

תחזוקת גנים ובטיחות מתקנים

ביקורת אחזקה וגינון בשטחים הציבוריים**ובטיחות מתקני המשחקים**

כללי

הצמחייה בשטחים הציבוריים (עצים, שיחים, פרחים, דשא וכו') מהווה מרכיב משמעותי מהחזות של כל ישוב, וצמחייה מגוונת ומוחזקת כהלכה יוצרת סביבה אסתטית ונעימה לתושבי העיר ולמבקרים מהחוץ. הגנים הציבוריים משמשים כמקום מפלט מהמולת העיר וכמוקד למרגוע. מתקני המשחק בגנים הציבוריים משמשים כמקור לבילוי ולשעשוע לילדים ולמלוויהם.

לפי פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיף (8) 249, סמכותה של העירייה "לספק, להתקין, להתוות, לתכנן, לשפר, לקיים, להסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבור, ולפקח עליהם" ... בסעיף (9) 249 מצוין כי סמכותה של העירייה "לנטוע עצים בכל רחוב או בכל מקום ציבורי" ...

תכנון, הקמת ואחזקת הצמחייה בשטחים הציבוריים בעיר וכן אחזקת מתקני המשחק בגנים הציבוריים הם חלק מהשירותים שנותנת הרשות המקומית לתושביה, וכמו כל שירות עירוני הטיפול צריך להיות באיכות המקצועית הראויה, תוך מילוי הצרכים והדרישות במסגרת התקציבית האפשרית ותוך התנהלות יעילה.

מטרות הביקורת

בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית של מבקר העירייה לשנת 2011, נערכה במהלך החודשים פברואר – יוני 2011 ביקורת במחלקת גנים ונוף. הביקורת בדקה את הפעילות הנעשית בתחום האחזקה השוטפת של הגינון הציבורי בעיר, לרבות נושא בטיחות מתקני המשחקים בגנים הציבוריים ובנושאים עיקריים כלהלן:

- היקף שטחי הגינון וניהול המידע
- מכרזי הגינון והחווה עם קבלן הגינון
- עלויות ותשלומים – תחזוקה שוטפת
- מנהלי העבודה ומספר עובדי הגינון
- הפיקוח של המחלקה על עבודת הגינון
- ניקיון הגנים
- צריכת מים לגינון
- בטיחות מתקני המשחקים
- היבטים ארגוניים של המחלקה

היקף הביקורת

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- ראיונות עם: מנהלת אגף שפ"ע; מנהל מחלקת גנים ונוף; מפקחת גינון ואחראית תפעול מערכות השקיה אלחוטיות; מפקח גינון ואחראי הקצאות מים; מפעיל נט"מ (ניידת טיפול מיידית); מזכירת המחלקה; מנהלת המוקד העירוני.
- ביקורי בדיקה בגנים ציבוריים ובאתרי גינון.
- בדיקת מסמכים הקשורים לנושאי הביקורת.
- מסמכי מכרז גינון 5/06 מחודש יולי 2006
- נתוני הנח"ש והוראות חוק רלוונטיים.

הדו"ח כולל את הפרקים הבאים:

- תמצית הממצאים
- הדו"ח המפורט

תמצית הממצאים

1. מכרז עבודות שיקום ואחזקת גינון 5/06 בשיטת פי אף אי

בתחילת שנת 2006, פורסם מכרז ביצוע עבודות שיקום ואחזקת גנים ציבוריים בשיטת p.f.i. מדובר במכרז ארוך טווח מקיף ומורכב הכולל אחזקה שוטפת של גנים ציבוריים בעיר, עבודות שיקום ושיפור של הגנים הציבוריים לרבות תכנון כניסות לעיר לתקופה של 5 שנים.

האומדן

האומדן למכרז אמור וצריך להתבסס על תמחור סיסטמתי ופרטני עפ"י ובהתאמה לסעיפי המכרז תוך שקלול עלויות ריאליות עד כמה שניתן ושיקוף נאמנה את מחירי השוק. לאור הפערים שהוצגו בין ההצעות לבין האומדן, הדבר מעלה את השאלה לטיבו של האומדן, שכן המפלט דרך סעיף 22 ח' לתקנות העיריות אמור לשמש במקרים חריגים במיוחד ולא כברירת מחדל לאומדן לא ריאלי. בנסיבות אלה המכרז במהותו לא מיצה את עצמו בהתאם למטרותיו ובסופו של דבר התקיים הליך הצעות מחיר עם שני המציעים בלבד.

המכרז במקור התיימר לבטא לפרויקט מקיף וכולל לטיפול ושדרוג נושא הגינון בעיר בהיקף של כ- 30 מיליון ₪ אולם כפי שמתברר "ההר הוליד עכבר". נדמה, כי רצון הרשות גבוה מיכולותיה הכספיות מה שמעלה את השאלה, מדוע לצאת במכרז כולל ומבלי לבדוק תחילה את היכולות הכספיות שלה. יתר על כן, מורכבות המכרז לצד הפירוט הרב שיש בו, קיימת גם עמימות לא מבוטלת בפרקים מסוימים, בעיקר בנושא השיקום אשר הניבה בסופו של דבר תוצאה של רק שני מציעים בלבד למרות שבסיוור הקבלנים השתתפו 17 קבלנים פוטנציאליים.

מעוט השתתפות במכרז, מעידה בין השאר, על טיב המכרז ומידת תרגומו למונחים מעשיים מצד אלה שאמורים להגיש הצעות. לספק "ורד בר" שנבחר כזכיין, היה יתרון יחסי מטבע הדברים והמשך בהיותו נותן שירותים לעירייה במשך שנים רבות והמשך הפעלתו במידה רבה התיישרה עם נוחות הרשות.

יועץ מלווה למכרז

בשל מורכבות המכרז, הרשות שכרה לנושא זה את שירותיו שליועץ חיצוני (להלן משרד עו"ד שפיר) לכאורה יש טעם של ממש להסתייעות ביועץ חיצוני לנושא מכרז הגינון (בדגש על המילה "גינון") אולם מתברר שהיועץ הנכבד נתן שירותי ייעוץ משפטי בהכנת מסמכי המכרז וליווי עד להחלטת וועדת המכרזים.

לא ברור מדוע הרשות שכרה יועץ חיצוני שבמהות שירותיו ייעוץ משפטי לוועדה, קל וחומר כאשר יועמ"ש הרשות המקומית, עושה תפקיד זה כמעשה שגרה ובהצלחה לא מבוטלת. (אלא אם כן נבצר ממנה) היה טעם בשל מורכבות המכרז ביועץ חיצוני במקצוע נשוא המכרז (היינו מומחה בתחום הגינון, שיקום וכו').

2. וועדת המכרזים

ועדת מכרזים בישיבתה מיום 7.6.2006 החליטה מתוקף סעיף 22(ח) לתקנות העיריות מכרזים, להמליץ לראש הרשות: לא לקבל אף אחת מההצעות שהוגשו, כהצעה זוכה במכרז היות ושתי ההצעות היחידות שהוגשו. ולמנות צוות לניהול מו"מ בהרכב (חברי מועצה וגורמים מקצועיים).

3. סוגיה עקרונית לעניין השתתפות חברי מועצה בצוות מו"מ

כלל גם 3 חברי מועצה נבחרים לרבות יו"ר וועדת המכרזים. הרכב צוות המו"מ לאור האמור קיימת לקונה, ולא פורש בתקנות מיהם הגורמים אשר יהיו אמונים על ביצוע הליך קבלת הצעות המחיר וניהול מו"מ עם המציעים. עובדה זו תיצור לעיתים נוהג ברשויות המקומיות ומצבים בעייתיים הם ממונים צוותי מו"מ ובהם נמנים חברי מועצה ואף חברי ועדת מכרזים. חלק מבעייתיות זו מתבטאת, בין היתר, בכך שחברי גוף נבחר כמועצה או חברי ועדת המכרזים אמורים להיות מנותקים מקשרים עם נותני שירותים וספקים ומקשר ישיר עימם בהתקשרות העירייה ותפקידם העיקרי בפיקוח על פעולות הרשות ובקשר שכזה קיימת בעייתיות.

ראוי לציין (אם כי בדיעבד) כי סוגיה זו דומה להפליא לעניין אשר עלתה בכל הקשור בוועדת הרכש העירונית ובהותו חבריה, עניין אשר נידון לעומקו במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון בעע"ס 384/07 **מנחם אריאב ראש עיריית נצרת עילית נ' סיעת שינוי** שם נקבע כי **"בשל הרגישות הרבה ובצו השעה על הוועדה להיות מקצועית"**

באותו עניין נידונה הלקונה הקיימת בחוק ובתקנות באשר לזהות חברי ועדת הרכש העירונית ונקבע, כי יש לפרש את התקנות כך שיש להעדיף ועדה מקצועית. בית המשפט העליון בנותנו ניתוח במבט "תקופתי" על העניין קבע, כי יש להרחיק כל קשר פוליטי להליכים הקשורים ברכישות לרשות.

בית המשפט התייחס לאפשרות, כי וועדת הרכש תהיה מורכבת מנבחרים הרשות וקבע כי **"השקה בין פוליטיזציה למנהל ציבורי היא הרת סכנות". להלן הדברים היפים כלשונם:**

ההשקה בין פוליטיזציה למנהל ציבורי היא הרת סכנות. נבחר פוליטי, גם אם בא לראשית
 כהונתו בטוהר כוונות ובהגינות, והדעת נותנת שכך על פי רוב, זקוק להיגרר למקומות שאינם
 מחוזות חפץ. לא אחת דרושות לפוליטיקאי תעצומות נפש כדי לעמוד בלחצים מסוגים שונים
 ויש המצליחים בכך, ויש – למרבה הצער – שלא. לא אחת גם הקשו סרכות של פוליטיזציה על
 פעולה תקינה של רשויות מוניציפאליות...

אין ספק כי נוכח רוח ההלכה שנקבעה בפסק דין מנחם אריאב שפורט לעיל, הרי שהאפשרות
 השלישית היא הראויה והנכונה – היינו, הקמתה של "וועדת התקשרויות בפטור ממכרז"
 מקצועית, ובלתי תלויה שתסיר חששות וגם לו למראית עין. שכן אם ההלכה נקבעה בהליך
 הנחות משמעותית מהליך מכרז קל וחומר כאשר מדובר במכרז.

לסיכום – הנוהג הקיים בעיריות מסוימות להכליל חברי מועצת העיר או חברי וועדת המכרזים
 כחברים בוועדות מו"מ הפעולות בהליכים שלפי תקנה 22(ח) אינו עומד באמות מידה משפטיות
 ובכללי מנהל תקין, וזאת נוכח רוח הפסיקה ונוכח מהות העניין, על כן מומלץ לרשות להתאים
 את פעילותה בהתאם. האמור אומנם בדיעבד יחד עם זאת הביקורת מצאה לנכון להסב
 תשומת לב הרשות בעניין זה במכרזים הבאים.

4. הסכם ההתקשרות

הסכם ההתקשרות שהתגבש במסגרת פעילות וועדת המו"מ, שינה בפועל באופן משמעותי
 את סעיפי המכרז המקורי, ובעיקר גורעת תחומי אחריות כגון: תכנון והשיקום גנים, אחזקת
 המתקנים והריהוט, חבות הקבלן לשאת, בעלות מי ההשקיה ועוד.

עולה התנהלות בלתי מקצועית בכל הנוגע להכנת הדרישות המקצועיות של סעיפי המכרז והן
 לגבי התכנון והניהול של תהליכי הביצוע. התנהלות זו עלולה הייתה להביא – אם המכרז
 המקורי היה מאושר – להיעדר יכולת פיקוח ושליטה נאותים ויתכן אף להפסדים כספיים.
 מאחר וממילא המכרז נכשל ולא התקבל, יש לקוות שהלקחים ילמדו למען המכרזים
 העתידיים. בנוסף לכך בשל הוצאת נושא התחזוקה השוטפת ובדיקות הבטיחות של מתקני
 המשחק בגנים מאחריות הטיפול של הקבלן, ואי מציאת פתרון חלופי הולם – הופקר למעשה
 תחום חשוב ורגיש זה.

5. זכיין שרותי אחזקה וגינן "ורד בר בע"מ"

זכיין שרותי אחזקה וגינן להלן חבי "ורד בר בע"מ" פועל ברשות כפי שעולה מכרטיס החו"ז
 של הספק משנת 2002 ועד היום (ספטמבר 2011) היינו, פעילות הנמשכת כ- 11 שנים ברציפות.
ההיקף הכספי הכולל בתקופה הנ"ל מעל 40 מיליון ₪ (ראה פירוט שנתי בגוף הדו"ח):

❖ גינון ואחזקה שוטפת- כ-25 מליון ₪

❖ שיקום גנים כ-4.7 מליון ₪

❖ תשתיות מים- כ-11 מליון ש"ח

הספק כאמור החל לפעול משנת 2002 במתן שירותי אחזקה וגינון ברשות וזאת במסגרת הסכם חד שנתי עם אופציה להארכה לשתי תקופות נוספות. ההתקשרות משנת 2002 התבצעה שלא בהליך מכרז חיצוני אלא רק מתוקף היות הספק זכיין של חב' למשק וכלכלה עפ"י סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), החוזר עליו הסתמכה הרשות בהתקשרות זו 5/2001, היה מלכתחילה שגוי ולראיה החוזר העוקב בהמשך תקן את הדבר.

ההתקשרות זו הוארכה פעמיים עפ"י ההסכם ונמשכה עד חודש יולי 2006 בהיקף כספי של כ-9.5 מיליון ₪. לא ברור מדוע הרשות האריכה את ההסכם חרף החוזר המתקן מבלי לערוך מכרז או במסגרת מכרז זוטא בין זכיני החב' למשק וכלכלה כמתבקש בחוזר המתוקן של משה"פ.

מכרז פי אף אי 06/5 – היקפים כספיים

ההיקף הכספי מאוגוסט 2006 ועד ספטמבר 2011, נאמד בכ- 35 מיליון ₪. הסכום כולל גם עלויות מים ועבודות תשתית כנובע מזכייתו של נותן שירותים זה במכרז 13/2006 מחודש פברואר 2007, שעניינו אחזקת קווי מים וביוב. חלק מפעילות במסגרת מכרז זה, כללה בין השאר גם פעולות שיקום של גנים ציבוריים בהיקף של כ- 4.7 מיליון ₪ שלא נכללו במקור.

ההיצמדות לספק יחיד לתקופה כה ארוכה חרף העובדה, כי זכייתו של הספק נעשתה שלא כתוצאה ממכרז, אלא כנובע מסעיף 22 ח' לתקנות העיריות מכרזים עם המשתמע מכך, מעלה תמיהות באשר לטיבו של המכרז ולראיה מיעוט משתתפים נוספים.

עפ"י נתוני הנח"ש בוצעו כאמור עבודות שיקום גינון ע"י אותו ספק זכיין במסגרת מכרז תשתיות ומים 06/13 משנת 2007 ובהיקפים נכבדים. מנהל מחלקת הגינון לא יכל לפרט לבקשת הביקורת באיזו מידה תואמים העבודות שבוצעו עם סעיפי המכרז שבתכנון במקור וככלי עזר לניהול תוכנית העבודה רב שנתית בסעיפים אלה. הדבר נובע בשל העדר ניהול מרכיבי העבודות שבוצעו לפי אתרים ופרטי העבודות.

6. רכב גינון- מטעם הקבלן

עפ"י ההסכם הקבלן יעמיד לרשות מחלקת גנים ונוף "רכב עבור פיקוח" מטעמו כאשר כל ההוצאות הכרוכות באחזקה ובתפעול הרכב (לרבות דלק) יחולו על הקבלן בתמורה לסך 4,620 ₪ וזאת בנוסף לתשלום עליו הוסכם לאחזקת גינון שוטפת, היינו רכב שהקבלן מעמיד לשימושה בלעדי של המחלקה לניהול ופיקוח כאשר עלויות הדלק משולמות על ידי הספק. ממצאי הביקורת מעלים כי הרכב שימש כרכב צמוד למנהל המחלקה בזמן העבודה ולאחריה (הרכב לא חנה בחניון העירייה) כלומר הרכב שימש בין השאר גם לשימושו הפרטי ללא זקיפת שווי (נוסד לקבלת הוצאות אחזקת רכב). לביקורת נמסר כי ההצמדה נועדה לתת מענה כוונות מצד של מנהל המחלקה אשר חתם על התחייבות ברוח זו (כוונות).

לא ברור מהו היתרון היחסי בשכירת רכב באמצעות הקבלן שעניינו בנושאי גינון (הוא לא חב' ליסינג), יתר על כן מאחר והסכום המשולם כולל הוצאות דלק ללא הגבלה, ובהתחשב בעובדה שהרכב צמוד למנהל המחלקה שאמור לפקח על הקבלן, הדבר יוצר ניגוד עניינים לכאורה במתכונת זו (מעין סימביוזה לא רצויה). הטיעון שהצמדת הרכב נועדה לצורכי כוונות אינה מקובלת על הביקורת וראוי להפסיק נוהג זה לאלתר.

7. הפיקוח על עבודת הגינון

מחלקת גנים ונוף אחראית לפיקוח על עבודת התחזוקה השוטפת של הקבלן מבחינה מקצועית ומבחינה ארגונית-כספית, תוך הקפדה על קיום המחויבויות של הקבלן בהתאם לחוזה. עבודת הפיקוח השוטפת נעשית ע"י שלושה מפקחים לפי אזורים, כל אחד מהם במשרה מלאה, :

לרשות אחד משלושת המפקחים אין עמדת מחשב. כתוצאה מכך הוא נאלץ להיעזר בעובד אחר (בדרך כלל מזכירת המחלקה) בכל הנוגע לטיפול בפניות מוקד ולתיעוד נושאים שונים. בהיעדר עמדת מחשב לרשותו, יש פגיעה ביעילות העבודה וביכולת הבקרה/מעקב.

הבקרה השוטפת על עבודת הקבלן**קנסות/פיצויים**

הטלת פיצוי מוסכם על הקבלן עבור אי מילוי חובותיו לפי החוזה הוא אחד המכשירים בידי העירייה להבטיח את ביצוע העבודה כנדרש. בהתאם לסעיף 20 ד' בחוזה, ישלם הקבלן לעירייה, כפיצוי קבוע ומוסכם מראש, את הסכומים המפורטים בהסכם. הביקורת סבורה כי מקרי ההפרה המוזכרים בחוזה, עבורם ניתן להטיל קנס, הם כלליים ומצומצמים ולגבי מקרים מסוימים הסכומים הנקובים אף נמוכים מדי. כך לדוגמה לא מצוינים מקרי ליקוי חוזר חרף התראות קודמות של העירייה; מקרי אי טיפול בבעיות דחופות תוך פרק זמן מסוים; אי נקיטת אמצעי בטיחות נדרשים או ביצוע עבודות באופן העלול לסכן את הציבור; וכד'. כמו כן סבורה הביקורת כי אין מקום לציון סכום הפיצוי בדולר ארה"ב ולא בשקלים.

המרת קנסות ב- "עבודות" – כשיטה

במחלקת גנים ונוף נהוגה שיטה לפיה סכומי הקנסות אינם מנוכחים מהחשבון הסופי של הקבלן המועבר לתשלום, אלא משמשים כמקור למימון "עבודות נוספות" שנדרשות מהקבלן או לצורכי רכישת צמחים. כך למשל בשנת 2010 נדרש הקבלן לבצע עבודות נוספות ורכישת צמחים בסך של 59,705 ש"ח – וזאת תמורת הקנסות. "ניצול" דמי הקיזוזים הנ"ל נעשה עבור 5 משימות, שבגינן נשלח לקבלן מזכר פנימי המפרט את מרכיבי העבודה שהוזמנה ועלותה.

8. ניקיון הגנים

הביקורת ערכה ביום 3.5.11 ביקור פתע לבדיקת הניקיון ב- 14 גנים ציבוריים, בכל שלושת אזורי הגינון. ממצאי הבדיקה לעיל מצביעים על ליקויים רבים במילוי התחייבויות הקבלן בתחום הניקיון, וכפועל יוצא מכך מעיד על רמת הפיקוח ובקרה מצד המחלקה בתחום זה.

9. נגישות לגנים

עבור התושבים המעוניינים לבקר בגנים חייבת להיות נגישות נוחה, ובכלל זאת אפשרות גישה עם עגלות ילדים ועגלות נכים. בחלק מהגנים קיימת בעיית נגישות לנכים ומוגבלים כלהלן: רמת הגולן – הר המור; ירגזי; גזית; נחליאלי – ברבור; ברקן – אדיר, הר המור. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הכוונה היא לאפשר בעתיד נגישות מתאימה בכל הגנים.

11. צריכת מים

מדידת צריכת המים נעשת ע"י תאגיד המים עין אפק (בשעונים שהוצבו ע"י התאגיד). התאגיד מחייב בהתאם למדידותיו את העירייה. דו"ח הצריכה נעשה מדי חודשיים. מחלקת גנים ונוף עורכת בדיקה מקבילה לאימות הנתונים – אולם זו **מדגמית בלבד** וכוללת חלק מהשעונים. בכך העירייה משתמשת בדו"חות התאגיד כמקור כמעט בלעדי לחיוב עבור ההשקיה.

עפ"י נתוני הנח"ש לשנת 2011 לכאורה אין רישום הוצאות מים לגינון. מנהל מחלקת הגינון שהתבקש לכך טען שתאגיד המים מתמהמה חודשים רבים בהעברת חשבונות מים. ולאחרונה התקבלו לראשונה נתונים מתאגיד המים על נתוני צריכת מים לגינון וזאת לאחר פניות רבות. נכון לסגירת הדוח- סכום החיוב מוערך בכ-2.4 מליון ש. בתוך כך עולה כי הדוחות שמועברים אינם מסודרים בחלוקה לוגית המתבקשת לצרכן בסדר גודל הרשות, מבנה הדו"ח פשטני לפי שעוני מים בלבד ואינו ממוין לפי אזורי צריכה לצורכי בקרה.

12. בטיחות מתקני משחקים

ב- 50 גנים ציבוריים בעיר משולבים מתקני משחק. בהתאם לתקן הישראלי הרשמי המחייב (ת"י 1498 של מכון התקנים הישראלי), חלק 1 לתקן (פרק 3.1) מגדיר מתקני מגרש משחקים "כמתקנים ומבנים, לרבות רכיבים ואלמנטי מבנה, שילדים יכולים לשחק בהם או לשחק עליהם, בתוך בנין או בחוץ, כיחידים או בקבוצות, לפי כללים שהם קובעים לעצמם או לפי שיקול דעתם".

אין כיום ברשות גורם ממוסד העורך באופן שוטף לרבות זיהוי גורמי סיכון במתקני משחק בגנים הציבוריים – ככל שקיים טיפול זה נעשה במתכונת אחזקת שבר, היינו רק לאחר קבלת מידע מהציבור ממפקחי הגינון וכד'. במתקני המשחק בגנים הציבוריים בראש העין לא נערכות בחינות תפקוד חודשיות – וזאת בניגוד להוראות התקן.

בחינה שנתית עיקרית

צריכה להיעשות אחת לשנה (במרווחי זמן של 12 חודשים לכל היותר). היא בודקת את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות ופני המשטחים, כגון: השפעות מזג אוויר, ראיות לריקבון וכל שינוי ברמת הבטיחות בגלל תיקונים או החלפות שנעשו.

במהלך השנים 2007 – 2011 נערכו בדיקות תקופתיות, מעת לעת, להתאמת המתקנים לדרישות התקן. עד למועד ביקורת זו נבדקו 21 אתרי משחקים בגנים מתוך 50 האתרים בעיר בהן קיימים מתקני משחק. 8 מהבדיקות נערכו ע"י אנשי מכון התקנים, ו- 13 ע"י "מעבדה מאושרת" מטעם מכון התקנים. כלומר: 29 אתרי משחקים בגנים לא נבדקו כלל (או לפחות לא בשנים האחרונות). גם לגבי 21 האתרים שנבדקו – אתר אחד נבדק בפעם האחרונה רק בשנת 2007, כלומר אין תקפות מעשית כיום וב 7 גנים חלפה למעלה משנה מאז הבדיקה.

מאז הנושא נמצא בתהליך של התכתבות והבהרות בין העירייה בעקבות מצב תחזוקת מתקני המשחק וקיום מתקנים שאינם עומדים בדרישות התקן – הוציא הממונה על התקינה במשרד התמ"ת ביום 10.3.2010 צו מינהלי לעיריית ראש העין ובו הוא מצווה לסגור באופן מיידי את המתקנים ב- 3 גנים ציבוריים ולהמציא למשרדו תוך 45 יום תעודות בדיקה בעניין תקינות של שאר המתקנים שבאחריות העירייה.

הביקורת סבורה כי אף שלא ניתן ליצור גן משחקים נטול סכנה כלל, על העירייה מוטל לנקוט בצעדים הנדרשים לצמצום ככל האפשר – בדרכים כגון איתור מקום מתאים למתקנים, תכנון נכון, רכישת מתקנים מיצרנים בעלי תו תקן והתקנתם כנדרש, וקיום מערך יעיל של בדיקות, פיקוח, ותחזוקה שוטפים. מכל האמור בפרק זה עולה כי העירייה אינה ממלאת את הוראות הבטיחות הנדרשות, ומסכנת בכך את שלומם של המשתמשים במתקנים, שהם בעיקר ילדים קטנים. לדעת הביקורת, אם אין בידי העירייה יכולת לקיים את בדיקות הבטיחות הנדרשות – עדיף להשבית את המתקן (או לא להקימו כלל) מאשר לאפשר מתקן פעיל ללא פיקוח בטיחותי.

13. היבטים ארגוניים של המחלקה

הביקורת סבורה כי בשל עיסוקם של מנהל המחלקה והמפקחת גם בתיאום נושאי פיתוח ותכנון, מעבר לפעילותם בתחום התחזוקה השוטפת של הצמחייה והגנים – נפגעת יכולתם להקדיש זמן רב יותר לנושאי בקרה, פיקוח בשטח, וניהול נתונים של התחזוקה השוטפת.

הפיקוח על בטיחות מתקני המשחקים אינו מבוצע כיום כנדרש (כמפורט בסעיף 15 לעיל). גם אם יעבור הטיפול בשטח – כמתוכנן – לביצוע ע"י קבלן חיצוני, יש צורך בבעל תפקיד במחלקה אשר ירכז את ניהול המעקב והפיקוח אחר ביצועי הקבלן. למפקחי הגינון אין הכשרה לכך ואין זה מתחום עיסוקם.

העדר נהלים - במחלקת גנים ונוף לא מצויים נהלים בכתב הנוגעים לכל ההיבטים הארגוניים-מנהליים (כולל בקרה ופיקוח) של הטיפול בתחזוקה השוטפת של הגנים (מעבר למפרטים המקצועיים והדרישות מהקבלן המפורטות בחוזה), ובנוגע לנושא הטיפול במתקני המשחקים.

14. ריכוז המלצות הביקורת

1. לקראת ניסוח והכנת החוזה החדש יש להיערך בהתאם לניסיון המקצועי והמנהלי שנצבר עד עתה ולנסח את סעיפיו באופן שיבטיח לעירייה ביצוע יעיל ואיכותי של עבודת הקבלן בשטח תוך אפשרויות פיקוח ובקרה מוגדרים. כמו כן יש להיערך מראש בצורה נאותה בכל הנוגע לתכנון ולאומדנים התקציביים ואין לשלול הסתייעות ביועץ חיצוני מומחה בענייני גינון מעבר להיבטים המשפטיים- הדבר מתבקש ומומלץ.
2. לצורך תכנון יעיל של העבודה ולחיזוק הניהול והבקרה יש להקפיד על עדכון הנתונים במערכת הממוחשבת לגבי היקף ותכולת השטחים המגוונים. ניתן לסייע למחלקה בביצוע משימה זו ע"י קבלת השירות, מעת לעת, ע"י אנשים חיצוניים.
3. כל רכבי הניהול והפיקוח של המחלקה ימומנו ישירות ע"י העירייה ולא באמצעות הקבלן. בכל מקום של הצמדת רכב למנהל המחלקה, בכפוף לסוג השימוש בהתאמה לעניין זקיפת שווי (באם הרכב אינו מצוי בחניון העירייה בתום העבודה)
4. יש לכלול במכרז החדש הגדרה מדויקת למספר מנהלי העבודה/רכזים בשטח שעל הקבלן להעמיד וכן לפרט את ההשכלה/הכשרה והניסיון הנדרשים מהם. יש להקפיד כי המנהלים המועסקים יעמדו בקריטריונים שיקבעו.
5. הביקורת ממליצה לכלול בסעיפי המכרז החדש דרישה למספר עובדים מינימלי בכל אחד מהאזורים, וכן פירוט עובדים מקצועיים (אנשי השקיה וכו'). ע"כ תובטח תשתית כח האדם הנדרשת לביצוע המשימות בשטח, ויופחת הסיכוי לעימותים ואי-הבנות בנושא זה.
6. יש להקפיד על ניקיון הגנים ע"י הקבלן כמפורט בחוזה בכדי להעניק לשימוש התושבים גנים נקיים ומטופלים. על מערך הפיקוח של המחלקה להגביר את האכיפה בנושא זה.
7. הביקורת ממליצה לפעול בהקדם למען הבאת כל הגנים הציבוריים בעיר, במידת האפשר, לנגישות מלאה לעגלות ילדים ולנכים.
8. מומלץ לקיים תהליך קבוע של אימות נתוני התאגיד על מנת ליצור בקרה הולמת ולמנוע מצב של קבלת נתוני התאגיד כמקור בלעדי. כמו כן מתבקש לבוא בדברים עם תאגיד המים לקביעת מתכונת דוחות צריכת המים אשר ישמשו את הרשות לצורכי בקרה בפילוחים שונים. על הרשות לעמוד על זכותה בעניין זה מתוקף היותה צרכן עיקרי בתאגיד המים.

9. יש להתחיל בהקדם האפשרי בביצוע של המכרז לקבלת תחזוקת מתקני המשחק בגנים, האמור להביא את כל המתקנים לעמידה בתקן המחייב ולבצע באופן שוטף את כל בדיקות הבטיחות הנדרשות. יש לנהל מעקב ופיקוח קפדניים אחר עבודות הבדיקה של הקבלן. כמו כן יש לנהל מעקב שוטף ופיקוח קפדני אחר עבודת הבדיקה – ולקבוע בעל תפקיד אשר ירכז את הטיפול בכך.
10. נושא הבטיחות במתקני המשחק הוא רגיש וחשוב, ומעבר להיבטים של שלום הילדים יש לכך גם היבטים ביטוחיים. אי לכך בכל פנייה בנושא בטיחותי יש לנהל מעקב הדוק באמצעות המערכת הממוחשבת אחר כל אחד משלבי הטיפול, של כל אחד מהגורמים המטפלים, כולל תיעוד של השעות ולא רק של התאריכים.
11. הביקורת ממליצה לחזק את המחלקה בבעל תפקיד/איש מקצוע אשר ירכז את הטיפול בנושאי הגינון בעבודות הפיתוח והתכנון של אתרים בעיר, ובכך ישחרר את המפקחת (האחראית גם לנושא ההשקיה הממוחשבת) לעסוק במשימות הפיקוח השוטף בהיקף הזמן המלא. כמו כן ע"כ גם מנהל המחלקה יוכל להקדיש יותר זמן לנושאי ניהול המידע, פיקוח ובקרה.
12. יש לוודא כי הנהלים שנמצאים בהכנה יכללו את כל הנושאים הנדרשים – לרבות דרכי פיקוח ובקרה על עבודת הקבלנים, דיווחים פנימיים, דרכי התיעוד ושלבי הטיפול של פניות תושבים (דרך המוקד או ישירות) ועוד.

תגובת המבוקר- ראה עמוד- 42

הדו"ח המפורט

1. כללי

מחלקת גנים ונוף (הפועלת במסגרת אגף שפ"ע) אחראית לניהול ולפיקוח של אחזקת הגינון הציבורי בעיר: גנים ציבוריים; עצים בשדרות/חורשות/רחובות; איי תנועה; פסי ירק; כיכרות וכן אחזקת הגינון במוסדות החינוך. כמו כן עוסקת המחלקה בתחזוקת הדומם ומתקני המשחק בגנים הציבוריים וברחבי העיר. המחלקה עוסקת גם בחלק מעבודות הפיתוח של הגינון הציבורי (בחלק עוסקים החברה הכלכלית לראש העין וגופים אחרים).

עבודות תחזוקת הגינון כוללות:

- טיפול ועיצוב הצמחיה: דישונים, זיבולים, עידור, גירוף, קלטור, הדברה, גיזום, כיסוחי דשא, טיפול בעצים, וכד'.
 - השקיית שטחי הגינון וניהול/אחזקת מערכת ההשקיה.
 - ניקיון השטחים המגוננים.
 - שדרוגי גינון, נטיעות, פיתוח שוטף.
- עבודת האחזקה בשטח נעשית ע"י קבלן שזכה במכרז מטעם העירייה. לצורך ניהול העבודה השוטפת חולק שטח העיר ל- 3 אזורים: שכונות ותיקות; נוה אפק; גבעת טל / מצפה אפק / גבעת הסלעים.

2. מכרז עבודות שיקום ואחזקת גינון 06/5 בשיטת פי אף אי

בתחילת שנת 2006, פורסם מכרז ביצוע עבודות שיקום ואחזקת גנים ציבוריים בשיטת p.f.i מדובר במכרז ארוך טווח מקיף ומורכב הכולל אחזקה שוטפת של גנים ציבוריים בעיר, עבודות שיקום ושיפור של הגנים הציבוריים לרבות תכנון כניסות לעיר לתקופה של 5 שנים. ספר המכרז התבסס בעיקרו על מכרז דומה להפליא משנת 2002 שנערך בעיריית גבעתיים. בשל מורכבות המכרז, הרשות שכרה לנושא זה את שירותיו שליועץ חיצוני (להלן משרד עו"ד שפיר) בעלות של כ-39,000 ₪.

3. וועדת המכרזים

ועדת מכרזים בישיבתה מיום 7.6.2006 החליטה מתוקף סעיף 22(ח) לתקנות העיריות מכרזים, להמליץ לראש הרשות: לא לקבל אף אחת מההצעות שהוגשו, כהצעה זוכה במכרז היות ושתי ההצעות היחידות שהוגשו מטעם: חב' וורד בר וחב' אלון טבעון בע"מ. חרגו מהאומדן שעמד על סך כ- 428,000 ש"ח לחודש (לפני מע"מ) ואילו הצעות הקבלנים היו: 636,000 ש"ח / 810,000 ש"ח (לפני מע"מ) בהתאמה, היינו חריגה של כ-50% וכ-90%. המלצת הוועדה להביא לאישור מועצת העיר להתקשר בחוזה ללא מכרז לאחר מו"מ עם המציעים או אחרים פוטנציאליים.

תקנה 22 (ח) לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח-1987, מאפשרת לעיריות במקרים מסוימים (כגון: חריגה משמעותית בין ההצעות לאומדן) שלא לערוך מכרז חוזר לביצוע עבודות ו/או שירותים ו/או טובין וזאת באישורה של מועצת העירייה ברוב חבריה.

החלטת מליאת המועצה 58/11 מיום 13.6.06 כלהלן
 מליאת המועצה מאשרת פה אחד התקשרות בחוזה ללא מכרז לביצוע עבודות תכנון, שיקום ואחזקה של גנים ציבוריים בשיטת P.F.I בהתאם להוראות סעיף 22 (ח) לתקנות העיריות בעניין מכרזים, לאחר שהמכרז לביצוע העבודות הנ"ל 5/2006 נכשל. ולמנות צוות לניהול מו"מ בהרכב הבא: יו"ר - רחבעם חיים חברים - אלחנן כהן, משה בן טובים, זכי קוממי ופיני דניאל. בשלב הראשון יפנה הצוות ל-2 המציעים במכרז המכירים את פרטי המכרז. היה ובשלב זה לא ייחתם החוזה תוך שלושה שבועות, יפנה הצוות לגופים אחרים לקבל הצעות נוספות.

האומדן

האומדן למכרז אמור וצריך להתבסס על תמחור סיסטמתי ופרטני עפ"י ובהתאמה לסעיפי המכרז תוך שקלול עלויות ריאליות עד כמה שניתן ושיקוף נאמנה את מחירי השוק. לאור הפערים שהוצגו בין ההצעות לבין האומדן, הדבר מעלה את השאלה לטיבו של האומדן, שכן המפלט דרך סעיף 22 ח' לתקנות העיריות אמור לשמש במקרים חריגים במיוחד ולא כברירת מחדל לאומדן לא ריאלי. בנסיבות אלה המכרז במהותו לא מיצה את עצמו בהתאם למטרותיו ובסופו של דבר התקיים הליך הצעות מחיר עם שני המציעים בלבד.

המכרז במקור התיימר לבטא לפרויקט מקיף וכולל לטיפול ושדרוג נושא הגינון בעיר בהיקף של כ-30 מיליון ₪ אולם כפי שמתברר "ההר הוליד עכבר". נדמה, כי רצון הרשות גבוה מיכולותיה הכספיות מה שמעלה את השאלה, מדוע לצאת במכרז כולל ומבלי לבדוק תחילה את היכולות הכספיות שלה.

יתר על כן, מורכבות המכרז לצד הפירוט הרב שיש בו, קיימת גם עמימות לא מבוטלת בפרקים מסוימים, בעיקר בנושא השיקום אשר הניבה בסופו של דבר תוצאה של רק שני מציעים בלבד למרות שבסיוור הקבלנים השתתפו 17 קבלנים פוטנציאליים. מעוט ההשתתפות במכרז, מעידה בין השאר, על טיב המכרז ומידת תרגומו למונחים מעשיים מצד אלה שאמורים להגיש הצעות. לספק "ורד בר" שנבחר כזכיין, היה יתרון יחסי מטבע הדברים והמשך בהיותו נותן שירותים לעירייה במשך שנים רבות והמשך הפעלתו במידה רבה התיישרה עם נוחות הרשות.

יועץ מלווה למכרז

בשל מורכבות המכרז, הרשות שכרה לנושא זה את שירותיו שליועץ חיצוני (להלן משרד עו"ד שפיר) לכאורה יש טעם של ממש להסתייעות ביועץ חיצוני לנושא מכרז הגינון (בדגש על המילה "גינון") אולם מתברר שהיועץ הנכבד נתן שירותי ייעוץ משפטי בהכנת מסמכי המכרז וליווי עד להחלטת וועדת המכרזים.

הערת הביקורת

לא ברור מדוע הרשות שכרה יועץ חיצוני שבמהות שירותיו ייעוץ משפטי לוועדה, קל וחומר כאשר יועמ"ש הרשות המקומית, עושה תפקיד זה כמעשה שגרה ובהצלחה לא מבוטלת. (אלא אם כן נבצר ממנה) היה טעם בשל מורכבות המכרז ביועץ חיצוני במקצוע נשוא המכרז (היינו מומחה בתחום הגינון, שיקום וכו').

המלצה

לקראת ניסוח והכנת החוזה החדש יש להיערך בהתאם לניסיון המקצועי והמנהלי שנצבר עד עתה ולנסח את סעיפיו באופן שיבטיח לעירייה ביצוע יעיל ואיכותי של עבודת הקבלן בשטח תוך אפשרויות פיקוח ובקרה מוגדרים. כמו כן יש להיערך מראש בצורה נאותה בכל הנוגע לתכנון ולאומדנים התקציביים ואין לשלול הסתייעות ביועץ חיצוני מומחה בענייני גינון מעבר להיבטים המשפטיים- הדבר מתבקש ומומלץ.

4. סוגיה עקרונית לעניין השתתפות חברי מועצה בצוות מו"מ

הרכב צוות המו"מ לאור האמור כלל גם 3 חברי מועצה נבחרים לרבות יו"ר וועדת המכרזים. קיימת לקונה, ולא פורש בתקנות מיהם הגורמים אשר יהיו אמונים על ביצוע הליך קבלת הצעות המחיר וניהול מו"מ עם המציעים. עובדה זו תיצור לעיתים נהג ברשויות המקומיות ומצבים בעייתיים הם ממונים צוותי מו"מ ובהם נמנים חברי מועצה ואף חברי ועדת מכרזים.

חלק מבעייתיות זו מתבטאת, בין היתר, בכך שחברי גוף נבחר כמועצה או חברי וועדת המכרזים אמורים להיות מנותקים מקשרים עם נותני שירותים וספקים ומקשר ישיר עימם בהתקשרות העירייה ותפקידם העיקרי בביקוח על פעולות הרשות ובקשר שכזה קיימת "פרצה".

ראוי לציין (אם כי בדיעבד) כי סוגיה זו דומה להפליא לעניין אשר עלה בכל הקשור בוועדת הרכש העירונית ובזהות חבריה, עניין אשר נידון לעומקו במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון בעע"ס 384/07 **מנחם אריאב ראש עיריית נצרת עילית נ' סיעת שינוי** שם נקב כי "**בשל הרגישות הרבה ובצו השעה על הוועדה להיות מקצועית**"

באותו עניין נידונה הלקונה הקיימת בחוק ובתקנות באשר לזהות חברי וועדת הרכש העירונית ונקבע, כי יש לפרש את התקנות כך שיש להעדיף ועדה מקצועית. בית המשפט העליון בנותנו ניתוח במבט "תקופתי" על העניין קבע, כי יש להרחיק כל קשר פוליטי להליכים הקשורים ברכישות לרשות.

בית המשפט התייחס לאפשרות, כי וועדת הרכש תהיה מורכבת מנבחרי הרשות וקבע כי "**השקה בין פוליטיזציה למנהל ציבורי היא הרת סכנות**". כן הוא קבע, כי תקנות הרכש עצמן לא קובעות את הרכבה של וועדת הרכש, אך כל דבר חקיקה יש לפרש על פי עיתוי וזמנו הואיל והמגמה השלטת כיום לצורך הגברת האיזון והפיקוח בפעולת הרשויות המקומיות היא להפוך את פעולתן למקצועית יותר ולפוליטית פחות.

להלן הדברים היפים כלשונם:

ההשקה בין פוליטיזציה למנהל ציבורי היא הרת סכנות. נבחר פוליטי, גם אם בא לראשית כהונתו בטוהר כוונות ובהגינות, והדעת נותנת שכך על פי רוב, זקוק להיגרר למקומות שאינם מחוזות חפץ. לא אחת דרושות לפוליטיקאי תעצומות נפש כדי לעמוד בלחצים מסוגים שונים – ויש המצליחים בכך, ויש – למרבה הצער – שלא. לא אחת גם הקשו סרכות של פוליטיזציה על פעולה תקינה של רשויות מוניציפאליות...

יצוין כי לבסוף בהתאם להנחיית בית המשפט העליון בעניין הרכב וועדת הרכש הוציא משרד הפנים את חוזרי מנכ"ל משרד הפנים לפי הנחיות משרד הפנים שבאו לאורו וועדת הרכש תכלול ככל הניתן את ממלאי התפקידים הבאים:

- א. מזכיר/מנכ"ל הרשות
- ב. גזבר הרשות
- ג. היועץ המשפטי לרשות

תקנה 22 (ח) לתקנות המכרזים גם היא אינה קובעת כיצד יבוצעו הליכי קבלת ההצעות וניהול המו"מ או על ידי מי, אך ברור שאין ספק כי לא מועצת העירייה תהיה אמונה על עניין זה. האם ראוי כי ועדת המכרזים תבצע את ההליכים או שמא וועדה אד הוק מיוחדת שעליה מנויים חברי מועצה או חברי ועדת המכרזים או שמא וועדה מקצועית המורכבת מעובדי עירייה .

אין ספק כי נוכח רוח ההלכה שנקבעה בפסק דין מנחם אריאב שפורט לעיל, הרי שהאפשרות השלישית היא הראויה והנכונה – היינו, הקמתה של "וועדת התקשרויות בפטור ממכרז" מקצועית, ובלתי תלויה שתסיר חששות וגם לו למראית עין. שכן אם ההלכה נקבעה בהליך הנחות משמעותית מהליך מכרז **קל וחומר כאשר מדובר במכרז**.

סוף דבר – הנהוג הקיים בעיריות מסוימות להכליל חברי מועצת העיר או חברי ועדת המכרזים כחברים בוועדות מו"מ הפעולות בהליכים שלפי תקנה 22(ח) אינו עומד באמות מידה משפטיות ובכללי מנהל תקין, וזאת נוכח רוח הפסיקה ונוכח מהות העניין, על כן מומלץ לרשות להתאים את פעילותה בהתאם . האמור אומנם בדיעבד יחד עם זאת הביקורת מצאה לנכון להסב תשומת לב הרשות בעניין זה במכרזים הבאים.

5. הסכם ההתקשרות

בסיום עבודת הצוות הנ"ל (לאחר כ-6 ישיבות) וועדת המו"מ החליטה על חב' ורד בר גינון ופיתוח כחברה הזכינית לביצוע חוזה אחזקת גנים ציבוריים ושיקום בהתאם למסמכי המכרז ועפ"י הצעתה האחרונה מיום 06.06.7. בתאריך 1.8.06 נחתם חוזה עם הזכיין, הנסמך על תנאי המכרז הפומבי (הסכם תכנון ושיקום של גנים ציבוריים והסכם לביצוע עבודות אחזקה של גנים ציבוריים) ובכפוף ל"תוספת להסכם" (מסמך ו' לחוזה) החוזה לתקופה של 5 שנים ומסתיים לפיכך בסוף יולי 2011. בעת ביצוע ביקורת זו החלו כבר התהליכים לקראת ניסוח מכרז חדש. **הסכם ההתקשרות שהתגבש במסגרת פעילות וועדת המו"מ, שינה בפועל באופן משמעותי את סעיפי המכרז המקורי, ובעיקר גורעת תחומי אחריות כלהלן:**

- א. תחום התכנון והשיקום : לפי מסמך התוספת, הפעולות כוללות עבודות שיקום מעת לעת עפ"י הזמנות מיוחדות שיוצאו מטעם העירייה.
- ב. עבודות אחזקת המתקנים והריהוט (מתקני המשחקים בגנים וחלק מתחזוקת הדומם) הוסרו מהטיפול השוטף של הקבלן (יבוצעו עפ"י הזמנות מיוחדות שיוצאו מטעם העירייה).
- ג. כנ"ל לגבי אחזקת עצי רחוב ושתילת 90,000 פרחי עונה בשנה.
- ד. בהסכם המקורי על הקבלן לשאת, במסגרת עלויות אחזקת הגנים, גם בעלות מי ההשקיה. בתוספת להסכם הוסרה מחויבות זו והקבלן נדרש לשלם רק במקרה והשימוש במים להשקיית שטחי הגינון יחרוג מעל 600 מ"ק לדונם. בפועל לא נדרש הקבלן לשלם עבור כך מאחר והקצבת רשות המים הארצית למי ההשקיה המותרים לשימוש ממילא נמוכה בהרבה.

המציעים במכרז התבקשו להציג הצעותיהם במסגרת מחירים גלובאליים עבור כלל עבודות התכנון והשיקום וכן עבור מתן שירותי גינון ואחזקה שוטפים ובכלל זה כל הסעיפים שנגרעו לאחר מכן בתוספת להסכם (כמפורט לעיל). המכרז לא דרש הצעות מחיר לדונם עבור האחזקה השוטפת של הגנים ומחיר זה נקבע רק בתוספת להסכם (385 ש"ח לדונם, ועבור אחזקת צמחיה במוסדות חינוך 341 ש"ח לדונם. המחירים ללא מע"מ).

סעיפי החוזה, בנושא התחזוקה השוטפת, לוקים לדעת הביקורת בחסר בכל הנוגע לדרישות מקצועיות שונות מהקבלן, לדוגמא: הדרישות להסמכה מקצועית ולניסיון הנדרש ממי שמועסק כמנהל עבודה בשטח הן כלליות ביותר; נדרש רק מנהל עבודה אחד עבור כל העיר; אין חובה על הקבלן להעסיק לפחות מספר עובדים מינימלי בכל אזור; אין חובה להציב בין העובדים איש השקיה בכל אזור; סעיפי הקנסות/פיצויים על אי ביצוע/חריגות/פגמים בעבודת הקבלן הינם כלליים ביותר והתעריפים נקובים בדולר ארה"ב ולא בשקלים; ועוד.

מכל המתואר לעיל עולה התנהלות בלתי מקצועית בכל הנוגע להכנת הדרישות המקצועיות של סעיפי המכרז והן לגבי התכנון והניהול של תהליכי הביצוע. התנהלות זו עלולה הייתה להביא – אם המכרז המקורי היה מאושר – להיעדר יכולת פיקוח ושליטה נאותים ויתכן אף להפסדים כספיים. מאחר וממילא המכרז נכשל ולא התקבל, יש לקוות שהלקחים ילמדו למען המכרזים העתידיים. בנוסף לכך בשל הוצאת נושא התחזוקה השוטפת ובדיקות הבטיחות של מתקני המשחק בגנים מאחוריית הטיפול של הקבלן, ואי מציאת פתרון חלופי הולם – הופקר למעשה תחום חשוב ורגיש זה (פירוט בסעיף 15 להלן).

לדברי מנהל המחלקה, הכוונה להפיק לקחים מליקויים בסעיפי החוזה הנוכחי וליישמם בהכנת החוזה החדש.

6. זכיין שרותי אחזקה וגינון "ורד בר בע"מ"

זכיין שרותי אחזקה וגינון להלן חב' "ורד בר בע"מ" פועל ברשות כפי שעולה מכרטיס החו"ז של הספק משנת 2002 ועד היום (ספטמבר 2011) היינו, פעילות הנמשכת כ- 11 שנים ברציפות. הפעילות בתחומי תחזוקת גינון וכן במתן שירותי עבודות תשתית מים וביוב. ההיקף הכספי הכולל בתקופה הנ"ל מעל 40 מיליון ₪ כמפורט להלן:

סה"כ	תשתיות ומים מכרז 13/06	שיקום גנים	גינן-אחזקה שוטפת	פרטים
				שנה
8,300,000			8,300,000	2002-2005
3,381,810	-	-	3,381,810	2006
6,737,089	2,206,681	1,491,906	3,038,502	2007
7,768,577	3,661,051	1,062,169	3,045,357	2008
8,003,965	3,786,257	814,935	3,402,773	2009
5,378,417	1,162,195	1,393,905	2,822,317	2010
992,374	118,888	-	873,486	2011(*)
40,562,232	10,935,072	4,762,915	24,864,245	סה"כ

(*) הנתונים בגין 2011 חלקיים עד חודש מרס.

הספק כאמור החל לפעול משנת 2002 במתן שירותי אחזקה וגינון ברשות וזאת במסגרת הסכם חד שנתי עם אופציה להארכה לשתי תקופות נוספות. ההתקשרות משנת 2002 התבצעה שלא בהליך מכרז חיצוני אלא רק מתוקף היות הספק זכיין של חב' למשק וכלכלה עפ"י סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), החוזר עליו הסתמכה הרשות בהתקשרות זו 5/2001, היה מלכתחילה שגוי ולראיה החוזר העוקב בהמשך תקן את הדבר.

במה דברים אמורים?

נוהל התקשרות במכרזים משותפים לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות, נועד לאפשר לרשויות לעשות שימוש במכרזים של החברה למשק וכלכלה. השימוש כאמור יעשה בדרך של משא ומתן עם מס' זכיינים בהתאם (ולא עם זכיין יחיד). בשנת 2002, הרשות הסתפקה בעובדה שהספק "ורד בר" הינו זכיין של החברה למשק וכלכלה ועל רקע החוזר השגוי לא טרחה לבצע הליך הצעות מחיר עם זכיינים נוספים. ההתקשרות זו הוארכה פעמיים עפ"י ההסכם ונמשכה עד חודש יולי 2006 בהיקף כספי של כ- 9.5 מיליון ₪.

לא ברור מדוע הרשות האריכה את ההסכם חרף החוזר המתקן מבלי לערוך מכרז או במסגרת מכרז זוטא בין זכיני החב' למשק וכלכלה כמתבקש בחוזר המתקן של משה"פ.

7. מכרז פי אף אי 06/5 – היקפים כספיים

ההיקף הכספי מאוגוסט 2006 ועד ספטמבר 2011, נאמד בכ- 35 מיליון ₪. הסכום כולל גם עלויות מים ועבודות תשתית כנובע מזכייתו של נותן שירותים זה במכרז 13/2006 מחודש פברואר 2007, שעניינו אחזקת קווי מים וביוב. חלק מפעילות במסגרת מכרז זה, כללה בין השאר גם פעולות שיקום של גנים ציבוריים בהיקף של כ- 4.7 מיליון ₪ שלא נכללו במקור.

להלן סיכום עלויות הגינון, מים ושיקום לתקופה של 5 שנים מחודש אוגוסט 2006

שנה	תחזוקת גינון עירוני	מים	סה"כ
2011(*)	2,350,000	2,000,000	4,350,000
2010	3,520,971	2,954,358	6,475,329
2009	3,496,571	1,449,311	4,945,881
2008	2,905,692	2,813,699	5,719,391
2007	3,055,735	1,300,801	4,356,536
2006	4,721,483	אין נתונים	4,721,483
סה"כ	17,700,452	8,518,169	30,568,621

עבודות שיקום (מתוך מכרז תשתיות) 4,762,915

סה"כ **35,331,536**

הערה : נתוני שנת 2011 עד חודש אוגוסט- עפ"י הערכה. (בשל העדר נתונים מלאים)

הערת הביקורת

ההיצמדות לספק יחיד לתקופה כה ארוכה חרף העובדה, כי זכייתו של הספק נעשתה שלא כתוצאה ממכרז, אלא כנובע מסעיף 22 ח' לתקנות העיריות מכרזים עם המשתמע מכך, מעלה תמיהות באשר לטיבו של המכרז ולראיה מיעוט משתתפים נוספים.

עפ"י נתוני הנח"ש בוצעו כאמור עבודות שיקום גינון ע"י אותו ספק זכיין במסגרת מכרז תשתיות ומים 06/13 משנת 2007 ובהיקפים נכבדים. מנהל מחלקת הגינון לא יכל לפרט לבקשת הביקורת באיזו מידה תואמים העבודות שבוצעו עם סעיפי המכרז שבתכנון במקור וככלי עזר לניהול תוכנית העבודה רב שנתית בסעיפים אלה. הדבר נובע בשל העדר ניהול מרכיבי העבודות שבוצעו לפי אתרים ופרטי העבודות.

8. מדידת שטחי הגינון וניהול המידע

התשלום של העירייה לקבלן עבור תחזוקת הגינון השוטפת מבוסס על גודל השטח (בדונמים) שנמסר לטיפולו. גודל זה משתנה מעת לעת – מוקמים גנים חדשים ולעומת זאת נגרעים שטחים מטופלים (עקב צרכי בינוי, פיתוח וכד').

גודל שטחי הגינון בראש העין נקבע כדלהלן:

- בשנת 1997 הוכנו מפות בתהליך "פוטוגרמטריה" (מיפוי המבוסס על תצלומי אוויר בתהליך המאפשר אינפורמצית מידות לגבי כל יח' שטח). נתוני גודל השטח המבוססים על שיטת המדידה הנ"ל אינם מדויקים ומלאים כמו נתונים המתקבלים תוך שילוב מדידה מקצועית בשטח עצמו. לדברי מנהל מח' גנים ונוף, מאז נתוני 1997 ועד 2009 (עת נערכה מדידה נוספת – ראה להלן) לא חלו שינויים משמעותיים בגודל השטחים המגוונים בעיר.
- בשנת 2009 הזמינה העירייה, מחברת מיפוי ומדידה, סקר שטח גינון. הסקר נערך לפי דרישת רשות המים הארצית כשמטרתו העיקרית סיווג השטחים לסוגים שונים לצורך תכנון מכסות המים ודרכי ההשקיה. המיפוי נעשה בשיטת האורתופוטו ("מפות צלום"), הכלאה בין תצלום אוויר ומפה טופוגרפית. לדברי מנהל המחלקה בסקר שולבה מדידה ידנית בשטח של השטחים המגוונים, **כך שהדיוק של נתוני השטחים קרוב מאד לנתונים האמיתיים** (אם כי חלק מהאלמנטים בסקר אינם מטופלים באופן שוטף ע"י הקבלנים וכמו כן אין נתונים מלאים לגבי כל שטחי הגינון במוסדות החינוך).
- נתונים על כל שטח **חדש/משודרג** מבוססים כיום על הנתונים שהקבלנים המבצעים חייבים להעביר לעירייה ("תוכנית עדות").

ריכוז נתונים על כל יחידת שטח מגוון הוא כלי חיוני לתכנון העבודה וכן מאפשר קיום פיקוח ובקרה יעילים.

הנתונים שסופקו בסקר 2009 כללו גם, מעבר למידות השטח, נתונים רבים המאפשרים קיום של "תיק גן" ממוחשב בתוכנת GIS עבור כל שטח מגוון, כדלהלן:

- מיקום במפת העיר, גבולות.
- נתונים על הצמחייה וסוגיה.
- נתונים על ריהוט הגן, הדומם ומיקום מתקני משחק.
- נתוני ראש מערכת ההשקיה ומיקום מדי המים.
- צילומים של חלקי הגן, על המרכיבים שבתוכו.

הריכוז של המידע המפורט לעיל, הנמצא במחלקה, הוא מקיף ומעניק מידע חיוני על השטחים המגוונים. יחד עם זאת לא קיימת שיגרה של עדכון נתונים שוטף לגבי השטחים, בעיקר לגבי הדומם, ושינויים לא עודכנו במערכת מאז קבלת נתוני 2009, או לגבי שטחים חדשים שהוכנסו למערכת מאז 2009. לדברי מנהל המחלקה, בהיקף המשימות המוטל כיום על המחלקה אין ביכולתם להתפנות לטיפול בעדכון נתונים שוטף במערכת הממוחשבת.

המלצה

לצורך תכנון יעיל של העבודה ולחזוק הניהול והבקרה יש להקפיד על עדכון הנתונים במערכת הממוחשבת לגבי היקף ותכולת השטחים המגוונים. ניתן לסייע למחלקה בביצוע משימה זו ע"י קבלת השירות, מעת לעת, ע"י אנשים חיצוניים.

9. תשלומי התחזוקה השוטפת

המחיר עבור התחזוקה השוטפת, כפי שנקבע ב"תוספת להסכם" מיום 1.8.2006, הוא כדלהלן:

עבור אחזקת גנים ציבוריים - 385 ש"ח לדונם + מע"מ.

עבור אחזקת צמחיה במוסדות חינוך - 341 ש"ח לדונם + מע"מ.

מחירים אלו תקפים מיום תחילת החוזה ועד היום, בתוספת שיעור המדד המחושבת אחת לחצי שנה קלנדרית. החשבונות מוגשת אחת לחודש עבור העבודה שנעשתה בחודש שחלף. כשנחתם החוזה עם הקבלן, ב-2006, היקף השטחים המטופלים שעבורם הוא הגיש חשבוניות היו:

שכונות ותיקות:	181.5 דונם
נוה אפק:	140.5 דונם
ג. טל / מ. אפק / ג. הסלעים	138.0 דונם
סה"כ	460.0 דונם
שטחים במוסדות חינוך:	65.25 דונם

השטחים שבטיפול הקבלן כיום (בעת הביקורת) ושעבורם מוגשות חשבוניות:

שכונות ותיקות: 194.5 דונם (תוספת 13 ד' לחוזה המקורי)

נוה אפק: 140.5 דונם (זהה לחוזה המקורי)

ג. טל / מ. אפק / ג. הסלעים: 145.0 דונם (תוספת 7 ד' לחוזה המקורי)

סה"כ 480.0 דונם (תוספת 20 ד' לחוזה המקורי)

שטחים במוסדות חינוך: 67.25 דונם (תוספת 2 ד' לחוזה המקורי)

הביקורת בדקה את מקור תוספת השטחים. התוספת של 20 דונם לתחזוקת הגינון בשכונות נובעת מהקמת גן לב העיר (בשכונת אביב), החל ממרץ 2008. מאז נוספו ונגרעו שטחים, בהתאם לצרכים בשטח, אולם הסה"כ הנ"ל לא השתנה. תוספת זו היא של 4.3% בלבד מסה"כ השטחים שנמסרו לטיפול ב- 8/2006 (בהתאם לחוזה, העירייה רשאית להגדיל או להקטין את היקף העבודה במסגרת של עד 25%).

התוספת של 2 דונם לגינון במוסדות החינוך הוא עבור 2 דונם בבי"ס "היובל" (מיולי 2009).
נמצא כי לכל התוספות הנ"ל ניתנו הודעות בכתב, לקבלן ולצורך תיעוד פנימי.

לדברי מנהל המחלקה היקף השטחים שנמסרו לטיפול הקבלן ב- 2006 היה בהתאם לנתונים שהיו מצויים באותה עת בידי העירייה. לדבריו הנתונים מסקר השטחים לצורך ההשקיה שנערך ב- 2009 (סעיף 2 לעיל) אינם משנים מהותית את ההיקף מאחר וחלק מהאלמנטים הנזכרים בסקר אינם מטופלים ע"י הקבלן.

עלויות תחזוקת גינון שוטפת – 2010

חודש	היקף שטח	מחיר (ללא)	עלות (ללא מע"מ)	עלות (ללא)	עלות רכב (ללא)	תוספת מודד (ללא מע"מ)	סה"כ
ינואר	480	385	184,800	22,932	4,620	18,912	268,266
פברואר	480	385	184,800	22,932	4,620	18,912	268,266
מרץ	480	385	184,800	22,932	4,620	18,912	268,266
אפריל	480	385	184,800	22,932	4,620	18,912	268,266
מאי	480	385	184,800	22,932	4,620	19,931	269,449
יוני	480	385	184,800	22,932	4,620	19,931	269,449
יולי	480	385	184,800	22,932	4,620	19,931	269,449
אוגוסט	480	385	184,800	22,932	4,620	19,931	269,449
ספטמבר	480	385	184,800	22,932	4,620	19,931	269,449
אוקטובר	480	385	184,800	22,932	4,620	19,931	269,449
נובמבר	480	385	184,800	22,932	4,620	24,582	274,844
דצמבר	480	385	184,800	22,932	4,620	24,582	274,844
סה"כ	-	-	2,217,600 (ללא מע"מ)	275,184 (ללא)	55,440 (ללא)	244,398 (ללא מע"מ)	3,239,446 (כולל מע"מ)

הערה: העלויות הנ"ל לא כוללות חשבוניות שהוגשו עבור עבודות מיוחדות כגון נטיעות, פרחי עונה, וכד'.

בהתאם למפורט בטבלה שבפרק זה, שהוכנה לאחר בדיקת הביקורת את כל החשבונות החודשיות שהגיש הקבלן בשנת 2010 עבור התחזוקה השוטפת – עלויות התחזוקה היו בשנת 2010 ע"ס 3,239,446 ש"ח. בבדיקה של החשבונות נמצא כי נרשם בהן היקף הדונמים הנכון (כפי שנמסר לטיפול הקבלן) והעלות נקבעת לפי המחיר הנכון עבור כל דונם.

הביקורת בדקה את תהליכי בדיקת החשבונות החודשיות במחלקה ואישורן. נמצא כי כל חשבונית נבדקת קודם כל ע"י המפקח האזורי, המצרף לה דו"ח סיכום מקצועי חודשי (סעיף 11 להלן), ולאחר מכן החשבונית עוברת לאישור ולחתימת מנהל המחלקה.

ההוצאות של המחלקה לתחזוקה השוטפת של הגינון כוללות גם עלויות נוספות כגון ריסוס והדברה בשטחים פתוחים, אחזקת עצי רחוב ושתילת פרחי עונה – עבורן מוגשות חשבונות נפרדות. להלן פירוט העלויות עבור נושאים אלה בשנים 2010 – 2008, בהתאם לנתוני הנח"ש של העירייה:

עלות (בש"ח)			נושא
2008	2009	2010	
22,829	24,000	17,974	ריסוס והדברה
59,608	36,581	34,990	פרחי עונה
74,821	55,555	24,987	עצי רחוב
157,258	116,136	77,951	סה"כ

מהטבלה עולה כי ההוצאות ב- 2010 לעומת ההוצאות בשנת 2008 היו נמוכות ב- 42% עבור שתילת פרחי עונה ונמוכות ב- 66% עבור אחזקת עצי רחוב. לדברי מנהל המחלקה הסיבות לכך הן מגבלות תקציביות.

רכב גינון- מטעם הקבלן

עפ"י ההסכם הקבלן יעמיד לרשות מחלקת גנים ונוף "רכב עבור פיקוח" מטעמו כאשר כל ההוצאות הכרוכות באחזקה ובתפעול הרכב (לרבות דלק) יחולו על הקבלן בתמורה לסך 4,620 ₪ וזאת בנוסף לתשלום עליו הוסכם לאחזקת גינון שוטפת, היינו רכב שהקבלן מעמיד לשימושה בלעדי של המחלקה לניהול ופיקוח כאשר עלויות הדלק משולמות על ידי הספק.

ממצאי הביקורת מעלים כי הרכב שימש כרכב צמוד למנהל המחלקה בזמן העבודה ולאחריה (הרכב לא חנה בחניון העירייה) כלומר הרכב שימש בין השאר גם לשימוש הפרטי ללא זקיפת שווי (נוסף לקבלת הוצאות אחזקת רכב). לביקורת נמסר כי ההצמדה נועדה לתת מענה כוונות מצד של מנהל המחלקה אשר חתם על התחייבות ברוח זו (כוונות).

לא ברור מהו היתרון היחסי בשכירת רכב באמצעות הקבלן שעניינו בנושאי גינון (הוא לא חב' ליסינג), יתר על כן מאחר והסכום המשולם כולל הוצאות דלק ללא הגבלה , ובהתחשב בעובדה שהרכב צמוד למנהל המחלקה שאמור לפקח על הקבלן, הדבר יוצר ניגוד עניינים לכאורה במתכונת זו (מעין סימביוזה לא רצויה). הטיעון שהצמדת הרכב נועדה לצורכי כוונות אינה מקובלת על הביקורת וראוי להפסיק נוהג זה לאלתר.

המלצה

כל רכבי הניהול והפיקוח של המחלקה ימומנו ישירות ע"י העירייה ולא באמצעות הקבלן. בכל מקום של הצמדת רכב למנהל המחלקה , בכפוף לסוג השימוש בהתאמה לעניין זקיפת שווי (באם הרכב אינו מצוי בחניון העירייה בתום העבודה)

מנהלי עבודה מטעם הקבלן

מנהלי/רכזי העבודה האזוריים מטעם הקבלן הם הגורמים המרכזיים בניהול הביצוע של עבודות הגינון בשטח ועמם מתקיים עיקר הקשר השוטף של המחלקה. בהתאם לחוזה, על הקבלן להעסיק מנהל עבודה "מוסמך" (אין פירוט איזו הסמכה או השכלה נדרשים) ושהינו "בעל ניסיון מוכח בתחום" (אין פירוט איזה ניסיון נדרש, ומהו משך הניסיון).

בראש העין פועלים, מטעם הקבלן, מנהל מקצועי ראשי ו- 3 רכזי שטח (אחד בכל גזרת טיפול). לדברי מנהל המחלקה, רכזי השטח מבצעים את תפקידם לשביעות רצון העירייה תוך קיום קשר הדוק ויעיל. יש לציין כי בנוסף לטיפול בהתאם לתוכנית העבודה כל רכז שטח מטפל החל מתחילת כל יום עבודה בתיקון ובהסדרת תקלות המתקבלות בהודעות מהמוקד העירוני (דרך המחלקה, ראה סעיף 8 להלן).

המלצה

יש לכלול במכרז החדש הגדרה מדויקת למספר מנהלי העבודה/רכזים בשטח שעל הקבלן להעמיד וכן לפרט את ההשכלה/הכשרה והניסיון הנדרשים מהם. יש להקפיד כי המנהלים המועסקים יעמדו בקריטריונים שיקבעו.

10. מספר עובדי הגינון

בהתקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלני גינון לצורך עבודת תחזוקה שוטפת, נהוגות שתי גישות עיקריות לגבי מספר הפועלים ושעות העבודה:

- גישת "מבחן התוצאה", דהיינו לפי ממצאי הבדיקה השוטפת של מפקחי הגינון של העירייה בשטח נקבע אם רמת התחזוקה היא כנדרש, כשבחווה אין אזכור למספר העובדים או לשעות העבודה.
- פירוט בחווה של מספר מינימלי של עובדים וכנדרש לפעול בשטח.

בחווה בין עיריית ראש העין והקבלן אין אזכור למספר העובדים הנדרש, אלא נאמר (סעיף 14): "הקבלן יעסיק מספר מספיק של פועלים מקצועיים ובלתי מקצועיים, לשם ביצוע העבודה באופן משביע רצון" ... "הקבלן מתחייב בזאת להוסיף עובדים מקצועיים או שלא מקצועיים עפ"י דרישתו של המנהל (דהיינו העירייה), בכמות אותה ידרוש המנהל ומן הסוגים והמקצועות אותם ידרוש. כל העלויות של עובדים נוספים אלה יהיו על הקבלן בלבד".

בפועל מועסקים ע"י הקבלן מדי יום כ- 18 עובדים בממוצע, סה"כ בכל שלושת האזורים. לדברי מנהל המחלקה בדרך כלל מספר העובדים כיום בשטח עונה לדרישות ובתקופות "בוערות" מבחינה מקצועית הוא מבקש מהקבלן – ומקבל – תגבור של עובדים. יחד עם זאת, לדברי מנהל המחלקה מהניסיון שנלמד יש מקום לנסות לעבור לגישה של פירוט מספר עובדים מינימלי בחווה במקום גישת "מבחן התוצאה".

בדרישות מהקבלן בחווה אין אזכור לצורך בהעמדת **עובדים מקצועיים** מעבר לעובדי הגינון (כגון אנשי השקיה).

המלצה

הביקורת ממליצה לכלול בסעיפי המכרז החדש דרישה למספר עובדים מינימלי בכל אחד מהאזורים, וכן פירוט עובדים מקצועיים (אנשי השקיה וכו'). עיי"כ תובטח תשתית כח האדם הנדרשת לביצוע המשימות בשטח, ויופחת הסיכוי לעימותים ואי-הבנות בנושא זה.

11. הפיקוח על עבודת הגינון

מחלקת גנים ונוף אחראית לפיקוח על עבודת התחזוקה השוטפת של הקבלן מבחינה מקצועית ומבחינה ארגונית-כספית, תוך הקפדה על קיום המחויבויות של הקבלן בהתאם לחווה. עבודת הפיקוח השוטפת נעשית ע"י שלושה מפקחים, כל אחד מהם במשרה מלאה, כדלהלן:

- מפקחת שכונות ותיקות (עוסקת גם בתפעול מערכות השקיה אלחוטיות ובתכנון צמחיה). הנ"ל הנדסאית אדריכלות נוף מוסמכת, עובדת במחלקת גנים ונוף משנת 1995 (ובתפקידה זה משנת 1999). סיימה קורס מפקחי גינון.
- מפקח שכונות גבעת טל, מצפה אפק, גבעת הסלעים (עוסק גם בנושא הקצאות מים לפי הנחיות רשות המים). הנ"ל הנדסאי נוף מוסמך, עובד בתפקידו זה בעירייה מתחילת 2009.
- מפקח שכונת נוה אפק (עוסק גם בריכוז נושא גיזומי עצים). הנ"ל עובד במחלקת גנים ונוף משנת 1994 (ובתפקידו זה משנת 2000). סיים קורס מפקחי גינון.

עבודת הפיקוח כוללת שלושה מרכיבים עיקריים:

- **טיפול בפניות המגיעות באמצעות המוקד העירוני (או באופן ישיר למחלקה) בנוגע לתקלות, מפגעים, ונושאים נוספים.**
- **בקה על עבודת הגינון האמורה להיעשות בהתאם לתכנית העבודה השבועית.**
- **טיפול בנושאים שוטפים נוספים, לרבות פיקוח כללי וסיוורים בגזרת אזור האחראיות.**

עבודת המפקחים מתחילה מדי יום במשרד המחלקה, בבדיקה ובטיפול בפניות המוקד הנוגעות לגזרתם ולתחומי טיפולם. הטיפול מועבר בדרך כלל לרכז העבודה מטעם הקבלן באותו אזור כשבמקרים המחייבים זאת המפקח אישית יוצא לאמת את הפנייה (חלקן מתבררות בדיעבד כאינן שייכות לתחום טיפול המחלקה). פניות נוספות המגיעות במשך היום מועברות טלפונית ע"י מזכירת המחלקה למפקחים, בעת שהם נמצאים בשטח.

תהליך הטיפול בפניות המוקד:

הפניות בנושאי גינון מגיעות למוקד העירוני מהציבור וכן מבעלי תפקידים שונים בעירייה, העדים למפגע כלשהו או לנושא הדורש פתרון. המוקדן במוקד משייך כל פנייה ל"נושא" ול"תת-נושא" מתוך רשימת אפשרויות הקיימות במערכת הממוחשבת. הפנייה עוברת למחלקה וניתן לראות את פרטיה בכל עמדות המחשב במחלקה: במזכירות, אצל מנהל המחלקה, ואצל שניים מהמפקחים. לאחר שהפנייה עוברת מהמוקד למחלקה המוקד אינו מנהל מעקב אחר שלבי הטיפול ואחר משך הטיפול (למעט בפניות בעלות אופי דחוף ביותר), ורק כאשר הפנייה "נסגרת" ע"י המחלקה לאחר סיום הטיפול – מעודכן בכך המוקד.

מתוך 2603 הפניות שהגיעו מהמוקד למחלקה בשנת 2010, 61.3% היו לגבי 4 נושאים עיקריים, כמפורט להלן:

תחום הפנייה	מס' פניות	אחוז מסה"כ הפניות
גיזומי עצים ושיחים	554	21.3%
נזילות מים / פיצוצי צנרת	509	19.5%
השקיה ונושאי מים	323	12.5%
עצים – נושאים שונים	210	8.0%

הפניות סווגו במוקד בשנת 2010 לפי 22 "נושאים" ו- 111 "תתי-נושא". כך, לדוגמה, תחת הנושא "שטח ציבורי" מופיעים תתי-הנושאים הבאים:

גינה לא מטופלת	ונדליזם / ניקיון
ערוגות ציבוריות	חול בארגז משחקים
אדניות בשטח ציבורי	שירותים לא נקיים בגן ציבורי
לכלוך גן ציבורי	תחזוקת גן לב העיר
אשפתונים בערוגות גינון	שילוט בגינה ציבורית
סל אשפה מלא גינה ציבורית	עמוד מחסום בגינה ציבורית
הצבת / תיקון אשפתונים	מזרקות, ברזיה
ריהוט רחוב	רעש קבלן גינון

הביקורת מצאה כי הסיווג של הנושאים ותתי-הנושאים הוא מסורבל ומקשה על מעקב ובקרה יעילים.

תחילת הטיפול במשרד המחלקה נעשה בדרך כלל ע"י המפקח הנוגע בדבר (מבחינת איזור או תחום טיפול). ברוב המקרים הנושא מועבר (טלפונית או באמצעות דף המשימות היומי) לטיפול הקבלן בשטח, למעט מקרים שהמפקח עצמו בודק ו/או מטפל בפנייה. בסיום הטיפול הקבלן מעדכן את המפקח וזה "סוגר" את הפנייה.

בדרך כלל תאריך ושעת העברת הפניה לטיפול הקבלן או לגורם אחר אינם מתועדים במערכת הממוחשבת. בכך נוצר קושי לנהל מעקב יעיל אחר שלבי הטיפול של כל אחד מהגורמים, במקרים של התמשכות התהליכים. כמו כן לא קיים "זמן תקן" שנקבע עבור משך הטיפול המכסימלי בכל אחד מהנושאים (כפי שנהוג במוקדי פניות הציבור בעיריות רבות). הכוונה בעיקר לנושאים שאינם תלויי תקציב או שאינם משולבים בתוכניות עבודה מתוכננות.

לרשות אחד משלושת המפקחים אין עמדת מחשב. כתוצאה מכך הוא נאלץ להיעזר בעובד אחר (בדרך כלל מזכירת המחלקה) בכל הנוגע לטיפול בפניות מוקד ולתיעוד נושאים שונים. בהיעדר עמדת מחשב לרשותו, יש פגיעה ביעילות העבודה וביכולת הבקרה/מעקב.

הביקורת סקרה את 127 הפניות שהגיעו מהמוקד ל- 3 המפקחים בחודש ינואר 2011. נמצא כי ברוב המקרים הטיפול (שאינו תלוי תקציב או מחייב היערכות מיוחדת) היה מהיר, יחסית.

המלצות

- הביקורת ממליצה, בנוגע לתהליכי הטיפול בפניות הציבור, כדלהלן:
- להכין רשימה מעודכנת של "נושאים" ו"תתי-נושאים" לסיווג פניות המוקד בתחום עבודת מחלקת גנים ונוף, שתאפשר ניתוב, טיפול ומעקב יעילים יותר.
- לתעד במערכת הממוחשבת את תאריך ושעת שלבי העברת הטיפול מהמפקח לגורם המטפל.
- לקבוע "זמן תקן" למשך הטיפול המקסימאלי הנדרש בנושאים השונים.
- יש להעמיד מיידית עמדת מחשב מתאימה לרשות אחד משלושת המפקחים (שאינן ברשותו כיום עמדה כזו), לצורך ניהול הטיפול והבקרה בגזרת אחריותו (הנ"ל גם מרכז את כל נושא גיזומי העצים).

הבקרה השוטפת על עבודת הקבלן

עבודת קבלן הגינון בכל אחד מ- 3 האזורים נעשית בהתאם לרשימה קבועה של אתרי גינון בהם הוא צריך לטפל בכל אחד מימי השבוע. בשל היקף שטחי הגינון לעומת כח האדם והיקף המטלות – אין הקבלן נותן טיפול אינטנסיבי מלא (הכולל את כל מרכיבי הגינון) בכל שבוע בכל אחד מהגנים, אלא הוא נדרש לקיים לפחות ביקור בכל גן אחת לשבוע כשהיקף הטיפול בכל שטח נקבע לפי השיקולים והצרכים המקצועיים.

המפקחים במחלקה ממלאים כל יום טופס "יומן עבודה יומי", הנמסר לרכז העבודה האזורי, ובו פירוט ודגשים לגבי הגנים המטופלים באותו יום וזאת בהתבסס על התוכנית השבועית הקבועה. טופס זה משמש גם כמכשיר לביקורת ולמעקב של המפקח בשטח. למעשה זוהי עבודת הפיקוח הבסיסית והעיקרית של כל מפקח, מעבר לטיפול בפניות מוקד ולטיפול בצרכים מיוחדים.

כאשר למפקח יש הערות לקבלן או דרישות להשלמה, הוא עושה כן ע"י מילוי טופס "דרישה לפעולה מתקנת" – בו מפורט מהות הליקוי ופירוט התיקון הנדרש.

בסוף כל חודש המפקח מכין "דו"ח פיקוח חודשי" ובו פירוט רמת הביצוע בכל אחד מאתרי הגינון בפרמטרים הבאים: נקיון, ניכוש עשבייה, גירוף וקלטור, השקייה, גיזום שיחים, כיסוח דשא, קנטים, מדשאות, עיצוב, ניקיון שבילים.

- הביקורת בדקה את החומר המתויק בנושאי הפיקוח אצל מפקחת שכונות ותיקות ואצל מפקח שכונות גבעת טל / מצפה אפק / גבעת הסלעים, ונמצא כי:**
- הנ"ל ממלאים כל יום "יומן עבודה יומי" ומתקיים תיעוד מעקב אחר ביצוע, בין השאר באמצעות טופס "דרישה לפעולה מתקנת".
 - הנ"ל מכינים כל חודש "דו"ח פיקוח חודשי" ובו הערכת העבודה והערות.

קנסות/פיצויים

הטלת פיצוי מוסכם על הקבלן עבור אי מילוי חובותיו לפי החוזה הוא אחד המכשירים בידי העירייה להבטיח את ביצוע העבודה כנדרש. בהתאם לסעיף 20 ד' בחוזה, ישלם הקבלן לעיריה, כפיצוי קבוע ומוסכם מראש, את הסכומים המפורטים כדלקמן:

- סך בש"ח השווה ל- 100 דולר בגין כל יום איחור בביצוע העבודה ביחס ללוח הזמנים הקבוע בתוכנית העבודה ו/או ביחס ללוח הזמנים.
- סך בש"ח השווה ל- 100 דולר בגין כל חריגה מרמת השירותים עליהם התחייב הקבלן במסגרת הצעתו.
- סך בש"ח השווה ל- 200 דולר בגין כל פגם בעבודה, ביצוע לקוי או ביצוע של חלק מהעבודה או כולה או כל נזק אחר אשר יגרום הקבלן במהלך עבודתו.
- העירייה תהא רשאית לקזז את הסכומים הנ"ל מהתמורה המגיעה לקבלן עפ"י ההסכם.

הביקורת סבורה כי מקרי ההפרה המוזכרים בחוזה, עבורם ניתן להטיל קנס, הם כלליים ומצומצמים ולגבי מקרים מסוימים הסכומים הנקובים אף נמוכים מדי. כך לדוגמא לא מצוינים מקרי ליקוי חוזר חרף התראות קודמות של העיריה; מקרי אי טיפול בבעיות דחופות תוך פרק זמן מסוים; אי נקיטת אמצעי בטיחות נדרשים או ביצוע עבודות באופן העלול לסכן את הציבור; וכד'. כמו כן סבורה הביקורת כי אין מקום לציון סכום הפיצוי בדולר ארה"ב ולא בשקלים.

היקף הקנסות נקבע כדלהלן:

בסוף כל חודש כל מפקח מסכם את דו"חות הביצוע של העבודות, ובמידה והוא מוצא כי יש להטיל קנסות באותו החודש הוא מציין זאת בכתב, כולל פירוט ונימוקים, ומביא לאישור מנהל המחלקה. גובה הקנס נקבע לפי התעריף בחוזה, כמפורט לעיל, תוך ייחוס תעריף זה ל- 1 דונם. לדוגמא: אי ביצוע של משימה שתעריף ההפרה שלה הוא 100 דולר, באתר ששטחו 0.4 דונם – סכום הקנס יהיה 40 דולר. מנהל המחלקה בודק את ההמלצות של המפקחים ומחליט על גובה הקנס.

המרת קנסות ב-"עבודות"-כשיטה

בהתאם להסכם התקשרות עם הקבלן, בסמכות הרשות להטיל קנסות בגין מרכיבי עבודה שלא בוצעו או ביצוע לקוי. קנסות אלה יגרעו מחשבונות הספק לתקופה. הביקורת מצאה כי עבור כל קיזוז חודשי נשלחה לקבלן הודעה בכתב על גובה הסכום יקוזז מהסכום לתשלום.

במחלקת גנים ונוף נהוגה שיטה לפיה סכומי הקנסות אינם מנוכחים מהחשבון הסופי של הקבלן המועבר לתשלום, אלא משמשים כמקור למימון "עבודות נוספות" שנדרשות מהקבלן או לצורכי רכישת צמחים. כך למשל בשנת 2010 נדרש הקבלן לבצע עבודות נוספות ורכישת צמחים בסך של 59,705 ש"ח – וזאת תמורת הקנסות. "ניצול" דמי הקיזוזים הנ"ל נעשה עבור 5 משימות, שבגינן נשלח לקבלן מזכר פנימי המפרט את מרכיבי העבודה שהוזמנה ועלותה.

המחשה למזכר: באוגוסט 2010 נדרש הקבלן לבצע עבודות בסך 22,000 ש"ח, כדלהלן:

- ניקיון שטחים פתוחים ע"י טרקטור (3 ימי עבודה), סה"כ 4,000 ש"ח.
- שתילות צמחים לאורך רח' קיבוץ גלויות – 18,000 ש"ח. צורך מפרט של כמות הצמחים ומחירם (מבוסס על מחירון חברת "דקל" לצמחיה ולנטיעה).

הערת הביקורת

למרכיב הקנסות אמור להוהוה כלי חשוב לשימוש מנהל מחלקת גנים ונוף לצורכי פיקוח על עבודות הקבלן וטיבן. המרת מרכיב זה בעבודות או פריטי צמחים יש בה משום מנהל לא תקין הן בפן המנהלי והן בפן הערכי.

המלצות

- יש להכין, לקראת המכרז החדש, לוח חדש לתיאור מקרי הפרה עבורם יוטלו קנסות שיכלול מגוון רחב יותר של מקרים אפשריים.
- יש לקבוע מחיר עבור כל מקרה הפרה, ללא קשר לגודל המתחם המגוון. מומלץ שגובה הקנס יהיה משמעותי במקרים של ליקויים חוזרים חרף התראות קודמות, בנושאי בטיחות וכד'.
- את מחיר הקנס/פיצוי יש לנקוב בש"ח.
- יש לנכות מהחשבונות החודשיים המוגשים ע"י הקבלן לתשלום, את קנסות שהוטלו עליו בגין טיב ביצוע לתקופה ויש להימנע מלהמיר קנסות אלה בעבודות או הספקת צמחיה.

12. ניקיון הגנים

- נושאי ניקיון הגנים מוזכר בחוזה בין העירייה ובין הקבלן במספר סעיפים, ובין השאר:
- מדשאות (פרק א' בנספח א' 2): "ניקיון יתבצע כל יום עד לשעה 11.00 בבוקר. יש לדאוג לניקיון מאבנים, ניירת, גזם, שברי זכוכית, צואת כלבים".
 - אשפתונים (פרק ח' בנספח א' 2): "האשפתונים ירוקנו ויוחלפו בהם שקיות האשפה פעם אחת ביום, עד לשעה 12.00 בצהריים".
 - ארגזי חול (פרק ח' בנספח א' 2): "ניקיון ארגזי החול מעשבייה, אבנים בקוטר מעל 2 ס"מ, צואת בעלי חיים ופסולת – מתבצע כל יום עד לשעה 11.00 בבוקר".
- כמו כן על הקבלן לנקות אלמנטים נוספים בשטחים שבטיפולו, בתדירויות שונות כמפורט בחוזה.
- הביקורת ערכה ביום 3.5.11 ביקור פתע לבדיקת הניקיון ב- 14 גנים ציבוריים, בכל שלושת אזורי הגינון. שעות הבדיקה היו בין 13.50 ל- 15.55 (לאחר תום הזמן בו על הקבלן לסיים את עבודת הניקיון היומית, ולפני הגעת אנשים לגנים בשעות אחה"צ) ולהלן הממצאים:**

שעת הבדיקה	הגן שנבדק	ממצאים
13.50	ספורטק בגין, רח' מלכי ישראל	דשא מלוכלך, שקיות ובקבוקים מושלכים, לכלוך בין השיחים, פחים לא מרוקנים.
14.00	גן ליד רח' מלכי ישראל 10	פחים לא מרוקנים.
14.05	גן דקר	דשא מלוכלך, משטח החול של המתקנים מלוכלך, לכלוך באזור מרוצף ליד המתקנים, פחים לא מרוקנים.
14.15	גן יורם, רח' אפק	נקי. פחים מרוקנים.
14.25	גן מרגלית, רח' הגר"א	נקי. פחים מרוקנים.
14.35	גן רח' יחיא יצחק הלוי	על הדשא לכלוך רב. לכלוך על משטחים מרוצפים. פחים לא מרוקנים.
14.45	פארק לב העיר	נקי. פחים מרוקנים.
14.55	פארק הידידות ליד רחוב הרש"ש	דשא מלוכלך, לכלוך בחול של מתקן המשחקים. פחים לא מרוקנים.
15.05	גן קנדי, רח' דוד המלך	דשא מלוכלך. לכלוך על משטחים ושבילים. בקבוק מנופץ עם שברי זכוכית בגומת עץ ליד מתקני המשחק (הקטר). פחים לא מרוקנים.
15.15	גני אפק, רח' נתן שאול גבעת הסלעים	נקי. פחים מרוקנים.
15.25	גן בזלת, שכ' גבעת הסלעים	נקי. פחים מרוקנים.
15.40	גן רח' ברקן, מול מרכז מסחרי, נוה אפק	לכלוך על הדשא, בין השיחים, ועל החול. פחים מרוקנים.
15.50	גן הפסגה, רח' גלעד, נוה אפק	לכלוך מתחת לספסלי העץ בשבילים. פחים לא מרוקנים.
15.55	גן ברח' ה' באייר שכ' נוה אפק, בחלק העליון של הגן	לכלוך רב בחול ליד הנדנדה, ובדשא הכניסה. פסי עץ שבורים בשני ספסלים. פח מרוקן.

ממצאי הבדיקה לעיל מצביעים על ליקויים רבים במילוי התחייבויות הקבלן בתחום הנקיון, וכפועל יוצא מכך מעיד על רמת הפיקוח ובקרה מצד המחלקה בתחום זה.

המלצה

יש להקפיד על ניקיון הגנים ע"י הקבלן כמפורט בחוזה בכדי להעניק לשימוש התושבים גנים נקיים ומטופלים. על מערך הפיקוח של המחלקה להגביר את האכיפה בנושא זה.

13. נגישות לגנים

עבור התושבים המעוניינים לבקר בגנים חייבת להיות נגישות נוחה, ובכלל זאת אפשרות גישה עם עגלות ילדים ועגלות נכים. לפיכך ביקשה הביקורת ממחלקת גנים ונוף מידע על מצב הנגישות.

דווח כי למרבית הגנים יש נגישות, למעט עבור הגנים הבאים: רמת הגולן – הר המור; ירגוזי; גזית; נחליאלי – ברבור; ברקן – אדיר, הר המור. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הכוונה היא לאפשר בעתיד נגישות מתאימה בכל הגנים.

המלצה

הביקורת ממליצה לפעול בהקדם למען הבאת כל הגנים הציבוריים בעיר, במידת האפשר, לנגישות מלאה לעגלות ילדים ולנכים.

14. צריכת מים

השקיית אתרי הגינון הציבורי בעיר נעשית באמצעות מערכות השקיה ממוחשבות נשלטות מרחוק; מערכות השקיה עם מחשבים מקומיים; וע"י השקיה המופעלת ידנית. המערכות הממוחשבות הנשלטות מרחוק מפעילות כ- 50% מהיקף מערכות ההשקיה. הן נשלטות ומתוכננות ממשד המחלקה (ע"י המפקחת א.) וכוללות מערכת אחת המפעילה 105 מגופי השקיה באמצעות תקשורת אינטרנט ומערכת שנייה המפעילה 209 מגופים באמצעות קשר אלחוטי (תחנת ממסר). השליטה מאפשרת תכנון ההשקיה לפי עונות ושעות, לפי סוג הצמחיה, מצב הגשמים וכד'; ומאפשרת הפעלת ההשקיה (פתיחת וסגירת ראשי המערכת והמגופים). כתוצאה משליטה זו ניתן לפקח ולטפל מרחוק בתקלות מים.

כ- 40% מהמערכות הן ממוחשבות-מקומיות, המתוכננות מראש אולם ללא שליטה מרכזית מרחוק. כ- 10% מהמערכות הן ידניות (קבלן הגינון פותח וסוגר ידנית את המגופים). השימוש במים להשקיה נעשה במסגרת מכסה שנתית הנקבעת לכל רשות מקומית ע"י רשות המים הארצית. בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת ע"י מנהל מחלקת גנים ונוף: ההקצבה לגינון לראש העין לשנת 2010 הינה 182,420 מ"ק. הצריכה מנובמבר 2009 עד אוקטובר 2010 (12 חודש) הייתה 172,901 מ"ק. המכסה לשנת 2009 הייתה 163,338 מ"ק, והצריכה להשקיה בשנה זו הייתה 126,000 מ"ק.

מדידת צריכת המים נעשית ע"י תאגיד המים עין אפק (בשעונים שהוצבו ע"י התאגיד). התאגיד מחייב בהתאם למדידותיו את העירייה. דו"ח הצריכה נעשה מדי חודשיים. מחלקת גנים ונוף עורכת בדיקה מקבילה לאימות הנתונים – אולם זו **מדגמית בלבד** וכוללת חלק מהשעונים. בכך העירייה משתמשת בדו"חות התאגיד כמקור כמעט בלעדי לחיוב עבור ההשקיה.

המלצה

הביקורת ממליצה לקיים תהליך קבוע של אימות נתוני התאגיד על מנת ליצור בקרה הולמת ולמנוע מצב של קבלת נתוני התאגיד כמקור בלעדי. ניתן להיעזר בעבודה זו, לדוגמה, בעובדי חוץ על בסיס שעותי.

15. בטיחות מתקני משחקים

ב- 50 גנים ציבוריים בעיר משולבים מתקני משחק. בהתאם לתקן הישראלי הרשמי המחייב (ראה להלן), "בעל המתקן אחראי לתקינות המתקנים שבבעלותו ולתחזוקתם, בין אם ביצע את התחזוקה בעצמו ובין אם באמצעות מפעיל או מתחזק מטעמו". מחלקת גנים ונוף היא האחראית מטעם עיריית ראש העין להתקנה ולתחזוקה של מתקני המשחקים בגנים הציבוריים, לרבות הפיקוח על מצבם הבטיחותי.

הבסיס החוקי לדרישות הבטיחות ולבדיקות של מתקני המשחקים מעוגן **בתקן הישראלי (ת"י) 1498** של מכון התקנים הישראלי, שהינו תקן רשמי מחייב עפ"י "חוק התקנים (התשי"ג – 1953)". התקן המחודש נכנס לתוקפו בינואר 2006, והוא חל על מתקנים שאינם מונעים באמצעות מקור אנרגיה חיצוני אלא באמצעות גוף האדם המשתמש בהם. חלק 1 לתקן (פרק 3.1) מגדיר מתקני מגרש משחקים "כמתקנים ומבנים, לרבות רכיבים ואלמנטי מבנה, שילדים יכולים לשחק בהם או לשחק עליהם, בתוך בנין או בחוץ, כיחידים או בקבוצות, לפי כללים שהם קובעים לעצמם או לפי שיקול דעתם".

האחראי הממשלתי על נושא המתקנים ובטיחותם הוא הממונה על התקינה במשרד התמ"ת. החל מ- 2006 מפעיל הממונה סמכויות אכיפה מנהליות המאפשרות לו להוציא צו מינהלי המצווה על רשות מקומית לתקן או לסלק מתקנים בגני המשחקים שהליקויים בהם הם חמורים ומסכנים את הילדים. הפרה של הצו המנהלי עלולה לגרור את הפעלת מסלול הענישה הפלילי.

להלן טבלה של היקף מתחמי משחקים בגנים הציבוריים בראש העין. אין בנמצא כיום במחלקה נתונים מרוכזים כמה מתקנים מכל אחד מהסוגים קיים בכל גן :

שם הגן	מספר מתחמי משחק	שם הגן	מספר מתחמי משחק
ברקן אדיר	1	הפעמון	6
2003	3	הקוטגיים	1
אילון רביבים	5	הר המור	1
בזלת	2	ז'בוטינסקי(מתקן ספורט)	1
בית הכנסת – מעבר	4	חוחית-עפרוני	1
דקר	1	חרצית	1
ה' באייר 68	3	יורב	3
הגר"א	1	יצחק הלוי	2
הדרור מול המשתלה	1	ירגזי פינת דיה	1
הסלע – דרום	1	ירקון	1
הסהנדרין מאחורי העירייה	2	כינור	2
הפסגה	4	כרמל	1
לורם	1	לב-העיר	2
מבצע דני	1	שמעון	2
מול בית עלמין	3	יריעות שלמה	2
מול מרכז מסחרי	4	מדרון 505	1
מרים	2	מנור מערב	1
נחליאלי ברבור	2	מעבר גנית	1
סמדר	1	נחל רבא (מתקני ספורט)	4
עין גדי – תורי זהב	1	קנדי	6
עפרוני פינת הדרור	1	רמב"ם	1
פולג	1	רמת הגולן – הר המור	2
פארק אבן גבירול	2	פארק מרכזי חורשה	3
פארק ואדי רבה	2	פארק משה דיין	3
פארק מצפה אפק	3	יהושע בן נון (פסי ירק)	1
סה"כ	102		

- בחינת ותחזוקת מתקני המשחק, צריכה להיעשות (עפ"י התקן) ברמות הבאות:**
- בחינה חזותית-שגרתית שוטפת.
 - בחינת תפקוד חודשית (בהתאם לפרטים שבטבלה).
 - בחינה שנתית עיקרית, כולל בדיקת התאמה לדרישות התקן.

הבחינה החזותית-שגרתית:

התקן מגדיר מהי בחינה חזותית-שגרתית: זיהוי של גורמי סיכון שמקורם בוונדליזם, תנאי שימוש או תנאי מזג אויר. גורמי סיכון יכולים להיות, למשל, חלקים שבורים או שברי בקבוקים. **במגרשי משחקים שנעשה בהם שימוש בסיסי או שנעשים בהם מעשי השחתה – אפשר שיהיה צורך בבחינות יום-יומיות.**

יחד עם זאת התקן אינו קובע את תכיפות הבחינה ואת הדרג המקצועי שמבצע אותה.

אין כיום ברשות גורם העורך באופן שוטף זיהוי של גורמי סיכון במתקני משחק בגנים הציבוריים – והטיפול נעשה רק לאחר קבלת מידע מהציבור ממפקחי הגינון וכד'.

בחינת תפקוד חודשית

צריכה להיעשות אחת לחודש, ובהתאם לפירוט כדלהלן:

פגמים אפשריים	פרמטר לבחינה
העדר חלקי מבנה: סדקים, שברים וכדומה.	מבנה כללי (חלקים קבועים ואחרים)
העדר אמצעי חיבור, התרופפות סגירה, העדר אמצעי הבטחה מפני התרופפות.	אמצעי חיבור
העדר חומר סיכה במסבים, פגם בתנועה (חופש יתר או היתפסות).	חלקים נעים
אי תקינות החיבורים ושחיקתם.	שרשרת
חופש בין היסוד לקרקע, בליטת היסוד של פני הקרקע	יסודות
העדר כיסוי מספיק, או ניקיון הכיסוי.	כיסוי המשטחים שמתחת למתקנים ובסביבתם
השחתה.	חבלים
	סימון ושילוט
	הגנה מפני יציאה לכביש

בחינה חודשית של מתקני המשחקים נעשית ע"י מי שהוכשר לביצועה ע"י מכון התקנים. בדרך כלל בעיריות מבצע בדיקה זו עובד עירייה ו/או עובד קבלן, בעלי הכשרה לכך. בעירית ראש העין נמצא עובד אחד (מפעיל הנט"מ – ניידת טיפול מיידית) אשר ברשותו הכשרה כזו משנת 2000.

במתקני המשחק בגנים הציבוריים בראש העין לא נערכות בחינות תפקוד חודשיות – וזאת בניגוד להוראות התקן.

בחינה שנתית עיקרית

צריכה להיעשות אחת לשנה (במרווחי זמן של 12 חודשים לכל היותר). היא בודקת את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות ופני המשטחים, כגון: השפעות מזג אוויר, ראיות לריקבון וכל שינוי ברמת הבטיחות בגלל תיקונים או החלפות שנעשו. בהתאם לתיקון התקן מפברואר 2010 – הבחינה כוללת גם בדיקות התאמה לדרישות התקן. על בדיקה זו להיעשות בידי אנשים "בעלי כישורים", דהיינו מהנדסים/הנדסאים שהוכשרו ע"י מכון התקנים לערוך בדיקה זו (או בביצוע מכון התקנים עצמו).

לפי תנאי המכרז בין העירייה ובין קבלן הגינון מאוגוסט 2006 עבודות האחזקה השוטפת כוללות גם ביצוע בדיקה שנתית (ע"ח הקבלן) בכל מתקני המשחק בעיר וכן ביצוע תיקונים עפ"י תוצאות הבדיקה. כאמור בסעיף 3 לעיל, בעקבות "התוספת להסכם" הוסרה מהקבלן האחריות לכך.

במהלך השנים 2007 – 2011 נערכו בדיקות תקופתיות, מעת לעת, להתאמת המתקנים לדרישות התקן. עד למועד ביקורת זו נבדקו 21 אתרי משחקים בגנים מתוך 50 האתרים בעיר בהן קיימים מתקני משחק. 8 מהבדיקות נערכו ע"י אנשי מכון התקנים, ו- 13 ע"י "מעבדה מאושרת" מטעם מכון התקנים. כלומר: 29 אתרי משחקים בגנים לא נבדקו כלל (או לפחות לא בשנים האחרונות). גם לגבי 21 אתרי המשחק שכן נבדקו – אתר אחד נבדק ב- 2007, כלומר לאישור אין משמעות מעשית כיום, ולגבי 7 אחרים כבר חלפה למעלה משנה (בעת הביקורת) מאז הבדיקה.

בעקבות מצב תחזוקת מתקני המשחק וקיום מתקנים שאינם עומדים בדרישות התקן – הוציא הממונה על התקינה במשרד התמ"ת ביום 10.3.2010 צו מינהלי לעיריית ראש העין ובו הוא מצווה לסגור באופן מיידי את המתקנים ב- 3 גנים ציבוריים ולהמציא למשרדו תוך 45 יום תעודות בדיקה בעניין תקינות של שאר המתקנים שבאחריות העירייה. מאז הנושא נמצא בתהליך של התכתבות והבהרות בין העירייה ובין הממונה.

הביקורת סבורה כי אף שלא ניתן ליצור גן משחקים נטול סכנה כלל, על העירייה מוטל לנקוט בצעדים הנדרשים לצמצום ככל האפשר – בדרכים כגון איתור מקום מתאים למתקנים, תכנון נכון, רכישת מתקנים מיצרנים בעלי תו תקן והתקנתם כנדרש, וקיום מערך יעיל של בדיקות, פיקוח, ותחזוקה שוטפים.

מכל האמור בפרק זה עולה כי העירייה אינה ממלאת את הוראות הבטיחות הנדרשות, ומסכנת בכך את שלומם של המשתמשים במתקנים, שהם בעיקר ילדים קטנים.

לדעת הביקורת, אם אין בידי העירייה יכולת לקיים את בדיקות הבטיחות הנדרשות – עדיף להשבית את המתקן (או לא להקימו כלל) מאשר לאפשר מתקן פעיל ללא פיקוח בטיחותי כנדרש.

לדברי מנהל מחלקת גנים ונוף, עומד להתקיים בזמן הקרוב ביותר מכרז עבור קבלן מיוחד לתחזוקת מתקני המשחק בגנים, ועליו יהיה לקיים את כל הבדיקות הנדרשות באופן שוטף וכן להביא תוך 4 חודשים את כל המתקנים בגנים לעמידה בתקן המחייב.

המלצה

יש להתחיל בהקדם האפשרי בביצוע של המכרז לקבלן תחזוקת מתקני המשחק בגנים, האמור להביא את כל המתקנים לעמידה בתקן המחייב ולבצע באופן שוטף את כל בדיקות הבטיחות הנדרשות. יש לנהל מעקב ופיקוח קפדניים אחר עבודות הבדיקה של הקבלן.

כמו כן יש לנהל מעקב שוטף ופיקוח קפדני אחר עבודת הבדיקה – ולקבוע בעל תפקיד אשר ירכז את הטיפול בכך.

תיקון מתקני המשחק

בתיקונים השוטפים של מתקני המשחק (אלו שאינם דורשים הזמנת שירות מחברה חיצונית) עוסק בעירייה מפעיל הנטי"מ (ניידת טיפול מיידי), שעבר למחלקת גנים ונוף בסוף 2010. נושא זה הוא חלק קטן מתחומי עיסוקו, שכן הנ"ל מטפל במגוון תיקונים עבור העירייה, כגון: הרכבת ותחזוק עמודי תמרורים, תיקון שלטי רחוב עירוניים, ניקוי כתמי שמן מכבישים, סגירת בורות בכבישי אספלט, תיקון לוחות מודעות, ניקוי גרפיטי וכד'.

עבור מחלקת גנים ונוף הנ"ל מטפל בתיקונים של הדומם בגנים (פחי אשפה, ספסלים, פרגולות, ברזיות, גדרות בטיחות) וברחובות (פחי אשפה, ריהוט רחוב). כמו כן הוא מטפל בכל ההיבט המנהלי של הזמנת ואספקת הציוד הכרוך בנושאים הנ"ל.

את מרבית ההודעות למשימות התיקון מקבל כקריאות מוקד, המנותבות לנט"מ, אותן הוא בודק מדי בוקר במחשב. לכך נוספות פניות שאינן דרך המוקד. בסיום הטיפול הוא "סוגר" את הפניות.

חלק מקריאות המוקד מנותבות למחלקת גנים ונוף ואז מועברות ממזכירות המחלקה למפעיל הנט"מ. במערכת הממוחשבת בדרך כלל לא נרשם מתי הן מועברות אליו, כך שלא ניתן לנהל בקרה מה משך זמן הטיפול ע"י נט"מ.

הביקורת בדקה את תהליכי הטיפול ב- 6 הפניות בנושאי מתקני משחק בגנים שהגיעו לידי מפעיל הנט"מ דרך המוקד, בחודשים ינואר-אפריל 2011. להלן הממצאים:

מועד	מועד	מקבל	פרטי הפנייה	הערות
20.1	22.2	המחלקה	מתקן משחקים שבור בגן הפעמון	לפי הרישום הטיפול נמשך למעלה מחודש. לדברי מפעיל הנט"מ הטיפול היה מהיר מרגע שההודעה על התקלה הועברה אליו מהמחלקה (הוא לא קיבל ישירות במחשב). אין תיעוד מתי הועברה הודעה מהמחלקה אליו.
25.1	22.2	המחלקה	מתקן עץ שבור בגן שעשועים ברקן 2	כנ"ל
3.3	3.3	נט"מ	נדנדה שבורה בגן ילדים ברח' הגר"א פינת כנפי נשרים	טיפול מיידי
6.3	7.3	המחלקה	צריך לשמן נדנדות בגן דקר	
26.4	3.5	המחלקה	נדנדה שבורה בגן מול פולג 70	לדברי מפעיל הנט"מ התיקון בוצע מיידי לאחר שהתגלה בסיוור של הנט"מ ולא כתלונת מוקד.
27.4	3.5	המחלקה	מגלשה עם בורג בולט ומדרגה מתנדנדת בשכונת צה"ל רח' יחיאל יצחק הלוי	הטיפול נמשך מספר ימים. לדברי מפעיל הנט"מ בבדיקה התברר שלא הייתה סכנה בטיחותית.

מהממצאים, ובעקבות שיחה עם מפעיל הנט"מ, עולה כי מפגע שיש בו סכנה בטיחותית מיידיית מטופל בהקדם ומפגעים אחרים מטופלים בהתאם לסדרי עדיפויות. יחד עם זאת הוא מטפל, לדבריו, במפגעים רק מרגע שהם מועברים לידיעתו, ויתכן שמידע מתקבל מהמוקד (או מגורם אחר) נרשם במחשב המחלקה אולם לא מועבר מיידיית לידיעתו. וכך, לדבריו, נמצא בממצאים בטבלה שלעיל שהטיפול בחלק מהמפגעים נמשך זמן רב, למרות שהוא טיפל בהם בהקדם.

לדברי מנהל המחלקה הטיפול בתיקונים השוטפים של מתקני המשחק עומד להיות מועבר בזמן הקרוב ביותר לידי קבלן חיצוני שעליו יהיה לבצע התיקונים מיידית.

המלצה

נושא הבטיחות במתקני המשחק הוא רגיש וחשוב, ומעבר להיבטים של שלום הילדים יש לכך גם היבטים ביטוחיים. אי לכך בכל פנייה בנושא בטיחותי יש לנהל מעקב הדוק באמצעות המערכת הממוחשבת אחר כל אחד משלבי הטיפול, של כל אחד מהגורמים המטפלים, כולל תיעוד של השעות ולא רק של התאריכים.

16. היבטים ארגוניים של המחלקה

מחלקת גנים ונוף פועלת במסגרת אגף שפ"ע בעירייה. לדברי מנהל המחלקה שיתוף הפעולה עם מנהלת האגף הוא מלא, והאגף מעורב בתהליכים הניהוליים והתקציביים של עבודת המחלקה.

המחלקה כוללת 6 עובדים, כולם במשרה מלאה:

- מנהל מחלקת גנים ונוף.
- מפקחת גינון, העוסקת גם בתפעול מערכות השקיה אלחוטיות ובנושאי תכנון צמחייה בפרויקטים חדשים.
- מפקח גינון, העוסק גם בגיזומי עצים.
- מפעיל נט"מ (ניידת טיפול מיידית).
- מזכירת המחלקה.

המחלקה עוסקת גם בתיאום היבטי הגינון של חלק מעבודות הפיתוח והתכנון בשיתוף עם אגף ההנדסה, החברה הכלכלית לראש העין, קבלנים פרטיים וכד'. בנושא זה עוסקים בעיקר מנהל המחלקה ומפקחת הגינון.

הביקורת סבורה כי בשל עיסוקם של מנהל המחלקה והמפקחת גם בתיאום נושאי פיתוח ותכנון, מעבר לפעילותם בתחום התחזוקה השוטפת של הצמחייה והגנים – נפגעת יכולתם להקדיש זמן רב יותר לנושאי בקרה, פיקוח בשטח, וניהול נתונים של התחזוקה השוטפת.

מפעיל הנט"מ עוסק (כמפורט בסעיף 15 לעיל) בעיקר במגוון תיקונים עבור העירייה, הן עבור מחלקות שונות (תיקוני שלטים, תמרורים, כבישים, לוחות מודעות) והן עבור מחלקת גנים ונוף (הדומם בגנים). יש לציין כי ברשותו של הנ"ל אישור ממכון התקנים (לאחר שעבר הכשרה) לביצוע בדיקה חודשית של מתקני משחקים – אולם הוא אינו עוסק בכך בפועל (כמפורט בסעיף 12 לעיל).

הפיקוח על בטיחות מתקני המשחקים אינו מבוצע כיום כנדרש (כמפורט בסעיף 15 לעיל). גם אם יעבור הטיפול בשטח – כמתוכנן – לביצוע ע"י קבלן חיצוני, יש צורך בבעל תפקיד במחלקה אשר ירכז את ניהול המעקב והפיקוח אחר ביצועי הקבלן. למפקחי הגינון אין הכשרה לכך ואין זה מתחום עיסוקם.

המלצה

הביקורת ממליצה לחזק את המחלקה בבעל תפקיד/איש מקצוע אשר ירכז את הטיפול בנושאי הגינון בעבודות הפיתוח והתכנון של אתרים בעיר, ובכך ישחרר את המפקחת (האחראית גם לנושא ההשקיה הממוחשבת) לעסוק במשימות הפיקוח השוטף בהיקף הזמן המלא. כמו כן ע"כ גם מנהל המחלקה יוכל להקדיש יותר זמן לנושאי ניהול המידע, פיקוח ובקרה.

בנוסף לכך מומלץ לאפשר לבעל התפקיד היחיד בעירייה שברשותו תעודה ממכון התקנים לביצוע בדיקות מתקני משחקים (מפעיל הנטי"מ) – למלא בהיקף הזמן הנדרש את משימות הפיקוח על עבודת הקבלן שיבצע את בדיקות הבטיחות במתקני המשחק (ע"י העברת חלק ממשימותיו כיום, שאינן בתחומי עיסוקי המחלקה, לגורמים אחרים בעירייה).

לרשות עובדי המחלקה כלי הרכב הבאים למילוי משימותיהם:

- רכב מהעירייה.

- רכב מהקבלן (כמפורט בסעיף 9 לעיל).

- רכב הנטי"מ (בשימוש בלעדי של מפעיל הנטי"מ).

מכאן שלרשות כל עבודת הניהול והפיקוח בשטח של מנהל המחלקה ושלושת המפקחים עומדים רק שני כלי רכב. המשימות השוטפות של המפקחים כוללות ביקורת יומית באזורים שבאחריותם, חלקן באזורים לא קלים מבחינה טופוגרפית.

לדעת הביקורת ההיקף הנוכחי של כלי הרכב העומד לרשות עבודת הפיקוח בשטח פוגע בניצול האפקטיבי של זמן העבודה וביכולת להגיע בקלות לאתרי הגינון.

המלצה - הביקורת ממליצה להעמיד לרשות מפקחי הגינון אמצעי תעבורה (מכוניות ו/או טרקטורונים) אשר יאפשרו את מילוי משימות השליטה והבקרה בשטח בצורה יעילה יותר.

במחלקת גנים ונוף לא מצויים נהלים בכתב הנוגעים לכל ההיבטים הארגוניים-מנהליים (כולל בקרה ופיקוח) של הטיפול בתחזוקה השוטפת של הגנים (מעבר למפרטים המקצועיים והדרישות מהקבלן המפורטות בחוזה), ובנוגע לנושא הטיפול במתקני המשחקים. מנהל המחלקה דיווח לביקורת כי נהלים כאלה נמצאים בתהליכי הכנה מתקדמים, באמצעות חברת ייעוץ חיצונית.

המלצה -יש לוודא כי הנהלים שנמצאים בהכנה יכללו את כל הנושאים הנדרשים – לרבות דרכי פיקוח ובקרה על עבודת הקבלנים, דיווחים פנימיים, דרכי התיעוד ושלבי הטיפול של פניות תושבים (דרך המוקד או ישירות).

תגובות - תגובת מנהלת אגף שפ"ע.

בס"ד

עיריית ראש העין



אגף שפ"ע

MUNICIPALITY OF ROSH-

4 דצמבר, 2011
ח' כסלו, תשע"ב

לכבוד
מר משה כהן
מבקר העירייה

**הנדון : ביקורת אחזקה וגינון בשטחים ציבוריים ובטיחות מתקני משחקים
התייחסות לטייטא להערות**

משה שלום,

ראשית ברצוני להתנצל על העיכוב במתן ההתייחסות, שנובע מלחץ משימות משרדיות שעיקרן הוצאת מכרזים – גינון, חשמל, פיתוח טיילת, פינוי אשפה ועוד, וכל זאת בלוי"ז קצר של חודשים ספורים בלבד. להלן התייחסותי לממצאים העולים מטייטת דו"ח הביקורת (נושאים הקשורים לאגף שפ"ע בלבד):

בראשית דבריי חשוב לי לציין, שהביקורת נעשתה תוך כדי הערכות וכתובת מכרז אחזקת גינון חדש וכן פרסום מכרז נפרד לאחזקת מתקני משחקים בעיר. הנושאים, שעלו במהלך הביקורת, הוטמעו בהליכי העבודה תוך כדי ביצוע הביקורת.

התייחסות לדו"ח המפורט :

וועדת מכרזים - ההמלצה מקובלת והיא יושמה בהליך המכרז האחרון, שפורסם באוגוסט השנה. הסכם התקשרות - ההערות יושמו במכרז החדש.

מדידת שטחי גינון - ההמלצה מקובלת. בימים אלו מקימה החכ"ל מערכת GIS חדשה ועדכנית, ואלחנן כהן הוא הנציג הראשי של נציגי אגף שפ"ע בשימוש בתוכנה ועדכנותה.

רכב פיקוח קבלן - ההערה באשר לרכב לפיקוח מטעם הקבלן מקובלת והיא כבר תוקנה. הרכב שהוקצה על ידי הקבלן הוחזר.

מספר עובדי גינון - ההמלצה מקובלת והיא יושמה במכרז החדש.

הפיקוח על עבודת הגינון - ההמלצות מקובלות ויישמו לאחר הכנסת קבלני האחזקה החדשים וקביעת תוכניות עבודה קבועות (במהלך דצמבר 2011 – ינואר 2012).

ניקיון גנים - ההמלצה מקובלת והיא תיושם בנוהל הפיקוח על קבלני האחזקה החדשים.

נגישות לגנים - ההמלצה מקובלת והיא תיושם בהתאם לתוכניות העבודה הרב שנתיות לנגישות ולשדרוג גנים ציבוריים.

צריכת מים - לשנת 2011 התקבלו מהתאגיד קריאות מפורטות לפי שעוני מים לכל גן. בשלב ראשון תבוצע הבקרה באמצעות השואה למחשבי הגינון ובעתיד – עם השלמת מחשוב כל מערכות ההשקיה – הבקרה תהיה מדויקת יותר. חשוב לציין, שלשנת 2011 מסתמן על בסיס המידע הקיים שצריכת המים להשקיה תרד גם השנה, ובכל מקרה לא תהיה חריגה מההקצאה לעיר.

בטיחות מתקני משחקים - ההמלצה מקובלת וכבר יושמה. בספטמבר השנה נחתם חוזה עם חברת "שעשועים וספורט", חברה שמאושרת על ידי מכוון התקנים, לאחזקה שוטפת וקבלת אישור תו תקן לכל מתקני המשחקים בעיר. נכון למועד כתיבת מכתב זה, למיטב ידיעתי כל הגנים הוכנו לקבלת תו תקן וחלקם כבר הוסמד.

היבטים ארגוניים במחלקה - ההמלצות בסעיף זה יועברו להנהלת העירייה להקצאת המשאבים הנדרשים.

לסיכום

ברצוני להודות על דרך קיום הביקורת, שנעשתה תוך התחשבות בעומס המוטל על מחלקת גנים ונוף ולא הפריעה בכל דרך שהיא על המשך מהלך תקין של העבודה. מרבית הנושאים שעלו במהלך הביקורת תוקנו במסגרת פרסום מכרזים חדשים לאחזקת הגינון ומתקני המשחקים בעיר ואף יותר מכך. לצורך הגברת התחרות על אחזקת הגינון ויכולת שליטה ואכיפה טובים יותר מול קבלני האחזקה, העירייה חילקה את שטחי אחזקת הגינון לשני קבלנים. בנוסף, אושר לאגף שפ"ע תב"ר לשדרוג מתקני משחקים ברחבי העיר על פי תוכנית רב שנתית, במסגרתה ישודרגו גם תשתיות מתקני המשחק – החול יוחלף במשטחי גומי, יוחלפו מתקנים ישנים ועוד.

בכבוד רב,

(-)

ליזי אורון
מנהלת אגף שפ"ע

הערות ראש העיר לדו"ח מבקר העירייה

אחזקת גינון ובטיחות מתקנים

תחזוקת מתקני השעשועים והספורט היא חשובה ועיקרית בעיני ולכן עוד בטרם הביקורת הנחתי על טיפול שוטף ומעמיק בכל הגנים הציבוריים וכן בגני הילדים. על פי דיווח שקבלתי לכל המתקנים יש תו תקן. בנוסף קיימת חברה חיצונית אשר מתפקדה לדאוג באופן שוטף לתחזוקת המתקנים. לא אתפשר בשום מקרה על פחות מכך.

כמו כן, בנושא אחזקת הגינון, כיום לאחר שיצאנו למכרז חדש וזכו בו שני קבלנים שונים אנו נעקוב ונפקח אחר עבודתם באופן יותר מעמיק, תוך ניצול מיטבי של הוראות המכרז.