

מסירת עבודות פיקוח

מחלקת עבודות ציבוריות (מע"ץ) מעסיקה מפקחים על עבודות הנדסיות שמבצעים קבלנים עבורה, וכן עובדים - מקדמי זמינות, שמתפקידם להבטיח שהשטח יהיה זמין לעבודות אלה, כדי למנוע עיכובים בביצוען. המפקחים ומקדמי הזמינות הם עובדי מע"ץ או עובדי חוץ, שעמם מתקשרת מע"ץ לביצוע עבודותיהם.

בחודשים יולי-ספטמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את המסירה של עבודות הפיקוח ואת המסירה של קידום הזמינות, בעיקר לעובדי חוץ. הבדיקה התמקדה בפיקוח בשנים 1998 ו-1999, ונעשתה במחוז תל אביב והמרכז של מע"ץ (להלן - המחוז) ובמשרד הראשי.

סדרי התקשרות עם מפקחים

המפקח הוא נציג מע"ץ כלפי הקבלן. מטרותיו של הפיקוח על ביצוע עבודות הנדסיות הן לוודא שהקבלן מבצע את העבודה בהתאם למסמכי החוזה עמו ובהתאם להוראות שנותנים לו מדי פעם מהנדס המחוז או בא כוחו; לוודא עמידה בלוח הזמנים ובמסגרת התקציבית ולהבטיח את איכות העבודה ואת טיב החומרים. לצורך הבטחת האיכות מפעילה מע"ץ מעבדות. בשנים 1998 ו-1999 (עד סוף אוגוסט) מסר המחוז 35 עבודות פיקוח ל-33 חברות פיקוח, בעלויות שהסתכמו בכ-6.6 מיליון ש"ח. ב-1998 ו-1999 הטיל המחוז על שלושה קבלנים לבצע בעצמם את הבדיקות המעבדתיות, בהתאם לתקני מע"ץ.

אישור מפקחים: על פי נוהלי מע"ץ, העסקת מפקח חוץ טעונה אישור. יש לבדוק את התאמתו של משרד הנדסי לשמש חברת פיקוח על עבודות מע"ץ ולאשרו לעניין זה; כמו כן יש לבדוק את כישוריו של עובד חברת הפיקוח האמור לשמש מפקח, ולאשרו עקרונית, אם נמצא מתאים. הבדיקות והאישורים האמורים נעשים בידי ועדות בראשות סמנכ"לים של מע"ץ. ההליך דלעיל אמור לספק למע"ץ מידע זמין על חברות הפיקוח והמפקחים, וליצור מאגר של חברות פיקוח שהמחוזות יכולים להעסיק ללא צורך בבדיקות נוספות. הנהלים לא קבעו אמות מידה לכלילת החברות במאגר.

הביקורת העלתה:

1. שמוניהם של אחדים מהמפקחים העובדים בחברות שאושרו ושהמחוז העסיקם, לא נכללו ברשימת המפקחים שאושרו כמתאימים לעבוד עבור מע"ץ. כמו כן, מסר המחוז עבודת פיקוח לאחד המשרדים בלא שהביאו לאישור כחברת פיקוח.

2. אישור מפקחים על עבודות גישור נעשה בדרך כלל בהחלטת יחיד של הסמנכ"ל לגשרים ומבנים. הוועדה שעסקה באישור מפקחים רק רשמה את ההחלטה, אם דווח לה עליה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאישור כאמור יתקבל בידי ועדה ולא בידי עובד אחד.

מסירת עבודות פיקוח: (א) חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע בין השאר, כי המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. על פי תקנה 5 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות של משרד

ממשלתי לביצוע עבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצוע ההנדסה, או התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמן מיוחדים, אינן טעונות מכרז.

תקנה 9 לאותן תקנות קובעת, כי כל החלטה של יחידה מזמינה בדבר ביצוע התקשרות ללא מכרז תובא לדיון בוועדת המכרזים, לצורך סיווג ההתקשרות כפטורה ממכרז. כדי למסור עבודת פיקוח בלא מכרז, על ועדת המכרזים להחליט כי מדובר בעבודה המתאימה להגדרות האמורות שבתקנות. לפי התקנות, התקשרות המבוצעת שלא באמצעות מכרז תיערך לאחר בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון; הפנייה לקבלת הצעות אלה תיעשה, ככל הניתן, בסבב מחזורי, באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות למשרד; אמות המידה לבחירת ההצעה המעניקה את מרב היתרונות הן המחיר, איכות העבודה, אמינות המציע וכישוריו, דרישות מיוחדות ועוד.

על פי הנוהל, כדי להעסיק מפקח על ביצועו של פרויקט מסוים, על מהנדס המחוז לפנות למשרד הראשי ולהגיש בקשה מנומקת בעניין; על הבקשה לכלול רשימה של שלוש חברות פיקוח המתאימות לעבודה ועובדיהן המיועדים לבצע את הפיקוח. בדרך כלל נבחרה חברת הפיקוח שמהנדס המחוז המליץ על העסקתה.

מינוי מפקחים לא נעשה בדרך של מכרז אלא, כאמור, על ידי המלצה של מהנדס המחוז ואישורה בידי המשרד הראשי. לא נמצא, שבבחירת חברת הפיקוח והמפקח קוים ההליך הנקוב בתקנות הנוגע לפטור ממכרז.

(ב) לעתים נהגה מע"ץ להוציא לקבלנים צווי התחלת עבודה עוד לפני שקבעה מי יהיו חברות הפיקוח והמפקחים.

(ג) ב-12 עבודות פיקוח (מבין 35 העבודות שהמחוז מסר לחברות פיקוח בשנים 1998 ו-1999 (ער סוף אוגוסט) נמצא, כי מהנדס המחוז פנה למשרד הראשי והמליץ למסור עבודות פיקוח לחברות פיקוח מסוימות - ואף ציין בבקשתו שמות של חברות אחרות שביכולתן לעשות את העבודה - אולם במועדי הבקשות כבר עבדו החברות שהומלצו ומפקחים מעובדיהן חתמו על יומני עבודה. המחוז לא דיווח, שחברות המומלצות כבר עבדו בשטח. מהאמור עולה, שהגשת בקשות אלה והחלטת המשרד הראשי שימשו, בעצם, אישור בדיעבד להעסקת מפקחים שכבר עבדו בשטח. העסקת חברות הפיקוח, לפני שהמשרד הראשי אישרן ולפני שהמחוז חתם עמן על חוזים, היתה מעשה בלתי תקין בעליל.

(ד) מע"ץ מאשרת, כאמור, חברת פיקוח ומפקח ספציפיים לכל עבודה (או פרויקט). נמצא, כי עובד של חברת פיקוח פיקח על עבודה מסוימת וחתם על יומני עבודה, בלא שאושר כמפקח עבור מע"ץ. על פי החוזה, הוטל הפיקוח על עבודה זו על מפקח אחר.

(ה) במקרים אחדים העסיק המחוז מפקחי חוץ, שלא בהתאם לאישור שנתן המשרד הראשי. במקרה אחד שימש מפקח מי שאושר להיות עוזר למפקח בלבד, ובמקרה אחר פיקח על עבודה מי שלא אושר כלל לעסוק בפיקוח עבור מע"ץ. הביקורת העלתה, כי המחוז לא נהג למנות בכתב את משרדי הפיקוח או את המפקחים מטעמו.

(ו) בנובמבר 1998 חתם המחוז על שני חוזי פיקוח לגבי פרויקט מסוים: חוזה אחד עם חברה א' לפיקוח על הפרויקט ובכלל זה הבטחת האיכות, וחוזה אחר עם חברה ב' ל'ניהול הבטחת איכות', כלשון החוזה, וללא פירוט. מע"ץ לא שיתפה את הגורם האחראי להבטחת האיכות,

הפועל במסגרתה, בתהליך קבלת ההחלטה על מסירת הניהול של הבטחת האיכות לחברה ב' וגם לא הגדירה מה תפקידה של כל אחת מהחברות בנושא זה. בשל העסקתה של חברה ב' נוכח 15% משכרה של חברה א'.

משרד מבקר המדינה העיר, כי התשלום לחברה ב' עלה בכ-234,450 ש"ח על הניכוי משכרה של חברה א'.

סדרי פיקוח באתרי סלילה

לוחות זמנים: החוזים עם הקבלנים מחייבים אותם לקבוע לוח זמנים (לו"ז) מפורט להתקדמות העבודה. לא די שהקבלן מתחייב לגמור את הפרויקט עד מועד מסוים - עליו לסיים גם כל שלב בהתאם ללו"ז. הלו"ז עשוי להשתנות, ויש לעדכן בכל חודש לפי הצורך. הלו"ז משמש לקבלן מסגרת לעבודתו, ומאפשר למפקח לדרוש מהקבלן בעוד מועד לבצע את המוטל עליו, ולטפל בבעיות העולות לעכב את התקדמות העבודה; בלעדיו יתקשה המפקח לבדוק כיצד ישפיעו הפרעות על ביצוע הפרויקט ולקבוע על מי חלה האחריות לעיכוב בסיומו. על המפקח לאשר את הלו"ז ואת השינויים בו, ולוודא כי הביצוע נעשה בהתאם לו.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בחמישה פרויקטים מבין כ-60 פרויקטים שהיו בביצוע במחוז: בשני פרויקטים לא הוכנו לוחות זמנים, בשניים נוספים לא עודכנו לוחות הזמנים ובפרויקט אחד, הלו"ז - לדברי המפקח - נעשה באופן שלא היה בו ערך. המפקחים לא עמדו על ביצוע הדרישות החוזיות עם הקבלנים בנושא זה.

יומני עבודה: על פי הנוהל והחוזים עם הקבלנים, על יומן העבודה לפרט את אשר בוצע בכל יום באתר העבודה, את סוגי הכלים שהשתמשו בהם, את העובדים שהועסקו בו, וכן את הערות הקבלן ואת הוראותיו של המפקח. לאחר שמולא ונחתם, יומן העבודה הוא מסמך מחייב שיש לו חשיבות בקשר לתביעות הדדיות של מע"ץ והקבלן, אם יהיו.

לא תמיד היו יומני העבודה תכליתיים דיים באשר להנחיות של המפקחים לקבלנים. המפקחים רשמו תיאורים, אך לא את הליקויים ואת ההוראות האופרטיביות לקבלנים, לתיקונם.

מע"ץ הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הערות המפקחים היו "צילום מצב", שהוא עיקר תפקידם של המפקחים כנגזר מהחוזים עמם ועם הקבלנים ומהנוהל. כמו כן, היו מקרים שהמחוז העיר ישירות לקבלנים עצמם על תפקודם, והערות אלה היו בעלות משקל ועוצמה יותר מאשר הוראות שגרתיות ביומני העבודה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי תפקידו העיקרי של המפקח הוא לוודא את הביצוע של עבודות הקבלן בהתאם לסטנדרטים שנקבעו ולא רק "לצלם" את המצב בשטח; מחובתו לתעד באופן שלם ואמין את ליקויי הביצוע ולהצביע על דרכי הטיפול בהם. על יומן העבודה לתת ביטוי להוראות של המפקח לקבלן. אמנם ניתן להשתמש בערוצי תקשורת נוספים עם הקבלן, לרבות מתן הוראות בכתב ובעל פה, אך כל הוראה של המפקח ושל המחוז צריכה להירשם ביומן העבודה.

יומן העבודה מקצה מקום לפרט את החומרים שהקבלן מספק לאתר. נמצא, שלמעט התייחסות לכמות אספלט לא היתה הקפדה על מילוי סעיף זה.

חוזים עם חברות פיקוח: המחוז חותם על חוזה סטנדרטי של מע"ץ עם כל חברת פיקוח לגבי כל פרויקט שעל ביצועו היא מפקחת. בשנים 1998 ו-1999 (עד סוף אוגוסט) חתם המחוז על 28 חוזים סטנדרטיים. נמצא, כי בדרך כלל נערכו חוזי הפיקוח, בלי שצוין שמו של הקבלן ומספר הזיהוי של החוזה עמו. כמו כן, בשלושה חוזים היו הגדרות חלקיות או לא מדויקות של הפרויקטים המיועדים לפיקוח. בתשעה חוזים לא נרשמו שמות המפקחים שהיו אמורים לבצע את הפיקוח בפועל.

1. במאוס 1999 קבע הסמנכ"ל לגשרים ומבנים, כי על בעליהן של חברות הפיקוח ללוות את הפיקוח על בניית גשרים. עניין זה לא עוגן בחוזים עם חברות הפיקוח.

2. נוסף על אותם 28 חוזים חתם המחוז על עוד שבעה חוזים עם חברות הפיקוח; בחוזים אלה הוטל על המפקחים לפקח רק על חלק מהעבודות בפרויקט, או לבצע עבודות פיקוח מיוחדות. נוהלי מע"ץ לא קבעו כיצד ייקבע שכר הטרחה במקרים אלה.

(א) המחוז הטיל במאי 1999 על עובד חוץ לעשות פיקוח צמוד בקטעים מדרך מסוימת. היקף החוזה היה 54,200 ש"ח. הביקורת העלתה, כי עבודה זו לא היתה, לכאורה נחוצה, שכן מפקחים אחרים כבר עשו פיקוח צמוד מטעם מע"ץ על העבודות באותם קטעים; ואכן, העובד לא עסק בפיקוח צמוד אלא בבדיקת חשבונות שהגישו קבלנים, וגם זאת לא לגבי אותה דרך. עניין זה מצביע על ליקויים בהתקשרות עם עובד זה.

(ב) המחוז הטיל על מפקח לפקח על תחזוקתם של מכונים לשאיבת מי גשמים סמוך למחלפים בכפר שמריהו וברעננה. תפקידו של המפקח לא הוגדר במדויק בחוזה, ומהתיעוד לא ברור האם המפקח נכח בכל פעולות התחזוקה שביצעה החברה המתחזקת וכיצד פיקח עליהן.

3. להלן דוגמאות לליקויים בחוזים עם עובדי חוץ אחדים שעסקו בקידום פרויקטים:

(א) בחוזים שנחתמו עם עובד חוץ א' בשנים 1996-1999 הוטל עליו להדריך מפקחים ולפקח עליהם, אך לא נקבע באלה מפקחים מדובר ולא הוכנה תכנית הדרכה. העובד לא דיווח על עבודות פיקוח והדרכה, והמחוז גם לא דרש דוחות כאלה. בפועל עסק העובד בבקרה על פרויקטים, השתתף בדיונים ורשם פרוטוקולים. בחוזה מיוני 1999 נקבע, לראשונה, כי העובד יעסוק בייצוץ הנדסי, בניהול וארגון פרויקטים. הגדרה זו תמוהה, כיוון שמסמכותו של עובד חוץ על פי מעמדו היא לייצוץ בלבד.

(ב) בחוזה עם עובד חוץ ב' נקבע, כי הוא ייתן סיוע מקצועי בבקרת ביצוע. החוזה לא הגדיר במדויק מה על העובד לעשות. העובד לא דיווח במה עסק ולא לה פרויקטים התייחסה עבודתו, והמחוז גם לא דרש דיווח כזה.

הערכת הביצוע של הקבלנים: באפריל 1997 הכינה מע"ץ טופס להערכת עבודתו של קבלן, בעיקר באשר לטיב העבודה ולעמידה בלוח הזמנים. טופס ההערכה עשוי לתת למע"ץ מידע מבוסס על הקבלן, שיהיה בו כדי לסייע לה בהערכתו בעתיד, אם יתמודד על קבלת עבודות נוספות. במסגרת זאת הוטל על המחוז למלא את הטופס במהלך הביצוע וגם בסיומו.

רק בפברואר 1999 הורה מהנדס המחוז למפקחים ולמנהלי הפרויקטים למלא את הטופס וליידע כל קבלן שבדעת מע"ץ לקבוע הערכה לגביו. נמצא, שבדרך כלל לא בוצעה הוראתו של מהנדס המחוז.

סדרי מסירה של קידום זמינות

בשנים 1998 ו-1999 (עד סוף אוגוסט) חתמה מע"ץ על 39 חוזים להעסקתם של 22 מקדמי זמינות. תפקידם העיקרי של מקדמי הזמינות להבטיח את זמינות השטח, כדי למנוע עיכובים בביצוע עבודות הנדסיות. זאת, על ידי תיאום עם גורמים שיש להם עניין באתרי העבודות: רשויות מקומיות, רשות העתיקות, חברת החשמל, חברת מקורות, חברת הבזק, חברות הדלק, וכן בעלי קרקע שיש כוונה להפקיעה. העלויות לפי החוזים הסתכמו בכ-2.2 מיליון ש"ח.

מע"ץ לא הכינה נוסח מפורט של חוזה להתקשרות עם מקדמי זמינות. בפועל היא השתמשה בעמודים אחדים של נוסח החוזה שלפיו היא התקשרה עם חברות פיקוח. בעמודים אלה הובאו הגדרות אחדות וסכום שכר הטרחה, אולם ליבת החוזה חסרה, ולפיכך ספק אם מצוי בעניין זה חוזה של ממש.

החוזים לא הגדירו למי כפופים מקדמי הזמינות, ומה סמכויותיהם כלפי הקבלנים המבצעים והגורמים שהם עובדים מולם. הגדרת תפקידיהם של מקדמי הזמינות היתה לעתים כללית ובלתי ממצה; בחוזים לא נקבעו המועדים לתחולתם ותרופות בשל הפרתם. החוזים לא הגדירו לפי אלה תעריפים יש לשלם למקדמי הזמינות וכיצד יעודכנו הסכומים לתשלום.

ב-10 מהחוזים - מביין אותם 39 חוזים שנחתמו עם מקדמי הזמינות - לא נרשם מה הוטל עליהם לעשות במסגרת החוזים.

המחוז לא דרש ממקדמי הזמינות לדווח על פעולותיהם, והדיווחים השגרתיים היחידים על כך נמצאו בחשבונות שהם הגישו למע"ץ. דיווחים אלה, שנעשו לפי הבנתו של המחוז, הם לעתים כלליים עד כדי כך שלא ברור מהם מה נעשה. המחוז אישר ושילם למקדם זמינות אחד בעד 102 שעות לעבודה בתקופה של חצי שנה בקירוב לפני שנחתם עמו חוזה.

ענייני מינהל: מע"ץ לא הכינה נוהל להעסקתם של מקדמי זמינות. נוהל כזה צריך לקבוע בעניינים, כגון: מי רשאי להחליט על הנחיצות שבהעסקת מקדמי זמינות; מהם הכישורים הנדרשים מהם; אלה משימות או עבודות ניתן להטיל עליהם; וכיצד לפקח על העסקתם ולהעריך את תרומתם.



מע"ץ מופקדת על סלילת כבישים ובניית גשרים בדרכים הבין-עירוניות. תנאי חשוב לביצוע יעיל של עבודות אלה הוא קיום פיקוח נאות על הקבלנים המבצעים וקידום הזמינות של העבודות.

ממצאי הביקורת המובאים בדוח זה מראים, כי בבחירת המפקחים לא קיים ההליך הנקוב בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הנוגע לפטור ממכרז. הבדיקות שעשתה מע"ץ, קודם שאישרה את המפקחים, לא תמיד היו מספקות. בחוזים עם אחדים מעובדי החוץ חסרו פרטים חשובים, בהם הגדרות מדויקות של מהות העבודות שנדרשו מהם. נמצאו ליקויים בניהול לוחות הזמנים של אחדים מהפרויקטים. יומני העבודה שניהלו המפקחים לא תמיד מולאו כראוי.