

# הבקרה על חיובי קבלן המזגנים

## 1. כללי

במהלך בחודשים פברואר-אפריל 2011 בדק מבקר המועצה את ההתקשרות עם חברת X בע"מ (להלן – "הקבלן" או "קבלן המזגנים").

המועצה לה מבנים רבים נדרשת להתקשר עם קבלן לצורך תחזוקת מזגנים. לאור ההיקף הכספי של התקשרות זו נדרש המועצה לקיים מכרז פומבי.

הביקורת קיימה לצורך עבודת שיחות עם מנהל מחלקת מע"צ, מנהל אגף שפ"ע, מנכ"ל המועצה, מנהל אגף חינוך ומנהלנית אגף החינוך וכן עיינה במסמכים.

## 2. הבחירה בקבלן

### 2.1 הנורמה

סעיף 22 (ו) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 קובע, "לא תמליץ הועדה דרך כלל, על הצעה, אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה."

### 2.2 תקינות המכרז

ביולי 2009 פרסמה המועצה, בעיתון יומי כנדרש, בפעם השניה מכרז פומבי (9/09) לשירותי תחזוקה ותיקונים למזגנים. בסיור הקבלנים שערכה המועצה ב 6.7.2009 השתתפו שני מציעים, אך כאשר פתחה ועדת המכרזים את התיבה ב 22.7.2009 נמצא כי רק חברת X בע"מ הגישה הצעה.

הצעה של סופר קירור הייתה נמוכה ב 50% מהאומדן שנקבע למכרז. לאור האמור זימנה הועדה את הקבלן לשימוע. בדיון שהתקיים ב 18.8.2009, כדלקמן:

#### מכרז מס' 9/09 – שירות תחזוקת מזגנים

מוטי פרץ המציע היחיד הוזמן לשימוע.

לשאלות החברים עם מי המציע עובד.

מוטי: אני נותן שירות לעיריית נתניה - עמק חפר, כפר עידוד, קופ"ח – באזור ת"א.

שאלה: האם ההנחה שנתת (50%) היא סבירה והאם אתה יכול לעמוד במחירים שהצעת?

מוטי: אני מודע למחירים שהצעת ואני עומד מאחוריהם לכן הצעתי אותם.

החלטה: ע"פ התרשמות חברי המועצה ולאור תשובתו של מוטי פרץ, ולאחר שהחברים השתכנעו שאכן הקבלן הציגי ויכול לבצע את העבודה ע"פ הצעתו, הועדה מחליטה להמליץ לראש המועצה להתקשר עמו בחוזה עפ"י הצעתו.

ראש המועצה קיבל את המלצת הועדה. החלטת הועדה נומקה, אך הנימוק היה באשר ליכולת המציע לבצע את העבודה ולא באשר להיות ההצעה יחידה. במקרה דנן הואיל ומדובר בהצעה הנמוכה מן האומדן ניתן להסתפק בהנמקה האמורה, אך כלל יש להקפיד על הוראות החוק, כלשונן.

### 3. נוסחת התשלום

ע"פ חוזה ההתקשרות התמורה בגין העבודה הנה נגזרת ממחירי האומדן שהציע הקבלן במכרז, כדלקמן:

8.1. תמורת ביצוע העבודות תשלם המועצה לקבלן את התשלומים המפורטים בטבלה נשוא נספח ח' למכרז, בתוספת מע"מ.

**מחיר ההתקשרות כולל את העבודות, החומרים וכיוצ'ב, כדלקמן:**

8.8. הקבלן לא יבצע עבודה כלשהי שאינה מוסדרת במסגרת ההסכם (לרבות, עבודות שבגינן סבור הקבלן כי מגיעה לו תמורה נוספת מעבר לתמורה הנקובה בהסכם, אלא אם כן, סוכמה עם הקבלן מראש ובכתב התמורה המגיעה לו בגין עבודות אלו, וניתן על כך אישור, מראש ובכתב, של ראש המועצה וגזבר המועצה.

למען הסר ספק, הקבלן לא יהיה זכאי לכל תמורה עבור עבודה כלשהי שלא נחתמה ואושרה מראש באישור. 

במכרז נקבע המחירון הבא שהמציעים היו צריכים לקבוע את שיעור ההנחה שהם נותנים ביחס אליו, כדלקמן:

מחיר	סוג הבדיקה/הפעולה	מחיר מקסימום ללא מע"מ - ליחידת מ"מ
1	בדיקת על-פי קריאה לעורך טיפול בתקלה (כולל עד ששתיים עבודי-במסגרת הביקורת באיזור העבודות)	75 ₪
2	מחיר עבורי שעת עבודה לעורך ביצוע חיוקן במהלך בדיקת על-פי קריאה	150 ₪
3	בדיקות תקופתיות (הנגזרות במסמך סי)	75 ₪
4	טיפול טכני (הנגזרות במסמך סי)	100 ₪
5	ניילוי גז במזגן (כולל את עלות הקריאה וכן תחלוי חג)	85 ₪
6	בדיקת סוללות למאויז (כולל את עלות קריאה וכן חיוקן והרכבה)	110 ₪
7	החלפת סוללות במזגן (לרבות כורז, הרכבה, התקנת סוללות חדשות, אולם לא כולל את עלות הקריאה)	105 ₪
8	החלפת פיוסיסיט (לרבות חיוקן, הרכבה, התקנת חלק חדש, אולם לא כולל את עלות הקריאה)	95 ₪
9	החלפת פילטרים (לרבות חיוקן, הרכבה, התקנת חלק חדש, אולם לא כולל את עלות הקריאה)	140 ₪
	סחי"פ מחיר (ללא מע"מ):	935 ₪

הקבלן הגיש במכרז הנחה בשיעור של 50% מתעריפי האומדן הקבועים במכרז, כאשר ע"פ סעיף 8.2 לחוזה יש למדד תעריפים אלה בשיעור של 80% ממדד המחירים לצרכן, וזאת החל מהשנה השניה להתקשרות. יודגש כי ע"פ החוזה התעריפים הללו הנם סופיים, והקבלן אינו זכאי לקבל תמורה נוספת בגין חלפים, זולת אם נתנה לו הזמנה בכתב, כדלקמן:

8.9. למען הסר ספק, הקבלן לא יהיה זכאי לקבלת תמורה נוספת בגין חלפים שהוחלפו אגב ביצוע העבודות, אלא אם כן ניתנה לו הזמנה בכתב על-ידי המפקח, לאחר קבלת אישור מראש ובכתב של ראש המועצה וגזבר המועצה, המאשר הוצאה כספית זו.

להלן הערות הביקורת:

1) נוסחת ההתחשבות אינה כוללת את כל הפעולות התחזוקה בגין מחייב הקבלן את המועצה. כך יוצא שהקבלן מחייב את המועצה בתעריפים שאינם מפוקחים ו/או מוסכמים על-ידי המועצה.

2) נוסחת התשלום אינה מתייחסת לעלות החלפים, וכך יוצא שהקבלן מחייב את המועצה בגין חלפים וזאת ללא פיקוח או בדיקת העלויות במחירי שוק. הביקורת מעירה כי ההתקשרות הנה לעבודות תחזוקה ואין הכרח שהקבלן יספק גם את החלפים, אלא המועצה יכולה לרכוש אותם בשוק. ויודגש כי ישנם חלפים שעלותם גבוהה (כגון מדחס).

יש לדעת הביקורת לקבוע במרכז החדש נוסחת תשלום המפרטת את כל הפעולות שמבצע הקבלן, תוך הגדרה ברורה של המטלות. כמו כן יש לקבוע במרכז כי חלפים שעלותם מעל 200 ש"ח או סכום דומה ירכשו על-ידי המועצה.

#### 4. נאותות החיובים

מבדיקה שערכנו עולה כי הקבלן מחייב בתעריפים שונים וגבוהים בהרבה ממה שקבוע בחוזה, כדלקמן:

##### 4.1 חיוב שלא ע"פ התעריפים

מבדיקה שערכנו עולה כי למרות שהחוזה כולל כאמור מחירון אין קורלציה (מתאם) בין תעריפי החיוב הקבועים בחוזה ובין התעריפים לפיהם מחוייבת המועצה. כך נמצא, כפי שעולה מהחשבוניות, כי המועצה מחוייבת בגין שעת עבודה בסכומים גבוהים מהקבוע בחוזה, כדלקמן:

מועד	אומדן	ההצעה שנתן הקבלן	התעריף בו מחוייבת המועצה בפועל	פער	פער ב%
30.11.10	150.0 ₪	75.0 ₪	250.0 ₪	175.0 ₪-	-233.3%
27.5.10	150.0 ₪	75.0 ₪	380.0 ₪	305.0 ₪-	-406.7%

המועצה שילמה על ניקוי פילטרים ואמבטיות ניקוז סכומים גבוהים, למרות שע"פ החוזה סכומים אלה כלולים ב"ביקור ע"פ קריאה לצורך טיפול בתקלה", ויודגש כי ע"פ החוזה סכום זה "כולל עד שעתיים עבודה במסגרת הביקורת באתר" [המועצה שילמה סכום של 380 ש"ח (5/10) בגין האמור].

##### 4.2 חיוב ביתר

מבדיקה שערכה הביקורת בחשבוניות שהוגשו בחודש ינואר 2011 ובפירוט שהמציא כאמור הקבלן לבקשת המועצה נמצאו ממצאים המעלים כי חיובי הקבלן אינם תואמים בהכרח לקבוע בחוזה, כדלקמן:

א. בחשבונית מס' 110000009 מיום 31.1.2011 חוייבה המועצה בסך 1,160 ש"ח ואילו בפירוט שצורף לאחר מכן נקבע כי התשלום הנו 1,302 ש"ח, כדלקמן:

העבודות שבוצעות ע"פ חשבונית	העבודות שבוצעו ע"פ הפירוט	הכמות	הכמות
קריאת שירות	5	2	
עבודה מעבר לקריאה	3		
ניקוי מזגנים		3	
ניקוי סוללה		2	
ניקוי ושטיפה	4		
סה"כ	1,302 ש"ח		1,160 ש"ח

ב. בחשבונית מס' 110000012 מיום 31.1.2011 חוייבה המועצה על סך 1,276 ש"ח ואילו בפירוט שצורף לאחר מכן נקבע כי התשלום הנו 1,900 ש"ח, כדלקמן:

העבודות שבוצעות ע"פ חשבונית	העבודות שבוצעו ע"פ הפירוט	הכמות	הכמות
קריאת שירות	7		
עבודה מעבר לקריאה	2		
החלפת טרמוסטט	2	2	
ניקוי/ פילטרים	2	1	
בדיקה	1		
סה"כ	3,761 ש"ח		2,436 ש"ח

i. הקבלן חייב בגין "בדיקה" בה בשעה שהוא חייב בנוסף עבור שעת קריאה. יובהר כי ע"פ החוזה קריאת שרות כוללת "עד שעתיים עבודה במסגרת הביקורת באתר העבודות". עוד יצויין כי הקבלן עושה שימוש במונחים ערטיאליים שלא מאפשרים בדיקת החשבון כגון "בדיקה ואינטגרציה", כמו כן מציין הקבלן פעולות שצריך לבצע, ולא ברור אם הן בוצעו על-ידו כגון "מנוע מאייד לא תקין ומקצר יש להחליף"

ii. עוד נמצא כי ע"פ החשבונית "הוקפץ" הקבלן באותו יום 7 פעמים (7 קריאות שרות). בהתחשב בעובדה שכל קריאה הנה עד שעתיים, יתכן וחישוב השעות לפיה חוייבה המועצה מוטה כלפי מעלה.

ג. בחשבונית מס' 110000006 מיום 30.1.2011 חוייבה המועצה על סך 5,104 ש"ח ואילו בפירוט שצורף לאחר מכן לבקשת המועצה נקבע כי התשלום הנו 2,629 ש"ח, כדלקמן:

העבודות שבוצעות ע"פ חשבונית	העבודות שבוצעו ע"פ הפירוט	הכמות	הכמות
קריאת שירות	3		
עבודה מעבר לקריאה	3		
ניקוי פילטרים	3	3	
מילוי גז	1	2	

	1	החלפת רגשים	
	2	החלפת פיקוד	
סה"כ		2,436 ש"ח	3,761 ש"ח

i. מהחייב דלעיל עולה כי הקבלן עבד 9 שעות באותו יום [3 קריאות (ע"פ החוזה כולל 2 שעות עבודה) + 3 שעות מעבר לקריאה]. הואיל ולקבלן צוות אחד יוצא כי היקף העבודה המדווחת על-פניו חריג.

ד. בחשבונית מס' 110000002 מיום 30.1.2011 חוייבה המועצה על סך 2,958 ש"ח ואילו בפירוט שצורף לאחר מכן לבקשת המועצה נקבע כי התשלום המ 3,576 ש"ח, כדלקמן:

סה"כ	העבודות שבוצעות ע"פ	העבודות שבוצעו ע"פ	
		העבודה	הפירוט
	קריאת שירות	3	הכמות
	עבודה מעבר לקריאה	3	הכמות
	ניקוי פילטרים	1	הכמות
	החלפת פיקוד	2	הכמות
	החלפת בורר	1	הכמות
	****	1	הכמות
סה"כ	2,958 ש"ח		3,576 ש"ח

### 4.3 הצגת מידע חסר

למרות שמופיע בחשבוניות שדה "כמות", בפועל הקבלן לא ממלא נתון זה. כך לדוגמא לא ברור ולא ניתן לבדוק כיצד המועצה חוייבה באותו סכום בגין ביצוע ניקוי מאיידים בקדימה ובצורן, כדלקמן:

6	000	**	גני חובה קדימה ניקוי מאיידים ומילוי גז	1.00 יח'	0.00 יח'	1,520.00 ש"ח	1,520.00
7	000	**	גנים צורן ניקוי מאיידים ומילוי גז	1.00 יח'	0.00 יח'	1,520.00 ש"ח	1,520.00

עוד נמצא כי חשבוניות הקבלן אינן מפורטות באופן שמאפשר בדיקה, כך הקבלן לא מציין את החייב בגין כל סעיף וקובע רק מחיר לסך כל העבודות באותה חשבונית. להלן דוגמא:

שורה	מק"ט	ברקוד	תאור מוצר	תאריך אספקה	כמות	יתרה לאספקה	מחיר ליחידה	סה"כ מחיר
1	000	**	ביקור בגן צחור	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	0.00 ש"ח	0.00
2	000	**	ניקוי פילטרים	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	0.00 ש"ח	0.00
3	000	**	ניקוי אמבטיית ניקוז	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	0.00 ש"ח	0.00
4	000	**	תיקון נזילה במזגן ישן שתלוי בתקרה	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	0.00 ש"ח	0.00
5	000	**	החלפת צינור ניקוז	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	0.00 ש"ח	0.00
6	000	**	חור בטון	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	0.00 ש"ח	0.00
7	000	**	4 מטר צינור ניקוז	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	0.00 ש"ח	0.00
8	000	**	סה"כ עבודה	27/05/10	1.00 יח'	1.00 יח'	780.00 ש"ח	780.00
							780.00	780.00

גם ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי הבקרה על תשלומים לקבלן אינה יעילה.

#### 4.4 חיובים סתומים

מעיון בחשבוניות שהוגשנו לתשלום נמצא כי אין אחידות בהגדרות המטלות בגין מחוייבת המועצה. יתרה מזאת נמצא כי אושרו חשבוניות שהתאורים בהם סתומים, כך שלא ניתן למצוא איזושהי קורלציה בינם ובין התעריפים הנקובים בחוזה, כדלקמן:

א. הקבלן חייב את המועצה ב 2/11/2010 בסך 50 ש"ח בגין "שחרור סתימות ניקוז" ו-350 ש"ח בין "חיבור T ניקוז וביצוע נשיפה". דהיינו המועצה שילמה על "נשיפה" סכום הגבוה ב 100 ש"ח (40%) משחרור ללא "נשיפה", כדלקמן:

250.00	250.00 ש"ח	0.00 יח'	1.00 יח'	מקלט ספורט- שחרור סתימת ניקוז המזגן אינו מטפף	**	000	ORD10000213	6
350.00	350.00 ש"ח	0.00 יח'	1.00 יח'	ב1 חיבור T ניקוז ביצוע נשיפה לא אותרה נזילה	**	000	ORD10000213	7

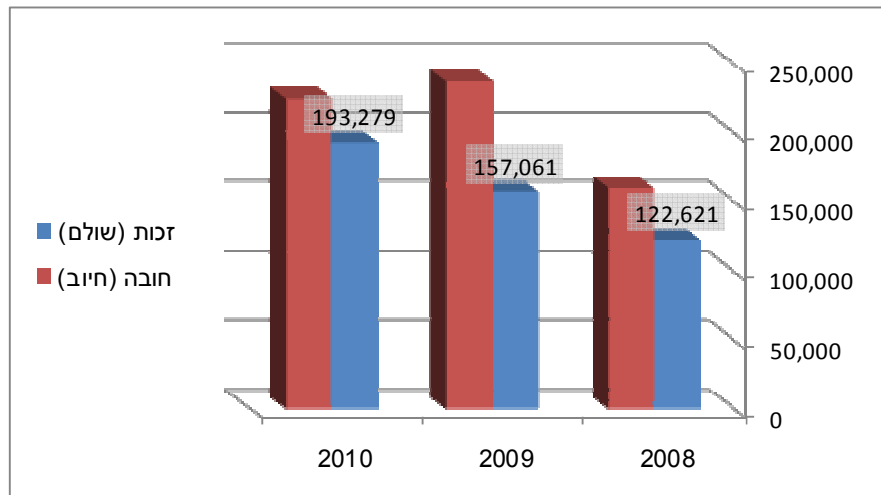
ב. ב 30.1.2011 חוייבה המועצה בחשבונית מס' 110000006 בגין שירות \*\*\*\* שעלותו 131 ש"ח (לפני הנחה), והחשבונית אושרת לתשלום.

65.00	50.00%	131.00 ש"ח	1.00 יח'	****	000	12
-------	--------	------------	----------	------	-----	----

הממצאים דלעיל מעלים כי מערך הבקרה על חיובי הקבלן כשל. מנהל מחלקת מע"צ האחראי על ההתקשרות עם הקבלן לא פעל כנדרש ואישר, כפי שנראה, את החשבוניות כלאחר יד. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.

#### 4.5 עלות

מעיון בספרי המועצה נמצא כי בשנים 2008-10 קיים גידול בתמיד בעלויות המועצה בגין אחזקת מזגנים, כדלקמן:



מהנתונים שבגרף לעיל עולה כי היקף ההוצאות בפועל בתקופה דנן עלתה ביותר מ 50%, זאת בעוד שלא חל גידול משמעותי בהיקף המזגנים במועצה ומה גם שע"פ החוזה מחירי הקבלן אמורים להיות ללא שינוי.

## 5. הפיקוח על עבודת הקבלן

### 5.1 חריגה שאמורה להדליק אור אדום

חיובי הקבלן למן ראשית ההתקשרות עם הקבלן בשנת 2009 אינם תואמים לקבוע בחוזה. גם במבחני סבירות פשוטים ממדגם לא מייצג שערכנו מעלים כי קיימים פערים, כדלקמן:

<u>מחיר</u> <u>ים</u> <u>שנדג</u> <u>מו</u>	<u>ההצעה</u> <u>שנתן</u> <u>הקבלן</u>	<u>אומדן</u>	
250	ש"ח 37.5	ש"ח 75.0	ביקור לפי קריאה לצורך טיפול בתקלה
380	ש"ח 75.0	ש"ח 150.0	מחיר עבור שעת עבודה

יודגש כי המחירים דלעיל אינם כוללים מע"מ כך שבפועל היקף החיוב ביתר גבוה יותר מהמוצג כאן.

בכל חשבונית שהוגשה לתשלום שבדקנו למן 2009 נמצאו חריגות שניתן היה וחייב היה לגלותן, ובהם:

- i. תעריפים החיוב אינם תואמים לתעריפים עליהם מחוייב הקבלן בחוזה.
- ii. הפירוט החשבונית חסר, כך שלא ניתן להבין היכן בוצעו העבודות.
- iii. חלק לא מבוטל מהתיאורים בחשבוניות סתום ואינו ברור.
- iv. אין קשר בין יומן העבודה לפירוט שבחשבוניות.

למרות כל האמור הדבר לא הדליק אור אדום ומנהל מחלקת מע"צ המשיך לאשר את החשבוניות והמועצה המשיכה, חודש אחר חודש, לשלם את חשבונות הקבלן.

### 5.2 הבקרה ביחידה המזמינה

מערך הבקרה במועצה נשען בעיקר על מנהל היחידה המזמינה. על בעל תפקיד זה חלה החובה לבחון בהקפדה את חיובי הקבלנים/ספקים ולבוא איתם חשבון כאשר חיובם אינו תואם לחוזה, או במקרים בהם השירות/מוצר שניתן אינו תואם למוסכם. גזברות המועצה ומורשי החתימה המשלמים לבסוף לקבלן אינם יודעים ואין להם יכולת לדעת האם אכן השירות/מוצר ניתן, והאם הוא סופק באיכות/כמות המוסכמת. לכן מנהל המחלקה המזמינה חייב לקיים בדיקות כדי לוודא שהשירות/מוצר התקבל ע"פ הקבוע בחוזה ושחיוב הקבלן את המועצה מדוייק. במקרים בהם הקבלן/ספק חייב ביתר או שהשירות/מוצר אינו ע"פ החוזה, חייב מנהל המחלקה לקזז את הסכומים העודפים או לחילופין לדורש מהקבלן/ספק חשבונית מתוקנת.

היקף האחריות הנזכרת מטילה על מנהל היחידה המזמינה חובות מן הדין ובהם חובת הזהירות וחובת הנאמנות. מנהל המחלקה הנו עובד ציבור שחייב לפעול בנאמנות לטובת המועצה, ולעמוד קלה כחמורה על האינטרס של המועצה ולדרוש מהקבלן לא רק לבצע את המוטל עליו בצורה מלאה אלא גם לבטל חיובים שאינם תואמים לחוזה.

הממצאים שהעלת הביקורת מעידים כי מנהל המחלקת מע"צ אישר חשבוניות שגויות, כפולות, וכן חשבוניות בתעריפים הגבוהים מהנקוב בחוזה. יתרה מזאת, גם כאשר התקבלו פירוטים שהמציא הקבלן לאור דרישת המועצה בראשית השנה, שמהם עולים סתירות מהותיות בין החשבוניות המקוריות לפירוט, גם אז אישר אותם מנהל מחלקת מע"צ. גם כאמור בתשובתו לפנית הביקורת טען הלה

**כי החיובים תקינים ויש לשלמן. לאור האמור לדעת הביקורת כשל מנהל המחלקה במילוי חובותיו.**

### **5.3 הבקרה בגזברות**

לגזברות המועצה חלק מכריע בכל הקשור להפעלת בקרה על תשלומים לספקים. על יחידה זו מוטלת האחריות לבצע את הבדיקות/בקורות הבאות:

- i. קיומו של כיסוי תקציב – בקרה תקציבית.
- ii. שהחיוב בוצע ע"פ חוזה.
- iii. שהחיוב אושר על-ידי המורשים.
- iv. שהחיוב סביר.

מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

א. **חשבוניות של הקבלן מאושרות בגזברות ומשלמות ללא בדיקת נאותות החיובים.**

דהיינו הגזברות משלמת את החשבונות תוך שהיא מסתפקת אך ורק בבדיקה כי מנהל היחידה המזמינה אישר את החשבונית וכי יש לכך מקור תקציבי, אך היא אינה בודקת, כפי שנהוג עם קבלנים אחרים, את תקינות החיוב ביחס לקבוע בחוזה וסבירותו. כך יצא שאושרו חשבוניות ללא פירוט, בתעריפים שאינם זהים לחוזה ואף בתעריפים שגויים ו/או כאלה שלא ניתן להבינם.

ב. **למן ינואר 2010 נקבע כי חשבונות התחזוקה של עבודות תיקון במוסדות חינוך יאושרו גם על-ידי אגף החינוך. נמצא כי למרות האמור שולמו לדוגמא בחודש מאי 2010 חשבונות למרות שהללו לא אושרו כנדרש על-ידי אגף חינוך.**

ג. עדות נוספת לחולשת של הבקרה אנו מוציא בכך שהקבלן הגיש קבלות שנראות ככפולות [בגין אותם עבודות לכאורה], והקבלות הללו אושרו לתשלום.

**העדות הממחישה לדעתנו יותר מכול את חולשת הבקרה זו ההסבר שקיבלנו לסיבה מדוע הגזברות לא בודקת את החיובים ביחס לחוזה. בתשובה מסרה מנהלת החשבונות כי בתחילת ההתקשרות [2009] אכן נבדקו החיובים ברם, לאור התנגדותו של מנהל מחלקת מע"צ שטען שהגזברות לא מבינה ויש לשלם את החשבונות כפי שהן, הפסיקה זו לבדוק את החשבונות כנ"ל. הביקורת רואה דברים אלה בחומרה.**

## **6. פעולות שנעשו בעקבות הביקורת**

ב 1.2.2011 פנתה הביקורת לגזבר המועצה, מנהל מחלקת מע"צ ולמנהל מחלקת החינוך והתריעה כי על פניו נראה כי קבלן אחזקת מזגנים מחייבת את המועצה ביתר. עוד העירה הביקורת כי החשבונות אינן מפורטים וכי התעריפים שנעשה בהם שימוש אינם תואמים לחוזה.

בעקבות הדברים דרש מנהל אגף שפ"ע מן הקבלן להמציא פירוט לחיובים הפתוחים, והקבלן אכן המציא פירוט בכתב שכותרתו "הצעת מחיר". דהיינו רק לאחר הערת הביקורת התקבלו



מהקבלן חשבונות מפורטים. יצויין כי חשבוניות אלה והפירוט נמסר למנהל מחלקת מע"צ וזה אישר גם אותם לתשלום. יתרה מזאת, בתגובה לפנית הביקורת אישר מנהל מע"צ הודיע הלה:

הריני להודיעך שהחשבונות שהוגשו הן חשבונות ללא פירוט שעות העבודה ומהות העבודה וזמן ביצוע.  
 כמו-כן, לידיעתך, רוב הילקים שהוחלפו או תוקנו אינם כתובים בחוזה המקורי.  
 אך, מכיוון שכתבת דו"ח, הריני מגיש לכבודו את כל החשבונות המפורטים, אחד לאחד.

לאור זאת קבע מנהל המחלקה כי:

אי-לכך, אבקשך לשחרר את החשבונות, מכיוון שכרגע לא מבצעים תיקונים כי הקבלן לא קיבל את המגיע לו.

כל זאת למרות שבחשבונות הקבלן סה"כ העלות הכספית המופיעה בפירוט שצורף אינה תואמת לסכום לחיוב בחשבוניות. יצויין כי הפערים מסתכמים במאות ש"ח. כמו כן הן החשבוניות והן הפירוט "בהצעת המחיר" אינה מפורטת באופן שניתן לדעת היכן בוצעו העבודות.

ב-22.4.2011 התקיים דיון בנושא בו השתתפו מנכ"ל המועצה, מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת חינוך, בו הבהיר מבקר המועצה כי לאור הממצאים שעלנו יש לפעול, כדלקמן:

- a. יש לבחון את כל החשבונות שהגיש הקבלן למועצה למן תחילת ההתקשרות עמו.
- b. לאור ממצאי הבדיקה יש לבוא עם הקבלן חשבון ולדרוש לאלתר השבה של כל הסכומים ששילמו ביתר.
- c. יש לבחון עם היועמ"ש האם הפרת תום לב זו והגשת חיובים שגויים לכאורה לא מהווה הפרה מהותית של החוזה, המקנה למועצה זכות לבטל את החוזה תוך חילוט הערבות.
- d. לאור האמור יש להיערך ליציאה למכרז חדש.
- e. ניסוח המכרז החדש חייב לכלול את כל פעולות התיקון והתחזוקה מחד, וכן לעגן בו את העקרון שחלקי חילוף שערכם הוא מעל 200 ש"ח ירכשו על-ידי המועצה.

יחד עם האמור, כך נמסר, הוחלט כי החשבוניות שהוגשו עד כה ולא שולמו יבדקו ומה שימצא כבוצע על-ידי הקבלן ישולם. עוד נמסר כי לגבי החיובים שלא נזכרים בחוזה, יקבע סולם תעריפים חדש שיאושר על-ידי מנהל מחלקת מע"צ, ואכן עובד זה אישר את תעריפי הקבלן. על הסדר זה העירה הביקורת, כדלקמן:

#### **א. קביעת תעריפים במו"מ עם הקבלן**

1. כאמור הקבלן חייב את המועצה בגין פעולות שלא נזכרות בחוזה, היינו הקבלן הוא קבע באופן חד צדדי את התעריפים.
2. בעקבות הביקורת נקבעה כאמור פגישה עם הקבלן וסוכם עמו גובה תעריפי החיוב החוץ חוזיים. תעריפים אלה אושרו על-ידי מנהל מחלקת מע"צ.

3. הביקורת העירה כי דרך זו של קביעת חיובים שלא על בסיס מחירי שוק (סקר מחירים) אינה תקינה, ויודגש כי במצטבר מדובר בסכומים מהותיים. מעבר לכך מדובר בהפרה של עקרון השוויוניות הואיל ובפועל המועצה יצאה למכרז על X שירותים ולאחר המכרז היא מגדילה באופן משמעותי את היקף העבודות, כאשר התעריפים בגין זאת נקבעו במו"מ.

### ב. כשירות הגורם המאשר

4. מנהל מחלקת מע"צ הנו הגורם המאשר את חיובי הקבלן. הוא גם אישר את התעריפים החדשים שנקבעו כאמור לגבי סעיפי החיוב שלא נקובים בתעריפון. נראה כי לאור האמור אין להסתפק באישוריו של מנהל מחלקת מע"צ.

### ג. הפרה לכאורה של דיני המכרזים

5. ב- 5.4.2011 התריע מבקר המועצה כי למרות שהחוזה קובע כי העבודות יבוצעו אך ורק ע"פ התעריפון שבו, בפועל מחוייבת המועצה בתעריפים חוץ חוזיים. באשר לחיובים הללו שאינם נכללים בחוזה נקבע, כדלקמן:

34. עלות חלקי החילוף ו/או החלפים הדרושים לביצוע התיקונים יהיו על-חשבון המזמין, ויאושרו בנפרד במסגרת הזמנת עבודה בכתב של המפקח, ובכפוף לאישור מוקדם, מראש ובכתב, של עלויות אלו על-ידי ראש המועצה וגזבר המועצה.

6. למרות האמור לעיל המועצה, באמצעות מנהל מחלקת עבודות ציבוריות [האחראי על התקשרות זון], לא הוציאה הזמנות, אלא חיובי הקבלן בתעריפים החוץ חוזיים שולמו למרות שהם לא אושרו כנדרש ע"י גזבר וראש המועצה.

7. יחד עם האמור לעיל ובעקבות סיכומים שהתקבלו במועצה ערכה מחלקת החינוך מיפוי של כל החיובים בחשבוניות הפתוחות שאינם נזכרים בתעריפון. במכתב שהוציא מנהל מחלקת החינוך מה 27.4.2011 דיווח הנ"ל למנכ"ל כי ישנם 11 תעריפים בסכומים שונים הנעים עד ל 1400 ש"ח שאינם נזכרים בתעריפון בהם חייב הקבלן את המועצה.

8. כידוע המועצה כפופה לדיני המכרזים המטילים, בין היתר, מגבלות באשר להיקף החוזה אותו רשאית המועצה להגדיל. הוראת סעיף (7) לתוספת הרביעית לצו [המועצות המקומיות \(א\), תשי"א-1950](#) קובעת כי פטור מחובת מכרז הגדלת חוזה בשיעורים הבאים בלבד:

(ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת;

9. יצוין כי מליאת המועצה לא נדרשה ולא קיבלה כל החלטה באשר להגדלת חוזה ההתקשרות עם הקבלן.

10. לאור היקפי חיוב הקבלן בתעריפים שאינם נקובים בחוזה, ובשים לב לעובדה כי מדובר בהתקשרות הנמשכת כ 3 שנים, נראה כי היקף החיוב חורגים מהשיעור המותר בחוק.

### ד. הטענה של מנהל מחלקת החינוך בדבר חוב כספי לקבלן שלא מומש

11. אחת הטענות שהעלו בפני הביקורת לפיה יש הצדקה לסגור את הפרשה ולשלם לקבלן את חיוביו, הוא שהמועצה חייבת לקבלן כספים רבים מכוח החוזה שלא שולמו. לטענת מנהל אגף החינוך המועצה מחויבת לבצע כל שנה בדיקות תקינות המזגנים בכל מוסדות המועצה ומוסדות החינוך, ותמורתן לשלם לקבלן כסף, כך שלפיו אומדנא נדרשת המועצה לשלם לקבלן כל שנה כ-30,000 ש"ח כל שנה.

12. ראשית לפני שנבחן את הטענה לגופא נבקש להבהיר את הדברים הבאים:

א. המועצה הנה גוף ציבורי שלו סמכויות שלטוניות רבות. ככזו חייבת המועצה לנהוג בהוגנות לא רק כלפי תושביה אלא גם כלפי הקבלנים עמם היא קשורה בחוזה. יתרה מזאת כגוף המזמין שירותים, המועצה הנה זו שבוחרת בקבלנים וזאת באמצעות הליכי מכרז, וככזו היא זו שמעצבת את תנאי ההתקשרות עמם בחוזה. ולכן באם המועצה נטלה על עצמה התחייבויות עליה לעמוד בהן.

ב. סביבת עבודה שבה נציגי המועצה פועלים/מעודדים הפרת חוזה, על מנת "להרוויח" כספים בדרך של הפרת חוזה, הנה [כפי שהוכיחו מחקרים] קרקע פוריה להפרות כללי מנהל תקין ואף רחוק מכך.

ג. אין זו הפעם הראשונה שאנו מעירים על כך אך נראה כי יש מקום לקבוע נוהל ובו להטיל על מנהלים חובה ללמוד את חוזה ההתקשרות עם הקבלנים עליהם הם מפקחים. משיחה שקיימנו עם מנהל מחלקת מע"צ עולה כי הוא כלל לא מודע לסעיפי החוזה. כך לדוגמא הוא טען שהוא לא יודע שתעריף לקריאת שירות כולל שעתיים עבודה.

ד. מנהלי המחלקה לא יכולים לעמוד בהתחייבויות שהם נושאים מכוח הדין כלפי המועצה אם הם לא מכירים את תנאיי החוזים. כך יוצא, כפי שארע במקרה דנן ואנו רואים זאת בחומרה רבה, שמנהל מחלקת מע"צ אישר חשבונות כאשר הוא לא מכיר את הרכב תעריפי החיוב.

1. בנספח ט' (מפרט טכני-דרישות ביחס לאופן ביצוע העבודות) לחוזה נקבע כי הקבלן יבצע בדיקות כלליות, כדלקמן:

9. תוך 7 ימים ממועד החתימה על ההסכם, יבצע הקבלן בדיקת כללית של כל המזגנים (המפורטים בנספח א' להסכם), ביחד עם נציגי המפקח, בהתאם למפורט להלן:

13. בגין הבדיקות הללו נקבע בסעיף בסעיף 13 כי מועצה מצדה לא תשלם בגין זאת, כדלקמן:

13. ביצוע הבדיקה הראשונית כאמור יבוצע ללא תשלום נוסף.

14. מעבר לכך קובע החוזה בנספח ט' כי ככלל יבצע הקבלן אחת ל 3 חודשים עבודות תחזוקה תקופתית (סעיף 14). עוד נקבע כי ככלל יבצע הקבלן אחת לחצי שנה טיפול שנתי.

15. הן לגבי הביקורת התקופתית והן לגבי הטיפול השנתי נקבע בחוזה כי הללו מותנים בהזמנה מטעם המועצה, וכי המועצה אינה מתחייבת לבצע ביקורות תקופתיות ו/או טיפולים שנתיים.

16. לאור האמור נראה כי אין ממש בטענה לפיה המועצה מחוייבת לקבל מהקבלן שירותים של ביקורת מזגנים ו/או תחזוקה שוטפת ובטח ובטח שהמועצה שלא הזמינה שירותים אלה אינה מחוייבת לשלם על כך.

### ה. סיכום

17. לדעתנו, והבהרנו זאת לא אחת, ההתקשרות עם הקבלן נגועה בפגמים רבים המשליכים על יכולת המועצה להמשיך בהתקשרות.

18. עובדה שהקבלן חייב את המועצה שלא על בסיס תעריפי החוזה ואף בתעריפים גבוהים יותר מדברת בעד עצמה. גם נסיונות הקבלן להבהיר מהו הבסיס לחיוב לא צלח, כפי שהעלנו במכתבנו מה 5.4.2011.

19. נסיון החיים מלמד כי מאמצים לישר משהו עקום סביר להניח שלא יצלח. ואכן כפי שהראינו הנסיון להגיע עם הקבלן ל"הסדרים" באשר לתעריפים מביא את המועצה לסכנה של הפרת דיני המכרזים.

20. לאור כל האמור לדעתנו תתקשה המועצה להסדיר את יחסיה עם הקבלן, ולכן יש לקדם יציאה למכרז, פעולה שמנכ"ל המועצה כך נמסר כבר החל לפעול לקידומה, ועד אז באישור היועמ"ש יש לבצע עבודות תחזוקת מזגנים בהתאם לנוהל הצעת מחיר.

### **7. סיכום והמלצות**

במהלך השנה בדקנו את ההתקשרות וחוייבה של חברת מוטי קירור בע"מ המספק למועצה שירותי תחזוקת מזגנים. **הממצא המרכזי שהעלנו הוא כי בעוד שהחל גידול מהותי בהיקף עלויות האחזקה לא קיימת בקרה יעילה על חיובי הקבלן. הדבר בולט לאור העובדה שחלק ניכר מחיובי הקבלן כלל לא כלולים בתעריפים הנקובים במכרז/חוזה. במצב דנן אין תימה כי אין קורלציה בין חיובי הקבלן, שברובם כלל לא מפורטים בצורה המאפשרת בדיקה ולו הבסיסית ביותר, ובין התעריפים הנקובים בחוזה. להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודת:**

**א. חלק מהותי מהתעריפים בהם מחוייבת המועצה אינה מנויים במכרז. כך יוצא שלא זו בלבד שמפורטים דיני המכרזים אלא שבפועל אין וודאות כי עלות החלפים עומדים במחירי שוק (ראה סעיפים 3 ו-6 לעיל).**

- ב. נמצאו חיובים בהם חוייבה המועצה שלא בהתאם לתעריפים הקבועים בחוזה (ראה סעיף 4.1 לעיל).
- ג. נמצאו מקרים בהם חוייבה המועצה ביתר (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- ד. נמצאו מקרים בהם המועצה חוייבה בתשלומים נעדרי פירוט מינמלי או שהפירוט נתום או חסר (ראה סעיפים 4.1, 4.2, 4.3 ו-4.4 לעיל).
- ה. למן 2009, מועד התחלת העבודה עם הקבלן מוטי סופר קירור בע"מ עלו הוצאות תחזוקת מזגנים ב 50% למרות שתעריפי החיוב אמורים להיות קבועים (ראה סעיפים, 4.5 לעיל).
- ו. למועצה הגיעו חיובים שהיו חייבים להדליק אור אדום ולמרות זאת הללו אושרו לתשלום וזאת למרות שהתעריף לשעה בהם שגוי, חסר בהם מידע, ואין תאימות ליומן עבודה (ראה סעיף 5.1 לעיל).
- ז. הפיקוח שמפעילה יחידת הביקורת על הקבלן כשל (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- ח. גזברות המועצה לא מפעילה בקרה על נאותות החיובים (ראה סעיף 5.3 לעיל).

להלן ההמלצות:

- 7.1 יש לבדוק את כל החשבונות שהמועצה שילמה לקבלן למן ראשית ההתקשרות. כל החיובים ששולמו שלא לפי החוזה כלשונו יקוזזו מהסכומים שהמועצה חייבת לקבלן, וליתר תתבע המועצה השבה.
- 7.2 יש לדרוש מעתה ואילך מהקבלן כי החיובים יעשו בהתאמה לתעריפים ולמונחים הקבועים בחוזה, וזאת כדי שהחיוןך והגזברות יוכלו לבדוק את נאותות החיובים.
- 7.3 על גזברות המועצה לבדוק גם את נאותות החיובים ביחס לתעריפים הקבועים בחוזה, ובכל מקרה לא להסכים לשלם חשבון, ללא הסבר מפורט בכתב המאושר ע"י המנהל האחראי, שלא ניתן להבין כיצד ועל מה מחוייבת המועצה.
- 7.4 לאור כל האמור יש לבחון את כדאיות המשך ההתקשרות עם הקבלן. בכל מקרה בעתיד בכל מכרז אחר בנושא יש לבחון האם הפירוט הנקוב במכרז תואם לאופי השכיח של העבודות בגינם מחוייבת המועצה.
- 7.5 יש לקבוע מערך בקרה שלא ישען על דיווחי מנהל המחלקה. כמו כן על גזברות המועצה לבדוק את נאותות החיובים בהתאם לתעריפים הנקובים בחוזה.
- 7.6 יש לכלול במכרז הבא את כל התעריפים הכלולים בעבודת תחזוקת מזגנים, ולגבי חלפים שלא נכללו תקיים במועצה, טרם הזמנת הקבלן, סקר מחירי שוק ותפעל לפי תוצאותיו.

## **נספחים**

THE MUNICIPALITY OF KADIMA-ZORAN **המועצה המקומית קדימה-צורן**

רח' הרצל 1 קדימה-צורן 60920 • 70 : 09-8902900 • 09-8902929 : 0777 : mazkirut@kadima-zoran.muni.il



9/3/11

לכבוד  
מר אלון קוחלני - מבקר  
מ. מ. קדימה-צורן  
**2 א 1**

א.נ.,

הנדון: - דו"ח ביקורת לתשלומים המגיעים לסופר קירור מוטי.

בדו"ח הביקורת שלך ציינת שהתשלומים שהמועצה משלמת לספק הנ"ל גבוהים

ב - 50% מהחווה.

הריני להודיעך שהחשבונות שהוגשו הן חשבונות ללא פירוט שעות העבודה ומהות

העבודה וזמן ביצוע.

כמו-כן, לידיעתך, רוב החלקים שהוחלפו או תוקנו אינם כתובים בחווה המקורי.

אך, מכיוון שכתבת דו"ח, הריני מגיש לכבודו את כל החשבונות המפורטים, אחד

לאחד.

לידיעתך, מכיוון שהמועצה שרויה בקשיי תקציב, הרבה עבודות גם נעשות על-ידי.

כמו-כן, ביקורות שנתיות ו/או תקופתיות אינן מבוצעות מפאת מחסור בתקציב

השוטף. אם היינו מבצעים את בכל הביקורות הנדרשות, התשלומים לקבלן היו

עולים הרבה הרבה יותר.

לידיעתך, יש בכל מוסדות החינוך והציבור ברחבי הישוב קדימה-צורן, קרוב ל -

400 מזגנים. מתוכם יש 100 מזגנים ישנים מאוד בני כ - 15-20 שנה, שהתיקונים

בהם מתבצעים מידי מספר שבועות + צריכת החשמל בהם גבוהה מאוד.

בימים אלה עלתה הצעה להחליף מס' רב של מזגנים ישנים לחדשים, על-מנת

שהתיקונים בהם יהיו מעטים מאוד וגם צריכת החשמל תרד באופן ניכר.

אי-לכך, אבקשך לשחרר את החשבונות, מכיוון שכרגע לא מבצעים תיקונים כי

הקבלן לא קיבל את המגיע לו.

בכבוד רב,

בן-חיים בנימין  
מנהל אגף תשתיות ופיתוח

קדימה-צורן מקום של איכות חיים ושרות ציבור

**מוקד 107 קדימה 109 צורן**

THE MUNICIPALITY OF KADIMA-ZORAN **המועצה המקומית קדימה-צורן**  
 רח' הרצל 1 קדימה-צורן 60920 • טל: 09-8902900 • פקס: 09-8902929 • mazkirut@kadima-zoran.muni.il



**לשכת ראש המועצה**

05 פברואר 2012  
 י"ב שבט תשע"ב

לכבוד  
 אלון קוחלני  
 מבקר המועצה  
 כאן

שלום רב,

**הנידון: זו"ח על סופר קירור**

עקב התקלות במכרז הנ"ל והתנהלותו של הקבלן הופסקה העבודה איתו והמועצה נערכת למכרז חדש.

יש להכין את המכרז החדש ולהתאימו בהתאם להערות הביקורת.

גזברות המועצה חייבת להפעיל בקרה על נאותות החיובים.

בכבוד רב,  
 יצחק גולברי  
 ראש המועצה

העתק: יזהר קמחי, גזבר המועצה  
 שמיל בצלאל, מנכ"ל המועצה

קדימה-צורן מקום של איכות חיים לשרות אמיד

מוקד 107 קדימה 109 צורן