

ביצוע ורישום של תב"ר כבישים ומדרכות

בשנת 1995

1. כללי

עיריית כפר-סבא מבצעת מדי שנה עבודות פיתוח תשתיות (סלילת כבישים ומדרכות, תיעול, ביוב וכד') בהיקפים משמעותיים. העבודות מתבצעות במסגרת תוכניות ביצוע שנתיות על-פי המלצת אגף ההנדסה ועל פי צרכי ההתפתחות של העיר ועל פי מסגרת תקציבים בלתי רגילים המקבלים את אישור מועצת העירייה ביחד עם התקציב השנתי השוטף.

במהלך השנה בדק מבקר העירייה את נושא מכרזי העירייה לביצוע עבודות סלילת כבישים ומדרכות תוך התייחסות לעריכת מכרזים, ניהול תב"רים וכד'.

1.1 תב"רים - ההיקף הכספי

סה"כ ביצוע תב"רים בפרק נכסים ציבוריים (74) במשך שנת 1995 הסתכם ב- 23,139 אלפי ש"ח. (פירוט ראה נספח ב' מצ"ב). מתוך ביצוע כללי של תב"רים בשנת 1995 של 88,759 אלף ש"ח, בפרק זה, הביקורת התמקדה, בעיקר, בפרויקטים הקשורים לביצוע פיתוח ושיפוץ כבישים ומדרכות.

1.2 מכרזים

בשנת 1995 נדונו בוועדת מכרזים 38 מכרזים, ממספר 62/94 עד 99/95 מהם 8 מכרזי זוטא ו- 30 מכרזים פומביים. מכרזי הזוטא התייחסו לעבודות שונות, כגון: רמזור צומת, שיפוצים בבתי ספר, יצור ואספקת רהיטים ושרותי תאורה והגברה לאירועים שונים. המכרזים הקשורים לנושא פיתוח ושיפוץ כבישים ומדרכות מפורטים בטבלאות שבסעיף 7 להלן:

1.3. **ליקויים שצוינו בדו"ח מפורט לשנת 1994 של רואי החשבון שמונו ע"י משרד הפנים:**

1. ביצוע פרויקטים ללא מכרז.
2. סטייה מהותית בין הסכום שנחתם בחוזה לבין התשלום לקבלן בפועל.
3. חתימת חוזה או מתן צו להתחלת עבודה לפני אשור התב"ר ע"י מועצת העירייה ומשרד הפנים.
4. אי הקפדה על כיסוי ביטוחי לקבלן לפני תחילת העבודה ועד סיום העבודות בפועל.
5. אי הקפדה על לקיחת ערבות ביצוע בשיעור הדרוש.
6. אי הקפדה על לקיחת ערבות בסך 10% מהקבלן.
7. העברות בין תב"רים.
8. אי הקפדה על גביית פיצויים מהקבלן המאחר במסירת העבודה.

1.4. **מעקב אחר תיקון ליקויים**

במסגרת הביקורת נערך מעקב אחר תיקון ליקויים שצוינו בדו"חות ביקורת קודמים

בדו"ח מס' 18 של מבקר העירייה (עמוד 35 - פרק "מכרזי העירייה") צויין כי שני קבלנים זכו ברוב המכרזים בגין כבישים ומדרכות בשנת 1995 וזאת בדומה לממצאים שהועלו גם על-ידי דו"ח משרד הפנים.

2. **ליקויים בתקשורת בין האחראיים לנושא ביצוע ורישום תב"רים בנושא כבישים ומדרכות**

האחריות לנושא ההתקשרות עם קבלנים לביצוע עבודות בגין כבישים ומדרכות מתחלקת בין מספר מחלקות בעירייה:

1. **מחלקת רכש ואספקה** - האחראית לנהל הוצאת מכרזים ובחירת הקבלן הזוכה במכרז.
2. **אגף ההנדסה** - האחראי להכנת תוכנית העבודה השנתית, הכנת מפרטים למכרזים, מעקב אחר ביצוע החוזים ואישור חשבונות הקבלן.
3. **אגף הכספים** - אחראי על שני תחומים:

א. ניהול המעקב אחר תקציבים בלתי רגילים שאושרו, וקביעת הייחוס של חוזים שנחתמו לתקציבים שונים.

ב. רישום בספרי הנהלת החשבונות של חשבונות קבלנים שאושרו לתשלום ע"י אגף ההנדסה.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי פיצול האחריות וליקויים בתקשורת בין המחלקות העוסקות במעקב אחר תכנון ביצוע ורישום הפרויקטים שנבדקו גורם לשת"י סוגי בעיות:

(1) קושי בקבלת מידע ממויין ומפורט באופן שיכול להוות בסיס לקבלת החלטות ע"י הדרג הבכיר בעירייה.

(2) ליקויים הנובעים מפיצול אחריות לנושא מסוים בין שני גורמים.

3. הגדלת הסכום המוצג כהכנסות מהשתתפות בעלים בתקציבים בלתי רגילים

הנתונים המוצגים בדו"חות הכספיים נועדו לשמש גורמים חיצוניים ומקבלי החלטות המתבססים על הנתונים כפי שהם רשומים בדו"חות. נוהלי רישום ודיווח נועדו לוודא כי הרשום והמוצג בדו"חות הכספיים אכן משקף את הביצוע בפועל לפי כללים חשבונאיים מקובלים. כאשר סכומים רשומים בפרק או סעיף שאינם מתאימים עלול הדבר לגרום לטעות בהבנת הנתונים ע"י גורמים חיצוניים ומקבלי החלטות.

3.1 פירוט הממצאים:

1. בכרטיס הוצאות בגין תב"ר 956 (כבישים ומדרכות 94) בשנת 1995 נרשמה הוצאה בסך 3,080 אלפי ש"ח בפרק עבודות קבלניות. סכום זה לא היה תשלום לקבלן אלא היווה העברה לכרטיס "קרן החזרים".
כרטיס "קרן החזרים" משמש מעין "כרטיס מסלקה" להעברת עודפים בין תב"רים. לכרטיס זה הועברו עודפי תב"רים הן בשנת 1995 והן בשנת 1996.
מכרטיס "קרן החזרים" מועברים סכומים שמקורם בעודפי תב"רים סגורים לתב"רים פעילים והם נרשמים כהכנסה הנובעת "מהשתתפות בעלים" (ראה נספח ה').

2. בכרטיס הוצאות בגין תב"ר 955 (ניקוז 1994) בשנת 1995 נרשמו הוצאות בסכום כולל של 1,794 אלפי ש"ח בפרק עבודות קבלניות. סכום זה לא היה תשלום לקבלן אלא הווה העברה לכרטיס "קרן לניקוז".
כרטיס זה כמו "קרן ההחזרים" המוזכר לעיל משמש גם הוא מעין כרטיס "מסלקה" להעברת עודפים בין תב"רים.
מ"קרן הניקוז" הועברו סכומים לתב"רים פעילים בשנת 1995 ו-1996 בסעיפים של השתתפות בעלים והכנסות מקרנות הרשות - היטל השבחה. (ראה נספח ה').

3.2 סיכום

שיטת הרישום המפורטת בסעיפים קטנים 1 ו-2 לעיל, הגדילה בכ- 8,744 אלפי ש"ח הן את ה"הוצאות הקבלניות" בתב"רים בשנת 1995 והן את ההכנסות מהשתתפות הבעלים והכנסות מקרנות הרשות בתב"רים מעבר להכנסות ולהוצאות בפועל.
סכום ההגדלה גורם להגדלה באחוזים משמעותיים של הנתונים בדו"ח ריכוז תקציבים בלתי רגילים הכלול בדו"ח הכספי של 1995 כמפורט להלן:

הסעיף	סכום המוצג בדו"ח (אלפי ש"ח)	סכום ההגדלה המוטעית הכלולה בדו"ח (אלפי ש"ח)	% ההגדלה המוטעית מתוך הסכום המוצג בדו"ח
השתתפות בעלים תשלומים בגין נכסים ציבוריים	11,784	4,874	41%
	32,139	4,874	21%

3.3 המלצות

1. מומלץ לשקול קביעת נוהל רישום של העברת עודפים הנותרים בכרטיסי הכנסות מתב"רים כהקטנה של הכנסות באותו תב"ר בעת העברתם לקרנות הרשות (ולא כהגדלת הוצאות כפי שמפורט לעיל). צורת רישום זו תבטיח כי הנתונים המוצגים בדו"חות הרשות ישקפו את היקף הפעילות שהיה בפועל בתב"רים ללא תוספות הנובעות מפעולות רישומיות.
2. מכיוון שהדו"ח הכספי המבוקר לשנת 1995 טרם פורסם אנו ממליצים לשקול אפשרות של עריכת בדיקה בשיתוף עם רואה החשבון לגבי אופן ביצוע רישומים בתב"רים.
זאת על מנת לתקן את הרישומים כך שהנתונים המוצגים בדו"חות הכספיים ישקפו את היקפי הכנסות וההוצאות שהיו בפועל בגין תקציבים בלתי רגילים.

העברת עודפי תב"רים לקרנות הרשות.

סעיף תקציבי אליו הועבר העודף מהקרן	סכום אלפי ש"ח	מס' תב"ר אליו הועבר סכומים מהקרן	קרן הרשות אליו הועבר העודף	סעיף תקציבי בו נרשמה העברת העודף לקרן	מס' התב"ר בו היה העודף	סכום העודף אלפי ש"ח
השתתפות בעלים	1,500	983	קרן החזרים	עבודות קבלניות	956	3,080
השתתפות בעלים	1,600	1085				--
הכנסות מקרנות הרשות	4,000	1088	קרן לניקוז קרן לניקוז	עבודות קבלניות עבודות קבלניות	955 955	1,023
						<u>771</u>
						<u>1,794</u>

סה"כ
4,874

הביקורת מבקשת לציין כי המלצתה זו נתקבלה ע"י גזבר העירייה אשר הינחה את הנהלת החשבונות לבצע את התיקונים הדרושים. התיקון ימצא ביטויים בדו"ח הכספי המבוקר לשנת 1996, דבר שמקובל על דעת הביקורת במיוחד שמדובר בתב"רים בביצוע רב שנתי.

4. ליקויים בנהלי הרישום של חוזי פיתוח במערכת המחשב

4.1 כללי

כאשר נחתם חוזה עם קבלן לביצוע עבודות במסגרת תקציב בלתי רגיל, נתוני החוזה נרשמים במערכת המחשב. סגן הגזבר לענייני תקציב (להלן "מנהל התקציב") קובע את אופן ייחוס הסכום הכולל של החוזה ורישומו לתקציבים הבלתי רגילים על-פי הנחית המחלקה.

4.2 הממצאים:

א. פיצול רישום הוצאות בגין פרויקט אחד במספר תקציבים בלתי רגילים

1. נבדק חוזה מס' 96/95 ע"ס 1,097,720 ש"ח עם חב' ב.י.פ.א. לביצוע בניית מוביל ניקוז ראשי ברח' הראשונים.

2. נקבע כי סכום החוזה ירשם לשני כרטיסי תב"ר:

<u>מס' תב"ר</u>	<u>סכום בש"ח</u>	
1008	487,120	
955	610,600	
	1,097,720	סה"כ
	=====	

3. פיצול זה של רישום ההוצאה בגין פרויקט אחד לשני תב"רים שונים מקשה, על המעקב אחר ביצוע התשלומים בגין הפרויקט ועל מעקב נאות אחר עמידה במסגרת התקציבית.

ב. אי התאמה בין סכום בחוזה חתום ובין הרישום במערכת המחשוב

1. נבדק אופן רישום חוזה מס' 97/95 ע"ס 979,817 ש"ח עם חב' ב.י.פ.א. לביצוע עבודות פיתוח סלילה ותאורה ברח' קדומים.
2. הסכום שנרשם במערכת בגין חוזה זה הוא סך 613,450 ש"ח. הסעיף התקציבי שנקבע הוא תב"ר 1009 - כבישים 95.
3. לפי הרישום שהוצג לביקורת אין התאמה בין סכום החוזה שנחתם לבין סכום החוזה כפי שנקלט במערכת הממוחשבת.
4. אי התאמה בין סכום החוזה בפועל לסכום כפי שנקלט במערכת המחשוב מקשה על הבקרה התקציבית בניהול תקציבי הפיתוח (תב"ר).

ג. המלצות

1. נוהל לרישום חוזה בתב"ר אחד
מומלץ לשקול קביעת נוהל המחייב רישום הוצאות בגין חוזה מסוים בתחום הפיתוח לכרטיס תב"ר אחד בלבד. רישום עקבי בכרטיס הנהלת החשבונות יתרום לבקרה נאותה על התשלומים המבוצעים במסגרת החוזה הספציפי.
2. נוהל בקרה להתאמת הרישום במערכת המחשב לסכום החוזה בפועל
מומלץ לשקול קביעת נוהלי בקרה שימנעו אי התאמה בין רישום פרטי החוזה במערכת הממוחשבת לבין פרטי החוזה החתום בפועל.

5. חוסר תאום בין מחלקת הנהלת החשבונות לבין מנהל התקציב

5.1. כללי

מנהל התקציב (סגן הגזבר לענייני תקציב) קובע לגבי כל חוזה שנחתם בגין תקציבים בלתי רגילים - לאיזה תקציב מאושר ירשם כל חוזה. הרישום של פעילות בפועל לכרטיסים נעשה הן ע"י עובדי אגף ההנדסה והן ע"י מחלקת הנהלת החשבונות. חוסר תאום בין הגורמים השונים עלול לגרום לרישומים מוטעים בכרטיסי התב"רים.

5.2. רישום תשלומים לתב"רים בגין ניקוז

סגירת תב"רים בגין ניקוז ותיעול כפי שפורט ע"י מנהלת החשבונות הראשית נעשית כדלקמן:

1. מנהלת החשבונות הראשית סוגרת את התב"רים ע"י העברת היתרה שטרם נוצלה לקרן תיעול. (ראה סעיף 3 לעיל, הדן בהגדלת סכום המוצג כהכנסות מהשתתפות בעלים).
2. לאחר סגירת התב"ר בגין שנה "קודמת" יש לרשום תשלומים בגין פרויקטים שוטפים לחובת כרטיס התב"ר הפעיל הרלוונטי לשנה השוטפת.

5.3. עיקרי הממצאים - הוראה של סגן הגזבר לענייני תקציב להפעלת כרטיס שנסגר ע"י מנהלת החשבונות הראשית

1. תשלומים בגין ניקוז 94 נרשמו בתב"ר מס' 955. בכרטיס זה נרשמו פעולות בשנים 1994 ו-1995.
2. בסוף שנת 1995 נסגר הכרטיס ע"י מנהלת החשבונות הראשית ע"י העברת היתרה לקרן הניקוז.
3. בשנת 1996 נרשמו תשלומים בגין חוזה מס' 96/95 (בניית מוביל ראשי רח' הראשונים) לכרטיס שנסגר ע"י מנהלת החשבונות הראשית.
4. הרישום בכרטיס "הסגור" נעשה לפי הוראה של סגן הגזבר לענייני תקציב הקובע את אופן רישום ההוצאות בגין כל חוזה בכרטיסי התב"ר השונים.
5. המשמעות של צורת רישום זו - ללא תאום בין הגורמים השונים - יכולה להיות לה השפעה על קבלת החלטות ע"י הדרג הניהולי, על-ידי כך שהוצאות אינן נרשמות לכרטיסים הפעילים הרלוונטים. מקבל החלטות המתבסס רק על הרישום בכרטיסים הפעילים עלול להסיק כי ההוצאות נמוכות והתקציבים טרם נוצלו, וזאת כאשר בפועל חלק מההוצאות נרשמו לכרטיסים ישנים שאינם אמורים להיות פעילים.

5.4. המלצה

קביעת נוהל של סגירת כרטיס תב"ר.

מומלץ לשקול קביעת נוהל של סגירת כרטיס תב"ר הכולל את האלמנטים הבאים:

1. העברת המידע על הכרטיסים שנסגרו מהנהלת החשבונות לסגן הגזבר לענייני תקציב.
2. אפשרות לחסום רישום פעולות בכרטיסי תב"ר שנסגרו.

גזבר העירייה, העומד בראש אגף הכספים, יהיה אחראי על התיאום בין הגורמים השונים באגפו ועל נכונות הפעולות בספרים.

6. כבישים ומדרכות - תוכנית עבודה 1995

6.1. כללי

בתחילת כל שנה אגף ההנדסה מכין תוכנית עבודה שנתית המקבלת את אשור הנהלת העירייה. תוכנית העבודה כוללת פרטים בדבר הרחובות בהן תבוצע העבודה, לוח הזמנים משוער לפיו תבוצע העבודה ואומדן עלות העבודה. בנוסף לגבי כל פרויקט מצויין שם הגוף המתכנן והגוף המפקח. הכנת מכרזים מתבצעת על סמך תוכנית העבודה. פרק זה מתייחס לתוכנית העבודה בנושא כבישים ומדרכות לשנת 1995. בתוכנית העבודה עשרים וארבע פרויקטים בעלות כוללת משוערת של כ- 6.5 מיליוני ש"ח:

כבישים / מדרכות - תכנית עבודה 1995

<u>מס'</u>	<u>רחוב</u>	<u>אומדן בש"ח</u>
.1	עמיאל	160,000
.2	רופין	400,000
.3	בלובשטיין רחל (המשוררת)	350,000
.4	חצרות הדר	472,000
.5	לילנבלום	160,000
.6	פרץ	260,000
.7	קרל נטר	160,000
.8	לוין	75,000
.9	סירקין (השלמה)	151,000
.10	שלום עליכם	188,000
.11	פרישמן + פרצת דרך חדשה	298,000
.12	לסל	146,000
.13	דרך ללא מוצא - משלום עליכם 23-25	50,000
.14	ב.מ. 3	500,000
.15	ב.מ. 1	500,000
.16	שביל בין רש"י ליהודה	50,000
.17	א.ת. צפון	250,000
.18	רמז + שוק	50,000
.19	בורוכוב - לופבן	150,000
.20	חביבה רייך	450,000
.21	רח' שונים + פריצות דרך	200,000
.22	ככרות - שחר - גאולה	750,000
.23	קדומים	372,000
.24	כס / 21 / 10	400,000
	סה"כ אומדן ביצוע	6,542,000 ש"ח
		=====

6.2. עיקרי הממצאים

6.2.1. מכרז וחווה הם בגין רחוב מסויים והביצוע בפועל ברחוב אחר. בגין מספר פרויקטים הוצאו מכרזים ואף נחתמו חוזים אך בפועל לא בוצעה עבודה לפי תוכנית העבודה. לדוגמא:

א. עבודה מס' 23 ברח' קדומים- העבודה בפועל בוצעה במספר רחובות אך לא ברחוב קדומים.

ב. עבודה מס' 17 א.ת. צפון- העבודה בפועל לא בוצעה בא.ת. צפון אלא במקומות אחרים.

"ההעברות" האלה פוגעות בנוהל התקין ובבקרה הנאותה בשני תחומים עיקריים כמפורט להלן:

פגיעה ברלוונטיות של הצעות המחיר שהוגשו במסגרת המכרז. לדוגמא: כאשר מכרז יוצא בגין רחוב שתנאי העבודה בו קשים בגלל תנועה מרובה והעבודה בפועל מתבצעת ברחוב עם תנאי עבודה קלים יותר. (יתכן ואף יש קבלנים שלא ניגשו כלל למכרז בגלל אותו אופי בעייתי של הרחוב המוזכר במכרז).

המעקב אחר ביצוע פרויקטים נפגע מאחר והרישום בספרי החשבונות יכול להיות מטעה. הרישום מתבצע על סמך החווה שנחתם ובפרטים של תשלומים המבוצעים בגין כל חווה מוזכר שם הפרויקט כפי שהוא רשום בחווה ולא שם הפרויקט המבוצע בפועל.

6.2.2. פרויקט הכלול בתוכנית העבודה אשר לא הוצא בגינו מכרז
בגין עבודה מס' 2 בתוכנית העבודה ברח' רופין באומדן של 400 אלף ש"ח לא הוצא מכרז כלל.

6.2.3. אי התאמה בין הרישום בתוכנית לבין הביצוע בפועל -

לגבי תכנון ופיקוח

במספר פרויקטים ישנה אי התאמה בין שם הגוף המתכנן או המפקח הרישום בתוכנית העבודה לבין הגוף שנבחר לבצע את העבודה בפועל.

לדוגמא: פרויקט מס' 3, ברח' רחל המשוררת, התכנון לפי תוכנית העבודה היה אמור להתבצע ע"י ר. ראובני ובפועל עבודת התכנון נמסרה לדרימר א.

6.2.4. ריכוז מספר תחומי אחריות בידי נושא תפקיד אחד
 בחירת הגופים המתכננים והמפקחים והפעלתם נעשית ע"י סגן מהנדס הרשות וכן לגבי אישור סופי של חשבונות הקבלנים. (לגבי חלק מהפרויקטים, בעיקר הקטנים יותר, עבודות התכנון והפיקוח מבוצעות באופן ישיר ע"י עובדי אגף ההנדסה).
 ריכוז כל הפונקציות באחריות של נושא תפקיד אחד מקשה על קיום נהלי בקרה נאותים המבוססים על הפרדת תפקידים וסמכויות.

המלצות 6.3

6.3.1. נוהל במקרה של אי ביצוע פרויקט
 מומלץ לשקול קביעת נוהל במקרה של החלטה על אי ביצוע פרויקט שהוצא בגינו מכרז ונחתם בגינו חוזה. הנוהל יתייחס למספר נושאים:

- א.** אופן מתן הפיצוי לקבלן שחתם על החוזה.
- ב.** הנחיות ברורות שימנעו ככל האפשר הכנת מכרז וחתימה על החוזה כאשר יש גורמים שיכולים למנוע את ביצוע העבודה בפועל.
- ג.** איסור "העברה" של ביצוע לפי חוזה בגין רחוב אחד לביצוע ברחוב אחר.

6.3.2. נוהל לשינוי בבחירת הגוף המתכנן או המפקח
 מומלץ לשקול אפשרות של קביעת נוהל לקבלת אישור מגורם מוסמך לשינוי הבחירה של הגוף המתכנן או המפקח על פרויקט, בניגוד למפורט בתוכנית העבודה השנתית.

6.3.3. הפרדה בין תחומי תכנון פיקוח ואישור חשבונות
 מומלץ לשקול אפשרות של הפרדה בין האחריות לתחומי התכנון, הפיקוח ואישור סופי של חשבונות קבלנים. תחומי אחריות אלה מרוכזים היום בידי נושא תפקיד אחד בעירייה. פיצול האחריות יקל על קיום נהלי בקרה נאותים באגף ההנדסה.

6.3.4. בדיקה מעבדתית של איכות הביצוע
 מומלץ לכלול בחוזה עם הקבלנים המבצעים סעיף אשר יחייב את הקבלן לערוך על חשבונו בדיקות מעבדתיות, אשר יעידו על איכות עבודתו ולמסור את ממצאי הבדיקה כתנאי לביצוע התשלומים הסופיים.

7. סטייה מהותית בין סכום האומדן בגין מכרזים וסכום ההצעה הזולה

7.1. כללי

בעת קבלת הצעות מחיר למכרזים של העירייה נערכת השוואה בין ההצעות השונות שנתקבלו לבין אומדן הניתן על ידי בעלי מקצוע מטעם העירייה. מטרת השוואה היא לוודא סבירות ההצעות ולמנוע מצבים של קבלת ההצעה הזולה ביותר, במקרים הבאים:

- (1) כאשר יש ספק לגבי יכולת הקבלן לעמוד במחירים שהוצעו (במקרה של מחיר נמוך מאוד).
- (2) אם יש חשש ל"תיאום" מחירים בין הקבלנים.
- (3) במקרה של מחיר גבוה מהותית מהאומדן במקרים אלה קיימת אפשרות לבחור הצעה שהיא אינה ההצעה הזולה ביותר.

7.2. פירוט הממצאים

א. הסטייה בין האומדן להצעה הזולה בשנת 1995

בבדיקת מכרזים בגין כבישים מדרכות וניקוז בשנת 1995 עלו הממצאים הבאים:

- (1) מכרז מספר 88195 בוטל כי ההצעה הזולה ביותר עלתה ביותר מ 70% על האומדן. למכרז זה ניגשו שני קבלנים בלבד.
- (2) במכרז 86195 סכום ההצעה הזולה נמוך בכ- 30% מסכום האומדן.
- (3) מתוך שבע מכרזים שנחתם בגינם חוזה בחמש מקרים סכום ההצעה הזולה ביותר היתה נמוכה משמעותית מסכום האומדן.
- (4) מהשוואה של סך סכומי האומדן לסך הסכומים של ההצעה הזולה ביותר עולה כי סכום ההצעות הזולות נמוך בכ- 16% מסכום האומדנים.

ב. הסטייה בין אומדן להצעה הזולה ביותר בשנת 1996

בבדיקת מדגם מהמכרזים בגין כבישים, מדרכות וניקוז אשר בוצעו בשנת 1996 עלו הממצאים הבאים:

- (1) במכרז 123196 סכום ההצעה הזולה נמוך בכ- 38% מסכום האומדן.

(2) מתוך 6 מכרזים שנבדקו ב- 4 מקרים סכום ההצעה הזולה ביותר היתה נמוכה משמעותית מסכום האומדן.

(3) מהשוואה של סך סכומי האומדן לסך הסכומים של ההצעה הזולה ביותר עולה כי סכום ההצעות הזולות נמוך בכ- 12% מסכום האומדנים.

לדעת הביקורת מצבים כאלה מצביעים על איכות ואמינות נמוכות של האומדנים הנערכים והמוגשים לוועדת המכרזים.

7.3. המלצה - קביעת נהלי עבודה להכנת אומדן

השימוש באומדן שהוכן ע"י בעל מקצוע לבחינת סבירות הצעות המחיר המוגשות, הוא כלי חשוב בידי מקבלי ההחלטות. קיום סטיות מהותיות בין האומדן לבין ההצעות המוגשות פוגע ביעילות של השימוש באומדן לצרכים ניהוליים. מומלץ לשקול קביעת נוהל להכנת אומדנים ובדיקתם בהתבסס על מחירים עדכניים כפי שהם באים לידי ביטוי בחוזים שנחתמו.

להלן מובאות דוגמאות של אומדנים וסטיות הן לגבי מכרזים אשר נערכו בשנת 1995 והן בשנת 1996:

סטייה מהותית בין סכום האומדן בגין מכרזים וסכום ההצעה הזולה

א. כבישים ומזרקות 1995*

הסטיות ב- %	סכום ההצעה הזולה כולל		מס' מכרז
	סכום אומדן כולל מע"מ	מע"מ	
-21%	380,387	298,793	75\95 .1
-14%	821,308	703,828	81\95 .2
+4%	338,142	351,392	83\95 .3
-30%	1,845,429	1,284,332	86\95 .4
-13%	1,120,614	979,817	87\95 .5
-16%	525,775	442,383	93\95 .6
+10%	595,618	657,671	99\95 .7
-16%	5,627,273	4,718,216	סה"כ
=====	=====	=====	

* לא נכלל ברשימה זו מכרז שבוטל כי ההצעה הזולה עלתה ביותר מ- 70% על האומדן.

מדגם מכרזי כבישים ומדרכות 1996

<u>מס' מכרז</u>	<u>סכום ההצעה</u> הזולה כולל מע"מ	<u>סכום אומדן</u> כולל מע"מ	<u>הסטייה</u> ב %
.1	515,221	653,632	-21%
.2	559,226	519,433	+8%
.3	572,531	738,516	-22%
.4	156,005	182,941	-15%
.5	373,534	600,222	-38%
.6	789,897	688,171	+15%
סה"כ	2,966,414	3,382,915	-12%
	=====	=====	=====
		=	

8. התאמת כתבי כמויות לדרישת הפרויקט בפועל ולחשבונות המוגשים**8.1. כללי**

לכל מכרז עבור ביצוע כבישים ומדרכות מצורף כתב כמויות המפרט את סוג העבודה שיש לבצע לפי פרקים כגון, עבודות הכנה ופירוקים, עבודות עפר, עבודות אספלט. לכל סעיף מפורטת גם הכמות הנדרשת לביצוע החוזה. השוואת הצעות המחיר השונות המוגשות בגין כל מכרז נעשית לגבי סך כל העלויות כפי שהן מפורטות בכתב הכמויות. בדרך כלל ההצעה הזולה ביותר היא ההצעה שנבחרת. הכנה של כתב כמויות המתאים לדרישות הפרויקט בפועל חשובה על מנת לוודא שתיבחר ההצעה שהיא אכן הזולה ביותר לביצוע הפרויקט וזאת במיוחד כאשר פערי המחירים בין ההצעות השונות הינם זניחים. ביצוע עבודה בפועל בכמויות השונות מהכמויות המצויינות בכתב הכמויות המצורף למכרז גורם לכך שסך החשבון המוגש על סמך חוזה שונה מהסכום המצויין בחוזה.

8.2. עיקרי הממצאים

בבדיקה שנערכה על ידי הביקורת, עלו מספר ממצאים המצביעים על ליקויים שונים בהכנת כתבי הכמויות ובבחירת ההצעה הזולה לביצוע, וכן בהתאמה בין המחירים שהוכנסו בחשבון לבין המחירים בחוזה.

8.2.1. מחירים בחשבון הגבוהים ממחירים בחוזה

- (1) העבודה ברחוב בורוכוב - לופבן, מדרכות דרומיות (חשבון 20.3.96) בוצעה ע"י הזוכה במכרז 93\95 לעבודות ברח' התע"ש והמחירים שהוגשו בחשבון הם מחירי מכרז 75\95 - רח' המלאכה.
- (2) דוגמא למחירים בחשבון הגבוהים מהמחירים בחוזה: (רשימה מפורטת ראה בנספח ד').

<u>סעיף</u>	<u>כמות</u>	<u>מחיר</u>	<u>סה"כ</u>	<u>מחיר</u>	<u>סה"כ</u>	<u>הפרש</u>
		<u>לפי</u>	<u>לפי</u>	<u>לפי</u>	<u>לפי</u>	
		<u>חווה</u>	<u>חשבון</u>	<u>חווה</u>	<u>חשבון</u>	
			1			
פירוק משטחי בטון	180	5.5	990	13	2,340	1,350
אספלט 5	446	14.5	6,757	17	7,922	1,165
ריצוף משתלבות	1189	45.5	54,100	54	64,206	10,106

8.2.2. ליקויים בהכנת כתבי כמויות

הפרשים בכמויות בין הרשום בכתב הכמויות והביצוע בפועל יכולים לנבוע ממספר סיבות:

- א.** ביצוע שיפוץ ברחוב מסויים על סמך מכרז שהוצע בגין רחוב אחר.
- ב.** אי דיוקים בהכנת כתב הכמויות.
- ג.** שינויים הנדרשים תוך כדי ביצוע העבודה.

- כאשר אין התאמה בין הכמויות בכתב הכמויות לכמויות המבוצעות בפועל, יתכן מאוד והצעת המחיר הזולה אינה בעצם הזולה ביותר לביצוע.
- בבדיקה שנערכה על ידי הביקורת נמצאו מספר סוגי ליקויים בהתאמה שבין הרשום בכתב הכמויות לביצוע בפועל.
- הפרשים אלה יכולים ל"עוות" את תוצאות המכרז כך שהקבלן הזוכה אינו הקבלן שבפועל יהיה הזול ביותר.

- (1) **אי התאמה בין כמויות מתוכננות לכמויות בפועל**
 במספר מכרזים אין התאמה בין כמויות המצויינות בכתבי
 הכמויות לכמויות המבוצעות בפועל.
 דוגמא לחוסר התאמה בין כמויות בגין פריטים מסוימים כפי
 שהם מצויינים בכתבי כמויות לכמויות לפי חשבון הקבלן נמצא,
 במכרז 75\95 רח' המלאכה (חוזה 50\95).

<u>סעיף</u>	<u>כמות מכרז</u>	<u>כמות לפי חשבון</u>
עקירת עצים	5	24
הרכבת מדרגות	4	17

- (2) **אי ציון בכתב הכמויות של סוגי עבודות מסוימות**
 כאשר אין ציון בכתב הכמויות של פריטים מסויימים שביצועם
 נדרש, המחיר לביצוע בפועל נקבע במשא ומתן בעת עריכת
 החשבון בהתבסס על תעריף המצויין במחירון מקובל של
 עבודות עפר.
 דוגמא לפריטים הכלולים בחשבון הקבלן אך אינם כלולים בחוזה
 נמצאו במכרז 57\95 - רח' המלאכה (חוזה 50\95).

<u>סעיף</u>	<u>כמות</u>	<u>מחיר ש"ח</u>	<u>סה"כ ש"ח</u>
בניית קירות אבן	218	147	32,046
פירוק גדר חיה רשת ויסוד	179	9.8	1,754
בניית חגורות בטון	3.07	600	1,844

- (3) **הכללת סעיפים בכתב הכמויות שאינם מבוצעים בפועל**
 במכרזים כלולים סעיפים בגין עבודות יומיות (עבודות רג"י)
 שלעיתים אינם מבוצעות בפועל. במכרז 131\96 עבור רחוב הידיד,
 בהצעת מחיר של אחד הקבלנים נרשם מחיר סמלי של 1 ש"ח
 עבור עבודות אלה. המהנדס שבדק את ההצעות הצביע על כך
 שהמחירים המוצעים אינם ריאליים ונרשמו שלא בתום לב והציע
 לא למסור את העבודה לאותו קבלן ש"הוזיל" את ההצעה שלו
 ע"י רישום מחירים לא ריאליים לעבודות שייתכן ולא יבוצעו.

8.3

המלצות:

מכיוון שאי-דיוקים בהכנת כתבי הכמויות יכולים להשפיע על בחירת הזוכה במכרז יש לשקול שיפורים בנוהלי עבודה ובקרה בהכנת מכרזים ובדיקתם בתחומים הבאים:

8.3.1 ביצוע עבודה רק על בסיס מכרז ספציפי לאותו אתר

מומלץ לשקול קביעת נוהל שיחייב ביצוע עבודה באתר מסויים רק על בסיס מכרז ספציפי לאותו אתר ובמחירים שנקבעו באותו מכרז. ביצוע עבודה באתר אחר יחייב הכנת מכרז חדש באופן ספציפי לאותו אתר.

8.3.2 נהלים לשיפור רמת הדיוק בכתבי הכמויות

נוהלי עבודה ובקרה יחייבו:

- א.** הכמויות הכלולות בכתב הכמויות תהיינה קרובות ככל האפשר לכמויות הנדרשות לפרויקט בפועל.
- ב.** כתבי הכמויות יכללו את כל הסעיפים שביצועם נדרש לפרויקט.
- ג.** לא יכללו בכתבי כמויות סעיפים בגין עבודות שייתכן ולא יבוצעו.

8.3.3 רישום בחוזה של בסיס מוסכם לקביעת מחירים החסרים**בכתב הכמויות**

יש לשקול קביעת נוהל של רישום בחוזה של בסיס מוסכם לקביעת מחירי פריטים שביצועם יידרש במהלך העבודה ומחירים אינו כלול בחוזה.

8.3.4 פסילת הצעות במחירים שאינם סבירים

יש לשקול קביעת נוהל לפסילת הצעות הכוללות מחירים שאינם סבירים ואשר עלולים לגרום להטעייה של תוצאות המכרז.

9. בחירת קבלנים מבצעים לעבודות פיתוח כבישים, מדרכות וניקוז
 עבודות פיתוח כבישים, מדרכות וניקוז מתבצעות בעיקר במסגרת תב"רים
 הכוללים תקציבים שנתיים לביצוע עבודות מסוג זה. העירייה מפרסמת
 מספר מכרזים ספציפיים המתייחסים לעבודות הנדרשות ברחוב מסויים או
 קבוצה של רחובות סמוכים.

9.1. פירוט הממצאים

1. בשנת 1995 הקבלנים "ב.י.פ.א. עבודות פיתוח" (להלן ב.י.פ.א.)
 ו"ג'אבר מאהר" (להלן ג'אבר) הגישו הצעות מחיר לשמונה מכרזים
 שפורסמו בנושא עבודות פיתוח כבישים, מדרכות וניקוז (ראה דו"ח
 מבקר העירייה מס' 18).

מכרזים לכבישים מדרכות וניקוז בשנת 1995.

מס' מכרז	תאריך	מס' השתתפות	סכום ההצעה	נושא	החלטה	מס' מכרז
		מס' הצעות	הזולה	הנושא	החלטה	מס' מכרז
		מס' הצעות	הזולה	הנושא	החלטה	מס' מכרז
		מס' הצעות	הזולה	הנושא	החלטה	מס' מכרז
		מס' הצעות	הזולה	הנושא	החלטה	מס' מכרז
75\95 .1	2.7.95	4	298,793	כבישים ומדרכות ברח' המלאכה	ג'אבר	ג'אבר
81\95 .2	17.10.95	6	703,828	ביצוע עבודות סלילה ופיתוח ברח' רחל המשוררת	הללי	הללי

351,392	ב.י.פ.א	ב.י.פ.א.	1	17.10.95	עב' פיתוח : טירת צבי, ש. אסף, שביל רקפת ד. לבוטקין	83\95 .3
1,284,332	ב.י.פ.א	ב.י.פ.א.	4	22.8.95	הנחת מוביל ניקוז ראשי ברח' הראשונים	86\95 .4
979,817	ב.י.פ.א	ב.י.פ.א. ג'אבר	3	17.10.95	עב' פיתוח סלילה ותאורה ברח' קדומים	87\95 .5
—	* בוטל	ג'אבר	2	17.10.95	עבודות אחזקה ברח' העיר	88\95 .6
442,383	ג'אבר	ב.י.פ.א. ג'אבר	2	12.12.95	פיתוח ותאורה ברח' התע"ש	93\95 .7
657,671	יובל עב' עפר	ב.י.פ.א. ג'אבר	4	12.12.95	עב' אחזקה ברח' העיר	99\95 .8
4,718,216	סה"כ					===== =====

* ההצעה הזולה עלתה ביותר מ- 70% על האומדן.

2. הזוכים בשמונה מכרזים אלו התחלקו כך:

<u>הזוכה</u>	<u>מס' מכרזים</u>	<u>סכום כולל של חוזים כולל מע"מ</u>
* בוטל	1	-
עוזי הללי	1	703,828
יובל עבי עפר	1	657,671
ב.י.פ.א.	3	2,615,541
ג'אבר	2	741,176
סה"כ	8	4,718,216
	=====	=====

* ההצעה הזולה עלתה ב- 70% על האומדן.

בדו"ח מבקר העירייה מס' 18 (עמ' 38, סעיף ד'), צויין כי בשנים 1993 ו-1994 זכו הקבלנים ב.י.פ.א. וג'אבר יחסית בחלק גדול מהמכרזים בהם השתתפו באותם שנים ובהקשר לכך הועלו מס' שאלות שיש לתת עליהן את הדעת:

- א.** יכולת הקבלנים הנ"ל לעמוד בביצוע החוזים הן מבחינת טיב העבודות והן מבחינת עמידתם בלוח הזמנים אשר נקבע בחוזים, במיוחד כאשר מתבצעות מס' עבודות במקביל על ידי אותו הקבלן.
- ב.** יצירת תלות מסויימת בקבלנים אלה העובדים במקביל על מספר פרויקטים.
- ג.** גם אם הבחירה הייתה על פי "המציע הזול ביותר", אין תמיד חובה לבחור בזול ביותר אלא בכדאי ביותר, וזאת אם מתייחסים לטיב הביצוע, פיגורים במסירה ותוספות תוך כדי ביצוע.
- ד.** בדו"ח המפורט של רואה החשבון מטעם משרד הפנים לשנת 1994 צויין כי לא נתקבלה תגובה של הנהלת העירייה לנתונים המפורטים בדו"ח מבקר העירייה שלפיהם כ- 42% מסך המכרזים לעבודות סלילה בנייה ופיתוח נמסרו לשני קבלנים.

9.2. המלצות

א. מכיוון שרוב עבודות פיתוח כבישים, מדרכות וניקוז עבור העירייה מבוצעות ע"י שני קבלנים, יש לשקול אפשרות של ביצוע בדיקה בשיתוף עם אגף ההנדסה או גורם חיצוני מקצועי לגבי יכולתם של קבלנים אלו לעמוד בביצוע החוזים הן מבחינת טיב העבודה והן מבחינת עמידה בלוח הזמנים.

ב. יש לשקול אפשרות לנסות להרחיב את מעגל ביצוע עבודות בנושא כבישים ומדרכות בין מספר קבלנים רב יותר על מנת להקטין את "תלות" העירייה במספר מצומצם של מבצעים.

ג. יש לשקול אפשרות להגדלת הפיזור באמצעים הבאים:

- (1) בחירה של קבלן שלא על פי קריטריון יחיד של המציע הזול ביותר, אלא הכדאי ביותר וזאת בהתייחס לטיב הביצוע, פיגורים במסירה ותוספות תוך כדי ביצוע.
- (2) ניסיון לעניין קבלנים נוספים להשתתף במכרזים המתפרסמים על ידי העירייה.

10. הצעות המוגשות לוועדות מכרזים בעותק אחד שלא בהתאם לתקנות

רקע

בתקנות חובת ומכרזים התשנ"ג - 1993 סעיף 18 מצוין כלהלן:

הגשת הצעות:

המעוניין להשתתף במכרז יגיש לוועדת המכרזים את הצעתו במקום ובמספר עותקים כפי שנקבע בתנאי המכרז; לא צוין בתנאי המכרז מספר עותקים - תומצא ההצעה בשני עותקים.

ממצאים:

כפי שהתרשמנו תוך כדי ההשתתפות בדיוני ועדת המכרזים - בדרך כלל הצעות מחיר המוגשות לוועדת המכרזים בעירייה מוגשות בעותק אחד בלבד וזאת בניגוד להוראות התקנות המצוטטות לעיל.

המלצה:

קביעת נוהל להגשת הצעות לוועדת מכרזים בשני עותקים

1. מומלץ לפרסם הנחייה אשר תחייב הגשת הצעות מחיר לוועדת המכרזים בשני עותקים כנדרש בתקנות.
2. מאחר ומדובר בתיקון ליקוי יש לרשום באופן בולט על גבי מסמכי המכרז שיומצאו למציעים כי מעתה העירייה תקפיד על מילוי הוראה מחייבת זו.

.11

עיקרי הממצאים וההמלצות

במסגרת דו"ח זה נבדקו בפירוט נהלי העבודה והדיווח בגין מכרזים וחוזים לביצוע עבודות פיתוח של כבישים, מדרכות וניקוז. הביקורת התייחסה לעבודה המבוצעת במסגרת מחלקות ההנדסה, הכספים ורכש ואספקה, בכל הנוגע לפרויקטים של פיתוח.

עיקרי הממצאים וההמלצות הקשורים לנוהלי העבודה והבקרה, מפורטים בפרקים הבאים.

מתוך הממצאים הרבים עולה תמונה של בעיה מערכתית בניהול ובקרה של הצדדים התפעולים והכספיים הקשורים לפרויקטים שבוצעו. הליקויים מצביעים על היעדר תקשורת נאותה בין הגורמים השונים העוסקים בתכנון, ביצוע בפועל ודיווח כספי וכן היעדר של דיווח לגורם ניהולי אחד שירכז את כל האספקטים של ביצוע הפרויקטים.

11.1. שיטת רישום מוטעית של הכנסות מהשתתפות בעלים בתקציבים בלתי רגילים הגדילה בכ- 8,744 אלפי ש"ח הן את ה"הוצאות הקבלניות" בתב"רים בשנת 1995 והן את ההכנסות מהשתתפות הבעלים והכנסות מקרנות הרשות בתב"רים מעבר להכנסות ולהוצאות בפועל (סעיף 3 לעיל).

מומלץ לשקול קביעת נוהל רישום של העברת עודפים הנותרים בכרטיסי הכנסות בתב"רים כהקטנה של הכנסות באותו תב"ר בעת העברתם לקרנות הרשות (ולא כהגבלת הוצאות כפי שמפורט בדו"ח). הביקורת מבקשת לציין כי המלצתה זו נתקבלה ע"י גזבר העירייה אשר הינחה את הנהלת החשבונות לבצע את התיקונים הדרושים. התיקון ימצא ביטוי בדו"ח הכספי המבוקר לשנת 1996, דבר שמקובל על דעת הביקורת במיוחד שמדובר בתב"רים בביצוע רב שנתי.

11.2. רישום ההוצאה בגין פרויקט אחד נעשה לשני תב"רים שונים. אופן רישום זה מקשה על המעקב אחר ביצוע התשלומים בגין הפרויקט ועל מעקב נאות אחר עמידה במסגרת התקציבית (סעיף 4.2 א' לעיל).

מומלץ לשקול קביעת נוהל המחייב רישום הוצאות בגין חוזה מסויים בתחום הפיתוח לכרטיס תב"ר אחד בלבד. רישום עקבי בכרטיס הנהלת החשבונות יתרום לבקרה נאותה על התשלומים המבוצעים במסגרת החוזה הספציפי.

11.3. לפי הרישום שהוצג לנו אין התאמה בין סכום החוזה שנחתם לבין סכום החוזה כפי שנקלט במערכת הממוחשבת (סעיף 4.2 ב' לעיל). אי התאמה בין סכום החוזה בפועל לסכום כפי שנקלט במערכת המחשוב מקשה על הבקרה התקציבית בניהול תקציבי הפיתוח (תב"ר).

מומלץ לשקול קביעת נוהלי בקרה שימנעו אי התאמה בין רישום פרטי החוזה במערכת המחשב ולפרטי החוזה החתום בפועל.

11.4. בסוף שנת 1995 נסגר כרטיס של תב"ר מסויים ע"י מנהלת החשבונות הראשית ע"י העברת היתרה לקרן הניקוז.
 בשנת 1996 נעשו רישומים בכרטיס "הסגור" לפי הוראה של סגן הגזבר לענייני תקציב.
 רישום כפי שתואר לעיל לכרטיסים "סגורים" יכול להטעות מקבלי החלטות המתבססים על הרישומים בכרטיסים הפעילים בלבד (סעיף 5 לעיל).

אנו ממליצים לשקול קביעת נוהל של סגירת כרטיס תב"ר הכולל את האלמנטים הבאים :

1. העברת המידע על הכרטיסים שנסגרו מהנהלת החשבונות לסגן הגזבר לענייני תקציב.
2. אפשרות לחסום רישום פעולות בכרטיסי תב"ר שנסגרו.
 גזבר העירייה, העומד בראש מינהל הכספים, יהיה אחראי על התיאום בין הגורמים השונים באגפו ועל נכונות הפעולות בספרים.

11.5. בגין מס' פרויקטים נחתמו חוזים המתייחסים לרחוב מסוים והעבודה בפועל בוצעה ברחוב אחר (סעיף 6 לעיל).
 בגין עבודה מסויימת בתוכנית העבודה השנתית באומדן של 400 אלף ש"ח לא הוצא מכרז כלל.
 במספר פרויקטים ישנה אי התאמה בין שם הגוף המתכנן או המפקח הרשום בתוכנית העבודה לבין הגוף המבצע את העבודה בפועל.

מומלץ לשקול קביעת נוהל במקרה של החלטה על אי ביצוע פרויקט שהוצא בגינו מכרז ונחתם בגינו חוזה. הנוהל יתייחס למספר נושאים :

- א.** אופן מתן הפיצוי לקבלן שחתם על החוזה.
- ב.** נהלים שיימנעו ככל האפשר הכנת מכרז וחתימה על החוזה כאשר יש גורמים שיכולים למנוע את ביצוע העבודה בפועל.
- ג.** איסור "העברה" של ביצוע לפי חוזה בגין רחוב "א" לביצוע ברחוב "ב".

כמו כן מומלץ לשקול אפשרות של קביעת נוהל לקבלת אישור מגורם מוסמך לשינוי הבחירה של הגוף המתכנן או המפקח על פרויקט המפורט בתכנית העבודה השנתית.

11.6. ריכוז כל הפונקציות באחריות של נושא תפקיד אחד מקשה על קיום נהלי בקרה נאותים המבוססים על הפרדת תפקידים וסמכויות.

מומלץ לשקול אפשרות של הפרדה בין האחריות לתחומי התכנון, הפיקוח ואישור סופי של חשבונות קבלנים. תחומי אחריות אלה מרוכזים היום בידי נושא תפקיד אחד בעירייה. פיצול האחריות יקל על קיום נוהלי בקרה נאותים באגף ההנדסה.

מומלץ גם לכלול בחוזה עם הקבלנים המבצעים סעיף אשר יחייב את הקבלן לערוך על חשבונו בדיקות מעבדתיות, אשר יעידו על איכות עבודתו ולמסור את ממצאי הבדיקה כתנאי לביצוע התשלומים הסופיים.

11.7. בבדיקת הביקורת לשנים 1995 ו-1996 נעשתה השוואה בין הסכומים שניתנו כאומדן המכרז ובין ההצעות הזולות במכרז ונמצאו במקרים רבים הצעות כסכומים הנמוכים בשיעור רב מהאומדן (סעיף 7 לעיל). לדעת הביקורת מצבים כאלה מצביעים על איכות ואמינות נמוכות של האומדנים הנערכים והמוגשים לוועדת המכרזים. סטיות מהותיות בין האומדן לבין ההצעות המוגשות פוגע ביעילות של השימוש באומדן לצרכים ניהוליים.

מומלץ לשקול קביעת נוהל להכנסות אומדנים ובדיקתם בהתבסס על מחירים עדכניים כפי שהם באים לידי ביטוי בחוזים שנחתמו.

11.8. הביקורת מצאה במספר מקרים הפרשים משמעותיים בין המחיר כפי שנקבע בחוזה לבין המחיר ששולם בפועל עבור פריטים (סעיף 8 לעיל):

א. במספר מכרזים יש הפרש משמעותי בין כמויות המצויינות בכתבי הכמויות לכמויות המבוצעות בפועל.

ב. כאשר אין ציון בכתב הכמויות של עבודות מסויימות שביצועם נדרש, המחיר לביצוע בפועל נקבע במשא ומתן בעת עריכת החשבון בהתבסס על תעריף המצויין במחירון מקובל של עבודות עפר.

ג. במכרזים כלולים סעיפים בגין עבודות יומיות (עבודות רג"י) במחיר סמלי של 1 ש"ח שלעיתים אינן מבוצעות בפועל.

מומלץ לשקול קביעת נוהל שיחייב ביצוע עבודה באתר מסוים רק על בסיס ספציפי לאותו אתר ובמחירים שנקבעו באותו מכרז. ביצוע עבודה באתר שונה יחייב הכנת מכרז חדש באופן ספציפי לאתר השני.

נוהלי עבודה ובקרה יחייבו :

- א. הכמויות הכלולות בכתב הכמויות תהיינה קרובות ככל האפשר לכמויות הנדרשות לפרויקט בפועל.
- ב. כתבי הכמויות יכללו את כל הסעיפים שביצועם נדרש לפרויקט.
- ג. לא יכללו בכתבי כמויות סעיפים בגין עבודות שייתכן ולא יבוצעו.

יש לשקול קביעת נוהל של רישום בחוזה על בסיס מוסכם לקביעת מחירי פריטים שביצועם יידרש במהלך העבודה ומחירם אינו כלול בחוזה.

בנוסף יש לשקול קביעת נוהל לפסילת הצעות הכוללות מחירים שאינם סבירים ואשר עלולים לגרום להטייה של תוצאות המכרז.

11.9. שני קבלנים זכו בחלק גדול יחסי מהמכרזים בהם השתתפו בשנים 1993-5 (סעיף 9 לעיל).

א. מכיוון שרוב עבודות פיתוח כבישים, מדרכות וניקוז עבור העירייה מבוצעות ע"י שני קבלנים, יש לשקול אפשרות של ביצוע בדיקה בשיתוף עם מחלקת ההנדסה או גורם חיצוני מקצועי לגבי יכולתם של קבלנים אלו לעמוד בביצוע החוזים הן מבחינת טיב העבודה והן מבחינת עמידה בלוח הזמנים.

ב. יש לשקול אפשרות לנסות להרחיב את מעגל ביצוע עבודות בנושא כבישים ומדרכות בין מספר קבלנים רב יותר על מנת להקטין את "תלות" העירייה במספר מצומצם של מבצעים.

ג. יש לשקול אפשרות להגדלת הפיזור באמצעים הבאים :

* בחירה של קבלן שלא על פי קריטריון יחיד של המציע הזול ביותר, אלא הכדאי ביותר וזאת בהתייחס לטיב הביצוע, פיגורים במסירה ותוספות תוך כדי ביצוע.

* ניסיון לעניין קבלנים נוספים להשתתף במכרזים המתפרסמים על ידי העירייה.

11.10. כיוון שהתרשמנו תוך כדי השתתפות בדיון ועדת המכרזים - הצעות מחיר המוגשות לוועדת המכרזים בעירייה מוגשות בעותק אחד בלבד וזאת בניגוד להוראות התקנות המצוטטות לעיל.

מומלץ לקבוע נוהל המחייב הגשת הצעות מחיר לוועדת המכרזים בשני עותקים כנדרש בתקנות. מאחר ומדובר בתיקון ליקוי יש לרשום באופן בולט על גבי מסמכי המכרז שיומצאו למציעים כי מעתה העירייה תקפיד על מילוי הוראה מחייבת זו.

נספח א' - דו"ח המבקר מטעם משרד הפנים 1994 ליקויים בתב"רים בגין כבישים ומדרכות

דו"ח המבקר מטעם משרד הפנים לשנת 1994, בפרק הדן בתקצוב
הבלתי רגיל, צוינו הליקויים הבאים בתב"רים בגין כבישים ומדרכות:

א. ביצוע פרויקטים ללא מכרז

תב"ר מס' 956 כבישים ומדרכות. נעשו עבודות ברח' דוד אלעזר לקראת יום העצמאות במסגרת תב"ר זה, ללא שהוצא מכרז בגין הפרויקט.

תגובת העירייה: "רח' דוד אלעזר הוא המשך רח' גולומב. באישור המועצה הורחב המכרז ב- 50% להשלמת עבודות טרם יום העצמאות. במקום זה התגודדו ביום העצמאות עשרות אלפי אנשים והיה בכך צורך ביטחוני".
אישור המועצה הובא ע"י מנכ"ל העירייה.

ב. סטיות מהותיות בין הסכום שנחתם בחוזה לבין תשלום לקבלן בפועל

תב"ר 956 כבישים ומדרכות - עבודות ברחוב סירקין לוינסקי. נחתם חוזה בסך 48,700 ש"ח לפני מע"מ. הפרויקט בפועל בוצע ב- 2 שלבים:
שלב א' - עבודות סלילה ופיתוח ברח' סירקין - לוינסקי. לאחר חלק זה היתה הפסקה בפעילות שחודשה בצו נוסף להתחלת עבודה בתאריך 26.3.95 ברחובות סירקין, לילינבלום וקרל נטר. התשלומים לקבלן כולל חלק זה הגיעו לסכום של 1.2 מיליון ש"ח, פי 2.5 מסכום החוזה המקורי.

תגובת העירייה: "העבודה בוצעה במסגרת שני חוזים נפרדים:

1. החוזה המקורי אשר הוגדל עד 25% בסמכות מהנדס הרשות.
2. חוזה אשר יועד מראש לדרך קדומים, אשר כלל אלמנטים זהים, מאחר והעבודה בדרך קדומים הופסקה - הועבר החוזה לרחוב יערה, גם כאן בהגדלה של 25% בסמכות מהנדס הרשות. מספר החוזה של דרך קדומים באחריות יוסי מאיר".

הערת הביקורת לתגובת העירייה: על פי תקנות העירייה (מכרזים) התשמ"ח - 1987 המפורטים בסעיף 10.4.2, מועצת העירייה היא זו הרשאית לאשר הגדלת חוזה ולא מהנדס העירייה.

ג. חתימת חוזה או צו להתחלת העבודה שניתן לפני אישור התב"ר ע"י מועצת העיריה ומשרד הפנים

תב"ר 956 כבישים ומדרכות

אישור התב"ר ע"י מועצת העיר ניתן בתאריך 16.3.94.
אישור התב"ר ע"י משרד הפנים ניתן בתאריך 31.5.94.
פרסום המכרז לביצוע עבודות פיתוח ברח' אז"ר הנעשות במסגרת תב"ר זה נעשה בתאריך 3.6.93.
חתימת החוזה עם הקבלן ב.י.פ.א. חב' לפיתוח בע"מ נערכה בתאריך 1.3.94.

ד. אי הקפדה על כיסוי ביטוחי לקבלן לפני תחילת העבודה ועד סיום העבודות בפועל

תבר"ים 954, 955 ביוב וניקוז

פוליסת הביטוח שהומצאה לידינו תוקפה החל מיום 1.9.94 בעוד שצו להתחלת העבודה ניתן ביום 17.4.94, היינו העבודה בוצעה במשך 4.5 חודשים ללא כיסוי ביטוחי מתאים.

תב"ר 956 כבישים ומדרכות

רחוב אז"ר

פוליסת הביטוח שהומצאה לידינו תוקפה החל מיום 26.4.94 בעוד שהצו להתחלת העבודה ניתן ביום 17.4.94, היינו כ- 10 ימים ללא כיסוי ביטוחי מתאים.

רחוב גולומב

תוקף פוליסת הביטוח שהומצאה לידינו מסתיים ביום 2.2.95, העבודות בפועל נמשכו מעבר לתאריך זה. לא הומצאה לידינו פוליסת ביטוח המכסה את תקופת ביצוע העבודה עד סופה.

רחוב סירקין - לוינסקי

תוקף פוליסת הביטוח שהומצאה לידינו מסתיים ביום 2.2.95. העבודות בפועל נמשכו מעבר לתאריך זה. לא הומצאה לידינו פוליסת ביטוח המכסה את תקופת ביצוע העבודה עד סופה.

תגובת העירייה: "אין מבצעים עבודות ללא ביטוח. מאחר ולא תמיד יש התאמה בין מועד צו העבודה והתחלת העבודה בפועל. כאשר העבודה מתחילה מאוחר יותר, כמו כן - מדובר בקבלנים המבצעים עבודות רבות עבור העירייה, ולהם פוליסות ביטוח מתמשכות".

ה. אי הקפדה על לקיחת ערבות ביצוע בשיעור הדרוש

תבר"ים 954, 955 ביוב וניקוז
 החוזה עם הקבלן א. בסון את א. כרמל נחתם ב- 2.5.94 בעוד
 שערבות הביצוע ניתנה בתאריך 10.11.94.

תב"ר 956 כבישים ומדרכות
רחוב אז"ר
 לא הומצאה לידינו ערבות בצוע.

רחוב סירקין - לוינסקי
 לא הומצאה לידינו ערבות ביצוע.

תגובת העירייה: "הנוהג אשר רווח הוא כי הקבלן ימציא את
 הערבות לאחר חתימת החוזה, וזאת מאחר ומדובר בהוצאה
 כספית והקבלן איננו מגיש הערבות אלא כאשר הוא בטוח כי
 העבודה בידיו. יש לציין כי תהליך חתימת חוזה אורך לפעמים
 מספר שבועות ומדובר בהוצאה משמעותית.
 איננו מקבלים את העובדה כי בוצעה עבודה ללא ערבות. עקב חוסר
 סדר יתכן בהחלט והערבות לא תויקה במקום ולכן לא נמצאה.
 הערבות בעת ביצוע הביקורת, למרות שהערבות בפועל נמסרה.
 קיום ערבות ופרטיה נבדק גם על ידי סגנית מנהל המחלקה לרכש
 ומחסנים וגם על ידי המחלקה המבצעת.
 לאחר השלמת ההערכות באגף הגזברות תועבר האחריות לבקרת
 הערבויות לגזברות, המלווה בתוכנה של החב' לאוטומציה לעניין
 זה, ומקרה מצער כמו זה לא יישנה".

ו. אי הקפדה על לקיחת ערבות בסך 10% מהקבלת

כללי
 מתוך החוזה סעיף 14א':

"בעת קבלת התשלום הסופי יפקיד הקבלן בידי העירייה ערבות
 בסך 10% מהסכום המצטבר של כל החשבונות החלקיים
 והחשבון הסופי שאושרו ע"י העירייה (כולל מע"מ), ואשר תעמוד
 בתוקפה במשך שנה אחת מיום קבלת תשלום החשבון הסופי".

ממצאים

תבר"ים 954, 955 ביוב וניקוז
 התקבלה ערבות בדק מהקבלן א. בסון את א. כרמל בע"מ בשיעור
 של כ- 5% בלבד.

תב"ר 956 כבישים ומדרכותרחוב אז"ר

נתקבלה ערבות בדק מב.י.פ.א. - חברה לפיתוח בע"מ בשיעור של כ- 6% בלבד.

רחוב גולומב

נתקבלה ערבות בדק מב.י.פ.א. - חברה לפיתוח בע"מ בשיעור של כ- 5% בלבד.

תגובת העירייה: "אחריות לטיב ניתנת מעבר לשנה. לפיכך בעבודות המתמשכות מעבר לשנה, כגון ביוב וניקוז, ערבות לביצוע צריכה להיות לפיכך לחלק היחסי אשר בוצע בשנה אחת (משך הערבות לשנה).
הערבות ניתנת לביצוע עבודות אשר יש לגביהם בדק, ואין ערבות לגבי עבודות שאין להם בדק כגון פירוקים, הריסות וכו', לפיכך אין ערך הערבות 10% מהחשבון".

ז. העברות בין תבר"ים

<u>מס' תב"ר</u>	<u>מס' התב"ר שאליו הועבר התקציב</u>	<u>תאריך</u>	<u>סכום</u>
956	914	31.12.94	410,511
852	956	31.12.94	2,103,032
988	860	26.5.94	185,558
956	988	16.11.95	477,883

תגובת העירייה: "עבודות הניקוז והביוב מוגדרים בתיאור התב"ר בביצוע עבודות לפיתוח רשת הביוב והניקוז בעיר. ההעברה מתב"ר לתב"ר נעשתה לאותו נושא בתב"ר משנה קודמת לשנה חדשה. ההעברה זאת נעשתה על מנת לא לגרור תב"רים ישנים, ולאפשר סגירת התב"רים הקודמים לאותו נושא. לאור הערת הביקורת אנו "סוגרים" תב"רים לא מנוצלים".

ח. אי הקפדה על גבית פיצויים מקבלן המאחר במסירת העבודהתב"ר 956 כבישים ומדרכותרח' אז"ר

צו להתחלת העבודה ניתן ביום 17.4.94 ל- 3 חודשים. לפי אישור המפקח העבודות הסתיימו ב- 29.9.94. לא ניגבו פיצויים בגין האיחור במסירת העבודה.

רח' סירקין - לוינסקי

צו להתחלת העבודה ניתן ביום 26.7.94 ל- 45 יום. בפועל העבודות נמשכו גם בשנת 95. לא ניגבו פיצויים בגין האיחור במסירת העבודה.

נספח ב' - תב"רים בפרק נכסים צבוריים (74) 1995

<u>ביצוע 95</u>	<u>ביצוע תשלומים עד 95</u>	<u>תקציב מאושר</u>	<u>תאריך אשור</u>	<u>שם</u>	<u>מס' תב"ר</u>
	<u>₪</u>	<u>אלפי</u>			
62	1,136	1,500	28.7.88	פיתוח אזור תעשייה	684
-	2,280	2,300	4.2.93	חניון ככר הכוכב	697
137	-	200	17.3.91	חניונים צבוריים	806
(426)	426	2,000	23.12.90	מדרכות באזור התעשייה	807
824	2,376	3,200	2.10.94	ניקוז 93	892
449	1,497	1,200	9.3.93	גנים צבוריים	897
170	330	500	9.3.93	קיר אקוסיטי ברד' בן יהודה	900
128	2,372	2,500	10.10.93	כביש ב.מ.3	927
48	519	800	15.3.93	פתוח תשתית בשכ' התקומה	929
(146)	515	650	20.9.93	גינון ומיגון אקוסיטי	946
218	65	543	2.11.93	צמתים ויצמן הרצל דב הז	953
2,522	-	1,500	31.5.94	ניקוז	955
3,571	2,656	5,000	29.12.94	כבישים ומדרכות	956
53	347	400	31.5.94	תאורת רחובות	965
76	724	1,500	28.12.94	שיפוצי כבישים	966
263	712	1,000	31.5.94	רמזורים בצמתים ויצמן	968
2	18	80	31.7.95	סככות המתנה	969
2,932	3,576	6,500	31.12.95	המשך עוקף צפוני	980
47	884	1,000	31.5.94	פיתוח שטח ציבורי	981
(310)	1,801	2,900	31.7.95	עבודות שקום בשכ' יוספטל	988
4	-	200	2.10.94	שיפוצים בטיחותיים	998
-	-	360	2.10.94	תכנית אב תחבורתית	1000
2,709	291	3,000	2.10.94	פיתוח ככר העיר	1001

<u>ביצוע 95</u>	<u>ביצוע תשלומים עד 95</u>	<u>תקציב מאושר</u>	<u>תאריך אשור</u>	<u>שם</u>	<u>מס' תב"ר</u>
	<u>ש"ח</u>	<u>אלפי</u>			
1,225	-	2,500	22.2.95	ניקוז	1008
2,652	-	5,000	22.2.95	כבישים	1009
-	-	2,400	26.10.95	פיתוח ב.מ. 2	1024
121	-	8,000	26.10.95	פיתוח ב.מ. 4	1025
865	-	1,500	26.10.95	פיתוח ב.מ. 1-3	1026
895	-	1,000	30.4.95	גינון	1027
375	-	1,000	30.4.95	גינון ופיתוח רח' בן יהודה	1028
42	-	250	31.7.95	רמזורים בן יהודה	1029
623	-	750	30.4.95	שפוצי מדרכות ברח' ויצמן	1030
364	-	500	30.4.95	שפוצי כבישים ומדרכות	1031
300	-	300	30.4.95	דרך קדומים - מדרכה	1032
750	-	750	30.4.95	3 ככרות	1033
61	-	700	31.7.95	2 רמזורים	1034
401	-	480	26.7.95	תאורה	1035
700	-	700	30.4.95	שיקום רחובות דוד אלעזר	1039
258	-	500	31.7.95	מיחשוב	1040
90	-	150	26.6.95	תכנון חניון השוק	1044
29	-	35	26.6.95	סככות	1045
-	-	60	26.6.95	שיפוץ מקלט ברח' נחשון	1053
54	-	3,000	4.1.96	צומת הכניסה לעיר	1071
-	-	5,000	18.12.95	כבישים	1079
<u>9,805</u>	סה"כ דף 2				
<u>13,333</u>	סה"כ דף 1				
<u>23,138</u>	סה"כ כללי				

נספח ג' - מחירים בחשבון הגבוהים ממחירים בחוזה

(רח' בורוכוב - ליפן - מדרכות דרומיות

חשבון מיום 20.3.96 - ביצוע לפי מכרז 93/95)

<u>שם הסעיף</u>	<u>כמות</u>	<u>מחיר לפי חוזה</u>	<u>סה"כ לפי חוזה</u>	<u>מחיר לפי ח-ן</u>	<u>סה"כ לפי ח-ן</u>	<u>הפרש</u>
פרוק משטחי בטון	180	5.5	990	13	2,340	1,350
חפירה למדרכות	359	6	2,154	6.5	2,334	180
חפירה בכביש	312	6	1,872	6.5	2,028	156
מצע סוג א' 40 ס"מ	265	35	9,275	37	9,805	530
מצע סוג א' 20 ס"מ	240	35	8,400	37	8,880	480
רסוס	466	1.3	606	1.5	699	93
אספלט 5	466	14.5	6,757	17	7,922	1,165
אבן שפה	652	34	22,168	36	23,472	1,304
אבן גן	54	23	1,242	28	1,512	270
רצוף משתלבות	1,189	45.5	54,100	54	64,206	10,106

נספח ד' - פריטים הכלולים בחשבון הקבלן

אך אינם כלולים בחוזה. (רח' המלאכה חוזה 50/95)

<u>שם הסעיף</u>	<u>כמות</u>	<u>מחיר ליחידה</u>	<u>מחיר סה"כ</u>	
צנור נקוז ורשת	7	140	980	אין מחיר בחוזה
פרוק גדר חיה, רשת ויסוד	179	9.8	1,754	אין מחיר בחוזה
פרוק שערים והתקנה	20	90	1,800	אין מחיר בחוזה
בנית קירון אבן	218	147	32,046	אין מחיר בחוזה
פרוק מתקני אשפה	17	70	1,190	אין מחיר בחוזה
חתוך בטון	20.75	20	415	אין מחיר בחוזה
בנית חגורות בטון	3.07	600	1,844	אין מחיר בחוזה
פרוק מדרגות	3	4.9	147	אין מחיר בחוזה
חתוך סבכה	2	100	200	אין מחיר בחוזה
תקון גדר בין שכנים	20	20	400	אין מחיר בחוזה
אספקה ופזור חמרה	8	18	144	אין מחיר בחוזה