

מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

פעולות הביקורת

במסגרת בדיקת ההתקשרויות של החברה עם מומחים ועם קבלנים נבדקו תנאי הסף במכרזים; חריגות מאומדנים; פעילות ועדת המכרזים וועדת החריגים; תשלומים למומחים ולקבלנים.

מכרזים והתקשרויות

תקציר

ב-15.9.03 החליטה הממשלה כי מחלקת עבודות ציבוריות מע"צ (להלן - יחידת הסמך) תיסגר וסמכויותיה יועברו לחברה ממשלתית, מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - החברה). החברה החלה לפעול ביולי 2004 ומ-1.8.05 הועברו אליה כל פעילויות יחידת הסמך. החברה היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל וחל עליה חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויות החברה עם מומחים ועם קבלנים.

עיקרי הממצאים

לצורך ביצוע פעילותה מסתייעת החברה בשירותים של בעלי מקצוע מומחים, לרבות מומחים בתחומי תכנון, ייעוץ וניהול פרויקטים. בשנת 2006 ביצעה החברה עם יועצים ומומחים כ-4,000 התקשרויות בהיקף של כ-184 מליון ש"ח.

1. על פי נוהל החברה להתקשרות עם בעל מקצוע מומחה, התקשרויות לרכישת שירותיהם של בעלי מקצוע פטורות לחלוטין מחובת מכרז. החברה לא הביאה את הנוהל לאישור ועדת מכרזים של החברה, אף שעל פי תקנות המכרזים, התשנ"ג-1993, הסמכות לפטור מחובת מכרז נתונה לוועדת מכרזים. מוטל על הוועדה לבחון האם ראוי לאשר את הנוהל כלשונו או תוך עריכת שינויים.

2. לפי נוהלי החברה, על מזמין התקשרות עם בעל מקצוע מומחה להמליץ על ספק מועדף לוועדת ההתקשרויות. נמצא שברוב הדיונים בוועדת ההתקשרויות נבחר הספק שעליו המליץ המזמין. המלצת המזמין על ספק מועדף לפני הדיון בוועדת ההתקשרויות כקבוע בנוהל ובחירת הספק שעליו המליץ המזמין ברוב הדיונים בוועדת ההתקשרויות עלולה לתת משקל יתר לעמדת המזמין, לפגוע בעקרונות השוויון והיעילות ובסדרי בקרה פנימיים נאותים.

3. בספטמבר 2006 אישרה החברה נוהל להערכת מנהלי פרויקטים, קבלנים ומתכננים. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא השתמשה החברה בכלי זה לבחירת ספק ולא בחרה ספקים על פי אמות מידה שנקבעו בנוהל להערכת ספקים.

4. בנוהלי החברה נקבע כי בחירת בעל מקצוע מומחה תיעשה, בין היתר, על פי סבב מחזורי. לצורך קביעת הסבב המחזורי של בעלי מקצוע מומחים בודקת החברה את יתרת היקף הכספי של העבודות של כל מומחה עבור החברה מתחילת 2006. הביקורת העלתה כי למערכת שבנתה החברה לבדיקת היקף העבודה של כל ספק לא הוזנו נתוני ההתקשרויות שהועברו מיחידת הסמך. וכמו כן אי-אפשר לשחזר באמצעות התוכנה את היקף העבודה היחסי של כל ספק במועד הדיון בו הוא אושר ולשחזר את אופן בחירתו. לפיכך אי-אפשר לדעת אם הספקים שנבחרו אכן היו בעלי היקף עבודה מצומצם לעומת ספקים אחרים.

5. בביקורת נמצא שהיו מקרים בהם ההצעות הזולות ביותר שהתקבלו במכרזים חרגו מאומדן החברה בשיעור ניכר, 78%-17.3%. בחברה אין מנגנון מובנה המעוגן בנהלים לניתוח הסיבות לפערים הניכרים בין הצעות הקבלנים לאומדן של החברה. מנגנון כזה היה מאפשר לחברה להפיק לקחים ולצמצם ככל האפשר את הפערים הללו.

6. ועדת אד הוק של דירקטוריון החברה קבעה כי על הנהלת החברה לדווח מראש לדירקטוריון על מכרזים בהיקף של יותר מ-50 מיליון ש"ח, ולקבל את אישורה לתנאי הסף. החברה פרסמה מכרז שהוערך לפי אומדן המתכנן ב-148 מיליון ש"ח בלי להביאו מראש לאישור הדירקטוריון כנדרש.

7. במכרז לביצוע דרך גישה לתחנת הרכבת החדשה בראש העין הייתה ההצעה הזולה ביותר נמוכה ב-13% מאומדן החברה, ובסעיפים רבים נמצאו סטיות גדולות מן האומדן. ועדת מכרזים מינתה יועץ לבדיקת הנושא, והוא המליץ, בין היתר, לקיים דיון נפרד בחברה לקביעת כללים ונהלים בנושא זה. לא נמצאו מסמכים המעידים על קיומו של דיון מעמיק בחברה לקביעת כללים ונהלים בנושא, כפי שהמליץ היועץ.

8. נוהל טיפול בחריגים קבע כי בסמכות ועדת החריגים לאשר שינויים והגדלות בכמויות עד 5 מיליון ש"ח, אם יש לכך כיסוי תקציבי של החברה. ועדת חריגים אינה משתמשת בסמכות זו, אלא רק ממליצה לוועדת מכרזים. נמצא גם כי רוב הפניות לוועדת חריגים לאישור עבודות חריגות לא נעשו מראש כפי שנקבע בנוהל, אלא בדיעבד ואף באיחור של חצי שנה. נוסף על כך, מנהלי הפרויקטים לא הכינו אחת לרבעון דוח מפורט על הגדלות הכמויות ומחירן וכן אישורים תקציביים מתאימים לעיון ולבחינה של ועדת חריגים כנדרש על פי נוהל החברה, ועדת חריגים לא דרשה מהם דוח כזה. לפיכך לא הגישה ועדת חריגים מסקנות והמלצות לוועדת מכרזים, כנדרש על פי הנוהל.

9. ועדת מכרזים מטילה לעתים על גורמים מקצועיים בחברה לבדוק באמצעות מומחה או ע"י הגורם המקצועי של החברה נושא העולה מתוך דיוני הוועדה. הביקורת העלתה כי לא נוהל מעקב אחרי ביצוע הנחיות אופרטיביות של ועדת מכרזים להמשך הטיפול של גורמים מקצועיים בחברה.

10. החברה הקדימה בימים רבים תשלומים של סכומים גדולים לקבלנים (בגין ההקדמה בתשלום ניכתה החברה ריבית חשב). ניתן להקדים תשלומים לספקים, אולם הקדמות התשלומים צריכות להיעשות בהתאם לאמות המידה שיהיו מעוגנות בנהלים כתובים וברורים.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בסדרי ההתקשרות של מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ עם מומחים וקבלנים. על החברה להביא את נוהל התקשרויות עם מומחים לדיון בוועדת מכרזים של החברה כדי שהוועדה תבחן האם ישנם שירותים שרכישתם בידי החברה יכולה להיות נושא למכרז וזאת כדי להגדיל את שוויון ההזדמנויות של נותני שירות בכח.

על החברה להקפיד על סדרי בקרה פנימיים נאותים, המחייבים הפרדה בין סמכויות קבלת החלטות של מזמין ההתקשרות ובין סמכויות קבלת החלטות של ועדת ההתקשרויות: על המזמין לקבוע את סוג העבודה הנדרשת, וועדת ההתקשרויות צריכה להיות הגורם הבלעדי הבוחר את הספק. כמו כן על החברה להסדיר בנהליה את אמות המידה להקדמת תשלומים לקבלנים ולמומחים.

על החברה לעגן בנהליה מנגנון מובנה לניתוח פערים ניכרים בין האומדנים של החברה להצעות הקבלנים, עקב הפרשים המהותיים שהתגלו במכרזים שפרסמה החברה.

נוסף על כך, על החברה להקפיד שעבודות חריגות יובאו לאישור ועדת החריגים מראש ולא בדיעבד. על החברה לדאוג גם למעקב שוטף אחר ביצוע החלטות אופרטיביות של ועדת מכרזים.

על דירקטוריון החברה לדון בממצאי הביקורת ולוודא כי הליקויים שנמצאו והוצגו בדוח זה יתוקנו.



מבוא

ב-15.9.03 החליטה הממשלה כי מחלקת עבודות ציבוריות מע"צ (להלן - יחידת הסמך) תיסגר וסמכויותיה יועברו לחברה ממשלתית, מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - החברה). הממשלה קבעה גם את מטרות החברה ובהן תכנון, פיתוח, אחזקה וניהול תנועה של כל רשת הדרכים הבין-עירוניים בדרך של מיקור חוץ; ניהול של הקמת רשת הדרכים בשלביה השונים וכן הפיקוח והבקרה עליה; שיפור רמת השירות לנוסע ועמידה בתקני בטיחות, על פי החלטות הממשלה והנחיות שר התחבורה. החברה החלה לפעול ביולי 2004 ומ-1.8.05 הועברו אליה כל

פעילויות יחידת הסמך. החברה היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל וחל עליה חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

המדינה מממנת את מלוא תקציב החברה. תקציב החברה לשנת 2006 עמד על 1.9 מיליארד ש"ח, ובשנת 2007 עמד תקציב החברה על 2.35 מיליארד ש"ח, מתוכם 2.09 מיליארד ש"ח יועדו לפיתוח ולאחזקה. ביצוע התקציב לשנת 2006 היה 1.83 מיליארד ש"ח.

בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרויות והמכרזים של החברה.

התקשרויות עם מומחים

1. לצורך ביצוע פעילותה מסייעת החברה בשירותים של בעלי מקצוע מומחים, לרבות מומחים בתחומי תכנון, ייעוץ וניהול פרויקטים. בשנת 2006 ביצעה החברה עם יועצים ומומחים כ-4,000 התקשרויות בהיקף של כ-184 מליון ש"ח.

אף שנושא ההתקשרויות עם מומחים הוא תחום מרכזי בפעילות החברה, רק בספטמבר 2006, כ-13 חודשים לאחר התחלת פעילותה, אישרה החברה נוהל התקשרות עם בעל מקצוע מומחה. החברה הסבירה כי מאז הקמתה ועד אישור הנוהל בספטמבר 2006 התבצעו ההתקשרויות על פי אותו הנוהל, שכבר היה מנוסח בטיוטה, והעיקוב נבע משינויים ארגוניים בחברה בתחילת דרכה.

2. בשל היותה חברה ממשלתית חלים על החברה חוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). התקנות קובעות, בין היתר, את הכללים להתקשרות עם בעלי מקצוע מומחים. כאמור, גם בנוהלי החברה נקבעו כללים להתקשרות עם מומחים (נוהל מס' 08.02.03 מתאריך 1.9.06).

תקנה 5 לתקנות פוטרת לכאורה את החברה מחובת עריכת של מכרז להתקשרות עם מומחים ויועצים. בתקנה 9 לתקנות, שחלה גם על חברה ממשלתית (מכרז סעיף 38 לתקנות (א)), נקבע כי "כל החלטה של יחידה מזמינה בדבר התקשרות ללא מכרז או בדרך של מכרז סגור וכן כל החלטה בדבר ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז, תובא לדיון בוועדת מכרזים לצורך סיווג ההתקשרות לפי תקנות 3, 4, 5 או 7 ותהיה טעונה אישור הוועדה בהתחשב באמור בתקנה 42".

תקנה 42 קובעת כי "משרד, חברה ממשלתית, יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות הענין, לבצע אף את ההתקשרויות האמורות בתקנות 3, 4, 5, 7 ו-25 בדרך של מכרז וכן יעשו כל שניתן כדי שהתקשרות לא תהפוך דחופה בהתאם לתקנה 3 (2)".

הנוהל של החברה להתקשרות עם בעל מקצוע מומחה פוטר לחלוטין התקשרויות לרכישת שירותיהם של בעלי מקצוע מחובת מכרז. מאחר שעל פי התקנות, הסמכות לפטור מחובת המכרז נתונה לוועדת המכרזים, היה על החברה להביא את הנוהל לאישורה של הוועדה. על הוועדה לבחון אם ראוי לאשר את הנוהל כלשונו או לבצע בו שינויים. לדעת משרד מבקר המדינה, עליה לבחון אם יש בעלי מקצוע מסוימים או היקפים מסוימים של עסקאות שההתקשרות עמם יכולה להיות נושא למכרז, וזאת כדי להגדיל את שוויון ההזדמנויות של נותני שירותים בכוח.

3. לפי נוהלי החברה, מחלקת התקשרויות מומחים, שהיא מחלקה באגף חוזים והתקשרויות, אחראית להליך ההתקשרות; וועדת התקשרויות, הממונה בידי המנכ"ל באישור הדירקטוריון, אחראית לתחום ההתקשרות עם מומחים. בוועדה זו חברים לפחות שלושה בעלי תפקידים בחברה.

לפי נוהל התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, הממונה במחלקת התקשרויות מומחים יקבל ממזמין ההתקשרות בחברה (להלן - המזמין) טופס שכולל, בין היתר, המלצה על ספק ונימוקים להמלצה. הממונה במחלקת התקשרויות מומחים יכין את הבקשה לדיון בוועדת התקשרויות, ויצגי בה את הספקים המועדפים באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות לחברה, על פי סבב מחזורי ועל פי אמות המידה שנקבעו בנוהל להערכת ספקים (ראו להלן). הבקשה תועבר לאישור מנהלי של מזמין ההתקשרות, ואחרי כן יועבר הטופס לידי ועדת התקשרויות, והיא תבחן את הבקשה ותחליט אם לאשרה או לדחותה.

משרד מבקר המדינה בדק את טופסי הבקשה להתקשרות עם מומחה שהוגשו לוועדת התקשרויות בדצמבר 2005-מרס 2006 ובדצמבר 2006-ינואר 2007. ברוב טופסי הבקשה להתקשרות עם מומחה שהועברו לוועדת התקשרויות צוינו שלושה מועמדים מתאימים.

החברה הסבירה שהמועמד הראשון הומלץ על ידי המזמין ושני המועמדים האחרים נוספו על ידי הממונה במחלקת התקשרויות מומחים. הביקורת העלתה כי כמעט תמיד זכה המועמד הראשון בהתקשרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, המלצת המזמין על ספק מועדף לפני הדיון בוועדת ההתקשרויות כקבוע בנוהל ובחירת הספק שעליו המליץ המזמין ברוב הדיונים בוועדת ההתקשרויות עלולה לתת משקל יתר לעמדת המזמין, לפגוע בעקרון השוויון והיעילות ובסדרי בקרה פנימיים נאותים. סדרי בקרה פנימיים נאותים מחייבים הפרדה בין סמכויות קבלת ההחלטות של המזמין ובין סמכויות קבלת ההחלטות של ועדת ההתקשרויות: על המזמין לקבוע את סוג העבודה הנדרשת וועדת ההתקשרויות צריכה להיות הגורם הבלעדי הבוחר את הספק.

4. נמצאו תשעה מקרים שבהם המזמין (מנהל הפרויקט) ביקש הצעות מחיר לביצוע העבודה, ורק אחר כך הועבר הנושא לאישור ועדת התקשרויות, בניגוד לסדרי בקרה פנימיים נאותים.

ניהול מאגר ספקים

1. לחברה מאגר בעלי מקצוע שמתוכו נבחרים בעלי המקצוע לעבודות השונות. לפי נוהל התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, על בעל המקצוע המומחה לעמוד בכל דרישות החברה לצורך הכללתו במאגר הספקים של החברה. בנוהל לא נקבע מהם תנאי הסף שבהם הוא נדרש לעמוד כדי להיכלל במאגר זה.

החברה הסבירה שתנאי סף אלה פורסמו בעיתונות בפרסומים להגשת בקשות להיכלל במאגר ובאתר האינטרנט של החברה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי תנאי הסף חייבים להיכלל בנוהל כתוב ומפורט בחברה ולא רק בפרסומיה לציבור.

2. ביולי 2005 העבירה החברה לרשותה את מאגר הספקים ששימש את יחידת הסמך, אך התברר לה כי המאגר לא היה מעודכן ויש לבנות מאגר חדש.

ביוני 2006 פרסמה החברה בעיתונות כי היא מזמינה חברות ויחידים העומדים בקריטריונים המפורטים לגבי תחומי התכנון השונים ולגבי ייעוץ בתחום משאבי אנוש להגיש הצעות להצטרפות

למאגר הספקים של החברה. באוקטובר 2006 פרסמה החברה הזמנה להציע הצעות להצטרפות למאגר קבלני חפירות הצלה ארכיאולוגיות, ובינואר 2007 היא פרסמה הזמנה להציע הצעות להצטרפות למאגר הספקים של החברה בתחום ניהול האיכות בפרויקטים של סלילה, גישור ואחזקה ובתחום המקרקעין: ייעוץ הפקעות, שמאות כללית, שמאות לענף החקלאות, לענף הכלכלה ולענף ההנדסה וייעוץ סטטוטורי.

במשך שנה מתחילת פעילותה לא ניהלה החברה מאגר ספקים כדי לבחור מתוכו ספקים מועדפים לביצוע עבודות תכנון או ייעוץ, אלא השתמשה במאגר ישן, לא מעודכן ולא מתאים של יחידת הסמך. החברה הסבירה שהמאגר הישן היה יחיד וכללי ולא התאים לפעילות החברה ואילו במאגר החדש יש ספקים רבים בעלי תת-התמחויות רבות, ותהליך סידור המאגר ומיון הספקים דרש זמן רב.

3. כאמור, בנוהלי החברה נקבע כי התקשרויות עם בעל מקצוע מומחה ייעשו באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות לחברה, על פי סבב מחזורי, על פי אמות מידה ועל פי החלטת ועדת ההתקשרויות. כמו כן נקבע כי ממונה במחלקת התקשרויות מומחים יערוך בקשה לדיון בקביעת ספקים מועדפים, בין היתר על בסיס אמות המידה שנקבעו בנוהל להערכת ספקים. בספטמבר 2006 הוציאה החברה נוהל להערכת מנהלי פרויקטים, קבלנים ומתכננים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, לא השתמשה החברה בכלי זה לבחירת ספק מועדף ולא בחרה ספקים על פי אמות מידה שנקבעו בנוהל להערכת ספקים.

החברה הסבירה בתשובתה מ 21.1.08 למשרד מבקר המדינה שלא נצבר די ניסיון סטטיסטי לשימוש יעיל בכלי זה ולצמצום החשש לעיוותים בתוצאות.

4. לצורך קביעת הסבב המחזורי של בעלי מקצוע מומחים בודקת החברה את יתרת ההיקף הכספי של העבודות של כל מומחה עבור החברה מתחילת 2006.

נמצאו תשע בקשות מדצמבר 2005-מרס 2006 להתקשרות עם ספק יחיד ללא בדיקת שלושה מועמדים כנדרש בנוהלי החברה. הביקורת העלתה גם כי לעתים נבחרו ספקים על פי נתונים ממאגר הספקים שהועבר מיחידת הסמך, אף שלא היה מעודכן וממוין לפי הצרכים. החברה לא ניסתה לאתר ספקים מתאימים הקיימים בשוק, ולא השתמשה במאגרים דומים הקיימים בגופי תשתית אחרים.

הביקורת העלתה כי למערכת לא הוזנו נתוני ההתקשרויות שהועברו מיחידת הסמך. כמו כן אי-אפשר לשחזר באמצעות התוכנה הקיימת בחברה את יתרת היקף העבודות של כל ספק. כלומר, לא היה בידי החברה כלי אמין ועדכני לבדיקת היקף העבודות של כל ספק. לפיכך אי-אפשר היה לדעת אם הספקים שנבחרו אכן היו בעלי היקף עבודה מצומצם לעומת ספקים אחרים.

בביקורת נמצאו חמש בקשות מדצמבר 2006 עד ינואר 2007 לאישור העסקת מומחים. רשימת המומחים שצורפה לכל בקשה עודכנה ביוני וביוולי 2006, כחצי שנה לפני כן, ולא נלקחה ממאגר ספקים מעודכן למועד הדיון.

החברה הסבירה בתשובתה מדצמבר 2007 כי נושא זה תוקן, ומינואר 2007 היא החלה להשתמש במאגרי הספקים החדשים ובכלי ממוחשב שהקימה לבחינת יתרת היקף העבודה של כל ספק.

ניהול מכרזים

אומדנים לפרויקטים

בנוהלי החברה נקבע כי אומדני הפרויקטים משמשים את החברה לתהליכי קבלת ההחלטות; לבדיקת עמידה ביעדים; לניתוח החלופות ולבחירתן בשלב התכנון הראשוני; לבדיקת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט; לתקצוב מתאים של הפרויקט; לבניית סל הפרויקטים המיועדים לביצוע בתכניות ארוכות הטווח של החברה ולבסיס להערכת הצעות של קבלנים.

כן נקבע בנוהלי החברה, כי חשוב שאומדן הפרויקט יהיה מדויק ככל האפשר; אומדן גבוה מדי יגרום להערכת הפרויקט ככדאי פחות ולבזבוז כספי המדינה בשל תקצוב יתר, ואילו אומדן נמוך מדי יביא לידי הערכת הפרויקט ככדאי יותר ולתקצוב מצומצם, שעלול לגרום לעיכובים בפרויקט, לעיכובים בתזרים המזומנים שלו ולהטלת ספק באמינות החברה.

1. הביקורת העלתה, כי בשמונה מקרים ההצעות שהתקבלו במכרזים חרגו מהאומדן ב-78%-17.39%. בחברה לא היה מנגנון מובנה לניתוח הסיבות לפערים הניכרים בין הצעות הקבלנים לאומדן של החברה. קיומו של מנגנון כזה, המעוגן בנוהלי החברה, יאפשר להפיק לקחים ולצמצם ככל האפשר את הפערים הללו, שאם לא כן אומדני החברה לגבי הפרויקטים השונים לא יהיו עוד כלי חשוב בתהליך קבלת החלטות או יגרמו לתקצוב לא נכון של ההתקשרויות.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-21.1.08, כי בעקבות הביקורת החליטה החברה לקיים דיון מעמיק בשאלת כתיבת נהלים כתובים ומובנים בקשר לכך ולהביא את הנושא לדיון בפני ועדת הדירקטוריון הרלוונטית.

2. (א) בינואר 2006 פורסם מכרז לביצוע העתקות אור. על פי תנאי המכרז, במחוז המרכז יש להכריז על שני זוכים: ההצעה הזולה ביותר תזכה ב-65% מהיקף העבודות וההצעה הזולה השנייה תזכה ב-35% מהיקף העבודות. שיטת המכרז הייתה הנחה ממחירון. על פי שיטה זו, הקבלן שנותן את ההנחה הגדולה ביותר הוא הזוכה. חברה א' הציעה הנחה של 78% מן המחירון וחברה ב' הציעה הנחה של 62% ממנו. שתי החברות הוכרו כזוכות לאחר שימוע בוועדת מכרזים של החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההנחות הגדולות שנתנו המציעים, 62%-78% מהמחירים שפרסמה החברה, מעלות חשש שהמחירון של החברה לא היה ריאלי.

(ב) בינואר 2006 הנחתה ועדת מכרזים את מנהל אגף סטטוטוריקה וזכויות דרך לוודא כי החלטת הוועדה כאמור לגבי חלוקת העבודה בין שתי החברות תיושם כלשונה, לבצע בקרה שוטפת, להמציא דיווח חודשי בעניין לראש אגף התקשרויות ולהעביר העתק למנכ"ל.

התברר כי בשנת 2006 קיבלה חברה ב' את רוב העבודות במחוז המרכז, אף שלפי תנאי המכרז היא הייתה אמורה לבצע רק 35% מהיקף העבודות.

הביקורת מציינת כי מתשובות החברה, עולה כי לא נבנה מנגנון מעקב מסודר כנדרש, ולא נעשה מעקב אחרי חלוקת העבודות.

פיקוח הדירקטוריון

ועדת אד הוק¹ של הדירקטוריון החליטה ב-2.8.05 כי על הנהלת החברה לדווח מראש לדירקטוריון על פרסום מכרזים בהיקף של יותר מ-50 מיליון ש"ח, וכי הדירקטוריון יוכל להחליט על עריכת בקרה בתהליך עצמו.

ב-27.3.06 פרסמה החברה את מכרז 17/06. היקף הפרויקט נאמד בכ-148 מיליון ש"ח, ומועד הגשת ההצעות למכרז נקבע ל-8.5.06.

הביקורת העלתה כי החברה פרסמה את המכרז בלי שהובא לדיון בדירקטוריון וללא אישורו כנדרש. החברה פנתה לדירקטוריון רק ב-7.5.06, יום אחד לפני המועד האחרון לקבלת הצעות, וב-15.5.06 התקיים דיון בוועדת אד הוק של הדירקטוריון.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא גילתה את הטעות טרם פתיחת ההצעות למכרז, והיועץ המשפטי הורה להקפיא את התהליך עד קבלת אישור הדירקטוריון. עוד הסבירה החברה, כי מאז שניתנה הנחיה זו בידי הדירקטוריון ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, היא מקפידה הקפדה יתרה על הבאת כל מכרז שהיקפו גדול מ-50 מיליון ש"ח לאישור ועדת אד הוק של הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות אלו החברה לא עמדה בהנחיית הדירקטוריון ומנעה אפשרות דיון בו בתנאי הסף של המכרז.

הטיפול בהצעות במחירי הפסד

1. החברה פרסמה בספטמבר 2006 מכרז 51/06 לביצוע דרך גישה לתחנת הרכבת החדשה בראש העין בדרך 444. אומדן החברה היה כ-10 מיליון ש"ח. ב-16.10.06 נפתחה תיבת ההצעות למכרז. הצעתה של חברה ג' הייתה הזולה ביותר כ-8.8 מיליון ש"ח, והיא הייתה נמוכה ב-13% מאומדן החברה. בהצעת חברה ג' התגלו חריגות בתמחור הן כלפי מעלה והן כלפי מטה: ב-81 סעיפים מתוך 266 סעיפים נמצאה סטייה של יותר מ-50% מהאומדן, ב-51 סעיפים נמצאו סטיות כלפי מטה של יותר מ-50% מהאומדן וב-47 סעיפים ההצעה הייתה גבוהה מהאומדן או נמוכה ממנו ביותר מ-200%.

ועדת מכרזים החליטה ב-16.11.06 למנות מומחה שיבחן מחדש את ההצעות שהתקבלו. ב-23.11.06 נתן המומחה חוות דעת ובה המליץ, לאשר את הצעתה של חברה ג' ולדון בנפרד בקביעת כללים ונהלים בנושא של הצעות מחיר במחירי הפסד.

עד מועד סיום הביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על קיום דיון מעמיק בחברה לקביעת כללים ונהלים בנושא, כפי שהמליץ המומחה.

2. מכרז 1/05 כלל בקשה להציע הצעות לבניית גשר מעל דרך מס' 3, ליישר את תוואי מסילת הרכבת ולהרחיב את קטע הדרך בקילומטר ה-259. אומדן המתכנן היה כ-153 מיליון ש"ח. הוועדה פסלה את ההצעה הזולה ביותר כי הייתה "תכסיסנית ולא סבירה". הצעתה של חברה ד' הייתה

1 ועדה שהוקמה לדיון במכרזים שהיקפם גדול מ-50 מיליון ש"ח.

ההצעה הזולה הבאה והיא זכתה במכרז. הסכום שהציעה חברה ד' לביצוע העבודות היה 144 מיליון ש"ח, והוא היה נמוך ב-20% מאומדן החברה. ב-3.7.05 נחתם חוזה בין החברה ובין חברה ד' להרחבת דרך מס' 3 בין צומת אברהם לצומת נחשון.

העבודה חולקה לשני חלקים: (א) הרחבת הדרך; (ב) בניית הגשר ויישור תוואי המסילה. את חלקה הראשון של העבודה, הרחבת הדרך, ביצעה חברה ד'.

בפרוטוקול של ועדת מכרזים מ-26.9.06 נכתב כי חברה ד' הודיעה במכתב ב-1.8.06 כי היא מסרבת לבצע את החלק השני של העבודה: בניית הגשר ויישור תוואי המסילה. לפיכך המליצה הוועדה לערוך מכרז חדש לעבודות אלה.

בדיוני ועדת אד הוק של הדיקטוריון לקראת המכרז השני צוין כי בבדיקת ההצעות למכרז הראשון עלה כי המחירים שהציעה חברה ד' היו נמוכים, ובסך הכול הצעתה הייתה נמוכה ב-20% מאומדן החברה. יו"ר הדיקטוריון ציין "עשינו טעות כשהכרזנו על הקבלן כזוכה כי ידענו שאלה מחירי הפסד".

דוגמה זו ממחישה כי קבלת הצעה במחיר נמוך בשיעור ניכר מהאומדן יכולה לגרום לקשיים במהלך ביצוע העבודה.

ועדת חריגים

נוהל טיפול בחריגים ושינויים בביצוע

1. נהל טיפול בחריגים ושינויים בביצוע (להלן - נהל חריגים) נועד להגדיר את השיטה, את הסמכות ואת האחריות לעניין אישור שינויים של כמות ו/או סוג של עבודות הקבועים בחוזה ההתקשרות ואת אופן קביעת מחירם, ויש לפעול על פיו משלב חתימת החוזה ועד תום ביצוע העבודה. בוועדת החריגים חמישה חברים לפחות הממונים בידי המנכ"ל. רק ב-1.12.06, שנה וחצי לאחר הקמת החברה, אושר נהל חריגים. החברה הסבירה בתשובתה כי מאז הקמתה ועד אישור הנהל היר בחברה הנחיות ברורות באשר לאופן ניהול הדיון בחריגים.

על פי הנהל, יש להעביר לאישור הוועדה כל הגדלה ביותר מ-50% של הכמות המקורית המצוינת באחד מסעיפי החוזה או כל הוספה של סוגי עבודות או סעיפים שלא הופיעו בחוזה המקורי. בסמכות הוועדה לאשר הגדלה של ערך החוזה הכולל עד 5 מיליון ש"ח. אם נדרשת חריגה מהסכום שבסמכות הוועדה לאשר, יתקיים הדיון בהרכב מורחב של הוועדה, שיכלול את סמנכ"ל תכנון וביצוע או נציג ברמת מנהל אגף, נוסף על חברי הוועדה הקבועים.

הביקורת העלתה כי אף שבסמכות ועדת החריגים לאשר שינויים והגדלות כמויות עד 5 מיליון ש"ח, אם יש לכך כיסוי תקציבי, ועדת החריגים אינה משתמשת בסמכות זו, אלא רק ממליצה לוועדת מכרזים. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-6.12.07 כי ועדת מכרזים היא הגוף המוסמך לעסוק בהגדלה של היקף חוזים ולקבל החלטות בנושא ולא ועדת חריגים. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי אם הגוף הבלעדי שמוסמך להחליט לגבי הגדלת היקף החוזה הוא ועדת מכרזים, אזי עליה לשנות את נהליה ולוודא כי עניינים אלה יובאו להחלטת ועדת מכרזים.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי תשקול לשנות את נהל חריגים ולהתאימו לדפוס פעולתה ולאופן תפיסתה את תפקיד ועדת החריגים.

2. על פי נוהל חריגים, מחתימת החוזה עם הקבלן ועד סיום ההתקשרות יאתר מנהל הפרויקט בעוד מועד את הצורך העתידי בשינוי, ירכז את כלל המידע התומך בהמלצתו בדבר הצורך בשינוי ויכין בקשה לאישור שינויים.

נמצא כי רוב הפניות לוועדת חריגים לאישור עבודות חריגות, הגדלות כמות וכדומה לא נעשו מראש כפי שנקבע בנוהל חריגים, אלא בדיעבד (ראו דוגמאות להלן).

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-6.12.07 כי תפעל לשיפור הטיפול בעניין זה ולגיבוש אסטרטגיה מובנית שתמנע מצבים בלתי רצויים אלה.

3. נוהל חריגים קובע גם כי אחת לרבעון יגיש מנהל הפרויקט לוועדת חריגים דוח מפורט על כל הגדלות הכמותיות שנעשו בפרויקט ומחירן וכן אישורים תקציביים מתאימים. הדוח יוגש לדיון לאחר בחינה ואישור של סמנכ"ל תכנון וביצוע, וועדת חריגים תגיש את מסקנותיה והמלצותיה (ככל שיהיו) בדוח רבעוני, שיובא לעיון ולדיון של ועדת מכרזים.

הביקורת העלתה כי מנהלי הפרויקטים אינם מכינים אחת לרבעון דוח לעיון ולבחינה של ועדת החריגים כנדרש, וועדת החריגים אינה דורשת מהם דוח כזה. מכאן שוועדת החריגים גם אינה מגישה את מסקנותיה והמלצותיה לעיון ולדיון של ועדת מכרזים.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי היא שוקלת לחדד את הנוהל הקיים ולחייב את מנהל אגף הביצוע הרלוונטי להגיש דוחות מעין אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להקפיד ולוודא שהנוהל יקיים.

הגשת בקשות לוועדת חריגים

1. החברה פרסמה מכרז לביצוע השלמת עבודות סלילה, ניקוז ותאורה בצומת אשל הנשיא - להבים שבדרך 31. אומדן המתכנן היה 11.1 מליון ש"ח. הזוכה במכרז הייתה חברה ו'. ב-21.7.05 נחתם עם חברה ו' חוזה בהיקף של כ-9.5 מליון ש"ח; תאריך סיום העבודה נקבע ל-2.8.06.

ב-4.9.06 אישרה ועדת מכרזים בדיעבד את ההארכה של תקופת הביצוע עד 31.8.06 והורתה לסיים את עריכת החשבון הסופי ואת ההגדלה הנדרשת לא יאוחר מסוף חודש ספטמבר 2006.

ב-5.11.06 הוגשה לוועדת חריגים בקשה לאישור סעיפים חריגים בסך 2.09 מליון ש"ח. עבור עבודות חדשות, 1.5 מליון ש"ח מתוכם יועדו להכנת כיכר ברהט, והיתר, 0.59 מליון ש"ח, יועדו לעבודות עפר, למצעים, לאספלט, לריצופים, לתאורה, לצביעה ולשילוט. עבודות אלו בוצעו באפריל 2006.

הוועדה המליצה לאשר סך של 1.799 מליון ש"ח מתוך 2.09 ש"ח שצוינו בבקשה, והביעה מורת רוח מכך שעבודות שבוצעו באפריל 2006 הובאו לאישורה רק בנובמבר 2006. נוסף על כך, ועדת החריגים הסבה את תשומת לבו של ועדת המכרזים להיקף העבודות החריגות (17%), לטיבן ולאופיין. עוד ציינה הוועדה כי יש מקום לבחון את אופן התנהלות הפרויקט, ובייחוד את התכנון והניהול, בשל היקף ההגדלה שצוין בבקשה ובשל הצהרת מנהל הפרויקט כי תהיה בקשה נוספת להגדלה בהיקף של כ-1 מליון ש"ח, והיא תוגש לקראת עריכת החשבון הסופי.

ב-6.11.06 התקיים דיון בוועדת מכרזים, והיא אישרה תוספת בסך מליון ש"ח. הסעיפים החריגים הוגשו לאישור ועדת מכרזים באיחור של חצי שנה בגלל היקפם הגדול ובגלל הערות ועדת חריגים

בנושא. מנהל הפרויקט טען כי בסעיפים האחרים יוקטנו ההוצאות באותו היקף, ולכן החריגה בהיקף של 17% בחוזה של הקבלן לא תשנה את המסגרת התקציבית של הפרויקט.

ועדת מכרזים הורתה לסמנכ"ל תכנון וביצוע לבצע בדיקה מקיפה של הפרויקט לרבות מינוי איש ביצוע מטעם החברה, ולהגיש את המסקנות למנכ"ל עד 30.11.06. ב-16.11.06 העבירה סמנכ"ל תכנון וביצוע למנכ"ל החברה את ממצאיה ומסקנותיה מתחקיר שעשתה לגבי פרויקט זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שינויים בהיקף נרחב כל כך בפרויקט מצביעים על תכנון לקוי: החוזה עם חברה ו' לא כלל את כל הסעיפים הדרושים וכלל סעיפים שלא היה בהם צורך וכמויות עודפות. הגשת סעיפים חריגים לאישור הוועדה חצי שנה לאחר ביצועם מנוגדת לנוהל חריגים ולסדרי מינהל תקין.

עוד נמצא כי לא מנוהל מעקב אחרי ביצוע הנחיות אופרטיביות של ועדת מכרזים להמשך הטיפול של גורמים מקצועיים בחברה.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי מחודש יולי 2007, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, היא החלה לקיים הליך של מעקב אחר ביצוע ההחלטות של ועדת מכרזים.

2. ביולי 2005 חתמה החברה על חוזה לסלילת קטע מדרך הטבעת המזרחי בירושלים (קטע צפוני) עם חברה ז'. אומדן המתכנן היה כ-80 מיליון ש"ח. היקף החוזה עם החברה היה 67.4 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2006 הוגשה בקשה לוועדת החריגים לאישור חריגה מהחוזה בסך 2.36 מיליון ש"ח. ב-10.8.06 וב-1.11.06 התכנסה ועדת חריגים לדון בבקשה. הוועדה מצאה שמחירי העבודות החריגות סבירים, ואישרה את העברת הדיון בבקשה לוועדת מכרזים.

ב-28.6.07 דנה ועדת מכרזים בסבירות המחירים של העבודות החריגות והנחתה את מנהל אגף חוזים והתקשרויות למנות צוות לבדיקת הסעיפים החריגים וסבירותם ולבדוק אפשרות של שינוי שיטת הבנייה של קיר הפרדה. הצוות נדרש להגיש את מסקנותיו עד 31.7.07. ועדת מכרזים אישרה את הגדלת היקף החוזה כדי לאפשר תשלום לחברה ז' עבור עבודות שבוצעו בחודשים אפריל-יוני 2007. הוועדה הביעה את מורת רוחה מכך שהבקשה להגדלת היקף החוזה הוגשה בדיעבד. נוסף על כך, היא הנחתה את סמנכ"ל תכנון וביצוע לחדד את ההנחיות בעניין זה, שלפיהן יש להגיש את כל הבקשות לוועדה במועד ולא בדיעבד. היא גם הורתה לסמנכ"ל תכנון וביצוע לבצע בירור בנושא ולהגיש העתק של המסקנות וההמלצות למנכ"ל מר אלכס ויזניצר עד 31.7.07.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגשת בקשה בדיעבד לאישור חריגים לוועדת החריגים ולוועדת מכרזים מנוגדת לנוהל חריגים ולסדרי מינהל תקין. נמצא כי לא הוגש דוח מסקנות והמלצות ערוך בידי סמנכ"ל תכנון וביצוע, אף שהיה עליה להגישו למנכ"ל עד 31.7.07 לפי החלטת ועדת מכרזים.

סמנכ"ל תכנון וביצוע, שפרשה מן החברה בספטמבר 2007, הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-18.12.07, כי עוד טרם החלטת הוועדה היא ביררה את הנושא עם מנהל אגף הפרויקטים ועם המתאם האחראי לפרויקט. לאחר שהשתכנעה כי ההחלטה שקיבלו במהלך הביצוע הייתה נכונה וטובה, חסכה כספי ציבור ולא פגעה באיכות הביצוע, היא דיווחה על כך למשנה למנכ"ל בפגישה שוטפת שלא תועדה. עוד הוסיפה סמנכ"ל תכנון וביצוע כי היא חידדה את ההנחיות בנושא הגשת בקשות בדיעבד בשיבות מנהלי אגפים, בשיבות צוות של מתאמים ובישיבות שוטפות, גם לפני ההחלטה של ועדת מכרזים.

הקדמת תשלומים

בחווה עם קבלנים ומומחים נקבע כי כל חשבון ביניים שיוגש עד היום החמישי בחודש פלוני יישולם ביום העשירי בחודש שאחרי היום ה-60 שלאחר אותו יום חמישי בחודש פלוני.

בביקורת נבדקו מועדי התשלומים בפועל בעשר התקשרויות עם קבלנים ומומחים שהוזכרו בדוח זה. הביקורת העלתה כי לעתים הוקדמו תשלומים בימים רבים. נמצאו חמש הקדמות תשלום של סכומים שבין 2.5 מיליון ש"ח לבין 11 מיליון ש"ח. התשלומים הללו הוקדמו ב-16-31 ימים. בגין ההקדמה בתשלום ניכתה החברה ריבית חשב.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי אפשר להקדים תשלומים לספקים, אולם הקדמות התשלום חייבות להיעשות בהתאם לאמות המידה שיהיו מעוגנות בנהלים כתובים וברורים.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-6.12.07 כי היא תדאג להכין נוהל מתאים שיגדיר באילו מקרים אפשר להקדים תשלומים ואת הליך האישורים הנדרש להקדמת תשלומים.



על החברה להקפיד על סדרי בקרה נאותים, המחייבים הפרדה בין סמכויות קבלת ההחלטות של מזמיני ההתקשרויות ובין סמכויות קבלת ההחלטות של ועדת ההתקשרויות. עליה להקפיד שעבודות חריגות יובאו לאישור ועדת חריגים מראש ולא בדיעבד, כמתחייב על פי סדרי מינהל תקין, וכן לדאוג לנהל מעקב אחר ההחלטות האופרטיביות של ועדת מכרזים. על דירקטוריון החברה לדון בממצאי הביקורת, ולוודא כי הליקויים שנמצאו והוצגו בדוח זה יתוקנו.