

פרק א' - בחירת הקבלנים ואופן יישום החוזה

1. מכרז תחזוקת גנים

1.1 העירייה פרסמה מכרז פומבי, בפברואר 2004, לתחזוקה ושיקום שטחים מגוונים ציבוריים. המכרז עסק ב-שני תחומים מרכזיים:

הראשון - תחזוקה שוטפת של השטחים המגוונים הציבוריים הקיימים בעיר כשהתחזוקה כוללת את הגן ואת כול מה שנמצא בתוכו, ניקיון הגן, אחזקת הצומח, תשתיות הגן, תאורה ומתקני המשחקים וריהוט הגן.

השני - שיקום ופיתוח גנים ציבוריים, גנים ציבוריים המצויים במצב גרוע שהעירייה מבקשת לשקם באופן יסודי, או פיתוח גנים ציבוריים חדשים.

1.2 במכרז התחזוקה חולקו העיר והשטחים המגוונים ל- 4 אזורי תחזוקה ו- 3 מתחמי תחזוקה מיוחדים, כמפורט:

אזור א' - הגינות שבשכונת עמידר, רמת יוסף ושיכון הוותיקים.

אזור ב' - הגנים שבאזור צפון מערב לעיר (מיוספטל צפונה).

אזור ג' - הגנים שבאזור דרום מערב לעיר מיוספטל ודרומה וניסנבאום מערבה.

אזור ד' - הגנים שבאזור דרום מזרח לעיר (מיוספטל דרומה ומניסנבאום מזרחה).

לכל אזור צורפה טבלה מסכמת של שטחי הגינות, החורשות ופסי הירק, כדקלמן:

השטח בדונמים	האזורים (שטח הגנים בדונמים)				אומדן מחירים של המחלקה (ב-ש"ח לדונם)	אפיון הגן לתשלום
	אזור ד'	אזור ג'	אזור ב'	אזור א'		
269.9	72.5	44.3	38.1	115	527	גן ציבורי עד 15 דונם
142	49	28	20	45	476	גן ציבורי מעל 15 דונם
1.5	-	-	0.5	1	212	חורשה עד 5 שנים
27	7	-	-	20	187	חורשה מעל 5 שנים
6.4	0.5	0.5	3.1	3	527	פסי ירק
	-	11	-	-	-	איי תנועה ללא צמחייה
19	9	7.7	0.8	1.5	493	איי תנועה
476.8	138	91	63.5	185.5		סה"כ שטח (בדונמים)
125	32	24	28	41		סה"כ כמות גנים ציבוריים
21	4	6	6	5		סה"כ איי תנועה/פסי ירק/חורשות

מחלקת גנים ונוף

במכרז פרסמה העירייה אומדן מחירים לתחזוקת השטחים המגוננים על פי סוגם והקבלנים/המציעים נתבקשו להציע הנחה/תוספת על מחירים אלו.

1.3 שלושה מתחמי תחזוקה מיוחדים

- מתחם שדרות העצמאות לכל אורכו מהכניסה לעיר בצפון ועד לחוף הים במערב.
 - מתחם הטיילת לכל אורכה.
 - מתחם גן העיר.
- שטחם הכולל של 3 מתחמים מיוחדים אלו הינו כ- 135 דונם.

1.4 במכרז כאמור פרסמה העירייה מחירון תחזוקה לדונם גן בתחומים אלו.

אומדן מחיר ממוצע לחודש מתחם שד' העצמאות - 21,000 ש"ח

אומדן מחיר ממוצע מתחם הטיילת - 21,000 ש"ח

אומדן מחיר ממוצע לחודש מתחם גן העיר - 18,000 ש"ח

התחרות בין המציעים במכרז הייתה על הנחה או תוספת ב- % למחיר שפרסמה העירייה במכרז, כמפורט בסעיף 1.2.

1.5 לצורכי ביצוע עבודות השיקום ופיתוח הגנים הציבוריים פרסמה העירייה במכרז

מחירון לעבודות השונות של פריטים, מבוסס על מחירון "דקל". העירייה דרשה גם

מהקבלנים הזוכים הנחה נוספת, וזאת ביחס להיקף העבודה שתבוצע כדלקמן:

עד 50,000 ש"ח - ללא הנחה.

50,001 - 100,000 ש"ח - 5% הנחה.

100,001 - 300,000 ש"ח - 7.5% הנחה.

300,001 ש"ח - 10% הנחה.

2. תוצאות המכרז

2.1 למכרז התקבלו הצעותיהם של 13 קבלנים (מספר מציעים גדול) וועדת המכרזים

התכנסה ופתחה את הצעות המכרז ב- 21 במרץ 2004 והעבירה את המסמכים

לבדיקתו והמלצותיו של מנהל המחלקה לגנים ונוף.

2.2 ב- 29.3.04, התכנסה ועדת המכרזים בשנית לקבלת החלטה לזוכים במכרז, וזאת

לאור המלצותיו של מנהל המחלקה לאחר שבדק את המסמכים שהוגשו. על פי טבלת

השוואה שהגיש המנהל לוועדת המכרזים הגישו הקבלנים ה-ר"מ את אחוז ההנחה

הגבוה ביותר ביחס לאומדן המחלקה.

2.3 להלן המלצת מנהל המחלקה לוועדת המכרזים:

אזור העבודה	הקבלן הזוכה	תוצאות לאומדן	ההנחה	ביחס
אזור א'	מנהרת אשקלון		-24.8%	
אזור ב'	גינות צח		-20.1%	
אזור ג'	בן עמי שאול		-21.6%	
אזור ד'	מנהרת אשקלון		-24.8%	
מתחם הטיילת	גינות צח		-19.1%	
שד' העצמאות	גינות צח		-15.1%	
מתחם גן העיר	בן עמי שאול		-25.8%	

מחלקת גנים ונוף

2.4 כול הקבלנים הנ"ל שהגישו את אחוזי ההנחה הגבוהים ביותר ביחס לאומדן המחלקה, הגישו גם את כול המסמכים והערבויות שנדרשו בתנאי המכרז. מנהל המחלקה המליץ למסור להם את העבודות נשואות המכרז.

2.5 הוועדה אישרה את המלצת מנהל המחלקה וקיבלה זאת בהחלטת הוועדה. ראש העירייה אישר את החלטת הוועדה ב- 14 באפריל 2004 ועל בסיס החלטה זו חתמה העירייה עם שלושת הקבלנים הנ"ל על חוזי ההתקשרות ב- 20/5/04.

2.6 סיכום תוצאות המכרז

אזור א' + אזור ד' - זכה הקבלן מנהרת אשקלון.

אזור ב' + מתחם הטיילת + מתחם שד' העצמאות - זכה הקבלן גינות צח.

אזור ג' + מתחם גן העיר - זכה הקבלן בן עמי שאול.

2.7 משמעות הדבר הינה, כי:

באחריות הקבלן מנהרת אשקלון - תחזוקה של 82 גנים/פינות ירק, בשטח כולל של 323 דונם.

באחריות הקבלן גינות צח - תחזוקת 34 גנים בשטח של 63.5 דונם, מתחם הטיילת ושדרות העצמאות, סה"כ כ- 90 דונם נוספים.

באחריות הקבלן בן עמי שאול - 30 גנים בשטח של 91 דונם ומתחם גן העיר בשטח של כ- 45 דונם.

3. תקופת החוזה והארכתו

3.1 החוזה נחתם בחודש מאי 2004 למשך שנה, וזאת על פי סעיף 5 לחוזה וסעיף 3.4 לנספח א' - תנאים מיוחדים להתקשרות שנוסף לחוזה. אין תאריכי חתימה בחוזה לא של הקבלן ולא של ראש העירייה או הגזבר.

3.2 כמתחייב בסעיף 4 לנספח א' בחוזה, רשאית העירייה להאריך את תקופת החוזה ב- שלוש פעמים נוספות, כול פעם בשנה נוספת. סה"כ שלוש שנים, ע"י מתן הודעה לקבלן בכתב 45 יום לפני סיום תקופת ההתקשרות.

3.3 מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה פעילה באופן תקין ונעשתה פעילות מסודרת להארכת חוזי ההתקשרות עם הקבלנים. חוזי ההתקשרות הוארכו בחודש דצמבר 2005 ונחתמו על ידי ראש העירייה והגזבר לאחר שהמסמכים נבדקו על ידי היועץ המשפטי ואושרו ב- ינואר 2006, וכך גם בשנים לאחר מכן. לא מצוינים תאריכים על הארכת החוזים הן של הקבלנים והן של ראש העירייה והגזבר.

3.4 בחודש מאי 2008, אמורה תקופת החוזה להגיע לסיימה ויהיה צורך לפרסם מכרז פומבי חדש. הביקורת סבורה, שלאור הניסיון שהצטבר ראוי כי המחלקה תיערך להכנתו של המכרז החדש, כבר עכשיו שבו ייושמו לקחי הפעלת הקבלנים הנוכחיים והניסיון שנצבר.

לדברי מנהל המחלקה, הוא עובד ומכין את המכרז החדש בכדי לפרסמו בתחילת שנת 2008.

4. אופן ביצוע התנאים שנדרשו בחוזה

- 4.1 אופן תחזוקת הגנים, ניקיונם, הטיפול בצמחייה, תחזוקת המתקנים וכל המצוי בגן מפורט בהרחבה בסעיפי החוזה ובנספח ב' לחוזה - המפרט הטכני.
- 4.2 המפרט הטכני לחוזה מפרט בין השאר את כמות העובדים ומנהלי העבודה שעל קבלני התחזוקה לספק ולהעמיד מדי יום לעבודה.
מנהל עבודה - 1 לכל 100 דונם תחזוקה או 60 אתרי גן.
עובדים - 1 עובד לכל 15 דונם.
- במתחמי הגנים המרכזיים: גן העיר, שד' העצמאות והטיילת, נקבע בחוזה כי הקבלנים יפעילו צוותי עבודה קבועים מדי יום ביומו, חורף וקיץ, כמפורט בסעיף 4.4.
- 4.3 מבדיקת הביקורת עולה כי הקבלנים נוהגים להעמיד בפועל כמות פועלים קטנה יותר ביחס ל-"מפתח" כמות העובדים שנקבע בחוזה, והמנהלים ומפקחי המחלקה מקבלים זאת בהבנה, וזאת בתנאי שאיכות הטיפול ותחזוקת הגנים נעשית כהלכה ובאופן תקין.
- אותה מדיניות נהוגה גם כלפי העמדת מנהלי עבודה והדרישה היא מנהל עבודה 1 מכול קבלן בלא להתייחס ל-"מפתח" שבחוזה.
- 4.4 הביקורת מציינת כי לא מצאה ביומני הפיקוח או במסמכי המחלקה כול רישום המעיד על בדיקה ומעקב של מספרי העובדים שעל הקבלן היה להעמיד מדי יום לעבודה, וגם לא במתחמי התחזוקה המיוחדים שבהם נקבעה כמות העובדים באופן ברור: שד' העצמאות - 4 עובדים בקיץ ו- 2 עובדים בחורף.
גן העיר - 3 עובדים בקיץ ו- 2 עובדים בחורף.
טיילת - 4 עובדים בקיץ ו- 2 עובדים בחורף.
עבודת התחזוקה נעשית כול ימות השבוע כולל שישי ושבת.
- יחד עם זאת, הביקורת מציינת כי החוזה מדגיש שהתבחין המוביל אינו מספר הפועלים, אלא איכות הטיפול בגן.
- 4.5 לדברי מנהל המחלקה, כמות העובדים המתחייבת על פי שטחי הגנים ומסופקת על ידי הקבלנים אינה מתבצעת על פי המוכתב בחוזה, למרות שאין הוא מנהל כל רישום כתוב על כך. לדבריו, הוא דואג לכך שכול קבלן יעמיד מדי יום לפחות 10 עובדים לכול אזור תחזוקה, אך הוא והפקחים לא "עומדים על קוצו של יוד" עם הקבלנים כל עוד הם עומדים בתנאי החוזה וברמה ואיכות הטיפול בגנים שהוא דורש מהם, וזאת בכדי לא לפגוע בהם ולאפשר להם עצמאות תפעולית והרגשה טובה. הוא מפעיל את סעיף קנסות באופן מאד קפדני, ובאותם המקרים שאין הקבלנים מבצעים את הסעיפים בחוזה או אינם מקיימים את הנחיותיו, הוא קונס אותם.

5. שטחי התחזוקה שבאחריות הקבלנים

- 5.1 על פי החוזה, החלו הקבלנים בתחזוקת הגנים על פי רשימת הגנים שנמסרו לאחריות אחזקתם, וזאת לאחר זכייתם במכרז. סה"כ נמסרו לתחזוקה 475.5 דונם של שטחי גנים, חורשות ופסי ירק, כמפורט:

מחלקת גנים ונוף

אזור א' - מנהרת אשקלון - סה"כ שטח תחזוקה - 185.5 דונם.
 אזור ב' - גינות ציבור - -" - -" - -" - 63.5 דונם.
 אזור ג' - בן-עמי - -" - -" - -" - 91 דונם.
 אזור ד' - מנהרת אשקלון - -" - -" - -" - 138 דונם.
 ועוד כ- 135 דונם של שטחי גנים של שלושת מתחמי התחזוקה: הטיילת, גן העיר ושד' העצמאות.

5.2 כמפורט במפרט הטכני המצורף לחוזה, רשאי מנהל המחלקה לצרף לקבלנים שטחים חדשים ששוקמו, להוסיף או לגרוע שטחים או להחליפם באחרים, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי.

5.3 כמו כן, בעת שהעירייה מחליטה לשקם את אחד מהגנים המצויים בתחום תחזוקתו של קבלן זה או אחר, בתקופת השיקום יופחת שטח התחזוקה של הגן מכמות השטחים שעליהם משלמת העירייה לקבלן. יתרה מכך, גן ששוקם באופן יסודי נמצא באחריות ובתחזוקה מלאה במשך ארבעה חודשים באמצעות הקבלן שביצע את עבודת הפיתוח/השיקום של הגן, ולפיכך גם תקופה זו אמורה שלא להיכלל בתוך שטחי התחזוקה השוטפת של הקבלן המתחזק את הגנים.

5.4 הביקורת מציגה בדוח כי במהלך ארבע השנים האחרונות, שוקמו ברחבי העיר עשרות גינות ציבוריות בהיקף של מאות דונמים, ולדבר זה הייתה השלכה משמעותית ישירה ביחס לשטחים שנוספו לקבלנים וכן לתשלום שאמור היה להיות משולם לקבלני התחזוקה. דבר זה מחייב מעקב מסודר וקפדני של המחלקה על שטחי התחזוקה מדי חודש בחודשו.

5.5 מהנתונים שקיבלה הביקורת ממנהל המחלקה עולה כי באוקטובר 2007 הייתה מצבת שטחי הגנים המגוננים שבתחזוקת הקבלנים גדולה ב- 32% ביחס לגודלם באפריל 2004 - 631.4 דונם לעומת 475.5 דונם, כשבמקביל חל שינוי משמעותי בכמות הגנים שבתחזוקת כל אחד מהקבלנים עצמם. סה"כ 221 גנים ופינות ירק לעומת 138 גנים ופינות ירק.

השינוי		שטח התחזוקה אוק' 04 בדונם	שטח התחזוקה מאי 04 בדונם	הקבלן	האזור
אחוזים	שטח בדונם				
-25.2	-14%	160.3	185.5	מנהרת אשקלון	א'
+32.9	+52%	96.4	63.5	גינות צח	ב'
+117.3	+129%	208.3	91	בן עמי	ג'
+28.4	+21%	166.4	138	מנהרת אשקלון	ד'
+153.4	+32%	631.4	478	סה"כ	

5.6 פירוט ראה בטבלה שבנספח א' לפרק זה.

מחלקת גנים ונוף

5.7 כמוצג בטבלה, הכפיל הקבלן בן עמי את שטחי תחזוקתו תוספת של 129% ביחס לזכייתו במכרז, בעוד שהקבלן מנהרת אשקלון ירד בשטחי תחזוקתו באזור א', אולם הגדיל את שטחי תחזוקתו באזור ד', ובסה"כ נשאר באותו מצב וגם הקבלן גינות צח הגדיל את שטחי תחזוקתו ב- 33%.

לדברי מנהל המחלקה, רבים מהשטחים המגוננים כחדשים ששוקמו הועברו לאחריות תחזוקתו של הקבלן בן עמי, וזאת בזכות הטיפול הטוב והמקצועי יותר שהוא מבצע בגנים הציבוריים ביחס לקבלנים האחרים. הדבר מוצאת גם את ביטוי בטבלת הקנסות שהוטלו על הקבלנים בגין אי ביצוע עבודתם כנדרש.

5.8 יש לציין כי עדיין מצויים שטחי גן ששוקמו ונמצאים בתקופת התחזוקה ולא נמסרו לאחריות תחזוקתם השוטפת של קבלני תחזוקת הגנים.

5.9 מעבר לגידול ולשינוי בשטחי התחזוקה שעליהם מקבלים הקבלנים תשלום בעבור כל תוספת שטח, הנושא החשוב והבולט יותר הוא רמת ואיכות התחזוקה. בעוד שעם תחילת תקופת התחזוקה בשנת 2004, כמעט כול הגנים הציבוריים בבת-ים היו ברמת תחזוקה נמוכה ביותר, מערכות השקיה שאינן מתפקדות, ללא מחשבי פיקוד והשקיה, צמחיית גן מועטה ומוזנחת, ריהוט ומתקני משחק מועטים שבורים ובלתי מתוחזקים, שיקום הגנים השיטתי והמסיבי שבוצע בגנים הציבוריים בשנים 2004-2007, הן באמצעות העירייה והן באמצעות נת"ע ונתיבי איילון, הביאו לכך שמרבית שטחי הגינון בעיר נמצאים היום ברמה גבוהה שלא הייתה מוכרת באופן אחזקתם קודם לכן.

בכול גן ששוקם הוחלפו מערכות ההשקיה, הותקנו מחשבי השקיה, הוחלפה צמחייה ונשתלו דשא, נסללו מדרכות ושבילים חדשים, הותקנו מתקני משחקים ומתקני גן חדשים לילדים, הוצב ריהוט גן, שולחנות וספסלים ונשמרת בהם רמת ניקיון גבוהה. כול זה מחייב את קבלני התחזוקה לשמור על רמת תחזוקה גבוהה ולהקדיש לטיפול מאמצים רבים הרבה יותר מאשר בעבר, מחד ומאידך, מחייב הדבר את פקחי המחלקה במעקב ופיקוח סודרים על כול אשר מתרחש בגנים, ולדרוש מהקבלנים לתקן ולהחליף את אשר נדרש או ניזוק באופן טבעי או כתוצאה מוונדליזם.

6. פיקוח ובקרה על קבלני התחזוקה העובדים ברשות המחלקה

6.1 אחד מהעקרונות החשובים ביותר להפרטת השירותים העירוניים וביצועה באמצעות קבלנים הינה הפעלה של מערכת ניהולית טובה ומערכת פיקוח ובקרה שתנהל ותפקח באופן הדוק, מסודר ושיטתי על עבודתם של הקבלנים נותני השירות.

6.2 במחלקה לגנים ונוף מופעלים מספר קבלנים נותני שירות, בחלקם באופן קבוע בכל ימות השנה וחלקם קשורים בחוזה מסגרת ומספקים שירות בעת הצורך. אלו נבחרו לאחר קיום הליך של הצעות מחיר, הם מופעלים רק בשעת הצורך ועל פי התקציב שעומד לרשות מנהל המחלקה.

6.3 הקבלנים המופעלים באופן קבע הם :

6.3.1 3 קבלני תחזוקת הגנים - מנהרת אשקלון,

- גינות צח,

- בן עמי שאול.

6.3.2 קבלן שדרוג ומערכות השקיה בגנים - חברת "אקווה".

6.3.3 בנוסף לקבלנים מופעל צוות משימתי של פרויקט נוער בסיכון מטעם החברה

לתרבות פנאי וספורט, העוסק בתחזוקת הצמחייה בבתי הספר וגניי.

6.4 הקבלנים הקשורים בחוזה עם המחלקה ומספקים שירות בעת הצורך :

(1) קבלן לגיזום עצים - חב' צאלון.

(2) קבלן לאחזקת מתקני משחקים - א.ד. ריהוט ומתקנים.

(3) קבלן לאחזקת מזרקות - א.ל. אהרון.

(4) קבלן לניפוי חולות.

(5) קבלן להדברת טוואי תהליכן האורן.

(6) קבלן להצבת מתקני משחק.

(7) קבלן לכרסום גדמי עצים.

6.5 הליך בחירתם של הקבלנים שמתקיים על ידי מנהל המחלקה נעשה בניגוד לנוהל

העירייה מס' 3.03.3 - מסירת עבודות לקבלנים/ספקים בהליך של הצעות מחיר.

הצעות המחיר לא הוגשו, לא נבחנו ולא אושרו בוועדה לבחירת קבלנים באישור מנהל המחלקה לתאום ובקרה. מנהל המחלקה לגנים ונוף לא התייחס לנוהל ובחר את הקבלנים בהליך פנימי שהוא עמד בראשו.

6.6 הביקורת בחנה את אופן הפיקוח והבקרה של המחלקה על הקבלנים בנושאים

השונים המספקים את השירות המבוקש כנדרש בחוזה שנחתם איתם. הביקורת התמקדה בבדיקתה בעיקר ב-שלושת קבלני אחזקת הגנים עליהם מוציאה המחלקה את עיקר תקציבה השנתי, ולהלן ממצאיה :

6.6.1 הביקורת סיירה במשך מספר ימים בכל ארבעת אזורי עבודתם והמתחמים

שבאחריות אחזקתם של הקבלנים ומצאה כי באופן כלל מצב תחזוקת הגנים הינו טוב. הצמחייה מטופלת כראוי, מתקני וריהוט הגן תקין ומראה הגן בכללותו מצביע על רמת תחזוקה תקינה ונעשית על פי הנדרש בחוזה, וזאת למרות שבכמה גינות מצאה הביקורת מספר ליקויים קטן שצריך היה שמפקחי הגנים יראו אותם ויטפלו בהם כבר קודם לכן.

6.6.2 מנהל המחלקה מפעיל מערכת פיקוח טובה ויעילה על שלושת הקבלנים

הפועלים בעיר באמצעות ארבעה מנהלי עבודה המצויים בקשר קבוע כל היום עם מנהל המחלקה וצוות מפקחיו.

מחלקת גנים ונוף

- 6.6.3 לרשות מנהל המחלקה עומד צוות מפקחים המונה שישה מפקחים מנויידים כולם על קטנועים ומצוידים במכשירי מירס, האחראים ומפקחים על ארבעת אזורי הגינון, שלושה מתחמי הגינון המיוחדים, תחזוקת הצמחייה בבתיה"ס וגני"י, תחזוקת מתקנים וריהוט הגן ושדרוג מערכות ההשקיה בגנים.
- 6.6.4 הביקורת **מתרשמת לטובה** ממערך הפיקוח המסודר, המקצועי והאמין. המפקחים בקיאים מאוד בתחומי הפעילות שעליהם הינם אחראים ומסייעים למנהל המחלקה באופן ראוי ומקצועי לשלוט במגוון הפעילויות הגדול שעליו הינו ממונה.
- 6.6.5 מופעל מערך של דיווחים אותם נדרשים המפקחים לדווח ואלו מתייקים בתיקי הקבלן. מערכת דיווחים זו צריכה, לדעת הביקורת, לעבור רענון ושדרוג.
- 6.6.6 מופעל מערך של ענישה וקנסות כנגד קבלנים שאינם מבצעים את אשר נדרש מהם על פי החוזה.
- 6.6.7 קיימת בדיקה הדוקה ומסודרת של חשבונות הקבלנים.

7. הפקדת ערבויות

- 7.1 חוזה ההתקשרות עם קבלני תחזוקת הגנים מחייב את הקבלנים להמציא ערבות בנקאית בסך של 10% מהיקף ההתקשרות השנתי, וזאת כמתחייב מנספח אי' - תנאים מיוחדים להתקשרות - סעיף 3 ד', או הוראה על עיכוב כספים המאושרת על ידי גזבר העירייה על ביצוע ההפקדה.
- 7.2 מבדיקת הנושא בענף שטרות נמצא כי הקבלן מנהרת אשקלון חתם על הוראה על עיכוב והקצאת כספים בסך 200,000 ש"ח החל מ-22/12/04.
- 7.3 הקבלן גינות צח הפקיד ערבות בנקאית עד 31/12/05, ולאחר מכן חתם על הוראה לעיכוב כספים בסך 94,661 ש"ח.
- 7.4 הקבלן בן עמי שאול הפקיד ערבות בנקאית על סך 90,000 ש"ח עד ל-31/3/08.
- 7.5 הביקורת מציינת כי גובה הערבויות הכספיות או האישורים להקפאת כספים שנתנו הקבלנים היה נמוך בהשוואה להיקף הפעילות הכספית או התשלומים שקיבלו הקבלנים, והערבויות לא כיסו כלל את מאות אלפי השקלים שקיבל כל קבלן בנוסף לעבודות תחזוקה של עבודות שביצע בתחום הפיתוח.
- 7.6 יתרה מכך, הקבלן בן עמי קיבל עבודות תחזוקה נוספות שהכפילו את שטח התחזוקה שבתחום אחריותו, כך שקבלן זה היה צריך ביחד עם עבודות הפיתוח שביצע להפקיד ערבות בגובה כספי של פי שלושה מאשר הפקיד בעירייה.
- 7.7 הביקורת שוחחה על כך עם מנהל מחלקת הגנים והנ"ל הבהיר לביקורת כי הוא לא היה ערני לנושא ולכן לא פעל להתאימו לגובה התשלומים. חשבת החטיבה ובענף שטרות בעירייה לא בדקו זאת כלל.

מחלקת גנים ונוף

7.8 כל פעילות הערביות או הקפאות הכספים מנוהלות באופן מסודר ותקין על ידי מנהלת ענף שטרות שבמחלקת החשבות בעירייה, אשר, כאמור, אין היא עוסקת או בודקת את גובה הערבות הנדרש מהקבלנים. לדעתה זו אחריות מנהל המחלקה.

8. תדרוך ופיקוח בטיחותי

- 8.1 נספח ג' לחוזה עוסק בכל התנאים והחובות החלים על הקבלן בתחום הבטיחות בעבודה ובתדרוך הקבלנים על ידי הממונה על הבטיחות בעירייה והצהרת הקבלן והתחייבויותיו להקפיד ולקיים את דרישות הבטיחות והגהות.
- 8.2 הביקורת מצאה כי למרות שקבלני תחזוקת הגנים החלו לעבוד בעירייה באפריל 04, רק ביולי 05 הם הופנו על ידי מנהל המחלקה לגנים ונוף אל המחלקה לתיאום הנדסי ואל הממונה כל הבטיחות בעבודה לקבלת תדרוך בנושא הבטיחות בעבודה. פעם נוספת ביצעו קבלנים אלו תדרוך בטיחות באוגוסט 07.
- 8.3 הביקורת סבורה שמנהל המחלקה המעסיק את הקבלנים והן הממונה על הבטיחות בעירייה חייבים להיות ערים יותר ולהקפיד על נושא חשוב זה ביתר שאת.

9. קיום ביטוחים

- 9.1 החוזה נותן מענה נרחב לכלל סעיפי הביטוח אותם נדרש הקבלן לבצע בתקופת עבודתו ביחס לפעילות הקשורה בעבודתו ובין השאר לבצע ביטוח חובה וצד ג' לכלי הרכב והציוד המכני שברשותו, ביטול זכות של המבטחים כנגד העירייה וכל מי מטעמו, הכללת עיריית בת-ים כמבוטח שני בביטוחים וכמו כן בעת הארכת חוזה ההתקשרות המצאת פוליסת ביטוח מעודכנת לתקופה המוארכת.
- 9.2 הביקורת מצאה כי מנהל המחלקה לא הקפיד לקיים סעיף זה בחוזה ולא דרש לקבל עותקים מפוליסת הביטוח כנדרש בחוזה, אולם גם כשאלו נשלחו למחלקה בעקבות דרישת הביקורת, לא בדק אותם מנהל המחלקה באם פוליסת הביטוח שהוצגה לו נותנת מענה לדרישות ולתנאים שאותם מחייב חוזה ההתקשרות.
- 9.3 יתרה מכך, מנהל המחלקה לא טרח להביא פוליסות ביטוח אלו לבדיקת היועץ המשפטי לעירייה האחראי לנושא הביטוחים בעירייה בכדי לקבל את חוות דעתו.
- 9.4 מבדיקת הביקורת עולה כי רק פוליסת הביטוח של הקבלן מנהרת אשקלון נותנת מענה לדרישות ותנאי החוזה, בעוד ששתי הפוליסות של הקבלנים גינות צח ובן עמי נותנות מענה רק לחלק מסעיפי הדרישות והתנאים.

10. מניעת ונדליזם בגינות הציבוריות

- 10.1 אחד הנושאים הכאובים שעלו בביקורת הינו תופעת הוונדליזם הקיימת בגנים הציבוריים- השחתת או פגיעה מכוונת מצד בני נוער בריהוט או ציוד השקיה, מתקנים ומשחקי גן, וצמחייה בגינות הציבוריות.
- 10.2 הביקורת מציינת כי תופעה זו מאופיינת כבר שנים ארוכות בגינות הציבוריות בשעות הלילה או בסופי שבוע וחגים.

מחלקת גנים ונוף

- לתופעת ונדליזם זו השלכות כספיות משמעותיות על מצב תחזוקת הגנים ומחיבת את העירייה ומחלקת הגנים להקצות משאבים כספיים והיערכות לפתרון סוגיה זו.
- 10.3 מענה לסוגיה זו אמורה לתת גם "הסיירת הירוקה" הכפופה לחטיבת התפעול, אולם בהרכב המצומצם שהיה עד כה - שני עובדים (לאחרונה היא תוגברה ב-שני עובדים נוספים) ולאור העובדה ששעות עבודתה הינן עד השעה 22:00, בפועל, אין כמעט מענה לתופעת הוונדליזם הנעשית בגנים בשעות הלילה ובסופי השבוע.
- 10.4 במכתב ששלח מנהל מחלקת הגנים למפקד המרחב ולמנהל "סיירת ניצן", הועברו שמותיהם של כ-20 גנים ציבוריים המהווים מוקדי פעילות והרס של בני נוער ונדליזם רב בגינות.
- לדבריו, רשימת גנים זו אינה קבוע ומשתנה מעת לעת בעקבות פעולות מניעה של המשטרה או העירייה.
- 10.5 הביקורת ביקשה לקבל את הדיווחים היומיים/שבועיים שמתנהלים במחלקת הגנים אודות נזקי הוונדליזם, אולם לא מצאה זאת.
- 10.6 בישיבה שקיימה הביקורת עם סמנכ"ל תפעול עולה כי לא קיימת מערכת דיווח מסודרת ושיטתית המועברת מהמחלקה לגנים ונוף לסמנכ"ל תפעול האחראי על "סיירת ניצן" ו-"הסיירת הירוקה" המעדכנת אותו בנושא הוונדליזם.
- לדברי מנהל המחלקה, הוא הכין טופס דיווח שבועי שבו ירוכזו דיווחי הוונדליזם והוא יישלח מדי שבוע לסמנכ"ל תפעול עם עותק למנכ"ל.
- 10.7 מנהל מחלקת הגנים ביצע בדיקה בכדי לאמוד את היקף הנזק הכספי הנגרם לעירייה כתוצאה מהוונדליזם ובמכתב למנכ"ל מ-26 ביוני 06, הועבר דיווח על נזקים בגנים בהיקף כספי של 323 אש"ח, וזאת על בסיס תשלומים ששולמו לקבלני תחזוקת הגנים לתיקון נזקי הוונדליזם, במחצית השנה הראשונה, מ-1.1.06 עד 26.6.06.
- 10.8 העלות הכספית העיקרית באה לידי ביטוי בהחלפת ממטרות שבורות, ראשי מערכת שניזוקו, תיקון נזקים למתקני משחקים והחלפה וחידוש צמחייה שניזוקה, ותשלום מיוחד עבור צוות לתיקון הנזקים. נזקים נוספים שעלותם הכספית נמוכה יותר מצאה ביטוייה: תיקון המזרקות, מחיקת גרפיטי, תיקון ספסלים, אשפתונים, פרגולות שניזוקו ונשברו.
- 10.9 לדבריו, רק טיפול עירוני מקיף שיכלול את כל מרכיבי הפעולה כמו: מניעה, הגברת התאורה בגנים, אכיפה וענישה ומציאת פתרון הולם לבני הנוער המסתובבים בגנים אלו בשעות הלילה וגורמים לנזקים יכול לצמצם באופן משמעותי את היקף התופעה והנזקים המגיעים למאות אלפי שקלים בשנה.

מחלקת גנים ונוף

10.10 הביקורת סבורה כי על העירייה לתת דעתה בנושא הנדון לאור היקף הנוקים המגיע לכדי 500-700 אש"ח בשנה, לדון בכובד ראש להגברת הפעילות המשולבת למניעת אלימות, לרכז את המאמץ והפעילות העירונית בגנים הבעייתיים לקביעת מספר גנים שכאלו כדגם לפעילות ולמקד בהם את הפעילות בכל התחומים, הגברת התאורה, סיורי נוכחות, אכיפה חזקה וענישה, ובמקביל, למצוא פתרון בסיוע יחידת רונן לאותם בני נוער המשוטטים בגנים אלו בשעות הלילה המאוחרות.

11. בחירת קבלנים בהליך של הצעות מחיר

11.1 כאמור, קבלני תחזוקת הגנים וקבלן שדרוג מערכות ההשקיה בגנים נבחרו לעבודה בעקבות מכרז פומבי שקיימה העירייה.

11.2 עבודות תחזוקה אחרות שבהן מפעילה המחלקה קבלני חוץ נבחרו לעבודתם בהליך של הצעות מחיר היות שעלות הפעלתם והתקציב שעמד לרשות מנהל המחלקה לא חייב פרסום מכרז זוטא או פומבי.

מדובר בבחירתם של קבלני תחזוקת מזרקות המים, הקבלן לתחזוקת משחקים ומתקני הגן, הקבלן לגיזום עצים וקבלן לניפוי חול וכן קבלנים להצבת מתקני משחקים.

11.3 בבדיקת הביקורת נמצא כי עד לחודשים האחרונים קבלנים אלו נבחרו בהליך פנימי שנעשה על ידי מנהל המחלקה שפנה לקבלנים לקבלת הצעות מחיר.

לביקורת הסתבר כי בניגוד לנוהל בעירייה, שהוכן והעוסק בבחירת קבלנים בהליך של הצעות מחיר המחייב כי הדבר ייעשה על ידי ועדה בראשות מנהל המחלקה לתיאום ובקרה וחשבת החטיבה, נהג מנהל מחלקת גנים ונוף לקיים את ההליך אצלו במחלקה ולא דרך הוועדה שנקבעה לכך.

11.4 רק בחודשים האחרונים, ובעקבות הכנס שקיים מנכ"ל העירייה לכל המנהלים בעירייה והפצת הנוהל העוסק בנושא הוסדרה, הפעילות ובחירת קבלנים בהליך של הצעות מחיר נעשתה באחריות ובניהול מנהל מחלקת תיאום ובקרה ביחד עם מנהל המחלקה וחשבת החטיבה.

11.5 בעקבות הגדלת תקציב תחזוקת מזרקות המים ומתקני המשחק בגנים, תקציב המחייב בחירת קבלן רק דרך הליך של מכרז זוטא, תפרסם העירייה מכרזי זוטא ל-שני נושאים אלו בראשית שנת 2008, ואכן עד לתום הביקורת פורסם מכרז ועד סוף ינואר 2008 ייבחר הזוכה במכרז.

12. טיפול בפניות המוקד

12.1 בשנת 2006, הגיעו למוקד העירוני 2,451 פניות תושבים בנושאים שונים הקשורים לתחום טיפולה של מחלקת גנים ונוף, עלייה של 28% ביחס לשנת 2005 - 1,891 פניות.

12.2 בשנת 2007, במשך 11 החודשים הראשונים של השנה הגיעו סה"כ 1,778 פניות למוקד

העירוני במגוון הנושאים הבא:

546 פניות בנושא עצים מסוככים.

435 פניות בנושא גיזום צמחייה.

440 פניות בנושא מערכות השקיה.

263 פניות בנושא אי ניקיון הגנים.

10 פניות בנושא אחזקת שירותים ציבוריים.

11 פניות בנושא אדניות.

47 פניות בנושא מתקני שעשועים.

5 פניות בנושא פגרי חיות.

6 פניות בנושא ברזי שתייה.

12.3 מבדיקת אופן הטיפול בפניות מציינת הביקורת:

16 פניות בלבד מתוך כלל פניות אלו טרם "נסגרו", רובן מחודש דצמבר 07, 6 מתוך מחודש נובמבר ולא ברור לביקורת מדוע לא טופלו או לא דווח על סגירתן.

12.4 מבדיקת הפניות שהסתיים טיפולן מציינת הביקורת כי למרות שנקבעה בעירייה טבלת מדדי זמן לטיפול בפניות השונות, הנושא לא מיושם ולא נבדק ולא נרשם במוקד, ולפיכך לא ברור לביקורת האם זמן סגירת התלונה במוקד מצביע על גמר הטיפול בפנייה באירוע או זמן הפנייה בטלפון למתן דיווח על אירוע שהסתיים כבר לפני ימים רבים.

12.5 עוד נמצא כי גם כאשר "נסגרות" פניות במוקד אין כל תאור או הסבר לאופן ביצוע סגירת הפנייה ולפעולות שנעשו על ידי המחלקה להסדרת המפגע או תיקונו. דיווח כגון: "הפנייה טופלה" מבחינת הביקורת הינה בלתי מספקת ואינה מלמדת דבר.

12.6 לדברי מנהל המוקד, בחודשים ינואר-פברואר 2008 תותקן במוקד תוכנה חדשה שתאפשר לבדוק את מדדי זמן הביצוע של סגירת הפניות השונות על פי טבלת הזמנים שנקבעה בעירייה בתיאום עם המנהלים והסמנכ"לים. כמו כן תחייב את סוגר הפנייה לתת תאור של הפעולות שננקטו על פי טבלת תשובות שהוכנו מראש לכל סוג של פנייה.

12.7 בנוסף לכך, סגירת הפנייה תיעשה ישירות על ידי מזכירת המחלקה, אליה הופנתה הפנייה דרך מחשב המחלקה, ולא יהיה צורך לחזור טלפונית ולשלוח בפקס את סגירת הפניות.

12.8 לדברי מנהל המוקד, מחלקת גנים ונוף פועלת באופן מאוד מסודר לתיקון ומענה לפניות שמופנות אליה דרך המוקד העירוני ואחת לשבועיים מועבר דיווח על פניות פתוחות למחלקה לצורכי תזכורת באותן הפניות שטרם דווחו על סיום הטיפול בהן. פניות בנושא תקלות של פריצת מים במערכת המים או בברזים מטופלות באופן מידי, ובסך הכל תוך פרק זמן קצר של עד מספר ימים ניתן מענה לכל הפניות המועברות למחלקה.

13. שיקום מערכות השקיה בגנים הציבוריים

מחלקת גנים ונוף

- 13.1 כחלק משיקום הגינות הציבוריות החלה מחלקת הגנים לבצע באמצעות חברה חיצונית, חברת "אקווה", פעילות יסודית ושיטתית של שיקום מערכות ההשקיה ומערכות פיקוד ההשקיה בגינות הציבוריות.
- 13.2 התקציב לפעילות שיקום חשובה זו תושג באמצעות החסכון הכספי שיושג בכמות המים הגדולות הנדרשות כיום להשקיית הגנים.
- 13.3 מהנתונים שאותם ריכזה הביקורת עולה כי העירייה מוציאה כיום להשקיית הגנים כ- 5.1 מיליון שקל בשנה, כשלכל דונם גינה נדרשים בממוצע כ- 1,500-1,700 קוב בשנה, פי שניים מהכמות הנדרשת.
- 13.4 שדרוג מערכות ההשקיה בגנים יביא לשיפור בתחומים הבאים:
- 13.4.1 תיקון והסדרת מערכת ההשקיה בכל הגנים והתקנת מערכות פיקוד ושליטה ממוחשבות.
- 13.4.2 יכולת שליטה מרכזית על כל מערכות הפיקוד הממוחשבות כולל סגירה ופתיחה וכיוון השקיה רצוי באמצעות שליטה מרכזית.
- 13.4.3 יכולת לקבל מידע עדכני בזמן אמת על כל תקלה המתרחשת בהשקיית הגנים.
- 13.4.4 השקיה מבוקרת ובכמויות הנדרשות, דבר שיביא בעקבותיו חסכון גדול של מים ומניעת בזבז מים משווע שהיה קודם לכן בגנים.
- 13.4.5 חסכון בהפעלת צוותים לקריאת מדי מים.
- 13.4.6 קבלת עיר ירוקה כתוצאה מהשקיה נכונה וכמותית.
- 13.4.7 צמצום נזילות המים באיי תנועה שמנע החלקות קטנועים ומכוניות בכבישים.
- 13.5 במסגרת פעולת ההכנה נעשה סקר מקדים בכל אחד ואחד מהגנים המספק מידע על מצב הגן, ריהוט הגן וגודלו.
- 13.6 בעקבות המכרז שפרסמה העירייה, זכתה חברת "אקווה" שהחלה לעבוד בחודש מאי 2007. עד כה בוצע סקר בכל הגנים בעיר, נעשה שדרוג מערכות ההשקיה ב- 80 גנים ציבוריים ו- 299 ראשי מערכת חוברו למערכת ההשקיה הממוחשבת.
- 13.7 המחלקה בשיתוף פעולה עם חברת "אקווה" הקימה חדר שליטה בחצר המשק המנוהל על ידי עובד החברה השולט באמצעות מחשבו על מערכת מחשב ההשקיה שבגינות ובאמצעות התוכנה המותקנת כדי לקבל מידע עדכני לגבי כל אחד מגינות הנוי, מצב ההשקיה, תקלות כמויות מים.
- מנהלי העבודה של קבלני התחזוקה נמצאים בקשר רצוף עם מרכז השליטה ומקבלים מדי בוקר דוח תקלות שאותם הם מתקנים. כל תקלה במערכת ההשקיה או ונדליזם שבעבר היה גורם לבזבזי מים ללא כל בקרה, עוצרת מייד את הזרמת המים במערכת ההשקיה עד לתיקונה.
- גם המחלקה לגנים ונוף מינתה עובד מיוחד לפקח על פרויקט שדרוג מערכות ההשקיה.

מחלקת גנים ונוף

13.8 עלויות ביצוע הפרויקט מגיעות סה"כ לכדי 7,418 אש"ח והן אמורות להתפרס ולהיות משולמות לקבלן המבצע על פני חמש שנים, עד מחצית שנת 2012, כשבשנת 2007 אמור הקבלן לקבל 372 אש"ח, והחל משנת 2008 1.4 מיליון ש"ח מדי שנה.

עלויות הקבלן כוללת את הפעילויות הבאות:

סקר יסודי של מצב הגינות - 460 אש"ח.

שיקום ושדרוג מערכות ההשקיה + - 2,500 אש"ח.

התקנת מחשוב השקיה - 2,376 אש"ח

התקנה ותחזוקת המערכות - 2,000 אש"ח.

עד כה שילמה העירייה לקבלן סה"כ ארבעה תשלומים שונים עבור תחזוקה, שיקום מערכת השקיה וסקר - 143,498 ש"ח.

13.9 מימון הפרויקט אמור להתבצע כאמור מחסכון בעלויות הכספיות הנדרשות להשקיית הגנים שכיום מוערכות ב- 5.1 מיליון ש"ח לשנה (לשנת 2007).

13.10 על פי אומדן שהכין מנהל המחלקה, התקנת מערכות ההשקיה החדשות אמורות לחסוך לעירייה לפחות כ- 2 מיליון ש"ח לשנה, שמשמעותו ל- 5 שנים - 10 מיליון ש"ח, חסכון שאמור לכסות את מלוא העלויות הכספיות ואף יותר של הפרויקט ולאחר סיום החוזה וגמר התשלומים במחצית שנת 2012, החסכון יהיה גדול שבעתיים היות שההוצאה היחידה תהיה רק עבור תחזוקת המערכת.

13.11 החסכון במים ימצא ביטויו ב- 3 אופנים:

13.11.1 השקיה מבוקרת על פי כמויות מים כמחצית מכמות המים המושקית כיום, 600-800 קוב לדונם במקום 1,500-1,700 קוב לדונם כיום.

13.11.2 עצירת מערכת ההשקיה בעת תקלה הנגרמת מפריצה של צנרת מים. קודם לכן מים היו זורמים במשך שעות עד לגילוי התקלה ותיקונה.

13.11.3 צמצום דרסטי של נזקי הוונדליזם כתוצאה מפתחת המערכות להשקיה בשעות מבוקרות שבהן אין בני הנוער מסתובבים או מצויים בגנים וגורמים לפגיעה במערכות ההשקיה בעת שאלו נפתחות להשקיה.

13.12 הביקורת סבורה, שראוי כי מנהל המחלקה יקים דגם של מספר גנים ציבוריים שבעבר ביצע בהם סקר צריכת מים להשקיה, ויערוך בקרת השקיה לאחר התקנה ושדרוג מערכות ההשקיה בכדי שיהיו בידי כלים השוואתיים להוכחת החסכון הכספי שהושג. לדברי המנהל, בוצע מדגם של מספר גנים ואכן נמצא כי הושג חסכון במים על פי הקצבות המים החדשות שנקבעו לכול גן.

14. נוהלי העבודה של המחלקה

14.1 פעילותה המגוונת של מחלקת גנים ונוף מחייבת כי תימצא מערכת של נהלים שתיתן מענה לכל פעילותה ובעיקר לתחום הפיקוח והבקרה על ביצוע פעילויות אלו.

14.2 מנהל המחלקה כתב וערך חמישה נהלים מסודרים, כדלקמן:

14.2.1 הקמת גנים ציבוריים חדשים.

מחלקת גנים ונוף

- 14.2.2 החלפת שטחי תחזוקה בין קבלני גינון.
- 14.2.3 בקרה ופיקוח על קבלני תחזוקת הגנים.
- 14.2.4 תכנון והצבת מתקן משחקים חדש.
- 14.2.5 קבלה ואישור גן חדש.
- 14.3 הנהלים עברו את אישור הביקורת ויוכנסו לאוגדן הנהלים של העירייה.
- 14.4 לאור הרכב פעולות המחלקה, נתגלה צורך בעוד שני נהלים :
 - 14.4.1 תחזוקת מתקני משחקים - בדיקתם על ידי מכון התקנים - ניתן לחבר נוהל זה לנוהל שהכין מנהל המחלקה לתכנון והצבת מתקן משחקים חדש.
 - 14.4.2 נוהל הטיפול ותחזוקת מזרקות מים.
 - 14.5 מנהל המחלקה הבטיח לביקורת להשלים בדחיפות נהלים חסרים אלו.