

חברת החשמל לישראל בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת החשמל לישראל בע"מ נבדקו סדרי הבקרה של החברה על התקשרויותיה: נבדקו נהלים שקובעים תהליכי עבודה וסמכויות לביצוע התקשרויות והשימוש במערכות מידע התומכות בתהליכי התקשרויות. כן נבדקו התקשרויות שעשה אגף לוגיסטיקה ונכסים לשם רכישת שירותים.

התקשרויות לרכישת שירותים בידי אגף לוגיסטיקה ונכסים

תקציר

חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י או החברה) היא חברה ממשלתית וחלים עליה, בין היתר, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנותיו. לחברה נוהל התקשרויות (להלן - נוהל ההתקשרויות), שהוראותיו הותאמו לחוק חובת המכרזים ולתקנותיו. בשנת 2005 הסתכמו תשלומי חח"י לספקים במסגרת התקשרויותיה בכ-4.8 מיליארד ש"ח.

אגף לוגיסטיקה ונכסים (להלן - אגף לוגיסטיקה או האגף) מבצע התקשרויות בתחומים שבאחריותו ובעיקר בתחומים האלה: הסעות, הובלות ושינוע מטענים, גינון, תיקוני רכב ונדל"ן. באמצע שנת 2006 היה ההיקף הכספי של התקשרויות האגף כ-135 מיליון ש"ח (ההתקשרויות בנושא נדל"ן אינן נכללות בסכום זה).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2006-2007 את סדרי הבקרה של חח"י על התקשרויותיה: נבחנו נהלים שמגדירים תהליכי עבודה וסמכויות לביצוע התקשרויות, מערכות המידע התומכות בתהליכי התקשרויות והתקשרויות אגף לוגיסטיקה בשנים 2003-2006 לשם רכישת שירותים.

עיקרי הממצאים

נמצאו ליקויים בבקרה של החברה על תהליכי ההתקשרויות: החברה לא קבעה נהלים לרוטציה בקרב חברי ועדות המכרזים שלהן נתונות סמכויות החלטה בדבר

התקשרויות; לחברה אין בסיס נתונים שבו מרוכז מידע על ההתקשרויות של כלל יחידותיה בתקופה מוגדרת, כגון היקפן הכספי והספקים שעמם הן נעשו; חלק מהיחידות אינן משתמשות במערכות מידע ממוחשבות לניהול התקשרויותיהן; בלשכת המנכ"ל אין מערכת מידע המאפשרת קבלת מידע מרוכז על התקשרויות שהופנו לאישור או לידיעתו של המנכ"ל, והדבר מונע ממנו בקרה נאותה על ההתקשרויות ואת מלוא המידע הדרוש לשם קבלת החלטות. אמנם החברה החלה לפתח מערכת מחשב משולבת שאמורה, בין היתר, לתת כלים לפיקוח ולבקרה על התקשרויות, אולם מערכת זו לא הופעלה מסיבות שאינן תלויות בחברה, והחברה לא פעלה למציאת פתרונות חלופיים עד הפעלתה.

נבדקו כ-40 התקשרויות והזמנות עבודה (להלן - התקשרויות) של אגף לוגיסטיקה בהיקף כספי כולל של כ-60 מיליון ש"ח. ברוב ההתקשרויות שנבדקו נמצאו ליקויים, ביניהם: בהכנת האומדן העצמי לא הובאו בחשבון מכלול הנתונים הדרושים, כגון מחירי שוק, שינויים במדדי מחירים רלוונטיים ונתונים של התקשרויות דומות בעבר ולכן נדרש תיקון של האומדנים; פעולות שהיו אמורות להיעשות לפני תחילת ההתקשרות (כגון חתימה על הסכם) נעשו אחריה; לוועדת המכרזים לא הוגשו נתוני ביצוע לפני קבלת החלטות על מימוש אופציות להארכת חוזים; דרך החישוב של מחיר השירות שהוצגה במסמכי אחד המכרזים לא הייתה ברורה דיה, והחברה שילמה לפי פרשנות שהטיבה עם הספק; נקנו שירותים ללא מכרז וללא בקשה לפטור ממכרז; לא הוזנו נתונים למערכת המחשב.

החברה הודיעה בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה שבעקבות ממצאי הביקורת עשה האגף כמה שינויים בתהליכי העבודה שלו, וכי בין היתר הוחלט להקים צוות שיבחן בחינה מעמיקה את המשמעויות העולות מהדוח בנוגע לממצאי הביקורת ובנוגע להתקשרויות אחרות של האגף.

סיכום והמלצות

בהיעדר כלי ניהול ובקרה מתאימים נפגעת יכולת החברה לבדוק את תקינות ההתקשרויות ונפגעת יכולתה לנקוט פעולות מתקנות נדרשות. לשם שיפור ניהול ההתקשרויות ראוי, בין היתר, שהחברה תבנה כלים ממוחשבים שיאפשרו קבלת מידע מרוכז על התקשרויותיה, ותקבע נהלים לרוטציה בקרב חברי ועדות המכרזים.

על הנהלת החברה ואגף לוגיסטיקה לנקוט צעדים שיבטיחו כי ועדת המכרזים להתקשרויות של האגף לא תאשר ללא בדיקה יסודית בקשות שיובאו להחלטתה. עליהם לבחון בחינה מקיפה את סדרי ניהול ההתקשרויות. בין היתר, יש להקפיד על הכנת אומדנים עצמיים המבוססים על מלוא הנתונים שאפשר לאסוף בנוגע לצורכי החברה ולמחירי השוק ועל מעקב אחר הביצוע בפועל של ההתקשרויות. דפוס הפעולה החוזר של הכנת אומדנים לקויה מעיד גם על בעיה בסיסית בניהול הליכי מכרזים בידי האגף. על החברה והאגף לבחון בחינה מעמיקה את הסיבות לכך ולקבוע דרכי פעולה לשיפור ההליכים של הכנת האומדנים ואישורם.



מבוא

חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י או החברה) היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. על חח"י חלים, בין היתר, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק) ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות). לפי נתוני החברה, בשנת 2005 הסתכמו התשלומים לספקים במסגרת התקשרויות של אגף האספקה והאחסנה בכ-2.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-56% מתשלומי החברה במסגרת התקשרויותיה, והתשלומים במסגרת ההתקשרויות של 18 יחידות אחרות בחברה, לרבות אגף לוגיסטיקה ונכסים, הסתכמו בכ-2.1 מיליארד ש"ח.

לפי חוק חובת המכרזים, הגופים שעליהם חל החוק "לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין... או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". על פי החוק, אפשר לבצע סוגי התקשרויות מסוימים ללא מכרז, על פי התנאים שייקבעו בתקנות ובסכומים שיצינו בהן. בתקנות חובת המכרזים נקבעו עסקאות שלביצוען אין חובה לערוך מכרז פומבי ועסקאות שלביצוען יש לערוך מכרז סגור¹ אם לא נערך מכרז פומבי.

לחח"י נוהל "התקשרות החברה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים", החל על כל יחידותיה (להלן - נוהל ההתקשרויות). נוהל זה הותאם לחוק חובת המכרזים ולתקנותיו. נקבע בו ש"על כל גורמי החברה לקיים הוראות נוהל זה תוך שמירה על עקרונות שוויון במטרה לאפשר תחרות הוגנת בין מציעים".

סמכויות ההחלטה בדבר התקשרויות נתונות בידי ועדות מכרזים, הממונות בידי המנכ"ל (להלן - ועדות המכרזים). בוועדות המכרזים מכהנים עובדי החברה. נוסף על כך, הקים הדירקטוריון ועדת מכרזים שחבריה הם חברי דירקטוריון (להלן - ועדת המכרזים העליונה).

בתקנות חובת המכרזים נקבע שחברה ממשלתית שמחזור ההתקשרויות השנתי שלה גדול מ-500 מיליון ש"ח תהיה פטורה מעריכת מכרז להתקשרות ששווייה נמוך מ-300,000 ש"ח, וכי הסכומים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן. בנוהל ההתקשרויות נקבע שהחברה תתקשר בחוזה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים באמצעות מכרז פומבי. כן נקבעו דרכי התקשרות במקרים שבהם החברה פטורה מהחובה לערוך מכרז פומבי: מכרז סגור והליך של קבלת הצעות. התקשרות ששווייה אינו גבוה מ-468,500 ש"ח (במחירי דצמבר 2004)² תהיה פטורה ממכרז פומבי לפי הכללים האלה: התקשרות בשווי של עד 30,000 דולר תהיה פטורה ממכרז פומבי באישור של מנהל אגף או מנהל מחוז או סמנכ"ל או מי שיוסמך על ידי מי מהם, והתקשרות בשווי של 30,000 דולר עד 468,500 ש"ח תהיה פטורה ממכרז פומבי באישור המנכ"ל או מי שהוסמך על ידו. בנוהל נקבעה שיטת ההצמדה המופיעה בתקנות. על פי נוהל ההתקשרויות, כל בקשה להתקשרות בשווי של יותר מ-468,500 ש"ח שלא בדרך של מכרז פומבי תובא לדין בוועדת מכרזים⁴.

החלטות בדבר התקשרויות בשווי 750,000 דולר עד 3 מיליון דולר שלא בדרך של מכרז פומבי טעונות אישור של המנכ"ל נוסף על אישור ועדת מכרזים, והחלטות בדבר התקשרויות בשווי של יותר מ-3 מיליון דולר שלא בדרך של מכרז פומבי טעונות גם אישור של ועדת המכרזים העליונה.

-
- 1 בתקנות חובת המכרזים (סעיף 1) הוגדר מכרז סגור: "מכרז שבו הפניה להזמנת הצעות נעשית למציעים מסוימים בלבד".
 - 2 סכום זה אינו חורג מהקבוע בתקנות חובת המכרזים.
 - 3 בנוהל צוינו חלק מהסכומים בדולרים והיתר בש"ח.
 - 4 בדוח זה צוינו סכומים וסמכויות על פי גרסת הנוהל מספטמבר 2005, שהייתה בתוקף בתקופת הביקורת. מאז עודכן הנוהל.

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2006-2007 את סדרי הבקרה של חח"י על התקשרויותיה: נבחנו נהלים שמגדירים תהליכי עבודה וסמכויות לביצוע התקשרויות, מערכות המידע התומכות בהליכי התקשרויות והתקשרויות אגף לוגיסטיקה ונכסים בשנים 2003-2006 לשם רכישת שירותים.

סמכויות לביצוע התקשרויות והבקרה עליהן

סמכויות לביצוע התקשרויות

נוהל ההתקשרויות מגדיר את הסמכויות של החטיבות, האגפים והמחוזות⁵ של החברה לביצוע התקשרויות. לחברה גם 26 נהלים, שכל אחד מהם מגדיר תפקידים של יחידה מסוימת בה⁶ (להלן - נוהלי הגדרת התפקידים). בין היתר, מוגדרים בנהלים אלה סמכויות היחידות לביצוע התקשרויות.

נמצא כי לעתים הסמכויות לביצוע התקשרויות בידי היחידות השונות, כפי שנקבעו בנוהל התקשרויות ובנוהלי הגדרת תפקידים, אינן בהירות דיין. להלן דוגמאות:

1. לפי נוהל "הגדרת תפקידים - מחוז", המחוזות מוסמכים לבצע התקשרויות רק לרכישת "זכויות מקרקעין עבור תחנות טרנספורמציה פנימיות... וזעירות". לעומת זאת בנוהל ההתקשרויות נאמר: "כל מחוז מוסמך לערוך התקשרויות לגבי עבודות ושירותים בתחום פעולתו, (כולל עבודות תכנון הנדסי ושירותי יעוץ הנדסי), למעט טובין ושירותים שלגביהם מוסמכים לערוך התקשרויות [יחידות אחרות]".

2. בנוהל ההתקשרויות נקבע שאגף האספקה והאחסנה מוסמך לבצע התקשרויות לגבי טובין, לרבות תזקיני נפט. עוד נקבע בנוהל זה כי בסמכות אגף לוגיסטיקה ונכסים לבצע התקשרויות ל"רכישת דלק ושמינים להנעת כלי רכב בתחנות דלק שמחוץ לחברה". בפועל בשנת 2005 ביצע אגף האספקה והאחסנה התקשרויות בנושא רכישת דלקים לרכבי החברה (בתחנות דלק שמחוץ לחברה) לתקופה של ארבע שנים בהיקף כספי של כ-200 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחברה תגדיר בבירור בנהליה את סמכויות ההתקשרויות של כל אחת מיחידותיה וכך יימנע מצב שבו יתאפשר לכמה גורמים לבצע רכישות באותו תחום.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 (להלן - תשובת החברה) כי "לא קיימת חפיפה בפועל בתחומי ההתקשרויות בחברה", וציינה כי לדעתה האי-התאמות הן "מינוריות" וכי היא תפעל לתקנן.

5 בחברה שש חטיבות, ובכל חטיבה כמה אגפים. חמשת מחוזות החברה - צפון, דרום, ירושלים, דן וחيفا - כפופים לחטיבת שיווק וקשרי לקוחות.

6 הנהלים הוצאו בשנים 1999-2006; לאגף השיווק, ליחידה לקשרי הציבור והפרסום וליחידת הדובר אין נוהל הגדרת תפקידים.

מינוי ועדות מכרזים להתקשרויות

1. סעיף 35 לתקנות חובת המכרזים קובע שמנכ"ל של חברה ממשלתית ימנה לחברה ועדת מכרזים אחת או יותר באישור הדירקטוריון. בסוף שנת 1994 אישר דירקטוריון חח"י את מינוי של ועדות מכרזים לחברה, לפי הצעה שהגישה לו הנהלת החברה. כל כתב מינוי כלל רשימה של תפקידים, שהמכהנים בהם אמורים להיות חברים בוועדה.

בשנת 1996 החליט הדירקטוריון כי "המנכ"ל יביא לדירקטוריון הצעה למסגרת לגבי ועדות המכרזים, ולאחר אישור המסגרת על בסיס תפקידים - הסמכות תהיה בידי למנות את הוועדות". בפברואר 1997 הביא המנכ"ל דאז לאישור הדירקטוריון הצעה להרכבים ולמספר החברים של 23 ועדות מכרזים שחבריהן מקרב עובדי החברה. בהצעה נקבעו תחומי ההתקשרויות שבהם תעסוק כל ועדה (להלן - המסגרת). הדירקטוריון אישר את ההצעה.

באמצע שנת 2006 היו בחברה 22 ועדות מכרזים, בדרך כלל ועדה בכל אגף ומחוז של החברה. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי המינוי של חברי ועדות המכרזים בחברה משנת 2001 עד שנת 2007.

הביקורת העלתה כי המנכ"לים של החברה בתקופה האמורה⁷ הוציאו כתבי מינוי לכמה מוועדות המכרזים (כגון הוועדה של אגף אספקה ואחסנה והוועדה של אגף לוגיסטיקה ונכסים) שמסגרתן אושרה בשנת 1997 על ידי הדירקטוריון כאמור, ומינו כמה חברים נוסף על אלה שאושרו בידי הדירקטוריון. הם גם מינו ועדות חדשות (כגון ועדה למחוז חיפה, שהוקם לאחר אישור הדירקטוריון וועדה לפרויקט הגז הטבעי שהחל בשנת 2003), ולא הביאו את מסגרתן לאישור הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת החברה כי היה עליה להקפיד על קבלת אישור הדירקטוריון למינוי ועדות מכרזים, כמתחייב על פי תקנות חובת המכרזים, ולשינויים במסגרת שאישר הדירקטוריון. כמו כן היה על הדירקטוריון לפקח ביתר שאת על אופן אישור הוועדות בידי המנכ"ל לאחר שקיבל אישור מסגרת כאמור.

היועץ המשפטי ומזכיר חח"י (להלן - היועץ המשפטי)⁸ השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "למען הסר ספק" הוא ימליץ להנהלת החברה להביא לדירקטוריון את הרכבי כל ועדות המכרזים בחברה לשם אישורם מחדש.

2. לפי נוהל ההתקשרויות, הרכב ועדות המכרזים יהיה כדלהלן: "סגן המנהל הכללי או מנהל אגף/מחוז - יו"ר, סגן מנהל אגף/מחוז - חבר, סמנכ"ל כספים וכלכלה או בא כוחו - חבר, היועץ המשפטי ומזכיר החברה או בא כוחו - חבר, מנהל מחלקת כספים וכלכלה של האגף/מחוז עורך ההתקשרות - חבר, המבקר הפנימי או בא כוחו - נספח".

בסעיף 8(א) בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, נקבע: "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי". בנוהל ההתקשרויות נקבע, כאמור, שהמבקר הפנימי או בא כוחו יכהן כ"נספח" בוועדות המכרזים. בנוהל לא הוגדרו תפקידו וסמכויותיו של המבקר הפנימי בכהונתו כ"נספח". מבדיקת פרוטוקולים של ועדות המכרזים של אגף לוגיסטיקה ונכסים ושל אגף האספקה והאחסנה נמצא שהמבקר הפנימי או נציגו חתום על החלטותיהן לצד החברים בהן. לדעת משרד

7 ד"ר יעקב רוזן ומר אורי בן-נון.

8 היועץ המשפטי של חח"י הוא גם מזכיר החברה.

מבקר המדינה, מן הראוי להבהיר במפורש כי המבקר הפנימי או נציגו הוא משקיף ואינו נמנה עם המשתתפים בהצבעה ובקבלת החלטות.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שחתימת נציג המבקר הפנימי על ההחלטות המתקבלות משמשת אישור בדבר תקינות ההליך. החברה הוסיפה כי בכוונתה להגדיר בנוהל ההתקשרויות את תפקידו של המבקר הפנימי בוועדות המכרזים.

3. בסוף שנת 1994 החליט הדירקטוריון: "הדירקטוריון מבקש מהנהלה לבחון את האפשרות להנהיג רוטציה בצורה כזו או אחרת בתפקיד של חברי ועדת המכרזים בחברה". בכתבי המינוי לוועדות המכרזים ובנוהל ההתקשרויות לא נקצב פרק זמן לחברות בוועדה. בפועל חילופי גברי בוועדות המכרזים נעשים בדרך כלל כאשר חבר ועדה עובר למלא תפקיד אחר בחברה או פורש מעבודתו. לדוגמה, נמצא כי ברוב הוועדות שפעלו באמצע שנת 2006 חלק מהחברים כיהנו יותר מארבע שנים, ויש ועדות שבהן כיהנו חברים שנים רבות יותר (גם כ-8-12 שנים).⁹

לדעת משרד מבקר המדינה, רוטציה בקרב חברים בוועדות המכרזים חיונית בין היתר כדי שלא תיווצר זיקה - אף לא בעקיפין - בין חברי הוועדות לספקים של החברה. על החברה לקבוע נהלים בעניין תקופת הכהונה של חברי ועדות המכרזים ולנהוג על פיהם.

החברה הודיעה בתשובתה שהיא באה לידי מסקנה כי יש להפריד בין החברים הקבועים בוועדות המכרזים, שהם "בעלי התמחות והתמקצעות ניהולית", ובין חברים שאינם קבועים, שהם נציגים של היועץ המשפטי, של המבקר הפנימי ושל חטיבת כספים וכלכלה. לדבריה, אין לערוך סבב בין "החברים המקצועיים", משום שהם בדרך כלל מנהלים בכירים בתחומים המקצועיים הרלוונטיים וכפיית סבב ביניהם "תגרור אובדן התמחות". לעומת זאת אפשר לערוך סבב בין החברים שאינם קבועים. יצוין כי החברה לא קבעה בנוהל את סדרי הרוטציה בקרב החברים שאינם קבועים, כהגדרתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החברה לבחון דרכים לערוך רוטציה בקרב כל חברי ועדות המכרזים ולהביא הצעות בנדון לדיון בדירקטוריון ולאישורו. חברות בוועדות מכרזים במשך זמן רב עלולה ליצור, ולו למראית עין, חשש להתנהלות בלתי תקינה ולפגיעה בעקרונות השוויון והיעילות העומדים ביסוד שיטת המכרזים. לכן על החברה לנקוט אמצעים למניעת תופעות כאלה.

9 למשל, בוועדת מכרזים של אגף לוגיסטיקה ונכסים כהן סגן מנהל אגף לוגיסטיקה ונכסים לתחבורה כחבר וכממלא מקום היו"ר מיוני 1999; בוועדת המכרזים לרכישה או למכירה של מקרקעין, נכסים ונדל"ן כהן מנהל יחידת נכסים ורישוי ארצי כחבר מדצמבר 1998; בוועדת המכרזים של אגף מערכות מידע ותקשוב כהן היו"ר משנת 1996, וארבעה מחבריה התחילו לכהן בה בשנים 1993-1998.

כלי בקרה על התקשרויות הנתונים בידי הנהלת החברה

1. לשם ניהול התקשרויות החברה דרוש מידע כולל עליהן, בין היתר, כדי לאתר התקשרויות שביצעו יחידות שלא מתוקף סמכותן; פיצול של התקשרויות שנעשה כדי להמנע ממכרז; התקשרויות של כמה יחידות עם אותו ספק; התקשרויות בנושא מסוים שביצעו כמה יחידות במחירים שונים בלי לנצל יתרונות לגודל. נמצא כי בחברה אין מידע מרוכז ונגיש על כל התקשרויותיה¹⁰ ובכלל זה פרטים על ההליכים שבמסגרתם בוצעו ההתקשרויות, הגורם האחראי לכל התקשרות, הגורם שעמו נעשתה כל התקשרות, היקפן הכספי של ההתקשרויות, תנאיהן וניהולן. לחברה גם אין מידע על ההיקף הכספי השנתי של כל התקשרויותיה. בהיעדר מידע כזה נפגעת מאוד יכולת הפיקוח והבקרה של החברה על ביצוע ההתקשרויות ועל ניהולן.

2. כמה יחידות בחח"י משתמשות במערכות מידע ממוחשבות לניהול התקשרויות, התומכות בתהליכי התקשרות עם ספקים: אגף האספקה והאחסנה, אגף לוגיסטיקה ונכסים, אגף הביצוע, חמשת מחוזות החברה, אגף ארגון ואיכות, אגף מחשבים ותקשוב ואגף התכנון. יתר יחידות החברה, ובהן המינהל הכללי, אגף משאבי אנוש, אגף הייצור, אגף השיווק, אגף תכנון, פיתוח וטכנולוגיה ואגף חשבונאות וכלכלה, אינן משתמשות במערכות מידע ממוחשבות לניהול התקשרויותיהן. לפי נתוני החברה, סך התשלומים לספקים בארץ (ללא דלקים ופחם) במסגרת התקשרויות של יחידות שאינן משתמשות במערכות מידע ממוחשבות לניהול התקשרויות הסתכם בשנת 2005 בכ- 550 מיליון ש"ח¹¹.

3. בתקנות חובת המכרזים ובנוהל ההתקשרויות נקבעו סוגי החלטות של ועדות המכרזים הטעונות אישור של המנכ"ל, ובנוהל ההתקשרויות נקבעו גם סוגי החלטות הטעונות דיווח למנכ"ל. לפי נוהל ההתקשרויות, אישור המנכ"ל נדרש, בין היתר, להתקשרות שהיקפה הכספי גבוה מן הסכום שנקבע בנוהל ולהחלטה של ועדת המכרזים לפטור התקשרות ממכרז. למנכ"ל דיווחו, בין היתר, החלטה של ועדת מכרזים שלא התקבלה פה אחד והחלטה של ועדת מכרזים לבחור הצעה של מציג יחיד.

בלשכת המנכ"ל אין מערכת מידע המאפשרת קבלת מידע מרוכז על התקשרויות שהופנו לאישורו או לידיעתו של המנכ"ל, כגון היקף כל התקשרות והנימוקים לשינויים בהתקשרות. הבאת התקשרויות לאישור המנכ"ל ודיווח למנכ"ל על התקשרויות נועדו להפעיל בקרה נוספת עליהן. לפיכך מן הראוי שבעת אישורן או קבלת המידע עליהן יהיו למנכ"ל נתונים על התקשרויות קודמות שהובאו לפניו, וכך יוכל לקבל את ההחלטה המיטבית לחברה.

החברה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שלפני כמה שנים היא החלה לפתח מערכת משולבת - ERP, ועם הפעלת מערכת זו יהיה לחברה "מאגר ידע מרכזי" על כל התקשרויותיה. החברה הוסיפה שההתקשרויות של היחידות שאינן משתמשות במערכות מידע ממוחשבות הן

10 יש בחברה מידע חלקי ברשימות שנועדו לצרכים מוגדרים. כך, למשל, בדוח מפורט שמגיש רואה חשבון של איגוד על פי הודעת מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה חשבון של איגוד), התשל"ו-1976, נכללת "רשימת ספקים וקבלנים מקומיים בגין סכום מקורי של חוזים או הזמנות מעל 5 מליון ש"ח, בעלי יתרות חוזה/הזמנה מעל 1 מליון ש"ח" בעת פרסום הדוח הכספי השנתי של החברה וכן "רשימת ספקים וקבלנים מחו"ל אשר בתקופת הדוח נחתמו עמם הסכמים מעל 3 מליון דולר".

11 בידי החברה אין נתון מרוכז של היקף התשלומים של יחידות אלו לספקים בחו"ל באותה שנה.

קטנות היקף, ומשיקולי עלות-תועלת היא החליטה שלא לפתח עבורן מערכות נפרדות. עוד ציינה החברה כי מערכת ה-ERP טרם נכנסה לפעולה בשל גורמים שאינם קשורים להליכי הרכש ולמנגנוניו¹².

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל ההיקף העצום של פעילות החברה וריבוי יחידותיה ובשל החשיבות הארגונית, התפעולית והניהולית של מערכת משולבת לחברה, ובשים לב לפרק הזמן שחלף מאז החלה החברה בפיתוח מערכת ה-ERP, היה עליה לבחון דרכים חלופיות, אף אם הן זמניות, כדי להביא לכך שנתוני התקשרויות בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח ינוהלו במערכת מידע ממוחשבת. זאת באופן שיתיישב עם פסק הדין של בית הדין לעבודה שנתן תוקף להסכם פשרה בין ח"י לבין ארגון עובדיה¹³.

התקשרויות של אגף לוגיסטיקה ונכסים

אגף לוגיסטיקה ונכסים (להלן - אגף לוגיסטיקה או האגף) הוא חלק מחטיבת ארגון, לוגיסטיקה, ביטחון ומל"ח (משק לשעת חירום)¹⁴, שבראשה עומד סמנכ"ל. החל ביוני 2006 מכהן בתפקיד זה מר אשר דהן. אחד הכפופים למנהל האגף הוא הסגן להתקשרויות ולמינהל, שממונה, בין היתר, על מחלקת המכרזים של האגף. באוגוסט-דצמבר 2006, בעת הביקורת, חדלו לעבוד בחברה מנהל האגף דאז מר צבי מנור והסגן להתקשרויות ולמינהל, ומנהל מחלקת מכרזים החל למלא תפקיד אחר בחברה. באמצע שנת 2007 מינתה החברה מנהל חדש לאגף, מר דובי כהן, אולם עד אוקטובר 2007 היא לא איישה את שאר התפקידים האמורים.

אגף לוגיסטיקה מנהל את התקשרויותיו ואת הזמנות העבודה שלו במערכת מידע ממוחשבת הנקראת נח"ל¹⁵ (להלן - המערכת). מנתוני המערכת אפשר, בין היתר, להפיק דוח ובו נתונים של שם הספק, מספר החוזה, תאריך תחילתו, נושא ההתקשרות והיקפה הכספי (להלן - דוח התקשרויות). מדוח ההתקשרויות עולה שההיקף הכספי של התקשרויות האגף¹⁶ שהתחילו בשנת 2005 ולא הסתיימו עד אמצע שנת 2006, ובכלל זה מימוש אופציות להארכת התקשרויות שנחתמו לפני שנת 2005, היה כ-135 מיליון ש"ח, ומספרן הכולל היה כ-240. תחומי ההתקשרויות העיקריים היו הסעות עובדים, שינוע והובלות, גינון ופינוי פסולת וטיפול בכלי רכב.

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי 29 התקשרויות שנכללו בדוח ההתקשרויות, עשר הזמנות עבודה¹⁷ שרובן לא נכללו בדוח ההתקשרויות (ראו להלן, דיווח למערכת המידע הממוחשבת) וקניית שירותים במשך כמה שנים ללא מכרז או בקשה לפטור ממכרז וללא הזמנת עבודה רשמית בידי האגף בשנים 2003-2006 (להלן - התקשרויות). היקפן הכספי הכולל של ההתקשרויות שנבדקו היה כ-60 מיליון ש"ח.

12 במרס 2007 נתן בית הדין הארצי לעבודה פסק דין עסק 14/07 ההסתדרות הכללית החדשה של העובדים בארץ ישראל ואח' נ' חברת החשמל לישראל בע"מ ואח', שקבע, בין היתר, שהעובדים אינם חייבים להפעיל את מערכת ה-ERP.

13 עסק 14/07, לעיל ה"ש 12.

14 בחטיבה אגף נוסף - אגף ארגון, איכות ובטיחות - ויחידת ביטחון ארצי.

15 ראשי תיבות של ניהול חשבונות לוגיסטיקה.

16 מלבד התקשרויות בנושא נכסים ודיוור.

17 לביצוע עבודה או שירות חד-פעמיים, בדרך כלל תמורת סכומים קטנים.

ברוב ההתקשרויות שנבדקו נמצאו ליקויים, ביניהם: בהכנת האומדן העצמי¹⁸ לא הובאו בחשבון מכלול הנתונים הדרושים, כגון מחירי שוק, שינויים במדדי מחירים רלוונטיים ונתונים של התקשרויות דומות בעבר ולכן נדרש תיקון של האומדנים; פעולות שהיו אמורות להיעשות לפני תחילת ההתקשרות (כגון חתימה על הסכם) נעשו אחריה; לוועדת המכרזים לא הוגשו נתוני ביצוע לפני קבלת החלטות על מימוש אופציות להארכת חוזים; דרך החישוב של מחיר השירות שהוצגה במסמכי אחד המכרזים לא הייתה ברורה דיה, והחברה שילמה לפי פרשנות שהטיבה עם הספק; נקנו שירותים ללא מכרז וללא בקשה לפטור ממכרז; לא הוננו נתונים למערכת המחשב.

בתשובת החברה נאמר כי היא הייתה מודעת לבעיות שהיו באגף ובהן בעיות בתחום ההתקשרויות. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי חלק מהליקויים שנמצאו קיימים כמה שנים, ולכן משהיה ידוע לה על הבעיות באגף היה עליה לנקוט מיד פעולות מתקנות.

החברה הוסיפה בתשובתה כי בעקבות ממצאי משרד מבקר המדינה החל האגף להפיק לקחים, שחלקם מיושמים לאלתר וחלקם ייושמו בעקבות עבודת צוות שמונה לצורך זה (להלן - הצוות).

הכנת רשימת מציעים

במקרים שבהם ההתקשרות פטורה ממכרז פומבי נוקט האגף בדרך כלל הליך של קבלת הצעות, המעוגן בנוהל ההתקשרויות. בנוהל זה נקבע כי "הפנייה לקבלת הצעות תופץ בסבב מחזורי (ככל הניתן) לספקים מ'רשימת מציעים' (אם קיימת) ו/או לספקים אשר יימצאו מתאימים להשתתף בהליך על פי בדיקת האגף/מחוז עורך ההתקשרות. רשימות המציעים יורחבו ויכללו, ככל הניתן, מספר רב של ספקים"¹⁹. עוד נקבע בנוהל ההתקשרויות כי כל יחידה תהיה אחראית לניהול ולעדכון של "רשימת מציעים" להתקשרויות שבאחריותה, וכי הרשימה תהיה ערוכה לפי סוגי התקשרויות, תעודכן מזמן לזמן, תכלול כל מידע רלוונטי לגבי ספקים ותהיה פתוחה לעיון הציבור.

הביקורת העלתה שאגף לוגיסטיקה אינו מנהל רשימת מציעים ואין בו מידע מרוכז על ספקים שעמם התקשר בעבר, על דרך בחירתם, על היקף ההתקשרות עמם ועל שביעות הרצון מהם. בהיעדר רשימת מציעים, בעת ביצוע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי ייתכנו פניות לספקים מעטים או רק לספקים שעליהם המליצה היחידה שדרשה את ההתקשרות, ולא יופנו פניות לספקים פוטנציאליים אחרים.

החברה הודיעה בתשובתה שעל פי התקנות ונוהל ההתקשרויות יש חובה לנהל רשימת מציעים רק לצורך עריכת מכרז סגור, וכי האגף אינו עורך מכרזים מסוג זה. החברה הוסיפה שבהליכים פטורים ממכרז נוהג האגף לפי האמור בנוהל ההתקשרויות, שבו נקבע מספר הספקים שיש לפנות אליהם לפי שווי ההתקשרות הצפוי. עוד ציינה החברה בתשובתה כי פנייה למספר מציעים קטן מן הקבוע בנוהל נעשתה על פי רוב כאשר היו אלה כל המציעים הפוטנציאליים בשוק לנושא ההתקשרות.

18 הערכה עצמית של שווי ההתקשרות שנעשתה לצורך המכרז לפני פתיחת הצעות הספקים.

19 יצוין כי בתקנות חובת המכרזים ובנוהל ההתקשרויות נקבע שבעת התקשרות בחוזה הטעון מכרז סגור יש לפנות לכמה גורמים מתוך רשימת מציעים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שבהליך של קבלת הצעות אין חובה לפנות למציעים ככוח מתוך רשימת מציעים, מן הראוי שהאגף ינהל רשימה כזאת שבה יהיה כל המידע הרלוונטי על הספקים הפוטנציאליים, ובכלל מידע על מידת עמידתם בהתחייבויותיהם בעבר בהתקשרויות עם החברה. ניהול הרשימה ופנייה לספקים על פיה בסבב מחזורי, ככל האפשר, יתרמו לסדרי מינהל תקין ולשמירה על עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת בין כל הספקים הפוטנציאליים בכל סוגי ההתקשרויות.

החברה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הצוות שימונה ימליץ, בין היתר, על הפעולות הנדרשות להסדרת רשימה מלאה ומפורטת ככל האפשר של המציעים הפוטנציאליים באגף, שתשמש "מסד לפניה בכל התקשרות עתידית".

הכנת אומדנים עצמיים להערכת ההיקף הכספי של ההתקשרויות

לפי נוהל ההתקשרויות, "לקראת מועד קבלת הצעות בהליך... תיעשה הערכה עצמית של שווי ההתקשרויות" (להלן - אומדן עצמי). בנוהל ההתקשרויות לא נקבעו הוראות בעניין דרכי הכנת האומדן העצמי ולא נקבע למי נתונה הסמכות לאשרו.

האומדן העצמי נועד להעריך את המחיר של השירות המבוקש ולשמש כלי עזר לבדיקת הצעות מחיר של ספקים. לשם הכנת אומדן עצמי ניתן להיעזר, בין היתר, בנתונים היסטוריים, כגון מחירי התקשרויות קודמות לקבלת השירות המותאמים למחירים עדכניים, במידע על מחירי התקשרויות של החברה בתחומים זהים או דומים ובמידע על המחירים הנהוגים בשוק, למשל באמצעות עיון במחירונים ענפיים ובמחירונים של ספקים. באשר להתקשרויות מורכבות שלחברה אין מידע לגביהן, מן הראוי שהיא תיעזר גם ביעוץ מקצועי²⁰.

להכנת אומדן עצמי ריאלי ומדויק ככל האפשר חשיבות רבה, שכן אומדן נמוך מדי עשוי להביא לידי פסילת הצעות שמשקפות את מחירי השוק ולגרום לחברה עלויות מיותרות עקב פתיחת הליכים נוספים לשם התקשרות; ואילו אומדן עצמי גבוה מדי עשוי לגרום לחברה לקבל הצעות גבוהות ממחירי השוק, בלי שהיא תפעל להורדת המחיר.

נוהל ההתקשרויות קובע ש"וועדת המכרזים תבדוק אם ההצעה הנמוכה ביותר או ההצעה הגבוהה ביותר, לפי העניין, היא במסגרת האומדן של החברה". כן נקבעו בנוהל הנחיות פעולה לוועדת המכרזים במקרים שבהם ההצעות שונות מהאומדן העצמי במידה "בלתי סבירה", כגון ביטול המכרז ובדיקה מחודשת של האומדן העצמי. כפי שיפורט להלן, כאשר היו הפרשים של עשרות אחוזים בין ההצעות להתקשרויות ובין האומדן העצמי של האגף לא הנחתה הוועדה את מחלקת המכרזים לבדוק את הסיבות להפרשים ואם נפלו פגמים בהליך הכנת האומדן העצמי שהביאו לידי הפרשים אלה.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה כי על פי נוהל התקשרויות אין היא מחויבת להוציא הנחיה שלפיה יש לבדוק תמיד את ההפרשים האמורים, אלא הדבר "מסור לשיקול דעתה בהתאם לנסיבות כל מקרה ומקרה". החברה הוסיפה כי בשל ממצאי משרד מבקר המדינה החליט מנהל האגף

20 בעניין זה ראו בג"ץ 2400/91 בוני בניין ופיתוח בפתח תקווה נ' עיריית נתניה, פד"מ"ה (5) עמ' 69, שבו נקבע כי כאשר מדובר בפרויקט מורכב שלצורך הכנת אומדן בעניינו נדרשים מקצועיות וניסיון רב, אין לצפות שחברי ועדת מכרזים יכינו בעצמם אומדן עצמי, וההיגיון והיעילות מחייבים פנייה לאיש מקצוע המומחה לעניין.

להוציא הנחיה ש"בכל התקשרות מהיום ואילך, בה יש סטייה של יותר מ-15% מהאומדן, ייערך עם המציע שימוע להבהרת דרישות החוזה ותשלום התמורה בגין השירות, ויבדק האומדן העצמי שהוכן למכרז/להליך".

בהליכי ההתקשרות של 19 מתוך 29 ההתקשרויות שבדק משרד מבקר המדינה ערך האגף מכרז פומבי. מחלקת המכרזים תיקנה את האומדנים העצמיים של שש התקשרויות. האומדנים העצמיים של ארבע התקשרויות מתוך השש תוקנו לאחר שנפתחו הצעותיהם של המציעים, והאומדנים העצמיים של שתי ההתקשרויות האחרות תוקנו לאחר שהחברה ביטלה את המכרז והחלה בהליך של בקשת הצעות להתקשרות. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לבחון את אופן הכנת האומדנים העצמיים ולקבוע דרכי פעולה לשיפור הליכי הכנתם.

החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שהצוות, שעל הקמתו הוחלט כאמור בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה, יבחן בחינה מחודשת את אופן הכנת האומדנים באגף.

התקשרויות לקבלת שירותים של הובלת מטענים ושל הסעת עובדי משמרות

1. במחצית השנייה של שנת 2005 ערך אגף לוגיסטיקה מכרז לקבלת השירותים האמורים. המכרז חולק לשני פרקים, ולכל אחד מהם היה אפשר להגיש הצעה נפרדת. באשר לפרק 1 החליטה ועדת המכרזים בשיבתה ב-21.11.05 למסור את העבודה לספק שהצעתו הייתה הזולה ביותר. האומדן העצמי לפרק 2 לתקופה של שנתיים היה כ-4.1 מיליון ש"ח (במחירי אוקטובר 2005). בשיבה האמורה החליטה הוועדה לבטל את המכרז בעניין פרק זה "הואיל וההצעה הכשרה היחידה שנותרה" הייתה גבוהה בשיעור ניכר מהאומדן העצמי למכרז (42.4%), והיא אישרה לאגף לקיים הליך של פנייה לספקים שניגשו למכרז ולספקים אחרים לשם קבלת הצעות להתקשרות (להלן - ההליך).

2. (א) בעקבות החלטת ועדת המכרזים פנתה החברה לכמה ספקים פוטנציאליים בבקשה לקבל הצעות להתקשרות, וב-20.12.05 דנה ועדת המכרזים בתוצאות ההליך. מפרוטוקול הישיבה עולה שבמסגרת ההליך תיקן האגף את האומדן העצמי לפרק 2 והגדילו לכ-5.34 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 2005 - גידול של כ-1.2 מיליון ש"ח, שהם כ-30% (להלן - האומדן החדש). מחלקת המכרזים לא נתנה הסבר להגדלה של האומדן העצמי, והוועדה לא דרשה נימוקים לכך.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעת אישור תוצאות ההליך לא היה ידוע לחברי ועדת המכרזים מה היה האומדן המקורי למכרז שבוטל, ולכן חברי הוועדה לא יכלו להבחין בשינוי האומדן העצמי. משרד מבקר המדינה מעיר שהיה על מחלקת המכרזים להגיש לחברי הוועדה כל מסמך רלוונטי לצורך קבלת ההחלטה ובכלל זה את פרוטוקול הישיבה מ-21.11.05 ואת האומדן העצמי למכרז. מאחר שמחלקת המכרזים לא עשתה זאת, היה על הוועדה לדרוש את המסמכים האמורים טרם קבלת ההחלטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל הפער בין האומדנים, כ-1.2 מיליון ש"ח, היה על הוועדה לבחון את תהליכי ההכנה של שניהם, לוודא את סבירותם ומהימנותם, להפיק לקחים לגבי דרכי הכנת האומדנים ולפעול למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת ולשם מניעת הישנות מקרה דומה בעתיד, באוגוסט 2007 הוציא מנהל האגף הנחיה למחלקת מכרזים שלא לבצע כל תיקון באומדן העצמי ללא אישור הגורם המוסמך לאשר את ההתקשרות (ועדת המכרזים או מנהל האגף).

(ב) לאחר הפנייה לקבלת הצעות היו שני מציעים שהצעותיהם עמדו בתנאים שקבעה החברה, והן היו גבוהות מהאומדן החדש ב-36.8% וב-9.3%. הוועדה החליטה לשאת ולתת עם המציעים כדי להפחית את המחירים, וב-22.12.05 היא החליטה לבחור במציע שהצעתו הייתה הנמוכה ביותר. לאחר תיקון האומדן העצמי ולאחר המשא ומתן עם המציע ההיקף הכספי של ההתקשרות היה כ-5.73 מיליון ש"ח - גבוה בכ-7% מהאומדן החדש שנקבע.

מועד תחילת ההתקשרות על פי ההסכם היה 23.12.05. לפי נוהל ההתקשרויות, החלטת ועדת המכרזים הייתה טעונה אישור של המנכ"ל, משום שההיקף הכספי של ההתקשרות היה גבוה מ-750,000 דולר²¹. הבקשה לאישור המנכ"ל התקבלה בלשכתו ב-2.1.06; הספק חתם על ההסכם ב-5.1.06; ואישור המנכ"ל התקבל ב-8.1.06. מכאן שפעולות אלו בוצעו בדיעבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלות האגף, משום שהחל בהתקשרות טרם הגשת הבקשה לאישורו של המנכ"ל. על הנהלת החברה להדק את הבקרה והפיקוח על היחידות ולהקפיד כי יפעלו על פי הוראות נוהל ההתקשרויות.

החברה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "כיום - על מנת להימנע ממצב בו אישור המנכ"ל ינתן לאחר קביעת תחילת תקופת ההתקשרות ע"י ועדת המכרזים, קובעת הוועדה כי ההתקשרות תהיה החל ממועד סיום ההתקשרות הקודמת, או ממועד אישור המנכ"ל, לפי המאוחר". החברה הוסיפה כי "לאחרונה אף ניתנה הוראה מפורשת ע"י מנהל האגף שאין להפעיל חוזים בטרם חתימתם ע"י כל הצדדים, וזאת גם אם ההתקשרות אושרה ע"י כל הגורמים המוסמכים".

התקשרויות לשירותי הסעה יומית של עובדים לכמה אתרים בחברה

במחצית הראשונה של שנת 2005 ערך האגף מכרז פומבי לקבלת השירות האמור. המכרז חולק לשני פרקים, ולכל אחד מהם היה אפשר להגיש הצעה נפרדת. בפרוטוקול הישיבה של ועדת המכרזים מ-28.6.05, שבה דנו בתוצאות המכרז, נכתב כי בבדיקה שעשה האגף לאחר פתיחת תיבת המכרזים נמצא שהאומדן העצמי (להלן - האומדן הראשון) לשני פרקי המכרז היה נמוך ולא ייצג את מחיר השוק. עוד נכתב כי האגף תיקן את האומדן הראשון ובהכנת האומדן המתוקן הוא התחשב, בין היתר, בשינוי מחירי הדלקים. האומדן הראשון לפרק 1 היה כ-0.73 מיליון ש"ח ולפרק 2 - כ-2.9 מיליון ש"ח. האומדן המתוקן היה כ-0.93 מיליון ש"ח וכ-3.6 מיליון ש"ח בהתאמה. עוד נכתב בפרוטוקול כי ההצעות למכרז נבדקו על פי האומדן המתוקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להקפיד שהכנת האומדן העצמי תהיה מקצועית ויבחנו בה מכלול הגורמים העדכניים הרלוונטיים. אומדן מבוסס משמש כלי אמיץ לבחינת סבירות ההצעות שהתקבלו במכרז, ואילו אומדן שאינו מבוסס דיו, המשמש בסיס לשינויים, פותח פתח להתנהלות בלתי תקינה.

החברה הסבירה בתשובתה כי כאשר ערכה את האומדן הראשון למכרז זה, היא עוד לא ידעה מהי מידת ההשפעה של עליית מחירי הסולר, ולכן מחלקת המכרזים הכינה את האומדן לפי בדיקת

21 כאמור, מאז עודכן הנוהל ועודכנו גם סכומי ההתקשרויות שבגינם נדרש אישור המנכ"ל.

"ממוצע המחירים בהסכמים פעילים באותו תחום", שבאותה עת הוצמדו למדד המחירים לצרכן בלבד. החברה הוסיפה כי לאחר פתיחת תיבת המכרזים "התחוויר במלוא העוצמה שיעור עליית מחירי הסולר" וכי בעקבות זאת נדרשה הכנת אומדן מתוקן שיתחשב, בין היתר, בעליית מחירי הסולר כדי שישקף נכונה את מחירי השוק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מחירי הסולר היו במגמת עלייה כבר בראשית שנת 2004, והיה צורך להתחשב במידע זה בעת הכנת האומדן הראשון.

התקשרות לשירות של רחיצת רכב משא של החברה

1. ב-17.3.04 אישרה ועדת המכרזים פרסום מכרז פומבי לקבלת השירות האמור בכל רחבי המדינה. למכרז הוגשה הצעה של ספק אחד בלבד (להלן - ספק א'). ב-12.5.04 החליטה הוועדה לפסול את הצעתו משום שלא ענתה על כל סעיפי המכרז, לבטל את המכרז, ולפתוח בהליך קבלת הצעות (להלן - הליך א'), שבו תפנה לספק א' ולספקים פוטנציאליים אחרים.

נקבע שתקופת ההתקשרות תהיה שנה ושלושה חודשים, והאומדן העצמי של החברה להתקשרות זו היה כ-511,000 ש"ח (במחירי אפריל 2004). ספק א' היה היחיד שנענה להציע הצעה, והצעתו הייתה כ-1.03 מיליון ש"ח - גבוהה בכ-100% מהאומדן העצמי. ועדת המכרזים דנה בהצעה זו ב-1.6.04 והחליטה שינוהל משא ומתן עם המציע להפחתת מחירי השירות. ב-9.6.04, לאחר שנערך עמו משא ומתן, הציע ספק א' לחברה הצעת מחיר חדשה שלא כללה סעיף נפרד של "מחיר לניקוי בקיטור" כפי שהופיע במכרז, אלא שילבה את הניקוי בקיטור בכל אחת מפעילויות הרחיצה האחרות, והוסיף מחיר בגין פעילות שלא נכללה בטופס הצעת המחיר.

ועדת המכרזים החליטה ב-17.6.04 שלא לקבל את הצעתו של ספק א' מכיוון שהגיש "הצעת מחיר שלא בהתאם לתנאי הליך המו"מ". נוסף על כך, החליטה הוועדה לשלב את הניקוי בקיטור בכל אחת מפעילויות הרחיצה, כפי שהציע ספק א', על פי המלצתו של סגן מנהל האגף לתחבורה דאז, (להלן - הסגן לתחבורה). בפרוטוקול הישיבה לא צוין נימוק להמלצה האמורה. עוד החליטה הוועדה להתחיל הליך חדש של פנייה לקבלת הצעות (להלן - הליך ב').

החברה ציינה בתשובתה כי בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים אמר הסגן לתחבורה כי "לאחר בחינה נוספת שנעשתה, מומלץ לשלב את הניקוי בקיטור בכל אחת מפעילויות הרחיצה, וזאת מן הטעם שהסתבר כי בפועל, עקב אופי העבודה והכלים בהם מדובר שטיפה רגילה בלבד בדרך כלל אינה מועילה, וכמו כן השטיפה בקיטור הכרחית בהיבט הבטיחותי של כלי הרכב". החברה הוסיפה כי בהחלטות הוועדה "השיקול המקצועי הוא בדרך כלל השיקול המכריע".

משרד מבקר המדינה מעיר שהיה על החברה לשקול את השיקולים המקצועיים האמורים מלכתחילה בעת הכנת המכרז. כמו כן מן הראוי היה ששיקוליו המקצועיים של הסגן לתחבורה יתועדו בפרוטוקול הישיבה של ועדת המכרזים לשם מתן שקיפות להליך ההתקשרות.

2. בהליך ב' שינתה החברה את תקופת ההתקשרות לשנה, והכינה אומדן עצמי חדש בסך 506,550 ש"ח. לפי חישוב לשנה, היה האומדן העצמי הקודם כ-409,000 ש"ח. מכאן ששילוב הסעיף של ניקוי בקיטור בכל פעולות הרחיצה בהליך ב' הביא לידי גידול של כ-24% באומדן העצמי.

לשם קבלת הצעות פנתה החברה לשלושת הספקים שאליהם פנתה בהליך א', אך גם להליך ב' הוגשה הצעה יחידה של ספק א'. ספק א' הציע סכום של כ-546,000 ש"ח, שהיה גבוה בכ-8% מהאומדן העצמי להליך ב'. ביולי 2004 החליטה ועדת המכרזים להתקשר עמו על פי הצעתו לשנה מ-27.7.04.

מן הראוי שהחברה תבחן כיצד למצות את הדרכים העומדות לפניה כדי להגדיל את מספר ההצעות המתקבלות בהליכי ההתקשרויות שהיא מבצעת. נוסף על כך, עליה להימנע ככל האפשר ממצב שבו היא נאלצת להתקשר בעקבות הליך שהשתתף בו מציע יחיד, בייחוד לגבי שירות שנפוץ בכל רחבי המדינה.

התקשרות לשירותי איסוף וחלוקה של מסמכים וחבילות עבור כלל יחידות החברה

1. בינואר 2004 ערך אגף לוגיסטיקה מכרז לקבלת שירותי איסוף וחלוקה של מסמכים וחבילות עבור יחידות החברה ברחבי המדינה. המכרז כלל שלושה סוגי שירותים ובהם שירות שליחים להעברת מסמכים, חבילות ומשטחים (להלן - שירותי שליחים). המכרז חולק לשני פרקים: האחד - מתן השירותים האמורים למרחב הצפון של החברה (להלן - פרק 1), והשני - מתן השירותים האמורים למרחב הדרום שלה.

נוהל ההתקשרויות קובע שהוועדה הפותחת את תיבת המכרזים תכין בעת פתיחתה פרוטוקול שבו יירשמו, בין היתר, מספר המעטפות שנמצאו בתיבה, תכולתן והמחירים המוצעים. עוד קובע הנוהל כי לתיבת המכרזים יצורף מסמך האומדן העצמי. בתיקי החברה לא נמצאו הפרוטוקול והאומדן העצמי של שני פרקי המכרז.

היעדר המסמכים האמורים, המתעדים את עריכת המכרז לשם ההתקשרות, מונע שקיפות, החיונית לבקרה על תקינות תהליך ההתקשרות.

בתיק ההתקשרות של פרק 1 נמצא מסמך שבו נעשתה השוואה בין האומדן העצמי ובין ההצעות שהתקבלו (להלן - מסמך ההשוואה). כאמור, לא נמצא בתיקי החברה מסמך האומדן העצמי, אולם ממסמך ההשוואה ומפרוטוקול הישיבה של ועדת המכרזים שדנה בתוצאות המכרז ב-25.1.04 עולה שהאומדן העצמי לשנה לאספקת מלוא השירות היה כ-1.8 מיליון ש"ח, מהם כ-1.2 מיליון ש"ח לשירותי שליחים.

ב-27.1.04 החליטה הוועדה למסור את העבודה המתוארת בפרק 1 לספק ב', שההיקף הכספי השנתי של הצעתו היה 870,092 ש"ח. הוועדה נימקה את החלטתה וציינה שהצעתו הייתה הנמוכה ביותר ונמוכה מהאומדן העצמי בשיעור של 51.6%. הצעת ספק ב' לשירותי שליחים הסתכמה ב-389,000 ש"ח²², והייתה נמוכה מהאומדן העצמי בכ-0.8 מיליון ש"ח, שהם כ-67%. יצוין כי

22 במסמכי המכרז נרשמו הכמויות הצפויות של כל סוג שירות, והספק הציע מחיר לכל סוג שירות. הספק לא נדרש לציין את ההיקף הכספי הכולל של כל סוג שירות או של ההתקשרות כולה. חישוב סכומים אלה נעשה בידי מחלקת המכרזים של האגף.

משנת 2001 עד אמצע שנת 2004 התקשר אגף האספקה והאחסנה עם ספק ב' לקבלת שירותי שליחים (להלן - ההתקשרות הקודמת).

אף שלפי חישובי האגף, כפי שהוצגו לוועדה, היה האומדן העצמי לגבי שירותי השליחים גבוה פי שלושה בקירוב מהצעת הספק, לא הנחתה ועדת המכרזים את האגף לבחון מה היו הסיבות לפער האמור, אם נפלו פגמים בהליכי המכרז שגרמו לפער ואם האומדן היה מהימן.

על פי ההסכם, תקופת ההתקשרות הייתה שנה מ-1.2.04²³, ונקבע כי לחח"י שמורה האופציה להאריכה פעמיים לתקופה של עד שנה בכל פעם (להלן - ההתקשרות מ-2004). החברה חתמה על הסכם עם ספק ב' רק ב-4.2.04 (להלן - ההסכם).

2. בהסכם נקבע שמחיר שירותי השליחים ייקבע על פי משקל המטען, דחיפות הגעתו ליעד והמרחק שלו מן היעד. המרחק של המטען מן היעד הוגדר לפי תחומים²⁴, וסוגי הדחיפות שהוגדרו הם שליחות רגילה, שליחות דחופה ושליחות אקספרס²⁵.

להלן השוואה בין מספר השליחויות מכל סוג שבוצעו במשך ששה חודשים בהתקשרות הקודמת (בחודשים מאי-אוקטובר 2003, התקופה שקדמה להכנת המסמכים להתקשרות מ-2004), בין מספר השליחויות מכל סוג שתוכננו לאותו פרק זמן בהתקשרות מ-2004, לפי נתוני ההסכם, ובין מספר השליחויות מכל סוג שבוצעו בהתקשרות מ-2004 במשך ששה חודשים הראשונים של מתן השירות.

מספר כולל של שליחויות	שליחות רגילה	שליחות דחופה	שליחות אקספרס	אחוז שליחויות אקספרס מסך השליחויות	
3,178	8	36	3,134	98.6%	ביצוע בהתקשרות הקודמת*
4,089	840	2,259	990	24.2%	אומדן להתקשרות מ-2004*
2,998	4	5	2,989	99.7%	ביצוע בהתקשרות מ-2004*

* במשך שישה חודשים.

מנתוני הביצוע של ההתקשרות הקודמת עולה שבפועל רובן המכריע של השליחויות היה מסוג אקספרס, ואילו לפי מסמכי המכרז להתקשרות מ-2004 הוערך שרוב השליחויות יהיו דחופות או רגילות ורק כרבע מהן יהיו מסוג אקספרס. כפי שיפורט להלן, במשך כל תקופת ההתקשרות מ-2004 היה הרוב המכריע של השליחויות מסוג אקספרס.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההתקשרות מ-2004 נועדה, בפעם הראשונה בחברה, לקבלת שירותי שליחויות בפריסה ארצית לכל יחידות החברה, וכי טרם פתיחת המכרז נפגשו נציגי האגף עם כל נציגי היחידות המקבלות את שירותי השליחים, ויחד הם גיבשו את פרטי המכרז, ובכלל זה את אומדן הכמויות של כל אחד מסוגי השליחויות.

23 כאמור, ההתקשרות כללה שלושה סוגי שירותים. בהסכם נקבע שהפעלת שירותי השליחים תחל ב-1.6.04 וכך היה.

24 תחום הוגדר בהסכם כמשבצת שטח שאורכה עשרה ק"מ ורוחבה עשרה ק"מ.

25 ספק ב' התחייב לזמני הביצוע האלה: שש שעות לשליחות רגילה, שעתיים לשליחות דחופה ושעה לשליחות אקספרס. זמנים אלה הוגדרו בהסכם כזמן בסיס. עוד נקבע בהסכם שעל זמן הבסיס לשליחות יתווסף זמן נסיעה, שלא יאריך מתשע דקות לכל תחום.

הביקורת העלתה כי החברה מימשה פעמיים את האופציה להארכת ההתקשרות בלי שהובאו לפני ועדת המכרזים הכמויות והשיעורים של סוגי השליחויות בפועל, שהיו כאמור שונים מהמתוכנן. עוד נמצא כי לקראת סיום ההתקשרות, בסוף שנת 2006, הכין האגף מפרט כמויות ואומדן עצמי למכרז להתקשרות נוספת בנושא, וגם הם לא התבססו על מספר השליחויות מכל סוג שבוצעו בפועל בשנים 2004-2006.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהנהלת החברה תבחן אם אכן דרוש שרוב השליחויות יהיו שליחויות אקספרס, שהן יקרות הרבה יותר מן השליחויות האחרות, ואם יש מקום להנחות את עובדיה בעניין דרך השימוש בשירותי השליחים.

תשלומים עבור שירותי השליחים : בהסכם נקבעו סכומי התמורה עבור שליחות רגילה מנקודת איסוף אחת לנקודת חלוקה אחת בתוך תחום אחד, על פי משקל המשלוח. עוד נקבע שעבור שליחות רגילה למרחק של כמה תחומים תשולם לקבלן תוספת בגין כל תחום נוסף, על פי התוספת לתחום "הנקובה בתעריף" ועל פי משקל המשלוח. עבור שליחות דחופה או שליחות אקספרס תשולם תוספת באחוזים "הנקובה בתעריף". בהסכם נכללה טבלה שבה פורטו המחירים לביצוע שירותי השליחים, לפי מאפייני השירות. להלן קטעים מהטבלה כלשונה בהסכם:

תוספת באחוזים בגין ביצוע שליחות דחופה ו/או אקספרס		מחיר בש"ח ללא מע"מ					
לשליחות אקספרס	לשליחות דחופה	למשטח (בין 300 ק"ג ל-350 ק"ג)	מעל 100 ק"ג	בין 100-10 ק"ג	בין 10 ק"ג ל-1 ק"ג	עד 1 ק"ג	
400%	50%	6	6	6	5.50	5.50	מחיר לביצוע שירות של שליחות רגילה בתחום אחד
700%	70%	1.85	1.75	2	1.50	0.50	מחיר בגין תוספת לתחום אחד נוסף בגין שליחות רגילה

הביקורת העלתה כי בהסכם ובמסמכי המכרז נוסחה דרך החישוב של השליחויות הדחופות ואקספרס, באופן שניתן לפרשו לשני פנים. במסמך ההשוואה שהכינה, כאמור, מחלקת המכרזים והגישה לוועדת המכרזים נעשה חישוב של מחיר לפי כל צירוף אפשרי של מתן השירות, על בסיס מסמכי המכרז. בפועל שילמה החברה לספק ב' לפי דרך חישוב שונה מזו שהופיעה במסמך ההשוואה, ותשלומיה לספק היו גבוהים הרבה יותר מהסכומים שצוינו במסמך ההשוואה. לשליחות אקספרס המרוחקת מתחום אחד שילמה החברה פי שמונה ממחיר מטען בשליחות רגילה. לפי החישוב של חח"י במסמך ההשוואה, המבוסס כאמור על מסמכי המכרז, היה עליה להוסיף למחיר של שליחות רגילה בתחום אחד את אותו המחיר כפול 400%, ורק את המחיר בגין התחומים הנוספים היה עליה להכפיל ב-700%.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה, שהתבססו על נתוני הביצוע שהעביר ספק ב' לחח"י (דוחות חודשיים), שילמה החברה לספק ב' בשלוש שנות ההתקשרות כ-200,000 ש"ח יותר מן הסכום שהיה אמור לקבל לפי דרך החישוב במסמכי המכרז.

ספק ב' השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי פעל בשנות ההתקשרות על פי לשון ההסכם, "וכפי שסוכם בין הצדדים".

מתשובות החברה ומנהל האגף דאז למשרד מבקר המדינה עולה כי בעת הביקורת, באוקטובר 2006, כינס מנהל האגף דאז ישיבה שעניינה אופן התשלום לספק. בישיבה העלו הגורמים המקצועיים, ובכללם אנשי הכספים, את פרשנותם לכוונת הצדדים באשר לאופן חישוב התמורה, ובסיכומה הוחלט להמשיך לשלם לספק כבעבר. עוד השיבה החברה כי מכיוון שאפשר לפרש את הוראות ההסכם לשני פנים, היא סבורה כי אין מקום לפעול להשבת הסכומים ששולמו לספק, וכל שאפשר הוא ליישם את ההמלצות מעתה ואילך.

על החברה לדייק בניסוח מסמכי המכרז וההסכם, ולוודא שיהיו ברורים וחד-משמעיים דיים. כן עליה לבחון את הגורמים לכשל במערך הבקרה של החברה, שלא התריע כי דרך חישוב התשלומים לספק ב' לא עלתה בקנה אחד עם דרך החישוב במסמך ההשוואה.

בעקבות ממציא משרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 הנחה מנהל האגף את מחלקת המכרזים לכלול בכל מכרז שבו חישוב התמורה מורכב הסבר מפורט באשר לדרך חישוב התמורה ולהציג דוגמה לדרך החישוב כדי שתהיה בהירה הן לגורמים המטפלים בהתקשרות בחח"י והן למציעים.

שינויים ותוספות בשנת ההתקשרות הראשונה: בנוהל ההתקשרויות נקבע שינויים בהתקשרות, אף אם אינם מתבטאים בשינויים בהיקף הכספי שלה, טעונים אישור של ועדת המכרזים. במרס וביוני 2004 אישרה הוועדה תוספות של שירותים להסכם (הוספת כמה אתרים לשירות) בלי להגדיל את ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות. ב-26.10.04 אישרה ועדת המכרזים את הגדלת ההיקף הכספי של ההתקשרות בסך כ-226,500 ש"ח לשנת ההתקשרות הראשונה, ולכן גדל ההיקף הכספי של ההתקשרות לשנה לכ-1.1 מיליון ש"ח. מפרוטוקול ישיבה זו עולה שהבקשה להגדלה האמורה נומקה בתוספות השירותים שאושרו ביוני 2004 ובהיקף הניצול בפועל של שירות השליחים, שבהפעלתו הוחל, על פי ההסכם, ב-1.6.04.

בין המסמכים שהוגשו לוועדת המכרזים בישיבתה ב-26.10.04 היה מסמך שהכין האגף (להלן - מסמך הנימוק) ובו צוין, בין היתר, מספר השליחויות הנוספות הנדרשות לכל סוג של מטען ולכל דרגת דחיפות. מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין מסמך הנימוק ובין דוחות הביצוע של המשלוחים בתקופה שקדמה לאישור התוספת עולה שהנתונים שהוצגו לוועדה במסמך הנימוק היו שונים מאוד מנתוני הביצוע.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שהיא לא הציגה לפני ועדת המכרזים נתונים של ביצוע השליחויות בפועל שכן "המערכת המחשובית בחברת החשמל (נח"ל) אינה תומכת בפילוח שירות של שליחויות דואר כפי שבוצע בפועל".

לדעת משרד מבקר המדינה, החברה יכלה להציג לפני ועדת המכרזים את נתוני ביצוע השליחויות בפועל, שכן אגף לוגיסטיקה קיבל מהספק דוחות חודשיים מרוכזים, שבהם פורטו מספרי השליחויות מכל סוג שנעשו בפועל. אילו הסתמך האגף על נתוני הביצוע, אפשר היה לגלות כבר בעת ההכנה של מסמך הנימוק שלא נעשות כמעט שליחויות רגילות ודחופות, וכי התשלומים עבור שליחויות האקספרס גבוהים מאלה שתוכננו עבור שליחויות מסוג זה.

מימוש אופציות להארכת תקופת ההתקשרות: ב-26.10.04, בעת שהוועדה אישרה את הגדלת ההיקף הכספי של ההתקשרות לשנה הראשונה, היא גם אישרה לממש את האופציה להאריך את ההתקשרות בשנה (להלן - שנת ההתקשרות השנייה) מ-1.2.05 ולהגדיל את ההיקף הכספי של ההתקשרות ל-1.44 מיליון ש"ח. מכאן שההיקף הכספי של ההסכם לשנת ההתקשרות השנייה היה גדול בכ-570,000 ש"ח (65%) מן ההיקף הכספי של ההסכם המקורי. כ-750,000 ש"ח מתוך הסכום של 1.44 מיליון ש"ח נועדו לשירותי שליחים. בינואר 2006 אישרה הוועדה מימוש אופציה לשנת התקשרות שלישית בהיקף כספי השווה להיקף הכספי שאושר לשנת ההתקשרות השנייה. לפי הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, הנימוקים להגדלת היקף ההתקשרות בשנת ההתקשרות השנייה ובשנת ההתקשרות השלישית היו זהים לנימוקיה להגדלת היקפה בשנה הראשונה.

לבקשה למימוש האופציה לשנת ההתקשרות השנייה צירף האגף טבלה ובה פירוט העלויות של שירותים שונים שנכללו בפרק 1 של המכרז וכמותם המתוכננת. הביקורת העלתה כי הנתונים שצוינו בסעיפים של שירותי השליחים בטבלה היו שונים מאוד מנתוני הביצוע בשנת ההתקשרות הראשונה ומהתחזיות במסמכי המכרז: הם עסקו רק בפעילויות של שליחות רגילה, אף שבפועל כמעט לא בוצעו שליחויות כאלה, ולא עסקו בשליחויות אקספרס, שהיו רובן המכריע של השליחויות שבוצעו; מספר השליחויות הצפויות שהוצג בטבלה היה כ-80,000, ואילו בפועל נעשו בשנת ההתקשרות הראשונה כ-5,000 שליחויות, ולפי מסמכי המכרז היו אמורות להיעשות כ-8,100 שליחויות בשנה. החברה לא המציאה למשרד מבקר המדינה הסברים לנתוני הטבלה.

בעת אישור האופציות להאריך את ההתקשרות לשנה שנייה ולשנה שלישית לא הוצגו לוועדה נתונים של ביצוע כל אחד מסוגי השירות שנכללו בהתקשרות והוועדה לא דרשה זאת, אף שבשנה השנייה היא אישרה להגדיל את סכום ההתקשרות בעת אישור מימוש האופציה.

הסגן לתחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה במכתבו מ-1.2.07 שהדרישה למימוש האופציה לא התבססה על הביצוע, אלא "נבנתה על סמך נתוני יסוד שהיו במכרז".

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב הגידול הניכר בהיקף הכספי של ההתקשרות שביקשה הנהלת האגף לאשר עם אישור מימוש האופציה הראשונה, היה עליה להכין מסמך ובו הסברים לשינויים בהתקשרות למרכיביה השונים על בסיס נתוני ביצוע מפורטים ובכללם הפעילויות שנוספו במהלך השנה. על ועדת המכרזים היה לדרוש מסמך זה לפני שדנה באישור המימוש של האופציה. בשל השינויים הניכרים שחלו בהיקף ההתקשרות ומכיוון שהיה הבדל גדול בין סוגי השירותים שנצרכו בפועל לסוגי השירותים שפורטו במסמכי המכרז, היה על ועדת המכרזים לדרוש הכנת אומדן עצמי חדש ומעודכן, ועל סמך תוצאותיו לשקול אם יש צורך בפרסום מכרז חדש.

היערכות להתקשרות לשנת 2007: ברבעון האחרון של שנת 2006 החל האגף בהכנת מכרז להתקשרות חדשה בנושא (להלן - ההתקשרות לשנת 2007). מהאומדן העצמי של האגף עולה שעל פי התכנון, בשנת התקשרות אחת יהיו בסך הכול 9,247 שליחויות, מהן 1,182 שליחויות אקספרס (12.8%).

משרד מבקר המדינה ריכז את נתוני הביצוע של שירותי השליחים בהתקשרות מ-2004 עד ינואר 2007 (במשך 32 חודשים) והעלה כי בממוצע בוצעו 5,380 שליחויות בשנה²⁶ ורובן (כ-98%) היו מסוג אקספרס.

נתוני האומדן העצמי להתקשרות לשנת 2007 מלמדים שהאגף שוב לא הסתמך על נתוני הביצוע הן מבחינת מספר השליחויות הכולל והן מבחינת שיעורי השליחויות מכל סוג, אף כי היה אפשר לרכז נתונים אלה ללא קושי מתוך מסמכים שהיו בידי החברה. דרך פעולה זו, שהיא שגויה כשלעצמה, עלולה להביא לידי הערכה מוטעית של דרישות המכרז ותנאיו ושל שווי ההתקשרות.

החברה הודיעה בתשובתה כי ההתקשרות מ-2004 נוהלה ללא מערכת ממוחשבת, ולכן האגף וועדת המכרזים פעלו בדרך "שבנסיבות העניין הייתה... סבירה, בתום לב, ושלא הייתה בה שום כוונה לזלזול... בכספי החברה מצד הגורמים המעורבים".

לדעת משרד מבקר המדינה, התכנון והביצוע של ההתקשרות מ-2004, ובכלל זה הליכי מימוש האופציות, מעידים על ליקוי מתמשך בניהול הליך ההתקשרות, במעקב אחריה ובבקרה עליה. בהתנהלות זו לא מילאה החברה את חובתה למנוע בזבז כספי ציבור. מן הראוי שהחברה תבחן את הגורמים לכשל במעקב אחר ההתקשרות ובבקרה עליה ותפיק לקחים בנוגע לאחראים להכנה, לאישור ולניהול הלקויים של ההתקשרות. כמו כן ראוי שהחברה תבחן אם קיימים ליקויים דומים בהתקשרויות בתחומים אחרים, ותדאג לתקנם אלאחר כדי להביא לידי חיסכון בהוצאותיה.

החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שמנהל האגף החליט כי יפעל להכשיר את כל עובדי מחלקת מכרזים ואת העובדים בכל מחלקות האגף המטפלים בבקשות להתקשרות ובהתקשרויות בכל הנוגע לתחום המכרזים.

קניית שירותי טיסה

לפי נוהל הגדרת תפקידים, אגף לוגיסטיקה אחראי לביצוע התקשרויות בנושא טיסות פנים-ארציות. נמצא שהאגף רכש במשך כמה שנים כרטיסי טיסה עבור טיסות פנים-ארציות באמצעות מזכרים שבהם הוזמן השירות (להלן - מזכרים). את המזכרים שלחו מחלקות היסעים ותובלה (צפון ודרום) שבאגף לחברת תעופה, והם אושרו בידי הסגן לתחבורה. הביקורת העלתה כי במערכת הממוחשבת לניהול התקשרויות האגף לא דווח על קניית כרטיסי הטיסה האמורים. מבדיקה במחלקת תשלומים לספקים בארץ שבאגף חשבוונאות וכלכלה עולה שסך התשלומים עבור השירות האמור בינואר 2004-ספטמבר 2006 היה כ-2.08 מיליון ש"ח.

החברה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שבשנת 2000 היא פרסמה מכרז לשירות האמור אך הוא בוטל, ומאז היא קנתה את השירות באמצעות מזכרים. בסוף 2006, במהלך תקופת הביקורת, פרסם האגף מכרז פומבי לקבלת השירות האמור.

במשך שנים נרכשו הכרטיסים ללא מכרז וללא בקשה לפטור ממכרז, בניגוד לאמור בחוק חובת המכרזים, בתקנותיו ובנוהל ההתקשרויות של החברה. כך נמנע מהחברה לקבל את ההצעה המיטבית ולשמור על שוויון ותחרות הוגנת בין הספקים הפוטנציאליים למתן השירות.

בתשובת החברה נאמר כי הערת משרד מבקר המדינה "באשר לאי הסדרת ההתקשרות בעבר בצורה של מכרז/פטור ממכרז, ואי הזנת הזמנות עבודה במערכת הנח"ל בצורה מלאה, נכונה ומקובלת. יחד עם זאת, כיום התקשרות לקבלת שירותי טיסה פנים ארציות כמו גם יתר ההתקשרויות

המנוהלות ע"י אגף לוגיסטיקה ונכסים, נעשית עפ"י הדין ועפ"י נהליה הפנימיים של חברת החשמל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על החברה לפעול למניעת רכישות שלא לפי נוהל התקשרויות.

דיווח למערכת המידע הממוחשבת

כאמור, במערכת נח"ל מנוהלות ההתקשרויות והזמנות העבודה של האגף. ממסמכי החברה ומתשובתה למשרד מבקר המדינה עולה כי למערכת הוזנו רק נתונים על התקשרויות שהוסדרו באמצעות הסכם. לפיכך המידע הקיים בה הוא חלקי ואינו משקף את כל הפעילויות.

אי-דיווח למערכת המידע הממוחשבת פגע באפשרויות המעקב של החברה אחר תקינות הרכישות ובאפשרויות הבקרה עליהן.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה שכיום הדיווח על הזמנות עבודה והמעקב אחריהן נעשים גם הם באופן ממוחשב במערכת הנח"ל.



הליקויים בתהליך ההתקשרות של אגף לוגיסטיקה ונכסים בחברת החשמל לישראל בע"מ מצביעים על הצורך של החברה להקפיד על ניהול ההתקשרויות לפי חוק חובת המכרזים ותקנותיו ולפי נוהלי החברה ולנקוט צעדים לשם שיפור הבקרה עליהן. כך תוכל החברה לבחור בדרך שוויונית, ביעילות ובמקצועיות את נותן השירות המתאים ביותר לצרכיה, תנצל את משאביה ניצול מיטבי ותחסוך בכספי ציבור.