

דוח מבקר המועצה

לשנים 2018 - 2019

כ"א כסלו תש"פ
19 בדצמבר 2019

לכבוד
מר איתן פטיגרו
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2019 - 2018, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

דוח הביקורת כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושא פינוי אשפה וגזם בתחום המועצה, ובנושא מניעת חשש לניגוד עניינים. אני מקווה כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד והתנהלות המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד כל עובדי המועצה והנהלתה במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לוועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
ועדת ביקורת

תוכן עניינים

עמוד

4	 דוח ביקורת בנושא פינוי אשפה וגזם בתחום המועצה	◆
65	 דוח ביקורת בנושא מניעת חשש לניגוד עניינים	◆
81	 הבסיס החוקי לעבודת המבקר	◆

דוח ביקורת בנושא:

פינוי אשפה וגזם בתחום המועצה

תוכן עניינים

עמוד

6	מבוא	1.
8	עיקרי הממצאים והמלצות	2.
16	נתונים כספיים	3.
16	כוח אדם	4.
18	התקשרות עם הקבלן	5.
22	נוהלי עבודה	6.
23	שקילת אפס	7.
24	פינוי אשפה באמצעות משאיות דחס	8.
25	רישיון מוביל	8.1
26	העדר נתונים על רכבי הקבלן	8.2
28	עמידה בתנאי המכרז	8.3
29	גיל הרכבים	8.4
30	משקל הרכבים	8.5
30	משקל נשיאה מירבי	8.6
32	קיום רישיונות רכב	8.7
32	תחזוקת כלי אצירה	8.8
36	שטיפת כלי אצירה	8.9
38	פינוי גזם	9.
41	העדר נתונים על רכבי הקבלן	9.1
42	עמידה בתנאי המכרז	9.2
44	משך יום עבודה של משאיות גזם	9.3
46	פינוי מיכלים טמוני קרקע	10.
47	מתן אישורי כניסה לקבלן לאתר חירייה	11.
49	בקרה באמצעות מערכת איתוראן	12.
51	בקרה על שעות פעילות הקבלן	13.
52	עבודה ללא בקרה ופיקוח	13.1
53	עבודה בניגוד לחוק הרעש	13.2
54	התחשבנות עם הקבלן	14.
55	חיוב עבור פינוי עגלות אשפה	14.1
57	חיוב עבור פינוי מיכלים טמוני קרקע	14.2
59	חיוב עבור פינוי גזם	14.3
60	התחשבנות עם אתר חירייה	15.
62	נספחים	16.

1. מבוא

לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי יש השלכות על איכות החיים והסביבה ועל חזות היישוב. בהתאם לאמור בצו המועצות המקומיות, המועצה מחויבת לספק לתושביה שירותי תברואה נאותים, ולנקוט בפעולות שיבטיחו את שמירת הסדר והניקיון בתחום הרשות. הרמה והאיכות של השירותים תלויות במידה רבה במדיניות המועצה, ובטיבן של הפעולות הננקטות למימושה על ידי הגורמים המקצועיים.

עפ"י נתוני המשרד להגנת הסביבה, מדינת ישראל¹ מייצרת מדי שנה כ- 5.4 מיליון טון פסולת עירונית ומסחרית. כמות הפסולת גדלה מידי שנה בשיעור של כ- 1.8%, כאשר כל תושב מייצר בממוצע כ- 1.7 ק"ג אשפה בכל יום. מתוך כלל הפסולת המיוצרת בישראל, כ- 80% מהפסולת המוצקה מועברים להטמנה ורק כ- 20% מועברים למיחזור.

המועצה המקומית שוהם משתרעת על פני שטח של 7,200 דונם, ונכון למועד הביקורת מאכלסת כ- 21 אלף תושבים. עפ"י נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לשנת 2016², כמות הפסולת המיוצרת במועצה ביום היא 1.3 ק"ג לנפש, כאשר כ- 49% אחוז ממנה מועברים למיחזור.

לצורך טיפול בפינוי האשפה והגזם ביישוב, המועצה התקשרה עם חברה חיצונית שנבחרה באמצעות מכרז פומבי (להלן: "הקבלן"). הפסולת הועברה ע"י הקבלן לפארק המיחזור חירייה שנמצא בבעלות איגוד ערים דן (להלן: "אתר חירייה") שהינו אתר ייעודי להשלכת פסולת.

האחריות על הפעלת הקבלן הוטלה על אגף איכות הסביבה, כולל ביצוע בקרה ופיקוח על העבודה השוטפת ואישור חשבוניות לתשלום. עבודת הקבלן כללה בין היתר את התחומים הבאים:

- פינוי מיכלי אשפה - אשפה ביתית שנאספת במיכלים / עגלות אשפה עד לפינוייה על ידי משאיות הקבלן שבהן קיים מתקן לדחיסת אשפה.
- פינוי פסולת גושית – גזם וגרוטאות של תושבים, וגזם שנוצר כתוצאה מעבודות גינון שבוצעו ע"י המועצה. פסולת גושית מושלכת בנקודות איסוף שונות שנקבעו מראש, ונאספת מנקודות אלו באמצעות משאיות מנוף של הקבלן.
- פינוי מיכלים טמוני קרקע - אשפה ביתית המושלכת למיכלים הטמונים מתחת לפני הקרקע. פינוי המיכלים נעשה באמצעות פינוי שק האשפה הנמצא בתוך המיכל, באמצעות משאית מנוף.

¹ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/SolidWaste-Data/Pages/WasteData.aspx>
² https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/local_authorities16_1722/800_1304.pdf

אספקת השירותים האמורים לתושבים באמצעות הקבלן כרוכה במספר סיכונים, ובכלל זה:

- סיכון כספי - הפסדים כספיים כתוצאה מהעברת תשלומים שאינם מגיעים לקבלן עפ"י החוזה או כתוצאה מקנסות של המשרד להגנת הסביבה.
- סיכון תפעולי, בטיחותי ואסטרטגי - זיהום קרקע ומי תהום, התרבות חיידקים ומזיקים והתפשטות מחלות, מפגעי ריח, מפגעים בטיחותיים, מפגעים חזותיים ופגיעה בערך הקרקע.

הביקורת נועדה לבחון את נאותות המערך הארגוני בנושא וטיב השירותים הניתנים לתושבים, ובכלל זה את אופן ההתקשרות שבוצעה עם הקבלן, אופן פינוי כלי האצירה, יעילות התפעול, רמת הבקרה והפיקוח על עבודת הקבלן, בקרה על תשלומים בגין ביצוע העבודה, ועוד.

הביקורת התייחסה בין היתר להוראות החוק והנוהלים בנושא, כולל:

- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958
- חוק שירותי הובלה, תשנ"ז - 1977
- תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג - 1992
- פקודת הנזיקין
- נוהלי עבודה של המועצה.

במהלך הביקורת נערכו פגישות עם העובדים המטפלים בנושא, כולל מנהל אגף איכות הסביבה, רכז פיקוח עירוני, רכזת מנהלות ורפרנטית האגף בתחום הנהח"ש, סגן הגזבר, עובדי הנהלת חשבונות, ועוד. הביקורת סקרה קבצים, תכתובות ומסמכים הנוגעים לנושא הנבדק, ובכלל זה מסמכי מכרזים, הסכמי התקשרות, כרסות קבלנים בהנהלת חשבונות, רישיונות רכב, דוחות, מכתבים, ועוד.

טיוטת הדוח נמסרה לעיון המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים והמלצות

להלן עיקרי הממצאים והמלצות הביקורת, לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח:

1. במועד הביקורת לא נמצא הסכם בתוקף עם הקבלן לפינוי אשפה. נמצא כי למרות שתוקף ההסכם פג בסוף ינואר 2018, לא הוארכה תקופת החוזה באמצעות חתימה על נספח להסכם, עד לתחילת 2019. כתוצאה מכך, הקבלן המשיך לבצע את עבודת הפינוי במשך כשנה נוספת, מבלי שההתקשרות עימו עוגנה במסמך מחייב. נמצא כי מערכת הרכש וההזמנות בגזברות (EPR) לא התריעה מבעוד מועד על סיום תוקף ההסכם ואפשרה להמשיך ולבצע תשלומים לקבלן, מאחר וההסכם שנחתם עימו לא הוזן למערכת בסמוך לתחילת ההתקשרות.

הביקורת המליצה לעגן ללא דיחוי את המשך ההתקשרות עם הקבלן באמצעות נספח להסכם. מומלץ לבצע בדיקה מקיפה בגזברות על מנת לוודא שכל ההסכמים אכן הוזנו למערכת EPR, ונכללים בטבלת ה- Excel בגזברות שבאמצעותה מנוהל מעקב שוטף בנושא. מומלץ שגזבר המועצה וסגנו יקבלו דוח רבעוני המפרט את ההתקשרויות שפג תוקפן במהלך הרבעון והטיפול שנעשה ע"י עובדי הגזברות בנוגע להתקשרויות, לצורך שיפור הבקרה בנושא.

2. לפני פרסום המכרז ע"י המועצה, התקבל מהחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי תחשיב עלויות פינוי אשפה וגזם ביישוב, שהוכן עפ"י כתב כמויות שהעבירה המועצה ועפ"י תעריפי מכרז משכ"ל. לאחר קבלת התחשיב, המועצה החליטה לערוך מכרז באופן עצמאי. בבדיקת השוואה בין נתוני תחשיב משכ"ל לבין תוצאות המכרז, נמצא כי ההחלטה לערוך מכרז עצמאי הביאה ככל הנראה לחיסכון כספי ניכר למועצה, כמפורט בסעיף 5 בדוח.

הביקורת המליצה להפיק מכך לקחים, לגבי אופן ביצוע התקשרויות בתחומים נוספים.

3. במועד הביקורת נמצא במועצה נוהל "פינוי אשפה וגזם" המעודכן ליום 6.7.16, שנועד להסדיר את תדירות הפינוי בהתאם לסוג הפסולת ולכלי האצירה. נמצא, כי הנוהל האמור מסדיר את הנושא באופן חלקי ואינו מתייחס לתהליכי עבודה שונים הנוגעים לפינוי, כגון סדרי איסוף הגזם, שטיפת מיכלי אשפה, בטיחות, אופן הפיקוח ובקרה.

מומלץ לעדכן את הנוהל האמור ולכלול בו התייחסות גם לנושאים נוספים, ובכלל זה:

- **פינוי גזם – סדרי איסוף הגזם מנקודות האיסוף שנקבעו בתחומי המועצה.**
- **שטיפת מיכלי אשפה – קביעת לוחות זמנים לשטיפת מיכלי אשפה מסוגים שונים, אופן ביצוע השטיפות, ודרכי המעקב והפיקוח בנושא.**
- **בטיחות בעבודות פינוי אשפה וגזם – כללי הבטיחות הנדרשים בעת איסוף אשפה וגזם, ובעת נהיגה במשאיות דחס ומשאיות מנוף.**
- **פיקוח ובקרה – תהליכי פיקוח ובקרה על קבלני פינוי אשפה, כולל אופן פיקוח יומיומי על עמידה בתוכניות עבודה, חתימה על דיווחים שבועיים וחודשיים, אישורי תשלומים, ואופן הטלת קנסות על הקבלן.**

4. נמצא, כי המועצה אינה מבצעת שקילת אפס לרכבי הקבלן עם הגעתם לתחומי המועצה בתחילת יום העבודה, על מנת לוודא כי הם הגיעו ריקים, ומסתמכת על בדיקה ויזואלית שאמורה להתבצע מידי יום. יצוין כי בדיקה ויזואלית לא תמיד מאפשרת לעובדי האגף להבחין בפסולת דחוסה, וכן בפסולת הנמצאת בתוך המיכל האחורי המוגבה של המשאית.

מומלץ לבצע שקילת אפס לרכבי הקבלן בתחילת כל יום עבודה, באמצעות משקל ייעודי שיוצב בשטח המועצה, על מנת לוודא שהמשאית הגיעה ריקה, ולסייע בבקרה על הגעתה לתחומי המועצה בתחילת יום העבודה.

5. בכל אחת מהשנים שנבדקו (2016-2018) חל גידול משמעותי בהיקף הפניות שנרשמו במוקד העירוני בנושא "אי פינוי אשפה" לעומת שנה קודמת. בשנים 2018 - 2017 חל גידול משמעותי בהיקף פניות התושבים בנושא "בקשות לפינוי אשפה וגזם" לעומת שנת 2016, ובשנת 2018 חל גידול במספר הפניות שנרשמו בנושא "אי פינוי פח אשפה טמון" לעומת השנים הקודמות.

מומלץ לבחון את הסיבות לגידול בהיקף הפניות האמורות באמצעות עריכת בירורים מול הגורמים המקצועיים והקבלן, והפקת דוחות ניהוליים באמצעות מערכת המוקד העירוני בהם יתבצע פילוח של הפניות שהתקבלו לפי תתי נושאים, תאריכים, רחובות, וכד'.

6. במועד הבדיקה, הוצג לביקורת רישיון מוביל של הקבלן, הכולל נספח המפרט את כלי הרכב שלו. נמצא כי תוקף רישיון המוביל האמור הסתיים ביום 5.11.17, כך שהחל מיום 6.11.17 ובמשך למעלה משנה, לא היה ברשות המועצה רישיון מוביל בתוקף של הקבלן.

מומלץ לחייב את הקבלן להציג לאלתר רישיון מוביל בתוקף, ולשפר את הבקרה על קיום כל המסמכים הנדרשים במשרדי המועצה.

7. נמצא, כי בשנים 2018 - 2017 לא היו ברשות המועצה פרטיהם של 13 רכבים לאיסוף אשפה שפעלו ביישוב, מאחר ולא נכללו בנספח רישיון המוביל שהוגש על ידי הקבלן. יצוין כי 4 רכבים מתוך ה-13 הופעלו ביישוב בין 5 ל-13 ימי עבודה, ורכב אחד הופעל 484 ימים. כתוצאה מכך שהמועצה לא קיבלה את מספרי הרכבים ואת רישיונותיהם מבעוד מועד, נמנע ממנה לוודא כי הרכבים עומדים בדרישות ובתנאי הסף שנקבעו בהסכם.

מומלץ להקפיד על קבלת נספח לרישיון המוביל מהקבלן, המפרט את כל הרכבים שברשותו. בנוסף, מומלץ לקבל מהקבלן רשימה מעודכנת של כל הרכבים הפועלים ביישוב, הן קבועים והן זמניים או חלופיים, ולחייבו לעשות שימוש אך ורק ברכבים אלו.

מומלץ לקבל את הרשימה האמורה בתחילת כל שנה, ולחייב את הקבלן לדווח על כל שינוי שחל במהלך השנה ברכבים שבהם הוא עושה שימוש.

מומלץ לבצע בדיקה תקופתית בקובץ הכניסות לחירייה על מנת לוודא שהקבלן עושה שימוש רק ברכבים שפרטיהם נמסרו למועצה, לאחר שנבדקו ונמצאו עומדים בתנאי ההסכם.

8. נמצא כי הסעיף המפרט את הקנסות שניתן להטיל על הקבלן בגין הפרות שונות של תנאי ההסכם, אינו כולל קנס בגין שימוש ברכבים שפרטיהם לא דווחו מראש למועצה.

מומלץ לכלול בהסכם עם הקבלן סעיף קנסות לעניין שימוש ברכבים שלא דווחו למועצה.

9. נמצא כי הקבלן עשה שימוש ברכבים לפינוי אשפה אשר גילם אינו עומד בתנאי ההסכם, הקובע כי הוא יעשה שימוש ברכבים משנת ייצור 2014 ואילך, שגילם אינו עולה על 5 שנים.

10. בדיקת רישיונות הרכבים לפינוי אשפה העלתה, כי הקבלן עשה שימוש ברכבים אשר משקלם אינו עומד בתנאי ההסכם, שאמור להיות 18 טון לפחות.

11. נמצאו מספר רכבים לפינוי אשפה, שנשאו משקל הגבוה מהמשקל המורשה עפ"י רישיון הרכב.

מומלץ לאכוף על הקבלן לספק רכבים עפ"י תנאי ההסכם, כלומר משנת ייצור 2014 ואילך שגילם אינו עולה על 5 שנים.

מומלץ לאכוף על הקבלן לספק רכבים במשקל של 18 טון לפחות, כנדרש עפ"י ההסכם.

מומלץ לחייב את הקבלן לדאוג לכך שהנהגים לא יעמיסו על הרכב משקל גבוה מהמותר עפ"י רישיון הרכב, על מנת למנוע אפשרות לסיכון התושבים.

מומלץ לבצע אחת לרבעון בדיקת השוואה בין משקל הנשיאה המירבי עפ"י רישיון הרכב, לבין המשקל שכל רכב נשא בפועל עפ"י דוחות השקילה של אתר חירייה.

מומלץ שרכז הפיקוח העירוני יבדוק מעת לעת את רישיונות הרכבים שבהם משתמש הקבלן, ויוודא התאמה של גיל ומשקל הרכב לתנאי ההסכם.

מומלץ לשקול הטלת קנסות על הקבלן בגין הפרות אלו, על מנת לחייבו לעמוד בתנאי ההסכם.

12. במשרדי אגף איכות הסביבה לא נמצאו רוב רישיונות הרכב של הרכבים לפינוי אשפה בהם השתמש הקבלן. בנוסף, נמצאו במשרדי האגף רישיונות רכב שאינם בתוקף למעלה משנה וחצי.

מומלץ להקפיד לקבל מהקבלן בתחילת כל שנה את כל רישיונות הרכב שבהם הוא עושה שימוש, על מנת לאפשר בקרה ופיקוח על תקניות הרכבים ועמידתם בתנאי ההסכם.

13. במהלך השנים 2018 - 2017 נרשמו במוקד העירוני 314 פניות בנושא "נזקים כתוצאה מעבודות קבלני תברואה". במספר מקרים שנדגמו על ידי הביקורת נמצא כי רכז הפיקוח שלח הודעה לקבלן, וכאשר הפחים השבורים לא תוקנו או הוחלפו, הוא הורה לקזז את עלות כלי האצירה מהתשלום החודשי. בדיקת החשבונות ששולמו לקבלן העלתה כי לא בוצעו קיזוזים בגין המקרים הנ"ל, בעקבות גילוי כלי האצירה השבורים.

מומלץ להקפיד על ביצוע הקיזוזים הנדרשים מהתשלום החודשי בגין עלויות כלי האצירה שניזוקו על ידי הקבלן ולא תוקנו או הוחלפו, בתוספת 12% כקבוע בסעיף 6.36 להסכם.

14. בסעיף 2.16 בהסכם עם הקבלן נקבע, כי מיכלי 1,100 ליטר ומכולות יישטפו אחת ל-120 יום במועדים שתקבע המועצה, וכי השטיפה מהווה חלק מהשירותים והינה על חשבון הקבלן. נמצא כי בפועל, הקבלן נדרש לבצע שטיפות של מיכלי אשפה רק פעמיים בשנה, ולא כל 120 יום, והשטיפות לא היו על חשבונו אלא שולם עבורן בנפרד על ידי המועצה עפ"י תעריף קבוע, וזאת בהתאם לאמור בסעיף 2.17 בהסכם.

מומלץ לערוך בירור לגבי חוסר ההתאמה בין הסעיפים האמורים מול הגורמים המקצועיים, ולעדכן את ההסכם על מנת להבטיח את קיום חובות הקבלן.

15. במועד הביקורת לא נמצאה תכנית עבודה שנתית שאמורה לפרט את המועדים בהם יבוצעו שטיפות כלי האצירה שבאחריות הקבלן במהלך השנה, ואת הבדיקות שאמורות להיערך בנושא על ידי גורמי הפיקוח במועצה. נמצא כי הקבלן לא נדרש להעביר למועצה דיווח מפורט לגבי המיכלים שנשטפו על ידו, מעבר להגשת החשבונית לתשלום, ובמועצה לא נוהל רישום מרוכז של מועדי השטיפות לצורך תיעוד ובקרה.

מומלץ שאגף איכות הסביבה יערוך רישום מסודר בנושא שטיפות כלי האצירה על ידי הקבלן, לצורך תיעוד ומעקב אחר יישום תנאי ההסכם.

מומלץ כי הרישום האמור ינוהל בקובץ שיכלול את הפרטים הבאים:

- רשימה מפורטת של כלי האצירה שנמצאים ברשות המועצה.
- התאריך בו אמורים להישטף בהתאם לתדירות שנקבעה בהסכם.
- קבלת דיווחים מהקבלן על ביצוע בפועל של השטיפות.
- מועד ביצוע בדיקת ניקיון מדגמית על ידי אגף איכות הסביבה.

16. נמצא כי במהלך השנים 2017 - 2018 פונו מהמועצה לאתר חירייה כ - 320 טון של גזם על ידי קבלנים אחרים, ולא על ידי הקבלן שזכה במכרז. לביקורת הוסבר כי הצורך בהזמנת קבלנים נוספים נבע מכך שהקבלן לעיתים התקשה לספק משאיות נוספות לטובת פינוי מוגבר של גזם, בין היתר מכיוון שהועברה לו התראה קצרה מידי על ידי המועצה. הביקורת העירה כי הזמנת קבלנים נוספים לצורך פינוי דחוף של גזם בהתראה קצרה עלולה לגרום לעיכובים, וגם לייקר את עלויות העבודה מעבר לתמחור שנקבע עם הקבלן שזכה במכרז.

מומלץ שאגף איכות הסביבה יתכנן מראש את הפינוי המוגבר של הגזם בתקופות בהן צפוי עומס, ויקפיד להזמין מבעוד מועד מהקבלן משאיות נוספות הנדרשות לביצוע העבודה.

17. נמצא כי 5 משאיות מנוף שהפעיל הקבלן לצורך פינוי גזם ומיכלים טמוני קרקע, לא נכללו ברשימת הרכבים בנספח לרישיון מוביל שהוגש על ידו. כתוצאה מכך, נמנע מהמועצה לוודא שהרכבים האמורים עומדים בדרישות ובתנאי הסף שנקבעו בהסכם.

הביקורת המליצה להקפיד על קבלת רשימת רכבים מלאה ומעודכנת, כמפורט בסעיף 5 לעיל.

18. נמצא, כי ההסכם עם הקבלן אינו כולל דרישה באשר לכושר ההרמה של משאית המנוף.

מומלץ לקבוע בהסכם עם הקבלן את כושר ההרמה הנדרש של משאיות המנוף.

19. נמצאו 2 מקרים בהם משאיות מנוף של הקבלן נשאו לעיתים משקל גבוה מהמשקל המורשה עפ"י רישיון הרכב.

הביקורת המליצה לחייב את הקבלן להימנע מהעמסת משקל יתר, כמפורט בסעיף 6 לעיל.

20. במשרדי אגף איכות הסביבה לא נמצאו חלק מרישיונות הרכב של משאיות המנוף שבהם השתמש הקבלן. בנוסף, נמצאו רישיונות רכב שאינם בתוקף למעלה משנה וחצי.

הביקורת המליצה להקפיד על קבלת רישיונות רכב בתוקף מהקבלן, כמפורט בסעיף 7 לעיל.

21. עפ"י ההסכם עם הקבלן, משמרת עבודה של משאית מנוף אמורה לכלול 8 שעות עבודה נטו, והרכבים אמורים להתייצב לעבודה בשעה 06:00 בבוקר. נמצא כי במהלך השנים 2017 - 2018 היו מקרים רבים בהם משאיות מנוף של הקבלן סיימו את עבודתן לפני השעה 14:00. בחלק מהמקרים, נרשמה כניסה אחרונה של משאית מנוף לאתר חירייה כבר בשעות הבוקר, לאחר עבודה של מספר שעות ביישוב.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת על שעות פעילות משאיות המנוף במשך יום העבודה, באמצעות בדיקות השוואה מול דוחות אתר חירייה, ושימוש תכופ בנתוני מערכת איתוראן.

מומלץ לבחון אפשרות לקזז מחשבונות הקבלן את העלות של שעות העבודה החסרות.

מומלץ לבחון פעם נוספת את שיטת החיוב עבור פינוי הגזם, ובכלל זה את מספר המשאיות הנדרשות לצורך ביצוע הפינוי בכל יום עבודה.

22. נמצא, כי הסעיף בהסכם ההתקשרות המפרט את ההפרות השונות לעניין התחייבויות הקבלן, אינו קובע קנס עבור יום עבודה חלקי שמבוצע על ידי משאיות הקבלן.

מומלץ לקבוע בהסכם עם הקבלן את גובה הקנס בגין ביצוע יום עבודה חלקי.

23. נמצא כי על אף הדרישה בהסכם לביצוע 3 סבבי פינוי גזם בממוצע ביום עבודה, המועצה דורשת מהקבלן לבצע בכל יום 2 סבבים בלבד. לביקורת הוסבר, כי הדבר נובע משינוי במיקום של אתר פינוי הפסולת, שבעבר היה קרוב יותר לתחום המועצה ואיפשר לבצע 3 סבבים ביום.

מומלץ לבחון פעם נוספת גם את מספר הסבבים הנדרש ביום לפינוי גזם ואת יכולת העמידה של הקבלן בדרישות המועצה, ובמידת הצורך לעדכן את ההסכם.

24. נמצא כי המועצה אינה משתמשת בחיישנים לצורך מעקב אחר מילוי מיכלים טמוני קרקע והצורך בריקונם. מדובר בחיישן המוצב בראש המיכל המעביר נתונים למערכת ייעודית ומתריע כאשר האשפה הגיעה לגובה מסוים במיכל. הצבת חיישנים הינה שיטת עבודה רווחת המסייעת לייעל את העבודה ולבצע פינויים בהתאם לנדרש, תוך הימנעות מפינויים שלא לצורך.

מומלץ לשקול הצבת חיישנים במיכלי האשפה הטמונים, שישדרו נתונים למערכת ייעודית באגף איכות הסביבה, במטרה לייעל את העבודה ולהקטין את התשלומים לקבלן.

25. נמצא כי למועצה יש 3 הרשאות לתפעול מערכת אתר חירייה הכוללות מתן אפשרות כניסה לרכבי הקבלן, שניתנו למזכירת האגף לאיכות הסביבה, סגן הגזבר, והרשאה כללית לרשות.

מומלץ להגדיר הרשאה לביצוע פעולות במערכת אתר חירייה, רק לעובדי אגף איכות הסביבה שתפקידם לתפעל את מערך התברואה, ולהגדיר הרשאת צפייה בלבד לגורמי הבקרה.

26. במערכת איתוראן נמצאו רק 3 משאיות על שם הקבלן הפועלות בתחום המועצה, הכוללות משאית דחס אחת לפינוי אשפה ו- 2 משאיות מנוף, למרות שהקבלן הפעיל משאיות נוספות. כתוצאה מכך שבמועצה לא היו נתונים לגבי מערכת איתוראן שהותקנה בחלק מהרכבים שהפעיל הקבלן, לא היה ניתן לבצע בקרה מלאה ומקיפה על אופן ביצוע העבודה. עוד נמצא, כי למרות שבהסכם נקבע שהקנס בגין אי העברת בסיס הנתונים של מערכת איתור הרכבים למועצה הינו 5,000 ₪ בגין כל הפרה ואי העברת מידע, המועצה לא הטילה קנסות על הקבלן.

מומלץ לדרוש מהקבלן להוסיף למערכת איתוראן את כל המשאיות המופעלות על ידו ביישוב, על מנת לאפשר מעקב ובקרה אחר אופן ביצוע העבודה, ולוודא שהמשאיות נשארות בתחומי המועצה במסגרת ימי עבודה מלאים.

מומלץ לשקול הטלת קנסות על הקבלן במקרים של הפעלת רכבים שאינם מופיעים במערכת איתוראן, כנדרש עפ"י ההסכם.

27. בדיקה של שעות הכניסה לאתר חירייה של רכבי הקבלן המשויכים למועצה העלתה, כי במספר מקרים עבודת הקבלן בוצעה בשעות הערב והלילה, בהן רכוז הפיקוח או הפקח העירוני לא נכחו בעבודה.

מומלץ להנחות את הקבלן לבצע את העבודה רק בשעות שבהן עובדי הפיקוח נוכחים בעבודה, על מנת שיוכלו לערוך מעקב ובקרה כנדרש.

28. בדיקת נתוני הכניסות לאתר חירייה של רכבי הקבלן המשויכים למועצה העלתה, כי במספר מקרים העבודה בוצעה בשעות אסורות על פי חוק הרעש. פעילות הקבלן בשעות האמורות, שמעצם טיבה מעוררת רעש גדול, עלולה לגרום לפגיעה באיכות החיים של תושבי המועצה.

מומלץ לאכוף על הקבלן את הוראות חוק הרעש, ולאסור על פעילותו באזורי מגורים ביישוב לפני השעה 06:00 בבוקר ולאחר 22:00 בלילה.

29. עפ"י ההסכם, ההתחשבות עם הקבלן צריכה להיעשות על פי כמות כלי האצירה שפוננו בפועל, כאשר נקבע מחיר שונה עבור פינוי של כל אחד מסוגי כלי האצירה. נמצא כי הקבלן העביר למועצה מידי חודש חשבונית המפרטת את אותן כמויות של כלי אצירה שפוננו מכל סוג, שהתבססו על נספח פירוט השירותים שצורף להסכם. הנספח האמור מפרט כמויות חודשיות קבועות, ואינו לוקח בחשבון את השינויים החלים במספר ימי העבודה בכל חודש, הנובעים ממספר הימים בחודש, וממספר ימי שבת וחג שהיו במהלך החודש. לפיכך החיוב החודשי לא שיקף את הכמויות המדויקות של הפינויים שבוצעו בפועל, בהתאם למספר ימי העבודה.

לביקורת הוסבר כי קיים קושי לבדוק את כמות הפינויים המדויקת המבוצעת על ידי משאיות הדחס בכל חודש, בגלל השוני בתדירות הפינויים בין סוגי כלי האצירה. עוד הוסבר, כי לצורך התחשיב נלקחו בחשבון 26 ימי עבודה בכל חודש, ואין תועלת בביצוע בדיקות מורכבות של כמות פינויים מדויקת שבוצעה עפ"י מספר ימי העבודה. בנוסף, בתקופות החגים בהן הקבלן נדרש לבצע עבודה מוגברת, נערך חישוב מדויק של כמות הפינויים שבוצעה בפועל בהתאם למספר ימי העבודה, וזאת לצורך אישור תוספת החיוב בחשבוניות שמגיש הקבלן.

מומלץ להתאים את אופן ההתחשבות בפועל עם הקבלן לתנאי ההסכם.

במידה והחיוב החודשי אמור להתבצע לפי מספר כלי אצירה שפוננו בפועל, יש לקבל חשבונית המפרטת את כמויות כלי האצירה שפוננו בהתאם למספר ימי העבודה שהיו באותו חודש.

במידה והחיוב החודשי אמור להתבצע לפי כמויות כלי האצירה ומספר קבוע של ימי עבודה בחודש, יש להגדיר זאת בהסכם ולקבוע את אופן התשלום עבור פינוי מוגבר בתקופות החגים.

30. בהסכם עם הקבלן נקבע כי עליו להמציא למועצה מידי חודש דוח על ביצוע התחייבויותיו, באמצעות מסמך המצורף כנספח ג' לחוזה המכרז. הדוח האמור כולל 3 עמודים בהם נדרש הקבלן לרשום פרטים מדויקים על אופן ביצוע העבודה. נמצא, כי הקבלן לא העביר למועצה דיווח חודשי באמצעות המסמך האמור, אלא חשבונית שבה צוינה כמות כלי האצירה מכל סוג, ללא פירוט המיכלים שפוננו, מספר סבבי הפינוי של המשאיות ומספרי הרישוי של כלי הרכב.

מומלץ להקפיד על קבלת דיווחים חודשיים מהקבלן על גבי נספח ג' בחוזה, כפי הנדרש.

31. הביקורת השוותה את כמות הפינויים של מיכלי אשפה טמוני קרקע שבגינם חויבה המועצה, לכמות הפינויים המבוססת על ימי הפינוי עפ"י דוחות השקילה של אתר חירייה. הבדיקה העלתה, כי ישנם חודשים בהם לכאורה בוצע חיוב בעבור יותר פינויים מאלו שבוצעו בפועל עפ"י דוחות אתר חירייה, כמפורט בסעיף 14.2 בדוח.

מומלץ לבצע בדיקות חודשיות אל מול דוחות השקילה של חירייה, לפני אישור חשבונית הקבלן, על מנת לוודא כי מספר הפינויים שבגינם התקבל החיוב, תואם את כמות הפינויים שבוצעה בפועל.

מומלץ כי בהתאם לבדיקה זו, ייבחן הצורך בקיזוז חיובים עודפים מהתשלום לקבלן.

32. בהסכם ההתקשרות נקבע שהקבלן ינהל יומן עבודה, בו יצוינו המכולות שפזרו בכל יום עבודה, שם הנהג והעובדים שהועסקו באותו יום. במועד הביקורת, לא נמצאו במשרדי המועצה העתקים מיומני עבודה שאמור לנהל הקבלן, האמורים לפרט את הנתונים האמורים.

מומלץ לדרוש מהקבלן לנהל יומני עבודה בהתאם לתנאי ההסכם, ולצרף העתקים מהם לחשבוניות המועברות למועצה.

33. מאחר ובמשאית המפנה מיכלים טמוני קרקע לא הותקנה מערכת איתוראן, כפי שצוין לעיל, המועצה לא יכלה לוודא שבכל יום עבודה הנהג אכן עבר בכל הכתובות בהן מוצבים המיכלים.

מומלץ שהתקנת מערכת איתוראן ברכבי הקבלן, תכלול גם את משאיות המנוף המשמשות לפינוי מיכלים טמוני קרקע, על מנת לאפשר בקרה ולוודא שהחיוב החודשי בגין הפינוי תואם לכתובות המיכלים שנכללו במסלול הנהג, בכל אחד מימי העבודה.

34. הביקורת השוותה את כמות ימי הפינוי של משאית מנוף הגזם שבגינם חויבה המועצה, לכמות ימי הפינוי עפ"י דוחות השקילה של אתר חירייה. הבדיקה העלתה כי ב-3 חודשים לכאורה בוצע חיוב בעבור יותר ימים מימי העבודה שבוצעו בפועל עפ"י דוחות אתר חירייה, כמפורט בסעיף 14.3 בדוח.

מומלץ שהבקרה על חשבוניות הקבלן תכלול גם בדיקות מול דוחות השקילה של אתר חירייה, על מנת לוודא כי מספר הימים שבגינם התקבל החיוב תואם את ימי העבודה שבוצעו בפועל. מומלץ כי בהתאם לבדיקה זו, ייבחן הצורך לבצע קיזוזים מהתשלומים החודשיים לקבלן, בגין חיוב עודף של ימי עבודת משאית מנוף הגזם.

35. נמצא כי המועצה התקשרה בהסכם עם אתר חירייה בשנת 2005, בו נקבע כי ההתקשרות תהיה בתוקף כל עוד לא הודיע מי מהצדדים אחרת. עוד נקבע בהסכם, כי התשלום לאתר חירייה יהיה לפי טון, מחיר טון גזם זהה למחיר טון אשפה, ועבור כל טון תשלם המועצה 105 ₪. בבדיקת חשבוניות אתר חירייה לתקופה ינואר - אוקטובר 2018 נמצא, כי החיוב בוצע לפי מחיר של 289 ₪ לטון, אשר אינו מעוגן בהסכם. במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לגבי אופן עדכון המחיר המשולם כיום לאתר, או נספח להסכם הכולל את עדכון המחיר.

מומלץ לעגן את ההתקשרות עם אתר חירייה בהסכם מעודכן, שיגדיר את תנאי ההתקשרות בין הצדדים.

3. נתונים כספיים

להלן סעיפי ההוצאות בנושא שנכללו בתקציבי המועצה לשנים 2017 - 2018 :

מס' סעיף תקציבי	תיאור סעיף	מהות	תקציב 2017 באלפי ₪	ביצוע 2017 באלפי ₪	תקציב 2018 באלפי ₪
1712300750	עבודות קבלניות איסוף אשפה	תשלום לקבלן עבור פינוי אשפה, גזם, ופחים מוטמנים	2,793	2,558	2,857
1712300751	עבודות קבלניות הטמנה	תשלום לאתר ההטמנה עבור הטמנה	2,643	2,565	2,822

במועד הביקורת, עלות פינוי הפסולת והגזם במועצה התבססה על אופן החישוב הבא :

סוג הפינוי	אופן התחשבות
עגלות אשפה	לפי מספר פינויים
גזם	לפי מספר ימי פינוי
טמוני קרקע	לפי מספר פינויים
השלכת פסולת בחירייה	לפי טון

4. כוח אדם

להלן עובדי אגף איכות הסביבה שטיפלו בנושא פינוי אשפה וגזם במועד הביקורת :



- רכז פיקוח עירוני – במסגרת תפקידו אחראי על ביצוע פיקוח וביקורות על עבודות קבלנים, כולל סיורי שטח וטיפול בתלונות תושבים.
- פקח עירוני – במסגרת תפקידו מבצע בקרה ואכיפה של חוקי העזר העירוניים, ומטלות נוספות המוטלות על ידי הממונה הישיר.
- מזכירת אגף איכות הסביבה – אחראית בין היתר על מתן אישורי כניסה ממוכנים לרכבי הקבלן באתר חירייה.

הבקרה על חשבוניות הקבלן בוצעה במועד הביקורת באמצעות העובדים הבאים:

- רכזת מנהלות ורפרנטית האגף בתחום הנהלת חשבונות
 - בודקת את התאמת מחירי החיוב בחשבוניות למחירים במסמך פירוט השירותים המצורף כנספח לחוזה, המפרט את המחיר עבור כל אחד מסוגי השירותים שמעניק הקבלן למועצה.
 - בודקת את התאמת הכמויות עפ"י החיוב בחשבוניות, לכמויות בפועל עפ"י קובץ שהתקבל מחירייה המפרט את הכניסות של רכבי הקבלן לחירייה.
- מנהל אגף איכות הסביבה – הגורם האחראי על אישור התשלומים לקבלן וטיפול בתלונות על השירות. מאשר כל חשבונית לאחר בדיקתה של רכזת המנהלות.
- סגן גזבר המועצה – מבצע בדיקה נוספת של מחירי החיוב בחשבוניות, בטרם מתן אישור להנהלת החשבונות לבצע תשלום לקבלן.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הגדרת תפקידה של רכזת המנהלות היא "מנהלת רכש וחוזים" הכפופה ישירות למנהל האגף, והיא אמורה לקבל מרכז התברואה דוח ביצוע המשקף את עבודת הקבלן בהתאם לדרישת העבודה.

עוד ציין מנהל האגף, כי רכז הפיקוח העירוני נדרש במסגרת תפקידו ליישם את ההסכם עם הקבלן ככתובו וללא פרשנות, ולפקח על עבודת הקבלן, וזאת בין אם בבדיקות פיזיות של המשאיות ואם על ידי אמצעים טכנולוגיים כמו איתורן ודוחות ממוחשבים.

5. התקשרות עם הקבלן

בחודש נובמבר 2016 נערך על ידי המועצה מכרז פומבי מס' 59/16 בנושא איסוף ופינוי אשפה. עפ"י מסמכי המכרז, המועצה ביקשה לקבל הצעות לאספקת שירותים בתחומים הבאים:

- איסוף ופינוי פסולת ע"י רכבי דחס;
- איסוף ופינוי פסולת גושית (גזם וגרוטאות);
- איסוף ופינוי פסולת ממכולות שקועי קרקע.

לצורך המכרז נערך אומדן על ידי יועץ חיצוני. סכום האומדן, בסך 199,267 ₪ לחודש, היה דומה למחיר ששילמה המועצה לקבלן שהועסק על ידה באותו מועד. האומדן האמור היה גלוי, וכל מציע נדרש לציין את אחוז ההנחה שהוא יעניק למועצה במידה והצעתו תיבחר.

על מנת להימנע מקבלת הצעות נמוכות מידי שעלולות לסבך את הקבלן או לגרום לכך שיספק למועצה שירות גרוע, סכום ההנחה המירבי הוגבל במכרז לשיעור 15%.

עפ"י פרוטוקול פתיחת מעטפות מיום 17.11.16 למכרז הוגשו 4 הצעות, כמפורט להלן:

4	3	2	1	
✓	✓	✓	✓	אישור ניהול חשבונות
✓	✓	✓	✓	תעודת עוסק מורשה
✓	✓	✓	✓	מסמך הבהרות
70,000 ₪	70,000 ₪	70,000 ₪	70,000 ₪	ערבות בנקאית בסך
28.2.17	28.2.17	28.2.17	28.2.17	תוקף ערבות
-15%	-15%	-15%	-15%	אחוז הנחה/תוספת

לצורך בחירת ההצעה הטובה ביותר נשקלו גם פרמטרים איכותיים שנקבעו בתנאי המכרז בסיוע יועץ חיצוני, כמפורט להלן:

- **70%** - העלות המוצעת לכלל השירותים הנדרשים במכרז.
- **20%** - שביעות רצון מהשירות שניתן על ידי המציע לרשויות אחרות. לצורך כך נקבעה ועדה מקצועית שערכה סקר טלפוני אקראי מול בעלי תפקידים ברשויות מקומיות, שצינו על ידי כל אחד מהמשתתפים במכרז. כל בעל תפקיד נדרש לדרג את רמת שביעות הרצון מהשירות שניתן לו על ידי המציע, עפ"י פרמטרים שהוגדרו מראש.
- **10%** - יכולת ביצוע של המציע הנגזרת ממספר הרכבים שבבעלותו והתחייבותו לספק כלי רכב חדשים לביצוע העבודה, והמצאת אסמכתא לכך שהמציע לא הפסיק התקשרות במהלך השנים 2010 - 2015.

שקלול הציונים שקיבלה כל הצעה בהתאם למשקלות שנקבעו לכל פרמטר, סוכמו בטבלה מרכזת שהוצגה בפני ועדת מכרזים, כלהלן:

להלן השקלול הסופי של ההצעות:

מס"ד	אמת המידה	משקל %	הצעה מס' 1	הצעה מס' 2	הצעה מס' 3	הצעה מס' 4
1	העלות המוצעת לחודש לכלל השירותים הנדרשים	70	70.00	70.00	70.00	70.00
2	שביעות רצון מהשירות של המציע	20	17.96	17.68	18.52	17.83
3	יכולת ביצוע של המציע	10	10.00	10.00	10.00	10.00
סה"כ		100	97.96	97.68	98.52	97.83

עפ"י פרוטוקול ועדת מכרזים מיום 6.12.16, נבחרה ההצעה הטובה ביותר שהוגשה ע"י החברה שצוינה כמס' 3 בטבלה. הצעת החברה שצוינה כמס' 1 בטבלה, נבחרה כהצעה הזוכה מס' 2.

בתאריך 27.12.16 נחתם הסכם התקשרות עם הזכיין לתקופה של שנה, החל מיום 1.2.17 ועד 31.1.18. בהסכם נקבע, כי למועצה שמורה הזכות להאריך את תקופת החוזה בשתי תקופות אופציה נוספות של 24 חודשים כל אחת, בכפוף לשיקול דעתה הבלעדי.

נמצא, כי למרות שתוקף ההסכם פג בסוף ינואר 2018, לא הוארכה תקופת החוזה עם הקבלן באמצעות חתימה על נספח להסכם, עד תחילת 2019. כתוצאה מכך, הקבלן המשיך לבצע את עבודת פינוי האשפה והגזם ברחבי המועצה במשך כשנה נוספת, מבלי שהיה עימו חוזה בתוקף.

הביקורת ביקשה לבדוק את הבקורות הקיימות בגזברות על סיום תוקף הסכמי ההתקשרות. סגן הגזבר הסביר למבקר, כי מערכת הרכש וההזמנות הממוחשבת (EPR) אמורה להתריע מבעוד מועד על סיום תוקף ההסכם, באמצעות שליחה אוטומטית של הודעת מייל לאחראים על הנושא בגזברות, ובנוסף לכך המערכת אינה מאפשרת לבצע תשלום של חשבוניות במקרים בהם ההסכם אינו בתוקף. עוד ציין סגן הגזבר, כי בקרה נוספת בנושא נערכת באמצעות רישום בטבלת Excel שנועדה לניהול מעקב אחר תוקף ההסכמים על ידי רכזות מכרזים והתקשרויות בגזברות.

נמצא, כי מערכת הרכש וההזמנות לא התריעה מבעוד מועד על סיום תוקף ההסכם עם הקבלן, ואפשרה לבצע תשלומים לקבלן במשך יותר משנה לאחר שפג תוקפו, מאחר וההסכם לא הוזן למערכת בסמוך לתחילת מועד ההתקשרות. לביקורת נמסר שהדבר נבע מטעות, שכל הנראה נבעה מתחלופת עובדים שטיפלו בזמנו בנושא הרכש. עוד נמצא, כי ההסכם עם הקבלן לא נכלל בטבלת ה-Excel שבאמצעותה נערך בגזברות המעקב השוטף אחר תוקף הסכמים עם קבלנים.

מומלץ להאריך לאלתר את תוקף ההתקשרות עם הקבלן, באמצעות חתימה על נספח להסכם. מומלץ לבצע בדיקה מקיפה בגזברות על מנת לוודא שכל ההסכמים אכן הוזנו למערכת EPR, ונכללים בטבלת ה- Excel שבאמצעותה מנוהל מעקב שוטף בנושא. מומלץ שגזבר המועצה וסגנו יקבלו דוח רבעוני המפרט את ההתקשרויות שפג תוקפן במהלך הרבעון והטיפול שנעשה ע"י עובדי הגזברות בנוגע להתקשרות, לצורך שיפור הבקרה בנושא.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את המלצות הביקורת. הנ"ל גם ציין כי הנספח להארכת תוקף ההסכם נחתם, והותקנה במערכת הרכש התראה לצורך שיפור הבקרה כפי הנדרש.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי אי תיקוף ההסכם בתחילת 2018 היווה פלטפורמה לחילוקי דעות ואי הסכמות בין הקבלן המבצע לרשות במהלך שנת העבודה 2018, ולדעתו יש לבצע אימות או תאום בשלב הארכת ההסכם, בו יבוצע עדכון בכמות כלי האצירה, ימי הגזם וימי הפינוי במידת הצורך. הנ"ל גם ציין כי יש לוודא שמנהל האגף מקבל דוח רבעוני מהגזברות, המפרט את ההתקשרויות שתוקפן עומד להסתיים.

יצוין, כי לפני חתימת גזבר המועצה על הסכמי התקשרות, הוא מקבל לידיו טופס חתום על ידי מנהל האגף הרלוונטי, היועץ המשפטי, ומספר עובדי הגזברות האחראים על הנושאים הבאים:

- אישור קיום ערבות ביצוע - המתקבל בחתימת מזכירת רכש
- אישור קיום ביטוחים - בחתימת רכזת מכרזים והתקשרויות
- אישור שריון תקציבי במערכת - בחתימת מזכירת רכש

בעקבות הערת המבקר על העדר הסכם בתוקף עם הקבלן, הוחלט במהלך עריכת הביקורת להוסיף לטופס האמור אישור בנושא "עדכון הסכם במערכת הממוחשבת" המתקבל בחתימת רכזת מכרזים והתקשרויות. לביקורת הוסבר כי הדבר נועד לחזק את הבקרה ולמנוע הישנות מקרים של העדר הזנת הסכמי התקשרות למערכת הרכש וההזמנות. סגן הגזבר מסר לביקורת כי בכוונתו לפנות לחברת EPR כדי לבחון אפשרות להטמעת בקרה נוספת במערכת בעניין זה.

בהסכם נקבע, כי התמורה עבור ביצוע העבודה תהיה בסך 169,376 ₪ לחודש בתוספת מע"מ, וזאת בהתאם להנחה בשיעור 15% מסכום האומדן, כפי שנכללה בהצעה שהגיש הקבלן למכרז.

נמצא כי לפני פרסום המכרז ע"י המועצה, התקבל מהחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (משכ"ל) תחשיב עלויות פיננסי אשפה וגזם ביישוב, שהוכן עפ"י כתב כמויות שהעבירה המועצה ועפ"י תעריפי המכרז שערכה משכ"ל. התחשיב האמור כלל שתי חלופות, כלהלן:

1. יציאה לנוהל נפרד לפינוי מיכלים ברכבי דחס, ונוהל נפרד לפינוי מיכלים טמוני קרקע + גזם
2. יציאה לנוהל התקשרות משותף, לביצוע כל סוגי הפינויים האמורים על ידי אותו קבלן.

לביקורת הוסבר כי המועצה העדיפה לבצע התקשרות עם קבלן אחד לביצוע כל סוגי הפינויים, בעיקר משיקולים תפעוליים. העלות החודשית של חלופה זו עפ"י התחשיב שהועבר למועצה ע"י משכ"ל, הסתכמה בכ - 265,000 ₪ לפני מע"מ.

בתחשיב צוין, כי קיימים רק 3 זכיינים של משכ"ל לביצוע כל סוגי הפינויים בנוהל משותף, ועלות השירות חושבה עפ"י הצעת המחיר הנמוכה ביותר שהתקבלה במכרז משכ"ל. עוד צוין, כי מחיר זה מהווה מחיר מירבי להצעות שיינתנו במסגרת נוהל הצעות מחיר, אך יש לקחת בחשבון כי לזכיינים יש זכות שלא להגיש הצעות בנוהל, 3 פעמים במהלך תקופת המכרז. בתחשיב גם צוין, כי במסגרת נוהל הצעות מחיר עשויות להינתן הנחות על המחיר הנ"ל.

נמצא כי לאחר קבלת התחשיב האמור ממשכ"ל, הוחלט שהמועצה תערוך מכרז באופן עצמאי, כפי שנעשה בהתקשרות הקודמת באותו נושא. סגן הגזבר הסביר לביקורת, כי מעבר לשיקול של חיסכון בעלויות הניהול למשכ"ל, ההחלטה לצאת למכרז עצמאי נבעה מכך שהיו רק 3 זכייני משכ"ל לביצוע כל סוגי הפינויים בנוהל משותף, והמועצה רצתה לפתוח את המכרז למספר רב ככל הניתן של קבלנים פוטנציאליים, על מנת לקבל את ההצעה הטובה ביותר הן ברמה הכספית והן ברמה האיכותית.

בבדיקת השוואה בין המחיר המירבי שצוין בתחשיב משכ"ל, לבין המחיר שהושג במכרז העצמאי שערכה המועצה, נמצא פער משמעותי המוצג להלן:

מחיר מירבי עפ"י תחשיב משכ"ל	המחיר שהושג במכרז המועצה	הפרש בחודש	הפרש בשנה	סה"כ הפרש במשך תקופת ההתקשרות עם הקבלן (5 שנים)
₪ 265,586	₪ 169,376	₪ 96,210	₪ 1,154,520	₪ 5,772,600

* הסכומים לא כוללים מע"מ

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי ההחלטה לערוך מכרז עצמאי הביאה ככל הנראה לחיסכון כספי ניכר למועצה, בהנחה שלא היו מתקבלות מזכייני משכ"ל הנחות משמעותיות מהמחיר שצוין בתחשיב שנשלח למועצה.

הביקורת המליצה להפיק לקחים מתוצאות המכרז האמור, לגבי אופן ביצוע ההתקשרויות בתחומים נוספים.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו, שהדוח משקף כי לא בהכרח התקשרות עם משכ"ל היא הדרך הזולה או הנכונה, ויציאה למכרז עצמאי מאפשרת גמישות וחיסכון תקציבי, ויש לשמור על מודל זה בהתאם לצרכי האגף.

6. נוהלי עבודה

הנוהל נועד לייצור נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות, באמצעות שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ותיאור שגרת העבודה. נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

במועד הביקורת נמצא במועצה נוהל "פינוי אשפה וגזם" שמספרו 5.4.3.04, שהיה מעודכן ליום 6.7.16 (להלן: "נוהל פינוי אשפה וגזם"). הנוהל האמור מסדיר את תדירות פינוי הפסולת, בהתאם לסוג הפסולת ולכלי האצירה.

נמצא, כי הנוהל האמור מסדיר את הנושא באופן חלקי, ואינו מתייחס לתהליכי עבודה שונים הנוגעים לפינוי האשפה והגזם, כגון שטיפת עגלות אשפה, בטיחות, פיקוח ובקרה, ועוד.

מומלץ לעדכן את הנוהל האמור ולכלול בו התייחסות גם לנושאים נוספים, ובכלל זה:

1. **פינוי גזם – סדרי איסוף הגזם מנקודות האיסוף שנקבעו בתחומי המועצה.**
2. **שטיפת מיכלי אשפה – קביעת לוחות זמנים לשטיפת מיכלי אשפה מסוגים שונים, אופן ביצוע השטיפות, ודרכי המעקב והפיקוח בנושא.**
3. **בטיחות בעבודות פינוי אשפה וגזם – כללי הבטיחות הנדרשים בעת איסוף אשפה וגזם, ובעת נהיגה במשאיות דחס ומשאיות מנוף.**
4. **פיקוח ובקרה - תהליכי פיקוח ובקרה על קבלני פינוי אשפה, כולל אופן פיקוח יומיומי על עמידה בתוכניות עבודה, חתימה על דיווחים שבועיים וחודשיים, אישורי תשלומים, ואופן הטלת קנסות על הקבלן.**

יצוין כי תאריך העדכון האחרון המופיע בנוהל הינו 6.7.16, אולם בנוסף צוין כי תאריך ההוראה הקודם הינו 1.11.16. מכאן, שאחד מהתאריכים אינו מעודכן.

מומלץ להקפיד על ציון תאריך העדכון האחרון שבוצע בפועל.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי אי המצאות נוהל עבודה מעודכן אינו תקין ומחייב טיפול מיידי - באחריות מנהל האגף ומנהל רכש וחוזים, וכי הוא מקבל את המלצות המבקר בסעיף זה במלואן.

7. שקילת אפס

שקילת אפס היא שיטה מקובלת בקרב רשויות מקומיות, כגון הרצליה, נתניה, פ"ת, ראשל"צ, ועוד, לפיה המשאית נשקלת בתחילת יום העבודה בעת הגעתה לשטח העיר, על מנת לוודא שהיא אכן ריקה. מאחר וההתחשבות עם תחנת המעבר נעשית לפי משקל, השקילה נועדה למנוע אפשרות של כניסת אשפה שמקורה מחוץ לשטח המועצה אל תחנת המעבר, על חשבון המועצה.

לביקורת נמסר על ידי רכז הפיקוח העירוני בפגישה מיום 26.12.18, כי הפקח העירוני והוא מבצעים מדי בוקר בדיקה של רכבי הקבלן בעת הגעתם לשטח המועצה, על מנת לוודא כי הם ריקים בתחילת יום העבודה.

נמצא כי המועצה אינה מבצעת שקילת אפס לרכבי הקבלן עם הגעתם לתחומי המועצה בתחילת יום העבודה, על מנת לוודא כי הגיעו ריקים, אלא מסתמכת רק על הבדיקה הוויזואלית, אותה יש לבצע מדי יום. יצוין כי בדיקה ויזואלית בלבד לא תמיד מאפשרת לעובדי האגף להבחין בפסולת דחוסה, וכן בפסולת הנמצאת בתוך מיכל אחורי מוגבה של משאית מנוף שלא ניתן להסתכל לתוכו ללא עזרים.

מומלץ לבצע שקילת אפס לרכבי הקבלן בתחילת כל יום עבודה, באמצעות משקל ייעודי שיוצב בשטח המועצה, על מנת לוודא שהמשאית הגיעה ריקה, ולסייע בבקרה על הגעתה לתחומי המועצה בתחילת יום העבודה.

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי שקילת אפס, כי מומלץ לרכוש מתקן שקילה לרכבי הקבלן.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי שקילת אפס הינה צורך מיידי ויש לרכוש משקל ולהציבו במקום מוסדר, ושקילת הבוקר תאפשר לרשות ביצוע מעקב ומניעת "העמסות" כפי שקרה בשנים קודמות.

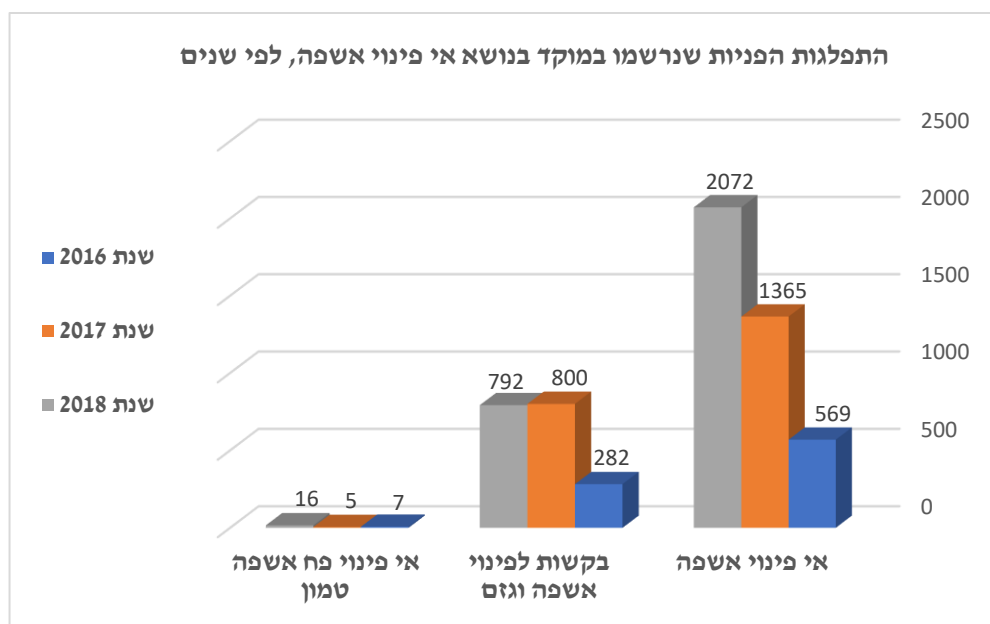
8. פינוי אשפה באמצעות משאיות דחס

עפ"י ההסכם, הקבלן אחראי על פינוי עגלות אשפה ביישוב במועדים שנקבעו על ידי המועצה, ועל הובלת האשפה לתחנת המעבר. עוד נקבע, כי למועצה מספר סוגים של כלי אצירה מבחינת נפח ותכולה, כאשר כלי אצירה המכילים סוגים שונים של אשפה יפנו בנפרד מאחרים.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי במסגרת בדיקה נמצאה חריגה בכמות הפעמים בה הופעל הקבלן לפינוי כלי האצירה במהלך 2017-2018, כאשר עפ"י החוזה הקבלן נדרש לפנות פחים ירוקים פעם בשבוע, ובפועל הוא פינה שלוש פעמים בשבוע.

בהסכם ההתקשרות יש להגדיר מהו הציווד הנדרש לביצוע העבודה. כמו כן, הרכבים והציווד שבהם משתמש הקבלן אמורים לעמוד בתקנים ובדרישות החוק, ולהיות תואמים לצרכי העבודה על מנת שתתבצע בצורה היעילה ביותר.

יצוין, כי במהלך השנים 2016 - 2018 נרשמו במוקד העירוני פניות רבות בנושא אי פינוי אשפה ובקשות לפינוי אשפה וגזם, כמפורט להלן:



מנתוני התרשים עולה, כי בכל אחת מהשנים שנבדקו חל גידול משמעותי בהיקף הפניות שנרשמו במוקד העירוני בנושא אי פינוי אשפה, לעומת השנה הקודמת. עוד עולה, כי בשנים 2016 - 2018 חל גידול משמעותי בהיקף הפניות בנושא בקשות לפינוי אשפה וגזם, לעומת שנת 2016. כמו כן, בשנת 2018 חל גידול במספר הפניות בנושא אי פינוי פח אשפה טמון, לעומת השנים הקודמות.

מומלץ לבחון את הסיבות לגידול בהיקף הפניות האמורות באמצעות עריכת בירורים מול הגורמים המקצועיים והקבלן, והפקת דוחות ניהוליים באמצעות מערכת המוקד העירוני בהם יתבצע פילוח של הפניות לפי תתי נושאים, תאריכים, רחובות, וכד'.

רישיון מוביל

8.1

לפי חוק שירותי הובלה, תשנ"ז - 1977, כל מי שנותן שירות הובלה בשכר, חייב ברישיון מוביל מטעם משרד התחבורה.

בכדי לקבל רישיון מוביל להובלת מטען, חייבים להתקיים התנאים הבאים:

1. מבקש הרישיון הוא תושב ישראל, ואם הוא תאגיד - הוא רשום בישראל
2. לרשותו מקום מתאים למתן שירות ההובלה לרבות מקום חניה לרכב המסחרי
3. מבקש הרישיון מעסיק אחראי על הניהול:
 - מוביל המפעיל עד 5 כלי רכב ממונעים - עבר קורס הכשרת מוביל
 - מוביל המפעיל 6 כלי רכב ממונעים ומעלה - מעסיק אחראי על הניהול המקצועי בהובלה מוסמך
4. פיקוח ע"י קצין בטיחות בתעבורה
 - מוביל המפעיל עד 5 כלי רכב ממונעים - נמצא תחת פיקוח של קצין בטיחות בתעבורה מוסמך, או של משרד בטיחות שקיבל אישור למתן שירות זה על ידי משרד התחבורה
 - מוביל המפעיל 6 כלי רכב ממונעים ומעלה - מעסיק קצין בטיחות בתעבורה מוסמך, באישור גף קציני בטיחות.

הביקורת ביקשה לבדוק אם הקבלן המציא למועצה רישיון מוביל בתוקף, כפי הנדרש.

במועד הבדיקה, הוצג לביקורת רישיון מוביל של הקבלן, הכולל נספח המפרט את כלי הרכב שלו. נמצא כי תוקף רישיון המוביל האמור הסתיים ביום 5.11.17, כך שהחל מיום 6.11.17 ובמשך למעלה משנה, לא היה ברשות המועצה רישיון מוביל בתוקף של הקבלן.

מומלץ לחייב את הקבלן להציג לאלתר רישיון מוביל בתוקף, ולשפר את הבקרה על קיום כל המסמכים הנדרשים במשרדי המועצה.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי יש לחייב את הקבלן בהצגת רישיון מוביל בתוקף, והאחריות נמצאת בגזברות כחלק מחתימה על הסכם ההתקשרות, ובמועד הארכת ההסכם יש לוודא את קיום הרישיון.

8.2 העדר נתונים על רכבי הקבלן

בסעיף 6.14 להסכם נקבע, כי הקבלן יעשה שימוש רק ב"רכבים שאושרו ע"י המועצה. החלפתם, בין אם באופן זמני ובין אם באופן קבוע, תבוצע אך ורק באישור מראש ובכתב של המועצה".

כפי שצוין, במועד הבדיקה הוצג לביקורת רישיון מוביל של הקבלן הכולל נספח המפרט את כלי הרכב שברשותו, שתוקפו פג כבר למעלה משנה. הנספח מונה 18 רכבים, ו-15 רכבים הכוללים משאיות דחס ומשאיות מנוף.

מלבד הנספח האמור, לא נמצא במועצה רישום של פרטי הרכבים שבהם הקבלן עושה שימוש במסגרת עבודתו בתחום היישוב.

הביקורת ערכה השוואה בין רשימת הרכבים המנויים בנספח לרישיון המוביל האמור, לבין הרכבים בהם נעשה שימוש על ידי הקבלן עפ"י דוחות השקילה של חירייה המפרטים את כל הכניסות לאתר לצורך פריקת אשפה, כולל סוג הרכב, משקל נטו, וכד' (להלן: "דוח שקילה" או "קובץ כניסות לחירייה").

מדוחות השקילה עולה, כי בשנים 2017 - 2018 עשה הקבלן שימוש ב-23 רכבים שונים לצורך פינוי עגלות אשפה, שכללו 13 משאיות דחס שלא מופיעות ברשימת המשאיות בנספח לרישיון המוביל שהיה ברשות המועצה, כמפורט להלן:

מס"ד	מספר הרכב	מספר ימי עבודה במהלך השנים 2017 - 2018
1	31-502-58	484
2	43-298-08	13
3	69-691-33	12
4	10-364-39	8
5	238-86-501	5
6	10-265-39	2
7	10-342-39	2
8	11-443-39	1
9	21-483-70	1
10	29-215-76	1
11	56-863-31	1
12	69-786-33	1
13	97-515-86	1
סה"כ		532

מהטבלה עולה, כי במהלך השנים 2018 - 2017 לא היו ברשות המועצה פרטיהם של 13 רכבים לאיסוף אשפה שפעלו ביישוב, מאחר ולא נכללו בנספח רישיון המוביל שהוגש על ידי הקבלן. יצוין כי 4 רכבים מתוך ה-13 הופעלו ביישוב בין 5 ל-13 ימי עבודה, ורכב אחד הופעל 484 ימים.

כתוצאה מכך שהמועצה לא קיבלה את מספרי הרכבים הנ"ל ואת רישיונותיהם מבעוד מועד, נמנע ממנה לוודא כי הם עומדים בכל הדרישות ותנאי הסף שנקבעו בהסכם.

מומלץ להקפיד על קבלת נספח לרישיון המוביל מהקבלן, המפרט את כל הרכבים שברשותו. בנוסף, מומלץ לקבל מהקבלן רשימה מעודכנת של כל הרכבים הפועלים ביישוב, הן קבועים והן זמניים או חלופיים, ולחייבו לעשות שימוש אך ורק ברכבים אלו. מומלץ לקבל את הרשימה האמורה בתחילת כל שנה, ולחייב את הקבלן לדווח על כל שינוי שחל במהלך השנה ברכבים שבהם הוא עושה שימוש. מומלץ לבצע בדיקה תקופתית בקובץ הכניסות לחירייה על מנת לוודא שהקבלן עושה שימוש רק ברכבים שפרטיהם נמסרו למועצה, לאחר שנבדקו ונמצאו עומדים בתנאי ההסכם.

נמצא כי סעיף 14.2 להסכם, המפרט את הקנסות שניתן להטיל על הקבלן בגין הפרות שונות של תנאי ההסכם (להלן: "סעיף הקנסות"), אינו כולל קנס בגין שימוש ברכבים שפרטיהם לא דווחו מראש למועצה.

מומלץ לכלול בהסכם הבא סעיף קנסות לעניין שימוש ברכבים שלא דווחו למועצה.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בעת ההתקשרות יש לדרוש מהקבלן את מספרי הרכבים שיופעלו ביישוב כתנאי לקיום החוזה, ורכבים אלה יוזנו למערכת המחשוב על מנת שלא לאפשר כניסה של רכבים לא מורשים לאתר חירייה וייתכנות להעמסות פסולות על חשבון הרשות. עוד ציין מנהל האגף, כי יש לבצע בתחילת יום העבודה וכחלק מהבדיקה של רכוז התברואה, שהרכב שהתייצב אכן מאושר לעבודה.

עמידה בתנאי המכרז

8.3

רכבים המשמשים לפינוי אשפה נדרשים לעמוד בתנאים מסוימים לצורך ביצוע העבודה. חשוב שהרכבים יהיו בעלי כושר עמידה ובעלי יכולת נשיאה של משקל רב, ושהרכבו של צוות העבודה במשאית יאפשר פינוי יעיל של האשפה.

להלן דוגמא למשאית דחס המיועדת לפינוי עגלות אשפה:



נמצא כי ההסכם עם הקבלן מפרט את הדרישות הבאות באשר לרכבי הדחס:

- רכבי דחס במשקל של 18 טון לפחות (סעיף 2.11);
- הרכבים יהיו משנת ייצור 2014, וגילם במשך תקופת ההתקשרות לא עולה על 5 שנים (סעיף 6.14);
- הרכבים יהיו מצוידים בזרועות הרמה. (סעיף 2.12);
- על כל הרכבים יוצב שלט "בשירות מועצה מקומית שהם" או נוסח אחר שייקבע ע"י המועצה (סעיף 6.23);
- צוות של נהג + 3 פועלים / נהג + 4 פועלים, כמוגדר בטופס הצעת המחיר (סעיף 2.9);

סעיף 14.2.12 להסכם מפרט את הקנס שניתן להטיל על הקבלן בגין אי עמידה של הרכבים בתנאי ההסכם כלהלן: "התייצבות רכב פינוי שלא ע"פ החוזה לעניין שנת הייצור, נפח ארגז, גודל רכב, וכד' - 500 ₪ לכל התייצבות".

8.4 גיל הרכבים

הביקורת בדקה רישיונות של 7 מתוך 23 רכבים שבהם עשה הקבלן שימוש תכוף יותר לצורך פינוי אשפה במהלך השנים 2017 – 2018 (להלן: "בדיקת רישיונות רכבי דחס").

נמצא שהקבלן עשה שימוש ברכבים אשר גילם אינו עומד בתנאי ההסכם, המחייבים שימוש ברכבים משנת ייצור 2014 ואילך שגילם אינו עולה על 5 שנים, כמפורט להלן:

מס' רכב	מועד עליה לכביש	תאריך אחרון שבו נעשה שימוש ברכב עבור המועצה	כמות ימי עבודה במהלך השנים 2017 - 2018
29-359-76	09/2011	28/10/2018	13
77-192-13	08/2012	19/04/2018	26
סה"כ			39

יצוין, כי אחד מתנאי המכרז והשיקולים שהובילו לבחירת הזכיין היה מספר הרכבים שבבעלות המציע והתחייבותו לספק כלי רכב חדשים לביצוע העבודה. לפיכך, ראוי להתייחס בחומרה להפרת תנאי ההסכם על ידי הקבלן בנוגע לגיל הרכבים, להקפיד על מעקב ובקרה בנושא ובמידת הצורך לשקול הטלת קנסות על הקבלן.

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הסיבה לכך שגיל הרכבים לא עמד בתנאי ההסכם היא שכאשר יש תקלה במשאית קבועה הקבלן מספק משאית חלופית.

משקל הרכבים

8.5

במסגרת בדיקת הרישיונות נמצא כי הקבלן עושה שימוש ברכבים אשר משקלם אינו עומד בתנאי ההסכם, דהיינו 18 טון לפחות, כפי שיפורט להלן:

מס' רכב	משקל הרכב בק"ג	חריגה מהתקן בק"ג	כמות ימי עבודה במהלך השנים 2017 - 2018
43-298-08	14,900	3,100	13
69-691-33	12,000	6,000	12
סה"כ			25

משקל נשיאה מירבי

8.6

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 4 רכבי דחס, שכלל השוואה בין המשקל המירבי שהרכב רשאי לשאת עפ"י רישיון הרכב, לבין המשקל שהרכב נשא בפועל במהלך השנים 2017 - 2018 עפ"י דוח השקילה של חירייה.

נמצא כי הרכבים שנבדקו נשאו משקל הגבוה מהמשקל המורשה עפ"י רישיון הרכב, כלהלן:

מס' רכב	משקל נשיאה מורשה בק"ג	משקל מקסימלי שנשא הרכב במהלך השנים 2017 - 2018	כמות ימי עבודה בשנים 2017 - 2018 בהם הייתה חריגה ממשקל מורשה
69-768-33	10,510	17,660	130
69-745-33	10,360	13,450	62
29-877-76	11,010	15,260	6
43-298-08	5,210	6,340	6
סה"כ			204

נשיאת משקל גבוה, מעבר למשקל המורשה שהרכב יכול לשאת, עלולה להוות סכנה בטיחותית לתושבים, כגון במקרה של התהפכות המשאית ברחובות המועצה כתוצאה מהמשקל הכבד, נפילת פסולת העלולה לגרום לפגיעה בעוברים ושבים או ברכבים נוסעים, שינוי במרחק העצירה העלול לגרום לתאונות דרכים, וכד'.

יצוין, כי אילו המועצה היתה קונסת את הקבלן בסך 500 ₪ בגין כל הפרה שבוצעה בשנים 2017-2018 בגין שימוש ברכבים ישנים, רכבים במשקל נמוך מהנדרש, או רכבים שנשאו משקל גבוה מהמותר עפ"י רישיון הרכב, סך כל הקנסות היה מסתכם ב- 134,000 ₪, בגין 268 ימי עבודה של המשאיות בהן בוצעו ההפרות.

מומלץ לאכוף על הקבלן לספק רכבים העומדים בתנאי ההסכם, כלומר משנת ייצור 2014 ואילך שגילם אינו עולה על 5 שנים, ורכבים במשקל של 18 טון לפחות.

מומלץ לחייב את הקבלן לדאוג לכך שהנהגים לא יעמיסו על הרכב משקל גבוה מהמותר עפ"י רישיון הרכב, על מנת למנוע אפשרות לסיכון התושבים.

מומלץ שרכז הפיקוח העירוני יבדוק מעת לעת את רישיונות הרכבים שבהם משתמש הקבלן, ויוודא התאמה של גיל ומשקל הרכב לתנאי ההסכם.

מומלץ לבצע אחת לרבעון בדיקת השוואה בין משקל הנשיאה המירבי עפ"י רישיון הרכב, לבין המשקל שכל רכב נשא בפועל עפ"י דוחות השקילה של חירייה.

מומלץ לשקול הטלת קנסות על הקבלן בגין הפרות אלו, על מנת לחייבו לעמוד בתנאי ההסכם.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הבקרה והאכיפה על הקבלן מבוצעות על ידי אגף איכות הסביבה. הנ"ל גם ציין כי בהתאם לתנאי המכרז, הקבלן הצהיר על אספקת כלי רכב חדשים ובהתאם לכך קיבל ניקוד עודף שבזכותו זכה במכרז, ועל כן יש לדרוש ממנו לעמוד בהתחייבות זו המשפיעה על איכות השירות של הקבלן.

עוד ציין סגן הגזבר, כי הוא מקבל את ההמלצה להטלת קנסות על הקבלן במקרה של הפרת תנאי ההסכם. לדבריו, אגף איכות הסביבה הוא הגורם המפקח על הפרות ההסכם והוא זה שאמור להטיל את הקנסות, ולאחר קבלת טופס הקנס בגזברות יבוצע קיזוז כספי מהחשבון השוטף של הקבלן.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי עם הפצת הדוח המלא יועבר מכתב לקבלן, בו יובהר כי הוא נדרש לעמוד בהנחיות ובנוהלים המחויבים בחוקי התעבורה וכי המועצה רואה בחומרה העמסת יתר על רכבי הקבלן. מנהל האגף הוסיף כי הוא מקבל שעל רכז הפיקוח לבדוק מעת לעת את רישיונות הרכבים, ואת התאמת גיל הרכב לתנאי ההסכם. לדבריו, במסגרת בדיקת משקל אפס ניתן יהיה לבצע שקילה לרכבי הקבלן בשטח המועצה, והיה ותמצא חריגה ניתן יהיה לקנוס את הקבלן בהתאם לתנאי החוזה, ולמנוע מהרכב לפעול בשטח הרשות.

8.7 קיום רישיונות רכב

הביקורת העלתה כי במשרדי אגף איכות הסביבה לא נמצאים רובם המוחלט של רישיונות הרכב של הרכבים לפינוי אשפה שבהם משתמש הקבלן.

בנוסף, נמצאו במשרדי האגף רישיונות רכב שאינם בתוקף למעלה משנה וחצי, כמפורט להלן:

מספר רכב	תוקף הרישיון הקיים במועצה
29-877-76	18.4.17
43-298-08	18.9.17
69-745-33	21.3.17
69-768-33	4.4.17

מומלץ להקפיד לקבל מהקבלן בתחילת כל שנה את כל רישיונות הרכב שבהם הוא עושה שימוש, על מנת לאפשר בקרה ופיקוח על תקניות הרכבים ועמידתם בתנאי ההסכם.

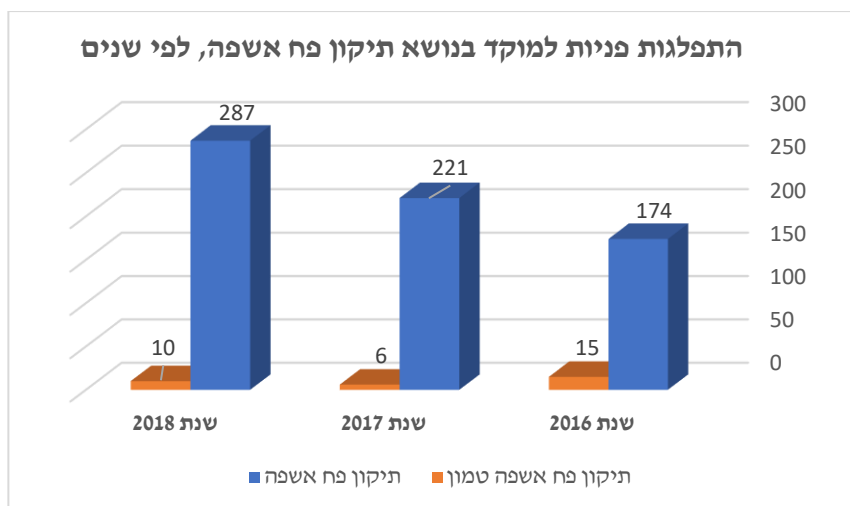
8.8 תחזוקת כלי אצירה

על פי סעיף 6.36 להסכם, הקבלן אחראי לתחזוקת כלי אצירה בגין נזקים אשר נגרמו על ידו, כלהלן:

“הקבלן יהיה אחראי על חשבונו והוצאותיו, לחזותם הנאותה והנקייה ותחזוקת כלי האצירה במועצה, כולל אספקת חלקי חילוף ותיקונים. הקבלן ימפל בכלי האצירה בעת הפריקה טיפול זהיר על מנת שלא לגרום לנזקים. הקבלן יהיה אחראי לכל הנזקים שייגרמו לכלי האצירה בעת ריקונם / הוצאתם / החזרתם למקומם וידאג לתיקונם או החלפתם, אם גיל המיכל אינו עולה על 4 שנים, על חשבונו, בהתאם להוראות המועצה. היה והקבלן לא יתקן או יחליף את כלי האצירה, כאמור, תוך 48 שעות ממועד דרישת המועצה, תהיה המועצה רשאית לבצע זאת במקומו, ולנכות מכל תשלום המגיע לקבלן את הוצאות התיקון או ההחלפה, כאמור, בתוספת תקרה בשיעור 12% מכל תשלום המגיע לקבלן.

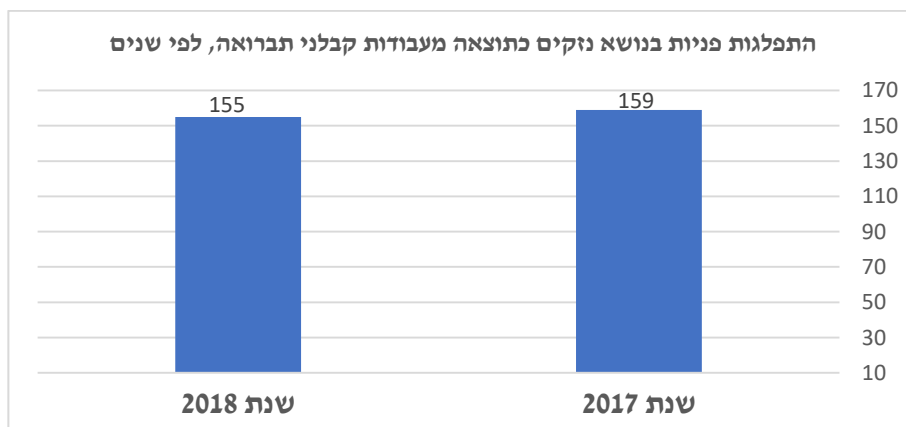
למען הסר ספק, מובהר כי הקבלן אינו אחראי בגין פגיעה מכוונת בכלי האצירה, ונדליוס, שריפת כלי האצירה וכיו”ב פגיעות מכוונות בכלי האצירה שלא על ידי הקבלן או מי מטעמו.”

יצוין כי במהלך השנים 2016-2018 התקבלו במוקד העירוני 682 פניות בנושא תיקון פחי אשפה, ו- 31 פניות נוספות בנושא תיקון פחי אשפה טמונים, כמפורט להלן:



מנתוני התרשים עולה, כי בכל אחת מהשנים שנבדקו חלה עליה משמעותית במספר הפניות שנרשמו בנושא "תיקון פח אשפה", לעומת השנה הקודמת. בנושא "תיקון פח אשפה טמון" חלה ירידה במספר הפניות שהתקבלו בשנת 2017 לעומת שנה קודמת, אך בשנת 2018 חלה שוב עליה במספר התלונות בנושא.

עוד נמצא, כי במהלך השנים 2017 - 2018 נרשמו במוקד העירוני 314 פניות מתושבים בנושא "נזקים כתוצאה מעבודות קבלני תברואה" כמפורט להלן:



להלן דוגמאות לממצאים שהועלו בחודשים נובמבר - דצמבר 2018 לגבי נזקים שנגרמו לכלי אצירה כתוצאה מעבודת הקבלן:

1. פח 1,100 ל' שנרכש כחודשיים קודם לכן - חזית הפח נקרעה עקב הנפת הפח ללא המוטות:



2. פח שבור שנמצא ברחוב המצפה 39:



3. פח 1,100 ל' בן חודשיים שנמצא ברחוב המצפה 25:



נמצא כי במקרים אלו, נשלחה הודעה לקבלן ע"י רכז הפיקוח העירוני, אולם הקבלן לא תיקן או החליף את הפחים השבורים. לפיכך, הורה רכז הפיקוח לרכזת המנהלות של האגף לקזז את עלות כלי האצירה מהתשלום החודשי לקבלן.

הביקורת בדקה את החשבוניות ששולמו לקבלן עבור נובמבר - דצמבר 2018, ומצאה כי בחודשים אלה לא בוצעו קיזוזים בגין המקרים הנ"ל בעקבות גילוי כלי האצירה השבורים.

מומלץ כי כאשר מתגלה נזק כתוצאה מעבודת הקבלן, יבוצע קיזוז מהתשלום החודשי בגין עלות כלי האצירה, בתוספת 12% כקבוע בסעיף 6.36 להסכם.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה, והטלת הקנס מתבצעת על ידי אגף איכות הסביבה.

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי "פחים שניתן לתקן אנחנו מתקנים, ופחים שהקבלן שובר בגלל הנפה לא נכונה, אנחנו מצלמים את הנזק ומחייבים את הקבלן".

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי כאשר עוברת תלונה לקבלן בגין נזק לכלי האצירה, הקבלן מבקש כאלטרנטיבה להעמיד כלי אצירה חלופי ו/או לבצע תיקון לכלי האצירה שנפגע. הנ"ל גם ציין, כי על מנת לשמר מערכת יחסי עבודה בריאה ולא לפגוע בהכנסה של הקבלן, הוא ממליץ כי שיקול הדעת באם לחייב או לקבל פח חלופי, תהיה בידי מנהל האגף.

שטיפת כלי אצירה

8.9

פחי אשפה מהווים בסיס להתפתחות חיידקים ומזיקים, ולכן קיימת חשיבות רבה לניקוי וחיתוי הפחים מעת לעת, כדי למנוע מטרדי ריח והיווצרות מפגעים תברואתיים.

בסעיף 2.16 בהסכם עם הקבלן נקבע, כי מיכלי 1,100 ליטר ומכולות יישטפו אחת ל-120 יום במועדים שתקבע המועצה, והשטיפה מהווה חלק מהשירותים והינה על חשבון הקבלן.

נמצא כי בפועל, הקבלן נדרש לבצע שטיפות של מיכלי אשפה פעמיים בשנה, ולא כל 120 יום, והשטיפות לא היו על חשבונו אלא שולם עבורן בנפרד על ידי המועצה עפ"י תעריף קבוע, וזאת בהתאם לאמור בסעיף 2.17 בהסכם שיפורט להלן.

מומלץ לערוך בירור לגבי חוסר ההתאמה בין הסעיפים האמורים מול הגורמים המקצועיים, ולעדכן את ההסכם על מנת להבטיח את קיום חובות הקבלן.

בסעיף 2.17 בהסכם נקבע, כי התדירות הנדרשת לשטיפת כלי האצירה תהיה כלהלן:

מיכלים בנפח 1,100 ליטר	סעיף 2.17
<u>ומיכלי פסולת אורגנית בנפח 240-360 ליטר בבנייה רוויה</u>	
שטיפה פעמיים בשנה על ידי רכב ייעודי ששוטף את המיכלים תוך כדי העמסתם על הרכב.	

יצוין כי בסמוך למועד עריכת הביקורת, הוחלט להפסיק את ההפרדה במקור שבוצעה ביישוב בין אשפה יבשה שפונתה בפחים ירוקים, לבין אשפה אורגנית שפונתה באמצעות פחים חומים, ובעקבות כך נדרשה המועצה לעדכן את ההסכם עם הקבלן.

ההחלטה לבצע שטיפת מיכלים ע"י הקבלן בתדירות של פעמיים בשנה באמצעות רכב שטיפה ייעודי, מחייבת לקבוע מועדים מדויקים לביצוע השטיפות. רכז הפיקוח העירוני מסר לביקורת כי המועדים שנקבעו על ידי המועצה הינם לפני חג הפסח וראש השנה.

בסעיף 2.17 בהסכם נקבע, כי התשלום עבור השטיפה שתבצע פעמיים בשנה יהיה עפ"י תעריף חודשי בהתאם להצעת הקבלן במכרז, המבוסס על סך 4,800 ₪ בתוספת מע"מ לכל יום עבודה של רכב השטיפה הייעודי (4,800 ₪ x 2 ימי עבודה בשנה חלקי 12 חודשים = 800 ₪ בחודש).

נמצא כי בעבר, הקבלן הוסיף לחשבונות החודשיים סכום של 800 ₪ עבור שטיפות המיכלים, אולם גזברות המועצה קיזזה את הסכום בטענה שהשטיפות לא בוצעו בפועל במהלך החודש שעברה הונפקה החשבונית. בעקבות כך, הקבלן נדרש לחייב את המועצה פעמיים בשנה בסך 4,800 ₪ רק לאחר ביצוע השטיפות בפועל, והתשלום בוצע לאחר אישור ביצוע השטיפות על ידי אגף איכות הסביבה.

רכז הפיקוח העירוני מסר לביקורת, כי הוא והפקח העירוני מתלווים לעובדי הקבלן בעת שטיפת כלי האצירה על מנת לוודא שהיא מתבצעת כפי הנדרש.

במועד הביקורת, לא נמצאה תכנית עבודה שנתית שכללה את המועדים המדויקים של שטיפת כלי האצירה שבאחריות הקבלן במהלך השנה, ואת הבדיקות שאמורות להיערך בנושא על ידי גורמי הפיקוח במועצה.

עוד נמצא, כי הקבלן לא נדרש להעביר למועצה דיווח מפורט לגבי המיכלים שנשטפו על ידו, מעבר להגשת החשבונית לתשלום, ועובדי המועצה לא ניהלו רישום מרוכז של מועדי השטיפות לצורך תיעוד ובקרה.

מומלץ שאגף איכות הסביבה יערוך רישום מסודר בנושא שטיפות כלי האצירה על ידי הקבלן, לצורך תיעוד ומעקב אחר יישום תנאי ההסכם.

מומלץ כי הרישום האמור ינוהל בקובץ שיכלול את הפרטים הבאים:

- רשימה מפורטת של כלי האצירה שנמצאים ברשות המועצה.
- התאריך בו אמורים להישטף בהתאם לתדירות שנקבעה בהסכם.
- קבלת דיווחים מהקבלן על ביצוע בפועל של השטיפות.
- מועד ביצוע בדיקת ניקיון מדגמית על ידי אגף איכות הסביבה.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את המלצת המבקר שיש לערוך רישום מסודר בנושא שטיפת כלי אצירה. לדבריו, האחריות הינה של רכז התברואה ולהפצת דוח בהתאם, שיכלול את הנתונים הבאים:

א. רשימה מפורטת של כלי האצירה.

ב. תאריך שטיפה.

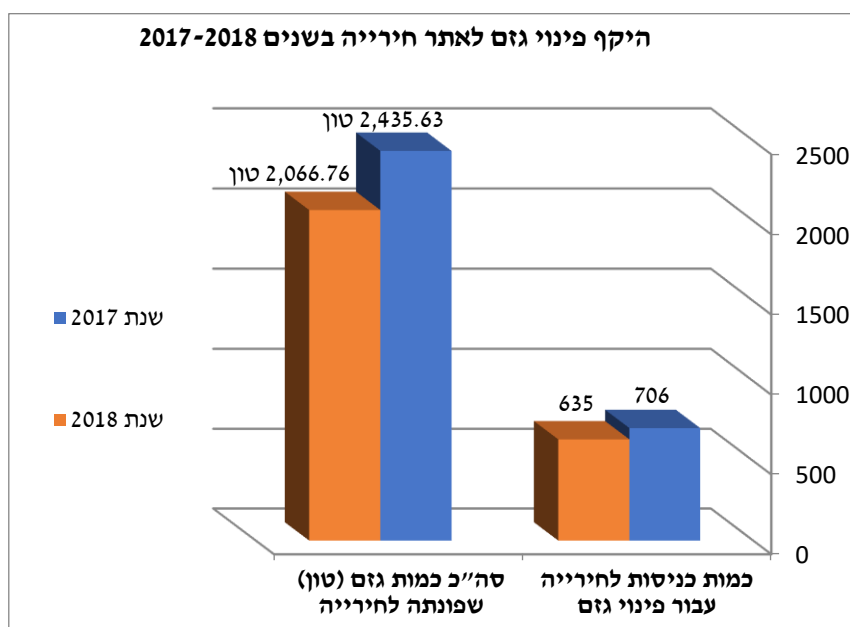
ג. קבלת דוח מהקבלן על ביצוע העבודה.

ד. ביצוע בדיקה מדגמית.

9. פינוי גזם

השירותים הנכללים בהסכם עם הקבלן כוללים איסוף ופינוי פסולת גושית (גזם וגרוטאות) (להלן: "פינוי גזם") באמצעות משאיות מנוף. באתר המועצה פורסמו ימי פינוי הגזם, ובהתאם לכך מוצא הגזם לנקודות הפינוי על ידי התושבים, לצורך פינויים באופן מסודר ע"י המועצה.

להלן נתונים לגבי היקף פינוי הגזם מהמועצה במהלך השנים 2017 - 2018, עפ"י דוחות השקילה של אתר חירייה:



* הנתונים מתייחסים לתקופה שבין 1.2.2017 עד 4.12.2018 – כלומר 11 חודשים בכל שנה.

* הנתונים מתייחסים לפינוי שבוצע ע"י הקבלן וע"י קבלנים נוספים שהוזמנו במהלך השנה.

מנתוני התרשים עולה, כי במהלך שנת 2018 נרשמה ירידה של כ - 15% בכמויות הגזם שפוננו לאתר חירייה, לעומת השנה הקודמת.

לביקורת נמסר כי כאשר נוצר עומס עבודה במהלך השנה, כגון בתקופות החגים או כאשר קבלן הגיוון מבצע עבודות גיזום נרחבות, אגף איכות הסביבה מזמין משאיות מנוף מקבלנים נוספים לצורך תגבור הקבלן ופינוי מהיר של ערימות הגזם מרחבי היישוב.

להלן נתונים לגבי היקף פינוי הגזם מהיישוב בשנים 2018 - 2017 לפי דוחות אתר חירייה * :

סה"כ כמות הגזם שפונתה מהמועצה לאתר חירייה (טון)	כמות גזם שפונתה לחירייה על ידי קבלנים אחרים (טון)	כמות גזם שפונתה לחירייה ע"י רכבי הקבלן (טון)	סה"כ כניסות רכבים לצורך פינוי גזם	מספר כניסות של רכבי קבלנים אחרים לחירייה לצורך פינוי גזם	מספר כניסות של רכבי הקבלן לאתר חירייה לצורך פינוי גזם	
2,435.63	242.45	2,193.18	706	61	645	שנת 2017
2,066.76	78.08	1,988.68	635	23	612	שנת 2018
4,502.39	320.53	4,181.86	1341	84	1257	סה"כ

* הנתונים מתייחסים לתקופה שבין 1.2.2017 עד 4.12.2018 – כלומר 11 חודשים בכל שנה.

מנתוני הטבלה עולה, במהלך השנים 2018 - 2017 פונו מהמועצה לאתר חירייה כ - 320 טון של גזם על ידי קבלנים אחרים, ולא על ידי הקבלן שזכה במכרז. עוד עולה, כי בשנת 2018 חל קיטון של כ- 68% בכמויות הגזם שפנו על ידי קבלנים אחרים, לעומת השנה הקודמת.

לביקורת הוסבר, כי הצורך בהזמנת קבלנים נוספים נבע מכך שהקבלן לעיתים התקשה לספק משאיות נוספות לטובת פינוי מוגבר של גזם, בין היתר מכיוון שהועברה לו התראה קצרה מידי על ידי המועצה.

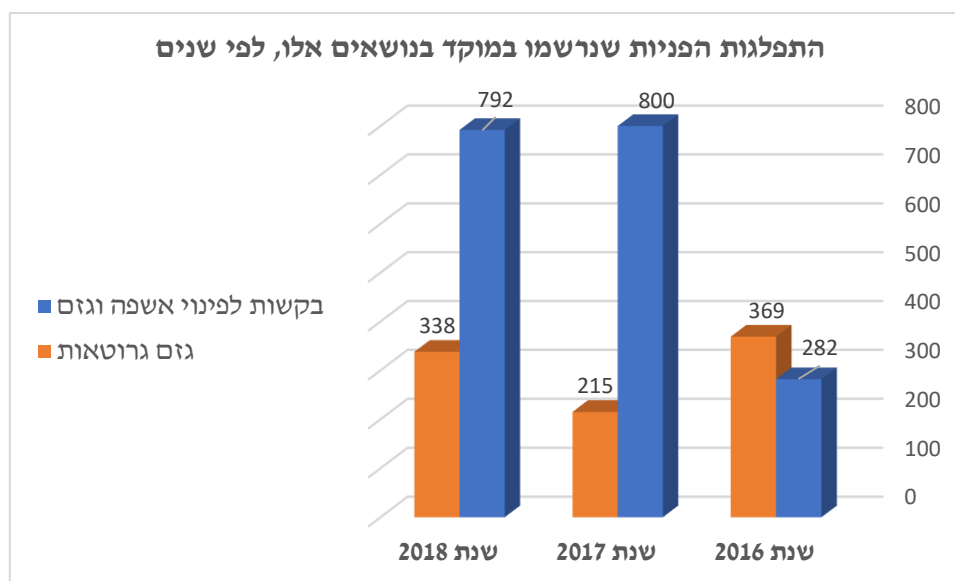
הביקורת העירה כי הזמנת קבלנים נוספים לצורך פינוי דחוף של גזם בהתראה קצרה עלולה לגרום לעיכובים, וגם לייקר את עלויות העבודה מעבר לתמחור שנקבע עם הקבלן שזכה במכרז.

מומלץ שאגף איכות הסביבה יתכנן מראש את הפינוי המוגבר של הגזם בתקופות בהן צפוי עומס, ויקפיד להזמין מבעוד מועד מהקבלן משאיות נוספות הנדרשות לביצוע העבודה.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בטבלה לעיל ניתן לראות כי קיימת ירידה בכמות הגזם בין השנים 2017-2018, ונתון זה נובע מהעובדה שבשנים 2016-2017 ועד לכניסת הקבלן הנוכחי, דובר על כך שבוצעה העמסה של גזם על חשבון המועצה. לדבריו, באגף קיימת תכנית פינוי גזם מסודרת, ובתקופות בהן יש צפי להגדלת כמות הגזם, האחריות למימוש התכנית היא של רכז התברואה, וזאת על ידי תאום מוקדם ככל הניתן עם הקבלן ובאישור הזמנה עם מנהלת הרכש. עוד ציין מנהל האגף, כי במהלך 2018 בוצעה עבודה רחבת היקף ב"וואדי כרמל" שלא הייתה בתכנית העבודה והצריכה הפעלת משאיות גזם נוספות. לדבריו, בוצעו פניות לקבלן לתגבור משאיות הגזם ביישוב שבחלקן נענו בחיוב, ובימים בהם לא הייתה לקבלן אפשרות לתגבר, המועצה נעזרה בקבלנים חיצוניים לפינוי הגזם.

במהלך השנים 2016 - 2018 נרשמו במוקד העירוני 1874 פניות בנושא "בקשות לפינוי אשפה וגזם", מתוכם מאות פניות שהתייחסו לפינוי גזם בלבד. בנוסף, נרשמו במוקד 922 פניות בנושא "גזם וגרוטאות".

להלן התפלגות התלונות שנרשמו במוקד בנושאים האמורים לפי שנים:



מנתוני התרשים עולה, כי בשנים 2017-2018 חל גידול משמעותי בהיקף הפניות שנרשמו במוקד בנושא "בקשות לפינוי אשפה וגזם" לעומת שנת 2016. בנושא "גזם וגרוטאות" חל בשנת 2017 קיטון בהיקף הפניות לעומת שנה קודמת, אך בשנת 2018 חל שוב גידול בהיקף הפניות בנושא.

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי חשוב לציין שתלונות תושבים על אי פינוי אשפה או תקלות מצד הקבלן מטופלות עוד באותו היום או למחרת.

9.1 **העדר נתונים על רכבי הקבלן**

הגזם מפונה ע"י משאיות מנוף בעלות זרוע הרמה המיועדת לפינוי גזם, ומובל לתחנת המעבר. בהסכם ההתקשרות עם הקבלן יש להגדיר, בין היתר, את סוג הציוד הנדרש לביצוע העבודה. על הרכבים והציוד שבהם משתמש הקבלן לעמוד בתקנים ובדרישות החוק, ולהיות תואמים לצרכי העבודה על מנת שתתבצע בצורה היעילה ביותר.

הביקורת ערכה השוואה בין רשימת הרכבים המופיעים בנספח לרישיון המוביל שנמצא במועצה, לבין הרכבים בהם נעשה שימוש ע"י הקבלן לצורך פינוי גזם וטמוני קרקע, עפ"י דוחות השקילה של חירייה.

מדוחות השקילה עולה, כי בשנים 2017 - 2018 עשה הקבלן שימוש ב - 11 רכבים שונים לצורך פינוי גזם וטמוני קרקע, ובהם 5 משאיות מנוף שלא נכללו ברשימת הרכבים בנספח לרישיון המוביל שהיה ברשות המועצה, כמפורט להלן:

מס"ד	מספר רכב	מספר ימי עבודה בשנים 2017 - 2018
1	43-237-08	308
2	238-23-401	1
3	31-711-78	6
4	63-369-31	2
5	77-192-13	26
סה"כ		343

מנתוני הטבלה עולה, כי במהלך השנים 2017 - 2018 לא היו ברשות המועצה פרטים של 5 משאיות מנוף לאיסוף גזם שפעלו ביישוב, מאחר ולא נכללו בנספח רישיון המוביל שהוגש על ידי הקבלן. כתוצאה מכך שהמועצה לא קיבלה את מספרי הרכבים הנ"ל ואת רישיונותיהם מבעוד מועד, נמנע ממנה לוודא כי הרכבים עומדים בכל הדרישות ותנאי הסף שנקבעו בהסכם.

הביקורת המליצה להקפיד על קבלת רשימה מעודכנת של כל רכבי הקבלן, כפי שצוין לעיל.

9.2 עמידה בתנאי המכרז

רכבים המשמשים לפינוי גזם חייבים לעמוד בתנאים מסוימים הנדרשים לצורך ביצוע העבודה. קיימת חשיבות רבה לכך שהרכבים יהיו בעלי כושר עמידה, בעלי יכולת לנשיאת משקל רב, וכד'.

להלן דוגמא למשאית מנוף המיועדת לפינוי גזם:



ההסכם עם הקבלן מפרט את הדרישות באשר למשאיות המנוף, כלהלן:

- משקל כולל של 14.9 טון לפחות (סעיף 3.1);
- ארגז מטען פתוח בנפח 30 מ"ק לפחות (סעיף 3.1);
- צוות של נהג + פועל (סעיף 3.1);
- הרכבים יהיו משנת ייצור 2014 וגילם במשך תקופת ההתקשרות לא יעלה על 5 שנים (סעיף 6.14).

סעיף 14.2.12 להסכם מפרט את הקנס שניתן להטיל על הקבלן בגין אי עמידת הרכבים בתנאי ההסכם: "התייצבות רכב פינוי שלא ע"פ החוזה לעניין שנת הייצור, נפח ארגז, גודל רכב וכד' – 500 ₪ לכל התייצבות".

במסמך פירוט השירותים והמחירים המצורף כנספח להסכם, צוין לגבי תדירות העבודה כי משאית מנוף אחת תעבוד 5 ימים בשבוע ומשאית מנוף נוספת תעבוד 2 ימים בשבוע. אולם, פירוט זה לא נכלל במסגרת חובות הקבלן שצוינו בסעיף 3 להסכם, המפרט את אופן שירותי האיסוף והפינוי של פסולת גושית.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי בגלל שינויים רבים במערך הפינני במהלך תקופת ההתקשרות, חשוב שתהיה גמישות תפעולית שתעוגן בנספח, ולא בגוף ההסכם.

נמצא, כי ההסכם אינו כולל דרישה באשר לכושר ההרמה של משאית המנוף.

מומלץ לכלול בהסכם הבא, התייחסות גם לכושר ההרמה הנדרש של משאיות המנוף.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את המלצות המבקר בסעיף זה.

במהלך הביקורת נבדקו רישיונות של 2 מתוך 11 רכבים לפינני גזם של הקבלן, ובוצעה השוואה בין המשקל המירבי שהרכב רשאי לשאת עפ"י רישיון הרכב, לבין המשקל שהרכב נשא בפועל במהלך השנים 2017 - 2018 עפ"י דוחות השקילה של אתר חירייה.

הבדיקה העלתה כי 2 הרכבים נשאו לעיתים משקל הגבוה מהמשקל המורשה עפ"י רישיון הרכב, כמפורט להלן:

מס' רכב	משקל מורשה שהרכב יכול לשאת בק"ג	משקל מקסימלי שנשא הרכב במהלך השנים 2017 - 2018	כמות ימי עבודה בשנים 2017 - 2018 בהם הייתה חריגה ממשקל מורשה
43-237-08	4,110	8,840	107
63-396-31	4,110	12,060	218
סה"כ			325

נשיאת משקל גבוה, מעבר למשקל המורשה שהרכב יכול לשאת, עלולה להוות סכנה בטיחותית ותברואתית לתושבים.

הביקורת המליצה לחייב את הקבלן להימנע מהעמסת משקל גבוה מהמותר עפ"י הרישיון, כפי שצוין לעיל.

הביקורת העלתה כי במשרדי אגף איכות הסביבה לא נמצאים חלק מרישיונות הרכב של משאיות המנוף שבהם השתמש הקבלן. בנוסף, נמצאו רישיונות רכב שאינם בתוקף למעלה משנה וחצי, כמפורט להלן:

מספר רכב	תוקף הרישיון הקיים במועצה
63-396-31	20.4.17
56-798-31	4.2.17
74-933-52	5.1.17

הביקורת המליצה להקפיד לקבל מהקבלן את כל רישיונות הרכב שבהם הוא עושה שימוש, כפי שצוין לעיל.

משך יום עבודה של משאיות גזם

9.3

ההסכם עם הקבלן מפרט את הדרישות באשר למשאיות המנוף, כלהלן:

- משמרת עבודה של 8 שעות נטו, לא כולל את זמן ההגעה, הפסקות וכו' (סעיף 3.4);
- 3 סבבי פינוי ביום (סעיף 3.4 + נספח פירוט השירותים).

ואילו בסעיף 6.12 המתייחס לחובות הקבלן, נקבע כלהלן:

- הרכבים יתייצבו לעבודה בשעה 06:00 בבוקר ...

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בעבר כאשר המועצה הטמינה במטמנת ברקת סמוך לשוהם, בוצעו 3 סבבי פינוי ביום, ואילו כיום כאשר ההטמנה היא בחירייה, מתבצעים 2 סבבי פינוי, בגלל המרחק, הפקקים והתור במטמנה.

הביקורת סקרה את דוחות השקילה של חירייה, כדי לבדוק אם היו מקרים בהם הקבלן עבד פחות מ-8 שעות ביום. כלומר אם היו רכבים שלגביהם נרשמה כניסה אחרונה לאתר חירייה לפני השעה 14:00.

נמצא כי במהלך השנים 2017 - 2018 היו מקרים רבים בהם משאיות המנוף של הקבלן סיימו את עבודתן ביישוב לפני השעה 14:00. בחלק מהמקרים, נרשמה כניסה אחרונה של משאית מנוף לאתר חירייה כבר בשעות הבוקר, לאחר עבודה של מספר שעות ביישוב.

להלן דוגמאות למקרים בהם רכבי הקבלן עבדו את מספר השעות הנמוך ביותר :

מס' רכב	מס' שעות עבודה נדרשות	שעת תחילת עבודה עפ"י ההסכם	שעת כניסה אחרונה לחירייה	מס' שעות עבודה באותו יום	תאריך	
43-237-08	8	06:00	08:05	2	24/3/2017	1
29-782-76	8	06:00	09:04	3	28/3/2017	2
63-396-31	8	06:00	09:24	3.5	2/5/2017	3
43-237-08	8	06:00	08:24	2.5	11/8/2017	4
43-237-08	8	06:00	08:40	2.5	14/8/2017	5
43-237-08	8	06:00	09:14	3	21/8/2017	6
43-237-08	8	06:00	09:20	3.5	1/9/2017	7
63-396-31	8	06:00	08:33	2.5	11/1/2018	8
43-237-08	8	06:00	08:36	2.5	13/2/2018	9
56-798-31	8	06:00	09:30	3.5	24/4/2018	10
43-237-08	8	06:00	08:59	3	8/5/2018	11
63-396-31	8	06:00	09:05	3	9/5/2018	12
63-396-31	8	06:00	08:58	3	1/8/2018	13
43-237-08	8	06:00	09:10	3	16/8/2018	14
63-396-31	8	06:00	09:06	3	28/8/2018	15
63-396-31	8	06:00	08:55	3	4/9/2018	16
56-798-31	8	06:00	07:10	1	20/9/2018	17
63-396-31	8	06:00	09:20	3.5	26/9/2018	18
63-396-31	8	06:00	09:14	3	31/10/2018	19
63-396-31	8	06:00	09:28	3.5	16/11/2018	20
63-396-31	8	06:00	08:58	3	28/11/2018	21
סה"כ		168		60.5		

ההפרש בין שעות העבודה הנדרשות בימים שצוינו בטבלה, לבין שעות העבודה שבוצעו בפועל, מסתכם בכ - 107 שעות, המהווים כמות כוללת של כ - 13 ימי עבודה. מאחר ועלות יום עבודה מלא של משאית מנוף מסתכמת ב- 1,360 ₪, הסכום המצטבר ששולם לקבלן עבור שעות עבודה שלא סופקו על ידו עקב יום עבודה מקוצר של המשאיות, מסתכם בכ - 17,500 ₪.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת על שעות פעילות משאיות המנוף במשך כל יום עבודה, באמצעות בדיקות השוואה מול דוחות חירייה, ובאמצעות שימוש בנתוני מערכת איתוראן.

מומלץ לבחון אפשרות לקזז מחשבונות הקבלן את העלות של שעות העבודה החסרות.

מומלץ לבחון פעם נוספת את שיטת החיוב עבור פינוי הגזם, ובכלל זה את מספר המשאיות הנדרשות לצורך ביצוע הפינוי בכל יום עבודה.

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי שעות העבודה של מנופי הגזם הן 06:00-14:00, וישנם מקרים בהם המנוף מסיים מוקדם יותר במידה והוא מסיים את פינוי השכונות של אותו היום.

נמצא, כי הסעיף בהסכם ההתקשרות המפרט את ההפרות השונות לעניין התחייבויות הקבלן, אינו קובע קנס עבור יום עבודה חלקי שמבוצע על ידי משאיות הקבלן (נספח ב').

מומלץ כי בהסכם הבא בנושא, ייכלל סעיף המפרט את גובה הקנס בגין ביצוע יום עבודה חלקי על ידי הקבלן.

נמצא כי על אף הדרישה בהסכם לביצוע 3 סבבי פינוי בממוצע ביום עבודה, המועצה דורשת מהקבלן לבצע בכל יום עבודה 2 סבבים בלבד. לביקורת הוסבר, כי הדבר נובע משינוי במיקום של אתר פינוי הפסולת, שבעבר היה קרוב יותר לתחום המועצה ואיפשר לבצע 3 סבבים ביום.

מומלץ לבחון פעם נוספת גם את מספר הסבבים הנדרש ביום לפינוי גזם ואת יכולת העמידה של הקבלן בדרישות המועצה, ובמידת הצורך לעדכן את ההסכם.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיטות הדוח כי הוא מקבל את המלצות הביקורת, והבקורות הינן חשובות ובאחריות האגף לבקר נתונים אלו. עוד ציין סגן הגזבר, כי במידה והקבלן אינו מבצע את ההתחייבות כפי הנדרש בהסכם, על האגף לקזז מחשבון הקבלן בגין עבודות אשר לא בוצעו באופן מלא.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי הוא מקבל את המלצות המבקר בסעיף זה.

10. פינוי מיכלים טמוני קרקע

במיכלים טמוני קרקע קיים פתח עליון החשוף מעל פני האדמה, שדרכו ניתן להשליך את האשפה אל תוך המיכל. פינוי המיכל מתבצע באמצעות משאית מנוף, שמפנה את שק האשפה מתוך המיכל ומובילה אותו אל תחנת המעבר.

למועצה 29 מיכלים טמוני קרקע, אשר עפ"י ההסכם הקבלן אמור לפנות בתדירות של פעמיים בשבוע. בעבור כל פינוי, משלמת המועצה לקבלן סכום של 51.85 ₪ לפני מע"מ.

יצוין כי במהלך השנים 2016 - 2018 התקבלו במוקד העירוני 31 פניות שכללו בקשה לתיקון פח אשפה טמון.

נמצא, כי המועצה אינה משתמשת בחיישנים לצורך מעקב אחר מילוי מיכלים טמוני קרקע, ואחר הצורך בריקונם. מדובר בחיישן המוצב בראש המיכל המעביר נתונים למערכת ייעודית ומתריע כאשר האשפה במיכל הגיעה לגובה מסוים. הצבת חיישנים הינה שיטת עבודה רווחת בחלק מהרשויות, והיא מסייעת לרשות לייעל את עבודתה ולבצע פינויים בהתאם לנדרש, ולהימנע מפינויים שלא לצורך.

מומלץ לשקול הצבת חיישנים במיכלי אשפה טמונים, אשר ישדרו נתונים למערכת ייעודית באגף איכות הסביבה, במטרה לייעל את העבודה ולהקטין את התשלומים לקבלן.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי יש לשקול שימוש במערכת חיישנים לכלל כלי האצירה ביישוב, ולא בהכרח רק במכלים טמונים. לדבריו, שימוש במערכת כדוגמת טלדור, GENIO יאפשר למנהל האגף ולגורמי הבקרה מעקב ודיווח בזמן אמת, ובמהלך חודש אפריל תתקיים פגישה עם אחת החברות לבחינת היתכנות המערכת בשוהם.

11. מתן אישורי כניסה לקבלן לאתר חירייה

פריקת הפסולת מרכבים באתר חירייה אפשרית במספר אופנים. לדוגמא, מתן אישור כניסה גורף לרכב ע"י הרשות לכניסה לאתר, חלוקת שוברים ידניים לנהגים למסירה בעת הכניסה לאתר, או מתן אישור כניסה ספציפי לכל רכב המוגבל לזמן קצר (אישור חד-פעמי).

נמצא כי פריקת הפסולת של המועצה באתר חירייה אפשרית אך ורק באמצעות מתן אישור כניסה ממוכן וספציפי עבור כל רכב בעת כל כניסה, שניתן על ידי עובדי המועצה המורשים לכך. שיטה עבודה זאת רצויה ומנטרלת את הסיכון של כניסת רכב לא מורשה לאתר לצורך פריקת פסולת על חשבון המועצה, וסיכון של כניסת רכב בזמנים שאינם מוגדרים המאפשרים להכניס לאתר פסולת של רשויות אחרות ולפרוק אותה על חשבון המועצה.

המועצה מנהלת דוח אישורים יומיים, המרכז את כלל האישורים שניתנו לרכבים לצורך כניסה לאתר.

אישור כניסה ממוכן ניתן על ידי עובד בעל הרשאה, אשר נכנס למערכת של אתר חירייה ומגדיר אפשרות כניסה לרכב הנושא מספר רישוי מסוים, המוגבלת בזמן.

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ישנם מקרים בהם משאיות נכנסות לחירייה לאחר שקיבלו מהאגף אישור כניסה, אך בפועל ראו באפליקציה שהאישור לא נוצל. הנ"ל גם ציין כי בבירור טלפוני שנערך עם אתר חירייה נמסר למועצה שזה קרה בגלל טעות שלהם, ובמקרים אלו השעות שנרשמו בדוחות חירייה לא משקפות את העבודה שבוצעה בפועל.

נמצא כי למועצה ישנן 3 הרשאות שונות לתפעול המערכת של חירייה, ובכלל זאת מתן אפשרות כניסה לרכבי הקבלן, כדלקמן:

- הרשאה למזכירת האגף לאיכות הסביבה;
- הרשאה לסגן הגזבר;
- הרשאה כללית לרשות.

מכאן, שישנן 2 הרשאות עודפות לתפעול המערכת של אתר חירייה, שאין בהן צורך לביצוע העבודה השוטפת. לביקורת הוסבר, כי ההרשאה לסגן הגזבר נועדה לצורך בקרה על חשבונות הקבלן, אולם מובן כי בקרה זו אינה מחייבת הרשאה לביצוע פעולות. מתן הרשאות עודפות מהווה סיכון של ביצוע פעולות חריגות, במיוחד כאשר מדובר בתחום בעל משמעויות כספיות.

מומלץ להגדיר הרשאה לביצוע פעולות במערכת אתר חירייה, רק לעובדי אגף איכות הסביבה שתפקידם לתפעל את מערך התברואה, ולהגדיר הרשאת צפייה בלבד לגורמי הבקרה.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא יפעל לביטול הרשאות של בעלי תפקיד שאינם קשורים לתפעול המערכת, והמורשים למערכת יהיו:

- א. מנהל אגף איכות הסביבה.
- ב. מזכירת אגף איכות הסביבה.
- ג. רכז תברואה.

12. בקרה באמצעות מערכת איתוראן

מערכת איתוראן הינה מערכת איתור רכבים, המאפשרת למועצה לבצע בקרה ומעקב אחר רכבי הקבלן על מנת לבדוק את מיקומם, הישארותם בשטח היישוב, והגעתם לאתר השלכת הפסולת.

בהסכם עם הקבלן נקבעו התנאים הבאים לגבי מערכת איתור הרכבים:

- כל כלי הרכב של הקבלן יצוידו במערכת איתור רכבים. (סעיף 6.38)
- הקבלן יאפשר למועצה גישה ישירה למערכת איתור. (סעיף 6.39)

הביקורת קיבלה מרכז הפיקוח העירוני את שם המשתמש והסיסמא של הקבלן למערכת איתוראן, המשמשת למעקב אחר הרכבים שבהם הוא עושה שימוש בתחום המועצה.

הבדיקה העלתה, כי במערכת איתוראן מופיעות רק 3 משאיות על שם הקבלן הפועלות במועצה, הכוללות משאית דחס אחת ו- 2 משאיות מנוף, למרות שבפועל הקבלן הפעיל בתחומי המועצה משאיות נוספות.

רכז הפיקוח העירוני מסר לביקורת, כי בימי ראשון ורביעי הקבלן מספק למועצה משאית דחס נוספת, שאיננה קבועה ומופעלת על ידי נהגים שונים. נמצא כי המשאיות האמורות אינן מופיעות במערכת איתוראן.

להלן צילום מסך ממערכת איתוראן, המתייחס לרכבי הקבלן במועצה עליהם מותקנת המערכת:



יצוין כי ברכב אחד, מס' 43-237-08, הותקנה מערכת איתוראן רק החל משנת 2019.

כתוצאה מכך שברשות המועצה לא היו נתונים לגבי מערכת איתוראן שהותקנה בחלק מהרכבים שהפעיל הקבלן ביישוב, לא היה ניתן לבצע בקרה מקיפה על אופן ביצוע העבודה, כפי שניתן לראות בדוגמאות הבאות:

- ממסמך פירוט השירותים והמחירים המצורף כנספח להסכם עולה, כי בחלק מימי השבוע הקבלן נדרש לספק 2 משאיות מנוף. נמצא, כי עד סוף 2018 הופיעה במערכת איתוראן רק משאית מנוף אחת של הקבלן.
- מדוחות השקילה של חירייה עולה, כי לעיתים נעשה שימוש במועצה ביותר ממשאית דחס אחת, אולם מאחר שלמועצה היו נתונים רק לגבי מערכת איתוראן של משאית דחס אחת, לא היה ניתן לעקוב אחר פעילותן של המשאיות האחרות.
- במהלך השנים 2018 - 2017 הקבלן עשה שימוש לסירוגין ברכבים נוספים מלבד אלו שביצעו את העבודה באופן שוטף. המספר הכולל של הרכבים בהם נעשה שימוש במועצה באותן שנים הגיע ל - 13 משאיות דחס ו - 11 משאיות מנוף, אולם רק 3 מהם הופיעו במערכת איתוראן. כתוצאה מכך, לא היה באפשרות המועצה לבצע מעקב אחר אופן פינוי האשפה והגזם בימי עבודה רבים במהלך אותן שנים.
- בין הרכבים שלגביהם לא היו למועצה נתונים במערכת איתוראן, נכללה גם משאית שפינתה באופן שוטף מיכלים טמוני קרקע. בעקבות כך, לא היתה אפשרות לבצע מעקב אחר העבודה שבוצעה בכל יום פינוי, על מנת לוודא שהנהג עבר בכל הכתובות בהן הוצבו מיכלים.

להלן מספר דוגמאות הממחישות את היקף העבודה של רכבים שעבדו ללא איתוראן בתקופה שבין 02/2017 עד 11/2018:

מס' ד	מס' רישוי של הרכב	מס' חודשי עבודה ללא איתוראן
1	43-237-08	22
2	56-798-31	11
3	69-745-33	20
4	69-768-33	22
5	77-192-13	11

בסעיף 14.2.16 בהסכם עם הקבלן נקבע, כי הקנס בגין אי העברת בסיס הנתונים של מערכת איתור הרכבים למועצה הינו 5,000 ₪, בגין כל הפרה ואי העברת מידע. נמצא כי במהלך השנים 2017 - 2018 המועצה לא הטילה קנסות על הקבלן בגין אי התקנת מערכת איתוראן ברכבים.

מומלץ לדרוש מהקבלן להוסיף למערכת איתוראן את כל המשאיות המופעלות על ידו ביישוב, על מנת לאפשר מעקב ובקרה אחר אופן ביצוע העבודה, ולוודא שהמשאיות נשארות בתחומי המועצה במסגרת ימי עבודה מלאים.

מומלץ לשקול הטלת קנסות על הקבלן במקרים של הפעלת רכבים שאינם מופיעים במערכת איתוראן, כנדרש עפ"י ההסכם.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה. הנ"ל גם ציין כי הבקרה באמצעות מערכת איתוראן חשובה ביותר על מנת לוודא שהקבלן מבצע את עבודתו כפי הנדרש וגם כדי לוודא שהוא לא מפנה על חשבון המועצה פסולת של רשות אחרת.

13. בקרה על שעות פעילות הקבלן

הסכם ההתקשרות עם הקבלן אמור לכלול הגדרה של שעות הפעילות, בדגש על שעות עבודה שבהן ניתן לערוך פיקוח ע"י עובדי המועצה, ושעות עבודה שלא יגרמו לפגיעה באיכות החיים של התושבים.

בסעיפי ההסכם המתייחסים לחובות הקבלן, נקבע כלהלן:

6.12 הרכבים יתייצבו לעבודה בשעה 06:00 בבוקר ...

6.16 שירותי איסוף ופינוי פסולת...ייעשו במשמרות... כאשר משמרת עבודה תהיה 8 שעות...

6.13 פינוי מבתי ספר ייעשה לאחר השעה 08:30 בבוקר.... כניסה לשכונות ורחובות חד סטריים תיעשה בין השעות 09:30 בבוקר ועד 12:00 בצהריים בלבד.

בנוגע לפינוי מיכלים טמוני קרקע נקבע בהסכם:

4.3 שעות הפינוי יהיו החל מהשעה 08:30 בבוקר ולא יאוחר מהשעה 15:30.

13.1 עבודה ללא בקרה ופיקוח

הביקורת בדקה את דיווחי הנוכחות של רכז הפיקוח העירוני במהלך השנים 2017 - 2018, ושל הפקח העירוני בתקופה שבין מאי 2018 ועד דצמבר 2018. הבדיקה העלתה כי שעות העבודה הרווחות של העובדים הנ"ל, האחראים בין היתר על ביצוע פיקוח על עבודת הקבלן, הן בין השעות 07:00 בבוקר ועד 16:30.

בבדיקת שעות הכניסה לאתר חירייה של רכבי הקבלן המשוויכים למועצה, נמצאו מקרים בהם עבודת הקבלן בוצעה בשעות הערב והלילה בהן רכז הפיקוח העירוני או הפקח העירוני לא נכחו בעבודה, כמפורט להלן:

תאריך	שעת כניסה לחירייה	מס' רכב
19/3/2017	18:41	31-502-58
16/4/2017	02:35	69-768-33
21/5/2017	23:49	69-768-33
2/7/2017	18:09	29-359-76
19/9/2017	18:13	63-396-31
24/9/2017	02:36	69-768-33
22/5/2018	05:42	69-768-33
4/6/2018	05:24	69-768-33
12/9/2018	01:18	31-502-58
12/9/2018	01:48	69-768-33

מאחר ופינוי האשפה והגזם אינו אמור להתבצע בשעות שצוינו בטבלה, נתוני הכניסה לאתר חירייה של רכבי הקבלן באותן שעות, מחייבים בדיקה פרטנית ואישור של גורמי הפיקוח.

יצוין כי כאשר הקבלן פעיל בזמנים שבהם עובדי הפיקוח אינם נוכחים בעבודה, אין באפשרות המועצה לבדוק את פעילותו, ובכלל זה לוודא שרכבי הפינוי הגיעו לתחומי המועצה כשהם ריקים מתכולה. מאחר והמועצה אינה מבצעת שקילת אפס לרכבים בתחילת כל יום עבודה, ישנה חשיבות יתרה לנוכחותם של עובדי הפיקוח בשעות העבודה של הקבלן.

מומלץ להנחות את הקבלן לבצע את העבודה רק בשעות שבהן עובדי הפיקוח נוכחים בעבודה, על מנת שיוכלו לערוך מעקב ובקרה כפי הנדרש.

מנהל האגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי מחלקת תברואה מונה 3 פקחים רב תכליתיים המטפלים בנושאי פיקוח חנייה, תברואה והדברה, ושעות העבודה מחולקות לשתי משמרות. עוד ציין מנהל האגף, כי בכמות המשימות הנתונה אין ביכולת הפקחים לבצע מעקב נייטר קפדני אחר עבודות הקבלן, והוא ממליץ לאשר את הגדלת תקן הפקחים ל-5, כפי שהוצג בתוכנית העבודה לשנת 2019, ולבצע חלוקה קבועה במשימות.

מנהל האגף גם ציין בתגובתו את טבלת הפקחים המומלצת, כלהלן:

תפקיד	משימה עיקרית	משימה משנית
פקח תברואה	מעקב וטיפול בתחום התברואה	פקח רב תכליתי
פקח הדברה	טיפול במפגעי הדברה	פקח רב תכליתי
פקח רב תכליתי	אכיפת חנייה וסדר ציבורי	פקח רב תכליתי
פקח רב תכליתי	אכיפת חנייה וסדר ציבורי	פקח רב תכליתי
פקח רב תכליתי	אכיפת חנייה וסדר ציבורי	פקח רב תכליתי

13.2 עבודה בניגוד לחוק הרעש

פינוי פסולת בשעות המנוחה, עלול לגרום לפגיעה באיכות החיים בעקבות הרעש שנגרם מפעולות פריקה של מיכלי האשפה, או מעבודת משאיות המנוף במהלך פינוי גזם.

בסעיף 6 לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג - 1992 (להלן: "חוק הרעש") נקבע, כי "לא יבצע אדם ולא ירשה לאחר, באזור מגורים, בין השעות 22:00 ועד ל-06:00 בבוקר למחרת ובימי מנוחה, לבצע פעולות פריקה וטעינה או טלטול מיכלים לרבות מיכלי אשפה, חביות, מיכלי גז מיטלטלים, סחורות וכיוצא באלה, באופן הגורם או העלול לגרום לרעש".

בסעיף 6.34 להסכם עם הקבלן נקבע, כי "הקבלן מתחייב לבצע את השירותים בצורה שקטה תוך הקפדה על הוראות ותקנות למניעת מפגעים (רעש) תשכ"ו - 1996, ולהימנע מהקמת שאון ורעש שיהיה בו כדי להפריע לתושבים ולמנוחתם".

הביקורת בחנה את נתוני הכניסות לאתר חירייה של רכבי הקבלן המשוויכים למועצה, ואיתרה מקרים בהם העבודה בוצעה לכאורה בשעות אסורות על פי חוק הרעש, כמפורט להלן:

תאריך	שעת כניסה לחירייה	מס' רכב
16/4/2017	02: 35	69-768-33
21/5/2017	23: 49	69-768-33
23/9/2017	23: 09	69-768-33
24/9/2017	02: 36	69-768-33
22/5/2018	05: 42	69-768-33
4/8/2018	05: 24	69-768-33
12/9/2018	01: 18	31-502-58
12/9/2018	01: 48	69-768-33

פעילות הקבלן בשעות האמורות, שמעצם טיבה מעוררת רעש גדול, עלולה לגרום לפגיעה באיכות החיים של תושבי המועצה.

מומלץ לאכוף על הקבלן את הוראות חוק הרעש, ולאסור על פעילותו באזורי מגורים ביישוב לפני השעה 06:00 בבוקר ולאחר 22:00 בלילה.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי שעות הפעילות של עובדי הפיקוח הן 07:00-16:00, והשעות המופיעות בטבלת שעות הכניסה לחירייה מחייבות בדיקה מעמיקה. לדבריו, לא סביר שרכבי פינוי פסולת עבדו בין השעות 05:24 - 23:00, והחל מחודש אפריל 2018 ועד היום לא מוכרת לו הפעלת קבלן אשפה בשעות חריגות שצוינו לעיל. מנהל האגף הוסיף כי עם פרסום דוח הביקורת הוא ידרוש לקבל הבהרות מהקבלן.

14. התחשבות עם הקבלן

בסעיף 9 להסכם העוסק בתמורה לקבלן נקבע, כי התשלום של המועצה עבור ביצוע העבודה יחושב באופן הבא:

- עבור פינוי עגלות אשפה ומיכלים טמוני קרקע - לפי מספר פינויים.
- עבור פינוי גזם - לפי מספר ימי פינוי.

להסכם צורף נספח, המפרט את כמות כלי האצירה מכל סוג (עגלות אשפה ומיכלים מוטמנים) שיש לפנות מדי חודש, בהתבסס על תדירות הפינוי השבועית, והתשלום עבור כל יחידה שיפנה הקבלן (להלן "נספח פירוט השירותים"). בנוסף, המסמך מפרט את כמות ימי פינוי הגזם החודשית, המבוססת גם היא על תדירות הפינוי השבועית, והתשלום עבור כל יום עבודה. (הנתונים מוצגים בנספח א' לדוח).

14.1 חיוב עבור פינוי עגלות אשפה

עפ"י ההסכם, ההתחשבות עם הקבלן בנוגע לפינוי אשפה צריכה להיעשות על פי כמות כלי האצירה שפזרו בפועל, כאשר נקבע מחיר שונה עבור פינוי של כל אחד מסוגי כלי האצירה.

בהתאם להתחייבות הקבלן עפ"י סעיף 6.9 להסכם, הוא ביצע עבור המועצה בחודש מרץ 2017 סקר כלי אצירה באמצעות חברת ייעוץ ותכנון אקולוגי, אשר מפרט את כמויות כלי האצירה הקיימים בתחומי המועצה לסוגיהן, בפריסה לפי שכונות ורחובות (להלן "סקר כלי אצירה").

הקבלן מעביר למועצה מידי חודש חשבונית, המפרטת, בין היתר, את מספר הפינויים של כלי האצירה בעבורם מתבצע החיוב, על פי חלוקה לסוגים.

נמצא כי במהלך השנים 2017 - 2018 הקבלן העביר למועצה מדי חודש חשבונית המפרטת את אותן כמויות של כלי אצירה מכל סוג, המבוססות על נספח פירוט השירותים שצורף להסכם. הנספח מפרט כמויות חודשיות קבועות, ואינו לוקח בחשבון את השינויים במספר ימי העבודה בכל חודש, הנובעים ממספר הימים בחודש, ימי השבוע בחודש, והחגים שהיו במהלך החודש.

לפיכך, החיוב החודשי לא שיקף את הכמויות המדויקות של הפינויים שבוצעו, והמועצה למעשה שילמה סכום חודשי קבוע לקבלן עבור פינוי כל כלי האצירה עפ"י התדירות שנקבעה בנספח להסכם.

יצוין, כי גם לאחר שרכז הפיקוח העירוני באגף איכות הסביבה החל לבצע רישום חודשי, המבוסס על סקר כלי אצירה ומחשב את כמות הפינויים שיש לבצע מידי חודש, לא נערך בירור או תיאום מול הקבלן לגבי אופן החיוב בגין פינוי כלי האצירה, והוא המשיך להעביר חשבוניות המפרטות את הכמויות הקבועות כפי שנקבעו בנספח פירוט השירותים בהסכם.

סגן הגזבר הסביר לביקורת, כי קיים קושי לבדוק את כמות הפינויים המדויקת המבוצעת על ידי משאיות הדחס בכל חודש, בגלל השוני בתדירות הפינויים בין סוגי כלי האצירה. לדבריו, לצורך התחשיב נלקחו בחשבון 26 ימי עבודה בחודש, ולדעתו אין תועלת בביצוע בדיקות מורכבות של כמות פינויים מדויקת שבוצעה בכל חודש עפ"י מספר ימי העבודה, מאחר שבסופו של דבר "המספרים הגדולים" אינם משתנים. סגן הגזבר גם ציין, כי בתקופות החגים בהן הקבלן נדרש לבצע עבודה מוגברת, נערך חישוב מדויק של כמות פינויים שבוצעה בפועל בהתאם למספר ימי העבודה, לצורך אישור תוספת החיוב בחשבוניות הקבלן.

מומלץ להתאים את אופן ההתחשבות עם הקבלן לתנאי ההסכם.

במידה והחיוב החודשי אמור להתבצע לפי מספר כלי אצירה שפוננו בפועל, יש לקבל חשבונית המפרטת את כמויות כלי האצירה ואת מספר ימי העבודה שהיו באותו חודש.

במידה והחיוב החודשי אמור להתבצע לפי כמויות כלי אצירה ומספר ימי עבודה קבוע בחודש, יש להגדיר זאת בהסכם, ולקבוע בו את אופן התשלום עבור פינוי מוגבר בתקופות החגים.

מנהל אגף איכות הסביבה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי הוא מבקש לחדד שרישום כמות הפינויים מבוצעת על ידי רכוז התברואה, והליך זה החל רק לאחר כניסתו לתפקיד. לדבריו, רכוז התברואה נדרש להעביר דוח מפורט בגין כמות הפחים שהקבלן פונה, ודוח זה צורף לחשבונית. עוד ציין מנהל האגף, כי בהחלט יש מקום לבחון את שיטת התשלום לקבלן לאור ביטול הפחים החומים ומעבר לפחים ירוקים בלבד, וכן בעקבות עדכון כמות ימי הפינוי בשבוע.

בסעיף 2.19 להסכם נקבע, כי "הקבלן ימציא למועצה מידי חודש דוח על ביצוע התחייבויותיו על פי הסכם זה, בהתאם לדוח המצורף כנספח ג' לחוזה המכרז".

יצוין כי הנספח האמור כולל 3 עמודים, בהם נדרש הקבלן לרשום פרטים בעמודות הבאות:

עמוד 1 - פירוט פחים/מיכלים שפוננו	מס' רישוי של כלי הרכב
עמוד 2 - פירוט שקועי קרקע שפוננו	מס' רישוי של כלי הרכב
עמוד 3 - מספר סבבי פינוי ע"י רכב מנוף	מס' רישוי של כלי הרכב

נמצא, כי הקבלן לא העביר למועצה דיווחים חודשיים באמצעות הדוח שנכלל בנספח ג' בחוזה, כפי הנדרש.

כתוצאה מכך, הפירוט היחיד לגבי ביצוע התחייבויות הקבלן עפ"י ההסכם הועבר למועצה באמצעות החשבונית, בה צוינה הכמות הכוללת של כלי האצירה שפוננו מכל סוג באותו החודש, ללא פירוט המיכלים שפוננו, מס' סבבי פינוי של משאיות המנוף, ומספרי הרישוי של כלי הרכב.

מומלץ להקפיד על קבלת דיווחים חודשיים מהקבלן על גבי נספח ג' בחוזה, כפי הנדרש.

14.2 חיוב עבור פינוי מיכלים טמוני קרקע

כאמור, למועצה 29 מיכלים טמוני קרקע, אשר עפ"י נספח פירוט השירותים בהסכם, הקבלן נדרש לפנות בתדירות של פעמיים בשבוע. עבור כל פינוי בודד, אמורה המועצה לשלם לקבלן סכום של 51.85 ₪. לפיכך, החיוב החודשי של המועצה אמור להיות מבוצע עפ"י החישוב הבא:

מס' ימי פינוי בחודש X 29 = כמות הפינויים בגינה מבוצע חיוב.
--

הביקורת השוותה את כמות הפינויים של מיכלים טמוני קרקע שבגינה בוצע חיוב בחשבוניות עבור חודשים 10/2018 - 2/2017, לכמות הפינויים המבוססת על ימי הפינוי עפ"י דוחות השקילה של אתר חירייה. הבדיקה העלתה כי ישנם חודשים בהם בוצע חיוב בעבור יותר פינויים מהפינויים שבוצעו בפועל עפ"י דוחות חירייה, כמפורט להלן:

חודש	A - כמות פינויים עפ"י חשבוניות (בגינה בוצע חיוב)	B - כמות פינויים ע"פ דוחות השקילה של חירייה (לפי החישוב: מס' ימי הפינוי X 29)	הפרש (A - B)
05/2017	261	174	87
06/2017	261	145	116
07/2017	261	145	116
09/2017	261	145	116
10/2017	261	232	29
11/2017	261	232	29
04/2018	261	203	58
06/2018	261	232	29
סה"כ			580

מנתוני הטבלה עולה, כי ישנם חודשים בהם אין התאמה בין מספר הפינויים של מיכלים טמוני קרקע שבוצעו בפועל עפ"י נתוני חירייה, לבין מספר הפינויים הקבוע שצוין בחשבונית הקבלן, ובמהלך החודשים שצוינו בטבלה, המועצה לכאורה חויבה בסה"כ עבור 580 פינויים עודפים.

מומלץ לבצע בדיקות חודשיות אל מול דוח השקילה מחירייה, בטרם תשלום לקבלן, על מנת לוודא כי מספר הפינויים שבגינם התקבל החיוב, תואם את כמות הפינויים שבוצעה בפועל. מומלץ כי בהתאם לבדיקה זו, ייבחן הצורך בקיזוז החיובים העודפים מהתשלום לקבלן.

בסעיף 4.16 להסכם נקבע, כי "הקבלן ינהל יומן עבודה בו יצוינו המכולות שפזרו בכל יום עבודה, שם הנהג והעובדים שהועסקו באותו יום".

במועד הביקורת, לא נמצאו במשרדי המועצה העתקים מיומני עבודה שאמור לנהל הקבלן, האמורים לפרט את הנתונים האמורים.

מומלץ לדרוש מהקבלן לנהל יומני עבודה בהתאם לתנאי ההסכם, ולצרף העתקים מהם לחשבוניות המועברות למועצה.

יצוין, כי על המשאית המפנה באופן שוטף מיכלים טמוני קרקע לא הותקנה מערכת איתוראן, כפי שהוסבר לעיל, ולכן המועצה אינה יכולה לבצע בקרה על מנת לוודא כי בכל יום עבודה הנהג עבר בכל הכתובות בהן מוצבים המיכלים.

מומלץ שהתקנת מערכת איתוראן על כלל משאיות הקבלן, תכלול גם את הרכבים המשמשים לפינוי מיכלים טמוני קרקע, על מנת לאפשר בקרה לוודא שהחוב החודשי בגין הפינוי תואם את כתובות המיכלים שנכללו במסלול הנהג, בכל אחד מימי הפינוי.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את המלצות הביקורת. הנ"ל גם ציין כי הגזברות מסתמכת על נתונים אשר מבוקרים ומאושרים על ידי אגף איכות הסביבה ובהתאם לכך משלמת לקבלן, ובמידה ונתוני הקבלן אינם מדויקים, על האגף לתקן נתונים אלו ולקזז בהתאם את חשבון הקבלן.

14.3 **חיוב עבור פינוי גזם**

על פי נספח פירוט השירותים בהסכם, הקבלן נדרש לספק לטובת פינוי הגזם במועצה משאית מנוף אשר תופעל 5 ימים בשבוע, ומשאית מנוף נוספת אשר תופעל 2 ימים בשבוע, כלומר סה"כ 7 ימי עבודה בשבוע. יצוין כי עבור כל יום עבודה של משאית מנוף, המועצה משלמת לקבלן סכום של 1,360 ₪ לפני מע"מ.

רכז הפיקוח העירוני הסביר לביקורת, כי חלוקת ימי העבודה של משאיות המנוף מבוצעת כלהלן:

יום בשבוע	מס' משאיות מנוף שהקבלן אמור לספק
ב'	2
ג'	1
ד'	2
ה'	1 (לטובת גינון)
ו'	1
סה"כ	7 משאיות

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי נתוני הטבלה לעיל נכונים לשנת 2018, ובשנת 2019 תוגברו משאיות המנוף כלהלן:

יום א' - משאית מנוף 1

יום ב' - 2 משאיות מנוף

יום ג' - 2 משאיות מנוף

יום ד' - 2 משאיות מנוף

יום ה' - 2 משאיות מנוף

יום ו' - משאית מנוף 1

הביקורת השוותה את כמות ימי הפינוי של משאית מנוף הגזם בחשבוניות, בגינה בוצע חיוב בחודשים 10/2018 - 8/2017, לכמות ימי הפינוי עפ"י דוחות השקילה של אתר חירייה. הבדיקה העלתה כי ב - 3 חודשים לכאורה בוצע חיוב בעבור יותר ימים מימי העבודה שבוצעו בפועל עפ"י דוחות חירייה, כמפורט להלן :

חודש	כמות ימי פינוי בחשבונית	כמות ימי פינוי בדוחות חירייה	הפרש
08/2018	34	33	1
09/2018	29	12	17
10/2018	41	38	3
סה"כ	104	83	21

מנתוני הטבלה עולה, כי בחודשים האמורים המועצה לכאורה חויבה בסה"כ עבור 21 ימי עבודה עודפים.

מומלץ שהבקרה על חשבוניות הקבלן תכלול גם בדיקות מול דוחות השקילה של אתר חירייה, על מנת לוודא כי מספר הימים שבגינם התקבל החיוב תואם את ימי העבודה שבוצעו בפועל. מומלץ כי בהתאם לבדיקה זו, ייבחן הצורך לבצע קיזוזים מהתשלומים החודשיים לקבלן, בגין חיוב עודף של ימי עבודת משאית מנוף הגזם.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את המלצות הביקורת, וכפי שצוין הגזברות מסתמכת על נתוני האגף ובאחריותו לאמת את הנתונים ולבצע קיזוזים בהתאם לצורך.

15. התחשבנות עם אתר חירייה

בהתאם להסכם ההתקשרות, הקבלן מוביל את הפסולת שנאספת מרחבי המועצה לאתר חירייה. לאחר פריקתה, מבוצע באתר מיון של הפסולת לסוגיה, אשפה ביתית, פסולת אורגנית, פסולת רטובה, יבשה, גזם, וכו'.

יצוין כי המועצה התקשרה ביום 18.4.05 בהסכם עם אתר חירייה (להלן : "הסכם עם חירייה"). על פי סעיף 9.1 להסכם, ההתקשרות תהיה בתוקף כל עוד לא הודיע מי מהצדדים אחרת.

בסעיף 5.1 להסכם נקבע, כי התשלום לאתר חירייה יהיה לפי טון. עוד נקבע, כי מחיר טון גזם זהה למחיר טון אשפה, ועבור כל טון תשלם המועצה 105 ₪. במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לגבי אופן עדכון המחיר המשולם לחירייה, או נספח להסכם הכולל עדכון של המחיר האמור.

בדיקת החשבוניות של אתר חירייה לחודשים ינואר - אוקטובר 2018 העלתה, כי החיוב בוצע לפי מחיר של 289 ₪ לטון. לפיכך, הסכום המשולם לאתר אינו מעוגן בהסכם בכתב כפי הנדרש.

מומלץ לעגן את ההתקשרות עם אתר חירייה בהסכם מעודכן, שיגדיר את תנאי ההתקשרות בין הצדדים.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה.

הביקורת בדקה את החשבוניות של אתר חירייה ששולמו על ידי המועצה עבור החודשים ינואר - אוקטובר 2018, ומצאה כי הכמויות שבגינן בוצעו החיובים, תואמות את הכמויות שפנו לאתר בכל חודש עפ"י דוחות השקילה של האתר, כפי שמוצג בטבלה להלן:

חודש	הכמות שצוינה בחשבונית (טון)	הכמות שצוינה בדוחות השקילה (טון)
01/2018	759.53	759.53
02/2018	716.40	716.40
03/2018	853.40	853.40
04/2018	751.18	751.18
05/2018	744.88	744.88
06/2018	668.62	668.62
07/2018	769.10	769.10
08/2018	726.74	726.74
09/2018	744.06	744.06
10/2018	779.66	779.66

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההתייחסות של סגן הגזבר לטיוטת הדוח נעשתה בתיאום איתו ועל דעתו. עוד ציין הגזבר, כי הוא מבקש להיות מוזמן לצוות המגבש מסקנות על מנת לתקן את הליקויים, שבו הוא יפרט את דעתו באופן פרטני.

16. נספחים

נספח א' – פירוט השירותים בהסכם

מועצה מקומית שהם

מסמך מס' 3 – טופס הצעת המציע

טופס הצעת המציע

איסוף ופיצוי פסולת ממיכלים על-ידי רכב דחס

תיאור	כמות	סוג פסולת	תדירות פיצוי	מס' פינויים בחודש	צוות הפיצוי	מחיר מירבי לפיכדי חד פעמי של כלי אצירה אחד (נח)	סה"כ חודשי עפ"י מחיר מירבי (נח)
מיכלים בגפ' של עד 80 ליטר	1,828	ביתית אורגנית (זרם רטוב)	פעמיים בשבוע (9 פינויים בחודש בממוצע)	16,452	נהג + 3 פועלים	1.58	25,994
מיכלים בגפח - 240-360 ליטר	170	ביתית אורגנית (זרם רטוב)	פעמיים בשבוע (9 פינויים בחודש בממוצע)	1,530	נהג + 3 פועלים	3.82	5,845
מיכלים בגפח - 240-360 ליטר	200	ביתית יבשה (זרם יבש)	פעמיים בשבוע (9 פינויים בחודש בממוצע)	1,800	נהג + 3 פועלים	3.82	6,876
מיכלים בגפח - 240-360 ליטר	1,800	ביתית יבשה (זרם יבש)	פעם בשבוע (4.3 פינויים בחודש בממוצע)	7,740	נהג + 3 פועלים	3.82	29,567
מיכלים בגפח - 1,100 ליטר	388	ביתית מעורבת	3 פעמים בשבוע (13 פינויים בחודש בממוצע)	5,044	נהג + 4 פועלים	12.82	64,664
שטיפה מיכלים באמצעות רכב ייעודי - יום עבודה של 8 שעות נטו + מפעיל + פרצל			השטיפה תחבצע פעמיים בשנה		נהג + פועל		800

איסוף ופיצוי פסולת משמוני קרקע

תיאור	כמות	סוג פסולת	תדירות פיצוי		צוות הפיצוי	מחיר מירבי לפיכדי חד פעמי של טמון קרקע אחד (נח)	סה"כ חודשי עפ"י מחיר מירבי (נח)
טמוני קרקע בגפח של עד 6 מ"ק עם שקית	29	ביתית מעורבת	פעמיים בשבוע - 261 פינויים בחודש	261	נהג + 2 פועלים	61.0	15,921

חתימה וחותמת המציע:

מועצה מקומית שהם

עמוד 43 מתוך 68

מועצה מקומית שהם

איסוף ופינוי פסולת גרשית (גזם וגרוטאות) על-ידי רכב מנוף						
תיאור	כמות	סוג פסולת	תדירות פינוי	צוות הפינוי	מחיר מירבי ליום עבודה (ש"ח)	סה"כ חודשי עפ"י מחיר מירבי (ש"ח)
יום עבודה של 8 שעות נטו של רכב מנוף עם ארגז בנפח של 30 מ"ק ומעלה + מפעיל + פועל. הקבלן יידרש לשלושה סבבי פינוי בממוצע ביום עבודה.	31	גרשית (גזם וגרוטאות)	1 רכב מנוף 5 ימים בשבוע + 1 רכב מנוף פעמיים בשבוע	נהג + פועל	1,600.0	49,600
סה"כ חודשי						199,267

שיעור ההבחנה המוצע על ידי המציע לא יעלה על 15%. שיעור הבחנה גבוה מ-15% יביא לפסילת ההצעה.

ההבחנה המוצעת על ידי המציע: 15 %

המחירים בהצעה לעיל אינם כוללים מע"מ. למחירים יתווסף מע"מ כדין עפ"י שיעורו במועד התשלום.

החתימה והחותמת המשותף

מועצה מקומית שהם

חתימה וחחותמת המציע:

עמוד 44 מ-63

רכז הפיקוח העירוני ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי בטופס הצעת המציע המוצג לעיל כמות פחי האשפה עודכנה, וכיום אין פינוי פחים אורגניים.

נספח ב' – סעיף 14.2 להסכם - פירוט קנסות

סעיף ההפרה בהסכם	תיאור ההפרה	סכום הקנס בש"ח
14.2.1	אזור פינוי שלא נוקה כראוי בפינוי ערימות גזם וגרוטאות ובפינוי שקועי קרקע	2,000 ₪
14.2.2	אי התייצבות פועלים כנדרש	250 ₪ לכל פועל
14.2.3	אי התייצבות רכב פינוי דחס/גזם/שקועי קרקע	3,000 ₪
14.2.4	איחור בהתייצבות רכב פינוי דחס/גזם/שקועי קרקע	500 ₪
14.2.5	איחור בהתייצבות פועלים	100 ₪ לכל פועל
14.2.6	אי פינוי כלי אצירה	מחיר הפינוי בחוזה X 4
14.2.7	ערבוב פסולת בניגוד להנחיות	1,000 ₪ לכל הפרה
14.2.8	אי התייצבות פועל למנוף הגזם	700 ₪ לכל הפרה
14.2.9	מרווח זמן העולה על שעה אחת בין הוצאת כלי האצירה לרחוב לריקונים, או בין ריקונים לבין השבתם לביתן הפסולת	100 ₪ לכל כלי אצירה
14.2.10	התייצבות פועל ללא בגדי עבודה כנדרש	100 ₪ לכל פועל
14.2.11	התייצבות רכב שלא נוקה	300 ₪
14.2.12	התייצבות רכב פינוי שלא ע"פ החוזה לעניין שנת הייצור, נפח ארגז, גודל הרכב וכד'	500 ₪ לכל התייצבות
14.2.13	התייצבות רכב ללא שלט "בשירות המועצה המקומית שהם" לרבות שלט שאינו נקי ואסטרטי	1,000 ₪ לכל התייצבות רכב
14.2.14	אי שטיפת כלי האצירה וסביבתם	5,000 ₪ להפרה
14.2.15	היעדרות מנהל עבודה ללא אישור בכתב	1,000 ₪ ליום עבודה
14.2.16	אי העברת בסיס הנתונים של מערכת איתור הרכבים	5,000 ₪ בגין כל הפרה ואי העברת המידע
14.2.17	כניסה לעבודה שלא ע"פ השעות שהוגדרו בחוזה	500 ₪ לכל הפרה
14.2.18	גרימת נזק לתשתיות עירוניות ואין תיקון במידי של הנזק	2,000 ₪ לכל נזק
14.2.19	כניסה מוקדמת לעבודה שלא ע"פ השעות בחוזה	1,000 ₪ לכל הפרה
14.2.20	סטייה מנתיב הנסיעה או שיהוי רב ביציאת הקבלן בתחומי המועצה לאתר שפיכת הפסולת	3,000 ₪ למקרה
14.2.21	אי שטיפת טמונים בכל פינוי	500 ₪ לכל טמון שלא נשטף וסביבתו
14.2.22	אי ניקיון פח טמון מהבור / שקית עם כף ייעודית	500 ₪ לכל פח
14.2.23	אי שאיבת תשטיפים לפי הוראת המפקח	1,000 ₪ לכל הפרה
14.2.24.1	שימוש ברכב שאינו עומד באחת או יותר מהדרישות המפורטות בסעיף 2.1.1 בנספח י"ב להסכם ת.מ.י.ר	3,000 ₪
14.2.24.2	פינוי הזרם היבש ליעד אחר מהיעד הקבוע בסעיף 2.1.2 בנספח י"ב להסכם ת.מ.י.ר	5,000 ₪
14.2.24.3	ביצוע אחת או יותר מהפעולות האסורות כמפורט בסעיף 3.1.2 בנספח י"ב להסכם ת.מ.י.ר	5,000 ₪
14.2.24.4	אי קיום חובת הדיווח כאמור בסעיף 2.1.4 בנספח י"ב להסכם ת.מ.י.ר	5,000 ₪

דוח ביקורת בנושא:

מניעת חשש לניגוד עניינים

תוכן עניינים

עמוד

67	1. מבוא
68	2. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
69	3. פתרונות אפשריים למניעת ניגוד עניינים ..
70	4. נוהל משרד הפנים
72	5. קוד אתי
73	6. בירור אירוע באגף הנדסה
74	7. מודעות העובד לחובת הדיווח
74	8. אופן רכישת הנכס
75	9. הפיקוח במהלך הבניה
77	10. ביצוע בדיקות למתן טופס 4
78	11. סיכום ממצאים והמלצות
80	12. תגובות המבוקרים

1. מבוא

הדין הישראלי אוסר על עובד ציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. במילים אחרות, אסור שיהיה לו עניין אחר, אישי או מוסדי, בנושא שבו הוא מפעיל את סמכותו, עקב החשש שעניין זה ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול הדעת שלו. הביטוי "עובד ציבור" מתייחס בהקשר זה גם לעובדים וגם לנבחרים.

כאשר מדובר בעניין אישי, החשש הוא שהעובד לא יוכל להתעלם מעניינו האישי, ויעדיף אותו על פני מילוי תפקידו בצורה הטובה ביותר, ועל פני חובתו לדאוג לענייני הציבור שאותו הוא אמור לשרת במסגרת תפקידו.

על מנת להקטין את הסיכון לכך שהעובדים ייקלעו למצב של חשש לניגוד עניינים, הנהלת המועצה אמורה לנקוט בצעדי מנע הכוללים, בין היתר, החתמת עובדים בתפקידים רגישים על שאלון בנושא מניעת ניגוד עניינים.

דוח זה נערך בעקבות מקרה שבו עובד באגף הנדסה נקלע למצב של חשש לניגוד עניינים, במהלך עבודת פיקוח על חברת בניה שממנה רכש דירה.

המקרה הובא לידיעת המבקר באמצעות מהנדס המועצה, הממונה הישיר על העובד. המהנדס ציין כי העובד לא עדכן אותו על רכישת הדירה, וליווה את הפיקוח על הבנייה של החברה, כולל ביצוע בדיקות למתן טופס 4. המהנדס גם ציין שהעובד טען בפניו כי לא חשב שיתכן ויש ניגוד עניינים או שצריך לדווח או להיוועץ עם גורם כלשהו במועצה, והוא פעל בתום לב. בעקבות כך, המהנדס הורה לעובד להפסיק כל פעילות מול אותה חברה, ועדכן את היועמ"ש ואת ראש המועצה בדבר כוונתו לדווח על כך למבקר.

בשיחה שקיים ראש המועצה עם המבקר לאחר קבלת העדכון מהמהנדס, הוא ביקש לערוך ביקורת בנושא. בעקבות כך, המבקר נפגש עם מהנדס המועצה, העובד שביצע את הפיקוח על החברה, ועם מנהלת משאבי אנוש בנוגע לקיום נהלים בנושא מניעת ניגוד עניינים. במהלך הביקורת נבדקו מסמכים רלוונטיים שנדרשו ע"י המבקר, כולל תכתובות שנערכו בנושא.

טיוטת הדוח הוצגה כמקובל לעיון המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולמסקנות הביקורת.

2. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

להלן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה (הנחיה 1.1555), שעודכנו לאחרונה בחודש אוגוסט 2015.

עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו, או עם תפקיד אחר שאותו הוא ממלא. האיסור החל על העובד להימצא במצב זה מבוסס על מספר מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים להימצא במצב בו קיימת אפשרות למשוא פנים או דעה משוחדת, יחסי אמון בין עובד הציבור לבין הציבור, כללי המנהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב.

בית המשפט הסביר כי טעמו של האיסור הוא כפול: הטעם הראשון הוא פרגמאטי. עובד ציבור שבידו הופקדה סמכות חייב להפעיל אותה תוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלוונטיים להפעלת אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. הטעם השני הוא ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב את אמון הציבור בכך שכל החלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות.

בית המשפט הורה כי תחולת הכלל אינה מוגבלת לניגוד עניינים בין אינטרס שלטוני לאינטרס אישי, אלא כוללת גם מצב בו עובד ציבור מופקד על שני אינטרסים שלטוניים. עוד הדגיש, כי מטרתו של הכלל הינה למנוע את הרע בטרם יארע, ולכן אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל, אלא די בכך שקיים חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים.

בית המשפט הוסיף כי תוצאותיו של האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים משתרעות על שטחי המשפט כולם. בתחומי המשפט המנהלי עשויה התנהגות שיש בה חשש לניגוד עניינים להביא לביטול פעולה שכבר בוצעה, או למניעת פעולה שטרם בוצעה, ואף לפגום בעצם המינוי או הבחירה של עובד הציבור המצוי בניגוד עניינים לאותו תפקיד. בתחומי המשפט הפלילי, עשויה התנהגות עובד ציבור תוך ניגוד עניינים לקיים יסודות של עבירת שוחד והפרת האמונים, ולעיתים להוות עבירה משמעתית.

3. פתרונות אפשריים למניעת ניגוד עניינים

להלן קווים כלליים לפתרונות אפשריים למניעת ניגוד עניינים במערכת הציבורית, כפי שנכללו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה:

א. פסילת בעל התפקיד מלכהן בתפקידו - כאשר התפקידים שאותם אמור העובד למלא אינם מתיישבים מעצם מהותם עם העניינים האחרים שלו, וכאשר קיימת התנגשות בין שתי המערכות בנושאים מרכזיים או בנושאים רבים בצורה תדירה.

ב. העברת תחום סמכות ואחריות לבעל תפקיד אחר - כאשר מתקיים ניגוד עניינים רק בנושאים מסוימים בהם אמור העובד לטפל בתוקף תפקידו, וניתן להעביר את הטיפול בנושאים אלה, מבלי לפגוע בהם מבחינה עניינית, לבעל תפקיד אחר.

ג. הימנעות מהשתתפות בקבלת החלטות או בביצוען - כאשר ניגוד העניינים מוגבל לנושא מסוים שאין הכרח שבעל התפקיד יהיה מעורב בו באופן אישי, ניתן לדרוש מהעובד שיימנע מליטול חלק בטיפול ובהחלטה באותו נושא.

ד. פעולה בשיתוף עם בעל תפקיד אחר - במקרים מסוימים ניתן לפתור את החשש לניגוד עניינים בכך שהעובד לא יפעל לבדו בנושא שהוא עלול להימצא בו בניגוד עניינים.

ה. חובת גילוי - במקרים שהחשש לניגוד עניינים הוא מרוחק וקלוש, ניתן למנוע אותו בדרך של גילוי העניין האישי שיש לעובד, לגוף שייקבע לכך, ובמקרים המתאימים בהשתתפות חובת דיווח והנמקה לגוף זה לגבי הפעולות שננקטו על ידי העובד.

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה צוין כי פתרונות אלה אינם ממצים, וניתן לשכללם ולגזור מהם פתרונות המתאימים יותר לנסיבות העניין.

4. נוהל משרד הפנים

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (2/2011) פורסם נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים לעובדי הרשויות המקומיות. בנוהל האמור צוין בין היתר, כלהלן:

מטרת נוהל זה לקבוע את החליף שבאמצעותו יובטח כי טרם איושן של משרות מסוימות ברשויות המקומיות, תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד (להלן – "המועמד"), ויינקטו צעדי מנע, לפי הצורך, שימנעו מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים.

המטרה העיקרית של הנוהל היא למנוע מראש כבר במועד איוש המשרה, מצבים בהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. עם זאת, הנוהל אינו אמור להיות מוחל רק על מועמדים למשרות, אלא גם על עובדים קיימים שתפקידם מחייב מניעת מצב של חשש לניגוד עניינים.

לגבי תחולת הנוהל, נקבעה בו רשימת משרות של עובדים בכירים, ובנוסף נקבע כי ראוי להחיל את הנוהל גם על משרות נוספות, לרבות משרות שיש בהן סמכויות אכיפה ופיקוח, כלהלן:

משרות נוספות שייקבעו על-ידי האחראי, ביחד עם היועץ המשפטי, אשר נוכח מחותנו של התפקיד, טיבו וחיקף האחריות וחסימיות הנלוות לו, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח הנתונות בידו, או השווי הכספי של העניינים שעליהם הוא מופקד, מן הראוי להחיל עליהן נוהל זה. רשימת המשרות, כאמור, תעודכן מפעם לפעם ככל שיימצא

לנכון. העתק מהרשימה יהיה פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות המקומית ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

בנוהל האמור נקבע, כי רשימת התחולה אינה גורעת מחובתם של שאר העובדים להימנע ממצב של חשש לניגוד עניינים, כלהלן:

למען חסר ספק, יש להדגיש כי אין ברשימת התחולה לעיל כדי לגרוע מחחובה הכללית של כל עובד על פי חזין והחלכה הפסוקה, להימנע מניגוד עניינים ומן הצורך לערוך הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים לכל עובד או מועמד לעבוד ברשות המקומית, שקיים בעניינו חשש לניגוד עניינים.

בנוהל נקבע, כי קיימת חובה לעדכן את היועץ המשפטי כל אימת שעלול להיווצר חשש לניגוד עניינים במהלך מילוי המשרה, ובעקבות כך על היועץ המשפטי לידע ולהזהיר את העובד לגבי ההשלכות שיש לכך, כלהלן:

היועץ המשפטי יזהיר את המועמד כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת בראש ובראשונה עליו. על המועמד מוטלת החובה כאמור, ובכלל זאת מוטלת עליו החובה במקרה שבו יתעורר ספק בדבר יישום חוראות החסדר, או סוגיות שלא נצפו מראש שעשויות להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, להיועץ ביועץ המשפטי ולפעול לפי הנחיותיו. כן יזהיר היועץ המשפטי את המועמד כי אם חל שינוי בתוכן הצהרותיו בשאלון, מחובתו לפנות אל היועץ המשפטי, למסור לו בכתב את מלוא המידע הרלבנטי ולפעול לפי הנחיותיו.

הנוהל כולל שאלון לאיתור מקרים של חשש לניגוד עניינים, שאותו אמור למלא כל עובד לפני תחילת עבודתו במועצה. לגבי השאלון נקבע כלהלן:

יש להבחיר, כי בכל מכרז, חליף בחירה אחר או חליף מינוי למשרה ברשות המקומית, שנוהל זה חל עליהם, התנאי לכניסתו לתפקיד של המועמד שייבחר הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובמידת הצורך, על-פי החלטת היועץ המשפטי, עריכת חסדר למניעת ניגוד עניינים;

יצוין כי בשאלון האמור העובדים נדרשים לדווח על פרטים רלוונטיים, להתחייב להימנע ממצב של חשש לניגוד עניינים, ולהתחייב לדווח ליועץ המשפטי בכל מקרה שבו הם נקלעים או עשויים להיקלע למצב זה.

נמצא כי עד למועד כתיבת דוח זה, הנוהל האמור שפורסם בחוזר מנכ"ל לא הוטמע בעבודת המועצה. בירור עם מנהלת משאבי אנוש העלה כי אף אחד מהעובדים הממלאים תפקידים בנושאים רגישים, כגון כספים, רכש, אכיפה ופיקוח, לא נדרשו לחתום על שאלון בנושא מניעת ניגוד עניינים.

כתוצאה מכך, עובדי המועצה לא הוזהרו כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת בראש ובראשונה עליהם, ובמקרים שבהם מתעורר ספק או שמתעוררות סוגיות שעשויות להעמידם במצב של חשש לניגוד עניינים, חובה עליהם לדווח ליועץ המשפטי ולפעול לפי הנחיותיו.

מומלץ להטמיע בהקדם את הנוהל האמור בעבודת המועצה, ולכלול אותו בהוראות העבודה של נוהל האיזו.

מומלץ להכין שאלון בנושא מניעת ניגוד עניינים שיאושר על ידי היועץ המשפטי, ולהחתים עליו את העובדים הנדרשים עפ"י הנוהל.

מומלץ לקבוע בתיאום עם היועץ המשפטי את המשרות הנוספות שעליהן יוחל הנוהל, בהתאם למהות התפקיד ולהיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח.

5. קוד אתי

לדעת המבקר, מן הראוי להתייחס לנושא גם בקוד האתי של המועצה, ולכלול בו כללי התנהגות ראויים בנוגע למניעת ניגוד עניינים.

מטרת המסמך היא להגדיר כללי אתיקה שינחו את כלל העובדים לגבי התנהגות נכונה וראויה, המתחייבת מחובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, במטרה לשפר את תפקודם תוך שמירה על טוהר המידות ואמון הציבור. קוד אתי עשוי להעלות את רמת המודעות של העובדים לכללים האמורים, ולסייע להם להתמודד עם דילמות ערכיות ואתיות בשגרת העבודה.

על מנת שהקוד האתי יחלחל ויהפוך לחלק בלתי נפרד של התרבות הארגונית, רצוי שתהליך הכנתו יכלול מעגלי שיתוף והסכמה רחבים בקרב העובדים עצמם, במטרה לחזק את הזדהותם ומחויבותם בשמירה עליו.

מתן פומבי לקוד האתי, עשוי להבטיח ולהעצים את האמון כלפי המועצה ועובדיה מצד ציבור התושבים. לפיכך, מן הראוי לפרסמו לציבור בדרכים שונות, כולל באתר האינטרנט של המועצה.

מומלץ לתת ביטוי לנושא מניעת מצבי ניגוד עניינים במסגרת קוד אתי של המועצה, שיוכן בשיתוף עם העובדים ויפורסם לידיעת הציבור.

6. בירור אירוע באגף הנדסה

בפנייתו למבקר ציין מהנדס המועצה, כי לאחרונה נודע לו שהמפקח רכש דירה מחברת בניה ביישוב, והוא מעולם לא עדכן אותו על כך. המהנדס גם ציין שהמפקח רכש את הדירה לפני מספר שנים, וליווה את הפיקוח על הבנייה של אותה חברה, כולל ביצוע בדיקות למתן טופס 4. לדבריו, לאחר שהדבר נודע לו הוא ערך בירור עם המפקח, שבמהלכו הורה לו להפסיק כל פעילות עם החברה. המהנדס הוסיף שהמפקח טען בפניו כי לא חשב שיתכן ויש ניגוד עניינים וכי היה צריך לדווח לו או להיוועץ עם גורם כלשהו במועצה, והוא פעל בתום לב מוחלט.

בבירור שנערך עם המפקח, הוא אישר בפני המבקר את נכונות הדברים, ומסר נתונים והסברים נוספים שיפורטו להלן.

למבקר לא נמסר מידע לגבי ביצוע או חשד לביצוע מעשים לא כשרים, כתוצאה מפעילות המפקח במצב של ניגוד עניינים מול חברת הבניה.

עם זאת, על עובד ציבור חל איסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים, כאשר עניין שעליו הוא מופקד במסגרת תפקידו עלול להתנגש עם עניין אחר שלו. לפיכך, גם כאשר העובד פעל באופן המקצועי והאובייקטיבי ביותר, במידה והיתה לו אפשרות לעשות שימוש לרעה בתפקידו לקידום ענייניו האישיים, אין מנוס מלקבוע כי הוא פעל תוך חשש לניגוד עניינים.

בהתאם לכך, נראה כי המפקח נקלע למצב של חשש לניגוד עניינים במשך תקופה ארוכה, שבמהלכה המשיך להפעיל סמכויות פיקוח על החברה שממנה רכש דירה, מבלי שדיווח על כך.

במהלך הביקורת מהנדס המועצה לא העלה בפני המבקר השגות על מידת המקצועיות או הענייניות של המפקח במהלך פעילותו מול חברת הבניה, וציין כי העדר הדיווח על רכישת הדירה אכן נעשה לדעתו בתום לב. בבדיקת המסמכים שהומצאו למבקר עפ"י בקשתו בנוגע להתנהלות המפקח מול חברת הבניה, לא עלו ממצאים חריגים. נתוני המסמכים האמורים מוצגים בסעיפים 8-9 בהמשך הדוח.

7. מודעות העובד לחובת הדיווח

המפקח הסביר למבקר, כי עד לבירור שנערך לו בנושא על ידי המהנדס, הוא לא הבין את משמעות המושג "חשש לניגוד עניינים", ולא היה מודע לכך שהוא נקלע למצב זה בעקבות רכישת הדירה. לדבריו, הוא לא ביקש ולא קיבל מהחברה הנחות או הטבות כלשהן, והמשיך לבצע את תפקידו כמפקח באופן רגיל ושגרת, ללא שום קשר לעובדה שרכש דירה בפרויקט.

המפקח ציין כי חשב שמדובר בעניין אישי ופרטי, והוא אף פעם לא שמע שמישהו ביקש אישור מהמועצה לקנות דירה, או שניתנו הנחיות לעובדים שיש לדווח על רכישת דירה ביישוב. לדבריו, "הוא לא עשה מהעניין סוד" והיו עובדים שידעו על כך שרכש דירה בפרויקט, אבל הוא לא דיווח על כך למהנדס מכיוון שלא מצא לנכון לדווח על עניינים פרטיים.

המפקח ציין כי גם בעבר, כשהיה מפקח יחידי במועצה, הוא ערך פיקוח וביצע בדיקות לצורך מתן טופס 4 לחברה אחרת שממנה רכש את הדירה הקודמת ביישוב, ואיש לא העיר לו על כך. לדבריו, מעולם לא הוסבר לו נושא ניגוד העניינים מאז תחילת עבודתו במועצה, ואילו היה יודע שעליו לדווח על רכישת הדירה לא היה עולה בדעתו שלא לעשות זאת, מאחר ואין לו מה להסתיר.

8. אופן רכישת הנכס

המפקח הציג למבקר הסכם רכישה שנחתם עם החברה בתאריך 7.1.2016, בו צוין כי רכש דירה בת 5 חדרים בשכונה מסוימת, תמורת סכום הנקוב בהסכם. בדיקה שנערכה ע"י הביקורת העלתה, כי המחיר שצוין בהסכם האמור, אינו חורג מרמת המחירים של דירות דומות שנרכשו באותו מועד באותה שכונה.

המפקח הצהיר בפני המבקר כי לא ביקש ולא קיבל מהחברה הנחות או הטבות מיוחדות, וכי הדבר מעולם לא עלה על דעתו. המפקח גם ציין כי ידוע לו שהוא שילם עבור הדירה את אותו המחיר שנדרש משאר הדיירים בפרויקט שרכשו דירות דומות, ואין לו שום ספק בעניין זה.

המפקח הציג למבקר 8 קבלות מקוריות על התשלומים שהועברו לחברה עבור רכישת הדירה בהתאם לסכום שצוין בהסכם, וקבלה נפרדת עבור רכישת המחסן.

המפקח הציג שובר תשלום מס רכישה לרשות המיסים מיום 10.3.16. כמו כן, הוצג מסמך מרשות המיסים מיום 3.5.16, שבו צוין שווי הנכס בהתאמה לסכום שצוין בהסכם הרכישה.

המפקח ציין כי לצורך מימון רכישת הדירה הוא מכר את דירתו הקודמת ולקח משכנתא. המפקח הציג הסכם הלוואה שנלקחה מבנק למשכנתאות. סכום ההלוואה ומועד קבלתה נמצאו תואמים לקבלות שהוצגו למבקר.

לשאלת המבקר, האם הוא ביקש מהחברה לערוך שינויים כלשהם בדירה, המפקח השיב בחיוב, וציין שהשינויים התייחסו לאופן החלוקה הפנימית, תוספת נקודות חשמל, וכד'. המפקח הצהיר כי שילם מחיר מלא עבור כל השינויים שבוצעו בדירה, והציג קבלה מקורית מיום 28.9.16 על תשלום לקבלן עבור ביצוע השינויים האמורים.

9. הפיקוח במהלך הבניה

המפקח מסר למבקר, כי הפיקוח שנערך על החברה במהלך תקופת הבניה היה שגרתי, ולא חרג מהפיקוח השוטף שנערך על חברות הבניה האחרות.

לשאלת המבקר, האם במהלך הפיקוח התגלו חריגות בניה בפרויקט, השיב המפקח בשלילה, וציין כי החברה בנתה לפי ההיתר ולא הוצאו לה דוחות שכללו חריגות בניה.

המפקח הציג למבקר מכתבים ודוחות פיקוח שנשלחו לחברה על ידי מפקח אתר באגף הנדסה, לגבי אי הגשה במועד של מסמכים הנדרשים עפ"י חוק, וכן מסמכים שהוגשו בעקבות כך על ידי החברה. בנוסף, הוצג דוח פיקוח שנערך ע"י המפקח בעצמו בשלבי גמר שלד וביצוע עבודות גמר, בו צוין כי העבודות בוצעו לפי ההיתר, ויש צורך בפינוי פסולת בניין משטח ציבורי. המפקח ציין כי בנוסף לכך, נערכו שיחות טלפוניות מול הקבלן במהלך הבניה, בנושא בטיחות וגידור האתר.

להלן פרטי המסמכים האמורים שהוצגו לביקורת:

- א. מסמך שנשלח לחברת הבניה בתאריך 9.11.16 (תיק פיקוח 2016122) בנושא אי עמידה בתנאי ההיתר. במסמך צוין כי מבדיקה בתיק החברה עולה כי היא טרם העבירה למועצה את מסמכי הדיווח על התקדמות הבניה המחויבים עפ"י החוק, שפורטו במסמך. עוד צוין, שהחברה נדרשת להעביר את המסמכים לאלתר, "ולא, נאלץ לנקוט באמצעים העומדים לרשותנו". המכתב נחתם על ידי מפקח בניה אחר באגף הנדסה, ולא על ידי המפקח שרכש את הדירה מהחברה.
- ב. מסמך שהוגש על ידי החברה בעקבות קבלת מכתב ההתראה האמור, בשם "תצהיר קבלן - לפני תחילת עבודות בניה". במסמך הקבלן הצהיר כי הוא רשום בפנקס הקבלנים בהתאם לחוק ובעל רישיון מטעם רשם הקבלנים לביצוע העבודות, וכי הוא מאשר שהוא מונה ע"י החברה לבצע את עבודות הבניה, נשוא היתר הבניה שניתן ע"י הוועדה המקומית.
- ג. מסמך שהוגש על ידי החברה בעקבות קבלת מכתב ההתראה האמור, בשם "הודעה על מינוי אחראי לביקורת" (טופס א') לעניין ביצוע העבודות עפ"י היתר הבניה. המסמך נחתם ע"י החברה ועל ידי האחראי לביקורת.
- ד. דוח מפקח שנשלח לחברת הבניה ביום 13.11.16 (תיק פיקוח 2016122) בעקבות ביקורת שטח שנערכה בנוכחות מנהל הפרויקט. בדוח האמור פורטו עבודות הבניה שבוצעו עד לאותו מועד, וצוין כי למעט תצהיר הקבלן שהתקבל באותו יום, טרם הוגשו מסמכים לגבי התקדמות הבניה ואף לא מפה מצבית כנדרש. עוד צוין, כי המפקח מסר לידי מרכז הפרויקט מטעם החברה את המסמכים הדרושים לחתימתו של מהנדס בניין רשום, וכן את הדרישה לקבלת מפה מצבית כבר בימים הקרובים. הדוח נחתם על ידי מפקח בניה אחר באגף הנדסה, ולא ע"י המפקח שרכש את הדירה מהחברה.

ה. דוח מפקח שנשלח לחברה ביום 26.1.2018 (תיק פיקוח 2016122), בו צוין כי באותו היום בשעה 11:00 בבוקר ביקר המפקח באתר, ומצא:

* 9 בניינים בבניה, פרויקט בשלבי גמר שלד, עבודות גמר,

* ביצוע עבודות לפי היתר 2016122.

* (יש) לפנות את הפסולת בשטח הציבורי.

דוח זה נחתם על ידי מפקח הבניה שרכש את הדירה מהחברה.

10. ביצוע בדיקות למתן טופס 4

נמצא כי בנוסף לפיקוח שנערך במהלך הבניה, המפקח שרכש את הדירה ערך בעצמו את כל הבדיקות הנדרשות למתן טופס 4 לחברה, והגיש את המסמכים לאישור מהנדס המועצה, שחתם על הטופס.

המפקח הסביר למבקר כי הוא היחיד באגף המוסמך לבצע את הבדיקות למתן טופס 4, וציין כי לא עלה בדעתו שיש בכך בעיה. המפקח ציין שהוא לא חותם על הטופס, אלא רק מבצע את הבדיקות ומגיש את התיק עם כל האישורים והמסמכים הנדרשים, לאישור וחתימה של מהנדס המועצה.

לשאלת המבקר, האם ידוע לו על חריגות בניה שבוצעו בפרויקט בעקבות פתיחת דלתות במרתפים לצורך פיצול דירות, השיב המפקח כי לאחרונה הובא לידיעתו שהתקבלו תלונות מתושבים על פתיחת דלתות במרתפים לכיוון המחסנים, אולם הדבר בוצע רק לאחר מתן טופס 4, וכיום מטפל בכך מפקח בניה אחר בהתאם להנחיות מהנדס המועצה.

לנוכח העובדה שלצורך החתימה על טופס 4, מהנדס המועצה הסתמך על בדיקות שטח שבוצעו רק על ידי המפקח האמור, בזמן שהיה נתון במצב של חשש לניגוד עניינים, מומלץ לערוך את הבדיקות פעם נוספת על ידי המהנדס או מי מטעמו, במטרה להסיר חשש שהן לא בוצעו כפי הנדרש, ולמנוע פגיעה אפשרית באמון הציבור כלפי גורמי הפיקוח.

11. סיכום ממצאים והמלצות

הנוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים לעובדי הרשויות המקומיות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, טרם הוטמע במועצה. נמצא, כי בעלי תפקידים רגישים לא נדרשו לחתום על שאלון בנושא, ולא הוזהרו כי מוטלת עליהם אחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים, ולדווח על כל מקרה בו מתעוררת סוגיה שעשויה להעמידם במצב של חשש לניגוד עניינים.

נמצא, כי לאחר רכישת הדירה ע"י המפקח, נערך פיקוח שוטף על החברה על ידו וע"י מפקח נוסף באגף הנדסה, שכלל הוצאת דוחות ומכתבי התראה. לעומת זאת, הבדיקות לצורך מתן טופס 4 בוצעו על ידי המפקח בלבד.

לביקורת לא נמסר מידע לגבי ביצוע או חשד לביצוע מעשים לא כשרים כתוצאה מפעילות המפקח במצב של ניגוד עניינים מול חברת הבניה.

בדיקת המסמכים שהומצאו לביקורת עפ"י בקשתה, לא העלתה ממצאים חריגים.

מהנדס המועצה לא העלה בפני המבקר השגות על מידת המקצועיות או הענייניות של המפקח האמור במהלך פעילותו מול החברה, וציין כי העדר הדיווח על רכישת הדירה נעשה לדעתו בתום לב.

למרות כל האמור, העובדה שהמפקח נקלע למצב של חשש לניגוד עניינים במשך תקופה ארוכה, שבמהלכה המשיך להפעיל סמכויות פיקוח על חברה שממנה רכש דירה מבלי שדיווח על כך, עלולה לגרום לפגיעה מסוימת באמון הציבור בכך שפעולות גורמי הפיקוח אכן נעשו כראוי ובאופן ענייני.

מצב זה היה יכול להימנע, אילו המפקח היה מדווח מבעוד מועד על רכישת הדירה, על מנת לאפשר מציאת פתרון שימנע חשש לניגוד עניינים בכפוף לאישור היועץ המשפטי, ובכלל זה מידור מכל פעילות או קבלת החלטות בקשר לאותה חברה.

מול החובה החלה על כלל העובדים להימנע ממצב של חשש לניגוד עניינים ולדווח על כל מקרה בו הם עלולים להיקלע למצב זה, ניצבת טענת המפקח לגבי חוסר מודעות לנושא.

המפקח טען כי לא הבין את משמעות המושג "חשש לניגוד עניינים", ולא היה מודע לכך שנקלע למצב זה לאחר רכישת הדירה. לדבריו, היו עובדים שידעו על כך שרכש דירה בפרויקט והוא לא ניסה להסתיר זאת, אבל לא דיווח על כך מכיוון שלא מצא לנכון לדווח על ענייניו הפרטיים.

המפקח גם טען כי מעולם לא הוסבר לו נושא ניגוד העניינים מאז תחילת עבודתו במועצה ולא ניתנו הנחיות בעניין זה, והדגיש כי אילו היה יודע שעליו לדווח על רכישת הדירה לא היה עולה בדעתו שלא לעשות זאת, מאחר ואין לו מה להסתיר.

כפי שצוין, בשאלון שפורסם בנוהל משרד הפנים, העובדים נדרשים להתחייב להימנע ממצב של חשש לניגוד עניינים, ולדווח ליועץ המשפטי בכל מקרה שבו הם עלולים להיקלע למצב זה. העובדה שהנוהל האמור לא יושם והעובדים לא הוחתמו על השאלון, מאפשרת העלאת טענות לגבי חוסר מודעות לנושא, ויתכן שבמקרה זה הדבר אכן גרם לחוסר מודעות.

עם זאת הביקורת סבורה, כי ניתן לצפות מעובד המפעיל סמכויות אכיפה במשך תקופה ארוכה להיות מודע לרגישות התפקיד, ולדווח על כך שרכש דירה מחברה שעליה הוא עורך פיקוח שוטף, גם אם לא קיבל על כך הסבר או הנחיה מפורשת.

לאור כל האמור לעיל, מומלץ לנקוט בפעולות הבאות:

1. להעיר למפקח על חוסר הדיווח כאמור, ולהדגיש את חומרת המקרה במטרה למנוע את הישנותו בעתיד.
2. לבצע שוב את הבדיקות שביצע המפקח למתן טופס 4 לחברה על ידי המהנדס או מי מטעמו, כדי להסיר כל חשש שהן לא בוצעו כפי הנדרש ולמנוע אפשרות של פגיעה באמון הציבור כלפי גורמי הפיקוח.
3. להטמיע בהקדם את הנוהל שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא מניעת ניגוד עניינים, ולכלול אותו בהוראות העבודה של נוהל האיזו.
4. להכין שאלון בנושא מניעת ניגוד עניינים שיאושר ע"י היועץ המשפטי, ולהחתים עליו את העובדים הנדרשים עפ"י הנוהל.
5. לקבוע בתיאום עם היועץ המשפטי את המשרות הנוספות שעליהן יוחל הנוהל, בהתאם למהות התפקיד ולהיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו, לרבות סמכויות בנושא אכיפה ופיקוח.
6. לתת ביטוי לנושא מניעת ניגוד עניינים במסגרת קוד אתי של המועצה, ולפרסמו לידיעת הציבור.

12. תגובות המבוקרים

מהנדס המועצה ציין בתגובתו כי הוא קרא את טיוטת דוח הביקורת בנושא מניעת חשש לניגוד עניינים, והוא מאמץ את המלצות המבקר וחושב שהדוח משקף נאמנה את השתלשלות העניינים.

המפקח שלגביו נערכה הבדיקה בנושא ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי הוא מודה על הבדיקה היסודית ועל מסקנות הביקורת, ובעתיד הוא ידאג לפעול לפי המסקנות וההנחיות שצוינו בדוח.

מנהלת משאבי אנוש ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי עובדי המועצה המועסקים בשכר בכירים נדרשים למלא טופס ניגוד עניינים בעת אישור הסכם העסקתם ובעדכון השכר. המנהלת גם ציינה, כי בימים אלו מוכן שאלון לעובדים קיימים וחדשים בתפקידים רגישים בכל הדירוגים שעלולים להימצא בניגוד עניינים, ובנוסף עודכן הקוד האתי של המועצה וקיימת בו התייחסות גם לנושא הימנעות מניגוד עניינים.

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה :

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145 א. מינוי מבקר המועצה

(א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר

(א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

- (1) הוא יחיד,
- (2) הוא תושב ישראל,
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
- (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -

- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145 ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

(1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,

(2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,

(3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,

(5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינני הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -

(1) שיקול דעתו,

(2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145 ה. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145 ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).