

בדיקת תלונה - ניקיון מוסדות חינוך

מבוא

1. יחידת ניקיון מוסדות חינוך במחלקת רכש ולוגיסטיקה באגף משאבי אנוש ואמרכלות במינהל חינוך אחראית בין היתר, על ביצוע תהליכים כדלקמן:
 - ניקיון שוטף של כשמונים מוסדות חינוך.
 - פיקוח שוטף על עבודת קבלני הניקיון ונציגיהם.
 - התנהלות מול אבות בית, מורים ומנהלים במוסדות חינוך.
 - ריכוז קנסות הניתנים לקבלני הניקיון והעברתם לגזברות העירייה.
 - השתתפות בהכנת מכרזי הניקיון.
 - השתתפות בבניית תקציב הניקיון השנתי של מוסדות חינוך.
- המבנה הארגוני של יחידת ניקיון מוסדות חינוך כולל את מנהל היחידה ומזכירה הנותנת שירותי מזכירות גם למנהל מחלקת רכש ולוגיסטיקה.
2. בתאריך 4 למרץ 2018 התקבלה בלשכת מבקרת העירייה תלונה מקבלן ניקיון בבתי ספר (להלן - **קבלן**), בנוגע להתנהלות לא תקינה לכאורה, של מנהל יחידת ניקיון מוסדות חינוך (להלן - **יחידה**). נערכה פגישה עם הקבלן בלשכת מבקרת העירייה, בה הוצגו טענות נוספות (כל הטענות ביחד להלן - **תלונה**).
3. בתאריך 4 ביוני 2018 החליטה ועדת מכרזים לסיים את ההתקשרות עם הקבלן, לאחר שערכה לו שימוע.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את הטענות שהועלו בתלונה.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות שנערכו עם הקבלן, מנהל אגף משאבי אנוש ואמרכלות במינהל חינוך (להלן - **מנהל אגף אמרכלות**), סגן מנהל אגף משאבי אנוש ולוגיסטיקה לנושאי רכש במינהל חינוך (להלן - **מחלקת רכש**), מזכירת מחלקת רכש ורכזות רכש והצטיידות (להלן - **רכזת רכש והצטיידות**), מנהל היחידה, הממונה על חוזים והתקשרויות במינהל חינוך, יועץ משפטי ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת, יועץ משפטי ממונה תחום חופש המידע, הנגשה, חוזים ומכרזים ועם מנהלות ואבות בית בבתי ספר.
 - ב. בחינת נתונים שונים ממערכת הרכש העירונית.
 - ג. שיחות עם קבלנים נוספים.
 - ד. עיון במסמכים רלוונטיים.
3. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודש דצמבר 2018.
4. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

בדיקת התלונה

לפי עורכת דין מטעמו של הקבלן, מנהל היחידה טרפד את ביצוע העבודות והתנכל לקבלן, דרש דרישות שלא היו מנויות במכרז, שינה במזיד מסמכים, נתונים ועוד. גם בפגישה שהתקיימה בתאריך 14 למרץ 2018 בלשכת מבקרת העירייה טען הקבלן בין היתר, כי מנהל היחידה נהג לצלצל אליו, אל סגנו ואל מפקח מטעמו, בשעות לא שגרתיות ומספר רב של פעמים, דרש להחליף את מפקחי הניקיון במוסדות חינוך והשפיע על אבות בית לשנות לרעתו דוחות ביקורת יומיים. הממצאים יובאו להלן.

1. תחילת יישום ההסכם

- 1.1 בתאריך 28 למאי 2017 פרסמה העירייה בקשה לקבלת הצעות מחיר מספקים לביצוע עבודות ניקיון קבועות ועל-פי קריאה, במוסדות חינוך בתחום העיר.
- 1.2 מפרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים שהתקיימה בתאריך 26 ליוני 2018, שבה נדון מכרז - ניקיון מוסדות חינוך (להלן - **מכרז**) עולה, כי למכרז הוגשו 14 הצעות, שתיים מהן נפסלו, והקבלן היה אחד משבעה קבלנים שנבחרו במכרז.
- 1.3 מוסדות החינוך חולקו בין הקבלנים הזוכים, ולאחריותו של הקבלן הועברו 11 מוסדות חינוך (שבעה בתי ספר יסודיים, שתי חטיבות ביניים ושני תיכונים).
- 1.4 לפי התלונה: "מנהל היחידה] דרש דרישות שלא היו מנויות במכרז והתחייב כי כל פעולה שלא תעשה, אף אם אינה כלולה במכרז, תגרור ענישה וקנסות." גם בתצהיר שהועבר למבקרת נכתב:
- "6. תחילת ביצוע העבודות במכרז נקבע ליום 15 לאוגוסט 2017 אלא ש[מנהל היחידה] היה מתקשר אלי מדי יום בשעות מטורפות, בדרישה לביצוע ניקיון יסודי של בתי הספר לפני שהמכרז התחיל.
7. ביום [14 לאוגוסט 2017] התקשר אלי [מנהל היחידה] אולי 10 פעמים בהפרשים של מספר דקות, עד שהשתכנעתי להוציא צוות ניקיון יסודי [יום] לפני תחילת המכרז בהסתמך על התחייבותו כי הדבר יחשב כחלק מהמכרז.
8. לאחר שנתגלע הסכסוך בינינו, [מנהל היחידה]... דחה את החשבוניות שהוצאנו בגין הניקיון שבוצע במועד זה שהיה טרם למכרז, לגרסתו."
- 1.5 הודעת זכייה במכרז הועברה לקבלן בתאריך 29 ליוני 2017, ובתאריך 21 לאוגוסט 2017 נחתם בינו לעירייה הסכם ההתקשרות (להלן - **הסכם**). תקופת ההסכם הותנתה ל-12 חודשים: מתאריך 15 לאוגוסט 2017 עד לתאריך 14 לאוגוסט 2018. להלן ריכוז מועדים שונים בנוגע להתקשרות עם הקבלן:

תחילת יישום ההסכם	מסירת הודעת זכייה במכרז	חתימת צו התחלת עבודה	התכנסות ועדת מכרזים
21 באוגוסט 2017	29 ביוני 2017	28 ביוני 2017	26 ביוני 2017

מהלוח עולה כי צו התחלת עבודה הופק בתאריך 28 ביוני 2017, בעוד שההסכם נחתם רק בתאריך 21 באוגוסט 2017.

תגובת מנהל היחידה :

"מועד הוצאת צו התחלת העבודה המופיע על גבי המכתב הוא 28 ביוני 2017, אולם הוא נמסר לקבלן לאחר שקיבל הודעה על זכייתו במכרז, ומכל מקום - מועד תחילת העבודה הוא 15 באוגוסט 2017."

1.6 בסעיף 4.1 להסכם ולצו התחלת עבודה (להלן - **הצו**) נקבע כי עבודות הניקיון יחלו בתאריך 15 באוגוסט 2017.

בנספח 3 להסכם הוגדרו מספר הימים שעל הקבלן להקדיש לצורך ביצוע ניקיון יסודי של מוסדות חינוך:

"ניקיון יסודי כללי במוסד חינוכי 7 ימים"

יתבצע 3 פעמים בשנה: בחנוכה, פסח וחופשת הקיץ לפי דרישה בכתב של מינהל החינוך... מפרט זה אינו כולל עבודות שיש לבצע במוסדות חינוך מסוימים והמפורטות במפרטים הטכניים של חלק מן המוסדות."

בניגוד לדבריו של מנהל היחידה, מסר הקבלן, כי מנהל היחידה דרש להתחיל את עבודות הניקיון עובר למועד שנקבע בהסכם ובצו: "[מנהל היחידה] אמר לנו שאנחנו צריכים להתחיל לעבוד בתחילת חודש אוגוסט על-מנת להספיק את כל העבודות. אני אמרתי ל[מנהל היחידה] שלפי החוזה וצו התחלת עבודה אנחנו צריכים להתחיל רק בתאריך 15 לאוגוסט 2017..."

תגובת מנהל היחידה :

"מנהל יחידת הניקיון לא דרש לבצע עבודות ניקיון לפני ה-15 באוגוסט, הוא ממליץ לקבלנים לקיים סיור בבתי הספר כדי להכיר את השטח ולשבץ את עובדי הניקיון. מכל מקום, הקבלן... לא החל את עבודתו בבתי הספר לפני ה-15 באוגוסט 2017, ואף לא באותו היום, משום שלא הצליח לגייס עובדים."

1.7 במכתב "תשובות לשאלות הבהרה של קבלנים" שצורף למסמכי המכרז צוין כי הניקיון היסודי במוסדות חינוך, יתקיים במשך שבעה ימים והתמורה בגין ביצוע העבודות היא על-פי ביצוע בפועל. וכך שאלו הקבלנים:

"שאלה: אבקש פירוט של ימי הניקיון היסודי בכל מוסד ומוסד בכל חופשה בה נדרש לניקיון בתוספת פירוט מדויק של הנדרש לניקיון.

תשובה: בכל מוסד חינוך יבוצע ניקיון יסודי של 7 ימים בחופשת חנוכה, פסח וחופשת הקיץ. פירוט הנדרש בניקיון יסודי מופע בנספח 3 - פירוט עבודות ניקיון יסודי כללי במוסד חינוך.

שאלה: בחישוב ההצעה ציינתם 252 יום, האם זהו מספר ימים מוחלט שישולם לזוכה בעבורם בשנה?

תשובה: מספר הימים שישולם בגינם לקבלן הינו על-פי ביצוע בפועל."

הקבלן מסר: "בניקיונות היסודיים לפני פתיחת שנת הלימודים נדרשנו לתת יותר ימים מכפי שנקבע בחוזה עם העירייה וגם בסוף לא שילמו לנו על זה. אני הגשתי את החשבונית על אותם תאריכים ו[מנהל היחידה] סירב לקבל אותה. בנוסף, [בתאריך 14 באוגוסט 2017] בשעה 14:00 אני קיבלתי טלפון מ[מנהל היחידה]

שאמר לי שאני חייב לשלוח עובדים לנקות את המנהלה כי מחר כבר מגיעים המורים."

בתצהיר עליו חתם סמנכ"ל החברה של הקבלן נרשם:

6. אני הבהרתי [למנהל היחידה] כי אנחנו לא יכולים להתחיל בביצוע עבודות המכרז, אלא מיום 15 לחודש בהתאם להוראות העירייה והוא [מנהל היחידה] צרח עלי בטלפון, כולל איומים וקללות ולאחר מכן נודע לי כי הוא התקשר למנכ"ל..."

7. בסופו של עניין, מפאת איומיו של [מנהל היחידה], המנכ"ל נעתר וביקש ממני כי יבוצע ניקיון יסודי כבר ביום 14 באוגוסט 2017...

8. לכשהוצאה חשבונית בגין עבודות אלו שבוצעו לבקשת [מנהל היחידה] שאמר שהוא דורש זאת בשם העירייה - חשבונית זו לא כובדה ו[מנהל היחידה] שלא הכחיש שדרש עבודות, לא עשה דבר בכדי שתשולם."

תגובת מנהל היחידה:

"בניגוד לטענות הקבלן, מנהל יחידת ניקיון מוסדות חינוך לא השתמש בקללות או באיומים. אכן התקיימו שיחות רבות עם סמנכ"ל החברה [של הקבלן] על רקע אי-יכולת הקבלן לעמוד בהתחייבויותיו להתחיל את ביצוע העבודות ב-15 באוגוסט 2017, והעובדים שהביא הקבלן לא היו מיומנים והתלונות מבתי הספר לא הפסיקו לזרום. כל אלה הביאו לדאגה כי בתי הספר שנמסרו לקבלן לא יהיו מוכנים לפתיחת שנת הלימודים."

1.8

משיחות טלפוניות שערכה הביקורת עם קבלנים נוספים שזכו במכרז בנוגע למועד תחילת עבודות הניקיון, עולה כי רוב הקבלנים החלו בביצוע עבודות הניקיון לפני 15 באוגוסט 2017 - המועד שנקבע בסעיף 4.1 להסכם. חלקם מסרו שמנהל היחידה דרש מהם להגיע לפני המועד האמור, ואחרים מסרו שעשו זאת מיוזמתם:

קבלן	תשובה
1	"נתבקשו להגיע לפני ה-15 לאוגוסט 2017 על-מנת להכיר את המוסד החינוכי ולהכין את העמדות. ניקיונות החלו בתאריך 15 לאוגוסט 2017"
2	"נתבקשנו להגיע למוסד החינוכי לפני ה-15 לאוגוסט 2017 על מנת להתחיל בניקיונות"
3	"עבודות הניקיון החלו לאחר ה-15 לאוגוסט 2017"
4	"כן, אנחנו תמיד מתחילים לפני בכדי להספיק את כל בתי הספר"
5	"לפני ה-15 לאוגוסט 2017 החלו בביצוע של עבודות קטנות כמו צביעה, ניקוי חלונות וחצרות, ובתאריך 15 לאוגוסט 2017 התחלנו פורמאלית בניקיונות"
6	"התחלנו לפני ה-15 לאוגוסט 2017 על מנת להספיק את הכל לפני פתיחת שנת הלימודים"

מעיון בחשבוניות שביגין שולם לקבלנים המוצגים בלוח, עבור עבודות ניקיון בחודש אוגוסט 2017 עולה כי המועד שבו החלה העבודה אינו מצוין. גם בחשבונית שהגיש הקבלן בגין חודש אוגוסט 2017 ובנספחיה, לא צוינו תאריכים של ימי העבודה.

2. היקף העבודות

2.1 לפי התלונה :

4. מפרט העבודות הוא הבסיס לתמחור המכרז ואילו עתרה חברה מתחרה כנגד זכיית מרשתי, לגישתכם כעת, הייתה זוכה, שכן תוספת העבודות הנובעות מ'דוח ביקורת', הופכת את הצעתה של מרשתי, לגירעונית, בדומה ודאי לכל ההצעות האחרות במכרז.

6. מרשתי לא תישא בטעויות סופר או בכל טעות אחרת של הרשות, ודאי שלא על חשבון עובדיה ושכרם ואי-תשלום קיזוז מלוא התמורה המגיעה למרשתי תוביל בדיוק לכך."

2.2 לפי תמלול השימוע שנערך לקבלן :

"...זה התחיל בחודש אוקטובר שהתקבל איזושהו מכתב שבו היה ניסיון להפחית תשלומים [לקבלן] באמצעות איזושהי חוות דעת או דוח ביקורת המנוגד לנספח, אנחנו הגבנו על זה במכתב מה-3 באוקטובר 2017, מכתב שהופנה לאותו עורך דין, ובו ציינו שכמובן שום הגיון משפטי לא יכול להוביל את זה שחוות דעת מביקורת, תהיה חזקה יותר מאשר נספח להסכם."

2.3 סעיף 2 לנספח ב2 להסכם קובע כי "עבודות הניקיון יבוצעו באופן ובמועדים כדלקמן :

"10. ניקוי חלונות בכל המוסד כולל מסילות סורגים ואדנים - פעמיים בשנה."

"26. ניקוי משטחי אבני גרנוליט בחזית הכניסה למוסד בקיטור 25 מ"ר - פעמיים בשנה."

במכרז ניקיון מוסדות חינוך קודם שפורסם בתאריך 26 ביוני 2014, נקבע כי ניקוי החלונות במוסדות חינוך וניקוי משטחי אבני גרנוליט בחזית הכניסה למוסדות חינוך יבוצע בידי נותני השירותים אחת לחודש.

2.4 בתאריך 10 לספטמבר 2017 כתב הקבלן למנהל מחלקת רכש :

"הנדון : דרישתכם לניקוי חלונות וניקוי קיטור בכניסה

בבדיקה שערכנו בהסכם במפרט הניקיון החדש מופיע (ולפיכך תומחר המכרז) כי עבודות אלו יבוצעו פעמיים בשנה ולא כפי שנאמר על-ידכם בעל פה, כל חודש. אבקש לשים לב כי הדבר מכיל עלינו הוצאות שלא נלקחו בחשבון בתמחור המכרז."

[ההדגשה במקור]

בתאריך 3 לספטמבר 2017 כתב ספק אחר שגם זכה במכרז, למנהל מחלקת רכש :
"בהמשך לשיחתנו ביום חמישי בשבוע שעבר, ראה נספח ב2 לחוזה -

מפרט טכני כולל במוסדות החינוך : בסעיף 10 לנספח כתוב: ניקוי חלונות בכל המוסד כולל מסילות, סורגים ואדנים - תדירות: פעמיים בשנה. בסעיף 26 לנספח כתוב: ניקוי משטחי אבני גרנוליט בחזית הכניסה למוסד בקיטור 25 מ"ר - תדירות: פעמיים בשנה.

אנו תמחרנו את המכרז על-פי המפרט הטכני הכולל והמפורט כמתחייב וכמקובל בכל המכרזים. נכון להיום, יש דרישה מהשטח לביצוע פעולות אלה בכל חודש, אחרת לא יחתמו לנו על ביצוע העבודה, ולאור זאת אנו צפויים לקנסות. אבקש את

התייחסותך בהקדם על מנת לדעת כיצד לפעול בטרם נבצע עבודה מיותרת בשטח, ושעלולה להוביל אותנו לגירעונות מיותרים. בכל מקרה, נמשיך לתת את השירות הטוב ביותר." [ההדגשה במקור]

במכתב תשובה מתאריך 1 לאוקטובר 2017 שכתב יועץ משפטי ממונה תחום חופש המידע, הנגשה, חוזים ומכרזים בלשכה המשפטית בעירייה (להלן - **יועץ משפטי עירוני**) נכתב: "מבדיקת טענותייך באשר לתדירות ביצוע העבודות הנזכרות מעלה עולה, כי בשל טעות סופר שנפלה בנספח ב2 להסכם, הוא המפרט הטכני הכללי לעבודות הניקיון, נרשם כי עבודות ניקוי החלונות החיצוניים וניקוי השטחים המרוצפים יבוצעו בתדירות של פעמיים בשנה. אולם, בהמשך, בנספח ב2 שעניינו דוח ביקורת חודשי לביצוע עבודות ניקיון נקבע כי ניקוי החלונות וכן ניקוי השטחים המרוצפים בקיטור יבוצעו בתדירות **חודשית**. כך גם בנספח ב5, הקובע את הקנסות בגין הפרות, מגדיר כי אי-ניקוי חלונות המוסד והשטחים המרוצפים הינן הפרות **חודשיות**. בסעיף 4.1 בפרק המבוא בהסכם נקבע, כי במקרה של סתירה בין הוראות הנספחים, על הקבלן לקבל הנחיות מהמנהל. הנחיות המנהל הינן כי האמור בנספחים ב2 ו-ב5 גובר על האמור בנספח ב2, כך שאת החלונות במוסד ומשטחי הגרנוליט יש לנקות בתדירות **חודשית**... במקרה של סתירה או אי-בהירות בנוגע למסמכי המכרז, היה עליך לפנות בשאלות הבהרה עוד טרם הגשת הצעתך, דבר אשר נמנעת לעשות." [ההדגשות במקור]

עורכת דין מטעמו של הקבלן השיבה ליועץ המשפטי העירוני: "

3. המפרט הטכני הינו לב ליבו של המכרז ועל פיו מתמחרים המציעים את הצעותיהם השונות. לספרה או למילה במפרט הטכני יכולות להיות משמעויות כספיות נכבדות, אשר יכולות לחרוץ את גורל ההצעה לשבט או לחסד.

4. ההבדל בין 'פעמיים בשנה' ל'פעם בחודש' הינו עצום, הוא אינו הבדל לשוני של חילופי אותיות, או הוספת אפס במקום הלא נכון, אלא הבדל מהותי. הטעות אינה טעות סופר אלא טעות בשיקול הדעת של כותב המכרז ואין מקום לדרוש ממרשתי לשאת בטעויות של כותבי המכרז.

5. כלל ידוע בדיני חוזים הוא כי את החוזה יש לפרש לרעת המנסח. קל וחומר כאשר עסקינן בלשון מפורשת של המפרט הטכני שעל פיו מתמחרים את הצעות המכרז.

מנהלת חוזים והתקשרויות במינהל חינוך מסרה: "ככל הנראה נפלה טעות סופר בהליך כתיבת המפרט הטכני שבוצע על-ידי המחלקה המקצועית. בכל אופן, הנושא הובהר והוסדר בידי המחלקה המשפטית. כל הקבלנים מבצעים את העבודות פעם בחודש."

תגובת יועץ משפטי ממונה תחום חופש המידע, הנגשה, חוזים ומכרזים:

"פניית הקבלן מ-10 בספטמבר 2017, בפנייה זו הקבלן טוען כי רק בעל-פה נאמר לו שעליו לבצע את ניקוי השטחים המרוצפים (להלן: 'העבודות') פעם בחודש. תשובתי, מה-1 באוקטובר 2017 מפרטת כי החוזה פירט בשני נספחים שונים שעל העבודות

להתבצע בתדירות חודשית. מדובר בראייה שמעידה כי הקבלן לא קרא את המכרז או נכשל בהבנה."

3. קנסות

3.1 לפי התלונה :

"...[מנהל היחידה] התחייב כי כל פעולה שלא תעשה, אף אם איננה כלולה במכרז, תגרור ענישה וקנסות."

"אבות בית במוסדות החינוכיים הוקלטו כשהם מודים כי [מנהל היחידה] הנחה אותם לשנות אישורים על ביצוע העבודה וסקרים של שביעות רצון לרעת מרשתי, דרש מאבות הבית לרשום הערות שיזכו אותו לקזז קנסות ממרשתי..."

"מאז כניסתה של מרשתי לביצוע העבודות, מבוצע קיזוז קבוע ומתמשך של קנסות לא מוסברים ולא מוצדקים..."

3.2 בסעיף 14.1 להסכם הוגדרו התנאים שבהם רשאית העירייה לקנוס קבלן ניקיון :

"העירייה תהא רשאית לקזז ולנכות מסכום כלשהו המגיע לקבלן לפי הסכם זה, כל סכום שלדעת המנהל מגיע מהקבלן לעירייה ו/או מי מטעמה ו/או לכל צד ג' על פי כל הסכם או דין." בטבלה בנספח 5 להסכם הוגדרו תעריפי קנסות בגין הפרות שונות של סעיפי ההסכם.

להלן ממכתב תשובה ששלח יועץ משפטי ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בעירייה, לעורכת דינו של המתלונן :

3. ...בסמוך למועד פתיחת שנת הלימודים נדרשה מרשתך לניקיון יסודי של בתי הספר ומיד החלו להתקבל בעירייה תלונות רבות מצד נציגי בתי הספר...

4. מהתלונות הרבות, מצטיירת תמונה קשה בדבר היעדר שירותי ניקיון בכיתות ומתקני בתי הספר, אי-הגעת עובדי ניקיון לבתי הספר והיעדר מענה מצד נציגי מרשתך...

13. ...העירייה הפיקה למרשתך מכתבי התראה בדבר אי-ביצוע שירותי הניקיון הנדרשים וכאשר אלו לא הביאו לשיפור השירות - נאלצה העירייה לקזז מסך התמורה את הקנסות המוסכמים עבור כל הפרה, בהתאם לטבלת הקנסות אשר צורפה להסכם ההתקשרות.

14. מכאן, כי טענת מרשתך בדבר קיזוז קנסות 'לא מוסברים ולא מוצדקים' - נמוגה ואינה עוד."

3.3 להלן תלונות שהועברו ממנהלי ומעובדי בתי ספר למנהל היחידה בנוגע לתפקוד המתלונן ונמסרו לעורך דין ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת :

תאריך	בית ספר	בעל תפקיד בבית הספר	מהות התלונה
28.08.17	"יפה נוף"	מנהלת	"בית הספר אינו נקי. חלונות, דלתות ושולחנות בכיתות אינם נקיים"
28.08.17	"בן גוריון"	מנהלת	"חלונות בית הספר לא נוקו ורמת הניקיון הכללית אינה מניחה את הדעת"

תאריך	בית ספר	בעל תפקיד בבית הספר	מהות התלונה
28.08.17	שלמון	מנהלת	"ישנם אזורים שלא נוקו כראוי וחצר בית הספר מלוכלכת מאוד"
28.08.17	יסוד המעלה	אב בית	"הפנלים והמעקות מלוכלכים בצבע והחצר כלל לא נוקתה"
28.08.17	רוזן	מנהלת	"עובדי ניקיון לא מקצועיים. לא בוצע ניקיון כמו שצריך בכיתות, במדרגות ובחלונות"
28.08.17	ארזים	מנהלת	"צוות הניקיון אינו יסודי ואינו עוסק בניקיון באופן שוטף"
28.08.17	ידלין	מנהלת	"רמת הניקיון בבית הספר ירודה ביותר. אנחנו נמצאים ימים ספורים לפני פתיחת שנת הלימודים וכל הסביבות בבית הספר מלוכלכות ביותר"
23.10.17	יפה נוף	מזכירה ראשית	"עובדים לא מגיעים ואלו שמגיעים אינם מבצעים את עבודתם"
20.08.18	המעין	מנהלת	"רמת הניקיון נמוכה, השירותים והכיתות לא מנוקים"
21.02.18	אליאב	אב בית	"הליקויים חוזרים על עצמם פעם אחר פעם הן בעבודות בוקר, ערב ובהתנהלות השוטפת"

עקב התלונות שלעיל, בתאריך 28 לאוגוסט 2017 נערכה ישיבה בנושא תפקוד הקבלן ונציגיו, בהשתתפות מנהל אגף אמרכלות, מנהל מחלקת רכש, אחראית על חוזים והתקשרויות, מנהל היחידה, המתלונן וגורמים מטעמו.
בפרוטוקול הישיבה נכתב:

"מנהל אגף אמרכלות - ביקשנו לזמן אתכם לפגישה דחופה לאור תלונות רבות של מנהלות בתי הספר על אי-ביצוע העבודה כהלכה - עובדים לא מיומנים, משימות שלא מבוצעות, קללות ויריקות של עובדים... המנהלות מדווחות על ברדק.
קבלן - אני מתחייב כי עד [31 לאוגוסט 2017] בשעה 00:00 בתי הספר יהיו מוכנים. מבקש להתלונן על היחס של [מנהל היחידה], הוא לא מאפשר לנו לעבוד.
מנהל אגף אמרכלות - [מנהל היחידה] עושה את עבודתו, הוא צריך לדאוג שהעבודה תבצע כי אנחנו כחלק מהמערכת נידרש לתת דין וחשבון להנהלת העירייה אם יהיו ליקויים משמעותיים בניקיון.
מנהל מחלקת רכש - על-פי הדיווחים של המנהלות, העובדים לא מיומנים...
מנהל אגף אמרכלות מסכם:

1. **מחר - [29 לאוגוסט 2017] בשעה 08:00 יתקיים סיור בבתי הספר... עד שעות הצהריים תדווח תמונת המצב לגבי בתי הספר ומוכנותם לפתיחת השנה וככל שיידרש, יועבר עדכון למנכ"ל העירייה לצורך קבלת הנחיות.**

2. **בכל בית ספר שיימצא כי העובדים אינם מיומנים, הם יוחלפו על ידי הקבלן לאלתר.** [ההדגשות במקור]

3.4 בסעיף 17.1 (דיווח, כפיפות וביקורת) להסכם נקבע: "מנהל מוסד חינוך או מי שימונה על ידו לצורך זה ינהל דוחות ביקורת יומיים, שבועיים וחודשיים... וירשום בהם את פירוט העבודות שביצע הקבלן. רמת ביצוע וכן ליקויים ומחדלים שנמצאו."

בסעיף 17.3 להסכם נקבע: "הרישום ביומני העבודה ישמש כראיה וכאסמכתא, ועל פיה יקבע גובה התשלום אשר יגיע לקבלן בגין ביצוע העבודה לשביעות רצון העירייה, וכן אסמכתא לעניין הפסקת עבודת הקבלן עקב עבודה לקויה..."
 בסעיף 19 (אופן תשלום התמורה) להסכם נקבע: "בראשית כל חודש יגיש הקבלן למנהל חשבון בגין העבודה שבוצעה על ידו בחודש הקודם. לחשבון יצורפו דוחות ביקורת יומיים, שבועיים וחודשיים ודוחות נוכחות של עובדי ניקיון מאושרים וחתומים על ידי מנהל המוסד החינוכי בו בוצעו עבודות הניקיון או מי מטעמו..."
 בסעיף 19.2 להסכם נקבע: "המנהל יבדוק את החשבון ויאשרו כולו או מקצתו או שלא יאשרו כלל. ויעבירו לגזברות העירייה..."

להלן הליך הפקת דוחות ביקורת שבועיים, כפי שמסר מנהל מחלקת רכש:

- אבות בית במוסדות חינוך נדרשים למלא דוחות ביקורת שבועיים על אודות טיב הניקיון שהקבלן ו/או מי מטעמו סיפקו.
- דוחות שבועיים מועברים לאישור וחתומים של מנהל המוסד החינוכי ו/או מי מטעמו.
- דוחות ביקורת שאינם תקינים, נסרקים ונשלחים באותו היום בדואר אלקטרוני לקבלן.
- דוחות ביקורת שבועיים מסוכמים לכדי דוח ליקויים חודשי, הכולל את הסכום לקיזוז.
- דוח ליקויים חודשי מועבר בסוף כל חודש לקבלן.
- במידת הצורך, מחויב קבלן בקנס כספי לפי סעיפים ותעריפים קבועים בהסכם.
- הקנס מקוזז מסך התמורה החודשית המגיעה לקבלן. מנהל היחידה בודק ומאשר את הסכום לקיזוז.
- סכום הקנס מדווח לאגף חשבות במינהל חינוך לצורך ביצוע הקיזוז ואישור תשלום חודשי לקבלן.

3.5 להלן ריכוז דוחות ליקויים חודשיים ששלח מנהל היחידה למתלונן, וכן ריכוז קנסות שהושתו על יתר הקבלנים שסיפקו באותה תקופה שירותי ניקיון במוסדות חינוך:
 לוח א - דוחות ליקויים חודשיים שנשלחו למתלונן והועברו לביקורת רכזת רכש והצטיידות:

סכום לתשלום, בש"ח (לא כולל מס ערך מוסף)	חודש
8,900	ספטמבר 2017
10,200	אוקטובר 2017
25,310	נובמבר 2017
18,090	דצמבר 2017
10,200	ינואר 2018
13,590	פברואר 2018
5,460	מרץ 2018
7,500	מרץ 2018
7,000	אפריל 2018
16,120	מאי 2018
9,140	יוני 2018
1,400	יולי 2018
132,910	סך הכל

בכל הדוחות נכתב: "הריני להודיעך כי הדוחות לחודש... נבדקו ונמצא כי ישנם ליקויים בטיב העבודה. פירוט הקיזוזים על-פי סעיף 5 לחוזה."

הערה ללוח:

נמצא כי מלבד גובה הסכום לקיזוז ושם בית הספר, לא צוין בדוחות החודשיים פירוט כלשהו על אודות מהות ההפרה והסעיף הרלוונטי בהסכם שבגינה הושת הקנס על הקבלן. נוסף על כך, בדוחות לא צוין האם סכום הקיזוז נבע מהפרה יומית, שבועית או חודשית. לשאלה מדוע בדוחות החודשיים לא נרשם פירוט, מסרה רכזת רכש והצטיידות: "בלתי אפשרי לרשום לכל קבלן את הסעיף הרלוונטי מהחוזה בגין כל הפרה. הדבר ייצר סרבול וקושי בעבודה. קבלנים שרוצים לקבל פירוט מגיעים למשרדי המחלקה ומצלמים את הדוחות היומיים והשבועיים שמילאו אבות הבית בבתי הספר."

יש להעיר כי המתלונן מסר לביקורת: "עד היום [נציג המתלונן] לא קיבל פירוט על אודות משמעות הקנסות שקיבלנו. בחודש דצמבר הוא צילם את הדוחות השבועיים שקיבלו הקבלנים האחרים ובהשוואה אליהם היו דברים שאצלם עברו ואצלנו לא."

תגובת מנהל היחידה:

"במהלך החודשים אוגוסט עד דצמבר 2017, וגם לאחר מכן, התקבלו במחלקת הניקיון עשרות דיווחים מאבות הבית של בתי הספר שבקבוצה, על ליקויים בביצוע העבודות השוטפות על ידי הקבלן... בכל מקרה שהתקבל דיווח שכזה, הוציאה יחידת הניקיון באימייל לקבלן מכתב הודעה על קנסות שיוטלו בשל הליקויים. עם זאת, חלק מהדיווחים על הליקויים לא הועברו ליחידת הניקיון 'בוזמן אמת', וליקויים אלה הובאו לפני יחידת הניקיון רק במועד שבו הגיע הקבלן להגיש את החשבונות בגין השירותים שניתנו (דבר שהקבלן עשה רק לקראת סוף חודש דצמבר 2017, על עבודות שבוצעו החל מחודש אוגוסט 2017 (!)), ואז נדרש להציג את דיווחי ביצוע הניקיון של

כל אותן עבודות שבוצעו בחודשים אוגוסט עד נובמבר 2017. מטבע הדברים, לאור ריבוי הליקויים בעבודת הקבלן, לא כל ליקוי שדווח על ידי אבות הבית הועבר לידיעת יחידת הניקיון בזמן אמת, אלא רק במועד עריכת החשבונות (בדצמבר 2017).

לוח ב - ריכוז סכומי קנסות שהושתו על הקבלנים בחודשים ספטמבר 2017 עד יולי 2018, לפי מערכת הרכש:

קבלן	סכום שקוזה בפועל, בש"ח
1	722
2	4,440
3	4,672
4	5,209
5	11,497
6	52,392
הקבלן	132,910

3.6 מהלוח עולה כי הקבלן נקנס בסכום מצטבר הגבוה משמעותית מהקבלן הבא אחריו. אבות בית נדרשים לנהל מעקב אחר טיב עבודת הניקיון שקבלן מספק, באמצעות מילוי דוחות ביקורת שבועיים, המנוקדים לפי רמת הניקיון שסופקה ומידת הלימתה לדרישות שהוגדרו בהסכם. להלן הנחיות למילוי דוחות ביקורת:

1. ביצוע מלא
2. ביצוע חלקי
3. לא בוצע

הקבלן הציג לביקורת דוחות ביקורת שבועיים אשר לטענתו, מנהל היחידה הורה לאבות הבית במוסדות חינוך לשנות בהם את הניקוד לרעת הקבלן. זאת, לטענתו, לאור העובדה שבגין כל שבוע נכתבו שני דוחות זהים, למעט הניקוד שהשתנה:

א. דוח ביקורת שבועי מתאריך 1 בדצמבר 2017 - בית ספר בן גוריון
דוח ראשון:

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	3	
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	1	
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	3	3
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	3	3

דוח שני:

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	1	
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	1	
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	1	1
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	1	1

דוח ביקורת שבועי מתאריך 10 דצמבר 2017 - בית ספר בן גוריון

דוח ראשון :

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	1	
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	1	
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	3	3
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	3	3

דוח שני :

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	1	
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	1	
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	1	1
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	3	3

מהלוחות עולה שלחלק מהסעיפים בדוחות ניתן ניגוד שונה.

לשאלה מדוע בגין אותם תאריכים הופקו שני דוחות ביקורת שבועיים שנוקדו באופן שונה, השיבה מנהלת בית הספר כי לפי נוהג עבודה שקיים בבית הספר, עובדי הקבלן מגיעים מדי בוקר ומבצעים את הניקיון. לאחר מכן, אב הבית עורך סיור, ממלא דוח שמועבר לבדיקתה והיא מאשרת את הדוח בחתימתה. במידה שנמצאו ליקויים, המנהלת דורשת שעובדי הקבלן ייתקנו אותם. בסיום סבב הניקיון השני, אב הבית ממלא דוח נוסף: הוא מצלם את הדוח הישן, מוחק באמצעות מחיקון (טיפקס) את הניקוד שנתן בדוח הראשון, ממלא ניקוד מחדש (על המסמך המצולם) ומעביר את הדוח המעודכן לבדיקה וחתימה של המנהלת. לדבריה, היא הורתה לאב הבית להעביר לעירייה את הדוחות המתוקנים, לאחר שעובדי הקבלן תיקנו את הליקויים.

נמצא כי בניגוד להסברה של המנהלת, הדוחות שהועברו ליחידה הם הדוחות הראשונים (לפני תיקון הליקויים), ובגינם לכאורה, נקנס הקבלן ב-680 ש"ח וב-500 ש"ח. מנהלת בית הספר מסרה שהיא אינה יודעת מדוע הדוחות הראשונים הם אלה שהועברו לעירייה. אב הבית מסר לביקורת שהוא אינו זוכר על מה מדובר ומדוע חל שינוי בניקוד של הדוחות.

ב. דוח ביקורת שבועי מתאריך 29 בדצמבר 2017 - מקיף י"ב המעיין

דוח ראשון :

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב	קומה ג
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	2	2	2
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	1		
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	2	2	2
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	1	1	1

דוח שני :

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב	קומה ג
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	1	1	1
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	1		
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	1	2	1
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	1	1	1

מהלוחות עולה שלשניים מארבעת הסעיפים ניתן ניקוד שונה. לשאלה מדוע בגין אותם תאריכים הופקו שני דוחות ביקורת שבועיים שנוקדו באופן שונה, השיב אב הבית כי הוא נוהג להחתים מראש את מנהלת בית הספר על הדוחות הריקים, להכין העתקים מכל דוח ורק להוסיף ידנית תאריך אחר. במידה שעובדי הקבלן אינם מנקים כנדרש, הוא מעדכן את המפקח מטעם הקבלן שיש דוח בעייתי עם הרבה ליקויים. לדבריו, במידה שהמפקחים מגיעים בעצמם או שולחים עובדים שמנקים שוב באותו יום, על מנת שלא להיקנס, הוא ממלא את הדוח מחדש או שולח לעירייה דוח שבועי מתוקן. המשמעות היא שהניקוד המעודכן מצוין על עותק חתום בידי המנהלת, והיא לא נדרשת לחתום על כל טופס מחדש.

נמצא כי הקבלן נקנס לכאורה, ב-600 ש"ח, בהתאם לניקוד בדוח הראשון (לפני התיקון).

לשאלה מדוע הקבלן נקנס לפי דוח השבועי הראשון השיב אב הבית: "אני לא זוכר, זה היה לפני שנתיים."

ג. דוח ביקורת שבועי לתקופה 1 עד 7 בדצמבר - בית ספר יפה נוף

דוח ראשון :

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב	קומה ג
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	3	3	3
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	3	3	3
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	3	3	3
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	1	1	1

דוח שני :

תדירות	פעולה	קומה א	קומה ב	קומה ג
פעם בשבוע	ניקוי דלתות כניסה	1	1	1
פעם בשבוע	ניקוי חצר כולל שטחי גינון וחורשות	1	1	1
פעם בשבוע	ניקוי רהיטים ושטיחים	1	1	1
פעם בשבוע	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	1	1	1

מהלוחות עולה שלשלושה מהסעיפים ניתן ניקוד שונה. לשאלה מדוע בגין אותם תאריכים הופקו שני דוחות ביקורת שבועיים שנוקדו באופן שונה, השיבה מנהלת בית הספר כי נוהג העבודה שהיא קבעה מול אב הבית הקודם היה שבסיום עבודות הניקיון הוא יערוך סיור וייתן ציון. לאחר

מכן, הדוח יועבר לאישורה, לפני העברתו ליחידה ולנציג הקבלן. בפועל, נודע למנהלת בדיעבד, שאב הבית הקודם נהג להעביר את הדוחות היומיים לקבלן וליחידה, גם ללא ידיעתה וללא חתימתה. לדבריה, במקרה המוצג בלוח שלעיל, מפקחת מטעם הקבלן פנתה אליה ואמרה שהיא איבדה את הדוח שאב הבית הקודם העביר אליה וביקשה לקבל העתק מהדוח. ככל הנראה, ההעתק שהועבר למפקחת צולם והניקוד נמחק במחיקון וצולם שוב, לאחר תיקון הניקוד בדוח, לטובת הקבלן. עוד הוסיפה, כי מהקלטות שהושמעו לה עולה כי לטענת אב הבית הקודם, היא הנחתה אותו לנקד בציון הנמוך ביותר את הקבלן, והיא מאשרת כי כך היה. זאת, מאחר שהניקיון לא היה לשביעות רצונה. נמצא כי הדוח שהועבר ליחידה הוא דוח מתוקן, המיטיב עם הקבלן, ומשכך, הקבלן לא נקנס.

תגובת מנהל היחידה:

"בית ספר בן גוריון - בפני מנהל יחידת הניקיון לא הוצג כלל הדוח השני לפיו טוען הקבלן כי הניקוד תוקן (ביחס לדוח הראשון). ככל שאב הבית שינה את הניקוד לאחר תיקון הליקויים, [הוא] לא עדכן בכך את יחידת הניקיון, ולפיכך חישוב התמורה המגיעה לקבלן לאחר קיזוז קנסות נעשה לפי הדוח הראשון. למותר לציין, כי הקיזוז על פי הדוח הראשון נעשה בחלוף כ-4 חודשים ממועד תחילת העבודה, וזאת בשל עיכוב במסירת החשבונות והדוחות מצד הקבלן.

בית ספר יפה נוף - ייתכנו חילוקי דעות בין אב הבית לבין המוסד החינוכי. ככל שמנהל סבור כי רמת הניקיון אינה מספקת, הוא רשאי לתקן את הדוח ולהחמיר עם הקבלן, על אף הדיווח הראשוני של אב הבית. יצוין כי אב הבית בבית הספר יפה נוף סיים את תפקידו בשל חוסר שביעות רצון מתפקודו." [ההדגשה במקור]

3.7 להלן חלק מנספח 35 - טבלת קנסות למוסד חינוכי, המתייחס להפרות שבועיות כפי שהוגדר במכרז. הקבלן נקנס לפי התעריפים שהוגדרו בטבלת קנסות:

מספר סידורי	הפרה שבועית	פיצוי מוסכם, בש"ח
8	אי-ביצוע ניקיון דלתות של המוסד לקומה פעם בשבוע	180
9	ביצוע ניקיון דלתות חלקי לקומה פעם בשבוע	100
10	אי-ביצוע ניקיון רהיטים לקומה פעם בשבוע	150
11	ביצוע חלקי של ניקיון רהיטים לקומה פעם בשבוע	100
12	אי-ביצוע ניקיון חלונות או רפרפות פנימיים לקומה	100
13	ביצוע ניקיון חלקי של חלונות או רפרפות פנימיים לקומה	50
14	אי-ביצוע ניקיון חצר פעם בשבוע	200
15	ביצוע חלקי בניקיון חצר פעם בשבוע	100

3.8 בבדיקת 52 דוחות ביקורת שבועיים שהוגשו בגין עבודות הניקיון של הקבלן, עבור חודשים ספטמבר, אוקטובר, נובמבר ודצמבר 2017, בבתי הספר בארי, בן גוריון, ארזים, מקיף י"ב - המעיין, יפה נוף, שלמון ו-יסוד המעלה נמצא כדלקמן:

א. בדיקת 14 דוחות ביקורת שבועיים - בית ספר ארזים :

תאריך	מהות ההפרה	רמת ביצוע	סעיף רלוונטי ותעריף, לפי טבלת קנסות במכרז - הפרה שבועית	סכום קנס בפועל, בש"ח	סכום קנס לפי המכרז, בש"ח
01.09.17	פעם בשבוע - ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	ביצוע חלקי *2-	סעיף 13 : ביצוע ניקיון חלקי של חלונות או רפרפות פנימיים לקומה - 50 ש"ח	200	100
10.09.17	פעם בשבוע - ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	לא בוצע *3-	סעיף 12 : אי-ביצוע ניקיון חלונות או רפרפות פנימיים לקומה - 100 ש"ח	300	200
17.09.17	פעם בשבוע - ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	לא בוצע *3-	סעיף 12 : אי-ביצוע ניקיון חלונות או רפרפות פנימיים לקומה - 100 ש"ח	100	200
סך הכול				600	500

* שתי קומות

מניתוח נתוני הלוח עלה כי הקבלן חויב בעודף בסך 100 ש"ח.

ב. בדיקת שלושה דוחות ביקורת שבועיים - בית ספר יסוד המעלה :

תאריך	מהות ההפרה	רמת ביצוע	סעיף רלוונטי ותעריף, לפי טבלת קנסות במכרז - הפרה שבועית	סכום קנס בפועל, בש"ח	סכום קנס לפי המכרז, בש"ח
29.10.17	ניקוי רהיטים ושטיחים בכל מוסד	ביצוע חלקי 2 -	סעיף 11 : ביצוע חלקי של ניקיון רהיטים לקומה פעם בשבוע - 100 ש"ח לקומה	150	100

מניתוח נתוני הלוח הקבלן נקנס בעודף בסך 50 ש"ח.

ג. בדיקת שמונה דוחות ביקורת שבועיים - בית ספר יפה נוף :

תאריך	מהות ההפרה	רמת ביצוע	סעיף רלוונטי ותעריף, לפי טבלת קנסות במכרז - הפרה שבועית	סכום קנס בפועל, בש"ח	סכום קנס לפי המכרז, בש"ח
10.09.17	ניקוי רהיטים ושטיחים בכל מוסד	ביצוע חלקי - *2	סעיף 11 : ביצוע חלקי של ניקיון רהיטים לקומה פעם בשבוע - 100 ש"ח לקומה	300	200
11.09.17	ניקוי רהיטים ושטיחים בכל מוסד	ביצוע חלקי - 2	סעיף 11 : ביצוע חלקי של ניקיון רהיטים לקומה פעם בשבוע - 100 ש"ח לקומה	150	100
23.09.17	ניקוי רהיטים ושטיחים בכל מוסד	ביצוע חלקי - *2	סעיף 11 : ביצוע חלקי של ניקיון רהיטים לקומה פעם בשבוע - 100 ש"ח לקומה	50	200
23.09.17	ניקוי דלתות כניסה לכיתות למוסד חינוכי	2 ביצוע חלקי - *2	סעיף 9 : ביצוע ניקיון דלתות חלקי לקומה פעם בשבוע - 100 ש"ח	360	200

תאריך	מהות ההפרה	רמת ביצוע	סעיף רלוונטי ותעריף, לפי טבלת קנסות במכרז - הפרה שבועית	סכום קנס בפועל, בש"ח	סכום קנס לפי המכרז, בש"ח
סך הכל				860	700

* שתי קומות

מניתוח נתוני הלוח עולה כי הקבלן חויב בעודף בסך 160 ש"ח.

ד. בדיקת שמונה דוחות ביקורת שבועיים - בית ספר מקיף י"ב - המעיין :

תאריך	מהות ההפרה	רמת ביצוע	סעיף רלוונטי ותעריף, לפי טבלת קנסות במכרז - הפרה שבועית	סכום קנס בפועל, בש"ח
20.10.17	ניקוי דלתות כניסה לכיתות למוסד חינוכי	לא בוצע *3	סעיף 8: אי-ביצוע ניקיון דלתות של המוסד לקומה פעם בשבוע - 180 ש"ח לקומה	360
20.10.17	ניקוי חלונות או רפרפות במסדרונות	לא בוצע - ** 3	סעיף 12: אי-ביצוע ניקיון חלונות או רפרפות פנימיים - 100 ש"ח לקומה	300

* שתי קומות

** שלוש קומות

אף על פי שלפי טבלת הקנסות, על הקבלן היה להיקנס בסכום מצטבר של 660 ש"ח, וכך אף נרשם בדוחות הביקורת, בפועל, גובה הקנס לפי מערכת הרכש, הסתכם ב-840 ש"ח. למעשה, הקבלן נקנס בעודף בסך 180 ש"ח.

ה. מבדיקת עשרה דוחות ביקורת שבועיים שמולאו בבית ספר שלמון וחמישה דוחות מבית ספר בן גוריון נמצא כי בשישה דוחות ובדוח אחד, בהתאמה, לא צוין הסבר בנוגע לתעריף הקנסות, אלא רק סכום קנס מצטבר. בבדיקת כלל דוחות הביקורת השבועיים (52) שניתנו בכלל בתי הספר שנבדקו כאמור וקיבלו שירותי ניקיון מהקבלן, נמצא כי בדוחות לא צוין הסעיף הרלוונטי מטבלת הקנסות. המשמעות היא לכאורה, שבמקרים בהם סכום הקנס אינו תואם את הסכום שנקבע בטבלת הקנסות, לא ניתן לבחון את נכונות סכום הקנס המצטבר כפי שנרשם בדוח. זאת ועוד, כאמור, בחלק מהדוחות שנבדקו, לא קיימת אחידות בין הניקוד שציינו אבות הבית לסכום הקנס שקבע מנהל היחידה.

תגובת מנהל היחידה:

"ייתכן שחלו טעויות בניקוד הקנסות ביחס לדיווחים. לא מן הנמנע, כי בשל ריבוי הקנסות לקבלן עקב הקשיים הרבים והליקויים בעבודתו, ייתכנו טעויות מינוריות בסכומים בהם נקנס הקבלן בשל ליקוי זה או אחר."

רכזת רכש והצטיידות מסרה בנוגע לכלל הדוחות השבועיים והחודשיים שניתנו לקבלן החל מחודש ספטמבר 2017 ועד לחודש יולי 2018, כי לאחר ביצוע תיקונים נדרשים בתעריפים כאמור, לזכות העירייה נזקפים 120 ש"ח. כלומר, העירייה אינה חייבת כסף לקבלן.

3.9 לפי התלונה: "שני] אבות בית במוסדות חינוכיים הוקלטו כשהם מודים כי [מנהל היחידה] הנחה אותם לשנות אישורים על ביצוע העבודה וסקרים של שביעות רצון לרעת [המתלונן], דרש מאבות הבית לרשום הערות... לקזז קנסות... ומאלץ אותם לשנות אישורים שכבר נחתמו על ידם."

מהאזנה לשתי הקלטות שהועברו לביקורת, אכן נשמעים אבות בית מתייחסים להנחיות שהם קיבלו ממנהל היחידה. עם זאת, טענות בנוגע לשינוי הניקוד בדוחות/מתן הערות הופנו גם כלפי מנהלות מוסדות החינוך, ומהדברים שנאמרו עולה כי ככל הנראה, הנחיות אלו ניתנו עקב אי-שביעות רצון של המנהלות מרמת הניקיון באותם מועדים. אחת מהמנהלות אף אישרה כאמור, כי היא זו שהורתה לאב הבית דאז, להוסיף הערות בדוחותיו של הקבלן, עקב ביצוע חלקי של הניקיון. בכל מקרה, באחת מהשיחות נשמעים, נוסף לאב הבית, שני עובדים מטעמו של הקבלן, כך שהשיחה לא הייתה רציפה וכללה הערות שונות שקטעו את רצף השיחה ו/או הדוברים.

תגובת סגן מנהל אגף משאבי אנוש ולוגיסטיקה לנושא רכש:

"[הקבלן] מהיום הראשון לפעילותו גילה אוזלת יד ושירות לקוי ביותר הן ברמת הניקיון והן ברמת הפיקוח על הניקיון (3 מפקחים הוחלפו בזה אחר זה מה שגרם לכך שלא תהיה כתובת לטיפול בתלונות ותקלות), כמות התלונות, הטלפונים והמכתבים ממנהלות בתי הספר הייתה בלתי אפשרית, נציגי החברה ביקרו במשרדי שוב ושוב בהבטחות שהכל אוטומוט מסתדר ושניתן להם הזדמנות ללא כל שינוי, למעט הבלחות קצרות וחד פעמיות. החברה הייתה עסוקה יותר בהקלטות, באיומים על אבות בית ובהאשמות כלפי כולם מאשר בטיפול ברמת הניקיון, בעובדים מטעמם ובמפקחים. נציגי החברה בקשו מאתנו שלא לקנוס אותם בשל היותם חדשים ולתת להם הזדמנות ללא כל טענה או ערעור לגבי עצם/נכונות הקנסות. [מנהל היחידה] מבצע את עבודתו נאמנה, ומתוקף תפקידו הוא נמצא בין הפטיש לסדן, מצד אחד מנהלות בתי הספר מתלוננות אליו ולעירייה על רמת שירותי הניקיון, ומצד שני, קבלן הניקיון שאינו מבצע את עבודתו כנדרש, מלין על הקשחת היד ועל הקנסות שהוא מקבל על ביצוע עבודה רשלני ומסמן אותו כמטרה לפגיעה."

תגובת מנהל היחידה:

"כאמור, ייתכנו חילוקי דעות בין אב הבית לבין מנהל המוסד החינוכי, ורשאי מנהל המוסד שהוא הגורם המאשר את דוחות ביצוע הניקיון, להחמיר עם הקבלן מקום שהוא מוצא לנכון לעשות כן."

4. תמחור המכרז

4.1 במכתב מתאריך 18 בספטמבר 2017 ששלחה ממונה על חוזים והתקשרויות במינהל חינוך לכלכלן במינהל כספים נכתב: "כפי שציינתי, קיימת סתירה בין הנספחים להסכם... - המפרט הטכני נספח ב2 למכרז הקובע כי: ניקיון חלונות חיצוניים ורחבת הכניסה בקיטור במוסדות חינוך יתבצע פעמיים בשנה (וזו טעות) ואילו נספחים ב2 ו-5 (נספח דוח חודשי ונספח קנסות) קובעים כי הניקיון של החלונות ורחבת הכניסה

יתבצע אחת לחודש. אודה לבדיקתך את טענת הקבלנים כי בשל טעות זו תמחרו בחסר את הצעתם."

4.2

בתאריך 26 לספטמבר 2017 השיב הכלכלן: "במסגרת תמחרת המכרז נלקח בחשבון: שימוש בקיטור פעם בחודש בעלות של 1,500 ש"ח לחודש וניקוי חלונות לפי עובד 4 שעות כל יום - בעלות של 4,233 ש"ח לחודש. בגדול, כל העלות החודשית הזו מסתכמת לכ-5,733 ש"ח לחודש, המהווים כ-3 אחוזים מההיקף החודשי הממוצע. גם אם הקבלן תמחר פעמיים בשנה (0.5 אחוזים) כל הפער בכ-2 אחוזים וחצי מההיקף החודשי - וזה לא מה שאמור להפיל את הקבלן, בפרט כשמדובר במכרז תפוקות שהקבלן לא מחויב בכמות עובדים מוגדרת מראש בעבודה לפי מטר רבוע." "טענת הקבלן לחוזה גרעוני - אני חושב שכדאי לציין שטענת הקבלן להפיכת החוזה לחוזה גרעוני נבחנה על-ידי מומחה כלכלי ונמצאה לא נכונה (גם הקבלן לא גיבה את טענותיו בחוות דעת כלשהי). ראוי להבהיר שהמפרטים המקצועיים נכתבים על-ידי היחידות המקצועיות ורק להם הניסיון והידע לדעת אם חלון מסוים צריך לעבור ניקוי פעם בחודש או פעם בחצי שנה. כמובן שהטענות המשפטיות של באה כוחו של הקבלן נבחנו ונדחו." [ההדגשה במקור]

תגובת כלכלן מינהל כספים:

"במקרה הנדון מדובר בקבלן... שזכה בקבוצה מספר 4. ממה שפנו אליי מהמינהל ב-18 בספטמבר 2017, הבנתי שנפלה מחלוקת בפרשנות המכרז בעניין השימוש בקיטור וניקיון החלונות החיצוניים בשל אזכור הדברים באופן שונה במסמכים, וביקשו לדעת האם בשל כך הקבלן תמחר בחסר כטענתו עד כדי כך שהעבודה הפכה לגרעונית עבורו. בלי להיכנס לפרשנות ולמחלוקת המשפטית, ציינתי כי מהבחינה הכלכלית, תומחר השימוש בקיטור פעם בחודש לפי 1,500 ש"ח ובנוסף 4,233 ש"ח לחודש עבור ניקוי חלונות (ללא הסנפלינג שתומחר בנפרד ל-2 בתי ספר בלבד). קרי: יחד מדובר בעלות שוטפת חודשית בסך 5,733 ש"ח שתומחרה... בהמשך דבריי, אם ניקח עלות כוללת של 5,733 ש"ח לחודש מתוך הסך של 182,510 ש"ח חודש (העלות החודשית הכוללת של העבודה לפי האומדן) מדובר ב-3 אחוזים מכלל העבודה. בסיכום דבריי, טענת הקבלן לא הייתה מוצדקת כיוון שניקוי החלונות והקיטור כן תומחרו חודש בחודשו כפי שניתן לראות באומדן ולא פעמיים בשנה (למעט הסנפלינג ב-2 בתי ספר). כמו כן, באתי ואמרתי שגם לשיטתו, גם אם לא הבין נכון ונניח תמחר ניקוי חלונות ושימוש בקיטור פעמיים בשנה בהצעתו, מדובר על חסר של 2.5 אחוזים מכלל העבודה (בהנחה שלא תמחר 10 פעמים מתוך 12 פעמים בשנה) וגם זה עדיין לא אמור להפוך אותו לקבלן גרעוני.

בהמשך לאמור, וכפי שצינתי גם בציטוט דבריי, המכרז הנו מכרז תפוקות ולא תשומות היינו: אנו לא קובעים לקבלן כמה עובדים יביא (לדוגמה: כמו בטיאוס רחובות) ולכן לא מן הנמנע שהקבלן יכול היה לבצע את העבודה גם בפתות עובדים ממה שתומחר, וזה רק מוסיף לקביעה כי גם אם תמחר בחסר בשל ענין זה, זה לא היה מהותי כפי שהקבלן מצייר זאת."

ריכוז ממצאים והמלצות

1. חלק מהקבלנים מסרו שהם נוהגים להתחיל בעבודות הניקיון היסודי במוסדות חינוך, עובר למועד הרשמי שנקבע בהסכם, בהתאם לדרישת מנהל היחידה. מנגד, מנהל היחידה מסר כי הוא ממליץ לקבלנים לסייר בבתי הספר לפני תחילת העבודות.
2. מתלונות הקבלנים עולה כי הייתה לכאורה, סתירה בניסוח נספחי ההסכם בנוגע לתדירות ואופן ביצוע חלק מהעבודות.

על עובדי מינהל חינוך לוודא שמסמכי ההסכם אינם כוללים הנחיות סותרות.

יש לפעול בהתאם לקבוע בהסכם ובמסמך הבהרות, ולוודא שהקבלנים מתחילים את העבודה במועד הקובע.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר מנכ"ל העירייה כי יש לכתוב בהסכם שהעבודה תתחיל "בהתאם למועד הקובע". כמו כן, במידה שהקבלנים ידרשו להגיע לבתי הספר לצורך היערכות, לפני המועד הקובע לתחילת העבודה, יש לציין זאת במסמכי המכרז.

3. דוחות ריכוז חודשיים לא כללו פירוט כלשהו על אודות מהות ההפרות והסעיפים הרלוונטיים בהסכם שלפיהם נקנסו הקבלנים, ואף לא צוין בדוחות האם סכום הקיזוז נובע מהפרה יומית, שבועית או חודשית. במספר דוחות ביקורת לא הייתה הלימה בין תעריף הקנס כפי שנקבע בטבלת קנסות בהסכם בגין עבירה מסוימת, לגובה הקנס שהושת על הקבלן בפועל. זאת, מבלי שמצוין הסעיף הרלוונטי מטבלת הקנסות. עם זאת, רכזת רכש והצטיידות מסרה בנוגע לבדיקת כלל הדוחות השבועיים והחודשיים בתקופה שנבדקה, כי לאחר ביצוע תיקונים נדרשים בתעריפים, העירייה אינה חייבת כספים לקבלן.

על מנהל היחידה לפרט בדוח הריכוז החודשי בגין אילו סעיפים בהסכם נקנסים הקבלנים והאם מדובר בהפרה יומית, שבועית או חודשית. זאת, בכדי לייצר נתיב בקרה לבחינת נכונות הסכום המצטבר כפי שנרשם בדוח החודשי.

יש להקפיד שתהא הלימה בין גובה הקנס שהושת על קבלן, למהות ההפרה שנקבעה בנספחי ההסכם.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים הוחלט שההמלצות תבוצענה.

