

חנייה בעיר

ביקורת מעקב - דוח מבקר העירייה מס' 28

הסדרי חנייה נאותים בעיר פעילה ומתפתחת, תורמים רבות לנגישות נוחה ולזרימת תנועה בעיר, לחיי מסחר פעילים ובכך מקלים הן על תושבי העיר והן על המבקרים בה ומביאים לעלייה באיכות החיים בעיר.

להלן יוצגו הממצאים שהועלו בדוח זה וההמלצות לתיקונים:

1. הביקורת מצאה כי קבלן שרותי החנייה המוסדרת בעיר מקבל 69.6% מסך כל ההכנסות, אשר מתקבלות מתשלומים בגין דוחות חנייה גם כאלה אשר שולמו באופן יזום על ידי החייבים ללא כל פעילות אכיפה מצד החברה הקבלנית.
הביקורת ממליצה על הפרדה בין התקבולים המתקבלים בגין קנסות החנייה. לפיכך, יש לקבוע תשלום נמוך לקבלן, בגין תשלומים המשולמים באופן יזום על ידי החייבים. (סעיפים 2.2.1 ; 2.2.3 ; 2.3.5 בדוח).

ביקורת מעקב: 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 ההתחשבנות והוחלט לא לבצע הפרדה כאמור מהטעם שהדבר מסבך את מנגנון ההתחשבנות במידה ניכרת וממילא לא אמור להגדיל את סך הכנסות העירייה (חזקה כי הספק היה משקלל זאת בהצעת המחיר והיה מגדיל את אחוזי ההתחשבנות עם העירייה).

2. תנאי המכרז קבעו כי התמורה המוצעת לזוכה לא תעלה על 70% מסך ההכנסות בגין גביית דוחות חנייה. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה מסמך ניתוח כלכלי מלווה בתוכנית עסקית בטרם קביעת תנאי החוזה למכרז. יתרה מזאת, לביקורת נמסר מפי מנכ"ל החברה הכלכלית בטרם הועברה רשות החנייה לניהול החברה הכלכלית כי מבדיקות שערך, יחס ההכנסות לכשתועבר רשות החנייה לניהול החברה הכלכלית, יעמוד על 60% לטובת העירייה.

הביקורת ממליצה כי בטרם קביעת אומדנים למכרזים בנושא אכיפת החנייה בפרט ומכרזים בכלל, תוכן חוות דעת כלכלית מקצועית, מלווה בתוכנית עסקית בעת הצורך. (סעיפים 2.2.1 ; 2.2.3 ; 2.2.4 ; 2.2.4.3 בדוח)

ביקורת מעקב: החברה שכרה את שירותיו של מר יעקב לוגסי, אשר שימש כיועץ מקצועי למכרז. האומדן למכרז הסתמך על חוות דעתו המקצועית ואומדן של מר לוגסי שנשמכו, בין היתר, על ניסיון שנצבר ברשות החנייה בכ"ס כמו גם ברשויות אחרות.

3. הביקורת מצאה כי לנושא ביצוע שרותי חנייה מוסדרת נערכו בתקופה הנבדקת 3 מכרזים. בבדיקת שלושת מכרזים אלה נמצאו הבדלים מהותיים כפי שיפורטו להלן:

3.1 הביקורת מצאה כי בתנאי המכרז שונתה צורת אכיפת הגבייה מאכיפה בהליכים אזרחיים לאכיפה בהליכים מנהליים על פי פקודת המיסים, זאת בניגוד לחוות הדעת המשפטית בנושא (נספח א'). כמו כן, הביקורת לא מצאה ולא הומצאה לה חוות דעת משפטית למכרז זה כמתחייב בדיני העיריות (נספח ב'). לפיכך, לדעת הביקורת יש להסתייע בחוות דעת משפטית למכרז זה כמתחייב ובנוסף יש לבחון מחדש מהם אמצעי האכיפה החוקיים העומדים לרשות העירייה. (סעיפים 2.2.4.1 ; 2.2.4.3 בדוח)

ביקורת מעקב: 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 הביקורת מצאה כי בתנאי המכרז שונתה התמורה המוצעת

לקבלן הזוכה מ- 30% מסך ההכנסות המתקבלות בגין דוחות חנייה ל- 70% מסך ההכנסות. עוד מצאה הביקורת כי במכרז השלישי חויב הקבלן הזוכה לשלם את שכר הפקחים.

לדעת הביקורת גם לאחר העמסת עלויות שכר הפקחים על הקבלן, קיים הפרש ניכר בתמורות הכספיות המוצעות לקבלן בתנאי החוזה.

לדעת הביקורת יש לעיין מחדש בתנאי התקשרות זו.

(סעיפים 2.2.4.2 ; 2.2.4.3 בדוח)

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

3.3 מעיון בשלושת המכרזים הביקורת למדה, כי נערכו מספר

שינויים בין המכרזים, שככל הנראה הטיבו עם אחד

המציעים והביקורת לא קיבלה הסבר שיניח את דעתה

לשינויים אלה (סעיפים 2.2.4.4 ; 2.2.4.5 בדוח).

4. הביקורת מצאה כי ככל הנראה ועל פי אומדן משוער, סכום ניכר המוערך

בכ- 30 מיליון ₪ לא ניגבה עקב טיפול כושל של רשות החנייה שהוביל

להתיישנות דוחות ולהפיכתם לדוחות שאינם ברי גבייה. בנוסף, הביקורת

מצאה כי נתונים בגין דוחות אלה הורדו לקובץ היסטוריה בחברה

לאוטומציה בהוראה כתובה החתומה על ידי מנהל רשות החנייה והיועץ

המשפטי לעירייה, באותה תקופה.

הביקורת רואה ממצא זה בחומרה יתרה וממליצה כי נושא זה ייבחן.

יתר על כן, לדעת הביקורת על רשות החנייה להקפיד הקפדה יתרה על

טיפול יעיל, תקין ונאות כך שלא יתיישנו ויבוטלו דוחות עקב חוסר טיפול

מצד העירייה (סעיף 2.3.6 בדוח).

ביקורת מעקב: 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. לאור ההפסד הרב עקב הטיפול הכושל, כפי שמשמע מתוכן המכתבים שבנספח ג', ועקב כך שטרם הועברו לביקורת כל הנתונים של קובץ ההיסטוריה, הביקורת ממליצה על נקיטת צעדים מחמירים על מנת להגיע לחקר האמת ולמציאת האחראיים לכשל המערכתי שנגרם, המלווה בהפסד כספי כה משמעותי (סעיף 2.3.7 בדוח).
6. היועץ המשפטי לעירייה הינו הסמכות הבלעדית המוסמכת לדון בערעור ולהקל ו/או לבטל דוח חנייה. בבדיקת עבודת רשות החנייה והיועץ המשפטי לעירייה בנושא ערעור על דוחות חנייה עלו הממצאים הבאים:
- 6.1 בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בדוחות שבוטלו, עקב ערעורים, נמצא כי 54% מהם בוטלו, ללא חתימתו של היועץ המשפטי לעירייה כמתחייב, אלא נמצאה חתימתו של מנהל רשות החנייה או לא נמצאה כל חתימה כלל. זאת ועוד, הביקורת מצאה בבדיקה מדגמית - 17 דוחות בהם בוטלה תוספת פיגור בגין איחור במועד התשלום, ללא חתימתו של היועץ המשפטי לעירייה אלא בחתימת מנהל רשות החנייה או ללא כל חתימה כלל. בכדי להימנע מהישנות מקרים מסוג זה, לדעת הביקורת יש להעביר את ההרשאה המיחשובית לביטול הדוחות הנמצאת ברשות החנייה, ליועץ המשפטי לעירייה, כך שלו בלבד תהיה הסמכות המיחשובית. כמו כן, הביקורת ממליצה כי היועץ המשפטי לעירייה ימלא טופס בו תפורט סיבת קבלת/דחיית הערעור יחד עם חותמת "אין עילה לערעור"/"הערעור התקבל" בצירוף חתימת ידו, תוך ציון תאריך. (סעיפים 2.4.1 ; 2.4.2.3 ; 2.4.3 ; 2.4.4 בדוח).

6.2 העובדה כי מוגשות בקשות ערעור רבות המכילות ניירת רבה כמו גם היעדר לשכה משפטית, שבה מועסקים מספר עורכי דין, יוצרים עיכובים בטיפול בבקשות הפונים. לדעת הביקורת, יצירת קישוריות ממוחשבת בין רשות החנייה לבין היועץ המשפטי לעירייה תייעל ותזרז את הטיפול בבקשות הפונים. כמו כן, לדעת הביקורת, על מנכ"ל העירייה לשקול מציאת פתרון שיקל על הטיפול המשפטי בנושא. (סעיפים 2.4.2.1 ; 2.4.2.2 בדוח).

ביקורת מעקב: מאז פרסום הדוח הוקמה לשכה משפטית בעיריית כפר סבא ובה תובע עירוני הפועל מכוח הסמכויות שהוצלו לו ע"י היועץ המשפטי לממשלה.

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 מסוימים או למשפט מסוים"; "

ב. כיום יש תובע מוסמך של עיריית כפר סבא והועדה המקומית לתכנון ובניה בכפר סבא, על פי הסמכה בלתי מוגבלת בזמן.

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, שהינה גם בעלת הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה, אין סמכות לדון בבקשות אלו.

ד. כיום מתבצעות החלטות התובע העירוני 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 להמלצת המבקר לעניין מילוי טופס קבלה/דחייה של בקשת ביטול קנס, הרי שהדבר מיושם.

ח. התובע העירוני מצרף ברכתו להמלצת המבקר למנכ"ל לקידום פתרון ממוחשב של התהליך.

ט. ולסיום יודגש, כי כיום, זמן מתן החלטה לפונה עומד על פחות מחודש ימים מיום הפניה.

7. החברה הכלכלית המתפעלת את 11 החניונים הציבוריים בתשלום אינה מקדישה את ההכנסות המתקבלות בגין החנייה בחניונים אלה לפיתוח מקומות חנייה נוספים בעיר, כפי שמתחייב מהחלטת ועדת ההנהלה משנת 1994.

יתר על כן, הביקורת מצאה כי לא קיים הסכם בין העירייה לבין החברה הכלכלית בנוגע לתפעול החניונים, עובדה המביאה לכך שהעירייה אינה נהנית מההכנסות מהחניונים.

הביקורת ממליצה כי יערך מעקב אחר החלטות מועצה על מנת שיקוימו במלואן. כמו כן, הביקורת ממליצה לפעול ללא שהות על מנת להסדיר בהסכם את מערכת היחסים של העירייה והחברה הכלכלית בנוגע להפעלת החניונים (סעיפים 3.2 ; 3.4 בדוח).

ביקורת מעקב: ההכנסות המתקבלות בגין הפעלת החניונים הציבוריים משמשות לכיסוי ההפסדים הכבדים שנגרמו ועדיין נגרמים לחברה כתוצאה מהקמה ותפעול שוטף של חניון כיכר העיר וחניון רכב כבד. כן משמשות ההכנסות לתחזוקת יתר החניונים הציבוריים ופיתוחם (ביטוחים, ניקיון - החברה משלמת לעירייה כ- 100,000 ₪ בשנה עבור שירותי ניקיון).

8. בהיעדר הסכם כאמור, בין העירייה לחברה הכלכלית קיימים נושאים נוספים כגון - ארנונה, תחזוקה, חשמל וביטוחים המצריכים הסדרה מיידית, כמפורט בסעיף 3.4 בדוח.
9. הביקורת לא מצאה ולא הומצא לה כל מסמך המאשר לחברה הכלכלית את העלאת תעריף החנייה בחניונים הציבוריים מ-2 ₪ לשעה כפי שקבעה מועצת העיר בשנת 1997 ל-3 ₪ לשעה. לדעת הביקורת, שינוי בתעריף החנייה ללא החלטה נאותה של הגורמים המוסמכים אינו תקין (סעיף 3.5 בדוח).

ביקורת מעקב: על פי המלצת הביקורת, מועצת העירייה תיקנה את תעריף החנייה. שינוי תעריף החנייה מבוצע כיום אך ורק ע"פ הוראות חוק העזר ואישור הגורמים המוסמכים בעירייה.

10. הביקורת מצאה כי מדחני החנייה אינם מחזירים עודף כלל. לדעת הביקורת יש להנהיג שיטת תשלום בה הסכום שייגבה מהחוננים יהיה קרוב ככל הניתן לזמן החנייה בפועל. (סעיף 3.6 בדוח)

ביקורת מעקב: הניסיון המצטבר בעולם ובארץ הוכיח כי מדחני כרטיס המחזירים עודף סובלים מתקלות רבות ועקב כך נגרמות טעויות ושיבושים קשים באספקת השירות לתושב. שעת החנייה הראשונה לתשלום במדחן הינה שעה מלאה, לאחר השעה הראשונה, זמן החנייה מחושב לפי הסכום ששלשל המשתמש. בפני ציבור החוננים עומדים מגוון אמצעי תשלום מדויקים יותר (הסכום שנגבה תואם את זמן החניה בפועל) ממדחנים - איזיפארק וחניה סלולארית (סלופארק, פנגו).

11. הביקורת מצאה כי בכמחצית מהחניונים הציבוריים בתשלום, קיים חוסר במקומות חנייה לנכים.

הביקורת ממליצה כי תיערך בדיקה מקיפה ויסודית בכל החניונים הציבוריים בעיר, ביניהם גם אלה שהחנייה בהם היא חופשית ותואם בכולם, באופן מיידי, כמות החניות לנכים, לפי גודל החניון, לתקנים שנקבעו בחוברת התקנים של משרד התחבורה כמפורט בנספח ד' (סעיף 3.7 בדוח).

ביקורת מעקב: מבדיקה שנערכה נמצא כי מתוך 11 חניונים ציבוריים בתשלום, 2 חניונים אינם עומדים בתקן 1918 חלק 2 של משרד התחבורה. בימים אלו פועלת החברה בשיתוף עם מהנדסת התנועה של העירייה ע"מ להתאים את מס' חניות הנכים בשני החניונים הנ"ל לתקן.

12. הביקורת מצאה כי ההסכם למתן שימוש, להנהלת קניון ערים, להפעלת החניונים הציבוריים שבקניון למשך 10 שנים הסתיים בחודש פברואר 2004. לפיכך, הביקורת ממליצה כי על העירייה לפעול ללא שהות להסדרת זכויותיה בחניונים הציבוריים שבקניון ערים בפרט והסדרת מערכת היחסים עם הנהלת קניון ערים בכלל.

הביקורת מציינת כי בהסדרת מערכת היחסים הכוללת עם הנהלת קניון ערים טמונים מקורות הכנסה אפשריים (סעיף 3.8.1 בדוח).

13. הביקורת מצאה התנהלות לקויה בתפקוד החברה הכלכלית בתפעול חניון כיכר העיר כמפורט בסעיף 3.8.2 בדוח. לפיכך, הביקורת ממליצה לפעול ללא שהות לתיקון הליקויים המצוינים בסעיף זה.

ביקורת מעקב: בתאריך 22.2.07 נחתם הסכם שכירות בין החברה הכלכלית לבין אילות השקעות. החזקה נמסרה לאילות בתאריך 1.12.07. ההסכם הינו לתקופה של 59 חודשים כאשר דמי השכירות השנתיים בסך 250,000 ש"ח + מע"מ משולמים לחברה הכלכלית. כיום מבוטח חניון כיכר העיר במסגרת פוליסת הביטוח הכללית של החברה הכלכלית.

אילות מחויבת ע"פ ההסכם ומבצעת בפועל ביטוח לחניון הכולל ביטוח מבנה, רכוש וצד ג'. בשנת 2008 שולמה ארנונה בסכום של 145,500 ₪. כל הוצאות תפעול החניון כיום הינן באחריות ובמימון אילות השקעות.

14. החנייה האזורית בכפר סבא מונהגת על סמך סקר חנייה שנערך בשנת 1994. על אף הנהגת הסדרי חנייה חדשים כגון הסדרי חנייה אזורית, הסדרי חנייה בתשלום ופיתוח מקומות חנייה נוספים לדעת הביקורת, יש לשקול עריכת סקר חנייה חדש שייבחן את מידת הצלחת הסדרי החנייה הקיימים וייתן מענה לצרכי החנייה הנדרשים, לאור התפתחות העיר. בנוסף, יש לשקול הרחבת הזכאות לתו חנייה אזורי לתושבי כל האזור ולא על פי רחובות (סעיף 4.2 בדוח).

ביקורת מעקב: זכאות לתו חניה אזורי הינה לפי אזור ולא עפ"י רחובות וזאת בהתאם לחוק העזר העירוני. בוצעו מספר סקרי חניה נקודתיים ע"י סגן ראש העיר לשעבר ויו"ר ועדת תנועה - עו"ד קובי אוחיון. בהתאם לתוצאות סקרים אלה הוחלט להנהיג מספר שינויים (כגון: ביטול חניה אזורית ברחוב ז'בוטינסקי; הוספת חניות אזוריות ברחובות הבאים: יציאת אירופה, ראשונים, מענית, חצרות הדר ושפרינצק ועוד).

15. הביקורת מציינת כי עם העברת רשות החנייה לחברה הכלכלית הוחלפה תוכנת המחשב לתוכנה מתקדמת והונהגו סדרי תקשורת חדשים. הביקורת ממליצה כי במידה ורשות החנייה תחזור לאחריות העירייה יונהגו בה הסדרי מחשוב ותקשורת נאותים (סעיפים 2.1.3 ; 2.3.3 בדוח).