



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

מחלקת גנים ונוף

תוכן העניינים

3.....	עיקרי הממצאים וההמלצות.....
21.....	1. מבוא.....
22.....	2. מטרות הביקורת.....
22.....	3. היקף וגבולות הביקורת.....
22.....	4. מבנה, ארגון ונהלים במחלקה.....
24.....	5. ביטוח וערבות - קבלני אחזקת גינות ציבוריות.....
25.....	6. יומני העבודה של קבלני האחזקה.....
28.....	7. דיווחים על עבודות במוסדות חינוך.....
29.....	8. תוכנית עבודה לאחזקת גינון.....
31.....	9. מספר פועלי אחזקת הגינות הציבוריות ובקרה על נוכחותם.....
33.....	10. זהות עובדי האחזקה ואישורי ביטחון.....
34.....	11. התחשבות עם קבלני האחזקה לגבי תחזוקה שוטפת (ללא ציוד וחומרים).....
37.....	12. התחשבות עם קבלני האחזקה בגין ציוד וחומרים.....
43.....	13. התקשרויות עם קבלני הפיקוח.....
44.....	14. השכלת המפקחים על הגינון.....
46.....	15. תוכניות עבודה ודוחות פיקוח של מפקחי הגינון.....
51.....	16. נוכחות יומית של מפקחים.....
52.....	17. גיזום ברחבי העיר בקבלנות.....
56.....	18. השקיית גינות ציבוריות.....

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

מבוא

.1

מחלקת גנים ונוף (להלן: "המחלקה") באגף שאיפ"ה בעירייה, אחראית לביצוע עבודות אחזקה בשטחים הירוקים ברחבי העיר הרצליה. לדברי מנהלת המחלקה, שטח הגנים עליהם אחראית המחלקה – כ-1,700 דונם. המחלקה אינה אחראית לתחזוקת פארק הרצליה, ששטחו כ-300 דונם, פארק זה מנוהל ומתוחזק על ידי אגף ת.ב.ל. תקציב גנים ונטיעות לשנת 2016 הסתכם ב-22.1 מיליון ש"ח. נתון זה אינו כולל את תחזוקת פארק הרצליה, לו הוקצו 6.2 מיליון ש"ח בשנת 2016, ואינו כולל את הגינון במוסדות חינוך המסתכמים במיליון ש"ח נוספים. תקציב אחזקת הגינון עלה בכ-3.2 מיליון ש"ח משנת 2015 לשנת 2017. גידול של 16%. נציין כי בנוסף לתחזוקת השטחים הירוקים בעיר אחראית המחלקה גם על תחזוקת ריהוט גן ומתקני המשחקים בגינות העיר. תחומים אלו לא נבחנו במסגרת ביקורת זו.

מבנה, ארגון ונהלים במחלקה

.4

תקני כוח אדם

4.2.1

למחלקה מוקצים על פי ספר התקציב 8 תקנים, המאוישים בפועל על ידי 6 עובדים. לביקורת נמסר כי אחד התקנים משויך "לאחראי חורשות" אולם תפקיד זה מבוצע על ידי קבלני האחזקה. אנו סבורים כי העברת תפקידים מעובדי המחלקה לקבלנים מחייבת ביטול תקנים בהתאם או העברתם ליחידות עירוניות הנזקקות לתקנים אלה.

נהלי עבודה

4.2.2

המצאות הנהלים במחלקה - את נושא "טיפול ואחזקת גינות ציבוריות, פסי ירק וכיכרות, מוסדות חינוך וציבור" מסדיר נוהל מספר 5.5.05.01. לנוהל מצורפים מספר נספחים חיוניים. למועד הביקורת נספחים אלו (הנספחים היישומיים) הנחוצים לעבודה השוטפת לא נמצאו בידי המחלקה, מהמחלקה נמסר כי הנהלים נמצאים בלשכת מזכיר העיר. נהלי העבודה נועדו להסדיר את פעילות המחלקה, ולכן הנהלים, על כל נספחיהם, צריכים להימצא במחלקה ולשמש לעבודה השוטפת.

עדכון הנהלים - נהלי העבודה הינם משנת 2014 ואינם מעודכנים. כדוגמא נציין כי על פי הנוהל העיר מחולקת ל-3 אזורי גינון. בפועל, העיר מחולקת לעניין אחזקת הגינות הציבוריות ל-4 רובעים.

חלוקת אחריות ותפקידים - הנהלים אינם מפרטים את חלוקת האחריות בין הגורמים השונים. הבקרה והמערך על הגינון מבוצעים על ידי המחלקה ומנהלי הרובעים אך, זאת מבלי שחלוקת האחריות בניהם הוסדרה באמצעות הנוהל.

פיקוח השקיית גינות - נושא פיקוח השקיית גינות אינו מעוגן במסגרת נהלים. קיימת אי בהירות לגבי האחריות לביצוע הפיקוח על חיובי צריכת המים. כפי שיצוין להלן בהרחבה הפיקוח נערך על ידי סגן מנהלת המחלקה ובמקביל על ידי מפקח ההשקיה מטעם הקבלן.

המלצות

- לעדכן את התקנים המוקצים למחלקה בהתאם לצרכים בפועל.
- לעדכן את הנהלים, לקבוע חלוקת אחריות ברורה בין הגורמים המעורבים בתהליכי תחזוקת הגינות, הגיוון, הגיוון וההשקיה.

5. ביטוח וערבות – קבלני אחזקת הגינות הציבוריות

העירייה פרסמה בשנת 2015 מכרז לביצוע עבודות תחזוקה שוטפת של שטחי הגינות בעיר. באוגוסט 2015 התקשרה העירייה עם 4 קבלנים, במסגרת הביקורת נבדקו הערבויות ואישורי הביטוח.

- נמצא כי ערבויות הקבלנים הינם בהתאם להוראות החוזה.
- לשלושת הקבלנים נמצאו אישורי ביטוח בתוקף התואמים את הנוסח הנדרש בחוזה.
- לקבלן אחד קיים אישור ביטוח תקף, אולם הוכנסו בו שינויים רבים ביחס לנוסח המחייב שנקבע בחוזה. שינויים אלו מקטינים את הכיסוי הביטוחי של קבלן זה לגבי נזקים העלולים להיגרם כתוצאה מעבודתו עבור העירייה, ובכך מטילים סיכון גדול יותר על העירייה.

המלצה

- להקפיד כי אישורי הביטוח יהיו בהתאם לתנאי המכרז והחוזה, למשך כל תקופת העסקת הקבלנים.

6. יומני העבודה של קבלני האחזקה

כללי

החוזה עם קבלני האחזקה כולל מפרט טכני. במסגרת זו התחייבו הקבלנים להגיש יומני עבודה יומיים ושבועיים.

סעיף 3.11 לנוהל קובע כי: "מדי יום על הקבלן למלא יומן עבודה יומי (מסמך ישים 4) ובו פירוט של העבודות השוטפות, עבודות מיוחדות ואספקת חומרים. בסוף כל שבוע ימסור הקבלן למפקח את יומן העבודה היומי". ניהול יומני עבודה מפורטים הינו חובתו של הקבלן על פי החוזה. יומני העבודה משמשים כאמצעי בקרה ופיקוח על עבודת קבלני האחזקה.

- 6.2 דוחות חסרים
סקירת יומני העבודה מעלה כי הקבלן המופקד על הספורטק ברובע א'-1 אינו מקפיד לדווח על כל ימי העבודה בחודש. שאר הקבלנים דיווחו על כל ימי עבודתם כנדרש.
- 6.3 עבודות מיוחדות – דוח פיקוח
עבודות מיוחדות שדווחו כי בוצעו לפי יומני העבודה לא אותרו בדוח הפיקוח. קיים אפוא חשש כי לא בוצעו או שלא התקיים פיקוח עליהן.
- 6.4 פרוט ביומני העבודה
החוזה קובע את הפרטים שיש לכלול ביומני העבודה. במסגרת הביקורת נבחן תוכן יומני העבודה לעומת התחייבויות הקבלנים בחוזה.
- דיווח על מספר עובדים - החוזה קובע כי יש צורך לפרט ביומני העבודה את מספר העובדים שהועסקו, נתונים אלה חשובים לצורך בדיקת עמידת הקבלן בהתחייבותו שכן הוא מחויב לאספקת מספר עובדים מסוים. בפועל, אף אחד מהקבלנים לא מילא נתונים מהותיים אלה, למעט קבלן רובע ב' למשך יומיים. אי הדיווח אינו מאפשר בקרה ופיקוח ראויים.
- דיווח על אתרי העבודה - החוזה קובע כי יש צורך לפרט ביומני העבודה את אתרי העבודות. למרות זאת, ברובע א' 2 וברובע ג' לא הייתה הקפדה על רישום הגנים/ המתחמים בהם עבדו הצוותים. אי רישום אתרי העבודות ביומן העבודה מקשה על עריכת הבקרה, על ביצוע העבודות בהתאם לתוכנית העבודה ועל ביצוע חובות הקבלן על פי החוזה.
- סוג העבודות - החוזה והנהל מחייבים את הקבלנים לדווח ביומן העבודה על פירוט העבודות השוטפות והמיוחדות ועל אספקת החומרים. נתונים אלו נדרשים לצורך בקרה אפקטיבית אחר ביצוע העבודות. אולם עיון ביומני העבודה של חודש פברואר 2016 מעלה, כי ברובע ב' וברובע ג' לא הייתה הקפדה על רישום מדויק של סוגי העבודות שבוצעו.
- יומני עבודה חתומים – יומני העבודה הינם הבסיס להתחשבות עם הקבלנים ומכאן החשיבות לחתימות נציגי הקבלן על יומנים אלו. בנוסף לחתימת הקבלנים, נדרשת בהתאם לחוזה, חתימת המפקח, מנהל הרובע ומנהל האגף. בדיקה שערכנו לגבי חודש פברואר 2016 מעלה כי דיווחים רבים, לרבות כל דיווחיו של הקבלן ברובע א', לא נחתמו כלל.
- העדר הקפדה על חתימת היומנים על ידי הגורמים האחראים לפיקוח ובקרה על עבודת הקבלנים, מעלה חשש לאי קיום בקרה ופיקוח נאותים.
- רשימת תיוג - בטופס יומן העבודה אין רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") הכוללת את הגינות באחריות כל קבלן ולא רשימת הטיפוליים השוטפים הנדרשים בכל גינה, כגון השקיה, טיפול וכיסוח מדשאות, גיזום ניקיון וטיפול בעשבייה. אנו סבורים כי רשימת תיוג מסוג זה תוכל לסייע בביצוע הבקרה והפיקוח.

המלצות

- על המחלקה באמצעות מפקחי הגינון לוודא כי כל צוותי העבודה ממלאים יומני עבודה יומיים כנדרש. מילוי נאות של יומן העבודה הוא תנאי לאישור חשבונות הקבלן.
- יש לשקול מיסוד רשימת תיוג שתיכלל ביומני העבודה, הרשימה תכלול את הגינות של כל קבלן ואת הטיפולים השוטפים הנדרשים בכל גינה. רישום הטיפולים הנדרשים באמצעות טופס מובנה, יביא לריכוז והנגשת המידע על האתרים שטופלו, יקל על מילוי יומני העבודה ויאפשר ביצוע מעקב ובקרה יעילים.
- על המחלקה לבחון מדגמית את יומני העבודה טרם אישור החשבון, ובין היתר לבחון התאמת יומני העבודה לדוחות המפקח. לוודא מילוי מלא של פרטים חיוניים כגון: מספר העובדים (רצוי גם שמותיהם), הגינות בהן עבדו (שם הגינה וקוד), פירוט סוגי העבודות שבוצעו.
- יש לוודא כי היומן חתום על ידי כל הגורמים הנדרשים, הקבלן, המפקח ומנהל הרובע.

7. דיווחים על עבודות במוסדות חינוך

לגבי מוסדות חינוך נקבע כי מנהל בית הספר או הגננת יחתמו על טופס מיוחד המאשר את ביצוע הטיפולים. הטופס יצורף לחשבון הקבלן.

מבדיקת חשבונות הקבלנים לחודש פברואר 2016 עולה כי הקבלנים ברובעים א'-1 וא'-2 לא צרפו לחשבונות את חתימת מנהלי מוסדות החינוך כאסמכתא לביצוע עבודות הגינון, למרות זאת העירייה שילמה חשבונות אלו ולא עמדה על קיום הוראות החוזה המחייבות החתמת מנהלי מוסדות החינוך על ביצוע העבודה.

המלצה

- להתנות את התשלום לקבלן עבור אחזקת הגינון במוסדות חינוך, בחתימת הגננות או מנהלי המוסדות על דוח הביצוע בהתאם להוראות החוזה.

8. תוכניות עבודה לאחזקת גינון

סעיף 3.4 לנוהל העירוני מחייב עריכת תוכנית עבודה שבועית לכל גן. במסגרת הביקורת נבחן אופן עריכת תוכניות העבודה השבועיות של הקבלנים ואופן יישומן במהלך חודש פברואר 2016.

8.2 ממצאים

– בתוכנית העבודה כלולים האתרים בהם אמור הקבלן לעבוד מדי יום, אך לא מפורטים סוגי העבודות שיש לבצע בכל אתר ואת תדירותן. התוכנית אינה משתנה בהתאם לעונות השנה, לצרכים מיוחדים המתעוררים בשטח וכו'.

– הביקורת השוותה בין יעדי תכנית העבודה לימי ג' שתוכננה לרובע א' 1, לבין הדיווחים של הקבלנים ביומני העבודה בתאריכים 2.2.16 ו-9.2.16 (ימי ג). מהנתונים עולה כי צוות אחד לא פעל לפי תוכנית העבודה כלל. שני צוותים אחרים לא כיסו רבים מהיעדים בתוכנית העבודה. הדבר מעלה חשש כי תוכניות העבודה אינן משמשות כלי עבודה לקבלני הגינון. למצער, גם המפקחים אינם רואים בתוכנית העבודה כלי בקרה מאחר ולא מצאנו התייחסות לאי עמידה ביעדי תוכניות העבודה בדוחות הפיקוח. יצוין, כי על פי חוזה העבודה כל הגינות צריכות להיות מטופלות אחת לשבוע, וכך גם מחושבת התמורה לקבלנים. דהיינו, אם הגינות אינן מטופלות אחת לשבוע, צריך היה להפחית בתשלומים לקבלני האחזקה.

המלצות

- לערוך עם קבלני האחזקה תוכניות עבודה הכוללות את סוג העבודות שיש לבצע בכל אתר ותדירותן. התוכניות יותאמו לעונות השנה, לצרכים מיוחדים המתעוררים בשטח וכו'.
- לדרוש מהמפקחים תיעוד לפיקוח על יישום תוכניות העבודה.

9. מספר פועלי אחזקת הגינות הציבוריות ובקרה על נוכחותם

9.

כללי

9.1

במסמך "ריכוז התשומות הנדרשות בחלוקה לאזורים", המהווה את נספח א' להצעת המחיר, נקבע מספר הפועלים הנדרש מכל אחד מהקבלנים, לפי המפתח של פועל ל-15 דונם ולפי תדירות העבודה. שעות הנוכחות של עובדי האחזקה - על פי המפרט הטכני הינם: "בימים ראשון עד שישי (כולל ערבי חג) החל מהשעה 6:30 ועד השעה 14:30!!".

פיקוח על מספר העובדים ושעות עבודתם

9.2

הפיקוח על מספר העובדים ושעות עבודתם מופקד בידי מפקחי הגינון ובאחריות מנהלי הרובעים. במסגרת הביקורת נבחנו הדיווחים של המפקחים אודות נוכחות עובדי האחזקה לחודש פברואר 2016. נמצא כי הדיווחים מנוהלים בגיליון אלקטרוני חודשי, שאינו חתום, לא על ידי המפקח ולא על ידי הקבלן. הדוח לא כלל לא את שמות העובדים, לא את שעת הגעתם לעבודה, שעת עזיבתם ולא את מספר שעות העבודה. אנו סבורים כי, דיווח במתכונת זו הוא דיווח חסר, שאינו מאפשר בקרה כי עובדי אחזקת הגינון אכן נכחו בכל השעות בהם אמורים היו לעבוד. מאחר שהקבלנים גם הם אינם מדווחים על מספר העובדים שהופיעו לעבודה ביומני העבודה, ועל שעות עבודתם, נפגמת מהותית יכולת הבקרה של העירייה על התשומות להם התחייבו הקבלנים. רק לגבי רובע ג' נמסרו דוחות נוכחות נוספים, של מנהל הרובע, המפרטים את מספר עובדי האחזקה שהגיעו לעבודה, והם חתומים על ידי מנהל העבודה של הקבלן ועל ידי מנהל הרובע העירוני כנדרש.

המלצה

- לדרוש מהמפקחים דיווחים יומיים מלאים על נוכחות עובדי האחזקה, לרבות שמות העובדים, מועד הגעתם ומועד סיום עבודתם. על הדוחות להיות חתומים על ידי קבלן האחזקה, המפקח ומנהל הרובע.

זהות עובדי האחזקה ואישורי ביטחון

10

כללי

10.1

סעיף 14 (א) לחוזה קובע כי: "הקבלן מתחייב להעסיק עובדים מעל גיל 18 בעלי ניסיון של חצי שנה לכל הפחות בכיצוע העבודה, בעלי אזרחות ישראלית. סעיף 14(ד) מחייב כי טרם ביצוע עבודות הגינון על הקבלן להעביר 'תיק קבלן' שיכיל את פרטי כל העובדים, ובצירוף כל התעודות הרלוונטיות. באחריות הקבלן לעדכן את התיק בהתאם לצורך.

סעיף 14(ו) מחייב את הקבלן להגיש למחלקת הביטחון העירונית רשימה שמית של העובדים שיועסקו במוסדות החינוך, ושמות אלו יאושרו על ידיה. סעיף 14(ז) מחייב את הקבלן המבצע עבודות גינון במוסדות חינוך, להמציא אישור ממשטרת ישראל לפי סעיף 3 לחוק העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001.

ממצאים

10.2

במסגרת הביקורת התבקשו פרטי עובדי האחזקה שהועסקו בפברואר 2016, ואת מסמכיהם של העובדים הללו, לרבות רישיונות, תעודות הסמכה, אישורי ביטחון עירוניים ומשטרת ישראל, לפי הצורך.

– מהממצאים עולה כי אין הקפדה על קבלת תיק קבלן הכולל את פרטי העובדים וצלום ת"ז שלהם וחמור מכך, למרות שכל הקבלנים עבדו במוסדות החינוך לעובדי 3 מהקבלנים לא ניתן אישור מחלקת הביטחון.

– בחינת צילומי ת"ז שהועברו על ידי שלושת הקבלנים מעלה כי שמות העובדים בת"ז אינם תואמים את שמות העובדים בדוחי הפיקוח, יצוין כי דיווחים אלו כללו שמות פרטיים בלבד. עם זאת, ייתכן שהדבר נובע מפערי הזמנים בין מועד עריכת דוח הפיקוח לבין המועד בו עודכן התיק.

– בין תעודות הזהות שנבחנו נמצא עובד זר ששוחרר ממתקן חולות, בעל רישיון בו מצוין מפורשות כי אינו מהווה רישיון עבודה. נזכיר כי התחייבויות הקבלנים הינה להעסקת עובדים בעלי אזרחות ישראלית.

המלצות

- לדרוש מהקבלנים תיקי קבלן שיכללו את פרטי העובדים ומסמכיהם, יש לעדכן תיקים אלו בהתאם לצורך. על המפקח והמחלקה לערוך בדיקה מדגמית של נכונות ועדכניות הפרטים שנמסרו.

- אין לאפשר לעובדים להיכנס למוסדות חינוך בלא שיש ברשותם את אישורי מחלקת ביטחון ומשטרת ישראל כנדרש.

11. התחשבות עם קבלני האחזקה לגבי תחזוקה שוטפת (ללא ציוד וחומרים)

התשלום לקבלנים מבוסס על שלושה פרמטרים:

תחזוקה רגילה מחושבת עפ"י מספר הדונמים ומחיר לדונם מוכפל בתדירות הטיפול שנקבעה לכל סגמנט. תשלום עבור עובדים מיוחדים בהתאם לביצוע בפועל ולתעריף בחוזה.

11.2 שטחי הגינון

א. מספר הדונמים

למספר הדונמים של כל גינה השלכה כספית ישירה על התשלום, ככל שהשטח שנרשם לקבלן גדול יותר, גדל התשלום לקבלן.

ממצאינו מעלים כי שטחי הגינות לצורך התשלומים לקבלנים מתבססים על נתונים היסטוריים הנמצאים במחלקה. אין בידי המחלקה אסמכתאות לנתונים אלו.

מדידות עדכניות קיימות רק לגבי גינות חדשות.

ב. הוספה או גריעה של שטחים

השוואת גודל השטחים לפי המכרז והטפסים לגודל השטחים שדווחו בחשבונות הקבלנים לפברואר 2016 נבדקו ונמצאו תקינים.

11.3 תדירות הטיפול

11.3.1 כללי

סעיף 35 לחוזה קובע כי התשלום תלוי בתדירות הטיפול. גינות מטופלות אחת לשבוע, ואילו חורשות, גנים ובתי ספר יעובדו אחת לשבועיים. יער יתוחזק אחת לשלושה חודשים

11.3.2 ממצאים

– בדיקת חשבונות הקבלנים של רובע א' 2 ורובע ג' לחודש פברואר 2016 מעלה כי קבלנים אלה אינם מעבירים דו"ח ביצוע מפורט לגבי תדירות הטיפול שבוצעה באותו החודש בחורשות, גנים, יערות וכד'. בכך איבדה העירייה את היכולת לקזז מהתשלום במקרים בהם לא עמדו הקבלנים בתדירות הנדרשת.

– לגבי שני הקבלנים הנותרים, אשר דיווחו על תדירות הטיפול, נמצא כי המחלקה לא הקפידה על קיזוז מהתשלומים המגיעים להם בגין אי עמידה בתדירות הטיפול הנדרשת על פי החוזה.

11.4 תשלום עבור עובדים מיוחדים

הנושא נבדק ונמצא תקין.

חישוב הצמדה

11.5

נבדקה ההצמדה כפי שחושבה בחשבונות פברואר 2016 ונמצאה תקינה.

המלצות

- לדרוש מקבלני האחזקה ומהמפקחים כי דיווחיהם יכללו פירוט לגבי תדירות העבודה בכל שטח גינון, לרבות חורשות ומוסדות גינון.
- לערוך את ההתחשבות עם הקבלנים בהתאם לתדירות הטיפול בפועל בכל שטח גינון.
- לדרוש מהמפקחים להקפיד כי תדירות הטיפול הינה בהתאם למפרט ולדווח על חריגות מהמפרט.

התחשבות עם קבלני האחזקה בגין ציוד וחומרים

12

כללי

12.1

בנוסף לתשלום לקבלנים לפי מספר הדונמים ולפי מספר העובדים המיוחדים, משולם לקבלנים בנפרד עבור ציוד וחומרים, לפי כתב כמויות שצורף למכרז, ובהתאם לשיעור ההנחה שהציעו הקבלנים למחיר שהוצג בכתב הכמויות.

הוצאות אלה משולמות לקבלנים מסעיף "שימור גנים וחידוש צמחיה" (מס' 1746000780). בשנת 2016 שולמו מסעיף זה כ-1.5 מיליון.

באופן כללי, חוזה האחזקה מטיל על הקבלנים את האחריות לתיקון ואחזקת כל השטחים המגוננים כולל מערכות השקיה ושתילת מילואים, גם במקרים של גניבה או ונדליזם. פרחי עונה הוגבלו ל-100,000 פרחים על חשבון הקבלן מידי שנה.

ממצאים

12.2

סיוורים מקדימים לתחילת פעילות הקבלנים

12.2.1

הבסיס להתחשבות עם הקבלן, בתחום מערכות ההשקיה והשתילים שאינם פרחי עונה, הינה רשימת ליקויים וחוסרים שיגיש הקבלן בתחילת העבודה, ושתאושר על ידי אנשי המקצוע של העירייה, עד לחודש לאחר תחילת העבודה. ליקויים וחוסרים הנמצאים ברשימה מאושרת זו יהיו על חשבון העירייה. מעבר לכך, כל הליקויים והחוסרים במערכות ההשקיה או השתילים למעט פרחי העונה, ייחשבו כתחזוקה שוטפת על חשבון הקבלן.

בפועל, לא נערך סיוור עם הקבלנים לעניין רישום חוסרים של שתילים, ואף קבלן לא הגיש רשימה של חוסרים בשתילה או ליקויים במערכות ההשקיה.

בנסיבות אלו, על פי החוזה, כל השתילות והפעולות לתחזוקת מערכת ההשקיה צריכות להיות על חשבון הקבלנים.

ספירת פרחי העונה

12.2.2

על הקבלן לספק 100,000 פרחי עונה בשנה. מעבר לכמות זו על העירייה לשלם על פרחי העונה.

המחלקה עורכת, באמצעות מפקחי הגינון, בקרה על מספר פרחי העונה שסופקו. נמצא כי חלק מהשתילות לא דווחו על ידי המפקחים באופן מדויק, למרות שחלק מתפקידי המפקח הינו להצביע על ביצוע העבודה כנדרש.

מדגם הביקורת

12.2.3

במסגרת הביקורת נדגמו 31 חשבוניות ששולמו לקבלני האחזקה מסעיף "שימור גנים וחידוש צמחיה", ונבדקו הסיבות לתשלומים אלו.

סיכום

ממצאינו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי לפחות חלק מהוצאות "ציוד וחומרים" שעלו במדגם אמורות היו להיות על חשבון הקבלנים לפי הוראות החוזה. הוצאות בגין החלפת חלקי מערכות ההשקיה, שתילת פרחי עונה עד 100,000 שתילים, חידוש שתילים בעקבות הרס - נכללות כאמור במסגרת התחזוקה השוטפת על חשבון הקבלן.

המלצות

- במקרים בהם בחרו הקבלנים שלא לערוך סיורים ולתעד את החוסרים עם תחילת החוזה. יש לעמוד על כך שכל הוצאות התחזוקה השונות יהיו במסגרת האחזקה השוטפת.
- להקפיד כי המפקחים ידווחו על הצורך בביצוע העבודות ועל ביצוען כנדרש.

ההתקשרות עם קבלני הפיקוח

13

כללי

13.1

במטרה להבטיח את איכות עבודתם של קבלני הגינון התקשרה העירייה עם קבלן חיצוני המעסיק מפקחים שתפקידם לבצע בקרה על עבודת קבלני הגינון. במשך שנה – מאז יוני 2015 ועד מאי 2016 - עבדה המחלקה עם היועץ ללא מכרז, ללא קבלת 3 הצעות עדכניות וללא הסכם כתוב. במהלך שנת 2015 ועד לחתימת החוזה עימו במאי 2016, שולמו לקבלן זה כ-300,000 ש"ח.

המלצה

- להקפיד כי ההתקשרות עם הקבלנים תהיה בהתאם לנהלי העירייה, לרבות בקשת שלוש הצעות מחיר או מכרז (בהתאם לעלות העבודה), וחתימת חוזה כדין.

השכלת המפקחים על הגינון

14

כללי

14.1

ההתקשרויות עם קבלן הפיקוח מבוססת על עלות מפקח לחודש. חוזה ההתקשרות מגדיר את השכלת המפקחים, ניסיונם והיקף העסקתם.

14.2 אישור להעסקת מפקחים שלא הוצגו לוועדת דרוג איכותי
 בתאריך 3.12.15 התכנסה ועדה לדרוג איכותי לבחינת מפקחי הגינון של קבלן הפיקוח. בישיבה הוצעו על ידי הקבלן שני מפקחים, בוועדה נערך "מבחן ידע מקצועי לשני המפקחים החדשים", והמזיע קיבל ניקוד איכותי בהתאם למפקחים שהוצגו על ידו.
 אולם בדיקה של דוחות הפיקוח שהוגשו למחלקה בחודשים שונים במהלך שנת 2016 מעלה, כי בפועל שני המפקחים שהוצגו לוועדה לא מועסקים. במקומם הועסקו ברובעים שני מפקחים אחרים שלא הוצגו לוועדה ולא נבחנו על ידה. אנו סבורים כי העסקת מפקחים שלא הוצגו לוועדה שנערכה חודשים ספורים לפני כן, בדצמבר 2015, ומבלי שנבחנה יכולתם המקצועית על ידי הוועדה, מנוגדת לסעיף 7 לחוזה, המחייב העסקת מפקחים שאושרו ע"י העירייה.

14.3 השכלת המפקחים
 סעיף 8 לחוזה קובע כי: "המפקח יהיה טכנאי נוף או הנדסאי נוף או אגרונום או אדריכל נוף או בוגר קורס פיקוח גינון שנערך על ידי גורם מקצועי מוכר".
 בדיקתנו העלתה כי המחלקה לא הקפידה על העסקת מפקחים בעלי השכלה בהתאם לחוזה, חלק מהמפקחים היו סטודנטים, ויתרה מכך, ועדת הדרוג האיכותי אישרה את שני המפקחים העובדים עם העירייה בלא שהוכח כי עמדו בתנאי ההשכלה של המכרז. למותר לציין כי עלות העסקת סטודנטים נמוכה משמעותית מעלות העסקת מפקח בעל השכלה אקדמאית.

המלצות

- לדרוש מהקבלן תעודות השכלה המתאימות לדרישות החוזה. על המחלקה לתעד אסמכתאות אלה.
- להקפיד כי כל המפקחים עומדים בתנאי ההשכלה כפי שנקבעו בחוזה.

15. תכניות עבודה ודוחות פיקוח של מפקחי הגינון

15.1 כללי
 סעיף 18 לחוזה עם קבלן הפיקוח קובע כי על המפקחים לדווח על עבודתם באמצעות דוחות פיקוח יומיים ויומני עבודה כפי שנקבעו בנוהל ובחוזים.

15.2 תוכנית עבודה למפקחים
 בעוד שלקבלני אחזקת הגינות הוגדרה תכנית עבודה שבועית, אין תכנית עבודה כזו למפקחי העבודה, האמורים להגיע לגינות עד כיומיים לאחר טיפול קבלני אחזקת הגינות. בהעדר תכנית עבודה, המפרטת את הגינות שייבדקו מדי שבוע, סוג הבדיקות שיבוצעו בכל גינה ומועדי המעקב אחר תיקון הליקויים – לא ניתן לוודא קיום פיקוח יעיל על עבודות האחזקה וכי כלל הגינות הפזורות ברחבי העיר נבדקות בתדירות ראויה. כמו כן, בהעדר תכנית עבודה, קיים קושי בביצוע בקרה יעילה אחר עבודת המפקחים.

15.3 אי הגשת דוחות פיקוח יומיים עד יולי 2016

עבור שלושה מארבעת הרובעים לא הוגשו כלל דוחות פיקוח יומיים, וזאת עד לחודש יולי 2016; כחצי שנה לאחר תחילת תקופת ההתקשרות עם קבלן הפיקוח (וכשנה לאחר תחילת עבודתו בפועל).

אי מילוי הדוחות היומיים מהווה הפרה של תנאי החוזה עם קבלן הפיקוח ומנוגדת לנוהל. וחמור מכך, אי הגשתם אינה מאפשרת בקרה על עצם ביצוע עבודת הפיקוח, על תדירותה ועל טיבה.

דוחות הפיקוח היומיים שהוגשו החל מיולי 2016 15.4

החל מיום 11 יולי 2016 החלו המפקחים למלא דוחות פיקוח יומיים במתכונת הקבועה בנספח לנוהל. באותו חודש שולם לקבלן בגין כל המפקחים תשלום מלא בגין שירותי הפיקוח, ללא קיזוז חוסרים בימי עבודה. הביקורת עיינה בדוחות הפיקוח שהוגשו על ידי המפקחים בחודש זה. להלן הממצאים שעלו מהבדיקה. בדיקתנו העלתה את הממצאים כדלהלן:

א. לא בכל ימי העבודה מולאו דוחות פיקוח: ישנם ימי עבודה בהם לא דיווחו המפקחים על עבודתם באמצעות דוחות פיקוח.

ב. קיימת שונות רבה בין המפקחים מבחינת מספר הביקורים המדווחים ליום

ג. פיקוח במספר אתרים קטן יחסית בכל חודש: תכנית העבודה של קבלני אחזקת הגינות כוללת 20-30 אתרים ביום, ומכל מקום הרבה יותר מ-8-3 אתרים ביום עליהם דיווחו המפקחים. אף מפקח לא דיווח על מספר ביקורים באתרים במלוא ההיקף המצויין בתכנית העבודה של קבלני האחזקה.

אי הקפדה על בקרה אחר תיקון ליקויים 15.4.2

חלק מהמפקחים מקציבים זמן לתיקון ליקויים עד מועד מסוים, אולם בודקים בפועל את יישום הנחיתם זמן רב לאחר תום הזמן שהקציבו לקבלן האחזקה לתיקון.

העדר חתימה של מנהל הרובע על דוחות הפיקוח 15.4.3

הגשת דוחות פיקוח חודשיים פברואר 2016 15.5

דוחות הפיקוח החודשיים שהוגשו בפברואר 2016 (להבדיל מדוחות פיקוח יומיים) לא הוגשו בנוסח של "מסמך ישים 2" המצורף לנוהל. מסמך ישים 2 מציג מבנה של דו"ח פיקוח מסודר, ובו בין היתר רשומים תאריך הבדיקה, שם הגינה, קוד הגינה, הטיפולים שנבדקו, ממצאים והערות, בדוחות החודשיים אין התייחסות בהכרח לכל אחד מנושאים אלו, שמצופה מן המפקח לבדוק.

המלצות

- להקפיד על עריכת תכניות עבודה שבועיות מפורטות למפקחים, שיכללו את הגינות שייבדקו מדי שבוע וסוג הבדיקות שיבוצעו בכל גינה לרבות מעקב אחר תיקון הליקויים.
- לעמוד על קבלת דוחות פיקוח יומיים וחודשיים בהתאם לנוהלי העבודה ולהוראות החוזה.

- על המחלקה לערוך בקרה מדגמית על טיב עבודת הפיקוח, לרבות תקינות דוחות הפיקוח, תדירותם וחתימתם, וכן על כך שביקור המפקח באתרים מבוצע עד יומיים לאחר ביצוע עבודות האחזקה בהם.

16. נוכחות יומית של המפקחים

16.1 כללי

סעיף 16 לחוזה עם קבלן הפיקוח קובע כי: "שירותי הפיקוח יינתנו בימים ראשון עד חמישי החל משעה 6:30 ועד שעה 14:30, ובימי שישי וערבי חג החל מהשעה 6:30 ועד השעה 13:00. סעיף 24(ב) קובע כי: "יובהר כי במקרה שבו נעדר מפקח מכל סיבה שהיא, לא תשלם העירייה את התמורה בגין תקופה זו!"

16.2 ממצאים

- בהעדר תכניות עבודה ודיווחי נוכחות של המפקחים (ובמשך חודשים רבים גם בהעדר דוחות פיקוח יומיים) - לא ניתן לערוך בקרה ראויה על שעות הפיקוח שבוצעו בפועל. בכך איבדה העירייה את היכולת לוודא כי קבלן הפיקוח מספק את שעות הפיקוח להן התחייב.
- בימים רבים בחודש יולי לא מולאו דוחות פיקוח. באופן שיטתי, לא מולאו דוחות פיקוח בימי שישי, על אף שהקבלן מחויב לספק שירות גם ביום זה. נתונים אלה מעלים חשד לחיסורים במהלך חודש יולי, בחשבון קבלן הפיקוח לא קוזזו ימי עבודה בגין חיסורים.
- בסעיף 44 לחוזה הוגדר פיצוי מוסכם של 500 ₪ לכל יום בו המפקח מחסיר. מנוסח החוזה לא ברור אם הפיצוי המוסכם שנקבע מהווה את גובה הקיזוז מהתשלום לקבלן הפיקוח בגין כל יום חיסור, או שהוא פיצוי עונשי נוסף על הקיזוז הנדרש. אם מדובר בסכום מוסכם לקיזוז בגין יום חיסור, ולא פיצוי עונשי הנוסף על הקיזוז, הרי שהסכום שנקבע אינו מרתיע, משום שהוא נמוך ביחס לעלות המפקח לעירייה.

המלצות

- לדרוש מהמפקחים דיווחי נוכחות יומיים, בחתימת מנהל הרובע, ולערוך מעקב אחר נוכחות המפקחים.
- להבהיר בחוזה את גובה הקיזוז ואת גובה הפיצוי המוסכם בנוגע לחיסורי מפקחים באופן שיהיה בהתאם לעלות העסקת המפקחים.

17. גיזום ברחבי העיר בקבלנות

17.1 כללי

במאי 2015 התקשרה העירייה עם קבלן גיזום לצורך ביצוע עבודות עיצוב וגיזום עצים בשטחי גינון ציבוריים. בין השאר בחורשות וגנים, רחובות העיר ומוסדות חינוך וציבור בעיר. התמורה עבור עבודת הגיזום מחושבת על בסיס ימי עבודה, בהתאם להרכב צוות העבודה וכלי הרכב הנדרשים.

- 17.2 גיזום במסגרת עבודת קבלני אחזקת הגינות
 על פי המפרט הטכני בחוזה עם קבלני אחזקת הגינות הציבוריות, אחזקת הגינות כוללת: "גיזום עונתי שוטף של עצים שיחים ובגי שיח...כריתה גמורה של עצים מסוכנים, יבשים או חולים, ופינוי שייריהם" וכן "גיזום ועיצוב סדיר ושוטף של כל עצי הרחוב והעצים הנמצאים בתוך הגנים
 ממצאינו מעלים כי תוכנית הגיזום של קבלן הגיזום כללה גם חורשות הנמצאות באחריות קבלני האחזקה עבודות גיזום וכריתה של עצים ושיחים בגינות הציבוריות כלולות במסגרת חוזי התחזוקה של השטחים המוגזנים על ידי קבלני אחזקת הגינות. על כן, עבודות אלה אמורות להתבצע על ידי קבלני אחזקת הגינות ועל חשבונם.
- 17.3 תוכנית עבודה יומית וחודשית
 על פי המפרט לחוזה על קבלן הגיזום לעבוד על בסיס תכניות עבודה במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות העבודה היומיות או החודשיות לחודשים פברואר ואוקטובר 2016. לביקורת הוצגה רק תוכנית עבודה שנתית שאינה כוללת את הגיזומים בבתי הספר. בהעדר תכנית עבודה, יומית, חודשית או שבועית, הכוללת את האזורים המטופלים ואת העצים הדורשים גיזום לא ניתן לקיים בקרה שוטפת ויעילה על עבודת הקבלן. בנוסף תוכניות עבודה הינן כלי ניהול חשוב בתכנון כל עבודה לרבות עבודת הגיזום.
- 17.4 יומני עבודה
 עיון ביומן העבודה שהועבר לביקורת מעלה כי אין בו פירוט של שעות העבודה, צוות העבודה, שמות העובדים וכלי הרכב. זאת, על אף שפרטים אלו נחוצים לפי המפרט הטכני, וחיוניים לצורך ההתחשבות עם הקבלן.
- 17.5 פיקוח ובקרה
 בעירייה מועסק עובד עירייה המפקח על פעולות קבלן הגיזום. אולם פעילותו אינה מתועדת במסגרת של דוחות פיקוח.
 הדוחות החודשיים של מפקחי הגיזום המועסקים על ידי קבלן הפיקוח כוללים התייחסות גם לפעולות קבלן הגיזום, אולם התייחסות זו הינה כללית וכוללת את האתר בו בוצעה הפעולה בלבד. אין בדוחות אלו פרטים הרלוונטיים לתשלום כגון אלו צוותים עבדו, מספר העובדים, שעות עבודתם וכדומה.
 כללו של דבר, הפיקוח והבקרה על עבודת קבלן הגיזום אינה מספקת ולא ברור אלו בקורות מבוצעות טרם אישור חשבון הקבלן.
- 17.7 תעודות מקצועיות
 עבור ארבעת מנהלי הצוותים התקבלו תעודת גוזם מומחה ותעודה על הדרכה לעבודה בגובה, כנדרש.
- 17.8 אישורי משטרה ואזרחות ישראלית
 לביקורת הומצאו האישורים הנדרשים לעובדי קבלן הגיזום.
- המלצות**
- להקפיד כי עבודות הגיזום בשטחים באחריות קבלני האחזקה יהיה על חשבונם בהתאם להוראות החוזה.

- לערוך תכניות עבודה יומיות/שבועיות וחודשיות לגיזום, לרבות במוסדות החינוך, ולוודא כי קבלן הגיזום עובד לפיהן.
- על עובד המחלקה האחראי לגיזום, לתעד את פעולות הפיקוח שבוצע בדוחות, שיכללו פרטים אודות אתרי העבודה, שעות העבודה, הרכב הצוות וסוג הרכבים שהגיעו לעבודה.
- לדרוש מקבלן הגיזום כי יומני העבודה יכללו את שעות העבודה, שם העובדים וסוגי הרכבים. על היומנים להיחתם על ידי האחראים על הבקרה מדי יום. על החותם להזדהות בשמו ובתפקידו. כל זאת כנדרש בהוראות החוזה.
- לפעול להידוק הפיקוח והבקרה אחר עבודת קבלני הגיזום, באופן שאישור החשבונות יתבסס על מספר הצוותים, הרכבם ושעות עבודתם בהתאם להוראות החוזה.

18. השקיית גינות ציבוריות

18.1 כללי

עלות השקיית הגינות הציבוריות בשנת 2015 הסתכמה בכ- 4.1 מליון ש"ח. ניהול מוני המים והשקיית הגינות מנוהל באמצעות מערכת אגם. העירייה שכרה את שרותיה של חברת היעוץ "גדיר" לצורך ניתוח חשבונות המים של כלל מוסדות העירייה.

18.2 סמכות ואחריות בנושא השקיה

18.2.1 תחומי אחריות

חשיבות הפיקוח על מערך ההשקיה נובע מההוצאה השנתית בסך של יותר מ- 4 מיליון ש"ח ומהעובדה כי מספר מוני המים, דהיינו נקודות אספקה, המשויכים לגינות הציבוריות הינו 655 מונים. ממצאינו מעלים כי אין הגדרות ברורות לגבי תחומי האחריות וחלוקת המטלות בין הגורמים השונים המופקדים על תחום מערכת ההשקיה וכן על תחום הבקרה והפיקוח על חיובי מי הרצליה (תאגיד המים). ממצאי בדיקתנו מעלים חפיפה וכפילות בין שלושת הגורמים האמונים על נושא ההשקיה.

18.2.2 המפקח על ההשקיה

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות ויומני העבודה של המפקח על ההשקיה לחודשים פברואר ואוגוסט 2016, אך אלו לא התקבלו. בהעדר דוחות ויומני עבודה, אין בידי המחלקה כלים לבחון את עבודתו של מפקח ההשקיה, שעל שירותיו משלמת העירייה 16,800 ש"ח לחודש.

המלצות

- להסדיר במסגרת נהלים את תחומי האחריות של הגורמים השונים בנושא ההשקיה. במסגרת זו יש לשקול, האם ריבוי הגורמים המעורבים בנושא תורם לניהול יעיל ואפקטיבי.
- לדרוש ממפקח ההשקיה תכנית עבודה תקופתית, דוחות ויומני העבודה.

18.3 דוחות חברת גדיר
 העירייה שכרה את שרותיה של חברת גדיר המפיקה דוחות אודות מוני המים המשויכים לעירייה ומבצעת ניתוח עלויות צריכת המים. אולם דוחות החברה מועברים למחלקת גנים ונוף רק מפברואר 2016. עד לתאריך זה לא עמדו לרשות המחלקה דוחות אלו. דוחות חברת גדיר שהועברו למחלקה בפברואר 2016 אינם משמשים לבקרה שוטפת אחר צריכת המים.

18.4 שיוך מוני מים
 על פי דוחות חברת הייעוץ גדיר, מחויבת העירייה בגין 655 מוני מים המוגדרים כגינן שטחים ציבוריים. במסגרת הביקורת בחנו את דוח פברואר 2016 של חברת הייעוץ. להלן עיקרי ממצאינו:

במסגרת הביקורת ביקשנו לקבל התייחסות לצריכת מים חריגה בכ-10 מונים. בבדיקת המחלקה, 2 מונים לא אותרו.

- א. השוואה בין נתוני מערכת אגם המשמשת לניהול השקיה לבין דוחות חברת הייעוץ, העלתה מונים רבים שלא מופיעים במערכת אגם.
- ב. דוח חברת גדיר כולל מונים ללא כתובת הניתנת לאיתור. כמו כן נמצאו מספר מונים שלצורך זיהוי נרשמה כתובת זהה או דומה.
- ג. דוח חברת גדיר כולל מונים בכתובות בהן אין גינות ציבוריות, לפי המפרט הטכני של קבלני אחזקת הגינן.

כללו של דבר ממצאים אלו מעלים חשש כי חלק מהמונים המשויכים לעירייה אינם משמשים להשקיית גינן עירוני ומכאן הצורך בעריכת סקר מונים אם באמצעות חברה חיצונית או באמצעות כוח האדם הקיים במחלקה. זאת במטרה לוודא כי כל חשבונות המים מיוחסים אכן למונים בבעלות ושימוש העירייה.

המלצות

- לשקול עריכת סקר מוני מים.
- לבדוק את רשימת מוני המים בהן העירייה מחויבת ולוודא כי הינם בבעלות ושימוש העירייה.

18.5 תעריף השקיית הגינן הציבורי

18.5.2 ממצאים

— דוחות צריכת מים שהופקו ממערכת חברת הייעוץ מעלים, כי בחודשים יולי-ספטמבר 2016 חויבה המחלקה כדין לפי התעריף שנקבע בספר התעריפים 6.87 ש' לקוב, אולם בחודשים מרס-מאי 2016 חויבה העירייה בתעריף של 7.11 ש' לקוב. זאת שלא בהתאם לתעריף הקבוע בכללי המים

הרלוונטיים לתאריכים אלו. הפרש בסך של 0.24 נ"ל לקוב. במכפלת 673,432 קוב, ששימשו את הגינון הציבורי מסתכם ב-161,623 נ"ל בגינם חויבה העירייה ביתר. – על פי מערכת הנהלת החשבונות חויבה העירייה בחודש פברואר 2016 ב- 493 אלפי נ"ל בגין "צריכה עודפת גינה ציבורית". לא קיבלנו הסבר לחיוב זה.

המלצות

- לבדוק באופן שוטף את תעריפי החיוב של צריכת המים וביחוד את התעריף הגבוה בחודשים מרס-מאי 2016, ולדרוש החזר בהתאם לתוצאות הבדיקה.
- לבדוק את חיוב העירייה בגין צריכה עודפת בסך 493 אלפי נ"ל בפברואר 2016 ולדרוש החזר במידת הצורך.

18.6 כמויות המים הנצרכת

18.6.1 טיפול בדוחות חברת הייעוץ גדיר

דוחות צריכת המים של חברת גדיר כוללות השוואת צריכת כמויות המים בין השנים במטרה לאתר צריכות חריגות. במסגרת הביקורת נמצאו פערי צריכה בין השנים. סגן מנהלת המחלקה שבחן נתונים אלו העלה מספר אפשרויות לפערים אלו, שעיקרם העדר קריאות מונה במשך תקופה ממושכת. כאמור, הסברים אלו הינם על דרך "האפשר" ולא פרי בדיקה נקודתית של מוני המים, וניתנו לבקשת הביקורת. אנו סבורים שיש מקום לבחון את דוחות חברת גדיר באופן שוטף ולערך ברור על כל חריגה.

18.6.2 צריכת מים בחודשי החורף לעומת צריכת מים בחודשי הקיץ

במסגרת הביקורת נערכה השוואה בין כמויות המים שנצרכו (מדיווח חברת גדיר) ביולי 2016, בקיץ, לבין הכמויות שנצרכו בינואר 2017, בחורף. נמצא כי ב-114 מונים מתוך 634 מונים (שנרשמה בהם צריכה בחודשיים שנבדקו) - הייתה צריכה גבוהה יותר בחורף מאשר בקיץ.

לדברי סגן מנהלת המחלקה, האחראי על מערכות ההשקיה, ככל הנראה מקורם של הנתונים שהוצגו באי קריאה שוטפת של המונים. הדבר מעלה חשש כי למרות ריבוי הגורמים המופקדים על נושא השקיית הגינות, ניהול מערך ההשקיה אינו מיטבי ואינו מבחין בין חודשי הקיץ השחונים לחודשי החורף הגשומים.

18.6.3 חיוב צריכת מים לעומת נתוני מערכת אגם

במסגרת הביקורת הושו חיובי צריכת המים של מספר גינות ציבוריות כפי שהופיעו בדוחות חברת גדיר לעומת כמויות הצריכה במערכת אגם באמצעותה מנוהל מערך ההשקיה. הבדיקה נערכה לגבי חודש יולי. נמצאו פערים בין החיובים שנרשמו בדו"ח חיובי המים שהופק על ידי חברת גדיר לבין דוח הצריכה שהופק ממערכת ההשקיה. נציין כי אפשר שהפערים נובעים מתקופות צריכה שאינן חופפות.

המלצות

אנו סבורים שיש מקום להדק את הבקרה על כמויות המים שנצרכו באמצעות הצעדים כדלהלן:

- לבחון באופן שוטף את הצריכות החריגות כפי שמופיעות בדוחות חברת גדיר במטרה לאתר תקלות או חיובים מוטעים.
- לנהל את מערך ההשקיה באופן שיתחשב בימים גשומים, יש לבחון את נתוני הצריכה הגבוהים בעונת הגשמים לעומת חודשי הקיץ.
- להדק את הבקרה על קריאת המונים ועל תיקון תקלות במערכת ההשקיה שחלקן יכול לגרום לצריכה מוגברת של מים, בין השאר במיסוד מערך דוחות שיתעד את התקלות שנמצאו והצעדים לתיקונם.

הדוח המפורט-

מבוא 1.

מחלקת גנים ונוף (להלן: "המחלקה") באגף שאיפ"ה בעירייה, אחראית לביצוע עבודות אחזקה בשטחים הירוקים ברחבי העיר הרצליה. לדברי מנהלת המחלקה, שטח הגנים עליהם אחראית המחלקה – כ-1,700 דונם.

המחלקה אינה אחראית לתחזוקת פארק הרצליה, ששטחו כ-300 דונם, פארק זה מנוהל ומתוחזק על ידי אגף ת.ב.ל.

תקציב גנים ונטיעות לשנת 2016 הסתכם ב-22.1 מיליון ש"ח. נתון זה אינו כולל את תחזוקת פארק הרצליה, לו הוקצו 6.2 מיליון ש"ח בשנת 2016, ואינו כולל את הגינון במוסדות חינוך (סעיפים תקציביים 817960/750 ו-817960/780) המסתכמים במיליון ש"ח נוספים. להלן נתוני תקציב 2015-2017 בנושא גנים ונטיעות. הנתונים באלפי ש"ח.

שם הסעיף	2015	2016	2017
אחזקת גינות ציבוריות בקבלנות	7,300	9,405	9,600
צריכת מים - השקיית גינות ציבוריות	6,000	5,643	5,550
משכורות כוללות	1,500	1,378	1,350
פיקוח גנים ברובעים	300	564	1,182
שרותי אחזקה היצוניים - רחוב וגן	685	687	1,045
שימור גנים וחידוש צמחיה	750	1,000	1,000
גיזומים ברחבי העיר בקבלנות	915	900	950
טיפול בחורשות בקבלנות	551	685	914
אחזקת מערכת מחשוב השקיית גינות	495	521	331
אחזקת מזרקות בקבלנות	400	300	254
חומרי דישון והדברה	205	244	230
הדברת חזקונית הדקל	0	213	213
החלפת מערכות השקיה שונות בעיר	0	150	150
אחזקת רכבים - תפעולי	90	74	74
תחזוקת היער העירוני	19	10	32
השקיית עצים במדרכות בקבלנות	450	100	30
כלים וציוד	20	10	10
כלכלה, ביגוד ושתייה	7	7	7
סה"כ - גנים ונטיעות:	<u>19,687</u>	<u>21,891</u>	<u>22,922</u>

מהנתונים עולה כי תקציב אחזקת הגינות עלה בכ-3.2 מיליון ש"ח משנת 2015 לשנת 2017. גידול של 16%.

נציין כי בנוסף לתחזוקת השטחים הירוקים בעיר אחראית המחלקה גם על תחזוקת ריהוט גן ומתקני המשחקים בגינות העיר. תחומים אלו לא נבחנו במסגרת ביקורת זו.

2. מטרת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו הנושאים כדלהלן:

- ההתקשרות עם קבלני אחזקת הגינות הציבוריות ויישום החוזה עימם, לרבות: מילוי יומני עבודה, תכניות עבודה ואופן ביצוען, בדיקות נוכחות, זהות העובדים ואישורי ביטחון, התחשבות עם הקבלנים, הזמנת ציוד וחומרים.
- ההתקשרות עם קבלן הפיקוח על עבודת הגינות ואופן יישום החוזה עמו, לרבות: תכניות עבודה, מילוי דוחות פיקוח, נוכחות המפקחים, השכלתם, וכדומה.
- השקיית גינות ציבוריות: שיוך המונים למחלקה, תעריפי השקיה, בקרה על כמות המים הנצרכת.
- יישום החוזה עם קבלן הגיזום.
- להצביע על צעדים הנובעים ממצאי הביקורת

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- סקירת חוזים, נהלים ודברי חקיקה המתייחסים לנושאים המבוקרים.
 - ניתוח כרטיסי הנה"ח עירוניים הרלוונטיים לנושא המבוקר.
 - בדיקת תכניות עבודה, חשבוניות ודוחות ביצוע של חברות הפיקוח, אחזקת הגינות הציבוריות והגיזום.
 - שיחות וברורים עם עובדי העירייה הרלוונטיים.
- הביקורת התבססה על החומר שהוצג לה ועל ביצוע מדגמים ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים. תגובת מנהל אגף שאיפ"ה משולבת בגוף הדוח.

4. מבנה, ארגון ונהלים במחלקה

4.1 כללי

מחלקת גנים ונוף הינה חלק מאגף שאיפ"ה ומועסקים בה 6 עובדים כדלהלן:

(א) מנהלת מחלקת גנים ונוף .

- (ב) עוזרת למנהלת המחלקה .
- (ג) סגן המנהלת ואחראי תפעול ראשי .
- (ד) מנהל פרויקטים .
- (ה) אחראי על מתקני משחקים .
- (ו) אחראי על גיזום וגינון במוסדות חינוך .

ביצוע תחזוקת הגינות בעיר מחולק בין 4 קבלני אחזקה. על הקבלנים אלו ממונים מפקחים מטעם חברה חיצונית, ועליהם אחראים 4 מנהלי רובעים, שהם עובדי עירייה השייכים לאגף שאיפ"ה, מנהלי הרובעים אינם כפופים למנהלת המחלקה. נושא אחזקת הגינות הציבוריות מוסדר בנוהל מספר 5.5.05.01 "טיפול ואחזקת גינות ציבוריות, פסי ירק וכיכרות, מוסדות חינוך וציבור".

ממצאים

4.2

תקני כוח אדם

4.2.1

– בתוך המחלקה ומחוצה לה. הבקרה והמעקב על הגינון מבוצעים על ידי המחלקה ומנהלי הרובעים, אך זאת מבלי שחלוקת האחריות ביניהם הוסדרה בנהלים כתובים. לביקורת נמסר כי: למחלקה מוקצים על פי ספר התקציב 8 תקנים, המאווישים בפועל על ידי 6 עובדים. לביקורת נמסר כי אחד התקנים משויך "לאחראי חורשות" אולם תפקיד זה מבוצע על ידי קבלני האחזקה. אנו סבורים כי העברת תפקידים מעובדי המחלקה לקבלנים מחייבת ביטול תקנים בהתאם או העברתם ליחידות עירוניות הנזקקות לתקנים אלה.

נהלי עבודה

4.2.2

– המצאות הנהלים במחלקה - את נושא "טיפול ואחזקת גינות ציבוריות, פסי ירק וכיכרות, מוסדות חינוך וציבור" מסדיר נוהל מספר 5.5.05.01. לנוהל מצורפים מספר נספחים חיוניים. למועד הביקורת נספחים אלו (הנספחים היישומים) הנחוצים לעבודה השוטפת לא נמצאו בידי המחלקה, מהמחלקה נמסר כי הנהלים נמצאים בלשכת מזכיר העיר. נהלי העבודה נועדו להסדיר את פעילות המחלקה, ולכן הנהלים, על כל נספחיהם, צריכים להימצא במחלקה ולשמש לעבודה השוטפת.

– עדכון הנהלים - נהלי העבודה הינם משנת 2014 ואינם מעודכנים. כדוגמא נציין כי על פי הנוהל העיר מחולקת ל-3 אזורי גינון. בפועל, העיר מחולקת לעניין אחזקת הגינות הציבוריות ל-4 רובעים.

– חלוקת אחריות ותפקידים - הנהלים אינם מפרטים את חלוקת האחריות בין הגורמים השונים אין נוהל כתוב, המסדיר את היחסים בין מנהל הרובע, יש נהלים שהשתרשו עם השנים.

– פיקוח השקיית גינות - נושא פיקוח השקיית גינות אינו מעוגן במסגרת נהלים. קיימת אי בהירות לגבי האחריות לביצוע הפיקוח על חיובי צריכת המים. כפי שצוין להלן בהרחבה הפיקוח נערך על ידי סגן מנהלת המחלקה ובמקביל על ידי מפקח ההשקיה מטעם הקבלן.

המלצות

- לעדכן את התקנים המוקצים למחלקה בהתאם לצרכים בפועל.
- לעדכן את הנהלים, לקבוע חלוקת אחריות ברורה בין הגורמים המעורבים בתהליכי תחזוקת הגינות, הגינות, הגיזום וההשקיה.

תגובת המבוקר

התקנים המוקצים למחלקה יעודכנו במסגרת רה-ארגון המתוכנן באגף.

5. ביטוח וערבות – קבלני אחזקת הגינות הציבוריות

5.

כללי

5.1

העירייה פרסמה בשנת 2015 מכרז פומבי מס' 18-2015-10 לביצוע עבודות תחזוקה שוטפת של שטחי הגינות בעיר. לאחר שהמציעים הגישו את הצעותיהם לתחזוקת שטחי גינות (הצעת מחיר לפי דונם), להצבת עובדים מיוחדים (הצעת מחיר לפי עובד), ולכתב כמויות לציוד וחומרים נלווים, התקשרה העירייה באוגוסט 2015 עם 4 קבלנים כדלהלן:

רובע	הקבלן
א'-1	גינות ברוך
א'-2	סגלוביץ
ב'	אלומות
ג'	השביל הירוק

ממצאים

5.2

במסגרת הביקורת נבחנו הערבויות ופוליסות הביטוח שהתחייבו הקבלנים הזוכים לספק במסגרת החוזה. בחינת מסמכים אלה, הינה בהתאם לסעיף 45.1 ובנספחים ו', ז' לחוזה. להלן פרטי בדיקתנו:

- נמצא כי ערבויות הקבלנים הינם בהתאם להוראות החוזה.
- לקבלנים, גינות בחן, סגלוביץ ואלומות אישורי ביטוח בתוקף התואמים את הנוסח הנדרש בחוזה.
- לקבלן "השביל הירוק" קיים אישור ביטוח תקף, אולם הוכנסו בו שינויים רבים ביחס לנוסח המחייב שנקבע בחוזה, לדוגמה:

- בביטוח על ערך העבודה הוחרגה אחריותו המקצועית של הקבלן.

- במקום ביטוח על מלוא ערך העבודה המוסדרת בחוזה נרשם כי שווי הכיסוי עד 10% משווי העבודה.

- במקום ביטוח צד שלישי עד 1 מיליון דולר נקבעה תקרה של 1 מיליון ש"ח למקרה ולתקופה.

שינויים אלו מקטינים את הכיסוי הביטוחי של קבלן זה לגבי נזקים העלולים להיגרם כתוצאה מעבודתו עבור העירייה, ובכך מטילים סיכון גדול יותר על העירייה.

מנהלת מחלקת נכסים וביטוח העבירה הסברים למהות השינויים "באישור הביטוח" שצורף לחוזה הקבלן "השביל הירוק". לטענתה השינויים לא פוגעים בכיסוי הביטוחי של הקבלן. אולם אין להתעלם מהעובדה ששלושת הקבלנים האחרים הציגו אצת אישורי הביטוח ללא שינויים, והכיסוי הביטוחי שרכשו תואם את הנדרש באישור הביטוח שצורף למכרז והמהווה חלק מחוזה ההתקשרות.

המלצה

- להקפיד כי אישורי הביטוח יהיו בהתאם לתנאי המכרז והחוזה, למשך כל תקופת העסקת הקבלנים.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את הממצאים. נקפיד כי אישורי הביטוח יהיו בהתאם לתנאי המכרז והחוזה.

6. יומני העבודה של קבלני האחזקה

6.

כללי

6.1

החוזה עם קבלני האחזקה כולל מפרט טכני. במסגרת זו התחייבו הקבלנים להגיש יומני עבודה יומיים ושבועיים "הקבלן ימסור למפקח בסוף כל שבוע יומן בכתב שבו פירוט העבודות שבוצעו בשבוע שחלף....**ביומני העבודה יפורטו אתרי העבודות ומספר העובדים** שהועסקו במהלך השבוע שחלף. יומני העבודה ימסרו למפקח בסוף כל שבוע לאישור ולחתימה".

בנוסף לכך, החוזה מחייב את קבלני האחזקה גם "לבצע את העבודות...תוך הקפדה...על מילוי הוראות והנחיות המנהל" (סעיף 5(ב) לחוזה), כש"המנהל" מוגדר כמנהל אגף שאיפ"ה או מי מטעמו. סעיף 7 לחוזה מחייב אף הוא את הקבלנים "לציית להוראות והנחיות המנהל". המנהל מצדו, מחויב כמובן לפעול לפי נוהל העירייה בנושא טיפול ואחזקת גינות ציבוריות.

סעיף 3.7 לנוהל העירוני קובע כי: "בידי המפקחים עומדים מספר כלים לבקרה, וביניהם:....יומן עבודה יומי לקבלנים (מסמך ישים 3)".

סעיף 3.11 לנוהל קובע כי: "מדי יום על הקבלן למלא יומן עבודה יומי (מסמך ישיים 4) ובו פירוט של העבודות השוטפות, עבודות מיוחדות ואספקת חומרים. בסוף כל שבוע ימסור הקבלן למפקח את יומן העבודה היומי".

ניהול יומני עבודה מפורטים הינו חובתו של הקבלן על פי החוזה. יומני העבודה משמשים כאמצעי בקרה ופיקוח על עבודת קבלני האחזקה. במסגרת הביקורת נבחנו יומני העבודה מפברואר 2016 ולהלן ממצאינו:

דוחות חסרים

6.2

סקירת יומני העבודה מעלה כי הקבלן המופקד על הספורטק ברובע א'-1 אינו מקפיד לדווח על כל ימי העבודה בחודש. מתוך 29 ימי עבודה (שכן בספורטק מועסקים עובדים גם בימי שבת) הועבר דיווח רק על 24 ימים. לא הועבר דיווח על יום 26.2.16 ולא על ימי שבת. למותר לציין כי לקבלן שולם עבור ימים אלה. **שאר הקבלנים דיווחו על כל ימי עבודתם כנדרש.**

עבודות מיוחדות – דוח פיקוח

6.3

עבודות מיוחדות שדווחו כי בוצעו לפי יומני העבודה לא אותרו בדוח הפיקוח. קיים אפוא חשש כי לא בוצעו או שלא התקיים פיקוח עליהן. להלן דוגמאות לעבודות מיוחדות שבדקה הביקורת במדגם דוחות מרובע א1:

תאריך/צוות	הדיווח ביומן העבודה של קבלן האחזקה	הדיווח בדוח הפיקוח החודשי של המפקח
18.2.16 / צוות ענאן	שתילת דשא בשבעת הכוכבים, החלפת מתזים בז'בוטינסקי	אין
1.2.16 / צוות מוהנד	אבן עזרא – הרמת נוף לעצים	אין
2.2.16 / צוות מוהנד	תור הזהב ובן סרוק – ריסוס	אין
3.2.16 / צוות טייב	ריסוס והרמת נוף בספורטק	אין

פרט ביומני העבודה

6.4

החוזה קובע את הפרטים שיש לכלול ביומני העבודה. במסגרת הביקורת נבחן תוכן יומני העבודה לעומת התחייבויות הקבלנים בחוזה.

– דיווח על מספר עובדים - החוזה קובע כי יש צורך לפרט ביומני העבודה את מספר העובדים שהועסקו, נתונים אלה חשובים לצורך בדיקת עמידת הקבלן בהתחייבותו שכן הוא מחויב לאספקת מספר עובדים מסוים. בפועל, אף אחד מהקבלנים לא מילא נתונים מהותיים אלה, למעט קבלן רובע ב' למשך יומיים. אי הדיווח אינו מאפשר בקרה ופיקוח ראויים.

– דיווח על אתרי העבודה - החוזה קובע כי יש צורך לפרט ביומני העבודה את אתרי העבודות. למרות זאת, ברובע א' 2 וברובע ג' לא הייתה הקפדה על רישום הגנים/ המתחמים בהם עבדו הצוותים.

להלן מספר דוגמאות לתאריכים בהם הדיווחים לא כללו את אתר העבודות.

דוחים ללא ציון אתרי העבודה		
תאריך	רובע	הקבלן
2.2.16 (צוות שדי)	א', 2	סגלוביץ
4.2.16 (צוות חמזה)	א', 2	סגלוביץ
5.2.16	ג	השביל הירוק
12.2.16	ג	השביל הירוק
26.2.16	ג	השביל הירוק

אי רישום אתרי העבודות ביומן העבודה מקשה על עריכת הבקרה, על ביצוע העבודות בהתאם לתוכנית העבודה ועל ביצוע חובות הקבלן על פי החוזה.

– סוג העבודות - החוזה והנוהל מחייבים את הקבלנים לדווח ביומן העבודה על פירוט העבודות השוטפות והמיוחדות ועל אספקת החומרים. נתונים אלו נדרשים לצורך בקרה אפקטיבית אחר ביצוע העבודות. אולם עיון ביומני העבודה של חודש פברואר 2016 מעלה, כי ברובע ב' וברובע ג' לא הייתה הקפדה על רישום מדויק של סוגי העבודות שבוצעו. בחלק ניכר מהטפסים נרשמו האתרים ברובעים אלה עם כיתוב כללי לפיו בוצעו במקומות הללו "טיפול גנני" או "טיפול שוטף".

– יומני עבודה חתומים - יומני העבודה הינם הבסיס להתחשבות עם הקבלנים ומכאן החשיבות לחתימות נציגי הקבלן על יומנים אלו. בנוסף לחתימת הקבלנים, נדרשת בהתאם לחוזה, חתימת המפקח, מנהל הרובע ומנהל האגף. בדיקה שערכנו לגבי חודש פברואר 2016 מעלה כי דיווחים רבים, לרבות כל דיווחיו של הקבלן ברובע א1, לא נחתמו כלל. עוד יצוין, כי לצד החתימות שהופיעו במקומות המיועדים לקבלן, למפקח, למנהל הרובע ולמנהל האגף, לא הופיעו, תפקיד החותם ו/או חותמתו. להלן תוצאות בדיקתנו:

רובע	חתימות בשם הקבלן	חתימות בשם המפקח	חתימות בשם מנהל הרובע	חתימות בשם מנהל האגף
א1	אין	אין	אין	אין
א2	אין	יש	אין	אין
ב	יש (אחמד)	יש	יש	אין
ג	יש	יש	יש	אין

העדר הקפדה על חתימת היומנים על ידי הגורמים האחראים לפיקוח ובקרה על עבודת הקבלנים, מעלה חשש לאי קיום בקרה ופיקוח נאותים.

– רשימת תיוג - בטופס יומן העבודה אין רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") הכוללת את הגינות באחריות כל קבלן ולא רשימת הטיפולים השוטפים הנדרשים בכל גינה, כגון השקיה, טיפול וכיסוח מדשאות, גיזום ניקיון וטיפול בעשבייה. אנו סבורים כי רשימת תיוג מסוג זה תוכל לסייע בביצוע הבקרה והפיקוח.

המלצות

- על המחלקה באמצעות מפקחי הגינון לוודא כי כל צוותי העבודה ממלאים יומני עבודה יומיים כנדרש. מילוי נאות של יומן העבודה הוא תנאי לאישור החשבון של הקבלן.
- יש לשקול מיסוד רשימת תיוג שתיכלל ביומני העבודה, הרשימה תכלול את הגינות של כל קבלן ואת הטיפולים השוטפים הנדרשים בכל גינה. רישום הטיפולים הנדרשים באמצעות טופס מובנה, יביא לריכוז והנגשת המידע על האתרים שטופלו, יקל על מילוי יומני העבודה ויאפשר ביצוע מעקב ובקרה יעילים.
- על המחלקה לבחון מדגמית את יומני העבודה טרם אישור החשבון, ובין היתר לבחון התאמת יומני העבודה לדוחות המפקח. לוודא מילוי מלא של פרטים חיוניים כגון: מספר העובדים (רצוי גם שמותיהם), הגינות בהן עבדו (שם הגינה וקוד), פירוט סוגי העבודות שבוצעו.
- יש לוודא כי היומן חתום על ידי כל הגורמים הנדרשים, הקבלן, המפקח ומנהל הרובע.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את הממצאים. נגבש נוהלים אחידים לרישום ותיוג. נמצאים בתהליכי ביצוע.

7. דיווחים על עבודות במוסדות חינוך

7.

כללי

7.1

לגבי מוסדות חינוך נקבע מפתח מיוחד להתחשבות עם הקבלנים כפי שצוין במפרט לחוזה עימם (עמ' 75) כדלהלן:

"הקבלן יהיה אחראי לתחזוקה שוטפת של מוסדות חינוך בתדירות של אחת לשבועיים. זמן הטיפול וזמן ההגעה יתואמו מול הגננת ו/או מנהלות בתי הספר... על הקבלן להחזיר את מנהל בית הספר או הגננת על גבי טופס מיוחד על כל טיפול וטיפול שביצע, ולצרף את הטופס לחשבון החודשי". סעיף 35 לחוזה עם הקבלן קובע כי: "לצורך חישוב התמורה, גן יוערך כשווה ערך ל-1 דונם ובית ספר יוערך כשווה ערך ל-8 דונם".

ממצאים

7.2

במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות הקבלנים עבור חודש פברואר 2016 לגבי חיוב העירייה עבור עבודות גינון במוסדות החינוך. כאמור, על הגנות או מנהלי בתי הספר לאשר את ביצוע העבודה. הטופס החתום אמור להיות מצורף לחשבון החודשי. להלן תוצאות בדיקתנו:

רובע	מספר גני ילדים	מספר בתי ספר	הערות
רובע ב'	59	4	צורף דוח חתום ע"י מנהלי המוסדות כנדרש
רובע א'-1	29	2	לא צורף דוח חתום ע"י מנהלי המוסדות
רובע א'-2	49	---	לא צורף דוח חתום ע"י מנהלי המוסדות
רובע ג'	12	1	צורף דוח חתום ע"י מנהלי המוסדות כנדרש

מהנתונים עולה כי הקבלנים ברובעים א'-1 וא'-2 לא צרפו לחשבונות את חתימת מנהלי מוסדות החינוך כאסמכתא לביצוע עבודות הגינון, למרות זאת העירייה שילמה חשבונות אלו ולא עמדה על קיום הוראות החוזה המחייבות החתמת מנהלי מוסדות החינוך על ביצוע העבודה.

המלצות

- להתנות את התשלום לקבלן עבור אחזקת הגינון במוסדות חינוך, בחתימת הגנות או מנהלי המוסדות על דוח הביצוע בהתאם להוראות החוזה.

תגובת המבקר

אנו מקבלים את ההמלצות. שינינו את טופס הבקרה בהתאם להמלצות.

תוכניות עבודה לאחזקת גינון

8.

כללי

8.1

החוזה מחייב את קבלני האחזקה "לבצע את העבודות...תוך הקפדה...על מילוי הוראות והנחיות המנהל" (סעיף 5(ב) לחוזה), כש"המנהל" מוגדר כמנהל אגף שאיפ"ה או מי מטעמו. סעיף 7 לחוזה עימם מחייב אף הוא את הקבלנים "לציית להוראות והנחיות המנהל". המנהל, מחויב לפעול לפי נוהל העירייה בנושא טיפול ואחזקת גינות ציבוריות.

סעיף 3.4 לנוהל העירוני האמור קובע כי: "אחזקת הגינות הציבוריות תבוצע אחת לשבוע עבור כל גן, בהתאם לתוכנית עבודה שבועית (מסמך ישים 1) שיכין מנהל הרובע עבור קבלן הגינון באישור מנהלת מחלקת גנים ונוף".

לקבלנים הוכנו תוכניות שבועיות. במסגרת הביקורת נבחנו אופן עריכת תוכניות העבודה השבועיות של הקבלנים ואופן יישומן במהלך חודש פברואר 2016.

ממצאים

8.2

- בתוכנית העבודה כלולים האתרים בהם אמור הקבלן לעבוד מדי יום, אך לא מפורטים סוגי העבודות שיש לבצע בכל אתר ואת תדירותן. התוכנית אינה משתנה בהתאמה לעונות השנה, לצרכים מיוחדים המתעוררים בשטח וכו'.
- הביקורת השווה בין יעדי תכנית העבודה לימי ג' שתוכננה לרובע א' 1, לבין הדיווחים של הקבלנים ביומני העבודה בתאריכים 2.2.16 ו-9.2.16 (ימי ג). להלן ממצאי ההשוואה:

שם הגינה בתוכנית העבודה	בוצע לפי יומן עבודה 2.2.16 (יום ג')	בוצע לפי יומן עבודה 9.2.16 (יום ג')
צוות כאמל		
המעין	דווח על ביצוע באתרים אחרים	אין תיעוד ביומן העבודה
הרצוג 17		
חלוץ		
קלישר – הרצוג 5		
הדר עד יגאל אלון		
יגאל אלון		
ההגנה 5		
גן מקדש מלך, רח' הנוטרים		
מועדון גיל הזהב, רח' סירקין		
גן ראשל"צ, רח ראשלצ		
אחד העם פינת סירקין		
גן ראובן, מגיני נגבה		
גן פאן לון, סוקולוב פינת מוהליבר		
גן הנוטרים		
היכל בעיר, בן גוריון פינת סירקין		
צוות ענאן		
רחוב נבו פינת זבוטינסקי עד שבעת הכוכבים	בוצע	בוצע
מועדון הטניס, מאחורי האצטדיון	בוצע	לא בוצע
גינת שבעת הכוכבים משולש שבעת הכוכבים וסונול, ליד תיכון חדש	לא בוצע	לא בוצע
צוות מוהנד		
אבן גבירול 42+הראובני 5	בוצע	בוצע
אבן גבירול 42	בוצע	לא בוצע
מתנס יבור, רח' בן סרוק פינת תור הזהב	בוצע	בוצע
גן הולנדי רשבם	בוצע	בוצע
יחידת הבריאות, אבן גבירול 49	בוצע	לא בוצע
בטיש תחתון – דון יוסף הנשיא והרב מימון	בוצע	בוצע
בטיש עליון – אבן שפרוט – סרוק	בוצע	בוצע

לא בוצע	לא בוצע	גינת מנדלבלט
בוצע	בוצע	גן הקוצרים, מקלט ערוגות
לא בוצע	לא בוצע	חלקת שמואל הנגיד
בוצע	לא בוצע	ויצמן פינת הקוצרים
לא בוצע	לא בוצע	ויצמן 39-41, פינת אריאל
לא בוצע	לא בוצע	ויצמן 27
לא בוצע	לא בוצע	ויצמן 5-7
לא בוצע	לא בוצע	ויצמן פינת הנגיד
לא בוצע	לא בוצע	ויצמן 11-19 פינת הראובני 2 חניה
לא בוצע	לא בוצע	ויצמן פינת הרב קוק עד פינת פינסקר

מהנתונים עולה כי צוות אחד (צוות כאמל) לא פעל לפי תוכנית העבודה כלל. שני צוותים אחרים לא כיסו רבים מהיעדים בתוכנית העבודה. הדבר מעלה חשש כי תוכניות העבודה אינן משמשות כלי עבודה לקבלני הגינון. למצער, גם המפקחים אינם רואים בתוכנית העבודה כלי בקרה מאחר ולא מצאנו התייחסות לאי עמידה ביעדי תוכניות העבודה בדוחות הפיקוח. יצוין, כי על פי חוזה העבודה כל הגינות צריכות להיות מטופלות אחת לשבוע, וכך גם מחושבת התמורה לקבלנים. דהיינו, אם הגינות אינן מטופלות אחת לשבוע, צריך היה להפחית בתשלומים לקבלני האחזקה.

המלצות

- לערוך עם קבלני האחזקה תוכניות עבודה הכוללות את סוג העבודות שיש לבצע בכל אתר ותדירותן. התוכניות יותאמו לעונות השנה, לצרכים מיוחדים המתעוררים בשטח וכו'.
- לדרוש מהמפקחים תיעוד לפיקוח על יישום תוכניות העבודה.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות. אנו פועלים בעניין תוכניות עבודה ויישומן.

מספר פועלי אחזקת הגינות הציבוריות ובקרה על נוכחותם

9

כללי

9.1

המפרט הטכני לחוזה עם קבלני אחזקת הגינות הציבוריות קובע בסעיף העוסק ב"עובדים" כי: "מספר העובדים העוסקים בביצוע העבודות לא יפחת מהמספר הנקבע לפי יחס של 15 (חמישה עשר) דונם שטח טיפול (או כל חלק מהם) לעובד אחד בכל יום. במניין העובדים המפורט לעיל, לא יכללו הקבלן, מנהל העבודה, איש ההשקיה והעובדים המיוחדים". בנוסף לכך נקבע במפרט הטכני כי באתרים מסוימים יוצבו עובדים מיוחדים, שעבורם תשולם תמורה בהתאם להצעת המחיר ולהצבה בפועל (עמ' 80 לחוזה).

במסמך "ריכוז התשומות הנדרשות בחלוקה לאזורים", המהווה את נספח א' להצעת המחיר, נקבע מספר הפועלים הנדרש מכל אחד מהקבלנים, לפי המפתח של פועל ל-15 דונם ולפי תדירות העבודה. כמו כן, נקבע מספר הפועלים המיוחסים. יצוין, כי לגבי רובע א' 1 קיים שוני בין הרישום במפרט הטכני (7 עובדים מיוחסים) לבין הרישום בנספח א' להצעת המחיר (4 עובדים).

העירייה רשאית, על פי המפרט הטכני, להגדיל את מספר העובדים. במהלך תקופת ההתקשרות. בתאריך 24.1.2016, התקיימה ישיבה בהשתתפות מנהל האגף וקבלני הגינון, ובה הוחלט לגבי הקטנת מספר העובדים הקבועים עקב מגבלות תקציביות.

שעות הנוכחות של עובדי האחזקה - על פי המפרט הטכני הינם:

" בימים ראשון עד שישי (כולל ערבי חג) החל מהשעה 6:30 ועד השעה 14:30 !!

פיקוח על מספר העובדים ושעות עבודתם

9.2

הפיקוח על מספר העובדים ושעות עבודתם מופקד בידי מפקחי הגינון ובאחריות מנהלי הרובעים. במסגרת הביקורת נבחנו הדיווחים של המפקחים אודות נוכחות עובדי האחזקה לחודש פברואר 2016. הדיווחים מנוהלים בגיליון אלקטרוני חודשי, שאינו חתום, לא על ידי המפקח ולא על ידי הקבלן. הדוח לא כלל לא את שמות העובדים, לא את שעת הגעתם לעבודה, שעת עזיבתם ולא את מספר שעות העבודה. אנו סבורים כי, דיווח במתכונת זו הוא דיווח חסר, שאינו מאפשר בקרה כי עובדי אחזקת הגינון אכן נכחו בכל השעות בהם אמורים היו לעבוד. מאחר שהקבלנים גם הם אינם מדווחים על מספר העובדים שהופיעו לעבודה ביומני העבודה, ועל שעות עבודתם, נפגמת מהותית יכולת הבקרה של העירייה על התשומות להם התחייבו הקבלנים. רק לגבי רובע ג' נמסרו דוחות נוכחות **נוספים**, של מנהל הרובע, המפרטים את מספר עובדי האחזקה שהגיעו לעבודה, והם חתומים על ידי מנהל העבודה של הקבלן ועל ידי מנהל הרובע העירוני כנדרש.

המלצה

- לדרוש מהמפקחים דיווחים יומיים מלאים על נוכחות עובדי האחזקה, לרבות שמות העובדים, מועד הגעתם ומועד סיום עבודתם. על הדוחות להיות חתומים על ידי קבלן האחזקה, המפקח ומנהל הרובע.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות. שינינו בהתאם את אופן הדיווחים והבקרה של עובדי האחזקה.

10.

זהות עובדי האחזקה ואישורי ביטחון

כללי

10.1

סעיף 14 (א) לחוזה קובע כי "הקבלן מתחייב להעסיק עובדים מעל גיל 18 בעלי ניסיון של חצי שנה לכל הפחות בביצוע העבודה, בעלי אזרחות ישראלית. "כוח אדם מתחת לגיל 18 ו/או ללא תעודת זהוי ישראלית, לא ייחשבו כעובדים, ורשימה שתכלול כוח אדם כאמור תהווה הפרה של הנדרש לעיל".

סעיף 14(ד) מחייב כי טרם ביצוע עבודות הגינון על הקבלן להעביר 'תיק קבלן' שיכיל את פרטי כל העובדים, ובצירוף כל התעודות הרלוונטיות. באחריות הקבלן לעדכן את התיק בהתאם לצורך.

סעיף 14(ו) מחייב את הקבלן להגיש למחלקת הביטחון העירונית רשימה שמית של העובדים שיועסקו במוסדות החינוך, ושמות אלו יאושרו על ידיה. כל שינוי או החלפה של עובד מצריכים אישור של המחלקה הנ"ל.

סעיף 14(ז) מחייב את הקבלן המבצע עבודות גינון במוסדות חינוך, להמציא אישור ממשטרת ישראל לפי סעיף 3 לחוק העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001. הסעיף קובע כי: "למניעת ספק, הקבלן לא יוכל להעסיק עובד כלשהו במוסדות חינוך שלא נתקבל לגביו אישור כאמור ממשטרת ישראל".

ממצאים

10.2

במסגרת הביקורת התבקשו פרטי עובדי האחזקה שהועסקו בפברואר 2016, ואת מסמכיהם של העובדים הללו, לרבות רישיונות, תעודות הסמכה, אישורי ביטחון עירוניים ומשטרת ישראל, לפי הצורך. להלן תוצאות בדיקתנו:

עובדי קבלן	רשימה שמית	אישור מחלקת ביטחון	צילום תעודת זהות
רובע א-1	אין	יש	יש
רובע א-2	יש	אין	יש
רובע ב	אין	אין	אין
רובע ג	אין	אין	יש

- מהממצאים עולה כי אין הקפדה על קבלת תיק קבלן הכולל את פרטי העובדים וצילום ת"ז שלהם וחומר מכך, למרות שכל הקבלנים עבדו במוסדות החינוך לעובדי 3 מהקבלנים לא ניתן אישור מחלקת הביטחון.
- בחינת צילומי ת"ז שהועברו על ידי שלושת הקבלנים מעלה כי שמות העובדים בת"ז אינם תואמים את שמות העובדים בדווחי הפיקוח, יצוין כי דיווחים אלו כללו שמות פרטיים בלבד. עם זאת, ייתכן שהדבר נובע מפערי הזמנים בין מועד עריכת דוח הפיקוח לבין המועד בו עודכן התיק.
- בין תעודות הזהות שנבחנו נמצא עובד זר ששוחרר ממתקן חולות, בעל רישיון בו מצוין מפורשות כי אינו מהווה רישיון עבודה. נזכיר כי התחייבויות הקבלנים הינה להעסקת עובדים בעלי אזרחות ישראלית.

המלצות

- לדרוש מהקבלנים תיקי קבלן שיכללו את פרטי העובדים ומסמכיהם, יש לעדכן תיקים אלו בהתאם לצורך. על המפקח והמחלקה לערוך בדיקה מדגמית של נכונות ועדכניות הפרטים שנמסרו.
- אין לאפשר לעובדים להיכנס למוסדות חינוך בלא שיש ברשותם את אישורי מחלקת ביטחון ומשטרת ישראל כנדרש.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות.

גובש נוהל מסודר עם מחלקת הביטחון של העירייה ואנו מיישמים ועובדים על פי הנוהל שנקבע.

11. התחשבות עם קבלני האחזקה לגבי תחזוקה שוטפת (ללא ציוד וחומרים)

11.1 כללי

התשלום לקבלנים מבוסס על שלושה פרמטרים:

- א. תחזוקה רגילה מחושבת עפ"י מספר הדונמים ומחיר לדונם מוכפל בתדירות הטיפול שנקבעה לכל סגמנט.
- ב. תשלום עבור עובדים מיוחדים בהתאם לביצוע בפועל ולתעריף בחוזה.
- ג. ציוד וחומרים - פריטים שסופקו בהתאם לכתב הכמויות המצורף להסכם. נושא זה יידון בנפרד, בפרק 12.

להלן יפורטו ממצאי הביקורת בנושא התחזוקה השוטפת (ללא ציוד וחומרים)

11.2 שטחי הגינון

בסעיף 31 לחוזה, נקבע המחיר בש"ח לדונם לחודש, עבור ביצוע תחזוקה שוטפת של שטח הגינון. סעיף 31 קובע עוד כ"התשלום החודשי יהיה המחיר לעיל כפול כמות הדונמים שתיחזק הקבלן בחודש שחלף". לפי סעיף 34 לחוזה: "קביעת גודל האזור בדונמים לצורך חישוב התמורה תיעשה בהתאם למדידות קיימות. במקרה בו יערער הקבלן על מדידות אלה, רשאי הקבלן לבצע מדידות אלה על ידי מודד מוסמך, על חשבונו, באישור המפקח!!".

א. מספר הדונמים

למספר הדונמים של כל גינה השלכה כספית ישירה על התשלום, ככל שהשטח שנרשם לקבלן גדול יותר, גדל התשלום לקבלן.

ממצאינו מעלים כי שטחי הגינות לצורך התשלומים לקבלנים מתבססים על נתונים היסטוריים הנמצאים במחלקה. אין בידי המחלקה אסמכתאות לנתונים אלו.
מדידות עדכניות קיימות רק לגבי גינות חדשות.

ב. הוספה או גריעה של שטחים

במשך תקופת החוזה מתווספים או נגרעים שטחי גינון בהתאם לשינויים בשטח. במסגרת הביקורת בחנו את הנתונים כדלהלן:

– מספר דונמים לפי הנספה למכרז

– מסמך לתיקון המכרז

– טפסי הוספה וגריעה של שטחים שנחתמו עד פברואר 2016.

בבדיקת מסמכים אלה נמצא ליקוי אחד ברישום התוספות והגריעות של הדונמים שבאחזקת קבלנים. בעוד במסמכים לרובע א1 נרשם גן קינן (11.44 דונם) בשטח שהועבר לרובע א2, במסמכי התיקון של רובע א2 נרשם כי גן קינן הועבר לרובע א1. הנוסח הנכון הינו, ככל הנראה, הוספת שטח הגינה לרובע א2. מעבר לאי הזיוקים שפורטו לעיל, השוואת גודל השטחים לפי המכרז והטפסים לגודל השטחים שדווחו בחשבונות הקבלנים לפברואר 2016 נבדקו ונמצאו תקינים.

11.3 תדירות הטיפול

11.3.1 כללי

סעיף 35 לחוזה קובע כי התשלום תלוי בתדירות הטיפול. גינות מטופלות אחת לשבוע, ואילו חורשות, גנים ובתי ספר יעובדו אחת לשבועיים (מפרט עמ' 73). יער יתוחזק אחת לשלושה חודשים (עמ' 73 סעיף יג למפרט). בחשבונות הקבלנים נלקחת בחשבון התדירות שנקבעה בחוזה, לדוגמה: התמורה לדונם מחושבת לפי תדירות טיפול של אחת לשבוע. אולם כאשר מדובר בגן ילדים המטופל אחת לשבועיים, תחולק התמורה לדונם לשניים וכדומה.

11.3.2 ממצאים

– בבדיקת חשבונות הקבלנים של רובע א' 2 ורובע ג' לחודש פברואר 2016 מעלה כי קבלנים אלה אינם מעבירים דו"ח ביצוע מפורט לגבי תדירות הטיפול שבוצעה באותו החודש בחורשות, גנים, יערות וכד'. בכך איבדה העירייה את היכולת לקזז מהתשלום במקרים בהם לא עמדו הקבלנים בתדירות הנדרשת.

– לגבי שני הקבלנים הנותרים, אשר כן דיווחו על תדירות הטיפול, נמצא כי המחלקה לא הקפידה על קיזוז מהתשלומים המגיעים להם בגין אי עמידה בתדירות הטיפול הנדרשת על פי החוזה.

בחינת החשבון של הקבלן גינון ברוך, ברובע א' (1) העלתה כי שולם לו עבור טיפול בחורשות לפי תדירות של פעם בשבועיים, למרות שדווח על טיפול בחורשות בתדירות של פעם בחודש.

בחנית הדיווחים והחשבון לחודש פברואר 2016 של הקבלן אלומות, המטפל ברובע ב', מעלה כי לגבי חלק מהחורשות וגני הילדים דווח הקבלן על טיפול פעם בחודש ולא פעם בשבועיים, כנדרש. למרות זאת שולם לקבלן תשלום מלא עבור חודש פברואר. הערכה שביצענו העלתה כי בחודש זה בגין קבלן זה בלבד צריכה היתה העירייה לקזז כ-12 אלפי ש"ח.

תשלום עבור עובדים מיוחדים

11.4

הנושא נבדק ונמצא תקין, בהתחשב בנתונים שהועברו. נחזור ונדגיש כי אין מנוהל מעקב אחר מועד התייצבות העובדים וסיום עבודתם.

חישוב הצמדה

11.5

סעיף 36 להסכם קובע, כי התמורה תהא צמודה כדלקמן: "70% לשינוי השיעור בשכר המינימום ו-30% לשיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, כך שמדד הבסיס יהיה המדד הידוע במועד האחרון להגשת ההצעות למכרז, דהיינו מדד בגין חודש מרץ 2015, והמדד הקובע יהיה המדד הידוע בעת הגשת החשבון הסופי". נבדקה ההצמדה כפי שחושבה בחשבונות פברואר 2016 ונמצאה תקינה.

המלצות

- לשקול עריכת מדידות עדכניות, לפחות לשטחי הגינות הציבוריים הגדולים ו/או לאלו שנמדדו לפני מספר שנים רב, זאת על מנת לוודא כי העירייה משלמת לקבלנים לפי מספר נכון של דונמים.
- לנהל רישומים מדויקים, מסודרים ועדכניים אודות מספר הדונמים שהועברו לטיפולו של כל קבלן, לרבות תוספות או הפחתות עליהם הוחלט במהלך העבודה.
- לדרוש מקבלני האחזקה ומהמפקחים כי בדיווחיהם יכללו פירוט לגבי תדירות העבודה בכל שטח גינות, לרבות חורשות ומוסדות חינוך.
- לערוך את ההתחשבות עם הקבלנים בהתאם לתדירות הטיפול בפועל בכל שטח גינות.
- לדרוש מהמפקחים להקפיד כי תדירות הטיפול הינה בהתאם למפרט ולדווח על חריגות מהמפרט.

12. התחשבות עם קבלני האחזקה בגין ציוד וחומרים

12

כללי

12.1

בנוסף לתשלום לקבלנים לפי מספר הדונמים ולפי מספר העובדים המיוחדים, משולם לקבלנים בנפרד גם עבור ציוד וחומרים, לפי כתב כמויות שצורף למכרז, ובהתאם לשיעור ההנחה שהציעו הקבלנים למחיר שהוצג בכתב הכמויות.

הוצאות אלה משולמות לקבלנים מסעיף "שימור גנים וחיידוש צמחייה" (מס' 1746000780). **בשנת 2016 שולמו מסעיף זה כ-1.5 מליון.**

המפרט הטכני שצורף לחוזים עם הקבלנים (מסמך ה) קובע מנגנון מפורט לגבי אופן ההתחשבות עם הקבלן לעניין ציוד וחומרים.

באופן כללי, חוזה האחזקה מטיל על הקבלנים את האחריות לתיקון ואחזקת כל השטחים המגוננים כולל מערכות השקיה ושטילת מילואים, גם במקרים של גניבה או ונדליזם.

פרחי עונה הוגבלו ל-100,000 פרחים על חשבון הקבלן מידי שנה.

בחודש הראשון להתקשרות ניתנה לקבלנים אפשרות לפנות לעירייה להשלמת חוסרים.

להלן פירוט חלק מהוראות אלו כפי שמופיעות במסמך ה' לחוזה:

א. הגבלת התיקונים על חשבון העירייה עד לחודש לאחר תחילת העבודה:

"שטחי הגינון ימסרו לקבלן במצבם הקיים, ועליו להביאם למצבם הרצוי בהתאם להנחיות המנהל תוך תקופה של חודש מיום תחילת העבודה. ככל שיידרש תיקון ראשוני יודיע הקבלן למפקח על צורך זה, ובאישור המפקח יבוצע תיקון זה, על חשבון העירייה. לאחר חודש מיום תחילת העבודה לא תתקבל כל טענה מהקבלן לגבי מצבם של שטחי הגינון ולא תשולם כל תוספת מעבר לתמורה הקבועה במכ"ל. (עמ' 71 לחוזה).

ב. שתילת מילואים:

"במהלך החודש הראשון לעבודת הקבלן על פי מכרז זה, יערך סיור מפורט עם אנשי המקצוע של העירייה ונציגי הקבלן, לכתובת רשימה מפורטת של כל הצמחייה החסרה בגנים. לאחר סיכומי החסרים תרכוש העירייה מתוך סעיפי כתב הכמויות את הצמחייה החסרה והקבלן יבצע את השתילות על חשבוננו. לאחר השלמת כל הצמחייה החסרה בגנים ובשטחים הציבוריים, יהיה הקבלן האחראי הבלעדי לכל השלמת צמחייה נוספת, שתהיה חסרה בגן מכל סיבה שהיא, כולל מעשי גניבה, ונדאליזם, יובש וכד'. כל רכישת צמחים נוספת תעשה על ידי הקבלן ועל חשבוננו... כל אימת שייווצר חוסר בכיסוי הצמחי המילואים, קומפוסט ודישון, רכישת הצמחים והובלתם לשטח, כלולה במחירי התחזוקה השוטפת (עמ' 78 לחוזה).

ג. פרחי העונה:

"על הקבלן לספק 100,000 פרחי עונה... בכוסיות 7-9... על הקבלן לבצע את השתילה על חשבוננו ללא כל תמורה נוספת כולל אספקה ופיזור קומפוסט ודישון. על אספקת שתילים מעבר ל-100,000 בשנה ישולם בנפרד באם יספקו על ידי הקבלן". (עמ' 78 לחוזה).

ד. מערכות ואביזרי השקיה:

"אם יידרשו תיקונים במערכת ההשקיה, על הקבלן להודיע למפקח לא יאוחר מ-10 ימים מתחילת העבודה על כל פגם הדורש תיקון. הקבלן יגיש למפקח רשימת פגמים הדורשים תיקון. על הקבלן לבצע את התיקונים שאושרו תוך 10 ימים ממועד קבלתה אישור, על חשבון העירייה.

עם סיום תיקון מערכות ההשקיה, הקבלן יהיה אחראי במשך כל תקופת ההסכם לתחזוקת מערכת ההשקיה ולתקינותה המתמדת של המערכת על כל אביזריה...

הקבלן יספק, יחליף ויתקין ממטירים חדשים במקום ממטירים שאינם תקינים גם אם נפגעו בוונדליזם או גניבה, וההחלפה כלולה במחיר האחזקה.

תחזוקת ארגזי ראשי מערכת חלה על הקבלן משך תקופת ההסכם...הקבלן יחליף...חלקי ברזים ותיקונים שונים כולל החלפת חלקי ראשי מערכת והכל במסגרת התחזוקה השוטפת וללא תמורה נוספת. (עמ' 74 לחוזה).

כללו של דבר, הקבלנים אחראים במסגרת שרותי האחזקה לשתילת מילואים, להחלפה ותיקון של מערכות ההשקיה גם במקרה של ונדליזם וגניבה ועל שתילת פרחי העונה עד 100,000 שתילים לקבלן לשנה.

ממצאים 12.2

סיוורים מקדימים לתחילת פעילות הקבלנים 12.2.1

כאמור, הבסיס להתחשבנות עם הקבלן, בתחום מערכות ההשקיה והשתילים שאינם פרחי עונה, הינה רשימת ליקויים וחוסרים שיגיש הקבלן בתחילת העבודה, ושתאושר על ידי אנשי המקצוע של העירייה, עד לחודש לאחר תחילת העבודה. ליקויים וחוסרים הנמצאים ברשימה מאושרת זו יהיו על חשבון העירייה. מעבר לכך, כל הליקויים והחוסרים במערכות ההשקיה או השתילים למעט פרחי העונה, ייחשבו כתחזוקה שוטפת על חשבון הקבלן.

בפועל, לא נערך סיוור עם הקבלנים לעניין רישום חוסרים של שתילים, ואף קבלן לא הגיש רשימה של חוסרים בשתילה או ליקויים במערכות ההשקיה.

בנסיבות אלו, על פי החוזה, כל השתילות והפעולות לתחזוקת מערכת ההשקיה צריכות היו להיות על חשבון הקבלנים.

ספירת פרחי העונה 12.2.2

כאמור, על הקבלן לספק 100,000 פרחי עונה בשנה. מעבר לכך, על העירייה לשלם על פרחי העונה. המחלקה עורכת, באמצעות מפקחי הגינון, בקרה על מספר פרחי העונה שסופקו. הביקורת בדקה אם הדיווחים על שתילות פרחי העונה הופיעו כנדרש בדוחות החודשיים של המפקחים. נמצא כי בחלק מהמקרים השתילות לא דווחו על ידי המפקחים באופן מדויק, למרות שחלק מתפקידי המפקח הינו להצביע על ביצוע העבודה כנדרש. השוואה שערכה הביקורת בין רישומי המפקח על הגינון ברובע א1 אודות מספר פרחי העונה שסופקו (ושהביאו לחיוב הקבלן) לבין דיווחי המפקח מהחודשים הרלוונטיים לגבי עבודות הגינון שבוצעו (נובמבר-דצמבר 2016) העלתה אי התאמות, כגון: על אותה שתילה של 500 פרחי לוע הארי בשד' חן (ערוגת בנק הפועלים) דיווח המפקח הן בדו"ח הפיקוח שלו בחודש נובמבר 2016, והן בדיווחו מחודש דצמבר 2016. גם בדיווחים לגבי שתילה של 400 פרחים לוע הארי בכיכר אבן עזרא; שתילת 400 פרחי לוע הארי ברח' בן גוריון (אזור התעשייה החדש), ושתילת 100 פרחי לוע הארי בכיכר

הנדיב פינת אלי כהן קיימים דיווחים כפולים. הדבר מעלה חשש לגבי אמינות הפיקוח והדיווחים של המפקחים אחר השתילות ומספר השתילים .

12.2.3

מדגם הביקורת

כאמור, חודש לאחר מסירת שטחי הגינון לקבלן הגינון, מטיל חוזה ההתקשרות על הקבלן את האחריות לביצוע כל עבודות חידוש הצמחייה ומערכות השקיה, לרבות נזקים שנגרמו לצמחיה מכל סיבה שהיא. כמו כן, על הקבלן לספק 100,000 פרחי עונה על חשבונו.

עיון בכרטיסי הנה"ח מעלה, כי מסעיף תקציבי מס' 1746000780 בנושא "שימור גנים וחידוש צמחיה" שולמו במהלך שנת 2016 כ-1.5 מיליון ₪ זאת, מעבר לתשלומים ששולמו עבור עבודות התחזוקה השוטפת.

במסגרת הביקורת נדגמו של 31 חשבוניות ששולמו לקבלני האחזקה מסעיף "שימור גנים וחידוש צמחיה", ונבדקו הסיבות לתשלומים אלו. לדברי מנהלת המחלקה, מדובר לרוב בהוצאות בגין "שטח מגונן חדש או שידרוג גינות", כגון הקמת ערוגות חדשות, תכנון מחדש של שטח שלא היה מגונן וכד'. להלן פרטי מדגם הביקורת, והסברי המנהלת:

מס' הזמנת עבודה	הסברי המחלקה	חשבון בש"ח
הקבלן: גינון ברוך		
57337	טפטפות בגינות פינסקר+ אייבי נתן	2,594
57277	שתילה בערוגה ללא צמחיה, רח' שמאי	1,642
57292	גינת פינסקר עונתיים- 1,117 ש"ח, היתרה בגין השלמת צמחים בעקבות טקס הנצחה	13,976
63944	ספורטק- תיקון נזקים שנגרמו בעקבות אירוע	2,178
64079	-שד חן- ביצוע ערוגה חדשה	1,541
62398	מקדש מלך- עבודות חרמש בשטחים שאינם כלולים באחזקת הקבלן	2,712
64081	תיקון נזקים עקב אירועי פורים, יום הזיכרון ויום העצמאות באזור א	1,589
64081	הוספת מחשב השקיה מקומי שלא היה	1,150
64081	ערוגה חדשה	593
64081	שתילת עונתיים מעבר לכמות בה מחויב הספק	499
64124	פינסקר בן שפר – ערוגות חדשות לכבוד תחרות	6,292
64124	פינסקר בן שפר – ערוגות חדשות לכבוד תחרות	543
63942	הבריגדה אי תנועה – שתילת פרחי עונה מעבר לכמות בה מחויב הספק	6,906
63942	הבריגדה אי תנועה – כנ"ל	596

22,489	יוסף נבו ז'בוט – לבקשת ראש העיר הקמת ערוגה חדשה במקום שלא נכלל במסגרת התחזוקה	61988
1,942	יוסף נבו ז'בוט – כנ"ל	66039
17,782	אי תנועה סוקולוב – גינון חדש באי תנועה לבקשת מנהל האגף, עקירת עצים ותכנון מחדש	61991
1,535	אי תנועה סוקולוב – כנ"ל	66039
הקבלן: אלומות		
6,970	הוספת שתילים נוספים ביד לבנים	57144
7,870	החלפת צינור מוביל בגינת אמנון ותמר	57141
46,168	צמחים, טפטפות, הכשרת שטח, דשא סינטטי בשמחה הולצברג – בעקבות פשרה בסכסוך עם תושב	57143
16,095	אמנון ותמר מדשאה – ביצוע גינון חדש במקום בו לא היה כלום	62915
1,389	אמנון ותמר מדשאה – כנ"ל	66044
4,026	יעוץ במקרקעין – גינון חדש בעקבות פסל חדש שהציב המוזיאון	65538
352	8/16 יעוץ במקרקעין – כנ"ל	65538
14,519.	אלומות	0
הקבלן: השביל הירוק		
19,713	שדרוג גינת הברוש: ממטירים, טפטוף, דשא, צמחים, קומפוסט – חידוש במקום שלא היה גינון	57341
7,948	יודפת – גינה חדשה לבקשת חברת מועצה	60464
17,901	הנשיא ליבנת – דשאים סינטטיים במקום בו אין צמחיה	62752
1,546	הנשיא ליבנת – כנ"ל	66045
11,624	המעפילים נורדאו – ראש מערכת חדשה בעקבות הקמת סוללה מגוננת חדשה לבקשת ראש העיר	61831

מבחינת המקרים שבמדגם ומתשובות המחלקה עולה כי:

(1) דיווח בדוחות המפקחים

ב-8 מקרים שעלו במדגם בדקה הביקורת אם דיווחים על העבודות הנוספות הופיעו בדוחות החודשיים של המפקחים. נמצא כי במרבית המקרים העבודות הללו לא דווחו ע"י המפקחים, למרות שחלק מתפקידי המפקח הינו להצביע על הצורך בביצוע העבודה ולאשר כי אכן בוצעה כנדרש. להלן פירוט המקרים שלא הופיעו בדיווחים החודשיים של המפקחים:

מס' הזמנה	העבודה בגינה חויבה העירייה ומיקומה	סכום ההזמנה
57277	שתילה בערוגה ללא צמחיה, רח' שמאי	1,642
57292	גינת פינסקר עונתיים- 1,117 ש"ח, היתרה בגין השלמת צמחים בעקבות טקס הנצחה	13,976
57341	שדרוג גינת הברוש: ממטירים, טפטוף, דשא,	19,713

	צמחים, קומפוסט – חידוש במקום שלא היה גינון	
6,970	הוספת שתילים נוספים ביד לבנים	57144
46,168	צמחים, טפטפות, הכשרת שטח, דשא סינטטי בשמחה הולצברג – בעקבות פשרה בסכסוך עם תושב	57143

(2) חומרים וציוד המשייכים לתחזוקה השוטפת

מהסברי מנהלת המחלקה עולה, כי מרבית החומרים והציוד בגינים שולם לקבלן שימשו לביצוע שטחים מגוונים חדשים, מעבר למה שהיה הקבלן מחויב בחוזה. אולם לפחות ב-4 מהמקרים שנבדקו (כ-13% מהמדגם) התשלומים כוללים תשלומי הוצאות בגין עבודות שתילה ותחזוקת מערכות השקיה, שלדעת הביקורת כלולות במסגרת התחזוקה השוטפת על פי החוזה, ועל הקבלנים לשאת בהוצאות אלו. להלן פרטי המקרים:

מס' הזמנה	רישום בהזמנה	הסבר המחלקה	הערת הביקורת
57141	"החלפת צינור מוביל מראש המערכת עד לשטח הגינון ללא מים; ממטרות שבורות וחסרות" בגינת אמנון ותמר (7,870 ₪)	שורשים של עצים חסמו את צינור המים בגינה הישנה, ולכן לא צמח דשא. עשו "מעקף" באמצעות קו חדש	הוצאות בגין תקלות השקיה, החלפת חלקי מערכת השקיה וממטרות שבורות, צריכות על פי החוזה לחול על הקבלן
57292	"השלמת צמחים בעקבות טקס הנצחה" (כ-13 אלפי ₪)		עפ"י החוזה השלמת שתילים שניזוקו בעקבות "פגעי טבע ואדם", לרבות ואנדליזם, חלה על הקבלן (עמ' 78)
63944	לא הועברה הזמנה	ספורטק- תיקון נזקים שנגרמו בעקבות אירוע (2,178 ₪)	
64081	לא הועברה הזמנה	תיקון נזקים ברובע א עקב אירועי פורים, יום הזיכרון ויום העצמאות (1,589 ₪)	

(3) חיובים עבור פרחי עונה

ב-2 מקרים נוספים מהמדגם (6%) שולם לקבלנים בגין שתילת פרחי עונה. כאמור, על פי החוזה העירייה צריכה לשלם על שתילת פרחים עונתיים רק מעבר ל-100,000 פרחי עונה בשנה. להלן מקרים אלה שעלו מהמדגם:

מס' הזמנה	תאריך קליטת הזמנה	תאריך ערך	סכום הזמנה	רישום בהזמנה/ הסבר המחלקה
64081	25.9.16	5.10.16	499 (חלק מההזמנה)	שתילת עונתיים מעבר לכמות בה מחויב הספק (500 שח)
63942	25.9.16	5.10.16	7,502	הבריגדה אי תנועה – שתילת פרחי עונה מעבר לכמות בה מחויב הספק (6,902 שח)

ניתוח רישומי שתילת פרחי העונה העלה כי בחודשים ספטמבר - אוקטובר 2016 טרם חרג הקבלן מאספקת 100,000 פרחי עונה. משמע, בחודשים אלה היו פרחי העונה אמורים להיות על חשבון הקבלן ולא על חשבון העירייה. לדברי מנהלת המחלקה, הרישומים שהועברו מהמחלקה לביקורת בנושא זה היו שגויים, אך טרם התקבלו רישומים אחרים.

(4) סיכום

ממצאינו מעלים כי לפחות חלק מהוצאות "ציוד וחומרים" שעלו במדגם אמורות היו להיות על חשבון הקבלנים לפי הוראות החוזה. הוצאות בגין החלפת חלקי מערכות ההשקיה, שתילת פרחי עונה עד 100,000 שתילים, חידוש שתילים בעקבות הרס - נכללות כאמור במסגרת התחזוקה השוטפת על חשבון הקבלן.

המלצות

- במקרים בהם בחרו הקבלנים שלא לערוך סוירים ולתעד את החוסרים עם תחילת החוזה. יש לעמוד על כך שכל הוצאות התחזוקה השונות יהיו במסגרת האחזקה השוטפת.
- להקפיד כי המפקחים ידווחו על הצורך בביצוע העבודות ועל ביצוען כנדרש.
- לשקול לדרוש מהקבלנים החוזרים בגין תשלומי היתר ששולמו להם.

תגובת המבוקר

בהתייחס לפרחי עונה אין דיווח כפול בדוח המפקח. יש דיווח בכל חודש לגבי רשימות פרחי עונה שנשתלו במצטבר. הדוח החודשי מסכם את מי שהקבלן ביצע, לא למטרת התחשבות לצורך תשלום. (מסכם במצטבר את כמות השתילות כולל מה שדווח בחודש שעבר). אנו מנהלים במקביל מעקב הדוק בדוח אקסל על נושא זה. המפקחים ינהלו מעקב הדוק כולל תאריכים. אנו עושים אבחנה ברורה בין תחזוקה שוטפת הנכללת באחריות הקבלן לבין חידוש תשתית, צמחיה וביצוע גינות. סעיף זה יחודד בהסכם החדש שנעשה ב-2018. המדיניות היא לרשום כל דרישה באופן פרטני. קיים שיקול דעת ורק במקרים חריגים מאושר ציוד וחומרים עם הסבר מפורט. לטענתנו, לא שולמו לקבלנים תשלומי יתר מעבר למגיע להם. ניתנה תשובה מפורטת על ידינו לכל סעיף וסעיף אשר לטענת הביקורת שולמו תשלומי יתר. ההסברים ניתנו בכתב ובע"פ וכן בוצע סיור בשטח יחד

עם חברי הביקורת בו הצגנו את העבודות המופיעות בטבלת הריכוז של החומרים. הוכחנו ונתנו הסברים מפורטים ומקצועיים בשטח.

ההתקשרות עם קבלני הפיקוח

13

כללי

13.1

במטרה להבטיח את איכות עבודתם של קבלני הגינון התקשרה העירייה עם קבלן חיצוני "ד.ב.ש." המעסיק מפקחים שתפקידם לבצע בקרה על עבודת קבלני הגינון. סעיף 3.6 לנוהל "טיפול ואחזקת גינות ציבוריות" מעגן את סדרי עבודת המפקחים. החוזה עם קבלן הפיקוח, נחתם בתאריך 1.5.16 בעקבות מכרז פומבי מס' 18-2015-37 למתן שירותי ייעוץ ובקרה לעבודות גינון ותוקפו עד ינואר 2018. סקירת מערכת הנהלת החשבונות מעלה כי עד לחתימת החוזה עם קבלן הפיקוח "ד.ב.ש." הועסק קבלן זה בנוסף לקבלן פיקוח נוסף בשם "אולשקר". לקבלנים אלו שולמו בשנת 2015 ועד לחתימת החוזה במאי 2016 כ- 600 אלפי ש"ח, כ- 300 אלף ש"ח לכל קבלן.

התקשרות עם "אולשקר – ניהול שטחים פתוחים בע"מ"

13.2

מבקר המדינה ערך בשנת 2015 ביקורת בנושא "יועצים חיצוניים" בשלטון המקומי. בין השאר גם בעיריית הרצליה. בדוח זה העיר המבקר על ההתקשרות עם הקבלן אולשקר כדלהלן: "ועדת היועצים של עיריית הרצלייה החליטה באוקטובר 2011 להתקשר עם יועץ למתן שירותי פיקוח גינון באזור מסוים... נמצא כי בשנים 2012-2014 שילמה עיריית הרצלייה ליועץ כ-400,000 ש"ח בעבור עבודות באזורים נוספים על האזור שאושר, מתוך 785,000 ש"ח ששילמה לו בשנים הללו. העירייה לא חתמה עמו על הסכם לביצוע העבודות הללו, ובשנים שחלפו לא בחנה שום הצעות חלופיות להתקשרות עם היועץ. עוד נכתב כי: "משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצלייה כי התנהלותה פוגעת בכללי המינהל התקין ובעקרונות היעילות והחיסכון, וכי עליה להביא לדיון מחודש בוועדת היועצים שינויים בהיקף העבודה או בעלותה".

התקשרות עם קבלן "ד.ב.ש"

13.2

העירייה הזמינה שירותים מקבלן זה מ-31.5.2015, אז הופקה הזמנת עבודה במסגרתה הוזמנו "שני מפקחי גינון עבור חודשים (יוני-יולי) עד ליציאת מכרז למפקחי גינון... על פי המלצת מנהלת מחלקת גנים ונוף ועל פי בקשת מנהל האגף, יש להזמין 2 מפקחי גינון לפי חלוקת הרובעים א-1א-2. הזמנה זו התבססה על שתי הצעות מחיר במקום שלוש הצעות מחיר כנדרש בנוהל, אך עם קבלן זה לא נחתם חוזה בעקבות הצעות המחיר. לקראת סוף שנת 2015 פורסם מכרז, כשהמועד הסופי להגשת ההצעות במכרז היה 23.11.15. במכרז זכה הקבלן "ד.ב.ש", אך רק במאי 2016 נחתם חוזה עם קבלן זה. החוזה הוחל רטרואקטיבית מ-1.2.2016.

סיכומו של דבר, במשך שנה – מאז יוני 2015 ועד מאי 2016 - עבדה המחלקה עם היועץ ללא מכרז, ללא קבלת 3 הצעות עדכניות וללא הסכם כתוב. במהלך שנת 2015 ועד לחתימת החוזה עימו במאי 2016, שולמו לקבלן זה כ-300,000 ש"ח.

המלצות

- להקפיד כי ההתקשרות עם הקבלנים תהיה בהתאם לנהלי העירייה, לרבות בקשת שלוש הצעות מחיר או מכרז (בהתאם לעלות העבודה), וחתימת חוזה כדין.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות ונקפיד בהתאם לנהלי העירייה.

14. השכלת המפקחים על הגינון

14.1 כללי

ההתקשרויות עם קבלן הפיקוח "ד.ב.ש" מבוססת על עלות מפקח לחודש. חוזה ההתקשרות מגדיר את השכלת המפקחים, ניסיונם והיקף העסקתם.

14.2 אישור להעסקת מפקחים שלא הוצגו לוועדת דרוג איכות

על פי סעיף 7 לחוזה עם קבלן הפיקוח "שירותי הפיקוח יינתנו באמצעות ארבעה מפקחים מטעם הקבלן, **אותם העיג במסגרת המענה למכרז**" (ההדגשה אינה במקור). בתאריך 3.12.15 התכנסה ועדה לדרוג איכותי לבחינת מפקחי הגינון של קבלן הפיקוח. בישיבה הוצעו על ידי הקבלן שני מפקחים – מפקח א' ומפקח ב'. המציע ציין, כי מפקח ב' מחליף מפקח מוצע אחר בשם, ששהה בחו"ל. שני מפקחים נוספים לא הוצגו לוועדה מאחר ונרשם כי הם כבר עובדים בהרצלייה והוועדה מכירה את יכולתם המקצועית. בוועדה נערך "מבחן ידע מקצועי לשני המפקחים החדשים", והמציע קיבל ניקוד איכותי בהתאם למפקחים שהוצגו על ידו.

אולם בדיקה של דוחות הפיקוח שהוגשו למחלקה בחודשים שונים במהלך שנת 2016 מעלה, כי בפועל שני המפקחים שהוצגו לוועדה לא מועסקים. במקומם הועסקו ברובעים שני מפקחים אחרים שלא הוצגו לוועדה ולא נבחנו על ידה: ברובע ב הועסק החל מפברואר 2016 מפקח בשם אסף גולן, ברובע א' הועסק החל מיוני 2016 מפקחים שלא הוצגו בפני הוועדה.

אנו סבורים כי העסקת מפקחים שלא הוצגו לוועדה שנערכה חודשים ספורים לפני כן, בדצמבר 2015, ומבלי שנבחנה יכולתם המקצועית על ידי הוועדה, מנוגדת לסעיף 7 לחוזה.

יצוין, כי סעיף 24(א) מאפשר להחליף את המפקחים באישור מראש ממנהל אגף שאיפ"ה או מי מטעמו, אך זאת רק אם ניסיונו והשכלתו לא יפחתו מהשכלתו וניסיונו של המפקח המוחלף⁴. לא הומצא לידנו אישור מראש של מנהל אגף שאיפ"ה או מי מטעמו להחלפה האמורה, וכפי שיובהר להלן מפקחים אלו אינם עונים לתנאי הסף בעניין השכלתם.

14.3 השכלת המפקחים

סעיף 8 לחוזה קובע כי: "המפקח יהיה טכנאי נוף או הנדסאי נוף או אגרונום או אדריכל נוף או בוגר קורס פיקוח גינון שנערך על ידי גורם מקצועי מוכף".

במסגרת הביקורת נדרשו תעודות ההשכלה של מפקחי הגינון, לגבי ארבעה מחמשת המפקחים של הרובעים שהועסקו בתקופה הנבדקת, מפרוואר 2016 ואילך, לא הוצגו תעודות השכלה כנדרש בהוראות החוזה. להלן פרוט בדיקתנו:

רובע ושם המפקח	תעודות שהוצגו
<u>רובע א1</u> מפקח 1	אישור מכללת אורט כפר סבא מ-27.1.15, כי המפקח לומד בשנה ב לקראת תואר הנדסאי אדריכלות נוף – אין תעודת הנדסאי מוכרת.
<u>רובע א2</u> עד יוני 2016: מפקח 2	לא הועברו אסמכתאות, אך ועדת הבחינה ציינה כי הוא לומד לתואר שני בפקולטה לחקלאות.
מיוני 2016: מפקח 3	תעודת הנדסאי, שתוקפה ממרס 2016
<u>רובע ב</u> מפקח 4	אישור מ-4.11.14 ממכללת רופין כי הוא סטודנט מן המניין במגמת אדריכלות נוף. לא הועברה תעודת הנדסאי.
<u>רובע ג</u> מפקח 5	דיפלומה ממשרד הכלכלה לתואר הנדסאי באדריכלות נוף ממרס 2016 , אולם המפקח עבד בעירייה עוד קודם לכן
<u>מפקח השקיה</u> מפקח 6	סטודנט בבית הספר להנדסאים, שלימודיו הסתיימו. טרם קיבל דיפלומה. לדברי נציגי המחלקה, עדין בתקופת התמחות.

מהנתונים עולה כי לארבעה מששת המפקחים שנבדקו לא תועדו בתקופת עבודתם תעודות השכלה הנדרשות על פי החוזה, חלקם סטודנטים. העסקת מפקחים ללא ההשכלה הנדרשת בחוזה מהווה הפרת חוזה מצד הקבלן. עלויות העסקת מפקח נגזרות, בין היתר, מדרישות ההשכלה שנקבעו במכרז, דהיינו השכלה אקדמאית רלוונטית. על בסיס זה נקבעה עלות המפקח בסכום של 16,800 ש"ח לפני מע"מ. המחלקה לא הקפידה על העסקת מפקחים בעלי השכלה בהתאם לחוזה ויתרה מכך, ועדת הדרוג האיכותי אישרה את שני המפקחים העובדים עם העירייה בלא שהוכח כי עמדו בתנאי ההשכלה של המכרז. למותר לציין כי עלות העסקת סטודנטים נמוכה משמעותית מעלות העסקת מפקח בעל השכלה אקדמאית. הוועדה לדירוג איכותי, שהמליצה על העסקת קבלן הפיקוח ואישרה את המפקחים המוצעים בלא לבדוק עמידתם בתנאי הסף, הטעתה את ועדת המכרזים שאישרה את ההתקשרות עם קבלן זה על סמך חוות הדעת של הוועדה לדירוג איכותי.

המלצה

- לדרוש מהקבלן תעודות השכלה המתאימות לדרישות החוזה. על המחלקה לתעד אסמכתאות אלה.
- להקפיד כי כל המפקחים עומדים בתנאי ההשכלה כפי שנקבעו בחוזה.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות ונקפיד על תיעוד ואסמכתאות.

15. תכניות עבודה ודוחות פיקוח של מפקחי הגינון

15

כללי

15.1

סעיף 18 לחוזה עם קבלן הפיקוח קובע כי: "מפקחי הגינון ינהלו לוח יומי בפורמט שייקבע על ידי אגף שאיפה על עבודות קבלני הגינון, אירועים מיוחדים וכן דיווח שוטף על מצב האזורים המצויים תחת אחריותם. דוחות אלו יוגשו למנהל הרובע ולכל אדם שיידרש באגף שאיפה בסיום העבודה או בבוקר יום המחרת. גם במפרט הטכני המצורף לחוזה עם קבלני אחזקת הגינות הציבוריות נרשם: "המפקח ירשום מדי יום דוח פיקוח על עבודות שוטפות ומיוחדות, ויצוין מועד לסיום העבודה. המפקח ימסור לקבלן עותק מדוח הפיקוח, והקבלן יאשר בכתב קבלת הדוח".

כאמור, החוזה עם קבלני הפיקוח מחייבם לנהל דוח יומי בפורמט "שייקבע על ידי אגף שאיפה", כפי שמפורט בנוהל העירייה בנושא טיפול ואחזקת גינות ציבוריות. סעיף 3.7 לנוהל אמור קובע כי: "בידי המפקחים עומדים מספר כלים לביצוע הבקרה, וביניהם: לוח הפיקוח על תחזוקה (מסמך ישים 2) ויומן עבודה יומי לקבלנים (מסמך ישים 3)

סעיף 3.8 קובע כי "באחריות המפקח לבקר בגן עד כיומיים לאחר טיפולו של הקבלן ולבדוק את עבודתו, בהתאם להנחיות ושיקול דעתו של מנהל הרובע".

לנוהל מצורפים בין היתר כנספחים "מסמך ישים 2 – דוח פיקוח על תחזוקה", ו"מסמך ישים 3 – יומן עבודה יומי לקבלנים".

סעיף 3.10 קובע כי: "בסוף כל חודש, עם הגשת החשבון החודשי, יצרף המפקח את כל דוחות הפיקוח, יומני העבודה וטופס קנסות/קיוזים שנצברו לאותו קבלן בחודש נתון".

כללו של דבר על המפקחים לדווח על עבודתם באמצעות דוחות פיקוח יומיים ויומני עבודה כפי שנקבעו בנוהל ובחוזים.

תוכנית עבודה למפקחים

15.2

על פי סעיף 3.8 לנוהל העבודה בנושא "טיפול ואחזקת גינות ציבוריות", "באחריות המפקח לבקר בגן עד כיומיים לאחר טיפולו של הקבלן ולבדוק את עבודתו בהתאם להנחיות...". בעוד שלקבלני אחזקת הגינות הוגדרה תכנית עבודה שבועית, אין תכנית עבודה כזו למפקחי העבודה, האמורים להגיע לגינות עד כיומיים לאחר טיפול קבלני אחזקת הגינות. בהעדר תכנית עבודה, המפרטת את הגינות שייבדקו מדי שבוע, סוג הבדיקות שיבוצעו בכל גינה ומועדי המעקב אחר תיקון הליקויים – לא ניתן לוודא קיום פיקוח יעיל על עבודות האחזקה וכי כלל הגינות הפזורות ברחבי העיר נבדקות בתדירות ראויה. כמו כן, בהעדר תכנית עבודה, קיים קושי בביצוע בקרה יעילה אחר עבודת המפקחים.

אי הגשת דוחות פיקוח יומיים עד יולי 2016

15.3

על פי החוזה והנהול, מחויבים מפקחי הגינון במילוי דוחות פיקוח יומיים, בנוסח של "מסמך ישים 2" המצורף לנהול. דוחות יומיים אלו צריכים להיות מוגשים מדי יום למנהלי הרובע ולאגף שאיפ"ה, ועליהם לכלול פירוט לגבי מצב האחזקה והעבודות שבוצעו בכל גינה. דוחות אלו אמורים להיות מצורפים לחשבון החודשי, לפי סעיף 3.10 לנהול. בדיקתנו העלתה כי מפברואר 2016, תחילת תקופת ההתקשרות, שלושה מארבעת המפקחים (אזור 1, ב, ג) לא הגישו דוחות יומיים למחלקת גנים ונוף. רק המפקח המופקד על רובע א' (2) מילא דוחות יומיים אולם אלו אינם במתכונת המעוגנת במסמך ישים 2 לנהול, ואינם כוללים פרטים חשובים המופיעים במסמך האמור. לחשבון הקבלנים צורף דוח חודשי כוללני בלבד, הנותן סקירה כללית על טיב העבודה שבוצעה ללא פירוט תאריכים או גינות.

כאמור, רק ברובע א' הגיש המפקח דוחות פיקוח יומיים. אולם השוואה בין יומני העבודה של הקבלן לבין דוחות הפיקוח מעלים חוסר התאמה בין מסמכים אלה. להלן נתוני יומן העבודה של קבלן אחזקת הגינות לימים 14-16/2/16 (שכן המפקח יכול להיות עד יומיים לאחר ביצוע העבודות) לעומת דוח הפיקוח של הקבלן עבור התאריך 16.2.16. מודגשים בטבלה האתרים המשותפים לשני הדיווחים:

דוח הפיקוח של מפקח הגינון ליום 16.2.16		יומן העבודה של קבלן האחזקה 14-16/2/16	
עבודות שדווחו	אתרים בדיווח	עבודות שדווחו	אתרים בדיווח
הנחת דשא, פרחי עונה, שדרוג ערוגות צפוניות, איתור בעיות השקיה, גיזומים	<ul style="list-style-type: none"> דרך ירושלים, הר סיני (תיכון לחיים), רח' אילנות (מרכז מסחרי הבוסתן), רחל המשוררת, אנה פרנק, גיזום בנחלת עדה ובמגן דוד (אלחריזי). הכנת תכנית לאתרים הבאים: אלתרמן, ברוך קטן, גיסין, בית כנסת, כיבוש העבודה, אפולוניה, הר סיני, זיסו, כיכר הדג, העליה השניה 	גיזום, ריסוס וטיפול בגן	דרך ירושלים , לאה גולדברג, נחלת עדה , בית כנסת , דוד שמעוני, פסגה, אפולוניה , גן אשרמן, רביבים

ניתן לראות, כי בשני הדיווחים מדובר לרוב באתרים שונים ובעבודות שונות. נתונים אלה מעלים חשש כי המפקח לא ביקר באתרים בהם עבד הקבלן עד יומיים לאחר ביצוע העבודות, כפי שמתחייב מהנהול. לפיכך גם לא ברור, כיצד אישר המפקח את יומני העבודה בימים הנדונים.

נחזור ונדגיש כי **עבור שלושה מארבעת הרובעים לא הוגשו כלל דוחות פיקוח יומיים, וזאת עד לחודש יולי 2016**; כחצי שנה לאחר תחילת תקופת ההתקשרות עם קבלן הפיקוח (וכשנה לאחר תחילת עבודתו בפועל). אי מילוי הדוחות היומיים מהווה הפרה של תנאי החוזה עם קבלן הפיקוח ומנוגדת לנהול. וחמור מכך, אי הגשתם אינה מאפשרת בקרה על עצם ביצוע עבודת הפיקוח, על תדירותה ועל טיבה.

נציין כי עלות עבודת הפיקוח לעירייה הינה כ-100 אלפי ש"ח לחודש.

דוחות הפיקוח היומיים שהוגשו החל מיולי 2016

15.4

החל מיום 11 יולי 2016 החלו המפקחים למלא דוחות פיקוח יומיים במתכונת הקבועה בנספח לנוהל. באותו חודש שולם לקבלן בגין כל המפקחים תשלום מלא בגין שירותי הפיקוח, ללא קיזוז חוסרים בימי עבודה. הביקורת עיינה בדוחות הפיקוח שהוגשו על ידי המפקחים בחודש זה. להלן הממצאים שעלו מהבדיקה.

אי דיווח על כל ימי העבודה, בדיקת מספר אתרים מצומצם

15.4.1

להלן הממצאים העולים מעיון בדוחות שמולאו בחודש זה, לגבי מספר הימים ומספר האתרים המבוקרים:

מספר ימים בהם מולאו הדוחות/ ימי העבודה בחודש יולי (החל מ-11/7)	מספר גינות מפקחות ביום	מספר גינות מפקחות בחודש / כלל הגינות שבאחזקת הקבלן (לפי תכנית העבודה לאחזקת גינות)	רובע
12/18	2-3	35/73	א1
11/18	1-4	37/72	א2
8/18	1-3	15/56	ב
11/18	4-8	62/140	ג

מספר ימי עבודה מתאריך - 11/7	מספר ימים שדווחו
18	12
18	11
18	8
18	11

בדיקתנו העלתה את הממצאים כדלהלן:

א. **לא בכל ימי העבודה מולאו דוחות פיקוח:** ישנם ימי עבודה בהם לא דווחו המפקחים על עבודתם באמצעות דוחות פיקוח. יש לציין, כי בחלק מהימים בהם לא התקבלו דוחות פיקוח קיימים דיווחים לגבי ביקורים חוזרים לצורך בקרה על תיקון הליקויים. לדוגמה: ברובע ב לא התקבלו דיווחים בימים 18/7-20/7, אך בימים אלה נחתמו בכל יום דיווח אחד או שניים אודות תיקון ליקויים על פני טפסי פיקוח קודמים. יחד עם זאת נמצאו **ימים רבים בהם לא דווח על אף פעילות**, לא בקרה רגילה ולא פיקוח על תיקון ליקויים. לדוגמה, ברובע ב לא דווח כלל על פעילות בתאריכים 25-31 ליולי.

- ב. קיימת שונות רבה בין המפקחים מבחינת מספר הביקורים המדווחים ליום: בעוד שמפקח יעיל יחסית ברובע ג דיווח על עריכת בקרה ב- 8 אתרים ביום, ברובע א1 דווח המפקח על ביקורים ב- 3 גינות ביום לכל היותר. יצוין, כי עבור כל המפקחים משלמת העירייה תשלום זהה, בין אם הם מועסקים ברובע שבו אתרים רבים לביקורת כמו רובע ג, ובין אם הם מועסקים ברובע עם מספר קטן יותר של אתרים כמו רובע א1.
- ג. פיקוח במספר אתרים קטן יחסית בכל חודש: תכנית העבודה של קבלני אחזקת הגינות כוללת 20-30 אתרים ביום, ומכל מקום הרבה יותר מ-8-3 אתרים ביום עליהם דיווחו המפקחים. אף מפקח לא דיווח על מספר ביקורים באתרים במלוא ההיקף המצוין בתכנית העבודה של קבלני האחזקה.

אי הקפדה על בקרה אחר תיקון ליקויים

15.4.2

חלק מהמפקחים מקציבים זמן לתיקון ליקויים עד מועד מסוים, אולם בודקים בפועל את יישום הנחיתם זמן רב לאחר תום הזמן שהקציבו לקבלן האחזקה לתיקון.

במיוחד חמור הדבר ברובע א2.

להלן מספר דוגמאות לפער שבין התאריך שהוקצב לתיקון הליקוי ותאריך בדיקת המפקח:

הגינה	תאריך בדיקת המפקח	תאריך שהוקצב לתיקון הליקוי	תאריך בדיקת המפקח
הברייגדה	11/7/16	18/7/16	27/7/16
גינת הכלבים ואלקלעי	11/7/16	20/7/16	30/7/16 (יום שבת)
אלתרמן	12/7/16	23/7/16	28/7/16
אפרים קישון	12/7/16	21/7/16	30/7/16 (יום שבת)
כיכר ויזנטל גולומב	14/7/16	18/7/16	29/7/16
אנה פרנק	17/7/16	25/7/16	30/7/16 (יום שבת)

ברובע ג נרשמו ממצאים לא תקינים, מבלי שתועד כראוי כי נערכה על ידי המפקח בקרה שהליקויים תוקנו. להלן מספר דוגמאות:

האתר	תאריך	הערת הביקורת
גן מרכוס	12/7/16	אין תיעוד שנערכה בקרה על תיקון הליקוי
חורשת המשטרה	11/7/16	נרשם שהליקוי תוקן, ללא רישום מתי נבדק תיקון הליקוי וללא חתימת המפקח
חורשת האירוסים	11/7/16	
גינת דה שליט	13/7/16	

15.4.3

העדר חתימה של מנהל הרובע על דוחות הפיקוח

בטופס דו"ח הפיקוח המצורף כנספח לנוהל, יש מקום לחתימת מנהל הרובע, האמור להוות פונקצית בקרה נוספת על עובדי האחזקה ועל המפקחים. בפועל, דוחות הפיקוח חתומים על ידי מנהל הרובע רק ברובע א'1 (ללא תאריך) וברובע ב. מנהלי הרובעים ברובע א'2 וברובע ג' לא חתמו על הדוחות.

15.5

הגשת דוחות פיקוח חודשיים בפברואר 2016

דוחות הפיקוח החודשיים שהוגשו בפברואר 2016 (להבדיל מדוחות פיקוח יומיים) לא הוגשו בנוסח של "מסמך ישים 2" המצורף לנוהל. מסמך ישים 2 מציג מבנה של דו"ח פיקוח מסודר, ובו בין היתר רשומים תאריך הבדיקה, שם הגינה, קוד הגינה, הטיפולים שנבדקו, ממצאים והערות, תאריך מסירת המידע לקבלן ואישור מפקח הגינון ומנהל הרובע. בפועל, הדוח החודשי הינו דוח מילולי שנוסחו אינו מאורגן ואינו אחיד, ולפיכך גם הדיווחים למחלקה לא היו אחידים וברורים. לפי סעיף 3.8 לנוהל, "באחריות המפקח לבקר בגן עד כיומיים לאחר טיפולו של הקבלן ולבדוק את עבודתו... המפקח יתייחס לפרמטרים הבאים: השקיה, כיסוח דשא, גיזום, עישוב, ניקוי הגן וריקון סלי אשפה, קילטור, תמיכה וקשירה, דישון, טיפול במערכת ההשקיה, השלמת צמחיה, ברזיות, מדרכות בגן, הצללה. בדוחות החודשיים אין התייחסות בהכרח לכל אחד מנושאים אלו, שמצופה מן המפקח לבדוק. למשל, ברובע א'1 בדוח החודשי מפברואר, נדונו: השקיה, גיזום, ניקוי, והשלמת צמחיה. לא נדונו כלל: כיסוח דשא, עישוב, קילטור, תמיכה וקשירה, דישון, ברזיות, מדרכות בגן, הצללה. ברובע ב' בדוח חודש ינואר היה צפי מטלות לחודש פברואר, אך בחודש פברואר לא נזכר ביצוען של מטלות אלו, כלומר אין מעקב אחר ביצוע הצפי של חודש קודם.

המלצות

- להקפיד על עריכת תכניות עבודה שבועיות מפורטות למפקחים, שיכללו את הגינות שייבדקו מדי שבוע וסוג הבדיקות שיבוצעו בכל גינה לרבות מעקב אחר תיקון הליקויים.
- לעמוד על קבלת דוחות פיקוח יומיים וחודשיים בהתאם לנוהלי העבודה ולהוראות החוזה.
- על המחלקה לערוך בקרה מדגמית על טיב עבודת הפיקוח, לרבות תקינות דוחות הפיקוח, תדירותם וחתימתם, וכן על כך שביקור המפקח באתרים מבוצע עד יומיים לאחר ביצוע עבודות האחזקה בהם.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות והממצאים. כיום אנו פועלים על פי תכניות עבודה שבועיות ומפורטות, כולל דוחות פיקוח יומיים תוך עריכת בקרה מדגמית על עבודת הפיקוח בשטח.

16. נוכחות יומית של המפקחים

16.1 כללי

סעיף 16 לחוזה עם קבלן הפיקוח קובע כי: "שירותי הפיקוח יינתנו בימים ראשון עד חמישי החל משעה 6:30 ועד שעה 14:30, ובימי שישי וערבי חג החל מהשעה 6:30 ועד השעה 13:00. במקרים דחופים יהיה על המפקח ליתן שירות אף מעבר לשעות אלו".
סעיף 24(ב) קובע כי: "יובהר כי במקרה שבו נעדר מפקח מכל סיבה שהיא, לא תשלם העירייה את התמורה בגין תקופה זו!"

16.2 ממצאים

- בהעדר תכניות עבודה ודיווחי נוכחות של המפקחים (ובמשך חודשים רבים גם בהעדר דוחות פיקוח יומיים) - לא ניתן לערוך בקרה ראויה על שעות הפיקוח שבוצעו בפועל. בכך איבדה העירייה את היכולת לוודא כי קבלן הפיקוח מספק את שעות הפיקוח להן התחייב.
- כאמור בפרק הקודם, בימים רבים בחודש יולי לא מולאו דוחות פיקוח. באופן שיטתי, לא מולאו דוחות פיקוח בימי שישי, על אף שהקבלן מחויב לספק שירות גם ביום זה. נתונים אלה מעלים חשד לחיסורים רבים במהלך חודש יולי, על אף שבחשבון קבלן הפיקוח לא קוזזו ימי עבודה בגין חיסורים.
- בסעיף 44 לחוזה הוגדר פיצוי מוסכם של 500 ₪ לכל יום בו המפקח מחסיר. מנוסח החוזה לא ברור אם הפיצוי המוסכם שנקבע מהווה את גובה הקיזוז מהתשלום לקבלן הפיקוח בגין כל יום חיסור, או שהוא פיצוי עונשי נוסף על הקיזוז הנדרש. אם מדובר בסכום מוסכם לקיזוז בגין יום חיסור, ולא פיצוי עונשי הנוסף על הקיזוז, הרי שהסכום שנקבע אינו מרתיע, משום שהוא נמוך ביחס לעלות המפקח לעירייה: גם אם מפקח לא יגיע במשך חודש לעבודתו, ייקנס הקבלן בכ- 13,000 ₪ (26 ימים*500 ₪) בעוד הקבלן מקבל 16,800 ₪ עבור כל מפקח לחודש.

המלצות

- לדרוש מהמפקחים דיווחי נוכחות יומיים, בחתימת מנהל הרובע, ולערוך מעקב אחר נוכחות המפקחים.
- להבהיר בחוזה את גובה הקיזוז ואת גובה הפיצוי המוסכם בנוגע לחיסורי מפקחים באופן שיהיה בהתאם לעלות העסקת המפקחים.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות, לקראת החוזה החדש נחדד ונבהיר את הנושאים שאינם ברורים דיים.

17. גיזום ברחבי העיר בקבלנות

17.1 כללי

במאי 2015 התקשרה העירייה עם קבלן גיזום לצורך ביצוע עבודות עיצוב וגיזום עצים בשטחי גינון ציבוריים. בין השאר בחורשות וגנים, רחובות העיר ומוסדות חינוך וציבור בעיר. התמורה עבור עבודת הגיזום מחושבת על בסיס ימי עבודה, בהתאם להרכב צוות העבודה וכלי הרכב הנדרשים. לדוגמה: צוות גיזום הכולל מנהל צוות, נהג, אוסף גזם וטרקטור עם סל בגובה 9 מ' – 2,021 ש"ח ליום עבודה; צוות גיזום הכולל מנהל צוות, נהג טרקטור, אוסף גזם ומשאית מנוף – 2,527 ש"ח ליום עבודה, צוות של שלושה עובדים ללא טרקטור 1,992 ש"ח ליום עבודה. קבלן הגיזום חייב את העירייה בגין החודשים יוני 2015 עד אוגוסט 2016 בכמיליון ש"ח. לפני התקשרות זו אחד מקבלני אחזקת הגינון, השביל הירוק סיפק שירותי גיזום לעירייה.

17.2 גיזום במסגרת עבודת קבלני אחזקת הגינות

על פי המפרט הטכני בחוזה עם קבלני אחזקת הגינות הציבוריות, אחזקת הגינות כוללת: **"גיזום עונתי שוטף של עצים שיחים ובני שיח... כריתה גמורה של עצים מסוכנים, יבשים או חולים, ופינוי שייריהם"** (עמ' 73 למפרט, סעיף 1(ח)), ההדגשה אינה במקור) וכן **"גיזום ועיצוב סדיר ושוטף של כל עצי הרחוב והעצים הנמצאים בתוך הגנים"** על פי הנדרש על ידי אנשי המקצוע של העירייה והמפורט במפרט זה" (עמ' 73 למפרט, סעיף 1(יא), ההדגשה אינה במקור). כמו כן נקבע בחוזה עימם כי: **"טיפול בעצים ייעשה על ידי הקפדה על טיפול נכון ועיצוב צורתם על ידי גיזום נכון. הקבלן ייקח בחשבון בעת הגשת הצעתו שהעירייה תורה מדי פעם לכרות עצים קיימים בכדי לאפשר התפתחות רצויה לעצים צמודים... על עקירה וכריתה לא תשולם תוספת והם כלולים במחיר האחזקה"** (עמ' 76 למפרט) (ההדגשה אינה במקור).

ממצאינו מעלים כי תוכנית הגיזום של קבלן הגיזום כללה גם חורשות הנמצאות באחריות קבלני האחזקה כגון:

- חורשת הפרסה
- חורשת החרצית
- חורשת הנשיא

גם סקירת חשבונות קבלן הגיזום מעלה כי דווח על הגיזום בשטחים הנמצאים באחריות קבלני האחזקה.

להלן מספר דוגמאות מפברואר 2016 החודש שנבדק:

שם הגינה/השטח המגוון	תאריך ביצוע עבודת הגיזום
גן דפנה רחוב האילנות	3.2.2016
מגן דוד – גינה ציבורית	28.2.2016
רחוב הארי – גינה ציבורית	15.2.2016
כיכר דה שליט	3.2.2016

כאמור עבודות גיזום וכריתה של עצים ושיחים בגינות הציבוריות כלולות במסגרת חוזי התחזוקה של השטחים המגוננים על ידי קבלני אחזקת הגינון. על כן, עבודות אלה אמורות להתבצע על ידי קבלני אחזקת הגינון ועל חשבונם.

נחזור ונדגיש:

(א) על פי מספר הוראות בחוזה, קבלני אחזקת הגינון מחויבים בגיזום וכריתה של עצים שבשטחים שבאחריותם (לפי המפרט), ויש להניח כי הצעתם תומחרה בהתאם. לצורך כך, היה עליהם לדאוג להכשרת ולהסמכת עובדיהם בנושא זה, או להעסקת עובדים/קבלני משנה בעלי הסמכה. מעבר לכך, ראוי לציין כי לפני ההתקשרות עם הקבלן הנוכחי, ביצע אחד מקבלני אחזקת הגינון גם את כלל עבודות הגיזום בעיר, ומכאן יש להסיק כי לפחות חלק מקבלני אחזקת הגינון מעסיקים גם גוזמים מוסמכים.

(ב) הביקורת ביקשה מהמחלקה לקבל פרוטוקול של סיור קבלנים, מסמך הבהרות למכרז או מסמך אחר המבהיר לקבלנים ששקלו לגשת למכרז כי ההתקשרות אינה כוללת גיזום המצריך עבודה בגובה, על אף הנחיות המפרט שצורף למכרז. לביקורת נמסר, כי לא קיים מסמך כאמור.

כאמור, בשנה שחלפה מאז ההתקשרות עם קבלני האחזקה (אוגוסט 2015) הזמינה העירייה מקבלן הגיזום עבודות בכמיליון ש"ח, שחלק מהם בוצעו בשטחים באחריות קבלני אחזקת השטחים המגוננים. תוכנית עבודה יומית וחודשית

17.3

על פי המפרט לחוזה (עמ' 49) על קבלן הגיזום לעבוד על בסיס תכניות עבודה: "מדי יום, טרם תחילת העבודה, יקבל מנהל העבודה ממנהל הרובע את תכנית העבודה היומית ואת הפניות שהתקבלו במוקד העירוני". במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות העבודה היומיות או החודשיות לחודשים פברואר ואוקטובר 2016. לביקורת הוצגה רק תוכנית עבודה שנתית שאינה כוללת את הגיזומים בבתי הספר. זאת על אף שבחודש הנבדק פברואר 2016 שילמה העירייה בגין גיזום בבתי ספר במשך 12 ימי עבודה.

בהעדר תכנית עבודה, יומית, חודשית או שבועית, הכוללת את האזורים המטופלים ואת העצים הדורשים גיזום לא ניתן לקיים בקרה שוטפת ויעילה על עבודת הקבלן. בנוסף תוכניות עבודה הינן כלי ניהול חשוב בתכנון כל עבודה לרבות עבודת הגיזום.

יומני עבודה

17.4

על פי המפרט הטכני (עמ' 54) של החוזה עם קבלן הגיזום: "במהלך העבודה השוטפת ימלא הקבלן יומן עבודה שבו יציין מדי יום היכן עבד ומה ביצע...ויקבל עליהן אישור מהמנהל...ביומן העבודה היומי יפורטו על ידו מדי יום: שעות העבודה, שם העובדים, תקלות...האם הוחלפו הטרקטור ו/או המשאית במהלך יום העבודה וכן פרטים נוספים, הכל על פי דרישות המנהל. עיון ביומן העבודה שהועבר לביקורת מעלה כי אין בו פירוט של שעות העבודה, צוות העבודה, שמות העובדים וכלי הרכב. זאת, על אף שפרטים אלו נחוצים לפי המפרט הטכני, וחיוניים לצורך ההתחשבות עם הקבלן.

היומנים חתומים לרוב על ידי עובד המחלקה האחראי על הגיזום, אך לעתים על ידי עובדי קבלן הפיקוח על אחזקת הגינות הציבוריות, לעתים החתימה בלתי מזוהה. לא תמיד נחתמים הדוחות מדי יום – לעתים החתימה הינה שבוע לאחר מכן. לדוגמה: דיווחים של צוות בלאל מתאריך 24.2.16 ועד סוף חודש פברואר 2016 נחתמו על ידי מפקח גינון ב- 2.3.16; זאת על אף שקיימת חשיבות לפיקוח יומי על קבלן הגיזום שכן התשלום הינו בהתאם לימי העבודה.

פיקוח ובקרה

17.5

בעירייה מועסק עובד עירייה המפקח על פעולות קבלן הגיזום. אולם פעילותו אינה מתועדת במסגרת של דוחות פיקוח.

הדוחות החודשיים של מפקחי הגינון המועסקים על ידי קבלן הפיקוח כוללים התייחסות גם לפעולות קבלן הגיזום, אולם התייחסות זו הינה כללית וכוללת את האתר בו בוצעה הפעולה בלבד. אין בדוחות אלו פרטים הרלוונטיים לתשלום כגון אלו צוותים עבדו, מספר העובדים, שעות עבודתם וכדומה.

כללו של דבר, הפיקוח והבקרה על עבודת קבלן הגיזום אינה מספקת ולא ברור אלו בקורות מבוצעות טרם אישור חשבון הקבלן.

בדיקת סבירות חשבונות הקבלן

17.6

בדיקתנו נערכה לחשבונות קבלן הגיזום בפברואר 2016. בחודש זה שילמה העירייה עבור 29 ימי עבודה של צוותי גיזום, בנוסף ל-12 ימי עבודה של צוות גיזום במוסדות חינוך, ובסך הכל 41 צוותי גיזום. ברובע א1 דיווח המפקח בחודש זה כ"לאור העובדה שהרובע מקבל שירות צוות גיזום אחת לשבוע צוות אחד, הספק העבודה והכנת העצים נמוכה", והערה זהה נרשמה ברובע ג: "לאור העובדה שהרובע מקבל שירות צוות גיזום אחת לשבוע צוות אחד הספק העבודה והכנת העצים ממוצעת ולעתים לא מספיק". בדוחות היומיים של רובע א2 לא נרשם מתי בוצע גיזום, ולרובע ב נרשם בדוח כי בוצע גיזום לפי פירוט שלא צורף לדוח ולא הועבר לביקורת. אולם משני דוחות הפיקוח של רובע א1 ורובע ג, עולה כי לשני רובעים אלו סיפק קבלן הגיזום צוות גיזום פעם בשבוע (ובסה"כ 4 ימי עבודה לרובע, ו-8 לשני רובעים). מאחר והקבלן דווח על 29 ימי גיזום ברובעים (ללא מוסדות חינוך), הרי שלכל אחד משני הרובעים האחרים סיפק הקבלן לכאורה כ - 10 ימי גיזום בחודש, יותר מכפליים מלרובעים האחרים.

נתונים אלו מדגישים את הצורך בקיום מנגנוני הבקרה והפיקוח על עבודת הקבלן, מנגנונים שנקבעו בחוזה ההתקשרות.

תעודות מקצועיות

17.7

על פי סעיף 7(ג) לחוזה: "שירותי הגיזום יינתנו על ידי 2 צוותים המורכבים ממנהל צוות בעלי תעודת גזום מומחה מטעם משרד החקלאות, תעודת הסמכה על עבודה בגובה... ותעודת מטפס מטעם משרד הכלכלה; נהג טרקטור בעל רישיון נהיגה". על פי יומני העבודה בחודש פברואר 2016 הועסקו שלושה מנהלי צוותים: מרואן, בלאל, סלאמה וסלאח (שמות עובדי הצוותים לא נרשמו). עבור ארבעת מנהלי הצוותים התקבלו תעודות גזום מומחה ותעודה על הדרכה לעבודה בגובה, כנדרש.

אישורי משטרה ואזרחות ישראלית

17.8

סעיף 7 לחוזה קובע כי קבלן הגיזום מתחייב להעסיק – לצורך ביצוע העבודה – עובדים בעלי רמה מקצועית נאותה, מיומנים ובעלי הכישורים הנדרשים לביצוע העבודות, בעלי אזרחות ישראלית או היתר עבודה בישראל כדין...!!

סעיף 7(ה) לחוזה עם קבלן הגיזום קובע כי: "על הקבלן להגיש רשימה שמית של העובדים אשר יועסקו על ידיו בקשר עם ביצוע שירותי הגיזום במוסדות חינוך ו/או בכל מוסד שבו נדרש אישור לפי חוק העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תש"א – 2001... למחלקת ביטחון של העירייה. רק לאחר אישור העובדים על ידי גורמי הביטחון יורשה הקבלן לבצע את העבודה... בכל מקרה, כוח אדם מתחת לגיל 18 ו/או ללא תעודת זהוי ישראלית, לא ייחשבו כעובדים ורשימה שתכלול כוח אדם, כאמור, תהווה הפרה של הנדרש לעיל...!!

לביקורת הומצאו האישורים הנדרשים לעובדי קבלן הגיזום.

המלצות

- להקפיד כי עבודות הגיזום בשטחים באחריות קבלני האחזקה יהיה על חשבונם בהתאם להוראות החוזה.
- לערוך תכניות עבודה יומיות/שבועיות וחדשיות לגיזום, לרבות במוסדות החינוך, ולוודא כי קבלן הגיזום עובד לפיהן.
- על עובד המחלקה האחראי לגיזום, לתעד את פעולות הפיקוח שבוצע בדוחות, שיכללו פרטים אודות אתרי העבודה, שעות העבודה, הרכב הצוות וסוג הרכבים שהגיעו לעבודה.
- לדרוש מקבלן הגיזום כי יומני העבודה יכללו את שעות העבודה, שם העובדים וסוגי הרכבים. על היומנים להיחתם על ידי האחראים על הבקרה מדי יום. על החותם להזדהות בשמו ובתפקידו. כל זאת כנדרש בהוראות החוזה.
- לפעול להידוק הפיקוח והבקרה אחר עבודת קבלני הגיזום, באופן שאישור החשבונות יתבסס על מספר הצוותים, הרכבם ושעות עבודתם בהתאם להוראות החוזה.

תגובת המבקר

בחווה החדש נבהיר שעבודת הגיזום כוללת גיזום עד 2 מ' בלבד ללא עבודה בגובה.

18. השקיית גינות ציבוריות

18

כללי

18.1

עלות השקיית הגינות הציבוריות בשנת 2015 הסתכמה בכ- 4.1 מליון ₪. בשנת 2016 עלויות ההשקיה הגיעו לכ- 3.4 מיליוני ₪ עד חודש אוגוסט. ניהול מוני המים והשקיית הגינות מנוהל באמצעות מערכת אגם. סגן מנהלת המחלקה אחראי על מערכות ההשקיה. בנוסף, מועסק מפקח השקיה מטעם קבלן הפיקוח, וכן מועסקים אנשי ההשקיה של קבלני האחזקה.

העירייה שכרה את שרותיה של חברת היעוץ "גדיר" המנתחת את חשבונות המים של כלל מוסדות העירייה. הביקורת התבססה על דוחות חברת גדיר ודוחות ממערכת אגם. נציין כי לגינון הציבורי משויכים 655 מוני מים על פי דוח חברת גדיר לינואר 2017.

18.2 סמכות ואחריות בנושא השקיה

18.2.1 תחומי אחריות

מספר גורמים מופקדים על מערך ההשקיה של הגינות הציבוריות כדלהלן:

- סגן מנהלת המחלקה - עובד עירייה המופקד על מערך ההשקיה.
- מפקח השקיה - עובד קבלן הפיקוח המוקצה לנושא ההשקיה.
- אנשי השקיה - עובדי קבלני אחזקת הגינון המופקדים על נושא זה.

על פי המפרט הטכני הכלול בחוזה קבלני אחזקת הגינות, על הקבלן להעסיק איש השקיה שתפקידו להיות אחראי על מערכות ההשקיה, בעל ידע מעמיק ומוכח במערכות השקיה ממוחשבות, מומחה בנושא השקיה ובוגר קורס מפעיל מערכות השקיה. "איש ההשקיה יהיה אחראי על מערכת ההשקיה 24 שעות ביממה... במהלך העבודה על איש ההשקיה לבקר בשטח המושקה על מנת לוודא את תקינות מערכת ההשקיה".

חשיבות הפיקוח על מערך ההשקיה נובע מההוצאה השנתית בסך של יותר מ- 4 מיליון ₪ ומהעובדה כי מספר מוני המים, דהיינו נקודות אספקה, המשויכים לגינות הציבוריות הינו 655 מונים. ממצאינו מעלים כי אין הגדרות ברורות לגבי תחומי האחריות וחלוקת המטלות בין הגורמים השונים המופקדים על תחום מערכת ההשקיה וכן על תחום הבקרה והפיקוח על חיובי מי הרצליה (תאגיד המים). בהעדר נהלים כתובים נדרשנו למידע שנמסר מהמחלקה ולהוראות החוזה עם קבלני אחזקת הגינות הציבוריות כדי למפות את תחומי האחריות, להלן תוצאות בדיקתנו:

ממצאי בדיקתנו מעלים חפיפה וכפילות בין שלושת הגורמים האמונים על נושא ההשקיה. יצוין, כי לדברי סגן המנהלת (האחראי על מערכות ההשקיה) קיימת הפרדת תפקידים ברורה בין אנשי ההשקיה של קבלן האחזקה, הפועלים בשטח, לבין מפקח ההשקיה מטעם קבלן הפיקוח, האחראי על מערכת אגם באופן כוללני. עם זאת, סגן המנהלת הסכים, כי חלוקת האחריות אינה מוגדרת בנוהל וכי ראוי לעגנה בכתובים.

18.2.2 המפקח על ההשקיה

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות ויומני העבודה של המפקח על ההשקיה לחודשים פברואר ואוגוסט 2016, אך אלו לא התקבלו. בהעדר דוחות ויומני עבודה, אין בידי המחלקה כלים לבחון את עבודתו של מפקח ההשקיה, שעל שירותיו משלמת העירייה 16,800 ₪ לחודש.

המלצות

- להסדיר במסגרת נהלים את תחומי האחריות של הגורמים השונים בנושא ההשקיה. במסגרת זו יש לשקול, האם ריבוי הגורמים המעורבים בנושא תורם לניהול יעיל ואפקטיבי.
- לדרוש ממפקח ההשקיה תכנית עבודה תקופתית, דוחות ויומני העבודה.

המלצות המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות ונחדד את הנהלים ותחומי האחריות של גורמי ההשקיה.

דוחות חברת גדיר

18.3

העירייה שכרה את שרותיה של חברת גדיר המפיקה דוחות אודות מוני המים המשויכים לעירייה ומבצעת ניתוח עלויות צריכת המים. אולם דוחות החברה מועברים למחלקת גנים ונוף רק מפברואר 2016. עד לתאריך זה לא עמדו לרשות המחלקה דוחות אלו. דוחות אלו כוללים נתוני קריאה של מוני המים שחויבו ע"י חברת מי הרצליה (תאגיד המים) והשוואתם לתקופה הקודמת באופן שניתן לאתר פר מוני מים צריכה חריגה.

סגן מנהלת המחלקה, האחראי על נושא מערכות ההשקיה ציין, כי הדוחות מחברת הייעוץ מתקבלים אחת לחודשיים. דוחות אלו אינם משמשים לבקרה שוטפת אחר צריכת המים.

שיוך מוני מים

18.4

על פי דוחות חברת הייעוץ גדיר, מחויבת העירייה בגין 655 מוני מים המוגדרים כגינן שטחים ציבוריים. במסגרת הביקורת בחנו את דוח פברואר 2016 של חברת הייעוץ. ממצאינו המפורטים להלן העלו כי הדוח כולל מוני מים שמחלקת גנים ונוף לא איתרה, וכן מוני מים ללא כתובת ברורה. מכאן הצורך בעריכת סקר מוני מים. לביקורת נמסר כי במחלקה החלו בקבלת הצעות מחיר לביצוע סקר מסוג זה אולם המהלך טרם הבשיל. אנו סבורים שיש מקום לשקול בחיוב עריכת סקר מסוג זה שיבטיח כי כל מוני המים שייכים לעירייה, נחיצותו של מהלך זה מקבלת משנה תוקף לנוכח הממצאים כדלהלן:

א. במסגרת הביקורת ביקשנו לקבל התייחסות לצריכת מים חריגה בכ-10 מונים. בבדיקת המחלקה, 2 מונים לא אותרו:

(1) מונה מספר 10618 – גן ציבורי קרן היסוד.

(2) מונה מספר 10893 – פארק ליד מכון טיהור ביוב.

ב. השוואה בין נתוני מערכת אגם המשמשת לניהול השקיה לבין דוחות חברת הייעוץ, העלתה מונים רבים שלא מופיעים במערכת אגם. להלן מספר דוגמאות:

כתובת מונה במערכת אגם	כתובת מונה במערכת גدير
אין רישום מונה בגינה זו	10338 גן תשל"ב
אין רישום מונה בכתובת זו	10086 גן ציבורי קיבוץ גלויות
אין רישום מונה בגינה זו	10026 הנורית גינה ציבורית

לדברי סגן מנהלת המחלקה, האחראי על מערכות ההשקיה, גינות קטנות אינן מחוברות למערכת אגם, וזהו מקור אי ההתאמה בין שתי המערכות.

ג. דוח חברת גدير כולל מונים ללא כתובת הניתנת לאיתור. כמו כן נמצאו מספר מונים שלצורך זיהוים נרשמה כתובת זהה או דומה, להלן מספר דוגמאות:

כתובת	מספר מונה	מסד
גן ציבורי מדינת היהודים	10505	1
גן ציבורי מדינת היהודים	10521	
גן ציבורי קיבוץ גלויות	10381	2
גן ציבורי קיבוץ גלויות	10382	
מרינה	10122	3
מרינה גן ציבורי	10130	4
שבעת הכוכבים	10579	5
גן ציבורי-שד שבעת הכוכבים	10612	
חוף זבולון	10011	6
חוף ים זבולון	1653	
שבטי ישראל	10016	7
שבטי ישראל	10019	

ד. דוח חברת גדיר כולל מונים בכתובות בהן אין גינות ציבוריות, לפי המפרט הטכני של קבלני אחזקת הגינון. להלן מספר דוגמאות:

מס' מונה	כתובת	סכום לחיוב
10047	אהרונסון פינת הרב קוק	700
10048	הרב קוק מול מס 54	474
10049	הרב קוק 46-48	378
10228	הרב קוק 31	275
10297	הרב קוק 105	4,999
10383	גן ציבורי ליד הרב קוק	673
10396	גן ציבורי הרב קוק 27	124
10401	גן ציבורי הרב קוק 48	69
10417	גן ציבורי הרב קוק 97	1,174
10519	גן ציבורי הרב קוק 13	618
10591	גן ציבורי הרב קוק 39	21
10726	גן ציבורי הרב קוק עי	110
10792	גן ציבורי הרב קוק 94	302
10795	גן ציבורי הרב קוק ליד 105	20
10919	גן ציבורי הרב קוק 88	21
10446	גן ציבורי רחל בין 5-7	192
10835	רחל המשוררת 7-9	391
10837	גן ציבורי רחל המשוררת	3,461
10945	רחל המשוררת בסוף	19
10983	רשי פ. רחל המשוררת	1628

לדברי סגן מנהלת המחלקה, האחראי על מערכות ההשקיה, ברחוב הרב קוק אכן יש שעוני מים רבים, גם במקומות שכתובתם אינה מוזכרת במפרט קבלני האחזקה.

כללו של דבר ממצאים אלו מעלים חשש כי חלק מהמונים המשויכים לעירייה אינם משמשים להשקיית גינון עירוני ומכאן הצורך בעריכת סקר מונים אם באמצעות חברה חיצונית או באמצעות כוח האדם הקיים במחלקה. זאת במטרה לוודא כי כל חשבונות המים מיוחסים אכן למונים בבעלות ושימוש העירייה. יצוין, כי לדברי הממונה על ההשקיה במחלקה, אין בעירייה כוח אדם מיומן בהיקף מספיק לצורך עריכת סקר מונים, ויש צורך בביצועו על ידי קבלן חיצוני.

המלצות

- לשקול עריכת סקר מוני מים.
- לבדוק את רשימת מוני המים בהן העירייה מחויבת ולוודא כי הינם בבעלות ושימוש העירייה.

תגובת המבוקר

אנו מקבלים את ההמלצות. תגובת הצעה לסקר מוני מים ויוגש להנהלת העירייה לאישור.

תעריף השקית הגינון הציבורי 18.5

כללי 18.5.1

על פי סעיף 1 לכללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים או ביוב), תש"ע – 2009, "מים שפירים לגינון ציבורי" מוגדר כ: "מים שהוקצו ונצרכו כדין וסופקו בפועל להשקיית גינון ציבורי... ובלבד שהותקן מד מים המודד רק את המים להשקיית הגינון הציבורי...". סעיף 4(1) לכללים אלה קובע את התעריף לגינון ציבורי ללא מע"מ. תעריף המים האמור לתאריך 1.1.16, לכמות בהקצאה כולל מע"מ הינו- 6.883 ש"ח לקוב, בתאריך 1.7.16 התעריף עודכן ל- 6.867 ש"ח לקוב כולל מע"מ.

ממצאים 18.5.2

– דוחות צריכת מים שהופקו ממערכת חברת הייעוץ מעלים, כי בחודשים יולי-ספטמבר 2016 חויבה המחלקה כדין לפי התעריף שנקבע בספר התעריפים 6.87 ש"ח לקוב, אולם בחודשים מרס-מאי 2016 חויבה העירייה בתעריף של 7.11 ש"ח לקוב. זאת שלא בהתאם לתעריף הקבוע בכללי המים הרלוונטיים לתאריכים אלו. הפרש בסך של 0.24 ש"ח לקוב. במכפלת 673,432 קוב, ששימשו את הגינון הציבורי מסתכם ב-161,623 ש"ח בגינם חויבה העירייה ביתר.

– על פי מערכת הנהלת החשבונות חויבה העירייה בחודש פברואר 2016 ב- 493 אלפי ש"ח בגין "צריכה עודפת גינה ציבורית". לא קיבלנו הסבר לחיוב זה.

המלצות

- לבדוק באופן שוטף את תעריפי החיוב של צריכת המים וביחוד את התעריף הגבוה בחודשים מרס-מאי 2016, ולדרוש החזר בהתאם לתוצאות הבדיקה.
- לבדוק את חיוב העירייה בגין צריכה עודפת בסך 493 אלפי ש"ח בפברואר 2016 ולדרוש החזר במידת הצורך.

תגובת המבוקר

תיערך פגישה עם תאגיד המים ונציג חב' "גדיר" ויגובשו נוהלים בנושא.

כמויות המים הנצרכת 18.6

טיפול בדוחות חברת הייעוץ גדיר 18.6.1

דוחות צריכת המים של חברת גדיר כוללות השוואת צריכת כמויות המים בין השנים במטרה לאתר צריכות חריגות. במסגרת הביקורת נדגמו 7 מונים בהם התגלו חריגות בכמויות המים, הבדיקה התייחסה למאי יוני 2016 לעומת מאי יוני 2015. להלן רשימת המונים שנדגמו:

מספר מונה בדוח חברת גדיש	כתובת	מספר מונה	חיוב מאי יוני 2016	חיוב מאי יוני 2015
10046	הרב קוק 57 הרצליה	7103105	4,563	23
10325	גן ציבורי בארי 18-24	7103062	1,156	23
10429	גן ציבורי חוף השרון	49708336	18,949	9,812
10464	גן ציבורי מעלה נחמה 8	8773699	19,610	945
10607	לאה גולדברג פינת שמעוני	8782133	13,498	4,091
10758	ע"י מגדל המים-חט' זאב	7303488	11,983	29
10837	גן ציבורי רחל המשוררת	8827465	6,814	418

סגן מנהלת המחלקה שבחן רשימה זו העלה מספר אפשרויות לפערים אלו, שעיקרם העדר קריאות מונה במשך תקופה ממושכת.

במקרה של גן בארי יכול שהפער נובע "מסגירת הגן" משך תקופה ארוכה ובמקרה של גן נחמה הדבר נובע מ"חיבור פירטי". נציין כי הצריכה הגבוהה שנרשמה במונה בגן נחמה החלה עוד במרץ 2016 ועד יוני 2016 מועד הביקורת לא טופלה.

כאמור, הסברים אלו הינם על דרך "האפשר" ולא פרי בדיקה נקודתית של מוני המים, וניתנו לבקשת הביקורת.

אנו סבורים שיש מקום לבחון את דוחות חברת גדיר באופן שוטף ולערוך ברור על כל חריגה.

18.6.2 צריכת מים בחודשי החורף לעומת צריכת מים בחודשי הקיץ

במסגרת הביקורת נערכה השוואה בין כמויות המים שנצרכו (מדיווח חברת גדיר) ביולי 2016, בקיץ, לבין הכמויות שנצרכו בינואר 2017, בחורף. נמצא כי ב-114 מונים מתוך 634 מונים (שנרשמה בהם צריכה בחודשיים שנבדקו) - הייתה צריכה גבוהה יותר בחורף מאשר בקיץ. להלן מספר דוגמאות למקרים בהם צריכת המים בחורף גבוהה מהצריכה בקיץ:

צריכה בקוב			מיקום	מונה מספר
גידול באחוזים	ינואר 2017 חורף	יולי 2016 קיץ		
62%	3,945	2,435	גן ציבורי ליד נתיבי אילון	10430
260%	880	242	מדינת היהודים	10359
198%	855	286	גן ציבורי בצלאל 2	10740
150%	728	291	הרב קוק 105	10297
230%	396	119	לוי אשכול מול 47	10108
613%	314	44	משכית אזור התעשייה	10699
53%	758	494	גן ציבורי מדינת היהודים	10391
130%	446	194	שנקר ליד סוזוקי	10873
129%	435	190	יהודה הנשיא 49	10393
152%	401	159	גן ציבורי סמטת גרשון	10196
64%	483	279	גן ציבורי מנורה	10371

לדברי סגן מנהלת המחלקה, האחראי על מערכות ההשקיה, ככל הנראה מקורם של הנתונים שהוצגו באי קריאה שוטפת של המונים (כלומר, בחורף חויבה העירייה בדיעבד בגין חודשים קודמים). להשערה זו לא הוצגו אסמכתאות. ובכל מקרה הדבר מעיד על אי פיקוח שוטף על קריאות מוני המים, באופן שאינו מאפשר את בדיקת נכונות החיובים.

הדבר מעלה חשש כי למרות ריבוי הגורמים המופקדים על נושא השקיית הגינות ניהול מערך ההשקיה אינו מיטבי ואינו מבחין בין חודשי הקיץ השחונים לחודשי החורף הגשומים.

חיוב צריכת מים לעומת נתוני מערכת אגם

18.6.3

במסגרת הביקורת הושוו חיובי צריכת המים של מספר גינות ציבוריות כפי שהופיעו בדוחות חברת גדיר לעומת כמויות הצריכה במערכת אגם באמצעותה מנוהל מערך ההשקיה. הבדיקה נערכה לגבי חודש יולי 2016 ממצאינו העלו פערי צריכה להלן מספר דוגמאות:

נתונים ממערכת אגם		חיוב בפועל דוחות חברת גדיר	
צריכה (קוב)	שם וקוד מונה	צריכה (קוב)	שם וקוד מונה
119	HZ046 הרצליה גן לילך – ג	318	10342 - גן ציבורי לילך 4
68	HZ083 הרצליה רח' האירוסים	123	10817 – גינות האירוסים מול 19
0	HZ085 הרצליה רח' אבן עזרא 35 בית כנסת	99	10809 – אבן עזרא מול בית הכנסת
142	HZ016 הרצליה ויצמן פינת שמואל הנגיד- (הרישום היחיד ברח' שמואל הנגיד)	38	10038 - שמואל הנגיד 19

נמצאו פערים בין החיובים שנרשמו בדו"ח חיובי המים שהופק על ידי חברת גדיר לבין דוח הצריכה שהופק ממערכת ההשקיה. נציין כי אפשר שהפערים נובעים מתקופות צריכה שאינן חופפות.

המלצות

אנו סבורים שיש מקום להדק את הבקרה על כמויות המים שנצרכו באמצעות הצעדים כדלהלן:

- לבחון באופן שוטף את הצריכות החריגות כפי שמופיעות בדוחות חברת גדיר במטרה לאתר תקלות או חיובים מוטעים.
- לנהל את מערך ההשקיה באופן שיתחשב בימים גשומים, יש לבחון את נתוני הצריכה הגבוהים בעונת הגשמים לעומת חודשי הקיץ.
- להדק את הבקרה על קריאת המונים ועל תיקון תקלות במערכת ההשקיה שחלקן יכול לגרום לצריכה מוגברת של מים, בין השאר במיסוד מערך דוחות שיתעד את התקלות שנמצאו והצעדים לתיקונם.

תגובת המבוקר

נגבש תוכנית למסד נתונים לסקר מונים, לפיילוט של קריאה דיגיטלית של מונים וכן כל הפרמטרים לשיפור וייעול ההשקיה.