



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

הזמנות מחוזה שיפוצים

תב"ר 20030 שיפוצי מוס"ח

### תוכן העניינים

עיקרי הממצאים וההמלצות.....	3
1. מבוא.....	14
2. מטרות הביקורת.....	14
3. היקף וגבולות הביקורת.....	14
4. מכרזים לביצוע עבודות שיפוץ ועבודות אחזקה.....	15
5. מדגם הביקורת חוזה שיפוצים.....	16
6. פרוגרמה רב שנתית.....	16
7. אוגדן תמחור העבודות.....	17
8. הליך בחירת הקבלן המבצע שיפוץ קיץ 2023.....	22
9. הזמנות עבודה.....	25
10. מסירת העבודה לקבלן.....	30
11. אישורי השבונות מהקבלן.....	31
12. הערכת עלויות השיפוץ – דוח מהנדס.....	36
13. עיקרי תגובת ראש מנהל תפעול לשעבר.....	38
14. מכתב ראש העירייה.....	39

עיקרי הממצאים וההמלצות

1. מבוא
- דוח הביקורת מתייחס לשיפוצי הקיץ שנערכו ב- 6 בתי ספר בעיר אך ההמלצות הכלולות בו כוחם יפה גם להתנהלות העירייה בשיפוצים במבני ציבור המוזמנים באמצעות חוזה השיפוצים שנבחן בדוח זה. אגף תב"ל במנהל התפעול מופקד על ביצוע השיפוצים באמצעות מחלקת הבינוי, מחלקת התחזוקה (מוסדות חינוך) מופקדת על שיפוץ וחיידוש גני ילדים. במסגרת הביקורת נבדקו הזמנות עבודה של שיפוץ 6 בתי ספר שבוצעו במסגרת שיפוצי קיץ 2023. שיפוצים אלו חויבו מתב"ר 20030, "שיפוצי מוס"ח והיערכות לפתיחת שנת הלימודים", באמצעות חוזה "לביצוע עבודות שיפוצים במוסדות חינוך ומוסדות ציבור" (מכרז מסגרת מס 19-2022-36).
4. מכרזים לביצוע עבודות שיפוץ ועבודות אחזקה
- בחודש ספטמבר 2022 פרסמה העירייה שני מכרזים פומביים לקבלת הצעות להסכמים להלן: מכרז מסגרת 19-2022-37 לביצוע עבודות אחזקה במוסדות חינוך ומוסדות ציבור ומכרז מסגרת 19-2022-36 לביצוע עבודות שיפוצים במוסדות חינוך ומוסדות ציבור. לביקורת נמסר כי מכרז התחזוקה נועד בעיקרו לעבודות תחזוקה ואילו מכרז השיפוצים נועד לשיפוצי עומק. אולם בדיקתנו העלתה כי השימוש במכרזים הינו פונקציונלי, כל ההזמנות שהופקו ממחלקת הבינוי הקשורות לעבודות בבתי הספר הופקו ממכרז השיפוצים, גם במקרים בהן הקיף העבודות הנדרש קטן יחסית ואילו כל ההזמנות הנוגעות לשיפוץ גני ילדים שהופקו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה הופקו מחוזה התחזוקה למרות שכללו שיפוצי עומק בגני הילדים בהיקף כספי רב. כדוגמה נציין את הזמנת עבודה לשיפוצי עומק בגני הילדים גולן ותבור בסך 1,536 אלפי ש"ח שהופקה מהסכם התחזוקה ולא מהסכם השיפוצים.
- המלצה
- להקפיד כי הזמנות לשיפוצים יוזמנו מכוח חוזה השיפוצים, להקפיד כי מחוזה התחזוקה יוזמנו עבודות תחזוקה מאחר והוראות החוזה מתואמות לעבודות מסוג זה.
6. פרוגרמה רב שנתית
- 6.1 כללי
- שיפוץ בתי הספר הינו תהליך רב שנתי, בדרך כלל לא מבוצע שיפוץ כולל אלא שיפוץ וחיידוש מקטעים במהלך השנים.
- 6.2 תוכנית רב שנתית
- ממצאנו מעלים כי למועד הביקורת אין בידי מינהל החינוך ובידי מינהל התפעול תוכנית רב שנתית של שיפוצים נדרשים במוסדות החינוך ממנה נגזרים השיפוצים השנתיים הנדרשים. זאת ועוד, גם תוכנית ברמת המוסד, דהיינו אלו אלמנטים יש לחדש/ לשפץ בשנים הקרובות אינן בנמצא.
- 6.3 מאגר מידע

במסגרת הביקורת נדרשו, לגבי בתי הספר שנבחנו בדוח זה, פרטים בסיסיים על השיפוצים שנערכו בשנים האחרונות כגון רשימת העבודות שנערכו ועלותם, מסתבר שאין מאגר מידע הכולל נתונים אלו. שיפוץ מוסדות החינוך במקטעים ראוי שיתבסס על מידע אודות האלמנטים ששופצו בשנים האחרונות. אנו סבורים כי החלטה מושכלת אודות המוסדות שישופצו, מרכיבי השיפוץ ועלותם ראוי שתבוסס על תוכנית רב שנתית המביאה לידי ביטוי את סדר העדיפויות שהוגדר מראש, כמו כן חלוקת השיפוץ למקטעים מחייבת מידע אודות השיפוצים שנערכו במוסד בשנים הקודמות.

## המלצות

- לערוך תוכנית רב שנתית לשיפוץ מוסדות חינוך הן ברמת המוסד והיינו אלו אלמנטים יש לחדש לפי סדר עדיפות והן ברמת הרשות והיינו אלו מוסדות יקבלו קדימות, תוכנית זו תשמש בסיס לקבלת החלטות.
- להקים מאגר מידע ברמת המוסד של השיפוצים שנערכו, מאגר זה יכלול פרוט מרכיבי השיפוץ תוכניות, והקיף כספי. נתונים אלו יעמדו לרשות מקבלי ההחלטות.
- שיפוצים שהצריכו עריכת תוכנית אדריכלית /חשמל / אינסטלציה וכו יש לוודא שמירת התוכניות במוסדות החינוך ובאגף תב"ל.

## אומדן תמחור העבודות

.7

### כללי

7.1

תמחור עבודות השיפוץ הינו כלי הכרחי העומד בבסיס תהליך קבלת ההחלטות, התמחור מאפשר אמידה של המסגרת התקציבית הנדרשת או לחילופין מבטיח כי העבודות הנדרשות עומדות במסגרת התקציב שנקבע. כמו כן, אומדן העבודות מאפשר תיעדוף האלמנטים הנדרשים בשיפוץ כתלות בעלותם. האומדנים נערכים ע"י מנהל מחלקת בינוי ומשמשים ככלי תומך החלטות בסיסי לגבי הקיף והרכב שיפוצי הקיץ. אומדנים אלו הוצגו למקבלי ההחלטות ועל בסיסם התקבלו החלטות.

### פורמט ה"תמחור"

7.2

תמחור העבודות מתבצע בגליון אקסל, הפורמט אינו אחיד לא ברמת הפרוט, לא בתצורה הכללית ולא בסעיפים הכלולים. חלק מהאומדנים כולל פרוט של כמות ומחיר וחלק מהאומדנים כולל סכום גלובלי עגול. חלק מהסעיפים אינם ממוקדים כגון "רענון קוסמטי", "בדיקה ותיקון לפי הצורך", במרבית האומדנים הסעיפים אינם כוללים מע"מ (תוספת המע"מ בסיכום) ובמקצת האומדנים המחירים כוללים מע"מ. כללו של דבר אין פורמט אחיד לא ברמת הנראות ולא ברמת הפרוט של האומדנים.

### תמחור עבודות בינוי

7.3

אומדן עבודות הבינוי והשיפוץ נכלל באומדנים בסכום גלובלי עגול ונראה כי לא נסמך על תמחור האלמנטים השונים כגון שיפוץ ספריה 400,000 ש"ח שיפוץ מינהלה 150,000 ש"ח. נראה כי סכומים אלו שנקבעו באומדן לא נסמכו על תמחור האלמנטים השונים הכלולים בשיפוץ כגון מ"ר ריצוף, מ"ר מחיצות גבס, עבודות חשמל וכדומה. אציין כי בשלב עריכת האומדן יכול שעדיין אין תוכנית אדריכלית אולם מושג כללי של

מהות השיפוץ הנדרש כגון שטח והאלמנטים הנדרשים בוודאי קיימים.

#### מאגר מידע

7.4

חלק ניכר מעבודות השיפוצים במוסדות החינוך חוזרים על עצמם מידי שנה, פריטים כגון, עבודות צביעה של כיתות, מסדרונות, שיפוץ תאי שירותים, עבודות איטום, עבודות ריצוף פנים וחוף ועוד. באגף ת.ב.ל לא קיים מאגר מידע של עבודות שיפוץ באמצעותו ניתן לקבל אומדן כללי של עבודות השיפוץ הסטנדרטיות. אנו סבורים כי הקמת מאגר מידע מסוג זה יוכל לא רק לסייע באמידת עלויות השיפוצים אלא גם במתן מסגרת כללית לשיפוץ אליה יש לשאוף. במצב הקיים ה"תמחור" נעשה פר פרויקט ללא היזון חוזר לבחינת נכונותו מכווין שסעיפיו אינם תמיד מבוצעים.

#### חוסר התאמה לעבודות שסוכמו לביצוע

7.5

האומדנים, הנערכים בטרם גובש מתווה השיפוצים הסופי, לא מעודכנים בהתאם לתוכניות השיפוץ לביצוע. בחינת האומדנים מעלה סעיפים מהותיים הכלולים באומדנים שהוחלט שלא לבצעם, לעומת זאת אלמנטים עיקריים שנכללו בשיפוץ לא כלולים באומדן. במצב הדברים האמור אין בידי העירייה אומדן מדויק של השיפוצים הנדרשים. אחד הפרמטרים הבסיסיים בחלוקת המשאבים, המוגבלים מטבעם, וקביעת סדרי עדיפויות הינה הסתמכות על עלויות האלמנטים הכלולים בשיפוץ, במקרה דנן נשלל כלי בסיסי זה ממקבלי ההחלטות. למרות חוסר ההלימה שבין האומדנים לשיפוץ בפועל, ההזמנות שהופקו היו בדיוק בסכומי האומדנים או בחריגה של אחוזים בודדים. נקדים את המאוחר ונציין כי אומדנים אלו (כולל סעיף הבצ"מ) שימשו כמעין "מסגרת תקציבית לקבלן" לביצוע השיפוץ. כאמור אומדנים אלו התבססו על הערכות גסות ולא תאמו את השיפוץ שבוצע בפועל.

#### המלצות

- לקבוע פורמט קבוע של תמחור העבודות, על התמחור לכלול אומדן של כמות (יחידה מ"ר וכדומה) ומחיר. פריטים כגון צביעת פנים, צביעת חוף, שליכט (טיח חיצוני), כלים סניטריים, חיפויים וכדומה יש לתמחר עפ"י מחירון דקל ולשער את הכמויות אם נתון זה אינו בנמצא.
- תמחור עבודות בינוי או שיפוץ כבד, יש לשקול עריכתם ע"י משרד פיקוח, ספק אם לעובדי האגף יש את הידע המקצועי לתמחור עבודות שיפוץ הכוללות בינוי או התאמות.
- לבנות מאגר מידע שיאפשר אומדן מקורב של אלמנטים שונים, נזכיר כי מידי שנה מתבצעים שיפוצים במוסדות החינוך ומרבית מרכיבי השיפוץ חוזרים על עצמם. מאגר זה יסייע בעריכת האומדנים.
- להקפיד על עדכון האומדנים בשינויים בתוכניות השיפוץ באופן שיאפשר למקבלי ההחלטות להתבסס על אומדנים עדכניים.

8. הליך בחירת הקבלן המבצע שיפוצי קיץ 2023

כללי

8.1

בספטמבר 2022 פרסמה העירייה מכרז 36-2022-19 לביצוע עבודות שיפוצים במוסדות חינוך ומוסדות ציבור בעיר הרצליה. מטרת המכרז הינה בחירת 3 קבלנים שהציעו את ההנחה הגבוהה ביותר ממחירון ד.ק.ל. סעיף 4.6 לחוזה ההתקשרות קבע כי מנגנון חלוקת העבודה בין הזוכים יהיה בהתאם להצעה הזולה ביותר במסגרת הליך התמחרות שיבוצע עבור כל עבודה.

הבקשות לקבלת הצעות המחיר (להלן הבל"מ) נשלחו באופן ממוכן מתוכנת ד.ק.ל, הצעות המחיר הינם למעשה כתב כמויות הכולל סעיפי ביצוע, כמות נדרשת, ומחיר ד.ק.ל, על רשימה זו התבקשו המציעים לציין את שיעור ההנחה הנוספת שהם מציעים במסגרת ההתמחרות.

תכולת העבודה הינה שיפוצים ב 6 בתי ספר, הליך הבחירה כלל 2 בקשות לקבלת הצעות מחיר.

בפתיחת הצעות המחיר נכחו מנהל מחלקת בינוי ומנהל אגף תבל, וזכיית הקבלן כמו גם פרוט ההצעות מעוגנת במסגרת פרוטוקולים חתומים כנדרש.

קיום הוראות החוזה

8.2

סעיף 4.2 קובע את המתווה להגשת ה"בקשה לקבלת הצעות מחיר" הסעיף קובע כי הבקשה תכלול בנוסף לכתב הכמויות את "פרטי העבודה לרבות תוכניות" וכן "תמונות במידת הצורך" ומפנה לנספח ט' הכולל את "פרוט העבודות הנדרשות" בשתי הבקשות להצעת מחיר הסתפקה העירייה בהפצת כתב כמויות (שכפי שיפורט להלן לא תאם את העבודות הנדרשות), לא עשתה שימוש בנספח ט' ולא כללה תאור מילולי על מהות העבודות כנדרש.

חלוקה לשני הליכי בקשת לקבלת הצעות מחיר (בל"מ)

8.3

כאמור שיפוצי הקיץ פוצלו לשני הליכי בל"מ כאשר עבודות השיפוץ בבתי הספר רמב"ם וחטיבת זאב התחלקו בין שתי הצעות אלו. הזמנות העבודה לעומת זאת נערכו לכל בית ספר בנפרד. באופן שהצריך הפקת שתי הזמנות עבודה עבור השיפוץ לשתי בתי ספר אלו. מהלך זה יצר סרבול מיותר וניתק את הקשר שבין סכום הצעת המחיר לסכום ההזמנה, לא קבלנו הסבר מניח את הדעת להתנהלות זו.

מועד הפרסום לעומת המועד האחרון להגשה

8.4

בהליך הבל"מ הראשון הפער שבין מועד הפרסום למועד ההגשה היה 5 ימים כולל סופ"ש דהיינו 3 ימי עסקים. בהליך הבל"מ השני הפער שבין מועד הפרסום למועד ההגשה עמד על כ 6 שעות. מנהל מחלקת בינוי מסר בתשובתו כי אירעה תקלה טכנית בשידור הבל"מ וכי גם הבל"מ השני כלל פרק זמן של 5 ימים. מכל מקום ספק אם חמישה ימים הינו פרק זמן מספיק לבחון את כתבי הכמויות, את התוכניות, לבקר בבתי הספר ולהעריך נכונה את העבודה הנדרשת המסתכמת בכ 5 מיליון ש"ח.

כתב הכמויות

8.5

כפי שיפורט להלן בהרחבה כתבי הכמויות שנכללו בהליכי הבל"מ לא תאמו את העבודה שנדרשה. הקבלנים נדרשו לתת הצעת מחיר לאלמנטים שלא היו אמורים להתבצע ומאידך כתבי הכמויות לא כללו אלמנטים שנכללו בשיפוץ. חוזה המסגרת שנחתם עם שלושת הזוכים קבע שיעור הנחה גורף ממחירון ד.ק.ל, מטרת הליך ההתמחרות המעוגן בחוזה, לאפשר לקבלנים הזוכים לבחון את תמחור העבודות הנדרשות. מטרה זו

אינה מושגת במקרה דנן בו כתבי הכמויות שנשלחו לקבלנים במסגרת הליך הבל"מ אינם משקפים את השיפוצים הנדרשים. להלן נרחיב בנושא זה.

#### פרוטוקול פתיחת הצעות המחיר

8.6

בהליך ההתמחרות ב 7.6.2023 התקבלו שתי הצעות, פרוטוקול פתיחת הצעות המחיר כולל טבלה עם שלושה הצעות, פרוטוקול זה חתום ע"י מנהל מחלקת הבינוי ומנהל אגף תבל. יש להקפיד כי פרוטוקול זה שמכוחו מופקים הזמנות העבודה ישקף את הליך ההתמחרות.

#### התקשרות מוקדמת

8.7

ההתקשרות עם הקבלן כוללת העסקת יועצים המספקים שירותי אדריכלות, ניהול, עיצוב ויועצים מקצועיים נוספים. בדיקה שערכנו העלתה כי יועצים מטעם הקבלן החלו בעבודתם חודשים לפני הזכייה של הקבלן במסגרת הבל"מ. מנהל הפרויקט (משרד כ.ק) מטעם הקבלן פעל מול מנהלי בתי הספר ונציגי העירייה באפיון השיפוצים הנדרשים והיה הכוח העיקרי בתרגום הצרכים לתוכנית עבודה. מר א.כ ממשרד זה הוציא סיכומי דיון עם מנהלי בתי הספר כבר באפריל 2023. משרד "ח.ק אדריכלות ועיצוב פנים" עסק בתכנון השיפוצים הנדרשים והפיק תיקי פרויקט הכוללים מדידות, ותוכניות הריסה ובניה עפ"י הצורך. המעצבת מטעם הקבלן הגבת ח.כ, השתתפה בדיונים עם חלק ממנהלי בתי הספר כל זאת עוד בטרם זכה הקבלן במסגרת הבל"מ. הקבלן החל את עבודת התכנון והניהול חודשים בטרם בוצע הליך הבחירה, המידע שהיה לקבלן במועד ההתמחרות נתן לו יתרון שלא היה לשאר הקבלנים במיוחד לנוכח העובדה שכתבי הכמויות לא שיקפו את העבודה הנדרשת בכך נפגע עקרון השיוויון העומד בבסיס הליך ההתמחרות.

#### ביצוע עבודה ללא הזמנות עבודה

8.8

נהלי העירייה מחייבים הפקת הזמנת עבודה טרם קבלת השירות, הזמנת עבודה מבטיחה מסגרת תקציבית מחייבת מידרג אישורים טרם מסירת העבודה ומעגנת את חובות הקבלן כלפי העירייה. במצב הדברים האמור החל הקבלן בהעסקת יועצים מטעמו ללא הפקת הזמנות עבודה בניגוד לכללי המינהל התקין. בהקשר זה נציין כי בסעיף 5.14 לחוזה התחייב הקבלן הזוכה "להתחיל בביצוע עבודה רק לאחר שקיבל הזמנת עבודה" כך שנהלי העירייה בעניין זה עוגנו במסגרת התחייבויות הקבלן.

#### המלצות

- לשקול כי במרכז הבא העבודות יחולקו בין שלושה זוכים באופן שייתר את הליך ההתמחרות ויאפשר מסירת העבודות מבעוד מועד והערכות מוקדמת של ניהול ותכנון.
- לעשות שימוש בנספח ט' לחוזה "טופס בקשה לקבלת הצעות מחיר" הכולל תאור מילולי של העבודות המתוכננות.
- בעריכת הליך לבקשה להצעת מחיר יש להקפיד על פרק זמן שיאפשר למציעים בחינת כתבי הכמויות ומהות העבודה הנדרשת.
- להקפיד כי פרוטוקול פתיחת הצעות המחיר, המשמש בסיס למסירת העבודה לקבלן הזוכה, ישקף את הליך ההתמחרות באופן מדויק.

- להקפיד כי העבודות ימסרו לזוכה רק לאחר הליך בחירה תקין על סמך כתבי כמויות שישקפו את העבודות הנדרשות, יש לשאוף להליך הוגן ושוויוני.
- אין להשלים עם העסקת קבלנים או נותני שירות ללא הפקת הזמנת עבודה המבטיחה מסגרת תקציבית, כוללת מדרג אישורים ומעגנת את התחייבות נותן השירות.

## הזמנות העבודה

9.

### כללי

9.1

כאמור, ביוני 2023 יצאה העירייה בשני הליכי התמחרות לשיפוץ 6 בתי ספר, האחד לשיפוץ שלושה בתי ספר בסך של כ 1,835 אלפי ש"ח והשני לשיפוץ 5 בתי ספר בסך של כ 5,234 אלפי ש"ח ובסך הכל כ 6,381 אלפי ש"ח. הזמנות העבודה לעומת זאת נערכו לכל בית ספר בנפרד, השיפוץ של שני בתי ספר (רמב"ם וחטיבת זאב) פוצל בין שתי הליכי ההתמחרות כך שבסך הכל הופקו 8 הזמנות.

נקדים ונציין, כי כתבי הכמויות הכלולים בהצעות המחיר זהים לכתבי הכמויות שעמדו בבסיס ההזמנות שאושרו, חשבונות הקבלן שהוגשו לתשלום כללו גם הם את כתבי הכמויות כפי שהופיעו בהזמנות העבודה ככתבם, ללא תיקון כמויות (הוספה או הפחתה של כמויות או סעיפים). **כך שהממצאים המפורטים בפרק זה רלוונטיים לכתבי הכמויות בהצעות המחיר, בהזמנות ובחשבונות הקבלן.**

### בדיקת הביקורת - כתבי הכמויות לעומת העבודות הנדרשות

9.2

בדיקתנו העלתה כי כתבי הכמויות (בהצעות המחיר, בהזמנות, ובחשבונות הקבלן) אינם משקפים את העבודות אותם נדרש הקבלן לבצע, כתב הכמויות כולל מחד, אלמנטים רבים שלא נכללו בעבודת השיפוץ ומאידך, חסר כתב הכמויות אלמנטים מהותיים של עבודות שבוצעו. כדוגמא נציין מאות מ"ר של התקנת רעפים ותיקון וחיידוש מאות מ"ר של פרגולות בבתי ספר שאין בהם פרגולות או גגות רעפים, מאות מ"ר של איטום גגות, מאות מ"ר הריסות בטון סעיפים שאינם נדרשים בשיפוצים שבוצעו, כמויות מופרזות של פריטים כגון עשרות אסלות וכיורים, 9-12 שערים דו כנפיים בכל בית ספר נציין כי השיפוצים לא כללו החלפת שערים.

### כתב כמויות שאינו תואם לעבודות שסוכמו

9.3

ראשית נציין את המובן מאליו, חוזה המסגרת מבוסס על מתן הנחה ממחירון ד.ק.ל ולכן מחייב עריכת הזמנה הכוללת כתבי כמויות שישקפו את האלמנטים המרכיבים את העבודה המוזמנת. הפקת הזמנות עבודה שאינן תואמות את השירותים הנרכשים אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין, מנוגדת לנהלי העירייה והכשילה את מנהלי העירייה המאשרים את ההזמנות ואת חשבונות הקבלן. במצב הדברים האמור עבודות השיפוץ לא תומחרו, והוראות החוזה הקובעות מתן הנחה ממחירון דקל לא יושמו.

### עלות העבודות

9.4

נראה כי מטרת עורך כתב הכמויות היתה להגיע לסכום השיפוץ כפי שנכלל בתמחור הראשוני תוך שהוא כולל בכתב הכמויות סעיפים שאינם רלבנטיים. נזכיר את שנכתב לעיל, התמחור שהוכן הינו בסיסי, כולל אומדנים גסים, לא מבוסס על מדידה ואינו מעודכן בשינויים שנערכו בתכולת השיפוצים. במצב הדברים

האמור התשלום לקבלן נקבע על סמך מסגרת תקציבית כללית ולא על סמך תמחור העבודות. בדרך זו אין לעירייה כל דרך לוודא כי התשלום הינו בהתאם למוסכם בחוזה.

העסקת מפקח

9.5

הנהלת האגף בחרה שלא להעסיק מפקח בעבודות השיפוץ בבתי הספר. המפקח הינו גורם מקצועי חיצוני שתפקידו לוודא כי עבודת הקבלן מבוצעת בהתאם לתוכניות ולמפרטים ולאשר את חשבונות הקבלן, דהיינו לאשר את הכמויות והאלמנטים הכלולים בכתבי הכמויות שצורפו לחשבונות הקבלן. מפקח, גם אם לא היה עורך את כתב הכמויות היה מתריע על חוסר ההלימה שבין כתב הכמויות לעבודות הנדרשות.

אישור הזמנות

9.6

הזמנות אלו שאינן תואמות את הנדרש בשיפוץ אושרו ע"י כל האורגנים הרלוונטיים בעירייה. סקירה כללית של האלמנטים הכלולים בהזמנות היתה מגלה כי הזמנות אלו כוללות מרכיבים שאינם רלוונטיים לעבודה שנדרשה.

המלצות

- אין להשלים עם התנהלות זו שעיקרה הפקת הזמנות עבודה שאינן משקפות את השירותים הנדרשים. התנהלות זו חורגת מנהלי העירייה, אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין ומגיעה עד כדי הכשלה מכוונת של הדרגים הבכירים בעירייה.
- לעובדי האגף אין את הידע הנדרש להמרת תוכניות השיפוץ לכתבי כמויות, יש להתקשר עם משרד פיקוח וניהול שיבנה את כתבי הכמויות ויאשר את חשבונות הקבלן בהתאם לביצוע בפועל.
- אין לאשר הזמנות עבודה או חשבונות לתשלום הנמצאים במערכת מחוזה השיפוצים והאחזקה המבוססים על כתבי כמויות שנערכו באגף, יש לבדוקם ע"י משרד פיקוח וניהול המתמחה בכך.
- לגבש מדיניות בדבר החשבונות ששולמו על בסיס כתבי הכמויות שנערכו באגף, יש לשקול בחינה פרטנית ובמקרה הצורך דרישת החזרים מהקבלן.
- לשקול הליך הפרה כנגד הקבלן בעילה של ביצוע עבודות ללא הזמנה תואמת והגשת חשבונות על אלמנטים שלא בוצעו.

מסירת העבודה לקבלן

10

כללי

10.1

כניסת הקבלן לעבודה צריכה להתבסס על תוכניות מפורטות, כתבי כמויות ותאור כללי של העבודות הנדרשות זאת בהתאם לסעיף 6 לחוזה. ראוי כי כניסת הקבלן לשטח תלווה ב"צו תחילת עבודה" מתאריך הצו עוברת האחריות על האתר לקבלן ומתאריך הצו נגזרים לוחות הזמנים שנקבעו.

גיבוש תוכניות השיפוץ והמפרטים

10.2

כפי שפורט לעיל בהרחבה, עורכי התוכניות הינם יועצים המועסקים ע"י הקבלן. ליועצים אלו הכוללים את מנהל הפרויקט, האדריכלית והמעצבת שליטה מוחלטת על אופי השיפוץ והחומרים שיעשה בהם שימוש. מנהל הפרויקט מטעם הקבלן ריכז את הדרישות של מנהלי בתי הספר ותרגמם לתוכניות ביצוע והיה הגורם

העיקרי בגיבוש הפרוגרמה הכללית, מנהל הפרויקט הוציא סיכומי דיון ונתן הנחיות לאדריכלית ולמעצבת. למעשה, הפקידה העירייה את קביעת אופי השיפוץ המפרטים והעיצוב בידי יועצי הקבלן ללא גורם מקצועי מטעמה שילווה את התהליך. נראה כי כל עוד ה"מסגרת התקציבית" נשמרה, ניתן לקבלן חופש פעולה מלא בקביעת אופי השיפוץ והמפרטים.

### חוברת העבודה

10.3

חוברות העבודה שהוכנו ע"י אדריכלית מטעם הקבלן כוללות את התוכניות והמפרטים הקשורים לעבודות הבינוי וההתאמות, (לעבודות בית ספר יוחנני לא הוכנה חוברת עבודה). תוכניות אלו לא קיבלו אישור פורמלי של מי מגורמי העירייה. חוברות העבודה אינן כוללות את כל מרכיבי השיפוץ אלא את עבודות הבינוי וההתאמות. באופן שעבודות שאינן נדרשות לשרותי אדריכלות כגון חידוש צבע פנים וחוץ, החלפת דלתות, התקנת חיפויים וכדומה לא נכללות בחוברות העבודה. עבודות אלו מעוגנת בסיכומי דיון הנכתבים ע"י מנהל הפרויקט. קיצורו של דבר, אין בידי העירייה מסמך המופנה לקבלן הקובע את תכולת העבודה הנדרשת בכל אתר.

### המלצות

- לפעול מבעוד מועד לגיבוש האלמנטים הכלולים בשיפוץ, מהלך זה הכרחי להכנת הבל"מ המחייב הכנת תוכניות וכתב כמויות.
- לשקול העסקת משרד אדריכלות ועיצוב פנים שיהיו מופקדים על הכנת התוכניות באופן שהקבלן יבצע את העבודה בהתאם לתוכניות ולמפרטים שנקבעו. יש להימנע מלהפקיד בידי הקבלן את אפיון העבודות, הכנת התוכניות וקביעת המפרטים, במיוחד במצב הקיים בו אין לעירייה את כוח האדם המקצועי הרלוונטי לבחינת התוכניות והמפרטים.
- מסירת העבודה לקבלן תעוגן במסמך פורמלי שיתאר את העבודות הנדרשות בנוסף לכתב הכמויות ולתוכניות.
- תחילת העבודה באתר תעוגן ב"צו תחילת עבודה" מתאריך זה הקבלן מקבל אחריות על ה"אתר", מועד הצו רלוונטי גם ללוחות הזמנים שנקבעו.

### אישור חשבונות הקבלן

.11

#### כללי

11.1

חווה ההתקשרות עם הקבלן מבוסס על הנחה ממחירון דקל ומחייב פרוט העבודות שבוצעו לכתב כמויות. הוראות החוזה קובעות כי על הקבלן להגיש חשבונות המבוססים על כתב כמויות המשקף את העבודות שביצע ולצרף את החישובים התוכניות והמדידות באופן שיאפשר לעירייה לבחון את נכונות החשבון. על המנהל/המפקח מטעם העירייה לבחון את החשבון טרם אישורו ולתקנו במידת הצורך. כפי שפורט להלן בהרחבה, הקבלן צרף לחשבונות שהגיש את כתב הכמויות הכלול בהזמנה, כתב כמויות שלא שיקף כלל ועיקר את העבודות שאותם התבקש לבצע.

11.2

אישור חשבונות

בחוזים המבוססים על מדידה, הוספה או הפחתה של כמויות הינה חזון נפרץ מאחר ובדרך הטבע קיים פער בין הכמויות שהוערכו לכמויות שבוצעו בפועל. העובדה שחשבונות הקבלן שהוגשו תאמו את ההזמנות ללא כל שינוי הייתה צריכה להדליק נורה אדומה, זאת ועוד העובדה שחשבונות אלו לא אושרו ע"י מפקח שהינו גורם מקצועי היתה צריכה לגרום לבחינה מעמיקה של חשבונות הקבלן. בפועל, מנהל מחלקת בינוי, שערך את כתב הכמויות, הוא זה שאישר את חשבונות הקבלן שנסמכו על כתב הכמויות. למצער, כל הדרגים המאשרים חתמו על ההזמנות ועל אישורי התשלום ללא בחינה, גם בסיסית ביותר, של הסעיפים הכלולים בכתב הכמויות.

11.3

פרוטוקול מסירה

סעיף 6 לחוזה קובע כי אישור חשבונות הקבלן מותנה בבדיקה כי הקבלן ביצע את העבודה הנדרשת בהתאם לתוכניות ולנדרש, ועיגון בדיקה זו בכתובים במסגרת פרוטוקול מסירה. במסגרת הביקורת התבקשו פרוטוקולי המסירה או תיעוד אחר לבחינת עבודת הקבלן טרם אישור התשלום. לביקורת הוצגו, במקצת המקרים, דוחות סטטוס של מנהל הפרויקט מטעם הקבלן. דוחות אלו שנערכו בעיצומו של השיפוץ כוללות הנחיות לקבלן וליועצים השונים ואין בהם כדי לענות על הצורך בעריכת פרוטוקול מסירה בסיום העבודות המוודא כי העבודות בוצעו בהתאם לתוכניות ולנדרש, נזכיר כי מנהל הפרויקט, משרד כ.ק, הינו מטעם הקבלן. חשבונות הקבלן אושרו במלואם ללא בדיקה כי העבודות שבוצעו הינם בטיב הנדרש ובהתאם לתוכניות.

11.4

אישורי בטיחות

חלק מעבודות השיפוץ, בעיקר אלו הקשורים בבניה ובהתקנת חיפויים, מחייבות עמידה בתקנים ואישורים שונים. בדרך כלל תפקיד המפקח לוודא כי העבודות קיבלו את כל האישורים הנדרשים. בהעדר מפקח על העירייה לוודא קיומם של אישורים אלו. נציין כי תוכניות הבינוי כוללות הוראות בדבר האישורים והתקנים הנדרשים כגון אישור מעכב בעירה על חיפויים מ MDF, אישור בודק חשמל, יועץ בטיחות ועוד. ברור שערכנו העלה כי אין באגף תבל אישורים אלו שרובם ככולם נוגעים בבטיחות, כאמור יש לוודא קבלת אישורים אלו במהלך העבודה וטרם המסירה.

11.5

טיב העבודה וליקויים

סעיף 26.1 העוסק באחריות הקבלן לטיב העבודה קובע כי: "על המנהל/המפקח למסור לקבלן רשימה הכוללת את הליקויים והפגמים בעבודה שבוצעה ואת לוחות הזמנים לתיקון". במסגרת הביקורת נערכו סיורים בבתי הספר לבחינת העבודות שבוצעו. מטרת הביקורים כמו מטרת פרק זה **אינה לבחון את טיב העבודה שבוצעה והתאמתה לתוכניות ולנדרש, לצורך כך יש להיעזר בגורם מקצועי המתמחה בכך**. אולם גם בעין בלתי מקצועית ניתן להבחין באי התאמות לתוכניות ובליקויים הקשורים לטיב העבודה. לביקורת נמסר כי הליקויים דווחו לאגף תבל ע"י מנהלי בתי הספר, ולמועד הביקורת טרם טופלו. כאמור, לא נערך פרוטוקול מסירה וממלא הליקויים לא תועדו במסגרתו, אולם גם הליקויים ואי התאמות שדווחו ע"י מנהלי בתי הספר לא תועדו ולא נשלחו לקבלן עם דרישה המלווה בלוחות זמנים לתיקון הליקויים. נציין כי לקבלן

אחריות כללית של 12 חודש ומכאן החשיבות של תיעוד הליקויים במסגרת של דרישה פורמלית בהתאם להוראות החוזה.

#### עורך כתב הכמויות

11.6

מנהל מחלקת הבינוי מופקד על פרויקטים של שיפוץ ובינוי בהיקפים המגיעים לעשרות מיליוני ש"ח. הובהר לנו כי העומס על מנהל המחלקה בפרט ועל עובדי ומנהלי אגף תבל בכלל הינו גדול. הקושי בקליטת עובדים מיומנים בתחום זה גם הוא ברור ומוכן. אולם אין בכל אלו כדי להקל ולו במעט מחומרת הדברים המתוארים בדוח זה. מנהל המחלקה הפיץ בקשה לקבלת הצעות מחיר המבוססת על כתב כמויות שאינו משקף את העבודות הנדרשות ובכך פגע בהליך ההתמחרות שנראה שנערך כולו למראית עין לנוכח העובדה שהיועצים מטעם קבלן א' החלו בעבודתם זה מכבר. הפקת הזמנות עבודה שאינן תואמות את העבודה הנדרשת במודע ובכוונת מכוון, עומדת בניגוד לכללי המנהל התקין, לנהלי הרשות ויתכן וגרמו לרשות הפסד כספי ניכר מאחר וסכום ההזמנות נקבע כסכום האומדן הראשוני. התנהלות זו שללה מהעירייה את היכולת לתמחר את העבודות שבוצעו ולוודא כי התשלום לקבלן הינו בהתאם למוסכם בחוזה. אישור חשבונות הקבלן תוך ידיעה שכתב הכמויות העומד בבסיסו אינו תואם את תכולת העבודה הכשיל את מנהלי העירייה שהסתמכו עליו כגורם המקצועי בתהליך.

#### קבלן הביצוע

11.7

למרות הכשלים בהפקת כתבי הכמויות ובאישור ההזמנות וחשבונות הקבלן. אין להקל ראש בהתנהלות קבלן זה העובד עם העירייה בתחומים רבים ובהיקפים גדולים. בניגוד למעוגן בחוזה, ביצע הקבלן עבודות ללא הזמנה פורמלית, ההזמנה לא תאמה את העבודות שבוצעו. וחמור מכך הקבלן הגיש חשבונות לתשלום על אלמנטים שלא ביצע.

#### המלצות

- יש להקפיד על בחינת חשבונות הקבלן במיוחד כאשר הכמויות בחשבון תואמים את הכמויות בהזמנה באופן שמעיד כי לא נערכה מדידה כנדרש, יש לדרוש מהקבלן את החישובים ששימשו בסיס לחישוב הכמויות כמעוגן בחוזה.
- אין לאשר חשבונות קבלן המבוססות על כתבי כמויות שהוכנו במסגרת האגף, יש לדרוש מהקבלן לצרף לחשבון כתב כמויות שישקף את העבודה שבוצעה ולאשר חשבונות אלו באמצעות משרד פיקוח שיבחן את נכונות הכמויות.
- טרם אישור החשבון יש לבצע נוהל מסירה, בפרוטוקול המסירה יתועדו הליקויים והחריגות מהתוכנית אם קיימות.
- לפעול לקבלת האישורים הרלוונטיים, אישור תקינות התקרות האקוסטיות, אישור יועץ בטיחות, אישור בודק חשמל ועוד כמפורט בגוף הדוח, כמו כן יש לדרוש אישור מכון תקנים כי חיפויי ה-MDF ולוחות הגבס עומדים בתקן שנקבע בתוכנית וכוללים אלמנטים או ציפויים מעכבי בעירה, הדבר רלוונטי במיוחד לחיפויים בבית ספר יוחנני.

- לרכז את הליקויים ואי ההתאמות בכל בית ספר ולפנות לקבלן באופן פורמלי בדרישה לתיקונם תוך קביעת לוחות זמנים, תעוד הליקויים ודרישה פורמלית מהקבלן לתיקונם "תעצור" את תקופת האחריות ובמקרה הצורך תגבה חילוט ערבות הטיב של הקבלן.
- להפקיע מידי עובדי האגף שפעלו ביודעין בניגוד לכללי המינהל התקין את הטיפול בכל נושא השיפוצים והאחזקה, בדגש על הפקת הזמנות ואישור חשבונות.
- לגבי חשבונות הקבלן ששולמו, יש לשקול בחינה שיטתית של חשבונות הקבלן באמצעות משרד פיקוח חיצוני המתמחה בכך ובהתאם לתוצאות הבדיקה לפעול להשבת הכספים ששולמו ביתר.

## הערכת עליות השיפוץ – דוח מהנדס

.12

### כללי

כפי שתואר לעיל בהרחבה הזמנות העבודה כמו גם חשבונות הקבלן לא שיקפו את העבודה שבוצעה ואין בידי העירייה מידע אודות עלות העבודות שבוצעו. במסגרת הביקורת בוצע תמחור העבודות של 5 בתי ספר (למעט השיפוץ בחטיבת זאב) באמצעות מהנדס בניין המתמחה בעריכת כתבי כמויות, התמחור התבסס על תוכניות אדריכליות, דיווחי הקבלן לגבי עבודות שלא כלולות בתוכניות, סיורים בבתי הספר לאיתור עבודות נוספות שבוצעו והערכת עלויות היועצים השונים. התמחור העבודות התבסס על מחירון ד.ק.ל שיפוצים מהדורת יוני 2023 בהתחשב בשיעור ההנחה המעוגן בחוזה.

### ממצאים:

עלויות שיפוצי הקיץ בחמישה בתי הספר שנבדקו (לאחר ההנחה המעוגנת בחוזה) הוערכה בסכום של כ 1,695 אלפי ש, התשלום לקבלן עבור השיפוצים בבתי ספר אלו הגיעה לכדי 4,079 אלפי ש, דהיינו שולמו עפ"י הערכה זו כ 2,284 אלפי ש, עודפים (כ 141%).

יודגש כי תמחור זה נעשה לאחר מעשה ומטרתו לתת אומדן כללי של עלויות השיפוץ לא מן הנמנע כי בוצעו עבודות נוספות שאינן מתועדות. יחד עם זאת ההפרש הגדול בין הסכום ששולם לבין הערכת העלויות מעלה חשש כבד כי התנהלות העירייה לא רק שחרגה מנהלי העבודה, מהוראות החוזה ומכללי המינהל התקין אלא גרמה להפסד כספי ניכר.

בחתמת דוח זו נחזור ונציין כי דוח זה עוסק אומנם בשיפוצים שבוצעו בקיץ 2023 ב 6 בתי ספר, אולם קיים חשש כבד כי הליקויים שנמצאו בפעולת האגף רלוונטיים לכל הפרויקטים המנוהלים ע"י האגף מכוח חוזה השיפוצים בהקיף של עשרות מליוני ש. ומכאן המלצתנו הגורפת להפקיע את ניהול הפרויקטים מהאגף במתכונתו הנוכחית.

### המלצות

- לשקול פניה לקבלן בדרישה להגשת חשבונות שישקפו את העבודות שבוצעו ולבחון חשבונות אלו באמצעות חברת פיקוח המתמחה בבדיקת כתבי כמויות.

- לשקול נקיטת אמצעים משפטיים כנגד הקבלן במטרה להשבת הכספים העודפים ששולמו.
- לערוך בדיקת עלויות גורפת של הפרויקטים שהוצאו מכוח חוזה השיפוצים ושנוהלו במתכונת המתוארת בדוח זה במטרה להשבת הכספים העודפים אם שולמו.

- הדוח המפורט -

**1. מבוא**

דוח ביקורת זה מתייחס לשיפוצי הקיץ שנערכו ב 6 בתי ספר אך ההמלצות הכלולות בו כוחם יפה גם להתנהלות העירייה בשיפוצים במבני ציבור המוזמנים באמצעות חוזה השיפוצים שנבחן בדוח זה. מידי שנה מבצעת העירייה שיפוצים התאמות וחידוש אלמנטים במוסדות החינוך, חלק מהשיפוצים הינם מכוח לקויי בטיחות שהתגלו או מתקנות הנגישות אולם חלק ניכר מהשיפוצים הינו חידוש ריענון והתאמת מוסדות החינוך לצרכים המשתנים. אגף תב"ל שבמנהל התפעול מופקד על ביצוע השיפוצים באמצעות מחלקת הבינוי, מחלקת התחזוקה (מוסדות חינוך) מופקדת על שיפוץ וחידוש גני ילדים. הרפרנטים ממנהל החינוך, בנוסף למנהלי מוסדות החינוך, הינם מנהל מדור בינוי האמון על שיפוץ בתי הספר ומנהלת אגף הגיל הרך המופקדת על שיפוץ גני הילדים, רפרנטים אלו מרכזים את דרישות מינהל חינוך ומלווים את שיפוצי הקיץ מול אגף תב"ל.

במסגרת הביקורת נבדקו הזמנות עבודה של שיפוץ 6 בתי ספר שבוצעו במסגרת שיפוצי קיץ 2023. שיפוצים אלו חויבו מתב"ר 20030 "שיפוצי מוס"ח והערכות לפתיחת שנת הלימודים" באמצעות חוזה "לביצוע עבודות שיפוצים במוסדות חינוך ומוסדות ציבור" (מכרז מסגרת מס 19-2022-36).

**2. מטרות הביקורת**

במסגרת הביקורת נבחנן מדגם הזמנות מחוזה שיפוצים במוסדות חינוך שהוצאו ע"י מחלקת בינוי מתב"ר 20030 "שיפוצי מוס"ח והערכות לפתיחת שנת הלימודים". בין השאר נבחנו הנושאים כדלהלן:

- יישום הוראות החוזה בכל הקשור בהזמנת העבודה.
- כתבי הכמויות העומדים בבסיס ההזמנות וחשבונות הקבלן.
- להמליץ על צעדים הנגזרים ממצאי הביקורת.

**3. הקיף וגבולות הביקורת**

הביקורת כללה שימוש בשיטות העבודה כדלהלן:

- סקירת נהלים דוחות פנימיים ותכתובות.
- שיחות וברורים עם מנהלים ועובדים.
- ביצוע בדיקות מדגמיות ומבססות.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.
- תמחור עבודות השיפוץ בהתאם להוראות החוזה ע"י מהנדס המתמחה בכך.

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

עיקרי תגובת ראש מנהל תפעול לשעבר ומכתב ראש העיר מצורפים לדוח זה.

#### 4. מכרזים לביצוע עבודות שיפוץ ועבודות אחזקה

בחודש ספטמבר 2022 יצאה העירייה לשני מכרזים פומביים לקבלת הצעות להסכמי מסגרת כדלהלן:  
 מכרז מסגרת 19-2022-37 לביצוע עבודות אחזקה במוסדות חינוך ומוסדות ציבור.  
 מכרז מסגרת 19-2022-36 לביצוע עבודות שיפוצים במוסדות חינוך ומוסדות ציבור.  
 המכרז לביצוע עבודות שיפוצים כלל 3 זוכים כאשר מסירת העבודה מחייבת קיום הליך התמחרות בין שלושת הזוכים, הזוכה שיציע את ההצעה המשוכללת (שיעור ההנחה במכרז בתוספת שיעור ההנחה בהתמחרות) יזכה בביצוע העבודה.  
 להלן רשימת 3 הזוכים במכרז ושיעור ההנחה לפני הליך ההתמחרות:

מכרז מסגרת לביצוע עבודות שיפוצים	
שיעור הנחה	הקבלן הזוכה
32.4%	קבלן א'
27.02%	קבלן ב'
27%	קבלן ג'

באגף תב"ל עושים שימוש בתוכנת דקל המאפשרת עריכת הליך התמחרות ממוכן והפקת הזמנות המבוססות על כתב כמויות. לביקורת נמסר כי מכרז התחזוקה נועד בעיקרו לעבודות תחזוקה ואלו מכרז השיפוצים נועד לשיפוצי עומק. אולם בדיקתנו העלתה כי השימוש במכרזים הינו פונקציונלי, כל ההזמנות שהופקו ממחלקת הבינוי, הקשורות לעבודות בבתי הספר הופקו ממכרז השיפוצים, גם מקרים בהן הקיף העבודות הנדרש קטן יחסית ואלו כל ההזמנות הנוגעות לשיפוץ גני ילדים שהופקו ע"י מנהל מחלקת התחזוקה הופקו מחוזה התחזוקה למרות שכללו שיפוצי עומק בגני ילדים בהקיף כספי רב. כדוגמא נציין את הזמנת העבודה לשיפוצי עומק בגני הילדים גולן ותבור בסך 1,536 אלפי ש"ח שהופקה מהסכם התחזוקה ולא מהסכם השיפוצים.

#### המלצה

- להקפיד כי הזמנות לשיפוצים יוזמנו מכוח חוזה שיפוצים, להקפיד כי מחוזה התחזוקה יוזמנו עבודות תחזוקה מאחר והוראות החוזה מותאמות לעבודות מסוג זה.

#### 5. מדגם הביקורת חוזה שיפוצים

מדגם הביקורת כלל בחינת הליכי אישור ההזמנות וחשבונות הקבלן, של השיפוץ בששה בתי ספר שנכללו במסגרת "שיפוצי קיץ 2023".  
 להלן פרטי ההזמנות וסכומי השיפוץ בש"ח:

מיקום	סכום בש"ח	מספר הזמנה	תאריך הזמנה
ביה"ס יוחנני	1,684,807	48681	21/6/2023
ביה"ס רמב"ם	465,181	48680	21/6/2023
ביה"ס רמב"ם	166,453	48678	21/6/2023
ביה"ס שזר	622,495	48208	11/6/2023
ביה"ס אלון	640,070	48682	21/6/2023
חטיבת זאב	1,313,311	48415	15/6/2023
חטיבת זאב	1,028,224	48679	21/6/2023
תיכון הראשונים	500,025	49145	3/7/2023
	<b>6,420,566</b>		<b>סה"כ</b>

שיפוץ בתי הספר רמב"ם וחטיבת זאב פוצל בין שתי בקשות לקבלת הצעות מחיר ולכן הופקו בגין שיפוצי בתי ספר אלו שתי הזמנות עבודה (ראה להלן).

## פרוגרמה רב שנתית

6.

### כללי

6.1

שיפוץ בתי הספר הינו תהליך רב שנתי, בדרך כלל לא מבוצע שיפוץ כולל אלא שיפוץ וחיידוש מקטעים במהלך השנים. תקצוב השיפוצים מטבע הדברים מוגבל והרשות עורכת תיעדוף במספר רמות, הרמה הבסיסית באלו מוסדות יערכו שיפוצים בשנת התקציב הנוכחית וברמת המוסד אלו אלמנטים לשפץ ואלו אלמנטים לדחות למועד מאוחר יותר.

### תוכנית רב שנתית

6.2

ממצאנו מעלים כי למועד הביקורת אין בידי מינהל החינוך ובידי מינהל התפעול תוכנית רב שנתית של שיפוצים נדרשים במוסדות החינוך ממנה נגזרים השיפוצים השנתיים הנדרשים. זאת ועוד, גם תוכנית ברמת המוסד, דהיינו אלו אלמנטים יש לחדש/ לשפץ בשנים הקרובות אינן בנמצא.

### מאגר מידע

6.3

במסגרת הביקורת נדרשו, לגבי בתי הספר שנבחנו בדוח זה, פרטים בסיסיים על השיפוצים שנערכו בשנים האחרונות כגון רשימת העבודות שנערכו ועלותם, מסתבר שאין מאגר מידע הכולל נתונים אלו. שיפוץ מוסדות החינוך במקטעים ראוי שיתבסס על מידע אודות האלמנטים ששופצו בשנים האחרונות. אנו סבורים כי החלטה מושכלת אודות המוסדות שישופצו, מרכיבי השיפוץ ועלותם ראוי שתבוסס על תוכנית רב שנתית המביאה לידי ביטוי את סדר העדיפויות שהוגדר מראש, כמו כן חלוקת השיפוץ למקטעים מחייבת מידע אודות השיפוצים שנערכו במוסד בשנים הקודמות.

**המלצות**

- לערוך תוכנית רב שנתית לשיפוץ מוסדות חינוך הן ברמת המוסד דהיינו אלו אלמנטים יש לחדש לפי סדר עדיפות והן ברמת הרשות דהיינו אלו מוסדות יקבלו קדימות, תוכנית זו תשמש בסיס לקבלת החלטות.
- להקים מאגר מידע ברמת המוסד של השיפוצים שנערכו, מאגר זה יכלול פרוט מרכיבי השיפוץ תוכניות, והקיף כספי. נתונים אלו יעמדו לרשות מקבלי ההחלטות.
- שיפוצים שהצריכו עריכת תוכנית אדריכלית / חשמל / אינסטלציה וכו' יש לוודא שמירת התוכניות במוסדות החינוך ובאגף תב"ל.

**אומדן תמחור העבודות**

7.

כללי

7.1

תמחור עבודות השיפוץ הינו כלי הכרחי העומד בבסיס תהליך קבלת ההחלטות, התמחור מאפשר אמידה של המסגרת התקציבית הנדרשת או לחילופין מבטיח כי העבודות הנדרשות עומדות במסגרת התקציב שנקבע. כמו כן, אומדן העבודות מאפשר תיעודף האלמנטים הנדרשים בשיפוץ כתלות בעלותם. האומדנים נערכים ע"י מנהל מחלקת בינוי ומשמשים ככלי תומך החלטות בסיסי לגבי הקיף והרכב שיפוצי הקיץ. אומדנים אלו הוצגו למקבלי ההחלטות ועל בסיסם התקבלו החלטות.

פורמט ה"תמחור"

7.2

תמחור העבודות מתבצע בגיליון אקסל, הפורמט אינו אחיד לא ברמת הפרוט, לא בתצורה הכללית ולא בסעיפים הכלולים. חלק מהאומדנים כולל פרוט של כמות ומחיר וחלק מהאומדנים כולל סכום גלובלי עגול. חלק מהסעיפים אינם ממוקדים כגון "רעינון קוסמטי", "בדיקה ותיקון לפי הצורך", במרבית האומדנים הסעיפים אינם כוללים מע"מ (תוספת המע"מ בסיכום) ובמקצת האומדנים המחירים כוללים מע"מ. כללו של דבר אין פורמט אחיד לא ברמת הנראות ולא ברמת הפרוט של האומדנים.

תמחור עבודות בינוי

7.3

אומדן עבודות הבינוי והשיפוץ נכלל באומדנים בסכום גלובלי עגול ונראה כי לא נסמך על תמחור האלמנטים השונים להלן מספר דוגמאות:

אומדן לפני מע"מ	תיאור העבודה	בית הספר
100,000	שיפוץ מקלט מוזיקה	חט"ב זאב
400,000	שיפוץ הספרייה	חט"ב זאב
150,000	שיפוץ המנהלה	חט"ב זאב
170,000	שיפוץ חדרי מנהלה	רמב"ם

נראה כי סכומים אלו שנקבעו באומדן לא נסמכו על תמחור האלמנטים השונים הכלולים בשיפוץ כגון מ"ר ריצוף, מ"ר מחיצות גבס, עבודות חשמל וכדומה. אציין כי בשלב עריכת האומדן יכול שעדיין אין תוכנית

אדריכלית אולם מושג כללי של מהות השיפוץ הנדרש בוודאי קיימת, נתונים כגון גודל השטח והאלמנטים הנדרשים לחידוש/שיפוץ בוודאי קיימים.

#### מאגר מידע

7.4

חלק ניכר מעבודות השיפוצים במוסדות החינוך חוזרים על עצמם מידי שנה, פריטים כגון, עבודות צביעה של כיתות, מסדרונות, סורגים, צביעת חזיתות, שיפוץ תאי שירותים, עבודות איטום, חידוש תקרות, עבודות ריצוף פנים וחוף ועוד. באגף ת.ב.ל לא קיים מאגר מידע של עבודות שיפוץ באמצעותו ניתן לקבל אומדן כללי של עבודות השיפוץ הסטנדרטיות. אנו סבורים כי הקמת מאגר מידע מסוג זה יוכל לא רק לסייע באמידת עלויות השיפוצים אלא גם במתן מסגרת כללית לשיפוץ אליה יש לשאוף. כך לצורך הדוגמא, ניתן לקבוע על סמך ניסיון עבר כי חידוש מסדרונות הכולל ריצוף ודיפונים לא יעלה על X ש"ח למטר. במצב הקיים ה"תמחור" נעשה פר פרויקט ללא היזון חוזר לבחינת נכונותו מכווין שסעיפיו אינם תמיד מבוצעים.

#### חוסר התאמה לעבודות שסוכמו לביצוע

7.5

האומדנים, הנערכים בטרם גובש מתווה השיפוצים הסופי, לא מעודכנים בהתאם לתוכניות השיפוץ לביצוע. בחינת האומדנים מעלה סעיפים מהותיים הכלולים באומדנים שהוחלט שלא לבצעם, לעומת זאת אלמנטים עיקריים שנכללו בשיפוץ לא כלולים באומדן. במצב הדברים האמור אין בידי העירייה אומדן מדויק של השיפוצים הנדרשים. למרות חוסר ההלימה שבין האומדנים לשיפוץ בפועל, ההזמנות שהופקו היו בדיוק בסכומי האומדנים או בהריגה של אחוזים בודדים. להלן ניתוח אומדני השיפוץ לעומת השיפוץ שסוכם:

#### בית ספר יוחנני

##### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל - צביעת פנים כולל מעקות, החלפת 34 דלתות כיתה, התקנת חיפויי עץ במסדרונות, חידוש חזית מבנה בית הספר וריצוף חוף של כ 50 מ"ר בכניסה.

##### אלמנטים עיקריים באומדן

האומדן כולל איטום של 1,250 מ"ר גג, החלפת 5 דלתות מקלט ו 57 דלתות כיתות כאשר בפועל לא בוצע איטום והוחלפו כ 34 דלתות כיתות בלבד. מאידך, צביעת פנים בית הספר ושיפוץ החזית שבוצעו לא נכללו באומדן. כאמור, האומדן לא עודכן בהתאם לשינויים בתוכנית השיפוץ.

##### עלות הביצוע

העבודות תומחרו בסכום של 1,684,800 ש"ח בדיוק בסכום ששולם לקבלן למרות שאינו תואם את העבודות שבוצעו.

### בית ספר רמב"ם

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל - שיפוץ חדרי מנהלה וחדר יועצת, צביעת מסדרונות כולל מעקות, צביעת חוץ צביעת סורגים, התקנת חיפויים, כיתה אחת.

#### אלמנטים עיקריים באומדן

האומדן כולל החלפת מרזבים וצינורות ירידה למרזבים, שיקום תקרה, תיקון חומה, חיפויים, והחלפת כ 25% מהתקרות האקוסטיות. סעיפים אלו לא בוצעו. מאידך, צביעת חוץ של המבנה לא נכלל באומדן. האומדן כולל סעיפים כפולים כמו, תיקון רטיבות בחדרי מנהלה ושיפוץ חדרי מנהלה. האומדן לא עודכן בהתאם לשינויים בתוכנית השיפוץ.

#### עלות הביצוע

העבודות תומחרו בסכום של 631,675 ₪ בדיוק בסכום ששולם לקבלן. כאמור, האומדן אינו תואם את העבודות שבוצעו.

### בית ספר אלון

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל ריצוף קומת הכניסה, שיפוץ 4 תאי שירותים, שיפוץ חדר מורים חדר יועצת, צביעת 2 כיתות.

#### בחינת התמחור

האומדן כולל התקנת חיפויים, בדיקה וטיפול במערכת הביוב, אלמנטים שלא נכללו בשיפוץ. האומדן לא עודכן בהתאם לשינויים בתוכנית השיפוץ.

#### עלות הביצוע

העבודות תומחרו בסכום של 640,101 ₪, הסכום ששולם לקבלן 640,070. כאמור, האומדן אינו תואם את העבודות שבוצעו.

### בית ספר שזר

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל שיפוץ חדרי שירותים ושירותי נכים.

#### בחינת התמחור

האומדן כולל החלפת 2 קווי ביוב עד "שוחת הביוב" עבודה שלא נכללה בשיפוץ. האומדן לא עודכן בהתאם לשינויים בתוכנית השיפוץ.

#### עלות הביצוע

העבודות תומחרו בסכום של 622,500 ₪, הסכום ששולם לקבלן 629,495 ש"ח. כאמור האומדן אינו תואם את העבודות שבוצעו.

### תיכון ראשונים

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

הסבת חלק משטח הספרייה למתחמי לימוד, התאמות בספרייה, צביעת כיתה במתחם ששופץ, ריצוף רחבת הכניסה הפנימית בתוך בית הספר.

#### בחינת התמחור

האומדן כולל עבודות במתחם ההנהלה עבודות אלו לא בוצעו, לעומת זאת, ריצוף רחבת הכניסה הפנימית שבוצע, לא נכלל באומדן. האומדן לא עודכן בהתאם לשינויים בתוכנית השיפוץ.

#### האומדן לעומת הביצוע

העבודות תומחרו בסכום של 500,025 ₪, הסכום ששולם לקבלן 503,100 ש"ח. כאמור האומדן אינו תואם את העבודות שבוצעו.

### חטיבת זאב

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ חדרי מנהל מזכירות וסגנית. הסבת מקלט לחדר מוזיקה כולל חיפויים אקוסטיים. שיפוץ מקלט נוסף שמשמש ספריה לחדר למידה, הסבת כיתה לחדר יועצות, ריצוף מרחב למידה, טיח חיצוני על המבנה, צביעה חלקית של הגדרות.

#### בחינת התמחור

האומדן כולל שיפוץ חדרי שירותים וכן שיקום הכניסה לבית הספר, עבודות אלו לא בוצעו. האומדן לא עודכן בהתאם לשינויים בתוכנית השיפוץ.

#### עלות הביצוע

העבודות תומחרו בסכום של 2,335,262 ש"ח, הסכום ששולם לקבלן 2,341,535 ש"ח. כאמור האומדן אינו תואם את העבודות שבוצעו.

החלטות על השיפוצים שבוצעו בפועל לא התבססו על אומדן עדכני. אחד הפרמטרים הבסיסיים בחלוקת המשאבים, המוגבלים מטבעם, וקביעת סדרי עדיפויות הינה הסתמכות על עלויות האלמנטים הכלולים בשיפוץ, במקרה דנן נשלל כלי בסיסי זה ממקבלי ההחלטות.

נקדים את המאוחר ונציין כי ממצאנו שיפורטו להלן בהרחבה מעלים כי כתבי הכמויות בהזמנות העבודה אינם רלבנטיים לעבודות השיפוץ שהוזמנו, הסכומים בהזמנות נקבעו עפ"י אומדנים אלו (כולל סעיף הבצ"מ) ששימשו כמעין "מסגרת תקציבית לקבלן" לביצוע השיפוץ. כאמור אומדנים אלו התבססו על הערכות גסות ולא תאמו את השיפוץ שבוצע בפועל.

### המלצות

- לקבוע פורמט קבוע של תמחור העבודות, על התמחור לכלול אומדן של כמות (יחידה מ"ר וכדומה) ומחיר. פריטים כגון צביעת פנים, צביעת חוץ, שליכט (טיח חיצוני), כלים סניטריים, חיפויים וכדומה יש לתמחר עפ"י מחירון דקל ולשער את הכמויות אם נתון זה אינו בנמצא.
- תמחור עבודות בינוי או שיפוץ כבד, יש לשקול עריכתם ע"י משרד פיקוח, ספק אם לעובדי האגף יש את הידע המקצועי לתמחור עבודות שיפוץ הכוללות בינוי או התאמות.
- לבנות מאגר מידע שיאפשר אומדן מקורב של אלמנטים שונים, נזכיר כי מידי שנה מתבצעים שיפוצים במוסדות החינוך ומרבית מרכיבי השיפוץ חוזרים על עצמם. מאגר זה יסייע בעריכת האומדנים.

- להקפיד על עדכון האומדנים בשינויים בתוכניות השיפוץ באופן שיאפשר למקבלי ההחלטות להתבסס על אומדנים עדכניים.

## 8. הליך בחירת הקבלן המבצע שיפוצי קיץ 2023

כללי

8.1

בספטמבר 2022 פרסמה העירייה מכרז 36-2022-19 לביצוע עבודות שיפוצים במוסדות חינוך ומוסדות ציבור בעיר הרצליה. מטרת המכרז הינה בחירת 3 קבלנים שהציעו את ההנחה הגבוהה ביותר ממחירון ד.ק.ל. ועדת המכרזים אישרה ביום 2.1.2023 את בחירתם של 3 קבלנים כזוכים במכרז להלן פרטי הזוכים ושיעור ההנחה שהציעו:

שם הקבלן	שיעור ההנחה
קבלן א'	32.40%
קבלן ב'	27.02%
קבלן ג'	27.00%

סעיף 4.6 לחוזה ההתקשרות קבע כי מנגנון חלוקת העבודה בין הזוכים יהיה בהתאם להצעה הזולה ביותר במסגרת הליך התמחרות שיבוצע עבור כל עבודה. הבקשות לקבלת הצעות המחיר (להלן הבל"מ) נשלחו באופן ממוכן מתוכנת ד.ק.ל., הצעות המחיר הינם למעשה כתב כמויות הכולל סעיפי ביצוע, כמות נדרשת, ומחיר ד.ק.ל., על רשימה זו התבקשו המציעים לציין את שיעור ההנחה הנוספת שהם מציעים במסגרת ההתמחרות. תכולת העבודה הינה שיפוצים ב 6 בתי ספר, הליך הבחירה כלל 2 בקשות לקבלת הצעות מחיר. להלן פרטי הליך בקשת הצעות המחיר:

התמחרות 1	התמחרות 2	
רמב"ם, זאב, שז"ר	רמב"ם, זאב, הראשונים, אלון, יוחנני	בתי הספר
14:17 1.6.2023	07:51 7.6.2023	מועד פרסום
12:00 6.6.2023	14:00 7.6.2023	מועד אחרון להגשה
12:33 6.6.2023	14:11 7.6.2023	מועד פתיחת הצעות
3 הצעות	2 הצעות	מספר הצעות
קבלן א'	קבלן א'	קבלן זוכה
5.6%	0%	שיעור הנחה נוסף
1,820,742	4,819,865	סכום ההתקשרות

בפתיחת הצעות המחיר נכחו מנהל מחלקת בינוי ומנהל אגף תבל, וזכיית הקבלן כמו גם פרוט הצעות מעוגנת במסגרת פרוטוקולים חתומים כנדרש.

קיום הוראות החוזה

8.2

סעיף 4.2 קובע את המתווה להגשת ה"בקשה לקבלת הצעות מחיר" הסעיף קובע כי הבקשה תכלול בנוסף לכתב הכמויות את "פרטי העבודה לרבות תוכניות" וכן "תמונות במידת הצורך" ומפנה לנספח ט' הכולל את "פרוט העבודות הנדרשות" בשתי הבקשות להצעת מחיר הסתפקה העירייה בהפצת כתב כמויות (שכפי שיפורט להלן לא תאם את העבודות הנדרשות), לא עשתה שימוש בנספח ט' ולא כללה תאור מילולי על מהות העבודות כנדרש.

### 8.3 חלוקה לשני הליכי בקשת לקבלת הצעות מחיר (בל"מ)

כאמור שיפוצי הקיץ פוצלו לשני הליכי בל"מ כאשר עבודות השיפוץ בבתי הספר רמב"ם וחסטיבת זאב התחלקו בין שתי הצעות אלו. הזמנות העבודה לעומת זאת נערכו לכל בית ספר בנפרד. באופן שהצריך הפקת שתי הזמנות עבודה עבור השיפוץ לשתי בתי ספר אלו. מהלך זה יצר סרבול מיותר וניתק את הקשר שבין סכום הצעת המחיר לסכום ההזמנה, לא קבלנו הסבר מניח את הדעת להתנהלות זו. מנהל מחלקת בינוי מסר בתגובתו כי הפיצול נועד להפרדה בין עבודות שיפוץ לעבודות תחזוקה, טענה זו אינה מתיישבת עם ממצאי הביקורת. ראשית, ההזמנות כולן הוצאו מכוח חוזה שיפוצים ושנית, פירטי ההזמנות כוללים סעיפים זהים ולא ניתן להבחין בין סעיפי שיפוץ לסעיפי תחזוקה בהזמנות השונות.

### 8.4 מועד הפרסום לעומת המועד האחרון להגשה

בהליך הבל"מ הראשון הפער שבין מועד הפרסום למועד ההגשה היה 5 ימים כולל סופ"ש דהיינו 3 ימי עסקים (הצעת המחיר פורסמה ב 1.6.23 ונסגרה ב 6.6.23). בהליך הבל"מ השני הפער שבין מועד הפרסום למועד ההגשה עמד על כ 6 שעות. הבקשה לקבלת הצעות מחיר פורסמה ב 7.6.23 בשעה 07:51 המועד האחרון להגשה נקבע באותו היום בשעה 14:00. מנהל מחלקת בינוי מסר בתשובתו כי אירעה תקלה טכנית בשידור הבל"מ וטען כי הבל"מ הראשון נפתח ב 28/5/2023 והסתיים ב 1/6/2023 (5 ימים) ואילו הבל"מ השני נפתח בתאריך 1.6.2023 ונסגר בתאריך 6.6.2023 (5 ימים), מועדים אלו אינם תואמים את המסמכים שבידי הביקורת. מכל מקום ספק אם חמישה ימים הינו פרק זמן מספיק לבחון את כתבי הכמויות, את התוכניות, לבקר בבתי הספר ולהעריך נכונה את העבודה הנדרשת המסתכמת בכ 5 מיליון ש"ח.

### 8.5 כתב הכמויות

כפי שיפורט להלן בהרחבה כתבי הכמויות שנכללו בהליכי הבל"מ לא תאמו את העבודה שנדרשה. הקבלנים נדרשו לתת הצעת מחיר לאלמנטים שלא היו אמורים להתבצע ומאידך כתבי הכמויות לא כללו אלמנטים שנכללו בשיפוץ. חוזה המסגרת שנחתם עם שלושת הזוכים קבע שיעור הנחה גורף ממחירון ד.ק.ל, מטרת הליך ההתמחרות המעוגן בחוזה, לאפשר לקבלנים הזוכים לבחון את תמחור העבודות הנדרשות, לדוגמא קבלן המתמחה באטומים יכול שיציע שיעור הנחה נוסף על עבודות איטום לעומת עבודות בינוי. מטרה זו אינה מושגת במקרה דנן בו כתבי הכמויות שנשלחו לקבלנים במסגרת הליך הבל"מ אינם משקפים את השיפוצים הנדרשים. להלן נרחיב בנושא זה.

### 8.6 פרוטוקול פתיחת הצעות המחיר

בהליך ההתמחרות ב 7.6.2023 התקבלו שתי הצעות, פרוטוקול פתיחת הצעות המחיר כולל טבלה עם שלושה הצעות, פרוטוקול זה חתום ע"י מנהל מחלקת הבינוי ומנהל אגף תבל. יש להקפיד כי פרוטוקול זה שמכוחו מופקים הזמנות העבודה ישקף את הליך ההתמחרות.

8.7

התקשרות מוקדמת

ההתקשרות עם הקבלן כוללת העסקת יועצים המספקים שירותי אדריכלות, ניהול, עיצוב ויועצים מקצועיים נוספים. בדיקה שערכנו העלתה כי יועצים מטעם הקבלן החלו בעבודתם חודשים לפני הזכייה של הקבלן במסגרת הבל"מ. נזכיר כי החלטת מנהל האגף ומנהל מחלקת בינוי להעביר את העבודה לקבלן א' עוגנה בפרוטוקול פתיחת הצעות מחיר מתאריך 6.6.2023. מנהל הפרויקט (משרד כ.ק) מטעם הקבלן פעל מול מנהלי בתי הספר ונציגי העירייה באפיון השיפוצים הנדרשים והיה הכוח העיקרי בתרגום הצרכים לתוכנית עבודה. מר א.כ ממשרד זה הוציא סיכומי דיון עם מנהלי בתי הספר כבר באפריל 2023. משרד ח.כ אדריכלות ועיצוב פנים עסק בתכנון השיפוצים הנדרשים והפיק תיקי פרויקט הכוללים מדידות, ותוכניות הריסה ובניה עפ"י הצורך. המעצבת מטעם הקבלן הגברת ח.כ, השתתפה בדיונים עם חלק ממנהלי בתי הספר כל זאת עוד בטרם זכה הקבלן במסגרת הבל"מ.

עבודות התכנון וגיבוש השיפוצים הנדרשים נערכו בחודשים אפריל מאי, בטבלה להלן מפורטים תאריכי המדידה כפי שמופיעים בתיקי הפרויקט של בתי הספר שנבחנו.

תאריך מדידה בתיק הפרויקט	בית הספר
30.4.2023	רמב"ם
15.5.2023	ראשונים
29.4.2023	אלון
30.4.2023	זאב
16.5.2023	שזר

מהאמור לעיל עולה כי הקבלן החל את עבודת התכנון והניהול חודשים בטרם בוצע הליך הבחירה, המידע שהיה לקבלן במועד ההתמחרות נתן לו יתרון שלא היה לשאר הקבלנים במיוחד לנוכח העובדה שכתבי הכמויות לא שיקפו את העבודה הנדרשת בכך נפגע עקרון השיוויון העומד בבסיס הליך ההתמחרות.

ביצוע עבודה ללא הזמנות עבודה

8.8

נהלי העירייה מחייבים הפקת הזמנת עבודה טרם קבלת השירות, הזמנת עבודה מבטיחה מסגרת תקציבית מחייבת מדרג אישורים טרם מסירת העבודה ומעגנת את חובות הקבלן כלפי העירייה. במצב הדברים האמור החל הקבלן בהעסקת יועצים מטעמו ללא הפקת הזמנות עבודה בניגוד לכללי המנהל התקין. בהקשר זה נציין כי בסעיף 5.14 לחוזה התחייב הקבלן הזוכה "להתחיל בביצוע עבודה רק לאחר שקיבל הזמנת עבודה" כך שנהלי העירייה בעניין זה עוגנו במסגרת התחייבויות הקבלן.

המלצות

- לשקול כי במכרז הבא העבודות יחולקו בין שלושה זוכים באופן שייתר את הליך ההתמחרות ויאפשר מסירת העבודות מבעוד מועד והערכות מוקדמת של ניהול ותכנון.
- לעשות שימוש בנספח ט' לחוזה "טופס בקשה לקבלת הצעות מחיר" הכולל תאור מילולי של העבודות המתוכננות.

- בעריכת הליך לבקשה להצעת מחיר יש להקפיד על פרק זמן שיאפשר למציעים בחינת כתבי הכמויות ומהות העבודה הנדרשת.
- להקפיד כי פרוטוקול פתיחת הצעות המחיר, המשמש בסיס למסירת העבודה לקבלן הזוכה, ישקף את הליך ההתמחרות באופן מדויק.
- להקפיד כי העבודות ימסרו לזוכה רק לאחר הליך בחירה תקין על סמך כתבי כמויות שישקפו את העבודות הנדרשות, יש לשאוף להליך הוגן ושוויוני.
- אין להשלים עם העסקת קבלנים או נותני שירות ללא הפקת הזמנת עבודה המבטיחה מסגרת תקציבית, כוללת מדרג אישורים ומעגנת את התחייבות נותן השירות.

## הזמנות העבודה

9

### כללי

9.1

כאמור, ביוני 2023 יצאה העירייה בשני הליכי התמחרות לשיפוץ 6 בתי ספר, האחד לשיפוץ שלושה בתי ספר בסך של כ 1,835 אלפי נה והשני לשיפוץ 5 בתי ספר בסך של כ 5,234 אלפי נה ובסך הכל כ 6,381 אלפי נה. הזמנות העבודה לעומת זאת נערכו לכל בית ספר בנפרד, השיפוץ של שני בתי ספר (רמב"ם וחטיבת זאב) פוצל בין שתי הליכי ההתמחרות כך שבסך הכל הופקו 8 הזמנות כמפורט להלן:

מיקום	סכום בש"ח	מספר הזמנה	תאריך הזמנה
ביה"ס יוחנני	1,684,807	48681	21/6/2023
ביה"ס רמב"ם	465,181	48680	21/6/2023
ביה"ס רמב"ם	166,453	48678	21/6/2023
ביה"ס שזר	622,495	48208	11/6/2023
ביה"ס אלון	640,070	48682	21/6/2023
חטיבת זאב	1,313,311	48415	15/6/2023
חטיבת זאב	1,028,224	48679	21/6/2023
תיכון הראשונים	500,025	49145	3/7/2023
	<b>6,420,566</b>		<b>סה"כ</b>

נקדים ונציין, כי כתבי הכמויות הכלולים בהצעות המחיר זהים לכתבי הכמויות שעמדו בבסיס ההזמנות שאושרו, חשבונות הקבלן שהוגשו לתשלום כללו גם הם את כתבי הכמויות כפי שהופיעו בהזמנות העבודה ככתבם, ללא תיקון כמויות (הוספה או הפחתה של כמויות או סעיפים). **כך שהממצאים המפורטים בפרק זה רלוונטיים לכתבי הכמויות בהצעות המחיר, בהזמנות ובחשבונות הקבלן.**

### בדיקת הביקורת - כתבי הכמויות לעומת העבודות הנדרשות

9.2

בדיקתנו העלתה כי כתבי הכמויות (בהצעות המחיר, בהזמנות, ובחשבונות הקבלן) אינם משקפים את העבודות אותם נדרש הקבלן לבצע, כתב הכמויות כולל מחז, אלמנטים רבים שלא נכללו בעבודת השיפוץ

ומאידך, חסר כתב הכמויות אלמנטים מהותיים של עבודות שבוצעו. כדוגמא נציין מאות מ"ר של התקנת רעפים ותיקון וחיידוש מאות מ"ר של פרגולות בבתי ספר שאין בהם פרגולות או גגות רעפים, מאות מ"ר של איטום גגות, מאות מ"ר הריסות בטון סעיפים שאינם נדרשים בשיפוצים שבוצעו, כמויות מופרזות של פריטים כגון עשרות אסלות וכיורים, 9-12 שערים דו כנפיים בכל בית ספר נציין כי השיפוצים לא כללו החלפת שערים.

להלן ניתוח הזמנות העבודה לעומת השיפוץ שסוכם.

### בית ספר יוחנני

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל צביעת פנים כולל מעקות, החלפת 34 דלתות כיתות, התקנת חיפויי עץ במסדרונות, חיידוש חזית מבנה בית הספר וריצוף חוץ של כ 50 מ"ר בכניסה.  
להלן חלק מהאלמנטים הכלולים בהזמנה שלא תואמים את השיפוץ שנדרש.  
**עבודות איטום:** 450 מ"ר איטום גגות – השיפוץ לא כלל איטום גגות.  
**החלפת מאחזי יד:** 65 מטר מאחזי יד ובנוסף 25 מאחזי אלומיניום – לא נכללו בשיפוץ.  
**אסלות:** פרוק 65 אסלות והתקנת 65 אסלות - לא נכלל בשיפוץ, בבית הספר כ 20 אסלות.  
**כיורים:** 55 כיורים והתקנת 55 סיפונים – לא נכלל בשיפוץ אין בבית הספר 55 כיורים.  
**עבודות ריצוף:** פרוק 750 מ"ר ריצוף, התקנה 480 מ"ר ריצוף פנים – השיפוץ כלל כ 50 מ"ר שיפוץ חוץ, לא כלל ריצוף פנים.  
**פרוק חיפוי אריחי קרמיקה:** 250 מ"ר פרוק לצורך תיקון והחזרה – לא נכלל בשיפוץ.  
**סיכוך ברעפים:** 600 מ"ר התקנת רעפים – לא נכלל בשיפוץ אין בבית הספר גגות רעפים.  
**פרגולות:** חיידוש 100 מ"ר ותיקון 200 מ"ר פרגולות – אין בבית הספר פרגולות.  
**מחיצות גבס:** 350 מ"ר - השיפוץ לא כלל עבודות בגבס.  
**תקרות פריקות:** חיזוק 253 מ"ר תקרות, החלפת 220 מ"ר תקרות – לא נכלל בשיפוץ.  
**גיזור:** תיקון והחלפת גדרות רשת 200 מ"ר – לא נכלל בשיפוץ.  
**שער דו כנפי:** 10 שערים דו כנפיים - בבית הספר 3 שערים בלבד שלא הוחלפו.  
**קווי מים:** גילוי נזילה באמצעי שמע 10 יחידות - סעיף תיקונים לא נכלל בשיפוץ.  
**שיקום שוחת ניקוז:** 4 יחידות – לא נכלל במסגרת השיפוץ.  
**ביובית 20 קוב:** שכירת ביובית 48 שעות – לא נדרש לנוכח האלמנטים בשיפוץ.  
סעיפים שלא נכללו בהזמנת העבודה  
**חיפוי בפלטות עץ:** לא נכלל בהזמנה – בוצע במסגרת השיפוץ.

### בית ספר רמב"ם

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל צביעת מסדרונות כולל מעקות, צביעת חוץ של המבנה כולל סורגים, שיפוץ חדרי מנהלה וחדר יועצת כולל ריצוף פרקט תקרה אקוסטית עבודות גבס וכו.

חלק מהאלמנטים הכלולים בשתי הזמנות שלא תואמים את השיפוץ שנדרש:

**עבודות איטום:** 45 מ"ר איטום גגות – השיפוץ לא כלל איטום גגות.

**אסלות:** פרוק 20 אסלות והתקנת 20 אסלות – לא נכלל בשיפוץ.

**כיורים:** 16 כיורים והתקנת 16 סיפונים – לא נכלל בשיפוץ.

**עבודות ריצוף:** פרוק 445 מ"ר ריצוף התקנה 400 מ"ר ריצוף פנים – השיפוץ כלל כ 40 מ"ר הדבקת פרקט.

**פיתוח נופי:** ריצוף באבנים משתלבות 406 מ"ר – לא נכלל בשיפוץ.

**פרוק חיפוי אריחי קרמיקה:** 70 מ"ר פרוק לצורך תיקון והחזרה – לא נכלל בשיפוץ.

**סיכוך ברעפים:** 399 מ"ר התקנת רעפים – לא נכלל בשיפוץ אין בבית הספר גגות רעפים.

**שער דו כנפי:** 12 שערים דו כנפיים – אין בבית הספר 12 שערים, לא הוחלפו שערים.

סעיפים שלא נכללו בהזמנת העבודה

**שיפוץ חדרי מנהלה:** לא נכלל בהזמנה עבודות הריסה, עבודות גבס, תקרות אקוסטיות עבודות חשמל וכדומה.

### בית ספר אלון

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל ריצוף קומת הכניסה, שיפוץ 4 תאי שירותים, שיפוץ חדר מורים חדר יועצת צביעת 2 כיתות.

חלק מהאלמנטים הכלולים בהזמנה שלא תואמים את השיפוץ שנדרש:

**עבודות איטום:** 108 מ"ר איטום גגות – השיפוץ לא כלל איטום גגות.

**דלתות:** דלת לבודה 16 דלתות – לא הוחלפו 16 דלתות.

**אסלות:** פרוק 40 אסלות והתקנת 40 אסלות – השיפוץ כלל 4 תאי שירותים.

**כיורים:** 35 כיורים והתקנת 36 סיפונים – השיפוץ כלל משטח של 2 כיורים.

**פרוק ריצוף קיים:** פרוק ריצוף 500 מ"ר – לא פורק ריצוף בוצעה הדבקה.

**פרוק חיפוי אריחי קרמיקה:** 100 מ"ר פרוק לצורך תיקון והחזרה – השיפוץ כלל 4 תאי שירותים שאין בהם 100 מ"ר.

**צביעה:** צבע פנים 2,000 מ"ר – השיפוץ כלל צביעה של חדרי מנהלה ומסדרונות שתי כיתות שאין בהם 2,000 מ"ר.

**צבע חוץ:** שליכט 1,500 מ"ר – השיפוץ לא כלל שליכט חיצוני.

**סיכוך ברעפים:** 350 מ"ר התקנת רעפים – לא נכלל בשיפוץ, אין בבית הספר גגות רעפים.

**פיתוח נופי:** ריצוף באבנים משתלבות 250 מ"ר – לא נכלל בשיפוץ.

**שער דו כנפי:** 9 שערים דו כנפיים - בבית הספר 3 שערים בלבד, שלא הוחלפו.

סעיפים שלא נכללו בהזמנת העבודה

**שפוף חדרי המנהלה והיועצת:** לא נכלל בהזמנה עבודות גבס, תקרות, חשמל וכו

### בית ספר שזר

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ בית הספר כלל שיפוץ חדרי שירותים ושרותי נכים.  
 חלק מהאלמנטים הכלולים בהזמנה שלא תואמים את השיפוץ שנדרש:  
**עבודות איטום:** 176 מ"ר איטום גגות – השיפוץ לא כלל איטום גגות.  
**דלתות:** דלת לבודה 25 – למעט 4 חדרי שירותים לא הוחלפו דלתות.  
**אסלות:** פרוק 40 אסלות והתקנת 40 אסלות – הוחלפו 25 אסלות.  
**כיורים:** 35 כיורים והתקנת 36 סיפונים – הוחלפו 6 כיורים חלקם כפולים.  
**עבודות ריצוף:** פרוק 500 מ"ר ריצוף התקנה 320 מ"ר ריצוף פנים – השיפוץ כלל ריצוף של כ 5 תאי שירותים.  
**צביעה פנים:** 2,000 מ"ר צביעה – מלבד השירותים, השיפוץ לא כלל צביעה.  
**צבע חוץ:** שליכט 1,500 מ"ר – לא נכלל בשיפוץ.  
**סיכוך ברעפים:** 350 מ"ר התקנת רעפים – לא נכלל בשיפוץ אין בבית הספר גגות רעפים.  
**פיתוח נופי:** ריצוף באבנים משתלבות 250 מ"ר – לא נכלל במסגרת השיפוץ.  
**שער דו כנפי:** 9 שערים דו כנפיים - בבית הספר 3 שערים בלבד שלא נכללו בשיפוץ  
סעיפים שלא נכללו בהזמנת העבודה  
**תאי שירותים:** לא נכללו בהזמנה שיפוץ תאי השירותים.

### תיכון ראשונים

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

הסבת חלק משטח הספרייה למתחמי לימוד, התאמות בספרייה, צביעת כיתה במתחם ששופץ, ריצוף רחבת הכניסה הפנימית בתוך בית הספר.  
 חלק מהאלמנטים הכלולים בהזמנה שלא תואמים את השיפוץ שנדרש  
**עבודות בטון:** שיקום בטונים קיימים 80 מ"ר – השיפוץ לא כלל עבודות בטון.  
**עבודות איטום:** 450 מ"ר איטום גגות – השיפוץ לא כלל איטום גגות.  
**ארונות מטבח:** פרוק ארונות עליון תחתון ודלפקים – יתכן שהכוונה לפרוק ארונות.  
**מתקני תברואה:** צינורות מים חמים קרים תיקון פיצוץ התחברות לצינור שפכים – אלמנטים אלו לא רלוונטיים לשיפוץ שבוצע.  
**כיורים וברזים:** 5 כיורי מטבח, 5 סוללות לקערת מטבח, משטחי אבן קיסר, נקודות לכיור למדיה וכדומה – אלמנטים אלו לא רלוונטיים לשיפוץ שבוצע.

### חטיבת זאב

#### אלמנטים עיקריים בשיפוץ

שיפוץ חדרי מנהלה: חדר מנהל ומזכירות וסגנית . הסבת מקלט לחדר מוזיקה כולל חיפויים אקוסטיים. שיפוץ מקלט נוסף ספריה וחדר למידה, הסבת כיתה לחדר יועצות , ריצוף מרחב למידה , טיה חיפוי על המבנה, צביעה חלקית של הגדרות.

חלק מהאלמנטים הכלולים בהזמנה שלא תואמים את השיפוץ שנדרש:

**עבודות איטום:** 250 מ"ר איטום גגות – השיפוץ לא כלל איטום גגות.

**דלתות:** 30 דלתות – מסגרת השיפוץ כללה החלפת 7 דלתות בחדרי המנהלה והיועצות.

**אסלות :** פרוק 65 אסלות והתקנת 65 אסלות – לא נכלל בשיפוץ בבית הספר כ 20 אסלות.

**כיוורים :** 55 כיוורים והתקנת 55 סיפונים – לא נכלל בשיפוץ אין בבית הספר 55 כיוורים.

**עבודות ריצוף:** פרוק 750 מ"ר ריצוף – השיפוץ לא כלל פרוק ריצוף.

**פרוק חיפוי אריחי קרמיקה:** 150 מ"ר פרוק לצורך תיקון והחזרה – לא נכלל בשיפוץ.

**צבע פנים:** צבע פנים 1,400 מ"ר – השיפוץ לא כלל 1,400 מ"ר צביעה.

**סינוך ברעפים:** 600 מ"ר התקנת רעפים – לא נכלל בשיפוץ.

**פרגולות:** חידוש 50 מ"ר ותיקון 100 מ"ר פרגולות – אין בבית הספר פרגולות.

**פיתוח נופי:** 350 מ"ר ריצוף אבנים משתלבות – לא כלול בשיפוץ.

**שער דו כנפי:** 12 שערים דו כנפיים - בבית הספר 3 שערים בלבד שלא הוחלפו.

**פתיחת מדרכה לטיפול בשרשי עצים והחזרתה:** 300 מטר - לא נכלל במסגרת השיפוץ.

**שיקום שוחת ניקוז:** 4 יחידות – לא נכלל במסגרת השיפוץ.

סעיפים שלא נכללו בהזמנת העבודה

**חיפויים:** חיפוי אקוסטי לחדר מוזיקה , עבודות חשמל ועוד.

### כתב כמויות שאינו תואם לעבודות שסוכמו

9.3

ראשית נציין את המובן מאליו , חוזה המסגרת מבוסס על מתן הנחה ממחירון ד.ק.ל ולכן מחייב עריכת הזמנה הכוללת כתבי כמויות שישקפו את האלמנטים המרכיבים את העבודה המוזמנת. הפקת הזמנות עבודה שאינן תואמות את השירותים הנרכשים אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין, מנוגדת לנהלי העירייה והכשילה את מנהלי העירייה המאשרים את ההזמנות ואת חשבונות הקבלן. במצב הדברים האמור עבודות השיפוץ לא תומחרו, והוראות החוזה הקובעות מתן הנחה ממחירון דקל לא יושמו.

### עלות העבודות

9.4

נראה כי מטרת עורך כתב הכמויות היתה להגיע לסכום השיפוץ כפי שנכלל בתמחור הראשוני תוך שהוא כולל בכתב הכמויות סעיפים שאינם רלבנטיים. נזכיר את שנכתב לעיל, התמחור שהוכן הינו בסיסי, כולל אומדנים גסים, לא מבוסס על מדידה ואינו מעודכן בשינויים שנערכו בתכולת השיפוצים. במצב הדברים האמור התשלום לקבלן נקבע על סמך מסגרת תקציבית כללית ולא על סמך תמחור העבודות. בדרך זו אין לעירייה כל דרך לוודא כי התשלום הינו בהתאם למוסכם בחוזה.

העסקת מפקח

9.5

הנהלת האגף בחרה שלא להעסיק מפקח בעבודות השיפוץ בבתי הספר. המפקח הינו גורם מקצועי חיצוני שתפקידו לוודא כי עבודת הקבלן מבוצעת בהתאם לתוכניות ולמפרטים ולאשר את חשבונות הקבלן, דהיינו לאשר את הכמויות והאלמנטים הכלולים בכתבי הכמויות שצורפו לחשבונות הקבלן. שירותים נוספים שמשרד פיקוח יכול לספק הינו עריכת כתב הכמויות וכן עריכת אומדנים והצגה של מספר אופציות על פי דרישה. העסקת מפקח בפרויקטים אלו של שיפוצי הקיץ היתה מונעת חלק ניכר מהליקויים המתוארים בדוח זה. מפקח, גם אם לא היה עורך את כתב הכמויות היה מתריע על חוסר ההלימה שבין כתב הכמויות לעבודות הנדרשות.

אישור ההזמנות

9.6

הזמנות אלו שאינן תואמות את הנדרש בשיפוץ אושרו ע"י כל האורגנים הרלוונטיים בעירייה. סקירה כללית של האלמנטים הכלולים בהזמנות היתה מגלה כי הזמנות אלו כוללות מרכיבים שאינם רלוונטיים לעבודה שנדרשה.

המלצות

- אין להשלים עם התנהלות זו שעיקרה הפקת הזמנות עבודה שאינן משקפות את השירותים הנדרשים. התנהלות זו חורגת מנהלי העירייה, אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין ומגיעה עד כדי הכשלה מכוונת של הדרגים הבכירים בעירייה.
- לעובדי האגף אין את הידע הנדרש להמרת תוכניות השיפוץ לכתבי כמויות, יש להתקשר עם משרד פיקוח וניהול שיבנה את כתבי הכמויות ויאשר את חשבונות הקבלן בהתאם לביצוע בפועל.
- אין לאשר הזמנות עבודה או חשבונות לתשלום הנמצאים במערכת מחוזה השיפוצים והאחזקה המבוססים על כתבי כמויות שנערכו באגף, יש לבודקם ע"י משרד פיקוח וניהול המתמחה בכך.
- לגבש מדיניות בדבר החשבונות ששולמו על בסיס כתבי הכמויות שנערכו באגף, יש לשקול בחינה פרטנית ובמקרה הצורך דרישת החזרים מהקבלן.
- לשקול הליך הפרה כנגד הקבלן בעילה של ביצוע עבודות ללא הזמנה תואמת והגשת חשבונות על אלמנטים שלא בוצעו.

10. מסירת העבודה לקבלן

10

כללי

10.1

כניסת הקבלן לעבודה צריכה להתבסס על תוכניות מפורטות, כתבי כמויות ותאור כללי של העבודות הנדרשות זאת בהתאם לסעיף 6 לחוזה. על הגורמים בעירייה לגבש מבעוד מועד את המסגרת התקציבית התוכנית וכתבי הכמויות באופן שהקבלן יוכל עם קבלת הודעת הזכייה להיערך לביצוע העבודות. ראוי כי כניסת הקבלן לשטח תלווה ב"צו תחילת עבודה" מתאריך הצו עוברת האחריות על האתר לקבלן ומתאריך הצו נגזרים לוחות הזמנים שנקבעו.

10.2

גיבוש תוכניות השיפוץ והמפרטים

כפי שפורט לעיל בהרחבה, עורכי התוכניות הינם יועצים המועסקים ע"י הקבלן. ליועצים אלו הכוללים את מנהל הפרויקט, האדריכלית והמעצבת שליטה מוחלטת על אופי השיפוץ והחומרים שיעשה בהם שימוש. מנהל הפרויקט מטעם הקבלן ריכז את הדרישות של מנהלי בתי הספר ותרגמם לתוכניות ביצוע והיה הגורם העיקרי בגיבוש הפרוגרמה הכללית, מנהל הפרויקט הוציא סיכומי דיון ונתן הנחיות לאדריכלית ולמעצבת. למעשה, הפקידה העירייה את קביעת אופי השיפוץ המפרטים והעיצוב בידי יועצי הקבלן ללא גורם מקצועי מטעמה שילווה את התהליך. נראה כי כל עוד ה"מסגרת התקציבית" נשמרה, ניתן לקבלן חופש פעולה מלא בקביעת אופי השיפוץ והמפרטים.

10.3

חוברת העבודה

חוברות העבודה שהוכנו ע"י אדריכלית מטעם הקבלן כוללות את התוכניות והמפרטים הקשורים לעבודות הבינוי וההתאמות, (לעבודות בית ספר יוחנני לא הוכנה חוברת עבודה). תוכניות אלו לא קיבלו אישור פורמלי של מי מגורמי העירייה. חוברות העבודה אינן כוללות את כל מרכיבי השיפוץ אלא את עבודות הבינוי וההתאמות. באופן שעבודות שאינן נדרשות לשרותי אדריכלות כגון חידוש צבע פנים וחוף, החלפת דלתות, התקנת חיפויים וכדומה לא נכללות בחוברות העבודה. עבודות אלו מעוגנת בסיכומי דיון הנכתבים ע"י מנהל הפרויקט. קיצורו של דבר, אין בידי העירייה מסמך המופנה לקבלן הקובע את תכולת העבודה הנדרשת בכל אתר.

המלצות

- לפעול מבעוד מועד לגיבוש האלמנטים הכלולים בשיפוץ, מהלך זה הכרחי להכנת הבל"מ המחייב הכנת תוכניות וכתב כמויות.
- לשקול העסקת משרד אדריכלות ועיצוב פנים שיהיו מופקדים על הכנת התוכניות באופן שהקבלן יבצע את העבודה בהתאם לתוכניות ולמפרטים שנקבעו. יש להימנע מלהפקיד בידי הקבלן את אפיון העבודות, הכנת התוכניות וקביעת המפרטים, במיוחד במצב הקיים בו אין לעירייה את כוח האדם המקצועי הרלוונטי לבחינת התוכניות והמפרטים.
- מסירת העבודה לקבלן תעוגן במסמך פורמלי שיתאר את העבודות הנדרשות בנוסף לכתב הכמויות ולתוכניות.
- תחילת העבודה באתר תעוגן ב"צו תחילת עבודה" מתאריך זה הקבלן מקבל אחריות על ה"אתר", מועד הצו רלוונטי גם ללוחות הזמנים שנקבעו.

11

אישור חשבונות הקבלן

כללי

11.1

חווה ההתקשרות עם הקבלן מבוסס על הנחה ממחירון דקל ומחייב פרוט העבודות שבוצעו לכתב כמויות.

סעיף 17.1.1 לחוזה קובע כי "הקבלן יגיש לאישור המנהל/המפקח חשבונות חלקיים מפורטים על כל עבודה בהתאם לעבודות אותם ביצע במכפלת הכמויות שבוצעו ומחירי המחירון וחישוב ההנחות".

סעיף 17.1.3 קובע כי "לכל חשבון יצורפו חישובי כמויות המתבססים על תוכניות ו/או מדידות המאפשרים בדיקת כל אחד מסעיפי החשבון החלקי"

סעיף 17.1.4 קובע כי "החשבון החלקי ייבדק ע"י המנהל/המפקח אשר יהיה רשאי לאשר או לדרוש את תיקונו, וזאת בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי"

כללו של דבר על הקבלן להגיש חשבונות המבוססים על כתב כמויות המשקף את העבודות שביצע ולצרף את החישובים התוכניות והמדידות באופן שיאפשר לעירייה לבחון את נכונות החשבון. על המנהל/המפקח מטעם העירייה לבחון את החשבון טרם אישורו ולתקנו במידת הצורך.

כפי שפורט להלן בהרחבה, הקבלן צרף לחשבונות שהגיש את כתב הכמויות הכלול בהזמנה, כתב כמויות שלא שיקף כלל ועיקר את העבודות שאותם התבקש לבצע.

#### אישור חשבונות

11.2

בחוזים המבוססים על מדידה, הוספה או הפחתה של כמויות הינה חזון נפרץ מאחר ובדרך הטבע קיים פער בין הכמויות שהוערכו לכמויות שבוצעו בפועל. העובדה שחשבונות הקבלן שהוגשו תאמו את ההזמנות ללא כל שינוי הייתה צריכה להדליק נורה אדומה. זאת ועוד העובדה שחשבונות אלו לא אושרו ע"י מפקח שהינו גורם מקצועי היתה צריכה לגרום לבחינה מעמיקה של חשבונות הקבלן. בפועל, מנהל מחלקת בינוי, שערך את כתב הכמויות, הוא זה שאישר את חשבונות הקבלן שנסמכו על כתב הכמויות. למצער, כל הדרגים המאשרים חתמו על ההזמנות ועל אישורי התשלום ללא בחינה, גם בסיסית ביותר, של הסעיפים הכלולים בכתב הכמויות.

#### פרוטוקול מסירה

11.3

אישור חשבונות הקבלן מותנה בבדיקה כי הקבלן ביצע את העבודה הנדרשת בהתאם לתוכניות ולנדרש, ועיגון בדיקה זו בכתובים. בדיקת עבודת הקבלן טרם התשלום מעוגנת בסעיף 6.4.3 לחוזה שקובע כי "רק לאחר ביצוע פרטיקל מסירה וסיוור מסירה יהא הקבלן רשאי להגיש חשבון סופי".

במסגרת הביקורת התבקשו פרוטוקולי המסירה או תיעוד אחר לבחינת עבודת הקבלן טרם אישור התשלום. לביקורת הוצגו, במקצת המקרים, דוחות סטטוס של מנהל הפרויקט מטעם הקבלן. דוחות אלו שנערכו בעיצומו של השיפוץ כוללות הנחיות לקבלן וליועצים השונים ואין בהם כדי לענות על הצורך בעריכת פרוטוקול מסירה בסיום העבודות המוודא כי העבודות בוצעו בהתאם לתוכניות ולנדרש, נזכיר כי מנהל הפרויקט, משרד כ.ק, הינו מטעם הקבלן. חשבונות הקבלן אושרו במלואם ללא בדיקה כי העבודות שבוצעו הינם בטיב הנדרש ובהתאם לתוכניות.

#### אישורי בטיחות

11.4

חלק מעבודות השיפוץ, בעיקר אלו הקשורים בבניה ובהתקנת חיפויים, מחייבות עמידה בתקנים ואישורים שונים. בדרך כלל תפקיד המפקח לוודא כי העבודות קיבלו את כל האישורים הנדרשים. בהעדר מפקח על העירייה לוודא קיומם של אישורים אלו. נציין כי תוכניות הבינוי כוללות הוראות בדבר האישורים והתקנים הנדרשים.

- להלן רשימת האישורים הנדרשים בהתאם לעבודות השיפוץ שנבחנו בדו"ח זה.
- אישור מהנדס תקרות אקוסטיות : בדיקת תקינות ויציבות של התקרות , נדרש באתרים בהם הותקנו או חודשו תקרות אקוסטיות.
  - אישור מעכב בעירה: חיפויים או אלמנטים העשויים מ MDF חייבים לעבור טיפול מעכב בערה יש לקבל אישור מכון תקנים, הדברים מכוונים בעיקר , אך לא רק, לחיפויים שהותקנו בבית ספר יוחנני.
  - גבס אדום: בכל התוכניות נדרשה התקנת לוחות גבס אדום (מעכב בעירה) יש להציג אישור מכון תקנים.
  - אישור בודק חשמל : במקרים בהם נמשכו קווים מלוח החשמל יש לקבל אישור בודק חשמל, המאשר את בטיחות התשתיות והתאמתם לתקנים הרלוונטיים. במסגרת התוכניות נדרש אישור זה לכל האתרים בהם שונו תשתיות החשמל.
  - אישור חברה לציוד כיבוי אש: במקרים בהם הוחלף הציוד או שמיקומו שונה.
  - אישור יועץ בטיחות: עם סיום העבודות נדרש אישור יועץ בטיחות לוודא עמידה בתקנים הנדרשים. ברור שערכנו העלה כי אין באגף תבל אישורים אלו שרובם ככולם נוגעים בבטיחות, כאמור יש לוודא קבלת אישורים אלו במהלך העבודה וטרם המסירה .

#### טיב העבודה וליקויים

11.5

סעיף 26.1 העוסק באחריות הקבלן לטיב העבודה קובע כי: "על המנהל/המפקח למסור לקבלן רשימה הכוללת את הליקויים והפגמים בעבודה שבוצעה ואת לוחות הזמנים לתיקון". במסגרת הביקורת נערכו סיורים בבתי הספר לבחינת העבודות שבוצעו. מטרת הביקורים כמו מטרת פרק זה אינה לבחון את טיב העבודה שבוצעה והתאמתה לתוכניות ולנדרש , לצורך כך יש להיעזר בגורם מקצועי המתמחה בכך. אולם גם בעין בלתי מקצועית ניתן להבחין באי התאמות לתוכניות ובליקויים הקשורים לטיב העבודה. לביקורת נמסר כי הליקויים דווחו לאגף תבל ע"י מנהלי בתי הספר, ולמועד הביקורת טרם טופלו. כאמור , לא נערך פרוטוקול מסירה וממלא הליקויים לא תועדו במסגרתו, אולם גם הליקויים ואי ההתאמות שדווחו ע"י מנהלי בתי הספר לא תועדו ולא נשלחו לקבלן עם דרישה המלווה בלוחות זמנים לתיקון הליקויים. נציין כי לקבלן אחריות כללית של 12 חודש ומכאן החשיבות של תיעוד הליקויים במסגרת של דרישה פורמלית בהתאם להוראות החוזה.

#### בנספח ט

מפורטים הליקויים וחוסר ההתאמות שהתגלו במהלך הסיורים , נציין שנית כי יש להיעזר באיש מקצוע המתמחה בתחום זה לאיתור הליקויים וחוסר ההתאמות לתוכניות אם קיימות.

#### עורך כתב הכמויות

11.6

מנהל מחלקת הבינוי מופקד על פרויקטים של שיפוץ ובינוי בהיקפים המגיעים לעשרות מיליוני ₪ . הובהר לנו כי העומס על מנהל המחלקה בפרט ועל עובדי ומנהלי אגף תבל בכלל הינו גדול. הקושי בקליטת עובדים מיומנים בתחום זה גם הוא ברור ומוכן. אולם אין בכל אלו כדי להקל ולו במעט מחומרת הדברים המתוארים בדוח זה. מנהל המחלקה הפיץ בקשה לקבלת הצעות מחיר המבוססת על כתב כמויות שאינו משקף את העבודות הנדרשות ובכך פגע בהליך ההתמחרות שנראה שנערך כולו למראית עין לנוכח העובדה שהיועצים

מטעם קבלן א' החלו בעבודתם זה מכבר. הפקת הזמנות עבודה שאינן תואמות את העבודה הנדרשת במודע ובכוונת מכווין, עומדת בניגוד לכללי המנהל התקין, לנהלי הרשות ויתכן וגרמו לרשות הפסד כספי ניכר מאחר וסכום ההזמנות נקבע כסכום האומדן הראשוני. התנהלות זו שללה מהעירייה את היכולת לתמחר את העבודות שבוצעו ולוודא כי התשלום לקבלן הינו בהתאם למוסכם בחוזה. אישור חשבונות הקבלן תוך ידיעה שכתב הכמויות העומד בבסיסו אינו תואם את תכולת העבודה הכשיל את מנהלי העירייה שהסתמכו עליו כגורם המקצועי בתהליך.

### קבלן הביצוע

11.7

למרות הכשלים בהפקת כתבי הכמויות ובאישור ההזמנות וחשבונות הקבלן. אין להקל ראש בהתנהלות קבלן זה העובד עם העירייה בתחומים רבים ובהיקפים גדולים. בניגוד למעוגן בחוזה, ביצע הקבלן עבודות ללא הזמנה פורמלית, ההזמנה לא תאמה את העבודות שבוצעו. וחמור מכך הקבלן הגיש חשבונות לתשלום על אלמנטים שלא ביצע.

סעיף 5.14 קובע כי "הקבלן יתחיל בביצוע העבודה רק לאחר שקיבל הזמנת עבודה", כאמור יועצים מטעם הקבלן החלו את עבודתם בלי שהופקה הזמנות העבודה.

### המלצות

- יש להקפיד על בחינת חשבונות הקבלן במיוחד כאשר הכמויות בחשבון תואמים את הכמויות בהזמנה באופן שמעיד כי לא נערכה מדידה כנדרש, יש לדרוש מהקבלן את החישובים ששימשו בסיס לחישוב הכמויות כמעוגן בחוזה.
- אין לאשר חשבונות קבלן המבוססות על כתבי כמויות שהוכנו במסגרת האגף, יש לדרוש מהקבלן לצרף לחשבון כתב כמויות שישקף את העבודה שבוצעה ולאשר חשבונות אלו באמצעות משרד פיקוח שיבחן את נכונות הכמויות.
- טרם אישור החשבון יש לבצע נוהל מסירה, בפרוטוקול המסירה יתועדו הליקויים והחריגות מהתוכנית אם קיימות.
- לפעול לקבלת האישורים הרלוונטיים, אישור תקינות התקרות האקוסטיות, אישור יועץ בטיחות, אישור בודק חשמל ועוד כמפורט בגוף הדוח, כמו כן יש לדרוש אישור מכון תקנים כי חיפויי ה-MDF ולוחות הגבס עומדים בתקן שנקבע בתוכנית וכוללים אלמנטים או ציפויים מעכבי בעירה, הדבר רלוונטי במיוחד לחיפויים בבית ספר יוחנני.
- לרכז את הליקויים ואי ההתאמות בכל בית ספר ולפנות לקבלן באופן פורמלי בדרישה לתיקונם תוך קביעת לוחות זמנים, תעוד הליקויים ודרישה פורמלית מהקבלן לתיקונם "תעצור" את תקופת האחריות ובמקרה הצורך תגבה חילוט ערבות הטיב של הקבלן.
- להפקיע מידי עובדי האגף שפעלו ביוזעין בניגוד לכללי המינהל התקין את הטיפול בכל נושא השיפוצים והאחזקה, בדגש על הפקת הזמנות ואישור חשבונות.
- לגבי חשבונות הקבלן ששולמו, יש לשקול בחינה שיטתית של חשבונות הקבלן באמצעות משרד פיקוח חיצוני המתמחה בכך ובהתאם לתוצאות הבדיקה לפעול להשבת הכספים ששולמו ביתר.

**הערכת עלויות השיפוץ – דוח מהנדס**

כפי שתואר לעיל בהרחבה הזמנות העבודה כמו גם חשבונות הקבלן לא שיקפו את העבודה שבוצעה, כתבי הכמויות שעומדים בסיס ההזמנה / החשבון כללו אלמנטים שלא בוצעו ובמקצת המקרים עבודות שבוצעו לא נכללו בכתבי הכמויות. סכום ההזמנות כמו גם חשבונות הקבלן נקבעו בהתאם למסגרות התקציביות שאושרו בהסתמך על תמחור גס שלא עודכן בשינויים של תכולת העבודה. כללו של דבר אין בידי העירייה מידע אודות עלות העבודות שבוצעו.

במסגרת הביקורת בוצע תמחור העבודות של 5 בתי ספר (למעט השיפוץ בחטיבת זאב) באמצעות מהנדס בניין המתמחה בעריכת כתבי כמויות להלן מקורות המידע על בסיסם בוצע התמחור:

- תוכניות : תוכניות ההריסה, הבינוי, החשמל האינסטלציה וכו, שנערכו ע"י האדריכלית ושימשו את הקבלן תורגמו לכתבי כמויות בהתאם למ"ר, לאלמנטים השונים ולעבודה הנדרשת.
- עבודות נוספות: חלק מהעבודות שבוצעו כגון צביעת מסדרונות / שיפוץ חזיתות, החלפת דלתות התקנת חיפויים שאינם כלולים בתוכניות העבודה נלקחו מדיווחי הקבלן, ונמדדו בשטח.
- ביקור בבתי הספר: נערכו ביקורים בתי הספר במטרה לאתר עבודות נוספות שבוצעו מעבר לתוכניות כדוגמא נציין את ריצוף רחבת הכניסה בתיכון ראשונים שלא כלולה בתוכנית, גם עבודות אלו תומחרו עפ"י מדידה בפועל.

- הוערכו שעות יועצים שונים ושעות עבודת האדריכלית.

- התמחור התבסס על מחירון ד.ק.ל שיפוצים מהדורת יוני 2023.

**ממצאים**

להלן תוצאות תמחור העבודות לעומת התשלום בפועל, הנתונים כוללים מע"מ והינם בהתאם למחירון ד.ק.ל מהדורת יוני 2023 :

בית הספר	תמחור העבודות	לאחר הנחת חוזה (32.4%)	סכום ששולם	הפרש בש"ח	הפרש באחוזים
בית"ס אלון	428,069	289,375	640,070	350,695	121%
תיכון הראשונים	403,286	272,621	503,025	227,404	83%
בית"ס יוחנני	933,213	630,852	1,684,807	1,053,955	167%
בית"ס רמב"ם	262,443	177,411	631,634	454,223	256%
בית"ס שז"ר	479,744	324,307	622,495	298,188	94%
<b>סה"כ</b>	<b>2,506,755</b>	<b>1,694,566</b>	<b>4,079,031</b>	<b>2,284,465</b>	<b>141%</b>

עלויות שיפוצי הקיץ בחמישה בתי הספר שנבדקו (לאחר ההנחה המעוגנת בחוזה) הוערכה בסכום של כ 1,695 אלפי ש, התשלום לקבלן עבור השיפוצים בבתי ספר אלו הגיעה לכדי 4,079 אלפי שם דהיינו שולמו עפ"י הערכה זו כ 2,284 אלפי שם עודפים (כ 141%).

יודגש כי תמחור זה נעשה לאחר מעשה ומטרתו לתת אומדן כללי של עלויות השיפוץ לא מן הנמנע כי בוצעו עבודות נוספות שאינן מתועדות. יחד עם זאת ההפרש הגדול בין הסכום ששולם לבין הערכת העלויות מעלה

חשש כבד כי התנהלות העירייה לא רק שחרגה מנהלי העבודה מהוראות החוזה ומכללי המינהל התקין אלא גרמה להפסד כספי ניכר.

בחתמת דוח זו נחזור ונציין כי דוח זה עוסק אומנם בשיפוצים שבוצעו בקיץ 2023 ב 6 בתי ספר, אולם קיים חשש כבד כי הליקויים שנמצאו בפעולת האגף רלוונטיים לכל הפרויקטים המנוהלים ע"י האגף מכוח חוזה השיפוצים בהקיף של עשרות מליוני ש"ח. ומכאן המלצתנו הגורפת להפקיע את ניהול הפרויקטים מהאגף במתכונתו הנוכחית.

### המלצות

- לשקול פניה לקבלן בדרישה להגשת חשבונות שישקפו את העבודות שבוצעו ולבחון חשבונות אלו באמצעות חברת פיקוח המתמחה בבדיקת כיתבי כמויות.
- לשקול נקיטת אמצעים משפטיים כנגד הקבלן במטרה להשבת הכספים העודפים ששולמו.
- לערוך בדיקת עלויות גורפת של הפרויקטים שהוצאו מכוח חוזה השיפוצים ושנהלו במתכונת המתוארת בדוח זה במטרה להשבת הכספים העודפים אם שולמו.

13.

### עיקרי תגובת ראש מנהל תפעול לשעבר

ממצאי הביקורת אינם טובים ומצביעים על כשלים רבים. גם לאחר שקראתי את התייחסותו של מנהל מחלקת בינוי, אין מקום לכך שבחשבוניות התשלום יהיו כתבי כמויות שאינם מציגים בדיוק את שנעשה בשטח.

- כבר בתחילת שנת 2023 הגישו שני מנהלי מדורים במחלקת הבינוי את התפטרותם. כל ניסיון לגייס הנדסאי בניין עלה בתוהו. 3 מחזורי גיוס כשלו, פעם אחת כבר הצלחנו לגייס הנדסאי בניין שאך השתחרר מצה"ל, אך אחרי שבועיים הגיש את התפטרותו, לאחר שקיבל הצעת עבודה בשוק החופשי, הגבוהה פי 3 מהשכר העירוני.
- לקראת שיפוצי הקיץ של 2023, מצאנו את עצמנו במצב בלתי אפשרי בו מנהל מחלקת בינוי מנהל כ- 40 פרויקטים, יש 1,000 קריאות מוקד על תקלות תחזוקה בגני הילדים ובבתי הספר ואין לנו כל יכולת לעקוב בצורה אמיתית אחרי המענה.
- המבנה הארגוני הרעוע, העומס הבלתי אפשרי, היעדר כלים לעקוב בצורה נאותה אחר חוזה השיפוצים והתחזוקה, חוסר מקצועיות של בעלי תפקידים – כל אלו הביאו אותנו למקום הזה.

לאור האמור, בכוונתי להמליץ להנהלת העירייה את הדברים הבאים:

- הפסקת ביצוע כל עבודות השיפוץ ע"י האגף ללא חוזה ניהול ופיקוח תקף.
- הקמת מכרז תכנון כוללני – בסוף, אנחנו עושים עבודות קטנות ולא מקימים בית ספר. כשם שהחכ"ל מקיימים מכרז לתכנון כוללני להקמת ב"ס בעלות של 100 מע"ח, יכול מינהל התפעול לקיים מכרז לתכנון כוללני של שיפוצים בהיקף כולל של 60 מע"ח למשך שנתיים, וכל שנתיים להוציא מכרז חדש.
- מימוש מכרז ניהול ופיקוח שנמצא בתהליכי סיום בימים אלו ממש, תוך הגברת כמות הפיקוח על בסיס שעות (כדי לאפשר פיקוח ובקרה טובים יותר לקריאות תחזוקה באמצעות המשל"ט).
- במקביל, ארגון מחדש של מערך הבינוי והתחזוקה של האגף, ע"י המנהל שיבחר, בשיתוף יועץ מומחה, ובניית תהליכי עבודה מוגדרים בנהלי עבודה מסודרים.



17 ספטמבר, 2024  
י"ד אלול, תשפ"ד  
מספרנו: 366364121

לכבוד: ירון הררי רו"ח  
מבקר עירייה  
כאן

הנדון: דוחות ביקורת בנושא: הזמנות מחוזה שיפוצים  
הזמנות מחוזה אחזקה

ממצאי דוחות הביקורת שבנדון מציינים תמונה מדאיגה של חריגה חמורה בתקופת ההנהלה הקודמת, מכללי המנהל התקין, מנהלי העבודה של העירייה ומהוראות חווי ההתקשרות עם קבלני השיפוצים והתחזוקה. עם קבלת דוחות הביקורת שבנדון, העירייה בראשותי פעלה באופן נחרץ ונקטה בצעדים כדלהלן:

- תוכנית רב שנתי לשיפוצי מוסדות חינוך: ניתנה הנחיה לעריכת תוכנית רב שנתית לשיפוץ וחידוש מוסדות החינוך ע"י המחלקה האסטרטגית. התוכנית תבוסס על בחינת הצרכים ותהווה בסיס לקביעת סדרי עדיפויות בקביעת תוכנית השיפוצים השנתית.
- הפקעת שיפוצי קיץ 2024 מאגף ת.ב.ל: שיפוצי קיץ 2024 הופקעו מניהול אגף ת.ב.ל והועברו לביצוע החברה לפיתוח הרצליה.
- התקשרות עם חברת פיקוח: נערך מכרז לקבלת שירותי פיקוח. מסגרת שירותי הפיקוח כוללים בחינת הזמנות העבודה וחשבונות הקבלן לעומת התוכניות והביצוע בפועל. חברת הפיקוח תהיה חלק אינטגרלי מתהליכי הבקרה ואישור הזמנות ואישור חשבונות הקבלנים, במיוחד אלו המבוססים על כתבי כמויות.
- שינויים בהנהלת מינהל התפעול: בניה של צוות ניהולי חדש שישקם את היכולות המקצועיות, הארגוניות והניהוליות של מינהל התפעול.

בפני הצוות הניהולי החדש תעמוד המשימה של הטמעת כללי מינהל תקין במנהל התפעול בכלל ובאגף תבל בפרט, עיגון סידרי העבודה במסגרת של נהלים, תיקון כלל הליקויים ויישום ההמלצות הכלולות בדוחות הביקורת.

ב ב ר כ ת,



יריב פישר  
ראש העיר

