



מבקר העירייה

פארק הרצליה

תוכן העניינים

עיקרי ממצאים והמלצות	3
1. כללי	17
2. מטרת הביקורת	17
3. היקף וגבולות הביקורת	17
4. מבנה אירגוני ונהלי עבודה	18
5. התקשרויות עם ספקים	21
6. שרותי הניקיון	23
7. שרותי גינון	31
8. אחזקת מתקני משחק	34
9. שרותי אבטחה	39
10. רישיונות להפעלת בתי קפה	40
11. הפעלת רכבת השעשועים בפארק	41
12. מערך ההשקיה	41
13. סקר תשתיות טבע עירוני	43

עיקרי הממצאים וההמלצות

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

מספור הסעיפים מקביל למספור בדות המפורט

כללי .1

פארק הרצליה הינו פארק של טבע עירוני, פנאי וספורט. אשר הוקם על שדות חקלאיים ושטחים פתוחים והוא משתרע על כ-230 דונם. בתהליכי הקמת הפארק הושם דגש על שמירת המבנה המקורי של ה"באסה" – ביצה בערבית. הפארק נחנך באוגוסט 2008. הפארק כולל את בריכת החורף שהיא מאגר מים עונתי הניזון בעיקר ממי נגר רדודים (גשמים או הצפות), וכן בריכת מים מלאכותית המשמשת כאלמנט נופי וממולאת במים שפירים, בפארק פועלים שלושה בתי קפה, רכבת לילדים, מתקני משחק לקבוצות גיל שונות, אזור מנגלים, מרכז צפרות, חורשת עצי מאכל וגן מקלט לצמחים. תקציב הפעלת הפארק לשנת 2019 מסתכם ב- 7.3 מיליון ש. התקציב הבלתי רגיל כולל פרויקטים בהיקף של כ- 5 מיליון ש. כאשר בשנת 2019 הוקצו לפרויקטים אלו כמיליון ש, פרויקטים אלו כוללים את פרויקט שיקום האגם. הפארק מנוהל על ידי מנהלת פארק הרצליה האחראית גם על ניהול הפארק בשכונת גליל ים ועל תפעול בית קינן. מנהלת הפארק כפופה מנהלתית לאגף תב"ל.

מבנה אירגוני ונהלי עבודה .4

הפארק מסתייע בקבלני משנה לעבודות: גינון, ניקיון, אחזקת מתקני משחק, ואבטחה. הסדרת פעילות הפארק מעוגנת בנהל מס' 5.4.11.01 "ניהול פארק הרצליה", תאריך עדכון אחרון: 27.3.19, שמטרתו "לתאר את תהליך ניהול פארק הרצליה".

ממצאים 4.2

נוהל 4.2.1

– הנהל "ניהול פארק הרצליה", אינו כולל חלוקת תפקידים ואחריות: מתחת לכותרת "אחריות ביצוע" נרשם: "מנהלת הפארק, סגן מנהלת הפארק, כל עובדי הפארק". למותר לציין כי חלק חשוב מנהלי עבודה הינם חלוקת אחריות ותפקידים. כמו כן, הנהל אינו מסדיר את תהליכי הפיקוח והבקרה כגון: אופן הפיקוח על הגינון, הניקיון והבטיחות ואופן הבקרה על ההשקיה וצריכת המים.

תוכנית עבודה 4.2.2

– חלק ממערך ניהול קבלני משנה הינם תוכניות עבודה מפורטות. ממצאנו מעלים כי קבלני הניקיון הגינון והאבטחה אינם פועלים עפ"י תוכניות עבודה. גודלו של הפארק ומגוון תחומי הניהול הכוללים ניקיון, סדר ציבורי, אבטחה, גינון וכדומה מחייב עריכת תוכניות עבודה שיעגנו את מטלות קבלני המשנה באופן שיטתי ויאפשרו בקרה ופיקוח. תוכניות העבודה הכוללות את סוג

ותדירות הפעולות שיש לבצע בכל תחום בחלוקה גאוגרפית יבטיחו בקרה הדוקה על תחזוקת הפארק ועבודת הקבלנים.

4.2.3 דוחות בקרה

– חלק ממערך הבקרה והפקוח הינם דוחות בקרה המתעדים את ההערות וההנחיות שניתנו לקבלני המשנה. לביקורת נמסרו דוחות פיקוח של הקבלן המופקד על מתקני המשחקים בלבד. לעניין יתר התחומים, השיבה מנהלת הפארק כי במקום דוחות בקרה, הפקחים "מקבלים הערות ותמונות און ליין דרך ווטסאפ". אנו סבורים כי, העדר תיעוד מסודר של בדיקות בשטח, אינו מאפשר פיקוח יעיל על טיב הבדיקות המבוצעות, תדירותן והיקפן, ופוגם ביכולת להבטיח את איכות שירותי קבלני הניקיון, הגינון, האבטחה ועוד. בהעדר בקרה שיטתית ומתועדת, יכולות להתרחש הפרות של הוראות חוזים והנחיות. ביצוע הבקרה והפיקוח יכול להתייעל באמצעות מילוי שוטף של טפסי בקרה הכוללים רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") של הבדיקות שעל בעלי התפקידים השונים לבצע.

המלצות

- לכלול בנוהל ניהול הפארק תהליכי פיקוח ובקרה כגון: אופן הפיקוח על הגינון, הניקיון והאבטחה ואופן הבקרה על ההשקיה וצריכת המים וכן חלוקה ברורה של תפקידים וסמכויות.
- לפעול להכנת תוכניות עבודה לקבלני הניקיון, הגינון, האבטחה, אחזקת מתקני המשחק, זכייני בתי הקפה ורכבת השעשועים. על התכנית להסדיר את החלוקה הגאוגרפית, סוג ותדירות הבדיקות שיבוצעו.
- לתעד את אמצעי הבקרה והפיקוח באמצעות מילוי שוטף של טפסי בקרה שבהם רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") הכוללת את הבדיקות שעל בעלי התפקידים השונים לבצע.

5. התקשרויות עם ספקים

5.1 כללי

לצורך תפעול הפארק נערכו התקשרויות עם מספר ספקי שירותים: גינון, ניקיון, אחזקת מתקני משחק, אבטחה, גיזום הדברה ועוד. במסגרת הביקורת נבחנו ההתקשרויות עם מדגם של ספקים לעניין קיום הליך הבחירה (מכרז או הצעות מחיר), מועדי ההתקשרות, ועיגון היקף השירותים הנדרש במסגרת החוזה.

5.2 ממצאים

5.2.1 עריכת מכרז

ממצאינו מעלים כי כל הספקים שנבדקו נבחרו במסגרת הליך מכרזי כנדרש. יחד עם זאת למועד הביקורת נמצאו 3 ספקים (מתוך 5 שנבדקו) שממשיכים לספק שירותים לעירייה למרות שתוקף ההתקשרות חלף

עבר זה מכבר. אנו סבורים שיש להיערך מבעוד מועד לעריכת מכרז ולהימנע מהמצב הקיים בו נמשכת ההתקשרות במשך שנים ללא מכרז.

5.2.2 עיגון היקף השירותים – קבלן הגינון

על החוזים להתוות בבהירות את השירותים שצריך לספק כל קבלן בתמורה למחיר שנקבע באופן שימנע כפילות בין חובות הספקים השונים, שתגרום לכך ששני ספקים יתמחרו בהצעתם את אותו השירות, אך רק אחד יספק את השירות בפועל.

העירייה מעסיקה קבלן ניקיון המופקד על הניקיון ברחבי הפארק. אולם סקירה של חוזה קבלן הגינון מעלה כי גם קבלן הגינון מחויב במטלות הקשורות לניקיון, כמפורט בגוף הדו"ח.

אנו סבורים כי יש לפרט במסגרת המכרז ובמסגרת חוזה ההתקשרות את חובות הקבלן באופן בהיר כדי למנוע מחלוקות ולהבטיח כי תמחור הקבלנים באמצעות הצעת מחיר כולל רק את השירותים הנדרשים בפועל.

המלצות

- כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב ותקף שיקבל את כל האישורים הנדרשים בדיון. על כן, אין להעסיק ספקים ללא התקשרות תקפה. יש להיערך מבעוד מועד לעריכת מכרז/ הליך הצעות מחיר (בהתאם להיקף ההתקשרות), בטרם יפוג תוקפה של ההתקשרות הקודמת.
- הגדרה נכונה של מפרטי טובין ושירותים בחוזה, הכרחית להשגת האיכות הדרושה שתאפשר התאמה של המוצר או השירות לצרכים הנדרשים. היעדר מפרט מדויק וברור עלול להביא לשירות שאינו מתאים, לכפילות בין ספקים ולבזבוז כספי ציבור. על כן, ראוי כי החוזים עם ספקי השירותים ישקפו ויבהירו במדויק ובבירור את חובות הספקים.

6. שרותי הניקיון

6.1 כללי

ההוצאה השוטפת הגדולה ביותר בפארק, היא עבור שירותי ניקיון. ספק שירותי הניקיון הינו חברת "פרח השקד", שנבחרה במכרז של משכ"ל, מס' שפ/37/2015, ל"מתן שירותי ניקיון שטחים פתוחים וחופים", שצורף לו נספח מיוחד לניקיון פארק הרצליה. הוצאות ניקיון הפארק בשנת 2019 הסתכמו בכ- 2.3 מיליון שח. החברה למשק וכלכלה (להלן משכ"ל) מופקדת על הניהול והפיקוח בתמורה לעמלה בשיעור של 4.5%, במסגרת זו אחראית משכ"ל על אישור חשבונות הקבלן ובקרה על עבודתו. הערות הביקורת קיבלו התייחסות ממשכ"ל לנוכח התחייבותה להקמת מנגנוני בקרה ופיקוח שישמשו בסיס לאישור חשבונות הקבלן.

6.2 מצבת עובדים קבועים

סעיף 2.37 לחוזה קובע כי: "הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע השירותים יעסיק צוות עובדים ומנהלי עבודה מיומנים וכשירים, במספר מספיק לביצוע השירותים על הצד הטוב ביותר ובתחלופה מינימאלית". מצבת כוח אדם מדויקת ומעודכנת כמתחייב מהוראות החוזה, חיונית לצורך ויודא קיום חובות הקבלן לגביהם (כגון אישורי משטרה הנדרשים לפי החוזה), וכן לצורך הבטחת עבודה איכותית של עובדים מיומנים שהודרכו כנדרש. כמו כן, רשימת עובדים מדויקת ועדכנית נדרשת לצורך בקרה על ההתחשבות עם חברת הניקיון, המתבססת על דיווחי הנוכחות של העובדים הפעילים. במסגרת הביקורת נדרשה מצבת העובדים של קבלן הניקיון לשנת 2019, לרבות עובדים שעזבו ועובדים שהחלו לעבוד במהלך השנה. ברור שערכנו העלה, כי אין מצבת כוח אדם "קבועה ומיומנת" של עובדי הניקיון, והיא משתנה תדיר, זאת בניגוד למתחייב מהוראות החוזה המציין כי יש לקיים תחלופה מינימלית של עובדים, בידי העירייה אין פרטים אודות עובדי קבלן הניקיון הפועלים בפארק.

תעודת יושר ואישור קב"ט

6.2.2

סעיף 1.3 לחוזה קובע כי, הקבלן "ימציא אחת לשנה ... תעודת יושר תקפה או אישור תקף על העדר רישום פלילי, לגבי עובדיו המועסקים בביצוע שירותים במסגרת חוזה זה". לביקורת הוצגו 4 אישורים בלבד, של עובדי קבלן הניקיון, מכאן שלמרבית עובדי הניקיון בפארק אין את אישורי הביטחון הנדרשים על פי החוזה.

בקרה על שעות הנוכחות של עובדי הקבלן

6.2.3

דוח שעות העבודה של העובדים הינו אחד מאמצעי הבקרה הבסיסיים על התחייבויות הקבלן לאספקת מספר העובדים בהתאם לחוזה. זאת ועוד, בסיס ההתחשבות הכספית הינו מספר שעות העבודה ומכאן החשיבות הרבה במעקב אחר דיווחי הקבלן על שעות העבודה של עובדיו. חובת הקבלן להתקנת שעות נוכחות ולתיעוד שעות הנוכחות של עובדיו מעוגנת בהוראות החוזה כמפורט בגוף הדו"ח. למרות האמור, הקבלן לא התקין שעות נוכחות באתר והעירייה לא דורשת, וממילא לא מקבלת, דיווחים על נוכחות העובדים. חשבונות הקבלן משולמים על סמך דוח מגיליון אקסל בו מרוכזים מספר שעות העבודה ליום, ללא פירוט. הדוח האמור לא כולל את שמות העובדים, את שעת הגעתם לעבודה, את שעת עזיבתם ואת מספר שעות העבודה לכל עובד.

מנהלת הפארק השיבה לעניין זה כי: "בפארק לא הותקן שעות נוכחות. אחריות משכ"ל לפקח על נוכחות שעות העבודה על פי התקנים. על כך אנו משלמים דמי פיקוח עבורם". יצוין, כי אין כל תיעוד בעירייה לבקרה של משכ"ל על שעות הנוכחות של עובדי הקבלן. בהעדר דיווח נוכחות אלקטרוני שהקבלן מחויב בהתקנתו על פי החוזה, ובהעדר דיווחי נוכחות מפורטים לפי עובד איבדה העירייה את יכולת הבקרה על חשבונות הקבלן.

מהחברה למשק וכלכלה (משכ"ל) נמסר כי "נערך רישום/ מעקב של נציגי העירייה מקבלי השירות על כמות העובדים והשעות שבוצעו בפועל, רק על פי אישור זה של נציגי הרשות מבוצע התשלום".

מהאמור לעיל עולה כי, המינהלת העירונית נסמכה על משכ"ל ("אחריות משכ"ל לפקח על נוכחות שעות העבודה על פי התקנים. על כך אנו משלמים דמי פיקוח עבורם"), בעוד משכ"ל מבחינתם הסתמכו על המינהלת העירונית ("נערך רישום/מעקב של נציגי העירייה"). הסתמכות ההדדית זו מובילה לכך, שלא נערכה למעשה בקרה ראויה על נוכחות עובדי הניקיון.

העובדה כי לצורך התגובה לביקורת, נציגי משכ"ל ביררו עם הקבלן אם "הוא אכן מפעיל מערכת כזו" מעידה כי אין נדרשים דיווחי נוכחות באופן שוטף ומימלא לא נערכת בקרה על דיווחים אלו.

בדיקת חשבונות מדגמית

6.2.4

במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות קבלן הניקיון לחודשים מאי 2019 ויוני 2019. הקבלן נדרש להעביר את תלושי השכר ששולמו לעובדים ותלושים אלו הושאו לחשבונות שהוגשו לעירייה. אולם עד מהרה התברר כי קיים פער גדול בין שעות העבודה בתשלומי השכר של עובדי הקבלן לבין שעות העבודה שנדרשו בחשבונות שהגיש הקבלן לתשלום. מתשובת משכ"ל עולה כי ההפרש מיוחס לעובדים של קבלן משנה. ממצאי בדיקתנו מופיעים בגוף הדוח.

במצב הקיים לא התאפשרה בדיקה של נאותות חשבונות הקבלן (השוואה של שעות העבודה של עובדי הקבלן לשעות שחויבו לחודשים מאי יוני 2019), ולמעשה העירייה ומשכ"ל איבדו את היכולת לבחון את חיובי הקבלן. גם אם השעות הללו בוצעו שלא על ידי עובדים קבועים של הקבלן אלא על ידי קבלן משנה (כפי שנטען כל ידי משכ"ל), מן הראוי לדרוש מהקבלן פירוט ואסמכתה לביצוע, או לשקול תביעת החזר כספי.

בשולי הדברים נעיר כי אם אכן הפרש השעות שחויב מיוחס להעסקת קבלני משנה הרי שמעל 60% מהיקף העבודה מבוצע על ידי קבלני משנה דהיינו לא מדובר על מחסור נקודתי של עובדים המצריכים פניה לקבלני משנה אלא הסתמכות משמעותית על קבלני משנה שלא דווחה לעירייה ומימלא לא קיבלה את אישורה. אישור זה נחוץ כדי לאפשר לעירייה לוודא כי קבלן המשנה עומד בתנאים שהציבה העירייה במסגרת החוזה וכי הוא מקבל את ההתחייבויות הכלליות המעוגנות בחוזה.

עמלת משכ"ל בגין מתן השירות

6.2.5

סעיף יג לנספח ב' לחוזה, מסדיר את עמלת משכ"ל וקובע כי "מחיר החוזה כולל עמלת ניהול, תיאום ופיקוח כשיעור של 4.5%". דהיינו כ- 81,000 ₪ בשנה. בפועל, בבדיקת מדגם חשבונות של ספק הניקיון, לא נמצא תיעוד, לביצוע עבודת פיקוח, של חברת משכ"ל, על שירותי קבלן הניקיון או על חשבונותיו, למעט הודעה על העלאת מחיר ההתקשרות עקב "עדכוני חקיקה". לידי הביקורת לא הועברו דוחות בקרה שהופקו על ידי משכ"ל ונראה כי אין כל תיעוד של פיקוח חברת משכ"ל על חשבונות הקבלן.

תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ויומני עבודה

6.2.6

חוזה ההתקשרות מחייב את הקבלן לעבוד בהתאם לתוכנית עבודה. במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות העבודה היומיות/שבועיות, מנהלת הפארק מסרה בתשובתה כי: "לקבלן הניקיון אין תכנית עבודה – הדרישה שהפארק יהיה נקי לאורך כל שעות הפעילות".

אנו סבורים כי ללא תוכנית עבודה הכוללת הקצאת שעות ניקיון לכל מתחם ומתקן, עלולים שירותי הניקיון להתבצע שרירותית (למשל, לפי הנוחות של עובדי הקבלן ו/או קרבתם למטה המינהלת), באופן ששטח אחד יקבל את מירב שעות הניקיון ואילו בשטח אחר יחסרו שעות. בנוסף לכך, ללא תוכנית עבודה מסודרת עם יעדים מדידים ולוח זמנים לביצוע, קיים קושי לבצע פיקוח נאות על העמידה במטלות הקבלן. אנו סבורים כי תוכנית עבודה נחוצה לצורך ניהול תקין של קבלן הניקיון וניצול משאבים מיטבי.

דוחות ביצוע/יומני עבודה

6.2.7

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות ביצוע או יומני עבודה של הקבלן. המנהלת ענתה בתשובתה כי: "אין דוחות עבודה! צוות הפארק מסתובב בשטח ו'חי את המקום' רואה את עובדי הקבלן במהלך היום, נותנים הערות ומתקנים ליקויים בזמן אמת".

כאמור, עלויות שרותי הניקיון הינה כ-2.3 מיליוני ש"ח לשנה, שטח הפארק הינו כ-250 דונם שיש לפקח עליו במגוון היבטים (הגעת כל העובדים הנדרשים בשתי משמרות במועדים הנדרשים, ריקון פחים, ניקיון מתקנים, ניקיון וסידור השירותים והרחבות, טיאוט שבילים, איסוף צואת כלבים וכו'). אנו סבורים שתוכנית עבודה יומית/שבועית ודוחות ביצוע או יומני עבודה הכרחיים לצורך ניהול עבודת הקבלן ובקרה על פעולתו.

קבלן הניקיון העירוני

6.2.8

בחתימת פרק זה נציין כי העירייה מעסיקה קבלן ניקיון המופקד על ניקיון העיר, לעירייה מנגנון פיקוח הכולל מפקחי ניקיון שתפקידם לוודא עמידתו של קבלן הניקיון בהוראות ההסכם ובאיכות השירות. לנוכח הליקויים בפיקוח על קבלן הניקיון המועסק בפארק, כפי שתוארו בפרק זה, אנו סבורים שיש מקום לשקול הכללת הפארק בתכולת המכרז לשירותי ניקיון העיר ולהסתמך על מנגנוני הפיקוח של העירייה. מהלך זה ישחרר את הנהלת הפארק מהצורך בפיקוח הדוק על עבודת קבלן הניקיון, ומטבע הדברים יפנה משאבי ניהול לפיתוח הפארק ומתן שירות למבקרים בו.

המלצות

- לדרוש מהקבלן רשימה מלאה של עובדי הניקיון, הכוללת שם מלא, מספר תעודת זהות וכתובת. ראוי כי כל שינוי בעובדים ובפרטיהם יועבר מבעוד מועד, וכי תיערך בקרה מדגמית על מצבת העובדים. כנדרש מהוראות החוזה.
- לדרוש מקבלן הניקיון להתקין מערכת דיווח אלקטרונית, כמתחייב מהוראות החוזה ולנהל באופן שוטף דוחות נוכחות של עובדיו המועסקים בפארק.
- לערוך בקרה על דיווחי הנוכחות של עובדי הקבלן, לצורך בדיקת חיובי העירייה בגין שירותי הניקיון - חיובים שחשובם מתבסס על שעות נוכחות עובדי הניקיון.
- לבחון את חשבונות הקבלן מול דוחות הנוכחות ותלושי השכר ובמקרה הצורך לחייב את הקבלן בהפרשים אם ימצאו.

- לסכם עם משכ"ל את פעולות הבקרה והפיקוח הנדרשות. יש לתעד את דוחות אלו לצורכי בקרה ופיקוח.
- לדרוש מהקבלן תוכניות עבודה יומיות/שבועיות וכן יומני עבודה ו/או דוחות ביצוע. כחלק מאמצעי הבקרה והפיקוח על איכות השירות הניתן ועל ההתחשבנות הכספית.
- לנוכח הליקויים בפיקוח על קבלן הניקיון כפי שתוארו בפרק זה, יש מקום לשקול הכללת הפארק בתכולת המכרז לשירותי ניקיון ולהסתמך על מנגנוני הפיקוח של העירייה.

7. שירותי גינון

7.1 כללי

הקבלן המספק שירותי גינון לפארק הינו "אדמונית חברה לגינון בע"מ", שזכה במכרז 10-2016-18 שפרסמה העירייה ל"ביצוע אחזקת גינון והשקיה בפארק הרצליה". הוצאות הגינון בשנת 2019 הסתכמו בכ 451 אלפי ש"ח.

7.2 תוכנית עבודה

לפי סעיף 40 לחוזה, קבלן הגינון מחויב לעבוד לפי תכנית עבודה. לביקורת הוצגה תוכנית שבועית וחודשית על פיה פועל קבלן הגינון.

7.3 התחשבנות עם קבלן הגינון

התשלום לקבלן מתחלק לתשלום שוטף, לפי מחיר לדונם שנקבע בחוזה ולתשלום בגין שירותים נוספים, המתבסס על מחירון דקל בניכוי 20% הנחה. במסגרת הביקורת נבחנו חשבונות קבלן הגינון.

חשבונות בגין גינון שוטף

החשבונות בגין גינון שוטף נבדקו ונמצאו תקינים ובהתאם לתעריף הקבוע בהסכם.

חשבונות בגין שירותים נוספים

בחוזה הגינון נקבע כי עלות השירותים הנוספים שאינם כלולים ב"גינון השוטף" יקבעו בהתאם למחירון דקל המעודכן למועד ביצוע העבודות בהפחתה של 20%. ממצאי בדיקתנו העלו כי מתעריף דקל הופחתו 20% בהתאם להוראות החוזה אך מנגד הוספו כ-10% בגין "תוספת מדד ותוספת יוקר", כך שלמעשה הופחתו ממחירון דקל רק כ-10%, במקום 20%. נדגיש כי חישוב הצמדה משנת 2016 תקין לגבי עבודות שהתמורה להן נקבעה במכרז משנת 2016, אך לא לגבי "עבודות מיוחדות" שמחירן נקבע במחירון דקל "המעודכן למועד ביצוע העבודות". הצמדת המחיר שנקבע במחירון המעודכן למדד הבסיס משנת 2016 אינה סבירה.

7.4 צוות העבודה

סעיף 30 לחוזה עם קבלן הגינון קובע את פרופיל העובדים, את ההסמכות הנדרשות כגון תעודות מקצועיות, ניסיון רלוונטי ואישור משטרה.

במסגרת הביקורת התבקשה מצבת כוח האדם של קבלן הגינון בשנת 2019, לרבות עובדים שעזבו או התחילו לעבוד במהלך השנה. כמו כן התבקשו אישורי קב"ט/משטרה לעובדי הגינון. מצבת העובדים שהועברה לביקורת כללה את שמותיהם של 6 עובדים כאשר לגבי 4 עובדים צוין שמם הפרטי בלבד. מצבת העובדים לא כללה פרטים נוספים כגון מספר תעודת זהות תפקיד והכשרה, בהקשר זה נציין כי התחייבות הקבלן היינה להעסקת אזרחים ישראלים ומנהל העבודה בעל הסמכה. אישור ממשטרת ישראל הנדרש על פי החוזה הופק בעקבות הביקורת בתאריך 3/3/2020 ל-4 עובדים.

יומני עבודה, דוחות ביצוע ורישום נוכחות העובדים

7.5

סעיף 16 לחוזה מחייב את קבלן הגינון בניהול יומן עבודה שבועי בו יפורטו "השטחים והעבודות שהתבצעו במהלך שבוע הדיווח, שמות העובדים כולל מספרי ת"ז ותפקידם, כמויות השתילים והצמחים והחומרים למיניהם... הציוד המכני... תקלות והפרעות בביצוע העבודות, אישור על ביצוע ההוראות שנתנו לקבלן על ידי המנהלת או על ידי המפקח".

על פי סעיף 56 לחוזה, הגשת יומן העבודה הינה תנאי חיוני לתשלום לקבלן:

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות עבודה/ביצוע או יומן עבודה לחודשים מאי-יוני וספטמבר 2019 וכן דיווחי נוכחות של עובדי הקבלן בחודשים הנ"ל.

מנהלת הפארק השיבה כי "אין דוחות עבודה! צוות הפארק מסתובב בשטח "חי את המקום" רואה את עובדי הקבלן במהלך היום נותנים הערות ומתקנים ליקויים בזמן אמת".

כמו כן לא התקבלו דוחות נוכחות של עובדי קבלן הגינון.

אי מילוי יומני עבודה ו/או אי מסירתם למנהלת הפארק מהווה הפרה של הוראות החוזה, ניהול יומני עבודה נקבע כתנאי לתשלום לקבלן. זאת ועוד יומני עבודה משמשים כאמצעי בקרה ופיקוח על עבודת קבלן הגינון, ובאמצעותו ניתן ללמוד על מספר העובדים שהגיעו ועל הפעולות אותן ביצעו. עדכון יומן עבודה באופן נאות ומפורט, יאפשר למנהלת ולפקחים מטעם העירייה להיעזר בהם לצורך מעקב ובקרה הן על איכות השירות הניתן והן על ההתחשבות.

המלצות

- לבחון האם יש לחייב בהפרשי הצמדה תעריף המתבסס על מחירון דקל מעודכן.
- לדרוש מהקבלן רשימת עובדים, הכוללת שם מלא, מספר תעודת זהות וכתובת. ראוי כי כל שינוי בעובדים ובפרטיהם יעודכן. כמו כן, יש להקפיד על אישור ממשטרת ישראל לגבי עובדי הקבלן, בהתאם להוראות החוזה.
- להקפיד על קבלת יומני עבודה כנדרש בחוזה, שיכללו את: "פירוט השטחים והעבודות שהתבצעו במהלך שבוע הדיווח; שמות העובדים כולל מספרי ת"ז ותפקידם; כמויות השתילים והצמחים והחומרים למיניהם המובאים למקום ממחסן העירייה; כמויות החומרים שהושקעו על ידי הקבלן בביצוע העבודות; הציוד המכני... תקלות והפרעות בביצוע העבודות, אישור על ביצוע ההוראות שנתנו לקבלן על ידי המנהלת או על ידי המפקח".

- להקפיד כי אישור תשלום יגובה ביומני עבודה מפורטים כמתחייב מהוראות החוזה, העברת יומן עבודה הינו תנאי לתשלום, ואין לאשר תשלום ללא הגשתו.

8. אחזקת מתקני משחק

8.1 כללי

לשם שמירה על בטיחותם של המשתמשים במתקני משחקים, מכון התקנים קבע תקן למתקני משחקים מס' 1498. התקן מפרט את הדרישות הנוגעות למתקנים עצמם ואת חובת בדיקת המתקנים בתדירות חודשית, שנתית ותלת-שנתית, כמו גם תיעוד של "כל הפעולות שננקטו במסגרת ניהול הבטיחות". הקבלן לביצוע תחזוקת מתקני המשחק נבחר במכרז מס' 15-2015-18. המכרז נערך על ידי העירייה. רשימת המתקנים המפורטים במכרז נמצא בגוף הדוח.

הקבלן מקבל תשלום חודשי בגין התחזוקה השוטפת.

עבור אספקת מרכיבי יסוד הדורשים החלפה (סעיף 7.3 למפרט) תשולם תוספת לפי כתב הכמויות הנספח להסכם, בניכוי ההנחה שהוצעה על ידי הקבלן במכרז.

8.2 ממצאים

8.2.1 אישורי תקינות המתקנים

על פי סעיף 4.1.1 לחוזה, על קבלן האחזקה, להמציא אחת לשנה אישור עדכני של מעבדה מאושרת בדבר תקינות כל המתקנים שבטיפולו. חובה זו קבועה גם בתקן 1498 של מכון התקנים. **לביקורת הוצגו אישורי תקינות לשנים 2018 ו-2019 כנדרש.**

8.2.2 תדירות בדיקות הבטיחות

סעיף 6.2 לתקן, (ת"י 1498 חלק 7) קובע כי, יש לבצע במתקנים "בדיקה חזותית שגרתית", המאפשרת זיהוי של גורמי סיכון שמקורם במעשי השחתה, תנאי שימוש או מזג אוויר. בנוסף לכך, "יש לבצע בחינת תפקוד... הבוחנת פעולה ויציבות המתקן, במיוחד בעקבות בליה. בחינת תפקוד תיערך כל חודש, או לפי הוראות היצרן" כמו כן נקבע בתקן, כי יש לתעד את הבדיקות. כאמור על פי החוזה על הקבלן לבצע 2 בדיקות בחודש, ממצאנו מעלים כי אין הקפדה על תדירות ביצוע הבדיקות כמתחייב מדרישות החוזה.

8.2.3 תיקון ליקויים במתקני המשחק

סעיף 11 למפרט קובע כי: "כל התיקונים... יבוצעו באחריות הקבלן בתוך 48 שעות מרגע גילוי הפגם ו/או מרגע מסירת ההודעה על כך. תיקון ליקוי או מפגע בעל משמעות בטיחותית יבוצע לא יאוחר מ-24 שעות מגילוי הליקוי או המפגע".

מסקירת דיווחי הקבלן נמצאו מספר מקרים בהם ליקויים שנמצאו לא תוקנו במסגרת הזמן הקבוע בחוזה.

8.2.4 תכנית עבודה

לקבלן אחזקת מתקני משחק מטלות רבות – בדיקות המתקנים בהתאם לתקן, תיקון הליקויים, צביעת המתקנים והריהוט, שמירה על מפלס החול וסינונו, תיקון משטחי גומי וכו'. ומכאן הצורך בעריכת תוכנית עבודה שתעגן את המשימות בלוחות הזמנים הנדרשים. תוכנית העבודה יכולה לשמש כאמצעי בקרה ופיקוח אחרי עבודת קבלן האחזקה. ברור שערכנו העלה כי אין בידי העירייה תוכנית עבודה לקבלן אחזקת מתקני המשחק.

8.2.5 יומן עבודה, דוחות ביצוע

סעיף 6.2 למפרט קובע כי על הקבלן להגיש דוח ביצוע מפורט מדי חודש לגבי ביצוע הבדיקות והתיקונים שביצע. הדוח יכולול פירוט של הבדיקות, הליקויים ואופן הטיפול בהם, וכן צילומים דיגיטליים של ממצאי הבדיקות והליקויים שנמצאו במהלכם. דוחות הבדיקה החודשיים שצויינו לעיל אינם עונים על הצורך בדוחות ביצוע וביומני עבודה. דוחות הבדיקה כוללים את תוצאות בדיקות הבטיחות אולם אינם כוללים את הפריטים כדלקמן:

- רשימת העובדים ופרוט נוכחות העובדים.
- בדיקת ריהוט הגן והרחוב (שגם בבדיקתם מחויב הקבלן על פי חוזה).
- בדיקת מפלס החול, סינונו והשלמתו,
- תיקוני ליקויים במתקנים שאינם מתקני משחק - לרבות שלטים, ספסלים, גדרות ובמשטחי הגומי (סעיפים 15-17 למפרט)
- צביעת המתקנים שלוש פעמים בשנה (פעמיים בשנה – ריהוט רחוב, ועוד פעם אחת למתקני המשחק – סעיף 6.6)
- המועדים בהם בוצעה כל מטלה.
- צילומים של הליקויים ותיקונם.
- חתימות הקבלן והמנהל על ביצוע העבודה.

תיעוד מפורט של עבודות התחזוקה הינו אחד מאמצעי הבקרה החשובים על עבודת הקבלן.

8.2.6 התחשבות עם הקבלן

חשבונות קבלן האחזקה כוללים חשבונות חודשיים בגין אחזקה שוטפת וחשבונות בגין פריטים שאינם מופיעים במפרט הטכני של החוזה. במסגרת הביקורת נבחנו מספר חשבונות שהוגשו על ידי הקבלן.

אחזקה שוטפת –

נבדקו 5 חשבונות בגין אחזקה שוטפת **ממצאינו העלו כי התשלום הינו בהתאם לחוזה.**

חשבון בגין אספקה ופיזור חול -

תמחור עבודות שאינן כלולות בתחזוקה השוטפת מעוגן במסמך "עבודות נוספות ואחזקת אלמנטים" שצורף לחוזה, במסמך זה מעוגן המחיר לאלמנטים שונים, ממנו יש לנכות הנחה של 29%.

בחינת מחיר העבודה העלתה כי העירייה חוייבה בתעריף הגבוה בכ- 160% מהתעריף שצויין בחוזה, לביקורת נמסר כי במועד ההזמנה החוזה לא היה בתוקף.

בהקשר זה נעיר, כי אם בחרה העירייה לעבוד על פי החוזה (אף שפג תוקפו), הרי היה צריך לפעול בהתאם למסמך, "עבודות נוספות ואחזקת אלמנטים", בניכוי 29% הנחה. אם לא פעלו לפי החוזה, ראוי היה לקבל הצעות מחיר נוספות, בוודאי נוכח העובדה שהמחיר שדרש הספק גבוה משמעותית מזה שנקבע בחוזה.

המלצות

- להקפיד על עריכת בדיקות של כל מתקן משחקים פעמיים בחודש, כמתחייב מהחוזה.
- לעגן את משימות הקבלן והתדירות הנדרשת במסגרת של תוכנית עבודה.
- להקפיד על קבלת יומני עבודה שיכללו את מועדי הטיפולים צילומים ופרטים אודות צוותי התחזוקה כנדרש מהוראות החוזה.
- להקפיד על הליך קבלת הצעות מחיר במקרה בו הוראות החוזה אינם בתוקף.

שירותי אבטחה

9.

כללי

9.1

שרותי האבטחה בפארק כוללים מאבטח אחד משעה 20:00 בערב ועד 6:00 בבוקר 7 ימים בשבוע, בעלות שנתית של כ- 160 אלפי ש"ח. ספק שרותי האבטחה הינה חברת "שלג לבן" שזכתה במכרז עירוני מספר 18-2016-29 "אבטחת מוסדות חינוך ומתקני העירייה" החוזה עם חברת האבטחה מחייב שימוש במערכת דיווח נוכחות ממוחשבת המשמשת כבסיס לבקרה ולתשלום. במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות חברת האבטחה לחודש מאי-יוני 2019.

ממצאים

9.2

דיווחי חברת האבטחה

9.2.1

חברת האבטחה לא עושה שימוש במערכת נוכחות ממוחשבת כמתחייב מהוראות החוזה, דיווחי הנוכחות של המאבטח המשמשים כבסיס לחיוב העירייה הינם ידניים. מסקירת דיווחי הנוכחות לחודשים מאי-יוני 2019 עולה כי בכל הימים דווח על נוכחות בשעות עגולות 20:00 כניסה 6:00 יציאה, ללא יוצא מהכלל. למותר לציין כי שימוש במערכת נוכחות ממוחשבת מהווה בקרה בסיסית על שעות נוכחות המאבטח.

אישור חשבונות

9.2.2

שעות האבטחה מאושרות על ידי מנהלת הפארק נזכיר כי שעות האבטחה הינם מ- 20:00 ועד 6:00 בבוקר, בהעדר דיווח ממוחשב נאלצת העירייה להסתמך על הדיווחים הידניים של חברת האבטחה.

פיצויים מוסכמים

9.2.3

חוזה ההתקשרות עם חברת האבטחה כולל פיצויים מוסכמים לכל הפרה של הוראות החוזה. טבלה המרכזת פיצויים אלו נמצא בגוף הדוח.

סקירת חשבונות הקבלן לחודשים מאי ויוני העלתה כי לעירייה קיימת עילה לחייב את הקבלן בגין אי דיווח באמצעות מערכת נוכחות, ובעקבות תיקון חשבון החברה ביוני 2019, כמפורט בגוף הדוח. ממצאינו מעלים כי העירייה לא חייבה את הקבלן בגין הפרות אלו.

המלצות

- לדרוש מחברת האבטחה דיווח נוכחות ממוחשב בהתאם להוראות החוזה.
- לבצע בקרה אפקטיבית על שעות האבטחה לנוכח העובדה שדיווחי נוכחות המאבטח ידניים.
- לשקול חיוב חברת האבטחה בפיצויים המוסכמים בגין הפרת הוראות החוזה.

רישיונות להפעלת בתי קפה

10.

בשטח הפארק שלושה בתי קפה: גן סיפור, פארקפה ופארקר. המכרזים לבחירת זכייני בתי הקפה נוהלו על ידי אגף נכסים, ההכנסות הזכייניים אינן חלק מתקציב התפעול של הפארק. **בדיקתנו העלתה כי לכל בתי הקפה רישיון עסק בתוקף למועד הביקורת.**

הפעלת רכבת השעשועים בפארק

11.

העירייה התקשרה עם מפעיל רכבת השעשועים של הפארק בחוזה מתאריך 1.11.19 בעקבות מכרז 16-19-2019 "למתן שירותי הצבה והפעלת רכבת שעשועים בפארק הרצליה". סעיף 6.1.3 לחוזה עם הזכיין מתאריך 1.11.19 קובע כדלקמן: **"הקבלן יידרש להמציא לידי העירייה עם סיום הצבת הרכבת, ובטרם הפעלתה, אישור ממעבדה מוסמכת של משרד התחבורה או מכון התקנים או הטכניון, על חשבוננו".** **לביקורת הוצגו אישורי הבטיחות להפעלת הרכבת כנדרש.**

מערך ההשקיה

12.

כללי

12.1

תוכנית ההשקיה המקורית של הפארק התבססה על השקיה במי קולחין שיוזרמו מהמט"ש לאגם שימש כמאגר תפעולי. לאחר טיפול יוזרמו מי הקולחין באמצעות משאבות למערכת ההשקיה של הפארק. בשנת 2018 הופסקה השקיית הפארק במי קולחין והפארק הושקה במים שפירים שנרכשו מתאגיד מי הרצליה. בשלב זה האגם שימש עדיין כמאגר תפעולי. המים הוזרמו למילוי האגם ומשם באמצעות משאבות למערכת ההשקיה של הפארק על פי הצורך. למועד הביקורת האגם אינו משמש כמאגר תפעולי והפארק מושקה במים שפירים המוזרמים ישירות למערכת ההשקיה. לידי הביקורת הועברו 4 פרוטוקולים של ישיבות שעסקו בהשקיית הפארק, סקירת הפרוטוקולים מעלה כי בנובמבר 2012 נערך הדיון על רקע הבעיות שבהשקיית הפארק במים מושבים כאשר האגם משמש

כבריכת איגום. בפרוטוקול נכתב בסעיף 1 כי "אנו מתעסקים עם ההשקיה במים מושבים זמן רב מידי ללא תוצאות". בפרוטוקול ממאי 2015 צוינו בסעיף 1 "הקשיים שעלו פעם אחר פעם בהפעלת מערכות ההשקיה מהמים המושבים" ובפרוטוקול מאפריל 2019 נכתב בסעיף 6(א) כי "אנחנו נאבקים למעלה מעשור ולא מצליחים לייצב מערכת השקיה שתתן מענה תפעולי ליצורכי הפארק". מהפרוטוקולים עולה כי מנגנון ההשקיה שהתבסס על השקיית באמצעות מים מושבים המוזרמים ממאגר תפעולי סבל מבעיות תפעול קשות ולווה בהשקעות חוזרות ונשנות ליצוב המערכת.

ממצאים

12.2

החלטות פורמליות – סקירת הפרוטוקולים מעלה כי החלטות שהתקבלו לא מומשו, וצעדים שננקטו לא עוגנו במסגרת של החלטה פורמלית של הנהלת העירייה.

– בפרוטוקול הישיבה מיום 19.11.2012 הוחלט ע"י מנכל העירייה בסעיף 4 לפרוטוקול כי "המנכ"ל מנחה כי ההשקיה תהיה ישירה בלי הסתבכות או הסתמכות על האגם" במסגרת זו הוקצה סך של 130,000 ₪ ונקבע כי "המערכת מבצעת מה 1 לינואר 2013". כאמור החלטה זו לא בוצעה והאגם המשיך לשמש כמאגר תפעולי להשקיית הפארק.

– בפרוטוקול הישיבה מיום 2/4/2019 סוכם בסעיף 7 כי יש "לסגור את החלופה של השקיה במים מושבים ... נגררנו במשך השנים לעוד ועוד המלצות של מומחים ונסיון להחיות רעיון שלא צלח...". ההחלטה על הפסקת שימוש במי קולחין הינה מאפריל 2019 בעוד בפועל, ההפסקה בהשקיה במי הקולחין נעשתה עוד בשנת 2018. לדברי המנהלת, השינוי נעשה לפני החלטת ההנהלה, מאחר שלא היתה ברירה: המט"ש לא היה יכול לספק מים לפארק במועד ובאיכות הנדרשת. אמנם התקבלה החלטת סמנכ"ל לגבי הפסקת השקיה במי קולחין, אולם לא נמסרה החלטה או לגבי הצעד הבא - הפסקת שאיבת מים שפירים מהאגם המלאכותי. נהפוך הוא: מההחלטה של הסמנכ"ל עולה, כי על מינהלת הפארק "לנקות את המערכות כולל את האגם כולו שמשמש... כבריכת איגום". לדברי המנהלת לא היה ניתן לבצע את המשך ההשקיה מהאגם, ועל כן הוא נותק ממערכת ההשקיה.

חוות דעת מיקצועית - כאמור, חלו שינויים רבים ובעלי משמעות באופן השקיית הפארק. שינויים אלו שעיקרם מעבר מהשקיה במי קולחין להשקיה במים שפירים וכן מעבר משימוש באגם כמאגר תפעולי לשימוש במערכת ההובלה של מי הרצליה. שינויים אלו לא לוו בחוות דעת מקצועית. סקירת הפרוטוקולים מעלה כי המשתתפים בישיבות היו נציגים מאגף ההנדסה, מנכל מי הרצליה, ומנהלת הפארק שמתבע הדברים אינם מתמחים במערכות השקיה אקולוגיות. מנהלת הפארק מסרה בתגובתה כי "לא הועסק אף יועץ, למעט ניסיון נוסף לתיקון בעיה במד עכירות ובמד ספיקה, שירות שניתן ע"י חברת מודוטק". תחום זה של שימוש במים וטיהורם כמו גם טיפול במאגרי מים הינו תחום מקצועי שלו השלכות כספיות ואקולוגיות. ראוי היה כי החלטות מסוג זה יגובו בחוות דעת מקצועיות שיעמדו בבסיס ההחלטות.

השינויים התכופים באופני ההשקיה, לא לוו אפוא בייעוץ מקצועי ובתוכנית עבודה מסודרת, המפרטת הערכת עלויות השלכות אקולוגיות ומעקב אחר ביצוע. יועץ נשכר רק לצורך בניית מכרז לשיקום האגם. אנו סבורים שיש לשקול קבלת יעוץ מקצועי מגוף המתמחה בטיפול במים ובניהול מאגרי מים תוך התייחסות להשלכות הכספיות התפעוליות והאקולוגיות של שיטות ההשקיה השונות.

המלצות

- שינויים מהותיים במערך ההשקיה של הפארק ראוי שיעוגנו במסגרת פורמלית וילוו ביעוץ מקצועי המתמחה בטיהור מי השקיה וטיפול במאגרי מים תוך בחינת ההשלכות הכספיות התפעוליות והאקולוגיות של מהלכים אלו.

סקר תשתיות טבע עירוני

.13

בדצמבר 2018 נמסר לעירייה "סקר תשתיות טבע עירוני" שנערך במסגרת קול קורא של המשרד להגנת הסביבה. הסקר כפי שתואר במסמך כולל "סקירה בוטנית וזואולוגית בשטחים נבחרים במרקם העירוני הבנוי וכן סקירה של בתי גידול ימיים אופייניים". מטרת הסקר הינה: "לבחון וליישם דרכים לצמצום הפגיעה הישירה והעקיפה במגוון הביולוגי בסביבה העירונית. הבסיס לתהליך זה הוא יצירת מסד נתונים מקיף ומעודכן המספק תמונה נאמנה ונגישה של המגוון הביולוגי ומיקומו במרחב העירוני. המידע הזמין מאפשר למחלוקות העירייה השונות לטפח את המערכות הללו ולשמור על תפקודן התקין".

ממצאים

תקציר מסקנות והמלצות הסקר המתייחס לבריכת החורף ה"באסה" מפורט בגוף הדו"ח. סקירת המסקנות וההמלצות מעלה כי אין צעדים דחופים לביצוע וכי אין סכנה למגוון הבוטני והביולוגי, מרבית ההמלצות הינן מעקב ובקרה.

- הדוח המפורט -

1. כללי

פארק הרצליה הינו פארק של טבע עירוני, פנאי וספורט. אשר הוקם על שדות חקלאיים ושטחים פתוחים והוא משתרע על כ-230 דונם. בתהליכי הקמת הפארק הושם דגש על שמירת המבנה המקורי של ה"באסה" – ביצה בערבית. הפארק נחנך באוגוסט 2008.

הפארק נבנה בשלבים, השלב הראשון כלל שטח של 120 דונם מערבית לרחוב יוסף נבו. בשלב זה הושם דגש על ספורט עממי, יצירת מערך שבילים לאופניים, ריצה והליכה. השלב השני כלל פיתוח של 65 דונם נוספים, הדגש בו הושם על בריכת החורף והטבע הסובב אותה. השלב השלישי משתרע על שטח של כ-40 דונם.

הפארק כולל את בריכת החורף שהיא מאגר מים עונתי הניזון בעיקר ממי נגר רדודים (גשמים או הצפות), וכן בריכת מים מלאכותית המשמשת כאלמנט נופי וממולאת במים שפירים, בפארק פועלים שלושה בתי קפה, רכבת לילדים, מתקני משחק לקבוצות גיל שונות, אזור מנגלים, מרכז צפרות, חורשת עצי מאכל וגן מקלט לצמחים. תקציב הפעלת הפארק לשנת 2019 מסתכם ב- 7.3 מיליון ש"ח. התקציב הבלתי רגיל כולל פרויקטים בהיקף של כ- 5 מיליון ש"ח כאשר בשנת 2019 הוקצו לפרויקטים אלו כמיליון ש"ח, פרויקטים אלו כוללים את פרויקט שיקום האגם. הפארק מנוהל על ידי מנהלת פארק הרצליה האחראית גם על ניהול הפארק בשכונת גליל ים ועל תפעול בית קינן. מנהלת הפארק כפופה מנהלתית לאגף תב"ל.

2. מטרת הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- שיחות, העברת שאלונים ובירורים עם עובדי העירייה ומנהליה.
- סקירת ההסכמים עם ספקי השירותים של הפארק.
- סקירת כרטסות הנהלת חשבונות רלוונטיות.
- עיון במדגם חשבוניות ודוחות ביצוע של ספקי השירותים.
- עיון במסמכים רלוונטיים נוספים, כגון רישיונות עסק, אישורי בטיחות, נוהלי עבודה, תלושי שכר וכו'.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת התבססה על נתונים שנדגמו וכללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- סקירת נהלי העירייה, דוחות פנימיים וחוזים.
- סקירת תהליכי העבודה.

- סקירת הוראות החוק והנהגות השונות.
- שיחות וברורים עם מנהלת הפארק.
- ביצוע בדיקות מבססות ובדיקות מדגמיות.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים

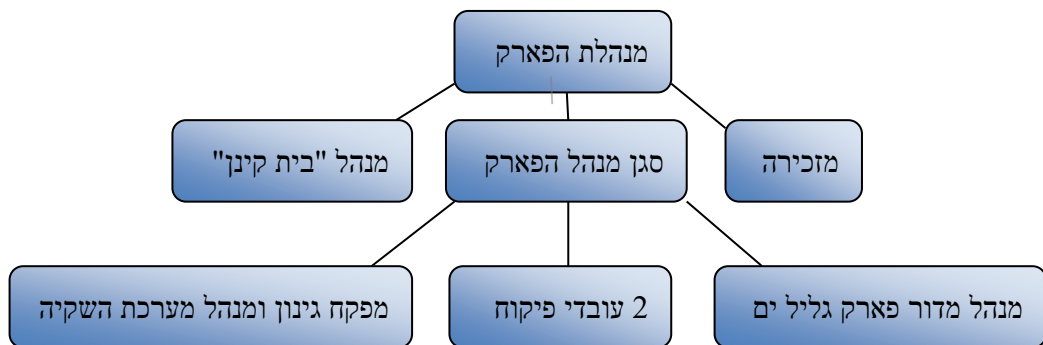
4. מבנה אירגוני ונהלי עבודה

4.

כללי

4.1

היחידה האחראית על תפעול הפארק הינה מינהלת הפארק. לפי נתוני הצעת תקציב לשנת 2020, תקן העובדים במינהלת פארק הרצליה הינו 8.5 משרות, מתוכן מאוישות 7.81 משרות. מינהלת הפארק מופקדת גם על אחזקת הפארק בשכונות גליל ים ועל בית קינן שאינם נידונים בדוח זה. צוות עובדי פארק הרצליה כולל את מנהלת הפארק, סגן המנהלת, מזכירה בחצי משרה, מנהל מדור גינון ומערכות השקיה, 2 פקחים. להלן תרשים המבנה הארגוני של מנהלת הפארק:



- לפי מצגת בנושא המבנה הארגוני של מנהלת הפארק שהועברה לביקורת, תפקידי מנהלת הפארק הינם:
- תפעול שוטף של צוותי העבודה והקבלנים השונים.
 - תכנון תוכנית עבודה שנתית ובקרה על ביצועה.
 - פיתוח ותחזוקה שוטפת של השטח.
 - בקרה ניהולית תפעולית, תקציבית ואיכותית.
 - ייזום וביצוע פרויקטים ואירועים קהילתיים.
 - טיפול ומעקב אחר פניות תושבים בנוגע למפגעים ומטרדים.
- סגן מנהלת הפארק אחראי על סיוע למנהלת הפארק וכן על התחומים כדלהלן:
- ניהול ופיקוח על התחזוקה השוטפת.

- בטיחות לרבות מערכות כיבוי אש וחשמל.
- פיקוח על מתקני המשחק והכושר לרבות תקני הבטיחות.
- פיקוח על עובדי קבלן.
- תפקידי מנהל מדור גינון ובקרת השקיה הינם:
- פיקוח על עבודת קבלן הגינון.
- טיפול ובקרת מערכות מים, עבודה מול גורמי חוץ בנושאי אגרונומיה, אקולוגיה, הדברה וניטור, גיזום, סקר עצים מסוכנים.
- תפקידי המפקחים הינם:
- אכיפת חוקי הרישוי וכללי ההתנהגות בשטח הפארק.
- התרעות בנושא ניקיון ומניעת מפגעים, טיפול בפניות הציבור, מענה וסיוע למבקרים.

הפארק מסתייע בקבלני משנה לעבודות: גינון, ניקיון, אחזקת מתקני משחק, ואבטחה. הסדרת פעילות הפארק מעוגנת בנוהל מס' 5.4.11.01 "ניהול פארק הרצליה", תאריך עדכון אחרון: 27.3.19, שמטרתו "לתאר את תהליך ניהול פארק הרצליה". הנוהל מתאר את הפארק ומסדיר את תדירות קיום ישיבות הצוות, מטרת הפיקוח בו (שמירה על הסדר ציבורי וקבלת תלונות), וכן את חובת עריכתן של בדיקות בטיחות תקופתיות שונות (גני משחקים, בטיחות עצים ועוד).

4.2 ממצאים

4.2.1 נוהל:

– הנוהל "ניהול פארק הרצליה", אינו כולל חלוקת תפקידים ואחריות: מתחת לכותרת "אחריות ביצוע" נרשם: "מנהלת הפארק, סגן מנהלת הפארק, כל עובדי הפארק". למותר לציין כי חלק חשוב מנהלי העבודה הינם חלוקת אחריות ותפקידים. בהקשר זה נזכיר כי תיאור תפקידי עובדי הפארק שצוין לעיל נלקח ממצגת שנמסרה לביקורת, יש לעגן את חלוקת התפקידים והאחריות במסגרת הנוהל. כמו כן, הנוהל אינו מסדיר את תהליכי פיקוח ובקרה כגון: אופן הפיקוח על הגינון, הניקיון והבטיחות ואופן הבקרה על ההשקיה וצריכת המים.

4.2.2 תוכנית עבודה

– חלק ממערך ניהול קבלני משנה הינם הכנת תוכניות עבודה מפורטות. במסגרת הביקורת, התבקשו תוכניות עבודה לפיקוח על הניקיון, הגינון, האבטחה, תקינות מתקני המשחק. מנהלת הפארק השיבה כי: "אין תכניות עבודה, הפארק יהיה נקי, מסודר תקני ובטיחותי לאורך כל הימים והעונות, הצוות נמצא בשטח רואה בודק ומתקן מידית כל תקלה". נציין כי עריכת תוכנית עבודה הינה חלק מתפקידי מנהלת הפארק כפי שצוין במצגת "המבנה האירגוני" שהועברה לביקורת. ולעצם העניין גודלו של הפארק ומגוון תחומי הניהול הכוללים ניקיון, סדר ציבורי, אבטחה, גינון וכדומה מחייב עריכת תוכנית עבודה שיעגנו את אופן הניהול והבקרה על קבלני המשנה באופן

שיטתי ויעיל. תוכניות העבודה הכוללות את סוג ותדירות הפעולות שיש לבצע בכל תחום בחלוקה גאוגרפית יבטיחו בקרה הדוקה על תחזוקת הפארק ועבודת הקבלנים.

4.2.3 דוחות בקרה

– חלק ממערך הבקרה והפקוח הינם דוחות בקרה המתעדים את ההערות וההנחיות שניתנו לקבלני המשנה. במסגרת הביקורת התבקשו דוחות בקרה על תחומי הניקיון, האבטחה, מתקני המשחק וכד' – לחודש מאי, יוני וספטמבר 2019. לביקורת נמסרו דוחות פיקוח של הקבלן המופקד על מתקני המשחקים בלבד. לעניין יתר התחומים, השיבה מנהלת הפארק כי במקום דוחות בקרה, הפקחים "מקבלים הערות ותמונות און ליין דרך ווטסאפ". לדעת הביקורת, העדר תיעוד מסודר של בדיקות בשטח, אינו מאפשר פיקוח יעיל על טיב הבדיקות המבוצעות, תדירותן והיקפן, ופוגם ביכולת להבטיח את איכות שירותי קבלני הניקיון, הגינון, האבטחה ועוד. בהעדר בקרה שיטתית ומתועדת, יכולות להתרחש הפרות של הוראות חוזים והנחיות. ביצוע הבקרה והפיקוח יכול להתייעל באמצעות מילוי שוטף של טפסי בקרה הכוללים רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") של הבדיקות שעל בעלי התפקידים השונים לבצע.

המלצות

- לכלול בנוהל ניהול הפארק תהליכי פיקוח ובקרה כגון: אופן הפיקוח על הגינון, הניקיון והאבטחה ואופן הבקרה על ההשקיה וצריכת המים וכן חלוקה ברורה של תפקידים וסמכויות.
- לפעול להכנת תוכניות עבודה לקבלני הניקיון, הגינון, האבטחה, אחזקת מתקני המשחק, זכייני בתי הקפה ורכבת השעשועים. על התכנית להסדיר את החלוקה הגאוגרפית, סוג ותדירות הבדיקות שיבוצעו.
- לתעד את אמצעי הבקרה והפיקוח באמצעות מילוי שוטף של טפסי בקרה שבהם רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") הכוללת את הבדיקות שעל בעלי התפקידים השונים לבצע.

תגובת המבוקר

- " נערך נוהל פנימי.
- תוכנית עבודה לקבלנים – בוצע. תוכנית העבודה של מתקני המשחק מתבצעת בהתאם למוגדר בהנחיות התקן של מכון התקנים - בדיקה תקופתית בהתאם לנדרש.
- נבנו טפסים עבור כל בעל תפקיד בהתאם להגדרת תפקידו במערכת גוגל דרייב ממוחשבת לצורך מעקב, ניטור וכימות נתונים על מנת לייעל את העבודה".

5. התקשרויות עם ספקים

5.1 כללי

לצורך תפעול הפארק נערכו התקשרויות עם מספר ספקי שירותים: גינון, ניקיון, אחזקת מתקני משחק, אבטחה, גיזום הדברה ועוד. במסגרת הביקורת נבדק מדגם של ספקים. להלן רשימת הספקים שנכללו במדגם הביקורת והיקף הכספי השנתי של ההתקשרות עמם.

מסד	שם הקבלן	תחום	היקף כספי שנתי (באלפי ₪)
1	פרח השקד	ניקיון	2,309
2	אדמונית	גינון	662
3	שלג לבן	אבטחה	181
4	אלי את אהרון	תחזוקת מזרקות ובריכות נוי	67
5	א.ד. מתקני משחק	אחזקת מתקני משחק	89

במסגרת הביקורת נבחנו ההתקשרויות לעניין קיום הליך הבחירה (מכרז או הצעות מחיר), מועדי ההתקשרות, ועיגון היקף השירותים הנדרש במסגרת החוזה.

5.2 ממצאים

5.2.1 עריכת מכרז

ממצאינו מעלים כי כל הספקים שנבדקו נבחרו במסגרת הליך מכרזי כנדרש. יחד עם זאת למועד הביקורת נמצאו 3 ספקים שממשיכים לספק שירותים לעירייה למרות שתוקף ההתקשרות חלף עבר זה מכבר. להלן תוצאות בדיקתנו:

מסד	שם הספק	מספר מכרז	מועד החוזה	מועד פקיעת החוזה
1	פרח השקד	2015/37 ש"פ (חשכ"ל)	1/7/17	15/6/20
2	אדמונית	10-2016-18	1/8/16	31/7/17
3	שלג לבן	29-2016-18	1/6/16	31/8/20
4	אלי את אהרון	5-206-18	1/6/16	31/5/19
5	א.ד. מתקני משחק	15-2015-18	1/9/15	31/8/18

יצוין כי מועדי פקיעת החוזה המצוינים לעיל כוללים את מועדי האופציה שעוגנו בחוזה. מהנתונים עולה כי ל- 3 מתוך 5 הספקים שנבדקו מועד ההתקשרות החוזית חלף. במקרה של הספק אדמונית תוקף ההתקשרויות למועד הביקורת פג לפני כ- 3 שנים. אנו סבורים שיש להיערך מבעוד מועד לעריכת מכרז ולהימנע מהמצב הקיים בו נמשכת ההתקשרות במשך שנים ללא מכרז.

5.2.2

עיגון היקף השירותים – קבלן הגינון

על החוזים להתוות בבחירות את השירותים שצריך לספק כל קבלן בתמורה למחיר שנקבע באופן שימנע כפילות בין חובות ספקים שונים, שתגרום לכך ששני ספקים תמחרו בהצעתם את אותו השירות, אך רק אחד מספק את השירות בפועל.

העירייה מעסיקה קבלן ניקיון "פרח השקד" המופקד על הניקיון ברחבי הפארק אולם סקירה של חוזה ספק שרותי הגינון "אדמונית" מעלה כי גם ספק הגינון מחויב במטלות הקשורות לניקיון. להלן הסעיפים הרלוונטיים מחוזה הגינון המתייחסים למטלות הניקיון:

ספק שירותי גינון - אדמונית	
ההוראות	סעיפים רלוונטיים בחוזה
אי טיפול/ניקוי אלמנטים קיימים בפארק – 300 ש"ח ליום ולמקרה; אי ניקיון ארגז חול ומתחם משחקים – 500 ש"ח למתחם/ליום; אי איסוף צואת בע"ח – 50 ש"ח ליחידה	סעיף 40 הפרות ותרופות
"על הקבלן לדאוג ששטחי החורשה יהיו נקיים מפסולת, לכלוך, עשבים, צמחיה לא רצויה בכל עת".	עמ' 46 במפרט הטכני
"על הקבלן לדאוג שכל שטחי הגינון, כולל שבילים רחבות ואזורי משחק, יהיו נקיים מפסולת, לכלוך, עשבים..."	עמ' 48 במפרט הטכני

מסעיפים אלו עולה כי גם לקבלן הגינון אחריות על ניקיון שטחי הפארק בנוסף לקבלן הניקיון המחויב להספקת עובדי הניקיון לפארק. מנהלת הפארק הבהירה בהקשר זה כי: *"חברת הגינון אחראית לניקיון השטחים המגוננים, ופינוי כל פסולת שנגרמה כתוצאה מעבודות הגינון, כגון לכלוך השבילים לאחר כיסוח מדשאות, עבודות עם חרמשים. ניריות, שקיות ושאר לכלוכים שמקורם אינו גנני אך מצויים בשיחים יגוקו על ידי קבלן הניקיון. כל עבודת תחזוקת ניקיון שוטף של הפארק ריקון פחים, מנגלים, ניקיון שירותים, ניקיון רחבות ומדשאות בהם נופשים אנשים מנוקים ע"י קבלן הניקיון".*

מדבריה עולה כי האחריות על ניקיון פסולת שמקורה גנני הינה של קבלן הגינון. אולם הוראות החוזה אינם משקפים אבחנה זו, לפי החוזה קבלן הגינון צריך להיקנס בגין אי איסוף צואת בע"ח (שמקורה, מן הסתם, אינו גנני), אי ניקיון ארגז החול ומגרש המשחקים ואלמנטים קיימים בגן (לאו דווקא ממקור גנני), ואף שטחי החורשה, השבילים והרחבות צריכים להיות נקיים "מפסולת, לכלוך" (לאו דווקא שטחים מגוננים). יתרה מזאת, חוזה הגינון מפנה לפרק 41.5 למפרט הכללי לגינון והשקיה אחזקת גנים של משרד הביטחון, כאשר במפרט זה מחויבים קבלני הגינון בין היתר ב" ריקון האשפתונים, סילוק פסולת, החלפת שקיות ניילון באשפתונים ואיסוף כל הפסולת והניירת מהשטח, כולל צואת הכלבים וסילוקה

מהשטח...טיאטוא שבילים ומשטחים - הטיאטוא ייעשה ידני או בכלי מכני...הטיאטוא יכול את כל השבילים, המשטחים המרוצפים, המדרגות, הכניסות לגנים ולאורך פסי הירק. הפסולת שתיאסף מהטיאטוא תסולק מהגן..."

אנו סבורים כי יש להקפיד ולהבהיר במסגרת המכרז ובמסגרת חוזה ההתקשרות את חובת הקבלן באופן בהיר כדי למנוע מחלוקות ולהבטיח כי תמחור הקבלנים באמצעות הצעת מחיר כולל רק את השירותים הנדרשים בפועל.

המלצות

- כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב ותקף שיקבל את כל האישורים הנדרשים בדין. על כן, אין להעסיק ספקים ללא התקשרות תקפה. יש להיערך במועד לעריכת מכרז/ הליך הצעות מחיר (בהתאם להיקף ההתקשרות), בטרם יפוג תוקפה של ההתקשרות הקודמת.
- הגדרה נכונה של מפרטי טובין ושירותים בחוזה, הכרחית להשגת האיכות הדרושה שתאפשר התאמה של המוצר או השירות לצרכים הנדרשים. היעדר מפרט מדויק וברור עלול להביא לשירות שאינו מתאים, לכפילות בין ספקים ולכבוז כספי ציבור. על כן, ראוי כי החוזים עם ספקי השירותים ישקפו ויבהירו במדויק ובברור את חובות הספקים.

תגובת המבוקר

- עיגון היקף השירותים - "בחווה גינון חדש הניסוח מבהיר מה הדרישות במדויק"
- עריכת מכרז - "לעיתים גם תהליך מכרז לוקח זמן מכיוון שיש שאלות הבהרה או שאין מציעים ואז מאריכים את זמן המכרז".

6. שרותי הניקיון

כללי

ההוצאה השוטפת הגדולה ביותר בפארק, היא עבור שירותי ניקיון. ספק שירותי הניקיון הינו חברת "פרח השקד", שנבחרה במכרז של משכ"ל, מס' שפ/37/2015, ל"מתן שירותי ניקיון שטחים פתוחים וחופים", שצורף לו נספח מיוחד לניקיון פארק הרצליה. הוצאות ניקיון הפארק בשנת 2019 הסתכמו בכ- 2.3 מיליון ש"ח. החברה למשק וכלכלה (להלן משכ"ל) מופקדת על הניהול והפיקוח בתמורה לעמלה בשיעור של 4.5% במסגרת זו אחראית משכ"ל על אישור חשבונות הקבלן ובקרה על עבודתו. הערות הביקורת המפורטות להלן קיבלו התייחסות ממשכ"ל לנוכח התחייבותה להקמת מנגנוני בקרה ופיקוח שימשו בסיס לאישור חשבונות הקבלן.

מצבת עובדים קבועים

6.6

6.1

6.2

סעיף 2.37 לחוזה קובע כי: "הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע השירותים יעסיק צוות עובדים ומנהלי עבודה מיומנים וכשירים, במספר מספיק לביצוע השירותים על הצד הטוב ביותר ובתחלופה מינימאלית". לפי סעיף 5.9 לחוזה, "הקבלן מתחייב לשתף פעולה עם כל גורם מטעם הרשות... ולמסור לו כל מידע ו/או מסמכים שיידרשו על ידו לצורך בדיקתו, לרבות: רשימת כלל עובדי הקבלן במסגרת חוזה זה במהלך תקופת הייחוס והבדיקה; צילום ת"ז של כל עובד לרבות ספח... פנקס שכר ותלושי שכר...".

מצבת כוח אדם מדויקת ומעודכנת כמתחייב מהוראות החוזה, חיונית לצורך ויודוא קיום חובות הקבלן לגביהם (כגון אישורי בטיחות הנדרשים לפי החוזה), וכן לצורך הבטחת עבודה איכותית של עובדים מיומנים שהודרכו כנדרש. כמו כן, רשימת עובדים מדויקת ועדכנית נדרשת לצורך בקרה על ההתחשבות עם חברת הניקיון, המתבססת על דיווחי הנוכחות של העובדים הפעילים. במסגרת הביקורת נדרשה מצבת העובדים של קבלן הניקיון לשנת 2019, לרבות עובדים שעזבו ועובדים שהחלו לעבוד במהלך השנה. מנהלת הפארק השיבה כי הצוות "משתנה בהתאם לדרישות השטח ואינו קבוע. מצ"ב צילומי ת"ז של עובדי ניקיון שנמצאים בשטח בתדירות גבוהה". מהתשובה עולה, כי אין מצבת כוח אדם "קבועה ומיומנת" של עובדי הניקיון, והיא משתנה תדיר, זאת בניגוד למתחייב מהוראות החוזה המציין כי יש לקיים תחלופה מינימלית של עובדים.

תגובת חברת הניקיון, כפי שהועברה באמצעות המנהלת, תומכת במסקנה זו כי אין גרעין עובדים קבוע כדלהלן: "היה גרעין עובדים קבועים שלגביהם יש תיעוד... לגבי עובדים מזדמנים למטלות שונות לקחנו עובדים מקבלן משנה". בהקשר זה נעיר כי גם אם הועסקו עובדים של קבלן משנה אין בכך בכדי לפטור את הקבלן מחובותיו על פי חוזה – דהיינו להעביר רשימת עובדים מסודרת, הכוללת מספרי ת"ז ותלושי שכר.

התייחסות החברה למשק וכלכלה:

"אכן כאשר חותמים על חוזה מצפים ורוצים שמצבת כ"א תהיה קבועה ככל הניתן וזאת על מנת לשמור על רצף תעסוקתי של עובדים המכירים את העבודה אולם לא תמיד ניתן לשלוט בדרישה זו. הסיבות לכך הינם רבות: עובדים שאינם מתמידים בסוג עבודה זה, תגבורים מעת לעת שלא דורשים העסקה ארוכה אלא נקודתית בהתאם לצורך. יצוין כי בתחום זה- ללא קשר לעיריית הרצליה- קיימת תחלופה גבוהה ומחסור בכ"א לביצוע העבודות.

עוד יצוין כי זו אינה דרישה שהפרתה מזכה בקנס מהטעם הפשוט שהיא אינה תלויה לחלוטין בקבלן. ברור שלקבלן יש אינטרס להחזיק כ"א קבוע, כזה שאינו דורש הכשרה בכל פעם מחדש. הקבלן אכן מחזיק במצבת כ"א קבועה גרעינית לביצוע עיקר העבודות בפארק. קבלנים, לצערנו, נוטים להעסיק עובדים לתגבור מקבלי משנה, לא תמיד באישור מראש או בכלל. הדבר נובע מהצורך ליתן מענה מהיר אולם יחד עם זאת אנו ערים לתופעה ונפעל לטפל בה בכל הכלים העומדים לרשותנו".

בהקשר זה נדגיש כי סעיף 8.5 לחוזה העוסק בקנסות בגין אי מילוי התחייבויות הקבלן קובע קנס של 100 ש"ח ליום בגין: "אי המצאת מסמך שנדרש הקבלן לספק לפי סעיפים 5.7, 5.13, 5.14, 5.15 ו-5.16

בחווה- 100 עו לכל יום לכל מסמך". לפי סעיף 5.15 הקבלן מתחייב להעביר לרשות בתחילת ההתקשרות תצהיר של מנכ"ל הקבלן עם שמם של העובדים המועסקים במסגרת החווה ותלושי השכר שלהם, ועל פי סעיף 5.16 עליו להעביר לרשות עדכונים לגבי פרטי העובדים, לפי דרישתה".

הקבלן התחייב לספק מצבת כוח אדם כשירה ומיומנת ובתחלופה מינימלית, והצגת פרטים אודות עובדיו. כאמור, הקבלן הפר מספר חובות הקבועות בחווה לעניין זה, ועל פי סעיפי החווה שהוזכרו לעיל ניתן לקונסו.

תעודת יושר ואישור קב"ט

6.2.2

סעיף 1.3 לחווה קובע כי, הקבלן "ימציא אחת לשנה על פי דרישת נציג הרשות המזמינה תעודת יושר תקפה או אישור תקף על העדר רישום פלילי, לגבי עובדיו המועסקים בביצוע שירותים במסגרת חווה זה". במסגרת הביקורת נדרשו אישורי קב"ט/משטרה לעובדי קבלן הניקיון. לביקורת הוצגו 4 אישורים בלבד, של עובדים העובדים בתדירות הגבוהה ביותר. מכאן שלמרבית העובדים בפארק אין את אישורי הביטחון הנדרשים על פי החווה.

התייחסות החברה למשק וכלכלה:

"לעובדים הקבועים אכן היו אישורים מתאמים, לכל היתר, בדיוק מהסיבות שפורטו לעיל מתקיים הקושי בלשמר שגרת אישורים על עובדים המגיעים לתגבור. יובהר ויודגש כי הנוהל יחודד מול הקבלן ומול מנהלת הפארק על מנת שנושא זה יזכה למענה מבעוד מועד".

בקרה על שעות הנוכחות של עובדי הקבלן

6.2.3

דווח שעות העבודה של העובדים הינו אחד מאמצעי הבקרה הבסיסיים על התחייבויות הקבלן לאספקת מספר העובדים בהתאם לחווה. זאת ועוד, בסיס ההתחשבות הכספית הינו מספר שעות העבודה ומכאן החשיבות הרבה במעקב אחר דיווחי הקבלן על שעות העבודה של עובדיו. החובה לדווח שעות נוכחות מעוגנת בסעיף 5.14 לחווה קובע כי, "הקבלן יתקין מנגנון מסודר וקבוע המתעד את כל זמני נוכחות העובדים...הרשות רשאית לדרוש מהקבלן לדווח שעות נוכחות (שעת כניסה ושעת יציאה) ...באמצעות מערכת דיווח אלקטרונית. במקרה האמור על הקבלן להתקין על חשבונו מערכת דיווח כאמור בכל אחת מנקודות ההתכנסות של העובדים בתחום הרשות המזמינה. בסעיף 8.5 לחווה עם הקבלן נקבע "פיצוי מוסכם של 3,000 עו לחודש בגין "אי הפעלת מנגנון מסודר וקבוע המתעד את זמני נוכחות העובדים".

גם בנספח ב' לחווה עם הקבלן, סעיף יב', נקבעה החובה להתקנת שעון נוכחות. "הקבלן נדרש לפעול על פי צו ההרחבה ולהתקין על חשבונו שעון נוכחות במשרדי המועצה לצורך רישום ותיעוד שעות העבודה".

סעיף 5.9 לחווה הקובע כי, "הקבלן מתחייב לשתף פעולה עם כל גורם מטעם הרשות המזמינה...ולמסור לו כל מידע ו/או מסמכים שיידרשו על ידו לצורך בדיקתו...פנקס שעות עבודה, לרבות דו"ח נוכחות".

למרות האמור לעיל הקבלן לא התקין שעון נוכחות באתר והעירייה לא דורשת וממילא לא מקבלת דיווחים על נוכחות העובדים. חשבונות הקבלן משולמים על סמך דוח מגיליון אקסל בו מרוכזים מספר שעות העבודה ליום, ללא פירוט. הדוח האמור לא כולל את שמות העובדים, את שעת הגעתם לעבודה, את שעת עזיבתם ואת מספר שעות העבודה לכל עובד.

מנהלת הפארק השיבה לעניין זה כי: "בפארק לא הותקן שעון נוכחות. אחריות משכ"ל לפקח על נוכחות שעות העבודה על פי התקנים. על כך אנו משלמים דמי פיקוח עבורם". יצוין, כי אין כל תיעוד בעירייה לבקרה של משכ"ל על שעות הנוכחות של עובדי הקבלן. בהעדר דיווח נוכחות אלקטרוני שהקבלן מחויב בהתקנתו על פי החוזה, ובהעדר דיווחי נוכחות מפורטים לפי עובד איבדה העירייה את יכולת הבקרה על חשבונות הקבלן.

התייחסות החברה למשק וכלכלה:

"קיימים מספר סוגי שעונים/ מערכות דיווח לרבות דיווח מרחוק והם אמורים בעיקר לשרת את הקבלן לצורך הכנת השכר לעובדים, יחד עם זאת במקביל נערך רישום/מעקב של נציגי העירייה-מקבלי השירות, על כמות העובדים והשעות שבוצעו בפועל. רק על פי אישור זה, של נציגי הרשות, מבוצע התשלום.

עוד יצוין כי נושא מערכות הדיווח האלקטרוניות נכנס לאכיפה מוגברת יותר בשנה האחרונה ולראיה קיימנו שיחה עם הקבלן החדש בפארק והוא אכן מפעיל מערכת כזו המבוססת על דיווח טלפוני עם נקודת ציון מיקום".

כעולה מהוראות החוזה, דיווחי הנוכחות אינם אמורים לשרת "בעיקר את הקבלן", ניהול דיווחי נוכחות הינו חובתו של הקבלן כלפי העירייה, חובה הקבועה במספר סעיפים בחוזה, ושהפרתה מקנה לעירייה זכות לפיצוי מוסכם בסך של 3,000 ₪ לחודש או 100 ₪ ליום ולמסמך. דיווחי נוכחות אלה אמורים להוות כלי בקרה מרכזי של העירייה על הקבלן.

הסתמכות הקבלן ו/או משכ"ל על המעקב של נציגי העירייה אינה ראויה - המעקב של נציגי העירייה על הקבלן אמור להסתמך בין היתר על דיווחי הנוכחות של הקבלן באמצעות מערכת נוכחות, ולא להיפך (כלומר, דיווחי הקבלן ו/או משכ"ל אינם אמורים להסתמך על המעקב של נציגי העירייה).

כפי שצויין לעיל אין במינהלת הפארק תעוד לדוחות נוכחות מפורטים לפי עובד בחודשים שנבדקו, אלא גיליון אקסל מרוכז בלבד, ובתגובה לביקורת השיבה מנהלת הפארק כי "חברת משכ"ל גובה דמי פיקוח וניהול על מכרו עבודות הניקיון. מדי סוף חודש קיבלו מאתנו את מספר העובדים בהתאם למשמרות ולסידור העבודה בפארק". דהיינו גיליון האקסל המתועד במנהלת הוא למעשה השעות הנדרשות בחודש (משמרות וסידור עבודה), ולא השעות שבוצעו.

מהאמור לעיל עולה כי, המינהלת העירונית נסמכה על משכ"ל ("אחריות משכ"ל לפקח על נוכחות שעות העבודה על פי התקנים. על כך אנו משלמים דמי פיקוח עבורם"), בעוד משכ"ל מבחינתם

הסתמכו על המינהלת העירונית ("נערך רישום/מעקב של נציגי העירייה"). ההסתמכות ההדדית הזו מובילה לכך, שלא נערכה למעשה בקרה ראוייה על נוכחות עובדי הניקיון.

העובדה כי לצורך התגובה לביקורת, נציגי משכ"ל ביררו עם הקבלן אם "הוא אכן מפעיל מערכת כזו" מעידה כי אין נדרשים דיווחי נוכחות באופן שוטף ומימלא לא נערכת בקרה על דיווחים אלו.

בדיקת חשבונות מדגמית

6.2.4

במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות קבלן הניקיון "פרח השקד" לחודשים מאי 2019 ויוני 2019. הקבלן נדרש להעביר את תלושי השכר ששולמו לעובדים ותלושים אלו הושאו לחשבונות שהוגשו לעירייה. אולם עד מהרה התברר כי קיים פער גדול בין שעות העבודה בתשלומי השכר של עובדי הקבלן לבין שעות העבודה שנדרשו בחשבונות שהגיש הקבלן לתשלום. מתשובת משכ"ל עולה כי ההפרש מיוחס לעובדים של קבלן משנה.

להלן ממצאי בדיקתנו:

יוני 2019			מאי 2019		
הפרש	מספר שעות לחיוב חשבונות הקבלן	מספר שעות תלושי שכר	הפרש	מספר שעות לחיוב חשבונות הקבלן	מספר שעות תלושי שכר
2,099	3,261	1,162	2,374	3,680	1,306

במצב הקיים לא התאפשרה בדיקה של נאותות השעות שחויבו במאי יוני 2019, והעירייה איבדה את היכולת לבחון את חיובי הקבלן.

בשולי הדברים נעיר כי אם אכן הפרש השעות שחויב מיוחס להעסקת קבלני משנה קרי מעל 60% מהיקף העבודה מבוצע על ידי קבלני משנה דהיינו לא מדובר על מחסור נקודתי של עובדים המצריכים פניה לקבלני משנה אלא הסתמכות משמעותית על קבלני משנה שכאמור לא דווחה לעירייה וממילא לא קיבלה את אישורה. אישור זה נחוץ כדי לאפשר לעירייה לוודא כי קבלן המשנה עומד בתנאים שהציבה העירייה במסגרת החוזה וכי הוא מקבל את ההתחייבויות הכלליות המעוגנות בחוזה.

בתגובה לדברים השיבה המנהלת: "חברת משכ"ל גובה דמי פיקוח וניהול על מכרז עבודות הניקיון. מדי סוף חודש קיבלו מאתנו את מספר העובדים בהתאם למשמרות ולסידור העבודה בפארק. הפניתי את השאלות אל משכ"ל והם פנו אל הקבלן. לקבלן אין פירוט מניח את הדעת לגבי שעות החוסר ותלושי השכר".

התייחסות החברה למשק וכלכלה:

" הכל קשור אחד בשני- אם אין עובדים קבועים והקבלן נדרש לתגבר מעת לעת ועושה זאת באמצעות קבלני משנה אזי לא נראה זאת בתלושי השכר של הקבלן הראשי. אנו יכולים לומר בבטחון מלא, במיוחד לאור התנהלות הצוות המנהל בפארק בהרצליה, כי החשבונות החודשיים אושרו לאחר שנבדקו על ידם ואושרו על פי השעות שניתנו בפועל. ככל שהייתה חריגה היא הוצפה, בין היתר, על ידי מערך הבקרה של משכ"ל

וקיבלה מענה מגורמי הרשות הרלוונטיים. החריגות עליהן מצביע המבקר נובעות מאי הצגת תלושי שכר של עובדי התגבור שכאמור לא היו קבועים ואף הועסקו על ידי קבלני משנה.

נושא זה נידון מול הקבלן דאז ומול הקבלן החדש והם נדרשים להציג את התמונה במלואה וכמובן לוודא כי הרשות מאשרת העסקת קבלני משנה בתגבורים.

היקף העבודה בפארק מורכב משירות בסיסי ועליו נוספות שעות העבודה בהתאם לאירועים המתקיימים בפארק. העירייה אינה חורגת מהתקציב השנתי וההשוואה בין חודשים במהלך השנה מבחינת היקף כספי אינו רלוונטי. כל השעות בוצעו על ידי עובדי הקבלן ואושרו על ידי הנהלת הפארק. זה לא מקרה שהשעות דווחו באופן פיקטיבי אלא לא באו לידי ביטוי בדוח השכר.

יצוין כי ביקורת השכר נערכת במנותק מהבקרה החשבונאית והורינו על הצלבת הנתונים בין הבקורות על מנת שבעתיד נוכל לגלות פערים אלו ולטפלם בזמן אמת על מנת של ישנו".

לא ברור כיצד נציגי משכ"ל "יכולים לומר בבטחון מלא...כי החשבונות החודשיים אושרו... על פי השעות שניתנו בפועל", שהרי הם נסמכים על מינהלת הפארק לעניין בקרת השעות הללו, בעוד מינהלת הפארק נסמכת עליהם, ואילו הקבלן כלל לא מסר דיווחי נוכחות (כמפורט בסעיף הקודם העוסק באי מסירת דיווחי נוכחות). סיכומו של דבר, בידי נציגי משכ"ל (או המינהלת, או הקבלן) אין כל אסמכתה לביצוע מלא בפועל של שעות העבודה שנדרשו ושבגינם חויבה העירייה.

גם אם השעות הללו בוצעו שלא על ידי עובדים קבועים של הקבלן אלא על ידי קבלן משנה (כפי שנטען כל ידי משכ"ל), מן הראוי היה לדרוש מהקבלן פירוט ואסמכתה לביצוע, או לשקול תביעת החזר כספי.

עמלת משכ"ל בגין מתן השירות

6.2.5

סעיף יג לנספח ב' לחוזה, המתייחס לעמלת משכ"ל, קובע כי "מחיר החוזה כולל עמלת ניהול, תיאום ופיקוח בשיעור של 4.5%". דהיינו כ- 81,000 ₪ בשנה. בפועל, בבדיקת מדגם חשבונות של ספק הניקיון, לא נמצא תיעוד לביצוע עבודת פיקוח על שירותי קבלן הניקיון או על חשבונותיו, למעט הודעה על העלאת מחיר ההתקשרות עקב "עדכוני חקיקה". לידי הביקורת לא הועברו דוחות בקרה שהופקו על ידי משכ"ל ונראה כי אין כל תיעוד של פיקוח חברת משכ"ל על חשבונות הקבלן.

התייחסות החברה למשק וכלכלה:

"משכ"ל ביצעה לאורך כל תקופת ההתקשרות בקרת זכויות עובדים כמתחייב (ואף מעבר למתחייב) בחוק להגברת האכיפה, בקרה על החשבונות החודשיים, מעקב אחר ערבויות וביטוחים וחדושים וכן ביצעה בקרות שטח על ידי מפקח מטעמה אחת לחודשיים, שאף נפגש עם (נציגי מינהלת הפארק) וקיבל מהם משוב לגבי מידת שביעות רצונם מהשירות. יצוין כי לאורך כל התקופה מידת שביעות הרצון הייתה גבוהה וככל שהיו

תקלות הם נפתרו יחד עם נציגי משכ"ל מול הקבלן. דוחות הביקורות שנערכו בשטח נשלחו באופן קבוע לאנשי הקשר בעירייה והעתקים נשלחו לקבלן להתייחסות וטיפול ככל שנמצאו במסגרתן ליקויים".

כאמור, לביקורת לא הועבר תיעוד לפיקוח של חברת משכ"ל על חשבונות קבלן הניקיון בחודשים שבוקרו, וגם לא נמסרו ממשכ"ל תשובות המניחות את הדעת לליקויים שנמצאו בכל הקשור בבקרה על חשבונות הקבלן.

תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ויומני עבודה

6.2.6

חווה ההתקשרות מחייב את הקבלן לעבוד בהתאם לתוכנית עבודה. בסעיף "אופן ביצוע העבודה" בפרק ג' למכרז (המפרט) נקבע כי "שמירה על רצף ניקיון כוללת את ניקיון השטח המיועד תוך שעתיים מתחילת העבודה, בהתאם לתכנית העבודה".

במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות העבודה היומיות/שבועיות, מנהלת הפארק מסרה בתשובתה כי: "לקבלן הניקיון אין תכנית עבודה – הדרישה שהפארק יהיה נקי לאורך כל שעות הפעילות". אנו סבורים כי ללא תוכנית עבודה הכוללת הקצאת שעות ניקיון לכל מתחם ומתקן, עלולים שירותי הניקיון להתבצע שרירותית (למשל, לפי הנוחות של עובדי הקבלן ו/או קרבתם למטה המינהלת), באופן ששטח אחד יקבל את מירב שעות הניקיון ואילו בשטח אחר יחסרו שעות. בנוסף לכך, ללא תוכנית עבודה מסודרת עם יעדים מדידים ולוח זמנים לביצוע, קיים קושי לבצע פיקוח נאות על העמידה במטלות הקבלן.

התייחסות החברה למשק וכלכלה:

"תוכנית העבודה המצוטטת בדו"ח אינה רלוונטית לעבודות ניקיון בפארק. העבודות בפארק הוגדרו בתחילת העבודה על ידי אנשי העירייה ומעת לעת התוכנית עודכנה באירועים השונים שהתקיימו בפארק".

ההוראה המחייבת תוכנית עבודה כלולה חוזה ההתקשרות, ומעידה כי יש צורך בתוכנית עבודה. אנו סבורים כי תוכנית עבודה נחוצה לצורך ניהול תקין של קבלן הניקיון וניצול משאבים מיטבי.

דוחות ביצוע/יומני עבודה

6.2.7

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות ביצוע או יומני עבודה של הקבלן. המנהלת ענתה בתשובתה כי: "אין דוחות עבודה! צוות הפארק מסתובב בשטח ו'חי את המקום' רואה את עובדי הקבלן במהלך היום, נותנים הערות ומתקנים ליקויים בזמן אמת".

כאמור, עלויות שירותי הניקיון הינה כ-2.3 מיליוני ש"ח לשנה, שטח הפארק הינו כ-250 דונם שיש לפקח עליו במגוון היבטים (הגעת כל העובדים הנדרשים בשתי משמרות במועדים הנדרשים, ריקון פחים, ניקיון מתקנים, ניקיון וסידור השירותים והרחבות, טיאוט שבילים, איסוף צואת כלבים וכו'). אנו סבורים שתוכנית עבודה יומית/שבועית ודוחות ביצוע או יומני עבודה הכרחיים לצורך ניהול עבודת הקבלן ובקרה על פעולתו.

התייחסות החברה למשק וכלכלה:

"יומני עבודה - הנושא אכן מצוין בחוזה אך משכ"ל נוטים להסכים עם מנהלת הפארק שהוא קשה לאכיפה. מה שחשוב הוא שמנהלת הפארק ידעה בכל יום מהי תוכנית העבודה הנדרשת בהתאם לפעילות המתוכננת בפארק ופעלה במסגרת התקציב שאושר לה. הקבלן מצידו ביצע רק את מה שהורתה לו מנהלת הפארק או מי מטעמה. יומן עבודה שווה מבחינתנו לדוח ביצוע עליו חתמה העירייה כל חודש שהעבודות בוצעו לשביעות רצונה".

את יומן העבודה אמור למלא הקבלן ולא מנהלת הפארק, והינו אחד מאמצעי הבקרה על עבודת הקבלן. לא ברור מדוע קשה לאכוף דרישה למילוי יומן עבודה לניקיון הפארק (שיכלול את פרטי העובדים שעבדו מדי יום, שעות העבודה, אזורי הפארק שנוקו והמטלות שמולאו). כאמור, בתקופת הביקורת לא היתה תוכנית עבודה מתועדת, לא דיווחי נוכחות, לא דוח ביצוע מפורט, ואף לא יומן עבודה.

בחתימת פרק זה נציין כי העירייה מעסיקה קבלן ניקיון המופקד על ניקיון העיר, לעירייה מנגנון פיקוח הכולל מפקחי ניקיון שתפקידם לוודא עמידתו של קבלן הניקיון בהוראות ההסכם ובאיכות השירות. לנוכח הליקויים בפיקוח על קבלן הניקיון המועסק בפארק, כפי שתוארו בפרק זה, אנו סבורים שיש מקום לשקול הכללת הפארק בתכולת המכרז לשירותי ניקיון העיר ולהסתמך על מנגנוני הפיקוח של העירייה. מהלך זה ישחרר את הנהלת הפארק מהצורך בפיקוח הדוק על עבודת קבלן הניקיון, ומטבע הדברים יפנה משאבי ניהול לפיתוח הפארק ומתן שירות למבקרים בו.

המלצות

- לדרוש מהקבלן רשימה מלאה של עובדי הניקיון, הכוללת שם מלא, מספר תעודת זהות וכתובת. ראוי כי כל שינוי בעובדים ובפרטיהם יועבר מבעוד מועד, וכי תיערך בקרה מדגמית על מצבת העובדים. כנדרש מהוראות החוזה.
- לדרוש מקבלן הניקיון להתקין מערכת דיווח אלקטרונית, כמתחייב מהוראות החוזה ולנהל באופן שוטף דוחות נוכחות של עובדיו המועסקים בפארק.
- לערוך בקרה על דיווחי הנוכחות של עובדי הקבלן, לצורך בדיקת חיובי העירייה בגין שירותי הניקיון - חיובים שחשובים מתבסס על שעות נוכחות עובדי הניקיון.
- לבחון את חשבונות הקבלן מול דוחות הנוכחות ותלושי השכר ובמקרה הצורך לחייב את הקבלן בהפרשים אם ימצאו.
- לסכם עם משכ"ל את פעולות הבקרה והפיקוח הנדרשות. יש לתעד את דוחות אלו לצורכי בקרה ופיקוח.
- לדרוש מהקבלן תוכניות עבודה יומית/שבועית וכן יומני עבודה ו/או דוחות ביצוע. כחלק מאמצעי הבקרה והפיקוח על איכות השירות הניתן ועל ההתחשבנות הכספית.

- לנוכח הליקויים בפיקוח על קבלן הניקיון כפי שתוארו בפרק זה, יש מקום לשקול הכללת הפארק בתכולת המכרז לשירותי ניקיון ולהסתמך על מנגנוני הפיקוח של העירייה.

תגובת המבוקר

- רשימת עובדים – "יבוצע גם לגבי עובדים זמניים".
- מערכת דיווח אלקטרוני – "טופל, קיים בחוזה החדש".
- בדיקת חשבונות הקבלן – "מבוצע".
- פעולות בקרה של משכ"ל – "יחודד הנוהל בהתאם למופיע במכרז החדש".
- תוכניות עבודה, יומני עבודה ודוחות ביצוע – "הקבלן מקבל מסגן מנהל הפארק תוכנית עבודה שבועית ויומית מפורטת עם כמות עובדים ומשימות".
- הכללת הפארק בתכולת מכרז הניקיון של העירייה – "המכרז החדש והייעודי לפארק מאפשר שליטה בנעשה בשטח הפארק. ניתן לאחד מכרזים להוזלת עלויות בתנאי שיהיה פרק נפרד ומפרט מוגדר לפארק".

7. שירותי גינון

כללי 7.1

הקבלן המספק שירותי גינון לפארק הינו "אדמונית חברה לגינון בע"מ", שזכה במכרז 10-2016-18 שפרסמה העירייה ל"ביצוע אחזקת גינון והשקיה בפארק הרצליה". עבור שירותי הגינון שילמה העירייה לקבלן הגינון בשנת 2019 כ-55 אלפי ₪ לחודש בגין גינון, ובסה"כ 386,424 ₪ מכרטיס הנה"ח 17746100751 בשם "גינון בקבלנות". בנוסף, נמצאו תשלומים נוספים לקבלן זה מכרטיסי הנה"ח נוספים.

- כרטיס הנה"ח 1746100780 "הוצאות שונות" – בסך כ-60 אל"ש"ח
- כרטיס הנה"ח 1746100781 – "טיפול בצמחיה" – כ-5,000 ₪.

בסה"כ הוצאו כ-451 אלפי ₪ בשנת 2019 בגין שירותי גינון.

תוכנית עבודה 7.2

לפי סעיף 40 לחוזה, קבלן הגינון מחויב לעבוד לפי תכנית עבודה. לביקורת נמסרה תוכנית העבודה כדלהלן: "תוכנית שבועית – יום ראשון/שני – שלב א; יום שלישי- שלב ב, יום רביעי – שלב ג, יום חמישי – בית קינן, יום שישי – השלמות עבודה וביצוע עבודות לאחר סיוורים (ניקיונות, גרוף). תוכנית חודשית: חודשים מאי/יוני – תחזוקה שוטפת בדגש על מערכות ההשקיה ניקוי פילטרים וממטרות, גיזומים, כיסוח דשא, ריסוס נגד עשבייה במדרכות, שתילות וגיזומים. חודש ספטמבר כמעט ללא שינוי".

התחשבות עם קבלן הגינון 7.3

התשלום לקבלן מתחלק לתשלום שוטף, לפי מחיר לדונם שנקבע בחוזה ולתשלום בגין שירותים נוספים, המתבסס על מחירון דקל בניכוי 20% הנחה. במסגרת הביקורת נבחנו חשבונות קבלן הגינון "אדמונית". להלן פירוט החשבונות שנכללו במדגם:

שירות	סכום	תאריך רישום	מס' חשבון	סעיף תקציבי
גינון שוטף, לפי מחיר לדונם שנקבע בחוזה	55,258	3.5.19	1118784	1746100751
	55,395	3.6.19	1118804	"גינון בקבלנות"
שתילת דשא בפארק	32,967	1.6.19	1118814	1746100780
מחפרון	5,081	25.6.19	1118812	"הוצאות שונות"
שתילת דשא בפארק	13,333	28.10.19	1118888	
מחפרון ויעה אופני	5,056	14.3.19	1118723	1746100781
				"טיפול בצמחים"

חשבונות בגין גינון שוטף

החשבונות בגין גינון שוטף נבדקו ונמצאו תקינים ובהתאם לתעריף הקבוע בהסכם.

חשבונות בגין שירותים נוספים

בחוזה הגינון נקבע כי עלות השירותים הנוספים שאינם כלולים בגינון השוטף יקבעו בהתאם למחירון דקל המעודכן למועד ביצוע העבודות בהפחתה של 20%, להלן ממצאי בדיקתנו, לחשבונות שהוצגו לעיל:

- לחשבונות הנותרים בגין עבודות מיוחדות, צורף פירוט שבתחתיתו נרשם "הופק על ידי תוכנת דקל". מתעריף דקל הופחתו 20% בהתאם להוראות החוזה אך מנגד הוספו כ-10% בגין "תוספת מדד ותוספת יוקר", כך שלמעשה הופחתו ממחירון דקל רק כ-10%, במקום 20%. מנהלת הפארק מסרה כי בהתאם לסעיף 54 לחוזה, התמורה לפי החוזה תוצמד למדדים שונים כשמדד הבסיס יהיה ממועד הגשת ההצעות למכרז בשנת 2016. התוספת בסך 10% מיוחסת לעלית המדד משנת 2016 ועד למועד החשבון. חישוב הצמדה משנת 2016 תקין לגבי עבודות אחזקת הגינון שהתמורה להן נקבעה במכרז משנת 2016 (255 ש"ח לדונם גינון, 127.5 ש"ח לדונם חורשה), אך לא לגבי "עבודות מיוחדות" שאמורות להתבצע בהתאם להזמנת עבודה נפרדת ושמחירן נקבע במחירון דקל "**המעודכן למועד ביצוע העבודות**". הצמדת המחיר שנקבע במחירון המעודכן למדד הבסיס משנת 2016 אינה סבירה. תוספת ההצמדה העלתה משמעותית את המחיר ששילמה העירייה לעבודות המיוחדות.

צוות העבודה

7.4

סעיף 30 לחוזה עם קבלן הגינון "אדמונית" קובע את פרופיל העובדים ואת ההסכמות הנדרשות כדלהלן:

- על העובדים להיות מעל גיל 18 בעלי ת"ז ישראלית.
- "הקבלן מתחייב להעסיק באופן קבוע את מנהל העבודה... בעל תעודה מקצועית"
- בנוסף למנהל העבודה "צוות העבודה יכלול 4 עובדים, בעלי ניסיון של חצי שנה לכל הפחות"
- "אחד מאנשי הצוות יהיה איש השקיה בעל תעודת מוסמך השקיה, עם ניסיון מוכח של שנה."

- הקבלן יעביר לעירייה "אישור ממשטרת ישראל, בהתאם להוראות סעיף 3 לחוק העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים...למניעת ספק, הקבלן לא יוכל להעסיק עובד כלשהו שלא נתקבל לגביו אישור כאמור ממשטרת ישראל".

במסגרת הביקורת התבקשה מצבת כוח האדם של קבלן הגינון בשנת 2019, לרבות עובדים שעזבו או התחילו לעבוד במהלך השנה. כמו כן התבקשו אישורי קב"ט/משטרה לעובדי הגינון. מצבת העובדים שהועברה לביקורת כללה את שמותיהם של 6 עובדים כאשר לגבי 4 עובדים צוין שמם הפרטי בלבד. מצבת העובדים לא כללה פרטים נוספים כגון מספר תעודת זהות ותפקיד והכשרה, בהקשר זה נציין כי התחייבות הקבלן היינה להעסקת אזרחים ישראלים ומנהל העבודה בעל הסמכה. אישור ממשטרת ישראל הנדרש על פי החוזה הופק בעקבות הביקורת בתאריך 3/3/2020 ל-4 עובדים.

יומני עבודה, דוחות ביצוע ורישום נוכחות העובדים

7.5

סעיף 16 לחוזה מחייב את קבלן הגינון בניהול יומן עבודה. לפיו הקבלן מתחייב "למסור דוח עבודה שבועי (להלן: 'היומן'). ביומן יירשמו מדי יום ביומו הפרטים הבאים: פירוט השטחים והעבודות שהתבצעו במהלך שבוע הדיווח, שמות העובדים כולל מספרי ת"ז ותפקידם, כמויות השתילים והצמחים והחומרים למיניהם המובאים למקום ממחסן העירייה, כמויות החומרים שהושקעו על ידי הקבלן בביצוע העבודות, הציוד המכני...תקלות והפרעות בביצוע העבודות, אישור על ביצוע ההוראות שנתנו לקבלן על ידי המנהלת או על ידי המפקח".

על פי סעיף 56 לחוזה, הגשת יומן העבודה הינה תנאי חיוני לתשלום לקבלן: "בתחילת כל חודש...יגיש הקבלן למנהל חשבון בגין החודש שחלף בצירוף יומני עבודה...למניעת ספקות, יובהר כי קבלת חשבון משמעו כי צורפו יומני העבודה לחשבון. חשבון אשר יגיע ללא יומני עבודה לא יתקבל, ותאריך קבלתו יהיה התאריך שבו הוגש החשבון בצירוף יומני עבודה".

בנוסף, בסעיף 40 לחוזה נקבע פיצוי מוסכם של 200 ₪ לכל יום בגין "אי הגשת יומני עבודה". כמו כן, על פי סעיף 30(ב): "שעות ביצוע הגינון...יהיו בימים ראשון עד חמישי מהשעה 6:30 ועד השעה 14:30, ובימי שישי וערבי חג החל מהשעה 6:30 ועד השעה 13:00, כולל 30 דקות הפסקה".

במסגרת הביקורת נדרשו דוחות עבודה/ביצוע או יומן עבודה לחודשים מאי-יוני וספטמבר 2019 וכן דיווחי נוכחות של עובדי הקבלן בחודשים הנ"ל.

מנהלת הפארק השיבה כי "אין דוחות עבודה! צוות הפארק מסתובב בשטח "חי את המקום" רואה את עובדי הקבלן במהלך היום נותנים הערות ומתקנים ליקויים בזמן אמת".

כמו כן לא התקבלו דוחות נוכחות של עובדי קבלן הגינון.

אי מילוי יומני עבודה ו/או אי מסירתם למנהלת הפארק מהווה הפרה של הוראות החוזה, ניהול יומני עבודה נקבע כתנאי לתשלום לקבלן. זאת ועוד יומני עבודה משמשים כאמצעי בקרה ופיקוח על עבודת קבלן הגינון, ובאמצעותו ניתן ללמוד על מספר העובדים שהגיעו ועל הפעולות אותן ביצעו. עדכון יומן

באופן נאות ומפורט, יאפשר למנהלת ולפקחים מטעם העירייה להיעזר בהם לצורך מעקב ובקרה הן על איכות השירות הניתן והן על ההתחשבנות.

המלצות

- לבחון האם יש לחייב בהפרשי הצמדה תעריף המתבסס על מחירון דקל מעודכן.
- לדרוש מהקבלן רשימת עובדים, הכוללת שם מלא, מספר תעודת זהות וכתובת. ראוי כי כל שינוי בעובדים ובפרטיהם יעודכן. כמו כן, יש להקפיד על אישור ממשטרת ישראל לגבי עובדי הקבלן, בהתאם להוראות החוזה.
- להקפיד על קבלת יומני עבודה כנדרש בחוזה, שיכללו את: "פירוט השטחים והעבודות שהתבצעו במהלך שבוע הדיווח; שמות העובדים כולל מספרי ת"ז ותפקידם; כמויות השתילים והצמחים והחומרים למיניהם המובאים למקום ממחסן העירייה; כמויות החומרים שהושקעו על ידי הקבלן בביצוע העבודות; הציוד המכני...תקלות והפרעות בביצוע העבודות, אישור על ביצוע ההוראות שנתנו לקבלן על ידי המנהלת או על ידי המפקח".
- להקפיד כי אישור תשלום יגובה ביומני עבודה מפורטים כמתחייב מהוראות החוזה, העברת יומן עבודה הינו תנאי לתשלום, ואין לאשר תשלום ללא הגשתו.

תגובת המבוקר

- הצמדת מחירון דקל – "הצמדה זו נקבעה בחוזה הקודם ולכן התשלומים שולמו לפיה, בחוזה החדש המנגנון שונה".
- רשימת עובדים – אישורי משטרה – "נדרש וטופל".
- יומני עבודה – "הכל טופל בהתאם להמלצות".

8. אחזקת מתקני משחק

8.

כללי

8.1

לשם שמירה על בטיחותם של המשתמשים במתקני משחקים, מכון התקנים קבע תקן למתקני משחקים מס' 1498 (להלן: "התקן" או "תקן מס' 1498"). התקן מפרט את הדרישות הנוגעות למתקנים עצמם ואת חובת בדיקת המתקנים בתדירות חודשית, שנתית ותלת-שנתית, כמו גם תיעוד של "כל הפעולות שנקטו במסגרת ניהול הבטיחות".

הקבלן לביצוע תחזוקת מתקני המשחק נבחר במכרז מס' 15-2015-18. המכרז נערך על ידי העירייה. להלן רשימת המתקנים המפורטים במכרז:

שם מתקן בפארק הרצליה	מס"ד
מתקן פעוטות	1
מתקן WOW	2

מתקן אומגה	3
מתקן כושר קטן (נמצא בשלב א)	4
מתקן כושר גדול (נמצא בשלב ב)	5
מתקן חבלים	6
מתקן חול משולב (נמצא בשלב ג)	7
מתקן TRX	8

סעיף 4 למפרט הטכני, קובע כי אחריות הקבלן כוללת גם משטחי חול וגומי וריהוט רחוב וגן, לרבות: "משטחי גומי וארגזי חול, גדרות, ריהוט רחוב ספסלים, אשפתונים, שלטים, מתקני "שקי קקי", אדניות, לוחות מודעות, גדרות וכל ריהוט גן אחר שמוצב בשטח הפארק".

על פי המפרט הטכני של המכרז, הקבלן אחראי בין היתר לביצוע המשימות הבאות:

- א. העסקת בודק תקנים מוסמך בעל ניסיון של שנתיים לפחות (סעיף למפרט 4.1.1);
- ב. בדיקות המתקנים **פעמיים בחודש** והגשת דוח חודשי אודות הבדיקות ותיקונן (סעיף 6.2, 6.5 למפרט).
- ג. פעם בשנה על הקבלן להמציא אישור עדכני מטעם מכון התקנים או מעבדה מאושרת בדבר תקינות כל המתקנים שבטיפולו. יצוין, כי חובת הבדיקה השנתית על ידי מעבדה מאושרת מעוגנת גם בתקן 1498 של מכון התקנים (סעיף 4.11 למפרט).
- ד. תיקון כל הליקויים שיתגלו במהלך הבדיקות תוך 24 שעות או 48 שעות, לפי חומרת הליקוי; (סעיף 6.2, סעיף 7.3, סעיף 11 למפרט).
- ה. תיקון משטחי גומי תוך יומיים (סעיף 15 למפרט).
- ו. צביעה של מתקני המשחק פעם בשנה ושל ריהוט הרחוב והגן פעמיים בשנה (סעיף 6.6 למפרט).
- ז. שמירת מפלס החול, פעם בחודש תיחוח החול, פעמיים בשנה סינון החול (סעיף 14 למפרט).

הקבלן מקבל תשלום חודשי בגין התחזוקה השוטפת.

עבור אספקת מרכיבי יסוד הדורשים החלפה (סעיף 7.3 למפרט) תשלום תוספת לפי כתב הכמויות הנספח להסכם, בניכוי ההנחה שהוצעה על ידי הקבלן במכרז.

ממצאים 8.2

אישורי תקינות המתקנים 8.2.1

על פי סעיף 4.1.1 לחוזה, על קבלן האחזקה, להמציא אחת לשנה אישור עדכני של מעבדה מאושרת בדבר תקינות כל המתקנים שבטיפולו. חובה זו קבועה גם בתקן 1498 של מכון התקנים. **לביקורת הוצגו אישורי תקינות לשנים 2018 ו-2019 כנדרש.**

תדירות בדיקות הבטיחות 8.2.2

סעיף 6.2 לתקן, (ת"י 1498 חלק 7) קובע כי, יש לבצע במתקנים "בדיקה חזותית שגרתית", המאפשרת זיהוי של גורמי סיכון שמקורם במעשי השחתה, תנאי שימוש או מזג אוויר. בנוסף לכך, "יש לבצע בחינת

תפקוד...הבוחנת פעולה ויציבות המתקן, במיוחד בעקבות בליה. בחינת תפקוד תיערך כל חודש, או לפי הוראות היצרן" כמו כן נקבע בתקן, כי יש לתעד את הבדיקות. כאמור על פי החוזה על הקבלן לבצע 2 בדיקות בחודש, ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על תדירות ביצוע הבדיקות כמתחייב מדרישות החוזה. במסגרת הביקורת נבדק מדגם של דוחות בדיקה שהוגשו על ידי הקבלן המדגם כלל את החודשים מאי, יוני ואוגוסט 2019.

סוג מתקן	מספר בדיקות		
	מאי	יוני	ספטמבר
מתקן פעוטות	1	2	2
מתקן WOW	1	2	2
מתקן כושר שלב א'	2	2	2
מתקן כושר שלב ב'	2	2	2
מתקן חול שלב ג'	2	2	2
מתקן TRX	1	2	2

בחודשים יוני וספטמבר נמצא כי נערכו שתי בדיקות בחודש כנדרש, בחודש מאי נמצא כי נערכה בדיקה אחת בחודש ב-3 מתוך 6 מתקנים שעלו במדגם.

תיקון ליקויים במתקני המשחק

8.2.3

סעיף 11 למפרט קובע כי: "כל התיקונים...יבוצעו באחריות הקבלן בתוך 48 שעות מרגע גילוי הפגם ו/או מרגע מסירת ההודעה על כך. תיקון ליקוי או מפגע בעל משמעות בטיחותית יבוצע לא יאוחר מ-24 שעות מגילוי הליקוי או המפגע". התיקון יבוצע ללא תמורה נוספת (סעיף 7.3 למפרט). הדיווח יבוצע על ידי משלוח תמונות צבעוניות המצביעות על המצב לפני התיקון ואחרי התיקון, וידווח למנהל על סיום התיקון (סעיף 7.1).

מסקירת דיווחי הקבלן עולה כי ליקויים שנמצאו לא תוקנו בתוך מסגרת הזמן שנקבעה בחוזה. להלן מספר דוגמאות:

- מתקן חול משולב שלב ג' – נמצאו ליקויים במאי 2019 שעיקרם "חופש מהיסוד" או "חופש מבסיס המגדל" והתיקון הדרוש "קיבוע מחדש", ליקויים אלו הופיעו עד לחודש ספטמבר 2019.
- מתקן WOW – ליקויים מסוג "שברים" "סדקים" "חופש מיסודות" ועוד, הדורשים החלפת אלמנט קיבוע וחיזוק ליקויים אלו הופיעו מחודש מאי עד לחודש ספטמבר 2019.

תכנית עבודה

8.2.4

לקבלן אחזקת מתקני משחק מטלות רבות – בדיקות המתקנים בהתאם לתקן, תיקון הליקויים, צביעת המתקנים והריהוט, שמירה על מפלס החול וסינונו, תיקון משטחי גומי וכו'. ומכאן הצורך בעריכת תוכנית עבודה שתעגן את המשימות בלוחות הזמנים הנדרשים. תוכנית העבודה יכולה לשמש כאמצעי בקרה ופיקוח אחרי עבודת קבלן האחזקה. ברור שערכנו העלה כי אין בידי העירייה תוכנית עבודה לקבלן אחזקת מתקני המשחק.

יומן עבודה, דוחות ביצוע

8.2.5

סעיף 8 למפרט קובע כי "בסוף כל חודש יגיש מנהל העבודה למנהל או למפקח יומן עבודה על פני הטופס המקובל בעירייה, שבו פירוט נוכחות צוות התחזוקה, ממצאי הבדיקות שבוצעו, מצב המתקנים שסקר והליקויים שאיתר, ולוח הזמנים לתיקון הליקויים שנמצאו. יומן העבודה ייחתם מדי חודש על ידי הקבלן והמנהל". כמו כן, סעיף 6.2 למפרט קובע כי על הקבלן להגיש דוח ביצוע מפורט מדי חודש לגבי ביצוע הבדיקות והתיקונים שביצע. הדוח יכלול פירוט של הבדיקות, הליקויים ואופן הטיפול בהם, וכן צילומים דיגיטליים של ממצאי הבדיקות והליקויים שנמצאו במהלכם. סקירת דוחות הבדיקה החודשיים של מספר מתקני משחק העלו כי דוחות אלו אינם כוללים את הפריטים כדלקמן:

- רשימת העובדים ופרוט נוכחות העובדים.
- בדיקת ריהוט הגן והרחוב (שגם בבדיקתם מחויב הקבלן על פי חוזה).
- בדיקת מפלס החול, סינונו והשלמתו,
- תיקוני ליקויים במתקנים שאינם מתקני משחק - לרבות שלטים, ספסלים, גדרות ובמשטחי הגומי (סעיפים 15-17 למפרט)
- צביעת המתקנים שלוש פעמים בשנה (פעמיים בשנה – ריהוט רחוב, ועוד פעם אחת למתקני המשחק – סעיף 6.6)
- המועדים בהם בוצעה כל מטלה.
- צילומים של הליקויים ותיקונם.
- חתימות הקבלן והמנהל על ביצוע העבודה.

תיעוד מפורט של עבודות התחזוקה הינו אחד מאמצעי הבקרה החשובים על עבודת הקבלן. מנהלת הפארק השיבה לעניין זה כי: "סידור עבודת הקבלן לביצוע נערך לפי מצב השטח בפארק בין קונצרטים ובזמנים שקטים, בתקופות בהן אין לחץ. בהקשר לצילומים, רק שיש מפגע מסוכן הוא צולם".

התחשבות עם הקבלן

8.2.6

חשבונות קבלן האחזקה כוללים חשבונות חודשיים בגין אחזקה שוטפת וחשבונות בגין פריטים שאינם מופיעים במפרט הטכני של החוזה. במסגרת הביקורת נבחנו מספר חשבונות שהוגשו על ידי הקבלן. אחזקה שוטפת – נבדקו 5 חשבונות בגין אחזקה שוטפת ממצאינו העלו כי התשלום הינו בהתאם לחוזה.

חשבון 1019575 אספקה ופיזור חול - שמירת מפלס החול בשטח קיים אמורה להיכלל במחיר התחזוקה השוטפת לפי סעיף 14 למפרט הטכני ("בכל זמן שהוא יישמר מפלס החול בארגזי החול בהם מותקנים מתקני המשחק בהתאם לדרישות התקן 1498. במידה ומסיבה כלשהי יחסר חול – יהיה על הקבלן להשלים חול בהתאם לדרישות התקן או בהתאם לדרישת המנהל וזאת כחלק מתכולת העבודה של מפרט זה וללא כל תשלום נוסף."). בהזמנה האמורה לא צויין אם אספקת החול הינה לאתר החדש. מנהלת הפארק הבהירה כי מדובר בארגז חול חדש.

תמחור עבודות שאינן כלולות בתחזוקה השוטפת מעוגן במסמך "עבודות נוספות ואחזקת אלמנטים" שצורף לחוזה, במסמך זה מעוגן המחיר לאלמנטים שונים, ממנו יש לנכות הנחה של 29%. לפי מסמך זה, "אספקה ופיזור חול...לאחרים חדשים או לפיזור בשטח...כולל עבודת ידיים טרקטור ומשאית" אמורים להתבצע במחיר של 150 ₪ למ"ק, ובניכוי 29% - 106.5 ₪ למ"ק. בפועל, נגבה מהעירייה 280 ₪ ליחידה. להלן ההשוואה בין הסכום שנגבה לבין הסכום שאמור היה להיגבות:

הפרש בש"ח	תחשיב על פי חיוב העירייה			תחשיב על פי כתב הכמויות במכרז		
	סה"כ ש"ח	כמות במ"ק	תעריף למ"ק	סה"כ בש"ח	כמות במ"ק	תעריף לאחר הנחה
6,005 ₪	9,828 ₪	30	280 ₪	3,825 ₪	30	109 ₪

מהנתונים עולה כי העירייה חוייבה בתעריף הגבוה בכ- 160% מהתעריף שצויין בחוזה (280 ₪ לעומת 109 ₪).

מנהלת הפארק מסרה בתשובתה כי חישוב העבודה התבסס על נספח ב', בו כתוב שבכל מקרה שבו יידרש הקבלן לספק פריט שאינו מופיע ברשימות, תמורתו תשולם על פי מחירון משכ"ל בתוספת רווח קבלני של 12%. לדבריה, החוזה מול הקבלן הסתיים ובוצעה עבודה מול הזמנות עבודה, היה חוסר בחול והיה צורך להשלים.

חשבת האגף מסרה כי: "העירייה עבדה לא לפי חוזה אלא לפי הזמנת עבודה והצעת מחיר שניתנה ללא קשר לחוזה מכיוון שמבחינת המשך התחזוקה השוטפת נדרשנו לאותו קבלן לא יכולנו לקחת הצעות מחיר נוספות, פג החוזה ולכן נאלצנו להסכים למחיר שנתן הקבלן הקיים."

בהקשר זה נעיר, כי אם בחרה העירייה לעבוד על פי החוזה (אף שפג תוקפו), הרי היה צריך לפעול בהתאם למסמך, "עבודות נוספות ואחזקת אלמנטים", בניכוי 29%. אם לא פעלו לפי החוזה, ראוי היה לקבל הצעות מחיר נוספות, בוודאי נוכח העובדה שהמחיר שדרש הספק גבוה משמעותית מזה שנקבע בחוזה.

המלצות

- להקפיד על עריכת בדיקות של כל מתקן משחקים פעמיים בחודש, כמתחייב מהחוזה.

- לעגן את משימות הקבלן והתדירות הנדרשת במסגרת של תוכנית עבודה.
- להקפיד על קבלת יומני עבודה שיכללו את מועדי הטיפולים צילומים ופרטים אודות צוותי התחזוקה כנדרש מהוראות החוזה.
- להקפיד על הליך קבלת הצעות מחיר במקרה בו הוראות החוזה אינם בתוקף.

תגובת המבוקר

- עריכת בדיקות כמתחייב מהחוזה – "בחווה החדש ישנה הקפדה על תדירות הבדיקות המתבצעות במידה ולא מגיע בודק מתבצע קיזוז מהתשלום".
- עריכת תוכנית עבודה – "מבוצע".
- קבלת יומני עבודה – "מבוצע".
- הליך קבלת הצעות מחיר – "בוצע תמיד ויבוצע גם בעתיד".

9. שירותי אבטחה

9.1 כללי

שרותי האבטחה בפארק כוללים מאבטח אחד משעה 20:00 בערב ועד 6:00 בבוקר 7 ימים בשבוע, בעלות שנתי של כ- 160 אלפי ש"ח. ספק שרותי האבטחה הינה חברת "שלג לבן" שזכתה במכרז עירוני מספר 18-2016-29 "אבטחת מוסדות חינוך ומתקני העירייה" החוזה עם חברת האבטחה מחייב שימוש במערכת דיווח נוכחות ממוחשבת המשמשת כבסיס לבקרה ולתשלום החוזה כולל קנסות בגין חריגה מהנחיות אלו. במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות חברת האבטחה לחודש מאי-יוני 2019.

9.2 ממצאים

9.2.1 דיווחי חברת האבטחה

חברת האבטחה לא עושה שימוש במערכת נוכחות ממוחשבת כמתחייב מהוראות החוזה, דיווחי הנוכחות של המאבטח המשמשים כבסיס לחיוב העירייה הינם ידניים. מסקירת דיווחי הנוכחות לחודשים מאי-יוני 2019 עולה כי בכל הימים דווח על נוכחות בשעות עגולות 20:00 כניסה 6:00 יציאה, ללא יוצא מהכלל. למותר לציין כי שימוש במערכת נוכחות ממוחשבת מהווה בקרה בסיסית על שעות נוכחות המאבטח.

9.2.2 אישור חשבונות

שעות האבטחה מאושרות על ידי מנהלת הפארק נזכיר כי שעות האבטחה הינם מ- 20:00 ועד 6:00 בבוקר, בהעדר דיווח ממוחשב נאלצת העירייה להסתמך על הדיווחים הידניים של חברת האבטחה. סקירת חשבון חודש מאי 2019 העלתה תיקונים בדיווחי הנוכחות כדלהלן: לגבי 5 ימים תוקן החשבון באופן שלא היה כלל מאבטח וב-6 ימים נוספים תוקן החשבון באופן שהיה מפקח שעה או שעתיים בכל לילה. חברת האבטחה העבירה זיכוי לעירייה על שעות אלו ששולמו לחברה על ידי העירייה.

9.2.3

פיצויים מוסכמים

חווה ההתקשרות עם חברת האבטחה כולל פיצויים מוסכמים לכל הפרה של הוראות החוזה. להלן טבלה המרכזת פיצויים אלו.

פיצויים מוסכמים	ההפרה	מס"ד
1 שעה לכל שעת איחור או חלק ממנה	איחורים	1
10 שעות	חוסר יומי – אי התייצבות מאבטח	2
10 שעות	נטישת משמרת	3
5 שעות למקרה	אי העברת דיווח כניסה/יציאה יומי על ידי המאבטח במערכת דיווח שעות הנוכחות GO2OK	4
10 שעות	דיווח כוזב של שעות האבטחה.	5
10 שעות	אי אישור שעות נוכחות חודשי.	6

סקירת חשבונות הקבלן לחודשים מאי ויוני העלתה כי לעירייה קיימת עילה לחייב את הקבלן בגין אי דיווח באמצעות מערכת נוכחות, ובעקבות תיקון חשבון החברה ביוני 2019 קיימת עילה לחייב את הקבלן בגין "דיווח כוזב" "חוסר יומי" ועוד. ממצאינו מעלים כי העירייה לא חייבה את הקבלן בגין הפרות אלו.

המלצות

- לדרוש מחברת האבטחה דיווח נוכחות ממוחשב בהתאם להוראות החוזה.
- לבצע בקרה אפקטיבית על שעות האבטחה לנוכח העובדה שדיווחי נוכחות המאבטח ידניים.
- לשקול חיוב חברת האבטחה בפיצויים המוסכמים בגין הפרת הוראות החוזה.

תגובת המבוקר

– "יש לציין כי בספטמבר 2020 נערך מכרז חדש דרך החברה למשק וכלכלה וכעת יש מערכת דיווח ממוחשבת דרך הטלפון".

רישיונות להפעלת בתי קפה

10.

בשטח הפארק שלושה בתי קפה: גן סיפור, פארקפה ופארקר. המכרזים לבחירת זכייני בתי הקפה נוהלו על ידי אגף נכסים, ההכנסות הזכיניים אינן חלק מתקציב התפעול של הפארק. בדיקתנו העלתה כי לכל בתי הקפה רישיון עסק בתוקף למועד הביקורת.

11. הפעלת רכבת השעשועים בפארק

העירייה התקשרה עם מפעיל רכבת השעשועים של הפארק בחוזה מפרוואר 2015, ולאחר מכן בחוזה נוסף מתאריך 1.11.19 בעקבות מכרז 16-2019-19 "למתן שירותי הצבה והפעלת רכבת שעשועים בפארק הרצליה". לפי המכרז, הרכבת, כפי שהוגדרה בחוזה (לרבות הגבלת מהירות, משקל ואורך), תופעל על ידי הזכיין בתמורה לתשלום שנתי לעירייה בסך 60,000 ₪. ההכנסות מהפעלת הרכבת יהיו שייכות לזכיין.

סעיף 6.1.3 לחוזה עם הזכיין מתאריך 1.11.19 קובע כדלקמן: "הקבלן יידרש להמציא לידי העירייה עם סיום הצבת הרכבת, ובטרם הפעלתה, אישור ממעבדה מוסמכת של משרד התחבורה או מכון התקנים או הטכניון, על חשבונו. תנאי זה הינו תנאי מהותי להתקשרות ולהפעלת הרכבת והפרתו מהווה הפרה יסודית של ההסכם".

לביקורת הוצגו אישורי הבטיחות להפעלת הרכבת כנדרש.

12. מערך ההשקיה

12.1 כללי

תוכנית ההשקיה המקורית של הפארק התבססה על השקיה במי קולחין שיוזרמו מהמט"ש לאגם שישמש כמאגר תפעולי. לאחר טיפול יוזרמו מי הקולחין באמצעות משאבות למערכת ההשקיה של הפארק. בשנת 2018 הופסקה השקיית הפארק במי קולחין והפארק הושקה במים שפירים שנרכשו מתאגיד מי הרצליה. בשלב זה האגם שימש עדיין כמאגר תפעולי. המים הוזרמו למילוי האגם ומשם באמצעות משאבות למערכת ההשקיה של הפארק על פי הצורך. למועד הביקורת האגם אינו משמש כמאגר תפעולי והפארק מושקה במים שפירים המוזרמים ישירות למערכת ההשקיה. לידי הביקורת הועברו 4 פרוטוקולים של ישיבות שעסקו בהשקיית הפארק כדלהלן:

מנהל הישיבה	נושא	תאריך
מנכ"ל	מים מושבים לפארק	19 לנובמבר 2012
סמנכ"ל בכיר	השקיה בפארק הרצליה – מים מושבים	13 למאי 2015
סמנכ"ל בכיר	חלופות השקיה פארק הרצליה	2 לאפריל 2019
סמנכ"ל בכיר	קבלן לביצוע עבודות לשיקום האגם	1 לספטמבר 2020

לביקורת נמסר כי נערכו ישיבות נוספות בנושא זה אולם מרחק השנים לא מאפשר את איתור הפרוטוקולים.

מכל מקום סקירת הפרוטוקולים מעלה כי בנובמבר 2012 נערך הדיון על רקע הבעיות שבהשקיית הפארק במים מושבים כאשר האגם משמש כבריכת איגום. בפרוטוקול נכתב בסעיף 1 כי "אנו מתעסקים

עם ההשקיה במים מושבים זמן רב מידי ללא תוצאות". בפרוטוקול ממאי 2015 צוינו בסעיף 1 "הקשיים שעלו פעם אחר פעם בהפעלת מערכות ההשקיה מהמים המושבים" ובפרוטוקול מאפריל 2019 נכתב בסעיף 6(א) כי "אנחנו נאבקים למעלה מעשור ולא מצליחים לייצב מערכת השקיה שתתן מענה תפעולי לצורכי הפארק".

מהפרוטוקולים עולה כי מנגנון ההשקיה שהתבסס על השקיית באמצעות מים מושבים המוזרמים ממאגר תפעולי סבל מבעיות תפעול קשות ולווה בהשקעות חוזרות ונשנות ליצוב המערכת.

ממצאים

12.2

החלטות פורמליות – סקירת הפרוטוקולים מעלה כי החלטות שהתקבלו לא מומשו, וצעדים שננקטו לבסוף לא עוגנו במסגרת של החלטה פורמלית של הנהלת העירייה.

– בפרוטוקול הישיבה מיום 19.11.2012 הוחלט ע"י מנכ"ל העירייה בסעיף 4 לפרוטוקול כי "המנכ"ל מנחה כי ההשקיה תהיה ישירה בלי הסתבכות או הסתמכות על האגם" במסגרת זו הוקצה סך של 130,000 ₪ ונקבע כי "המערכת מבצעת מה 1 לינואר 2013". כאמור החלטה זו לא בוצעה והאגם המשיך לשמש כמאגר תפעולי להשקיית הפארק.

– בישיבה מה 13 למאי 2015 סוכם להמשיך באופן ההשקיה של מים מושבים המוזרמים ממאגר תפעולי למרות הקשיים, בסעיף 3(ה) נכתב כי "כל המומחים תמימי דעה כי לא כדאי לפרק את מערכת ההשקיה של מים מושבים והשקענו כל כך הרבה בהשקיה הירוקה שזה יהיה לא נכון לחרב הכל ולהחליף שיטה. יש לקחת בחשבון כי חייבים להשקיע עוד כ 100,000 ₪ כדי לתפעל את המערכת כמו שצריך"

– בפרוטוקול הישיבה מיום 2/4/2019 סוכם בסעיף 7 כי יש "לסגור את החלופה של השקיה במים מושבים ... נגררנו במשך השנים לעוד ועוד המלצות של מומחים ונסיון להחיות רעיון שלא צלח...". ההחלטה על הפסקת שימוש במי קולחין הינה מאפריל 2019 בעוד בפועל, ההפסקה בהשקיה במי קולחין נעשתה עוד בשנת 2018. לדברי המנהלת, השינוי נעשה לפני החלטת ההנהלה, מאחר שלא היתה ברירה: המט"ש לא היה יכול לספק מים לפארק במועד ובאיכות הנדרשת. אמנם התקבלה החלטת סמנכ"ל לגבי הפסקת השקיה במי קולחין, אולם לא נמסרה החלטה או לגבי הצעד הבא - הפסקת שאיבת מים שפירים מהאגם המלאכותי. נהפוך הוא: מההחלטה של הסמנכ"ל עולה, כי על מינהלת הפארק "לנקות את המערכות כולל את האגם כולו שמשמש... כבריכת איגום". לדברי המנהלת לא היה ניתן לבצע את המשך ההשקיה מהאגם, ועל כן הוא נותק ממערכת ההשקיה.

חוות דעת מיקצועית - כאמור, חלו שינויים רבים ובעלי משמעות באופן השקיית הפארק. שינויים אלו שעיקרם מעבר מהשקיה במי קולחין להשקיה במים שפירים וכן מעבר משימוש באגם כמאגר תפעולי לשימוש במערכת ההובלה של מי הרצליה. שינויים אלו לא לוו בחוות דעת מקצועית. סקירת הפרוטוקולים מעלה כי המשתתפים בישיבות היו נציגים מאגף ההנדסה, מנכ"ל מי הרצליה, ומנהלת

הפארק שמטבע הדברים אינם מתמחים במערכות השקיה אקולוגיות. מנהלת הפארק מסרה בתגובתה כי "לא הועסק אף יועץ, למעט ניסיון נוסף לתיקון בעיה במד עכירות ובמד ספיקה, שירות שניתן ע"י חברת מודוטק".

תחום זה של שימוש במים וטיהורם כמו גם טיפול במאגרי מים הינו תחום מקצועי שלו השלכות כספיות ואקולוגיות. ראוי היה כי החלטות מסוג זה יגובו בחוות דעת מקצועיות שיעמדו בבסיס ההחלטות. השינויים התכופים באופני ההשקיה, לא לוו אפוא ביעוץ מקצועי ובתוכנית עבודה מסודרת, המפרטת הערכת עלויות השלכות אקולוגיות ומעקב אחר ביצוע. יועץ נשכר רק לצורך בניית מכרז לשיקום האגם. אנו סבורים שיש לשקול קבלת יעוץ מקצועי מגוף המתמחה בטיפול במים ובניהול מאגרי מים תוך התייחסות להשלכות הכספיות התפעוליות והאקולוגיות של שיטות ההשקיה השונות.

המלצות

- שינויים מהותיים במערך ההשקיה של הפארק ראוי שיעוגנו במסגרת פורמלית וילוו ביעוץ מקצועי המתמחה בטיהור מי השקיה וטיפול במאגרי מים תוך בחינת ההשלכות הכספיות התפעוליות והאקולוגיות של מהלכים אלו.

תגובת המבוקר

– "כל השינויים המהותיים במערך ההשקיה לוו ואושרו מול גורמי הנהלת העיר ולוו ע"י גורמים מקצועיים אחרת איך יכלו לצאת לביצוע?, לצערי לא נמצאו מסמכים בנושא".

סקר תשתיות טבע עירוני .13

בדצמבר 2018 נמסרה לעירייה "סקר תשתיות טבע עירוני" שנערך במסגרת קול קורא של המשרד להגנת הסביבה. הסקר כפי שתואר במסמך עצמו כולל "סקירה בוטנית וזאולוגית בשטחים נבחרים במרקם העירוני הבנוי וכן סקירה של בתי גידול ימיים אופייניים". מטרת הסקר הינה: "לבחון וליישם דרכים לצמצום הפגיעה הישירה והעקיפה במגוון הביולוגי בסביבה העירונית. הבסיס לתהליך זה הוא יצירת מסד נתונים מקיף ומעודכן המספק תמונה נאמנה ונגישה של המגוון הביולוגי ומיקומו במרחב העירוני. המידע הזמין מאפשר למחלוקות העירייה השונות לטפח את המערכות הללו ולשמור על תפקודן התקין".

ממצאים

- להלן תקציר מסקנות והמלצות הסקר המתייחס לבריכת החורף ה"באסה":
- "אחת מבריכות החורף החשובות ביותר במישור החוף המרכזי, הבריכה היא שטח טבעי פתוח, גדול ואיכותי התומך במגוון גדול של חי וצומח אקוטי (חלקו בסכנת הכחדה) ובנוסף, היא מאפשרת חווית טבע בלב סביבה עירונית צפופה.

- נוכח התדרדרות איכות מי הנגר, מומלץ לזהות מה הם מקורות המים הממלאים את הבריכות. אם יימצא מקור מים איכותי לבריכה הצפונית, מוצע לשקול להפרידה מיתר הבריכות. יעשה בהנחיית וליווי אקולוג, בעל ניסיון בתחום היעלמותם של מיני סרטנים רגישים מהבריכה, ביומסה מוגברת של אצות חוטיות, השתלטות של צמחייה דומיננטית (אגמון ימי, פספלוך דו-טורי) וסימנים לעומס אורגני במים, מעידים על מגמת התדרדרות באיכות מי הנגר הממלאים את בריכת ה"באסה".
- מילוי מלא של כל שלושת אגני הבריכה במועד הדיגום מצביע כי אין בעיה עם כמויות המים המגיעות לבריכה, אך קיימת בעיה באיכותם. בריכת השיקוע קטנה מדי להכיל את כמויות המים הגדולות המגיעות מרחבי העיר אל בריכת ה"באסה" בזמן אירועי גשם חזקים וזמן שהות המים בה אינו מספק כדי לשפר את איכותם. מומלץ לבחון דרכים לסינון או השהיית המים באזור כניסת מי הנגר לבריכה. מצריך חשיבה משותפת של אגף ההנדסה, מנהלת הפארק ובליווי אקולוגי כדי למצוא פתרון.
- השארת חומר צמחי מכוסח בשטח הבריכה יצר עומס אורגני והעלה את ריכוזי החנקן והזרחן בבריכה (ריכוזים הנוצרים מפירוק החומר הצמחי היבש). על מנת לשמור על איכות המים ושגשוג צמחי מים רגישים מומלץ לבצע חישוף נרחב למדי (בליווי אקולוגי) של אזורי צומח משתלט, ולהקפיד על הוצאה של החומר הצמחי משטח הבריכה.
- עושר המינים ומדדי איכות המים בבריכה הצפונית מעידים כי זוהי הבריכה האיכותית ביותר
- מומלץ לבצע מעקב אחר ההתאקלמות של טריטון הפסים שראשוני שוחררו באביב בבריכה. המעקב יכול דיגום בבריכה באמצע חודש אפריל בשנים הקרובות, בדגש על האזור שבו בוצע השחרור.
- כל עוד לא ימומשו תכניות הבנייה בשטחי ההצפה בנווה גן/הכפר הירוק, מומלץ להמשיך בהעתקות של ראשוני טריטון הפסים ל"באסה" גם בשנים הקרובות.

סקירת המסקנות וההמלצות מעלה כי אין צעדים דחופים לביצוע וכי אין סכנה למגוון הבוטני והביולוגי מרבית ההמלצות הינן מעקב ובקרה.