

המחלקה לשירותי בינוי ואחזקה

כללי

1. המחלקה לשירותי בינוי ואחזקה באגף משאבי חינוך במינהל החינוך והתרבות (להלן: "המחלקה") אחראית על האחזקה השוטפת של מוסדות החינוך השונים בעיר ועל ביצוע שיפוצים נדרשים במוסדות אלו. המחלקה כוללת 11 תקנים ובהם מנהל המחלקה, פקידת תיאום, מנהל מדור אחזקה, עוזר טכני, 4 מפקחי בנייה אזוריים, מפקח חשמל, מפקח אינסטלציה, ומהנדס אחראי.
2. מטרת הביקורת היתה לבדוק את הפעילות השוטפת של המחלקה, היקפה ותקינותה.
3. לצורך עריכת הביקורת, נפגשה הביקורת עם: מנהל המחלקה, מפקחים אזוריים במחלקה וסגנית חשב מינהל החינוך. כמו כן, הביקורת הסתייעה בבדיקת חשבונות קבלנים שנערכה בחשבות המינהל.
4. הביקורת נערכה בתקופה שבין החודשים אוגוסט – נובמבר 2001 ע"י עו"ד זהבה קמיל.

רקע

תקציבים

5. תקציב המחלקה לשנת 2001 היה 2,912,000 ש"ח. תקציב פעולות המחלקה לביצוע שיפוצים ואחזקה לשנת 2001: תקציב לפעולות אחזקה ושיפוצים שוטף - 11,759,000 ש"ח. תקציב בלתי רגיל לשיפוצים (תב"ר) 7,400,000 ש"ח ותוספת לנושאי בטיחות בסך 4,000,000 ש"ח. בשנת 2001 הוקצב בתקציב התב"ר סכום של 17,500,000 ש"ח לביצוע פרויקט שיפוץ חזות בתי ספר וגני ילדים שהוצא מתחום אחריותה של המחלקה.
- בשנת 2000 תקציב פעולות המחלקה היה: תקציב פעולות שוטף - 11,908,000 ש"ח, תב"ר - 9,270,000 ש"ח. בנוסף, המחלקה מפעילה תקציבים חיצוניים – משרד החינוך, מפעל הפיס וכו'.

מכרזים

6. לביצוע פעולות אחזקה שוטפת מפעילה המחלקה קבלנים חיצוניים. המחלקה מוציאה מכרז לנושא אחזקה שוטפת ומכרז לנושא אחזקת חשמל. בכל מכרז נבחרים 2 קבלנים לפחות, המבצעים אחזקה שוטפת בחלק ממוסדות החינוך בעיר (לא כל מוסדות החינוך נכללים בחוזה האחזקה).
7. בהעסקת קבלני חוץ לביצוע שיפוצים משתמשת המחלקה בשירותי הקבלנים שנבחרו במכרז הכללי לביצוע שיפוצים המוצא ע"י אגף מבני ציבור במינהל בת"ש. לצד המכרז הכללי קיימים מספר מכרזים ספציפיים לביצוע עבודות ייחודיות בנושא תיקוני אלומיניום, מסגרות, חשמל, עבודות צבע, פחחות, מתקני תברואה, איטום ועוד.

8. עד סוף שנת 2000 היה בתוקף מכרז שיפוצים מס' 402/97 והמכרזים הספציפיים שנלוו אליו. המחירים במכרז הכללי בפרקים הספציפיים חשמל, אינסטלציה וכדומה היו זהים למחירי אותם הסעיפים במכרזים הספציפיים. ניתן היה לחשב לקבלן במכרז ספציפי את התמורה לעבודה שאינה כלולה בסעיפי המכרז הספציפי ע"פ סעיפי המכרז הכללי (אישור לפעולה זו היה עקרוני וכן הפעולה התאפשרה מבחינה טכנית מיחשובית).
9. במכרז הכללי שנכנס לתוקף בסוף שנת 2000, מכרז מס' 107/2000, המחירים שנקבעו בו לסעיפי העבודות הספציפיות: חשמל, איטום וכו', נקבעו כגבוהים מאותם סעיפים במכרזים הספציפיים. בדברי הסבר למכרז נקבע בסעיף 7.1.1 כי אם יידרש הקבלן (במכרז ספציפי) לבצע עבודות שאינן כלולות בכתב הכמויות, ייקבעו המחירים על פי הסעיפים המופיעים במכרז הכללי (מחירי המכרז לאחר ההנחה ובהנחה נוספת של 10%). למרות הוראה זו, בהפעלת המכרז החדש לא הותר למפקחי המחלקה לעשות שימוש בסעיפים מהמכרז הכללי למכרזים הספציפיים (אפשרות זו נחסמה בתוכנה). קביעה זו עוררה בעיות בהפעלת הקבלנים במכרזים הספציפיים שכן לעיתים דחופות נדרש הקבלן הספציפי לבצע עבודות נוספות כחלק מעבודה הכוללת שלא תומחרו במכרז. לאחר תקופה בה נתגלו קשיים חוזרים ונשנים, הוכנה במחלקה רשימה ארוכה של סעיפים החסרים במכרזים הספציפיים. רשימה זו אושרה ע"י ועדת מכרזים בחודש מאי 2001 תוספות נוספות אושרו בתקופה מאוחרת. למרות התוספות הרשימה אינה מקיפה את כל הסעיפים הנדרשים, ולעיתים לא ניתן להפעיל קבלן ספציפי לביצוע מלוא העבודה הנדרשת.
10. במכרזים ספציפיים: איטום, עבודות חשמל ופחחות נבחר קבלן אחד בלבד. לדברי מפקחי המחלקה נתגלו קשיים בהפעלת קבלן האיטום ולא היתה אלטרנטיבה לשירותיו.
11. בחוזה הכללי שהיה תקף עד סוף שנת 2000 נבחרו 5 קבלנים לאחר שהשוו את אחוז ההנחה לאחוז ההנחה של הזוכה 18%.
12. במכרז הכללי 107/00 הגישה חברת מ.י. את הצעת המחיר הזולה ביותר, (אחוזי הנחה בשיעור של 18%). החברה זכתה ב 20% מכלל העבודה ושאר הקבלנים שהגישו הצעות בשיעור הנחה הנמוך מ-18% נתבקשו להשוות את אחוז ההנחה לזוכה השני (הנחה של 12%) והתחלקו ביתרת היקף העבודה.
13. במכרז ספציפי לביצוע עבודות מסגרות חרש (104/2000) נבחרו 2 קבלנים שאחד מהם מבצע את העבודה באחוז הנחה של 13% והשני בתוספת של 3%. הביקורת מציינת כי במרבית המכרזים קבלנים מצטרפים לזוכה לאחר שהשוו את שיעור ההנחה שלהם לשיעור ההנחה של הזוכה.

ממשקים בין מכרזים

14. קיימים קבלנים הנותנים שירותים הן במסגרת מכרז האחזקה והן במסגרת מכרז הכללי או הספציפי. כמו כן קיימת לעיתים חפיפה בין קבלני המכרז הכללי לקבלני המכרזים הספציפיים.
15. לא קיימים נהלים או הנחיות בכתב לגבי בחירת והתאמת סוג המכרז לעבודה הנדרשת. הביקורת לא מצאה קריטריונים בכתב התוחמים את השימוש בשירותי קבלן ממכרז ספציפי בעבודה מעורבת (לדוגמא: עבודת חשמל שיש בה אלמנטים נוספים) באבחנה משימוש בשירותי קבלן השיפוץ כללי. כמו כן לא נקבעו כללים להפעלת קבלן זה או אחר כשעבודה אינה נכללת בחוזה האחזקה-הפעלת קבלן אחזקה, קבלן ספציפי או קבלן שיפוצים כללי, וכן על פי איזה תעריף יש לפעול. בחוזה אחזקה חשמל נכתב כי יש לפרט בהזמנת העבודה את הנימוקים לכך שקבלן האחזקה מופעל לעבודה נוספת במקום קבלן שיפוץ כללי. הדבר לא מבוצע. כמו כן נקבע כי מחירי העבודות הנוספות יתבצעו על סמך החוזים השנתיים העירוניים לביצוע עבודות דומות.

פיקוח המחלקה על ביצוע עבודות ע"י קבלני אחזקה

16. קבלני האחזקה מטפלים באחזקת חלק מבתי ספר, גני ילדים ומוסדות אחרים ומתוגמלים בסכום קבוע על ביצוע עבודות אחזקה חודשית שוטפת בתחשיב של אחזקה עבור כל חדר (כיתה). בנוסף, במידה והשתמשו בחומרים, תמורתם משולמת בנפרד ע"פ תעריף הקבוע בחוזה. קבלן האחזקה פ. טיפל בשנת הלימודים תשס"ב ב-843- כיתות בתעריף בסיסי של 36 ש"ח לכיתה. קבלן האחזקה א.ר. טיפל בשנת הלימודים תשס"ב בכ-400- כיתות. קבלן האחזקה פ. טיפל ב-1,225- כיתות בשנת הלימודים תשס"א. קבלן האחזקה א.ר. טיפל ב-632- כיתות בשנת הלימודים תשס"א.
- יש לציין כי בחודשים יולי – אוגוסט מכרז האחזקה אינו מופעל וקבלני האחזקה מתוגמלים על ביצוע כל עבודה עפ"י המכרז הכללי. מחירי המכרז הכללי גבוהים ממחירי מכרז האחזקה.
17. קבלני האחזקה מופעלים באופן הבא: במקרה של תקלה מתקשרת הגנת בגן ילדים, או גורם כלשהו מבית הספר ישירות לקבלני האחזקה והקבלנים מוזמנים ללא ידיעת המחלקה לביצוע תיקונים. הקבלן המוזמן ומזמין התיקון אינם מעדכנים את המחלקה בתקלה בהזמנת העבודה או בסיומה של העבודה.
18. בסוף כל חודש מעביר קבלן האחזקה למחלקה דרישה לתשלום המורכבת מריכוז החומרים שעשה בהם שימוש בצירוף הוראות עבודה המכילות תיאור עבודה לקוני. ההוראות חתומות בדר"כ בחתימות בלתי מזהות ע"י גורם מהמוסד. מפקח האזורי במחלקה אמור לאשר את החשבון. בנוסף לדמי האחזקה השוטפים החודשיים על המפקח לאשר את כמויות החומרים המדווחות. בידי מפקחי המחלקה לא קיימים רישומים לגבי העבודות שבוצעו. המפקחים אינם מבצעים פיקוח על עבודות אחזקה אלו ולדבריהם הדבר אינו אפשרי במסגרת העבודה המוטלת עליהם. חשבונות התשלום אחזקה הינם ידניים אינם ממוחשבים ואינם מוזנים למערכת הממוחשבת.

19. בהמשך לטענות מפקחי המחלקה שאין בידיהם כלים לאשר את הנתונים לתשלום החלו המפקחים משנת 2001 לאשר בחשבון את המחירים בלבד, וסירבו לאשר את הכמויות, ובאופן זה הועבר החשבון לתשלום. בתאריך 2/8/2001 שלחו מכתב למנהל המחלקה והודיעו כי הם מתנערים מכל אחריות לתקינות חשבונות האחזקה, מאחר ולא ניתן פתרון הולם לבעיית הפיקוח וחוסר הידיעה.
20. בעבר הועסק במחלקה מוקדן שקיבל קריאות של תקלות השבר ממוסדות החינוך השונים, הזין אותם למחשב, הפנה את הקבלן המתאים ותיעד את תאריך התיקון ומהותו. משרה זו בוטלה. לדעת מנהל המחלקה והמפקחים, משרת מוקדן היתה חיונית ואיפשרה בקרה ושליטה על פניות המוסדות, ניתוב הפניות תוך קביעת סדרי עדיפויות והפעלת פיקוח על הקבלנים. כמו כן, מיחשוב החומר היה לעזר רב באיסוף מידע על תקלות חוזרות ונשנות ועל היקף עבודות האחזקה במוסדות השונים.
21. לאחרונה, בחודש ספטמבר 2001, הוציא מנהל המחלקה הוראה לגנות גני הילדים לאשר את ביצוע העבודה בחותמת המוסד כדי למנוע מקרים בהם לא ניתן לזהות מי הגורם שחתם ואישר. הגורמים המקבלים את השירות הונחו להוסיף פירוט בדיווח והקבלן נדרש להגיש את חשבונות האחזקה פעמיים בחודש. גם בשינויים אלו אין המפקחים יוצאים לשטח לפיקוח על פעילות האחזקה.
22. כאמור חשבונות האחזקה אינם ממוחשבים ואינם מוזנים למחשב ולכן לא קיים דיווח ומעקב על מספר התקלות ומהותן בכל מוסד. הביקורת מציינת כי מידע זה יכול היה לשמש, הן בהערכה לקביעת תעריף לקבלני האחזקה והן לאיתור נחיצות ודחיפות ביצוע שיפוצים בכל מוסד עפ"י מספר התקלות החוזרות.
23. ההיקף השנתי של חשבונות האחזקה לשנת 2000 הסתכם בסכום של כ-4,300,000 ש"ח. קבלני האחזקה מבצעים עבודות נוספות מעבר לעבודות הקבועות בחוזה האחזקה. במקרים אלו נלקחים המחירים בדר"כ מסעיפי המכרז הכללי (ראה פירוט בסעיף 80). הביקורת לא מצאה כללים כתובים או נוהל עבודה הקובע את הממשק בין מכרז האחזקה למכרזים האחרים. ההחלטה באם סעיף הנדרש לביצוע כלול במכרז האחזקה אם לאו נתונה לשיקול דעת של כל מפקח. ההחלטה לאחר הקביעה (כי סעיף העבודה שנדרש אינו כלול בחוזה האחזקה) באם להפעיל קבלן אחזקה או קבלן ממכרז ספציפי או קבלן מהמכרז הכולל אינה מתחמת בסכומים ובקריטריונים ברורים. הביקורת לא מצאה במקרים בהם הופעל קבלן האחזקה אישור מראש בכתב מנומק של המפקח לביצוע העבודה ועל פי איזה מחירי מכרז תבוצע. בחלק מהחשבונות בחר קבלן האחזקה להסתמך על מכרז הספציפי, ובחלקו הסתמך על המכרז הכללי. החשבונות אושרו במחלקה.
24. במכרז הכללי קיימת הוראה כי כשקבלן שיפוץ כללי מבצע עבודות אחזקה שסכומם אינו על 10,000 ש"ח תשולם לו תוספת של 10% למחירי המכרז. הנחיה זו מופעלת גם בחשבונות

המוגשים ע"י קבלני אחזקה המבצעים עבודות מחוץ למכרז האחזקה. הביקורת מציינת כי בדר"כ העבודות הנוספות שמבצע קבלן האחזקה, היקפם הכספי קטן מ-10,000 ש"ח.

25. אחזקה במוסדות בניהול עצמי – בבתי ספר שעברו לשיטת ניהול עצמי, מחליטה ומבצעת הנהלת המוסד טיפולי אחזקה ושיפוצים עד סכום של 10,000 ש"ח על פי שיקול דעתה ללא מעורבות ופיקוח של מפקחי המחלקה המקצועיים. המוסד משתמש לעתים בקבלנים שאינם קשורים למכרזי העירייה. לאור זאת אין המפקחים יכולים להטיל פיקוח על איכות העבודה, התאמתה לתקנים ולחוות הדעת המקצועית. מינהל החינוך הוציא חוברת הנחיות לבתי ספר בניהול עצמי, ביניהם הנחיות לעניין ביצוע עבודות אחזקה ע"י בתי הספר. עפ"י הוראות אלו בית הספר רשאי לפעול באופן עצמאי, למעט במצבים של: שינוי ייעוד חדרים, פירוק והריסה, חפירה, יציקת בטון, בניית קירות, שינויים במערכת האינסטלציה או מערכת החשמל. המוסדות אינם מחוייבים לעבוד עם הקבלנים שזכו במכרזים העירוניים.

26. לדברי המפקחים, קיימות עבודות, הגם שבהיקפן הכספי אינו עולה על סכום של 10,000 ש"ח, שיש בהם הכרח לאישור מהנדס בשל כך שמדובר בעבודות קונסטרוקציה או אלמנטים בטיחותיים. לעתים אין למנהלת המוסד הידע המקצועי הנדרש לאבחון בין עבודות אלו ואחרות. קיימים מקרים בהם בבתי ספר בניהול עצמי הותקנו שקעי חשמל שלא ע"פ תקן הגובה הנדרש, הותקנו מכסי ביוב לא תקינים, בוצעו עבודות של תקרות אקוסטיות, הדבקת קרמיקות במקלט (בית ספר אילנות) והדבקת שטיחים ללא בדיקת תקני בטיחות מקדמית הנדרשת.

27. בתחילת שנת 2001 הוגשה תלונה למשטרת ישראל על ידי נציג מחלקת צופים במינהל החינוך והתרבות, על פיה החברה המועסקת ע"י המחלקה לביצוע תיקוני חשמל חשודה בהוצאת כספים במרמה ע"י הוספת פריטים פיקטיביים בחשבונות שהגישה לתשלום בעירייה. בחשבונות אחזקת מבני צופים הוספו לתשלום שעוני שבת וחומרים שונים שאינם נדרשים כלל למתקנים אלו. נכון למועד עריכת הביקורת, התלונה נחקרת במשטרה. החשבונות אושרו ע"י מפקח המחלקה האחראי לתחום עבודות חשמל. עד חודש אוקטובר 2001 המשיכה החברה במתן שירותים למחלקה. בתאריך 23/10/2001 הובאה בפני ועדת מכרזים בבקשה להפסקת עבודתה של החברה וחלוקת נתח האחזקה שלה לקבלנים האחרים. הבקשה אושרה ומתקופה זו ואילך הופסקה העסקתו.

28. במכרז האחזקה שהוצא בחודש נובמבר 2001 ע"י המחלקה נעשו שינויים בכך שנתח גדול יותר של עבודות נכלל בהגדרת פעולות האחזקה והזדקקות למכרזים אחרים תקטן בעקבות כך. במכרז אחזקת חשמל נקבע שרק התקנה חדשה תהיה מחוץ לאחזקה.

29. במינהל בת"ש עומד להתפרסם, נכון למועד עריכת הביקורת, מכרז מסגרת חדש לביצוע שיפוצים, בו תועלה רמת הסיווג של הקבלנים ובהתאם רמת המחירים. מכרז זה נועד לביצוע עבודות בסדר גודל של מיליוני שקלים.

מפקחים אזוריים

30. המפקחים האזוריים במחלקה ומפקחי החשמל והאינסטלציה הינם בדר"כ בעלי הכשרה מקצועית ואקדמאית, מהנדסים והנדסאים. למנהל המחלקה אין השכלה פורמלית בתחום הבינוי וההנדסה.
31. מנהל מדור האחזקה הקודם ומפקח אזורי נעצרו ע"י המשטרה בחודש דצמבר 2000 בחשד לקבלת שוחד מקבלנים (קבלני מכרז השיפוצים). בעקבות זאת הושעו העובדים מתפקידם במחלקה.
32. בתחילת שנת 2001 מונה ממלא מקום למנהל מדור אחזקה, עובד שהגיע מחוץ לעירייה ועזב לאחר 6 חודשים את התפקיד. נכון למועד עריכת הביקורת, משרת מנהל מדור אחזקה אינה מאויישת.
33. העיר מחולקת ל-4 אזורים וכל מפקח אחראי לבדו על ביצוע עבודות בכל מוסדות החינוך המצויים באזורו.
34. מפקח אזור מזרח הינו הנדסאי בתחום אחריותו 64 כיתות גני ילדים, 29 בתי ספר, 17 מוסדות שונים - שבטי צופים, ספריות ועוד.
35. מפקח אזור צפון (עבר הירקון) אחראי על כ-34 בתי ספר, 64 כיתות גן וכ-7 מוסדות חינוך בלתי פורמליים.
36. מפקח אזור יד אליהו שכונת התקווה אחראי על 40 בתי ספר ו-70 כיתות גן.
37. מפקח אזור יפו אחראי על כ-31 בתי ספר, 38 גנים ו-8 מוסדות אחרים.
38. למפקחים לא קיימת הגדרת תפקיד תיחום תחומי אחריות וסמכות. על מסמכי המחלקה חותמים המפקחים לעיתים תחת הכותרת מפקח אזורי, מנהל אזורי, מהנדס אזורי שהם פונקציות השונות זו מזו במהות ובתפקיד.
39. במחלקה לא קיים נוהל כתוב המפרט את אופן ביצוע הפיקוח על עבודת הקבלנים, אופן אישור חשבונות קבלנים וטיפול בנושא אחזקה ובטיחות. הביקורת מצאה כי באגף מבני ציבור העוסק בפיקוח על עבודות שיפוץ במוסדות ציבור קיים נוהל המפרט את תהליך עבודת הפיקוח על קבלנים ותהליך אישור חשבונות לקבלנים. מנהל המחלקה לבינוי ואחזקה הציג מספר מכתבים שהוציא ובהם הנחיות נקודתיות לנושאים ספציפיים כגון: חומר גלוי לחשבונות קבלנים, נוהל פנימי אחזקת שבר במוסדות חינוך.
40. מפקח אזורי במחלקה המקבל הודעה על תקלה או מזהה תקלה, משמש כמאבחן התקלה, מתכנן במידה והתיקון כרוך בתכנון, קובע אומדן, מכין פק"ע, מפקח על ביצוע העבודה, מקבל את העבודה המוגמרת (מסירה), בודק את החשבונות ומאשרם. פקודת העבודה העוברת מסטטוס לסטטוס נבדקת ומאושרת ע"י אותו מפקח אזורי בכל שלביה. לאחר ההתחשבות חותם עליה מנהל המחלקה והיא מועברת לתשלום.

41. מפקח אזור יד אליהו אישר בשנת 2000 חשבונות בהיקף של 3,500,000 ש"ח. מפקח אזור הדרום אישר בשנת 2000 במסגרת מכרז השיפוצים באזורו שיפוץ מוסדות חינוך בסכום כולל של 4,500,000 ש"ח. סכומים דומים מאושרים ע"י שאר המפקחים .
42. מדוח שהופק ע"י אגף מבני ציבור עולה כי בתקופה שבין 31/12/2000-1/7/1998 אושרו במחלקה במסגרת מכרז השיפוצים הכללי והמכרזים הספציפיים תשלומים לקבלנים השונים בסך של 65,540,000 ש"ח. באגף מבני ציבור אושר במסגרת אותם חוזים סכום נוסף של 14,940,900 ש"ח.
43. במחלקה מוצא לוח זמנים שבועי ובו נקבעות פגישות, סיוורים ופ"ע. אין למחלקה נוהל עבודה על פיו נסרקים בתי הספר וגני הילדים באופן יזום ושיטתי ע"י מפקחי המחלקה. שיטת העבודה היא שהמפקחים מגיעים למוסד החינוכי על פי קריאה של מנהל המוסד או גורם אחר או בסיוורים אקראיים. לא מתבצעת סריקה שיטתית של מוסדות באופן שוטף ויזום תוך תיעוד וקביעת סדרי עדיפויות.
44. בשלבים השונים של ביצוע השיפוצים נדרשים המפקחים לבצע פיקוח בשטח לאימות נתונים שלא ניתן לבדוק אותם מאוחר יותר (בדיעבד) כגון: יציאת בטון ע"פ התקן, עומק חפירה (שכן לביצוע חפירה ידנית עד חצי מטר ומעל לחצי מטר תעריפים שונים) ועוד. מאחר והמפקחים אינם יכולים בכל המקרים לבצע פיקוח צמוד לעיתים אין בידם כלים לאימות נתונים בבדיקות בדיעבד.
45. לעתים, על פני תקופה קצרה מוציא מפקח במקביל 10-15 פק"ע ועבודה מתנהלת בו זמנית באתרים שונים. המפקחים אינם יכולים להגיע לכל האתרים.
46. חלק קטן מהעבודות מוצא לתכנון לגורמי חוץ. ברוב העבודות בהם נדרש תכנון מבצעים המפקחים עצמם את התכנון באמצעות סקיצות ידניות. במחלקה לא מצויים שרטוטים ותוכניות והמידות של מוסדות החינוך שעל בסיסם ניתן לתכנן את ביצוע השיפוצים. המפקחים נדרשים לפנות לתיקי הבניין במינהל הנדסה לאתר את התוכניות במידה וקיימות.
47. במכרז הכללי ובמכרזים הספציפיים נכתב כי על המפקח לנהל יומן עבודה. היומן יחתם מדי יום ע"י המפקח והקבלן. במחלקה אין נוהל המחייב את הקבלן או המפקח בעריכת יומני עבודה ואין נוהל המחייב את המפקח לערוך דוחות ולתעד את הביקורת בשטח שבוצע. עבודות שיפוצים נפרסות בדר"כ על פני תקופה של חודש חודשיים ולא קיים תיעוד לגבי תהליך העבודה וביצועה.
48. בגמר העבודה מבצע המפקח קבלה טכנית מהקבלן. הקבלן מגיש חשבון לתשלום בצירוף סקיצות. ללא יומני עבודה. בהתקבל החשבון יוצא המפקח לשטח ובודק את הסעיפים שנדרשו בחשבון.
49. מפקח אזורי מסר לביקורת כי בשלב בדיקת החשבונות הוא נאלץ לתקן כ-90% מהחשבונות ע"י הפחתת סכומים, שכן הקבלנים נוטים לדרוש סכומים גבוהים מאלו המגיעים להם בגין ביצוע העבודה בפועל. באישור החשבון מתנהלים ויכוחים רבים עם הקבלן והחשבון מועבר לתשלום

לאחר שהקבלן והמפקח הגיעו להסכמה. אין מפעילים סנקציות נגד הקבלן בעקבות חשבונות המופרזים. מנהל המחלקה אישר כי בחשבונות רבים של הקבלנים מתבצעים תיקונים ע"י מפקחי המחלקה.

50. במחלקה מתקבלים דוחות בטיחות מגורמים שונים: משרד החינוך, משרד הבריאות, אגף רישוי עסקים והממונה על הבטיחות במינהל החינוך. בעקבות דוחות בטיחות שהתקבלו במחלקה ממשרד החינוך ובהם רשימת ליקויי בטיחות בחלק מבתי הספר בעיר נכונה לחודש אפריל 2000 ערך מנהל המחלקה אומדן לגבי הסכומים הנדרשים לטיפול בליקויים. בתאריך 13/5/2001 הוציא מכתב להנהלת העירייה על פיו נדרש סכום כולל של כ-30,000,000 ש"ח לטיפול בבעיות הבטיחות ב-42 מוסדות חינוך בלבד.

51. דוחות הבטיחות השונים מגיעים למחלקה באופן גולמי. לא מתבצעת לגביהם עבודה של תיאום, ריכוז וקביעת סדר עדיפויות ע"י רכז הבטיחות של מינהל החינוך.

52. לגבי בתי ספר בניהול עצמי קיימת בעיה בפיקוח ובהנחיה בבעיות ובתקני בטיחות.

53. במכרז הכללי לשיפוצים חסרים סעיפים כגון: טריבונות, מדרגות, הורדת פסיפסים. בתכנון פרויקט שיפוץ חזיתות בתי ספר באו לידי ביטוי חוסרים אלו באופן בולט.

54. במחלקה לא מתנהל תיק שיפוץ על כל בית ספר או מוסד חינוך שתחת פיקוח המחלקה, אשר ממנו ניתן לקבל תמונה כוללת על מצב הפיזי של המתקן (שיפוצים שבוצעו, תיקוני אחזקה ועוד). קיימים תיקים בהם מתויק החומר השוטף (מכתבים, תלונות, תשובות), המתקבלים לגבי כל בית ספר.

55. עבודות שיפוץ רבות מתבצעות ע"י הקבלנים דווקא בחופשות. המפקחים, המצויים גם הם בחופשה, אינם מבצעים פיקוח. בתקופה זו מנהל המחלקה אינו מסדיר אישורי עבודה מיוחדים לזמן החופשות (סוכות, פסח ועוד). לדברי המפקחים הם מגיעים לעיתים על חשבון זמנם החופשי לאתרי הבנייה כדי לא לעכב את עבודת הקבלנים. מנהל המחלקה מסר כי במידה והמפקחים מבצעים עבודה בחופשות הוא מתגמל אותם ע"י הוספת שעות נוספות.

56. עד אמצע שנת 2001 השתמשו המפקחים האזוריים במחשבים ישנים ואיטיים ללא תמיכת מיחשוב טכנית. מחודש יולי 2001 הוחלפו בהדרגה מחשבי המחלקה למחשבי פנטיום. לדברי מנהל המחלקה עדיין מהירות תגובת המחשבים איטית ורבות התקלות ושיבושי העבודה.

57. לפני כ-3 שנים נערכה הדרכה לעובדי המחלקה. מאז לא נערכו הדרכות נוספות. מנהל המחלקה פנה לאחרונה בבקשה לעריכת הדרכה מקצועית לעובדים, אך טרם נענה.

58. מנהל המחלקה מסר כי פונקציה של מהנדס קונסטרוקציה אינה קיימת במחלקה למרות שהינה חיונית ביותר. המחלקה נדרשת לבחון תקינות וחוזק מבנים בעבודה היומית שלה. במקרים שמזוהים על ידה כבעלי פוטנציאל סיכון, היא פונה לאגף מבני ציבור או למהנדס מבנים מסוכנים.

59. במקרים של: בנייה חדשה, ביצוע שיפוצים בסכום מעל 100,000 ש"ח (הנחיה חדשה שניתנה בשנת 2001), צורך בתכנון, הוצאת היתר הריסה או היתר בנייה, מועבר הנושא לטיפול האגף למבני ציבור.

מפקח אינסטלציה

60. מפקח אינסטלציה, הינו הנדסאי בניין ומהנדס מערכות מים וביוב. תחומי אחריותו כוללים: מתן שירות למוסדות החינוך שאינם כלולים בחוזה אחזקה שוטפת, ביצוע פיקוח על כל עבודות האינסטלציה המתבצעות כחלק מעבודות שיפוץ כלליות, פיקוח על עבודות קבלני אינסטלציה, ופיקוח עבודות במסגרת חוזה האחזקה.

61. מפקח האינסטלציה שותף לתכנון ולפיקוח יחד עם המפקחים האזוריים בכל עבודות השיפוץ הכללי. במרבית עבודות כוללות פרק של עבודות אינסטלציה. מפקח אינסטלציה שותף לסיורים, להכנת כתב כמויות בהתייחס לפרק אינסטלציה במכרז הכללי, בתכנון עבודת האינסטלציה, בפיקוח במתן הנחיות ובבדיקת חשבונות חלקיים וסופיים.

62. מפקח האינסטלציה מפקח על ביצוע העבודות באמצעות טלפונים וביקורים באתר. המפקח מתקשה להגיע לאתרים, שכן מתבצעות עבודות אינסטלציה בו זמנית והוא אינו יכול לבצע פיקוח צמוד. בשיטת העבודה הנהוגה הקבלן לא מגיש יומני עבודה ולחלק מהעבודות אין פק"ע. לדברי מהנדס האינסטלציה זמן רב מושקע על ידו בתכנון, בהכנת כתב כמויות, בבדיקת חשבונות ובעניינים משרדיים. שעות רבות נגזלות מזמן הפיקוח נטו בגלל שכל שרשרת הפעולות מוטלת עליו. מפקח האינסטלציה הוציא בשנת 2000 227 פקודות עבודה לתיקוני אינסטלציה בנוסף לחלקו בהכנת פק"ע של שיפוץ כללי ונושאי אחזקה.

63. מפקח האינסטלציה בדומה למפקחים האזוריים מטפל בפק"ע לכדו בכל שלביה השונים: פק"ע בהכנה, פק"ע בביצוע, פק"ע בהתחשבות, ולבסוף באישור החשבון. הפעולות מתבצעות ללא בקרות בתהליך. האחריות המקצועית נופלת כולה על המפקח ולדבריו אין במחלקה אינסטלציה מקצועית נוספת להיוועץ בה והדבר מפריע לו בחלק מהמשימות המורכבות.

64. בעבודות גדולות בהן מופעל פיקוח חיצוני, הפיקוח החיצוני נעשה רק לגבי עבודות כלליות. גם בעבודות אלו הפיקוח בנושאי אינסטלציה וחשמל מוטל על המפקחים המקצועיים במחלקה.

65. מפקח האינסטלציה והמפקחים האזוריים יוצאים לסיורים ברכבם הפרטי. חניה לעובדי המחלקה הוקצתה בחניון השקם. לעתים קרובות יוצאים המפקחים מספר פעמים ביום לסיורים ונאלצים להגיע ולחזור מחניון השקם למשרדי המחלקה. לטענת המפקחים הם משתמשים ברכבם במכסת ק"מ הגדולה מזו המאושרת בשכרם.

66. הפיקוח על עבודות אינסטלציה המבוצעות ע"י קבלני אחזקה נעשה בדומה לאופן העבודה של שאר המפקחים. כלומר המפקח אינו מעודכן בזמן אמת בביצוע עבודת האינסטלציה ומעודכן רק

בהתקבל החשבון. אין למפקח האינסטלציה מעקב ותיעוד ממוחשב על תקלות האחזקה בנושא אינסטלציה.

67. בשל חוסר הפיקוח בנושא זה חותם מפקח האינסטלציה על סעיפי האינסטלציה בחשבונות אחזקה רק באישור מחירים ולא כמויות.

68. מפקח האינסטלציה מסר כי לא קיימת תוכנית על או תכנית עבודה מסודרת לגבי נושא אינסטלציה. שיטה העבודה היא שיטה של "כיבוי שריפות". לא מבוצעות ביקורות יזומות של מערכות האינסטלציה, וטיפול מתבצע כתגובה לבעיות שצצות. אין תכנון אינסטלציה לטווח ארוך, הטיפול נעשה טלאי על טלאי לדוגמא: עבודות פיתוח בבית ספר הגליל, גן עזה יפו - פתרונות שונים ולא יעילים לבעיות הצפה.

69. מפקח אינסטלציה מתכנן את עבודות האינסטלציה בסקיצות ידניות. אין במחלקה תוכנת אוטוקאד לשרטוט. אישור חשבונות הקבלן נעשה על גבי סקיצות ידניות שמוסר הקבלן.

מפקח חשמל

70. מפקח חשמל הינו מהנדס חשמל האחראי לכל עבודות החשמל במוסדות החינוך, הן לעבודות חשמל יזומות והן לעבודות חשמל המבוצעות כחלק מעבודות שיפוץ כלליות. תיקוני החשמל מטופלים באמצעות מכרז לאחזקה חשמל בו זכו 3 קבלנים ומכרז לעבודות חשמל (מכרז ספציפי) בו זכו 3 קבלנים. 2 מקבלני האחזקה הינם גם הקבלנים הזוכים במכרז לעבודות חשמל.

71. מפקח החשמל במחלקה אחראי לעבודות חשמל בבתי הספר בניהול עצמי, ובמוסדות אחרים שמכרז האחזקה אינו כולל אותם.

72. מפקח חשמל משתתף בסיוורם הנערכים במסגרת עבודות שיפוץ כלליות, מתכנן את עבודות החשמל מכין בפק"ע את פרק עבודות החשמל, מפעיל את קבלן המשנה (חשמל) של קבלן השיפוצים הכללי. כ-80% מעבודות השיפוץ קיים חלק של עבודות חשמל. המפקח מפעיל קבלנים תחת 3 מכרזים: מכרז כללי, מכרז חשמל ומכרז אחזקה. לדברי המפקח בעבודות חשמל קטנות הוא מבצע את הפיקוח בסיום העבודה או לאחריה בדיעבד. בעבודות גדולות הבדיקה נעשית תוך כדי עבודה. הוא יוצא לביקורת ברכבו למספר אתרים כמעט מידי יום.

73. לדברי מפקח החשמל המכרז הכללי בנוי בפרק החשמל לביצוע עבודות חשמל גדולות. פעמים רבות נעשה בו שימוש לעבודות קטנות במוסדות שאינם פועלים במסגרת חוזה אחזקה על אף שאינו מתאים לעבודות אלו.

74. לפי חוק החשמל חלה חובה לבדוק בבדיקות תקופתיות את מערכת החשמל (מפסק מגן). לפי מכרז החשמל חלה החובה על הקבלן, מעבר להתייצבות במקרה של תקלות, לבדוק פעם בחודש את לוחות החשמל של המתקן ולהוציא אישור בכתב על תקינותם. מפקח החשמל אינו מתלווה לקבלן בבדיקות אלו ואינו מבצע פיקוח על בדיקות אלו. הקבלן מצרף לחשבונות שלו טופס על ביצוע

בדיקה תקופתית במוסד. קבלן אחזקת חשמל בדר"כ אינו בודק חשמל מוסמך. במקרים בהם מתבקש אישור למערכת החשמל במוסד ע"י גורם בודק כגון: משרד הבריאות, משרד החינוך וכדומה, שולחת המחלקה בודק חשמל מוסמך, המוציא דוח ובו אישור על תקינות מערכת החשמל. פעולה זו נעשית על בסיס דרישה ואינה מתבצעת בשוטף. בבתי ספר באחזקה עצמית אין פיקוח של המחלקה על מילוי הוראות חוק החשמל. חשבונות האחזקה אינם נבדקים ע"י מפקח החשמל לאישור כמויות. אין למפקח החשמל ריכוז ותיעוד ממוחשב לתקלות חשמל המטופלות במסגרת מכרז האחזקה. סה"כ הוצאה לקבלני אחזקת חשמל לשנה כ-2.4 מליון ש"ח.

75. מפקח החשמל בתכנון עבודות מכין סקיצות ידניות, ללא תוכנת שירות אוטוקאד.
76. מפקח חשמל מסר כי השיטה הנהוגה באחזקת מערכת החשמל היא שיטה של טיפול נקודתי "כיבוי שריפות", התקלות החוזרות ונשנות אינם מקבלות טיפול יסודי ופתרון כולל לכן מופעלים הקבלנים חוזר ושוב בתיקון תקלות חוזרות.
77. לקבלן אחזקה, המבצע עבודות מעבר לחוזה האחזקה לא מוצאת פקודת עבודה ע"י מפקח. הוראות ניתנות בע"פ או תוך כדי סיור. תיעוד כתוב של מהות העבודה מצוי רק בחשבון שמגיש הקבלן. לא מבוצע פיקוח צמוד על עבודות אלו. עד סכום של 3,000 ש"ח במכרז הכללי לא מכינים פקודות עבודה. בבדיקת חשבונות לא ניתן לשחזר מה היו הוראות הביצוע המקוריות של המפקח ומדוע העבודה נעשתה שלא במסגרת חוזה האחזקה.
78. עבודת בניית מגרש הספורט בבית הספר התיכון ד' ברח' ויצמן נמסרה במסגרת מכרז המסגרת לקבלן מ.י. לקבלן לא נדרש לבצע ציפוי אקרילי למגרש הספורט. בפרק זמן קצר לאחר מכן הועברה העבודה לקבלן חיצוני שאינו נמנה עם הקבלנים שזכו במכרז. במכרז המסגרת קיים סעיף העוסק בביצוע ציפוי אקרילי למגרש.
- מנהל המחלקה מסר כי הקבלן מ.י. לא נדרש לבצע ציפוי אקרילי. העבודה בוצעה אחרי מס' חודשים ע"י קבלן מומלץ ממחלקת ספורט.

בדיקת חשבונות בחשבות מינהל החינוך והתרבות

79. בחודשים 3-5/2001 בוצעה בחשבות מינהל החינוך, ע"י יועץ חיצוני, בדיקה מדגמית של חשבונות קבלני אחזקה ושיפוצים המבצעים עבודות עבור המחלקה. להלן ממצאי הבדיקה כפי שנמסרו מחשבות מינהל החינוך.

80. בדיקת חשבונות קבלן האחזקה פ. שרותי אחזקה עבור עבודות שבוצעו בחודשים נובמבר דצמבר 2000, העלתה מקרים בהם שולם לקבלן האחזקה ע"פ סעיפי המכרז הכללי בעוד שמהות העבודה התאימה להגדרות מכרז האחזקה. כמו כן נמצא כי אושרו שעות עבודה ממושכות לביצוע עבודות קטנות. להלן דוגמאות:

הקבלן פ. שרותי אחזקה

חשבונית הזמנת עבודה	מהות העבודה	מיקום	נדרש בחשבון	עלות	הערות
739	עבודות ריתוך	שבט צופים בורלא + רמת אביב	7 ש'	זמן קצר	ריתוכים ברמה נמוכה מצריכים זמן קצר בהרבה
0947 7588	תיקון גדר פרופילים	גן ס"ג	תיקון פרופילים 110 ש"ח	תיקון פרופילים 50 ש"ח	במכרז אחזקה סעיפים רלוונטיים נעשה שימוש במכרז שיפוצים
949 7451 7448	חיתוך ברזלים בולטים + חיתוך מדרס לרגלים	גן ק"ט גן קצ"ט	3 ש' X 67 ש"ח = 201 ש"ח. 3 ש' X 67 ש"ח = 201 ש"ח.	חיתוך ברזלים ומדרס כלול בהתחייבויות מכרז אחזקה ללא תשלום	מכרז אחזקה סעיף 5 ע"מ 18
953 7499	החלפת צינור מתחת לריצוף בחצר	בי"ס תל-חי	1,290 ש"ח	מכרז אחזקה 80 ש"ח החלפת 1 מ + 2 אבזרים	סעיף 5-05
958 7831 7237	פירוק וקיצור 2 דלתות	גן קי"ב, גן י"ט	4 ש' X 130 = 520 ש"ח 4 ש' X 130 = 520 ש"ח	25 ש"ח לדלת X 2 = 50 ש"ח על פי מכרז אחזקה	קיים סעיף במכרז אחזקה. היקף שעות לא סביר
991 7905	התאמת דלת שהיתה ברשות בית ספר	בי"ס הבעל שם טוב	394 ש"ח	התאמת דלת לפי מכרז אחזקה (כולל פירוק) 25 ש"ח + 3 צירים 7 ש"ח + מעצור לדלת 9	

התייחסות מנהל המחלקה לממצאי בדיקת החשבות והערות החשבות:
 ח-739 – כמות השעות שאושרה לביצוע שתי הוראות התיקון 7 שעות הינה סבירה.
 חשבות: הערכת הבודק נעשתה על סמך ביקור בשטח.
 ח-947 – פרופילים- עבודת התקנה חדשה ולא תיקון כוללת ריתוך עמודי תמיכה, לא ניתן לכלול בתיקון פרופילים שבמכרז אחזקה. העלות שאושרה סבירה.
 חשבות: הערכת הבודק על סמך בדיקה בשטח מדובר בתיקון גדר ופרופילים הכלולה באחזקה.
 ח-949 – מדרס- בפועל בוצעה עבודה של עקירה חיתוך ופינוי מדרס רגליים גדול תוך שימוש בדיסק.
 חיתוך ברזלים – פירוקים של שאריות ברזלים ממתקני חצר שפורקו ופינויים.
 חשבות: נשוא העבודה נכלל מפורשות בהגדרה הכללית של המכרז ולכן אמורה להתבצע ללא תמורה נוספת.
 ח-953 – בפועל בוצע החלפת צנרת ואבזרים מסוג ברזל יצוק בקוטר 4 צול. במכרז החלפת צינור פי וי סי עם אבזרים – סעיף 5-05.
 חשבות: במכרז האחזקה סעיף 5-05 אינו מייחד את סוג הצינור.
 ח-958 – סעיף המכרז מתייחס לחיתוך דלת או הקצעתה בגלל שפשוף ברצפה, בפועל נדרש הקבלן לפירוק הדלת חיתוך התאמת הדלת והרכבתה מחדש.
 חשבות: סעיפים 1-29 ו 1-35 במכרז כוללים את סוג העבודה שבוצעה.
 ח-991 – הותקנה דלת שהיתה ברשות בית ספר והושמשה מחדש, סעיף 1-29 במכרז מתייחס להתאמת דלת קיימת.
 חשבות: סעיף 1-29 אינו מצייין כי מדובר בדלת קיימת בלבד אלא בהתאמת דלת כל שהיא.
 81. עבודות שנעשתה לגביהם פרשנות של עבודות מחוץ למכרז האחזקה ושולמו ע"פ סעיפי מכרזים אחרים.
 חשבון 0950 פירוק ברזי אש והחלפת צינור במכרז אחזקה – עלות 26.5 ש"ח. נעשה שימוש במכרז שיפוצים.
 חשבון 0967 עקירת מתקן בחצר, פירוק ופינוי ארון כיבוי אש (60 ס"מX60 ס"מ) – חושב עפ"י מכרז שיפוצים.
 המפקחים ומנהל המחלקה מסרו כי בהערכת שעת העבודה הם לוקחים בחשבון את זמן ההגעה של הקבלן למקום, פירוק הציוד וכדומה.
 מנהל המחלקה מסר בהתייחסו לבדיקת החשבות כי :
 ח-950 – טיפול במפגע בטיחותי של מיקום ברזי כיבוי אש . סעיף אחזקה רלוונטי לברזי שטיפה במשתנות ולא לברזי שריפה.
 חשבות: הזנת מיקום ברזי קיים הינה בתחום הגדרות האחזקה.

ח-967 – פירוק מתקן חצר תוך שימוש בדיסק ופינוי. במכרז לא קיים סעיף בגין פירוק מתקני חצר. כמות השעות סבירה.
חשבות: פירוק ארון פעולת אחזקה בטיחותית.

א. ר. בע"מ

82. הנ"ל הינו קבלן שיפוצים ואחזקה שזכה במכרז אחזקת מוסדות לימוד 481/98.
83. עפ"י תנאי המכרז הקבלן מקבל תשלום קבוע חודשי כדמי אחזקה שוטפים. בחודשים יולי ועד 20 באוגוסט לא משולם לקבלן התשלום הקבוע ולפיכך אין הוא עובד עפ"י מחירי המכרז הנ"ל.
84. לפי דיווח הקבלן עבודות מסוימות בוצעו על ידי בחודשי הקיץ, ולכן חייב הקבלן חשבונות עפ"י התעריפים במכרז 402/97 השיפוץ הכללי.
85. בהמשך להוראות תיקון 1647, 1646 בגן קפ"א הוגש ע"י הקבלן חשבון בגין תיקון נזקי פריצה. בבדיקה החשבות התברר כי הפריצה אשר בגינה נקרא הקבלן לתקן מנעולים, ארעה בתאריך 22/6/2000, מועד בו התקיימו עדיין לימודים. לדברי הגנות, הפריצה תוקנה כבר למחרת בתאריך 23/6/2000. משמעות הדבר שהתיקון אמור להתבצע במסגרת מכרז האחזקה. נתון מועד הפריצה אומת גם במשרדי העירייה. למרות זאת דיווח הקבלן בחשבון כי התיקון בוצע בתאריך 13/7/2000. ההפרש הכספי בין החיוב בפועל לחיוב המתבקש הינו 601 ש"ח.
86. בנוסף לדעת עורך הבדיקה בחשבות המינהל גם אם העבודה תומחרה ע"פ שעות עבודה לא סביר כי עבודת ריתוך "אזנים" לשער ברזל תיערך 3 ש"ע (עלות של 306 ש"ח) לפי חיוב ש"ע רתך, כאשר המחיר לביצוע אותה עבודה ע"פ מכרז האחזקה 481/98 הינו 10 ש"ח. העבודות אושרו ע"י המפקח.
- בהתייחסו לממצאי בדיקת החשבות מסר מנהל המחלקה כי בהוראת התיקון שהוצגה בפניו התקלה דווחה לקבלן בתאריך 13/7/2000. כמות השעות שאושרה סבירה. מנהל המחלקה צירף דיווח הקבלן על תיקון התקלה ב 13/7/2000.
- חשבות: על פי דיווח גנת הגן ותרשומות במינהל החינוך הפריצה היתה במהלך חודש יוני ותוקנה למחרת היום.

מ. ד. שרותי חשמל

87. הקבלן ביצע עבודה בבית ספר רוז מצקין ע"פ פק"ע 65006191.
88. הקבלן הגיש חשבון חלקי על סך 279,768.65 וחשבון סופי בסך 9,255.68 ש"ח.
89. בדוח מתאריך 19/9/2000 תוקנו ונמחקו ע"י המפקח חלק מהסעיפים שדרש הקבלן. למרות זאת שב ודרש הקבלן בחשבון הסופי את אותם סעיפים שבוטלו והחשבון שולם במלואו. בבירור שערך מבצע הבדיקה עלה כי לגבי עבודה זו הופעל מתכנן חיצוני. בשיחות שערך הבדוק הן עם מפקח

המחלקה והן עם המתכנן החיצוני, הכחיש, כל אחד בנפרד, שהוא זה שביצע את הביקורת והפיקוח.

מנהל המחלקה מסר בהתייחסותו לממצאי החשבות כי בדוח מתאריך 19/9/00 שהוגש ע"י הקבלן נמחקו ע"י מפקח החשמל של המחלקה הסעיפים שלא נבדקו על ידיו בשלב זה ואושרו לאחר מכן בבדיקה סופית שנערכה ע"י המתכנן החיצוני, מפקח החשמל של המחלקה וע"י מנהל המחלקה עצמו.

נושאים באחריות המחלקה שלא טופלו

תיכון י"ד

90. בתאריך 1/1/2001 פנתה מינהלנית בי"ס י"ד למנהל המחלקה והתריעה על מצב בטיחותי מסוכן של חומה וגדר צפונית במתחם "מרכז", תיכון עירוני י"ד.

91. הנושא נבדק ע"י המפקח האזורי שאישר את חומרת המצב והגדירו כמפגע בטיחותי. בהמשך בדק את הנושא מהנדס מהמחלקה למבנים מסוכנים והוציא בתאריך 07/1/2001 הודעה לפי ס' 3 לחוק העוזר העירוני (הריסת מבנים מסוכנים) על פיה נדרש המחזיק תוך 90 יום לחזק את הקיר התומך בחזית המגרש הפונה לרח' אבן ספיר (חלקיו הרעועים בלבד), או לחילופין להורסם ולבנותם מחדש. כמו כן לחזק את סורגי המתכת (מעקה בטיחות) מעל הקיר הקיים.

92. המחלקה גידרה את המקום בלבד בכדי למנוע גישה. בתאריך 10/1/2001 העביר מנהל המחלקה הודעה למנהל אגף מבני ציבור על המפגע. עד מועד עריכת הדוח טרם בוצעו ההוראות שנקבעו ע"י מהנדס מבנים מסוכנים.

מנהל המחלקה מסר כי במהלך חודש 6/2001 בוצע תיקון נקודתי לחיזוק החומה.

בי"ס א.ד. גורדון

93. בתחילת שנת הלימודים 9/2000 החל להתבצע שיפוץ קירות חיצוניים בבית ספר א.ד. גורדון בשל נפילת פסיפסים. הקבלן שנבחר לביצוע העבודה, א.ר., החל בביצוע השיפוץ. במכרז לא מופיע סעיף ספציפי להורדת פסיפסים והמפקח בחר כסעיף חלופי את סעיף 00-03-0170 – פירוק חיפויים חיצוניים משיש בעלות למ"ר של 73 ש"ח (מדובר בשטח של 1,388 מ"ר).

94. הביקורת מציינת כי עבודה דומה שבוצעה בתחילת שנת 1999 בבית הספר תיכון ט"ז ע"י חברה אחרת (ג'), וגם בה בוצע פירוק פסיפס מקיר חיצוני, תומחרה ע"י אותו מפקח בסעיף מהמכרז הכללי – כפירוק אריחי חרסונה 10-05-0010 בעלות למ"ר של 23 ש"ח (שטח של 1,604 מ"ר).

95. שיפוץ קירות חיצוניים בבית הספר א.ד. גורדון התבצע באופן חלקי והופסק עקב טענה של חוסר תקציב.

מנהל המחלקה מסר כי במכרז הכללי לא קיים סעיף שענינו פירוק פסיפס "אין זה מסמכותי לשנות או להוסיף סעיפים חלופיים בחוזה". עריכת פקודת העבודה בוצעה ע"י גורם מקצועי

- חיצוני שפיקה על הפרויקט. אין ללמוד ממקרה זה ביחס לפרויקטים אחרים שנעשו בעבר או שיעשו בעתיד שכן כל מקרה יש לדון לגופו.
96. הביקורת מציינת כי במהלך שנת הלימודים תשס"א ובשנה"ל תשס"ב נסגרה חלק מהחצר הפנימית בבית הספר המשמשת את ילדי בית הספר, בשל נפילות מסיביות של פסיפס וגושי בטון מהקיר. עד למועד עריכת הדוח טרם טופל הנושא ע"י המחלקה והחצר מושבתת באופן חלקי.
97. בתחילת שנת הלימודים תשס"א, עם תחילת עבודות השיפוץ שהיו אמורות לטפל גם באולם ההתעמלות היחיד בבית הספר, התגלה כי גגון המכסה את דרך המעבר לאולם ההתעמלות הינו בלתי בטיחותי והוא הוגדר כמבנה מסוכן.
98. בחודש מרץ 2001 הוצא צו עפ"י סעיף 3 ע"י מהנדס מבנים מסוכנים. ממועד זה ועד למועד עריכת הדוח טרם טופל הנושא ואולם ההתעמלות הושבת למשך כל שנת הלימודים הקודמת. מנהל המחלקה העביר את הטיפול למנהל אגף מבני ציבור להוצאת היתר הריסה ובנייה. ההליכים להוצאת היתר זה לדבריו נמשכו על פני שנה.
99. בשנת הלימודים תשס"ב עקב לחץ של הורי התלמידים, פתחה המחלקה פתח מחדר הסמוך לאולם ההתעמלות ובכך איפשרה מעבר חלופי לאולם ההתעמלות שהיה מושבת במשך שנת לימודים שלמה.
100. נכון למועד כתיבת הדוח אזור המעבר המקורה לאולם ההתעמלות עדיין חסום. עובדה זו גורמת למטרד נוסף, שכן בעקבות סגירתו נסגר שער הכניסה האחורי לבית הספר (המצוי בהמשך השביל) לתקופה של למעלה משנה.
101. למגרש הספורט ששיפוצו הסתיים בתחילת שנת הלימודים תשס"א, לא הוחזרו מתקני הספורט במשך כל שנת הלימודים, ורק בחודש יוני 2001 הותקנו המתקנים (עמודי כדורסל, שערים וכדומה).
102. מרבית דלתות הכניסה לחדרי הכיתות הינן דלתות ברזל שאינן תקינות, ומהוות סכנה בטיחותית. הנושא לא טופל ע"י המחלקה ולאחר הכרזתו של בית הספר כ"בית ספר בניהול עצמי" הנושא לא טופל (אלא באופן שולי), ע"י מנהלת בית הספר נכון למועד עריכת הדוח.
103. למנהלי בתי הספר בניהול עצמי משימות רבות, פדגוגיות ומבניות, הניזונות מתקציב מוגבל ועליהם להחליט על סדרי העדיפויות.

טיפול במפגעים

104. בתאריך 1/11/2000 העביר מנהל המחלקה למנהלת המינהל רשימה של 17 כיתות גן שאינם ראויים להיכלל בפרויקט שיפוץ חזיתות בשל מצבם הפיסי הרעוע. במרביתם לא הופסקה הפעילות.
105. מנהלת המינהל הנחתה את מנהל האגף למשאבי חינוך להוסיף את הגנים לקטגוריה של בנייה חדשה וציינה כי היא מודאגת באשר למצבם בתקופת "קבלת החלטות" בגנים.
106. במחלקה לא בוצעו פעולות משמעותיות לגבי גנים אלו במהלך שנת 2001.
107. במחצית חודש יוני 2001 בביקורת שנערכה באחד הגנים שהופיעו ברשימה (גן נ"ה) קבע מהנדס מבנים מסוכנים כי הגן מהווה סכנה וניתנה הוראה לפנות לאלתר את ילדי הגן. מאז הופסקה הפעילות במבנה זה.
108. על פני שנת הלימודים מתקבלות בתכיפות הודעות מגני ילדים ובתי ספר על נפילת גושי בטון, טיח וכדומה:
תיכון עירוני ה' – נפילות גושי בטון.
גימנסיה הרצליה – נפילה של תקרה אקוסטית - גרמה לפציעת תלמידים.
בית ספר צורי – התמוטטות תקרה אקוסטית - בית הספר פונה.
בית ספר צייטלין – נסגר אגף שנתגלו בו סדקים.
גן ילדים בשכונת עזרא – הוכרז כמבנה מסוכן. נפלה תקרת גבס.
16/9/2001 – נפילת גושי בטון בגן שניאור 15 - הגן פונה.
תקרת פל-קל סדוקה באולם ספורט ובספריית בית ספר צבי שפירא לא טופלה והאזור לא גודר.
109. בפרוייקט שיפוץ חזיתות בתי ספר וגני ילדים שהתקיים במקביל לעבודה השוטפת של המחלקה, הועבר ריכוז נושא שיפוץ גני ילדים למנהל מח' הצטיידות במינהל החינוך. בהחלטת מנכ"ל מיום 11/2/2001 נקבע כי על מנהל המחלקה לשירותי בינוי לפקח על עבודת הקבלנים ולדאוג כי העבודה תהיה שוטפת ואיכותית. בפועל נמצא כי מפקחי המחלקה לא שותפו ע"י מנהל המחלקה בפרוייקט זה. בישיבות תכנון עם מתכנני הגנים בהם נכחו גורמים רבים, לא הוזמנו מפקחי המחלקה האחראים באופן שוטף על הגנים. גם בשלבי הביצוע לא השתתפו המפקחים. עם סיום העבודה בחלק מהגנים (8/2001), הוזמנו המפקחים לראשונה לקבלת העבודה המוגמרת.
110. מהנדס האינסטלציה מסר כי בגני הילדים בוצעו פיתוחי חצר והתקנת מטבחים ללא כל התייחסות לנושא האינסטלציה וללא החלפת מערכות ביוב ומים. מאחר ומדובר במערכות ישנות ביותר, החלפת תשתיות אינסטלציה היא אינטגרלית והכרחית. בגנים – אנדרסון, למזן, פרזון, הצנחנים התעוררו לאחר השיפוץ בעיות חוזרות ונשנות של מערכת האינסטלציה והביוב, בשל כך שמצב הקווים המתוחים מתחת למדרכות והשבילים הוזמר עקב פעולות הפיתוח. בגנים רבים הותקנו

מכסי ביוב לא תקניים או מכסים שבורים שנודרש להחליפם בעלות נוספת (קיים הפרש כספי ניכר בין מכסה ביוב למכסה ביוב תקני). בכל הגנים הורכבו ארונות מטבח בעלויות גבוהות, ללא טיפול בצנרת (עלות החלפת צנרת תחת ארונות מטבח כרוכה, לדברי מפקח האינסטלציה, בהוצאה של עד 2,000 ש"ח בלבד).

111. לקראת סוף שנת 1999 הוציא מנהל המחלקה הנחיה פנימית, על פיה יש להוסיף לקבלנים המבצעים התקנת מעקות תוספת של ½ שעת עבודה רתך לכל מ' של ביצוע ריתוך מעקות. ההנחיה לא קיבלה אישור של ועדת מכרזים. ההנחיה יושמה בעבודות שביצע הקבלן מ. בע"מ (חברת בת של חב' א.ר.).

פק"ע 65004827 – 30.91 מ"א – 13.98 שעות – 1,112.25 ש"ח.

פק"ע 65004788 – 42.54 מ"א – 19.42 שעות – 1,545.06 ש"ח.

פק"ע 65004791 – 76.89 מ"א – 38.44 שעות – 3,058.29 ש"ח.

פק"ע 65004664 – 44.05 מ"א – 24.00 שעות – 1,909.44 ש"ח.

הביקורת מציינת כי על פני אותה תקופה עבודות דומות של התקנת מעקות ע"י קבלני מסגרת אחרים, קבלן ג.ר. וקבלן ג.ד., לא זכו בתוספות אלו, על אף שביצעו עבודות זהות. להלן מס' דוגמאות:

קבלן ג.ר.

פק"ע 55005664 – 27.50 מ"א מעקה.

פק"ע 55004553 – 83.41 מ"א מעקה.

קבלן ג.ד.

פק"ע 65005797 – 8.10 מ"א מעקה.

פק"ע 55004425 – 24 מ"א מעקה.

מסקנות

המחלקה אחראית על אחזקה ושיפוץ של מבני מוסדות חינוך בעיר (כ-500 מוסדות) המשרתים ציבור של עשרות אלפי תלמידים. באחריות המחלקה להפעיל עשרות קבלנים בהיקפים כספיים של עשרות מיליוני שקלים בשנה. לדעת הביקורת ניהול המחלקה, תקינתה, נוהלי העבודה בה, המכרזים שהיא מפעילה, תכנון העבודה ואופן הפיקוח על עבודת הקבלנים אינם נותנים מענה הולם לצרכים הנרחבים בנושאי אחזקה ובינוי במוסדות חינוך. צורכי הבינוי והאחזקה במוסדות חינוך נוצרו בעקבות חוסר השקעות הולמות בעבר והינם מתוספים מידי יום מטבע השימוש האינטנסיבי במבנים.

כללי

112. פעולות השיפוצים שבאחריות המחלקה אינן מתבצעות בדר"כ על פי תוכנית עבודה קבועה מראש. לא נעשה שימוש בידע הצבור אצל מפקחי המחלקה לגבי מצב המבנים ולא נערך סקר במטרה למפות את מצב המבנים ובהתאם להיערך לביצוע תוכנית עבודה מסודרת בסדר עדיפויות נכון.

סקר מצב הבניינים וסקר בטיחות, אמור לדעת הביקורת, לשמש בסיס לתוכניות שיפוצים, לקביעת סדרי עדיפויות וקדימויות. הטיפול במפגעים נעשה בשיטה של תגובה לאירועים וכיבוי שריפות. טיפול נקודתי שאינו פותר בעיות יסוד. חוסר בתיקים המרכזים לגבי כל מוסד את "ההיסטוריה": מדידות, שרטוטים, פעולות בנייה ושיפוץ וכדומה, משמיט את בסיס המידע לעבודות שיפוצים.

113. העברת נושאי הבינוי לניהול עצמי יוצרת בעיות לצד היתרונות שבה. החלטות מקצועיות, קביעת סדרי עדיפות, בחירת קבלנים מבוצעות במוסדות ע"י גורמים לא מקצועיים. לעיתים תוצרי העבודה אינם עומדים בתקנים הנדרשים, אך מזמין העבודה אינו מודע לדבר. סמכות המפקחים ביחס לקבלנים שאינם מועסקים ע"י העירייה קטנה. נושאי הבטיחות לא מקבלים את המשקל הראוי.

114. הקריטריון על פיו הועברו בשנת 2001 עבודות בהיקף כספי של מעל 100,000 ש"ח מהמחלקה לאגף מבני ציבור, אינו משקף בהכרח את המקרים בהם האפקטיביות של אגף מבני ציבור גבוהה יותר. לעתים קרובות, פעולות פשוטות של צביעה או התקנה מסתכמות בסכומים העולים על 100,000 ש"ח, אך מעבר לכך אין סיבה להעביר לביצוע לאגף מבני ציבור. בעוד שבמקרים אחרים מהות העבודה, הגם שהיא מסתכמת בסכום הנמוך מ-100,000 ש"ח, מתאימה לביצוע אגף מבני ציבור בשל צורך בפיקוח הנדסי, ייעוץ מהנדס קונסטרוקציה, נושאים בטיחותיים וכו'.

115. דוחות בטיחות מוזרמים למחלקה מגופים שונים ומחייבים את המחלקה לפעולה. תקציבי הבטיחות אינם עומדים ביחס ריאלי לצרכים. מנהל המחלקה העריך טיפול בליקויי בטיחות של 42 מוסדות בלבד (שעלו בדוחות משרד החינוך) בעלות של כ-30 מיליון ש"ח. חוסר בעבודת תיאום וקביעת סדרי עדיפויות ע"י גורם מרכז מקצועי במינהל החינוך מגדיל את הפער בין הצרכים ליכולת הביצוע בנושא בטיחות.

116. מפקחי המחלקה לא שותפו בפרויקט שיפוץ חזיתות בתי ספר וכתוצאה מכך מידע ונסיון רב לא נכלל בתהליכי קבלת החלטות. רק ב"קבלת" גני הילדים ובתי הספר ע"י המפקחים נתגלו ליקויים שיכלו להימנע באם היה נעשה שימוש בידע המפקחים. תיקון הליקויים גרם להוצאות כספיות נוספות.

117. רשימה של גני ילדים שהוגדרו כמצויים במצב פסי קשה לא טופלה במחלקה בניגוד להנחיית מנהלת המינהל. הגנים המשיכו לפעול ולא נעשו בהם פעולות של הריסה ובנייה.

118. המחלקה לא פעלה בהתאם לחוק בטיפול בבתי ספר בהם נתגלו מפגעים בטיחותיים חמורים והוצאו לגביהם צווי 3 והסתפקה בגידור מקום המפגע. מנהל המחלקה לא פעל למציאת פתרון אלטרנטיבי למצוקה שנוצרה בעקבות גידור מקום המפגע בבית ספר א.ד. גורדון. פתרון למפגעים בטיחותיים ע"י גידור בלבד אינו פתרון הולם, לדעת הביקורת.

119. התנהלות של שיפוצים נמשכת מעבר למועדים שנקבעו ומתקנים בבתי הספר מושבתים לזמן רב ללא הצדקה.
120. הממשקים עם אגף מבני ציבור אינם מוגדרים ומתוחמים בזמן ובקריטריונים. העברה של בקשות להוצאת היתרי הריסה ובנייה לאגף מבני ציבור מתמשכת ואינה מבוקרת ע"י מנהל המחלקה.
121. הוראת מנהל המחלקה לתשלום תוספת כספית שאינה מופיעה בחוזה לקבלן המבצע התקנת מעקות נעשתה בניגוד לנוהל תקין ובחריגה מסמכות. הוראה זו הופעלה בעיקר ביחס לקבלן אחד והביאה להוצאת כספים שלא על פי החוזה.
122. הביקורת רואה בחומרה אישור מנהל המחלקה לביצוע תשלום בעבור עבודת הורדת פסיפסים על פי סעיפים שונים לקבלנים שונים וכן אישורי חשבון, שלאחר שתוקן ע"י המפקח, הוספו בו ע"י הקבלן הפרטים שלא אושרו קודם לכן.
123. פועל יוצא של חוסר תכנון העבודה ואי ביצוע סקר מצב המבנים, מאלץ את המחלקה להגיב למקרים בלתי צפויים של התמוטטות קירות, גושי בטון, מבנים המתגלים באופן מקרי כמסוכנים וכדומה. כתוצאה מכך נדרש פינוי תלמידים באופן פתאומי תגובה דחופה לבעיות שחלקן היה ניתן לאתר מראש. בתי ספר וגני ילדים שהיו מצויים במצב פיזי קשה לא קיבלו טיפול מבעוד מועד, למרות שהיתה מודעות למצבם.

אחזקה

124. נושא האחזקה שאמור להיות מהות מרכזית בפעילות המחלקה אינו נמצא בשליטת מנהל המחלקה. המוסדות מפעילים את קבלני האחזקה בהיקף כספי שנתי של כ-4,500,000 ש"ח ללא פיקוח ובקרה של המחלקה. שיטת העבודה על פיה המפקחים אינם מודעים בזמן אמת לתקלות בבתי הספר ובגני הילדים, להגעת הקבלנים, ולסוג העבודות שביצעו, מרוקנת מתוכן את אחד התפקידים המרכזיים של המחלקה. סדרי העדיפויות נקבעים ע"י קבלני האחזקה. הקבלנים מוסיפים חומרים וחלפים ללא ידיעת המחלקה מראש וללא אישורה. סביבת עבודה של הקבלנים הינה בלתי מקצועית (גננות ומורים), ולמפקחים נותר רק לאשר את המוגמר לאחר מעשה. חשבונות האחזקה מאושרים ע"י המפקחים ללא בסיס וכלים לפיקוח.
125. חשבונות האחזקה הידניים אינם מוזנים למערכת הממוחשבת, דבר המונע את האפשרות לאמוד את היקפי העבודה המושקעת ויעילותה בכל מוסד, וכן קביעת אומדן נכון לתשלום האחזקה הכולל לקבלנים. חוסר ריכוז ומיחשוב בחתך מוסדות של המידע על תקלות אינו מאפשר פיקוח ובקרה, והפקת לקחים שיטתית מתקלות חוזרות לגבי נחיצות שיפוץ, מעקב אחר אפקטיביות ואיכות שיפוצים שבוצעו. משרת המוקדן שבוטלה ולא הושבה פגמה בהפעלת נושא האחזקה ולא הוצגה במקומה אלטרנטיבה אחרת לניהול נושא האחזקה.

126. פניות המחלקה בנושא לא קיבלו את תשומת הלב הראויה ולא טופלו על פני השנים. מנהל המחלקה לא יזם פתרון אלטרנטיבי לפיקוח ובקרה בנושא זה. העברת חשבונות בהם אישור המפקחים רק את המחירים עברה לסדר היום במערכת הכספים, וחשבות המינהל לא התריעה בנושא.
127. הגדרת תחומי האחזקה במכרז אינה מכילה את כל הצרכים ומדי חודש מתווספים לחשבון האחזקה הקבוע חשבונות בגין חומרים שאינם מבוקרים. עבודות התקנה חדשות בהיקפים קטנים אינן "מכוסות" ע"י חוזה האחזקה ומאידך אינן מתאימות לביצוע ע"י קבלני המכרז הכללי והספציפי.
128. לא קיימים נהלים ו/או הנחיות הקובעים לאיזה גורם תימסר עבודה שמחוץ להגדרות האחזקה במכרז. השימוש בשירותי קבלני האחזקה נעשה בדר"כ בשל זמינותם ונכונותם לבצע עבודות בהיקפים קטנים. העברת העבודה אליהם אינה מנומקת בכתב למרות ההוראה לעשות כך במכרז. מאחר וביצוע העבודות הנוספות אינו מעוגן בחוזה האחזקה יש צורך להסתמך על מחירי מכרזים אחרים (שאינם מתאימים להיקף העבודה), או לשלם בשיטה של שעות עבודה. ההוראה במכרז על בסיס איזה חוזה יש לשלם אינה ברורה. בפועל נעשה שימוש במכרז הכללי ובמכרז הספציפי שלא בצורה שיטתית. לעיתים ההסתמכות היא על מחירי המכרז הכללי ולפעמים על מחירי המכרז ספציפי. במקרים אחרים ההסתמכות לגבי המחיר היא על מכרז אחד ואחוז הנחה מסתמך על מכרז אחר.
129. לדעת הביקורת הפעלת הוראה במכרז הכללי לתוספת 10% שנועדה במקור לפצות קבלנים גדולים העוסקים באופן חד פעמי בעבודות אחזקה קטנות אינה רלוונטית לקבלני האחזקה שבמילא מבצעים רק עבודות קטנות. ההוראה במכרז האחזקה להסתמך על תעריפי מכרז כללי איננה כוללת בהכרח יישום סעיפים נוספים מעבר לתעריפים.
130. תשלום לקבלני האחזקה עפ"י שעות עבודה הוערך בבדיקת החשבות כבלתי סביר להיקף העבודה וטענת המחלקה על פיה יש לפצות את הקבלנים על זמן הגעה והתארגנות אין לה בסיס בחוזה.
131. חוסר פיקוח נאות הביא להוצאת כספים מיותרת על תשלום חשבונות שאושרו לקבלני האחזקה כעבודות נפרדות על אף שהיו כלולות בחוזה האחזקה (והיו אמורות להתבצע ללא חיוב).
132. הפרשנות לעבודות הנכללות באחזקה הינה דווקנית וכל עבודה שאינה מתאימה למלל המדוייק בחוזה, הגם אם במהותה דומה לעבודות האחזקה, משולמת כעבודה שמחוץ לחוזה האחזקה.
133. חשבון בו חייב קבלן אחזקה תשלום נפרד בגין עבודה שבוצעה כביכול במהלך חופשה (שמשמעה תעריפים גבוהים יותר), אושר ושולם למרות שהעבודה התבצעה בפועל במהלך השנה והיתה אמורה להיכלל בחוזה האחזקה. בדיקה זו חייבת היתה להתבצע ע"י המפקחים טרם אישור החשבון.

קבלנים

134. הטיפול בהפסקת עבודתו של קבלן אחזקת החשמל שנחשד במרמה וניפוח חשבונות התארך ממועד הגשת התלונה למשטרה ועד להחלטת ועדת מכרזים. העסקת הקבלן לאחר שנודע על ניפוח החשבונות יש בה משום מסר של חוסר החלטיות בטיפול במצבים אלו.
135. אירועים שאירעו במחלקה: מעצר קבלן אחזקת חשמל, מעצר 2 מפקחים בכירים בחשד לעבירות שוחד, מחזקים ומדגישים את הצורך הן בפיקוח ובקרה של מנהל המחלקה על עבודת וחשבונות הקבלנים והן בנוהלי עבודה למפקחים, תוך ביצוע פעולות בקרה על עבודתם.
136. ההתייחסות "הסלחנית" לתופעה, על פיה, הקבלנים באופן שיטתי מעבירים לתשלום חשבונות מנופחים שעל המפקחים לתקנם (והם מאושרים ע"י מנהל המחלקה), אינה מקדמת נורמות עבודה תקינות ומשדרת מסר שניסיונות לניפוח חשבונות הינם לגיטימיים ועוברים לסדר היום.

מכרזים

137. בהתייחס להנחיה הקיימת, כי במחלקה לא יבוצעו עבודות בסכום העולה על 100,000 ש"ח וכן לשדרוג המכרז הכללי לרמה גבוהה יותר של קבלנים ומחירים, אין המכרז הכללי מתאים לביצוע שיפוצים ע"י המחלקה.
138. הממשקים בין המכרזים השונים אותם מפעילה המחלקה אינם מתוחמים וברורים דיים. גבול השימוש בשירותי קבלן ספציפי מול שירותי קבלן כללי או שירותי קבלן אחזקה אינם מעוגנים בהוראות כתובות ונתונים לשיקול דעת המפקחים. בממשקים בין החוזים אין מענה לעבודות התקנה של אביזרים קטנים שאינם בתחום האחזקה.
139. הנחיית מחלקת מכרזים שלא להשתמש בסעיפי המכרז הכללי במכרזים הספציפיים, אינה תואמת את הקבוע במכרז הכללי ולעתים מהווה מכשול בהשלמת עבודה נוספת לעבודה העיקרית שמבצע קבלן ספציפי, כשהתוספת הינה אינטגרלית לעבודה העיקרית.
140. לא הושלמו במכרזים סעיפים חיוניים ובעקבות כך יש לתמחר את העבודה עפ"י שעות.
141. מכרזים בהם נבחר קבלן אחד הינם בעייתיים בשל תלות בשירותי קבלן יחיד. בחירת קבלנים באותו מכרז באחוזי הנחה שונים ללא מתן יתרון פרופורציוני מביאה לכך שעבודה זהה מתבצעת בעירייה במחירים שונים (לדוגמא: הנחה של 13% - מול תוספת של 3%).
142. העובדה שאותו קבלן זוכה הן במכרז האחזקה והן במכרז ספציפי או כללי יוצרת ניגוד אינטרסים ובעיות של זמינות קבלנים.

מפקחים

143. בשנים 1999-2000 פיקחו המפקחים במחלקה על כמות גדולה של מוסדות ואישרו לתשלום סכומי כסף בהיקפים של עשרות מיליוני שקלים. בהיקפי הפעילות שעליה חלשו לא יכלו המפקחים לבצע פיקוח יעיל.

144. בניגוד למקובל בעירייה בגופים המבצעים פיקוח (בחתך אזוריים) שלכל אזור ממונה מנהל אזור ומפקח אזורי, במחלקה לכל אזור הוצב מפקח אחד בלבד. המפקחים המקצועיים: חשמל אינסטלציה, אחראים על כל מרחבי העיר. לדעת הביקורת, בהתייחס להיקפי הפעילות, היקפי הסכומים וחשיבות הנושא, הוקצתה ע"י העירייה כמות קטנה ולא מספיקה של מפקחים לנושא.

145. העובדה שפעילות המפקחים, מתנהלת באופן שהמפקח מבצע את כל שרשרת הפעולות לבדו, מבטלת בתהליך הפרדת סמכויות חיונית ובקורות פנימיות. כלומר, תהליך עבודת המפקח אינו מבוקר ואינו מתנהל עפ"י נוהל כתוב. מהמפקח העוסק בפעולות של אבחון, הכנת פק"ע, תכנון הכנת אומדן אישור תקציבי, אישור החשבון, נגזל זמן פיקוח נטו שהוא עיקר תפקידו. הפיקוח שמבצעים המפקחים הינו פיקוח חלקי בלבד. הפיקוח אינו מתבסס על יומני עבודה, בניגוד לדרישות בחוזים ולא ניתן בדיעבד לבדוק השתלשלות יומית של העבודה. בחלק מהעבודות לא מוצאת פק"ע ובדיעבד לא ניתן לדעת מה היו הדרישות המקוריות בהשוואה לחשבון הקבלן. המפקחים אינם מגיעים לכל האתרים שבהם מתקיימות עבודות בו זמנית ולא מתבצע פיקוח בכל אתר. על המפקחים המקצועיים: חשמל ואינסטלציה, מוטל עומס רב, מפקחים אלו אינם מבצעים פיקוח בכל האתרים הנדרשים. מערכות החשמל נבדקות ע"י בוחן מוסמך באופן מקרי עפ"י פנייה חיצונית ולא באופן שיטתי. מהנדס החשמל אינו ממצה את כל פעולות הפיקוח הנדרשות, חלקם גם עפ"י חוק החשמל.

146. עבודת המפקחים מסתרבלת בשל חוסר בכלי עבודה:

- א. מיחשוב תוכנה וחומרה (תוכנת אוטוקאד).
- ב. חוסר בייעוץ קונסטרוקציה, ייעוץ בטיחות ומתכננים - תלות באגף מבני ציבור.
- ג. אינסטנציה מקצועית – למנהל המחלקה אין השכלה מקצועית בנושאי בנייה.
- ד. שיוך ארגוני של המחלקה לגוף פדגוגי ולא מקצועי.
- ה. משרת מנהל האחזקה לא מאויישת.
- ו. אי מתן אישור לעבודה בתקופה של חופשות מרוכזות.
- ז. חניון מרוחק מקשה על ניידות.
- ח. אי הקצאת שעות נוספות, מכסות רכב, הדרכה ועוד.

המלצות

147. באחריות מנהלת המינהל או מי מטעמה, לבחון מחדש את אופן הטיפול בנושאי אחזקת מוסדות חינוך ולגבש שיטת עבודה על פיה תחזור השליטה בנושא למחלקה, תוך טיפול צמוד מעקב ופיקוח. יש לקבוע נוהל עבודה בכתב לתהליכי הפיקוח ואישור החשבונות.
148. יש לרכז ולמחשב את נושא חשבונות האחזקה ולעשות שימוש במידע העולה מריכוז תקלות בכל מוסד, כמפורט במסקנות הביקורת.
149. יש לבנות את מכרז האחזקה כך שיכיל את כל נושאי האחזקה בהגדרותיו (ונושאים בעלי אופי דומה לא יושמטו מתחום האחזקה) וכן ייתן מענה לעבודות נוספות של התקנות קטנות במטרה להקטין את ההזדקקות למכרזים אחרים ולתעריף עפ"י שעות עבודה.
150. לעבודה מחוץ למכרז האחזקה הנמסרת לקבלני אחזקה יש לקבוע מראש נוהל שיכלול חובת הנמקה, וקביעה על בסיס איזה מכרז ואחוזי הנחה יש להסתמך.
151. יש לקבל חוות דעת השירות המשפטי בקשר ליישום התוספת למחיר של 10% בתשלום לקבלני האחזקה בהסתמכות על המכרז הכללי.
152. יש להגביר ולהדק את הפיקוח על חשבונות אחזקה, בעיקר לגבי קבלנים שנמצא לגביהם כי דרשו ושולמו להם תשלומי יתר.
153. על החשבות להפחית תשלומים ששולמו לקבלני האחזקה שלא כדין ולהזהיר קבלנים אלו מהישנות המקרים. יש לנקוט בסנקציות כנגד קבלנים המנפחים חשבונות באופן שיטתי.
154. יש לבחון את מכלול המכרזים על פיהם פועלת המחלקה: באם פעילות המחלקה מצטמצמת (העברת עבודות לאגף מבני ציבור, מוסדות בניהול עצמי, פרויקט שיפור חזיתות) מכרזי אגף מבני ציבור אינם מתאימים לפעילות בהיקפים כספיים קטנים ויש להוציא למחלקה מכרז שיפוצים מתאים.
155. במידה והיקפי הפעילות של המחלקה מצדיקים הסתמכות על מכרזי אגף מבני ציבור יש:
א. להשלים סעיפים נדרשים ושכיחים: הדבקת פסיפסים, טריבונות, ועוד.
ב. הכללה במכרזים הספציפיים של סעיפים נדרשים להשלמת עבודה או אישור להסתמך על סעיפי המכרז הכללי.
ג. בדיקת אי העסקת אותם קבלנים במכרז האחזקה והכללי גם יחד.
ד. בחירה של יותר מקבלן אחד לצורך ביצוע תחום עבודה כדי למנוע תלות בקבלן יחיד.
156. על אגף ארגון ותקינה לבחון באופן מידי את תקינת המחלקה ולהגדיר את תפקידי המפקחים. במידה והיקפי העבודה ממשיכים להיות גדולים, מומלץ להגדיל את תקינת המפקחים ע"י הוספת

- מנהל אזורי מקצועי לכל אזור. יש לאייש את תפקיד מנהל האחזקה בפונקציה מקצועית הבקיאיה בנושאים הדרושים על מנת שתינתן התמיכה המקצועית הדרושה לעבודת מפקחי המחלקה.
157. יש לקבוע נוהל עבודה בכתב לפיקוח על קבלנים ולאישור חשבונות. יש למפות ולמסד את העבודות המצריכות פיקוח צמוד, ואחרות בהם ניתן להסתפק בפיקוח חלקי או בדיעבד.
158. יש להוציא במידת הצורך עבודות לפיקוח חיצוני, באם כמות העבודות המתבצעות בו זמנית אינה מאפשרת פיקוח הולם של המחלקה, וזאת בהמלצת הגורם המקצועי במחלקה ובהחלטת מנהלת המינהל.
159. יש לבחון את חיוניות מילוי יומני העבודה, שכן אי מילוי יומנים הינו בניגוד להוראות החוזה. יש לקבוע דרך לתיעוד הדרישות המקוריות של המפקח בעבודות קטנות בהם לא מוצאת פק"ע ולא ניתן בדיעבד לדעת מה היו הוראות העבודה שניתנו.
160. באחריות מנהלת מינהל החינוך לערוך סקר מבני חינוך (המלצה זו גם הומלצה ע"י הביקורת שלווה את פרויקט שיפור חזיתות בשנת 2001) שעל בסיסו יתוכננו שיפוצי המוסדות, ייקבע סדר עדיפויות וניתן יהיה להכין תכנית עבודה למחלקה. באחריות מנהל המחלקה לדאוג לתיקי מוסדות במחלקה שיהיו בסיס מידע לכל מוסד ויכללו: מדידות, שרטוטים, ריכוז תקלות, שיפוצים שבוצעו, בדיקות בטיחות וכדומה.
161. באחריות מנהל המחלקה להביא לידיעת הנהלת המינהל והנהלת העירייה, מהמידע שקיים במחלקה, רשימת מוסדות המצויים במצב פיזי רעוע ומתקיימת בהם פעילות. כמו כן, להביא לידיעת ההנהלה מקרים בהם מבנים שהוגדרו כמסוכנים לא טופלו מסיבות תקציביות או אחרות ורק גודרו.
162. באחריות מנהל המחלקה לערוך תכנית עבודה מסודרת רב שנתית לטיפול בשיפוצי המוסדות על פי סדר עדיפויות נכון בהתבסס על סקרים ובדיקות, ובכך להקטין התנהלות על בסיס קריאות מנהלי המוסדות או הורי התלמידים והן את עלויות האחזקה.
163. על רכז הבטיחות של מינהל החינוך לערוך סקר בטיחות במוסדות, לאגם את הדרישות העולות בדוחות של הגורמים השונים ולקבוע בשיתוף המחלקה סדר עדיפויות, בהתחשב במיגבלות התקציב.
164. על הנהלת העירייה לשקול הקצאת תקציבים הולמת לנושאי הבטיחות כדי לצמצם את הפער הגדול בין הצרכים לתקציבים הקיימים.
165. על מנהל מינהל בת"ש ומנהלת מינהל החינוך לבחון ולגבש את ממשק העבודה של המחלקה עם אגף מבני ציבור. יש לקבוע איזה עבודות יועברו לאגף מבני ציבור ועל פי איזה קריטריון, האם הקביעה הקיימת של 100,000 ש"ח היא היעילה ביותר. יש לקבוע באיזה אופן יינתן מענה ע"י אגף מבני ציבור לחוסר במחלקה של פונקציות מקצועיות: יועצי קונסטרוקציה ובטיחות, מתכננים,

- מהנדסי חשמל ואינסטלציה ועוד. ובין היתר האם יש לקבוע כפיפות מקצועית של המחלקה לאגף מבני ציבור בשל היותם האינסטלציה המקצועית.
166. על מנהלת המינהל ומנהל מינהל בת"ש לבחון אפשרות על פיה שירותי אחזקה והתקנות קטנות יטופלו ע"י המחלקה במינהל החינוך, אך נושא השיפוצים בכללותו יועבר לאגף מבני ציבור. אפשרות זו תשאיר במינהל החינוך גוף זמין לביצוע עבודות קטנות ואחזקה, אך עבודות השיפוצים הצריכות להתבצע בסביבה ובכלים מקצועיים יותר ייעשו באגף מבני ציבור במחלקה שתיוחד לטיפול במוסדות חינוך.
167. על מנהלת המינהל לבחון מחדש את העברת נושאי הבינוי והאחזקה למוסדות במסגרת הניהול העצמי ולבחון אם הנושא הוטמע ואם הטיפול ע"י גורמים בלתי מקצועיים נותן מענה הולם לצרכים – בהסתמך על הנסיון והמידע שנצבר בנושא במחלקה.
168. על מנהלת המינהל לדאוג להקצות למחלקה את כלי העבודה הנדרשים כפי שפורטו בסעיף 146 מיחשוב, חניה, אישורי עבודה, שעות נוספות, הדרכות מקצועיות ועוד.
169. על חשבות המינהל להדק את הבדיקות על החשבונות המאושרים במחלקה ולהתריע ולעצור חשבונות שאינם מאושרים כהלכה כמויות וסעיפים, יומני עבודה ועוד.
170. הביקורת ממליצה כי מנהל פרוייקט שיפוץ חזיתות בתי ספר ישתף את מפקחי המחלקה בהגדרת הצרכים ובתכנון המוסדות שישופצו במסגרת הפרוייקט, כדי לקבל מידע על ליקויים המצוי בידיעת המפקחים.
171. הביקורת ממליצה לשקול את המשך העסקתו של מנהל המחלקה בתפקידו זה מהנימוקים הבאים:
- א. הביקורת רואה בחומרה תוספות תשלום שאושרו ע"י מנהל המחלקה ללא סמכות ובניגוד לנהל תקין (סעיף 121 במסקנות), וכן אישור חשבונות בהם בעבודות זהות נעשה שימוש בסעיפי מפרט שונים (הורדת הפסיפסים). התחשבנות עם כל הקבלנים צריכה להיעשות באופן שוויוני וזהה וללא אפליית קבלן זה או אחר.
- ב. לדעת הביקורת חלק גדול מהליקויים שהוצפו בדוח זה נובעים ממעשיו ומחדליו של מנהל המחלקה בתחומים של פיקוח, בקרה, אחריות ומקצועיות בדרך ניהול המחלקה. ניהול המחלקה צריך להיות מקצועי וענייני וברמת מיומנות התואמת את צורכי המחלקה.