

דו"ח ביקורת בנושא: רכישת ריהוט לבתי ספר

מכרז מספר 2013/61 הינו מכרז לרכישת ריהוט לביה"ס של המועצה.

בחודש יולי 2013 פנה מנהל הרכש לשלושה ספקים שהוא מכיר ושלדבריו הם הגדולים בתחום וביקש מהם הצעות מחיר. נמצא כי למנהל הרכש אין רשימת ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא ו/או במקרים של בקשת הצעות מחיר ושהבחירה בהצעה הזוכה מתבצעת ע"י ועדת המכרזים. מנהל הרכש נדרש להכין רשימה כזאת בכל אחד מהתחומים שנמצאים בתחום אחריותו, ואל אותם ספקים ורק אליהם צריך מנהל הרכש לפנות.

מנהל הרכש ציין בהתייחסותו שבעתיד הוא יכין רשימות של ספקים לפי תחומים

גם אחראי ביצוע באגף הנדסה שכאמור משמש כ"רכז מכרזים" (דו"ח ביקורת "אחראי תחום ביצוע") צריך להכין רשימה כזאת לכל מכרזי הזוטא ששייכים לאגף הנדסה. אחראי הביצוע ידרוש שכל מחלקה ואגף במועצה שמביאים לו מכרזים והצעות מחיר לדיון בועדת מכרזים, יכינו רשימה כזאת

הרשימות הנ"ל יונחו לפני ועדת המכרזים וישמשו אותה בכל מכרז בו היא דנה. הועדה תקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים, כלומר תקבע הנחיות עבודה לפיהן תתבצע הבחירה בין הספקים השונים.

אחראי הביצוע באגף ההנדסה ציין בהתייחסותו שלפני כחודש וחצי לאחר שהוא סיים קורס בדיני מכרזים הוא קיבל מינוי ממנכ"ל במועצה כאחראי לעריכה וניהול מכרזים בתחום ההנדסה כולל בניה, תשתיות, פיתוח ותכנון. לאור זאת, ציין אחראי הביצוע שהוא אינו משמש כרכז מכרזים כללי של המועצה.

בעקבות התייחסותו זאת של אחראי הביצוע באגף ההנדסה חוזרת הביקורת ודורשת מהמועצה למנות אחראי מכרזים כללי שיטפל בכל שאר המכרזים של המועצה שאינם קשורים לאגף ההנדסה (כפי שצוין בדו"ח ביקורת "אחראי תחום ביצוע").

כאמור מאחר ולמנהל הרכש אין רשימה כזאת הוא פנה אל הספקים שהוא מכיר.

תהליך העבודה שלפיו עובד מנהל הרכש הוא כזה: מנהל הרכש ממלא בטופס הצעת המחיר של המועצה את הציוד שהוא רוצה להזמין ושולח לאותם ספקים שיש להם את הציוד הנ"ל. על הטופס הזה ממלאים הספקים את המחיר לכל פריט ושולחים חזרה למנהל הרכש. לאחר שמנהל הרכש מקבל את ההצעות הוא מחשב את כל ההצעות ע"י חיבור כל הפריטים הנדרשים, בהתאם לכמות הנדרשת מכל פריט, ומגיש את הסכומים הסופיים לועדת מכרזים.

בביקורת נמצא כי שני ספקים הגישו את הצעותיהם על טופס הצעות המחיר ששלח להם מנהל הרכש, אולם המציע השלישי (שגם זכה, בהיותו בעל ההצעה הזולה ביותר) הגיש את הצעתו על גבי דף לוגו של החברה שלו ולא על גבי טופס הצעת המחיר של המועצה. כתוצאה מכך יכול אותו ספק לרשום בהצעתו פריטים שלא נדרשו או לרשום את הפריטים כפי שהם רשומים אצלו והם לאו דווקא זהים לתיאור הפריטים שהזמין מנהל הרכש.

הביקורת בדקה ומצאה שבהגדרת הפריטים אין זהות בין מה שנכתב בטופס הצעת המחיר של המועצה לבין הצעת המחיר בדף הלוגו של החברה. כך למשל: בטופס הצעת מחיר של המועצה כתוב "כיסא גן פלסטיק 30 ס"מ" ואצל הספק "כיסא גן דגם ניצן".

בטופס הצעת מחיר של המועצה כתוב "לוח לבד 124x124" ואצל הספק "לוח לבד 120x120".

בטופס הצעת מחיר של המועצה כתוב "ארון 12 תאים 40x30x30" ואצל הספק "ארון 12 תאים 40x40x40".

כמו כן הספק נתן גם הצעת מחיר למוט, זוויות ותחתיות, מה שלא נדרש בהצעת המחיר של המועצה.

כתוצאה מכך היכולת להשוות בין ההצעות קשה ביותר ולא תמיד היא מדויקת.

במכרזים הבאים ובכל מקרה שבו מנהל הרכש מבקש הצעות מחיר הוא חייב להקפיד שכל מגישי ההצעות יגישו את הצעותיהם על גבי טופס הצעת מחיר של המועצה ובהתאם לרשימת הפריטים שמופיעים בטופס, ולא על גבי דף לוגו שלהם.

מנהל הרכש ציין בהתייחסותו שלהבא תדאג המועצה שהצעות המחיר שהמועצה מבקשת יהיו מפורטים לכל פריט ופריט והצעות המחיר של הספקים השונים ירשמו על דף הצעות המחיר שהמועצה הכינה ולא על דף לוגו של הספק.

בפרוטוקול ועדת מכרזים נכתב כי האומדן לרכישת הריהוט הוא 73,000 ₪ ללא מע"מ אולם האומדן עצמו לא צורף להצעות המחיר. בבדיקה נמצא שמנהל הרכש כלל לא הכין אומדן למכרז זה ויותר מכך, הוא לא הכין אומדן לאף מכרז רכש שהוא הכין בעבר. הביקורת מצאה כי האומדנים במכרזי הרכש היו תמיד בסדר גודל שקרוב להצעה הזולה ביותר, עם סטייה של מספר אלפים בודדים מההצעה הזולה.

מנהל הרכש הסביר לביקורת, שלאחר שהוא מקבל את הצעות המחיר, הוא קובע את האומדן וככה זה מוגש לוועדת מכרזים. מצד שני אחראי הביצוע לא דרש ממנהל הרכש לצרף אומדן מפורט להצעות המחיר ולא הקפיד על הגשת האומדן לוועדת המכרזים. ברור שמצב זה אינו תקין וכל התפיסה שעומדת מאחורי הצורך להכין אומדן לכל מכרז הולכת לאיבוד.

חשיבות האומדן לצורך בחירת ההצעה הזוכה הינה רבה ביותר, היות והיא נותנת לוועדת המכרזים את היכולת לבדוק את הרצינות וטיב ההצעות שהונחו בפניה. באופן זה תוכל הוועדה להבטיח כי הזוכה במכרז יוכל לעמוד במה שנטל על עצמו (במקרה של מחיר נמוך מדי יחסית לאומדן), למנוע הצעת הפסד, שכל מטרתה דחיקת רגליהם של מתחרים (הגשת הצעה נמוכה מאד – הצעת הפסד) ולהוות מדד בדבר התייחסות המועצה להצעות ולמה עליה לצפות, וכן גורם למתמודדים להגיש את הצעותיהם ברצינות ובתום לב. במקרה שההצעות גבוהות/נמוכות מן האומדן בצורה חריגה יכולה הוועדה לפסול את המכרז או לבקש הסבר ממי שהכין את האומדן איך הוא הגיע לאותו אומדן.

להבא בכל מכרז, בנוסף להצעות המחיר, צריך מנהל הרכש לצרף גם את האומדן לעלות הרכישה ו/או לעלות העבודה. את האומדן שיהיה בדיוק בנוסח ובצורה של ההצעות וכתבי הכמויות הנדרשים מהמתמודדים, צריך מנהל הרכש להכין - עפ"י מחירוים שקיימים באותו תחום, הצעות מחיר לאותם מוצרים משנה שעברה, ידע לגבי המחירים, או הצעות מחיר שהוגשו במכרזים דומים ברשויות אחרות וכו' - עוד לפני שהוא מבקש את הצעות המחיר.

מנהל הרכש ציין בהתייחסותו שלהבא הוא יגיש לוועדת המכרזים את האומדנים עפ"י המחירוים של הספקים ועפ"י מידע אחר שיש לו לגבי מחירי הפריטים.

למרות שסכום הצעות המחיר היה נמוך מהסכום שמחייב עריכת מכרז זוטא, החליטה המועצה, שועדת המכרזים היא זו שתבחר ותחליט מהי ההצעה הזוכה. מנהל הרכש סיכם את ההצעות והגיש לוועדת המכרזים את הסכומים הסופיים של כל ספק ובהתאם לכך בחרה ועדת המכרזים במציע הזול ביותר - "תומר תעשיות" ע"ס 75,511 ₪ לא כולל מע"מ.

הביקורת מעירה כי אין משמעות לכך שועדת המכרזים מקבלת את סך ההצעות בלבד ללא הפירוט של ההצעות, מכיוון שועדת המכרזים איננה רק חותמת גומי של המועצה לקביעת ההצעה הזוכה, אלא היא צריכה לבדוק את ההצעות, לראות האם הן זהות, האם אין בהם פגמים ולדון בכובד ראש בהצעות ורק לאחר מכן לבחור את ההצעה הזוכה. את כל הדברים האלה יכולה ועדת המכרזים לעשות רק אם היא מקבלת את הפירוט המלא של כל מגיש הצעה למכרז.

הביקורת ממליצה שהמועצה תקיים הדרכה קצרה לכל חברי ועדת המכרזים ובה היא תסביר להם את מהות המכרז ואת דרכי העבודה שעל פיהם חייבת לעבוד ועדת המכרזים ואם אין באפשרותה לקיים הדרכה כזאת מין הראוי לפחות שכל חברי הוועדה יקראו את המדריך לנבחר ברשות מקומית (2013) פרק 12 – ועדת מכרזים.

על מנהל הרכש מוטלת החובה להגיש לוועדת המכרזים פירוט מלא ומדויק של כל הפריטים שברצונו להזמין או את כל העבודות שהוא רוצה לבצע ולא רק סכומים סופיים. מנהל הרכש יגיש לוועדה גם את כל ההצעות שהתקבלו על גבי טופס הצעת מחיר של המועצה (כאמור).

מאחר ולוועדת המכרזים לא הוגשו ההצעות המפורטות, ביקשה הביקורת ממנהל הרכש את הפירוט אך מנהל הרכש טען שאין לו את ההצעות המפורטות. הביקורת ביקשה לקבל הסבר, איך הגיע מנהל הרכש לסכומי ההצעות שהוגשו לוועדת המכרזים אולם גם את החישובים הנ"ל לא הצליח מנהל הרכש להציג לביקורת. נתון זה רק מחזק את הדרישה של הביקורת להכנת פירוט מלא של ההצעות שיוגשו לוועדת מכרזים לצורך הדיון. מנהל הרכש ישמור אצלו את הפירוט המלא של ההצעות עם כל החומר של אותו מכרז.

ההבדל בין ההצעה הזוכה לבין ההצעה השנייה (כפי שהגיש מנהל הרכש לוועדת המכרזים) היה 230 ₪ בלבד (75,511 ₪ לעומת 75,741 ₪) ולכן במקרה זה על אחת כמה וכמה שיש לדייק בחישוב סכומי ההצעות והגשתן לוועדת המכרזים, מפני שכל טעות קטנה יכולה להטות את הכף לטובת ההצעה השנייה.

כאמור מאחר וברשות מנהל הרכש לא היו את ההצעות המפורטות שעל פיהן הוא חישב את סכומי ההצעות, בדקה הביקורת בעצמה את שתי ההצעות שהיו קרובות אחת לשנייה ("תומר" ו"יצירה").

מנהל הרכש ביקש הצעת מחיר ל-18 פריטים. מתוך 18 הפריטים הנ"ל לגבי 11 פריטים סכומי ההצעות של שני הספקים היו זהים לחלוטין וב-7 פריטים היו הבדלים בין שתי ההצעות. הביקורת סיכמה את המחירים של אותם 7 פריטים (על פי מחיר לפריט) ומצאה שדווקא ההצעה של הספק השני שלא זכה ("יצירה") הייתה זולה יותר (5,005 ₪) לעומת ההצעה שזכתה ("תומר" ע"ס 5,455 ₪). כמוכן שגם לאחר סיכום כל מחירי הפריטים שהופיעו בטופס הצעת המחיר של המועצה, ההצעה של "יצירה" הייתה זולה יותר.

הביקורת בדקה גם את כל הפריטים שהוזמנו בסופו של דבר מ"תומר" לבתי הספר השונים (אח"י תקוע, ראשית וממ"ד בנות) ומצאה שלגבי כל הפריטים הנ"ל ההצעות של שני הספקים היו זהות לחלוטין, לאור הממצאים הנ"ל ברור שלספק "תומר" לא היה שום יתרון על פני הספק השני "יצירה" ודווקא הספק השני היה אמור לזכות במבחן הצעות המחיר.

מנהל הרכש ציין בהתייחסותו שנכון הדבר שהצעת המחיר של הספק "יצירה" הייתה זולה יותר מהצעת הספק "תומר" אך כבר בעת קבלת הצעות המחיר הוא ידע שהוא לא ירכוש את כל הפריטים שסומנו בהצעת המחיר ולכן בעצם שתי ההצעות היו שוות. מנהל הרכוש הוסיף שלהבא הוא ישתדל לעבוד עפ"י הערות והמלצות הביקורת.

בבדיקה נמצא כי סך ההצעה של הספק השלישי הסתכמה ב- 106,625 ₪ והייתה גבוהה במידה ניכרת משתי ההצעות האחרות, ובכל פריט, המחיר שהוצע היה גבוה מהמחיר של שני הספקים האחרים.

לדעת הביקורת הבדל כל כך מהותי במחירים של הספק השלישי, אינם נותנים מענה לקיום מבחן הצעות מחיר עם הרבה ספקים ולכן על מנהל הרכש למצוא ספק אחר שיוכל לתת מחירים יותר קרובים למחירים של שני הספקים האחרים ויוכל גם להתחרות בהם.

הביקורת בדקה את התנועות בכרטיס של "תומר" ומצאה שבמשך כל שנת 2013 הוזמנו ממנו פריטי ריהוט לביה"ס ולגנים בסכום של 194,595 ₪ (כולל מע"מ) עפ"י הפירוט הבא:

ביה"ס ראשית -	16,815 ₪
ביה"ס תקוע -	76,016 ₪
ביה"ס בנים -	20,284 ₪
ביה"ס בנות -	14,892 ₪
חטיבה צעירה -	16,945 ₪
אורות עציון (בת עין) -	41,855 ₪
גנים -	7,788 ₪
סה"כ -	194,595 ₪

גם אם נוריד מהסכום הנ"ל את הריהוט עבור הגנים ולאחר הפחתה של 17% מע"מ נקבל שהמועצה שילמה עבור הריהוט סכום של 159,664 ₪. סכום זה גבוה מהסכום שמחייב עריכת מכרז זוטא (כ- 142,000 ₪) וכאמור המועצה לא פעלה לפי הנהלים של מכרז זוטא אלא לפי הנהלים של מבחן הצעות מחיר.

כלומר על סמך הצעות המחיר ובחירת הספק הזוכה בסכום של כ- 75,000 ₪ הזמינה המועצה ריהוט לביה"ס בסכום של כ- 160,000 ₪ (שכאמור מחייב מכרז זוטא).

מנהל הרכש הסביר לביקורת שלגבי ביה"ס אורות עציון ההחלטה להקים את ביה"ס התקבלה רק בחודש אוגוסט 2013, לאחר המועד שהוא ביקש את הצעות המחיר (יולי 2013). ביה"ס בנים והחטיבה הצעירה לא הגישו למועצה את דרישתם לריהוט שחסר להם עד למועד בקשת הצעות המחיר וזאת למרות שהם נתבקשו לעשות זאת עוד בחודש אפריל ורק לאחר פתיחת שנת הלימודים תשע"ד הם נזכרו שחסר להם ריהוט.

הביקורת ממליצה שהמועצה תיפנה לכל ביה"ס בזמן ריכוז הבקשות להשלמת ריהוט לשנה"ל תשע"ה ותבהיר להם שעליהם לערוך את הבדיקה לגבי הריהוט החסר ולהעביר את הבקשות למועצה, וביה"ס שלא יעשה זאת עד הכנת הצעות המחיר ע"י מנהל הרכש לא יוכל להגיש את הבקשה באיחור והריהוט ולא יסופק לו.