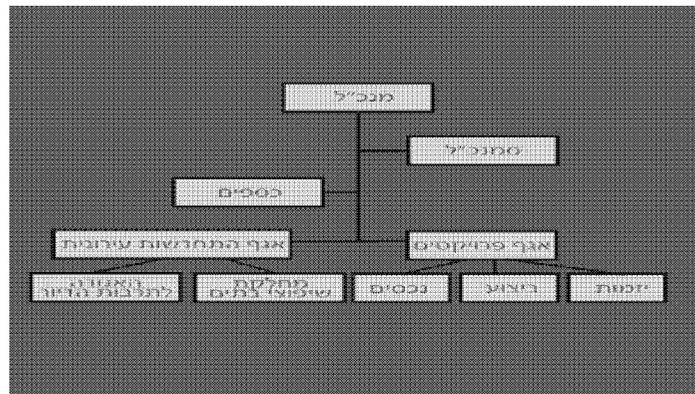


עזרה ובצרון – שיפוץ בתים

כללי

1. עזרה ובצרון הינה תאגיד עירוני האחראי על תכנון, ניהול, ביצוע ופיקוח על עבודות ציבוריות (להלן - "עזרה ובצרון או החברה").
החברה נוטלת על עצמה משימות הנדסיות בתחומי הבינוי, הפיתוח והתחדשות העיר והיא מפתחת ובונה מוסדות חינוך, תרבות, נוער וספורט.
2. מטרת החברה: ביצוע עבודות ציבוריות ומוסדות חינוך, שיפוץ מבנים ומרכזים עירוניים, ביצוע עבודות פיתוח, תשתיות, בנייה והרחבות בנייה עבור תל אביב - יפו וגופים ציבוריים אחרים, ניהול נכסים ותכנון ופיתוח שכונות בתל אביב - יפו לצורך התחדשותן.
3. החברה מרכזת בתוכה שירותי ייעוץ, הנדסה, תכנון ופיקוח על שיפוץ המבנים בעבור תושבי העיר אשר מעוניינים בשיפוץ.
4. החברה פועלת למתן הלוואות, ללא ריבית, לצורך עידוד שיפוץ המבנים וכן מתן שירותים משפטיים נגד סרבנים בתהליך.
5. מבנה אירגוני:



עבודת הביקורת

6. הביקורת נערכה על מחלקת שיפוץ בתים בעזרה ובצרון ואופן פעילותה.
7. במהלך עבודת הביקורת נערכו הפגישות הבאות:
 - א. פגישה מרכזת בהשתתפות סגן מבקר העירייה, מנכ"ל עזרה ובצרון, סמנכ"ל עזרה ובצרון, מנהל מחלקת שיפוץ בתים, ממונה מרכז מידע, מנהל אגף התחדשות עירונית.



ב. פגישות נוספות עם:

- (1) מנכ"ל החברה.
- (2) ממונה מחלקת מרכז מידע.
- (3) ממונה מחלקת ביצוע לשעבר.
- (4) מנהל מחלקת הנהלת חשבונות
- (5) ועדי בתים.

8. נבדקו קבצי הנהלת חשבונות - שיפוצים והלוואות לבתים לשנים 2001-2005.

חומר שהתקבל

9. במסגרת עבודת הביקורת התקבלו המסמכים הבאים :

- א. קבצי נהלים פנימיים- נתקבלו 2 קבצי נהלים: קובץ נהלים עד שנת 2004 וקובץ נהלים התקף משנת 2004.
- ב. סיכום שנת 2004 של החברה.
- ג. אוגדן הסברה לתושב.
- ד. תיקי עבודות שיפוץ מבנים בעיר :
 - (1) במהלך שיפוץ .
 - (2) במהלך שנת בדק .
 - (3) לאחר סיום התהליך כולו (ארכיב).
- ה. קבצי הנהלת חשבונות שיפוצי בתים לשנים 2001-2005.
 - ו. נוסח חוזה התקשרות עם מהנדס/ מפקח.
 - ז. חשבונות תשלום למפקח, לשנים 2000-2004.
 - ח. פרוטוקולים ועדת שיפוצים לשנים 2002-2004.

פרק א - תיאור תהליך

מרכז מידע

רקע

10. מרכז המידע בחברה אחראי על פעילות שיפוץ הבתים החל מהפנייה הראשונה המתקבלת מהתושב, המעוניין בשיפוץ, וכלה בחתימת חוזה העבודה בין התושב ובין הקבלן והתחלת הליך השיפוץ.

11. המרכז מונה 4 עובדות וממונה מרכז מידע.



12. המרכז אמון על העברת המידע הדרוש לתושבים המבקשים סיוע בשיפוץ הבניינים. המידע הכולל:

- א. תיאור התהליכים.
- ב. זכויות הדיירים.
- ג. חובות הדיירים.

13. תיאור התהליך:

- א. עובדות מרכז המידע מלוות את פרויקט השיפוץ מתחילתו ועד סופו. עובדת המטפלת בבניין מסוים מבצעת את כל הפעולות הדרושות בתהליך מתחילתו ועד מעבר הפרוייקט לשלב טיפול במרכז ביצוע.
- ב. כאשר מתקבלת פניה למרכז, בכתב או טלפונית, עובדות המרכז מזינות את פרטי הפונה ומקום השיפוץ המיועד אל מערכת ממוחשבת הקיימת בחברה.
- ג. הפנייה לעזרה ובצרון נעשית בדרך כלל על ידי ועד בית. הדיירים הפונים מתבקשים להציג מסמך חתום המעיד על הסכמת כל הדיירים בבניין לייצגם.
- ד. מתקיימת אסיפת דיירים, לאישור ההתקשרות עם עזרה ובצרון, ומועברת המחאה לפקודת עזרה ובצרון, תוך ציון בקשה להזמנת מפקח. צעד זה מתפרש בחברה כהבעת כוונה כנה מצד הדיירים להמשך ההליך.
- ה. תשלום שכר טרחתו של המפקח מתבצע במרכז. גובה התשלום הינו פרמטר של מספר יחידות הדיור בבניין ובסוג המבנה.
- ו. במבנה רגיל, הכולל עד 12 יחידות דיור, גובה התשלום למפקח עומד על 1,400 ש"ח, כאשר יש תוספת של 50 ש"ח בגין כל יחידה נוספת. במבנה המוגדר כמבנה "מסוכן" התשלום עומד על 2,000 ש"ח.
- ז. התשלום מחולק בין עזרה ובצרון לבין המפקח, כאשר הכנסות עזרה ובצרון מסתכמות ל- 300 ש"ח והיתרה מועברת למפקח.
- ח. ממונה מרכז מידע ממנה מפקח פנימי או חיצוני לעריכת כתב כמויות לעבודות שיפוץ הבית. על פי המידע שנמסר לביקורת מהחברה, מינוי המפקחים נעשה בעקרון בחלוקה שווה, בהתאם לעומסי העבודה שלהם, ובהתחשב בתחומי התמחות ספציפיים של המפקחים (בתים מסוכנים, בתים לשימור וכד'). המינוי טעון אישור ועדת שיפוצים המתכנסת מדי שבוע.
- ט. המפקח קובע את כתב הכמויות בהתייעצות עם הדיירים ותוך מתן תשומת לב לקריטריונים הנדרשים לשיפוץ אשר נקבעו על ידי העירייה. להלן עיקריהם:

(1) פירוק גדרות רשת, תיקון ושחזור גדרות.

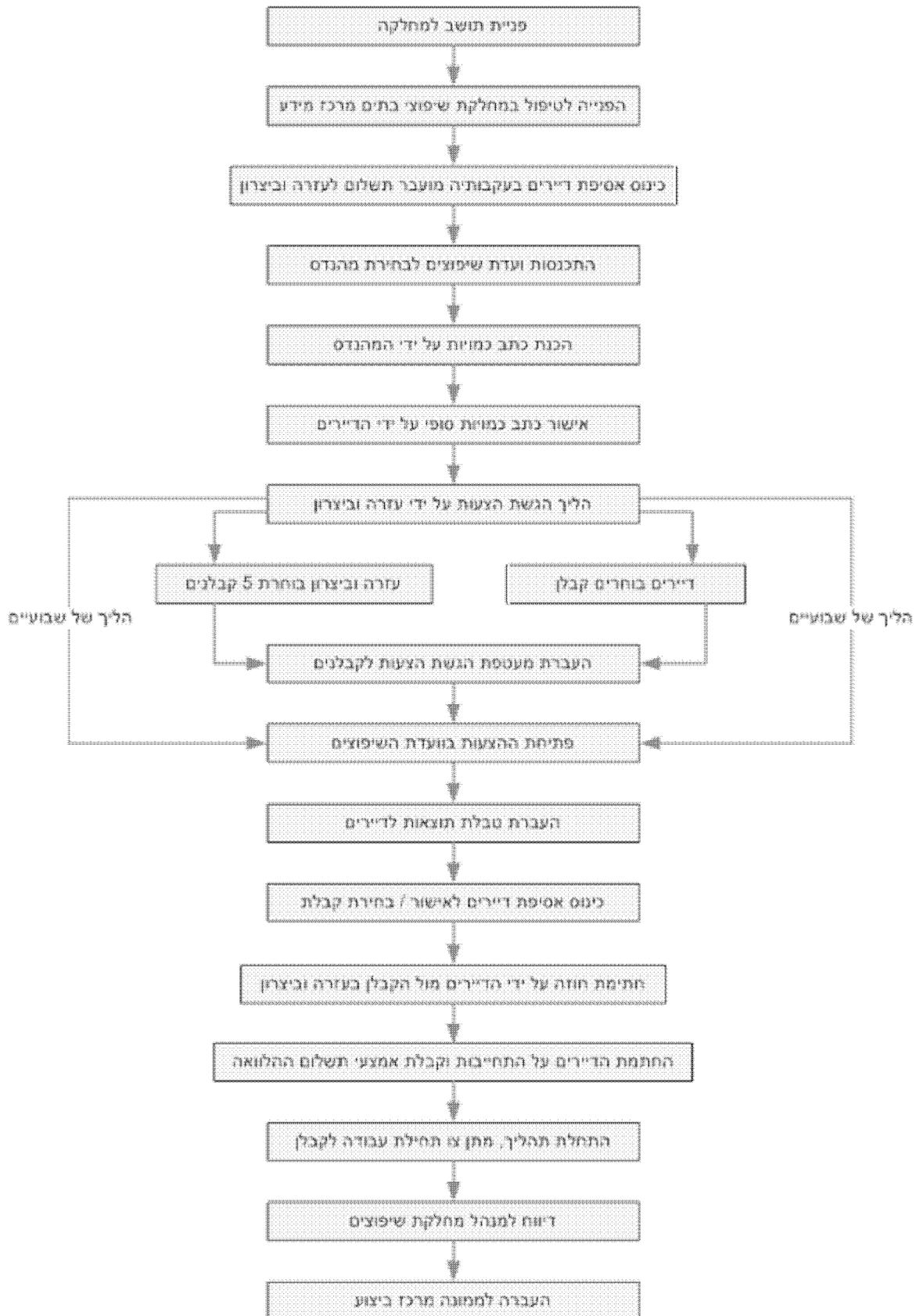
(2) תיקון החלפה והשלמה של שטחי ריצוף בחצר.



- 3) הקמת מסתור לאשפה.
 - 4) תיקון קירות חוץ וצביעתם.
 - 5) שיקום בטונים והשלמת חלקי בנייה חסרים או פגומים.
 - 6) פירוק צינורות מאותרים והחלפתם בצינורות פלדה בתוואי מאושר.
 - 7) ביצוע מרזבים חדשים מפה בתוואי מאושר.
 - 8) פירוק חיווט חיצוני והתקנתו בתוך הבניין.
 - 9) פירוק מעקות, פריטי נגרות ומסגרות מאולתרים והחלפתם בחדשים אחידים.
 - 10) פירוק מבנים מאולתרים.
 - 11) שיקום גגות רעפים.
 - 12) ביצוע מסתורי כביסה אחידים.
 - 13) הסדרת מזגנים וצנרת מזגנים.
 - 14) איטום גגות ומרפסות.
 - 15) ביצוע סגירות אחידות למרפסות.
- י. אישור כתב הכמויות על ידי הדיירים מהווה תנאי לקבלת הצעות מחיר מקבלנים לביצוע השיפוץ.
- יא. במהלך הביקורת הסתבר כי לצורך קבלת ההצעות נערכת פניה ל- 8 קבלנים. 3 קבלנים נבחרים על ידי ועד הבית, ו- 5 קבלנים נבחרים על ידי עזרה ובצרון. בחירת הקבלנים על ידי עזרה ובצרון נעשית מתוך רשימת קבלנים סגורה (נכון למועד הביקורת מנתה הרשימה 28 קבלנים).
- תגובת עזרה ובצרון: "נציגות הבניין יכולה לבחור את כל שמונת הקבלנים בהתאם לשיקול דעתם ולרשימת הקבלנים המומלצת לאותה תקופה בהתאם לנוהל סעיף 2.3 חת סעיף י' רצ"ב נספח 2 ובנוסף יש באפשרותם לבחור קבלן חיצוני אחד מטעמם אשר עומד בקריטריונים (אישורי קבלן, רשיון קבלן עדכני, סיווג קבלני וכו')."
- יב. במהלך הביקורת הסתבר כי לא קיים נוהל הקובע אופן, עיתוי, וקריטריונים של עזרה ובצרון לבחירת קבלן שיגיש הצעות מחיר.
- יג. ממונה מרכז מידע מסרה לביקורת כי היא משתדלת לחלק את הפניות לקבלנים, באופן שווה עד כמה שניתן. החלוקה מתבצעת, בין היתר, בהתאם לסוג הפרוייקט ולסיווג הקבלן.
- יד. קבלנים המעוניים להגיש הצעות מחיר לביצוע עבודות שיפוץ מחויבים בתשלום דמי השתתפות. דמי ההשתתפות מגלמים בתוכם תשלום עבור קבלת המסמכים, ושימוש בתוכנת ה"מכרזומט" לצורך הגשת ההצעה. דמי ההשתתפות משתנים בהתאם להיקף הכספי של ההצעה.



- טו. הקבלנים המשתתפים בהליך, מזינים את פרטי הצעתם לתוכנת מחשב ייעודית (מיקרוזומט) ומעבירים אותם במדיות דיגיטאליות, לכספת החברה, למשמרת, עד למועד התכנסות ועדת שיפוצים הדנה בהצעותיהם.
- טז. במסגרת הדיון בועדת השיפוצים מגובשת טבלת השוואות, על פי הנתונים שהתקבלו מהקבלנים. כמו כן נרשמות הערות הקבלן הזול ביותר והקבלן המומלץ, לפי המלצת המפקח.
- יז. על פי נוהלי החברה, הקבלן המומלץ לביצוע הינו הקבלן שהצעתו הזולה ביותר או הקבלן שהצעתו בטווח של עד 5% מההצעה הזולה ביותר, כמתואר בנוהל מספר 6 "התקשרות ועבודה עם קבלנים", בקובץ הנהלים והתקנות.
- 6.2.4 "הקבלן המומלץ הינו הקבלן הזול ביותר מבין הצעות המחיר של הקבלנים לבניין ו/או קבלן שהינו בהפרש של 5% בהצעתו מהצעת הקבלן הזול ביותר והיחיד שיבוא במשא ומתן מול נציגי הבניין לסגירת חוזה ביצוע."
- לפיכך, יכול להיווצר מצב בו יהיו מספר קבלנים מומלצים איתם תוכל נציגות הבית לנהל משא ומתן.
- יח. עזרה ובצרון מעבירה לוועד הבית טבלת השוואות עם הנתונים שהתקבלו מהקבלנים ואת המלצותיה. ההחלטה הסופית לבחירת הקבלן נתונה בידי ועד הבית, ואינה כפופה בתוצאות ההליך שתואר לעיל.
- יט. במקרה והוועד החליט שלא לבחור בקבלן המומלץ, הוא לא יוכל לנהל משא ומתן עם הקבלן, כמתואר בנוהל מספר 7: "התקשרות עם נציגי בתים" בקובץ הנהלים והתקנות:
- 7.1.4 " במקרים בהם יחליט הוועד לא לקבל את הזול ביותר... ייחתם חוזה שמחיר הסעיפים בכתב הכמויות הינו הסכום השווה למחיר שהגיש אותו קבלן לתיבת ההצעות."
- למעט במצב בו יתקבל אישור מיוחד בועדת שיפוצים.
- כ. חוזה לביצוע הפרוייקט נחתם בין הקבלן הנבחר לבין ועד הבית. חשוב לציין כי עזרה ובצרון אינה מהווה צד פורמאלי לחוזה ולמעשה היא משמשת כגוף מתווך בין הגורמים.
- כא. הדיירים זכאים לקבלת הלוואה למימון הפרוייקט, על פי טבלת הלוואות מוגדרת מראש.
- כב. לאחר חתימת החוזה ממונה מרכז מידע מוציאה צו תחילת עבודה לביצוע הפרוייקט.
- כג. מרכז המידע מטפל בפרוייקט עד תחילת שלב ביצוע העבודה, הוצאת צו תחילת עבודה. החל משלב זה מועבר הטיפול לידי מחלקת ביצוע.



ממצאים

14. במהלך הביקורת התברר כי דפי המידע המופצים לתושבים המבקשים לשפץ את בתיהם אינם מעודכנים ואינם תואמים את נוהלי החברה.
- א. סעיף 5 בדף "מורה נבוכים" באוגדן ההסברה מציין כי יינתנו לועד הבית שמות 3 קבלנים עמם יוכלו לנהל משא ומתן. בפועל, על פי נוהלי החברה רק הקבלן הזול ביותר או כל קבלן אחר שהצעתו בטוח של עד 5% מההצעה הזולה ביותר, רשאי לנהל משא ומתן עם הדיירים.
- ב. סעיף 5 בעלון מציין כי קבלנים אשר ההפרש בין הצעותיהם עומד על 10% יותרו למשא ומתן. הסעיף מנוגד לנוהל החברה 6.2.4 המציין כי שיעור ההפרש המחייב הינו 5% בלבד.
15. אתר האינטרנט של החברה, המשמש כתחנת מידע לציבור התושבים, מכיל מידע שגוי ואינו תואם את נוהלי החברה, הקריטריונים לשיפוץ.
16. באתר האינטרנט מצוין כי דיירי הבניין יכולים לקבל הלוואה בתנאים מועדפים, בשיעור של 90% מעלות השיפוץ. סעיף 11.3.3 לנוהלי החברה קובע לעומת זאת כי: "סכום ההלוואה לא יעלה על סה"כ עלות השיפוץ ליחידת דיור או על הסכום המקסימלי שנקבע, לפי הנמוך".
17. סכום ההלוואה העומד לרשות הדיירים מותנה בסוג הבניין, כאשר כל דיירי "בניין מסוכן" זכאים להלוואה בהיקף כספי גדול יותר.
18. הביקורת איתרה מקרה בו פקידות מרכז המידע המליצו לנציגות הבניין לפנות לעירייה ולהצהיר על הבניין כ"מבנה מסוכן", זאת למרות שהבניין לא הוגדר ככזה על ידי העירייה קודם לכן.
19. ועד הבניין שינה את סטאטוס המבנה מ"רגיל" ל"מסוכן" על מנת להגדיל את ההלוואה מ-80,000 ש"ח ל-90,000 ש"ח עבור 4 יחידות דיור.
20. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה אכן שינתה את הסיווג הבניין ל"בניין מסוכן".
21. הביקורת מצאה שלא הוכן כתב כמויות חדש או תוקן כתב הכמויות הנוכחי, בעקבות השינוי בסיווג הבניין, למרות שכתב הכמויות לביצוע הפרוייקט הוכן טרם הפיכתו של המבנה למבנה "מסוכן".
- תגובת עזרה ובצרון: "התקיימה שיחה עם פקידות מרכז מידע בנושא "המלצות להכרות מבנים מסוכנים" ולא הצלחנו לאתר אף מקרה של המלצה כזו, במידה וקיים ברשותכם מידע ספציפי לגבי פקידה זו או אחרת וכמו כן כחובת בניין רלוונטית נשמח להתייחס.



עזרה ובצרון כחלק משירות לאזרח מוסרת מידע אינפורמטיבי לכלל הציבור ולכל שאלותיו ובמסגרת זו נכלל המידע לעניין בדיקת המבנה כמסוכן או לא שהוא חלק מבדיקה שמבוצעת ע"י המחלקה טרם ההתקשרות.

ועד הבית לא יכול להצהיר על כלום, מי שמצהיר ומכריז על מבנה מסוכן הינו המדור למבנים מסוכנים בעירייה אשר מחליט מבחינה הנדסית ובהתאם לקריטריונים שנהוגים במדור זה האם המבנה מסוכן. כתב הכמויות מוכן על ידי המהנדס בהתאם למצב הנוכחי של הבניין וכולל את כל הליקויים המסוכנים בו אם יש ולכן כאשר המבנה מוכרז כמסוכן לאחר הכנת כתב הכמויות כל הסעיפים המסוכנים נכללו כבר במסגרת הכנת כתב הכמויות.

בשיחה שערכה הביקורת עם נציג ועד הבית ברחוב נאמר שבהמלצת החברה, פנה ועד הבית לעיריית ת"א לשם שינוי סטטוס המבנה מ"רגיל" ל"מסוכן", על מנת להגדיל את סכום ההלוואה שהדיירים יהיו זכאים בעקבות השינוי.

22. הביקורת מצאה סתירה בקובץ נהלים ותקנות בנוגע לבחירת הקבלן המומלץ מהמובא לעיל. לפי סעיף 6.2.6 "קבלן מומלץ ייקבע ע"י ועדת השיפוצים. אולם במידה ולאחר בדיקת טבלאות השוואה יתברר כי הקבלן הזול הינו אחר ממה שנקבע ע"י ועדת שיפוצים בזמן פתיחת המעטפות יובא הנושא בפני ועדת שיפוצים לשינוי ההחלטה הקודמת."

23. מהסעיף עולה כי הקבלן המומלץ יקבע על ידי ועדת השיפוצים ורק לאחר מכן, בעת פתיחת ההצעות, אם יתברר שהקבלן הנבחר אינו הזול ביותר, אזי הנושא יובא בפני ועדת השיפוצים, לשינוי ההחלטה הקודמת. זאת בניגוד לסעיף 6.2.4 הקובע כי הקבלן המומלץ הינו הקבלן הזול ביותר מבין הצעות המחיר של הקבלנים לבניין ו/או קבלן שהינו בהפרש של 5% בהצעתו מהצעת הקבלן הזול ביותר.

תגובת עזרה ובצרון: "הקבלן המומלץ לא נקבע באופן חד משמעי לפני פתיחת הצעות המחיר, אלא רק לאחר שכל המעטפות נפתחו ונרשמו ע"י מזכירת הועדה תוצאות הצעות המחיר רצ"ב בנספח מס' 3 ב' דוגמת מסמך של ועדת שיפוצים במעמד פתיחת ההצעות. סעיף 6.2.6 דן במקרים שעשויים לקרות לאחר עריכת טבלת השוואה (אחרי ועדת שיפוצים כנוהל קבוע ומחייב) במידה וחלה טעות זו או אחרת בכתב כמויות של קבלנים."

מרכז ביצוע

24. מרכז ביצוע עוסק בטיפול שוטף בפרוייקט השיפוץ החל מהוצאת צו תחילת עבודה ועד לסיום הפרוייקט.

25. המרכז מונה ממונה ביצוע ושני מפקחים עובדי עזרה ובצרון, הכפופים לו.

26. במחצית שנת 2004 חלו שינויי כח אדם במרכז: ממונה ביצוע הועבר לתפקיד מפקח ועובד חדש, בעל הכשרה של מהנדס, מונה לתפקיד ממונה המרכז. בנוסף, גוייס עובד נוסף למרכז בתקן מפקח.

27. באחריות המרכז:

- א. טיפול ראשוני בעת קבלת פרוייקט חדש:
- 1) העברת הודעה להתקנת שילוט בפרוייקט.
 - 2) העברת הודעה למחלקת פיקוח על השילוט מיד, עם תחילת השיפוץ.
 - 3) רישום פרטי הפרוייקט על תיק הבניין.
- ב. הכנת צו תחילת עבודה חתום על ידי הקבלן, על ידי המפקח ועל ידי מנהל מחלקת שיפוצי בתים.
- ג. פיקוח על העבודות השוטפות המבוצעות על ידי הקבלן, באמצעות דיווחי המפקחים.
- ד. אישור תשלום שכר טרחה למפקחים החיצוניים.
- ה. טיפול במחלוקות, ככל שאלו קיימות, בין המפקח, הקבלן וועד הבית. מחלוקות אשר אינן נפתרות על ידי המפקח או בתחומי המרכז, מועברת לטיפול דרג גבוה יותר בחברה.
- ו. עריכת חשבון סופי והכנת תעודת גמר החתומה על ידי הקבלן, ועד הבית, המפקח ומנהל מחלקת שיפוצים.
- ז. קיום מפגש עם הצדדים, בסיום שנת בדיק, לבחינת שחרור ערבויות הקבלן.
- ח. פיקוח על תיקון סופי של הליקויים שהועלו על ידי הנציגות, במסגרת שנת הבדיק.
- ט. הארכת ערבות הקבלן, במידת הצורך.
28. המרכז עושה שימוש במערכת התוכנה של חברת "ר" לצורך פיקוח על תשלום חשבונות הקבלנים.
29. התוכנה משמשת את מרכז הביצוע בפיקוח השוטף על חשבונות הקבלן ובאמצעותה מחושבים ומאושרים חשבונות המפקח.
30. חשוב לציין כי כלל עובדי מחלקת שיפוצי בתים, גם במרכז מידע וגם במרכז ביצוע, עובדים עם המערכת לצורך קבלת/ הזנת נתונים על פרוייקט.
31. תדפיסי חשבונות הקבלן, המופקים מהתוכנה, מועברים למחלקת הנהלת החשבונות, אשר מאשרת התשלום ומפיקה המחאה לזכות ועד הבית.
32. מרכז הביצוע אמון על הממשק עם המפקח לכל תקופת השיפוץ ומתפקידו לפקח על עבודתו, תדירות ביקוריו באתר השיפוץ ותקינות הדיווחים המועברים למרכז.
33. המרכז מבצע אישור תשלום החשבונות החלקיים המועברים מהקבלן, במהלך העבודה.
34. לטענת ממונה המרכז מדובר רק באשרור סופי, שכן בדיקת חשבונות הקבלן הינה באחריות המפקח, בהתאם לחוזה שנחתם עימו.

ממצאים

35. שיטת התיוק

- א. הביקורת מצאה חוסר סדר ומסמכים חסרים בתיקי מרכז הביצוע. בבחינה אקראית של תיקים אשר הועברו לידי הביקורת וכן בתיקים אשר העיון בהם התבצע במרכז עצמו נמצאו מסמכים אשר שייכים לתיקים אחרים.
- ב. הביקורת איתרה כי תיקים אשר הטיפול בהם הסתיים או נמצאים בשנת בדיקה לא הועברו לתיוק בארכיב ונותרו במחלקת ביצוע.
- ג. הביקורת מצאה כי בחלק מהתיקים רישום פרטי הפרוייקט בדף הקליטה הנמצא בכריכה הפנימית של התיק אינו תואם לנתוני התיק.
- ד. הביקורת איתרה תיקים, בהם יומני הביקורת של המפקח אינם מתויקים בסדר כרונולוגי.
- ה. להלן דוגמאות לבעיות רישום בתיקים:

(1) בפרוייקט מספר 1757, התגלו מספר מסמכים בהם נמצאו נתונים לא סבירים:

- (א) תאריך החתימה על החוזה - 9 בינואר, 2004.
- (ב) תאריך כתב כמויות - 4 ביולי 2004, כלומר חצי שנה לאחר החתימה על החוזה.
- (ג) לפי הנהלים הקיימים, כתב כמויות קודם לחתימת חוזה. רק לאחר אישור כתב הכמויות על ידי הדיירים, מתחילה הפצת כתב הכמויות לקבלנים להגשת הצעות.
- (2) בפרוייקט מספר 5643, בפירוט הסדר התשלומים שמצורף לחוזה ההלוואה נרשם שהכתובת היא בני דן ומספר הפרוייקט 1789.
- (3) ב-3 תיקים, אשר נבחרו אקראית לבדיקה, מתוך רשימת תיקים בשלב ביצוע, נמצא כי הפעילות בהם הסתיימה ואמורים היו להיות בשנת בדיקה.

36. בקרה על עבודת השיפוץ:

- א. במהלך הביקורת הסתבר כי בשלב הכנת כתב הכמויות אין בקרה נאותה על עבודת המפקח. לא נערכת בדיקת סבירות של הנתונים והשטחים, המופיעים במסגרת כתב הכמויות, דבר שיכל למנוע בעיה עתידית של אי התאמה בין השטחים המופיעים בכתב הכמויות לנתונים הקיימים בשטח.
- תגובת עזרה ובצרון: "כל נושא הפיקוח והתכנון - אין בקרה על בקרה כפי שאין ביקורת על ביקורת החברה מעסיקה כח עבודה מקצועי שאמור להיות אחראי



- לעבודתו (כח עבודה מקצועי ומהנדסי בניין שאמורים לשאת באחריותם במידה ויחגלו כשלים) כפי שנהוג בענף בנייה בכלל.
- ב. הביקורת איתרה כי ב- 8 פרויקטים מתוך 20 תיקים שנבחנו על ידה, אין חתימה של הקבלן והמפקח על צו תחילת העבודה, כנדרש על פי הנוהל.
- תגובת עזרה ובצרון: "לא קיימת חובה והגדרה בנוהל לעניין חתימת הקבלן והמפקח בצו תחילת עבודה רצ"ב נספח 11 הנוהל. צו תחילת עבודה הינו מסמך הנחייה לתחילת ביצוע עבודת השיפוץ ובסמכות מנהל המחלקה."
- ג. על פי סעיף 4.2.2 לנוהלי החברה וכן על פי החוזה שנחתם בין עזרה ובצרון למפקח, על המפקח להגיע לפחות פעמיים בשבוע לאתר השיפוץ וכן בשלבי עבודה שנקבעו מראש.
- ד. הביקורת איתרה כי לא קיימת בקרה על מספר הביקורים של המפקחים באתר הפרוייקט ובחינה כי אכן הביצוע בהתאם לחוזה הקיים עמו.
- ה. הביקורת בחנה ב- 30 תיקי מדגם את תדירות ביקוריו של המפקח באתר השיפוץ, באמצעות יומני העבודה של המפקח, המועברים לעזרה ובצרון, מבדיקת הביקורת עלה כי:
- 1) ב- 27 פרויקטים, המהווים 90% מהיקף הבדיקה, נתגלה כי המפקחים לא עמדו בתדירות הביקורים בהם הם מחויבים, במסגרת החוזה.
 - 2) ב- 9 מהפרוייקטים, המהווים 30% מהיקף הבדיקה, נתגלתה חריגה מהותית בהיקף הביקורים של המפקח.
 - 3) בנוסף, הביקורת לא איתרה כל סנקציות המוטלות על המפקחים שאינם עומדים בתנאי החוזה ונוהלי עזרה ובצרון.
- ו. חשוב לציין כי חוזה ההתקשרות עם המפקח בפרוייקט נחתם בין עזרה ובצרון לבין המפקח, ובהתאם, האחריות בגין עבודת המפקח נתונה בידי עזרה ובצרון. שכר המפקח משולם מתקציב עזרה ובצרון.

פרק ב - הגשת הצעות

רקע

37. עזרה ובצרון פונה טלפונית לקבלנים אשר מופיעים ברשימת המומלצים.
38. כל קבלן המוזמן להשתתף בהליך הגשת הצעות, צריך לרכוש את מעטפת ה"מכרזומט". התשלום עבור המעטפה נגבה במרכז ומשתנה, בהתאם להיקף העבודה המיועדת לביצוע.
39. הקבלנים, אשר משתתפים בהגשת הצעות לפרוייקט מסוים, מקבלים לידיהם מעטפת "מכרזומט" ובה מדיה מגנטית עם פרטי ההצעה וסקיצות של המבנה.



40. התשלום בגין הגשת ההצעה כולל בתוכו שני מרכיבים: עלות השתתפות בהליך, תשלום בגין השימוש בתוכנת ר לצורך הגשת ההצעה. חשוב לציין כי התשלום בגין השתתפות בהליך מבוצע אחת לרבעון, ולא בעת ההשתתפות בהליך הגשת ההצעות עצמן.
41. התשלום עבור המעטפה נגבה במרכז ומשתנה, בהתאם לאומדן הפרוייקט:

עלות השתתפות בש"ח	סכום הפרוייקט בש"ח
180	עד 300,000
375	300,000 - 600,000
625	600,001 - 900,000
1050	900,001 - ואילך

42. יתכן מצב בו קבלן, אליו נעשתה פנייה, לא הגיע לקחת המעטפה. במצב האמור עזרה ובצרון יוצרים עמו קשר טלפוני ומעבירים לו את פרטי הבניין המיועד לשיפוץ.
43. לרשות הקבלנים שבועיים ימים לצורך הגשת ההצעות. היום האחרון להגשת ההצעות נקבע ליום אחד לפני התכנסות הוועדה. לדברי ממונה מרכז מידע, עזרה ובצרון יוצרת קשר עם הקבלנים במידה ורואה כי אינם מגישים את ההצעות.
44. הקבלן מגיש חזרה את הפרטים הבאים:
- מדיה מגנטית מלאה בפרטי ה"מכרזומט".
 - תמחיר לפרוייקט.
 - טפסי כתב הכמויות שמולאו ידנית.
 - הצעת מחיר מודפסת וחתומה.
45. המעטפות מועברות לפקידת הקבלה, במשרדי החברה, אשר מחתימה המעטפה בחותמת נתקבל, רושמת אותה במחברת ההצעות ומעבירה לכספת.
46. כספת ההצעות:
- כספת ההצעות הייתה ממוקמת בחלל חדר מרכז מידע, סמוך לעובדות המרכז. במהלך הביקורת וכתוצאה מהערת הביקורת הועברה הכספת לחדר ממונה מרכז מידע לצורך פיקוח.
 - לפי מה שנמסר לביקורת, הגישה לפתיחת הכספת נתונה בידי ממונה מרכז מידע בלבד, והיא פותחת את הכספת במועד כינוס ועדת שיפוצים ומעבירה את המעטפות לידי הוועדה.
47. המעטפות נפתחות בוועדת שיפוצים בנוכחות יו"ר הוועדה והחברים בה.



48. לאחר פתיחת המעטפות ובהתאם לתוצאות, רכזת ועדת השיפוצים מעבירה מכתבים לקבלנים, הרשאים לנהל משא ומתן עם נציגות הדיירים בפרוייקט.
49. טבלת השוואות:
- א. המסמך נכתב לאחר שההצעות של הקבלנים נפתחות, במסגרת ועדת שיפוצים. המפקח מכין טבלה שבה מפורטות כל ההצעות, כשהוא מדגיש את ההצעה הנמוכה והגבוהה ביותר.
- ב. עזרה ובצרון עורכת השוואה בין ההצעות של הקבלנים, כשהקבלן הזול ביותר הוא הקבלן המומלץ לביצוע העבודה.
- ג. המסמך מפרט את הקבלן הזול ביותר ואת הצעתו. באם קיימות הצעות הגבוהות מההצעה הזולה אך בטווח של 5%, גם הם יפורטו.
- ד. המפקח משווה את ההצעה של הקבלן המומלץ לאומדן שהכין ולפיה הוא נותן ההערות שיסייעו לנציגות הבית במהלך המשא ומתן עם הקבלן.
- ה. עזרה ובצרון מעבירה לוועד הבית את טבלת ההשוואות עם הנתונים שהתקבלו מהקבלנים.
50. כפי שצויין לעיל, בחירת הקבלן הסופית מבוצעת על ידי ועד הבית, כשאין הכרח שיהיה לכך קשר לתוצאות הזכייה בהצעה.
51. על פי נוהלי עזרה ובצרון, רק הקבלן שזכה בהליך הגשת ההצעות וקבלנים שהצעתם במסגרת 5% סטיה מהצעת קבלן זה, זכאים לנהל משא ומתן עם ועדי הבתים. שאר הקבלנים יוכלו לחתום על חוזה עם הוועד, על פי הסכום שניתן במסגרת הגשת ההצעות.
52. קבלן אשר אינו הקבלן המומלץ לביצוע על ידי עזרה ובצרון יוכל לנהל משא ומתן עם הוועד בתנאי שהוא יקבל אישור מיוחד בוועדת השיפוצים, כפי שעולה מנוהל 6: "התקשרות ועבודה עם קבלנים" בקובץ הנהלים ותקנות.
- 6.2.4 "קבלן אשר יבוא במשא ומתן ללא אישור מחלקת שיפוצים יצא מרשימת הקבלנים המומלצת על ידי החברה."**
- תיעוד לאישור משא ומתן עם קבלן, צריך להימצא בוועדות חריגים.
53. לפי הנוהל, אם הוועד מחליט לבחור בקבלן שאינו הקבלן המומלץ לביצוע, עליהם להוציא מסמך חתום, בו יפורט המניע להחלטה והצהרה שהוועד מודע שהקבלן שנבחר הוא אינו הזול ביותר.
54. ועד הבית יכול לדרוש מהקבלן הנבחר, בין אם המומלץ ובין אם לא, השמטת סעיפי ביצוע שאינם במסגרת רכיבי חובה, או לחלופין, הוספה של עבודות נוספות באישורו של המפקח.

ממצאים

55. מבדיקות הביקורת עולה כי הכספת, אשר משמשת לאחסנת ההצעות, קטנה מלהכיל את כמות המעטפות של הקבלנים וכן פתח הכנסת המעטפות צר וישנה אפשרות כי החדרת המעטפות דרכו יפגמו בתוכן המדיות המגנטיות במעטפה.
56. מתלונות שהגיעו לידי הביקורת בנושא עולה כי הקושי הקיים לשלשל מעטפת ההצעה דרך חריץ הכספת, מאלץ להעביר את המעטפות לידי ממונה מרכז מידע, אשר נדרשת לפתוח את הכספת, באופן חריג, על מנת להכניס את מעטפות אלו.
57. הביקורת איתרה כי במסמך שבו חותמים הקבלנים על קבלת מעטפת ההצעה נרשמים שמות הקבלנים אשר נבחרו להגיש הצעת מחיר בפרוייקט.
58. לטענת ממונה מרכז מידע, הדבר אינו עקרוני, שכן הקבלנים מכירים ממילא האחד את השני. לפיכך הקבלנים מודעים, גם ללא מסמך זה, מי הם הקבלנים האחרים שנבחרו להשתתף בהגשת ההצעות.
59. הביקורת מצאה כי עובדות המרכז מקיימות שיחות עם קבלנים בהתייחס לביצוע עבודות עתידיות, לגביהן טרם יצאה החברה בהליך הגשת ההצעות.
- תגובת עזרה ובצרון: "נערך בירור עם עובדות המחלקה ואין בסיס לטענה שמחבצעות שיחות עם קבלנים בנוגע לעבודות עתידיות.
- כידוע תהליך בשלות פרוייקט ויציאתו לביצוע אורכת בין 2-4 שנים.
- במסגרת קידום ושיווק פרוייקטים לביצוע בנות מרכז מידע מבצעות מלמקמינו על בסיס נחונים לפרוייקטים הזקוקים לקידום התהליך."
60. מערכת ה"מיכרזומט" :
- א. מדובר בשתי מערכות משלימות:
 - 1) "סופרמכרז" - מערכת ממוחשבת לניהול ההצעות בתחום הבנייה, הכנת כתבי כמויות, הפצת ההצעות, קליטת הצעות, השוואתן וניהול התקשרויות.
 - 2) "מכרזומט" - מערכת ממוחשבת להפצת ההצעות ניהול והגשת ההצעות על ידי המשתתפים, באמצעות מדיה אלקטרונית.
 - ב. המערכת המהווה תוכנת מדף, משווקת על ידי חברת ר בע"מ.
 - ג. משיחה שנערכה עם מנכ"ל החברה עולה כי לפני כניסתו לתפקיד, החברה פעלה ללא מערכת ממוחשבת לריכוז הפרוייקטים. בעקבות האמור בחנו הכנסתן של מערכות: ה, ד וב.
 - ד. נתקבלה החלטה שאושרה על ידי דירקטוריון החברה ומחלקת כספים לרכוש מערכת מחברת ר.



- ה. מנתונים שנתקבלו מהנהלת החשבונות של החברה עולה כי החברה רכשה המערכת בעלות של 135,252 ש"ח. עלות זו מגלמת בתוכה רכישת חבילת "מכרזומטים" לתקופה של 3 שנים. עזרה ובצרון רכשה מראש את החבילה ובהמשך נעשה חיוב של הקבלנים ב"מכרזומטים", במסגרת הפרוייקטים השונים.
- ו. עזרה ובצרון אילצה הקבלנים העובדים עמה להגיש הצעות באמצעות התוכנה, וכן לבצע את ניהול הפרוייקט השוטף באמצעותה. לטענת מנכ"ל החברה מדובר בעלות סמלית של כ- \$250 לחודש, והדבר נערך בתיאום עם יו"ר איגוד הקבלנים בשעתו.
- ז. משיחה עם מנכ"ל החברה עולה כי הבחירה במערכת נעשתה היות והמערכת מספקת מודול יחודי של סופר תקציב, ומכילה מעגל משולב של מחירון חשכ"ל שאינם קיימים במערכות האחרות.
- ח. הביקורת לא קיבלה לידיה כל מסמך המראה אישור בחירת התוכנה.
61. טבלת השוואות והתקשרות עם קבלנים:

- א. הביקורת בחנה את מסמכי טבלת ההשוואות שנערכו על ידי עזרה ובצרון. ב- 3 מתוך 30 מהתיקים שנבחנו על ידי הביקורת לא אותר הטופס האמור.
- ב. במדגם שבוצע על ידי הביקורת בו נסקרו 30 תיקי פרוייקטים, הביקורת בחנה זהות הקבלן המומלץ וזהות הקבלן שביצע את העבודה בפועל, תוך התייחסות למחירים שנתקבלו מהקבלנים, בהצעות המחיר במסגרת המכרז והנחות שניתנו לאחר המכרז.
- ג. הביקורת מצאה שב- 6 תיקים, בהם הקבלן המומלץ לא ביצע את הפרוייקט, כלומר הצעתו של הקבלן הנבחר הייתה גבוהה מ- 5% מהצעתו של הקבלן הזול ביותר.
- ד. ב- 5 תיקים מתוך ה-6 לא נמצא מסמך חתום המצהיר שהוועד מודע לכך שהקבלן שנבחר הוא אינו הזול ביותר.
- ה. ב- 3 תיקים מתוך ה-6 ניהל הקבלן עם הוועד משא ומתן, למרות שלא היה הזול ביותר. במסגרת המשא ומתן נתן הנחה, לפני החתימה על החוזה. ללא כל אישור מיוחד ממחלקת שיפוצים. להלן מספר דוגמאות:

(1) פרוייקט השיפוץ ברחוב הצעתו של הקבלן שנבחר על ידי ועד הבית הייתה בגובה 235,117.71 ש"ח, הצעה הגבוהה בכ- 14% מההצעה הנמוכה ביותר שהתקבלה - 205,592.54 ש"ח. למרות האמור הקבלן נתן לוועד הבית הנחה של 6.5%. הביקורת לא איתרה בפרוטוקולים של ועדת השיפוצים בתקופה האמורה אישור לקבלן לנהל משא ומתן עם הוועד.

(2) פרוייקט השיפוץ ברחוב הצעתו של הקבלן שנבחר על ידי ועד הבית הייתה בגובה 394,143.75 ש"ח, הצעה הגבוהה בכ- 10.2% מההצעה הנמוכה ביותר שהתקבלה בסך - 357,704.10 ש"ח. למרות האמור הקבלן



נתן לוועד הבית הנחה בגובה 3.5%. הביקורת לא איתרה בפרוטוקלים של ועדת השיפוצים, בתקופה האמורה, כל אישור שניתן לקבלן לנהל משא ומתן עם הוועד.

(3) בפרוייקט מספר 1757, הוועד בחר בקבלן שאינו הקבלן המומלץ וקיבל ממנו הנחה של 6.2% מהצעתו המקורית. משיחה שערכה הביקורת עם נציגת הוועד עולה כי עזרה ובצרון לא הבהירה להם הנושא וכי ידעו זאת רק בדיעבד לאחר עריכת המשא ומתן.

פרק ג - מפקחים

רקע

62. עזרה ובצרון מתקשרת עם מפקחים חיצוניים לצורך תכנון ופיקוח על הליך השיפוץ.
63. נכון למועד עריכת הביקורת, עזרה ובצרון פועלת באמצעות שישה מפקחים: ארבעה מפקחים חיצוניים המועסקים באמצעות חוזה, ושני מפקחים פנימיים עובדי החברה.
64. בחירת המפקחים נעשת באמצעות ועדת שיפוצים הדנה במינוי המפקחים ומאשרת את רשימת המפקחים אחת לשנה, כמתואר בנהל 5: "התקשרות עם מהנדס/ מפקח" בקובץ נהלים ותקנות.

- " 5.2.1 מינוי ובחירת המפקחים יעשה ע"י ועדת שיפוצים.
- 5.2.2 הוועדה תתכנס מדי שנה (חודש דצמבר) לקביעת רשימת ומספר המפקחים... שיופעלו במחלקת שיפוצי בתים ע"י החברה לאותה שנה.
- 5.2.3 מפקחים נוספים, הפסקת עבודתם ו/או הכנסת מפקחים נוספים לרשימה תעשה אך ורק ע"י ועדת שיפוצים שחתכנס לנושא הנ"ל כפי שיקבע מנכ"ל החברה מעת לעת ו/או ע"פ בקשת מנהל המחלקה לשיפוצי בתים במסגרת "ועדת השיפוצים" בחברה.
65. המפקחים אינם קשורים בהסכם עם ועד הבית. חוזה העסקת המפקחים נחתם עם עזרה ובצרון.
66. במסגרת החוזה שנחתם בין המפקחים החיצוניים לבין עזרה ובצרון, הוגדרה אחריות המפקח החיצוני:

א. אחריות על טיב העבודה, פיקוח על טיב החומרים והמוצרים, בדיקת כמויות העבודה ורישום המידות הסופיות ביומני העבודה, בדיקה ואישור של חשבונות הקבלן (חלקיים וסופיים). במסגרת החוזה, עזרה ובצרון משוחררת מכל אחריות לנושאים האמורים.

ב. פיקוח מקצועי קבוע ומתמיד, בתדירות שלא תפחת מפעמיים בשבוע לפחות, על ביצוע הפרוייקטים באתר.



- ג. ייעוץ והשתתפות בבירור תביעות וסכסוכים עם הקבלן/קבלנים, בקשר עם ביצוע הפרוייקטים, לרבות הופעה כיועץ ו/או כעד בפני בתי משפט ובוררים, במידה ויידרש.
- ד. אחראיות כלפי צד שלישי לנזקים שיגרמו ע"י המפקח ו/או עובדיו עקב העבודה ההנדסית. במידה ותוגש תביעה כנגד עזרה ובצרון וזו תחויב בתשלום כספי, על ידי בית המשפט, בגין בעיות בעבודת הפיקוח, באחריות המפקח לשפות את עזרה ובצרון בגין הסכומים האמורים.
- ה. אחריות לרישום התיקונים, ההשלמות והשיפוצים הנדרשים מהקבלן, ופקוח על ביצועם - כל זאת בתיאום עם נציגי הבית.
- ו. קביעת לוח זמנים, ניהול מעקב ודווח שוטף לכל פרוייקט מול נציגי הבניין ומנהל המחלקה לשיפוצי בתים.
- ז. ביטוח עצמי בגין תביעות עובדים ותביעות צד ג'.
67. משיחה עם ממונה מרכז ביצוע עולה כי חלוקת הפרוייקטים למפקחים החיצונים נעשית על פי עומסי העבודה שלהם, תוך נסיון לאזן בין עבודת המפקחים. יחד עם זאת ישנה העדפה להעברת עבודות למפקחים הפנימיים במטרה לצמצם את הוצאות המחלקה.
68. העבודה השוטפת של המפקח:
- א. על פי נוהל 4, ביקורת הנדסית, המפקח מחוייב להגיע לאתר לפחות פעמיים בשבוע וכן בשלבי עבודה שנקבעו מראש, על מנת לפקח על איכות השיפוץ ולעקוב אחר התקדמות הפרוייקט.
- ב. סעיף 2.3 לחוזה ההתקשרות בין המפקח לעזרה ובצרון קובע גם הוא במקביל כי המפקח מחוייב בפיקוח מקצועי קבוע ומתמיד, בתדירות שלא תפחת מפעמיים בשבוע לפחות, על ביצוע הפרוייקטים באתר.
- ג. במסגרת עבודת הפיקוח, על המפקח לנהל יומני עבודה בכל ביקור באתר, בו יפרט את ממצאיו על עבודת השיפוץ:
- (1) נוהל 4 - "4.2.2.1 על המפקח לנהל "יומן מפקח - לביקורת בניין" ובו לציין סיכומים והנחיות וכל דבר אחר הנחוץ לתיעוד."
- (2) נוהל 4 - "4.2.2.2 יומני העבודה ימולאו בכל ביקור גם במקרים בהם אין הערות והנחיות לקבלן. בכל ביקור יחתום הקבלן- במקרה ואינו באתר יציין זאת המפקח על גבי היומן ויקח לתשומת לבו."
- ד. סעיף 2.3 לחוזה הנחתם עם המפקח החיצוני קובע כי על המפקח לתעד כל ביקור באתר, לרבות ציון חריגות. עליו להחתים את ועד הבית והקבלן במידת הצורך.
- ה. מבדיקת הביקורת עולה כי המפקח משתמש בטופס סטנדרטי לצורך תיעוד יומני העבודה בפרוייקט. על פי טופס זה אמורים להיבדק ולהירשם הרכיבים הבאים :



- 1) התקנת שלט עו"ב באתר.
- 2) נוכחות קבלן בעת הביקור.
- 3) עבודה בבניין בעת הביקור.
- 4) מספר הפועלים.
- 5) הערות המפקח.
- 6) חתימת הוועד, הקבלן, המפקח.
- 7) מספור היומן לכל פרוייקט.

ו. לדברי ממונה מרכז ביצוע לשעבר במקרה של הפסקה בעבודה, המפקח צריך לציין זאת ביומני עבודה.

69. התשלום למפקחים:

א. תשלום שכר המפקחים מועבר על ידי עזרה ובצרון וממומן למעשה מקופת העירייה. מדובר בתשלום המותנה בהיקף הפרוייקט. צורת חישוב התשלום השתנתה לאורך השנים.

ב. עד שנת 2004, שכר הטרחה של המפקח חושב באינטרפולציה, החל משנת 2004 שכר הטרחה חושב כאחוז יחסי מהיקף הפרוייקט.

ג. אחוז שכר הטרחה לפרוייקט נקבע לפי הטבלאות הבאות, שהועברו לביקורת על ידי ממונה מרכז ביצוע:

עד שנת 2004:

שיעור שכ"ט מחוזה קבלן	היקף חוזה קבלן (ש"ח)
4.6%	עד 130,000
4.5%	עד 262,000
4.3%	עד 390,000
4.1%	עד 520,000
3.9%	עד 612,000
3.75%	עד 781,000
3.65%	עד 914,000
3.55%	עד 1,041,000
3.5%	עד 1,301,000
3.05%	עד 2,607,000

החל משנת 2004:

היקף חרזה קבלן (ש"ח)	שיעור שכ"ט מחרזה קבלן
עד 250,000	4.3%
250,000-400,000	3.9%
400,000-600,000	3.1%
600,000 ואילך	3%

ד. על פי החרזה התשלום למפקחים נחלק לשניים:

(1) תשלום בגין כתב כמויות:

(א) עד שנת 2003, התשלום בגין כתב כמויות הועבר ישירות מנציגות הבית אל המפקח. החל משנת 2003, התשלום נעשה באמצעות עזרה ובצרון.

(ב) התשלום עבור כתב הכמויות מועבר אל מפקח בתחילת הפרוייקט. הוא מקוזז מחשבון שכר הטירחה הכולל של המפקח בגין ביצוע הפרוייקט.

(ג) להלן טבלת תשלום בגין כתב כמויות, כפי שהועברה לביקורת על ידי ממונה מרכז מידע:

מבנה מסוכן	מבנה רגיל	תקופה
1,600 ש"ח עבור 12 יחידות + 50 ש"ח עבור כל יחידה נוספת.	1,100 ש"ח עבור 12 יחידות + 50 ש"ח עבור כל יחידה נוספת.	2000-2002
3,068 ש"ח	2,360 ש"ח	2003
2,000 ש"ח עבור 12 יחידות + 50 ש"ח עבור כל יחידה נוספת.	1,400 ש"ח עבור 12 יחידות + 50 ש"ח עבור כל יחידה נוספת.	2004-2005

(2) תשלום בגין ביצוע עבודת הפיקוח בפרוייקט.

ממצאים

70. בחירת המפקחים:

א. הביקורת מצאה כי בשנים 2002-2003, לא נעשה שינוי במכסת המפקחים העובדים עם עזרה ובצרון. למרות נהלים קיימים לעדכון מצבת המפקחים אחת לשנה, לא נראה כל שינוי במצבת המפקחים.



תגובת עזרה ובצרון: "הנהלים מציינים שיש לבצע מעקב ובקרה בכל שנה על כשירותם של המפקחים ואינו מחייב לבצע החלפתם במידה ואיננו מוצאים לנכון רצ"ב נוהל מס' 21.

במהלך 3-4 שנים אחרונות שונו מצבות המפקחים בחברה, כגון:

- נוסף משרד י.
- נוסף משרד אשעבד עם החברה במהלך 2004-2005 והפסיק לעבוד עם החברה לקראת 2005.
- משרד של נ, סיים עבודתו עם החברה במהלך 2004.

הביקורת לא מצאה אסמכתאות לבקרה וטיפול בחוזה השנתי של המפקחים, מצד החברה, או פרוטוקלים של הוועדה הממנה או מפסיקה את ההתקשרות עם מפקח. כמו כן מנתונים שהועברו לביקורת עולה כי הפסקת הפעילות עם המשרדים האמורים נבעה מחוסר שביעות רצון מעבודתם כתוצאה ממדידות שגויות ולא כתוצאה מהחלטה עקרונית לרענון השורות.

ב. הביקורת לא איתרה כל מסמך התקשרות לבחירת המפקחים החיצוניים הפועלים עם מחלקת שיפוצי בתים. מדובר בבחירה שנעשית על פי שיקול דעת אישי, ללא קריטריונים מוסדרים המפוקחים וניתנים לביקורת.

71. עבודת המפקח:

- א. מבדיקות הביקורת עולה כי יומן המפקח אינו מכיל פירוט נדרש אודות:
- (1) נוכחות מנהל עבודה מוסמך באתר.
 - (2) שעות הביקור.
 - (3) פגישה עם דיירים באתר.
- ב. הביקורת מצאה חוסר סדר, ביומני העבודה:
- (1) טפסי המפקח מולאו באופן לא ברור.
 - (2) נמצאו פרטים חסרים בביצוע הבדיקה לדוגמא:
 - (א) חוסר התייחסות לבדיקת נוכחות הקבלן באתר.
 - (ב) חוסר הפרדה בין החתימות השונות. (קבלן, ועד).
- ג. הביקורת מצאה שב- 27 מתוך 30 תיקים שנבחנו, מספר הביקורים של המפקח היה פחות מכפי שאמור להיות לפי התקנון. באף אחד מהתיקים לא נמצא כל איזכור ביומני עבודה להפסקה בשיפוץ.
- ד. ב- 9 מהתיקים נרשמה חריגה מהותית במספר הביקורים של המפקח בפועל לעומת מספר הביקורים שהיה אמור לבצע לפי התקנון.
- ה. להלן מקרים לדוגמא:



- (1) פרוייקט מספר 1796 ברחוב פ 5:
- (א) לפי צו ביצוע, העבודה החלה בתאריך 25 באפריל, 2004, והסתיימה בתאריך 25 באפריל, 2005.
- (ב) בבדיקת תעודת גמר על ידי הביקורת, נמצא כי מספר הביקורים בפועל של המפקח היו 45 פעמים ואילו לפי התקנון על המפקח להיות נוכח באתר הפרוייקט לפחות 78 פעמים.
- (2) פרוייקט מספר 4 5587:
- (א) לפי צו ביצוע, העבודה החלה בתאריך 26 באוקטובר, 2003. והסתיימה בתאריך 12 במאי, 2004.
- (ב) מבדיקת הביקורת עולה כי לפי תעודת גמר, מספר הביקורים בפועל של המפקח היו 29 פעמים בעוד לפי התקנון על המפקח להיות נוכח באתר הפרוייקט לפחות 57 פעמים.
- (3) פרוייקט מספר 5340 ברחוב 9:
- (א) לפי צו ביצוע, העבודה החלה בתאריך 24 במאי, 2003 והסתיימה בתאריך 4 במאי, 2004, בהתאם למצויין בתעודת הגמר.
- (ב) מספר הביקורים בפועל של המפקח היו 60 פעמים בעוד לפי התקנון על המפקח להיות נוכח באתר הפרוייקט לפחות 99 פעמים.
- (ג) הביקורת לא איתרה ביומן הביקורת סיבה להפרש האמור.
- (4) להלן ריכוז נתוני ביקורי מפקחים:

מספר פרוייקט	מספר הביקורים נדרש לפי נהלים	מספר ביקורים בפועל	חריגה
1778	20	20	0
1650	39	46	0
5896	90	15	75
1539	20	9	11
5128	35	30	5
1726	34	23	11
1796	78	45	33
1663	35	31	4
6016	23	9	14
1588	44	30	14
1613	32	18	14
5465	14	7	7
1571	29	32	0
5643	25	18	7
1514	34	22	12
1730	38	19	19
1764	9	6	3
5587	57	29	28
5340	99	60	39
1959	33	21	12



חריגה	מספר ביקורים בפועל	מספר הביקורים נדרש לפי נהלים	מספר פרוייקט
24	19	43	1798
5	27	32	2098
7	25	32	5280
26	15	41	1757
3	26	29	1810
24	11	35	5180
8	14	22	1926
20	28	48	2003
5	21	26	2025
16	13	29	1887

תגובת עזרה ובצרון: "ניתן לראות כי הנתונים על ביקורי המפקחים באתר המרוכזים בטבלה מעידים על נוכחות גבוהה של המפקחים בשטח ומספר הביקורים מניח את הדעת המקצועית. מתוך עיון בטבלה ועריכת חישוב מתמטי פשוט ניתן לראות כי רק בכ-40% מהמקרים שנבדקו ע"י הביקורת היתה חריגה מעבר לכ-25% מהיקף הביקורים.

בנוסף שיטת החישוב של הביקורת לא לקחה בחשבון מקרים בהם הפרוייקט מופסק, מוקפא, מתעכב מכל סיבה שהיא, דבר הגורם להתארכות הפרוייקט ובעצם משפיע לרעה על שיטת חישוב מספר הביקורים באתר."

כפי שניתן לראות בטבלה ב-19 מתוך 30 התיקים, המהווים כ-63% מהמקרים שנבדקו, היתה חריגה של כ-25% מהיקף הביקורים הנדרש. אף ב-9 מתוך 30 התיקים, המהווים כ-30% מהמקרים שנבדקו, היתה חריגה של כ-30% מהיקף הביקורים הנדרש. במקרים בהם צויינה הפסקת עבודה בתיק הפרוייקט החישוב בוצע תוך התייחסות להפסקות בעבודת השיפוץ.

משיחות שנערכו עם ממונה מרכז ביצוע לשעבר עלה כי לא מתקיימת בדיקה (5) אחר כמות ביקורי המפקח בשטח. הנושא אינו נבחן על ידי עזרה ובצרון.

תגובת עזרה ובצרון: "עבודתו של המפקח מוגדרת בנהלי העבודה, בחוזה ובתקנות הנהוגות עפ"י המתחייב בענף הבנייה וכללי הפיקוח.

ניתן לראות כי הממצאים מהווים חלק שולי מהפעילות הכוללת של החברה ומהיקף הפרוייקטים המבוצעים. בכל מקרה קיימת ביקורת שוטפת על פעילותו של המפקח, כל חריגה וסטייה מעקרונות הפיקוח מטופלת בזמן אמת ע"י הגורמים המקצועיים בחברה."

1. בקרת נוכחות קבלן בשטח:

(1) הביקורת בחנה את טפסי הפיקוח המופיעים בתיק, בהם תרשומות המפקח. מבדיקת הביקורת עלה כי קיימים יומני עבודה בהם לא אותרה חתימה של הקבלן או לחילופין, לא מצויין אישור כי הקבלן נכח באתר.



(2) הביקורת בחנה 30 פרוייקטים. נמצא כי ב- 23 פרוייקטים הקבלן ו/או מנהל העבודה מטעמו לא נכחו באתר, לפחות בביקור אחד שנערך על ידי המפקח.

מספר פרוייקט	מספר ביקורים מפקח	מס' ביקורים בהם קבלן / מנהל העבודה לא נמצא	אחוז אי נוכחות קבלן
1778	20	3	15%
1650	46	1	2%
5896	15	5	33%
1539	9	0	0%
5128	30	16	53%
1726	23	3	13%
1796	45	9	20%
1663	31	0	0%
6016	9	1	11%
1588	30	14	47%
1613	18	2	11%
5465	7	0	0%
1571	32	3	9%
5643	18	8	44%
1514	22	9	41%
1730	19	12	63%
1764	6	0	0%
5587	29	4	14%
5340	60	6	10%
1959	21	3	14%
1798	19	8	42%
2098	27	23	85%
5280	25	15	60%
1757	15	0	0%
1810	26	2	8%
5180	11	1	9%
1926	14	1	7%
2003	28	1	4%
2025	21	0	0%
1887	13	0	0%

(3) הביקורת מצאה כי אין כל התייחסות מצד המפקח, האם בהעדר הקבלן עצמו, יש נוכחות של מנהל עבודה מוסמך אחר. כמו כן הביקורת לא איתרה בתיק כל התכתבות בין המפקח לקבלן, הדורשת ממנו להיות נוכח באתר ולבצע הפעילות, בהתאם לחוזה הקיים עימו.

תגובת עזרה ובצרון: "בהתייחס לכמות הפעמים שבהם נכח קבלן או מי מטעמו בביקורים של מפקח באתרי עבודה ניתן לראות כי רק ב-9 פרוייקטים מתוך 30 אחוז אי נוכחות עלה על 25% שבעניינו בהחלט מדובר על ממצא סביר. לגבי המקרים שבהם הקבלן או מי מטעמו לא נוכח לא בהכרח מצביע על אי נוכחות אלא נובע לעיתים מאי מילוי טופס כנדרש."



בשליש מהמקרים לערך אחוז אי נוכחות הקבלן עולה על 25%, מצב זה הינו חמור ועומד בניגוד לנהלי החברה, בנוסף יתכנו השלכות מקצועיות נוספות על הפרוייקט כתוצאה מהאמור.

(4) בנוסף להפרת החוזה לכאורה בין הצדדים, מדובר גם באי מילוי הוראות תקנות הבטיחות בעבודה, אשר מחייבות התייחסות של המפקח. כפי שמתואר בחוזה התקשרות עם המפקח:

“ניהול יומן העבודה לכל פרויקט בנפרד ורישום בו של כל המתרחש בקשר לביצוע הפרוייקט והחתמת הקבלן ו/או מנהל עבודה מוסמך כחוק מטעם הקבלן ואשר אושר מראש ע”י המנהל או בא כוחו. פעולה זו תבוצע בתדירות שלא תפחת מפעמיים בשבוע לפחות. על המפקח לוודא ולאשר מראש כי מנהל העבודה מטעם הקבלן ו/או הקבלן המבצע הנם בעלי הכשרה מלאה לנושא בטיחות באתר העבודה. הכול ע”פ הוראות משרד העבודה וחוק בטיחות ונהות.”

ז. הביקורת מצאה כי המפקחים אינם נדרשים לבדוק מיוזמתם פריטים אשר בוצעו על ידי הקבלן ולא נכללו בכתב הכמויות, או לחילופין, פריטים אשר התווספו לפרוייקט לאחר חתימת החוזה, במסגרת הסכם שנחתם עם הדיירים.

תגובת עזרה ובצרון: **“עזרה ובצרון אחראית לחוזה המקורי ולסעיפי כתב הכמויות שמצוי אצלה. אין באפשרות החברה לאכוף הסכמים פרטיים שאינם מצוינים בכתב הכמויות.”**

דוח הביקורת התייחס לעבודות שיפוץ נוספות שלא הופיעו בכתב הכמויות, אך שולמו מכספי ההלוואה שהדיירים קיבלו מהחברה. הביקורת לא דגה במקרים של הסכם פרטי בין הדיירים לקבלן, ששולם ישירות מכספי הדיירים.

72. כתבי כמויות

א. במהלך הביקורת אותרו מקרים בהם נתגלו פערים בין כתבי הכמויות שנערכו על ידי המפקח לבין הכמויות שנדרשו בפועל, לדוגמא:

(1) פרויקט מספר 1757:

(א) במסגרת עבודת השיפוץ ערכו הדיירים מדידה יזומה של שטח האספלט בחניית הבניין, ונוכחו למצוא כי שטח האספלט אינו זהה לשטח הקיים בכתב הכמויות. נמצאו הפרשים מהותיים של כ – 20% בין השטחים. בפניה שנערכה על ידם אל המפקח, נענו שיבדוק הנושא ולאחר בדיקה נוספת מצידו התברר כי אכן יש צדק בטענתם.



- (ב) בעקבות האמור ביצעו הדיירים מדידה נוספת של שטח הקירות החיצונים שנתוניו במסגרת כתב הכמויות נראו כלא סבירים. מבדיקתם עלה כי קיימים פערים גם בסעיף האמור.
- (ג) הדיירים פנו לעזרה ובצרון בבקשה לערוך מדידה נוספת של שטחי הקירות החיצונים. במדידה נוספת, שנערכה על ידי ממונה מרכז ביצוע לשעבר, נמצאה סטייה של כ- 30%. במקום שטח של 1,050 מטר שנרשם במסגרת כתב הכמויות, נמצא כי שטח הקירות עומד על כ- 850 מטר בלבד.
- (2) פרויקט מס' 1806
- (א) במסגרת הפרוייקט הופיעה בכתב הכמויות עבודת תקון לעמודי התמיכה של הבניין בהיקף של 100 מ"ר. בפועל, עם חשיפת העמודים, נדרש הקבלן לתיקון של 8 מ"ר בלבד.
- (ב) הוועד חוייב בתשלום עבור היקף העבודה המופיע בכתב הכמויות, מאחר ומדובר בסעיף פאושלי.
- (ג) נראה כי המדידה והערכה הראשונית שבוצעה על ידי המפקח בפרוייקט, נעשתה ברישול, וטעות זו הביאה להגדלת תקציב השיפוץ ללא כל הצדק נראה לעין.
- תגובת עזרה ובצרון: "בפרוייקט מס' 1806 אומנם הוגדרו תיקוני בטון לעמודי ק"ק וחקרת עמודים בלבד, אך בוצעו תיקונים בכלל מעטפת המבנה כולל פינות הבניין שלא נכללו בכתב הכמויות המקורי. סך התיקונים הנ"ל מרכיב את שטח כ-100 מ"ר שביצע הקבלן רצ"ב בנספח 35 התייחסות מהנדס המחלקה."
- בבדיקת הביקורת לא אותרו מסמכים בתיק הבניין המעידים על האמור. בנוסף, גם בשיחה שערכה הביקורת עם ממונה מרכז ביצוע בנושא, לא נמסרו הפרטים האמורים. המזכר המופיע בנספח התגובות, נכתב לאחר הגשת טיוטת הממצאים לחברה.
- ב. בשיחה שערכה הביקורת עם ממונה מרכז ביצוע לשעבר, במהלכה הוצגו המקרים המצויינים, נטען כי המפקח, אשר הכין את כתב הכמויות, שגה במספר הערכות שביצע בפרוייקט אשר הביאו לתקלות. ממונה מרכז ביצוע לשעבר ציין כי בעקבות מקרים דומים הפסיקה החברה את ההתקשרות עם המפקח הספציפי.
- ג. ממונה מרכז ביצוע לשעבר הוסיף כי קיימת התייחסות מיוחדת לחריגות של מפקחים באיכות כתב הכמויות. במקרים של סטיות מהותיות, הפוגעות בקבלנים או בדיירים,



מתבקשת תגובת המפקח ולעיתים נרשמת נזיפה למפקח. כמו כן קיימת אפשרות לקבוע המפקח.

ד. למרות האמור, הביקורת לא איתרה אסמכתאות המעידות כי קיימת בקרה אחר הכנת כתב הכמויות של המפקח.

ה. בתיקים שנבחנו על ידי הביקורת לא אותרו מסמכים המעידים על סנקציות שנוקטו כנגד מפקחים, זאת למרות שמכוח החוזה הקיים בין עזרה ובצרון לבין המפקח עומדת לה הזכות לתבוע מהמפקח פיצוי כספי באם לא ביצע עבודתו כנדרש.

73. התשלום למפקחים

א. התשלום למפקחים נעשה על פי מחירון קבוע מראש ומדורג על פי היקף הפרוייקט. עיתוי התשלום נעשה על פי התקדמות הפרוייקט, אשר נבדקת ומאושרת על ידי המפקח עצמו, כמעוגן בסעיף 4.3 לחוזה ההתקשרות בין המפקחים לחברה:

“פעם בחודש, במקביל לחשבון המצטבר והמאושר של הקבלן, יגיש המפקח את חשבונו שיהיה המכפלה בין סך החשבון של הקבלן, ללא מע"מ, לבין מכסת אחוז שכ"ט לכל פרוייקט”

הביקורת מוצאת לנכון להצביע על כשל בקרתי במנגנון זה, שכן על פי החוזה הקיים, התשלום למפקח תלוי ישירות בשיעור השלמת עבודת הקבלן, אשר נקבע ומאושר על ידי המפקח עצמו.

ב. מכאן נובע כי המפקח מאשר לעצמו את קבלת שכר הטרחה או לחילופין את עיתוי קבלת שכר הטרחה.

תגובת עזרה ובצרון: **“אישור החשבון ע"י המפקח הינה ראייה לביצוע העבודות בפועל בלבד ואינה אישור למועד התשלום. מועד התשלום למפקח ולקבלן מאושר ע"י המחלקה ע"פ תנאי תשלום ידועים ומוסכמים מראש.”**

ג. הביקורת איתרה כי עריכת כתב הכמויות וכן אומדן עלות כולל של עבודות השיפוץ בנכס מבוצע באופן בלעדי על ידי המפקח מול הדיירים, ללא כל פיקוח של עזרה ובצרון. המשמעות הינה שהמפקח קובע את מרכיבי כתב הכמויות בהם:

- (1) היקף החומרים.
- (2) היקף העבודה.
- (3) מדידות השטחים.

ד. הביקורת בחנה מדגמית את התשלום עבור הזמנת המפקח להכנת כתב כמויות ב-20 פרוייקטים. הביקורת מצאה שב-4 מהתיקים, התשלום בפועל, כפי שרשום באישור הדיירים להזמנת מפקח, אינו תואם את התקנון.

ה. הביקורת מצאה כי בחישוב שכר טרחת המהנדס מנכה עזרה ובצרון, מסכום שכר הטרחה, 2 סעיפים:

- (1) תשלום בגין כתב הכמויות הראשוני :
- (א) קיזוז התשלום בגין כתב הכמויות מבוצע רק בגין הסכום היחסי מכתב הכמויות, המועבר למפקח.
- (ב) הסכום היחסי המועבר למפקח הינו סכום כתב הכמויות המלא, בניכוי חלקה של עזרה וביצרון: 300 ש"ח בבניין רגיל ו- 400 ש"ח בבנין "מסוכן".
- (2) תשלום בגין שימוש במערכת ה- msproject :
- (א) המפקח, בשיתוף פעולה עם הקבלן, מתכנן את לוח הזמנים של הפרוייקט עם ספק הייצוץ, שעובד עם עזרה וביצרון, בעזרת תוכנת msproject. עזרה וביצרון מנכה 0.3% משכר הטרחה הסופי של המפקח עבור, שירותו של הספק.
- (ב) הביקורת איתרה כי בין השנים 2002-2005 היו תיקים בהם לא בוצע ניכוי בגין תכנון הלו"ז ב- msproject.
- (ג) מעזרה וביצרון נמסר כי במהלך התקופה האמורה חלה הפסקה בניכוי בגין עריכת הלו"ז ב- msproject. אך לא ידעו להגדיר התקופה והסיבה לאי הניכוי.
- ו. משיחה עם ממונה מרכז ביצוע עולה כי חישוב שכר הטרחה בכל חשבון נעשה ביחס לסכום החוזה הראשוני שנחתם בין הדיירים לקבלן. בעת תשלום החשבון הסופי למפקח מבוצע קיזוז הפרשים, במידה של שינויים בסכום החוזה.
- ז. מבדיקת הביקורת עולה כי הדבר הינו בניגוד לנהלים:
- (1) בונהלי החברה, התקפים החל משנת 2004, לא נמצא כל איזכור בחוזה שנחתם עם המפקח, לכך שיש לנכות משכר הטרחה את התשלום בגין כתב הכמויות.
- (2) הביקורת לא איתרה כל אסמכתא בחוזה המפקח לתקופות השונות, לניכוי 0.3% משכר הטרחה הסופי בגין עריכת לו"ז בתוכנת msproject.
- תגובת עזרה וביצרון: "תהליך ניכוי שכ"ט מפקחים בעבור ניהול לו"ז ושימוש בחוכנת m.s.project החלה בדצמבר 2004."
- ח. במהלך עבודת הביקורת נמסרו לביקורת גרסאות שונות לחישוב שכר הטרחה למפקחים. צורת חישוב שכר הטרחה אינה מפורטת כנדרש בנהלים/ בחוזה הנחתם עם המפקחים, דבר שהקשה על בדיקות הביקורת.
- ט. הביקורת בחנה מדגמית את התאמת סך התשלום למפקח בגין הפרוייקט, המופיע בחשבוניות בתיק הפרוייקט לסך התשלום כפי שמופיע בהנהלת החשבונות של



החברה. כמו כן נערכה בדיקת התאמה בין סכום החוזה המופיע בחישוב שכר הטרחה לסכום החוזה הנחתם לאחר שינויים.

תגובת עזרה ובצרון: "הבדיקה שבוצעה על ידכם שגויה לאורך כל הדרך, הנתונים והחישובים שביצעתם אינם הרלוונטיים. רצ"ב נספח 19 למבלת אחוזי שכ"ט מפקחים."

הערת הביקורת: שיחזור סכום שכר הטרחה בוצע על ידי עובדי מחלקת הנהלת החשבונות של החברה לאחר שניסיונות רבים, להתאים בין שכר הטרחה בפועל, כפי שהתקבל מנתוני הנהלת החשבונות, לבין הנתונים המופעים בתיקים, לא צלחו. תחילה חוסר ההתאמה נבע משיטות עבודה שונות בין החישוב המוסבר בקובץ הנהלים והתקנות, שבוצע על ידי הביקורת, לבין החישוב בפועל שבוצע על ידי החברה. הביקורת פנתה לעזרה ובצרון להסברים וביצעה שוב את החישובים. אך גם הפעם לא הייתה התאמה בין הנתונים, בעקבות חוסר השיטתיות בחישובים בין פרוייקט לפרוייקט. החישובים המפורטים בסעיפים י'- יא' לעיל, נערכו בשיתוף עם עובדי הנהלת החשבונות של עזרה ובצרון.

י. הביקורת מצאה תיקים בהם לא נמצאה התאמה בין הנתונים המופיעים בתיקים לבין נתוני הנהלת החשבונות. אי ההתאמה נובעת ממספר גורמים:

(1) אי התאמה בין חשבונות הקבלנים המאושרים לתשלום לסכומי החשבונות בגינם בוצע התשלום.

(2) טעויות בהפחתת החלק היחסי מכתב הכמויות שהועבר לידי המפקח.

(3) אי הפחתה של 0.3% בגין עריכת לו"ז בתוכנת ה- msproject...

י.א. להלן דוגמאות לתיקים:

(1) בפרוייקט 1796 ברחוב 5-7:

(א) סך עלות העבודה לפי החוזה 1,442,576 ש"ח ללא מע"מ.

(ב) מבדיקת הביקורת עלה כי שכר הטרחה שאמור היה להיות משולם למפקח: 31,126 ש"ח, ללא מע"מ.

(ג) לפי דוח כרטסת הנהלת חשבונות של עזרה ובצרון, שכר הטרחה ששולם בפועל למפקח: 34,077 ש"ח, ללא מע"מ.

(ד) הביקורת מצאה כי ההפרש בסך 2,951 גובע מההבדל בין הסכומים שאושרו לקבלן, כפי שמופיעים במחלקת הנהלת חשבונות, בעזרה ובצרון, לבין הסכומים שאושרו לקבלן, כפי שמופיעים במסמכים שהביקורת קיבלה ממרכז ביצוע.

תגובת עזרה ובצרון: "ע"פ מבלת אחוז שכ"ט אמור להיות משולם 3% סך של 43,277 ₪ מחוץ 1,442,576 ₪.



בהתאם לניכוי 0.3% אמור להיות משולם 2.7% סך של 38,949.5 ש"ח. שולם למפקח ע"פ כרטיס הנח"ש סך של 38,949.5 ש"ח, בשונה מהסכום שציינתם בממצאים. רצ"ב נספח מס' 19א', שמוכיח את הטענה הנ"ל, נא לתקן את הממצא בהתאם."

הערת הביקורת: שכר הטרחה למפקח בסך 31,126 ש"ח חושב על ידי הביקורת בהתבסס על הנתונים שהופיעו בתיק. נתונים אלו לא היו זהים לסכומים בפועל כפי שמופיעים בהגלת חשבונות. זה כשלעצמו מעיד על הבעיות הקיימת בתיעוד הנתונים בתיק הבניין. בנוסף, ההבדל בין הסכום שחושב על ידי הביקורת לסכום שהוצג בתגובת החברה נובע מאי ההתייחסות של החברה לניכוי תשלום בסך 4,871.79 ש"ח, בגין הכנת כתב הכמויות.

(2) בפרוייקט 1778 ברחוב :

- (א) סך עלות העבודה לפי החוזה 175,515 ש"ח, ללא מע"מ.
- (ב) מבדיקת הביקורת עלה כי שכר הטרחה שאמור היה להיות משולם למפקח: 6,408 ש"ח, ללא מע"מ.
- (ג) לפי דוח כרטיס הנהלת חשבונות של עזרה ובצרון, שכר הטרחה ששולם בפועל למפקח: 6,067 ש"ח, ללא מע"מ.
- (ד) הביקורת מצאה שההפרש בגובה 341 ש"ח נובע מכך שהניכוי עבור ה-msproject לא בוצע, מכיוון שהקבלן המבצע ערך את לוח הזמנים בעצמו.

תגובת עזרה ובצרון: "ע"פ טבלת אחוז שכ"מ אמור להיות משולם 4.3% סך של 7,547.15 ש"ח מתוך 175,515 ש"ח .

מפקח זה מבצע בעצמו ניהול לוחות זמנים ולכן אין לנכות לו 0.3% במידה והמפקח מפגין יכולת מקצועית לנהל לוחות זמנים באופן עצמאי לא מתבצע קיזוז של 0.3% בהתאם.

שולם למפקח ע"פ כרטיס הנח"ש סך של 7,547.15 ש"ח בשונה מהסכום שציינתם בממצאים. רצ"ב נספח מס' 19ב', נא לתקן את הממצא בהתאם."

הערת הביקורת: תגובת החברה הינה דוגמא נוספת לחוסר שיטתיות בחישוב שכר הטרחה למפקח. באישור החשבון, השכר למפקח חושב ללא ניכוי התשלום עבור הכנת כתב הכמויות. לעומת זאת השכר הסופי בפרוייקט 1796 לעיל חושב בניכוי התשלום עבור הכנת כתב הכמויות.

(3) בפרוייקט 1726 ברחוב :

- (א) סך עלות העבודה לפי החוזה 145,664 ש"ח ללא מע"מ.



- (ב) מבדיקת הביקורת עלה כי שכר הטרחה שאמור היה להיות משולם למפקח: 5,409 ש"ח, ללא מע"מ.
- (ג) לפי דוח כרטסת הגהלת חשבונות של עזרה ובצרון, שכר הטרחה שישולם בפועל למפקח: 5,162 ש"ח, ללא מע"מ.
- (ד) הביקורת מצאה כי ההפרש בגובה 247 נובע מכך שהחלק שהועבר למפקח בגין כתב הכמויות אינו תקין, כמו כן לא בוצע ניכוי בגובה 0.03% מסך הפרוייקט בגין תיכנון הלו"ז ב-msproject.
- תגובת עזרה ובצרון: "ע"פ טבלת אחוז שכ"ט אמור להיות משולם 4.3% סך של 6,263.5 ₪ מחוץ ל-145,664 ₪.
- מאחר ונוהל הקיזוז החל בדצמבר 2004 כפי שהוצג בהתייחסות לסעיף 74 ו' 2 יא' לעיל וסיום פרוייקט זה חל ביולי 2004 לא הושג על המפקח הקיזוז הנ"ל. למפקח שולם ע"פ כרטסת הנח"ש 6,263.5 ₪ רצ"ב נספח 19 ג', נא לתקן את הממצא בהתאם."
- הערת הביקורת: בדומה לפרוייקט 1796 לעיל, בתגובה אין כל התייחסות לניכוי תשלום בסך 1,101.69 ש"ח עבור הכנת כתב הכמויות, ומכאן נובע ההבדל בין החישובים.
- (4) בפרוייקט 5340 ברחוב:
- (א) סך עלות העבודה לפי החוזה 702,913 ש"ח ללא מע"מ.
- (ב) כאמור לצורך חישוב התשלום בגין החשבון חלקי, מחושב התשלום בגין כלל הפרוייקט וממנו מנוכים סך התשלומים בגין חשבונות קודמים.
- (ג) הביקורת איתרה טעות בחישוב חשבון חלקי מספר 5 שחושב במרכז ביצוע:
- (1) בחשבון חלקי מספר 4 חושב סכום מצטבר בסך 291,816 ש"ח ללא מע"מ.
- (2) ואילו בחשבון חלקי מספר 5, נרשם ניכוי מצטבר בגין חשבונות קודמים בסך 293,031 ש"ח. כלומר קיים הפרש של 1,215 ש"ח בין החשבונות.
- תגובת עזרה ובצרון: "אכן קיים הפרש של 1,215 ₪ בין שני חשבונות, כפי שמצויין בממצאי הביקורת, נבדקו כל החשבונות החלקיים בפרוייקט הנדון ובכולם למעט 4,5 לא הייתה בעיית הפרשים, הניכוי בין החשבונות היה אמור להתבצע באופן אוטומטי ע"י מערכת ממוחשבת "דקל" שהיתה בשימוש של החברה במהלך 2003, אין הסבר "הגיוני" לתופעה."

פרק ד - קבלנים

רקע

74. עזרה ובצרון מעביר הזמנה להגשת הצעות לשיפוץ בתים בתפוצת רשימת קבלנים סגורה.
75. נכון למועד עריכת הביקורת רשימת הקבלנים המומלצים של עזרה ובצרון מנתה 28 קבלנים רשומים ובעלי רשיון של משרד העבודה.
76. משיחה עם מנכ"ל עזרה ובצרון עולה כי קיימת מגמה לצמצם את רשימת הקבלנים ל- 18 קבלנים, וכתוצאה מכך להרחיב את היקפי הבנייה של הקבלנים הנוותרים ברשימה, דבר שיוביל לדבריו להורדה בעלויות השיפוץ.
77. לטענת מנכ"ל החברה צמצום הרשימה נעשה כתאום עם התאחדות הקבלנים, שתומכת בנושא.
78. מבדיקה סטטיסטית שבוצעה בחברה עולה כי 85% מסך הפרוייקטים בחברה מבוצעים על ידי 8 קבלנים בלבד.
79. הצטרפות לרשימת הקבלנים של עזרה ובצרון מחייבת עמידה בקריטריונים:
- רשיון משרד העבודה.
 - דירוג מקצועי מינימלי.
 - ניסיון מוכח בשיפוצים חיצוניים של בניינים בשנתיים שקדמו לבקשה.
 - מתן ערבויות גדרשות וכיסוי ביטוחי מתאים.
80. רשימת הקבלנים ממוינת לפי סיווג קבלני של התאחדות הקבלנים, הקובע את ההכשרה וההיקף התקציבי של הקבלן.
81. קבלנים העומדים בקריטריונים נבחנים ונדונים במסגרת ועדת שיפוצים אשר מאפשרת הכללתם ברשימת הקבלנים המומלצים של החברה.
82. קבלנים אשר אינם ברשימת המומלצים מורשים להגיש הצעות מחיר לפרוייקט, אם הוגשה בקשה על ידי נציגות הבניין שבפרוייקט. גם קבלנים אלה מחוייבים לעמוד בקריטריונים של עזרה ובצרון.
83. הוצאת קבלן מרשימת הקבלנים המומלצים אמורה להעשות על ידי ועדת שיפוצים במקרים שבהם:
- הקבלן ביקש מיוזמתו לצאת מהרשימה.
 - הקבלן נמצא זמן העולה על שנתיים ברשימה אולם לא הצליח להוציא פרוייקט אל הפועל.
 - קבלנים אשר פעלו בניגוד לנוהלי עזרה ובצרון.



84. לטענת ממונה מרכז מידע בחירת הקבלנים נעשית בצורה שיוויונית, במטרה לאזן את כמות הפרוייקטים בין הקבלנים. יחד עם זאת, יש להתחשב בסוג הפרוייקט ובסיווג הקבלן הנדרש לצורך ביצוע כל פרויקט.
85. קבלן חיצוני:
- א. ועדי בתים המבקשים לבצע שיפוץ, במסגרת החברה, על ידי קבלן שאינו ברשימה, נדרשים להמציא מסמכים המעידים כי הקבלן עומד בדרישות הסף של החברה.
- ב. הקבלן החיצוני יגיש הצעה ויתחרה במסגרת הליך הגשת הצעות עם קבלנים אחרים.
- ג. הקבלן חותם על חוזה מול נציגות הדיירים, הכולל כתב כמויות מעודכן ושונה מזה שעמד למתן הצעות.
86. קיימים 2 סוגי סעיפים בחוזי הקבלנים:
- א. סעיף פאושאלי.
- ב. סעיף למדידה.
87. לטענת ממונה מרכז מידע מרבית החוזים הנחתמים הינם חוזים פאושלים (כ-95%), כלומר חוזה הקובע סכום כולל וסופי שמשולם לקבלן, על ידי המזמין, עבור עבודת הבנייה שקיבל על עצמו, על פי החוזה.
88. החוזה אשר נחתם בין נציגות הבית לקבלן מכיל כתב כמויות המשמש נספח לחוזה. בחוזה עמודת מפרט טכני וכן עמודת כמויות כפי שנמדדו על ידי המפקח.
89. במקרה של חוזה פאושלי, מלא או חלקי, סעיפי המפרט הטכני בחוזה אשר הוגדרו כפאושלים הם המחייבים. המידות המצינות את היקף העבודה משמשות לצורך תימחור הפרוייקט ואינן מהוות תנאי לקיום החוזה.
90. בקשות הדיירים, לשינוי במפרט העבודה, לאחר תחילת העבודה, מועברות למפקח, לצורך עריכת אומדן עלויות. ביצוע השינויים מותנה בהסכמת הקבלן לבצעם. התשלום עבור התוספת נגבה מהדיירים.
91. הקבלן או מנהל עבודה מטעמו מחויבים לפקח על העבודה ולשהות באתר במהלך כל תקופת העבודה באתר.
- א. סעיף 5.3 בחוזה ההתקשרות בין הקבלן לועד הבית:
- “במשך תקופת ביצוע העבודות ועד למסירתן לזמין, הקבלן מתחייב להיות באתר הבית ולהשגיח ברציפות על ביצוע העבודות או לדאוג לכך שנוציג מורשה מטעמו, שהינו מנהל עבודה מוסמך על ידי משרד העבודה, העונה על כל הדרישות הדין החלות על מנהלי העבודה ימצא בקביעות באתר בעת ביצוע העבודות ויפקח על ביצוען”.



ב. חבות זאת אף נקבעה בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה), התשמ"ח 1988 - מינוי מנהל עבודה (תיקון: תשנ"ח)(א):

"מבצע בניה אחראי לכך כי כל עבודת בניה תתבצע בהנהלתו הישירה והמתמדת של מנהל עבודה שהוא מינהו. (ב) מבצע בניה יודיע למפקח העבודה האזורי, עם התחלת פעולת הבניה, את שמו, גילו, מענו, השכלתו המקצועית ונסיונו בעבודת בניה של מנהל העבודה וכן ירשום בפנקס הכללי את שמו ומענו של מנהל העבודה."

92. תשלום לקבלנים:

א. המפקח מקבל מהקבלן חשבון כל חודש בגין החודש שחלף, עד ה- 5 לחודש. מדובר בחשבון חלקי, לפי קצב התקדמות העבודה עד לתאריך הקובע.

ב. הקבלנים מגישים באמצעות המערכת הממוחשבת של ר את החשבון החודשי על פי ההתקדמות בעבודה. התקדמות העבודה נבדקת מול יומני העבודה של הקבלן.

ג. המפקח מגיש החשבון לאישור אחראי מחלקת ביצוע עד ה- 10 לחודש, כאשר על האחראי לבדוק את הפרטים הבאים:

(1) הרכב החשבון.

(2) תוספת מע"מ כנהוג בחוק.

(3) חישוב ההנחות בהתאם לחוזה.

ד. החלק היחסי של חשבון הקבלן מאושר על ידי ממונה מרכז הביצוע ומועבר למחלקת הנהלת החשבונות.

(1) התשלום הראשון לקבלן יבוצע לאחר ביצוע כ- 20% מהיקף העבודה לפחות.

(2) שחרור תשלומים לקבלן לפני תשלום סופי, יהיה עד להיקף ביצוע של 85%. במקרים חריגים במיוחד ובאישור מנהל מחלקת שיפוצי בתים עד להיקף ביצוע של 90%.

"9.2.1 התשלום הראשון יבוצע לאחר ביצוע כ-20% מהיקף העבודה, לפחות.

9.2.6 שחרור תשלומים לקבלנים לפני תשלום סופי יהיה עד להיקף ביצוע של 85% (ובמקרים חריגים במיוחד, ובאישור מנהל המחלקה עד להיקף ביצוע של 90%)."

ה. התשלום לקבלן מבוצע על ידי עזרה ובצרון כדלקמן:

(1) המחאות מעזרה ובצרון שניתנו במסגרת הלוואה לדיירים - המחאות אלו הינן לפקודת ועד הבית. על פי הסכם הלוואה שנחתם עם הדיירים, לאחר קבלת אישור המפקח לביצוע תשלום, מעבירה עזרה ובצרון המחאה לפקודת ועד הבית בגובה התשלום המאושר, באמצעות הקבלן. הקבלן מעביר ההמחאה לידי ועד הבית לצורך הסבתה.



- (2) לחילופין, המחאות שנתנו על ידי הדיירים לפקודת הקבלן - המחאות אלו רשומות לטובת הקבלן והינן בסכומים ובתאריכים בהתאם לחוזה שנחתם בין ועד הבית לקבלן.
- ו. מרכז ביצוע מאשרר סופית את החשבון שהוגש ומעביר אותו למחלקת הנהלת חשבונות, להפקת תשלום.
- ז. המרכז אינו עורך בדיקה על טיב עבודת הקבלן, ומסתמך על בדיקת המפקח החיצוני.
- תגובת עזרה ובצרון: "חלה אחריות מקצועית כוללת על המפקח בנוגע לבדיקת טיב עבודתו של הקבלן, כפי שנהוג בענף בנייה. לגבי מקרים חריגים אכן קיימת מעורבות החברה בפרוייקטים."**
- אחת המטרות העיקריות של החברה הינה ליווי תהליך העבודה על ידי פיקוח צמוד על טיב העבודה וקצב השיפוץ. על כן הפיקוח על איכות ביצועי הקבלן דורש התערבות מסויימת של החברה, בנוסף לבדיקות של המפקח. לדעת הביקורת הסתמכות על אחריותו המקצועית של המפקח החיצוני בלבד, ללא בקרה כלשהי מצד החברה, אינה מספקת.
- ח. סיום הפרוייקט - בעת סיום הפרוייקט והוצאת צו סיום עבודה נבחנים הפרטים הבאים:
- (1) קיומו של חשבון סופי חתום על ידי ועד הבית במסגרת פגישת "מסירה" - לפי נוהל 9.4.2, לפני ביצוע התשלום הסופי לקבלן, מחלקת שיפוצי בתים צריכה לבדוק חתימה של נציגי הבית על החשבון הסופי בנוסף לחתימתו של המפקח. צעד זה מהווה אישור של נציגי הבית שעבודות הרשומות בחשבון הסופי אכן בוצעו בפועל.
- (2) תעודת הגמר חתומה בידי הקבלן, המפקח והדיירים, המאשרים כי הפרוייקט הסתיים לשביעות רצונם.
- (3) קבלת ערבות בנקאית מהקבלן, בגובה 4% מסך הפרוייקט, בגין שנת הבדק. הערבות הינה לפקודת עזרה ובצרון. במידה ונתגלו אירועים חריגים במהלך שנת הבדק, עזרה ובצרון מעקבים את ביטול הערבות של הקבלן. במקרים אלו יוארך תוקף הערבות על ידי מחלקת שיפוצי בתים על ידי פנייה מצד המחלקה לבנק.
- (4) בתום השיפוץ "משתחררת" קופת השיפוץ, במידה ויש יתרות הן מוחזרות לוועד הבית.



ממצאים

93. רשימת הקבלנים

- א. רשימת הקבלנים המומלצים על ידי עזרה ובצרון כוללת רשימת עבודות שביצע כל קבלן. העבודות המאוזכרות מתייחסות לעבודות בתחומי העיר תל אביב – יפו בלבד.
- ב. הרשימה מועברת לנציגויות הבתים אשר בוחרים את הקבלנים, בין היתר, על סמך ביקור באתרי השיפוץ ובחינת העבודות.
- ג. הביקורת מצאה כי אופן הצגת הקבלנים פוגע בסיכווייו של קבלן, אשר טרם ביצע עבודה עבור עזרה ובצרון או בכלל בעיר תל אביב - יפו, להבחר על ידי הנציגויות.
- ד. רשימת הקבלנים:
- 1) בחברה לא קיים נוהל הקובע ומגדיר כמות הקבלנים המופיעה ברשימה.
 - 2) מבדיקת הביקורת עולה כי תמיכת התאחדות הקבלנים בצימצום הרשימה מובטח מראש שכן מנהלי ההתאחדות בהם א, ק, ג ע הינם הקבלנים העיקריים העובדים עם עזרה ובצרון והם אלה שיזכו לפירות מצמצום רשימת הקבלנים.
- ה. כניסה לרשימת הקבלנים
- 1) בשיחה שערכה הביקורת עם ממונה מרכז מידע, המרכזת את ועדות השיפוצים, נמסר כי הכנסת קבלנים חדשים נעשית פעם בשנה, לקראת חודש דצמבר. קיימת עדיפות לקבלנים עם וותק בשיפוץ בתים ואילו וותק בהקמה ובנייה של מבנים אינו רלוונטי לחברה.
 - 2) לטענת מנכ"ל החברה כל קבלן שעומד בקריטריונים של עזרה ובצרון לא נדחה על הסף וניתנת לו הזדמנות להוכיח את עצמו. גורמים שונים הלינו בפני הביקורת כי בפועל מדובר ברשימה סגורה, אשר אינה מאפשרת הצטרפות של קבלנים חדשים, גם אם אלה עומדים בתנאי הסף הנדרשים על ידי עזרה ובצרון.
 - 3) הביקורת לא איתרה נוהל המגדיר מהם התנאים לכניסה לרשימה. לטענת מנכ"ל החברה קיימת בעיה להגדיר הנושא כמותית.
 - 4) בשיחה שערכה הביקורת עם קבלן, אשר ביקש כי שמו לא ייחשף במסגרת דו"ח זה, טען כי נדחתה בקשתו להצטרפות לרשימת הקבלנים בטוענה כי מועד צירוף קבלנים חדשים חלף.
 - 5) בבדיקה שערכה הביקורת בפרוטוקול ועדת שיפוצים מס 04-35 נמצא כי:
 - א) הועברו במועד הוועדה שתי פניות חופפות של קבלנים להכנס לרשימה: עוס.



- (ב) הקבלן שהגיש לוועדה המלצות רבות מרשויות מקומיות שונות, לרבות המלצות שנכתבו על ידי עזרה ובצרון עצמה.
- (ג) הקבלן שהגיש לוועדה רשימת מבנים בהם ביצע שיפוצים ואילו ע העבירה רשימת מבנים אשר ברובם ביצעה בנייה מחדש ובאחרים ביצעה שיקום לאחר שריפות.
- (ד) הקבלן ס נמצא עדיף מבחינת הסיווג הקבלני על הקבלן ע.
- (ה) הביקורת איתרה מכתב של מנכ"ל החברה לסגניו בהם הוא מבקש להכניס את הקבלן עלרשימה. ועדת השיפוצים החליטה לקבל את ע לרשימה ואילו הקבלן סנדחה.
- (ו) הביקורת לא מצאה כל טיעון או נימוק להעדפת הקבלן שאושר לרשימה על זה שנדחה. לביקורת לא ברורים השיקולים אשר הנחו את עזרה ובצרון בקבלת הקבלנים לרשימה, שכן שיקולים אלו סותרים את ההנחיות הקיימות בחברה, כפי שהועברו לביקורת על ידי ממונה מחלקת מרכז מידע.
- תגובת עזרה ובצרון: "בבדיקה שנערכה על ידינו עולה כי "ע" היו קבלן חדש שענה על כל הקריטריונים וכפי שהביקורת כתבה ועדת השיפוצים שהיא המוסמכת אישרה את הכנסתו לרשימת הקבלנים ועל כן לא התבצעה שום חריגה ע"י מנכ"ל החברה רצ"ב נספח 23 ב'. זאת ועוד ניתן לראות מעבר לכל ספק כי מנהל המחלקה שקיבל את מכתב ההמלצה של המנכ"ל לעניין קבלן "ע" מנחה את מנהלת מרכז מידע להעלותו לדיון ולקבלת החלטה בועדת שיפוצים דבר שהביקורת לא טרחה לציין (רצ"ב נספח 23 א') למרות כל האמור לעיל הקבלן "ע" לא טרח להגיש הצעות מחיר כשנחבקע, לא ביצע ולו פרויקט אחד בחברה וכמובן שלא בוצעה שום התקשרות איתו.
- על כן להערה אין שום משמעות והשלכה אופרטיבית ומדובר על קבלן מתוסכל שנפסל מסיבות מקצועיות ראויות. הקבלן "ס" הוצא מהרשימה עקב ביצוע לקוי של מספר מבנים רצ"ב מכתבים שהוצא נספח מס' 23 המוכיחים חד משמעית על יכולתו הידודה של הקבלן".
- הביקורת מציינת, בתגובה להתייחסות זו, כי לא ברור כיצד הוצא הקבלן "ס" מרשימת הקבלנים, שכן על פי החלטת וועדת שיפוצים מתאריך 9 בנובמבר, 2004, לא אושרה הצטרפותו של הקבלן "ס" לרשימת הקבלנים.



1. הוצאת קבלנים מרשימת הקבלנים המומלצים:
- (1) גורמים שונים הלינו בפני הביקורת כי הוצאו מרשימת הקבלנים ללא כל הסבר וללא קבלת מכתב המתריע בפניהם בנושא.
 - (2) מבדיקת הביקורת עולה כי לפני כחצי שנה, בהתאם להחלטת המנכ"ל, החברה הוציאה קבלנים מומלצים מרשימת הקבלנים. עזרה ובצרון לא הודיעה לקבלנים דבר הוצאתם מרשימת הקבלנים המומלצים, ואלה היו צריכים לגלות הדבר בדיעבד.
 - (3) בבדיקה שנערכה עם מנכ"ל החברה מסר כי מדובר בקבלנים שאינם פעילים ושלא ביצעו עבודות במהלך השנתיים האחרונות.
 - (4) הביקורת לא איתרה נוהל מוגדר הקובע כיצד ובאילו תנאים תוציא עזרה ובצרון קבלן מרשימת הקבלנים המומלצים.
2. בדיקת פעילות הקבלן:
- (1) הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של תיקי הביצוע ובדקה תלונה שהתקבלה מועד בית, לצורך בחינת עמידת קבלן או מנהל עבודה מוסמך מטעמו, בדרישות הנוכחות באתר הפרוייקט, כפי שנחתם בחוזה העבודה. מבדיקת הביקורת עולים הפרטים הבאים:
 - (א) משיחה שבוצעה עם ועד הבית בפרוייקט מספר 1806 ברחוב, הועלו הטענות הבאות:
 - (1) הקבלן לא נכח לאורך כל הפרוייקט ולמעשה לא פיקח על העבודות מתחילת הפרוייקט.
 - (2) בחודשיים טרם סיום העבודה, היה הקבלן מגיע לעיתים רחוקות בבוקר יום העבודה, מותיר עבודה לפועלים ועוזב את המקום.
 - (3) לטענת ועד הבית, לא נכח במקום העבודה אדם אחר שנחזה למנהל עבודה, אלא פועלים בלבד.
 - (4) בבדיקת יומני הביקורת של המפקח בפרוייקט נמצא כי:
 - א. אותרו 36 יומני ביקורת של המפקח.
 - ב. 5 מקרים בהם בוצע פיקוח של המפקח באתר, נרשם ביומני העבודה כי הקבלן לא נכח באתר העבודה, אלא רק הפועלים.
 - ג. בניגוד לטענות הוועד, לפי יומני הביקורת הקבלן נכח באתר בכ-88% מסך ביקורי המפקח.



ד. לא צויין על ידי המפקח במקרים אלו, באם נבדק

ואותר מנהל עבודה אחר באתר.

(ב) להלן פירוט מספר העדרויות הקבלן או מנהל העבודה בפרוייקטים

שנבדקו, כפי שנמצא ביומני העבודה של המפקח:

מספר פרוייקט	מס' ביקורים בהם קבלן / מנהל העבודה לא נמצא	אחוז אי נוכחות קבלן
1778	3	15%
1650	1	2%
5896	5	33%
1539	0	0%
5128	16	53%
1726	3	13%
1796	9	20%
1663	0	0%
6016	1	11%
1588	14	47%
1613	2	11%
5465	0	0%
1571	3	9%
5643	8	44%
1514	9	41%
1730	12	63%
1764	0	0%
5587	4	14%
5340	6	10%
1959	3	14%
1798	8	42%
2098	23	85%
5280	15	60%
1757	0	0%
1810	2	8%
5180	1	9%
1926	1	7%
2003	1	4%
2025	0	0%
1887	0	0%

(ג) מבדיקת הביקורת עולה כי: עזרה ובצרון אינה מבצעת פיקוח על

נוכחות הקבלן בשטח ואין מעקב האם המפקח מבצע הבדיקה כנדרש.

(ד) חשוב לציין כי קיימים ביקורים של ממונה מרכז ביצוע, ומנהל מחלקת

שיפוצי בתים בשטח, אך מדובר בביקורים לבחינת אתר העבודה

ובחינה מדגמית של המצב בשטח ולא לצורך ביקורת שוטפת.

תגובת עזרה ובצרון: "נהלי העבודה מחייבים הימצאותו של קבלן/מנהל עבודה

בשטח.

אין חובת הימצאותו של הקבלן באופן רציף.



בשנה האחרונה הקפידה החברה הקפדה יתרה לנושא קיום מנהלי העבודה ונהלי הבטיחות.

בפרויקט 1806 בבדיקה שערכנו מול המפקח והקבלן נמצא כי כן נוכח מנהל העבודה בשטח וזאת בשונה מטענתם של וועד הבית.

ניתן לראות כי הימצאות הקבלן בשטח בתקופת הפרויקט עפ"י יומני הביקורת היו כ- 88% מסה"כ ביקורי המפקח, שזה בהחלט נוכחות סבירה, קשה להתמודד עם טענות סובייקטיביות של וועד הבית ומומלץ להסתמך על החומר הכתוב."

ח. אישור התשלומים לקבלנים:

- (1) העברת התשלום לקבלן מתבצעת באמצעות עזרה ובצרון, המשמשת כנאמן לכספי הוועד.
- (2) מבדיקת הביקורת עולה כי מחלקת ביצוע אינה מפקחת על החשבונות המאושרים לתשלום לקבלן על ידי המפקח, אלא רק מאשררת אותם סופית.
- (3) על פי נוהלי עזרה ובצרון התשלום לקבלן נעשה בהתאם להתקדמות העבודה. למרות האמור, הביקורת איתרה תיקים בהם עזרה ובצרון העבירה מקדמות לקבלנים שלא בהתאם להתקדמות העבודה ואישורי המפקח, כנדרש.
- (4) דוגמאות לתיקים בהם ניתנה מקדמה לקבלן על ידי עזרה ובצרון:

(א) פרוייקט שיפוץ המבנה ברחוב :

- (1) הקבלן קיבל מקדמה בסך 25,000 ש"ח שקוזה מתשלום החשבון הראשון.
- (2) בנוסף קיבל הקבלן מקדמה נוספת בסך 30,000 ש"ח על חשבון החשבון הסופי.
- (3) לא נמצאו בתיק מסמכים המאשרים מתן המקדמות האמורות או מפרטים הסיבות להעברתם לידי הקבלן. העדות היחידה למתן המקדמה היא החשבוניות שהקבלן הגיש.

(ב) בפרוייקט שיפוץ המבנה ברחוב :

- (1) הקבלן קיבל מקדמה של 70,600 ש"ח, ללא ידיעת ועד הבית וללא אישור.
- (2) אותרו מסמכים בהם מנהל מחלקת שיפוצים בעזרה ובצרון אישר את המקדמה. כמו כן בחוזה נכתב שסכום המקדמה יקוון בחשבון הגמר הסופי.

(ג) פרוייקט שיפוץ המבנה ברחוב :

- (1) הקבלן קיבל מקדמה של 862 ש"ח לפני כל חשבון.



(2) הביקורת לא איתרה בתיק הפרוייקט אישורים לקיום מקדמות

ולא אותרה פניה לוועד הבית.

(5) חשוב לציין כי חוזה השיפוץ כאמור נחתם בין ועדי הבתים לקבלן. במסגרת

החוזה מוסכם כי התשלום לקבלן יעשה על פי התקדמות העבודה ואישור המפקח. הביקורת לא איתרה פניה של עזרה ובצרון לוועדו הבתים, המודיעה להם או מבקשת אישורם להעברת מקדמות, טרם ביצוע העבודה לידי הקבלן.

תגובת עזרה ובצרון: "על עזרה ובצרון חלה אחריות כוללת לביצוע פרויקטי השיפוץ. לעזרה ובצרון היכולת לראות את התמונה הרחבה ומצוקות נקודתיות של קבלן זה או אחר, צרכים מיוחדים של דיירים ושל מפקחי העבודה. אי לכך ניתנים אישורים מיוחדים בשיקול דעת למקדמות לטובת הקבלנים כשלנגד עינינו עומדים איכות, מחיר ול"ז הפרוייקט, ברצונינו להדגיש כי מדובר על מקרים בודדים בלבד והם לא משקפים חופעה כלשהי.

לידיעה כללית -היקף חשבונות ותשלומים לקבלנים עומד על כ-500 חשבונות בשנה."

(6) על פי נוהל 9 כמפורט לעיל התשלום הראשון לקבלן אמור להתבצע לאחר

ביצוע כ- 20% מהיקף העבודה לפחות. שחרור תשלומים לקבלן לפני תשלום סופי, יהיה עד להיקף ביצוע של 85%. הביקורת בחנה 20 תיקים שעבודת השיפוץ בהם הסתיימה ומצאה:

(א) ב- 9 מהתיקים הקבלן הגיש את החשבון הראשון לעזרה ובצרון לפני השלמת 20% מהיקף עבודת השיפוץ, בניגוד לתקנון.

(ב) ב-5 מהתיקים הקבלן הגיש את החשבון האחרון לעזרה ובצרון אחרי השלמת 85% מהיקף עבודת השיפוץ, בניגוד לתקנון.

(ג) בכלל התיקים האמורים חשבונות הקבלן אושרו על ידי המפקח ועל ידי מרכז ביצוע, למרות החריגה מהנוהל.

להלן מספר דוגמאות:

* בפרוייקט שיפוץ ברחוב עלות העבודה הייתה 252,221 ש"ח. החשבון החלקי הראשון שהקבלן הגיש היה 41,004 ש"ח, המהווה רק 16.26% מסך היקף העבודה. כלומר אחוז הנמוך ממינימום 20% הנדרש להגשת חשבון ראשון.

* בפרוייקט שיפוץ ברחוב ה עלות העבודה הייתה 275,242 ש"ח. חשבון העבודות המצטבר לפני החשבון הסופי היה 256,124 ש"ח, המהווה 93.05% מסך היקף העבודה. כלומר



חריגה מהנהל הקובע כי שחרור תשלומים לקבלנים לפני תשלום סופי יהיה עד להיקף ביצוע של 85%.

(7) רציפות חשבוניות:

(א) הביקורת איתרה 2 תיקים בהם אין רציפות בחשבוניות עבור ההמחאות שניתנו לקבלן על ידי הוועד בתמורה לעבודה שבוצעה. כלומר מספר החשבונית, בגין עבודה שבוצעה בשלב מאוחר יותר במהלך השיפוץ, היה קודם למספר החשבונית על עבודה שבוצעה לפניו, עליה כבר קיבל הקבלן את התשלום.

(ב) הלהן דוגמאות לחוסר רציפות שנמצא בתיקים:

(2) בפרוייקט שיפוץ ברחוב, מספר החשבונית שהקבלן הוציא עבור חשבון חלקי 5 הוא 1748 ואילו מספר החשבונית שהקבלן הוציא עבור חשבון חלקי 4, על עבודות שבוצעו לפניו, הוא 1763.

(3) בפרוייקט שיפוץ ברחוב, מספרי החשבוניות שהוציא הקבלן עבור חשבון חלקי 4-6 היו לפני מספרי החשבוניות שהקבלן הוציא עבור חשבון חלקי 1-3.

(8) חתימה של נציגי הבית על החשבון הסופי בנוסף לחתימתו של המפקח:

(א) הביקורת איתרה את חתימת נציגי הבית רק ב- 2 מתוך 20 התיקים שנבדקו.

(ב) במצב הקיים המפקח יכול לאשר עבודות, ללא ידיעתם של הדיירים ו/או ללא הסכמתם.

תגובת עזרה ובצרון: "החברה פנתה ל מהביקורת וביקשה לדעת על אילו בתים מדובר. טרם נחקבל מידע זה.

בכל אופן לא ידוע לנו על מה הסתמכתם וטענתכם כי אין חתימת ועד הבית על החשבון הסופי שגויה בעליל.

מבחינה טכנית אין באפשרות מחלקת חשבוניות של החברה לשלם עבור חשבון סופי אם חסר אחד מחתימות הקבלן, ועד הבית ועזרה ובצרון.

רצ"ב נספח 36 דוגמאות לחתימה על חשבון סופי וחעודת גמר של מספר פרויקטים, שנבדקו על ידכם."

ט. הסבת כספי ההלוואה לטובת הקבלן:

(1) חוזה ההלוואה בין הדיירים לעזרה ובצרון כולל סעיף המחייב את הלווה, נציגות דיירי הבית, להסב את ההמחאות, על חשבון ההלוואה, לקבלן.



- (2) סעיף 3.2 לחוזה, שנחתם בין עזרה ובצרון לבין ועד הבית, מטיל אחריות על המלווה להעביר ההמחאה אותה הפיק ללווה להסבה, ולאחר מכן הלווה יחתום על ההמחאה חתימת היסב וההמחאה תמסר לקבלן על די המלווה.
- (3) בפועל עזרה ובצרון מעבירה ישירות את המחאות התשלום, הממוענות לזכות ועד הבית, לידי הקבלן, אשר אמור עצמאית, לפנות לדיירים ולבקש הסבת ההמחאה.
- (4) מבדיקות שערכה הביקורת מול נציגי ועדי הבתים נמצא מקרה בו הקבלן היסב את ההמחאות לפקודתו, עצמאית, ללא אישור נציגות הבניין.
- (5) יתרה מכך, נמצא כי הקבלן זייף חותמת על שם ועד הבית לצורך ביצוע ההסבה האמורה.
- (6) לטענת ממונה מרכז ביצוע הוא לא היה מודע לנושא, הוועד לא עידכן אותו. במידה והיה מודע לכך היה מטפל בנושא מול היועץ המשפטי ומפסיק את עבודת הקבלן.

י. ערבות קבלנים:

(1) היקף הערבות

- (א) לאחר סיום עבודת השיפוץ וחתימת צו סיום עבודה, וטרם שחרור הכספים לקבלן, מתקבלת ערבות מהקבלן הממוענת לעזרה ובצרון.
- (ב) הערבות ניתנת לחילוט במקרה והקבלן מסרב לתקן את הליקויים שנתגלו בשנת הבדק.
- (ג) הביקורת מצאה כי שיעור הערבות, נכון למועד עריכת הביקורת, העומד על 4% מהיקף החוזה הינו נמוך ואין בו כדי לשמש את מטרתו.
- (ד) מטרת הערבות לשמש כבטוחה לתיקון הליקויים שיתגלו במהלך שנת הבדק.
- (ה) בפועל, הסעיפים הכלולים בשנת הבדק, בהם עולה חשש לגילוי ליקויים, מהווים לעיתים אחוזים ניכרים מסכום החוזה, הגבוהים מסכום הערבות.

לדוגמא בפרוייקט מספר 1806 :

- * במהלך שנת הבדק אותרו פגמים שכללו התפוררות שכבת האספלט שביצע הקבלן.
- * סעיף החוזה עמד על 16,089 ₪ ואילו ערבות שנת הבדק עמדה על 7,041 ₪ בלבד, המהווה 47% מעלות הסעיף.



* מצב זה יכול להביא לכך שקבלן יעדיף כי הערבות תחולט על פני תיקון הליקויי שנוצר.

בתגובה לממצאנו זה נטען על ידי ממונה מרכז ביצוע לשעבר כי המקרה המתואר לא ארע בשנתיים האחרונות והסבירות שיתרחש שוב נמוכה.

(2) תוקף הערבות

(א) לצורך הארכת ערבות בנקאית, יש צורך בהסכמתם של כל הצדדים בהם: הערב, מקבל הערבות ומגיש הערבות.

(ב) בנוסף, עם הארכת הערבות יש להפיץ מסמך המורה על הארכת הערבות לידי הגורמים המעורבים. הביקורת לא איתרה המסמך האמור בתיקי הפרוייקט. כמו כן משיחה עם אחראי המכרזים בעזרה ובצרון עולה כי ביצוע הארכת הערבות נעשה באופן אוטומטי, ללא ידוע הקבלן.

(ג) הביקורת איתרה כי החוזה בין החברה לבין הקבלן אינו מכיל סעיף המתיר לעזרה ובצרון, במידה וישנה מחלוקת בין הצדדים על פגמים שאותרו בשנת הבדק, להאריך הערבות או לחילופין מחייב את הקבלן להסכים להארכת הערבות.

(ד) הביקורת מצאה כי טענת ממונה מרכז מידע לשעבר לפיה "באם יתקלו במחלוקת עם הקבלן והאחרון יסרב להאריך את הערבות יאלצו לחלט הערבות" שגויה, מאחר ובהתאם לתנאי החוזה, חילוט מותר רק במקרה של הפרת החוזה מצד הקבלן וסירוב הקבלן להארכת הערבות אינו מוגדר במסגרת החוזה כהפרה.

תגובת עזרה ובצרון: "החברה מקבלת את ממצאי הביקורת לעניין ערבות שנת הבדק, הנושא הועבר ליועץ המשפטי לניסוח מחדש והכנסה לחוזה".

(3) מוטבי הערבות

(א) חוזה העבודה נחתם בין הקבלן לבין נציגות הדיירים.

(ב) עזרה ובצרון אינה מוזכרת ואינה צד לחוזה העבודה מול הקבלן. הערבות, אשר מוצגת כתעודת אחריות לפרוייקט, ניתנת לזכות עזרה ובצרון, ומשכך, רק החברה רשאית להעביר הודעה על חילוט הערבות.

(ג) עם סיום שנת הבדק מעבירה נציגות הבית רשימת ליקויים בעבודה, הנבדקת על יד המפקח, אשר מהווה סמכות לאישור תיקון הליקויים שביצע הקבלן, אם ביצע.

(ד) אישור זה של המפקח מועבר ללא ידיעת או הסכמת הדיירים לעזרה ובצרון אשר משיבה הערבות לקבלן.



ה) חשוב לציין כי לדיירים אין חוזה התקשרות מול המפקח. הסכם הפיקוח נחתם מול עזרה ובצרון ומשכך, הדיירים לא יכולים לטעון משפטית להפרת חוזה כנגד המפקח. אמצעי הפיקוח וההגבלה היחיד הקיים ברשותם, במקרה של בעיות עם עבודת הקבלן, הינו הגבלת התשלום הכספי לקבלן.

פרק ה - הלוואות לבצוע שיפוצים

רקע

94. עזרה ובצרון מעניק הלוואות לתושבי העיר לצורך שיפוץ בנייני המגורים כצעד אסטרטגי לקידום ושיפור חזות העיר.
95. ההלוואות ניתנות ללא ריבית וללא הצמדה לתקופה של עד 5 שנים לבעלי יחידות הדיור בבניין.
96. בנוהל 11, "הלוואות ומענקים לביצוע שיפוצים" בקובץ נהלים ותקנות, נקבע כי סכום ההלוואה הכולל שינתן לבניין במסגרת השיפוץ יהיה הנמוך מבין סך עלויות השיפוץ לבין הסכום המקסימאלי המאושר לכל יחידות הדיור. (נובע ממכפלת גובה ההלוואה המקסימאלי המאושר לכל דייר, על פי טבלת הלוואות ומענקים, במספר הדיירים בבניין, על פי טופס הארנונה).
97. גובה ההלוואה ומספר התשלומים לדייר נקבע לפי "טבלת הלוואות ומענקים לשיפוץ בתי מגורים בתל-אביב - יפו מטעם גזברות העירייה במינהל הכספים." "להלן סכומי ההלוואות:

עד שנת 2004 כולל:

מבנה מסוכן		מבנה רגיל		סוג מבנה אזור
מספר תשלומים	סכום ההלוואה	מספר תשלומים	סכום ההלוואה	
40	20,000 ש"ח	32	16,000 ש"ח	צפון
48	24,000 ש"ח	40	20,000 ש"ח	דרום

החל משנת 2004 ועד 2005:

מבנה מסוכן		מבנה רגיל		סוג מבנה אזור
מספר תשלומים	סכום ההלוואה	מספר תשלומים	סכום ההלוואה	
50	30,000 ש"ח	32	16,000 ש"ח	א'
50	30,000 ש"ח	45	27,000 ש"ח	ב'
50	30,000 ש"ח	50	30,000 ש"ח	ג'



98. לפי נוהל 11: "הלוואות ומענקים לביצוע שיפוצים", כל דייר זכאי להלוואה בגובה התשלום לו הוא נדרש לביצוע השיפוץ עבור יחידת הדיור שלו:
- "11.3.2 לכל דייר נקבע חלקו בזכאות להלוואה לפי חלקו היחסי בהוצאות השיפוץ לסה"כ הוצאות השיפוץ של הבניין".**
99. ההבדלים בעלויות השיפוץ בין הדיירים יכולים לנבוע מהגדלים השונים של יחידות הדיור.
100. משיחה עם ממונה מרכז מידע עולה כי בדיקת כמות יחידות הדיור בנכס נערכת על ידי השוואה לנתונים המופיעים במחלקת ארנונה בעירייה.
101. לפי מנהל הכספים של עזרה ובצרון, עלויות השיפוץ אינן כוללות את העלויות הבלתי צפויות. כלומר סכום ההלוואה לא יהיה גבוה מסכום החוזה גם אם צפויות עלויות נוספות בהמשך השיפוץ, כל עוד עלויות אלו לא הוצאו בפועל.
102. דיירים המעוניינים בהרחבת אפשרויות ההלוואה על ידי פריסת תשלומים רחבה יותר או סכום הלוואה גדול יותר, רשאים לפנות לוועדת חריגים, אשר דנה בבקשותיהם. כפי שמתואר בנוהל 13: **"ועדת שיפוצים ועדת חריגים"** בקובץ נהלים ותקנות:
- "13.1.3 דייר המבקש הטבה בהלוואה יכתוב בקשה למנהל המחלקה וימק את בקשתו בצרוף מסמכים נאותים".**
103. הסכם ההלוואה בין עזרה ובצרון לבין הדיירים נחתם רק לאחר איסוף כל הכסף מועד הבית (מלבד הסרבנים).
104. פרעון ההלוואה מבוצע על ידי הדיירים במספר אמצעי תשלום:
- המחאות
 - כרטיסי אשראי
 - הוראות קבע. במידה והדייר נתן הוראות קבע עליו לחתום על שטר חוב לפקודת עזרה ובצרון.
105. כמתואר בנוהל 11 בקובץ נהלים והתקנות: "הלוואות לבצוע שיפוצים":
- "11.5 קבלת תשלומים מדיירים כדלקמן:**
- 11.5.1 כל דייר יחתום על טופס הוראת קבע + שטר חוב
 - 11.5.2 טופס חיוב כרטיס אשראי
 - 11.5.3 בהמחאות + טופס התחייבות."
106. בנוסף, כלל דיירי הבניין מוחתמים על טופס התחייבות בלתי חוזרת, לפקודת עזרה ובצרון.
107. הסכם ההלוואה נחתם בשני עותקים, אחד לדיירים ואחד לחברה. סכום ההלוואה נקבע לפי מספר הדיירים, מיקום וסוג המבנה, כאמור לעיל.



ממצאים

108. בבדיקת נושא ההלוואות שבוצעה על ידי הביקורת, לא נבחן נושא פרעון התשלומים על ידי הדיירים.
109. בדיקת עמידה בנוהל תשלום הלוואה:
- א. במסגרת מדגם של 30 תיקים, שבוצע על ידי הביקורת, נבחן קיומה של התחייבות חתומה לפקודת עזרה ובצרון. הביקורת איתרה האמור בכלל התיקים.
- ב. הביקורת ערכה בדיקה של אופי אמצעי התשלום בגין ההלוואה, והעברתו לידי עזרה ובצרון. בכלל התיקים אותר תיעוד מלא של אמצעי התשלום שנתקבלו מהדיירים. כמו כן בכלל התיקים בהם נעשה שימוש בהוראות קבע, צורפו שטרי חוב של הדיירים לפקודת עזרה ובצרון.
110. סתירה בנהלים:
- א. הביקורת בחנה את סעיפי הנהלים הקשורים להלוואה ומצאה סתירה בנוהלי המחלקה לחישוב גובה ההלוואה המירבית לדייר.
- ב. נוהלי המחלקה קובעים כי גובה ההלוואה המירבי מוגבל לעלות השיפוץ הכוללת של הבניין.
- ג. סעיף 11.3.2 קובע כי גובה ההלוואה לכל דייר, מתוך סכום ההלוואה הכולל שינתן לבניין, יהיה בהתאם לגודל החלק היחסי של הדייר בעלויות השיפוץ.
- ד. מכאן שבמקרים בהם עלות השפוץ המיוחסת לדייר גבוהה באופן יחסי משאר הדיירים, על פי נוהל 11.3.2 תתקבל הלוואה על פי חלקו היחסי בעלות השיפוץ, ולעומת זאת על פי נוהל 11.3.3 הדייר יקבל הלוואה במסגרת מגבלות טבלת הקריטריונים בלבד.
- ה. נוהל 11.2.3 מתייחס להלוואה באופן כולל לבניין ואילו טבלת הקריטריונים להלוואות מתייחסת לחלקו של כל דייר בהלוואה בנפרד.
- תגובת עזרה ובצרון: "עפ"י הנוהל הקיים בעזרה ובצרון בעניין אישור גובה ההלוואות לדיירים הינו בהתאם לקריטריונים המאשרים הלוואות ע"פ יח"ד ולא לפי מס' דיירים. ועד הבית הוא הגורם המוסמך לחלוקה היחסית של גובה ההלוואות לדיירים מתוקף היותו צד להסכם ההלוואה מול החברה.
- החלוקה הפנימית היא גורם מכריע בהוצאת השיפוץ לפועל ועל כן ועד הבית מתוקף היותו נבחר המייצג את הדיירים בבניין והסמכות נתונה לו בחלוקת ייחס השטחים עפ"י חוק הבתים המשותפים. על כן בהתאם לאמור לעיל עזרה ובצרון מקבלת את החלוקה היחסית בין הדיירים שאושרה בין הדיירים לנציגות באסיפה חוקית.
- פועל יוצא מכל האמור לעיל מיתר את הצורך באישור חריג של ועדת חריגים."

111. בשיחה שנערכה עם ממונה מרכז המידע בעזרה ובצרון מסר כי "סכום ההלוואה ליחידת דיור לא יעלה על הסכום המופיע בטבלת ההלוואות ללא קשר לחלק היחסי של אותו דייר בהוצאות השיפוץ".
112. במסגרת מדגם שנערך על ידי הביקורת נבדק נושא ההלוואות ב- 30 תיקים. מבדיקת הביקורת עולה כי ב- 20 מהתיקים הדיירים קיבלו הלוואה, עבור שיפוץ יחידת הדיור שלהם, בסכום הגבוה מהקריטריונים ליחידת דיור אחת.
113. הביקורת לא איתרה בתיקים מסמכי ועדת חריגים המאשרת הרחבת סכומי ההלוואות. בנוסף, הביקורת ערכה בדיקה של פרוטוקולים ועדות חריגים לתקופה האמורה ולא אותר כל פרוטוקול ועדה המתייחס לאישור הגדלת הלוואות לפרוייקט האמור.
114. הביקורת מצאה מספר תיקים בהם בעלי יחידות דיור ויתרו על זכותם לקבלת ההלוואה או שנטלו חלק מהסכום המקסימלי, ובעלי יחידות דיור אחרים השתמשו בזכות זאת לשם קבלת הלוואה הגבוהה מהחלק היחסי שלהם בשיפוץ הבניין, לדוגמא, פרויקט מספר 1810 ברחוב ו 2:
- א. על פי פלט הארנונה הבניין מונה שישה דיירים.
 - ב. על פי הקריטריונים הקיימים, כל דייר היה זכאי להלוואה בגובה 30,000 ש"ח.
 - ג. מבדיקת הלוואות הדיירים נמצא כי רק חמישה מתוך שישה דיירים לקחו הלוואות, כאשר שלשה מהם לקחו הלוואה בסכום הגבוה מ- 30,000 ש"ח.
- תגובת עזרה ובצרון: "בפרוייקט 1810 הזכות להלוואה ע"פ הקריטריונים עומדת על 30,000 ₪ לכל יחידת דיור סה"כ הלוואה שניתן לאשר לפרוייקט זה עומדת על 180,000 ₪. פלט הארנונה מראה כי קיימות שעש יחידות דיור אך בבניין זה קיים דייר ולו בעלות על 2 יחידות דיור ועל כן ההלוואה שניתנה לבניין זה עומדת במסגרת הקריטריונים המאושרים. החלוקה הפנימית שנעשתה בין הדיירים עומדת במסגרת ההלוואה המאושרת ואין כל חריגה, בהתאם לכללי מחן הלוואות, כפי שתואר בהתייחסות שלנו לסעיפים 111-119 לעיל, רצ"ב נספח 27 א'".
115. הביקורת איתרה 5 תיקים בהם סכום החוזה היה גבוה מסכום ההלוואה הכולל, על פי טבלת הלוואות ומענקים לשיפוץ בתים. במקרה כזה, על פי סעיף 11, סכום ההלוואה המאושר יהיה הנמוך מבניהם, היינו על פי טבלת הקריטריונים להלוואות. למרות האמור הביקורת מצאה כי סכום ההלוואה שניתנה לדיירים היה גבוה מהסכום המאושר על פי הטבלה.
116. הביקורת איתרה 8 תיקים בהם סכום ההלוואה, לפי טבלת הלוואות ומענקים לשיפוץ בתים, היה גבוה מסכום החוזה. לפי האמור בסעיף 11 לנהלים במקרה כזה סכום ההלוואה המאושר לדיירים יהיה על פי הנמוך מבניהם, היינו עד גובה החוזה. למרות האמור הביקורת מצאה כי סכום ההלוואה שניתנה לדיירים היה גבוה מסכום החוזה.



117. הביקורת מצאה 6 תיקים בהם חלו שינויים בסכומי ההלוואה וכן באמצעי התשלום ובתדירות התשלום, אולם לא אותרו מסמכים המאשרים את השינויים, או לחילופין, הסכמי הלוואה חדשים.

118. הביקורת מצאה 2 תיקים בהם ניתנה לדייר הלוואה עם מספר תשלומים החורג מטבלת הזכאות להלוואות. לא מתועדת קיומה של ועדת חריגים שאישרה לדייר את החריגה במספר התשלומים.

119. דוגמאות למקרים בהם קיימת חריגה מהקריטריונים:

א. פרויקט מספר 1887 ברחוב :

- (1) הדיירים היו זכאים, לפי הקריטריונים, להלוואה של 144,000 ש"ח.
- (2) עלות השיפוץ לפי החוזה היתה 217,972 ש"ח.
- (3) מבדיקת הביקורת עולה כי בפועל התקבלה הלוואה בסך 152,220 ש"ח, היינו חריגה של 8,220 ש"ח, המהווים 5.7% מההלוואה.
- (4) לא נמצאו אסמכתאות של ועדת חריגים המאשרת הגדלת גובה ההלוואות. תגובת עזרה ובצרון: "אכן בבניין ישנם 9 בתחילת השיפוץ שילמו 8 דיירים לפי הקריטריונים בסך של 128,000 ש"ח. הדיירת התשיעית הינה סרבנית, אשר שילמה את חובה בסוף השיפוץ ואושר לה סך של 24,219.94 ש"ח ב-29 חשולמים שווים ע"י בית המשפט רצ"ב נספח מס' 27 ולכן תהליך מתן הלוואות בפרויקט היה תקין לחלוטין". הערת הביקורת: פסק הדין שהוצג על ידי החברה נפקד מתיק הפרוייקט כפי שהועבר לידי הביקורת. ראוי להדגיש כי המדובר למעשה בהסדר בין החברה לדיירת שקיבל תוקף של פסק דין.

ב. פרויקט מספר 1663 ברחוב :

- (1) הדיירים היו זכאים, לפי הקריטריונים, להלוואה של 240,000 ש"ח.
- (2) עלות השיפוץ לפי החוזה היתה 229,700 ש"ח.
- (3) במקרה האמור סך ההלוואה לה היו זכאים הדיירים היה גבוה מעלות השיפוץ. על פי נוהל 11, במצב האמור, סכום ההלוואה המקסימאלי לו זכאים הדיירים יהיה בגובה השיפוץ עצמו (על פי הנמוך).
- (4) בבדיקת הביקורת נמצא כי בפועל התקבלה הלוואה בסך 240,000 ש"ח, היינו חריגה של 10,300 ש"ח, המהווים 4.5% מההלוואה.
- (5) לא נמצאו אסמכתאות של ועדת חריגים המאשרת הגדלת גובה ההלוואות. תגובת עזרה ובצרון: "עלות השיפוץ לפי החוזה היתה 229,841.83 ש"ח. העבודה שבוצעה בפועל היתה ע"ס 240,000 ש"ח כולל עבודות נוספות.



ההלוואה שניתנה היתה אכן בהתאם לקריטריונים ולנהלים ולפי העבודה שבוצעה בפועל ע"ס 240,000 ₪. בפרוייקט ספציפי זה הוצג לועד הבית לאור בקשות נוספות שלהם מעבר לכתב כמויות מקורי להוסיף כ-5% נוספים להיקף הפרוייקט רצ"ב בנספח 38 דף מכתב כמויות המעיד על כך, ולכן נאספו 240,000 ₪ מהדיירים באמצעות הלוואות. בפועל בוצעה עבודה נוספת בהיקף של כ-10,000 ₪ ע"ח שיקום גינה רצ"ב בנספח 38 תיעוד על כך."

הערת הביקורת: ביום נטילת ההלוואה סכום החוזה עמד על 229,695.85 ש"ח. לפי נוהל 11 בקובץ הנהלים והתקנות, סכום ההלוואה הכולל שינתן לבניין, במסגרת השיפוץ, יהיה הנמוך מבין סך עלויות השיפוץ לבין הסכום המקסימאלי המאושר לכל יחידות הדיור. על כן גובה ההלוואה אמור להיות 229,695.85 ש"ח בלבד.

ג. פרוייקט מספר 5643 ברחוב :

- 1) הדיירים היו זכאים, לפי הקריטריונים, להלוואה של 160,000 ש"ח.
- 2) עלות השיפוץ לפי החוזה היתה 170,333 ש"ח.
- 3) על פי האמור, מאחר וסך ההלוואות המקסימאלי לדיירים נמוך מעלות השיפוץ למבנה כולו, הדיירים זכאים להלוואה בגובה 160,000 ש"ח בלבד.
- 4) בבדיקת הביקורת נמצא כי בפועל התקבלה הלוואה בסך 189,397 ₪, היינו חריגה של 29,397 ש"ח, המהווים 18.4% מההלוואה.
- 5) לא נמצאו אסמכתאות של ועדת חריגים המאשרת הגדלת גובה ההלוואות.

תגובת עזרה ובצרון: "המבנה הינו מבנה מסוכן ולכן לפי הקריטריונים היו זכאים הדיירים להלוואה בסך של 192,000 ש"ח ולא כפי ששיערה הביקורת, ועל כן כאשר הדיירים קיבלו הלוואה בסך של 189,397 ₪ הם לא חרגו מההלוואה."

הערת הביקורת: הביקורת לא מצאה אסמכתא, בתיק הפרוייקט, המעידה כי מדובר ב"מבנה מסוכן" כהגדרתו בחוק או כי הסטטוס שלו שונה במהלך השיפוץ, ממבנה רגיל למבנה מסוכן. כמו כן גם בתגובת החברה לא נתקבלו כל אסמכתאות לכך.

ד. פרוייקט מספר 5128 ברחוב :

- 1) הדיירים היו זכאים, לפי הקריטריונים, להלוואה של 272,000 ש"ח.
- 2) עלות השיפוץ לפי החוזה היתה 169,184 ש"ח.
- 3) כלומר, על פי האמור, מאחר וסך ההלוואות המקסימאלי לדיירים נמוך מעלות השיפוץ למבנה כולו, הדיירים זכאים להלוואה בגובה 169,184 ש"ח בלבד.
- 4) מבדיקת הביקורת עלה כי בפועל התקבלה הלוואה בסך 189,105 ₪, היינו חריגה של 19,921 ש"ח, המהווים 11.8% מההלוואה.

120. הביקורת מצאה שב-5 תיקים שנבדקו מספר ההלוואות שניטלו היה גבוה ממספר יחידות הדיור הרשומות בטופס הארנונה. לדוגמא:



א. בפרוייקט מספר 5587, הוועד נטל הלוואה עבור 9 יחידות דיור כאשר על פי טפסי הארנונה בבניין קיימות 8 יחידות דיור בלבד.

ב. בפרוייקט מספר 5128, הוועד נטל הלוואה עבור 20 יחידות דיור, כאשר על פי טפסי הארנונה בבניין קיימות 17 יחידות דיור בלבד.

תגובת עזרה ובצרון: "הממצא המוצג אינו נכון. בבניין ישנם 8 דירות. עפ"י הזכאות הם היו אמורים לקבל הלוואה מקסימלית ע"ס 160,000 ₪.

בפועל שילמו 9 בעלי נכסים רלוונטיים סך של 155,234 ₪ שזה מתחת לזכאות המוזכרת לעיל. רצ"ב בנספח מס' 39 פירוט בעלי נכסים עם הסכומים הרלוונטיים.

גם הממצא המוצג לגבי פרוייקט 5128 אינו נכון אכן בבניין ישנן 17 דירות. עפ"י הזכאות היו אמורים לקבל הלוואה מקסימלית ע"ס 272,000 ₪. בפועל שילמו 20 בעלי נכסים סך של 189,105 ₪ שזה מתחת לסכום הזכאות הנ"ל רצ"ב בנספח 40 פירוט התשלומים הנ"ל."

121. הביקורת איתרה 2 תיקים בהם דייר אחד לקח את כל סכום ההלוואה בגין כל יחידות הדיור:

א. בפרוייקט שיפוץ ברחוב, אחד מבעלי הדירות לקח הלוואה עבור כל 8 יחידות דיור במבנה. מבדיקת תדפיס ארנונה נראה שהדיירים הנוספים הם בני משפחתו, ואותר ייפוי כח מהם לפעול בשמם.

ב. בפרוייקט שיפוץ ברחוב דרך, נציג הוועד לקח הלוואה עבור כל 3 יחידות הדיור ו-4 העסקים במבנה. מבדיקת תדפיס הארנונה ונסח הטאבו לא נמצא ביסוס לכך שהנציג האמור הינו בעל המבנה ולפיכך באפשרותו לקחת הלוואה עבור כל הנכסים במבנה. גם בבחינת הפרוטוקולים של ועדת החריגים ווועדת שיפוצים לא נמצא אישור לנושא. חשוב לציין כי בתיק האמור ההלוואה עצמה נלקחה על ידי בנו של נציג הוועד שקיבל ייפוי כח לפעול בשמו.

פרק ז - ועדת שיפוצים

רקע

122. ועדת שיפוצים התכנסה בתקופה המבוקרת לפחות אחת לשבוע וחברים בה:

א. מנכ"ל החברה – משמש כיו"ר הוועדה.

ב. סמנכ"ל החברה.

ג. מנהל אגף התחדשות עירונית.

ד. מנהל אגף ביצוע ונכסים.

ה. מנהל מחלקת כספים.

ו. מנהל מחלקת שיפוצי בתים.



123. בוועדה נוכחת ממונת מרכז מידע, המרכזות את הנושאים בהם עוסקת הוועדה וכן אמונה על סיכום ההחלטות וכתובת הפרוטוקולים.

124. תפקידי הוועדה:

- א. מינוי מפקחים.
- ב. קבלת קבלנים לרשימת המומלצים.
- ג. פתיחת הצעות מקבלנים.
- ד. עדכון נהלים.
- ה. בורות במקרים מיוחדים.
- ו. הנחיות לגבי מקרים החורגים מנהלי המחלקה.

ממצאים

125. הביקורת מצאה ליקויים בתיעוד ישיבות ועדת שיפוצים ורישום פרוטוקול הוועדה:

- א. פרוטוקול ועדת השיפוצים מכיל החלטות סופיות של הוועדה בלבד.
- ב. הפרוטוקול אינו כולל רקע להצעות שהוגשו לוועדה.
- ג. הפרוטוקול אינו מבטא את מהלך הדיונים עצמם, אין תיעוד של דעות והצעות שונות אשר נשמעו או הוצגו במהלך הדיונים.
- ד. הפרוטוקול אינו מבטא כל נימוק לאישור ההצעה או סירובה.
- ה. הפרוטוקול אינו מביא לידי ביטוי התנגדויות להצעות שהועלו, אם היו כאלה.
- ו. הביקורת מצאה כי לעיתים לא ניתן להבין את תוכן ההחלטה.
- ז. להלן דוגמאות לממצאים מתוך פרוטוקולי ועדות השיפוצים לשנת 2004:

(1) ועדת שיפוצים 04-34:

- (א) אותרה החלטה הקובעת כי קבלן מומלץ, בשם א ק פטור מתשלום עבור דמי מכרז.
- (ב) הפרוטוקול אינו מכיל את הלך הדברים שהביאו להעלאת ההצעה לסדר יום הוועדה, ואינו מכיל כל נימוק להחלטה.

(2) ועדת שיפוצים 04-35:

- (א) החלטה לקבל קבלן בשם "ע גפרוייקטים" לרשימת המומלצים של החברה.
- (ב) החלטה לדחות בקשתו של קבלן בשם "ס י" לקבלו לרשימת המומלצים של החברה.
- (ג) לא נמצא כל נימוק להחלטת הוועדה להוספת הקבלן לרשימת המומלצים.



- (ד) לא נמצא כל נימוק להחלטת הוועדה לדחיית הקבלן. לא נמצא תיעוד להבדלים בין השניים.
- (ה) נמצאו מסמכים המעידים כי הקבלן שנדחה מחזיק בוותק, נסיון, והכשרה העולים על הקבלן שהתקבל לרשימת המומלצים של החברה.
- (3) ועדת שיפוצים 04-23:
- (א) החלטה המאשרת בקשת בניין בבעלות פרטית לקבל הלוואה הגבוהה ב- 40,000 ש"ח מהזכאות, המהווים 25% מסך ההלוואה המותר.
- (ב) לא נמצא נימוק להחלטת הוועדה.
- (ג) נמצא כי הוועדה חרגה מסמכותה באישור הלוואה זו.
- (4) ועדת שיפוצים 04-25:
- (א) החלטה קובעת כי אין להעביר לעירייה (ארנונה) מידע אודות המחאות חוזרות.
- (ב) הפרוטוקול אינו מכיל את הלך הדברים שהביאו להעלאת ההצעה לסדר יום הוועדה.
- (ג) לא ניתן להבין מהרישום בפרוטוקול במה מדובר.
- (ד) הפרוטוקול אינו מכיל כל נימוק להחלטה.
- ח. הביקורת מצאה כי לעיתים נדחים דיונים שנמצאים על סדר היום של הוועדה, ללא כל נימוק. אין דיווח שוטף על תוצאות הביצוע של החלטות הוועדה.
- ט. בדיקת הביקורת את פרוטוקול דיוני ועדת שיפוצים בשנת 2004 העלתה כי לא התקיים דיון לאישור רשימת המפקחים מטעם החברה או רשימת הקבלנים המומלצים, כמתחייב בונהלי מחלקת שיפוצים. לחילופין, לא נמצא תיעוד על דיון שכזה.
- תגובת עזרה ובצרון: "ועדת שיפוצים אינה ועדת מכרזים ואינה ועדת דירקטוריון של החברה והיא נקבעת ומתנהלת בהתאם לנוהל ועדת שיפוצים רצ"ב נספח מס' 25.
- ועדה זו הינה ועדה דינאמית גמישה ופחות פורמאלית וכפופה אך ורק לנהלים הפנימיים של החברה. הועדה אינה ועדה סטטוטורית ולא חלים עליה הכללים כפי שמחויבות ועדות הדירקטוריון. החברה מקבלת את הערות הביקורת בצורך להרחיב את נימוקי ההחלטות המתקבלות."

פרק ח - ועדת חריגים

רקע

126. הוועדה מתכנסת על פי צורך, חברי הוועדה הינם:

- א. נציג אגף תקציבים מהעירייה



ב. נציג שירותי הרווחה מהעירייה

ג. ממונה מרכז מידע

ד. רכז/ת ועדת חריגים

127. תפקידי הוועדה:

א. דיון בבקשות להגדלת סכום הלוואות, מעבר לטבלת הקריטריונים הנהוגה.

ב. דיון בנושא הרחבת מספר התשלומים המאושרים

128. בסמכות הוועדה להגדיל את סכום ההלוואה או לחילופין להגדיל את פריסת החזרי ההלוואה.

129. בקשה מנומקת להלוואה, מועברת בכתב למנהל מחלקת שיפוצי בתים, בצירוף מסמכים

המגבים את הבקשה. רכז ועדת החריגים מגיש לוועדה מכתב המלצה, אליו מצורפת בקשת

הדייר ומסמכים מתאימים.

130. באחריות מחלקת שיפוצי בתים לערוך פרוטוקול חתום של הוועדה. החלטת הוועדה מועברת

ישירות לדייר.

ממצאים

131. הביקורת מצאה ליקויים בתיעוד ישיבות ועדת חריגים ורישום פרוטוקול הוועדה:

א. אין כל תיעוד בישיבות הוועדה לדעות והצעות שונות שנשמעו במהלך הדיונים.

ב. מבחינת מסמכי הוועדה עולה כי לא קיים כל תיעוד לנימוקי קבלת ההחלטות על ידי

הוועדה.

תגובת עזרה ובצרון: "התייחסות לממצא זה דומה לנאמר בסעיף 136 לעיל.

עזרה ובצרון מקבלת את ממצאי הביקורת להרחיב ולתעד באופן מלא את קבלת ההחלטות

בועדות, הנושא יועלה לגורמי העירייה הרלוונטיים להתייחסותם / המלצתם / אישורם."

פרק ט - הנהלת חשבונות

רקע

132. מחלקת הנהלת החשבונות של עזרה ובצרון מונה, נכון למועד עריכת הביקורת, 8 עובדים

בעלי הכשרה מתאימה. המחלקה ממונה על קישור הממשק הכספי למחלקות השונות בחברה.

133. במחלקת הנהלת החשבונות של החברה קיימות שתי ישויות: אחת המרכזת את ההלוואות

לדיירים, והשניה מטפלת בתשלומים למפקחים והוצאות שוטפות של החברה.

134. המחלקה מלווה את הפרוייקט לאורך כל תהליך ההלוואה, החל משלב קבלת הלוואה ועד

סיום הפרוייקט והחזרת יתרות כספיות לדיירים, באם קיימות.



135. הלוואות לדיירים:

- א. במסגרת הסכמי הלוואות הנחתמים עם הדיירים, המחלקה בוחנת את הסדרי התשלום והתאמתם לקריטריונים הקיימים בעזרה ובצרון.
- ב. המחלקה גובה את התשלומים בגין הלוואה מהדיירים בצורה של הוראת קבע, המחאות דחיות או בכרטיס אשראי.
- ג. באחריות המחלקה לבקר את גובה הלוואה הניתנת לכל דייר בדיקת ולבדוק קבלת התחייבות ואמצעי תשלום מהדייר כנדרש.
- ד. במצב בו סכום החוזה גבוה מסכום הלוואה המאושר על פי טבלת הלוואות ומענקים לשיפוץ בתים, ויש צורך בתוספת תקציב של הדיירים, המחלקה מבצעת את הגבייה בגין התשלומים המיועדים ישירות לקבלן.
- ה. במידה וקיימת הלוואה שפרעונה מבוצע על ידי אדם אשר אינו נמנה בעל בעלי יחידות הדיור, המחלקה דורשת ערבות אישית חתומה של בעל הנכס.
- ו. המחלקה אינה מאשרת התחלת עבודת השיפוץ אלא לאחר קבלת כל אמצעי התשלום כנדרש על פי החוזה.

136. תשלומים לקבלן:

- א. בסיום כל חלק בחשבון, המחלקה מעבירה שיק לקבלן. בתמורה הוא מוציא חשבונית מס על אותו סכום. הקבלן מסב את ההמחאה לעצמו, על ידי החתמת ועד הבית על גבי ההמחאה.
- ב. לפי ההנחיות, המחאות שהוועד רשם ישירות לקבלן מועברות תחילה לקבלן ויתרת החשבון משולמת בעזרת הלוואה, על מנת לחסוך את הוצאות המימון הכרוכות בהלוואה.

137. העברת תשלומים למפקחים:

- א. שכר הטרחה של המהנדסים החיצוניים נגזר מהתשלומים המועברים לקבלן. תשלומים אלה משקפים את גובה החוזה. המחלקה מבצעת התשלומים למפקחים. מדובר למעשה בחלק מהתקציב התפעולי של החברה.
- ב. מבדיקת הביקורת עולה כי מחלקת הנהלת החשבונות אינה בודקת את החשבונות המוגשים על ידי הקבלן. כך למעשה נוצר מצב בו המהנדס החיצוני, שמאשר את החשבונות הקבלן, מאשר בעקיפין גם את החשבונות שלו.
- ג. הביקורת מצאה כי בדיקת הנהלת החשבונות מצומצמת ובוחנת קיום החתימות הנדרשות בגוף החשבון, ובדיקות אריתמטיות פשוטות: אחוז שכר הטרחה וביצוע ההפחתות הנדרשות, ללא התייחסות לסכום החשבון החלקי המאושר.



ד. בכל חשבון קיימת בדיקה האם קיימות החתימות הנדרשות בגוף החשבון שהועבר על ידי מרכז ביצוע, והזנת החשבון להנהלת החשבונות של החברה והפקת תשלום למפקח.

138. במידה ונותרות יתרות כספיות בגמר מהפרוייקט, יתרות אלו מסווגות כבלצ"מ - היינו כספים בלתי צפויים. המחלקה מעבירה היתרות לידי ועד הבית. לדברי ממונה מחלקה הנהלת חשבונות לאחרונה רבו המקרים בהם ניתנו החזרים לוועדי הבתים בגין אומדן עלויות פרוייקט ראשוניות שהיו מופרזות.

ממצאים

139. מחלקת הנהלת חשבונות אמורה לשמש כגוף בקרה, הבוחן התשלומים למפקח החיצוני ותשלומי ההלוואות הניתנות לדיירים, מעבר לבקורות התפעוליות המתנהלות במרכזי מידע וביצוע. בפועל נמצא כי הבקרה לקויה, כך למשל:

א. הביקורת מצאה כי הבקרה על הלוואות הניתנות לדיירים לוקה בחסר. במסגרת מדגם שבוצע על ידי הביקורת אותרו חריגות בסכומי הלוואות שניתנו לדיירים, כמפורט בפרק הלוואות לעיל.

ב. בנוסף, מבדיקת תשלומים למפקחים שערכה הביקורת, כמפורט לעיל, נמצאו אי התאמות בחישוב שכר הטרחה למפקחים.

פרק י - בחינת תיקי השיפוץ – ניתוח סטטיסטי:

140. הביקורת בחנה 30 תיקי שיפוץ בשלבים שונים:

א. 10 תיקים בתהליך ביצוע.

ב. 10 תיקים בשנת בדק.

ג. 10 תיקים מהארכיב (לאחר סיום שנת בדק).

141. קיימים מסמכים המאשרים שלבים בתהליך ומהווים אבני יסוד לאורכו, בהם:

א. חתימות דיירים

(1) המסמך מהווה אישור הדיירים כי הם ממנים את המוכתבים בפרוטוקול אסיפת הדיירים המצורף, כנציגי ועד הדיירים.

(2) כנציגי ועד הדיירים ובמסגרת תפקידם הם מורשים לפעול ולהתחייב בשמם. בפרוטוקול מצורפים החתימות של דיירי הבית. לפי התקנון די בחתימות של רוב דיירי הבניין.



(3) הביקורת לא איתרה את פרוטוקול אסיפת הדיירים ואת חתימות הדיירים ב-6 מהתיקים שנבדקו.

(4) הביקורת איתרה את הפרוטוקול ללא חתימות הדיירים בתיק אחד.

(5) ללא הפרוטוקול הביקורת לא יכולה לוודא שהפנייה לעזרה ובצרון נעשתה בהסכמתם של מרבית הדיירים ושמינויים של נציגי הבית היה תקין.

ב. טופס ארנונה

(1) המסמך מהווה אסמכתא למספר יחידות הדיור בבנין ולשמותיהם של הדיירים. זאת לצורך מתן הלוואות לדיירים וקביעת סכום ההלוואה המקסימאלי, המאושר לכל בניין. כמו כן המסמך משפיע על תשלום בגין כתב כמויות למפקח.

(2) הביקורת לא איתרה המסמך ב-7 מהתיקים שנבדקו.

ג. אישור דיירים להזמנת מפקח

(1) המסמך מאשר את זימונו של המפקח על ידי נציגי הבית להכנת כתב כמויות.

(2) במסמך רשום הסכום שהדיירים צריכים לשלם לעזרה ובצרון עבור הזמנת המפקח.

(3) הביקורת איתרה את המסמך בכל התיקים שנבדקו.

(4) הביקורת מצאה ב-2 תיקים דרישה של ועד הבית למפקח ספציפי. דרישה כזו, למרות שאינה בניגוד לתקנון, עלולה ליצור מצבים פוגמים במהלך התקין של ההתקשרות בין הוועד לעזרה ובצרון.

ד. אישור דיירים לבחירת קבלנים

(1) כפי שצויין לעיל ההחלטה הסופית לבחירת הקבלן הינה בידי ועד הבית בלבד.

(2) על פי נוהלי עזרה ובצרון, על דיירי הבניין להגיש לעזרה ובצרון אישור המכיל פרטי הקבלן הנבחר על ידם.

(3) הביקורת לא איתרה את המסמך ב-10 מהתיקים שנבדקו.

ה. כתב כמויות ואומדן כספי

(1) המסמך נכתב על ידי המפקח ומפרט העבודות שיש לבצע בבניין. הוועד יכול לדרוש שינוי בכתב הכמויות, אם הוא אינו לשביעות רצונו. כמו כן מצורף לכתב הכמויות אומדן כספי שקובע את השווי הריאלי של הפרוייקט, על ידי פירוט העלויות כפי שהם אמורות להיות, לפי דעת המפקח.

(2) הביקורת לא איתרה את המסמכים ב-2 מהתיקים שנבדקו.



- ו. אישור כתב הכמויות
- 1) במסמך האמור ועד הבית מאשר את כתב הכמויות, אותו הכין מפקח הבניין. באם הוועד לא מרוצה מכתב הכמויות שהוכן הוא יכול לא לאשר אותו ולבקש מהמפקח לתקן את כתב הכמויות.
 - 2) הביקורת לא איתרה את כתבי הכמויות ב-13 מהתיקים שנבדקו.
- ז. צו תחילת עבודה
- 1) המסמך מהווה אישור סופי להתחלת ביצוע עבודת השיפוץ. ממונה מחלקת השיפוצים שולח למפקח הודעה על תחילת ביצוע העבודה החתומה על ידו, עותק נשלח לקבלן.
 - 2) בהודעה יש פירוט של נציגי דיירי הבית, שם הקבלן, מועדי עבודה ועלויות השיפוץ, כמו כן מצורף טופס המפרט הטכני וכתב הכמויות בחוזה.
 - 3) על המסמך צריכים לחתום מנהל מחלקת שיפוצים, המפקח והקבלן.
 - 4) הביקורת לא איתרה המסמך ב-22 מהתיקים שנבדקו.
 - 5) הביקורת מצאה שבתיקים בהם לא אותר המסמך נמצאה הודעה על תחילת ביצוע העבודה החתומה על ידי מנהל מחלקת השיפוצים בלבד.
- ח. שינויים בחוזה
- 1) במהלך ביצוע העבודות הקבלן או הוועד באישורו של הצד השני יכולים לשנות את כתב הכמויות המצורף כנספח לחוזה החתום.
 - 2) שינויים אלה באים לידי ביטוי בצורה של הוספה והורדה של סעיפים מהחוזה או שינוי הכמויות בכתב הכמויות.
 - 3) שינויים אלה חייבים להיות בהסכמתו ובפיקוחו של המפקח.
 - 4) הביקורת איתרה את השינויים בחוזה על ידי השוואה בין כתב הכמויות שמצורף לחוזה החתום כנספח לבין החשבון הסופי שמאושר לקבלן על ידי המפקח ומנהל הפורייקט.
 - 5) הביקורת חיפשה מסמכים חתומים על ידי הוועד, המפרטים את השינויים ואת ההשפעה שלהם על סכום החוזה. מסמכים אלו מהווים אסמכתא לכך שהקבלן ביצע השינויים באישור הוועד ולא על דעת עצמו.
 - 6) הביקורת בחנה התיקים בהם בוצעו שינויים בחוזה:
 - א) ב-15 מהתיקים לא נמצא מסמך חתום על ידי הוועד שמפרט את השינויים, ומאשר את הסכמת הוועד לשינויים האמורים.
 - ב) ב-7 מהתיקים היה מסמך חתום על ידי הוועד המפרט רק חלק מהשינויים.



ג) ב-2 מהתיקים לא היה מסמך חתום על ידי הוועד שמפרט את השינויים, אבל הוועד חתום על החשבון הסופי שכולל את השינויים.

ט. תעודת גמר

- 1) המסמך מהווה אישור המפקח לסיום מחויבותיו של הקבלן כלפי נציגי הבית ותחילת שנת הבדק.
- 2) על פי נוהלי עזרה ובצרון על המסמך אמורים להיות חתומים: המפקח, ועד הבית, הקבלן ועזרה ובצרון.
- 3) הביקורת לא איתרה את המסמך ב-2 מהתיקים שנבדקו (לא כולל תיקים בתהליך בהם עבודת הקבלן טרם הסתיימה).

תגובת עזרה ובצרון: "חברת עזרה ובצרון איתרה כי קיימת בעיית תיעוד מסמכים בהתאם לאמור בממצאי הביקורת.

בשנה האחרונה החברה פועלת ומקפידה לתעד כל שינוי המתבצע במהלך השיפוץ, הופקו לקחים ותחבצע פעולה מתקנת בהתאם."

מסקנות

כללי

142. עבודת הביקורת בחנה את פעילות מחלקת שיפוץ בתים. במהלך עבודתה, הביקורת זיהתה כשלים בבקרה הפנימית של החברה, באופן תיעוד ושמירת מסמכים. בקליפת אגוז יצוין כי הביקורת התרשמה ברצון הכן והאמיתי של החברה והאורגנים שלה להרחיב את פעילות שיפוץ הבתים בעיר ולעתים רצון זה לווה בקיצור תהליכים, התעלמות מנהלים וצמצום הבקורות.

מרכז המידע

143. דפי המידע שהופצו לתושבי העיר לא היו מעודכנים ונכלל בהם מידע שעומד בניגוד לנוהלי החברה. כך גם אתר האינטרנט של החברה כלל מידע שגוי, אודות הקריטריונים לשיפוץ בתים.

144. בחירת מפקח הפרוייקט על ידי החברה, נעשת ללא קריטריונים ברורים, אך תוך גיסוון לכאורה, ליצור חלוקה שווה ביניהם, בהתאם לעומסי העבודה ובהתחשב בתחומי התמחות ספציפיים.

145. אופן בחירת הקבלנים המומלצים לביצוע השיפוץ לוקה בחוסר שקיפות ולדעת הביקורת אינו עומד בסטנדרטים של תאגיד עירוני-ציבורי. הביקורת סבורה כי בחירת הקבלנים צריך שתעשה על פי נהלים קבועים וברורים הנתונים לביקורת ובקרה שוטפת.



146. החברה מהווה למעשה מעין גורם מתווך בין הקבלן ובין נציגות ועד הבית, לצורך מימוש פעילות השיפוץ. הצעות המחיר שמגישים הקבלנים מעובדים בחברה ומועברים לוועד הבית.

מרכז הביצוע

147. שיטת התיק ושמירת מסמכים של תיקי הביצוע לוקה בפגמים מהותיים אשר מקשה על בדיקת התיקים ובחינתם. כמו כן, במהלך הביקורת אותרו תיקי ביצוע אשר חסרים מידע מהותי אודות תהליך השיפוץ.

148. החברה אינה מקפידה על יישום הנהלים שקבעה באופן מלא. במהלך הביקורת אותרו תיקי ביצוע אשר נעדרו בהם חתימת הקבלן והמפקח על צו תחילת העבודה.

149. החברה אינה מפקחת ומבקרת, כמצופה מתאגיד ציבורי-עירוני, אחר פעולות עובדיה ו/או יועציה החיצוניים. במהלך הביקורת התברר כי החברה אינה מסקרת את תדירות ביקורי מפקחי העבודה באתר השיפוץ. בעשרות תיקי שיפוץ, שנבדקו במהלך הביקורת, נתגלו חריגות מהותיות בהיקף ביקורי המפקחים באתרים המשופצים.

150. החברה לא נוקטת כל סנקציה כלפי מפקח שחרג מהותית מהיקף הביקורים הנדרש.

תהליך הגשת הצעות

151. תהליך בחירת הקבלנים אשר אמורים להגיש הצעות מחיר לביצוע עבודת השיפוץ, לוקה בפגמים ביקורתיים. כך למשל, לא נקבע כיצד יש לבחור מתוך רשימת הקבלנים את אלו שיגישו הצעות לשיפוץ ספציפי.

152. הכספת אליה משלשלים הקבלנים את הצעותיהם אינה מתאימה לקליטת הצעות כלל הקבלנים.

153. הליך התקשרות ובחירת הקבלן הזוכה, גם הוא נעדר נתיב ביקורת ברור. כך למשל, השיקולים ששימשו בקבלת ההחלטה לבחור בקבלן, אשר לא הגיש את הצעת המחיר הזולה ביותר, לא נרשמו בתיק הבניין.

מפקחים

154. עבודת המפקחים החיצוניים נעדרת כל בקרה של עובדי החברה.

155. מנהלי החברה אינם מעדכנים את מצבת המפקחים, בהתאם לנהלי החברה.

156. יומני העבודה של המפקחים לא נרשמים באופן מלא, כנדרש בנהלים. כך למשל אותרו יומני עבודה שנכתבו על ידי המפקחים, הנעדרים אישור כי הקבלן נכח באתר כמתחייב.

157. שכר טרחת המפקחים החיצוניים נקבע ומשולם לפי היקף וקצב התקדמות הפרוייקט. היינו, תשלום שכר טרחת המפקח הינו פועל יוצא של קביעתו בדבר היקף וקצב התקדמות הפרוייקט. במהלך עבודת הביקורת נמסרו לביקורת גרסאות שונות וסותרות בקשר לאופן חישוב שכר טרחת המפקח. שיטת החישוב ואופן החישוב לכל מפקח ומפקח אינה מתועדת



כנדרש וקיים קושי ממשי בשחזור הסכומים ששולמו. כמו כן, אותרו מקרים במהלך הביקורת, אשר בהם, לכאורה, שולמו למפקח תשלומים עודפים.

קבלנים

158. לא נקבעו קריטריונים ברורים לאופן בחירת הקבלנים שיכללו ברשימת "הקבלנים המומלצים" וכן אין קריטריונים באשר להיקף הרשימה.

159. מחלקת ביצוע אינה מבקרת את פעילות אישור החשבונות של המפקח. במהלך הביקורת אותרו תיקי ביצוע בהם החברה העבירה תשלומים לקבלנים בניגוד לנהלים, שלא על פי התקדמות העבודה. בתגובת החברה, למקרים שאותרו, נטען כי החברה הפעילה שיקול דעת על מנת להקדים התשלומים. לדעת הביקורת קיים ספק אם יש מקום להפעיל שיקול דעת שכזה, ולחילופין יש להגדיר מיהם הגורמים ומהם הקריטריונים שיכולים לקבוע ולאשר הקדמת תשלומים לקבלן.

הביקורת רואה בחומרה רבה הקדמת התשלומים שניתנו לקבלנים, שלא על פי הנהלים, הגם שמספרם מצומצם.

160. במהלך הביקורת התברר כי יתכן וישנו קושי משפטי במימוש הערבויות שמעמידים הקבלנים לטיב עבודתם. סוגיה נוספת הינה שהערבות ניתנת לפקודת עזרה ובצרון בעוד שחווה השיפוץ נערך בין הקבלן ובין ועדי הבתים.

הלוואות לביצוע שיפוצים

161. במהלך הביקורת אותרו מקרים בהם הדיירים קיבלו הלוואה עבור שיפוץ יחידת הדיור שלהם בסכום הגבוה מהקריטריונים למתן הלוואה ליחידת דיור. סכומים אלו לא אושרו ב"ועדת חריגים".

162. אופן תיעוד ושמירת המסמכים המתעדים את מתן הלוואות לוקה בחסר. במהלך הביקורת אותרו שינויים בסכומי הלוואות אולם לא נמצא בחברה תיעוד הולם המאשרר פעולות אלו.

ועדת שיפוצים

163. ועדת שיפוצים אחראית על נושאים מהותיים כפעילות השיפוץ ובין היתר על מינוי מפקחים ורשימת קבלנים. במהלך הביקורת התברר כי ישיבות ועדת השיפוצים אינן מתועדות כנדרש, ולא ניתן לבקר בדיעבד את החלטותיה.

הנהלת חשבונות

164. מחלקת הנהלת חשבונות אינה מבקרת ובודקת את התשלומים למפקחים החיצוניים.

המלצות

165. יש לעדכן הנתונים המופיעים בדפי ההסבר לדיירים ובאתר האינטרנט של החברה, בהתאם לנוהלי החברה.
166. תיקי הפרוייקטים:
- לקבוע רשימת פרטי חובה הנדרשת בכל תיק.
 - לעדכן הנתונים המופיעים בתיקי החברה, כך שיכילו כל ההתכתבויות וההחלטות שנתקבלו במסגרת ביצוע הפרוייקט.
 - לתעד בכתב שיחות מהותיות שנערכו עם וועד הבית והסכמות שהושגו.
167. על מנהל מרכז ביצוע לערוך בקרה על פעילות המפקחים ברמות הבאות:
- בקרה על כתבי הכמויות המבוצעים על ידי המפקחים.
 - בקרה על נוכחות המפקחים באתרים.
 - יש לשקול שימוש ביומני עבודה אלקטרוניים או העברת ממצאי ביקור המפקח למחשב, בצורה מסודרת.
 - בדיקת רישום יומן עבודה כראוי על ידי המפקחים:
 - רישום נוכחות הקבלן או מי מטעמו באתר, והחתמתו על יומן העבודה כנדרש.
 - תרשומת שיחות שנערכו מול וועדי הבתים.
 - עריכת ביקורי פתע באתרים במטרה לבחון איכות הפיקוח ואישורי הביצוע שניתנו על ידי המפקח.
168. לקבוע את רשימת הקבלנים המומלצים, בהתבסס על קריטריונים קבועים מראש. כל קבלן העומד בקריטריונים שנקבעו יכנס לרשימה ויוכל להתמודד על פרוייקטים המבוצעים על ידי החברה. בנוסף, יש לעדכן הרשימה כל תקופה מוגדרת מראש.
169. להגדיר נוהל הקובע כיצד יבחרו מרשימת הקבלנים את הקבלנים שיגישו הצעה לשיפוץ ספציפי.
170. בעת הפצת נתוני המכרז לקבלנים, אין להעביר שמות הקבלנים המעורבים בהליך הגשת ההצעות במסגרת פרטי הפרוייקט.
171. להנחות פקידות מרכז המידע בדבר אי מסירת מידע אודות פרוייקטים עתידיים לקבלנים המגיעים אליהן. הפצת המידע תעשה באופן מוסדר לקבלנים, עם פרסום העבודה.
172. יש לערוך בקרה על התקשרות הוועד מול הקבלנים שהשתתפו במכרז. יש להבהיר לוועד הבניין כי התקשרות עם קבלן שאינו הקבלן המומלץ תעשה אך ורק על פי פרטי ההצעה, ללא אפשרות קבלת הנחות מהקבלן האמור.



173. לקבוע רשימת קריטריונים ונהלים ברורים לבחירת מפקחים. במסגרת הקריטריונים יש לכלול מקצועיות המפקח, וותק, נסיון בעבודה דומה ומחיר.
174. יש לעדכן החוזה הנערך עם המפקח, כך שיכיל המידע בדבר:
- ניכוי התשלום עבור כתב הכמויות משכר הטרחה של המפקח.
 - ניכוי משכר הטרחה הסופי בגין שימוש בתוכנת msproject.
 - יש לקבוע שיטת חישוב שכר אחידה לכל המפקחים, בתאום עם מחלקת הנהלת החשבונות של החברה.
175. יש לבחון שינוי שיטת תשלום שכר הטרחה למפקח, באופן שינטרל אפשרות למפקח להשפיע על שכר הטרחה. לדוגמא, תשלום חודשי קבוע למפקח ללא קשר לסכום העבודות שביצע במהלך החודש. בנוסף, יש לערוך בקרה רבעונית על התשלומים המועברים למפקחים.
176. יש לקבוע נוהל למקרים בהם קיים עדכון בעבודת הפרוייקט ושינוי מכתב הכמויות הראשוני שנערך לפרוייקט. בנוהל יש לפרט תפקידיו ואחריותו של המפקח על השיפוץ הנוסף.
177. יש להגדיר סנקציות שיוטלו על המפקח, ועיגונן במסגרת החוזה הנחתם עימו.
178. יש לערוך בקרה מדגמית, אחת לרבעון, על התשלום לקבלנים, המאושר על ידי המפקח החיצוני.
179. הביקורת ממליצה לשקול העברת המחאות התשלום לקבלן ישירות לוועד הבית.
180. יש לעדכן סעיף הארכת הערבות בחוזה הקבלן הואיל והארכת ערבות באופן אוטומטי, ללא יידוע הקבלן, אינה מעוגנת בחוזה.
181. על מחלקת ביצוע לעקוב אחר התשלום לקבלן בפרוייקטים בהם טרם נחתם צו סיום עבודה, במקרים בהם וועד הבית טוען לליקויים שטרם טופלו, ואושרו על ידי המהנדס.
182. הביקורת ממליצה להגדיל את אחוז הערבות שנחתם על ידי הקבלן, מאחר והאחוז הנוכחי הינו נמוך ואין בו כדי לשמש את מטרתו.
183. יש לערוך נוהל לבדיקת הלוואות לדיירים על ידי מחלקת הנהלת החשבונות של החברה. ולבחון כי ההלוואה לבניין אינה עולה על גובה ההלוואה המאושר.
184. במידה והחברה מעוניינת לשנות התנאים לקבלת ההלוואה וסכום ההלוואה, יש לעגן הנושא בנוהל מוסדר ולקבל ההחלטות באופן מוסדר כראוי לתאגיד עירוני.
185. יש לערוך בקרה שנתית על תיקים בהם קיימת יתרה גבוהה שהועברה לוועד הבניין. מצב זה יכול להעיד על בעיה בעריכת כתב הכמויות הראשוני לפרוייקט ובהגדרת ההיקף הכספי של הפרוייקט, מהם נגזרים שכר הטרחה של המפקח והקבלן.
186. יש לקבוע תוכנית עבודה שנתית מוסדרת לשייכות ועדת שיפוצים, כמו כן יש לנהל פרוטוקול מוסדר, בו יתועדו הנושאים הנדונים במסגרת הוועדה וירשמו החלטות שנתקבלו.



187. הביקורת ממליצה כי ועדת שיפוצים תערוך ישיבה בנושא מפקחים מדי רבעון. ממונה מרכז ביצוע יעביר חו"ד על פעילות המפקח ברבעון ויתקבלו החלטות בדבר קבלת מפקחים חדשים.
188. על מחלקת הנהלת החשבונות לבקר כל תשלום המועבר למפקחים החיצוניים ותאימותו לחוזה העבודה שנחתם עימם.