



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

שיפוצי קיץ במוסדות חינוך – אגף תב"ל

תוכן העניינים

עיקרי הממצאים וההמלצות.....	3
1. מבוא.....	9
2. מטרות הביקורת.....	10
3. היקף וגבולות הביקורת.....	10
4. נהלים.....	11
5. היעדר כח אדם מקצועי מספק.....	11
6. התקשרות בין העירייה לקבלני משכ"ל.....	12
7. בחירת קבלני הביצוע לפרויקטים.....	13
8. תקצוב עבודות השיפוץ.....	15
9. צווי תחילת עבודה, התרי בניה ולוחות זמנים.....	17
10. הליך הבחירה ואישור העסקת המפקח.....	20
11. בדיקת חשבונות הקבלנים.....	22
12. יישום ההערות בדוחות מפקח.....	26

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

מבוא

.1

הנהלת העירייה יחד עם אגף החינוך קובעים מידי שנה את תכנית השיפוצים וההקמה של מוסדות חינוך ברחבי העיר. אגף תב"ל מבצע את עבודות השיפוץ או ההקמה שהועברו לאחריותו באמצעות משכ"ל. יצוין כי חלק מעבודות השיפוץ, כגון עבודות פיתוח ואינסטלציה נעשים באמצעות קבלנים שנבחרו בהליך מכרזי שניהלה העירייה. בשנת 2014 הוקמו ע"י אגף תב"ל 14 גני ילדים. בשנת 2015 בוצעו עבודות שיפוץ והקמת חדרים ממוגנים ב-4 גני ילדים והקמת חדרים ממוגנים ללא שיפוץ ב-7 גני ילדים נוספים.

נהלים

.4

נוהל העבודה של מחלקת התחזוקה אינו מסדיר את כל תחומי פעילות המחלקה בכל הקשור בשיפוץ קיץ במוסדות החינוך כמפורט בגוף הדוח.

המלצה

- לעגן את כל פעילויות המחלקה במסגרת של נהלי העבודה ולאשר את הנהלים המעודכנים בתו תקן איזו (iso) כמקובל בעירייה.

היעדר כח אדם מקצועי מספק

.5

למרות ריבוי עבודות בינוי ותחזוקה הכוללות אלמנטים הנדסאים, מחלקת התחזוקה כוללת למועד הביקורת מהנדס אחד (מנהל המחלקה) והנדסאי נוסף בלבד. יצוין, כי היקף הפרויקטים המנוהלים על ידי מחלקת התחזוקה גדל לאורך השנים ומוערך כיום בכ - 60 מיליון ש"ח בשנה.

המלצה

- לנוכח היקף עבודות הבינוי לשקול לעבות את כוח האדם המקצועי, במהנדס או הנדסאי

התקשורת בין העירייה לקבלני משכ"ל

.6

כללי

6.1

בחירת הקבלנים נעשתה באמצעות חברת משכ"ל, ההתקשרות הינה מול הקבלנים בהתאם לתנאים שנקבעו במכרז שניהלה משכ"ל. העירייה רוכשת ממשכ"ל שרותי ניהול, התשלום לקבלנים מועבר למשכ"ל המנכה את דמי הניהול ומעבירה את התמורה לקבלנים.

6.2

אי קיומו של חוזה להסדרת התקשרות העירייה עם משכ"ל

לא קיים חוזה בין העירייה למשכ"ל המסדיר את תחומי אחריות משכ"ל בפרויקטים המנוהלים על ידם עבור אגף תב"ל, לרבות שירותי הניהול, אחריות משכ"ל לליקויים כשלים בביצוע הפרויקט, ואי עמידה בלוחות זמנים ועוד.

6.3

בקרה אחר התקורה המשולמת למשכ"ל

הצעות הספקים המועברות לעירייה על ידי משכ"ל כוללות את הצעות הקבלנים יחד עם תקורת משכ"ל, ללא הפרדה בין הצעת הקבלן לתקורה.

משכ"ל לא מעבירים לעירייה את ההצעות החתומות על ידי הקבלנים ולא מעבירים מידע בדבר הסכומים ששולמו על ידם בפועל לקבלנים.

אי הפרדה בין התמורה לקבלנים לתקורת משכ"ל אינו מאפשר בקרה אחר שיעור התקורה למשכ"ל במיוחד לנוכח השינוי בשיעור התקורה.

6.4

חוזה מפורט בין העירייה לקבלנים

חוזה ההתקשרות בין העירייה לקבלנים, אינם מסדירים את כל תנאי ההתקשרות המקובלים בעת חתימת הסכמים עם קבלני ביצוע (ערבויות, בטחונות, מנגנון קנסות במקרה של הפרה/אי עמידה בתנאי הסכם ועוד).

החוזה קובע כי כללי ההתקשרות שנקבעו במכרזי משכ"ל יחולו על התקשרות העירייה עם הקבלנים אך החוזים שנחתמו בין משכ"ל לקבלנים אינם בידי העירייה.

המלצות

- להסדיר את תנאי ההתקשרות בין העירייה למשכ"ל בחוזה מפורט.
- לקבל ולתעד את ההצעות החתומות של הספקים, כפי שהוגשו למשכ"ל וכן את חוזי ההתקשרות בין משכ"ל לקבלנים.

.7

בחירת קבלני הביצוע לפרויקטים

7.2

רכישת שירותי ניהול ממשכ"ל בנוסף להעסקת מפקח

מעבר לקבלת שירותי ניהול ממשכ"ל, העירייה מינתה לפרויקטים מפקח. בבדיקת תחומי האחריות של המפקח ומשכ"ל נמצאו משימות חופפות כמפורט בגוף הדוח.

יצוין, כי מעבר לחשש לרכישת שירותי ניהול כפולים, עולה החשש כי תחומי ניהול שלא ברור מיהו הגורם המבצע, לא ינוהלו כלל.

7.3

חתימת גורם יחיד על פרוטוקול פתיחת המעטפות במשכ"ל

פרוטוקול פתיחת המעטפות המועבר לעירייה ממשכ"ל בהליך המכרזי בו נבחר אחד הקבלנים, נחתם על ידי גורם יחיד במשכ"ל, ללא חתימה של גורם נוסף מטעמם. חתימה של גורם יחיד, מונעת קיומה של בקרה נאותה בהליך המכרזי.

המלצות

- להגדיר בהסכם שיחתם עם משכ"ל את שירותי הניהול הנרכשים ותחומי האחריות כך ששירותיהם לא יחפפו לשירותים הנרכשים על ידי העירייה ממפקחי הפרויקטים.
- לוודא כי פרוטוקולי פתיחת המעטפות נחתמים על ידי 2 גורמים שונים, תוך מתן עדיפות לנוכחות גורם מטעם העירייה בעת פתיחת המעטפות.

תקצוב עבודות השיפוץ

8.

חריגה מתקציב הפרויקט

8.2

בביקורת נמצא כי בפרויקט שנעשה על ידי העירייה עם הקבלן גיל סאבו, חריגה העירייה מהיקף החוזה עם הקבלן בכ- 17.2%, חריגה של חצי מיליון ש. כיוון שהעירייה אישרה תב"ר בסכום גבוה בכ- 14% מהנדרש (כמיליון ש), לא היה צורך בהגדלת התב"ר. מבדיקה מדגמית של 4 פרויקטים להקמת גני ילדים שנעשו על ידי אגף תב"ל בשנת 2014 נמצא כי גם בפרויקטים אלו נמצאו חריגות שבין 3% לכ- 18% כמפורט בגוף הדוח. קיומן של חריגות מהתקציבים בשלושה מארבעת הפרויקטים שנדגמו, מצביעות על הערכה חסרה של כתבי הכמויות הנערכים על ידי העירייה.

רישום הוצאות בתב"ר הלא מתאים

8.3

מניתוח סעיפי התב"רים עולה כי העירייה כללה תשלומים עבור אגרות/יועצים בתב"ר שפתחה לצורך מימון בניית חדרי המיגון.

המלצות

- לבחון את את הסיבות לחריגות מתקציבי הפרויקטים כחלק מהליך הפקת לקחים.
- להקפיד על סיווג נכון של ההוצאות לתב"רים.

צווי התחלת עבודה התרי בניה ולוחות זמנים

9.

הוצאת צו תחילת עבודה טרם קבלת היתרי הבניה

9.2

ממצאינו מעלים כי צווי תחילת עבודה לביצוע עבודות השיפוץ הוצאו לפני שהיתרי הבניה לביצוע הפרויקטים התקבלו. נדגיש כי צו תחילת העבודה לא כלל הגבלה לגבי העבודה המותרת לקבלן לביצוע או הערה בדבר אי קיומו של היתר בניה. הוצאת צו תחילת עבודה ותחילת ביצוע העבודות, טרם קבלת היתר בניה, שהשגתו עלולה להימשך זמן רב, חושפת את העירייה לביצוע עבירות בניה.

ביצוע עבודות ללא היתרי בניה

9.3

בחינת חשבונות הקבלנים מעלה כי העירייה החלה בביצוע העבודות להקמת חדרי המיגון לפני מועד קבלת היתרי הבניה כמחויב בחוק כמפורט בגוף הדוח.

9.4

אי הוצאת צו תחילת עבודה שלב ב' לפרויקט

הפרויקטים חולקו לשני שלבים שלב א כלל שיפוץ 2 גני ילדים ושלב ב' כלל הקמת ממדים בגנים נוספים. צו תחילת הביצוע של שלב ב' יצא לקבלן רק ביום 26.8, לאחר מועד סיום העבודות. מהאמור עולה, כי העירייה לא הוציאה לקבלנים צו תחילת עבודה לביצוע שלב ב' של העבודות הקמת חדרי המיגון ב- 3 גני ילדים, טרם תחילת העבודות.

9.5

אי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים

עפ"י לוחות הזמנים על הקבלן לסיים את עבודתו ביום 23.8.2015 מועד המותר לעירייה כשבוע לטפל בליקויים שיתגלו. הגנים נמסרו לעירייה ביום 3.9.2015 (יום פתיחת שנה"ל). לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, החריגה מלוחות הזמנים נוצרה בשל הרחבת היקף העבודות.

9.6

אי סיום תיקון הליקויים בגנים טרם פתיחת שנה"ל

בשל מסירת הפרויקט באיחור, לא נמסרו לקבלן הערות לגבי הבעיות הקיימות בגנים רקפת ונרקיסים ההערות נמסרו לקבלן ביום 7.10.2015. בשאר הגנים בהם נערך פרוטוקול מסירה לא תוקנו הליקויים טרם פתיחת שנת הלימודים. לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, בתום שנת הבדק של הפרויקט יערכו סיורים נוספים לבדיקת תקינות הגנים ותיקון הליקויים.

המלצות

- להקפיד על הוצאת צווי עבודה והתרי בניה כנדרש, יש להנחות את המפקחים לוודא כי לא מבוצעות עבודות הטעונות היתר לפני קבלת התרי בניה.
- במקרים בהם מוציאים צווי תחילת עבודה לפני קבלת היתר בניה יש להגביל את צווי תחילת העבודה רק לעבודות שאינן צריכות היתר.
- יש לוודא כי הקבלן עומד בלוחות הזמנים שנקבעו לפרויקט ולבחון את האפשרות להטלת סנקציות על הקבלן במקרה של אי עמידה בלוחות הזמנים.

10.

הליך הבחירה ואישור העסקת המפקח

מהנתונים המפורטים בגוף הדוח עולה כי המפקח הגיש את הצעתו ביום 12.1.2015, והחל בעבודתו בסמוך למועד זה. הסדרת העסקת המפקח נעשתה לאחר שהתחיל בעבודתו כדלהלן:

- הצעות מחיר מ- 2 מפקחים נוספים התקבלו 3 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (27.4.2015).
 - אישור ועדת היועצים התקבל כ- 4.5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (4.6.2015).
 - החוזה המסדיר את עבודת המפקח נחתם כ- 5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (18.6.2015).
- מהאמור עולה, כי אגף תב"ל הפעיל את המפקח במשך כ- 5 חודשים, ללא קבלת אישור ועדת יועצים מבלי שנחתם עם המפקח חוזה המסדיר את תחומי אחריותו וללא הליך בחירה ראוי.

המלצה

- להקפיד על קיומו של הליך בחירה נאות למפקחים. כמו כן, יש להימנע מהפעלת מפקחים בפרויקטים טרם קבלת אישור ועדת היועצים, הוצאת הזמנת עבודה וחתימה על החוזה.

בדיקת חשבונות הקבלנים

.11

כללי

11.1

חשבונות הקבלנים מוגשים מדי חודש בהתאם לקצב התקדמות העבודה, בסיום הפרויקט מגיש הקבלן חשבון סופי. המפקח מאשר בחתימתו את חשבונות הקבלן שהינם על בסיס כתבי הכמויות שבוצעו בתקופת החשבון.

אי בדיקת חשבונות הביניים המוגשים לתשלום

11.2

המפקח אישר את חשבונות הביניים בפרק זמן קצר ממועד קבלת החשבון, לעיתים ביום קבלת החשבון מבלי שביצע אף תיקון לכמויות שחויבו על ידי הקבלן בחשבון הביניים ומכאן מסקנתנו כי חשבונות הביניים מאושרים ללא בדיקת כמויות. התנהלות זו יכול שתגרום לתשלומים עודפים, שכן במקרה בו יאשר המפקח תשלום מעבר למגיע לקבלן, יהיה קושי בביטול התשלום העודף אם זה יתגלה רק בעת אישור החשבון הסופי.

תשלום בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא סופקו בפועל

11.3

ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי העירייה שילמה בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא אושרו בחשבונות הסופיים ומכאן חיזוק למסקנתנו כי חשבונות הביניים לא נבדקים על ידי המפקח. במקרה של מחלוקת עם הקבלן אישור חשבונות הביניים יכול להתפרש כאישור הכמויות שבוצעו, אנו סבורים שיש מקום לשקול תשלום מקדמות במקום אישור חשבונות ביניים ללא בדיקה ראויה.

היעדר תיעוד למועד קבלת חשבונות הקבלן ומועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל

11.4

בחלק מהחשבונות שנבדקו לא נמצא תיעוד למועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולמועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל. היעדר תיעוד כאמור אינו מאפשר לבחון את משך הזמן שלקח למפקח ולמשכ"ל לאשר את חשבונות הקבלנים.

עיכוב רב בבדיקת החשבונות הסופיים של הקבלנים ואי תשלום במועד

11.5

החשבון הסופי של אחד הקבלנים אושר כ- 4 חודשים לאחר הגשתו באופן שאינו מאפשר לעירייה לעמוד במחויבות החוזית של תשלום החשבון הסופי, תוך 60 יום ממועד הגשתו.

המלצות

- במקרה בו המפקח אינו יכול לאשר את הכמויות בחשבונות הביניים יש לשקול תשלום מקדמות לקבלנים.
- להקפיד על תיעוד מועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולבצע בקרות אחר אישור/דחיית החשבונות במועדים שסוכמו עם הקבלנים.

.12

יישום הערות בדוחות המפקח

במהלך עבודת הקבלנים מפקח הפרויקט מבצע סיורים ומוציא דוחות פיקוח הכוללים הערות לקבלנים ודרישה לתיקון ליקויים, נדגיש כי ליקויים אלו נמצאו תוך כדי עבודת הקבלן. במסגרת הביקורת ביצענו סיורים במטרה לוודא כי הליקויים שנכללו בדוחות המפקח תוקנו. נדגיש כי אחריות שנת הבדק מיועדת לליקויים שנתגלו ממועד המסירה, ליקויים שנתגלו תוך כדי עבודה יש לתקנם מיידית עוד טרם המסירה. ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי למועד הסיום כ-5 חודשים לאחר מסירת הגנים לעירייה, קיימים ליקויים שהופיעו בדוחות המפקח ועדיין לא תוקנו. נראה כי עקב לוחות הזמנים הקצרים אין הקפדה על מסירת הגנים לאחר תיקון הליקויים.

המלצה

- לפעול לתיקון הליקויים תוך כדי העבודה ובסמוך ככל האפשר לסיימה, ניתן לעשות זאת חופשות ספטמבר ולא לחכות לסיום שנת הבדק.

- הדוח המפורט -

1.

מבוא

הנהלת העירייה יחד עם אגף החינוך קובעים מדי שנה את תכנית השיפוצים/ההקמה של מוסדות החינוך ברחבי העיר. אגף תב"ל מבצע את עבודות שיפוץ/הקמת הגנים שהועברו לאחריותו, באמצעות משכ"ל האחראית על ביצוע ההליך המרכזי לבחירת הקבלנים המבצעים וליווי הפרויקט עד לסיומו.

יצוין, כי חלק מעבודות השיפוץ נעשים באמצעות מכרזי העירייה (כגון עבודות פיתוח ואינסטלציה) ולא באמצעות מכרזי משכ"ל. בשנת 2014 הוקמו על ידי אגף תב"ל 14 גני ילדים. בשנת 2015 אגף תב"ל ביצע עבודות שיפוץ והקמת חדרים ממוגנים ב- 4 גני ילדים והקמת חדרים ממוגנים בלבד (ללא שיפוץ) ב- 7 גני ילדים נוספים, בשנת 2015 אגף התחזוקה החל בשלב א' של תכנית לשיפוץ בית ספר לב טוב, השיפוץ צפוי להימשך כ- 2-3 שנים. כיוון שעבודות השיפוץ של בית הספר החלו במועד הביקורת (סוף שנת 2015), הביקורת לא בחנה את השיפוץ האמור. להלן גרף המתאר את תהליכי העבודה בביצוע פרויקטים לשיפוץ גני ילדים באגף תב"ל:

פיקוח שוטף	הליך העבודה
ביצוע הפרויקט	תכנית בניה ושיפוצים רב שנתית
הפקת חשבוניות ותשלום לקבלן לאורך הפרויקט	בחירת מפקח לפרויקט
מסירת הפרויקט לעירייה	הכנת כתב כמויות ופתיחת תב"ר
חשבון סופי	פניה למשכ"ל לביצוע הליך מכרזי
	קבלת הצעות מחיר אישור וועדת השלושה על זוכה וחתימת חוזה עם הספק קבלת היתר בנייה והפקת צו התחלת עבודה לספק

מחלקת התחזוקה, מנהלת את שיפוץ בתי הספר וגני הילדים המבוצעים לרוב בתקופת הקיץ בה מוסדות החינוך אינם פעילים.

עבודות השיפוץ כוללות חידוש והחלפה של תשתיות המוסדות (ריצוף, מטבח, שירותים וכו'), הוספת חדרי ביטחון, איטום גגות ועוד. השיפוצים נעשים באמצעות קבלני שיפוצים של החברה למשק וכלכלה (משכ"ל).

2.

מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה הקשורים בנושא שיפוץ ותחזוקת מבני חינוך תוך מתן דגש לנושאים כדלהלן:

- בחינת המבנה האירגוני והתאמתו לביצוע משימות המחלקה.
- בחינת מערכות המחשוב הקיימות במחלקת התחזוקה, אופן השימוש במערכות ויכולת המערכות הממוחשבות לתמוך בתהליכי העבודה הקיימים תוך יישום בקרות אפקטיביות למניעת סיכונים בתהליכי העבודה.
- בחינת תהליכי העבודה הקיימים בביצוע עבודות השיפוץ והתחזוקה של מבני החינוך.
- בחינת קיומם של ליקויים בתהליכי העבודה העלולים לגרום לחוסר יעילות או לאובדן כספים לעירייה.
- בחינה מדגמית של פעילות מחלקת התחזוקה בתחומי הפעילות שנסקרו בביקורת ואיתור התממשותם של סיכונים הנובעים מתהליכי העבודה הקיימים והיעדר בקרות, ככל שישנם.
- מתן המלצות לשיפור תהליכי העבודה הקיימים ולתיקון הליקויים, ככל שימצאו.

3.

היקף וגבולות הביקורת

הביקורת התמקדה בבחינת פעילות מחלקת התחזוקה בשנת 2015 וככל שנדרש, נעשו השוואות ונבחנו תהליכי העבודה שהיו קיימים גם בשנת 2014.

הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות, כדלהלן:

- סקירת נהלים, דוחות פנימיים ותכתובת מייל.
- ניתוח מידע ממערכות המידע הממוחשבות (מערכת משל"ט ומערכת האוטומציה).
- קיום פגישות עם מנהלים ועובדים במחלקת התחזוקה.
- בחינה מדגמית של הזמנות רכש, חשבונות ספקים, היתרי בניה, פרוטוקולים, חוזים, מכתבים ומסמכים נוספים, ככל שנמצאו רלוונטיים.
- סקירה ולימוד של מנגנוני הבקרה, הפיקוח והדיווח הקיימים.

הביקורת התבססה על בחינת מדגמים ואין ודאות שתמצא כל ליקוי אם קיים.

תגובת מנהל אגף תב"ל משולבת בגוף הדוח.

4.

נהלים

4.1

כללי

סדרי העבודה בכל הקשור בשיפוצי קיץ במוסדות חינוך מעוגנים בהוראה מס' 5.4.01.02 "שיפוצי קיץ במוסדות חינוך", תאריך עדכון אחרון 22.10.2015, הנוהל נועד להסדיר את פעילות מחלקת התחזוקה בביצוע פרויקטים לשיפוצי קיץ.

1. ליקויים בנהלי העבודה - נוהלי העבודה של מחלקת התחזוקה אינם מסדירים את כל תחומי הפעילות של מחלקת התחזוקה:

הוראה מס' 5.4.01.02 בנושא " שיפוצי קיץ במוסדות חינוך" אינה כוללת את הפרטים, כדלהלן:

- תהליך אישור העסקת אדריכלים ומפקחים בפרויקטים.
- אופן הדיווח והאישור של הגדלות תקציב במקרה של חריגה מהתקציב שתוכנן.
- אופן הפיקוח על הקבלנים לרבות עבודת המפקחים באתרי הבניה, תיעוד עבודת המפקחים, מעקב ודיווח אחר לוחות הזמנים ועוד.
- תהליך אישור חשבונות הקבלן לתשלום, לרבות ביצוע מדידות של הכמויות שחויבו על ידי הקבלנים בחשבונות הביניים ותשלום מקדמות לקבלנים.

המלצות

- לעגן את כל פעילות המחלקה במסגרת של נהלי העבודה ולאשר את הנהלים המעודכנים בתו תקן איזו (iso) כמקובל בעירייה.

היעדר כח אדם מקצועי מספק

למרות ריבוי עבודות הבינוי והתחזוקה הכוללות אלמנטים הנדסאים, מחלקת התחזוקה כוללת למועד הביקורת - מהנדס אחד (מנהל המחלקה) והנדסאי נוסף בלבד. לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, מספר ניסיונות מכרזיים שנעשו לגיוס כוח אדם מקצועי נוסף לא צלחו, בשל השכר הנמוך שהוצע למתמודדים, לא נמצא מועמד מתאים אשר הסכים לתנאי העסקה.

יצוין, כי היקף הפרויקטים המנוהלים על ידי מחלקת התחזוקה גדל לאורך השנים ומוערך כיום בכ - 60 מיליון ש"ח בשנה.

המלצה

- לנוכח היקף עבודות הבינוי, לשקול לעבות את כח האדם המקצועי, מהנדס או הנדסאי.

תגובת המבוקר

קיים קושי רב בגיוס כוח אדם מקצועי ומיומן ברמה של מהנדס/הנדסאי. תהליך זה נמשך זמן רב ויש צורך אמיתי בכוח אדם נוסף עקב ריבוי המשימות.

6. התקשרות בין העירייה לקבלני משכ"ל

6.1 כללי

העירייה מבצעת התקשרויות עם קבלנים אשר זכו במכרזי משכ"ל. מול כל קבלן נחתם חוזה התקשרות. בהתאם לסעיף 1 להסכמים הנחתמים עם הקבלנים, ההתקשרויות בין העירייה לקבלנים נעשות בהתאם לתנאים למסכמים ותנאי ההתקשרות שנקבעו במכרז משכ"ל. העירייה משלמת למשכ"ל את התמורה עבור שירותי הקבלן יחד עם התקורה המגיעה למשכ"ל, ומשכ"ל אחראית על העברת התמורה לקבלן עבור עבודתו, יתרת התשלום נשארת בידי משכ"ל כתקורה. ביום 6.5.2015 נחתמו הסכמי התקשרות בין העירייה ל- 2 קבלני משכ"ל לביצוע עבודות שיפוץ והקמת חדרי מיגון בגנים.

בנספח ב' לחוזים נקבע כי התמורה שתשולם על ידי העירייה לכל קבלן, כוללת תקורת משכ"ל בשיעור 10.5% עבור ניהול ופיקוח בפרויקט – כפי שצוין בטופס הריכוז. ביום 28.7.2015, סוכם בין העירייה למשכ"ל על תשלום תקורה בשיעור של 6.5% עבור ניהול הפרויקטים בלבד ללא פיקוח, דהיינו יינתנו רק שירותי ניהול.

6.2 אי קיומו של חוזה להסדרת התקשרות העירייה עם משכ"ל

לא קיים חוזה בין העירייה למשכ"ל המסדיר את תחומי אחריות משכ"ל בפרויקטים המנוהלים על ידם עבור אגף תב"ל, לרבות עבודת הניהול שעליהם לבצע, אחריות משכ"ל לליקויים אשר אינם מתוקנים על ידי הקבלן, לכשלים בכיצוע הפרויקט ואי עמידה בלוחות זמנים ועוד.

6.3 בקרה על שיעור התקורה המשולמת למשכ"ל

הצעות הספקים המועברות לעירייה על ידי משכ"ל כוללות את הצעות הקבלנים יחד עם תקורת משכ"ל, ללא הפרדה בין הצעת הקבלן לתקורה. משכ"ל לא מעבירים לעירייה את ההצעות החתומות על ידי הקבלנים ולא מעבירים מידע בדבר הסכומים ששולמו על ידם בפועל לקבלנים. אי ההפרדה בין התמורה לקבלנים לתקורת משכ"ל אינה מאפשרת בקרה אחר שיעור התקורה למשכ"ל. במיוחד לנוכח הורדת התקורה מ- 10.5% ל- 6.5%.

6.4 חוזה מפורט בין העירייה לקבלנים

חוזה ההתקשרות בין העירייה לקבלנים, כפי שהועברו לביקורת, אינם מסדירים את כל תנאי ההתקשרות המקובלים בעת חתימת הסכמים עם קבלני ביצוע (ערבויות, בטחונות, מנגנון קנסות במקרה של הפרה/אי עמידה בתנאי הסכם ועוד). יצוין, כי החוזה קובע כי כללי ההתקשרות שנקבעו במכרזי משכ"ל יחולו על התקשרות העירייה עם הקבלנים אולם החוזים שנחתמו בין משכ"ל לקבלנים אינם בידי העירייה.

המלצות

- להסדיר את תנאי ההתקשרות בין העירייה למשכ"ל בחוזה מפורט.

- לקבל ולתעד את ההצעות החתומות של הספקים, כפי שהוגשו למשכ"ל, תוך פירוט והפרדה בין הסכומים המשולמים על ידי העירייה למשכ"ל, לסכומים המשולמים לקבלנים.

תגובת המבוקר

מנהל אגף תב"ל שוחח עם ראש תחום בניוי במשכ"ל וסוכם שינוסח חוזה על ידם ומעתה כל פרויקט ייחתם חוזה מול משכ"ל.

נבנה תהליך למעורבות העירייה בשלב פתיחת ההצעות של העירייה ומשכ"ל.
נבנה תהליך למעורבות העירייה בחוזים מול הקבלנים בהתאם ליעוץ משפטי של העירייה.

7. בחירת קבלני הביצוע לפרויקטים

7.

כללי

7.1

כאמור, עבודות השיפוץ של מוסדות החינוך נעשות על ידי אגף תב"ל באמצעות קבלני ביצוע שנבחרו על ידי החברה למשק וכלכלה (משכ"ל).

אגף תב"ל אמון על הכנת תכניות וכתבי כמויות עבור כל פרויקט והעברת בקשה לביצוע פרויקט למשכ"ל בצירוף כתבי הכמויות שהוכנו. כתב כמויות מהווה ערכה, אומדן, והעירייה משלמת לקבלנים בהתאם לכמות בפועל (כמות שעות עבודה, כמות חומרי גלם ועוד).

חברת משכ"ל מנהלת עבור העירייה את התהליך המרכזי לבחירת קבלן ביצוע לעבודות השיפוץ בהתאם למכרז שביצעה לבחירת קבלני מסגרת לביצוע עבודות שיפוץ של גני ילדים ברשויות המקומיות. כל קבלן מסגרת נדרש להגיש לעירייה, באמצעות משכ"ל הצעה כספית לביצוע הפרויקט.

להלן תחומי אחריות חברת משכ"ל בניהול הפרויקטים עבור העירייה:

1. ניהול וביצוע נוהל הצעת מחיר.
2. קביעת לוחות זמנים לפרויקט.
3. מעקב אחר התקדמות הפרויקט.
4. מעקב תקציבי על הפרויקט.
5. אישור עבודות חריגות בהתאם למכרז המסגרת.
6. אישור חשבונות חלקיים וסופיים.
7. השתתפות במסירת הפרויקט לרשות ומעקב אחר שנת הבדק כולל ניהול ערבויות וביטוח עבודות קבלניות.
8. השתתפות בסיוורים ופגישות שבועיות סיוור סוף שנת בדק ושחרור ערבות בדק.
9. מתן חו"ד לפי דרישת המזמין.
10. טיפול ודווח לגופים המתקצבים כולל מעקב.

בשנת 2015, פנתה העירייה באמצעות אגף תב"ל לחברת משכ"ל בבקשה לבחירת קבלנים לביצוע שיפוץ 4 גני ילדים והקמת 11 חדרי מיגון בחלוקה ל-2 פרויקטים.

לצורך ביצוע הפרויקטים, ביום 4.5.2015, העירייה קיבלה ממשכ"ל טופס המרכז את הצעות הקבלנים שהוגשו בהליך המכרזי (להלן: "**טופס הריכוז**"). בטופס הריכוז נרשמה עלות הפרויקט הכוללת לעירייה דהיינו הצעת הקבלן בתוספת שיעור תקורה למשכ"ל בסך 10.5% מעלות העבודה עבור שירותי ניהול ופיקוח שינתנו על ידי משכ"ל. טופס הריכוז אושר על ידי מנכ"ל העירייה, גזבר והיועמ"ש של העירייה אשר בחרו בקבלנים הזוכים וחתמו עימם על חוזים ביום 6.5.2015. יש לציין כי, הקבלנים שנבחרו על ידי העירייה הגישו את ההצעות הכספיות הזולות ביותר במכרז משכ"ל.

להלן הקבלנים שנבחרו מתוך טופס הריכוז (להלן: "**הקבלנים**"): :

- **הקבלן "גיל סאבו"** - עבודות שיפוץ והקמת חדרי מיגון ב- 2 גני הילדים (**רקפת ונרקיסים**) והקמת חדרי מיגון ב- 3 גני ילדים נוספים (**מעיינן, חרצית ואש"ל**).
- **הקבלן "נאות חן"** - עבודות שיפוץ והקמת חדרי מיגון ב- 2 גני הילדים (**כרמל ועין התכלת**) והקמת חדרי מיגון ב- 4 גני ילדים נוספים (**צבר, בת חן, ערבה, צבעוני**).

7.2

רכישת שירותי ניהול ממשכ"ל בנוסף להעסקת מפקח פרויקט

מעבר לקבלת שירותי ניהול ממשכ"ל, העירייה מינתה לפרויקטים מפקח. בחודש יוני 2015, העירייה חתמה עם חברת משכ"ל חוזה לניהול ופיקוח, בתמורה לתקורה בשיעור של 10.5%. ביום 28.07.15 סוכם בין העירייה למשכ"ל על שיעור תקורה של 6.5% עבור ניהול בלבד ללא פיקוח. מכיוון שגם משכ"ל וגם מפקח הפרויקט מספקים לעירייה שירותי ניהול באותם הפרויקטים, עולה החשש כי העירייה רוכשת שירותי ניהול כפולים המסופקים גם על ידי משכ"ל וגם על ידי המפקח. בבדיקת תחומי האחריות של המפקח ומשכ"ל נמצאו משימות חופפות, גם משכ"ל וגם המפקח אחראיים על:

- מעקב אחר התקדמות הפרויקט.
- בדיקה ואישור חשבונות הקבלן לתשלום (חלקיים וסופיים).
- אישור עבודות חריגות.
- השתתפות במסירת הפרויקט לרשות ומעקב אחר שנת הבדק ועוד.

יצוין, כי מעבר לחשש לרכישת שירותי ניהול כפולים, עולה החשש כי תחומי ניהול שלא ברור מיהו הגורם המבצע, לא ינהלו כלל.

7.3

חתימת גורם יחיד על פרוטוקול פתיחת המעטפות במשכ"ל

פרוטוקול פתיחת המעטפות המועבר לעירייה ממשכ"ל בהליך המכרזי בו נבחר הקבלן גיל סאבו, נחתם על ידי גורם יחיד במשכ"ל, ללא חתימה של גורם נוסף מטעמם. בשל היעדר קבלת הצעות המחיר המפורטת, קיימת חשיבות יתרה בקיומה של חתימת נציג נוסף מטעם משכ"ל על טופס ריכוז הצעות המחיר ובדיקת ההצעות במעמד פתיחתן. חתימה של גורם יחיד כאמור, מונעת קיומה של בקרה נאותה בהליך המכרזי.

המלצות

- להגדיר בהסכם שיחתם עם משכ"ל את שירותי הניהול הנרכשים ותחומי האחריות, כך ששירותיהם לא יחפפו לשירותים הנרכשים על ידי העירייה ממפקחי הפרויקטים.
- לוודא כי פרוטוקולי פתיחת המעטפות נחתמים על ידי 2 גורמים שונים, תוך מתן עדיפות לנוכחות גורם מטעם העירייה בעת פתיחת המעטפות.

תגובת המבוקר

ע"פ הנחיית הנהלת העירייה על המפקח להיות מועסק ע"י העירייה וזאת לצורך מניעת ניגוד עניינים. ההמלצות מקובלות.

תקצוב עבודות השיפוץ

.8

כללי

8.1

לצורך מימון עבודות השיפוץ והקמת חדרי המיגון, העירייה נדרשת לפתוח תב"ר (תקציב בלתי רגיל) במערכת האוטומציה המנהלת את תקציבי העירייה.

סכום התב"ר נקבע בהתאם להערכה הראשונית של עלויות הפרויקט לפני הכנת כתבי הכמויות וקיום אומדן מדויק ומאושר במסגרת אישור התקציב העירוני לשנת 2015 (הצעת התקציב הוגשה למועצת העיר ביום 2.11.2014). לפי הערכת העירייה הראשונית טרם ביצוע המכרז, עלות שיפוץ 2 הגנים יחד עם הקמת 11 חדרי המיגון ובתוספת עלויות תכנון הוערכה בכ- 8.5 מיליון ש"ח, בהתאם לאמור, אגף התקציבים כלל בספר התקציבים לשנת 2015, תב"ר בסך 5 מיליון ש"ח לשיפוץ גני הילדים ותבר בסך 3.5 מלש"ח להקמת חדרי מיגון בגני הילדים, בחלוקה, כלהלן:

- פרויקט 1769 - שיפוץ התאמת מבנים גני ילדים (4 גני ילדים):
 - תכנון הפרויקט - תב"ר 20-1769-2950 בסך 744 אלפי ש"ח.
 - ביצוע העבודות - תב"ר 20-17712-750 בסך 4,256 אלפי ש"ח.
- פרויקט 1771 – בניית ממ"דים בגני הילדים (4 גני הילדים בהם נעשה שיפוץ ו- 5 גני ילדים נוספים):
 - תכנון הפרויקט - תב"ר 2017712950 בסך 320 אלפי ש"ח.
 - ביצוע העבודות - תב"ר 2017712750 בסך 3,180 אלפי ש"ח.

לאחר ביצוע המכרז וחתימת חוזים עם הקבלנים, העירייה ביצעה פעולת שריון במערכת האוטומציה לצורך שמירה על תקציב החוזה שנחתם בין העירייה לקבלנים בסכומים ובחלוקה כדלקמן:

- גיל סאבו – 2,862,306 ש"ח בתוספת מע"מ (הסכום כולל את תקורת משכ"ל).
- נאות חן - 2,676,124 ש"ח בתוספת מע"מ (הסכום כולל את תקורת משכ"ל).

יצוין, כי התב"רים עבור ביצוע העבודות (כ-7.5 מיליון ₪) נפתחו בסכום גבוה בכ-14% מסכומי החוזים שנחתמו עם הקבלנים (6.5 מיליון ₪). בשל האמור, חריגות מסכומי החוזים שנחתמו עם הקבלנים בסכומים שעד למיליון ₪, לא יצריכו הגדלה של התב"רים.

חריגה מתקציב הפרויקט

8.2

בביקורת נמצא כי בפרויקט שנעשה על ידי העירייה עם הקבלן גיל סאבו, חרגה העירייה מהיקף החוזה כדלהלן:

שם הקבלן	סכום החוזה שסוכם עם הקבלן	התשלום לקבלן	חריגה	אחוז החריגה ביחס להסכם עם הקבלן
גיל סאבו	2,862,306	3,357,092	494,786	17.2%

כיוון שהעירייה אישרה מראש תב"ר בסכום גבוה בכ-14% מהנדרש (כמיליון ₪), לא היה צורך בהגדלת התב"ר. מבדיקה מדגמית של 4 פרויקטים להקמת גני ילדים שנעשו על ידי אגף תב"ל בשנת 2014 נמצא כי גם בפרויקטים אלו הייתה חריגה מהתקציב שסוכם עם הקבלן, כדלהלן:

שם פרויקט	סכום החוזה שסוכם עם הקבלן	התשלום לקבלן	חריגה	אחוז החריגה ביחס להסכם עם הקבלן
גן ילדים הולצברג	2,696,872	*3,177,926	481,054	17.8%
גן ילדים אלתרמן	2,685,444	2,971,865	285,421	10.6%
גן ילדים המקובלים	2,696,872	*2,977,406	280,534	10.4%
גן ילדים יהודה הלוי	2,685,443	2,771,734	86,291	3.2%

*למועד הביקורת החשבון הסופי שהוגש לתשלום לעירייה טרם אושר בשל מחלוקות עם הקבלן.

קיומן של חריגות בשלושה מארבעת הפרויקטים שנדגמו. מצביעות על הערכה חסרה שלי כתבי הכמויות הנערכים על ידי העירייה.

8.3

רישום הוצאות בתב"ר הלא מתאים

מניתוח סעיפי התב"רים עולה כי העירייה כללה תשלומים עבור אגרות/יועצים בתב"ר שפתחה לצורך מימון בניית חדרי המיגון נציין כי למימון היועצים קיים תב"ר נפרד. להלן התשלומים שנמצאו:

1. ר. העתיקות - גן אשל – 1,080 ₪.
2. ג'י פור אס- מע' אבטחה – גן חרצית – תשלום בסך 1,053 ₪ ותשלום נוסף בסך 561 ש"ח.¹

המלצות

- לבחון הסיבות להריגות מתקציבי הפרויקטים כחלק מהליך הפקת לקחים.
- להקפיד על סיווג נכון של ההוצאות לתבר"ים.

תגובת המבוקר

כאשר נכנסים לעבודות שיפוץ לא ניתן לדעת מה יתגלה במהלך השיפוץ, ולכן ישנה אפשרות לביצוע הגדלה בחוזה. יש לקחת בתקציב העירייה מראש ב.צ.מ. חריגות מובאות לאישור מנכ"ל בתוספת הסברים. בעבודות שיפוצים יסודיים קיימת אי וודאות. לדוגמא: קונסטרוקציה תקרה, עמודים תומכים, לכן ישנה האפשרות להכין תקציב גדול יותר במטרה לכסות את הבלתי צפוי.

9.

צווי תחילת עבודה, התרי בניה ולוחות זמנים

9.1

כללי

שנה"ל מסתיימת מדי שנה ביום 30.6 ונפתחת ביום 1.9. בשל האמור, שיפוצי הקיץ של מוסדות החינוך מחייבים היערכות מראש של העירייה ויכולים להתבצע במהלך החודשים יולי-אוגוסט בלבד. שיפוץ 4 גני הילדים והקמת 11 חדרי המיגון, כפי שהתבצע על ידי אגף תב"ל בשנת 2015 כללה עבודה מרובה אשר דרשה זמן רב יותר ובשל כך, תוכננה להתחיל בחודש מאי 2015 ולהימשך עד לסוף חודש אוגוסט (בסמוך לתחילת שנה"ל).

להלן לוחות הזמנים שנקבעו לשלבי הפרויקטים:

שם הקבלן	שם פרויקט	לוח זמנים לתחילת העבודות	לוח זמנים לסיום העבודות
גיל סבו בע"מ	שלב א' – גן רקפת ונרקיסים	20/5/2015	16/8/2015
	שלב ב' – גן מעיין, חרצית, האשל	1/7/2015	23/8/2015

16/8/2015	20/5/2015	שלב א' – גן כרמל ועין התכלת	נאות חן הנדסה ויזום בע"מ
23/8/2015	1/7/2015	שלב ב' – גן צבר ובתן חן, ערבה וצבעוני	

טרם תחילת ביצוע העבודות, העירייה נדרשת להוציא לקבלן צו תחילת עבודה ולוודא כי קיים היתר בניה כחוק לפרויקט, ככל שנדרש היתר לפרויקט.

צו תחילת העבודה בפרויקט לביצוע שלב א' יצא לקבלנים ביום 18.5.2015, החל ממועד זה אישרה העירייה לקבלנים להתחיל בביצוע העבודות.

הוצאת צו תחילת עבודה טרם קבלת היתרי הבניה

9.2

ממצאינו מעלים כי צווי תחילת עבודה לביצוע עבודות השיפוץ הוצאו לקבלן גיל סאבו לפני שהיתרי הבניה לביצוע הפרויקטים התקבלו.

להלן תאריכי מתן צווי התחלת עבודה ומועדי קבלת היתרי הבניה:

מועד קבלת היתר בניה	מועד צו תחילת עבודה	שם פרויקט
11/8/2015	20/5/2015	"רקפת" + "נרקיסים"
21/7/2015	1/7/2015	"האשל"
12/7/2015	1/7/2015	"מעייך"
25/6/2015	1/7/2015	"הרצית"

נדגיש כי צו תחילת העבודה לא כלל הגבלה לגבי העבודה המותרת לקבלן לביצוע או הערה בדבר אי קיומו של היתר בניה. הוצאת צו תחילת עבודה ותחילת ביצוע העבודות, טרם קבלת היתר כחוק, שהשגתו עלולה להימשך זמן רב, חושפת את העירייה לביצוע עבירות בניה.

ביצוע עבודות ללא היתרי בניה

9.3

בחינת חשבונות הקבלנים מעלה כי העירייה החלה בביצוע העבודות להקמת חדרי המיגון לפני מועד קבלת היתרי הבניה כמחויב בחוק.

כדוגמא נציין כי החשבון השני שהוגש לתשלום על ידי הקבלן נאות חן ביום 4.8.2015 עבור העבודות שנעשו עד לחודש יולי 2015 ואושר על ידי המפקח לתשלום, כלל חיוב בסך כ- 1.35 מיליון ש"ח עבור עבודות השיפוץ והקמת חדרי המיגון בגני הילדים (חשבון זה מעיד על סיום 63.54% מהעבודות בגן).

היתר הבניה להקמת חדרי המיגון בגני הילדים אושר על ידי ועדת התכנון והבניה של העירייה רק ביום 11.8.2015, כחודש וחצי לאחר סיום כ- 2/3 מהעבודות בגן.

תשלום עבור ביצוע חלק ניכר מעבודות השיפוץ בגן לרבות עבור הקמת המ"ד המחויב בקבלת היתר, טרם קבלת היתר הבניה, מעיד על ביצוע העבודות לפני מועד קבלת היתר הבניה כחוק.

אי הוצאת צו תחילת עבודה לשלב ב' לפרויקט

9.4

כאמור, הפרויקטים חולקו לשני שלבים. שלב א' כלל שיפוץ בגני ילדים ושלב ב' שכלל הקמת ממדים בגנים נוספים. צו הביצוע של שלב ב' יצא לקבלן רק ביום 26.8, לאחר מועד סיום העבודות (העירייה ערכה סיורים לקבלת הגנים בימים 18.8.2015 ו- 25.8.2015, לפני מועד הוצאת צו תחילת העבודה לשלב ב' אשר ביצוע עבודה זו נמשכת מספר חודשים).

מהאמור עולה, כי העירייה לא הוציאה לקבלנים צו תחילת עבודה לביצוע שלב ב' של העבודות (הקמת חדרי המיגון ב- 3 גני ילדים), טרם תחילת העבודות כמחויב.

אי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים

9.5

בניגוד ללוחות הזמנים שנקבעו ולפיהם על הקבלן לסיים את עבודתו ביום 23.8.2015, מועד המותיר לעירייה כשבוע לטפל בליקויים שיתגלו. הגנים נמסרו לעירייה בפרוטוקול מסירה רק ביום 3.9.2015 (יום פתיחת שנה"ל). לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, הקבלן נדרש לבצע עבודות נוספות והחריגה מלוחות הזמנים נוצרה בשל הרחבת היקף העבודות. כמו כן, לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, הגנים התקבלו ואף הוחל בהכנסת הציוד לגנים טרם מועד חתימת פרוטוקול המסירה של הגנים לעירייה.

אי סיום תיקון הליקויים בגנים טרם פתיחת שנה"ל

9.6

בשל מסירת הפרויקט באיחור מלוחות הזמנים שנקבעו, במועד קבלת הגנים, לא נמסרו לקבלן הערות לגבי הבעיות הקיימות בגנים רקפת ונרקיסים. ההערות נמסרו לקבלן לגבי גנים אלו רק ביום 7.10.2015, למעלה מחודש לאחר פתיחת הגן. בגני הילדים אשל, מעיין וחרצית בהם נערך פרוטוקול מסירה בתאריך 3.9.2015 לא תוקנו הליקויים טרם פתיחת שנת הלימודים כתוצאה מהאיחור במסירת הגנים. לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, בתום שנת הבדק של הפרויקט יערכו סיורים נוספים לבדיקת תקינות הגנים ותיקון הליקויים.

המלצות

- להקפיד על הוצאת צווי עבודה והתרי בניה כנדרש, יש להנחות את המפקחים לוודא כי לא מבוצעות עבודות הטעונות היתר לפני קבלת היתר בניה.
- במקרים בהם מוציאים צווי תחילת עבודה לפני קבלת היתר בניה יש להגביל את צווי התחלת העבודה רק לעבודות שאינן צריכות היתר.
- יש לוודא כי הקבלן עומד בלוחות הזמנים שנקבעו לפרויקט לבחון את האפשרות להטלת סנקציות על הקבלן במקרה של אי עמידה בלוחות הזמנים.

תגובת המבוקר

פרק הזמן לשיפוץ יסודי של מוסדות חינוך כגון גני ילדים ובתי ספר הינו קצר ביותר, לעיתים במשך חודשיים עד שלושה חודשים ועלינו לבצע עבודות שיפוץ מההתחלה ועד הסוף ובגנים נוספים נדרשנו גם לבניית ממד"ים. בשלב הראשון נכנסנו לעבודות שיפוץ הכוללת פירוק, התארגנות, הורדת קירות אשר אינם מחייבות היתר, במקביל ועקב דחיפות העניין כאשר לנגד עינינו עומד נושא חזרת הילדים בזמן אל גני הילדים כאשר הם ממוגנים ולכן צווי העבודה לא היו חופפים. גני הילדים, רקפת ונרקיסים – התחלנו קודם בעבודות שיפוצים. בדברים המהותיים כגון היתר איכלוס, היתר חברת חשמל, היתר כיבוי אש, עמדנו בהם במועד. ליקויים לא מהותיים מתוקנים במהלך שנת בדיקה.

אגף תב"ל על מנהליו היה במשך תקופת השיפוץ והבנייה גני הילדים יום כל היום. ראש האגף, סגנו ומנהל מחלקת תחזוקה היו בפיקוח צמוד והדוק הן על המפקח והן על הקבלן וסיירו בכל הגנים במשך כל תקופת החופש אילולא עשו כך הגנים לא היו מוכנים גם לא בחודש דצמבר. כאמור כאשר נכנסים לעבודות שיפוצים מתגלות בשטח בעיות אשר אין אפשרות לעלות עליהם טרם תחילת השיפוץ. בנוסף, אגף תב"ל ואגף החינוך עשה כל שביכולתו ועמד בלוח הזמנים לפתיחה נאותה של הגנים ואף קיבל שבחים רבים מראש העיר ומנכ"ל העירייה.

הליך הבחירה ואישור העסקת המפקח

10

כללי

10.1

הפיקוח על פרויקט שיפוץ גני הילדים והקמת חדרי המיגון נעשה על ידי חברת פיקוח חיצונית בשם "יוסף יעקב שירותי הנדסה ובטיחות" (להלן: "המפקח") אשר נשכרה על ידי אגף תב"ל לצורך ניהול, תיאום ופיקוח של הפרויקט. שירותי הפיקוח והניהול ניתנים משלב התכנון, סיוע בהליך מכרז לבחירת הקבלן המבצע, תיאום ומעקב אחר ביצוע הפרויקט וקיום פיקוח צמוד באתר אחר עבודת הקבלן.

בהתאם לאמור, שירותי המפקח נדרשו על ידי העירייה החל משלב תכנון הפרויקט ולאורך כל שלבי ביצוע הפרויקט. נציין כי המפקח הינו הגורם העיקרי אשר מבצע את המעקב אחר עבודת הקבלן בשטח, בדיקת החשבונות המוגשות על ידי הקבלן ועוד.

התקשרות למתן שירותי פיקוח הינה התקשרות הפטורה ממכרז וטעונה אישור בוועדת היועצים העירונית בה חברים מנכ"ל העירייה, סגן גזבר העירייה, היועצת המשפטית של העירייה ומרכזת הוועדה (להלן: "ועדת היועצים"), ובכפוף לחתימת חוזה עם המפקח.

ממצאים

10.2

במסגרת הביקורת בחנו את הליך בחירת המפקח החל ממועד קבלת הצעת המחיר ועד למועד חתימת הסכם הפיקוח. להלן ריכוז הליכים אלו:

מועד	הפעולות שבוצעו	פרטים
12.1.2015	הצעה כספית לעירייה למתן שירותי הפיקוח	הזמנת שירותי פיקוח ללא אישור ועדת היועצים
17.2.2015	הופקה הזמנת רכש למפקח	
פברואר 2015	תחילת עבודת המפקח בפרויקט, הכנת כתבי הכמויות וליווי ההליך המכרזי	תחילת עבודה ללא חתימת חוזה
22.4.2015	ההזמנה הידנית נחתמה על ידי מנהל מחלקת התחזוקה	ביצוע הליך מכרזי וקבלת אישור ועדת היועצים בדיעבד
25.4.2015	קבלת הצעות מחיר מ- 2 מפקחים נוספים	
4.6.2015	אישור העסקת המפקח בפרויקט על ידי ועדת היועצים	
18.6.2015	המפקח והעירייה חותמים על הסכם עם העירייה למתן שירותי ניהול, תיאום ופיקוח בפרויקט	

מהנתונים עולה כדלהלן:

- המפקח הגיש את הצעתו ביום 12.1.2015, והחל בעבודתו בסמוך למועד זה. המפקח ליווה את הכנת כתבי הכמויות שנערכו בתקופה זו וקידם את קבלת היתרי הבניה, הסדרת העסקת המפקח בפרויקט נעשתה לאחר תחילת עבודתו.
- הצעות המחיר מ- 2 מפקחים האחרים התקבלו 3 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (27.4.2015). אישור ועדת היועצים התקבל כ- 4.5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח (4.6.2015). החוזה המסדיר את עבודת המפקח בפרויקט ושכ"ט שיקבל נחתם כ- 5 חודשים לאחר תחילת עבודת המפקח ב- 18.6.2015.

מהאמור עולה, כי אגף תב"ל הפעיל את המפקח במשך כ- 5 חודשים, ללא הסדרת העסקתו בפרויקט ומבלי שנחתם עם המפקח חוזה המסדיר את תחומי אחריותו, וללא הליך בחירה ראוי. נציין כי ועדת היועצים העירה לאגף כי יש לבחון יועצים נוספים לנוכח העובדה שמפקח זה עובד "כמעט באופן בלעדי עם האגף" כפי שציין סגן גזבר העירייה דאז.

המלצות

- להקפיד על קיומו של הליך בחירה נאות למפקחים. כמו כן, יש להימנע מהפעלת מפקחים בפרויקטים טרם קבלת אישור ועדת היועצים, הוצאת הזמנת עבודה וחתימה על חוזה.

תגובת המבוקר

העירייה פועלת להקמת מאגר יועצים שיקל על תהליך בחירת יועצים/מפקחים/אדריכלים וכו'. בהיעדר מאגר שכזה אנו פונים לקבלת הצעות מחיר שבלא מעט מקרים היועצים אשר אנו פונים אליהם עברו את היקף העבודה ע"פ נוהלים עירוניים ומאגר היועצים מצטמצם ביותר עבורנו ומהניסיון שלנו עם המפקחים אנחנו בוחרים את הטובים ביותר, במקרה זה פנינו אל יוסף יעקב הוכנה הזמנת עבודה שלא אושרה ללא וועדת יועצים ולכן פנינו להצעות נוספות בהנחה שלא יאושר נשלם על העבודה עד כה ונפנה ליועץ שנבחר. מקבלים את המלצת המבקר.

בדיקת חשבונות הקבלנים

.11

כללי

11.1

נספח ג' להסכם שנחתם עם הקבלנים מסדיר את תנאי זכאות הקבלן לקבלת התמורה עבור עבודתו בהתאם לחשבונות ביניים שיגיש מדי חודש על פי קצב התקדמות הפרויקט. החשבונות ישולמו תוך 52 ימים ממועד אישורם. החשבון הסופי ישולם לקבלן תוך 60 ימים ממועד הגשתו לעירייה. חשבונות הקבלן מאושרות בחתימת המפקח שהינו הגורם העיקרי הנמצא בשטח ונדרש לעקוב אחר שלבי ביצוע הפרויקט, וביצוע בהתאם לכתבי הכמויות שנקבעו. חשבונות שאושרו בחתימת המפקח מועברות גם לאישור וחתימת מנהל מחלקת התחזוקה וגורמים נוספים במשכ"ל (רכז הפרויקט, ס. מנהל תחום הבינוי ומנהלת חשבונות במשכ"ל). לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, מועד תשלום חשבונות הקבלנים מחושב החל מיום אישור החשבון בחתימת המפקח ומנהל הפרויקט. להלן פירוט החשבונות שהוגשו ואושרו לתשלום בפרויקטים שנעשו על ידי החברות גיא סאבו ונאות חן:

גיל סאבו						
מועד אישור אגף תב"ל	מועד אישור משכ"ל	מועד אישור המפקח	מועד הגשת החשבון	אחוז השלמת הפרויקט בהתאם לחשבון	סכום החשבון המצטבר שאושר לתשלום	פרטים
6.8.2015	20.7.2015	15.7.2015	15.7.2015	19.93%	668,904	חשבון 1
25.8.2015	20.8.2015	10.8.2015	10.8.2015	54.17%	1,818,643	חשבון 2
27.10.2015	-	30.8.2015	16.8.2015	96.81%	3,249,996	חשבון 3
לא ידוע	לא ידוע	מרץ 2016	21.9.2015	100%	3,357,092	חשבון סופי

נאות חן						
מועד אישור אגף תב"ל	מועד אישור משכ"ל	מועד אישור המפקח	מועד הגשת החשבון	אחוז השלמת הפרויקט בהתאם לחשבון	סכום החשבון המצטבר שאושר לתשלום	פרטים
6.8.2015	-	30.6.2015	-	24.7%	655,714	חשבון 1
26.8.2015	20.8.2015	4.8.2015	-	65.7%	1,741,177	חשבון 2
27.10.2015	21.10.2015	30.8.2015	29.8.2015	90.5%	2,400,000	חשבון 3
לא התקבל	לא התקבל	לא התקבל	לא התקבל	100%	2,651,625	חשבון סופי

מהנתונים עולה, כי המפקח אישר תשלום של עד לכ- 97% מסך התשלומים המגיעים לקבלן, כלהלן:

מספר חשבון	סכום חשבון מצטבר	אחוז התשלום לקבלן מסך התשלום שאושר לו בסיום הפרויקט
גיל סבו		

96.8%	3,249,996	חשבון 3
נאות חן		
81.7%	2,400,000	חשבון 3

אי בדיקת חשבונות הביניים המוגשים לתשלום

11.2

המפקח אישר את חשבונות הביניים בפרק זמן קצר ממועד קבלת החשבון, לעיתים ביום קבלת החשבון מבלי שביצע אף תיקון לכמויות שחויבו על ידי הקבלן בחשבון הביניים, להלן פרוט מועדי האישור של המפקח:

מספר חשבון	מועד קבלת חשבון	מועד אישור	משך הזמן שחלף עד לאישור החשבון
גיל סבו			
חשבון 1	15.7.2015	15.7.2015	0 ימים
חשבון 2	10.8.2015	10.8.2015	0 ימים
חשבון 3	16.8.2015	30.8.2015	שבועיים
נאות חן			
חשבון 1	לא ידוע	30.6.2015	לא ידוע
חשבון 2	לא ידוע	4.8.2015	לא ידוע
חשבון 3	29.8.2015	30.8.2015	יום אחד

פער הזמנים בין הגשת החשבון לאישורו מוביל למסקנה כי המפקח לא מבצע מדידות לבדיקת הכמויות המפורטות בחשבונות הביניים המוגשות לעירייה לתשלום. התנהלות זו יכול שתגרום לתשלומים עודפים, שכן במקרה בו יאשר המפקח תשלום מעבר למגיע לקבלן, יהיה קושי בביטול התשלום העודף אם זה יתגלה רק בעת אישור החשבון הסופי.

תשלום בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא סופקו בפועל

11.3

השוואה שביצעה הביקורת בין הכמויות בחשבון הביניים ששולם לקבלן גיל סאבו לכמויות שאושרו בחשבון הסופי לאחר ביצוע המדידות מעלה כי העירייה שילמה בחשבונות הביניים עבור כמויות שלא סופקו בפועל. להלן פרטי בדיקתנו:

פרטי הסעיף	מספר הסעיף	כמות שאושרה ושולמה בחשבון הביניים	כמות שאושרה ושולמה בחשבון הסופי (לאחר מדידת כמויות)	הכמות שחויבה בחשבון הביניים ולא נעשתה בפועל
ניקוי שטח והסרת צמחיה	01.01.0030	240	149.5	90.5
פירוק וסילוק גדר אבן	01.01.0630	45	16	29
פירוק וסילוק קו ביוב	01.01.0680	100	30	70
הידוק מבוקר של תשתית	01.02.0210	926	140	786
הידוק מבוקר של מילוי	01.02.0250	457	32	425
פירוק חלק מגדר חוץ	01.04.0010	20	2	18
איטום גגות בשתי שכבות של יריעות	05.01.0020	61.14	48.90	12.24
איטום קירות בטיח	05.03.0040	27.94	14.7	13.24
דלתות לארון חשמל	06.03.0420	8	5.5	2.5
בידוד לצינורות מים חמים	07.03.0030	110	70	40
עטיפת בטון	07.04.0230	39.9	10	29.9
נקודות מים קרים	07.05.0020	10	2	8
מוליך נחושת מבודד	08.02.0021	400	40	360
כבל נחושת	08.02.0081	150	15	135

מהנתונים עולה כי חשבונות הביניים כוללים כמויות שלא אושרו בחשבון הסופי, ומכאן חיזוק למסקנתנו כי חשבונות הביניים מאושרים ע"י המפקח ללא בדיקה.

במקרה של מחלוקות עם הקבלן, אישור חשבונות הביניים יכול להתפרש כאישור הכמויות שבוצעו, ומכאן המלצתנו לשלם מקדמות לקבלן במקום אישור חשבונות ביניים ללא בדיקה ראויה.

11.4 היעדר תיעוד למועד קבלת חשבונות הקבלן ומועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל

בחלק מהחשבונות שנבדקו לא נמצא תיעוד למועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולמועד אישור החשבונות על ידי משכ"ל.

היעדר תיעוד כאמור אינו מאפשר לבחון את משך הזמן שלקח למפקח ולמשכ"ל לאשר את חשבונות הקבלנים.

11.5 עיכוב רב בבדיקת החשבונות הסופיים של הקבלנים ואי תשלום במועד (גיל סאבו)

החשבון הסופי של הקבלן גיל סאבו שהוגש ביום 21.9.15 אושר על ידי מפקח הפרויקט לתשלום בסמוך למועד סיום הביקורת, חודש מרץ 2016. איחור של כ-4 חודשים. באופן שאינו מאפשר לעירייה לעמוד במחויבות החוזית של תשלום החשבון הסופי תוך 60 יום ממועד הגשתו.

המלצות

- במקרה בו המפקח אינו יכול לאשר את הכמויות בחשבונות הביניים, יש לשקול תשלום מקדמות לקבלנים.
- להקפיד על תיעוד מועד קבלת החשבונות מהקבלנים ולבצע בקרות אחר אישור/דחיית החשבונות במועדים שסוכמו עם הקבלנים.

תגובת המבוקר

אישור חשבונות ביניים ללא בדיקה – תהליך זה אינו תקין, כל עוד המפקח חתום הוא אמור לבדוק את הכמויות בשטח. תיבדק אפשרות לשלם לפי התקדמות העבודה, תלוי בחוזה, ויבדק מול הלשכה המשפטית. כאשר הקבלן מגיש את החשבון לא כנדרש (העדר מסמכים או כמויות) המפקח רשאי להחזיר את החשבון ומועד ההגשה נקבע לפי הגשת החשבון המתוקן. אישור החשבון ניתן לאחר בדיקה ובהתאם לדרישות המזמין.

12. יישום ההערות בדוחות מפקח

12

כללי

12.1

מכרז משכ"ל מאפשר לעירייה לבחור בספקי מסגרת אשר איכות עבודתם וניסיונם נבחן על ידי משכ"ל ולא על ידי העירייה. התקשרות כאמור, אף שאינה דורשת התעסקות רבה מצד העירייה בביצוע ההליך מכרזי, מחייבת את העירייה לבחון היטב את איכות עבודת הקבלנים.

טרם סיום הפרויקטים ומסירתם לעירייה, מפקח הפרויקט מבצע סיורים בפרויקט שבוצע, לצורך בחינת עבודת הקבלן וקיומם של ליקויים בעבודת הקבלן.

מבדיקת הסיורים שנעשו בפרויקט של גיל סאבו עלה כי המפקח ביצע 6 סיורים בגנים ששופצו במועדים ובגנים כדלקמן:

- סיורים בגני הילדים אשל, מעין וחרצית בימים 18.8.2015 ו-25.8.2015.

- סיורים בגני הילדים רקפת ונרקיסים בימים 7.10.2015, 20.10.2015, 4.11.2015, 21.12.2015.

בכל הסיורים שהתקיימו על ידי מפקח הפרויקט בגני הילדים אשל, מעין וחרצית, נרשמו לקבלן גיל סאבו הערות בדבר עבודת איטום בלתי תקינה, בניגוד להנחיות ולתכניות והערות רבות נוספות.

בסיור בגן נרקיסים רקפות ביום 4 בנובמבר 2015 נרשמו הערות כדלהלן:

- ריצוף מחדש ושינוי שיפוע מנועי המיזוג אוויר כמניעה לרטיבות הקירות.
- פריצת פתח בחדר אשפה ליציאת מי גשמים.
- בחצר הצפוני, הנמכת בור חלחול מי גשמים.
- הנמכת הריצוף בחצר המזרחי לניקוז עילי של המים.
- תיקוני צבע במקומות שהיה רטיבות (כולל גן מעיין).
- שער כניסה לגנים – תיקון סגירת שער.

בסיור בגן נרקיסים רקפות ביום 21 בדצמבר 2015 נרשמו הערות כדלהלן:

- בגן נרקיסים במטבח יש רטיבות באזור הכיור. על הקבלן לתקן.
- בגן נרקיסים רטיבות בקיר חיבור ממ"מ החדש עם הישן.
- יש להנמיך את מתקן ניר הטואלט בתאי השירותים בקרבת ובהישג היד של ילדים ועוד.

הקבלן נדרש לתקן ליקויים אלו שהתגלו עוד לפני מסירת הגנים לעירייה.

בהקשר זה נציין, כי אחריות שנת הבדק הינה לליקויים המתגלים בתוך שנת הבדק, ליקויים המתגלים תוך כדי עבודה יש לתקנם מיידית עוד בטרם מסירת הגנים לעירייה.

ממצאים

12.2

ביום 25.1.2016, כ-5 חודשים לאחר סיום העבודות ביצענו סיורים לבחינת עבודות שיפוץ גני הילדים והקמת חזרי המיגון שבוצעו על ידי הקבלן גיל סאבו (גן רקפת ונרקיסים) והקבלן נאות חן (גן כרמל ועין התכלת). כמו כן, הביקורת בחנה את דוחות הסיורים של המפקח לגבי הגנים בהם נעשו שיפוצים והוקמו חזרי מיגון על ידי הקבלן גיל סאבו. במסגרת הביקורת בחנו את הליקויים שצוינו בדוחות המפקח במהלך הבניה. כפי שיפורט להלן חלק מהליקויים שצוינו על ידי המפקח עדין קיימים. בהקשר זה נחזור ונדגיש כי אחריות שנת הבדק מיועדת לליקויים שנתגלו ממועד המסירה, ליקויים שנתגלו תוך כדי עבודה ויש לתקנם מיידית עוד טרם המסירה.

ליקויים שלא טופלו למועד ביצוע הסיורים על ידי הביקורת

להלן תוצאות הסיור שערכנו לבדיקת תיקון הערות המפקח:

סדק מנזילת מים מחלון חדש (גן נרקיסים)



סימני רטיבות בקיר הגן (גן כרמל)



סימני רטיבות בתקרת הגג (גן רקפת, נרקיסים, כרמל)





דלת תקולה (גן רקפת)

למרות הערת המפקח, הקבלן טרם הנמיך את גובה הריצוף של האבנים המשתלבות כתוצאה מכך, שער המעבר מגן הילדים לחצר נפתח עד לשליש בלבד, דבר המקשה על היציאה לחצר המשחקים. להלן תמונה הממחישה את הפתיחה המקסימאלית של דלת היציאה מהגן לחצר:



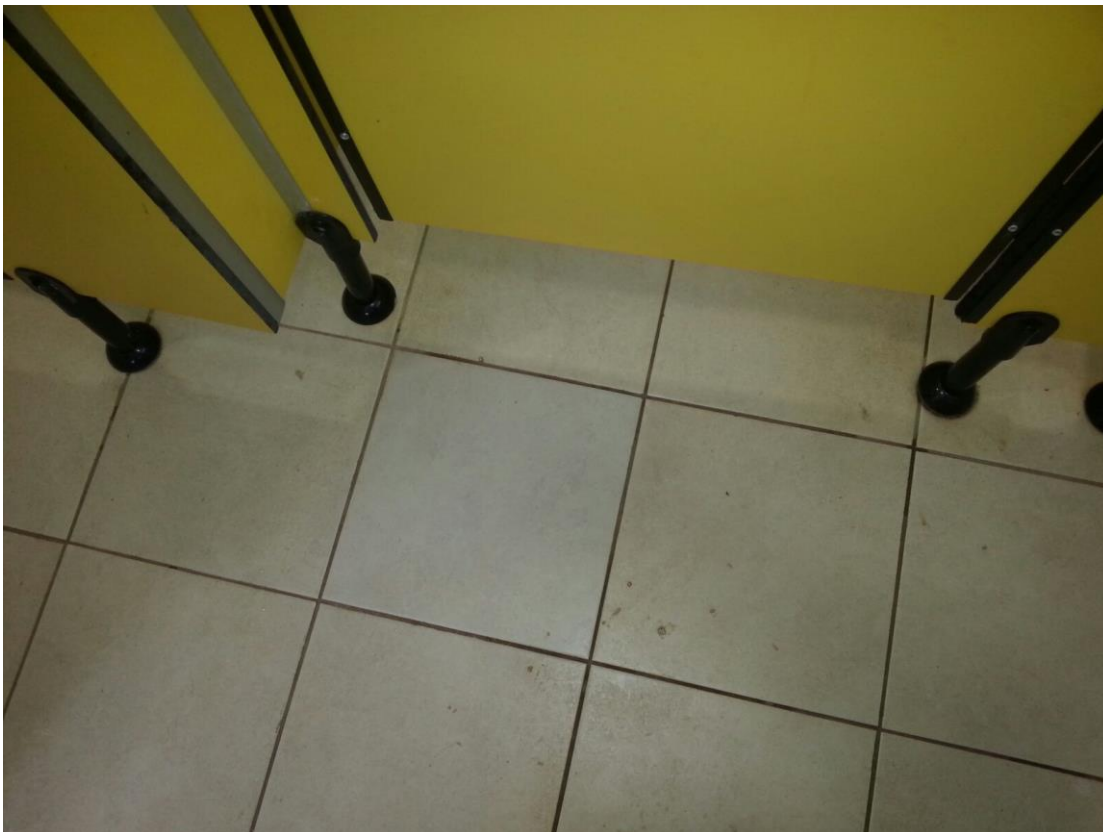
תיקוני צבע לקויים (גן כרמל ועין התכלת)

- תיקוני הצבע שנעשו על ידי הקבלן בשל נזקי רטיבות בקיר החיצוני של הגן (בכניסה לגן), נעשה באמצעות צבע שונה מהצבע המקורי בו נצבע הקיר, בצורה בולטת ביותר (המפקח לא העיר על כך בסיור).



ריצוף בצבע לא אחיד (גן עין התכלת)

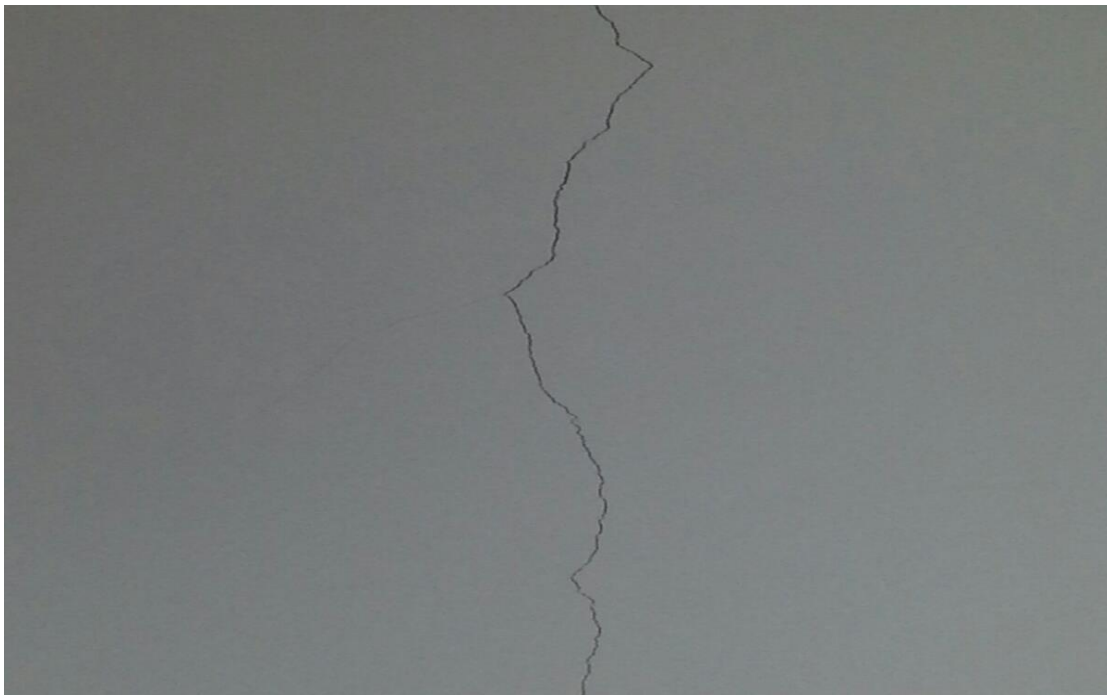
- במספר מקומות בשירותים של גני הילדים נמצא ריצוף בצבעים שונים (לא בגוון אחיד)





סדקים בצבע של הקירות (גן נרקיסים וכרמל)

- בקירות הגנים ישנם סדקים רבים הנובעים מסיוד לקוי של קירות הגן







יצוין, כי לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, שנה לאחר תום כל פרויקט, מאותרים ליקויים בפרויקט והקבלן נדרש לתקן את הליקויים שנמצאו (להלן: "שנת הבדק"). לדברי המנהל, גם בפרויקט זה, הליקויים כאמור יתוקנו בתום שנת הבדק.

סיכום

תוצאות הסיוור מעלים חשש כי עקב לוחות הזמנים הצפופים אין הקפדה על מסירת הגנים לאחר תיקון כל הליקויים שעלו בדוחות המפקח. גם לאחר 5 חודשים הליקויים עדיין קיימים. בהקשר זה נציין כי לוחות הזמנים חייבו מסירת הגנים כשבוע לפני תחילת שנת הלימודים כדי לאפשר תיקון ליקויים. העובדה שמסירת הגנים התבצעה באיחור לא אפשרה הליך זה.

המלצות

- לפעול לתיקון הליקויים תוך כדי העבודה ובסמוך ככל האפשר לסיומה. ניתן לעשות זאת בחופשות ספטמבר ולא לחכות לתום שנת הבדק.

תגובת המבוקר

- במסגרת החוזה יש שנה שנת בדיק לתיקון ליקויים . הקבלן מבצע את התיקונים בהתאם להנחיות העירייה והמפקח .
- הסדקים שהופיעו בקירות הם סדקים טבעיים שנוצרים לאחר מס' חודשים בחיבור של בניה חדשה עם בניה ישנה . עקב תזוזות קרקע באזור הבנייה החדשה נוצרים סדקים . הסדקים לא הופיעו כתוצאה מנזילה . במידה וקיימת נזילה (אם קיימת) ניתן לראות סימני רטיבות בתקרות . הסדקים מטופלים בסוף שנת הבדק

לאחר התייצבות הקרקע. ייתכן כי יופיעו סדקים קלים בהמשך במידה והקרקע לא התייצבה באופן מלא לאחר שנה .

- תיקון בחופשת הקיץ- המלצה מקובלת ומיושמת כבר בחלק מהמקומות . מכיוון שלומדים בגנים ומתקיימים גם בימי חופש (צהרונים/ יול"א) אנו דוחים את מה שניתן לדחות לתקופות בהם הגן פנוי מילדים וניתן לבצע עבודות . חשוב להדגיש כי במקרים של בטיחות איננו מתפשרים ומבצעים עבודות באופן מידי.
