

הפעלת קבלני תחזוקה בעירייה

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

כללי

1. בעקבות הביקורת שנערכה על הפעלת קבלני הניקיון במחלקת התברואה, ולאור הליקויים החמורים שנתגלו בהפעלה ובפיקוח על עבודתו של הקבלן לאיסוף אשפה וגזם מרחובות העיר, החליט המבקר לבצע ביקורת על אופן הפעלתם של הקבלנים החיצוניים המועסקים על-ידי העירייה בחוזי העסקה שנתיים.

2. המבקר וצוות מנהלי הביקורת, ערכו, במהלך שנת העבודה 2000, ביקורת באגפים ובמחלקות העירייה המעסיקים קבלנים חיצוניים בחוזים שנתיים. הביקורת נערכה במחלקות הבאות:

- מחלקת התברואה - קבלנים לאיסוף אשפה וניקוי הרחובות.
- מחלקת החשמל - קבלנים לתחזוקת התאורה ומיזוג האוויר.
- מחלקת המים - קבלנים לתחזוקת רשת המים ומכונני המים.
- מחלקת הביוב - קבלנים לתחזוקת רשת הביוב.
- מחלקת הדרכים - קבלנים לתחזוקת רמזורים.
- באגף החינוך - קבלנים להסעות של תלמידי החינוך המיוחד והרגיל.
- מחלקת הגינון - קבלנים לתחזוקת הגנים הציבוריים.

3. בשני מקומות נוספים: מחלקת חוף הים - הבדיקה של העסקת קבלני העזרה הראשונה, ובאגף החינוך - הבדיקה של העסקת קבלני הניקיון בבתי-הספר נדחו הביקורות בהן, מאחר שבתקופת הקיץ החלו בהעסקתם של קבלנים חדשים, ולפיכך הביקורת במקומות אלו תבצע במהלך החודשים הקרובים, לאחר מספר חודשים של הפעלתם.

הביקורת לא בדקה את אופן הפעלתם או העסקתם של קבלני הביצוע המועסקים באגף ההנדסה או במחלקות אחרות בעירייה העוסקות במשימות פיתוח.

4. הקבלנים המועסקים ועלות העסקתם

העסקתם של הקבלנים החיצוניים שנבדקו כרוכה בעלות כספית נכבדה. היקף העסקתם של הקבלנים שנבדקו בשנת 1999 הגיעה לכדי 24.4 מיליוני שקלים, כמפורט:

4.1 במחלקת התברואה מועסקים שלושה קבלנים:

חברת דשא רם צח - איסוף אשפה- 6.7 מליון ש"ח

חברת מאיה - איסוף גזם ואשפה מרחובות העיר 1.6 מליון ש"ח

חברת פרח השקד - ניקוי רחובות העיר 5.6 מליון ש"ח
סה"כ 13.9 מליון ש"ח

4.2 מחלקת החשמל - מועסקים ארבעה קבלנים :

0.59	מליון ש"ח	עוזי ביטון	- תחזוקת תאורת רחובות
0.07	מליון ש"ח	עוז תרמודינמיקה	- תחזוקת מערכות מזוג מרכזיות
0.31	מליון ש"ח	הצבי	- תחזוקת מזגנים
<u>0.11</u>	מליון ש"ח	אקנין את בני	- תחזוקת תמרורים מוארים
1.08	מליון ש"ח		סה"כ

4.3 מחלקת המים - מועסקים שלושה קבלנים :

0.27	מליון ש"ח	ארם רמות מנשה	- כיל ותיקון מדי מים
0.09	מליון ש"ח	אי.סי.סי כימיקלים	- אספקת. היפוכלורית
<u>0.30</u>	מליון ש"ח	חב' אנימסקו בע"מ	- תיקונים ברשת המים
0.58	מליון ש"ח		סה"כ

4.4 מחלקת הביוב - מועסקים שני קבלנים :

0.51	מליון ש"ח	סילון 82	- תיקונים ותחזוקת רשת הביוב
<u>0.40</u>	מליון ש"ח	חב' אנימסקו בע"מ	- תחזוקת קווי ביוב
0.91	מליון ש"ח		סה"כ

4.5 מחלקת תחזוקת גנים - מועסקים ארבעה קבלנים :

1.09	מליון ש"ח	וגייה סעיד ברוך	- תחזוקת גנים
0.68	מליון ש"ח	אורן גננות	- - -
1.28	מליון ש"ח	בן עמי שאול	- - -
<u>0.91</u>	מליון ש"ח	ימין ברוך	- - -
3.97	מליון ש"ח		סה"כ

4.6 אגף החינוך - מועסקים שמונה קבלנים :

3.70	מליון ש"ח	מוניות הסלע, סופה, מטר, שירותי אייל הררי, שאשא, המפתח, קיטל הסעות (כל- גיל) הסעות תלמידי החינוך המיוחד והרגיל	סה"כ
-------------	------------------	---	-------------

4.7 מחלקת דרכים ותנועה - מועסק קבלן אחד :

0.29	מליון ש"ח	אי.פי.אי.	- אחזקת רשת הרמזורים
------	-----------	-----------	----------------------

5. נושאי הבדיקה :

- הביקורת בחנה את עבודתם של הקבלנים בנושאים הבאים :
- הליך בחירת הקבלנים.
 - חתימה על חוזה העסקה.
 - ביצוע העבודה כמתחייב בחוזה.
 - הניהול המחלקתי.
 - הפיקוח על הקבלנים.

- בדיקת החשבונות וביצוע התשלומים.

6. ממצאים עיקריים :

הליך בחירת הקבלנים

- 6.1 הקבלנים המועסקים נבחרו כחוק לאחר שהעירייה פירסמה מכרזים פומביים או מכרזי זוטא - מותנה בהיקף עלות העסקתם, ולאחר הליך תקין שהתקיים לבחינת הצעות הקבלנים הן במחלקה המקצועית הממונה והן בוועדת המכרזים.
- 6.2 באגף החינוך מועסק קבלן ההסעות, למרות שלא השתתף במכרז. לדברי מנהל אגף החינוך, העסקת חברה זו נעשתה במסלולי נסיעה שלגביהם לא ניתנה הצעת מחיר על-ידי קבלנים אחרים, שזכו במכרז, ולאחר קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי בעירייה, המאשרת את העסקתו.

7. חתימה על חוזים

- 7.1 כמעט בכל המחלקות, למעט אגף החינוך, נעשתה פעולה תקינה של החתמת הקבלנים על חוזה ההעסקה לאחר הפקדת כתבי ערבות כנדרש בחוזה, ולאחר הצגת המסמכים הנדרשים בתחום הביטוח והרשיונות שנדרשו להציג ולאחר חתימתם של הגזבר וראש העירייה.
- 7.2 באגף החינוך נמצא ליקוי חמור בכך שקבלני ההסעות לא המציאו את כל המסמכים הנדרשים מהם בחוזה. חתימת ראש העירייה והגזבר על החוזים בוצעה כתשעה חודשים לאחר תחילת עבודתם של הקבלנים ועד היום, שנתיים וחצי מיום תחילת העסקתם - מועסקים עדיין שלושה קבלנים נוספים ללא חוזים חתומים (שני קבלנים שחתמו על החוזה, אולם נציגי העירייה אינם חתומים עליו וקבלן אחד שהועסק ללא חוזה כלל).
- 7.3 גזברות העירייה שילמה את חשבונותיהם החיצוניים של הקבלנים, מבלי שנבדק הנוהל הפנימי המחייב בדיקת הימצאותם של חוזים חתומים לפני ביצוע התשלומים.

8. ביצוע העבודה כמתחייב בחוזה

- 8.1 תמונת המצב שמצאה הביקורת מציגה מחלקות שמפעילות באופן תקין את הקבלנים המועסקים אצלם, כמו: מחלקות המים והביוב, לעומת מחלקות שבהם הקבלנים אינם מספקים את מלוא התמורה הנדרשת מהם בחוזה, כמו:
 - במחלקת התברואה - בעבודתו של הקבלן המועסק בפינוי גזם מרחובות העיר נמצאו ליקויים חמורים והעבודה אינה מתבצעת על-פי החוזה שנחתם איתו. ליקויים נמצאו גם בעבודתו של הקבלן המועסק בפינוי אשפה.
 - במחלקת החשמל - קבלני תחזוקת התאורה ומיזוג האוויר אינם מבצעים עבודות אחזקה מונעת, כנדרש מהם בחוזה, אלא רק תחזוקת "שבר".
 - במחלקת דרכים ותנועה - קבלן תחזוקת הרמזורים אינו מבצע במלואו את עבודות האחזקה המונעת.
 - במחלקת הגינון - תחזוקת הגינות לקוייה ומתבצעת באופן חלקי בלבד, כשהקבלנים המתחזקים אינם פועלים כמתחייב מהם בחוזה העסקתם.
 - באגף החינוך - אין יודעים כלל מה קורה עם קבלני ההסעות וההנחה היא, שכל עוד ההורים אינם מתלוננים ו/או הסייעות בחינוך המיוחד אינן מדווחות על חריגה כלשהי, קבלני ההסעות מבצעים את השירות הנדרש מהם.

9. הניהול המחלקתי

- 9.1 רמת הפעלתם של קבלני התחזוקה הפועלים במחלקות נובעת בראש ובראשונה מתשומת הלב הניתנת לנושא על-ידי מנהלי המחלקות ומרמת הניהול המחלקתי. הביקורת מתרשמת, כי קיימות מחלקות שבהן הנושא זוכה להתייחסות רצינית מצד מנהליהן, כמו: מחלקות הביוב והמים, ומצד שני, קיימות מחלקות שמנהליהן מגלים אדישות וחוסר אכפתיות, כמו: מחלקות תחזוקת גנים, חשמל ותברואה.
- 9.2 לדעת הביקורת, שלושת המנהלים הללו מצויים בתפקידם זמן ממושך, והדבר נותן את אותותיו בחוסר אכפתיות ובחוסר ערנות לביצוע החוזה ותיקון הליקויים, פיקוח חסר על הביצוע והעדר קנסות על הקבלנים שאינם מבצעים את עבודתם כנדרש בחוזה. במחלקת התברואה, כתוצאה מהביקורת, פרש המנהל הוותיק לגמלאות לפני כשלושה חודשים ועד היום לא מונה מנהל חדש תחתיו.
- 9.3 באגף החינוך אין גורם מרכזי אחד המטפל בנושא ואחריות ההפעלה נעשית בשלוש מחלקות: הגיל הרך, החינוך היסודי והחינוך העל-יסודי. מנהל האגף אינו מעורה בנושא. סגן מנהל האגף טיפל בהליך המכרז ולאחר מכן כל מחלקה טיפלה באופן שוטף בהיסעים של תלמידיה.

10. הפעלת פיקוח על הקבלנים

- 10.1 הפעלת קבלנים חיצוניים תחת פיקוח מחלקתי הדוק הינו תנאי בסיסי להצלחת הפעלתם של קבלנים אלו מבחינתה של העירייה.
- 10.2 הביקורת מציינת בדאגה, כי בעיריית בת-ים לא הפנימו כל המנהלים, כולל גזברות העירייה את החלק החשוב הזה בהפעלת הקבלנים שהוא תנאי להצלחה בהפעלת קבלנים ומהווה חלק בלתי נפרד מעלות העסקת הקבלנים, והביקורת מעירה על כך חזר והזכר ולא מורגש שיפור בנושא.
- 10.3 קיימות מחלקות כמו: תברואה או תחזוקת גנים, שבהן מופעל מערך פיקוח, אולם הוא פעל באופן בלתי תקין. המפקחים לא מכירים את החוזים לפרטיהם ואכיפת ביצוע החוזה לא התבצעה כנדרש. כמו-כן, לא היתה הקפדה על ניכוי תשלומים מהקבלנים בגין אי-ביצוע כל הנדרש מהם בחוזה.
- 10.4 במחלקות המים והביוב מתבצע הפיקוח על-ידי מנהליהם או עובדי המחלקה באופן מסודר ותקין.
- 10.5 במחלקות החשמל והדרכים קיים פיקוח מועט ואין עובד האחראי לנושא במחלקתם.
- 10.6 באגף החינוך אין כלל פיקוח על קבלני ההיסעים, לא בצד הביצועי של החוזה ולא בהיבט הבטיחותי, ולמעשה וכאמור, כל עוד אין תלויות של הורים או דיווח של סייעות החינוך המיוחד על חריגות, ההנחה היא שהסעות מתבצעות כהלכתן.

11. בדיקת חשבונות הקבלנים וביצוע התשלומים

- 11.1 באופן כללי מתבצעת בדיקת החשבונות המוגשים על-ידי הקבלנים על-ידי מנהלי המחלקות או מזכירותיהם שמונו לכך, ובבדיקת הביקורת נמצא, כי הבדיקה ברוב המקרים נעשית כהלכה.
- 11.2 יחד עם זאת, נמצאו מקרים שבהם מנהלים לא הקפידו כהלכה על בדיקת החשבונות המוגשים על-ידי הקבלנים ביחס לחוזה העסקתם, כמו:
- חוסר בדיקת החשבונות של קבלן המנופים במחלקת התברואה ואישור חשבונות רשלני על-ידי מנהל המחלקה ולא על-פי תנאי החוזה שנחתם.
 - תשלום עודף של ימי עבודה ביחס לחוזה במחלקת הביוב.
 - אין מנכים תשלום מהקבלנים על אי-ביצוע עבודות האחזקה היוזמות הנדרשות מהם על-פי החוזה, כמו במחלקות החשמל ומחלקת הדרכים והתנועה.

▪ במחלקת הגינון יש אישור אוטומטי של חשבונות הקבלנים, למרות דוחות פיקוח חמורים המתריעים על אי-ביצוע עבודות על-ידי הקבלנים. רק במהלך הביקורת התעורר האחראי על הפיקוח והחל להפעיל סנקציה זו שהביאה ל- "התעוררות" בקרב הקבלנים.

11.3 חשבי האגפים אינם מעורבים בבדיקת חשבונות הקבלנים, וכמעט בכל המקרים הם מאשרים באופן אוטומטי את החשבונות לאחר אישורו של מנהל המחלקה, ללא בדיקה נוספת מול החוזה, כך שבפועל אין כל בקרה מקצועית נוספת על מנהלי המחלקות המאשרים את ביצוע התשלומים לקבלנים.

11.4 נוהל אישור הזמנות עבודה ונוהל אישור חשבונות לתשלום הקיימים בגזברות העירייה אינם מחייבים את האגפים, ובכל אגף מונהג נוהל הזמנה או אישור חשבונות אחר, בייחוד בכל הכרוך במעורבותו של חשב האגף. גם הנוהל החדש שהוצע על-ידי גזבר העירייה איננו מופעל ואישורו נדחה ונדחה ללא סוף.

12. סיכום ומסקנות

12.1 הפרטת השירותים העירוניים וביצוען של משימות שבוצעו בעבר על-ידי עובדי עירייה באמצעות קבלני חוץ הינם הליך הדורש מהמחלקות המקצועיות המבצעות אותן מיומנות, רמת ניהול גבוהה ופיקוח קפדני והדוק על פעולותם של הקבלנים המועסקים.

12.2 הפיקוח ההדוק על הקבלנים והקפדה על קיומם של כל הסעיפים המוכתבים בחוזה הינם ערובה לכך שהכסף הרב שהעירייה משלמת לקבלנים מניב תמורה מלאה והעירייה מקבלת את השירות המלא מקבלנים אלו. יש להבין, כי הפעלת מערך פיקוח הדוק על הקבלנים הינה חלק מעלות העסקת הקבלנים ותנאי להעסקה מוצלחת. כשם שבאגף ההנדסה לא מבוצעת אף פעילות פיתוח של בנייה או תשתיות ללא מפקח צמוד על פעולות הבנייה, כך אסור להעסיק קבלנים במחלקות אחרות ללא פיקוח צמוד.

12.3 לא כך הם פני הדברים במחלקות שנבדקו. קיימות מחלקות שאופן הפעלת הקבלנים הינו תקין ומסודר ומפוקח כהלכה, כמו: מחלקות הביוב והמים. מאידך, קיימות מחלקות שזקוקות ל-"בדק בית" יסודי בכל קשת פעילותן מול הקבלנים, כמו: מחלקות התברואה ותחזוקת גנים (במחלקת התברואה התבצע רה-ארגון מחדש כבר במהלך הביקורת. נותר רק לאייש את משרת מנהל המחלקה).

12.4 באגף החינוך צריכה להתבצע חשיבה יסודית כיצד מפעילים בקרה ופיקוח על שמונה קבלנים המפעילים למעלה מ-100 קווי הסעות.

13. הביקורת ממליצה

א. קבלנים יועסקו בעירייה רק לאחר חתימה על חוזה מסודר עם העירייה, לאחר שהקבלנים ביילו את החוזים, חתמו עליהם, הפקידו כתב ערבות והמציאו את כל המסמכים הנדרשים מהם, ולאחר שראש העירייה והגזבר חתמו ואישרו את חוזה ההעסקה.

ב. מנהלי המחלקות יוודאו, כי חוזה העסקתם של הקבלנים ילובן היטב לפני תחילת העבודה עם הקבלנים על כל אחד מסעיפיו, כולל סעיפי הסנקציות והעונשין במידה שאלו לא יבצעו את המוטל עליהם.

ג. גזבר העירייה יבדוק ויוודא את קיומם של הנוהלים הפנימיים בגזברות וייאסור תשלומים לקבלנים בטרם נבדק, כי הופקדו חוזים חתומים על-ידי שני הצדדים בגזברות.

ד. יש לבחון ביסודיות את מערך הפיקוח על הקבלנים בכל מחלקה ומחלקה שבהם מועסקים קבלנים חיצוניים, ולהקים מערך זה באמצעות עובדי עירייה או פיקוח חיצוני.

- ה. יש לוודא, כי הפיקוח המחלקתי ילווה את עבודת הקבלנים בכל ימי עבודתם של הקבלנים ולאורך שעות פעילותם בעירייה, וכי המפקחים בקיאים היטב בכל סעיפי החזוה שעל-פיו מועסקים הקבלנים.
- ו. יש לבחון בכל המחלקות שנבדקו האם איוש המנהלים הנוכחי נותן מענה להפעלה יעילה ותקינה של הקבלנים. לדעת הביקורת, באותן המחלקות המאויישות במנהלים שבעי שנים, יש לרענן אותן במנהלים חדשים ומקצועיים שיבצעו את הנדרש מהם בנושא העסקת קבלנים חיצוניים.
- ז. סוגיית חשב אגף חזות העיר אינה מוצאת את פתרונה, הן מבחינת איוש כוח-אדם מתאים והן מבחינת דפוסי העבודה. יש לבחון נושא זה על כל היבטיו ולתת לו מענה הולם בכדי לקיים מערך בקרה אגפי על החשבונות המועברים לתשלום על-ידי מנהלי המחלקות.
- ח. יש להסדיר בכל מחלקה נוהלי פיקוח ובקרה על פעילותם של הקבלנים, מלווה בטופסי דיווח ובקרה יומיים וחודשיים, כדוגמת אלו שהונהגו במחלקת התברואה בעקבות הביקורת שנערכה במחלקה.
- ט. קצין הבטיחות לתעבורה של עיריית בת-ים יהיה בקשר שוטף עם קציני הבטיחות של החברות הקבלניות המפעילות כלי רכב בעירייה (הסעות תלמידים, משאיות אשפה ועוד) ויוודא איתם, כי הנהגים המועסקים הם בעלי רשיונות מתאימים, וכי כלי הרכב עוברים את בדיקות הבטיחות הנדרשות מהם. כמו-כן, יבצע קצין הבטיחות בדיקות בשטח בהתאם לתוכנית שתוכן על-ידי אגף החינוך ובתיאום עם מנהל המשק.