

רשות החנייה

ביקורת מעקב - דוח מבקר העירייה מס' 29

1. כללי

במסגרת תוכנית העבודה של מבקר העירייה נערכה ביקורת בקשר לשלמות העברת נתוני דוחות החנייה ממערכת המחשב של החברה לאוטומציה למערכת המידע של חברת "שוהר" שרותי חנייה בע"מ. דוח זה בא להשלים את הביקורת בנושא החנייה בעיר אשר פורסם בדוח השנתי של מבקר העירייה מס' 28, לשנת 2004.

2. מטרת הבדיקה

- א. בחינת שלמות הנתונים שהועברו ממאגרי המידע של החברה לאוטומציה לחברת "שוהר".
- ב. בדיקת הסיבות שהובילו לאי גביית דוחות חנייה מהתושבים.
- ג. ביצוע פעולות לאיתור רשימת הדוחות שבוטלו מחמת התיישנות ("הקובץ ההיסטורי").
- ד. בחינת הכשלים, באם היו, שהובילו לאובדן הנתונים.
- ה. בחינת הנזק הכספי שנגרם לעירייה כתוצאה מאי גביית דוחות חנייה.

3. הפעולות שבוצעו

- א. התקיימו שיחות עם הגורמים הבאים:
 1. מנהלת מדור חנייה לשעבר.
 2. חשבת אגף איכות הסביבה, באחריותו היתה רשות החנייה.
 3. גזבר העירייה.
 4. מנכ"ל חברת "שוהר", חברה קבלנית העוסקת בניהול ובגביית דוחות חנייה בעיר.
 5. נציג חברת "שוהר".

- ב. נתקבלו לידי הביקורת כרטסת הנהלת חשבונות המתייחסת לתשלומים לחברה לאוטומציה בגין דוחות חנייה.
- ג. נסקרו חשבונות לתשלום שנשלחו לעירייה על ידי החברה לאוטומציה.
- ד. נבדקו מסמכים שונים של רשות החנייה.

4. הממצאים

א. רקע

1. הליך גביית דוחות חנייה בעיריית כפר-סבא נהול עד לחודש נובמבר 2002 על ידי רשות החנייה במסגרת האגף לאיכות הסביבה בעירייה, בשיתוף עם החברה לאוטומציה אשר סיפקה את תוכנת ניהול דוחות החנייה.
2. מנהל אגף איכות הסביבה אשר שימש כמנהל רשות החנייה היה אמון על ניהול הליך גביית דוחות החנייה ועל מתן דיווחים ליועץ המשפטי של העירייה בנוגע להסרתם של דוחות חנייה שאינם ברי גבייה מהמערכת הממוכנת.
3. בחודש נובמבר 2002 התקשרה העירייה עם חברת "שוהר" שרותי חנייה בע"מ (להלן: "שוהר") בחוזה להפעלת שרותי החנייה המוסדרת בעירייה אשר תספק את כלל השרותים הנוגעים לניהול הליכי גביית הדוחות (ראה דוח שנתי מספר 28 של מבקר העירייה).
4. במסגרת סיום ההתקשרות עם החברה לאוטומציה והעברת הנתונים הממוחשבים לחברת "שוהר" סווגו חלק מרשומות דוחות החנייה, שאינם ברי גבייה, ממערכת המחשב של החברה לאוטומציה לקובץ "היסטורי" אשר נשאר בידי החברה לאוטומציה.
5. בבדיקה שנערכה על ידי הביקורת נמצאו מכתבים מטעם מנהל רשות החנייה והיועץ המשפטי לעירייה, דאז, אשר נשלחו לחברה לאוטומציה בהם מתבקשת החברה לאוטומציה להסיר ממערכת המחשב לקובץ ההיסטורי כ- 150,000 דוחות חנייה שאינם ברי גבייה מחמת התיישנות.

ב. הליך גביית דוחות חנייה

1. דוחות חנייה נרשמו על ידי פקחי החנייה העירוניים באופן ידני ונמסרו בסוף כל משמרת לעובדי רשות החנייה לצורך הזנת פרטי הדוחות למערכת הממוכנת. עם הזנת פרטי העבירה שבוצעה, היה מתקבל במערכת באופן אוטומטי, סכום הקנס הקבוע בגין העבירה.
2. במידה וחייב לא שילם את הקנס תוך שלושה חודשים מהמועד בו נרשם הדוח ואף בחר שלא להגיש ערעור על הקנס, נדרשה העירייה על מנת למנוע התיישנות הקנס לשלוח אליו תוך שנה הודעת תשלום שנייה בדואר רשום, אותה נדרש החייב לשלם תוך שלושה חודשים. במידה והחייב לא שילם תוך פרק זמן זה, היתה המערכת הממוכנת מחייבת אותו בהצמדה למדד ובריבית פיגורים.
3. הודעת התשלום השנייה היתה נשלחת לחייבים על ידי החברה לאוטומציה בהתאם להנחייה של מנהל רשות החנייה.
4. הביקורת העלתה כי נוהל טיפול בדוחות חנייה אשר מתייחס לתקופת העבודה מול החברה לאוטומציה אינו כולל התייחסות לאופן ביצוע המעקב אחר תשלום דוחות חנייה ותדירות משלוח הודעות תשלום לחייבים וכן אינו קובע גורם אחראי לביצוע המעקב כאמור.
5. משיחות שקיימה הביקורת עם עובדת רשות החנייה בעבר עולה כי ביצוע המעקב וניהול גביית הדוחות נעשה באופן שרירותי מדי תקופה.
6. דוחות חנייה הוסרו מהמערכת הממוכנת לקובץ "היסטוריי" על ידי החברה לאוטומציה בהתאם להנחיות אשר התקבלו ממנהל רשות החנייה.
 העתק הוראה לחברה לאוטומציה להסרת דוחות חנייה לקובץ "ההיסטוריי" אשר חתומה על ידי מנהל רשות החנייה מצורפת. לדוח זה.

ג. אי גביית דוחות חנייה כנדרש

1. מדוח חייבים שנמסר לביקורת על ידי חברת "שוהר" עולה כי נכון לחודש מרץ 2003 עמד היקף החוב בגין אי תשלום דוחות חנייה על סך של כ-39 מיליון ₪. בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת מחברת "שוהר" הועברו לטיפול חובות בהיקף של כ-5.5 מיליון ₪ בלבד.
2. נמסר לביקורת על ידי מנכ"ל חברת "שוהר" כי החברה קיבלה לטיפול רק דוחות ברי גבייה, לאחר ש"ניפו" מנתוני החברה לאוטומציה לקובץ "ההיסטוריי" את הדוחות אשר התיישנו ואינם ברי גבייה.
3. בנוסף, מסר מנהל חברת "שוהר" לביקורת, כי דוח החייבים אשר התקבל מהחברה לאוטומציה והמעיד על סכומי חובות של כ-39 מיליון ₪ אינו כולל נתוני דוחות חנייה אשר שולמו או בוטלו.
4. מהאמור לעיל ניתן לומר כי יתרת החוב בסך של כ-34 מיליון ₪ אשר לא הועברה לטיפול של חברת "שוהר" הינה בגין דוחות חנייה אשר לא ניתן היה להמשיך ולפעול לגבייתם מאחר שחלה עליהם התיישנות בשל אי נקיטה בהליכי הגבייה כנדרש בתקופת עבודת רשות החנייה מול החברה לאוטומציה.
- דוחות חנייה הוסרו מהמערכת הממוחשבת לקובץ "היסטוריי" על ידי החברה לאוטומציה בהתאם להנחיות, באישור ובחתימת מנהל רשות החנייה.
5. נציין, כי העירייה פנתה לבקשת הביקורת, לחברה לאוטומציה וביקשה לקבל עותק של נתוני הקובץ "ההיסטוריי". עד למועד הגשת דוח זה לא התקבלו הנתונים ולכן קיים קושי להתחקות אחר מועד רישומם של דוחות החנייה אשר התיישנו ולכמת באופן מדויק את סכומם.
6. יצויין, כי בהתאם למכתבים שנשלחו לחברה לאוטומציה על ידי מנהל רשות החנייה והיועץ המשפטי של העירייה, כאמור, בנוגע להסרתם של דוחות חנייה עולה כי לפחות כ-150,000 דוחות חנייה הוסרו מהמערכת

מאחר שהתיישנו ולא ניתן היה לגבותם, ששוויים לפחות 15 מיליון ₪, לפי ערך משוער ממוצע של -100 ₪ לדור.

7. הסיבות להתיישנות דוחות החנייה הן כלהלן

- א. דוחות חנייה, אשר טופלו במסגרת רשות החנייה אך לא נשלחו במשלוח חוזר בדואר רשום לבעלי הרכבים במהלך שנה מיום העבירה, ועל כן חלה עליהם התיישנות והם אבודים מבחינת יכולת הגבייה על ידי העירייה.
- ב. דוחות שנשלחו בגינם הודעת קנס בדואר רשום אך לא נשלחה הודעה נוספת במהלך 3 שנים מיום ההודעה הראשונה, גם לגביהם חלה התיישנות ואי יכולת גבייה.
- ג. דוחות חנייה, אשר לא טופלו במשך פרקי הזמן לעיל מסיבות של סטאטוס של הקפאה/המתנה/סיום (עקב אי התאמה), חלה עליהם הקפאה ואין אפשרות לגבותם.

להלן פירוט דוחות החנייה והסיבות לביטולם

| סיבות לביטול דוחות | כמות דוחות |
|---|------------|
| לא נשלחה הודעה ראשונה תוך שנה מיום העבירה | 21,936 |
| לא נשלחה הודעה נוספת במהלך 3 שנים משליחת ההודעה האחרונה | 23,591 |
| דוחות במצב הקפאה/המתנה סיום טיפול (עקב אי התאמה) | 61,572 |
| דואר חוזר | 39,000 |
| אי שליחת דואר לחברות השכרת רכב | 700 |
| סה"כ | 146,799 |

הדוחות שהוצגו לעיל בוטלו (הועברו לקובץ "היסטוריה" בחברה לאוטומציה) על פי דרישת מנהל רשות החנייה והיועץ המשפטי, באותה תקופה. הנימוק לביטול הדוחות, כפי שהובא בדרישה היה: "מאחר ועפ"י

החוק אין באפשרותנו לגבות חובות אלה, נבקש להעביר את הדוחות הנ"ל לקובץ היסטוריה (קרי ביטולם)".

על פי הערכת הביקורת, צבירת המספר הבלתי סביר של דוחות חנייה שלא טופלו כראוי על פי חוק, וכפועל יוצא, הפכו לאי ברי גבייה - החלה בשנת 1990 כאשר המחיקה נעשתה כאמור בתחילת שנת 2003.

הביקורת קובעת כי אין כל הסבר סביר אשר יוכל להצדיק מצב חמור שבו עקב חוסר טיפול ו/או טיפול כושל, נגרמו לעירייה הפסדים של מיליוני שקלים רבים.

ד. תשלום דמי שמירה עבור דוחות שאינם ברי גבייה

1. עבור השימוש בתוכנה הממוכנת שילמה העירייה לחברה לאוטומציה תשלום חודשי קבוע ותשלום חודשי נוסף שנקבע בהתאם לכמות דוחות החנייה אשר הייתה רשומה במערכת בכל חודש - "שמירת רשומות".
2. בפילוח ממוחשב שביצעה חברת "שוהר" באמצעות תוכנה לניהול גביית דוחות חנייה שבבעלותה "מטרו-פארק", עולה כי במועד תחילת עבודתה של חברת "שוהר" (נובמבר 2002) הועברו לטיפול כ- 35 אלף דוחות חנייה, בהיקף כספי של 5.5 מיליון ₪, כאמור לעיל.
3. הביקורת מצאה, כי עבור חודש אוקטובר 2002 שילמה העירייה לחברה לאוטומציה דמי שמירת דוחות חנייה (שמירת רשומות) בסך של 5,627 ₪ עבור כ- 279 אלף דוחות חנייה, מהם כאמור רק כ- 35 אלף דוחות חנייה ברי גבייה ואילו שאר הדוחות הינם דוחות שהתיישנו ו/או דוחות ששולמו או שבוטלו. (העתק חשבונית תשלום של חודש אוקטובר 2002 מצורף - לדוח זה).
4. מהאמור לעיל, עולה כי מתוך הסכום של 5,627 ₪ אשר שולם בגין שמירת הדוחות בחודש אוקטובר 2002, רק כ- 700 ₪ שולמו בגין שמירת דוחות ברי גבייה ואילו שאר הסכום בגובה של כ- 4,900 ₪ שולם בגין שמירת דוחות שאינם ברי גבייה.

5. מאחר שכאמור לא נתקבל בידי הביקורת הקובץ "ההיסטורי" מהחברה לאוטומציה, אין אפשרות לכמת במדויק את הנזק הכספי שנגרם לעירייה במשך השנים כתוצאה מתשלום דמי שמירה בגין דוחות חנייה שאינם ברי גבייה ואשר היו אמורים לעבור לקובץ ההיסטורי עליו לא שילמה העירייה דמי שמירה.
6. יחד עם זאת, מעיון בחשבונות התשלום שנשלחו לעירייה במהלך שנת 2002 עולה כי העירייה שילמה מדי חודש לחברה לאוטומציה דמי שמירה עבור דוחות חנייה בהיקף של כ- 265 אלף דוחות בממוצע וניתן להעריך כי העירייה שילמה מדי שנה עשרות אלפי שקלים (כ- 50 אלף ₪ רק בגין שנת 2002) ללא צורך, עבור שמירת דוחות חנייה שאינם ברי גבייה.

5. סיכום ומסקנות

- א. בטרם פירוט המסקנות, הביקורת מציינת כי הדוח מתייחס לתקופה של טרם העברת רשות החנייה לחברה הכלכלית לפיתוח כפר סבא, כאשר היא היתה חלק מהאגף לאיכות הסביבה ובטרם חתימת ההתקשרות עם חברת "שוהר" לניהול החנייה וגביית חובות החנייה. עד למועד ההתקשרות עם חברת "שוהר" היתה מוטלת האחריות לביצוע מעקב וגביית דוחות חנייה על רשות החנייה של העירייה, בראשותו של מנהל האגף לאיכות הסביבה ששימש גם כמנהל רשות החנייה.
- ב. נוהל טיפול בדוחות חנייה אשר היה תקף במועד העבודה מול החברה לאוטומציה אינו מתייחס לאופן ביצוע המעקב אחר תשלום דוחות חנייה ותדירות משלוח הודעות תשלום לחייבים ואינו קובע גורם אחראי לביצוע המעקב כאמור.
- ג. מבדיקות שביצעה הביקורת עולה כי דוחות חנייה בהיקף של כ- 34 מיליון ₪ התיישנו ולא ניתן היה עוד לגבותם מאחר שלא ננקטו הליכי גבייה כנדרש בחוק.

ד. כמו כן, מצאה הביקורת כי העירייה שילמה לחברה לאוטומציה **תשלום חודשי מיותר** עבור שמירת דוחות חנייה במערכת הממוכנת בסך של **עשרות אלפי ₪ בשנה (כ- 50,000 ₪ רק בגין שנת 2002)**.

ה. על מנת שניתן יהיה לכמת במדויק את היקף הנזקים הכספיים שנגרמו לעירייה בגין אי גביית דוחות חנייה ובגין תשלום דמי שמירה עבור דוחות חנייה אשר התיישנו, שולמו או בוטלו ולנקוט בצעדים המתחייבים, כנגד הגורמים הנושאים באחריות, הביקורת מבקשת לבדוק את נתוני הקובץ "ההיסטורי" והחברה לאוטומציה מסרבת למוסרו לידי העירייה.

ו. מאחר ומנהל רשות החנייה, אשר כיהן עד לשנת 2002, אינו ממלא בעת עריכת הביקורת תפקיד כלשהו בעירייה, לא עלה בידי הביקורת לקבל התייחסותו לנסיבות אשר הובילו לנזקים הכספיים המתוארים לעיל ולסיבות אשר בגינן לא התבקשה החברה לאוטומציה למסור לעירייה או לחברת "שוהר" את נתוני הדוחות שהוסרו לקובץ "ההיסטורי", לצורך בדיקה ואימות.

ז. בשנה האחרונה הועברה רשות החנייה לניהול החברה הכלכלית לפיתוח כפר סבא והניהול של הנושא ממשיך באמצעות חברת "שוהר".

ח. מומלץ כי הגורמים האחראים בעיריית כפר סבא ייעשו כל מה שבידיהם על מנת לגרום לחברה לאוטומציה למסור לעירייה את הקובץ "ההיסטורי" ועל פי ניתוח הנתונים שבקובץ זה תוכל הביקורת לאמוד את הנזק האמיתי שנגרם עקב אי-גביית דוחות חנייה בעקבות טיפול לא ראוי בדוחות אלה.

ט. על הנהלת העירייה להחליט כיצד לפעול ואם אפשר בכלל, כדי למזער את הנזקים הכספיים של מיליוני שקלים חדשים אשר נגרמו כתוצאה מטיפול לא נכון בדוחות חנייה בעבר.

ביקורת מעקב

1. בתאריך 30.03.08 נחתם הסכם חדש לעניין מתן שרותי ניהול והפעלה של חנייה מוסדרת בכפר סבא.

תקופת ההתקשרות היא 36 חודשים עם אופציה להארכה ל-3 תקופות נוספות של 12 חודשים כל אחת.

לפי הסכם זה חלוקת ההכנסות החדשה הינה: 40% לספק (קבלן) ו- 60% לעיריית כפר סבא.

חלוקת ההכנסות מחושבת מסך הגבייה ומתייחסת לדוחות בכל שלבי גבייתם. ביצוע הפרדה בין התקבולים המתקבלים בגין קנסות חניה (תשלומים המשולמים באופן יזום ע"י החייב ואחרים) – לקראת היציאה למכרז נבחן מודל ההתחשבות והוחלט לא לבצע הפרדה כאמור מהטעם שהדבר מסבך את מנגנון ההתחשבות במידה ניכרת וממילא לא אמור להגדיל את סך הכנסות העירייה (חזקה כי הספק היה משקלל זאת בהצעת המחיר והיה מגדיל את אחוזי ההתחשבות עם העירייה).

2. החברה הכלכלית שכרה את שירותיו של מר יעקב לוגסי, אשר שימש כיועץ מקצועי למכרז. האומדן למכרז הסתמך על חו"ד מקצועית ואומדן של מר לוגסי שנשמכו, בין היתר, על ניסיון שנצבר ברשות החניה בכ"ס כמו גם ברשויות אחרות.

3.

3.1 עוד בשנת 2003 ובסמוך להעברת ניהול רשת החנייה לחברה הכלכלית, השתנתה אכיפת הגבייה ברשות החניה לאכיפה בהליכים מנהליים עפ"י פקודת המיסים (גביה).

3.2 כל עלויות תפעול רשות החניה, לרבות שכר העובדים מומן ועדיין ממומן (עפ"י המכרז החדש ממרץ 2008) ע"י הספק.

4. מרבית הדוחות שהתיישנו ואינם ברי גבייה מקורם בתקופה בה ניהלה העירייה את רשות החניה באופן עצמי. מאז כניסת ספק חיצוני, העברת הניהול לחברה הכלכלית ושימוש בתוכנות מתקדמות לניהול מחזור חיי דו"ח, תופעה זו כמעט ולא קיימת. כיום, המערכת שולחת דרישות תשלום לחייבים באופן יזום ושיטתי ובכך מקיימת את דרישות החוק למניעת התיישנות הדוחות.

5. סעיף 229 (ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: "החסד"פ") קובע כי לגבי הסמכות לבטל הודעות תשלום קנס, נתונה באופן ייחודי לתובע:

א. סעיף 229 (ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: "החסד"פ") קובע כי הסמכות, לבטל הודעות תשלום קנס, מסורה באופן ייחודי לתובע, שרשאי לעשות שימוש זה בסמכותו, אם נוכח כי לא נעברה עבירה

שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שבנסיבות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים".

"תובע" מוגדר בסעיף 12(ב) לחסד"פ: "מי שהיועץ המשפט לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים;".

- ב. התובע העירוני משמש כתובע המוסמך של עיריית כפר סבא והועדה המקומית לתכנון ובניה בכפר סבא, על פי הסמכה בלתי מוגבלת בזמן, כל זמן עבודת התובע בגופים אלו.
- ג. בקשות לביטול הודעות תשלום קנסות, בין אם קנסות חניה ובין אם קנסות בגין עבירות על חוקי עזר אחרים, מועברות באופן ייחודי להחלטת התובע העירוני ולו בלבד.
- לאף אחד, מלבד ליועצת המשפטית לעירייה, שהינה גם בעלת הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה, אין סמכות לדון בבקשות אלו.
- ד. כיום מתבצעות החלטות התובע על גבי הכתב, נסרקות למאגר הנתונים ומבוצעות הלכה למעשה במערכת המחשוב של רשות החניה.
- אין כיום החלטת תובע על ביטול קנס או הפחתת ריבית פיגורים ללא תיעוד של החלטת התובע.
- ה. התובע אינו מסוגל לפקח על ביצוע כל החלטה והחלטה, שהרי מדובר ב-400 החלטות מדי חודש, רק בתחום החניה, כפי שאינו מפקח על אופן גביית קנסות אחרים שהוטלו בתחומים אחרים. (האחריות על ביצוע החלטות התובע הינם חלק מניהול רשות החנייה).
- ו. כיום נבדקת אפשרות לבצע את כל התהליך באופן ממוחשב, כך שבקשות ביטול ישלחו באמצעים אלקטרוניים וכן החלטת התובע תינתן באופן אלקטרוני.
- ז. באשר להמלצה בעניין מילוי טופס קבלה/דחייה של בקשת ביטול קנס, הרי שהדבר מיושם עוד טרם כניסתה לתפקיד של מנהלת רשות החנייה.
- ח. התובע העירוני מצרף ברכתו להמלצת המבקר למנכ"ל לקידום פתרון ממוחשב של התהליך.
- ט. כיום, זמן מתן החלטה לפונה עומד על פחות מחודש ימים מיום הפניה.