

טבת, תשע"ג
ינואר 2014

לכבוד
מר דרור אלוני
ראש מועצת כפר שמריהו

הנדון: דו"ח מבקר המועצה לשנת 2012
דוח מס' 12

אדוני ראש המועצה,

1. בהתאם לצו משרד הפנים לרשויות המקומיות הריני מגיש בזאת את דו"ח מבקר המועצה לשנת 2012 – דוח מס' 12.
דוח הביקורת השנתי הוא אוסף של דוחות הביקורת בנושאים שונים שנערכים במהלך שנת העבודה, שכולם נדנו כבר במסגרת ישיבות ועדת הביקורת של המועצה.
2. בדו"ח שנתי זה כלול דוח ביקורת אחד נרחב שעסק בפרויקט אשכול הגנים. שני דוחות נוספים בנושא הגביה וביטחון מוסדות חינוך, התמשכו לתוך שנת העבודה 2013 (אפריל 2013 – אפריל 2014) ויוצגו בדוח לשנת 2013.
3. מקווה אני שדוחות אלה יתרמו לשיפור המנהל התקין והיעיל במועצה.

בכבוד רב,

ערן רוה-רוביצ'ק
מבקר המועצה

העתקים:

אייל זילברסון – יו"ר ועדת הביקורת

תוכן עניינים

<u>מס'</u>	<u>הנושא</u>	<u>עמודים</u>
1.	ביקורת על פרויקט אשכול גנים	4 – 18

ביקורת בנושא
ביצוע פרויקט אשכול גנים

- סופי -

הנדון: ביקורת על ביצוע פרויקט אשכול גנים

- סופי -

- 1. כללי**
- 1.1 במסגרת תוכנית העבודה המאושרת של מבקר המועצה לשנת העבודה 2013, בוצעה הביקורת שבנדון.
- 1.2 לצורך ביצוע הביקורת נפגש המבקר וקיבל הסברים ונתונים מ: מהנדסת המועצה, מנהל הפרויקט והמפקח מטעם המועצה – המהנדס גלעד מאייק, מנהלת החשבונות של המועצה, מנהל הפרויקט מטעם הקבלן – המהנדס רועי כהן.
- 1.3 מטרת הביקורת הייתה:
- 1.3.1 לבחון את מצב פרויקט אשכול הגנים ביחס לתכנון התקציבי, ההנדסי ולוחות הזמנים.
- 1.3.2 לבחון את מנגנוני הבקרה והפיקוח על הפרוייקט.
- 1.4 הביקורת קיבלה שיתוף פעולה מלא לביצוע המטלה.

2. עקרי המסקנות וההמלצות

- 2.1 הביקורת מצאה כי המועצה חתמה בניגוד לחוק על הסכמים עם הקבלן הראשי בפרויקט אשכול הגנים ועם בעלי מקצוע נוספים, כאשר לא היה ברשותה תקציב מאושר מתאים לכיסוי ההסכמים.
- סעיף 203 (א) לפקודת העיריות, מטיל על גזבר המועצה את האחריות שלא לחתום על התחייבות כספית שאינה מכוסה בתקציב מאושר.
- הביקורת ממליצה להטיל על היועץ המשפטי של המועצה לבחון את המשמעויות של המעבר על החוק בנושא זה.
- 2.2 בעקבות ליקויים וחריגות בפרויקטים במועצה הוחלט בעבר על הקמתה של ועדת הפרויקטים שתהיה שלוחתה של המועצה לצורך בחנה מעמיקה יותר של פרויקטים מתוכננים ומבוצעים ע"י המועצה. פרויקט אשכול גנים עלה ישירות לדיונים במליאת המועצה, מבלי שעבר תחילה דיונים בוועדת הפרויקטים וקיבל את אישורה, ולמעשה מהנדסת המועצה הקודמת יתרה את הועדה הזו.
- הביקורת סבורה שבחינה שוטפת של הפרויקט המרכזי הנ"ל במסגרת ועדת פרויקטים הייתה תורמת להתנהלות כספית ותכנונית יעילה יותר בפרויקט.

מאחר והפרויקט על סף סיום, נותר רק להמליץ בפני המליאה כי בפרויקטים הבאים ייערכו דיונים במסגרת ועדת הפרויקטים לפני העלאת הפרויקט לדיון ואישור במליאת המועצה.

2.3 על פי חוק מהנדסת המועצה בעלת אחריות סטטוטורית לניהול הכולל של פרויקט בניה ציבורית כולל הנושא התקציבי. המהנדסת הנוכחית נכנסה לתפקידה בשלבים מתקדמים של הפרויקט, כשמוטלות עליה מטלות רבות שונות ולוחות זמנים דחופים. למרות הנסיבות המקלות, עדיין לדעת הביקורת מרגע שידעה מהנדסת המועצה על החריגה בתקציב, היה עליה לפעול באופן נחרץ הרבה יותר, גם מול ראש המועצה ומליאת המועצה, לשם תיקון הליקוי, ואסור היה לה להמשיך להתנהל משך חודשים רבים בפרויקט, כשהיא יודעת שהוא אינו מתוקצב באופן מלא. לדעת הביקורת על ראש המועצה להעיר למהנדסת המועצה על נושא זה.

2.4 הביקורת מצאה כי לא קיימת באגף ההנדסה פונקצית בקרה תקציבית עצמאית מתפקדת. הביקורת ממליצה להקים באגף ההנדסה פונקציה של בקרה תקציבית, במסגרת כ"א הקיים באגף (באם נדרש יש לבצע שינויים פרסונאליים לצורך כך).

2.5 התכנון מחדש של הפרויקט בעקבות הסתייגות רשפון, עלתה בתוספת עלות של כמיליון ₪ לפרויקט.

הביקורת סבורה שהיה מקום לבקש ולקבל מהמתכננים ובעיקר מהאדריכל הראשי הנחה משמעותית על התכנון מחדש של אשכול הגנים, הן משום היקף העבודה שהוכפל, הן משום שניסיון הקודם שהיה להם כשניגשו לתכנון בפעם השנייה את האשכול והן משום מידת האחריות המסוימת שיש להם (בעיקר לאדריכל הראשי) לכך שהתכנון של דרך הגישה לביה"ס ולאשכול הגנים לא נמצא ראוי ע"י רישפון,

2.6 נמצא כי לא נבחנה במסגרת התכנון המשמעות של רמת וסוג התכנון על תוספת התחזוקה השנתית השוטפת למועצה, אשר להערכת הביקורת תסתכם במאות אלפי ₪ בשנה.

הביקורת ממליצה כי בכל מקרה של קבלת החלטה במועצה על הקמת מבנה ציבור, יבחנו ויוצגו למקבלי ההחלטות נתונים לגבי תוספת העלות לתקציב השוטף בגין תחזוקת והפעלה של אותו מבנה, והמשמעות של החלטה תכנונית גם על העלויות השוטפות.

הביקורת בדעה כי בנושא זה יש מקום להפעיל שיקולים לטווח ארוך, שכן מבנה שיהיה יקר לתחזוקו יכול שיהווה נטל על התקציב השוטף של המועצה או לחליפין רמת התחזוקה שלו תרד ומה שיפה היום יהיה מוזנח/לא אסטטי בעתיד.

3. החלטות המליאה לגבי הפרויקט

- 3.1 במהלך שנת 2010 החלה המועצה לתכנן את אשכול הגנים במתחם ביה"ס המשותף. בישיבת המועצה מס' 20 מיום 2.3.2010 דיווח ראש המועצה כי לאור חוסר בשיתוף פעולה מצד רישפון, המועצה תתקדם בעצמה בתכנון ותקצוב הפרויקט, ותביא לאישור המליאה אומדן ותוכנית מסודרים.
- 3.2 בישיבת מליאת המועצה מס' 22 מיום 5.4.2010 הוצגה פרוגרמת הפרויקט ע"י המתכנן מר שוקי שושני, הוצג האומדן התקציבי ע"י מהנדסת המועצה. במהלך הדיון הועלו הסתייגויות חברי המליאה מנושא הדרך הפנימית ומהמשך התקדמות בפרויקט ללא שיתוף פעולה של רשפון.
- המתכנן הציג אומדן תכנון ראשוני של 16 מיליון ₪, מתוכו התבקש תקציב לתכנון ראשוני של 505,000 ₪.
- בתום הדיון הוחלט כי: א) מהנדסת המועצה והמתכנן ייתנו תשובות מפורטות לשאלות שהעלו חברי המליאה, ב) ראש המועצה וחברי המועצה (אניק ואייל), יערכו ועדת גישור עם רשפון.
- 3.3 בישיבת מליאת המועצה מס' 35 מיום 5.4.2011, הוצגה פרוגרמת הפרויקט ע"י המתכנן מר שוקי שושני, הוצג האומדן התקציבי ע"י מהנדסת המועצה והוצגו מקורות המימון ע"י ראש המועצה והגזבר.
- במהלך הישיבה הוצג יעד אכלוס הגנים בספטמבר 2012, שמשמעותו תחילת עבודה ביולי-אוגוסט 2011, ויציאה למכרז מיידית.
- בתום הדיון במליאה התקבלו ההחלטות הבאות:
- הוחלט פה אחד לאשר למהנדסת המועצה להמשיך את התכנון המפורט מול הועדה המקומית והמחוזית ולהמשיך לתכנן שישה גני ילדים ומרכז טיפולי במתחם ביה"ס, כפי שהוצג בישיבה.
 - אושר פה אחד הגדלת תב"ר 129 בסכום של 16 מיליון ₪ להקמת אשכול הגנים.
 - הוחלט כי היציאה לביצוע תותנה בכך שיוצג למליאה: א) התכנון המפורט ואישורו ע"י הועדה המחוזית, ב) דיון מחודש על מקורות המימון, לרבות מכירת המגרשים המתחם ביה"ס האמריקאי לשעבר, ג) מציאת שוכרים לגנים העודפים.
- 3.4 בישיבת מליאה מס' 46 מיום 3.1.2012 הוצג בפני המליאה התכנון המחודש והמאושר ע"י הועדה המחוזית של אשכול הגנים, שכלל בתוכו את השינויים כתוצאה מהסכמות עם רשפון.

בדיון ציינה מהנדסת המועצה כי לפרויקט הצטרפה מעצבת פנים לצוות המתכננים, דבר שלא נכלל בתכנון הקודם, ובכוונתה להביא אומדן ראשוני לעיצוב שלה על מנת שיוחלט במליאה מה לעשות.

בדיון הועלתה ע"י חברי מליאה השאלה לגבי האחזקה השנתית אך הנושא נדחה, וכן הועלתה הטענה כי על פי הנהלים הפרויקט צריך לדון לפני המליאה בוועדת הפרויקטים, שבה חיזוק של מומחים.

מהנדסת המועצה ציינה בדיון כי בנושא התקציב א) האומדן לפי התכנון הקודם כולל הצטיידות עמד על 18 מיליון ₪ לפני מכרז. ב) בעקבות תוספת הדרך והחניות בתכנון החדש יש לצפות לאומדן גבוה יותר.

ראש מועצה ציין כי הלו"ז המתוכנן לפתיחה הוא יולי 2013.

הדיון הסתיים ללא החלטות בלשון: "מליאת המועצה רושמת לפניה את הצגת תכנון אשכול הגנים כפי שהוצגה בפניה".

3.5 במליאה מס' 62 מיום 30.4.2013, נדון ואושר הגדלת תב"ר אשכול גנים (מס' 129) בסכום של 7.85 מיליון ₪.

3.6 **עולים מפרוטוקולי ישיבות מליאת המועצה מספר ליקויים מהותיים הקשורים בהליכי אישור הפרויקט ע"י המליאה:**

3.6.1 **החלטות והערות מליאת המועצה בישיבתה מיום 5.4.2010, בקשר לבחינת הדרך הפנימית ולקבלת הסכמה של רישפון, לא הביאו לבחינה נדרשת של תכנון ולעצירת המעבר לתכנון המפורט.**

לדעת הביקורת, לו התקיימו החלטות המליאה כלשונו, והיו נבחנו ברצינות הערות חברי המליאה, היה נמנע בזבז של מעל למיליון ₪ שהלכו לאיבוד על תוכניות מפורטות שנזרקו ותוכנו מחדש לאחר שרישפון הציגו את דרישותיהם.

3.6.2 **פעמיים בעשר השנים האחרונות, בעקבות לקחי דוחות ביקורת על חריגות בפרויקטים, התקבלו החלטות בדבר הפעלתה של ועדת פרויקטים ככלי בקרה שוטף על ניהול פרויקטים הנדסיים מרכזיים של המועצה. ועדת הפרויקטים אמורה להיכנס לבחינה מעמיקה יותר של הפרויקט מול מהנדס המועצה והמתכננים, תוך היעזרות באנשי מקצוע מהכפר שאמורים להיות חברים בוועדה, ברמת התעמקות שלא ניתן לבצע בישיבות המליאה. פרויקט אשכול גנים עלה ישירות לדיונים במליאת המועצה, מבלי שעבר תחילה דיונים בוועדת הפרויקטים וקיבל את אישורה, ומבלי שהוצגה עמדת ועדת הפרויקטים ע"י יו"ר הוועדה במליאה.**

3.6.3 **האמירה של מהנדסת המועצה הקודמת בישיבת מליאה בינואר 2012, בדבר צפי לאומדן גבוה מ- 18 מיליון ₪ לפרויקט, לא לוותה בבקשה להגדלת תב"ר, עד מאי 2013 – שנה וחצי אח"כ.**

3.6.4 לדעת הביקורת, חברי המועצה לא ידעו באופן מלא את המשמעות התמחירית של החלטות התכנון שהוצגו להם (למשל: בתחום הריהוט - אשר תוקצב ב- 340,000 ₪ כשלמעשה עלותו כ- 2,000,000 ₪).

4. חריגה מהוראות החוק בהתקשרות עם הקבלן המבצע

- 4.1 סעיף 203 (א1) לפקודת העיריות התקף גם לגבי מועצות מקומיות, עוסק בנושא "חתימה על מסמכים מסוימים", ומגדיר שגזבר המועצה לא רשאי לחתום על תחייבות כספית שאינה מתוקצבת. להלן נוסח ההוראה:
- "(א1) הגזבר לא יחתום על התחייבות כספית כאמור בסעיף קטן (א) ובכלל זה התחייבות כאמור בשל מינוי אדם לעובד העיריה, אלא אם כן נוכח כי התקיימו כל אלה:
- (1) התקיימו ההוראות וההליכים הדרושים לפי כל דין לענין מתן ההתחייבות;
- (2) התחייבות מתוקצבת בתקציב העיריה לאותה שנת כספים;
- (3) אין בהתחייבות כדי להביא ליצירת גירעון שוטף כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העיריה;"
- 4.2 בתאריך 19.8.2012 חתמה המועצה על הסכם ההתקשרות עם חברת "שתית בע"מ" (להלן: הקבלן המבצע), בסכום כולל מע"מ של 16,017,993.32 ₪.
- 4.3 במועד החתימה על ההסכם עמד בפני המועצה תב"ר מאושר של 16 מיליון ₪ בלבד, שכלל בתוכו סעיפים של תכנון, פיקוח ניהול ובצ"מ בגובה של 3 מיליון ₪, ועוד סעיפים של עבודות נגרות בהיקפים של מספר מאות אלפי ₪, כך שסה"כ התקציב הנוי להתקשרות עמד על כ- 12.5 מיליון ₪.
- מהאמור לעיל עולה שהמועצה חתמה על ההסכם עם הקבלן המבצע בניגוד להוראות סעיף 203 (א1) לפקודת העיריות.
- 4.4 הביקורת מעירה כי גם התקשרויות נוספות עם קבלנים נוספים או רכישות נוספות, אשר נעשו לאחר ההתקשרות עם הקבלן המבצע, או שמתוכננות להתבצע בזמן הקרוב בטרם אושרה התוספת לתב"ר ע"י משרד הפנים, יכולים להיחשב כחריגה מהוראות החוק.

5. חריגות בתב"ר הפרויקט

- 5.1 כאמור לעיל, בשנת 2010 אושר תב"ר שמספרו 129 לתכנון וביצוע אשכול הגנים. תחילה אושר תב"ר בגובה כחצי מיליון ₪ לתכנון בלבד, ובשנת 2011 הוגדל התב"ר לסכום של 16 מיליון ₪.

5.2 כאמור לעיל, בישיבת מליאת המועצה מס' 62 מיום 30.4.2013, אושרה הגדלה של 7.8 מלש"ח בתב"ר המקורי, כאשר הוצגה למליאה מצגת בה טבלת עדכון תקציב (ראה בנספח א' מצגת שהוצגה במועצה).
להלן ריכוז של הסעיפים שבנו את התקציב המקורי והתקצוב הנוסף שהתבקש ואושר במליאת מועצה מס' 62, כשהם חושבו וסודרו מחדש ע"י הביקורת (סכומים בש"ח):

טבלה מס' 1 – עדכון תב"ר אשכול גנים

סעיף בהצעת המחיר	סכום בתב"ר מקורי	הפרש מבוקש בתב"ר נוכחי	אחוז השינוי
הקמת המבנים	7,769,450	1,265,960	16.3%
הצטיידות וריהוט	340,000	2,097,330	616.9%
עבודות הפיתוח והכבישים	2,528,000	2,245,176	88.8%
עלות תכנון פיקוח וניהול	1,492,905	1,507,095	101.0%
בצ"מ 15%	1,662,749	549,333-	33.0%-
סה"כ לפני מע"מ	13,793,104	6,566,228	
סה"כ כולל מע"מ	16,000,001	7,748,149	48.4%

5.3 עולה מנתוני טבלה מס' 1 לעיל כי:

5.3.1 מתוך 7.7 מליוני ₪ שהוספו לתב"ר, רק כ- 1.5 ₪ נוספו בעבודות על המבנים באשכול. שאר 6.2 מיליון ₪ שנוספו, היו בגין הגדלת פיתוח הכבישים מסביב לפרויקט, הצטיידות (בעיקר ריהוט עץ בסטנדרט גבוה מאוד) ותוספת משמעותית על התכנון שהכפיל עצמו מ- 1.5 מיליון ₪ לכ- 3 מיליון ₪.

5.3.2 השינוי המשמעותי ביותר בהיקף לעומת התכנון המקורי הוא בתחום הריהוט. אשר מתכנון מקורי של 340,000 ₪ נסק לסכום של 2,437,330. בתוך הסכום הזה חלקו של ריהוט והצטיידות שלוש הגנים של המועצה (3 גנים נוספים יושכרו), נאמד בכ- 1,570,000 ₪, שהם 523,333 ש"ח לגן (כמעט כמחיר עלות בניה של גן).

5.3.3 נפלה טעות של כ- 70,000 ₪ בחישוב המע"מ בטבלה שהוצגה במועצה, כך שהתב"ר שאושר היה גדול באותו סכום ממה שנדרש.

5.4 ההוצאה המרכזית בפרויקט היא כמובן עבור קבלן הביצוע המרכזי, אשר עפ"י הצעת המחיר שלו חילק את הפרויקט למרכיבים המרכזיים, שעלותם מפורטת להלן (סכומים בש"ח לפני מע"מ):

טבלה מס' 2 – מרכיבי הוצאות קבלן ראשי

מסה"כ פחות	אחוז עלות ההנחה	סכום בש"ח	סעיף בהצעת המחיר
	46.2%	6,575,300	גני הילדים
	15.2%	2,167,015	מרכז העצמה
	38.6%	5,493,370	תשתיות חוץ ופיתוח
	100%	14,235,658	סה"כ כללי לפני הנחה ומע"מ
		(427,071)	הנחה כללית 3%
		13,808,615	סה"כ הצעת המחיר
		16,017,993	סה"כ כולל מע"מ

5.5 נכון למועד הביקורת שולם עד כה לקבלן המבצע סכום של 8,492,735.28 ₪ כולל מע"מ, המהווים 53% מהסכום בהצעת המחיר. מנהל הפרויקט מטעם המועצה, חישב באומדן המחודש סכום עבור תוספות ושינויים שיאושרו לקבלן, בגובה של 7% מעלות הפרויקט שהם כ- 966,603 ₪. סה"כ נמצא כי עד חשבונית חלקית מס' 5 (לחודש פברואר 2013), הגיש הקבלן בחשבונו עלויות עבור תוספות וחריגות בסכום כולל של כ- 475,493 ₪, שמתוכם אישר מנהל הפרויקט מטעם המועצה כמחצית הסכום.

5.6 לדברי מהנדסת המועצה, עלויות התכנון של הפרויקט הכפילו עצמן כתוצאה מכך שהפרויקט תוכנן מחדש, לאחר שפתרון כבישי הגישה לא קיבל את אישורה של רישפון.

עד למועד הביקורת הוצאו בגין עלויות תכנון, פיקוח, ליווי משפטי ועלויות תמיכה נוספות, סכום כולל של 2,645,132 ₪ (כמפורט בטבלה בנספח ב' לדוח). במסגרת הוצאות התכנון הסכומים הגבוהים ביותר שולמו למתכנן הראשי, אדריכל יהושע שושני - 660,393.21 ₪, המהווים כ- 7.4% מעלות הפרויקט המעודכנת, זאת בזמן שההסכם עימו מדבר על שיעור שכ"ט בגובה של 3.9% מעלות הפרויקט. במסגרת התכנון מחדש של אשכול הגנים, לא נלקחו בחשבון כל התשלומים שנעשו בעבור התכנון הקודם, ולא ניתנה הנחה כלשהיא למועצה. באופן דומה נהגו גם המתכננים האחרים שהגישו תוכניות מפורטות בעבר, אך בסכומים פחות משמעותיים.

הביקורת סבורה שהיה מקום לבקש ולקבל מהמתכננים ובעיקר מהאדריכל הראשי הנחה משמעותית על התכנון מחדש של אשכול הגנים, הן משום היקף העבודה שהוכפל, הן משום שניסיון הקודם שהיה להם כשניגשו לתכנן בפעם השנייה את האשכול והן משום מידת האחריות המסוימת שיש להם (בעיקר לאדריכל הראשי) לכך שהתכנון של דרך הגישה לביה"ס ולאשכול הגנים לא נמצא ראוי ע"י רישפון, דבר שהביא לשינוי בפיתוח, בכבישים ובהעמדת המבנים כולם.

- 5.7 מבדיקה של התקציבים, התשלומים וחלק מהחשבוניות לתשלום, עולה כי חריגות בתב"ר נובעות מהסיבות העיקריות הבאות:
- 5.7.1 היעדר התאמה של התקציב לתוכניות המפורטות – לכך ניתן לייחס את תוספת ההוצאות בגין הקמת המבנים (כולל תכנון והעמדה מחדש ותוספת בניה של כ- 400 מ"ר), עבודות הפיתוח והכבישים (תכנון מחדש כולל תוספת של 1,200 מ"ר) ורוב הוצאות ההצטיידות (ריהוט ועבודות נגרות בסטנדרט גבוה). סה"כ לא תוקצב סכום של כ- 6.5 מיליון ₪ כולל מע"מ.
- 5.7.2 תוספת למתכננים עקב תכנון מחדש – סכום כולל של 1.7 מיליון ש"ח, שהעלה את שיעור עלות התכנון מסך עלות הפרויקט מ- 8.3% לכ- 12.6%.
- 5.7.3 תוספת בגין חריגות קבלן – מעיון בחשבוניות הקבלן ומשיחות עם מנהלי הפרויקט מטעם הקבלן ומטעם המועצה, עולה כי סך התוספות בגין עבודות נוספות וחריגות הוא בשיעור נמוך של מספר מאות אלפי ₪ בודדים, שעומדים במסגרת הידוע של חריגות במהלך ביצוע של פרויקט בסדר גודל שכזה. רוב החריגות נבעו מליקויי תכנון שגרמו לתוספת עבודות ע"י הקבלן שלא נאמדו מראש. (נושא האחריות של המתכננים לתוספת הוצאות אלו שצריך להיבחן ע"י מנהל הפרויקט מטעם המועצה).

6. לוחות זמנים לסיום הפרויקט

- 6.1 סעיף 14.1 בהסכם ההתקשרות עם הקבלן המבצע נקבעו לוחות זמנים אשר לפיהם היה הפרויקט אמור להסתיים בסוף חודש יוני 2013. סעיף 40 בהסכם קובע על ביצועים בסך של 3,500 ₪ על כל יום של איחור.
- 6.2 כאמור לעיל, ההסכם נחתם עם הקבלן ב- 19.8.2012, ובתאריך 2.9.2012 ניתן לקבלן המבצע צו התחלת עבודה ע"י מהנדסת המועצה.
- 6.3 בחודש נובמבר 2012, שולח מנהל הפרויקט מטעם שתית, מכתב בו הוא מתריע על עיכוב של שלושה חודשים בביצוע עבודות הכביש ההיקפי הנובעים מהיעדר תוכניות ביצוע מעודכנות.
- 6.4 לבקשת הביקורת התקבל בסוף חודש מאי 2013 לוח "גאנט" מעודכן של לוחות הזמנים לביצוע הפרויקט עד סיומו. על פי לוח ה"גאנט", הפרויקט אמור להימסר מסירה ראשונה (כולל קבלת טופס 4 – אכלוס) ביום 1.7.2013 ומסירה אחרונה לאחר תיקונים ביום 30.7.2013.
- 6.5 מכאן שהפרויקט, למרות העיכובים בתחילת דרכו, יסתיים ככל הנראה בעיכוב של חודש במסירה למועצה, דבר שיותיר בידיה חודש אחד להתארגנויות סופיות (כולל התקנת רהוט ציוד והכנה של הגנים ע"י צוותי הגן לקראת שנת הלימודים תשע"ד.

7. בקרת מחלקת הנדסה על הפרויקט

- 7.1 הביקורת התרשמה כי מתקיימת בקרת ביצוע אמינה ע"י מנהל הפרויקט מטעם המועצה, כולל בחינה ואישור מסודרים של חשבונות המתכננים והקבלנים.
- 7.2 מהנדסת המועצה הציגה בפני הביקורת תימוכין כתובים לכך שהחלה להתריע מחודש אפריל 2012, זמן קצר לאחר כניסתה לתפקידה, על הצורך לאשר במסגרת המליאה, הגדלה תקציבית משמעותית לפרויקט בהתאם לעלויות הידועות באותו זמן. לדברי מהנדסת המועצה הנושא התעכב, בין היתר בגלל הרצון להציג למול הגדלת התקציב גם מקורות לכיסוי ההגדלה.
- על-פי חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב – 1991, מהנדס המועצה הוא בעל התפקיד שעליו האחריות בכל הקשור לביצוע פרויקטים של בניה ציבורית.**
- לדעת הביקורת עקב אחריותה הסטטוטורית של מהנדסת המועצה, למרות שרק זה מכבר נכנסה לתפקידה, היה עליה לפעול באופן נחרץ הרבה יותר, גם מול ראש המועצה ומליאת המועצה, לשם תיקון הליקוי שידעה עליו סמוך להכנסה לתפקידה, ואסור היה לה להמשיך להתנהל משך חודשים רבים בפרויקט, כשהיא יודעת שהוא אינו מתקצב באופן מלא.
- 7.3 נמצא כי קיימת באגף ההנדסה חולשה בבקרה התקציבית השוטפת של הפרויקטים והתב"רים השונים.
- נמצא כי בידי מהנדסת המועצה לא קיימים נתונים מעודכנים לגבי ההוצאות השוטפות בתב"רים ובפרויקטים השונים, והיא נסמכת במקרים רבים על נתונים המתקבלים ממנהלי הפרויקטים. בפרויקט אשכול הגנים, נסמכה מהנדסת המועצה על נתונים שהגיעו ממנהל הפרויקט, מבלי שניהלה בקרה תקציבית נפרדת.
- מהנדסת המועצה מסרה לביקורת כי אין לה הרשאה להיכנס למסכים של מערכת הנהלת החשבונות ולכן יכולתה לבקר חשבונות הינה מוגבלת.
- הביקורת מציינת כי בעבר נוהלה הבקרה התקציבית של אגף הנדסה ע"י גזבר המועצה, בתקופתה של מהדסת המועצה הקודמת (לריסה), היא העבירה לניהולה האישי את נושא הבקרה התקציבית על הפרויקטים וניהלה זאת בעצמה ללא מעורבות הגזברות.**
- נמצא כי כיום, לא קיימת המועצה פונקציה המבצעת ניהול שוטף של בקרה תקציבית על פרויקטים הנדסיים, הכוללת מעקב על שלמות תקציבית, רישום התחייבויות מול התקציבים המתאמים, בחינה תקציבית בטרם אישור התשלומים וניהול דוחות תקציב מול ביצוע שוטפים.**

8. עלויות תחזוקת אשכול הגנים

- 8.1 פרויקט אשכול הגנים תוכנן להיות פרויקט יוקרתי ברמה הגבוהה ביותר. בין היתר נבחרו לפרויקט מתכננים (בעיקר אדריכלית הפנים), אשר ידועים ברמה הגבוהה של התכנון ושל רכיבי התכנון שלהם, הכוללים אלמנטים מורכבים, לא סטנדרטיים וברמת גימור גבוהה.
- כך למשל, תוכנן ובוצע קירוי של מבנה האודיטוריום של הגנים ע"י, קורות עץ "איפאה" מעוגלים, נקבעו בגנים אזורים של רצפת פרקט ודק עץ וריהוט בעיצוב מיוחד.
- 8.2 ההחלטה על אופי התכנון נקבעה ע"י מליאת המועצה לפי שיקוליה. יחד עם זאת, להחלטה זו קיימת השפעה גם על התחזוקה השוטפת של אשכול הגנים, אשר לדעת הביקורת לא נבחנה באופן מעמיק, למרות שבישיבת מליאת המועצה מס' 46 מיום 3.1.2012, הועלתה ע"י חברי מליאה השאלה לגבי האחזקה השנתית.
- 8.3 הביקורת קיבלה הערכה של תוספת עלויות האחזקה השוטפת של אשכול הגנים, כשם שנעשתה ע"י מנהל המשק לקראת תקציב 2013, ממנה עולה כי הוא אומד את עלות האחזקה השנתית של אשכול הגנים בסכום של כ- 297,720 ₪ (לא כולל: תחזוקת קירוי המבנים, הדק והפרגולות – שיעשו במסגרת שיפוצי קיץ, ותחזוקת שבר לריהוט).
- 8.4 הביקורת סבורה כי בכל מקרה של קבלת החלטה במועצה על הקמת מבנה ציבור, יבחנו ויוצגו למקבלי ההחלטות נתונים לגבי תוספת העלות לתקציב השוטף בגין תחזוקת אותו מבנה, והמשמעויות של החלטה תכנונית גם על העלויות השוטפות.
- הביקורת בדעה כי בנושא זה יש מקום להפעיל שיקולים לטווח ארוך, שכן מבנה שיהיה יקר לתחזקו יכול שיהווה נטל על התקציב השוטף של המועצה או לחליפין רמת התחזוקה שלו תרד ומה שיפה היום יהיה מוזנח/לא אסטטי בעתיד.

עדכון תקציב תב"ר 129 - אשכול גנים ומרכז העצמה - ביצוע

הפרש	תב"ר מעודכן	תב"ר מקורי	סעיף
	לאישור מליאה מס' 62	אושר במליאה מס' 36 (4/2011)	
448,552	3,368,552	2,920,000	עבודות שלד ואיטום
173,921	3,093,921	2,920,000	עבודות גמר
1,757,330	2,097,330	340,000	הצטיידות וריהוט עבור 3 גנים בלבד
340,000	340,000		התאמה והצטיידות חדרי ממ"ד לחדרי ג'ימבורי ויצירה
639,954	1,289,954	650,000	עבודות חשמל ותקשורת
(73,290)	311,710	385,000	עבודות אינסטלציה מערכות מים וביוב
3,768	203,768	200,000	ביוב + תשתית מים כולל
73,085	767,535	694,450	מיזוג אויר
1,350,848	3,180,848	1,830,000	עבודות פיתוח שטח גינות והשקיה
894,328	1,592,328	698,000	ניקוז, כבישים ומסעות
1,507,095	3,000,000	1,492,905	עלות תכנון פיקוח וניהול
(549,333)	1,113,416	1,662,749	בצ"מ - 15%
6,566,258	20,359,362	13,793,104	סה"כ לפני מע"מ
1,254,196	3,461,092	2,206,896	מע"מ
7,820,454	23,820,454	16,000,000	סכ"כ כולל
	7,850,000		השלמה לתבר 129

אשכול

נספח ב'טבלת פירוט תשלומים בפרויקט אשכול גנים עד מאי 2013

<u>סעיף</u>	<u>שם הספק / נותן השירותים</u>	<u>סכום ששולם</u>	<u>מצטבר לסעיף</u>
מתכננים	שושני - אדריכל	660,393.21	660,393.21
	צור וולף - אדריכל נוף	125,280.00	785,673.21
	מ.ת.ן - תנועה	86,384.30	872,057.51
	שורש - קונסטרוקטור	254,594.57	1,126,652.08
	מטרה וט - תכנון חשמל	109,516.00	1,236,168.08
	עדה ברונפמן - אינסטלציה	65,825.00	1,301,993.08
	שני חי - אדריכלות פנים	262,125.00	1,564,118.08
	מ. שחר - מיזוג אויר	32,480.00	1,596,598.08
	הראל - תכנון כבישים	124,286.36	1,720,884.44
	מתכננים ויועצים שונים	142,976.12	1,863,860.56
תמיכה	העתקות שמש ומיפוי	92,724.30	1,956,584.86
	מודדים	2,769.00	1,959,353.86
	שונים	10,155.05	1,969,508.91
ניהול ופיקוח	גלעד מאיק	624,055.59	2,593,564.50
ייעוץ משפטי	שרקון שחר	44,723.59	2,638,288.09
	יוסי לוי	6,844.00	2,645,132.09
גורמים סטטוטוריים	חברת חשמל	31,691.46	2,676,823.55
	רשות העתיקות	11,300.09	2,688,123.64
	איגוד ערים נתניה וניקוז	13,735.00	2,701,858.64
קבלן מבצע ראשי	שתית	8,492,735.28	11,194,593.92
	סה"כ הוצאות לסוף מאי 2013	11,194,593.92	

נספח ג'תגובת מהנדסת המועצה לדוח הטיוטה

3.6.13

ערן רובציק
מבקר המועצה

,א.נ.

הנדון: טיוטת דו"ח מבקר לביצוע פרויקט אשכול גני ילדים

להלן התייחסותי הראשונית לדו"ח שהועבר אלי אתמול:

1. סעיף 3.6.2 לדו"ח מצביע המבקר כי "פעמיים בעשר שנים האחרונות בעקבות לקחי הביקורת על חריגות בפרויקטים התקבלו החלטות בדבר הפעלתה של ועדת פרויקטים ככלי בקרה שוטף על ניהול פרויקטים הנדסיים מרכזיים של המועצה". אני מבקשת לציין בהקשר זה כי מאז כניסתי לתפקיד ב-1.4.12, מעולם לא נמסר לי שקיימת או שיש צורך בהפעלת ועדת הפרויקטים האמורה

לאור ניסיון העבר, הביקורת מצביעה על כך כי כמהנדסת מועצה הייתה צריכה מראשית כהונתה לבחון את תקצוב הפרויקט (סעיף 7.2). בהקשר זה אני מבקשת להגיב על העובדות אותן הביא המבקר בדו"ח.

2. ביום כניסתי לתפקיד ב-1.4.12 ובהיעדר חפיפה מסודרת עם המהנדסת הקודמת, לא ידעתי ולא יכולתי לדעת שיש חריגה כה גדולה בתקציב. יתרה מזו, מאחר ומהנדסת המועצה הקודמת כבר התריעה על חריגה בתקציב של שני מיליון שקל בינואר 2012, שלושה חודשים טרם כניסתי לתפקיד, יכולתי להניח כי נושא זה הובא לדיון והוסדר.

מספר חודשים מועט לאחר כניסתי לתפקיד נודע לי כי נושא החריגות כלל לא הובא לדיון ולא נמסר היקף החריגה המעודכן. מאחר שכך, בקשתי להביאו לדיון במייל מתאריך: 14.1.13 שהעתקו מצ"ב, ובפניות נוספות בניהן תוכנית הפיתוח הרב שנתית שהועברה למשרד הפנים. פניותי אלה לא הובילה לדיון הנדרש, אלא רק לאחר כשנה לאחר כניסתי לתפקיד.

3. יתרה מזו במועד חתימת ההסכם של הגזברית וראש המועצה, וככל שעולה מסעיף 4.3 בדו"ח המבקר, לא יכולתי לדעת ואף לא להניח כי המועצה חותמת בניגוד להוראות סעיף 203 (א1) לפקודת העיריות. בדיקת המסמכים לפני החתימה על ההסכם נעשית ע"י משרד עורכי הדין שחר בן-עמי, וזה אינו מתפקידי כמהנדסת. חזקה על נציגי המועצה שטרם החתימה על ההסכם היו מונחות לפנייהם כל העובדות לרבות החריגות.

4. המבקר מצביע על כך כי השינוי המשמעותי ביותר לעומת התכנון המקורי הוא בתחום הריהוט אשר עלה מסכום של 340,000 ₪ ל-2,437,000 ₪ (סעיף 5.3.2). אני מבקשת לציין כי שינוי זה נעשה והוצג במועצה טרם כניסתי לתפקיד. ועפ"י המידע שקיבלתי התקיים במועצה דיון שיוחד לנושא זה, בו הציגה המעצבת את עיצוב הפנים.

5. בסעיף 5.6 מצביע המבקר ובצדק כי היה מקום לבקש ובעיקר מהאדריכל הראשי הנחה בגין תכנון מחדש. נימוקי המבקר נכונים ואכן טוב היה אם זה היה נעשה. גם במקרה זה אני מבקשת לציין שההסכם בדבר תוספות התשלום למתכננים אושרו טרם כניסתי לתפקיד ולא יכולתי לסגת מהסכמים שכבר סוכמו עם המתכננים.

6. בסעיף 5.7 מצביע המבקר כי יש מקום לבדוק את חריגות הקבלן שנבעו מליקויי תכנון. כנהוג בכל פרויקט מוקצה סכום כסף לבצ"מ- בלתי צפוי מראש. אני אכן חושבת שיש לבדוק זאת ובסיומו של הפרויקט לערוך חקירה מקיפה בדבר חריגות הקבלן ולבחון אם נבעו מליקויי תכנון או מבצ"מ שהוא נחלתו של כל פרויקט בביצוע, והאם היקפו סביר יחסית להיקף הפרויקט כולו. נושא זה ראוי שייבדק אך ורק בסיום הפרויקט ולא באמצעו כדי לא לפגוע בלוי"ז הדרוש לאכלוס הפרויקט. כמו – כן, מצביע המבקר בצדק, בסעיף 6 על המאמץ הגדול שנעשה מצד כל הגורמים לעמוד בלוח הזמנים למרות העיכובים שבתחילתו.

7. באשר לסעיף 7 העוסק בביקורת וברמת הבקרה של מהנדסת המועצה, אני דוחה בתוקף את טענת המבקר מכל הסיבות המובאות בתחילת תגובתי זו. לא זו בלבד שלמרות הקשיים בתחילת הפרויקט, ולמרות שינוי הנסיבות הסיבביות שהרחיבו את נפח הפרויקט: כביש עוקף והגדלה מאסיבית של שטחי בנייה, ולמרות שהיו סיכומים עם המתכננים טרם זמני על שכ"ט, ומרות התרעות של מהנדסת המועצה הקודמת, ולמרות חתימת המועצה על ההסכם, התרעתי בתוך פרק זמן קצר מיום כניסתי לתפקיד ב-1.4.12, שיש להביא את הנושא לדיון בישיבת המועצה.

אני דוחה על הסף את התרשמות הביקורת כי מעורבותי בפרויקט אינה מספקת מאחר ולא נמצאו תימוכין כתובים. אני מקיימת שיחות יומיות עם מנהל הפרויקט ומבקרת באתר הבניה לפחות פעם בשבוע לעיתים אולי יותר. למנהל הפרויקט אין סמכות לאשר תשלומים, שינויים במהלך הבניה, בחירה של חומרים וכיוצ"ב, מבלי לקבל אישורי. מרגע כניסתי לתפקיד דאגתי לאישור היתר הבנייה לפרויקט ע"י חוף השרון והמנהל, קיימתי ועדת תנועה שאישרה הסדרי התנועה של הכביש ההיקפי, ערכתי שימוע למציעים, השתתפתי במרכזים ועוד. יש לציין כי בתפקידי כמהנדסת המועצה אני אחראית ישירה על כ- 15 פרויקטים שונים חלקם גדולים מאוד כגון: עבודה מול אשטרום המקימה את המשך נתיבי איילון, פרויקטי תשתית בכפר, זאת בנוסף לקבלת קהל הכנת חומר לוועדות, דיון בוועדה מקומית, רישוי, היטלי השבחה, תבעו"ת וכו'. אני חושבת שאכן נכון להפעיל וועדות לבקרה על פרויקטים, ויש מקום לבנות ולמקצע את מחלקת הנדסה שבנויה ממספר מצומצם של עובדים, ולערוך בקרה מקצועית של התשלומים, ע"מ לייעל את העבודה.

בברכה

אדריכלית טלי שמחה-אליקים

מהנדסת המועצה