

## בדיקת תלונה - התקשרות עם חברת הפקה

### מבוא

1. החברה העירונית ראשון לציון לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה עירונית** או **החברה**) התקשרה עם חברת הפקה לצורך קידום פעילויות וקיום אירועים במתחם הרובע.
2. בשנת 2014 הפיקה החברה העירונית תשע הזמנות לחברת הפקה בסכום כולל של 367,334 ש"ח עבור הופעות אמנים וקיום אירועים במתחם הרובע.
3. הרובע מנוהל בידי יועצת חיצונית לחברה העירונית (להלן - **מנהלת הרובע**) המקבלת עזרה מקצועית ושירותי מזכירות מעובדי הרשות לאמנות הבמה הפקות ומורשת בחברה (להלן - **אגף הפקות**).
4. יו"ר הוועדה לענייני ביקורת בעיריית ראשון לציון הלין בפני מבקרת העירייה על אודות התקשרות זו:
  - ההתקשרות עם חברת ההפקה נערכה ללא מכרז ו/או קבלת הצעות מחיר מספקים נוספים.
  - העבודה החלה בטרם נחתם הסכם בין חברת ההפקה לחברה העירונית.

### עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את הטענות שהועלו בתלונה.
2. בדיקת הביקורת כללה בין היתר עיון בהסכמים שנחתמו עם חברת ההפקה, בהזמנות ובחשבוניות.
3. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

### ממצאים

#### 1. התקשרות עם חברת הפקה

- 1.1 לפי תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - **תקנות**), רשאית העירייה להתקשר בחוזה ללא מכרז להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אם ערכה אינו עולה על 137,800 ש"ח. בתקנה 8 לתקנות נקבע כי אם ערכו של החוזה המוצע נע בין 137,800 ש"ח ל-376,700 ש"ח, יש לקבל הצעות מחיר מארבעה ספקים או קבלנים לפחות.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> הסכומים עודכנו על ידי משרד הפנים ב-15.10.11.

1.2 הביקורת מפנה לדוח מבקר המדינה מדצמבר 2012 בנושא "ניהול אירועים וחגיגות ברשויות מקומיות"<sup>2</sup> שבדק בין היתר את החברה העירונית וקבע בנוגע להליך התקשרות עם גורמי חוץ:

"נמצא כי לחברה העירונית ראשון לציון אין נוהל מכרזים והתקשרויות משלה בדבר אופן בחירת הספקים ונותני השירותים, והיא פועלת בתחום זה לפי נוהל הקיים בחשבונות של העירייה. בנוהל האמור נקבע בין היתר כי לביצוע התקשרויות שסכומן 139,500-20,001 ש"ח יש לקבל שלוש עד חמש הצעות מחיר 'לפי סוג ההתקשרות', ולביצוע התקשרויות שסכומן גדול מ-139,500 ש"ח יש לפרסם מכרז. עוד נקבע כי לכל ההתקשרויות יידרש אישורם של מנכ"ל החברה העירונית, של מנהל הכספים ושל מנהל הרשות [לאמנות הבמה הפקות ומורשת] בחברה... נמצא כי ההתקשרות עם החברה בוצעה ללא מכרז, אף שהדבר נדרש לפי הנוהל של העירייה שהחברה העירונית אימצה... משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ראשון לציון כי היה עליה לקיים מבעוד מועד מכרז כנדרש, כדי שתוכל לקבל כמה הצעות מחיר ולבחור בהצעה הזולה ביותר. עוד העיר משרד מבקר המדינה לחברה העירונית כי אימוץ נוהל המכרזים של העירייה מחייב אותה לפעול בתקינות ולקיים תהליכים תחרותיים ושוויוניים המבטיחים למתמודדים שוויון זכויות ולה עצמה התקשרויות בתנאים המיטביים; תהליכים כמו פרסום מפרט דרישות מלא, מפורט, ברור ואחיד, פנייה למספר המציעים שנקבע בנוהל והשוואה בין ההצעות על פי מרכיבי המפרט שפורסם כדי לבחור בהצעה הטובה ביותר."

לפי נוהל עירוני "הזמנת עבודות ושירותים" (מספר 0409-33) (להלן - הנוהל העירוני), בהתקשרות מעל 25,000 ש"ח נדרשות ארבע הצעות מחיר.

בתשובה לשאלת הביקורת האם נכון לינואר 2015 נכתב לחברה העירונית נוהל התקשרויות משלה העביר מנכ"ל החברה לידי הביקורת נוהל רכש של החברה העירונית (להלן - נוהל רכש). נוהל זה אינו חתום, אינו ממוספר ואף אינו נושא תאריך.

לפי נוהל רכש, לפני מילוי "טופס דרישת רכש" יש לפנות לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר לפי החלוקה שלהלן:

מספר הצעות מחיר	סכום ההזמנה
הצעת מחיר אחת	עד 500 ש"ח
2 הצעות מחיר לפחות	500 ש"ח עד 4,000 ש"ח
3 הצעות מחיר לפחות	4,001 ש"ח עד 139,600 ש"ח + מע"מ

נמצא כי, חרף ממצאי והמלצות מבקר המדינה, התקשרה החברה העירונית עם חברת ההפקה בניגוד לתקנות ולנוהל העירוני.

לא נערכה פנייה לחברות הפקה נוספות לקבלת הצעות מחיר, אף שלדעת הביקורת פעילותה של חברת ההפקה אינה ייחודית ואינה מקנה פטור ממכרז לפי תקנה 8(3) לתקנות.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> פורסם בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013.

1.3 מנכ"ל החברה מסר ב-10.7.14 בין היתר:

"(ב) כידוע, לשכירת שירותי הפקה ותוכן מסוג אלו אשר מפיקה החברה הזו [חברת ההפקה] כמו: הרצאות, מופעי ילדים, קרקס, הרכבי מוזיקה ועוד, הללו אינם דורשים מכרז ו/או מהלך איתור אחר של הצעות מחיר כי אופיים של המופעים הנו ייחודי לכל חב' תוכן ואין מקום להשוואה.

"(ג) דרישתנו מ[מנהלת הרובע] הייתה דווקא להשתחרר מספקי התוכן הקודמים והמופרים בעיר אשר חלקם עבדו במנהלת הקודמת ולחפש אחר חברות חדשות עם רעיונות ומיזמים מקוריים כדי לרענן ולחדש את פעילות התרבות ברובע.

"(ד) כבר לאחר 3 חודשי פעולה ראשוניים באחריות וללא צורך בתיווך מבקרת העירייה ביקש הן מ"מ יו"ר הדירקטוריון... ואנוכי כי תחדל לעבוד רק מול חברה אחת ולחפש עולמות תוכן ורעיונות חדשים באמצעות ספקי תוכן נוספים."

הביקורת מבקשת להעיר על הסברו של מנכ"ל החברה, כדלקמן:

- א. האירועים נשואי ההסכמים כללו בין היתר, משחקי מים, מופעי ליצנות וקרקס, הצגות ילדים, סדנת תיפוף ודמויות שטח, ומכאן שלכאורה, אין מדובר בהפקות ייחודיות, אלא בייזום פעילויות המתאימות לגילאים שונים ותיווך בין האמנים לבין החברה העירונית. אשר על כן, סבורה הביקורת כי עובר להתקשרות עם חברת ההפקה היה על החברה העירונית לפנות לקבלת הצעות מחיר מחברות הפקה נוספות בתחום על מנת לקבל את ההצעה הטובה ביותר.
- ב. חרף הנחייתם של מנכ"ל החברה העירונית ויו"ר הדירקטוריון, גם לאחר יוני 2014 המשיכה החברה העירונית לחתום על הסכמים עבור פעילויות ברובע רק עם חברת ההפקה.

## 2. עבודה ללא הסכם

- 2.1 כאמור, הפיקה החברה העירונית לחברת ההפקה תשע הזמנות עבודה בסכום כולל של 367,334 ש"ח.
  - 2.2 הביקורת בדקה האם בגין כל הזמנות העבודה שהופקו בחברה העירונית נחתמו בינה לבין חברת ההפקה הסכמים המפרטים את מהות השירות, הסכום לתשלום ותנאיו. נמצא כי הזמנת עבודה מספר 509999 מ-1.5.14 בסכום של 58,410 ש"ח (כולל מע"מ) כוללת סך של 22,823 ש"ח שלא עוגן בהסכם<sup>4</sup>.
- מנכ"ל החברה העירונית מסר בנוגע לכך: "במהלך חודש אפריל התקיימו בסה"כ חמישה אירועים ברובע, כאשר [מנהלת הרובע] תפקדה ללא תנאים בסיסיים כמו: משרד, מחשב, תוכנת הנה"ח וכד'. לאור האמור לעיל, היה פער במועדי הקלדת הזמנות עבודה במשרדי אגף ההפקות והאירועים בהנה"ח לבין ביצוען בפועל, אך

<sup>3</sup> "חזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה."

<sup>4</sup> בגין הפרש בגובה 35,587 ש"ח נחתמו שני הסכמים.

הייתה הקפדה כי בטרם כל הפקה יצא הסכם מוסדר בחתימת מנכ"ל החברה העירונית וחברת ההפקה. לדאבונו, ליאור סד הזמנים' בין כניסתה לתפקיד באפריל ובמידת הזמנת אירועים והפקות לרובע, כבר בחודש אפריל, אירעה תקלה ולשלושה אירועים מתוך חמישה לא נחתם הסכם כנדרש מראש. בחודש מאי יצאה הזמנה להשלמת האירועים של חודש אפריל ומכאן הסיקה המבקרת כי קיים פער של 22,823 ש"ח, לכאורה ללא הסבר. **לאור התקלה חודדו נוהלי העבודה והזמנת הפקות ואירועים לרובע הונפקו בהקפדה.** הוצאת הסכם חתום עם הצעות מחיר מתאימות טרם ההפקות. "[ההדגשה אינה במקור]

### 3. אישור בדיעבד

3.1 כאמור, כתב מבקר המדינה כי מאחר שלחברה העירונית אין נוהל התקשרויות משלה בדבר אופן בחירת הספקים ונותני השירותים, היא פועלת לפי נוהל העירוני. סעיף 2א9) לנוהל העירוני קובע: "דק לאחר אישור הנוברות ניתן יהיה לממש ההזמנה, ולהזמין את הספק לבצע את העבודה."

3.2 אף לפי נוהל רכש, יש להוציא את ההתקשרות לפועל רק לאחר אישור הזמנה במערכת הממוחשבת:

- עובד החברה העירונית המוגדר כ"מורשה ביצוע הזמנה" רשאי לבצע הזמנה של טובין על-פי הצורך. העובד יפנה באמצעות מנהל הרכש למספר ספקים לקבלת הצעות מחיר.

- לאחר קבלת הצעות המחיר, העובד ימלא "טופס דרישת רכש" שיכיל פרטים אינפורמטיביים.

- יוזם הדרישה יעביר את דרישת הרכש בצירוף הצעות המחיר לסבב אישורים.

- לאחר אישור וחתימה של הגורמים הרלוונטיים, תוחזר הדרישה ליוזם הבקשה שיהפוך אותה להזמנה ויתאם את מועד האספקה ישירות מול הספק.

יוזמת הדרישה בכל ההתקשרויות עם חברת ההפקה הייתה מזכירת אגף הפקות. בין הגורמים שאישרו (באופן ממוכן) כל הזמנה נכללו מנהל אגף הפקות, מנהל הכספים דאז ומנכ"ל החברה העירונית. לאחר אישורו של המנכ"ל הוחזרה הדרישה למזכירת אגף הפקות שהפכה את הדרישה להזמנת עבודה.

3.3 נמצא כי בכל המקרים הופקו הדרישות במערכת הממוחשבת לאחר קיום האירועים בפועל, בניגוד לנהלים. המשמעות היא כי הליך האישורים בוצע בדיעבד, וכך גם ההזמנות. יתרה מזאת, נמצא כי מזכירת אגף הפקות שינתה את התאריכים הנקובים על ההזמנות, כך שיתאימו למועדי ההסכמים שצורפו לכל הזמנה ויקדימו את מועדי הפעילויות לפי ההסכמים:

מספר הזמנה	סכום ההזמנה, בש"ח (כולל מע"מ)	מועד ההסכם	מועד אירוע ראשון*	מועד הדרישה	מועד הפקת ההזמנה - פיקטיבי	מועד הפקת ההזמנה - בפועל	מספר ימים בין מועד האירוע למועד הפקת ההזמנה בפועל
509999	58,410	**1.5.14	15.5.14	12.6.14	1.5.14	18.6.14	48
509521	83,190	1.5.14	3.5.14	13.5.14	1.5.14	21.5.14	18
509522	21,240	**3.4.14	18.4.14	13.5.14	10.4.14	21.5.14	33
510334	22,302	28.5.14	4.6.14	23.6.14	28.5.14	1.7.14	27
510357	21,594	1.6.14	12.6.14	23.6.14	1.6.14	3.7.14	21
510358	90,211	28.5.14	5.6.14	1.7.14	28.5.14	3.7.14	28
512430	35,990	24.6.14	2.7.14	21.11.14	24.6.14	16.11.14	137
512563	11,741	14.10.14	18.10.14	17.11.14	14.10.14	24.11.14	37
512562	22,656	20.10.14	25.10.14	17.11.14	20.10.14	24.11.14	30

\* חלק מההסכמים כללו יותר מאירוע אחד.  
\*\* שני הסכמים

3.4 ב-13.11.14 העיר מנכ"ל החברה בכתב-ידו על הסכם הנושא תאריך 14.10.14: "לא מתכוון לאשר 'בדיעבד' פעולות כאלו ובטח שעם ספקים אשר שמם נקשר לביקורת מבקרת העירייה. יש גבול להתנהלות לא תקינה מצטער!!!"  
החשבונית לאירוע זה מחברת הפקת נשאה תאריך 26.10.14. ההתקשרות לפי ההסכם אושרה ושולמה במסגרת הזמנה מספר 512563 אשר אושרה בידי מנכ"ל החברה ב-17.11.14 - מועד הפקת הדרישה במערכת. כאמור, לפי הלוח, התאריך שנרשם על ההזמנה הוא 14.10.14, בעוד שההזמנה הופקה רק ב-24.11.14. המועד בו נחתם ההסכם אינו מצוין.

3.5 מעיון בהסכמים שצורפו להזמנות עולים הממצאים הבאים:

א. לפי נוסח ההסכם עליו חתמו הצדדים וצורף לכל ההזמנות, "במידה ומבטל המזמין את המופע של האומן ומודיע לאומן לפחות 7 ימים לפני המועד יהיה המזמין פטור מתשלום שכר ההופעה".

כאמור, באף לא אחד מהמקרים אושרה הזמנה שבעה ימים לפחות לפני מועד המופע. לדעת הביקורת, חתימת החברה העירונית על הסכמים לפני אישור ההזמנות במערכת הממוחשבת בידי הגורמים המורשים עשויה לחשוף את החברה לתביעות עתידיות במידה שהזמנה לא תאושר. כמו כן, ההליך כפי שבוצע ייתר למעשה את אישור ההזמנות כחלק מהבקרה על הפעילויות ועמידה בתקציבים, מאחר שהעבודה כבר בוצעה.

ב. מועדי התשלום לחברת הפקת כפי שצוינו בשניים מההסכמים קדמו למועד הפקת ההזמנות:

- מועד התשלום האחרון לפי ההסכם שצורף להזמנה מספר 509522 הוא 1.5.14, בעוד שההזמנה הופקה ב-21.5.14. התשלום בפועל בוצע ב-1.6.14.

- מועד התשלום לפי ההסכם מ-24.6.14 שצורף להזמנה מספר 512430 הוא שוטף + 40, בעוד שההזמנה הופקה ב-16.11.14. התשלום בפועל בוצע ב-10.12.14.

לגבי מדיניות התשלומים בחברה העירונית מסרה מנהלת אגף הנהלת חשבוניות בחברה העירונית: "אנו משלמים עפ"י הרשום בהסכם. בהיעדר הסכם, יש נוהל חברה עד 2,000 ש"ח - שוטף 40 ומעל 2,000 ש"ח - שוטף 70. השאר משולם בהתאם להסכם אחר אם קיים."

אף במקרה זה נחשפה החברה העירונית לתביעות, לאור העובדה שלפי ההסכמים, מועדי התשלום קדמו למועדי הפקת ההזמנות.

ג. בתשעה הסכמים לא רשומים פרטי החותם בשם החברה העירונית, אלא חתימה ידנית לא מזוהה בלבד (ככל הנראה של מנכ"ל החברה העירונית); בשני הסכמים החתימה מטעם החברה הופיעה במקום המיועד לאומן (חברת ההפקה), בעוד שחתימת חברת ההפקה מופיעה במקום המיועד למזמין; בחמישה הסכמים לא מופיעה חותמת חברת ההפקה, אלא חתימה ידנית לא מזוהה בלבד ובאחד ההסכמים מופיעה חותמת בלבד.

## מסקנות והמלצות

### 1. התקשרות ללא הצעות מחיר

מבקר המדינה פרסם דוח ביקורת בנושא התקשרויות בחברה העירונית הכולל ממצאים חמורים. אולם, מהליך ההתקשרות עם חברת ההפקה עולה כי החברה העירונית טרם הפנימה את המלצות מבקר המדינה, ואף בהתקשרויות הנדונות בדוח הנוכחי לא פעלה בהתאם לתקנות ולנוהל הרלוונטי.

יש להקפיד לפעול בהתאם לתקנות, לשמור על עקרון השוויון ולצמצם ככל הניתן התקשרויות בפטור ממכרז וללא פנייה לקבלת הצעות מחיר. על הגורמים המאשרים לוודא עמידה בדרישות ולאשר רק התקשרויות שצורפו להן הצעות מחיר. במקרים החוסים תחת סעיפי פטור ממכרז לפי התקנות - יש לסרוק אישור מנכ"ל החברה למסמכי דרישת העבודה.

מנכ"ל החברה העירונית מסר בתגובתו לטיטת הדוח כי היה כשל באופן בחירת חברת ההפקה (אך לא בבחירת עולם התוכן), מאחר שניתן היה לחלק את הפעילות שסיפקה חברה זו בין מספר ספקים (הרצאות, הצגות, מופעים וכדומה). הליך קליטת חברת ההפקה היה בעייתי אף לאור העובדה כי למנהלת הרובע לא היה משרד ו/או תשתית מחשובית והיא נאלצה להיעזר במחלקות שונות בחברה. לאור הפעילות הבעייתית כפי שהוצגה בדוח, מפורסם בימים אלו "קול קורא" לבחירת ספקי תוכן וכל פעילות נוספת ברובע. כמו כן, כל פעילות הרובע הועברה לאחריות אגף אחר בחברה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

## 2. אישור הזמנות בדיעבד

2.1 בניגוד לנוהל עירוני ולנוהל רכש, הפעילות נשואת ההסכמים סופקה לפני הפקת דרישות עבודה במערכת הממוחשבת, ולמעשה, הוצגה כעובדה מוגמרת בפני הגורמים המאשרים את ההזמנות. זאת ועוד, בשני הסכמים קדם מועד התשלום למועד הפקת ההזמנות במערכת הממוחשבת.

יש לחתום על הסכמים עם צד ג' רק לאחר אישור הזמנה במערכת הממוחשבת ולאחר שהגורמים המאשרים בדקו את הנתונים ואישרו, כל אחד בתחמו, את ההתקשרות המבוקשת.

מנכ"ל החברה העירונית מסר בתגובתו לטיטת הדוח כי מאז תחילת עבודה של מנהלת הכספים החדשה בחברה יש שינוי בתהליך הבקרה - כל חשבון המתקבל לתשלום נבדק מול ההסכם, התקציב ואיש הקשר בחברה. לאור היקף הפעילות והבקורות הנדרשות נערך הליך לגיוס שני עובדים נוספים שיסייעו למנהלת הכספים בעבודה השוטפת.

2.2 מועדי ההזמנות שונו באופן ידני במערכת בדיעבד ולאחר קבלת השירות, ככל הנראה, על מנת להציג את הפקתן במועד מוקדם לזה שבוצע בפועל. מדובר ברישום כוזב הפוגם בהליך הבקרה והפיקוח על תחום הרכש ובעקרון השקיפות, מטיל דופי בהליכי העבודה ומעורר תהיות בדבר הנסיבות שהביאו לביצוע שינויים אלו במסמכי החברה העירונית.

מומלץ לחסום במערכת הרכש את האפשרות לשנות באופן ידני את תאריך אישור מועד ההזמנה.

מנכ"ל החברה העירונית מסר בתגובתו לטיטת הדוח כי יחסמו ההרשאות במערכת הפיננסית מול חברת "יש כיסוי" האחראית על מערכת זו.  
 ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה בוצעה.

## 3. ליקויים בחתימת ההסכם

נמצאו ליקויים בחתימת ההסכמים, ביניהם, מקרים שלא נרשמו פרטי החותם בשם החברה העירונית, אלא חתימה ידנית לא מזוהה ומקרים של חתימה ידנית לא מזוהה ללא חותמת חברת ההפקה. הביקורת רואה חשיבות בחתימת הסכם, הן מבחינת סדר הדברים והן מבחינת היכולת של כל צד להוכיח את היקף זכויותיו וחובותיו. מדובר בהתחייבות חוזית של החברה שיש לעמוד בה, ומשכך היא נדרשת לבצעה באופן תקין ונהיר.

יש לוודא כי שני הצדדים יחתמו על ההסכם באופן תקין, בצירוף חותמת הכוללת את פרטי החותם ותאריך החתימה.

מנכ"ל החברה העירונית מסר בתגובתו לטיטת הדוח כי יקפידו על החתימות והנתונים הנדרשים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

