר מועצה האחראי על תחום מורשת יהודית לספק אה"ק, עבור הילולה שהתקיימה בבית כנסת ברמת אליהו - למסמכי ההזמנה צורפו שלוש הצעות מחיר שכללו ניסוח דומה למדי (בשתיים מהן הניסוח זהה), שנסרקו למערכת הרכב ב-5.14.14 תחת הכותרת "3 הצעות מחיר". מעיון בהצעות המחיר עולה כי הן נשלחו ב-8.4.14 בזו אחר זו, ממספר פקס השייד למגיש ההצעה הנמוכה. סכום ההצעה הנמוכה הסתכם ב-31,034 ש"ח. לשלוש ההצעות שצורפו להזמנה - ראו **נספח ז'**.

למסמכי ההזמנה נסרקו וצורפו אותן ההצעות פעם נוספת ב-1.6.14, תחת הכותרת "הצעת מחיר מתוקנת". מעיון בהצעות עולה כי הפעם מספר הפקס צוין על ההצעה הנמוכה בלבד. כמו כן, סכום הצעה זו הסתכם ב-28,674 ש"ח בלבד. הביקורת מצאה כי גם להזמנה מספר 43170 מ-22.5.14 בסך 5,900 ש"ח כולל מע"מ לספק אה"ק, עבור הפקת אירוע הכנסת ספר תורה לבית כנסת שהפיקה מזכירת אותו חבר מועצה צורפו שלוש הצעות מחיר שהתקבלו מאותם ספקים. במקרה זה היה נוסח ההצעות דומה ועל אף אחת מהן לא נרשם תאריך.

לכל אחת מהזמנות מספר 39602 בסך 8,850 ש"ח כולל מע"מ ו-39605 בסך 5,900 ש"ח כולל מע"מ מ-3.3.14 שהופקו לספק אה"ק צורפו שתי הצעות מחיר משניים מהספקים שהגישו לכאורה הצעות בהזמנות הנ"ל (מספר 42259 ו-43170). נוסח ההצעות היה דומה למדי. בשונה מהצעות מחיר אחרות, בלט השימוש בגופן שונה בשתי ההצעות שצורפו לכל הזמנה.

לשתי ההצעות שצורפו להזמנה מספר 39602 - ראו **נספח ח'**.

מזכירת חבר המועצה השיבה לבקשת הביקורת לקבל את הפניות האחידות שנשלחו למגישי ההצעות: "אני פונה למפיקים רק טלפונית".

תגובת חבר המועצה האחראי על תחום "מורשת יהודית":

2. לפני משורת הדין אתייחס למסמך זה [טיוטת הממצאים], אשר אני רואה בו מסמך מיותר וטורדני וראוי היה שנושאים בירוקרטיים מנהלתיים יהיו מובררים בצורת ריענון נוהלי עבודה מול העובד האחראי.

3. אל לשכתי מגיעות עשרות פניות ביום מציבור נרחב ומגוון, בקשות לסיוע כספי במימון אירועים תרבותיים ואחרים. מיותר לציין כי בקשות המימון עצומות בהיקפן והסכומים המבוקשים ע"י הפונים אדירים. עם זאת, התקציב העירוני המוקצב לתיק מורשת יהודית הנו דל ביותר ואינו מספיק אפילו לצרכים בסיסיים המתבקשים ע"י הציבור, על כן הוחלט על ידי לנסות להיענות לפניות רבות ככל האפשר, כדי שמספר רב ככל האפשרי מתושבי העיר יוכלו להפיק תועלת והנאה מהאירועים, אולם הסכום המוקצה לאירוע הנו השתתפות בחלק מהוצאות האירוע.

4. לגופו של מסמך אשר אינו ראוי כלל להתייחסות, מזכירתי איננה מפקת אירועים ואף לא קניינית רכש, ולכן איני רואה פסול כלל וכלל בכך שמבקשי האירוע על סמך מסגרת תקציבית ממני, ימציאו הצעות מחיר מספקים התואמים את אופי האירוע המבוקש והמתאים להם.

5. מיותר לציין כי חייב להיות מפרט טכני ברור ומפורט בין כל הצעות המחיר, על מנת שיהיה בסיס להשוואה ביניהן ומכאן שהמלל דומה...
 7. ראוי להוסיף כי לאור השינויים בנוהלי העירייה אני תומך בכינוס העובדים הרלוונטיים למתן ריענון נוהלי עבודה ברורים, וזאת על מנת להמשיך לקיים מנהל תקין הנהוג במשרדי."

הביקורת מעירה כי נוסח הצעות זהה מוגש במקרים בהם נשלחת למציעים פנייה אחידה לקבלת הצעות מחיר עליה הם מתבקשים להוסיף את פרטי הצעותיהם. במקרים הנ"ל לא נשלחו למציעים פניות אחידות, עובר להגשת הצעות לעירייה.

כמו כן, יש להדגיש את העובדה כי חבר המועצה בחר שלא להתייחס בתגובתו לעובדה כי הצעות המחיר נשלחו מאותו מספר פקס - של מגיש ההצעה הנמוכה. זאת, גם בנוגע לממצאים שיובאו בסעיף ח1) להלן. קבלת הצעות מחיר פיקטיביות אסורה, אף אם אינה מעוגנת בנוהל עירוני, וקבלת הצעות כאלה לכאורה, מצביעה על עבודה בניגוד למינהל תקין.

■ להזמנה מספר 36068 מ-3.1.14 בסך 14,160 ש"ח כולל מע"מ שהפיק מנהל אחזקת בניין העירייה ל-ד"ג, עבור תיקון מנגנון בהלה בשתי דלתות, צורפו שתי הצעות מחיר שנשלחו מאותו מכשיר פקס, השייך למגיש ההצעה הנמוכה.

תגובת מנהל אחזקת בניין העירייה:

"חברת ג'ג התנהלה על ידי שני שותפים וביצעה עבודה בבניין. לצורך תיקון ידית בהלה בדלת זכוכית, פניתי לחברה להצעת מחיר ומשיחה עם אחד השותפים התברר שהם כבר לא עובדים ביחד והם נמצאים בפירוק השותפות. פניתי לכל אחד מהם בנפרד להצעה, ולאחר בירור וללא ידיעתי, בזמן זה הם השתמשו יחד באותו שירות משרדי ציוד, מחסן, עובדים ורכבים עד לפירוק הסופי.

"אני בחרתי בהצעה הזולה ביותר לטובת העירייה לביצוע העבודה." [ההדגשה במקור]

■ בית דפוס

1) הזמנה מספר 42263 מ-5.5.14 בסך 2,596 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מזכירת חבר מועצה האחראי על תחום מורשת יהודית ל-דד"א, עבור פרסום הילולה - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר ששלחו לכאורה שני בתי דפוס (דד"א ו-דא"ר) בזה אחר זה ממכשיר פקס השייך למגישת ההצעה הנמוכה - דד"א. לשתי ההצעות שצורפו להזמנה - ראו **נספח ט'**.

מזכירת חבר המועצה השיבה לבקשת הביקורת לקבל את הפנייה האחידה שנשלחה למגישי ההצעות: "אני פונה למפיקים רק טלפונית."
 בשנת 2014 (עוד חודש נובמבר) הפיקה מזכירת חבר המועצה הנ"ל 16 הזמנות ל-דד"א בסכום כולל של 14,557.1 ש"ח.

2) הזמנה מספר 19743 מ-5.2.13 בסך 918.45 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מנהלת לשכת חבר המועצה האחראי על תחום תרבות תורנית ל-דד"א, עבור פרסום

יום תענית דיבור שהתקיים בבית כנסת - להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר ששלחו לכאורה שני בתי דפוס (דד"א ו-דא"ר) בזה אחר זה ממכשיר פקס השייך למגיש ההצעה הנמוכה - אותו מספר פקס ממנו נשלחו ההצעות שצורפו להזמנה מספר 42263.

לשתי ההצעות שצורפו להזמנה - ראו **נספח י'**.

להזמנה מספר 24525 מ-19.5.13 בסך 2,901.6 ש"ח כולל מע"מ, שהפיקה מנהלת לשכת חבר המועצה האחראי על תחום תרבות תורנית צורפו שתי הצעות מחיר: מ-דד"א שנשאה תאריך 1.1.12 ומ-דא"ר שנשאה תאריך 3.5.12. הצעות אלו נשלחו אף הן בזו אחר זו ב-4.4.13 מאותו מספר פקס השייך למגישת ההצעה הנמוכה - דד"א. מספרי הזמנות נוספות שצורפו להן הצעות מחיר מבתי הדפוס, שנשלחו מאותו מספר פקס השייך ל-דד"א⁷ הם: 19750 מ-5.2.13, 27528 מ-8.7.13, 28458 מ-23.7.13, 31441 מ-16.9.13 ו-34565 מ-25.11.13.

להזמנה מספר 24551 מ-20.5.13 בסך 660.8 ש"ח כולל מע"מ שהפיקה מנהלת לשכת חבר המועצה האחראי על תחום תרבות תורנית ל-דד"א צורפו שתי הצעות מחיר שנשלחו לכאורה מאותם בתי דפוס (דד"א ו-דא"ר) ונשאו תאריך 2.6.13. הצעות אלו נשלחו מאותו מספר פקס השייך לתיכון מירושלים. נוסח המודעה נשלח אף הוא מאותו מספר פקס. מספרי הזמנות נוספות שצורפו להן הצעות מחיר מאותם בתי דפוס ונוסח מודעה שנשלחו ממספר פקס השייך לתיכון זה הם: 25402 מ-3.6.13, 25408 מ-3.6.13 ו-25448 מ-4.6.13.

הביקורת ביקשה ממנהלת לשכת חבר המועצה העתק מהפנייה האחידה שנשלחה למציעים. על כך השיבה: "הפנייה הועברה באמצעות טלפון בשנת 2013".

תגובת חבר המועצה האחראי על תחום תרבות תורנית:

"עלות ההדפסה של העלוניים ל-דד"א מתבססת על הצעת מחיר אחת לביצוע עבודה שנתית/חוזרת ולכן ההצעה המצ"ב היא הצעה ראשונה/חוזרת. החל משנת 2013 בלבד נדרשנו לצרף שתי הצעות מחיר לביצוע עבודה, המענה להצעות המחיר התקבלו בדרך כלל באמצעות הפקס. ברוב המקרים הצעות מחיר מתקבלות במועדים שונים ולכן לא ניתן היה בעבודה שוטפת ורגילה לבדוק ולהשוות בין מספרי הפקס של מגישי הצעות."

הביקורת מעירה בהמשך לתגובה זו, כי מהדוגמאות המובאות לעיל עולה כי הצעות מחיר נשלחו באותו מועד מאותו מספר פקס. זאת, גם כאשר הן נשאו תאריך אחר.

⁷ מגישת ההצעה הנמוכה בכל המקרים.

הזמנה מספר 49608 מ-22.9.14 שהפיקה מנהלת לשכת חבר מועצה האחראי על תחום תרבות תורנית ל-דד"א, לא אושרה בידי בקר תקציבים מאגף תקציבים והוחזרה למחלקה. בהערות לסיבת החזרתה נכתב: "הצעת מחיר של דא"ר הגיעה מפקס של הספק הנבחר (דד"א)".
 נמצא כי להזמנה צורפו שתי הצעות מחיר מ-1.1.14 שנשלחו מאותו מכשיר פקס השייך למגישת ההצעה הנמוכה - דד"א.
 בשנת 2014 (עד חודש נובמבר) הפיקה מנהלת לשכת חבר המועצה הנ"ל 145 הזמנות ל-דד"א בסכום כולל של 130,286 ש"ח כולל מע"מ. 123 מההזמנות אושרו - בסכום כולל של 109,315.2 ש"ח כולל מע"מ.⁸

תגובת חבר המועצה האחראי על תחום תרבות תורנית:

"בחוודש 7/14 העיר בקר תקציבים (עובד חדש במינהל הכספים) שבבדיקה מדוקדקת שהוא ערך יש זהות במספר פקס בין ההצעות השונות, עם קבלת הערתו של בקר תקציבים פעלנו מיידית והתהליך תוקן (מצ"ב הצעות מחיר שהתקבלו).

כיום מתקיימת הקפדה ובדיקת השוואה מדוקדקת, ככל שניתן, של הצעות המחיר.

שינוי התהליך הובא לידיעת בקר תקציבים.

למיטב ידיעתנו בקר התקציבים התקשר ל-דד"א ול-דא"ר וביקש לקבל הצעות מחיר ואכן קיבל הצעות מחיר נפרדות ושונות ולא מאותו הפקס...
 "בשלב זה אומר שיש לי הסתייגויות רבות מהאמור בנהלים הרלוונטיים לדוח, כמו כן אבקש להעיר ולהבהיר כי התקיימו מספר פגישות עם גזבר העירייה ומנהל אגף תקציבים במינהל כספים (טרם קבלת טיוטת דוח משרד המבקרת) שמטרתן הייתה להבהיר את הקשיים בעבודה עם הדרישות החדשות שלמיטב הבנתנו וידיעתנו לא מעוגנות בנהלים המאושרים לשנת 2013 וכן לכך שהצעת עדכון לנהלים הנ"ל לשנת 2014 עדיין לא מאושרת סופית ולכן נוהלי 2013 תקפים כיום.

בנוסף, התקיימה פגישת עבודה עם גזבר העירייה, יועץ משפטי ומנהל אגף תקציבים כדי לגבש קריטריונים לעבודה השוטפת (מצ"ב סיכום פגישה מתאריך 7/5/14).

"כמו כן, התקיים דיון במטרה לגבש מכרז כולל לביצוע עבודות שלא צלח לאור הקושי המובנה הקיים בתהליך העבודה (מצ"ב סיכום דיון בנושא)...
 אני מבקש להדגיש שהבדיקה שביצע בקר התקציבים היא בדיעבד, קרי, לאחר אישור ההזמנות. השוואה בין הזמנות שאושרו היא קלה וניתן לאתר את הזהות והשוני בין ההזמנות, כאשר מקבלים הזמנות בימים שונים מתייחסים רק להזמנה אחת ספציפית, זו שהתקבלה מטבע הדברים במצב המתואר, בעבודה שוטפת ורגילה עורכים השוואות בין ההזמנות רק לעניין התכולה והמחיר."

⁸ נכון למועד הבדיקה (3.11.14) שולמו 121 הזמנות בסכום כולל של 107,993.6 ש"ח.

3) הביקורת מעירה כי הצעות מבתי דפוס אלה צורפו להזמנות רבות נוספות שהופקו גם הן בידי עובדות היחידות הנ"ל ועובדי יחידות נוספות. בשנים 2013 ו-2014 (עד חודש נובמבר) אושרו ושולמו ל-דד"א 225 הזמנות ו-163 הזמנות בסכום כולל של כ-210,000 ש"ח ו-148,000 ש"ח כולל מע"מ, בהתאמה.

■ הגברה

1) בשנת 2013 הופקו 77 הזמנות לספק קמ"מ. נמצא כי בהזמנות רבות התקבלו שתי הצעות מחיר משני ספקים קבועים: קמ"מ ו-קש"מ. חלק מההצעות כללו ניסוח זהה למדי אף שלא נסרקה לאף אחת מההזמנות במערכת הרכש פנייה אחידה לספקים לקבלת הצעות מחיר.

2) ההזמנות הופקו ביחידות שונות: יחידת תרבות תורנית במינהל החינוך, גני ילדים, לשכת חבר המועצה האחראי על תחום תרבות תורנית, יחידת אירועים בלשכת ראש העירייה, אגף הקליטה ואגף הנוער והצעירים. נמצא כי לא נפתח לספק קש"מ, שהגיש בכל ההזמנות את ההצעה הגבוהה, כרטיס ספק. כלומר, ספק זה המשיך להגיש הצעות מחיר חרף העובדה שלא קיבל אף לא עבודה אחת מהעירייה.

בפנייתה של עובדת הביקורת לשני הספקים לקבלת הצעות מחיר עבור אירוע זהה נמסר לה כי הם נוהגים לעבוד יחדיו. זאת ועוד, הספק שנבחר בכל המקרים - קמ"מ (הגיש תמיד את ההצעה הנמוכה) אף הפנה אותה לקבל הצעת מחיר מהספק השני (קש"מ), מאחר שלטענתו, הוא עוסק בתחום ההגברה בלבד. זאת, אף על פי שלפי הצעות המחיר שהגיש לעירייה הוא מספק שירותים נוספים, כגון תאורה. תשובתו של הספק קמ"מ לבקשת הביקורת לקבל הצעת מחיר הייתה כי ההצעה של הספק קש"מ (הספק שבאופן קבוע הגיש הצעה גבוהה יותר מבין השתיים לעירייה) שהועברה לביקורת, נמוכה, והוא בעצמו נוהג לשכור את שירותיו של ספק זה לאירועים שהוא עורך.

זאת ועוד, בקשת הביקורת הייתה לקבל הצעת מחיר עבור ארבעה מיקרופונים, ציוד הגברה נלווה ומפעיל לאירוע של שלוש שעות באולם. הסכום שביקש הספק קש"מ הסתכם ב-1,000 ש"ח לפני מע"מ. זאת, בעוד שלהזמנה מספר 31611 מ-29.9.13 עבור אותו ציוד לאירוע שנערך בבית כנסת, ביקש ספק זה 2,550 ש"ח, בתוספת מע"מ, והעירייה שילמה לספק קמ"מ 1,200 ש"ח לפני מע"מ.

הביקורת פנתה לספק קש"מ וקיבלה הצעת מחיר נוספת עבור אירוע אחר. שתי ההצעות נכתבו באותו פורמט. בהשוואה שערכה הביקורת בין נוסח הצעות המחיר שקיבלה הביקורת לאלו שהעביר לכאורה אותו ספק לגורמי עירייה שונים (לרבות בשנת 2014) עולה כי רק הצעות המחיר שקיבלה הביקורת היו ממוספרות. כמו כן, כל ההצעות שקיבלו הגורמים העירוניים

בשנים 2013 ו-2014 נכתבו על פורמט אחיד, אך שונה מזה שקיבלה הביקורת.

מאחר שבכל המקרים הנ"ל נשלחו ההצעות ממספרי פקס שונים, סבורה הביקורת כי ייתכן שעובדי העירייה לא היו מודעים לקשרי העבודה שבין ספקים אלו ועל חלוקת העבודה ביניהם, לכאורה.

עיקרי הממצאים

1. נוהל עירוני "הזמנת עבודות ושירותים" (מספר 33.0409) מתייחס לאופן הזמנת עבודות או שירותים בהיקף כספי שאינו מחייב מכרז. הנוהל מנחה את עובדי העירייה כיצד לבצע הזמנות שירותים בהיקף כספי שאינו מחייב פרסום מכרז, לרבות פנייה לקבלת הצעות מחיר מספקים ומספר הצעות מחיר נדרשות. הנוהל גם מפרט את אופן אישור הזמנות חריגות (שלא לפי הנחיות הנוהל) ומנחה את מפיק ההזמנה לסרוק מסמכים להזמנות הממוחשבות.

מערך האישורים של כל הזמנה כולל את המנהל המקצועי של מפיק ההזמנה, חשב המינהל הכפוף מקצועית לגזבר העירייה, ראש המינהל, בקר באגף תקציבים ומנהל אגף תקציבים.

הביקורת בחנה את יישום הנחיות הנוהל בהזמנות שהפיקו עובדי המינהל לשילוב חברתי בשנת 2013. מהממצאים עולה כי אף שההזמנות הופקו בניגוד להנחיות הנוהל, הן אושרו לתשלום בידי כל הגורמים המאשרים:

 - א. אותרו הזמנות שלא צורפו להן מסמכים למערכת הרכש. כלומר, לא נסרקו מסמכים נלווים.
 - ב. נערכו פניות חוזרות למספר מצומצם של ספקים, כאשר אחד מהם זכה באופן קבוע.
 - ג. נתקבלו הצעות מחיר עבור אותה הזמנה שכללו פריטים מסוגים שונים ופריטים בכמויות שונות, כך שלא ניתן להשוות בין ההצעות.
 - ד. אותרו הזמנות בהן נערכה פנייה אל שני ספקים בדואר אלקטרוני משותף לשניהם. פנייה כאמור לא רק שמנוגדת לנוהל, אלא עלולה לאפשר תיאום מחירים בין ספקים וחלוקת עבודה ביניהם.
 - ה. בהזמנות רבות לא צוינו פרטי ספק: לוגו, חתימה, תאריך, מספר עוסק מורשה/ח.פ, מספר טלפון.
 - ו. לחלק מההזמנות לא צורפה "טבלת השוואה וריכוז הצעות מחיר".
 - ז. נמצאו מקרים בהם לא נבחרה ההצעה הנמוכה ביותר, וזאת ללא נימוק לבחירה וללא פנייה לוועדה מיוחדת (ועדת פטור).
 - ח. בהזמנות עבודה ושירותים בסכום גבוה מ-25,000 ש"ח לא צורף אומדן או פרוטוקול מפתחת מעטפות המציעים בנוכחות ועדה מינהלית.

2. הביקורת עיינה במסמכים שצורפו להזמנות שהפיקו עובדי המינהל לשילוב חברתי ויחידות עירוניות נוספות בעיקר בשנת 2013 שנבחרו באופן אקראי⁹.
 - א. נמצאו הצעות מחיר שכללו סממנים דומים העשויים להעיד על כך שההצעות הגבוהות אינן אמינות והוכנו בידי גורם או גורמים שלא הייתה להם כוונה לזכות, אלא לאפשר למגיש ההצעה הנמוכה לקבל את העבודה. הסממנים הדומים שנמצאו היו: ניסוח דומה, לרבות טעויות כתיב או מרווחים כפולים, שליחת הצעות מאותו מספר פקס (השייך לרוב למגיש ההצעה הנמוכה), שימוש בגופן זהה (סוג וגודל) ועוד. מדובר אפוא למעשה בהצעות מחיר פיקטיביות.
 - ב. למרבית הזמנות אלו לא נסרקה פנייה אחידה לקבלת הצעות מחיר, ובמקרים בהם צורפה הפנייה - היא הייתה שונה מהנוסח האחיד בו השתמשו המציעים.
 - ג. החשבים במינהלים השונים ועובדי מינהל הכספים אמנם איתרו בעבר מקרים בהם הצעות מחיר נחזו להיות פיקטיביות ולא אישרו הזמנות אלו, אך ממצאי הביקורת מעידים לכאורה כי מקרים נוספים לא אותרו בידי גורמים אלו.
- להלן דוגמה להזמנות שאושרו: לשלוש הזמנות למתן ייעוץ דיאטני שהופקו במינהל לשילוב חברתי הוגשו שלוש הצעות מחיר. שני המציעים שלא קיבלו את העבודה מסרו כי הם אינם דיאטנים קליניים וכי לא הגישו הצעות מחיר אלה ואף לא ידעו על קיומן. אחד מהם, שהוצג בהצעת המחיר כאישה, מסר שהיה בעבר בן זוגה של המציעה שנבחרה (הגישה את ההצעה הנמוכה).

מסקנות

1. פנייה למספר ספקים מצומצם וקבוע פוגעת בעקרון השוויון בפנייה לספקים, מהווה העדפה לספק מסוים, ואף פוגעת בקופת העירייה היות שנמנעת האפשרות לקבל מחיר נמוך ביותר מספקים אחרים.
2. הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי עובדים מיחידות שונות בעירייה צירפו להזמנות הצעות מחיר פיקטיביות. מדובר בתופעה שיש להוקיעה, בין אם מדובר בפנייה של העובד לקבלת הצעות אלו ובין אם מדובר בפנייתו של ספק לספקים אחרים לקבלת הצעות מחיר גבוהות משלו.
3. היעדר הקפדה על דרישות הנוהל העירוני, כגון צירוף פנייה אחידה למציעים, מצביע על כשל בבקרה על תקינות הליכי ההזמנות. וכך, התאפשר לעובדים לעקוף את הנחיות הנוהל ומינהל הכספים ולפעול להעדפת ספק מסוים. יש לציין כי, בחלק מהמקרים, ייתכן שעובדי העירייה לא היו מודעים לקשרים ולהיכרות בין מגישי ההצעות ולעובדה כי הם תיאמו ביניהם את מחירי ההצעות, אך הסממנים הדומים של ההצעות אמורים היו להדליק נורות אדומות.
4. כאמור, חשבים וגורמים מאשרים במינהל הכספים איתרו בעבר מקרים בהם התעורר חשד כי מדובר בהצעות מחיר פיקטיביות. המידע על מקרים אלו לא הופץ לכלל יחידות

⁹ למעט בדיקת כל ההזמנות שהופקו בידי עובדי יחידות האחראיות על תחומי הדת בעירייה במסגרת בדיקה הנערכת בנושא "פעילויות בעלות אופי דתי" ותיכלל בדוח הביקורת הנוכחי.

העירייה ועל הספקים לא הוטלו סנקציות, כגון איסור התקשרות העירייה עמם. נוסף על כך, העובדה שקבלת הצעות פיקטיביות לא פסקה באותן יחידות, ואף בוצעה לכאורה במספר יחידות שונות בעירייה, יש בה כדי להצביע על כך שלא היה מנגנון הרתעה למניעת הישנות מקרים אלו.

המלצות

1. יש להביא פעם נוספת את הנוהל לידיעת כלל העובדים, ולהבהיר כי עקב חומרת התופעה שבקבלת הצעות מחיר פיקטיביות, כנגד כל עובד המשתף פעולה עם ספק ומקבל הצעות כאמור יינקטו צעדים משמעותיים. כך גם לגבי המקרים לכאורה שאיננה הביקורת - על מנהל אגף תקציבים לעיין במסמכים ובהסברי המבוקרים ולהחליט האם יש לזמן עובדים לוועדת משמעת.
2. על החשבים ועובדי מינהל הכספים חלה האחריות לאכוף את הנוהל ולא לאשר הזמנות שהופקו בניגוד לדרישות הנוהל העירוני. עליהם לבדוק שנשלחה פנייה אחידה לקבלת הצעת מחיר באותו מועד ושכל המסמכים הנדרשים נסרקו וצורפו להזמנה במערכת.
3. הגורמים המאשרים נדרשים לבחון את המסמכים המצורפים להזמנות, תוך שימת דגש לפרטים העלולים להצביע על הליך לא תקין (ניסוח דומה, קבלת הצעות מאותו מספר פקס, תאום מחירים בין ספקים, העדפת ספק מסוים באופן קבוע ועוד).
4. על מנת להרתיע ספקים מלתאם מחירים ומלהגיש הצעות מחיר פיקטיביות, יש לכלול את פרטיהם של הספקים שאותרו ככאלו ששלחו הצעות מחיר פיקטיביות או היו מעורבים במקרים מעין אלו, ברשימת ספקים שההתקשרות עמם אסורה. יש להפיץ את הרשימה לכלל עובדי העירייה ולחסום את האפשרות לפתוח להם כרטיס ספק במערכת הממוחשבת.
5. על מינהל הכספים ליצור מערכת ממוחשבת לפנייה לספקים, כך שהפנייה תישלח לספקים שייכללו במאגר ספקים עירוני בלבד, באופן אקראי. בכך תימנע מעורבות עובדים בבחירת הספקים שימציאו הצעות מחיר.

תגובת מנהל אגף תקציבים :

"אני מברך על עריכת הביקורת ובעקרון מקובלת עלי. בשנה האחרונה התווספו בקרי תקציב לאגף התקציבים ובכך מתאפשרת בדיקה ובקרה טובה יותר. כמו כן, מגבש מינהל הכספים בראשות הגזבר בימים אלו התקנתה של מע' הצעות מחיר ממוחשבת שלבטח תשפר ותייעל את כל המערכת והביצוע של הזמנות בכפוף לממצאי הביקורת."

תגובת חשב מינהל כוח אדם ואמרכלות :

"מברך את פעולת הביקורת, יש לדעתי לחדד ולהבהיר את האחריות על יוזם הבקשה, היות והנו הגורם הראשוני שנחשף לתהליך עריכת ההצעות, ומקליד את המסמכים למערכת ההזמנות.

מערכת ממוחשבת כפי שמופיעה במסקנות לחסימת ספקים מחויבת המציאות, ואכן מערכת קבלת הצעות ממחושבת תבקר, תייעל את התהליך, רצוי שמערכת זו גם תמנע או תאפשר את המשך העברת ההזמנה לאישורים, כלומר, במידה ואין עמידה בדרישות לא ימשך שרשור האישורים - זו תהייה תוספת משמעותית בהליך הבקרה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח:

"המנכ"ל רואה בחומרה רבה את ממצאי הדוח, מדובר במרמה ובהפרת אמונים גם בידי מנהלים. כל ההמלצות מקובלות. אין מקום להתנהגות כזאת במערכת. ייבחנו המקרים הנוספים שבדוח ולגבי מי שיוחלט - יינקטו הליכים משמעותיים."