

תמצית דוח ביקורת בנושא:
פיקוח המועצה אחר קבלן עבודות פינוי,
סילוק והובלת אשפה ביתית ופינוי גזם

מרץ 2019

תמצית דוח ביקורת בנושא פיקוח המועצה אחר קבלן פינוי האשפה הביתית והגזם
מבקר המועצה המקומית אלפי מנשה

1. תמצית:

במועד עריכת הדוח חודש אוקטובר 2018, זכה קבלן פינוי האשפה במועצה יוסף מוריס ובניו בע"מ (להלן: "הקבלן") במכרז 11/2018 בנושא שירותי פינוי אשפה ביתית וגזם, שירות זה מסופק על ידי הקבלן למועצה במשך שנים רבות, הצעת הקבלן למכרז זה הוגשה כמציע יחיד, ולא הוגשו הצעות מחיר נוספות.

המכרז החדש 11/2018 פורסם בחודש ספטמבר 2018 לקראת סיומה של ההתקשרות הקודמת עם הקבלן מחודש אוקטובר 2013.

פרטים כלליים על ההתקשרות ועל השירות:

א. היקף כספי של ההתקשרות:

<u>שנה</u>	<u>היקף כספי</u> <u>ב- ₪</u>	<u>שיעור שינוי לעומת</u> <u>תקופה קודמת</u>
2016	2,806,077 ש"ח	-
2017	2,823,524 ש"ח	0.62%
2018	2,899,513 ש"ח	2.69%

ב. היקף הפינוי והאיסוף על ידי הקבלן:

- בכל שבוע נאספות בשטח המועצה בשלושה ימי איסוף שונים כ- 440 עגלות אשפה (בנפח 1,100 ליטר כל אחת) ומכולה אחת בנפח 6-8 מ"ק, איסוף הגזם מתבצע פעמיים בשבוע.
- משקלה האשפה והגזם המועברים להטמנה (בהתאם לדיווח המועצה למשרד להגנת הסביבה, ללא מחזור נייר, בקבוקים וכד'): :

<u>שנה</u>	<u>2016</u>	<u>שינוי</u> <u>ב- %</u>	<u>2017</u>
גזם (בטון)	897	5%	938
פסולת מעורבת (בטון)	3,333	6%	3,531
סה"כ משקל פסולת	4,230	6%	4,469

ג. עלויות ההטמנה

בהתאם לשיחה עם נציג הקבלן, אומדן עלויות ההטמנה (היטל הטמנה ותשלום לאתר ההטמנה) הינו כ- 60% מסכום ההתקשרות, סכום זה מועבר על ידי הקבלן לאתר ההטמנה.

תמצית דוח ביקורת בנושא פיקוח המועצה אחר קבלן פינוי האשפה הביתית והגזם מבקר המועצה המקומית אלפי מנשה

ממצאי הביקורת ביחס להתקשרות שהסתיימה, שעלו בשיחות עם מנהל מחלקת שפ"ע המפקח אחר קבלן זה, מצביעים על אי הקפדתו של הקבלן במילוי כל פרטי ההסכם עימו, כגון:

- העדרו של מנהל עבודה מפקח הנמצא בשטח המועצה בזמן הפינוי.
- אי מילוי יומן עבודה.
- אי החלפת פחי אשפה שבורים או לחילופין אי תיקונם באופן מיידי.
- אי ביצוע שטיפת הפחים כמתחייב על פי ההסכם עם הקבלן.

כמו כן, במוקד המועצה, התקבלו תלונות רבות של תושבים המעידות על פחים שבורים ומזוהמים שאינם ראויים לשימוש, תלונות אלו טופלו באופן חלקי ולא מיידי כמפורט בדוח. יצויין כי טיב היחסים עם הקבלן אינו חד צדדי ואינו נובע רק מאי הקפדתו של הקבלן על יישום ההסכם, משום ש"מצידו השני של המטבע", בשל קשיים כספיים שהמועצה נתונה בהם, המועצה מעכבת לקבלן זה את התשלום עבור ביצוע העבודות, נכון לחודש ינואר 2019 (מועד קבלת התגובה לדוח הביקורת), מעוכבים לקבלן כ- 2,792 אלפי ₪ הנובעים מחשבונות שאושרו וטרם שולמו.

בשל עיכוב התשלומים, קיימת למועצה בעיה מובנית בהגברת הפיקוח על הקבלן ובעמידה על כל הוראות ההסכם כמפורט בדוח, וכתוצאה מכך, העדר האכיפה כנגד הקבלן פוגע בשירות הניתן לתושב.

התרשמותה של הביקורת, כי התנהלותה של המועצה בהתחשב בקשיים הכספיים שתוארו עד כה, הינה בלית ברירה, ואיפשרה את המשך מתן השירות על ידי הקבלן.

בשיחה שערכה הביקורת, עם מנהל מחלת מחלקת שפ"ע ברשות דומה שבאזור, עולה כי בתחום פינוי האשפה ישנן 3 אפשרויות לעריכת ההתקשרות לפינוי אשפה:

- א. הסכם לפי הרמה (לפי פינוי בפועל של כל מיכל אשפה)
- ב. הסכם לפי שקילה (לפי טון שקילה)
- ג. הסכם פאושלי. (מחיר כולל)

- הסכם לפי הרמה

הסכם זה מזכה את הקבלן בתמורה עבור כל פח (מיכל אצירה) שהקבלן מפנה (מרים), הפיקוח על התקשרות באופן זה הינה בעייתית, משום שלקבלן יש אינטרס לפנות פחים רבים גם אם הם ריקים, וקשה לבדוק האם הקבלן אכן פינה (הרים) כל פח ופח והאם בכלל נדרש פינוי. כמו כן, לדעתו, שילוב מערכת של פחים חדשים שיש להם חייו אלקטרוני לבדיקת הצורך האם בפינוי, אינו כדאי ביישוב שבו ישנם מיכלי אשפה קטנים, בשל העלויות הגבוהות של המערכת.

תמצית דוח ביקורת בנושא פיקוח המועצה אחר קבלן פינוי האשפה הביתית והגזם
מבקר המועצה המקומית אלפי מנשה

- הסכם לפי שקילה

הסכם המציין שהקבלן יקבל את התמורה לשירות לפי כמות האשפה הנאספת, ולא לפי כמות הפחים, הסכם זה יעיל ברשויות גדולות שיש להם תחנת שקילה, וניתן לבדוק את משאית הפינוי בכניסתה לרשות וביציאתה.

- הסכם פאושלי

הקבלן מקבל את מספר הפחים לפינוי, את מועדי הפינוי המבוקשים, ואומדן לכמות האשפה השנתית הנאספת ומעריך מהי העלות החודשית לשירות הניתן. אופן התקשרות כזה הינו המתאים לרשות קטנה (כפי ההסכם הקיים כיום באלפי מנשה).

מנהל מחלקת השפ"ע ברשות הדומה, מציין, שהפיקוח על טיב השירות הניתן על ידי הקבלן הינו תלוי בהסכם עם הקבלן, ובמידה וישנו הסכם שנערך באופן נכון, לא צריכות להיות בעיות של פיקוח על יישומו.

המלצות הביקורת העיקריות מעבר להקפדה הנדרשת על יישומו של ההסכם עם הקבלן, הינן:

1. מומלץ על הנהלת המועצה בשיתוף גורמי מקצוע מומחים מייעצים מתחום זה, יבחנו חלופות להוזלת פינוי האשפה. יעגנו את יחסי העבודה עם קבלן פינוי האשפה והגזם בהסכם חדש, שייתן מענה לנושאים בהם נדרש תיקון ושיפור, כגון: אחריות הקבלן על מצב הפחים, סנקציות במקרים של העדר פינוי, וישפר את השירות לתושב בנושאים בהם נדרש תיקון ושיפור.
2. בנוסף, מומלץ להנהלת המועצה, להסדיר את חובות המועצה עם ספקים מהותיים באמצעות אמצעי אשראי חיצוניים כגון: הלוואות מתאגידים בנקאיים, ולהימנע בעתיד מיצירת תלות כלכלית בספקים, המקשה על הבקרה אחר השירות המתקבל.

2. עיקרי הממצאים:

- 2.1 בניגוד לסעיף 9.9"ג בהסכם המחייב הימצאותו של מנהל עבודה מטעם הקבלן בשטחה של המועצה שיפקח על ביצוע העבודות ויצויד במכשיר קשר, ורכב. הקבלן אינו מפעיל אחראי מנהל עבודה עבור ביצוע העבודות.
- 2.2 בניגוד לסעיף 15.ג-ד. בהסכם המחייב ניהולו של יומן עבודה החתום מידי יום על ידי נציג המועצה והאחראי מטעם הקבלן, לא מנוהל יומן עבודה חתום על ידי נציג המועצה והאחראי מטעם הקבלן.
- 2.3 נמצאו הפרות חוזה החוזרות על עצמן, שלא ניתן בחוזה ביטוי לפיצוי הנדרש בגינן (כך גם לא במכרז החדש 11/2018), כגון: אי הימצאותו של מנהל עבודה בשטח המועצה בזמן הפינני, גרימת נזק לפחי אשפה, היעלמותן של עגלות וכד'.
- 2.4 בניגוד למופיע בסעיף 10.ח. בהסכם, לא הוצגו לביקורת תצהירי הקבלן בסמוך וקודם למועדי הארכת ההתקשרות, בדבר עמידה בחוקי העבודה, העדר הרשעות בגין חוקי העבודה והעדר קבלת קנסות בשל אי עמידה על חוקי העבודה.
- 2.5 בניגוד למופיע בסעיף 10.ט. בהסכם, לא הוצגו לביקורת אישורים בדבר עמידתו של הקבלן בכל החובות והתשלומים החלים עליו לפי חוקי העבודה כלפי העובדים נותני השירותים מטעמו המועסקים בתחומי המועצה, חתומים בידי מורשה חתימה מטעם הקבלן ומאושרים ע"י רואה-חשבון הנדרשים להעברה למועצה מידי חצי שנה.
- 2.6 למרות העדרם של אישורים אלו ההתקשרות עם הקבלן הוארכה בשלוש תקופות של שנה (כל אחת).
- 2.7 בשל קשיים כספיים שהמועצה נתונה בהם, המועצה מעכבת לקבלן הפינני את התשלום עבור ביצוע העבודות, נכון לחודש ינואר 2019 (עודכן עם קבלת התגובה לדוח הביקורת), מעוכבים לקבלן כ- 2,792 אלפי ₪ הנובעים מחשבונות שאושרו וטרם שולמו.
- 2.8 בשל עיכוב התשלומים, קיימת למועצה בעיה בהגברת הפיקוח על הקבלן ובעמידה על כל הוראות ההסכם כמפורט בדוח, וכתוצאה מכך, העדר האכיפה כנגד הקבלן פוגע בשירות הניתן לתושב.
- 2.9 תהליך הטיפול בפניות התושבים לא מבוצע דרך תוכנת המוקד במלואו אלא בחלקו, ובכך לא מנוצלים המשאבים העומדים לשירות המועצה, משום ש:
- א. נמנע ניתוב ישיר של התקלות לקבלן ועיכוב הטיפול בתלונה.
- ב. יכולת הבקרה של מנהל מחלקת שפ"ע אחר הקבלן אינה מנוהלת באופן מיטבי.

3. עיקרי המלצות

- מצבה הכספי של המועצה, ועיכוב התשלומים לקבלן לתקופה ארוכה ובהיקף כספי גבוה, גורם לקושי למועצה לאכוף את עמידתו של הקבלן בהסכם באמצעות קיזוז כספים, אולם למרות קושי זה, על הנהלת המועצה להשכיל ולפעול מול הקבלן על מנת שהשירות הניתן לתושב יהיה נאות.
- 3.1 מומלץ כי הנהלת המועצה תשקול הבאת יועץ מקצועי המומחה לתחום זה:
- א. לבחינת חלופות לשיטת פינני האשפה ולהוזלת התהליך.
- ב. לעיגון יחסי העבודה עם קבלן פינני האשפה והגזם בהסכם חדש, אשר ייטיב עם המועצה, יקל על הבקרה אחר הקבלן נותן השירות, וישפר את רמת השירות לתושב.
- 3.2 לצורך קבלת שירות מיטבי מקבלן הפינני, על הנהלת המועצה לוודא כי קבלן הפינני יעמוד בתנאי החוזה, ובכללם: פיקוח ובקרה באמצעות מנהל עבודה מטעמו, ניהול יומן עבודה.
- 3.3 על הנהלת המועצה לוודא כי הקבלן יגיש מידי חצי שנה דיווח בדבר עמידה בחוקי העבודה וכן קודם הארכת ההתקשרות יגיש תצהיר בהתאם למופיע בהסכם.
- 3.4 היות ובהסכם החדש עם הקבלן נרשם כי פחי אשפה חדשים ירכשו על חשבון הקבלן, ולקבלן אין אינטרס כספי ברכישת פחים אלו, על הנהלת המועצה לוודא כי אכן הקבלן עומד בתנאי סעיף זה, למילוי החסר ולהחלפת הפגום לפי קביעתו של מנהל המחלקה ובהתאם ללוח זמנים קצוב.
- מומלץ שתנאי זה יובא כתוספת להסכם עם הקבלן, לאחר תום תקופת ההסכם הראשונה במכרז החדש.
- 3.5 מומלץ על שינוי שיטת העבודה בשיטת ניהול חלוקת המשימות העומדות למחלקת שפ"ע באמצעות חיבור עובדי המחלקה וקבלני המשנה - נותני השירות ליישום (אפליקציית) תוכנת המוקד העירוני (C.R.M) באמצעות הטלפון הנייד, שינוי שיטה זה:
- מאפשר ניתוב ישיר של התקלות לספק האחראי להן לטיפול מיידי.
 - מספק אפשרות בקרה מיידי וממוחשבת של מנהל המחלקה אחר הטיפול של הקבלן בקריאות השירות.
 - יכול להפחית את הצורך במעקב בשטח אחר הקבלן עד לשלב שלאחר תיקון התקלה.
 - מאפשר בקרה מידי תקופה אחר עמידתו של הקבלן ב"אמנת שירות"- זמני התגובה של הקבלן למתן השירותים שניתן להגדירם בחוזה עם הקבלן.
- יצויין כי באופן זה ניתן לטפל בכל קריאות השירות של מחלקת שפ"ע ואף במחלקות אחרות במועצה שתוכנת המוקד מספקת להן מענה.
- 3.6 מומלץ כי קודם לסיומה של התקשרות עם ספק/קבלן (לפני הארכת ההתקשרות), תבוצע חתימה של הספק/קבלן לכתב ויתור לטענות כנגד המועצה, בין אם קיימת התקשרות המשך ובין אם לאו.

a. תגובה:

להלן תגובת מנכ"ל המועצה לטיטוט דוח הביקורת לממצאי הביקורת ולהמלצות, התגובה צורפה במלואה כנספח לדוח.

לעניין פרק ממצאי הביקורת:

העדרו של מנהל עבודה/מפקח מטעם הקבלן בזמני הפינוי

בניגוד לנטען בטיטוט דו"ח הביקורת, סעיף 9.יג. לחוזה שבין המועצה לקבלן מיום 6/11/2013, אינו מחייב את הקבלן לנוכחות או פיקוח פיזיים של מנהל העבודה מטעמו לאורך כל זמני פינוי האשפה והגזם ביישוב אלא למנות אחראי/מנהל עבודה מטעם הקבלן לעבודות פינוי האשפה והגזם באלפי מנשה אשר יהא זמין למועצה בכל שעות היממה ויפקח על עובדי הקבלן. אכן, מנהלי העבודה שמונו ע"י הקבלן בשטחה של המועצה לא גילו נוכחות מוגברת בשטחי המועצה והגיעו ליישוב לפגישות עם נציגי המועצה או לפיקוח על עובדי הקבלן כל אימת שנתגלו ליקויים בהתנהלות עובדי הקבלן. ראוי לציין, כי מנהלי עבודה אלה, כמו גם מנהלי הקבלן, היו זמנים בכל שעות היממה ועמדו לרשות עובדי המועצה בכל תקלה או בקשה.

אי מילוי יומן עבודה

מדובר בסעיף ארכאי ומיושן שאינו מקובל ואינו נאכף במרבית הרשויות והוא גם אינו מועיל ונחוץ לצרכי המועצה. ידוע לנו כי הקבלן עצמו מנהל יומן עבודה מסודר לצרכיו.

אי החלפת פחי אשפה שבורים או תיקונם

נושא כאוב עליו הלינו תושבים רבים, ויעידו על כך קריאות המוקד הרבות והמתמשכות שנפתחו בעניין ופגישות העבודה הרבות שנתקיימו בין נציגי המועצה (לרבות המנכ"ל) ומנהלי הקבלן לתיקון המצב. אכן, הקבלן התחייב בהוראת סעיף 2.7 למפרט הטכני לספק כלי אצירה חדשים ע"פ דרישת המועצה... וע"פ צרכיה, וע"פ סעיף 2.8.2 למפרט הטכני מחויב הקבלן בהחלפה או תיקון של כלי אצירה פגומים. ייאמר מיד שבשנים האחרונות סיפק הקבלן על חשבונו כמות גדולה של עגלות אשפה חדשות על אף שהמועצה נותרה חייבת לו כל העת חובות כספיים כבדים ביותר בגין שירותי פינוי האשפה והגזם שהעניק לה. סביר להניח שבמצב אחר היתה המועצה עומדת על זכותה לאספקת עגלות אשפה חדשות בכמות גדולה יותר. למען ההגינות, נוסף ונאמר כי הקבלן תיקן, אומנם לאחר הפצרות חוזרות ונשנות ומצד המועצה ולא באיכות הנדרשת, עגלות אשפה פגומים רבים שהפכו למכת היישוב. בנושא זה עמדה המועצה על זכותה וקיימה פגישות עבודה רבות עם מנהלי הקבלן על מנת לתקן את המצב. כיום, כפי שציין מבקר המועצה, פחתה מאוד כמות כלי האצירה הטעונים תיקון אם כי מצב כלי אצירה רבים אינם לשביעות רצון המועצה והתושבים. ראוי לציין, כי חלק ניכר מכלי האצירה ביישוב הינם בני שנים רבות והבלאי שלהם גדול; ומכאן שאין "להפיל" על הקבלן את כל "התיק" בעניין. בעניין "העלמותן" של עגלות אשפה, הרי שלא מצאנו כל קשר בין הקבלן לאירועים אלה ואין בידינו אפילו "ראשית" ראייה לכך. סביר להניח שתופעה לא שכיחה זו נובעת מסכסוכים מקומיים בין תושבים על מיקום עגלות האשפה.

אי ביצוע שטיפת פחי אשפה

הביקורת במקומה ועל נציגי המועצה לאכוף את התחייבותיו של הקבלן לשטיפת פחי האשפה והמכולה מדי רבעון או במועדים שתקבע המועצה.

אי המצאת תצהירים ומסמכים

למיטב בדיקתנו, הקבלן המציא את כל התצהירים והמסמכים שצינו ע"י מבקר המועצה, ובכל אופן הוא דאג להמציאם לפי בקשתנו לאחר שקיבלנו את טיטוט דו"ח הביקורת בעניין. על נציגי המועצה

תמצית דוח ביקורת בנושא פיקוח המועצה אחר קבלן פינוי האשפה הביתית והגזם מבקר המועצה המקומית אלפי מנשה

המפקחים על עבודת הקבלן (מח' שפ"ע והפיקוח העירוני) לדאוג לעקוב ולאכוף מעת לעת חובת המצאת תצהירים ומסמכים אלה.

חובות המועצה לקבלן

מבקר המועצה אכן מצא "נסיבות מקלות" לקשיים בהם נתקלים נציגי המועצה באכיפה דווקנית ומוגברת של חובות הקבלן על פי הוראות ההסכם בין הצדדים, לרבות הטלת קנסות על הקבלן. לאמיתו של דבר, מצבת החובות כלפי הקבלן כבדה הרבה יותר והיא עומדת ע"ס של כ-2.7 מלש"ח (כולל שיקים פרוסים שטרם הוגשו לפרעון). הקבלן עושה חסד עם המועצה והוא ממשיך בעבודות פינוי האשפה והגזם כסדרן ונמנע מהגשת תביעה כספית בעניין.

תהליך הטיפול בפניות התושבים

לעניות דעתה של המועצה, התהליך הוא נכון ומיטבי. נציגי המועצה מטפלים בתקלות ובבעיות בפינוי אשפה וגזם ובמצב עגלות האשפה בדרכים מגוונות: הן מפניות תושבים למוקד ולמחלקת שפ"ע והפיקוח העירוני, הן מפוסטים בדפי הפייסבוקים הקהילתיים והן מסוורים שוטפים ברחבי היישוב. מזכירת מחלקת שפ"ע מרכזת את הטיפול במצב תחזוקת עגלות האשפה ומעדכנת את הטבלה כל העת.

לעניין פרק ההמלצות:

בחינת חלופות לשיטת פינוי האשפה ולהוזלת התהליך

בעניין זה התקיימו לאחרונה בפורומים שונים פגישות עבודה לבחינת רפורמה בתחום וגם המכרז החדש שפורסם לקח בחשבון יישומה של רפורמה בעניין, לרבות ע"י אפשרות לאי הארכת ההתקשרות עם הקבלן הזוכה למקרה שתגבש ותיושם רפורמה בשירותים חיוניים אלה. ובעניין עיגון יחסי העבודה בין הקבלן והמועצה, הרי שגם חוזה הקבלנות החדש מיטיב עם המועצה ועם התושבים, וגדר הבעיה לא נעוץ בהוראות ההסכם אלא באכיפתו.

שירותי פיקוח ומנהל עבודה מטעם הקבלן

טיוטת דו"ח הביקורת שבנדון הומצאה לבעלי התפקידים הרלבנטיים במועצה לאחר פרסום המכרז החדש וההתקשרות עם הקבלן. יחד עם זאת, מנכ"ל המועצה והפיקוח העירוני מקיים קשר רציף עם מנהל העבודה מטעם הקבלן (מני יוסף) ודואג להגברת נוכחותו בשטח המועצה בזמני הפינוי.

הגשת דו"חות חצי שנתיים בדבר עמידה בחוקי העבודה

ההמלצה במקומה והיא תיושם הלכה למעשה.

אספקת עגלות אשפה חדשות

המועצה תקפיד לאכוף על הקבלן החלפת עגלות אשפה שלא ניתנות לשיקום ולתיקון ע"פ צרכיה. התחייבות זו קיימת במפרט הטכני המצורף לחוזה.

ניתוב תהליך הטיפול בפניות אחר התקלות

בעלי התפקידים הרלבנטיים במועצה יבחנו את המלצות מבקר המועצה בעניין זה. ראוי לציין, כי הפיקוח העירוני מספק למנהל העבודה של הקבלן תיעוד מלא של התקלות והמפגעים בזמן אמת.

כתב ויתור על טענות הקבלן כלפי המועצה

כאמור, טיוטת הומצאה לגורמי המועצה לאחר פרסום המכרז החדש בנושא וההתקשרות עם הקבלן הזוכה, ממילא, הקבלן מסרב לחתום על כתב זה. ראוי לציין, כי אין זה חוקי להתנות את ההתקשרות עם הקבלן בחתימה על כתב ויתור מצידו.