



# דוח מבקר המועצה

לשנת 2002

סיוון תשס"ב  
יוני 2003

**שהם מצויינת ✓ בשבילך!**

ל' סיון תשס"ג  
30 ביוני 2003

לכבוד  
מר שחר בן עמי  
ראש המועצה

שלום רב,

### הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2002 בהתאם לסעיף 145 ו', פרק א' לצו המועצות המקומיות.

הדוח כולל ביקורת מעמיקה על פעילות המועצה בנושא התקשרויות עם קבלני גינון, ואני תקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור ניהול ותפקוד המועצה בתחום זה.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה, במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לוועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל  
מבקר המועצה

העתקים :

מר קובי חמצני - יו"ר ועדת ביקורת  
מר נתי פריד, חבר ועדת ביקורת  
מר ארי ליפשיץ, חבר ועדת ביקורת





דוח ביקורת בנושא:

## **התקשרות המועצה עם קבלני גינון**

**תוכן עניינים**

7	<b>מבוא</b>	<b>.1</b>
7	<b>עיקרי הממצאים וההמלצות</b>	<b>.2</b>
	<b>נתונים כלליים</b>	<b>.3</b>
11	3.1 היקף הוצאות המועצה בנושא הגינון	
11	3.2 נתוני תקציב מול ביצוע	
12	3.3 התפלגות הוצאות הגינון	
14	3.4 פירוט השטחים המגוננים	
	<b>מכרז לביצוע עבודות הגינון</b>	<b>.4</b>
15	4.1 תכנון המכרז ופרסומו	
15	4.2 הכנת אומדן	
16	4.3 בדיקת ההצעות שהוגשו למכרז	
17	4.4 החלטות ועדת מכרזים	
17	4.5 תוצאות המשא ומתן עם הזכיינים	
	<b>חוזי התקשרות עם הזכיינים</b>	<b>.5</b>
18	5.1 תוקף החוזים	
22	5.2 תנאי החוזים	
22	5.3 הפסקת התקשרות עם קבלן גינון	
23	5.4 הוספת שטחים לקבלן ושינוי תעריפי החוזה	
	<b>עבודות תחזוקה וטיפול בגנים</b>	<b>.6</b>
23	6.1 מדידה ראשונית של שטחי הגינון	
24	6.2 אופן מסירת הגנים לקבלנים	
25	6.3 תכנית עבודה תקופתית של הקבלן	
26	6.4 הנחיית הקבלן לביצוע עבודות נוספות	
	<b>פיקוח שוטף על ביצוע העבודות</b>	<b>.7</b>
27	7.1 בסיס נתונים של שטחי הגינון	
28	7.2 התקשרות עם מפקח גינון	
29	7.3 דיווח מפקח הגינון	
30	7.4 ממצאי הפיקוח על הקבלן	
32	7.5 עריכת הפיקוח במועד הביקורת	
	<b>אישור חשבונות הקבלנים</b>	<b>.8</b>
36	8.1 שינויים בתעריפי החוזה	
38	8.2 אישור התשלום בהתאם לתוצאות הפיקוח	
38	8.3 בדיקת החשבונות באגף לאיכות הסביבה	
41	8.4 בדיקת החשבונות בגזברות	
43	8.5 תשלום מקדמות לקבלן	
43	8.6 שינוי שיטת חישוב החשבונות	
48	8.7 ביצוע מדידות באמצעות הקבלן	
49	8.8 חוות דעת מומחה על אופן חישוב השטחים	
	<b>הטיפול בתלונות תושבים בנושא גינון</b>	<b>.9</b>
50	9.1 המוקד העירוני	
54	9.2 התפלגות תלונות התושבים בתחום הגינון	
55	9.3 אופן הטיפול בתלונות	
56	<b>סיכום</b>	<b>.10</b>
58	<b>תגובות המבוקרים</b>	<b>.11</b>
64	<b>הבסיס החוקי לעבודת המבקר</b>	<b>.12</b>

**1. מבוא**

המועצה מעסיקה קבלני גינון לצורך ביצוע עבודות הקמה ותחזוקה של שטחים מגוונים הנמצאים בתחום אחריותה. השטחים האמורים כוללים גנים ציבוריים, איי תנועה, מעברים להולכי רגל, ערוגות, עצים במדרכות ובחורשות, שטחי בור, וגינות במוסדות ציבור וחינוך. עבודות התחזוקה של השטחים המגוונים, כוללות עיבודי קרקע, השקיה, גיזום ועיצוב הצומח, עישוב והדברה, שתילות מילואים, וכן תחזוקת מערכות ההשקיה והניקוז.

הוצאות המועצה בתחום זה מסתכמות במאות אלפי ש"ח מידי שנה, ונמצאות במגמת גידול, הנובעת מהתפתחות היישוב ומהפנייה מוגברת של משאבים לנושא. היקף העלויות בתחום הגינון, מחייב את המועצה לפרסם מכרז פומבי לביצוע העבודות. ההתקשרות עם הזכיינים אמורה להיות מעוגנת בחוזה, בו יפורטו, בין היתר, חובות הקבלנים ואופן חישוב התמורה שתשולם להם ע"י המועצה.

נושא הגינון במועצה נמצא בתחום האחריות של מנהלת האגף לאיכות הסביבה. הפיקוח על ביצוע העבודות בשטח, מתבצע ע"י מפקחת גינון המועסקת באמצעות חברה חיצונית, בהיקף של חצי משרה. החשבונות לתשלום המוגשים למועצה ע"י קבלני הגינון, נבדקים ע"י המפקחת, מאושרים ע"י מנהלת האגף, ונשלחים לגזברות לצורך בקרה תקציבית וחשבונאית וביצוע התשלומים בפועל.

הביקורת נועדה לבחון את מכלול פעילות המועצה בנושא, במהלך השנים 2000 - 2002, ובכלל זה את אופן עריכת מכרז, חתימה על חוזה, פיקוח על ביצוע העבודות, וניהול בקרה על אישור החשבונות וביצוע התשלומים.

במהלך הביקורת נסקרו תיקים, דוחות ומסמכים רלוונטיים, ונערכו פגישות עם גזבר המועצה, מנהלת האגף לאיכות הסביבה, מנהל הרכש והמפקחת על הגינון. טיוטת הדוח הועברה לעיון המבוקרים, על מנת שהערותיהם לממצאים ולמסקנות, ישולבו בדוח הביקורת הסופי.

**2. עיקרי הממצאים וההמלצות**

1. המועצה שמרה על מסגרת התקציב הכוללת שנקבעה לתחום הגינון. יחד עם זאת, נמצאו מספר חריגות בסעיפים שנכללו בתוך תקציב הגינון. (סעיף 3.2 בדוח)
2. התגלה פער משמעותי בין מחירי האומדן לבין ההצעות שהוגשו למכרז. מומלץ לבחון את אופן הכנת האומדנים ע"י האגף לאיכות הסביבה, במטרה לשפר את מידת דיוקם בעתיד. (סעיפים 4.2 - 4.3)

3. תוקף החוזה שנחתם עם קבלן הגינון, החל כחודשיים לפני מועד חתימתו. מומלץ להקפיד על החתמת קבלנים על חוזים, עוד בטרם החלו לבצע את עבודתם. (סעיף 5.1.3)
4. תקופת ההתקשרות עם הקבלן הוארכה במשך כשנה וחצי נוספות, מעבר לאופציה שנקבעה בחוזה. מומלץ להקפיד על יציאה למכרזים חדשים במועד, בטרם פקיעת תוקף החוזים הקיימים. (סעיפים 5.1.3 - 5.1.5)
5. האחראי על נושא החוזים והמכרזים, שלח תזכורות למנהלת האגף לאיכות הסביבה, אולם לא ערך מעקב שיטתי אחר מועדי פקיעת תוקף החוזים, ולא ניהל רישום נפרד של הפעולות שנקטו על ידו, על מנת לקדם את הנושא. מומלץ לקבוע נוהל עבודה שיסדיר את אופן עבודתו, ולקיים מעקב אחר יישום הנוהל האמור. (סעיף 5.1.6)
6. המועצה לא החתימה את קבלן הגינון בתום כל שנת התקשרות, על נספח להארכת תוקף החוזה. כמו כן, לא נשלחו אליו הודעות בכתב על החלטות המועצה להאריך את תקופת ההתקשרות עימו, כל פעם בשנה נוספת. (סעיף 5.1.4)
7. בתכנית העבודה התקופתית של קבלן הגינון, שנבדקה במהלך הביקורת, לא נכללו חלק מהשטחים המגוננים שטופלו על ידו. מומלץ להקפיד על כך, שתכנית העבודה תכלול פירוט מלא של מועדי ביצוע עבודות הגינון, בכל אחד מהשטחים שנמסרו לטיפול הקבלן. (סעיף 6.3)
8. ברשות האגף לאיכות הסביבה לא נמצא מאגר נתונים מלא ומעודכן, של כל שטחי הגינון הקיימים בתחום המועצה. נמצאה טבלת שטחים ירוקים שהוכנה בתוכנת מעבד תמלילים, שחסרו בה נתונים חיוניים. מומלץ להשלים את כל הנתונים החסרים, ולערוך טבלת Excel מלאה ומעודכנת, שתסייע בעריכת בקרה יעילה על החשבונות המוגשים ע"י הקבלן. (סעיפים 7.1 ו- 8.3.2)
9. באגף לאיכות הסביבה לא נמצא רישום מרוכז של העבודות הנוספות המתוכננות להתבצע ע"י הקבלן במהלך השנה, והעבודות הנ"ל לא נכללו בתכנית העבודה של הקבלן. מומלץ להכין רישום כאמור, ולהכליל את כל העבודות בתכנית העבודה של הקבלן. (סעיף 6.4.1)
10. מפקח הגינון הקודם הועסק ע"י המועצה במשך כשנה ושמונה חודשים, מעבר לתקופת ההתקשרות שנקבעה בחוזה שנחתם עימו, מבלי שנמסרה לו הודעה בכתב על מימוש האופציה להארכת החוזה. מומלץ להקפיד על קיומו של חוזה בר תוקף עם קבלנים ונותני שירותים למועצה. (סעיף 7.2)



11. באגף לאיכות הסביבה לא נמצאה תכנית עבודה תקופתית לעבודת המפקחת על הגינון. מומלץ כי מנהלת האגף תאשר תכנית עבודה תקופתית לעבודת המפקחת, במטרה לייעל את עבודת הפיקוח, ולשפר את הבקרה על ביצוע עבודת הקבלן. (סעיף 7.5.2)
12. ממצאי הפיקוח שנמסרו לקבלן באמצעות הטלפון, לא נרשמו ע"י המפקחת בדוחות השבועיים. כתוצאה מכך, הדוחות האמורים לא שיקפו את כל כמות הליקויים שנמצאו בפועל בעבודת הקבלן, ולא התאפשר לערוך מעקב מסודר ושיטתי אחר תיקונם. מומלץ להקפיד על רישום מלא של כל ממצאי הפיקוח בדוחות המפקחת. (סעיף 7.5.4)
13. המפקחת על הגינון לא קיבלה מהקבלן התייחסות כתובה לדוחות השבועיים שהועברו אליו. מומלץ להנחות את הקבלן להחזיר למפקחת את הדוחות השבועיים הנמסרים לו, בצירוף הערותיו לגבי אופן תיקון הליקויים. (7.5.5)
14. באגף לאיכות הסביבה לא נמצא נוהל עבודה פנימי בנושא הפיקוח על הגינון, שאמור לפרט את אופן ביצוע עבודת המפקחת. מומלץ לערוך נוהל כאמור, מעבר להנחיות הכלליות של הוראות העבודה בנושא (מס' 5451) לפיו קיבלה המועצה תו תקן ISO 9002. (סעיף 7.5.6)
15. במהלך תקופת ההתקשרות, סיכמה הגזברות עם הקבלן על הפחתת תעריפים, ועל שינוי שיטת חישוב השטחים אשר נקבעה בחוזה. עובדה זו עלולה להצביע על צורך בשיפור הליכי התכנון של המכרז והחוזה, ובשיפור התיאום המוקדם בין הגזברות לבין האגף לאיכות הסביבה. (סעיף 8.1)
16. השינויים בתעריפי החוזה עליהם הוסכם עם הקבלן, תועדו על גבי מסמך סיכום פגישה, עליו חתמו הקבלן וגזבר המועצה. מומלץ, כי שינויים בתנאי ההתקשרות יעוגנו בנספח לחוזה, שייבדק ויאושר ע"י היועץ המשפטי לפני הגשתו לחתימת הקבלן. (סעיף 8.1)
17. נמצאו 8 מקרים (מתוך 20 שנבדקו) בהם הועברו תשלומים לקבלן עבור ביצוע עבודות נוספות, מבלי שהוצאו הזמנות עבודה כנדרש. מומלץ להקפיד על מילוי טופס הזמנה פנימית עבור ביצוע עבודות שוטפות, ועל הוצאת הזמנות עבודה לאחר אישורן ע"י הגזברות. (סעיף 8.3.3)

18. תיקון החשבונות שהוגשו ע"י הקבלן, התבצע באמצעות מחיקות, הוספת הערות בכתב יד, צירוף פתקאות, וכיו"ב. מומלץ, כי תיקון החשבונות יתבצע באופן מסודר, באמצעות צירוף מסמך נפרד המפרט את השינויים, שהעתק ממנו יישלח לקבלן לצורך קבלת חשבון מתוקן. (סעיף 8.4)
19. נמצאו ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות, בנושא שינוי שיטת חישוב השטחים הנוספים שנמסרו לקבלן. הסיכומים בין הגזברות לקבלן הושגו לאחר שהשטחים הנוספים נמסרו לאחריותו, ללא שיתוף מנהלת האגף לאיכות הסביבה האחראית על נושא הגינון. (סעיף 8.6)
20. הגדרות תתי הנושאים במערכת הממוחשבת של המוקד בתחום הגינון, אינן חד משמעיות, והמוקדנים יכולים לשייך תלונות ליותר מקטגוריה אחת, בהתאם לשיקול דעתם. מומלץ לעדכן בהקדם את ההגדרות הקיימות, על מנת לאפשר פילוח חד ומדויק יותר של התלונות המתקבלות מהתושבים בתחום הגינון. (סעיף 9.1.6)
21. הרשאות הגישה ליישומי המערכת הממוחשבת במוקד אינן מוגבלות, וכל עובד יכול להקליד נתונים לגבי כל תלונה, גם אם אינה בתחום טיפולו. מומלץ להגביל את הרשאות הגישה של העובדים ליישומי המערכת, באמצעות מתן סיסמא אישית לכל עובד. (סעיף 9.1.2)
22. אפשרות הסגירה הסופית של תלונות התושבים במערכת המוקד, אינה מוגבלת לעובדי המוקד, וכל עובד יכול לסגור תלונה באופן סופי ולעקוף את הבקרה השוטפת האמורה להתבצע ע"י המוקד. מומלץ להגביל את הרשאות הגישה לסגירה סופית של תלונות התושבים במערכת, לעובדי המוקד בלבד. (סעיף 9.1.2)

## פירוט הממצאים, המסקנות וההמלצות

### 3. נתונים כלליים

#### 3.1 היקף הוצאות המועצה בנושא הגינון

שנה	סה"כ שבוצעו בתחום (בש"ח)	הוצאות בפועל הגינון	תקציב המועצה (בש"ח)	שיעור הוצאה מהתקציב
2000	1,726,665		49,324,000	3.5 %
2001	1,816,182		54,780,000	3.3 %
2002	1,928,253		60,070,000	3.2 %
	5,471,100			סה"כ

#### 3.2 נתוני תקציב מול ביצוע

להלן נתוני תקציב מול ביצוע של סעיפי הוצאות הגינון של המועצה בשנים 2000 - 2002 לפי נתוני הדוחות הכספיים (בש"ח):

סעיף תקציבי	שנת 2000			שנת 2001			שנת 2002		
	תקציב	ביצוע	שיעור חריגה (%) (ב-)	תקציב	ביצוע	שיעור חריגה (%) (ב-)	תקציב	ביצוע	שיעור חריגה (%) (ב-)
אחזקת גינון	880,000	908,606	3.2	1,050,000	1,143,787	8.9	1,410,000	1,351,544	(4.1)
מים להשקיה	450,000	365,317	(18.8)	470,000	310,596	(33.9)	500,000	303,192	(39.3)
תכנון ופיקוח	165,000	162,075	(1.7)	156,000	137,552	(11.8)	133,000	105,018	(21)
חומרים	120,000	92,230	(23.1)	90,000	95,599	6.2	100,000	73,159	(26.8)
עבודות קבלניות	100,000	152,676	52.6	55,000	63,053	14.6	50,000	47,369	(5.2)
מיכון-מחשב גינון	60,000	45,761	(23.7)	65,000	64,345	(1)	45,000	47,971	6.6
ייעוץ/סקר	0	0	-	10,000	1,250	(87.5)	0	0	-
סה"כ	1,775,000	1,726,665	(2.72)	1,896,000	1,816,182	(4.2)	2,238,000	1,928,253	(13.8)

מנתוני הטבלה עולה, כי המועצה לא חרגה ממסגרת התקציב השנתית הכוללת, שנקבעה לתחום הגינון.

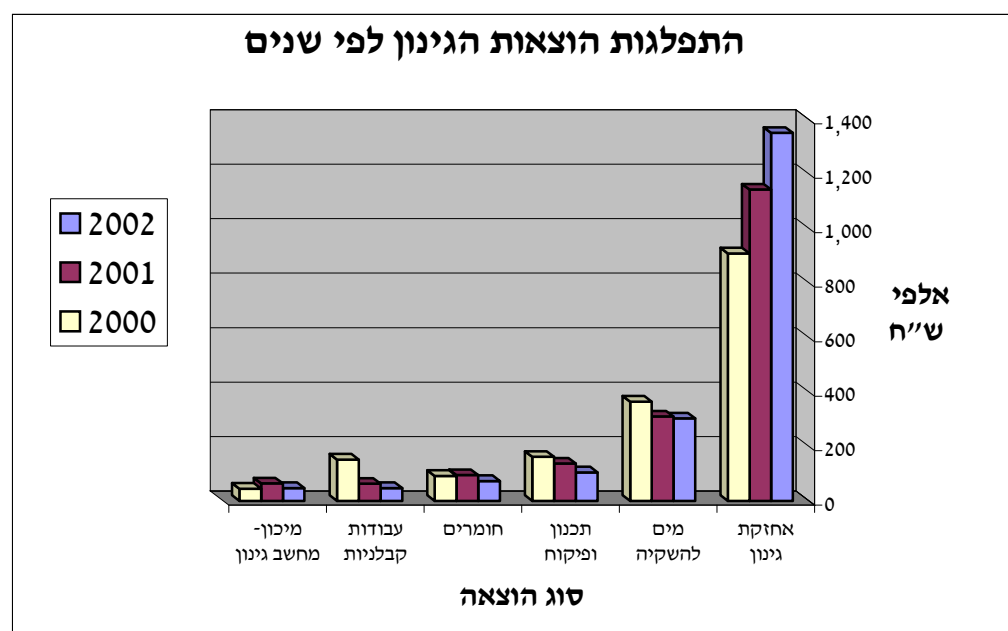
יחד עם זאת, נמצאו מספר חריגות בסעיפים שנכללו בתוך תקציב הגינון. לדוגמא, בשנים 2000 ו- 2001 בוצעו חריגות מעל לתקציב בסעיף עבודות קבלניות, בשיעור 52.6% ו- 14.6%, לפי סדר השנים.

כמו כן, נמצאו חריגות מתחת לתקציב, שנגרמו כתוצאה מתיקצוב עודף במספר סעיפים. לדוגמא, חריגות בשנת 2000 בסעיף חומרים ובסעיף מיכון, בשיעור 23.1% ו- 23.7%, בהתאמה.

בנוסף, בשנים 2000, 2001 ו- 2002 נמצאו חריגות בולטות מתחת לתקציב, בסעיף מים להשקיה, בשיעור 18.8%, 33.9% ו- 39.3%, לפי סדר השנים.

### 3.3 התפלגות הוצאות הגינון

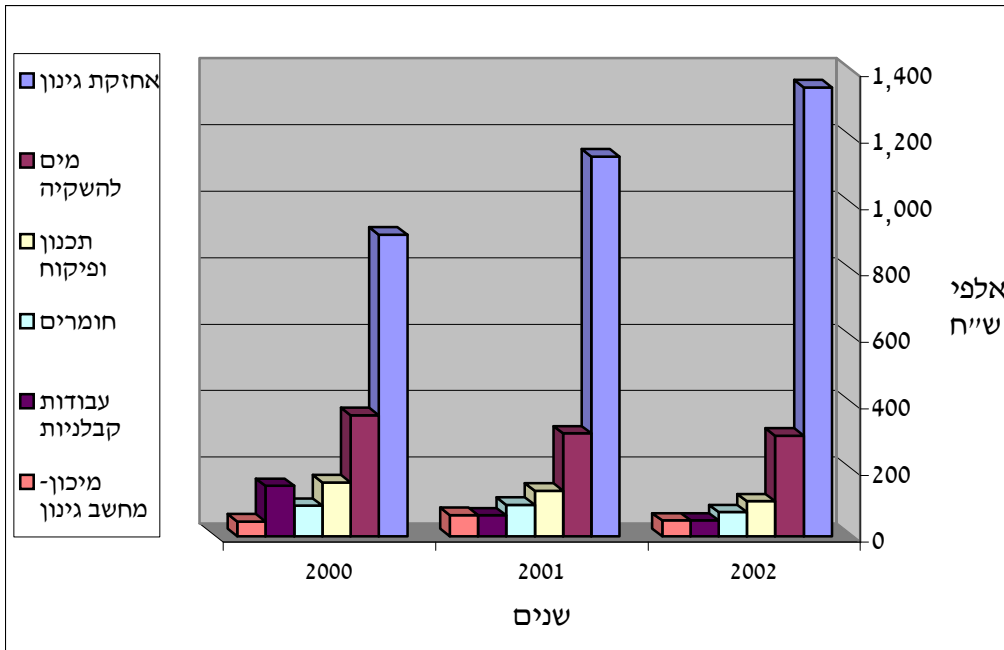
סה"כ הוצאות (בש"ח)			מס' הסעיף	שם הסעיף
שנת 2002	שנת 2001	שנת 2000		
1,351,544	1,143,787	908,606	1746000751	אחזקת גינון
303,192	310,596	365,317	1746000772	מים להשקיה
105,018	137,552	162,075	1746000950	תכנון ופיקוח
73,159	95,599	92,230	1746000720	חומרים
47,369	63,053	152,676	1746000750	עבודות קבלניות
47,971	64,345	45,761	1746000570	מיכון-מחשב גינון
0	1,250	0	1746000951	ייעוץ, סקר
<b>1,928,253</b>	<b>1,816,182</b>	<b>1,726,665</b>		<b>סה"כ</b>



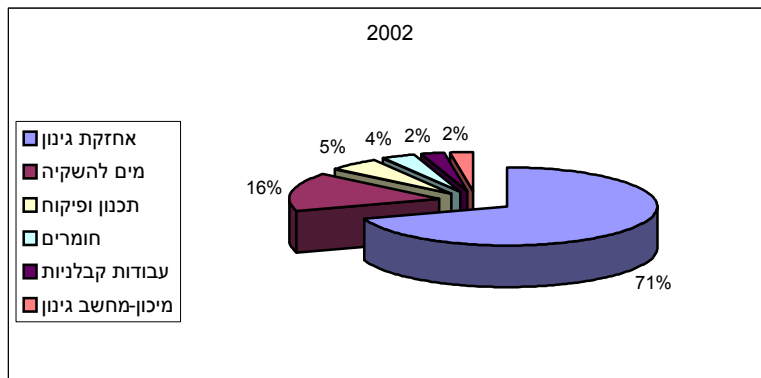
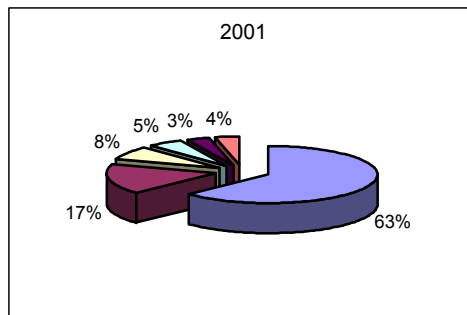
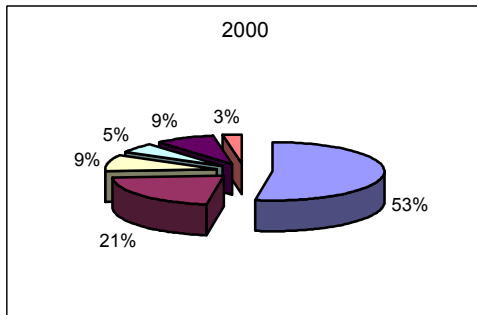
יצוין, כי בתקופה שנבדקה ההוצאה עבור מים להשקיה נמצאה במגמת קיטון, ביחס הפוך למגמת הגידול בשטחים המגוננים ובהוצאות אחזקת הגינון. החיסכון במים נבע בעיקר ממיחשוב מערכת ההשקיה, ומרמת אחזקה גבוהה של הצנרת.

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוט הדוח, כי היא רואה בחיוב את נתוני המים להשקיה, המצביעים על חיסכון במים למרות הגידול שחל בשטחי הגינון.

### התפלגות הוצאות הגינון לפי סוגי הוצאה



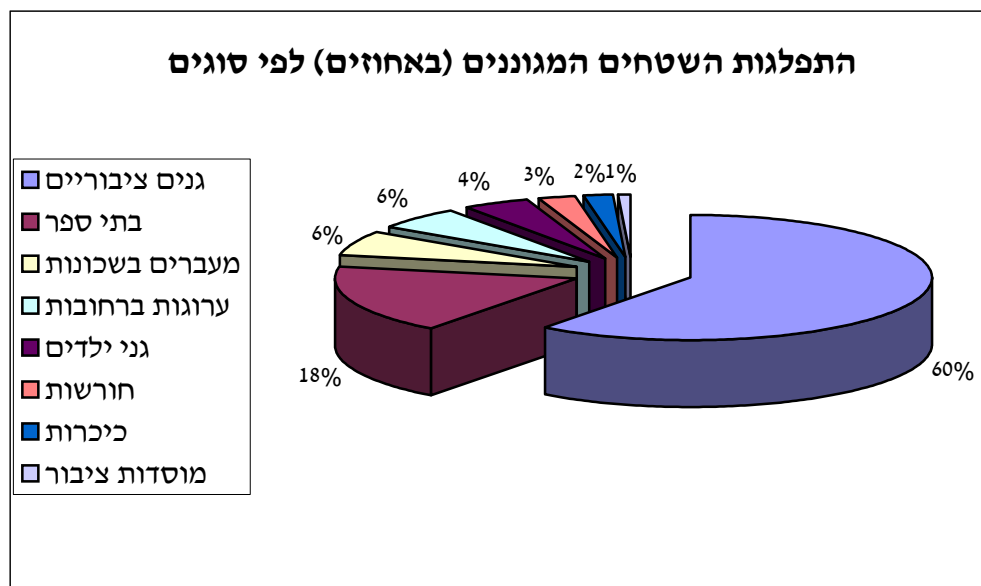
### התפלגות סוגי הוצאות הגינון (באחוזים) בכל שנה



### 3.4 פירוט השטחים המגוננים

להלן פירוט השטחים המגוננים שטופלו ע"י המועצה במועד עריכת הביקורת:

הערות	שטח כולל (במ"ר)	מספר יחידות	סוג השטח
	179.000	35	גנים ציבוריים
	52.630	5	בתי ספר
בהם מטופלים כ - 870 עצים	18.860	5	מעברים בשכונות
מלבד כ - 1.700 עצי רחוב	17.550	23	ערוגות ברחובות
עבור 3 גנים לא נמצאו נתונים באגף לאיכות הסביבה	13.220	8 (מתוך 11)	גני ילדים
	7.760	4	חורשות
	5.300	13	כיכרות
	2.760	7	מוסדות ציבור
התשלום לקבלן הגינון התבצע לפי סכום קבוע למבן	אין נתונים	13	מבנים
	297.080		סה"כ



## 4. מכרז לביצוע עבודות הגינון

### 4.1 תכנון המכרז ופרסומו

המכרז לביצוע עבודות הגינון שנבדקו במהלך הביקורת, נערך ע"י המועצה בחודש יוני 1998 (מכרז מס' 2/98).

לצורך הכנת המפרט הטכני של המכרז, שכלל תיאור מפורט של עבודות הטיפול והתחזוקה של השטחים המגוננים, נעזרה מנהלת האגף לאיכות הסביבה, ביועץ ומפקח על גינון, שהועסק בזמנו ע"י המועצה.

כתב הכמויות שצורף למסמכי המכרז, הוכן ע"י מנהל מחלקת בינוי ותשתיות, והתבסס על כתב כמויות של מכרז קודם שנערך בנושא.

העבודות שצוינו במסמכי המכרז, התייחסו לכל השטח שיימסר לקבלן, וכללו גינון אינטנסיבי של שטחי צמחיה, וכן עבודות תחזוקה וניקיון של שטחי גן ללא צמחיה, כגון: רחבות מרוצפות, שבילים, מתקנים, וכיו"ב.

בהתאם לכך, הוגשו למכרז הצעות מחיר, שהתייחסו לתחזוקה של כל השטח המגונן, ללא אבחנה בין שטחי צמחיה לבין שטחי גן אחרים נטולי צמחיה.

### 4.2 הכנת אומדן

לצורך המכרז הוכן אומדן, ששימש בסיס לבחינת סבירות ההצעות שהוגשו ע"י המציעים, אשר הוכנס במעטפה לתיבת ההצעות.

האומדן הוכן באופן עצמאי ע"י מנהלת האגף לאיכות הסביבה, בסיוע יועץ ומפקח הגינון שהועסק בזמנו ע"י המועצה.

בדיקת טבלת ההשוואה שנכללה בפרוטוקול פתיחת מעטפות המכרז העלתה, כי מחירי עבודות התחזוקה של הגנים באומדן, היה גבוה באופן ניכר ממחיר ההצעה הגבוהה ביותר שהוגשה למכרז, כמפורט בטבלה להלן.

### 4.3 בדיקת ההצעות שהוגשו למכרז

פתיחת המעטפות התקיימה ביום 28.6.98 במשרדי מזכירות המועצה. בפרוטוקול פתיחת המעטפות נכללה טבלה, בה רוכזו פרטי ההצעות והאומדן.

להלן נתוני ההצעות שהוגשו למכרז, ונתוני האומדן האמור:

מס'	המציע	עבודות תחזוקה חודשיות לפי טבלה (בש"ח)	אספקה ושתילה של עצים וצמחים לשנה לפי טבלה (בש"ח)	אחוז הנחה על מחירון "דקל" לביצוע עבודות פיתוח שנתיות	מחיר משוקלל ל (בש"ח)
1	מ.	39,350	34,250	22%	44,382
2	ע.ג.	55,540	31,950	20%	55,670
3	ג.ח.	58,600	37,250	17%	59,102
4	פ.י.	57,800	48,300	20%	59,705
5	פ.ג.	59,900	45,870	27%	59,760
6	ג.פ.	78,650	42,900	40%	70,490
7	כ.ש.	75,500	48,600	0%	75,140
<b>מחירי האומדן</b>		<b>107,000</b>	<b>41,800</b>	<b>8%</b>	<b>95,090</b>

מנתוני הטבלה עולה, כי מחירי האומדן לביצוע עבודות התחזוקה החודשיות היו גבוהים בכ - 270 אחוז מההצעה הזולה ביותר ובכ - 140 אחוז מההצעה היקרה ביותר שהוגשה למכרז. בדיקת נתוני טבלת ההשוואה שהוגשה לוועדת מכרזים העלתה, כי הפער האמור נבע מכך, שמחיר האומדן לאחזקת 1000 עצים בחודש הסתכם ב - 40,000 ש"ח, בעוד שהמחירים שנכללו בהצעות שהוגשו למכרז, נעו בין 1,000 ל-7,000 ש"ח בלבד.

**המבקר מעיר, כי פער משמעותי בין האומדן לבין ההצעות שהוגשו למכרז, מעלה ספקות באשר לאפשרות חברי ועדת המכרזים להסתמך על נתוני האומדן, לצורך בחינת ההצעות שהוגשו למכרז.**

**מומלץ לבחון את אופן הכנת האומדנים ע"י האגף לאיכות הסביבה, במטרה לשפר את מידת דיוקם בעתיד.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי האומדן הוכן על סמך המחירים ששולמו לקבלן שעבד קודם ליציאת המכרז (טרם העברת הטיפול בגינון לאחריותה) ועל סמך השוואת מחירים ששולמו ברשויות אחרות.



**4.4 החלטות ועדת מכרזים**

בישיבת ועדת מכרזים מיום 7.7.98 הוחלט, כי מנהלת האגף לאיכות הסביבה תבדוק את ההמלצות לגבי שלושת המציעים הזולים ביותר (מס' 1,2,3 בטבלה לעיל) וכי המלצותיה יובאו בפני ועדת המכרזים בישיבתה הבאה.

בישיבת ועדת מכרזים מיום 15.7.98, נבחנו ההמלצות שניתנו לגבי עבודתם של המציעים. לישיבה האמורה הוזמן הקבלן שהצעתו היתה הזולה ביותר, לצורך בירור וקבלת הבהרות על המלצות בעייתיות בכתב ובע"פ שניתנו לגבי עבודתו. לאחר שמיעת ההסברים החליטה הוועדה, שלא להמליץ על הצעה מס' 1 למרות שהיתה הזולה ביותר, אלא על הצעות מס' 2 ו- 3, ולהטיל על הגורמים המקצועיים במועצה לחלק את העבודות שנכללו במכרז, בין שני המציעים הנ"ל.

ההחלטה האמורה התבססה על סעיף 1.3 במסמכי המכרז, בו נקבע כי המועצה רשאית לחלק את העבודה בין מספר מציעים עפ"י שיקול דעתה.

**4.5 תוצאות המשא ומתן עם הזכיינים**

בתאריך 22.7.98 שלחה מזכירות המועצה הודעות לשני המציעים האמורים, והודיע להם על כך שחברתם היא אחת משתי החברות שזכו במכרז, וכי בימים הקרובים יתואם עימם ע"י מחלקת הגזברות, מועד לחתימה על חוזה.

בעקבות כך, החלה המועצה לנהל משא ומתן עם שתי החברות הנ"ל, במטרה לקבוע את אופן חלוקת העבודה ביניהן, ולנסות להוזיל את המחירים שהוצעו על ידם לביצוע עבודות התחזוקה החודשיות.

במסמך סיכום המשא ומתן, שנשלח לשתי החברות ב- 25.8.98, פורטו המחירים הסופיים שישולמו ע"י המועצה עבור ביצוע עבודות תחזוקת הגנים החודשיות, כמפורט בטבלה:

מהות העבודה	היקף העבודה	חברת ע.ג.		חברת ג.ח.	
		מחיר ליחידה בש"ח	סה"כ בש"ח	מחיר ליחידה בש"ח	סה"כ בש"ח
טיפול בעצים	500 (עצים)	1	500	5	2,500
אחזקת גנים	53 (דונם)	320	16,960	320	16,960
הדברה	5000 (מ"ר)	0.15	750	0.2	1,000
ערוגות	10 (דונם)	275	2,750	320	3,200
חורשות	10 (דונם)	100	1,000		
אי תנועה	4000 (מ')			1	4,000
<b>סה"כ</b>			<b>21,960</b>		<b>27,660</b>
					<b>49,620</b>

מנתוני הטבלה האמורה עולה, כי המחיר הכולל עבור עבודות תחזוקת הגנים כפי שסוכם עם שתי החברות האמורות, היה נמוך בכ - 6,000 ש"ח בחודש, מהצעת חברת ע.ג. שהיתה הזולה ביותר מבין שתי ההצעות שזכו במכרז.

יצוין, כי במשא ומתן האמור לא הושגו מחירים שונים מאלו שנכללו בהצעות הזכיינים, לגבי אספקה ושתילה של עצים וצמחים במהלך השנה, ולגבי אחוז ההנחה ממחירון "דקל" שיינתן עבור ביצוע עבודות פיתוח שנתיות.

מנהלת האגף לאיכות מסרה למבקר, כי המועצה נהגה לרכוש משתי החברות כמות מצומצמת של צמחים, וכי רובם נרכשו ע"י המועצה והחברות נדרשו לטפל רק בשתילתם.

עוד ציינה מנהלת האגף, כי עבודות הפיתוח של השטחים המגוננים לא נמסרו אוטומטית לשתי החברות הנ"ל, למרות אחוזי ההנחה ממחירון "דקל" שסוכמו איתן, מאחר והמועצה העדיפה לקבל הצעות מחיר נוספות לביצוע העבודות, במטרה להשיג את התנאים הכדאיים ביותר למועצה.

## 5. חוזי התקשרות עם הזכיינים

### 5.1 תוקף החוזים

#### 5.1.1 כללי

בסעיף 42 לחוזה שנחתם עם כל אחת מהחברות האמורות נקבע, כי תקופת ההתקשרות תהיה למשך 12 חודשים ממועד חתימת החוזה, וכי למועצה זכות להאריך את תקופת החוזה פעמיים, בכל פעם לתקופה של 12 חודשים.

מהאמור לעיל עולה, כי בתום 3 שנים מיום החתימה על החוזים, היתה המועצה אמורה לצאת למכרז חדש בנושא הגינון. הביקורת העלתה, כי בפועל, לא נערך מכרז חדש במועד הנדרש, כפי שיוסבר להלן.

#### 5.1.2 חברת ע.ג.

החוזה עם החברה האמורה נחתם ביום 1.8.98 לתקופה של שנה, עד ליום 31.7.99.

נמצא, כי ההתקשרות עם החברה הופסקה לאחר כשנה, עקב אי עמידתה בתנאי החוזה והיקלעותה לקשיים כלכליים, כמפורט בסעיף 5.3 להלן.

**5.1.3 חברת ג. ח.**

החוזה עם החברה האמורה נחתם ביום 28.9.98.

בסעיף 42 לחוזה צוין, כי תוקפו יחול מיום 1.8.98 ועד לתאריך 31.7.99, כלומר כחודשיים לפני מועד חתימתו.

**המבקר מעיר, כי החלת חוזה רטרואקטיבית אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקינים, וכי על המועצה היה להקפיד על החתמת הקבלן על החוזה, עוד בטרם החל לבצע את עבודתו.**

בהתאם לאמור בסעיף 42 בחוזה, ניתן היה להאריך את תוקפו פעמיים, בכל פעם למשך שנה אחת. מכאן, שעל המועצה היה לערוך מכרז חדש בנושא הגינון, לא יאוחר מיום 1.8.2001.

נמצא, כי למרות האמור, המשיכה המועצה בהתקשרות עם חברת ג.ח. במשך כשנה וחצי לאחר המועד האמור, וזאת מבלי שערכה מכרז חדש בנושא הגינון, כנדרש וכמתחייב.

מנהלת האגף לאיכות הסביבה מסרה למבקר, כי לא היה צורך בעריכת מכרז חדש להמשך ההתקשרות עם החברה, מאחר והיא זכתה במכרז לאספקת שירותי גינון לרשויות המקומיות, שנערך ע"י החברה למשק וכלכלה.

**הביקורת העלתה, כי בשנת 2002 חברת ג.ח. היתה זכיינית של החברה למשק לביצוע עבודות גינון, באזור ירושלים בלבד, ולפיכך, המועצה לא היתה פטורה מחובת עריכת מכרז, לצורך המשך התקשרותה עם החברה במהלך שנה זו.**

המבקר מעיר בהקשר זה, כי בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, בהתקשרות עם חברה זכיינית של החברה למשק, המועצה אכן פטורה מחובת עריכת מכרז, אולם, במידה וישנם מספר זכיינים באותו תחום, עליה לפנות אל כל אחד מהם לקבלת הצעות, ולבצע הליך מעין מכרזי לצורך בחירת ההצעה הטובה ביותר.

מנהל הרכש, שמונה ע"י מנכ"ל המועצה כאחראי על נושא החוזים והמכרזים במועצה, מסר למבקר, כי שלח מספר תזכורות למנהלת האגף לאיכות הסביבה, לגבי הצורך ביציאה למכרז חדש בנושא הגינון, אולם התזכורות האמורות לא הניבו תוצאות.

נמצא, כי בתאריך 2.12.02 כשנה וחצי לאחר המועד בו היה אמור להיערך מכרז חדש בנושא הגינון, שלח מנהל הרכש אל מנהלת האגף מזכר באמצעות תוכנת Outlook, בו צוין כי החוזה עם קבלן הגינון הסתיים מזמן, ועדין לא נערך מכרז חדש. במזכר האמור צוין, כי תזכורת זו הינה בהמשך לתזכורות קודמות בנושא.

**המבקר מעיר, כי מנהל הרכש לא היה אמור להסתפק בשליחת תזכורות, אלא לייזום פגישות עבודה בהשתתפות מנכ"ל המועצה, הגזבר ומנהלי מחלקות הרלוונטיות לנושא.**

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לא יכל לשחזר תזכורות נוספות שנשלחו על ידו באמצעות תוכנת ה-Outlook מתאריכים קודמים. הנ"ל הוסיף, כי לדעתו הוא אינו אמור לפעול מעבר לשליחת תזכורות, היות והאחריות לטיפול בנושא הוגדרה והועברה למנהלי האגפים.

**לדעת המבקר, מנהלת האגף לאיכות הסביבה היתה אמורה לקדם את עריכת המכרז בנושא הגינון, באמצעות העלאת הנושא בישיבות סגל, ושליחת מזכרים פנימיים למנכ"ל המועצה ולגזבר, שלהם מסורה האחריות הכוללת בנושא.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי העיכוב ביציאה למכרז נבע מהזמן שנדרש לביצוע בדיקה להעסקת הקבלן שעבד דרך החברה למשק וכלכלה, בשל שביעות רצון מעבודתו. המנהלת הוסיפה, כי כאשר הבדיקה העלתה שאין דרך חוקית לכך, הוחלט על יציאה למכרז.

#### 5.1.4 הארכת תוקף החוזים

לצורך מימוש אופציית הארכת ההתקשרות שנקבעה בחוזה, היה על המועצה להחתים את החברה על נספח לחוזה, בתום כל שנה, בו תוגדר תקופת ההתקשרות החדשה ותנאיה.

נמצא, כי בתום כל שנת התקשרות עם החברה, לא החתימה המועצה את החברה על נספח להארכת תוקף החוזה, כנדרש.

כמו כן, לא נמצאו סימוכין לכך שהמועצה שלחה מכתבים אל הקבלן, בהם הודיעה לו על החלטותיה להאריך את תקופת ההתקשרות עימו, כל פעם בשנה נוספת.

**המבקר ממליץ, כי הארכת תוקף חוזים עם חברות קבלניות תתבצע באמצעות שליחת הודעה בכתב לקבלן, והחתמתו על נספח לחוזה, בו תיקבע תקופת ההתקשרות ויצוין מועד פקיעת תוקף החוזה.**

### 5.1.5 האחריות על נושא החוזים והמכרזים

האחריות הכוללת על נושא החוזים והמכרזים במועצה, מסורה בידי מנכ"ל המועצה.

כמו כן, מאחר וההתקשרויות כרוכות בהרשאות תקציביות, העברות כספיות ובקרה חשבונאית, האחריות על היבטים אלו בקשר להתקשרויות המועצה, מסורה בידי הגזבר.

במועד הביקורת, מנכ"ל המועצה והגזבר לא עסקו ישירות בעריכת מעקב שוטף אחר החוזים והמכרזים במועצה. לחילופין, מינה המנכ"ל את מנהל הרכש, כאחראי על הטיפול השוטף ועל עריכת בקרה ומעקב בנושא.

מינויו של מנהל הרכש לתפקיד האמור, לא כלל העברת סמכויות לגבי קביעת מועדי היציאה למכרזים חדשים, והאחריות הכוללת בנושא זה נותרה בידי של מנכ"ל המועצה.

**המבקר ממליץ למנכ"ל המועצה ולגזבר, להקפיד על יציאה למכרזים חדשים מבעוד מועד, בטרם פקיעת תוקפם של החוזים הקיימים, כפי שמתחייב.**

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין גזבר המועצה, כי תחום החוזים הוא באחריות המנכ"ל ומנהלי האגפים, והכנת המכרז היא באחריות כל מנהל אגף. עוד ציין הגזבר, כי הוא ממליץ שכל מנהל אגף ינהל מעקב אחר החוזים שבניהולו וידאג לצאת למכרז בזמן, והגזברות תסייע למנהל האגף ככל הנדרש.

### 5.1.6 ניהול מעקב ובקרה בנושא

נמצא, כי לאחר מינויו כאחראי על נושא החוזים והמכרזים, נהג מנהל הרכש לשלוח תזכורות למנהלי המחלקות, בדבר הצורך ביציאה למכרזים חדשים בנושאים הנמצאים בתחום אחריותם.

יחד עם זאת, מנהל הרכש לא ערך מעקב שיטתי אחר מועדי פקיעת תוקף החוזים, על מנת לוודא קבלת תזכורות מבעוד מועד לגבי מועדי היציאה למכרזים חדשים.

**המבקר ממליץ, כי מנהל הרכש ינהל מעקב שוטף בנושא באמצעות היישום "משימות" בתוכנת ה-Outlook, על מנת להבטיח קבלת תזכורות על מועדי היציאה למכרזים חדשים.**

עוד נמצא, כי מנהל הרכש לא ניהל רישום נפרד של ההתקשרויות הנמצאות בתחום טיפולו, שהיה אמור לכלול את מועד פקיעת תוקפו של כל חוזה, ואת הפעולות שנקטו על ידו על מנת לקדם את הנושא, כגון: שליחת תזכורות, קיום פגישות עבודה, וכיו"ב.

**המבקר ממליץ, כי מנהל הרכש יקפיד לנהל רישום כאמור.**

**כמו כן מומלץ, כי מנכ"ל המועצה ייקבע נוהל עבודה מפורט למנהל הרכש, בנושא מילוי תפקידו כאחראי על נושא החוזים והמכרזים במועצה, ויקיים מעקב שוטף אחר אופן הטיפול בנושא.**

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, שהטיפול במכרזים הועבר אליו בחודש מרץ 2002, ואין הוא מבין בגין אילו התקשרויות הנמצאות בתחום טיפולו לא נוהל מעקב ורישום.

## 5.2 תנאי החוזים

בבדיקת החוזים שנחתמו בין המועצה לבין שתי החברות האמורות נמצאה התאמה בין תנאי החוזים לבין הצעות הזכיינים והסיכומים שהושגו עימם, במהלך המשא ומתן שנערך לאחר זכייתם במכרז.

## 5.3 הפסקת התקשרות עם קבלן גינון

בתאריך 10.8.99, פנה המפקח על הגינון אל חברת ע.ג. והתריע בפניה על הטיפול הלקוי ותמותת הצמחים הקיימת בגנים המטופלים על ידה.

בתאריך 19.8.99 פנה המפקח על הגינון שוב לחברת ע.ג., וציין כי בחודשים האחרונים לא בוצעו במלואם עבודות האחזקה והניקיון בשטחי הגינון שבאחריות החברה, למרות כל הדוחות וההתראות שנשלחו לחברה, וכתוצאה מכך נדרשת עבודת שיקום מיוחדת כדי להחזיר את הגנים שהוזנחו למצב אחזקה סדיר. בפניה האמורה צוין, כי מאחר והמצב אינו סובל דיחוי, המועצה תבצע את העבודות הנ"ל על חשבונה, וכי התשלום ינוכה מחשבון החברה.

במהלך חודש ספטמבר 1999 התקבלו במועצה צווי עיקול שהוצאו ע"י לשכת ההוצאה לפועל לבקשת מספר נושים, על כספים שטרם הועברו ע"י המועצה לחברה האמורה. בעקבות כך, בתאריך 23.9.99 העבירה המועצה את יתרת הסכומים שנוקפו לזכות החברה אל לשכת ההוצאה לפועל. סכום ראשון בסך של 26,000 ₪ הועבר בתאריך 23.9.99 ואילו סכום נוסף בסך 4.424 ₪ הועבר בתאריך 4.10.99 איפס את חו"ז החברה ברישומי הנהלת החשבונות.

בעקבות פשיטת הרגל של החברה האמורה, והפסקת ההתקשרות עימה, עלה צורך למצוא במהירות קבלן גינון שיטפל בשטחים שנמסרו לטיפול. לצורך כך החליטה הנהלת המועצה, להעביר את השטחים שטופלו בעבר ע"י חברת ע.ג. לידי חברת ג.ח. כמוסבר להלן.

#### **5.4 הוספת שטחים לקבלן ושינוי תעריפי החוזה**

בפגישת עבודה שנערכה ביום 1.8.99 בהשתתפות הגזבר, מנהלת האגף לאיכות הסביבה, מנהל הרכש, מפקח הגינון ונציגי חברת ג.ח. סוכם, כי החל מחודש זה, חברת ג.ח. תתחזק גם את השטחים שתוחזקו בעבר ע"י חברת ע.ג. ותעניק למועצה הנחה של 6% על עלות העבודה, לעומת המחירים ששולמו עד לאותו מועד. עוד סוכם בפגישה האמורה, כי חברת ג.ח. תפסיק לנקות ממועד זה את גינות המשחקים, ובתמורה תקטן הוצאת המועצה בסך 9,000 ש"ח.

בעקבות כך, החל מחודש אוגוסט 1999 ועד למועד עריכת הביקורת, התבצעו כל עבודות הגינון בתחום המועצה, ע"י חברת ג.ח. בלבד.

**המבקר מעיר, כי התעריפים החדשים שסוכמו עם הקבלן, לא עוגנו בנספח לחוזה, כמתחייב. מומלץ להקפיד על ביצוע האמור בעתיד.**

### **6. עבודות תחזוקה וטיפול בגנים**

#### **6.1 מדידה ראשונית של שטחי הגינון**

בכתב הכמויות של המכרז האמור צוין, כי העבודות שיבוצעו ע"י הזכין ייכללו טיפול בגנים ציבוריים בשטח כולל של 105 דונם. השטח האמור חולק בין שני הזכיינים במכרז, וכל אחד מהם קיבל לטיפול גנים בשטח של כ- 53 דונם, תמורת סכום חודשי של 320 ש"ח לדונם.

הביקורת העלתה, כי 105 הדונם שנכללו במכרז, נמדדו עפ"י מפת השטחים הירוקים של המועצה, בקנה מידה של 1:2500. המפה האמורה, מופיעה כנספח שטחים ירוקים של התב"ע המאושרת של היישוב, והיא כוללת את כל השטחים המגודרים כ"ירוקים" בתב"ע, אשר חולקו לתאי שטח אקראיים ע"י המודד, ומוספרו במספר סידורי. למפה האמורה צורפה טבלה, בה פורטו השטחים הנכללים בכל תא שטח ירוק כאמור.

מנהלת האגף לאיכות הסביבה מסרה למבקר, כי להערכתה, ב-95% מהמקרים גודל השטח של הגנים שנמסרו לטיפול הקבלנים, נקבע על סמך מפת השטחים הירוקים האמורה. לדבריה, כאשר נמסר לקבלן רק חלק מתא ירוק, או כאשר השטח הירוק לא נמדד ושטחו לא צוין בטבלת השטחים הירוקים האמורה, נקבע גודל שטח הגן על סמך תוכניות הנדסיות.

**לדעת המבקר, על המועצה להקפיד על עידכון שוטף של טבלת השטחים הירוקים האמורה, ולהבטיח כי ייכללו בה כל הנתונים הנדרשים.**

**עוד מעיר המבקר, כי גודל השטחים המגוונים אמור להיקבע בראש ובראשונה על סמך נתוני מדידת שטח, כפי שהומלץ ע"י מומחה הגינון, שחוות דעתו מפורטת בהרחבה בסעיף 8.8 להלן.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי ברשות האגף קיימת מפת מדידת שטחים ירוקים (שביצעה חברת ע.ד.י. מדידות) והאגף הסתמך על מפה זו. עוד ציינה מנהלת האגף, כי בזמן הביקורת החל האגף בהכנת בסיס נתונים מרוכז של כל שטחי הגינון. המנהלת הוסיפה, כי ראוי לציין שהערות המבקר על פורמט הכנת בסיס הנתונים היו חשובות והוטמעו בנוסח המסמך.

## **6.2 אופן מסירת הגנים לקבלנים**

הגנים הציבוריים ביישוב מוקמים ע"י קבלנים המועסקים ע"י חברת "מבני תעשייה". מסירה סופית של הגנים לאחריות המועצה מתבצעת לאחר 90 יום ממועד סיום הקמתם, על מנת להבטיח את תקינות מערכות התשתית והצמחיה הנכללים בגנים. בשלב זה, נמסרים הגנים לאחריותו של קבלן הגינון,

השטחים המגוונים הנוספים עם הזמן, בעקבות התפתחות טבעית של היישוב, אמורים להימסר לטיפול קבלני הגינון בהליך מסודר, שיבטיח מדידה מדויקת של שטחם, והעברתם לאחריות הקבלן במועד ובתנאים שנקבעו ע"י המועצה.

נמצא, כי כשבועיים לפני העברת הגן לאחריות קבלן הגינון, נשלחה אליו הודעה בכתב ע"י האגף לאיכות הסביבה, בה צוינו פרטי הגן ומועד המסירה המדויק.

המפקחת על הגינון מסרה למבקר, כי ברוב המקרים, הקבלן הקפיד להיות נוכח בשטח, במועד מסירת הגן לאחריותו, על מנת לבדוק את מצבו ולתאם עימה את אופן הטיפול הנדרש.



לאחר מסירת הגנים הנוספים לאחריות הקבלן, הקפידה המפקחת על הגינון להוסיף אותם לתכנית העבודה השבועית, לצורך תחילת מעקב שוטף אחר אופן הטיפול בהם ע"י הקבלן. כמו כן, הנייל הוסיפה את הגן לדוח השטחים הירוקים, ששימש בסיס לאישור חשבונות הקבלן.

### 6.3 תכנית עבודה תקופתית של הקבלן

מעבר לתיאור הכללי של חובות הקבלן במסגרת ההסכם, קיים צורך בתכנון וקביעת לוחות זמנים לביצוע העבודות, בכל אחד מהשטחים המגוונים שנמסרו לטיפולו.

בהתאם לכך, התבקש הקבלן להגיש לאישור האגף לאיכות הסביבה תכנית עבודה תקופתית, בה יפורטו המועדים המדויקים בהם יבוצעו העבודות, בכל אחד מהשטחים המגוונים.

נמצא, כי תכנית העבודה שהוגשה ע"י הקבלן ואושרה על ידי האגף, היתה תלת חודשית.

**המבקר ממליץ, כי תכנית העבודה שתוגש ע"י הקבלן תהיה חודשית, על מנת לאפשר בקרה טובה יותר על עבודתו ולצמצם ככל האפשר את הסטיות מהתכנית, עקב ביצוע עבודות בלתי מתוכננות.**

תדירות ביצוע העבודות בכל גן, נקבעה בתכנית האמורה לפעם אחת בשבועיים, מלבד כיסוח הדשא שנקבע בתדירות של פעם בשבוע.

תכנית העבודה של הקבלן אמורה לכלול את כל השטחים המגוונים שנמסרו לטיפולו. אולם נמצא, כי בתכנית העבודה שהתייחסה לחודשים אוקטובר - דצמבר 2002, שנבדקה במהלך הביקורת, לא נכללו חלק מהשטחים המגוונים שטופלו ע"י הקבלן, כמפורט להלן:

- מוסדות ציבור (אולם ספורט, מרכז יובב, מד"א, מועצה, שירות וטרינרי, מקווה, מרכז תרבות)
- מבנים
- חורשות
- חלק מהשכונות (ורדים, קדם, טללים)
- חלק ממוסדות חינוך (אבן חן, צוקים, אבני החושן, תיכון שהם)
- חלק מהכיכרות (שלא נמצאות על שדרות עמק אילון)

עוד נמצא, כי בתכנית האמורה צוינו שמותיהם של 7 גנים ציבוריים בלבד (היובל, ירדן, כרמל, יעלים, אלונים, העמק והוואדי) בעוד ששאר הגנים הציבוריים נכללו בהגדרה כללית של "גנים ציבוריים". כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת עפ"י התכנית, באילו מועדים יתבצעו העבודות בכל אחד מהגנים שלא צוינו בשמותיהם. כמו כן, בתכנית צוינו גני הילדים באופן כולל, ולא פורטו בה המועדים לביצוע העבודה בכל אחד מהגנים.

**המבקר ממליץ להקפיד על כך, כי תכנית העבודה התקופתית של הקבלן, תכלול פירוט מלא של מועדי ביצוע העבודות, בכל אחד מהשטחים המגוונים שנמסרו לטיפול.**

## **6.4 הנחיית הקבלן לביצוע עבודות נוספות**

### **6.4.1 עבודות נוספות מתוכננות**

מעבר לפירוט לוחות הזמנים לביצוע עבודות התחזוקה השוטפות, עלה צורך להנחות את הקבלן לגבי ביצוע עבודות נוספות, אשר נובעות מעונות השנה או מצרכים מיוחדים, כגון: שתילות עונתיות של פרחים, גיזומי שיחים ועצים, הוספת חול בגני ילדים, וכיו"ב.

עבודות אלו, הניתנות לתכנון מראש, אמורות להתבצע מידי שנה באופן מחזורי. לפיכך, ניתן לכלול אותן בתכנית עבודה, ולבצע מעקב שוטף אחר אופן ביצוען.

נמצא, כי ההנחיות לביצוע העבודות האמורות הועברו לקבלן הגינן בשלוש דרכים:

1. ציון הערות בכתב יד על גבי דוחות העבודה השבועיים,
2. שליחת מכתבים או מזכרים,
3. מסירת הודעות בע"פ.

נמצא, כי העבודות האמורות לא נכללו בתכניות העבודה התלת חודשיות, שנמסרו לקבלן. כמו כן, ברשות האגף לאיכות הסביבה לא נמצאה רשימה מעודכנת של העבודות מהסוג האמור, המתוכננות להתבצע במהלך השנה.

המפקחת על הגינן מסרה למבקר, כי לצורך ביצוע הפיקוח על העבודות הנ"ל, היא מסתייעת ב"ערכת עזר לגינן" שהוצאה ע"י הארגון לגננות ונוף, בה מפורטים כל העבודות האמורות להתבצע במהלך השנה.

**המבקר ממליץ להכין רשימה מעודכנת, של כל עבודות הגינון הנוספות המתוכננות להתבצע במהלך השנה, על מנת לשפר את המעקב אחר אופן ביצוען ולהבטיח את הכללתן בתכנית העבודה התקופתית הנמסרת לקבלן.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לקבלן תכנית עבודה מוגדרת והפיקוח נעשה על פיה. יחד עם זאת הפיקוח נעשה באופן שוטף גם כמענה לפניות תושבים ולאירועים בלתי מתוכננים. לדבריה, הטיפול והמענה במקרים אלו ניתן מיידית, ולא ניתן תמיד לתכנן מראש. עם זאת ציינה מנהלת האגף בתגובתה, כי המלצות המבקר בהקשר לעבודות נוספות מתוכננות כבר הוטמעו, והנ"ל הועברו בכתב לקבלן ומצויות כחלק מתכנית העבודה שלו.

#### **6.4.2 עבודות נוספות בלתי מתוכננות**

בנוסף לעבודות שצוינו לעיל, עולה צורך בהנחיית הקבלן לגבי ביצוע עבודות נוספות בלתי מתוכננות מראש, כגון: שתילה מחדש של פרחים שנבלו, שיפוץ איי תנועה שניזוקו מרכבים, טיפול בנפילות עצים, וכיו"ב.

נמצא, כי ההנחיות לביצוע העבודות האמורות הועברו לקבלן הגינון באמצעות אחת משלוש הדרכים שצוינו בסעיף הקודם.

**המבקר ממליץ, להקפיד על מסירת העבודות האמורות לקבלן באמצעות הודעות בכתב בלבד.**

### **7. פיקוח שוטף על ביצוע העבודות**

#### **7.1 בסיס נתונים של שטחי הגינון**

עם תחילת ביצוע הביקורת, לא נמצא ברשות האגף לאיכות הסביבה מאגר נתונים מסודר ומעודכן, של כל שטחי הגינון הקיימים בתחום המועצה.

בהעדר בסיס נתונים מסודר, קבלת מידע מלא ומעודכן לגבי השטחים המגוונים, חייבה את עובדי האגף לפתוח תיקים ולעייין במסמכים שונים, כגון תיקי גן ומסמכי מסירת שטחי גינון לקבלן.

מנהלת האגף מסרה למבקר, כי האגף שוקד על הכנת בסיס נתונים ממוחשב לכל השטחים המגוונים הנמצאים בתחום המועצה, שיכלול את כל הפרטים הרלוונטיים ויתעדכן באופן שוטף.

בסמוך למועד סיום עריכת הביקורת, נמסרה למבקר טבלת שטחים ירוקים, שהוכנה בתוכנת מעבד תמלילים Word. בטבלה האמורה מוינו השטחים המגוננים לפי סוגים (גנים ציבוריים, כיכרות, חורשות וכיו"ב) לפי הפירוט הבא:

שם הגן	מספר שטח ירוק	שטח ברוטו (במ"ר)	שטחי גינן אינטנסיביים	שטחי גינן אקסטנסיביים	שבילים	מסלעות	אזור מתקני משחקים	עצים

בטבלה שנבדקה, נמצאו נתונים לגבי השטח ברוטו של כל הגנים (מלבד מבננים ו-3 גני ילדים) אולם חסרו בה פרטים רבים, כמפורט:

- מספר השטח הירוק (צוין רק לגבי גנים ציבוריים, מעברים בשכונות, 2 חורשות ורחוב אחד)
- שטחים אינטנסיביים
- שטחים אקסטנסיביים
- שטח שבילים
- שטח מסלעות
- שטח אזור מתקני משחקים
- מספר עצים

המבקר ממליץ, להשלים בהקדם את כל הנתונים החסרים, ולערוך טבלה מעודכנת בגליון אלקטרוני בתכנת Excel על מנת לאפשר עריכת סיכומים וחישובים שונים לצרכי בקרה ומעקב.

לדעת המבקר, קיומו של בסיס נתונים כאמור, חיוני לעריכת מעקב שוטף אחר אופן הטיפול בשטחי הגינן, ולביצוע בקרה נאותה על התשלומים המועברים לקבלני הגינן.

## 7.2 התקשרות עם מפקח גינן

בחודש דצמבר 1998 חתמה המועצה על חוזה עם קבלן חיצוני לקבלת שירותי פיקוח על עבודות הגינן. ההתקשרות נערכה ללא מכרז, מאחר ועבודות פיקוח אינן מחייבות עריכת מכרז.

המבקר ממליץ לשקול עריכת מכרזים לתפקידים מסוג זה, למרות שאין חובה חוקית לעריכתם, על מנת לשפר את הסיכוי למציאת מועמד מתאים, ולהבטיח קבלת נתוני השוואה לגבי עלויות ההתקשרות.

תוקף החוזה עם מפקח הגינון נקבע לתקופה של כשנה, מיום 15.12.98 ועד ליום 31.12.99. בחוזה האמור צוין, כי הודעה בדבר הארכת תוקפו תינתן בכתב בלבד, והעדר הודעה כאמור, כמוה כהפסקת ההסכם עם הקבלן.

מפקח הגינון האמור הועסק ע"י המועצה, עד לתאריך 31.8.01, מבלי שנמסרה לו הודעה בכתב על הארכת תוקף החוזה. כתוצאה מכך, הועסק המפקח במשך כשנה ושמונה חודשים, מבלי שהיה קיים חוזה בר תוקף בינו לבין המועצה.

**המבקר מעיר, כי המשך העסקת קבלן ללא חוזה בר תוקף, מנוגדת לכללי מינהל תקינים. מומלץ, כי הליך אישור חשבונות הקבלנים ע"י הגזברות, יכלול בדיקה לגבי קיומו של חוזה בר תוקף עם הקבלן, אשר יהווה תנאי לאישור החשבון.**

בחוזה האמור צוין, כי תמורת עבודת הפיקוח ישולם לקבלן סך של 10,256 ש"ח לחודש (לא כולל מע"מ), צמוד למדד חודש דצמבר 1998

בדיקת התשלומים שבוצעו בפועל לקבלן העלתה, כי הם תאמו את הסכומים שצוינו בחוזה.

בחוזה האמור צוין, כי למועצה תהיה זכות לבטל את ההסכם בהודעה של שבועיים מראש. בהתאם לכך, נמסרה למפקח ביום 31.7.01 הודעה בכתב, על הפסקת ההתקשרות עימו, החל מיום 31.8.01.

### 7.3 דיווח מפקח הגינון

מפקח הגינון שהועסק עפ"י החוזה האמור, נהג למלא דוחות יומיים, על גבי "טופס ביקורת יומי" שהוכן ע"י האגף לאיכות הסביבה, כמפורט:

שם האתר	טיפול בעצים	טיפול בדשא	טיפול בערוגות	טיפול במערכת השקיה	ניקיון כללי	תגובת הקבלן

V = טופל X = לא טופל Y = טופל חלקית

הערות

בבדיקה מדגמית של הטפסים האמורים נמצא, כי לא צוינו בהם תגובות הקבלן לגבי ממצאי בדיקות המפקח, כנדרש.

## 7.4

**ממצאי הפיקוח על הקבלן**

בתאריך 9.4.00 כתב מפקח הגינון לחברת ג.ח. בנושא טיפולם בדוחות הפיקוח ובהערות שצוינו בהם. בפנייתו ציין המפקח, כי בשבועיים האחרונים חלה ירידה משמעותית ברמת האחזקה, ובנוסף אין התייחסות לדוחות ולהערות. עוד צוין בפנייה, כי לא בוצעו בפועל בימי שישי תיקוני ליקויים שצוינו בדוחות היומיים, וכי רמת הטיפול בשבוע האחרון הגיעה ל-60% בלבד.

בתאריך 14.6.00 נערכה במשרדי המועצה פגישת עבודה בנושא בעיות גינון, השקיה ואחזקה שוטפת, בהשתתפות מנהלת האגף לאיכות הסביבה, 3 נציגים מחברת ג.ח. ומפקח הגינון. בסיכום הפגישה, שהעתיק ממנו נשלח למנכ"ל המועצה ולגזבר, צוין כי מנהל העבודה המקצועי בשטח, יוחלף ע"י החברה בעובד אחר שיהיה מקובל על המועצה. עוד צוין בסיכום האמור, כי מפקח הגינון יעביר לחברה באופן שוטף דוחות יומיים, שיטופלו עד לסוף השבוע, ודוחות שבועיים וחודשיים אשר יטופלו במידת הצורך.

בדוח יומי מתאריך 5.7.00 ציין מפקח הגינון, כי רמת האחזקה של החברה יורדת, וכי מדלגים על שטחי גינון והטיפול עפ"י התוכנית בוצע להערכתו ב-40% בלבד.

בדוח מתאריך 7.7.00 ציין המפקח, כי הטיפול ע"י החברה נעשה באופן רשלני, אין מנהל עבודה בשטח, אין התייחסות לדוחות ולהערכתו הטיפול בוצע ב-40%.

כאשר דוחות הפיקוח הצביעו על ביצוע רשלני או חלקי של עבודות הגינון, מנהלת האגף לאיכות הסביבה נהגה לאשר תשלום חשבונות חלקיים בלבד לקבלן, בהתאם להמלצותיו של המפקח. במקרים אלו היה נמסר לקבלן, כי חלק מהחשבון מעוכב לתשלום, עד לביצוע העבודות לשביעות רצונה של המועצה, ורק לאחר שהמפקח וידא את ביצוע האמור, שולמו כל הכספים המעוכבים לקבלן, בהתאם לאישור המפקח ומנהלת האגף.

בתאריך 11.7.00 כתב מפקח הגינון לחברת ג.ח. בנושא אחזקת הגנים, וציין כי היא אינה עומדת בסיכומים שנערכו עימה. בהמשך הפניה צוין, כי מנהל העבודה המקצועי של החברה כמעט ולא נמצא בשטח, הטיפול בשטחי הגינון נעשה באופן חלקי, בעיות השקיה לא טופלו, לא בוצעו השלמות צמחים ועצים, ואף אין תגובה של החברה לממצאי הדוחות היומיים. בסיום הפניה צוין, כי הנוקים המצטברים לגנים הולכים וגדלים, וכי החברה מתבקשת לטפל בנושאים האמורים ללא דיחוי.

בתאריך 24.7.00 כתב שוב מפקח הגינון לחברת ג.ח. בנושא אחזקת הגנים, וציין כי עקב מצב מתמשך מזה חודשים של אחזקה לקויה, הן באחזקת צמחים ועצים, והן באחזקת מערכות השקיה, נגרמים נזקים משמעותיים לשטחי הגינון בתחומי המועצה. אל הפנייה צורפו הדוחות היומיים האחרונים, והחברה התבקשה לטפל בבעיות באופן דחוף.

בתאריך 2.8.00 בוצע סיור אחזקת גנים בהשתתפות מנהלת האגף לאיכות הסביבה, שני נציגי חברת ג.ח. ומפקח הגינון האמור. בסיכום הסיור, שנרשם ע"י המפקח באותו יום צוין, כי במהלכו הובהרו בעיות באחזקת הגנים שבאחריות החברה, וכי נציגה ידאג להעלות את רמת האחזקה והטיפול השוטף, בהתאם להערות שניתנו בשטח.

עוד צוין בסיכום האמור, כי החברה תכניס לשטחי הגינון מטפל השקיה מקצועי שיטפל בבעיות ההשקיה בגנים, עפ"י הנהלים ובהתאם להסכם, ועפ"י דרישות מקצועיות שיועברו אליו ע"י חברה שערכה סקר השקיה בגנים שבתחום המועצה. בסיום המסמך צוין, כי המועצה החליטה שלא להאריך את האופציה של חברת ג.ח. לשנה נוספת ותצא למכרז חדש בתקופה הקרובה, ועד לקיומו תמשיך החברה לתחזק את שטחי הגינון לחודשים ספורים. העתק מהמסמך נשלח ע"י מפקח הגינון ביום 2.8.00 אל הגזבר ומנכ"ל המועצה.

**נמצא, כי למרות כל האמור לעיל, המשיכה המועצה בהתקשרות עם הקבלן, ויצאה למכרז חדש רק לאחר כשנתיים וחצי ממועד כתיבת המסמך הנ"ל.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה מסרה למבקר, כי מפקח הגינון כתב את הסיכום האמור על דעת עצמו, וכי לא התקבלה בזמנו החלטה פורמלית ע"י הנהלת המועצה, שלא להאריך את החוזה עם החברה ולצאת למכרז חדש.

יצוין, כי בסיכום סיור בגנים שנערך בתאריך 2.1.01 בהשתתפות נציגי חברת ג.ח. ומפקח הגינון צוין, כי רמת אחזקת הגנים ע"י החברה עלתה באופן משמעותי.

**7.5 עריכת הפיקוח במועד הביקורת****7.5.1 כללי**

במועד הביקורת העסיקה המועצה מפקחת גינן בהיקף של חצי משרה, באמצעות חברה קבלנית המספקת למועצה שירותי אחזקה.

המפקחת החלה את עבודתה במועצה בתאריך 14.10.01 והיא כפופה למנהלת האגף לאיכות הסביבה, ומעבירה אליה דוחות על תפוקות עבודתה באופן שוטף.

**7.5.2 תכנון עבודת המפקחת**

במהלך הביקורת, לא נמצאה באגף לאיכות הסביבה תכנית עבודה תקופתית לעבודת המפקחת על הגינן.

המפקחת על הגינן מסרה למבקר, כי היא עורכת סיורי שטח באופן שוטף, והיא מקפידה להגיע לכל אחד מהשטחים המגוננים, בתדירות של פעם אחת בשבועיים, בהתאם לתדירות ביצוע עבודות הקבלן, שנקבעה בתכנית התלת חודשית שהוגשה על ידו (שצוינה בסעיף 6.3 לעיל).

**המבקר ממליץ, לערוך תכנית עבודה תקופתית לעבודת המפקחת על הגינן, שתאפשר לקבוע תדירות פיקוח משתנה, בהתאם לסוג הטיפול המבוצע בכל גן, גודלו, מיקומו וכיו"ב. לדעת המבקר, תכנית עבודה כאמור, עשויה לייעל את עבודת הפיקוח, ולשפר את הבקרה על ביצוע עבודות הקבלן.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי המלצת המבקר מבוצעת, ולמפקחת על הגינן תכנית עבודה מוגדרת, כולל סיור קבוע עם חברת הגינן פעם בשבוע, וסיורים בהתאם לתכנית העבודה של הקבלן במועדים קבועים.



### 7.5.3 דוח עבודה שבועי

הפיקוח השוטף על עבודת קבלן הגינון, אמור להתבצע באמצעות עריכת סיורים בשטח, והגשת דוחות שוטפים לקבלן, בהם יפורטו הליקויים שהעלתה המפקחת.

נמצא כי במועד תחילת הביקורת, הגישה המפקחת על הגינון דוח שבועי מילולי, בו צוינו הממצאים שעלו במהלך הפיקוח שנערך במהלך השבוע. מנהלת האגף לאיכות הסביבה מסרה למבקר, כי בעבר נהגה המפקחת להגיש דוח שבועי שכלל טבלה, בה נקבעו מראש פרמטרים לבדיקות שאמורות להיערך על ידה, אולם בשלב מסוים החלה למלא דוחות מילוליים.

**המבקר מעיר, כי מן הראוי היה להקפיד על הגשת דוחות שבועיים, שיכללו פרמטרים קבועים לבדיקה, ולא להסתפק בהגשת דוחות מילוליים בלבד.**

במהלך ביצוע הביקורת, החלה המפקחת להגיש דוח עבודה שבועי מפורט, הכולל את פירוט העבודות הנדרשות, בכל אחד מהשטחים המגוונים, כמפורט:

דוח עבודה שבועי מתאריך \_\_\_\_\_ עד תאריך \_\_\_\_\_

סוג ואופי העבודה										שם הגינה
מדרכות	השלמת שתילה	דישון הדברה	קילטור עישוב	ארגז חול	הרמת נוף	קנטים	ניסוח דשא	גיזום שיחים	מעקב ביצוע	

בטבלה האמורה פורטו ממצאי הבדיקה שערכה המפקחת בשלושה סימונים:  $\sqrt{\text{ (בוצע) - (לא בוצע) X (בוצע חלקית)}}$ . בנוסף לסימונים האמורים, ציינה המפקחת על גבי הדוחות הערות לגבי ממצאים וליקויים מיוחדים, בהתאם לצורך.

כאשר סוג מסוים של עבודה לא היה רלוונטי לגינה מסוימת, עקב העדר דשא, ארגז חול וכו', לא התבצע כל סימון בטבלה. לדעת המבקר, ראוי להכחות או לסמן באיקס מראש, את כל התאים בטבלה שאינם רלוונטיים, על מנת להקל על עריכת בקרה לגבי אופן ביצוע הפיקוח.

לאחר הכנת הדוח השבועי, העבירה אותו המפקחת על הגינון ישירות לקבלן, ללא צורך בקבלת אישור מוקדם של מנהלת האגף. יצוין, כי הדוח האמור שימש את המפקחת גם לצורך פירוט העבודות הנוספות הנדרשות מהקבלן, במהלך שבוע העבודה הקרוב.

#### 7.5.4 העברת דיווחים טלפוניים לקבלן

כאשר המפקחת על הגינון איתרה ליקוי שתיקונו נראה לה דחוף, היא לא המתינה להוצאת הדוח השבועי שצוין לעיל, אלא התקשרה טלפונית באופן מיידי אל הקבלן, וביקשה ממנו לתקן לאלתר את הטעון תיקון.

נמצא, כי הדיווחים הטלפוניים האמורים, לא נרשמו ע"י המפקחת בדוחות השבועיים השוטפים. כתוצאה מכך, לא התאפשר לבצע מעקב מסודר אחר תיקון הליקויים, וחלק מהדוחות השבועיים לא שיקפו את כמות הליקויים שנמצאו בפועל במהלך השבוע.

**המבקר ממליץ להקפיד על רישום מלא של כל הליקויים שעלו במהלך הפיקוח, בדוח השבועי המוגש ע"י המפקחת. במידה וחלק מהליקויים כבר דווחו טלפונית ו/או תוקנו לפני עריכת הדוח, מן הראוי לציין זאת במפורש, ולכלול אותם במסגרת רישומי הדוח.**

**המבקר סבור, כי באופן האמור ישקפו הדוחות השבועיים באופן מדויק את כמות וסוגי הליקויים שעלו במהלך הפיקוח, ויספקו נתונים חשובים לצורך קבלת החלטה אם להמשיך את תקופת ההתקשרות עם הקבלן, בהתאם לאופציה שנקבעה בחוזה.**

#### 7.5.5 בקרה שוטפת על תיקון הליקויים ע"י הקבלן

על מנת להבטיח התייחסות נאותה של הקבלן להערות המפקחת, עליו להחזיר אליה את הדוחות השבועיים בצירוף הערותיו, לאחר השלמת כל העבודות בהתאם להערות הדוח.

קבלת התייחסות כתובה כאמור, חיונית, לדעת המבקר, לביצוע בדיקות שטח שיטתיות או מדגמיות, שנועדו לוודא את ביצוע התיקונים לשביעות רצונה של המועצה. כמו כן, קבלת התייחסות כתובה, עשויה לדעת המבקר, לעודד התייחסות מהירה של הקבלן להערות המפקחת, ואף לאפשר תיעוד לגבי איכות עבודתו, החיוני לצורך קבלת החלטה עתידית לגבי מימוש האופציה להארכת תקופת העסקתו.

נמצא, כי המפקחת על הגינון לא הקפידה לקבל מהקבלן התייחסות כתובה לדוחות השבועיים שהועברו אליו, שבחלקם צוינו הערות וליקויים שהועלו במהלך הפיקוח.

המפקחת על הגינון מסרה למבקר, כי כאשר איתרה ביצוע חלקי או רשלני של עבודות הגינון, היא העירה על כך למנהל העבודה בשטח, ואף ציינה זאת בכתב בדוחות השבועיים.

לדבריה, ברוב המקרים התברר לה בסיור שערכה לאחר מכן, כי הליקויים כבר תוקנו, ובחלק קטן מהמקרים, בהם התברר שליקוי מסוים טרם תוקן, היא העירה למנהל העבודה שוב באותו האופן, עד לתיקונו. המפקחת הוסיפה, כי במקרים בודדים, היא נאלצה לכתוב מכתבי התראה לקבלן, שבעקבותיהם תוקנו הליקויים לשביעות רצונה.

**המבקר ממליץ, להנחות את הקבלן להחזיר למפקחת על הגינון את הדוחות השבועיים הנמסרים לו, בצירוף הערותיו לגבי תיקון הליקויים שצוינו בהם.**

#### 7.5.6 נוהל פנימי לעבודת הפיקוח

במועד הביקורת, לא נמצא ברשות האגף לאיכות הסביבה נוהל עבודה פנימי בנושא הפיקוח על הגינון, שאמור לפרט את אופן ביצוע עבודת המפקחת.

נמצא, כי עבודת המפקחת התבססה על הפרמטרים שנקבעו בדוח העבודה השבועי שנערך על ידה, ועל הנחיות שוטפות שניתנו ע"י מנהלת האגף.

בנוסף, נמצאו במחשב ובתיק נפרד במשרדי האגף קובץ הוראות עבודה בנושא ביקורת על עבודות הגינון (מס' 5451) לפיו קיבלה המועצה תו תקן ISO 9002. הוראות האמורות, כוללות הנחיות כלליות בנושא, כמפורט:

3.4 באחריות הקבלן המתחזק למסור תוכנית עבודה קבועה לתחזוקת הגן, שתאושר ע"י מפקח הגינון ומנהלת האגף לאיכות הסביבה.

3.5 בהתאם לתכנית העבודה המאושרת תבוצע הביקורת על איכות וטיב עבודת האחזקה.

3.6 הפרמטרים לבקרת עבודת האחזקה מפורטים בטופס ביקורת שבועי (מסמך ישים 1).

3.7 הטופס ימולא על ידי מפקח הגינון והעתק ממנו יימסר לקבלן המתחזק לשם ביצוע התיקונים הנדרשים.

3.8 מלבד הבקרה על איכות וטיב העבודה, יבדוק המפקח גם את הגעתם של כל העובדים במועד ובהתאם למספר העובדים שהוסכם עליו בחוזה ההתקשרות.

**המבקר ממליץ, לערוך נוהל עבודה פנימי מפורט בנושא הפיקוח על הגינון, מעבר להנחיות הכלליות הנכללות בהוראות העבודה האמורות.**

## 8. אישור חשבונות הקבלנים

### 8.1 שינויים בתעריפי החוזה

הביקורת העלתה, כי במהלך שנת ההתקשרות הראשונה עם קבלני הגינון, חושבו החשבונות ששולמו להם, בהתאם לתעריפים שנקבעו בחוזה, לפי מחיר טיפול כולל לדונם.

אולם, במהלך תקופת ההתקשרות, בעקבות יוזמות גזבר המועצה, הופחתו בהדרגה התשלומים ששילמה המועצה עבור הטיפול בשטחים המגוונים, כמפורט להלן:

בפגישה שנערכה עם חברת ג.ח. ביום 1.8.99, שאוזכרה בסעיף 5.4 לעיל, הסכימה החברה להעניק למועצה הנחה בשיעור 6% על עלות העבודה, לעומת המחירים שנקבעו עימה בחוזה. עוד סוכם בפגישה, כי ממועד זה ואילך החברה תפסיק לנקות את גינות המשחקים, ובתמורה יקטנו הוצאות המועצה בסך 9,000 ₪ בחודש. מנהלת האגף לאיכות הסביבה הסבירה למבקר, כי הסכום האמור נקבע בהתאם להערכת עלות שכרם של שני עובדי ניקיון.

נמצא, כי ממועד זה ואילך, אכן הופחתו התשלומים ששולמו בפועל לחברת ג.ח. בהתאם לעקרונות הסיכום האמור.

בפגישה נוספת שנערכה עם חברת ג.ח. ביום 12.5.02, בעקבות יוזמות הגזבר שפורטו בהרחבה בסעיף 8.6. להלן, הסכים הקבלן לשנות את שיטת חישוב התשלומים, עבור השטחים שנמסרו לטיפול החל מחודש ספטמבר 2001 ואילך, כדלקמן:

- 10% מהשטח ינוכה בגין שטחים מרוצפים, כגון מתקני משחקים.
- 10% מהשטח יחושב לפי תעריף של 120 ₪ לדונם בגין שטח שבילים.
- בחודש יוני 2002 תתבצע מדידה פרטנית של השטחים המגוננים, עפ"י העקרונות שיסוכמו במסמך שצורף לסיכום. כל שטח שיתווסף לקבלן ממועד זה ואילך, יימדד עפ"י העקרונות האמורים.

בהתאם לכך, ממועד זה ואילך היו חשבונות הקבלן אמורים להיות מחושבים, לפי שלושה סוגי תעריפים:

1. עבור השטחים שנמסרו לחברה מתחילת תקופת ההתקשרות ועד לחודש אוגוסט 2001, לפי התעריף המקורי שנקבע בחוזה, בכפוף לסיכום מיום 1.8.99 שצוין לעיל.

2. עבור השטחים שנמסרו לחברה החל מחודש ספטמבר 2001 ועד לחודש מאי 2002, לפי הסיכום האמור, מיום 12.5.02.

3. עבור השטחים שיימסרו לקבלן מחודש יוני 2002 ואילך, עפ"י מדידה פרטנית של השטח, שבעקבותיה ישולם סכום של 120 ₪ בלבד עבור שטחים אקסטנסיביים (ללא צמחיה).

**המבקר מעיר, כי השינויים הנ"ל הביאו לחיסכון ניכר בהוצאות המועצה. יחד עם זאת, הפחתת התעריפים במהלך תקופת ההתקשרות, עלולה להצביע על צורך בשיפור הליכי התכנון של המכרז והחוזה, ובשיפור התיאום המוקדם בין הגזברות לבין האגף לאיכות הסביבה. מומלץ, כי הנהלת המועצה תבחן אם יש מקום להפיק לקחים מהאמור לעיל, לגבי ביצוע ההתקשרויות הבאות.**

יצוין, כי כל השינויים האמורים בתנאי ההתקשרות, נרשמו ע"י הגזברות על גבי מסמך סיכום פגישה, שעליו חתמו הקבלן והגזבר.

**המבקר מעיר, כי כל השינויים בתנאי ההתקשרות עם הקבלן, אמורים להיות מעוגנים בנספח לחוזה, שייבדק ויאושר ע"י היועץ המשפטי של המועצה, לפני הגשתו לחתימת הקבלן, ולהישמר ביחד עם החוזה המקורי במשרדי הגזברות. המבקר ממליץ להקפיד על כך להבא.**

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מקובלת עליו הערת המבקר, ששינוי בחוזה צריך להיות מעוגן בנספח ולהיבדק ע"י היועץ המשפטי.

## 8.2 אישור התשלום בהתאם לתוצאות הפיקוח

בסעיף 31.5 לחוזה שנחתם עם קבלני הגינון נקבע, כי המפקח מטעם המועצה יבקר את החשבונות החודשיים שיוגשו על ידם, ויאשר לתשלום את העבודות אשר בוצעו כהלכה לפי שיקול דעתו, בהתאם לתנאי החוזה. בהתאם לכך, תשלומי החשבונות שהוגשו ע"י הקבלנים, היו מותנים באישור איכות העבודה, ע"י המפקח על הגינון, ולאחר מכן ע"י מנהלת האגף לאיכות הסביבה.

הביקורת העלתה, כי בתקופת העסקתו של המפקח על הגינון הקודם, כאשר דוחות הפיקוח הצביעו על ביצוע רשלני או חלקי של עבודות הגינון, מנהלת האגף לאיכות הסביבה נהגה לעכב תשלומים לקבלנים, עד לביצוע העבודות לשביעות רצונה, כפי שצוין בסעיף 7.4 לעיל.

לעומת זאת, בתקופת העסקתה של המפקחת הנוכחית, לא עוכבו תשלומים לקבלנים, בגין ביצוע לקוי או חלקי של העבודות. המפקחת על הגינון מסרה למבקר, כי טרם נאלצה לקזז סכומים מהחשבונות שהוגשו על ידי הקבלן, בגין ביצוע רשלני של העבודות. לדבריה, במספר מקרים היא נאלצה לכתוב מכתבי התראה, בגין ביצוע לא מספק של העבודות, ובעקבותיהם מיהר הקבלן להנחות את עובדיו על תיקון הליקויים לשביעות רצונה, ומשום כך לא נאלצה לעכב תשלומים או לאשר חשבונות חלקיים.

## 8.3 בדיקת החשבונות באגף לאיכות הסביבה

### 8.3.1 כללי

לפני הגשת חשבונית מס מקורית לתשלום, הגיש הקבלן למועצה חשבונות חודשיים שכללו טבלאות מפורטות, בהן צוינו העבודות שבוצעו במהלך החודש, גודל השטח המטופל, המחיר שנקבע ליחידת שטח, והסכום הסופי לתשלום. החשבונות כללו חיובים עבור הטיפול השוטף בגנים בהתאם לתנאי החוזה, וכן חיובים עבור עבודות נוספות שהוטלו עליו, מעבר לחובות ולתנאים שנקבעו בחוזה.

הביקורת העלתה, כי הליך אישור החשבונות ע"י האגף לאיכות הסביבה, כלל את הבדיקות האמורות:

- בדיקת ביצוע העבודות בפועל (כמפורט בסעיף 8.2 לעיל).
- התאמת גודל השטח המטופל שנכלל בחשבון לנתוני האגף.
- התאמת המחיר ליחידת שטח, לתעריפים שנקבעו עם הקבלן.
- בדיקת נכונות הסכומים שצוינו בחשבון (מחיר ליחידת שטח כפול גודל השטח המטופל).

על סמך הבדיקות האמורות אושרו החשבונות בחתימת יד ע"י מפקחת הגינון, ולאחר מכן ע"י מנהלת האגף.

המפקחת על הגינון מסרה למבקר, כי במהלך התקופה שנבדקה, התגלו טעויות בודדות בחשבונות הקבלן, ובמקרים אלו הוא התבקש להגיש חשבונות מתוקנים.

### 8.3.2 בקרה על גודל השטחים שנכללו בחשבונות

בעקבות הוספה הדרגתית של שטחי גינון לטיפול הקבלן, במהלך תקופת ההתקשרות, גדלו בהתאם הסכומים ששולמו לו מידי חודש ע"י המועצה.

לצורך עריכת בקרה שוטפת על גודל השטחים שנכללו בחשבונות שהוגשו ע"י הקבלן, היה אמור האגף לאיכות הסביבה לרכז נתונים, שייכללו את גודל השטח של כל גן, ואת מועד מסירתו לקבלן.

הביקורת העלתה, כי בטבלת השטחים הירוקים שנמצאה ברשות האגף לאיכות הסביבה, שאוזכרה בסעיף 7.1 לעיל, לא צוינו מועדי המסירה של הגנים לאחריות הקבלן.

עוד נמצא, כי בטבלה האמורה צוין רק השטח ברוטו של הגן, בעוד שהשטח לחיוב בחלק מהחשבונות כלל רק חלק משטח הגן, בהתאם לסיכומים עם הקבלן, שפורטו בסעיף 8.1 לעיל.

המבקר ממליץ לרכז בטבלה נתונים, לגבי מועד המסירה של כל גן, ולגבי השטח לחיוב (בנוסף לשטח ברוטו של הגן). המבקר סבור, כי ריכוז הנתונים הנ"ל, חיוני לניהול בקרה נאותה ויעילה של האגף, על החשבונות המוגשים ע"י הקבלן.

### 8.3.3 בקרה על תשלומים עבור עבודות נוספות

מלבד התשלומים החודשיים השוטפים עבור תחזוקת הגנים, שחושבו בהתאם לגודל השטח ולתעריף שנקבע בחוזה, הועברו לקבלן תשלומים עבור ביצוע עבודות נוספות, שהוטלו עליו מעת לעת על ידי האגף לאיכות הסביבה.

עקרונות המינהל התקין מחייבים, כי כל אחת מהעבודות הנוספות הנמסרות לקבלן, החורגות ממסגרת חובותיו עפ"י החוזה, תבוצע באמצעות הוצאת הזמנת עבודה מאושרת. הוצאת הזמנה נועדה להבטיח הרשאה תקציבית לביצוע העבודה, ולאפשר עריכת בקרה נאותה על החשבון המוגש ע"י הקבלן. בקרה כאמור אמורה להתבצע הן ע"י האגף, ולאחר מכן גם ע"י הגזברות, שאמורה לקבל לידיה את החשבון בצירוף העתק מההזמנה.

בבדיקה מדגמית של תשלומים שהועברו לקבלן בגין ביצוע עבודות נוספות בשנים 2001 - 2002, עלו הממצאים הבאים:

תיאור העבודה	תאריך הזמנה לקבלן	תאריך תשלום	סה"כ בש"ח
אחזקת גינון עבודות נוספות	אין הזמנה	30.3.01	4,246
הוספת חול לגנים	30.5.01	1.7.01	5,265
עבודות נוספות	אין הזמנה	30.5.01	4,071
שתילים עונתיים לגינה	6.5.01	30.7.01	8,150
עבודות נוספות	אין הזמנה	30.7.01	2,808
תיקוני מערכת השקיה	אין הזמנה	2.9.01	20,107
עבודות נוספות	אין הזמנה	25.9.01	3,159
הוספת חול בגני ילדים	27.8.01	30.9.01	23,400
שיפוץ גינון מבנין	27.11.01	7.2.02	7,897
שתילים לגינות	11.11.01	7.2.02	23,692
שיפוץ ושיקום גן נורית	אין הזמנה	22.2.02	5,089
גינון עבודות נוספות	אין הזמנה	4.9.02	3,077
גינון עבודות נוספות	אין הזמנה	4.9.02	1,287
גינון עבודות נוספות	4.10.02	12.5.02	1,170
שיקום גן העמק	15.4.02	31.7.02	5,405
שתילים לגינות	14.5.02	4.8.02	30,537
הדברת עשבייה	20.5.02	4.8.02	11,800
תיקון מערכת השקיה	15.5.02	4.9.02	6,272
עבודות חרמש	2.7.02	4.9.02	5,900
הוספת חול ב-15 גני ילדים	30.7.02	3.11.02	19,824
סה"כ			193,156

מנתוני הטבלה עולה, כי ב-8 מקרים הועברו תשלומים לקבלן עבור ביצוע עבודות נוספות, מבלי שהוצאו לו הזמנות עבודה.

בדיקת החשבונות שבגנים בוצעו התשלומים העלתה, כי ב-6 מהם נכללו חיובים עבור מספר עבודות שוטפות בהיקף קטן ובעלות כספית נמוכה יחסית, אשר בוצעו במהלך החודש ע"י הקבלן לפי הנחיות האגף.

לדעת המבקר, על מנת לאפשר בקרה נאותה על כל החשבונות המשולמים לקבלן, על האגף לאיכות הסביבה לערוך רישום שוטף של כל העבודות המוטלות על הקבלן במהלך החודש, שיכלול את מהות העבודה ומועד ביצועה, העלות הכספית והסיבה לכך שהעבודה אינה במסגרת חובות הקבלן בהתאם לתנאי החוזה.

המבקר ממליץ, כי בעזרת הנתונים שירוכזו ברישום כאמור, ימולא ע"י האגף טופס הזמנה פנימית, אשר יצורף לחשבון המועבר לבדיקה ואישור הגזברות, לפני ביצוע התשלום.



עוד נמצא, כי בתקופה האמורה שולמו לקבלן 2 סכומים נוספים עבור ביצוע עבודות מיוחדות, ללא הזמנות עבודה. האחד, בסך 20,107 ₪, שולם עבור תיקון מערכת ההשקיה, והשני, בסך 5,089 ₪, שולם עבור שיפוץ ושיקום גן נורית.

**המבקר ממליץ להקפיד על הוצאת הזמנה מאושרת ע"י הגזברות, עבור כל עבודה נוספת המתבצעת ע"י הקבלן, שעבורה משולם לו מעבר לתשלום השוטף שנקבע בחוזה.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הזמנות לעבודות נוספות מתואמות עם מנהל הרכש, ובאישורו מראש נוספות לחשבון התחזוקה השוטפת.

#### **בדיקת החשבונות בגזברות**

8.4

לאחר שהחשבונות המפורטים שהוגשו ע"י הקבלן, נבדקו ואושרו ע"י האגף לאיכות הסביבה, הן נבדקו פעם נוספת ע"י הגזברות.

כאשר במהלך הבדיקות, היו לגזברות השגות על נתוני החשבון, נערכו בירורים עם האגף ולעיתים ישירות מול הקבלן, שבעקבותיהם סוכם לגבי התיקונים שייערכו בחשבון. רק לאחר מכן, הגיש הקבלן למועצה חשבונית מס לתשלום, בה צוין הסכום המדויק שהועבר בפועל לחשבונו.

עריכת התיקונים בחשבונות המפורטים שהגיש הקבלן, כללה מחיקות, הוספת הערות בכתב יד בשולי המסמך, צירוף פתקאות, וכיו"ב.

**המבקר ממליץ, כי תיקון החשבונות יתבצע באופן נקי ומסודר, באמצעות צירוף מסמך נפרד המפרט את השינויים, שהעתק ממנו יישלח לקבלן, לצורך קבלת חשבונית מס לתשלום.**

בדיקת החשבונות בגזברות התבצעה תחילה ע"י מנהל הרכש, ולאחר מכן גם ע"י הגזבר. אישור החשבונות ע"י הנ"ל נעשה באמצעות חתימה ידנית על כל חשבון.

הביקורת העלתה, כי הליך אישור החשבונות ע"י מנהל הרכש וע"י הגזבר, כלל את הבדיקות האמורות:

- **בדיקת התאמה של המחירים ליחידת שטח, בהתאם לתעריפים שנקבעו עם הקבלן.**
- **בדיקת נכונות הסכומים שצוינו בחשבון (מכפלה של המחיר ליחידת שטח עם גודל השטח המטופל)**
- **בדיקת התאמת אחוזי ההנחה שצוינו בחשבון, לסיכומים עם הקבלן.**
- **בדיקת סכומי המע"מ.**
- **בדיקת עדכוני מדד (אחת לחצי שנה - בהתאם לתנאי החוזה).**

בנוסף לבדיקות האמורות, ערכה הגזברות בדיקות עצמאיות לגבי גודלם של חלק מהשטחים המגוננים, בעקבות יוזמתה לשנות את שיטת חישוב השטחים, כמפורט בהרחבה בסעיף 8.8 להלן.

יצוין, כי במהלך התקופה שנבדקה, התגלו ע"י הגזברות מספר לא מבוטל של טעויות ואי דיוקים בנתוני החשבונות שהוגשו ע"י הקבלן, לאחר אישורם ע"י האגף לאיכות הסביבה. במקרים אלו, החשבונות לא הוחזרו ע"י הגזברות לאגף, אלא נערכו בהם תיקונים ושינויים בכתב יד, לאחר עריכת בירורים טלפוניים עם האגף או עם הקבלן.

**המבקר ממליץ, כי כאשר מתגלה טעות בחשבון שהגיש הקבלן, תחזירו הגזברות לאגף בצירוף הערותיה, ותקפיד על קבלת חשבון מתוקן וחתום ע"י הקבלן, בטרם ביצוע התשלום.**

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי חשבונות לא נכונים של הקבלן, משולמים עפ"י תיקון החשבון, ומוצע שהאגף ידאג לקבל חשבון מתוקן מהקבלן, יחד עם החשבון השוטף החדש.

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי המועצה יצאה למכרז חדש, בו הוטמעו כל המלצות המבקר בדבר אופן ההתחשבות עם הקבלן, בקרת החשבונות ונוהל אישורם עם הגזברות.

## 8.5 תשלום מקדמות לקבלן

במהלך התקופה שנבדקה, אישרה מנהלת האגף לאיכות הסביבה תשלומי מקדמות לקבלן הגינון, בגין חשבונות שהוגשו על ידו, משתי סיבות עיקריות:

- כאשר המפקח על הגינון אישר ביצוע עבודה חלקית של הקבלן, ולפיכך שולם לו רק חלק מהחשבון, בהתאם לאחוזי העבודה שבוצעו בפועל, לפי הערכת המפקח (כמוסבר בסעיף 8.2 לעיל).
- כאשר הגזברות אישרה תשלום חלקי בלבד, עבור טיפול בשטחים שנוספו לקבלן, עקב השגותיה על אופן חישוב החשבונות והעיכובים שחלו במדידת השטחים (כמוסבר בסעיף 8.6 להלן).

אישור המקדמות ע"י מנהלת האגף לאיכות הסביבה וע"י הגזבר, התבצע באמצעות רישום בכתב יד וחתימה על החשבונות המפורטים שהוגשו ע"י הקבלן. בעקבות כך, התבקש הקבלן להגיש חשבונית מס, רק על החלק שאושר לתשלום, וההעברה הכספית לחשבונו בוצעה בהתאם. תשלום הסכומים המעוכבים, התבצע על סמך אישור החשבונות האמורים, והקבלן התבקש לשלוח חשבונית מס נוספת על הסכום המעוכב.

## 8.6 שינוי שיטת חישוב החשבונות

בשלהי שנת 2001 הגיע גזבר המועצה לכלל מסקנה, כי התשלומים המשולמים לקבלן הגינון הינם גבוהים מהמתחייב, עקב כך שבחשבונות המוגשים על ידו נכללים שטחים רבים, אשר לא נערך בהם כל טיפול, או שנערך בהם טיפול מועט וזניח, שאינו מצדיק תשלום לפי תעריף מלא, כגון שבילים, מתקני משחקים, שטחים מרוצפים, מסלעות, וכיו"ב.

יצוין, כי בחוזה שנחתם עם חברת ג.ח נקבע כי התשלום יתבצע עפ"י מדידה של כל השטח המטופל, ולא נערכה בו אבחנה, בין שטחי צמחיה המטופלים באופן אינטנסיבי, לבין שטחים שאינם כוללים צמחיה הטעונים טיפול אקסטנסיבי בלבד.

למרות האמור, הגזבר יצא מנקודת הנחה, כי תנאי החוזה מחייבים את המועצה אך ורק לגבי השטחים שכבר נמסרו לקבלן, ואילו לגבי השטחים הנוספים הנמסרים לו במהלך תקופת ההתקשרות, רשאית המועצה לצאת למכרז נפרד ולמסור אותם לקבלן אחר, או לחילופין למסור אותם לאותו קבלן, אולם להתנות זאת בהסכמתו להוריד את התעריפים או לשנות את שיטת החישוב עבור השטחים הנוספים.

על מנת לאשש את ההנחה, כי אין הצדקה בתשלום מלא עבור גנים הכוללים אחוז ניכר של שטחים נטולי צמחיה, יזם הגזבר מדידה מדגמית של חלק מהשטחים, אשר נכללו בחשבון חודשי שוטף שהוגש ע"י קבלן הגינון, ואושר ע"י האגף לאיכות הסביבה.

בתאריך 26.11.01 לאחר ביצוע המדידה האמורה, פנה בכתב גזבר המועצה אל מנהלת האגף לאיכות הסביבה, וציין כי בבדיקה מדגמית שנעשתה על חשבון שהוגש ע"י הקבלן לחודש ספטמבר שאושר על ידה, עלו הממצאים הבאים:

- גן הוואדי - עפ"י בדיקת השטח בפועל, סכום החיוב החודשי שאושר לקבלן אמור להיות נמוך ב - 3,062 ש"ח.
- כיכר איילון/לפיד - החיוב החודשי שאושר אמור להיות נמוך ב - 643 ש"ח.
- כיכר תרשיש/לפיד - החיוב אמור לחול על 250 מ"ר במקום על 300 מ"ר.
- מד"א - השטח שאושר לחיוב התייחס ל - 500 מ"ר במקום ל - 150 מ"ר.
- שביל אלונים - אושר חיוב עבור שטח של כ - 2 דונם במקום 1.5 דונם, אשר יש צורך להפחית ממנו שבילים.
- שכונה י"ד - אושר חיוב עבור שטח מגוון של 1,948 מ"ר, במקום שטח של כ - 1,000 מ"ר, עקב אי הפחתת שבילים ומתקני משחקים מהחיוב.

הגזבר ציין במכתבו, כי סה"כ הפרש החיוב לגבי השטחים שנבדקו, הגיע בחישוב שנתי לכ - 56,000 ש"ח, והוסיף כי ספק בעיניו, אם כל השטחים המאושרים לתשלום ע"י האגף לאיכות הסביבה, אכן נכונים. לפיכך החזיר הגזבר את החשבון לאגף, ביקש שתיערך בדיקה נוספת של השטחים האמורים, ואישר לשלם לקבלן הגינון מקדמה בלבד, בגין החשבון האמור.

במהלך הביקורת הסבירה מנהלת האגף לאיכות הסביבה למבקר, כי היא נותרה איתנה בדעתה, שכל השטחים שנכללו בחשבונות שאושרו על ידה היו מדויקים, והם חושבו לפי התנאים שנקבעו בחוזה, ובהתאם לתקציב המאושר שתוכנן בהתאם לתנאים האמורים. מנהלת האגף הוסיפה, כי כל השטחים שאוזכרו ע"י הגזבר היו טעונים טיפול אינטנסיבי, שהצדיק לדעתה תשלום מלא, ולדעתה היה חשוב להשאיר את אחריות הקבלן על כל השטח המטופל ולהמשיך לחשב את התשלומים לפי גודלו של כל השטח. לדבריה, אם למרות האמור רצתה המועצה לערוך שינויים בשיטת המדידה, היה עליה לעשות זאת בסיום תקופת החוזה, או לחילופין לצאת למכרז חדש. המנהלת הדגישה, כי השגות הגזבר התייחסו אך ורק לגבי השטחים שנוספו לקבלן, ולא לגבי כל השטחים המגוונים, וכי הן לא הועלו על ידו מראש, אלא רק לאחר שהוגשו עבורם החשבונות ע"י הקבלן.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה מנהלת האגף לאיכות הסביבה, כי טענות הגזבר בדבר סטייה בנתונים של שטחי הגינון, ותשלום עודף לקבלן, נבעו מאופן חישוב שטחים שונה מזה שנקבע עם הקבלן במכרז. לדבריה, המדידה בהתאם למכרז התבצעה על כל שטח הגן, ואילו הגזבר בבדיקתו הפיזית מדד רק את השטח המגונן, ללא שבילים, מתקנים וכיו"ב.

בתאריך 6.1.02 התקיים דיון בהשתתפות הגזבר ומנהלת האגף לאיכות הסביבה, בה סוכם כי תיערך בדיקה נוספת של השטחים, שתבוצע במשותף ע"י מנהל הרכש והמפקחת על הגינון. במקביל, הינחה מנכ"ל המועצה, על הזמנת חו"ד ממומחה חיצוני לגבי אופן בדיקת שטחי הגינון במועצה, שמסקנותיה יפורטו בסעיף 8.7 להלן.

בתאריך 7.2.02 התקיים דיון נוסף בהשתתפות הגזבר, מנהל הרכש, מנהלת האגף לאיכות הסביבה ומפקחת הגינון, בו סוכם כי החישובים לגבי השטחים שנוספו לחברת ג.ח. ייערכו לפי דונם אינטנסיבי, שיכלול שטח גינון נטו ללא ריצופים, איזורי משחקים וכל השטח הקשיח בגן. עוד סוכם בפגישה, כי לא יקוזזו סכומים עבור נקיון, וכי גן הכרמל יחושב לפי מחיר לחורשה, למעט הגינון האינטנסיבי בשטח של כ-1 דונם. סוכם כי בהתאם לעקרונות אלה, מפקחת הגינון תחשב במדויק את גודל השטחים הנוספים.

לאחר הדיון האמור, לא נערכו ע"י האגף לאיכות הסביבה חישובים מדויקים לגבי גודל השטחים שנוספו לקבלן, שהיו אמורים לשמש בסיס להפחתת הסכומים שישולמו לו, בהתאם לסיכום האמור. לחילופין, החלה מנהלת האגף לאיכות הסביבה לאשר תשלומים חלקיים בלבד שהוגשו ע"י הקבלן עבור הטיפול בשטחים שנוספו לו, בשיעור שנע בין 70% ל- 80% מהחיובים עבור אותם שטחים. בעקבות כך, הגיעו תלונות ללשכת ראש המועצה, על כך שהגזבר מעכב לכאורה שלא בצדק, תשלומים המגיעים לקבלן.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה מנהלת האגף לאיכות הסביבה, כי לאחר קבלת מכתבו של הגזבר נערכה ע"י המפקחת על הגינון בדיקה פיזית של השטחים לעומת המדידה שבוצעה ע"י חברת המדידות, אשר הניבה תוצאות דומות מאד. לדבריה, העובדה שמדידה זו לא התקבלה ע"י הגזבר, נבעה מהעדר הסכמה לגבי אופן מדידת השטחים, ומאחר והגזבר קבל על אופן המדידה, היא מצאה לנכון שלא לאשר את כל החשבונות עד למיצוי הבירור עם הגזבר.

בתאריך 9.4.02 כתב הגזבר לראש המועצה, כי אין מקום לטענות לפיהן הוא מעכב כספים באופן שרירותי לקבלן, וציין כי עד לאותו יום, מספר חודשים לאחר הוצאת מכתבו למנהלת האגף לאיכות הסביבה, לא היתה התייחסות לאמור במכתב, ואין תוצאות בדיקה של השטחים שצוינו בו. הגזבר הוסיף, כי מיותר לציין את חומרת העניין, כאשר נתונים כמותיים המהווים בסיס לתשלום אינם נבדקים כראוי ע"י האגף לאיכות הסביבה, אשר חובתו לבדוק באופן מקצועי ואמין את הנתונים, לפני אישור החשבונות לקבלנים. בסיום מכתבו דרש הגזבר, שתיערך בדיקה יסודית ומעמיקה בנושא.

בתאריך 15.4.02 שלחה מנהלת האגף לאיכות הסביבה אל הגזבר (באמצעות תוכנת Outlook) את סיכום בדיקתו של מומחה חיצוני לאופן חישוב השטחים (המפורט בסעיף 8.7 להלן), בו נקבע כי חישוב גודל שטחי הגינון עפ"י החוזה אמור להיעשות בהתאם לכל שטח הגן על כל חלקיו. לפיכך ציינה מנהלת האגף, כי יש לחשב את השטחים במלואם על פי חישוב מודד מוסמך או לפי חישוב תכניות לאחר ביצוע, והוסיפה כי היא מציעה לשלם לקבלן את המגיע לו, וכי השטחים נלקחו בחשבון בתקציב.

בתאריך 16.4.02 השיב הגזבר למנהלת האגף, כי עפ"י חו"ד המומחה האמור, יש למדוד את השטחים בפועל ולא להסתמך על מפות, וכי המדידה אמורה להתבצע ע"י הקבלן ולקבל את אישור האגף. הגזבר הוסיף, כי בהתאם לחוזה, התשלום מתבצע עפ"י הגדרות שונות ולא עפ"י הגדרת "שטחים מגוננים", וכי הקבלן אינו יכול לטעון שמגיע לו תשלום עבור הטיפול בניקיון השטח מאחר וניקיון הגנים הציבוריים הוצא מתחום אחריותו. לגבי הגן ב"ואדי כרמל" ציין הגזבר, כי ניתן להבחין גם בעין לא מקצועית, בהבדל הקיים בינו לבין גן ציבורי כמו "גן הירדן", וכי מכל רשימת עבודות התחזוקה, ב"ואדי כרמל" אין צורך בטיפול שוטף במתקנים, במילוי חול בארגזים, ובניקוי שבילים, אלא נדרש טיפול בעשביה ובעצים, ולכך יש הגדרות מדויקות בחוזה.

המבקר מעיר, כי בחו"ד המומחה צוין, כי עבודות האחזקה שנדרשו מהקבלן בגן "ואדי כרמל" כללו ניקוי, ניכוש, הדברה, תיקון נזקי סחף, עיצוב עצים צעירים, דילול, הקצרה, וטיפול בעשביה רבה. בהתאם לכך קבע המומחה, כי הגן מחייב טיפול אינטנסיבי עד שנתו ה-5 לפחות, וכי את גודלו יש לחשב על כל חלקיו, לפי מדידה.

בתאריך 12.5.02 נערכה פגישה בהשתתפות גזבר המועצה, מנהל הרכש, ושני נציגי חברת ג.ח. (ללא השתתפות מנהלת האגף לאיכות הסביבה) שבמהלכה סוכם על שינוי בשיטת חישוב התשלומים לחברה. בפגישה האמורה, שצוינה בסעיף 8.1 לעיל, סוכם כי כל החשבונות שהוגשו ע"י החברה עד לחודש אוגוסט 2001 ישולמו במלואם, ואילו מחשבונות עבור שטחים שהתווספו לחברה מחודש ספטמבר 2001 ואילך, ינוכה 10% מהשטח, ועבור 10% (מ-90% מהשטח הנותר) ישולם לפי תעריף נמוך של 120 ₪ לדונם.

עוד סוכם בפגישה האמורה, כי במהלך חודש יוני תתבצע מדידה מפורטת של השטחים המגוננים, וכל שטח נוסף מעתה ואילך, יימדד עפ"י העקרונות הבאים:

**כיכרות:** השטח לחיוב יכלול את השטח המגונן, ולא יכלול את השטח המרוצף הצמוד לכביש.

**גינות משחקים:** השטח לחיוב יכלול את השטח המגונן בלבד, כאשר השבילים יחויבו לפי 120 ₪ לדונם ויודברו 4 פעמים בשנה, ושטח מתקני החצר לא יחויב.

**חורשות:** מחיר לחורשה יעמוד על 300 ₪ לדונם.

**שלעיה:** טרם הוחלט על סוג הטיפול, גינון, הדברה או חוסר טיפול.

בתאריך 19.5.02 פנתה מנהלת האגף אל גזבר המועצה, וציינה כי סיכום הפגישה האמורה הובא לידיעתה באמצעות קבלן הגינון. בהמשך הפניה, פירטה מנהלת האגף את הערותיה על הסיכום האמור שהושג עם הקבלן, כמפורט:

- **כיכרות** - לא מקובל שהקבלן לא יתחזק את השטח המרוצף.
- **חורשות** - התשלום אמור להסתכם ב-130 ₪ לדונם בלבד בהתאם לתנאי המכרז.
- **סלעיה** - הטיפול יהיה כגינון לכל דבר כפי שנעשה עד היום.

בהמשך מכתבה ביקשה מנהלת האגף, להקצות מסגרת תקציבית למודד, על מנת לקבוע את גודלם המדויק של השטחים, כפי שסוכם. בסיום המכתב ביקשה מנהלת האגף, במטרה לפעול בשיתוף פעולה ומאחר ויש היבטים מקצועיים לסיכום שהושג עם הקבלן, כי הגזבר ישתף אותה להבא, בטרם חתימה על הסכם ושינוי עקרונות קודמים.

בעקבות כך, ממועד זה ואילך היה אמור האגף לאיכות הסביבה להקפיד על אישור התשלומים לקבלן הגינון, עפ"י העקרונות שסוכמו בפגישה האמורה.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה מנהלת האגף לאיכות הסביבה, כי יועץ חיצוני התייחס בחוות דעתו לנושא אופן המדידה, והמליץ למדוד את הגן בשלמותו ולקבוע את הקבלן כאחראי לכל השטח. עוד ציינה מנהלת האגף, כי גם היום היא סבורה שלא היה מקום לעכב חשבונות לקבלן, שעבד בהתאם לחוזה שחתמה עימו המועצה, לרבות השטחים הנוספים. הנ"ל הוסיפה, כי חוות דעת מקצועית של יועץ חיצוני, של מפקחת הגינון, ושל מנהלת האגף לאיכות הסביבה, לא התקבלה, וההסכם עם הקבלן נעשה ע"י הגזבר בהעדר נציג האגף לאיכות הסביבה, בחשיבה תקציבית ללא ההיבט המקצועי.

**המבקר מציין לחיוב את יוזמותיו של גזבר המועצה, שהביאו לחיסכון כספי ניכר, בגין הקטנת תשלומי המועצה לקבלן הגינון עבור הטיפול בשטחים הנוספים.**

עם זאת המבקר סבור, כי הסיכום שהושג עם הקבלן לגבי שינוי שיטת חישוב השטחים, היה אמור להיערך עוד לפני מסירת השטחים הנוספים לטיפולו, ולא לאחר מכן, כפי שהדבר נעשה. הקפדה על כך, היתה עשויה למנוע עיכוב תשלומים לקבלן והעלאת טענות כנגד המועצה, על אי עמידה בתנאי החוזה.

כמו כן המבקר סבור, כי כאשר הגזברות חפצה לשנות את שיטת חישוב השטחים הנכללים בחשבונות המשולמים לקבלן, בהתאם לתנאי המכרז והחוזה שנחתם עימו, עליה לעשות זאת בהליך מסודר.

לדעת המבקר, לפני השגת הסיכום עם הקבלן לגבי שינוי שיטת חישוב השטחים הנוספים, היה אמור להיערך דיון בהשתתפות המנכ"ל, הגזבר, היועץ המשפטי ומנהלת האגף לאיכות הסביבה האחראית על נושא הגינון, שבמהלכו ייבחנו ההיבטים הכלכליים, המשפטיים והמקצועיים של הנושא, ותקבל החלטה ברורה שתחייב את כל בעלי התפקידים במועצה לנקוט בעמדה אחידה ומתואמת מול הקבלן.

המבקר ממליץ להנהלת המועצה, להפיק את הלקחים הנדרשים על מנת לשפר את תהליכי קבלת החלטות במקרים דומים.

מנכ"ל המועצה מסר למבקר בתגובה לטיוטת הדוח, כי המלצה זו מקובלת עליו, וכי התהליך האמור לקח זמן, ולא יכל להיפתר בישיבה אחת.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מקובל עליו הצורך בתיאום בין המנהלים במועצה מול הקבלן.

#### 8.7 ביצוע מדידות באמצעות הקבלן

בפנייתו של גזבר המועצה אל מנהלת האגף לאיכות הסביבה מיום 16.4.02 צוין, כי יש למדוד את השטחים המגוונים בפועל ולא להסתמך על מפות, וכי המדידה אמורה להתבצע ע"י הקבלן ולקבל את אישור האגף.

בהתאם לכך מסרה המפקחת על הגינון למבקר, כי התבקשה ע"י מנהל הרכש, כי מחודש יוני 2002 ואילך תימנע מלפרט לקבלן את גודל השטחים המגוונים הנמסרים לטיפולו, ותבקש ממנו למדוד אותם באופן עצמאי.

המפקחת הוסיפה, כי לאחר קבלת חשבון בו צוין גודל השטחים הנוספים, היא היתה אמורה להשוות את הנתונים שציין הקבלן עם נתוני טבלת השטחים הירוקים שברשותה, ובמידה והתגלה פער לא סביר בין הנתונים, לערוך בירור עם הקבלן, ובמידת הצורך לבצע עימו מדידה משותפת.

המבקר סבור, כי מדידת השטחים המגוונים אינה אמורה להתבצע ע"י הקבלן, גם כאשר נערכת בקרה על תוצאות מדידותיו, באמצעות השוואתם עם נתוני האגף.

המבקר ממליץ, כי מדידות השטחים המגוונים במועצה יבוצעו בעתיד ע"י חברה קבלנית המספקת שירותי מדידות.

מנהל הרכש ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לדעתו אין צורך בהזמנת מדידות כאשר אין חילוקי דעות בין הקבלן לבין האגף, כאשר האגף מסתמך על תכניות ביצוע מאושרות ובדוקות על ידו.



## 8.8 חוות דעת מומחה על אופן חישוב השטחים

בעקבות האמור לעיל, התקשרה המועצה עם מומחה חיצוני לתכנון, פיקוח וניהול גנים, לקבלת חוות דעת מקצועית בנושא. מסקנות חוות הדעת האמורה, שהתקבלה במועצה ביום 10.4.02, התייחסו לאופן חישוב השטחים המגוננים עפ"י החוזה הקיים, כמפורט להלן:

- יש לערוך מדידה אלטימטרית (להבדיל ממדידת היטל-על) של השטחים המגוננים, ע"י מודד מוסמך, אשר תתבסס על נתוני השטח ולא על מפות.
- עפ"י האמור בחוזה, אין הפרדה בין גינן אינטנסיבי לאקסטנסיבי והקבלן חויב לטפל בכל שטחי הגן, כולל שטחים שאינם מגוננים בצמחיה. לפיכך חישוב השטח למטרת תשלום, אמור לכלול את כל שטחי הגן, ויש להניח כי הקבלן התייחס לכך כאשר קבע את מחירו לדונם גן.
- קיימת חשיבות לכך, שקבלן הגינן יטפל בכל חלקי הגן, ולא רק בשטחים המגוננים, מטעמים מקצועיים אשר פורטו בהרחבה בחוות הדעת.

בנוסף, התייחסה חוות הדעת האמורה, לצורת חישוב השטחים העדיפה, במכרז הגינן העתידי שיוצא ע"י המועצה.

לדעת המומחה, בהתאם לאופי היישוב, מומלץ לבסס את התשלום במכרז גינן עתידי, עפ"י יחידת גן שלמה, לפי חלוקה למתחמים (שכונות), גנים, חורשות, וחלוקה בין גינן אינטנסיבי ואקסטנסיבי.

לפי השיטה האמורה, הגדרת גודל השטח אינה מחייבת, אלא נותנת לקבלן סדר גודל לצורך הגשת הצעתו. המומחה סבור, כי ע"י אימוץ שיטה זה, ניתן להבטיח כי המועצה תקבל את המחירים הנכונים ביותר מהקבלנים, ותתאפשר רמת פיקוח נאותה אשר אינה מצריכה התעסקות בטפל, אלא בגינן בלבד.

מנהלת האגף לאיכות הסביבה מסרה למבקר, כי היא מצדדת בכך שהמועצה תאמץ את מסקנות חוות הדעת האמורה, לצורך עריכת מכרזי הגינן העתידיים.

## 9. הטיפול בתלונות תושבים בנושא גינון

### 9.1 המוקד העירוני

#### 9.1.1 כללי

התלונות המתקבלות במוקד העירוני מוקלדות למערכת הממוחשבת הכוללת את תוכנת "משוב" (קליטה ובקרה 106) לצורך מעקב שוטף אחר הטיפול בהן.

התוכנה האמורה כוללת תיקיות לפי נושאים, וכל תלונה התקבלת מהתושבים מוקלדת לתיקיה המתאימה לפי נושא.

#### 9.1.2 הרשאות גישה למערכת הממוחשבת

הגישה למערכת "משוב" מתאפשרת רק ל-3 עובדי המוקד ולממונה על פניות הציבור, והם בלבד יכולים להקליד תלונות חדשות למערכת.

לתוכנה קיים ממשק עם רשת האינטרנט במועצה, המאפשר לעובדים לקרוא את התלונות שהתקבלו, ולהקליד נתונים למערכת לגבי התלונה. בהתאם לכך אמור כל עובד, להתייחס אל כל התלונות שבתחום טיפולו, ולהזין למערכת תיאור קצר של אופן הטיפול, עד "לסגירת" התלונה ע"י העברתה לתיקיה המיועדת לתלונות שהטיפול בהן הסתיים.

במערכת לא מתבצע רישום של זהות המטפל או סוגר התלונה. מאחר והרשאות הגישה ליישומי המערכת אינן מוגבלות, יכול כל עובד להקליד נתונים לגבי כל תלונה, גם אם אינה בתחום טיפולו, והיא הופנתה לתיקייה המיועדת לעובד אחר.

**המבקר ממליץ להגביל את הרשאות הגישה של העובדים, כך שיוכלו לטפל אך ורק בתלונות הנכללות בתחום אחריותם.**

מנכ"ל המועצה מסר למבקר בתגובה לטיוטת הדוח, כי הוא בעד שקיפות מוחלטת במועצה, ולכן ההמלצה להגביל את הרשאות הגישה לעובדים אינה מקובלת עליו.

**המבקר מעיר, כי ניתן להבטיח שקיפות מלאה ע"י מתן אפשרות לכל עובד לקרוא את כל הנתונים במערכת, ובה בעת להגביל את אפשרותו להזין נתונים אך ורק לגבי התלונות שהופנו אליו ונמצאות בתחום אחריותו.**

עובדי המוקד אמורים לנהל מעקב אחר התלונות שנסגרו ע"י העובדים, באמצעות כניסה לתיקייה האמורה, וקריאת פרטי הטיפול שהתבצע, כפי שהוקלדו ע"י העובד שטיפל בתלונה. כאשר פרטי הטיפול אינם מניחים את דעתו של עובד המוקד, הוא אמור "לפתוח" שוב את התלונה שנסגרה, על ידי הפנייתה מחדש אל העובד שסגר אותה, על מנת שתבוצע בדיקה נוספת ויירשם תיאור מפורט של הטיפול שהתבצע. רק לאחר שפרטי הטיפול הניחו את דעתו, אמור עובד המוקד לסגור את התלונה באופן סופי, באמצעות הקלדה על היישום "סגור" במערכת, המעביר את התלונה אל תיקיית הארכיון.

נמצא, כי הרשאות הגישה ליישום "סגור" אינן מוגבלות לעובדי המוקד בלבד, וכל עובד המשתמש במערכת יכול לסגור תלונות באופן סופי ולהעבירן לתיקיית הארכיון. כתוצאה מכך, קיימת אפשרות שתלונה תיסגר באופן סופי מבלי שתתבצע בקרה על אופן הסגירה ע"י עובדי המוקד.

**המבקר ממליץ להגביל את הרשאות הגישה ליישום "סגור" במערכת, על מנת שסגירת התלונות באופן סופי תתאפשר אך ורק לעובדי המוקד.**

מנכ"ל המועצה מסר למבקר בתגובה לטיוטת הדוח, כי לא נראה לו שקיים צורך בעריכת שינויים במערכת, מאחר והעובדים אינם נוהגים לסגור תלונות באופן סופי במקום עובדי המוקד, ובכל מקרה, סגירת תלונה באופן בלתי הולם תתגלה ע"י בדיקות המשוב הנערכות מול התושבים.

### 9.1.3 משך זמן הטיפול בתלונות

לתוכנת "משוב" הוזנו נתוני יסוד, הכוללים הגדרות מראש של טווחי זמן מקסימליים המוקצבים לטיפול בכל תלונה, בהתאם לסוג ולנושא התלונה. כאשר העובד האמור לטפל בתלונה, אינו "סוגר" את התלונה במסגרת טווח הזמן שנקבע מראש, מתריעה התוכנה על פיגור בלוחות הזמנים, ומציינת את משך זמן הפיגור המצטבר.

הבקרה על משך זמן הטיפול, מתבצעת ע"י האחראי על המוקד, אשר נכנס באופן שוטף למערכת, ובודק את הנתונים שהוקלדו ע"י העובדים. הנ"ל אינו מתייחס לסוג או לאופן הטיפול שבוצע, אלא אך ורק לעצם הקלדת תיאור קצר של הטיפול, ולסגירת התלונה במסגרת טווח הזמן שנקבע.

במהלך הביקורת נמצאו תלונות במערכת, שהטיפול בהן טרם הסתיים, למרות שחלף המועד שנקבע מראש לסיום הטיפול. הפיגור האמור בלוחות הזמנים, נע בין מספר ימים לבין מספר שבועות.

האחראי על המוקד העירוני מסר למבקר, כי לעיתים הפיגור נובע מאי הקפדה על סגירת התלונה במערכת בסיום הטיפול, ולעיתים מהעדר טיפול במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו.

**המבקר ממליץ להנחות את העובדים להקפיד על סגירת התלונות במערכת בסיום הטיפול, ולשפר את הבקרה השוטפת על ביצוע הטיפול במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו. כמו כן, מומלץ לבחון פעם נוספת את התאמתם של טווחי הזמן שנקבעו למציאות, ובמידת הצורך לעדכן את נתוני המערכת.**

לצורך בירור הסיבות לפיגורים בלוחות הזמנים שנקבעו לטיפול בתלונות, והסקת מסקנות למניעת הישנותם, קיים צורך בעריכת מעקב שיטתי אחר הפיגורים האמורים. נמצא, כי האחראי על המוקד נהג לשלוח מעת לעת דוחות למנהלי המחלקות, בהם פורטו הפניות שנכללו בסטטוס "באיחור" במערכת, כמפורט:

מחלקה/אגף	סה"כ פניות	פניות באיחור	שם האחראי

בדוחות האמורים, שהעתקים מהם נשלחו למנכ"ל המועצה, התבקשו מנהלי המחלקות לסגור את הפניות במערכת, או לחילופין להקליד הסבר קצר על סיבת העיכוב.

**המבקר ממליץ להנחות את האחראי על המוקד, להפיק דוח כאמור, בתדירות שלא תפחת מפעם אחת בחודש.**

#### 9.1.4 מעקב אחר דחיית הטיפול בתלונות

בתוכנת "משוב" קיימת תיקיה בשם "נמצא בתכנית העבודה" אליה מופנות אותן פניות, אשר הטיפול בהן אינו יכול להתבצע באופן מיידי, אלא במסגרת עבודות עתידיות הנכללות בתכנית העבודה השנתית של המחלקה.

נמצא, כי לא מתבצע מעקב שיטתי אחר אופן הטיפול בתלונות שהופנו לתיקיה האמורה.

**המבקר ממליץ, כי יופק דוח תקופתי של התלונות שהופנו לתיקיה האמורה, לצורך עריכת בקרה על אופן הטיפול בהן.**

#### 9.1.5 דיווח, מעקב ובקרה

עובדי המוקד אינם שולחים הודעות לתושבים, לגבי אופן הטיפול שבוצע בתלונתם. לעומת זאת, האחראי על המוקד מתקשר טלפונית מידי שבוע, לכל התושבים שפנו למוקד, על מנת לברר אם התלונה טופלה לשביעות רצונם.

תשובת התושבים מוקלדת למערכת, ואחת לחודש מופק דוח משוב המפרט את מידת שביעות רצון התושבים, המוגש למנכ"ל המועצה.

מלבד הדוח האמור, מגיש האחראי על המוקד למנכ"ל המועצה 4 דוחות חודשיים נוספים, כמפורט:

- דוח על מספר פניות שהתקבלו בכל מחלקה,
- דוח על מספר הפניות שנסגרו בכל מחלקה,
- דוח על התפלגות פניות לפי שכונות,
- דוח על התפלגות פניות לפי תתי נושאים.

המפקחת על הגינון מסרה למבקר, כי לא מועברים אליה דוחות חודשיים, על התפלגות התלונות בנושא הגינון, לפי שכונות או לפי תתי נושאים.

**המבקר ממליץ כי יועברו למפקחת דוחות חודשיים לגבי התפלגות התלונות בתחום הגינון לפי שכונות ותתי נושאים, על מנת לאפשר הסקת מסקנות מערכתיות והפקת תועלת רבה יותר מבסיס הנתונים המצטבר במערכת.**

מנהלת האגף לאיכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי מפקחת הגינון מקבלת ממנה את דוחות המשוב ויכולה להפיק באופן עצמאי דוחות בכל חיתוך נתונים שהיא חפצה בו. לדבריה, כמנהלת האגף היא מבצעת בקרה על המגמות בתלונות בכל האגף ואיתור נושאים בעייתיים, והיא זו שמנחה את המנהלים לעבודה בהתאם לפילוח התלונות בדוחות. מנהלת האגף הוסיפה, כי הנושאים הללו עולים בפגישות עבודה שוטפות בינה ובין מנהלי התחומים השונים, והיא רואה בבקרה זו חלק ממילוי תפקידה כמנהלת, וחשוב שהיא תישאר באחריותה.

#### 9.1.6 עדכון הגדרות תתי נושאים בתחום הגינון

נמצא, כי הגדרות תתי הנושאים במערכת הממוחשבת בתחום הגינון, אינן חדות ומדויקות די הצורך. כתוצאה מכך, יכולים המוקדנים לשייך תלונות בנושאים מסוימים ליותר מקטגוריה אחת, בהתאם לשיקול דעתם.

לדוגמא, תלונות על פיצוצי מים נכללות בהגדרות הבאות:

- פיצוץ בגינון
- נזילה ממערכת השקיה
- צינור השקיה קרוע
- טפטפות קרועות

המבקר ממליץ לעדכן את ההגדרות הקיימות במערכת, בתיאום עם מנהלת האגף לאיכות הסביבה, על מנת לאפשר פילוח חד ומדויק יותר של התלונות המתקבלות מהתושבים.

מנכ"ל המועצה מסר למבקר בתגובה לטיוטת הדוח, כי ההגדרות האמורות נקבעו בזמנו ע"י מפקח הגינון הקודם, ויעודכנו במהלך התקופה הקרובה.

## 9.2 התפלגות תלונות התושבים בתחום הגינון

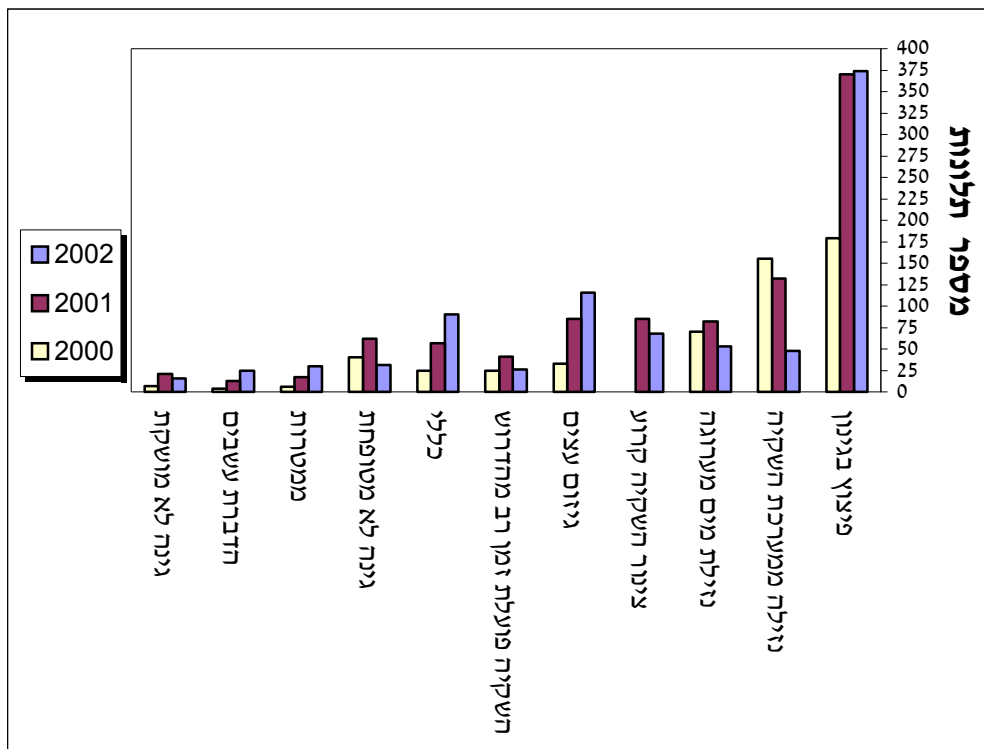
להלן התפלגות תלונות התושבים בתחום הגינון לפי נושאים, בהתאם לרישומם במוקד המועצה, במהלך השנים 2000 - 2002:

מספר התלונות שטופלו בכל שנה	נושא התלונה			מס' סידורי
	2002 (**)	2001	2000 (*)	
8	3	2	אדניות יבשות	1
1	0	2	גדר עץ שבור סביב ערוגה	2
116	85	33	גיזום עצים	3
16	21	7	גינה לא מושקת	4
31	62	40	גינה לא מטופחת	5
25	13	4	הדברה/ניכוש עשבים	6
26	41	25	השקיה פועלת זמן רב מהדרוש	7
8	6	8	טפטפות לא משקות	9
27	-	-	טפטפות קרועות	12
2	1	2	כיסוח דשא	10
90	57	25	כללי	11
30	17	6	ממטרות	13
53	82	70	נזילת מים מערוגה	14
48	132	155	נזילה ממערכת השקיה	15
4	14	9	נטיעת עצים	16
2	0	3	סחף	17
12	19	13	עץ שהתייבש	19
11	11	8	עץ שנוטה ליפול	20
0	0	1	עץ שפגע בחוטי חשמל	21
374	370	179	פיצוץ בגינון	22
1	3	9	פיתוח גינות בשצ"פ	23
0	4	1	פסולת גינה בגינה ציבורית	24
68	85	-	צינור השקיה קרוע	25
1	3	5	קריסת עץ	26
3	1	4	שדה קוצים	27
1	0	0	שורשים בולטים במדרכה	28
<b>958</b>	<b>1030</b>	<b>611</b>		<b>סה"כ</b>

(\*) נתוני שנת 2000 הינם חלקיים מאחר ורישום התלונות במערכת החל ביום 12.6.00.

(\*\*) נתוני שנת 2002 כוללים תלונות שהתקבלו עד ליום 13.11.02.

**התפלגות תלונות בולטות בתחום הגינון לפי שנים**



**9.3 אופן הטיפול בתלונות**

האגף לאיכות הסביבה הקפיד לבדוק בכל יום עבודה, אם התקבלו תלונות במערכת "משוב" של המוקד בתחום הגינון.

לצורך הטיפול בתלונות, הופק דוח מודפס של התלונות האחרונות שהתקבלו במערכת, והוא הועבר פיזית מידי בוקר לקבלן הגינון, שהגיע לצורך כך למשרדי האגף.

ככלל, בדיקת התלונות במערכת, הפקת הדוח ומסירתו לקבלן, התבצעו ע"י המפקחת על הגינון. בימים בהם נעדרה המפקחת, עקב עבודתה במשרה חלקית, התבצע הטיפול ע"י מזכירת האגף.

בכל בוקר, החזיר הקבלן למשרדי האגף את הדוח של היום הקודם, עם הערותיו לגבי אופן הטיפול שהתבצע בכל תלונה. המפקחת על הגינון הקפידה להקליד למערכת את הפרטים לגבי אופן הטיפול, על סמך הדוחות האמורים. לאחר ביצוע ההקלדה האמורה, לא נשמרו הדוחות המוחזרים במשרדי האגף.

המבקר ממליץ להקפיד על תיוק הדוחות המוחזרים, אשר כוללים תלונות שהטיפול בהם טרם הסתיים, לצורך בקרה ומעקב.

המפקחת על הגינון מסרה למבקר, כי היא נוהגת לבדוק בשטח את אופן הטיפול בתלונות ע"י הקבלן, במקרים בהם נדרשה עבודה מיוחדת, אולם אינה בודקת את אופן הטיפול בתלונות שגרתיות, כגון: פיצוצים בצנרת השקיה.

**המבקר ממליץ, כי המפקחת תערוך בדיקות מדגמיות על אופן הטיפול בתלונות שגרתיות, בנוסף לבדיקות הנערכות כיום.**

## 10. סיכום

במהלך הביקורת נבחנה פעילות המועצה בנושא התקשרויות עם קבלני גינון, במהלך השנים 2002 - 2000. פעילות זו התמקדה בעובדי האגף לאיכות הסביבה ובעובדי הגזברות המטפלים בנושא, כל אחד בתחומו.

הביקורת העלתה, כי עובדי האגף לאיכות הסביבה עשו מאמץ יומיומי הראוי להערכה, לשמור על רמה גבוהה של טיפול בשטחים המגוונים ביישוב. הטיפול האמור כלל שיפור מתמיד של תשתיות הגינון ומערכות השקיה, הסתייעות בחוות דעת של יועצים ומומחים בתחום הגינון, ועריכת פיקוח מקצועי ושיטתי על אופן תחזוקת הגנים ע"י קבלני הגינון. כמו כן נמצא, כי נערכה בקרה נאותה על החשבונות שהוגשו ע"י קבלני הגינון, תוך הקפדה על ירידה לפרטים ובדיקה יסודית של רכיבי החשבונות לפני ביצוע התשלומים.

עם זאת, הביקורת העלתה ליקויים המצביעים על צורך בשיפור מספר תהליכי עבודה בתחום זה, כמפורט בהרחבה בממצאים ובמסקנות הדוח. להלן הנושאים העיקריים בהם התמקדו המלצות המבקר:

### חוזים ומכרזים

- תכנון מוקפד של תנאי המכרז והחוזה, שיימנע את הצורך בשינוי תנאי ההתקשרות עם הקבלן במהלך תקופת החוזה,
- שיפור אופן הכנת האומדן ע"י האגף לאיכות הסביבה,
- הקפדה על חתימת חוזים עם קבלנים לפני תחילת ביצוע העבודות,
- הקפדה על שינוי תנאי ההתקשרות באמצעות חתימה על נספח לחוזה שיאושר ע"י היועץ המשפטי של המועצה,
- הקפדה על יציאה למכרזים חדשים מבעוד מועד, בטרם פקיעת תוקפם של החוזים הקיימים,
- קביעת נוהל עבודה לאחראי על תחום החוזים ומכרזים, ושיפור המעקב השוטף אחר אופן הטיפול בנושא.



**תכנון העבודה ופיקוח על קבלן הגינון**

- השלמה ועידכון בסיס הנתונים הקיים באגף לאיכות הסביבה, לגבי כל השטחים המגוננים הנמצאים בשטח המועצה,
- שיפור תכנית העבודה התקופתית של קבלני הגינון,
- הקפדה על רישום כל ממצאי הפיקוח בדוחות מפקחת הגינון,
- הנחיית הקבלן על החזרת דוחות הפיקוח למפקחת, בצירוף הערותיו,
- הכנת תכנית עבודה תקופתית לעבודת המפקחת על הגינון,
- הכנת נוהל עבודה מפורט לעבודת המפקחת,
- עידכון ההגדרות בנושא הגינון במערכת הממוחשבת של מוקד המועצה,

**בקרה על חשבונות ותשלומים**

- ריכוז נתונים באגף לאיכות הסביבה לגבי מועד המסירה של כל גן לקבלן, וגודל השטח לפיו מחושב התשלום, בנוסף לשטח ברוטו,
- הקפדה על הוצאת הזמנות עבודה לקבלן, עבור ביצוע עבודות נוספות שלא נכללו בחוזה שנחתם עימו,
- שיפור אופן תיקון החשבונות השוטפים המוגשים ע"י הקבלן,
- הגברת התיאום בין הגזברות לבין האגף לאיכות הסביבה ושיפור תהליך קבלת ההחלטות של הנהלת המועצה, לגבי עריכת שינויים בתנאי החוזה במהלך תקופת ההתקשרות.

יישום המלצות הדוח, עשוי למנוע את הישנות הליקויים שהעלתה הביקורת, לייעל את הטיפול השוטף, ולשפר את הבקורות הפנימיות הקיימות בנושא.

## **תגובות המבוקרים**











## **הבסיס החוקי לעבודת המבקר**



להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה.

### פרק שמיני: עובדים וביקורת

**סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)**

#### **145. מינוי מבקר המועצה**

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

**145.ב. מינוי המבקר**

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד,
  - (2) הוא תושב ישראל,
  - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
  - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
  - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב1992-
  - (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

**145.ג. מועצה שלא מינתה מבקר**

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

**145.ד. תפקידי המבקר**

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינני הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -

- (1) שיקול דעתו,
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

**145ה. המצאת מידע למבקר**

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לענין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

**145ו. דו"ח על ממצאי הביקורת**

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

#### 145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

(א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.

(ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.

(ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

**פרק שישי: ועדות****122. ועדת ביקורת**

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.
- (ד) ישב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

**122א. תפקידי ועדת הביקורת**

- (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:
- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.
  - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
  - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.
  - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.