

דוח ביקורת שנתי לשנת 2021



מ.מ קצרון

ניהול פרויקטים הנדסיים – "מרכז צעירים"





1. כללי

בחודשים מאי 2021 עד אוקטובר 2021, נערכה במועצה מקומית קצרין ביקורת על ניהול פרויקט של שיפוץ מרכז צעירים להלן "הפרויקט". עורכי הביקורת הינם - מהנדס בנייה, המומחה להקמה ופיקוח על תכנון פרויקטים ומבקרת המועצה - ר"ח המומחית לביקורת רשויות מקומיות.

כאמור, בתחומי המועצה התבצע פרויקט שיפוץ מבנה, במטרה להופכו למרכז פנאי לצעירים. הפרויקט נוהל בעיקר על ידי מחלקת הנדסה, וכולל מספר היבטים: ניהול הנדסי על ידי מחלקת הנדסה, ניהול תקציבים על ידי הגזברות וניהול התקשרויות.

לצורך עבודתה, קיבלה הביקורת מסמכים והסברים ממפקח הפרויקט, ומגורמי המועצה השונים, כמו כן, הביקורת עיינה בתיקי הפרויקט במחלקת הנדסה, וקיבלה מסמכים וקבצים ממוחשבים ממנהלי הפרויקט. הביקורת ערכה סיור בפרויקט, שכלל צילומים ומדידות.

תוך עיון במסמכי הפרויקט, התברר כי בסיומו של הפרויקט, התגלעה מחלוקת כספית בין הקבלן המבצע לבין המועצה, אשר עניינה היה תשלום בגין עבודות נוספות וניהול מתמשך קרי "הארכת משך ביצוע" עבור עיכובים אשר נגרמו לכאורה לקבלן. המועצה והקבלן הגיעו לפשרה כספית, במסגרתה שולמו לקבלן כלל התשלומים אשר דרש, למעט התוספת הכספית בגין הארכת משך הביצוע.

כפי שניתן יהיה להבחין בהמשכו של דו"ח זה, מסיקה הביקורת כי עמדת הקבלן גובתה במסמכים רבים כגון יומני עבודה, התראות בגין עיכובים (לוחות זמנים) ועוד, אשר הוציא הקבלן מעת לעת. כן נמסרו לביקורת מכתבי המלצה אשר קיבל הקבלן מהמועצה.

הביקורת כוללת את דוח הביקורת ואת חוות דעת ההנדסית המצ"ב, המהווה חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת.

מטרות הביקורת

מטרתה של הביקורת, היא לבחון תהליכים אשר התרחשו לאורך חיי הפרויקט ואשר ניתן לשפר לעתיד לבוא וביניהם: בדיקת הליך התכנון, תקצוב, בחינת אופן ניהול המכרז, בדיקת הליך ביצוע ובתוכו הליך המסירה. הביקורת אף בחנה את איכות ביצוע העבודה וכן עבודות נוספות אשר לא נלקחו בחשבון בראשית הדרך. ככל והתגלו ממצאים, בחנה הביקורת אספקטים נוספים בתחומים הנבדקים וביניהם: חתימות ע"ג הסכמים, יומני עבודה, לוחות זמנים ועוד.

הביקורת מציינת לטובה, את כלל הגורמים אשר סייעו בהכנת דו"ח זה ומודה להם על הסיוע לו זכתה.

תוכן עניינים:

1. כללי
2. חתימה ע"ג הסכם, כתב כמויות והמפרט הטכני.
3. תיעוד ושמירת מסמכים בפרויקט הנבדק.
4. הליך התכנון ותיאום בין מתכננים ויועצים.
 - 4.1 תכנון הפרויקט
 - 4.2 תיאום וניהול יועצים
5. הליכי המכרז
 - 5.1 יציאה למכרז.
 - 5.2 החלטה על הזוכה במכרז.
 - 5.3 אומדן.
 - 5.4 בדיקת מחירי קבלן זוכה ביחס לאומדן ולמחירי שוק מקובלים.
6. תקציב.
7. קיום תנאי החוזה-ערבות
 - 7.1 ערבות מכרז.
 - 7.2 ערבות ביצוע.
 - 7.3 ערבות בדק.

תוכן עניינים-המשך:

8. קיום תנאי החוזה-ביטוחים
- 8.1 תקופת הביטוח.
- 8.2 שינויים בביטוח
9. שימוש בקבלני משנה.
10. ביצוע- התאמת תוכניות וכתב כמויות לביצוע בפועל.
11. ביצוע-מחיר עבודות נוספות, והתאמת המחירים בכתב הכמויות למחירון "דקל".
12. ביצוע-ניהול יומני עבודה.
13. ביצוע-לוחות זמנים.
14. ביצוע-סיום העבודה-הליכי מסירת הפרויקט.
15. ביצוע-איכות העבודה.
16. בדיקות בקרה של גורמים חיצוניים ותוכניות עדות (AS-MADE)

סכמת עיקרי הביקורת

2. החלטה על זוכה

בדיקת מסמכי ההצעות.
השוואת הצעות קבלנים.

1. הליכי המכרז

תכנון הפרויקט
הכנת אומדן
תאום וניהול יועצים
יציאה למכרז

3. התקשרות עם הקבלן

חתימת הסכם.
בחינת מחירי הקבלן
ביחס לאומדן ולמחירי
שוק מקובלים.

4. ביצוע

ניהול יומני עבודה ולוחות זמנים
התאמת תוכניות וכתב כמויות
לתוכניות הביצוע.
הגשת לוחות זמנים
עבודות נוספות ושינויים
תיעוד מסמכים

5. סיום הפרויקט

הליך מסירת הפרויקט
איכות ביצוע העבודה ותיקון
ליקויים
ביטוחים וערבויות
בקרה של גורמים ותוכניות עדות

2. אישור החוזה ונספחיו

הביקורת קיבלה לידיה את ההסכם החתום ע"י הצדדים, את המפרט הטכני החתום ע"י הצדדים וכן את כתב הכמויות החתום.

הביקורת בדקה בעיון את תוכנם וכן את קיומן של כלל החתימות הנדרשות במסמכי ההסכם, המפרט וכתב הכמויות. מהבדיקה עלו הממצאים הבאים

מפרט: רובו ככולו של המפרט אינו חתום ע"י הקבלן אלא בחותמת בלבד. חתימות נמצאו בעמודים 32,73 בלבד וגם אז זהות החותם אינה ברורה.

הסכם: הסכם מספר 01/2017, אשר נחתם ביום 23.7.17 נבדק בעיון ע"י הביקורת, גם מבדיקת ההסכם עלו מספר ממצאים וביניהם:

עמ' 1 להסכם חתום ללא ציון שם החותם ולכן זהותו אינה ברורה.

עמ' 2 להסכם נחתם ע"י המועצה (חתימה + חותמת) בעוד הקבלן שם חותמת בלבד ללא חתימתו.

ההסכם מדלג מעמ' 2 לעמ' 4.

עמ' 4 להסכם אינו חתום כלל.

אישור ההסכם: מסמך י"ד-עמ' 39 להסכם, הינו אישור יועמ"ש המועצה להליך התקין אשר בוצע

בהתקשרות עם הקבלן. לא זו בלבד כי היועמ"ש לא חתום על מסמך כה חשוב, אלא מבדיקה

שנערכה, נמצא כי מסמך זה נחתם ע"י בא כוחו של הקבלן.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** מהביקורת עולה, כי נושא החתמת הקבלן ע"ג מסמכי ההסכם היה לקוי. היה מצופה מהמועצה לבצע בקרה לאחר חתימת הקבלן ע"ג ההסכם ולהעיר על כך בזמן אמת:
- ❖ **המלצה:** על המועצה לבצע בקרה נאותה לנושא חתימת קבלנים ע"ג הסכמים. על המועצה לדרוש מהקבלן "פרוטוקול זכויות חתימה" עדכני במקרה של קבלן שהינו חברה/תאגיד לבחינת הרשאתו של האחרון לחתימה בשם התאגיד אותו הוא מייצג.
- ❖ **מסקנה:** ההסכם לא עבר הליך אישורו של היועץ המשפטי, והאחרון לא בחן שקוים הליך תקין וכי אין מניעה לביצוע ההתקשרות.
- ❖ **המלצה:** על המועצה להקפיד כי יוגשו לעיונו של היועץ המשפטי כלל ההסכמים לבחינת ההקפדה על חתימות בכל עמוד ועמוד, הדבר ימנע בעתיד טענות מצד הקבלן במקרים של חילוקי דעות. על היועץ המשפטי להקפיד לאשר ההליך!

3. תיעוד ושמירת מסמכים בפרויקט הנבדק עצמו

פרויקט הנדסי מתאפיין בריבוי תהליכים ומתפרש לעיתים לאורך שנים. בנוסף מתאפיין הוא בריבוי גורמים פנימיים וחיצוניים לפרויקט. מכאן מתעורר הצורך להקפדה יתרה על שמירה ותיעוד כלל המסמכים הרלוונטיים לפרויקט, החל מהשלב התכנוני, הוצאת המכרז ועריכת ההסכמים וכלה בביצוע הפרויקט ומסירתו למזמין העבודה. הביקורת בחנה את אופן ניהול תיק הפרויקט ותיעוד המסמכים וכן את תוכנם של המסמכים כפי שהתחייב הקבלן המבצע לתעד.

הביקורת קיבלה לידיה אסמכתאות רבות, אך חלק מהמסמכים הרלוונטיים לא היו בנמצא. להלן מספר דוגמאות של מסמכים שלא תועדו/התקבלו:

- א. הסכם התקשרות עם מעבדה מוסמכת.
- ב. תיק מתקן.
- ג. סיכומי פגישות - נמצאו חלקית
- ד. חוסר ביומני עבודה-קבלן.
- ה. לוחות זמנים אשר הוגשו לפיקוח.
- ו. אישור המועצה לקבלני המשנה מטעם הקבלן הראשי.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** מהביקורת עולה, כי חלק מהמסמכים אינם מתועדים באופן מסודר במועצה. אין גורם אחד האחראי על ניהול תיק פרויקט ו/או שאחראי על תיעוד המסמכים. הנושא הופקד בידיהם של מפקחי הפרויקט, אשר הוחלפו מעת לעת. כתוצאה מכך, מסמכים רלוונטיים לא היו בנמצא או שהיה קושי לאתרם.
- ❖ **המלצה:** מומלץ להגדיר גורם (רצוי בעל רקע הנדסי), שיהיה אחראי על תיעוד כלל המסמכים בתיק פרויקט מתחילתו ועד סופו.

- ❖ **מסקנה:** קיים קושי באיתור חלק ממסמכי הפרויקט, היות ולא קיימת רשימה של המסמכים המצויים בתיק וחלק מהמסמכים לא מתויקים כלל. כמו כן, לא נקבעו נהלים לניהול תיק פרויקט וסטנדרטים אחידים הקובעים אלו מסמכים יש לתיק בתיק ואיזה מידע יש לקבל

ולשמור באופן ממוחשב. יצוין, כי כלל המסמכים אשר דרושים לתיק הפרויקט, מצוינים מעת לעת במסמכי ההסכם והמפרט הטכני.

❖ **המלצה** : מומלץ לקבוע נוהל לתיעוד מסמכים בתיק פרויקט. יש להכין "טופס תכולת תיק", בו ירשמו כל המסמכים האמורים להיות מתויקים בתיק פרויקט (רצוי לאגד את כלל הדרישות המופיעות בהסכם/במפרט/פרוגרמת הכבאות וכל לטבלה אחת אשר תשקף את התחייבויות הקבלן). יש להקפיד על מילוי הטופס וכך ניתן יהיה לוודא קבלת ותיוק כל המסמכים, כך שגם במקרה של שינוי הגורם המפקח, תוכל המועצה לבצע מעקב נאות אחר איסופם של מסמכי הפרויקט.

4. תכנון ותיאום יועצים

בפרויקט הנדסי, ובייחוד באלו אשר מאגדים בתוכם עבודות הקמה ועבודות התאמה במקביל, חשיבות הליך התכנון לביצוע איכותי וכן לעמידה במסגרת לוחות הזמנים המתוכננים הינו קריטי. הביקורת בדקה בפרק זה את הליכי התכנון בפרויקט, כולל אופן התיאום בין המתכננים והיועצים, וכן את מועדי ביקורם והוצאת דיווחים למזמין העבודה, קרי המועצה.

a. תכנון הפרויקט

הביקורת מצאה, כי בשלב מוקדם של ביצוע הפרויקט, הוחלט על שינויים מהותיים בתכולת העבודה. מהות השינויים הייתה ביטולם של סעיפי ביצוע וכתוצאה מכך, נוצר צורך בעדכון תוכניות ופרטי ביצוע. ביטוי לכך ניתן לראות ביומני העבודה, בהם ציין הקבלן קבלת מהדורות עדכניות רבות וכן דיווח על חוסרים בפרטי ביצוע והתאמות בין יועצים. נמצא, כי הפרויקט נשוא היתר הבניה המקורי (היתר מס' 5381, בקשה 4-4639) ואשר עימו הפיצה המועצה את כתב הכמויות והמכרז, תוכנן במקור בנפח עבודות אשר לא תאמו את היתר הבניה העדכני (היתר מס 5381 מיום 22.12.20). הקטנת תכולת העבודה, לא תאמה את כתב הכמויות המקורי וכן את סעיפי הביצוע של תכולת העבודה לאחר השינוי. בסופו של דבר, הוחלט לא לעדכן את כתב הכמויות, ולהסתמך על הגשות סעיפי חרג של הקבלן. כפי שניתן לראות בהמשך, קיימים הפרשים גדולים בין התכנון לביצוע בפרויקט שנבדק.

b. תיאום וניהול יועצים

בפרויקט היו מעורבים יועצים חיצוניים – אדריכל, יועץ בטיחות, יועץ אינסטלציה, יועץ חשמל, מהנדס מבנים. מי שהיה אחראי על מינוי יועצים ותשלום ליועצים, היא מחלקת הנדסה של המועצה. הפיקוח על הפרויקט הוטל על מחלקת ההנדסה, באמצעות מפקחים, אשר מונו מעת לעת. לדברי הפיקוח, ככל הידוע לו לא בוצעו ישיבות תיאום מתכננים וכן לא מצא תיעוד לישיבות אלו. נציין כי גם ביומני העבודה אשר הוצגו לביקורת, לא נמצאו הערות יועצים אשר ביצעו "פיקוח עליון". כתוצאה מכך, כל ביצוע ההתאמות בין התוכניות בוצע תוך כדי העבודה, מה שהביא לשינויים תכופים בביצוע לעומת כתב הכמויות המקורי.

לטענת המפקח, ה"צלע החלשה" הינו אדריכל הפרויקט, אשר זמן התגובה מטעמו לא היה מספק. למרות זאת, לא הוצג לביקורת כל מסמך מטעם המועצה, אשר יצא לאדריכל בנושא עיכובים בהמצאת תוכניות מטעמו.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** לא הושקעו משאבים מספקים בשלב התכנון הראשוני. כתוצאה מכך, נערכו שינויים רבים ומהותיים בתכנון וביצוע הפרויקט:
- תוכנן ותוקצב פרויקט אחד, ובפועל בוצעו מלאכות רבות אשר תוכננו תוך כדי התקדמות הפרויקט. בנוסף, תקציב הפרויקט לא עודכן בהתאם לשינויים.
- המלצה:** הביקורת ממליצה, כבר בשלב התכנון, ובוודאי לפני סיום תכנית ותחילת ביצוע, לעדכן את התוכניות ואת כתבי הכמויות בהתאם לשינויים. בייחוד כאשר מדובר בשינויים אשר מצריכים עדכוני היתר בנייה. בנוסף, יש לערב את יועצי הפרויקט ולקבל אישורם על סעיפי התקציב הרלוונטיים אליהם.
- ❖ **מסקנה:** העובדה שלא נערכה ישיבת מתכננים לביצוע התאמות בין תכניות היועצים לתכניות האדריכל, גרמה לשינויים והתאמות תוך כדי ביצוע הפרויקט.
- ❖ **המלצה:** בשלב תכנון פרויקט, יש לחייב בנהל, קיום ישיבת מתכננים טרם תחילת הביצוע בפועל. ולתעד אותה בפרוטוקול.

❖ **מסקנה:** לא מתבצע ניהול מיטבי של היועצים, מה שהביא לעיכובים בפרויקט. היועצים, שהינם ספקים חיצוניים, מיעטו להגיע לאתר, גם כאשר נתבקשו לכך. לא נמצא תיעוד להערות המפקח על כך במהלך הפרויקט.

❖ **המלצה:** הביקורת סבורה, כי כנוהל – על הגורם המאשר את חשבונות היועצים השונים בפרויקט, לוודא הן קבלת התוכניות השונות בסטאטוס המתאים לשלב העבודות מטעם המתכנן והן ביצוע פיקוח עליון מטעם היועץ כתנאי לתשלום. בכל מקרה, בו העבודה של היועץ לא מתבצעת לשביעות רצון המפקח, על המפקח להודיע על כך למועצה וליועץ עצמו. יש לבנות מנגנון לקיזוז תשלומים, במקרה של ביצוע לקוי של עבודת היעוץ.

5. הליכי המכרז

5.1 יציאה למכרז

המועצה פרסמה בינואר 2017 מכרז לפרויקט. למכרז הוכנה חוברת ובה החוזה, כתב כמויות לעבודות ודוגמת אישורי ביטוחים וערבויות שעל הקבלן לנפק במקרה שיזכה. למכרז ניגשו 3 קבלנים, מסמכים ונתונים בדבר סיוור קבלנים ופרוטוקול סיוור לא הועברו לעיון הביקורת למרות פניות בנדון.

5.2 החלטה על הזוכה במכרז

כאמור, למכרז ניגשו 3 קבלנים. הביקורת קיבלה לידה הצעות מקוריות חתומות של שניים מהקבלנים המציעים, וכן טבלת השוואה מרוכזת ומפורטת של כלל המציעים. הביקורת ביקשה וקיבלה פירוט של ההשוואה, שנערכה בין הצעות הקבלנים וכללה בדיקת התאמת ההצעות לאומדן הפרויקט.

5.3 אומדן

הביקורת ביקשה את האומדן המקורי שהוגש לפרויקט, כולל פירוט כלל סעיפי הביצוע המתוכננים. האומדן צורף כחלק בלתי נפרד מ"טבלת השוואת הצעות", אשר הוצגה לביקורת וממנה עולה, כי הצעת הקבלן הזוכה הייתה ההצעה הזולה ביותר. לא נמצאו סעיפים אשר מחירם היה גבוה באופן לא סביר (20%) מיתר ההצעות וככל והיו כאלו, כמות הסעיף לא הייתה משמעותית. נמצא כי

המועצה ביצעה הליך תקין בכל הנוגע לבחינת ההצעה הזוכה, סבירותה ביחס לאומדן בכל סעיפיה, וכדומה.

נמסר לביקורת פרוטוקול וועדת מכרזים נשוא העבודות מיום 26.2.17, בו הוצגו הצעות הקבלנים השונים, הוצג האומדן ע"ס 2,592,963 וכן דווח, כי המציע הזול ביותר הינו הקבלן הזוכה " אימפקס מהנדסים".

למרות בקשותיה, לא קיבלה הביקורת את פרוטוקול וועדת המכרזים אשר אישרה את הקבלן הזוכה .

5.4 בדיקת מחירי הקבלן הזוכה ביחס לאומדן וביחס למחירי שוק מקובלים

המפקח מסר לביקורת, כי בדיקת תאימות של מחירי הקבלן ביחס לאומדן ולמחירי השוק המקובלים, בוצעו במועצה ע"י מהנדס המועצה דאז. אולם לא הוצג לביקורת הליך זה. כאמור בחוות הדעת ההנדסית, הביקורת דגמה מספר סעיפים ומצאה, כי בניית כתב הכמויות בוצעה בהתאם לתוכניות, אשר שונו מעת לעת בהתאם לצורכי ותקציב המועצה. מניתוח כתב הכמויות עולה, כי חלק מהמלאכות אשר הוגדרו בראשית הדרך, הוצגו באופן אשר לא ניתן להעריכן, הן מבחינת הכמות והן מבחינת המחיר, ביתר הסעיפים שנדגמו, לא נמצאה חריגה.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** חוברת המכרז נמצאה תקינה, אך לא הוצגו לעיון הביקורת כלל ההצעות החתומות ע"י המציעים.
- ❖ **המלצה:** לשמור עותק מהצעות הקבלנים המפורטות והחתומות, לצד עותק ממוחשב של כתב הכמויות.
- ❖ **המלצה:** יש לדרוש מהקבלנים להגיש קובץ ממוחשב כחלק מהצעת המחיר לפרויקטים – דבר שיקל על בדיקת ההצעה במכרז עצמו וכן על בדיקת החשבונות החלקיים והסופיים. כחלק מקביעת סטנדרט של מסמכים הנדרשים בתיק, מומלץ להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים בשלב חוות הדעת של המכרז וכן להקפיד לשמור בתיק עותק מההחלטות הנוגעות לפרויקט, כגון החלטת וועדת מכרזים, החלטות מליאה ועוד.

6. תקציב – הליכי אישור תקציב הפרויקט

להלן תרשים המתאר את אישורי תקציב הפרויקט



כאמור, מטרת הפרויקט הייתה התאמת בית הספר הישן "גמלא", למרכז צעירים חדשני לרווחת התושבים. כפי שניתן לראות, התחייבות משרד הפנים להקצאת הסכום הדרוש לפרויקט, אושרה ע"י הגורמים הרלוונטיים לעניין.

אולם, לאור בקשות המועצה לביצוע שינויים ותוספות, הן בתחילת הפרויקט (עדכון ההיתר) והן במהלך ביצועו, באופן מעשי וכפי שעולה מן הדו"ח, ידעה המועצה בזמן אמת, כי צפויה חריגה מהסכום אשר סוכם עם הקבלן. בוודאי, לאור חשבון התוספות אותו הגיש האחרון.

לאור האמור, נדרש היה להעלות הנושא במליאה לצורך הגדלת תקציב הפרויקט, כבר במועד בו נודע על הצורך בעבודות נוספות. גם לאחר סיומו של הפרויקט וטרם סיום ההתחשבנות עם הקבלן, יכולה הייתה המועצה לאשר הגדלת התקציב בדיעבד, אך לא פעלה כך.

לקראת סיומו של הפרויקט התגלעו מחלוקות כספיות בין הקבלן לבין המועצה בנושא "עבודות נוספות" ותקבולים לכאורה אשר מגיעים לקבלן בגין עיכובים אשר נגרמו לו לטענתו. ואכן בהסכם הפשרה, שולמו לקבלן כלל התשלומים אשר דרש ללא החלק היחסי של העיכובים לכאורה. הדבר מעיד כי אכן בוצעו עבודות אשר בגינן היה על המועצה לאשר הגדלת תקציב במליאה.

הביקורת אף בחנה מהיכן שולמו כספי הפשרה, והתברר, כי לא זו בלבד שהמועצה לא הביאה את הגדלת התקציב לאישור מליאה, אלא שהכספים שולמו מתקציב אחר של שיפוץ ביה"ס גמלא.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** המועצה לא פעלה כנדרש בכל הנוגע להגדלת תקציב הפרויקט.
- ❖ **המלצה:** יש להביא כל הגדלת תקציב לאישור מליאת המועצה, במועד המוקדם ביותר, בו נודע למועצה על הצורך בהגדלה יש להקפיד כי במקרה של הגדלת תקציב, יאושר תקציב במסגרת התב"ר הרלוונטי ולא כחלק מתב"רים אחרים, גם אם באותו מתחם.

7. קיום תנאי החוזה – ערבויות

על מנת להקטין סיכונים בפרויקט, על המועצה לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלנים בפרויקטים. בפרויקטים הנדסיים ישנם שלושה סוגי ערבות על פי שלב הפרויקט – ערבות ראשונה ניתנת למועצה עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז. ערבות שנייה היא ערבות ביצוע, הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט. ערבות שלישית היא ערבות בדק. ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את הביקורות ואת התיקונים הנדרשים לאחר המסירה. בפרק זה, הביקורת בדקה, האם נתקבלו כל הערבויות על פי החוזה והמכרז.

7.1 ערבות מכרז

מסמכי המכרז לא הועברו במלואם לביקורת, אי לכך נושא ערבויות המכרז לא נבדק.

7.2 ערבות ביצוע

הוראות ההסכם: סעיף 2 עמ' 9 להסכם מגדיר את התחייבויות הקבלן לנושא הערבויות כדלהלן: "ערבות ביצוע בשעור 10% ממחיר ההסכם צמוד למדד 02/2017" (סכום ההסכם 2,106,256 לפני מע"מ ו 2,460,432 ש"ח כולל מע"מ).

סעיף 10 להסכם מגדיר, כי לא יאושר ח-ן סופי ללא המצאת הערבות.

סעיף בטוחות בעמ', 7 מגדיר את התחייבות הקבלן להמצאת הערבויות.

מעקב ערבויות: ערבויות ביצוע הופקדו 4 פעמים כאשר האחרונה הוסבה לערבות בדק.

מס הערבות הינה 00042-3387796-2017-050, סכום הערבות עומד על 246,432 ש"ח, וחידוש התבצע מעת לעת עפ"י מועדי פקיעתן הצפוי.

הביקורת מצאה, כי נושא קבלת "ערבויות ביצוע" בוצע כנדרש ע"י המועצה, הן מבחינת הסכומים והן מבחינת מועדי המצאתם.

7.3 ערבות בדק

סעיף 9 ב' להסכם, קובע כי ערבות הבדק אשר תימסר בגמר העבודה, תהא בשעורי 10% מהסכום הסופי כולל מע"מ. הסכום הסופי לתשלום עפ"י חשבון מאושר מיום 15.10.18, עומד על 2,344,835.98 ש"ח לפני מע"מ ובתוספת מע"מ 2,743,458 ש"ח, כך שעל פי הוראות ההסכם, היה על המועצה לקבל לידיה ערבות בשיעור 10% מסכום זה, דהיינו 274,835 ש"ח ולא 246,432 ש"ח. שהסב הקבלן לתקופת הבדק. מכאן יוצא, שסכום ערבות הבדק נמוך מהסכום שנקבע בהסכם.

סעיף 56 להסכם קובע, כי: "לצורך החוזה, תקופת הבדק פירושה שנה תמימה שמניינה יתחיל מתאריך תעודת הגמר, או התקופה הקבועה בחוק (אם נקבעה), התקופה הארוכה ביניהן". תעודת גמר ניתנה ביום 12.12.18 ונחתמה ע"י סגנית מהנדס המועצה דאז. כך שמכאן הוסבה ערבות הביצוע לערבות הבדק כנדרש.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה** : לא נמסרו לביקורת ערבויות המכרז או תיעוד אחר של תקינות ערבויות הקבלנים
- ❖ **המלצה** : הביקורת מניחה כי נושא זה טופל כראוי וכי היועץ המשפטי בדק כי כל המציעים ציפו ערבות כנדרש. , אך ראוי לשמור עותק מערבויות אלו או לכל הפחות אישור וועדת המכרזים על בדיקת הערבויות ועל קיומן ותקינותן.
- ❖ **מסקנה**: המועצה מקפידה על קבלת ערבויות מהקבלנים וחידושן לקראת פקיעת תוקפן, אולם פער הסכומים שהיה על המועצה לגבות עבור תקופת הבדק עומד על 28,403 ש"ח ומכאן שהמועצה אינה מקפידה על סכום ערבות הבדק.
- ❖ **המלצה** : הביקורת מציינת לטובה קבלתן של ערבויות הביצוע, אך היה על המועצה לבחון את סכום החשבון הסופי ולעדכן את הקבלן בסכום הערבות המעודכן הדרוש. רצוי להכין טופס ייעודי לגמר הפרויקט, בו יצוין סכום החשבון הסופי בתוספת מע"מ. וזאת לאחר חתימת הגורמים המאשרים. במועד זה יועבר הטופס לקבלן עם סכום הערבות הדרוש.

8 קיום תנאי החוזה – ביטוחים

על פי סעיף 71 לחלקיו בחוזה, הקבלן מתחייב לבטח את העבודות, החומרים, העובדים, הציוד וכו', נגד כל נזק פגיעה או אובדן. בנוסף, צורף נספח להסכם העבודות "אישור עריכת ביטוח", עליו התחייב הקבלן בחתימתו במעמד ההסכם.

על פי הנספח, על הקבלן לערוך ביטוחים אלה: – "פוליסת כל הסיכונים לביטוח עבודות קבלניות" בנוסח אשר לא תהא פחותה מתנאי פוליסה, הידועה בשם "ביט 2010". כאשר סכום הביטוח לא יפחת ממלוא היקף העבודה הכוללת ציוד וחומרים שעתידי היה הקבלן לספק, כאשר פרק א' יכסה את מלוא היקף העבודה, ופרק ב' הינו אחריות כלפי צד שלישי ע"ס \$1,000,000 לאירוע ו \$2,000,000 לכל התקופה.

פרק שלישי הינו ביטוח אחריות מעבידים בגבולות אחריות של \$1,500,000 לעובד ו \$5,000,000 למקרה ותקופה.

גם לציוד ההנדסי היה על הקבלן לספק פוליסת ביטוח, בגבול אחריות שלא יפחת מ 300,000 ₪ לאירוע -לכל כלי בנפרד.

היה על הקבלן להציג את הפוליסות במעמד חתימת ההסכם, וכן הוטל על הקבלן לחדשם לפחות 15 ימים לפני שתפוג תוקפה של כל פוליסה.

הביקורת ביקשה העתקים מכלל פוליסות הביטוח, כדי לבחון האם אלו הוכנו ועודכנו כאמור בהסכם כן ביקשה הביקורת לבחון, האם נערכו שינויים בפוליסות בתקופת העבודה.

לביקורת לא הוצגו פוליסות כלל. אין להפחית בחשיבותן של פוליסות ביטוח מספקות ותקפות. על המועצה לוודא כי הינה "מוגנת" במקרים של תאונות, רשלנות, גניבות ואי קבלת התמורות אשר עליהם התחייב הקבלן.

סיכום והמלצות

❖ **מסקנה:** אין ברשות המועצה העתקים מהפוליסות אותם הפקיד הקבלן, או לחילופין הקבלן

לא ערך או לא מסר פוליסות כנדרש בחוזה

המלצה: הביקורת ממליצה, כי אישור עריכת ביטוחים וכן הפוליסות הנלוות לו, ייבדקו ע"י גורם מקצועי קרי-יועץ ביטוח ויהוו תנאי לאישור החוזה ולתשלום חשבונות בגינו. על המועצה להיות מוגנת בכל מקרה תאונה/רשלנות/תביעה, אשר ייגרמו ע"י הקבלן ועובדיו.

9 שימוש בקבלן משנה

כאמור, המכרז כלל שורה של תנאים במטרה לוודא כי רמתו המקצועית של הקבלן מספקת, בין השאר סיווג קבלני, ניסיון בבניית פרויקטים בסדרי גודל זהים ועוד.

סעיף 4 להסכם קובע כי "למרות האמור בסעיף הקודם, יהא הקבלן זכאי למסור את ביצועה של עבודה מסוימת כל שהיא בתוך העבודות הכלולות בחוזה לקבלן משנה בתנאים אלה".

סעיף 00.20 למפרט הטכני מדגיש " העסקת קבלני משנה תבוצע רק עפ"י אישור מראש ע"י המפקח".

הביקורת ביקשה לבחון, האם הקבלן עמד בהוראות ההסכם בכל הנוגע לאישור קבלני משנה מטעמו, אולם לא הוצגו לביקורת אסמכתאות המעידות על ביצוע הליך שכזה.

הקבלן פעל כראות עיניו בהבאת גורמי מקצוע מטעמו, מבלי שהמועצה בחנה את ניסיונם הדרוש בביצוע מלאכות דומות. יודגש, כי למועצה שמורה הזכות הן להיפגש עם הקבלנים טרם ביצוע כל

עבודה, כדי להתרשם מניסיונם ויכולותיהם והן לבחור בעצמה קבלני משנה בתחומים בהן רשימת הקבלנים אותה הציג הקבלן אינה מספקת ומשביעה את רצון הפיקוח. בביקורת ההנדסית נמצאו ליקויים אשר "משויכים" לקבלני המשנה מטעם אימפקס, אם ברמת עבודות קבלן החשמל ואופן סיום אזורי הלוחות, אם קבלן האינסטלציה אשר לא ביצע ניקוז תחתון לארונות כיבוי האש ועוד.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** קבלני משנה ביצעו עבודות בפרויקט, בלא שקיבלו את אישור המועצה ובלא שעמדו בקריטריונים שקבעה המועצה למכרז. הדבר הביא לפגיעה באיכות הביצוע של העבודה, באיכות התייעוד ובאפשרות לביקורת על הביצוע. לדעת הביקורת, המצב בו קבלן משנה, מבצע חלק מהעבודה בפועל, עשוי לפגוע ברמה המקצועית ובפיקוח.
- המלצה:** על מנת להילחם בתופעה, ראשית מומלץ כי המועצה תקפיד, באמצעות המפקח מטעמה, על קיום הוראות ההסכם והמפרט (אשר היא הכינה) בכל הנוגע לאישור קבלני משנה מטעם הקבלן הזוכה. כן מומלץ, כי מפעם לפעם, תיערך ביקורת פתע באתר העבודה, כדי לוודא ביצוע בפועל על ידי הזוכה במכרז.
- ❖ **מסקנה:** למועצה יש נוהל לאישור קבלני משנה, אשר הינו חלק בלתי נפרד מהוראות ההסכם ובפועל פועלים בפרויקטים שלה קבלני משנה, שלא ברור אם הם עומדים בסטנדרטיים בסיסיים הנדרשים על ידי המועצה.
- המלצה:** יש לחדד את הנוהל לאישור קבלני משנה, שיקלול אופן פניה ובקשה לאישור קבלן משנה, וכן את אופן הבדיקה של קבלן המשנה מבחינת סיווגו וניסיונו בפרויקטים בעלי אופי זהה.

10. ביצוע – התאמת התוכניות וכתב כמויות המכרז לביצוע בפועל

- הביקורת ערכה השוואה בין כתב הכמויות שיצא במכרז, לביצוע העבודות ובין הביצוע בפועל. כפי שניתן ללמוד מחוות הדעת ההנדסית, בכתב הכמויות המקורי היו 286 סעיפים. נמצאו הבדלים גדולים בין כתב הכמויות המקורי, לבין הביצוע בפועל כדלהלן:
- 90 סעיפים המהווים כ 31% מסעיפי כתב הכמויות, כלל לא בוצעו. בסה"כ לא בוצעו עבודות בסכום כולל של כ 583,268 אלפי ₪.

- ההסבר שניתן לאי ביצוע העבודות, הינו השינויים אשר נבעו משינויי תכנון (שינוי היתר) ואשר הקטינו את העלויות הצפויות. עם זאת, מידע זה אינו מהווה הסבר לכל העבודות שבוצעו ביתר בסעיפים השונים של הפרויקט.
- ב 31 סעיפים נוספים, המהווים כ 10% מסעיפי כתב הכמויות המקורי, היו הבדלים של מעל 30% בין כתב הכמויות למכרז.
- כפי שפורט בחוות הדעת,, לא ניתן לקבוע בוודאות האם הייתה הצדקה או צורך אמיתי בעבודות הנוספות לצורך השינויים שבוצעו בפרויקט.
- בכ 150 סעיפים אשר מהווים כ- 42% מסעיפי המכרז, קיים שוני מהותי בין סעיפי המכרז לסעיפים אשר בוצעו בפועל .

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** אין הסבר מספק לחלק מהחריגות. נמצאו הבדלים רבים ומהותיים בין התכנון וכתב הכמויות המקורי, לעבודה שבוצעה בפועל. חלק מהחריגות מיוחסות לשינויים שנדרשו עקב שינויי התכנון . לא התקבלו הסברים מספקים לחלק מהחריגות.
- ❖ **המלצה :** על משרד המפקח לערוך רשימת עבודות נוספות בפרויקט ולהסבירן בפרוטוקול מרכז ומסודר לנציגי המועצה. יש לשקול, לחייב בנוהל, כי שינויים כה מהותיים בעבודות (בפרויקט זה רבע מהפרויקט לא בוצע וכ - 30% נוספים בוצעו בחריגות גבוהות), יחייבו אישור מועצה נפרד מראש.
- ❖ **המלצה:** על המועצה לשקול, כי במקרים של שינויי תכנון מהותיים, הכרוכים בעדכוני היתר בנייה, יהיה צורך לעדכן את כתב הכמויות ולאשר את הסכומים בוועדת המכרזים. עיסוק שוטף בשינויי כמויות, מסיט את תשומת לב הקבלן מאיכות הביצוע, לעיסוק מתמיד בסוגיות כספיות.

11. ביצוע – מחירי עבודות נוספות והתאמת המחיר בכתב כמויות למחירון

דקל

סעיף 00.41 לחלקיו בהסכם, מגדיר את נושא השינויים בתכנון המקורי ועבודות נוספות. על פי סעיף זה ועל פי הוראות המפרט הטכני סעיף 61 "ההוראה לשינוי תבוא בכתב". סעיף 62 לחלקיו מגדיר את "הערכת השינויים". הביקורת ערכה השוואה, בין המחיר שנקב במכרז, למחיר שחויב בפועל, וכן בין המחיר בכתב הכמויות למחירים המופיעים באוגדן "דקל לעבודות בנייה גדולות" כמופיע בסעיף 00.41 ב' למפרט הטכני. כמו כן, נבדקו מחירי העבודות הנוספות ואופן הגשתם, להלן ממצאי הביקורת:

- הפיקוח מסר לביקורת, כי בדיקת תאימות של מחירי הקבלן הזוכה ביחס למכרז, מבוצע כדרך קבע במועצה, וכי הנושא הופקד על מהנדס המועצה דאז אשר בדק ומצא כי מחירים אלו סבירים. לדברי הפיקוח, לא ידוע לאחרון כי יצא מכתב מסודר בנושא. הביקורת ביקשה אך לא קיבלה עותק ממכתב זה.
- לביקורת נמסר עותק מהאומדן המקורי שהוכן לפרויקט, וכן נמסר מהמועצה עותק ממוחשב מהאומדן.
- לנוכח קיומו של אומדן ממוחשב, ביצעה המועצה השוואת מחירים בין הקבלנים שהשתתפו במכרז. אולם אין בידי המועצה כל תיעוד לבדיקת סבירות המחירים שהציע הקבלן בפרויקט, למעט התאמתם לאומדן המקורי.
- כפי שניתן ללמוד מחוות הדעת ההנדסית, נערכה השוואה מדגמית בין מחירים שהציע הקבלן במכרז, לבין המחיר של אותו פריט במחירון דקל. בבדיקה מדגמית של מספר פריטים, לא נמצאו הבדלים לא סבירים בין המחירים בכתב הכמויות, למחירים המקובלים בשוק.
- נמצא, כי סעיפים מסוימים, איגדו בתוכם מספר רב של מלאכות (לדוגמה סעיף 01.28.01.0010), באופן אשר לא ניתן היה לעקוב אחר התחייבויות הקבלן. הדבר גרם להגשה ואישור של חשבונות בסעיפי התוספות בגין אותם מלאכות אשר הוגדרו בסעיף המקורי, בעיקר בסעיפי הפירוק וההריסה, הפיקוח מסר למהנדס מטעם הביקורת, כי תמחור העבודות הנוספות בוצע על פי הוראות ההסכם, הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של מספר סעיפי חרג ונמצא כי לכל סעיף חרג קיים תיאור מלא של העבודה, נרשמו הסיבות לביצוע עבודת החרג ונערך חישוב כמויות נלווה.
- המסמכים אשר הוצגו לביקורת, היו ממוחשבים ולא סרוקים ולכן לא כללו את אישור נציגי המועצה.
- נמצא, כי לא הוכנה טבלה מרכזת של כלל עבודות החרג לרבות פירוט הגורם המאשר.
- הקבלן ציין בכל הסעיפים את המחיר לפי מחירון דקל, למעט אלו אשר בהם הציג הקבלן הצעות מחיר. כנ"ל ציין הקבלן את % ההנחה אשר סוכם.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** אין תיעוד לבדיקת סבירות המחירים שהוצעו על ידי הקבלן בפרויקט. הדבר עשוי להביא למחירים בלתי סבירים בפרויקט מסוימים ולהגדלת הוצאות הפרויקט. בבדיקה מדגמית לא נמצאו מקרים מעין אלו והמחיר שנקב הקבלן תאם את מחירי השוק המקובלים. אולם על המועצה לחייב בנוהל בדיקת מחירי קבלן זוכה בהתאם למחירי השוק. נקיבת

מחיר בכתב הכמויות, אינה תואמת לעיתים את כלל המרכיבים הדרושים לביצוע מלאכה ואין להסתמך רק עליה,

❖ **המלצה:** הביקורת מציינת לטובה את העובדה שלא נמצאו חריגות מחיר במחירי הקבלן הזוכה. עם זאת, הביקורת ממליצה, כי המועצה, תדרוש בעתיד כנוהל בדיקת סבירות מחירים, כתנאי לאישור הצעה זוכה בפרויקטים של בנייה, אם ע"י מחלקת ההנדסה ואם ע"י גורם חיצוני. על המועצה, להקפיד לתעד הן את בדיקת סבירות המחיר והן את האומדן שנערך לכל מכרז כולל עותק ממוחשב.

❖ **מסקנה:** איחוד של מספר רב של מלאכות, תחת סעיף אחד מרוכז, גורם לטשטוש גבולות האחריות והתחייבויות הקבלן.

❖ **המלצה:** על המועצה להימנע ממקרים דומים, ולפרט את המלאכות עפ"י הפרקים המקובלים, הדבר ימנע כפל תשלומים בעתיד.

❖ **מסקנה:** המועצה הגדירה בצורה ברורה את מחיר העבודות הנוספות בפרויקט.

המועצה אף הקפידה לקבל לידיה את המסמכים הדרושים לאישור עבודות חרג, .

המלצה: הביקורת מציינת לטובה נושא עבודות החרג. הביקורת ממליצה, כי המועצה תרכז את כלל בקשות הקבלן לתוספות, בטבלה מרכזת, תוך ציון הגורם המאשר.

12 ביצוע – ניהול יומני עבודה

הוראות לאופן מילוי יומן העבודה, מובאות במפרט הטכני כנספח להסכם בסעיף 00.24. הביקורת בחנה את יומני העבודה, את אופן מילוי היומנים ותיעודם במועצה. להלן הוראות ההסכם ביחס לניהול יומן העבודה:

- הקבלן ינהל יומן עבודה מידי יום, שבו ירשום המפקח מידי פעם פרטים המשקפים את המצב העובדתי בפרויקט בכל היבטיו (מס עובדים, חומרים וסחורות, מלאכות אשר מבוצעות ועוד) וכן הוראות לקבלן בקשר לביצוע העבודות.
- יומן העבודה ינוהל ב 3 העתקים, עותק ממנו יימסר אחת ליום או אחת לשבוע עפ"י פורמט היומן המנוהל.
- להלן פירוט ממצאי הביקורת
- לביקורת נמסרו יומני עבודה של הפרויקט, כמפורט בחוות הדעת ההנדסית, המצורפת כחלק בלתי נפרד ממסמך זה.
- נמצא כי הקבלן מילא כנדרש את הפרטים ביומן (שם הקבלן ומענו, תאריכים, שם הפרויקט, תיאור העבודה ורישום יומי של העובדים, הציוד המכאני והעבודה שבוצעה.
- נמצא, כי הקבלן רשם את הבקשות לתוספת מחיר/כמות ביומני העבודה.

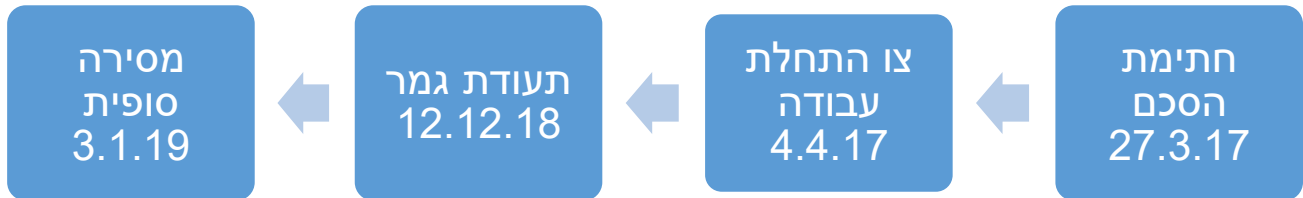
- נמצא, כי אין הקפדה על מילוי בעלי מקצוע, לא הייתה קיימת הקפדה בכל הנוגע לחתימות ותגובות נציגי המועצה.
- עוד נמצא, כי קיימים חוסרים ביומן העבודה אשר ברשות המועצה, החל מסוף דצמבר 2017 ועד לסיומו של הפרויקט, **את יתר יומני העבודה היה ניתן למצוא בכתב התביעה אשר הגיש הקבלן.**
- **יומני העבודה אשר צורפו לכתב התביעה מציינים כי היומנים מולאו עד ליום 28.10.2018.**
- היות ויומן עבודה הינו מסמך אשר מחייב את הצדדים, עיון בכתב התביעה מצד הקבלן מגלה, כי העובדה שמועצה לא הקפידה לרשום את עמדתה ביומני העבודה, החלישה את עמדת המועצה, בכל הנוגע לפשרה אשר הושגה עם הקבלן.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** ניהול יומני העבודה לא בוצע באופן מיטבי מצד המועצה, היה על המועצה לדרוש מילוי יומן עבודה בהתאם להוראות ההסכם.
- ❖ **המלצה:** יומן העבודה הינו המסמך המשפטי המחייב, הוא מתאר ומשקף את מהלכו של הפרויקט. היה על המועצה לדרוש מילוי יומן העבודה עפ"י הוראות ההסכם.
- ❖ **מסקנה:** המפקחים והיועצים השונים לא רושמים ביומן פרטים על פיקוח שבוצע.
- ❖ **המלצה:** על המועצה, באמצעות מחלקת ההנדסה, להגיב להערות הקבלן המובאות ביומני העבודה בזמן אמת. ניתן להבחין כי צוינו היבטים רבים אשר נוגעים לאי קבלת תוכניות מצד הקבלן, ללא כל תגובה מצד המועצה. כמו כן ציין הקבלן מעת לעת, עיכובים צפויים ללא כל התייחסות מצד המועצה בזמן אמת.
- ❖ **מסקנה:** המועצה לא התייחסה בכובד ראש, לטענות הקבלן אשר הועלו מעת לעת ביומני העבודה ולא הגיבה בזמן אמת, באופן אשר יציבה בעמדה חזקה מול הקבלן במקרה של יכוח כספי (שלבסוף אומנם התגלע). לא תועדו תשובות לנושאים כגון אי קבלת תשובות/תוכניות, הערות ללוחות הזמנים אשר הציג הקבלן ועוד.
- ❖ **המלצה:** יומני העבודה ייבדקו באופן יומי / שבועי ע"י נציגי המועצה, בביקורו באתר. ככל ותועלה טענה מצד הקבלן ביומן העבודה, אזי על המועצה להגיב/לשלול או לאשרם, דבר אשר ימנע ויכוחים בסיום הפרויקט.
- ❖ **מסקנה:** לא ניתן לדעת מהיומן, מה היה המצב לקראת סופו של הפרויקט - יומן העבודה "מסתיים" בדצמבר 2017, בעוד העבודות טרם נמסרו במועד זה. מסירת הפרויקט בוצעה בשלבים בינואר 2019.
- ❖ **המלצה:** יש להקפיד למלא את יומן העבודה גם לקראת סיום הפרויקט ועד למסירתו הרשמית.

13 ביצוע – לוחות זמנים

להלן תרשים המתאר את השלבים בפרויקט



**תקופת הביצוע עליה התחייב הקבלן-5 חודשים קלנדריים.

הוראות בדבר הצגת לוחות זמנים לביצוע העבודות, מובאות בפרק 0030 להסכם. על הקבלן להציג לו"ז ממוחשב, בצורת "גנט" אשר ישקף את תכולת העבודה ואת הצפי לסיימה וכן ישמש ככלי לניהול התקין של הפרויקט. יתרה מזאת, סבורה הביקורת, כי לוחות הזמנים משמשים בעיקר את מזמין העבודה (מ.מ קצרין), לשליטה בקצב העבודות וזיהוי נתיבים קריטיים, אשר עלולים לסכן את תאריך סיום הפרויקט.

נושא לוחות הזמנים עלה לראשונה ביומן העבודה מס 2 מתאריך 4.5.17 והוכן על פי תוכניות בסטאטוס "למכרז" ולא "לביצוע". בנוסף, ביומני העבודה, מציין הקבלן במספר מועדים שונים, התייחסות להגשת לוחות זמנים לפיקוח, או לחילופין מתריע הקבלן על אי עמידה בזמנים אשר הוגדרו בראשית הדרך.

אי התייחסות המועצה לאמור בנושא הצגת לוחות זמנים, הציבה את המועצה בעמדה חלשה בתביעה אותה הגיש הקבלן. היה מצופה מהמועצה לתת דעתה לכל עדכון לוח זמנים שהציג הקבלן יתרה מזאת- בתגובתה לטענות הקבלן בכתב התביעה, טענה המועצה, כי יומני העבודה אשר בהם צוין נושא לוחות הזמנים, זויפו ונרשמו בדיעבד, לביקורת לא הועברו אסמכתאות לטענה זו.

סיכום והמלצות

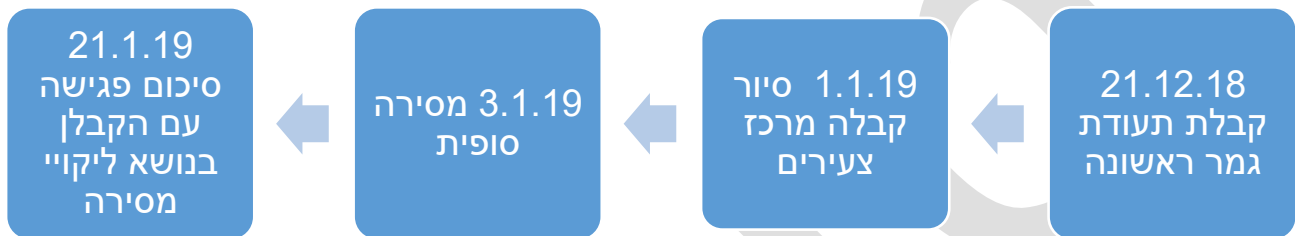
❖ **מסקנה:** למרות החוסרים, סבורה הביקורת כי הקבלן עמד במחויבות החוזית להצגת לוחות זמנים, אולם הכנתם של לוחות זמנים, על תוכניות שאינן בסטאטוס לביצוע, מעידה כי נושא זה לא נוהל בצורה מיטבית מצד המועצה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

❖ **המלצה:** היה על המועצה לדרוש מיועצי הפרויקט, תוכניות מושלמות ומתואמות טרם תחילת העבודות ולמוסרן לקבלן המבצע, באופן שיוכן לוח זמנים אשר ישקף את תכולת העבודה. בנוסף, על המועצה להגיב ולתת הערותיה ללוחות הזמנים שמציג הקבלן בכל עת (או לאשרם או לדרוש תיקונם).

14 ביצוע - סיום עבודה - הליכי מסירת הפרויקט

להלן תרשים המתאר את הליכי המסירה בפרויקט



סעיף 55 לחלקיו בהסכם, עוסק בנושא סיום העבודות והוצאת "תעודת גמר". הביקורת בחנה את תהליך הוצאת תעודת הגמר, וכן את מצב הפרויקט ביום הוצאת תעודת הגמר. מצ"ב עיקרי המסמכים שנמסרו לביקורת בנושא :

- נוסח לתעודת גמר - מסמך ט' - צורף להסכם מיום 23.7.17. נוסח זה נחתם ע"י מהנדס מ.מ קצרין ביום 12.12.18.
- מתוך הטופס אשר נחתם ביום 12.12.18 "עפ"י סעיף 58 לתנאי החוזה..... הריני מאשר בזה, כי העבודה כמפורט בחוזה, בוצעה והושלמה לשביעות רצוני....ברשימה המצורפת- לנוסח זה, צורפה רשימה עם 18 ליקויים מהותיים, אשר דרשה המועצה מהקבלן להשלים.
- סיור קבלה מרכז צעירים מתאריך 1.1.19 (כמעט שלושה שבועות לאחר חתימה על תעודת הגמר!!), בנוכחות -מנהל המתנס, מהנדס המועצה דאז, מנהלת מרכז צעירים ומפקח מטעם מחלקת הנדסה. הועלו ליקויים על הכתב ע"י המפקח. סוכם כי על הקבלן להשלים את כלל העבודות עד ליום 22.1.19 וצוין, כי כל עבודה שלא תושלם עד לתאריך זה, תבוצע ע"י המועצה בקיזוז העלויות מהקבלן, לרבות רווח קבלן ראשי. לנוסח זה צורפה רשימה עם 28 ליקויים מהותיים, אשר המועצה דרשה מהקבלן להשלים.
- פיקוח עליון גמלא קצרין- "סיכום פיקוח עליון אדריכל, מסירה סופית 3.1.19" בהשתתפות אדריכל הפרויקט, וסגן מהנדס המועצה דאז (יומיים מסיום הקבלה ושלושה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

שבועות מתעודת הגמר!!). נרשמו ממצאים עיקריים, בסיכום סיור אשר הוצא מטעמו של אדריכל הפרויקט. הועלו על הכתב עשרות רבות של ליקויים מהותיים ביותר, המעידים על רמה ירודה באיכות הביצוע, על אי התאמות, על ביצוע שאינו מאושר ע"י האדריכל וכן מצביע על השלמות רבות אשר עדיין נדרשות מהקבלן המבצע.

- סיכום פגישה במועצה מתאריך 21.1.19 (חודש וחצי לאחר חתימה על תעודת גמר!!), לגבי סיום ההשלמות בנוכחות מהנדס המועצה דאז, נציג-אימפקס מהנדסים, ומפקח מטעם מחלקת הנדסה. ניתנה ארכה נוספת לקבלן להשלמת עבודותיו עד ליום 4.2.19 ולא תבוצע המלאכה ע"י המועצה ותקוזז מהקבלן כולל רווח קבלן ראשי.
- כאמור בפתחו של מסמך זה, ציינה הביקורת, כי בסימו של הפרויקט הושגה פשרה כספית בין הקבלן לבין המועצה. עיון בכתב התביעה מגלה, כי ביום 13.1.19 נמסר לקבלן מכתב המלצה מאת מהנדס המועצה דאז, אשר בו צוין, כי העבודה נמסרה למועצה "ברמה הנדסית גבוהה ולשביעות רצוננו המלאה", יצוין כאן, כי מסמך זה צורף כאסמכתא בכתב התביעה מצד הקבלן, הביקורת סבורה, כי המכתב הנ"ל החליש מאוד את עמדת המועצה בטענותיה כלפי הקבלן. היה מצופה מהמועצה להמתין לסיים עבודות הקבלן וההתחשבות הסופית לפני המצאת מסמך זה.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** הביקורת סבורה כי הליך מסירת הפרויקט נוהל בצורה לקויה.
- ❖ **המלצה:** ראשית, הביקורת סבורה, כי על המועצה להגדיר בהסכם העבודות הליך למסירת הפרויקט. רצוי כי יוגדר "הליך מסירה מוקדמת של הפרויקט" להלן "טרומ מסירה", בה ישטחו כלל הגורמים טענותיהם. הליך זה יאיר את הליקויים, באופן שהקבלן יהא ערוך להליך המסירה הסופי. שנית, פרוטוקול המסירה הינו מעין הסכם הדדי בין מזמין העבודה(מ.מ קצרון) לבין הקבלן. בפרוטוקול זה מתועד מצב הנכס ביום המסירה. הוצאת אישור מסירה, כאשר הליקויים לא תוקנו, פועל לרעת המועצה מכאן החשיבות לביצוע הליך טרומ מסירה. ליקויים מהותיים אשר יתגלו במעמד זה, יטופלו טרם הליך המסירה הסופי.
- ❖ **מסקנה:** הפרוטוקול אשר צורף לתעודת הגמר, כמעט ואינו רלוונטי, לנוכח כמות הליקויים אשר התגלו מעל לחודש מיום הוצאתו.
- ❖ **המלצה:** על המועצה לרכז את כלל הגורמים, אשר להם נגיעה לפרויקט, לצורך הליך המסירה. על המועצה לזמן להליך זה את כלל יועצי הפרויקט הרלוונטיים. הידע המקצועי אשר ברשותם יכול וצריך לשמש את המועצה בקבלת הפרויקט והמערכות הנלוות לו.

- ❖ **מסקנה**- המועצה נחפזה בהמצאת מכתב המלצה לקבלן ובכך החלישה עמדתה בפשרה אשר הושגה
- ❖ **המלצה**: המועצה לא תמסור מכתבי המלצה לשום גורם עימו היא מתנהלת עד לסיומו המוחלט של הפרויקט וסיומן המוחלט של כלל הסוגיות הכספיות ועד לחתימת הקבלן על "מכתב היעדר תביעות".

15 ביצוע - איכות העבודה

הח"מ ביקר ביום 12.8.21 באתר "מרכז הצעירים" בנוכחות המפקח דאז בפרויקט. הן הח"מ והן הפיקוח מסכימים, כי איכות העבודה הינה סבירה. אך נמצא כי בחלק מהאזורים לא השלים הקבלן את הגימורים באופן משביע רצון (ראה דו"ח הנדסי מצורף).

- ❖ **מסקנה** : המועצה התפשרה לעיתים על איכות העבודה, דבר שפגע באיכות הפרויקט שנמסר למועצה. כאמור, על פי חוות הדעת ההנדסית, ככלל- העבודה בוצעה ברמת איכות סבירה. עם זאת, חלק מהגימורים בוצעו באיכות נמוכה וזאת, גם לדעת הפיקוח. תפקיד הפיקוח הוא לדאוג כי הקבלן יגיש את העבודות ברמה הנדרשת ולא ברור מדוע הפיקוח התפשר על רמת העבודות. הממצאים אשר עלו בסיור, הינם אותם ממצאים אשר צוינו בדוחות המסירה.
- ❖ **המלצה** : במסגרת הליכי המסירה הסופית וטרם העברת התשלום הסופי לקבלן, יידרש הקבלן לתקן את הליקויים בזמן אמת, כאשר יתרת התשלום תותנה בסילוק הליקויים.
- ❖ **מסקנה**: המועצה באמצעות נציגיה, אמנם דרשה מעת לעת מהקבלן לשפר איכות עבודתו, ולעיתים אף במכתבים חריפים תוך איום בהבאת קבלנים מטעמה לסיום מלאכות מסוימות, אך לא השתמשה בכל הכלים העומדים לרשותה.
- ❖ **המלצה**: כאשר ערביות הביצוע ברשות המועצה, יכולה וצריכה המועצה, לעשות בהם שימוש לצורך השגת הרמה הנדרשת, אם באי שחרורן של אלה עד לסילוק הליקויים ואם ע"י שימוש בגורמים חיצוניים על חשבוננו של הקבלן.



במהלך הסיור, אותרו מספר ממצאים, אשר יש לתת עליהם את הדעת כבר כעת:

א. נמצא, כי לא נמנעה הגישה מקומת הקרקע לכוון תחתית המדרגות, אשר מעליהם גם מתז כיבוי, אין גובה ראש עפ"י תקן באזור זה ויש למנוע הגישה אליו, המועצה פעלה לשם כך (יש במקום גדר למניעת גישה אך האחרונה אינה מותקנת) יש להתקינה באופן מידי!

ב. יש למנוע גישת לא מורשים לקומה הראשונה, בה לא בוצעו התאמות לת"י 1918 - נגישות (אין פסי החלקה, אין יריעת אזהרה לפני ואחרי גרם המדרגות). לטענת המפקח, רק קומת הקרקע הוכשרה בנושא הנגישות, הביקורת ממליצה, למנוע גישת זרים לקומה זו באופן מוחלט, או להכשירה לסעיפי תקן הנגישות!

ג. הערה זאת תקפה גם ליציאת החרום מכוון דרום!!

ד. לטענת המפקח, למיטב ידיעתו המעקה המותקן בחדר המדרגות לא עבר בדיקת התקנה למעקים, כפי שהוגדר לקבלן במסמכי ההסכם (לביקורת לא הוצגה בדיקת מעבדה מורשית). נבדקו מספר מידות (גובה מעקה ממדרגה וכו'), נמצא כי אין גלישת מאחז יד כמופיע בת"י 1142-מעקים וכן קיימת אפשרות טיפוס ע"ג המעקה (נק' תורפה).-אי לכך, הביקורת מתריעה, כי יש לבצע בדיקת התאמה לת"י 1142 לאלתר. יש לבחון, כיצד בדיקה כה חשובה לא הוצגה על ידי הקבלן למועצה לצורך קבלת טופס 4-תמונות להמחשה מצורפות בדו"ח ההנדסי.

ה. נמצא, כי בהיקף הפרויקט קיימת גדר רופפת, אשר עלולה להתמוטט וכתוצאה מכך לגרום לפגיעה ברכוש או באדם. יש להחליף את הגדר הממוקמת בפינה הצפון-מזרחית של החצר.

16. בדיקות בקרה של גורמים חיצוניים ותוכניות עדות (AS-MADE).

16.1 תוכניות עדות:

הוראות ההסכם והמפרט בכל הנוגע להמצאת תוכניות עדות מובאות בסעיף 00.45 למפרט הכללי. תוכניות העדות, מעבר להיותן אבן דרך לסימום של הפרויקט, משמשות את המועצה הן לביצוע התחשבות סופית בין הקבלן והן לתיעוד נתוני הביצוע בפועל. הביקורת ביקשה לקבל לידיה את תוכניות העדות. להלן רשימת התוכניות אשר הוצגו באופן ממוחשב:

- א. AS-MADE כללי
- ב. AS-MADE ניקוזים.
- ג. AS MADE חשמל.
- ד. AS MADE מתזים.
- ה. AS MADE שקעים.

בנוסף, בבדיקה מדגמית נמצא, כי הוגשו תוכניות מודפסות (במעמד הביקורת נצפו תוכניות עדות חשמל ואינסטלציה).

הקבצים הנ"ל הוכנו בהתאם להוראות ההסכם. הביקורת מציינת לטובה, את הסיוע של המפקח דאז באיסוף החומר.

16.2 תיק מתקן:

הוראות בדבר "תיק מתקן" מובאות בסעיף 00.12.02 במפרט הכללי. הגשת תיקי מתקן נהוגה בדר"כ בפרויקטים עתירי ידע. הפרויקט שבנדון אינו מוגדר פרויקט עתיר ידע בעל ריבוי מערכות. לא קיימות מעליות, אינטגרציה, דיחוס, משאבות חרום, לוחות חרום וכו', לכן אולי היה נכון לשקול מראש לא לדרוש "תיק מתקן". אך מאחר ודרישה זו עלתה במסמכי המכרז ונכללה בהסכם, היה על המועצה לאכוף קבלת תיק זה. כפי שניתן להבין, תיק מתקן כהגדרתו לא הוגש. הביקורת מוצאת מקום להעיר על חשיבות ההגשה של תיק מתקן ולא רק מהטעם של החבות על פי ההסכם, אלא מכיוון שתיק זה יכול וצריך לשמש את המועצה בביצוע עבודות תחזוקה ושליטה על המערכות אשר הותקנו, וכן בעת תרחישי חרום.

16.3 בדיקות מעבדה:

הנחיות לבקרת פרויקט ע"י גורמים חיצוניים (בדיקות מעבדה), מובאים בהוראות 00.33 למפרט הטכני, אשר הינו חלק בלתי נפרד מההסכם עליו חתם הקבלן.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

בנוסף, הנחיות הכבאות לביצוע בדיקות ע"י גורמים חיצוניים, מהוות גם כן חלק בלתי נפרד מדרישות הבקרה החלות על הקבלן.

הביקורת ביקשה לקבל לידיה את הסכם המעבדה המורשית, עימה התקשר הקבלן, וכן את כלל הבדיקות אשר ביצע הקבלן בפרויקט בהתאם להוראות ההסכם.

נמסרו לביקורת תוצאות בדיקה בהתאם לטבלה בחוות הדעת ההנדסית המצורפת. ניתן לקבוע בוודאות, כי לא בוצעו כלל הבדיקות אשר צוינו בהסכם. בנוסף, לא הוצג לביקורת אישור המועצה להסכם ההתקשרות עם המעבדה מטעם הקבלן, כפי שמחייב ההסכם.

עוד נמצא, כי נעשה שימוש במספר רב מדי של גורמים (איזוטופ, מכון תקנים, מרכז הבטיחות והאש ועוד), ללא התערבות המועצה וללא פיקוחה.

הביקורת אף בדקה את תוצאות בדיקות המעבדה ונמצא כי אופן ביצוע הבדיקות הינו לקוי.

כמופיע בחוות הדעת ההנדסית, נמצא כי בדיקות מסיימות בוצעו בדיעבד, לאחר סגירת הצנרת, בדיקות קרקע לא בוצעו עפ"י הוראות הספר הכחול, נמצאו חוסרים בתוצאות בדיקות מעבדה (ריכוז בטונים לא הוצג לעיון הביקורת) ועוד.

בכל הנוגע לבדיקות מעבדה, אשר נדרשו בפרוגרמת הבדיקות של שרותי הכבאות, גם כן נמצאו חוסרים, אולם הביקורת סבורה שמתן אישור אכלוס ע"י נציג הכבאות, מגלם בתוכו קבלתן של אלו.

סיכום והמלצות

- ❖ **מסקנה:** המועצה מקפידה על קבלתן של תוכניות העדות.
- ❖ **המלצה:** אין הערות - תקין
- ❖ **מסקנה:** המועצה אינה מקפידה על קבלת תיק מתקן שהיא עצמה דרשה, חשיבותו של זה הוא בעיקר לשימוש בתרחישי חרום.
- ❖ **המלצה:** למרות הזמן שחלף, רצוי שהמועצה תפעל להשגת המסמכים הרלוונטיים לצורך הכנת תיק זה.
- ❖ **מסקנה:** המועצה אינה מבצעת בקרה מספקת בנושא בדיקות מעבדה.
- ❖ **המלצה:** על המפקח מטעם המועצה, לאגד את כלל הבדיקות הנדרשות מתוך הוראות ההסכם, הנחיות הכבאות ודרישות החוק ולהכין טבלת בדיקות נדרשות. במקרים של ספק, אי התאמה וכן בתוצאות גבוליות, על המועצה להיעזר ביועצי הפרויקט ולשלוח את תוצאות הבדיקות הרלוונטיות לכל יועץ לעיונו ואישורו.
- ❖ **מסקנה:** המועצה אינה מקפידה, לאשר את המעבדות המוסמכות ע"י נציגה כמתחייב בהסכם. המועצה גם אינה מקפידה, על קבלתן של בדיקות ישירות מהמעבדה לידיה, אלא מסתפקת בהמצאתן של אלה ע"י הקבלן.
- ❖ **המלצה:** לרשות המועצה האפשרות לביצוע התקשרות ישירה מול המעבדה, באופן שדוחות הבדיקה יישלחו מטעם המעבדה ישירות למפקח הפרויקט במקביל לשליחתן

לקבלן, כמופיע בסעיף 00.33 עמ' 14 להסכם. מהלך זה יפתור את החוסרים אשר לא נמצאו בזמן הביקורת, היות והתוצאות תמיד יהיו ברשות המועצה, וכן תוכל המועצה לבצע בקרה בזמן אמת על ממצאי הבדיקה.

❖ מסקנה: הקבלן התרשל בביצוע בדיקות המעבדה, בכל הנוגע למועד זימון ומוכנות האתר לביצוע הבדיקות. המפקח לא היה מעורב דיו בהליך בדיקות המעבדה.

❖ המלצה: על המועצה, באמצעות נציגיה, לבצע בקרה נאותה בכל הנוגע למועד הזמנת הבדיקות. על המפקח להיות מעורב בכל עת שמוזמנת בדיקה לאתר ולבדוק את מוכנות האלמנטים לביקורת. במידה ויתגלה שהוזמנה בדיקה בדיעבד (כפי שקרה בנושא בדיקות האינס'), על המפקח לפנות ליועצי הפרויקט לקבלת הנחיותיהם.

טיוטת דיווח