



חשבונות פינוי פסולת בניין באגף לשיפור פני העיר

כללי

1. מחלקת מבצעים ותפקידים מיוחדים (להלן: "מת"מ") באגף לשיפור פני העיר (להלן: "שפ"ע") אחראית, בין השאר, לבצע עבודות פינוי פסולת בניין (פסולת אינרטיית) מאתרים שונים בעיר. העבודות מתבצעות באמצעות קבלן שזכה במכרז עירוני מספר 494/98 לביצוע עבודות הריסה ובנייה, סליה, עבודות עפר, גידור ומשימות מיוחדות. פינוי פסולת בניין מהווה חלק ממכרז זה.
2. במכרז הנ"ל בשנת 1998, נכללו 3 סעיפים של הובלת פסולת בניין ועודפי עפר: 2 סעיפים העוסקים בהובלת הפסולת במרחב העיר ת"א-יפו, למרחקים של עד 3 ק"מ ולמעלה מ-3 ק"מ; סעיף שלישי (מספרו במכרז ובחזוה 51.06.0030) העוסק בהובלת הפסולת מתחום העיר ת"א-יפו לאתר המותר לשפיכת פסולת ע"י המשרד לאיכות הסביבה מחוץ לגבולות העיר, כשהמחיר לקבלן נקבע לפי יחידה המוגדרת כנפח הפסולת במ"ק (מטר מעוקב) כפול מרחק ההובלה בק"מ.
3. בחודש ינואר 2000 נוסף סעיף חדש למכרז ולחזוה לבקשת מנהל אגף שפ"ע (מספרו 51.06.0040) העוסק בהובלת הפסולת מתחום העיר ת"א-יפו לאתר מאושר ע"י המשרד לאיכות הסביבה (להלן: "מטמנה") המרוחק עד 40 ק"מ ממקום ההעמסה. המחיר לקבלן נקבע לפי משקל הפסולת – מחיר קבוע לטון, התשלום יבוצע על פי תעודות שקילה מהמטמנה שתימסרנה למפקח על הקבלנים.
4. ההוצאה השנתית לפינוי פסולת בניין במכרז הנ"ל, בהתאם לאומדני אגף שפ"ע כפי שנמסרו לוועדת המכרזים בשנים 1999, 2000, 2001, נעה בין 360,000 ש"ח ל-400,000 ש"ח (כולל התייקרויות ומע"מ).

אולם בפועל, ההוצאה היתה גדולה הרבה יותר, כמפורט להלן:

פינוי פסולת בניין – הוצאה בפועל לקבלן לפי ספרי הנהח"ש (באלפי ש"ח)

ינואר – אוקטובר 2001	2000	1999	
134	310	220	תקציב רגיל
771	422	170	תקציב בלתי רגיל (תב"ר)
<u>905</u>	<u>732</u>	<u>390</u>	סה"כ

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים נמסר כי בשנים אלו חל שינוי במדיניות העירונית בנושא פינוי פסולת בניין ולכן גדל היקף פינוי הפסולת מכפי שהוערך במכרז.



5. מטרת הביקורת: לבדוק את ההליך של בדיקת חשבונות פינוי פסולת בניין ואישורם במחלקת מת"מ באגף שפ"ע ובחשבות אגף שפ"ע, את אמצעי הפיקוח והבקרה המופעלים בהליך אישור ובדיקת החשבונות ואת התיעוד הגלוי (פקודות עבודה, יומני עבודה, תעודות שקילה) המשמש לאימות הכמויות בחשבונות.
- הביקורת התמקדה בבדיקת חשבונות פינוי פסולת לפי הסעיף החדש (51.06.0040) המבוססים על תשלום לקבלן לפי מחיר קבוע לטון, על סמך תעודות שקילה מהמטמנות.
6. היקף הביקורת: הביקורת בחנה חשבונות שהוגשו ע"י הקבלן במהלך התקופה מהמחצית השנייה של שנת 2000 ועד תחילת המחצית השנייה של שנת 2001.
- סך החשבונות במדור פינוי פסולת בניין ועבודות עפר בתקופה הנ"ל הגיע לכ - 2.5 מיליון ש"ח. הביקורת בדקה 41 פקודות עבודה בסך של כמיליון ש"ח מתוך 18 חשבונות שבהן התשלום לקבלן היה לפי מחיר קבוע לטון, על סמך תעודות שקילה מהמטמנות (סעיף 51.06.0040).
7. הביקורת נפגשה עם מפקחים על קבלנים במחלקת מת"מ (להלן: המפקח), עם מפקח חיצוני, עם מנהל פרויקטים באגף שפ"ע, עם מנהל מדור פינוי פסולת בניין ועבודות עפר במחלקת מת"מ (להלן: מנהל המדור), עם מנהל מחלקת מת"מ (להלן: מנהל המחלקה), עם מנהל אגף שפ"ע (להלן: מנהל האגף) ועם מנהל מדור חוזים במחלקת חשבונות וכספים במינהל בת"ש.
8. הביקורת נערכה בתקופה יולי 2001 – מרץ 2002.

ממצאים

הליך פינוי פסולת בניין

9. פסולת בניין מצטברת במקומות שונים ברחבי ת"א-יפו, הן כתוצאה מפעילות יזומה של העירייה (בנייה, הריסה, צווי הריסה וכד') והן כתוצאה מפעילות יזומה של אחרים.
10. בטרם נקרא הקבלן העירוני לפנות פסולת בניין ממקום מסוים, יוצא נציג המדור לשטח ואומד חזותית את נפח/משקל הפסולת. מחלקת מת"מ מנפיקה ממערכת אחזקה של אגף שפ"ע פקודת עבודה (להלן: פק"ע) לקבלן ובה תיאור המשימה והכתובת, אומדן של משקל הפסולת (בטונות) שיש לפנות ואומדן של עלות הפינוי (לפי המחירים בחוזה עם הקבלן). באומדן נלקח בחשבון גם שימוש בסעיפים שונים של המפרט שבחווה הנדרשים לביצוע המשימה כגון: פועלים (מקצועיים ובלתי מקצועיים), טרקטורים מסוגים שונים לרבות מפעילים.
- הכמויות המתוכננות והאומדן נרשמים בטופס "פק"ע – בביצוע שיריון" המשמש לשיריון תקציבי וחתום ע"י מנהל המדור, מנהל המחלקה, מנהל האגף וחשב האגף.



11. העבודה מתבצעת באתר הפינני ע"י הקבלן, כאשר המפקח נמצא באתר ומפקח באופן צמוד על פינני הפסולת.
- המפקח צריך לנהל יומן עבודה (להלן: י"ע) ובו פירוט יומי של הפעילויות המבוצעות על ידי הקבלן ושל כוח האדם, הכלים והציוד בהם משתמש הקבלן לצורך פינני הפסולת.
- המפקח צריך לנהל רישום על כל המשאיות בהן משתמש הקבלן לצורך פינני פסולת הבניין מאתר הפינני אל אחת מהמטמנות (כולל מספר הרישוי של המשאית, שעת היציאה, אומדן משקל הפסולת).
- הקבלן או מי מטעמו מנפיק לנהג המשאית תעודת משלוח/שטר מטען ממוספרת ובה נרשם בין היתר מספר הרישוי של המשאית והתאריך. מספרה של תעודת המשלוח מופיע בפרטי תעודת השקילה שמנפיקה המטמנה לנהג המשאית.
- המפקח צריך לקבל מהקבלן ולצרף לי"ע את תעודות השקילה של הפסולת מהמטמנות בגין כל משאית, וזאת לאחר בדיקת הנאותות של תעודות אלו בהשוואה לרישומיו.
12. יומן העבודה צריך להיות חתום ע"י הקבלן וע"י המפקח, המאשרים בחתימתם, כל אחד בנפרד, את נכונות כמויות כוח האדם, הכלים והציוד ששימשו לביצוע פקודת העבודה, נכונות זמני ביצוע העבודה ונכונות משקל הפסולת שפונתה.
13. הנתונים המאושרים של יומן העבודה מוזנים למערכת אחזקה לצורך הפקת "פק"ע - בהתחשבות" ובה נתוני הביצוע בפועל, מתומחרים לפי מחירי החוזה.
- פק"ע זו, עליה חתומים מטעם מחלקת מת"מ – המפקח (רק על כתב כמויות), מנהל המדור, מנהל המחלקה – הינה הבסיס להגשת החשבון של הקבלן לעירייה בגין עבודת פינני הפסולת למטמנה.
14. בגין כל פק"ע מוגש ע"י הקבלן חשבון, המאושר ע"י מפקח (כתב כמויות בלבד), מנהל המדור ומנהל המחלקה.
- התשלום לקבלן מתבצע בדרך כלל עבור מספר פקודות עבודה במרוכז. ריכוז פקודות העבודה לתשלום מקבל מספר חשבון פנימי של האגף ומאושר ע"י מנהל המדור וע"י מנהל המחלקה.
15. ריכוז פקודות העבודה, בצירוף התיעוד הנלווה (פק"ע, י"ע, חשבון קבלן) ללא תעודות השקילה מהמטמנות, מועבר לחשבות האגף לבדיקה ולהוצאת הוראת תשלום לקבלן.
- בחשבות האגף בודקים את נכונות המחיר ליחידה ואת נכונות הסיכומים האריתמטיים בהשוואה לחוזה עם הקבלן. החשבות אינה בודקת, גם לא על בסיס מדגמי, את נכונות הכמויות בהשוואה לתיעוד המצורף.



לאחר אישור חשבות האגף נשלח ריכוז פקודות העבודה בצירוף הוראת תשלום להנה"ח המרכזית לביצוע התשלום לקבלן.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים נמסר כי הם פועלים עפ"י דרישת הנהלת החשבונות שלא לצרף את יומני העבודה ותעודות השקילה לפקודות העבודה.

ההתקשרות עם הקבלן

16. את המכרז הפומבי מספר 494/98 רכשו 7 קבלנים, 4 מתוכם הגישו הצעות, 2 מהמזיעים לא עמדו בתנאי הסף.

הקבלן שזכה במכרז נתן את ההנחה המשוקללת הגבוהה ביותר לכל המחירים המופיעים בכתב הכמויות שהוצעו ע"י אגף שפ"ע. עם הקבלן נחתם חוזה לתקופה 31/12/99-1/1/99.

17. בהתאם להמלצת אגף שפ"ע אישרה ועדת המכרזים את הארכת החוזה עם הקבלן, במסגרת מימוש האופציה של העירייה, לשנים 2000 ו-2001 (כל שנה בנפרד).

18. בסעיף 51.06.0030 במכרז המתייחס להובלת פסולת בניין אל המטמנה, נקבע כי "הובלת פסולת בניין ועודפי עפר מתחום העיר ת"א-יפו אל אתר, המותר לשפיכת פסולת ע"י המשרד לאיכות הסביבה מחוץ לגבולות העיר, העבודה תכלול העמסה ופריקה של הפסולת, הפריקה תבוצע באתר שיקבע ע"י המנהל ובאישורו בלבד. במחיר יכללו כל הוצאות הקבלן לצורך העמסה, הובלה, פריקה וקבורה של הפסולת (מחיר היחידה יימדד לפי יח' המוגדרת: יח' = מ"ק X ק"מ) וזאת עד למרחק מירבי של 50 ק"מ) (לא ישולם בגין הובלה למרחק גדול מ-50 ק"מ)". המשמעות: תשלום לקבלן המבוסס על נפח הפסולת (מ"ק). המחיר ליחידה (מ"ק X ק"מ) שהציע הקבלן: 0.59 ש"ח (22% הנחה על המחיר בכתב הכמויות (0.75 ש"ח)).

הוספת סעיף בהתקשרות בקשר לפינוי פסולת – תשלום לפי משקל

19. בחודש ינואר 2000, בעקבות פנייתו של מנהל האגף אל ועדת המכרזים, נוסף סעיף חדש 51.06.0040: "העמסה, הובלה, פריקה וקבורה של פסולת אינרטי (פסולת בניין), מאתרים שונים ברחבי העיר, לאתר קבורה מאושר על ידי המשרד לאיכות הסביבה לרבות תשלום דמי הקבורה באתר, שקילת החומר המובל במאזניים מורשים, הובלת החומר החפור לאתר מרוחק עד 40 ק"מ ממקום ההעמסה.

התשלום יהיה על פי תעודות שקילה שיימסרו למפקח, המחיר המבוקש הוא 23 ש"ח לטון".

20. מנהל האגף נימק לוועדת המכרזים את הבקשה בדרישה של העירייה מהקבלן לפנות כמויות גדולות יותר של פסולת בניין, מעבר לאלו שהוערכו במכרז. בעקבות דרישה זו גדל היקף פינוי הפסולת על פי טענת הקבלן מ-5%, כפי שהוערך במכרז, לכ-40% מהיקף החוזה עם הקבלן

בשנת 1999, והקבלן דרש מחיר ריאלי בכתב הכמויות של 2.15 ש"ח ליחידה (מ"ק X ק"מ) לעומת 0.75 ש"ח (ראה סעיף 18 לעיל).

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים נמסר כי לאחר מו"מ ארוך בין העירייה (מינהל הכספים, השירות המשפטי, אגף שפ"ע) ובין הקבלן נקבע מחיר הפינני ל-23 ש"ח לטון, שהוא מחיר מופחת לעומת דרישת הקבלן.

21. הביקורת מציינת כי הסעיף החדש – 51.06.0040 – אושר ע"י ועדת המכרזים ומיושם הלכה למעשה ע"י אגף שפ"ע בפקודות העבודה וע"י הקבלן בחשבונות שמגיש, אולם, בהתבסס על התיעוד בשירות המשפטי, לא בוצע כל עדכון לחוזה בין העירייה ובין הקבלן בגין סעיף זה.

משמעות המעבר מתשלום לפי נפח לתשלום לפי משקל

22. תשלום לפי נפח ותשלום לפי משקל:

א. כאשר משלמים לקבלן עבור פינני הפסולת בהתאם לנפח הפסולת המפונה – מדידת נפח הפסולת במשאיות ניתנת להתבצע ע"י המפקחים בעת יציאתן מאתרי הפינני, אין צורך בתעודות שקילה ובהשוואת הנתונים הכלולים בהן לרישומים המפורטים ביומני העבודה. יש סוגי פסולת בניין התופסים נפח גבוה במשאיות אך משקלם נמוך, מה שמייקר את עלות הפינני שלהם בהשוואה לתשלום לפי משקל הפסולת.

ב. כאשר משלמים לקבלן עבור פינני הפסולת בהתאם למשקל הפסולת המפונה – קשה יותר למפקחים לאמוד את משקל הפסולת במשאיות היוצאות מאתרי הפינני, יש צורך בתעודות שקילה מהמטמנות, יש צורך בפירוט ביומני העבודה על מנת לוודא סבירות ונאותות של תעודות השקילה המתקבלות, יש צורך באמצעי פיקוח ובקרה מגברים יותר מכיוון שיש תלות במספר גורמים חיצוניים (קבלן, נהגים, מטמנות) הקשורים לתעודות השקילה, התהליך חשוף יותר למרמה פוטנציאלית באשר למשקל הפסולת.

23. מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי לדעתו, ביצוע תשלום לפי משקל הפסולת הוא העדיף. בשיטת תשלום לפי נפח – החישוב מושפע מצורת ההעמסה ומחללים בין חלקי הפסולת, יש פריטי פסולת בניין המעלים את הנפח אך משקלם נמוך.

24. בתשובה לשאלת הביקורת לגבי היחס בין נפח (במ"ק) ובין משקל (בטון) של פסולת בניין, נמסר לביקורת ע"י מפקח חיצוני בתחום של עבודות פינני פסולת בניין, הנותן שירותי פיקוח לעירייה ולתאגידים עירוניים, כי 1 מ"ק של פסולת בניין שוקל, בממוצע, בין 1.5 טון ל-1.8 טון. לעומת זאת נמסר לביקורת ע"י מנהל האגף, כי היחס, בממוצע, הוא 1 מ"ק = 1 טון.

נוהלי עבודה

25. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי המחלקה פועלת על פי הכתוב בחוברת שהוכנה ע"י אגף ארגון ותקינה, הנקראת "תהליך פיקוח על קבלנים באגף לשיפור פני העיר" ממרץ 2000. רכות פרויקטים באגף ארגון ותקינה מסרה לביקורת כי חוברת זו אינה נוהל ואין בה רמת פירוט מספקת הנדרשת מנוהל עבודה לפיקוח על עבודת קבלנים.

בהתייחסותה לטיטת הממצאים הוסיפה רכות הפרוייקטים כי המסמך הנ"ל "... אינו נוהל. ניתן בעתיד להפכו לנוהל לאחר הוספת פירוט סמכויות ואחריות וכד'. נוהל מסוג זה אמור להיות נוהל יחידתי שנבנה באחריות המינהל".

26. המכרז מאפשר לשלם לקבלן עפ"י תחשיב הלוקח בחשבון את נפח הפסולת המפונה והמרחק ממקום הפסולת למטמנה (סעיף 51.06.0030 במכרז), או תחשיב הלוקח בחשבון את משקל הפסולת בטון בלבד (סעיף 51.06.0040 במכרז). אין המכרז מציין באילו מקרים יש לשלם לקבלן לפי תחשיב אחד, ובאילו מקרים יש לשלם לקבלן לפי תחשיב שני.

פקודות עבודה

27. חתימה בצירוף חותמת "מאשר כתב כמויות בלבד" על גבי פק"ע, משמעה אישור של המפקח כי כמות הפסולת שפונתה ורשומה בפק"ע, זהה לכמות הפסולת שנרשמה ואושרה ביומן העבודה. ב-17 פקודות עבודה חתם מנהל המדור כמפקח, וכמו כן חתם על אותם מסמכים כמנהל מדור. ב-3 פקודות עבודה אחרות חתם מנהל המחלקה כמפקח, וכמו כן חתם על אותם מסמכים כמנהל המחלקה. במקרים הללו חתמו מנהל המחלקה ומנהל המדור גם כמפקחים.

יומני עבודה

28. מבדיקת 41 יומני העבודה עולה כי המפקחים רושמים ביומן העבודה בעת ביצוע העבודה את תאריך פינוי הפסולת, מספרן הכולל של המשאיות שפינו את הפסולת, שעות עבודה של פועלים מקצועיים ולא מקצועיים ושעות עבודה של כלים וציוד. לביקורת נמסר ע"י המפקחים כי בעת ביצוע העבודה הם רושמים את מספרי הרישוי וסוגי המשאיות וזמני היציאה מאתרי הפינוי של כל משאית. רישומים אלו אינם נעשים ביומני העבודה ואינם מצורפים ליומני העבודה.

הביקורת ביקשה ולא קיבלה רישומים אלו.

בהתייחס לשאלת הביקורת מדוע נתונים אלו אינם נרשמים ביומן העבודה, ענו המפקחים כי אין נוהל שדורש זאת מהם. מנהל המדור מסר לביקורת כי הוא דורש מהמפקחים את ביצוע הרישומים. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי לא כתוב בנוהל כלשהו כי צריך להיות רישומים כאלו ביומני העבודה.

בתגובה לטיוטת הממצאים מסר מנהל האגף כי החל מחודש ינואר 2002 ובעקבות הביקורת, הינחה את מנהל המחלקה לצרף את מספרי המשאיות ליומן העבודה.

בעת קבלת תעודות השקילה מהקבלן במועד מאוחר יותר, רושמים המפקחים ביומן העבודה את כמות הפסולת שפונתה בטונות. לאחר השוואת נתוני תעודות השקילה לרישומי המפקחים שאינם מצורפים ליומני העבודה, מאשרים המפקחים והקבלן את יומני העבודה.

29. בכל יומן עבודה רושם המפקח את מספרן הכולל של המשאיות שפינו פסולת. מספרן הכולל של המשאיות חייב להיות זהה למספר הכולל של תעודות השקילה המצורפות ליומן העבודה.

א. ביומן עבודה אחד, מצאה הביקורת כי המספר הכולל של המשאיות שפינו פסולת קטן ממספר תעודות השקילה. יש לציין כי משקל הפסולת שפונתה על פי נתוני תעודות השקילה זהה למשקל הפסולת שנרשם ביומן העבודה. מנהל המדור מסר לביקורת כי לדעתו, המפקח טעה ברישום מספר המשאיות.

ב. הביקורת מצאה כי ב- 6 יומני עבודה, המספר הכולל של המשאיות שפינו פסולת, גדול ממספר תעודות השקילה המצורפות ליומן העבודה, למרות שמשקל הפסולת שפונתה על פי נתוני תעודות השקילה זהה למשקל הפסולת שנרשם ביומן העבודה.

ג. הביקורת מצאה כי ב- 3 יומני עבודה לא צוינו מספרן הכולל של המשאיות שפינו פסולת. הביקורת לא מצאה ביומני העבודה ו/או בכל תיעוד אחר שגלויה לאישור החשבונות, הסבר להפרשים הנ"ל.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים נמסר לביקורת כי במקרים אלו, התשלום לקבלן בוצע לפי הכמות שפונתה בפועל.

30. כמות הפסולת שפונתה בפועל נרשמת ביומן העבודה ע"י המפקח לאחר קבלת תעודות השקילה. הקבלן מוסר באיחור רב את תעודות השקילה למפקחים. ב- 29 יומני עבודה, הבחינה הביקורת שתאריך רישום כמות הפסולת שפונתה הוא בין שבוע ל- 4 חודשים לאחר תאריך פינוי הפסולת בפועל.

31. הביקורת מצאה כי ב- 3 מקרים תאריך אישור יומן העבודה ע"י הקבלן היה יום אחד, 12 יום ו-24 יום לפני התאריך שבו מסר הקבלן את תעודות השקילה למפקח.

32. הביקורת מצאה כי ב- 5 פקודות עבודה לא אישר הקבלן את יומני העבודה. חשבונות הקבלן בגין עבודות אלו על סך של כ- 100,000 ש"ח לפני מע"מ והתייקרויות - שולמו. בפקודת עבודה אחרת מצאה הביקורת כי על יומן העבודה הייתה חותמת של הקבלן ללא חתימה.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים נמסר לביקורת כי עפ"י תנאי החוזה, "לא חתם הקבלן על היומן תוך שלושה ימים לאחר שנדרש לכך ע"י המפקח, ייחשב הדבר, כי אין לו הסתייגות כל שהיא לפרטים הרשומים ביומן". "הקבלן חתם על החשבונות ולא הגיש התנגדות".

33. הביקורת מצאה כי ב-32 מקרים, אישור יומני העבודה ע"י הקבלן נעשה לפחות שבוע לאחר ביצוע העבודה בפועל. מתוכם, ב-22 מקרים משך הזמן הגיע ליותר משבועיים לאחר ביצוע העבודה. ב-4 מקרים משך הזמן הגיע ל-2 - 4 חודשים לאחר ביצוע העבודה.

חשבונות הקבלן

34. ריכוזי פקודות העבודה המאושרים ע"י מנהל המחלקה ומנהל המדור מועברים לחשבות האגף לצורך בדיקה ואישור תשלום לקבלן. ריכוזים אלו כוללים את יומני העבודה ופקודות העבודה, אולם אינם כוללים את תעודות השקילה.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים הוא מסר לביקורת כי עפ"י דרישת הנה"ח, אין לצרף יומני עבודה, תעודות שקילה וחשבונות קבלן לריכוזי פקודות העבודה המועברים אליהם.

35. הביקורת מצאה 7 מקרים בהם אישר הקבלן את יומני העבודה לאחר שהגיש לעירייה חשבונות בגין העבודות המפורטות באותם יומני עבודה. (פערי הזמנים נעים בין יומיים ל-107 ימים).

36. מבדיקת פקודת עבודה מספר 66011704 עלה כי את עבודת הפיקוח על הקבלן ביצע מפקח חיצוני בשירות אגף שפ"ע. הקבלן הגיש חשבון על סך כ- 213,000 ש"ח, עלות פינוי הפסולת בחשבון הייתה כ- 189,000 ש"ח. בעקבות ממצאי ונתוני המפקח החיצוני, הופחת חשבון הקבלן לכ- 194,000 ש"ח, ועלות פינוי הפסולת בחשבון הופחתה לכ- 176,000 ש"ח (כל הסכומים הנ"ל אינם כוללים מע"מ והתייקרויות).

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים הוא מסר לביקורת כי עבודות בהיקף כספי גדול יימסרו לפיקוח חיצוני במקום תוספת כוח אדם קבועה למחלקה. בנוסף, גם מפקחי המחלקה מאשרים תשלום עפ"י ביצוע בפועל בלבד.

תעודות שקילה

37. הביקורת מצאה 10 פקודות עבודה בעלות של כ- 190,000 ש"ח, שהעבודות בגינן בוצעו במהלך חודשי נובמבר-דצמבר 2000, ללא תעודות שקילה. נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, בחודש נובמבר 2001, טרם בוצע תשלום בגין עבודות אלו.

מנהל האגף מסר לביקורת כי הוא אינו מקבל דוחות תקופתיים כגון פקודות עבודה ו/או חשבונות קבלן שהעבודות בגינם בוצעו וטרם שולמו. דוחות אלו אינם מופקים כלל, אע"פ שמנהל המדור מסר לביקורת כי אפשר להפיק דוחות אלו ממערכת אחזקה.

38. בפקודת עבודה מספר 66009606 מצאה הביקורת צילום בלבד של תעודת שקילה.



בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים הוא מסר לביקורת כי מנהל המחלקה אישר כחריג חד פעמי את הצילום.

39. לפקודת העבודה מספר 66011704 מצורפות תעודות שקילה השייכות לפקודת עבודה אחרת.

40. מסקירת 347 תעודות השקילה המצורפות ל- 41 פקודות העבודה שנבדקו, עולה כי רובן המכריע הופקו במטמנה בקיבוץ נען (הנמצאת בפיקוח של המשרד לאיכות הסביבה). רק ב- 132 תעודות שקילה מצוינת המילה "מקור" בצבע כחול ואילו בשאר תעודות השקילה מודפסת המילה "מקור" באותיות קטנות יותר ובצבע שחור. ב- 129 תעודות שקילה חסרה חתימת הנהג.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים הוא מסר לביקורת כי עד היום לא קיבל מהמשרד לאיכות הסביבה הערות כלשהן לגבי תקפות התעודות.

41. מבדיקת תעודות השקילה המצורפות לפקודות העבודה שנבדקו עולה כי תעודות השקילה אינן ממוספרות ברצף לוגי, דהיינו, אין מתאם בין המספר הסידורי המופיע על תעודת השקילה לבין שעת הפקת תעודת השקילה. להלן מספר דוגמאות ממטמנת קיבוץ נען:

תאריך ושעה של תעודת השקילה	תעודת שקילה מספר	פקודת עבודה מספר
13:59 28/08/00	67369	66010019
13:25 28/08/00	67488	
16:06 28/08/00	67489	
14:29 28/08/00	67490	
22:52 28/12/00	74472	66011537
21:03 28/12/00	74473	
23:04 28/12/00	74474	
19:31 28/12/00	74475	
23:21 28/12/00	74477	
19:09 28/12/00	74481	
18:15 28/12/00	74482	
18:07 28/12/00	74483	
10:14 6/11/00	72057	66010871
10:08 6/11/00	72068	

42. במקרים רבים אחרים, הבחינה הביקורת בתעודות שקילה ללא חתימת "מקור" כחולה מבוטלת. תעודה זו הוחלפה בתעודה שקילה אחרת עליה הופיעה חתימת "מקור" כחולה (להלן: "תעודה מחליפה"). בתעודה המחליפה אין חתימת נהג. בחלק מהמקרים התאריך המופיע בתעודה המחליפה זהה לתאריך המופיע בתעודה המבוטלת, מספר המשאית זהה, הפרש הזמנים בין התעודות (המבוטלת והמחליפה) מתבטא, לעיתים, בשניות בלבד - אולם אין רצף ו/או סמיכות

במספרי התעודות. בחלק אחר מהמקרים, גם התאריך שונה. תעודות שקילה אלו צורפו לחשבונות שאושרו לתשלום, ללא הסבר. להלן מספר דוגמאות:

מס' רכב	שעה	תאריך	תעודת שקילה מחליפה מס'	תעודת שקילה מבוטלת מס'	פקודת עבודה מס'
1710059	19:09	28/12/00		74452	66011537
1710059	19:09	29/12/00	74481		
8627600	18:06	28/12/00		74448	
8627600	18:07	28/12/00	74483		
1199815	1:32	20/12/00		74078	66011049
1199815	7:50	20/12/00	74089		
9056900	23:48	19/12/00		74072	
9056900	7:49	19/12/00	74088		

בתגובת מנהל האגף לטיטת הממצאים נמסר לביקורת כי תעודות השקילה מודפסות על נייר כימי ב-3 עותקים בצבעים שונים. על גבי 2 עותקים מתוך 3- מופיעה המילה "מקור". בנוסף, לעיתים מצורפות לפקודות העבודה תעודות שקילה שנפסלו. הקבלן אינו מקבל תשלום עבור תעודות שקילה פסולה.

43. לפקודת עבודה מספר 66010132 שאומדן עלותה כ-30,000 ש"ח (בה בוצע פינוי פסולת ע"י 15 משאיות בתאריך 8/11/00) צורף דף שכותרתו "אישורי שפיכה מרוכז מזבלה יקום" (להלן: "דף ריכוז"). דף הריכוז כולל תאריך, מספר משאית, משקל נטו וסה"כ משקל נטו. בתחתית דף הריכוז יש חתימה וחותמת הנחזים להיות של קיבוץ יקום. תעודות שקילה לא צורפו לדף הריכוז ולפקודת העבודה.

מבירור שערכו המפקחים במטמנת קיבוץ יקום עלה כי לא בוצעה כל שפיכת פסולת במטמנה ע"י הקבלן בתאריכים שנרשמו בדף הריכוז. יתרה מזו, החתימה והחותמת הנחזים להיות של קיבוץ יקום, שמופיעות בתחתית דף הריכוז, אינן של הקיבוץ. כתוצאה מהבירור, סירבו המפקחים לאשר את יומן העבודה.

בתאריך 10/1/01 שלח הקבלן מכתב למנהל האגף, שבו הוא ציין כי אין לו תעודות שקילה מהפינוי הנ"ל, ולכן הוא ביקש כי המגיע לו יחושב לפי נפח כמות הפסולת המפונה ומרחק המטמנה מאתר הפינוי (סעיף 51.06.0030 במכרז), ולא לפי תעודות שקילה בטונות (סעיף 51.06.0040 במכרז). מנהל המחלקה ומנהל המדור הורו למפקחים לטפל בפקודת עבודה זו בכפוף לאישור תשלום לפי סעיף 51.06.0030 במכרז.

נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, בחודש נובמבר 2001, חשבון זה לא שולם ולא הודע לביקורת על צעדים נוספים כלשהם שנקטו כנגד הקבלן.

בתגובת מנהל האגף לטיטוט הממצאים נמסר לביקורת כי למועד סגירת שנת תקציב 2001, שולמו לקבלן כ-1,000 ש"ח בלבד (כולל מע"מ והתייקרויות).

44. לפקודת עבודה מספר 66010160 צורפו 6 תעודות שקילה. ביומן העבודה נרשם כי 8 משאיות עסקו בפינוי הפסולת, לכל משאית חייבת להיות תעודת שקילה. מנהל המחלקה אישר את חשבון הקבלן המתבסס על כמות פסולת שפונתה על פי 6 תעודות שקילה בלבד. 6 תעודות השקילה הללו כוללות 4 תעודות שקילה שתאריכיהן זהים לתאריך פינוי הפסולת בפועל, ו- 2 תעודות שקילה שתאריכיהן מאוחרים מתאריך פינוי הפסולת בפועל. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי אי ההתאמה בין מספר המשאיות המפנות (8) למספר תעודות השקילה המצורפות ליומן העבודה (6) נובע מ-2 תעודות שקילה שלא אושרו לתשלום. אין הסבר מתועד מדוע לא אושרו לתשלום 2 תעודות השקילה, ומדוע אושרה לתשלום כמות פסולת מפונה על סמך 2 תעודות שקילה שתאריכיהן מאוחרים מתאריך פינוי הפסולת בפועל.

שונות

45. הביקורת הבחינה ב- 5 מקרים בהם חותמת הקבלן על פקודת העבודה שונה מחותמת הקבלן על יומן העבודה המצורף לאותה פקודת עבודה. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי אין זה מתפקידו לבדוק את נאותות חותמות הקבלן.

בתגובת מנהל האגף לטיטוט הממצאים נמסר לביקורת כי לקבלן יש מספר נציגים מורשי חתימה.

46. בשלוש פקודות עבודה שבוצעו בחול המועד פסח של שנת 2001, נמסרה עבודת הפיקוח על הקבלן שביצע את פינוי הפסולת לחברת אבטחה. לביקורת נמסר ע"י מנהל המדור כי לעובדי חברת האבטחה לא הייתה המיומנות המקצועית הדרושה לעבודת הפיקוח (מהנדסים, הנדסאים / טכנאים), אולם הוא תדרך אישית את עובדי החברה לתעד באופן מלא את מספרי הרישוי של המשאיות המפנות, סוגי המשאיות וזמני יציאתן מאתרי הפינוי. הביקורת מוצאת לנכון לציין כי המפקחים הקבועים של המחלקה אינם מנהלים ביומני העבודה רישומים כנ"ל. (ראה סעיף 28 לעיל).

47. מנהל המחלקה הינו בעל תעודת בגרות, מנהל המדור הינו בעל תואר שני בהנדסת בניין ושני המפקחים במדור הינם בעלי השכלה תיכונית, כאשר אחד מהם בוגר שרטוט מכונות בבית ספר תיכון מקצועי. לביקורת נמסר ע"י אגף ארגון ותקינה כי התקן במדור הוא למנהל מדור ולמפקחים בדרוג טכנאים/הנדסאים.

48. במערכת כוח אדם אין תיעוד על קורסים והשתלמויות בנושאי פיקוח על קבלנים שעשו שני המפקחים.



בתגובת מנהל האגף לטיטוט הממצאים נמסר לביקורת כי הדרכה ולייווי ניתנים ע"י מנהל המחלקה ומנהל המדור העוסקים שנים בתחום.

49. מנהל המחלקה פיקח באופן אישי על עבודת הקבלן ביום ה', 28/12/00 בין השעות 23:00-17:00. הביקורת מצאה בתיק פקודת העבודה מסמך בכתב ידו של מנהל המדור בו צוינה העובדה כי: "עקב חוסר שעות נוספות מנהל המחלקה (השם במקור) אישית יפקח על ביצוע עבודות". מנהל המחלקה עבד 40 שעות נוספות בחודש דצמבר 2000.

מסקנות

50. לדעת הביקורת, אין ודאות כי משקל הפסולת המפונה כפי שמופיע בתיעוד, המשמש בסיס לחישוב התשלום לקבלן, משקף נאמנה את משקל הפסולת שפונתה בפועל. במקרים רבים שנבדקו לא נמצאה התאמה של נתוני פינוי הפסולת במסמכים השונים (מס' משאיות, רצף מספרי של תעודות שקילה, תעודות שקילה מוחלפות וכדומה).
51. אין במחלקת מת"מ נוהלי פיקוח ובקרה מסודרים, מפורטים ומעודכנים על קבלנים. נהלים שכאלה נחוצים כדי לפקח על עבודת הקבלנים וכדי לבקר את הליך אישור חשבונות הקבלנים.
52. אין נוהל מפורט המסדיר באילו מקרים יש לחשב את כמות הפסולת שפונתה לפי נפח ומרחק, ובאילו מקרים יש לחשב את כמות הפסולת שפונתה לפי משקל בטונות. נוהל שכזה הכרחי הן לקביעת אמצעי הפיקוח והבקרה על פינוי הפסולת והן למניעת מצב שבו יאושר לתשלום חשבון הקבלן בסכום השונה מהסכום המגיע לו.
53. אין הפרדת סמכויות נאותה במחלקת מת"מ. במקרים שבהם מנהל המחלקה ומנהל המדור חותמים על פקודת עבודה, פעם כמפקח ופעם כמנהל מחלקה או כמנהל מדור, אין חתימה נוספת של גורם מאשר בהיררכיה גבוהה יותר (מנהל אגף שפ"ע). הפרדת סמכויות שכזו נחוצה כדי לפקח ולבקר את הליך אישור החשבונות של הקבלן.
54. העובדים הממלאים את תפקידי המפקחים במחלקת מת"מ אינם בעלה השכלה ישימה לדירוגים המקצועיים כפי שנקבעו ע"י אגף ארגון ותקינה.
55. המפקחים אינם רושמים ביומני העבודה את המידע באשר למשאיות הקבלן המפנות את פסולת הבניין מאתרי הפינוי למטמנות (מספרי הרישוי, אומדן משקל הפסולת המפונה, מועדי יציאה). המידע אמור לשמש הן את המפקחים בבדיקת נאותות תעודות השקילה בהשוואה ליומני העבודה והן גורמים אחרים בתהליך לשם פיקוח ובקרה על אישור חשבונות הקבלן. כתוצאה מכך, הפיקוח והבקרה על הליך אישור חשבונות הקבלן – לקויים.

56. אין הקפדה במחלקה על נאותות תעודות השקילה המתקבלות מהקבלן. המפקחים אינם מוודאים כי תעודות השקילה המצורפות ליומן העבודה הן מקור בלבד. כתוצאה מכך, אין במחלקה בקרה נאותה שתוודא שהתשלום לקבלן יבוצע עפ"י המקור בלבד, למניעת כפל תשלום.
57. מקרים חריגים כגון הפרשים בין מספר המשאיות למספר תעודות השקילה, פסילת חשבון קבלן במלואו או בחלקו, אישורי חשבונות חריגים ע"י מנהל המחלקה אינם מנומקים ואינם מתועדים בצורה נאותה. בנוסף, דוחות על מקרים מיוחדים אלו ועל מקרים בהם בוצעו עבודות וטרם שולמו מזה זמן רב אינם מופקים למנהל האגף על בסיס תקופתי.
58. הגשת ריכוז תעודות שקילה במקרה בו לא בוצעה כלל שפיכת פסולת; הגשת חשבונות הנושאים תאריכים קודמים לתאריך אישור יומני העבודה; הגשת תעודות שקילה במספר שונה ממספר המשאיות שפינו פסולת; העברת תעודות שקילה למפקח במועד מאוחר בהרבה ממועד פינוי הפסולת בפועל - מקרים אלה ואחרים, כפי שפורטו בממצאים, מצביעים על ליקויים בפיקוח ובבקרה של המחלקה על פעילות הקבלן מחד, ומעוררים תמיהה באשר לקבלן מאידך.
59. החשבות אינה בודקת, גם לא מדגמית, את נכונות כמויות הפסולת בחשבונות הקבלן. בדיקה כזו נחוצה כדי לפקח ולבקר את הליך אישור החשבונות של הקבלן, ולדעת הביקורת אין להסתמך רק על אישור כמויות הפסולת ע"י מורשי החתימה במחלקה.
60. לדעת הביקורת, המשך הפעילות עם הקבלן על פי הסעיף החדש (51.06.0040) שאושר בוועדת מכרזים, ללא עדכון החוזה בין הקבלן והעירייה בהתאם, נוגד נוהל תקין.

המלצות

61. באחריות מנהל אגף שפ"ע, בתיאום עם אגף ארגון ותקינה, לגבש נוהלי עבודה מפורטים עבור פעילות מדור פינוי פסולת בניין ועבודות עפר שיכללו, בין היתר, את המקרים שבהם התשלום לקבלן הוא עפ"י תחשיב הלוקח בחשבון את נפח הפסולת, את המקרים שבהם התשלום לקבלן הוא עפ"י תחשיב הלוקח בחשבון את משקל הפסולת, את אמצעי הפיקוח והבקרה שיש להפעיל ע"י עובדי מחלקת מת"מ הן על הקבלנים והן בהליך בדיקת נכונות חשבונות הקבלנים ואישורם.
- הערה: בתגובת מנהל האגף לטיוטת הממצאים הוא מסר כי סוכם עם אגף ארגון ותקינה שכתובת הנהלים לאגף שפ"ע תסתיים עד חודש יולי 2002.
62. באחריות מנהל אגף שפ"ע, בתיאום עם אגף החשבות, ליישם במחלקת מת"מ את עקרונות הפרדת הסמכויות בהליך אישור החשבונות של הקבלנים: במקרים בהם חותמים מנהל מדור פינוי פסולת בניין ועבודות עפר או מנהל מחלקת מת"מ הן כמפקחים והן כמנהלים בפקודת העבודה בשלב ההתחשבות עם הקבלנים – יש להחתיים בנוסף את מנהל אגף שפ"ע.



63. באחריות מנהל אגף שפ"ע לוודא כי המפקחים במחלקת מת"מ יהיו בעלי רקע מקצועי ישים לתחום עליו הם מופקדים, כנדרש בהגדרות התקן למפקחים באגף ארגון ותקינה, וכי ישתלמו בקורסים בתחומים הרלוונטיים מדי פעם.
64. עד לקביעת תחומי סמכות ואחריות בנוהל עירוני מחייב, באחריות מנהל אגף שפ"ע להנחות את המפקחים לנהל את יומני העבודה כך שיכילו את כל המידע הרלוונטי על כל המשאיות של הקבלן המפנות את פסולת הבניין מאתרי הפינוי למטמנות – מספרי הרישוי, אומדן משקל הפסולת המפונה, מועדי יציאה – מידע המשמש לבדיקת נאותות תעודות השקילה בטרם אישור חשבונות הקבלן.
65. באחריות מנהל מחלקת מת"מ לדרוש מהקבלנים מפני פסולת הבניין את הדרישות המפורטות להלן:
- א. תעודות השקילה מהמטמנות הנמסרות למפקחים ע"י הקבלנים יהיו "מקור" בלבד וייחתמו ע"י הנהגים.
 - ב. בגין כל משאית פינוי פסולת הרשומה ביומן העבודה יש להגיש תעודת שקילה אחת בלבד.
 - ג. לכל תעודת שקילה תצורף תעודת משלוח/שטר מטען ממוספרת, הכוללת את מספר הרישוי של המשאית ואת התאריך.
 - ד. אין לעכב את מסירת תעודות השקילה מהמטמנות למפקחים והן יועברו להם תוך 7 ימים לכל היותר ממועד פינוי הפסולת.
 - ה. אישור יומני העבודה יבוצע רק לאחר מסירת תעודות השקילה למפקחים ומיד לאחר גמר כל הרישומים ביומנים ע"י המפקחים, ולא קודם לכן.
 - ו. יומני העבודה יאושרו תמיד בחתימת הקבלן או נציגו בצירוף חותמת החברה, תוך ציון תאריך החתימה.
 - ז. אין להגיש חשבונות בגין פינוי פסולת בניין בטרם אושרו יומני העבודה ע"י הקבלן וע"י מנהל מדור פינוי פסולת בניין ועבודות עפר.
- באחריות מנהלי מחלקת מת"מ ומפקחיה לוודא באופן שוטף, במסגרת הפיקוח והבקרה על פעילות הקבלנים ואישור חשבונותיהם, שכל הדרישות המפורטות לעיל אכן מיושמות הלכה למעשה.
66. באחריות מנהל אגף שפ"ע לוודא שהדרישות המפורטות בסעיף 65 לעיל יעוגנו בתנאי המכרז והחוזים עם הקבלנים.
67. על מנהלי מחלקת מת"מ ומפקחיה להקפיד לציין את תאריך החתימה ליד חתימותיהם על המסמכים השונים בתהליך אישור החשבונות.
68. באחריות מנהל מחלקת מת"מ להגיש למנהל האגף דוחות חודשיים, כמפורט להלן:



גיל עבודות שבוצעו וטרם הוגשו חשבונות בגין – 60 יום ומעלה.

גיל חשבונות שהוגשו וטרם אושרו לתשלום – 30 יום ומעלה.

חשבונות שנפסלו לתשלום.

אישור חשבונות חריגים.

על הדוחות להיות מוגשים בצירוף תיעוד מנומק.

69. על מנת להגדיל את אמינות נתוני משקל הפסולת המפונה ומשיקולי עלות תועלת, ממליצה

הביקורת למנהל אגף שפ"ע לבדוק את האפשרות של רכישת מתקן שקילה למשאיות, אשר ישמש

את האגף לשקילת כמויות הפסולת המפונה. שימוש במתקן כזה לצורך קביעת משקל הפסולת

המפונה, בתיאום עם הקבלן, יתרום לאמינות החשבונות של פינוי הפסולת, ייעל את הפיקוח

והבקרה של האגף וישמש לבקרה על תעודות השקילה מהמטמנות.

הערה: בתגובת מנהל האגף לטיטת הממצאים הוא המליץ למקם משקל בשטח העיר ולחייב את

הקבלן לבצע שקילה לפני היציאה לאתר הטמנה מורשה, בפיקוח אנשי המדור.

70. באחריות מנהל אגף החשבות לערוך בחינה יסודית באשר לצורת בדיקת חשבונות קבלנים/ספקים

הנהוגה כיום ע"י חשבי היחידות השונות בעירייה.

באגף שפ"ע, ובמקרים רבים גם ביחידות אחרות בעירייה, חשבונות בגין עבודות ו/או שירותים

נבדקים באשר לנכונות המחיר ליחידה ולנכונות הסיכומים האריתמטיים, אך לא באשר לנכונות

הכמויות בהשוואה לתיעוד המצורף (פקודות עבודה, יומני עבודה, תעודות שקילה וכו').

הביקורת ממליצה שחשבונות קבלנים/ספקים בגין עבודות ו/או שירותים ייבדקו בחשבויות

השונות בעירייה הן באשר לנתונים הכספיים, כמבוצע כיום, והן באשר לנתונים הכמותיים

(לפחות על בסיס מדגמי).