

קבלני תחזוקת גנים - אכיפת חוזי ההתקשרות

1. כללי

- 1.1 הגינות הציבוריות בעיר בת-ים מתוחזקות על-ידי ארבעה קבלני גינון, שכל אחד מהם קיבל חלק מהגינות לפי חלוקה גאוגרפית.
- 1.2 הקבלנים נבחרו במכרז שנערך בשנת '98, והמחירים שנקבעו מתעדכנים מדי חודש בהתאם למדד היוקר של ה"פועלים החקלאיים".
- 1.3 המחירים אינם אחידים והקבלנים מקבלים תמורות שונות לאותם סוגי עבודות, בהתאם להצעת המחיר שלהם במכרז.
- 1.4 ארבעת הקבלנים לפי איזוריהם הם:
 - 1.4.1 איזור החוף ומרכז העיר - וגייה סעיד מסעוד (סמי - מוניר), שטח של כ- 180 דונם.
 - 1.4.2 האיזור המזרחי של העיר - גינון ברוך (אסי), שטח של כ- 115 דונם.
 - 1.4.3 האיזור הצפוני של העיר - אורן גנות (קרלוס), שטח של כ- 80 דונם.
 - 1.4.4 האיזור הדרומי של העיר - בן עמי שאול (דודי), שטח של כ- 220 דונם.
- 1.5 העלות השנתית הכוללת של קבלני הגינון מסתכמת בכ- ארבעה מיליון ש"ח, לפי החלוקה הבאה (לפי תקציב של שנת 2000):
 - 1.5.1 הקבלן וגייה סעיד ברוך - 1,090,908 ש"ח,
 - 1.5.2 הקבלן גינון ברוך - 914,004 ש"ח,
 - 1.5.3 הקבלן אורן גנות - 678,132 ש"ח,
 - 1.5.4 הקבלן בן-עמי שאול - 1,282,554 ש"ח.
- 1.6 בשנת '99 הוצאה בפועל היתה 3.5 מיליון ש"ח. ההוצאות הנ"ל לא כוללות את עלות השתילים וחדוש הגינות, אלא הוצאות תחזוקה שוטפת בלבד.

2. ממצאי הסיוּרים בגינות הציבוריות

- 2.1 הביקורת ערכה מספר סיוּרים בגינות הציבוריות, במטרה לבחון את מצב התחזוקה בשטח ולבדוק באם כמות העובדים שהקבלנים מספקים תואמת את התחייבויותיהם החוזיות.
- 2.2 הביקורת מציינת שזוהי הביקורת השלישית הנערכת במחלקת גינון מאז שנת '94, ושמהז הממצאים חוזרים על עצמם ולא מורגש כל שיפור במצב תחזוקת הגנים בעיר.
- 2.3 רוב הסיוּרים נערכו בשעות הצהריים, שעה שבה הקבלנים היו צריכים לסיים את ניקיון הגינות (על-פי החוזה עד השעה 13.00).
- 2.4 החזות האסתטית של הגנים היא מאוד בינונית, להוציא פינות חמד שהן לרוב אותן גינות שחודשו לחלוטין לאחרונה (השוקת החדשה בכיכר המצבה, שד' העצמאות קרוב לטיילת ועוד).
- אותן גינות מבליטות עוד יותר את המצב העגום של הגינות האחרות בעיר והצורך בחידוש הצמחייה ושיפוצים.
- 2.5 הקרחות רבות מאוד וקיימים גנים רבים ללא צמחייה, כך שעל חלק לא מבוטל משטחי הגינון העירייה משלמת לקבלן מחיר מלא של גנות עבור למעשה עבודות ניקיון (כשהן נעשות!) וגירוף החול בלבד.
- 2.6 בגינות רבות מערכות ההשקייה קרועות ומושבתות, או, לחילופין, זורמים בהן מים רבים ללא הפסקה. כמו-כן, בגינות רבות גדלה צמחייה פראית ללא גיזום, או, לחילופין, הקרקע נראית כשטח בטון ללא קילטור במשך תקופה ממושכת.

2.7 הקבלנים טוענים, שקשה לקבל חזות יפה יותר מגינות ישנות והפתרון היסודי הוא חידוש הגינות.

ניקיון

2.8 בעת הסיורים, רוב הגינות היו מלוכלכות, כאשר היו פזורים בהם ניירות, שקיות פלסטיק, בדלי סיגריות, בקבוקים ושברי בקבוקים.

2.9 בנוסף לכלוך הגלוי לעין, מסתתרות בתוך הצמחייה כמויות רבות של ניירות ופסולת, דבר המלמד מעבר לרמת הניקיון הירודה, על רמת קילטור שטחית ביותר.

2.10 קיימת בעיה חריפה של פיצול עבודות הניקיון בעיר. מחלקת הגינון, בסיוע קבלני הגינון, אחראית על ניקיון הגנים, ואגף חזות העיר, בסיוע עובדי העירייה אחראי על ניקיון המדרכות והשבילים. משמעות חלוקה זו היא, שבאותם המקומות הרבים שבהם קיים פס גינון לאורך המדרכה או הטיילת, אין יעילות ואפקטיביות לעבודת הניקיון. פועלי הניקיון עצמם זורקים אשפה בשטח שלא באחריותם, או שגרוע מכך, גם אחרי שפועלי הניקיון עברו, השטח לא נקי, כי, כאמור, טיפלו רק בחלק ממנו. לדעת הביקורת חלוקה כנ"ל נטולת כל הגיון, ויש לשנותה לאלתר.

2.11 הקבלנים טוענים, שלמרות מאמציהם לנקות את הגינות הציבוריות, האוכלוסייה משליכה שוב פסולת מעבר לסביר והמצב חוזר בין לילה לקדמותו. הביקורת קובעת, שטענה זו נכונה לגבי חלק קטן מהגינות, אבל משמש לרוב כתרופץ של הקבלנים על מנת לא לנקות כפי שצריך. לקראת חג ראש השנה, הביקורת חייבה את הקבלנים לבצע ניקיון יסודי של הגינות ועמדה על ביצוע "מבצע ניקיון" שלווה בביקורות חוזרות ונישנות ודאגה שמחלקת הגינון תטיל קנסות על הקבלנים. מביקורות שנערכו אחרי החגים, התחזקה טענת הביקורת שהלכלוך אינו חוזר בין לילה ושרוב הגינות נשארו במצב ניקיון סביר גם אחרי ימים ושבעות (להוציא כאמור אותם מקומות הומים אנשים הדורשים טיפול יומיומי (טיילת, שד' העצמאות, גן העיר ועוד).

3. התחייבויות הקבלנים על-פי החוזה, מעבר לטיפול המקצועי בצמחייה

החוזה עליו חתמו הקבלנים עם העירייה מחייב אותם בפעולות הבאות:

- 3.1 לנקות שישה ימים בשבוע את כל הגינות עד השעה 13.00.
- 3.2 להעסיק במקום מספר פועלים לפי מפתח של פועל אחד לכל שמונה דונם שטח גינון, ולהוסיף פועלים נוספים באם תהיה דרישה כזאת מצד מנהל מחלקת הגינון בעירייה. על-פי המפתח הנ"ל, ארבעת הקבלנים היו צריכים להחזיק מדי יום בשטח סך הכל כ- 75 פועלי גינון, לפי החלוקה הבאה:

- סמי וגיה : 23 פועלים
- ימין ברוך : 14 פועלים
- בן-עמי : 28 פועלים
- אורן גננות : 10 פועלים

3.3 למסור למנהל מחלקת הגינון רשימה שמית של הפועלים העובדים בשטח ולדווח מדי יום על מספרם.

3.4 להעסיק מנהל עבודה לכל 120 דונם שטח גינון.

3.5 להעסיק איש מקצועי לתחזוקת מערכות השקיה.

3.6 להשקות בשעות הלילה ללא תוספת מחיר.

3.7 לטפל בהדברה ללא תוספת מחיר.

3.8 להחליף או לתקן מערכות השקיה פגומות.

3.9 להיות בעל אישורים לעבודה עם חומרים מסוכנים.

3.10 הקנס שניתן על הטיל על הקבלן במידה שהוא אינו מקיים אחד מתנאי החוזה הינו 30 ש"ח לכל דונם. העדר מנהל עבודה שווה לקנס של 300 ש"ח ליום העבודה. (לסכומים הנ"ל מתווספות התייקרויות מחודש נובמבר 97).

4. הפרת סעיפים מהחוזה על-ידי הקבלנים

- 4.1 מספר הפועלים המובאים לשטח על-ידי הקבלנים קטן בהרבה מהמתחייב בחוזה. מהביקורות החוזרות שנעשו בנדון, נמצא, כי רק כמחצית ממספר העובדים מועסקים בעיר על-ידי הקבלנים ובימי שישי עוד פחות מזה.
- 4.2 בשיחה שהתקיימה במשרד המבקר עם אחד הקבלנים, העובד בעיר שנים רבות, הודה הנ"ל בפה מלא, כי אף פעם לא סיפקו הקבלנים את מכסת העובדים שנדרשו לספק על-פי החוזה, ולו היו עושים זאת היו "פושטים את הרגל".
- 4.3 שטחים רבים לא מטופלים כנדרש.
- 4.4 טפטפות רבות לא תקינות או קרועות, ובשטחים רבים אין כלל טפטפות.
- 4.5 חלק ניכר מהגינות לא נקיות ובוודאי שלא לפני השעה 13:00, כמפורט בחוזה.
- 4.6 אין רשימות שמיות של הפועלים המגיעים לעבודה. הפועלים אינם מתייצבים במקום מרוכז אלא מפוזרים על-ידי הקבלן או באופן עצמאי בגינות העיר, כך שאין למחלקת הגינון פיקוח על כמות העובדים ולא על מקום הימצאם המדויק.
- 4.7 הקבלנים סמי ובן-עמי היו צריכים להעסיק שני מנהלי עבודה מפני ששטחי הגינון שבאחריותם גדולים מ-120 דונם.

5. הפרת סעיפים מהחוזה על-ידי העירייה

5.1 בגלל מצוקתה התקציבית, העירייה אינה מקפידה תמיד על תשלומים לקבלנים במועד שנקבע בחוזה.

הפיקוח על הקבלנים

- 5.2 הפיקוח על הקבלנים מבוצע כיום על-ידי שני עובדי עירייה שהועברו למחלקת הגינון במסגרת תוכנית ההבראה של העירייה וניוד פנימי של עובדים. יש לציין, שלעובדים הנ"ל אין כל הכשרה מקצועית בתחום הגנות.
- 5.3 מנהל מחלקת הגינון מסתייג מיעילותם של אותם מפקחים והביקורת התרשמה ששיתוף הפעולה ומערכת יחסי האנוש במחלקה זו טעונה מתח רב. מערכת יחסים זו המגיעה לעיתים לנתק מוחלט פוגעת ללא ספק באכיפת החוזה על הקבלנים. יש לציין, שמנהל המחלקה, עומד לפרוש לגמלאות בעוד חודשים מספר, והדבר מוצא את ביטויו בחוסר האחריות שהנ"ל מרגיש כלפי עבודות קבלני הגינון ועובדי הפיקוח.
- 5.4 לדברי עובדי הפיקוח, מצב תחזוקת הגנים טוב והשתפר מאוד לעומת המצב שהיה לפני כניסתם לתפקיד. מסוירים שנערכו עם הביקורת ועם המפקחים התקבלה תמונה שונה לחלוטין והתברר שאיזורים שלמים כלל לא טופלו שבועות מספר. גם תושבים שהיו במקום בזמן הסיורים ניצלו את נוכחותנו בשטח על מנת להתלונן על כך שימים ושבועות גננים לא מופיעים כלל ובעיקר לא מנקים.
- 5.5 יחד עם זאת, מבחינת גיזום, רוב הגינות נמצאו מטופלות כנדרש.
- 5.6 הביקורת סבורה, שעיקר הבעיה טעונה בכך, שקבלנים "חוסכים על חשבון העירייה" בכך שהם מעסיקים פחות עובדים מהמתחייב בחוזה, ולכן הם אינם יכולים לעמוד בכל המשימות. התוצאה הינה, שכשהמפקח עומד על ביצוע משימה מסויימת או טיפול בגן מסויים, הדבר מתבטא בהכרח בהזנחת גן או משימה אחרת.
- 5.7 הוכחה לאמור לעיל היא, שכאשר הביקורת בדקה שוב ושוב את נוכחות הפועלים והייתה את המחלקה לקנוס את הקבלנים הצלחנו להגיע, ערב חג ראש השנה, לרמת

- ניקיון וסדר טובה הרבה יותר בכל הגנים שסיירנו בהם, וברגע שהביקורת הפסיקה את סיוריה הרשמיים, היא היתה שוב עדה לכמויות הולכות ומצטברות של לכלוך.
- 5.8 משיחות שקיימנו עם הקבלנים, חלק מהם הודו במפורש שהם לא מעסיקים את כמות העובדים הנדרשת על-פי החוזה ושגם לא התכוונו מלכתחילה לכך. לדבריהם, העסקת מספר הפועלים המתחייב מהחוזה, ובהתאם למחירים שהציעו במכרז, לא היה משאיר בידיהם רווח כלל והם היו נאלצים לפרוש.
- 5.9 לעומת וידוי זה, טען האחראי על הפיקוח במחלקת הגינון, שמבדיקות שהוא עורך, הקבלנים כן מביאים את מספר הפועלים המתחייב מהחוזה. הביקורת מטילה בכך ספק גדול והדבר מעיד פעם נוספת על רמת אמינות הפיקוח על הקבלנים. כאמור, מממצאי הביקורת עולה, שרק כמחצית מהפועלים נספרו בשטח.
- 5.10 עוד מעירה הביקורת, שבימי שישי אין כלל פיקוח על הקבלנים. המחלקה לא ערוכה לכך ואף לא ניסתה לבצע ביקורות מזדמנות על-מנת שהקבלנים יקפידו על מילוי התחייבויותיהם גם ביום זה. הביקורת ערכה סיורים בימי שישי והתוצאות הצפויות התגלו במלוא חריפותן. הקבלנים עובדים בימי שישי שעות בודדות בלבד. כמות העובדים בימי שישי עוד יותר דלילה. חלק ממנהלי העבודה לא היו כלל בשטח ומתוצאים זאת שיום ששי מוקדש אצלם לתיקון מיכשור, רכבים ועוד.
- 5.11 כנגד כל ההפרות שלעיל לא ננקטים בפועל צעדי ענישה על-ידי מחלקת הגינון, ולהוציא מקרה בודד אחד או שניים הקבלנים לא נקנסים על ההפרות החוזרות והנשנות הנ"ל. זאת, למרות מכתבי האזהרה שהוצאו על-ידי המחלקה, ולמרות סעיפי החוזה המאפשרים זאת.
- 5.12 הביקורת מציינת גם, שכל הקבלנים הפקידו בעירייה ערבויות בנקאיות להבטחת מילוי התחייבויותיהם.

6. סיכום והמלצות

- 6.1 במהלך הביקורת התקיים דיון אצל סגן ראש העירייה, מר אליהו ששון, במטרה ליישם מיידיית חלק מהמלצות הביקורת. בדיון זה הוחלט בין השאר:
- 6.1.1 לנייד עובדים נוספים בעירייה לצורכי פיקוח על קבלני הגינון, במגמה שלכל קבלן גינון יוצמד מפקח.
- 6.1.2 לרכוש אופנוע לצורכי פיקוח יעיל יותר באיזורים מסויימים.
- 6.1.3 להטיל קנסות כבדים נגד הפרת התחייבויות מצד הקבלנים ולאכוף זאת.
- 6.1.4 מייד לאחר אירועים הגורמים לכללוך רב בגינות ובמדרכות, מחלקת התברואה תתגבר את קבלני הגינון בנושא הניקיון.
- 6.1.5 שיקום וחידוש גינות נוספות.
- ההחלטות הנ"ל תואמות את מסקנות הביקורת והמלצותיה, ויש לעקוב אחר ביצוען במיוחד בנושא הטלת קנסות.
- 6.2 בנוסף להן יש, לדעת הביקורת, מקום לשיפורים נוספים על-ידי:
- 6.2.1 ארגון מחדש של מחלקת תחזוקת גינון, כולל צוות ניהולי ופיקוח, במגמה לאכוף את החוזים על הקבלנים, ולפתור אחד ולתמיד את תחלואי המחלקה הנמשכים כבר מספר שנים.
- 6.2.2 קביעת דפוסי דיווח מסודרים של המפקחים, והטלת אחריות איזורית עליהם על אופן ביצוע משימותיהם של הקבלנים.
- 6.2.3 בניית תוכנית חודשית לכל קבלן שבמסגרתה ינוקו באופן יסודי (מעבר לניקיון השוטף) כל הגינות שבתחום טיפולו פעם בחודש.

- 6.2.4 הסדרת נושא הניקיון של פסי הגינון שלצד המדרכות תחת אחריות או מנהל אחד .
- 6.2.5 העסקת יועץ גינון שיוכל לסייע למפקחים לבצע את עבודתם באופן מקצועי יותר, זאת במיוחד לאחר פרישתו לגמלאות של מנהל מחלקת הגינון הנוכחי.
- 6.2.6 קביעת סידור עבודה שיאפשר פיקוח גם בימי שישי.