

הפיקוח וקבלת עבודות הנדסיות

1. כללי

במהלך החודשים אפריל- יולי 2013 ערך מבקר המועצה ביקורת על קבלת עבודת תשתיות בישוב ועל המעבר האחריות עליהם לאגף תפעול.

המועצה מבצעת עבודות תשתית בהיקף כספי רב הן ברמת אמיר ובמבנן 139 והן ברחבי הישוב. במסגרת הפרויקטים בונים קבלנים עבור המועצה תשתיות פיזיות ובהם כבישים, מדרכות.

לצורך עבודה קיימה הביקורת שיחות עם מהנדס המועצה, עוזר מהנדס המועצה, מנהל אגף הנדסה ותשתיות, מחזיק תיק הנדסה, ערכה סיור בישוב וכן עיינה במסמכים.

2. הצגת הסוגיה

המועצה במסגרת סמכויותיה מכוח צו המועצות המקומיות מקימה ובונה תשתיות (כבישים, מדרכות וכיוצ'ב) ומבני ציבור וחינוך ברחבי הישוב. הקמת התשתיות/מבנים מקימים כלפי המועצה חובה, כבעלת הנכסים, לתחזק אותם ולשמור אותם במצב תקין.

חלוקת התפקידים, בכל הקשור בהקמה ותחזוקה של תשתיות עירוניות הנו, כדלקמן:

אגף תפעול	אגף הנדסה
אגף הנדסה אמון על תכנון וביצוע של עבודות פיתוח והקמה של מבני ציבור ומוס"ח. אגף זה אחראי על תכנון העבודות והפיקוח הנדסי על ביצוען.	אגף התפעול אמון על תחזוקה של תשתיות

כפי שניתן לראות האחריות על תשתית/מבנה, לאחר הקמתם, עוברת מאגף הנדסה לאגף תפעול. אך מהי הנקודה המעבר? מתי האחריות עוברת מאגף הנדסה לאגף תפעול? והאם מעבר זה "חלק" ומתרחש בצורה המבטיחה את אינטרס המועצה?

כדי לבחון סוגיות אלה נדרש תחילה ללמוד על המסגרת החוזית שבה פועלת המועצה מול הקבלנים המבצעים בפועל את עבודות התשתית/מבנים.

- ערבות ביצוע – ערבות לטיב העבודה או לביצוע תיקונים על-ידי קבלן בנייה או ספק. כתב ערבות זה נלקח מקבלן/ספק המבצע עבור המועצה את עבודות הקמת התשתיות/מבנים והוא נועד להבטיח מתן פיצוי למועצה שעה שהקבלן לא עומד בהתחייבויותיו.
- ערבות בדק – לאחר שהתשתית/מבנה הוקם משיבה המועצה לקבלן את הערבות הביצוע ומקבלת תחת זאת ערבות בדק. ערבות זו נועדה כדי להבטיח שהקבלן יעמוד בהתחייבויותיו מכוח החוק/חוזת ויתקן את הליקויים, ככל שיהיו.

לאחר שתקופת ערבות הבדק מסתיימת עורך אגף הנדסה סיור עם הקבלן, וככל שאין רג'קטים, מקבל הלה תעודות סיום וכתב הערבות מושבת.

מהסברים שקיבלנו עולה כי נקודת המעבר בין אגף הנדסה לאגף תפעול הוא בסוף תקופת הבדק. דהיינו אגף הנדסה שנושא באחריות לתחזוקת התשתיות הללו נכנס לתמונה רק בסוף ההליך. הואיל וכך מתרחשים הבאים:

- אגף תפעול אומנם עורך סיור עם אגף הנדסה כדי לקבל את התשתיות/מבנים אך הואיל והוא לא מעורב בהליך הבניה אין לו יכולת ובפועל הוא מקבל את התשתיות מבלי לקבל תמונה מלאה.
- נפקות נוספת לכך שאגף התפעול הוא אינו שותף להליך התכנון והקמה, ולכן הוא אינו יודע כיצד להיערך ולתקצב את תחזוקת התשתיות/מבנים שהוא מקבל.
- הואיל ואגף התפעול לא נחשף לחוזי ההתקשרות עם הקבלנים הקמת מבנים/תשתיות ולכן הוא אינו יודע, בין היתר, מהי תקופת האחריות (תקופת האחריות בחלק מהעבודות ארוכה יותר מתקופת הבדק) מה שעלול לגרום לכך, ולו תיאורטית, שהמועצה תבצע תיקונים שעה שהדבר צריך להתבצע ע"י קבלן.

על רקע האמור וכיוון שקיימת בנושא זה מחלוקת עקרונית בעניין זה בין אגף הנדסה לתפעול אליה נחשף מבקר המועצה, נערכה הביקורת.

1. פיקוח הנדסי

המועצה כאמור מבצעת עבודות הנדסיות ברחבי הישוב. עבודות אלה מפוקחות, כדלקמן:

- פיקוח על עבודות תשתית – הפיקוח מתבצע על-ידי עוזר מהנדס המועצה
- פיקוח על הקמת מבני ציבור/חינוך – הפיקוח מתבצע על-ידי יועץ שיש למועצה עמו חוזה ריטיינר.
- פיקוח בעבודות המבוצעות באמצעות משכ"ל – ע"י מפקח מטעם משכ"ל (לא ידון במסגרת דוח זה)
- פיקוח ברמת אמיר – מתבצע ע"י החברה המנהלת (לא ידון במסגרת דוח זה)

סקרנו את דרכי הפיקוח שמקיימת המועצה, להלן הממצאים:

3. פיקוח על עבודות תשתית

3.1 מהות התפקיד

הפיקוח על הקמת עבודות תשתית נעשה בשנים האחרונות ע"י עובד מועצה (עוזר מהנדס המועצה). מהסברים שקיבלנו עולה כי הואיל וניסיונו המקצועי של עובד זה מתמצא בתשתיות הנדסיות, הועבר ב 2003 תחום הפיקוח ליועץ חיצוני (ראה סעיף 4 בהמשך). הסיבה לביצוע פיקוח הנדסי ע"י עובד ולא ע"י יועצים חיצוניים נעשה מטעמי חסכון כספי. אולם בצד החיסכון ישנו על פניו חסרון משמעותי הוא - הטלת האחריות על המועצה. מצב זה, כאשר הפיקוח נעשה ע"י עובד מועצה, מטיל את אחריות על המועצה, כדלקמן:

(1) לנאותות החשבונות הקבלנים שמוגשים למועצה לתשלום.

(2) לכך שהתשתיות/מבנים נבנו כנדרש בחוק לתקנים

מהסברים שקיבלנו, חסכה וחוסכת המועצה כספים רבים עקב כך שהפיקוח נעשה על-ידי עובד מועצה ולא על-ידי יועצים חיצונים, ששכ"ט שלהם נקבע ע"פ רוב כאחוז מהפרויקט. בצד דברים אלה לא ניתן שלא להתעלם מכך שעל פניו מצב זה עלול להחליש את עמדת המועצה. בתגובה לדברים אלה נטען שלא היה פרויקט שערכה המועצה שהתמוטט או שנגרם נזק משמעותי עקב הפיקוח.

לדעת הביקורת יש לשקול בפרויקטים עתירי סיכון, את היתרון שביצעו באמצעות מפקח עובד מועצה.

3.2 תיעוד

המפקח נדרש, לצורך ביצוע עבודתו, לקיים ולהחזיק מערך תיעוד של מסמכים הקשורים בבניית תשתיות, ובהם העתקי יומני עבודה, תעודות השלמה, תעודת סיום וכיוצ"ב. לצורך האמור בקשנו מעוזר המהנדס להציג בפנינו תיקי עבודה. מעיון מדגמי בתיקים עלו הממצאים הבאים:

1. פרויקט גלבע + ככרות ברח' שבזי נמצא כי למרות שזהו פרויקט גדול אין ביומני העבודה, האוחזים מספר לא מבוטל של דפים, הערות כלשהן של המפקח.

2. בתיקים נוספים שסקרנו נמצא כי אין תיעוד של תעודות השלמה/סיום.

מהסברים שקיבלנו עולה כי חלק מהתיעוד מצוי במזכירות אגף הנדסה. לדעת הביקורת על המפקח להחזיק בתיעוד שלם ומלא של הפרויקטים עליהם הוא מפקח.

4. הפיקוח על הקמת מבני ציבור

4.1 דרך ביצוע הפיקוח

עד ל-2013 ערכה המועצה את הפיקוח על הקמת מבני ציבור על-ידי עוזר מהנדס המועצה, או במקרים בהם היקף העבודה רב, על-ידי מפקחים חיצונים. במהלך 2013 החליטה המועצה שתחת האמור היא תתקשר עם מפקח חיצוני בדרך של הסכם ריטיינר. לא מצאנו כי התקיים דיון שבחן את הצורך בשירותים הללו, זאת בין היתר לאור החלופות השונות. על אגף הנדסה לקחת בחשבון את הצורך בשכירת השירותים, ולשקול את המתכונת הנכונה להתחשבנות עם המפקח (תעריף לשעה, אחוזים וכיוצ"ב). לדוגמא, האם נכון כי הקביעה שבפרויקט עד 500,000 ₪ יעמוד התשלום למפקח כתעריף לשעה? יצוין כי הגדרת התמורה בחוזה נקבע ע"פ הצעת מחיר שהגיש המפקח ב-10.3.2013 למועצה.

4.2 האישיות המשפטית

התקשרות המועצה עם המפקח נעשית באמצעות חברה שסיפקה עד לתחילת ההתקשרות עמו שירותי שיפוץ ובניה. ברור כי חברה זו לא יכולה לספק למועצה בד בבד עם שירותי פיקוח הנדסי גם שירותי בניה. למרות האמור לעיל אין בחוזה ההתקשרות סעיף הקובע בהגבלות מעין אלה. יצוין כי בעניין עבודות שיפוץ בספרייה הגיעה למבקר המועצה תלונה לפיה החברה היא זו שביצעה בפועל את העבודות, שעה שהמפקח תכנן ופיקח על העבודות. בבדיקה שערכנו לא נמצא ממצאים חד משמעיים. הביקורת הבהירה ליעוץ כי הוא מחויב, מכוח הדין, בחובת נאמנות וחובת זהירות למועצה, מה גם שהנו מחויב מכוח החוזה בחובה רחבה של שמירת סודיות. עוד ממליצה הביקורת כי יוכנס

להסכם תניה הקובעת כי החברה לא תוכל לספק למועצה, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין, שירותים שאינם פיקוח הנדסי.

4.3 הבחירה במפקח

מהסברים שקיבלנו עולה כי ההתקשרות עם המפקח נעשתה ללא מכרז, וזאת בהסתמך על סעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות הפוסט את המועצה מחובת מכרז בהתקשרויות "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2013 בפרק על התקשרות עם יועצים בפטור ממכרז (ע"מ' 128), נקבע, כדלקמן:

מאחר שהוראה זו [סעיף 3(8) לתוספת הרביעית] היא חריג לכלל בדבר חובת מכרז, קבעה הפסיקה כי יש לעשות בפטור שימוש זהיר, רק במקרים מובהקים שבהם הרשות משוכנעת כי שיטת המכרז אינה מתאימה, וכי יש לפרש את ההוראה בצמצום:

"גם אילו היה חל פטור פורמאלי מחובת מכרז, אין העירייה רשאית לחלק את נכסיה באופן בלתי סביר... בבסיס חובת המכרז עומדת בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור... על עקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמאלי... לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזרח פרטי. אזרח פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן חורין לקבוע עם מי יתקשר ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור..."¹

עוד נקבע בפסיקה:

"אך במקרים שנדרשת בהם מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמן מיוחדים, נמצא מקום למתן פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים... עקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מובילים איפה למסקנה... כי - בודאי בהיעדר חקיקה שונה - קיימת עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת"².

אומנם אין כאמור חובה לכך אך לדעתנו ראוי שהמועצה תשקול לקיים בהליך זה מעין מכרז. ויודגש כי היקף ההתקשרות עד למועד הביקורת עם המפקח עובר את הסכום המחייב ברגיל במכרז.

4.4 תקופת ההתקשרות

ע"פ חוזה ההתקשרות הנה למשך 12 חודשים, והיא מסתיימת ב 12.3.2014, כדלקמן:

¹ ע"מ' 9660/03 עיריית רחובות נ' שכדרון, פ"ד נט(6) 241 (2005).

² ע"מ' 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן תק-על (2013).

תקופת ההתקשרות

4. הסכם זה הינו לתקופה מוגבלת של 12 חודשים, שתחילתה ביום 13.3.2013 וסיומה ביום 13.3.2014 (להלן: "תקופת ההתקשרות").

5. מוסכם בזאת כי תוקפו של הסכם זה יסתיים בתום תקופת ההתקשרות אלא אם כן פנתה המועצה אל היועץ **מראש ובכתב** בבקשה להאריך את תקופת ההתקשרות לתקופה נוספת. בקשה להארכת תקופת ההתקשרות תימסר ליועץ לפחות 45 יום לפני תום תקופת ההתקשרות.

דהיינו ע"פ סעיף 5 לחוזה ההתקשרות הנזכר החוזה עתיד להסתיים ב 3/2014, אלא אם כן פנתה המועצה "מראש ובכתב" למפקח בבקשה להאריך את תקופת ההתקשרות בשנה נוספת. נכון למועד הביקורת לא פנתה המועצה למפקח בכתב להאריך את החוזה.

4.5 החיוב

מעיון בחשבונות עולה כי נכון לסוף 2013 חייבה החברה את המועצה בהיקף 79,211 ₪, כדלקמן:

השירות	מחיר לשעה	סה"כ שעות	סה"כ כולל מע"מ
פיקוח על שיפוצי קיץ במוס"ח	171 ₪	36.5	7,402 ₪
פיקוח וניהול שוטף על עבודות בינוי	171 ₪	34.5	6,960 ₪
פיקוח וניהול שוטף על עבודות בינוי	171 ₪	40.75	8,222 ₪
פיקוח וניהול שוטף על עבודות בינוי	171 ₪	91.45	18,451 ₪
פיקוח וניהול שוטף על עבודות בינוי	171 ₪	94	18,967 ₪
פיקוח וניהול שוטף על עבודות בינוי	171 ₪	46.75	9,430 ₪
פיקוח וניהול שוטף על עבודות בינוי	170 ₪	48.75	9,779 ₪
			79,211 ₪

מעבר לאמור נמסר לביקורת כי יש במערכת הרכש הזמנות פתוחות לשירותים מהמפקח.

4.6 היקף העבודות

מעיון בחשבונות עולה כי המפקח עובד עבור המועצה ברוב ימי החודש, כדלקמן:

אפר-13	מאי-13	יוני-13	יולי-13	אוג-13	ספט-13	
14	16	19	24	21	16	מספר ימי עבודה
20	21	21	22	22	14	מספר ימי עבודה במועצה (א-ה)
70%	76%	90%	109%	95%	114%	אחוז ימי עבודת הפקח בחודש

אומנם חוזה ההתקשרות עם המפקח כולל סעיפי העדר יחסי עובד מעביד אך אין בו תניית גדרון.

4.7 תעריף עודף

חוזה התקשרות עם חברה שנחתם בפברואר 2013 קובע כי התשלום על עבודות שהיקפן נמוך מ 1/2 M ₪ יעמוד על 200 ₪, כאשר סכום זה כולל מע"מ, כדלקמן:

ד. בגין עבודות נוספות ו/או פרויקטים שהיקפם הכספי על פי אומדן נמוך מ-500,000 ₪ (חצי מיליון ₪) ו/או חלקי פרויקטים, על פי דרישת המועצה. בהתאם להזמנות עבודה שתוצאנה לעניין זה מעת לעת ועל פי דיווח שעות עבודה בפועל, תשלם המועצה ליועץ סך של 200 ₪ כולל מע"מ בגין שעת עבודה בתנאי תשלום שוטף + 90.

כידוע ב 2.6.2013 שונה שיעורו של המע"מ והועמד על 18%, הואיל וכך תעריף שכ"ט של המפקח היה צריך לרדת ל- 169.5 ₪ למן החשבון הראשון, זאת מכיוון שהמועצה החלה לשלם למפקח רק מחודש יולי 2013, שעה שהתיקון בע"מ נכנס לתוקף.

בפועל, למרות האמור חויבה המועצה בתעריף של 171 ₪ לשעה, כאשר רק בחודש דצמבר 2013 הופחת תעריף זה ע"י הגזברות, אך עדין שיעורו נופל מזה שבו צריכה הייתה המועצה להיות מחויבת. בעקבות הביקורת החשבון תוקן.

לאור האומר בדקנו גם את יתר החשבונות. הבדיקה העלתה כי המועצה שילמה לכאורה למפקח 867 ₪ ביתר, כדלקמן:

החיוב שהיה אמור להיות			החיוב בפועל			
מספר תשלומים	תעריף לשעה	סה"כ שעות	סה"כ חוייב בפועל	תעריף לשעה	סה"כ חוייב מתוקן	פער בין החיוב בפועל לחיוב המתוקן
6	171 ₪	343.95	69,432 ₪	199.5 ₪	68,618 ₪	814 ₪-
1	170 ₪	48.75	9,779 ₪	199.5 ₪	9,726 ₪	53 ₪-
						867 ₪-

יש לבדוק את החשבונות ולתקן בהתאם את החיובים.

4.8 בהירות החשבון

מעיון בחשבונות עולה כי למרות שהחיוב הוא ע"פ תעריף שעתי, בפועל המפקח מציין בחשבונית את כל הפעולות שהלה ביצע באותו יום, כך שלא ניתן לדעת, ומכאן שלא ניתן לבדוק, את נאותות החיוב. להלן דוגמא:

תאריך	ש"ע	פירוט
30/06/13	3.00	פגישת עבודה שוטפת עם חנן, בדיקת כמות וסיור בביכ בצורן, פגישה עם משה קאר 2000 באולם ספורט חדש

יש לדרוש מהמפקח פירוט השעות לגבי כל שירות שהוא נותן למועצה, כך שניתן יהיה לבחון את נאותות הדברים.

4.9 אישור החשבונות

סדרי בקרה תקינים מחייבים כי החשבונות יאושרו טרם העברתם לגזברות ע"י היחידה מקבלת השירות. מבדיקה חלקית שערכנו ב 2 חשבוניות עלו הממצאים הבאים:

1. פגישה ב 20.3.2013 של המפקח עם יעקב כהן – לא אושר ע"י מנהל אגף תפעול
2. המועצה חויבה ב 17.6.2013 בגין "תיאומים טלפונים" של היועץ (לא ניתן לדעת כמה זמן חויבה המועצה בגין זאת הואיל ובחיוב הזה כלול גם חיוב בגין דברים אחרים).
3. ב 12.7.103 חויבה המועצה בגין "עבודות נוספות לבקשת רחל זהבי במרחב האקולוגי", מבלי לפרט באילו עבודות מדובר.

מעיון בחשבוניות עולה כי אין סימני בדיקה בפירוט החיוב. מתשובה לשאלת הביקורת הסביר מהנדס המועצה כי יש לו אמון במפקח ואינו בודק אחת לאחת את פירוט השעות שזה מצרף.

הביקורת מעירה כי יש לבדוק את החשבונות ולא לאשר חשבונות שתיאור השירותים לא מפורש.

4.10 ניתוח החיובים

ניתוח חשבוניות שהוגשו לתשלום ע"י המפקח, ואושרו ע"י מהנדס המועצה, מעלה כדלקמן:

סה"כ שעות	תיאומים ושיחות טלפון	הכנת תוצרים	מדידות	סיוורים	פגישות עם אנשי חוץ	פגישות / שיחות עם עובדי מועצה	
36.5		7.25	0.5	13.25	1	14.5	אפר-13
34.5	1	11.5	3	6.25	1.75	12	מאי-13
40.75	1.5	5.05		8.75	5	20.45	יוני-13

מהנתונים עולים הבאים:

1. המפקח מחייב כל חודש את המועצה בגין "פגישת עבודה שוטפת עם מהנדס המועצה" ונכחות "בפורום מנהלים". בחמשת החשבונות ששולמו ב 2013 חויבה המועצה בגין האמור בסך של כ 5,000 ש"ח, כדלקמן:

אוג-13	יול-13	יוני-13	מאי-13	אפר-13	
4.25	4	4.75	3	3	פגישות עם המהנדס
3.75		1.25			נכחות בפורום מנהלים
8	4	6	3	3	סה"כ

לדעת הביקורת, כל עוד שמדובר ביועץ חיצוני לא ניתן לקבל חיובים המחוסרים בפירוט המבהיר בגין מה מחויבת המועצה, מה גם שחיובים מעין אלה צריכים לדעת הביקורת להתריע על כי היחסים עם אותו גורם הופכים לכאלה שהדין עלול להכיר בהם כיחסי עובד מעביד.

2. עיקר שכר הטרחה המשולם למפקח הוא בגין פגישות עם עובדי מועצה.

3. ישנם מקרים בהם המפקח מחייב את המועצה גם בגין כתיבת סיכומי דיון (דוגמא: 7.5.2013, 16.5.2013, 30.6.2013). לא ברור מדוע דווקא המפקח צריך לעשות זאת כאשר המועצה מחויבת בגין האמור.

4. לא ברור מדוע המועצה מחויבת בגין תיאומי פגישות שעורך המפקח (דוגמא: 17.6.2013, 1.7.2013, 7.7.2013).

5. למעט שיפוצי קיץ רוב עבודתו של המפקח הנה בגין השתתפות בפגישות ובסיוורים. לאור היקף העבודה של המפקח (עובד ברוב רובם של ימי העבודה במועצה) והיקף השתתפותו בדיונים ושיבות ומפגשים עם עובדי מועצה, קיים סיכון שע"פ המבחן המשולב יוכר המפקח כעובד מועצה.

6. מעבר לסיכון האמור, היקף המפגשים ועלותם לשעה מעלה את השאלה האם אין מקום לקבוע בנושא זה בקרה, או שמא כל עובד מועצה המבקש להיפגש עם המפקח יכול לעשות זאת, כאשר המועצה תחויב בהתאם [דוגמא לגורמים עמם

פגש המפקח: אורנית, צביה, מנהלת אור תורה, אב הבית של לב רן, מנהלת של ניצני השרון, כוכב].

5. פיקוח בהתנדבות

5.1 הנורמה

תקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (פיקוח על הבניה), תשנ"ב-1992 מטיל חובה על בעל היתר למנות מפקח עליון, כדלקמן:

- (א) מורשה להיתר, מתכנן שלד הבנין או מומחה לדבר בתחום שהוא תכנן, חייבים בקיום פיקוח עליון, כל אחד בתחומו, לפי סעיף 158 כז לחוק, וכן חייבים בפיקוח עליון כל אחד מהמנויים לעיל ועורכי בקשה להיתר, לגבי הבניה כפי שפורטה במסמכי הבקשה להיתר, אף אם היתר לבניה ניתן שלא לפי פרק ה' 3 לחוק.
- (ב) אין בחובת קיום פיקוח עליון לפי תקנות אלה כדי לגרוע מחובת הביקורת על הבניה בידי האחראים לה לפי תקנות התכנון.

מעבר לחובה הסטטוטורית, למינוי מפקח יש השלכה מטריאלית לקופת המועצה בכך שבעל תפקיד זה בודק ומאשר את חשבונות שמגיש הקבלן לתשלום למועצה. דבר זה בולט עוד יותר הואיל והחשבונות שהלה נדרש לאשר מסתכמים בסכומים גבוהים.

5.2 ממצא

מבדיקה שערכנו נמצא כי פרויקט שמבצעת המועצה (ביהכ"נ ברחוב הציפורים) הנו תושב הישוב, המכהן גם כמורשה חתימה בעמותה הנתמכת על-ידי המועצה, המבצע את עבודתו בהתנדבות. מפקח זה לא חתום עם המועצה בחוזה. לאור האמור העירה הביקורת, כדלקמן:

1. הממלא את תפקיד מפקח בניה יכול מטבע הדברים להיקלע למצבים של ניגוד עניינים, לכן חלה חובה להסדיר באמצעות חוזה את מערכת היחסים בינו ובין מקבל השירות.
2. מצב בו מפקח פועל ללא חוזה "בהתנדבות" יוצר לכאורה מצב בו כביכול הוא אינו חב בחובת נאמנות וזהירות למועצה.
3. אישור חשבונות בהיקפים של עשרות ומאות אלפי ש"ח חייב להקים חבות של הגורם המאשר כלפי מקבל השירות, כיצד ניתן יהיה אם כך במצב הקיים להשית על המפקח אחריות לנזקים שיגרמו למועצה (לדוגמא חיוב יתר עקב טעות בבדיקת חשבונות)?
4. ברגיל, כאשר המועצה מתקשרת עם מפקח בניה היא בודקת האם יש לו פוליסות ביטוח מתאימות, דורשת את רישומה כמובטחת, ונוטלת ערבויות מתאימות. ואילו בהתקשרות זו מן הסתם דבר זה לא נעשה.
5. מעבר לסיכון של תשלום יתר לקבלן, בהעדר ביטוח וערבויות כנ"ל, חושפת המועצה את עצמה לסיכונים של תביעות מצד ג' ללא יכולת שיפוי כנ"ל, היה ועקב פיקוח רשלני יפגעו אחרים.

עוד העירה הביקורת כי במצבים בהם הפיקוח נעשה בהתנדבות על המועצה נדרש להסדיר עם המתכנן את היחסים בחוזה. כמו כן נדרש להבטיח שלמפקח יש ביטוחים מתאימים וכיוצא ב, מעבר לאמור לבדוק משפטית האם התקשרות זו תקינה.

6. המשמעויות של הפיקוח למועצה – ניתוח מקרה

במהלך הביקורת פעל מהנדס המועצה להגדיל את תקציב פרויקט הקמת ביהכנ"ס ברח' הציפורים, פרויקט שהפיקוח בו נעשה באמצעות מתנדב (ראה סעיף 5 לעיל). הגדלה זו ב 25% מעבר למתוכנן, נעשה בפטור ממכרז.

6.1 בדיקת החשבונות

כשפנינו בנושא זה למהנדס המועצה הוא ציין כי החשבונות נאותים וכי לאור הרגישות הם הועברו לבדיקה של מפקח חיצוני הקשור בחוזה עם המועצה שמצא שהמפקח המתנדב עשה עבודה טובה. לאור דברים אלה פנתה הביקורת למפקח החיצוני שציין בפנינו כי הבדיקה שהיחידה שהוא ביצע היא אריתמטית (בדיקה שגם מנהלי חשבונות עושים בשלב אישור החשבון) ולא בדיקה של מפקח בניה. בתשובה לשאלה הבהיר המפקח החיצוני כי הואיל והוא לא היה באתר הבניה בעת הבניה לא ניתן לבדוק את הפעולות שבוצעו.

6.2 טעות חישובית

לאור דברים אלה ערכה הביקורת בדיקה מדגמית של חשבונות שהוגשו לתשלום על-ידי חברת ביאלק הנדסה בע"מ. מהבדיקה נמצא כי בחשבון אחד נמצא כי קיימת טעות לרעת המועצה (חשבון חלקי מס' 6 מיום 06.06.2013). כפי שניתן לראות בפרט 02.5.030 תקרות בטון מלא בעובי 31x35 ס"מ תוקנה הכמות מ 134.19 מ"ר ל 100 מ"ר, אך בפועל החישוב נותר על 93,363 ש"ח ולא הופחת ל 93,262 ש"ח (מכפלה של הכמות במחיר למ"ר המופיע בטור האמצעי - 695), כדלקמן:

נת פרק 02.5 תקרות וגגון							
13,418	✓ 638.00	24.94	26.00	מ"ר	23	תקרות בטון מלא עובי 25X21 ס"מ	02.5.010
13,459.80	✓ 630.00	91.87	137.80	מ"ר	160	תקרות בטון מלא עובי 30X26 ס"מ	02.5.020
57,878	✓ 695.00	100	134.19	מ"ר	71	תקרות בטון מלא עובי 35X31 ס"מ	02.5.030
86,814.00	✓ 610.00	241.05	226.75	מ"ר	2	תקרות צלעות בעובי כולל 30X26 ס"מ	02.5.040
✓ 93,262.05	✓ 170.00	✓ 87.81		מ"ר	50	תוספת עבור תקרה מיקשית	02.5.050
147,040.50	✓ 120.00	✓ 47.82		מ"ר	21	תוספת עבור תקרה מעוגלת	02.5.060
200,543.50							
14,927.70							
5,738.40							
332,264.60							
14,735.75							
						סה"כ 02.5 תקרות וגגון	

מן האמור לעיל עולה כי לכאורה חויבה המועצה ב 23,762 ש"ח יותר (הפסד שאמור להיות גדול יותר הואיל ומסכום החיוב מעניק הקבלן למועצה ע"פ ההסכם 11.2% הנחה), ברם בפועל, הואיל והסכום חרג מהתקציב, הפחית מהנדס המועצה את הסכום ב 226,575 ש"ח, כך שבפועל הטעות לא פגעה במועצה. יחד עם זאת ממצא זה ממחיש את הבעייתיות שקיימת בהתקשרות עם מפקח מתנדב.

6.3 אישור מסוג של הפקח

תפקידו של המפקח הוא לוודא כי הקבלן ביצע את העבודה בהתאם לנקבע (לדוגמא הכנסת קורות ברזל ליציקות וכו'). הואיל ומדובר בפעולות המתרחשות באתר הבניה, ללא אישור הפיקוח לא יכולה המועצה לדעת האם הקבלן אכן ביצע את העבודות כנדרש. מעיון בחשבון הסופי עולה כי המפקח אישר את החשבון בהתניה, כדלקמן:

"מאשר את כל הכמויות כולל התיקונים באדום, למעט בחל. יש לבצע בדיקת כמויות
ברזל שתכלול את כל השינויים שנעשו"

יתרה מזאת בחשבון עצמו נמצא כי המפקח רשם לידם סימן שאלה מבלי להסביר הדבר,
כדלקמן:

30/11/2013
דף מס': 003

בית כנסת ציפורים קדימה

סעיף	תאור	יחידה	כמות מצטברת	מחיר יחידה	סה"כ מצטבר
	מהעברה				634.50
02.6.030	משטחים משופעים למדרגות	מ"ר	6.90	✓ 285.00	✓ 1,966.50
02.6.040	משולשי בטון למדרגות	מטר	24.00	✓ 50.00	✓ 1,200.00
02.6.050	מטות פלדה מצולעים	טון	39.50	✓ 3,800.00	150,100.00
02.6.060	רשתות פלדה מרותכות	טון	19.00	✓ 3,800.00	✓ 72,200.00

לא ברור לביקורת ולא קיבלנו הסברים מה המשמעות של ההתניות הללו, וכיצד המועצה יכולה במצב דנן לאשר את החשבונות. ושוב, הואיל והמפקח ביצע את עבודתו בהתנדבות, לא יכולה המועצה לבוא עמו בדברים, כך שהמועצה תידרש לשלם את החשבונות הללו, מבלי לדעת האם אכן הפעולות הללו בוצעו כקבוע בחוזה.

6.4 חיובים לא ברורים

הצורך בהקפדה בקיום בדיקות נאותות של חיובי הקבלן חיוניים הואיל והקבלן חייב את המועצה בגין חיובים לא ברורים (ראה לדוגמא חשבון סופי 30.11.2013) כגון:

- "ימי עבודה רגי"
- "בטלה עקב אי קבלת תכניות"
- "הארכת הביטוח של הפרויקט"
- "בטלת חודש נוסף"
- "התייקרות על התמשכות והתארכות של העבודות עקב אי קבלת תכניות ברות ביצוע"
- "שכר ועלות מהנדס לביצוע לשווא"

יצוין כי סעיפים אלה שהיקפן אלפי ושי"ח נמחקו מהחשבונות לתשלום שנסקרו על-ידנו, אך הם ממחישים את הצורך בבדיקה קפדנית של החיובים טרם העברתם לתשלום.

II. מעבר האחריות מהנדסה לתפעול

כאמור עם סיום הקמת תשתית או מבנה ציבור עוברת למעשה האחריות מאגף הנדסה, שאמור על התכנון וההקמה, לאגף תפעול המופקד על התחזוקה. לאור קריטיות הדברים ערכה הביקורת בדיקות, כדלקמן:

7. קשיים מובנים בקבלת אחריות

כאמור, משיחות שקיימה הביקורת עולה כי קיימות בעיות בכל הקשור לקבלת החלטות בין האגפים. קשיים אלה נובעים מהבעיות המבניות הקיימות בדרך העבודה ובהרכב כוח האדם באגף תפעול, כדלקמן:

7.1 אי מעורבות אגף התפעול בראשית ההליך הקמת התשתית

חלוקת התפקידים בין האגפים מביא לכך, בניגוד למה שהיה נהוג בעבר, שאגף תפעול האמון על תחזוקת תשתיות עירוניות ומבני ציבור. בעבר, כפי שנמסר, מנהל מחלקת חשמל ומנהל מחלקת מים פעלו במסגרת ובשיתוף עם יחידת ההנדסה.

כיום, אגף תפעול אינו מעורב בשום שלב משלבי תכנון והקמת מבני ציבור ותשתיות אלא הוא נכנס לתמונה רק כאשר התשתיות יוצאות מאחריות הקבלן (סוף תקופת הבדק). הואיל וכך אגף התפעול מקבל כעיוור את האחריות לתשתיות, וחופף מבדיקות פיזיות/חיצוניות אין ביכולתו לבחון את מצב התשתיות (ראה סעיף 7.3 בהמשך).

7.2 העדר כוח אדם מקצועי באגף תפעול

עובדי אגף תפעול, למעט חשמלאי, אינם בעלי השכלה מקצועית בתחומי ההנדסה. מכיוון שכך, כפי שנטען על-ידי ההנדסה, גם אם אגף זה ישולב/יעורב בהלכי הקמת התשתיות/מבני ציבור אזי אין לו את הכלים כדי לבחון את התכנון וההקמה, הואיל ואין באגף זה מהנדסים/הנדסיים.

7.3 העדר כלים לדעת מהו מצבם של התשתיות

בדיקת איכות בניה של הקמת תשתיות עירוניות ומבני ציבור מחייב בכלים מקצועיים. קבלת תשתיות/מבנים כאשר הם מוקמים לאחר תקופת בדיקת משימה זו מורכבת עוד יותר ומחייבת בידע וכלים מקצועיים. מהסברים שקיבלנו ולימוד המצב מסיקה הביקורת כי אין בידי אגף התפעול כלים כדי לעמוד על מצב התשתיות ערב קבלת האחריות להם. מצב זה יוצר חיכוך וחוסר אמון בין האגפים, ומקשה ומסרבל את העברת האחריות מהקבלן למועצה.

8. השלכות של דרך מעבר האחריות בין אגף הנדסה לאגף תפעול

כאמור המעבר האחריות מאגף הנדסה, בגמר ביצוע עבודות הנדסיות, לאגף תפעול האמון על התחזוקה בעייתית. מצב זה מקים באופן עקיף בעיות שיסקרו בפרק זה, כדלקמן:

8.1 אי תקצוב נכון של עבודות התחזוקה

כאמור אגף תפעול, כיחידה האמונה על תחזוקת מבני ותשתיות ציבור, מקבלת עם תום ערבות הבדק, את התשתיות החדשות שהוקמו. הואיל וכאמור אין ליחידה זו כלים או ידע, כדי לדעת ממתי יידרש לתחזק את התשתיות הללו. כך יוצא, ע"פ הסברים שקיבלנו, שאגף תפעול מתקשה להעריך/לתקצב עלויות אלה.

8.2 מימון פעולות במקום הקבלן

אחד הנפקויות לכך שאגף הנדסה, יחידה ארגונית הנפרדת מאגף תפעול, הוא שאין בידי האחרון מידע על משך האחריות הקבלן על התשתיות/מבנים השונים. כך יוצא שבעוד שע"פ החוק/חוזר יש לקבלן שהקים תשתיות/מבנה אחריות לנדבכים שונים לתקופות שונות לאחר העברתם למועצה, אין בידי אגף התפעול (האמון כאמור על התחזוקה) מידע

בנושא. הואיל וכך, במצב דברים זה עלולה המועצה למצוא עצמה בדיעבד מתקנת על חשבונה תשתיות/מבנים, שעה שע"פ החוק/חוקה תיקונים צ"ל על-ידי הקבלן. לאור האמור יש לדעת הביקורת, בכל פרויקט הנדסי, לקבוע בנזהל כי על האגפים לפעול, כדלקמן:

1. בכל פרויקט יעביר אגף הנדסה תיק מסודר ובו פרטים על משך האחריות של הקבלן.
2. אגף תפעול יכין רישום עזר שמשקף את האמור בסעיף 1 לעיל בתוכנית התחזוקה השנתית.
3. בכל מקרה בו נדרש קבלן לבצע תיקונים לאחר תקופת הבדק, הפיקוח יעשה בצורה משותפת.

9. סיכום והמלצות

אחד הנושאים המרכזיים המשפיעים הן על חזות הישוב והן על תקציב המועצה הוא ההקמה והטיפול בתשתיות עירוניות לאחר תקופת הבדק. במועצה ישנם 2 אגפים המטפלים בתחום זה, כאשר שבפועל, העברת האחריות בניהם בנושא התשתיות אינו מאפשר, כך מתרשמת הביקורת, טיפול יעיל, חסכוני ואפקטיבי בתחזוקה של אותם תשתיות. להלן הממצאים העיקרים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

- א. **תיעוד של הפיקוח על הקמת תשתיות עירוניות אינו שלם (ראה סעיף 3.2 לעיל).**
- ב. **הפיקוח על הקמת מבני ציבור נעשה ע"י יועץ כאשר היקף ודרך העבודה שלו מעלה את הסיכון שתיטען טענה לקיומן של יחסי עובד-מעביד (ראה סעיפים 4.1 ו- 4.6 לעיל).**
- ג. **חיובי הקבלן אינם תמיד בהירים וכן נמצאו טעויות בחיובי היועץ, וכן נמצא שהמועצה מחויבת בגין פגישות בין היועץ לעובדי מועצה (ראה סעיפים 4.5, 4.7, 4.8, 4.9 ו- 4.10 לעיל).**
- ד. **הפיקוח על פרויקט הקמת ביהכנ"ס ברח' הציפורים בוצע באמצעות מתנדב, כאשר לא נחתם עמו חוזה המסדיר שמירה על ניגוד עניינים וחובה לקיומו של ביטוח מקצועי, דבר שחשף את המועצה לסיכונים (ראה סעיפים 5.1 ו- 5.2 לעיל).**
- ה. **חשבונות בגין ביהכנ"ס ברח' הציפורים אינם ברורים, כוללים חיובים סתומים וככל הנראה כוללים טעויות חישוב (ראה סעיף 6 לעיל).**
- ו. **בניגוד לעבר, שיטת העבודה הקיימת גורמת לכך שמעבר האחריות לתשתיות עירוניות מאגף הנדסה לאגף תפעול אינו מאפשר תכנון וניהול נכון וחסכוני של התחזוקה מחד, ויוצר פתח לכך שבמקום שהקבלנים שהקימו את התשתיות יתקנו ליקויים, אלה יתבצעו על-ידי המועצה (ראה סעיף 8 לעיל).**

להלן ההמלצות:

- 9.1 יש לקיים תיעוד שלם לפרויקטים של הקמת תשתיות עירוניות (ראה סעיף 3.2 לעיל).
- 9.2 יש לעגן בחוזה ההתקשרות עם המפקח על מבני ציבור הוראות המבטיחות אי היוצרות ניגוד עניינים ולהכניס תניית גידרון (ראה סעיפים 4.2 ו- 4.6 לעיל).

- 9.3 יש לחייב את המפקח לתת פירוט לחיובים וכי אין לאשר חיובים לא מפורטים וכן יש לבדוק את חיובי היועץ בשנית (ראה סעיף 4.7 ו- 4.8 לעיל)
- 9.4 יש להעביר את חיובי היועץ לאישור כל הגורמים שהיו מעורבים ובגינם המועצה חויבה (ראה סעיף 4.9 לעיל).
- 9.5 יש לבחון את אופן בו נעשה שימוש ביועץ, בייחוד בכל הקשור לפגישות עם עובדי מועצה וסיכומי פגישות עמם (ראה סעיף 4.10 לעיל).
- 9.6 גם ביועצים מתנדבים יש לכרות חוזה המסדיר את חובתם להימנע מניגוד עניינים וחובה להימצאות פוליסת ביטוח מתאימה (ראה סעיף 6 לעיל).
- 9.7 יש לבדוק את חיובי המועצה בגין הקמת בית הכנסת ברח' הציפורים (ראה סעיף 6.2 לעיל).
- 9.8 יש לבחון דרכים כדי לאפשר לאגף תפעול מעורבות בהקמת תשתיות עירוניות כך שהעברת האחריות אליהם יבטיח ניהול אופטימלי של תחזוקתם אותם תשתיות (ראה סעיפים 7 ו- 8 לעיל).