

התקשרות עם קבלן לפינוי גזם וגרוטאות

תקציר

פינוי אשפה הוא אחד השירותים החיוניים שעל רשות מקומית לספק לתושביה. הרשויות המקומיות עוסקות בפינוי כמה סוגי אשפה, ובהם אשפה ביתית, אשפה תעשייתית ואשפת גזם וגרוטאות, המפונה באמצעות משאיות מנוף.

עיריית אור יהודה (להלן - העירייה) התקשרה עם קבלנים פרטיים לצורך קבלת שירותי פינוי אשפה לסוגיה. על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), התקשרות העירייה עם קבלן לביצוע עבודה, ובכלל זה עבודה לפינוי אשפה, טעונה מכרז פומבי.

בדצמבר 2008 פרסמה העירייה שלושה מכרזים פומביים לביצוע עבודות לפינוי אשפה מתחום שיפוטה, ובין היתר מכרז לפינוי אשפת גזם וגרוטאות באמצעות משאיות מנוף. במכרז זכתה חברה א (להלן - הקבלן). גם לפני המכרז סיפק הקבלן לעירייה שירותים אלה, על פי חוזים שנחתמו בין הצדדים בעקבות זכייתו במכרז פומבי בשנת 2002.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרות בין העירייה ובין הקבלן לביצוע עבודות פינוי גזם וגרוטאות. הבדיקה התמקדה בהליכי המכרז לבחירת הקבלן, בתנאי ההתקשרות עמו וביישום הוראות החוזה. כמו כן נבדקו הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן והתשלומים לקבלן. הבדיקה נעשתה באגף ההנהלה של העירייה, במחלקת התברואה שבאגף לשיפור פני העיר בעירייה (להלן - אגף שפ"ע) ובגזברות.

עיקרי הממצאים

הליכי המכרז

1. בתנאי המכרז לפינוי גזם וגרוטאות נדרשו המציעים לצרף להצעותיהם אישורים ורישיונות שונים, ובין היתר רישיון מוביל לפי חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997. הקבלן ומציעה נוספת הגישו לוועדת המכרזים של העירייה תצלום של רישיון המוביל שלהם ללא הנספחים לרישיון שבהם מפורטת רשימת כלי הרכב שעליהם חל הרישיון, ולא נמצא שהעירייה דרשה מהם לצרף את הנספחים כנדרש בתנאי הסף של המכרז.
2. אומדן העירייה למכרז לא היה מפורט כנדרש בתקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ונרשם בו סכום בלבד, בלי פירוט התחשיב או הנתונים שהאומדן התבסס עליהם. גם במשרדי העירייה לא נמצא מסמך המפרט את אופן חישוב האומדן או את הנתונים שלפיהם הוא חושב, ולכן לא ניתן לדעת מה עלותו של כל אחד ממרכיבי העבודה.
3. על פי חוזה שחתמה העירייה עם יועץ, היה עליו להכין לבדו את האומדן למכרז, והוא אף התחייב שלא לשתף איש במידע הנוגע למכרז. בפועל הוכן האומדן בפגישה משותפת בין היועץ לשלושה בעלי תפקידים בכירים בעירייה. הפגישה התקיימה סמוך למועד האחרון להגשת ההצעות, והאומדן הופקד בתיבת המכרזים מיד בתום מועד זה. מהלך פגישה זו לא תועד.
4. בתנאי הסף של המכרז נדרשו המציעים להיות בעלים או צד להסכם ליסינג של שלוש משאיות מנוף משנת ייצור 2007 ושל שתי משאיות מנוף משנת ייצור 2006. בחוזה שחתמה העירייה עם הקבלן לא נכלל תנאי בנוגע לשנת הייצור של המשאיות, ובפועל הקבלן השתמש גם במשאיות שיוצרו לפני שנת 2006.
5. לפני שוועדת המכרזים קיבלה את החלטתה לא הובאו לפניו מסמכים חשובים, כגון תיק הקבלן בעירייה או מידע שהצטבר בנושא תפקודו של הקבלן בהתקשרויות קודמות של העירייה עמו. על כן ניסיונה של העירייה עם הקבלן לא נכלל בין השיקולים שהביאה בחשבון ועדת המכרזים במסגרת החלטתה בנושא, אף על פי שהיא הייתה רשאית לעשות כן על פי תנאי המכרז. מעיון בתיקי הקבלן במשרדי העירייה עולה כי במשך השנים התקבלו תלונות על טיב עבודתו, וכי לעירייה היו השגות על סדרי עבודתו ועל איכותה. אילו עיינה ועדת המכרזים במסמכים שנמצאו בידי העירייה אשר ניתן היה ללמוד מהם על טיב עבודתו של הקבלן, אפשר שהייתה לכך השפעה על החלטתה.

החוזה וביצועו

1. בפברואר 2009 חתמה העירייה עם הקבלן על חוזה לביצוע עבודות פינוי גזם וגרוטאות (להלן - החוזה). בחוזה נמצאו שיבושים וליקויים המלמדים על רשלנות בעריכתו. מקצת הליקויים טכניים ומקצתם מהותיים ועלולים לעורר קושי ביישום הוראות החוזה.

2. הקבלן לא קיים את התחייבויותיו על פי החוזה, לעתים עד כדי הפרתו היסודית, ואף על פי כן לא עמדה העירייה על תיקון הפרות במועד או על מימוש הסעדים בגין הפרת חוזה העומדים לרשותה. להלן דוגמאות לסעיפים בחוזה שהעירייה לא עמדה על מימושם:

(א) העירייה לא הקפידה על כך שהקבלן יקים במשרדיה תחנה למעקב אחר מסלול הנסיעה של משאיותיו כדי לוודא שהן אינן אוספות אשפה ממקומות אחרים מחוץ לעיר, אף שבחוזה נקבע שעל הקבלן לעשות כן.

(ב) העירייה לא עמדה על כך שהקבלן יגיש לה רשימה שמית של עובדיו ויקבל מאגף הביטחון בעירייה אישור להעסקתם כנדרש בחוזה. כמו כן היא לא עמדה על כך שהוא יגיש לה תצלומים של רישיונותיהם של כל כלי הרכב שהוא משתמש בהם לפינוי אשפה בתחום השיפוט של העירייה.

(ג) העירייה לא מנעה מהקבלן, במשך כשנה, להעסיק חברה בבעלות קרוב משפחתו כקבלן משנה לביצוע העבודות נשוא המכרז, וזאת בלא שקיבל את הסכמתה לכך בכתב ומראש כנדרש בחוזה.

הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן

1. הפיקוח והבקרה של העירייה על עבודת הקבלן בכל תחום שיפוטה של העירייה בוצעו בידי שני מפקחים, מנהל התברואה ועובד אחר. במוקד העירייה התקבלו תלונות של תושבים על מטרדים בשל אי-פינוי גזם וגרוטאות, לעתים במשך שבועות ואף חודשים. העירייה לא גיבשה נוהל המסדיר את דרכי הפיקוח על אופן ביצוע עבודת הקבלן ועל איכותה ואת אופן הטיפול בממצאים שהועלו.

2. העירייה לא בדקה את המשאיות של הקבלן שפינו את האשפה לאתר חירייה קודם צאתן לאתר כדי לוודא שבעת יציאתן מתחום שיפוטה תכולתן מלאה באופן שאינו מאפשר להן לאסוף אשפה של גורם מחוץ לעירייה בדרכן לאתר.

3. העירייה לא השתמשה ביעילות בדוחות הכניסה של משאיות הקבלן לאתר חירייה; במקרים של אי-התאמה בין הנתונים הכלולים בדוחות הללו ובין הרישומים בשוברי הכניסה לאתר שהנפיקה העירייה לכלי הרכב של הקבלן קודם צאתם לאתר, לא המשיכה העירייה לברר את סיבת אי-ההתאמה, אף שהדבר עשוי היה ללמד על חיוב העירייה בתשלום לאתר בגין אשפה שאינה שלה.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים בתפקודה של העירייה בשלבי ההתקשרות עם הקבלן לפינוי גזם וגרוטאות. הליקויים נוגעים בעיקר לתקינות הליכי המכרז לבחירת הקבלן, לתנאי חוזה ההתקשרות עמו, לתקצוב ההתחייבות הכרוכה בהתקשרות עמו, ליישום הוראות החוזה בין הצדדים ולאכיפת התחייבויות הקבלן לפי החוזה. בשל מחדליה קודם להתקשרות עם הקבלן ובמהלכה קיבלה העירייה מן

הקבלן שירות ברמה שאינה תואמת את דרישות המכרז שפרסמה ואת המוסכם בין הצדדים.

נוכח הפרת התחייבויותיו של הקבלן על פי החוזה אשר היה בה כדי להשפיע על טיב השירות לציבור, היה על העירייה לנקוט אמצעים העומדים לרשותה לאכיפת ביצוע התחייבויותיו ולחלופין לשקול להפסיק את ההתקשרות עמו.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה העירייה, בעקבות הביקורת, לאכיפת התחייבויותיו החוזיות של הקבלן. עם זאת, על העירייה לעמוד על כך שהקבלן ימלא את כל התחייבויות שקיבל עליו על פי החוזה, ובין היתר עליה לקבל את רישיונותיהם של כל כלי הרכב שהקבלן מפעיל בשירותה, את פריטיהם של עובדי הקבלן המועסקים בשירותה ואת אישור קצין הביטחון של העירייה להעסקתם. הדבר נדרש כדי להבטיח שהשירות שהקבלן מספק לה ימלא את צרכיה ואת דרישותיה, וכדי שקופת העירייה ורמת השירות לתושבים לא ייפגעו.



מבוא

1. שטח השיפוט של עיריית אור יהודה (להלן - העירייה) משתרע על כ-5,300 דונם בבקעת אונו שבשפלת החוף. לפי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה, בסוף שנת 2008 מנתה אוכלוסיית אור יהודה כ-35,200 תושבים בכ-9,700 בתי אב.

מר דוד יוסף כיהן כראש העירייה ממאי 2007. הוא נכנס לתפקידו לאחר התפטרותו של ראש העירייה הקודם, עורך הדין יצחק בוכבזה, במרס 2007. בבחירות לראשות העירייה שהתקיימו בנובמבר 2008 נבחר מר דוד יוסף לתקופת כהונה נוספת.

בשנת 2008 הסתכמו הכנסות העירייה בתקציב הרגיל בכ-184.4 מיליון ש"ח, והוצאותיה - בכ-184.3 מיליון ש"ח. העודף השוטף של העירייה באותה שנה היה כ-80 אלף ש"ח, אולם ב-31.12.08 היה גירעונה המצטבר של העירייה משנים קודמות כ-27.3 מיליון ש"ח. במרס 2007 מונה לעירייה חשב מלווה.

2. לצורך מילוי תפקידיה על פי החוק מוסמכת עיריית אור יהודה, ככל עירייה, להתקשר בחוזים עם קבלנים ועם ספקי שירותים. בין היתר התקשרה העירייה עם קבלנים פרטיים לביצוע עבודות ניקיון, גינון, טיאוט¹, איסוף ופינוי אשפה לסוגיה.

בחודשים מאי-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרות העירייה עם הקבלן לביצוע עבודות פינוי גזם וגרוטאות. הבדיקה התמקדה בהליכי המכרז לבחירת הקבלן, בתנאי ההתקשרות עמו וביישום הוראות החוזה בין הצדדים. כמו כן נבדקו הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן והתשלומים לקבלן. הבדיקה נעשתה בעיקר במחלקת התברואה שבאגף לשיפור פני העיר בעירייה (להלן - אגף שפ"ע), באגף ההנהלה של העירייה ובגזברות.

1 ניקוי או גריפה במטאטא.

חובת העירייה לפנות אשפה ועלות הפינוי

אחד השירותים החיוניים ביותר שעל רשות מקומית לספק לתושביה הוא פינוי אשפה ופסולת מוצקה (להלן - אשפה) מרשות הרבים ומחצרות בתיהם של התושבים בתחומה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) מעוגנות חובותיה של עירייה לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות, הגנים והמרחב הציבורי שבתחום שיפוטה.

הרשויות המקומיות עוסקות בפינוי של כמה סוגי אשפה: אשפה ביתית שמקורה במשקי בית, בבתי עסק ובמפעלי תעשייה; אשפה שמקורה בפעולות בנייה, בגרוטאות רכב ובגרוטאות אחרות; גזם ואשפה אורגנית שמקורה בצמחייה.

פינוי האשפה הביתית נעשה לרוב באמצעות ריקון המכלים למשאיות שבהן נמצא מתקן לדחיסת אשפה ובאמצעות הובלת האשפה הדחוסה לאתר לסילוק פסולת (להלן - אס"פ) או לתחנות מעבר. כמו כן נערמת ברחבי העיר פסולת של גזם וגרוטאות המפונה לאס"פ באמצעות משאיות מנוף.

מאוקטובר 2000 ואילך מפנה העירייה את האשפה לתחנת המעבר לפסולת באתר חירייה (להלן - אתר חירייה או האתר). חלק מהפסולת המגיעה לאתר ממוחזרת, ושאר הפסולת משונעת לאתר ההטמנה "גני הדס" הסמוך לבאר שבע ולאחר ההטמנה "אפעה" השוכן במישור רותם. את תחנת המעבר באתר חירייה מפעיל איגוד ערים אזור דן לתברואה ולסילוק אשפה (להלן - האיגוד).

בשנת 2008 נאספה בתחום העירייה ונקלטה באתר חירייה אשפה במשקל כולל של כ-24,900 טון. באותה שנה השתתפה העירייה בתקציב האיגוד בסכום כולל של כ-3.6 מיליון ש"ח. נוסף על התשלומים לאיגוד נושאת העירייה בתשלומים לקבלני פינוי אשפה על פי תנאי החוזה שחתמה עם כל אחד מהם. בשנת 2008 שילמה העירייה לקבלני פינוי אשפה לסוגיה סכום כולל של כ-4.72 מיליון ש"ח, ומהם כ-693,000 ש"ח לפינוי גזם וגרוטאות.

ההתקשרות עם קבלני פינוי אשפה

לפי סעיף 197 לפקודת העיריות, התקשרות של עירייה עם קבלנים פרטיים בחוזה לביצוע עבודה, ובכלל זה עבודה לפינוי אשפה, טעונה מכרז פומבי. על מכרזיה של עירייה חלות הוראות תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים).

את העבודות לפינוי אשפה העירייה לסוגיה מבצעים זה שנים רבות שני קבלנים: חברה א (להלן - הקבלן)², המספקת לעירייה שירותי פינוי אשפה מפחים ומעגלות ושירותי פינוי גזם וגרוטאות; וחברה ב (להלן - קבלן ב), המספקת לעירייה שירותי פינוי אשפה ממכולות.

ההתקשרות האחרונה של העירייה עם הקבלנים הללו הייתה על פי חוזים שנחתמו בעקבות זכייתם במכרזים פומביים שפרסמה העירייה בשנת 2002.³ תקופת ההתקשרות במסגרת חוזים אלה

2 העירייה התקשרה עם הקבלן כבר בשנת 1978, עוד לפני שהוא התאגרד כחברה. קבלן זה מספק לעירייה גם שירותי טיאוט.

3 הקבלן וקבלן ב זכו באותם מכרזים לאחר שבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו ביטל את זכייתה של חברה אחרת בעקבות עתירה מינהלית שהגישו הקבלן בעת"מ 1466/02, וקבלן ב בעת"מ 1160/02.

הוארכה עד דצמבר 2008, המועד שבו פרסמה העירייה בשני עיתונים יומיים שלושה מכרזים חדשים לביצוע עבודות לפינוי אשפה (להלן - מכרזי האשפה). בין היתר פורסם מכרז לביצוע עבודות איסוף ופינוי גזם וגרוטאות באמצעות משאיות מנוף (להלן - המכרז או מכרזי הגזם). במכרזי האשפה שפורסמו בדצמבר 2008 שוב זכו הקבלן וקבלן ב. כל אחד מהקבלנים הללו זכה במכרז לביצוע השירותים שסיפק לעירייה עד אותו מועד. במכרזי הגזם זכה הקבלן.

לצורך ביצוע מכרזי האשפה התקשרה העירייה ביולי 2008 עם חברה פרטית המספקת שירותי ייעוץ לרשויות מקומיות. נציג החברה (להלן - היועץ) שימש יועץ לעירייה הן בנוגע למכרזי האשפה שפרסמה בשנת 2008 והן בנוגע למכרזים קודמים לפינוי אשפה שפרסמה בשנת 2002.

להלן יובאו הממצאים העיקריים שהועלו בבדיקת מכרזי הגזם ובבדיקת התקשרות העירייה עם הקבלן בעקבות מכרז זה.

הליכי המכרז

1. במכרזי הגזם ביקשה העירייה הצעות לביצוע עבודות איסוף ופינוי גזם וגרוטאות בתפוזות או בערמות מכל תחום השיפוט של העירייה⁴. במפרט שצורף למסמכי המכרז צוין כי העבודה תבצע באמצעות שתי משאיות מנוף שיספק הקבלן (להלן - משאיות מנוף או משאיות), וכי צוות המשאית יכלול נהג ועובד אחד לפחות.

במסמכי המכרז נכללו תנאי סף שעל המציעים למלא וכן צורפה למסמכים אלה דוגמה של החוזה שייחתם בין המציע הזוכה ובין העירייה. לפי תנאי המכרז היו רשאים להשתתף בו רק מציעים פרטיים וגופים שהם בעלים או צד להסכם ליסינג של שלוש משאיות מנוף משנת ייצור 2007 העומדות בדרישות המפרט שצוין במכרז וכן שתי משאיות מנוף משנת ייצור 2006 שישמשו לתגבור או ככלי רכב חלופיים בעת הצורך. תנאי זה נועד להבטיח כי יש בידי הזוכה במכרז האמצעים הדרושים וכלי הרכב המתאימים לביצוע העבודה באיכות שדרשה העירייה.

נמצא כי בדוגמת החוזה שצירפה העירייה למסמכי המכרז ושעל פיה נחתם החוזה עם הקבלן לא נכלל תנאי הנוגע לשנת הייצור של כלי הרכב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהאופן שבו ניסחה העירייה את תנאי המכרז אפשר ללמוד כי היא מייחסת חשיבות לשנת הייצור של כלי הרכב שברשות המציעים, וכי היא התכוונה שהזוכה ישתמש בכלי רכב אלה לביצוע העבודות נשוא המכרז⁵. תנאי זה נוגע לאופן ההובלה של האשפה שפונתה, דהיינו לאחד המרכיבים החשובים של העבודה, ועל כן הוא נחשב תנאי מהותי להתקשרות בין הצדדים, והיה על העירייה לכלול אותו בדוגמת החוזה שצורפה לתנאי המכרז ובחוזה שנחתם עם הקבלן.

4 לרבות תחום שיפוטה של רמת פנקס שאוחדה עם אור יהודה. ראו אכרזת העירייה (שינוי תחום עיריית אור יהודה), התשס"ח-2008, שהוצאה מתוקף צו של שר הפנים מ-24.3.08.

5 בתנאי המכרז נאמר כי "שתי משאיות מנוף משנת ייצור 2006... ישמשו לתגבור בעת הצורך ורכבים חלופיים במקרה של תקלה". מכאן שלפי כוונת העירייה, כלי הרכב משנת ייצור 2007 נועדו לשימוש שוטף ואילו כלי הרכב משנת ייצור 2006 הם חלופיים בלבד.

זאת ועוד, בשל השמטת התנאי האמור מן החוזה נוצרה אי-התאמה בין תנאי המכרז ובין תנאי החוזה שנחתם בעקבותיו, והיה בכך כדי לפגוע במציעים בכוח שנמנעו מלהתמודד במכרז בשל אי-עמידתם בתנאי הסף בכל הנוגע לשנת הייצור של כלי הרכב שברשותם. בנסיבות אלו נפגע עקרון השוויון והתחרות ההוגנת, שהוא עקרון יסודי בדיני המכרזים.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי הערת הביקורת מקובלת עליה. יחד עם זאת ציינה, כי על פי הוראה מפורשת בחוזה שנחתם בין הצדדים, כל מסמכי המכרז הם חלק בלתי נפרד ממנו, ולכן גם הדרישה הנוגעת לשנת הייצור של המשאיות הכלולה במסמכי המכרז הייתה חלק בלתי נפרד מן החוזה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בפועל מרבית המשאיות שהקבלן השתמש בהן לביצוע עבודות הפינוי היו משנות ייצור שקדמו לשנת 2006, שלא על פי תנאי הסף של המכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות התנאי הנוגע לשנת הייצור של המשאיות לא היה די בהוראה הכללית שבחוזה המאמצת את האמור במסמכי המכרז, ובנסיבות העניין היה צורך לעגן את התנאי במפורש בחוזה. ממצאי הביקורת בנוגע לשנת הייצור של המשאיות שהקבלן השתמש בהן לביצוע העבודות, כאמור לעיל, מעידים על הצורך בעיון הדרישה בתנאי מחייב בחוזה בין הצדדים.

2. לפי תנאי המכרז נדרשו המציעים לצרף להצעותיהם אישורים ורישיונות שונים, ובין היתר רישיון מוביל לפי חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק שירותי הובלה). לפי סעיף 4 לחוק שירותי הובלה, "לא ייתן אדם שירות הובלה, בעצמו או באמצעות אחר, אלא אם כן בידו רישיון מוביל".

מעיון בהצעות שהוגשו עולה כי הקבלן ומציעה אחרת הגישו לעירייה תצלום מן הדף הראשון בלבד של רישיון המוביל שלהם ללא הנספחים לאותו רישיון. הם לא צירפו למסמכי המכרז נספח "תנאים והגבלות", שבו מפרטת הרשות המוסמכת לפי חוק שירותי הובלה תנאים והגבלות החלים על בעל הרישיון או על מי שהוא מעסיק, וכן לא צורף נספח "כלי רכב הנכללים ברישיון המוביל", שבו רשומים פרטיהם של כלי הרכב שעליהם חל הרישיון.

נמצא כי בתצלום של רישיון המוביל שהגיש הקבלן לעירייה צוין כי "הרישיון ניתן עבור 29 כלי רכב מנועיים מסחריים... כמפורט בנספח לרישיון" אולם מאחר שלאותו תצלום לא צורף נספח "כלי רכב הנכללים ברישיון המוביל", אין לדעת על אילו כלי רכב חל רישיון המוביל של הקבלן ואם כלי הרכב שהעתיקי רישיונותיהם צורפו למסמכי המכרז הם אלה הכלולים ברישיון המוביל. זאת ועוד, הגשת תצלום של רישיון המוביל ללא נספחיו כמוה כהגשת מסמך חלקי שלא לפי דרישות המכרז.

לא נמצאה אסמכתה המלמדת שהעירייה דרשה מן המציעים שלא צירפו את הנספחים לרישיון המוביל כי יצרפו למסמכי המכרז את הנספחים החסרים. מכאן שבעת בחינת ההצעות במכרז לא היו בידי העירייה המסמכים המלאים שהגשתם נדרשה בתנאי הסף של המכרז.

יצוין כי למרות האמור לעיל, בחוות דעת שהגיש היועץ לוועדת המכרזים הוא ציין שכל המציעים צירפו להצעתם "את כל המסמכים והאישורים ועומדים בכל תנאי הסף".

יוטעם כי גם אם נעזרה העירייה בשירותיו של יועץ חיצוני למכרז, אין בכך כדי לפטור אותה מן האחריות לתקינות הליכי המכרז ומבדיקת שלמות המסמכים שהגשתם נדרשה בתנאי הסף.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה להקפיד שהמציעים במכרזים ימלאו כלשונם את כל תנאי המכרז ויצרפו להצעתם את כל הרישיונות הדרושים, לרבות הנספחים.

זאת ועוד, אי-הקפדתה של העירייה על הגשת הנספחים האמורים לעיל חמורה שבעתיים נוכח העובדה שלמידע שבנספחים החסרים יש נפקות לעניין יכולתו של הקבלן הזוכה לבצע כדרוש את העבודות נשוא המכרז. בהיעדר הנספחים אין לדעת אם ניתן רישיון מוביל לכל כלי הרכב שהקבלן השתמש בהם לביצוע העבודות עבור העירייה ולפיכך היא לא יכלה לדעת אם השימוש בכלי הרכב הללו למטרה זו אכן מותר על פי החוק.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי הקבלן הציג רישיון מוביל תקף עד סוף שנת 2009 ורישיונות למשאיות כנדרש בתנאי המכרז, ולכן היא לא הייתה ערה לכך שהנספח לרישיון המוביל לא צורף להצעתו של הקבלן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מחובתה לוודא שכל המסמכים שנדרשו בתנאי המכרז הוגשו בשלמותם.

האומדן

1. על פי סעיף 11(א) לתקנות המכרזים, לפני תום המועד להגשת ההצעות במכרז יפקיד יו"ר ועדת המכרזים בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. עוד נקבע בתקנות כי האומדן יירשם בפרוטוקול.

האומדן אמור לשמש למזמין אמת מידה ליכולתו לממן את ההוצאה הכרוכה בעבודה נשוא המכרז, והוא גם כלי עזר מקצועי לבחינת רצינותו וכדאיותו של ההצעות המובאות לפני ועדת המכרזים. הצעות זולות מדי מעלות ספק בדבר יכולתו של המציע לעמוד בביצוע העבודה במחירים שהציע, ואילו היקרות מעוררות ספק בדבר סבירותו⁶. האומדן נועד למנוע קבלת הצעות מחיר העלולות לגרום נזק כספי למזמין, והוא אמור לשקף את מחיר העבודה בהתאם להיקפה ולאיכות הנדרשת.

בהסכם ההתקשרות שנחתם בין היועץ ובין העירייה ביולי 2008 נקבע כי "היועץ יכין אומדנים של העירייה לכל מכרז בנפרד בכתב ויכניסם למעטפות סגורות שאותן יכניס ישירות לתיבת המכרזים לפני המועד האחרון לפתיחת התיבה ובטרם פתיחתה. היועץ מצהיר ומתחייב בזאת כי ידוע לו שהאומדנים הינם חסויים וכי לא ישתף ולא יידע איש בכל מידע ונתון כלשהו מהאומדנים ובכל הקשור בהם".

אף שבהסכם ההתקשרות מיולי 2008 נקבעה הדרישה כי היועץ "לא ישתף ולא יידע איש בכל מידע ונתון כלשהו מהאומדנים ובכל הקשור בהם", נמצא כי היועץ לא הכין את האומדן לבדו

6 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1995), עמ' 173; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2003), עמ' 467.

אלא בשיתוף שלושה בעלי תפקידים בכירים בעירייה: מנהל אגף שפ"ע לשעבר; מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה בעירייה (להלן - המתאם) ועובד בכיר באגף שפ"ע⁷ (להלן - מנהל התברואה). האומדן הוכן בפגישה שקיימו הארבעה ב-25.12.08, יום פתיחת תיבת המכרזים, סמוך למועד האחרון להגשת ההצעות. האומדן נחתם בידי כל הגורמים האמורים והופקד בתיבת המכרזים במועד האחרון להגשת ההצעות וסמוך לפתיחת התיבה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה צוין כי במכרזים אחרים שפרסמה בעבר ושבהם נזקקה לשירותי היועץ⁸ הכין היועץ לבדו את האומדן, והוא שהפקיד אותו בתיבת המכרזים. בשל חשדות להדלפת האומדן שהעלו מתמודדים באותם מכרזים, וכדי למנוע לזות שפתיים, החליט מנכ"ל העירייה לשעבר כי את האומדן למכרזי האשפה מדצמבר 2008 לא יכין היועץ לבדו, אלא בשיתוף שלושה בעלי תפקידים אחרים בעירייה. לפי הנאמר בתשובת העירייה, כל המשתתפים בהכנת האומדן ישבו בחדר סגור בלא שהתקיימו שיחות טלפון כלשהן בינם ובין אנשים אחרים ובלא שאיש מהם יצא מן החדר. מעטפות האומדן של כל אחד משלושת המכרזים הוכנסו לתיבת המכרזים במועד האחרון להגשת ההצעות, בשעה 12.00, ולאחר שכל המציעים הכניסו לתיבה את הצעותיהם. התיבה נפתחה באותו יום בנוכחות שלושה נציגים של קבלנים שהשתתפו במכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנסיבות המתוארות בתשובת העירייה, היה עליה להימנע מלחתום עם היועץ על הסכם התקשרות ולפיו עליו להכין לבדו את האומדן, שכן במועד התימת ההסכם, יולי 2008, כבר התקיימו מכרזי פינוי אשפה משנת 2002 ומכרז לטיאוט ולניקיון רחובות משנת 2007 שבהם הועלו חשדות בדבר הדלפת האומדן. זאת ועוד, כיוון שפעולותיה של העירייה בעניין הכנת האומדן לא עלו בקנה אחד עם מה שנקבע בהסכם ההתקשרות עם היועץ, היה עליה להקפיד לתעד את הנימוקים למהלך שנקטה.

2. בתקנות המכרזים נקבע כי יש להפקיד בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. אולם נמצא כי באומדן שהופקד בתיבת המכרזים נרשם הסכום הכולל בלבד בלא פירוט העלות של כל אחד ממרכיבי העבודה, למשל: עלות יום עבודה של נהג משאית ושל עוזר לנהג ועלות הפעלתה של משאית המנוף עצמה. לפירוט זה נודעת חשיבות בייחוד במקרים שבהם לאחר תחילת ההתקשרות הוסכם בין הצדדים על שינוי בהיקף העבודות, כפי שאירע במקרה דנן.⁹

עוד הועלה כי אין בנמצא במשרדי העירייה פרוטוקול של הפגישה שבה הוכן האומדן, המתאר את מהלך הפגישה והמפרט את ההצעות של כל אחד מן המשתתפים. כמו כן אין מסמך המתעד את אופן חישוב האומדן או על מה הוא התבסס.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לדרוש מן היועץ להכין אומדן מפורט, כפי שנקבע בתקנות המכרזים. מאחר שבנסיבות המתוארות לעיל חששה העירייה כי האומדן יודלף, היה משנה חשיבות לתייעוד מהלך הפגישה שבה הוכן האומדן ולתייעוד כל העובדות וההסברים למהלכי העירייה, ואף על פי כן הדבר לא נעשה.

7 העובד האמור מונה למנהל התברואה בעירייה באוקטובר 2009.
8 מכרזי פינוי אשפה משנת 2002 ומכרז לטיאוט ולניקיון רחובות משנת 2007.
9 ראו להלן את הפרק "שינוי תנאי החוזה".

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי הערת הביקורת מקובלת עליה, וכי בעתיד תנהג לפיה. עם זאת ציינה כי במכרזי פינוי האשפה נשוא הביקורת היא לא ראתה צורך לפרט את האומדן, שכן כל אימת שחל שינוי בהיקף העבודות ניתן לחשב את השינוי במחיר לפי השינוי שחל במספר הפינויים או במספר ימי העבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פירוט האומדן נדרש גם במכרזי פינוי האשפה נשוא הביקורת, בייחוד נוכח השינוי שנעשה בהיקף העבודות לאחר חתימת ההסכם. התמורה המופחתת עקב השינוי בהיקף העבודות נקבעת לפי עלות יום עבודה של נהג משאית מנוף, עלות יום עבודה של עוזר לנהג ועלות הפעלתה של משאית המנוף עצמה. נתונים הנוגעים לעלויות אלו לא נכללו באומדן העירייה, ובהיעדרם לא ניתן לדעת אם התמורה שנקבעה ב"הסכם השינויים" (ראו להלן) הייתה סבירה.

פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים

בתקנה 17 לתקנות המכרזים נקבע כי "משנפתחה תיבת המכרזים יוצאו ממנה המעטפות והאומדן הנוגעים למכרז... שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, מספר הגיליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז והאומדן יירשמו בפרוטוקול".

נמצא כי בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים מ-25.12.08 צוין באופן כללי כי "צורפו מסמכים ורישיונות שיועברו לבדיקה", בלי לפרט אילו מסמכים צורפו או למצער כמה גיליונות הוצאו מן המעטפה, שלא לפי הדרישה האמורה שבתקנות המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ללא רישום בפרוטוקול של הפרטים הדרושים בתקנות, לא ניתן לוודא שכל המציעים אכן צירפו כמועד את כל המסמכים הדרושים על פי תנאי המכרז, גם אם שאלת תקינותם של אותם מסמכים ועמידתם בתנאי הסף של המכרז אמורה להיבדק לאחר מכן.

בחירת ההצעה הזוכה

למכרז הגזם הוגשו שלוש הצעות, וועדת המכרזים בחרה בהצעתו של הקבלן, שהייתה ההצעה הזולה ביותר.

על פי תנאי המכרז, "בבחירת ההצעה הזוכה רשאית העירייה להביא במניין שיקוליה את אמינותו של המציע, ניסיונו בקיום התחייבויות בדומה להתחייבות נשוא מכרז זה, ניסיונה של העירייה או גופים אחרים עם המציע בעבר, כישוריו, המלצות, סבירות הצעתו של המציע וכל שיקול רלוונטי אחר. לצורך כך, תהא רשאית העירייה לבקש ולקבל מהמציעים כל אסמכתה ומסמך הנוגעים לדבר והמציעים מתחייבים לשתף פעולה עם העירייה, ככל שיידרש וכן תהיה העירייה רשאית ליצור קשר עם מזמיני עבודות קודמות של המציע".

נמצא כי בעת שוועדת המכרזים התכנסה לבחירת ההצעה הזוכה לא היו מונחים לפניו תיק העירייה בנוגע לקבלן ובנוגע לקבלן ב, או חוות דעתו של אגף שפ"ע בנוגע לטיב עבודתם, אף על פי שבמסגרת התקשרויות קודמות בינם ובין העירייה הם סיפקו לה שירותי פינוי אשפה במשך

שנים רבות. מעיון בתיקי הקבלן באגף שפ"ע בעירייה עולה כי במשך השנים התקבלו באגף תלונות רבות על עבודת הקבלן, ואף למנהל התברואה עצמו היו השגות על טיב עבודתו של הקבלן, על איכותה ועל החשבונות שהגיש לעירייה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שלפני קבלת ההחלטה לא היו בידי ועדת המכרזים מסמכים חשובים, כגון תיק הקבלן בעירייה שבו נמצא חומר על תפקודו במסגרת התקשרות קודמת עמה. בנסיבות אלו לא הובא לידי ועדת המכרזים מידע חיוני הדרוש לה למילוי תפקידה, והמידע שנצבר בעירייה במהלך שנות העסקתו של הקבלן לא נכלל בין השיקולים שהוועדה הביאה בחשבון בעת שבחרה בזוכה. אילו בחנה ועדת המכרזים את המסמכים שהיו בידי העירייה ואשר ניתן היה ללמוד מהם על טיב עבודתו של הקבלן, אפשר שהייתה לכך השפעה על החלטתה.

החוזה וביצועו

פגמים בעריכת החוזה

בעקבות זכייתו של הקבלן במכרז חתמה אתו העירייה בפברואר 2009 על חוזה לביצוע עבודות פינוי גזם וגרוטאות (להלן - חוזה ההתקשרות או החוזה). החוזה נחתם לתקופה של שנה, אולם על פי תנאיו העירייה רשאית, לפי שיקול דעתה, להאריכו לפרקי זמן נוספים של שנה בכל פעם, ובלבד שאורכן הכולל של תקופות החוזה לא יעלה על שישים חודשים.

נמצא כי בחוזה נפלו ליקויים אחדים, מקצתם טכניים ומקצתם מהותיים, שהיה בהם כדי לעורר קושי ביישומם: הרף האחרון של החוזה לא נגע להתקשרות לפינוי גזם וגרוטאות אלא להתקשרות עם קבלן אחר לפינוי אשפה ממכולות; חל שיבוש בציון מספרי הסעיפים בגוף החוזה וטבלת קנסות שצורפה לחוזה לא נוסחה בבירור. לעתים נמצא בטבלה הברל בשיעור הקנס שיש להטיל בגין הפרות זהות או דומות של תנאי החוזה באופן שהקנס לא תאם את חומרת הפרה (לדוגמה, נקבע בטבלה קנס בסך 1,600 ש"ח בגין "אי התייצבות משאית דחס מנוף לעבודה", ולעומת זאת בגין הפרה דומה - "אי התייצבות משאית דחס/מנוף ליום עבודה" - נקבע קנס מנוף יותר בסך 1,000 ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הפגמים בעריכת החוזה המלמדים על רשלנות בהכנתו. החוזה הוא מסמך המבטא את ההסכמות בין הצדדים ואת התחייבויותיהם ההדדיות. לכן יש להקפיד על ניסוח זהיר ומדויק של סעיפי החוזה כדי למנוע אי-הבנות וקשיים ביישומם. לענייננו, לניסוח קפדני של החוזה נודעת משנה חשיבות כיוון שהעירייה היא שניסחה אותו, ועל פי כללי הפרשנות, אם יש אי-בהירות בחוזה יש לפרשה לרעת המנסח.

כמו כן העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על הליקויים ב"טבלת הקנסות" שצורפה לחוזה, המעוררים קושי ביישומה. על העירייה לנסח מחדש את עילות הפרה וכן לקבוע קנס או פיצוי חד-משמעי בגין הפרות אלו.

שינוי תנאי החוזה

בחווה נקבע כי הקבלן מתחייב לבצע את עבודות הפינוי באמצעות שתי משאיות מנוף וצוות של נהג ועובד לפחות בכל משאית, וכי כל משאית מנוף תבצע לכל הפחות שלושה סבבי איסוף ופינוי ביום עבודה בשני מסלולים, בהתאם לתכנית העבודה שתימסר לקבלן מטעם העירייה. גם בתנאי המכרז נקבע כי "העבודות תבצענה באמצעות שתי משאיות מנוף נהג + עובד לכל משאית. לעירייה נתונה האופציה להגדיל או להפחית את מספר צוותי העבודה בהודעה בכתב בהתראה של 7 ימים והכול בכפוף למסמכי המכרז".

התמורה עבור ביצוע העבודות לפי הצעת המחיר של הקבלן במכרז ולפי החוזה הייתה 1,790 ש"ח ללא מע"מ ליום עבודה למשאית אחת עם צוות של נהג ועובד. לסכום זה יש להוסיף הפרשי הצמדה שיחושבו לפי מנגנון שנקבע בחוזה.

בתחילת יוני 2009, כארבעה חודשים בלבד לאחר תחילת ההתקשרות, משגילתה העירייה כי בשל היעדר תקצוב מתאים¹⁰ לא תוכל לממן הפעלת שתי משאיות מנוף עם צוות של נהג ועובד בכל יום, היא חתמה עם הקבלן על "הסכם שינויים" המצמצם את היקף העבודות ומשנה את מתכונתן. בהסכם השינויים נקבע כי במשך תקופה של שבעה חודשים יתבצעו העבודות חמישה ימים בשבוע באמצעות שתי משאיות מנוף ויום אחד בשבוע באמצעות משאית אחת בלבד. צוות המשאית יכלול בכל ימות השבוע נהג בלבד במקום נהג ועובד כפי שנקבע תחילה בחוזה. בגין גריעת עובד מצוות המשאית הוסכם בין הצדדים כי יופחתו 190 ש"ח מן התמורה בסך 1,790 ש"ח שהקבלן היה זכאי לה על פי החוזה.

לא נמצאה אסמכתה שאפשר ללמוד ממנה על האופן שבו ביצעה העירייה את התחשיב בגין העלות המופחתת של הפעלת המשאית בעקבות גריעת עובד מצוותה. בנסיבות אלו אין לדעת כיצד נקבעה העלות המופחתת של הפעלת משאית ובה נהג בלבד, ואין לדעת אם היא סבירה.

ביצוע תנאי החוזה

בדיקת ביצוע תנאי החוזה בידי הצדדים העלתה כי הקבלן לא עמד בהתחייבויותיו, לעתים עד כדי הפרה יסודית של החוזה, אולם העירייה לא עמדה על כך שימלא את התחייבויותיו. זאת ועוד, העירייה לא פעלה למימוש הסעדים שהיא זכאית להם על פי החוזה, כגון ביטול ההסכם או קבלת פיצוי מוסכם בגין הפרה, כמפורט להלן:

1. על פי תנאי המכרז, "במשך כל יום העבודה משאית הפינוי לא תעזוב את שטח השיפוט של העיר, אלא לצורך פריקת הפסולת באתר מורשה (אתר חירייה)". בחוזה נקבע כי לצורך מעקב אחר משאיות הפינוי בכל רגע נתון, יתקין הקבלן בכל המשאיות שבאמצעותן הוא נותן שירות פינוי גזם וגרוטאות לעירייה מערכת ניווט לווייני (G.P.S) ותחנת מעקב במשרדי אגף שפ"ע. חשיבותה של מערכת כזו היא בכך שהיא מאפשרת לעירייה לעקוב אחר מסלול נסיעתה של המשאית ולוודא שאינה אוספת אשפה ממקומות אחרים מחוץ לעיר.

בעת הביקורת, ביולי 2009, נמצא כי שישה חודשים לאחר שנכנס החוזה לתוקף, טרם התקין הקבלן את תחנת המעקב. בכך נשלל מהעירייה אמצעי יעיל למעקב אחר ביצוע העבודות בידי הקבלן.

10 התקציב שנקבע לפינוי גזם וגרוטאות לשנת 2009 היה 750,000 ש"ח.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי בכלי הרכב של הקבלן הייתה מותקנת מערכת איתור לווייני, אולם מסיבות טכניות לא הותקנה תחנת מעקב באגף שפ"ע. כפתרון ביניים אפשר הקבלן למנהל התברואה בעירייה לעקוב אחרי המשאיות באמצעות נקודת הביקורת של הקבלן. בעיה זו נפתרה, לדברי העירייה, עם התקנת תחנת המעקב באגף שפ"ע לאחר סיום הביקורת.

2. בחוזה נקבע כי "הקבלן יעסיק כמות מספקת של עובדים במיוחד נהגים קבועים בוגרים המתאימים לביצוע העבודות נשוא הסכם זה ובעלי תעודת זהות ישראלית... על הקבלן להגיש למפקח רשימה שמית של העובדים וזאת בטרם יתחילו בביצוע העבודות או בטרם יעסיק עובד חדש. הקבלן יורשה להעסיקם רק לאחר קבלת אישור אגף הביטחון בעירייה".

נמצא כי במועד חתימת החוזה לא הגיש הקבלן לעירייה את רשימת עובדיו, וגם בעת הביקורת, במאי 2009, לא הייתה בידי העירייה רשימה עדכנית של כל העובדים שהוא מעסיק. אף על פי כן לא עמדה העירייה על כך שתקבל את הרשימה המלאה של העובדים שהקבלן העסיק, והיא לא וידאה שלכל העובדים המועסקים בתחום שיפוטה יש אישור העסקה של אגף הביטחון בעירייה.

בהיעדר רשימה כזאת אין בידי העירייה פרטיהם האישיים של העובדים שמעסיק הקבלן בביצוע העבודות בתחומה, ולפיכך היא לא יכולה לברר אם הם אזרחי המדינה או שוהים במדינה כחוק ואם הם מתאימים לעבודה הכרוכה במגע יומיומי עם הציבור הרחב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא דאגה לקבל מן הקבלן בעת עריכת החוזה את רשימת עובדיו ואת פרטיהם ולקבל את אישור קצין הביטחון של העירייה להעסקתם כנדרש בחוזה. קבלת רשימת העובדים ואישור קצין הביטחון לרשימה נחוצים כדי להבטיח שיועסקו בשירות העירייה רק עובדים העומדים בדרישותיה.

3. עוד נקבע בחוזה כי "צילום רישיונות של המשאיות יועברו על ידי הקבלן לעירייה...". צילום רישיונות כלי הרכב דרוש לעירייה, בין היתר, כדי לוודא את התאמתם של דגם הרכב ושנת הייצור שלו לדרישות המכרז ולביצוע העבודה.

אף שהקבלן לא הגיש לעירייה תצלומים של רישיונותיהם של כלי הרכב שהוא משתמש בהם לפינוי אשפה בתחום שיפוטה, למעט תצלומי רישיונותיהם של 12 כלי רכב שצורפו למסמכי המכרז, לא פעלה העירייה על מנת לאכוף עליו את מימוש תנאי זה של החוזה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא היו בידה תצלומי רישיונות של כלי הרכב שהוא הפעיל לצורך פינוי אשפה בתחום שיפוטה. בהיעדר רישיונות לא היה לעירייה מידע על כלי רכב אלה ולפיכך היא לא יכלה לוודא שהקבלן אכן השתמש בכלי רכב בהתאם לצורכי העבודה ובהתאם לדרישותיה.

4. על פי החוזה, עובדי הקבלן נדרשו ללבוש מדים אחידים בצבע כתום עם הכיתוב "בשירות עיריית אור יהודה". כמו כן נדרש הקבלן להתקין מעל תא הנהג בכלי הרכב המועסקים בשירות העירייה פנס צהוב מהבהב בכל שעות העבודה. הכיתוב על בגדי העובדים והשימוש בפנס מהבהב מקובלים ברשויות המקומיות, ומטרתם להביא לידיעת התושבים כי העובדים וכלי הרכב פועלים בשירות הציבור מטעם העירייה.

נמצא כי העירייה לא עמדה על כך שיקויים התנאי האמור בחוזה: המדים של עובדי הקבלן לא היו בצבע אחיד ועל בגדיהם לא הופיע הכיתוב "בשירות עיריית אור יהודה".

5. על פי החוזה, הקבלן התחייב לבצע את העבודה בעצמו ובאמצעות עובדיו בלבד, ולא להעביר את זכויותיו או חובותיו לאחרים, לרבות קבלני משנה מטעמו של הקבלן, אלא אם כן קיבל את הסכמת העירייה לכך בכתב ומראש.

נמצא כי את עבודות הפינוי ביצעו עובדי הקבלן בשיתוף עובדים של חברה אחרת בבעלות קרוב משפחתו של הקבלן (להלן - חברה ג). יצוין שעד דצמבר 2008, מועד פרסום מכרזי האשפה החדשים, סיפקה חברה ג שירותי פינוי אשפה לעירייה. חברה ג לא התמודדה במכרזים לפינוי אשפה שפרסמה העירייה, אך בפועל המשיכו עובדיה וכלי הרכב שלה לעסוק בפינוי אשפה בתחום העירייה, בתיאום עם הקבלן שזכה במכרז ובידיעת העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי המשך העסקתה של חברה ג בעבודות פינוי אשפה בעירייה לאחר פקיעת החוזה עמה נעשתה שלא לפי תנאי החוזה עם הקבלן.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי הוסדרה מערכת היחסים בין העירייה ובין הקבלן וחברה ג בחוזה בכתב ובו אישרה העירייה לקבלן להעסיק קבלן משנה בתנאים הנקובים באותו חוזה.

הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן

בקרה באמצעות שוברי כניסה ודוחות כניסה לאתר

על עובדי הקבלן לאסוף את האשפה מתחום העירייה ולהובילה לאתר חירייה המשמש תחנת מעבר שבה נקלטת אשפת העירייה. בשים לב לכך שעבודת האיסוף והפינוי של האשפה מתבצעת בידי מי שאינם עובדי עירייה ובחלקה גם באתר הנמצא מחוץ לתחום שיפוטה של העירייה, יש צורך בהפעלת אמצעי פיקוח יעילים כדי לוודא שהקבלן ממלא את התחייבויותיו על פי החוזה. פיקוח העירייה על עבודת הקבלן מתבצע בפועל בידי מחלקת התברואה שברשותה אמצעי בקרה כמו שוברי כניסה לאתר ודוחות שמנפיק איגוד ערים אזור דן לתברואה ולסילוק אשפה (ראו להלן).

לפי הנדרש בתיקון משנת 2007 לחוק שמירת הניקיון, האיגוד מנהל עבור העירייה דוח ממוחשב ובו פרטים של כלי הרכב לפינוי אשפה המזדהים בעת כניסתם לאתר ככלי רכב הפועלים בשירות העירייה. הפרטים העיקריים הנרשמים בדוח הם: תאריך, שעת כניסה, סוג האשפה, מספר הרישוי של הרכב, סוג הרכב, שם הקבלן, משקל הרכב בכניסה (ברוטו), משקל הרכב לאחר פינוי האשפה (טרה) ומשקל האשפה שנקלטה באתר נטו.

בשנת 2004 הכין מבקר חיצוני שהעירייה שכרה את שירותיו דוח ביקורת מיוחד בנושא "איסוף אשפה עבור עיריית אור יהודה לאתר סילוק האשפה בחירייה" (להלן - דוח הביקורת המיוחד). דוח הביקורת נועד לברר את פשר הגידול הבלתי מוסבר בכמות האשפה, שלפי דוחות האיגוד

פונתה לאתר חירייה בשנים 2002 ואילך, לעומת כמויות האשפה שפנו עד אז לאתר לסילוק פסולת בברקת.

דוח הביקורת המיוחד עסק, בין היתר, בעבודות פינוי גזם וגרוטאות באמצעות משאית מנוף שהתבצע בידי הקבלן. לפי ממצאי הדוח, חלק מהרישומים על כניסותיהם של כלי רכב של קבלנים בשירות העירייה לאתר חירייה לא תאמו את תכנית העבודה היומית של מחלקת התברואה ואת דיווחי הקבלן לעירייה על ביצוע העבודה. אי-ההתאמה התבטאה בעודף כניסות לאתר לעומת תכנית העבודה ובחייב העירייה בתשלום בגין כמות אשפה יתרה.

המבקר החיצוני המליץ לשנות את תהליכי הפיקוח והבקרה של העירייה על עבודת הקבלנים, ובעקבות כך החלה מחלקת התברואה להנפיק לנהגי כלי הרכב של הקבלן שוברי כניסה לאתר חירייה, ששימשו אסמכתה לכך שהרכב הנכנס הוא בשירות העירייה ונושא אשפה של העירייה. מחלקת התברואה ביצעה השוואה בין רישומי הכניסות לאתר, לפי דוח חודשי ששלח לה האיגוד (להלן - דוח כניסה חודשי), ובין שוברי הכניסה שהנפיקה לנהגי הקבלן.

בבדיקות ההשוואה שעשתה מחלקת התברואה התגלו מקרים אחדים של אי-התאמה בין הרישומים על כניסות כלי רכב בדוחות הכניסה החודשיים ובין השוברים שצורפו לדוחות, ואותרו כניסות לאתר שלא הייתה אסמכתה בעניינן בשוברי הכניסה שהנפיקה המחלקה. נמצא שהמחלקה לא עשתה בדיקות השלמה לבריור הסיבה לאי-ההתאמה ולהפקת לקחים בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אין די בביצוע ההשוואה בין השוברים ובין דוחות הכניסה החודשיים, וכי יש צורך בהשלמת הבדיקה ובריור הסיבה להיעדר אסמכתה לכניסת כלי הרכב לאתר. ללא השלמת הבדיקה תרד לטמיון ההשקעה הכרוכה בהנפקת שוברי הכניסה ובביצוע ההשוואה בין הדוחות ובין השוברים, ויהיה בכך משום ויתור של העירייה על כלי שעשוי לסייע לה באיתור חיובים בגין פעולות של פינוי אשפה שאינה שלה.

פיקוח מחלקת התברואה

1. לפי הוראות החוזה, על הקבלן לפעול על פי הנחיותיו ופיקוחו של מנהל אגף שפ"ע בעירייה או של מי מטעמו. בפועל פיקח על עבודת הקבלן מנהל התברואה בסיוע עובד אחד.

נמצא כי הפיקוח בשטח נעשה באופן מדגמי, ולעתים גם בעקבות פניות ותלונות שהתקבלו במוקד העירייה. לא נקבע נוהל המסדיר את דרכי הפיקוח על איכות הביצוע של העבודות ואת אופן הטיפול בממצאים שהועלו בעקבות פיקוח זה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2010 היא החלה להפעיל מערך פיקוח אזורי, באופן שבכל אזור בעיר מונה מפקח שתפקידו לפקח על כלל הקבלנים העובדים באותו אזור. מערך הפיקוח האזורי יביא, לדברי העירייה, להידוק הפיקוח על כלל הקבלנים לפינוי אשפה בעירייה, ולעניין זה נקבעים גם נוהלי עבודה חדשים.

2. לפי הוראות החוזה, על נהג המשאית לפנות לאגף שפ"ע בעירייה לקבלת שובר כניסה לאתר בכל פינוי. דרישה זו נועדה לוודא בעת הנפקת שובר הכניסה שהמשאיות יוצאות לאתר הפינוי בתכולה מלאה ללא אפשרות להעמיס עליהן פסולת נוספת, ובכך להבטיח שכל האשפה תפונה לאתר הפינוי היא אכן של העירייה.

נמצא כי בעת הנפקת שוברי הכניסה לנהגי הקבלן לא ביצעה העירייה בדיקה שגרתית של המשאיות כדי לוודא שהן יוצאות לאתר בתכולה מלאה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי מנהל אגף שפ"ע הנחה את מנהל התברואה ואת פקידות האגף לבצע בעת הנפקת שובר הכניסה בדיקה של תכולת המשאיות, כפתרון ביניים עד להפעלת מערך הפיקוח האזורי. עם הפעלת מערך הפיקוח האזורי רוענן נוהל מסירת השובר ונבחנת אפשרות להשתמש באמצעים אופטיים לבדיקת תכולת המשאית לפני צאתה לאתר הפינוי.

3. במסמכי המכרז נקבע ששעות העבודה לפינוי גזם הן 6.00-16.00. עם זאת, בסיוור קבלנים שהתקיים במסגרת ההיערכות לביצוע המכרז ציינו נציגי העירייה, בתשובה לשאלה שנשאלו, כי "במידה והקבלן סיים את האזור וביצע 3 סבבים נגמר יום העבודה גם לפני השעה 16.00". מכאן שהעירייה לא התכוונה לחייב את צוות המשאית למלא את כל מכסת שעות העבודה שצוינו במכרז. בחוזה אף בוטל הצורך בהחתמת שעות נוכחות בידי עובדי הקבלן, נוהג שחל עד אז ושימש אמצעי פיקוח על שהיית העובדים בתחומי העירייה במשך כל שעות העבודה.

למרות האמור לעיל, בנספח א' לחוזה צוין במפורש כי "יבוצעו 3 סבבי איסוף לכל הפחות ובכל מקרה הצוות יועסק עד השעה 16.00" (ההדגשות אינן במקור), בלא שנעשו בו השינויים המתחייבים לנוכח תשובת נציגי העירייה בסיוור הקבלנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי התנאי הנוגע לשעות העבודה המובא בנספח לחוזה אינו עולה בקנה אחד עם תשובת נציגי העירייה בסיוור הקבלנים ועם שיטת העבודה שהונהגה בפועל לאחר חתימת החוזה. השינוי שהונהג בתנאי העבודה של הקבלן אינו עולה בקנה אחד עם תנאי החוזה ויש בו משום הטבה לקבלן ופגיעה בעירייה וברמת השירות שהוא התחייב לספק לה על פי החוזה.

זאת ועוד, ויתור העירייה על החתמת שעות הנוכחות ועל מילוי תנאי החוזה כלשונם שלל ממנה אמצעי יעיל לפיקוח על עבודת הקבלן, שכן בעבר ניתן היה להיעזר בשעות הנוכחות כדי לפקח על נוכחות עובדי הקבלן בתחום השיפוט של העירייה ועל שעות העבודה שלהם. באופן זה ניתן היה, בהסתמך על שעות הנוכחות, להפחית מן התשלומים לקבלן את התמורה בגין שעות עבודה חסרות.

4. מעיון בתיקי הקבלן באגף שפ"ע בעירייה עלה כי היו לאגף השגות על סדרי עבודתו של הקבלן ועל איכותה. לדוגמה:

ביולי 2007 כתב מנהל התברואה למנכ"ל העירייה: "ברצוני ליידע אותך על תופעה שחוזרת על עצמה שמדי פעם יש היעלמויות של המשאית באמצע יום עבודה. הקבלן מתרץ זאת בתקלות חוזרות ונשנות שנגרמות למשאית. בתאריך 18.7.07 יצא נהג המשאית לשפוך את תכולתה באתר האשפה בחירייה בסביבות השעה 12.00 בצהריים, משלא חזר שעות ארוכות יצאנו בעקבותיו, ידוע לנו שהקבלן עובד ביישוב ... ואכן כך היה. ברצוני לציין כי הנהג לא חתם כרטיס ביציאה והלך לעבוד ב... מבלי להודיע לנו ועל חשבון זמן עבודתו בעירייה. תופעה זו גורמת נזק רב כיון שהנהג אינו מספיק לסיים את סידור העבודה ביישוב וכל הגזם נשאר. לטיפולך".

מן ההתכתבויות שבתיקי הקבלן בעירייה עולה שהיא הפר כמה מהתחייבויותיו לעירייה. מעיון בפניות התושבים למוקד העירייה בחודשים יוני-יולי 2009 עולה שלתושבים היו תלונות הנוגעות למחדלים בפינוי גזם וגרוטאות. בין היתר היו פניות חוזרות בגין אותו אירוע ותלונות על מטרד הנמשך שבועות ואף חודשים.

לנוכח העובדה שהמידע הנמצא בתיקי העירייה והמידע המתקבל במוקד העירוני מלמדים על מחדלים של הקבלן בביצוע התחייבויותיו על פי החוזה, על העירייה לנקוט אמצעים העומדים לרשותה על מנת לחייבו לעמוד בהתחייבויותיו ולספק לה את השירות כנדרש.



בתשובת העירייה מפרוואר 2010 היא ציינה כי בשנת 2009 היו חילופי מנכ"לים בעירייה, ובחלק ניכר מן התקופה נשוא הביקורת לא אוישה משרת מנהל אגף שפ"ע בעירייה. לטענת העירייה, על רקע זה ניתן להסביר חלק מממצאי הביקורת. לדבריה, עם איוש המשרות האמורות נלמדו הלקחים וחלק מהליקויים שעליהם מתריע משרד מבקר המדינה טופלו תוך כדי ביצוע הביקורת: הותקנה תחנת מעקב בעירייה על מנת לעקוב אחר מסלול נסיעתם של כלי הרכב של הקבלן; העירייה נתנה לקבלן הרשאה בכתב להעסיק קבלן משנה והוסדרה בחוזה בכתב מערכת היחסים ביניהם; הופעל מערך פיקוח אזורי שיביא להידוק הפיקוח על כלל הקבלנים לרבות על הקבלן לפינוי גזם וגרוטאות.

סיכום

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים בתפקודה של העירייה בשלבי ההתקשרות עם הקבלן לפינוי גזם וגרוטאות. נוכח הפרת התחייבויותיו של הקבלן על פי החוזה, שהיה בה כדי להשפיע על טיב השירות לציבור, היה על העירייה לנקוט אמצעים העומדים לרשותה לאכיפת ביצוע התחייבויותיו ולחלופין לשקול להפסיק את ההתקשרות עמו.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה העירייה בעקבות הביקורת לאכיפת התחייבויותיו החוזיות של הקבלן. עם זאת, על העירייה לעמוד על כך שהקבלן ימלא את כל ההתחייבויות שקיבל עליו על פי החוזה. הדבר נדרש כדי להבטיח שהשירות שהקבלן מספק לה ימלא את צרכיה ואת דרישותיה, וכדי שקופת העירייה ורמת השירות לתושבים לא ייפגעו.

