

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

במחלקת התברואה

1. הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

כללי

- 1.1. בהתאם לתכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2010, נערכה במהלך השנה ביקורת במחלקת התברואה לבדיקת אופן הפעלתו של הקבלן לפינוי אשפה וגזם.
- 1.2. ביקורת קודמת בנושא זה נערכה במחלקה בשנת 2000, וממצאיה מפורסמים בדוח מבקר העירייה לשנת 2001 - דוח מס' 18.
- 1.3. ממצאי הדוח מבוססים על מסמכים ונתונים שנאספו במחלקה ועובדו ע"י הביקורת, ועל שיחות ופגישות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים במחלקה.
- 1.4. הביקורת מציינת בהערכה רבה את שיתוף הפעולה והסיוע שקיבלה מצוות המנהלים במחלקה.

2. תכנית הביקורת

- 2.1. הביקורת בחנה את הפעילות המתבצעת ע"י המחלקה לנושא אופן הפעלתו של הקבלן לפינוי אשפה וגזם בתחומים הבאים:
 - 2.1.1. אופן ביצוע עבודת הקבלן אל מול הנדרש בחוזה.
 - 2.1.2. פיקוח המחלקה על עבודת הקבלן.
 - 2.1.3. הכרת החוזה ומסמכים למשמרת בתיק הקבלן.
 - 2.1.4. תכנית העבודה השנתית של המחלקה - תכנון מול ביצוע.
 - 2.1.5. בדיקת חשבוניות וביצוע התשלום לקבלן.
 - 2.1.6. תלונות הציבור.

3. ממצאים עיקריים :

- 3.1. מכרז פומבי 8/2004 לביצוע עבודות פינוי וסילוק אשפה וגזם בתחום העיר בת ים פורסם בחודש דצמבר 2004.
למכרז הוגשו 5 הצעות, ובהליך מסודר כנדרש בחוק בחרה ועדת המכרזים של העירייה את הקבלן ש.ע. לאחר שעמד בתנאי הסף ולאחר שקלול הצעות המחיר שהתקבלו.
- 3.2. הקבלן מועסק ע"י העירייה מחודש יוני 2005. תקופת העסקתו הראשונה הסתיימה לאחר 36 חודשים והוארכה פעמיים נוספות, 12 חודשים בכול פעם, והיא מסתיימת בסוף חודש מאי 2010.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

3.3. בנוסף לקבלן מפעילה העירייה לפינוי וסילוק אשפה וגזם גם עובדי עירייה - 62 עובדים המחולקים ל- 12 צוותי עבודה, המפעילים 7 דחסים לפינוי אשפה באזורים/רחובות שאינם מפונים ע"י הקבלן, וכן 2 מנופים לפינוי גזם באזור התעשייה בלבד.

3.4. המבנה הארגוני של המחלקה כולל בנוסף למנהל ומזכירה, 4 מנהלי ענפים - אשפה, טיאוט, מנופים ותברואה מונעת, כשבפועל תפקיד מנהל ענף מנופים אינו מאויש מזה תקופה ארוכה ומבוצע ע"י מנהל המחלקה.

הפיקוח וניהול העבודה בשטח מבוצע ע"י 6 מנהלי אזורים, כול מנהל באזור אחראי לפיקוח יומי אחר כול הפעילות לפינוי אשפה וגזם וטיאוט הרחובות ולדיווח ליקויים בהתאם.

3.5. העלות השנתית להעסקת הקבלן לפינוי אשפה וגזם ותשלומי ההשתתפות באיגודי ערים לתברואה ובעבור רכש כלי אצירה הסתכמה בשלוש השנים: 2007-2009 בשיעור ממוצע של כ- 17.86 מיליון ₪ לשנה.

3.6. בביקורת הקודמת על המחלקה, משנת 2000 (ביקורת שנערכה בתקופת כהונתו של מנהל המחלקה הקודם), נמצאו ליקויים רבים, ומרביתם נוגעים לכשל בפיקוח ובקרה של כלל המנהלים ובעלי התפקידים במחלקה על עבודת הקבלנים שהופעלו ע"י המחלקה, דבר שאפשר לחלקם לנצל פרצות אלו בפיקוח, לא לבצע המוטל עליהם בחוזה ולקבל תשלום מלא עבור עבודה שחלקה לא בוצע. בעקבות ממצאי הביקורת הקודמת, רוענן צוות מנהלי המשנה ומנהלי העבודה האזוריים, וכן הוסדרו מחדש כול נוהלי העבודה ומערכת הדיווח והבקרה היומית והחודשית והמעקב השוטף אחר עבודת הקבלנים.

3.7. כללית, מממצאי ביקורת זו עולה כי חלקם של הליקויים שנמצאו בביקורת בעבר הוסדר, פעילות המחלקה מוסדרת כיום באמצעות הוראות עבודה מפורטות והפעילות מתנהלת בכפוף להוראות אלו, הפיקוח והבקרה על פעילות הקבלן באמצעות המפקחים האזוריים ומנהלי המחלקה הינו הדוק יותר מאשר בעבר, אולם יחד עם זאת, ביקורת זו מצביעה גם על ליקויים שנמצאו ובראשם – כול הפעילות שהתנהלה בנושא פינוי הגזם ע"י הקבלן שלא עוגנה באופן ברור ומסודר בחוזה שנחתם עם הקבלן והגעה ל"הבנות" בע"פ עם הקבלן ואשר כתוצאה מכך החשבונות שהוגשו ע"י קבלן הגזם לתשלום ושנבדקו ע"י הביקורת לא שיקפו באופן נאות את כמות משאיות הגזם שהופעלה בפועל.

רק לאחר שדוח הביקורת הומצא לידי מנהל המחלקה החלה להיעשות על ידו בדיקה מקיפה לבירור הנושא.

ממצאי הבדיקה עולה כי התשלומים ששולמו לקבלן כמפורט בגוף הדוח בסעיפים

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

4.11-4.8, נועדו לתשלום להפעלת מנופים לפינוי גזם ובנוסף לכך גם לתשלום עלויות הפעלת מיני דחס לפינוי אשפה בצירים ראשיים (שלא ביום הפינוי שלהם) וכן פינוי יומי של פסדים מאטליזים וחנויות דגים, אולם, כאמור, בלא שהדבר צויין בחשבונות הקבלן, בין אם בחשבונות עבור פינוי הגזם ובין בחשבונות עבור פינוי אשפה. כמו כן מצביעים ממצאי הביקורת על ליקויים באופן בדיקת החשבונות החודשיים שהוגשו ע"י הקבלן ועל הפחתות כספים חלקיות בלבד מחשבונות אלו בשל אי ביצוע או ביצוע חלקי, סכומים המצטברים לכדי עשרות אם לא מאות אלפי ₪. כמו כן נמצאו ליקויים באופן פעילות המחלקה מול המוקד העירוני בכול הכרוך בטיפול וסגירת פניות ציבור במדדי הזמן שנקבעו.

תקציב ההוצאות לפינוי וסילוק אשפה וגזם

3.8. תקציב ההוצאה הכולל של מחלקת התברואה למתן שירותי הניקיון בעיר הגיע בשנת 2007 לכדי כ- 36,804 אש"ח, בשנת 2008 לכדי כ- 39,160 אש"ח ובשנת 2009 לכדי כ- 37,084 אש"ח, ובכלל זה גם ההוצאה לשכר והפרשות סוציאליות. מתוך סכום זה, ההוצאות התפעוליות לאיסוף וביעור אשפה וגזם והתשלומים לקבלן האשפה והגזם, כולל התשלום לאיגוד ערים לתברואה עבור הטמנת אשפה מסתכמים בשיעור של כ- 18.5 מיליון ₪, כמפורט בטבלה שלהלן (ב-₪):

2009	2008	2007	
146,919	183,760	178,987	חומרים
99,558	319,069	330,279	רכישת כלי אצירה
4,867	9,295	16,821	כלים, מכשירים וציוד
7,450,994	8,147,236	8,666,229	פינוי אשפה קבלנים
-	2,525	2,447	הוצאות שונות
10,716,000	9,938,000	7,377,000	השתת' באיגוד ערים תברואה
18,418,338	18,599,885	16,571,763	סה"כ

ניהול תיק קבלן

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

3.9. המחלקה אינה מנהלת באופן תקין תיק קבלן ע"פ נוהלי העירייה. תיק הקבלן שבמחלקה אינו מכיל מסמכים מהותיים האמורים להימצא בו, כמו: מסמכי המכרז, רישיון העסק של הקבלן, הביטוחים השונים להם הינו מחוייב על פי החוזה והארכתם לאורך כול שנות העסקת הקבלן, הערבויות שהקבלן מחוייב לתת לעירייה על פי החוזה והארכת התוקף שלהן, כול עוד הקבלן מועסק ע"י העירייה. מנהל המחלקה כלל לא מודע לצורך ולחשיבות שבהחזקת מסמכים אלו, זאת למרות שבמהלך שנת 2009 הופץ ע"י מבקר העירייה מספר פעמים מסמך לכלל מנהלי המחלקות בעירייה, המפרט את המסמכים שיש לשמור בתיק קבלן והמדגיש את אחריותו של כול מנהל מחלקה לניהול תקין של תיק קבלן.

כמו כן נערך כנס למנהלי חטיבת שפ"ע בנושא. רק לקראת תום הביקורת הוצגו לביקורת ביטוחי הקבלן השונים ורישיון עסק בתוקף של הקבלן. מנהל המחלקה מקבל את הערות הביקורת וטופל על ידו לאיחוד כול המסמכים הנדרשים בתיק קבלן מסודר.

ביטוחים וערבויות

3.10. הביקורת מציינת בחומרה את העובדה שחרף המעוגן בחוזה, אין כלל ברשות המחלקה הנספח שאמור להיות מצורף לחוזה ובו אישור על עריכת ביטוחים בנוסח המצורף בהצעת הקבלן, ומעולם לא נבדק לאורך כול שנות העסקתו של הקבלן האם ביטוחיו (אחריות מעבידים ואחריות כלפי צד ג') הינם בתוקף.

רק לבקשת הביקורת המציא הקבלן ביטוח חבות מעבידים, אולם נמצא שהביטוח אינו על שמו אלא על שם חברה אחרת (שהקבלן שותף בה). דבר זה אינו תקין גם אם שמה של עיריית בת ים צורף לביטוח כנדרש בחוזה.

עד לסיום הביקורת, לא הוצג לביקורת ביטוח אחריות צד ג' שהקבלן מחוייב בו. לדברי מנהל המחלקה, מעולם לא נבדקו על ידו ביטוחי הקבלן. לדבריו, הדבר אמור להיות באחריות המחלקה המשפטית ולראייה, הקבלן לא החל עבודתו טרם קבלת אישורה של המחלקה המשפטית על החוזה.

בניגוד לעמדתו, הביקורת סבורה כי על מנהל המחלקה מוטלת החובה, כפי שהדבר נכון לגבי כול מנהל מחלקה בעירייה, לוודא במהלך חיי החוזה ולאורך כול שנות עבודתו של הקבלן האם ביטוחיו השונים להם הינו מחוייב על פי החוזה, הינם בתוקף.

3.11. הדבר חוזר על עצמו גם בביטוח רכבי הקבלן. המחלקה לא בדקה מעולם האם רכבי הקבלן הפועלים בשירות עיריית בת ים מבוטחים בכול הביטוחים כנדרש ע"פ החוזה. לבקשת הביקורת נערכה פנייה לקבלן שהמציא את ביטוח החובה והמקיף לרכבים.

לאור הערות הביקורת פעל מנהל המחלקה להסדיר הנושא והמסמכים מצויים כיום בתיק הקבלן.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

3.12. הערבויות לחוזה בהן מחוייב הקבלן והארכת תוקפן לאורך כול שנות העסקתו אינן מצויות במחלקה. נושא זה מטופל ע"י מנהלת ענף שטרות. נמצא כי לבקשת הקבלן הוקפאו תשלומים המגיעים לו בגובה הערבות, הדבר נמשך על פני מספר שנים ומאושר במסמכים החתומים ע"י גזבר העירייה, שתוקפם מוארך כנדרש מדי שנה, אולם הביקורת מציינת כי למעט פנייתו הראשונה של הקבלן לעירייה במסמך החתום על ידו, ולמעט תקופת הקפאת התשלומים השנייה (עד 30.6.07), לכול שאר התקופות לא נמצאו מסמכים מהם עולה כי הקבלן פנה וביקש את המשך הקפאת התשלומים המגיעים לו כתחליף להמצאת ערבות. כמו כן לא נמצאו מסמכים מהם עולה כי הקבלן קיבל וחתם מדי שנה על מסמכי הארכת תוקף הקפאת התשלומים התשלומים המגיעים לו במקום ערבות.

שינויים מהותיים בחוזה שלא עוגנו בנספח מסודר לחוזה

3.13. במהלך 5 שנות עבודתו של הקבלן לפינוי אשפה וגזם, שונו הסדרי העבודה והתשלום ששולם לקבלן בגינם, באופן השונה מהותית מהתנאים שנקבעו בחוזה שנחתם עמו, אולם בלא שהדבר בא לביטוי בנספח מסודר המצורף לחוזה ונותן תוקף משפטי לשינויים שהוכללו בו, וכן בלא שנמצאה כול אסמכתה ממנה עולה ששינויים אלו קיבלו את אישורם בכתב של היועץ המשפטי, הגזבר וראש העירייה, כמפורט:

פינוי גזם

3.13.1. התשלום החודשי לקבלן בגין פינוי גזם אמור על פי החוזה להסתכם ב- 105 אש"ח. במחיר זה אמור הקבלן לתת מענה לפינוי גזם ע"פ תכנית העבודה. אין בחוזה כול פירוט באשר לכמות המנופים שעל הקבלן לספק, כמות הסבבים היומית שעל כול מנוף לבצע, מהי העלות היומית להפעלתו של מנוף אחד או העלות לסבב פינוי אחד. לדברי מנהל המחלקה, מימוש האופציה לקבלן כמפורט בחוזה משמעותו הפעלת 4 רכבי מנוף בעלות חודשית כוללת של 140 אש"ח, וזאת בשונה מעמדת הביקורת על פיה העלות החודשית לפינוי הגזם אמורה להסתכם ב- 105 אש"ח בלבד.

3.13.2. מבדיקת הביקורת, כמפורט בגוף הדוח בסעיפים 4.4-4.5, 4.9-4.10, נמצא כי התשלומים לקבלן חרגו מעל ומעבר לקבוע בחוזה ובחלק מהחודשים שנבדקו התשלום הגיע לכאורה עד לכדי פי שניים מהקבוע בחוזה (לפני קיזוז בשל

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

קנסות), כול זאת בשל סיכומים עם הקבלן להפעלה חודשית של 4 1/2 מנופים, כשבפועל כמות המנופים שסופקה הייתה פחותה, אולם, כאמור, בלא שהדבר יוסדר בנספח מסודר לחוזה ובלא שנמצאה לכך איזושהי אסמכתה כתובה על פיה השינוי אושר ע"י מי מבעלי התפקידים הרלוונטיים.

כמפורט בסעיפים 3.7 ו- 4.8-4.11, התשלומים העודפים לכאורה ששולמו בגין פינוי הגזם מקורם בחיוב עודף בממוצע של 0.27 מנוף לכול חודש, שעלותם השנתית מגיעה לכדי 120 אש"ח, והם נובעים מהסדרים עם הקבלן להפעלת מיני דחס (ראה פירוט בסעיף 3.7 לעיל), אך בלא שהדבר צויין על גבי החשבונות החודשיים שהוגשו ע"י הקבלן.

3.13.3 לאורך כול תקופת הביקורת הארוכה שנמשכה כחצי שנה, נושא זה לא הוזכר

ולו גם פעם אחת. מנהל המחלקה לא העלה בדעתו לבדוק מניין נובע הפער שבין כמות המנופים כמצויין בחשבונות החודשיים שהוגשו לאישורו לבין כמות המנופים שסופקה בפועל, כן לא ברור מדוע עלות הפעלתו של מיני דחס לפינוי אשפה נכללת, לכאורה, בחשבונות שהוגשו עבור הפעלת מנופים לפינוי גזם ולא בחשבונות עבור פינוי אשפה.

כול אלה מצביעים על עבודה לא מסודרת מול קבלן פינוי הגזם והאשפה, בלא שהדברים יעוגנו במסמכים מסודרים ובנספחים לחוזה, ובלא שהחשבונות המוגשים לתשלום ישקפו באופן מלא ומדויק את כול הפרטים בגינם מוגש החשבון והדבר ממחיש יותר מכול את ההליך החסר של אופן בדיקת החשבונות על ידי מנהל המחלקה וחשבת החטיבה.

תשלום עבור עבודה בשבת (פינוי אשפה)

3.13.4 הצעת הקבלן כפי שהוצעה על ידו ב-"הצעת הקבלן" אינה עושה הבחנה בין פינוי בימי חול לפינוי בשבתות וחגים והמחיר שהוצע על ידו הינו אחיד, הן לימי חול והן לשבתות וחגים.

3.13.5 מבדיקת הביקורת נמצא כי פינוי אשפה נערך גם בשבת/חג (ראה למשל חשבונית חודש יוני 08), אולם המחירים הנקובים בחשבון המוגש ע"י הקבלן גבוהים ב- 150% מהמחיר הנקוב בהצעתו.

3.13.6 הוצגה לביקורת אסמכתה, הצעת מחיר לפינוי אשפה בשבת שהוגשה ע"י הקבלן בחודש יוני 2007 ממנה עולה כי התוספת לכול כלי אצירה (מיכלים 360/1100/מכולות/שקועי קרקע) תהיה בשיעור של 200%.

3.13.7 כאמור, אין בחוזה שנחתם עם הקבלן כול אזכור ולו גם ברמז למחירי פינוי כלי אצירה שלא בימי חול, ולפיכך אם סוכם במהלך חיי החוזה על שינוי כה

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

מהותי, ראוי היה להסדיר זאת באמצעות נספח לחוזה החתום כחוק ע"י הגזבר וראש העירייה.

3.13.8. לדברי מנהלת הענף, אכן הנושא לא הוסדר באמצעות נספח מסודר לחוזה, אולם הוא הוסדר באמצעות תכתובות מול הקבלן ועל דעתו.

פינוי אשפה בשבתות בוצע רק בחודשי הקיץ ולאורך ציר חוף הים, וזאת בשל כמויות אשפה רבות שהצטברו. החל מקיץ 2009 הופסק פינוי האשפה בשבתות.

3.14. מאידך, יצויין כי שינוי באופן חישובי ההצמדה למדד בחשבון המוגש ע"י הקבלן שחל במהלך חיי החוזה, עוגן והוסדר כנדרש באמצעות נספח מסודר המפרט את השינויים והחתום כנדרש ע"י הגזבר ומ"מ ראש העירייה וע"י הקבלן.

הספקת כלי אצירה ותחזוקתם בהתאם לחוזה

3.15. כלי אצירה בגדלים 1100/360 ליטר, מסופקים באופן סדיר ע"י הקבלן, מדי שנה, בכמויות להן הינו מחוייב בחוזה.

באשר למכולות 8 קוב (37 מכולות) אותן אמור היה הקבלן לספק עם תחילת עבודתו, לא נמצאה כול אסמכתה להספקתן, אולם, לדברי מנהל המחלקה ומנהלת ענף אשפה, כול הכמות שהקבלן אמור היה לספק על פי המכרז, גם אם לא נשמרו אסמכתאות בכתב לכך, סופקה כנדרש.

יצויין כי לביקורת הוצגו מסמכים מהם עולה כי מנהל המחלקה קיים מעקב אחר קבלת כלי האצירה כפי שהקבלן התחייב להם בחוזה והתריע מספר פעמים על העיכוב בהספקתם.

3.16. ביצוע הפעילות התחזוקתית, החודשית והשנתית של כלי האצירה לה מחוייב הקבלן על פי החוזה, וכן השלמת כלי אצירה בכול מקרה של גניבה/השחתה, אמורה להיות מדווחת בכתב אחת לחודש למנהל המחלקה.

נמצא כי אין דיווח חודשי מסודר בכתב על פעולות תחזוקה שנתיות שהקבלן מחוייב בהן, כמו צביעת מכולות, אולם, לדברי מנהלת הענף, הפעילות התחזוקתית מתנהלת באופן שוטף, סדיר ותקין, ופניות לקבלן לביצוע תיקונים מבוצעות בתוך פרק זמן סביר.

עבודה על פי הנהלים

3.17. עבודות פינוי וסילוק האשפה והגזם מוסדרות באמצעות שתי הוראות עבודה, המקיפות את כול מכלול הפעילות שהמחלקה אמורה לבצע ולפקח על ביצוען:

הוראה 5.5.6.01 - פינוי אשפה ומכולות ע"י קבלן ועובדי עירייה מבתי תושבים.

הוראה 5.5.6.02 - פינוי גזם וגרוטאות ע"י קבלן ועובדי עירייה.

3.18. כללית, מממצאי הביקורת עולה כי הפעילות המחלקתית בנושאים אלו מתבצעת בצמוד ובחופף להוראות העבודה של המחלקה, רישום הפעילות מתבצע כנדרש ע"י הטפסים המצורפים כנספחים להוראות, ולביקורת אין הערות בנושא זה.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

3.19. הביקורת העירה כי יש צורך להוסיף בשתי ההוראות, בסעיף המתייחס לבדיקה ואישור החשבונות, פסקה נוספת המסדירה את הצורך לצרף לחשבון המועבר לחשבת החטיבה לאחר בדיקה ואישור של מנהל המחלקה, טופס שבו יפרט מנהל המחלקה את כול הקנסות שהוטלו על הקבלן במהלך החודש, בציון היום, דברי הסבר לקנס, וסך כול הקנס שיש לקזז מהחשבון.

בדיקת חשבונות הקבלן

3.20. מדי חודש מגיש הקבלן למנהל המחלקה שני סוגי חשבונות: הראשון, עבור ביצוע עבודות פינוי גזם וגרוטאות והשני, בעבור פינוי אשפה.

בדיקה ואישור חשבונות קבלן עבור פינוי גזם

3.21. עלות ההוצאה החודשית להפעלת מנופים לפינוי גזם וגרוטאות הסתכמה בתקופה 1/08-6/09 בשיעור ממוצע של כ- 178.5 אש"ח לכול חודש.

נמצא, שכמות ימי המנוף החודשית שהופעלה הלכה למעשה במהלך ימי כול חודש נתון, הייתה קטנה יותר מהכמות שצויינה בחשבונות הקבלן, שכללה באופן קבוע תשלום עבור 4 1/2 מנופים לחודש. כך, למשל, חשבון חודש 1/08 אמור היה להיות מאושר עבור 4.15 מנוף בלבד, חשבון 4/08 עבור 4.24, חשבון 1/09 עבור 3.96, חשבון 6/09 עבור 4.23 ועוד.

בפועל, בהסתמך על דברי ההסבר של מנהל המחלקה, החשבון החודשי שהוגש ע"י הקבלן עבור 4 1/2 מנופים מגלם בתוכו גם עלויות הפעלת מיני דחס נוסף, בלא שהדבר יקבל את ביטוי ברישום נאות ומסודר בין אם על החשבונות שהוגשו בגין פינוי אשפה ובין אם על החשבונות שהוגשו בגין פינוי גזם.

3.22. במהלך השנה שבין 1/08-1/09, ממוצע הסבבים היומי למנוף עמד על כ- 1.9 סבבי מנוף, נתון הנמוך משמעותית מכמות הסבבים היומית (3), שלדברי מנהל המחלקה המנופים אמורים לבצע.

אין כול אסמכתה בכתב לקביעה זו של 3 סבבי מנוף, אולם מנהל המחלקה מאשר כמות סבבים זאת.

רק עם שינוי שיטת הגשת החשבונות של הקבלן, כך שייכללו בו סך כול המנופים שהופעלו מדי יום, במהלך כול ימי החודש, עלה ממוצע הסבבים היומי למנוף לכדי 2.5, אולם גם הוא נמוך מהיעד שנקבע ע"י מנהל המחלקה.

3.23. קיצוז הכספים שבוצע ע"י מנהל המחלקה לקבלן, בשל אי ביצוע מלא של סבבים אינו משקף את מלוא הקיצוז שצריך היה לבצע מהקבלן, וממצאי הביקורת, כמפורט בגוף הדוח בסעיפים 4.9-4.14, מצביעים על אישור חשבונות המשקפים תשלומי יתר של העירייה לקבלן בהיקפים כספיים גבוהים.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

לדברי מנהל המחלקה, ביצוע 3 סבבים למנוף ליום עבודה הינה שאיפה אולם לא תמיד הינה ניתנת למימוש, בין אם בשל כמות קטנה של פסולת לפינוי ובין אם מסיבות חריגות אחרות ולפיכך, באותם המקרים מצא לנכון לא לבצע קיזוזים מחשבון הקבלן.

3.24. הביקורת העירה כי כול הליך הטלת הקנסות וקיזוז כספים מחשבון הקבלן בשל ליקויים בפינוי הגזם אינו מעוגן בחוזה, ושיקול הדעת של מנהל המחלקה באשר לגובה הקנסות נשען על הסכומים המפורטים בחוזה לעניין הקנסות על הקבלן בשל אי פינוי אשפה.

עוד העירה הביקורת כי לא מתבצע, הן כנדרש בחוזה והן כנדרש ע"פ ההנחיות העירוניות, מיוני 2009, רישום מפורט על גבי טופס יעודי המצורף לחשבון הקבלן, ובו פירוט כול ההפרות בגינן הוטלו הקנסות בציון התאריכים, ואת גובה הקנס שהוטל בגין כול הפרה, ומנהל העבודה של הקבלן אינו מצרף חתימתו לדוחות הביצוע היומיים בהם מפורטים הליקויים, דבר שעלול לעמוד לעירייה לרועץ, אם וכאשר תיאלץ להתגונן בפני תביעה שתוגש כנגדה בשל הפחתת כספים מחשבון הקבלן בגין קנסות. בתום הביקורת, דיווח מנהל המחלקה כי הוסדר על ידו נושא הרישום המפורט של ההפרות על גבי טופס יעודי.

הצמדות תשלומים למדד - בדיקה ואישור החשבונות ע"י חשבת החטיבה

3.25. כללית, נמצא שהחשבוניות שהוגשו ע"י הקבלן שיקפו באופן נאות עדכון תעריפים בשל עליית המדד, אולם הביקורת מציינת כי התייקרויות והצמדות בחשבון המוגש ע"י הקבלן אינן נבדקות ע"י מנהל המחלקה וחשבת החטיבה או הגזברות, ולמעשה, אין כיום כול גורם מקצועי הבודק באופן מסודר לאורך כל תהליך אישור החשבונות נושא חשוב זה.

הביקורת מציינת כי חשבת חטיבת שפ"ע, מעבר לבדיקה ואישור הזמנות עבודה, בירור היתרות התקציביות טרם אישור החשבון וקיזוז כספים מחשבון הקבלן בהתאם להנחיות מנהל המחלקה, אינה מבצעת כול בדיקה, גם אם מדגמית, של הריכוז החודשי והתאמתו לחשבון שהוגש, כפי שהדבר נדרש בנוהלי העבודה של המחלקה.

3.26. הביקורת סבורה כי בקרה נוספת אחר בדיקה וחתימת מנהל המחלקה על החשבון החודשי המוגש ע"י הקבלן הינה הכרחית, לא ייתכן שבקרה מקצועית נוספת לא תבחן את החשבון, והראייה לכך הם כול אותם מקרים המצויינים בגוף הדוח ושמהם עולה שלא קוזזו מלוא הכספים שניתן היה לקזז בחשבון הקבלן, ואת זאת ניתן היה לאתר בבדיקה פשוטה שאינה מצריכה כול מאמץ.

3.27. לדברי חשבת החטיבה, מעולם לא נאמר לה ע"י הממונים עליה לבצע בדיקה ובקרה אחר אופן אישור החשבון ע"י מנהל המחלקה.

מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי לאחרונה ניתנה הנחייה על ידי הגזבר שכול חשבון של מחלקת התברואה לאחר אישורו ע"י המחלקה ייבדק גם ע"י הגזברות.

הדוחות היומיים והריכוז החודשי

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

3.28. רישום הפעילות על גבי הדוחות היומיים והריכוז בדוח החודשי בכול הכרוך להפעלת המנופים לפינוי גזם ואשפה מתבצע באופן התואם את הנדרש בנוהלי העבודה של המחלקה. הרישומת מאורגנת, מסודרת ונגישה לבדיקה בכול עת. יחד עם זאת, הביקורת העירה על ליקויים טכניים בכול הכרוך ברישום הנאות על גבי דוחות הריכוז ועיקרם חוסר בחתימות בעלי תפקידים או סיכום כמויות, חוסר אחידות בקביעת גובה הקנסות שיש לקזז מחשבון הקבלן ושיקול דעת לא ברור של מנהל המחלקה בהקשר זה.

לדברי מנהל המחלקה, הערות הביקורת נלמדו ומיושמות. הואיל ותפקיד מנהל ענף גזם אינו מאוייש, הדוחות הרלוונטיים יהיו חתומים ע"י מנהל המחלקה או מנהל העבודה מטעם הקבלן.

תגבור מנופים ופינוי גזם באמצעות קבלן נוסף

3.29. הביקורת מצאה כי מעת לעת מפעיל מנהל המחלקה משאיות מנוף נוספות לפינוי גזם באמצעות חברה נוספת, שזכתה במכרז מסגרת של מחלקת גנים ונוף, בעלות של 126 ש"ח לשעת עבודה לפני מע"מ, ע"פ לוח תעריפים ידוע ומאושר, וזאת כתגבור למשאיות המנוף המופעלות ע"י הקבלן.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שלפחות חלקן של העלויות הכספיות בגין התגבור הנוסף ניתן היה לצמצם, זאת במידה שהייתה הקפדה לדרוש מהקבלן המפנה בשוטף את הגזם להפעיל את מנופיו בתפוקה מלאה, קרי: 3 סבבי פינוי למנוף בכול יום עבודה. יצויין כי העלות הכספית לשעת עבודה של משאית מנוף תגבור פחותה בכ-50% בהשוואה לעלות הפעלתה של משאית מנוף באמצעות הקבלן שזכה במכרז.

3.30. עוד נמצא כי מעבר להזמנות עבודה מאושרות וחשבון קבלן המוגש באופן תקין בעבור השעות שאושרו, באופן גורף, לא נוהל דוח פיקוח יומי אשר אמור לשקף פירוט מלא של הימים, השעות ופרטי העבודה שבוצעה. כמו כן הצביעו ממצאי הביקורת על העובדה התמוהה שלפחות במקרה אחד, הוגש חשבון בעבור תגבור מנוף, שכלל 70 שעות שבוצעו ב-3 ימים רצופים, דהיינו, כמעט 24 שעות פעילות ביממה למנוף! על פניו הדבר נראה לא סביר, אולם הדבר לא ניתן לבדיקה, כאמור, בשל חסרונם של יומני עבודה שבאמצעותם ניתן היה להפריך או לאשש רישום תמוה זה.

בדיקה ואישור חשבונות קבלן עבור פינוי אשפה

3.31. מהבדיקה המדגמית שהביקורת ערכה על אופן הבדיקה ואישור החשבון החודשי המוגש ע"י הקבלן, בעבור עבודות פינוי האשפה ושל הקנסות שהופחתו מהחשבון בשל אי ביצוע או ביצוע חלקי, נמצא כי הפחתת הכספים בשל קנסות אינה מתבצעת באופן מלא, הביקורת הצביעה על מספר מקרים מהם עלה כי לא הופחתו מלוא הסכומים

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

שצריך היה להפחית מהחשבון. כן נמצאו מקרים של ליקויים שפורטו בדוחות המפקחים או בדוח הריכוז היומי לא הובאו בחשבון לצורך הפחתות הכספים כנדרש. לדברי מנהלת ענף אשפה, המדובר ב"טעויות סופר", הדבר אינו מצביע בהכרח על שיטה ונובע בעיקרו רק כתוצאה מחוסר תשומת לב בשל לחצי עבודה וריבוי משימות.

3.32. הביקורת העירה כי הפיקוח בשטח כפי שמבוצע ע"י מנהלי העבודה האזוריים ורישום הליקויים על גבי הדוחות היומיים אשר משמשים כאסמכתה להפחתת הכספים מחשבון הקבלן, הינו חסר ושטחי ביותר, כמות הבדיקות המדגמיות שמבצעים המפקחים האזוריים לבדיקת פינוי האשפה וניקיון הרחובות וביתני האשפה בבתים הינה קטנה מאוד ואינה משקפת בהכרח תמונת מצב נכונה.

דווח לביקורת ע"י מנהל המחלקה כי מנהלי העבודה האזוריים תודרכו, רועננו נוהלי העבודה ויוקפד על ביצוע בדיקות מדגמיות בהיקפים גדולים יותר.

כלי הרכב בשירות הקבלן, בדיקת רישיונות והיתרים וביצוע בדיקות בטיחות

3.33. החוזה מחייב את הקבלן לוודא כי כלי הרכב יהיו תקינים וכשירים לביצוע העבודות ויהיו להם כול הרישיונות והביטוחים הנדרשים על פי כול דין והוראות החוזה. הביקורת מצאה כי למעט ביקורת רבעונית של קצין הבטיחות בתעבורה בעירייה, במחלקה לא מתקיים כול הליך של בדיקה האם מצויים בידי הקבלן ועובדיו כול הרישיונות המתאימים לביצוע העבודות נשוא המכרז, האם לנהגים רישיונות נהיגה מתאימים, ורישיונות להפעלת מנוף.

הנושא לא נמצא כלל במודעות המנהלים במחלקת התברואה, ורק לבקשת הביקורת המציא הקבלן למנהלת הענף צילום מרישיונות הרכבים המופעלים על ידו בעיר. הראייה לצורך ולחשיבות של ביצוע בדיקות אלו היא, שבביקורת תקופתית, שערך קצין הבטיחות בתעבורה בעירייה, לרכבי הקבלן בחודש 11/09 נמצא אחד הנהגים נוהג ללא רישיון מתאים להפעלת מנוף!

קצין הבטיחות בתעבורה בעירייה עורך באופן שוטף וסדיר ביקורות בטיחות תלת חודשיות לרכבי הקבלן. ליקויים הנמצאים בביקורת מדווחים בכתב ומתקבל היזון חוזר מקצין הבטיחות של הקבלן על ביצוע התיקונים.

התכתובת הרלוונטית בנושא זה מתועדת באופן מסודר הן אצל קצין הבטיחות והן בתיק הקבלן.

לדברי מנהל המחלקה, הערות הביקורת נלמדו ויישמו בהתאם.

3.34. נמצא שהקבלן אינו מצרף לחשבון החודשי המוגש על ידו אישור מקצין הבטיחות של חברתו על תקינות הרכבים העובדים בשירות עיריית בת ים. עניין זה סוכם עוד בחודש 7/06 ע"י מנהל מחלקת התברואה עצמו, אולם, למרות זאת, הדבר כלל לא נאכף על ידו וע"י חשבת החטיבה, והקבלן לא נדרש לצרף לחשבונותיו החודשיים את אישור קצין

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

הבטיחות כאמור.

לדברי מנהל המחלקה, אכן כך סוכם, אולם קצין הבטיחות של הקבלן אינו מסוגל בשל כמות המשאיות הרבות בחברה (מעל 200) לבדוק ולאשר בכתב מדי חודש את תקינות הרכבים, ולפיכך נערכת בדיקה תלת חודשית בשיתוף עם קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה.

3.35. על פי החוזה, הקבלן אמור להשתמש לצורך עבודות פינוי האשפה והגזם בכלי רכב שגילם לא יעלה על 3 שנים, אלא אם כן אישר מנהל המחלקה בכתב אחרת לאחר שבדק את מצבם של כלי הרכב, ובכול מקרה לא יעלה גיל כלי הרכב לאורך כול תקופת המכרז על 5 שנים.

הוצגו לביקורת מסמכים מהם עלה כי כבר בחודש יולי 06 קרי, שנה לאחר תחילת עבודתו של הקבלן, פנתה לקבלן בכתב מנהלת ענף אשפה והתריעה על כך ששנתוני הדחסים הפועלים בשירות עיריית בת ים אינם תואמים את הנדרש בחוזה ודרשה להחליפם לאלתר ע"פ הקבוע בתנאי החוזה.

בהסתמך על בדיקת רישיונות הרכב של רכבי הקבלן, הפועלים בשירות עיריית בת ים (רישיונות שכאמור כלל לא היו ברשות המחלקה ורק לבקשת הביקורת הומצאו ע"י הקבלן), נמצא שהקבלן משתמש ברכבים ישנים, שגילם אינו תואם את שנקבע בחוזה. 3 מרכבי הקבלן, גילם במועד הביקורת היה מעל 5 שנים, ולמעשה הם היו אמורים להיות מוחלפים. 3 רכבים נוספים הינם בני כ- 4 שנים, אולם אין אישור מנהל המחלקה להמשך העסקתם בשירות העירייה.

לדברי מנהל המחלקה, ביקורת המבקר נערכה כחצי שנה לפני סיום ההתקשרות עם הקבלן. הואיל ורכביו היו תקינים וכשירים לעבודה לא הוצגה לקבלן מפאת הסמיכות לסיום ההתקשרות עמו הדרישה לרענן את שנתוני הרכבים בהתאמה לנדרש בחוזה.

טיפול בפניות הציבור

3.36. אמנת השירות של המחלקה מגדירה את משכי הזמן המכסימאליים לטיפול בכול ליקוי או בעיה המופנות לטיפול באמצעות המוקד העירוני.

מבדיקת הביקורת ובהסתמך על דוח פניות הציבור לשנת 2009, נמצא שמשכי הזמן בהם מטפלת המחלקה בתלונות/בעיות חורגים מעל ומעבר לקבוע באמנת השירות. גם אם חלקן של התלונות טופל בלוח הזמנים כנדרש והחריגה נובעת מעיכובים טכניים בסגירת הטיפול מול המוקד, עדיין תלונות רבות מטופלות בחריגות משמעותיות ממשכי הזמן הנקובים באמנת השירות.

עוד העירה הביקורת כי גם מממצאי סקר שביעות רצון שהחל המוקד העירוני לבצע באופן ניסיוני לקראת סוף שנת 2009 ושכלל 24 נשאלים, עולה שמחציתם של התושבים אליהם התבצעה הפנייה במסגרת הסקר לא היו מרוצים מאופן טיפול המחלקה

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

בתלונתם.

לדברי מנהל המחלקה, מדדי הזמן שנקבעו לטיפול בתלונות באמנת השירות של המחלקה, נמצאים כיום בתהליך של בחינה ושינוי. כמו כן, מיום ה' בצהריים, בסופי שבוע ועד יום א' בבוקר, אין במחלקה אף גורם העוסק בסגירת תלונות, והדבר מסביר את חלקם של הפערים. בנוסף, חלק מהתלונות לא מטופלות בזמן בשל חוסר באמצעים כמו, למשל, רכישת כלי אצירה שנדרש להחליפם.

תכניות עבודה

3.37. מרבית יעדי המחלקה, כמפורט בתכנית עבודתה השנתית לשנת 2009 מנוסחים באופן כללי ובלתי מדיד, בחלקם היעדים מנוסחים באופן שגוי שאינו מלמד על כוונת המחלקה בהגדרת היעד, חלקם של היעדים כפי שהוצבו ע"י המחלקה כלל לא תוקצבו ולפיכך לא בוצעו המשימות, והביקורת סבורה כי הכללת יעדים בתכנית העבודה שאין לצידם תקצוב מתאים הינה חסרת ערך. כמו כן העירה הביקורת כי בתכנית עבודתה של המחלקה הוצבו יעדים שמהם לא נגזרו משימות מתוקצבות וההיפך – משימות המופיעות בתכנית שאינן נגזרות מיעדים.

3.38. דוח הביקורת הוגש למנהל מחלקת התברואה ולמנהל אגף שפע. נערכו איתם מספר דיונים והדוח תוקן בהתאם. הדוח הועבר למנכ"ל העירייה, ובעקבות זאת נערך דיון מנכ"ל ב-11.8.2010, בהשתתפות: מנהל אגף שפי"ע, מנהל מחלקת התברואה והביקורת.

סיכום הדיון מצורף **כנספח א'** לדוח.

3.39. הביקורת ממליצה:

(א) לנהל תיק קבלן באופן מסודר, כך שיתועדו בו כול המסמכים הנדרשים, כמפורט בנוהלי העירייה – בנוהל חוזים 3.03.02.

(ב) לוודא קיומם של כול הביטוחים והערבויות הנדרשים מהקבלן ואת תוקפם, לאורך כול חיי המכרז.

(ג) לעגן בנספח מסודר המצורף לחוזה כול שינוי בדפוסי העבודה, אם וכאשר אלה חלים במהלך חיי החוזה, וזאת בכדי להגן על העירייה בפני תביעות אפשריות.

(ד) לעגן בכול חוזה של העירייה מול קבלנים ונותני שירותים, סעיף המחייב את הקבלן/נותן השירותים להגיש ערעור על קנסות שהופחתו מחשבון שהוגש על ידו לעירייה או מתשלום שאושר לו, לא יאוחר מ-3 חודשים מיום אישור החשבון, כול זאת במידה שהקבלן/נותן השירותים סבור שיש מקום לערעור.

(ה) לעגן בחוזה באופן ברור ומסודר את כול סוגי הקנסות שניתן להטיל על הקבלן על מנת שבעת הצורך ניתן יהיה לקזז כספים מהחשבונות החודשיים המוגשים על ידו בלא חשש מתביעות כנגד העירייה.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

- (ו) להקפיד בבדיקה ואישור החשבונות החודשיים של הקבלן על קיזוז מלא של כלל הכספים אותם יש לקזז מחשבון הקבלן, בין אם בשל אי ביצוע/ביצוע חלקי/או ביצוע שאינו לשביעות רצונו של המנהל, ובין אם בשל כמות כלי רכב חסרה/סבבים חלקיים או כ"א חסר, הכול בהתאם לחוזה.
- (ז) לוודא החתמתו של מנהל העבודה של הקבלן על דפי הריכוז היומיים ועל טופס ריכוז פירוט ההפרות בגינן הוטלו קנסות וקוזזו כספים מחשבון הקבלן.
- (ח) בקרת חשבונות - יש צורך במינוי חשב מקצועי בחטיבת שפ"ע על מנת שיוכל למלא את כול מכלול התפקידים הנדרשים ממנו בתחום הבקרה הכספית והחשבונאית על מנהל המחלקה.
- (ט) מנכ"ל העירייה בתיאום עם הגזבר יגדירו את סמכויות ותפיסת תפקיד החשב האגפי/חטיבתי.
- (י) להקפיד על אופן רישום הדוחות היומיים והחודשיים, מילוי כול הפרטים הנדרשים וחתימות בעלי התפקידים.
- (יא) לדרוש ממנהלי העבודה האזוריים להגדיל את כמות הבדיקות המדגמיות המבוצעות על ידם באשר לאופן ביצוע פינוי האשפה, ולציין הממצאים באופן ברור בדוחות היומיים.
- (יב) לבדוק ולוודא לאורך כול תקופת העסקתו של הקבלן שגיל כלי הרכב המסופקים על ידו לביצוע העבודות תואם לנדרש בחוזה. כן יש לוודא שלקבלן ועובדיו יש את הרישיונות המתאימים להפעלת כלי הרכב והמנופים.
- (יג) לטפל בתלונות הציבור ולוודא סגירתם מול המוקד העירוני בטווחי הזמן שנקבעו לכול אחד מסוגי הפניות.
- (יד) להגדיר את היעדים ומשימות המחלקה, כמפורט בתכנית העבודה השנתית באופן מדיד ולוודא כי המשימות הנגזרות מיעדים אלו מתקצבות על מנת שניתן יהיה להוציאן אל הפועל.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

פירוט עיקרי הממצאים:

4. הפעלת מנופים לפינוי גזם

כללי

4.1. הביקורת בדקה את אופן הפעלת המנופים לפינוי גזם בעיר והתאמתם לנדרש בחוזה ולנוהלי העבודה של המחלקה, את החשבונות המוגשים ע"י הקבלן בעבור פעילות זו ואת אופן הבדיקה ואישור החשבונות ע"י מנהל המחלקה.

4.2. הבדיקה התבצעה באופן מדגמי וכללה בדיקת עומק של דוחות ביצוע וחשבוניות שהוגשו עבור 11 חודשים, חלקם בשנת 2008 וחלקם בשנת 2009.

הנדרש על פי החוזה

4.3. מבדיקת הדרישות המפורטות במכרז פומבי מס' 8/2004 לביצוע עבודות פינוי וסילוק אשפה וגזם ובחוזה שנחתם בין הקבלן לעירייה עולה כי הדרישות מהקבלן לנושא פינוי הגזם והתמורה בגין עבודת הפינוי, כמפורט בסעיף 14 לחוזה נוסחו באופן לוקה בחסר, ולמעשה אין כול קשר בין המפורט בחוזה בנושאים אלו ובין המתבצע בפועל.

4.4. על פי סעיף 14.2 לחוזה, כך פרשנותה של הביקורת, התמורה החודשית בגין פינוי גזם בכול אזורי הפינוי המורחבים בעיר, אמורה להיות 105 אש"ח. לסכום זה נוסף מע"מ והצמדה למדד (מדד הבסיס – מדד המחירים לצרכן לחודש 10/04).

אין בחוזה ובתנאיי המכרז כול התייחסות לכמות המנופים שעל הקבלן להפעיל מדי יום, לעלות הכספית של הפעלת מנוף אחד ביום, לעלות הכספית של סבב פינוי אחד ביום או כמות הסבבים שעל כול משאית מנוף הפועלת בעיר לבצע בכול יום של פעילות. לפיכך, על פניו ברור שהסכום של 105 אש"ח, כנקוב בחוזה, הינו התמורה החודשית הגלובאלית שהקבלן אמור לקבל.

על פי סעיף 14.3 לחוזה, למנהל שמורה הזכות להורות כי הקבלן יבצע פינוי גזם 3 פעמים ביום, ברחובות ראשיים מוגדרים מראש באזורי הפינוי. התמורה לכך תהיה תשלום בגין הפינויים שנעשו בסבב הראשון בלבד באותו היום.

4.5. מבדיקת הביקורת נמצא שהחשבוניות שהקבלן הגיש בגין פינוי הגזם שיקפו סכום שונה, הנגזר מעלות הפעלתם של 4.5 מנופים לאורך כול ימי החודש, כשעלות הפעלתו החודשית של מנוף אחד מחושבת לפי 35,000 ₪, צמוד למדד המחירים לצרכן של חודש 10/04.

לקראת סוף שנת 2009 שונה אופן הגשת החשבון ע"י הקבלן, והסכום לתשלום נגזר מסך כול כמות המנופים שהופעלו במהלך כול ימי החודש מוכפל בעלות יומית להפעלת מנוף, בתוספת מע"מ (1,423 ₪).

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

4.6. כאמור, אין לשיטה זו של הגשת החשבון לתשלום ע"י הקבלן כול אזכור ולו גם ברמז בחוזה. לדברי מנהל המחלקה, סוכם בעבר עם הקבלן שיופעלו על ידו 4 מנופים מדי יום, כשכול מנוף יבצע 3 סבבים והעלות החודשית להפעלת מנוף אחד תחושב כמפורט בסעיף 4.5 בסך 35,000 ₪, צמוד למדד המחירים לצרכן של חודש 10/04. לדבריו, הדברים סוכמו בכתב, אולם חרף בקשתה של הביקורת לא הומצא לידייה כול מסמך או ראייה אחרת התומכת בהסבר מנהל המחלקה, לאופן התמוה שבו אושרו על ידו חשבונות הקבלן, שכאמור שונה לחלוטין מהקבוע בחוזה.

4.7. הביקורת סבורה כי השינוי שנעשה בהסדרי ההפעלה מול הקבלן והתשלום הנוסף ששולם בגין פינוי גזם אינו תקין, זאת משום שלא בא לביטוי בנספח מסודר שיצורף לחוזה ושיעגן באופן תקין ומסודר את כול השינויים שסוכמו עם הקבלן. מעבר לכך, גם מה שסוכם בוצע הלכה למעשה רק באופן חלקי, והראייה לכך, כמפורט בהמשך, היא כמות הסבבים הנמוכה שבוצעה ע"י המנופים, ובלא שהדבר יבוא לביטוי בהפחתה מלאה מהחשבון החודשי המוגש ע"י הקבלן.

בדיקת חשבונות הקבלן בעבור פינוי גזם

4.8. מבדיקת הביקורת את חשבונות הקבלן ואת הדוח החודשי של המחלקה המצורף להם (שבו פירוט של כמות המנופים שעבדו בעיר בכול מימי החודש, כמות הסבבים שבוצעו, כמות העובדים וקנסות שהורה מנהל המחלקה להפחית מהחשבון המוגש ע"י הקבלן) הביקורת מגיעה למסקנה חד משמעית, על פיה עבודת פינוי הגזם בעיר התנהלה באופן לא יעיל, קרי: ניתן היה לפנות את כמות הגזם והפסולת ביום נתון בכמות קטנה יותר של מנופים, כשהמשמעות הכספית לכך היא בזבוז כספים ששולמו להפעלת מנופים שלא לצורך.

4.9. בהתבסס על פירוט רישומי דוחות הפעילות החודשיים של המחלקה, הטבלה שלהלן מפרטת בכול אחד מחודשי המדגם שהביקורת בדקה את הפעילות שהתבצעה, את כמות המנופים שנרשמה בחשבון שהוגש ע"י הקבלן לעירייה ואת הסכומים שלדעת הביקורת ניתן היה לקזז מהחשבון אל מול הסכומים שקוזזו בפועל:

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

(טבלה)

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

(טבלה)

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

4.10. מנתוני הטבלה עולה באופן הברור ביותר כי בכול החודשים שנבדקו, בין ינואר 08 ליוני 09 (9 חודשים), כמות המנופים, כמפורט בחשבונות קבלן (4 1/2) הייתה גבוהה יותר מכמות חודשי מנוף שהופעלה הלכה למעשה (פער חודשי ממוצע של כ- 0.27 מנוף שמשמעותו הכספית החודשית הינה כ- 9,500 ₪ לפני הצמדות ומע"מ), וטעה מנהל המחלקה כשאשר חשבונות המשקפים תשלומי יתר.

4.11. הפער הינו גדול שבעתיים, אם נבחן את כמות הסבבים שביצע הקבלן עם המנופים שהעסיק אל מול כמות הסבבים הפוטנציאלית שניתן היה לבצע (בהנחה שכול מנוף מבצע 3 סבבים ביום).

בחישוב פשוט, מתגלה העובדה המעציבה שלמעשה את כול פעילות פינוי הגזם החודשית ניתן היה לבצע עם הפעלת 3 מנופים בלבד ואף פחות מכך, ואין כול הצדקה להגשת חשבונית באופן שהוגש ע"י הקבלן בעבור 4 1/2 מנופים, כשההוצאה הכספית המיותרת לעירייה בנושא זה, על ציר הזמן, מסתכמת במאות אלפי שקלים, אם לא למעלה מזה.

כפי שהוסבר בסעיפים 3.7 ו- 3.13.2, בחשבונות לתשלום שהוגשו ע"י קבלן פינוי הגזם ושמסקפים **לכאורה** דרישת תשלום עודפת בסדר גודל ממוצע של כ- 0.27 מנוף לחודש, כלולה בלא שהדבר מצויין על גבי החשבון גם עלות הפעלתו של מיני דחס. דבר זה מסביר מדוע אושר ע"י מנהל המחלקה חיוב עודף **לכאורה**, אולם לא ניתן הסבר מניח את הדעת מדוע חיוב זה לא מוצא את מקומו במקום המיועד לכך, קרי בחשבונות המוגשים עבור פינוי האשפה ולא בחשבונות המוגשים עבור פינוי הגזם כפי שהדבר נעשה.

4.12. כמפורט בטבלה, מחודש 9/09 שונתה שיטת הגשת החשבון ע"י הקבלן, כך שהחשבונית משקפת במקום כמות קבועה של 4 1/2 מנופים שהופעלה לאורך כול ימי החודש, את מספר ימי המנוף שהקבלן סיפק בפועל לעירייה. נבדק ונמצא שכמות ימי המנוף בגינה הוגש חשבון הקבלן תואמת את כמות המנופים המפורטת בדוח החודשי של המחלקה. יחד עם זאת, כמפורט בטבלה, ממוצע הסבבים למנוף ליום עדיין נמוך מ- 3.

4.13. מניתוח החשבונות שהוגשו ע"י הקבלן, כמפורט בטבלה, בולטות מייד לעין שתי עובדות:

ראשית, החל מחודש 9/09, כשחשבון הקבלן הוגש עבור כמות ימי המנוף שהופעלו על ידו במהלך החודש, צומצם באופן משמעותי הפער שבין כמות הסבבים שבוצעו בפועל ובין פוטנציאל הביצוע.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

ממוצע הסבבים למנוף ליום גדל בהשוואה לחודשים קודמים, אולם עדיין משקף ממוצע הנמוך משמעותית מ-3.

שנית, בולטת העובדה שהחל ממחצית 2009 הפסיק מנהל המחלקה לקזז מחשבון הקבלן סכומים כספיים בגין אי ביצוע סבבים מלא כפי שנעשה בכול החודשים קודם לכן, זאת למרות הביצוע החלקי בלבד של סבבי מנוף.

4.14. גם החשבונות הכספיים שהוגשו ע"י הקבלן לתשלום משקפים ירידה משמעותית בסכום לתשלום, וכך, למשל, חשבונית חודש 9/08 הוגשה על סך 206,065 ₪, בעוד החשבון שהוגש עבור חודש 9/09 עמד על 117,075 ₪ בלבד, והדבר מלמד מחד עד כמה ניתן היה לחסוך בעלויות באם חשבונות הקבלן היו מוגשים מלכתחילה על בסיס כמות ימי מנוף שהופעלה על ידו בכול חודש נתון, ומאידך, עד כמה הייתה ידה של המחלקה קלה באישור החשבונות.

התייקרויות והצמדות

4.15. על פי סעיף 15 לחוזה, התמורה לקבלן אמורה להתעדכן אחת לשנה בהתאם לשינוי שיחול בין מדד הבסיס - מדד המחירים לצרכן לחודש 10/04, שהתפרסם ב-15/11/04 ובין המדד החדש - המדד שיפורסם בגין החודש הקלנדרי האחרון בתום כול שנת התקשרות.

4.16. שינוי לסעיף 15 בחוזה בוצע בנספח מסודר אשר נחתם ב-7/8/08 וצורף לחוזה, על פיו התמורה לקבלן תעודכן פעמיים בשנה, בחודש יוני ובחודש דצמבר, כול שנה בהתאם לשינויים שיחולו במדד המחירים לצרכן ובמדד ההובלה העצמית ע"פ השקלול הבא: 50% יוצמד למדד המחירים לצרכן כפי שמתפרסם ע"י הלמ"ס. 50% נוספים יוצמדו כדלקמן:

הצמדה למדד המחירים לצרכן עד מדד 5/07, ולאחר מכן הצמדה למדד ההובלה העצמית כפי שמופיע במדד מחירי תשומה בבנייה למגורים ומתפרסם ע"י הלמ"ס. מדד ההובלה העצמית הבסיסי הינו המדד בגין חודש 5/07 (שפורסם ביום 15/6/07). מדד המחירים לצרכן הבסיסי הינו כהגדרתו בחוזה המקורי.

4.17. הביקורת מציינת כי אישור חשבונות הקבלן על פי הסדרי ההצמדה החדשים, הוחל כבר על החשבון שהוגש בגין חודש יוני 08, זאת למרות שהנספח נבדק ואושר ע"י היועץ המשפטי ב-17/7/08 ונחתם כחוק ע"י הגזבר ומ"מ ראש העירייה רק ב-7/8/08.

4.18. הביקורת בדקה האם ההתייקרויות וההצמדות כפי שבאות לביטוי בחשבונות לתשלום המוגשים ע"י הקבלן תואמים את הנדרש בחוזה המקורי ובשינויים לחוזה כפי שנקבעו בנספח לנושא זה.

נבדקו מדגמית 4 חשבוניות שהוגשו עבור חודשים ינואר - אפריל 08 (הצמדה למדד המחירים לצרכן על פי החוזה המקורי) וכן 4 חשבוניות נוספות (6/08, 9/08, 11/08, 1/09) הצמדה על פי השינויים בנספח שנוסף לחוזה.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

4.19. בבדיקה נמצא כי ההתייקרויות בשל הצמדת המחירים למדד המחירים לצרכן כפי שנעשו בחשבוניות עבור חודשים ינואר-אפריל 08, בוצעו באופן תקין.

בחשבוניות שההתייקרויות בהן נקבעו על בסיס השינוי בתנאיי ההצמדה נמצאו הפרשים, מרביתם לטובת העירייה, כמפורט:

חודש 6/08 - הסכום בחשבון קבלן 206,065 ₪, צ"ל: 205,832 ₪.

חודש 9/08 - -" - -" - -" - 206,065 ₪, צ"ל: 209,571 ₪.

חודש 11/08 - -" - -" - -" - 206,065 ₪, צ"ל: 208,230 ₪.

חודש 1/09 - -" - -" - -" - 199,711 ₪, צ"ל: 201,912 ₪.

4.20. החל מחודש 6/09, הוחזרו תנאיי ההצמדה כפי שהיו בחוזה המקורי, דהיינו, הצמדה לשינויים החלים במדד המחירים לצרכן המעודכן אחת לשנה בתום החודש הקלנדר האחרון של כול שנת התקשרות. נבדק ונמצא כי חשבון הקבלן שהוגש בעבור חודש 6/09 על פי השינוי בתנאיי ההצמדה משקף סכום של 38,424 ₪ למנוף אחד לחודש (172,909 ₪ עבור 4.5 מנופים) בעוד הסכום צריך להיות 173,070 ₪.

4.21. הביקורת מציינת כי הן מנהל המחלקה והן חשבת החטיבה אינם בודקים מעולם את החשבון המוגש ע"י הקבלן לעניין ההצמדות וההתייקרויות החלים בחשבון ולמעשה, אין כיום שום גוף עירוני הבודק באופן מקצועי נושא זה.

4.22. חשבת החטיבה מבצעת פעולה טכנית בלבד, קרי: בדיקה האם קיימת יתרה בסעיף התקציבי של המחלקה טרם אישור החשבון וכן קיזוזים מהחשבון בהתאם להנחיית מנהל המחלקה.

לא מתבצעת על ידה כול בדיקה מעבר לכך, גם לא בדיקה מדגמית של הריכוז החודשי, למרות שהדבר נדרש על פי נהלי העבודה של המחלקה, וכמפורט בנספח ב' נמצאו הערות רבות בדוחות החודשיים שמשום מה לא באו לביטוי בקיזוז נדרש מחשבון הקבלן.

דיווחים יומיים וחודשיים והטלת קנסות על הקבלן

כללי

4.23. הביקורת בדקה את הדיווחים היומיים והחודשיים על עבודתו של קבלן פינוי הגזם והאם הם תואמים את הנדרש בנוהלי העבודה של המחלקה. כן נבדק אופן מילוי הדוח החודשי והאם מתבצעות באופן מלא הנחיות מנהל המחלקה על קיזוז כספים לקבלן בשל קנסות.

4.24. באופן גורף, הביקורת מעירה כי כול נושא הטלת הקנסות הכספיים על הקבלן בגין אי פינוי או פינוי חלקי של גזם מסיבות אלו או אחרות אינו מעוגן כלל בחוזה. אמות המידה ושיקול הדעת המופעל ע"י מנהל המחלקה בהטלת הקנסות נסמך על פירוט תעריפי קנסות בחוזה כפי שנקבעו רק לנושא פינוי האשפה, ומכאן, בהתאמה השלכה על הקנסות בנושא הגזם.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

דבר זה אינו תקין וספק רב באם יעמוד במבחן משפטי אם וכאשר הנושא ייבחן במסגרת תביעה משפטית.

בנוסף, הביקורת מעירה כי במהלך 4 שנות עבודתו הראשונות של הקבלן, ההליך הטכני של קיזוז כספי קנסות מהחשבונות שהוגשו על ידו התבצע שלא בהתאם לנדרש בחוזה, כמפורט בסעיף 4.28 לעיל.

4.25. כללית נמצא כי פינוי הגזם והגרוטאות מתנהל באופן החופף את ההוראות וההנחיות שנקבעו בנוהלי העבודה של המחלקה (הוראה מס' 5.5.6.02), וכי נערך רישום, דיווח ובקרה על הפעילות כנדרש בנוהל העבודה. יחד עם זאת, כפי שיפורט לעיל הביקורת הצביעה על ליקויים באופן הרישום והחתימה על הדוחות היומיים והחודשיים. הביקורת העירה כי יש מקום להסיר ולבטל את נספח ג' מהנוהל הואיל והוא חופף במלואו לנספח ד' בנוהל. כמו כן העירה הביקורת כי יש לצרף לנוהל נספח נוסף המסדיר, בהטעמה לחוזה את רישום הקנסות אותם מטיל מנהל המחלקה על הקבלן בשל אי ביצוע או ביצוע חלקי של העבודה.

דוחות ריכוז יומיים

4.26. נבדק ונמצא כי באופן שוטף וסדיר מתבצע רישום של "דוחות ריכוז יומיים להעסקת משאיות מנוף" כנדרש בנוהל העבודה.

לכול דוח יומי מצורף דוח ריכוז כניסות מאתר חירייה. נבדק ונמצא כי כנדרש בנוהל העבודה מתבצעת בדיקה והתאמה בין כמות המנופים והסבבים שבוצעו לשפיכת הפסולת באתר חירייה כמפורט בדוח הריכוז היומי המחלקתי ובין הפירוט בדוחות חירייה.

בבדיקה מדגמית של הביקורת על חודשים יוני, ספטמבר ונובמבר 09, נמצאה התאמה מלאה בין דוחות ריכוז כניסות לאתר חירייה ובין הפירוט בדוחות הריכוז היומיים.

4.27. הביקורת העירה כי דוחות הריכוז היומיים של המחלקה חתומים רק ע"י מנהל המחלקה. מנהל העבודה של הקבלן ומנהל ענף מנופים אינם מצרפים חתימתם על גבי הטופס במקום המיועד לכך.

הביקורת סבורה כי ככול שהדבר נוגע לחתימת מנהל העבודה של הקבלן, יש חשיבות רבה לחתימתו על גבי דוח הריכוז היומי, וזאת משום שהדוח אמור לשקף את כול ההערות/בעיות שצצו במהלך יום העבודה ושביגין יש לקזז לקבלן כספים, וחתימת מנהל העבודה של הקבלן על הטופס אמורה לספק את העוגן והביסוס לקנסות שמטיל מנהל המחלקה על הקבלן.

בתום הביקורת דווח ע"י מנהל המחלקה כי הנושא הוסדר על ידו ומוקפד על ידו להחתיים את מנהל העבודה של הקבלן על דוחות הריכוז היומיים.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

הדוחות החודשיים

4.28. הביקורת בדקה במדגם של 11 חודשים את הדוחות החודשיים שצורפו לחשבון הקבלן וההנחיות לקיזוז כספים מהחשבון כפי שניתנו ע"י מנהל המחלקה לחשבת החטיבה. כללית, מבדיקת הביקורת נמצאו ליקויים רבים מאוד באופן עריכת הדוחות, החל מנושאים טכניים פשוטים כמו חוסר בחתימות או בסיכום כמויות, עובר דרך קיזוז כספי חלקי בלבד מחשבון הקבלן בהשוואה לנדרש, על פי המפורט בדוח החודשי, וגומר בשיקול דעת לא ברור של מנהל המחלקה וחוסר אחידות בקביעת גובה הסכומים לקיזוז.

4.29. הנחיות מנהל המחלקה לחשבת החטיבה בדבר הקיזוז הכספי הנדרש מחשבון הקבלן נרשמות על גבי מזכר פנימי, ללא כול פירוט, למעט גובה הקנס הנגזר מאי ביצוע פעילות זו או אחרת, כול זאת, בשונה מהנדרש בחוזה על פיו יש לצרף לחשבון טופס המצורף (כדוגמת נספח ד' לחוזה) ובו פירוט בחתך יומי של מהות ההפרות בגינן הוטל הקנס, המיקום, השעה, סכום הפיצוי המוסכם (הקנס), וסך כול הסכום שיש לקזז מהחשבון.

החל ממחצית שנת 2009 חל שינוי בנושא זה, כשעל פי ההנחייה העירונית מצרף מנהל המחלקה לחשבון המועבר לחשבת גם דוח תשלומי קנסות חודשי בציון תאריך האירוע, דברי הסבר לקנסות וגובה הקנס שיש לקזז בשל האירוע. כך לגבי כול האירועים במהלך החודש.

מבדיקת הביקורת נמצא כי הנחייה זו מיושמת כלשונה בכול הקשור לדוחות החודשיים וקיזוזים כספיים בשל אי פינוי אשפה, אולם משום מה לא יושמה כנדרש לגבי החשבונות שהוגשו בעבור פינוי הגזם.

4.30. בשל כמות הליקויים הרבה שהביקורת מצאה בכול הקשור לדוח החודשי ולקיזוז הכספים החלקי בלבד מחשבון הקבלן בשל קנסות, **נספח ב'** לדוח זה מפרט בהרחבה, בכול אחד מהחודשים שהביקורת בדקה את הליקויים שנמצאו.

פינוי גזם באמצעות תגבור מנופים מקבלן נוסף ("מנהרת אשקלון")

4.31. הביקורת מצאה כי מעת לעת פונה מנהל המחלקה לקבלן נוסף ומעסיק באמצעותו משאיות מנוף, על פי שעות, כתגבור לצורך פינוי הגזם.

לדברי מנהל המחלקה, המדובר בצורך שעולה בתגבור לפינוי גזם, בעיקר לפני חגים. הדבר מבוצע באמצעות הזמנת עבודה המתקצבת מתקציב מנכ"ל (613/780). הקבלן המספק את השירות זכה במכרז של מחלקת גנים ונוף, והסכומים המשולמים לו בעבור הפעילות הינם על פי התעריף הקבוע בקובץ מחירים לפעולות תחזוקה נוספות, מחירים המשולמים גם ע"י מחלקת תחזוקת גנים ונוף.

4.32. הביקורת בדקה מדגמית 4 הזמנות עבודה שאושרו לצורך זה ואת החשבון שהוגש בגינן ומצאה:

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

4.32.1. על כול אחד מהחשבונות שהוגשו קיימת חתימת מנהל המחלקה, המאשר את ביצוע העבודה. יחד עם זאת, באופן גורף, לא מצורף יומן עבודה או דוח יומי כולשהו המפרט את תיאור העבודה שבוצעה, כמות שעות העבודה שבוצעה הלכה למעשה ופרטי מאשר הביצוע.

4.32.2. במקרה אחד (הזמנת עבודה 01433 מיולי 09), על גבי ההזמנה נרשם: "עבור מנוף עבור 3 ימים תגבור ברחבי העיר בת ים". החשבון שהוגש ע"י הקבלן בגין הזמנה זו כלל 70 שעות עבודה בסך כולל של 8,820 ₪ לפני מע"מ. על פניו ברור הוא שאין זה סביר ביצוע 70 שעות עבודה ב- 3 ימים. משאית מנוף אינה פועלת כ- 24 שעות ברצף, ללא הפסקות! הואיל וכאמור אין בנמצא יומני עבודה המפרטים את העבודה ואת הימים והשעות שבהן היא בוצעה, לא ניתן לבדוק עניין זה לאשורו, אולם הדבר מעורר תהיות.

4.32.3. הזמנת עבודה נוספת (הזמנה מס' 01436 מ- 9/09), העבודה המבוקשת על פי ההזמנה הייתה עבור "עבודות מנוף עבור ימים שלישי, רביעי וחמישי - תגבור לקראת החג (ראש השנה) לפי מחירי מכרז".

4.32.4. החשבון שהוגש ע"י הקבלן בגין הזמנה זו כלל 34 שעות בסך כולל של 1,284 ₪. כאמור, גם במקרה זה אין כול רישום ביומן עבודה על מנת לאמת את מהות וכמות העבודה שבוצעה. אולם, בנוסף על כך, הביקורת מציינת כי כמות שעות העבודה (34) ניתנת הייתה לצמצום משמעותי, וזאת משום שבאותם הימים שלפני החג, הקבלן המפנה גזם עבור המחלקה הפעיל משאיות מנוף, כשכמות הסבבים שבוצעו הייתה פחותה מ- 3, כמפורט:

יום ג' (15/9) - 3 מנופים - 8 סבבים.

יום ד' (16/9) - 4 מנופים - 8 סבבים.

יום ה' (17/9) - 5 מנופים - 7 סבבים.

ברור על פניו כי במידה שהייתה הקפדה לדרוש מהקבלן המפנה בשוטף את הגזם להפעיל המנופים בתפוקה מלאה (3 סבבים ביום לכול מנוף) לא היה צורך, לפחות בחלקן של השעות ששולמו עבור משאיות המנוף לתגבר את פינוי הגזם באותם הימים.

4.33. למנהל המחלקה אין תשובה ברורה וחד משמעית מדוע המחלקה עושה שימוש בתגבור מנופים מקבלן נוסף, כול עוד קבלן הגזם אינו ממלא את המכסה היומית של 3 סבבים למנוף. מעבר לכך, מקובל עליו ויוקפד בעתיד לצרף יומן עבודה עם פירוט מלא של הימים, השעות ופרטי העבודה שבוצעה.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

5. פינוי האשפה

כללי

5.1. הביקורת בדקה את אופן פינוי האשפה בעיר ע"י הקבלן ואת התאמתו לנדרש בחוזה ולנוהלי העבודה של המחלקה, את החשבונות המוגשות ע"י הקבלן בעבור פעילות זו, ואת אופן הבדיקה והאישור של החשבונות ע"י מנהל המחלקה.

5.2. הבדיקה התבצעה באופן מדגמי וכללה בדיקת עומק של דוחות ביצוע וחשבונות שהוגשו עבור 6 חודשים, ובהתבסס על מסמכים ותכתובת מתיק קבלן וסיור שטח עם מנהלי המחלקה.

הספקה ותחזוקת כלי אצירה בהתאמה לחוזה

5.3. על פי סעיף 8.5 לחוזה, במהלך תקופת החוזה ובכלל זה בכול שנה מהתקופות המוארכות, יספק הקבלן לעירייה על חשבונו בכול שנה 100 מיכליות בנפח 1100 ליטר ו- 200 מיכליות בנפח 360 ליטר. הספקת המיכליות תתבצע אחת לתחילתו של כול רבעון, 25% מכמות המיכליות שעל הקבלן לספק במהלך השנה.

בנוסף, על פי סעיף 8.1 לחוזה, הקבלן אמור עם תחילת עבודתו לספק 15 מכולות חדשות פתוחות בנפח 8 קוב וכן 22 מיכליות חדשות סגורות בנפח 8 קוב.

5.4. נבדק ונמצא שכמות המיכליות שעל הקבלן לספק מדי שנה על פי החוזה מסופקת כנדרש. יחד עם זאת, הכמויות אינן מסופקות אחת לתחילתו של כול רבעון, אלא בתפזורת, לאורך כול השנה.

לדברי מנהל המחלקה, מאחר שאין למחלקה מקום מסודר לאחסון כול כמויות המיכלים שעל הקבלן לספק אחת לרבעון, הוא התבקש לספקם בפריסה לאורך כול השנה.

באשר למיכליות בנפח 8 קוב, שהקבלן אמור היה לספק, הביקורת לא קיבלה לידיה כול ראייה באשר לכמות המכולות שהקבלן סיפק, האם הן חדשות כנדרש או ישנות, אולם לדברי מנהל המחלקה ומנהלת הענף, גם אם לא ניתן כיום למצוא כול מסמך בנושא, כול כלי האצירה שהיה על הקבלן לספק עם תחילת עבודתו, סופקו כנדרש על פי החוזה.

משיחת הביקורת עם מנהל המחלקה עלה כי מתוך 37 מכולות 8 קוב, שלדבריו סופקו כנדרש ע"י הקבלן, מצויות כיום בשטח רק 21 מכולות - כול השאר נגנבו או הושחתו. לשאלת הביקורת מדוע לא סיפק הקבלן מכולות חדשות במקום אלו שנגנבו/הושחתו כפי שהוא מחוייב לכך על פי החוזה, השיבה מנהלת הענף כי לא נדרש מהקבלן לספק מכולות חילופיות הואיל ולא היה צורך בכך משום שהמכולות החסרות הוחלפו בשקועי קרקע או מיכליות אשפה.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

5.5. על פי סעיף 7.2.11 לחוזה, הקבלן אחראי הן לכמות והן לתחזוקה של כלי האצירה. הקבלן אמור לספק על חשבונו כלי אצירה במקרה של חוסר בשל ונדלזים, בלאי או גניבה, וכן אמור לבצע תחזוקת מיכלים ומכולות, לרבות החלפת מכסים, שימון המכולות, צביעתן פעם בשנה ותיקונים בשל בלאי או שבר. על פי החוזה, על הקבלן לדווח אחת לחודש, בכתב, למנהל המחלקה, אודות שינוי בכמות ובמצב כלי האצירה.

5.6. מבדיקת הביקורת נמצא כי לא מתבצע כנדרש בחוזה דיווח חודשי ובכתב על פעולות התחזוקה של כלי האצירה שהתבצעו בחודש החולף. כמו כן אין דיווח מסודר על פעולות תחזוקה שנתיות שהקבלן מחוייב בהן כמו צביעת המכולות. לדברי מנהלת הענף, פעילות התחזוקה מתבצעת באופן שוטף וסדיר, הקבלן מעמיד לרשות המחלקה מסגר אשר אחת לשבוע מבצע בדק ותיקונים בשקועי קרקע ומכולות על פי רשימת ליקויים שמכינה מנהלת הענף. קיימת זרימת מידע הדדית מהמחלקה למנהל העבודה של הקבלן וממנו חזרה למחלקה, כלי אצירה החסרים מסיבה כולשהי מושלמים בדרך כלל תוך 48 שעות, ובאופן כללי הדברים מתבצעים כנדרש, גם אם לא מדווחים בכתב כנדרש על פי החוזה.

5.7. על פי החוזה, על המיכליות שהקבלן מספק אמור להיות מוטבע סמל עיריית בת ים. נמצא כי חלקם של כלי האצירה, כפי שנצפה בסיור בשטח, אינו נושא את לוגו העירייה.

לדברי מנהלת הענף, כלי העצירה שהקבלן מספק מדי שנה במסגרת התחייבותו החוזית (200+100), נושאים את סמל העירייה.

רק באותם המקרים שבשל גניבה או ונדלזים, כשנדרש לספק כלי אצירה חילופי מיידי, כלי האצירה מסופקים ללא סמל העירייה (הדבר נובע מכך שהקבלן עובד מול כמה רשויות, לרשותו מאגר כלי אצירה להספקה מיידי על פי הצורך ולא ניתן לדעת מראש ולהכין כמות כלים עם סמל העירייה, כמתבקש על פי החוזה).

5.8. התרשמותה של הביקורת מסיור שערכה בשטח בשיתוף עם מנהל המחלקה ומנהלת הענף, הינה חצויה. מחד, המנהלים האחראים לנושא בקיאים לפרטי הפרטים בכול המגבלות והבעיות הקיימות בשטח ומפעילים באופן תקין את הקבלן ועובדיו. כללית, ברחובות ובאזורים בהם נערך הסיור לא נצפו ליקויים יוצאי דופן, כלי האצירה מוחזרים למקומם לאחר פינוי והשטח נקי.

יחד עם זאת, והדברים אינם בשליטת מנהלי המחלקה, בבתים ישנים רבים אין ביתני אשפה, כלי האצירה מוצמדים לגדר הבניין ובמקרים רבים חוסמים מדרכות צרות. המראה אינו אסתטי ואינו תורם לחזות העיר.

במהלך הסיור נצפו מספר כלי אצירה בהם נדרש תיקון. הודעה הועברה בקשר למנהל העבודה של הקבלן.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

5.9. על מנת לקבל מידע מהו המצב התחזוקתי של כלי האצירה בעיר (הן אלה המצויים באחריות הקבלן והן אלה המצויים באחריות העירייה), הביקורת הפיקה ממערכת המידע הממוחשבת במחלקה את רשימת כול הכתובות בהן קיימים ליקויים בכלי האצירה, המחייבים טיפול המחלקה. הטבלה שלהלן מפרטת, נכון ליום 2/3/2010, את כמות כלי האצירה (מיכליות 1100 ליטר ו- 360 ליטר), המפונים הן ע"י העירייה והן ע"י הקבלן, ואת התקלות/הליקויים הרשומים במאגר המידע הממוחשב ואשר מחייבים תיקון או החלפה:

פינוי באמצעות עובד עירייה	קבלן פינוי אשפה	
כלי אצירה 1100 ליטר - 2300	כלי אצירה 1100 ליטר - 1600	
כלי אצירה 360 ליטר - 250	כלי אצירה 360 ליטר - 3000	
24	13	חסר מיכל 360/עגלה 1100
5	6	חסר מכסה/נדרש תיקון מכסה
9	9	מיכל עגלה שבור/או נדרשת החלפה
5	3	תיקון גלגלים
-	1	תחתית שבורה
1	-	החלפת אוזן
	1	החלפת ידית

5.10. כמות כלי האצירה החסרים באזורים המפונים ע"י עובדי העירייה נובעת מכך, שהתקציב השנתי לרכישת כלי אצירה פחת בשיעור של כ- 66% בהשוואה לשנים קודמות, כמפורט בסעיף 3.8.

בדיקת חשבונות הקבלן

התייקרויות והצמדות

5.11. הביקורת בדקה באופן מדגמי האם חשבונות הקבלן משקפים באופן נאות את השינויים החלים על פני ציר הזמן בעלות הפינוי של כלי האצירה השונים, וזאת כתוצאה מהתייקרויות עקב הצמדות למדד.

כמפורט בסעיפים 4.15-4.16, במהלך חיי החוזה חל שינוי באופן תנאי ההצמדה. החל

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

מחשבון חודש 6/09 הוחזרו תנאיי ההצמדה כפי שהיו בחוזה המקורי, דהיינו, הצמדה למדד המחירים לצרכן המתעדכן אחת לשנה בתום החודש הקלנדרי האחרון של כול שנת התקשרות.

הטבלה שלהלן משקפת את מחירי הפינוי של כלי האצירה כנקוב בהצעת הקבלן ובחוזה אל מול השינויים במחירים שחלו כתוצאה מהצמדות בתקופה מ- 6/08 עד 12/09 :

סוג (מיכל) פינוי	המחיר הנקוב בהצעת הקבלן (ב-₪)	הצמדה עד מאי 2007 (ב-₪)		הצמדת מחירים לפי הנספח החדש לחוזה (ב-ש"ח)	
		הצמדה 6/08	הצמדה 12/08	הצמדה 6/09	הצמדה למדד מחירים לצרכן ע"פ חוזה מקורי
מיכל 1100/800 ליטר	9.98	10.235	11.16	10.97	11.29
מיכל 360 ליטר	3.19	3.275	3.57	3.51	3.61
מיכל 75 ליטר	0.5	0.512	0.56	0.55	0.57
מכולה 8 קוב	38.72	39.711	43.30	42.55	43.81
מכולה 10 קוב	89.82	92.119	100.45	98.70	101.63
שקוע קרקע	49.9	51.177	55.81	54.83	56.46

5.12. מהשוואת מחירי הפינוי לכלי האצירה השונים, כנקוב בחשבונות הקבלן ושאושרו ע"י מנהל המחלקה וחשבת החטיבה, אל מול הצמדת המחירים, כמפורט בטבלה עולה כי קיימים פערים, גם אם מזעריים, בין מחיר הפינוי המועדכן לאחר הצמדות לכלי אצירה נתון ובין המחיר הנקוב בחשבון הקבלן. כך, למשל, בחשבון הקבלן לחודש 6/08, המחיר הנקוב ב-₪ בחשבונית עבור פינוי מכולות 8 קוב, דחסנים 10 קוב ושקועי קרקע הינו גבוה יותר ועומד על 43.84, 101.84 ו- 56.52 בהתאמה, וזאת במקום 43.81, 101.63 ו- 56.46, בהתאמה.

כאמור, החל מיוני 09, תנאיי ההצמדה הוחזרו לתנאים כפי שנקבעו בחוזה המקורי דהיינו הצמדה למדד מחירים לצרכן, אחת לשנה, בהתאם לשינוי שחל בין מדד הבסיס

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

כפי שנקבע בחוזה ובין המדד החדש המפורסם אחת לשנה בגין החודש הקלנדרי האחרון בתום כול שנת התקשרות.

מבדיקת חשבון הקבלן שהוגש עבור חודש יוני 09, נמצא כי באופן כללי המחירים המפורטים בחשבון בעבור פינוי כלי האצירה השונים תקינים ותואמים לשינויים שחלו במדד המחירים לצרכן, למעט שינויים מזעריים.

5.13. כמפורט בסעיף 4.20-4.21, אין כיום שום גוף מקצועי עירוני הבודק ומאשר את ההתייקרויות וההצמדות המתווספות למחירי הפינוי הנקובים בחשבונות הקבלן.

דיווחים יומיים וחודשיים והטלת קנסות על הקבלן

כללי:

5.14. הביקורת בדקה את הדיווחים היומיים והחודשיים על עבודתו של קבלן פינוי האשפה והאם הם תואמים את הנדרש בנוהלי העבודה של המחלקה. כמו כן נבדק אופן מילוי הדוח החודשי, האם מתבצעות באופן מלא הנחיות מנהל המחלקה על קיזוז נדרש של קנסות מהחשבון החודשי המוגש ע"י הקבלן והאם גובה הקנסות תואם את שנקבע בחוזה.

כללית, נמצא כי פעילות הקבלן לפינוי האשפה והפיקוח המתקיים על פעילות זו מבוצעים באופן החופף את ההוראות וההנחיות שנקבעו בנוהלי העבודה (הוראה 5.5.6.01).

דיווחים יומיים של המפקחים

5.15. מבדיקת דיווחי הבקרה היומיים של המפקחים על אופן ביצוע עבודת פינוי האשפה ע"י הקבלן בולטת לעין העובדה שרישומי המפקחים הינם שטחיים ביותר, ושכמות הבדיקות המדגמיות שמבצעים המפקחים בשטח הינה קטנה מאוד ואינה משקפת בהכרח תמונת מצב מדוייקת.

במקרים רבים מאוד, דוח הבקרה היומי של כול מפקח באזור עליו הינו מופקד מכיל התייחסות לבדיקה הנערכת בשני רחובות, כ-1-2 בתים בלבד בכול רחוב. כך, למשל, ב-18/9/09, דוח המפקח (ד.ג.) מכיל התייחסות לבדיקה מדגמית שנערכה ברח' הצנחנים מס' 1 ו-3 בלבד. בשני המקומות נמצא פיזור אשפה, אולם המפקח לא מצא לנכון להמשיך ולבדוק מספר מקומות נוספים באזורו על מנת לבדוק את איכות עבודתו של הקבלן, או, למשל, ב-23/9/09, בדיקה מדגמית ברח' ויצמן 13 ו-43 בלבד, או למשל ב-24/9/09, בדיקה אחת ברח' ניצנה 16 ואחת ב-ניצנה 19, שגם בה נמצא פיזור אשפה, ולדעת הביקורת הכרחי היה להמשיך ולבדוק מדגמית מספר מקומות נוספים באזור.

ריכוז דיווחים יומי וחודשי והטלת קנסות על הקבלן

5.16. הביקורת בדקה את דוחות ריכוז פינוי האשפה היומיים ואת דוח הריכוז החודשי. כמו כן נבדקו הנחיות מנהל המחלקה באשר לקיזוז קנסות מהחשבון החודשי המוגש ע"י

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

הקבלן והאם היקף הקנסות תואם את הליקויים, כמפורט בדוחות הריכוז היומיים ובדוח החודשי.

הבדיקה כללה את החודשים: יוני, ספטמבר ונובמבר 09.

5.17. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בהטלת קנסות ובקיזוז הכספים הנדרשים מחשבון הקבלן, כמפורט:

חודש יוני 09

5.17.1. חסרה חתימת מנהל ענף על דוח הריכוז החודשי. מחשבון הקבלן קוזז ע"פ הנחיות מנהל המחלקה סכום של 9,250 ₪. מנהל המחלקה מורה את חשבת החטיבה לבצע קיזוז מחשבון הקבלן על פי המצ"ב. המצ"ב חסר בניירת שהומצאה לביקורת.

מבדיקת הדוח החודשי והערות מנהל המחלקה בגין ליקויים בביצוע העבודה, הקיזוז הכספי מהחשבון שהוגש ע"י הקבלן אמור היה להיות 10,250 ₪. לדברי מנהלת הענף, מדובר בטעות סופר, טעות בחישוב הקנס.

חודש ספטמבר 09

5.17.2. מחשבון הקבלן לחודש זה קוזזו 6,000 ₪ בגין קנסות. בפרוט הקנסות המצורף לחשבון, מציין מנהל המחלקה, בין השאר, קנס ב- 25/9/09 בגין פיזור אשפה (ויצמן 9) ואי פינוי מיכלים ברח' הנביאים 58 (6 מיכלים), סה"כ קנס מצטבר של 2,000 ₪.

קנסות בגין אי ביצוע או ביצוע חלקי, כמפורט בחוזה, מאפשרים הפחתה של 500 ₪ בגין אי פינוי של כול כלי אצירה ו- 500 ₪ בגין פיזור אשפה בלא שנאספה.

על פי האמור לעיל, הסכום הכספי שניתן היה להפחית מהחשבון שהוגש ע"י הקבלן בגין ליקויי הביצוע כמדווח ביום 25/9/09, אמור היה להיות 3,500 ₪ ולא 2,000 ₪ כפי שהורה מנהל המחלקה !

5.17.3. בנוסף על כך, הביקורת מצאה כי בדוח ריכוז הפינויים הנומי לתאריך זה, מצויין כי ברח' הנביאים 58 לא פונו 10 מיכלים - נתון שאינו תואם את הנחיות מנהל המחלקה לחשבת החטיבה, המורה, כאמור, על הפחתה בגין אי פינוי של 6 מיכלים.

סה"כ הסכום הכספי שאמורה הייתה המחלקה להפחית מחשבון הקבלן לחודש זה היה 9,500 ₪, וזאת במקום 6,000 ₪ שקוזזו בפועל.

חודש נובמבר 09

5.17.4. דוח הריכוז החודשי אינו חתום ע"י מנהל הענף.

דוח הבקרה היומי של המפקח האזורי ובדוח הריכוז היומי מצויין כי ב-

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

13/11/09 נמצאה אשפה מפוזרת על הכביש (משה שרת 17, 21 ו-35) וכן אי פינוי מיכל. הדבר אינו מוצא את ביטויו בהערות בריכוז החודשי, ומנהל המחלקה אינו מורה את חשבת החטיבה להפחית את הסכומים הנדרשים מחשבון הקבלן בגין ליקויים אלו (2,000 ₪).

כך גם ב- 22/11/09, מפקח מציין בדוח היומי פיזור אשפה ברח' ניצנה 13. הערה זו רשומה גם בדוח ריכוז הפינויים היומי, אולם מסיבה כולשהי אינו מוצא את ביטויו בדוח הריכוז החודשי ובהנחיית מנהל המחלקה לחשבת החטיבה להפחית את הסכום הנדרש מחשבון הקבלן (500 ₪).

5.17.5. עוד מציינת הביקורת כי מבדיקת סכומי הקנסות שהוטלו על הקבלן, ומדברי ההסבר לקנסות של מנהל המחלקה, כפי שמצורף לחשבון הקבלן, עולה כי הקנסות בגין אי החזרת כלי אצירה למקומו כפי שהוטלו ע"י מנהל המחלקה, היו בשיעור של 500 ₪ במקום 250 ₪ כפי שנדרש על פי החוזה.

5.18. מנהל העבודה של הקבלן אמור להיות חתום על דוח ריכוז הפינויים היומי שבו מפורטים כול הסבבים שבוצעו לפינוי האשפה באתר ההטמנה וכן ליקויים אם היו כאלה.

נמצא כי לרוב מצורפת חתימתו של מנהל העבודה לטפסים. יחד עם זאת נמצאו גם מקרים בהם חסרה חתימתו, כמו, למשל, בתאריכים 27-25/11/09, 13-9/11/09 או 7/9/09 חתימה החסרה על דוח יומי פינוי מכולות 8 קוב.

5.19. לדברי מנהלת ענף אשפה, מדובר ב"טעויות סופר", הליקויים כמפורט בסעיפים 5.17-5.18 הינם כתוצאה מחוסר תשומת לב וזאת בשל לחצי עבודה וריבוי משימות והדבר אינו מצביע בהכרח על שיטה קבועה.

6. ניהול תיק קבלן

כללי

6.1. נוהל חוזים 3.03.2 שבאוגדן נוהלי העירייה, מסדיר את חובתו של כול מנהל מחלקה המפעיל קבלן/ספק שירות לנהל במשרדו תיק מסמכים (להלן: תיק קבלן), שבו ירוכזו כול המסמכים, החל מכניסת הקבלן לעבודה, במהלך תקופת עבודתו ועד לסיום תקופת החוזה.

6.2. המסמכים בנושא אופן הפעלתו של הקבלן לפינוי אשפה וגזם אשר אמורים להימצא במחלקת התברואה הינם כמפורט:

מסמכים שיתועדו עם כניסתו לעבודה של הקבלן

6.2.1. מסמכי המכרז והצעת הקבלן.

6.2.2. פרוטוקול החלטת ועדת המכרזים.

6.2.3. חוזה חתום ע"י ראש העירייה והגזבר וע"י הקבלן - מקור.

6.2.4. כול נספחי החוזה.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

- 6.2.5. מסמכי זהות החברה/תאגיד/קבלן ובעלי זכות החתימה.
- 6.2.6. אישור קבלן רשום.
- 6.2.7. רישיון עסק.
- 6.2.8. עותק מפוליסות הביטוח ובדיקתן באם עומדות הן בתנאים הנדרשים בחוזה.
- 6.2.9. צילום ערבות בנקאית לקיום החוזה.
מסמכים שיתועדו במהלך חיי החוזה
- 6.2.10. יומני עבודה/דיווחים יומיים וחודשיים.
- 6.2.11. עותקי חשבונות חודשיים.
- 6.2.12. קנסות כספיים שהוטלו על הקבלן בגין אי ביצוע העבודה כנדרש ודפי הבהרות לקנסות שיצורפו לחשבונות.
- 6.2.13. תכתובות שונות עם הקבלן על איכות ביצוע העבודה ומסמכי תשובת הקבלן.
- 6.2.14. הארכת ערבויות.
- 6.2.15. אישורים להארכת הביטוחים השונים הנדרשים על פי החוזה.
- 6.2.16. הארכת חוזי ההתקשרות ונספחי שינויים לחוזה אם חלו כאלו.
- 6.2.17. סיכומי ישיבות תקופתיות באשר לביצוע העבודות או רמת השירות הניתן לעירייה.

6.3. על בסיס הניסיון שנצבר בעירייה מאז פרסומו של נוהל החוזים בקובץ נוהלי העירייה, הואיל ונמצא שלא כול מנהלי המחלקות בעירייה מקפידים על שמירת מסמכים והתנהלות מול הקבלנים כנדרש על פי הנוהל, פרסם מבקר העירייה ב- 29.6.09 מסמך שהופץ לכלל מנהלי המחלקות ובו דגשים והבהרות לניהול המתבקש של תיק קבלן, תוך ציון העובדה כי נושא זה מצוי באחריותו של כול מנהל מחלקה.

ממצאי הביקורת

6.4. הביקורת מצאה כי במחלקת התברואה תיק הקבלן מנוהל באופן חלקי בלבד. מסמכים מהותיים אשר אמורים להימצא בו אינם נמצא, חלקם מעולם כלל לא נדרשו, חלקם מצויים בידי גורמים עירוניים אחרים, ליקויים רבים שהביקורת הצביעה עליהם בנושא זה בביקורת הקודמת בשנת 2000 חוזרים על עצמם גם בביקורת זו והנושא בכללותו אינו מצוי במודעות של מנהל המחלקה, כמפורט:

מסמכי המכרז, הצעת הקבלן, פרוטוקול החלטת ועדת המכרזים וחוזה

6.4.1. עותק מהחוזה עם הקבלן, חתום כנדרש מצוי ברשותו של מנהל המחלקה. מנהל המחלקה ומנהלת ענף אשפה בקיאים ומכירים היטב את כול פרטיו. מסמכי המכרז והחלטת ועדת המכרזים אינם מצויים בידי המחלקה, כך גם מסמכי זהות החברה/קבלן ובעלי זכות החתימה, וכול שאר המסמכים אשר

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

אמורים להיות מצורפים להצעת הקבלן.
לדברי מנהל המחלקה, הוא לא מודע לצורך בשמירת מסמכים אלו.

רישיון עסק

6.4.2. על פי סעיף 3.5 לתנאיי המכרז, על המציע להיות בעל רישיון לניהול עסק בתוקף על שם המציע, כנדרש על פי צו רישוי עסקים התשנ"ה 1995 - קבוצה 5, 5.1 ב'.

מבדיקת הביקורת נמצא כי אין ברשות מנהל המחלקה עותק של רישיון עסק ע"ש הקבלן. הנושא כלל לא נבדק על ידו לאורך כול שנות העסקתו של הקבלן וכלל לא ברור האם בנקודת הזמן שבה נערכה הביקורת ו/או לאורך כול שנות העסקתו היה לקבלן רישיון עסק בתוקף.
לקראת תום הביקורת, הוצג רישיון עסק בתוקף של הקבלן.

פוליסות הביטוח והארכת הביטוחים

6.4.3. על פי סעיף 20 לחוזה, הקבלן אמור לבטח עצמו ואת עובדיו בביטוח חבות מעבידים ואחריות כלפי צד ג'.

הביטוחים יכללו תנאי מפורש על פיו המבטח אינו רשאי לבטלם או לצמצם את היקפם במשך תקופת הביטוח, אלא אם מסר המבטח לעירייה הודעה על כוונה לעשות כן 60 יום מראש.

כמו כן, שם המבוטח בביטוחי הקבלן יורחב לכלול גם את העירייה ויכלול סעיף בדבר ויתור על תחלוף מיחידי המבוטח, גופים שבשליטת העירייה, וכול אדם או גוף שהעירייה התחייבה בכתב לשפותו, או הקשור לביצוע עבודת הפינוי.

6.4.4. בנוסף, הקבלן מחוייב על פי סעיף 20 לחוזה בביטוח מסוג מקיף, חובה ואחריות כלפי צד שלישי לכול כלי הרכב המשמשים לעבודת הפינוי.

6.4.5. מבדיקת הביקורת נמצא כי מנהל המחלקה כלל לא מחזיק ברשותו את ביטוחי הקבלן. הדבר לא נדרש על ידו ולא נבדק מעולם האם ביטוחיו של הקבלן תואמים את הנדרש בחוזה והאם תוקפם הוארך כך שיהיו בתוקף לאורך כול שנות העסקתו של הקבלן על ידי המחלקה.

6.4.6. על פי סעיף 20.4 לחוזה, בתוך 7 ימים מיום החתימה על החוזה על הקבלן היה להגיש לעירייה אישור בדבר עריכת ביטוחי עבודת הפינוי בהתאם לנוסח שצורף בהצעת הקבלן.

חרף בקשתה לא הוצג לביקורת כול מסמך בהתאם לנוסח המתבקש ושממנו עולה שהתקבל אישורה של חברת ביטוח כנדרש ושהדבר נבדק ע"י הגורם המקצועי בעירייה שבדק ואישר את תקינות ביטוחי הקבלן.

6.4.7. לבקשת הביקורת, פנתה מנהלת ענף אשפה לקבלן וביקשה לקבל עותק מפוליסות הביטוח המצויות ברשותו.

הפעלת קבלן פינוי אשפה וגזם

הפוליסה היחידה שהומצאה ע"י הקבלן הינה פוליסת חבות מעבידים. לא הוצג לביקורת עותק מפוליסת ביטוח צד ג' כנדרש בחוזה. מבדיקת פוליסת חבות המעבידים נמצא כי הפוליסה אינה על שמו של הקבלן, אלא הוצאה על שם חברה- "מפעת 1965 (1987) בע"מ". בדיקה ברשם החברות העלתה כי קבלן פינוי האשפה והגזם הינו אחד ממספר בעלי מניות בחברה זו ומחזיק ברשותו 25% מהון המניות של החברה.

6.4.8. הואיל והקבלן חתם על החוזה מול העירייה כאדם פרטי ולא כחברה, ביטוחיו בהם הינו מחוייב על פי החוזה אמורים להיות על שמו בלבד ולא על שם אחר, בין אם כחברה או בין אם כפרט. לפיכך, הביקורת סבורה כי למרות ששם עיריית בת ים צורף לביטוח חבות המעבידים כנדרש בחוזה, ספק באם בקרות מקרה ביטוח תזכה העירייה לקבל את ההגנה המצופה, והדבר מחייב בדיקה מקצועית יסודית.

6.4.9. הדברים חוזרים על עצמם גם מבדיקת ביטוחי הרכבים המצויים ברשות הקבלן והמשמשים אותו בעבודות הפינוי בעיר. צילום רישיונות הרכב וביטוחי הרכב לא היו מצויים ברשות המחלקה. מעולם לא נבדק האם הרכבים מבוטחים בביטוח חובה + מקיף + אחריות כלפי צד ג', כנדרש בחוזה. רק לבקשת הביקורת נערכה פנייה לקבלן, שהמציא את ביטוחי החובה והמקיף לרכבים.

6.4.10. כמפורט בסעיף 6.4.7, רישיונות הרכב ותעודת ביטוח החובה הינם על שם החברה "מפעת 1965 (1987) בע"מ" ולא ע"ש הקבלן.

ערבויות לחוזה והארכת ערבויות

6.4.11. להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי החוזה, המציא הקבלן כשניגש למכרז ערבות בנקאית כנדרש, על סך 936,000 ₪.

עותק מהערבות כמו גם הארכתה לתקופות נוספות בהתאמה לחיי החוזה והערבות, אינו מצוי בידי מנהל המחלקה.

6.4.12. מבדיקת הביקורת נמצא כי הערבות והארכתה לתקופות הנוספות המתבקשות מצויות בידי מנהלת ענף שטרות והיא זו הפונה למחלקה, מתריעה על תום תוקף ומבקשת לדעת באם לפעול להארכתה, להחזרתה או לחילוטה.

6.4.13. מבדיקת הביקורת נמצא כי תוקף הערבות הבנקאית שהומצאה ע"י הקבלן כשניגש למכרז ושהייתה בתוקף עד 30/6/05, הוארך עד 30/6/06. במהלך התקופה, בחודש נובמבר 05, פנה הקבלן לעירייה וביקש להקפיא כספים המגיעים לו כתשלום עבור שירותי פינוי האשפה בגובה הערבות, קרי 936,000 ₪. כספים מוקפאים אלו ישמשו במקום ערבות בנקאית אוטונומית כנדרש בחוזה, עד ליום 30/6/06.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

הסדר במתכונת זו נמשך לאורך כול שנות העסקתו של הקבלן, כשתקופות הקפאת הכספים לקבלן מוארכות כול פעם בשנה, החל מ- 30/6/06 ועד 30/6/2010, אולם הביקורת מציינת כי בשונה מפנייתו הראשונה של הקבלן לעירייה, במסמך החתום על ידו, וכן מהארכת תקופת הקפאת הכספים השנייה עד 30/6/07, החתומה ע"י גזבר העירייה והקבלן, לכול שאר תקופות הארכה קיימים מסמכים החתומים ע"י גזבר העירייה, אולם לביקורת לא הוצגו מסמכים מהם עולה כי הארכה התבצעה בהתאם לבקשתו של הקבלן. כן לא נמצאו מסמכים מהם עולה שהקבלן קיבל וחתם מדי שנה על מסמכי הארכת תוקף הקפאת הכספים המגיעים לו, במקום ערבות.

יומני עבודה/חשבונות חודשיים/קנסות/תכתובות/סיכומי ישיבות

6.4.14. הביקורת מציינת כי בכול הכרוך בארגון ותיעוד המסמכים הנוגעים לתפעול השוטף הנושא מאורגן ומסודר כנדרש. יומני עבודה יומיים וריכוזים חודשיים מסודרים ומאורגנים. כך גם כול החשבונות והניירת המצורפת. מעיון בתיק הקבלן נמצאו תכתובות מהן עולה כי נערכות ישיבות עם הקבלן, מועלות בעיות המצריכות פתרון.

כמו כן נמצאו תכתובות רבות מהן עולה כי בעיות תפעוליות שונות וליקויים שונים שהמחלקה מצביעה עליהם ואשר להם נדרש מענה, מועברים במסמך מסודר לקבלן.

6.5. מנהל המחלקה מכיר ומודע לעובדה, שחלקם של המסמכים אשר אמורים להיות במחלקה מתוייקים בתיק הקבלן אינם בנמצא. לדבריו, לא קיבל את מסמך מבקר העירייה שהופץ לכלל מנהלי המחלקות ביום 29.6.09 ובו הבהרות ודגשים לכול נושא המסמכים שאמורים להימצא בתיק קבלן. הערות הביקורת ייושמו על ידו והוא יפעל לארגון תיק קבלן על כול המסמכים שאמורים להימצא בו כנדרש.

7. תכנית עבודתה השנתית של המחלקה - תכנון מול ביצוע

כללי

7.1. הביקורת בחנה את הפעילות שקיימה המחלקה בשנת 2009 ואת אופן היישום אל מול תכנית היעדים והמשימות של המחלקה כפי שהוצבו בתכנית העבודה השנתית של העירייה.

7.2. הנושא נבדק מול מנהלת ענף אשפה הבקיאיה בכול פרטי תכנית העבודה השנתית, היקף הפעילות שהתבצעה על כול פרטיה ותכניה וכן הסיבות לאי ביצוע.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

7.3. יעדי המחלקה לשנת 2009

7.3.1. "שיפור מתן השירות לתושבים ע"י הקמה והפעלה של מוקד תאום ובקרה במח' תברואה" - היעד מוגדר באופן כללי, לא מדיד ולא ברור מהו השיפור המתוכנן.

בבדיקה מול מנהלת הענף הסתבר כי הכוונה הייתה להקצות עובד שיטפל באופן ממוקד רק בנושא תלונות הציבור המגיעות ישירות למחלקה (שלא באמצעות המוקד העירוני).

לא הוקצה לכך כ"א על פי התכנון, מאידך, כניסת מערכת ה-C.R.M והיכולת לפתוח ולסגור תלונות ציבור ON LINE מול המוקד העירוני פתרה את הצורך בכך.

7.3.2. "שדרוג אזור התעשייה מבחינת פינוי אשפה (הצבת שקועי קרקע, מיכליות אשפה) בתחום בעלי העסק" - יעד מוגדר באופן כללי ולא מדיד. לא בוצע. רק לאחרונה הוחל בביצוע סקר בנושא בשיתוף עם מנהלת אזור התעשייה. הדבר תלוי בשדרוג ופיתוח אזור התעשייה, תהליך שאמור להתמשך על פני מספר שנים, לפיכך לא היה זה נכון להגדיר יעד זה להשגה בשנת 2009, באופן שבו הוגדר.

7.3.3. "צמצום מכולות 8 קוב בעיר והחלפתן בשקועי קרקע. הוספה של כ- 10 שקועים" - בוצע חלקית.

בשנת 2009 הוצאו 2 מכולות 8 קוב והוספו 3 שקועים מתוך תכנון של 10. היתרה לא בוצעה בשל חוסר בתקציב מחד, ומאידך, עלתה בעיה של תשתיות. בחלק מהמקומות המיועדים לא ניתן לרדת לעומק הנדרש בשל תשתיות קיימות. נבחנות אופציות אחרות.

7.3.4. "הובלת תהליך של תברואה מונעת (הדברת מזיקים, ריסוסים כלליים וכד') באמצעות קבלן" - יעד מוגדר באופן כללי ולא מדיד.

לא בוצע בשל חוסר בתקציב. בבדיקה הסתבר כי כוונת המחלקה בהגדרת היעד הייתה לפרסם מכרז לבחירת קבלן שיבצע את הפעילות הנדרשת בתחום זה במקום עובדי העירייה.

הנושא מטופל כיום ע"י מנהל ענף הדברה ועוד עובד אחד שמתוכנן לפרישה.

7.3.5. "העלאת המודעות של תושבי העיר לימי פינוי גזם וגרוטאות באמצעות הפקת עלוני הסברה" - יעד אינו מוגדר באופן מדיד. הופץ לידיעת הציבור באמצעות פרסום על לוחות המודעות, הדבקות מדבקות על ביתני אשפה, לוחות מודעות בתוך הבניין, מיכליות אשפה וכו'. הודגשו פרטים מתי מותר להוציא גרוטאות וגזם.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

7.3.6. "ראורגניזציה במחלקת תברואה במטרה לשפר תהליכי עבודה" – יעד מוגדר באופן כללי ביותר, בלתי מדיד לחלוטין ואין כול קשר בין ההגדרה ובין כוונת המחלקה.

בבדיקה מול מנהלת הענף הסתבר כי כוונת המחלקה הייתה לקבל תוספת כוח אדם, כשבפועל התקבלו 2 עובדים חדשים (עובדי דור ב). על פניו, ברור שאין כול קשר בין יעד מרכזי וראוי כשיפור תהליכי עבודה של המחלקה, ובין תוספת כוח אדם.

7.3.7. "שדרוג צי הרכב של המחלקה" - יעד מוגדר באופן כללי ולא מדיד. לא בוצע. הכוונה הייתה שדרוג/החלפה של שני קטנועים. לא בוצע מטעמי חוסר תקציב.

7.3.8. "אחריות כולל על כלל נהגי התברואה בעיר" - לא בוצע. נשאר באחריות מנהל המשק.

7.3.9. "הקמה והפעלה של תחנת מעבר" (פסולת בניין ו/או גזם) - לא בוצע. לא בוצע הן מטעמי חוסר תקצוב מתאים והן בשל טיפול שעדיין מתמשך מול גורמי רישוי.

7.3.10. "שטיפת כלי אצירה ברחבי העיר באמצעות קבלן" (פעמיים בשנה) - יעד מוגדר באופן כללי ולא מדיד. לא בוצע. הכוונה הייתה לפינוי באמצעות דחס ומייד אחריו שטיפת הכלי באמצעות רכב מיוחד כולל חיטוי.

7.3.11. "שדרוג והוספת מחשבים לעובדי המחלקה" - יעד מוגדר באופן לא מדיד. בוצע. שודרגו 3 מחשבים ישנים לעובדי המחלקה.

7.4. הביקורת מציינת כי בתכנית העבודה השנתית של המחלקה, ליעדי המחלקה יש מקום להוסיף, מדי שנה, יעד נוסף ועיקרו תחזוקת מכולות - שימון וצביעת מכולות אחת לשנה, כמתחייב על פי ההסכם עם הקבלן לפינוי אשפה.

7.5. מבדיקת טבלת המשימות השנתית של המחלקה נמצא כי חלקם של היעדים כפי שהוצבו ע"י המחלקה לא תורגמו למשימה מתוקצבת, ולחילופין, נמצאו משימות שלא הוגדרו ע"י המחלקה כיעד.

סה"כ מופיעים בתכנית העבודה השנתית לשנת 2009 - 19 משימות מתוקצבות בהיקף הוצאה כספית מתוכננת של כ- 14.2 מיליון ₪.

7.6. מתוך 19 המשימות המפורטות בתכנית, 5 לא בוצעו או שבוצעו חלקית, כמפורט:

מספר משימה	תיאור	תקצוב מתוכנן	הערות
803-8	שטיפה	10,000 ₪	שטיפת רחובות היכל התרבות,

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

ספרייה עירונית, בלפור, מזרקה ועוד. מבוצע בפועל רק בהיכל התרבות והספרייה העירונית.		בקיטור	
לא אושר לביצוע.	350,000 ₪	מכרז לביצוע הדברות	803-10
לא בוצע מחוסר תקציב.	0	צביעת ארונות סעף	803-11
לא בוצע מחוסר תקציב.	60,000 ₪	רכישת מסתורי אשפה	803-12
לא בוצע. טנדר עם ארגז – 6,000 ₪ בחודש, ליסינג תפעולי או 80,000 ₪ רכישה לקטנועים - 24,000 ₪.		2 החלפת קטנועים ורכישת רכב חדש למחלקה	803-16

7.7. המסקנות המתבקשות מבדיקת הביקורת את התכנון מול ביצוע תכנית עבודתה השנתית של המחלקה הן:

7.7.1. הגדרת יעדי המחלקה מנוסחת באופן כללי ובלתי מדיד, כך שלא ניתן למדוד האם המחלקה השיגה את היעדים שהציבה לעצמה.

7.7.2. בחלק מהמקרים היעדים נוסחו באופן שגוי השונה ואינו מלמד על כוונתה המקורית של המחלקה בהגדרת היעד.

7.7.3. הצבת היעדים מבלי לוודא תחילה האם קיים תקציב מאושר למימוש הינה חסרת ערך. בשל כך, חלקן של משימות המחלקה כפי שנגזרו מהיעדים ואשר מפורטות בטבלת המשימות השנתית בתכנית עבודתה של המחלקה לא הושגו מחוסר בתקציבים.

7.7.4. מיעדי המחלקה אמורות להיגזר כול המשימות לשנת העבודה. יש להימנע ממצב שבו רק חלקם של היעדים מתורגם למשימות וההיפך – הגדרת משימות להשגה שאינן נגזרות מיעדים.

8. הטיפול בתלונות הציבור

כללי

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

8.1. יחידות העירייה השונות, ובכלל זה גם מחלקת התברואה מקושרות למוקד העירוני החל מאפריל 09, באמצעות מערכת ה- CRM - מערכת המאפשרת הצגת מידע ONLINE של מפגעים ותלונות שבטיפול המחלקה, מודדת את זמני הטיפול ומאפשרת להפיק דוחות בכתכים שונים.

פתיחת התלונות יכולה להיעשות הן ע"י המוקד העירוני והן ע"י המחלקה. סגירת האירועים במערכת ה- CRM הינה באחריות המחלקה, אולם יכולה להיעשות גם ע"י המוקד.

8.2. משכי הזמן שנקבעו לטיפול בכול אירוע נתון מפתיחתו במוקד ועד לסגירתו בסיום הטיפול ע"י המחלקה מהווים את "אמנת השירות". שנת 2009 הייתה שנת ה-"פיילוט" לאמנת השירות שהוגדרה לכלל הגופים העירוניים, ובכלל זה גם מחלקת התברואה.

8.3. בהסתמך על נתוני דוח פניות הציבור של המוקד העירוני לשנת 2009, מפורטים להלן מדגם של מפגעים/אירועים המשוייכים לתחום טיפולה של מחלקת התברואה תוך פירוט החריגות מאמנת השירות כפי שנקבעה:

הנושא	סה"כ אירועים	אירועים סגורים ללא חריגה	אירועים סגורים בחריגה	הזמן המירבי שנקבע לטיפול * שעות
אשפה/פסולת מושלכת ברחוב	1474	446	1028	4 שעות
אשפה לא פונתה מביתן האשפה	1570	512	908	4 שעות
רחוב מלוכלך	1401	48	1261	3 שעות
גזם מושלך ברחוב	760	540	186	24 שעות
מיכל אשפה נעלם	298	16	255	4 שעות
מכולה מלאה	204	77	127	4 שעות

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

				באשפה
4 שעות	150	52	225	מיכלי אשפה לא הוחזרו לביתן
3 ימים	89	95	185	מיכל אשפה לא תקין
45 ימים	0	198	198	בקשה להחלפת מיכל
4 שעות	56	19	77	אשפה מפורזת לאחר פינוי
	4060 (63.5%)	2003 (31.3%)	6392	סה"כ

* לוחות הזמנים לטיפול נקבעו ע"י סמנכ"ל שפ"ע הקודם ובתיאום עם המחלקה.

8.4. להלן פירוט החריגות מלוחות הזמנים שנקבעו לטיפול בכול אחד ממדגם הנושאים שנבדק:

פירוט החריגות – חריגה עד:								הנושא
30 מעל ימים	30 ימים	7 ימים	48 שעות	24 שעות	12 שעות	6 שעות	1 שעה	
1	1	231	310	217	95	113	60	אשפה/פסולת מושלכת ברחוב
2	0	99	367	197	142	58	43	אשפה לא פונתה מביתן

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

								אשפה
3	24	800	218	156	14	36	14	רחוב מלוכלך
0	1	26	70	72	1	14	2	גזם מושלך ברחוב
17	30	90	49	39	11	13	6	מיכל אשפה נעלם
0	1	24	38	42	3	13	6	מכולה מלאה באשפה
0	0	27	32	49	25	9	8	מיכלי אשפה לא הוחזרו לביתן
2	31	34	10	7	0	5	0	מיכל אשפה לא תקין
0	0	0	0	0	0	0	0	בקשה להחלפת מיכל
0	1	12	18	14	5	4	2	אשפה מפורזת לאחר פינוי

8.5 חלקם של האירועים שנסגרו בחריגה מלוחות הזמנים שנקבעו, נובע מעיכובים בסגירת הטיפול מול המוקד העירוני למרות שהתלונה טופלה בזמן (המערכת אינה מאפשרת לשנות תאריך ושעה של הזמן האמיתי). מאידך, חלקם של האירועים שנסגרו בחריגה אכן נובע מטיפול מאוחר של המחלקה.

8.6 נתונים דומים נמצאו גם בביקורת שנערכה ע"י 2 סטודנטים במסגרת עבודה מעשית לתואר שני ללימודי ביקורת באוניברסיטת בר אילן בהנחיית מבקר העירייה, שבה נמצא כי מתוך 30 פניות שהועברו ע"י המוקד העירוני לטיפול המחלקה, 26 פניות (כ-86.6%) נסגרו בחריגה מלוחות הזמנים שנקבעו.

8.7 מנתוני דוח המוקד העירוני עולה כי סגירת האירועים במקרים לא מעטים אינה תקינה, מכיוון שבסיום הטיפול באירוע מציינת המחלקה: "הבעיה נפתרה" או: "הנושא טופל" ללא פירוט נוסף על הפעולות שבוצעו, כמו מתי בוצע וע"י מי בוצע. סגירה לא תקינה כמפורט מקשה ואינה מאפשרת להפיק לקחים כאשר תלונה חוזרת על עצמה, לשחזר בעת הצורך את סדר הפעולות בטיפול בפנייה כאשר זקוקים למידע, וכן קושי לבצע סקר שביעות רצון מול התושב באין מידע מה עשתה המחלקה.

שביעות רצון התושבים

8.8 בסוף שנת 2009 הסתיים פיתוח הדוח לביצוע סקר שביעות רצון התושבים לטיפול שנעשה בפנייתם ובוצע "פיילוט" שכלל מספר מחלקות. הסקר מתבצע בשעות אחה"צ המאוחרות ע"י מוקדן במוקד העירוני ומתייחס לאירועים שנסגרו ע"י המחלקות ב- 48 השעות האחרונות.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

8.9 ממצאי הסקר הנוגע לאיכות השירות ושביעות רצון התושבים שפנייתם טופלה ע"י

מחלקת התברואה, הינם כמפורט:

סה"כ פניות שנבדקו - 24, מתוכן:

7 - מרוצה מאוד

4 - מרוצה

2 - ניטראלי

4 - לא מרוצה

7 - מאוד לא מרוצה

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

נספח א'

מחלקת התברואה – דוח ביקורת סיכום דיון מנכ"ל מ- 11/8/2010

1. כללי

- 1.1. משרד המבקר ערך ביקורת במחלקת התברואה במטרה לבדוק את אופן תפקודה של המחלקה בנושא: הפעלת הקבלנים המועסקים על ידה לפינוי אשפה ופינוי גזם.
- 1.2. דוח הטיוטה הוגש למנהל המחלקה ומנהל אגף שפ"ע, ובעקבות זאת נערכו מספר פגישות עבודה שעסקו בדיון בממצאי הביקורת ובהתייחסות המחלקה לממצאים.
- 1.3. דוח הטיוטה המתוקן הועבר לעיון המנכ"ל ובעקבות זאת זימן המנכ"ל דיון בראשותו ב- 11 באוגוסט 2010, בהשתתפות: המבקר ומנהל הביקורת שערך את הדוח, מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת התברואה ומנהלת ענף פינוי האשפה.

2. סיכום הדיון:

- 2.1. במכרז החדש שתוציא העירייה עבודות פינוי הגזם יבוצעו על ידי קבלן בנפרד מעבודות פינוי האשפה – דהיינו חוזה נפרד לפינוי גזם וחוזה נפרד לפינוי אשפה.
- 2.2. בחוזה החדש יש להביא לביטוי את כול מסקנות והמלצות הביקורת ולתת פירוט לכמות המנופים וכמות סבבי הפינוי.
- 2.3. כול שינוי בדפוסי העבודה המסוכמים בין מנהל המחלקה לקבלן חייבים למצוא את ביטויים בנספח כתוב, שיחתם בין העירייה לקבלן ויצורף לחוזה.
- 2.4. מנהל המחלקה יארגן תיקי קבלנים מסודרים, כמתחייב מנוהלי העירייה. בתיקים אלו יתועדו ויישמרו כול המסמכים המלווים את פעילות הקבלן, החל משלב המכרז ועד לסיום עבודתו בעירייה. במהלך הביקורת פעל מנהל המחלקה והחל לארגן ולאסוף את המסמכים הנדרשים לתיק קבלן מסודר. הנושא ייבדק בביקורת מעקב.
- 2.5. מנהל המחלקה יקפיד לקבל ולוודא הימצאותם של המסמכים המתחייבים מתוקף החוזה שנחתם עם הקבלן ולשמרם בתיק הקבלן, כגון: ביטוחים, ערבויות, אישורי נהיגה ואישורי הפעלת מנופים של נהגי הקבלן.
- במהלך הביקורת פעל מנהל המחלקה והחל לארגן ולאסוף את המסמכים הנדרשים לתיק קבלן מסודר. הנושא ייבדק בביקורת מעקב.
- 2.6. כול סוגי הקנסות האפשריים שאותם עשוי להטיל מנהל המחלקה על הקבלן במהלך העבודה חייבים להיות חלק ממסמכי המכרז והחוזה. מנהל המחלקה יטיל קנסות על הקבלן רק על פי טבלת הקנסות שסוכמה בחוזה.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

- 2.7.** בדיקת חשבונות - המנכ"ל יקבע ישיבה בתיאום עם הגזבר והמבקר להגדיר את סמכויות ותפישת התפקיד של החשב החטיבתי ואת אופן בדיקת החשבונות המועברים לאישור ולתשלום.
- 2.8.** העירייה נערכה לקליטת חשב חדש לחטיבת שפ"ע. העירייה תאיץ את הליכי המכרז לבחירת חשב חטיבתי בעל ידע וכישורים למלא את התפקיד.
- 2.9.** מנהל המחלקה יקפיד לבדוק באופן מסודר את חשבונות הקבלנים ולקזז את מלוא הסכומים שיש לקזז מהחשבונות בגין אי ביצוע עבודות כנדרש בחוזה.
- 2.10.** מנהלי העבודה האזוריים יבצעו יותר ביקורות בבתים לבדיקת פינוי האשפה, לפחות ב- 10 בתים מדי יום. הדבר יעוגן בנוהלי עבודת המחלקה.
- 2.11.** דוחות יומיים - מנהל המחלקה יקפיד למלא דוחות יומיים מסודרים בכול עת שהוא מעסיק לצורך תגבור משאיות מנוף נוספות לאלו של הקבלן המועסק אצלו.
- 2.12.** אמנת שירות - לאור העובדה שמספר תלונות רב שהמחלקה סוגרת מול המוקד נסגרות בחריגות זמן, הכין מנהל המחלקה אמנת שירות חדשה, מותאמת למציאות העכשווית, אולם זו טרם אושרה.
- המנכ"ל יזמן דיון בראשותו ביחד עם מנהל המוקד, סמנכ"ל תפעול ומנהל אגף שפ"ע לאישור אמנת השירות של מחלקות חטיבת שפ"ע. בדיון ייבדק גם נושא סגירת תלונות על אירועים שנפתחים לאחר שעות העבודה או בימי חמישי בגמר שבוע העבודה.
- 2.13.** תכנית עבודה - יעדי המחלקה ומשימותיה יוגדרו באופן מסודר ומדיד. משימות המחלקה המפורטות יתנו את המענה להשגת יעדי המחלקה המאושרים.
- 2.14.** המבקר יקיים ביקורת מעקב במחלקות התברואה בעוד 6 חודשים ולאחר כניסת הקבלן החדש לפינוי גזם, לבדיקת אופן תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

נספח ב'

ליקויים בבדיקה ואישור דוחות חודשיים לפינוי גזם וגרוטאות,

בהטלת קנסות ובקיזוז הכספים הנדרשים מקבלן

1. כללי

להלן יפורטו הליקויים שהביקורת מצאה בבדיקה מדגמית על פני 11 חודשים במהלך השנים 2008-2009 בנושא בדיקה ואישור הדוחות החודשיים ובקיזוז קנסות כספיים מהחשבונות שהוגשו ע"י הקבלן.

2. חודש ינואר 08

2.1. בדוח החודשי להפעלת המנופים חסר סיכום כמות המנופים שהופעלו במהלך החודש וכמות הסבבים שבוצעו על ידם.

2.2. במזכר המצורף לדוח החודשי והמיועד לחשבת החטיבה, מורה מנהל המחלקה לקזז 31,500 ₪ בעבור חוסר בסבבים. מבדיקת הדוח החודשי עולה כי ההפחות בגין סבבים מסתכמת ב- 18,500 ₪ בלבד והיתרה - 13,000 ₪ הופחתה בגין קנסות ולא ברור האם הקנסות הן בגין אי ביצוע סבבים או בגין אי פינוי גזם.

2.3. מבדיקת הדוח החודשי נמצא שנדרש היה לבצע קיזוזים כספיים נוספים שמשום מה לא בוצעו, כמפורט: בתאריכים 29 ו- 30 בינואר 08 חסרו 2 עובדים (עוזרים). כמו כן לא בוצעו 8 סבבים, ובתאריכים 6 בינואר 08 וב- 21 בינואר 08 חסר עובד (עוזר) בכול אחד מהימים.

3. חודש פברואר 08

3.1. הדוח החודשי אינו חתום ע"י מנהל הענף ומנהל המחלקה.

3.2. מנהל המחלקה מורה את חשבת החטיבה לקזז קנסות בשווי 30,500 ₪. מרישומי הקנסות, כמפורט בכול אחד מהימים על גבי הדוח החודשי לא ברור האם הקנס הינו בשל אי ביצוע סבבים או סיבה אחרת, כמו, למשל, אי פינוי גזם.

3.3. מנהל המחלקה הנחה על קיזוז בגין 28 ימי עוזר וכך בוצע. מבחינת הדוח החודשי נמצא כי נדרש היה לבצע קיזוז נוסף בגין חוסר בעוזרים (5 עוזרים) בתאריכים: 1, 4, 17, 24, 25 בפברואר.

3.4. בהנחה שהפחתת הקנסות כמפורט בדוח החודשי הינה בגין אי ביצוע סבבים, הביקורת מציינת כי קיים חוסר אחידות ולא ברור מהו שיקול הדעת שהפעיל מנהל המחלקה בקביעת שיעור הקיזוז הכספי כפי שנקבע על ידו בכול אחד מהמקרים.

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

כך, למשל, ב-1/2/08 בגין 8 סבבים חסרים הופחתו 1,500 ₪, ב-5/2/08 בגין 5 סבבים חסרים הופחתו 2,000 ₪, ב-10/2/08 בגין 6 סבבים חסרים הופחתו 1,500 ₪ וב-24/2/08 בגין 5 סבבים חסרים הופחתו רק 1,000 ₪. הדברים חוזרים על עצמם כך גם בחודשים אחרים.

4. חודש מרץ 08

4.1. הדוח החודשי אינו חתום ע"י מנהל הענף ומנהל המחלקה.

4.2. חסר סיכום כמות המנופים שהופעלו במהלך החודש וסיכום כמות הסבבים שבוצעו על ידם.

4.3. גם בחשבונית לחודש זה, קוזזו במלואו מחשבון הקבלן הסכומים שהורה מנהל המחלקה לקזז (34,000 ₪ קנסות בגין אי ביצוע סבבי מנוף, 32 עוזרים חסרים וכן 6 מנופים ליום עבודה). אולם, בבדיקת הדוח החודשי נמצא כי נדרש היה לבצע הפחתות נוספות בשל אי ביצוע סבבים, כמו, למשל, ב-14/3/08 - 4 מנופים מבצעים רק 4 סבבים ולא בוצע בשל כך כול קיזוז, או ב-30/3/08 - 5 מנופים מבצעים רק 10 סבבים ללא כול קיזוז כספי.

4.4. כפי שהדבר נצפה בחשבון לחודש הקודם, גם בחודש זה לא ברור מהו שיקול הדעת שהופעל ע"י מנהל המחלקה בקביעת גובה הקנס המשתנה מפעם לפעם בשל אי ביצוע הסבבים.

5. חודש אפריל 08

5.1. בדוח חודשי אין סיכום כמות המנופים שהופעלה במהלך החודש וכמות הסבבים שבוצעו על ידם.

5.2. הדוח החודשי חתום רק ע"י מנהל המחלקה. חסרה חתימת מנהל הענף.

5.3. מחשבונית זו הורה מנהל המחלקה לקזז סכומים בגין יום עבודה למנוף, 28 עוזרים ליום עבודה שחסרו במהלך החודש וכן קנסות בסך 4,000 ₪. הכספים קוזזו במלואם כנדרש, אולם מבדיקת הדוח החודשי, הביקורת מצאה כי הקנסות בסך 4,000 ₪ הוטלו בגין חמישה מימי החודש בלבד. מבדיקת הדוח החודשי עולה כי נדרש היה לקזז סכומים נוספים בשל אי ביצוע סבבים. כמעט בכול אחד מימי החודש מספר הסבבים שביצעו המנופים היה נמוך מאוד, עד כדי סבב אחד ליום עבודה של מנוף, כמו, למשל, בתאריכים 23 ו-24 לחודש, אולם הדבר לא בא כלל לידי ביטוי בהפחתת הכספים מחשבון הקבלן כפי שצריך היה מנהל המחלקה להורות את החשבת.

6. חודש יוני 08

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

- 6.1.** חסרה חתימת מנהל הענף על הדוח החודשי.
- 6.2.** מנהל המחלקה הורה את חשבת החטיבה לקזז מחשבון הקבלן את הסכומים הנדרשים בגין חוסר ב- 3 עוזרים ליום עבודה. מבדיקת הדוח החודשי נמצא שנדרש היה לקזז סכומים בגין חוסר של 7 עוזרים. בפועל, חשבת החטיבה קיזזה בטעות מחשבון הקבלן סכום כספי בגין חוסר ב- 3 מנופים ליום עבודה (1,423 ₪ X 3) במקום הקיזוז כפי שהורה מנהל המחלקה עבור 3 עוזרים ליום עבודה (250 ₪ X 3).

- 6.3.** מעבר לכך, לא ברור מדוע לא הייתה כול התייחסות של מנהל המחלקה ולא קוזז מהחשבון כול סכום שהוא בשל חוסר בסבבים, וזאת למרות שעל פי הדוח החודשי אין ולו גם יום אחד במהלך החודש שבו בוצעו מלוא הסבבים. עניין זה חוזר על עצמו גם בכול אחד מהחודשים הנוספים שנבדקו, לפיכך לא יחזור על עצמו בפירוט הליקויים שמצאה הביקורת בכול אחד מהחודשים הנוספים שנבדקו.

7. חודש ספטמבר 08

- 7.1.** חסרה חתימת מנהל הענף על הדוח החודשי.
- 7.2.** מנהל המחלקה מורה את חשבת החטיבה לקזז מחשבון הקבלן את הסכומים הנדרשים בשל חוסר של 2 מנופים ו- 2 עוזרים. מבדיקת הדוח החודשי הביקורת מצאה כי נדרש היה להורות על קיזוז כספים עבור חוסר ב- 7 עוזרים נוספים ולא ברור מדוע הדבר לא בוצע.
- 7.3.** מסיבה כולשהי, חשבת החטיבה קיזזה מחשבון הקבלן בגין חוסר במנוף אחד במקום שניים כפי שהורה אותה מנהל המחלקה.

8. חודש נובמבר 08

- 8.1.** הדוח החודשי אינו חתום ע"י מנהל הענף ומנהל המחלקה.
- 8.2.** מנהל המחלקה הורה את חשבת החטיבה לקזז מחשבון הקבלן את הסכומים הנדרשים בשל חוסר בימי עבודה של 2 מנופים ושל עוזר אחד. מבדיקת הדוח החודשי נמצא שנדרש היה לקזז עבור 2 עוזרים נוספים שחסרו.

9. חודש ינואר 09

- 9.1.** הדוח החודשי אינו חתום ע"י מנהל הענף ומנהל המחלקה וחוסר בו הסיכום של כמות המנופים החודשית וכמות הסבבים.
- 9.2.** מנהל המחלקה הורה את חשבת החטיבה לקזז מהחשבון בגין חוסר ב- 2 מנופים ו- 2 עוזרים.
- 9.3.** מבדיקת הרישומים על גבי הדוח החודשי נמצא כי למעט יום אחד שבו הופעלו 3 מנופים ובגינו קוזז יום מנוף, בכול שאר ימי החודש פעלו 4 מנופים בכול אחד מהימים. לא ברור מדוע אישר מנהל המחלקה את חשבון הקבלן שהוגש עבור 4 1/2 מנופים בלא

הפעלת קבלן לפינוי אשפה וגזם

שירות על קיזוז מתבקש של 1/2 מנוף ליום במכפלת כול הימים בהם פעלו 4 מנופים - קיזוז כספי שהיה אמור להגיע לכדי 17,787 ש"ח, אולם, כאמור, הדבר לא בוצע.

10. חודש יוני 09

10.1. בדוח החודשי חסרה חתימת מנהל הענף.

10.2. מנהל המחלקה הורה את חשבת החטיבה לקזז בגין עוזר אחד חסר. מבדיקת הדוח החודשי נמצא שנדרש היה להורות על קיזוז עבור 2 עוזרים.

11. חודש ספטמבר 09

11.1. בדוח החודשי חסרה חתימת מנהל הענף.

11.2. חשבונית זו הוגשה ע"י הקבלן במתכונת שונה. במקום תשלום עבור 1/2 4 מנופים גלובאלי, לכול החודש, החשבונית משקפת את כמות המנופים שהופעלה במהלך כול החודש במכפלת עלות מנוף ליום עבודה.

11.3. מחשבון הקבלן לחודש זה לא בוצע כול קיזוז. מבדיקת הדוח החודשי נמצא כי חסר היה עוזר אחד בגינו לא בוצע קיזוז כנדרש. כמו כן, כפי שהדבר נמצא גם בחשבונות קודמים, רק ב- 3 מהימים בחודש בוצעה כמות סבבים מלאה ע"י המנופים. בכול שאר הימים חסרו סבבים רבים בגינם לא בוצע כאמור כול קיזוז.

12. חודש נובמבר 09

12.1. בדוח החודשי חסרה חתימת מנהל הענף.

12.2. גם מחשבון הקבלן לחודש זה לא בוצע כול קיזוז, למרות שנמצא כי על פי רישומי הדוח החודשי נדרש היה לקזז בגין עוזר אחד ליום עבודה.

12.3. כפי שנמצא בחודש הקודם, חוזרת על עצמה הערת הביקורת, לפיה, למרות המספר הנמוך של סבבים שבוצעו, לא פעל מנהל המחלקה לקזז סכום כולשהו מחשבון הקבלן (רק ב- 10 ימים מתוך כלל ימי החודש בוצעה כמות סבבים מלאה).

12.4. בביקורת לרכבי הקבלן שנערכה ע"י קצין הבטיחות של העירייה ב- 4/11/09, נמצא נהג רכב מנוף הנוהג בלא רישיון מתאים. חרף האמור, לא הוטל קנס על הקבלן בגין אירוע חמור זה.