הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל חיפה

פרויקט שיפוץ בניין הפקולטה לכימיה בטכניון

תקציר

|  |
| --- |
| רקע כללי |
| בספטמבר 2006 קיבל הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון) תרומה מתוכה הועיד סכום של כ-37 מיליון ש"ח לשיפוץ בניין הפקולטה לכימיה (להלן - הפקולטה), ובתוך כך שיפוץ המעבדות באגף הצפוני של הפקולטה (להלן - הפרויקט או פרויקט שיפוץ הפקולטה לכימיה).  לשם ביצוע הפרויקט התקשר הטכניון באמצעות אגף בינוי ותחזוקה (להלן - אב"ת) עם בעלי מקצוע חיצוניים ובהם מנהל הפרויקט, מתכננים, קבלנים ומפקחים. הפרויקט, שהחל בסוף שנת 2006, היה צפוי להימשך שלוש שנים. בפועל, ביצועו התארך מאוד וחלקים ממנו טרם הסתיימו במועד סיכום הביקורת, יולי 2015.  ב-2010, במהלך ביצוע הפרויקט, העלתה הביקורת הפנימית של הטכניון שורה של ליקויים באופן הביצוע של פרויקטי בינוי בטכניון בכלל ופרויקט זה בפרט, באופן ניהולו ובפיקוח עליו. ליקויים אלה הביאו, בין היתר, להימשכות הפרויקט יותר מהמתוכנן, להגדלת עלויות, לתשלומי יתר לבעלי המקצוע החיצוניים, לצורך בתכנון מחודש וכיוצא באלה. |

|  |
| --- |
| פעולות הביקורת |
| בחודשים ספטמבר 2014 עד יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה, באופן נפרד מדוחות הביקורת הפנימית, היבטים בניהול הפרויקט, וכן בדק את אופן הטיפול של הטכניון בדוחות הביקורת הפנימית העוסקים בפרויקט. הבדיקה נערכה באגפי הטכניון לרבות הנהלת הטכניון, לשכת הייעוץ המשפטי, אב"ת, אגף הכספים, ועדת הביקורת, הפקולטה ואגף קשרי חוץ. |

|  |
| --- |
| הליקויים העיקריים |

|  |
| --- |
| ליקויים בהתקשרות עם מנהל הפרויקט |
| למנהל הפרויקט תפקיד מכריע בהצלחתו. הוא מייצג את המזמין (הטכניון והפקולטה) ואחראי מטעמו לניהול הפרויקט משלב הייזום ועד גמר הבנייה. מנהל אב"ת באותה תקופה (להלן – מנהל אב"ת) היה אמון מטעם הטכניון על קביעת שכרו של מנהל הפרויקט, אישור התשלומים ששולמו לו, הפיקוח על עבודתו והקשר הרציף עמו במשך הפרויקט.  בבדיקה נמצא כי הטכניון בחר את מנהל הפרויקט נוכח היכרותו עם הפקולטה (מפרויקט קודם שניהל בה) ועם מהות העבודה. ואולם בהליך בחירתו נפלו פגמים: הטכניון בחר במנהל הפרויקט ללא הליך שקוף ושוויוני שלא על פי כללי המינהל התקין; בבחירת מנהל הפרויקט התעלם הטכניון מאי שביעות רצון מתפקודו בפרויקטים קודמים בטכניון; למנהל אב"ת ולמנהל הפרויקט היו יחסי קרבה אישיים המעלים חשש לניגוד עניינים.  הנהלת הטכניון, שהייתה ערה לקשרים האישיים בין מנהל הפרויקט למנהל אב"ת, לא מילאה חובתה למנוע ניגוד עניינים אפשרי.  הטכניון חתם עם מנהל הפרויקט על חוזה שלא התאים לסוג העבודה: החוזה לא קבע את תנאי ההתקשרות עם מנהל הפרויקט, לרבות אופן קביעת שכרו והתשלומים שיועברו לו; לא פורטו בו השירותים שייתן; ולא נקבעו לוח הזמנים של הפרויקט וכוח האדם שיועסק בו. בכך פתח הטכניון פתח לפרשנויות וחילוקי דעות, לחריגות ולקושי בפיקוח על התקדמות הפרויקט. |

|  |
| --- |
| ליקויים בקביעת שכר מנהל הפרויקט והתשלומים ששולמו לו |
| במרץ 2007 הגיש מנהל הפרויקט הצעת מחיר בהתבסס על קובץ תעריפים ונהלים לעבודות תכנון במערכת הביטחון (להלן - תעריף משהב"ט)[[1]](#footnote-2). בהצעת המחיר נעשה שימוש לקוי בתעריף משהב"ט, שהביא להגדלת שכרו של מנהל הפרויקט. מנהל אב"ת ועובד מחלקת תמחירים ומכרזים באותה תקופה, אישרו את הצעת המחיר מבלי שדרשו ממנהל הפרויקט לנמק את החריגה מתעריף משהב"ט.  הטכניון שילם למנהל הפרויקט בגין עבודת הפיקוח בטרם הגיש מנהל הפרויקט הצעת מחיר ובטרם חתם עמו הטכניון על חוזה בנושא. כדי להצדיק תשלום חודשי קבוע למנהל הפרויקט (בהתאם לדרישתו וללא קשר לתעריף משהב"ט), עשה אב"ת שימוש כפוי ומשובש בתעריף משהב"ט, ובכך הגדיל את שכר מנהל הפרויקט  בכ-1.25 מיליון ש"ח מהשכר הראוי על פי תעריף משהב"ט.  כמו כן, הטכניון שילם למנהל הפרויקט גם עבור עבודות שלא ביצע בסופו של דבר (או ביצע באופן חלקי); וכן שכר מופרז בגין הכנת כתבי כמויות (עבודה שלא הוגדרה מלכתחילה במסגרת תפקידו, והטכניון שילם בגינה למהנדס נוסף). |

|  |
| --- |
| התקשרות לקויה עם המתכננים והמפקחים ותשלומי יתר של שכרם |
| הטכניון התקשר עם המתכננים בניגוד לכללי המינהל התקין, ולא פעל לבחירתם בהליך שוויוני ותחרותי. כמו כן, הוא חתם עם כמה מפקחים על חוזה חלקי, החסר הגדרות בסיסיות של תנאי ההתקשרות עמם, לרבות אופן קביעת שכרם והסכמות על ביצוע חלק מהשירותים בלבד.  הטכניון שילם למתכננים עבור עבודת תכנון של 4,125 מ"ר, כפי שחישבו בהצעות המחיר שלהם, אף שבפועל תכננו שטח של 3,570 מ"ר בלבד (86%). |

|  |
| --- |
| בקרה ומעקב חשבונאי |
| במהלך הפרויקט ניהלו אב"ת ואגף הכספים את המעקב החשבונאי באופן רשלני ולא עקבי, ללא מעקב ופיקוח, ועשו טעויות שהביאו לתשלומי יתר לבעלי המקצוע החיצוניים.  אב"ת אישר הצעות מחיר שהגישו המתכננים אף שחלקן היו שגויות, כללו שינויים בכתב יד ושונו כמה פעמים. כמו כן אב"ת הפיק לבעלי המקצוע החיצוניים הזמנות עבודה רבות, חלקן עוד לפני שחתם עמם על חוזה התקשרות ולעתים אף בטרם הגישו הצעות מחיר. כמו כן הפיק הזמנות עבודה שאינן תואמות את הצעות המחיר של בעלי המקצוע; פיצל הזמנות עבודה עבור אותה עבודה ואיחד הזמנות של עבודות שונות, בניגוד לקבוע בנוהל.  אגף הכספים, אשר אמור לשמש שומר סף ואחראי לקיים בקרה על המסמכים המוגשים לו, כשל במילוי תפקידו. הוא לא בדק את המסמכים החשבונאיים לעומק; שילם מכוח מסמכים שנחתמו שלא על פי נוהל זכויות חתימה; שילם לבעלי מקצוע ללא חוזים התומכים בדרישות התשלום; שילם מכוח הזמנות עבודה שגויות, ובכך הכשיר את פעולות אב"ת ואפשר תשלומי יתר לבעלי המקצוע. |

|  |
| --- |
| אופן התנהלות הפקולטה והשפעתה על הפרויקט |
| הפקולטה לכימיה הזמינה את העבודה בפרויקט, ומצופה ממנה לפעול לקידום ענייניה. ואולם נמצא כי הייתה מעורבת בנושאים שאינם בתחום אחריותה ושאין לה ידע מקצועי בהם, בין היתר בבדיקת חשבונות ובבחירת בעלי המקצוע.  לא מונה לפקולטה נציג בלעדי שייצג אותה מול בעלי המקצוע החיצוניים, ולכן היא פעלה בערוצים מרובים מול הגורמים המעורבים בפרויקט. מצב זה הביא לעיכובים בביצוע, על אחת כמה וכמה שעה שגורמים בפקולטה דרשו שינויים תכנוניים וביצועיים רבים בפרויקט, חלקם ללא אישור הגורמים הנדרשים בטכניון.  אב"ת והנהלת הטכניון לא מנעו את המעורבות הלא רצויה של אנשי הפקולטה בניהול הפרויקט ולא נתנו את דעתם על השפעתה של מעורבות זו על התנהלות הפרויקט. |

|  |
| --- |
| טיפול לא ראוי ולא מספק בדוחות הביקורת הפנימית |
| יחידת הביקורת הפנימית של הטכניון ערכה שלושה דוחות על הפרויקט:  בנובמבר 2011 היא הגישה לוועדת הביקורת דוח על שכר מנהל הפרויקט. הוועדה דנה בו, אימצה את ממצאיו והמלצותיו ודרשה כי ההנהלה תיישם את המלצותיו.  בינואר 2013 היא הגישה דוח על שכר המתכננים. ועדת הביקורת דנה בדוח זה, קיבלה את המלצותיו הכלליות אך לא אימצה את ההמלצות והמסקנות האישיות הרבות נגד המבוקרים והעבירה אותן לבחינת היועץ המשפטי של הטכניון (להלן - היועמ"ש)[[2]](#footnote-3).  טיוטת דוח על שכר הקבלנים טרם הבשילה לכדי דוח סופי. בינואר 2013 הורתה ועדת הביקורת למבקר הפנימי, להעביר למנהל אב"ת החדש[[3]](#footnote-4) את הטיפול בממצאי הביקורת של הטיוטה בטרם גובש דוח סופי, ודחתה את המשך עבודת הביקורת בנושא לשנה שלאחר מכן.  ביוני 2012 מינה היועמ"ש יועץ חיצוני לבחינת שכר המתכננים ומנהל הפרויקט, ללא הליך בחירה שקוף וללא דיון בוועדת הביקורת. כמו כן, מינתה הנהלת הטכניון מהנדס שיבדוק את שכר הקבלנים. היועץ החיצוני והמהנדס הגישו חוות דעת בעניין שכר המתכננים והקבלנים והבהירו כי חסרו להם מסמכים מהותיים להשלמת בדיקתם.  לאחר קבלת חוות הדעת של היועץ החיצוני והמהנדס, המליץ היועמ"ש לטכניון שלא לפעול כנגד המתכננים והקבלנים להשבת תשלומי יתר, בין היתר בהתבסס על נימוקים משפטיים וחוות הדעת של היועצים. ועדת הביקורת אימצה את חוות הדעת של היועמ"ש, אף שהייתה ערה לחסרונם של מסמכים המבססים את דברי היועצים החיצוניים.  רק במאי 2015 הגיש הטכניון לבית המשפט כתב תביעה כנגד מנהל הפרויקט, לשם השבת תשלומי יתר. |

|  |
| --- |
| יישום לא מספק של המלצות דוחות ביקורת הפנים בפרויקטי בינוי |
| אף שחלפו כארבע שנים מאז פרסום דוח הביקורת הפנימית הראשון, הנהלת הטכניון לא יישמה חלק מההמלצות וטרם תוקנו חלק מהליקויים. בין היתר, טרם הושלמה כתיבת נהלים בתחום פרויקטי בינוי והטמעתם, וטרם מונה נציג לפקולטות בכל פרויקטי בינוי. |
| ההמלצות העיקריות |
| על הנהלת הטכניון להשלים את הכנת הנהלים המסדירים את כל נושא הבינוי ולבחון את יעילותם.  על הנהלת הטכניון ואב"ת להקפיד כי בכל פרויקט בינוי ימונה נציג של הפקולטה, שישמש נציגה הבלעדי מול הגורמים השותפים לפרויקט.  על אב"ת להקפיד על מינוים של בעלי מקצוע חיצוניים בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים); לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – התקנות) ולכללי המינהל התקין. יש לבחור בהם לאחר הליך מכרז או באמצעות השוואה בין הצעות מחיר. כמו כן, עליו להקפיד לחתום עם כל בעלי המקצוע על חוזים מתאימים, שבהם יוגדרו לוח זמנים לפרויקט, אופן ביצוע התשלומים, בסיס השכר ותנאי ההתקשרות האחרים, ועליו למלא חוזים אלה בקפידה.  על אב"ת ואגף הכספים לנהל את המעקב החשבונאי והתקציבי בפרויקט, תוך הקפדה על עמידה בנהלים (לרבות נוהל זכויות החתימה), ביסוס התחשיבים הכספיים והתאמת התשלומים והזמנות העבודה להצעות המחיר והחוזים.  על ועדת הביקורת להקפיד לבחון את כל דוחות הביקורת הפנימית המוגשים לעיונה ולתת לגורמי הטכניון הוראות ביצוע נוכח ההמלצות שאימצה. כמו כן, עליה לעקוב אחר ביצוע הוראותיה ולדרוש מהגורמים המבצעים עדכונים שוטפים ומפורטים. |

|  |
| --- |
| סיכום |
| **הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל נחשב לאחד המוסדות המובילים בתחומו בעולם. בספטמבר 2006 קיבל הטכניון תרומה, ומתוכה הועידה הנהלת הטכניון כ-37 מיליון ש"ח לשיפוץ בניין הפקולטה לכימיה - פרויקט סבוך, שהחל ב-2006 ובמועד סיום הביקורת טרם הסתיים.**  **הביקורת הפנימית של הטכניון העלתה שורה של ליקויים חמורים בהתנהלות הטכניון בפרויקטי בינוי בכלל ובפרויקט שיפוץ הפקולטה לכימיה בפרט. בחודשים ספטמבר 2014 עד יולי 2015 בחן משרד מבקר המדינה היבטים בניהול הפרויקט, באופן נפרד מדוחות הביקורת הפנימית, והעלה ממצאים נוספים. מתוך מכלול הממצאים שעלו עולה תמונה של כשל בניהול הפרויקט, בפיקוח ובבקרה עליו ועל תקציבו וכן באופן ההתקשרות עם בעלי המקצוע שהועסקו בו, לרבות קביעת שכרם והתשלומים שהועברו להם. כמו כן בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים באופן הטיפול של ועדת הביקורת והנהלת הטכניון בדוחות הביקורת הפנימית.** |
| הביקורת העלתה כי אב"ת בטכניון, האחראי לפרויקטי בינוי ושיפוץ, כשל בניהול הפרויקט, בפיקוח ובבקרה עליו וכן באופן ההתקשרות עם בעלי המקצוע החיצוניים שהועסקו בו, לרבות קביעת שכרם והתשלומים שהועברו להם. אגף הכספים בטכניון התרשל במילוי תפקידו, לא קיים פיקוח ובקרה על ניהול תקציב הפרויקט ושילם תשלומי יתר לבעלי המקצוע שהועסקו בו. הפקולטה לכימיה התערבה בניהול הפרויקט מהבחינה התכנונית, הביצועית והתקציבית ותרמה להגדלת העלויות ולהימשכותו של הפרויקט יותר מן המתוכנן. התנהלותם של הגורמים בטכניון מעלה חשש לזילות בכספי התרומה ולהיעדר ריסון בנוגע להוצאות הפרויקט.  **ועדת הביקורת, שהיא זרועו הארוכה של הוועד המנהל של הטכניון, הורתה למבקר הפנימי להעביר למנהל אב"ת החדש את הטיפול בממצאים שבטיוטת הביקורת של הדוח בנושא הקבלנים בטרם גובשה לכדי דוח סופי, ודחתה את המשך עבודת הביקורת בנושא לשנה שלאחר מכן. הוועדה קיבלה החלטות על סמך חוות דעת לא מבוססות ולא עקבה אחר טיפול ההנהלה בהחלטותיה בדבר יישום המלצות הדוחות.**  **הנהלת הטכניון פעלה לתיקון ליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית ולהסדרת ניהול פרויקטי בינוי. תיקון הליקויים אורך זמן רב וטרם הסתיים.**  **על הנהלת הטכניון להשלים את תיקון הליקויים בניהול פרויקטי הבינוי בטכניון, לרבות השלמת הנהלים בנושא והטמעתם בקרב העובדים. כמו כן, על ועדת הביקורת לעקוב אחר ביצוע החלטותיה ולדרוש מהגורמים המבצעים עדכונים שוטפים ומפורטים.** |

♦

מבוא

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, שנמצא בחיפה, הוא אוניברסיטת מחקר המתמחה בהנדסה ובמדעים מדויקים ונלמדים בו גם רפואה וארכיטקטורה. הטכניון הוכר כמוסד להשכלה גבוהה   
ב-1962; הוא נחשב לאחד מהמוסדות המובילים בתחומו בעולם ומדורג במקומות גבוהים בעולם בקטגוריית האוניברסיטאות הטכנולוגיות-הנדסיות ובקטגוריית מדעי הטבע. הטכניון הוא מוסד ללא כוונת רווח ואמון על קידום מטרות אקדמיות-מחקריות בעיקרן.

הטכניון משתרע על שטח של כ-1,325 דונם במורדות המזרחיים של הכרמל וכולל כ-90 בניינים, בהם מבני הוראה, מכוני מחקר, מתקני ניסוי ומבנים ציבוריים.

לטכניון אוגדן נהלים המבטא את מדיניותו הכללית ומנחה את עובדיו בדבר עקרונות הביצוע במטרה לקבוע דפוסי עבודה בהירים ויעילים ולאפשר פיקוח ובקרה בתחום המינהלי. הנוהל העיקרי בתחום הבינוי ששימש את הטכניון במועד ביצוע הפרויקט הוא נוהל "תכנון וביצוע עבודות בינוי בטכניון", שחובר בשנות השמונים של המאה העשרים (להלן - הנוהל)[[4]](#footnote-5). מטרתו לקבוע את דרך התכנון והביצוע של עבודות בינוי בטכניון, מייזום הפרויקט ועד לקבלת המבנה ומסירתו ליחידות שהוא מיועד להן.

**פרויקט שיפוץ הפקולטה לכימיה:** תרומות הן מרכיב מרכזי בהכנסות האוניברסיטאות. הן מיועדות להקמת בניינים ומעונות סטודנטים, להענקת מלגות ולהקמת תשתיות למעבדות מחקר, והן מהוות מקור מרכזי למימון הפיתוח הפיזי והמחקרי.

בספטמבר 2006 קיבל הטכניון תרומה, מתוכה הועידה הנהלת הטכניון כ-37 מיליון ש"ח לפרויקט שיפוץ מעבדות באגף הצפוני וחלקים אחרים בבניין הפקולטה לכימיה. פרויקט שבו עוסק דוח זה.

הפרויקט עבר שינויים תכנוניים וביצועיים רבים. הוא החל בסוף שנת 2006, והיה צפוי להימשך כשלוש שנים. בפועל, ביצועו התארך מאוד, וחלקים ממנו טרם הסתיימו במועד סיכום הביקורת, יולי 2015.

במהלך הפרויקט התעוררה מחלוקת בין הפקולטה לבעלי המקצוע החיצוניים שהועסקו בו, ויחידת הביקורת הפנימית של הטכניון החלה לבדוק את התנהלותו. היחידה כתבה דוחות על שכר מנהל הפרויקט ועל מתכנני הפרויקט; וכן טיוטה שעסקה בקבלני הביצוע ובהשוואה בין תכנון הפרויקט לביצועו. הטיוטה לא הבשילה לכדי דוח, וועדת הביקורת העבירה אותה לטיפול הנהלת הטכניון.

הביקורת הפנימית הצביעה על שורה של ליקויים בביצוע פרויקטי בינוי בטכניון בכלל ובפרויקט שיפוץ הפקולטה לכימיה בפרט, בניהולו ובפיקוח עליו. הליקויים הביאו להימשכות הפרויקט יותר מן הזמן המתוכנן, להגדלת עלויות, לתשלומי יתר לבעלי המקצוע החיצוניים ולצורך בתכנון מחודש.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2014 עד יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה, באופן נפרד מדוחות הביקורת הפנימית, היבטים בניהול הפרויקט, וכן בדק את אופן הטיפול של הטכניון בדוחות הביקורת הפנימית העוסקים בפרויקט. הבדיקה נערכה באגפי הטכניון לרבות הנהלת הטכניון; לשכת הייעוץ המשפטי, אב"ת, אגף הכספים, ועדת הביקורת, הפקולטה ואגף קשרי חוץ.

הפרויקט

בפרויקטי הבינוי בטכניון מעורבים גורמים פנימיים וחיצוניים, אשר מועסקים בניהול, בתכנון ובביצוע; בהם:

1. **אגף בינוי ותחזוקה** **(אב"ת):** אב"ת מופקד על הפיתוח והתחזוקה של התשתית הפיזית של הטכניון. אגף זה יוזם פרויקטים, מעורב בתכנון ובביצוע שלהם ואחראי לתחזוקה השוטפת של התשתיות הפיזיות, בכלל זה שיפור הנכסים.
2. **היחידה המזמינה:** את פרויקטי הבינוי מזמינות יחידות הטכניון - פקולטות ומחלקות אקדמיות, יחידות מינהל, מרכזי מחקר ועוד. את פרויקט שיפוץ הפקולטה לכימיה הזמינה הפקולטה.
3. **בעלי מקצוע חיצוניים:** בדרך כלל מועסקים בפרויקטים בעלי מקצוע חיצוניים, ובהם: מנהלי פרויקטים, מתכננים ויועצים, מפקחים על עבודות הבינוי וקבלני ביצוע.

התקשרות הטכניון עם מנהל הפרויקט

למנהל הפרויקט תפקיד מכריע בהצלחתו. מנהל הפרויקט מייצג את המזמין ואחראי מטעמו לניהול הפרויקט משלב הייזום ועד גמר הבנייה. חוזה למתן שירותי תיאום ופיקוח של הטכניון (חוזה מנהלי הפרויקטים) שהיה בשימוש בתקופת הפרויקט[[5]](#footnote-6), הגדיר את הכללים להתקשרויות עם מנהלי פרויקטים חיצוניים (שאינם עובדים קבועים של הטכניון). על פי החוזה, מנהל הפרויקט אחראי לנושאים הבאים:

1. ניהול שלב התכנון, לרבות תיאום בין היועצים, המתכננים ומחשבי הכמויות; קביעת מסגרת תקציבית לפרויקט; ביקורת מכרזים וכיו"ב.
2. ניהול ביצוע הפרויקט, לרבות תיאום הביצוע; פיקוח ישיר וצמוד על בסיס יומי, אשר לו חשיבות קריטית להצלחת הפרויקט ולמניעת ליקויים; בדיקת חשבונות ואישורם.

אופן בחירת מנהל הפרויקט

בתחילת כל פרויקט ממנה הטכניון מנהל מבין מנהלי הפרויקטים הפנימיים באב"ת או מבין מנהלי הפרויקטים החיצוניים[[6]](#footnote-7). אופן בחירת מנהל הפרויקט, דרך ההתקשרות עמו, התנאים החלים עליו ואופן קביעת שכרו לא נקבעו בנוהל.

בתקופה שבה התנהל הפרויקט, חוק חובת המכרזים והתקנות שתוקנו מכוחו טרם הוחלו על המוסדות להשכלה גבוהה[[7]](#footnote-8). ואולם על פי כללי המינהל התקין, יש לבחור בעלי מקצוע בצורה שוויונית והוגנת, תוך מתן שוויון הזדמנויות, הפחתת האפשרות לפגיעה בטוהר מידות והימנעות מהעדפה לא הוגנת של ספק - כל זאת תוך הבטחת התקשרות בתנאים המיטביים עבור הארגון.

לאחר קבלת התרומה, מינה הטכניון מנהל פרויקט חיצוני לניהול הפרויקט (להלן - מנהל הפרויקט). הטכניון מינה את מנהל הפרויקט נוכח היכרותו עם הפקולטה (מפרויקט קודם שניהל בה) ועם מהות העבודה. ואולם, מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בהליך בחירתו נפלו פגמים:

1. הטכניון התחיל להעסיק את מנהל הפרויקט בטרם הגיש הצעת מחיר. כמו כן, הטכניון לא קיים תהליך בחירה שוויוני לבחירת מנהל הפרויקט ולא ביקש הצעות מחיר נוספות לצורך השוואה, כך שלא היו בידיו די נתונים שיאפשרו לשקול את סבירות הצעת מנהל הפרויקט. **בכך** **פעל בניגוד לכללי המינהל התקין ובניגוד למצופה מגוף ציבורי** **ומנע מתן הזדמנות שווה למנהלי פרויקטים אחרים ולא בחר בהכרח בהצעה הטובה ביותר.**

|  |  |
| --- | --- |
| 2. | מנהל הפרויקט נבחר אף על פי שבעלי תפקידים בטכניון לא היו שבעי רצון מעבודתו בפרויקטים קודמים. |

1. למנהל אב"ת, שהיה אחראי לקביעת שכר מנהל הפרויקט ושנדרש לקשרי עבודה הדוקים עמו, היו יחסי קרבה אישיים עמו. עולה חשש שבכך נקלע מנהל אב"ת לניגוד עניינים. הבדיקה העלתה כי חברים בהנהלת הטכניון והפקולטה ידעו על הקשרים[[8]](#footnote-9). עם זאת, הם לא בחנו את מהותם והשפעותיהם האפשריות ולא שקלו להעביר את האחריות לקשר עם מנהל הפרויקט ולבקרה על עבודתו לידי גורם אחר בטכניון, או לפחות לקבוע הסדר למניעת ניגוד עניינים או לפיקוח על ההתקשרות עמו.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הטכניון כי משעה שנודע לה על הקשרים בין מנהל אב"ת למנהל הפרויקט, חובתה הייתה למנוע ניגוד עניינים, לדוגמה על ידי פיקוח רציף על ההתקשרות או העברת האחריות לקשר עמו לידי גורם אחר בטכניון.

חוזה ההתקשרות עם מנהל הפרויקט

בתקופת הפרויקט נהג הטכניון (באמצעות אב"ת) לחתום עם מנהלי פרויקטים חיצוניים על "חוזה מנהלי פרויקטים", אשר מגדיר את שירותיהם והשכר הכולל עבורם, משך הפרויקט, היקף העובדים שיועסקו בו, אחריות, ביטוח, בטיחות ותנאי החוזה הכלליים. כמו כן הוגדרה בחוזה מסגרת התקציב לביצוע הפרויקט (להלן - האומדן). לאחר החתימה על החוזה נהג אב"ת להעבירו לאגף הכספים בצירוף הזמנת עבודה והצעת מחיר.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הטכניון חתם עם מנהל הפרויקט על חוזה למתכננים, שכולל בעיקר הסכמה על שכר טרחתו בגין ניהול התכנון (להלן - החוזה). חוזה זה אינו מתאים למנהלי פרויקטים ואינו כולל הגדרות ותנאים בסיסיים להתקשרות עם מנהלי פרויקטים. החוזה אינו מפרט את השירותים הנדרשים ממנהל הפרויקט, אופן קביעת שכר טרחתו, הוראות הנוגעות להפסקת עבודתו, אי-ביצוע חלק מהשירותים, הפרת חוזה, היקף העובדים שיועסקו בפרויקט, משכו של הפרויקט, ועוד הוראות המתאימות לעבודת מנהל הפרויקט. בבדיקה נמצאו מקרים נוספים שבהם חתם הטכניון עם מנהלי פרויקטים על חוזה מתכננים.

מהתכתבות בין הטכניון למנהל הפרויקט עלה כי הפרויקט, שהחל בסוף שנת 2006, היה צפוי להימשך שלוש שנים. בפועל, ביצועו התארך מאוד וחלקים ממנו טרם הסתיימו במועד סיכום הביקורת, יולי 2015.

בהיעדר הסדרה חוזית של תקופת הפרויקט וחריגה ממנה, נותרו הטכניון ומנהל הפרויקט ללא מענה לחריגה ממשכו הצפוי.

עוד העלה משרד מבקר המדינה כי אף שמנהל הפרויקט החל את עבודתו בנובמבר 2006, הטכניון חתם עמו על החוזה רק במרץ 2007 (לאחר שכבר ביצע עבודות וקיבל תשלום בגינן).

מהאמור לעיל עולה שאב"ת חתם עם מנהל הפרויקט על חוזה שאינו מתאים לעבודה שביצע ולא קבע תנאי התקשרות מחייבים המגדירים את הזכויות והחובות של שני הצדדים להתקשרות, בדרך שתביא להשגת מלוא יעדי הפרויקט על פי התנאים המוסכמים. גם אגף הכספים, שקיבל את החוזה, לא דרש מאב"ת לחתום עם מנהל הפרויקט על חוזה מתאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר אפשר לכל צד בחוזה לפעול על פי פרשנותו, ופתח פתח לחילוקי דעות ולקושי לפקח על התקדמות הפרויקט.

שכר מנהל הפרויקט

**הבסיס לקביעת שכר:** כאשר מתקיימת תחרות לבחירת מנהל פרויקט, כל משתתף מגיש הצעת מחיר, דבר המאפשר השוואה בין הצעות ובחירת הטובה שבהן. מנהל הפרויקט נבחר ללא הליך תחרותי, ועל כן נדרש שהטכניון יקבע את התעריפים ואת הקריטריונים שלפיהם תיבחן הצעת המחיר.

בתחום התכנון והבינוי משתמשים הגופים המתקשרים בתעריפים שונים, ככלי המסייע לתמחור התהליך. משרדי הממשלה וגופים ציבוריים מרבים להשתמש בתעריף משהב"ט, הכולל את עיקרי הנהלים והנתונים הבסיסיים של תעריפי התכנון[[9]](#footnote-10).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי עד שנת 2011 לא היה בטכניון נוהל המסדיר את אופן התמחור של עבודות תכנון ובינוי. בפועל, בעלי המקצוע הגישו לעתים הצעות מחיר המבוססות על תעריף משהב"ט, והטכניון התקשר עמם בהתבסס עליהן[[10]](#footnote-11).

כפי שיפורט גם בהמשך, באופן זה נהג הטכניון גם בפרויקט. מנהל הפרויקט הגיש הצעת מחיר המבוססת על תעריף משהב"ט, הטכניון אישר אותה והתקשר עם מנהל הפרויקט בהתבסס עליה. לכן יש לראות בתעריף משהב"ט מחייב לעניין ההתקשרות האמורה.

**תשלומים למנהל הפרויקט קודם שהגיש הצעת מחיר:** הביקורת העלתה כי הטכניון אישר ארבע בקשות תשלום שהגיש מנהל הפרויקט בסכום כולל של כ-103,000 ש"ח מתקציב הפרויקט (בחלקן חישב מנהל הפרויקט את שכרו בהתבסס על סכום גלובלי לעלות ניהול העבודה, ובחלקן התבסס על תשומות), וזאת בטרם הגיש הצעת מחיר כוללת לעבודתו, בטרם נחתם עמו חוזה ובטרם אושרו היקף העבודה, עלותה ותנאי ההתקשרות.

בד בבד אישר מנהל אב"ת בנובמבר 2006 דרישת תשלום של מנהל הפרויקט בסכום של כ-67,000 ש"ח (כולל מע"ם), בגין הכנת פרוגרמה.

אב"ת שילם אפוא למנהל הפרויקט כ-170,000 ש"ח עבור תכנון עבודות, פיקוח עליהן והכנת פרוגרמה בלי שעבודות אלה הוסדרו בחוזה ואף בטרם הוגשה הצעת מחיר כוללת עבור ניהול התכנון והפיקוח על הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר לטכניון, ובמיוחד לאב"ת ולאגף הכספים, כי מדובר בפתח להתנהלות לא מבוקרת, בהיעדר שליטה ומעקב על הוצאות הפרויקט, ובחוסר תכנון כולל.

**הצעת המחיר של מנהל הפרויקט לניהול התכנון:** בינואר 2007 הגיש מנהל הפרויקט לראשונה הצעת מחיר עבור ניהול התכנון. עד מרץ 2007 הגיש עוד שתי הצעות שונות עבור אותה עבודה.

1. הצעות המחיר של מנהל הפרויקט התבססו לכאורה על תעריף משהב"ט. אך בעוד שתעריף משהב"ט הוא תעריף כולל, שממנו נגזרים התשלום עבור שלב ניהול התכנון (30% משכר מנהל הפרויקט) והתשלום עבור שלב ניהול הביצוע והפיקוח (70% משכר מנהל הפרויקט), הצעות מנהל הפרויקט התייחסו לניהול התכנון בלבד.

ראוי היה שאב"ת ידרוש ממנהל הפרויקט להגיש הצעת מחיר כוללת לניהול כל שלבי הפרויקט - ניהול התכנון, ניהול הביצוע והפיקוח - וממנה ייגזר השכר לכל שלב.

1. במרץ 2007 אישרו עובד במחלקת תמחירים ומכרזים באותה תקופה (להלן - העובד במחלקת התמחיר) ומנהל אב"ת את הצעת המחיר האחרונה והגבוהה מבין השלוש שהגיש מנהל הפרויקט במרץ 2007, בסך של כ-411,000 ש"ח, בתוספת סכום בגין הכנת כתבי כמויות, ובהפחתת סכומים שכבר שולמו (להלן - הצעת המחיר). על בסיס הצעה זו חתם הטכניון על החוזה עם מנהל הפרויקט במרץ 2007.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה שהעובד במחלקת התמחיר ומנהל אב"ת אישרו את הצעת המחיר בלי לדרוש ממנהל הפרויקט לנמק את השינויים שערך בפרמטרים שהרכיבו את שלוש הצעות המחיר שהגיש. מנהל אב"ת אישר את הצעת המחיר אף שהיה חשש לניגוד עניינים בפעולתו נוכח קשריו האישיים עם מנהל הפרויקט.

תעריף משהב"ט מגדיר במפורש את מרכיבי הפרויקט שיש לכלול בתחשיב שכר מנהל הפרויקט. אב"ת אישר את הצעת המחיר של מנהל הפרויקט, על אף שנכללו בה המרכיבים הבאים שאינם תואמים לתעריף משהב"ט:

* 1. השכר בהצעת המחיר חושב ללא ההפחתה הנדרשת של ערך המערכות[[11]](#footnote-12) בפרויקט (שהוערך על ידי גורמי תכנון בכ-170,000 ש"ח).
  2. בהצעת המחיר הוכפל השכר פי 1.5 בגין 'שינויים במבנה קיים', אף שלפי תעריף משהב"ט, רק האדריכל זכאי לתוספת זו.
  3. אף שמנהל הפרויקט התעתד לבצע רק חלק מהמשימות המוגדרות לניהול התכנון, הצעת המחיר נערכה לפי ביצוע מלוא המשימות.

מחישובי משרד מבקר המדינה עולה כי לו חושבה הצעת המחיר כנדרש לפי כללי תעריף משהב"ט, היא הייתה צריכה להסתכם בכ-191,000 ש"ח, כלומר כמחצית מסכום הצעת המחיר שאושרה.

1. בהצעת המחיר הפחית מנהל הפרויקט סכום של כ-53,000 ש"ח בגין תשלומים שכבר קיבל עד אותו שלב; ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ערך התשלומים שקיבל עד אותו שלב הגיע לכ-136,900 ש"ח לפחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעובד במחלקת התמחיר ולמנהל אב"ת על שלא דרשו ממנהל הפרויקט להסביר את הצעת המחיר שהגיש, לנמק את החריגה מתעריף משהב"ט ואת אי-הפחתת כל התשלומים מן ההצעה. הם קיבלו את הצעת המחיר כמות שהיא ולא בחנו אותה כנדרש מתוקף תפקידם ואחריותם.

בתשובות הטכניון למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2015 ומינואר 2016 (להלן - תשובת הטכניון) טען הטכניון כי הכנת הפרוגרמה אינה חלק מעבודת התכנון או הפיקוח, אלא עבודה נפרדת, ועל כן לא היה מקום להפחית את שכר הטרחה ששולם למנהל הפרויקט עבור הכנת הפרוגרמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לטכניון, כי הכנת הפרוגרמה לא הוגדרה עבודה נפרדת, והטכניון לא חתם על חוזה בגינה. מכאן שהיא נכללה בהתקשרות עם מנהל הפרויקט, ולכן היה צורך להכניסה לחישוב הכולל של שכר טרחת מנהל הפרויקט ולהתחשב בה בהצעת המחיר.

**תשלומים בגין עבודות הפיקוח טרם חתימת חוזה בעניין זה**: בד בבד עם ניהול עבודת התכנון ביצע מנהל הפרויקט בחודשים אפריל 2007 עד נובמבר 2008 עבודות פיקוח על פעולות שכבר החלו, אף שטרם חתם על חוזה בנושא. מנהל הפרויקט ומנהל אב"ת קבעו כי: מנהל הפרויקט יגיש את דרישות התשלום עבור עבודות אלה; הטכניון ישלם תמורתן; והסכומים יקוזזו מתשלומים שיקבל על עבודת הפיקוח לאחר חתימה על חוזה בגין עבודות אלה.

דרישות התשלום של מנהל הפרויקט שאישרו אב"ת ואגף הכספים עבור עבודות הפיקוח לפני חתימת החוזה המסדיר את השכר עבור הפיקוח הסתכמו ב-474,300 ש"ח. הביקורת העלתה כי הסכום חושב על בסיס התשומות שעליהן דיווח מנהל הפרויקט ובהתחשב במספר המהנדסים שהועסקו באותה עת בפרויקט, ולא על פי תעריף משהב"ט, המבוסס על עלויות.

מנהל הפרויקט החל בביצוע עבודות הפיקוח ללא חוזה, שאמור בין היתר לקבוע את מספר המהנדסים שיועסקו בפרויקט. בפועל מנהל הפרויקט הכתיב את מסגרת העבודה ואת תנאי התשלום. ראוי היה כי אב"ת ואגף הכספים יחתמו עמו על חוזה ויגדירו את השכר שיקבל עבור פיקוח לפני תחילת העבודות. יש לראות בחומרה את התנהלות מנהל אב"ת ואגף הכספים, שאישרו למנהל הפרויקט תשלומים שטרם עוגנו בחוזה.

**אופן קביעת מלוא שכרו של מנהל הפרויקט:** בנובמבר 2008, לאחר קבלת תוצאות מכרזי הבחירה של קבלני הביצוע של הפרויקט, וכשנתיים לאחר הגשת הצעת המחיר עבור ניהול התכנון, הגיש מנהל הפרויקט לעובד במחלקת התמחיר דרישת תשלום נוספת עבור עבודות פיקוח שביצע בסכום של 970,800 ש"ח. דרישת תשלום זו התבססה על תשלום חודשי בסך 40,450 ש"ח (בהתאם לתשומות שקבע מנהל הפרויקט) למשך 24 חודשים, התקופה שהעריך שתידרש להשלמתו של הפרויקט.

ימים ספורים לאחר מכן חתמו מנהל אב"ת ומנהל הפרויקט על תחשיב לשכרו הכולל של מנהל הפרויקט שהסתכם ב-2.17 מיליון ש"ח, הן עבור עבודות התכנון והן עבור עבודות הפיקוח (להלן - המסמך לחישוב יתרת שכ"ט)[[12]](#footnote-13). בבדיקה עלה כי התחשיב התבסס על תעריף משהב"ט, אך בפועל חושב השכר באופן שונה מחישוב שכר מנהל הפרויקט כפי שהוצג בהצעת המחיר לניהול התכנון ממרץ 2007:

1. במקום תוספת של 50% בגין 'שינויים במבנה קיים', שנקבעה בהצעת המחיר ממרץ 2007, חושבה תוספת של 100%. לא נלווה הסבר לגידול בתוספת.
2. התחשיב במסמך לחישוב יתרת שכ"ט התבסס על אומדן שלפיו עלות הפרויקט כולו תהיה 32.12 מיליון ש"ח. ואולם בשלב זה תוצאות המכרזים של הקבלנים שקובעות את האומדן (העדכני והנכון לביצוע) כבר פורסמו, והיה אפשר לקבוע שהאומדן נמוך בכ-4.85 מיליון ש"ח. עוד יצוין כי בהצעת המחיר שהגיש מנהל הפרויקט בגין ניהול התכנון במרץ 2007, הוא התבסס על אומדן עלויות כולל נמוך יותר, של כ-27.41 מיליון ש"ח.

מחישובי משרד מבקר המדינה עולה כי אילו חושב שכרו של מנהל הפרויקט עבור התכנון והפיקוח באותו שלב לפי הפרמטרים של תעריף משהב"ט, היה שכרו הכולל מסתכם בכ-921,000 ש"ח (לפני הנחה, שנהוג לתת), סכום הנמוך בכ-1.25 מיליון ש"ח מזה שסוכם עמו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בעריכת המסמך לחישוב יתרת שכ"ט היו מעורבים מנהל אב"ת, העובד במחלקת התמחיר או שניהם[[13]](#footnote-14), אך גם מנהל הפרויקט עצמו, וקדמו לו טיוטות, שבהן נעשה לכאורה שימוש בתעריף משהב"ט. בטיוטות הובאו בחשבון מרכיבים שונים בתחשיב ונקבעו ערכים שונים (שההבדלים ביניהם הסתכמו ב-676,000 ש"ח), כל זאת במטרה להגיע לשכר הטרחה הכולל שדרש מנהל הפרויקט עבור 24 חודשי פיקוח, התקופה הנדרשת להערכתו להשלמת הפרויקט.

מהאמור עולה חשש שבביצוע תחשיב שכר הטרחה לא התבססו מנהל אב"ת, עובד מחלקת התמחיר ומנהל הפרויקט על נתוני אמת, אלא התאימו את הפרמטרים לדרישת שכר הטרחה של מנהל הפרויקט. שכר הטרחה שנקבע במסמך לחישוב יתרת שכ"ט מוצג כאילו התבסס על תעריף משהב"ט, אך אינו משקף את הסכום שמנהל הפרויקט זכאי לו לפי תעריף זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלות מנהל אב"ת והעובד במחלקת התמחיר בקביעת שכר טרחת מנהל הפרויקט, שהסבו לטכניון נזק בסכום של כ-1.25 מיליון ש"ח.

בתשובתו ציין הטכניון, כי המסמך לחישוב יתרת שכ"ט הוא "תחשיב רקע מלווה בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לטכניון, כי היות שנמנע מלחתום על חוזה עבודה בגין עבודת הפיקוח עם מנהל הפרויקט, הרי שהמסמך לחישוב יתרת שכ"ט הוא המסמך העקרוני היחיד והמחייב המסדיר את ההתקשרות בין הצדדים בכל הנוגע לעבודת הפיקוח בפרויקט, וכי מכוחו עבדו אב"ת ואגף הכספים.

**אישור שכר בניגוד לנוהל זכויות החתימה:** לפי נוהל זכויות החתימה בטכניון, על מסמך תקציבי שסכומו גדול ממיליון ש"ח יחתמו שני בעלי זכות חתימה. אף על פי כן על המסמך לחישוב שכ"ט חתם מנהל אב"ת בלבד, והמסמך אף לא נבדק על ידי גורמי הנהלה או בקרה (לרבות אגף הכספים).

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף הכספים כי אישור המסמך התקציבי המחייב ללא הקפדה על נוהל זכויות חתימה, הוא הפרה יסודית של סדרי מינהל תקין ופגיעה בסדרי הפיקוח והבקרה שמקיים הטכניון על הפרויקטים שהוא מנהל.

תשלומי יתר למנהל הפרויקט

1. שכר הטרחה של מנהל הפרויקט נקבע כשכר פאושלי[[14]](#footnote-15) וחולק ל-24 תשלומים שווים (למעט התשלום הסופי, שהטכניון היה אמור לשלם בגמר העבודה). במהלך 2009 הטכניון מינה מנהל פרויקט פנימי מאב"ת לניהול חלקי הפרויקט שביצועם טרם החל (במקביל להשלמת עבודתו של מנהל הפרויקט על חלקים שהחל בניהולם). בהמשך הועבר ניהול הפרויקט במלואו למנהל הפרויקט הפנימי. בבדיקה נמצא כי הטכניון שילם למנהל הפרויקט את מלוא שכרו (לרבות התשלום האחרון), אף על פי שלא השלים את מלוא העבודות.
2. שכר מנהל הפרויקט כלל עבודות פיקוח. מנהל הפרויקט מיעט לפקח על תחומי החשמל, האינסטלציה ומיזוג האוויר. על תחומים אלה פיקחו מפקחים מקצועיים, שעבדו ישירות מול אב"ת והשתכרו (יחד) כ-660,500 ש"ח. מכאן, שהטכניון שילם כפל תשלום (לפחות באופן חלקי) הן למנהל הפרויקט והן למפקחים.

מנהל הפרויקט הסביר למשרד מבקר המדינה כי שכרו חושב בלי שהובא בחשבון הפיקוח על עבודות בתחומים הללו. מנהל אב"ת, לעומתו, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 (להלן – תשובת מנהל אב"ת), כי אותם מפקחים כפופים למנהל הפרויקט, ולכן שכרו כולל תמורה עבור שירותיהם. מנהל הפרויקט ומנהל אב"ת לא המציאו אסמכתאות המאששות את הסבריהם.

הטכניון ציין בתשובתו, כי אילו פעל אחרת, היה מפחית במידה מסוימת את רכיב שכר הפיקוח בשכר מנהל הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מציין כי היה על הטכניון להסדיר בכתב את כל הפרטים הנדרשים לשם קביעת שכר הפיקוח בתחומי החשמל, האינסטלציה ומיזוג האוויר והאחריות לניהולו כדי להימנע ממחלוקות ומכפל תשלומים.

הכנת כתבי כמויות[[15]](#footnote-16)

1. הטכניון שילם למנהל הפרויקט בהתאם לדרישתו (שלא הייתה מבוססת על תעריף משהב"ט) שכר טרחה של כ-172,000 ש"ח עבור הכנת כתבי כמויות, על אף שתפקידו של מנהל פרויקט אינו כולל הכנת כתבי כמויות. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו כתבי הכמויות שהכין מנהל הפרויקט, וממילא הוא הכין כתבי כמויות עבור שטח מצומצם ביותר ולא לכל הפרויקט, ולכן היה על הטכניון לשלם לו סכום נמוך בהרבה מזה ששולם.
2. נוסף על התשלום למנהל הפרויקט עבור חישוב כתבי הכמויות, הטכניון שילם לאיש מקצוע 38,600 ש"ח עבור הכנת כתבי כמויות נוספים ובדיקת כתבי הכמויות שהכין מנהל הפרויקט. הסכום נקבע בהתאם לתעריף משהב"ט.

על פי תחשיב שערך משרד מבקר המדינה על בסיס תעריף משהב"ט, על הטכניון היה לשלם כ-40,300 ש"ח לכל היותר עבור הכנת כתבי כמויות למלוא הפרויקט.

התשלום למנהל הפרויקט עבור עבודות שלא ביצע הוא ביטוי נוסף לליקויים בבקרה. משרד מבקר המדינה מעיר לעובד במחלקת התמחיר, למנהל אב"ת ולאגף הכספים כי ראוי היה שעם סיום עבודת מנהל הפרויקט יבצעו תחשיב סופי של התשלומים המגיעים לו בהתאם לעבודה בפועל.

התקשרות הטכניון עם המתכננים

**בחירת המתכננים:** הנוהל קובע כי לאחר מינוי אדריכל הפרויקט, הוא יציע רשימה של המתכננים הדרושים לכל תחום מקצועי; אב"ת יבדוק את הרשימה ויאשרה.

הביקורת העלתה שהטכניון לא פעל על פי הנוהל ולפרויקטים גדולים וסבוכים כמו שיפוץ הפקולטה לכימיה הוא נהג למנות מתכננים שהעסיק בעבודות קודמות, למשל כאלה שעבדו באותה פקולטה, ואשר הכירו את המבנה שיש לשפץ ואת מאפייניו הייחודיים. בכך לא נתן הזדמנות שווה למתכננים אחרים.

אב"ת הסביר למשרד מבקר המדינה, כי השיטה המתוארת בנוהל אינה מתאימה למרבית העבודות לשיפוץ בניינים. עם זאת, אב"ת לא קבע מתכונת חלופית לעבודתו ולא עדכן את הנוהל בהתאם לצרכיו.

מן האמור עולה כי גם במקרה זה, כפי שנעשה במינוי מנהל הפרויקט, הטכניון לא פעל בהתאם לכללי מינהל תקין, מאחר שלא בחר את המתכננים בהליך שוויוני ותחרותי.

בתשובתו ציין הטכניון כי בבחירת מתכננים מבין אלו שעבד עמם, היה עליו לבחור באיש המתאים ביותר לפי התמחותו, סיווגו (לאופי העבודה) והעומס המוטל עליו, בסבב מחזורי ככל האפשר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אכן כך היה צריך הטכניון לפעול, ואולם הוא לא נהג כך.

**חוזי ההתקשרות עם המתכננים:** הטכניון נהג לחתום עם המתכננים על חוזה מתכננים/יועצים (רב-פעמי). חוזה זה (להלן - חוזה כללי) משמש חוזה מסגרת לכל ההתקשרויות העתידיות עם אותו בעל מקצוע; והוא כולל הגדרות בסיסיות והסכמות בדבר תנאי ההתקשרות, ובכלל זה בנושאים האלה: אופן קביעת שכר הטרחה, הפסקת עבודה והפרת חוזה, אי-ביצוע חלק מהשירותים, אופן התשלום ומועדיו, אחריות, תביעות וביטוח.

לצורך ההתקשרות עם המתכננים בנוגע לפרויקט ספציפי, הטכניון נהג לחתום עמם על חוזה מתכננים/יועצים (מפורט), אשר נסמך במלואו על הגדרות החוזה הכללי, ומוסיף עליהן את לוח הזמנים לפרויקט; השכר הסופי של המתכנן; ענייני ביטוח נוספים על פי הצורך והערות (להלן - חוזה מפורט).

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי הטכניון חתם עם אחד המתכננים על חוזה כללי כחמישה חודשים לאחר שחתם עמו על חוזה מפורט. עם שני מפקחים שהשתכרו יותר מ-100,000 ש"ח לא חתם כלל על חוזה כללי, וחוזה ההתקשרות המפורט הראשון עמם היה בסיס להמשך ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לטכניון, כי בהיעדר חוזה כללי עם המתכננים או המפקחים, חסרו להתקשרות עמם הגדרות בסיסיות, ולכן היא נותרה פתוחה לפרשנויות ומחלוקות.

תשלומי יתר למתכננים

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי הטכניון שילם למתכננים תשלומי יתר כלהלן: הטכניון חתם עם המתכננים על חוזה שלפיו שכרם יחושב בשיטה הפאושלית. ואולם, אף שבשיטה זו נקבע הסכום הכולל עבור כל העבודה, ואף שהיקף העבודה לא השתנה, שילם להם הטכניון סכומים נוספים, על סמך הזמנות עבודה. חלק מהזמנות העבודה הנוספות הוצא לפני שנחתם חוזה ההתקשרות עם המתכננים וקודם שנקבע שכרם, והזמנות אחרות הוצאו לאחר החתימה על החוזה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בתשלום הסכומים הנוספים בלי שהיקף העבודה השתנה, פעל הטכניון בניגוד לעקרונות של חוזה פאושלי.

1. בחוזים הכלליים נקבע כי המתכננים יקבלו שכר רק עבור השירותים שנתנו בפועל (כחלק יחסי מהתמורה הכוללת). על אף האמור, בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי אף שבפועל נדרשו המתכננים לתכנן שטח קטן מזה שנדרשו להגיש עליו הצעות מחיר, שכרם לא השתנה. במקום לתכנן שטח של 4,125 מ"ר (שעליו התבססו הצעות המחיר שלהם) התבקשו לתכנן 3,570 מ"ר בלבד (86%). הטכניון לא בחן את השפעת השינוי על השכר שהמתכננים זכאים לו (ואף לא היה לו מידע מדויק בנוגע לנתון משמעותי זה), הוא לא התאים את שכרם לשינוי זה (למעט שכרו של האדריכל, שיזם את ההתאמה) ושילם להם שכר מלא בהתאם להצעות המחיר שאישר בהתבסס על שטח התכנון המקורי של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לטכניון כי פעל בניגוד לחוזים שעליהם חתם עם המתכננים, בכך שלא ניכה משכרם את עבודות התכנון שלא ביצעו.

מעקב חשבונאי לקוי

הנוהל קובע כי יש לבדוק ולאשר את חשבוניות הקבלנים בשרשרת, ממפקח העבודה המקצועי ומנהל הפרויקט, דרך סגן מנהל אב"ת[[16]](#footnote-17). לאחר מכן יש לאשרן במחלקת התמחיר תוך השוואת החשבוניות לחוזה או להזמנת העבודה, ולבסוף להעביר את החשבוניות לתשלום באגף הכספים. בתקופת הפרויקט נהג הטכניון לאשר באופן זה את כל המסמכים המהווים בסיס לתשלום שכר עבודה (של מנהלי פרויקטים, מתכננים וקבלנים), ובכלל זה הצעות מחיר, הזמנות עבודה וחשבונות לתשלום.

מבקר המדינה כבר קבע בעבר, כי אגף הכספים אמור לשמש גורם בקרה ושומר סף, שעליו מוטלת האחריות לבצע בקרה על המסמכים המוגשים לו[[17]](#footnote-18).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי באישור המסמכים הנוגעים לפרויקט פעל אב"ת שלא לפי הנוהל, שכן העובד במחלקת התמחיר הסתפק בהזנת תוכן המסמכים למערכת הממוחשבת בלי לבדוק את התאמתם לאמור בחוזים. מנהל אב"ת אישר את המסמכים בחתימתו, ולרוב גם הוא לא בדק אותם.

הבדיקה העלתה גם כי במהלך הפרויקט המעקב החשבונאי נוהל באופן רשלני וללא פיקוח. נמצאו טעויות חישוב וטעויות אחרות וכן היעדר עקביות, שהביאו לתשלומי יתר, ואיש לא עמד על הטעויות ועל התשלומים העודפים; לא הייתה מעורבות מספקת של גורמי הפיקוח על הניהול החשבונאי, אגף כספים כשל בעבודתו כמבקר ומפקח על ההתנהלות החשבונאית בפרויקט, וכן נמצאה מעורבותם של גורמים שלא היו מיומנים דיים. להלן הפירוט:

1. **הצעות מחיר:** חלק מהמתכננים הגישו לעתים הצעת מחיר ששונתה כמה פעמים עבור אותה עבודה, ובדרך כלל התבססו על תעריף משהב"ט. חלק מהצעות המחיר כללו שינויים ועדכונים שהיה קשה לעקוב אחריהם, ובחלקן אף נפלו טעויות חישוב.

מנהל הפרויקט, העובד במחלקת התמחיר ומנהל אב"ת אישרו את הצעות המחיר שקיבלו מהמתכננים בלי לבחון אותן לעומקן. הם לא דרשו הסברים להצעות ולשינויים בהן, לא עמדו על הטעויות שבהן וממילא לא דרשו לתקנן. אגף הכספים שילם מכוח אותן הצעות מחיר (והזמנות העבודה שהיו מבוססות עליהן). בשל כך לחלק מהמתכננים אושר ואף שולם שכר שלא תאם את עבודתם, ולא היה אפשר לקיים בקרה ומעקב ראויים אחר התשלומים למתכננים. במקרים מסוימים אישר מנהל אב"ת בחתימתו את ההצעות בניגוד לנוהל זכויות החתימה ובהיעדר חתימת בעלי התפקידים הנדרשים לכך, ואגף הכספים שילם מכוח הצעות אלה.

1. **חוזי התקשרות:** נמצא כי אף שאב"ת חתם עם מנהל הפרויקט על חוזה בגין עבודת ניהול התכנון בלבד, הוא שילם גם על עבודות הפיקוח, בלי שקבע את המתכונת לחישוב התשלום עליהן. באופן זה נפגעה יכולת הבקרה על התשלומים למנהל הפרויקט עבור עבודות הפיקוח, לרבות זיהוי תשלומי יתר.
2. **הזמנות עבודה:** אב"ת כשל באופן ניהול הזמנות העבודה. בין היתר הפיק הזמנות עבודה לבעלי המקצוע בפרויקט בטרם חתם עמם על חוזי ההתקשרות ולעתים אף בטרם הגישו הצעת מחיר, ובטרם נקבעה המתכונת שלפיה יש לשלם להם; פיצל הזמנות עבור אותה עבודה או איחד הזמנות עבור עבודות שונות בניגוד לנוהל; הפיק הזמנות בעיכוב רב או בדיעבד בלי שגיבה זאת בחוזה מתאים; הפיק הזמנות עבודה שלא תאמו את מרכיבי הצעות המחיר, ולעתים אף בסכומים הגבוהים מאלה שנקבעו בהצעת המחיר.

אגף הכספים שילם מכוח הזמנות העבודה, בלי לאתר את טעויות החישוב שנפלו בהן, בלי להשוותן לחוזי ההתקשרות ובלי לדרוש מאב"ת לתקנן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מנהל אב"ת והעובד במחלקת התמחיר הקלו ראש בחובתם לבקר את תהליך ההתקשרות, את הצעות המחיר ואת התשלומים. הם לא חתמו על חוזים מתאימים עם בעלי המקצוע החיצוניים, לא דרשו הצעות מחיר מסודרות ולא בדקו באופן יסודי את הצעות המחיר שקיבלו. הם אישרו את הצעות המחיר, כפי שדרשו בעלי המקצוע. מנהל אב"ת ועובד מחלקת התמחיר אף אישרו הצעות מחיר שגויות וחתמו על הצעות מחיר שלא לפי נוהל זכויות החתימה. מדובר בהליך בלתי תקין שמעלה חשש כי שימשו "חותמת גומי" לבעלי המקצוע החיצוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאב"ת על ניהול בלתי תקין של מערך החשבונאות שבתחום אחריותו בפרויקט, ניהול לקוי של הזמנות ומסמכים מחייבים כגון חוזים, היעדר עקביות, ריבוי הזמנות של עבודה מאותו סוג, שינוי סכומים ללא הסבר, אי-שמירה על רצף, אי-דיוקים ואי-עדכון של הזמנות העבודה בהתאם להיקף העבודה בפועל. בשל כל אלה לא התאפשר מעקב אחר השימוש בתקציב ותשלום שכר טרחת מנהל הפרויקט, המתכננים ובעלי המקצוע וגבר החשש לטעויות.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לאגף הכספים, כי כשל בעבודת הבקרה והפיקוח על ההתנהלות החשבונאית בפרויקט ולא עמד על קיומם של חוזי העסקה מלאים; אישר הזמנות עבודה ואף שילם מכוחן אף שלא תאמו להצעות המחיר או לחוזי ההתקשרות. כמו כן הוא פעל בחוסר מקצועיות כאשר לא בדק את המסמכים לעומקם ואישר מסמכים וחישובים שגויים, וכן אישר מסמכים תקציביים וחשבונאיים אף שנחתמו בחריגה מנוהל זכויות חתימה. בכך הכשיר את פעולותיהם הלא תקינות של אב"ת, ואפשר תשלומי יתר לבעלי המקצוע.

התנהלות הפקולטה לכימיה בשלב ביצוע הפרויקט

חלקה של הפקולטה לכימיה בפרויקט כגורם המזמין היה אמור להיות משמעותי, והיה מצופה שתפעל לקידומו באופן המיטבי. הנוהל קובע כי לאחר אישור תכנית, הפקולטה יכולה לשנותה באישור הנשיא בלבד[[18]](#footnote-19), וכי עליה למנות נציג שישמש איש קשר עם הגורמים המקצועיים המועסקים בפרויקט. הנוהל אינו מסמיך את הפקולטה למנות בעלי מקצוע, לעסוק בבדיקה ובאישור של חשבונות ומסמכים חשבונאיים אחרים בפרויקט ולקבוע את שיטות העבודה בו.

ואולם בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי הפקולטה חרגה מתפקידה כמזמינת העבודה ועסקה בנושאים שאינם בתחום אחריותה ושאין לה ידע מקצועי בהם:

1. הפקולטה הייתה מעורבת באופן ישיר בהליך בחירתם של בעלי המקצוע החיצוניים והתנגדה למינוים של אחרים, אף שלא בחנה את התאמתם של בעלי המקצוע לעבודות הנדרשות ולא בדקה את איכות הצעותיהם ואת עלותן.
2. דקן הפקולטה היה מעורב בתהליך הכספי שאינו בתחום תפקידו או מומחיותו: הוא אישר חשבונות, כתבי כמויות והצעות מחיר קודם התשלום, לעתים אף בלי שהתעמק בתוכן החשבון שהוגש. בשל כך נגרמו עיכובים בתשלומים לבעלי המקצוע, ועיכובים בניהול הפרויקט ועלה חשש שגורמי הבקרה המקצועיים יסמכו ידם על הבקרה שערך הדקן.
3. אף שחברי הסגל אישרו כנדרש את התכנון המפורט עוד קודם הביצוע, במהלך הביצוע דרשה הפקולטה שינויים רבים - חלקם נוגעים לתכנון וחלקם לביצוע; חלק מהשינויים בוצע ללא האישורים הנדרשים. כמו כן נמצא כי הדקן לא מינה גורם שייצג את הפקולטה מול בעלי המקצוע החיצוניים וירכז את פניות חברי הסגל לשאר הגורמים בפרויקט. בשל כך לא היה גורם אחד שבידיו מלוא המידע ויכולת השליטה על התהליכים, ומגעי הפקולטה עם בעלי המקצוע התנהלו בערוצים רבים.
4. הפקולטה דרשה כי עבודות השיפוץ ייעשו בשלבים במעבדות שהחוקרים עבדו בהן באופן שוטף; הדבר גרם לעצירת עבודות השיפוץ לתקופות ארוכות. כמו כן, בזמן השיפוץ נותר במעבדות ציוד יקר ערך ומכשירים מרכזיים, בהם כאלה המחוברים למערכות קירור או למערכות אחרות; חלק מהציוד נפגע במהלך העבודות. הנהלת הטכניון לא מצאה לנכון לשקול חלופות לשיטת עבודה זו בטרם החל הפרויקט או בעיצומו. רק כשהוחלף מנהל הפרויקט במנהל פרויקט פנימי של אב"ת, הוא עמד על הקשיים והנזקים ודרש להפסיק מיד את שיטת העבודה האמורה ולפנות מעבדות במלואן בטרם ישופצו.

בהתנהלותה גרמה הפקולטה נזק ליישום הפרויקט - הפרויקט התארך יותר מן המתוכנן; נוצרו כפילויות בעבודות תכנון ובעבודות ביצוע שהביאו לגידול בעלויות; נגרמו עיכובים בתשלומים לבעלי המקצוע החיצוניים; הוצאו הוצאות גבוהות בגין בלאי וחידוש של הציוד במעבדות וניתנו הוראות הסותרות את הוראות מנהל הפרויקט. כמו כן, בהיעדר גורם אחד שמרכז את השינויים הנדרשים, עוקב אחריהם ומאשרם, נפגעה יכולת המעקב והתיאום בפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקולטה כי חרגה מתחום סמכותה כאשר הייתה מעורבת יתר על המידה בניהול הפרויקט, וכי נכון היה שתימנע מלעסוק במשימות שאינן בסמכותה ושאין לה הידע המקצועי הדרוש לביצוען: אישור חשבונות לתשלום, מעורבות בבחירה של בעלי המקצוע החיצוניים והתערבות בניהול העבודות בפרויקט. כמו כן היה עליה לפעול בהתאם לנוהל ולמנות גורם מרכזי שיפעל מול בעלי המקצוע. ראוי היה שאב"ת והנהלת הטכניון ימנעו מעורבות לא רצויה של אנשי הפקולטה בניהול הפרויקט וייתנו דעתם על השפעת מעורבות הפקולטה על התנהלות הפרויקט.

דקן הפקולטה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2015, כי הפקולטה התערבה בבחירת בעלי מקצוע חיצוניים רק במקרים שבהם התגלו בעיות שדרשו פתרונות מהירים, וכי הדבר נעשה בידיעתו ובאישורו של מנהל אב"ת. עוד ציין כי הוא חשש שהתשלומים לבעלי המקצוע מוגזמים ואינם עולים בקנה אחד עם הנדרש בפרויקט, ועל כן ביקש לבדוק אותם ולאשרם. הדקן הוסיף כי משהחל לאשר את החשבונות, גרם לאב"ת לבדוק אותם באופן קפדני יותר. לדבריו, ניסיונותיו למנות נציג לפקולטה עלו בתוהו, מפני שאיש מחברי הסגל לא הסכים לשמש בתפקיד, ועל כן נאלץ למלאו בעצמו. נוסף על כך הטכניון ציין בתשובתו כי הוא פעל תחת אילוצים רבים בסביבה "עובדת ומאוישת", ושיטת עבודה אחרת לא הייתה ישימה.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקולטה כי אף אם פעולותיה נעשו ממניעים חיוביים, הן גרמו לעירוב בין אחריות המזמין לבין אחריות הגורמים המנהלים בטכניון; למינוי בעלי מקצוע משיקולים לא עניינים ולא מקצועיים בלי לראות את התמונה הכוללת של ההתקשרות; ולהחלשת הפיקוח על ביצוע הפרויקט ועל ניהול תקציבו. עוד יש להעיר לפקולטה כי לא בחנה את שיטת העבודה במעבדות המאוישות ואת החלופות לה.

ראוי היה שהפקולטה והדקן העומד בראשה יימנעו ממעורבות יתר בניהול הפרויקט ויותירו אותו לגורמים בטכניון שאמונים על מערכי הבינוי, הפיקוח והבקרה.

טיפול הטכניון בדוחות הביקורת הפנימית ובליקויים שאותרו בפרויקטי בינוי

תקנון הטכניון[[19]](#footnote-20) ותקנון מבקר הטכניון[[20]](#footnote-21) קובעים כי מבקר הטכניון אחראי לביקורת הפנימית של הטכניון בכל הנושאים הנוגעים לפעולות הטכניון, מלבד נושאים אקדמיים מובהקים. תכלית הביקורת הפנימית בטכניון לסייע לוועד המנהל, באמצעות ועדת הביקורת, בביצוע משימותיו בתחומי הפיקוח והבקרה על ענייני הטכניון. לפיכך בודק המבקר לפי הצורך את החוקיות, הסדירות, הסבירות, היעילות, החיסכון וטוהר המידות בניהול המשק, הכספים והמינהל ביחידות המינהליות והאקדמיות של הטכניון ובגופים שבשליטתו. מבקר הטכניון פועל מטעם חבר הנאמנים (הקורטוריון)[[21]](#footnote-22) באמצעות ועדת הביקורת. הועד המנהל הוא האחראי למינויו של מבקר הפנים והפסקת כהונתו בטרם עת, על פי המלצות ועדת הביקורת ולאחר התייעצות עם נשיא הטכניון.

ב-2011 החלה יחידת הביקורת הפנימית בטכניון לבדוק את נושא הפרויקט. מאז ועד נובמבר 2015 התחלפו בטכניון ארבעה מבקרי פנים:

1. מבקר הפנים שערך את דוחות הביקורת הפנימית בנושא הפרויקט (להלן - המבקר הפנימי) סיים את כהונתו בשלהי 2013.
2. באוקטובר 2013 נכנס לתפקיד מבקר פנימי חדש. הוא שימש בו עד לשלהי 2014 (להלן - המבקר הפנימי החדש).
3. בנובמבר 2014 מינה הטכניון מבקר פנימי ממלא מקום, והוא כיהן בתפקיד עד ינואר 2015.
4. מאז ינואר 2015 מועסק בטכניון מבקר פנימי אחר (להלן - המבקר הפנימי הנוכחי).

ועדת הביקורת היא גוף שהקמתו מעוגנת בתקנון הטכניון. התקנון קובע כי ועדת הביקורת תהיה אחראית, בין היתר, לאישור תכנית העבודה השנתית של מבקר הפנים; דיון בדוחות מבקר הפנים; דיווח לוועד המנהל על פעולותיה והצעת אמצעים ליישום המלצות מבקר הפנים, מסקנותיו והמלצות נוספות לפי ראות עיניה, כמתבקש מממצאי מבקר הפנים.

דוחות הביקורת הפנימית

בעקבות בקשת דקן הפקולטה שהופנתה למנכ"לית הטכניון אז, ופנייתה של המנכ"לית למבקר הפנימי, ב-2011 החלה יחידת הביקורת הפנימית בטכניון לבדוק את ניהול הפרויקט. היחידה ערכה שלוש בדיקות. בעניין שתיים מהן הוגש דוח סופי, ובעניין והשלישית נכתבה טיוטה אך הטיפול בה לא הושלם.

**הדוח הראשון:** הנושאים הראשונים שבחנה הביקורת הפנימית, ושהדוח בעניינם הוגש לוועדת הביקורת בנובמבר 2011, היו שכרו של מנהל הפרויקט ומעורבות הפקולטה לכימיה בפרויקט והשלכותיה. דוח זה נדון בוועדת הביקורת והיא אימצה את המלצותיו.

**הדוח השני:** ביוני 2012, במהלך בדיקה שערכה הביקורת הפנימית בעניין שכר הקבלנים בפרויקט, דיווח המבקר הפנימי לסמנכ"לית התפעול בטכניון, כי במהלך עבודת הביקורת התגבשו גם ממצאים בעניין המתכננים בפרויקט. יחידת הביקורת הפנימית העבירה את הממצאים לעיון ההנהלה, כחלק מטיוטת הדוח בעניינם של הקבלנים, אך בינואר 2013 כללה אותם בדוח ביקורת נפרד על המתכננים. ועדת הביקורת קיבלה את ההמלצות הכלליות שהעלתה הביקורת הפנימית בדוח זה, אך לא אימצה את ההמלצות והמסקנות האישיות הרבות העולות ממנו והעבירה אותן לבחינת היועמ"ש[[22]](#footnote-23).

**טיוטת הדוח השלישי:** טיוטת הדוח השלישי עסקה בשכר הקבלנים ובין היתר בהתנהלות אב"ת ואגף הכספים. בהוראת ועדת הביקורת, העבודה על טיוטה זו לא הושלמה והיא לא גובשה לכדי דוח סופי.

טיפול הנהלת הטכניון וועדת הביקורת בדוחות הביקורת

התנהלות ועדת הביקורת

1. ועדת הביקורת הורתה בינואר 2013 למבקר הפנימי להעביר למנהל אב"ת החדש, שהחל בתפקידו בפברואר 2012[[23]](#footnote-24) (להלן - מנהל אב"ת החדש), את הטיפול בממצאי הביקורת של טיוטת הדוח השלישי בטרם גובשה לכדי דוח סופי, ודחתה את המשך עבודת הביקורת בנושא לשנה שלאחר מכן. שנתיים לאחר מכן היא קיבלה דיווח מהמנכ"ל בנוגע לבדיקת הנהלת הטכניון והחלטתה בעניין הקבלנים והסתפקה בכך. במרץ 2015 טרם כללו המבקר הפנימי הנוכחי וועדת הביקורת את השלמת הדוח השלישי בתכנית העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת הביקורת על שהעבירה את סמכות הבדיקה והטיפול בממצאי טיוטת הדוח השלישי למנהל אב"ת החדש, אשר תפקוד אגפו היה ממושאי הביקורת, בטרם גובשה הטיוטה לכדי דוח סופי. בכך, לא מימשה את עצמאותה ואי-תלותה בהנהלת הטכניון.

בתשובת המבקר הפנימי הנוכחי מנובמבר 2015 ובתשובת הטכניון צוין, כי בתיאום עם יו"ר ועדת הביקורת הנוכחית, תכנית העבודה השנתית של הביקורת הפנימית לשנת 2016 עוסקת בפרויקטים של בינוי ושיפוץ ותבחן גם את יישום ההמלצות שהובאו בדוחות קודמים.

1. תקנון מבקר הטכניון אינו קובע כמה זמן לפני התכנסות ועדת הביקורת יש להגיש לחבריה ולמשתתפים בישיבה את חומר הרקע הדרוש להם לשם דיון יעיל וענייני; המבקר הפנימי הנוכחי ציין בתשובתו כי הוא נוהג להעביר לוועדה מסמכים כשבועיים לפני התכנסותה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו מקרים שבהם הגישו המבקר הפנימי והיועמ"ש לוועדת הביקורת מסמכים (לעתים ארוכים ומורכבים) בסמוך למועד התכנסותה, ולא ניתן לכמה מחבריה ומשתתפי הישיבה פרק זמן ראוי לעיין בהם וללמוד אותם קודם קבלת החלטות בעניינם. אף על פי כן, ניהלה הוועדה דיונים בנושאי המסמכים, ואף קיבלה החלטות משמעותיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת הביקורת כי בנסיבות אלה עולה חשש שנפגעה היכולת של חלק מחבריה לקבל החלטה מיטבית על בסיס מלוא המידע שנדרש להם להבנת הנושאים לעומקם.

בדיקה מקצועית ומשפטית של ממצאי הדוח הראשון והשני

1. **מינוי יועץ חיצוני לבדיקת שכר מנהל הפרויקט ושכר המתכננים:** בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי היועמ"ש החליט ביוני 2012, במהלך עבודת הביקורת על הדוח השני, להיעזר ביועץ חיצוני לבדיקת שכרם של מנהל הפרויקט והמתכננים, וזאת ללא הליך בחירה שקוף. אף שבדיקת היועץ החיצוני הייתה חלק מהליך הבדיקה שהטילה ועדת הביקורת על היועמ"ש, הוועדה לא דנה בצורך בקבלת ייעוץ מקצועי או בזהות היועץ.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועמ"ש כי היה עליו לקיים הליך שקוף לבחירת היועץ החיצוני, בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו, החלים על המוסדות להשכלה גבוהה, ובהתאם לנוהל רכש והתקשרויות בארץ ובחו"ל לפי תקנות חובת מכרזים של הטכניון (להלן - נוהל רכש והתקשרויות), שכבר היו בתוקף בתקופה זו.

1. **בדיקת שכר מנהל הפרויקט:** היועץ החיצוני ציין בחוות דעתו מ-2013 כי נראה ששכרו של מנהל הפרויקט חריג ואינו תואם את תעריף משהב"ט. בעקבות זאת המליץ היועמ"ש לוועדת הביקורת לקיים שימוע למנהל הפרויקט. ועדת הביקורת העבירה את הטיפול בנושא להנהלת הטכניון.

הביקורת העלתה כי הטכניון לא קיים שימוע למנהל הפרויקט, ורק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, בינואר 2015 - שנתיים לאחר העברת הנושא לטיפול ההנהלה ושלוש שנים לאחר שוועדת הביקורת הטילה את בדיקת שכר מנהל הפרויקט על הייעוץ המשפטי - הציג היועמ"ש לוועדת הביקורת טיוטת כתב תביעה, ולפיה דורש הטכניון ממנהל הפרויקט להשיב לו תשלומי יתר. במקביל, הטכניון הציע למנהל הפרויקט לעמוד לשימוע - מנהל הפרויקט דחה את ההצעה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הטכניון ולוועדת הביקורת, כי מן הראוי היה לקיים את השימוע למנהל הפרויקט סמוך למועד הגשת המלצת היועמ"ש, ולא להמתין עד לגיבוש טיוטת כתב תביעה נגד מנהל הפרויקט כדי לממש את הליך השימוע. לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בשיהוי בלתי סביר.

במאי 2015 הגיש הטכניון כתב תביעה כנגד מנהל הפרויקט, לשם השבת תשלומי יתר שהועברו לו.

1. **בדיקת שכר המתכננים:** כאמור, היועמ"ש פנה להתייעץ עם יועץ חיצוני בנוגע לשכר המתכננים עוד במהלך עבודת המבקר הפנימי על הדוח השני וכחצי שנה בטרם הוגש הדוח לוועדת הביקורת. לאחר הגשת הדוח השני פנה היועמ"ש ליועץ החיצוני, לשם מתן חוות דעת הנדסית בנושא. ביוני 2013 הגיש היועץ החיצוני חוות דעת הנדסית בנוגע לשכר המתכננים.

מחוות הדעת ההנדסית עלה כי היועמ"ש הנחה את היועץ החיצוני להשלים את חוות דעתו, אף שזה הבהיר לו כי חסרים לו מסמכים מהותיים ומידע חשוב שבלעדיהם לא יוכל להסיק מסקנות בנושא.

עם קבלת חוות הדעת ההנדסית הגיש היועמ"ש את חוות דעתו המשפטית לוועדת הביקורת. בהתבסס על חוות הדעת של היועץ החיצוני ועל נימוקים משפטיים וכלכליים אחרים, חיווה את דעתו שאין מקום לנהל הליך נגד המתכננים. ועדת הביקורת אימצה את חוות דעת היועמ"ש ואת המלצתו להימנע מהגשת תביעה כנגד המתכננים, אף שידעה כי חוות הדעת של היועץ החיצוני לא התבססה על כל המסמכים הנדרשים. יצוין, כי מסמכים אלו לא נשמרו באב"ת ובאגף הכספים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היועמ"ש וועדת הביקורת של הטכניון קיבלו את חוות הדעת, על אף שחסרו מסמכים מהותיים לביסוסה. כמו כן, ראוי היה שאב"ת ואגף כספים ישמרו על כל מסמכי הפרויקט הדרושים למעקב ובקרה.

כשנה לאחר הגשת חוות הדעת של היועץ החיצוני בנושא שכר המתכננים, מצא הטכניון 50 תיקים נוספים ובהם מסמכים הנוגעים לפרויקט. אף על פי כן הוא לא ביקש מהיועץ החיצוני לבחון אם יש במסמכים אלה כדי להשפיע על חוות הדעת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משנמצאו מסמכים נוספים, לא העבירו אותם לעיונו של היועץ החיצוני, ולא בחנו אם יש בהם כדי להשלים את המידע החיוני שחסר לו, והאם יש בהם כדי לשנות את מסקנותיו.

בתשובת היועמ"ש למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 (להלן – תשובת היועמ"ש) הוא ציין כי הנימוקים המשפטיים היו הבסיס העיקרי של חוות דעתו, ודי היה בהם כדי לבסס את המלצתו שלא להגיש תביעה כנגד המתכננים. לטענת היועמ"ש, חוות הדעת ההנדסית של היועץ החיצוני רק חיזקה את הטיעונים המשפטיים. לפיכך, ציין היועמ"ש בתשובתו, שלא מצא צורך בבדיקת שאר המסמכים שנמצאו ובעדכון חוות הדעת.

ועדת הביקורת ציינה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2015 וינואר 2016 (להלן - תשובת ועדת הביקורת), כי התרשמה מחוות דעת היועץ החיצוני, שעל אף היעדר המסמכים אפשר לקבוע שאין בסיס לתביעות כנגד המתכננים. היא העדיפה את חוות הדעת החסרה על דוח הביקורת הפנימית, שמצאה שאינו מושתת על חוות דעת מקצועית. כמו כן הבהירה ועדת הביקורת כי קיבלה את חוות הדעת המשפטית משום שהייתה מבוססת על נימוקים שלא כולם קשורים לחוות הדעת המקצועית.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את נחישות ועדת הביקורת לבחון את תשלומי היתר למתכננים. ראוי היה שתשלים את הבדיקה ותעביר ליועץ החיצוני את המסמכים החסרים שנמצאו לבסוף, כדי שהחלטתה בנוגע להתנהלות הטכניון במסגרת העסקת מתכננים ושכרם תהיה מושכלת.

1. **מינויו של היועץ החיצוני למנהל פרויקט:** בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בפברואר 2013 השתתף היועץ החיצוני במכרז שקיים הטכניון ליצירת מאגר מנהלי פרויקטים, וביולי 2013 הודיע לו הטכניון כי ייכלל במאגר זה.

באוגוסט 2013 החל בטכניון הליך אישור שכר טרחתו של היועץ החיצוני עבור ניהול פרויקט חדש בטכניון. משרד מבקר המדינה בחן את הליך ההתקשרות (בלי לבחון את שאלת התאמתו של היועץ החיצוני לתפקיד מנהל הפרויקט), ומצא כי נפלו בו פגמים:

* 1. חוק חובת המכרזים, התקנות שתוקנו מכוחו ונוהל רכש והתקשרויות מחייבים תחרות בין מציעים (גם במקרים שבהם יש מאגר ספקים). למרות זאת, נמצא כי הצעת המחיר של היועץ החיצוני אושרה בלי שהתבקשו הצעות נוספות, וללא הליך בחירה שקוף.
  2. הצעת המחיר של היועץ החיצוני אושרה עקרונית על ידי המשנה למנכ"ל (שמונה בינואר 2014 למנכ"ל הטכניון), בלי שנבדקה מבחינה מקצועית על ידי מנהל אב"ת החדש או אגף הכספים, האחראי לבדיקת הצעות מחיר.
  3. הליך ההתקשרות החל בטרם חתם הטכניון עם היועץ החיצוני על חוזה מסגרת לניהול פרויקטים בטכניון.
  4. ועדת המכרזים של הטכניון אישרה את המינוי בדיעבד, כמפורט להלן:
     1. היועץ החיצוני החל בעבודתו חודשים רבים בטרם התכנסה ועדת המכרזים ודנה במינויו.
     2. מעיון בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים, עולה כי ועדת המכרזים הייתה מודעת לכך שהיועץ החיצוני נבחר עוד בטרם התכנסותה, וכי לה נותר רק לאשרר בחירה זו.
     3. הוועדה אישרה את מינויו בפברואר 2014, לאחר שאגף הכספים ואב"ת החלו להכין את הזמנת העבודה ליועץ. על הזמנת העבודה צוין כי היא מבוססת על חוזה עבודה מפורט שטרם נחתם באותה עת.
     4. מרבית חברי ועדת המכרזים אישרו באופן עקרוני את שכרו של היועץ החיצוני בין אוגוסט 2013 לפברואר 2014, בטרם התכנסה הוועדה[[24]](#footnote-25).
     5. על אף שיו"ר הוועדה (המנכ"ל) אישר את מינוי היועץ החיצוני למנהל הפרויקט החדש (עוד כשאישר את הצעת המחיר שהגיש היועץ), בפרוטוקול ישיבת הוועדה צוין כי מנהל אב"ת החדש הוא שבחר ביועץ.

בתשובתו ציין מנהל אב"ת החדש כי מנהל הפרויקט נבחר בשל ניסיונו המקצועי, במטרה לחלק בצורה הוגנת את הפרויקטים למנהלים המתאימים במאגר. מנהל אגף התמחיר בחן את התאמת הצעת המחיר לתעריף משהב"ט, ובשל סכומה הגבוה העביר אותה לאישור המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אב"ת החדש, כי לתהליך הבחירה שפירט בתשובתו אין כל עדות במסמכי ההתקשרות. מכל מקום, מדובר בהליך לא תקין, שכן הוא קדם להחלטת ועדת המכרזים ונעשה בלא סמכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים, ובראשה המנכ"ל, כי אישרה את המינוי למראית עין בלבד, ללא הליך בחירה שוויוני ושקוף. היא פעלה בניגוד להוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו, בניגוד לנוהל רכש והתקשרויות ובלי לבדוק הצעות מחיר נוספות.

הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שהממצאים וההמלצות של הביקורת הפנימית בנוגע לפרויקט שיפוץ הפקולטה לכימיה, לרבות הממצאים וההמלצות בעניין דרכי ההתקשרות עם בעלי המקצוע, היו אמורים לעמוד כנר לרגליה.

טיפול ההנהלה בדוח השלישי

טיוטת הדוח השלישי, שעניינה שכר הקבלנים והתאמת ביצוע הפרויקט לתכנון, הוגשה לוועדת הביקורת בינואר 2013. בטיוטה הצביעה הביקורת הפנימית על ליקויים הנוגעים לשכר הקבלנים, שהביאו לתשלומי יתר של כ-1.2 מיליון ש"ח. ועדת הביקורת החליטה שלא לדון בטיוטה, אלא להעבירה לטיפול הנהלת הטכניון. במועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה טיוטת הדוח טרם הבשילה לכדי דוח סופי.

רק כשנה לאחר הגשת הטיוטה לוועדת הביקורת, בפברואר 2014, פנתה סמנכ"לית התפעול אל סמנכ"לית הכספים וביקשה למנות יועץ חיצוני לבדיקת שכר הקבלנים (נוסף על היועץ החיצוני שבדק את שכר המתכננים ומנהל הפרויקט). היועץ שנבחר הוא מהנדס שמונה זמן קצר קודם לכן להעניק לטכניון שירותי בקרה תקציבית וכספית בתחום הבינוי (להלן - המהנדס).

**חוות הדעת בנוגע לשכר הקבלנים:** במהלך בדיקתו העלה המהנדס ממצאים הנוגעים לשכרם של כמה קבלנים, ובעקבות המלצתו פנה הטכניון לשני קבלנים לצורך בירור שכרם. אחד מהקבלנים לא השיב והטכניון לא שב ודרש את תשובתו.

הטכניון ציין בתשובתו כי לא שב ופנה לקבלן אשר לא השיב בשל צבר של סיבות ובהן חלוף הזמן הרב, הסכום הקטן שעליו מדובר, והיעדר תשתית עובדתית מבוססת לתשלום ביתר.

בפברואר 2015 הגיש המהנדס לחשבת הטכניון את חוות דעתו הסופית בנוגע לחשבונות של 11 קבלנים. המהנדס ציין בחוות דעתו כי חסרו לו מסמכים הדרושים לבדיקה מלאה של שכר הקבלנים (מסמכים שלא אותרו בטכניון או אצל בעלי המקצוע)[[25]](#footnote-26), ובהיעדרם לא היה יכול להשלים את בדיקתו.

במרץ 2015 הגיש היועמ"ש (שבאותה עת שימש נותן שירותים לטכניון) חוות דעת משפטית בנוגע לשכר הקבלן הראשי, ובה התייחס בין היתר לחוות דעת המהנדס, וקבע כי אין מקום לפתוח כנגדו הליך להשבת הכספים, אף אם שולמו ביתר. הנהלת הטכניון, בהתבסס על חוות דעתם של המהנדס ושל היועמ"ש, החליטה שאין מקום לנקוט הליכים משפטיים כנגד אף אחד מהקבלנים. באפריל 2015 המנכ"ל דיווח על כך לוועדת הביקורת וציין כי יעביר את המסמכים לעיון הוועדה. ועדת הביקורת הסתפקה בדיווחו של המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועמ"ש ולהנהלת הטכניון, כי גם בנוגע לשכר הקבלנים, ההחלטה שלא לפעול כנגד הקבלנים התבססה על מידע חלקי בשל היעדר מסמכים באב"ת ובאגף הכספים.

אי-שביעות רצון של ועדת הביקורת, הנהלת הטכניון והיועמ"ש מעבודת הביקורת הפנימית

ועדת הביקורת, הנהלת הטכניון והיועמ"ש ציינו בתשובותיהם כי לא היו שבעי רצון מעבודת המבקר הפנימי, המבקר הפנימי החדש ויחידת הביקורת הפנימית בנוגע לדוחות הביקורת על הפרויקט, וכי העלו זאת על הכתב כבר בשנת 2012. לטענתם, בדוחות הביקורת הפנימית ובאופן התנהלותה של יחידת הביקורת הפנימית בגיבוש הדוחות ובמגעיה עם ועדת הביקורת ועם הגורמים בטכניון נפלו ליקויים מהותיים, מקצועיים ואחרים, אשר הביאו לאבדן האמון במבקר הפנימי, במבקר הפנימי החדש וביחידת הביקורת, ובהם: כתיבת דוחות ללא קבלת תגובות ממושאי הביקורת, הסקת מסקנות ללא בדיקות ראויות, קביעת עובדות ומסקנות שגויות, דיווחים כוזבים ושיבוש הליכי בדיקת דוחות הביקורת. לדעתם, דוחות הביקורת הפנימית אינם אמינים ולא ניתן להתבסס עליהם; עמדתם הביאה לצעד חריג שבו החליטה ועדת הביקורת שלא לקבל את חלקם. עוד ציינו כי בשל הפגמים נגרם עיכוב ממושך בעבודת הביקורת הפנימית (ובבדיקת הטכניון) בנוגע לדוחות השני והשלישי.

משרד מבקר המדינה מציין כי בדוח ביקורת זה לא נבדקה עבודת הביקורת הפנימית.

טיפול הטכניון בליקויים בפרויקטי בינוי

אי-הסדרת נהלים בתחום הבינוי

במרוצת השנים נעשו בטכניון שינויים רבים בתחום הבינוי, הן במבנה הארגוני והניהולי והן בדרכי העבודה בתחום זה, ולכן הנוהל כולל הוראות והסדרים אשר חלקם אינם רלוונטיים וקובע הוראות לאגפים ולבעלי תפקידים שאינם קיימים עוד. כמו כן, הוא אינו מסדיר באופן יעיל את סדרי ההתקשרות עם בעלי מקצוע חיצוניים המועסקים בפרויקט בינוי, את התנאים החלים עליהם, את אופן קביעת שכרם ואת סדרי ההתחשבנות הכספית השוטפת עמם; וכן את אמצעי הבקרה וסדרי הבדיקה הקשורים להתחשבנות הכספית.

עוד ב-2009 פרסם הטכניון נוהל לעדכון, הכנה ופרסום של נהלים והוראות מינהל (להלן - נוהל עדכון הנהלים)[[26]](#footnote-27), שמטיל על יחידת ארגון ושיטות[[27]](#footnote-28) ועל גורמים נוספים בטכניון[[28]](#footnote-29) את האחריות לתיקון נהלים קיימים ולכתיבת חדשים.

אף שכבר בדצמבר 2011, בעקבות עבודת הביקורת הפנימית, הורתה ועדת הביקורת להנהלת הטכניון לעדכן את הנהלים הנוגעים לבינוי, ואף שהנהלת הטכניון דיווחה לוועדת הביקורת כי עשתה כן[[29]](#footnote-30), מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת, אב"ת והנהלת הטכניון טרם עדכנו את הנהלים הללו. אמנם שני נהלים נכנסו לתוקפם ב-2011 ונוהל נוסף ב-2013[[30]](#footnote-31), אך נהלים נוספים הושלמו רק במהלך הביקורת[[31]](#footnote-32).

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הטכניון, כי לא הציגה לוועדת הביקורת את פירוט הנהלים שעדכנה עד אותה עת. אשר לוועדת הביקורת, היא הסתפקה בדיווח זה ולא דרשה לדעת אם כל הנהלים עודכנו, ואם לא - מה לוח הזמנים להשלמת המשימה.

בתשובתו הסביר הטכניון כי בשנים האחרונות אישר שבעה נהלים נוספים הנוגעים לפרויקטי בינוי. התהליך דרש זמן וארגון, ועל כן נעשה בהדרגה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הטכניון כי אף שחלפו כשש שנים מאז שהופץ נוהל עדכון הנהלים, ואף שחלפו כארבע שנים ממועד הגשת הדוח הראשון והנחיית ועדת הביקורת, היא טרם השלימה את כתיבת הנהלים החדשים הנדרשים והטמעתם. מדובר בשיהוי בלתי סביר, אשר עלול לגרום לניהול כושל של פרויקטי בינוי נוספים בטכניון. על הטכניון למפות את נהליו, לאתר את אלה הדורשים עדכון ולקבוע לוח זמנים להשלמת העדכון.

מעקב חשבונאי

1. אחת מהמלצות הביקורת הפנימית, שחזרה גם בחוות דעת היועץ החיצוני לטכניון בנושא שכר המתכננים, הייתה לשקול אם יש מקום להמשיך בשיטת ההתקשרות הפאושלית של אב"ת עם מתכננים ויועצים חיצוניים; בסיום כל פרויקט לבצע תחשיב עדכני של שכר הטרחה ולערוך התחשבנות כספית על פי עלות הביצוע בפועל. בעקבות זאת המליצה ועדת הביקורת לטכניון בינואר 2013 להימנע מהתקשרות עם ספקים בשיטה הפאושלית.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי הטכניון המשיך להתקשר עם מנהלי פרויקטים לצורכי ניהול התכנון בשיטה הפאושלית - דהיינו שכר התכנון נקבע בהתאם לאומדן, ואינו משתנה אם האומדן משתנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאב"ת כי על אף המלצת יחידת הביקורת הפנימית, חוות הדעת של היועץ החיצוני והמלצת ועדת הביקורת, הוא ממשיך להשתמש בשיטה הפאושלית לתשלום שכר מנהלי הפרויקטים עבור שלב התכנון.

1. הביקורת הפנימית העלתה טענות רבות כנגד העובד במחלקת התמחיר ומנהל אב"ת בדבר קביעת שכרם של בעלי המקצוע החיצוניים והמעקב התקציבי. המלצתה הייתה לערוך ארגון מחודש באב"ת ובין היתר:
   1. לבחון את המשך העסקתו של מנהל אב"ת ששימש בתפקיד במהלך הפרויקט.
   2. לבחון מחדש את מכלול הנושאים הנמצאים בטיפולו של העובד במחלקת התמחיר ולמנות גורם אחר שיטפל בהתקשרות החוזית ובהתחשבנות הכספית עם גורמי חוץ.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ביולי 2011 קיים הטכניון שימוע למנהל אב"ת, בעקבותיו ובעקבות דוחות הביקורת הפנימית סיים את תפקידו. בדצמבר 2012 הודיעה ההנהלה לוועדת הביקורת כי העובד במחלקת התמחיר הועבר מתפקידו וחזר לשמש מנהל פרויקטים פנימי.

הטכניון ציין בתשובתו כי לנוכח דוחות הביקורת הפנימית ערך שינויים בהתנהלות התקציבית, ובין היתר מינה מנהל חדש למחלקת התמחיר וערך בה רביזיה מהותית; הכפיף את אב"ת לסמנכ"לית התפעול כדי להגביר את תקינות פעולות האגף ואת הפיקוח עליהן; דרש כי ההתקשרויות עם בעלי המקצוע החיצוניים ילוו בתחשיבי שכר מפורטים שייבחנו על ידי מחלקת תמחיר; אגף הכספים משתמש בתכנה העוקבת אחר התקדמות הפרויקט וביצוע התשלומים לקבלנים; נוספו נהלים הדורשים אישורים עבור תשלומים חריגים; אגף הכספים מעורב בהיבטים הכספיים של הפרויקט משלביו המוקדמים (לרבות גיבוש התקציב); חשבות הטכניון בודקת את ההתחשבנויות עם הספקים; הטכניון חתם על הסכמי מסגרת עם מתכננים ומנהלי פרויקטים המבוססים על תעריף משהב"ט, ואימץ חוזי התקשרות חדשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחיוב את הפעולות שנקטו הנהלת הטכניון וועדת הביקורת ביישום המלצות הביקורת הפנימית, ובכלל זה הטמעת שינויים במערך הבינוי, החשבונאות וההתקשרויות. עם זאת, ראוי שהם ישלימו את בחינת תהליכי העבודה של גורמי הפיקוח והבקרה בפרויקטי בינוי, ויוודאו הטמעת נהלים חדשים. כמו כן, עליהם לבחון את האפקטיביות של השינויים ואת השפעתם על ההתנהלות החשבונאית והתקציבית בפרויקטי בינוי בטכניון.

הסדרת ליווי הפקולטה לפרויקטי בינוי

הנוהל קובע כי חבר סגל (אקדמי או מינהלי) בפקולטה ייצג אותה מול שאר הגורמים המעורבים בפרויקט בכל הנושאים הקשורים אליו. כן נקבע כי בפרויקטים של תוספות גדולות למבנה של פקולטה, תייצג אותה ועדת בניין יחידתית ובפרויקטים אחרים ישמש ראש הפקולטה או מיופה כוחו כנציג היחידה.

ועדת הביקורת אימצה את המלצת הביקורת הפנימית, ולפיה בכל פרויקט בינוי או שיפוץ יקפיד הטכניון למנות חבר סגל שישמש הנציג הבלעדי של הפקולטה מול מינהלת הפרויקט. בהמשך לכך, החליטה הנהלת הטכניון כי פרויקטי בינוי ילוו על ידי איש סגל אקדמי (שאינו הדקן).

בניגוד לאמור, סמנכ"לית התפעול ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015, כי לטכניון אין נוהל המחייב ליווי אקדמי לפרויקטים, וכי בפרויקטים גדולים מומלץ למנות מלווה אקדמי, אך איש הקשר הוא הדקן.

ממסמך שמסרה הסמנכ"לית למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2015-2011 מונו מלווים אקדמיים לתשעה פרויקטים בלבד (שניים מהם לוו על ידי דקן הפקולטה, בניגוד לנוהל ולהחלטת ההנהלה). עם זאת, באותה תקופה נוהלו בטכניון לפחות 12 פרויקטים נוספים בסדרי גודל דומים, אך לא מונה להם מלווה אקדמי בניגוד לנוהל, להחלטות ועדת הביקורת וההנהלה.

מתגובת סמנכ"לית התפעול עולה כי בעלי התפקידים הרלוונטיים בטכניון לא הכירו את ההוראה המחייבת ליווי אקדמי לפרויקטים ולכן לא פעלו על פיה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הטכניון כי ראוי היה שתפעל בהתאם לנוהל, להמלצת המבקר הפנימי וועדת הביקורת ולהחלטת ההנהלה ותמנה לכל פרויקט בינוי מלווה אקדמי, כדי לאפשר ניהול תקין, מאורגן ויעיל. על הטכניון להטמיע הליך מסודר למינוי מלווה מטעם הפקולטות לכל פרויקט בינוי.

הטכניון מסר בתשובתו כי באוקטובר 2015 אושר נוהל ניהול ופיקוח פרויקטי בינוי ותשתיות.

סיכום

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל נחשב לאחד המוסדות המובילים בתחומו בעולם. בספטמבר 2006 קיבל הטכניון תרומה, ומתוכה הועידה הנהלת הטכניון כ-37 מיליון ש"ח לשיפוץ בניין הפקולטה לכימיה - פרויקט סבוך, שהחל ב-2006 ובמועד סיום הביקורת טרם הסתיים.

הביקורת הפנימית של הטכניון העלתה שורה של ליקויים חמורים בהתנהלות הטכניון בפרויקטי בינוי בכלל ובפרויקט שיפוץ הפקולטה לכימיה בפרט. בחודשים ספטמבר 2014 עד יולי 2015 בחן משרד מבקר המדינה היבטים בניהול הפרויקט, באופן נפרד מדוחות הביקורת הפנימית, והעלה ממצאים נוספים. מתוך מכלול הממצאים שעלו עולה תמונה של כשל בניהול הפרויקט, בפיקוח ובבקרה עליו ועל תקציבו וכן באופן ההתקשרות עם בעלי המקצוע שהועסקו בו, לרבות קביעת שכרם והתשלומים שהועברו להם. כמו כן בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים באופן הטיפול של ועדת הביקורת והנהלת הטכניון בדוחות הביקורת הפנימית.

הביקורת העלתה כי אב"ת בטכניון, האחראי לפרויקטי בינוי ושיפוץ, כשל בניהול הפרויקט, בפיקוח ובבקרה עליו וכן באופן ההתקשרות עם בעלי המקצוע החיצוניים שהועסקו בו, לרבות קביעת שכרם והתשלומים שהועברו להם. אגף הכספים בטכניון התרשל במילוי תפקידו, לא קיים פיקוח ובקרה על ניהול תקציב הפרויקט ושילם תשלומי יתר לבעלי המקצוע שהועסקו בו. הפקולטה לכימיה התערבה בניהול הפרויקט מהבחינה התכנונית, הביצועית והתקציבית ותרמה להגדלת העלויות ולהימשכותו של הפרויקט יותר מן המתוכנן. התנהלותם של הגורמים בטכניון מעלה חשש לזילות בכספי התרומה ולהיעדר ריסון בנוגע להוצאות הפרויקט.

ועדת הביקורת, שהיא זרועו הארוכה של הוועד המנהל של הטכניון, הורתה למבקר הפנימי להעביר למנהל אב"ת החדש את הטיפול בממצאים שבטיוטת הביקורת של הדוח בנושא הקבלנים בטרם גובשה לכדי דוח סופי, ודחתה את המשך עבודת הביקורת בנושא לשנה שלאחר מכן. הוועדה קיבלה החלטות על סמך חוות דעת לא מבוססות ולא עקבה אחר טיפול ההנהלה בהחלטותיה בדבר יישום המלצות הדוחות.

הנהלת הטכניון פעלה לתיקון ליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית ולהסדרת ניהול פרויקטי בינוי. תיקון הליקויים אורך זמן רב וטרם הסתיים.

על הנהלת הטכניון להשלים את תיקון הליקויים בניהול פרויקטי הבינוי בטכניון, לרבות השלמת הנהלים בנושא והטמעתם בקרב העובדים. כמו כן, על ועדת הביקורת לעקוב אחר ביצוע החלטותיה ולדרוש מהגורמים המבצעים עדכונים שוטפים ומפורטים.

1. מדינת ישראל - משרד הביטחון (אגף בינוי) - הממונה על התקשרויות עם מתכננים ויועצים במערכת הביטחון, **תעריפים ונהלים לעבודות תכנון במערכת הביטחון**, יולי 1996 ("הספר הצהוב"). [↑](#footnote-ref-2)
2. היועץ המשפטי של הטכניון מונה בדצמבר 2011. [↑](#footnote-ref-3)
3. מנהל אב"ת החדש מונה בפברואר 2012 וכיהן עד מאי 2015. [↑](#footnote-ref-4)
4. ברשימת הנהלים נרשם כי הנוהל הוא משנת 1984, אך עיון בו מעלה כי נכנס לתוקפו ב-1981 ועודכן לאחרונה ב-1982. [↑](#footnote-ref-5)
5. עד לשנת 2013, אז נכנס לשימוש בטכניון נוסח חוזה חדש למנהלי פרויקטים. [↑](#footnote-ref-6)
6. לפי היקף הפרויקט ומהותו ובהתאם לעומס העבודה. [↑](#footnote-ref-7)
7. רק באוגוסט 2010 (לאחר שמונו מנהל הפרויקט והמתכננים) נכנסו לתוקפן תקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), התש"ע-2010. ולאחריהן, בפברואר 2011, נכנס לתוקפו נוהל חדש בטכניון - "נוהל רכש והתקשרויות בארץ ובחו"ל לפי תקנות חובת מכרזים". [↑](#footnote-ref-8)
8. בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב הטכניון כי מנהל אב"ת עדכן בעל פה את הממונים עליו בעניין, אך מנכ"ל הטכניון שכיהן במועד בחירת מנהל הפרויקט ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא ידע על קשרים אלה. [↑](#footnote-ref-9)
9. תעריף משהב"ט קובע הנחות בסיסיות, המשמשות לקביעת שכר טרחת בעלי המקצוע, בהתבסס על נוסחת שכר טרחה: ערך המבנה x מכסת שכר היסוד (ב-%) x סה"כ השירותים החלקיים x מקדם משרד הביטחון (0.9) x מקדם האתר. כמו כן, כולל התעריף הנחיות ספציפיות לגבי מקצועות. [↑](#footnote-ref-10)
10. בתחרות שקיים הטכניון לקראת התקשרות בחוזה המסגרת עם מתכננים, יועצים וקבלנים (מ-2011), הוסדר השימוש בתעריף משהב"ט, ומאז מוסדר הדבר גם בחוזי העבודה המשמשים להתקשרות. [↑](#footnote-ref-11)
11. תעריף משהב"ט קובע כי משכר האדריכל (ובהתאם משכר מנהל הפרויקט) יש לנכות את ערך המערכות - קרי, ערך הציוד והמתקנים המספקים כוח והתנעה, מדחסים, מפוחים, משאבות וכדומה. [↑](#footnote-ref-12)
12. המסמך לחישוב יתרת שכ"ט נערך לאחר סיום התכנון המפורט ולקראת התחלת שלב הביצוע בפרויקט, במטרה לחשב מהי יתרת השכר שיש לשלם למנהל הפרויקט נוסף על השכר ששולם. הסכום הסופי במסמך כולל את כל ההזמנות שהופקו לו עד אותו שלב. [↑](#footnote-ref-13)
13. קיימת מחלוקת מי באב"ת היה מעורב בהכנת המסמך - העובד במחלקת התמחיר, מנהל אב"ת או שניהם. לטענת העובד במחלקת התמחיר, המסמך נערך בפגישה משולשת (עם מנהל הפרויקט), ובהכנת המסמך היו מעורבים מנהל אב"ת ומנהל הפרויקט. לטענת מנהל אב"ת, הוא לא היה מעורב בהכנת המסמך כלל, למעט חתימתו עליו. לטענת מנהל הפרויקט, את המסמך הכינו באב"ת, והוא רק אישר אותו (אם כי כתב ידו מופיע על אחת הטיוטות). [↑](#footnote-ref-14)
14. חוזה פאושלי (שלם) מכתיב מערכת הקצאת סיכונים של שני הצדדים שחותמים, לאחר שכל אחד מהם מעריך, כמידת יכולתו, מה התשומות הצפויות, מתוך הסכמה שהמחיר המוסכם הוא סופי. מערך סיכונים זה מתבטא במחיר החוזי, הכולל ומשקף את הערכת הצדדים בדבר פוטנציאל התממשות הסיכון. עם זאת, חוזה פאושלי הוא בר שינוי. [↑](#footnote-ref-15)
15. כתב כמויות מתאר את החומרים, החלקים והעבודה הנחוצים לבנייה או ייצור של מוצר או פרויקט כלשהו, כמותם ומחיריהם, והוא מסייע בין היתר לאומדן עלות הפרויקט. הכנת כתב כמויות היא חלק מהתכנון המפורט שמבצעים המתכננים. [↑](#footnote-ref-16)
16. או מנהל אב"ת בהיעדר סגן. [↑](#footnote-ref-17)
17. מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ג** (2013), היבטים בניהול המכון הטכנולוגי בחולון, עמ' 1391-1365. [↑](#footnote-ref-18)
18. אם השינויים הם ביזמת הקבלן או אב"ת (לאחר הסכמת הפקולטה), יש צורך באישור המשנה לנשיא למינהל ופיננסיים. [↑](#footnote-ref-19)
19. הטכניון, חוקה ותקנון, שהתקבלו על ידי חבר הנאמנים (הקורטוריון) במושבו באפריל 1953 ותיקונו מיוני 2012. [↑](#footnote-ref-20)
20. הטכניון - הוועד המנהל, תקנון מבקר הטכניון (אושר על ידי הוועד המנהל ב-25.5.10), מאי 2010. [↑](#footnote-ref-21)
21. הרשות העליונה של הטכניון, אשר מוגדרת בתקנון הטכניון כמי שתפקידה לפקח על ניהול ענייניו, עסקיו ונכסיו. [↑](#footnote-ref-22)
22. בשיתוף עורך דין נוסף שיעץ לטכניון באותה תקופה. [↑](#footnote-ref-23)
23. וכיהן בו עד מאי 2015. [↑](#footnote-ref-24)
24. ב-30.1.14 אישרה ראשת אגף החשבות (לאחר בדיקה עם מנכ"ל הטכניון, סמנכ"לית הכספים ועוד) את שכרו של היועץ החיצוני עבור ניהול הפרויקט. [↑](#footnote-ref-25)
25. דפי כמויות, דפי מדידה, ניתוחי מחיר לעבודות, יומני עבודה, פירוט שעות עבודה, הסכמים עם קבלנים וכיו"ב. [↑](#footnote-ref-26)
26. כעולה מנוהל 01-0101 מספטמבר 2009 - "עדכון, הכנה ופרסום של נהלים והוראות מינהל". [↑](#footnote-ref-27)
27. יחידת ארגון ושיטות בטכניון אחראית לבחינת תהליכי העבודה, לריכוז, עדכון ופרסום של נהלים והוראות מינהל ולעריכת נהלים חדשים. [↑](#footnote-ref-28)
28. בהתאם לנוהל עדכון הנהלים, היזמה לתיקון ועריכת נהלים חדשים יכולה לבוא מיחידת ארגון ושיטות, אך גם מגורמים נוספים לרבות נשיא, משנים לנשיא, סגני נשיא, ראשי אגפים, המבקר הפנימי, היועמ"ש, הממונה האחראי לתהליך או לפעילות, חבר סגל או עובד. [↑](#footnote-ref-29)
29. בישיבה מ-5.12.11 הודיעה המשנה לנשיא והמנכ"לית אז, כי הנהלת הטכניון מצויה בהליך עדכון נהלים כללי בתחומים רבים והבהירה כי תדווח לוועדת הביקורת בעוד שישה-שמונה חודשים על ההתקדמות; בישיבת ועדת הביקורת ביוני 2013 דיווחה סמנכ"לית התפעול כי נוסחו נהלים חדשים. בישיבה בינואר 2015 ציין היועמ"ש כי בשנתיים החולפות אומצו נהלים חדשים ונהלים נוספים מושלמים בימים אלה. [↑](#footnote-ref-30)
30. בפברואר 2011 נכנסו לתוקף נוהל רכש והתקשרויות לפי תקנות חובת המכרזים (נוהל אשר אינו ייחודי לעבודה באב"ת או לפרויקטי בינוי), וכן נוהל להקמת ועדת מעקב ביצוע פרויקטים. בפברואר 2013 נכנס לתוקף נוהל לקליטת חבר סגל חדש והכנת מעבדתו. [↑](#footnote-ref-31)
31. בפברואר 2014 נכנס לתוקף נוהל לבחירת מנהלי פרויקטים, ורק ב-2015 השלים הטכניון את כתיבתם של ארבעה נהלים הרלוונטיים לאב"ת: נוהל התקשרויות אגף בינוי ותחזוקה מבוססות חוזה מסגרת; נוהל התקשרויות של אב"ת עד 100,000 ש"ח; נוהל התקשרויות עם מתכננים; ונוהל פרויקטי בינוי ותשתיות. [↑](#footnote-ref-32)