

## ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ובמבני ציבור

### הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

#### 1. כללי

1.1. בהתאם לתכנית הביקורת השנתית, נערכה בשנת 2020 ביקורת בנושא ביצוע עבודות ניקיון במבנים עירוניים.

1.2. הביקורת נערכה תוך הבחנה בין ביצוע עבודות ניקיון במוסדות החינוך ובין ביצוען במבני ציבור, וכן בחלוקה לגבי אופן ביצוען על ידי עובדי קבלן או עובדי עירייה, להן:



1.3. האחריות על ביצוע עבודות הניקיון נחלקת לשני מנהלים בעירייה:

1.3.1. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך האחראי על עבודות הניקיון במוסדות החינוך (בתי הספר).

1.3.2. סמנכ"ל פיתוח ההון האנושי האחראי על הניקיון במבני הציבור (משרדי העירייה).

1.4. ההתקשרות לביצוע עבודות הניקיון על ידי עובדי קבלן נעשתה באמצעות חברת משכ"ל בשני מכרזים שונים. הביקורת מציינת, כי בשני המכרזים זכתה אותה חברה קבלנית "פרח השקד".

#### 2. תוכנית הביקורת

2.1. הביקורת התמקדה בבדיקתה בשנים 2017-2019, ובדקה את הנושאים הבאים:

2.1.1. חלוקת האחריות על ביצוע עבודות הניקיון במוסדות החינוך ובמבני הציבור, בין המנהלים ביחידות השונות.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

- 2.1.2. התכנית לביצוע עבודות הניקיון, היקף השטחים המיועדים לביצוע עבודת הניקיון והיקפי המשרות/שעות הניקיון המוקצים לביצוע העבודה.
  - 2.1.3. בחינת העלויות של עבודות הניקיון במוסדות החינוך ובמבני ציבור וביצוע השוואות מסוגים שונים (שטחים, עובד עירייה לעומת עובד קבלן ועוד).
  - 2.1.4. אופן ביצוע עבודת הניקיון על ידי עובדי העירייה ועל ידי עובדי קבלן הניקיון.
  - 2.1.5. ההתקשרות עם קבלן הניקיון (מכרז והסכם).
  - 2.1.6. עמידתו של קבלן הניקיון בתנאי ההסכם.
  - 2.1.7. המעקב, הפיקוח והבקרה על אופן ביצוע עבודות הניקיון במוסדות החינוך ובמבני הציבור.
  - 2.1.8. רמת שביעות הרצון של הנהלות מוסדות החינוך והמנהלים במבני הציבור משירותי הניקיון.
- 2.2. הביקורת נפגשה עם מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך (אשר סיים את תפקידו לקראת תום הביקורת), ראש ענף שרתים וניקיון בבתי הספר, מספר מנהלות בתי ספר ואבות בית, אחראית על ניקיון מבני הציבור, מספר מנהלי מבני ציבור, חשב חטיבות הכספים, תכנון וארגון, סגן מנהלת חטיבת קהילה, סמנכ"לית קהילה וסמנכ"ל פיתוח הון אנושי.
- 2.3. במסגרת מפגשים אלו בחנה הביקורת את תהליכי העבודה הקיימים בביצוע עבודות הניקיון הן מההיבטים התפעוליים והן מההיבטים הכספיים, וכן את אופן ביצוע הפיקוח, המעקב והבקרה אחר ביצוע עבודות אלו.

### **3. סיכום הביקורת**

- 3.1. בתום הביקורת, נדונו ממצאי הביקורת עם מנכ"לית העירייה, סמנכ"ל פיתוח ההון האנושי, סמנכ"לית קהילה, מנהל תחזוקת מוסדות החינוך והאחראית על ניקיון מבני העירייה לצורך קבלת התייחסותם לממצאי הביקורת.
- 3.2. הביקורת מציינת, כי לאורך כול שלבי העבודה זכתה לשיתוף פעולה מלא מכל הגורמים האחראים בתחום זה.
- 3.3. עם זאת, הביקורת נתקלה בחלק מהמקרים בקושי בקבלת מסמכים, בשל היעדר תיעוד, ועל מנת לקבלם פנתה לגורמים שונים, חלקם מחוץ לעירייה וחלקם עובדי עירייה שאינם אחראים על תהליכי הבקרה.

## ממצאי הביקורת העיקריים:

### 4. כללי

4.1. באופן כללי, התרשמה הביקורת, כי תהליך הבקרה והפיקוח על עבודת עובדי הניקיון אינו מנוהל באופן מיטבי. ממצאי הביקורת מעלים ליקויים הנוגעים לבקרה ולפיקוח הן אחר שעות הניקיון אותם העובדים מבצעים בפועל והן אחר איכות הניקיון.

4.2. ההחלטה על התקשרות באמצעות משכ"ל לא נבחנה בהתאם לתהליך המוגדר בתקנות ובהנחיות משרד הפנים. ועדת השלושה האמורה לבחון את ההחלטה בטרם הפנייה למשכ"ל וקבלת הצעות המחיר מנותני השרות, התכנסה רק לאחר מכן.

4.3. תכנית הניקיון של מוסדות החינוך ומבני הציבור על ידי עובדי עירייה אינה מוגדרת באופן מלא בנושאים הבאים:

4.3.1. הגדרת הסמכויות של האחראים על עובדי העירייה המבצעים את עבודות הניקיון.

4.3.2. ביצוע עבודות ניקיון באמצעות תשלום שעות נוספות, הניתן לעובדים כדרך להיטיב עם שכרם.

4.3.3. הגדרת הקריטריונים לאישור עבודה בשעות נוספות לביצוע עבודות ניקיון (המוגדרת כהטבה), לרבות התקופה בה היא מאושרת.

4.4. הביקורת מצאה כי המנהלים, הן במוסדות החינוך והן במבני הציבור, כלל לא מודעים למפרט הניקיון אותו יש לבצע במבנים. היעדר שיתוף מנהלי המבנים באחריות לביצוע בקרה ופיקוח על עבודות הניקיון פוגע באיכות עבודת הניקיון המבוצעת. תנאי הכרחי לרתימת המנהלים לתהליך הוא שיתופם במפרט הניקיון לו מחוייבים עובדי הניקיון.

### 5. משבר הקורונה

5.1. בתום הביקורת אירע משבר עולמי בשל מגיפת הקורונה, והעירייה נאלצה להיערך בהתאם. בעקבות ביטול הלימודים וההוראות המגבילות בנוגע להתנהלות במסגרת מוסדות הציבור, חשבי העירייה התריעו את הסוגייה לגבי המשך עבודתם של עובדי הניקיון במתחמים השונים.

5.2. העירייה העבירה הודעה מיידית לקבלן הניקיון על הפסקת עבודה בשל סגירתם של מוסדות החינוך וחלק ממבני הציבור אותם הוא מנקה.

5.3. בהתאם להסכם, בגין 30 הימים הראשונים, הקבלן קיבל תשלום של 50% מהתמורה לה היה זכאי בגין השירותים שהופסקו, ולאחר מכן, התשלום ניתן רק עבור המבנים בהם פעל קבלן הניקיון במהלך התקופה.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

5.4. הביקורת בדקה ומצאה, כי התנהלות העירייה היתה אחראית, וחשבי האגפים עשו כל שביכולתם לצמצם את עלויות העירייה בתקופת אי הוודאות שנוצרה.

## **6. ההיבט החוקי**

6.1. הביקורת הסתמכה בבדיקתה על החוקים והתקנות הבאים:

6.1.1. חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.

6.1.2. חוק שכר מינימום התשמ"ז-1987.

6.1.3. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1988.

6.1.4. החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001.

6.1.5. חוק הגברת האכיפה של דיני העבודה התש"ע-2011.

6.1.6. הוראת שעה של שר הפנים מיום 08/01/2018 בדבר התקשרויות של הרשויות המקומיות בפטור ממכרז או פטור מהליך תחרותי עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות.

6.2. בנוסף, הסתמכה הביקורת בבדיקתה על חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 5.3 "נהלי ביטחון בבתי הספר" ועל הוראות העבודה הבאות:

6.2.1. הוראת עבודה מספר 5.6.2.6.02 בנושא "ניקיון מוסדות חינוך".

6.2.2. נוהל מספר 5.2.3 בנושא "הצטרפות למכרזי מסגרת/מכרזים משותפים של מרכז השלטון המקומי/החשב הכללי".

## **ניקיון מוסדות חינוך**

### **7. מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך**

7.1. תחום ניקיון מוסדות החינוך בעיר נמצא באחריות ענף השרתים וניקיון בתי הספר, בכפיפות למנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך. המחלקה כפופה באופן ישיר לסגן מנהלת חטיבת קהילה.

7.2. מנהל המחלקה פרש בתום הביקורת, ובמהלך חודש יוני נקלט מנהל מחלקה חדש אשר עזב לאחר זמן קצר ביותר. פורסם מכרז חדש במטרה לקלוט מנהל מחלקה.

7.3. הענף אחראי לניהול עבודת אבות הבית בבתי הספר, הפעלת עובדי העירייה המועסקים בעבודות ניקיון בבתי הספר, הפעלת קבלן הניקיון ועובדיו בבתי הספר, ועריכת ביקורת ניקיון בבתי הספר, זאת בהתאם לתכנית עבודה ועל פי פניות/תלונות של המנהלים.

7.4. למחלקה הוראת עבודה בנושא "ניקיון מוסדות חינוך" שמספרה 5.6.2.6.02, אשר מסדירה את אופן המעקב, הפיקוח והבקרה על ביצוע עבודות הניקיון בבתי הספר. ההוראה עודכנה לאחרונה ב- 10/04/2011, לפני כ- 8 שנים.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

7.5. ההוראה מבוססת על אופי ההתקשרות עם קבלן הניקיון הקודם, ויש לעדכנה ולהתאימה להתקשרות עם קבלן הניקיון הנוכחי, שלה אופי שונה.

7.6. הביקורת פירטה בפרק א' סעיף 3.3 את הפערים הקיימים בין הוראת העבודה ובין תהליכי העבודה המתקיימים במוסדות החינוך, ובסעיף 3.4 את הבקורות והנושאים החסרים בהוראת העבודה.

## **8. אופן ביצוע העבודה**

8.1. עבודות הניקיון בבתי הספר כוללות שני רבדים, עבודות ניקיון המבוצעות במהלך יום הלימודים על ידי "חצרנים" עובדי קבלן, ועבודות ניקיון המבוצעות בסוף יום הלימודים על ידי עובדי קבלן או עובדי עירייה. בפרק א' סעיף 4.4 הביקורת מציגה את התפלגות שטחי הניקיון בין עובדי העירייה ועובדי הקבלן.

8.2. יש לציין, כי ניקיון מרבית אולמות הספורט בבתי הספר אינו נמצא באחריות המחלקה, ומבוצע בפועל על ידי החברה לתרבות פנאי וספורט על פי הפירוט בפרק א' סעיף 10.

## **9. עבודת הניקיון במהלך יום הלימודים**

9.1. עבודת הניקיון במהלך שעות הלימודים מוגדרת בהסכם עם קבלן הניקיון כ- "שעות רצף". על פי כתב הכמויות המצורף להסכם, יוקצו 5 "שעות רצף" מדי יום לכל אחד מבתי הספר, שיבוצעו על ידי חצרן אחד בכל בית ספר.

9.2. החצרן מתחיל את עבודתו בשעה 07:00, למעט בבית הספר "רמות" (תיכון וחט"ב), בו עבודת החצרנים מתחילה בשעה 08:00. הביקורת סבורה, כי קיימת חשיבות רבה לניקיון החצרות גם לאחר קיומה של הפעילות הבלתי פורמלית (אחר הצהריים ובערב), כך שהתלמידים המגיעים לבית הספר בבוקר יכנסו לחצר נקייה.

### **9.3. מפרט שירותי הניקיון**

9.4. מפרט שירותי הניקיון בהסכם אינו מגדיר באופן נפרד את משימותיו של חצרן בית הספר. המפרט כללי, וכולל הנחייה, כי מידי יום, יש לבצע איסוף גס של אשפה מחצרות בית הספר, ריקון אשפתונים, החלפת שקיות אשפה וטיאוט כל השבילים בשטח חצר בית הספר, לרבות שביל הכניסה לבית הספר.

9.5. אין במפרט התייחסות לחובת ניקיון חדרי השירותים במהלך יום הלימודים, ונמצא, כי אין אחידות בנושא זה בין בתי הספר השונים. חלק מהחצרנים אינם מנקים את חדרי השירותים במהלך יום הלימודים ומרביתם מנקים אותם רק פעם אחת, לאחר הפסקת הבוקר. ישנם חצרנים בודדים שמספיקים לנקותם פעמיים מדי יום (בשעה 09:00 ואחר כך בשעה 11:00).

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

9.6. הביקורת מצאה, כי בכל בתי הספר החצרניים מועסקים 5 שעות בכל יום, כך שאין הלימה בין שעות הניקיון במהלך יום הלימודים לשטח חצר בית הספר ו/או למספר התלמידים בבית הספר (המשפיעים על היקף עבודות ניקיון הנדרשות ואיכות ביצוען). ראה פירוט בטבלה בפרק א' סעיף 6.3.2.

9.7. יתרה מכך, מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך מדגיש, כי החל משנת תש"פ, לא ניתן מענה לניקיון חדרי השירותים והחדרים בהם שוהים התלמידים משעה 12:00. מדובר ב- 5 מוסדות חינוך בעיר בהם פועל יום לימודים ארוך, הכולל הזנה, עד לשעה 16:00.

## **10. עבודות ניקיון לאחר שעות הלימודים - עובדי הקבלן**

10.1. ניקיון לאחר שעות הלימודים מוגדר בהסכם כ- "שעות משימתיות". לכול אחד מבתי הספר מוגדרות מספר שעות הניקיון הנגזרות משטח בית הספר, על פיהן נעשה תחשיב של עלות הניקיון לכל אחד מבתי הספר (בתוספת עלות "שעות הרצף").

10.2. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך מסר לביקורת, כי הוא קיבל את נתוני שטחי בתי הספר מאגף ההנדסה. הביקורת קיבלה לידיה נתונים באשר למדידות שנערכו לבקשת גזבר העירייה בחודשים 06-11/2018, על ידי מודדים מוסמכים מחברת "אשד ניהול נכסים" בע"מ, בבתי הספר ובמוסדות ציבור והשוותה בין נתוני מדידות אלו לנתונים המצויינים בהסכם.

10.3. מההשוואה שערכה הביקורת עולה, כי קיימים הפרשים משמעותיים, המסתכמים בכ- 3,700 מ"ר, בין הנתונים בהסכם ובין הנתונים של המדידות שנערכו (ראה טבלה בפרק א' סעיף 6.2.3). על פי נתוני המכרז, הפרש זה נאמד בכ- 18.5 שעות ניקיון עודפות ליום בבתי הספר. הביקורת מדגישה, כי המדידה נערכה לפני ההתקשרות עם קבלן הניקיון, כך שניתן היה להשתמש בנתוניה.

10.4. על פי ההסכם עם הקבלן, המפתח לקביעת שעות הניקיון בבתי הספר הינו 200 מ"ר לשעת עבודה. הביקורת השוותה בין מספר שעות התקן בהתאם לתנאי ההסכם (שטח בית הספר חלקי 200 מ"ר), לשעות המוקצות לקבלן בהתאם להסכם, ומצאה כי במרבית בתי הספר מספר שעות הניקיון שנקבעו נמוך ממספר שעות התקן שנגזרות מההסכם (ראה טבלה בפרק א' סעיף 6.3.2).

10.5. ניתוח הנתונים מעלה, כי המפתח לפיו חישב מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך את שעות הניקיון בפועל, הינו 250 מ"ר לשעת עבודה, ולא 200 מ"ר כפי שכתוב בהסכם. הביקורת מדגישה, כי ההסכם עם קבלן הניקיון חתום על ידי ראש העיר, גזבר העירייה והחשב המלווה, ולדברי היועצת המשפטית קיים חשש שקבלן הניקיון ידרוש בדיעבד תשלום עבור שעות נוספות אלו.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

10.6. למרות האמור לעיל, ובאופן חריג, נמצא כי בבית הספר רמות, על פי מפתח של 250 מ"ר לשעת ניקיון, מספר שעות הניקיון המוקצות לבית הספר גבוה באופן משמעותי.

#### 10.7. שיבוץ עובדים בבתי הספר

10.8. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך אינו מחזיק את רשימת עובדי הקבלן ושעות העבודה המוקצות לכל אחד מהעובדים, והוא לא עורך בקרה אחר מספר העובדים המועסקים בכל אחד מבתי הספר ואינו מפקח אחר נוכחותם.

10.9. הביקורת קיבלה מקבלן הניקיון את רשימת העובדים בבתי הספר, ובחנה את שעות העבודה של כל אחד מהעובדים, כנגזרת משעות הניקיון שהוקצו לבית הספר על פי ההסכם (ראה טבלה בפרק א' סעיף 6.4.2).

10.9.1. ניתוח שעות העבודה הממוצע לעובד ליום מצביע על פערים גדולים בחלוקת השעות בין העובדים השונים, בכל אחד מבתי הספר. פערים אלו נעים בין 3.5 שעות עבודה בממוצע לעובד ביום לבין 13 שעות עבודה בממוצע לעובד ביום. לא ברור לביקורת כיצד הוחלט על מספר העובדים בכל אחד מבתי הספר.

10.9.2. בנוסף, עבודת הניקיון נעשית לאחר שעות הלימודים (ראה פרק א' סעיף 8.3.6), כך שאין זה מעשי להקצות לעובד יותר מ- 6-7 שעות עבודה ביום. הביקורת מצאה, כי ב- 12 מוסדות חינוך (43% ממוסדות החינוך) שעות הניקיון המוקצות לעובד עולות על 7 שעות בממוצע ליום.

10.9.3. ממצאים אלו מחזקים את החשיבות של הבקורות אותן ענף השרתים וניקיון בתי הספר אמורים לבצע (ראה פירוט בפרק א' בסעיף 6.4.7).

10.9.4. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך לא עורך בקרה אחר שעות העבודה בפועל של עובדי הקבלן, שכן מבחינתו מדובר בעבודה קבלנית. מידי בוקר מתקבל דיווח טלפוני מבתי הספר באשר לאיכות הניקיון בבתי הספר.

10.9.5. על פי הנתונים שהתקבלו מהקבלן, לאחר שעות הלימודים מנקים את בית הספר "רמות" 2 עובדי קבלן, אך לדברי מנהלת בית הספר רמות בפועל מגיעים לבית הספר מדי יום כ- 4 עובדי ניקיון (ראה סעיף 11.2).

#### 10.10. העסקת עובדי עירייה על ידי קבלן הניקיון

10.10.1. על פי סעיף 177 לפקודת העיריות, עובדים קבועים במשרה מלאה מנועים מלעסוק בעבודה נוספת, במישרין או בעקיפין. עם זאת, החוק מסמיך את ראש העירייה, באישור מועצת העיר, לאשר לעובד לעבוד מחוץ לעירייה במקרים חריגים.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

10.10.2. הביקורת מצאה, כי במחלקת תחזוקת מוסדות חינוך אין נתונים באשר לעובדים המשובצים בעבודות הניקיון, והנתונים התקבלו, לבקשת הביקורת, מקבלן הניקיון. כמו כן, מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך אינו עורך בקרה אם במצבת עובדי הקבלן משובצים גם עובדי עירייה, למרות שעל פי נהלי העירייה, על העובד לקבל אישור במידה והוא מעוניין לעבוד בעבודה נוספת.

10.10.3. הביקורת קיבלה מידע בעל פה, כי בקרב עובדי הקבלן נמנים גם עובדי עירייה. אי לכך, העבירה את רשימת עובדי הקבלן לעוזרת סמנכ"ל פיתוח הון אנושי ולמחלקת השכר, על מנת לבדוק אם בקרב עובדי קבלן הניקיון יש עובדי עירייה.

10.10.4. הבדיקה העלתה, כי בקרב עובדי הקבלן שמועסקים בבתי הספר נמנה העובד ב.ש המועסק גם על ידי העירייה, ללא אישור בהתאם לסעיף 177 לפקודת העיריות.

10.10.5. חשיבות נוספת לבקרה אחר עובדי הקבלן היא מהיבט של ביטחון. העבודה בסביבת ילדים מחייבת את העירייה לוודא, כי לכל אחד מהעובדים קיים אישור משטרה, בהתאם לדרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001. עד למועד הביקורת, לא נעשתה בקרה אחר הימצאות אישור כאמור לכלל עובדי קבלן הניקיון הנמצאים בבתי הספר.

10.10.6. בעקבות הערת הביקורת התבקשה האחראית ניקיון מבני העירייה להשלמת כלל האישורים האמורים עבור עובדי העירייה ועובדי הקבלן. לדבריה טרם הושלם תהליך קבלת האישורים.

10.10.7. הביקורת ממליצה להיעזר במערך ניפוק האישורים הניתן למאבטחים בבתי הספר. בפרק א' בסעיף 6.4.14 מתואר תהליך מומלץ לניפוק האישורים.

## **11. עבודות ניקיון לאחר שעות הלימודים- עובדי העירייה**

11.1. ברחבי העיר יש 6 מוסדות חינוך אותם מנקים 23 עובדי עירייה. 10 מהם במשרה מלאה (מוגדרים כעובדי ניקיון), ו-13 עובדים נוספים מועסקים בעירייה במשרות אחרות, ומתוגמלים על כך בשעות נוספות.

11.2. הביקורת מצאה, כי אין חלוקה שוויונית בשטח הניקיון המוגדר לכל אחד מעובדי העירייה. דוגמאות לכך ניתן לראות בגוף הדוח.

11.3. ניתוח חלוקת השטחים אותם מנקים עובדי הניקיון במשרה מלאה נע בין 430 מ"ר ליום עבודה ובין 860 מ"ר ליום עבודה, פער של 90%.



ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

- 11.4. לדברי סמנכ"ל פיתוח הון אנושי, במסגרת הסכם קיבוצי לא קיימת הגדרה להיקף משרה עבור עובד ניקיון, אך על פי נוהג ישן השטח לניקיון המוגדר לעובדי העירייה במשרה מלאה עומד על כ- 450 מ"ר ליום.
- 11.5. ניתוח חלוקת השטחים אותם מנקים עובדי הניקיון בשעות נוספות מראה, כי קיימת שונות גדולה בשטח המחושב לשעה, והשטח לניקיון נע בין 65 מ"ר לשעה לבין 225 מ"ר לשעה, פער של למעלה מ- 70%.
- 11.6. הביקורת מצאה, כי לא נקבעו קריטריונים על פיהם יבחרו העובדים הזכאים לתגמול שעות נוספות בתמורה לביצוע עבודות ניקיון, ו/או לקביעת השעות הנוספות המוגדרות לכל אחד מהעובדים. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך, מרבית העובדים הללו מנקים את בתי הספר שנים רבות.
- 11.7. סמנכ"ל פיתוח הון אנושי מסר לביקורת, כי בכוונתו להגדיר קריטריונים לזכאים לעבוד בניקיון לאחר שעות העבודה בתמורה לתשלום שעות נוספות, וליצור מנגנון אובייקטיבי, לפיו כל אחד מעובדי העירייה יהיה רשאי להגיש בקשה לעבודה בניקיון, במידה והוא יעמוד בקריטריונים אלו. הבחירה בעובדים תהיה על ידי ועדה נייטרלית, שתכלול גם את נציג ועד העובדים.
- 11.8. בבית הספר יגאל אלון 13 עובדי עירייה המועסקים בעבודות הניקיון, אחד מהם הוא אב הבית של בית הספר, האמון על ניקיון אולם הספורט. חלקם מועסקים בבית הספר רק 3 פעמים בשבוע. מנהלת בית הספר ציינה, כי מספר כה גבוה של עובדים מקשה עליה לערוך בקרה אחר נוכחות העובדים ואחר טיב הניקיון. לדבריה היא נאלצת להתמודד עם בעיית היעדרות של עובדים ונוכחותם.
- 11.9. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך, זימן מספר פעמים עובדי ניקיון לועדת שימוע, לאחר שאותם עובדים לא ביצעו את עבודת הניקיון באופן מלא, וסירבו לקבל שינויים שהוא היה מעוניין לבצע, אך שימועים אלו לא הובילו לשינוי. לדבריו אין לו כלים להתמודד עם עובדי עירייה שאינם מבצעים את עבודתם באופן משביע רצון.

## **12. פיקוח ובקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון**

### **12.1. בקרות אחר נוכחות החצרנים**

- 12.1.1. האחראים על עבודת החצרנים ונוכחותם הם אבות הבית בבתי הספר. החל מתחילת שנת הלימודים תש"פ, קיימת דרישה של מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, כי החצרנים ימלאו דוח נוכחות, אשר נחתם על ידי אבות הבית או מנהלות בתי הספר.
- 12.1.2. הדיווח הקיים הוא ידני, ונעשה אחת לחודש על ידי אב הבית. הביקורת סבורה, כי רצוי שהדיווח יהיה ממוחשב, כפי שמדווחים המאבטחים בבתי הספר.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

12.1.3. הביקורת מצאה, כי מנהלי בתי הספר ומנהלי מבני הציבור בהם ביקרנו לא הכירו את מפרט הניקיון של המבנים שבאחריותם. הביקורת סבורה, כי קיימת חשיבות למעורבות מנהלים בבקרה אחר איכות הניקיון, ועל מנת שהבקרה שלהם תוכל להיות יעילה ונכונה, חשוב שמפרט הניקיון יהיה בידיהם. בעקבות הערת הביקורת הועבר המפרט לכל מנהלי המבנים.

12.1.4. הביקורת סבורה, כי לאב הבית במוסד החינוכי תפקיד מכריע בפיקוח אחר עבודת הניקיון ברמה הנדרשת מעצם נוכחותו בשטח בית הספר. במוסדות חינוך בהם אב הבית אכן מפקח אחר עבודת עובדי הניקיון ניכר, כי היקף התלונות קטן יותר.

## 12.2. בקרות אחר נוכחות עובדי הניקיון

12.2.1. עובדי הניקיון בבתי הספר מבצעים את עבודות הניקיון לאחר שעות הלימודים ולאחר שעות העבודה של מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך וראש ענף שרתים וניקיון בבתי הספר. בשל כך, לא נעשית בקרה אחר ביצוע בפועל של השעות שהוגדרו בהסכם לביצוע עבודות הניקיון בכל אחד מבתי הספר.

12.2.2. במהלך סיור בבתי הספר "רמות", "חטיבת שז"ר" ו"יגאל אלון", מנהלות בתי הספר ציינו, כי חלק מעובדי הניקיון מגיעים עם אנשים נוספים לבצע את עבודת הניקיון (ראה פרק א' סעיף 8.3.2). הביקורת מדגישה, כי עובדים אלו אינם מבוטחים, ולדברי היועצת המשפטית, העירייה חשופה לתביעות נזיקין, ולהיבטים הקשורים בהיעדר דיווח לביטוח לאומי ולרשויות המס.

12.2.3. אבות הבית של בתי הספר יצחק שדה, יגאל אלון ועקיבא, בנוסף לעבודתם כאבות בית, מנקים בבתי הספר בו הם עובדים, לאחר שעות עבודתם, בתמורה לתשלום עבור שעות נוספות. הביקורת בדקה בבית הספר יגאל אלון, ומצאה, כי אב הבית מקבל תוספת של 2 שעות נוספות מדי יום לצורך ניקיון אולם הספורט, אך הוא מגיע מדי יום רק 1/2 שעה מוקדם יותר לביצוע העבודה.

## 13. רמת שביעות הרצון משרותי הניקיון והפיקוח במוסדות החינוך

13.1. הביקורת שלחה סקר שביעות רצון לכל מנהלות בתי הספר, אך רק 8 מנהלות מתוך 28 המנהלים אליהם נשלח הסקר השיבו.

13.2. מהסקר עולה, כי קיימת שונות גבוהה מרמת שביעות הרצון של מנהלי בתי הספר משירותי הניקיון הניתנים על ידי העירייה. ניכר, כי במסגרת המכרז החדש חל שיפור באיכות השירות המסופק על ידי המפקח מטעם קבלן הניקיון. המנהלות אשר ענו על השאלון אף ציינו, כי השירות והמענה הניתן על ידי מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך הוא טוב.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

13.3. במסגרת הסקר התבקשו המנהלות ואבות הבית להציע הצעות לשיפור, ובאופן מובהק עלה הצורך בתוספת לשעות העבודה המוקצות לחצרנים בבתי הספר, לפחות עד השעה 13:30, כלומר תוספת של שעה וחצי ביום. אחת המנהלות אף ציינה כי בין השעות 12:00-15:00 חדרי השירותים אינם ראויים לשימוש, ומהווים "מפגע תברואתי".

## **ניקיון מבני ציבור**

### **14. כללי**

- 14.1. תחום ניקיון מבני הציבור בעיר נמצא תחת אחריות אגף משאבי אנוש. עד שנת 2018 ריכזה את הנושא עוזרת סמנכ"ל משאבי אנוש. במהלך שנת 2018 סיימה סמנכ"לית משאבי אנוש את תפקידה, ובשל העדר סמנכ"ל, ועומס עבודה שהוטל על עוזרת סמנכ"ל משאבי אנוש, הוחלט במהלך שנת 2018 להעביר את ריכוז הנושא לאחראית על ניקיון מוסדות העירייה, אשר היתה בעבר מנהלת לשכת סמנכ"ל התפעול.
- 14.2. במהלך שנת 2019 נכנס לתפקידו סמנכ"ל פיתוח הון אנושי חדש, והאחראית על ניקיון מבני הציבור, כפופה כיום אליו.
- 14.3. בתחום ניקיון מבני הציבור אין לעירייה נוהל או הוראת עבודה.
- 14.4. הביקורת סבורה, כי קיימת חשיבות רבה לכתובת הוראת עבודה לתהליכי העבודה המתקיימים בניקיון מבני הציבור, החל מאופן ביצוע העבודה, הפיקוח והבקרה על עבודת הניקיון, ועד לבדיקת החשבונות ואישורם או אישור דיווח נוכחות העובדים. הביקורת פירטה בפרק ב' בסעיף 2.4 את הנושאים אותם יש לכלול בהוראת העבודה.

### **15. ניקיון מבני ציבור על ידי עובדי קבלן**

- 15.1. התקשרות העירייה עם חברת "פרח השקד" לקבלת שירותי ניקיון, החלה ביום 01/07/2018. עד למועד הביקורת בוצעו 3 עדכונים להסכם, שכללו הוספה של מבנים, שינוי היקף השטח למבנים קיימים ו/או שינוי בשיטת ההתחשבות, במטרה לצמצם את עלויות הניקיון.
- 15.2. הביקורת קיבלה עותק מההסכם והעדכונים ממשכ"ל, שכן העתק ההסכם הסרוק אצל האחראית על ניקיון מבני הציבור ובמערכת ההסכמים הסרוקה בגזברות חסר, (אינו סרוק במלואו), ובנוסף הנספח מיום 30/12/2018 סרוק באופן שלא ניתן לקרוא.

### **15.3. החלופות לאופן התשלום עבור הניקיון**

- 15.3.1. הצעת המחיר, המהווה חלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות, מגדירה את היקף עבודת הניקיון שתבוצע מידי יום, עבור כל אחד ממבני הציבור שעל קבלן הניקיון לבצע.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

15.3.2. הצעה זו כוללת בתוכה 3 חלופות לתמחור הניקיון :

- א. **מחיר למבנה** - בחלופה זו נקבע סכום חודשי קבוע עבור עבודת הניקיון, ללא קשר לשעות העבודה המבוצעות בפועל.
- ב. **ניקיון לפי מ"ר** - בחלופה זו, גודל המבנה הוא הבסיס לקביעת המחיר, ללא קשר להיקף שעות העבודה המבוצעות בפועל.
- ג. **עובדים משימתיים** - בחלופה זו, שעות העבודה שהוגדרו הן הבסיס לקביעת המחיר.

15.3.3. בגוף הדוח הביקורת הציגה ניתוח כלכלי לכל אחת מהחלופות.

15.3.4. החלופה של **מחיר למבנה**, בשל העובדה שמדובר במבנים קטנים, היא החלופה היקרה ביותר. הביקורת סבורה, כי עבור מבנים אלו יש לבצע בחינה כלכלית של עלות הניקיון האלטרנטיביות כגון ניקיון על פי שעות או ניקיון על ידי עובדי עירייה בשעות נוספות, במידה והעירייה מעוניינת לתת הטבה זו לעובדים המעוניינים בכך (ראה פרק ב' סעיף 3.3).

15.3.5. הניתוח אותו ערכה הביקורת לבחינת החלופה של **ניקיון על פי מ"ר** העלתה, כי זו החלופה הכדאית ביותר מבחינה כלכלית עבור 4 המבנים המתומחרים על פי חלופה זו (ראה פרק ב' סעיף 3.4).

15.3.6. הניתוח אותו ערכה הביקורת לבחינת החלופה של ניקיון באמצעות **עובדים משימתיים** השוותה את שעות הניקיון שהוקצו למבנים השונים, לשעות המחושבות לניקיון על פי מ"ר (מפתח של 150 מ"ר לשעה). התחשיב אותו ערכה הביקורת העלה, כי קיימים הפרשים משמעותיים בין שתי החלופות, ולאור הנתונים יש לבחון את שעות העבודה המוקצות לכל אחד ממבנים המשווייכים לחלופה של עובדים משימתיים (ראה פרק ב' סעיף 3.5).

15.3.7. כמו כן, הניתוח מראה כי השינויים שנערכו בהסכם נעשו במטרה לצמצם את עלויות הניקיון במבנים בהם ההערכה הראשונית באשר לאופן ההתחשבות היה שגוי. סך כל השינויים מההסכם המקורי הקטינו את עלות הניקיון ב- 4,782.85 ש"ח בממוצע לחודש.

#### 15.4. **שיבוץ עובדים לניקיון מוסדות ציבור**

15.4.1. הביקורת מצאה, כי האחראית על ניקיון מבני הציבור מנהלת רשימה של עובדי קבלן המנקים את מבני הציבור, ואת הקצאת השעות שנקבעה לכל אחד מהם, גם עבור מבנים להם נקבע מחיר מוסכם וקבוע מראש עבור ניקיונם, וזאת לצורך בקרה אחר חלוקת העבודה בין עובדי הקבלן.

15.4.2. הביקורת חישבה את השטח אותו מבצע כל עובד במשך שעה של ניקיון, בהתאם לשעות העבודה המוקצות לו, ומצאה, כי קיימת שונות גבוהה בשטח המוקצה לכל עובד לשעת עבודה.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

15.4.3. נמצא, כי 3 עובדים מנקים בשעה שטח הגדול מהמפתח לשעה המוגדר בהסכם (150 מ"ר לשעה), והפער בין העובד המנקה בשעה אחת את השטח הגדול ביותר לבין עובד המנקה בשעה אחת את השטח הקטן ביותר עומד על כ- 900% (ראה טבלה בפרק ב' סעיף 3.9.3).

15.4.4. הביקורת מדגישה, כי הניקיון במתחמים השונים נעשה לאחר שעות הפעילות הפורמלית. על פי הקצאת שעות העבודה לעובדי הקבלן עולה כי 6 עובדים, המהווים כ- 30% מעובדי הקבלן, מתוגמלים בשכר של 6-10 שעות מידי יום, מספר שעות שאינו סביר, ואין ודאות ששעות אלו מבוצעות בפועל.

### 15.5. העסקת עובדי עירייה על ידי קבלן הניקיון

15.5.1. כאמור לעיל, על פי סעיף 177 לפקודת העיריות, עובדים קבועים במשרה מלאה מנועים מלעסוק בעבודה נוספת, במישרין או בעקיפין. עם זאת, החוק מסמיך את ראש העירייה, באישור מועצת העיר, לאשר לעובד לעבוד מחוץ לעירייה במקרים חריגים.

### 16. ניקיון מבני ציבור על ידי עובדי העירייה

16.1. ברחבי העיר ישנם 6 מבנים אותם מנקים 5 עובדי עירייה במשרה מלאה. הביקורת מצאה, כי קיימת שונות גדולה בין השטח המוגדר לניקיון לכל אחר מהעובדים (ראה טבלה בפרק ב' סעיף 4.1.1). הפער בין השטח הגדול ביותר המוקצה לעובד אחד (531 מ"ר), גדול פי 4.4 מהשטח הקטן ביותר המוקצה לעובד (150 מ"ר).

16.2. ברחבי העיר ישנם 5 מבנים נוספים אותם מנקים 5 עובדי עירייה בנוסף למשרתם המלאה בעירייה, ומתוגמלים על כך בשעות נוספות, מתוך רצון לתת לעובדים אלו אפשרות לשפר את שכרם (ראה טבלה בפרק ב' סעיף 4.2.2). גם בנייתו נתוני עובדים אלו הביקורת מצאה, כי קיימת שונות גבוהה בשטח המחושב לשעת עבודה, והשטח לניקיון נע בין 28 מ"ר לשעה ובין 70 מ"ר לשעה, פער של 60%.

16.3. כפי שפירטה הביקורת בסעיף 10.5 לעיל, אין קריטריונים על פיהם הוחלט מי יהיו העובדים הזכאים לתגמול שעות נוספות לעבודת ניקיון, ומה תהיה הקצאת שעות העבודה לכל אחד מהם. הביקורת מדגישה, כי מרבית העובדים מנקים את מבני הציבור שנים רבות, והתגמול אינו מוגבל לתקופה נתונה.

### 17. סיורי הביקורת

17.1. הביקורת סיירה במרכז רב איכויות, אותו מנקה הקבלן ומצאה, כי במקום 2 עובדות המנקות במהלך שעות הפעילות (שעות רצף), ומתוגמלות ב- 8 שעות עבודה כל אחת. העובדות לא מחתימות כרטיס נוכחות, ומדווחות את שעות העבודה אחת לחודש באופן ידני, דיווח המקשה על בקרה נאותה ומדוייקת.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

17.2. הביקורת סיירה ב"טיפת חלב" ברחוב החרושת, אותו מנקה עובד עירייה במשרה מלאה, ומצאה כי המקום אינו נקי. לדברי מנהלת המקום, אין לה את היכולת לדעת את משך הזמן בו מתבצעת עבודת הניקיון, שכן הניקיון נעשה לאחר שעות העבודה. לדבריה אין היא שבעת רצון מרמת הניקיון, ומשום מדובר במקום המטפל בתינוקות בני יומם, היא והאחיות הנוספות נאלצות לנקות את החדרים לפני תחילת הפעילות על מנת שניתן יהיה לטפל בפעוטות.

### **18. רמת שביעות הרצון משרותי הניקיון והפיקוח במבני הציבור**

18.1. הביקורת שלחה סקר שביעות רצון לכל מנהלי מבני הציבור, על ניקיונם אחראית העירייה. רק 7 מנהלים ענו על הסקר, כך שהתקבל מידע על מידת שביעות הרצון של 8 מבנים, המהווים 20% מכלל המבנים הקיימים.

18.2. מהסקר עולה, כי רמת שביעות הרצון של המנהלים משירותי הניקיון היא ממוצעת ומטה. ניתן אף לראות, כי רמת שביעות הרצון מניקיון המבנים אותם מנקים עובדי עירייה נמוך ממבנים אותם מנקים עובדי הקבלן.

18.3. מרבית המנהלים דיווחו, כי הם לא מכירים את מפרט הניקיון. מהסקר עולה, כי קיימת שונות גבוהה מרמת שביעות הרצון של מנהלי בתי הספר משירותי הניקיון הניתנים על ידי העירייה. ניכר, כי במסגרת המכרז החדש חל שיפור באיכות השירות המסופק על ידי המפקח מטעם קבלן הניקיון, המנהלות אשר ענו על השאלון אף ציינו, כי השירות והמענה הניתן על ידי מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך הוא טוב.

18.4. במסגרת הסקר התבקשו מנהלי המבנים להתייחס לליקויים הקיימים לדעתם בתהליך, ומרביתם ציינו, כי הם מחוייבים לחתום על דוחות הנוכחות של המנקים, למרות שהניקיון נעשה לאחר שעות הפעילות. באחד מהמבנים העובדים במקום התריעו בפני המנהלת כי עובד הניקיון מגיע ל-20 דק' במקום שעה.

### **התקשרות באמצעות משכ"ל**

#### **19. נוהל העבודה**

19.1. נוהל מספר 5.2.3 בנושא "הצטרפות למכרזי מסגרת/מכרזים משותפים של מרכז השלטון המקומי/החשב הכללי" מגדיר את תהליך ההצטרפות של עיריית בת ים למכרזי מסגרת הנערכים על ידי משכ"ל, ואת תחומי האחריות של המנהלים בתהליך.

19.2. בגוף הדוח מוצג תרשים המתאר את תהליך ההתקשרות באמצעות מכרז של משכ"ל, כפי שמפורט בנוהל זה, אשר עודכן לאחרונה ב-02/04/2008, לפני 12 שנים. הנוהל אינו עדכני, וודאי שאינו כולל את השינויים שחלו בעקבות נוהל משרד הפנים לעניין התקשרויות עם יועצים מיום 01/01/2018, ואת הוראת השעה אותה פרסם שר הפנים ביום 08/01/2018, אשר מסדירה את ההתקשרויות של

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

הרשויות המקומיות בפטור ממכרז או פטור מהליך תחרותי עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות (כדוגמת משכ"ל), במידה ומדובר בהסכם למתן שירותי ניהול ופיקוח.

## **20. החלטה על התקשרות באמצעות משכ"ל**

20.1. במסגרת ההתקשרות, משכ"ל מתחייבת לספק לעירייה שירותי ניהול ופיקוח על קבלן הניקיון, המפורטים בגוף הדוח, בפרק ג' סעיף 3.2, אך ההסכם אינו מגדיר את היקפם, לדוגמה מספר הבדיקות המדגמיות אותן מתחייבת משכ"ל לבצע בחודש לצורך מעקב אחר עמידה בתנאי ההסכם או היקף שירותי הנהלת החשבונות אותם התחייבה משכ"ל לתת.

20.2. עמלת הניהול, התיאום והפיקוח אותה משלמת העירייה למשכ"ל, מסתכמת ב- 4.5% מהתשלום המגיע לקבלן הניקיון, לרבות המע"מ בגין כל אחד מההסכמים. עמלה זו מסתכמת בכ- 276 אלפי ש"ח לשנה בניקיון מוסדות החינוך ובכ- 79 אלפי ש"ח לשנה בניקיון מבני הציבור.

20.3. הביקורת בחנה את ההחלטה לביצוע המכרז בכל אחת מההתקשרויות:

20.3.1. **ניקיון מוסדות חינוך** - ההתקשרות עם משכ"ל מאפשרת לעירייה פיקוח שלמחלקת תחזוקת מוסדות חינוך אין אפשרות לבצע, בין היתר: מוקד טלפוני מאויש לקבלת תלונות על עובדי קבלן הניקיון, טיפול בתלונות עובדי הקבלן בהתאם לחוק הגברת האכיפה ועריכת בדיקות שכר תקופתיות של עובדי קבלן הניקיון.

20.3.2. הביקורת לא קיבלה מסמך המתעד את ההשוואה הכלכלית בין התקשרות באמצעות משכ"ל או יציאה עצמאית למכרז, אולם מתוך פרוטוקול ועדת השלושה מיום 12/06/2016 עולה, כי התשלום במכרז באמצעות משכ"ל גבוה בכ- 900 אלפי ש"ח מהסכום אותו שילמה העירייה לקבלן הניקיון הקודם.

20.3.3. בפרוטוקול צויין, כי הפרש זה כולל גם עליית מחירים, ועלות נוספת בגין חצרן שלא היתה במכרז הקודם. בפרוטוקול לא מצויינת העלות הנוספת אותה יש לשלם למשכ"ל, והסיבה שכדאי להתקשר במכרז זה באמצעות משכ"ל.

20.3.4. **ניקיון מבני ציבור** - בשנת 2016 זכתה "קבוצת ש. ניר מערכות ביטחון תחזוקה וניקיון בע"מ" במכרז, ועל פי ההסכם היא החלה לתת לעירייה שירות ב- 01/10/2016. לעירייה היתה האופציה להאריך את ההסכם עד ליום 31/09/2021, אך בשל מחלוקת עם הקבלן, העירייה בחרה שלא לממש אופציה זו. סגן גזבר העירייה ציין, כי הוא בחן ומצא כי קיים יתרון כלכלי ליציאה למכרז באמצעות משכ"ל, אולם הביקורת לא מצאה תיעוד לבחינה שנערכה.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

20.3.5. יתרה מכך, הביקורת מציינת כי ההחלטה לא התקבלה בהתאם להוראת השעה של שר הפנים או להנחיות נוהל 5.2.3, לפיו יש לקבל את ההחלטה בשיתוף הסמנכ"ל האחראי והגזבר.

20.4. הנחיות הוראת השעה של שר הפנים, מיום 08/01/2018, קובעות, כי יש לכנס את ועדת השלושה פעמיים:

20.4.1. בפעם הראשונה הועדה מתכנסת לבחון כלכלית את ההחלטה על התקשרות באמצעות משכ"ל.

20.4.2. בפעם השנייה, לאחר שהעירייה פונה למשכ"ל בבקשה לביצוע התמחרות בין הקבלנים, הועדת מתכנסת לבחור את הקבלן עימו היא מחליטה להתקשר.

20.4.3. מפרוטוקול ועדת השלושה בשתי ההתקשרויות עולה, כי ההחלטה על התקשרות באמצעות משכ"ל הובאה לדיון בו גם נבחר הקבלן הזוכה, כך שנעשתה בפועל פנייה למשכ"ל, בטרם קיבלה ועדת השלושה את ההחלטה על עצם ההתקשרות באמצעות משכ"ל, זאת בניגוד להנחיות.

20.4.4. כמו כן, בפרוטוקולי ועדת השלושה של שתי ההתקשרויות נקבע, כי יש לפרסם את ההחלטה באתר האינטרנט של העירייה, אולם הדבר לא בוצע הלכה למעשה.

## 21. התקשרות עם חברת הניקיון

21.1. הביקורת בחנה את התמחור שערכה משכ"ל בקרב קבלני הניקיון, ואת נאותות ההחלטה על בחירת קבלן הניקיון בכל אחת מההתקשרויות ומצאה, כי העירייה קיבלה את המלצות משכ"ל ובחרה בקבלני הניקיון המומלצים מבחינת המחיר.

21.2. הביקורת השוותה בין שני הסכמי ההתקשרות שנחתמו בין העירייה לקבלן הניקיון בשני המכרזים, ומצאה כי בניקיון מוסדות חינוך השטח המקסימלי לניקיון בשעה אחת גבוה ב- 50 מ"ר מהשטח המקסימלי לשעת ניקיון אחת מוסדות הציבור, וכן מחיר שעת העבודה בניקיון מוסדות חינוך נמוך ב- 1.2 ש"ח מעלות שעת ניקיון מבנה ציבור.

21.3. כמו כן, רק בהסכם שנחתם עבור ניקיון מבני חינוך התחייב הקבלן לבצע הדרכות לעובדים חדשים, בטרם שילובם בעבודה, ורק בהסכם שנחתם עבור ניקיון מבני ציבור התחייב הקבלן לבצע הדברה של נמלים ותיקנים בכל שטח המבנה ובמעטפת המבנה, באמצעות מדביר מוסמך בעל היתר הדברה תקף לקטילת חרקים ומכרסמים מהמשרד לאיכות הסביבה.



## **22. הפרות**

- 22.1. הביקורת מצאה, כי שני ההסכמים מגדירים פיצוי כספי מוסכם לעירייה, במידה והקבלן מפר את תנאיו. הביקורת בחנה את דוחות הבקרה שבוצעו על ידי משכ"ל ביום 23/09/2019, ומצאה, כי היו בתי הספר בהם נמצאו ליקויים המהווים "הפרה משמעותית" המאפשרת מתן קנס בסך 900 ש"ח, אולם בבדיקת החשבוניות נמצא כי קנסות אלו לא קוזזו מההתחשבות.
- 22.2. הביקורת לא ערכה בדיקה זו בדוחות הבקרה שנערכים על ידי ענף השרתים וניקיון בתי הספר במחלקה, ויתכן שאם היתה נערכת בדיקה זו, ניתן היה לאתר "הפרות משמעותיות" נוספות.
- 22.3. הביקורת מדגישה, כי למרות האפשרות הקיימת, בכל החשבונות שנבדקו, לא הוטלו קנסות על הקבלן.
- 22.4. הביקורת סבורה, כי הבקרה אחר ההפרות של קבלן הניקיון אינה מבוצעת באופן מלא, ויש צורך לבצעה מתוך דוחות הבקרה שמבוצעים על ידי המחלקה, וכן מדוחות הבקרה המבוצעים על ידי משכ"ל.
- 22.5. הביקורת מציינת, כי בביקורות שנערכו נמצאו ליקויים חמורים, ביניהם הימצאותם של חומרי ניקוי בהישג ידם של תלמידים. חשוב לציין, כי מדובר בליקוי בטיחות שיש להתריע עליו ולוודא כי הוא לא חוזר על עצמו.

## **23. בקרות באמצעות משכ"ל**

- 23.1. השירות שניתן על ידי משכ"ל כולל ביצוע בדיקות מדגמיות, וסיוע לעירייה במעקב אחר ביצוע תנאי החוזה עם קבלן הניקיון.
- 23.2. הביקורת בחנה את תדירות הבקרות המבוצעות על ידי משכ"ל ומצאה, כי מידי חודש עורך הבקר 3-5 דוחות בקרה במוסדות החינוך, כך שבהנחה שבכל פעם נבדקים מוסדות חינוך אחרים, כל מוסד חינוך נבדק אחת ל-15-6 חודשים. כמו כן, מידי חודש עורך הבקר 1-3 דוחות בקרה במבני ציבור, כך שבהנחה שבכל פעם נבדקים מבני ציבור אחרים, כל מבנה נבדק אחת ל-30-10 חודשים.
- 23.3. הביקורת סבורה, כי תדירות זו נמוכה ואינה מהווה בקרה מספקת.

## **24. התקשרות עם בס"ד שיווק והפצה**

- 24.1. הביקורת מצאה, כי במסגרת ההתקשרות עם קבלן הניקיון ("פרח השקד") הופסקה, ביוזמת העירייה, אספקת הציוד לחדרי השירותים, שכללה נייר טואלט, נייר לניגוב ידיים וסבון ידיים. לדברי האחראית על ניקיון מבני הציבור, איכות הנייר הייתה ירודה, ולכן היא החליטה לפנות לספק אחר, "בס"ד שיווק והפצה", **ללא מעורבות מחלקת הרכש**, למרות שעל פי תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1988, ונהלי העירייה, מחלקת

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

המשק היא יחידת הרכש של העירייה, אשר בסמכותה לרכוש את כל הטובין לעירייה.

24.2. יתרה מכך, ההתקשרות עם "בס"ד שיווק והפצה" מסתכמת ב- 151,632 ש"ח כולל מע"מ לשנה, היקף המחייב התקשרות במסגרת מכרז זוטא. למרות זאת, הביקורת מצאה, כי ההתקשרות היתה במסגרת בחינת 3 הצעות המחיר שהאחראית על ניקיון מבני הציבור הציגה לסגן גזבר העירייה.

## הביקורת ממליצה:

- א. לעדכן את הוראת עבודה 5.6.2.6.02 "ניקיון מוסדות חינוך", ולהתאימה לתהליך העבודה הקיים בעירייה, תוך התייחסות לפערים הקיימים בין הוראת העבודה ובין תהליכי העבודה כפי שפורטו בפרק א' סעיף 3.3 ולבקורות החסרות כפי שפורטו בפרק א' סעיף 3.4.
- ב. להכין הוראת עבודה לתהליכי העבודה המתקיימים בניקיון מבני הציבור, על פי פירוט הנושאים הכלולים בפרק ב' בסעיף 2.4.
- ג. לעדכן את נוהל העבודה 5.2.3 "הצטרפות למכרזי מסגרת/מכרזים משותפים של מרכז השלטון המקומי/חשב כללי", ולכלול בו את השינויים שחלו בעקבות נוהל משרד הפנים לעניין התקשרויות עם יועצים מיום 01/01/2018.
- ד. להגדיר את מפרט הניקיון של החצרנים, לרבות ניקיון חדרי השירותים במהלך יום הלימודים, ולהפיצו בקרב האחראים על המעקב והבקרה אחר ביצוע עבודתם.
- ה. לשקול את בקשת מנהלי בתי הספר להארכת יום העבודה של החצרנים, יש לבחון את התאמת מספר שעות הרצף המאושרות לחצרנים להיקף שטחי החצרות של בתי הספר ומספר התלמידים הלומדים בבית הספר.
- ו. לבצע בקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון ואיכות עבודתם, כדלקמן: (1) דיווח נוכחות באמצעות סריקת בר קוד דו מימדי באמצעות הסמרטפון של העובד בכניסה וביציאה מהמתחם אותו העובד מנקה. דיווח זה מאפשר בקרה אחר השעה והמיקום בו נמצא העובד, לרבות הצלבת GPS. (2) סיור בשעות בהן מבוצע הניקיון בהתאם לתכנית בקרה שתערך במחלקה, על פיה יסיירו בכל אחד מבתי הספר לפחות אחת לחודשיים. (3) להגדיר את שעת ההגעה של עובדי הניקיון לבתי הספר לביצוע עבודת הניקיון.
- ז. להנפיק כרטיס עובד לכל עובדי הרצף של קבלני הניקיון, הפועלים במהלך יום העבודה, על מנת שהם יחתימו כרטיס נוכחות, כפי שעושים עובדי העירייה. דיווח זה יקל על הפיקוח והבקרה אחר שעות הנוכחות וההחלפות המבוצעות.
- ח. לערוך בקרה אחר עבודת הניקיון מבוצעת על ידי עובדי הניקיון המוגדרים על ידי העירייה או על ידי עובדי קבלן הניקיון, בלבד.
- ט. להקפיד לדרוש מעובדי הניקיון הנמצאים בבתי הספר אישור משטרה בהתאם לדרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001. הביקורת ממליצה לאמץ את התהליך המבוצע במחלקת הביטחון לניפוק אישורים למאבטחים, כפי שהוא מתואר בפרק א' סעיף 6.4.14.
- י. להגדיר את השטח (מ"ר) לביצוע עבודת ניקיון באופן שווה בין כלל עובדי העירייה (משרה מלאה ועובדים בשעות נוספות), תוך התייחסות לשוני בין המתחמים אותם מנקים העובדים.

## ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

- יא. להגדיר קריטריונים לזכאים לעבוד בניקיון לאחר שעות העבודה בתמורה לתשלום שעות נוספות, וליצור מנגנון אובייקטיבי, לפיו כל אחד מעובדי העירייה העומדים בקריטריונים, יהיה רשאי להגיש בקשה לעבודה בניקיון בתשלום שעות נוספות. הבחירה בעובדים תהיה על ידי ועדה נייטרלית, שתכלול גם את נציג ועד העובדים. החלטת הוועדה תהיה לתקופה מוגבלת, שתוגדר מראש, ולאחריה יהיה על העובד להגיש בקשה חדשה. כמו כן, יש לקבוע קריטריונים למספר השעות הנוספות אותן מקבל העובד, אשר יגזרו מהשטח אותו ינקה העובד, הלכה למעשה.
- יב. לנהל את נכסי העירייה בבסיס נתונים אחד, אשר ישרת את צורכי כלל היחידות הרלוונטיות לניהולן, בין היתר: אגף ההנדסה, מחלקת הנכסים, מחלקת הגבייה וכד'. באופן זה עדכונים שנעשים בכל אחד מהאגפים, יעדכנו את בסיס הנתונים, ויבואו לידי ביטוי בכל היחידות הרלוונטיות. עד שניתן יהיה ליישם זאת, הביקורת ממליצה כי נתונים כדוגמת שטחי המבנים, ינוהלו באופן שבו תהיה אליהם גישה לכל אחד מהאגפים/מחלקות שאמורים להשתמש בהם. כמו כן, יוגדרו המורשים לביצוע עדכונים בנתונים אלו, אשר יהיו זמינים לכלל המשתמשים.
- יג. להעביר למנהלי מוסדות החינוך ולמנהלי מבני הציבור את מפרט הניקיון שבהסכם, ולרתום אותם לתהליך הפיקוח והבקרה אחר עבודות הניקיון המבוצעות במבנה עליו הם אחראיים.
- יד. לבצע את הבקרה מלאה אחר ההפרות שעולות מתוך דוחות הבקרה שמבוצעים על ידי המחלקה, וכן מדוחות הבקרה המבוצעים על ידי משכ"ל, להתריע בפני הקבלן, ולקזז את הקנסות המוסכמים מתוך החשבונות המוגשים על ידי הקבלן.

## פרק א' - עבודות ניקיון במוסדות החינוך

### 1. כללי

1.1. בבת ים פועלים 30 מוסדות חינוך שעל ניקיונם אחראי ענף השרתים וניקיון בתי הספר במחלקת תחזוקת מוסדות החינוך.

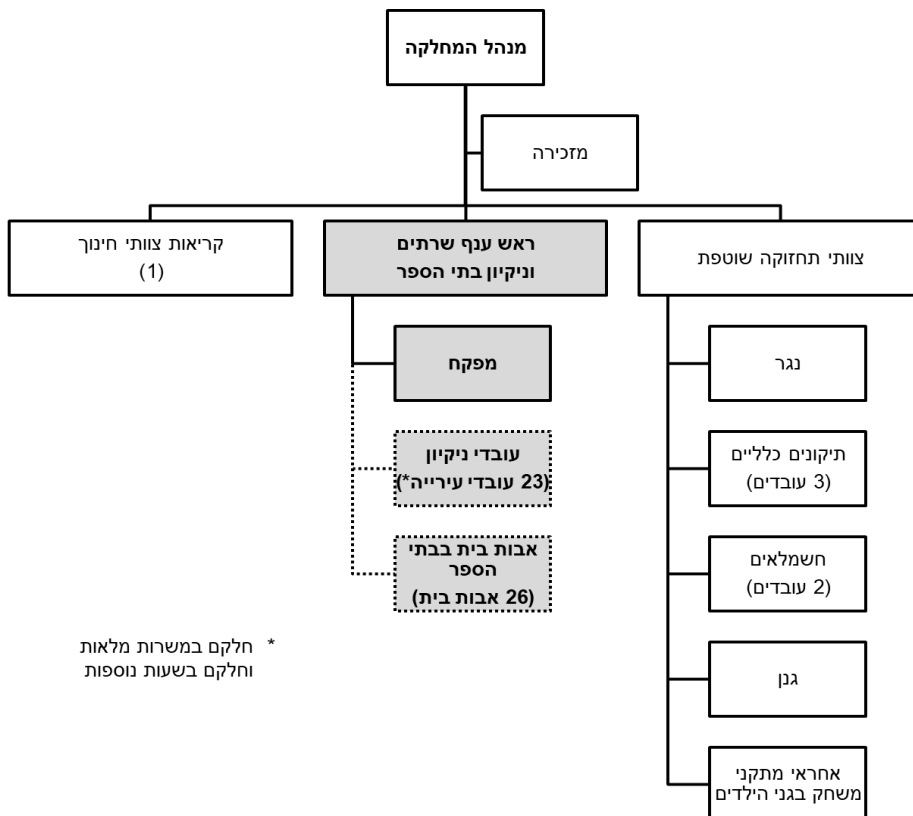
1.2. מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך אחראית על התחזוקה השוטפת במוסדות החינוך, הכוללת ביצוע תיקונים קלים, ביצוע עבודות ניקיון, תחזוקת מתקני המשחק בגני ילדים ועוד. במחלקה מתקבלות קריאות טלפוניות ממנהלי מוסדות החינוך, והטיפול בהן מנוהל במערכת ה-CRM.

1.3. ענף השרתים וניקיון בתי הספר אחראי על עבודת אבות הבית בבתי הספר, הפעלת עובדי העירייה המועסקים בעבודות ניקיון בבתי הספר, הפעלת קבלן הניקיון ועובדיו בבתי הספר, ועריכת ביקורת ניקיון בבתי הספר, בהתאם לתכנית עבודה ועל פי תלונות של מנהלים.

1.4. עבודות הניקיון במוסדות חינוך אלו מבוצעות הן על ידי חברת "פרח השקד" איתה התקשרה העירייה באמצעות משכ"ל, והן על ידי עובדי עירייה.

### 2. מבנה ארגוני

2.1. להלן תרשים המבנה הארגוני של המחלקה:



### 3. הוראת עבודה

- 3.1. למחלקת תחזוקת מוסדות חינוך הוראת עבודה "ניקיון מוסדות חינוך", שמספרה 5.6.2.6.02.
- 3.2. מטרת הוראת העבודה הינה להסדיר את אופן הפיקוח על ניקיון בתי הספר. הוראת העבודה, אשר עודכנה לאחרונה ב- 10/04/2011 לפני כ- 8 שנים, מבוססת על ההתקשרות עם הקבלן הקודם. יש לעדכנה ולהתאימה להתקשרות עם הקבלן הנוכחי.
- 3.3. בנוסף לכך, בהוראה העבודה בקרות רבות שאינן מיושמות, וכן הגדרות אחריות שאינן באות לידי ביטוי בפועל. להלן ריכוז הפערים הקיימים בין הוראת העבודה ובין תהליכי העבודה המתקיימים במוסדות החינוך:
- 3.4. ראש ענף השרתים וניקיון בתי הספר אמור לבדוק ולאשר את החשבונות החודשיים של קבלן הניקיון. בפועל, מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך הוא זה שעורך את הבקרה אחר ההתחשבות עם קבלן הניקיון ומאשר את החשבונות.
- 3.5. חשב אגף שפ"ע ממונה על בדיקה ואישור החשבונות המוגשים על ידי קבלני הניקיון בבתי הספר. בפועל, החשב האחראי הוא חשב אגף החינוך.
- 3.6. ראש ענף השרתים וניקיון בתי הספר אמור להכין תכנית חודשית/שבועית שתפרט את שמות בתי הספר שיבדקו, ואת תדירות הביקורות בכל בית ספר. בפועל, תכנית זו לא קיימת, ולא ברור לפי איזו תדירות מבוצעות ביקורות הניקיון בכל אחד ממוסדות החינוך.
- 3.7. למנהלי בתי הספר חלק מהותי בבקרה על הניקיון בבתי הספר. בפועל, לא כל המנהלים לוקחים חלק בתהליך הבקרה, ואף מפרט העבודה לא הובא לידיעתם. יש לציין, כי בעקבות הערת הביקורת קיבלו מנהלי מוסדות החינוך את מפרט הניקיון עליו התחייב קבלן הניקיון על מנת שיוכלו לפקח על ביצועו במלואו.
- 3.8. מנהל בית הספר אמור להעביר למחלקת תחזוקת מוסדות החינוך מידי חודש יומן עבודה לגבי נוכחות החצרנים, החתום על ידו, כאסמכתא לאישור חשבון הקבלן להעסקת החצרנים ו/או קיזוז מהחשבון בגין היעדרות. בפועל, לא כל מנהלי בתי הספר מעבירים יומן נוכחות. הביקורת סבורה, כי על החצרנים אשר נמצאים בבתי הספר מדי יום בשעות הלימודים, להחתים כרטיס נוכחות.
- 3.9. על מנהל אגף שפ"ע לאשר סופית את החשבון. בפועל, אגף שפ"ע אינו מעורב בתהליך אישור חשבונות אלו בפרט, ומעקב אחר ביצוע עבודות הניקיון בכלל.
- 3.10. עובדי העירייה המנקים מוסדות חינוך כפופים למנהלי בתי הספר ולאבות הבית, ומונחים על ידם בביצוע השוטף של עבודתם. בפועל, אין הגדרה ברורה לגורם האחראי באופן ישיר על עובדי הניקיון.

3.11. מנהלי מוסדות החינוך ואבות הבית, בעיקר במוסדות בהם מנקים עובדי עירייה מדווחים, כי אין להם סמכות על עובדי הניקיון, והערות שלהם על איכות עבודה, או דרישות לביצוע עבודה לא תמיד מבוצעות על ידי העובדים. לדברי מנהלות בתי הספר, מדובר בעובדים שאינם נוכחים בשעות העבודה שלהן, ואין להן יכולת להיות אחראיות על נוכחותם. במידה ויש להן הערות על איכות עבודתם, הן מדווחות לראש ענף שרתים וניקיון בתי הספר.

3.12. עובדי העירייה המבצעים עבודות ניקיון במוסדות החינוך מעבירים את יומני העבודה שלהם לראש ענף שרתים וניקיון בתי הספר. היומנים מאושרים על ידי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך, ומועברים להמשך טיפול במחלקת משאבי אנוש. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך הדגיש, כי אין לו יכולת לבצע בקרה אחר נוכחות העובדים בבתי הספר ואחר איכות העבודה. הוא למעשה חותם על דוחות הנוכחות על מנת שהעובדים יקבלו את שכרם.

3.13. הוראת העבודה מתייחסת לבקורות האמורות להתבצע במהלך שעות הבוקר, באשר לשטיפת הכיתות, המסדרונות ושאר חדרי בית הספר, יום קודם לכן. הביקורת סבורה, כי קיימת חשיבות להגדרת בקורות שיערכו באופן מדגמי, גם בשעות אחר הצהריים והערב במועד בו מבוצעת עבודת הניקיון, בפועל.

3.14. הביקורת מצאה, כי תהליך הבקרה המתואר בנוהל, חסר. להלן מספר דוגמאות:

3.14.1. הגדרת שעת הגעת עובדי הניקיון לאחר יום הלימודים. הביקורת סבורה, כי עובדי ניקיון אלו אמורים להגיע כאשר מנהלת בית הספר ואב הבית נוכחים בבתי הספר.

3.14.2. התייחסות לדיווח הנוכחות של עובדי הניקיון לאחר יום הלימודים. עובדי ניקיון אלו אינם מדווחים על שעות העבודה אותם הם מבצעים בפועל, למרות שעל פי ההסכם שכרם נקבע על פי שעות עבודה. הביקורת סבורה, כי יש לתת את הדעת על חיובם בהחתמת שעות נוכחות באמצעות הטלפון הסלולארי, באפליקציה ייעודית הסוקרת בר קוד בכניסתו וביציאתו.

3.14.3. הגדרת ביצוע בקורות אחר נוכחות עובדי הניקיון לאחר יום הלימודים, בזמן בו מבוצעת עבודת הניקיון הלכה למעשה, לפחות אחת לרבעון בכול בית ספר. בקרה זו תבדוק גם את זהותם של עובדי הניקיון, כלומר האם מדובר באותם עובדי קבלן הניקיון/עובדי העירייה האמורים לבצע עבודה זו.

3.14.4. הגדרת האחראיות לקבלת אישור היעדר הרשעות בעבירות מין ממשטרת ישראל, בהתאם להנחיות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, תשס"א-2001 מעובדי קבלן הניקיון ומעובדי העירייה. כיום, אין בהוראת העבודה הגדרה מי אחראי לכך, ואין הגדרה לגבי התדירות שיש לפעול לפיה בעניין זה (ראה סעיף 10).

## 4. חלוקת העבודה

### 4.1. עבודות הניקיון בבתי הספר כוללות שני רבדים:

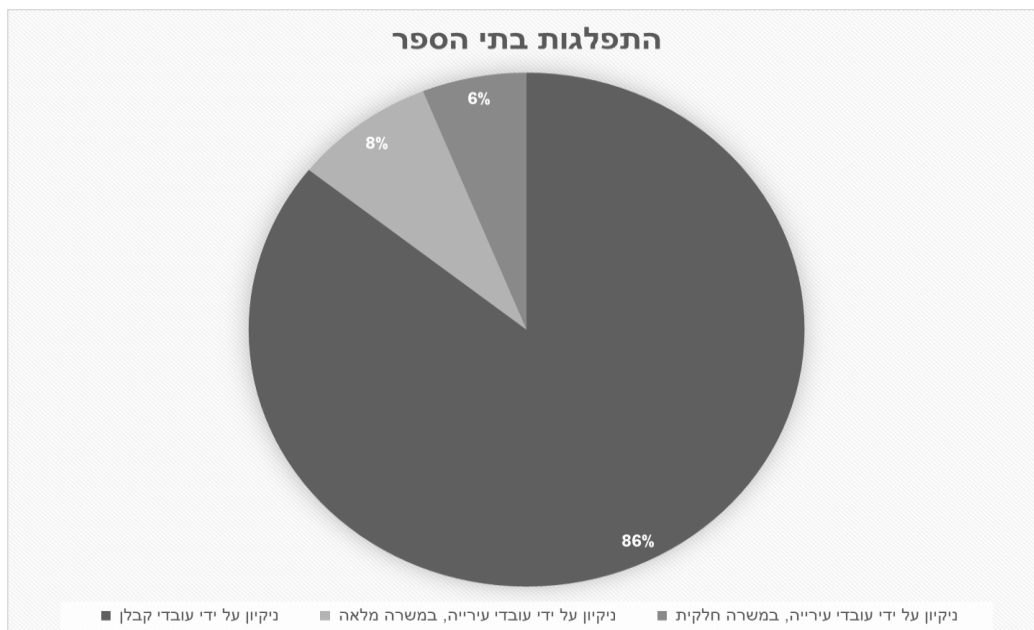
4.1.1. עבודות ניקיון המבוצעות במהלך יום הלימודים - המבוצעות על ידי "חצרן", עובד קבלן הניקיון במשך 5 שעות ביום. לרוב הוא נוכח בבית הספר בין השעות 07:00-12:00. עבודת הניקיון כוללת ניקיון חצר בית הספר וניקיון השירותים לאחר הפסקת הבוקר.

4.1.2. עבודות ניקיון המבוצעות בסוף יום הלימודים - הניקיון מבוצע על ידי עובדי קבלן הניקיון או על ידי עובדי עירייה. הניקיון כולל את ניקיון המבנה, לרבות הכיתות, משרדים, חדר המורים וחדרי השירותים (בהתאם למפרט, ראה סעיפים 5 ו-6).

4.2. ניקיון מרבית אולמות הספורט בבתי הספר אינו נמצא באחריות המחלקה, ומבוצע בפועל על ידי החברה לתרבות פנאי וספורט (ראה הפירוט בסעיף 10).

4.3. שטחי מוסדות החינוך בבת ים מסתכמים בכ- 75,600 מ"ר (לא כולל 5 מוסדות חינוך שלגביהם אין נתונים ולכן לא נכללו בתחשיב).

4.4. להלן תרשים המתאר את התפלגות היקפי השטחים אותם מנקים במוסדות החינוך, בין עובדי קבלן לעובדי עירייה:



4.5. מהתרשים ניתן לראות, כי קבלן הניקיון אחראי על ניקיון מרבית שטחי מוסדות החינוך בעיר (86%). יש לציין, כי שיעור זה גבוה יותר, שכן השטח אותו מנקה הקבלן, אשר על פיו חושבה ההתפלגות לעיל, אינו כולל את מוסדות החינוך הבאים: אולפנת צביה, ישיבת אדרת, פסגה, תיכון שז"ר והחווידע, בשל היעדר מידע על היקף השטחים.



## 5. ניקיון במהלך יום הלימודים - חצרנים

- 5.1. ניקיון במהלך שעות הלימודים מוגדר בהסכם עם קבלן הניקיון כ- "שעות רצף". כתב הכמויות, המהווה חלק מהסכם ההתקשרות, מגדיר כי בכל אחד מבתי הספר יהיו 5 "שעות רצף" מידי יום, המבוצעים על ידי חצרן אחד בכל בית ספר.
- 5.2. על פי מפרט שירותי הניקיון יש לבצע איסוף גס של אשפה מחצרות בית הספר, ריקון אשפתונים, החלפת שקיות אשפה וטיאוט כל השבילים בשטח חצר בית הספר, לרבות שביל הכניסה לבית הספר מידי יום.
- 5.3. המפרט לא מתייחס באופן נפרד למשימותיו של חצרן בית הספר, אך השונות הקיימת בין בתי הספר מעידה, כי אין מפרט מוגדר למשימותיו של החצרן, ובכל אחד מבתי הספר הוא מבצע משימות שונות.
- 5.4. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, הגדרת משימותיו של חצרן בית הספר נעשית על ידי אב הבית בבתי הספר, והוא אחראי על עבודתו.
- 5.5. בנוסף ציין, כי מרבית חצרות בתי הספר פתוחים בשעות הערב לרווחת התושבים, ונוותר בהם לכלוך רב, ולכן יש חשיבות לביצוע ניקיון החצרות בבוקר, לפני הגעת התלמידים לבית הספר.
- 5.6. חצרן בית הספר מתחיל את עבודתו בשעה 07:00, למעט בית הספר "רמות" בו עבודת החצרנים מתחילה בשעה 08:00.
- 5.7. הביקורת מצאה, כי בנוסף לניקיון חצרות בתי הספר, כפי שמוגדר במפרט הניקיון, חלק מהחצרנים מנקים את חדרי השירותים לפחות פעם אחת, לאחר הפסקת הבוקר, ויש חצרנים אשר מספיקים לנקות את חדרי השירותים פעמיים מידי יום (בשעה 09:00 ואחר כך בשעה 11:00).
- 5.8. עם זאת, בביקור אותו ערכה הביקורת בחטיבת הביניים שז"ר עלה, כי החצרן לא מנקה את חדרי השירותים במהלך יום הלימודים, ומנהלת בית הספר כלל לא ידעה שניקיון השירותים הוא חלק ממשימותיו של החצרן.
- 5.9. הביקורת מצאה, כי אין הלימה בין שעות הניקיון במהלך יום הלימודים לשטח חצר בית הספר ו/או למספר התלמידים בבית הספר (המשפיע על היקף עבודות ניקיון הנדרשות). לדוגמא, בבית הספר יצחק שדה לומדים כ- 650 תלמידים, ובבית הספר עקיבא לומדים כ- 160 תלמידים, ולשניהם יש את אותה הקצאה של כ"א לצורך ניקוי החצר והשירותים במהלך יום הלימודים (פירוט נרחב לגבי כל בתי הספר בעיר מובא בטבלה בסעיף 6.3.2).
- 5.10. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, החל משנת תש"פ, ב- 5 מוסדות חינוך בעיר (עקיבא, הרצל, בן גוריון, ירושלים וגורדון) פועל יום לימודים ארוך, הכולל הזנה. במוסדות חינוך אלו מסתיים יום הלימודים בשעה 16:00, ולדברי מנהלות בתי הספר לא ניתן מענה לניקיון חדרי השירותים והחדרים בהם שוהים התלמידים, לאחר שעה 12:00.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

5.11. סמנכ"לית קהילה ציינה, כי לפרוייקט יום לימודים ארוך, הוקצו 800,000 ש"ח, וכן נמצא תורם להזנת התלמידים שנבחרו לקחת בו. בניית תקציב הפרוייקט חייב לקחת בחשבון את הוצאות ניקיון הכרוכות להפעלתו, כפי שנעשה בצהרונים הפועלים בבית הספר ברחבי העיר.

## 6. ביצוע עבודות ניקיון לאחר שעות הלימודים - עובדי קבלן

6.1. ניקיון לאחר שעות הלימודים מוגדר בהסכם כ- "שעות משימתיות". כתב הכמויות, המהווה חלק מהסכם ההתקשרות, מגדיר את כמות ה- "שעות המשימתיות" ביום לכל אחד מבתי הספר, על פיהן (בתוספת עלות "שעות הרצף") נעשה תחשיב של עלות הניקיון לכל אחד מבתי הספר.

### קביעת שטחי בתי הספר

6.2. על פי ההסכם המפתח לקביעת מספר שעות הניקיון נגזר משטח בית הספר, ולכן קיימת חשיבות לנכונות נתון זה.

6.3. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך מסר, כי הוא קיבל את נתוני שטחי בתי הספר מאגף ההנדסה. הביקורת קיבלה לידיה נתונים באשר למדידות שנערכו לבקשת גזבר העירייה, על ידי מודדים מוסמכים מחברת "אשד ניהול נכסים" בע"מ בבתי הספר ובמוסדות הציבור.

6.4. נמצא, כי קיימים פערים בין נתוני השטחים בהסכם ובין הנתונים של המדידות שנערכו. להלן הפערים המהותיים אותם איתרה הביקורת:

שטח בית הספר (מ"ר)			בית הספר	
הפערים	נתוני ההסכם	נתוני המדידות		
-382	4,040	3,659	ראשונים	1.
-1,439	3,600	2,161	יצחק שדה	2.
-353	3,320	2,967	יד מרכי	3.
-464	2,200	1,736	נחשונים	4.
-184	2,900	2,716	ירושלים	5.
-880	4,150	5,030	שרת	6.
510	2,280	2,790	הרצל	7.
-679	3,150	1,471	טבנקין	8.
-873	3,000	2,127	עקיבא	9.
-192	2,750	2,558	ציפורי	10.
-464	6,100	6,594	חשמונאים	11.
<b>-3,681</b>	<b>37,490</b>	<b>33,809</b>	<b>סך הכל</b>	

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

6.4.1. מנתוני הטבלה עולה, כי קיימים פערים משמעותיים המסתכמים המסתכמים בכ- 3,700 מ"ר. על פי נתוני המכרז, הפרשים אלו נאמדים בכ- 18.5 שעות ניקיון ליום המהוות שעות עודפות לתשלום.

6.4.2. הביקורת מציינת, כי המדידות באגף ההכנסות נערכו בחודשים 06-11/18, בטרם היציאה למכרז, כך שניתן היה להשתמש בהן. לא התקבלה התייחסותו של מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך לפערים שנמצאו.

6.4.3. יש לבחון את האפשרות לעדכן את נתוני השטחים שבהסכם, לנתונים של המדידות, ובכך להוזיל את עלויות הניקיון.

6.4.4. לאור זאת, הביקורת ממליצה, כי ניהול נכסי העירייה והיקף שטחם, יעשה בבסיס נתונים אחד, אשר ישרת את צורכי כלל היחידות הרלוונטיות לניהולן, בין היתר: אגף ההנדסה, מחלקת הנכסים, מחלקת הגבייה וכד'. באופן זה, עדכונים שיבוצעו בכל אחד מהאגפים, יופיעו בבסיס הנתונים, ויבואו לידי ביטוי בכל היחידות הרלוונטיות. עד שניתן יהיה ליישם זאת, הביקורת ממליצה, כי נתונים כדוגמת שטחי הנכסים, ינוהלו באופן שבו תהיה אליהם גישה לכל אחד מהאגפים/מחלקות שאמורים להשתמש בהם. לשם כך, יוגדרו המורשים לביצוע עדכונים בנתונים אלו.

#### קביעת שעות הניקיון בבתי הספר

6.5. על פי ההסכם עם הקבלן, המפתח לקביעת שעות הניקיון בבתי הספר עומד על 200 מ"ר לשעת עבודה.

6.6. להלן טבלה המפרטת את מספר שעות התקן בהתאם לתנאי ההסכם (שטח בית הספר מחולק ל- 200 מ"ר), בהשוואה לשעות המוקצות לקבלן כפי שמופיע בהסכם. הביקורת מדגישה, כי שטחי בתי הספר שנלקחו בתחשיב זה הם השטחים המופיעים בהסכם ולא של המדידות שנערכו:

שעות ניקיון ליום (שבר עשרוני)			שטח (מ"ר)	מספר תלמידים	שם בית הספר	
עודף / (חוסר)	שעות מוקצות	הסכם				
(4.20)	16.00	20.20	4,040	595	ראשונים	1.
(4.00)	14.00	18.00	3,600	648	יצחק שדה	2.
(4.10)	15.50	19.60	3,920	298	גורדון	3.
(3.60)	13.00	16.60	3,320	474	יד מרכי	4.
(3.00)	8.00	11.00	2,200	442	נחשונים	5.
(3.15)	12.00	15.15	3,030	357	הנשיא	6.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

שעות ניקיון ליום (שבר עשרוני)			שטח (מ"ר)	מספר תלמידים	שם בית הספר	
עודף / (חוסר)	שעות מוקצות	הסכום				
(3.50)	11.00	14.50	2,900	418	ירושלים	.7
(2.13)	8.50	10.63	2,125	478	סוקולוב	.8
(4.75)	16.00	20.75	4,150	299	שרת	.9
(2.40)	9.00	11.40	2,280	343	הרצל	.10
(3.75)	12.00	15.75	3,150	357	טבנקין	.11
	2.00	--	--	--	חווידע*	.12
(3.25)	9.00	12.25	2,450	315	דוד אלעזר	.13
(3.35)	12.00	15.35	3,070	304	תחכמוני	.14
(3.00)	12.00	15.00	3,000	165	עקיבא	.15
(2.75)	11.00	13.75	2,750	410	ציפורי	.16
(3.00)	9.00	12.00	2,400	265	הראל	.17
	12.00	--	--	377	שז"ר	.18
(3.80)	9.00	12.80	2,560	488	שז"ר חטיבה**	.19
8.00	24.00	16.00	3,200	1118	רמות	.20
(6.50)	24.00	30.50	6,100	1188	חשמונאים	.21
	11.00	--	--	383	אולפנת צביה	.22
	8.00	--	--	286	ישיבת אדרת	.23
(0.45)	2.00	2.55	510		פסגה	.24
(1.85)	7.00	8.85	1,770		מסילות	.25
(2.30)	8.50	10.80	2,160		יעד	.26
(2.00)	8.00	10.00	2,000		שחר	.27
* הניקיון מבוצע 5 ימים בשבוע.						
** שני עובדי עירייה מנקים 1,576 מ"ר נוספים.						

6.6.1. מנתוני הטבלה עולה, כי במרבית מוסדות החינוך שעות הניקיון שנקבעו נמוכות משעות התקן שנגזרות מההסכום.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

6.6.2. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך המפתח לקביעת שעות הניקיון בבתי הספר במפרט הטכני עמד על 250 מ"ר לשעת עבודה, ולא 200 מ"ר כפי שכתוב בהסכם. לדבריו יש טעות בהסכם.

6.6.3. הביקורת תמהה, אם אכן קיימת טעות רישומית בהסכם, מדוע היא לא תוקנה בטרם החתימה עליו.

6.6.4. הביקורת מדגישה, כי ההסכם עם קבלן הניקיון חתום על ידי ראש העיר, גזבר העירייה והחשב המלווה, ולדברי היועצת המשפטית קיימת חשיפה לתביעה, שכן קבלן הניקיון יכול לדרוש שעות נוספות לביצוע העבודה.

6.6.5. הביקורת השוותה את שעות הניקיון המבוצעות בפועל על ידי הקבלן, לשעות הניקיון על פי מפתח של 250 מ"ר לשעת ניקיון, כפי שחושב על ידי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך בבניית המפרט הטכני.

6.6.6. להלן טבלה המפרטת את בתי הספר בהם נמצא פער:

שעות ניקיון ליום (שבר עשרוני)			שטח (מ"ר)	שם בית הספר	
עודף / (חסר)	שעות מוקצות	הסכם			
(1.24)	9.00	10.24	2,560	שז"ר חטיבה	1.
11.20	24.00	12.80	3,200	רמות	2.
2.00	5.00	2.00	510	פסגה	3.

6.6.7. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי בבית הספר רמות מספר שעות הניקיון המוקצות לבית הספר גבוה משמעותית גם מהתחשיב שנעשה על ידי מנהל תחזוקת מוסדות החינוך. הביקורת טרם קיבלה הסבר לפערים אלו.

#### שיבוץ העובדים בבתי הספר

6.6.8. הביקורת מצאה, כי למנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך אין את רשימת עובדי הקבלן ושעות העבודה המוקצות לכל אחד מהעובדים, ואין הוא עורך בקרה אחר מספר העובדים ונוכחותם בכל אחד מבתי הספר.

6.6.9. הביקורת קיבלה לידיה את רשימת העובדים המועסקים על ידי קבלן הניקיון בבתי הספר בעיר, וניתחה את שעות העבודה לכל עובד בכל אחד מבתי הספר, כנגזרת של שעות הניקיון שהוקצו לבית הספר על פי ההסכם. להלן טבלה המפרטת את הניתוח שנעשה, בהנחה ששעות העבודה מחולקות באופן שווה בין העובדים בכל אחד מבתי הספר:

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

שעות עבודה ממוצע לעובד	מספר עובדים	שעות ניקיון בהסכם	שם בית הספר	
8	2	16	ראשונים	.1
7	2	14	יצחק שדה	.2
7.75	2	15.5	גורדון	.3
13	1	13	יד מרדכי	.4
4	2	8	נחשונים	.5
12	1	12	הנשיא	.6
11	1	11	ירושלים	.7
8.5	1	8.5	סוקולוב	.8
8	2	16	שרת	.9
4.5	2	9	הרצל	.10
12	1	12	טבנקין	.11
	אין מידע	2	חוידע	.12
4.5	2	9	דוד אלעזר	.13
6	2	12	תחכמוני	.14
4	3	12	עקיבא	.15
5.5	2	11	ציפורי	.16
4.5	2	9	הראל	.17
12	1	12	שז"ר	.18
9	1	9	שז"ר חטיבה	.19
12	2	24	רמות	.20
6	4	24	חשמונאים	.21
11	1	11	אולפנת צביה	.22
	אין מידע	8	ישיבת אדרת	.23
	אין מידע	5	פסגה	.24
3.5	2	7	מסילות	.25
8	1	.8	יעד	.26
4	2	8	שחר	.27

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

6.6.10. מנתוני הטבלה עולה, כי קיימים פערים גדולים בחלוקת השעות בין העובדים השונים, בכל אחד מבתי הספר. לא ברור כיצד הוחלט על מספר העובדים, משום שאין הלימה בין היקף השעות המוקצה לכל בית ספר, לבין מספר העובדים בו.

6.6.11. בנוסף, עבודת הניקיון נעשית לאחר שעות הלימודים (ראה סעיף 8.3.6), כך שעובד שמתחיל את עבודתו ב- 14:00, ועובד 11 שעות (בית הספר ירושלים ואולפנת צביה) אמור לסיים ב- 01:00, ועובדים שאמורים לעבוד 13 שעות, אמורים לסיים ב- 03:00 (בבית הספר יד מרדכי). ברור לביקורת שהדבר אינו בר ביצוע, ולכן אינו בא לידי ביטוי בפועל.

6.6.12. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, הוא לא עורך בקרה אחר שעות העבודה של עובדי הקבלן, שכן מבחינתו מדובר בעבודה קבלנית. לדבריו, מידי בוקר מתקבל דיווח טלפוני מבתי הספר באשר לאיכות הניקיון בבתי הספר. הביקורת לא מצאה תיעוד לדיווחים אלו.

6.6.13. הביקורת לא מקבלת עמדה זו משום שכאמור בסעיף 5.1 בדוח, על פי ההסכם עם הקבלן, התמורה המשולמת היא עבור שעות העבודה אותן עובדי הקבלן אמורים לבצע מדי יום לצורך ניקיון בתי הספר, ולכן יש לבצע בקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון. אין בהסכם הגדרה של עבודות ניקיון על פי מ"ר (עבודה קבלנית).

6.6.14. ממצאים אלו מחזקים את החשיבות של הבקורות אותן ענף השרתים וניקיון בתי הספר אמורים לבצע:

- א. בקרה ופיקוח בשעות ביצוע עבודות הניקיון בבתי הספר.
- ב. דרישה שעובדי הניקיון יחתימו כרטיס נוכחות.
- ג. קביעת שעת ההגעה לבתי הספר (כפי שהומלץ בסעיף 2.4.3).

6.6.15. על פי הנתונים שהתקבלו מהקבלן, לאחר שעות הלימודים מנקים את בית הספר רמות 2 עובדי קבלן. לדברי מנהלת בית הספר רמות, בפועל מגיעים לבית הספר מדי יום כ- 4 עובדי ניקיון. לדבריה, אין היא יודעת מי מהעובדים הוא עובד הקבלן, ולהערכתה מדובר בבני משפחה המסייעים זה לזה בעבודת הניקיון.

6.6.16. היועצת המשפטית הדגישה, כי העסקת עובדים שאינם עובדי הקבלן עלולה לחשוף את העירייה לתביעות (ראה סעיף 8.3).

6.6.17. הביקורת מצאה, כי במחלקה אין נתונים באשר לעובדים המשובצים, והנתונים התקבלו לבקשת הביקורת מקבלן הניקיון. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך ומנהל ענף שרתים וניקיון בתי הספר טענו, כי הבקרה שנערכת היא אחר ביצוע עבודת הניקיון. הם מתייחסים לעבודה כעבודה קבלנית, ומה שחשוב הוא שהעבודה תבוצע.

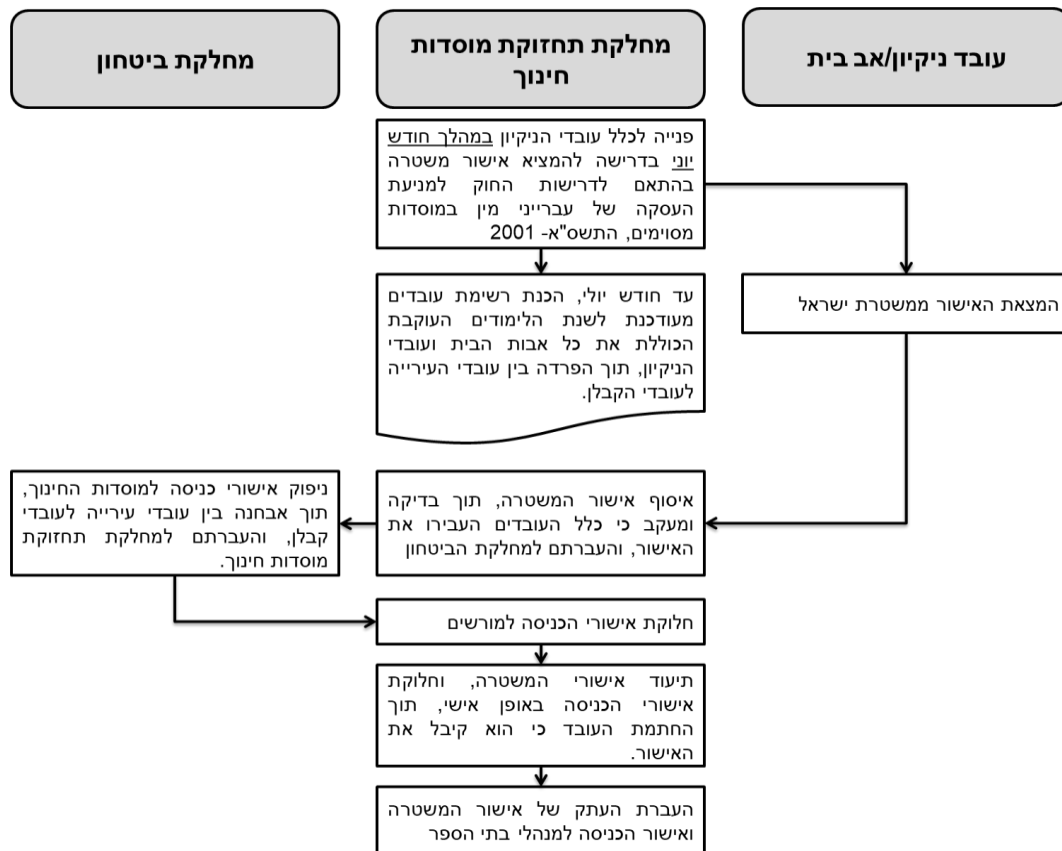
ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

6.6.18. הביקורת מדגישה, כי נתונים באשר לשמות העובדים בבתי הספר חשובים גם מטעמי ביטחון. העבודה בסביבת ילדים מחייבת את העירייה לוודא, כי לכל אחד מהעובדים קיים אישור משטרה בהתאם לדרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001. על פי ההסכם עם משכ"ל, עליה לקבל את האישורים האמורים. הביקורת מצאה, כי העירייה לא וודאה כי קיים אישור כאמור במשכ"ל.

6.6.19. בעקבות הביקורת, בימים אלו נערכת אחראית ניקיון מבני העירייה להשלמת כלל האישורים האמורים עבור עובדי העירייה ועובדי הקבלן. במידת הצורך פונה האחראית לעובד לצורך קבלת האישור ממשטרת ישראל. לדבריה תהליך השלמת האישורים מהעובדים טרם הושלם.

6.6.20. מחלקת הביטחון מנפיקה אישורי כניסה לבתי הספר, התקפים לשנה אחת, עבור כלל המאבטחים בבתי הספר בעיר. האישור ניתן לאחר הצגת אישור משטרה מעודכן אותו מביא המאבטח ממשטרת ישראל. הביקורת ממליצה, להיעזר במערך זה גם לאבות הבית ולעובדי הניקיון.

6.6.21. להלן תרשים התהליך אותו ממליצה הביקורת לאמץ:





ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

6.6.22. עם קבלת עובד חדש יש לדרוש ממנו את אישור המשטרה בטרם כניסתו לעבודה, ולהפיק לו אישור כניסה לבית הספר.

#### 6.7. העסקת עובדי עירייה על ידי קבלן הניקיון

6.7.1. על פי 177 לפקודת העיריות, עובדים קבועים במשרה מלאה מנועים מלעסוק בעבודה נוספת, במישרין או בעקיפין. עם זאת, החוק מסמיך את ראש העירייה, באישור מועצת העיר, לאשר לעובד לעבוד מחוץ לעירייה במקרים חריגים.

6.7.2. בסמכות הנהלת העיר להגדיר את ההנחיות והתנאים לפיהם עובד עירייה יוכל לקבל אישור לעסוק בעבודה נוספת, על מנת למנוע מצב של ניגוד עניינים בין עבודת העובד בעירייה ובין עיסוקיו האחרים.

6.7.3. כמו כן, למנוע מצב, כי עיסוקיו הנוספים מבוצעים בשעות עבודתו בעירייה. על סמנכ"ל פיתוח ההון האנושי מוטלת האחריות לפקח, כי נורמות אלו מתקיימות.

6.7.4. הביקורת קיבלה מידע בעל פה, כי בקרב עובדי הקבלן נמנים גם עובדי עירייה. אי לכך, העבירה את רשימת עובדי הקבלן לעוזרת סמנכ"ל פיתוח הון אנושי ולמחלקת השכר, על מנת לבדוק אם בקרב עובדי קבלן הניקיון יש עובדי עירייה.

6.7.5. הבדיקה העלתה, כי בקרב עובדי הקבלן שמועסקים בבתי הספר נמנה עובד (ב.ש.), המועסק גם על ידי העירייה, ללא אישור בהתאם לסעיף 177 לפקודת העיריות.

#### 7. ביצוע עבודות הניקיון לאחר שעות הלימודים - עובדי העירייה

7.1. עבודות הניקיון ב- 6 מוסדות חינוך מבוצעת על ידי 23 עובדי עירייה. 10 מהם במשרה מלאה (מוגדרים כעובדי ניקיון), ו- 13 מהם מנקים לאחר שעות עבודתם במשרתם הקבועה בעירייה, ומתוגמלים על כך בשעות נוספות.

7.2. להלן טבלה המפרטת את חלוקת העבודה בקרב עובדי העירייה, על פי בתי הספר אותם הם מנקים. השטח לניקיון, המוגדר לכל אחד מהעובדים הוא על פי נתוני מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך.

בית הספר	שם העובד	שעות ליום עבודה	מספר פעמים בשבוע	שטח לניקיון המוגדר לעובד
יצחק שדה	מ.פ. (תחזוקה)	3 שעות נוספות	3	אולם ספורט 500 מ"ר
	ע.ב. (אב בית יצחק שדה)	3 שעות נוספות	3	אולם ספורט 500 מ"ר
חטי"ב שז"ר	פ.ח.	משרה מלאה	מידי יום	קומה 788 מ"ר

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

שטח לניקיון המוגדר לעובד	מספר פעמים בשבוע	שעות ליום עבודה	שם העובד	בית הספר
קומה 788 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה	ע.ב.ש.	
מקלט 100 מ"ר	מידי יום	שעה נוספת	א.מ. (אב בית עקיבא)	עקיבא
מועדונית 217 מ"ר	מידי יום	2 שעות נוספות	א.פ. (תברואה)	ירושלים
450 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה + שעה נוספת	כ.צ.	בן גוריון
450 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה	ס.נ.	
450 מ"ר (ללא חדרי שירותים)	מידי יום	משרה מלאה	ר.ו.	
430 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה	א.ח.	יגאל אלון
מקלט 300 מ"ר	3	3 שעות נוספות		
860 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה	ס.י.	
אין פירוט נפרד	3	3 שעות נוספות		
450 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה	ד.ל.	
670 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה	צ.ד.	
430 מ"ר	מידי יום	משרה מלאה+ שעה נוספת	י.ל.	
מקלט 300 מ"ר	3	3 שעות נוספות	א.ש. (אב בית יד מרדכי)	
אולם ספורט 450 מ"ר	מידי יום	2 שעות נוספות	א.ת. (אב בית יגאל אלון)	
450 מ"ר	מידי יום	2 שעות נוספות	א.ר. (תברואה)	
500 מ"ר	3	3 שעות נוספות	ו.מ. (פיקוח עירוני)	
500 מ"ר	3	3 שעות נוספות	צ.ש. (רישוי עסקים)	
500 מ"ר	3	3 שעות נוספות	ס.ג. (הכנסות)	
130 מ"ר	3	3 שעות נוספות	מ.א.ב. (פיקוח עירוני)	
ספריה וחדר שירותים 150 מ"ר	מידי יום	2 שעות נוספות	ד.מ. (פיקוח עירוני)	
חט"צ- 2 כיתות	מידי יום	2 שעות נוספות	ד.ל. (הכנסות)	

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

7.2.1. מנתוני הטבלה עולה, כי אין חלוקה שוויונית בשטח הניקיון המוגדר לכל אחד מהעובדים, בהתאמה בין מספר שעות העבודה או היקף המשרה.

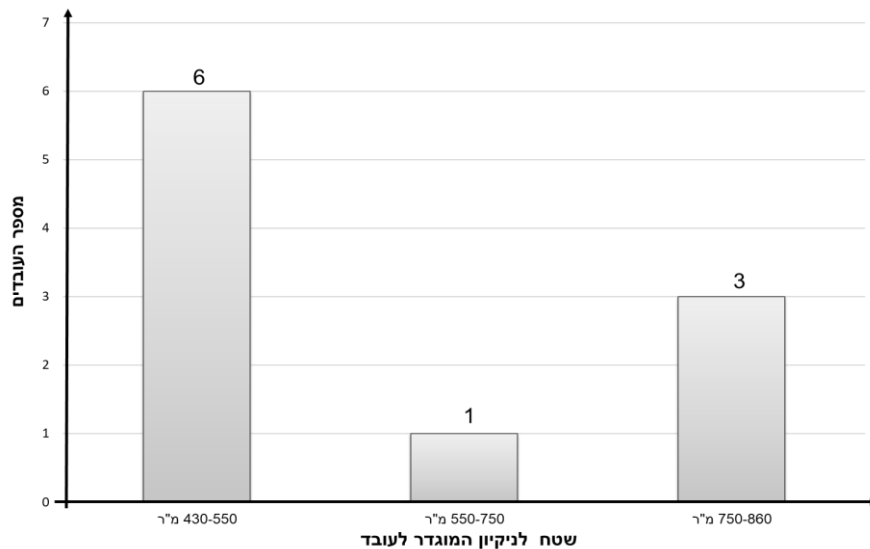
7.2.2. להלן מספר דוגמאות:

א. בבית הספר יגאל אלון ל- 3 עובדים הגדירו לנקות 500 מ"ר ב- 3 שעות עבודה (נוספות), ואילו לעובד אחר הגדירו לנקות רק 130 מ"ר ב- 3 שעות עבודה.

ב. ישנם עובדי ניקיון במשרה מלאה המנקים 860 מ"ר, ולעומתם עובדים המנקים רק 450 מ"ר.

### 7.3. עובדי ניקיון במשרה מלאה

7.3.1. להלן תרשים הממחיש את הפער בין השטח לניקוי המוגדר לכל אחד מהעובדים:



7.3.2. מהתרשים ניתן לראות כי 60% מהעובדים מנקים מדי יום שטח הקטן בכ- 90% מהשטח אותו מנקים 30% מהעובדים.

7.3.3. לדברי סמנכ"ל פיתוח הון אנושי, במסגרת ההסכם הקיבוצי לא קיימת הגדרת משרה לעבודה קבלנית, ומדובר בנוהג ישן על פיו השטח לניקיון המוגדר לעובדי העירייה במשרה מלאה עומד על כ- 450 מ"ר ליום.

7.3.4. הביקורת סבורה, כי יש לתת את הדעת לפערים הקיימים בהיקפי העבודה המוגדרים כמשרה מלאה (430-860 מ"ר), ולהגדיר את השטח (מ"ר) לביצוע עבודת ניקיון באופן שווה בין העובדים. יש להתייחס גם לשוני בין המתחמים אותם מנקים העובדים. בבית הספר יגאל אלון נמצא, כי אחת

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

העובדת לא מוכנה לנקות חדרי שירותים (ללא סיבה שניתן לקבלה), והנטל נופל על עובדים אחרים.

#### 7.4. עובדי ניקיון במשרה חלקית

7.4.1. כאמור, 13 עובדי עירייה מנקים את מוסדות חינוך לאחר שעות עבודתם

במשרתם הקבועה בעירייה, ומתוגמלים על כך בשעות נוספות.

7.4.2. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, מדובר בעובדים ששכרם

נמוך, והכוונה היא לתת לעובדים אלו אפשרות לשפר את שכרם.

7.4.3. להלן טבלה המחשבת את שטח הניקיון המוגדר לכל אחד מעובדים אלו

לשעת ניקיון:

שטח לניקיון לשעה C=B/A	שטח לניקיון המוגדר לעובד B	שעות נוספות ליום A	שם העובד	
100	300	3 (3 פעמים בשבוע)	א.ש. (אב בית יד מרדכי)	1.
150	300	2	א. ת. (אב בית אלון)	2.
225	450	2	א.ר. (תברואה)	3.
150	450	3 (3 פעמים בשבוע)	ו.מ. (פיקוח עירוני)	4.
167	500	3 (3 פעמים בשבוע)	צ.ש. (רישוי עסקים)	5.
167	500	3 (3 פעמים בשבוע)	ס.ג. (הכנסות)	6.
167	500	3 (3 פעמים בשבוע)	מ. א.ב.	7.
65	130	2	ד.מ. (פיקוח עירוני)	8.
75	150	2	ד.ל. (הכנסות)	9.
109	217	2	א.פ. (תברואה)	10.
100	100	1	א.מ. (אב בית עקיבא)	11.
167	500	3	מ.פ. (תחזוקה)	12.
167	500	3	ע.ב. (אב בית יצחק שדה)	13.

## ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

7.4.4. מנתוני הטבלה ניתן לראות, כי קיימת שונות גדולה בשטח המחושב לשעה, והפער בשטח לניקיון נע בין 65 מ"ר לשעה לבין 225 מ"ר לשעה, פער של למעלה מ-70%.

7.4.5. הביקורת מצאה, כי לא קיימים קריטריונים על פיהם הוחלט מי יהיו העובדים הזכאים לתגמול שעות נוספות בתמורה לביצוע עבודות הניקיון, וקביעת מספר השעות לכל אחד מהעובדים. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך, מרבית העובדים הללו מנקים את בתי הספר שנים רבות.

7.4.6. סמנכ"ל פיתוח הון אנושי מסר, כי בכוונתו להגדיר קריטריונים לזכאים לתשלום שעות נוספות עבור ביצוע עבודות ניקיון לאחר שעות העבודה, וליצור מנגנון אובייקטיבי, לפיו כל אחד מעובדי העירייה יהיה רשאי להגיש בקשה ולקבלן, במידה והוא יעמוד בקריטריונים אלו. הבחירה בעובדים תהיה על ידי ועדה נייטרלית, שתכלול גם את נציג ועד העובדים.

7.4.7. הביקורת ממליצה, כי החלטת הוועדה תהיה לתקופה מוגבלת, שתוגדר מראש, ולאחריה יהיה על העובד להגיש בקשה חדשה. כמו כן, יש לקבוע קריטריונים למספר השעות הנוספות אותן מקבל העובד. לדעת הביקורת, על מספר השעות להיגזר מהשטח אותו מנקה העובד, הלכה למעשה.

7.5. עוד עולה מהנתונים, כי את בית הספר יגאל אלון מנקים 14 עובדי עירייה, אחד מהם הוא אב הבית של בית הספר, האמון על ניקיון אולם הספורט.

7.6. שטח בית הספר הינו 4,067 מ"ר. עבודת הניקיון מבוצעת על פי החלוקה הבאה:

מתחם	שטח המתחם	מספר העובדים
מבנה בית הספר	2,157 מ"ר	6 עובדים*
מבנה חטיבה צעירה	1,311 מ"ר	6 עובדים*
אולם הספורט	599 מ"ר	1 (אב הבית)
מקלט	450 מ"ר	1**
<b>סך הכל</b>	<b>4,517 מ"ר</b>	<b>14 עובדים</b>
*	חלק מהעובדים מנקים רק 3 פעמים בשבוע.	
**	ניקיון מקלט בית הספר נעשה על ידי שני עובדים, אחת מהם עובדת ניקיון במשרה מלאה, ולכן לא נספרה פעמיים.	

7.7. לטענת מנהלת בית הספר, מספר כה גבוה של עובדים מקשה עליה לערוך בקרה אחר נוכחות העובדים ואחר טיב הניקיון. לדבריה היא נאלצת להתמודד עם בעיית היעדרותם של עובדים, וזאת בהיעדר מידע מלא על שיבוצם.

7.8. הביקורת מצאה, כי קיימות תלונות רבות על אי שביעות רצון מתפקודם של חלק מעובדי העירייה בביצוע עבודת הניקיון.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

7.9. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך, הוא העלה מספר פעמים עובדי ניקיון לועדת שימוע לאחר שאותם עובדים לא ביצעו את עבודת הניקיון באופן מלא, וסירבו לקבל שינויים שהוא היה מעוניין לבצע. לדבריו שימועים אלו לא הובילו לשינוי, והוא לא קיבל מהעירייה כלים להתמודד עם עובדים שאינם מבצעים את עבודתם באופן משביע רצון.

## **8. פיקוח ובקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון**

8.1. לבקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון קיימת חשיבות בשני היבטים:

8.1.1. מספר שעות העבודה לביצוע עבודות הניקיון בכל אחד מבתי הספר נקבע כפונקציה של שטח בית הספר, ויש לוודא עמידה בדרישות מפרט הניקיון.

8.1.2. התשלום לקבלן או לעובדי העירייה נגזר משעות העבודה האלו.

### **8.2. בקרות אחר נוכחות החצרנים**

8.2.1. הביקורת בחנה את הבקרות הקיימות אחר נוכחות עובדי הקבלן ומצאה, כי האחראים על עבודת החצרנים ונוכחותם הם אבות הבית בבתי הספר.

8.2.2. החל מתחילת שנת הלימודים תש"פ, קיימת דרישה של מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, כי החצרנים ימלאו דוח נוכחות ידני, אשר נחתם על ידי אבות הבית או מנהלות בתי הספר.

8.2.3. מנהלת חט"ב שז"ר מסרה לביקורת, כי היא אינה יכולה לזכור בסוף כל חודש את הימים בהם החצרן נעדר או את שעות העבודה שביצע בפועל. לדבריה פתרון של דיווח ממוחשב יכול להקל על הבקרה אחר נוכחות החצרנים, והיא תומכת בו. הביקורת סבורה, כי אכן רצוי שהדיווח יהיה ממוחשב ולא ידני.

### **8.3. בקרות אחר נוכחות עובדי הניקיון**

8.3.1. הביקורת סיירה במספר בתי ספר ומצאה, כי קיימים במבנים מסויימים מנקים את בתי הספר עובדים נוספים על מצבת העובדים המוצהרת. להלן פירוט המקרים:

א. בבית הספר רמות, אותו מנקה הקבלן דיווחה המנהלת, כי אחד העובדים מגיע עם אדם נוסף לנקות את בית הספר, ולעיתים רק הוא מגיע, ללא עובד הניקיון המוצהר.

ב. בחטיבת הביניים שז"ר אחד מעובדי העירייה מגיע לעיתים קרובות עם אדם נוסף לנקות את הקומה על ניקיונה הוא אחראי.

ג. בבית הספר יגאל אלון, אותו מנקים עובדי עירייה ציינה המנהלת, כי יש אחת העובדות היא אישה קשת יום שנעזרת באחרים לביצוע עבודות הניקיון, ועובד נוסף מגיע עם אחיו, אשר בפועל מבצע את העבודה.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

8.3.2. הביקורת מתריעה, כי עובדי ניקיון שאינם פועלים במסגרת המכרז, כעובדי הקבלן, או לחילופין אינם עובדי העירייה, אינם מבוטחים. כמו כן, לא ברור טיב הקשר בין עובד הקבלן לאדם שמגיע בפועל לנקות.

8.3.3. מעבר לכך, קיימת חשיפה של העירייה בדיווחים לרשויות המס ולביטוח הלאומי.

8.3.4. אבות הבית של בתי הספר יצחק שדה, יגאל אלון ועקיבא מנקים לאחר שעות עבודתם בתמורה לתשלום בשעות נוספות, בבתי הספר בהם הם עובדים.

8.3.5. בבית הספר יגאל אלון אב הבית מקבל תוספת של 2 שעות נוספות מדי יום על מנת לנקות את אולם הספורט, אך מגיע מדי יום כ- 1/2 שעה בלבד מוקדם יותר.

8.3.6. הביקורת ממליצה לבצע בקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון בשני אופנים:

א. דיווח נוכחות באמצעות סריקת בר קוד דו מימדי על ידי הסמרטפון של העובד בכניסה וביציאה מהמתחם אותו העובד מנקה. דיווח זה מאפשר בקרה אחר השעה והמיקום בו נמצא העובד, לרבות הצלבת GPS.

ב. סיור בבתי הספר בשעות בהן מבוצע הניקיון. ניתן לערוך זאת בהתאם לתכנית בקרה שתערך במחלקה, על פיה יסיירו בכל אחד מבתי הספר לפחות אחת לחודשיים.

## 9. רמת שביעות הרצון משרותי הניקיון והפיקוח במוסדות החינוך

9.1. הביקורת הפיצה סקר שביעות רצון ל- 28 מנהלים בתי ספר. מתוכן השיבו על הסקר רק 8 מנהלות. הביקורת ניתחה את התשובות שהתקבלו.

9.2. להלן טבלה המרכזת את ממצאי הסקר:

הערות	נמוך ← גבוה					פרמטר
	5	4	3	2	1	
שני בתי הספר אותם מנקים עובדי עירייה קיבלו את הציון הנמוך ביותר.	1	2	2	1	2	רמת שביעות הרצון הכללית משירותי הניקיון בבית הספר.
4 מוסדות חינוך מתוך 8 לא ענו משום שהמנהלות כלל לא מודעות למפרט הניקיון.			3		1	עמידה במפרט הניקיון היומי/שבועי.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

הערות	נמוך ← גבוה					פרמטר
	5	4	3	2	1	
	2	2	3		1	רמת שביעות הרצון של מנהל/ת בית הספר/אב הבית, בטיפול העירייה בתלונות הקשורות לניקיון בבית הספר במהלך יום הלימודים (חצרנים).
מנהלת אחת לא השיבה.	1	2	2	1	1	רמת שביעות הרצון של מנהל/ת בית הספר/אב הבית, בטיפול העירייה בתלונות הקשורות לניקיון בבית הספר בתום יום הלימודים.
	3	1	1		1	רמת שביעות הרצון מהשירות הניהולי המסופק על ידי קבלן הניקיון או המפקחים מטעמו.
	3	1			3	רמת שביעות הרצון מתחלופת עובדי הניקיון בבית הספר.
	4	3				רמת שביעות הרצון מזמני ההגעה של החצרן/המחליפים לבית הספר.
ב- 5 מוסדות חינוך הדגישו כי הם אינם יכולים לעקב אחר זמן הגעתם.	1	2		1	4	רמת שביעות הרצון מזמני ההגעה של עובדי הניקיון בתום יום הלימודים.
	7		1			עמידה באיסור השימוש צינור כיבוי האש לצורכי ניקיון.
שני בתי הספר אותם מנקים עובדי עירייה קיבלו את הציון הנמוך ביותר.	2	2	1	2	1	רמת שביעות הרצון <u>מכמות</u> חומרי הניקוי ואביזרי הניקיון המסופקים לבית הספר.
	1	1		3	3	רמת שביעות הרצון <u>מאיכות</u> חומרי הניקוי ואביזרי הניקיון המסופקים לבית הספר.
הציון הגבוה ביותר התקבל מפסגה.	1	1		3	3	רמת שביעות הרצון מהניקיון בחדרי השירותים במהלך יום



ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

הערות	נמוך ← גבוה					פרמטר
	5	4	3	2	1	
						הלימודים (חצר).
	2	4				רמת שביעות הרצון מפינוי האשפה למכלי האשפה בסיום יום הלימודים.
בבית הספר יד מרדכי ציינו כי קיימים מקרים רבים בהם התאורה בכיתות נשארת דלוקה בלילה, אך זה לא מפעיל את האזעקה.	8					רמת שביעות הרצון מתדירות הקפצת אב הבית לבית הספר בשל השארת אורות דלוקים/אי נעילת שערים לאחר סיום עבודות הניקיון.
מנהלות בתי הספר ציינו כי אולמות הספורט לא תמיד נקיים.		1	2	1	2	רמת שביעות הרצון מהניקיון הנדרש העקבות פעילות חוגים/צהרון בבית הספר.
	4	2				רמת שביעות הרצון מהניקיון לקראת ביקורת משרד החינוך.

- 9.3 מנתוני הטבלה עולה, כי קיימת שונות גבוהה מרמת שביעות הרצון של מנהלי בתי הספר משירותי הניקיון הניתנים על ידי העירייה. הביקורת משערת, כי שונות זו נובעת מהעובדה שמדובר בעובדים שונים ומהיעדר פיקוח אחר עבודתם.
- 9.4 ניכר מהסקר, כי במסגרת המכרז החדש חל שיפור באיכות השירות המסופק על ידי המפקח מטעם קבלן הניקיון. המנהלות אשר ענו על השאלון אף ציינו, כי השירות והמענה הניתן על ידי מחלקת תחזוקת מוסדות החינוך הוא טוב.
- 9.5 המנהלות דיווחו, כי הן לא קיבלו לידיהן את מפרט השירותים שבהסכם עם הקבלן, כך שלעיתים היה פער בין תפיסת הניקיון של המנהלת לבין מפרט זה.
- 9.6 כאשר מנהלות ואבות הבית התבקשו להציע הצעות לשיפור, עלה הצורך בתוספת לשעות העבודה המוקצות לחצרנים בבתי הספר, לפחות עד השעה 13:30, כלומר תוספת של שעה וחצי ביום. אחת המנהלות אף ציינה, כי בין השעות 12:00-15:00 חדרי השירותים אינם ראויים לשימוש, ומהווים "מפגע תברואתי".
- 9.7 בנוסף חשף הסקר, כי במוסדות החינוך בהם מתקיימת פעילות אחר הצהריים (ספורט, חוגים או תנועות נוער) מנהלות בתי הספר ציינו, כי לרוב הניקיון נעשה לפני פעילות החוגים, ובשעות הבוקר הכיתות בהן היתה פעילות אחר הצהריים,

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

לא נקיות. מנהלת בית הספר יגאל אלון, אשר מברכת על הימצאות תנועת הנוער "אריאל" בשטח בית הספר, ציינה כי חניכי התנועה פועלים במקלט, ואינם מקפידים על סידור המקום בתום הפעילות.

9.8. במוסדות חינוך בהם אב הבית אכן מפקח אחר עבודת עובדי הניקיון, ניכר כי היקף התלונות קטן יותר, ולכן הביקורת סבורה, כי לאב הבית במוסד החינוכי תפקיד מכריע בפיקוח אחר עבודת הניקיון ברמה הנדרשת מעצם נוכחותו בשטח בית הספר.

### **10. ניקיון אולמות הספורט על ידי החברה לתרבות פנאי וספורט**

10.1. החברה לתרבות פנאי וספורט אחראית על ניקיונם של 18 אולמות ספורט. עבודת הניקיון נעשית על ידי עובדי החברה, למעט אולם עופר הצמוד לתיכון רמות אותו מנקה עובדת עירייה (מודגש בטבלה המובאת בסעיף 9.3).

10.2. לדברי מנהל מחלקת הספורט בחברה לתרבות פנאי וספורט, ב- 5 אולמות הספורט עבודת הניקיון נעשית לפני הפעילות הבלתי פורמלית כלומר, לאחר שעות הלימודים. היות ואולם הספורט פעיל גם בשעות אחר הצהריים, ואינו מנוקה בשנית, מנהלות בתי הספר התלוננו, כי הוא אינו נקי בשעות הבוקר. החצרן או אב הבית נאלצים לנקותם בשעות הבוקר, על מנת שניתן יהיה להפעילם.

10.3. הביקורת סבורה, כי יש להתייחס לאופי הפעילות החריגה באולמות הספורט אשר נעשית הן בשעות הבוקר, כחלק משיעורי הספורט בבית הספר, והן אחר הצהריים במסגרת חוגים/עמותות ספורט אותם מפעילה החברה לתרבות פנאי וספורט.

10.4. החברה לתרבות פנאי וספורט חילקה את אולמות הספורט ל- 3 קטגוריות:

10.4.1. אולם קטן- 2 שעות ניקיון מידי יום.

10.4.2. אולם בינוני- 3 שעות ניקיון מידי יום.

10.4.3. אולם גדול- 3-5 שעות ניקיון מידי יום.

10.5. להלן טבלה המפרטת את האולמות בהן האחריות על הניקיון היא של החברה לתרבות פנאי וספורט, והשעות המוקצות לכל עובד עבור ניקיון אולמות אלו:

שם המנקה	שעות ניקיון ביום	שעות העבודה	אולם הספורט	גודל האולם
א.א.	3	12:00-15:00	תיכון מילטון	גדול
ג.מ.	5	14:00-19:00	חשמונאים	
א.א.	3	06:30-09:30	עמידר	
י.ש. (עובדת עירייה)	4	13:00-17:00	עופר (תיכון רמות)	
צ.א.	3	14:30-17:30	תיכון הבונים	בינוני

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

שם המנקה	שעות ניקיון ביום	שעות העבודה	אולם הספורט	גודל האולם
מ.ה.	5	19:30-24:30	טבנקין	
ס.ק.	2	22:00-24:00	תחכמוני	קטן
			הרצל	
			חט"ב שז"ר	
			שרת	
			ציפורי	
			יד מרדכי	
			גורדון	
			נחשונים	
			גורדון	
			הנשיא	
			היובל	
			המר	
			א.ע.	4
צ.ס.	4	18:30-22:00		
נ.פ.	6	18:00-24:00		
צ.ס.	6	18:00-24:00		

10.6. הביקורת בדקה ומצאה, כי אולמות הספורט המפורטים לעיל אינן חלק מכתב הכמויות של קבלן הניקיון, כך שלא קיימת כפילות.

## **11. מניעת העסקה של עברייני מין במוסדות החינוך**

### **11.1. עובדי קבלן הניקיון**

11.1.1. החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2011

קובע, כי מעסיק לא יקבל לעבודה במוסד חינוך ולא יעסיק בעבודה במוסד חינוך, בגיר שהורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר.

11.1.2. סעיף 7 לחוק קובע, כי במידה וההעסקה הינה באמצעות קבלן כוח אדם, הוראות החוק, החלות על מעסיק (מקבל השירות), יחולו גם על מעסיק בפועל (קבלן כוח האדם) של בגיר, קרי על הקבלן.

11.1.3. סעיף 3.5 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 5.3-68 מטיל על קבלן הניקיון את האחריות להעביר למנהל מוסד החינוך אישור היעדר הרשעות בעבירות מין ממשטרת ישראל, בהתאם להנחיות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

11.1.4. הביקורת מצאה, כי אין גורם בעירייה, אף לא במחלקת תחזוקת מוסדות החינוך ולא באגף החינוך, אשר מרכז את האישורים הללו. כמו כן, אין גורם המוודא, כי אישורים אלו הועברו על ידי הקבלן למוסדות החינוך או למשכ"ל.

11.1.5. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, במידה ומגיע למוסד החינוך עובד קבלן מחליף (מזדמן), ללא אישור משטרה, על מנהלי בתי הספר להצמיד לו עובד מסגל בית הספר. הביקורת מצאה, כי מנהלי בתי הספר אינם מקפידים על הנחייה זו.

## 11.2. עובדי עירייה

11.2.1. על העירייה, כמעסיקה, לדרוש מעובדיה, אשר עובדים במוסדות החינוך אישור היעדר הרשעות בעבירות מין ממשטרת ישראל, בהתאם להנחיות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001.

11.2.2. עוזרת סמנכ"ל פיתוח ההון האנושי ציינה, כי כל עובד עם תחילת עבודתו במוסד חינוכי, מעביר את האישור האמור למחלקת משאבי אנוש. לדבריה, אין מדיניות לפיה יש להמציא אישור מדי שנה, עם תחילת שנת הלימודים.

11.2.3. הביקורת סבורה, כי על מנת לוודא שהעירייה אינה עוברת על הנחיות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2011, ולא מעסיקה במוסד חינוך בגיר שהורשע בעבירת מין, עליה לקבוע את התדירות בה היא דורשת מעובדי הקבלן ומעובדי העירייה להמציא אישור היעדר הרשעות בעבירות מין ממשטרת ישראל. הביקורת סבורה, כי יש להעביר את האישור בתדירות שנתית, לפני תחילת כל שנת לימודים.

## פרק ב' - ניקיון מבני ציבור

### 1. כללי

- 1.1. ניקיון מבני הציבור בעיר נמצא באחריות אגף משאבי אנוש. עד שנת 2018, שאז פרשה סמנכ"לית משאבי אנוש, ריכזה את הנושא עוזרת סמנכ"ל משאבי אנוש.
- 1.2. בשל העדר סמנכ"ל, ועומס עבודה על עוזרת סמנכ"ל משאבי אנוש, הוחלט במהלך שנת 2018 להעביר את ריכוז הנושא לעובדת אחרת, אשר היתה בעבר מנהלת לשכת סמנכ"ל תפעול.
- 1.3. במהלך חודש ספטמבר, שנת 2019 נכנס לתפקידו סמנכ"ל פיתוח הון אנושי חדש, והאחראית על ניקיון מבני הציבור, עובדת כיום תחתיו.

#### 1.4. תפקידה של האחראית כולל:

- 1.4.1. עריכת בקרה ופיקוח אחר ביצוע עבודת ניקיון מבני הציבור.
- 1.4.2. בקרה אחר נוכחות עובדי העירייה ועובדי הקבלן, בין היתר, לשם התחשבות שכר.
- 1.4.3. אחריות על מילוי מקום במקרים בהם עובד ניקיון לא נוכח (עובדי עירייה/עובדי קבלן).
- 1.4.4. עריכת התחשבות עם קבלן הניקיון.
- 1.5. הביקורת מצאה כי לאחראית על הניקיון אין עמדת ישיבה קבועה, והיא נאלצת לחפש מקום פנוי מדי יום. מסמכי העבודה נשמרים בביתה. סמנכ"ל פיתוח הון אנושי ציין, כי בימים הקרובים יתפנו מספר מקומות ישיבה, והוא מייעד לה אחד מהם, לדבריו, נכון הוא שמקום מושבה הקבוע יהיה במתחם המשק.

### 2. הוראות עבודה

- 2.1. בתחום ניקיון מבני הציבור אין לעירייה נוהל או הוראת עבודה.
- 2.2. עם כניסתה לתפקיד, האחראית על ניקיון מבני הציבור אשר פעלה ללא ממונה אחראי, עיצבה את התפקיד על סמך חפיפה קצרה של עוזרת סמנכ"ל משאבי אנוש, אך לא היה גורם ניהולי שהנחה אותה.
- 2.3. כיום, לאור כפיפותה לסמנכ"ל פיתוח ההון האנושי בעירייה, היא מבצעת את תפקידה על פי הנחיותיו, ומדווחת לו על עבודתה.
- 2.4. הביקורת סבורה, כי קיימת חשיבות רבה לכתיבת הוראת עבודה לתהליכי העבודה המתקיימים בתחום ניקיון מבני הציבור. על הוראת העבודה לכלול, בין היתר את הנושאים הבאים:
  - 2.4.1. הגדרת האחריות של הגורמים השונים בתהליכי העבודה.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

2.4.2. אופן הפיקוח והבקרה על הניקיון במבני הציבור, תוך התייחסות לצורך בתכנית עבודה שנתית/חודשית/שבועית.

2.4.3. התייחסות לשעת ההגעה של עובדי הניקיון ולדיווחי הנוכחות של עובדי הקבלן ועובדי העירייה.

2.4.4. תהליך אישור החשבונות החודשיים של הקבלן, והבקורות אותן יש לבצע בתהליך.

2.4.5. הגדרת תפקידים של המנהלים במתחמים השונים בבקרה על איכות ושלמות העבודה, ומנגנון הדיווח על ליקויים וחוסרים לאחראית על ניקיון מבני הציבור.

2.4.6. הגדרת הסמכות ומסגרת האחריות שיש לאחראית על ניקיון מבני הציבור על עובדי הניקיון שהם עובדי עירייה.

### **3. ביצוע עבודות ניקיון מבני ציבור - עובדי קבלן**

#### **3.1. תיעוד ההסכם והתוספות**

3.1.1. התקשרות העירייה עם חברת "פרח השקד" לקבלת שירותי ניקיון, החלה ביום 01/07/2018. עד למועד הביקורת ביצעה העירייה 3 עדכונים להסכם, שכללו הוספה של מבנים, שינוי היקף למבנים קיימים ו/או שינוי בשיטת ההתחשבות, במטרה לצמצם את עלויות הניקיון.

3.1.2. הביקורת ביקשה לקבל לידיה את כלל מסמכי ההסכמים החתומים הקיימים. העתק הסרוק קיים אצל אחראית על ניקיון מבני הציבור ובמערכת ההסכמים הסרוקה בגזברות כללו את ההסכם, שאינו סרוק במלואו, וכן נספח מיום 30/12/2018 הסרוק באופן שלא ניתן לקרוא.

3.1.3. על מנת לבצע את בדיקת מסמכי ההסכם, פנתה הביקורת למשכ"ל, וקיבלה את ההסכם והתוספות שנערכו עד כה. להלן פירוט המסמכים שהתקבלו ממשכ"ל ועליהם הסתמכה הביקורת:

א. הסכם התקשרות מקורי מיום 01/07/2017.

ב. נספח הגדלה להסכם ההתקשרות מיום 24/10/2018.

ג. נספח הגדלה להסכם ההתקשרות מיום 30/12/2018.

ד. נספח הגדלה להסכם ההתקשרות מיום 23/09/2019.

3.1.4. הביקורת מצאה, כי שינויים לפיהם מבנים נגרעים ממצבת המבנים המיועדים לניקיון, אינם באים לידי ביטוי בתוספת להסכם, לדוגמה מרכז יום למוגבלים, אשר התווסף לרשימת המבנים בהרחבה מיום 24/10/2018, ואילו ב- 30/12/2018 צומצם היקף שעות הניקיון המאושרות בו. לדברי האחראית על ניקיון מבני הציבור, בחודשים האחרונים המבנה נגרע ממצבת המבנים לניקיון, ולא משובצים בו עובדים.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

3.1.5. קיימת חשיבות לתיעוד ההסכמים והתוספות להסכמים אלו, אשר כוללים את רשימת המבנים אותם על קבלן העירייה לנקות, ואת התשלום החודשי/שנתי הכרוך בניקיונם. הביקורת סבורה, כי על האחראית על ניקיון מבני הציבור לשמור העתק מלא של ההסכמים, בנוסף לתיעוד הקיים במערכת שבגזברות העירייה.

### 3.2. בחינת החלופות לאופן התשלום עבור הניקיון

3.2.1. הצעת המחיר, המהווה חלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות, מגדירה את היקף עבודת הניקיון שתבוצע מידי יום, עבור כל אחד ממבני הציבור שעל קבלן הניקיון לבצע, והיא כוללת בתוכה 3 חלופות לתמחור הניקיון:

א. מחיר למבנה - בחלופה זו נקבע סכום חודשי קבוע עבור עבודת הניקיון, ללא קשר לשעות העבודה המבוצעות בפועל. חלופה זו נועדה עבור מבנים שגודלם עד 480 מ"ר. המחיר השנתי המוצע עבור עבודת הניקיון של 15 מבנים אלו עומד על 27,650 ש"ח (ראה סעיף 2.3).

ב. ניקיון לפי מ"ר - בחלופה זו, גודל המבנה הוא הבסיס לקביעת המחיר, ללא קשר למספר השעות הדרושות לניקיון המבנה. המחיר השנתי המוצע עבור ניקיון 6,518 מ"ר של מבנים אלו עומד על 429,528 ש"ח.

ג. עובדים משימתיים - בחלופה זו, שעות העבודה שהוגדרו לניקיון המבנה, הן הבסיס לקביעת המחיר. המחיר השנתי המוצע עבור ניקיון מבנים אלו מסתכם ב- 404,195 ש"ח.

3.2.2. על פי הצעת המחיר, עלות הניקיון השנתית של מבני הציבור מסתכמת ב- 1,445 אלפי ש"ח בשנה. ב- 01/01/2019 העירייה הגדילה את היקף ההתקשרות בכ- 250 אלפי ש"ח, כך שעלות הניקיון השנתית מסתכמת ב- 1,695 אלפי ש"ח.

3.2.3. הביקורת בחנה את ההחלטה על חלוקת עבודת הניקיון בין החלופות, וביקשה לקבל לידיה את החישוב הכלכלי לחלופות השונות. לביקורת נמסר, כי במסגרת בחינת ההצעות לא נעשתה בקרה לתחשיבים שהוגשו לעירייה.

### 3.3. ניקיון על פי "מחיר למבנה"

3.3.1. הצעת המחיר לרבות ההרחבות שנערכו להסכם, כוללים מבנים להם נקבע מחיר מוסכם וקבוע מראש עבור ניקיונם, ללא קשר לשעות הניקיון המבוצעות בפועל.

3.3.2. על פי ההסכם, המפתח לקביעת שעות הניקיון במבני הציבור עומד על 150 מ"ר לשעת עבודה, ומההסכם עולה, כי המחיר לניקיון מ"ר בחודש הוא 5.75 ש"ח.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

3.3.3. הביקורת ניתחה את ה- "מחיר למבנה" שנקבע בהצעת המחיר, וחישבה את המחיר החודשי לניקיון מ"ר בחודש אותו משלמת העירייה לקבלן הניקיון.

3.3.4. הביקורת ערכה תחשיב על מנת לבצע השוואה בין המחיר שנקבע בהסכם, ובין המחיר המשולם בפועל לקבלן ומצאה, כי קיימים פערים משמעותיים. להלן טבלה המפרטת את החישוב שנערך והמציגה את הפערים:

מבנה ציבור	כתובת	שטח המבנה	עלות חודשית לניקיון (הסכם) B	עלות חודשית ל- 1 מ"ר בפועל C=B/A	פערי*	
					אחוזים E=D/5.75	נומינלי D=C-5.75
משרדי ועד עובדים	אנה פרנק 38	70 מ"ר	2,720	38.86	576%	33.11
בית המהנדסים	בן גוריון 43	92 מ"ר	1,254	13.63	137%	7.88
בית עלמה	שטרן 3	101 מ"ר	1,828.75	18.11	215%	12.63
המחלקה לעבודה קהילתית	נגבה 12	101 מ"ר	2,090	20.69	260%	14.94
המרכז לשלום המשפחה	הגליל 3	101 מ"ר	1,045	17.71	208%	11.96
מועדון עיוורים	בלפור 33	105 מ"ר	1,045	9.95	73%	4.2
מועדון ניצולי השואה		110 מ"ר	2,720	24.73	330%	18.98
בית הדס	בר אילן 77	140 מ"ר	1,567.50	11.20	95%	5.45
בית רונין	הרימון 6	181 מ"ר	1,828.75	10.10	76%	4.35
טיפת חלב הבנים	הבנים 5	238 מ"ר	2,194.5	9.22	60%	3.47
בית העולה	אורט ישראל 5	254 מ"ר	2,246.75	8.84	54%	3.09
מרכז הילה	ליפסקינד 7	281 מ"ר	2,351.25	8.37	46%	2.62



ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

*פער*		עלות	עלות	שטח	כתובת	מבנה ציבור
אחוזים	נומינלי	חודשית	חודשית	המבנה		
$E=D/5.75$	$D=C-5.75$	ל- 1 מ"ר בפועל $C=B/A$	לניקיון (הסכם) B	A		
27%	1.56	7.31	2,090	286 מ"ר	קלאוזנר 11	בית יד לבנים
56%	3.24	8.99	3,082.75	343 מ"ר	בורסקאי 4	מחלקת תברואה
<b>103%</b>	<b>5.93</b>	<b>11.68</b>	<b>28,064.25</b>	<b>2,403</b> מ"ר		<b>סך הכל</b>
*פער- הפרש בין עלות חודשית ל- 1 מ"ר בפועל לבין העלות החודשית למ"ר המוגדרת בהסכם (5.75 ש"ח).						

3.3.5. מנתוני הטבלה עולה, כי קיימים פערים גדולים בין המחיר החודשי למ"ר הנגזר מהעלות החודשית שהעירייה משלמת עבור שירותי הניקיון, ובין המחיר החודשי למ"ר הקבוע בהסכם, שחלקם גבוה מ- 200%.

3.3.6. עבודת הניקיון במועדון ניצולי השואה התווספה בנספח שנחתם ביום 24/10/2018, ולצורך ניקיון המתחם הוקצו 2 שעות ניקיון מידי יום, בעלות חודשית ממוצעת של 2,371.90 ש"ח. ב- 31/12/2018 שונתה שיטת ההתחשבות, והוחלט שעבור ניקיון המבנה העירייה תשלם 2,800 ש"ח. הביקורת מדגישה, כי בנספח ההגדלה צויין, כי מדובר בעבודה בהיקף של 10 שעות ניקיון שבועיות, מספר שעות זהה למספר השעות בחישוב המקורי. אי לכך, לא ברור מהי הסיבה לשינוי ההתחשבות והגידול בעלות הנגזרת מהשינוי.

3.3.7. הביקורת בדקה את רשימת השעות המוקצות לניקיון כל אחד מהמבנים ביחס לגודל המבנה, וערכה השוואה עם המפורט בתנאי ההסכם. להלן טבלה המפרטת את הבדיקה:

פער		מ"ר	שעות	שטח	כתובת	מבנה ציבור
אחוזים	נומינלי	לשעה	מוקצות לניקיון	המבנה		
$=D/150$ E	$D=150-C$	$C=A/B$	B	A		
76.67%	115.00	35.00	2	70 מ"ר	אנה פרנק 38	ועד העובדים
38.67%	58.00	92.00	1	92 מ"ר	בן גוריון 43	בית המהנדסים
66.33%	99.5	50.50	2	101 מ"ר	שטרן 3	בית עלמה

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

פער		מ"ר לשעה C=A/B	שעות מוקצות לניקיון B	שטח המבנה A	כתובת	מבנה ציבור
אחוזים	נומינלי					
=D/150 E	D=150-C					
77.75%	116.63	33.37	3	101 מ"ר	נגבה 12	עבודה קהילתית (שח"מ)
77.75%	116.63	33.37	3	101 מ"ר	הגליל 3	המרכז לשלום המשפחה
76.67%	115.00	35	3	105 מ"ר	בלפור	מועדון עיוורים
--	--	--	?	110 מ"ר		מועדון ניצולי השואה
76.67%	115.00	35	4	140 מ"ר	בר אילן 77	בית הדס
39.67%	59.50	90.50	2	181 מ"ר	הרימון 6	בית רונין
47.11%	70.67	79.33	3	238 מ"ר	הבנים 5	טיפת חלב הבנים
15.33%	23.00	127.00	2	254 מ"ר	אורט ישראל 5	בית העולה
25.07%	37.60	112.40	2.5	281 מ"ר	ליפסקינד 7	מרכז הילה
52.33%	78.50	71.50	4	286 מ"ר	קלאוזנר 11	בית יד לבנים
8.53%	12.80	137.20	2.5	343 מ"ר	בורסקאי 4	מחלקת תברואה
<b>57.28%</b>	<b>85.92</b>	<b>11.68</b>	<b>37.5</b>	<b>2,403 מ"ר</b>		<b>סך הכל</b>
* פער- הפרש בין מפתח מ"ר לשעה המוגדר בהסכם (150 מ"ר לשעה) לבין השטח המחושב לניקוי בשעת עבודה.						

3.3.8. מנתוני הטבלה עולה, כי בכל המבנים למעט 2, קיים הפרש בין השטח המחושב לניקיון למ"ר על פי חלוקת העבודה, ובין השטח למ"ר המוגדר בהסכם. ב- 7 מבנים הפרש זה עולה על 50%.

3.3.9. פערים אלו מדגישים את נחיצות ביצוע הבחינה הכלכלית של עלות הניקיון בכל אחד ממבני הציבור בכתב הכמויות, ובחינת עלויות הניקיון האלטרנטיביות, כגון: ניקיון על פי שעות או ניקיון על ידי עובדי עירייה בשעות נוספות.

3.3.10. הביקורת לא קיבלה הסברים לפערים העולים מהניתוח שנעשה, או תחשיב עלות אלטרנטיבית לעבודות הניקיון, וסבורה, כי ההחלטה על הוספת מבנה בעל שטח קטן לרשימת המבנים באחריות הקבלן חייבת להיעשות

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

לאחר בחינה של כלל החלופות הקיימות לעירייה. מוטב שניקיון מבנים אלו יעשה על ידי עובדי העירייה בשעות נוספות, כפי שמפורט בסעיף 4.2.

### 3.4. ניקיון על פי מ"ר

3.4.1. הצעת המחיר כוללת 4 מבנים בהם הניקיון מחושב על פי מ"ר של המבנה. בהצעת המחיר של קבלן הניקיון נקבע, כי המחיר לניקיון 1 מ"ר יעמוד על 5.75 ש"ח לחודש.

3.4.2. על פי ההסכם, המפתח לקביעת שעות הניקיון במבני הציבור עומד על 150 מ"ר לשעת עבודה. להלן טבלה המפרטת את שטחי המבנה ושעות העבודה הנגזרות ממנו על פי המפתח בהסכם:

מבנה ציבור		כתובת	שטח המבנה מ"ר	ניקיון לפי שעות*
1.	בניין העירייה	נורדאו 17	2,609 מ"ר	17.4
2.	ספרייה עירונית	יוספטל 92	1,512 מ"ר	10.1
3.	מתחם החשמונאים (כולל המוקד העירוני)	חשמונאים 27	1,375 מ"ר	9.2
4.	שח"מ	נגבה 13	1,022 מ"ר	6.8
<b>סך הכל</b>			<b>6,518 מ"ר</b>	<b>43.5</b>

3.4.3. הביקורת השוותה בין העלות השנתית בהתאם להצעת המחיר, לעלות החודשית בהנחה והתחשיב נעשה על פי שעות העבודה הנגזרות משטחי המבנה. להלן טבלה הממחישה את ההשוואה:

תשלום לפי מ"ר	תשלום לפי מספר שעות	
פרמטר	6,518 מ"ר	43.5 שעות יומיות
מחיר	5.75 ש"ח לחודש	53.3 ש"ח לשעה
מכפיל	12 חודשים	249 ימים
מחיר שנתי	449,742.00	577,318.95

3.4.4. מההשוואה המוצגת לעיל, עולה כי התחשיב על פיו משלמת העירייה הוא אופטימלי, ונמוך ב- 127,576.95 ש"ח לשנה מהחלופה המחושבת על פי שעות עבודה.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

3.4.5. הביקורת מציינת, כי בבניין העירייה ומתחם החשמונאים הוגדרו עבודות ניקיון גם בשעות היום, עליהן משלמת העירייה בנוסף לניקיון שנעשה בתום יום העבודה.

3.4.6. הביקורת מצאה, כי בנספח ההגדלה מיום 30/12/2018 צויין, כי בהסכם המקורי הוגדר מחיר קבוע לניקיון משרד המחלקה לרווחת הזקן ברחוב רוטשילד 28, ששטחו 369 מ"ר, אך בפועל קבלן הניקיון מנקה את כל הקומה, ששטחה 788.2 מ"ר. ההפרש מוגדר בנספח ההרחבה כ- "עירוניות" (שטח של 419 מ"ר). לכן, שיטת ההתחשבות לקביעת עלות הניקיון, שהיתה קודם לכן, מחיר קבוע למבנה, שונתה למ"ר. הביקורת לא קיבלה לידה תיעוד לגבי הדרישה לניקיון השטח הנוסף. נתוני המדידות שהועברו לידי הביקורת מאגף ההכנסות אינן כוללת את השטח הנוסף. הביקורת סבורה, כי יש לבצע בדיקה ספיציפית לעניין זה.

3.4.7. כמו כן, הביקורת מצאה, כי המחיר למ"ר בנספח ההרחבה עומד על 7.73 ש"ח למ"ר לחודש, מחיר הגבוה ב- 1.98 ש"ח למ"ר לחודש מהמחיר שנקבע בהסכם המקורי. לא ברור מדוע קיים הפרש. המייקר את עלות הניקיון החודשית של המתחם ב- 1,560 ₪ או בעלות שנתית של 18,720 ₪.

### 3.5. ניקיון באמצעות "עובדים משימתיים"

3.5.1. הצעת המחיר ונספחי ההגדלה שנחתמו עם קבלן הניקיון כוללים מבנים להם נקבעו "שעות משימתיות" לביצוע עבודת הניקיון, אך הצעת המחיר אינה כוללת את שטח המבנים.

3.5.2. לביקורת לא הומצא התחשיב שנעשה על מנת לקבוע את שעות הניקיון אשר הוגדרו במכרז לקבלן. אי לכך, הביקורת התחקתה אחר שטחי המבנים, וערכה את התחשיב לשעות הניקיון הדרושות, על פי המפתח לקביעת שעות הניקיון במבני הציבור המוגדר בהסכם (150 מ"ר לשעה), והשוותה אותן לשעות המוגדרות בפועל. שעות אלו הוגדרו על ידי הביקורת כשעות תקן. להלן טבלה המפרטת את התחשיב, ההשוואה והפערים הקיימים:

מבנה ציבור	כתובת	שטח המבנה (מ"ר)	שעות יומיות		פער	
			תקן	בפועל	נימינלי	%
מתחם המשק	אהוד קינמון 47	457.82	3.06	5	1.94	63.4%
שירות וטרינרי	עצמאות 41	42.4	0.29	2	1.71	589.7%

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

מבנה ציבור	כתובת	שטח המבנה (מ"ר)	שעות יומיות		פער	
			תקן	בפועל	נימינלי	%
מרכז רב איכויות	אהוד קינמון 8	2,880	19.20	16	-3.20	-16.7%
בניין אגף ההנדסה ובית המשפט המקומי	סמטת אופיר	877.98	8.86	7	-1.14	-12.7%
אשכול הפיס	הדקל 5	1,744.47	11.64	8.5	-3.14	-27.0%
מרכז טיפול באלכוהוליסטים	הרצל 29	51.44	0.35	1	0.65	185.7%
בית בוגיי מבוגרים	ירושלים 67	אין מידע		1		
בית בוגיי ילדים	ירושלים 57	אין מידע		1		
תרבות הדיור	ניצנה 21	אין מידע		2		

3.5.3. מנתוני הטבלה עולה, כי ב- 3 מבנים מתוך 6 (מחצית) קיימים הפרשים משמעותיים בין שתי החלופות, כך שעלויות העירייה גבוהות יותר. הביקורת סבורה, כי לאור הנתונים יש לבחון את שעות העבודה המוקצות לכל אחד ממבנים אלו.

3.5.4. הביקורת מצאה, כי עד ליום 31/12/2018 בוצעו 3 שינויים בהסכם המקורי, הנוגעים לניקיון 5 מבנים. להלן ריכוז השינויים והשפעתם על עלות הניקיון:

א. עבור ניקיון בית בוגיי מבוגרים התחייבה העירייה בהסכם המקורי לשלם מידי חודש 1,045 ש"ח. בתאריך 31/12/2018 שונתה שיטת ההתחשבנות, ועבור ניקיון המבנה מוקצית שעת ניקיון אחת בלבד. שינוי זה צמצם את עלות הניקיון החודשית ל- 996.76 ש"ח בחודש בממוצע. הפחתה של 48.24 ש"ח בממוצע לחודש.

ב. עבודת הניקיון בבית בוגיי ילדים התווספה בנספח שנחתם ביום 24/10/2018. במועד זה הוקצו 3 שעות ניקיון לביצוע עבודת הניקיון, בעלות ממוצעת של 3,517.85 ש"ח לחודש. בתאריך 21/12/2018 צומצמה ההקצאה ל- 2 שעות ניקיון בלבד, בעלות ממוצעת של 1,913.52 ש"ח לחודש. הפחתה של 1,604.33 ש"ח בממוצע לחודש.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

ג. עבודת הניקיון במשרדי תרבות הדיור התווספה בנספח שנחתם ביום 24/10/2018. במועד זה הוקצו 3 שעות ניקיון לביצוע עבודת הניקיון, בעלות ממוצעת של 2,142.71 ש"ח לחודש. בתאריך 21/12/2018 לשעת ניקיון אחת בלבד, בעלות ממוצעת של 687.57 ש"ח לחודש. הפחתה של 1,455.14 ש"ח בממוצע לחודש.

ד. עבודת הניקיון במועדון הפרטיזנים התווספה בנספח שנחתם ביום 24/10/2018. במועד זה הוקצו 3 שעות ניקיון לביצוע עבודת הניקיון, בעלות ממוצעת של 2,142.71 ש"ח לחודש. בתאריך 21/12/2018 צומצמה ההקצאה ל- 2 שעות ניקיון בלבד, בעלות ממוצעת של 997 ש"ח לחודש. הפחתה של 1,145.71 ש"ח בממוצע לחודש.

ה. עבור ניקיון המרכז לטיפול באלכוהוליסטים הוקצו 2 שעות בעלות של 1,295 ש"ח. בשינויים שנערכו בתאריך 31/12/2018 צומצמה ההקצאה לשעת ניקיון אחת בלבד בעלות של 765.57 ש"ח. הפחתה של 529.43 ש"ח בממוצע לחודש.

3.5.5 סך כל השינויים מההסכם המקורי הקטינו את עלות הניקיון ב- 4,782.85 ש"ח בממוצע לחודש, וב- 57,394.20 ש"ח בממוצע לשנה.

3.5.6 הביקורת מצאה, כי משרדי השירות הוטרינרי ומרכז הטיפול לאלכוהוליסטים, אשר שטחם כ- 50 מ"ר, חורגים בשיעור ניכר משעות התקן. על פי הצעת המחיר, מבנים אלו כלל לא היו אמורים להיכלל בקטגוריה של ניקיון על ידי עובדים משימתיים, אלא חלק מקבוצת המבנים להם נקבע מחיר קבוע עבור ניקיונם. הביקורת סבורה כי מבנים ששטחם קטן מאוד יש להעביר לניקיון על ידי עובדי העירייה.

### 3.6 שיבוץ עובדים לניקיון מבני הציבור

3.6.1 הביקורת מצאה, כי האחראית על ניקיון מבני הציבור מנהלת רשימה של עובדי קבלן המנקים את המתחמים השונים והקצאת השעות שנקבעה לכל אחד מהם.

3.6.2 הביקורת מציינת, כי הרשימה כוללת הגדרת שעות עבודה גם למתחמים להם נקבע מחיר מוסכם וקבוע מראש עבור ניקיונם, וזאת לצורך הבקרה שלה אחר חלוקת העבודה בין עובדי הקבלן.

3.6.3 הביקורת קיבלה לידיה את רשימת העובדים, וחישבה את השטח אותו מבצע כל עובד במשך שעה של ניקיון, בהתאם לשעות העבודה המוקצות לו.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

3.6.4. להלן טבלה המפרטת את החישוב שנעשה :

שם העובד	מבנה	שטח מוקצה לניקיון	שעות ניקיון יומיות	מ"ר לשעה
.1 א.י.	בית רוני	181 מ"ר	2	90.50
.2 א.מ.	שח"מ	511 מ"ר	3	170.33
.3 א.	שח"מ	511 מ"ר	4	127.75
.4 א.	בית הדס	140 מ"ר	4	35.00
.5 ב.ר.	טיפת חלב הבנים	238 מ"ר	3	79.33
.6 ג.ה.	חשמונאים	687 מ"ר	4	169.50
.7 ג.ש.	ועד העובדים	אין מידע	2	--
.8 ח.מ.	שפ"ע ותברואה	343 מ"ר	2.5	137.20
.9 ל.כ.	בית יד לבנים	286 מ"ר	4	71.50
.10 צ.ס.	אגף ההנדסה	878 מ"ר	7	125.43
.11 צ.ב.	הויטרניר העירוני	42.4 מ"ר	2	21.20
.12 ק.ט.	אשכול הפיס	1,744	8	218.00
.13 ק.ו.	בית המהנדסים	92 מ"ר	1	92.00
.14 ר.ס.	סיפריה עירונית	1,512 מ"ר	10	151.2
.15 ב.ל.	בית העולה	254 מ"ר	2	127.00
.16 ש.ק.	מחלקת קשישים (369 מ"ר)	1,337.5 מ"ר	8	167.25
	בית הילה (281 מ"ר)			
	חשמונאים (687 מ"ר)			
.17 ס.ג.	המרכז לשלום המשפחה (101 מ"ר)	202 מ"ר	6	33.67
	עבודה קהילתית (101 מ"ר)			
.18 ס.ה.	מוקד עירוני (281 מ"ר)	281 מ"ר	8.5	33.06

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

שם העובד	מבנה	שטח מוקצה לניקיון	שעות ניקיון יומיות	מ"ר לשעה
	מועדון עיוורים (105 מ"ר)	(לא כולל בית בוגיי מבוגרים ומועדון הפרטיזנים)	4	--
	בית בוגיי מבוגרים (לא ידוע)			
	בית בוגיי נוער (63.38 מ"ר)			
	מרכז לטיפול באלכהוליסטים (51.44 מ"ר)			
	מועדון הפרטיזנים (לא ידוע)			
19. ע.ס.	האגודה לתרבות בדויר (לא ידוע)		4	--
	בית עלמה (101 מ"ר)			

3.6.5. מנתוני הטבלה עולה, כי קיימת שונות גבוהה בשטח המוקצה לכל עובד לשעת עבודה. 3 עובדים מנקים מידי שעה שטח הגדול מהמפתח המוגדר בהסכם (150 מ"ר לשעה), והפער בין העובד המנקה בשעה את השטח הגדול ביותר לבין עובד המנקה בשעה את השטח הקטן ביותר עומד על כ- 900%.

3.6.6. לא ברור כיצד הוחלט על שעות העבודה אותן יקבל כל עובד, שכן אין הלימה בין מספר השעות המוקצות לעובד לשטח אותו אמור העובד לנקות בפועל.

3.6.7. הביקורת מדגישה, כי הניקיון במבנים נעשה לאחר שעות הפעילות. יש עובדים שאמורים לנקות מדי יום במשך למעלה מ- 6 שעות. לא מתקבל על הדעת, שאכן זהו מספר שעות העבודה המתבצע בפועל. בנוסף, אין זה סביר כי העבודה הנדרשת תתבצע באופן מיטבי.

3.6.8. בעקבות הערת הביקורת, האחראית על ניקיון מבני הציבור פיצלה את שעות הניקיון בספריה העירונית בין שני עובדים, כך שכל אחד מהעובדים מנקה במשך 5 שעות.



### 3.7. העסקת עובדי עירייה על ידי קבלן הניקיון

3.7.1. על פי סעיף 177 לפקודת העיריות, עובדים קבועים במשרה מלאה מנועים מלעסוק בעבודה נוספת, במישרין או בעקיפין. עם זאת, החוק מסמיך את ראש העירייה, באישור מועצת העיר, לאשר לעובד לעבוד מחוץ לעירייה במקרים חריגים.

3.7.2. על הנהלת העיר להגדיר את ההנחיות והתנאים לפיהם עובד עירייה יוכל לקבל אישור לעסוק בעבודה נוספת, על מנת למנוע מצב של ניגוד עניינים בין עבודת העובד בעירייה ובין עיסוקיו האחרים, וכן למנוע מצב, כי עיסוקיו הנוספים מבוצעים בשעות עבודתו בעירייה, על סמנכ"ל פיתוח ההון האנושי מוטלת האחריות לפקח כי נורמות אלו מתקיימות.

3.7.3. הביקורת קיבלה מידע בעל פה, כי בקרב עובדי הקבלן נמנים גם עובדי עירייה. אי לכך, העבירה את רשימת עובדי הקבלן לעוזרת סמנכ"ל פיתוח הון אנושי ולמחלקת השכר, על מנת לבדוק אם בקרב עובדי קבלן הניקיון יש עובדי עירייה.

3.7.4. בדיקת העירייה העלתה, כי בקרב עובדי הקבלן שמועסקים במבני הציבור נמנים: סוסן נטלי, גואטה שרה, שטיין אוריאנה וסלם ג'ולי (מבצעת החלפות במקרים של היעדרות עובד קבוע). עובדים אלו מועסקים גם על ידי העירייה, ללא אישור בהתאם לסעיף 177 לפקודת העיריות.

## 4. ניקיון מבני ציבור על ידי עובדי העירייה

### 4.1. עובדים במשרה מלאה

4.1.1. ברחבי העיר 6 מבני ציבור אותם מנקים 5 עובדי עירייה במשרה מלאה. להלן טבלה המפרטת את המבנים ושטחם:

שטח המבנה	מבנה	שם העובד	
150 מ"ר	טיפת חלב הגלעד - קומה 1	ש.ב.	1.
136 מ"ר	טיפת חלב מעפילים	ד.ר.	2.
244 מ"ר	טיפת חלב החרושת	ע.ג.	3.
468 מ"ר	בית האומנים	ד.כ.	4.
531 מ"ר	מרכז לב (186 מ"ר)	מ.ק.	5.
	שירות פסיכולוגי (345 מ"ר)		

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

4.1.2. מנתוני הטבלה עולה, כי קיימת שונות גדולה בין השטח המוגדר לניקיון לכל אחר מהעובדים. הפער בין השטח הגדול ביותר המוקצה לעובד אחד (531 מ"ר), גדול פי 4.4 מהשטח הקטן ביותר המוקצה לעובד (150 מ"ר).

4.1.3. הביקורת סבורה, כי יש לתת את הדעת לפערים הקיימים בהיקפי העבודה המוגדרים לניקיון במשרה מלאה, ולהגדיר את השטח לביצוע עבודת הניקיון באופן שווה בין העובדים.

#### 4.2. עובדים בשעות נוספות

4.2.1. ברחבי העיר 5 מבני ציבור אותם מנקים 5 עובדי עירייה לאחר שעות עבודתם במשרה הקבועה בעירייה, ומתוגמלים על כך בשעות נוספות. סמנכ"ל פיתוח הון אנושי ציין, כי מדובר בעובדים בעלי שכר נמוך, והכוונה היא לתת לעובדים אלו אפשרות לשפר את שכרם.

4.2.2. להלן טבלה המחשבת את שטח הניקיון המוגדר לכל אחד מעובדים אלו לשעת ניקיון:

שם העובד	שעות נוספות ליום	מבנה	שטח לניקיון המוגדר לעובד	שטח לניקיון לשעה
	A		B	C=B/A
ג.ח. (משרדי סמנכ"לית פיתוח)	50 שעות חודשיות	משרדי סמנכ"לית פיתוח	158 מ"ר	70
ס.ב. (מרכז פיסגה)	3	טיפת חלב הגלעד (קומה 2)	151 מ"ר	50.3
ש.ג. (גזברות)	3	טיפת חלב קדושי קהיר	120 מ"ר	40
א.ש. (אחראית ניקיון מבני ציבור)	3	טיפת חלב תבור	142 מ"ר	47
ג.כ. (משק)	3	שיטור עירוני	83 מ"ר	28

4.2.3. מנתוני הטבלה עולה, כי קיימת שונות גבוהה בין השטח המחושב לשעת עבודה, לבין השטח לניקיון שנעה בין 28 מ"ר לשעה ובין 70 מ"ר לשעה, פער של 60%.

4.2.4. אחראית ניקיון מבני ציבור ציינה, כי הסיכום עם מר ג.כ. המועסק ב מתחם השיטור העירוני כולל גם את ניקיון החצר, בשטח של 80 מ"ר נוספים.

4.2.5. כפי שפירטה הביקורת בפרק א' (סעיף 6.5.4), אין קריטריונים על פיהם הוחלט מי יהיו העובדים הזכאים לתגמול שעות נוספות בתמורה לעבודת

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

הניקיון, וקביעת השעות לכל אחד מהעובדים. נמסר לביקורת, כי מרבית העובדים מנקים את מבני הציבור מזה שנים רבות.

4.2.6. לדברי סמנכ"ל פיתוח הון אנושי, יש כוונה להגדיר קריטריונים לזכאים לעבוד בניקיון לאחר שעות העבודה בתמורה לתשלום שעות נוספות, וליצור מנגנון אובייקטיבי, לפיו כל אחד מעובדי העירייה יהיה רשאי להגיש בקשה לעבודה בניקיון, במידה והוא יעמוד בקריטריונים אלו. הבחירה בעובדים תהיה על ידי ועדה ניטרלית, שתכלול גם את נציג ועד העובדים.

4.2.7. הביקורת ממליצה, כי החלטת הוועדה תהיה לתקופה מוגבלת, שתוגדר מראש, ולאחריה יהיה על העובד להגיש בקשה חדשה. כמו כן, יש לקבוע קריטריונים למספר השעות הנוספות אותן מקבל העובד. לדעת הביקורת, על מספר השעות להיגזר מהשטח אותו מנקה העובד, הלכה למעשה.

## **5. פיקוח ובקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון**

5.1. לבקרה אחר נוכחות עובדי הניקיון קיימת חשיבות בשני היבטים:

5.1.1. מעקב אחר עמידה במספר השעות שהוקצו כפונקציה של שטח המבנה.

5.1.2. מעקב לצורך התחשבות עם הקבלן או תשלום שכר לעובדי עירייה הנגזרים משעות העבודה המבוצעות בפועל.

### **סירוי הביקורת**

5.2. הביקורת סיירה במרכז רב איכויות, אותו מנקה הקבלן ומצאה, כי במקום 2 עובדות המנקות לאורך כל שעות הפעילות המתוגמלות ב-8 שעות עבודה כל אחת. העובדות לא מחתימות כרטיס נוכחות, אלא מדווחות אחת לחודש על שעות העבודה באופן ידני. מנהל המקום הסביר, כי הוא לא מסוגל לערוך בקרה אחר השעות אותן הן עובדות בפועל, והבקרה שלו היא אחר ימי העבודה בהן הן נוכחות.

5.3. הביקורת ממליצה, כי כל עובדי הרצף, אשר מנקים את המבנים במהלך שעות הפעילות, יחתימו כרטיס עובד, כפי שעושים עובדי העירייה. באופן זה, ניתן יהיה לערוך בקרה אחר שעות העבודה של עובדי הקבלן ועובדי העירייה וכן לפקח ולבקר אחר ההחלפות המבוצעות.

5.4. הביקורת סיירה בטיפת חלב ברחוב החרושת אותו מנקה עובד עירייה במשרה מלאה. נמצא כי המקום אינו נקי, וניכר כי העובד במקום אינו עובד את שעות העבודה אותן הוא אמור לעבוד. לדברי מנהלת המקום, אין לה את היכולת לדעת את משך הזמן בו מתבצעת עבודת הניקיון, שכן הניקיון נעשה לאחר שעות העבודה. לדבריה, אין היא שבעת רצון מרמת הניקיון, ומשום מדובר במקום המטפל בתינוקות בני יומם, והיא והאחיות הנוספות נאלצות לנקות את החדרים לפני תחילת הפעילות, על מנת שניתן יהיה לטפל בפעוטות.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

5.5. הביקורת ממליצה ליישם את המלצותיה לבקורות אחר נוכחות עובדי הניקיון במוסדות ציבור, אשר פורטו בפרק א'.

### 6. רמת שביעות הרצון משרותי הניקיון והפיקוח במבני הציבור

6.1. הביקורת שלחה למנהלי מבני ציבור שאלון למטרת ביצוע סקר שביעות רצון רק 7 מנהלים ענו על הסקר, כך שהתקבל מידע על שביעות הרצון מניקיונם של 8 מבנים מתוך 41 מבנים (20%) שאל מנהליהם שלחה הביקורת את הסקר.

6.2. הביקורת ניתחה את התשובות שהתקבלו, ולהלן טבלה המרכזת את ממצאי הסקר:

הערות	נמוך ← גבוה					פרמטר
	5	4	3	2	1	
	1	1	2	3	1	רמת שביעות הרצון הכללית משירותי הניקיון.
4 מבני ציבור מתוך 8 לא ענו משום שהמנהלות כלל לא מודעות למפרט הניקיון.	2	1		1		אני מכיר את מפרט הניקיון היומי/שבועי.
	1	1	2	1	3	עמידה במפרט הניקיון היומי/שבועי.
	1	1	2	1	3	רמת שביעות הרצון בטיפול העירייה בתלונות הקשורות לניקיון.
לא רלוונטי למבנים המנוקים על ידי עובדי העירייה.	1	2		2		רמת שביעות הרצון מהשירות הניהולי המסופק על ידי קבלן הניקיון או המפקחים מטעמו.
	3	3	1	1		רמת שביעות הרצון מתחלופת עובדי הניקיון.
ב- 4 מוסדות חינוך הדגישו כי הם אינם עקבים אחר זמן הגעת עובדי הניקיון.	1	3		1	3	רמת שביעות הרצון מזמני ההגעה של עובדי הניקיון למבנה.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

הערות	נמוך ← גבוה					פרמטר
	5	4	3	2	1	
שלוש המשרדים אותם מנקים עובדי עירייה קיבלו את הציון הנמוך ביותר.	4	1			3	רמת שביעות הרצון <u>מכמות</u> חומרי הניקוי ואביזרי הניקיון המסופקים.
	3	1	1	2	1	רמת שביעות הרצון <u>מאיכות</u> חומרי הניקוי ואביזרי הניקיון המסופקים.
	1	1	4		2	רמת שביעות הרצון מהניקיון בשירותים בחדרי השירותים.
	4	2	1	1		רמת שביעות הרצון מפינוי האשפה למכלי האשפה בסיום הניקיון.
	6	1			1	רמת שביעות הרצון מתדירות התלונות אחר השארת אורות דלוקים/אי נעילת שערים לאחר סיום עבודות הניקיון.

6.3. מנתוני הטבלה עולה, כי רמת שביעות הרצון של הנהלים משירותי הניקיון

ממוצעת ומטה. מנהל מתחם רב איכויות ציין, כי לאחר החלפת עובדי הניקיון במתחם עלתה רמת שביעות הרצון, וכיום הוא מאוד מרוצה מהשירות הניתן. לעומתו, מנהלת המרכז לשלום המשפחה ברחוב הגליל 3 ציינה, כי לא מבוצעת עבודת ניקיון טובה לרצפת המתחם, וחומרי הניקוי אינם מתאימים לרצפות.

6.4. הביקורת מדגישה, כי מעורבותו של האחראי על מתחם רב איכויות ודרישתו להחליף את עובדי הניקיון הוביל לשיפור משמעותי, ולכן הביקורת סבורה, כי לאחראים על המבנים תפקיד מכריע בפיקוח אחר עבודת הניקיון ברמה הנדרשת מעצם נוכחותם.

6.5. מנהלים רבים דיווחו, כי הם לא קיבלו לידיהן את מפרט השירותים שבהסכם עם הקבלן, כך שלעיתים קיים פער בין תפיסת הניקיון של המנהל לבין מפרט זה.

## פרק ג' - התקשרות באמצעות משכ"ל

### 1. כללי

1.1. משכ"ל היא חברה בבעלות הרשויות המקומיות, שהוקמה במטרה לתכנן ולבצע פעולות כלכליות עבור הגופים המוניציפליים של השלטון המקומי כדי להביא לחיסכון והתייעלות, תוך ניצול היתרון לגודל של ריכוז פעילות וארגון עניינים משותף, צבירת ניסיון ומומחיות בתחומים אלה.

1.2. משכ"ל והחשב הכללי עורכים מעת לעת מכרזי מסגרת אליהם יכולות להצטרף הרשויות המקומיות. ההצטרפות למכרזים אלו מחייבת את העירייה לקיים הליכים המוכתבים על פי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי.

1.3. כאמור, העירייה התקשרה באמצעות הסכמי מסגרת של משכ"ל עם חברת "פרח השקד בע"מ" בשני מכרזים שונים למתן שירותי ניקיון, האחד עבור ניקיון מוסדות ציבור, והשני עבור ניקיון מוסדות חינוך בעיר.

### 2. נוהל עבודה

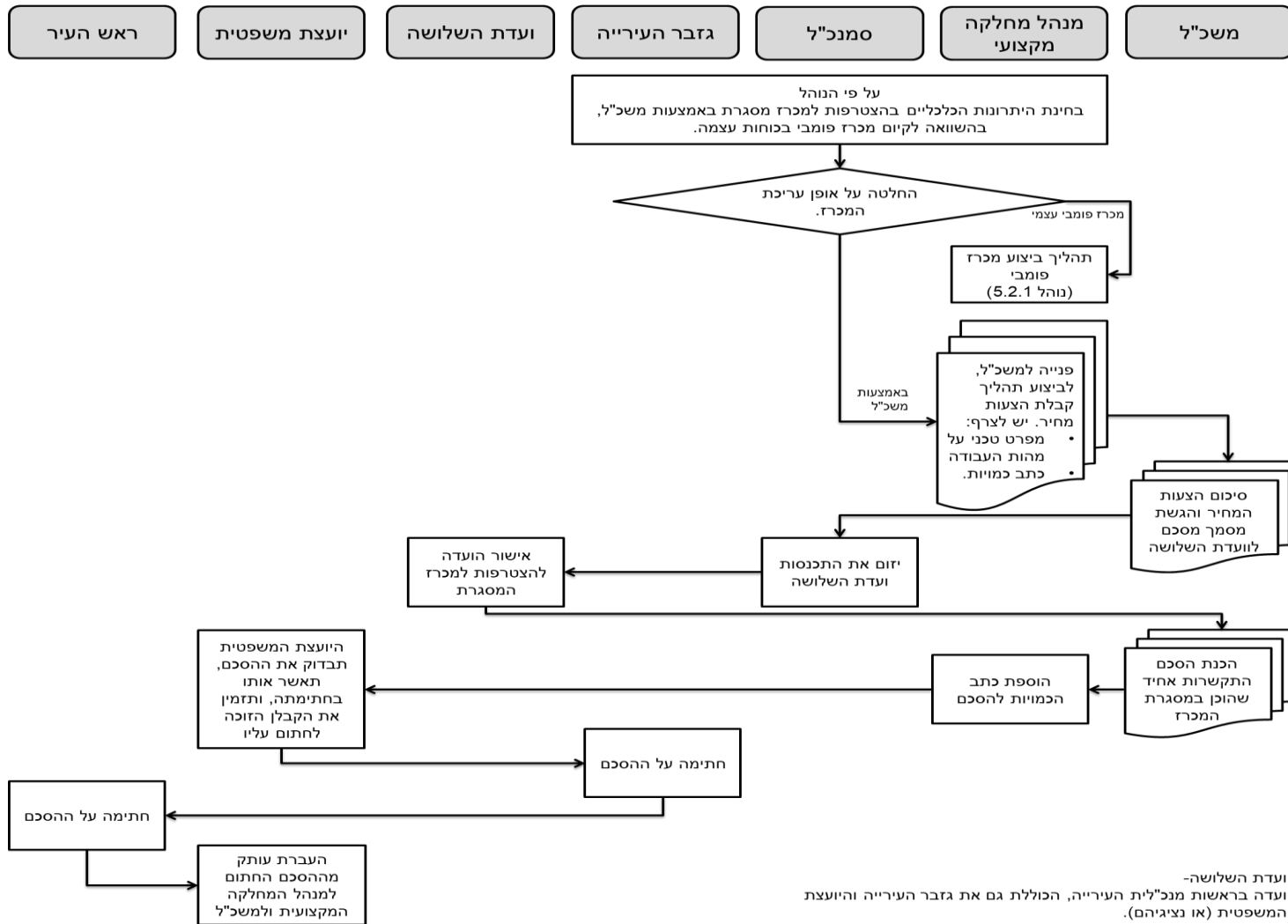
2.1. נוהל בנושא "הצטרפות למכרזי מסגרת/מכרזים משותפים של מרכז השלטון המקומי/החשב הכללי" שמספרו 5.2.3, מגדיר את תהליך ההצטרפות של עיריית בת ים למכרזי מסגרת הנערכים על ידי משכ"ל, ואת תחומי האחריות של המנהלים בתהליך. בעמוד הבא מוצג תרשים המתאר את תהליך ההתקשרות באמצעות מכרז של משכ"ל, כפי שעולה מהנוהל.

2.2. מהתרשים ניתן לראות, כי הוא אינו כולל את השינויים שחלו בעקבות נוהל משרד הפנים לעניין התקשרויות עם יועצים מיום 01/01/2018, שבעקבותיו עלה הצורך להסדיר את תהליך התקשרות הרשויות המקומיות עם משכ"ל לצורך קבלת שירותי ניהול ופיקוח.

2.3. ביום 08/01/2018 פרסם שר הפנים הוראת שעה המסדירה את ההתקשרויות של הרשויות המקומיות בפטור ממכרז או פטור מהליך תחרותי עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות (כדוגמת משכ"ל), במידה ומדובר בהסכם למתן שירותי ניהול ופיקוח. על פי הוראת השעה, במידה ועולה הצורך לבצע התקשרות באמצעות מכרז של משכ"ל, יש לנקוט בצעדים הבאים:

2.4. כינוס ועדת השלושה (מנכ"ל, גזבר ויועמ"ש), לצורך קבלת החלטה עקרונית על הבחירה בחלופה של עריכת מכרז באמצעות משכ"ל.

תהליך ההתקשרות באמצעות מכרז של משכ"ל



ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

- 2.5. על הועדה לנמק את הסיבות לכך שהתקשרות לקבלת שירותי ניהול ופיקוח ממשכ"ל נדרשים לטעמי חיסכון ויעילות, שההתקשרות מיטיבה עם הרשות ביחס לחלופות אחרות, תוך מתן דגש על עקרונות השוויון, השקיפות וטוהר המידות.
- 2.6. לאחר קבלת ההחלטה בוועדת השלושה, יש לפרסם את ההחלטה באתר האינטרנט של העירייה, לתקופה שלא תפחת מ- 7 ימים, תוך מתן אפשרות להשיג השגות על ההחלטה. במידה והתקבלו השגות, יש להביאן לדיון בוועדת השלושה. במידה ולא התקבלו השגות, ניתן לפנות למשכ"ל בבקשה ליציאה לתהליך התמחרות וחתימה על הסכם ניהול ופיקוח עם משכ"ל.
- 2.7. לאחר החתימה על חוזה הניהול והפיקוח מול משכ"ל, יש לפרסם הודעה באתר האינטרנט של הרשות המקומית עד ולא יאוחר מ-7 ימי עבודה מכריתת ההסכם.
- 2.8. לאחר נקיטת הליך ההתמחרות לבחירת הזכיין במכרז המסגרת, יש צורך לכנס את ועדת השלושה פעם נוספת, לצורך קבלת החלטה בדבר ההצעה הזוכה על פי תוצאות מכרז המסגרת, בהתאם לאישור ההתקשרות שניתן ע"י מנכ"ל משרד הפנים למכרז המסגרת הספציפי - כפי שהיה נהוג בטרם פרסום הוראת השעה.
- 2.9. הביקורת מצאה, כי הנוהל עודכן לאחרונה ב- 02/04/2008, לפני 12 שנים, ולכן אינו עדכני, וודאי שאינו כולל את השינויים שחלו בהוראת השעה מחודש ינואר 2018. יש לעדכן את הנוהל ולהתאימו לדרישות החוק.
- 2.10. הביקורת בחנה את נאותות תהליך ההחלטה לביצוע המכרזים באמצעות משכ"ל בסעיף 3.4, ואת נאותות תהליך בחירת קבלן הניקיון בסעיף 4.2.

### **3. החלטה על התקשרות באמצעות משכ"ל**

- 3.1. במסגרת ההתקשרות, משכ"ל מתחייבת לספק לעירייה שירותי ניהול ופיקוח על קבלן הניקיון, המפורטים בהסכם ההתקשרות, כדלהלן:
- 3.1.1. עריכה והכנה של מסמכי הסכם ההתקשרות עם קבלן הניקיון, בהתאם לתנאי המכרז ונוהל משרד הפנים.
- 3.1.2. ביצוע בדיקות מדגמיות וסיוע לעיריית בת ים בבקרה אחר ביצוע ההסכם עם קבלן הניקיון.
- 3.1.3. עריכת בדיקות שכר תקופתיות של עובדי קבלן הניקיון להגברת האכיפה של דיני העבודה, בתשע"ב-2011.
- 3.1.4. הפעלת מוקד טלפוני מאויש לקבלת תלונות עובדי קבלן הניקיון, בדבר הפרת חוקי העבודה על ידי הקבלן.
- 3.1.5. טיפול בתלונות עובדי הקבלן בהתאם לחוק הגברת האכיפה של דיני העבודה התש"ע-2011.
- 3.1.6. בקרה אחר התקציב המרבי של ההסכם, לרבות קביעת מחירים לשינויים ותוספות בהתאם להוראות ההסכם.



ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

- 3.1.7. בדיקת חשבוניות קבלן הניקיון ואישורן.
- 3.1.8. העברת תשלומים מהעירייה לקבלן הניקיון במסגרת ההסכם.
- 3.1.9. סיוע לעירייה בפתרון מחלוקות מול הקבלן, לרבות זימון הקבלן לשימוע בעת הצורך.
- 3.1.10. בקרה אחר קיום הביטוחים וערבויות קבלן הניקיון.
- 3.1.11. יעוץ משפטי לעירייה בכל ההיבטים הקשורים בהסכם ההתקשרות ובנוהל משרד הפנים.
- 3.2. ההסכם עם משכ"ל קובע את השירותים אותם מתחייבת משכ"ל לספק לעירייה, אך הוא אינו קובע את היקפם. הביקורת סבורה, כי יש להגדיר את היקף השירותים אותם התחייבה משכ"ל להעניק לעירייה, בסעיפים הרלוונטיים:
- 3.2.1. מספר הבדיקות המדגמיות אותן יש לבצע בחודש לצורך מעקב אחר ביצוע ההסכם עם קבלן הניקיון (ראה סעיף 8.3).
- 3.2.2. היקף שירותי הנהלת החשבונות אותם מתחייבת משכ"ל לבצע.
- 3.3. עמלת הניהול, התיאום והפיקוח אותה משלמת העירייה למשכ"ל, מסתכמת ב- 4.5% מכל תשלום המגיע לקבלן הניקיון, לרבות המע"מ, בגין כל אחד מההסכמים. הביקורת אמדה את עלות השירותים אותם משלמת העירייה למשכ"ל, על פי החישוב הבא:

ניקיון מוסדות חינוך	ניקיון מבני עירייה ומוסדות ציבור	
5,854,685.32	1,509,922	עלות שנתית של ההסכם
236,460.83	67,946.49	דמי ניהול לחברת משכ"ל (4.5%)
40,198.34	11,550.90	מע"מ
276,659.17	79,497.39	תשלום שנתי למשכ"ל

3.4. הביקורת בחנה את ההחלטה לביצוע המכרז באמצעות משכ"ל בכל אחת מההתקשרויות:

#### ניקיון מוסדות חינוך

3.4.1. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך ציין, כי המכרז הקודם באמצעותו קיבלה העירייה את שירותי ניקיון מוסדות החינוך, לא נתן מענה איכותי ומלא לבתי הספר. בתי הספר לא היו נקיים ולמנהלי בתי הספר היו תלונות רבות באשר לניקיונם.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

3.4.2. על מנת לשפר את איכות השירות הניתן על ידי קבלן הניקיון נדרשה חשיבה באשר למבנה המכרז, השירות הנדרש מהקבלן, העלויות אותן העירייה מוכנה לשלם, איכות קבלני הניקיון והפיקוח אותו מסוגלת העירייה לבצע אחר עבודת הקבלן.

3.4.3. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך הסביר, כי הבחירה במשכ"ל נבעה ממספר גורמים:

א. השינוי הנדרש בתנאי המכרז החדש היה משמעותי, ולכן היה צורך בגורם חיצוני שיערוך את המכרז, ינהל אותו ויכתוב את מסמכי הסכם ההתקשרות עם קבלן הניקיון, בהתאם לתנאי המכרז.

בעת עריכת הביקורת העירייה פעלה להקמת צוות מקצועי בנושא רכש והתקשרויות, לצורך גיבוש מדיניות ותהליך עבודה מיטבי בכל הקשור לרכש, מכרזים והתקשרויות. על צוות זה להתייחס במסגרותיו לתהליכי העבודה במקרים בהם יש צורך בשינויים משמעותיים בתנאי מכרזים, והגורמים האחראיים לביצועם.

ב. ההתקשרות עם משכ"ל מאפשרת לעירייה לבצע פיקוח שלמחלקה אין אפשרות לבצעו, כגון: מוקד טלפוני מאויש לקבלת תלונות עובדי קבלן הניקיון, טיפול בתלונות עובדי הקבלן בהתאם לחוק הגברת האכיפה ועריכת בדיקות שכר תקופתיות של עובדי קבלן הניקיון.

ג. למחלקה אין כ"א לביצוע בקרה ופיקוח מלאים אחר עבודת הקבלן. באמצעות משכ"ל נערכות ביקורות נוספות בבתי הספר, בנוסף לבקורות המבוצעות על ידי ראש ענף שרתים וניקיון בתי הספר והעובד שלו. הביקורת ממליצה בנושא זה, לרתום את מנהלי בתי הספר ואבות הבית לקחת חלק בביצוע הבקורות אחר עמידת קבלן הניקיון בהתחייבויותיו (ראה פרק א' סעיף 9.7).

3.4.4. לדברי סגן הגזבר, העירייה פנתה בשעתו למשכ"ל לצורך עריכת סימולציה באשר לעלות הפרויקט, בהתאם למפרט העבודה הצפוי. מנהל מחלקת מוסדות חינוך בחן את הסימולציה, והשווה אותה לחלופה של יציאה למכרז באופן עצמאי.

3.4.5. הביקורת לא קיבלה לידיה מסמך המתעד את ההשוואה בין החלופות, אולם מתוך פרוטוקול ועדת השלושה מיום 12/06/2016 עולה, כי הפער בין מכרז באמצעות משכ"ל גבוה בכ- 900 אלפי ש"ח מהסכום אותו העירייה שילמה לקבלן הניקיון הקודם. הביקורת מציינת, כי פער זה כולל עליית מחירים, ועלות נוספת בגין חצרן שלא היתה במכרז הקודם, כך שלפי הפרוטוקול לא ניתן לגזור את העלות למשכ"ל על מנת להשוות אותה עם עלות המכרז הקודם.

## ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

3.4.6. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, החלופה של עריכת מכרז באמצעות משכ"ל אינה גבוהה משמעותית מיציאה למכרז באופן עצמאי, ומכרז באמצעות משכ"ל כולל שירותים נוספים שחוסכים עלויות לעירייה.

3.4.7. הנחיות הוראת השעה של שר הפנים, מיום 08/01/2018 קובעות, כי יש לכנס את ועדת השלושה פעמיים. בפעם הראשונה הועדה מתכנסת על מנת לבחון כלכלית את ההחלטה על התקשרות באמצעות משכ"ל. בפעם השנייה, לאחר שהעירייה פונה למשכ"ל בבקשה לביצוע התמחרות בין בקבלנים, ועדת השלושה מתכנסת על מנת לבחור את הקבלן עימו היא מחליטה להתקשר. מפרוטוקול ועדת השלושה מיום 12/06/2019, בו הוחלט על התקשרות באמצעות משכ"ל, עולה כי בדיון זה גם נבחר הקבלן הזוכה, כך שבפועל נעשתה פנייה למשכ"ל בטרם קיבלה ועדת השלושה את ההחלטה, וזאת בניגוד להנחיות.

3.4.8. הביקורת מדגישה, כי הבקשה לביצוע הצעות מחיר שהועברה למשכ"ל ב- 17/07/2018, חתומה על ידי גזבר העירייה ומנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך בלבד. לא ברור אם סמנכ"לית קהילה הייתה מעורבת בשלב זה בבחינת שתי החלופות ובהחלטה על החלופה של מכרז באמצעות משכ"ל, בהתאם להוראות נוהל 5.2.3, לפיו יש לקבל החלטה זו בשיתוף הסמנכ"ל האחראי וגזבר העירייה.

3.4.9. סמנכ"לית קהילה מציינת, כי היא היתה מעורבת בהחלטה, ואף לקחה חלק בפגישה בה נידונו החלופות השונות, אך אין לכך תיעוד.

3.4.10. בנוסף, למרות שבפרוטוקול ועדת השלושה מיום 12/06/2019 נקבע, כי יש לפרסם את ההחלטה באתר האינטרנט של העירייה, הדבר לא בוצע הלכה למעשה.

3.4.11. הביקורת מציינת, כי תיעוד הסימולציה והבקשה לביצוע נוהל הצעות מחיר מיום 17/07/2019 אשר הועברה למשכ"ל לא נשמרו על ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה, והביקורת פנתה למנהלת הפרויקט במשכ"ל כדי לקבלם.

### ניקיון מבני עירייה ומוסדות ציבור

3.4.12. בשנת 2016 נחתם הסכם בין עיריית בת ים לבין "קבוצת ש. ניר מערכות ביטחון תחזוקה וניקיון בע"מ", לאחר ש"קבוצת ש. ניר" השתתפה במכרז בדבר מתן שירותי ניקיון במבני ציבור בעיריית בת ים, וזכתה בו. על פי ההסכם "קבוצת ש. ניר" תחל את מתן השירות ב- 01/10/2016, ולעירייה קיימת האופציה להאריך אותו עד ליום 31/09/2021.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

3.4.13. סגן גובר העירייה הסביר, כי לקראת הארכת ההסכם ב- 10/2018, "קבוצת ש. ניר" ביקשה לשנות את ההסכם, ולהוסיף דרישות כספיות רבות. נוצרה מחלוקת באשר לפרשנות ההסכם שנחתם עימה, אשר בעקבותיה הוחלט שלא להאריך את ההסכם, ולצאת למכרז חדש.

3.5. הביקורת מדגישה, כי החלטות באשר לאופן היציאה למכרז, במקרים בהם יש כוונה להשתמש בשירותי משכ"ל, יש להביא לדיון בוועדת השלושה ולתעד את הדיון וההחלטה. בדיון יש לבחון שיקולי עלות ותועלת על מנת שתהיה החלטה מושכלת באשר לאופציות הקיימות, זאת בהתאם להוראת השעה של שר הפנים.

#### **4. ההחלטה על חברת הניקיון**

4.1. על פי נהלי העירייה, לאחר בחינת הנתונים וההחלטה לבצע את ההתקשרות באמצעות הסכמי המסגרת של משכ"ל, מנהל המחלקה המקצועית יפנה למשכ"ל לצורך ביצוע נוהל הצעות מחיר בקרב הקבלנים שזכו במכרז המסגרת, ויעביר למשכ"ל את המפרט הטכני על מהות העבודה המבוקשת וכתב הכמויות.

4.2. הביקורת בחנה את התמחור שערכה משכ"ל בקרב קבלני הניקיון, ואת נאותות ההחלטה על בחירת קבלן הניקיון בכל אחת מההתקשרויות:

##### **ניקיון מוסדות חינוך**

4.2.1. משכ"ל פנו לקבלני הניקיון אשר זכו במכרז למתן שירותי ניקיון במוסדות חינוך, שנ/10/2018, ו- 6 קבלני ניקיון הגישו למשכ"ל את הצעות המחיר שלהם.

4.2.2. להלן טבלה המרכזת את ההצעות אותן הגישו קבלני הניקיון, כפי שהם מופיעים בסיכום הצעות המחיר, אותו הגישה משכ"ל לוועדת השלושה ב- 10/06/2019:

<b>שם הקבלן</b>	<b>עלות שנתית מוצעת</b>
לאמור בע"מ	5,576,309
פרח השקד בע"מ	5,598,641
צלול ניקיון ואחזקה בע"מ	5,607,411
התאמה השמה ומידע (1995) בע"מ	5,654,852
קלין סטאר שירותים מוניציפליים בע"מ	5,874,889
אס.איי.אייצ'י. ישראל אבטחה ניקיון ושירותים בע"מ	6,292,287

## ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

4.2.3. מנתוני הטבלה ניתן לראות, כי ההצעה הנמוכה ביותר היא הצעתה של חברת "לאמור בע"מ". ההצעה נמוכה ב- 0.4% מהצעתה של חברת "פרח השקד".

4.2.4. בסיכום זה, מנהל צוות מכרזי הניקיון במשכ"ל מדגיש, כי למכרזי הניקיון ייחודיות בכל הקשור לחובה המוטלת על עיריית בת ים, ולכן על משכ"ל, לבחון את יכולת הקבלנים בתשלום שכר מלא לעובדים. אי לכך, במסגרת בחינת הצעות המחיר אותן הגישו קבלני הניקיון, נעזרה משכ"ל בחוות דעת של רו"ח מטעם המרכז לפיקוח ובקרת זכויות עובדים אשר בחן את סבירות חישוב הרווחיות של קבלני הניקיון, והאם תומחרו כלל רכיבי עלות ההצעה. חוות הדעת צורפה לסיכום הצעות המחיר, אותו הגישה משכ"ל לוועדת השלושה.

4.2.5. מנהל צוות מכרזי הניקיון, בהתבססו על חוות הדעת שהוגשה למשכ"ל, קבע בסיכום הצעות המחיר שההצעה הזולה ביותר, של חברת "לאמור בע"מ" מגלמת רווחיות של 1.99% ממחזור החברה. רווחיות זו נמוכה, ומעלה חשש לפגיעה בזכויות העובדים. הצעתה של חברת "פרח השקד" נמצאה סבירה, וגילמה רווחיות של 2.39% מהמחזור, ולכן אין מניעה לקבלה.

4.2.6. עיריית בת ים קיבלה את המלצת משכ"ל, ובחרה בחברת "פרח השקד" לבצע את עבודות הניקיון במוסדות החינוך.

### ניקיון מבני ציבור

4.2.7. משכ"ל פנו לקבלני הניקיון אשר זכו במכרז למתן שירותי ניקיון במוסדות חינוך, שנ/2017/23, ו- 6 קבלני ניקיון הגישו למשכ"ל את הצעות המחיר שלהם.

4.2.8. להלן טבלה המרכזת את ההצעות אותן הגישו קבלני הניקיון, כפי שהם מופיעים בסיכום הצעות המחיר, אותו הגישה משכ"ל לוועדת השלושה ב- 10/06/2019 :

שם הקבלן	עלות שנתית מוצעת
פרח השקד בע"מ	1,444,901
צלול ניקיון ואחזקה בע"מ	1,485,242
אי.ס. וויט בע"מ	1,492,817
התאמה השמה ומידע (1995) בע"מ	1,535,192
אס.איי.איי. ישראל אבטחה ניקיון ושירותים בע"מ	1,540,297
ר.ג.א- שירותים וניקיון (ישראל) בע"מ	1,549,030

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

4.2.9. מנתוני הטבלה ניתן לראות, כי ההצעה הנמוכה ביותר היא הצעתה של חברת "פרח השקד בע"מ". ההצעה נמוכה ב- 2.72% מהצעתה של חברת "צלול ניקיון ואחזקה בע"מ".

4.2.10. לסיכום הצעות המחיר צירפה משכ"ל את חו"ד של רו"ח ד.י.ט, מיום 19/06/2018, אשר בדק את סבירות חישוב הרווחיות אותה הגישו המתמודדים במכרז.

4.2.11. בהתאם להמלצת משכ"ל, עיריית בת ים התקשרה עם חברת "פרח השקד בע"מ" לבצע את עבודות הניקיון במוסדות החינוך. הביקורת מדגישה, כי אין תיעוד לכינוס ועדת השלושה.

4.3. הביקורת מדגישה, כי ניהול התיעוד באשר לניקיון מבני הציבור לוקה בחסר, וקיים קושי רב להתחקות אחר הנתונים, וחלקם התקבלו ישירות ממשכ"ל. בתקופת הביקורת לא היה מנהל אשר לקח אחריות על ניהול הנושא.

## 5. הסכמים עם חברת הניקיון

5.1. לעירייה שני הסכמים נפרדים עם קבלן הניקיון "פרח השקד בע"מ", אשר כאמור זכה בשני מכרזים לביצוע עבודות הניקיון בעירייה: ניקיון במוסדות החינוך וניקיון במבני העירייה ומוסדות הציבור.

5.2. הסכם ההתקשרות עבור ניקיון במבני הציבור ובמוסדות ציבור נחתם ביום 14/07/2018 וההתקשרות עבור ניקיון מוסדות חינוך נחתם ביום 13/08/2019. שני ההסכמים נחתמו לתקופה של 36 חודשים.

5.3. הביקורת השוותה בין הסכמי ההתקשרות שנחתמו בין העירייה לקבלן הניקיון. להלן טבלה המפרטת את ההשוואה שנערכה:

נושא	ניקיון מוסדות חינוך	ניקיון מבני עירייה ומוסדות ציבור
תאריך תחילת העבודה	01/07/2019	01/08/2018
תקופת ההסכם	36 חודשים	36 חודשים
שטח מקסימלי אותו יבצע עובד הניקיון בשעה. בסיס חישוב העלות למ"ר.	עד 200 מ"ר למבני חינוך לשעה.	עד 150 מ"ר למבני ציבור לשעה.
מחיר לשעת עבודה בגין הצבת עובד ניקיון משימתי לביצוע עבודות ניקיון, כולל אספקת חומרי ניקוי לשימוש העובד.	52.08 ש"ח	53.295 ש"ח

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

נושא	ניקיון מוסדות חינוך	ניקיון מבני עירייה ומוסדות ציבור
מחיר לשעת עבודה בגין הצבת עובד ניקיון לשמירה על רצף הניקיון במהלך שעות העבודה/פעילות של המבנה, כולל אספקת חומרי ניקוי לשימוש העובד.	52.08 ש"ח	53.295 ש"ח
מחיר לשעת עבודת <u>צביעה ותיקונים קלים</u> , על פי דרישת העירייה, ללא אמצעים, כלים וחומרים הנדרשים לביצוע העבודה ויסופקו על ידי העירייה.	52.08 ש"ח	--
<b>עלות הניקיון השנתית</b>	<b>5,854,685.32 ש"ח</b>	<b>1,509,922 ש"ח</b>

5.4. מההשוואה בין שני ההסכמים ניתן לראות, כי בניקיון מוסדות חינוך השטח מקסימלי לניקיון במהלך שעה אחת גבוה ב- 50 מ"ר מהשטח המקסימלי לשעת ניקיון מוסדות ציבור, וכן מחיר שעת העבודה בניקיון מוסדות חינוך נמוך ב- 1.215 ש"ח מעלות שעת ניקיון מבנה ציבור.

5.5. הסכמי ההתקשרות שנחתמו עם קבלן הניקיון, עבור שני תחומי הניקיון, וכן, פרק ג' בהסכם המפרט את שירותי הניקיון לפי מ"ר עבור שני התחומים נמצאו זהים, למעט שני הסעיפים הבאים:

**5.5.1. ביצוע הדרכות לעובדים.**

רק בהסכם שנחתם עבור ניקיון מבני חינוך התחייב הקבלן לבצע הדרכות לעובדים חדשים, בטרם שילובם בעבודה. כמו כן, יערכו הדרכות תקופתיות לעובדים קיימים. ההדרכות יכללו הסבר על חומרי הניקוי, שיטות העבודה והמכונות בהם נעשה שימוש.

**5.5.2. מפרט לביצוע שירותי הדברה.**

רק בהסכם שנחתם עבור ניקיון מבני ציבור התחייב הקבלן לבצע אחת לשנה, במהלך פגרה, הדברה של נמלים ותיקנים בכל שטח המבנה ובמעטפת המבנה, באמצעות מדביר מוסמך בעל היתר הדברה תקף לקטילת חרקים ומכרסמים מהמשרד לאיכות הסביבה.

5.6. לדברי האחראית על ניקיון מבני ציבור שירות זה לא ניתן, שכן הקבלן דורש תשלום נוסף לביצועו. מפרט שירותי הניקיון בשני ההסכמים כולל רמות ביצוע שונות, בהתאם לתדירות הניקיון. להלן פירוט המפרט:

### **5.6.1. עבודות ניקיון יומיות**

- א. טיאוט הרצפות לרבות כיתות, משרדים, פרוזדורים, חדרי מדרגות, חדרי שירותים, מקלטים וכו' תכליתיים, ושטחים מרוצפים אחרים המצויים בחצר המוסד.
- ב. שטיפת רצפות הכיתות הלימוד אחת ליומיים, ושטיפת יום יומית של המשרדים, פרוזדורים, חדרי מדרגות, חדרי שירותים, מקלטים וכו' תכליתיים, ושטחים מרוצפים אחרים המצויים בחצר המוסד.
- ג. השטיפה תתבצע לאחר טיאוט הרצפות, עם מים נקיים בתוספת חומרי ניקיון, כך שלא ישארו סימנים על הרצפה.
- ד. ניקוי חדרי השירותים- כיוורים, אסלות, משטחי חרסינה, אביזרי אינסטלציה, מראות, הכנסת נייר טואלט ואספקת סבון או נוזל לרחיצת ידיים (נייר טואלט ונייר ניגוב ידיים יסופק על ידי העירייה/בית הספר).
- ה. שאיבת אבק משטחים.
- ו. ניקוי מתקני מים וברזיות.
- ז. ניקוי רחבות כניסה ודלתות הכניסה למבנה.
- ח. איסוף גס של אשפה מחצרות, ריקון אשפתונים, וטיאוט שטח החצר (העבודות אינן כוללות גינון, גירוף ו/או איסוף עלים).
- ט. ריקון מאפרות ופחי אשפה בתוך המבנה, לרבות החלפת שקיות אשפה. פינוי האשפה יעשה למתקנים מיוחדים הנמצאים במבנה.
- י. איסוף כוסות ושטיפתן. לא תיעשה שטיפת כלים אישיים.

### **5.6.2. עבודות ניקיון שבועיות**

- פירוט עבודות הניקיון השבועיות הן בנוסף לביצוע עבודות הניקיון היומיות, והן כוללות:
- א. ניקיון יסודי כולל חיטוי אסלות, כיוורים, משטחי חרסינה, אביזרי אינסטלציה ומראות.
  - ב. ניקוי יסודי של מתקנים לשתיית מים/ברזיות, כולל הברקתם בחומר מיוחד.
  - ג. ניגוב וניקוי יסודי של כסאות באולמות ספורט.
  - ד. ניגוב וניקוי אבק ממדפים, חפצי נוי, מוצגים, תמונות, ריהוט, ארונות, ויטרינות, לוחות, מחשבים, פקסים, טלפונים ומכונות צילום.
  - ה. ניקוי קורי עכביש.
  - ו. ניקוי מקררים וארונות מטבח.
  - ז. ניקוי חדרי אשפה ו/או ניקיון סביבת מכולות האשפה.
  - ח. ניקוי וטיאוט מגרשי ספורט מרוצפים.



ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

### **5.6.3. עבודות ניקיון בפגרות**

העבודות יבוצעו במבני חינוך בחופשות חנוכה ובחופשת פסח, ובמבני ציבור בהתאם לפגרות בעירייה או בשני מועדים אותם תקבע העירייה. פירוט עבודות הניקיון השבועיות הן בנוסף לביצוע עבודות הניקיון היומיות, והן כוללות:

- א. הזזת רהיטים ושטיפה יסודית של הרצפות.
- ב. ניקוי חלונות (פנים וחוצ), מסגרות החלונות, החריצים והמסילות, התריסים, הדלתות והמשקופים.
- ג. ניקוי מתגי חשמל.
- ד. שטיפת פחי אשפה.
- ה. ניקוי יסודי של חדרי המדרגות והורגת כתמים מקירות, דלתות ורצפות.
- ו. ניקוי יסודי של שולחנות בכיתות, משרדים ומעבדות.
- ז. ניקוי מיוחד של שטיחים וריפודים בכיסאות בפינות המתנה בכל במקומות והחדרים בהם הם מצויים. הניקוי יכלול שאיבה, ניקוי, קרצוף שטיחים והריפודים והורדת כתמים על ידי רחיצה עם שמפו.
- ח. הסרת אבק יסודית מספרים בספריות ציבוריות (על פי דרישה ובתוספת תשלום).
- ט. ניקוי גגות מלכלוך ומשאריות צמחייה למניעת סתימת מרזבים, כהכנה לפני החורף.

### **5.6.4. הכנה לפתיחת שנת הלימודים (במוסדות החינוך בלבד)**

העבודות יבוצעו במהלך חודש אוגוסט, והן יכללו את כל העבודות המפורטות בסעיפים הקודמים. במקרה בו בוצעו שיפוצים במוסד הלימודי, תבוצענה עבודות הניקיון לאחר השלמת השיפוצים, שיסתיימו עד ה-15 לחודש אוגוסט.

5.7. הביקורת מצאה, כי מנהלות בתי הספר ומנהלי מבני הציבור בהם ביקרנו לא הכירו את מפרט הניקיון. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, בעקבות הערת הביקורת הועבר המפרט לכל מנהלות בתי הספר. לעומת זאת, מנהלי מבני הציבור בהם ביקרנו לא קיבלו את המפרט גם לאחר ביקורינו במקום.

5.8. הביקורת סבורה, כי קיימת חשיבות למעורבות מנהלים בבקרה אחר איכות הניקיון במוסדות החינוך ובמבנים הציבוריים, ועל מנת שהבקרה שלהם תוכל להיות יעילה ונכונה, חשוב שמפרט הניקיון יהיה בידיהם. זו הדרך בה יוכלו המנהלים לדרוש מהקבלן את ביצוע עבודות הניקיון עליהן התחייב בהסכם, כפי שפורט בפרקים א' ו- ב'.

## 6. שמירה על זכויות עובדי הקבלן

- 6.1. הביקורת בחנה בשני ההסכמים עם קבלן הניקיון, את ההתייחסות לעובדי הניקיון של הקבלן. פרק 5 לכל אחד מההסכמים מגדיר את מערכת היחסים בין הקבלן לעירייה בדבר העובדים, ופרק 6 מגדיר את הביקורת על שמירת זכויות עובדי הקבלן.
- 6.2. על פי ההסכמים, עובדי הניקיון הם עובדי הקבלן בלבד, והוא אחראי לכל התשלומים החלים על כל מעביד, לרבות: משכורות, תשלומים וניכויי מס הכנסה, תשלומים וניכויים לביטוח לאומי, ניכויי מס בריאות, תשלומים וניכויי קרנות סוציאליות ועוד.
- 6.3. הקבלן התחייב לציין בתלושי המשכורת של עובדי הניקיון את מספר הטלפון של המוקד לפניות העובדים אותו מפעילה משכ"ל. הביקורת מציינת, כי אף גורם בעירייה לא בדק התחייבות זו של הקבלן, אולם לדברי מנהלת הפרויקט במשכ"ל היחידה לזכויות העובדים בודקת זאת במסגרת ביקורת שכר.
- 6.4. תחולת יחסי עובד מעביד
- 6.5. על פי ההסכמים, בפרק 6, על הקבלן להעביר לעירייה ולמשכ"ל, ביחד עם החשבון הראשון, תצהיר מנכ"ל ובו פירוט שמם של כל העובדים המועסקים על ידו במסגרת ההסכם, את תלושי שכרם וכן התחייבות חתומה על ידי כל אחד מהעובדים בדבר היעדר יחסי עבודה, בהתאם לנספח ד' להסכמים אלו.
- 6.6. לדברי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך ואחראית על ניקיון מבני הציבור העירייה, החשבונות הראשונים של קבלן הניקיון לא כללו את המסמכים הנדרשים. לדברי מנהלת הפרויקט במשכ"ל היחידה לזכויות העובדים בודקת זאת במסגרת ביקורת שכר.
- 6.7. כמו כן, על הקבלן להעביר לעירייה ולמשכ"ל אחת ל-6 חודשים תצהיר של מורשי החתימה של החברה, מאושר על ידי רואה החשבון שלה, לפיו הקבלן עומד בכול החובות והתשלומים החלים עליה על פי חוקי העבודה וההסכם, וכי לעובדים משולם לפחות שכר המינימום הקבוע בחוק, וכי כול התשלומים וההפרשות הם כמתחייב מהוראות חוקי העבודה. על אישור זה להיות חתום על ידי מורשי החתימה של החברה. נוסח ההצהרה מובא בנספח ב' להסכמים.
- 6.8. הביקורת מצאה, כי הקבלן לא העביר לעירייה את התצהיר מרואה החשבון, לדברי מנהלת הפרויקט במשכ"ל, המידע מועבר על ידי הקבלן במסגרת "ביקורת היכרות" המבוצעת לכלל הקבלנים עימם התקשרה משכ"ל.
- 6.9. בנוסף, על פי חוות דעתה של היועצת המשפטית של העירייה, על העירייה לבדוק את תנאי ההעסקה של עובדי הקבלן ואת עמידתו בכול החובות והתשלומים החלים עליו על פי חוקי העבודה וההסכם.
- 6.10. העירייה מקיימת דרישה חוקית זו באמצעות יועץ מטעם המרכז לשלטון המקומי, אך העתק מאישור זה לא מועבר לעירייה.

- 6.11. הביקורת ממליצה, להתייחס בנהלי העבודה ובהוראות העבודה הקיימות להסדרת תהליך העבודה של העירייה מול כלל הקבלני כ"א עימם היא מתקשרת, ולהבחין בין הבקורות הנדרשות במידה והקבלן נותן את השירות באופן ישיר, ובין אם הוא נותן שירות כחלק ממכרז מסגרת של משכ"ל. יש לכלול התייחסות לבקורות של העירייה אחר עמידת הקבלן בחוקי העבודה שהעירייה מחוייבת לבדוק, על פי החוק, ואת תהליך העבודה עם רואה החשבון אשר בודק את עמידת הקבלן בכול החובות והתשלומים החלים עליו על פי חוקי העבודה. על הנוהל להסדיר את כלל הליקויים הקיימים בתהליך כיום, לרבות התייחסות לבעלי התפקיד שידרשו לרכז את המידע באשר לאופן ההתקשרות עם הקבלנים, הסנקציות במקרים בהם הקבלן אינו משתף פעולה עם היועץ, ואינו מעביר אליו מידע, הגדרת הגורמים בעירייה מולם פועל היועץ ועוד.
- 6.12. לדעת הביקורת, יש לשלב בתהליך העבודה את חשבי האגפים, אשר מכירים את הגורמים מחוץ לעירייה עימם התקשר האגף, וכן לשלב את המחלקה המשפטית האמורה לבחון האם יש להכניס את הקבלן לרשימת הקבלנים אותם יש לבדוק.
- 6.13. כמו כן, על מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך וכן על מנהלת תחום ניקיון מבני העירייה, לדרוש מהקבלן את התצהיר האמור בתדירות הקבועה בהסכם, וכי הקבלן יצורף באופן מיידי לרשימת הקבלנים שעל היועץ החיצוני לבדוק.

## 7. הפרות

7.1. הביקורת מצאה, כי ההסכמים מגדירים פיצוי כספי מוסכם לעירייה, במידה וקבלן הניקיון מפר את תנאיו.

7.1.1. להלן מספר הפרות משמעותיות, והפיצוי המוסכם בגינן בהסכם :

הפרה	פיצוי מוסכם
הפרות הקשורות לאי קיום סעיפי הסכמי ההתקשרות	
מחסור/איחור באספקת חומרי/אמצעי ניקוי	100 ₪ ליום
אי נעילת המוסד, לרבות סגירת חלונות, דלתות, ברזי כיבוי, מזגנים, אורות והפעלת אזעקה.	עד 300 ₪ למקרה.
איבוד או אי הבאת מפתחות שנמסרו לקבלן על ידי הרשות המזמינה.	100 ₪
איבוד או אי הבאת מפתחות שנמסרו לקבלן על ידי הרשות המזמינה שמחייב החלפת מנעול.	600 ₪
אי ביצוע מפרט העבודות היומיות, בחלקו או בשלמותו.	200 ₪ למקרה ולמוסד.
אי ביצוע מפרט העבודות השבועיות, בחלקו או בשלמותו.	300 ₪ למקרה ולמוסד.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

הפרה	פיצוי מוסכם
פיגור בביצוע מפרט העבודות בפגרות, בחלקו או בשלמותו.	1,000 ₪ לכל מקרה ומסד.
אי ביצוע עבודות ניקיון כהכנה לפתיחת שנת הלימודים.	2,000 ₪ לכל מקרה ומסד.
מחסור/אחור באספקת חומרי/אמצעי ניקוי	100 ₪ ליום
אי נעילת המוסד, לרבות סגירת חלונות, דלתות, ברזי כיבוי, מזגנים, אורות והפעלת אזעקה במידת הצורך.	עד 300 ₪ למקרה.
איבוד או אי הבאת מפתחות שנמסרו לקבלן על ידי הרשות המזמינה.	100 ₪
איבוד או אי הבאת מפתחות שנמסרו לקבלן על ידי הרשות המזמינה שמחייב החלפת מנעול.	600 ₪
הערה חוזרת בדבר ליקויים בעבודה ב- 2 דוחות ביקורת עוקבים לקבלן באותו מוסד.	500 ₪ למוסד.
אחור/אי הצבת עובד.	60 ₪ לשעה.
עובד ללא ביגוד על פי הנדרש בהסכם.	100 ₪ ליום עבודה.
עובד ללא ציוד/ציוד חסר/ציוד בלוי.	100 ₪ ליום עבודה.
אי תיקון תקלה שדווחה במערכת דיווח ממוחשבת, בהתאם למפורט בסעיף 2.24 להסכם.	500 ₪ למקרה.
אי דיווח על תיקון תקלה במערכת דיווח ממוחשבת, בהתאם למפורט בסעיף 2.24 להסכם.	150 ₪ למקרה.
<b>הפרות הקשורות לחוקי העבודה והגנה על עובדי הקבלן</b>	
אי תשלום שכר לעובד במועד על פי דין.	500 ₪ לכל יום אחור
אי ציון בתלושי השכר של העובדים את מספר הטלפון לפניות עובדים שתפעיל העירייה או משכ"ל.	100 ₪ לכל תלוש שנבדק
אי מתן הודעה לעירייה ולמשכ"ל על כך ש"פרח השקד" קיבלה הודעה על כוונת חיוב ו/או התראה מנהלית ו/או עיצום כספי מכוח החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 לפי סעיף 6.3 בהסכם).	1000 ₪ למקרה
סירוב עובד להזדהות בפני גורמי ביקורת.	250 ₪ לעובד

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

פיצוי מוסכם	הפרה
300 ₪ בגין כל יום, עבור כל עובד.	מסירת תלוש שכר שלא בהתאם להוראות סעיף 24 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 ולכל דין.
1,000 ₪ בגין כל יום, עבור כל עובד.	ניכוי סכומים משכרו של העובד בניגוד להוראות סעיף 25א' התשי"ח-1958 ולכל דין.
500 ₪ בגין כל עובד.	אי מתן חופשה ו/או תשלום דמי חופשה ו/או פדיון חופשה בניגוד להוראות סעיף 28 לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 ולכל דין.
1,500 ₪ בגין כל עובד.	אי תשלום שכר מינימום בניגוד להוראות סעיף 14 לחוק שכר מינימום התשמ"ז-1987 ו/או לפי הוראות הסכם זה ו/או לפי כל דין, הגבוה מבניהם.
1,000 ₪ בגין כל עובד.	העסקת עובד בניגוד להוראות סעיף 26(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה.
300 ₪ בגין כל שעה עבור כל עובד.	אי תשלום גמול שעות נוספות לפי סעיפים 16-17 לחוק שעות עבודה ומנוחה.
1,000 ₪ בגין כל עובד.	אי תשלום תשלומים מכוח צווי הרחבה בתחום הפנסיה.

7.2. הביקורת בחנה את הבקרה הקיימת על ידי העירייה אחר הפרות משמעותיות של ההסכם, וקיזוז הפיצוי המוסכם בגינן, להלן:

**ניקיון מוסדות חינוך**

7.2.1. ההתקשרות עם קבלן הניקיון הנוכחי החלה ב- 09/2019. עד למועד הביקורת הוגשו לאישור העירייה שלושה חשבונות, בגין חודשים 09-11/2019. הביקורת מצאה כי בחשבונות אלו לא בוצע קיזוז של קנסות.

7.2.2. הביקורת בחנה את דוחות הבקרה שבוצעו על ידי משכ"ל ביום 23/09/2019, על מנת לבחון האם היו בתי הספר בהם נמצאו ליקויים המהווים "הפרה משמעותית" שמשמעותה קנס לקבלן הניקיון.

7.2.3. להלן טבלה המציגה את הממצאים:

שעת הביקורת	בית הספר	הפרה	גובה הקנס בהסכם
10:07	סוקולוב	עובד ללא ביגוד בהתאם להסכם	100 ₪
		חוסר בחומרי ניקוי	100 ₪

## ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

שעת הביקורת	בית הספר	הפרה	גובה הקנס בהסכם
10:52	שז"ר	עובד ללא ביגוד בהתאם להסכם	100 ₪
		חוסר בחומרי ניקוי	100 ₪
		אי ביצוע מפרט העבודות היומיות בחלקו	200 ש"ח
		אי ביצוע מפרט העבודות השבועי בחלקו	300 ש"ח

7.2.4. על פי נתוני הטבלה, בשני מוסדות חינוך נמצאו ליקויים המראים הפרות משמעותיות, שהקנסות בהן מסתכמים ב- 900 ₪, אשר כאמור לא הוטלו על הקבלן.

7.2.5. הביקורת לא ערכה בדיקה זו בדוחות הבקרה הנערכים על ידי ענף השרתים וניקיון בתי הספר במחלקה לתחזוקת מוסדות החינוך.

7.2.6. בנוסף, בפגישות שנערכו עם מנהלות מוסדות החינוך עולה, כי אין הקפדה על ביצוע מפרט העבודות, הן היומי והן השבועי, כמפורט בסעיף 5.6.

7.2.7. הביקורת סבורה, כי הבקרה אחר ההפרות של קבלן הניקיון אינן מבוצעות באופן מלא, ומתריעה יש צורך לבצע את הבקרה אחר ההפרות שעולות מתוך דוחות הבקרה שמבוצעים על ידי המחלקה וכן מדוחות הבקרה המבוצעים על ידי משכ"ל. בהתאם לכך, יש לקנוס את הקבלן במטרה למנוע את הישנותן.

7.2.8. הביקורת מציינת, כי בסירי הביקורת שנערכו נמצאו ליקויים חמורים, ביניהם הימצאותם של חומרי ניקוי בהישג ידם של תלמידים. ליקוי זה לא הוגדר כ- "הפרה מהותית" לה נקבע פיצוי, אך חשוב לציין, כי מדובר בליקוי בטיחות שיש לוודא כי הוא לא חוזר על עצמו.

### ניקיון מבני ציבור

7.2.9. ההתקשרות עם קבלן הניקיון הנוכחי החלה ב- 07/2018. הביקורת מצאה כי בחשבונות שהוגשו בגין חודשים 07-10/2019 לא בוצע קיזוז של קנסות.

7.2.10. הביקורת בחנה את דוחות הבקרה שבוצעו על ידי משכ"ל עבור שלושת החודשים הללו, על מנת לבחון האם היו מבני ציבור בהם נמצאו בביקורת ליקויים המהווים "הפרה משמעותית" שמשמעותה קנס לקבלן הניקיון.

7.2.11. הביקורת מצאה, כי על פי דוחות הבקרה של משכ"ל, בקרב המנהלים במבני הציבור השונים קיימת שביעות רצון גבוהה מעבודות קבלן הניקיון.

ביצוע עבודות ניקיון במוסדות חינוך ומבני ציבור

7.2.12. קיים מקרה אחד בו עלתה תלונה על איחור של עובדת ניקיון, הפרה המסתכמת בכ- 60 ש"ח. בביקורת של משכ"ל, שנערכה חודשיים מאוחר יותר, הליקוי תוקן.

## **8. בקרות באמצעות משכ"ל**

8.1. השירות שניתן על ידי משכ"ל כולל ביצוע בדיקות מדגמיות, וסיוע לעירייה במעקב אחר ביצוע החוזה עם קבלן הניקיון. לכל אחד מתחומי הניקיון קיים בקר אשר מגיע פעם בחודש לבת ים ובודק מספר מוסדות חינוך/מבני ציבור.

8.2. הביקורת מצאה, כי מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך והאחראית על ניקיון מבני הציבור מקבלים מידי חודש במייל קישור לדוחות הבקרה שנערכים על ידי משכ"ל.

8.3. הביקורת קיבלה לידיה את הדוחות שנערכו בחודשים 09-12/2019 על ידי הבקרים מטעם משכ"ל. להלן תדירות הדוחות:

### **ניקיון מוסדות חינוך**

8.3.1. מידי חודש עורך הבקר 3-5 דוחות בקרה, כך שבהנחה שבכל פעם נבדקים מוסדות חינוך אחרים, כל מוסד חינוך נבדק אחת ל- 6-15 חודשים. הביקורת סבורה, כי תדירות זו נמוכה ואינה מאפשרת בקרה מספיקה.

8.3.2. על מנת לבדוק כל מוסד חינוכי שמופיע ברשימת מבני החינוך לניקיון לפחות אחת לרבעון, יש לבצע כ- 10 ביקורות מידי חודש.

### **ניקיון מבני ציבור**

8.3.3. מידי חודש עורך הבקר 1-3 דוחות בקרה, כך שבהנחה שבכל פעם נבדקים מבני ציבור אחרים, כל מבנה נבדק אחת ל- 10-30 חודשים. הביקורת סבורה, כי תדירות זו נמוכה ואינה מאפשרת בקרה מספיקה.

8.3.4. על מנת לבדוק כל אחד אחד ממבני הציבור לפחות אחת לחציין, יש לבדוק מידי חודש 5-6 מבנים.

8.3.5. הביקורת בחנה את הדוחות המבוצעים על ידי משכ"ל, ומצאה כי קיימות הערות וליקויים לא מהותיים אשר חוזרים על עצמם, לדברי האחראית על ניקיון מבני הציבור היא עורכת ביקורות בכל מבני הציבור, בוחנת את ההערות והיו מספר מבנים בהם הוחלפו העובדים בעקבות ליקויים.

## **9. התקשרות עם בס"ד שיווק והפצה**

9.1. במסגרת ההתקשרות עם קבלן הניקיון (פרח השקד) הופסקה, ביוזמת העירייה, אספקת הציוד לחדרי השירותים, שכוללה נייר טואלט, נייר לניגוב ידיים וסבון ידיים.

9.2. לדברי האחראית על ניקיון מוסדות העירייה, איכות הנייר הייתה נמוכה, ולכן היא החליטה לפנות לספק אחר "בס"ד שיווק והפצה".

9.3. נמצא, כי תהליך הרכש נעשה ללא מחלקת המשק של העירייה, למרות שעל פי תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1988, ונהלי העירייה, מחלקת המשק היא יחידת הרכש של העירייה, ותפקידה לרכוש את כל הטובין לעירייה.

9.4. בנוסף לכך, ההתקשרות עם "בס"ד שיווק והפצה" מסתכמת ב- 151,632 ש"ח כולל מע"מ לשנה, היקף המחייב התקשרות במסגרת מכרז זוטא. למרות זאת, הביקורת מצאה, כי ההתקשרות היתה במסגרת בחינת 3 הצעות המחיר שהאחראית על ניקיון מבני הציבור הציגה לסגן גזבר העירייה.

9.5. הביקורת מדגישה, כי העירייה באמצעות מחלקת הרכש ולאחר פרסום מכרז, התקשרה עם "חברת גרפיטי" לאספקת ציוד, הכולל, בין היתר, ציוד לחדרי השירותים, ולכן היה על האחראית על ניקיון מבני הציבור לרכוש מספק זה, ולא לבצע התקשרות נוספת מול ספק שלא זכה במכרז.

9.6. סגנית מנהל מחלקת המשק ציינה, כי איכות הנייר אותו מספקת חברת "גרפיטי" אינו זהה לנייר המסופק על ידי חברת "בס"ד", ולכן היא סבורה כי ניתן לרכוש את הנייר המדובר מספק אחר. עם זאת הביקורת מדגישה, כי ההחלטה על רכש ציוד לחדרי השירותים צריכה להתקבל לאחר שנעשה תחשיב המציג את העלויות הנוספות החלות על העירייה כתוצאה משינוי איכות נייר הטואלט והוצאות הרכש מהסכם הניקיון, במיוחד לאור מצבה הכלכלי של העירייה, ולאור העובדה כי העירייה התקשרה במכרז לרכישת הציוד.