

הנדון: דוח ביקורת בנוגע למכרזים לעבודות קטנות, בתחום התשתיות

1. כללי

בדוח הביקורת המפורט של משרד הפנים על עיריית הוד-השרון לשנת 2008, קיימת התייחסות רבה לנושא אופן ניהול התב"רים, לאופן ביצוע העבודות במסגרת התב"רים, לייחוס הנאות של העבודות למטרת התב"ר וכו'. בין השאר כלל הדוח התייחסות לעבודות שביצע הקבלן אילן בדני עבור העירייה ולאופן התשלומים עפ"ר, באמצעות מקדמות, טרם אישור החשבונות שהוא מגיש, ע"י הגורמים המוסמכים.

ככלל קבעה הביקורת של משרד הפנים, שלדעתה קיים ליקוי בבקרה הפנימית על התקציבים, כתוצאה מרישום פרויקטים בהיקפים ניכרים בתקציבי פיתוח רבים, שכן אין שקיפות ונתיב בקרה נאות, על היקפי הביצוע. לאור האמור לעיל, החליט מבקר העירייה בהמלצת הוועדה לענייני ביקורת, לערוך ביקורת מערכתית על אופן ניהול התב"רים כיום, כמעקב אחר ממצאי ומסקנות מבקר משרד הפנים ובדיקת הליך ביצוע הזמנות עבודה, במסגרת חוזי מסגרת שהעירייה מפרסמת מידי תקופה.

לצורך הביקורת בחרה הביקורת את פרויקט "שיכון עובדים" ופרויקטים נוספים, שבוצעו ע"י הקבלן הנ"ל, במסגרת מכרזי מסגרת לעבודות קטנות.

2. ניהול התב"רים

באגף התשתיות (האחראי לביצוע עבודות פיתוח ותחזוקה של כבישים, מדרכות, ניקוז, תחזוקת בתי ספר וכדומה), מנוהלת כיום טבלת מעקב בה מסווגים העבודות שמתבצעות, במסגרת של כל חוזה, לפי תקציבי התב"רים המשמשים לביצוע העבודות (ותקציבים ייעודיים רגילים של התקציב הרגיל). הקבלן מגיש אחת לחודש חשבון בו מפורטות כל העבודות בנפרד לפי אתרי הביצוע, אשר מפוצלים לפי התב"רים השונים, ע"י אגף תשתיות. הפירוטים לכל חשבון, מועברים לטבלת המעקב הכללית לכל חוזה קבלני, שבה ניתן לעקוב באופן שוטף בהתקדמות הביצוע של כל תב"ר, לפי כל חשבון (ראה נספח א+ב).

יצוין שהתקציב שמופיע בטבלת המעקב, לגבי כל תב"ר, איננו כל סכום התב"ר המאושר, מאחר והוא משמש כמקור תקציבי גם בחוזים נוספים, כגון תב"ר פיתוח מסויים, שמשמש הן לתשתיות, הן לגינון ונוף, הן לתאורה וכדומה. במקרה כזה, הגזברות מקציבה מראש תקציב לכל דיסציפלינה ביצועית. לצורך ביצוע מסודר ולמעקב נדרש אפוא, תכנון מראש, הכנת כתבי כמויות לכל פרויקט, הן כבסיס להכנת תקציב והן כבסיס לבקרה על הביצוע, מול תכנון כמותי וכספי.

ניהול טבלת המעקב בחוזה 17/09 באגף התשתיות מצביע על כיוון נכון, לבקרת נושא התב"רים ועמידה במסגרת התקציבית בחוזה עם הקבלן.

3. חוזי המסגרת לעבודות קטנות

א. בחוזה המסגרת לעבודות קטנות, 66/07 עם הקבלן אילן בדני, נאמר שרשאי מהנדס העירייה להגדיל את היקף החוזה ב- 25% ובסמכות מועצת העירייה להגדיל את ההיקף ב- 50%, ז"א ב- 25% נוספים. לאחרונה, במסגרת החוזה החדש לעבודות קטנות 17/09, נבחנה הסוגיה האם אפשר להגדיל את תקציב חוזה מסגרת כאמור לעיל, ונקבעו ע"י היועץ המשפטי לעירייה הכללים הבאים:

- 1) לא ניתן להפוך מכרז מסגרת לעבודות קטנות ברחבי העיר לפלטפורמה לביצוע עבודות גדולות.
- לא ניתן יהיה להזמין עבודות לפי החוזה האחרון (17/09), בסכום העולה על 100,000 ₪, לכל עבודה.
- 2) ההגדלות שהוגדרו בחוזה בכל שלב ב- 25%, לא תקיין. הכלי שנתן המחוקק לפי תקנה 3 (7), מתייחסת למתן מענה למצב שבו נדרשות עבודות בלתי צפויות בפרויקט מוגדר, ולאי הזדקקות להכנסת קבלן נוסף בפרויקט קיים (מכרז חדש) ולא לאפשרות להוספת עבודות חדשות בחוזה קיים, שהיקפו הסתיים. המסקנה המתבקשת מכך היא, שראוי לבנות מסגרת חוזית במכרז לתקופה יותר ארוכה, למשל עד 4 שנים ברצף, במקום 4 תקופות שנתיות, שמחייבות הארכות מידי שנה ובסכום כולל, במקום סכומים חלקיים לכל שנה.

להלן הערות הביקורת:

א. בשני החוזים צוינו הסכומים שניתן באמצעותם להזמין עבודות, דהיינו 50,000 ש"ח בלבד. הזמנת עבודות בסכומים יותר גבוהים ע"י אגף התשתיות, היו בניגוד לתנאי המכרז. יש אפוא חשיבות בעת הכנת המכרז, לשים דגש על מצבים שונים, שיכולים להיווצר במהלך ביצוע העבודות, מתוך כוונה שהחוזה ייתן מענה למצבים אלה. זאת הסיבה להערכת הביקורת, שבטבלת ההנחות שמופיעה בהסכם, נרשם סכום מעבר ל- 50 אלף ש"ח, כשהכוונה הייתה, שאם עבודה חורגת מעבר לסכום זה, תוך כדי ביצועה, מחירה יהיה בהתאם לטבלת המחירים.

ב. לדעת הביקורת, אין להגביל את המכרז לביצוע עבודות קטנות בלבד, ז"א, שאין לקרוא למכרז מסוג זה "מכרז לביצוע עבודות קטנות". באשר להגבלת הסכום לביצוע עבודה מסוימת, יש להגבילו עד לסכום של עבודה המחייבת מכרז פומבי. יחד עם זאת, בעבודות בהיקפים של למעלה מ- 100,000 ₪, יש לחייב את העירייה (המזמין) להכין תכנון מראש, כולל כתבי כמויות וכו' ובמקביל לחייב את הקבלן, להתייחס לתכנון זה, טרם התחלת הביצוע.

ההצעה הזאת ראויה לבחינה וליישום, לאור העובדה שכבר במכרז הנוכחי 17/09, המחירים הינם רגרסיביים, ביחס הפוך להיקף העבודה ז"א, ככל שהיקף העבודה גדול יותר, כך ההנחה גדולה יותר. (ראה התייחסות בנפרד)

ג. המלצת היועץ המשפטי לחוזה מסגרת לתקופה ארוכה, מפשטת את ההליכים של הארכת החוזה מחד, אך מאידך ראוי להדגיש בחוזה שהעירייה תהיה רשאית להודיע על הפסקת ההתקשרות, לדוגמא אחת לשנה ו/או כאשר הקבלן ביצע הזמנות עבודה בהיקף של כ- 25% לפחות, מהיקף החוזה הכולל. מצב זה יבטיח שהחוזה לא יהפוך ל"חתונה קתולית".

4. חוזה 66/07

א. על מנת לקבל תמונה על התפלגות העבודות בחוזה זה, בחנה הביקורת את הביצוע המצטבר של סך כל העבודות ונמצא שמתוך כ- 8.5 מיליון ש"ח, 2.5 מיליון ש"ח הקיפו 15 עבודות שונות, שערכן מעל 50 אש"ח לעבודה. העבודה החריגה היחידה הייתה, הקמת כיכר הבנים, שעלותה כ- 600 אלף ₪, שראוי היה לבצעה במסגרת מכרז נפרד, גם אם המכרז הראשון 68/07 נכשל. לגבי יתר העבודות, לדעת הביקורת לא הייתה מניעה לבצען במסגרת המכרז לעבודות קטנות / בהתניה שלעבודות הללו יערך תכנון והערכת כמויות מראש. מאגף התשתיות נמסר לביקורת, כי לרוב העבודות, לא היה תכנון מראש.

ב. הכנת המכרז במתכונת שהוכנה במקרה זה, ז"א דירוג ההנחות / התוספות למחיר ע"י הקבלן ובהתאם להיקף העבודה, יצרה מתכונת מסורבלת וכזאת שיוצרת אבסורדים בחשבונות. התרגום המעשי של שיטת המכרז, המאפשרת לקבלן לקבוע את אחוזי ההנחה או התוספות, יצרה מצב כדלקמן: עבודה שעלותה 19,000 ₪ במחירי בסיס, נקבע ע"י הקבלן במכרז, שהתוספת תהיה 40%. כלומר, העלות של העבודה בפועל שתשולם, תעמוד על 26,600 ₪. לעומת זאת, עבודה שעלותה במחירי בסיס 20,000 ₪ (1,000 ₪ יותר מהדוגמא הקודמת), התוספת שדרש הקבלן במכרז, היא של 5% בלבד, ז"א העלות של עבודה זו שתשולם בפועל, תעמוד על 21,000 ש"ח בלבד. להמחשה: עבודה של 19,000 ₪ תעלה 26,600 ₪ עבודה של 20,000 ₪ תעלה 21,000 ₪. זהו האבסורד בהתגלמותו. מצבים כאלה יש למנוע בעת הכנת המכרז. מסתבר, שגם מכרז 17/09 הוכן באותה שיטה.

לדעת הביקורת, יש מקום לקבוע מנגנון הפחתות בהתאם להיקף של כל הזמנה, אולם ראוי להקטין את מספר הרמות (6 היו במכרז זה) ולהגדיר מראש את גובה ההפחתה באחוזים בין רמה לרמה. למשל: עבודות שהיקפן נמוך מ- 10,000 ₪, תהיינה במחירי הבסיס: עבודות שהיקפן 10,001 - 35,000 ₪ הנחה של 5%. עבודות שהיקפן 35,001 - 100,000 ₪ הנחה של 10%. עבודות שהיקפן 100,001 ₪ ומעלה הנחה של 15%. על המציע יהיה להתחרות בגובה ההנחה / תוספת שהוא נותן על מחירי הבסיס, כל היתר יקבע אוטומטית. מומלץ שהסדר ההנחות יחול גם על עבודות רגיי (עבודות פועל או כלי מכני, לפי שעת עבודה).

5. מנגנון הפיקוח והבקרה על חשבונות הקבלן

- א. לכל הזמנת עבודה אמור להתמנות מפקח, לצורך פיקוח על ביצוע העבודה.
 - ב. על הקבלן לנהל יומן עבודה, כאשר לפי החוזים הקיימים, על המפקח לרשום בו את הערותיו ואת אישורו לעבודות רגי, לפחות אחת לשבוע.
 - ג. על המפקח להכיר את החוזה ובמיוחד את המפרט הטכני וכמו כן, את מה שנכלל בשכר הקבלן, למשל הסדרי תנועה (ראה בהמשך).
 - ד. על הקבלן להכין תוכניות ו/או תרשימי as made וכתב כמויות בעת הגשת החשבון ועל המפקח להכין התייחסות ברורה לני"ל ולאישורים ביומן העבודה.
 - ה. על המפקח לבדוק את הכמויות שבוצעו בפועל, באמצעות מדידות ו/או על בסיס תעודות משלוח לכמויות, ו/או על בסיס מפרטים / חתכים וכד'. על המפקח לאשרם ולרכזם בדפי כמויות, ולבדוק התאמת החשבון לריכוז הכמויות.
 - ו. על המפקח לבדוק ולעדכן את החשבון שהוגש ע"י הקבלן לאחר בדיקת התאמת הכמויות לסעיפים ולמחירים שבמכרז ולאשרו.
 - ז. כיום, עובר החשבון המאושר ע"י המפקח עם דפי הכמויות והיומנים, לעובד העוסק בבקרה (מטעם משרד חיצוני - יובל), שבוחן שוב את המחירים בהתאם לחוזה ובמידה ובוצע תיקון בכמות של פריט מסוים ע"י המפקח, הוא מבצע בדיקה חוזרת של דפי הכמויות לאותו פריט וכן בודק שוב את האריתמטיקה בחשבון.
 - ח. החשבון עובר סבב אישורים וחתימות, עפ"י הפירוט הבא:
 - 1) המפקח.
 - 2) פיקוח חשבונאי אריתמטי (יובל).
 - 3) מהנדס מתוך מח' תשתיות (בוקלן).
 - 4) סגן מנהל מח' תשתיות (דיזינגוף).
 - 5) מנהל מח' תשתיות (קסלמן).
 - 6) מ"מ מהנדסת העירייה (עירית טלמור).ולאחר כל אלה, החשבון עובר לגזברות.
 - ט. החשבון נבדק פעם נוספת בגזברות, מבחינה אריתמטית כולל הנחות, הצמדות וכד'.
- 5.1 הביקורת בחנה את מנגנון הפיקוח הני"ל, על פרויקט "שיכון עובדים", במסגרת מכרז 17/09, כדלהלן.

6. חשבונות "שיכון עובדים"

א. החשבונות לעבודות שבוצעו ב"שיכון עובדים", הוגשו בשיטה של חשבונות חלקיים, אך לא בצורה שיטתית, דהיינו, בחלק מהחשבונות נרשמו כמויות נוכחיות וכמויות שבוצעו עד אותו שלב ככמויות מצטברות, כפי שנכון לעשות, ובחלק אחר של החשבונות, לא נרשמו הכמויות הנוכחיות, אלא המצטברות בלבד.

המשמעות של רישום הכמויות המצטברות בלבד, היא ביצוע מדידות של הכמויות בכל חשבון מחדש, דבר שהוא לא מעשי בעבודות מסוג זה והראיה היא, ששיטה זו יצרה את הליקויים, כפי שיפורט בהמשך. יצוין, שהעבודות ב"שיכון עובדים" אינן עבודות של פרויקט במקשה אחת, אלא אוסף של עבודות שיפוץ ספוראדיות, שהחלו לפני שנה ומתבצעות בהפסקות גדולות (ראוי לציין שהיו תלונות של תושבים על העובדה שעבודות מתבצעות בהפסקות גדולות וגם הביקורת רואה ליקוי בביצוע העבודה, באופו הנ"ל).

הנימוק שנמסר ע"י מח' תשתיות לביצוע התחשבונות באמצעות חשבונות חלקיים (המחייבים חשבון סופי), נראית לביקורת שגויה במקרה זה, ולמעשה אף גרמה במהלך העבודות לאישור חשבונות חלקיים שנמצאו בחלקן שגויות.

ככלל הסיבות לשימוש בשיטה של חשבונות חלקיים הינן היעדר אפשרות מדידה בפרויקטים גדולים, ארוכים ומוגדרים, או במקרה של בקרת החשבונות בעזרת כתב כמויות מתוכנן מראש לפרויקט, ו/או כאשר ביצוע התשלומים מתבצע כמקדמה, ולא בהתאם לביצוע מדויק ומדוד. הנימוקים האלו לא היו קיימים בפרויקט "שיכון עובדים", ההיפך הוא הנכון, בכל חשבון שהוגש, נבדקו הכמויות לכאורה על קוצו של יוד ועל סמך התאמה לתרשימי as made.

אי ההתאמות שמצאה הביקורת נבעו בחלקן ממנגנון של צבירת חשבונות חלקיים, ללא מדידה חוזרת של הביצועים.

הביקורת מעירה, שעל מחלקת התשתיות היה לנהל את ההתחשבונות על בסיס קטעי העבודות שנבדקו ע"י הפיקוח, כפי שנהוג במרבית ההזמנות בחוזה "עבודות קטנות" והמוגדרות בהנדסה כ"מבנה מס'...".

ב. הביקורת בחנה את חשבון הקבלן א 3 מ- 20 ינואר 10, שאושר ע"י המפקח במסגרת חוזה 17/09 ומצאה את הליקויים הבאים:

- 1) סעיף **40.6.011** מתייחס לריצוף לבן או קוקטייל במחיר - 95 ₪ למ"ר. מדיקה בשטח (בשיתוף סגן מנהל מח' תשתיות) נמצא, שבוצע ריצוף לפי סעיף 40.6.009 המתייחס לריצוף בצבע אחיד במחיר של - 81 ₪ למ"ר.

המפקח התבקש לתת הסבר לאישור שנתן לריצוף קוקטייל במקום ריצוף אחיד. כמענה לעניין זה, העביר המפקח מכתב (ראה נספח ג'), בו הוא מציין, כי נפלה טעות וכי הוא מבקש לקזז לקבלן את סכום התשלום ביתר, שמתבטא ב- 20,720 ₪, בשלב א' בלבד.

- (2) **סעיף 51.1.049** שהגדרה המילולית שלו, מתייחסת לפירוק וסילוק ריצוף בשטחים, נכתבה באופן שגוי במכרז, דהיינו, נכתב בטעות פירוק וסילוק ריצוף במדרכות. להגדרה יש משמעות בעלויות הכספיות, משום שפירוק ריצוף בשטחים מחירו - 10 ₪ למ"ר. ואילו פירוק ריצוף במדרכות מחירו - 15 ₪ למ"ר.

כאן המקום לציין, ששגיאה זו נוצלה לכאורה ע"י הקבלן בכך, שהוא דרש עבור כל עבודות הפירוק 15 ₪ למ"ר, שהופיעו במחירון משכ"ל ובניגוד למה שהופיע בחוזה עם העירייה.

יצוין, שלפי הערכת הביקורת, רוב העבודות של הפירוק נעשו בשטחים ולא במדרכות, לכן הקבלן היה אמור להגיש את החשבון לפי 10 ₪ למ"ר לגבי שטחי הכביש ורק לגבי הפירוקים במדרכות, היה אמור לדרוש 15 ₪ למ"ר. ראוי עוד לציין, שלעבודות הפירוק מהסוגים הנ"ל קיימת הגדרה במפרטים הטכניים של משכ"ל (המהווים חלק בלתי נפרד מהחוזה) בסעיף 51.1.13 הקובע כדלקמן:

פירוק ריצוף: "הפירוק יבוצע באמצעים מכניים או בעבודת ידים, תוך שמירה על אבני שפה שמצידיו, שוחות, צנרת וכבלים שבתחומו. המחיר כולל העמסה וסידור על משטחים והובלה לאתר המיועד, או למחסני הרשות או לסילוק לאתר פסולת מאושר. במידה והריצוף מיועד לשימוש חוזר, תיעשה העבודה בזירות מרבית. במקרה של הנחה מחדש, המחיר כולל גם השלמת ריצוף חסר / שבור של עד 10%".

- (3) **סעיף 60.2.003** עבודות רגיי של כלי מכני למרות האמור לעיל, במפרט 51.1.13 של משכ"ל, הקבלן דרש בחשבון תשלום עבור כלי מכני (jcb) בתנאי רגיי, על אף שלפי מפרט משכ"ל דרישה זו לא הייתה מוצדקת ובוודאי לא האישור שניתן לשעות רגיי, משום שעבודות הפירוק באמצעות כלי מכני, כלולות בהגדרת הסעיף. סכום השעות שאושר לקבלן לעבודות אלה, היה 101 שעות עבודה, כאשר לדעת הביקורת, 75 שעות מתוכן, הן תשלום שאינו מגיע לקבלן ויש צורך לקזום.

- (4) **סעיף 51.1.052** פירוק ריצוף והנחתו מחדש
 הכמות שנדרשה ע"י הקבלן בחשבון א 3 (ראה נספח ד) 640.80 מ"ר
 הכמות תוקנה ע"י המפקח ל (ראה נספח ה) - 633.72 מ"ר
 הכמות תוקנה פעם נוספת ע"י יובל מההנדסה ל - 875.50 מ"ר
(ראה נספח ו)
 הביקורת בחנה את שרשרת התיקונים ונמצא כדלקמן:
 הקבלן הגיש את החשבון על בסיס דרישתו בחשבון הקודם (א 2), בתוספת דרישתו בחשבון הנוכחי
 $640.80 \text{ מ"ר} = 17.70 + 623.10$
 המפקח אישר בחשבון הקודם א 2 רק - 503.02 מ"ר
(ראה נספח ז + ח)
 בחשבון הנוכחי, השתמש המפקח בדרישתו הקודמת של הקבלן בתוספת הכמות שהוא אישר בחשבון הנוכחי (ראה נספח ט)
 $633.72 \text{ מ"ר} = 10.62 + 623.10$

המשמעות של אישור כמויות באופן המתואר לעיל, מעיד על אישור כמויות מוטעה ולא מקצועי.

לכמות המתוקנת כולל הכמות הנוספת בסך של 875.5 מ"ר שאושרה לתשלום, לא ניתן היה לקבל דפי כמויות המבססים את הכמות ממחלקת התשתיות, שאמורות היו לשמש את הגורם שביצע את התיקון כבסיס לבדיקתו (העובד מטעם חברה חיצונית - יובל). למעשה, הכמות שבוצעה בפועל ואושרה ע"י המפקח בכתבי הכמויות, הייתה $503.02 + 10.62 = 513.64$ מ"ר.

רק לאחר שבוע של בירורים ע"י מחלקת תשתיות ניתן הסבר, ע"י הצגת דף ריכוז כמויות שהומצא ע"י הקבלן, כהסבר לכאורה לתיקון הנ"ל. הדף כלל כמויות של 3 קטעי רחובות נוספים (17, 18, 19), שלא הופיעו בחשבון א 3 של הקבלן, כאשר כל הכמויות מבוססות רק על דרישות הקבלן המקוריות, ללא התייחסות לכמויות שאושרו ע"י המפקח. על אף זאת, על הריכוז נמצאה חתימתו של המפקח, שטען לאחר מכן בפני הביקורת, שאיננו יודע מתי חתם על המסמך.

טענה מסוג זה מצד המפקח נראית תמוהה, בלשון המעטה.

לשאלת הביקורת, כיצד הוא חתם על מסמך מבלי לבדוק את הכמויות שהוא אישר בחשבונות הקודמים, לא ניתנה תשובה ככלל ותשובה מספקת בפרט.

הביקורת עם סגן מנהל מח' תשתיות, בחנה בשטח העבודה את קטעי העבודות שנוספו בריכוז הכמויות שהומצאו כאמור ע"י הקבלן ומצאה באופן חד משמעי שלא בוצעו עבודות ככלל בקטע מס' 18, ובספק אם נעשו עבודות בשני הקטעים הנוספים. בכל מקרה, ראוי להדגיש שלא בוצעו עבודות בהיקפים של החלפת הריצוף בשטחים גדולים, כפי שנדרש בחשבון. בבדיקה נוספת בשטח נמצא, שלכשנודע לקבלן על אי ההתאמות שמצאה הביקורת, הוא הוציא קבוצת עובדים לשם ביצוע העבודה, שלא בוצעה קודם לכן ואף על פי כן, אושרה ע"י המפקח לתשלום, כאילו בוצעה בפועל. יצויין, שבבדיקת החשבון העוקב של הקבלן מיום 11 מאי 10 באותו סעיף, הוא נקב ב"כמות נוכחית" וב"כמות מצטברת" לפי הדרישה המקורית שלו, שלכאורה אושרה בדף הריכוז הנ"ל ושימשה כנראה את יובל לתיקון החשבון האמור, כך שהתשלום הוצג באופן הבא:

$$1,073.05 = 197.55 + 875.50 \text{ מ"ר}$$

(5) סעיף 51.2.315 הידוק

אושר בחשבון קודם	-	1,698.79 מ"ר
בחשבון נוכחי אושר	-	331.98 מ"ר
דהיינו סה"כ	-	2,030.77 מ"ר
בחשבון אושרה כמות מצטברת גבוהה יותר, <u>ללא כל הסבר</u>	-	2,158.48 מ"ר
יתרה מזאת, בחשבון הנוסף (ב 1) אישר המפקח בכתב הכמויות תוספת של לפיכך, הכמות המצטברת בחשבון ב1 הינה-	-	591.00 מ"ר
	-	2,749.48 מ"ר

ג. המשמעויות הנובעות מהבדיקה הפרטנית הן:
 במידה וימשיכו לשלם לקבלן בחשבונות חלקיים, הרי שחובה להחתיים את הקבלן על כל חשבון חלקי מאושר, ולמסור לו העתק שימש אותו להכנת החשבון החלקי הבא, בעמודת כמות מצטברת קודמת, לכל פריט. הבקרה של כל חשבון תבדוק את הסיכום של כמויות נוכחיות עם כמויות מצטברות קודמות, כבסיס לכמויות מצטברות חדשות. פעולה זו אמורה להתבצע במינהל ההנדסה.

(1) הכמות בסעיף **40.6.011** (ריצוף אחיד ללא קוקטייל)
 עד חשבון חלקי מס' ב' 1, שאושרה הייתה 1,915.26 מ"ר
 ובמחיר עודף של 14 ₪, דהיינו **חיוב ביתר** של: 26,813.64 ₪.

(2) הכמות בסעיף **51.1.050** (פירוק ריצוף בשטחים או במדרכות) עד חשבון חלקי מס' ב' 1 שאושרה, הייתה 1,915.22 מ"ר. מכמות זו לכ- 80% בהערכה, אושר **מחיר עודף של 5 ₪**. דהיינו חיוב ביתר של 7,660.00 ₪.

(3) הכמות בסעיף **60.2.003** המתייחסת לעבודת כלי מכני, עבורה אושרו 101 שעות עבודה, למרות שלפחות 75% בהערכה, שימשו לפירוק, שבמחירו כלולה עבודת הכלי המכני, מכאן **שהחיוב ביתר הוא**
 75 שעות X 185 ₪ לשעה = 13,875.00 ₪.

(4) הכמות בסעיף **51.1.052** (פירוק וריצוף מחדש) המצטברת שאושרה בחשבון חלקי ב' 1, התבססה על דרישות הקבלן ולא על האישורים הפרטניים של המפקח, לכמויות בחשבונות הקודמים ובתוספת הכמות שאישר המפקח בחשבון זה. הכמות שאושרה בחשבון זה היא 197.55 מ"ר, מגיע אפוא לקבלן ללא קטעים 17, 18, 19, שבהם לא בוצעו ככל הנראה עבודות כלל, 513.64 מ"ר + 197.55 מ"ר = 711.19 מ"ר, לעומת כמות זו, אושר בחשבון 1,073.05 מ"ר, דהיינו **חיוב ביתר של** 361.86 מ"ר X 45.00 ₪ למ"ר = 16,283.70 ₪

(5) הכמות בסעיף **51.2.315** (הידוק) שאושרה ביתר עקב אישור כמות בלתי מנומקת כאמור, 2,030.77 - 2,158.48 = 127.71 מ"ר דהיינו, **חיוב ביתר** במחיר 1.50 ₪ למ"ר - 191.60 ₪

6) סה"כ החיובים ביתר שאושרו עד חשבון ב 1 הסתכמו ב - 64,823.94 ₪
 סכום זה (במחירי בסיס) מהווה כ- 23% תוספת לחשבון ב 1, שאמור היה להיות מאושר בסכום של (278,054.32 ₪) בלבד.
 במקום זאת, אושר במחירי בסיס סך של - 342,878.26 ₪
 הסכום שיש לאשר לתשלום 278,054.32 ₪ = 64,823.94 ₪ - 342,878.26 ₪

6.1 החיובים ביתר נבעו מהסיבות הבאות:

- (א) חוסר התייחסות מספקת לפרטים במפרט הטכני ובחווה.
 (ב) חוסר עקביות באישור חשבונות מצטברים, הנובע מהחשבונות החלקיים (לעיתים מתבססים על כמויות שנבדקו ואושרו ולעיתים על כמויות שהגיש הקבלן בחשבונותיו, מבלי שהם אושרו).
 (ג) אישור דפי ריכוז של הקבלן ע"י המפקח, מבלי לבדוק אותם.
 (ד) אישור עבודות שלא בוצעו.

6.2 התנהלות העירייה (מחלקת תשתיות וגיזברות) בנוגע לפרוייקט "שיכון עובדים"

- כאן המקום לציין את החומרה הרבה שבאה לידי ביטוי בהתנהלות העירייה בנוגע לפרוייקט זה, שהחלה לפני שנים רבות. פרויקט זה כידוע, נבנה באמצעות חב' "שיכון עובדים", כאשר ישנן חילוקי דעות בין החברה לבין העירייה, לגבי העבודות להשלמת הריצוף במתחם הרחובות שבין שביל התיכון לרחוב הציונות.
- א. אומדן התיקונים לביצוע כל עבודות הריצוף ברחובות אלה, מסתכם בכ - 3,710,000 ₪, כולל מע"מ.
- ב. אומדן תיקונים לצורך תיקון מינימאלי של הריצוף ברחובות אלה מסתכם בכ- 770,000 ₪, כולל מע"מ.
- ג. האומדן לתיקון הריצוף לפי תקציב מאושר ע"י משרד הפנים, מסתכם רק בכ - 410,000 ₪, כולל מע"מ.
- ב- 21 יוני 09 כאמור לאחר מספר שנים של סכסוך, נתקבל סוף סוף פסק דין מבית המשפט, שנתן תוקף להסדר הפשרה בין "שיכון עובדים" לעירייה.
- ד. ב- 13 יולי 09 אישרה מועצת העירייה בהתאם לכך, תב"ר ע"ס - 550,000 ₪, כולל מע"מ.
- ה. אף על פי כן, הגיזבר אישר לביצוע סכום של - 420,000 ₪, כולל מע"מ, בלבד, לצורך ביצוע העבודות והפיקוח. לטענתו של הגזבר, הסכום שאושר לביצוע הוקטן ב- 130,000 ₪, עקב תשלום סכום זה כשכ"ט לעו"ד וביצוע עבודות חירום, עד לקבלת כספי הבוררות.
- ו. בפועל כידוע, בוצעו עבודות בהיקף של כ- 278,000 ₪, כולל מע"מ, לאחר קיזוז של כ- 65,000 ₪ ששולמו ביתר.

מנתונים אלה ניתן ללמוד על **החומרה שבהתנהלות**, משום שמתוך אומדן של 3,710,000 ש"ח שמהווים את כלל העבודות, אושרו ע"י בית המשפט ומועצת העיר רק 550,000 ש"ח, שמהווים כ- 15% ומתוך סכום זה, בוצעו בפועל עבודות כאמור בסכום 278,000 ש"ח בלבד, שמהווים כ- 7.5% מהאומדן הכולל וכ- 50%, מהיקף התב"ר שאושר.

לאור זאת ולאור ההפסקות הרבות והארוכות בביצוע העבודות כאמור, ניתן להבין את התמרמרות התושבים, שהתלוננו לא פעם, בעניין זה.

7. **הסדרי תנועה במהלך ביצוע עבודות**

החוזים עם הקבלן הזוכה בשני מכרזים פומביים 66/07 ובמכרז 17/09 קובעים בסעיף 6 של מסמך ב': "שכר הקבלן", את אופן חישוב שכרו של הקבלן, כאשר מוגדר באופן מפורש שהמחירים במסמך י" שמהווה את המחירון, כוללים את כל העלויות הישירות והעקיפות הקשורות בביצוע העבודות, לרבות: "מימון פעולות שיטור משטרת ישראל וחברת חשמל ולרבות ביצוע העבודה בשעות הערב והלילה".

הביקורת מצאה במדגם עבודות שבוצעו במסגרת פרויקט "שיכון עובדים", שאושרו לקבלן בתחילת הפרויקט תשלומי רג"י (שעות עבודה לפועל), עבור אתתים והכוונת התנועה במקומות עבודה.

העסקת אתתים לצורך ביצוע העבודה הינה לדעת הביקורת, כדין העסקת שוטרים לאותה מטרה, על אף שבחווה, ההתייחסות היא לשוטרים.

מתברר שלמרות האמור בחוזה 17/09, כללו בנספח י" (המחירון) בסעיף 60 "עבודות רג"י". סעיף 60.01.007 המתאר עבודת צוות לאיתות והכוונת תנועה. קיימת אפוא סתירה בין מסמך ב' בחוזה, לבין מסמך י" כאמור, דהיינו, לפי סעיף 6 במסמך ב' מופיע שעלויות הכוונת התנועה תהיינה על חשבון הקבלן, ואילו לפי המחירון נספח י" עבור ההכוונה, יש לשלם בנפרד.

במכרז 66/07 קיימת גם כן סתירה דומה בין מסמכי המכרז, כאשר במסמך י" במחירון קיים סעיף 61.1.001 המתאר שכירת שוטרים להכוונה ושיטור, כאשר התשלום לקבלן, אמור להיות לפי קבלה של משטרת ישראל.

סגן מנהל מחלקת תשתיות מסר שבשעתו כבר נדונה הסתירה הנ"ל בחוזה הראשון, והגיעו למסקנה שיש לשלם עבור הכוונת התנועה, אלא שמסיבה לא ברורה, לא תיקנו את הניסוח, במכרז הנוסף.

על מנת למנוע סתירות כאמור, לדעת הביקורת, הכנת הנספחים המקצועיים במכרזים, אמורה להיעשות באופן מקצועי ושיטתי.

8. **שגיאות אריתמטיות**

במהלך הביקורת על חשבון הקבלן מס' 13 מיום 2 אוג' 10, נבחנה באקראי רשימת פירוט כמויות שהגיש הקבלן, באמצעות תוכנת מחשב וגילתה שהתוכנה אינה אמינה, כאשר מכפלה של 1.6 X 20, נתנה תוצאה של 28.80. (ראה נספח י')

משמעות הדבר, שמדובר בתוכנה פרוצה שמחייבת בדיקה אריתמטית פרטנית, של כל שורת מחשב.
חתימה של המפקח בתחתית דף רצוף מכפלות, אינה ערובה שהמכפלות נבדקו על ידי המפקח, ויש לחייבו לסמן כל שורת מכפלה, בנוסף לחתימתו בתחתית כל עמוד.

9. יומני עבודה

יומן עבודה משמש ככלי בקרה על העבודות על הקבלן ועל פעולות המפקח, שאמור לפי החוזים לחתום על דפי היומן, לפחות אחת לשבוע.
בבדיקת תיקי העבודה המתייחסים ל"שיכון עובדים" נמצא, שפרט למספר יומני עבודה מתחילת ביצוע העבודות לפני כשנה, מרבית יומני העבודה **אינם חתומים ע"י המפקח**, וגם אינו מעיר ומתייחס לקביעות שרשם הקבלן.
מצב זה עשוי לגרום לחיכוך בין המפקח לקבלן, בעיקר בעת אישור כמויות רגיי אחת לחודש.

על המפקח לציין הסתייגויות ביומן העבודה ככל שישנן לגבי כמויות, איכויות וכו'. זאת על מנת שניתן יהיה לבחון את הפעילות בביצוע העבודות.
לעניין זה מומלץ, שאחת לתקופה תבצע מחלקת התשתיות ביקורות מדגמיות בשטח על פעילות המפקח, על ידי בחינת יומן העבודה, **שראוי שינוהל וייחזד לכל עבודה**.

היומנים צריכים לשקף רציפות בביצוע העבודה / הפרויקט ולכן החלפת יומנים תוך כדי הביצוע, כמו שזה נחשף בבדיקה זו, **בלא שמירת הרצף, מהווה פגם ופוגע בבקרה על ביצוע העבודה**.

10. הזמנות עבודה

הזמנת עבודות קטנות במסגרת החוזה, מתבצעת בהוצאת רשימת משימות מידי תקופה, ע"י מחלקת תשתיות. כמו כן, מועברות דרישות לעבודות במסגרת פניות מוקד, שמועברות ע"ג הפניות עצמן המתייחסות למפגעים.
כיום לא נהוג לספרר את העבודות באופן שוטף לצורכי מעקב. מומלץ שכל דרישה לביצוע כנ"ל, תהיה ממוספרת ותנוהל ברשימת מעקב במחשב, במסגרת מח' התשתיות. הרשימה תכלול תאריך דרישה, תיאור הדרישה, מיקום ומועד סיום.

11. בדיקת עבודות נוספות

על מנת לבחון את הצורך בתכנון ותיקצוב עבודות גדולות, בחנה הביקורת מספר פרויקטים, כדלקמן:

א. פרויקט הנמכת קו ניקוז בנווה נאמן - מכרז 66/07
מתברר שהעבודה נעשתה כחירום, כתוצאה מהצפות מי גשמים. העבודה התבצעה ללא תכנון מוקדם. אולם, על החשיבות בתכנון מוקדם ולפיקוח על הביצוע, ניתן ללמוד מחשבון הקבלן מתאריך 27/12/07 שהוגש לעבודה זו.

החשבון הוגש על סך 84,781.38 ₪, כאשר בפועל אושר לתשלום על ידי הפיקוח, סכום של 54,731.93 ₪ בלבד. דהיינו, הקבלן הגיש חשבון "מנופח" בכ- 55%, ביחס למה שבוצע בפועל. במקרה זה, יש לציין בחיוב את עבודת הפיקוח ובדיקת החשבון שהתבצע ע"י מנדל דיזינגוף מחד, ומאידך ראוי לבחון את אמינות חשבונית הקבלן, ביתר הקפדה.

ב. קו מים ברחוב השחר - הבנים - מכרז 66/07
לחשבון המבנה הנ"ל, קיים תיק כמויות, כולל סקיצות, צילומים וחישובי כמויות מפורטים וכן מפת as made, לחישובי אורך קוי המים שהונחו. למרות שעבודות אלה לא נעשו במצב חירום, לא היה תכנון ותיקצוב מפורטים מראש לפרויקט זה, הליך שראוי היה לעשותו.

ג. עבודות פיתוח רח' החרש נווה נאמן - מכרז 66/07
הביקורת בחנה את תיק הפרויקט במחלקת תשתיות ומצאה שעד חשבון חלקי מס' 2 מיום 24 אוג' 08, היו בתיק רשימות וסקיצות. כמויות הריצוף של מדרכות בחשבון, תאמו רשימה שנבדקה לכאורה ואושרה ע"י המפקח (459.68 מ"ר).
בחשבון העוקב מס' 3, כמות הריצוף עלתה ל- 519.68 מ"ר ללא רשימות וחישוב כמויות ואילו בחשבון מס' 5 מיום 30 נוב' 08 מסתכמת כבר כמות הריצוף ב- 1,025.14 מ"ר וגם כאן ללא חישוב כמויות. לא ניתן הסבר כיצד מועבר חשבון ללא שיהיה תיעוד מתאים לאימות הכמויות וכן לא ניתנו נימוקים לגידול משמעותי זה, בהיקף הכמויות.
גם ברשימות הנה"ח, חשבון חלקי 3 שלב ג' מבנה 81 (ראה נספח יא'), הודגש ע"י הגזברות, חוסר בפירוט החשבון.
מבחינת הסקיצות הראשונות שהגיש הקבלן על הביצוע, מתברר שהוא ספר קטעים שונים באותו מספר סידורי, דבר שמקשה על הפיקוח והביקורת. לדעת הביקורת, היה צריך להימנע מלאשר לקבלן חשבונית על סמך סקיצות, כפי שהוגשו.
ניתן לקבוע בוודאות, שהיעדר נתונים לגבי חלק ניכר מהכמויות שאושרו בחשבון לתשלום בסכום כולל של מאות אלפי שקלים, מצביעים על אי סדרים חמורים וראוי לדרוש מהמפקח ומהקבלן בדיקה חוזרת של העבודות בפרויקט זה.

ד. עבודות שיקום של רחוב הרצל מבנה 171 במכרז 17/09 שלב ב'

העבודה הסתכמה בכרבע מיליון ₪ לפני מע"מ.
יצוין רק, שכהכנה לביצוע העבודה, נעשתה תוכנית מדידה של מצב קיים,
ולצורך אישור העבודה, נדרש הקבלן להגיש תוכנית מדידה as made.
כתבי כמויות ותוכניות עבודה מפורטות טרם תחילת הביצוע, לא הוכנו,
הליך שנדרש לביצוע של כל פרויקט.
יצוין לחיוב, שבפרויקט זה לפחות נערכה תוכנית מדידה.
בפרויקט אושר לקבלן בחשבון טרום סופי סכום של 258,034.40 ₪, לעומת
דרישתו שהיא 272,617.16 ₪, דהיינו דרישה עודפת של כ- 6%.

12. מסקנות

- א. ראוי לציין לחיוב, ששיוך העבודות המבוצעות בחוזה מסגרת לסעיף תקציבי מתאים (רגיל או תב"ר), מתבצע באופן שיטתי ומסודר ומאפשר בקרה שוטפת על עמידה בתקציב.
- ב. לפרויקטים מוגדרים בהיקפים משמעותיים כגון מעל 100,000 ₪, לא נמצא שהוכנו עד שלב ביצוע הביקורת, הערכת כמויות ותקציב, כבסיס לפיקוח ובקרה על הביצוע.
- ג. ניהול ההתחשבות עם הקבלן, במסגרת חוזה לביצוע "עבודות קטנות" בפרויקט "שיכון עובדים", נעשה לכאורה על סמך "חשבונות חלקיים". בפועל, כל חשבון התייחס לעבודה מוגדרת סופית, שלגביה נעשה לכאורה "פיקוח" ו"בדיקת כמויות" סופית, אלא שלמרות שבחשבון חלקי מסויים, התשלום נעשה על סמך מדידה סופית, הרי שבחשבון חלקי הבא, המפקח חישב את הסכום לתשלום, לפי הכמות הקודמת בדרישת הקבלן ולא לפי הכמות הקודמת, שהוא עצמו אישר.
- מבירור שערכה הביקורת עם המפקח עולה, שאין לו הסבר הגיוני לחוסר העקביות באישור החשבונות ובנתונים עליהם התבסס לצורך אישור החשבונות.**
- יצוין, שחלק מחיובי היתר ע"י הקבלן, נבעו מסיבה זו.
- ד. המפקח והבקרה במחלקת התשתיות, לא בדקו ווידאו את ההתאמה של סעיפים בדרישה בחשבון שמגיש הקבלן, לסעיפים הנכונים לפיהם התבצעה העבודה בשטח, כגון: ריצוף בגוון אחיד שבוצע ולא בצבע "קוקטייל", או פירוק בשטח ולא במדרכות וכו', מה שגרם ל"ניפוח" מחירים ע"י הקבלן.
- ה. המפקח אישר בדיעבד, ריכוז כמויות שהכין הקבלן, הכולל קטעי עבודה שבהם לא בוצעו לכאורה כלל עבודות. מסקנה זו מבוססת על כך, שהחומר הרלוונטי לא נמצא בתיק העבודה, אלא הומצא לביקורת בדיעבד וכן מבוססת על ביקור פיזי בשטח העבודה.
- ו. נמצאה סתירה בחוזה עם הקבלן בין נספחים שונים (תשלום עבור אתרי תנועה), עובדה המצביעה על חוסר הקפדה מספקת בעת הכנת נספחי המכרז, המקצועיים.
- ז. אישורי החשבונות שמגיש הקבלן מצביעים שהוא נוקב מראש בסכומים עודפים עבור עבודתו. עניין זה בא לידי ביטוי בפרויקט "שיכון עובדים", בו הדרישה העודפת הסתכמה בכ- 23%, בפרויקט קו ניקוז בנווה נאמן בו דרישת היתר הסתכמה בכ- 55%, וכן בעבודות שיקום רח' הרצל שבו דרישות היתר שלא אושרה, הסתכמה בכ- 6% בלבד.
- מסקנותינו היא, שככל שהפרויקט מוגדר יותר טוב ומראש, לפיקוח ולבקרה כלים טובים יותר לביצוע עבודתם.**

- ח. המפקח לא בדק ולא חתם באופן שיטתי על יומני העבודה שרשם הקבלן, וגם לא העיר את הערותיו על גבי היומן. הקבלן וגם המפקח לא הקפידו לציין על תרשימי הביצוע, תאריכים.
- ט. שיטת המכרז לפיו על הקבלן לתת הנחות או תוספות למדרגות היקף העבודה שמוגדרות בחוזה (באופן בלתי תלוי לכל מדרגה) ע"י המציע (ולא במדרגות הקובעות מראש את גובה ההנחה / תוספת), לא הייתה מוצלחת ויצרה לעיתים מדדים של מחירים בלתי סבירים לעבודות. הכוונה היא, לעלות גבוהה יותר לעבודה במדרגה בהיקף קטן, לעומת עבודה בהיקף גדול יותר, הנמצאת במדרגה יותר גבוהה.
- י. השימוש במכרז לעבודות קטנות, לביצוע עבודות גדולות, מבלי להזדקק להכנת מכרז מסודר המאופיין בתוכנית ובכתבי כמויות, פסול, אלא אם תיעשה עבודת הכנה של מדידות מצב קיים, תכנון וכתב כמויות מסודרים, טרם התחלת הביצוע. כמו כן, באופן סמנטי לא ראוי שעבודה בהיקף גדול, ייכלל במכרז שנקרא "עבודות קטנות".
- יא. החיובים ביתר שמצאה הביקורת בפרויקט "שיכון עובדים" הסתכמו בכ- 65,000 ₪, מתוך היקף עבודה כולל של כ- 278,000 ₪, אותם יש לקזז מתשלומים לקבלן בעתיד.
- יב. כתבי הכמויות המוגשים ע"י הקבלן, מתבצעים בתוכנה לא "סגורה", כך שניתן לשתול בטעות, סכומים שאינם תוצאה של מכפלה של מספרים. הדבר מחייב לבדוק את חישובי הכמויות, כולל מכפלות ועל המפקח לאשר בדיקתם, בחתימה ידו ובציון מועד הבדיקה.
- יג. הוראות לביצוע עבודות קטנות, אינן מבוצעות על בסיס רישום רצוף (הזמנות ממוספרות מראש), כך שקשה לבצע מעקב מסודר על הביצוע של הקבלן.

13. המלצות

- א. יש להכין לפרויקטים בסדר גודל של 100,000 ₪ ומעלה, תכנון, כתבי כמויות, מזידת מצב קיים, כבסיס להוצאת הזמנת עבודה.
- ב. הזמנות עבודה לקבלן, כחלק מחוזה לביצוע עבודות קטנות, יש להוציאן ממוספרות ולעקוב על ביצוען בעזרת המחשב.
- ג. אין להשתמש בשיטה של חשבונות חלקיים לעבודות קטנות ומוגדרות, אלא לבדוק אותן ולסגור אותן בחשבון סופי, מיד עם סיום העבודה.
- ד. במקביל לביצוע הבקרה על החשבונות ע"י ההנדסה (באמצעות יובל), מומלץ לבצע בדיקה מהותית יותר, שתכלול בדיקה בשטח, התאמה לסעיפי חוזה וכו'. הבקרה תבחן שחתימת המפקח על כתבי הכמויות תלווה במועד החתימה, ותכלול חתימות שוטפות ביומני העבודה.
- ה. ראוי לבחון שמכרז לעבודות קטנות יהיה לתקופה ארוכה, בהיקף כספי ריאלי לתקופה של מספר שנים (למשל ל- 4 שנים), עם אפשרות להפסקת החוזה אחת לשנה ולאחר ביצוע חלק מהחוזה, למשל ביצוע של 25%.
- ו. ראוי לוודא במכרזים, שאין סתירות בין מסמכי המכרז, לבין המפרט הטכני.
- ז. ראוי לנהל מעקב אחרי היחס בין סכומי החשבונות שמגישים הקבלנים, לבין הסכומים שאושרו לתשלום באופן שוטף, ולהגדיר בחוות דעת פנימית את אמינותם היחסית, ביחס ישר להיקף דרישתם העודפת.
- ח. ראוי להציג בפני הקבלן את החשבונות שבדקה הביקורת כולל הממצאים ובמקביל לקזז תשלומים שנמצאו ששולמו ביתר.