



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

הטיפול בדוחות חנייה

תוכן העניינים

3.....	עיקרי הממצאים וההמלצות.....
16.....	1. מבוא.....
17.....	2. היקף וגבולות הביקורת.....
17.....	3. שיטת הביקורת.....
18.....	4. מבנה אירגוני.....
20.....	5. מערכות ממוחשבות.....
23.....	6. הרשאות.....
27.....	7. נהלים.....
29.....	8. תהליך הטיפול בעבירות תנועה.....
38.....	9. פעולות בסמכות התובע העירוני.....
45.....	10. מחיקת חובות.....
46.....	11. התקשרות עם חברת הגביה

עיקרי הממצאים וההמלצות

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

מספור הסעיפים מקביל למספור דוח המפורט

מבוא

1.

פקודת התעבורה מסמיכה בסעיף 77 את מועצת הרשות המקומית, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, לקבוע שורת הסדרים בכל הנוגע להעמדת רכבים וחנייתם ברחבי העיר. ההסדרים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים:

1. חנייה בתשלום

2. שימוש בתווי חנייה

3. חנייה אסורה

ביום ה - 10 לאוגוסט 2014 התקשרה העירייה עם משרד עורכי דין סנדרוביץ רינקוב ושות' (להלן: "סנדרוביץ") למתן שירותים משפטיים לגביית קנסות עירוניים (להלן: "החזזה").

מבנה ארגוני

4.

עד שנת 2017 כללה מחלקת הפיקוח העירוני גם את מחלקת החנייה. בשנת 2017 נערך שינוי ארגוני באגף והוקמה מחלקה חדשה – "מחלקת מעקב ובקרת דו"חות", כמחלקה מקצועית ונפרדת הממוקדת בטיפול המנהלי של כלל הדו"חות העירוניים. למחלקה זו שויכו עובדי מחלקת חנייה.

קליטת מנהל המחלקה

4.2

השינוי הארגוני שעיקרו הקמת מחלקה חדשה היה בסמוך לפרישתו לגמלאות של מנהל מחלקת החנייה. למרות שמועד הפרישה של המנהל הקודם היה ידוע זה מכבר. בחינת לוחות הזמנים, כפי שמפורטת בגף הדוח, מעלה כי במשך תקופה של כשנה נותרה המחלקה המופקדת על מתן שירות חשוב לתושבי העיר ללא מנהל ישיר. ניתן לזקוף את העיכוב בקליטת מנהל המחלקה לשינוי הארגוני שהוזכר לעיל שעיקרו העברת המחלקה מאגף שאיפה לאגף בטחון פיקוח וסדר עירוני ואפיון חדש של פעילותה.

המלצה

- על אגף משאבי אנוש לוודא טרם יציאת מנהל או עובד לגמלאות כי היחידה הרלוונטית פועלת מול האגף לגיוס ולאיוש המשרה.

מחלקת מעקב ובקרת דוחות

4.3

המחלקה כוללת 4 פקידות ועובדת שאינה עובדת עירייה, המטפלת בגבייה מטעם חברת הגבייה החיצונית. המחלקה מטפלת בכל הקשור להליכי הגבייה של דו"חות חניה, בקשות ערעור, בקשות להישפט וכן בניפוק תווי חנייה.

הסכם ההתקשרות עם משרד עו"ד סנדרוביץ המופקד על הגביה המנהלתית מחייב את משרד עו"ד להעמיד לרשות העירייה באופן קבוע שני נציגים מטעמו במשרדי העירייה משך כל תקופת ההתקשרות. נמצא כי במהלך שנת 2018 נכחה במשרדי המחלקה עובדת של משרד סנדרוביץ במשרה מלאה, ועובדת נוספת במחלקה לפניות הציבור בהתאם להוראות החוזה.

מערכות ממוחשבות

5.

כללי

5.1

מערך הטיפול בדוחות חניה ובגבייתם מנוהל באמצעות מספר מערכות ממוחשבות כדלהלן:

- מילאון 92 פיקוח חכם - מערכת המשמשת את פקחי העירייה להזנת דוחות החנייה במסופונים (להלן: "מילאון"). המערכת בעלת ממשק אוטומטי לשידור הדוחות למערכת הדוחות.
- מערכת אוטומציה - המערכת כוללת את מודל "דוחות חניה" ומודל תובע (אולטימוס).
- מודול תובע (אולטימוס) - מודול התובע במערכת דוחות החנייה משמש להזנת פעולות המבוצעות על ידי התובע במסגרת הטיפול בערעורים המוגשים על ידי מקבלי הדוחות (להלן: "מודול תובע").
- מערכת אכיפה של משרד סנדרוביץ - מערכת מידע הכוללת את דוחות החנייה שהועברו לטיפול ומתעדת את ביצוע פעולות האכיפה כגון - הוצאת מכתבי התראה ועיקולים.

ממצאים

אי ניצול מערכת "מילאון"

התשלום עבור מערכת מילאון, כפי שנקבע בהסכם מספטמבר 2014, כולל את כל מרכיבי המערכת הנותנים מענה כולל לניהול דוחות החנייה באופן שמייתר את המודול של מערכת האוטומציה. למרות זאת, המשיכה העירייה לעבוד עם המודול התפעולי של החברה לאוטומציה בעלות שנתית של 46 אלף ש"ח לשנה כולל מע"מ. ביוני 2019 החלה העירייה בשימוש המערכת התפעולית של מילאון במקביל למערכת האוטומציה במטרה להעביר את הטיפול בדוחות חניה על כל מרכיביו למערכת מילאון. חישוב פשוט מראה כי במהלך 5 שנים נשאה העירייה בעלות של 230 אלפי ש"ח הנובעת מהשימוש במערכת האוטומציה למרות שמערכת המילאון נותנת מענה מלא והולם לניהול דוחות חניה.

מערכת האוטומציה שהעירייה המשיכה לעבוד איתה סבלה משורת קשיים וכשלים המפורטים בגף הדוח, שימוש מלא במערכת המילאון בספטמבר 2014 היה פוטר חלק ניכר מהכשלים של מערכת האוטומציה.

החלפת המערכת

המעבר למילאון בוצע כאמור ביוני 2019 כאשר סיום ההתקשרות החוזית עם חברת מילאון הינה ספטמבר 2020. מועד בו תהיה העירייה מחויבת לצאת שוב למכרז להפעלת המערכת.

הסבת נתונים

מבדיקת הביקורת נמצא כי לא בוצעה הסבת נתונים ממערכת האוטומציה למערכת מילאון. המשמעות הינה, בין היתר, כי אין במערכת מילאון היסטוריית עבירות של רכבים/חייבים וכדומה, נתונים אלו רלוונטיים בעת בחינת ערעורים, לא ניתן לדעת האם מדובר בעבירה ראשונה, האם ניתנו בעבר אזהרות ובוטלו דוחות וכדומה.

המלצות

- עם רכישת מערכת מידע חדשה יש להקפיד על הפעלה מלאה של המערכת. הדבר מקבל משנה תוקף במקרים בהם הפעלת המערכת הקיימת כרוכה בעלויות.
- לשקול הסבה מלאה של נתוני הדוחות ממערכת האוטומציה למערכת מילאון באופן שנתונים אלו יעמדו לרשות העירייה.

הרשאות

.6

קובץ ההרשאות לעומת קובץ הפעולות

6.1

הגדרת הרשאות במערכות ממוחשבות מאפשרת מתן הרשאות שונות למשתמשים התאם לתפקידם בארגון. אחד העקרונות החשובים בבקרה פנימית נאותה, נוגע ליישום עיקרון הפרדת התפקידים, ניהול נכון של הרשאות גישה למשתמשים במערכות המידע עומד בבסיס עקרון זה. במסגרת הביקורת נבדקה התאמת ההרשאות לתפקיד העובד ונבחנו הפעולות שבוצעו על ידי העובדים.

ממצאים

- קובץ ההרשאות כולל 13 משתמשים, לעומת זאת נמצאו 20 משתמשים שביצעו פעולות בתקופה הרלוונטית. העובדה שקובץ ההרשאות אינו כולל את כל המשתתפים אינו מאפשר ניהול הרשאות כראוי.
- נמצאו 2 משתמשים בעלי הרשאות פעילות במערכת שאינם מועסקים בעירייה במועד הביקורת דהיינו הרשאותיהן לא בוטלו עם עזיבתם.
- נמצאו 401 פעולות שבוצעו במערכת בלא שם משתמש. כל הפעולות הינן פעולות מערכת, אולם העובדה שהמערכת מאפשרת ביצוע פעולות ללא שם משתמש חמורה מכיוון שאינה מאפשרת התחקות אחר זהות מבצעי הפעולות.
- נמצא משתמש אשר ביצע 781 פעולות במערכת. מנהל המחלקה לא ידע לזהותו, רוב הפעולות שביצע משתמש זה הינן פעולות מערכת.

6.2

הרשאות מנהל המחלקה

על פי הנחייה 4.3040 של היועץ המשפטי לממשלה הדנה בנושא "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים", הסמכות לביטול דוחות חנייה נתונה אך ורק "לתובע שהוסמך בידי היועץ המשפטי לממשלה". ממציאו מעלים כי למנהל המחלקה קיימות הרשאות לביטול דוחות חנייה.

מבדיקת הביקורת עולה כי מנהל המחלקה ביצע 1,183 פעולות ביטול דוחות בתקופה שבין יולי 2017 לדצמבר 2018.

במסגרת הביקורת נבדק מדגם של ביטולי דוחות שבוצעו על ידי מנהל המחלקה ונבדקו האסמכתאות לביטול.

בדיקתנו העלתה כי לכל המקרים שנדגמו נמצאו אסמכתאות מהתביעה העירונית. דהיינו, מנהל המחלקה פעל מכוחו של התובע העירוני.

יחד עם זאת, במצב הקיים אין בקרה מספקת על פעולת ביטול הדוחות מאחר וההרשאה לביטולם נתונה בידי מנהל המחלקה. אנו סבורים שיש מקום לשקול הסרת ההרשאה לביטולי דוחות ממנהל המחלקה והעברתה לאחד העובדים האחראים במחלקה באופן שהעובד בעל הרשאת הביטול יבצע את הפעולות בהתאם להוראות התובע, ומנהל המחלקה יבצע בקרה שוטפת על הליך ביטולי הדוחות. כאמור, הליך בקרה זה אינו יכול להתקיים כשלמנהל המחלקה בעצמו קיימת הרשאה לביטולי דוחות. אפשרות נוספת הינה שביטולי דוחות יבוצעו על ידי המחלקה המשפטית ולעובדי המחלקה לא תינתן הרשאה לביטול דוחות.

6.3

הרשאות משתמשי אוטומציה

מבחינת קובץ הפעולות נמצאו 6 משתמשי אוטומציה אשר ביצעו ביחד כרבע מכלל הפעולות שבוצעו במערכת. משתמשי האוטומציה קיימים על מנת לבצע פעולות תחזוקה במערכת, טיפול בטבלאות וכדומה. ביצוע פעולות באופן ישיר במערכת ראוי שיבוצע על ידי עובדי העירייה המורשים.

ניתוח אחד ממשתמשי האוטומציה אשר ביצע כ- 106 אלף פעולות העלה כי חלק ניכר מהפעולות המיוחסות למשתמש זה הינם פעולות אוטומטיות, אולם חלק מהפעולות הינם פעולות יזומות האמורות להתבצע על ידי עובדי המחלקה

לביקורת נמסר על ידי מנהל מחלקת בקרה, כי הפעולות שבוצעו על ידי עובדי האוטומציה נבעו מנהג שהופסק בסוף המחצית הראשונה של שנת 2017, מבדיקה שערכנו נמצא כי אכן רוב הפעולות של משתמש זה בוצעו עד יולי 2017.

6.4

הרשאות מודל תובע (אולטימוס)

כללי

מודול התובע הינו חלק מובנה ממערכת האוטומציה הכוללת גם את מודול דוחות החניה, מודול תובע משמש את המחלקה המשפטית לטיפול וניהול ערעורים או בקשות לביטול דוחות.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבדקו המשתמשים שביצעו פעולות השמורות לתובע העירוני ובכללן, ביטולים, אזהרות, הפחתות ודחיית ערעורים. נמצא כי פעולות שהינן בסמכות התובע בוצעו על ידי עובדי מחלקת הבקרה, עובדי האוטומציה ועובדי חברת הגביה - משרד עו"ד סנדרוביץ.

בהקשר זה נציין כי בדיקה שערכנו לגבי מנהל מחלקת בקרה (סעיף 6.2) העלתה כי כל פעולות ביטול הדוחות שנבדקו היו עפ"י הוראות התובע, לא מן הנמנע כי גם הפעולות של שאר הגורמים המנויים לעיל קיבלו את אישור התובע.

אנו סבורים שיש מקום לייחד הרשאות לפעולות השמורות לתובע, לעובדי משרד התובע בלבד. יש להקפיד כי עובדי האוטומציה יבצעו פעולות תחזוקה בלבד ולא פעולות הנוגעות לטיפול בדוחות ובוודאי לא פעולות של ביטול דוחות.

המלצות

- להקפיד כי בעת עזיבת עובד תבוצע סגירה של כל הרשאותיו לביצוע פעולות במערכות הממוחשבות, במסגרת טופס הטיולים.
- לחסום את האפשרות לביצוע פעולות במערכות ממוחשבות של העירייה ללא שם משתמש חד ערכי.
- להקפיד כי עובדי האוטומציה יורשו לבצע פעולות תחזוקה בלבד.
- לשקול העברת ההרשאה לביטול דוחות ממנהל מחלקת הבקרה לאחד מעובדי המחלקה באופן שיאפשר בקרה על הליך זה על ידי מנהל המחלקה, לחלופין לשלול את האפשרות לביצוע ביטולי דוחות מעובדי המחלקה באופן שרק עובדי התובע יבצעו פעולות אלו.

7. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר המגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה של תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. מטרת כתיבת הנהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

ממצאים

- נמצא כי חלק מנהלי העבודה של המחלקה הינם למעשה הנחיות לתושבים כגון נוהל קבלת תו חנייה ונוהל הטיפול בדוח חניה. נוהל עבודה אמור להסדיר את תהליכי העבודה הפנימיים של המחלקה, להבדיל מהנחיות לתושבים.

7.3

- בחלק מהמקרים הנהלים מפרטים פעולות בלא שמצוין הגורם האמון על ביצוען.
- אין למחלקה נוהל המסדיר את תהליך העבודה מול חברת הגבייה והמעקב והבקרה אחרי עבודתה.
- נוהל ערעורים קובע זמני תקן לטיפול בערעורים, כנדרש, אולם נהלי העבודה האחרים אינם קובעים זמני תקן לביצוע הפעולות השונות.
- נהלי העבודה של המחלקה אינם קובעים שלבי בקרה ומעקב אחר יישומן הנאות של הוראותיהם.

המלצות

- הנחיות המיועדות לציבור מקבלי הדוחות ראוי כי יפורסמו באתר האינטרנט העירוני, הנחיות אלו אינן מחליפות נוהל עבודה המסדיר תהליכי עבודה פנים אירגוניים.
- מומלץ כי נהלי העבודה של המחלקה יכללו התייחסות ברורה לגורם המבצע של כל פעולה, יקבעו זמני תקן לביצוע הפעולות וייקבעו דרכי מעקב ובקרה להבטחת עמידה נאותה בהוראות הנוהל.

8. תהליך הטיפול בעבירות חניה

8.1 כללי

להלן עיקרי שלבי הטיפול בדוחות החניה:

- השלב הראשון – הפקת "דוח חלון"
"דוח חלון" הינו דוח חניה המוצמד לחלון הרכב דוח זה כולל את מספר הרכב אבל לא את פרטי בעל הרכב. את "דוח החלון" ניתן לשלם, לערער עליו, לבקש להסב אותו על שם אחר או לבקש להישפט בתוך 90 יום.
- השלב השני – הפקת הודעת קנס
עם קליטת דוח החלון למערכת דוחות החניה, מתבצע איתור פרטי בעלי הרכב, פעולה המכונה "הלבשת פרטים" (להלן: "הלבשה") הדוח נשלח בדואר רשום לבעל הרכב (להלן: "הודעת קנס"). את הקנס ניתן לשלם, לערער עליו, לבקש להסב אותו על שם אחר או לבקש להישפט בתוך 90 יום. לאחר תקופה זו הדוח הופך חלוט כלומר לא ניתן לערער עליו.
- השלב השלישי – הליכי גבייה
לאחר שהקנס הופך חלוט, במידה ולא שולם על ידי החייב, הטיפול בחוב עובר לחברת גבייה חיצונית – משרד עורכי הדין סנדרוביץ, לטיפול באמצעות הליכי גבייה מנהליים.

8.2 רציפות מספרי הדוחות

דוחות החניה מופקים באמצעות מסופון של חברת "מילאון" המסופון הינו מכשיר טלפון סלולארי עם מדפסת, הכולל את התוכנה המשמשת להפקת דו"חות החניה. מספר הדוח קבוע על גבי הפנקס הידני ומוזן על ידי הפקחים למערכת "מילאון" ונקלט גם כמספר הדוח במערכת הדוחות.

במסגרת הביקורת נבדקו רציפות מספרי הדוחות, פערים ברציפות מספרי הדוחות יכולים להצביע על קליטה לקוויה של הדוחות במערכת. ממצאינו לא העלו פערים בין מספרי הדוחות דהינו נמצא כי קיימת רציפות במספרי הדוחות.

הסבת דוחות חניה

8.3

פעולות ההסבה הינם פעולות הגורמת להעברת הדוח מבעל הרכב הרשום לגורם אחר. ישנם 2 סוגי הסבות:

1. הסבה ממוחשבת – הסבה המבוצעת באמצעות מערכת אוטומטית הנקראת "REPORT" הכוללת את נתוני ציי הרכב של חברות ההשכרה ומאפשרת איתור פרטי הנהג במועד ביצוע העברה. המערכת קולטת את פרטי הנהג את בקשת ההסבה והעתק מחוזה השכרת הרכב באופן ממוכן למערכת האוטומציה. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי: "מדיניות העירייה – לא לבצע אכיפה כלפי תיירים / תושבי חוץ/ דיפלומטים".

2. הסבה ידנית – הסבה המבוצעת על פי דרישה של בעל הרכב, להעברת הדוח למבצע העבירה.

ממצאים

- הנוהל העירוני אינו מסדיר את תהליך הטיפול בהסבות הממוחשבות.
 - במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 10 הסבות ידניות אשר בוצעו במהלך שנת 2018 לבדיקת שלמות המסמכים הנדרשים לביצוע ההסבה.
- בדיקתנו העלתה כי קיימת הקפדה על קבלת כלל המסמכים הנדרשים לצורך ביצוע ההסבות.

המלצה

- להסדיר את תהליך ביצוע ההסבות הממוחשבות בנוהל.

דואר חוזר

8.4

את הטיפול בדואר החוזר יש לבצע בטרם חלפה שנה מיום העבירה כדי להימנע מהתישנות העבירה.

ממצאים

- מבדיקת הביקורת עולה כי כ - 40% מכלל הודעות הקנס שנשלחות חוזרות מסיבות שונות כגון כתובת לא מלאה, החייב לא קיים בכתובת האמורה וכדומה.

– נכון ליום 31.12.2018 קיימים 512 דוחות שטרם שולמו, הסטטוס שלהם הינו "המתנה - דואר חוזר". 184 דוחות בסטטוס "המתנה – דואר חוזר" הינם מעל 30 יום, נחזור ונציין כי התישנות דוחות הינם במקרה בו לא בוצעה פעולה במשך שנה.

8.5 תשלום הדוח

במקרה בו לא שולם הקנס במועד דהיינו בתוך 90 יום ממועד שליחת ההודעה תוסף לקנס המקורי תוספת פיגורים בשיעור של 50%. בכל שישה חודשים תוסף - תוספת של 5% מהקנס המקורי.

8.6 יתרות חוב – איפוס יתרות

במקרה בו שילם החייב את סכום הקנס המקורי לאחר שנצברו לחובתו תוספת פיגורים בשיעור של 50% הרי שקיימת יתרה לחובתו גם לאחר תשלום סכום הקנס המקורי. מדיניות העירייה כפי שנמסר לביקורת הינה להמשיך את הליכי הגביה בגין יתרת החוב. יחד עם זאת במקרים בהם יתרת החוב שנשארה לאחר ביצוע התשלום הינה פחות מ 50 ש"ח מאופסת יתרה זו. הפרשים אלו נוצרים בדרך כלל מהפרשי הצמדה.

מצאים

- נמצא כי קיים דואר אלקטרוני מעוזר התובע המאשר את איפוס היתרות בסכומים של מתחת ל- 50 ש"ח על ידי מנהל היחידה.
- איפוס היתרות במערכת מקבלים אישור של מנהל האגף לפני ביצועם בפועל זאת על ידי שליחת קובץ המפרט את סכומי האיפוס.
- במסגרת הביקורת נבחנו שלושה איפוס יתרות, בדיקתנו העלתה כי הסכומים שאופסו היו נמוכים מ- 50 ש"ח בהתאם לאישור התובע. נמצא אישור של מנהל האגף לביצוע איפוס היתרות.

8.7 טיפול ביתרות זכות

יתרה שלילית לתשלום יכולה לנבוע מתשלום הקנס לאחר שזה בוטל על ידי התובע או במקרה בו החייב שילם את הודעת הקנס שנשלחה לביתו וגם את ההודעה שהודבקה לחלון הרכב. במקרים אלו נוצרים יתרות שליליות לתשלום שהינם למעשה יתרות לזכות החייב.

החזר הסכומים ששולמו ביתר יכול שיתבצע באחת משני הדרכים כדלהלן:

- בקשה להחזר – באמצעות טופס "בקשה להחזר כספי" באמצעותו יכול תושב אשר שילם ביתר לפנות לעירייה בבקשה לקבלת החזר כספי.

– פעילות יזומה של העירייה – על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל המחלקה, החל משנת 2018, פונה המחלקה באופן יזום לתושבים ומודיעה להם על זכאותם להחזר, התושב נדרש להעביר צילום שיק הכולל את פרטי חשבון הבנק לביצוע ההחזר

ממצאים

מחיקת יתרות

בדיקה שערכנו העלתה כי עם ביצוע ההחזר יש לעדכן את ההחזר במערכת החניה באופן ידני. למותר לציין כי עדכון ידני זה על ידי מנהל המחלקה מעמיס על עבודתו השוטפת ומועד לטעויות ככול תהליך ידני. אנו סבורים שיש מקום לבחון קליטה ממוכנת של היתרות שהוחזרו.

ביצוע החזרים לתושבים

למרות האמצעים שנקטה העירייה להחזרת הכספים ששולמו ביתר עדיין קיימים כ- 1,200 דוחות בשנים 2016-2018 ששולמו ביתר ולא ניתן החזר בגינם.

אחד החסמים לקבלת ההחזר הינו דרישת העירייה לצרף "קבלות" המעידות על התשלום. דרישה זו נועדה להבטיח כי מקבל ההחזר הוא התושב שנשא בתשלום. אנו סבורים כי יש לשקול ביטול דרישה זו, במרבית המקרים התושב שעל שמו רשום הדוח הינו המשלם הזכאי להחזר. ולא תמיד מצויים בידו קבלה על תשלום הקנס. אנו ממליצים לשקול מתן החזרים לתושבים הרשומים על שמם יתרות הזכות ולא להתנותם בהמצאת קבלת התשלום.

המלצות

- לשקול ביטול הדרישה להוכחת תשלום ובכך, להקל על ההחזרים לתושבים.
- לבחון את האפשרות לקליטת ההחזרים במערכת הדוחות באופן ממוכן.

9. פעולות בסמכות התובע העירוני

9.2 ערעור

הטיפול בבקשות הערעור או הבקשות להישפט הינן בסמכותו הבלעדית של התובע. במענה לבקשת ערעור על הודעת תשלום קנס התובע העירוני יכול לבחור מבין האפשרויות כדלהלן:

- ביטול - לבטל את דוח החנייה.
- אזהרה - להמיר את הקנס באזהרה, המשמעות הינה שהדוח והקנס בגינו מבוטלים.
- דחייה - לדחות את הבקשה ולהשאיר את הקנס בעינו.

בשנת 2018 הוגשו 6,905 בקשות ערעור מתוך סך של 45,588 דוחות שנתינו.

ממצאים

- מהנתונים עולה כי מסך העירעורים שהוגשו בשנת 2018 כ 52% מהם התקבלו והקנסות בגינן בוטלו או הומרו באזהרה.
- התביעה אינה מתעדת בדיקות אשר מבוצעות לאימות טענות המערער. כך למשל במקרה בו נטען על ידי המערער כי לא ניתנו דוחות במקום קודם לכן, נערכת שיחה עם הפיקוח לאימות או לחילופין בדיקה במערכת בדבר מספר הדוחות שניתנו באזור בתקופה הרלוונטית. בדיקות אלו ותוצאותיהן אינן מתועדות על ידי התביעה במערכת.

המלצה

- ככל ונעשו על ידי התובע בדיקות לבחינת נאותות טענות מערער, יש לתעד בדיקות אלו העומדות בבסיס החלטת הביטול.

עילות קבלת הערעור 9.3

פילוח עילות ביטול דוחות בעקבות ערעורים שהוגשו מפורטים בגוף הדוח. נמצא כי מתוך 1,361 הביטולים בשנת 2018, 249 ביטולים המהווים כ 18% מכלל הביטולים בשנה זו נובעים מטעות פקח. אנו סבורים שיש מקום לעריכת בחינה בדבר הגורמים לטעויות אלו ובמקרה הצורך, להעביר השתלמות לכלל הפקחים או השתלמות פרטנית לפקח ששיעור הטעויות בדוחות שערך גבוה.

המלצה

- לבחון את הגורמים לטעויות הפקחים ובמקרה הצורך לשקול העברת השתלמויות.

ביטול קנסות חלוטים 9.4

ביטול קנס כתוצאה מערעור יכולה להתבצע כאשר בקשת הערעור הוגשה טרם הפיכת הדוח לחלוט, במסגרת הביקורת נמצאו 221 דוחות אשר בוטלו לאחר שהקנס הפך חלוט, ביטולים אלו כוללים ביטול דוח בגין פטירה, בהתאם להוראות היועמ"ש לממשלה על התובע העירוני לבטל את הדוח במקרה בו מקבל הדוח נפטר. במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 10 ביטולים לאחר המועד בו הפך הקנס לחלוט. ממצאינו העלו כי כל הביטולים נעשו בהתאם להוראות החוק ולמדיניות העירייה,

קנסות לאחר תאריך פטירה 9.5

הנחייה 4.3046 של היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי יש לבטל דוחות חנייה לאחר מותו של מקבל הקנס. ממצאינו מעלים כי התובע נוהג לבטל דוחות לנפטרים גם כאשר תאריך העבירה הינו לאחר תאריך

הפטירה. דהינו במקרים בהם נעשה שימוש ברכב הנפטר לאחר מותו כל עוד הנפטר רשום כבעלים של הרכב, הודעת הקנס תהיה על שמו. מצב זה יכול להביא למקרים בהם מבוצעים עברות תנועה וחניה תוך שימוש ברכב הנפטר. מקרה חמור במיוחד הינו ביטול של 11 דוחות חניה שניתנו בשנת 2017 על רכב הרשום על שם תושב שנפטר ב- 28/7/15.

במקרים חריגים מעין אלו בהם נעשות עבירות תנועה סדרתיות על ידי שימוש ברכב הנפטר אנו סבורים שיש מקום לשקול פניה למשטרת ישראל. נזכיר כי משרד הרישוי אינו שולח רישיון רכב לרכב בבעלות נפטר ומכאן שיכול ורכב זה לא עבר רישוי ומהווה סכנה לציבור.

המלצה:

- במקרים בהם נעשות עברות תנועה סדרתיות באמצעות שימוש ברכב הרשום ע"ש נפטר יש לשקול דיווח למשטרת ישראל.

המרת קנס בדוח אזהרה

9.6

לביקורת נמסר על ידי התובע העירוני כי המרת דוח לאזהרה ניתנת במקרים בהם אין עילת ביטול אולם קיימות נסיבות מיוחדות להמרת הדוח באזהרה. כאמור, במהלך שנת 2018 הומרו על ידי התובע העירוני 2,260 דוחות באזהרה.

נציין כי משמעות המרת הקנס בדוח באזהרה הינה ביטול הקנס.

אזהרה ליחידים

9.6.1

מבדיקת הביקורת נמצאו 297 תושבים, שיותר מדוח חנייה אחד הומר לאזהרה בתקופה הנבדקת. בדיקתנו העלתה כי חלק מהדוחות שהומרו לאזהרה הינם דוחות שניתנו לרכבי נכה אשר חנו שלא בהתאם לחוק אולם לא הפריעו לתנועה כמו גם נסיבות רפואיות מיוחדות הינם בין העילות לביטול הקנסות. חלק אחר של המרות הדוחות לאזהרה מיוחסות לחוסר בהירות בתמרורים או בסימנים על הקרקע. בהקשר זה נציין כי התובע טען בפנינו כי המדיניות הינה להתייחס לכל בקשת ביטול כעומדת בפני עצמה ולא להתחשב במספר הדוחות שהומרו לאותו תושב. אנו סבורים שיש מקום לבחון מדיניות זו במיוחד במקרים בהם עולה חשש כי המדיניות מנוצלת לביצוע עברות חניה סדרתיות.

אזהרה לתאגידים

9.6.2

ממצאינו מעלים כי חלק מהדוחות שהומרו לאזהרה הינם דוחות לרכבים של תאגידים. נזכיר כי הטיפול בדוח תאגיד הינו הסבת הדוח לנהג הרכב. במסגרת הביקורת נבחנו מספר המרות דוחות לאזהרה לתאגידים. המדגם התבסס על תאגידים להם הוסבו מספר דוחות, בדיקתנו לא העלתה ממצאים חריגים.

הפחתה

9.7

בעל דוח אשר חובו צבר חיובים בשל אי תשלום במועד רשאי להגיש בקשה לתובע העירוני להפחתת גובה החוב. על פי הנמסר לביקורת, מדיניות העירייה היא כי ההפחתה מבוצעת רק מכפל קנס ולא מגובה הקנס

המקורי. מבדיקת הביקורת נמצא כי משרד סנדרוביץ מטפל בבקשות להפחתה וקיימת הקפדה על אישור פורמלי מהתובע העירוני לו הסמכות החוקית להפחתות אלו.

מחיקת חובות

10.

כללי

10.1

סעיף 10 להסד"פ קובע כי קנס חנייה "מתיישן" ולא ניתן לגבותו אם חלפו 3 שנים ממועד משלוח הודעת הקנס אלא אם כן נקטה הרשות בפעולות גביה כגון הודעה, כל הודעה שנשלחה, מתחילה מחדש את "מרוץ" תקופת ההתיישנות.

ממצאים

– ביום 27.12.2017 אישרה מועצת העיר מחיקת חובות אבודים בגין קנסות חנייה בסך של 1,916,065 ₪ שנבעו מ- 19,235 דוחות חנייה. מנתוני הדוחות עולה כי כ 75% מדוחות אלו הינם דוחות שלא ניתן לגבותם (דוחות אבודים), רק כ 25% מדוחות אלו בוטלו כתוצאה מהתיישנות בטרם העברה לגביה.

– כחצי שנה לאחר מכן ביום 26.7.2018 התבקשה המועצה לאשר מחיקת חובות בסך של 3,590,976 ₪ בגין דוחות חניה שחלקם מראשית שנות ה 90.

– חובות אלו נמחקו לאחר קבלת אישור מועצת העיר כנדרש.

התקשרות עם חברת הגביה

11.

כללי

11.1

הגורם המטפל בגביית דוחות החנייה שלא שולמו במועד הוא משרד עורכי דין "סנדרוביץ רינקוב ושות'" (להלן: "סנדרוביץ"). משרד עורכי הדין שולח מכתבי התראה בהם דרישה לתשלום החוב, ונוקט באמצעי הגביה הנדרשים. הכספים שנגבו מופקדים בחשבון בנק ייעודי על שם העירייה.

תוקף ההסכם

11.2

במסגרת מכרז פומבי 4-2014-18 שפרסמה העירייה למתן שירותים משפטיים לגביית קנסות עירוניים נבחר משרד עורכי הדין "סנדרוביץ רינקוב ושות'". תוקף ההסכם לאחר מימוש 3 תקופות אופציה הינו עד ליום 31.7.2019. למועד הביקורת יצאה העירייה למכרז למתן שירותים משפטיים לגביית קנסות.

הוראות ההסכם

11.3

ההסכם קובע כי "תמורת מתן השירותים המשפטיים, תשלם העירייה למשרד עורכי הדין שכר טרחה של 15% מסך הגבייה בפועל ועל פי התקבולים המופיעים בדפי חשבון הבנק בנוסף, תישא העירייה בכל ההוצאות שהוצאו בפועל "אשר נדרשו לשם גביית החובות כהתאם להסכם".

בחדש אוקטובר 2017 בוצעה בדיקה על ידי חברת "גדות ביקורת פנימית ובקרה בע"מ" על חיובי חברת הגביה והעמידה בהוראות ההסכם.

הבדיקה הוזמנה ע"י ראש אגף בטחון, פיקוח וסדר ציבורי בסמוך לקבלת האחריות על הטיפול בדוחות החניה והקמת מחלקת מעקב ובקרה. מטרת הבדיקה כפי שמצוין בדוח הבדיקה הינה לבחון את הליכי הבקרה והאישור בכל הקשור באישור התשלומים עבור החזרי ההוצאות למשרד עו"ד והעברת סכום הגביה לחשבות העירייה.

טיטת דוח הבדיקה שכללה מספר הערות והמלצות, הועברה למשרד עו"ד לקבלת תגובה בכתב.

בתאריך 13 בדצמבר 2017 התקיים דיון בממצאי הדוח. בדיון השתתפו מנהל אגף בטחון, מנהל מחלקת מעקב ובקרה וחשבת האגף. מטעם חברת עו"ד השתתפו מנכ"ל ומנהלת התפעול וכן עורך הדוח מטעם משרד גדות ביקורת פנימית.

מפרוטוקול הישיבה עולה כי נערך דיון מפורט בממצאי הביקורת וגובשו צעדים להגברת הבקרה והדיווח על הוצאות הגביה ושכר הטרחה המשולמים למשרד עו"ד. כמו כן, נדון נושא הממשקים בין מערכות המידע של העירייה ומשרד עו"ד. היוזמה לעריכת הבדיקה, כמו גם הטיפול בממצאי הבדיקה ראוייה לציון.

- הדוח המפורט -

1.

מבוא

1.1

כללי

פקודת התעבורה מסמיכה בסעיף 77 את מועצת הרשות המקומית, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "הסדר כלי רכב העומדים בתוך תחומי העירייה. בדרך איסור או בדרך אחרת" ובדבר "האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חוק".

חוק העזר להרצליה (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ה-2014 (להלן: "חוק העזר") קובע שורת הסדרים בכל הנוגע להעמדת רכבים וחנייתם ברחבי העיר. ההסדרים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים:

1. חנייה בתשלום – העירייה רשאית לקבוע מקומות חנייה בתשלום, אשר אדם המחנה בהם את רכבו מחויב בתשלום אגרת הסדר חנייה (להלן: "אגרת חניה") באמצעות אחד מאמצעי התשלום התקפים למקום החניה.

2. שימוש בתווי חנייה אזוריים – העירייה קבעה אזורים מסוימים בעיר כאזורי חנייה מוסדרים והנפיקה תווי חנייה המקנים את הזכות לחנייה חינם לתושבים המתגוררים באזור החנייה.

3. חנייה אסורה – אזורים האסורים לחניה.

בעיריית הרצליה מופקד אגף ביטחון פיקוח וסדר ציבורי על הטיפול באכיפת חוק העזר העמדת רכב וחנייתו. האגף כולל את המחלקות כדלהלן:

- מחלקת הפיקוח העירוני – מפקדת על אכיפת חוקי העזר העירוניים ובכללם עבירות חניה.
 - מחלקת מעקב ובקרה – מפקדת על ניהול הטיפול בדו"חות העבירה השונים, בערעורים ובבקשות להישפט, וכן על המעקב אחר הדוחות שלא שולמו והעברתם במקרה הצורך לגביה מנהלתית.
- ביום ה – 10 לאוגוסט 2014 התקשרה העירייה עם משרד עורכי דין סנדרוביץ רינקוב ושות' (להלן: "סנדרוביץ") למתן שירותים משפטיים לגביית קנסות עירוניים (להלן: "החוזה").

1.2

נתונים כלליים

להן נתונים בדבר דוחות החנייה שנרשמו על ידי העירייה בכל אחת מהשנים 2016 – 2018:

שנה	מספר דוחות (1)	סכום הקנסות (2)	סכום ששולם (2)	נותר לגבייה (3)
2016	47,933	10,403,340	9,638,672	495,140
2017	51,738	11,229,600	10,197,689	832,874
2018	41,588	9,059,200	5,797,918	2,799,976

הערות

- (1) מספר הדוחות הינו מספר הדוחות שנופקו בשנה הרלוונטית.
 - (2) "סכום הקנסות" ו-"הסכום ששולם" כולל תוספת קנס והצמדות, בניכוי הדוחות שבוטלו או הומרו באזהרה על פי החלטות התובע העירוני.
 - (3) "נותר לגביה" – הסכום המקורי שלא שולם למועד הביקורת פברואר 2019.
- מהנתונים עולה כי בשנת 2018 חלה ירידה של כ- 20% במספר דוחות החניה שניתנו לעומת שנת 2017.

הבסיס הנורמטיבי

1.3

להלן רשימת החוקים הרלוונטיים לנושא חנייה:

- פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות").
- פקודת התעבורה.
- פקודת המיסים (גבייה), 1929.
- חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי").
- חוק עזר להרצליה (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ה – 2014.
- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים מספר הנחיה: 4.3040 (להלן: "הנחיות היועמ"ש").

מטרות הביקורת

2.

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה הקשורים לטיפול בדוחות החניה בין השאר נבחנו הנושאים כדלהלן:

- בחינת קיום ויישום נהלי העבודה.
- סקירת מנגנוני הבקרה, הדיווח והפיקוח אחר ביצוע תהליכי העבודה בכל הקשור בטיפול בדוחות החניה.
- בחינת נכונות ושלמות המידע במערכת המידע.
- בחינת תהליכי העבודה של מחלקת החניה אל מול המחלקה המשפטית של העירייה.
- להמליץ על צעדים הנגזרים ממצאי הביקורת.

היקף וגבולות הביקורת

3.

הביקורת התבססה על נתוני דוחות החנייה לשנים 2016-2018.

הביקורת כללה שימוש בשיטות העבודה כדלהלן:

- סקירת נהלי העירייה דוחות פנימיים ותכתובות.

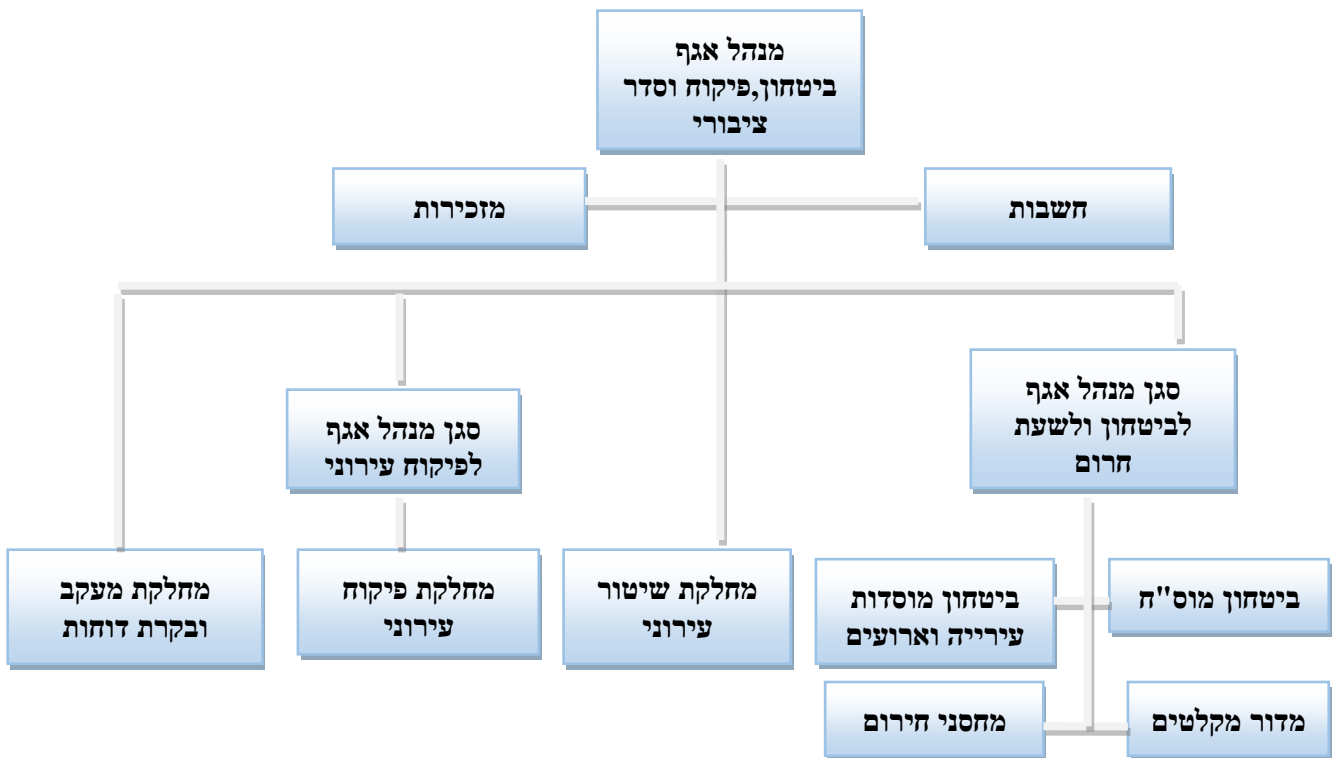
- שיחות וברורים עם מנהלים ועובדים.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.
- ביצוע בדיקות מבססות ומדגמיות.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים. תגובות מנהל אגף בטחון וסדר ציבורי, התובע העירוני ומנהל אגף מערכות מידע כלולים בגוף הדו"ח.

4. מבנה ארגוני

4.1 כללי

אגף ביטחון, פיקוח וסדר ציבורי אמון על אכיפת חוקי החנייה בהרצליה. להלן תרשים המתאר את מבנה האגף:



עד שנת 2017 כללה מחלקת הפיקוח העירוני גם את מחלקת החנייה. בשנת 2017 נערך שינוי ארגוני באגף והוקמה מחלקה חדשה – "מחלקת מעקב ובקרת דו"חות", כמחלקה מקצועית ונפרדת הממוקדת בטיפול המנהלי של כלל הדו"חות העירוניים. למחלקה זו שויכו עובדי מחלקת חנייה.

4.2

קליטת מנהל המחלקה

השינוי הארגוני שעיקרו הקמת מחלקה חדשה היה בסמוך לפרישתו לגמלאות של מנהל מחלקת החניה. למרות שמועד הפרישה של המנהל הקודם היה ידוע זה מכבר. בחינת לוחות הזמנים, כפי שיפורטו להלן, מעלה כי במשך תקופה של כשנה נותרה המחלקה המופקדת על מתן שירות חשוב לתושבי העיר ללא מנהל. להלן לוחות הזמנים ממועד הפרישה של מנהל המחלקה עד לאיוש המשרה:

- 31/1/2016 – פרישת המנהל הקודם לגמלאות.
- 29/9/2016 – שליחת בקשה לפרסום המכרז על ידי מנהל אגף ביטחון, פיקוח וסדר ציבורי למשנה למנכ"ל ומנהל משאבי אנוש.
- 29/11/2016 – פרסום המכרז.
- 1/1/2017 – טופס תקן לתפקיד.
- 12/1/2017 ו- 16/1/2017 – ועדות בחינה לבחירת מועמדים.
- 1/2/2017 – מועד כניסה לתפקיד של מנהל נוכחי.

מהנתונים עולה כי ממועד הפרישה ועד לשליחת הבקשה לאיוש המשרה עברו כ- 8 חודשים. משליחת הבקשה ועד לאיוש המשרה בפועל עברו עוד 4 חודשים. ובסך הכל במשך כשנה נוהלה יחידה זו ללא מנהל ישיר.

ניתן לזקוף את העיכוב בקליטת מנהל המחלקה לשינוי הארגוני שהוזכר לעיל שעיקרו העברת המחלקה מאגף שאיפה לאגף בטחון פיקוח וסדר עירוני ואפיון חדש של פעילותה.

ראש אגף משאבי אנוש מסר לביקורת כי הפער בין מועד הפרישה של המנהל הקודם למועד הכניסה לתפקיד של המנהל הנוכחי מקורו ב – "שינוי מבנה ארגוני באגף ביטחון וסדר ציבורי ובפרט במחלקת החניה".

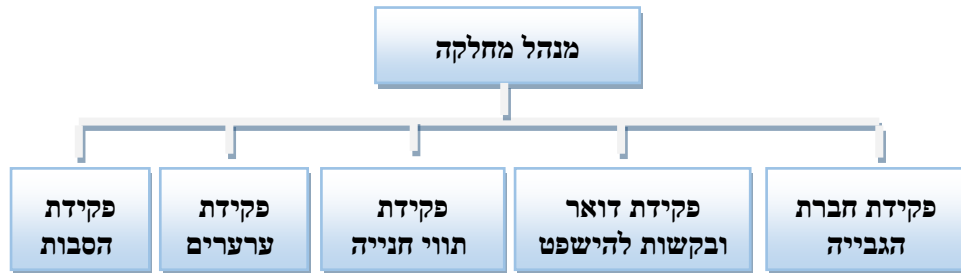
המלצה

- על אגף משאבי אנוש לוודא טרם יציאת מנהל או עובד לגמלאות כי היחידה הרלוונטית פועלת מול האגף לגיוס ולאיוש המשרה.

4.3

מחלקת מעקב ובקרת דוחות

מחלקת מעקב ובקרת דו"חות (להלן: "מחלקת בקרה") הוקמה כאמור בשנת 2017 ומונה לה מנהל בחודש פברואר 2017. למועד הביקורת כוללת המחלקה 4 פקידות ועובדת שאינה עובדת עירייה, המטפלת בגבייה מטעם חברת הגבייה החיצונית. המחלקה מטפלת בכל הקשור להליכי הגבייה של דו"חות חניה, בקשות ערעור, בקשות להישפט וכן בניפוק תווי חנייה. להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של מחלקת הבקרה:



סעיף 1א להסכם ההתקשרות עם משרד עו"ד סנדרוביץ המופקד על הגבייה המנהלתית מחייב את משרד עו"ד להעמיד לרשות העירייה:

באופן קבוע שני נציגים מטעמו במשרדי העירייה משך כל תקופת ההתקשרות – האחד במשרה מלאה במשרדי המחלקה, והשני בחצי משרה בנציבות תלונות הציבור. נמצא כי במהלך שנת 2018 נכחה במשרדי המחלקה עובדת של משרד סנדרוביץ במשרה מלאה, ועובדת נוספת במחלקה לפניות הציבור בהתאם להוראות החוזה.

תגובת מנהל אגף פיקוח וסדר ציבורי

קליטת מנהל המחלקה: מנהל המחלקה לא החליף מנהל קודם. המחלקה הוקמה ב- 2017 לאור שינוי אירגוני שנערך באגף, ולכן רק לאחר קבלת אישור המנכ"ל להקמת תקן חדש, יצאנו במכרז לאיוש המשרה. ההמלצה מקובלת שכן בדרך כלל אנו מקפידים על הוצאת מכרזי כ"א בטרם יוצאים עובדים לגמלאות.

5. מערכות ממוחשבות

.5

כללי

5.1

מערך הטיפול בדוחות החניה ובגבייתם מנוהל באמצעות מספר מערכות ממוחשבות כדלהלן:

- מילאון 92 פיקוח חכם – מערכת המשמשת את פקחי העירייה להזנת דוחות החנייה במסופונים (להלן: "מילאון"). המערכת בעלת ממשק אוטומטי לשידור הדוחות למערכת הדוחות. העירייה התקשרה בחוזה עם חברת "מילאון 92 בע"מ" ביום ה- 14 לספטמבר 2014 לשם מתן פתרון תפעול, שליטה ובקרה של תהליכי הפיקוח. כאשר התמורה בגין מתן שירות זה על פי סעיף 24 לחוזה ההתקשרות הינה: "תמורת כל דוח שיוקם בפועל, במערכת של הספק ויועבר בממשק מהמסופון למערכת התפעולית של העירייה, תשלם העירייה סך של 2.88 ₪ לדוח". יצוין כי החוזה עם חברת מילאון נחתם ל-3 שנים והוארך לשלוש שנים נוספות עד לספטמבר 2020.
- מערכת אוטומציה - המערכת כוללת את מודל "דוחות חניה" ומודל תובע (אולטימוס) מודל דוחות החניה כולל את הפעולות כדלהלן:

- קליטת הדוח שניתן על ידי הפקח על חלון הרכב ממערכת מילאון.
- קליטת התשלום מן החייב.
- שליחת קובץ דוחות לא משולמים לטיפול למשרד עו"ד סנדרוביץ לצורך גבייה.
- הפקת קובץ לדואר ישראל לצורך שליחת הודעה על תשלום לחייבים.
- מודול תובע (אולטימוס) – מודול התובע במערכת דוחות החנייה משמש להזנת פעולות המבוצעות על ידי התובע במסגרת הטיפול בערעורים המוגשים על ידי מקבלי הדוחות (להלן: "מודול תובע").

בחדש יולי 2019 החלה העירייה בהטמעת מודולים של דוחות חנייה ותובע של מערכת מילאון במקום מערכת דוחות החנייה של האוטומציה. בדיקות הביקורות נערכו על מערכת האוטומציה.

- מערכת אכיפה של משרד סנדרוביץ – בהתאם לסעיף 26 לחוזה משרד סנדרוביץ עושה שימוש במערכת מידע לשם קליטת דוחות החנייה שהועברו לטיפול וביצוע פעולות אכיפה כגון – הוצאת מכתבי התראה ועיקולים.

ממצאים

– אי ניצול מערכת "מילאון"

התשלום עבור מערכת מילאון, כפי שנקבע בהסכם מספטמבר 2014, כולל את כל מרכיבי המערכת הנותנים מענה כולל לניהול דוחות החנייה באופן שמייתר את המודול של מערכת האוטומציה. למרות זאת, המשיכה העירייה לעבוד עם המודול התפעולי של החברה לאוטומציה בעלות שנתיית של 46 אלף ש"ח לשנה כולל מע"מ. ביוני 2019 החלה העירייה בשימוש המערכת התפעולית של מילאון במקביל למערכת האוטומציה במטרה להעביר את הטיפול בדוחות החנייה על כל מרכיביו למערכת מילאון. חישוב פשוט מראה כי במהלך 5 שנים נשאה העירייה בעלות של 230 אלפי ש"ח הנובעת מהשימוש במערכת האוטומציה למרות שמערכת המילאון נותנת מענה מלא והולם לניהול דוחות החנייה.

מערכת האוטומציה שהעירייה המשיכה לעבוד איתה סבלה משורת קשיים וכשלים ובכללם:

- תקלות טכניות אשר נצפו במהלך הביקורת, בין השאר קשיים בהתחברות למערכת ניהול דוחות, הפקת דוחות במשך מספר שעות באופן המשבית את תחנת המשתמש.
- דרישת תשלום בגין כל בקשה לביצוע שינויים במערכת.
- חוסר גמישות בניהול הרשאות כפי שיפורט בפרק 6 לדוח זה.
- לא קיימת אפשרות לשליחת מייל לתושב ישירות מן המערכת.
- מחולל דוחות מסורבל.
- אף שיש לה ממשק מול מערכת האכיפה של משרד סנדרוביץ, ממשק זה לא נוצל לצורך הפקת דוחות סטטוס.

שימוש מלא במערכת המילאון בספטמבר 2014 היה פוטר חלק ניכר מהכשלים של מערכת האוטומציה. ההחלטה להמשיך ולהפעיל את המודול התפעולי של מערכת האוטומציה מתועדת במייל מיום 24 לנובמבר 2014, שנשלח ממנהל מערכות המידע לגזבר העירייה דאז. במייל זה הובהר כי ה"המלצה" להמשיך ולעבוד עם המודול התפעולי של האוטומציה במקום שימוש מלא במערכת מילאון שזכתה במכרז, הסתמכה על "יעילות תפעולית" ועל העובדה שאין צורך בהסבות. כמו כן הוסבר המהלך בכך שבסך הכול עלות הפעלת המודול התפעולי של החברה לאוטומציה יחד עם מערכת מילאון נמוכה מעלות הפעלת מערכת האוטומציה במלואה.

זכית חברת מילאון במכרז נעשתה לאחר שהמערכת הזוכה עמדה בכל דרישות האפיון והצרכים כפי שהוגדרו על ידי המשתמשים. בחינת "היעילות התפעולית" של הפעלת המערכות במקביל ראוי שתעשה לפני היציאה למכרז או במקרים קיצוניים לאחר בחינה בפועל של המערכת הזוכה במקרה בו אינה עונה על הדרישות כפי שהוגדרו במכרז, ואז יש לפעול כנגד החברה הזוכה באמצעים משפטיים או אחרים. הפעלת מערכת מילאון במלואה ביוני 2019, לאחר 5 שנים, לשביעות רצון המשתמשים מעלה ספקות בדבר "היעילות התפעולית" שבהפעלת שתי המערכות במקביל. גם הטיעון שהפעלת שתי המערכות במקביל נמוכה מהפעלת מערכת האוטומציה אינו מובן מאחר ועלות הפעלת מערכת המילאון במלואה נמוכה יותר.

– החלפת המערכת

המעבר למילאון בוצע כאמור ביוני 2019 כאשר סיום ההתקשרות החוזית עם חברת מילאון הינה ספטמבר 2020. מועד בו תהיה העירייה מחויבת לצאת שוב למכרז להפעלת המערכת.

– הסבת נתונים

מבדיקת הביקורת נמצא כי לא בוצעה הסבת נתונים ממערכת האוטומציה למערכת מילאון. המשמעות הינה, בין היתר, כי אין במערכת מילאון היסטוריית עבירות של רכבים/חייבים וכדומה, נתונים אלו רלוונטיים בעת בחינת ערעורים, לא ניתן לדעת האם מדובר בעבירה ראשונה, האם ניתנו בעבר אזהרות ובוטלו דוחות וכדומה.

המלצות

- עם רכישת מערכת מידע חדשה יש להקפיד על הפעלה מלאה של המערכת. הדבר מקבל משנה תוקף במקרים בהם הפעלת המערכת הקיימת כרוכה בעלויות.
- לשקול הסבה מלאה של נתוני הדוחות ממערכת האוטומציה למערכת מילאון באופן שנתונים אלו יעמדו לרשות העירייה.

תגובת מנהל אגף ביטחון פיקוח וסדר עירוני

ההחלטה לפצל את מערכת המסופונים של מילאון ולנמשיך לנהל את הקנסות באוטומציה היתה של מנהל האגף דאז בשנת 2014 עוד בטרם הוקם אגף הביטחון.

בימים אלו עוסקת חברת מילאון בהסבת נתוני הקנסות מהאוטומציה למערכת שלה.

תגובת מנהל אגף תקשוב ומערכות מידע:

במהלך השנה האחרונה הוחלפה מערכת הבק-אופיס של החניה מהמערכת של האוטומציה, המבוקרת, למערכת של מילאון. במסגרת המערכת החדשה נתנו מענה לסוגיות שהועלו בדוח הביקורת, הן בפן הפונקציונלי והן בפן של ההרשאות.

הרשאות

.6

קובץ ההרשאות לעומת קובץ הפעולות

6.1

הגדרת הרשאות במערכות ממוחשבות מאפשרת מתן הרשאות שונות למשתמשים התאם לתפקידם בארגון. אחד העקרונות החשובים בבקרה פנימית נאותה, נוגע ליישום עיקרון הפרדת התפקידים, ניהול נכון של הרשאות גישה למשתמשים במערכות המידע עומד בבסיס עקרון זה. במסגרת הביקורת נבחן מערך ההרשאות תוך הסתמכות על הקבצים כדלהלן:

- קובץ הרשאות – קובץ המפרט את הרשאות העובדים לביצוע פעולות במערכת האוטומציה לפי מספר המסך בו מבוצעת הפעולה (להלן: "קובץ הרשאות"). יצויין כי במערכת האוטומציה מתן הרשאה למסך מסוים משמעותה מתן הרשאה לביצוע כל הפעולות האפשריות במסך זה. בשונה ממערכות ממוחשבות אחרות אין במערכת האוטומציה אפשרות להגדיר הרשאות "לצפייה" בלבד ללא יכולת ביצוע פעולות. קובץ ההרשאות כלל פירוט הרשאותיהם של 12 משתמשים, 6 עובדי עירייה ו-6 עובדי חברת הגבייה.

- קובץ פעולות – קובץ המפרט את הפעולות שבוצעו במערכת האוטומציה ואת הגורם המבצע בשנים 2016-2018 (להלן: "קובץ הפעולות"). קובץ הפעולות מפרט 772,689 פעולות שבוצעו בין השנים 2016-2018 במערכת. מניתוח קובץ הפעולות נמצא כי ישנם 20 משתמשים אשר ביצעו פעולות במערכת בתקופת הביקורת.

במסגרת הביקורת נבדקה התאמת ההרשאות לתפקיד העובד ונבחנו הפעולות שבוצעו על ידי העובדים.

ממצאים

– קובץ ההרשאות כולל 13 משתמשים, לעומת זאת נמצאו 20 משתמשים שביצעו פעולות בתקופה הרלוונטית. העובדה שקובץ ההרשאות אינו כולל את כל המשתתפים אינו מאפשר ניהול הרשאות כראוי.

- נמצאו 2 משתמשים בעלי הרשאות פעילות במערכת שאינם מועסקים בעירייה במועד הביקורת דהיינו הרשאותיהן לא בוטלו עם עזיבתם.
- נמצאו 401 פעולות שבוצעו במערכת בלא שם משתמש. כל הפעולות הינן "לפני שליפה לרישוי", משמעות פעולות אלו שניתן דוח חלון ולא בוצעו פעולות נוספות. העובדה שהמערכת מאפשרת ביצוע פעולות ללא שם משתמש חמורה מכיוון שאינה מאפשרת התחקות אחר זהות מבצעי הפעולות.
- נמצא משתמש אשר ביצע 781 פעולות במערכת. מנהל המחלקה לא ידע לזהותו. רוב הפעולות שביצע משתמש זה הינו הסבת דוחות של רכבי השכרה.

6.2 הרשאות מנהל המחלקה

על פי הנחייה 4.3040 של היועץ המשפטי הדנה בנושא "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים", הסמכות לביטול דוחות חנייה נתונה אך ורק "לתובע שהוסמך בידי היועץ המשפטי לממשלה". ממצאינו מעלים כי למנהל המחלקה קיימות הרשאות לביטול דוחות חנייה. מבדיקת הביקורת עולה כי מנהל המחלקה ביצע 1,183 פעולות ביטול דוחות בתקופה שבין יולי 2017 לדצמבר 2018, לדברי מנהל המחלקה, מדובר בביטולים הנובעים מטעויות פקחי החנייה ברישום הדוחות וכן מביטולים להם ניתן אישור התובע העירוני.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבדק מדגם של ביטולי דוחות שבוצעו על ידי מנהל המחלקה ונבדקו האסמכתאות לביטול, להלן תוצאות בדיקתנו:

מס"ד	מספר דוח	תאריך עדכון	קנס מקורי בש"ח	סיבת הביטול תשובת מנהל המחלקה	תוצאות הבדיקה
1	34196683	17/1/18	100	תושב חוץ	הומצאה אסמכתא – תקין
2	35124387	17/1/18	250	תושב חוץ	הומצאה אסמכתא – תקין
3	34196980	7/3/18	250	תושב חוץ	הומצאה אסמכתא – תקין
4	35125087	7/3/18	250	תושב חוץ	הומצאה אסמכתא – תקין
5	35102680	24/4/18	1,000	תושב חוץ	הומצאה אסמכתא – תקין
6	35239581	10/7/18	250	ערעור	הומצאה אסמכתא – תקין
7	34196881	24/9/18	250	רכב מבוטל	הומצאה אסמכתא – תקין

הומצאה אסמכתא – תקין	רכב שגרירות	1,000	21/10/18	33692781	8
הומצאה אסמכתא – תקין	רכב מבוטל	250	8/1/2018	35531987	9

בדיקתנו העלתה כי לכל המקרים שנדגמו נמצאו אסמכתאות מהתביעה העירונית. דהיינו, מנהל המחלקה פעל מכוחו של התובע העירוני.

יחד עם זאת, במצב הקיים אין בקרה מספקת על פעולת ביטול הדוחות מאחר וההרשאה לביטולם נתונה בידי מנהל המחלקה. אנו סבורים שיש מקום לשקול הסרת ההרשאה לביטולי דוחות ממנהל המחלקה והעברתה לאחד העובדים האחראים במחלקה באופן שהעובד בעל הרשאת הביטול יבצע את הפעולות בהתאם להוראות התובע, ומנהל המחלקה יבצע בקרה שוטפת על הליך ביטולי הדוחות. כאמור, הליך בקרה זה אינו יכול להתקיים כשלמנהל המחלקה בעצמו קיימת הרשאה לביטולי דוחות. אפשרות נוספת הינה שביטולי דוחות יבוצעו על ידי המחלקה המשפטית ולעובדי המחלקה לא תינתן הרשאה לביטול דוחות.

הרשאות משתמשי אוטומציה

6.3

מבחינת קובץ הפעולות נמצאו 6 משתמשי אוטומציה אשר ביצעו ביחד כרבע מכלל הפעולות שבוצעו במערכת. משתמשי האוטומציה קיימים על מנת לבצע פעולות תחזוקה במערכת, טיפול בטבלאות וכדומה. ביצוע פעולות באופן ישיר במערכת ראוי שיבוצע על ידי עובדי העירייה המורשים. ניתוח אחד ממשתמשי האוטומציה אשר ביצע כ- 106 אלף פעולות העלה כי חלק ניכר מהפעולות המיוחסות למשתמש זה הינם פעולות אוטומטיות.

להלן פירוט פעולות אלו:

מהות הפעולה	מספר פעולות	סוג הפעולה
קליטת דוח חלון ממערכת המילאון לאוטומציה	37,084	לאחר תשלום קנס
הלבשת פרטי בעל הרכב שהתקבלו ממשד הרישוי	26,973	לאחר שליפה לרישוי

אולם חלק מהפעולות הינם פעולות יזומות האמורות להתבצע על ידי עובדי המחלקה. בין הפעולות היזומות שבוצעו על ידי משתמש זה נמצאו הפעולות כדלהלן:

– גריעת נפטרים.

– העברה לטיפול חברת הגביה.

– הפקת קבצים לשליחה לדואר.

לביקורת נמסר על ידי מנהל מחלקת בקרה, כי הפעולות שבוצעו על ידי עובדי האוטומציה נבעו מנוהג שהופסק בסוף המחצית הראשונה של שנת 2017. לאחר שהחל בתפקידו, לפיו המחלקה הייתה פונה לאנשי האוטומציה לביצוע שורת פעולות והפקה או קליטת דוחות, פעולות אשר כיום מבוצעות על ידו.

מבדיקה שערכנו נמצא כי אכן רוב הפעולות של משתמש זה בוצעו עד תאריך 1.7.17 כאשר לאחר תאריך זה רק בוצעו 9,433 פעולות מתוך 106,398 כלומר 92% מהפעולות בוצעו קודם לכן.

6.4 הרשאות מודל תובע (אולטימוס)

כללי

מודול התובע הינו חלק מובנה ממערכת האוטומציה הכוללת גם את מודול דוחות החניה, מודול התובע משמש את המחלקה המשפטית לטיפול וניהול ערעורים או בקשות לביטול דוחות, הנתונים ממודול התובע מסונכרנים באופן אוטומטי עם מודול דוחות החניה במערכת האוטומציה.

ממצאים

כפי שצוין לעיל בהרחבה רק לתובע העירוני סמכות לבטל דוחות, להמירן לאזהרה, לטפל בערעורים וכדומה. במסגרת הביקורת נבדקו המשתמשים שביצעו פעולות השמורות לתובע העירוני ובכללן, ביטולים, אזהרות, הפחתות ודחיית ערעורים. נמצא כי פעולות שהינן בסמכות התובע בוצעו על ידי מספר גורמים שאינם מהמחלקה המשפטית. להלן פירוט המשתמשים שביצעו פעולות הנתונות לתובע במערכת הממוחשבת, בשנים 2016-2018:

שם משתמש	שיוך ארגוני	מספר פעולות
משתמש 1	מחלקת בקרה	3,377
משתמש 2	מחלקת בקרה	277
משתמש 3	סנדרוביץ	94
משתמש 4	אוטומציה	68
משתמש 5	מחלקת בקרה	26
משתמש 6	אוטומציה	2
סה"כ		3,844

מהנתונים עולה כי עובדי מחלקת הבקרה, עובדי האוטומציה ועובדי חברת הגביה – משרד עו"ד סנדרוביץ מבצעים פעולות שהינן בסמכות התובע העירוני. להלן פירוט הפעולות שבוצעו ע"י משתמשים אלו:

- המרה לאזהרה
- ביטול דוח
- ביטול בגין פטירה
- הפחתת תובע

בהקשר זה נציין כי כפי שצויין בסעיף 6.2 בדיקה שערכנו לגבי מנהל מחלקת בקרה העלתה כי כל פעולות ביטול הדוחות שנבדקו היו עפ"י הוראות התובע, לא מן הנמנע כי גם הפעולות של שאר הגורמים המנויים לעיל קיבלו את אישור התובע.

אנו סבורים שיש מקום לייחד הרשאות לפעולות השמורות לתובע, לעובדי משרד התובע בלבד. יש להקפיד כי עובדי האוטומציה יבצעו פעולות תחזוקה בלבד ולא פעולות הנוגעות לטיפול בדוחות ובוודאי לא פעולות של ביטול דוחות. כמו כן יצוין כי על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת בקרה – החל מאמצע שנת 2017 לאחר כניסתו לתפקיד נחסמה בפני עובדי האוטומציה האפשרות לבצע פעולות תובע במערכת.

המלצות

- להקפיד כי בעת עזיבת עובד תבוצע סגירה של כל הרשאותיו לביצוע פעולות במערכות הממוחשבות, במסגרת טופס הטיולים.
- לחסום את האפשרות לביצוע פעולות במערכות ממוחשבות של העירייה ללא שם משתמש חד ערכי.
- להקפיד כי עובדי האוטומציה יורשו לבצע פעולות תחזוקה בלבד.
- לשקול העברת ההרשאה לביטול דוחות לאחד מעובדי המחלקה באופן שיאפשר בקרה על הליך זה על ידי מנהל המחלקה, לחלופין לשלול את האפשרות לביצוע ביטולי דוחות מעובדי המחלקה באופן שרק עובדי התובע יבצעו פעולות אלו.

תגובת מנהל אגף ביטחון פיקוח וסדר ציבורי

המלצה א: בוצעה ותיאכף גם בעתיד.

המלצה ב: המעבר למערכת מילאון אינה מאפשרת ביצוע פעולה ללא שם משתמש ולכן אף היא בסטטוס בוצעה.

המלצה ג: כפי שצוין בגוף הדוח, מאז כניסתו של מנהל המחלקה לתפקיד אין פעולות המבוצעות ע"י עובדי המערכת הממוכנת.

המלצה ד: אנו תומכים מאוד בהמלצה כי ביטולי דוחות שהועברו לגביה מנהלית יבוצעו רק ע"י הגורם המוסמך, קרי התובע העירוני. ואולם, כל עוד יוחלט בעירייה כי אגף הביטחון הוא המזין את החלטות התובע הללו, הרי שרק מנהל המחלקה יהיה המזין של החלטות אלו.

7. נהלים

מבוא 7.1

נוהל הוא מסמך שאושר המגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה של תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

מטרת כתיבת הנהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נהלי עבודה הינם בעלי מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- מטרה – בפרק זה מוגדרת המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- מסמכים ישימים – פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- הגדרות – הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
- שיטה – זהו גוף הנוהל, כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- אחריות – פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
- נספחים – טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

7.2 נהלים בתחום החנייה

7.2.1 כללי

הטיפול באכיפת חוק העזר חנייה ובדוחות החנייה מצריך תיאום בין שורת גורמים בעירייה ומחוצה לה (מחלקת הפיקוח, מחלקת מעקב ובקרה, התובע העירוני וחברת הגבייה). בנוסף, נדרשת עמידה בלוחות זמנים הקבועים בחוק כדי למנוע מצב בו קנסות שהוטלו במסגרת דוחות החנייה יתיישנו ולא ניתן יהיה לגבותם. הטיפול בדוחות מחייב אם כן, קביעת נהלים מסודרים המגדירים תחומי אחריות ותהליכי עבודה באופן ברור.

לביקורת הוצגו 5 נהלי עבודה של המחלקה אשר נכנסו לתוקף ביום 4.9.2018 כדלהלן:

- קבלת תו חניה – נוהל המסדיר את תהליך קבלת תו חניה.
- טיפול בדוח חניה – נוהל שמטרתו לתאר את הטיפול בדוח חניה לאחר שנרשם על ידי הפקח.
- ביצוע הסבה – נוהל המתאר את תהליך הסבת דוח חניה.
- טיפול בערעורים – נוהל שמטרתו לתאר את תהליך הטיפול בערעורים בגין דוחות חנייה.
- ביצוע החזר כספי – נוהל שמטרתו לתאר את תהליך ביצוע החזר כספי בגין תשלום דוחות חנייה. במסגרת הביקורת נבחנו נהלים אלו.

7.3

ממצאים

- נוהל העבודה "קבלת תו חנייה" – אף שהוא ערוך במתכונת של נוהל רשמי הוא למעשה מסמך הנחיות לתושב המבקש לקבל תו חנייה. נוהל עבודה אמור להסדיר את תהליכי העבודה של המחלקה עצמה, כלומר הנוהל היה אמור להיות ערוך במתכונת המתארת את שלבי הנפקת תו חנייה על ידי המחלקה. באופן דומה נוהל טיפול בדוח חנייה מתייחס לפעולות שעל מקבל הדוח לבצע ולא לתהליכי העבודה הפנימיים במחלקה.
- בחלק מהמקרים הנהלים מפרטים פעולות בלא שמצוין הגורם האמון על ביצוען למשל בנוהל הטיפול בערעורים מצוין בחלק מהסעיפים כי הפעולה המתוארת תבוצע על ידי "פקידת הערעורים" ואילו חלק מהסעיפים אינם כוללים גורם מבצע למשל סעיף 3.5. לנוהל קובע "מספר מעקב דואר רשום ייסרק למערכת האוטומציה" או סעיף 3.6.1 "תשלח למבקש תשובת התובע בדואר רגיל".
- אין למחלקה נוהל המסדיר את תהליך העבודה מול חברת הגבייה והמעקב והבקרה אחרי עבודתה.
- נוהל ערעורים קובע זמני תקן לטיפול בערעורים, כנדרש, אולם נהלי העבודה האחרים אינם קובעים זמני תקן לביצוע הפעולות השונות.
- נהלי העבודה של המחלקה אינם קובעים שלבי בקרה ומעקב אחר יישומן הנאות של הוראותיהם.

המלצות

- הנחיות המיועדות לציבור מקבלי הדוחות ראוי כי יפורסמו באתר האינטרנט העירוני, הנחיות אלו אינן מחליפות נוהל עבודה המסדיר תהליכי עבודה פנים אירגוניים.
- מומלץ כי נהלי העבודה של המחלקה יכללו התייחסות ברורה לגורם המבצע של כל פעולה, יקבעו זמני תקן לביצוע הפעולות וייקבעו דרכי מעקב ובקרה להבטחת עמידה נאותה בהוראות הנוהל.

תגובת מנהל אגף ביטחון פיקוח וסדר ציבורי

ההמלצה התקבלה ואף בוצעה. מנהל המחלקה ניסח נהלים חדשים בהתאם להמלצת המבקר.

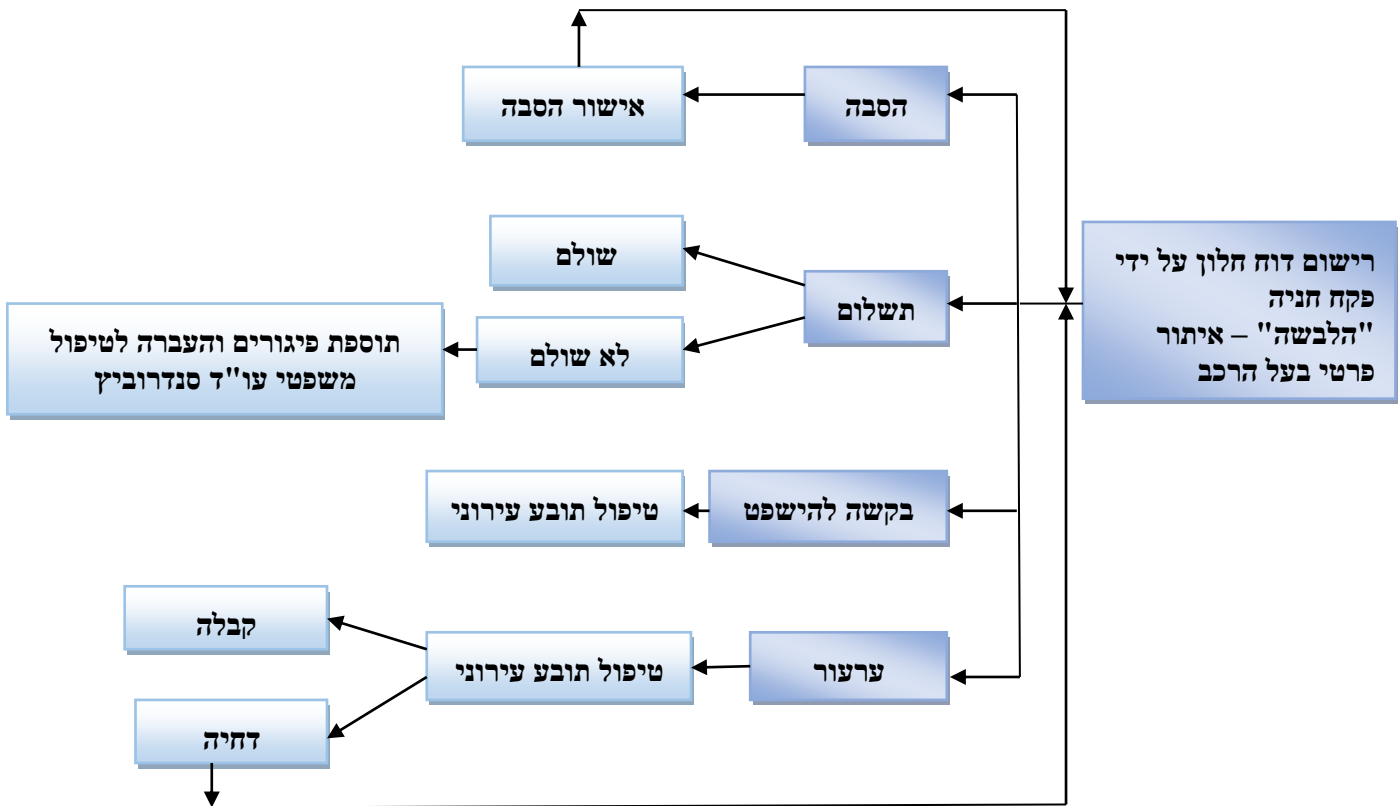
8.

תהליך הטיפול בעבירות חנייה

8.1

כללי

להלן תיאור סכמטי של הליך הטיפול בעבירות חנייה המעוגן בנוהל עבודה "טיפול בדוחות חנייה" ובהתאם לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982.



בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982, (להלן: "חסד"פ"), כאשר דו"ח חנייה מוצמד אל שמשות הרכב, קיימות בפני בעל הרכב מספר אפשרויות: לשלמו, להגיש בקשה לבטלו, לבקש להישפט או לא לעשות דבר. במידה והדוח לא שולם, על הרשות לשלוח הודעת חיוב לתשלום הקנס לכתובת הרשומה במשרד הרישוי, בתוך שנה מיום ביצוע העבירה. במידה ועברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא הודעת חיוב, והלכה למעשה העבירה התיישנה. האמור לעיל הינו בהתאם לסעיף 41 (ב) לתקנות סדר הפלילי, התשל"ד – 1974 – המצאה בדרך הצמדה, כדלקמן:

"(ב) לא שולם הקנס במועד שנקבע בהודעה שהוצמדה לרכב ולא ביקש בעל הרכב להישפט תוך אותו מועד, תומצא לבעל הרכב הרשום ברשות הרישוי הודעת תשלום קנס חדשה". המועדים למשלוח ההודעה החדשה מצויים בסעיף 225 א לחסד"פ, מועדי המצאה בעבירות קנס, כדלקמן: "(א) עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא יומצאו בענינה הזמנה לפי סעיף 222 או הודעת תשלום קנס לפי סעיף 228(ב)..."

הודעת החיוב תיחשב חלוטה, משמע שאין עליה עוד ערעור, במקרים הבאים:

א. ביום שבו עבר המועד לתשלום, משמע 90 יום מההמצאה.

ב. ביום שחלף המועד להגיש בקשה להישפט ובקשה זו לא הוגשה, משמע 90 יום מההמצאה.

ג. ביום שבו בקשה לביטול הקנס נדחתה על ידי התובע וחלף המועד להגיש בקשה להישפט, בתוך 30 יום.

האמור לעיל נסמך על סעיף 229 א לחסד"פ, מועד תשלום הקנס, כדלקמן:

"(א) מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, את הקנס הנקוב בהודעה, לחשבון שצויין בה, זולת אם פעל באחת מדרכים אלה: (1) הגיש לתובע, תוך שלושים ימים מיום ההמצאה, בקשה לביטול כאמור בסעיף קטן (ג); (2) הודיע, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, בדרך שנקבעה בתקנות, שיש ברצונו להישפט על העבירה. מי שהגיש בקשה לביטול כאמור בפסקה (1) לא יהיה רשאי להודיע על רצונו להישפט כאמור בפסקה (2), אלא תוך שלושים ימים מיום המצאת ההודעה על החלטת התובע בענין הביטול." ובהתאם לסעיף 229 (ח2) לחסד"פ, כדלקמן: "(ח2) לא שילם אדם את הקנס, חלפו המועדים להגשת בקשה לביטול הודעת תשלום קנס או להודעה על בקשה להישפט לפי סעיף קטן (א), ולא הוגשו בקשות כאמור או הוגשה בזמן בקשה לביטול הודעת תשלום קנס ונדחתה, יראו אותו, בתום המועדים הקבועים בסעיף קטן (א) להגשת בקשות אלה, כאילו הורשע בבית המשפט ונגזר עליו הקנס הנקוב בהודעת תשלום הקנס".

להלן תאור השלבים הנובעים מהוראות אלו:

– השלב הראשון – הפקת "דוח חלון"

"דוח חלון" הינו דוח חניה המוצמד לחלון הרכב דוח זה כולל את מספר הרכב אבל לא את פרטי בעל הרכב. את "דוח החלון" ניתן לשלם, לערער עליו, לבקש להסב אותו על שם אחר או לבקש להישפט בתוך 90 יום.

– השלב השני – הפקת הודעת קנס

עם קליטת דוח החלון למערכת דוחות החניה, מבצעת מחלקת החנייה איתור של פרטי בעלי הרכב, פעולה המכונה "הלבשת פרטים" (להלן: "הלבשה") הדוח נשלח בדואר רשום לבעל הרכב (להלן: "הודעת קנס"). את הקנס ניתן לשלם, לערער עליו, לבקש להסב אותו על שם אחר או לבקש להישפט בתוך 90 יום. לאחר תקופה זו הדוח הופך חלוט כלומר לא ניתן לערער עליו.

– השלב השלישי – הליכי גבייה

לאחר שהקנס הופך חלוט, במידה ולא שולם על ידי החייב, הטיפול בחוב עובר לחברת גבייה חיצונית – משרד עורכי הדין סנדרוביץ, לטיפול באמצעות הליכי גבייה מנהליים.

רציפות מספרי הדוחות

8.2

דוחות החניה מופקים באמצעות מסופון של חברת "מילאון" המסופון הינו מכשיר טלפון סלולארי עם מדפסת, הכולל את התוכנה המשמשת להפקת דו"חות החניה. הפקח מזין את קוד העבירה, מספר הרכב

ושם הרחוב במסופון, מצלם את הרכב, מדפיס את טופס העבירה מדביקו על דוח החניה הידני ומניחו על שימשת הרכב.

עם סיום הפקת הדו"ח מבוצע שידור אלוטטי של נתוני הדוח מהמסופון למערכת "מילאון". ממערכת "מילאון" משודר הדוח למערכת הדוחות.

מספר הדוח קבוע על גבי הפנקס הידני ומוזן על ידי הפקחים למערכת "מילאון" ונקלט גם כמספר הדוח במערכת הדוחות.

על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת בקרה, עד המחצית הראשונה של שנת 2017, נמצאו פנקסי הדוחות הידניים אצלו והולקו על ידו לפקחים. באמצע שנת 2017 הטיפול בפנקסי הדוחות הועבר ביוזמתו למנהל מחלקת הפיקוח.

במסגרת הביקורת נבדקו רציפות מספרי הדוחות הפערים ברציפות מספרי הדוחות יכולים להצביע על קליטה לקוויה של הדוחות במערכת. ממצאינו לא העלו פערים בין מספרי הדוחות דהינו נמצא כי קיימת רציפות במספרי הדוחות.

הסבת דוחות חניה

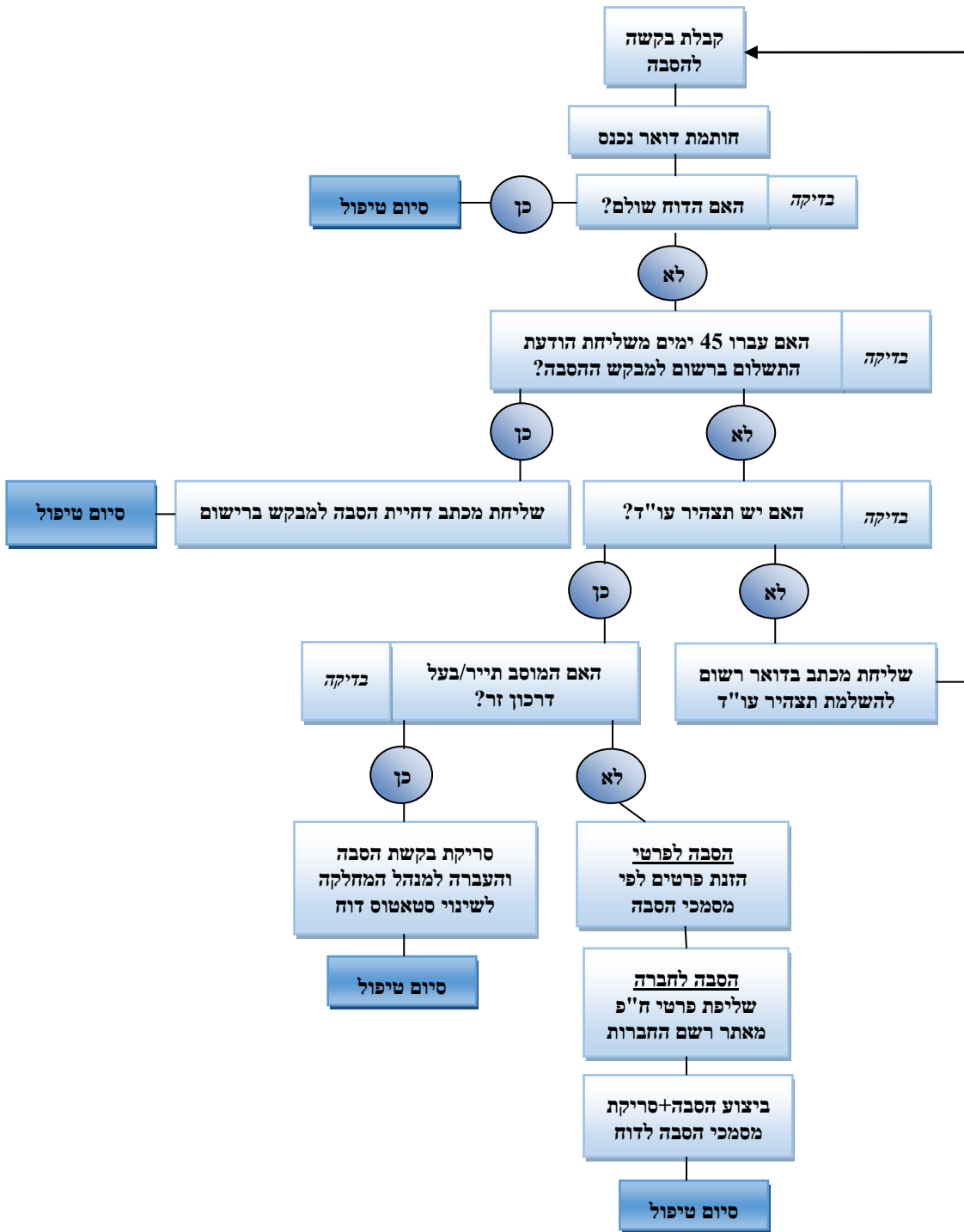
8.3

פעולות ההסבה הינם פעולות הגורמת להעברת הדוח מבעל הרכב הרשום לגורם אחר, כאשר המצב השכיח הינו הסבת החיוב מחברת השכרת רכב לנהג השוכר. ישנם 2 סוגי הסבות:

1. הסבה ממוחשבת – הסבה המבוצעת באמצעות מערכת אוטומטית הנקראת "REPORT" הכוללת את נתוני ציי הרכב של חברות ההשכרה. בכל יום חמישי נשלח על ידי מנהל מחלקת בקרה קובץ הכולל מספרי רכבים ותאריכי ביצוע עבירה. הקובץ חוזר עם פרטי ההסבה והמערכת קולטת את פרטי הנהג את בקשת ההסבה והעתק מחוזה השכרת הרכב באופן ממוכן למערכת האוטומציה, המערכת מסווגת את שוכרי הרכבים לשני סוגים כדלהלן:

- תושב ישראל (601) – המערכת מעדכנת את פרטי התושב אליו בוצעה ההסבה.
- תיירים (602) – מנהל המחלקה מסר לביקורת כי: "מדיניות העירייה – לא לבצע אכיפה כלפי תיירים / תושבי חוץ/ דיפלומטים".

2. הסבה ידנית – הסבה המבוצעת על פי דרישה של בעל הרכב, להעברת הדוח למבצע העבירה. ההסבה מבוצעת על ידי פקידת ההסבות. הנוהל העירוני "ביצוע הסבה" קובע כי "ניתן לבקש הסבת דוח חנייה על שם מבצע העבירה. לשם ביצוע פעולת ההסבה, נדרש לפנות אל המחלקה, תוך 90 יום מקבלת "דוח חלון", או 45 יום מהמועד בו נשלחה הודעת תשלום למבקש ההסבה". להלן תרשים המתאר הליך ביצוע ההסבות הידניות:



להלן נתונים בדבר מספר פעולות ההסבה שנעשו במהלך שנת 2018:

קוד במערכת	סוג ההסבה	מספר פעולות	אחוז מכלל ההסבות
601	הסבה ממוחשבת	1,341	42%
602	הסבה לתיירים	334	11%
245	הסבה ידנית	1,490	47%
סה"כ		3,165	100%

ממצאים

- הנוהל העירוני אינו מסדיר את תהליך הטיפול בהסבות הממוחשבות.
 - במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 10 הסבות ידניות אשר בוצעו במהלך שנת 2018 לבדיקת שלמות המסמכים הנדרשים לביצוע ההסבה.
- להלן פרטי בדיקתנו:

מס"ד	מספר דוח	תאריך ביצוע ההסבה	בקשה	תצהיר עו"ד	מסמכים נוספים
1	39813480	01/01/2018	✓	✓	✓
2	38784286	25/01/2018	✓	✓	✓
3	39632583	29/01/2018	✓	✓	✓
4	39389887	04/02/2018	✓	✓	✓
5	41047481	07/02/2018	✓	✓	✓
6	38823985	22/04/2018	✓	✓	✓
7	41440488	27/05/2018	✓	✓	✓
8	42817486	09/08/2018	✓	✓	✓
9	42741686	05/09/2018	✓	✓	✓
10	44329787	27/12/2018	✓	✓	✓

בדיקתנו העלתה כי קיימת הקפדה על קבלת כלל המסמכים הנדרשים לצורך ביצוע ההסבות.

המלצה

- להסדיר את תהליך ביצוע ההסבות הממוחשבות בנוהל.

דואר חוזר

8.4

תקנה 44 א' לתקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד 1974 קובעת חזקת מסירה כדלהלן: "בעבירות תעבורה שעליהן חל סעיף 239א לחוק ובעבירות קנס רואים את ההודעה על ביצוע העבירה, ההודעה לתשלום קנס או

ההזמנה למשפט, לענין עבירת קנס כאילו הומצאה כדין גם בלא חתימה על אישור המסירה, אם חלפו חמישה עשר ימים מיום שנשלחה בדואר רשום, זולת אם הוכיח הנמען שלא קיבל את ההודעה או את ההזמנה מסיבות שאינן תלויות בו ולא עקב הימנעותו מלקבלן".

כאשר הודעת קנס חזרה מהדואר, ייתכנו לכך מספר סיבות. את הטיפול בדואר החוזר יש לבצע בטרם חלפה שנה מיום העבירה אחרת הדוח מתיישן. להלן נתונים בדבר הודעות הקנס שנשלחו בכל שנה ומספר ההודעות שחזרו והצריכו טיפול נוסף:

שנה	מספר הודעות קנס שנשלחו	מספר הודעות קנס שחזרו	אחוז החזרות מתוך ההודעות שנשלחו
2016	14,054	6,329	45.0%
2017	16,372	6,689	40.9%
2018	9,770	3,440	35.2%

על פי הנמסר לביקורת הטיפול בדואר חוזר מבוצע על ידי מנהל המחלקה בלבד.

ממצאים

- מבדיקת הביקורת עולה כי כ – 40% מכלל הודעות הקנס שנשלחות חוזרות מסיבות שונות כגון כתובת לא מלאה, החייב לא קיים בכתובת האמורה וכדומה.
- נכון ליום 31.12.2018 קיימים 512 דוחות שטרם שולמו, הסטטוס שלהם הינו "המתנה – דואר חוזר". 184 דוחות בסטטוס "המתנה – דואר חוזר" הינם מעל 30 יום.

להלן מספר דוגמאות לסטטוס המתנה לדואר חוזר:

מספר דוח	תאריך דואר חוזר	מספר ימים עד 31 לדצמבר 2018
41855685	30/08/2018	123
41304585	02/10/2018	90
33422189	02/10/2018	90
37813987	07/11/2018	54
40327280	07/11/2018	54
40406381	07/11/2018	54
40815581	07/11/2018	54
40816183	07/11/2018	54
40925588	07/11/2018	54
41522285	07/11/2018	54

כאמור, למועד הביקורת 184 דוחות בסטטוס זה הינם מעל ל- 30 יום נחזור ונציין כי התישנות דוחות הינם במקרה בו לא בוצעה פעולה במשך שנה.

8.5 תשלום הדוח

את "דוח החלון" ניתן לשלם בקופת העירייה, באתר האינטרנט של העירייה ובאמצעות הטלפון. להלן נתונים בדבר תשלום הדוחות בשנים 2016-2018:

מספר דוחות שהוסבו	אחוז הדוחות ששולמו תוך 90 יום מכלל הדוחות בשנה זו	קנס מקורי	מס' דוחות ששולמו במהלך 90 היום הראשונים	מספר דוחות כולל	שנה
2,870	35%	3,353,800	16,820	47,933	2016
2,885	26%	2,599,800	13,403	51,738	2017
2,321	45%	3,894,650	18,891	41,588	2018

כאמור, עם שידור הודעת הקנס מתבצע הליך "הלבשה" שהינו איתור בעל הרכב ושליחת הודעת קנס הממוענת לבעל הרכב. ממועד השליחה ניתן לשלם, לערער או להסב את הדוח במשך 90 יום נוספים. לאחר מועד זה בהתאם לסעיף 229ב' לחסד"פ תוסף לקנס המקורי תוספת פיגורים בשיעור של 50% מהקנס. בכל שישה חודשים תוסף – תוספת של 5% מהקנס המקורי. התוספת בשיעור האמור נקבעה בסעיף 67 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977; וגביית הקנס תיעשה כאמור בסעיפים 68 ו- 70 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977.

8.6 יתרות חוב – איפוס יתרות

דוחות החנייה ניתנים לתשלום עד למועד הפיכתם לחלוטים. התשלום נקלט במערכת הדוחות ובמידה והקנס שולם במלואו, סטטוס הדוח מתעדכן ל"שולם". במקרה בו שילם החייב את סכום הקנס המקורי לאחר שנצברו לחובתו תוספת פיגורים בשיעור של 50% הרי שקיימת יתרה לחובתו גם לאחר תשלום סכום הקנס המקורי.

מדיניות העירייה כפי שנמסר לביקורת הינה להמשיך את הליכי הגביה בגין יתרת החוב. יחד עם זאת במקרים בהם יתרת החוב שנשארה לאחר ביצוע התשלום הינה פחות מ 50 ₪ מאופסת יתרה זו. הפרשים אלו נוצרים בדרך כלל מהפרשי הצמדה.

ממצאים

– נמצא כי קיים דואר אלקטרוני מעוזר התובע המאשר את איפוס היתרות בסכומים של מתחת ל- 50 ₪ על ידי מנהל היחידה.

- איפוס היטרות במערכת מקבלים אישור של מנהל האגף לפני ביצועם בפועל זאת על ידי שליחת קובץ המפרט את סכומי האיפוס.
- במסגרת הביקורת נבחנו שלושה איפוס יטרות, להלן פרטי בדיקתנו:

תאריך	מספר תנועות	סה"כ בש"ח
17/4/18	142	1,524
8/3/18	90	402
27/2/18	154	1,962

בדיקתנו העלתה כי הסכומים שאופסו היו נמוכים מ- 50 נח בהתאם לאישור התובע. נמצא אישור של מנהל האגף לביצוע איפוס היטרות.

8.7 טיפול ביתרות זכות

דוחות החנייה ניתנים לתשלום עד למועד הפיכתם לחלוטים. התשלום נקלט במערכת הדוחות ובמידה והקנס שולם במלואו, סטטוס הדוח מתעדכן ל"שולם". יתרה שלילית לתשלום יכולה לנבוע מתשלום הקנס לאחר שזה בוטל על ידי התובע או במקרה בו החייב שילם את הודעת הקנס שנשלחה לביתו וגם את ההודעה שהודבקה לחלון הרכב. במקרים אלו נוצרים יטרות שליליות לתשלום שהינם למעשה יטרות לזכות החייב. להלן נתוני היטרות השליליות (יתרות זכות) בשנים 2016-2018:

שנה	מספר דוחות	קנס מקורי	סכום ששולם	סכום ששולם ביתר
2016	579	118,750	247,784.9	-119,410
2017	560	117,250	239,216.7	-119,452
2018	103	20,900	42,175	-21,025

החזר הסכומים ששולמו ביתר יכול שיתבצע באחת משני הדרכים כדלהלן:

- בקשה להחזר – באמצעות טופס "בקשה להחזר כספי" המופנה לחשבת העירייה אשר באמצעותו יכול תושב אשר שילם ביתר לפנות לעירייה בבקשה לקבלת החזר כספי.
- פעילות יזומה של העירייה – על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל המחלקה, החל משנת 2018, פונה המחלקה באופן יזום לתושבים ומודיעה להם על זכאותם להחזר, התושב נדרש להעביר צילום שיק הכולל את פרטי חשבון הבנק לביצוע החזר. עם קבלת המסמכים הנדרשים מהתושב, פונה מחלקת הבקרה לחשבת העירייה בבקשה לביצוע החזר.

ממצאים

- מחיקת יתרות

בדיקה שערכנו העלתה כי עם ביצוע ההחזר יש לעדכן את ההחזר במערכת החניה באופן ידני. למותר לציין כי עדכון ידני זה על ידי מנהל המחלקה מעמיס על עבודתו השוטפת ומועד לטעויות ככול תהליך ידני. אנו סבורים שיש מקום לבחון קליטה ממוכנת של היתרות שהוחזרו.

- אי ביצוע החזר לתושב

למרות האמצעים שנקטה העירייה להחזרת הכספים ששולמו ביתר עדיין קיימים כ- 1,200 דוחות בשנים 2016-2018 ששולמו ביתר ולא ניתן החזר בגינם.

אחד החסמים לקבלת ההחזר הינו דרישת העירייה לצרף "קבלות" המעידות על התשלום. דרישה זו נועדה להבטיח כי מקבל החזר הוא התושב שנשא בתשלום. אנו סבורים כי יש לשקול ביטול דרישה זו, במרבית המקרים התושב שעל שמו רשום הדוח הינו המשלם הזכאי להחזר. ולא תמיד מצויים בידו קבלה על תשלום הקנס. אנו ממליצים לשקול מתן החזרים לתושבים הרשומים על שמם יתרות הזכות ולא להתנותם בהמצאת קבלת התשלום.

המלצות

- לשקול ביטול הדרישה להוכחת תשלום ובכך, להקל על ההחזרים לתושבים.
- לבחון את האפשרות לקליטת החזרים במערכת הדוחות באופן ממוכן.

תגובת מנהל אגף ביטחון פיקוח וסדר עירוני

לגבי מיכון קליטת ההחזרים, לאחר בחינת הנושא החלטנו כי מדובר בממשק מיותר, לאור העובדה כי מדובר בכ 10 פכולות בחודש שלאור הרגישות ימשיכו להיות מבוצעות ידני.

9. פעולות בסמכות התובע העירוני

9.1 כללי

הטיפול בבקשות הערעור או הבקשות להישפט הינן בסמכותו הבלעדית של התובע העירוני. דחיית הערעור, החלטה לבטל את הקנס או להמירו באזהרה, נתונים בידי התובע.

9.2 ערעור

בהתאם לסעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי, מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה את הקנס, או שיכול לבחור לפעול באחת משתי הדרכים הבאות:

- להודיע, תוך תשעים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, שיש ברצונו להישפט על העבירה.
- להגיש לתובע העירוני, תוך שלושים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, בקשה לביטול הדו"ח.

בקשה לביטול דוח ניתן להגיש באחד מהאופנים הבאים:

- א. טופס בקשה ידני - הגשה של טופס בקשה ידני לביטול במחלקה או באמצעות הפקס או המייל.
 - ב. בקשה מקוונת - באתר האינטרנט של העירייה באמצעות טופס מקוון.
- הבקשות לערעור נקלטות במערכת האוטומציה (הידניות מוקלדות ונסרקות על ידי פקידה במחלקה) ומועברות באמצעות פעולה יזומה, לאחר בדיקה ואישור של מנהל המחלקה, למודל התובע לטיפולו. התובע העירוני כפוף מבחינה מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, אשר הסמיך אותו כנציגו לעניין זה. במענה לבקשת הערעור התובע העירוני יכול לבחור מבין האפשרויות כדלהלן:
- ביטול - לבטל את דוח החנייה.
 - אזהרה - להמיר את הקנס באזהרה, המשמעות הינה שהדוח והקנס בגינו מבוטלים.
 - דחייה - לדחות את הבקשה ולהשאיר את הקנס בעינו.
- בשנת 2018 הוגשו 6,905 בקשות ערעור מתוך סך של 45,588 דוחות שניתנו. להלן נתונים בדבר תוצאות הערעורים שטופלו על ידי התובע במהלך שנת 2018:

החלטה	סה"כ דוחות	אחוז מכלל הערעורים
אזהרה / ביטול הדוח	3,621	52%
דחיית ערעור	3,284	48%
סה"כ	6,905	

ממצאים

- מהנתונים עולה כי מסך הערעורים שהוגשו בשנת 2018 כ 52% מהם התקבלו והקנסות בגינו בוטלו או הומרו באזהרה.
- התביעה אינה מתעדת בדיקות אשר מבוצעות לאימות טענות המערער. כך למשל במקרה בו נטען על ידי המערער כי לא ניתנו דוחות במקום קודם לכן, נערכת שיחה עם הפיקוח לאימות או לחילופין בדיקה במערכת בדבר מספר הדוחות שניתנו באזור בתקופה הרלוונטית. בדיקות אלו ותוצאותיהן אינן מתועדות על ידי התביעה במערכת.

המלצה

- ככל ונעשו על ידי התובע בדיקות לבחינת נאותות טענות מערער, יש לתעד בדיקות אלו העומדות בבסיס החלטת הביטול.

תגובת התובע העירוני

אנו מקבלים את ההמלצה. הגם שכיום ניתן לאתר את העילה שבבסיס ההחלטה לביטול, נערוך בדיקה אל מול מפעילי מערכת המחשוב כיצד ניתן לתעד את הבדיקב, ככל שנדרשה, גם בשדה ייעודי לכך במערכת עצמה.

עילות קבלת הערעור

9.3

הסמכות לביטול קנסות נתונה בידי תובע עירוני בעל הסמכה לעניין זה מהיועץ המשפטי לממשלה. חוק סדר הדין הפלילי מונה שלוש עילות בגינן רשאי התובע לבטל הודעת תשלום קנס:

- אם נוכח שלא נעברה עבירה.
 - אם נוכח כי העבירה נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה.
 - אם היה סבור שבנסיונות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים.
- התובע נדרש לערוך רישום בדבר ביטול תשלום הקנס ולנמק את החלטתו. הנחיה מספר 4.3040 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כוללת רשימה של עילות ביטול בגינן רשאי תובע לבטל הודעת תשלום קנס.

להלן פילוח דוחות החנייה שבוטלו בשנת 2018 לפי עילות ביטול בעקבות ערעורים שהוגשו:

שם העילה	מספר הדוחות	אחוז מכלל הביטולים
לא נתקיים אחד מיסודות העבירה	359	27%
תקלה ברכב+אישור ממוסך	243	18%
פנגו/איזיפארק/תו מיוחד/כרטיס	196	15%
ביטול- רישום מוטעה של פקח	195	15%
נכה 80% ומעלה	164	12%
עילות אחרות (36 עילות)	204	13%
סה"כ	1,361	100%

ממצאים

נמצא כי מתוך 1,361 הביטולים בשנת 2018, 249 ביטולים המהווים כ-18% מכלל הביטולים בשנה זו נובעים מטעות פקח כדלהלן:

שם העילה	מספר דוחות
ביטול- רישום מוטעה של פקח	195
ביטול - בעל תו לרחוב	21
טעות עובדתית	17

6	אין עילה
<u>10</u>	ביטול - דו"ח כפול
<u>249</u>	סה"כ

אנו סבורים שיש מקום לעריכת בחינה בדבר הגורמים לטעויות אלו ובמקרה הצורך, להעביר השתלמות לכלל הפקחים או השתלמות פרטנית לפקח ששיעור הטעויות בדוחות שערך גבוה.

המלצה

- לבחון את הגורמים לטעויות הפקחים ובמקרה הצורך לשקול העברת השתלמויות.

תגובת מנהל אגף ביטחון פיקוח וסדר ציבורי

אחת לחצי שנה מתקיימת הדרכה ברשות התובע העירוני ובראשותי, במסגרתה עוברים עם הפקחים על טעויות העבר ומתקיימת למידה לשיפור איכות עבודתם.

ביטול קנסות חלוטים

9.4

ביטול קנס כתוצאה מערעור יכולה להתבצע כאשר בקשת הערעור הוגשה טרם הפיכת הדוח לחלוט, במסגרת הביקורת נמצאו 221 דוחות אשר בוטלו לאחר שהקנס הפך חלוט, ביטולים אלו כוללים ביטול דוח בגין פטירה, בהתאם להוראות היועמ"ש לממשלה על התובע העירוני לבטל את הדוח במקרה בו מקבל הדוח נפטר. במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 10 ביטולים לאחר המועד בו הפך הקנס לחלוט. ממצאינו העלו כי כל הביטולים נעשו בהתאם להוראות החוק ולמדיניות העירייה, להלן פירוט ממצאינו:

מספר דוח	תאריך עבירה	תאריך ביטול	סכום הקנס המקורי	ממצאי הביקורת
33692781	19/05/2017	21/10/2018	1000	רכב של דיפלומט - תקין
34242586	08/02/2017	14/09/2017	250	נפטר - תקין
35530781	11/11/2017	09/07/2018	100	טעות פקח - תקין
35624287	15/01/2017	10/06/2018	250	רכב שגרירות - תקין
35692284	27/01/2017	27/07/2017	250	נפטר - תקין
35957182	21/01/2017	28/12/2017	100	נפטר - תקין
36235588	30/01/2017	28/12/2017	250	נפטר - תקין
36351989	10/03/2017	29/08/2018	250	נפטר - תקין
36447688	15/01/2017	18/06/2018	250	נפטר - תקין
36521383	16/01/2017	06/12/2018	250	נפטר - תקין

קנסות לאחר תאריך פטירה

9.5

כאמור, הנחייה 4.3046 של היועץ המשפטי לממשלה בנושא "ביטול הוראות תשלום קנס" קובעת כי יש לבטל דוחות חנייה לאחר מותו של מקבל הקנס. ממצאינו מעלים כי התובע נוהג לבטל דוחות לנפטרים גם כאשר תאריך העבירה הינו לאחר תאריך הפטירה. דהינו במקרים בהם נעשה שימוש ברכב הנפטר לאחר מותו כל עוד הנפטר רשום כבעלים של הרכב, הודעת הקנס תהיה על שמו. מצב זה יכול להביא למקרים בהם מבוצעים עברות תנועה וחניה תוך שימוש ברכב הנפטר. מקרה חמור במיוחד הינו ביטול של 11 דוחות חניה שניתנו בשנת 2017 על רכב הרשום על שם תושב שנפטר ב- 28/7/15 נציין כי בדיקתנו נערכה על שנת 2017, לא מן הנמנע כי קיימות עברות גם מהשנים 2015 ו-2016. להלן פרוט הדוחות שבוטלו בשנת 2017 לרכב זה.

מספר דוח	תאריך עבירה	תאריך ביטול	סכום הקנס המקורי
36612885	10/06/2017	06/12/2018	100
36735983	26/02/2017	28/12/2017	250
36792489	17/05/2017	15/03/2018	500
36813285	02/02/2017	10/08/2017	100
36827384	09/02/2017	05/10/2017	250
36966588	07/02/2017	14/09/2017	250
37104189	15/03/2017	07/02/2019	250
37544285	13/04/2017	06/09/2018	500
37728581	24/03/2017	27/11/2017	500
37786985	26/09/2017	01/11/2018	250

במקרים חריגים מעין אלו בהם נעשות עבירות תנועה סידרתיות על ידי שימוש ברכב הנפטר אנו סבורים שיש מקום לשקול פניה למשטרת ישראל. נזכיר כי משרד הרישוי אינו שולח רישיון רכב בבעלות נפטר ומכאן שיכול ורכב זה לא עבר רישוי ומהווה סכנה לציבור.

המלצה

- במקרים בהם נעשות עברות תנועה סדרתיות באמצעות שימוש ברכב הרשום ע"ש נפטר יש לשקול דיווח למשטרת ישראל.

תגובת התובע העירוני

ככל שהכוונה לדווח על שימוש ברכב נפטר למשטרה, אנו מקבלים את ההמלצה.

תגובת מנהל אגף ביטחון וסדר ציבורי

ההמלצה מקובלת. בעבר פנינו לראש רשות הרישוי בעניין רכבים של נפטרים שלא הועברו לבעלות אחרת. תשובתו היתה כי אין לו יכולת לאכוף דבר זה. אנו ננסה ליצור קשר עם המשטרה לקיים ערוץ של דיווח על מקרים אלו, בתקווה שהם כן יעשו עם הדיווח מעשה אכיפתי.

המרת קנס בדוח אזהרה

9.6

לביקורת נמסר על ידי התובע העירוני כי המרת דוח לאזהרה ניתנת במקרים בהם אין עילת ביטול אולם קיימות נסיבות מיוחדות להמרת הדוח באזהרה. כאמור, במהלך שנת 2018 הומרו על ידי התובע העירוני 2,260 דוחות באזהרה.

נציין כי משמעות המרת הקנס בדוח באזהרה הינה ביטול הקנס.

אזהרה ליחידים

9.6.1

במסגרת הביקורת נבחנו המרת קנס בדוח אזהרה ליחידים להם הומרו מספר דוחות בתקופה הנבדקת. מבדיקת הביקורת נמצאו 297 תושבים, שיותר מדוח חנייה אחד הומר לאזהרה בתקופה הנבדקת. להלן מספר דוגמאות לתושבים להם הומרו מספר דוחות באזהרות במהלך התקופה המבוקרת (-2016): (2018):

מס"ד	שם מקבל הדוח	מספר הדוחות שהומרו באזהרה	פרטים
1	ת. פ.	8	רכב נכה
2	פ. ר.	8	תמרור סותר
3	ת. כ.	6	חנית קטנוע-חונה על "מעטפה" מיותרת
4	י. מ.	6	רכב נכה
5	א. א.	6	נסיבות רפואיות
6	ח. ש.	5	רכב נכה נסיבות רפואיות וסוציאליות
7	א. ג.	5	רכב הובלות בפריקה
8	א. י.	5	רכב נכה
9	י. פ.	5	רכב נכה
10	י. ש.	4	תמרור חדש-שהה בחו"ל בתקופה בה ניתנו הדוחות

בדיקתנו העלתה כי חלק מהדוחות שהומרו לאזהרה הינם דוחות שניתנו לרכבי נכה אשר חנו שלא בהתאם לחוק אולם לא הפריעו לתנועה כמו גם תושבים בעלי נסיבות רפואיות הינם העילות לביטול הקנסות. חלק אחר של המרות הדוחות לאזהרה מיוחסות לחוסר בהירות בתמרורים או בסימנים על הקרקע.

בהקשר זה נציין כי התובע טען בפנינו כי המדיניות הינה להתייחס לכל בקשת ביטול כעומדת בפני עצמה ולא להתחשב במספר הדוחות שהומרו לאותו תושב. אנו סבורים שיש מקום לבחון מדיניות זו במיוחד במקרים בהם עולה חשש כי המדיניות מנוצלת לביצוע עברות חניה סדרתיות.

אזהרה לתאגידים

9.6.2

ממצאינו מעלים כי חלק מהדוחות שהומרו לאזהרה הינם דוחות לרכבים של תאגידים. נזכיר כי הטיפול בדוח תאגיד הינו הסבת הדוח לנהג הרכב. במסגרת הביקורת נבחנו מספר המרות דוחות לאזהרה לתאגידים. המדגם התבסס על תאגידים להם הוסבו מספר דוחות. להלן פרטי בדיקתנו:

מס"ד	שם התאגיד	מספר דוחות שהומרו	הערות	פרטים
1	עיריית הרצליה	4	תקין	רכב עירייה בתפקיד, נמצא אישור מנהל
2	דואר ישראל	3	תקין	חנה בסמוך לסניף דואר נמצא אישור מנהלת הדואר
3	בריינקס	3	תקין	חנה בסמוך למוסד פיננסי בהתאם להוראות המשטרה

לא נמצאו ממצאים חריגים.

הפחתה

9.7

בעל דוח אשר חובו צבר חיובים בשל אי תשלום במועד רשאי להגיש בקשה לתובע העירוני להפחתת גובה החוב. על פי הנמסר לביקורת, מדיניות העירייה היא כי ההפחתה מבוצעת רק מכפל קנס ולא מגובה הקנס המקורי. מבדיקת הביקורת נמצא כי משרד סנדרוביץ מטפל בבקשות להפחתה וקיימת הקפדה על אישור פורמלי מהתובע העירוני לו הסמכות החוקית להפחתות אלו.

בקשה להישפט

9.8

אחת מהאפשרויות העומדת בפני מקבל הקנס היא כאמור לבקש להישפט. האפשרות מתקיימת באחת משתי צמתים – 90 יום מקבלת דוח החלון או 90 יום ממועד קבלת הקנס. כאשר מועברת בקשה להישפט היא נבדקת על ידי עובדת המחלקה לעמידתה במסגרת הזמן ושלמות מסמכי הבקשה, אישור הבקשה להישפט סוגר את הטיפול בדוח ומאפס אותו במערכת. הדוח עובר לסטטוס "בקשה להישפט" שהינו סטטוס קבוע. היתרה לתשלום מתאפסת והטיפול עובר ללשכה המשפטית.

10.

מחיקת חובות

10.1

כללי

סעיף 10 לחסד"פ קובע כי קנס חנייה "מתיישן" ולא ניתן לגבותו אם חלפו 3 שנים ממועד משלוח הודעת הקנס אלא אם כן נקטה הרשות בפעולות גבייה: "עונש שהוטל לא יתחילו בביצועו, ואם נפסק ביצועו לא ימשיכו בו, אם מיום שפסק הדין נעשה לחלוט, או מיום ההפסקה, הכל לפי המאוחר יותר, עברו - ... בחטא - שלוש שנים".

בבג"ץ 1618/97 יצחק סצ'י נגד עיריית תל אביב, תק-על 98 (2) 1644, נקבע שאם חלפו שלוש שנים או יותר מבלי שרשות מקומית נקטה פעולה לגבייה של קנסות חנייה (כגון משלוח הודעת חיוב או התראה לפני עיקול), הרי הקנס התיישן ולא ניתן יהיה לגבותו. את שלוש השנים המהוות תקופת התיישנות מתחילים לספור מחלוף 90 ימים מיום שקיבל בעל הרכב את הדו"ח בהודעת חיוב. משמע, אם נשלחה הודעת חיוב או התראה בפרק זמן הקצר משלוש שנים מאז נעשתה פעולת גבייה קודמת, החוב אינו מתיישן וניתן לנקוט בהליכי גבייה. כל הודעה שנשלחת, מתחילה מחדש את "מרוץ" תקופת ההתיישנות.

ממצאים

– ביום 27.12.2017 אישרה מועצת העיר מחיקת חובות אבודים בגין קנסות חנייה בסך של 1,916,065 ₪ שנבעו מ- 19,235 דוחות חנייה. להלן ריכוז הסיבות למחיקת הדוחות כפי שהוצגו בפני המועצה:

סכום הביטול	כמות הדוחות לביטול	תיאור הסיבה
926,435	8,399	המלצת חוב אבוד
338,730	4,659	התיישנות בטרם העברה לגבייה
170,470	1,644	המלצת חוב אבוד עם התיישנות
171,585	1,745	זהות שגויה
141,860	1,398	חברה לא פעילה
166,985	1,390	קיימת חסינות לחייב / זהות לא תואמת ועוד
1,916,065	19,235	סה"כ

– מנתונים אלו עולה כי כ 75% מהדוחות מועצת העיר התבקשה לבטל הינם דוחות שלא ניתן לגבותם (דוחות אבודים), רק כ 25% מדוחות אלו בוטלו כתוצאה מהתיישנות בטרם העברה לגבייה.

– כחצי שנה לאחר מכן ביום 26.7.2018 העביר ראש אגף ביטחון, פיקוח וסדר ציבורי בקשה נוספת ל"מחיקת חובות אבודים בגין קנסות חנייה". המכתב מפרט:

- 399 דוחות שהועברו לסנדרוביץ ולא נגבו בסך כולל של 249,817 ₪.
- 12,246 דוחות שנשארו במערכת העירונית ולא הועברו לגבייה מנהלית ולא נגבו בסך

כולל של 3,341,159. על פי הנטען במכתב מדובר בדוחות שחלקם מראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת.

– חובות אלו נמחקו לאחר קבלת אישור מועצת העיר כנדרש.

11. התקשרות עם חברת הגביה

11.1 כללי

הגורם המטפל בגביית דוחות החנייה שלא שולמו במועד הוא משרד עורכי דין "סנדרוביץ רינקוב ושות" (להלן: "סנדרוביץ"). משרד עורכי הדין שולח מכתבי התראה בהם דרישה לתשלום החוב, ונוקט באמצעי הגביה הנדרשים. הכספים שנגבו מופקדים בחשבון בנק ייעודי על שם העירייה.

11.2 תוקף ההסכם

במסגרת מכרז פומבי 4-2014-18 שפרסמה העירייה למתן שירותים משפטיים לגביית קנסות עירוניים נבחר משרד עורכי הדין "סנדרוביץ רינקוב ושות". ההסכם ל"מתן שירותים משפטיים לגביית קנסות עירוניים" (להלן: "ההסכם") נחתם ביום 10.8.2014 ותוקפו עד ליום 31.7.2016 כאשר לעירייה עומדת זכות למימוש 3 אופציות להמשך ההתקשרות לתקופה שנה כל אחת. העירייה מימשה את כל הארכות המעוגנות בהסכם, מועד סיום ההתקשרות הינו 31.7.2019.

על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת בקרה, נכון ליום 14.8.19 השלימה העירייה את הכנת המכרז. משרד סנדרוביץ ממשיך לטפל בכל הדוחות שהועברו לטיפולו עד ליום 31.7.19 למועד הביקורת לא מעבירים אליו דוחות חדשים לגבייה. מנהל המחלקה מסר לביקורת בחודש אוקטובר 2019 כי: "העירייה יצאה למכרז חדש. לכשיבחר זוכה יועברו דוחות אלה להמשך טיפולו".

11.3 הוראות ההסכם

ההסכם קובע כי "תמורת מתן השירותים המשפטיים, תשלם העירייה למשרד עורכי הדין שכר טרחה של 15% מסך הגבייה בפועל ועל פי התקבולים המופיעים בדפי חשבון הבנק", זאת כאשר משרד עורכי הדין נדרש לנהל חשבון בנק נפרד על שם העירייה עבור הסכומים הנגבים על ידו עבור העירייה.

ההסכם קובע כי העירייה תישא בנוסף, בכל ההוצאות שהוצאו בפועל "אשר נדרשו לשם גביית החובות בהתאם להסכם". משרד עורכי הדין נדרש להגיש חשבונית מפורטת בכל 10 לחודש הכוללת שכר טרחה בגין גביית קנסות חניה ובגין גביית קנסות אחרים וכן פרוט הוצאות הגביה.

בחודש אוקטובר 2017 בוצעה בדיקה על ידי חברת "גדות ביקורת פנימית ובקרה בע"מ" על חיובי חברת הגביה והעמידה בהוראות ההסכם.

הבדיקה הוזמנה ע"י ראש אגף בטחון, פיקוח וסדר ציבורי בסמוך לקבלת האחריות על הטיפול בדוחות החניה והקמת מחלקת מעקב ובקרה. מטרת הבדיקה כפי שמצוין בדוח הבדיקה הינה לבחון את הליכי

הבקרה והאישור בכל הקשור באישור התשלומים עבור החזרי ההוצאות למשרד עו"ד והעברת סכום הגביה לחשבות העירייה.

טיוטת דוח הבדיקה שכללה מספר הערות והמלצות, הועברה למשרד עו"ד לקבלת תגובה בכתב. בתאריך 13 בדצמבר 2017 התקיים דיון בממצאי הדוח. בדיון השתתפו מנהל אגף בטחון, מנהל מחלקת מעקב ובקרה וחשבת האגף. מטעם חברת עו"ד השתתפו מנכ"ל ומנהלת התפעול וכן עורך הדוח מטעם משרד גדות ביקורת פנימית.

מפרוטוקול הישיבה עולה כי נערך דיון מפורט בממצאי הביקורת וגובשו צעדים להגברת הבקרה והדיווח על הוצאות הגביה ושכר הטרחה המשולמים למשרד עו"ד. כמו כן, נדון נושא הממשקים בין מערכות המידע של העירייה ומשרד עו"ד. היוזמה לעריכת הבדיקה, כמו גם הטיפול בממצאי הבדיקה ראוייה לציון.