



עיריית אשדוד
לשכת מבקר העירייה

דו"ח מבקר העירייה

בצירוף הערות ראש העיר

לשנת

2004



עיריית אשדוד
לשכת ראש העיר

דבר ראש העיר

חברי מועצת העירייה,

הריני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2004 – כמתחייב מסעיף 170 ג' לפקודת העיריות.

הרשות המקומית מחוייבת במתן שירותים מוניציפאליים מגוונים אשר להם משמעות מרכזית בחיי הפרט והקהילה.

האחריות למתן שירותים אלה ברמה נאותה, נובעת מחובת הנאמנות שאנו חבים כלפי הציבור. בשל כך מחוייב כל עובד וכל נציג ציבור לעשות ככל שניתן לייעול ולשיפור מערך השירותים הניתן לתושבים, תוך הקפדה מחד על שמירה על כללי המינהל התקין, ומאידך על הפעלת המערכות הציבוריות לטובת הציבור ולרווחתו, תוך שמירה על כללי היעילות והחיסכון.

השנה, התמקדה עבודת מבקר העירייה וצוותו ביחידות העירייה כדלקמן: מינהל החינוך, המוקד העירוני, אגף תפוז"ח והחברה העירונית לתרבות הפנאי, בצד טיפול בפניות הציבור ובקיום מעקב על תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת בשנים עברו.

גם השנה ימשיך צוות בראשות מנכ"ל העירייה לעסוק בתיקון הליקויים ובהפקת לקחים מהממצאים עליהם הצביע המבקר בביקורתו.

ברצוני להודות למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא ולצוותו על עבודתם המיומנת, היושר המקצועי והתרומה לשיפור איכות המינהל העירוני. כמו כן ראוי להודות ליו"ר ועדת הביקורת ולחברי הועדה על תרומתם לעבודת הביקורת.

ב ב ר כ ה,

אינג' צבי צילקר
ראש העיר

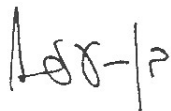
לכבוד
אינג' צבי צילקר
ראש העיר
כ א 1

אדוני ראש העיר.

הנדון: דו"ח מבקר העיריה לשנת 2004

1. על פי הוראות סעיף 170 א' לפקודת העיריות, הריני מגיש לעיוןך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעיריה בשנת 2004.
2. דו"ח זה הינו המשך לדו"ח הביקורת שפורסם לפני כשנה, שכבר נכללה בו חלק מעבודת הביקורת שנערכה בשנת 2004.
3. עלי לציין את תרומתו הרבה של צוות לשכת המבקר לעבודת הביקורת. כמו כן יש לציין בחיוב כי לאחרונה החלה העיריה לתת את הדעת על ההיקף הראוי של המשאבים שהיא מקצה לביקורת הפנימית, דבר שהביא להגדלת כח האדם והתקציב של יחידת הביקורת.
4. מטרתה העיקרית של הביקורת אינה כתיבת הדוחות, כי אם שיפור תיפקוד המערכת העירונית. לצער, עלי לציין שוב כי המינהל העירוני אינו עושה די תיקון הליקויים שמצאה הביקורת בשנים קודמות.
5. הביקורת לא היתה יכולה לתפקד ללא שיתוף פעולה של המבוקרים עצמם וללא גיבוי של הנהלת העיר. אני מבקש להודות לך ראש העיר, לממלא מקום ראש העיר, לסגנים, למנכ"ל, לסמנכ"לים, לגזבר, למהנדס העיר ולבעלי התפקידים האחרים באגפים ובמחלקות שבוקרו, על התמיכה ועל שיתוף הפעולה שזכיתי להם במהלך עבודתי.

בכבוד רב,



שלמה בן עזרא
מבקר העיריה

תוכן העניינים

עמוד

אגף תפוז"ח

- | | |
|----|-------------------------------|
| 6 | 1. סדרי פינוי אשפה |
| 53 | 2. שרותי עזרה ראשונה בחוף הים |

מינהל כללי

- | | |
|----|------------------|
| 60 | 3. המוקד העירוני |
|----|------------------|

מינהל החינוך

- | | |
|----|--|
| 69 | 4. בניית מקיף ט' |
| 76 | 5. הניהול הכספי בבית הספר צפרירים – מעקב |

החברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד

- | | |
|-----|--|
| 82 | 6. ניהול עובדים בחברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד |
| 96 | 7. מעקב על תיקון ליקויים |
| 111 | 8. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת |

אגף תפוז"ח

סדרי פינוי אשפה

דו"ח ביקורת

סידרי פינוי אשפה

הקדמה

פינוי האשפה הוא בין השרותים הבסיסיים שרשות מקומית מספקת לתושבים, ולאספקתו ברמה נאותה יש השפעה רבה על איכות החיים בעיר. בנוסף לכך, מדובר בהוצאה כספית ניכרת - ההיקף השנתי הכולל של הוצאות העירייה בתחום פינוי האשפה היה בשנת 2004 בסך של כ- 29 מיליון ש"ח. בשל סיבות אלה, חשיבות השרות לתושבים והיקף ההוצאה הכספית, החליטה הביקורת לבדוק את סידרי פינוי האשפה בעיר.

הביקורת נערכה בחודשים יולי – דצמבר 2004. בדיקות השלמה נעשו במחצית הראשונה של שנת 2005. נבדקו בעיקר הנושאים הבאים:

ההתקשרות החוזית עם קבלן פינוי האשפה
אופן ביצוע פינוי האשפה
תחנות המעבר
הסדרי תשלומים
הפיקוח והבקרה מטעם העירייה

להלן עיקרי הממצאים:

1. סך עלויות פינוי האשפה

א. במהלך השנים, הוקטן נפח הפעילות של הקבלן וחלק מן המטלות שהיו תחת אחריותו בחוזה המקורי הועברו לקבלנים אחרים, ובהם חפ"א (הפעלת תחנת מעבר) ופי. אס. איי (פינוי פחים טמוני קרקע).

הביקורת ריכזה את כלל התשלומים ששילמה העירייה לגורמים שעסקו בהיבטים שונים של הטיפול באשפה בין השנים 1997 ל- 2004 ומצאה כי התשלום הכולל ששילמה העירייה עבור פינוי האשפה בממוצע לנפש, גדל במהלך השנים שנבדקו בכ- 90%, כלומר למעלה מפי שניים מעליית מדד תשומות הבניה באותה תקופה. חלק מהגידול בעלויות נבע מגידול בהוצאות הטמנת האשפה, אולם התברר כי גם לאחר קיזוז הוצאות אלה, מדובר בעלייה בלתי סבירה בעלויות פינוי האשפה.

ב. עוד מצאה הביקורת כי העירייה לא בדקה מעת לעת את סבירות ההוצאה הכוללת בגין פינוי האשפה, בהשוואה לעליית המדד, והגורמים המופקדים על כך לא נתנו את דעתם לקצב ההתייקרות של השרותים שהעירייה מקבלת.

2. משך ההתקשרות עם הקבלן

א. בשנת 2002, עם תום תקופת החוזה בין העירייה לבין הקבלן, לא פירסמה העירייה מכרז חדש, אלא האריכה את ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז למשך שלוש שנים נוספות. לדעת הביקורת, לא התקיימו התנאים הנדרשים בחוק להארכת תקופת החוזה ללא מכרז.

ב. כתוצאה מהארכת תקופת ההתקשרות נגרמו לעירייה נזקים כספיים ניכרים, כמפורט להלן בדו"ח הביקורת.

ג. בנוסף לכך, כתוצאה מאי עריכת המכרז, נמנעה העירייה מלתת את הדעת על שיפור תנאי ההתקשרות עם הקבלן ושיפור השירות לתושבים, וכן על צימצום עלויות פינוי האשפה. יתר על כן, דרישותיו של מנהל אגף תפ"ח שהיו תנאי להארכת המכרז, לא נדונו ולא בוצעו, וביניהן החלפת רוב כלי הרכב שמפעיל הקבלן, החלפת כל כלי האצירה (עגלות ומכולות), סגירת תחנת המעבר הזמנית ודרישות נוספות.

רק בשנת 2005, באיחור של שלוש שנים, קיימה העירייה תהליך של בחינה וחשיבה מחדש בתחום הסדרי פינוי האשפה, וערכה שינויים רבים בתנאי ההסכם, לקראת פרסום המכרז החדש. בנוסף לכך, כתוצאה מפרסום מכרז חדש הקטין הקבלן את התשלום הבסיסי שהעירייה אמורה לשלם לו בכ- 20%. לדעת כל הגורמים בגזברות ובאגף תפ"ח שהיו מעורבים בהכנת המכרז, השינויים במכרז החדש אמורים להביא לשיפור ניכר בשירות לתושבים ולהקטנת העלויות, וראוי היה לעשותם זה מכבר.

ד. נמצא כי במשך כשנה מיום 1 במרץ 2005, מועד סיום תוקף החוזה הנוסף שנערך עם הקבלן, פועל הקבלן ללא הסכם כלל וללא מחויבות חוזית כלפי העירייה. המשך העסקת הקבלן נעשתה ללא קבלת אישור הועדה להארכת מכרזים, אשר מתפקידה לאשר ארועים חריגים כגון זה.

3. תחנות המעבר

א. הקבלן הקים ארבע תחנות מעבר זמניות ברחבי העיר, אשר הוקמו ללא אישורים מן הגורמים המתאימים והיוו מפגע תברואתי חמור. שלוש תחנות נסגרו לפני מספר שנים, והתחנה הרביעית פועלת עד היום.

ב. כתנאי להארכת החוזה לתקופה נוספת של שלוש שנים (ללא מכרז), התחייב הקבלן להקים תחנת מעבר קבועה בעלות של 1.5 מיליון ₪. התברר כי העירייה לא הקצתה לו שטח להקמת תחנת המעבר ולא דרשה ממנו לעמוד בהתחייבותו.

ג. לא זו בלבד שהקבלן לא עמד בהתחייבותו, העירייה נאלצה לשלם לו סכום נוסף של כ- 3 מיליון ש"ח שחויבה בהם בעקבות פסק בוררות בינה לבין הקבלן, בוררות שעסקה בעלויות שנגרמו לקבלן כתוצאה מהפעלת התחנות הזמניות במקום תחנת מעבר קבועה אחת.

ד. בנוסף, אי הקמתה של תחנת המעבר הקבועה על ידי הקבלן אילצה את העירייה לשכור שירותי מיון אשפה של גוף נוסף (חפ"א). בעקבות זאת, גדלו הוצאותיה הכספיות של העירייה בשנים 2003 ו- 2004 בסך של כ- 13 מיליון ש"ח, בגין התשלומים ששולמו לחפ"א עבור הפעלת תחנת המעבר, שלפחות חלקן היו אמורות להחסך אילו הקים הקבלן תחנת מעבר כפי שהתחייב. לדעת הביקורת, היה על העירייה לקזז מחשבונות הקבלן סכום מסויים בגין העלויות שנגרמו לה כתוצאה מאי הקמת תחנת מעבר על ידי הקבלן.

4. אופן ביצוע פינוי האשפה

א. הקבלן לא עמד בהתחייבויותיו בנושאי רכישת כלי אצירה (עגלות אשפה ומכולות) בכמות הנדרשת על פי הסכם והצבתם ברחבי העיר, וכן לא עמד בהתחייבויותיו בנוגע להחזקת מלאי רזרבי של כלי אצירה, ניקוי כלי האצירה ותיקונם. עקב אחזקתם הלקויה של כלי האצירה, רבים מהם מהווים מפגע תברואתי וסביבתי חמור. בנוסף לכך, משאיות פינוי האשפה היו ישנות מאוד (חלקן בשימוש מעל עשרים שנה) ומצבן הטכני היה גרוע ביותר.

ב. החוזה בין העירייה לקבלן קבע מנגנון לפיו ירכוש הקבלן משאיות פינוי אשפה נוספות וכלי אצירה נוספים על פי הגידול באוכלוסיית העיר. לא נמצא תעוד על קיום התחשבנות בין העירייה לקבלן בשנים 2001, 2002 ו- 2003, שבה היתה העירייה אמורה לקבוע מהו הגידול הנדרש במצבת כלי האצירה והמשאיות, בהתאם לגידול באוכלוסייה. בנוסף לכך, הביקורת ביקשה לקבל מידע על המועדים שבהם הגדיל הקבלן את מצבת המשאיות לפינוי האשפה, אולם באגף תפ"ח לא היה כל רישום על כך, ולא ניתן היה לדעת האם קצב הגידול במצבת המשאיות תאם את הנדרש על פי החוזה.

עוד נמצא, כי בשנת 2003 היתה העירייה אמורה לקבל משאית מנוף נוספת שעל הקבלן היה לספק בעקבות הגידול באוכלוסיית העיר ב- 20,000 תושבים, אולם העירייה לא קיבלה את הרכב הנדרש בגלל חוסר של 400 תושבים (187,600 לעומת 188,000). לדעת הביקורת, מאחר ומדובר על התקשרות רבת שנים בהיקף כספי גדול, לא היה מקום להתחשבנות דווקנית מצד הקבלן, ועל האגף היה לדרוש שהקבלן יספק את הרכב הנדרש.

ג. בעקבות אי עמידת הקבלן בהתחייבויותיו על פי ההסכם, מקזז מנהל האגף מחשבונו סכומים שונים מעת לעת, כפי שיפורט להלן בדו"ח הביקורת. התברר, כי סכום הקיזוז נקבע באופן אקראי, מבלי שייערך תחשיב אשר ישמש בסיס לקביעתו. בהעדר תחשיב, לא ניתן לדעת מהן החריגות מההסכם שביצע הקבלן, והאם סכום הקיזוז הולם את חומרתם. עוד נמצא כי סכומי הקיזוזים היו נמוכים מאוד בהשוואה לסכומים שעל העירייה היה לקזז על פי החוזה בינה לבין הקבלן.

ד. הביקורת מצאה כי קיזוזים מחשבון הקבלן בוצעו "מחוץ לספרים", ותמורתם קיבלה העירייה מהקבלן פינויי אשפה נוספים לפי דרישתה. ההתחשבות בוצעה באמצעות מנהל האגף אשר קבע את סכומי הקיזוז ואת התמורה. לדעת הביקורת, יש הכרח שהקיזוזים יבואו לידי ביטוי בספרי העירייה.

ה. הסכום הבסיסי שהעירייה משלמת לקבלן נקבע בשנת 1993, בעת שפינוי האשפה נעשה בשיטת רמ-סע. עם החלפת שיטת פינוי האשפה לדחס, שהיא שיטה חסכונית באופן משמעותי עבור הקבלן, לא נבחנה מחדש התמורה הכספית שמשלמת העירייה לקבלן ולא עודכן תעריף פינוי האשפה, בהתבסס על הירידה בעלויות הקבלן בשיטת הפינוי החדשה.

ו. החוזה עם הקבלן הוארך במהלך השנים מספר פעמים, למרות שהקבלן הפר בעקביות סעיפים מהותיים בחוזים הקודמים.

ז. העירייה לא עיגנה בחוזה מחייב התחייבות בעל פה של הקבלן לקבל על עצמו את פינוי האשפה מפחים מוטמנים. בסופו של דבר, הקבלן סירב לפנות את האשפה מן הפחים המוטמנים ובעקבות כך נאלצה העירייה להתקשר עם קבלן פינוי אשפה נוסף (פי.אס.איי).

ח. הסכום אותו משלמת העירייה לחברת פי.אס.איי עבור פינוי האשפה מן הפחים המוטמנים, גדול פי שניים מן הסכום אותו היא מקזזת מחשבונו הקבלן בשל סרובו לבצע את הפינוי. סכום הקיזוז מחשבונו הקבלן אינו צמוד למדד ולכן נשחק במהלך השנים.

ט. במשך למעלה משלוש שנים, מינואר 2002 עד מועד סיום הביקורת, ההתקשרות בין חברת פי.אס.איי לעירייה היתה ללא חוזה. תנאי העבודה של החברה ותנאי התשלום נקבעו על פי הצעת המחיר הראשונה ששלחה החברה לעירייה. לדעת הביקורת, ההתקשרות לאורך תקופת זמן ארוכה בהיקפים כספיים הולכים וגדלים, ללא מכרז וללא חוזה מחייב בין הצדדים, מהווה הפרה חמורה של חובת המכרזים ושל כללי המינהל התקין.

5. תחנת המעבר של חפ"א

א. ביולי 2003 החלה החברה העירונית לפיתוח אשדוד (חפ"א) להפעיל תחנת מעבר באזור התעשייה הצפוני, במקביל לסגירת אתר "רתמים". הקמת תחנת המעבר נעשתה תוך תכנון מהיר וללא ההיערכות הנדרשת אל מול כל הגורמים הרלוונטים להקמת תחנה מסוג זה, ובתוכם המשרד לאיכות הסביבה, מינהל ההנדסה בעירייה, מחלקת רישוי עסקים, כיבוי אש ועוד.

התברר כי חפ"א נתבקשה על ידי העירייה להקים את תחנת המעבר חמישה שבועות בלבד לפני סגירת אתר "רתמים", ופנייתה המאוחרת של העירייה, הביאה להקמתה של תחנת המעבר באופן בלתי מסודר. עוד התברר כי עד נובמבר 2004 פעל האתר ללא רישיון עסק, אף כי הבקשה הוגשה על ידי חפ"א כבר בסוף שנת 2003.

כמו כן, לא נחתם חוזה בין העירייה לבין חפ"א המסדיר את ההתקשרות בין הצדדים.

ב. חפ"א מחייבת את העירייה לפי משקל הנטו של האשפה המועמסת על המשאית (המשקל הכולל של המשאית והאשפה שעליה, פחות המשקל העצמי של כלי הרכב). הביקורת מצאה מקרים שבהם במהלך אותו היום חלו תנודות במשקל העצמי של המשאית באופן בלתי סביר, ומשקל הנטו של האשפה שבגינו מחוייבת העירייה גדל בהתאם. לא ניתן לביקורת הסבר מספק בנוגע לכל התנודות במשקל העצמי של משאיות פינוי אשפה.

6. תשלומים ששולמו לקבלנים

א. על פי החוזה בין העירייה לקבלן, העירייה אינה מחוייבת בתשלום מקדמות. למרות זאת, בשנים שנבדקו (2003 – 1997) שולמו לקבלן מקדמות בסך כולל של כ - 19 מיליון ש"ח. בחלק מהמקרים התשלומים הועברו לקבלן לפני שהחשבון נבדק באגף תפוז"ח ובגזברות.

ב. ביולי 2003, עם המעבר לתחנת המעבר החדשה שמפעילה חפ"א, גדלה ההוצאה החודשית של העירייה בכ - 600,000 ש"ח. בנוסף לכך, למרות הפסקת השימוש בתחנות המעבר שהפעיל הקבלן והתחלת השימוש בתחנת המעבר של חפ"א, התשלומים לקבלן לא קטנו אלא אף גדלו בכ - 10%.

ג. חלק מן האשפה מגיע לשערי תחנת המעבר במשאית הנושאת אשפה מעורבת - אשפה ביתית וגזם. במקרים אלו, מאחר ויש צורך להפריד בין שני סוגי האשפה, מחוייבת האשפה הביתית בתעריף גזם, היקר כמעט פי שניים. למרות שהעירייה העמידה לרשות הקבלן עובד מטעמה שיסייע לו בהפעלת המנופים, הקבלן לא נדרש להפריד בין האשפה הביתית לגזם ולהעמיסם על משאיות נפרדות, כבר בעת איסוף האשפה ברחובות העיר. כתוצאה מכך שולמו לחפ"א תשלומי יתר בסכום של כחצי מיליון ש"ח.

ד. אשפה גושית ("יבשה"), כגון חלקי ריהוט, גרוטאות, פסולת בניין וכו', נאספת יחד עם האשפה הביתית וכן יחד עם האשפה התעשייתית. התברר לביקורת כי ניתן להטמין את הפסולת היבשה באתר הטמנה הסמוך לאשדוד. השינוע של האשפה היבשה עד לאתר דודאים הסמוך לבאר שבע, יחד עם האשפה הביתית, מיקר מאוד את עלויות ההובלה שלא לצורך.

עוד התברר כי עלויות ההטמנה של האשפה היבשה הן זולות באופן משמעותי מאלה של האשפה הביתית ("אשפה רטובה"). לכן גם כאשר משונעת הפסולת היבשה לאתר דודאים, ניתן היה להקטין את עלות ההטמנה, אילו היתה העירייה מפרידה את האשפה היבשה מתוך האשפה הביתית, ומעמיסה את האשפה היבשה על משאיות פינוי נפרדות. כך ניתן היה להטמין כל סוג פסולת בנפרד, דבר שהיה מקטין את עלויות ההטמנה.

7. הפיקוח והבקרה של העירייה על עבודת הקבלן

א. מאחר ואגף תפוז"ח לא פיקח כראוי על כניסת רכבי הפינוי לתחנת המעבר, היו מקרים בהם חויבה העירייה בגין משאיות המפנות אשפה אשר אינה שייכת לה.

ב. במהלך ההתקשרות בין הקבלן לעירייה, לא קיים הקבלן את התחייבויותיו לאספקת כלי אצירה, כפי שנדרש ממנו על פי ההסכם בין הצדדים. אגף תפוז"ח לא קיים מעקב שוטף על מצבת כלי האצירה ועל תקינותם. בנוסף, העירייה לא פיקחה על כך שהקבלן יקיים את כל התחייבויותיו על פי ההסכם, ולא נקטה בסנקציות שעמדו לרשותה כשהיה בכך צורך.

ג. מתוך סך ימי הפעילות בהם אמורים לעבוד רכבי הפינוי, לא הועסקו בממוצע 13% מן המשאיות. התברר כי האגף לא קיים פיקוח על כך שהקבלן יפעיל את מלוא המשאיות בכל ימי העבודה, והדבר היה תלוי בשיקול דעתו הבלעדי של הקבלן. כתוצאה מכך, תושבי העיר לא קיבלו את מלוא השירות אותו היו זכאים לקבל והעירייה שילמה לקבלן בגין שירותים שלא קיבלה.

דוח הביקורת המפורט

תהליך פינוי האשפה - כללי

א. תהליך פינוי האשפה בעיר אשדוד מוסדר, מזה שנים רבות, באמצעות התקשרות חוזית בין העירייה לבין קבלן מבצע. תהליך הפינוי מורכב משלושה שלבים עיקריים:

1. רכבי הפינוי השונים אוספים את האשפה ברחבי העיר;
2. הפסולת מרוכזת בתחנת המעבר, בה היא ממוינת לפי סוגיה השונים;
3. הפסולת המיועדת להטמנה מועברת מתחנת המעבר לאתר ההטמנה, שם היא מוטמנת בקרקע.

ב. איסוף האשפה ברחבי העיר:

1. פינוי האשפה נעשה בדרכים שונות:

א. פינוי באמצעות משאית רמ-סע – התושבים מפנים אשפה למכולות המוצבות ברחבי העיר. משאיות רמ-סע, מעמיסות את המכולות ומעבירות אותן לתחנת המעבר. שם, מרוקנת המכולה מן האשפה ולאחר מכן היא מוחזרת לנקודה בה היתה מוצבת;

ב. פינוי בשיטת דחס- ברחבי העיר מוצבים פחים בגדלים שונים ואליהם מפנים התושבים את האשפה. משאיות דחס מגיעות אל הפחים, פורקות את תוכנם לתוך המשאית ומשיבות את הפחים הריקים למקומם. האשפה עוברת תהליך של דחיסה בתוך משאית הדחס;

ג. פינוי בשיטת "פח-סל" - מיכלי האשפה מוטמנים בבורות ייעודיים בקרקע בסמוך למבנה המגורים. משאית מנוף מגיעה אל המיכל ושולפת מתוכו את שק הפינוי (מעין "שרוול" ניילון, הנמצא בתוך המיכל הטמון בקרקע, ובו נאספת האשפה).

2. פינוי האשפה בפועל נעשה באמצעות 3 סוגי משאיות:

- א. משאיות הנושאות מכולות המיועדות לאיסוף אשפה (להלן - "משאיות רמ-סע");
- ב. משאיות בעלות מנגנון הדחס את האשפה (להלן - "משאיות דחס");
- ג. משאיות הנושאות על גבן מנוף (להלן - "מנופים").

3. עד שנת 1997, בוצע פינוי האשפה בעיר בשיטת רמ-סע בלבד. משנת 1997, הרחיבה העירייה את שיטת פינוי האשפה ובנוסף לשיטת הרמ-סע, הוסיפה את שיטת הדחס לפינוי האשפה הביתית. בנוסף לשתי שיטות פינוי אלה, החלה העירייה בשנת 2002 לפנות אשפה מן הרובעים החדשים בשיטת הפח-סל, כאשר התכנון הוא להרחיב את פינוי האשפה לפי שיטת הפח-סל לחלקים נרחבים בעיר.

ג. ריכוז האשפה בתחנת המעבר :

1. לאחר פינוי מרחבי העיר, מועברת האשפה לתחנות מעבר. בעבר הופעלו ארבע תחנות המעבר על ידי הקבלן, בהן רוכזה האשפה ומויינה טרם שינועה לאתר ההטמנה "רתמים", הנמצא סמוך לאזור התעשייה הצפוני.

תחנות המעבר, למעט אחת, נסגרו באופן הדרגתי במהלך השנים החל משנת 1997, ואתר "רתמים" נסגר על ידי המשרד לאיכות הסביבה ביולי 2003. מיולי 2003, מפונה הפסולת לתחנת מעבר חדשה המנוהלת על ידי חפ"א וממנה מועברת האשפה לאתר ההטמנה "דודאים". יחד עם זאת, באזור התעשייה הקלה נותרה תחנת מעבר אחת המופעלת על ידי הקבלן.

2. כפי"ע מחייבת את העירייה בתשלום על בסיס משקל האשפה שנקלטה בתחנת המעבר, כאשר תעריף החיוב הינו שונה עבור כל סוג של אשפה :

א. אשפה ביתית ;

ב. גזם ;

ג. אשפה מעורבת בגזם ;

ד. פסולת גושית (פסולת בניין, רהיטים, חלקי מתכת וכדומה).

3. עם הגיעה לתחנת המעבר, ממוינת האשפה לסוגיה השונים. הגזם מועבר לקיצוץ על ידי חפ"א ועובר תהליך מיחזור, ואילו שאר האשפה מועברת לאתר הטמנה מוסדר. כאמור, בעת הביקורת הועברה הפסולת להטמנה באתר "דודאים" הנמצא בקרבת באר שבע.

ד. התשלום שמשלמת העירייה בגין פינוי האשפה מורכב משלושה חלקים עיקריים :

1. תשלום לקבלני פינוי אשפה.

2. תשלום לתחנת המעבר ;

3. תשלום עבור הטמנת האשפה.

ה. האחריות הכוללת לתפעול מערך פינוי האשפה, כמו גם לפיקוח על פעולות הקבלן המבצע, מוטלת על אגף תפ"ח, באחריותו הישירה של מנהל מחלקת שרותי אשפה.

ו. הביקורת בחנה את תהליכי פינוי האשפה בעיר, לרבות ההתקשרות עם הקבלן, במטרה לאתר ליקויים בתהליכים אלו, תוך בחינת החוזים הרלוונטיים והחיובים שהוצאו לעירייה על ידי הגורמים המטפלים בפינוי האשפה.

סך עלויות פינוי האשפה

א. על פי החוזה המקורי שנחתם בין העירייה לקבלן ביולי 1993, תשלם העירייה לקבלן סך של 311,000 ש"ח לחודש. סכום זה המבוסס על אוכלוסיה של 88,000 נפש בעיר, כלומר התשלום הבסיסי עמד על 3.534 ש"ח לנפש לחודש. החוזה קובע מנגנון לפיו סכום זה יעודכן אחת לשנה על פי אחוז הגידול של מספר תושבי העיר, וכן יוצמד למדד תשומות הבנייה למגורים.

ב. הביקורת בדקה את התשלומים ששולמו לקבלן במהלך השנים ומצאה כי לא חרגו משיעור עליית המדד. יחד עם זאת, במהלך השנים, הוקטן נפח הפעילות של הקבלן וחלק מן המטלות שהיו תחת אחריותו בחוזה המקורי עברו לקבלנים אחרים, ובהם חפ"א (הפעלת תחנת מעבר), ופי. אס. איי (פינוי פחים טמוני קרקע). הביקורת ריכזה את כלל עלויות פינוי האשפה בין השנים 1997 ל- 2004:

שנה	הקבלן *	איגוד ערים	חפ"א	פי.אס.איי	סך הכל
1997 **	10,934,631	252,804	-	-	11,187,435
1998	12,674,625	353,760	-	-	13,028,385
1999	13,913,929	539,539	-	-	14,458,468
2000	14,792,287	1,438,716	-	-	16,231,003
2001	16,492,125	1,582,572	-	-	18,074,697
2002	17,531,915	2,026,500	-	37,200	19,595,616
2003	19,062,248	1,557,097	4,786,139	98,500	25,503,984
2004	20,259,117		8,125,107	414,697	28,798,921

* לא כולל תשלומים לקבלן בסך כ- 3 מיליון ₪, ששולמו לו בעקבות פסק הבוררות בין הצדדים, כפי שיפורט בהמשך.

סכומים אלו גם אינם כוללים קיזוזים מחשבוניות הקבלן עקב תקלות שונות של הקבלן בביצוע ההסכם וקיזוז בגין פחים טמוני קרקע (לקיזוזים אלו השפעה של כחצי אחוז על הנתונים).

סכומי החיוב כוללים מע"מ, בסך 18% בין יוני 2002 לפברואר 2004 ו- 17% בשאר התקופה.

** הסכום ששולם לקבלן לא כולל תשלום בסך של כ- 1.1 מיליון ש"ח בגין חוב מהשנים 96/97.

כל ההערות דלעיל תקפות בכל מקום בו נתונים אלו יוצגו במהלך הדו"ח, אלא אם יאמר מפורשות אחרת.

דו"ח מבקר העירייה לשנת 2004

ג. על בסיס ריכוז כלל העלויות בגין פינוי האשפה, חישוב הביקורת את התשלום הממוצע לנפש שהעירייה משלמת באופן כולל על הטיפול באשפה:

שנה	סך הכל תשלומים בגין פינוי אשפה	תשלום חודשי ממוצע	מספר תושבים (באלפים) *	תשלום חודשי ממוצע לנפש
1997	11,187,435	932,286	137.1	6.80
1998	13,028,385	1,085,699	146.9	7.39
1999	14,458,468	1,204,456	155.8	7.73
2000	16,231,003	1,352,584	165.9	8.15
2001	18,074,697	1,506,225	174.2	8.65
2002	19,595,616	1,632,968	181.1	9.02
2003	25,503,984	2,125,332	187.5	11.34
2004	28,798,921	2,399,910	192.0	12.50

* על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לדצמבר שנה קודמת.

ד. להלן נתוני שיעור עליית מדד תשומות הבנייה (אליו צמודים התשלומים לקבלו), בהשוואה לשיעור הגידול בתשלום החודשי הממוצע לנפש.

ממד תשומות הבנייה	תשלום החודשי הכולל (ממוצע לנפש)	
ינואר 1997	153.00	6.65
דצמבר 2004	211.76	12.50
שיעור גידול	38.4%	87.9%

הביקורת השוותה את הגידול בתשלומי העירייה מול שיעור עליית המדד, ומצאה כי התשלום הכולל (הממוצע לנפש) ששילמה העירייה עבור פינוי האשפה גדל במהלך השנים שנבדקו בלמעלה מפי שניים בהשוואה לעליה הנדרשת על פי מדד תשומות הבנייה. לדעת הביקורת, מדובר על עלייה בלתי סבירה בעלויות פינוי האשפה.

ה. בנוסף לקבלני פינוי האשפה המצויינים לעיל, מועסקים בעיר שני קבלני פינוי נוספים:

1. "טל - אל" - קבלן הפינוי של 125 מתקני מחזור העיתונים המוצבים בעיר;
 2. "אביב" - קבלן הפינוי של 200 מתקני הפינוי לבקבוקי פלסטיק המוצבים בעיר.
- עלות העסקתם של קבלנים אלו מסובסדת ב - 50% על ידי המשרד לאיכות הסביבה. העירייה משלמת לכל אחד מן הקבלנים הללו סך של כ - 7,000 ש"ח בחודש. עקב היותם של סכומים אלו זניחים באופן יחסי בהשוואה לסך הוצאות פינוי האשפה של העירייה, לא התייחסה אליהם הביקורת במסגרת דו"ח זה.

משך תקופות ההתקשרות עם הקבלן

א. החוזה

1. ביום 5 בדצמבר 1991, פרסמה העירייה מכרז פומבי לביצוע עבודות איסוף פסולת העירונית. ההיקף השנתי של החוזה היה כ- 3,700,000 ש"ח.
2. למכרז ניגשו 11 מציעים, כאשר בסופו של תהליך בחירת הזוכה, ולאחר התדיינות משפטית שבסופה נפסלה ההצעה הזולה ביותר, זכה במכרז הקבלן סעדיאן (להלן "קבלן").
3. ביולי 1993 התקשרה העירייה עם הקבלן בחוזה לביצוע עבודות פינוי האשפה (להלן - "החוזה").
4. על פי החוזה, ההתקשרות בין הקבלן לעירייה תהיה בתוקף לתקופה של 5 שנים, כאשר לעירייה עמדה האופציה להארכת ההתקשרות בכל פעם בשנה נוספת, ובתנאי שסך תקופת החוזה לא תעלה על 8 שנים.
5. תחילת ביצוע העבודות על פי החוזה היתה ב- 1 במרס 1994.

ב. הנספח לחוזה

1. בישיבת מועצת העירייה מיום 2 באפריל 1997, החליטה המועצה לשנות את שיטת פינוי האשפה בעיר משיטת רמ-סע לשיטת דחס. בנוסף לכך באותה ישיבה החליטה המועצה לממש את האופציה להארכת ההתקשרות עם הקבלן. בעקבות החלטה זו, נחתם ביום 28 ביולי 1997 נספח לחוזה בין העירייה לקבלן (להלן - "הנספח לחוזה").
2. על פי הנספח לחוזה, נדרש הקבלן לבצע התאמה של המכולות וכלי הרכב שהוא מפעיל לצורך פינוי האשפה בשיטה חדשה (שיטת הדחס), כפי שיפורט בהמשך בפרק "אופן ביצוע פינוי האשפה".
3. בתמורה לביצוע התחייבויות הקבלן במלואן, הסכימה העירייה למימוש האופציה להארכת החוזה מיום 1 במרס 1999 עד יום 28 בפברואר 2002.
4. הביקורת תציין כבר בשלב זה, כי לדעתה בהארכה זו ניצלה העירייה עד תום את האפשרות להארכת ההתקשרות עם הקבלן. בתום תקופת התקשרות זו, היה על העירייה לצאת למכרז לבחירת קבלן לביצוע פינוי האשפה בעיר.

ג. חוזה הארכה

(1) רקע

- א) למרות שבשנת 2002 אמור היה לפוג תוקף חוזה ההתקשרות, ב- 11 באפריל 2002 נחתם חוזה הארכה בין העירייה לקבלן (להלן - "חוזה הארכה");
- ב) לחתימת חוזה ההארכה קדמו התייעצויות משפטיות בין העירייה לבין משרד הפנים, בנוגע ליכולתה של העירייה לחתום על חוזה ההארכה עם הקבלן ללא קיום מכרז;
- ג) להלן תתייחס הביקורת למסגרת החוקית בנוגע להארכת התקשרות עם הקבלן מעבר לתקופת ההסכם.

(2) מסגרת חוקית

קיימות מספר הוראות חוק ותקנות המסדירות את סוגיית ההתקשרות החוזית בין עירייה לבין קבלנים חיצוניים ואת הצורך בעריכת מכרז טרם ביצוע התקשרויות אלו:

(א) סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי:
"לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

(ב) סעיף 3(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993, מגדיר מתי ניתן לקבל פטור מחובת מכרז:

"3. פטור מחובת מכרז
התקשרות המשרד בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא אחת מאלה: ...

(4) התקשרות נוספת המהווה המשך להתקשרות ראשונה בתוך שלוש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה, בתנאים זהים לה או מטיבים עם עורך המכרז, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חסכון או יעילות (בפסקה זו - התקשרות המשך); שווין המצטבר של כל התקשרויות ההמשך לא יעלה על שווי ההתקשרות הראשונה. עלה שווין המצטבר של התקשרויות ההמשך על חמישים אחוזים משווי ההתקשרות הראשונה, טעונה התקשרות ההמשך אישור החשב הכללי..."

(ג) סעיף 3(7) לתקנות העיריות (מכרזים) - התשמ"ח - 1987, מגדיר מתי רשאית עירייה להתקשר בחוזה ללא מכרז:
"3. פטורים

העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה:

(7) (א) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים.
(ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים; ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים; או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת."

(ד) לדעת הביקורת, התנאים בהם העריכה העירייה את משך ההתקשרות בינה ובין הקבלן ללא מכרז, אינם תואמים את האמור בתקנות המכרזים, ולפיכך, אינן מאפשרות לפטור את העירייה מעריכת המכרז.

3) ההתדיינות המשפטית סביב הארכת החוזה עם הקבלן

א) מהמסמכים שסקרה הביקורת עולה, כי כבר באפריל 2001, כשנה לפני מועד סיום ההתקשרות, החליטה העירייה לבדוק את חוקיות העסקת הקבלן ללא פרסום מכרז פומבי מחדש, אלא תוך הארכת החוזה הקיים.

ב) ביום 24 באפריל 2001, פנתה היועצת המשפטית של העירייה למנכ"ל העירייה במכתב שעניינו "הסכם בדבר פינוי אשפה ופסולת – הארכה".

ג) במכתב, מדגישה היועצת המשפטית את הצורך בהקמת תחנת מעבר קבועה, שכן כל תחנות המעבר הזמניות שהקים הקבלן נסגרו או עתידות להסגר בקרוב, בשל דרישת המשרד לאיכות הסביבה.

ד) בנוסף, מציינת היועצת המשפטית כי החוזה הנוכחי עם הקבלן עתיד להסתיים בקרוב, ביום 28 בפברואר 2002, וכי עריכת מכרז חדש להקמת תחנת מעבר איננה ישימה, מאחר שהתחנה דרושה לאלתר.

ה) במכתבה, ממליצה היועצת המשפטית כדלקמן:

"... בהיות האמור (תחנת המעבר) צורך מיידי והקבלן מוכן להקימה במימונו בתמורה להארכת ההסכם לתקופה נוספת, בלא שינוי התמורה הכספית המשתלמת לו, מן הסתם ברור כי אין לצפות מהקבלן להקים תחנה במימונו לתקופה קצרה שנותנה לסיום ההסכם. נסיבות אלו יש בהן לדעתי כדי להצדיק בקשה לשחרר העירייה מחובת עריכת מכרז ולשר הפנים לאשר הבקשה"

ו) המלצתה של היועצת הובאה לדיון בפני מועצת העיר. בישיבתה מיום 2 במאי 2001 החליטה מועצת העיר לקבל את המלצת היועצת המשפטית ולבקש משר הפנים לשחרר את העירייה מחובת המכרז, וכן להאריך את ההסכם עם קבלן האשפה בשלוש שנים נוספות, בתמורה לבניית תחנת מעבר קבועה על ידי הקבלן.

ז) עוד צויין בישיבה, כי תחנת המעבר תעבור לרשות העירייה עם סיום ההתקשרות בין העירייה לקבלן וכי עלות פינוי האשפה בתקופת ההארכה לא תגדל, למעט בשל מרכיב הגידול באוכלוסייה.

ח) בהמשך לחוות הדעת המשפטית שקיבלה ולהחלטת המועצה בנדון, פנתה העירייה למשרד הפנים ביום 14 במאי 2001, במטרה לקבל אישור להארכת ההתקשרות ללא מכרז.

(ט) ביום 2 באוגוסט 2001, השיבה הלשכה המשפטית במשרד פנים לפניית העירייה כדלקמן:

"... מדובר אם כן במצב חדש השונה מהותית מתנאי ההתקשרות המקורית ומצריך היערכות חדשה והשקעת משאבים רבים הן מצד העירייה והן מצד הקבלן, זאת בנוסף להיקף הכספי הגבוה של ההתקשרות (1,280,000 ש"ח לחודש עפ"י הנתונים בבקשתכם). כל אלה מחייבים לדעתנו את פרסומו של מכרז חדש שכן מעבר למרכיב 'הזמן' הכרוך בפרסומו של מכרז חדש, לא ברור לנו מה יתרונו היחסי של קבלן זה על פני מתמודדים אחרים"

(י) ביום 7 באוגוסט 2001, לאחר שמשרד הפנים דחה את בקשת העירייה שלא לקיים מכרז נוסף, פנתה היועצת המשפטית של העירייה למשרד הפנים פעם נוספת, בבקשה חוזרת לקבל פטור ממכרז.

(יא) בפניה זו מציינת היועצת המשפטית של העירייה כי ההארכה המבוקשת, בנסיבות המקרה, אפשרית במסגרת תקנה 3(2)(ד) לתקנות העירייה (מכרזים), התשמ"ח 1987: "העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה:

(2) חוזה להעברת מקרקעין של העירייה שלפיו -
(ד) המקרקעין מועברים לאדם שהתחייב לפתח אותם תוך זמן שקבעה העירייה אם מועצת העירייה ביקשה לגביהם, ברוב חבריה, לשחררה מחובת עריכת מכרז ושר הפנים אישר את בקשת העירייה לאחר שנוכח כי בנסיבות העניין עריכת המכרז לא תביא תועלת, לרבות תועלת כספית".

לדעת היועצת המשפטית, מאחר והעירייה אמורה להעביר מקרקעין לקבלן לצורך הקמת תחנת המעבר, ומאחר והעברת הקרקע למטרה זו פטורה ממכרז בתנאים מסוימים, ניתן להסיק שההתקשרות עם הקבלן, על כל היבטיה, גם היא פטורה ממכרז.

(יב) בתשובתו, מציין משרד הפנים כי לפי תקנות העיריות (מכרזים), הגדלת חוזה קיים אפשרית רק בתנאים שהוגדרו בתקנה 3(7), כפי שפורטה לעיל. לפיכך, "ההארכת תוקפו של החוזה היא בסמכות העירייה ומתייטר הצורך באישורו של שר הפנים. גם החלטת העירייה להתיר לקבלן לבנות על מקרקעי העירייה... אינה טעונה אישור השר..."

(יג) לסיכום, בתשובתו השנייה נמנע משרד הפנים מלעסוק במפורש בשאלה האם ניתן שלא לקיים מכרז, אלא טען שהמקרה אינו מחייב את אישורו של המשרד. לעירייה יש הסמכות להחליט באיזו דרך לפעול ובתנאי שתפעל על פי החוק. לדעת הביקורת, משרד הפנים לא התיר לעירייה במכתבו זה להתקשר עם הקבלן ללא מכרז, אלא רק קבע שאין צורך בהתערבותו בסוגיה זו.

הערות הביקורת

1. לאור העובדות אשר פורטו לעיל ולאור סעיפי החוק הרלוונטיים, הביקורת סבורה כי העירייה שגתה בהחלטתה להאריך את החוזה עם הקבלן, מאחר ולא התקיימו התנאים הנדרשים בחוק להארכת תקופת החוזה ללא מכרז.

2. הביקורת רואה בחומרה את אי הערכות העירייה מבעוד מועד לפרסום מכרז חדש, למרות שמועד סיום ההסכם היה ידוע. לדעת הביקורת, לחץ הזמן בפניו עמדה העירייה בסוף שנת 2001 לא היה מחויב המציאות. העירייה יכולה היתה להיערך לפרסום המכרז החדש, על כל הכרוך בכך, תקופת זמן מספיקה מראש ואי הערכות העירייה במועד גרמה לצורך במפלט המשפטי, כפי שתואר לעיל. העובדה כי בסופו של דבר, הקבלן לא הקים תחנת מעבר שהיה חייב להקים, הופכת את אי פרסום המכרז לחמורה עוד יותר.

3. בפברואר 2002, בסמוך למועד הארכת ההתקשרות עם הקבלן, הודיע מנהל אגף תפ"ח למנכ"ל העירייה דאז ולגזבר דאז כי כתנאי להארכת ההסכם דורש האגף שהקבלן יחליף את רוב כלי הרכב המשמשים לפינוי אשפה, וכן יחליף חלק גדול מהמכולות ומעגלות האשפה. התברר כי דרישות האגף כלל לא נדונו.

4. אילו היתה העירייה מפרסמת מכרז, הרי שבמסגרת קביעת תנאי המכרז היתה העירייה יכולה לשפר את תנאי ההתקשרות עם הקבלן ולשפר את השרות לתושבים, וכן לצמצם את עלויות פינוי האשפה. רק בשנת 2005, באיחור של שלוש שנים, קיימה העירייה תהליך של בחינה וחשיבה מחדש בתחום זה, וערכה שינויים רבים בתנאי ההסכם, לקראת פירסום המכרז החדש. לדעת כל הגורמים בגזברות ובאגף תפ"ח שהיו מעורבים בהכנת המכרז, שינויים אלה אמורים להביא לשיפור ניכר בשרות לתושבים ולהקטנת העלויות, וראוי היה לעשותם זה מכבר.

5. בסיכומו של דבר, החליטה העירייה להאריך את החוזה עם הקבלן ללא מכרז. חוזה ההארכה נחתם, אמור, ביום 11 באפריל 2002, ותוקפו עד יום 28 בפברואר 2005. בחוזה ההארכה, מתחייב הקבלן להקים תחנת מעבר בעלות של 1,500,000 ש"ח, דבר שלא נעשה, וכן לרכוש כלי אצירה נוספים בסכום של 900,000 ש"ח, התחייבות שעמד בה רק באופן חלקי. ממצאים אלה יפורט בפרק "תחנת המעבר" ובפרק "אופן ביצוע פינוי האשפה".

5. המכרז החדש

1. כאמור, תקופת הארכת החוזה הסתיימה בפברואר 2005, אולם העירייה לא פירסמה מכרז חדש גם במועד זה. הביקורת סבורה, כי המכרז החדש צריך היה להתפרסם לפחות חצי שנה לפני סיום תקופת החוזה, על מנת שהקבלן הזוכה יוכל להתחיל בעבודתו מיד עם תום מועד החוזה הנוכחי.

2. מנהל אגף תפוז"ח מסר לביקורת, כי האגף נערך לפרסום מכרז חדש כבר במרץ 2004, אולם מסיבות שונות, שאינן קשורות לאגף, התעכב פרסומו.

3. בתקופה שבין 1 במרץ 2005, מועד סיום תוקף החוזה עם הקבלן, ועד תחילת עבודתו של הזוכה החדש במכרז, עובד הקבלן הקיים ללא כל מחויבות חוזית כלפי העירייה. הארכת תקופת ההתקשרות עם הקבלן מעבר לאופציות הקיימות בחוזה אף לא הובאה לדיון בפני הועדה להארכת מכרזים, שמתפקידה לאשר הארכת תקופת החוזה בנסיבות מעין אלה.

6. סיכום הליקויים שנמצאו

1. הביקורת מצאה כי תקופת ההתקשרות עם הקבלן עלתה על התקופה המירבית המותרת על פי ההסכם עימו.

2. הביקורת רואה בחומרה רבה את הארכת ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז. המשך התקשרות ללא מכרז וללא בסיס חוזי מנוגדים לחובת המכרזים ולתקנות העיריות, כפי שפורטו לעיל.

3. הביקורת רואה בחומרה רבה את אי ההיערכות של העירייה לפרסום מכרז חדש לפינוי האשפה בעיר לקראת מועד סיומו של החוזה בשנת 2002. העירייה ידעה באופן ברור מתי עתיד להסתיים החוזה עם הקבלן, והיה עליה להיערך במועד לפרסום מכרז חדש. אי הערכותה של העירייה גרמה ללחץ זמן שלא היתה לו כל הצדקה עניינית.

4. חמור מכך, הקבלן לא ביצע את התחייבויותיו החוזיות שבגינן האריכה העירייה את ההתקשרות עמו ללא מכרז, לרבות הקמת תחנת מעבר ורכישת כלי אצירה. נושאים אלו יידונו בהרחבה בהמשך דוח הביקורת.

5. בנוסף, הביקורת רואה בחומרה את העובדה לפיה החל ממרץ 2005, פועל הקבלן ללא כל התחייבות חוזית בינו לבין העירייה, כאשר הארכת ההתקשרות איתו נעשתה אף ללא קבלת אישור הועדה להארכת מכרזים, אשר מתפקידה, בין השאר, לאשר ארועים חריגים מסוג זה.

אופן ביצוע לינוי האשפה

א. תשומות לביצוע העבודה

החוזה הראשון אשר נחתם בין העירייה לקבלן ביולי 1993, הגדיר את הנדרש מן הקבלן לצורך ביצוע העבודה:

1. הקבלן מתחייב לספק ולהציב על חשבונו מעת לעת מיכלי אשפה ומכולות ברחבי העיר אשדוד (להלן - "כלי אצירה") ולפנותם 3 פעמים בשבוע. כמות כלי האצירה ומיקומם יהיו על פי קביעת העירייה;

2. הפינוי יבוצע באמצעות 3 רכבי דחס ו- 10 רכבי שינוע, כולל מנופים לפינוי גזם;

3. על כל גידול באוכלוסיה בשיעור של 8,000 נפש מעל מספר התושבים הבסיסי (88,000), יוסיף הקבלן רכב פינוי אחד;

4. על כל גידול של למעלה מ- 20,000 נפש מעל מספר התושבים הבסיסי, יוסיף הקבלן רכב מנוף אחד;

5. על כל גידול של 1,000 נפש מעל מספר התושבים הבסיסי, יוסיף הקבלן, 30 עגלות בנפח 1,100 ליטר, או 10 מכולות חדשות;

6. הקבלן מתחייב להחזיק ברשותו במשך כל תקופת החוזה עתודה של עגלות אשפה ומכולות מכל סוג וגודל בשיעור של 10% מן המלאי הקיים, לצורך עבודות תחזוקה ותיקונים של כלי האצירה בכל מקרה בו נדרש הקבלן להחלפה או תוספת של עגלות אשפה. אם לא עשה כן תוך 24 שעות, הוא ישלם לעירייה פיצוי מוסכם.

הערות הביקורת

1. לדברי מנהל אגף תפוו"ח, מנוהל מעקב אחר כמות רכבי הפינוי וכלי האצירה המוצבים בעיר על ידי מפקחי הרובעים, על ידי מנהל מחלקת שרותי אשפה ועל ידי מנהל האגף עצמו, אשר נותנים לפי הצורך מענה לבעיות המתגלות בשטח. לא הובהר לביקורת כיצד מתבצע הפיקוח על כמות רכבי הפינוי וכלי האצירה הנדרשים בעקבות הגידול במספר תושבי העיר, מאחר ולא מתנהל באגף תפוו"ח כל רישום לגבי מצבת כלי האצירה.

2. הביקורת ממליצה לנהל מאגר מידע כולל, אשר ירכז את הנתונים בנוגע לכמות הנדרשת של כלי האצירה והמשאיות הנדרשים על פי החוזה, בהשוואה לכמות שהקבלן מספק בפועל. מאגר מידע זה יאפשר מעקב אחר כמות כלי האצירה המוצבים בעיר, ואחר הגידול הנדרש בכמות כלי האצירה שהקבלן אמור לספק בעקבות הגידול במספר תושבי העיר. כמו כן יהיה לעירייה מידע על רמת תחזוקתם של כלי האצירה ושמישותם של רכבי הפינוי.

3. כבר בישיבת מועצה מאפריל 1997, צויין כי הקבלן לא קיים התחייבותו לאספקת כלי אצירה המתאימים לשיטת הדחס.

4. הביקורת רואה בחומרה העובדה לפיה אין הקבלן עומד בהתחייבויותיו לאספקת כלי אצירה כמתחייב מההסכם בין הצדדים. נציין גם, כי תופעת המחסור בכלי אצירה אשר אמורים להיות מסופקים על ידי הקבלן מהווה הפרה יסודית של החוזה בין הצדדים.

5. כמו כן, הקבלן לא עמד בהתחייבויותיו בנושאי החזקת מלאי רזרבי של כלי אצירה, ניקוי כלי האצירה המוצבים בעיר ותיקונם. עקב אחזקתם הלקויה של כלי האצירה, רבים מהם נוזלים ומהווים מפגע תברואתי וסביבתי חמור. בעקבות אי עמידת הקבלן בהתחייבויותיו אלו, מקזז מנהל האגף מחשבונו סכומים שונים מדי חודש, כפי שיפורט בהמשך. הביקורת מצאה כי סכום הקיזוז נקבע באופן אקראי, מבלי שייערך תחשיב מסודר אשר ישמש בסיס לקביעתו.

6. עוד נמצא כי המשאיות שבאמצעותן נעשה פינוי האשפה היו מיושנות מאוד (חלקן היו בשימוש מעל 20 שנה), ומצבן הטכני היה גרוע. גם במקרים שהקבלן רכש משאית נוספת והגדיל את מצבת המשאיות שהוא מפעיל לטובת העירייה, הרי שהיה מדובר בתוספת של משאית ישנה (יד שניה או שלישית).

7. הביקורת סבורה כי מן הראוי היה שהעירייה תטיל על הקבלן מקצת מהסנקציות המשמעותיות העומדות לרשותה בהתאם להסכם בין הצדדים, ובהן תביעת פיצויים בגין הפרת החוזה וחילוט הערבות הבנקאית שהפקיד הקבלן בעירייה, ולא תסתפק בקיזוז סכומים נמוכים יחסית.

8. החוזה בין העירייה לקבלן קובע מנגנון לפיו ירכוש הקבלן משאיות פינוי אשפה נוספות וכלי אצירה נוספים על פי הגידול באוכלוסיית העיר. לא נמצא תעוד על קיום התחשבות בין העירייה לקבלן בשנים 2001, 2002, 2003, שבה היתה העירייה אמורה לקבוע מהו הגידול הנדרש במצבת כלי האצירה והמשאיות, בהתאם לגידול באוכלוסייה. בנוסף לכך, הביקורת ביקשה לקבל מידע על המועדים שבהם הגדיל הקבלן את מצבת המשאיות לפינוי האשפה, אולם באגף תפוז"ח לא היה כל רישום על כך, ולא ניתן היה לדעת האם קצב הגידול במצבת המשאיות תאם את הנדרש על פי החוזה.

עוד נמצא, כי בשנת 2003 היתה העירייה אמורה לקבל מנוף נוסף, שעל הקבלן היה לספק בעקבות הגידול באוכלוסיית העיר ב- 20,000 תושבים, אולם העירייה לא קיבלה את הרכב הנדרש בגלל חוסר של 400 תושבים (187,600 לעומת 188,000). לדעת הביקורת, מאחר ומדובר על התקשרות רבת שנים בהיקף כספי גדול, לא היה מקום להתחשבויות דווקניות מצד הקבלן, ועל האגף היה לדרוש שהקבלן יספק את הרכב הנדרש.

ב. המעבר לפינוי בשיטת הדחס.

1. בישיבת מועצת העירייה מיום 2 באפריל 1997, החליטה המועצה לשנות את שיטת פינוי הפסולת בעיר משיטת רמ-סע לשיטת דחס, במטרה להביא להפחתה ניכרת בתדירות תנועת המשאיות בעיר.

2. בעקבות החלטת המועצה דלעיל, נחתם הנספח לחוזה בין העירייה לקבלן. להלן עיקרי הנספח לחוזה:

א. העירייה מעוניינת לשנות את שיטת איסוף ופינוי האשפה בעיר משיטת רמ-סע לשיטת דחס;

ב. הקבלן מצהיר כי ביצע בשלמות הסבת 250 מכולות הפזורות ברובעי העיר לשיטת הדחס;

ג. הקבלן יתאים את מצבת כלי האצירה לשיטת פינוי האשפה החדש וירכוש משאיות המתאימות לשיטת הדחס;

ד. הוסכם בין הצדדים, כי כל החובות ההדדיים בין הצדדים מקוויזים, ואף צד לא חייב דבר למשנהו עד לתאריך 31 בדצמבר 1996.

ה. הבסיס להוספת רכב דחס ישתנה מתוספת של 8,000 נפש על אוכלוסיית הבסיס ל - 14,000 נפש.

ו. הבסיס להוספת רכבי שינוע מכולות נותר כשהיה - תוספת של 8,000 נפש על אוכלוסיית הבסיס.

3. בהמשך להחלטת העירייה לזרז את הליך המעבר לפינוי פסולת ביתית בשיטת הדחס, נחתם ביום 1 באוקטובר 1998 חוזה נוסף בין העירייה לבין הקבלן (להלן - "החוזה הנוסף").

בחוזה נקבע כי לצורך ההערכות לשיטת הפינוי החדשה, אשר דורשת רכישת רכבי פינוי חדשים, העירייה תעמיד לרשות הקבלן הלוואה לרכישת המשאיות הנדרשות להשלמת המעבר לפינוי בשיטת "דחס" ולצורך מימון ביניים של עלויות סגירת תחנות המעבר הזמניות. בפועל, לא קיבל הקבלן את ההלוואה.

הערות הביקורת

1. סכום התשלום לנפש בחוזה עם הקבלן נקבע בשנת 1993, על בסיס פינוי אשפה בשיטת רמ-סע. עם החלפת שיטת פינוי האשפה לדחס, שהיא שיטה חסכונית באופן משמעותי עבור הקבלן, מן הראוי היה לבחון מחדש את התמורה הכספית המשולמת לקבלן ולעדכן אותה בהתבסס על הירידה בעלויות הקבלן.

2. הביקורת מציינת כי החוזה הנוסף עם הקבלן נחתם למרות הפרות הקבלן את החוזים הקודמים, ובהן אי אספקת כלי אצירה כמתחייב ואי הקמת תחנת המעבר, כפי שיפורט בהמשך דוח הביקורת. לדעת הביקורת, ראוי היה לשקול את המשך ההתקשרות עם הקבלן במועד הסיום של החוזה המקורי בשנת 1999 וכן בסיומה של כל אחת משנות האופציה.

ג.רכישת כלי אצירה נוספים.

חוזה ההארכה בין העירייה לקבלן, אשר נחתם ב - 11 באפריל 2002, קבע כי הקבלן ישקיע ברכישת כלי אצירה נוספים אשר יהיו תוספות או החלפות לכלי האצירה הקיימים, בעלות מוערכת של כ - 900,000 ש"ח. נקבע, כי בתום תקופת החוזה יועברו כלי האצירה לבעלות העירייה. לביקורת נמסר, כי העירייה והקבלן הגיעו להסכמה לפיה יירכשו כלי אצירה בנפח של 1,100 ליטר, מתוצרת קבוצת אלון מתכת. האגף ביקש מהספק הצעת מחיר לכלי האצירה. על פי טיוטת הצעת המחיר עלות כלי אצירה הינה 2,900 ש"ח, לא כולל 200 ש"ח הובלה ולא כולל מע"מ. בסיכומו של דבר, סיכם מנהל האגף עם הספק ועם הקבלן, כי תמורת 900,000 ש"ח יסופקו כ - 303 עגלות אשפה. כמות עגלות זו משקפת סכום של כ - 2,970 ש"ח לעגלה.

הערות ביקורת

1. העירייה לא קבעה בחוזה את מספר כלי האצירה הנדרשים, אלא את ההיקף הכספי של הרכישה. בנוסף לכך, לא נקבע קצב רכישת כלי האצירה הנוספים ולא נקבע מנגנון שמטרתו לוודא כי יירכשו כלי אצירה בהתאם לגידול במספר תושבי העיר.

2. כאמור, ההסכם לאספקת כלי האצירה בסך 900,000 ש"ח נחתם באפריל, 2002. עד יולי 2005, רכש הקבלן רק 215 עגלות אשפה חדשות מתוך 303 העגלות הנדרשות. כלומר, יתרת התחייבות הקבלן בסעיף זה, משוערכת ליולי 2005, עומדת על סך של כ - 310 אלף ש"ח. מנהל האגף מסר לביקורת, כי יתרת הסכום בגין כלי האצירה שלא סופקו יתבע מהקבלן במסגרת התחשבויות כספית שהעירייה מקיימת מול הקבלן.

3. לביקורת נמסר, כי הקיזוזים מחשבוניות הקבלן בגין אי תחזוקת כלי האצירה בוצע "מחוץ לספרים", באמצעות מנהל האגף אשר קבע את סכומי הקיזוז (לקבלן הועבר התשלום נטו, בניכוי הקיזוז).

בנוסף לכך, במיקרים מסויימים לא קיזז מנהל האגף סכומים שהיה אמור לקזז בגין חריגות של הקבלן מההסכם, ובתמורה לכך ביצע הקבלן פינוי אשפה בתדירות הגדולה מהנדרש בהסכם (ללא תשלום) בימים שהיה בכך צורך. הביקורת סבורה, כי חובה על העירייה לקיים מעקב שוטף אחר ביצוע הקיזוזים מחשבוניות הקבלן. כמו כן, קיזוזים אלו חייבים להתנהל באמצעות ספרי העירייה. דהיינו, בספרי העירייה חייב להיות רישום מפורט של כל תנועות הזכות והחובה.

ד.המעבר לפינוי בשיטת הפח-סל.

1. כאמור, פינוי בשיטת הפח-סל הינו פינוי בשיטה חדשנית כאשר פחי האשפה מוטמנים מתחת לפני האדמה.
2. ביום 24 בדצמבר, 2002, נערכה פגישה של גורמים בעירייה עם הקבלן בנושא מעבר לפינוי אשפה באמצעות כלי אצירה טמוני קרקע. בסופו של הדיון סוכם :
"1. הקבלן ירכוש ויתקין 45 מתקני "פחסל" בעלות 900,000 ש"ח.
2. הקבלן יפנה את האשפה ממתקני "הפחסל" ללא תוספת מחיר (באמצעים קיימים).
3. במידה והקבלן לא יהיה מוכן לפנות את האשפה ממתקני "הפחסל" ללא תוספת מחיר, יהיה עליו להעביר את הפינויים לקבלן משנה."
3. ביום 7 בספטמבר 2003, שלח מנהל אגף תפ"ח מכתב לקבלן, בו הוא מציין כי למרות הסיכום, על פיו יבוצע פינוי האשפה מן הפח-סלים על ידי הקבלן, הוא אינו עומד בהתחייבויותיו ואינו מפנה את הפח-סלים.
4. ביום 1 באוקטובר 2003, נחתם הסכם בין העירייה לקבלן לפיו פינוי הפח - סלים לא יבוצע על ידי הקבלן. כפועל יוצא, תקוזז העירייה סכומים מהתשלומים לקבלן, כפי שיפורט להלן.
5. לאור זאת, נאלצה העירייה להתקשר עם קבלן נוסף, לרכישת ופינוי כלי אצירה לפי שיטת הפח-סל.

הערות ביקורת

1. פינוי כלי האצירה מסוג פח סל לא נכלל בסופו של דבר בחוזה עם הקבלן, משום שהעירייה לא דאגה לעדכן את החוזה ולחייב את הקבלן להיערך לשיטת הפינוי החדשה על בסיס הסכמתו בעל פה והתנאים שסוכמו עימו בדצמבר 2002. אומנם נוהל משא ומתן עם הקבלן לפינוי כלי האצירה החדשים, ואף היו מספר סיכומים בעניין זה, אולם העירייה לא עיגנה הסכמות אלו בחוזה מחייב. לדעת הביקורת, ניתן היה להרחיב את החוזה עם הקבלן הקיים מתוקף סעיף 3(7)(ב) לחוק חובת המכרזים ולכלול בו את נושא שיטת הפח-סל.
2. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שלמרות שמדובר בשינוי משמעותי ורחב היקף בשיטת פינוי האשפה, העירייה לא נערכה לשינוי ולא הקפידה לעגן אותו בחוזה. בעקבות כך, נקלעה העירייה למצב בו הקבלן אינו עומד בהתחייבויותיו כלפיה, משום שהסיכומים נעשו בעל פה ולא עוגנו בחוזה.

ה. ההתקשרות עם הקבלן פי.אס.איי.

1. לאחר שהוחלט בעירייה על מעבר לשימוש בפחי אשפה מוטמנים, קיימו מנהל האגף, הממונה על האגף בעירייה ומנכ"ל העירייה מספר סיורים בישובים בארץ בהם מוצבים פחים שונים. בעקבות התרשמותם, החליטו כי הפח המוטמן של חברת פי.אס.איי אקולוגיה בע"מ (להלן - "פי.אס.איי") הוא המתאים ביותר לצרכי העיר, ולכן פנו לחברה וביקשו ממנה להציב פחים מוטמנים במספר מקומות בעיר באופן זמני לצורך ניסוי ("פילוט").

2. ביום 22 בינואר 2002, העבירה חברת פי.אס.איי הצעת מחיר לעירייה. על פי הצעת החברה מחיר שכירת פח היה 1,300 ש"ח לחודש, כולל מע"מ. מחיר זה כלל את כל הפינויים שיבוצעו בחודש, ללא הגבלת מספר הפינויים. מאוחר יותר הוקטן הסכום ל-1,200 ש"ח לחודש.

3. חמשת הפחים המוטמנים הראשונים הוצבו בעיר באפריל 2002.

4. הניסוי הצליח ובעקבותיו דרשה העירייה מקבלן פינוי האשפה להציב פחים מוטמנים נוספים בעיר. כאמור, בעקבות סירוב הקבלן לפנות כלי אצירה מסוג פח-סל, הוחלט בעירייה לפנות לקבלן אחר לצורך כך.

5. המחלקה המשפטית בעירייה סברה שהעירייה חייבת לצאת מיידית למכרז לצורך ההתקשרות עם קבלן פינוי פחים מוטמנים. העירייה פרסמה מכרז זוטא להצבת 9 פחים מוטמנים לתקופת ניסיון. בעקבותיו התקבלו בעירייה שלוש הצעות מחיר לביצוע פינוי בשיטת הפח-סל, שתיים בכתב ואחת בעל פה.

6. חברת פי.אס.איי נבחרה לשמש כקבלן המבצע לתקופת ניסיון בלבד. הוחלט, כי תקופת ההתקשרות עם חברת פי.אס.איי תהיה עד 3 חודשים. בגין 9 הפחים הראשונים נקבע כי העירייה תשלם לחברה 1200 ₪ לפח לחודש. לגבי הפחים הנוספים נקבע כי העירייה תשלם לחברת פי.אס.איי סך של 68 ש"ח לפינוי, לא כולל מע"מ, כאשר כמות הפינויים הנדרשת לביצוע היא 2 פינויים בשבוע (בממוצע כ-10 פינויים בחודש). כלומר, עלות הפינוי של פח מוטמן הינה כ-800 ש"ח לחודש לפח כולל מע"מ.

7. בעת סיום הביקורת היו מוטמנים בעיר 80 פחים. הביקורת מצאה כי מינואר 2002, עד מועד סיום הביקורת, ההתקשרות בין חברת פי.אס.איי לעירייה היתה ללא חוזה. תנאי העבודה עם פי.אס.איי נקבעו על פי הצעת המחיר הראשונה ששלחה פי.אס.איי לעירייה. ההתקשרות לאורך תקופת הזמן הארוכה ללא מכרז וללא חוזה מחייב בין הצדדים, מהווה הפרה חמורה של חובת המכרזים ושל כללי המינהל התקין.

דו"ח מבקר העירייה לשנת 2004

8. לדברי מנהל אגף תפוז, נערכו באגף הכנות לפרסום מכרז לפינוי פחים טמוני הקרקע, אולם למרות הערכות האגף, מאחר ונושא פינוי טמוני הקרקע נכלל במכרז החדש שאמור היה להתפרסם ב- 2005, לא פורסם בסיכומו של דבר מכרז נפרד לפינוי טמוני הקרקע.

9. להלן פירוט החיובים בהם חויבה העירייה על ידי חברת פי.אס.איי. הנתונים מבוססים על כרטסת הנהלת החשבונות של חברת פי.אס.איי. בעירייה:

חודש	תשלום (ש"ח)
אוגוסט 2002	6,000
ספטמבר 2002	6,000
אוקטובר 2002	6,000
נובמבר 2002	9,600
דצמבר 2002	9,600
ינואר 2003	9,600
פברואר 2003	10,096
מרץ 2003	10,096
אפריל 2003	10,592
מאי 2003	16,539
יוני - יולי 2003	22,065
אוגוסט 2003	19,512
ינואר 2004 *	21,071
פברואר 2004	22,114
מרס 2004	23,136
אפריל 2004	27,591
מאי 2004	32,201
יוני 2004	31,327
יולי 2004	33,714
אוגוסט 2004	41,510
ספטמבר 2004	38,328
אוקטובר 2004	45,409
נובמבר 2004	48,750
דצמבר 2004	49,546
סך הכל	453,061 ש"ח

* ההפסקה בתשלומים בין החודשים ספטמבר לדצמבר 2003 נבעה מסירוב הגזברות להעביר תשלומים לחברה, מאחר וסכומי התשלום לפי.אס.איי היו אמורים להיות מקוזזים מן התשלום לקבלן, ולא קוזזו באותה עת.

10. בעקבות אי התשלום לפי.אס.איי בסוף שנת 2003, נוצר חוב של העירייה לפי.אס.איי, אשר המשיכה לפנות את הפחים המוטמנים לאורך כל התקופה, למרות שהעירייה לא שילמה לה על כך.

11. ביום 14 בדצמבר 2003, נחתם הסכם בין העירייה לפי.אס.איי, לפיו תשלם העירייה 134,520 ש"ח לקבלן עבור התקופה שבין 1 באוגוסט 2003, לבין 21 בנובמבר 2003. בכך, יסולקו במלואן דרישותיו הכספיות של הקבלן מהעירייה.

הערות הביקורת

1. בעוד קיום פיילוט אינו מצריך פרסום מכרז, הארכת ההתקשרות לתקופה ממושכת דורשת פרסום מכרז כדין. הביקורת מצאה, כי עירייה לא פרסמה מכרז פומבי או מכרז זוטא לביצוע העבודות, למרות הדרישה לכך על פי פקודת העיריות, תקנות העיריות (מכרזים) ותקנות חובת המכרזים.

2. הביקורת רואה בחומרה רבה קיום התקשרות נמשכת עם חברת פי.אס.איי, אשר היקפיה הולכים וגדלים, בניגוד לחוק ולכללי מינהל תקין.

3. לדעת הביקורת, הטיעון שהועלה על ידי גורמים בעירייה בפני הביקורת, כי פרסום מכרז אינו רלוונטי מאחר ופי.אס.איי מספקת מוצר ייחודי, אינו נכון. במועד המדובר, פעלו בישראל לפחות 3 חברות שסיפקו פחים מוטמנים, אמנם לא כולם זהים, אולם כולם עונים על אותו צורך.

4. הביקורת סבורה, כי יש להסדיר את ההתקשרות בין העירייה לחברת פי.אס.איי, או כל קבלן אחר שיבצע את הפינוי, לרבות התייחסות לנושאים הבאים:
א. עבודות התשתית הנדרשות לצורך הכנת מקום הצבת הפחים המוטמנים;
ב. סוגי הפחים שיוצבו;
ג. תדירות הפינוי ואופן ביצוע הפינוי.
ד. הסדרי התשלום, ביטוחים, ערבויות וכדומה.

ו. קיזוזים מהתשלומים לקבלן בגין המעבר לפינוי בשיטת הפח-סל

1. כאמור, בפברואר 2003 החליטה העירייה לעבור לפינוי אשפה בשיטת הפח-סל.
2. כתוצאה מסירוב הקבלן לרכוש ולפנות כלי אצירה מסוג פח סל, נחתם ב - 1 באוקטובר 2003 הסכם בין העירייה לבין הקבלן, לפיו פינוי הפח-סלים לא יבוצע על ידי הקבלן. כפועל יוצא מהחלטה זו, תקזז העירייה מהתמורה החודשית המגיעה לקבלן סך של 445 ש"ח בגין כל פח-סל המוצב בעיר או שיוצב בעתיד.

3. הביקורת מצאה, כי הסכום המקוזז מחשבונות הקבלן הוא 445 ש"ח לכל פח לחודש, בעוד שהעירייה משלמת לחברה עימה נאלצה להתקשר בהסכם (בגלל התנגדות הקבלן להיערך לפינוי האשפה מן הפחים המוטמנים) סכום הגדול פי שניים. בנוסף לכך, על פי ההסכם בין העירייה לקבלן סכום הקיזוז מחשבונות הקבלן אינו צמוד למדד ולכן נשחק במהלך השנים.

תחנות המעבר

א. הוראות החוזה

- החוזה שנחתם בין העירייה לקבלן ביולי 1993, קבע את ההוראות הבאות בנוגע להקמת תחנת מעבר לאשפה המפונה מעיריית אשדוד:
1. על הקבלן להכשיר על חשבונו שטח, אשר יוקצה לו על ידי העירייה, לטובת הקמת תחנת מעבר לפסולת, ולבנות את התחנה בעלות מינימלית של 500,000 ש"ח;
 2. תחנת המעבר תכלול, בין היתר, דחסון, מכולות שונות ומערכת לרציפת המכולות. החוזה קובע את המפרט הטכני להקמת התחנה;
 3. עם סיום חוזה העבודה, תחנת המעבר, על כל מרכיביה וציודה, תהפוך לרכושה של העירייה;
 4. יצוין, כי החוזה לא מגדיר לוחות זמנים להקמת תחנת המעבר.

ב. הקמת תחנות מעבר זמניות על ידי הקבלן.

1. בפועל, מסיבות השמורות עימה, לא הקצתה העירייה שטח להקמת תחנת המעבר הקבועה משנת 1993 עד שנת 2003.
2. באותן שנים הפעיל הקבלן ארבע תחנות מעבר זמניות ברחבי העיר, על שטחים פרטיים השייכים לו או אשר הוקצו לו על ידי העירייה.
3. תחנות אלו הוקמו ללא האישורים הנדרשים מגורמי הרישוי המתאימים כמו המשטרה, מכבי האש והמשרד לאיכות הסביבה, אשר הסכמתם נדרשת לצורך קבלת רשיון עסק. התחנות פעלו ללא היתר בנייה כדין וללא רשיון עסק.
4. המשרד לאיכות הסביבה התריע בפני העירייה מספר פעמים על כך שהתחנות הזמניות מהוות מפגע סביבתי חמור ויש להפסיק את פעולתן.

הערות הביקורת

1. הביקורת רואה בחומרה התופעה המתמשכת לפיה העירייה לא הקצתה שטח להקמת תחנת המעבר, כפי שהוטל עליה בחוזה. כתוצאה מכך, התמודדה העירייה עם הליקויים הבאים:

א. הקבלן הפעיל 4 תחנות מעבר זמניות, אשר הוקמו ללא אישורים מגורמי התכנון והפיקוח המתאימים, ללא היתר בניה וללא רשיון עסק כנדרש;

ב. תחנות אלו, אשר מוקמו באתרים שונים ברחבי העיר, יצרו מפגעים סביבתיים ותרואתיים קשים וגרמו סבל לתושבי העיר אשר התגוררו בסמיכות לתחנות אלה. ג. לאורך השנים נסגרו 3 מתחנות אלו. התחנה הרביעית פועלת עד היום;

ג. נגרמו לעירייה עלויות נוספות בסכום מצטבר של כ - 3 מיליון ש"ח לפחות, סכומים בהם חויבה העירייה בפסק הבוררות בינה ובין הקבלן, שעסק בעלויות שנגרמו לקבלן כתוצאה מהפעלת התחנות הזמניות, כפי שיפורט בהמשך. אילו העירייה היתה מקצה שטח להקמת תחנת מעבר קבועה, כפי שהתחייבה בהסכם עם הקבלן, לא היה נוצר צורך בפסק הבוררות ולא היו נוצרות העלויות הנוספות.

2. נכון למועד הביקורת, פועלת בעיר תחנת מעבר זמנית אחת, באזור התעשייה הקלה. למרות המפורט לעיל, בנוגע לנזקים הסביבתיים הנגרמים כתוצאה מפעילות התחנה ללא רשיונות וההיתרים הנדרשים, ממשיכה התחנה לפעול.

ג. הכרעת הבוררות בין העירייה לקבלן

1. עקב קיום מפגעים תברואתיים בשטחי תחנות המעבר הזמניות שהקים הקבלן, הורה המשרד לאיכות הסביבה על סגירת התחנות הזמניות. במקביל, החליטה העירייה באמצע שנת 1998 על זירוז הליך המעבר לפינוי אשפה בשיטת דחס.

2. כאמור, בהמשך להחלטה זו, נחתם ביום 1 באוקטובר 1998, החוזה הנוסף בין העירייה לקבלן.

3. להלן עיקרי החוזה הנוסף:

א. לצורך הערכות הקבלן לשיטת הפינוי החדשה, אשר דורשת רכישת רכבי פינוי אשפה חדשים, העירייה תעמיד לרשות הקבלן הלוואה לרכישת המשאיות הנדרשות להשלמת המעבר לפינוי בשיטת "דחס".

ב. הוסכם בין הצדדים, על מינוי בורר במחלוקת ביניהם לגבי דרישת הקבלן לשיפוי בגין עלויות התפעול שנגרמו לו עקב הפעלת תחנות המעבר הזמניות, מאחר ולא הוקמה תחנת המעבר הקבועה;

ג. הוסכם כי אם בעתיד ייאלץ הקבלן לסגור את תחנת המעבר הזמנית אותה הוא מקיים ומפעיל במקרקעין שבבעלותו, העירייה תקצה מיקום חליפי לתחנת מעבר זמנית;

ד. ההסכם קובע מנגנוני קיזוז בין העירייה והקבלן, על פי החלטת הבורר.

4. ב - 3 בינואר 1999, ניתן פסק בורר בבוררות שבין העירייה לבין הקבלן.

5. פסק הבורר קבע כי:

א. העירייה תשלם לקבלן סך של 835,946 ש"ח, בגין ההפרש בין עלויות התפעול של 4 תחנות מעבר זמניות במקום תחנה מרכזית אחת והפרשי השקעה, בקיזוז חסכון במרחקי הובלה וחלק מתשלום הארנונה;

ב. העירייה תשלם לקבלן סכום של 8,524 ש"ח בכל חודש בתקופה שבין 1 בינואר 1999, לבין 31 במרץ 1999, ובתקופה זו בלבד;

- ג. תשלום חודשי זה הינו בגין ההפרש בין עלות תפעול 4 תחנות מעבר לעלות תפעול תחנת מעבר מרכזית אחת והוא ישולם עד להפעלת שיטת הדחס ברחבי העיר ;
- ד. החל מיום 1 באפריל 1999, תשולם לקבלן תוספת חודשית בסך 24,358 ש"ח, בגין עלות הפעלת תחנת המעבר הזמנית ;
- ה. שתי התוספות האחרונות לעיל תשולמנה בהתקיים התנאים הבאים :
1. שלוש תחנות מעבר תבוטלנה ותישאר רק תחנה אחת, על מקרקעין של הקבלן ;
 2. תמצאנה בידי הקבלן 7 משאיות דחס תקינות מתוכן אחת תשמש לגיבוי ;
 3. עם כל גידול של 14,000 תושבים מעל ל- 142,800 תושבים, יתווספו משאיות דחס אחת וכלי אצירה , בהתאם לתנאי החוזה.
- ו. אם לא יתקיימו שלושת התנאים שלעיל, תקוז העירייה מחשבונות הקבלן סכום של 38,000 ש"ח בחודש, בניכוי עלות הפעלת תחנת המעבר הזמנית.
- ז. בפועל, נמצא כי בין השנים 2004 – 1997 שילמה העירייה לקבלן את הסכומים הבאים :

שנה	סך החיוב (ש"ח)	חיוב בגין פינוי אשפה (ש"ח)*	חיוב בגין פסק הבורות (ש"ח)
1997	10,934,631	10,934,631	
1998	13,154,627	12,674,625	480,002
1999	14,698,682	13,913,929	784,753
2000	15,138,108	14,792,287	345,821
2001	16,841,644	16,492,125	349,519
2002	17,901,882	17,531,915	369,967
2003	19,437,927	19,062,248	375,679
2004	20,629,821	20,259,117	370,704
סך הכל	128,737,322	125,660,877	3,076,445

הערת הביקורת

פינוי האשפה בשיטת הדחס מקטינה באופן משמעותי את עלויות הקבלן. בנוסף לכך, הצטמצמו עלויות הקבלן גם כתוצאה מסגירת תחנות המעבר. למרות עובדות אלה, לא זו בלבד שהתשלומים לקבלן לא קטנו, אלא אף גדלו בכ- 3 מיליון ₪.

ד. הקמת תחנת מעבר כחלק מחוזה ההארכה.

1. ביום 11 באפריל 2002 נחתם חוזה הארכה בין העירייה לקבלן, אשר תוקפו עד יום 28 בפברואר 2005.

2. בחוזה ההארכה מתחייב הקבלן פעם נוספת להקים תחנת מעבר קבועה, לרבות כל הציוד הנדרש לתפעולה (כגון מתקנים, צנרת מים, צנרת ביוב וכדומה), בעלות מוערכת של כ - 1,500,000 ש"ח.

3. תחנת המעבר תהיה מוכנה לשימוש עד יום 31 במרץ 2003.

4. בתום תקופת החוזה, תועבר תחנת המעבר לבעלות העירייה.

הערות הביקורת

למרות שהעירייה התחייבה להקצות לקבלן קרקע להקמת תחנת המעבר, היא לא נערכה כלל להקצאת הקרקע. עד שנת 2005 (תום תקופת ההסכם), לא הוקצתה לקבלן קרקע להקמת תחנת המעבר.

אי הקמת תחנת המעבר אילצה את העירייה לשכור שירותי מיון אשפה של קבלן נוסף (חפ"א), כפי שיפורט בהמשך. בעקבות זאת, גדלו הוצאותיה הכספיות של העירייה בשנים 2003 ו - 2004 בסך של כ - 13 מיליון ש"ח, בגין התשלומים ששולמו לקבלן הנוסף שהעירייה נאלצה לשכור את שירותיו לצורך הפעלת תחנת המעבר. חלק מתשלומים אלה היה אמור להחסך אילו הקים הקבלן תחנת מעבר קבועה, כפי שהתחייב.

בחוזה ההארכה התחייב הקבלן כי בהקמת תחנת המעבר יושקעו 1,500,000 ש"ח לפחות. כאמור, תחנת המעבר לא הוקמה. נכון לדצמבר, 2004, שווי התחייבות זו של הקבלן עומד על סך של כ - 1,693,000 ש"ח, לפי שיעור עלייה של 12.6% במדד תשומות הבנייה. לדעת הביקורת, היה על העירייה ולקזז מחשבונות הקבלן סכום מסוים בגין אי הקמת תחנת המעבר, אשר יבטא את העלויות אשר נגרמו לעירייה בשל כך.

ה. הקמת תחנת המעבר של חפ"א.

1. עקב סגירת אתר ההטמנה "רתמים" וסגירת תחנות המעבר של הקבלן, החליטה העירייה על הקמת תחנת מעבר בחלקה הצפוני של העיר אשר תנוהל על ידי חפ"א.

2. בישיבת מועצת העירייה, מיום 25 ביוני 2003, אישרה העירייה את ההתקשרות עם חפ"א, לצורך שימוש בתחנת המעבר אשר הקימה.

3. ביולי 2003, החלה חפ"א להפעיל את תחנת המעבר, אשר עיקר עיסוקה הינו טיפול באשפה המפונה מרחבי העיר אשדוד. בנוסף לאשפה המפונה עבור עיריית אשדוד, מטפלת התחנה גם באשפה המפונה עלידי גורמים אחרים, ציבוריים ופרטיים.

4. יצויין, כי הקמת תחנת המעבר נעשתה תוך תכנון מהיר וללא ההיערכות הנדרשת אל מול כל הגורמים הרלוונטיים שאמורים לאשר הקמת תחנה מסוג זה, ובתוכם המשרד לאיכות הסביבה, מינהל ההנדסה בעירייה, מחלקת רישוי עסקים, כיבוי אש ועוד.

5. כפי שנמסר לביקורת ע"י חפ"א, חפ"א נתבקשה על ידי העירייה להקים את תחנת המעבר חמישה שבועות בלבד לפני סגירת אתר "רתמים". לוחות זמנים אלו, אשר נבעו מפניית המאוחרת של העירייה, הביאו להקמתה של תחנת המעבר באופן בלתי מסודר.

6. רק באוקטובר 2004, כשנה וחצי לאחר תחילת ההתקשרות בין הצדדים, נחתם הסכם בין העירייה לחפ"א בעניין הפעלת תחנת המעבר. ההסכם חל רטרואקטיבית החל על התקופה מיולי 2003. ההסכם יוארך מאליו לשנה נוספת עם תומו וחוזר חלילה מדי שנה, אלא אם ימסור אחד הצדדים הודעה על סיום ההתקשרות.

7. כאמור, הביקורת מצאה כי מדובר בהסכם רטרואקטיבי, אשר נחתם 16 חודשים לאחר תחילת העבודה בפועל. ההסכם מגדיר את ההתחייבויות של חפ"א וההתחייבויות של העירייה ומסדיר את תקופת ההתקשרות ואת התמורה. התמורה מוגדרת כסכום העלות שהייתה לחפ"א בגין הטיפול באשפה בתוספת תקורה של 5% (cost+5%).

8. עד נובמבר 2004, פעל האתר ללא רשיון עסק, אף כי הבקשה הוגשה על ידי חפ"א כבר בסוף שנת 2003.

ניתוח נתוני שקילת משאיות האשפה בתחנת המעבר של חפ"א

א. כאמור, עד יוני 2003 השתמשה העירייה באתר הטמנה "רתמים" שהופעל על ידי אגוד ערים דרום יהודה. עם סגירת אתר "רתמים" הוקמה תחנת מעבר המופעלת על ידי חפ"א, אשר תפקידה העיקרי הוא לטפל באשפה המפונה מתחומי העיר אשדוד, וכן באשפה שמפנים אליה גורמים נוספים, ולהעבירה לאתר הטמנה "דודאים".

הערות הביקורת

נציין, כי למרות בקשת הביקורת, לא נמסרו לה נתונים המתייחסים לתקופה הקודמת ליולי 2003, בעת שהעירייה השתמשה באתר "רתמים". כתוצאה מכך, נמנעה מן הביקורת האפשרות לבדוק את נאותות חיובי אתר ההטמנה, ולא ברור האם חויבה העירייה בתשלומי יתר בתקופה זו.

ב. כאשר משאית מגיעה לתחנת המעבר, עליה להיות מזוהה כמשאית המפנה אשפה שנאספה בעיר ובגינה אמורה עיריית אשדוד להיות מחויבת. הזיהוי בשערי תחנת המעבר נעשה על פי מספר הרישוי של המשאית, לאחר שעובד התחנה בודק האם מספר המשאית מופיע ברשימת כלי הרכב שהקבלן מפעיל עבור העירייה.

ג. חפ"א מחייבת את העירייה לפי משקל האשפה הנכנסת לתחנת המעבר, כאשר כל סוג אשפה מחויב בתעריף שונה על פי הסווג הבא:

1. פסולת ביתית;
2. גזם;
3. פסולת מעורבת - פסולת ביתית מעורבת ביחד עם גזם.

ד. חישוב משקל האשפה נעשה באופן הבא:

1. משקל הברוטו של המשאית הינו משקל המשאית, יחד עם האשפה המועמסת עליה.
2. משקל הטרסה הינו המשקל העצמי של משאית הפינוי כשהיא ללא מטען. משקל הטרסה אמור להיות קבוע בדרך כלל, למעט שינויים קלים הנובעים משינוי במרכב המשאית או במשקל הדלק;
3. משקל הנטו של האשפה מתקבל מהחסרת משקל הטרסה ממשקל הברוטו.

ה. הביקורת ניתחה את הנתונים בקבצי המחשב של מערכת השקילה האלקטרונית בתחנת המעבר של חפ"א (להלן - "מערכת השקילה"). הנתונים הממוחשבים שנותחו מתייחסים לתקופה שמיום 2 ביולי 2003, עד 13 בספטמבר 2004.

ו. מבדיקת הנתונים הממוחשבים של מערכת השקילה בתקופה שנבדקה, עלו הליקויים הבאים:

1. תנודות במשקל טרה.

א. חפ"א מחייבת את העירייה לפי משקל הנטו של האשפה. מכאן, שתנודות במשקל הטרסה (המשקל העצמי של המשאית) משפיעות בהכרח על משקל הנטו, ובכך על החיובים שהוצאו לעירייה. כאשר משקל הטרסה המוזן למערכת השקילה נמוך יותר מן המשקל הנכון של המשאית, משקל הנטו של האשפה, לפיו מחויבת העירייה, גדול יותר ממשקל הנטו האמיתי, ובהתאם מחויבת העירייה בחיוב יתר.

ב. הביקורת מצאה, כי בחלק מן המשאיות שנכנסו לתחנת המעבר חלו לאורך התקופה תנודות במשקל העצמי של המשאית לדוגמא:

1. לגבי משאית מסויימת, נמצא בשנת 2003 כי בכל שקילה של המשאית, מופיע משקל טרה שונה בהפרשים של עד כ - 2 טון בין משקלי הטרסה השונים, אשר נעו בין 6.7 ל - 8.7 טון. מכאן, ההפרשים הינם בין רבע לשליש ממשקל המשאית;

2. לגבי משאית אחרת, נרשמו בשנת 2004 הפרשים המגיעים עד 4.5 טון, במשקלים הנעים בין 14 ל - 18.5 טון. גם במקרה זה, ההפרשים הינם בין רבע לשליש ממשקל המשאית.

ג. הביקורת העלתה כי משאיות אלו הן משאיות שינוע מכולות ורמ-סע, בהתאמה, המובילות מכולות שונות. בחלק מהמקרים נמצא כי הפרשי המשקלים נובעים מן השוני במכולות המועמסות על המשאית, אולם במספר מקרים נמצאו הפרשים גבוהים במשקל העצמי של המשאיות שלא ניתן להם הסבר.

2. ימי הפעילות של הרכבים.

על פי רישומי הכניסה של משאיות האשפה לתחנת המעבר, בדקה הביקורת בכל יום עבודה מה היה מספר המשאיות שהפעיל הקבלן לצורך פינוי האשפה בעיר. על פי הנתונים הממוחשבים, מספר ימי הפעילות של תחנת המעבר בתקופה שנבדקה (בין 1 בינואר 2004 לבין 13 בספטמבר 2004) היו - 216 ימי פעילות. הביקורת השוותה בכל ימי הפעילות שנבדקו את נתוני הכניסה של המשאיות לתחנת המעבר, ומצאה כי בממוצע לא הועסקו בכל התקופה כ - 13% מן המשאיות.

הערות הביקורת

1. מניתוח נתוני שקילת משאיות האשפה, עלו הממצאים הבאים:

א. קיימות מספר משאיות, בהן חלות לאורך כל תקופת הבדיקה תנודות חדות במשקל הטרסה, המשפיעות, כמובן, גם על משקל הנטו בגינו מחויבת העירייה;

ב. מתוך סך ימי הפעילות בהם אמורים לעבוד רכבי הפינוי, כ- 13% מן המשאיות, בממוצע, לא עבדו כלל. למעשה, אף אחד מן הרכבים לא פעל את מלוא ימי העבודה להם הוא נדרש.

מן הנתונים עולה, כי תושבי העיר לא קיבלו את מלוא השירות לו היו זכאים, וכי העירייה שילמה לקבלן בגין שירות שלא קיבלה. התברר, כי האגף לא קיים פיקוח על כך שהקבלן יפעיל את כל המשאיות בכל ימי העבודה, והדבר היה תלוי בשיקול דעתו הבלעדי של הקבלן.

מנהל אגף תפוז"ח מסר כי בעקבות הבקורת מונה באגף עובד אשר תפקידו לוודא כי כל רכבי הפינוי של הקבלן, שאמורים להיות בשירות העירייה, יצאו מדי יום לאיסוף אשפה ברחבי העיר.

החיובים שהוצאו לעירייה והתשלומים ששולמו על ידה

א. התשלומים שנקבעו בחוזה עם הקבלן.

1. בחוזה המקורי משנת 1993 נקבע, כי תמורת ביצוע עבודות פינוי האשפה תשלם העירייה סך של 311,000 ש"ח בחודש, לפני מע"מ. סכום זה נקבע על בסיס אוכלוסיה בת 88,000 נפש.
2. עוד נקבע, כי התמורה הבסיסית לקבלן תעודכן אחת לשנה על פי האחוז בו גדל מספר התושבים בעיר, בהתאם לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
3. התמורה, תהייה צמודה למדד תשומות הבנייה. הוסכם כי מדד הבסיס הינו המדד של חודש נובמבר 1991.
4. פרק 3 לחוזה קובע, כי לצורך ביצוע התשלומים לקבלן צריכים להתקיים התנאים הבאים:
 - א. הקבלן יגיש למנהל מחלקת שירותי אשפה בראשית כל חודש חשבונית מס מפורטת ב- 4 העתקים, בגין העבודה שבוצעה בחודש שחלף;
 - ב. מנהל מחלקת שירותי אשפה יבדוק את חשבוניות המס שבעה ימים מיום קבלתה ויאשר לתשלום רק את החלק המתייחס לעבודה שבוצעה בפועל ובהתאם לתנאי החוזה;
 - ג. מנהל מחלקת שירותי אשפה יעביר את חשבונית המס, שאושר במלואה או בחלקה, לגזברות העירייה לתשלום, לא יאוחר משבעה ימים מיום אישורה;
 - ד. גזברות העירייה תשלם לקבלן את חשבונית המס או חלקה, כפי שאושרה על ידי מנהל מחלקת שירותי אשפה, וזאת 21 ימים לאחר אישורה;
 - ה. התשלום יועבר לקבלן, לאחר אישור החשבונית על ידי מנהל האגף והגזברות, לא יאוחר מ- 28 ימים מיום הגשת החשבון למנהל האגף.

ב. מקדמות ששולמו לקבלן.

1. הביקורת איתרה מקרים רבים שבהם שילמה העירייה לקבלן מיקדמות על חשבון ביצוע העבודות, אף שהדבר אינו מוסדר במסגרת החוזה בין העירייה לקבלן. להלן ריכוז המקדמות ששולמו לקבלן, ביחס לסך החיובים שהגיש הקבלן לעירייה באותה שנה:

שנה	סך מקדמות בש"ח	סך החיוב בש"ח	שיעור המקדמה מהחיוב השנתי
1997	3,491,624	10,934,631	32%
1998	2,500,002	12,674,625	20%
1999	515,464	13,913,929	4%
2000	515,464	14,792,287	3%
2001	824,743	16,492,125	5%
2002	1,185,567	17,531,915	7%
2003	4,020,619	19,062,248	21%

הערת הביקורת

לדעת הביקורת העברת המקדמות לקבלן, למרות שהעירייה אינה מחויבת לכך בחוזה, היא מעשה שגוי. העירייה אינה אמורה להעביר לקבלן כספים לפני מועד התשלום הקבוע בחוזה. תשלום מקדמות זה אינו סביר נוכח הפרות החוזה מצד הקבלן, כפי שפורטו בדו"ח הביקורת.

ג. הקדמת תשלום לקבלן

1. החוזה בין העירייה והקבלן קובע, כי העירייה תשלם לקבלן את התשלום החודשי שלושה שבועות לאחר תום החודש.
2. במספר חודשים בשנים 1997 ו-1998, שילמה העירייה לקבלן את מלוא התשלום החודשי ביום האחרון של החודש, דהיינו היתה הקדמה של שלושה שבועות במועד ביצוע התשלום ביחס למועד שנקבע בהסכם.
3. יחד עם העברת המקדמה, קיזזה העירייה מן התשלומים לקבלן ריבית, בגין התקופה של הקדמת התשלום.

הערת הביקורת

הביקורת סבורה, כי לא היה מקום להקדמת התשלום לקבלן במשך שנים רבות, בניגוד לאמור לחוזה. מעבר לכך, התשלומים המוקדמים בוצעו ביום הגשת החשבון, עוד בטרם נבדק החשבון על ידי אגף תפ"ח ולפני שאושר לתשלום על ידי החשבות, כפי שנדרש בהליך מסודר.

ד. עלויות כוללות בגין פינוי אשפה.

1. עד המועד בו החל פינוי האשפה לתחנת המעבר של חפ"א, העלות הכוללת של פינוי האשפה כללה שני מרכיבים:
א. תשלום לקבלן בגין איסוף האשפה וכן בגין והפעלת ארבע תחנות מעבר זמניות.
ב. תשלום לאיגוד ערים לאיכות הסביבה דרום יהודה (להלן - "האיגוד") עבור הטמנת האשפה.
2. לאחר שהוקמה תחנת המעבר של חפ"א, כללו חיובי העירייה בגין פינוי אשפה ארבעה מרכיבים:
א. תשלום לקבלן בגין פינוי האשפה והפעלת תחנת מעבר אחת שנותרה באחריותו.
ב. תשלום לקבלן פי.אס.אי, בגין הצבת כלי אצירה מסוג פח-סל ופינוי האשפה מהם.
ג. תשלום לחפ"א עבור תפעול תחנת המעבר.
ד. תשלום עבור הטמנת אשפה באתר הטמנה.

דו"ח מבקר העירייה לשנת 2004

3. הביקורת בדקה את התשלומים ששילמה העירייה בגין פינוי האשפה לגורמים השונים, ומצאה כי חל גידול ניכר בהיקף התשלומים, כמפורט להלן.

4. להלן ריכוז ממוצע החיובים החודשיים אשר הוגשו לעירייה כפי שעולה מכרטיסי הנהלת חשבונות של העירייה:

שנה	ממוצע חיובים חודשי (ש"ח) של				סך הכל (ש"ח)
	קבלן	איגוד ערים לאיכות סביבה	חפ"א *	P.S.I **	
1997	911,219	21,067	-	-	932,286
1998	1,056,219	29,480	-	-	1,085,669
1999	1,159,494	44,962	-	-	1,204,456
2000	1,232,691	119,893	-	-	1,352,584
2001	1,374,344	131,881	-	-	1,506,225
2002	1,460,993	168,875	-	3,100	1,632,968
2003	1,588,521	129,758	398,845	8,208	2,125,332
2004	1,688,260	-	677,092	34,558	2,399,910

* מבוסס על נתונים שהוגשו על ידי חפ"א. תחנת המעבר של חפ"א החלה את פעולתה ביולי 2003.

5. במקביל לפתיחת תחנת המעבר של חפ"א, הפסיקה העירייה להשתמש בשרותי אתר ההטמנה של איגוד ערים. להלן הנתונים הנוגעים לחיובים שהוגשו לעירייה בשנת 2003, לפני ואחרי המעבר לתחנת המעבר של חפ"א:

תקופה	ממוצע חיובים חודשי (ש"ח) על ידי				סך הכל (ש"ח)
	קבלן	איגוד ערים דרום יהודה	חפ"א	פי.ס.אי	
01-06/2003	1,521,757	259,526	-	11,326	1,792,599
07-12/2003	1,655,284	-	797,690	5,091	2,458,065

6. עד יוני 2004, החיובים בהם חייבה חפ"א את העירייה כללו גם תשלום עבור הטמנה, ששילמה חפ"א לאתר ההטמנה וגבתה מן העירייה. החל מיולי 2004, משלמת העירייה את עלות ההטמנה ישירות לאתר ההטמנה. להלן ממוצע עלויות ההטמנה החודשיות ששולמו על ידי חפ"א:

שנה	ממוצע חיובים חודשי (ש"ח)
2003	133,796
2004	142,558

7. מן הנתונים לעיל, עולות המסקנות הבאות:

א. עם המעבר לתחנת המעבר החדשה, ביולי 2003, כאמור, גדלו ההוצאות החודשיות הממוצעות של העירייה בכ- 600,000 ₪ לחודש (גידול של 33%). לטענת הגזברות, חלק מן הגידול בתשלומים הינו תוצאה של גידול בהוצאות הטמנת האשפה, הנובע מסגירת אתר ההטמנה "רתמים", אשר היה קרוב, יחסית, לאשדוד, והצורך בשינוע כל האשפה המיועדת להטמנה לאתר "דודאים" שבנגב. הביקורת מצאה שנתון זה מסביר רק חלק קטן מתוך הגידול בתשלומים (כ- 20%), בעוד שרוב הגידול נובע מעלויות התפעול של חפ"א ומהגידול בתשלום לקבלן.

ב. **קודם להקמת תחנת המעבר ע"י חפ"א, התשלומים לקבלן היו מורכבים מעלויות פינוי האשפה ומעלויות השימוש בתחנת המעבר שהפעיל עד שנת 2003. למרות הפסקת השימוש בתחנות המעבר שהפעיל הקבלן והתחלת השימוש בתחנת המעבר של חפ"א, התשלומים לקבלן לא קטנו, ואף גדלו בכ- 10%.**

הערות הביקורת

1. הביקורת מצאה כי התשלומים לקבלן לא קטנו בעקבות המעבר לשימוש בתחנת המעבר של חפ"א. התברר כי התשלומים לקבלן עדיין כוללים גם את עלויות הפעלת תחנת המעבר, משום שהגורמים הרלוונטיים בעירייה לא השכילו לעדכן את החוזה עם סגירת תחנות המעבר של הקבלן ופתיחת תחנת המעבר של חפ"א, והשינויים שחלו בעקבות כך בהיקף המטלות שמבצע הקבלן.

2. הביקורת רואה בחומרה רבה את המשך התשלומים לקבלן בגין השימוש בתחנת המעבר, למרות שהעירייה משתמשת בתחנת המעבר של חפ"א. תשלום עודף זה מגדיל את הנזק שנגרם לעירייה עקב אי הקמת תחנת המעבר הקבועה, כפי שהקבלן היה אמור לעשות על פי החוזה בינו ובין העירייה.

ה. תשלומי העירייה לאיגוד עבור הטמנת האשפה.

1. כאמור, לפחות משנת 1997 ועד יולי 2003, מועד הפעלת תחנת המעבר של חפ"א, שילמה העירייה לאיגוד ערים דרום יהודה עבור הטמנת האשפה באתר "רתמים" בכניסה הצפונית לאזור התעשייה באשדוד.

2. מן הנתונים שהוצגו לעיל עולה, כי קיים גידול ניכר בתשלומים ששולמו לאיגוד במהלך השנים. מקורו של הגידול הוא בשינוי תעריפי ההטמנה אשר בתחילת התקופה הנבדקת עמדו על פחות מ- 5 ש"ח ובתומה, על 35 ש"ח לטון אשפה.

3. מנהל האגף הסביר לביקורת, כי עליית תעריפי ההטמנה נובעת מכך שאתרי הטמנה רבים נסגרו עקב הגברת האכיפה על ידי המשרד לאיכות הסביבה. כתוצאה מכך, האתרים שנותרו העלו את מחיריהם.

4. בתחילת שנת 2001, דרש האיגוד להעלות התעריף לטון אשפה מוטמנת מ - 17 ש"ח ל - 25 ש"ח. העירייה סירבה לתשלום הנוסף והמשיכה לשלם לאיגוד לפי תעריף של 17 ש"ח לטון.

5. בשלב מסוים, הגישו הרשויות המאגדות באיגוד תביעה כנגד איגוד ערים דרום יהודה בנוגע לזכויות השימוש באתר ההטמנה. בית המשפט דחה את התביעה, וקבע כי התעריף שישולם עבור כל טון אשפה שיובא לרתמים יעמוד על 35 ש"ח.

6. בשנת 2003, דרש האיגוד סכום של יותר מ - 50 ש"ח לטון עבור ההטמנה אולם מנהל האגף סרב לשלם סכום זה. במספר חשבוניות שהוציא האיגוד לעירייה, תוקן ידנית סכום החיוב של העירייה כך שעמד על סך של 35 ש"ח לטון בלבד, וזה הסכום אשר שולם בפועל.

7. נכון למועד עריכת הביקורת, נושא ההתחשבנות בין הצדדים נמצא עדיין בהתדיינות משפטית.

ו. חיובים שהוצאו לעירייה בגין תחנת המעבר של חפ"א.

1. חפ"א החלה להפעיל את תחנת המעבר ביולי 2003. הביקורת סקרה חשבוניות שהוגשו לעירייה על ידי חפ"א המתייחסות לתקופה שבין יולי 2003 לדצמבר 2004.

2. חישוב החיובים שהוצאו על ידי חפ"א נעשה לפי סוגי הפסולת – אשפה ביתית בנפרד, גזם בנפרד ואשפה מעורבת עם גזם. לגבי כל סוג, מצוינת כמות הפסולת שהועברה לתחנת המעבר ותעריף החיוב לטון, כאשר כל סוג אשפה מחויב בתעריף שונה.

3. סקירת החשבוניות העלתה ליקויים באופן חישוב הסכומים בהם חייבה חפ"א את העירייה:

א. הביקורת בחנה את החיובים שהוגשו לעירייה על ידי חפ"א בגין משאיות המגיעות עמוסות באשפה מעורבת בגזם. נמצא, כי חפ"א מבצעת הערכה של כמות הגזם ושל כמות האשפה הביתית הנמצאות במשאיות המעורבות, ועל סמך זה מחייבת חפ"א את העירייה בגין האשפה והגזם, כל סוג על פי התעריף הקבוע לו.

ב. נציין כי התעריף אותו גובה חפ"א בגין טון גזם הינו כפול מהסכום אותו גובה בגין טון אשפה ביתית. כך לדוגמא ביולי 2004 חויבה העירייה בסך של 49.95 ₪ עבור טון אשפה ביתית, וב 97.25 ₪ עבור טון גזם מעורב באשפה ביתית (הסכומים אינם כוללים מע"מ).

ג. מאחר ואשפה מגיעה לשערי תחנת המעבר במשאית הנושאת אשפה מעורבת, נגרמים נזקים כספיים לעירייה, נוכח העובדה שחלק מהפסולת הביתית מחויבת על פי תעריף גזם, היקר כמעט פי שניים.

ד. חשוב לציין, כי ההבדל היחיד בין אשפה ביתית המגיעה לתחנת המעבר במשאית נפרדת ולבין אשפה ביתית המגיעה במשאית מעורבת, נובע מהצורך להפריד את האשפה הביתית מן הגזם, לצורך המשך הטיפול בהם.

ה. להלן פירוט המחירים של אשפה ביתית ואשפה מעורבת (בש"ח לטון אשפה):

חודש	תעריף אשפה ביתית בלבד	תעריף אשפה מעורבת	הפרש	שיעור ההפרש
07/2003	79.67	119.92	40.25	51%
08/2003	78.78	119.03	40.25	51%
09/2003	79.67	119.93	40.26	51%
10/2003	80.51	120.76	40.25	50%
11/2003	79.89	120.14	40.25	50%
12/2003	79.91	120.17	40.26	50%
01/2004	81.53	121.78	40.25	49%
02/2004	81.23	121.48	40.25	50%
03/2004	81.46	119.62	38.16	47%
04/2004	83.83	121.98	38.15	46%
05/2004	85.37	123.52	38.15	45%
06/2004	86.94	125.10	38.16	44%
* 07/2004	49.95	97.25	47.30	95%
* 08/2004	49.14	96.45	47.31	96%
* 09/2004	50.85	98.15	47.30	93%
* 10/2004	49.65	96.95	47.30	95%

* עד יוני 2004, כוללים הסכומים גם תעריפי הטמנה. כאמור לעיל, מיולי 2004, משלמת העירייה ישירות לאתר ההטמנה עבור ההטמנה.

ו. בתקופה שבין יולי 2003 לאוקטובר 2004, הגיע עודף החיוב בגין אשפה המגיעה במשאית מעורבת מול אשפה ביתית המגיעה בנפרד לסך של כ - 506 אלפי ש"ח, המהווים כ - 51% מסך חיוב העירייה בגין אשפה שהגיעה במשאית מעורבת, העומד על סך של כ - 994 אלף ש"ח (סכומים אלו אינם כוללים תעריפי הטמנה).

ז. הביקורת מצאה, כי קביעת יחס הגזם מול האשפה במשאיות המעורבות לא היתה מדויקת. כך, בפירוט חשבון לחודש ספטמבר 2003, שהגישה חפ"א לעירייה, נכתב כי: "משאיות הגזם מגיעות עמוסות באשפה כשהגזם בהם הוא מיעוט קטן. לפיכך, אנחנו נחייב 20% מהכמות עפ"י מחיר גזם נקי ו- 80% נחייב גם במחיר הטמנה (אשפה ביתית) וזאת בנוסף למשאיות הגזם הנקיי שהגיעו"

ח. חפ"א מסרה לביקורת כי החל מאוגוסט 2004, החלה לחשב את שיעור האשפה המעורבת בגזם ביתר דיוק.

הערות הביקורת

1. מוסכם, שהטיפול באשפה המגיעה במשאיות מעורבת עם גזם, יקר יותר מהטיפול באשפה המגיעה במשאיות נפרדת. יחד עם זאת, לא הובהר לביקורת מדוע עלות הטיפול בגזם היא כפולה מעלית הטיפול בפסולת ביתית.

2. הביקורת סבורה כי כבר בעת העמסת האשפה על המשאיות היה על הקבלן להפריד בין אשפה לבין גזם, כך שלא תגיע לתחנת המעבר משאיות אשפה מעורבת. הביקורת רואה בחומרה יתרה את ההוצאה הנובעת מאי הפרדת הגזם מהאשפה הביתית, מאחר והעירייה מקצה עובד מיוחד שכל תפקידו לסייע לקבלן לפקח על עבודת המנופים. עובד זה היה אמור לעמוד על כך שתהיה העמסה נפרדת של הגזם והאשפה הביתית, וכתוצאה מכך יחסך לעירייה סכום של חצי מיליון ₪.

3. מחפ"א נמסר בתגובה לממצאים, כי החברה פנתה לעירייה מספר פעמים בבקשה שתדאג להפרדה בין הגזם לאשפה. לדברי חפ"א, העירייה השיבה כי אינה יכולה לכפות על הקבלן הפרדה זו. יחד עם זאת, מנתונים שנמסרו לביקורת על ידי חפ"א עולה כי בשנת 2005 קטן מספר המשאיות המעורבות ביחס לשנת 2004.

4. מן הגיזברות נמסר לביקורת בתגובה לממצאים אלו, כי סוגיית התעריף לאשפה מעורבת בגזם לא הוסדרה גם בחוזה החדש של חפ"א עם הקבלן, למרות הערות הגזברות.

ז. אשפה גושית (פסולת "יבשה").

אשפה גושית ("יבשה") כגון חלקי ריהוט, גרוטאות, פסולת בניין וכו' נאספת יחד עם האשפה הביתית וכן יחד עם האשפה התעשייתית.

התברר לביקורת כי ניתן להטמין את הפסולת היבשה באתר הטמנה הסמוך לאשדוד. השינוע של האשפה היבשה עד לאתר דודאים הסמוך לבאר שבע, יחד עם האשפה הביתית, מיקר מאוד את עלויות ההובלה שלא לצורך.

עוד התברר כי עלויות ההטמנה של האשפה היבשה הן זולות באופן משמעותי מאלה של האשפה הביתית ("רטובה"). לכן גם כאשר משונעת האשפה היבשה לאתר דודאים, ניתן היה להקטין את עלות ההטמנה, אילו היתה העירייה מפרידה את האשפה היבשה מתוך האשפה הביתית ומעמיסה את האשפה היבשה על משאיות פינוי נפרדות. כך ניתן היה להטמין כל סוג פסולת בנפרד, דבר שהיה מקטין את עלויות ההטמנה.

ח. חיובי יתר בגין משאיות שאינן של העירייה.

1. תחנת המעבר של חפ"א משרתת, בנוסף לרכבי פינוי האשפה של העיר אשדוד, גם רכבים נוספים, לרבות משאיות פינוי אשפה של מפעלים פרטיים למיניהם. למותר לציין, כי על חפ"א לחייב את עיריית אשדוד אך ורק בגין משאיות ומנופים המפנים עבור העירייה את האשפה והגזם מרחבי העיר ונמצאים במצבת רכבי פינוי האשפה של הקבלן.

2. לאחר ביקורת פתע שערך מנהל האגף ב - 1 בדצמבר 2003, כתב מנהל אגף תפוז לקבלן מכתב לפיו:

"... בשער הכניסה פגשתי את הנהג כשעל הרכב מונחת מכולת אשפה פרטית שנלקחה לפינוי ... והסתבר, כי הרכב הנ"ל נכנס לאתר 39 כניסות ושפך בתחנת המעבר 34,540 טון פסולת שנרשמו לחובת עיריית אשדוד."

3. לדברי מנהל אגף תפוז, תגובתו של הקבלן למקרה זה התקבלה בעל פה, במסגרת אחת משיבות ההתחשבות התקופתיות המתקיימות עימו. לדבריו, הקבלן טען כי המקרה נעשה ביוזמתו של הנהג ללא ידיעתו. מנהל האגף מסר לביקורת כי אירעו בעבר מקרים שבהם חוייבה העירייה בגין משאיות המכילות אשפה של גורמים פרטיים, שעיריית אשדוד לא אמורה להיות מחויבת בהם. נמסר לביקורת כי במקרים אלה קוזז סכום מסויים מהתשלומים המגיעים לקבלן, אולם לא נמסר לביקורת מהו הסכום שקוזז וכיצד נקבע.

הערות הביקורת

1. הביקורת מצאה כי אגף תפוז לא דאג לפיקוח ראוי ולמנגנון אכיפה על רכבי הפינוי, הן ביציאתם לשטח לביצוע המשימות והן בקליטתם בתחנת המעבר, כאשר נקבע משקל האשפה בגינו מחויבת העירייה.

2. הביקורת רואה בחומרה העובדה לפיה ניצל הקבלן את חוסר הפיקוח והבקרה של העירייה בפתחה של תחנת מעבר.

3. לביקורת נמסר, כי כחלק מתנאי המכרז החדש, יוצמד מכשיר איתורן לכל המשאיות המפנות את האשפה שבגינה אמורה עיריית אשדוד להיות מחויבת, על מנת למנוע הישנות מקרים כאלו.

הפיקוח והבקרה של העירייה על הקבלן

א. מן הביקורת עולה, כי הפיקוח והבקרה של העירייה על פעולותיו של הקבלן ועל עמידתו בתנאי החוזה אינה מספקת.

ב. לדוגמא, ביום 17 בספטמבר 2002, שלח מנהל אגף תפ"ח מכתב לקבלן לפיו לאור תלונות שהתקבלו מתושבי העיר ולאור בדיקות שנערכו על ידי מנהלים באגף, לא מבוצעת שטיפה סדירה של כלי האצירה, למרות הדרישה המפורשת לכך בתנאי החוזה. חלק גדול מכלי האצירה, אינם נשטפים כלל.

ג. ביום 17 באוגוסט 2003, שלח מנהל אגף מכתב נוסף לקבלן, ובו טענות חוזרות על אי שטיפת עגלות, אי שיפוץ עגלות ואי אחזקת מלאי של 10% מכלי האצירה, הכל כנדרש בחוזה. גם במכתב זה, מציין מנהל אגף תפ"ח כי במידה ולא יתוקנו הליקויים, יקוז סכומי כסף מן התשלומים לקבלן.

ד. ביום 21 באוגוסט 2003, נערכה בעירייה ישיבה בנושא פינוי אשפה בראשות ראש העיר. בישיבה, מתלונן מנהל אגף תפ"ח על תפקודו של הקבלן וטוען כי:
"יש בעיות בביצוע, כאשר הקבלן אינו מסוגל לתת שירות כפי שהתבקש לתת במכרז. הוא אינו שוטף את כלי האצירה, אינו משפץ, אינו מחליף ואינו מחזיק במלאי של כ- 10%. יש רכבים רבים שהם מיושנים, עם בעיות של נזילות שמן ונזלים. אין ניקוי מסביב למכולות".

ה. הממונה על אגף תפ"ח אף מוסיף באותה ישיבה כי:
"הפיקוח שלנו לא עובד כמו שצריך... יש ליקויי תפקוד בקרב מנהלי עבודה".

ו. ביום 2 בספטמבר 2003, התקיימה ישיבה בה השתתפו גורמים רלוונטיים בעירייה והקבלן, בה סוכם כי הקבלן ישפץ העגלות הדרושות שיפוץ.

ז. במהלך החודשים נובמבר - דצמבר 2003, שלח מנהל אגף תפ"ח מספר מכתבים לקבלן, שעניינם אי כיבוד הסכמים על ידי הקבלן. הקבלן לא הגיב למכתבים ואף נשלחו אליו מכתבי תזכורת בנושא.

ח. הביקורת מציינת, כי בשנים האחרונות, הורה מנהל אגף תפ"ח מעת לעת לקוז אלפי שקלים, כנדרש על בסיס החוזה, מחשבונו של הקבלן עקב ליקויים בתפקודו ואי עמידה בדרישות העירייה.

ט. להלן פירוט הסכומים אשר קוזזו מחשבון הקבלן, מדי שנה, בגין תקלות:

שנה	סכום הקיזוז (ש"ח)
1997	74,200
1998	53,000
1999	57,500
2000	115,700
2001	78,000
2002	57,000
2003	20,000
סך הכל	455,400

י. לדברי מנהל אגף תפוז"ח, הקיזוז מחשבוני הקבלן מבוצע על בסיס דו"ח תקלות המועבר אליו על ידי מנהל המחלקה לשירותי אשפה. ההחלטה לגבי הסכומים שיקוזזו נתונה, שירותית, בידי מנהל האגף, כאשר החוזה לא קובע מפתח סכומים לקיזוז. במכרז החדש נקבע מפתח מדויק לקיזוזים.

הערת הביקורת

1. החוזה בין העירייה לקבלן מחייב את הקבלן לשטוף ולחטא את מכולת האשפה לאחר כל פינוי וכן לנקות את סביבת המכולה. כמו כן, החוזה קובע שני סעיפי אכיפה:

* בכל מקרה שהקבלן לא ביצע עבודה בשלמות ובדייקנות כנדרש, העירייה רשאית לקזז מחשבונו סך של 30,000 ש"ח לכל יום בו בוצעה העבודה באופן לקוי לדעת המנהל ועל פי קביעתו.

* בנוסף לכך, הקבלן מסכים לשלם לעירייה פיצוי בסך של 500 ש"ח בגין, בין היתר, אי ביצוע שטיפת המכולה וחיטוייה לאחר כל פינוי, או אי ביצוע נקיון סביב המכולות במועד הפינוי או אי איסוף ערימת האשפה וניקוי המקום לאחר פינויה.

2. העירייה לא הפעילה את הסנקציה העומדת לרשות, המאפשרת לקזז מחשבוני הקבלן סכום של 30,000 ₪ לכל יום שבו בוצעה העבודה באופן לקוי, אלא הסתפק בקיזוז סכומים נמוכים הרבה יותר.

3. הביקורת סבורה, כי לאור אי הביצוע המתמשך של התחייבויות הקבלן בנושא זה, היה מקום להכבדת הסנקציות שהוטלו על הקבלן, על ידי הגדלת סכומי הקיזוז, או בדרכים אחרות המוגדרות בחוזה (כגון חילוט ערבויות).

סיכום והמלצות

א. סיכום

1. הביקורת העלתה כי לאורך השנים לקתה העירייה הן בקשריה החוזיים עם הקבלן והן בפיקוח ובבקרה על פעולותיו.
2. תקופת ההתקשרות עם הקבלן עלתה על התקופה המירבית שנקבעה בחוזה. יתר על כן, עקב אי הערכות של העירייה לפרסום מכרז חדש, נמשכת ההתקשרות עם הקבלן ללא הסכם, ולמעשה ללא כל התחייבות משפטית של הקבלן כלפי העירייה.
3. העירייה האריכה מספר פעמים את ההתקשרות עם הקבלן למרות שלא עמד בהתחייבויותיו החוזיות כלפי העירייה, לרבות הקמת תחנת מעבר, רכישת כלי אצירה ותחזוקתם ברמה נאותה.
4. בניגוד להסכם, הקבלן לא הקים תחנת מעבר קבועה, אלא הפעיל 4 תחנות מעבר זמניות, אשר היוו מפגע סביבתי ותברואתי חמור.
5. בעקבות אי מילוי התחייבויות של הקבלן, נאלצה העירייה להתקשר עם קבלנים נוספים לביצוע חלקים שונים בתהליך פינוי האשפה בעיר שהקבלן סרב לבצע. לדוגמא העירייה התקשרה עם קבלנים נוספים לצורך פינוי פחים טמוני קרקע ולצורך מתן שרותי תחנת מעבר. למרות השימוש בתחנת המעבר של חפ"א במקום תחנת המעבר שהיה הקבלן אמור להקים, לא קטנו התשלומים לקבלן ואף גדלו.
6. ההתקשרות בין העירייה לבין חברת פי.אס.איי, המפנה את האשפה מפחי האשפה המוטמנים, נמשכת למעלה משלוש שנים וללא הסכם מחייב.
7. ליקויים בפיקוח ובבקרה על פעילות הקבלן גרמו לכך, שמשאיות פינוי האשפה לא פעלו במלוא ההיקף הנדרש מהן, וכי במספר מקרים חויבה העירייה בגין אשפה שאינה שייכת לה כלל.

ב. המלצות.

1. יש למנות חשב לאגף תפוז"ח, אשר יפקח באופן צמוד ועקבי אחר ההשלכות הכספיות של חוזים והסכמים של האגף עם גורמים חיצוניים. על חשב האגף, ולחלופין על הגזברות, לעקוב אחר התשלומים המועברים לקבלנים השונים ולבדוק התאמתם לתנאי החוזים עם הקבלנים.

2. יש לנהל מאגר מידע כולל, אשר ירכז את המידע בנוגע למצבת רכבי פינוי האשפה בשירות העירייה וכלי האצירה המוצבים ברחבי העיר. מאגר מידע זה יאפשר מעקב שוטף ויומיומי אחר מצבת רכבי הפינוי ושמירותם, ואחר כמות כלי האצירה המוצבים בעיר ותחזוקתם. בעזרת מאגר מידע זה ניתן יהיה לאתר מיידית הפרת התחייבויות חוזיות של קבלן פינוי האשפה.
3. יש להקפיד לכלול בספרי העירייה את כל ההתחייבויות של הקבלן, ולא לבצע התחשבנויות וקיצוצים "מחוץ לספרים". יש לפרט את החריגות מן ההסכם שבגינם בוצע הקיזוז, וסכומי הקיזוז אמורים להיקבע על בסיס "לוח קנסות" ברור וידוע, ולא באופן אקראי.
4. כל התקשרויות העירייה עם הקבלנים השונים חייבות להתבסס על קיום מכרז כדין ולהיות מעוגנות בחוזים, כנדרש בחוק ובתקנות המכרזים ובכללי המינהל התקין.
5. יש להקפיד, ככל האפשר, על הפרדת אשפה ביתית וגזם כבר בשלב הפינוי האשפה מרחובות העיר. כמו כן, על פקחי העירייה להקפיד כי הקבלן מעמיס אשפה וגזם בנפרד על משאיות הפינוי. הפרדה כזו אמורה לחסוך לעירייה כסף רב.
6. על אגף תפוז לקיים פיקוח הדוק על טיב השרותים שהקבלן מספק לעירייה. על העירייה להשתמש בסנקציות המוקנות לה בחוזה בינה לבין הקבלן ולהפעילן במידה והקבלן אינו ממלא את התחייבויותיו החוזיות.

הערות ראש העיר

סדרי פינוי אש

1. חלק ניכר מהעליה בהיקף התשלומים שמשלמת העירייה עבור הטיפול באשפה נובע מעליה בעלויות ההטמנה, שאינן בשליטת העירייה. מאחר ואתר ההטמנה הקרוב לעיר נסגר, נאלצה העירייה לשנע את האשפה לאתר באזור באר שבע.
2. החלטה בנושא אי פרסום המכרז בשנת 2002 התקבלה על בסיס חוות דעת משפטית וקיבלה את אישור משרד הפנים.
3. חלק גדול מהליקויים המצויינים בדו"ח מוצאים את פתרונם בתנאי ההתקשרות שנקבעו במכרז החדש. לדוגמא, במכרז החדש נקבע מנגנון המגדיר באופן ברור ומפורט את קיזוז התשלומים בגין חריגות של הקבלן מהסכם.
4. העירייה נמצאת במשא ומתן עם הקבלן שבמסגרתו היא תובעת ממנו פיצוי בגין אי הקמת תחנת המעבר, אי חידוש כלי האצירה ונושאים נוספים.
5. העירייה הפיקה את הלקחים בנושא טמוני הקרקע, ובמכרז החדש נכלל באחריות הקבלן גם פינוי האשפה מטמוני הקרקע.
6. הנחתי את המנכ"ל לפעול יחד עם היחידה לאיכות הסביבה לסגירת תחנת המעבר שבאזור התעשייה הקלה.
7. הנחתי את הגזבר שלא לשלם מקדמות לקבלן.
8. סגירת אתר "רתמים" על פי הוראת המשרד לאיכות הסביבה נעשה בהתראה קצרה, דבר שיצר לחץ זמן וצורך בהתארגנות מהירה מצד העירייה. להערכת, בנסיבות הקיימות פעלה העירייה במהירות וביעילות.
9. הנחתי את המנכ"ל לבדוק באופן יסודי יחד עם חפ"א את תופעת ההפרשים במשקל העצמי של משאיות האשפה.
10. הנחתי את המנכ"ל והגזבר להגביר את הפיקוח על עבודת הקבלן ולהקפיד באופן מדוקדק על ביצוע ההסכם, הן על ההיבטים התפעוליים והן על ההבטים הכספיים.

שרותי עזרה ראשונה בחוף הים

דו"ח ביקורת

שרותי עזרה ראשונה בחוף הים

כללי

בין תפקידיה, מספקת העירייה שרותי הצלה למתרחצים בחוף הים. מערך שרותי ההצלה בחופי אשדוד כולל שש תחנות הצלה. כחלק משרותי ההצלה, מחזיקה העירייה בכל חוף רחצה חדר עזרה ראשונה ובו חובש מוסמך וציוד רפואי מתאים. שרותי העזרה הראשונה בחופי הרחצה ניתנים באמצעות קבלן.

הקבלן (חברת "קודקוד") נבחר במכרז שהתקיים בפברואר 2004. עם הקבלן הזוכה נחתם הסכם לתקופה של שלוש עונות רחצה, ולעירייה אופציה להאריך בשנתיים נוספות. ההיקף הכספי של ההתקשרות הוא כ- 370,000 ₪ לעונת רחצה.

הביקורת בדקה את עמידתו של הקבלן בתנאי ההסכם.

להלן פרוט הממצאים:

1. ציוד –

1.1 ציוד החיאה

בחוזה שנחתם עימו, מתחייב הקבלן כי בכל תחנת עזרה ראשונה ימצא הציוד הרפואי הנדרש כמפורט בנספח להסכם. רשימת הציוד הכלול בנספח להסכם מבוססת על צו שר הפנים משנת 1999. בין שאר פרטי הציוד, אמור הקבלן להחזיק בתחנות מכשיר החיאה הנקרא ביפברלטור חצי אוטומטי וכן מכשיר לעיסוי לב הנקרא קרדיופאמפ.

התברר כי בתחנות לא נמצאו מכשירי החיאה משני הסוגים, כפי שנדרש בהסכם עם הקבלן.

לדברי מנהל אגף תפוז"ח, מסר לו מנכ"ל חברת "קודקוד" במהלך סיור הקבלנים כי התקן המעודכן שפירסם משרד הפנים אינו כולל את ציוד החיאה שהעירייה מבקשת, ומנהל האגף אישר לו שלא לכלול מכשירים אלה בהצעתו.

עוד התברר כי הודעה ברוח זו, המשנה את רשימת הציוד הנדרש, לא נמסרה באופן מפורש למציעים האחרים שהשתתפו במכרז, ולא ברור האם שמעו את חלופי הדברים בין מנהל האגף לבין מנכ"ל חברת "קודקוד" (חשוב לציין כי מדובר בפריטי ציוד יקרים במיוחד, בהשוואה לפרטי הציוד האחרים הנמצאים בתחנת העזרה הראשונה). יתר על כן, הנספח לחוזה שהקבלן והעירייה חתמו עליו לאחר שחברת "קודקוד" נבחרה כקבלן הזוכה, לא עודכן בהתאם לסיכום שבע"פ ובהתאם לתקן המעודכן שפירסם משרד הפנים, כך שהוראות החוזה שונות מן ההנחיות שניתנו לקבלן בעל פה.

הביקורת רואה בחומרה רבה את שינוי תנאי המכרז במהלך סיור הקבלנים ואת האופן שהדבר נעשה, לאחר שמסמכי המכרז נרכשו על ידי המציעים ומבלי שמנהל האגף יודיע באופן ברור ומפורש לכל המציעים על השינוי בתנאים. לדעת הביקורת, כתוצאה מליקויים אלה השיויון בין המציעים נפגע באופן מהותי, דבר שאיפשר למציע הזוכה להוזיל את הצעתו ביחס למציעים האחרים.

1.2 ציוד אחר

ב- 11.6.04, כחודש וחצי לאחר פתיחת עונת הרחצה, ערכה מד"א (על פי בקשת העירייה) ביקורת בתחנות ומצאה חוסרים רבים בציוד. בין השאר חסרו תרופות, בלוני חמצן, מסכות להנשמה וציוד רב אחר. בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי למרות חומרת הליקויים שהתגלו לא יזם מנהל האגף בדיקה חוזרת של מד"א, במטרה לוודא שהקבלן דואג לתיקונם. רק ב-6.8.04, לבקשת מבקר העירייה, נערכה בדיקה חוזרת (מצומצמת בהיקפה). נמצא כי הציוד הושלם, אולם חסרו עדיין וסתים לבלוני חמצן.

2. כח אדם

2.1 חובשים

ההסכם קובע כי החובשים בתחנות ההצלה יהיו חייבים לעבור השתלמות בהחייאה וכן קורס ריענון בעזרה ראשונה, לפני פתיחת עונת הרחצה. **ביקורת מד"א בדקה את כישורי החובשים ומצאה כי שני חובשים (מתוך שישה) היו בעלי רמה מקצועית נמוכה. בנוסף לכך, לא נמצא לגבי כל החובשים, תעוד על כך שעברו הדרכה מתאימה לפני תחילת עבודתם בתחנות העזרה הראשונה בחופים, כפי שנדרש בחוזה.**

למרות ממצאי ביקורת מד"א, לא החליף הקבלן את החובשים הלא מתאימים, אלא ערך הדרכות לכלל החובשים המועסקים בתחנות ההצלה. לדעת הביקורת, ראוי כי קיום ההדרכה (ובדיקת הידע המקצועי של החובשים לאחריה), תעשה על ידי גורם חיצוני שהעירייה תקבע (מד"א או חברה אחרת המתמחה בכך), ולא ע"י הקבלן עצמו.

2.2 מפקח

בהסכם התחייב הקבלן להעסיק מפקח מטעמו שישגיח על תיפקוד החובשים בתחנות ועל תקינות הציוד.

המפקח אמור לשהות בחוף באופן רצוף בין השעות 08:00 עד 18:00 (בחודשים יולי - אוגוסט עד 19:00).

ביום מסויים ערכה הביקורת בדיקה בתחנות ונמצא כי המפקח לא הגיע לעבודתו. רק לאחר כשעה וחצי התייצב בחוף מפקח מחליף.

מאחר ומדובר בבעל תפקיד מרכזי במערך העזרה הראשונה בחופים, האמור לפקח על עבודת כל החובשים בתחנות ההצלה.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העדרותו מהחוף ללא הודעה מוקדמת, ומבלי שימונה לו מחליף.

ההסכם קובע כי הקבלן יהיה בעל פוליסת ביטוח הכוללת אחריות כלפי צד ג' בסכום של מיליון דולר לארוע, ביטוח אחריות מעבידים בסכום של חמישה מיליון דולר וביטוח אחריות מקצועית בגין רשלנות בסכום של מיליון דולר.

יועץ הביטוח של העירייה בדק את הפוליסות ומצא ליקויים רבים. העיקריים שבהם:

1. על פי הרישום בפוליסה, עיסוקו של המבוטח (חברת "קודקוד") הוא "חברה לאבטחה, לוווי טיולים, אספקת סדרנים ואספקת כח אדם רפואי לטיולים". בין תחומי העיסוק של המבוטח לא מופיע גם התחום של אספקת שרותי עזרה ראשונה בחופי הרחצה.

2. עיריית אשדוד אינה מופיעה בין המוטבים בפוליסת צד ג'.

3. הקבלן לא ערך פוליסת ביטוח נפרדת לאחריות המקצועית, כפי שנדרש בחוזה, אלא במסגרת הרחבת פוליסת צד ג'.

4. הצהרת המבוטח (חברת הפניקס) לגבי תקפות הפוליסות היא עד ה- 31.8.04 בלבד, כלומר היא אינה מכסה את כל עונת הרחצה. בעיקבות דרישת הביקורת הודיע סוכן הביטוח של חברת "קודקוד" על הארכת תוקף הפוליסה, אולם לא נמסרה לעירייה הצהרה מעודכנת של חברת הביטוח המרחיבה את התחולה לכל עונת הרחצה.

4. המלצות

1. מאחר והקבלן לא עמד בתנאי ההסכם ולא החזיק בתחנות את הציוד הנדרש, על העירייה לקנוס את הקבלן ולקזז מהתשלומים המגיעים לו סכומים שהעירייה תמצא לנכון, המבטאים את הערך הכספי של הציוד החסר.

2. על הקבלן להתאים באופן מיידי את פוליסת הביטוח לדרישות העירייה.

3. על היועצת המשפטית לקבוע האם עיקרון השיוון בתנאי המכרז נפגע באופן המחייב את ביטולו, וכן עליה לתת את הדעת לשאלות משפטיות נוספות העולות מן הממצאים (כגון האם יש בליקויים שנמצאו בעבודת הקבלן משום הפרת חוזה).

4. על אגף תפוז"ח לנהל מעקב הדוק יותר על איכות השרותים שמספק הקבלן לעירייה (וכן לפקח על תפקוד הקבלנים האחרים המספקים שרותים לעירייה בחופי הרחצה).

5. ביקורת מעקב

הביקורת ביקשה לבדוק את ביצוע המלצותיה וערכה ביקורת מעקב בעונת הרחצה קייץ 2005. נמצאו הליקויים הבאים:

1. בעיקבות המלצת הביקורת הוסכם עם הקבלן על קיזוז סכום של כ- 40,000 ₪ מהתשלומים המגיעים לו, בפריסה שווה על פני שלוש שנות ההסכם (כלומר קיזוז של כ- 13,000 ₪ בשנה).

בביקורת המעקב נמצא כי בשנת ההסכם הראשונה (קייץ 2004) קיזוז הסכום הנדרש, אולם בשנה השניה הדבר לא נעשה. הביקורת העירה על כך לאגף תפוז ולחשבות.

2. היועצת המשפטית קבעה כי שינוי פרט מתנאי המכרז במהלך סיור הקבלנים אינו מחייב את ביטול המכרז. יחד עם זאת, פירסמה היועצת המשפטית הנחיות לגבי כללי ההתנהגות הנדרשים בעת סיור הקבלנים.

3. בעיקבות הערת הביקורת תוקנה פוליסת הביטוח המכסה את עונת הרחצה קייץ 2004. לגבי עונת הרחצה 2005, נמצא בביקורת המעקב כי רק בנובמבר 2005 (לאחר סיום עונת הרחצה) שלח הקבלן לעיריה פוליסת ביטוח המתאימה לעונת הרחצה שחלפה.

עוד התברר כי הקבלן ערך שינויים רבים בתנאי הפוליסה מבלי ליידע את העיריה ומבלי לתאם זאת עימה.

הערות ראש העיר

שרותי עזרה ראשונה בחוף הים

1. הנחתי את המנכ"ל ואת מנהל אגף תפוז"ח להקפיד על כך שהקבלנים המועסקים על ידי העירייה בחופי הרחצה יבצעו את עבודתם בהתאם לחוזים שנחתמו עימם, ובמיוחד יש לפקח באופן קפדני על ביצוע ההיבטים הבטיחותיים של עבודתם.

מינהל כללי

המוקד העירוני

דו"ח ביקורת

המוקד העירוני

המוקד העירוני בעיריית אשדוד הוקם בשנת 1993. מטרת העירייה היתה להקים גוף עירוני שיהווה כתובת מרכזית לפניות הציבור בנוגע לתקלות ולמפגעים שונים המתגלים בעיר. במהלך השנים הורחבו תפקידי המוקד ונוספו לו פעילויות שונות כגון ביצוע תחזוקת שבר במוסדות חינוך, קיום בקרה מרכזית על מערכות ההשקיה ופעילויות נוספות, וכיום מהווה המוקד גורם מרכזי במערך השרותים שהעירייה מספקת לתושבים.

בעת הביקורת, פעל המוקד ברציפות בין השעות 0.700 עד 23.30, והיה מאויש ע"י מספר מוקדנים הרושמים את פניות הציבור ומנתבים אותן לטיפול מחלקות העירייה השונות (בעת הביקורת המוקד היה מאויש ב 3-4 מוקדנים במשמרת יום וב- 2 מוקדנים במשמרת לילה). בנוסף, הפעיל המוקד ניידות המסיירות בשטח, מדווחות על מפגעים ומטפלות בתיקון תקלות קלות. כמו כן, הפיק המוקד דוחות ניהוליים המשקפים את איכות הביצוע של מחלקות העירייה בכל הנוגע לטיפול בפניות התושבים.

בשנת 2003 טיפל המוקד בכ- 40,000 פניות ובשנת 2004 בכ- 38,000 פניות. ממוצע הפניות נע בין 3000 לבין 4000 פניות לחודש. עיקר הפניות (כ- 40 %) עסקו במפגעים הקשורים באגף התברואה וכ- 25% נוספים הופנו למחלקת התחזוקה. כמחצית מהפניות מתייחסות לרובעים הוותיקים (בעיקר רובעים א'-ד').

הביקורת נערכה בחודשים מארס – מאי 2004, והיא בדקה את סדרי העבודה של המוקד ואת דרכי הפעלתו.

הביקורת מצאה כי המוקד מהווה נדבך חשוב במכלול השרותים שהעירייה מספקת לתושבים וכי הוא מתפקד ברמה טובה. יחד עם זאת, נמצאו מספר ליקויים.

להלן פרוט הממצאים:

1. נהלים

בעת הביקורת, היו במוקד נהלים מיושנים שלא כללו את כל תחומי הפעילות של המוקד. לדוגמא, לא היתה התייחסות לתחזוקת השבר במוסדות חינוך. יש לציין כי כבר במהלך הביקורת הוחל בעידכון הנהלים ובדצמבר 2004 פורסם קובץ נהלים חדש.

2. יחסי הגומלין בין המוקד העירוני לבין מחלקות העירייה

2.1 הפצת דו"חות חודשיים - המוקד מפרסם אחת לחודש דוחות סטטיסטיים שבהם מוצגת איכות הטיפול של המחלקות בתלונות התושבים. איכות הטיפול נמדדת באמצעות מספר מדדים (לדוגמא, אחוז התלונות "הפתוחות" שלא טופלו, משך זמן הטיפול בתלונות בהשוואה לזמן התקן ומדדים נוספים).

נמצא כי דו"חות הביצוע החודשיים אינם מופצים לכל מנהלי האגפים והמחלקות בעירייה שנמצאים בקשרי עבודה עם המוקד העירוני. לדוגמא, מנהל אגף תפוח מסר לביקורת כי הדוחות התקופתיים אינם מועברים אליו ואל מנהלי המחלקות שתחת ניהולו. הביקורת העירה כי גם בספר הנהלים המעודכן אין כל הנחיה להעביר את הדו"חות לאגפים ולמחלקות השונות הנוגעות בדבר ולדווח להם על רמת הביצוע של המחלקה שהם אחראים עליה ולקבל את התייחסותם.

בנוסף לכך, התברר כי לא מתקיימות באופן סדיר ישיבות חודשיות או רבעוניות בין המוקד העירוני לבין מנהלי האגפים והמחלקות השונות, שבהם אמורים להיות נידונים דו"חות הביצוע והעמידה ביעדים.
לדעת הביקורת יש חשיבות רבה בהעברת המידע למנהלים לגבי נתוני הביצוע של האגפים והמחלקות שבאחריותם, כשלב ראשון בתהליך של שיפור.

2.2 רשת מחשבים - נמצא כי חלק מהאגפים והמחלקות השונות בעירייה עדיין אינן מחוברות לרשת המיחשוב של המוקד העירוני (חלק מהמחלקות ממוקמות בבנין העירייה וחלקן מחוצה לו). משמעות אי החיבור הינה עיכוב בהעברת הפניות מהמוקד העירוני למחלקה, וכמו כן עיכוב במתן היזון חוזר מהמחלקה למוקד כי הפניה טופלה.

כתוצאה מהעדר דיווח למוקד, נמצאו מקרים שבהם הדו"חות אינם משקפים נכונה את ביצועי האגף או המחלקה, משום שבדו"חות מוצגות פניות פתוחות שבפועל כבר טופלו אולם לא "נסגרו" ברשומי המחשב.

2.3 הכשרה מקצועית לעבודה ברשת – ישנם עובדים באגפים ובמחלקות העירייה אשר לא קיבלו הכשרה מקצועית לעבוד עם המוקד העירוני ברשת המחשוב. תופעה זו פוגעת בקשרי העבודה בין המחלקה למוקד, משפיעה על אופן הדיווח של המחלקות השונות למוקד לגבי טיפול בפניה וכמובן משפיעה על מידת העמידה ביעדים של האגף/המחלקה, כפי שהם באים לידי ביטוי בדו"חות השונים.

לאחר הביקורת נמסר כי כל מחלקות העירייה מחוברות למוקד ברשת, וכי קטן מספר התקלות הרשומות כפתוחות בגלל אי הזנת נתונים למחשב.

2.4 קביעת איש קשר - עבור חלק מהמחלקות לא נקבע במוקד איש קשר ("רפרנט") שמתפקידו לרכז את הטיפול בפניות המופנות למחלקה מסויימת, ולקיים מעקב על ביצוע כל הפעולות הנדרשות לסגירת הפניה. לדוגמא, מנהל מחלקת אחזקה מסר לביקורת כי העדר רפרנט ספציפי שמתפקידו לעבוד מול המחלקה גורם לתקלות בקשרי העבודה בין המחלקה והמוקד.

הביקורת מצאה כי אי הגדרת רפרנט ספציפי לכל אגף/מחלקה הינו נוגד את ספר הנהלים המציין כי "כל מוקדן מופקד על מעקב וטיפול בפניות של מספר מחלקות. על הרפרנט להיות בקשר רצוף עם המחלקות שבאחריותו...". לאחר הביקורת נמסר כי לכל מחלקה נקבע איש קשר.

2.5 פניות חוזרות ונישנות - נמצאו מקרים שבהם פניה לא טופלה, והמתלונן נאלץ לפנות למוקד מספר פעמים נוספות על מנת שפנייתו תטופל. במקרה של פניה חוזרת, נפתחת בשנית פניה במערכת המידע ומצוין כי הפניה הינה שנייה/שלישית/רביעית וכו'. התברר כי לא מתקיימת במוקד בדיקה מדוע התקלה מדווחת פעם נוספת ומהי הסיבה לכשל (האם מדובר באי בצוע העבודה על ידי הקבלן האחראי על ביצוע תיקונים מאותו סוג או בסיבה אחרת).

יש לציין כי גם בספר הנהלים החדש אין כל התייחסות לפניות חוזרות. לדעת הביקורת, יש חשיבות בבדיקת הסיבות לפניה חוזרת, במטרה להפיק לקחים ולשפר את השרות לתושב.

3. זמן תקן

זמן התקן מגדיר את משך הזמן המקסימלי לטיפול בתלונה מסוג מסויים. מנהלי המוקד בשיתוף עם המחלקות והאגפים השונים קובעים מעת לעת (לפחות אחת לשנה) זמני תקן לטיפול בפניות מסוגים שונים.

העמידה בזמני התקן היא מדד חשוב להערכת איכות הטיפול בתלונות הציבור המופנות למוקד, ובמהלך השנים חל שיפור משמעותי בעמידה של יחידות העירייה בתקני הזמן שנקבעו להן. לדוגמא, בשנת 2000 עמד שיעור התלונות המטופלות במסגרת זמן התקן על כ- 35% בלבד, ואילו בשנת 2004 הגיעה העמידה בתקנים ל- 65% מכלל התלונות.

3.1 קביעת זמני התקן - הביקורת מצאה כי זמני התקן נקבעו על פי הערכת המשתתפים בדיון לגבי הזמן הסביר לביצוע הטיפול בפניה. מדדים אלו נקבעו על פי הערכות בלבד ולא נבחנו באמצעות כלים מקצועיים. בנוסף, מצאה הביקורת כי לא נרשם פרוטוקול לשיבות אלו, במטרה לתעד את השיקולים שנלקחו בחשבון בזמן קביעת התקן, וכן לא נקבע מנגנון מסודר לעדכון זמן התקן מעת לעת, על בסיס הנסיון המצטבר. לדוגמא, מנהל אגף תפוז"ח מסר לביקורת כי זמני התקן נקבעו לפני מספר שנים ולא עודכנו מאז, וכתוצאה מכך להערכתו חלק מתקני הזמן אינם רלוונטים.

3.2 מדדי ביצוע למוקד העירוני - בספר הנהלים מצוין כי לאחר קבלת הודעה על סיום הטיפול בתלונה מהגורם המטפל, על המוקד לוודא שהפניה טופלה באמצעות בדיקה בשטח של סיירת המוקד. כמו כן קובע הנוהל כי המוקד יקיים שיחת טלפון עם המתלונן ויבדוק האם לדעת המתלונן הפניה טופלה.

הביקורת מצאה כי לא נקבע זמן תקן לסיירת המוקד, שבמהלכו עליה לבדוק האם הסתיים הטיפול בפניה. בנוסף מצאה הביקורת כי בחלק גדול מהמקרים אין מתבצעות בדיקות שטח אלא נעשית רק שיחת טלפון יזומה למתלונן, במטרה לבדוק האם להערכתו הליקוי תוקן.

יתר על כן, התברר כי בחלק מהמקרים אף לא מתקיימת בדיקה טלפונית מול המתלונן. כמו כן, הביקורת מצאה כי שיחות הטלפון אינם מתועדות, כך שאין לדעת אם התקיימו.

לאחר הביקורת נמסר כי נקבעו לסיירת המוקד זמני תקן, וכן נקבע כי תיקון של תקלות בתחומים כגון כבישים, מדרכות, תאורה, רמזורים, מים וביוב יבדקו בשטח לפני סגירתן.

לדעת הביקורת, ישנה חשיבות רבה בכך שהמוקד יקיים בסוף התהליך בדיקה לגבי תיקון התקלה. רק כך תוכל העירייה לוודא שהתקלה אמנם תוקנה, וכן לקבל מידע מהימן ביחס לתפקוד הקבלנים מבצעי התיקון, וביחס לאיכות השרות שהיא נותנת לתושבים.

3.3 עמידה בזמני התקן -

הביקורת בדקה את הדו"חות החודשיים והשנתיים של השנים 2002, 2003 ו- 2004 ומצאה כי אגפים ומחלקות מסוימות אינם עומדים בזמני התקן לאורך זמן. יתר על כן, ישנם אגפים ומחלקות אשר מצבם בדו"ח של שנת 2003 הורע לעומת מצבם בדו"ח של שנת 2002.

לדוגמא -

	מספר פניות 2002	פניות שטופל ו' 2002	אחוז עמידה בתקן 02	מספר פניות 2003	פניות שטופלו 2003	אחוז עמידה בתקן 03	עליה/ירי דה בביצועים
מח' חופים	15	15	31%	25	20	16%	-48.3%
שרותי ניקיון	לא מצויין	לא מצויין	35.7%	2139	2138	25%	-30%
פקוח עירוני	3125	2818	36.4%	3267	3018	30.1%	-17.3%
פקוח חניה	303	296	3.63%	301	238	1.33%	-63.3%
הגביה- גניבת מים	146	133	לא מצויין	401	85	3.5%	לא ניתן להשוואה

דוגמאות נוספות למחלקות שאחוז עמידתם בתקן בשנת 2004 היה נמוך: מחלקת רישוי עסקים (30%), פיקוח בניה (31%), אחזקת דרכים (54%), חשמל ומאור (56%).

לדעת הביקורת, למוקד העירוני אין די אמצעים לאכוף על המחלקות "הבעייתיות" לעמוד בזמני בתקן שנקבעו להן.

יחד עם זאת, חשוב לציין פעם נוספת כי בראיה רב שנתית קיימת עלייה מתמדת במוצק הכללי של העמידה בזמן התקן של כלל מחלקות העירייה.

3.4 אחוז פניות פתוחות – בסיכום שנתי, אחוז הפניות הלא מטופלות ("פניות פתוחות") היה נמוך (כ-3%). יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי ישנם אגפים ומחלקות שאחוז הפניות הלא מטופלות בנושאים מסויימים ושתחת אחריותם היה גבוה מאוד במהלך השנים 2002, 2003 ו- 2004, ביחס לכלל התלונות שהופנו אליהם באותו נושא. להלן דוגמאות בולטות: אגף הגביה- גניבת מים (87% תלונות פתוחות) אגף האחזקה- תחזוקת תחנות אוטובוס (61%), פיקוח עירוני- רכב נטוש (22%), ועדת תחבורה (86%).

הביקורת מצאה כי סגן מנהל המוקד שלח מכתבים למנהלי האגפים והמחלקות הנוגעים בדבר, שבהם הוא מתריע על כמות התלונות הפתוחות במשך זמן גבוה מהסביר, אולם לא התקבלה כל תגובה למכתבים אלה. לאחר הביקורת נמסר כי בשנת 2005 התקשרה העירייה עם קבלן שיבצע אחזקה בכל תחנות האוטובוסים, וכן תוקנו כל התחנות שהיו בלתי תקינות.

4. כח האדם במוקד

הביקורת מצאה כי במצבת כח אדם של המוקד (כולל את המוקדנים והסיירים), אין כלל עובדים הדוברים את השפה הרוסית. בנוסף לכך, המוקד מאויש 4 שעות ביום במתנדבים דוברי השפה הרוסית, בחלוקה של שיעורים בבוקר ושעורים בערב. לדברי האחראי על המתנדבים, הם מסייעים בכ- 10 עד 15 פניות ביום (מתוך כ-100 עד כ-200 פניות המגיעות למוקד במוצק ביממה). לדעת הביקורת, נוכחות המתנדבים במוקד הינה למשך זמן מועט מדי, בהתייחס לעובדה ששליש מתושבי העיר הם יוצאי חבר המדינות.

5. תחזוקת מוסדות חינוך

על מנת לשפר את מצב התחזוקה של מוסדות החינוך הרבים בעיר, הוקמה במוקד יחידה שתפקידה לטפל בתקלות שמתרחשות במוסדות חינוך. בחלק מהמקרים, תיקון התקלה נעשה באמצעות ניידת המוקד, ובחלקם נעשה התיקון באמצעות קבלן. נמצאו מקרים רבים שבהם הפניה ממוסדות החינוך נעשתה ישירות לאחראי על הניידת, ואילו רישום התקלה במחשב נעשה רק בדיעבד. כתוצאה מכך, במספר מקרים התקלה כלל לא דווחה למחשב.

כמו כן, נמצאו מיקרים שניידת המוקד נקראה לטפל בבעיות פשוטות יחסית שאמורות להיות מטופלות על ידי אבות הבית בבתי הספר. פניות אלו גרמו לעומס על המוקד ולהוצאה כספית מיותרת, כתוצאה מביצוע תיקונים קלים ע"י קבלן האחזקה.

6. איכות עבודת הקבלן

המוקד העירוני מפעיל קבלני חוץ בתחומים שונים כגון: תחזוקת כבישים ומדרכות, תאורה, אינסטלציה וכו'. קבלנים אלו נבחרו במכרזים שהוצאו על ידי מחלקת האחזקה. התברר כי מספר קבלנים אינם עומדים באופן קבוע בזמני התקן שנקבעו וכן איכות העבודה המבוצעת היא נמוכה.

הביקורת מצאה כי למרות שקיים בעירייה חוסר שביעות רצון מעבודתם, קבלנים אלה זוכים במכרז לאורך שנים רבות כקבלני העירייה (אם כקבלנים ראשיים או כקבלני משנה). לדוגמא, נמצאו תלונות רבות לגבי עבודת קבלן ריצוף המדרכות וקבלן התאורה, ואף על פי כן נמשכו קשרי העבודה של העירייה עם קבלנים אלה. לאחר הביקורת נמסר כי הוחלף קבלן אחד שהיתה אי שביעות רצון מתיפקודו.

7. טיפול בתלונות הציבור

בין תפקידיו, משמש מנהל המוקד גם כנציב קבילות הציבור. בפועל, התברר כי תלונות הציבור (להבדיל מפניות למוקד בגין מפגע זה או אחר) מטופלות על ידי מגוון רחב של גורמים בעירייה, כגון לשכת ראש העיר, מבקר העירייה, דובר העירייה וכן על ידי האגפים והמחלקות המקבלים תלונות מהציבור באופן ישיר.

לדעת הביקורת, ריבוי הגורמים המטפלים פוגע באיכות הטיפול בתלונות הציבור. אין יכולת להעריך את כמות התלונות, את חלוקתן לפי נושאים, את איכות התשובות שהציבור זוכה להן ואת משך הזמן עד למתן המענה לתושב. הביקורת המליצה על הצורך לרכז את הטיפול בתלונות המסגרת יחידה אירגונית אחת הכפופה למנהל המוקד, שתהייה לה אחריות כוללת בתחום זה. לאחר סיום הביקורת נמסר שהיחידה לטיפול בתלונות הציבור הוקמה והחלה לפעול.

הערות ראש העיר

המוקד העירוני

1. המוקד העירוני הוא בין יחידותיה החשובות של העירייה משום שהוא נמצא "בקו החזית" בתחום מתן השרות לתושבים. למיטב הערכתי, מדובר גם באחת מיחידות העירייה שרמת תיפקודן היא טובה מאוד.
2. המוקד מתפקד כמרכז מל"ח בחירום. הדבר נבחן במספר ארועי חרום בשנים האחרונות בהצלחה רבה.
3. לאחרונה רכשה העירייה תוכנה חדשה לניהול המוקד. בין השאר, הדבר ישפר את היכולת להפיק דוחות ניהוליים בחתכים שונים. כמו כן, בעקבות הביקורת ניתנה תשומת לב נוספת להעברת דיווח חודשי למנהלי מחלקות הביצוע, וקבלת היזון חוזר מהם במידת הצורך.
4. העירייה נמצאת בתהליך התקשרות עם גורם מקצועי בתחום הארגון והשיטות, במטרה לקבוע זמני תקן לטיפול בתלונות על פי מדדים מקצועיים.
5. הנחתי את המוקד העירוני לבדוק בדיקה פיזית בשטח, לפני סגירתן ברישומים את כל התקלות בתחומים הבאים: תיקוני כבישים, מדרכות, תאורה, רמזורים, מים וביוב. לגבי תקלות מסוגים אחרים, יש לבדוק טלפונית מול המתלונן את תיקון התקלה, על פי קריטריונים שיקבע מנהל המוקד.
6. הנחתי את המנכ"ל לטפל באופן יסודי במחלקות שאחוז העמידה בתקני הזמן שלהן נמוך או שאחוז הפניות הפתוחות גבוה, במטרה לשפר את ביצועיהן.
7. בשנת 2005 שונתה שיטת העסקת המוקדנים (העסקת סטודנטים לפי שעות), תוך מתן מענה גם לתושבים שאינם דוברי עברית. בנוסף לכך המוקד שמסלוב מתנדבים שמסייעים לו בעבודתו מול מגזרי האוכלוסיה השונים.
8. במטרה לשפר את תחזוקת מבני החינוך, העירייה מבצעת תהליך הכשרה מקצועית להשבחת אבות הבית בבית הספר.
9. בעקבות הערת הביקורת, הוקמה היחידה לטיפול בתלונות הציבור והחלה לפעול. היחידה הוקמה על בסיס ניצול כח אדם הקיים בעירייה והיא מרכזת את הטיפול בתלונות שטופלו בעבר על ידי גורמים שונים בעירייה.

מינהל החינוך

בניית מקיף ט'

דו"ח ביקורת

בניית מקיף ט'

בית הספר מקיף ט' משרת תלמידים המתגוררים ברובעים יב' ו-טו', והוא החל לפעול בשנת הלימודים תשס"ה (ספטמבר 2004).

התברר כי בניית המבנים שבית הספר נמצא בהם החלה כבר בשנת 1999, עם תחילת הבינוי של רובע יב', אולם בפועל איכלס מקיף ט' את המבנים רק כחמש שנים לאחר שהחלה הקמתם.

במהלך אותם השנים אוכלסו המבנים למשך כשנתיים ע"י בית הספר יסודי "רבינ", לאחר מכן למשך כשנה ע"י בית הספר יסודי "קשת", ובחלק מהזמן עמדו המבנים ריקים.

הביקורת בדקה את השתלשלות הארועים בנוגע לאיכלוס בית הספר. להלן עיקר הממצאים:

1. בינוי בית הספר בשנים 2001 - 1999

בתחילת כל שנה מעביר מינהל החינוך בעירייה למשרד החינוך בקשה לבינוי מוסדות חינוך בשנת התקציב הבאה, על פי התחזית של קצב איכלוס הרובעים החדשים בעיר ועל פי הגידול הצפוי במצבת התלמידים.

כבר בשנת 1998, נכללה ברשימה של מבני החינוך שעל דעת העירייה יש צורך בהקמתם, גם הקמתו של מקיף ט' ברובע י"ב. בית הספר תוכנן להיבנות בכמה שלבים, ובשנים 1999 עד 2001 הוקמו שלבים א' ו-ב' של בית הספר. בשלב ראשון הוקמו מבנה ל-7 כיתות לימוד ומבנה מינהלה. הבניה החלה במרץ 1999 והסתיימה בנובמבר 1999, בעלות של כ-4.5 מיליון ₪. בשנת 2000 הוחל בבניית שלב ב' שכלל הקמת מבנה כיתות נוסף ומבנה מעבדות בעלות של כ-5.5 מיליון ₪.

כאמור, על פי התכנון כלל הבינוי בשלב א' גם את הקמת מבנה המנהלה (הכולל חדר מורים, חדר מנהל, מזכירות, חדר אחות, אב בית וכדומה). התברר כי משרד החינוך לא תיקצב באופן מלא את מבנה המינהלה, ולכן העבודות לא הושלמו. כתוצאה מכך, נגרמו קשיים לתיפקודם של בתי הספר שאיכלסו את המבנים באותם שנים (ראה פרוט להלן). בנוסף לכך, מבנה המעבדות אוכלס בארבע כיתות גן שלא נמצא להם מקום ברובע, דבר שפגע בהוראת המדעים בבתי הספר.

2. שימוש זמני במבנים – ביה"ס "רבין"

2.1 תיכנון מוקדם

במקביל לתהליך הבינוי של בית ספר מקיף ט', איכלס בית הספר "רבין" באופן זמני במשך כשנתיים וחצי את המבנים שנבנו עבור מקיף ט' (מספטמבר 1999 ועד פברואר 2002), עד שהושלם ברובע ט"ו המבנה הקבוע שבית הספר "רבין" יועד לפעול בו.

הביקורת בדקה את הסיבות לאיחור הניכר בהקמת ביה"ס היסודי ברובע ט"ו, שבעיקבותיו נאלץ ביה"ס "רבין" להשתמש באופן זמני במיבנים שהיו מיועדים למקיף ט'.

התברר לביקורת, כי אזור הבניה הרוויה ברובע ט"ו (אזור המגורים המזין את בית הספר), החל להיבנות כבר בשנת 1996 והמבנים אוכלסו בתושבים בשנת 1998. במקביל לאיכלוס הרובע ביקשה העירייה ממשד החינוך להקים בית ספר יסודי חדש ברובע ט"ו, בנוסף לביה"ס "אופק". המשד אישר עקרונית את הקמתו של ביה"ס "רבין" בשנת 1998, אולם הרשאה תקציבית ניתנה רק בפברואר 2001 והבניה החלה ביוני 2001.

בסופו של דבר, בניית בית הספר הסתיימה ארבע שנים לאחר שאוכלס אזור הבניה הרוויה ברובע ט"ו.

לדעת הביקורת, היה על העירייה לדרוש ממשד החינוך את בניית בית הספר היסודי ברובע ט"ו כבר בשנת 1995, בסמוך לתחילת הבניה של שלב ד' ברובע, ולא בשנת 1998 (במקביל לאיכלוס הרובע) כפי שארע בפועל.

2.2 הסעות

כאמור, ביה"ס רבין עבר למשכנו הקבוע ברובע ט"ו רק כארבע שנים לאחר שאזור הבניה הרוויה ברובע אוכלס בתושבים. כתוצאה מכך, במשך אותם שנים נאלצה העירייה להסיע את התלמידים המתגוררים באזור לבתי ספר ולגני ילדים ברובעים אחרים. העלות המשוערת של ההסעות היתה כ-600,000 ₪.

לדעת הביקורת, תיכנון נכון של הקמת מבני החינוך היה מביא לצמצום ההוצאה שנדרשה להסעת התלמידים המתגוררים ברובע ט"ו לבתי הספר ברובעים האחרים.

2.3 לימודים באתר בניה

במשך כל התקופה שבה איכלס בית הספר "רבין" את המבנים המיועדים למקיף ט', התנהלו באתר עבודות בניה. לדברי מנהלות בית הספר באותה תקופה, מצב זה יצר בעיות תפקוד קשות לבית הספר.

3. שימוש זמני במיבנים – בי"ס "קשת"

בפברואר 2002 עזב בי"ס "רבי" את המבנים שאיכלס באופן זמני במיתחם מקיף ט', ועבר למשכנו הקבוע ברובע ט"ו. לאחר עזיבתו, במשך כשבעה חודשים היו המבנים ריקים וללא שימוש. בהמשך, החל מספטמבר 2002 איכלס את המקום בי"ס "קשת", משום שהמבנה המיועד עבורו עדיין לא הוקם באותה עת.

הביקורת בדקה את תהליך קבלת אישור המשרד להקמת בית הספר היסודי ברובע י"ב ומצאה כי מינהל החינוך פעל כנדרש. הקמתו של בי"ס "קשת" נכללה בתוכנית הבינוי שהגיש מינהל החינוך למשרד כבר בשנת 1998, עם הוצאת היתרי הבניה הראשוניים למבני המגורים ברובע י"ב. משרד החינוך לא אישר את הבקשה באותה שנה, אלא רק בשנת 2000 (להתחלת בנייה ב-2001).

שלב א' של בית הספר "קשת" כלל מבנה של שש כיתות וקומת מינהלה. כאמור, משרד החינוך אישר עקרונית את בקשת העיריה להקמת שלב א' בשנת 2000, והרשאה תקציבית התקבלה במאי 2001. הבינוי של שלב א' החל בדצמבר 2001 והסתיים בינואר 2003. עם סיום הבניה, התברר כי בית הספר אינו יכול לאייש את המבנה שהוקם במסגרת שלב א', מפני שכבר למדו בו יותר כיתות ממספר חדרי הכיתות שהיו במבנה אשר הוכן עבורו. לכן, נאלץ בית הספר להמשיך ולשהות במיתחם מקיף ט' שנה נוספת, עד לסיום הקמתו של מבנה כיתות נוסף (שלב ב').

העיריה ביקשה ממשרד החינוך לתקצב את הקמת שלב ב' של בית הספר בשנת 2001, במסגרת בקשותיה לבינוי בשנת 2002. הרשאה תקציבית להקמת שלב ב' התקבלה בספטמבר 2002, הבינוי החל באוקטובר 2002 והסתיים בספטמבר 2003. רק באותה עת יכול בית הספר "קשת" לעבור למשכנו הקבוע. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך היה לדרוש את הקמת שלב ב' במועד מוקדם יותר.

4. נזקי ונדליזם

4.1 מיבני בית הספר מקיף ט' עמדו ריקים בשתי תקופות זמן, האחת (בחודשים פברואר – אוגוסט 2002) לאחר שבי"ס "רבי" עזב את המקום, והשניה (בחודשים ספטמבר 2003 – אוגוסט 2004) לאחר שבי"ס "קשת" עבר למשכנו הקבוע.

בשתי התקופות שבהן המבנים עמדו ריקים נגרמו לבית הספר נזקי ונדליזם. עם סיום התקופה הראשונה שבה המבנים היו ללא שימוש, היה צורך לתקן נזקים בעלות של כ- 40,000 ₪, אולם עם סיום התקופה השניה, לקראת כניסתו של מקיף ט' לאתר, הנזקים היו בהיקף גדול והיה צורך לבצע עבודות שיפוצים בסכום של כ- 700,000 ₪.

לגבי התקופה השנייה, התברר כי על פי תוכנית מינהל החינוך, היתה אמורה לאכלס את האתר במשך כשנה חטיבה ממלכתית-דתית חדשה, אולם המיבנים נותרו ריקים משום שמשרד החינוך לא אישר את העברת החטיבה למבני מקיף ט'.

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר על תקופה שנייה שבה המיבנים עמדו ריקים, ומאחר והיה לעירייה ניסיון קודם ביחס לנזקים העתידיים לקרות כתוצאה מכך, היה על מינהל החינוך לצפות את הנזק ולפעול כדי למנוע את היווצרותו. למשל, נכון היה לשקול אחזקת שומר במקום, או לחילופין לחבר את המיבנים למערכת המוקד של החברה שמספקת לעירייה שרותי שמירה.

בנוסף לכך, מאחר ולא היה קיים מתנ"ס ברובע י"ב באותה עת, ניתן היה לקיים במיבנים באופן זמני פעילות של החברה למתנסים (או לחילופין של גוף חינוכי אחר), וכך המיבנים לא היו נותרים ללא שימוש והיה נמנע הנזק שנגרם כתוצאה מהיותם ריקים.

4.2 לוח זמנים

מעיון במסמכים עולה, כי ההחלטה לגבי המעבר של חטיבת הביניים מרובע י"א לרובע י"ב והפיכתה למקיף ט' התקבלה במינהל החינוך כבר בתחילת שנת 2004 (באותו שלב היו המיבנים ריקים). למרות שההחלטה בדבר איוש המיבנים ע"י מקיף ט' היתה ידועה זמן רב מראש, רק ב- 13.6.04 (כחודשיים וחצי לפני תחילת שנת הלימודים) נערך ביקור ראשון של נציגי העירייה באתר והתברר ההיקף הגדול של הנזקים שנגרמו למיבנים בעת שהיו ריקים.

עוד נמצא, כי מספר פעמים בחודשים אפריל מאי 2004 התקבלו במוקד העירוני פניות של תושבים המתריעים על כך שבית הספר נפרץ ונעשים בו מעשי ונדליזם. על פי הרישום במערכת המוקד, הדיווח הועבר למינהל החינוך ולמחלקת האחזקה, אולם לא נעשה דבר.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך היה לבדוק מעת לעת את מצב המיבנים, דבר שהיה מאפשר לעירייה להעריך לביצוע השיפוצים במועד. העובדה שהרס המיבנים נודע למינהל החינוך במפתיע, הביאה להתארגנות המאוחרת של העירייה ולצורך להשלים את העבודות באופן דחוף, יצרה לחץ זמן בלתי מוצדק והגדילה את העלויות. יחד עם זאת, התברר כי העבודות הסתיימו במועד (ימים ספורים לפני תחילת שנת הלימודים). יש לציין לחיוב את הביצוע המהיר ואת העמידה בלוחות הזמנים, שאיפשרו את פתיחת שנת הלימודים בצורה תקינה.

4.3 אי פרסום מכרז

על פי נהלי העבודה של מינהל ההנדסה, עבודות בניה או שיפוצים בסכום של מעל 100,000 ₪ (באותו תחום, כגון חשמל, אינסטלציה, נגרות וכו') לא יבוצעו באמצעות קבלנים שזכו במכרזים השנתיים של מחלקת האחזקה, אלא יפורסם מכרז לביצוע (או שהקבלנים יבחרו באמצעות נוהל הצעות מחיר, בהתאם להיקף הכספי של העבודות).

התברר כי בגלל לחץ הזמן והצורך להשלים את שיפוץ בית הספר עד תחילת שנת הלימודים, לא פורסמה העירייה מכרז, אלא מסרה את ביצוע העבודות לקבלנים שונים שיש להם חוזה שנתי למתן שרותים למחלקת האחזקה. להערכת מנהל אגף הפיתוח, השימוש בקבלני האחזקה ייקר את עלות הביצוע באופן ניכר.

4.4 אומדן עלויות

כאמור, הצורך בשיפוץ מקיף של המבנים התברר תקופה קצרה לפני תחילת שנת הלימודים. בגלל לחץ הזמן, לא בוצעה הערכת הנזקים כנדרש ולא הוכן מפרט טכני במינהל ההנדסה, אלא הקבלנים השונים סיירו באתר, רשמו את הליקויים שמצאו והגישו לעירייה הערכת עלויות כל אחד בתחומו.

הסכום הכולל של הערכת הקבלנים היה כ- 880,000 ₪, אולם העירייה העמידה את התקציב על סך של 700,000 ₪, מבלי לפרט את העבודות שלא יבוצעו. מאוחר יותר, קיצץ מינהל החינוך את ההיקף הכספי של העבודות ל- 600,000 ₪, ושוב נעשתה הקטנת התקציב מבלי שגוף מקצועי מטעם העירייה יקבע מהן העבודות שלא יבוצעו. העירייה הסתפקה בהודעה לקבלני האחזקה לגבי ההיקף הכספי של העבודות שכל אחד מהם אמור לבצע, ולא היתה מעורבות באופן מדויק בתכנון פרטי העבודה.

4.5 אי הגשת תביעה לביטוח

פוליסת הביטוח של העירייה מכסה בין היתר ארועים של נזקי וונדליזם שנגרמו לרכוש העירייה (סעיף 4.11.2 – "נזק בזדון"). מבדיקת הביקורת עולה כי למרות ההיקף הכספי הגדול של הנזקים במקיף ט', לא הגישה העירייה תביעה לכיסוי הנזק כנגד חברת הביטוח. כתוצאה מכך נגרם לעירייה הפסד כספי של מאות אלפי שקלים.

5. הקמת שלבים ג' ו-ד' של מקיף ט'

במועד סיום הביקורת כלל בית הספר המקיף ארבע שכבות גיל (כיתות ז' עד י'), מתוכן רק שתי שכבות למדו במיבנים ולשתי השכבות הנוספות היה צורך בפתרונות זמניים (שכבת כיתות ז' למדה בקרוואנים וכיתות י' למדו במבנה המעבדות). התברר כי שלב ג' של הקמת בית הספר, שאמור היה להיבנות בשנים 2005 – 2006, לא יתן מענה לחוסר המתמשך בחדרי כיתות, וכבר בשנת הלימודים הנוכחית (תשס"ה) יהיה צורך דחוף בהקמת מבנה נוסף (שלב ד'). עוד התברר כי העירייה ביקשה מהמשרד להקים את שלב ג' רק בשנת 2004 (במסגרת הבינוי לשנת 2005) ואת שלב ד' רק ב- 2005 (עבור שנת התקציב 2006). בקשות אלה הוגשו למשרד באיחור ניכר ביחס לצרכי הבינוי של בית הספר.

הערות ראש העיר

בניית מקיף ט'

1. הקושי העיקרי שהעירייה נאלצת להתמודד איתו בתחום הקמת מוסדות חינוך הוא שיטת התיקצוב של משרד החינוך. לצערי, לעיתים קרובות המשרד מתעלם מדרישות הבינוי של העירייה ומקצב האיכלוס של הרבעים החדשים. נוכח קשיים אלה, העירייה היתה מוכנה לבנות את בית הספר מתקציבה (במימון ביניים) על מנת לעמוד בקצב האיכלוס, אולם משרד החינוך מנע ממנה לעשות זאת. לדעתי, בתנאים הקיימים פעלה העירייה כמיטב יכולתה.
2. על פי החלטת משרד החינוך, שיטת הבינוי של בתי הספר היא בשלבים, כך שבמשך מספר שנים מתנהלים הלימודים במקביל לתהליך הבינוי. למרות חוסר הנוחות הכרוכה בכך, זהו מצב בלתי נמנע.
3. בית הספר מקיף ט' לא אמור היה להיות ריק וללא שימוש. על פי תוכנית מינהל החינוך אמור היה לאכלס את המבנים באופן זמני בית ספר אחר, אולם הדבר לא אושר ע"י משרד החינוך. בגלל אי הסכמת משרד החינוך לתוכנית, נותרו המבנים ללא שימוש.
4. אחזקת שומר באופן קבוע במשך 24 שעות ביממה כרוכה בהוצאה גדולה, ולכן לא העמידה העירייה שומר במקום בעת שבית הספר היה ריק. יחד עם זאת, ראוי היה לחבר את המבנים לרשת המוקד של חברת השמירה.

הניהול הכספי בבית הספר "צפרירים"

ביקורת מעקב

ביקורת מעקב

הניהול הכספי בבית הספר "צפרירים"

כללי

בית הספר "צפרירים" ממוקם ברובע י"א. בשנת הלימודים תשס"ה למדו בבית הספר 447 תלמידים ב- 15 כיתות לימוד מ-א' עד ו'. בבית הספר לימדו כ- 30 מורים וכעשרה מדריכים מקרן קרב. בנוסף לסגל המורים, כלל בית הספר צוות מנהלי (2 מזכירות, אב בית, עובדי אחזקה וניקיון). המחזור הכספי של בית הספר היה בשנת הלימודים תשס"ה כ-400 אלף ₪. בשנת 2002 (שנת הלימודים תשס"ג) בדקה הביקורת את הניהול הכספי בבית הספר צפרירים. דו"ח הביקורת התפרסם במסגרת הדו"ח השנתי ל- 2002, והוא כלל ליקויים חמורים בכל התחומים שנבדקו. נוכח ממצאים אלה, החליטה הביקורת בשנת 2004 לקיים בדיקה חוזרת בבית הספר, במטרה לעקוב אחר תיקון הליקויים.

בביקורת המעקב נמצא כי חל שיפור ברוב הנושאים שנבדקו.

להלן פירוט הממצאים:

1. תשלומי הורים-

משרד החינוך מפרסם מידי שנה את הסכום המקסימלי המותר לגביה עבור כל אחד מהשירותים שבגינם ניתן לגבות תשלומי רשות. ההוראות קובעות כי אין לדרוש מההורים סכומים גבוהים יותר, גם אם הם מסכימים לכך. בשנת תשס"ד שילמו ההורים לבית הספר סכום הנע בין 536 ₪ עבור ילד בכיתה א' ועד לסכום של 914 ₪ עבור ילד בכיתה ו'. הביקורת מצאה כי התשלומים ניגבו בהתאם להוראות משרד החינוך.

2. הנהלת חשבונות-

בעקבות הבדיקה שנערכה בשנת 2002 המליצה הביקורת כי תרכש עבור בית הספר תוכנה מתאימה לניהול החשבונות. בביקורת המעקב נמצא כי ההמלצה יושמה וניהול החשבונות נעשה בעזרת תוכנת "אסיף". הביקורת העלתה כי בבית הספר קיימת מערכת רישום מסודרת של ההכנסות וההוצאות וכי המיון של ההכנסות וההוצאות לסעיפים נעשה באופן נאות. יחד עם זאת, לא היתה קיימת הפרדת תפקידים בין העובדים שעוסקים בגביית כספים לבין מי שרושם את הפעולות במערכת הנהלת החשבונות. הביקורת העירה כי מן הראוי ליצור הפרדה כזו, כפי שנדרש על פי כללי המינהל התקין. עוד נמצא כי לא נעשתה התאמת בנק במשך כל שנת הלימודים תשס"ד. בביקורת נוספת שנעשתה בשנת הלימודים תשס"ה, נמצא שהתאמת בנקים מבוצעת באופן שוטף בביה"ס.

3. קבלת תשלומים-

הורי התלמידים משלמים את הסכום הנדרש מהם בעיקר באמצעות הוראות קבע, וכן באמצעות שיקים ומזומן. כאשר התשלום מבוצע ע"י שיקים או מזומן, מגיעים ההורים לבית הספר ומוסרים את התשלום למזכירה. במועד התשלום נרשמת קבלה ממוחשבת, למעט מקרים שבהם מזכירות ביה"ס נעדרות, ואז הקבלות אינן נרשמות מיידית אלא למחרת היום.

ב- 8.11.04 נערכה ביקורת קופה, והתקבולים שהיו בקופה התאימו ליתרה לפי רשומי המחשב.

יחד עם זאת, נמצא כי הפקדות בבנק לא נעשות מידי יום אלא אחת לכמה ימים. מומלץ להגביר את קצב ההפקדות ולהמנע ככל שניתן להחזיק כספים בביה"ס (ולראיה הכספת של ביה"ס נגנבה מספר חודשים קודם לכן והכילה מזומנים וצ'קים להפקדה בסכום של כ- 3000₪).

4. תקציב –

הוראות חוזר מנכ"ל קובעות כי לקראת שנת הלימודים יכין בית הספר תקציב שנתי הכולל אומדן כספי של סעיפי ההכנסה וההוצאה המתוכננים. התקציב יאושר ע"י הרשות המקומית, ועל בית הספר לפעול במסגרת התקציב שאושר לו. התברר כי בית הספר לא הכין תקציב שנתי, כשם שלא עשו זאת בתי ספר אחרים בעיר, ומינהל החינוך לא דרש זאת מהם, בניגוד להוראות.

5. דוח שנתי –

בית הספר לא הכין דו"ח שנתי לגבי שנת הלימודים תשס"ד, והמינהל החינוך לא קיים פיקוח על כך שהדו"ח יוכן וישלח לעירייה.

6. עסקאות במזומן –

ההוראות קובעות באופן מפורש כי אין לבצע תשלומים במזומן באמצעות כספים שהתקבלו בבית הספר. יש להפקידם בשלמות לחשבון הבנק ולשלם לספקים אך ורק בהמחאות. בביקורת המעקב נמצא כי היתה הקפדה על ישום ההוראות, ולא נמצאו מיקרים של תשלום מזומן ישירות לספקים.

7. צ'קים חוזרים –

לא היו נתונים בבית הספר בנוגע להיקף הצ'קים החוזרים. לא נרשמה בהנהלת החשבונות העובדה שהשיק או הוראת הקבע לא כובדו, ולא נוהל ספר עזר או רישום אחר המרכז נתונים אלו. כתוצאה מכך, לבית הספר לא היה מידע על מספר השיקים שחזרו ועל הפעולות שבוצעו לגבייתם.

8. הנחות –

נמסר לביקורת כי בתחילת שנת הלימודים מתכנסת ועדת הנחות של בית הספר וקובעת את שעורי ההנחה להורים מעוטי יכולת, ולאור הקריטריונים שנקבעו בודקת הועדה את הבקשות שהוגשו לקבלת הנחה. נמצא כי אושרו ההנחות ל- 25 תלמידים, ונכתב פרוטוקול מסודר המתעד את החלטות הוועדה. בבדיקה מדגמית שערכנו נמצא שהרישומים בהנהלת חשבונות תאמו להחלטות הועדה.

9. ספקים -

גם בביקורת המעקב נמצא כי תהליך הרכש בבית הספר לא נעשה כנדרש. נמצאו מקרים שבהם לא התקבלו הצעות מחיר ממספר ספקים ולא נעשתה השוואת מחירים לצורך בחירת הספק הזול ביותר. כמו כן, לא היתה הקפדה על קבלת הציוד באופן מסודר. לא היה גורם שאחראי על קבלת הציוד מספקים ועל השוואת המצאי עם הרישום בחשבונית. הביקורת העירה על כך, שללא אישור על קבלת הציוד וחתימת המקבל על החשבונית, לא ניתן לשלם את החשבון לספק.

10. מלאי -

לא נוהל ספר מלאי ורישומי המלאי לא עודכנו באופן שוטף. כתוצאה מכך, רישומי המלאי לא שיקפו את מצאי הציוד בבית הספר.

הערוות ראש העיר

הניהול הכספי בבית הספר "צפרירים"

בעיקבות הביקורת הקודמת בבית הספר "צפרירים" פעלה העירייה לתיקון הליקויים בתחום הניהול הכספי בכל בתי הספר בעיר, והדבר בא לידי ביטוי בשיפור שמצאה ביקורת המעקב בתפקוד בית הספר צפרירים.

פעולותיה העיקריות של העירייה בתחום זה:

1. העירייה פירסמה מספר נהלים העוסקים בניהול הכספי בבית הספר.
2. העירייה ערכה סבב הדרכות למנהלים ולמזכירות.
3. העירייה תמשיך לקיים פיקוח והדרכה באופן קבוע ומתמשך בבתי הספר, במטרה לוודא את הטמעת הנהלים.

החברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד

דו"ח ביקורת

**העסקת עובדים בחברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד
ובגופים הכפופים לה**

1. מבוא

1.1 כללי

במסגרת השרותים שהיא מספקת לתושבים, עיריית אשדוד מתקצבת מגוון של פעילויות תרבות, חברה וחינוך משלים. פעילויות אלה מתבצעות באמצעות החברה העירונית לתרבות הפנאי, שכפופים לה גופים העוסקים בתחומי תרבות שונים (מוסיקה, תיאטרון, מוזיאון, ספריה עירונית ועוד), וכן 13 מתנ"סים הממוקמים ברובעים השונים של העיר וכ- 30 מועדוני נוער.

התקציב הכולל של החברה העירונית למתנ"סים, על כל הגופים המסונפים אליה, היה בשנת 2004 כ- 100 מיליון ₪. הסכום הכולל של הקצבות העירייה לחברה היה כ- 23 מיליון ₪.

החברה העירונית והגופים הכפופים לה או הפועלים באמצעות תקציבים עירוניים המועברים דרכה, מעסיקים מאות עובדים בהיקפי משרה שונים, משעות עבודה בודדות בשבוע ועד משרה מלאה.

הביקורת ביקשה לבחון את העסקת כוח האדם בגופים אלה, בעיקר בהיבטים של גיוס העובדים, מערך הפיקוח על כוח האדם בגופים השונים וביצוע התשלומים לעובדים.

1.2 היקף הביקורת

ב- 6 מתוך המתנ"סים (מתנ"ס ג, ד, ה, ח, י"א, עוזיאל) וב- 4 מתוך הגופים המסונפים לחברה (התזמורת אנדלוסית, מוזיאון מונארט, יד לבנים, קונסבטוריון) בדקה הביקורת נושאים שונים של הטיפול בכוח אדם - הליכי גיוס, חוזי העסקה, דו"חות שכר ועוד.

בנוסף לכך, הביקורת בחנה בהנהלת החברה העירונית מסמכים העוסקים במכרזים לגיוס עובדים ובחוזי העסקה, וכן שורה של העברות תקציביות ממחלקות העירייה לחברה העירונית ובאמצעותה למתנ"סים עצמם.

מתוך ניסיון להגדיר תקן רצוי של סדרי בקרה ופיקוח, הסתייעה הביקורת בנהלים של החברה הארצית למתנ"סים ובטיוטת הנהלים הפנימיים של החברה העירונית.

1.3 העברת תקציבי העירייה

כאמור, עיריית אשדוד מקציבה כספים מתקציבה השנתי למימון פעולתם של הגופים השונים בתחומי החברה, התרבות, הנוער והספורט, ומעבירה כספים אלה באמצעות החברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד.

ניתן לחלק את תקציבי העירייה לשלושה סוגים עיקריים, כל סוג ומאפייניו, כלהלן:

א. תקציבים שנתיים כלליים - אלה נקבעים בספר התקציב של העירייה ומועברים לחברה או לגופים הכפופים לה מדי חודש, באופן שוטף. לתקציבים אלה אין ייעוד ספציפי והם מהווים חלק מההכנסות של הגוף הנתמך.

ב. תקציבים מיועדים - בדרך כלל מדובר בתקציבי רכש ותשתית (לרבות שיפוצים) הנקבעים לפי צרכים ספציפיים ומועברים לגוף המבצע בעת ביצוע הפרוייקט עליו הוחלט.

ג. תקציבי פרוייקטים עירוניים - בד"כ בתחום החינוך המשלים, תגבור למידה והכשרת מבוגרים. פעולות אלה נערכות בכיתות לימוד במתנ"סים ובבתי הספר, והעירייה מעבירה את תשלומי השכר למורים ולמדריכים באמצעות החברה העירונית.

1.4 החברה העירונית לתרבות הפנאי

החברה העירונית מהווה "קבלן ביצוע" של העירייה במספר רב של תחומים, והיא מהווה גורם בעל חשיבות בנושאים המפורטים להלן:

א. דרך החברה מועברים תקציבים לגופים בתחומי תרבות או לפרוייקטים שונים.

ב. רק חלק קטן מהגופים הפועלים במסגרת החברה העירונית הם תאגידי משפטיים רשומים (למשל התזמורת האנדלוסית, התזמורת הקאמרית, יד לבנים והקונסרבטוריון הם עמותות הפועלות על פי חוק העמותות). חלק אחר מהגופים הפועלים במסגרת החברה העירונית אינו רשום כתאגיד, והם מהווים מהבחינה המשפטית חלק מהחברה (כלומר החברה מהווה "מיטריה אירגונית" לפעילותם).

ג. הכנסות החברה העירונית למתנ"סים בנויות, בין השאר, מדמי ניהול שהיא גובה מהגופים השונים, כאחוז מוגדר מהתקציב המועבר אליהם.

לאור האמור, רואה הביקורת בחברה העירונית לתרבות הפנאי את הגוף האחראי לקביעת נהלי עבודה אשר יבטיחו שיעשה שימוש בכספים למטרות שלשמן הם נועדו, וכן אחראי על ישומם של נהלים המבטיחים את סדרי הפעולה, הדיווח והפיקוח והמבטיחים את היות ההליכים תקינים מבחינה ציבורית.

2. הנהלים בנושא כוח אדם

2.1 נהלי החברה הארצית למתנ"סים

הביקורת בדקה את הנהלים שהכינה החברה הארצית למתנ"סים בנושא כוח אדם. אף שמרבית מנהלי המתנ"סים מודעים לקיומם של נהלים אלה, בפועל לא נעשה בהם שימוש.

אמנם נהלים אלה הם מיושנים ולא עודכנו שנים רבות, אולם לדעת הביקורת בהיעדר נהלים אחרים היתה חשיבות ביישום חלק מהם. לדוגמא, לא פעלה בכל המתנסיים ועדת כח אדם, לא היתה הקפדה על סדרי גיוס עובדים כפי שנקבע בנוהל ונושאים נוספים שהנוהל עוסק בהם והיה נכון לאמץ את הוראותיו.

2.2 נהלי החברה העירונית

בשנת 2004 הכינה החברה העירונית למתנ"סים נהלי עבודה פנימיים העוסקים גם בנושאי כוח אדם. למרות שנהלים אלה טרם קיבלו אישור של דירקטוריון החברה העירונית, בשל חשיבותם הרבה בדקה הביקורת את התאמתם של הנהלים לסדרי העבודה הנהוגים בחברה ובגופים המסונפים אליה.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה באישור הנהלים בדירקטוריון החברה העירונית ובישומם בגופים השונים. מאחר והחברה הכינה לעצמה נהלים פנימיים, ולהערכת הביקורת מדובר בנהלים שהוכנו ביסודיות ובמקצועיות, אין זה ראוי שהעבודה שהושקעה בהכנתם תרד לטמיון.

במספר נושאים מצאה הביקורת לנכון להתייחס לתוכן הנהלים, ולהעיר את הערותיה בנוגע לליקויים שמצאה בניסוחם, כלהלן:

2.2.1 תכנון שנתי של כוח האדם ובקרת ביצוע מול תקציב

טיוטת הנוהל קובעת כי שינוי בתקן כוח אדם יעשה על ידי ועדת הכספים וכוח האדם של דירקטוריון החברה העירונית.

עוד קובע הנוהל כי מנהלי התחומים, המוסדות והמתנ"סים יגישו בסוף הרבעון השני לכל שנה תכנית כוח אדם לשנה הבאה, וכי הבקשות בתחום כח האדם יאושרו ברבעון האחרון של כל שנה ע"י המנכ"ל וסמנכ"ל משאבי אנוש, לפני אישור מהדורת התקציב הסופית ע"י הדירקטוריון.

כמו כן נקבע כי האחראי על משאבי אנוש יכין דו"ח אודות כמות המשרות בפועל בהשוואה לתקציב וכי חריגות מהותיות (מעל 10%) יועלו בפני הדירקטוריון.

לדעת הביקורת טיוטת הנוהל לוקה בשני נושאים עיקריים והם:

א. לא ברורים יחסי הגומלין בין הנהלת החברה לבין המתנ"סים והגופים האחרים הכפופים לה.

ב. לא ברור מהו שינוי בתקן המחייב אישור הנהלת החברה - האם מדובר בתוספת כוח אדם, בשינוי בהיקף משרה או בשינוי בשכר. לדעת הביקורת, ורצוי להגדיר זאת במפורש, ולדוגמא: "כל תוספת משרה מדרגה מסויימת תחייב אישור הנהלת החברה".

ג. על פי טיוטת הנוהל אחראי סמנכ"ל החברה העירונית לדווח לדירקטוריון החברה על שינויים בהיקף כוח האדם, וכדי לעמוד במטלה זו עליו לקבל מהגופים הכפופים לחברה דיווחים מפורטים לגבי כח האדם המועסק בהם. מטיטת הנוהל לא ברור מהם הדיווחים הנדרשים בהם חייבים מנהלי המתנ"סים (דיווחים חודשיים רבעוניים או אחרים), ומהו אופן מסירת הדיווח.

2.2.2 גיוס וקליטת עובדים.

א. טיוטת הנוהל קובעת כי מחלקת משאבי אנוש בהנהלת החברה העירונית תהווה גורם המרכז את גיוס העובדים ברמות השונות. כך למשל, מועמדים למשרות שאינן ניהוליות חייבים באישור מחלקת משאבי אנוש של החברה והמנהל הרלוונטי. לא נקבעו קריטריונים לסוג התפקיד שאיושו מחייב קבלת אישור הנהלת החברה ולתפקידים שמנהל המתנ"ס רשאי לאייש על פי שיקול דעתו.

ב. טיוטת הנוהל קובעת סייגים לקבלת עובד חדש במטרה למנוע העסקתם של עובדים חדשים או נותני שירותים שהם קרובי משפחה של עובדי החברה. השוואת רשימת מקבלי המשכורות במתנ"סים השונים עולה כי מועסקים עובדים שהם, ככל הנראה, בני משפחה, בניגוד להוראות טיוטת הנוהל. לדעת הביקורת, הסייגים אינם ברורים. למשל לא ברור האם הם חלים על העסקת שני בני משפחה בשני מתנ"סים שונים או באותו המתנ"ס.

2.2.3 ניהול תיקים אישיים לעובדים.

א. טיוטת הנוהל קובעת את תכולת התיקים האישיים של העובדים ואת מקום שמירת התיקים - מחלקת משאבי אנוש של החברה העירונית. לדעת הביקורת, התיקים האישיים אמורים להישמר במתנ"ס או בגוף המעסיק בפועל את העובד.

ב. מטיטת הנוהל לא ברור אם הנוהל חל גם על העובדים במתנ"סים השונים ובגופים האחרים הכפופים לחברה, או רק ביחס לעובדי מטה החברה העירונית.

ג. בפועל, נמצא כי בחלק מהמתנ"סים החלו בארגון תיקי עובדים על פי הצעת החברה ארצית למתנ"סים. בטיטת הנהלים של החברה אין אזכור כלשהו להכנת תיקים אישיים עפ"י הדוגמא שהפיצה החברה הארצית.

2.3 הפיקוח בפועל

א. בבדיקה שערכה הביקורת במתנ"סים השונים נמצא כי אין הם נדרשים להמציא לחברה העירונית דיווחים שוטפים על השינויים במצבת כח האדם ובשכר, וכי המסמך היחיד שהם נדרשים להמציא להנהלת החברה הוא מאזן בוחן חודשי ודיווח רבעוני על מצבת כח האדם.

ב. בנוסף לכך, מנהלי המתנ"סים מסרו כי נציגי הנהלת החברה העירונית לא ערכו בדיקות יזומות בנושאי כוח אדם במתנ"סים ובגופים השונים.

ג. בדיון שנערך ביולי 2004 בוועדת כספים של החברה, התקבלה החלטה כי קליטת עובדים תקניים מדרגה 9 ומעלה יעשה אך ורק באישור הועדה. הביקורת מצאה מקרים שבהם ההחלטה אינה מיושמת.

2.4 רכזת כוח אדם בחברה העירונית

החל משנת 2001 מועסקת בהנהלת החברה העירונית, במשרה מלאה, רכזת כוח אדם. הביקורת התרשמה מכך שחל בשנים האחרונות שיפור בתחום ניהול כח האדם בחברה. יחד עם זאת, משיחה שנערכה עם רכזת כוח האדם ומשיחות עם מנהלי המתנ"סים עולים הממצאים הבאים :

א. למרות קיומם של נהלים שפירסמה החברה הארצית וטיוטת נהלים פנימיים שהכינה החברה העירונית, בפועל אין בחברה נהלי עבודה מחייבים לנושא גיוס כוח אדם והעדר נהלים הקשה על תפקוד רכזת כח האדם.

ב. לא קיים בהנהלת החברה מידע ממוחשב וזמין שיכלול נתונים לגבי כוח האדם המועסק בגופים השונים הכפופים לחברה (נתונים אישיים ומקצועיים). לדעת הביקורת, בידי רכזת כח האדם אמור היה להיות מידע מרוכז בנושאים אלה.

ג. הנהלת החברה ורכזת כח האדם אינם מעודכנים בזמן אמת לגבי שינויים בשכר או בתפקיד ביחס לכוח האדם המועסק ע"י הגופים השונים, ואינם מעודכנים לגבי גיוס עובדים לגופים הכפופים לחברה.

ד. היקף כח האדם שהנהלת החברה מקצה לטיפול בתחום ניהול משאבי אנוש, אינו מספיק על מנת לקיים פיקוח ובקרה נאותים על השכר המשולם לעובדי הגופים השונים הכפופים לחברה ועל סדרי העסקתם.

ה. בטיוטת הנהלים הפנימיים נקבעו מטלות שרכזת כח האדם אמורה לבצע בנוגע לכח האדם בהנהלת החברה. לא נקבעו המטלות שעליה לבצע במסגרת הפיקוח על הגופים המסונפים לחברה.

כאמור, לדעת הביקורת, תנאי הכרחי לתיקון המצב הוא השלמתם, אישורם והפצתם של הנהלים שהכינה החברה העירונית, והפיכתם לנהלים המחייבים בכל הקשור לנושאי כוח אדם.

בשלב השני על החברה להקים מערך בקרה על הגופים שתחת אחריותה - מערך שיכלול הכנת טפסי דיווח מתאימים, הדרכה שוטפת, קבלת דיווחים שיטתיים וביצוע ביקורת שטח. תפקידה של רכזת כוח האדם בחברה יוגדר כחלק ממערך הבקרה, תוך מתן תשומת לב ראויה לשילובה כחלק מרכזי בהדרכה ובפיקוח.

3. ביקורת במתנ"סים

על מנת לקבל תמונה כוללת באשר לתיפקוד המתנ"סים במכלול הנושאים בנוגעים העסקת כוח האדם ותשלומי השכר, נערכה ביקורת במדגם שכלל שישה מהמתנ"סים. אף שהממצאים מחייבים תיקון ברמה המקומית, הרי שהלקחים והמסקנות ישימים למרבית הגופים שתחת אחריות החברה.

3.1 תיקי עובדים

כל המתנ"סים שנבדקו החלו בארגון תיקי העובדים החדשים שהונפקו, כאמור, על ידי החברה הארצית למתנ"סים. קביעת שיטת התיק בתיקים החדשים נעשית באופן משתנה על ידי כל אחד מהמתנ"סים, בהיעדר הנחייה מחייבת של החברה העירונית. לדוגמא : לפי רישומי תכולת התיק יש לשמור בו את טופס 101 של העובד, ונמצא כי בכל המתנ"סים לא נשמרו טופסי 101 בתיק עובד. בנוסף לכך, בחלק גדול מהתיקים לא היו מסמכים המעידים על ותק מקצועי קודם או על השכלה.

3.2 חוזי העסקה

במרבית תיקי העובדים שנסקרו נמצא העתק של חוזה עבודה, אולם לחוזה לא צורף נספח שבו פירוט תנאי ההעסקה, כגון היקף המשרה, דרוג ודרגה, תנאים נלווים וכדומה. זאת ועוד, מרבית החוזים היו חתומים רק על ידי צד אחד - העובד או מורשי החתימה של המתנ"ס. בחלק מהמקרים נמצא כי העובדים מקבלים שכר על פי ותק, דרגה או אחוז משרה שאינם תואמים את חוזה העסקתו של העובד.

3.3 שינויים בדרגה ובותק של העובדים

א. קביעת שכר העובד לפי מפתחות של דרגה ושל ותק מתבצעת על סמך מסמכים שהעובד ממציא. אין בנהלים הגדרות לקריטריונים מחייבים שרק על פיהם יקבעו הדרגה והותק.

לדוגמא : עובדים בדירוג הוראה, ובעיקר כאלה ששימשו בפועל כמורים, יכולים לקבל ממזכירות המחוז במשרד החינוך אישור על דרגתם ועל הותק. זהו מסמך המופק על פי דרישת העובד ומתעדכן גם על פי היקף משרת המורה בכל שנת לימודים. באף אחד מתיקי עובדים לפי דירוג הוראה לא נמצא מסמך המאשר את הדרגה והוותק שהונפק על ידי משרד החינוך.

ב. לא היתה אחידות במתנ"סים השונים לגבי מרכיבי השכר המשולמים לעובד. לדוגמא במתנ"ס מסויים לא ניתנה לעובדים תוספת ותק ואילו באחרים ניתנה תוספת כזו.

3.4 ניהול יומן נוכחות או כרטיסי נוכחות

בכל המתנ"סים מתנהל רישום נוכחות כלשהו (שעון נוכחות במתנ"ס עוזיאל או דפי נוכחות ידניים במתנ"סים האחרים).

במתנ"ס ד' מאשר המנהל את גיליונות הנוכחות הידניים עצמם, בעוד שבמתנ"ס ח' מאשר מנהל המתנ"ס את הריכוזים, כאשר גיליונות הנוכחות מאושרים על ידי הרכזים.

לדעת הביקורת, יש להתקין בכל הגופים שעוני נוכחות. בנוסף לכך, על החברה העירונית למתנ"סים להוציא הנחיות ברורות באשר לסדרי רישום הנוכחות ואופן אישור גיליונות או כרטיסי הנוכחות.

3.5 ניהול מאזן ימי חופשה ומחלה

הביקורת בחנה את ניהול ימי החופשה והמחלה של עובדים, ולהלן הממצאים :

א. על פי הנחיות של החברה הארצית למתנ"סים זכאי כל עובד קבוע ל- 19 ימי חופשה שנתית. התברר כי בפועל, בגופים שתחת אחריות החברה זכאי כל עובד ל- 22 ימי חופשה מיד עם כניסתו לעבודה. עובדים בעלי דרוג גבוה או בעלי ותק מקבלים 26 ימי חופשה שנתית.

מדובר בפעולה גורפת המזכה את עובדי המתנ"סים בחופשה העולה על הנדרש בחוק ועל המקובל במשק. לדעת הביקורת, על דירקטוריון החברה העירונית לתת את הדעת לעניין זה ולשקול לגבי עובדים חדשים מתן ימי חופשה בהתאם לחוק.

ב. בכל המתנ"סים שנבדקו מקובל למלא טופס בקשה לחופשה המאושר על ידי מנהל המתנ"ס. מאזן החופשות של העובדים הקבועים (זיכוי חודשי בניכוי ניצול ימי חופשה) מתבצע באמצעות מערכת השכר הממוחשבת. לגבי עובדים שעתיים ועובדי פרויקטים לא מתנהל רישום זכאות לחופשה.

עובדי פרוייקטים – מקבלים רק שכר קבוע לשעה כפול שעות העבודה שהושקעו בפרוייקט, ללא כל זכאות לחופשה. לדעת הביקורת, הדבר עומד בסתירה להוראות החוק ולפסיקה בעניין זכויות עובדים.

עובדים שעתיים (מדריכי חוגים) - עובדים אלה מקבלים במהלך חופשת הקיץ תשלום על חשבון ימי החופשה הנצברים לזכותם משך השנה. החישוב מתבצע מחוץ למערך השכר הממוחשב ובחלק מהמקרים נערך ידנית. התשלום לא נרשם בתלוש המשכורת כפדיון חופשה.

לדעת הביקורת, ראוי לצרף לתלוש השכר מכתב המציין כי לזכות העובד נצברו מספר מסוים של ימי חופשה ומאחר ובחופשת הקיץ אין הוא מועסק, נרשמו לו חלק מימי חופשת הקיץ כימים שהוא זכאי בגינם לתשלום שכר (הנוסח המדויק מחייב ייעוץ משפטי).

ג. נמצאו מספר מקרים בהן צבירות החופשה עולות על המותר לפי החוק. לדוגמא, במתנ"ס ד' נמצאו שני עובדים שצברו למעלה מ 60 ימי חופשה (האחד 75 ימי חופשה והשני 125 ימי חופשה).

ד. מעיון בדו"חות כספיים של המתנ"סים נמצא כי לא נרשמו עתודות לפדיון חופשה.

ה. בכל המתנ"סים שנבדקו אין כל ניהול של ימי מחלה להם זכאים העובדים ולא נצברים ימי מחלה עד לתקרה מסויימת, כפי שקובע החוק.

בנוסף לכך, משולם לעובדים הקבועים מלוא שכרם בגין ימי המחלה, אף שהחוק מאפשר לשלם להם לפי המפורט להלן :

בגין היום הראשון 0% מהשכר היומי
בגין הימים השני והשלישי 37.5% מהשכר היומי עבור כל יום
בגין היום הרביעי ואילך 75% מהשכר היומי עבור כל יום

גם בעניין זה לא היו קיימות הנחיות מחייבות של הנהלת החברה, שקובעות את אופן התשלום בגין ימי המחלה.

3.6 צבירת זכויות לפיצויים

הגישה הנקוטה ע"י המתנ"סים גורסת כי העובדים השעתיים מסיימים את עבודתם עם תום שנת הפעילות, ולפיכך אין צורך לצבור עבורם זכויות לפיצויים, ואכן לא מתבצעת צבירה בפועל של זכויות אלה. הביקורת מבקשת לציין כי גישה זו עומדת בסתירה לפסיקה בעניין, ובמספר מצבים ייתכן כי לעובדים יהיו זכויות פיצויים (פטירת עובד, תאונת עבודה וכו').

4. עובדי פרויקטים

מחלקות החינוך והרווחה בעירייה מפעילות פרויקטים יזומים בתחומי החינוך והשרותים החברתיים באמצעות עובדים שעתיים. בין הפרויקטים ניתן למנות את הפרויקטים מוסיכף, אומץ ומנ"ע.

לצורך ביצוע הפרויקטים שוכרים נציגי מחלקות העירייה עובדים (מרביתם עובדי הוראה ברמות השונות), וההדרכה מתבצעת במוסדות חינוך שונים (בדרך כלל בבתי ספר ובגני ילדים). הפיקוח על תוכן הדרכה ועל כמות שעות ההוראה, מוטל על נציגי מחלקות העירייה היוזמות את הפרויקט.

מנהלי המתנ"סים אינם מעורבים כלל בביצוע הפרויקטים, אולם תשלומי השכר לעובדי ההוראה מבוצעים באמצעות המתנ"סים. המתנ"סים גובים תקורה עבור ביצוע השכר ותשלומי - ובדרך זו יוצרים הכנסה עבור המתנ"ס.

ממצאים :

א. בכל המתנ"סים שנבדקו אין תיקי עובד לכל אחד מעובדי הפרויקטים, ואין נשמרים מסמכים בנוגע לעובד, למעט טופס 101. יחד עם זאת, נמצא כי לעובדי הפרויקטים שמנוהלים באופן ישיר באמצאות הנהלת החברה היו תיקים אישיים ונוהל לגביהם מאזן ימי חופשה כנדרש.

ב. בכל הפרויקטים שנבדקו, הצורך באיוש המשרה לא פורסם, לא נערך מכרז ולא התקיים הליך אישור של המשרה הנדרשת ושל העובד שגויס לתפקיד. איוש המשרות התבצע כולו ע"י מנהלי הפרויקט.

ג. לביקורת נמסר כי שכר עובדי הפרויקטים משולם לפי מפתח קבוע: (מורה 70 ₪ לשעה ומתרגל 21 ₪ לשעה). לא מתקיימת בדיקה כי כל העובדים הרשומים כעובדי הוראה הם אכן כאלה והאם שכרם משולם על פי הדרגה והוותק המתאימים.

עוד נמסר לביקורת כי שכר שעת העבודה כולל את כל מרכיבי השכר, וכי עובדי הפרויקטים אינם זכאים לדמי מחלה ולפיצויים. לדעת הביקורת צורת תשלום מנוגדת להנחיות החוק וסותרת את הפסיקה הקיימת בעניין זכויות עובדים.

ד. העובדה שהמתנ"סים מקבלים תקציב ומשלמים שכר עבור פרויקט שבו אין להם כל מעורבות, יוצרת ניפוח של היקף הדו"חות הכספיים באופן שאינו מייצג את פעילותו האמיתית של המתנ"ס.

ה. על פי החוק נושאים המתנ"סים באחריות ביטוחית לעובדי הפרויקטים - חבות שאין לה ביטוי בכיסוי הביטוחי של המתנ"סים ושל החברה העירונית.

ו. שיוך הפרויקטים למתנ"סים המפעילים אותם לא נעשה על פי שיקול דעת, אלא באופן אקראי. לא ברור מהם השיקולים המקצועיים שהביאו לכך שפרויקט מסוים נעשה במתנ"ס זה או אחר.

לדעת הביקורת יש לבחון מחדש, ארגונית ומשפטית, את שיטת ביצוע הפרויקטים ותשלום השכר לעובדים המועסקים בהם.
הביקורת סבורה כי החברה העירונית אמורה לשמש ישירות כגורם המעסיק את עובדי הפרויקטים. ריכוז הטיפול בחברה העירונית יבטיח גם שליטה על ההכנסות שמביא הפרויקט ועל היכולת לכוון כספים אלה על פי מטרות העירייה והחברה העירונית.

5. העברות כספיות

הביקורת בחנה מידגם של 38 הוראות העברה תקציבית בסכומים של בין 10,000 ₪ ל- 100,000 ₪.

ממצאים :

א. חלק גדול מהוראות התשלום הוא בגין שכ"ע עבור פעילויות (חוגים) המתבצעות שלא בתוך המתנ"ס אלא בבתי ספר. מדובר בפעולות של מינהל החינוך המגייס את המורים, מפקח על עבודתם ומאשר את התשלום, כשהמתנ"ס (והחברה העירונית) משמשים רק כצינור כספי.

ב. מרבית הדו"חות בעניין הפרויקטים מני"ע ואומץ חתומים על ידי מר דני קליין, מנהל האגף לחינוך העל יסודי, או ע"י הגב' אסתי יוסף, מנהלת המחלקה למניעת נשירה וקידום נוער. הדו"חות בנושא "מוסיכף" חתומים ע"י הגב' תקוה ברם, מנהלת מחלקת הגנים.

יחד עם זאת, בחלק גדול מהדו"חות אין חתימה של מנהל המתנ"ס האחראי מנהלית על קבלת הכספים ועל ביצוע התשלום לעובדי הפרויקטים.

ג. במסגרת המדגם נמצאה העסקתם של חמישה עשר עובדים ששכרם החודשי נע בין 6000 ל- 20,000 ₪, בעוד שממוצע השכר של מרבית עובדי פרויקטים נע בין 1000 ₪ ל- 3000 ₪.

6. התזמורת האנדלוסית

נבדקו נתוני כח האדם לחודש 12/03 לעומת 10/04 ונמצא גידול חד במספר העובדים. לדוגמא, מספר הנגנים גדל מ- 18 ל- 32, עובדי מכירות וטלמרקטינג מ- 6 ל- 12 (סה"כ נמצא גידול מ- 30 מקבלי שכר ל- 50).

מנכ"ל התזמורת הסביר לביקורת כי ההיקף הנמוך של כוח האדם ב 12/03 נובע מתהליך הבראה שעברה התזמורת קודם לכן, ובמהלכו פיטרה עובדים רבים. בשנת 2004 שבה התזמורת ושכרה עובדים במבנה העסקה שונה, ומכל מקום, לתזמורת יש תקן כוח אדם מאושר על ידי היחידה לתרבות במשרד החינוך, והתזמורת עומדת בתקן זה.

7. העסקת עובדים חריגה

הביקורת מצאה מספר מיקרים שבהם הועסקו עובדים באופן חריג, כמפורט להלן:

7.1 רכזת קהילה וקליטת עולים -

העובדת מועסקת במתנ"ס החל מ- 1 ביולי 2005. על פי מכתבו של מנהל המתנ"ס לסמנכ"ל החברה העירונית, רואינה העובדת ע"י מנהל המתנ"ס והציגה ניסיון מקצועי והשכלה פורמאלית מתאימה, ונמצאה מתאימה לתפקיד.

ממצאים

א. הביקורת לא מצאה תעוד המעיד על כך שנבחן הצורך בקיום המשרה והמציג את השיקולים שהביאו להגדלת התקן במשרה נוספת של רכזת עולים.

ב. לא פורסמה מודעה בעיתונות המקומית לגבי המשרה הפנויה, במטרה לאתר מועמדים ראויים לתפקיד. כמו כן, לא נמצא תעוד על כך שהעסקת העובדת אושרה בהנהלת החברה העירונית.

7.2 נציגת תרבות הדיור

העובדת מועסקת, החל מתחילת נובמבר 2004, כנציגת המחלקה לתרבות הדיור במתנ"ס.

על פי מכתבו של מנהל המתנ"ס למנכ"ל החברה העירונית, מונתה העובדת לתפקיד ע"י מנהל המחלקה לתרבות הדיור, מבלי שרואינה ע"י מנהל המתנ"ס או גורם כלשהו בחברה העירונית.

לדברי מנהל המתנ"ס הוא אינו רואה בה עובדת של המתנ"ס, והמתנ"ס משמש כגורם המבצע את תשלומי השכר.

ממצאים

א. לא התבצע כל הליך לאישור הגדלת התקן לצורך העסקת נציגת תרבות דיור - לא בחברה העירונית, לא בהנהלת המתנ"ס ולא בעיריה.

ב. לא פורסמה מודעה בעיתונות המקומית לגבי המשרה הפנויה, במטרה לאתר מועמדים ראויים לתפקיד. כמו כן, העסקת העובדת לא אושרה בהנהלת החברה העירונית, או על ידי הגורמים המתאימים בעיריה.

ג. לא נמצא תעוד על הנסיון המקצועי ועל ההשכלה.

ד. העובדת לא רואיינה ע"י מנהל המתנ"ס או על ידי אגף כח האדם של העיריה טרם קבלתה לעבודה.

ה. שכרה של העובדת הוא 1000 ₪ לחודש עבור שלוש שעות עבודה בשבוע. הכיסוי לשכרה של העובדת מועבר על ידי העיריה למתנ"ס באמצעות העברה תקציבית תחת התאור "הוצאות ארגוניות". נמסר לביקורת כי העובדת תהייה מועסקת במשך שלושה חודשים בלבד אולם בפועל היא מועסקת כבר כשנה.

7.3 עובדת תחום הגיל הרך

העובדת הועסקה במסגרת תחום הגיל הרך בתקופה ינואר 2004 – ספטמבר 2004. לא נקבעה לה הגדרת תפקיד ולדברי מנכ"ל החברה העובדת לא שובצה בפועל בשום תפקיד.

בעקבות הערת הביקורת הופסקה עבודתה. החברה שילמה לה עבור תקופת עבודתה 15,000 ₪.

לא נמצא תעוד על תהליך קבלתה לעבודה ועל אישור העסקתה.

8. סיכום

8.1 החברה העירונית אינה מאשרת את הנהלים שהיא קבעה. בהיעדר בסיס נהלים ברור, הגופים הכפופים לחברה פועלים בחלל ריק בכל האמור לתהליך גיוס העובדים וסדרי העסקתם.

8.2 לחברה אין שליטה על נושא העסקת עובדים במתנ"סים ובגופים עירוניים אחרים.

לא היו קיימים סדרי דיווח שהיו אמורים להקנות לחברה יכולת בקרה ופיקוח שיטתיים, והחברה אינה יוזמת פעולות של פיקוח ובקרה ביחס לגופים הכפופים לה. מנהלי המתנ"סים מסרו לביקורת כי לא בוצעו בקורות יזומות של החברה העירונית בתחום ניהול כח האדם, באמצעות מי ממנהליה או באמצעות רכות כוח האדם, גם לא בנושאים טכניים כגון תיקי עובדים ותכולתם.

8.3 בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 נכלל דו"ח ביקורת שעניינו מתני"ס יי-י"ג (דיונה). הביקורת העלתה ממצאים שונים בנוגע לניהול מערך כוח האדם, גיוס עובדים, חתימת חוזי העסקה ועוד.

הביקורת הצביעה על הצורך בהגברת הפיקוח של החברה העירונית על הגופים הכפופים לה וכן המליצה המלצות ספציפיות בנושאי ניהול כוח אדם (סעיף 10 עמ' 114 בדו"ח לשנת 2001).

גם הערות ראש העיר לדו"ח הביקורת כללו התייחסות לנושא הפיקוח והבקרה ע"י החברה העירונית (סעיף 2), כמו גם לנושא אישור העסקת עובדים על ידי החברה העירונית (סעיף 5).

מתוך ממצאי הבדיקה הנוכחית עולה כי המלצות הביקורת לא יושמו.

9. המלצות

א. על החברה העירונית מוטלת החובה להשלים את מערך הנהלים לנושא ניהול כוח האדם בחברה ובגופים השונים, לאשר אותם ולהפיצם בהקדם האפשרי.

ב. על החברה העירונית לבחון ולהגדיר מחדש את מערך דיווחי החובה של מנהלי הגופים השונים ואת דרך הפיקוח והבקרה על גופים אלה.

ג. כחלק מהכנת הנהלים וקביעת מערך הדיווח והפיקוח, על החברה העירונית להגדיר את תפקידיה של רכזת כוח האדם ואת פעולות הנהלת החברה בתחום הפיקוח והבקרה, בתחומי ההדרכה וההכשרה וכיו"ב. בנוסף לכך, יהיה על הנהלת החברה לקבל דיווחים מהגופים השונים ולרכז מידע בתחום כח האדם. על הנהלת החברה לבחון את ההיקף הראוי של כח האדם שעליה להקצות לביצוע מטלות אלה בתחום ניהול כח האדם.

ד. על החברה העירונית לשוב ולבחון משפטית ומנהלתית את שיטות העבודה בנושא עובדי פרויקטים והעובדים השעתיים.

הערות ראש העיר

העסקת עובדים בחברה העירונית

1. החברה העירונית מקבלת את עיקר הערותיה והמלצותיה של הביקורת ותפעל לישומן.
2. דירקטוריון החברה יתכנס בהקדם, ידון בטיטוט הנהלים ויאשר אותם, בכפוף להערות הביקורת ולשינויים אחרים שידרשו עפ"י חוק החברות העירוניות.
3. בתוכנית העבודה של החברה העירונית לשנת 2006 ינתן דגש על קיום פיקוח ובקרה של הנהלת החברה על הגופים הכפופים לה (בעיקר לגבי הניהול הכספי וניהול כח האדם).

מעקב אחר תיקון ליקויים

מעקב אחר תיקון ליקויים

1. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2000

החלטה מס' 22/2001 - חובת מכרזים בחברות עירוניות

הועדה מחליטה שיש להחיל את חובת המכרזים גם על קבלת עובדים בחברות עירוניות.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית . מנכ"ל החברה הודיע לרכזת כח אדם של החברה ולמנהלי המתנ"סים כי קבלת עובדים מרמת רכז ומעלה תעשה לאחר פירסום מודעת "דרושים" בעיתונות המקומית, אולם נמצאו מקרים שהנחיה לא בוצעה.

החלטה מס' 23/2001 - תכנית טיפול בנוער מנותק

בעקבות דו"ח הביקורת בנושא נוער מנותק, הועדה מטילה על מינהל החינוך בשיתוף עם מינהל הרווחה להכין תוכנית רב שנתית מקיפה ומפורטת לטיפול בבעיה, שתוצג לאישור מועצת העיר. התוכנית תתבסס על דו"ח ברוקדייל, החלטות ועדות ההיגוי, חוות דעת של אנשי המקצוע הרלוונטים ומקורות נוספים, ותתווה מדיניות לטיפול בנוער המנותק.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 24/2001 - שיתוף פעולה בטיפול בנוער המנותק

הועדה דורשת ממינהל החינוך, ממינהל הרווחה ומהחברה העירונית למתנ"סים לפעול בשיתוף פעולה במטרה להביא לניצול יעיל של המתקנים והציוד שבמתנ"סים, כדי לתת מענה לצרכים של הטיפול בנוער המנותק (למשל, הקצאת חדרים לפעילות, מגרשי ספורט וכדומה).

מצב ביצוע ההחלטה - החלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 33/2001 – הקמת מעון חסות לנוער

עיריית אשדוד תפעל לקידום הנושא באמצעים העומדים לרשותה ותדאג להקצאת דירה שתשמש למעון לבני נוער חסרי בית.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. במסגרת בית רשת הופעלה תוכנית "קורת גג" הכוללת ארבעה מיטות, אולם לדברי עובדי הרווחה אין בכך מענה מספיק לצרכים בתחום הטיפול בנוער מנותק.

2. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2000 –

2.1 יחידת ההשבחה

החלטה מס' 34/2001 – קבלת תשלומים ממינהל מקרקעי ישראל

הדו"חות של מינהל מקרקעי ישראל המועברים מעת לעת לגזברות העירייה, יועברו גם לבדיקת יחידת ההשבחה. בנוסף לכך, יחידת ההשבחה תבקש ממנהל מקרקעי ישראל דיווח תקופתי על העסקאות שהמינהל ביצע באשדוד, במטרה לוודא שהעירייה מקבלת את כל הסכומים המגיעים לה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. חלק קטן מחשבונות המינהל הועברו לבדיקה לחברה שמתמחה בכך, אולם לא מתקיימת בדיקה רצופה ושיטתית של נכונות הסכומים שהמינהל מזכה בהם את העירייה.

החלטה מס' 38/2001 – מעקב אחר שימוש חורג

מנהל אגף התכנון בשיתוף עם יחידת המיחשוב יבנו שיטת מעקב אחר תוקפם של השמושים החורגים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 40/2001 – טופס טיולים

יש לאפשר "מסלול מהיר" להוצאת טופס טיולים לגבי דירות בבניה רוויה. המנכ"ל יגבש שיטת עבודה חדשה בנושא טופס טיולים ויפרסם נוהלי עבודה מתאימים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. שונו סדרי העבודה לגבי הוצאת טופסי טיולים והשרות לתושבים בתחום זה שופר.

החלטה מס' 44/2001 – ערבויות בנקאיות

מהנדס העיר והגזבר יקבעו נהלים לבדיקת הצורך בהארכת הערבויות או בחילוטן, לפי העניין.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. אין למינהל הנדסה מידע האם תוקפן של הערבויות חודש והצורך בהן אינו נבדק אחת לחצי שנה, כפי שנקבע.

החלטה מס' 46/2001 - ארכיב תיקי הבנין

על מנהל האגף לשפר בדחיפות את פעולתו של ארכיב תיקי הבנין, ולמנוע באופן מוחלט הוצאת תיקים ממנו. יש לבצע גיבוי במדיה מגנטית של החומר הנמצא בארכיב ושל תיקי הבנין החדשים. תיקצוב הגיבוי במדיה מגנטית יידון לקראת שנת התקציב 2003.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. לא מתקיים מעקב על הוצאתם והחזרתם של תיקי בנין מהארכיון, לא נעשו פעולות להקמת ארכיון בשיטת איחסון חדשה וישנם קשיים רבים במתן שרות לתושבים.

2.2 פיקוח על הבניה

החלטה מס' 47/2001 - תדירות ביקורות של מפקחי הבניה

מנהל אגף התכנון יציג בפני הוועדה שיטה לניהול מעקב אחר תדירות הביקורות של המפקחים באתרי הבניה, במטרה שלפחות אחת לחודש תערך ביקורת בכל אתר בניה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. מתקיים מעקב אחר תדירות הביקורות של המפקחים, אולם אין הקפדה על כך שלפחות אחת לחודש תערך ביקורת בכל אתר בניה.

החלטה מס' 48/2001 - העברת מידע בין יחידות העיריה

מנהל אגף התכנון ומנהל יחידת המיחשוב יציגו בפני הוועדה מערכת ממוחשבת שתאפשר העברת מידע בין מחלקת הפיקוח על הבניה, אגף הגביה ומחלקת רישוי עסקים, כך שהמידע בנוגע לגילוי עבירות בניה יטופל בכל המחלקות הנוגעות בדבר.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. במערכת המחשב קיים מאגר נתונים המאפשר למחלקות השונות שיש להן נגיעה לתחום הנכסים גישה למידע המשותף. יחד עם זאת, לא נקבעו נהלי עבודה בעניין זה בעיקבות השינויים במערכת המידע, ולא קיימת באופן שוטף העברת מידע בין יחידות העיריה הרלוונטיות.

החלטה מס' 49/2001 – טיפול בעבירות בניה

מחלקת הפיקוח תקפיד על לוח הזמנים הנדרש בין השלבים השונים של הטיפול בעבירה (מכתב התראה ראשון, מכתב התראה שני, רישום דו"ח העבירה, הגשת כתב אישום). אחת לחודש יועבר למנהל האגף דו"ח חריגים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. מנהל מחלקת הפיקוח מקיים מעקב על תדירות הטיפול בעבירות בניה. יחד עם זאת, מנהל המחלקה אינו מפיק באופן סדיר דוחות בקרה בתחום זה, ומהנדס העיר אינו מבקש לקבל דו"ח חריגים.

החלטה מס' 51/2001 – הליכים משפטיים

כאשר מדובר על חריגה של חברת בניה או על חריגה ניכרת בבניה פרטית, אין לבטל את ההליכים המשפטיים גם אם בסופו של התהליך התקבל היתר בניה בדיעבד. יש לדרוש הטלת קנס על העברין גם במקרים שהבניה הוכשרה לאחר מעשה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. במקרים שהיתר הבניה התקבל לפני הגשת כתב האישום, המחלקה המשפטית אינה ממשיכה בהליכים המשפטיים.

החלטה מס' 56/2001 – בדיקה פיזית של נכסים ("טופס טיולים")

בכל טיפול ב"טופס טיולים" של בניין צמוד קרקע, תקפיד מחלקת הפיקוח על משלוח פקח לשטח, במטרה לבדוק האם המבנה תואם את ההיתר שניתן להקמתו.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה.

החלטה מס' 58/2001 – נהלי עבודה למחלקת הפיקוח על הבנייה

יכתבו נהלים פנימיים המסדירים את פעולתה של המחלקה לפיקוח על הבניה ואת קשרי הגומלין עם המחלקות המשיקות לה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

2.3 דו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 ספריות ציבוריות

החלטה מס' 59/2001 – המעמד המשפטי של הספריה העירונית

יש להסדיר את המעמד המשפטי של הספריה העירונית, להפעילה כישות משפטית נפרדת (כחברת בת של החברה למתנ"סים או כעמותה) ולמנות לה הנהלה ציבורית.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. הוקמה לספריה העירונית הנהלה ציבורית, אולם טרם הוסדר המעמד המשפטי.

החלטה מס' 62/2001 – ריכוז הניהול של מערך הספריות

יש לרכז את הניהול המקצועי של הספריות תחת גורם אחד (ריכוז המידע על מלאי הספרים, תיכנון השתלמויות מקצועיות וכדומה).

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. מנהלת הספריה הגישה תוכנית להקמת מערכת מידע המשותפת לכל הספריות, אולם טרם הוחל בביצועה.

החלטה מס' 63/2001 - סדרי פיקוח

על החברה העירונית לקיים פיקוח ממשי על הספריות שהיא משתתפת במימון, ולא להסתפק בתפקיד של "צינור" להעברת כספים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. החברה העירונית קבעה מדיניות חדשה בתחום פיתוח הספריות התורניות. הופסק תשלום המשכורת למנהלי הספריות ברובע ז' וברובע ו'.

החלטה מס' 64/2001 – נוהלי עבודה

על מנהלת הספרייה העירונית לכתוב נהלים המסדירים את כל ההיבטים של הפעלת הספרייה וקשרי הגומלין בין הספריות.

מצב ביצוע ההחלטה – בתהליך ביצוע. קיימים נהלים ארציים להפעלת הספריות. בנוסף, מנהלת הספרייה מכינה נהלים המתייחסים להפעלת הספרייה בהיבטים המקומיים.

3. דו"ח רו"ח מטעם משרד הפנים לשנת 2000

החלטה מס' 6/2002 – ועדות ערר

על מועצת העירייה להקים ועדות ערר נוספות במטרה לצמצם את משך הטיפול בבקשות ערר.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. הוקמה וועדת ערר נוספת, אולם התברר שאין בכך די. עדיין המתינו להכרעה כ- 70 ערים.

החלטה מס' 8/2002 - רישום ההנחות בספרי הנה"ח של העירייה

יש לתת ביטוי כספי בספרי הנה"ח של העירייה להנחות שניתנות לתלמידי בתי הספר ובגנים, בדומה לרישום ההנחות בארנונה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 9/2002 – קיזוז חובות ארנונה מספקים

מנהל אגף הגביה יגיש לוועדה הצעה לקיזוז חובות ארנונה מתשלומים שהעירייה חייבת לספקים מקומיים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. פעמיים בחודש, לקראת העברתו של דו"ח מס"ב, נעשה קיזוז חובות של ספקים לעירייה מתוך התשלום המגיע להם.

החלטה מס' 10/2002 - חיוב מים וחשמל - ממחזיקים בנכסי העיריה
יש לחייב בהוצאות המים והחשמל את העמותות המחזיקות בנכסי העיריה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. חלק מהעמותות המחזיקות בנכסי העיריה אינן משלמות הוצאות מים וחשמל.

החלטה מס' 11/2001 - ספר נכסים
על אגף המיחשוב לבחון עם מחלקת הנכסים את הדרכים לשיפור התוכנה לניהול ספר הנכסים.

מצב ביצוע ההחלטה- ההחלטה בוצעה חלקית. בית התוכנה שבנה את ספר הנכסים ביצע מספר שיפורים בתוכנה, אולם הדבר לא הביא לשיפור והנדרש.

4. דו"ח מבקר העיריה לשנת 2000

4.1 פיקוח על החנייה

החלטה מס' 11/2002 - שינוי שיטת רישום דוחו"ת החניה
יש לשנות את שיטת רישום דוחו"ת החניה ולזרז רכישת מסופונים.

מצב ביצוע ההחלטה – בתהליך ביצוע. המכרז לקבלת שרותי אכיפת חניה נמצא בשלבי הכנה סופיים.

החלטה מס' 13/2002 – מגרש חנייה
יש לפרסם בהקדם מכרז להפעלת מגרש חניה ולאספקת שרותי גרירה (הן לרכב החונה בחניה אסורה והן לרכב נטוש).

מצב ביצוע ההחלטה – בתהליך ביצוע. המכרז לאכיפת הסדרי חניה יכלול גם אספקת שרותי גרירה.

החלטה מס' 14/2002 - גביית חובות חנייה
יש לפרסם מכרז להתקשרות עם חברת גביה, שתפעל באופן קבוע לגביית חובות העבר בתחום קנסות החניה.

מצב ביצוע ההחלטה - בתהליך ביצוע. המכרז לאכיפת הסדרי חניה יכלול גם טיפול בגביית חובות עבר.

החלטה מס' 15/2002 - הסדר לחניית רכב כבד

יש להגיע בהקדם האפשרי להסדר שיאפשר חניית רכב כבד במגרשי חניה מוסדרים ולא באזורי מגורים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

4.2 רכישות מספקים

החלטה מס' 20/2002 – הזמנת רכש מרוכזת

מחלקת הרכש תבצע הזמנה מרוכזת בהיקף שנתי בכל מקרה שהדבר אפשרי ותמנע מפיצול הזמנות.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. רכישות שיוזמות מחלקת הרכש מבוצעות באמצעות הזמנה רבעונית, אולם אין נעשית הזמנה מרוכזת לגבי רכישות שיוזמות מחלקות העיריה השונות.

החלטה מס' 22/2002 – קבלת הצעות מחיר

בדרך כלל תפנה מחלקת הרכש בבקשה לקבל הצעות מחיר לכל הספקים הכלולים באותה קטגוריה בספר הספקים. אם רשימת הספקים בקטגוריה מסויימת תהייה גדולה במיוחד, תפנה המחלקה לסרוגין לספקים שונים, ולא תתמקד בקבלת הצעות מקבוצה מצומצמת של ספקים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. המחלקה פונה למגוון ספקים (העוסקים באותו תחום) בבקשה לקבל מהם הצעות מחיר ולא מתמקדת רק בספקים מסויימים קבועים.

5. דיון מיוחד - מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות של ועדת ביקורת

5.1 אגף משאבי אנוש

החלטה 24/2002 (מתייחסת להחלטה 3/2000) - בחינת תקני כח אדם בעיריה

מנהל אגף משאבי אנוש יציג בפני הוועדה תוכנית עבודה לבחינת תקני כח האדם ביחידות העיריה, במטרה לבנות "ספר תקן" שיהיה מבוסס על ניתוח והערכה מקצועיים של צרכי כח האדם בכל יחידה בעיריה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. העיריה שכרה את שרותיה של חברת יעוץ הבוחנת דרכים לשינוי מבנה ארגוני בעיריה. לאחר שיגובשו ההמלצות ויאושרו ע"י כל הגורמים המעורבים, תפעל העיריה ליישום ההמלצות.

החלטה 25/2002 – (מתייחסת להחלטה 9/2000) - תוכנית השתלמות כוללת
מנהל אגף משאבי אנוש יציג בפני הועדה תוכנית השתלמויות יזומה שתתייחס באופן מפורט לכל אגפי העיריה, וכן יציג את המשמעויות התקציביות הנגזרות ממנה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה. מפע"ם דרום הכין תוכנית השתלמות לעובדי העיריה. התוכנית תפעל בשנת 2006.

החלטה 26/2002 – (מתייחסת להחלטה 17/2001) – אופן שיבוץ עובדים
מנהל אגף משאבי אנוש יקפיד על שיבוץ עובדים במשרות שאינן חייבות במכרז לפי כישוריהם, ולפי סדר רישומם באגף משאבי אנוש כמבקשי עבודה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

5.2. אגף תפוז"ח

החלטה 28/2002 – (מתייחסת להחלטה 18/2000) – מדיניות בנושא הרכלות בעיר
על הנהלת העיריה לקבוע מדיניות בנושא הרכלות בעיר (קביעת המקומות המותרים, אופן חלוקת הרישיונות וכד').

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

5.3 מינהל הנדסה

החלטה 31/2002 - (מתייחסת להחלטה 18/99) – הפקת לקחים בסיום כל פרויקט
הועדה רואה חשיבות רבה בקיומו של תהליך הפקת לקחים מתקלות שארעו בפרוייקטים ההנדסיים שהעיריה מבצעת. על מהנדס העיר להציג בפני הועדה נוהלי עבודה בנושא זה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

6. דו"ח מבקר העיריה לשנת 2001

6.1. האגודה לתרבות הדיור

החלטה מס' 1/2003 – שיקום רובעים ותיקים
הועדה מטילה על ראש מינהל הרווחה לתאם בין כל הגופים העוסקים בהיבטים שונים של השיקום הפיזי והחברתי של רובעים ותיקים (שיקום שכונות, המחלקה לתרבות הדיור, עובדות קהילתיות במינהל הרווחה ואחרים), ולהציג בפניה תוכנית עבודה מקיפה ורב תחומית בנושא זה.

מצב ביצוע ההחלטה- ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 2/2003 – דמי חבר באגודה

א. על מנהל מחלקת תרבות הדיור ליזום מהלך של קביעת מחירים שונים לאוכלוסיות שונות. יש לחלק את העיר למספר קטגוריות לפי המצב הסוציו-אקונומי של התושבים, ולהוזיל את דמי החבר באגודה באזורים שמתגוררים בהם בעלי הכנסה נמוכה.

ב. סבסוד מוצרים - כמו כן יש לסבסד באופן משמעותי את המוצרים שהאגודה מספקת לועדי הבתים באזורים שמתגוררים בהם בעלי הכנסה נמוכה.

מצב ביצוע ההחלטה: א. דמי חבר באגודה – ההחלטה בוצעה. למצטרפים משכונות וותיקות דמי החבר הוקטנו ל- 50%.

ב. סבסוד מוצרים – ההחלטה בוצעה. העירייה מסבסדת את המוצרים שהיא מספקת לועדי הבתים בשיעור של 20%.

החלטה מס' 3/2003 – מתן סיוע בשיפוץ

במטרה להקל על המעמסה הכספית שמוטלת על דיירים המבקשים לשפץ את מבנה מגוריהם, על מנהל מחלקת תרבות הדיור לבדוק את האלטרנטיבות השונות למתן סיוע במימון השיפוץ. על מנהל המחלקה להציג בפני ועדת הכספים דרך שתביא להגדלה משמעותית של סכומי ההלוואות שניתנו למבצעי השיפוצים.

ועדת הביקורת מבקשת מוועדת כספים לדון בנושא זה ולקבל החלטות לגבי תוכנית הסיוע האופטימלית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

מאז שנת 2000 סכום ההלוואה עומד על 10,000 ₪.

החלטה מס' 4/2003 – הצטרפות ועדי בתים לאגודה לתרבות הדיור

הועדה מטילה על מנהל המחלקה לתרבות הדיור להציג בפניה תוכנית פעולה שתביא להגדלה משמעותית במספר המצטרפים לאגודה, במיוחד ברובעים ששיעור החברות באגודה הוא נמוך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. במחצית השנייה של שנת 2005 חלה מגמת עליה בהצטרפות של ועדי בתים לאגודה.

החלטה מס' 5/2003 - הגדלת מספר השיפוצים

על מנהל המחלקה להציג בפני הועדה תוכנית שתביא להגדלה במספר המבנים שדייריהם יבצעו בהם שיפוץ (בין באמצעות האגודה לתרבות הדיור ובין באמצעות עצמאיים).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא חל גידול בביצוע שיפוצים מלאים ושיפוצים חלקיים ומספרם היה מועט מאוד בהשוואה למספר השיפוצים שהאגודה לתרבות הדיור מבצעת בערים אחרות.

6.2 מתנ"ס י' (דיונה).

החלטה מס' 6/2003 - הסדרת המעמד המשפטי של המתנ"ס

על החברה העירונית לפעול בדחיפות להסדרת המעמד המשפטי של מתנ"ס י' ושל שאר המתנ"סים וגופי התרבות הפועלים בעיר, באמצעות הקמת תאגידים עצמאיים (חברה ציבורית, עמותה וכו').

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה .

לא הוסדר המעמד המשפטי של המתנ"סים שאינם מאוגדים כעמותות או כחברות ציבוריות.

החלטה מס' 8/2003 – ממונה על תוכניות בחברה העירונית

החברה העירונית תפעל למינוי ממונה על תחומי התוכן והתוכניות במטרה לחזק תחומים אלה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. מונה מנהל לרשת המתנסים, שבין תפקידיו עליו לטפל בתחום התוכן.

החלטה מס' 9/2003 – נהלי עבודה

על החברה העירונית להכין נהלי עבודה בתחומים שונים. יש להעזר בנהלים של החברה הארצית למתנ"סים, תוך התאמתם למאפיינים היחודיים של מערכת המתנ"סים ומוסדות התרבות הפועלים בעיר.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. נכתבה הצעה לנהלים פנימיים, אולם הנהלים לא נדונו בדירקטוריון, לא אושרו ולא יושמו.

החלטה מס' 10/2003 - ביקורת פנימית בחברה העירונית

כדי לשפר את יכולת הפיקוח של הנהלת החברה העירונית על הגופים שפועלים תחת אחריותה וכדי לשפר את האפקטיביות של הביקורת הפנימית בחברה, יש להגדיל באופן משמעותי את היקף העסקתו של המבקר הפנימי .

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. מונה מבקר פנימי חדש לחברה, אולם להערכת הביקורת היקף העסקתו היה נמוך מהדרוש.

החלטה מס' 12/2003 – תחשיב עלויות

בעת הצגת תוכנית העבודה והתקציב השנתי, על המתנ"ס להציג בפני ההנהלה המקומית ובפני החברה העירונית תחשיב מדויק שלפיו נקבע מחירו של כל חוג, תוך פרוט עלות המדריכים, החומרים וכו'. כמו כן על החברה העירונית לפעול להוזלת מחירי החוגים, תוך הקטנת עמלת המדריכים.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. נקבע תמחיר בסיסי לשעת חוג, ונקבע כי שכר המדריכים יגזר תמיד ממחזור הפעילות.

החלטת מס' 13/2003 – ועדת הנחות

בכל מתנ"ס יש להקים ועדת הנחות עפ"י נוהל ועדת הנחות, המומלץ על ידי החברה הארצית למתנ"סים. על כל מתנ"ס להגדיר קריטריונים ברורים למתן הנחות, לקבוע את סדרי הגשת הבקשה להנחה, לקבוע את הרכב הועדה ולשתף בועדה עו"ס נציג שרותי הרווחה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. נקבעו קריטריונים למתן הנחות והוקמה בכל מתנ"ס ועדת הנחות, אולם לא היתה הקפדה על כינוס הועדה, על אישור ההנחות על פי קריטריונים, על צרוף כל האישורים הנלווים לבקשת ההנחה ועל רישום פרוטוקול המתעד את השיקולים למתן ההנחה.

החלטה מס' 15/2003 – פיקוח על עובדי שירות

על החברה העירונית לפקח על עובדי השרות הנשלחים לבצע את עונשם במתנ"סים. יש לקבל מידע מוקדם מקצינת המבחן על סוג העבירה, ולהקפיד על רישום שעות הנוכחות של עובד השירות במתנ"ס.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 17/2003 – ועדת כח אדם

בכל מתנ"ס תפעל ועדת כח אדם, בהתאם לתקנון הפעלת המתנ"ס שקבעה החברה הארצית למתנ"סים. הועדה תהיה אחראית על גיוס ומיון כח האדם המתקבל לעבודה במתנ"ס.

כל מתנ"ס שידרש להעסיק כח אדם חדש, יפרסם דרישה בעיתונות המקומית ויקיים תהליך מיון והערכה מקצועי ושיווני, תוך שקיפות מלאה ובשיתוף הגורמים המקצועיים בחברה העירונית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. דירקטוריון החברה קבע כי גיוס עובדים באמצעות מכרז יעשה רק לגבי עובדים שדרגתם 9 ומעלה. כמו כן החברה העירונית מסרה לביקורת כי בכל מתנ"ס פועלת ועדת כח אדם.

7. דו"ח רו"ח מטעם משרד הפנים לשנת 2001 - כספים

החלטה מס' 19/2003 - מתן תמיכות

על ועדת התמיכות לקבוע קריטריונים למתן תמיכות לעמותות רווחה (אופי הפעילות, מספר המטופלים וכדומה).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. נקבעו קריטריונים למתן תמיכות.

החלטה מס' 22/2003 – צ'קים חוזרים

מנהל אגף הגביה יציג למבקר העירייה תוכנית למיון ורישום הצ'קים החוזרים והשטרות "בלנקו" המאוחסנים בכספת הגביה, ויתחיל בביצועה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 23/2003 - שוברי תשלום

הגזבר ינחה את המחלקות בבניין העיריה הגובות תשלומים מתושבים לא לקבל אמצעי תשלום (מזומן או צ'קים), אלא לבצע את התשלום באמצעות שוברים בסניף הדואר. בהמשך, תבחן האפשרות להחיל את שיטת התשלום באמצעות שוברי תשלום בכל האתרים מחוץ לבניין העיריה שמחלקות העיריה נמצאות בהן.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 24/2003 - פנקסי קבלות

הגזבר ינחה את המחלקות הגובות תשלומים מחוץ לבניין העיריה, לקיים מעקב לגבי השימוש בפנקסי הקבלות הידניים לפי נוהל "מסמכים בעלי ערך כספי".

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

8. דיון מיוחד בנושא שינוי תנאי שכר לעובדים

החלטה מס' 27/2003 - נוהל קידום וניוד עובדים

מנהל אגף משאבי אנוש יכין נוהל ברור ומפורט שתוגדר בו דרך קבלת ההחלטות לגבי קידום וניוד עובדים בעיריה. הנוהל יובא לאישור המועצה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. הוכן נוהל אך הוא לא נדון ולא אושר במועצה.

החלטה מס' 30/2003 - המלצת המנהל הישיר

לא תידון בקשה לקידום עובד או לשינוי בשכרו מבלי שתתלווה אליה המלצתו של המנהל הישיר שהעובד כפוף אליו, ואישורו של ראש המערכת האירגונית (ראש האגף או המינהל).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. קידום עובדים נעשה בכפוף להמלצת המנהל הישיר של העובד.

9. דו"ח מבקר העיריה לשנת 2001 - נכסים שאינם מחוייבים בארנונה

החלטה מס' 35/2003 - סיווג מחדש של נכסים שאינם מחוייבים

אגף הגביה ימייין מחדש את הנכסים שאינם מחוייבים בארנונה, יצמצם באופן משמעותי את מספר הסיווגים המאפשרים מתן פטור ויבחן באופן קפדני (כולל ביקור בשטח) את נכונות אי החיוב. מנהל אגף הגביה יציג בפני המבקר תוכנית לביצוע הבדיקות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 36/2003 – העברת מידע בין יחידות העירייה

אגף הגביה ומינהל ההנדסה יקבעו אמצעים לשיפור העברת המידע בניהם, במטרה שכל היתר בניה, כל טופס 4 וכל דו"ח פיקוח יעברו לידיעת אגף הגביה. מנהל יחידת המיחשוב יציג את הפתרונות המחשוביים לועדת הביקורת.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא נקבעו נהלי עבודה המסדירים את העברת המידע בין מינהל ההנדסה לאגף הגביה.

החלטה מס' 37/2003 – מנגנוני בקרה

מנהל אגף הגביה יקבע מנגנוני בקרה המובנים בתהליכי העבודה באגף. במסגרת זו, יש לנתח את היקף המשימות המוטלות על יחידת הבקרה ולקבוע את היקף כח האדם המתבקש מכך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. נקבע מנגנון בקרה למתן הנחות, אולם התברר כי נבדקים רק כ- 20% מהבקשות להנחה. בנוסף לכך, גובש נוהל הקובע תוכנית עבודה יומית, שבועית וחודשית ליחידת הבקרה והוא נמצא בתהליך אישור.

החלטה מס' 38/2003 – פתיחת נכסים חדשים שאינם מחויבים בארנונה

תחסם האפשרות לפתיחת נכס בסיווגים שאינם מחויבים בארנונה, למעט הרשאה שתניתן לעובד אחד אשר יוסמך לכך ע"י מנהל האגף. במקרים מיוחדים, שבהם יוחלט לרשום נכס כפטור מארנונה, יאושר הרישום על ידי יחידת הבקרה שבאגף הגביה, לאחר בדיקת פקח בשטח.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 38/2003 ב' – הקטנת חיוב

כל פעולה שמשמעותה הקטנת חיוב (הקטנת מיטראז', שינוי סיווג וכו') תאושר בחתימה נוספת על ידי עובד מיחידה אחרת באגף. לפני שינוי הרישום, תבדקנה הפעולות באופן מדגמי על ידי יחידת הבקרה. יאסר על פתיחת מספר משלם בסדרה 888.

מצב ביצוע ההחלטה: ההחלטה בוצעה חלקית. נאסר על פתיחת חשבונות ללא מספר משלם מוסדר (ת.ז., דרכון, ח.פ.).

החלטה מס' 39/2003 - פטור לנכס סגור וריק

פטור לנכס ריק יינתן רק במקרים שלא היתה בנכס כל צריכת חשמל ומים. מנהל יחידת המיחשוב יציע פתרון ממוחשב שימנע מתן הנחה חוזרת לנכס סגור וריק, בניגוד לחוק.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. נקבעו הנחיות לגבי פטור לנכס ריק אולם נמצאו מקרים רבים שההנחיות אינן מבוצעות. בנוסף לכך, לא נמצא פתרון ממוחשב שימנע מתן הנחה חוזרת לנכס סגור וריק.

החלטה מס' 40/2003 – פטור רטרואקטיבי

ככלל, לא ינתנו פטור או הנחה רטרואקטיבים, אלא ממועד הגשת הבקשה. במקרים יוצאים מהכלל תבוצע הפעולה הרטרואקטיבית באישור של מנהל האגף בלבד.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא בוצעה חסימה במחשב במטרה למנוע אפשרות של ביצוע הנחה רטרואקטיבית על ידי כל עובד.

החלטה מס' 41/2003 - ביקור פקח בשטח

פטור לנכס ריק או לקרקע פנויה ינתנו רק לאחר ביקור פקח בשטח שיבדוק את נכונות הבקשה. לגבי קרקע פנויה, יש לדרוש מהמבקש מדידה של מודד מוסמך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. פטור לנכס ניתן רק לאחר ביקור פקח בשטח, אולם לא נעשית מדידה ע"י מודד מוסמך.

החלטה מס' 42/2003 – תעוד נכסים שנמחקו מהקובץ

אגף הגביה יתעד את רשימת הנכסים שרישומם במחשב נמחק. יש לחסום במחשב רישום של נכס בסיווג "נכס לביטול", כאשר יש לו יתרת חוב.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין. הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה.
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה.
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה.
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה.
- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים.
- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר.
- ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
- (1) הוא יחיד
- (2) הוא תושב ישראל
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון
- (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה בשום עיריה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר.

- (א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
- (ב)לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

- (ה) ראש העיריה בהסכמת מבקר העיריה ימנה עובדים ללשכת מבקר העיריה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).
- תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העיריה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינוי של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר

המידות ועקרונות היעילות והחסכון.

4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

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

1. על פי שיקול דעתו של המבקר.

2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.

3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או לעובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח, בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד, בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועד לענייני ביקורת, אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) ראשי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג).

(ה) לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לועדה. בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה שהוא עובדה או הגזבר, אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334 א פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.