



משרד ראש הממשלה  
אגף הביקורת הפנימית

6.10.2016

**דוח ביקורת בנושא:**  
**תהליך הרכש המשרדי**

תאריך הגשה: 6.10.2016

## מבוא

רכש הינו תהליך עסקי או ארגוני הכולל בתוכו פעולות, נהלים והליכים הדרושים לצורך רכישת מוצרים ושירותים עבור הארגון. תהליכי הרכש הארגוניים מתייחסים לכל הוצאה כספית בארגון למטרת הרכישה, למעט משכורות לעובדים.

רכש הינו תהליך הקיים בכל ארגון, באופן מוסדר וממוסד או באופן בלתי ממוסד. ככל שהארגון גדול יותר וכמות הפריטים והשירותים הנרכשים על - ידו הם בסכומים גבוהים יותר, נדרש הארגון לתהליכי רכש מוסדרים וממוסדים.

תהליך הרכש במשרד הינו אחד מתהליכי הליבה המרכזיים בו וזאת לאור הסכומים האדירים אותם מקצה המשרד לצרכי רכש.

התהליך הינו מורכב ומצריך שיתוף פעולה מצד מספר יחידות לצורך הצלחתו. היחידות הלוקחות חלק בתהליך הינן – אגף הכספים, לשכה משפטית, סמנכ"ל מבצעים ונכסים, אגף בנא"מ, אגף תקציבים ופרויקטים, וועדת מכרזים, היחידות המקצועיות, קניינים.

ככלל האחריות לביצוע הרכש במשרד הראשי הינה של סמנכ"ל מבצעים ונכסים והרכש מתבצע בפועל ע"י קניין המשרד. ביחידות הנמצאות מחוץ למשרד אשר מתפקדות באופן עצמאי ישנו קניין המבצע את הרכש ליחידה אשר עובד בשיתוף פעולה עם היחידות הרלוונטיות במשרד להוצאת תהליך הרכש אל הפועל. האחריות לביצוע הרכש במשרד מתחלקת בין מספר גורמים ואין גורם אחד מרכזי שמתכלל את כלל המערך מתוך הסתכלות רחבה ויעילה.

תקציב הרכש עבור מכרזים והזמנות:

שנה	תקציב	מספר הזמנות	מספר מכרזים
2014	239 מיליון ₪	2,389	13
2015	581 מיליון ₪	2,323	8 + 7 של התקשוב

**מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים ציינה בתגובתה לטיטוט דוח הביקורת כי תקציב הרכש הכללי כולל את ההוצאות השוטפות, ההוצאות הקשיחות וההוצאות לפעולות שונות של היחידות במשרד ומסתכם:**  
**בשנת 2014 - 708 מיליוני ש"ח.**  
**בשנת 2015 - 988 מיליוני ש"ח.**

כיום ישנם במשרד 58 קניינים המבצעים תהליכי רכש במשרד הראשי וביחידות המקצועיות השונות. הקניינים נדרשים לידע בתחום חשבי כגון ערביות, ביטוחים ומע"מ על מנת לבצע את תפקידם כראוי.

באגף הכספים במשרד קיימות 2 יחידות המטפלות בענייני רכש והן:  
יחידת ההתקשרויות המונה מנהלת תחום בכירה ו - 3 עובדים המטפלים בהתקשרויות.  
יחידת התשלומים המונה מנהלת תחום תשלומים ו - 8 עובדים העוסקים בתשלומי רכש.

הרכש במשרד הראשי נותן שירות לכלל עובדי המשרד ומתחלק לשני סוגים עיקריים המתבצעים באמצעות שני גורמים:

1. סמנכ"ל מבצעים ונכסים המבצע את הנושאים השוטפים ואחראי על יחידת המכרזים.
2. מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים המבצעת את ההתחייבויות הבין משרדיות, הוצאות קשיחות כגון – חשמל מים וכו' וכן התקשרויות בנושא כוח אדם.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיטות הדוח כי במשרד לא קיים מבנה ארגוני המסדיר את הליך הרכש ולא בוצעה עבודת מטה לחלוקת תחומי האחריות והטיפול בנושאים השונים. אגף תקציבים ופרויקטים מרכז את כלל הרכש בנושאים הבאים עבור המשרד הראשי, יחידות הסמך, משרדי הממשלה (תפוצות, ירושלים ומורשת, אסטרטגים, מודיעין, לשכות שרים וסגני שרים, המועצה לביטחון לאומי, נציבות שירות המדינה).

באגף תקציבים ופרויקטים מועסקים 10 עובדים (5 עובדי משרד + 3 עובדי קניית שירותים + 2 סטודנטים) האחראים על הנושאים הבאים:

התקשרויות בגין הוצאות קשיחות הכולל את ריכוז כלל ההתקשרויות לניהול נכסי המשרד, תשלום דמי שימוש למבנים שבבעלות המדינה, תשלום למנהל הדיור הממשלתי בגין שכר דירה, תשלומי ארנונה לרשויות השונות, תשלומים למנהל הרכב בגין רכבי המשרד, תשלום בגין דלק, כבישי אגרה, תשלומי חשמל, מים, גז, טלפונים, מרכזיות, פלאפונים ניידים, שירותי דואר וכד'.

התקשרויות עם משרדי ממשלה – תחום זה כולל איגום משאבים בהתאם להחלטות ממשלה, ביצוע פעילויות של יחידות המשרד בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה השונים, התחייבויות וביצוע תשלומים בגין עובדים המושאלים מגופים אחרים.

ריכוז וטיפול בכלל ההתקשרויות בנושא נסיעות לחו"ל – טיפול בכלל ההתקשרויות הנדרשות מול חברת ענבל, משרד החוץ והיחידה לאבטחת אישים.

התקשרויות מורכבות ועתירות כח אדם – חברת הניקיון, ספק לשירותי גינון ושירותי הסעדה.

התקשרויות עם גופים סטטוטוריים והתקשרויות עם גופים ציבוריים הנתמכים ע"י המשרד.

היקף פעילות הרכש: 317 מיליוני ש"ח מסך היקף תקציב המשרד המסתכם ב - 925 מיליוני ש"ח. יתר תחומי הרכש מתחלקים בין אגף בנא"מ ליחידות המקצועיות השונות: אגף מערכות מידע, אגף הביטחון, לשכת העיתונות הממשלתית, מערך הגיור, מטה הסייבר, מטה התקשוב הממשלתי, ירושלים ומורשת, אסטרטגים, מודיעין ותפוצות.

באגף הבנא"מ מועסקים 5 עובדים (4 עובדי משרד וסטודנט).

ביתר היחידות לא מוגדר קניין בתפקיד מקצועי, ביצוע הרכש מתבצע ע"י עובדי היחידה בנוסף לתפקידים (בד"כ מנהלת הלשכה מטפלת בנוסף לתפקידה בביצוע הרכש).

עפ"י תקנות חובת המכרזים התשנ"ג – 1993 נקבע כי מנכ"ל משרד רשאי למנות ועדת מכרזים. הוועדה אחראית לאישור התקשרויותיו של המשרד באמצעות מכרז או פטור ממכרז.

אנו עוסקים בתהליכי הרכש המתבצעים כיום במשרד ובכלל זה אופן עבודת גורמי המשרד השונים המטפלים ברכש, זיהוי חסמים ומתן המלצות לפתרונם.

## מטרת הביקורת

בחינת אופן ניהול תהליכי הרכש הקיימים במשרד וביחידות המקצועיות השונות בהתאם לנוהל מנכ"ל, במטרה לזהות חסמים וצווארי בקבוק בתהליך ולהמליץ להנהלת המשרד על דרכים למניעתם ולהסרתם ובכך להסדיר ולייעל את תהליכי הרכש במשרד.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2015 עד יולי 2016, ערכנו את הבדיקה בה התמקדנו בבחינת תהליך הרכש המשרדי המתבצע כיום ובמבנה הארגוני של העוסקים ברכש.

התבססנו על הנהלים הקיימים במשרד, הוראות תכ"ם, פרוטוקולים ומסמכים שונים, בנוסף, ערכנו השוואה בין עבודת הרכש במשרד לבין עבודת הרכש

במהלך הבדיקה לקחנו חלק פעיל בוועדת המכרזים המשרדית.

כמו כן בדקנו את יחסי הגומלין ושיתוף הפעולה בין יחידות המשרד השונות העוסקות בתחום זה. לשם כך נפגשנו עם סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש, סמנכ"ל מבצעים ונכסים, ר' אגף תקציבים ופרויקטים, חשב המשרד ועובדי אגף הכספים, נציגי הלשכה המשפטית, ר' אגף תיאום תכנון וארגון, עובדי יחידות מקצועיות, קניינים ובעלי תפקידים רלוונטיים נוספים.

נדגיש ונציין כי ביקורת זו לא עסקה בחוקים ובתהליכים החשבונאיים של הרכש.

## פירוט תקציב הרכש לשנים 2014 - 2015

מבדיקתנו את תקציב הרכש של המשרד ויחידות הסמך הרלוונטיות עולה כי:

**בשנת 2014** תקציב הרכש הסתכם בהיקף כולל של כ - 239 מיליוני ₪, הכוללים 2,389 הזמנות ו - 13 מכרזים במשרד.

**בשנת 2015** תקציב הרכש הסתכם בהיקף כולל של כ - 581 מיליוני ₪, הכוללים 2,323 הזמנות ו - 8 מכרזים. בנוסף, בתקשוב הממשלתי כיחידת רכש עצמאית המקבלת שירותים חשבונאים מאגף הכספים 7 מכרזים הנמצאים בשלבים שונים.

המידע מתייחס להזמנות חדשות משנת 2014 או 2015 ואינו כולל הגדלת הזמנות קיימות במערכת לפני השנים 2014 ו - 2015.

מבדיקתנו עם מנהלת תחום פקוח והתקשרויות באגף הכספים עולה כי הגידול בהיקף התקציב בשנת 2015 נבע בעיקר ממעבר התקשוב הממשלתי למשרד.

## נוהל רכש

נמסר לנו כי בעבר התקבלה החלטה בדבר גיבוש נוהל רכש אולם לא מצאנו לכך כל אסמכתא.

נציין כי מבדיקתנו עם הגורמים המקצועיים במשרד עולה כי לא קיים נוהל רכש המאגד בתוכו את כלל תהליכי הרכש המשרדיים.

נציין כי כיום קיימים מספר נהלים פנימיים בנושא רכש כגון: נוהל חתימת הסכמים ותקשוריות, נוהל פניה לוועדת המכרזים וועדת יועצים אשר נכתבו ע"י אגף תיאום תכנון וארגון ונמצאים בשימוש.

נציין כי אין בנמצא אישור מטעם ועדת נהלים לנהלים הפנימיים, אולם כתיבתם נעשתה בשיתוף הלשכה המשפטית ואגף הכספים.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי בנהלים אלו השקיע זמן רב ואף מבקרת הכספים נכחה במספר דיונים בוועדות נהלים בראשות סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש, כמו כן הרשת המשרדית מכילה מספר נהלים אשר אגף תיאום וארגון היה אמור להוציא למכרז את הטיפול בנהלים אלו, אולם המכרז לא יצא אל הפועל. אגף החשבות סבור כי הבעיה קיימת בפרסום והטמעת הנהלים וביצוע בקרה אודות יישומם.  
**נדגיש ונציין כי אין כל תיעוד ו/או אסמכתא לדיונים אלו.**

### השותפים לתהליך הרכש הקיים ותפקידם

#### וועדת המכרזים

הוועדה פועלת על פי כתב מינוי, בהתאם לתקנות חובת המכרזים והוראות התכ"מ.

חברי וועדת המכרזים המשרדית הינם:

סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש - יו"ר

סמנכ"ל ביטחון וחירום (או נציג/ה מטעמו) - מ"מ יו"ר וחבר

ראש אגף תקציבים ופרויקטים (או נציג/ה מטעמה) - מ"מ יו"ר וחברה

היועצת המשפטית (או נציג/ה מטעמה) - חברה

חשב המשרד (או נציג/ה מטעמו) – חבר

בנוסף לחברים, לוועדה 4 מרכזות.

**מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה כי סעיף זה מתמקד אך ורק בעבודת ועדת המכרזים ואין ביטוי להליכי רכש נוספים, יש לציין כי אחוז קטן מהיקפי ההתקשרות ותהליכי הרכש של המשרד מתבצע באמצעות הליך זה.**

#### תפקיד הוועדה

עיקר תפקידה של ועדת המכרזים המשרדית ע"פ תקנות 8א'(א) 1 ו- 9א' לתקנות חובת המכרזים:

1. להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, שמבצע משרד או יחידה במשרד למעט מספר סוגי התקשרויות.
2. להחליט על עריכת מכרז ולאשר את מסמכי המכרז.
3. לבדוק הצעות שהוגשו במכרז, לפסול או לדחות הצעה שהוגשה כאמור, ולבחור את ההצעה/ות המתאימה/ות ביותר.
4. לסווג התקשרויות הפטורות ממכרז פומבי רגיל.
5. לאשר שינוי מהותי בתנאי חוזה שנכרת בעקבות מכרז.

סמכותה של ועדת המכרזים בכל הנוגע לאישור התקשרות בפטור ממכרז היא עד לסך של 150,000 ₪.

בין 150,000 ל – 4,000,000 ₪ נדרש אישור ועדת הפטור המשרדית ומעבר לכך נדרש אישור ועדת הפטור באוצר.

הוועדה דנה בנושאים אשר על סדר היום, בוחנת ומקבלת החלטות. ניהול הדיונים ואפקטיביות הוועדה תלויים בין היתר באיכות הגשת הבקשה על ידי היחידה המקצועית אשר לה חלק מרכזי בתהליך. הבקשה מהווה בסיס לדיון ועל כן ישנה חשיבות רבה להגשתה באופן בהיר, מובן ומנוסח היטב.

### תהליך עבודת ועדת המכרזים

- ועדת המכרזים מתכנסת אחת לשבוע.
- מרכזות הוועדה מעבירות לחברי הוועדה מבעוד מועד את הבקשות שעל סדר היום וכן טיוטת פרוטוקול בכדי שיהיה באפשרותם להתכונן כראוי לקראת הדיון בוועדה.
- בסיום הדיון מוציאות מרכזות הוועדה פרוטוקול מעודכן עם החלטות הוועדה אשר התקבלו במהלך הדיון. הפרוטוקול מועבר לאישור ולחתימת חברי הוועדה טרם פיזורם.
- מרכזת הוועדה מפיצה עותק חתום של הפרוטוקול לחברי הוועדה וליחידה המקצועית אשר הגישה את הבקשה.

נציין כי הפרוטוקול אינו מהווה אישור להתקשרות. ההתקשרות תעשה רק לאחר הוצאת הזמנה או חתימת הסכם.

**כאשר מדובר בהזמנת עבודה** – לאחר קבלת עותק חתום של הפרוטוקול, על היחידה המקצועית לפנות לאנשי הרכש (קניין) באגף מבצעים ונכסים בבקשה להוצאת הזמנה. רק לאחר הוצאת ההזמנה החתומה לספק ניתן יהיה להתחיל בהתקשרות.

**כאשר מדובר בהסכם** – רק לאחר שההסכם נחתם ע"י הגורמים המורשים ניתן יהיה להתחיל בהתקשרות.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיטת הדוח כי פעילות הוועדה נקבעה בימים ובשעות קבועות. רוב הזמן הוועדה לא מתחילה בזמן שנקבע, חלוקת תחומי האחריות בין עורכי הדין בלשכה המשפטית יוצר זמן המתנה רב בין נושא לנושא וכתוצאה מכך הוועדה לא מתנהלת ביעילות ואפקטיביות.

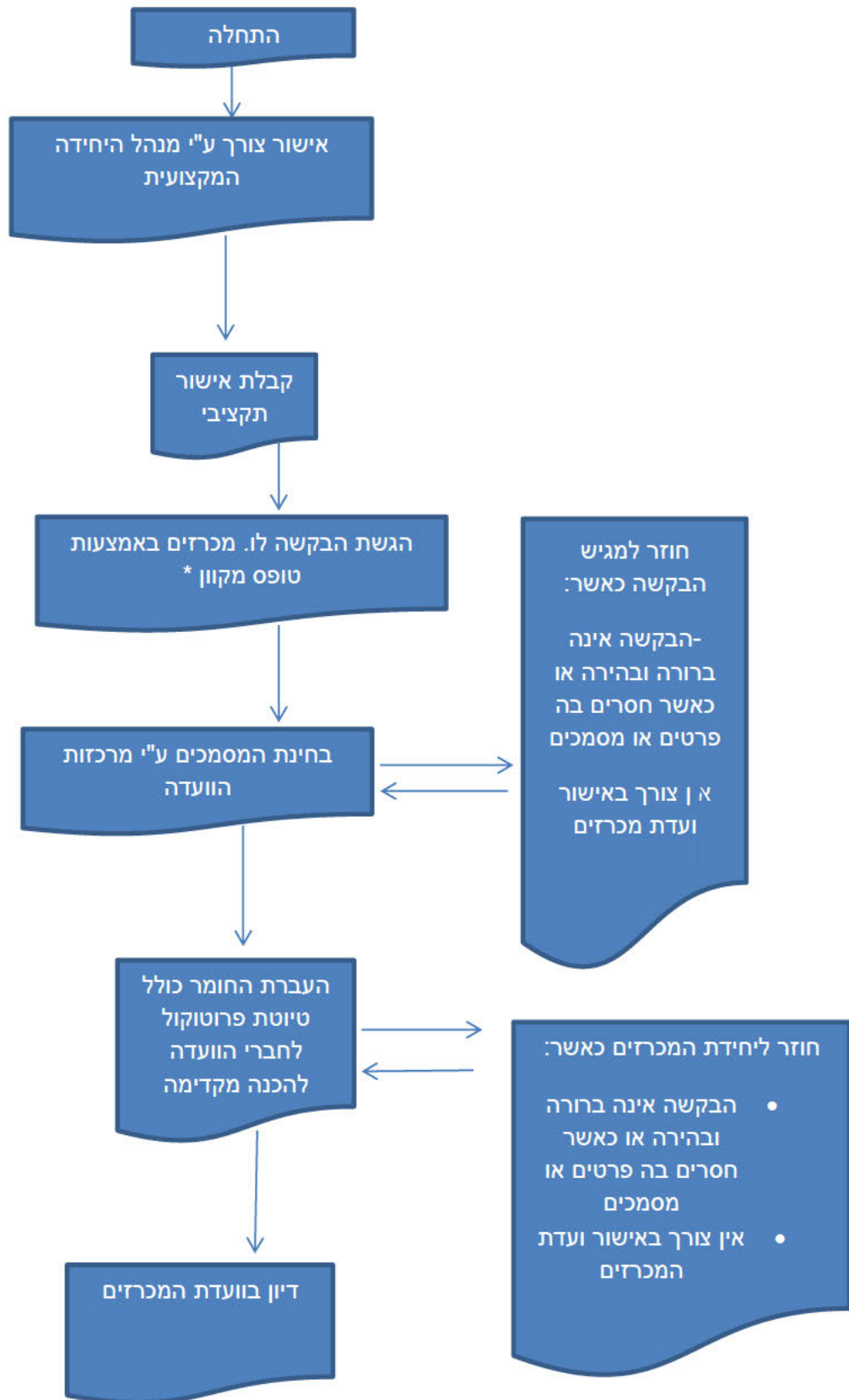
עוד הוסיפה כי הגורמים המקצועיים בוועדה (לשכה משפטית / נציגי חשבונות) אינם קוראים את הבקשות לפני קיום הוועדה ומעבירים את בקשותיהם להשלמות הנדרשות במהלך הדיון, כתוצאה מכך, עולות לדיון בוועדה פניות שאינן מושלמות והוועדה נדרשת להתכנס ולדון בפניות אלו מספר רב של פעמים. כתוצאה מכך, מעוכבות פניות לוועדה והליך ביצוע ההתקשרות מעוכב.

קיים עיכוב בהליך החתמת הפרוטוקולים.

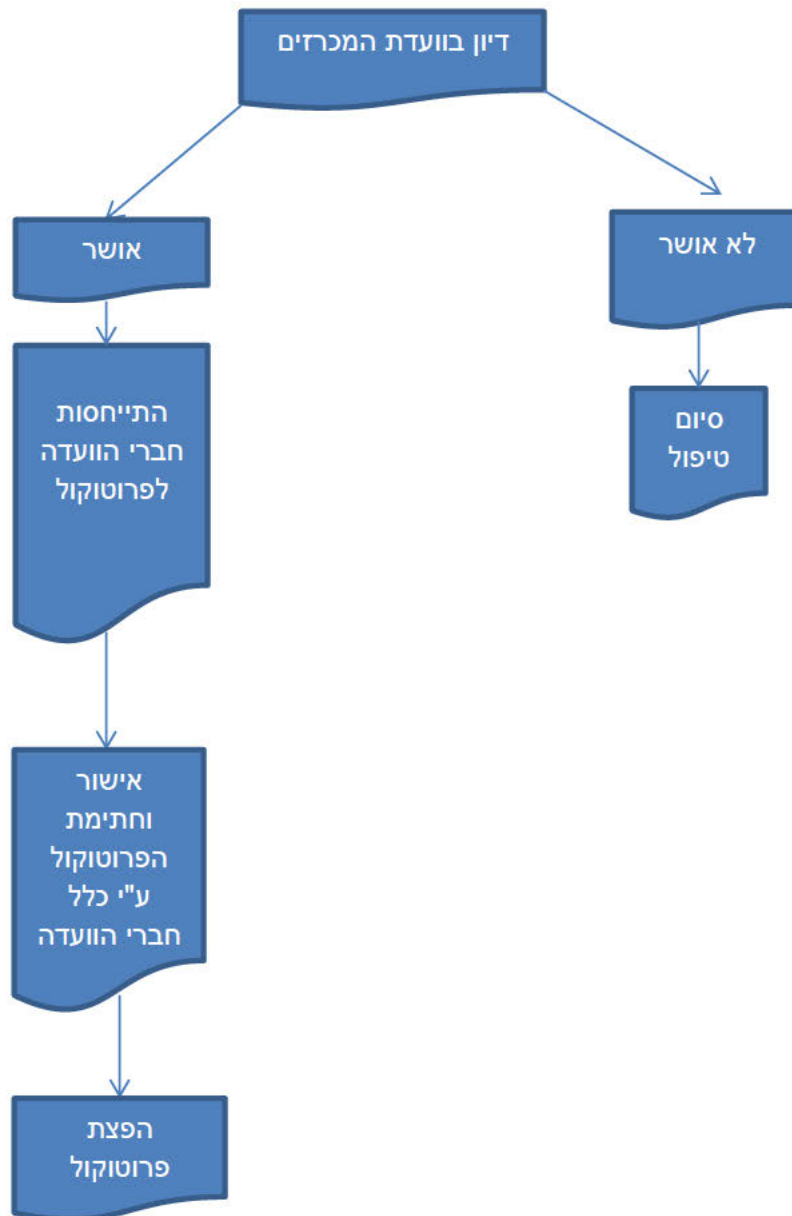
אין הליך פיקוח ובקרה שוטף. יש לקבוע הליך בקרה ולו"ז לביצוע הסבב.

הפניות לוועדת המכרזים צריכות לשקף את תכניות העבודה של יחידות המשרד כפי שהוצגו ואושרו ע"י הנהלת המשרד.

## תרשים זרימה לתהליכי עבודת הוועדה



מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "בתרשים הזרימה לתהליך עבודת הוועדה מצוין שלב של קבלת אישור תקציבי, הליך אשר לא מתבצע באופן שוטף, יש לציין ממי מתקבל האישור. עיכוב בהליך המרכזי לעיתים יוצר מצב של התקשרות שאושרה בוועדה, לא משוריין תקציב באופן מידי ועד לחתימת ההסכם כבר לא נותר תקציב. או לחילופין, אין מימוש של כלל התקציב כתוצאה מעיכוב בהליכי חתימה על הסכם".



\* אין צורך בקבלת אישור ועדת המכרזים במקרים אלה:

- רכש שהיקפו אינו עולה על 3,000 ₪.
- רכש שהיקפו אינו עולה על 50,000 ₪ והיחידה המקצועית מבקשת להתקשר עם המציע הזול ביותר מתוך 3 ההצעות.

הערה: אין מדובר בהתקשרות עם יועצים שהרי התקשרות עם יועץ טעונה אישור ועדה.



## חומים

1. מהשתתפותנו בוועדות המרכזים עולה כי לרוב נציגי הלשכה המשפטית מקפידים להתייחס למסמכי הוועדה טרם הדיון, ואילו שאר הגורמים אינם מקפידים על כך ולא בודקים מראש את ההיבטים הקשורים לעבודתם. בשל כך, בחלק מהמקרים דיוני הוועדה אינם יעילים, החלטות רבות מתקבלות "בכפוף ל...". ובהתאם ישנם עיכובים בחתימה על הפרוטוקול עד שיתבררו אותם היבטים שלא נבדקו טרם הדיון בוועדה.
2. על היחידות המקצועיות להיערך מבעוד מועד בדבר צרכי הרכש השונים בהיבטים הקשורים לעבודת וועדת המרכזים, היות וכיום הערכות זו אינה מיטבית ונגרמים עיכובים בתהליך.
3. במקרים רבים היחידות המקצועיות מתקשות בניסוח הצרכים המקצועיים שלהן. לדוגמה, יחידה מקצועית המבקשת להתקשר עם בעל מקצוע מסוים, אך לא מפרטת מה העבודה הנדרשת מאותו בעל מקצוע, או מדוע היא מבקשת להתקשר דווקא עם בעל מקצוע מסוים. דוגמה נוספת היא יחידה מקצועית שלא עורכת סקר שוק ואינה מכירה את השירותים הניתנים באותו תחום, או מבקשת לערוך מכרז ואינה מגדירה מהם התנאים המקצועיים שאמורים להתקיים במשתתפים במכרז. חברי הוועדה מסבירים שוב ושוב ליחידות המקצועיות את המשמעות של הגדרת הצרכים המקצועיים שלהן, והעובדה שהדבר משפיע על ההכרעות שהוועדה מוסמכת לקבל כגון אישור פטור ממכרז, אולם לרוב, הבעיה אינה רק בניסוח הצרכים על ידי היחידות המקצועיות, אלא בעיקר באי הבנתם וידעתם ע"י היחידות המקצועיות. השלמת הבקשות על ידי היחידות המקצועיות והבהרתן, ולעיתים אף כתיבתן מחדש ממש לאחר הבדיקות המקצועיות שנעשות על ידם באיחור גורם לעיכובים בתהליך.
4. בעקבות האמור לעיל, לרוב הפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון בוועדה וחתירתם נמשכת מספר שבועות.

**אנו מציינים לחיוב את עבודת חברי הוועדה בכל הקשור להתקדמות שחלה בחתימה על הפרוטוקולים בסיום הדיון במהלך תקופת הבדיקה.**

## פתרונות

1. היות והליך הרכש מורכב, ניכרת חשיבות רבה למעורבותה של ועדת המרכזים מתחילת התהליך תוך שיתוף פעולה של חברי הוועדה והיחידה המקצועית המובילה את התהליך.
2. ישנה חשיבות רבה להערכות מוקדמת ומבעוד מועד של היחידה המקצועית בדבר צרכי הרכש שלה.
3. על היחידות המקצועיות להגיש את הבקשות לוועדה בצורה ברורה, מובנת ומנוסחת היטב בהתאם למופיע בנהלים. בכדי לסייע ליחידות באפיון הצרכים ובניסוח על הנהלת המשרד לשקול מתן סיוע מקצועי באמצעות גורם חיצוני המתמחה בכך.

נציין כי לבקשת אגף תכנון תיאום וארגון, נעשית כעת עבודה על הכנת מסמכי מכרז להתקשרות עם חברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים, אשר תיתן מענה ליחידות המקצועיות באפיון וכתיבת מפרטים. על ועדת המרכזים ליישם את החלטתה בדבר חתימת חברי הוועדה על פרוטוקול הדיון בסיום כל דיון כפי שהחל להתבצע במהלך הבדיקה. במקרים חריגים בהם אין באפשרות חברי הוועדה לחתום על הפרוטוקול בסיום הדיון על הוועדה לקבוע לוח זמנים לחתימת החברים על מנת לצמצם ככל הניתן את זמן סבב החתימות בין חברי הוועדה.

**מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיטת הדוח כי הפתרון בהליך עבודת וועדת המרכזים היא שמרכזות הוועדה יהוו גורם מקצועי מנחה ומלווה את כלל יחידות המשרד בהגשת הבקשות לוועדה. מרכזות הוועדה יבחנו**

**את הבקשות, יפעלו מול הלשכה המשפטית וחשבות המשרד לקבלת התייחסות ולפניה ליחידות המקצועיות במידה ונדרשות הבהרות ו/או השלמת חומרים.**

### **אגף הכספים**

עפ"י כתב המינוי ובהתאם לתקנה 8א' לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993, לאגף הכספים חבר בוועדת המכרזים. כמו כן החשב חבר בוועדת הפטור המשרדית.

אגף הכספים במשרד נותן שירות במכלול ההיבטים החשביים הקשורים לרכש שאינו כולל כוח אדם.

### **תפקיד אגף הכספים**

ללוות את יחידות המשרד בתהליך הרכש על כל היבטיו החשביים ובכלל זה לוודא כי כל פעילויות הוועדה מתנהלות עפ"י חוק חובת המכרזים ותקנותיו והוראות התכ"מ. כמו כן לסייע ליחידות המקצועיות בתהליך, בכל הנוגע להיבטים החשביים כך שיגיעו אל יעדם באופן המיטבי ביותר.

באגף הכספים קיימות 2 יחידות המטפלות בענייני רכש והן: יחידת התקשרויות ויחידת תשלומים.

### **יחידת התקשרויות**

יחידה האחראית על הזמנות וחוזים.

ההזמנות המאושרות על ידי המורשים לחתימה מועברות לטיפול היחידה. ההזמנה נבדקת על ידי עובד היחידה הבודק את פרטי ההזמנה ומאשר. הבודק מעביר את ההזמנה לחתימת חשב החותם גם במערכת המרכב"ה וגם פיזית על גבי טופס ההזמנה. החשב מעביר את ההזמנה פיזית לחתימת המורשים לחתימה אשר חותמים פעם נוספת.

מחלקת התקשרויות ופיקוח תקציבי באגף הכספים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "תהליך אישור ההזמנה אכן עובר בדיקות, חתימות ואישורים מכוח תקנות ואישורים אשר אנו מחויבים להם. לעניין הבדיקות – אני לא מוצא מקום להפחית מן הבדיקות שההזמנה עוברת הן של מחלקת התחייבויות שהינה מחלקה מקצועית המתמחה בבדיקתם והן של החשב/ס. חשב שאחראי על היחידה הנ"ל. לעניין אישורים וחתימות – חתימת המנכ"ל והחשב הינם בהתאם לחוק נכסי המדינה כמורשי החתימה של המשרד. עם זאת יש לבחון האם ניתן לקצר את הליך החתימה ע"י אישור וחתימת סמנכ"ל/למנכ"ל הן חתימה פיזית והן חתימת מנכ"ל עוד במהלך הסבב במרכב"ה כפי שהחשב/ס. חשב מאשר וחותם בעת שהוא מאשר במרכב"ה. כיום ההזמנה מאושרת ע"י סמנכ"ל/למנכ"ל בזמנים שונים: פעם אחת במרכב"ה ופעם שניה לאחר חתימת החשב וסיום הסבב במרכב"ה. כמו כן מהלך זה יפחית את החשיפה ויגדיל את הבקרה על הסכמים שעברו חתימת חשב וטרם נחתמו ע"י מנכ"ל".

טיפול היחידה בחוזים מתנהל לאחר סיום הליך אישור ועדת המכרזים וניסוח החוזה ע"י הלשכה המשפטית, היחידה בודקת את היבטיו החשביים של החוזה, מאשרת ומעבירה לחתימת החשב והמנכ"ל.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי "בתהליך של הסכם קיים חלק נוסף המערב את וועדת המכרזים לדוגמה העברת הסכם חתום בחתימת "מקור" לחתימת הספק ולוועדה תפקיד המשך לאחר חתימת הפרוטוקול.

עוד נמסר כי "הסכם מכיל בתוכו נספח ביטוחי, בהתקשרויות חדשות נספח זה מועבר ע"י הלשכה המשפטית לאישור חברת ענבל שהינה הגורם המוסמך היחיד לעניין זה.

בהתקשרויות המשך הנ"ל מטופל בידי מחלקת התקשרויות בחשבות למול [ ] זמן התגובה של חברת [ ] לפניות המועברות אליה הינו ארוך מאוד, מה שמעכב את פרסומו של מכרז. יש לשקול הגדרת ערוץ אחד שיעמוד בקשר מול חברת [ ].

**יחידת תשלומים** אחראית על תשלומים לספקים בהצגת חשבוניות מהזמנה או מחוזה. החשבוניות מועברות אליה על ידי הקניין בדואר המשרדי. לאחר בדיקת החשבונית מעביר הבודק את החשבונית לבדיקה נוספת למשחרר המאשר את החשבונית ומוציא לתשלום.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיטת דוח הביקורת כי "יחידת התשלומים אחראית על תשלומים לספקים בהצגת חשבוניות מהזמנה או מחוזה. החשבוניות מוזנות למערכת מרכב"ה ונשלחות באמצעות תזרים העבודה במרכב"ה ובמקביל מועברות אליה על ידי הקניין בדואר המשרדי. הערה זו תקפה גם לתהליך הזמנה/הסכם".

#### חסמים בתהליך אישור ההזמנה

1. בתהליך אישור ההזמנה מספר רב של חתימות, בדיקות ואישורים ובכלל זה שתי חתימות של המורשים לחתימה בתחילה ובסוף התהליך.
2. כיום לא מוגדר לוח זמנים להוצאת הזמנה.

מחלקת התקשרויות ופיקוח תקציבי מסרה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי "בעניין לוח זמנים להוצאת הזמנה – מדובר בנושא דינמי שלא דווקא תלויים בגורם זה או אחר במשרד. בד"כ הבעיות הן כתוצאה מתלות בצד ג' שאינו קשור לתהליך האישור, אי קבלת ערבות, אי קבלת ביטוח תקין וכו'". עוד נמסר כי ניתן לקבוע זמן טיפול ע"י כל גורם בסבב אישורים, השאלה האם ניתן לאכוף זאת וכיצד".

#### פתרונות

1. כתיבת נוהל אחיד להוצאת הזמנות המבהיר ומפשט את תהליך הוצאת ההזמנה. במהלך כתיבת הנהל נכון יהיה לבחון את הצורך בכמות החתימות והבדיקות הנעשות כיום עד לאישור ההזמנה, כאשר הכוונה לקצר ולייעל ככל הניתן את התהליך.
2. לצורך קיצור תהליך הוצאת ההזמנה, הכרחי להגדיר לוח זמנים לכל שלב ושלב בו.

אגף הכספים מסר בתגובתו לטיטת דוח הביקורת כי "הליך חתימה אלקטרונית צפוי לפתור את הנושא ברובו. כמו כן צפוי להתווסף "פורטל ספקים" אשר יאפשר שקיפות בכל שלב בחשבונית ואמור לקצר זמנים בשלבים השונים בתהליך".

#### חסמים בתהליך התשלומים

התיאום בין היחידות המקצועיות לבין מחלקת התשלומים אינו מספק וישנם מספר חסמים הפוגעים בתהליך וגורמים לפיגורים בתשלומים:

1. ליחידה המקצועית אין את היכולת לעקוב ולבקר את שלבי אישור החשבונית עד לביצוע התשלום. בנוסף, על אף היכולת של היחידות לעקוב אחר מועד פקיעת החוזה או ההזמנה הדבר לרוב אינו נעשה וכתוצאה מכך החוזים אינם מוארכים בזמן כמו גם הביטוחים והערבויות.

עולה מתגובת מחלקת התשלומים באגף הכספים לטיטת דוח הביקורת כי היחידות המקצועיות לא עוקבות אחר תנאי ההסכם ותוקפו ולא מבקרות גם

**כשיש להם את האפשרות להיכנס למרכב"ה ולעקוב. כמו כן, גם היחידות שאין להן גישה למרכב"ה אמורות לעקוב אחר תנאי ההסכם ותוקפו.**

2. היחידות המקצועיות אינן מעודכנות על דחיית מסמכים במשך התהליך ואינן מדווחות בזמן על שינויים. בנוסף, מסמכים אשר נדחים נשלחים בדואר המשרדי ליחידות המקצועיות.

**עולה מתגובת מחלקת תשלומים באגף הכספים לטיטות דוח הביקורת כי דחיית המסמכים נשלחת חזרה לקניין שאמור לתקן או להעביר ליחידה המקצועית להשלים חוסרים.**

3. לא קיים לוח זמנים לאישור וחתימה על חשבוניות לתשלום. עוד נמצא שבעת קבלת החשבונית אין הקפדה על חתימה בחותמת "נתקבל".  
4. נראה כי קיים מספר רב של בדיקות שלא בהכרח יש בהן צורך.

**מחלקת התשלומים באגף הכספים מסרה בתגובתה לטיטות דוח הביקורת כי "איננה מסכימה מאחר ויש רק 2 פונקציות של בודקים (בודק ומשחרר) ולא ניתן לוותר על פונקציות אלו כדי שהתשלומים יהיו מבוקרים כמו שצריך".**

#### פתרונות

1. ביצוע תיאום ציפיות מחדש בין היחידה המקצועית למחלקת התשלומים על מנת לחזק ולייעל את תהליך העבודה בתשלום החשבוניות ובמקרה של דחיית מסמכים, תעודכן היחידה המקצועית והמסמכים יועברו באופן ידני במידת האפשר.
2. היחידה המקצועית תעקוב אחר מועד פקיעת החוזה ותאריך אותו מבעוד מועד על מנת למנוע עיכובים בתהליך.
3. להתייחס בנוהל הרכש לסעיף תשלומים ובו לפרט את התהליך ותפקיד הגורמים הלוקחים בו חלק.
4. ביצוע מעקב אחר שלבי תשלום חשבוניות באמצעות תוכנה ממוחשבת כך שבכל זמן נתון ניתן יהיה לדעת את השלב בו נמצאת החשבונית.
5. הגדרת לוח זמנים לכל שלב בתהליך והקפדה על תיארוך החשבונית עם קבלתה.
6. נכון יהיה לבחון את הצורך במספר רב של בדיקות משחררים.

#### יחידה מקצועית

כל יחידה מקצועית במשרד מבצעת את תהליך הרכש באמצעות וועדת המכרזים בהתאם להיקף הכספי של ההתקשרות. היחידה המקצועית אחראית ומובילה את תהליך הרכש ובכלל זה הליך הגשת הבקשות לוועדה בהתאם לצרכיה, הטיפול בהזמנות ובהחמת חוזים וכלה בטיפול בחשבוניות ובתשלומים לספק.

#### תפקיד היחידה המקצועית

כל יחידה מקצועית אחראית להוביל את הליך הרכש המתבצע ביחידתה. ליחידה המקצועית מספר תפקידים עיקריים בתהליך הרכש:

- א. ביצוע הערכות מוקדמת.
- ב. הכנה והגשת הבקשות.
- ג. טיפול בהזמנות ובהחמת חוזים.
- ד. טיפול בחשבוניות ותשלומים לספק.
- ה. מינוי מנהל התקשרות וביצוע מעקב ובקרה.

נציין כי ישנה חשיבות רבה ליחסי העבודה ולתיאום פעילות הרכש של היחידה אל מול אגף החשבות.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיטת דוח הביקורת כי "יחידות מקצועיות נקראות "דורש הרכש" ומוטלת עליהן אחריות מעקב ובקרה על ההתקשרות מול הספק מראשית התהליך ועד סופו לרבות קיום מעקב על תפוגת ההסכם ומועד לחידוש ערבויות וביטוחים".

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי "הליך הרכש אינו מתבצע אך ורק באמצעות וועדת המכרזים. היחידות המקצועיות אינן מטפלות בהזמנות, בהחמת החוזים, בחשבוניות ובתשלומים. ככלל הליך הרכש צריך להתבצע ע"י קניינים שהוכשרו לתחום. לעניין זה, היחידה המקצועית הינה הגורם שמשלבת בתהליך לצורך אישור קבלת השירות ובהתאם לכך לאישור התשלום. גם תחום זה אינו מתנהל בהליך מוסדר, יש להנחות את היחידות בנושא ולקבוע נוהל עבודה המסדיר את הנושא".

#### חסמים

1. לרוב ביחידות המקצועיות לא מתבצע תהליך הכנה מוקדם וסדור בכל הקשור לצורכי הרכש השנתיים ואף הבקשות המוגשות אד הוק, מוגשות במקרים רבים ללא שהתבצעה לפני כן הכנה מקצועית מספיקה.
2. הכלים וההכשרה המקצועית הקיימים כיום ברוב היחידות המקצועיות לאפיון צורכיהן וכתבת מפרטים וכתבי כמויות וכן עריכת מחקרי שוק רלוונטים לצרכים אלו אינם מספקים.
3. היחידות המקצועיות לרוב אינן מקיימות תהליך אפקטיבי של מעקב ובקרה אחר תהליכי הרכש השונים.

#### פתרונות

1. על היחידה המקצועית להיערך מבעוד מועד באופן מובנה וסדור בכל הקשור לצרכיה השנתיים ובתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים.
2. על הנהלת המשרד לספק כלים מקצועיים והכשרה מתאימה ליחידות המקצועיות כך שיתאימו לדרישות וועדת המכרזים ואף לשקול לעשות זאת באמצעות סיוע של גורם חיצוני במידת הצורך.
3. מתן מענה באמצעות תוכנת מעקב לפיקוח ובקרה אפקטיביים על תהליכי הרכש היחידתיים.

#### מרכזות וועדת המכרזים

3 מרכזות הוועדה כפופות ניהולית לסמנכ"ל מבצעים ונכסים. מרכזות הוועדה עברו קורס דיני מכרזים ייעודי וקורס מרכזות וועדה לצורך הכשרתן לתפקיד. חלוקת העבודה בין מרכזות הוועדה מתבצעת ע"י ממונה פיקוח ובקרה - יחידת המכרזים וכולן נדרשות לבצע את תהליך עבודת הוועדה מתחילתו ועד סופו.

**ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המכרזים) מסרה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי כיום משמשות בתפקיד מרכזות וועדה 3 עובדות בלבד, עובדת אחת עברה לאגף משאבי אנוש.**

## תפקיד מרכזות הוועדה

עם קבלת הבקשות מהיחידות המקצועיות, על המרכזות לבדוק את הבקשות והמסמכים הנלווים להן. לוודא שסעיפי הבקשה כתובים כנדרש, שצורכי היחידות מאופיינים כנדרש בבקשות, וכי הבקשות כוללות את כל הפרטים הנדרשים לשם קבלת החלטה בוועדת המרכזים, כולל סעיף תקציבי.

לאחר שבדקו כאמור כי הבקשות שלמות וברורות, על המרכזות להעביר את הבקשות והמסמכים להערות חברי הוועדה בהתאם להערותיהם של חברי הוועדה וככל שלא נדרשת מהיחידות המקצועיות השלמה או הבהרה לבקשות, עליהן להוסיף את הדיון בבקשה לסדר היום הקרוב של דיוני הוועדה ולהכין טיוטת פרוטוקול. בכל הקשור לפרוטוקול, יודגש כי תפקידן להכין מראש טיוטה ולהעבירה לקבלת הערות של חברי הוועדה טרם הדיון. עוד יודגש כי הכנת טיוטת הפרוטוקול אינה מכתובה את ההחלטה שתתקבל בוועדה, וכמובן שתפקיד המרכזות הוא לתקן ולדייק את טיוטת הפרוטוקול במהלך הדיון עצמו, בהתאם לדיון המתנהל בפועל ולהחלטות המתקבלות בו.

בדיון עצמו, על המרכזות להציג את סדר היום ולרכז בהתאם להנחיות יו"ר הוועדה. בתום הדיון עליהן להחתיים את חברי הוועדה על הפרוטוקול. לאחר אישור הוועדה, עליהן להמשיך וללוות את הליך הרכש, בין היתר על ידי סיוע בפרסום המכרז בעיתונות הכולל תאריך תגובה, נוכחות בכנס ספקים או סיור קבלנים, ככל שמתקיים כזה, ריכוז שאלות ההבהרה הנשלחות ע"י משתתפי המכרז וסיוע בפרסום תשובות ההבהרה מטעם המשרד, נוכחות במעמד פתיחת תיבה ובדיוני ניקוד הבקשות שהוגשו למכרז, הכרזה על זוכה וכן כתיבת פרוטוקולים לדיונים אלה.

**מתגובתה של ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המרכזים) לטיטת דוח הביקורת עולה כי: "בקשה מתווספת לסדר היום של דיון הוועדה לאחר בדיקה של מרכזות הוועדה ועל פי שיקול דעתנו (לעיתים אנו מתייעצות עם הלשכה המשפטית). חברי הוועדה מעירים את הערותיהם לאחר שקיבלו את הבקשות כחלק מסדר היום של הוועדה הקרובה".**

## תהליך עבודת מרכזות הוועדה

תהליך עבודת מרכזות הוועדה מתבצע ע"פ תקנות 8'א - 10 לתקנות חובת המרכזים, התשנ"ג - 1993 ובהתאם להוראת תכ"מ 7.2.2. הגשת הבקשה ע"י היחידה המקצועית. הכנת טיוטת הפרוטוקול ע"י מרכזת הוועדה טרם הדיון בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים. שליחת טיוטת הפרוטוקול להתייחסות חברי הוועדה, כינוס הוועדה בשיתוף היחידה המקצועית לדיון בבקשה. קבלת החלטה והפצת הפרוטוקול חתום.

## חומים

1. 3 מרכזות הוועדה מחלקות ביניהן את כלל הנושאים בעבודת המרכזים ובכל שבוע נכנסת מרכזת אחרת לוועדה כך שלעיתים יוצא אפוא שישנן מספר מרכזות המטפלות באותו נושא ובשל כך נפגעת רציפות הטיפול בנושא והמידע אינו מרוכז במקום אחד ובכך נגרמים עיכובים בתהליך. נדגיש כי חלוקת העבודה אינה מתבצעת ע"פ נושא המכרז אלא באופן אקראי.

**ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המרכזים) מסרה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי בכל שבוע נכנסת מרכזת אחרת, וזאת על מנת שכולן תהיינה מעוררות בעבודה ובנושאים שבטיפול המשרד/הוועדה. כאשר בוועדה נדון מכרז שנמצא בטיפול של מרכזת מסוימת, אותה מרכזת מגיעה לדיון (אלא עם היא נעדרת ביום זה ואז היא דואגת לעדכן בפרטים). במידה ונושא מסוים נדון וחזר לדיון נוסף, גם אז**

נעשה מאמץ שהמרכזת ששימשה בדיון הקודם תיכנס לדיון, במידה ואין זה אפשרי, המרכזת השנייה דואגת להתעדכן בפרטי הדיון הקודם, כך שאין פגיעה ברציפות הטיפול בנושא.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "רציפות הטיפול בנושאים שונים אינו נפגע כתוצאה מכך שהעבודה מתחלקת בין עובדות הוועדה. קיים יתרון רב בכך שכלל עובדות הוועדה מכירות את הנושאים השונים ונותנות גיבוי מלא אחת לשנייה".

2. מהשתתפותנו במספר ועדות מכרזים עולה כי מרבית חברי הוועדה אינם מתכוננים כיאות לדיוני הוועדה וכתוצאה מכך דיוני הוועדה אינם יעילים, הפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון ובכך נגרם עיכוב בתהליך. אנו מציינים לחיוב את נציגי הלשכה המשפטית אשר לרוב מגיעים מוכנים לדיונים בוועדה.

## פתרונות

1. על הנהלת המשרד לשקול שריכוז הוועדה יבוצע ע"י מרכז אחד אשר יופיע בפני הוועדה וירכז את עבודתה או לחילופין במידה ויוחלט להמשיך במתכונת הקיימת יש להסדיר את עבודת מרכזות הוועדה כך שרציפות הטיפול וניהול הידע יישמרו.

ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המכרזים) מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "אין זה נכון לרכז את עבודת הוועדה בידי מרכזת אחת. היעדרות של אותה מרכזת תגרום לביטול דיונים או לחילופין להחלפה בידי מרכזת שלא שימשה בתפקיד קודם זמן ממשוך ועל כן עבודה לא תהיה מקצועית דיה. כפי שכבר צוין לעיל, מרכזות הוועדה דואגות לעדכן את האחרות בפרטי הדיונים/המכרזים בהם טיפלו ועל כן לא ניכר שיש פגיעה בניהול הידע ושימורו. ריכוז הידע בידי גורם אחד בלבד, יפגע בעבודת המשרד ובשירות שתוכל לתת היחידה לגורמים המקצועיים. "תלות" של משרד שלם במרכזת אחת איננה סבירה".

2. מועד התכנסות הוועדה ייקבע רק לאחר קבלת תגובות כלל חברי הוועדה למסמכים ולטיוטת הפרוטוקול.

מתגובת סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש לטיוטת דוח הביקורת עולה כי הוועדה לא תתכנס במידה ויוחלט על יישום פתרון זה.

מתגובת ממונה פיקוח ובקרה (יח' המכרזים) לטיוטת דוח הביקורת עולה כי "כינוס ועדה רק לאחר קבלת תגובות כלל חברי הוועדה למסמכים ולטיוטות איננו סביר. היחידות המקצועיות הופכות ל"שבויים" בידיהן של חברי הוועדה שלא העירו את הערותיהם. מה גם שלרוב מתקבלות החלטות גם מבלי שניתנו הערות טרם הדיון".

"פתרון חלופי הוא להבהיר לחברי הוועדה כי מאחר וניתנה להם הזדמנות להעיר הערות טרם הדיון, העובדה שלא העירו את הערותיהם לא תהווה עילה לדחיית הדיון/אי קבלת החלטה בנושא מסוים. חברי הוועדה צריכים להתחייב כי יקבלו החלטה גם אם לא העירו הערות כאמור".

נציין ונדגיש כי הפתרון החלופי המוצע על ידי ממונה פיקוח ובקרה (יח' המכרזים) אינו סביר.

## קניינים

במשרד ישנם 58 עובדים ביחידות המקצועיות השונות אשר מבצעים רכש עבור יחידות אלו ולמעשה מתפקדים כקניינים. כל עובד המבצע רכש ביחידתו אחראי לרכז את דרישות הרכש וההתקשרויות החוזיות וכן לפקח ולעקוב אחר ביצועם.

## תפקיד הקניינים

תפקידו של הקניין ביחידה המקצועית בין היתר לרכז את דרישות הרכש וההתקשרויות החוזיות בתחום בו הוא מופקד. לפרסם את המכרזים ולהוציא לפועל את החלטות וועדת המכרזים, לוודא מול הספק שהמוצר המבוקש סופק לשביעות רצון היחידה המזמינה ולאשר את התשלום.

## חסמים

1. הרכש מבוצע על ידי מספר רב של קניינים ביחידות המקצועיות אשר רובן שוכנות מחוץ למשרד. המרחק הגיאוגרפי של הקניינים מקשה על תהליך הרכש.
2. מבצעי הרכש ביחידות המקצועיות נדרשים לידע רב בתחום, אך בהיעדר הכשרה מקצועית ראויה וחוסר ידע בתחום מונעים עבודה יעילה. בנוסף לכך בהיעדר נוהל אחיד המסדיר את שיטת העבודה וכן בהיעדר מנחה מקצועי נגרמים קשיים משמעותיים ועיכובים בתהליך הרכש.
3. מבדיקתנו עולה כי לקניינים אין הגדרת תפקיד וכן לא הוסדרו תחומי אחריותם וסמכותם.
4. במשרד הראשי בו מועסקים מרבית עובדי משרד קיים קניין אחד בלבד אשר לו הרשאה לרכוש ציוד. אין ביכולתו של הקניין לשרת כראוי את עובדי המשרד ולתת מענה הולם לכלל דרישות הרכש. הדבר מהווה חסם משמעותי בתהליך.

**מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה כי יש לבצע הבחנה בין קנייני הרכש העוסקים בהזנת התקשרויות למערכת המרכב"ה ומבצעים תשלומים לספקים, לבין קניין המשרד העוסק בביצוע הרכש וקניית הציוד הנדרש בפועל. נכון להיום הגדרות התפקיד ודרישות התפקיד זהות כאשר הצורך ונתוני ההכשרה הנדרשים שונים בתכלית.**

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי ישנם חסרונות לביזור הרכש וביצועו ע"י מס' רב של קניינים ויחידות. הביזור יוצר כפילות ביצירת הזמנות, אינו מאפשר חיסכון ויצירת יתרון לגודל ביחס למחיר / הנחה על מוצרים בהיקף קניה גדול וכד'. יחידה שמבצעת התקשרות עם ספק בהיקף של 100 אש"ח – אינה מאפשרת ליתר היח' לבצע התקשרות עם ספק זה (הדבר יוצר מס' פעמים בעיות ביחס לספקים ייחודיים). אין תכנון מראש ותכלול כלל צורכי יחידות המשרד (כל אחד לעצמו). אין חלוקת תחומי אחריות ברורה בין האגפים (אגף הביטחון מבצע פעילויות רבות הנמצאות בתחום אחריות של אגף הבנא"מ וכד').

## פתרונות

1. על המשרד לגבש נוהל רכש מקיף המתייחס בין היתר להסדרת אחריותם, סמכויותיהם והגדרת תפקידם של הקניינים.
2. על המשרד להקנות לקניינים את הידע המקצועי הנדרש ולהכשירם לביצוע עבודתם.
3. כינוס פורום משותף של כל בעלי התפקידים הרלוונטיים העוסקים ברכש לצורך תיאום ציפיות, זיהוי חסמים ומציאת פתרון להסרתם.



4. על הנהלת המשרד לבחון את יכולתו של קניין אחד לספק את כלל שירותי הרכש במשרד הראשי.

### לשכה משפטית

עפ"י כתב המינוי ובהתאם לתקנה 8' לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993, ללשכה המשפטית חבר בוועדת מכרזים. כמו כן היועצת המשפטית חברה בוועדת הפטור המשרדית. חלוקת העבודה בנושא רכש מתבצעת בלשכה המשפטית בהתאם לייעוץ ארגוני שנערך ללשכה המשפטית. ביעוץ הומלץ כי חלוקת העבודה תתבצע עפ"י נושאים ויחידות מקצועיות, כך שלכל עו"ד מספר יחידות ונושאים שבהם הוא מטפל, מתוך שאיפה שלכל יחידה תהיה "כתובת אחת" בלשכה המשפטית.

### תפקיד הלשכה המשפטית

ללוות את יחידות המשרד בתהליך הרכש על כל היבטיו המשפטיים ובכלל זה לוודא כי כל פעילויות הוועדה מתנהלות עפ"י חוק חובת המכרזים ותקנותיו. כמו כן לסייע ליחידות המקצועיות בתהליך, בכל הנוגע להיבטים המשפטיים כך שיגיעו אל יעדם באופן המיטבי ביותר.

### תהליך עבודת הלשכה המשפטית

#### חומים

1. כפי שצוין לעיל, ליחידות המקצועיות פער מקצועי בכל הקשור לכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. ללא הכנת מפרטים מקצועיים על ידי היחידות המקצועיות - לא ניתן להתקדם בתהליך הרכש, שכן מטבע הדברים על המסמכים המוצגים לחוזים ולמכרזים לכלול פירוט של העבודה הנדרשת מהספק או מפרט טכני של המוצר הנרכש. על פער זה מגשרת הלשכה המשפטית בכך שנוציגה מסייעים ליחידות המקצועיות לאפיין את צרכיהן המקצועיים, ולהסביר לאיזו רמת פירוט עליהן להכין את מסמכיהן.

במקרים רבים, היחידות המקצועיות מבינות כי עליהן להשלים פער מקצועי זה, רק לאחר שנוציגה הלשכה המשפטית יורדים עמן לפרטי פרטים ומבהירים להן היכן נדרשות השלמות מקצועיות, על אף שלא מדובר בהיבטים משפטיים אלא בהיבטים מקצועיים מובהקים. בשלב זה, לעתים, היחידות המקצועיות פונות לקבלת סיוע מקצועי חיצוני, ולעתים הן משלימות את הפער בעצמן, אך עד שהיחידות מגיעות להכרה כי עליהן להשלים את הפער, כבר נגזל זמן יקר מנוציגי הלשכה המשפטית בעבודה, שכאמור, אינה משפטית. מהדוגמאות שהובאו בפנינו בעת הליך הבדיקה עולה שאכן הפערים המקצועיים ברורים ושלא נדרש לצורך הבהרתם נציג של הלשכה המשפטית דווקא.

נוציגי הלשכה המשפטית מציינים כי על אף שהם מקדישים זמן רב להסביר את הברור מאליו ליחידות המקצועיות, כפי שתואר לעיל, ולמרות שכל חבר ועדה אחר היה יכול לסייע באותה מידה ליחידות המקצועיות, הדבר הוא בעוכריהם של נציגי הלשכה, שכן היחידות המקצועיות מתייחסות ל"זמן העבודה" של הלשכה המשפטית ככולל גם את כל הזמן שלוקח ליחידות המקצועיות עצמן להשלים את הפערים המקצועיים, הואיל ובפועל הדבר נעשה "לבקשת הלשכה המשפטית".

2. מהיחידות עמן נפגשנו עולה כי טיפול הלשכה המשפטית במסמכי רכש אורך זמן רב וכך נוצרים עיכובים בתהליך. מהאמור לעיל ניתן להבין שבין היתר, זמן ניכר מוקדש להשלמת המסמכים המקצועיים על ידי היחידות המקצועיות עצמן ולא בעיכובים בעבודה המשפטית בתהליך, בעיקר לאחר שהלשכה המשפטית התקשרה עם משרדי עורכי דין חיצוניים לשם סיוע בהכנת חוזים ומכרזים.

אגף החשבות מסר בתגובתו לטיטות דוח הביקורת כי: "נתקלנו במקרים רבים בהם זמני התגובה של הלשכה המשפטית הינם ארוכים עקב עומס בהם הם מצויים לדבריהם. גם במקרים פשוטים כגון הארכת הסכם או מימוש אופציה. היות וללא המסמך המשפטי לא ניתן להתקדם, הדבר יוצר עיכובים משמעותיים".

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיטות דוח הביקורת כי "קיים עיכוב רב במתן התייחסות הלשכה המשפטית לפרוטוקולים של הועדה. קיים עיכוב רב בכתיבת הסכמי ההתקשרות, קיים עיכוב רב בהכנת מסמכי המכרזים".

#### פתרונות

1. הכשרת היחידות המקצועיות לרמה הנדרשת על מנת למנוע פערים מקצועיים. בנוסף, יש לשקול התקשרות עם חברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים, אשר תיתן מענה ליחידות המקצועיות באפיון וכתיבת מפרטים.
2. בכך, ייחסך זמן רב מנציגי הלשכה המשפטית בעבודה שכלל אינה משפטית. בהתאם לבקשת המנכ"ל הקודם, התקשרה הלשכה המשפטית עם מספר משרדי עורכי דין חיצוניים לשם סיוע בהכנת חוזים ומכרזים. זאת, בהתחשב בעומס הרב המוטל על כתפי הלשכה המשפטית ובהתחשב בכך שהכנת הרוב המכריע של החוזים והמכרזים אינה חייבת להיעשות על ידי עו"ד שהוא עובד מדינה דווקא. באופן כללי, העבודה מול משרדי עורכי הדין החיצוניים סייעה ללשכה המשפטית ובכך קיצרה את משך זמן העבודה שנציגיה הקדישו להכנת החוזים והמכרזים. עם זאת, עתה, כאשר ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין החיצוניים עומדת להסתיים, והואיל והחסם העיקרי הוא הכנת המסמכים המקצועיים ולא המשפטיים, יש לשקול כאמור התקשרות עם חברת יעוץ המתמחה בכתיבת מכרזים, שתיתן מענה הן לקושי של יחידות מקצועיות לאפיין את צרכיהן והן תחסוך זמן יקר ללשכה המשפטית, ותפנה את נציגיה לעבודה המשפטית הייעודית להם, ושבה לא ניתן להחליפם ב"מיקור חוץ" והיא – חברותם בוועדת המכרזים וקבלת ההכרעות המשפטיות הנדרשות בהליך הרכש.

#### אגף תכנון תיאום וארגון

מפגישה אשר קיימו עם ראש אגף תכנון, תיאום וארגון עולה כי הוקם צוות משרדי לצורך דיון בסוגיית הרכש על כלל היבטיה השונים לרבות מיפוי חסמים והצעות לפתרון. כמו כן נדונה הצעה לייעול ושיפור תהליך הרכש באמצעות התקשרות עם חברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים אשר תיתן מענה ליחידות המקצועיות באפיון וכתיבת מפרטים. בנוסף בוצעו שיפורים טכנולוגיים כגון בניית טופס מקוון ותבניות לפרוטוקול. מהלשכה המשפטית נמסר כי חלה התקדמות בנושא מכרז לחברת יעוץ חיצונית המתמחה בכתיבת מכרזים וקעת נעשית עבודה על הכנת מסמכי מכרז להתקשרות.

#### תרשים זרימה לתהליך הקיים להוצאת מכרז

מכרז הנו הליך מאורגן לקבלת הצעות מחיר על בסיס תחרות חופשית לקראת כריתת חוזה. מטרת המכרז היא לבחור את הספק המקצועי ביותר והכלכלי ביותר, תוך שמירה על יסוד השוויון והמנהל התקין. נציין כי המכרז הנו כלי שימושי גם בשוק הפרטי החופשי והתחרותי לשם השגת ספקי מוצרים ושירותים איכותיים יותר וזולים יותר.

העקרונות העומדים בבסיס דיני המכרזים הם יעילות, שוויון וחסכון. בית המשפט העליון קבע כי בתחרות שבין העקרונות, ידו של עיקרון השוויון על העליונה.

העדפת מכרז פומבי – המחוקק מטיל חובה על גוף ציבורי להעדיף ביצוע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי, גם במקום שמותר לפי התקנות לבצע התקשרויות בפטור ממכרז (תקנה 1ב').

משמעות חובה זו היא שעל ועדת המכרזים לנמק את החלטתה שלא לערוך מכרז פומבי בכל החלטה לאישור התקשרות בפטור ממכרז.

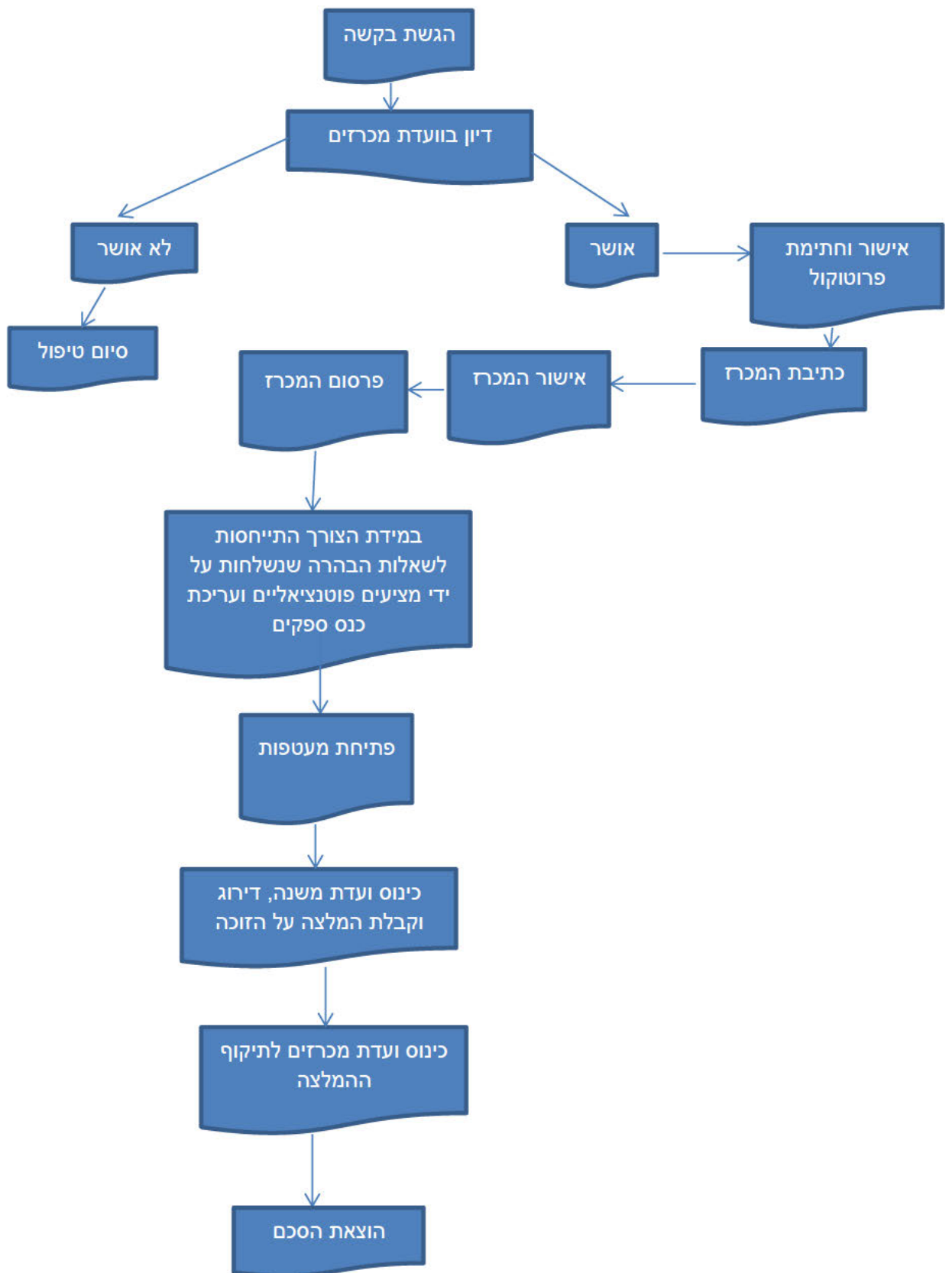
למכרז 3 מדרגים והם: מכרז פומבי רגיל, מכרז סגור ופטור ממכרז.

חוזה הנו מסמך להתקשרות על ידי שני הצדדים – המשרד והספק, שנועדה להספקת טובין או שירותים. כמו כן מכיל החוזה תאריכי תוקף, פירוט של העבודה או המוצר הנדרשים, אופן ביצוע העבודה, אופן ביצוע התשלום, אחריות הספק, ומנגנונים שונים לשם הבטחת ביצוע העבודה כנדרש. לחוזה מצורפים מסמכים שונים, ובהם ערבויות וביטוחים שעל הספק להמציא. על שני הצדדים לחתום על מסמכי החוזה.

מבנה המכרז:

1. **הזמנה להציע הצעות** – "כללי המשחק המכרזי" וכל הפרטים החשובים עד לשלב בחירת הזוכה.
2. **מפרט מקצועי** – הגדרת הצרכים והדרישות המקצועיים. המפרט הוא לב הליך הרכש.
3. **טופס ההצעה** – מודל התמחור.
4. **ההסכם** – מנגנון ניהול ההתקשרות.
5. **נספחים** – קבועים ומיוחדים.

## תרשים זרימה ליציאה למכרז



## תפקיד היחידות על פי שלבי המכרז

### הגשת הבקשה ע"י היחידה המקצועית

1. היערכות והכנה מוקדמת של צרכי הרכש לשנה הקרובה.
2. הובלת תהליך המכרז מהגשת הבקשה ועד לסימום ע"י מינוי מנהל התקשרות.
3. אפיון הצרכים, ניסוח והכנת המסמכים למכרז. לדוגמא – הכנת המפרט הטכני, פירוט תנאי הסף המקצועיים שצריכים להתקיים במציעים הפוטנציאליים (כמו, מהי ההכשרה המקצועית הנדרשת מהספק, מהו הניסיון המקצועי הנדרש וכו') פירוט הקריטריונים לבחירת הזוכה במכרז (אחוז הצעת המחיר מתוך הציון הסופי, אחוז הניסיון או ההשכלה וההכשרה מתוך הציון הסופי, אחוז איכות הניסיון המקצועי מתוך הציון הסופי, אחוז איכות כוח האדם שהספק מעמיד לטובת ביצוע העבודה מתוך הציון הסופי וכו'). כמובן, שאפיון הצרכים המקצועיים והכנת המסמכים הרלוונטיים נדרשים גם כאשר מדובר בהתקשרות בפטור ממכרז, שכן אלה מבססים את מסמכי החוזה.

### דין בוועדת המכרזים

1. בחינת המסמכים אשר הוגשו על ידי היחידות המקצועיות.
2. דיון וקבלת החלטה.
3. אישור וחתימת פרוטוקול. נציין שבעבר הוחלט כי פרוטוקול הוועדה ייחתם בסוף כל דיון. נמצא כי בפועל החלטה זו לא מיושמת במקרים רבים, הואיל ולשם חתימה על פרוטוקול, הבקשות של היחידות המקצועיות צריכות להיות שלמות וברורות, ועל חברי הוועדה להגיע מוכנים לדיון. מרכזות הוועדה מחזירות בקשות שאינן שלמות וברורות ליחידות המקצועיות, על מנת שלא לקיים דיון עקר. עם זאת, במקרים רבים בכל זאת מובאות לדיון בקשות שאינן שלמות או ברורות בשל לחץ שמפעילות יחידות מקצועיות, שמעלות צורך מקצועי ב"דקה התשעים", על אף שניתן היה לצפות צורך זה מראש. במקרים אלו, קשה לקבל הכרעות סופיות בדיון בוועדה, ובלית ברירה חברי הוועדה מקבלים החלטות בכפוף להשלמות שונות הנדרשות מאת היחידה המקצועית. במקרים אלו, ועד להשלמת הפרטים החסרים על ידי היחידה המקצועית, חתימה על פרוטוקול בתום הדיון אינה אפשרית. במקרים אחרים, לא כל חברי ועדת המכרזים מגיעים מוכנים לדיון, ולכן מעדיפים לחתום על הפרוטוקול רק לאחר שיבדקו את ההיבטים הקשורים לעבודתם. במקרים בודדים מתקיימים דיונים מורכבים מאוד בהיבטים מקצועיים או בהיבטים שונים (חשביים, משפטיים או ניהוליים), שלעתים מתחדדים במהלך הדיון עצמו. במקרים אלו, על מרכזות הוועדה להקדיש זמן רב יותר לניסוח הפרוטוקול ולדיוק בו, והן נדרשות לערוך תיקונים נוספים בטיטת הפרוטוקול, מעבר לאלו שניתן לקבל טרם הדיון, ועל כן גם אז הפרוטוקול לא נחתם בתום הדיון.

### כתיבת מכרז

1. כמצוין לעיל, מכרז סטנדרטי מורכב מ - 5 פרקים עיקריים, חלקם בעלי היבטים מקצועיים מובהקים (פרק ההזמנה להציע הצעות ופרק המפרט), וחלקם בעלי היבטים משפטיים (פרק ההסכם וחלק מהנספחים), חשביים (פרק ההסכם וטופס הצעת המציע) או ניהוליים (כלל חלקי המכרז, למעט הנספחים). בהתאם לתקנה 8א(4) לתקנות חובת המכרזים, אחד מתפקידי ועדת המכרזים הוא אישור מסמכי המכרז. לצורך גיבוש מסמכי המכרז, נדרש שיתוף פעולה הן של היחידה המקצועית והן של כל חברי ועדת המכרזים, כל אחד בהיבטיו המקצועיים. ניתן ורצוי להיעזר בגורמי סיוע חיצוניים, כמו יועצים מיוחדים לכתיבת מפרטים טכניים (כפי שנעשה לעתים

- רחוקות, בעיקר במכרזי בינוי ושיפוצים), חברות ייעוץ לכתובת מכרזים (מכרז בשלבי הכנה כעת) ומשרדי עורכי דין חיצוניים (כפי שנעשה בשלוש השנים האחרונות, בהתאם להנחיית המנכ"ל הקודם).
2. תפקיד היחידות המקצועיות בכתובת המכרז הינו לאפיין את צרכיהן ואת מפרט השירותים וכתב הכמויות בצורה נאותה. כמוכן, שאפיון הצרכים המקצועיים והכנת המסמכים הרלוונטיים נדרשים גם כאשר מדובר בהתקשרות בפטור ממכרז, שכן אלה מבססים את מסמכי החוזה.
3. על היחידה המקצועית להוביל את ההליך החל מהגשת הבקשה, המשך בעיצובו, השתתפות במו"מ, השתתפות בוועדת משנה כחלק מבחירת הספק וכלה בניהול ההתקשרות עצמה לאחר בחירת הספק.

#### פרסום מכרז ופתיחת תיבת המכרזים

1. פרסום המכרז מבוצע על ידי מרכזות הוועדה. הליך הפרסום כולל פרסום מודעה בעיתונות, קבלת הצעות המציעים ובחינתן.
2. לאחר פרסום המכרז ובטרם פתיחת תיבת המכרזים, ניתנת שהות למציעים הפוטנציאליים לשלוח שאלות הבהרה ביחס למכרז. זאת, על מנת לייעל את התהליך ולמנוע הצעות חסרות או לא מתאימות. ככל שמתקבלות שאלות כאלה, על ועדת המכרזים לגבש תשובות, בסיוע היחידה המקצועית, שכן חלק מהשאלות הן שאלות מקצועיות ביחס לשירות / למוצר המבוקש.
3. במכרזים שבהם השירות מתוכנן להינתן בחצרי המשרד, כמו מכרז לקבלת שירותי ניקיון, מכרז לקבלת שירותי גינון או מכרז לשיפוץ חדרי המשרד, מתקיים גם כנס ספקים. בכנס זה מדגישים נציגי המשרד את ההיבטים המרכזיים או המורכבים שבמכרז וניתנת לספקים הזדמנות להתרשם ממקום ביצוע השירותים. לרוב, בכנס זה נשאלות על ידי המציעים הפוטנציאליים שאלות ראשוניות, ועל כן חשובה השתתפותם של נציגי היחידה המקצועית, חברי ועדת המכרזים ומרכזות הוועדה.
4. פתיחת מעטפות על ידי הגורמים המורשים לכך.

#### כינוס פורום פתיחת תיבה וועדת משנה

1. מיד לאחר פתיחת תיבת המכרזים, יש לבדוק את ההצעות שהתקבלו, ולבחון אם המציעים עומדים בתנאי הסף. הואיל ומרבית תנאי הסף הם מקצועיים, נדרשת השתתפות נציגי היחידות המקצועיות בדיון זה.
2. ככל שהקריטריון לבחירת הזוכה במכרז הוא הצעת המחיר בלבד, הרי שניתן להכריז על זוכה באופן מידי. עם זאת, ככל שהיחידה המקצועית בחרה לקבוע קריטריונים איכותיים בנוסף לקריטריון העלות, נדרש לקיים הליך נוסף, והוא - דירוג ההצעות על פי הקריטריונים האיכותיים שנקבעו במכרז.
- \* יצוין כי הן בשלב שאלות הבהרה והן בשלב זה, ניתן להיווכח בחשיבות ההכנה שעל היחידה המקצועית לבצע בטרם פרסום המכרז, שכן מכרז שמתבקשים בו שירותים או תנאי סף שלא תואמים את השוק, יניב הצעות חסרות ולא מתאימות. ככל שמתקבלות הצעות חסרות או שאינן ברורות, לא ניתן לנקדן, וועדת המכרזים רשאית לפנות למציעים השונים לשם קבלת הבהרות והשלמות, אך ברור שמצב זה מאריך את התהליך המכרזי, וניתן למנוע אותו על ידי הכנה מקצועית טובה של היחידות המקצועיות.
3. לאחר דירוג ההצעות – ועדת המשנה ממליצה על הספק הזוכה.

## כינוס ועדת מכרזים

1. בהתאם לתקנה 8א(5) לתקנות חובת המכרזים, הסמכות לבחור זוכה במכרז נתונה לוועדת המכרזים, והיא רשאית לעשות כן בסיוע ועדות משנה שהיא ממנה. על כן, נדרש כינוס ועדת המכרזים לצורך דיון בהמלצות ועדת המשנה.
2. לאחר בחירת הזוכה במכרז מחתימים את הסכם ההתקשרות שצורף כחלק מהמכרז.

## חסמים בתהליך יציאה למכרז

1. ההכנה המוקדמת והערכות של היחידות המקצועיות לתהליך המכרז אינה מספקת.
2. ליחידות המקצועיות חוסר בידע מקצועי ובכלים הנדרשים לאפיון הצרכים וכתובת מפרטים וכתבי כמויות.
3. תהליך המכרז מתחילתו ועד סופו אורך זמן רב ובלתי סביר. יש לציין כי כיום אין לוח זמנים להוצאת מכרז.
4. היחידות המקצועיות אינן מקפידות על מינוי מנהל התקשרות אשר תפקידו להוביל את התהליך מתחילתו ועד סופו, לפקח, למנוע ולהסיר חסמים וכן לוודא שהיחידה המקצועית מקבלת את השירות הנדרש לשביעות רצונה. כיום המשרד כמעט ואינו משתמש במכרזי מדף ומרבית המכרזים נעשים מחדש מתחילתם ועד סופם. יצוין כי בשנים האחרונות משרד האוצר נערך להכנת מכרזי מדף עבור כלל משרדי הממשלה, אך פרויקט זה טרם הושלם על ידו.
5. נציין כי אי הקפדה על חתימת הפרוטוקולים בסיום כל דיון גורם לכך שתהליך הרכש מתארך בין מספר ימים לבין מספר שבועות.

## פתרונות

1. על היחידות המקצועיות לבצע היערכות והכנה מוקדמת באופן המיטבי ביותר כך שהדבר יסייע לכלל העוסקים בתחום הרכש לבצע את תפקידם בצורה אפקטיבית.
2. על ההנהלה להכשיר את היחידות המקצועיות עד לכדי היכולת לכתובת מכרז כנדרש באופן עצמאי. במידת הצורך לשקול להסתייע בגורם חיצוני להובלת התהליך.
3. יש לקבוע לוח זמנים להוצאת מכרז ולכל שלב ושלב בתהליך. בנוסף, עם סיום ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין החיצוניים, והואיל והחסם העיקרי הוא הכנת המסמכים המקצועיים ולא המשפטיים מומלץ לבחון התקשרות עם חברת ייעוץ המתמחה בכתובת מכרזים, שתיתן מענה לקושי של יחידות מקצועיות לאפיין את צרכיהן ותפנה את נציגיה לעבודה המשפטית הייעודית להם.
4. על היחידות המקצועיות להקפיד למנות מנהל התקשרות אשר תפקידו להוביל, לפקח ולמנוע חסמים בתהליך וכן לוודא כי היחידה המקצועית מקבלת את השירות הנדרש לשביעות רצונה. על מנהלי היחידות למנות עובדים בכירים יחסית מיחידתם לתפקיד זה.
5. שימוש במכרזי מדף יחסוך בזמן ויהיה אפקטיבי ויעיל יותר ועל כן רצוי להגביר שימוש במכרזים אלו ככל הניתן.

## תפקידי היחידה על פי שלבי ההזמנה

### תהליך שלבי הזמנת רכש

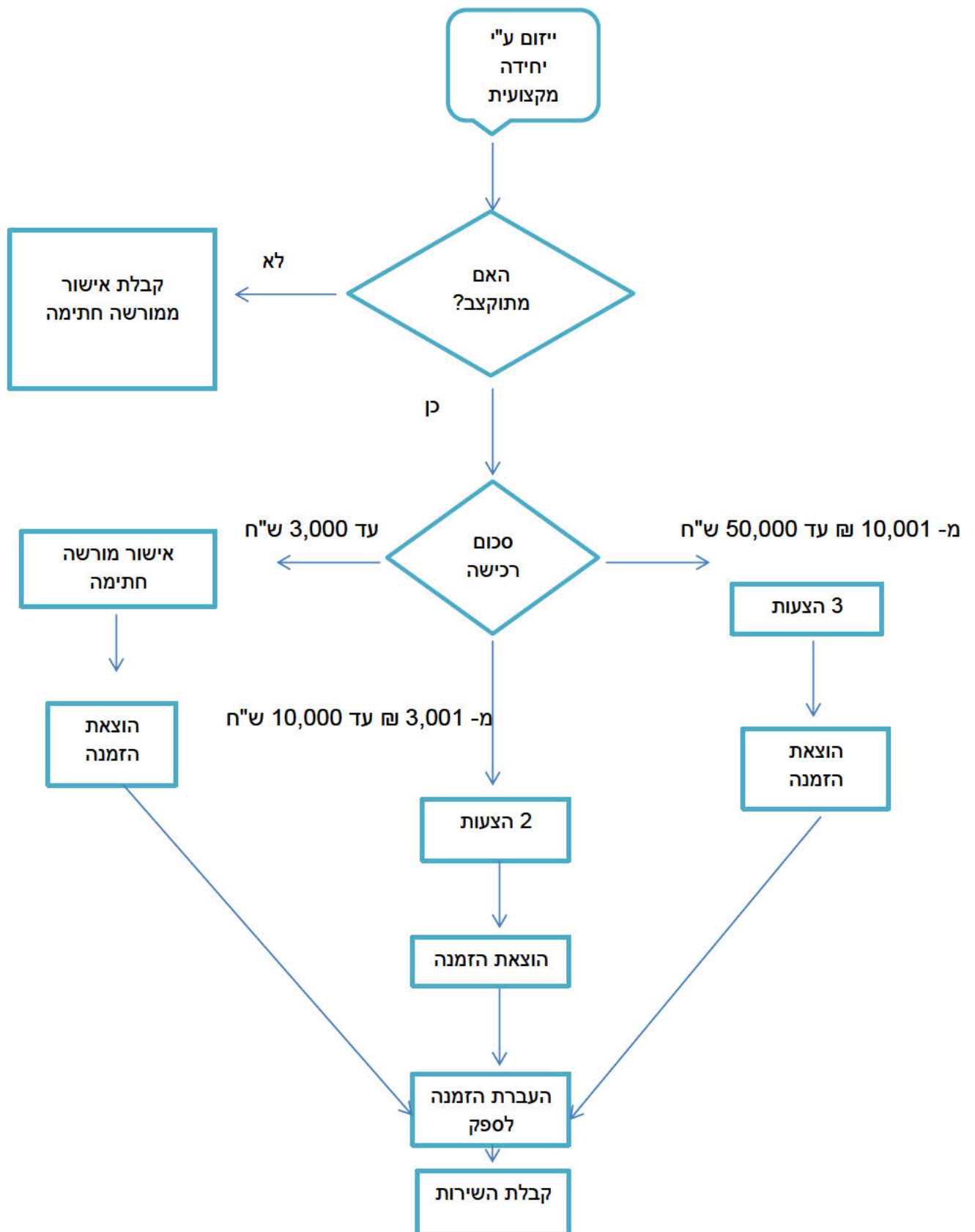
בהתאם לתקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם, התקשרויות עד לסכום של 50,000 ₪ נעשות באמצעות קבלת הצעות מחיר מספקים והוצאת הזמנות. ככל שהיחידה המקצועית מבקשת להתקשר עם המציע שהציע את ההצעה הזולה ביותר – אין צורך בקבלת אישור ועדת המכרזים, והפניה לספקים לקבלת הצעות מחיר מתבצעת באופן עצמאי על ידי היחידה המקצועית. ככל שהיחידה המקצועית מבקשת להתקשר עם מציע ספציפי, ואין הצעות מחיר נוספות, או ככל שמדובר בהתקשרות עם יועצים חיצוניים, נדרש אישורה של ועדת המכרזים.

מספר הצעות המחיר שיש לקבל מספקים מותנה בסכום הרכישה. להלן מספר ההצעות הנדרש בהתאם לסכום –

עד 3,000 ₪ - הצעה אחת.  
מ - 3,001 ₪ עד 10,000 ₪ - 2 הצעות.  
מ - 10,001 ₪ עד 50,000 - 3 הצעות.



**תרשים זרימה לביצוע הזמנה**



## הצעת מחיר

1. בדיקת הסעיף התקציבי ע"י היחידה המקצועית.
2. קבלת הצעות מחיר מספקים בהתאם לסכום הרכישה.

## הוצאת הזמנה

### יחידה מקצועית/קניין

1. בדיקת הצעות המחיר.
2. בחירת ההצעה הזוכה.
3. הזנת ההזמנה ע"י הקניין במערכת מרכב"ה.
4. העברת ההזמנה באמצעות מערכת מרכב"ה לסבב אישורים של מורשה חתימה.

### מרכז בכיר רכש

1. בודק את התקנה התקציבית ותקינות הצעות המחיר ומעביר לאישור המורשים לחתימה במערכת המרכב"ה.
2. המורשים לחתימה מאשרים וחותמים במערכת המרכב"ה, ההזמנה מאושרת ע"י החשב וסמנכ"ל ולאחר מכן עותק נשלח לדורש הרכש, נסרק ומאורכב במרכב"ה.

### יחידת ההתקשרויות בחשבונות

1. יחידת ההתקשרויות בודקת את פרטי ההזמנה, מסמכים נלווים ואת התקנה התקציבית ומאשרת.
2. החשב חותם גם במרכב"ה וגם פיזית על גבי טופס ההזמנה.
3. נציג הרכש מעביר פיזית לחתימת המורשה החותם פעם נוספת – מנכ"ל או סמנכ"ל תלוי בסכום.
4. היחידה המקצועית/קניין מקבלים את ההזמנה החתומה, סורקים ומארכבים את ההזמנה למערכת מרכב"ה.
5. העתקים מההזמנה המאושרת נשלחים ליחידה המקצועית ולספק.

### חוסמים

1. בתהליך אישור ההזמנה מספר רב של חתימות, בדיקות ואישורים ובכלל זה שתי חתימות של המורשים לחתימה בתחילה ובסוף התהליך.
2. כיום לא מוגדר לוח זמנים להוצאת הזמנה.
3. העדר מעקב ובקרה של היחידה המקצועית אחר תהליך אישור ההזמנה על כל שלביה.
4. הטיפול בהזמנות למשרד הראשי מתבצעות ע"י בעל תפקיד אחד בלבד (למעט אגף בטחון ואגף טכנולוגיה).

### פתרונות

1. כתיבת נוהל אחיד להוצאת הזמנות המבהיר ומפשט את תהליך הוצאת ההזמנה. במהלך כתיבת הנוהל נכון יהיה לבחון את הצורך בכמות החתימות והבדיקות הנעשות כיום עד לאישור ההזמנה, כאשר הכוונה לקצר ולייעל ככל הניתן את התהליך.
2. לצורך קיצור תהליך הוצאת ההזמנה, הכרחי להגדיר לוח זמנים לכל שלב ושלב בו.
3. על היחידה המקצועית לקיים מעקב ובקרה אפקטיביים אחר אישור ההזמנה.

מעקב זה יכול וייעשה ע"י מערכת ממוחשבת אשר תיתן מענה מיטבי ליחידות המקצועיות.

**מרכז בכיר רכש מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי כל יחידה צריכה לקבל הרשאה לצפות במרכב"ה ולקבל הדרכה קצרה.**

4. על הנהלת המשרד לבחון האם כמות כוח האדם המטפל באישור הזמנות מספקת מענה מיטבי לכלל עובדי המשרד.

### תהליך תשלום חשבונית מהזמנה או מחוזה

1. העברת החשבונית מהספק לאישור היחידה המקצועית.
2. אישור החשבונית על ידי הגורם המוסמך ביחידה המקצועית והעברתה לקניין.
3. קליטת החשבונית במערכת המרכב"ה על ידי הקניין והעברתה בדואר המשרדי ליחידת התשלומים בחשבות.
4. בדיקת החשבונית על ידי בודק ביחידת התשלומים והעברתה למשחרר (בדיקה נוספת). נציין כי במידה וישנם חסמים או טעויות, החשבונית מוחזרת לקניין לתיקון.
5. בדיקת החשבונית פעם נוספת על ידי המשחרר ואישור תשלום.

### חסמים

התיאום בין היחידות המקצועיות לבין מחלקת התשלומים אינו מספק וכתוצאה מכך ישנם מספר חסמים מרכזיים הפוגעים בתהליך וגורמים לפיגורים בתשלומים:

1. ליחידה המקצועית אין את היכולת לעקוב ולבקר את שלבי אישור החשבונית עד לביצוע התשלום. בנוסף על אף היכולת של היחידות לעקוב אחר מועד פקיעת החוזה או ההזמנה הדבר לרוב אינו נעשה וכתוצאה מכך החוזים אינם מוארכים בזמן כמו גם הביטוחים והערבויות.
2. היחידות המקצועיות אינן מעודכנות על דחיית מסמכים במשך התהליך ולא מדווחות בזמן על שינויים. בנוסף, מסמכים אשר נדחים נשלחים בדואר המשרדי ליחידות המקצועיות.
3. לא קיים לוח זמנים לאישור וחתימה על חשבוניות לתשלום וכן נמצא שבעת קבלת החשבונית לא מקפידים לחתום בחותמת נתקבל בעת קבלת החשבונית.
4. נראה כי קיים מספר רב של בדיקות שלא בהכרח יש בהן צורך.

### פתרונות

1. ביצוע תיאום ציפיות מחודש בין היחידה המקצועית למחלקת התשלומים על מנת לחזק ולייעל את תהליך העבודה בתשלום החשבוניות ובמקרה של דחיית מסמכים, תעודכן היחידה המקצועית והמסמכים יועברו באופן ידני במידת האפשר.
2. היחידה המקצועית תעקוב אחר מועד פקיעת החוזה בהתאם לצורך תאריך אותו מבעוד מועד על מנת למנוע עיכובים בתהליך.
3. להתייחס בנוהל הרכש לסעיף הזמנות ובו לפרט את התהליך ותפקיד הגורמים הלוקחים בו חלק.
4. ביצוע ומעקב אחר שלבי תשלום חשבוניות באמצעות תוכנה ממוחשבת כך שבכל זמן נתון ניתן יהיה לדעת את השלב בו נמצאת החשבונית.
5. הגדרת לוח זמנים לכל שלב בתהליך והקפדה על תיארוך החשבונית עם קבלתה.
6. בחינת הצורך במספר רב של בדיקות משחררים.

## בדיקת חוזים

על מנת לעמוד על ביצוע תהליך החתימה על חוזים, בדקנו 5 חוזים באופן אקראי.  
להלן החוזים שנבדקו:

### חוזה מס' 4501089731 –

ועדת מכרזים בתאריך 31.5.15.  
נקבע שהחוזה יחל בתאריך 1.7.15.  
פרוטוקול ו. הפטור המשרדית מיום 28.6.15 נחתם על ידי החשב בתאריך 30.6.15. לא ברור מתי נחתם החוזה על ידי המנכ"ל.  
טיוטה סופית של החוזה הופצה בתאריך 30.7.15.  
בתאריך 12.8.15 החוזה נרשם במרכב"ה.  
בתאריך 18.8.15 סמנכ"ל נכסים חתם.  
בתאריך 19.8.15 מרכזת בכירה להתקשרויות אישרה.  
בתאריך 29.8.15 אושר על ידי החשב.

### עולה כי החוזה נחתם לאחר כחודשיים

### חוזה מס' 4501064232 –

התקיימה ועדת מכרזים בתאריך 22.12.14.  
פרוטוקול ועדה יצא בתאריך 18.2.15.  
ועדת הפטור המשרדית אישרה בתאריך 18.3.15.  
תוקף החוזה מתאריך 3.6.15 בעיכוב של כחצי שנה, הואיל והגורם החיצוני (מועצה אזורית שומרון) העבירה את הפירוט התקציבי לדרישות אגף הכספים רק בתאריך 7.5.15.  
בתאריך 3.6.15 נרשם במערכת המרכב"ה.  
עבר למרכזת בכירה להתקשרויות בתאריך 8.6.15 אשר אישרה והעבירה לחשב.  
אושר על ידי החשב בתאריך 14.6.15.

### עולה כי החוזה נחתם בעיכוב של 6 חודשים הואיל והגורם החיצוני העביר את הפירוט התקציבי לדרישות אגף הכספים באיחור

### חוזה מס' 4501001609 –

התקיימה ועדת יועצים בתאריך 25.12.14.  
תוקף החוזה: 2.2.15 עד 1.2.16.  
החוזה נרשם ע"י הקניין בתאריך 29.12.14.  
החוזה נחתם על ידי סמנכ"ל נכסים ומבצעים רק בתאריך 4.2.15.  
נמסר לנו כי ככל הנראה העיכוב נבע מטעמי סוף שנה וחוסר תקציב.  
החוזה נחתם במרכב"ה בתאריך 9.2.15.  
אושר על ידי המנכ"ל בתאריך 26.2.2015.

### עולה כי החוזה נחתם לאחר כחודש וחצי מטעמי סוף שנה וחוסר תקציב

### חוזה מס' 4501075849 –

התקיימה ועדת יועצים בתאריך 17.11.14.  
תוקף החוזה – 5.7.15 – 4.7.16.  
החוזה נרשם על ידי הקניין רק בתאריך 5.7.15 בעיכוב של 8 חודשים כתוצאה מכך שהיחידה המקצועית לא ידעה לאפיין את הצורך ולהגדיר את מפרט השירותים.  
סמנכ"ל משאבי אנוש אישר בתאריך 8.7.15.  
הועבר למרכזת בכירה להתקשרויות ואושר על ידה בתאריך 12.7.15.  
הועבר לחשב בתאריך 12.7.15 ואושר בתאריך 19.7.15.  
הועבר לחתימת סמנכ"ל נכסים והוא אישר בתאריך 11.8.15.

### עולה כי החוזה נכתב באיחור של 8 חודשים ונחתם לאחר כחודש בשל קשיי היחידה המקצועית לאפיין את מפרט השירותים.

- התקיימה ועדה בתאריך 26.10.14.
- פרוטוקול יצא בעיכוב של חודשיים בתאריך 18.12.14.
- תוקף חוזה: 10.8.15 – 9.8.16.
- קניין רשם בתאריך 18.8.15.
- סמנכ"ל נכסים קיבל ואישר בתאריך 18.8.15.
- הועבר לאגף התקשרויות ונחתם בתאריך 19.8.15.
- נדחה ע"י ס. חשב בתאריך 20.8.15 כתוצאה מבעיה.
- ס. חשב חתם על החוזה בתאריך 6.9.15.

**עולה כי הפרוטוקול יצא בעיכוב של חודשיים והחוזה נחתם לאחר חודש**

מהבדיקה אשר ערכנו עולה כי מתוך 5 החוזים שנבדקו, נמצא כי בכלם היו גורמים מעכבים בתהליך החתימה על החוזה, גורמים אלה נובעים ממספר סיבות:

1. העדר מעקב של היחידות המקצועיות אחר תאריך סיום חוזים ואי הקפדה על הארכתם במועד.
2. לעיתים הסיבה לעיכוב הינה חוסר בתקציב.
3. חוסר ידע מקצועי של היחידה המקצועית באפיון צרכיה ובהגדרת מפרט השירותים.

נציין כי בדיקה זו הנה אקראית ולא נערכה כמדגם מייצג.



### בדיקת הזמנות

על מנת לעמוד על ביצוע תהליך החתימה על הזמנות בדקנו 5 הזמנות באופן אקראי.  
להלן ההזמנות שנבדקו:

הזמנה מס' 4501098682 [REDACTED]  
בתאריך 7.9.15 הועברה הזמנה [REDACTED] בנושא הגדרת נכס לממונה חשבונאות ודיווח בחשבות.

בתאריך 14.10.15 הועברה ההזמנה לקניין לאישור.  
בתאריך 15.10.15 מח' התקשרויות קיבלה ואישרה ההזמנה והעבירה לחשב.  
בתאריך 22.10.15 ההזמנה אושרה על ידי החשב.

**עולה כי ההזמנה אושרה לאחר כחודש וחצי**

הזמנה מס' 4501104511 – אספקת חומרי עץ וברגים  
בתאריך 21.9.15 הועברה הזמנה מהקניין לסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש.  
בתאריך 24.9.15 ההזמנה אושרה על ידי סמנכ"ל למהל ומשאבי אנוש והועברה למח' התקשרויות.

ההזמנה התעכבה כתוצאה מהצעת מחיר חסרה.  
בתאריך 6.10.15 אגף התקשרויות העבירה ההזמנה בצירוף הצעת המחיר לחשב.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה ע"י החשב.

**עולה כי ההזמנה אושרה לאחר כשבועיים**

הזמנה מס' 4501105399 - לשכת הפרסום הממשלתית  
בתאריך 24.9.15 ההזמנה הועברה מהקניין לסמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה והועברה למח' התקשרויות.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה והועברה לחשב.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה על ידי החשב.

**עולה כי ההזמנה אושרה לאחר כשבועיים**

הזמנה מס' 4501091625 - מערכת תצוגה אלחוטית  
בתאריך 2.9.15 ההזמנה הועברה מקניין המחשוב לממונה חשבונאות ודיווח בחשבות להגדרת נכס. ההזמנה נפלה בעקבות שינוי הנכס, נדבך מעכב את התהליך.  
בתאריך 9.9.15 ההזמנה הועברה לסמנכ"ל משאבי אנוש.  
בתאריך 6.10.15 אושרה ההזמנה והועברה למח' התקשרויות.  
בתאריך 6.10.15 מח' התקשרויות אישרה ועבירה לחשב.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה על ידי החשב.

**עולה כי ההזמנה אושרה לאחר כחודש**

הזמנה מס' 4501102878 - הקמת פורטל במחשוב  
בתאריך 16.9.15 ההזמנה הועברה מקניין המחשוב לסמנכ"ל משאבי אנוש.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה על ידי סמנכ"ל משאבי אנוש והועברה למח' התקשרויות.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה והועברה לחשב.  
בתאריך 6.10.15 ההזמנה אושרה על ידי החשב.

**עולה כי ההזמנה אושרה לאחר כשלושה שבועות**

מתוך 5 ההזמנות אשר בדקנו בכולן נמצאו גורמים מעכבים בתהליך החתימה, הגורמים המעכבים המרכזיים הנם:

1. זמן חתימת ההזמנות ע"י מורשה החתימה ארוך.
2. העדר הגדרת הנכס או הצעת מחיר חסרה.

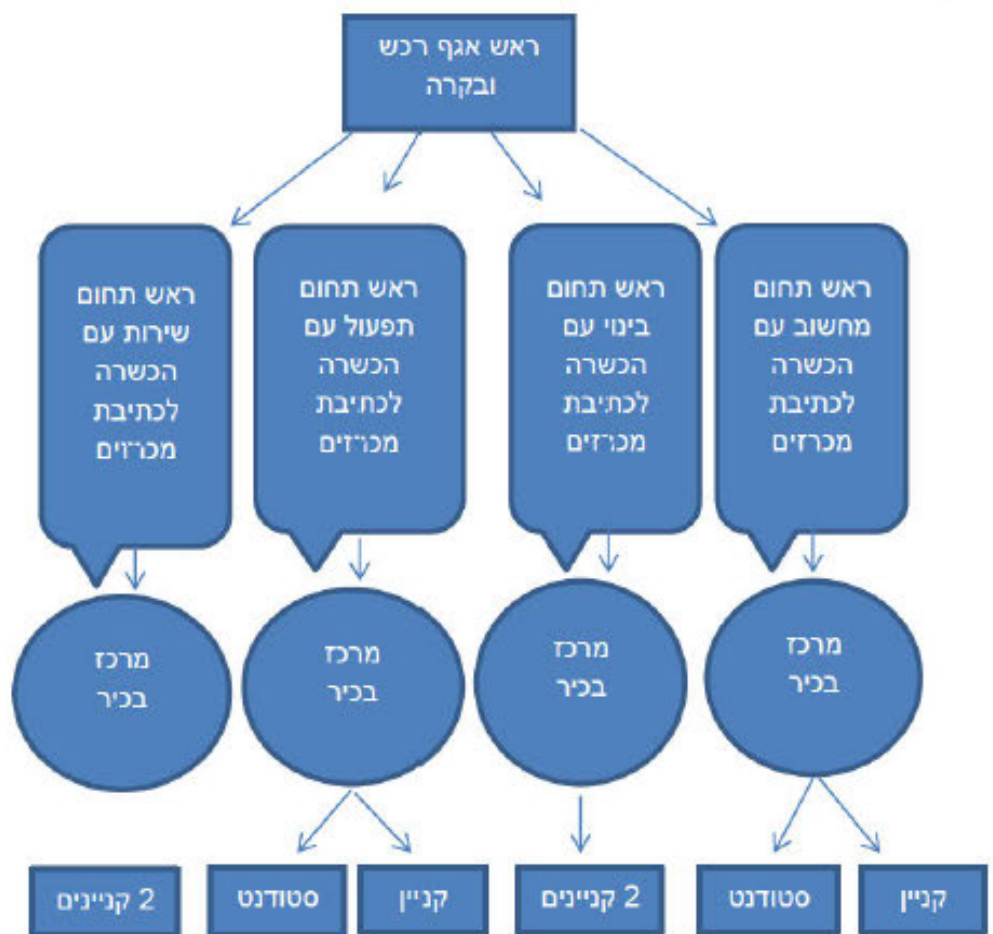
נציין כי בדיקה זו הנה אקראית ולא נערכה כמדגם מייצג.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי "תהליך הרכש במשרד הינו אחד מתהליכי הליבה המרכזיים של המשרד המשליך על יישום וביצוע תכניות העבודה של כלל אגפי המשרד ומשפיע באופן ישיר על ביצוע תקציב המשרד, קביעת סדרי עדיפות, יכולת של הנהלת המשרד לנהל את משאבי המשרד בצורה מיטבית ויעילה תוך יכולת לתת מענה לנושאים בלתי צפויים מראש".

"בהיבט התקציבי להליך הרכש ישנה השלכה ישירה על ניהול תקציב המשרד, ביצוע פיקוח ובקרה על ביצועי היחידות השונות, יכולת הנהלת המשרד לנהל את משאביה, לקבוע ולשנות את סדרי העדיפות בהתאם למדיניות שנקבעת ע"י ראש הממשלה ומנכ"ל המשרד. כמו כן, כאשר התהליך לקוי ישנה השפעה על ניהול דיוני התקציב מול אגף התקציבים במשרד האוצר ואל מול ועדות הכספים בכנסת. במסגרת זו, אנו נדרשים לתת הסברים לתתי ביצוע וצבירת עודפי תקציבים בהיקפים גבוהים".

עוד מציינת מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים כי טיוטת דוח הביקורת מקיפה ומשקפת באופן מובהק את חוסר הבהירות הקיים בתחום הרכש במשרד. לנושא יש השלכה ישירה על כלל התנהלות המשרד, יכולת המשרד לעמוד במשימות וביעדים שנקבעים במסגרת מדיניות ראש הממשלה, תכניות העבודה ובמסגרת התקציב המאושרת ביחס להוצאה בפועל. קיימת השלכה ישירה על דיוני התקציב אל מול אגף תקציבים במשרד האוצר ביחס לדרישות המשרד לתגבור וביחס לקיצוצים רוחביים (אי מימוש ו/או אי ביצוע תשלומים בפועל לספקים יוצרים מצב של עודפי תקציב גבוהים). כמו - כן, אנו נדרשים לתת הבהרות בוועדת הכספים בכנסת לסוגיה זו.

להלן שתי דוגמאות לאופן ביצוע תהליכי רכש ב:





## תהליך הזמנה במשרד

1. הכנת טופס דרישת רכש פנימי על ידי היחידה המקצועית המפרט את מהות הצורך ושליחתו לרפרנט היחידה.
2. בדיקת פרטי הדרישה ומקור תקציבי על ידי הרפרנט ביחידת הרכש ופניה לקבלת הצעות מחיר.
3. בדיקת חוקיות ההזמנה ותקציבה על ידי ראש תחום ספציפי והעברתה לאישור עובד מרכב"ה בחשבות.
4. בדיקת ההזמנה ע"י שני עובדי מרכב"ה נוספים ואישורה.
5. הוצאת פלט על ידי עובדי מרכב"ה בחשבות לחתימת חשב/מנכ"ל.

ראש אגף [REDACTED] לנו כי כל הרכישות ב [REDACTED] מתבצעות באמצעות יחידת הרכש בלבד, את החשיבות להגשת הבקשה בצורה מיטבית על ידי היחידה המקצועית שקן הדבר מונע חסמים עתידיים.

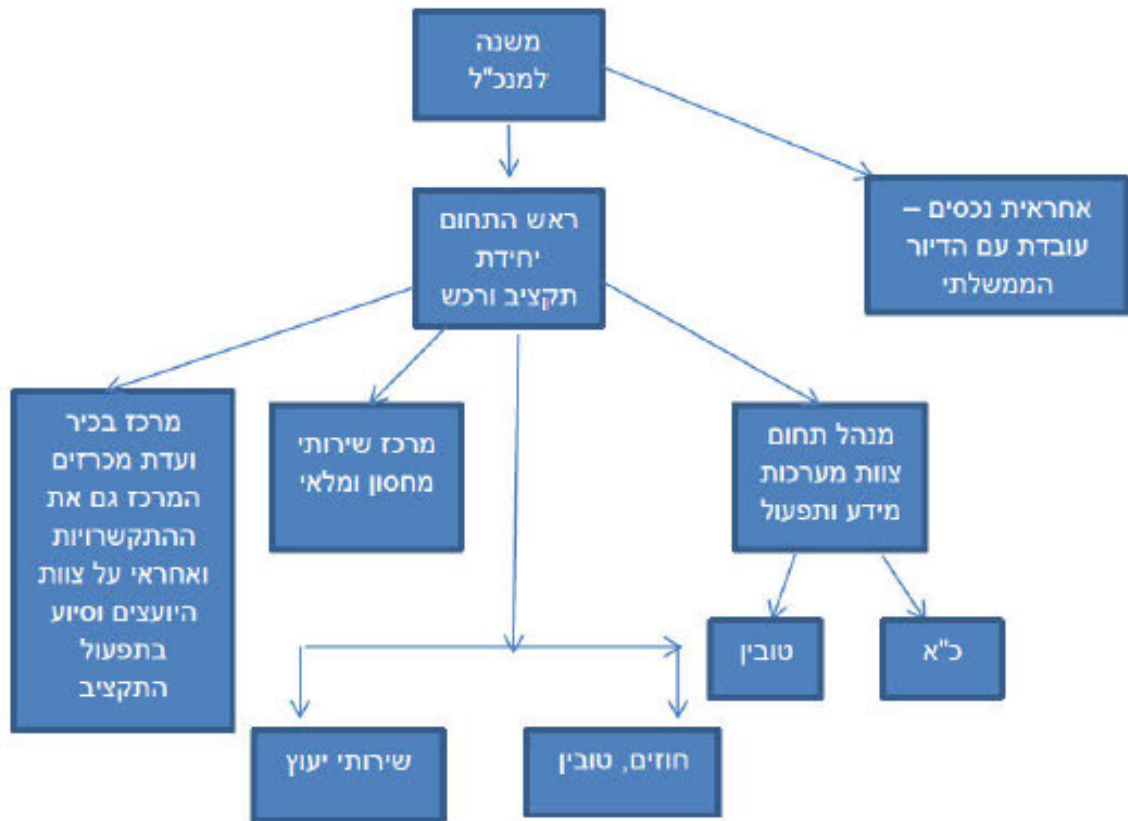
תהליך אישור ההזמנה אורך כשלושה שבועות ותלוי ברמת הגשת הבקשה. בנוסף, היחידות המקצועיות מודרכות מעת לעת על ידי יחידת הרכש, כמו גם עובדי הרכש וכתוצאה מכך התהליך יעיל יותר. טרם כל שנת תקציב יחידת הרכש מקיימת דיון ותיאום ציפיות עם כלל יחידות המשרד על צרכי הרכש לשנה הקרובה ומתוך צרכים אלה נקבעת תכנית עבודה שנתית ליחידות בנושא הרכש. נציין כי כלל עובדי הרכש מוכשרים בביצוע הזמנות דבר המאפשר גמישות ויעילות. בנוסף, כלל הרכש מתבצע ע"י יחידת הרכש בלבד.

## תהליך מכרז במשרד

1. פניית מנהלי האגפים ליחידות המקצועיות לצורך היערכות והכנה מוקדמת בדבר הפעילות העתידית של כל יחידה.
2. טיפול במכרז מתחיל 4 חודשים לפני תחילת הצורך בשירות על ידי ראש תחום הספציפי.
3. ראשי התחומים מבצעים תיאום ציפיות עם היחידה המקצועית והקניין הרלוונטי ביחידת הרכש דן עמם בצרכים השונים. מתוך דיון זה ובהתאם לתכנית עבודה מסייע ליחידות לאפיין את צרכיהם למכרז ובהכנת הבקשה לוועדה.
4. הקניין מגיש הבקשה לוועדת המכרזים.
5. הבקשה מועברת לחברי הוועדה לצורך הכנה לדיון.
6. דיון בוועדת המכרזים וחתימה על פרוטוקול בסיום הדיון.
7. עורך המכרז ביחידה המקצועית כותב את פרטי המכרז ושולח לאישור הלשכה המשפטית והחשבות.
8. ועדת משנה מתכנסת ודנה בתוצאות המכרז.
9. תיקוף המכרז באחריותה של היחידה המקצועית.
10. ההתקשרות באחריותה הישירה של היחידה המקצועית.

קיימת מערכת ממוחשבת לצורך מעקב ובקרה כך שבלחיצת כפתור ניתן לראות את כל פרטי המכרז. ליחידת הרכש לוח זמנים לכל שלב ושלב של ביצוע המכרז. היחידה נותנת דגש לנושא אפיון הצרכים דבר המקצר משמעותית את התהליך.

## מבנה ארגוני ביחידת הרכש



קיימת יחידת רכש מרכזית ובה עובדים. בראש היחידה עומדת ראש תחום יחידת תקציב ורכש הכפופה למשנה למנכ"ל. ביחידת הרכש 3 צוותים המורכבים משלושה תחומים שונים המוכשרים לבצע הזמנות ומכרזים:

- מרכז בכיר ועדת מכרזים המרכז גם את ההתקשרויות ואחראי על צוות היועצים ותפעול התקציב.
- מרכז שירותי מחסון ומלאי.
- צוות מערכות מידע ובראשו מנהל תחום אשר עזב לאחרונה וכלל הנראה לא יאויש מחדש.

בנוסף קיימת אחראית נכסים הכפופה למשנה למנכ"ל המרכזת את העבודה מול הדיור הממשלתי.

יחידת הרכש מקדמת את נושא הרכש ע"י הדרכות וימי עיון ובאמצעותם מכשירה את הקניינים, משפרת את מקצועיותם ומעמיקה את הידע בתחום הרכש. בנוסף, ליחידה לוח זמנים מוגדר לכל תהליכי עבודתה.

### תפקידי היחידה

ליחידה מערכת רכש ממוחשבת הנמצאת בפיתוח תמידי ומאפשרת צפייה בכל שלב משלבי התכנון. באפשרות המערכת לבצע השוואה בין עבודת הקניינים ולנתח חסמים ועומסים. באמצעות ניתוח זה ניתן לנתב את העבודה מעובד לעובד ובכך לייעל את תהליך הרכש.

## **תהליך הוצאת הזמנה**

1. קבלת הצעות מחיר על ידי הקניין.
2. ארכוב ההזמנה על ידי הקניין.
3. העברת ההזמנה לאישור משנה למנכ"ל.
4. בדיקת תקינות ההזמנה על ידי ראש יחידת הרכש והעברתה לאישור אגף החשבות.
5. בדיקה ואישור הזמנה על ידי עובדי המרכב"ה בחשבות והעברה לאישור חשב.
6. אישור ההזמנה על ידי חשב/מנכ"ל.

## **תהליך הוצאת מכרז במשרד**

1. אפיון הצרכים על ידי היחידה המקצועית בסיוע ראש יחידת הרכש ובאמצעות מערכת ממוחשבת.
2. העברת מסמכי המכרז לאישור לשכה משפטית.
3. העברת מסמכי המכרז המאושרים על ידי הלשכה המשפטית כולל תקציב למרכז וועדה.
4. מרכז הוועדה עורך את המסמכים ומכין טיוטת פרוטוקול לוועדה ומעביר לחברי הוועדה להכנה מוקדמת.
5. מרכז הוועדה מכנס את וועדת המכרזים ומציג בפניה את הנושאים אשר על סדר היום בצירוף ההסברים הנדרשים.
6. אישור הוועדה עובר לקניינים של ראש תחום תקציב ורכש.
7. קניין יחידת הרכש כותב את מפרט השירותים ובמקרים מורכבים מסתייע ביעוץ חיצוני.

לוח הזמנים להוצאת מכרז נע בין 3 ל- 4 חודשים בממוצע בהתאם למורכבות המכרז.

## יתרונות ליחידת רכש מרכזית

1. ביחידת הרכש מתמקדים במקצועיות העובדים ובהעמקת התמחותם בתחום הרכש דבר התורם למתן מענה מקצועי ושירות איכותי לכלל עובדי המשרד.
2. ליחידת הרכש ניסיון רב בתחום.
3. לוועדת המכרזים קיים מרכז ועדה אחד בלבד אשר הוכשר לתפקיד, מקצועי ומיומן.
4. המידע המשרדי בתחום הרכש מתרכז ביחידת הרכש, דבר המסייע רבות לניהול, שימור ופיתוח הידע המקצועי.
5. ליחידת רכש מרכזית היכולת לבצע סטנדרטיזציה בתהליכי רכש ולקבוע תהליכי עבודה אחידים, כמו גם מתן כלים לפיקוח ובקרה אפקטיביים על כלל תהליכי הרכש.
6. ביחידת רכש מרכזית יתרון לגודל בעת מו"מ לרכישה.
7. ליחידת הרכש ראייה רוחבית וכוללת על כלל תהליכי הרכש ועל כן באפשרותה לנהל את הסיכונים בתחום זה בצורה מחושבת.

## חסרונות ליחידת רכש מרכזית

1. עצמאותן של היחידות המקצועיות נפגעת.
2. הארגון נדרש למשאבים על מנת להקים ולתחזק את היחידה.



קיימות שתי חלופות אפשריות בתחום הרכש:

חלופה א': הקמת יחידת רכש מרכזית אשר תרכז את כלל תהליכי הרכש המשרדיים.

חלופה ב': להישאר במתכונת הקיימת ולנקוט מספר צעדים משמעותיים ליעול התהליך.

עד כה סקרנו את תהליך הרכש המשרדי ובכלל זה את העוסקים בו ותפקידיהם, תהליכי העבודה, זיהוי חסמים והצעות לפתרונם. בנוסף לכך, הבאנו שתי דוגמאות נוספות לביצוע רכש ב [REDACTED] במשרדים אלה קיימת יחידת רכש מרכזית. לאור זאת בראייתנו ישנן 2 חלופות לביצוע הרכש המשרדי, להלן החלופות:

חלופה א':

**הקמת יחידת רכש מרכזית אשר תרכז את כלל תהליכי הרכש המשרדיים. יחידה זו ניתן להקים בשני אופנים:**

1. במתכונת הקיימת ב [REDACTED] בה בנויה היחידה על פי נושאים קרי, המשרד חולק למספר נושאים מרכזיים וכל נושא מטופל על ידי ראש תחום או מרכז ספציפי. כל עובדי יחידת הרכש מוכשרים לכתוב מכרזים ולהוציא הזמנות.
2. במתכונת הקיימת [REDACTED] בה בנויה היחידה על פי יחידות קרי, חולקה על פי יחידות וכל מספר יחידות מקבלות שירותי רכש מראש תחום מוגדר. במבנה ארגוני זה רק ראש התחום מוכשר לכתוב מכרזים.

במידה ויוחלט על ביצוע חלופה זו יש לתת את הדעת על המשאבים הדרושים להקמת יחידת רכש ובנוסף, לשקול למי תוכפף היחידה במבנה הארגוני כאשר האפשרויות הינן:

- סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש.
- סמנכ"ל משאבים חומריים ונכסים.
- מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים.

כמו כן, להגדיר לוח זמנים לבניית יחידת רכש הכוללת תקופת חפיפה מובנת ומסודרת בזמן המעבר בין המצב הקיים לבין תחילת עבודתה של יחידת הרכש המרכזית.

**אגף החשבות מסר בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת כי ככלל הוא בעד הקמת יחידת רכש מרכזית אשר נוסתה בעבר בעת עליית המרכב"ה, קיום יחידת רכש אשר תרכז את כלל היחידות תהווה פתרון מלא מבחינת אגף החשבות היות והוא מספק שירותי חשבות לקשת רחבה של משרדים ויחידות עצמאיות.**

חלופה ב':

המשך ביצוע תהליך הרכש במתכונת הקיימת תוך ייעול ושיפור התהליך באמצעות:

- א. הגדרת יחסי הגומלין ותחומי אחריות בין היחידות.
- ב. כתיבת נהלים ברורים והטמעתם בקרב כלל עובדי המשרד.
- ג. הגדרת לוח זמנים לכל שלב ושלב בתהליך.
- ד. בצוע תכנון והיערכות מוקדמת על ידי היחידות המקצועיות ומתן כלים מקצועיים לעובדי הרכש לשיפור והעמקת הידע בתחום ולקידום רמת מקצועיותם.
- ה. מינוי גורם מקצועי אשר יתכלל את תהליך הרכש מתחילתו ועד סופו ואשר ישמש כאיש קשר בין היחידות המקצועיות לבין החשבות והלשכה המשפטית.

1. שימוש במערכת ממוחשבת אשר תסייע בניהול תהליך הרכש בהיבטים שונים כגון: ניתוח עומסים, עמידה בל"ז, ניתוח הזמנות ואחוזי פירעון במועד, הפקת דוחות שונים לייעול התהליך וכו'.
2. הגדרת תפקיד מרכז הוועדה כתפקיד ליבה בתהליך הרכש וכפועל יוצא מזה מינוי עובד אשר יוכשר לתפקיד ויינתנו לו הכלים הנדרשים לביצוע התפקיד בדגש שרק עובד זה יבצע את תפקיד מרכז הוועדה.

מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים ציינה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי יש להתייחס להנחיית נציבות שירות המדינה ביחס לחלופה ב'. נכון למועד זה, נש"מ אינה מאפשרת למשרד לתקנן, לשדרג או כל נושא אחר הקשור ביחידת הרכש עד לקביעת גורם מרכזי אחד שינהל את התחום. כתוצאה מכך, לא ניתן לטפל בתקנון נכון של העובדים הקיימים וביציאה למכרזים לקליטת עובדים חדשים.

ממונה פיקוח ובקרה (יחידת המכרזים) מסרה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת כי: " אין זה נכון לרכז את עבודת ריכוז ועדת המכרזים בידי עובד אחד. בעבר, שימשתי כמרכזת יחידה והעבודה נאלצה להמתין כאשר נעדרתי. לדעתי, הדבר יפגע בעבודת המשרד השוטפת בזמן חופשות/מחלות וכדומה ובמקרים כאלה יהיה צורך בהכשרה/חפיפה של עובד אשר כבר אינו מצוי בתהליכים. המשרד חפץ שלעובדים יהיה גיבוי בזמן היעדרותם. העובדה שבמשרד 3 מרכזות מאפשרת זאת. לראיה, במהלך חודש אוגוסט ועל אף העובדה ששלוש מרכזות הוועדה הינן אימהות, לא בוטלה אפילו ועדה אחת עקב היעדרות של מרכזת".

## המלצות הביקורת

**נוהל** - אנו ממליצים להנהלת המשרד לגבש נוהל רכש אחיד המאגד בתוכו את כלל תהליכי הרכש המשרדיים ואת תחומי האחריות והסמכות של כלל הגורמים העוסקים ברכש ובכלל זה וועדת המכרזים.

**מבנה ארגוני** - אנו ממליצים להנהלת המשרד להקים יחידת רכש מרכזית אשר תתכלל ותרכז את מכלול תהליכי הרכש המתבצעים במשרד תחת קורת גג אחת ובכך למקצע ולייעל את תהליך הרכש. מיותר לציין כי ישנה חשיבות רבה להגדרת תחומי אחריות ברורים לכל אחד מבעלי התפקידים ביחידה.

יחידה זו ניתן להקים בשני אופנים כאמור בגוף הדוח בדומה למבנה הארגוני הקיים ב- [REDACTED] או לחילופין במבנה הארגוני הקיים ב- [REDACTED]. על הנהלת המשרד לבחון את הדרך האופטימלית ליישום המלצה זו. כמו כן על הנהלת המשרד לקבוע למי תוכפף היחידה מבין שלושת בעלי התפקידים האמורים בגוף הדוח.

נדגיש ונציין כי בשני האופנים להקמת יחידת הרכש ישנה חשיבות רבה לתפקיד מרכז הוועדה ומתוקף תפקידו יהיה מופקד על ביצוע בקרה ובדיקה רחבת של כלל הרכש המשרדי.

לחילופין, במידה ויוחלט על המשך ביצוע תהליך הרכש במתכונת הקיימת על הנהלת המשרד לפעול לייעול ושיפור התהליך כאמור בחלופה ב' לעיל.

**הכשרות והדרכות** - לצורך מקצוע ושיפור תהליך הרכש על הנהלת המשרד בשיתוף יחידת ההדרכה לתת כלים מקצועיים והכשרות ייעודיות לכלל הגורמים העוסקים ברכש ובכלל זה הקניינים, עובדים רלוונטיים ביחידות מקצועיות ומרכז הוועדה. בנוסף לכך, אנו רואים חשיבות רבה לביצוע תיאום ציפיות ולקיום מפגשים תקופתיים בין הגורמים העוסקים ברכש לצורך זיהוי חסמים, מניעתם ופתרונם.

**לוח זמנים** - על מנת לייעל את תהליך הרכש ראוי ונכון יהיה שכל יחידה מקצועית תגדיר את שלבי תהליך העבודה ותקבע לוח זמנים לכל שלב ושלב. מתוך קביעה זו ייקבע על ידי הגורמים המוסמכים לוח זמנים מפורט המקובל על כלל היחידות המקצועיות אשר יהווה אומדן בסיסי להוצאת הזמנה או מכרז. חשוב להדגיש כי לוח זמנים זה יהיה בתוקף לתהליך רכש סטנדרטי. בתהליכי רכש מורכבים ייקבע לוח הזמנים על ידי ועדת המכרזים כל מקרה לגופו. אנו רואים חשיבות רבה כי פרוטוקול הוועדה יכלול בתוכו את מסגרת הזמן להוצאת המכרז.

**מערכת ממוחשבת** - אנו ממליצים להקים מערכת ממוחשבת אשר תסייע בניהול תהליך הרכש לכלל היחידות המשרדיות העוסקות בתהליך וליחידות השונות, חשוב כי למערכת זו תהיה היכולת לתת מענה למעקב ובקרה אפקטיביים על התהליך, הנפקת דוחות וביצוע ניתוחים מסוגים שונים לייעול התהליך, מעקב אחר התקדמות ועמידה בלוח זמנים.

**יחידות מקצועיות** - להיערכות היחידות המקצועיות מבעוד מועד להגדרת צרכי הרכש השנתיים חשיבות רבה להצלחת תהליכי הרכש, על כן אנו ממליצים כי היחידות המקצועיות יערכו באופן המיטבי ביותר במסגרת תכנון תכנית עבודה שנתיית.

**מכרזי מדף** – שימוש במכרזי מדף יקצר את תהליכי הרכש באופן משמעותי ועל כן יש להגביר ככל הניתן את השימוש במכרזים אלה.

## חברי ועדת מכרזים –

- א. ישנה חשיבות רבה להיערכות והכנה מוקדמת של חברי הוועדה טרם הדיון ובכך יתקיים דיון יעיל, פורה ואפקטיבי.
- ב. חתימה על פרוטוקול בסיום כל דיון הנו חסם מעכב ולעיתים אף באופן משמעותי, על כן על חברי הוועדה לעשות ככל הניתן על מנת לחתום על הפרוטוקול בסיום הדיון.

**יועץ חיצוני לכתיבת מכרזים** - אנו ממליצים לקדם את הצעתה של ראש אגף תכנון תאום וארגון לרכישת שירותים חיצוניים לאפיון וכתיבת מפרטים אשר תסייע רבות ליחידות המקצועיות בהוצאת מכרז ובכך תהליכי הרכש יתקצרו והיחידות המקצועיות יתמקצעו.

**לשכה משפטית** - לדברי הלשכה המשפטית, בחודשים הקרובים תסתיים ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין החיצוניים. על הלשכה המשפטית לבחון את הצורך בהמשך ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין החיצוניים בהתייחס להמלצה לרכישת שירותים חיצוניים לאפיון וכתיבת מכרזים.

**אגף הכספים** – בגוף הדוח מופיעים חסמים ופתרונות המוצעים לתהליך הרכש באגף הכספים. אנו ממליצים לאגף כספים ליישם את הפתרונות המוצעים על מנת לקצר את תהליך הרכש.

**ביקורת חשבונאית** – אנו ממליצים על ביצוע ביקורת רכש בהיבט החשבונאי אשר תהווה השלמה לדו"ח זה.

**מבקרת הכספים מסרה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי "ביקורת מסוג זה מתקיימות באופן שוטף, קיימים 2 דוחות ביקורת בנושא בתהליך אשר בסיומן ישלחו בשמחה לעיון הביקורת".**

**חסמים** – בגוף הדוח מופיעים חסמים ופתרונות מוצעים על פי שלבי תהליך הרכש. אנו ממליצים ליחידות העוסקות ברכש ללמוד את החסמים וליישם את הפתרונות המוצעים וזאת על מנת להסיר חסמים אלו ובכך ליעל ולקצר את תהליך הרכש.

**תיאום ציפיות** – גורמים רבים עוסקים בתהליך הרכש ולכל אחד תפקיד הכרחי בו. בנוסף, כלל יחידות המשרד נדרשות לביצוע רכש בכמויות שונות, לצורך הצלחת תהליך זה מומלץ לערוך תיאום ציפיות בין כלל היחידות, לחזק את התקשורת והקשר בין היחידות דבר אשר יביא לכדי הבהרת התהליך ייעולו וקיצורו.

**מינוי מנהל התקשרות** – על כל יחידה מקצועית למנות מנהל התקשרות אשר תפקידו להוביל, לפקח ולבקר על תהליך הרכש מתחילתו בהגשת הבקשה לוועדת המכרזים וכלה בקבלת השירות מהספק לשביעות רצון היחידה. אנו ממליצים כי בכל פרוטוקול של ועדת המכרזים יצוין מנהל ההתקשרות מטעם היחידה המקצועית ובחתימתו על מסמך ייעודי יביע את אחריותו ומחויבותו לתהליך הרכש הספציפי אותו הוא מנהל. רצוי כי מנהל ההתקשרות ימונה מבין העובדים הבכירים בכל יחידה.

**אישור תקציבי** – יש לשריין תקציב ולקבל באופן מידי אישור תקציבי לכל התקשרות, על מנת למנוע עיכובים בהליך המכרז אשר לעיתים נובעים מהתקשרות אשר אושרה בוועדה, אך לא שוריינ בעבורה תקציב באופן מידי ועד לחתימת ההסכם כבר לא נותר תקציב או לחילופין אין מימוש של כלל התקציב כתוצאה מעיכוב בהליכי חתימה על הסכם.

הערה:



במהלך בדיקתנו נמצא כי לעיתים היחידות המועברות מהמשרד למשרדים אחרים, אינן מקפידות לדווח על כך בזמן לגורמים הרלוונטיים, דבר הגורם לכך שהמשרד ממשיך לשלם את הוצאות היחידה גם לאחר שעברה למשרד אחר. על מנת להימנע ממצב זה אנו ממליצים להוסיף סעיף בנוהל המחייב את היחידות המקצועיות לדווח בזמן בעת מעבר לגורמים הרלוונטיים ובכך לחסוך בהוצאות מיותרות.

## סיכום

מבדיקתנו עולה כי בעבר התקבלה החלטה בדבר גיבוש נוהל רכש, אולם לא מצאנו לכך כל אסמכתא.

קיימים מספר נהלים פנימיים אשר נכתבו ע"י אגף תיאום תכנון וארגון ונמצאים בשימוש. אולם אין בנמצא אישור מטעם ועדת נהלים לנהלים הפנימיים, על אף שכתבתם נעשתה בשיתוף הלשכה המשפטית ואגף הכספים. נציין כי אין כל תיעוד ו/או אסמכתא לדיונים אלו.

לרוב נציגי הלשכה המשפטית מקפידים להתייחס למסמכי הוועדה טרם הדיון, ואילו שאר הגורמים אינם בודקים מראש את ההיבטים הקשורים לעבודתם. בשל כך, לעיתים החלטות רבות מתקבלות "בכפוף ל..." וישנם עיכובים בחתימה על הפרוטוקול. על היחידות המקצועיות להיערך מבעוד מועד בדבר צרכי הרכש היות וכיום הערכות זו אינה מיטבית וכתוצאה מכך נגרמים עיכובים בתהליך.

במקרים רבים היחידות המקצועיות מתקשות בניסוח הצרכים המקצועיים שלהן. חברי הוועדה מסבירים ליחידות המקצועיות את משמעות הגדרת הצרכים המקצועיים, והדבר משפיע על הכרעות הוועדה, אולם הבעיה אינה רק בניסוח הצרכים, אלא בעיקר באי הבנתם וידיעתם ע"י היחידות המקצועיות. השלמת הבקשות, הבהרתן, ולעיתים אף כתיבתן מחדש גורמים לעיכובים בתהליך. בעקבות האמור, לרוב הפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון וחתיתתם נמשכת מספר שבועות.

בתהליך אישור ההזמנה קיים מספר רב של חתימות, בדיקות ואישורים ובכלל זה שתי חתימות של המורשים לחתימה בתחילה ובסוף התהליך. לא מוגדר לו"ז להוצאת הזמנה ובנוסף העדר מעקב ובקרה של היחידה המקצועית אחר תהליך אישור ההזמנה על כל שלביו גורמים לטיפול אורך זמן רב עד לאישור ההזמנה. נציין כי הטיפול בהזמנות למשרד הראשי מתבצעות ע"י בעל תפקיד אחד בלבד (למעט אגף בטחון ואגף טכנולוגיה).

התיאום בין היחידות המקצועיות לבין מחלקת התשלומים לוקה בחסר וישנם חסמים הפוגעים בתשלומים: ליחידה אין היכולת לעקוב ולבקר את שלבי אישור החשבונות עד לביצוע התשלום. על אף יכולתם של היחידות לעקוב אחר מועד פקיעת החוזה או ההזמנה הדבר לרוב אינו נעשה וחוזים אינם מוארכים בזמן וכן ביטוחים והערבויות. היחידות המקצועיות אינן מעודכנות על דחיית מסמכים ואינן מדווחות בזמן על שינויים. כמו גם, מסמכים הנדחים נשלחים בדואר המשרדי ליחידות המקצועיות. לא קיים לו"ז לאישור וחתמה על חשבונות לתשלום, אין הקפדה על חתימה בחותמת "נתקבל", נראה כי קיים מספר רב של בדיקות שלא בהכרח יש בהן צורך.

ביחידות המקצועיות לא מתבצע תהליך הכנה סדור בכל הקשור לצורכי הרכש השנתיים, הבקשות מוגשות אד הוק ובמקרים רבים ללא הכנה מקצועית מספיקה. הכלים וההכשרה המקצועית הקיימים ביחידות לאפיון צרכיהן וכתבת מפרטים וכתבי כמויות ועריכת מחקרי שוק רלוונטיים לצרכים אלו אינם מספקים. לרוב אין הן מקיימות תהליך אפקטיבי של מעקב ובקרה אחר תהליכי הרכש השונים.

3 מרכזות הוועדה מחלקות את כלל הנושאים בעבודת המרכזים ובכל שבוע נכנסת מרכזת אחרת לוועדה, לעיתים יוצא שמספר מרכזות מטפלות באותו נושא ובכך נפגעת רציפות הטיפול בו וכן המידע אינו מרוכז במקום אחד וכתוצאה מכך נגרמים עיכובים בתהליך. חלוקת העבודה אינה מתבצעת ע"פ נושא המרכז אלא באופן אקראי. מרבית חברי הוועדה אינם מתכוננים כראוי לדיוני הוועדה והפרוטוקולים אינם נחתמים בסיום הדיון.

הרכש מבוצע על ידי מספר רב של קניינים ביחידות המקצועיות והמרחק הגיאוגרפי של הקניינים מקשה על תהליך הרכש. מבצעי הרכש ביחידות המקצועיות נדרשים לידע רב ובהיעדר הכשרה מקצועית ראויה וידע נמנעת עבודה יעילה. בנוסף, בהיעדר נוהל אחיד

המסדיר את שיטת העבודה ובהעדר מנחה מקצועי נגרמים עיכובים בתהליך הרכש. לקניינים לא הוגדר תפקיד ולא הוסדרו תחומי אחריות וסמכות. במשרד הראשי קיים קניין אחד בלבד ורק לו הרשאה לרכוש ציוד. הדבר מונע ממנו לשרת כראוי את עובדי המשרד ולתת מענה הולם לכלל דרישות הרכש.

מבדיקתנו את תהליך עבודת הלשכה המשפטית עולה כי ליחידות המקצועיות פער מקצועי בכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. שכן ללא הכנת מפרטים מקצועיים על ידי היחידות המקצועיות, לא ניתן להתקדם בתהליך הרכש. על פער זה מגשרת הלשכה המשפטית בכך שנציגיה מסייעים ליחידות המקצועיות לאפיין את צרכיהן המקצועיים. על אף שלא מדובר בהיבטים משפטיים אלא בהיבטים מקצועיים מובהקים. לעתים, היחידות המקצועיות פונות לקבלת סיוע מקצועי חיצוני ולעתים הן משלימות את הפער בעצמן, אך עד שהן מגיעות להכרה כי עליהן להשלים הפער, נגזל זמן יקר מנציגי הלשכה המשפטית.

מהיחידות עמן נפגשנו עולה כי טיפול הלשכה המשפטית במסמכי רכש אורך זמן רב וכך נוצרים עיכובים בתהליך. מהאמור לעיל ניתן להבין שבין היתר, זמן ניכר מוקדש להשלמת המסמכים המקצועיים על ידי היחידות המקצועיות עצמן ולא בעיכובים בעבודה המשפטית בתהליך, בעיקר לאחר שהלשכה המשפטית התקשרה עם משרדי עורכי דין חיצוניים לשם סיוע בהכנת חוזים ומכרזים.

מבדיקתנו את תהליך היציאה למכרז עולה כי ההכנה והערכות היחידות המקצועיות לתהליך אינה מספקת. ליחידות המקצועיות חוסר בידע מקצועי ובכלים הנדרשים לאפיון הצרכים וכתיבת מפרטים וכתבי כמויות. תהליך המכרז אורך זמן רב ובלתי סביר. כיום אין לו"ז להוצאת מכרז. היחידות המקצועיות אינן מקפידות על מינוי מנהל התקשרות אשר תפקידו להוביל את התהליך מתחילתו ועד סופו, לפקח, למנוע ולהסיר חסמים וכן לוודא שהיחידה המקצועית מקבלת את השירות הנדרש לשביעות רצונה. כיום המשרד כמעט ואינו משתמש במכרזי מדף ומרבית המכרזים נעשים מחדש מתחילתם ועד סופם. יצוין כי בשנים האחרונות משרד האוצר נערך להכנת מכרזי מדף עבור כלל משרדי הממשלה, אך פרויקט זה טרם הושלם על ידו. נציין כי אי הקפדה על חתימת הפרוטוקולים בסיום כל דיון גורם לכך שתהליך הרכש מתארך בין מספר ימים לבין מספר שבועות.

הרכש הינו תהליך ליבה הקיים במשרד אשר דורש משאבים רבים לצורך קיומו. הדו"ח סוקר את התהליך ע"פ שלביו ומנתח את החסמים בו וכן מציע פתרונות להסרתם.

בשל היות הרכש תהליך מורכב המצריך שיתוף פעולה בין מספר גורמים וכן בשל היקפי תקציב הרכש במשרד, אנו ממליצים להנהלת המשרד לפעול ליישום המלצות הדוח בכדי לייעל תהליך מורכב וחשוב זה.