

התקשרות עם קבלנים לביצוע ניקיון העיר

א. רקע

על פי פקודת העיריות (נוסח חדש) סעיף 242 "תברואה בריאות הציבור ונוחותו" על העירייה מופקדת מטלת פינוי האשפה וניקיון הרחובות:

"העניין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העירייה פעולות אלה:

(1) **תנקוט אמצעים להסרת כל מטרה או למניעתו ותדאג לבדיקות שמטרתן לבדוק מה הם המטרדים הקיימים ;**

(2) **תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האזרות בעד פינוי כאמור ;**

(3) **תורה בדבר בדיקתם, הסרתם, החלקתם, ניקויים והרקתם של הימים, נקלים, תתי-כסא, אסלות, בורות שופכין, מיפליים, מלחילות, מירוצי-מים, בורות-אפר ואביזרים סניטריים ;**

(4) **תתקין ותקיים במצב טוב ומתוקן פחי-אשפה ציבוריים ושאר כלי-קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה ותדאג שיוחלקו באופן שלא יהיו מטרה או מפגע לבריאות ;**

(5) **תתקין ותקיים במצב טוב, מחראות, משתנות ובורות- שופכין ציבוריים ותדאג שיהיו פנויים ומוחלקים באופן שלא יהיו מטרה או מפגע לבריאות ;**

(6) **תדאג לטאטואט וניקויים של רחובות שאינם רכוש הפרט ;**

- (7) תמנצ הצטרות של סחי ואספה במקום ציבורי או פרטי
 במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור ותקוט אמצעים
 להסרת כל מטרי ציבורי הנובע מבור-שופכין או נקל,
 בין פרטיים ובין ציבוריים, או מכל מקור אחר ;
- (8) תמנצ הגדהמות של זרמים, תצללות, מירוצי-מים או
 בארות והנחת אספה על גדות זרם, תצללה או מירוצי-
 מים או על פי באר, העלולה לארום להגדהמות ;
- (9) תמנצ שצניורות המיוצרים לסיפוק מי-מעמים ישעו
 לסיפוק שפכין או סחי מביית-כיסא או מאסלה ותאסור
 התקנתם של נקלים אל ביה ציבורי שלא ברשות ;
- (10) תורה בדבר בדיקת בתיים ובנינים כדי לברר את מצב
 הנקיון שלהם או לצנין אחר ובדבר אמצעים להשמדת
 צכרושים, צכריים ושאר שרצים.

האגף לאיכות הסביבה, מופקד על נושא התברואה בעיר ואחראי לביצוע הוראות החוק. במסגרת זו פועלת מחלקת הניקיון אשר מתפקדה לוודא ניקיון העיר ברמה נאותה על פני כל השנה.

רמת הניקיון בעיר נקבעת על ידי מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות. רמת ניקיון זו צריכה להשביע את רצון התושבים אשר מבליים את כל ימי חייהם הן בבתיים והן ברחובותיה של העיר ובמוסדות הציבור שבה, במהלך כל שעות היממה.

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד 1984 מאפשר לראש העיר להוציא צווי ניקוי למשליכי פסולת או לבעלי נכס, ברשות הרבים שבו הושלכה הפסולת ולגבות כפל ההוצאות שנדרשו לה לבצע את הניקוי בעצמה ממי שלא מילא אחר הוראות הצו :

"סעיף 13 א. 13 ניקוי

...

(א 1) (1) נוכח ראש רשות מקומית או מי שהוא הסמיק לצנין
 לה, כי הושלכה פסולת או פסולת בנין ברשות הרבים או כי לוכלכה
 רשות הרבים, בתחום שיפוט הרשות המקומית וטרם הולא כתב אישום,

ולא הופצה הסמכות כאמור בסעיף קטן (א), ראוי הוא לצוות
 כאמור בסעיף קטן (א) על מי שהשליך את הפסולת או על מי
 שלכף את רשות הרבים או על בעל הנכס שבו הושלכה הפסולת ;
 אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לארוע מסמכותו של השר לאיכות
 הסביבה או של מי שהוא הסמיק לצניין זה לצוות על הרשות
 המקומית, כאמור בסעיף קטן (א) באותו צניין.

...

(ב) מי שלא קיים הוראות 13 שניתן לפי סעיף זה, ראוי השר לאיכות
 הסביבה, ראש הרשות המקומית או מי שכל אחד מהם הסמיק לצניין
 זה, לברר את הנדרש לפי 13 ; ברצו הנדרש כאמור, יהיה מי שנצטווה
 אך לא מילא אחר הוראות 13, חייב בתשלום כפל ההוצאות שהוצאו ;

...

ברצו 13 על ידי ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיק לכך, יהיה
 התשלום לקופת הרשות המקומית ; על זמיתן של הוצאות שהוצאו לפי
 סעיף זה תחול פקודת המסי (זמית).

(ד) מי שהשר לאיכות הסביבה או ראש הרשות המקומית הסמיק לצניין
 ברצו 13 כאמור בסעיף קטן (ב), ראוי להיכנס לכל מקום לפי ברצו
 13, וברבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי 13 של
 בית המשפט.

"...

להלן עיקרי היעדים שהוצבו בפני המחלקה לניקיון העיר:

1. פינוי אשפה ל- 31,650 בתי אב, בתדירות סבירה (פעמיים-שלוש בשבוע).
2. ניקוי וטאטוא רחובות העיר באורך 132,027 מטר.
3. קרצוף אזורי בילוי - כיכר הקניון, ככר רחוב נחשון, רחבת קולנוע חן ומדרחוב ירושלים.
4. פינוי רכבים נטושים ברחבי העיר.
5. טאטוא שבילים בין הבתים באורך כ- 15,000 מטר.
6. מתן מענה שוטף לניקיון העיר במשך 24 שעות ביממה.

על מנת למלא את תפקידיו במסגרת התחייבויותיו וסמכויותיו הניתנים לא על פי החוק בדבר ניקיון העיר ורחובותיה התקשר האגף לאיכות הסביבה עם קבלן המספק שרותי ניקיון לעיר.

הביקורת ביקשה לבדוק את מידת ההתאמה של ההתקשרות עם קבלן הניקיון בעיר לצרכי העירייה והתקציבים העומדים לרשותה.

במהלך הביקורת התקיימו פגישות עבודה עם בעלי התפקידים הבאים :

1. סגן ראש העיר – הממונה על נושא איכות הסביבה.
2. גזבר העירייה.
3. מנהל האגף לאיכות הסביבה.
4. מנהל מחלקת הניקיון.
5. מנהלת אזור ניקיון.
6. חשבת האגף לאיכות הסביבה.

הביקורת קיבלה לידיה את המסמכים, ההסכמים והחוזים המתאימים שנחתמו על ידי העירייה על פי המקובל.

נציגי הביקורת יצאו לסיור בעיר, על מנת לעמוד על מהלך עבודת החברה הקבלנית ורמת הפיקוח של מנהלי האזורים על העבודה.

דו"ח ביקורת זה עוסק בהתקשרות עם החברה הקבלנית לצורך ניקיון העיר בלבד. אין דו"ח זה עוסק בניקיון מוסדות חינוך אשר אף הוא נרכש מאותה חברה קבלנית.

ב. תקציב המחלקה לניקיון העיר

הניקיון של העיר הינו תוצאה של מידת ההשקעה בתדירות הניקיון ובשיתוף התושבים במאמץ המשותף של השגת יעדי הניקיון, בדרך של הסברה, אכיפה וכו'. שיתוף התושבים במשימות ניקיון העיר מתקיים באמצעות פעולות הסברה, אכיפה ויישום חוקי העזר שנועדו למטרת ענישה של המפרים חוקים אלו. רק איגום משאבים של כל הגורמים יחד יביאו לתוצאה הרצויה ולשביעות רצון מלאה מרמת הניקיון בעיר, הן מצד התושבים והן מצד קובעי המדיניות בעירייה.

על מנת להשיג את היעדים שהוצבו בפניה, הוקצבו למחלקה תקציבים כדלקמן:

סה"כ אלש"ח	עבודות קבלניות			שכר שירותי ניקיון			שיעור עליית המדד בהשוואה ל- 2001 %	השנה
	גידול נומינלי %	גידול ריאלי %	אלש"ח	קיטון נומינלי %	קיטון ריאלי %	אלש"ח		
6,634			3,558			3,076		2001
7,274	21.7	14.25	4,329	4.25	10	2,945	6.05	2002
7,223	18.9	11.6	4,229	2.67	4	2,994	4.5	2003
7,157			4,229	4.8		2,928		2004

תקציב המחלקה לניקיון העיר מורכב בחלקו מהעסקת כוח אדם ובעיקרו מרכישת שירותי ניקיון מחברה קבלנית.

כוח האדם המועסק במחלקה לניקיון העיר מורכב ממנהל המחלקה לניקיון, סגנו הממונה על ניקיון מוסדות החינוך ועוד ארבעה מנהלי אזורים. כן מעסיקה המחלקה 4 עובדי ניקיון (עובדי עירייה) ובסה"כ מועסקים 10 עובדי עירייה.

מהטבלה לעיל, מתברר כי תקציב העסקת כוח אדם ירד בשנים 2001 עד 2004 ב- 148,000 ₪ (בכ-14% -ריאלית בשלוש שנים), אף כי באותה תקופה, נוספו אזורי מגורים חדשים המחייבים פינוי אשפה וניקיון שוטפים. מנגד, תקציב רכישת הניקיון מחברה קבלנית עלה ב- 71,000 ₪ (בכ- 19% ריאלית).

במטרה להשיג את המירב מהתקציב ולא לחרוג ממנו, החלה העירייה ברכישת שירותי ניקיון מחברה קבלנית כבר בשנת 2000. המעבר מביצוע עבודות הניקיון באמצעות עובדי עירייה לרכישת ניקיון מחברה קבלנית יצר נסיבות חדשות אשר על המחלקה לניקיון היה לתת את הדעת עליהן ולשנות את התנהלותה ונוהלי העבודה במחלקה.

גזבר העירייה העיר לממצאי הביקורת כלהלן: " היה מקום להדגיש בענין -2002 2004 וצד מוצד צריכת הביקורת לא אישרה מוצת הציר תקציב כק שלא נקבעה מדיניות צירייה באמצעות כלי זה וכל המאמצים שלנו בהיבט התקציבי היו כיוון של ניסיונות לשמר רמת שירותים בתקציב שהיה מאוס 2001. בנוסף לכך, נדרשנו להיצרן לשיטת צבודה שונה בהנחיית היוצרים המשפטיים כדי להצן על הצירייה מהמאצויות של "חוק פרץ" להעסקת חברות קבלניות. בציקרון, הצירייה צברה להעסקת קבלן על בסיס רכישת שירותי ניקיון במקום רכישת שרותי כ"א."

רכישת שירותי ניקיון מחברה קבלנית חייבה את המחלקה לפעול כדלקמן:

1. להציב בפני החברה הקבלנית תוכנית עבודה מפורטת הכוללת את כל אזורי פינוי אשפה.
2. לקבוע ימי עבודה ושעות מפורטות לפינוי האשפה, על פני כל העיר.
3. להציב בפני החברה תוכנית מפורטת של כל הרחובות בעיר, תוך דגש על אזורים מועדים ורגישים לרווחת הציבור וניקיון העיר.
4. לפקח באופן שוטף, מידי יום, על רמת ביצוע פינוי האשפה וניקיון הרחובות.
5. לקבוע מנגנונים לחיוב החברה הקבלנית במידה והחברה לא תעמוד בהתחייבויותיה השוטפות.
6. לקבוע את מספר העובדים והמפקחים אשר יועסקו על ידי החברה ולוודא שהינם מבצעים את המטלות באופן ראוי ושוטף.
7. לוודא קיום סביר של מדדי הניקיון שנקבעו על ידי קובעי המדיניות בעיר.

הביקורת בדקה ומצאה כי:

1. איסוף האשפה מתבצע על ידי החברה הקבלנית רק פעמיים בשבוע, בשל אילוצי תקציב. אף כי ישנה כוונה מזה מספר שנים לעבור לניקיון שלוש פעמים בשבוע.
- גזבר העירייה העיר לממצאי הביקורת כלהלן:** "הצרת הביקורת אל כוונה"
- לצורך לפינוי אשפה fe fe עצמיט בשבוע אינה מדוייקת. הנוהל נבדק בצורה של הביקורת fe תקציב. נוכח המצוקה התקציבית הרשויות המקומיות נראה שהתקבלה ההחלטה הנכונה שכן רשויות אחרות שוקלות מצב כיוון ההפוך ואינן מסוגלות לבצעו בלתי מחסור בנפחי אחסון הולמיט המחייבים הצרכות מיוחדת עם השקעות כספיות גדולות."*
2. אף כי לא התקיימו סקרי שביעות רצון התושבים, בהיעדר תקציב, ידוע למחלקה כי אין התושבים מרוצים כלל מרמת הניקיון בעיר, זאת בשל מספר התלונות הרב המגיע למוקד העירוני וגם בשל מספר התלונות המגיעות למבקר העירייה ולגורמים אחרים בעירייה, המצביעות על רמה נמוכה של שביעות רצון התושבים מניקיון העיר ומהיעדר אכיפה של חוקי שמירת הניקיון.

תגובת מנהל מחלקת ניקיון העיר: " כיוון שאין סקר בנולד וניקיון רחובות הוא נולד אמ"ע אני מתייחס לנתון היחיד המתוצר, הודעות מוקד

שנת 2001 ניקיון רחובות 986, ניכוש צשביה 187

שנת 2002 ניקיון רחובות 936, ניכוש צשביה 162

שנת 2003 ניקיון רחובות 976, ניכוש צשביה 164

מתוך הנתונים ניתן לראות שאין שינוי משמעותי לאורך השנים
אין לי מ"ע אמ"ע כמות פניות זאת גדולה או קטנה ביחס לציור בסדר אדלף
כפר סבא."

הביקורת מעירה כי כ-1200 תלונות לשנה זהו מספר לא מבוטל של תלונות המתייחסות לניקיון העיר. יש להוסיף עוד שבעצם כל שנה מספר התלונות מתחדש ורק בחלקו מדובר בתלונה חוזרת, כך שבפועל אנו מדברים על כמות משמעותית של תלונות במשך התקופה אליה מתייחס מנהל המחלקה.

3. מנהל המחלקה לניקיון המופקד על הניקיון בעיר, אינו מרוצה מרמת הניקיון בעיר, בשל העובדה כי ישנם שטחים רבים בעיר שבהיעדר תקציב לא זוכים לניקיון כלל.
4. לדעת מנהל המחלקה, בתוכנית עבודה סבירה לניקיון העיר, היה צריך להגיע ל - 160 ק"מ ניקיון ביום. היום מבוצעים רק 85 ק"מ של ניקיון, דהיינו קרוב ל - 50% מהרצוי. מעיון בחלופת מכתבים בין מנהלי המחלקות לדרגים הבכירים בעירייה, מתברר שמנהל האגף לאיכות הסביבה ומנהל המחלקה לניקיון העיר התריעו מספר פעמים על חוסר שביעות רצונם מרמת הניקיון והשירות הנכפים עליהם עקב מגבלות וצמצומים בתקציבים.1
5. ניקיון הגנים בעיר מוטל על המחלקה לגנים ונוף ובפועל קיימת אי בהירות ואי תאימות בין עבודת מחלקת גנים ונוף לעבודת מחלקת הניקיון אשר באה לידי ביטוי בכך שעובדי מחלקת הגנים מפנים גזם ופסולת ירוקה לאזורים של עובדי מחלקת הניקיון ואילו עובדי מחלקת הניקיון מטאטאים את הפסולת שלהם לכיוון הגנים והשטחים הירוקים. התנגשויות אלו בין שתי היחידות בעירייה היו חייבות להיפסק. הביקורת מדגישה כי לאחרונה, מאז סוף שנת 2003 מחלקת הגנים נכללה באגף לאיכות הסביבה, כאשר מנהל מחלקת גנים ונוף משמש כסגן מנהל אגף לאיכות הסביבה. הביקורת משוכנעת כי שילוב המחלקה בתוך האגף, קביעת תוכנית עבודה משותפת ושיתוף פעולה מובנה יתרום לשיפור הניקיון גם של הגנים וגם של המדרכות והשבילים הירוקים.

6. מסיור שנערך על ידי נציגי הביקורת ברחבי העיר התברר כלהלן:

- 6.1 עובדי מחלקת הניקיון (האחראים על האזורים), האחראים בשטח על ביצוע הניקיון, נמצאים בשטח ומבצעים את עבודתם. הביקורת אימתה בזמן אמת את מידת הפיקוח של העובדים.
- 6.2 לעובדי מחלקת הניקיון יש תוכנית עבודה מפורטת לפינוי האשפה והגרוטאות ובמהלך סיור נציגי הביקורת אף דווח לביקורת על כך.
- 6.3 חלק ממוקומות האיסוף שנקבעו על ידי האגף לאיכות הסביבה בתיאום עם המחלקה לעבודות ציבוריות והחברה הקבלנית, נמצאים באזורים שהגישה אליהם באמצעות כלי רכב של עובדי הניקיון קשה ומסורבלת. בשל כך נגרמים נזקים כבדים למדרכות, אבני שפה, כבישים ועצי נוי.

ג. ההתקשרות עם החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון

המקומי (1995) בע"מ (החברה המנהלת)

העירייה הזמינה את שירותי הניקיון במסגרת מכרז פומבי "הוראה בלתי חוזרת" מהחברה המנהלת (החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי).

מעיון בהסכם ההתקשרות עם החברה המנהלת, נמצא כי הצדדים חתמו על מפרט, לביצוע שירותי ניקיון בשטחים פתוחים, על ידי קבלן שנבחר במכרז שנערך על ידי החברה המנהלת כדלקמן:

1. טיאוט המדרכה ושפת הכביש.
2. איסוף אשפה מאשפתונים ומאיסוף עצמי.
3. ניקוי אדניות וגומות עצים.
4. ניקוי קולטנים.
5. ניקוי שטחי גינון.
6. הסרת מודעות מעצים ועמודים.
7. עבודות שטיפה.
8. החלפת שקיות באשפתונים.
9. אספקת חומרי ניקיון.
10. אספקת אמצעים לביצוע הניקיון.

העבודה בשטחים פתוחים תבוצע על בסיס יומי (6 ימים בשבוע) במשמרות בנות 8 שעות. השירותים בפרק זה ניתנים לשלושה סוגי אזורים: מגורים, תעשייה, בידור ובילוי.

בהזמנה מיום 1/1/2003 צויין שטח הניקוי – 87.5 ק"מ במחיר של – 3,411 ₪ לחודש לק"מ, במשך 6 פעמים בשבוע ובסה"כ – 298,462 ₪ לחודש בתוספת מע"מ (או 352,185 ₪, כולל מע"מ). אולם בחוזה ההתקשרות צויין במפורש הסכום – 346,837 ₪ (כולל מע"מ), שהוא קטן ב – 5,348 ₪ לחודש, ואשר הינו מותאם לתקציב המאושר ביום חתימת החוזה.

בנוסף להזמנה זו הוסכם כי:

1. הקבלן ימציא הצהרת בטיחות בעבודה קבלנית.
2. המחיר כולל טאוט מכני למדרכות ככל שיידרש.
3. המחיר כולל ניקוי שטחים ציבוריים פתוחים.
4. המחיר כולל ציוד מתכלה לביצוע העבודה כולל חומרי הדברה כנדרש, עגלות טאוט, פחים לעגלות וכו'.

בשיחה שהתקיימה עם גזבר העירייה התברר כי בנוסף לתשלום החודשי לקבלן, משלמת העירייה עבור העסקת 4 עובדי ניקיון של העירייה שכר בסך של – 274,261 ₪ בשנת 2003 (ראה נספח ב'). מעיון בחוזה ההתקשרות עם החברה הקבלנית נמצא סעיף 2.13 בו צויין כדלקמן:

"הקבלן מתחייב כי במיצוץ השירותים לא יוצסקו על ידי עובדי שהינם עובדי הרשות המלמנה".

לפיכך, לדעת הביקורת היה על גזברות העירייה לנכות את שכרם החודשי של עובדי הניקיון ששולם על ידי העירייה, מהחשבון שהוגש לתשלום על ידי החברה.

עוד מוסיפה הביקורת כי העירייה היא זו המקצה את הציוד המכאני לטובת ביצוע העבודה על ידי החברה, חרף העובדה כי בסעיף 5 לחוזה צויין במפורש כי על החברה לשאת בעלות הציוד.

הביקורת מדגישה כי שני נושאים אלו של העסקת עובדים על ידי העירייה והקצאת ציוד מכני של העירייה למטרות ביצוע העבודה, מהווים תוספת לעלות שירותי הניקיון, הנרכשים על ידי העירייה והיה צורך להביאם לידיעת כל הגורמים כבר בעת היציאה למכרז של החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ, על מנת שכל החברות יתמודדו באופן הוגן תוך שמירת עיקרון השוויונות בין המשתתפים במכרז.

ד. המשאבים המוקצים על ידי העירייה

נציגי הביקורת נפגשו עם גזבר העירייה לבירור שאלת המשאבים המוקצים על ידי העירייה לטובת ניקיון העיר (ראה נספח ב'). הביקורת ביקשה לברר מדוע תקציבי הניקיון הולכים ופוחתים, בו בזמן שעקב בניית שכונות חדשות מתווספים שטחים לניקיון.

לטענת גזבר העירייה, מצבה הכספי הקשה של העירייה ועצם היותה בתוכנית הבראה מזה מספר שנים גרמו להפחתת התקציבים המוקצים לניקיון העיר שנה אחר שנה, משנת 2001, אף כי נוספו שטחי ניקיון חדשים בעיר, קמו ואוכלסו שכונות חדשות. אולם יחד עם זאת ועל מנת לשמור על איזון תקציב הניקיון, התקשרה העירייה בהסכם עם החברה המנהלת לצורך רכישת שירותי ניקיון במחיר קבוע מראש, אשר היה ידוע לעירייה בעת הכנת התקציב וללא כל קשר עם צרכי האגף לאיכות הסביבה.

הביקורת לא מצאה בתכתובות כל מידע, לגבי עמדת מקבלי ההחלטות בנושא דרישותיהם לגבי הניקיון ורמת הניקיון הרצויה. לא נקבעה על ידי מקבלי ההחלטות רמת הניקיון הנדרשת ולא היתה ידועה לאגף איכות הסביבה ולגזברות העירייה כל הנחייה בנושא. לפיכך, אין הביקורת יכולה לקבוע כי המשאבים שתוקצבו על ידי הגזברות מספיקים או אינם מספיקים ליישום חזון מקבלי ההחלטות. כמו כן, לא ברור לביקורת האם משאבים אלו מספיקים ומניחים את דעתם של תושבי העיר. מה שכן ברור זו עובדת ריבוי התלוונות בנושאים הקשורים לניקיון העיר.

מאידך, ברור כי המשאבים שהוקצו לניקיון הם אלו שהגזברות קבעה מתוך אילוצים של מגבלות כספיות. לאור זאת, הביקורת לא מצאה התייעלות של אגף איכות הסביבה, דהיינו קבלת אותה רמת שירותי ניקיון במחיר מופחת, אלא כן

מצאה קבלת פחות ניקיון כתוצאה מהפחתת המשאבים הכספיים שהועמדו לרשות האגף.

מכאן קובעת הביקורת שהפחתת תקציבי הניקיון גרמו בעיקר להפחתת שירותי ניקיון המגיעים לתושבים בעיר, במיוחד שמעולם לא נקבעו הסטנדרטים הרצויים לניקיון על ידי מקבלי ההחלטות.

דרישתו של האגף לאיכות הסביבה להקצאת משאבים גדולים יותר לרכישת שירותי הניקיון מהחברה לא נענתה על ידי הגזברות, שנה אחר שנה.

הביקורת התרשמה כי אצל האגף לאיכות הסביבה נוצר מצב, בו מצא עצמו, נתון לאילוצים של ביצוע העבודה בשטח ואספקת הניקיון השוטף של העיר במשך 24 שעות ביממה מבלי מתן משאבים מתאימים לצורך ביצוע מטלות אלו ולצורך פיקוח יעיל.

לפיכך, החל האגף לנקוט בשיטה של העדפות אזורים מסויימים על פני אזורים אחרים. כך נוצר מצב בו חלקים אחדים של העיר נקיים באופן מניח את הדעת ואילו חלקים אחרים בעיר אינם זוכים להתייחסות כלל.

משיחה שהתקיימה עם מנהל המחלקה לאיסוף אשפה, התברר כי באופן מעשי הקבלן מפנה 105 ק"מ בכל אחד מששת הימים בשבוע, בעוד העירייה משלמת רק עבור 85 ק"מ. לאור זאת נוצר מצב בו מנהל המחלקה חש מחויבות כלפי הקבלן אשר מבצע עבודה נוספת בשיעור 20% מבלי שהעירייה תשלם לו תמורת עבודתו זו. מצב זה יוצר אווירה נוחה להקלה והתחשבות בקבלן עד כדי וויתור על רמת וטיב השירות הניתן על ידו, תוך העלמת עין מכוונת, לכאורה.

זאת ועוד, הביקורת העלתה את סוגיית "המחיר הקבוע" שנקבע מראש בהסכם התקשרות עם החברה הקבלנית. על פי שיטת "המחיר הקבוע" הרי שבמידה והחברה תבצע ניקיון או לא תבצע ברמה הנאותה, הרי שהתמורה בגין העבודה, חלקה או שלמותה, הינה אותה תמורה ולכן נוצר מצב כפי שמצאה הביקורת שמדי חודש זוכה החברה הקבלנית לסכום קבוע וההזמנה מאושרת באופן אוטומטי – ללא כל בדיקה ממשית על הביצוע וטיב הביצוע.

סוגיה זו – הועלתה גם בפני גזבר העירייה, שאשר את הבעייתיות בשיטה, אולם לטענתו אין זה מתפקידו לבצע את הפיקוח על עבודת חברת הניקיון. אישור התשלום מבוצע על ידי אגף איכות הסביבה ובמידה והאגף לא זכה לקבל את מלוא "תמורת הניקיון" אשר שולמה על ידו, הרי שעליו לעמוד על כך שהחברה תפצה ואף תחזיר את הכספים ששולמו על ידי העירייה.

הביקורת הדגישה שבמקרה זה של "מחיר קבוע" עלול להיווצר מצב בו נשמרות "רזרבות" כספיות ב-"קופת החברה" שידועות רק לאגף איכות הסביבה ולחברה עצמה, על חשבון אותם אזורים בעיר שלא זכו לניקיון או שזכו בניקיון מופחת. יצירת "קופות" אלו, אין עליהן שום שליטה, בקרה ופיקוח ומאפשרות למראית עין לעשות 125 ק"מ במקום 85 ק"מ על חשבון מספר ימי ניקיון קבועים בשבוע, מתוך קופה לא ממוסדת ולא מסודרת. הביקורת מתנגדת ליצירת "רזרבות" כאלה ללא פיקוח, שיתכן שכן מנוצלות או לא מנוצלות כלל.

תגובת מנהל מחלקת ניקיון העיר: "160 ק"מ היום מתייחס לניקיון של חלק מהרחובות הראשיים ואזורי בתי ספר חצי משמרת נעימה ומשמרת נעימה בהתאם לתוכנית מסודרת.

רכישת ניקיון החלה בחודש יולי 2001 כאשר צריכה סיפקה את החומרים (סקיות, מטאטאים וכו') עד סוף השנה. בשנת 2002 הוצע תקציב לחומרים לחוזה הקבלן המחודש מתקציב חומרים של מחלקת ניקיון.

מפורט להלן תקציב מחלקת ניקיון רחובות

2003	2002	2001	
126,400	126,400	126,400	חומרים וציוד
4,269,100	4,269,100	3,671,400	עבודות קבלניות
--	--	597,700	שכירת מכונות טיאה
4,395,500	4,395,500	4,395,500	סה"כ

ראוי לציין שהתקציב סגור ללא מרווח ומעמ:

- לקניית ניקיון
- לתחזוקת בור שטיפה לרכב ייצודי
- לכניסה לאתר פסולת בניה עם מעטית לפסיכה
- חומרים שונים למחלקה

אין בתקציב פתרונות לכל שאר הנושאים כגון קרצוף כיכר העיר, ניקיון רחובות השטחים חדשים כמו שכונת הפארק במ' 2 וצוד,

גזבר העירייה העיר לממצאי הביקורת כלהלן: " בנושא ההתקשרות במכרז לשירותי ניקיון הרחובות היה עלינו לדבר בין דרישות תקציביות הולכות וגדלות של אצל איכות הסביבה מול תקציב קבוע שאינו ניתן לשינוי בהצד החלטות של מועצת העיר. כאן המקום להדגיש שבהצד אישור תקציב צריכה אין בסמכות המנהל לקבוע מדיניות והצעת הדברים בדו"ח הביקורת כאילו המנהל לא נצתה ל"דרישות אצל איכות הסביבה להקצאת משאבים גדולים יותר לרכישת שירותי הניקיון מהחברה.. שנה אחרי שנה." מבלי לציין את מכלול התקציב בהיינו מטעה. יותר מכך, גם בדיונים משותפים אצל ראש העיר בנושא הוחלט שלא לחרוג ממסגרת התקציב. עם זאת, נוכח מצב זה נצונו לזכור בדרכי של קביעת מסגרת עלות כוללת בהסכמה עם הזכיון בהתמחרות (אמנה, כן כללה חשיפת האמצעים הנוספים

שאותם הקצתה הצירייה לטובת הניקיון ובהם המכונות לניקוי כבישים וצופדי הצירייה הצוסקים בטיאולט) שנצרכה בנושא לפני מרכיבים שלהם היו שותפים אצל איכות הסביבה והנזקרות יחד עם סראס הציר האחראית לתחום והט:

א. אצל עצמויות ניקיון יחידת השטח לא נתנו מצנה לשטח הנדרש לניקוי הוטל על הקבלן בתיאום עם האצל לאיכות הסביבה לתת מצנה לכל דרישות הניקיון כפי שנדרש לצעות בצבר.

ב. מאחר ולצעת האצל התמורה שתולט לקבלן עבור ביצוע הצבודה (התואמת את התקציב המאושר) אינה מספיקה, הסכמו לשלם על בסיס סכום חודשי קבוע ואחיד לאורך השנה כאשר הפיקוח על צבדות הקבלן ואישור החשבונות מוטל על אצל איכות הסביבה, כמקובל. חשב להדגיש שכל התשלומים הוצערו באמצעות החברה למאבי אנוש של השלטון המקומי שבמסגרתה אושר מכלל המסגרת ואשר במסגרתה צבדות אותה חברה קבלנית במספר גדול של רשויות מקומיות והיא גם מחזיקה בצרבויות הפנקאיות שלו. אצל, גם אם היינו מסכמים על הצעות הסכומים שונים מהנ"ל שהיו חופפים להיקף ההשקעות שלו בצבודה (חורף וקיץ) אינני בטוח שלא ניתן היה לתקוף החלטות כאלה באותם נימוקים.

לצנין תקופת ההתקשרות הובהר שהחולה ניתן להפסקה בהודעה של 30 יום לכל צת.

כך ניסנו לשמר את רמת הניקיון ההליכה לקראת אצל איכות הסביבה והצמדת התקציב המאושר בשלמותו לטובת הנושא. גם בציותות מצוקת מלומים משמעותית צנינו מאמצים לזייס מקורות מימון לתשלום החשבונות של לפכאוצ פשרות."

הביקורת מציינת כי הדברים הובאו בגוף הדוח והתגובות לעיל, רק מחזקות את ממצאי הביקורת.

ה. רכישת שירותי ניקיון

העירייה בדקה ומצאה כי רכישת שירותי ניקיון, מחברה קבלנית תהיה זולה יותר מהעסקת עובדי ניקיון על ידה ולפיכך החל משנת 2000, החלה העירייה ברכישת שירותי ניקיון מחברה קבלנית.

הביקורת מדגישה כי הרכישה הינה של "שירותי ניקיון" ולא של עובדי ניקיון ועל כן תמורת הרכישה, יש לקבל ניקיון של העיר באופן הטוב ביותר ולא לקבל "עובדים המועסקים על ידי הקבלן" אשר יש צורך לפקח על עבודתם. הכוונה היא שהפיקוח של האגף לאיכות הסביבה חייב להתרכז ברמת ובטיב הניקיון שמתקבל.

הדגש של הביקורת הוא ב-"שירותי הניקיון" שכן האגף לאיכות הסביבה רואה את השירות הנרכש על ידי החברה הקבלנית במספר העובדים המועסקים על ידה למטרת ניקיון העיר ולא היא.

הביקורת בדקה ומצאה כי העירייה התקשרה בחודש ספטמבר 2003 עם חברת "י.א. מתן שירותי ניקיון" באמצעות "החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ" (החברה המנהלת), לתקופה של 36 חודשים.

הביקורת מדגישה כי העירייה רכשה את שירותי איתור הקבלן המתאים, הפיקוח עליו והתאמת השירות הנרכש למטרות העירייה, מהחברה המנהלת וכל ההתקשרות בין העירייה לבין החברה מתקיימת באמצעות החברה המנהלת, אשר נהנית מעמלה תמורת שירותיה אלו.

לדעת הביקורת, אילו העירייה היתה מתקשרת ישירות עם הקבלן (החברה הזוכה) יתכן והיתה זוכה למחיר מופחת יותר, לפחות במחיר העמלה המשולמת לחברה.

גזבר העירייה אכן אישר בשיחה שהתקיימה איתו, כי גישה זו של הביקורת נכונה, ואכן משולמת עמלה לחברה המנהלת, אולם גובה העמלה המשולמת אינו ידוע לא לגזבר ולא לחשבת האגף לאיכות הסביבה.

הביקורת מדגישה כי האגף לאיכות הסביבה והגזברות בעירייה מקבלים מידי חודש את החשבון, אשר בדרך כלל הינו 1/12 מההיקף השנתי של ההתקשרות ומבצעים את התשלום לחברה המנהלת, בהתאם לדרישתה (ראה נספח א').

הביקורת התרשמה גם מהגזברות וגם מאגף איכות הסביבה, ששני אגפים אלו לא רואים את חובתם לבדוק ולפקח, את טיב השירות שנרכש מידי חודש והתשלום לחברה הינו אוטומטי.

לדעת הביקורת היה צריך ששני האגפים יקבעו כללים ברורים לצורך בחינת השירות שניתן, טיבו ושלמותו. לא יעלה על הדעת ששירות כה חיוני וכה תובעני יתבצע באופן שוטף מידי חודש על פני שנים ללא כל שינוי, תיקון, קיזוז ותוך שביעות רצון מושלמת של מקבלי השירות, כשבעצם לא קיימים כל מדדים לבדיקת הביצוע וטיב הביצוע.

לדעת הביקורת יש לקבוע כללים ברורים לבחינת השירות מידי חודש, אם באמצעות מדגם, אם באמצעות פיקוח שוטף של מפקח ניקיון ולאחר שנקבעו סטנדרטים ברורים לגבי מה רוצים לקבל וכיצד.

הביקורת מדגישה כי בשיחות שהתקיימו, גם בגזברות וגם באגף לאיכות הסביבה הביעו אי שביעות רצון מהשיטה הקיימת ומהשירות שניתן על ידי החברה, אולם אף אחד מהם לא מצא ולא קבע נהלים לפיצוי או השבה לעירייה, במידה של אי-עמידה בדרישות העירייה.

הביקורת חוזרת ומדגישה כי לדעתה יש לקבוע את רמת הניקיון הנחוצה ולשמור על רמה זו מידי יום בכל אחד מהאזורים. כמו כן, יש לקבוע כללים ברורים לשמירת רמת השירות מידי חודש או על ידי מפקח או בכל דרך יעילה אחרת שתמצא לנכון.

1. אכיפת חוקי הניקיון

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד 1984, מאפשר לראש הרשות המקומית להוציא צווי ניקוי למשליכי פסולת או לבעלי נכס ברשות הרבים שבו הושלכה הפסולת ולגבות את כפל ההוצאות שנדרשו לה לבצע את הניקוי בעצמה ממי שלא מילא אחר הוראות הצו.

האגף לאיכות הסביבה אינו אוכף חוק זה וממילא לא גובה בגין הוצאות שהוציא בעבור פינוי פסולת שהושלכה ברשות הרבים.

לדעת הביקורת אכיפת החוק עשויה להיטיב עם העירייה ולשפר באופן ניכר את ניקיון העיר.

אכיפת חוקי עזר

חוקי עזר לשמירת הניקיון עשויים לסייע בידי העירייה לבצע את מטלות אכיפת ניקיון העיר הרובצות עליה באופן שוטף במשך כל ימות השנה.

• חוק עזר כפר סבא (פינוי חפצים מיושנים), התשמ"ג 1983

1) החוק אוסר זריקת חפצים מיושנים במקום ציבורי או פרטי ומחייב העברתם למקום שיקבע על ידי העירייה:

סעיף 2 איסור השארת חפצים מיושנים - "לא יזרוק אדם, לא ישאיר, לא יניח, לא יחזיק ולא ירשה לזרוק, להשאיר, להניח או להחזיק חפצים

מיושנים במקום ציבורי או פרטי, אלא אם דרוש הדבר להצטרפו או לתיקונו של אותו חפץ מיושן, ולא יותר מן הזמן הסביר הדרוש לכך."

סעיף 3 פינוי חפצים מיושנים – "כא אחד מאלה חייב פינוי חפצים מיושנים במקום ציבורי או פרטי למקום שנקבע בידי ראש הצירייה, וצויון בהודעת ראש הצירייה:

(1) אדם המוכר, המרכיב או המספק חפצים שמחליפים חפצים מיושנים;

(2) הוצא של חפצים מיושנים;

(3) כל מי שברשותו חפצים מיושנים;"

(2) החוק מחייב את העירייה לפרסם בכתב הודעות לציבור בדבר מקום איסוף החפצים המיושנים.

(3) אי ביצוע הוראות חוק זה יגרמו להטלת קנס על העובר על החוק:
 סעיף 8 עונשין – "העובר על הוראה מהוראות חוק על זיהוי, דינו – קנס 10,000 שקלים, ובמקרה של עבירה נמשכת – קנס נוסף 400 שקלים כל יום שבו נמשכת העבירה אחרי הרשעתו או אחרי שנמסרה לו על ידי הודעה בכתב ע"י ראש הצירייה."

הביקורת מצאה כי אין מקפידים על אכיפת החוק ואין מענישים את העבריינים. מעבר לכך קביעת מקומות האיסוף אינה בתיאום אם אגף ההנדסה וברוב המקרים במקומות שנקבעו נגרמים נזקים חמורים למדרכות, אבני השפה וכד'.

• חוק עזר לכפר – סבא (ניקוי מדרכות), תשל"ג - 1973

על פי חוק זה:

(1) בעל עסק הגובל ברחוב חייב לנקות את המדרכה שבחזית העסק לאורך הרחוב הגובל את העסק וחייב להחזיקה בצורה נקייה להנחת דעתו של המפקח מהעירייה, כל זמן שהעסק פתוח.

(2) לא ישליך לרחוב את האשפה שנאספה מהמדרכות, על פי הסעיף הקודם.

(3) בעל העסק יאסוף את האשפה בתוך כלי אשפה של העסק.

(4) מפקח מטעם העירייה רשאי להיכנס בכל עת על מנת לבדוק אם קויימו הוראות חוק זה.

(5) העובר על ההוראה ייקנס בסכום הקבוע בחוק.

הביקורת מצאה כי אין אוכפים את החוק ואין דורשים מבעלי העסקים לנקות את הרחובות בפתח בתי העסק. עלויות ניקיון אלו נופלות על העירייה ומכבידות על התקציב, ההולך וקטן של האגף לאיכות הסביבה.

• **חוק עזר לכפר-סבא (הוצאת אשפה), תשל"ו 1976, מיום 10 באוגוסט 1976**

- (1) כל תושב המחזיק נכס בעיר חייב להתקין בחצרו כלי אשפה, לפי הוראות המפקח בנוגע לגודל וצורה.
 - (2) כל בעל עסק חייב להתקין בחצרות מפעלו כלי קיבול לאשפה.
 - (3) האשפה תסולק על ידי העירייה למקום מוגדר, שיקבע מראש.
 - (4) נקבעו שעות קבועות לפינוי האשפה, דרכי ההוצאה וההובלה של האשפה.
 - (5) אי מילוי הוראות אלו יגרום לכך שהעירייה תבצע את הפעולות על חשבונה ותדרוש את התשלום מהבעלים.
 - (6) נקבעה אגרה קבועה לתשלום בגין פינוי האשפה אשר כוללת גם את אלו הזכאים לפטור מארנונה.
 - (7) כל מי שמפר הוראות אלו ישלם אגרה, הקבועה בחוק, לעירייה.
- ישנה הקפדה על שמירת חוק זה.**

• **חוק עזר לכפר-סבא (ניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבניינים),**

תשכ"ג-1963, מיום 24 ביולי 1963

חוק זה קובע:

- (1) העירייה רשאית לדרוש מבעל בניין או המחזיק בו, לנקות את המגרש או החצר.
- (2) בעל הנכס או המחזיק שקיבל את ההודעה לעיל, חייב למלא אחריה.
- (3) לא מילא אחר ההוראה – רשאית העירייה לבצע בעצמה ולדרוש את החזר ההוצאות מהבעלים.

(4) הפקח מטעם העירייה רשאי להיכנס לבדוק את רמת הביצוע של ההוראה, מזריחת החמה ועד שקיעתה.

(5) העובר על הוראות החוק דינו תשלום קנס בהתאם לשיעורים שנקבעו.

הביקורת מציינת כי מדי פעם ישנה אכיפה של חוק זה, במיוחד לאחר שמתקבלות תלונות מהתושבים השכנים על מטרד כזה.

• **חוק עזר לכפר – סבא (שימור רחובות), התשנ"ה-1995**

- (1) החוק אוסר מכל אדם להניח כל חפץ/מכשול ברחוב ומעל לרחוב.
- (2) לא ישאיר אדם בעל חיים במקום ציבורי באופן המהווה מכשול או לגרום נזק ולא ירשה לבעל החיים לשוטט ולגרום נזקים.
- (3) לא ירשה אדם שבבעלותו כלב או בעל חיים שיעשה את צרכיו במקום ציבורי ואם עשה כן, חייב המחזיק בכלב לאסוף את הגללים.
- (4) לא יתלה אדם כביסה במרפסת הפונה לרחוב או בחלון או בכל פתח הפונה לרחוב.
- (5) בתי קפה ומסעדות יוציאו כסאות ושולחנות לרחוב, רק בהיתר של ראש העיר.
- (6) גרימת נזק לרחוב אסורה על כל אדם ובמידה וגרם, את הנזק יתקן על חשבונו.
- (7) לא ישנה אדם את פני הרחוב באופן כלשהו בין בחסימתו ובין בדרך אחרת אלא על פי היתר מאת מהנדס העירייה ובהתאם לתנאי ההיתר.
- (8) ראש העיר רשאי להורות על סילוק מכשול ולחייב את האחראי בתשלום דמי הסילוק.

הביקורת מציינת כי בשנה האחרונה החלה הקפדה מירבית על אכיפת חוק זה ועל האיסור להוצאת סחורות לרשות הרבים, במיוחד על ידי בעלי החנויות בעיר.

ישנם עוד חוקי עזר עירוניים שמטרתם שמירה על איכות הסביבה, ניקיון העיר, אחזקת בעלי חיים, שמירה על חזות העיר וכד'. לדעת הביקורת יש לעשות עוד רבות על מנת להקפיד הקפדה מלאה על אכיפת חוקי עזר אלה והגברת הפיקוח העירוני לשמירת הוראות החוק.

ז. ניהול חשבונות באגף לאיכות הסביבה

באגף לאיכות הסביבה מועסקת מנהלת חשבונות אשר מתפקידה לבדוק ולרשום בספרי העירייה את חשבונות האגף. הביקורת מצאה כי מנהלת החשבונות מאשרת את חשבון הניקיון מדי חודש, באופן אוטומטי, על בסיס ההזמנה השנתית. בבואה לבצע את קליטת החשבון במחשב העירייה ולהוציא תעודות זיכוי לתשלום, נתקלת מנהלת החשבונות בבעיה טכנית. הבעיה שגזברות העירייה מגבילה את רישום החשבונות עד גובה סכום מסוים ולכן אין באפשרות מנהלת החשבונות לרשום את ההזמנה מהמערכת המופעלת באגף לאיכות הסביבה. לפיכך, נאלצת מנהלת החשבונות לבצע את הרישום במחשבי הגזברות ובכך מתאפשר תשלום החשבון לקבלן.

הביקורת מדגישה את הנקודות הבאות:

1. שיטת הרישום של החשבונות על ידי מנהלת החשבונות הינה אוטומטית ואין מבוצעת בקרה על ידי מי מהאגף לאיכות הסביבה.
2. שיטת החסימה של המערכת על ידי הגזברות אינה עולה בקנה אחד עם צרכי האגף לאיכות הסביבה.
3. במידה והגזברות חפצה להגביל את הפעילות הכספית עד לגובה התקציב, אזי העובדה שהיא מאפשרת רישום הפעולה במחשביה היא, הינה מנוגדת להוראותיה עצמה.
4. תמוה בעיני הביקורת שאין קשר בין ההיקף הכספי של חוזה שרותי הניקיון לבין התקציב השנתי לשירותי ניקיון.

<u>שנת תקציב</u>	<u>תקציב שרותי ניקיון</u>	<u>ההיקף הכספי של חוזה הניקיון</u>
2001	3,076,000	3,343,004
2002	2,945,000	4,191,000
2003	2,994,000	3,150,084

הפערים בין התקצוב לבין עלות החוזה, שהיא ידועה מראש מוסברים בכך שבסעיף שרותי ניקיון מחויבות הוצאות עבור קבלני עבודות בורות ספיגה, פינוי פסולת

ואחרות. הדבר גורם לכך שבעצם סעיף זה מתוקצב מתחת להוצאות הצפויות בפועל ובנוסף, מועמסות בו הוצאות אחרות שאינן שייכות לשירותי ניקיון.

לדעת הביקורת זוהי גם הסיבה לכך שהגזברות אינה משחררת באופן אוטומטי 1/12 מגובה עלות החוזה, מדי חודש. בכך שומרת הגזברות מסגרת מאוד "גמישה" של התקציב בסעיף זה, אך השיטה גורמת לכך שלכאורה הסעיף הוא גירעוני, כשבעצם מדובר על תת-תקצוב מראש.

ח. מסקנות והמלצות

1. הביקורת לא מצאה כל מסמך ו/או פרוטוקול של דיון מעמיק אשר התייחס לקביעת מדיניות הניקיון בעיר, קביעת רמה מסוימת של ניקיון רצוי בעיר, תוכנית אסטרטגית לנושא ניקיון העיר.

רצוי, לדעת הביקורת שדיון כזה יתקיים ושאגף איכות הסביבה, יפעל בהתאם לקביעת מקבלי החלטות בנדון.

2. תקציב הניקיון נקבע מתוך האילוצים הכספיים הנובעים ממצבה הכספי של העירייה ומוכתב בדרך כלל, על ידי קביעת מסגרות מגבילות על ידי גזברות העירייה, ללא התייחסות לדרישות האגף לאיכות הסביבה, ניתוח צורכי האגף, קביעת מדיניות, וכד'.

מומלץ כי תקציב הניקיון ייקבע בהתאם לחזון פרנסי העיר וקובעי המדיניות בה, תוך התחשבות מרבית בצרכי האגף ומתן אמצעים נאותים לשמירת רמת ניקיון סבירה בהתאם לקביעת מקבלי החלטות.

3. משיחות שקיימה הביקורת עם בעלי התפקידים העוסקים בנושא הניקיון באגף לאיכות הסביבה, כולל מנהל האגף, מתקבל הרושם כי אנשי האגף מודעים לחוסר שביעות רצון התושבים מרמת הניקיון בעיר והם עצמם ביטאו חוסר שביעות רצון. אנשי האגף זוקפים את חוסר יכולתם לתפקד ולשפר במגבלות התקציביות העומדות לפניהם.

הביקורת חוזרת וממליצה כי תוכניות ביצוע הניקיון חייבות לצאת אל הפועל תוך התחשבות בדעת אנשי המקצוע באגף לאיכות הסביבה, רמת שביעות רצון התושבים ודרישות הניקיון של מקבלי החלטות. רצוי מאוד לקיים דיון ולקבל החלטות בנושא.

4. לדעת אנשי האגף והדבר מוצא ביטוי בהתכתבות שהוצגה לביקורת, תוכנית עבודה סבירה לרמת נאותה של ניקיון בעיר הייתה צריכה להתייחס לניקיון 160 ק"מ רחובות/מדרכות ביום. בפועל, על פי החוזה הקיים ובמסגרת התקציב שאושר, מבצעים 85 ק"מ בלבד (משמע פחות מ- 50% (!) מהדרוש).

נתונים אלה יש לבדוק, לנתח ולהחליט לגבי הניקיון הדרוש בעתיד ורמת הניקיון אשר תסופק כשרות לתושבים.

5. הביקורת מבקשת להמליץ על בדיקה מחודשת של המקומות אשר נקבעו לאיסוף ופינוי גרוטאות, גזם, וכו'. רוב המקומות שנבחרו אינם מתאימים ומנופי האיסוף גורמים נזקים למדרכות, לאבני שפה ולכבישים כך שתיקון נזקים אלה עולה סכומי כסף לא מבוטלים.

6. על פי סעיפי החוזה, הקבלן התחייב בביצוע ההתחייבויות שלו, כי לא יועסקו על ידו עובדי עירייה. היות והעירייה מעסיקה 4 עובדי עירייה לצורך הניקיון, לדעת הביקורת על גזרות העירייה לנכות את שכרם החודשי של עובדים אלה (עלותם בשנת 2003 הסתכמה בכ- 275,000 ₪) מהחשבון שהוגש לתשלום על ידי החברה.

בנוסף העירייה מעמידה לרשות החברה, לצורך ביצוע התחייבויותיה על פי החוזה, ציוד מכני שבבעלותה, מבלי לנכות את שווי השימוש בציוד זה מהתשלומים לקבלן.

הביקורת מדגישה כי שני נושאים אלו של העסקת עובדים על ידי העירייה והקצאת ציוד מכני של העירייה למטרות ביצוע העבודה, מהווים תוספת לעלות שרותי הניקיון, הנרכשים על ידי העירייה והיה צורך להביאם לידיעת כל הגורמים, כבר בעת היציאה למכרז של החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ, על מנת שכל החברות יתמודדו באופן הוגן, תוך שמירת עיקרון השוויונות בין המשתתפים במכרז.

7. מהביקורת גם בגזברות וגם באגף איכות הסביבה התברר ששני אגפים אלו לא רואים את חובתם לבדוק ולפקח מידי חודש, על טיב השרות שנרכש, והתשלום לחברה הינו אוטומטי, על פי החשבונית שהחברה מגישה ושהם בעצם 1/12 מההיקף הכספי השנתי של החוזה.
- לדעת הביקורת קיימת החובה ששני האגפים ייקבעו כללים ברורים לצורך בחינת השרות שניתן, טיבו ושלמותו. לא יעלה על הדעת, ששירות כה חיוני וכה תובעני, יתבצע באופן שוטף מידי חודש על פני שנים ללא כל שינוי, תיקון, קיזוז ותוך שביעות רצון מושלמת של מקבלי השרות, כשבעצם לא קיימים כל מדדים לבדיקת הביצוע וטיב הביצוע.**
- לדעת הביקורת יש לקבוע כללים ברורים לבחינת השרות מידי חודש, אם באמצעות מדגם, אם באמצעות פיקוח שוטף של מפקח ניקיון ולאחר שנקבעו סטנדרטים ברורים לגבי מה רוצים לקבל וכיצד.**
8. עיריית כפר סבא רכשה את שרותי איתור הקבלן המתאים, הפיקוח עליו והתאמת השרות הנרכש למטרות העירייה, מהחברה המנהלת וכל ההתקשרות בין העירייה לבין החברה מתקיימת באמצעות החברה המנהלת, אשר נהנית מעמלה תמורת שירותיה אלו.
- לדעת הביקורת, אילו העירייה הייתה מתקשרת ישירות עם הקבלן (החברה הזוכה) יתכן והייתה זוכה למחיר מופחת יותר, לפחות במחיר העמלה המשולמת לחברה.**
- הביקורת מאוד ממליצה על בדיקת אפשרות כזו.**
9. הביקורת העלתה, כאמור לעיל, כי האגף לאיכות הסביבה וגזברות העירייה מקבלים מידי חודש את החשבון, אשר בדרך כלל הינו 1/12 מההיקף השנתי של ההתקשרות ומבצעים את התשלום לחברה המנהלת, בהתאם לדרישתה.
- כן העלתה עוד הביקורת, כי גם בגזברות וגם באגף איכות הסביבה, לא רואים את חובתם לבדוק ולפקח, על טיב השרות שנרכש מידי חודש והתשלום לחברה הינו אוטומטי, ללא בדיקה מעמיקה כלשהי.
- לדעת הביקורת היה צריך ששני האגפים ייקבעו כללים ברורים לצורך בחינת השרות שניתן, טיבו ושלמותו. לא יעלה על הדעת ששירות כה חיוני וכה תובעני יתבצע באופן שוטף מידי חודש על פני שנים ללא כל שינוי,**

תיקון, קיזוז ותוך שביעות רצון מושלמת של מקבלי השרות כשבעצם לא קיימים כל מדדים לבדיקת הביצוע וטיב הביצוע.

הביקורת ממליצה לקבוע כללים ברורים לבחינת השרות מידי חודש, אם באמצעות מדגם, אם באמצעות פיקוח שוטף של מפקח ניקיון ולאחר שנקבעו סטנדרטים ברורים לגבי מה רוצים לקבל וכיצד.

10. הן בגזברות והן באגף לאיכות הסביבה הביעו, לפני אנשי הביקורת חוסר שביעות רצון מהשיטה הקיימת ומהשרות שניתן על ידי החברה, אולם אף אחד מהם לא מצא ולא קבע נהלים לפיצוי או השבה לעירייה, במידה של אי-עמידה בדרישות העירייה.
- הביקורת חוזרת ומדגישה כי לדעתה יש לקבוע את רמת הניקיון הנחוצה ולשמור על רמה זו מידי יום בכל אחד מהאזורים. כמו כן, יש לקבוע כללים ברורים לשמירת רמת השרות מידי חודש או על ידי מפקח או בכל דרך יעילה אחרת, שתמצא לנכון. במידה והשרות לא נתקבל על פי אמות המידה שנקבעו, יש לפעול להשבת כספים לעירייה.
11. האגף לאיכות הסביבה אינו אוכף את חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1984, וממילא לא גובה בגין הוצאות שהוציא בעבור פינוי פסולת שהושלכה ברשות הרבים.
- לדעת הביקורת אכיפת החוק עשויה להיטיב עם העירייה ולשפר באופן ניכר את ניקיון העיר.
12. הביקורת מצאה כי אין מקפידים על אכיפת חוק עזר כפר סבא (פינוי חפצים מיושנים) התשמ"ג – 1983 ואין מענישים את העבריינים. מעבר לכך, קביעת מקומות האיסוף אינה בתיאום עם אגף ההנדסה וברוב המקרים, במקומות שנקבעו נגרמים נזקים חמורים למדרכות, אבני השפה וכד'. הביקורת ממליצה כי גורמים הנוגעים בדבר בעירייה, יתנו דעתם למצב בלתי תקין זה ויפעלו לשינוי נקודות האיסוף בהתאם.
13. הביקורת מצאה כי אין אוכפים את חוק עזר כפר סבא (ניקוי מדרכות), התשל"ג – 1973 ואין דורשים מבעלי העסקים לנקות את הרחובות בפתח בתי העסק. עלויות ניקיון אלו נופלות על העירייה ומכבידות על התקציב, ההולך וקטן של האגף לאיכות הסביבה. מומלץ לפעול בהתאם לחוק

ולאכוף אותו, על מנת לשמור על רמת הניקיון של מדרכות העיר ובנוסף לחסוך כספים שמשולמים לצורך ניקיון המדרכות באזורים המסחריים.

14. הביקורת מציינת כי ישנם עוד חוקי עזר עירוניים שמטרתם שמירה על איכות הסביבה, ניקיון העיר, אחזקת בעלי חיים, שמירה על חזות העיר וכד'. לדעת הביקורת יש לעשות עוד רבות על מנת להקפיד הקפדה מלאה על אכיפת חוקי עזר אלה והגברת הפיקוח העירוני לשמירת הוראות החוק.

15. בין התקצוב לבין עלות החוזה, שהיא ידועה מראש, קיימים פערים לא ברורים. הביקורת העלתה שבסעיף שרותי ניקיון מחויבות הוצאות עבור קבלני עבודות בורות ספיגה, פינוי פסולת ואחרות. הדבר גורם לכך שבעצם סעיף זה מתוקצב מתחת להוצאות הצפויות בפועל ובנוסף, מועמסות בו הוצאות אחרות שאינן שייכות לשרותי הניקיון.

לדעת הביקורת זוהי גם הסיבה לכך שהגזברות אינה משחררת באופן אוטומטי 1/12 מגובה עלות החוזה, מידי חודש. בכך שומרת הגזברות מסגרת מאוד "גמישה" של התקציב בסעיף זה, אך שיטה זו גורמת לכך שלכאורה הסעיף הוא גירעוני, כשבעצם מדובר על תת-תקצוב מראש. באגף לאיכות הסביבה נוצר מצב, בו הוא מצא עצמו, נתון לאילוצים של ביצוע העבודה בשטח ואספקת הניקיון השוטף של העיר במשך 24 שעות ביממה, מבלי מתן משאבים מתאימים לצורך ביצוע מטלות אלו ולצורך פיקוח יעיל.

לפיכך, החל האגף לנקוט בשיטה של העדפות אזורים מסויימים על פני אזורים אחרים.

כך נוצר מצב, בו חלקים אחדים של העיר, נקיים באופן מניח את הדעת ואילו חלקים אחרים בעיר, אינם זוכים להתייחסות ראויה.

באופן מעשי הקבלן מפנה 105 ק"מ בכל אחד מששת הימים בשבוע, בעוד העירייה משלמת רק עבור 85 ק"מ, בלבד. נוצר מצב בו חשים באגף "מחויבות" כלפי הקבלן אשר מבצע עבודה נוספת בשיעור של 20% מבלי שהעירייה תשלם לו תמורת עבודתו זו.

מצב זה יוצר אווירה נוחה להקלה והתחשבות בקבלן עד כדי וויתור על רמת וטיב השירות הניתן על ידו, תוך העלמת עין מכוונת, לכאורה.

הביקורת העלתה, בנוסף לכך, את סוגיית "המחיר הקבוע" שנקבע מראש בהסכם התקשרות עם החברה הקבלנית. על פי שיטת "המחיר הקבוע" הרי שבמידה והחברה תבצע ניקיון או לא תבצע ברמה הנאותה, הרי שהתמורה בגין העבודה, חלקה או שלמותה, הינה אותה תמורה וכך נוצר מצב, כפי שמצאה הביקורת, כי מדי חודש זוכה החברה הקבלנית לסכום קבוע והתשלום מאושר באופן אוטומטי – ללא כל בדיקה ממשית על הביצוע וטיב הביצוע.

הביקורת מדגישה ומעירה שבמקרה זה של "מחיר קבוע" עלול להיווצר מצב בו נשמרות "רזרבות" כספיות ב-"קופת החברה" שידועות רק לחברה ואולי גם לאגף איכות הסביבה, על חשבון אותם אזורים בעיר שלא זכו לניקיון או שזכו בניקיון מופחת. יצירת "קופות" אלו, אין עליהן שום שליטה, בקרה ופיקוח ומאפשרות, למראית עין, לעשות 125 ק"מ במקום 85 ק"מ על חשבון מספר ימי ניקיון קבועים בשבוע, מתוך "קופה" לא ממוסדת ולא מסודרת. **הביקורת מתנגדת ליצירת "רזרבות" כאלה ללא פיקוח, שיתכן שכן מנוצלות או לא מנוצלות כלל וממליצה כי גזברות העירייה תיתן דעתה על כך.**

ד'תשפ"ב

נספח א'

עבודות קבלניות- תשלומים חודשיים

<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>חודש / שנה</u>
<u>₪</u>	<u>₪</u>	<u>₪</u>	
266,431	349,250	359,632	ינואר
234,179	349,250	359,632	פברואר
251,754	349,250	347,260	מרץ
255,977	349,250	347,260	אפריל
289,695	349,250	347,260	מאי
283,316	349,250	347,260	יוני
293,609	349,250	347,260	יולי
293,609	349,250	347,260	אוגוסט
293,609	349,250	347,260	ספטמבר
293,609	349,250		אוקטובר
293,609	349,250		נובמבר
293,609	349,250		דצמבר
<u>3,343,004</u>	<u>4,191,000</u>	<u>3,150,084</u>	<u>סה"כ</u>

נספח ב'

שרותי ניקיון העיר
ההתפתחות התקציבית בשנים 2001-2004 באלש"ח

<u>ביצוע 2001</u>		<u>ביצוע 2002</u>		<u>הצעת תקציב 2003</u>		<u>הצעת תקציב 2004</u>		
<u>אחוז</u>	<u>₪</u>	<u>אחוז</u>	<u>₪</u>	<u>אחוז</u>	<u>₪</u>	<u>אחוז</u>	<u>₪</u>	
17	3,076	15	2,945	16	2,994	16	2,928	שכר שרותי ניקיון
20	3,558	22	4,329	22	4,229	23	4,229	עבודות קבלניות
5	973	5	1,063	6	1,063	6	1,063	פינוי במכולות
2	290	1	177	1	176	1	176	אמניר
9	1,544	9	1,710	8	1,540	8	1,540	אחזקת רכב - עזר
43	7,634	41	7,883	41	7,883	40	7,500	פינוי אזורי אשפה
7	1,176	6	1,181	6	1,181	6	1,181	הטמנת פסולות יבשה
0		0	50	0		0		קנס איכות הסביבה
0	5	0	10	0	10	0	10	מיחזור בקבוקים
-3	-503	0	21	0		0		אחרות
100	17,753	100	19,369	100	19,076	100	18,627	סה"כ שירותי ניקיון