



דוח ביקורת

ביטוחי העירייה

בעיריית קרית ביאליה

לשנים 2019-2021.

ביטוחי העירייה

עמוד 1 מתוך 37

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."



היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור

תאריך: 13/12/2021
מספרנו: 76690

רחוב שד' ירושלים 16, קריית ביאליק 27100
טלפון: 04-8780808 פקס: 04-8781705

ביקורת בנושא ביטוחי העיריה

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק, בנושא: ביטוחי העירייה.

***לשם קבלות החלטות רצוי לעיין בדו"ח המלא**

1. מסגרת הביקורת

- 1.1 הביקורת נערכה בחודשים יולי – אוקטובר 2021
- 1.2 הביקורת הקיפה את ההתקשרות עם יועץ הביטוח, רכש פוליסות, כיסויים וניהול תביעות.
- 1.3 לצורך הביקורת קיים מבקר העירייה שיחות עם הממונה על ביטוחי העירייה, גזבר העירייה, יועמ"ש העירייה, מנכ"ל העירייה, תובע העירייה, מזכירת המחלקה המשפטית, מנהלת מחלקת מכרזים, יועץ הביטוח לעירייה וכן עיינה במסמכים.

2. ממצאי הביקורת

- 2.1 הביקורת העלתה, בין היתר, כדלקמן:
 - 2.1.1 תחום הביטוח למרות חשיבותו בצמצום סיכונים והיקפו המטרילאי (פוליסות+תביעות) אינו מוסדר בנוהלי עבודה (סעיף 2.1 בהמשך).
 - 2.1.2 העירייה קשורה בהסכם עם יועץ ביטוח למעלה מעשור, כל זאת ללא מכרז/הליך הצעת מחיר, גם לא כאשר ב 2017 התמזג היועץ עם חברת יעוץ שעמה כיום מתקיימת ההתקשרות (סעיף 3 בהמשך).
 - 2.1.3 היועץ הביטוח מספק רק חלק מהשירותים לעירייה כאשר למרות הפוטנציאל לא נבדקה עמו כנדרש שאלת ניגוד העניינים והוא לא התבקש וממילא לא מילא כנדרש שאלון לאיתור ניגוד עניינים, גם לא שהיועץ התמזג עם חברת אחרת (סעיפים 3.6 ו- 3.8 בהמשך).

עמוד 2 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

2.1.4 העירייה לא ערכה סקר סיכונים כדי להעריך את היקף החשיפה שלה לסיכונים בסיס אמפירי לקביעת היקף הכיסוי הביטוח הנדרש. לאור זאת אין הבטחה שהכיסוי תואם לסיכונים וכי נשקלו הליך חלופות (סעיפים 4.2, 4.5 ו 12 בהמשך).

2.1.5 הבקרה והתיעוד בהליך הטיפול בתביעות ביטוח (שמתחת לרף השתתפות העצמית) אינם שלמים (סעיף 10 בהמשך).

3. המלצות

- 3.1 יש לבחון עריכת נהלי עבודה בתחום הביטוח (סעיף 2.1 בהמשך).
- 3.2 יש לקיים מכרז ליועץ ביטוח ולהבטיח כי היקף השירותים הנרכש (משולם מהקופה הציבורית) תואם לצרכי העירייה (סעיף 3 לעיל).
- 3.3 יש להבטיח כי יעוץ הביטוח ממלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים (סעיף 3.8 בהמשך).
- 3.4 החלטה על רכש פוליסות צריך להיות פועל יוצא של החלטות העירייה לאור מידת חשיפתה לסיכונים, תוך שקילת חלופות. לכן הביקורת ממליצה על עריכת סקר סיכונים (סעיפים 4 – 12 בהמשך).
- 3.5 יש להסדיר בנוהל את דרכי עבודת הטיפול ולהבטיח תיעוד שלם (סעיף 10 בהמשך).

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

להלן הדו"ח המלא

1. מבוא

במהלך החודשים יולי – אוקטובר 2021 ערך מבקר העירייה ביקורת על מערך ביטוחי העירייה.

נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושונים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון פריצה, השחתה בזדון וכד''). מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון ואבטחה של נכסיה ובהבטחת קבלת פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון של כלל הנכסים, לרבות מבנים ותכולתם, תשתיות מוניציפליות, אם יינזקו בדרך כלשהי.

ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שימש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קיומם). רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית, ובכלל זה ביצוע סקר נכסים

ביטוח הנו מוצר בלתי מוחשי, שאינו מעניק תשואה או סיפוק מידיים. פוליסת הביטוח הנה חוזה בין 2 צדדים לפחות, שבו צד אחד מתחייב בפני צד שני, לשפותו בגין נזקים שיגרמו לנכסים מסוימים או כנגד כל מצב אחר כקבוע בפוליסה.

לצורך עבודתה, קיימה הביקורת שיחות עם הממונה על ביטוחי העירייה, גזבר העירייה, יועמ"ש העירייה, מנכ"ל העירייה, תובע העירייה, מזכירת המחלקה המשפטית, מנהלת מחלקת מכרזים, יועץ הביטוח לעירייה וכן עיינה במסמכים.

עמוד 4 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

2. תחום הביטוח

2.1 נהלי עבודה

נהלי העבודה, שהנם עדות לממשל תאגידי נאות, מעבר להסדרה הינם יוצרים בקרה שאמורה לצמצם טעויות ואי סדרים. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי לא נקבעו לתחום זה נהלים. לדעת הביקורת, בייחוד לאור העובדה שתחום זה מופקד על תביעות שעולות ממון רב לקופת העירייה, טוב יהיה אם דרכי עבודה יוסדרו באמצעות קובץ נהלים. אשר על כן מומלץ לבחון להסדיר את עיקרי עבודת תחום הביטוח בנוהל עבודה, כגון: תביעות נזיקין של אזרחים; טיפול בתביעות ביטוח; ביטוח עבודות קבלניות וכיוצא ב.

2.2 ועדת ביטוח

העירייה מוסמכת להקים ועדות על מנת ליעל את עבודתה. ישנם רשויות שהקימו לתחום הביטוח ועדה ייעודית העוסקת בתחום הביטוח, המקבלת החלטות מהותיות בתחום זה. ועדה כזו יכולה לקבל החלטות על רכש פוליסות ביטוח, קבלת החלטות בתביעות ביטוחיות וכיוצא ב. העירייה לא קבעה ועדת ביטוח.

בתגובה לביקורת נמסר על ידי העירייה, כי אין חובה חוקית להקמת ועדה כזו. כמו כן, רכישת פוליסות נעשית במסגרת מכרז ונבחנת על ידי ועדת המכרזים.

עמוד 5 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

3. יועץ הביטוח

העירייה קשורה בחוזה עם יועץ חיצוני למתן שירותי ייעוץ ושירותים משלימים בנושא ביטוח.

3.1 הבחירה ביועץ

מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי העירייה ערכה ב 2011 הליך הצעת מחיר בה נבחר יועץ הביטוח, א. ל. יועצים בע"מ (השם המלא מופיע בניירות העבודה). לא מצאנו כי אכן נערך הליך שכזה, ובפועל העירייה התקשרה עם יועץ זה על בסיס הצעת מחיר שהוא מסר לה.

3.2 משך ההתקשרות

אומנם אין בחקיקה המוניציפלית הוראה המגבילה משך ההתקשרות עם זוכה, אך הנורמה המקובלת, הקבועה בתקנות חובת המכרזים, היא כי התקשרות לא תהא יותר מחמש שנים (5(ו)(1)(א) לתקנות). בפועל עולה כי העירייה קשורה עם היועץ למעלה מעשור שנים, כאשר ב 2017, כך נמסר, חברה זו התמזגה בחברת היעוץ LHD, ומאז ההתקשרות היא עם חברה זו.

3.3 ההתקשרות

ב 25.7.2011 הגיש יועץ הביטוח הצעת מחיר לפיה היועץ ייתן לעירייה שירותי בדיקת צורכי ביטוח ובחינת פוליסות ויעוץ בנושאי ביטוח לרבות תביעות זאת תמורת שכ"ט בסך 3,500 ₪ בחודש. ב 28.4.2020 עדכן היועץ את שכ"ט רטרואקטיבית מ 1/2019, כדלקמן:

שכ"ט שוטף	הצעת מחיר 2011	עדכון מחיר 2019
שכ"ט שוטף	3,500 ₪ (לחודש)	3,500 ₪ (לחודש)
יעוץ בנושא חידוש ביטוחים	22,000 ₪ (לשנה)	13,000 ₪ (לשנה)
סך	64,000 ₪	55,000 ₪
מע"מ	10,880 ₪	9,350 ₪
סה"כ	74,880 ₪	64,350 ₪ (לשנה)

3.4 חובת עריכת מכרז

התקשרות עם יועצים, ויועצי ביטוח אינם שונים בכך, אינם פטורים ממכרז (עע"ם 6145/12). בהתאם לתקנות העיריות מכרזים העירייה חייבת להתקשר במכרז

עמוד 6 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

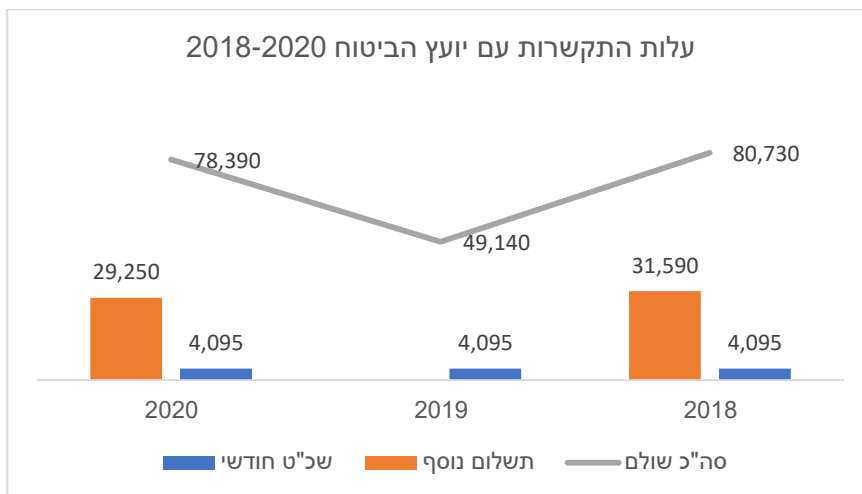
- סעיף 170ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

בהתקשרות שהיקפה הוא מעל 143,200 ₪. בפועל למרות האמור העירייה התקשרה עם היועץ שלא בדרך של מכרז.

3.5 שכ"ט

מעיון בכרטסת הנח"ש עולה כי העירייה משלמת ליועץ שכ"ט חודשי שוטף בסך 4,095 ₪ בחודש, כדלקמן:



בתגובה לביקורת נמסר כי שכ"ט החודשי של יועץ הביטוח מסתכם ב 4,095 ₪ כולל מע"מ ובנוסף 13,000 ₪ חד פעמי בשנה בגין חידוש פוליסות, כאשר בשנת 2020 שולם בגין חידוש פוליסות עבור השנתיים שקדמו.

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

3.6 היקף השירותים

על-פי הצעת המחיר היועץ נדרש ליתן לעירייה את השירותים הבאים:



○ בדיקת צרכי הביטוח הישירים והעקיפים (נובע מהתקשרויות עם גורמי חוץ) באמצעות סיוע למחלקה המשפטית בהכנסת סעיפי אחריות וביטוח לחוזה ההתקשרות.

○ יעוץ בקשר לחידוש פוליסות והכנת מפרט מכרז בתחום הביטוח.

○ בחינת הצעות שמוגשות על-ידי חברות ביטוח + ייצוג במו"מ משלים עם חברות אלה.

- הכנת המלצות לביצוע הביטוחים וסיוע בהזמנת הפוליסות
- בדיקת הפוליסות והחשבונות בגינן שימסרו ע"י חברות הביטוח
- יעוץ בנושא סקר סיכונים
- יעוץ שוטף בנושא ביטוח
- יעוץ בטיפול בתביעות
- הדרכות מקצועיות לעובדים המטפלים בתחום הביטוח

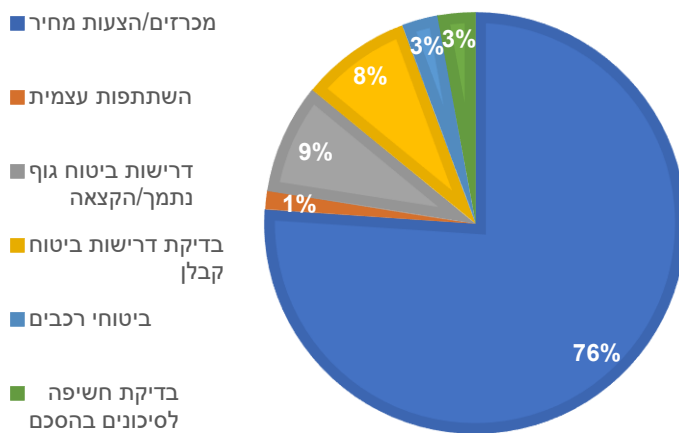
עמוד 8 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העירייה (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

פניות ליועץ הביטוח 2021



ממסמכים שהובאו לעיוננו עולה כי הרוב המכריע (76%) של שירותי היועץ הנם במתן יעוץ למכרזים/הצעות מחיר (ראה תרשים לעיל) וזאת מאחר ותביעות ביטוח, כיוון מטופלות על-ידי הלשכה המשפטית בעירייה. כמו כן נמסר כי "היועץ נותן לעירייה הדרכות לפי הצורך", אך לא נמסר לכך תיעוד.

3.7 ניסיון מקצועי

אין בהצעת מחיר מידע כלשהו על ניסיונו המקצועי של היועץ, אך נמסר כי הוא משרד מוכר בתחום. בתגובה לביקורת נמסר מהעירייה כי חברת LHD הינה החברה השנייה בגודלה בארץ בתחום היעוץ הביטוחי.

3.8 מניעת ניגוד עניינים

חוזר מנכ"ל 2/2011 של משרד הפנים קובע כי כיוון שהרשויות המקומיות מתקשרות עם סוגים שונים של יועצים חיצוניים על ידי חוזה קבלני לביצוע מטלות שונות, וכיוון שיועץ, עלול להיות במצב של ניגוד עניינים בין עבודתו ברשות המקומית לבין עניין אחר שלו, או לבין תפקיד אחר שהוא ממלא, חלה חובה על היועץ למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים. כמו כן על הרשות המקומית מוטלת החובה לבחון את סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד ויינקטו צעדי מנע, לפי הצורך, שיימנעו מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי היועץ לא התבקש וממילא לא מילא שאלון

לאיתור ניגוד עניינים

עמוד 9 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

4. היקף הכיסוי הביטוח

4.1 רקע

רכישת ביטוח הנה למעשה, בין אם הדבר נעשה פורמלית ובין אם לאו, תוצר של מדיניות ניהול הסיכונים של הארגון. אין חובה סטטוטורית כלשהי לרשות מקומית לרכוש פוליסת ביטוח, אולם עליה, ככל ארגון אחר, לנהל את סיכונה בצורה מושכלת ולהצטייד, בהתאם למדיניותה, באמצעים כדי לצמצם סיכונים. לשון אחר, הרשות המקומית, המשמשת כנאמן הציבור המופקד על נכסים אלה, חייבת למעשה להגן על נכסיה ולהבטיח, שבמקרה של התממשות סיכון, כי היא תקבל פיצוי כספי תחתיו.

ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שישמש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינוזקו.

4.2 החלטה על היקף הביטוח

על מנת שעלות הפוליסה תהיה ריאלית, מקובל לערוך סקר לאיתור הנכסים, ולהעריך את שווי החשיפה שלהם לסיכונים. המבוטח חייב לדאוג כי הסקר הנ"ל יהיה עדכני. כמו כן, מכיוון ששווי הנכסים, לצורך הפוליסה, נקבעים ע"י המבטח, חשוב, כדי להוזיל עלויות, לבדוק את ריאליות התעריפים ולפעול להפחיתם במקרה הצורך. לדוגמא, ציוד מחשוב מוערך במקרים רבים, לצורך הביטוח, במחירי מקסימום ולא בהכרח על פי שווי בפועל ו/או מחירי שוק. יתרה מזאת, מכיוון שאין זה משולל כל היגיון שהמבטח ירצה שהמבוטח ישלם פרמיה גבוהה ככל האפשר, המובטח חייב לבחון את הכדאיות הכלכלית ברכישת הפוליסות השונות.

דרך אחרת להסתכל על פוליסת ביטוח הנה כבטוחה שנועדה לשפות את העירייה במצבים בהם נכסיה ואינטרסים שלה נפגעים כתוצאה מהתממשות של אירוע סיכון וצפויים לנזק. הואיל וכך, ההחלטה לרכוש פוליסת ביטוח ראוי שתהיה חלק מניהול הסיכונים של הארגון.

תהליך ניהול סיכונים מביא לגיבוש אסטרטגיה (תגובה) הולמת ביחס להיקף החשיפה לסיכונים. ניתן לדוגמא, להחליט כי הסיכונים רבים כל כך עד כדי שאין מקום לקיים פעילות, או לחילופין ניתן להחליט כי רמת הסיכון הקיימת אינה גבוהה דיה ומאפשרת להכיל אותה באמצעים עצמאיים. דרך נוספת להתמודד עם סיכון היא נקיטת אמצעים והליכים למניעתם או צמצומם.

עמוד 10 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- סעיף 170ג. (ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. "

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג. (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה. "

לאור האמור לעיל, ההחלטה לרכוש ביטוח חייבת לכלול את השלבים הבאים:

- מיפוי הנכסים והסיכונים המהותיים עבור העירייה.
- ניתוח הסיכונים אליהם חשופה העירייה.
- הערכת שווי הסיכונים לעירייה.
- בחינת חלופות.

מבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. העירייה, באמצעות אגף הנדסה, מיפתה את נכסי המקרקעין של הרשות ואת גודלם וסוגם (יביל/קבע). ע"פ הדוח ישנם 210 מבנים, שחלקם יבילים (גודל הכולל 133,380 מ²). נתון זה, כך נמסר, הועבר לחברת הביטוח לצורך התאמת הכסוי הביטוחי.

ב. העירייה לא ערכה סקר סיכונים, אך יחד עם זאת, כך נמסר, היא גיבשה, באמצעות מומחה פרופיל כיסוי וערכה לאורו מכרז פומבי לקבל ביטוח וזאת כדי להבטיח עמידה בהוראות החוק והשגת מחירי שוק לפוליסות.

הביקורת רואה בחיוב את מיפוי נכסי המקרקעין והשימוש שנעשה בכך לצורך קביעת גובה כיסוי הביטוח.

עמוד 11 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

4.3 היקף הכיסוי

להלן היקף הכיסוי שרכשה העירייה, כדלקמן:

סוג הביטוח	הכיסוי	גבולות האחריות	המבטח	הפרמיה
ביטוח צד ג' (רובד שני)	כיסוי לחבות החוקית בגין פגיעה פיזית בגוף או רכוש של צדדי ג'.		הראל	₪ 45,906
ביטוח מכונות (שבר מכני)	כיסוי ציוד ומכונות ומערכות מיזוג אויר	עד ל 1,000,000 ₪	אילון	₪ 5158
ביטוח חבות מעבידים	כיסוי לחבות העירייה כלפי עובדיה לפגיעה גופנית או מחלת מקצוע מעבר לפיצי הניתן על ידי המל"ל.	20,000,000 למקרה ולתקופה שכר עבודה שנתי – 40,000,000	אילון	₪ 106,215
ביטוח ציוד אלקטרוני	כיסוי במסגרת "כל הסיכונים" לנזקים פיזיים לציוד אלקטרוני כולל הרחבות לשחזור נתונים.	רכוש -1,000,000 שחזור נתונים – 250,000 הוצאות תפעול – 250,000	אילון	₪ 4,951
ביטוח נזקי טרור	ביטוח רכוש עקב פיגוע טרור (מעל מס רכוש)	רכוש – 3,000,000 ₪	אילון	₪ 64,960
ביטוח נושאי משרה	ביטוח חבות נושאי משרה ברשות	גבול אחריות 8 מלש"ח	הראל	₪ 32,982
ביטוח נאמנות	מקנה כיסוי לנזק כספי לעירייה כתוצאה ממעילות עובדיה	למקרה/לתקופה – 1,000,000 ₪	אילון	₪ 6,189
ביטוח הוצאות משפט			הראל	₪ 15,672
ביטוח אש, מבנה, רעידת אדמה, פריצה ושוד	הגנה בפני סיכוני אש	סיכוני אש – M 25 ביטוח מבנה – M 38	אילון	₪ 422,916
ביטוח אחריות למהנדס העיר		גבול אחריות 2 מלש"ח	הראל	₪ 35,988

עמוד 12 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

4.4 ערך הנכסים המבוטחים

380000,000

פרק 2 - ביטוח מבנה

סכומי הביטוח למבנה הינם בערך כינון

לתשומת לב המבוטח לגבי ביצוע הכינון:
יש להתחיל בביצוע הכינון תוך זמן סביר לאחר קרות האובדן או הנזק, ובכל מקרה יש להשלימו תוך 24 חודשים מתאריך קרות מקרה הביטוח. באין אפשרות להשלים את הכינון בתוך התקופה האמורה מסיבות, שאינן תלויות במבוטח, תוארך תקופת ביצוע הכינון, כפי שיטכס המבטח.
גבול אחריות המבטח לסעיף זה לא יעלה על סכום הביטוח הנקוב ברשימה.
כולל שערים וגדרות.

פוליסת ביטוח רכוש של קובעת כי העירייה נדרשת להעריך, תוך 24 חודשים מקרות נזק / אובדן, את הנכס / החדש /

מתוקן. הערכה זו נועדה כדי להבטיח כי שהפוליסה מכסה את נכסי כל הרשות שווים, כולל אלה שהוקמו/השובחו.

בתגובה לביקורת נמסר על ידי העירייה כי, מדובר בהבנה שגויה של הסעיף – סעיף הכינון קובע שהעירייה צריכה לכוון תוך 24 חודש ואין קשר להערכה. אם העירייה לא מכוננת תוך 24 חודש – היא תקבל את הפיצוי בשיפוי ולא בערכי כינון.

4.5 השלכות

נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושונים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון, פריצה, השחתה בזדון וכד'). רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית, ובכלל זה ביצוע סקר נכסים וקביעת ערכי הכינון בהתאם להערכת סיכונים. למעשה סקר סיכונים הנו הכלי המאפשר לרשות להעריך כל בסיס בחינה אמפירית של היקף הסיכונים אליה היא חשופה אל היקף הכיסוי הנדרש. לשון אחר הרשות תוכל על בסיס סקר שכזה לבחור את היקף הביטוח המתאים לה, ובהעדר סקר שכזה אין הבטחה (assurance) שהעירייה מוגנת.

הביקורת לא קובעת כי על העירייה לרכוש פוליסות ביטוח אלה, או פוליסות אחרות שהעירייה לא רכשה אלא רק להצביע על כי כדי להבטיח שיש בידי העירייה פוליסות בהיקף הנדרש נדרש לבחון זאת אמפירית. בהעדרם אין כאמור הבטחה כי אין די בפוליסות שנרכשו. **הביקורת חוזרת וממליצה על עריכת סקר סיכונים.**

בתגובה לביקורת נמסר על ידי העירייה כי רשימת נכסים עדכנית שקיימת במשרדי מהנדס הרשות והגזבר אמון על עדכון הרשימה והדבר כמוהו כסקר.

עמוד 13 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א3 " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

4.6 צרוף המדינה כמוטב

צירוף המדינה כמוטבת בפוליסות ביטוח ע"ש רשויות מקומיות	14).	חוזר מנכ"ל
		2/2001 קובע כי
		המדינה תצורף
		כמובטחת
		בפוליסות ביטוח
		ע"ש רשויות
		מקומיות.
1. אנו נתקלים מדי פעם בתופעה שבה מוצאת המדינה את עצמה נתבעת, במישרין או בדרך של הודעה לצד שלישי, בגין רשלנות לכאורה של רשות מקומית אשר פעילותה מבוטחת בחברות ביטוח פרטיות.		
2. נוצר, אפוא, מצב שיש בו עיוות שבו נטל העלות של הסיכונים הכרוכים בפעילות של הרשות המקומית נופל על המדינה פעמיים: פעם אחת בדרך של מימון פרמיות הביטוח של אותה רשות, כחלק מתקצובה הכללי; ופעם נוספת בדרך של תשלום הפיצויים בגין התממשות הסיכון, בעקבות הגשת תביעות על ידי הנפגעים או משלוח הודעות לצד שלישי על ידי חברות הביטוח.		
3. זאת בנוסף לתופעה בה חברות ביטוח המבטחות את תלמידי בתי הספר ברשויות המקומיות, מסרבות להחזיר למדינה, במקרה של חילוץ תלמיד פצוע באמצעות פינוי אוירי ע"י מטוסי חיל האויר, את הוצאות הפינוי (המסתכמות בעשרות אלפי שקלים לכל פינוי).		
4. למניעת מצב בלתי תקין זה הנכם נדרשים לדאוג לכך שבכל פוליסות הביטוח המוצאות על ידכם תצורף המדינה כמוטבת.		

הכרוכים בפעילות של הרשות המקומית נופל על המדינה פעמיים: פעם אחת בדרך של מימון פרמיות הביטוח של אותה רשות, כחלק מתקצובה הכללי; ופעם נוספת בדרך של תשלום הפיצויים בגין התממשות הסיכון, עקב הגשת תביעות על ידי הנפגעים או משלוח הודעות לצד שלישי על ידי חברות הביטוח. למניעת מצב בלתי תקין זה נדרשים הרשויות לדאוג לכך שבכל פוליסות הביטוח המוצאות תצורף המדינה כמוטבת". מעיון בפוליסות של העירייה עולה כי המדינה לא צורפה כמוטב.

בתגובה לביקורת נמסר על ידי יועץ הביטוח, כי לא מקובל להוסיף את המדינה. למדינה יש ביטוח במסגרת הסדרים פנימיים שלה בגין חבותה העצמאית. קיימים הסכמים ואישורי ביטוח במסגרת ההתקשרויות השוטפות מול המדינה ובמסגרתם יש הרחבות לטובת המדינה והרחבי שיפוי מתאימים. אין מקום להרחיב את הביטוח באופן גורף לחבותה העצמאית של המדינה אלא רק לשפותה במקרה של אחריות של הרשות. בנוסף יש ויתור על שיבוב כלפי המדינה במסגרת המפרט.

עמוד 14 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

5.1 תנאי המגדיל את הסיכוי לתחרות

מן המפורסמות ששוק הביטוח ברשויות המקומיות הנו מונופוליסטי, דבר שגורם לכך שעלויות אלו לרשויות הנן גבוהות (ראה "חברות הביטוח הגדולות מוכרות לרשויות המקומיות פוליסות במחירים אבסורדיים", דמרקר 11/17). אשר על כן רשויות מקומיות יכולות ואף לדעת הביקורת חייבות לעשות הכל כדי שהמחירים יקבעו בתחרות שלפחות שני מבטחים. לצורך כך יכולה הרשות לקבוע בתנאי המכרז תניות לפיהן אין לשנות תנאי במכרז, וכי אם מציע ישנה תנאי אזי השינוי לא יתקבל, והצעתו תחשב כאילו לא נקבעה בהצעתו כל תנאי. ואכן העירייה קבעה במסמכי המכרז הוראה לפיה "לפוליסות לא תתווספנה התנאות ו/או דרישות כלשהן, כולל בדבר אמצעי מיגון, אלא בתיאום מראש עם המבוטח והסכמתו בכתב". **ברם, הוראה זו לא קובעת כי הוספת תניות מצד המציע דינם בטלות (VOID).**

בתגובה לביקורת מסרה העירייה כי סעיף 2 בעמ' 3 לחוברת המכרז נכתב נוסח דומה להצעת הביקורת. אולם במכרז העירייה פסלה את הצעת חברת הפניקס מהסיבה שבמהלך שלב ההבהרות הלה ביקשה למחוק 2 סעיפים בפוליסות ונדחתה ולמרות הדחייה השאירה את הסתייגויותיה בעת הגשת הצעתה לפיכך בהתאם לדין עשינו להם שימוע והם עמדו על הסתייגויותיהם ומשכך נפסלו.

עמוד 15 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

5.2 החלטת עדת המכרזים

העירייה ערכה ב 2018 מכרז פומבי לביטוחים (1/2018). למכרז נגשו 2 חברות ביטוח. יועץ הועדה שבדק את ההצעות קבע, כדלקמן:

6. תאימות לדרישות ונוסחי המכרז:	
6.1	הצעת "איילון" תואמת במלואה לכל דרישות/ניסוחי הכיסויים כפי שנדרשו במכרז.
6.2	הצעת "הפניקס" תואמת לדרישות המכרז למעט:
6.2.1	נמחק סעיף 5.1 במכרז – כיסוי צד שלישי לקבלנים עצמם בגין עבודות בהיקף של עד 500,000 ₪.
6.2.2	נמחק סעיף 5.6 במכרז – כיסוי בעת טיולים ברכבות ובכלי שיט מנועי.

לאור זאת פנתה העירייה לחברת הביטוח הפניקס.

על פי הסברים של ועדת המכרזים מיום 28.2.2019 עולה כי "בהתאם לחו"ד של מר לאוובר עלה כי נפלה טעות חשבונאית, שהפכה אותה להצעה היקרה ביותר. כמו כן התגלו בהצעת הפניקס הסתייגות בגוף הפוליסות. אותן הסתייגויות עלו בשל ההבהרות והעירייה נתנה תשובה ספציפית כי לא ניתן לאשר הסתייגויות אלו ולא ניתן לשנות את הסעיפים האמורים... בתאריך 25.2.2018 הודיעה הפניקס כי הם חוזרים בהם מהמחיקות והסעיפים 5.1 ו 5.6 הינם בתוקף".

לאור זאת קיבלה ועדת מכרזים החלטה לפסול את הצעת הפניקס בטענה כי היא "מנסה לשפר את הצעתה... סטיה מנוסח המכרז עלולה לפסול את ההצעה".

להלן ההצעות שהוגשו למכרז ונתוני האומדן:

הפניקס (הצעה נפסלה)	איילון (הצעה הזוכה)	אומדן	
435,000	483,472	455,000	רכוש
2,000	2,000	20,000	כספים
6,000	5,000	6,000	שבר מכני
7,500	6,000	7,500	ציוד אלקטרוני
460,000	400,000	390,000	צד ג
84,000	140,000	105,000	חבות מעבידים
30,000	25,000	40,000	אחריות מקצועית
7,500	12,000	15,000	נאמנות
1,032,000	1,073,472	1,020,500	סה"כ

כפי שניתן לראות הפוליסה שבה ערכה חברת הפניקס שינויים (צד ג'), מה שהביא

את הועדה לדון בכך, אינה ההצעה הזולה ביותר, על כך המשתמע מכך.

עמוד 16 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

כאמור למכרז נגשו שני מציעים, כאשר הצעה אחת נפסלה כיוון שהמזיע החיל באחת הפוליסות תניות. דהיינו, ועדת המכרזים פסלה את אחת ההצעות כיוון שהלה קבע באחת הפוליסות (מתוך 9) תניות, כך שהיא נותרה עם הצעה אחת בלבד.

עיון בהצעות שהוגשו מעלה כי ב- 3 פוליסות שונות ההצעה של חברת הפניקס לא רק היו הנמוכות ביותר, אלה הן אף היו נמוכות באופן משמעותי מהאומדן, כדלקמן:

הפניקס	איילון	אומדן	
435,000	483,472	455,000	רכוש
84,000	140,000	105,000	חבות מעבידים
7,500	12,000	15,000	נאמנות
526,500	635,472	575,000	סה"כ

עיון במסמכי המכרז מעלה כי נקבעה בו הוראה לפיה:

"[העירייה] שומרת לעצמה את הזכות לפצל את הביטוחים בין מבטחים שונים ו/או לנהל מו"מ עם מציע זה או אחר ו/או לבצע רק חלק מהביטוחים - הכל לפי שקול דעתה הבלעדי והמוחלט של העירייה".

אם כן נראה כי על פניו יכלה העירייה לפסול רק את הפוליסה בה הוסיף המזיע תניות, ולאפשר תחרות בפוליסות האחרות, כל זאת במכרז שממילא התחרות בו מועטה.

לדעת הביקורת, היה מקום, לאור העובדה שמדובר במכרז הכולל מספר פוליסות (רק באחת מהן הוסיף המזיע תניות), לאפשר תחרות בין המציעים ע"י כך שהחלטה על פסילה הייתה מוגבלת רק לפוליסה שבוצע בה שינוי.

החלטה שכזו הייתה מאפשרת לעירייה לקיים תחרות שהייתה על פניו יכולה לחסוך לקופתה 108,972 ₪. ממצא זה מובהק לאור העבודה שאין כמעט תחרות בתחום זה (במכרז קודם שערכה העירייה נגש רק מציע אחד).

יצוין כי לא מצאנו בפרוטוקולי ועדת המכרזים ובחוות הדעת הסבר מדוע לא ניתן היה לקבל החלטה שכזו, והרי העילה שהביאה לפסילת חברת הפניקס היא תשובתה לבקשת הבהרה של ועדת המכרזים. לשון אחר, אם ועדת המכרזים לא הייתה מפנה את השאלתה, ומקבלת תחת זאת את ההצעה הזולה ביותר, ניתן היה להערכתנו להגיע לתוצאה שהייתה מטיבה יותר עם העירייה.

עמוד 17 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170ג.ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנון או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג.ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

בתגובה לביקורת נמסר על ידי העירייה כי היא שמרה לעצמה את הזכות לבטל או לא לעשות כלל את מי מהביטוחים. העירייה הבהירה כי אינה מעוניינת בריבוי מבטחים וקל יותר יהיה לה להתנהל עם מבטחת אחת במקום לפצל בין חברות. כמו כן, יתכן כי חברות הביטוח היו מושכות את הצעותיהן במידה והעירייה הייתה מפצלת או שמא היו מגישות הצעות מחיר גבוהות יותר.

5.4 קניית פוליסות

<u>פוליסות שנרכשו</u> <u>מחברת הראל</u> <u>שהנה זכיינית של</u> <u>משכ"ל</u>	<u>פוליסות שנרכשו</u> <u>מחברת איילון</u> <u>שזכתה במכרז</u> <u>פומבי שערכה</u> <u>העירייה</u>
<ul style="list-style-type: none"> • ביטוח אחריות מקצועית למחלקת הנדסה • הוצאות משפטיות • נושאי משרה • 	<ul style="list-style-type: none"> • ביטוח אש • חבות מעבידים • נאמנות • נזקי טרור • ציוד • אלקטרוני • שבר מכני • תאונות • אישיות

מעיון בפוליסות עולה מעבר לפוליסות שנרכשו באמצעות מכרז, ישנן 4 פוליסות שנרכשו מחברת 'הראל', שהנה זכיינית של משכ"ל (ראה טבלה מצד שמאל). **אין לביקורת הערות.**

5.5 תקופה

המכרז קובע כי תקופת הביטוח הנה לשנה (מ – 1.3.2018 עד 28.2.2019) כאשר לעירייה תהא הזכות לחדש ביטוחים מעת לעת, ולתקופות כפי שתקבע העירייה, ובתוקף עד 28.2.2023, בחברה שתזכה בביצוע הביטוחים, בהתאם לתנאים שיסוכמו בין הצדדים לכל חידוש בנפרד.

מכוח סעיף זה האריכה העירייה את התקשרות, עד כה, בשנתיים (2020 ו- 2021), כאשר נראה כי בכוונת העירייה להמשיך את ההתקשרות בנושא זה עם חברת 'איילון' באמצעות סוכנות אייל זוהר.

עמוד 18 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

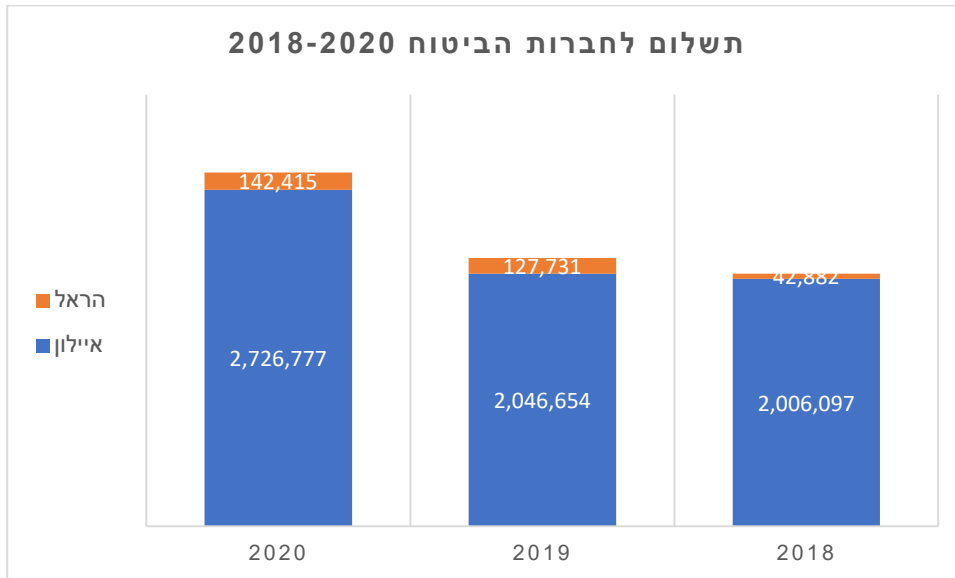
תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

6.1 עלויות

הוצאות העירייה על ביטוח עלו למן 2018, השנה שבה נערך המכרז, כדלקמן:



מהסברים שקיבלנו עולה כי הסיבות לגידול בהוצאות הן:

- א. חברות ביטוח יצאו מענף ביטוחים רשויות מקומיות;
- ב. פוליסות בעולם כולו עלו;
- ג. גידול בהקיף תביעות כנגד רשות מקומיות בשנים האחרונות.

עמוד 19 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

6.2 הכיסוי

חברת ביטוח מבטחת את נכסי העירייה וקובעת את היקף כיסוי הביטוח על בסיס הנתונים שמעבירה העירייה.

חברת הביטוח, במקרה של תביעה, נשענת על שווי הנכסים המדווח, וקובעת את הפיצוי ע"פ שווי הכינון של הנכס.

היקף נכסי העירייה המבוטחים בפרמיה שעלותה 422,916,941 ₪ (ב 2020), סכום המהווה 0.11% מהתקציב השנתי, הנה רכוש בשווי 380 מלש"ח, כדלקמן:

סוג הביטוח	גבולות אחריות	הפרמיה	שיעור הפרמיה ב%
רכוש	380,000,000	422,916	0.11%
נושאי משרה	8,000,000	32,982	0.41%
חבות מעבידים	70,000,000	106,215	0.15%
הוצאות משפטיות	2,250,000	15,672	0.70%
נאמנות	1,000,000	6,819	0.68%

העירייה יכולה לעשות שימוש בכלים שונים כדי להעריך את שווי נכסיה, ובהם שימוש במידע שבמערכת ה GIS, ספר הנכסים וכן על-ידי עריכת סקר נכסים. יצוין כי הביקורת שבקשה ללמוד על היקף הנכסים ונכנסה למערכת GIS בכתובת <http://gis4.taldor.co.il/krayotnew> אך נמצא כי אין בו שכבה של מבני עירייה. עם זאת כאמור אגף הנדסה ערך סקר נכסי הרשות. **אין לביקורת הערות.**

עמוד 20 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

מעיון בכתב הפוליסה עולים החריגים הבאים שאינם נזכרים בנוסח המכרז:

6.3.1 עבודה בחום

הפוליסה כוללת חריג לפיו לא יתיר המבוטח לבצע עבודות בחום בחצרים אלא בהתאם לנוהל הקבוע בפוליסה.

חריג זה שחל גם על הקבלנים הפועלים עבור העירייה, קובע כי "לא תבוצע עבודה בחום (כגון ריתוך) אלא בהתאם למפורט בנוהל זה" (הנוהל קבוע בפוליסה). באשר לקבלנים קובע הנוהל, בין היתר, כי על העירייה למנות "אחראי אשר תפקידו לוודא כי לא תבוצענה עבודה בחום שלא בהתאם לנוהל". בנוסף נדרשת העירייה למנות צופה אש המצויד באמצעי כיבוי מתאימים". חריג זה לא קיים בנוסח המכרז.

6.3.2 קורונה

הפוליסה מחריגה כל נזק אובדן וכו', בין אם במישרין ובין אם בעקיפין, שנגרם על-ידי, בקשר עם או הקשורים או הנובע בכל דרך נגיף הקורונה. חריג זה לא קיים בנוסח המכרז.

6.3.3 סייבר

פוליסת הביטוח כוללת חריג סייבר המנוסח באנגלית. חריג זה קובע כי כלל נזק שיגרם לעירייה באמצעות התקפת סייבר לא יכוסה ע"י המבטח. יצוין כי חריג זה לא נזכר בנוסח המכרז.

6.3.4 פל-קל

פוליסת הביטוח כוללת חריג פל-קל, וזאת בהתאם לנוסח המכרז. מבדיקה שערכנו במנהל התכנון עולה כי מבנה הפל קל שבבעלות העירייה ששימש כמבנה ציבורי, טופל. אין לביקורת הערות.

6.3.5 סיכונים פוליטיים

הפוליסה קובעת כי נזקים שיגרמו, במישרין או בעקיפין, על-ידי פעולות טרור למטרות פוליטיות לא יכסו במסגרת הפוליסה. חריג זה, שהוא שכיח בפוליסות מסוג זה, לא מופיע בנוסח המכרז.

בתגובה לביקורת נמסר על ידי יועץ הביטוח כי כל ההחרגות שמנתה הביקורת מעלה נמצאים ב"ג'קט" הפוליסה.

עמוד 21 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

6.4 גופים הכלולים בפוליסה

הגדרת מבוטח בפוליסת הביטוח כוללת את כל הגופים הנוגעים והקשורים בעירייה, כדלקמן:

- "עיריית קריית ביאליק
- ו/או החברה הכלכלית קריית ביאליק בע"מ
- ו/או החברות העירוניות
- ו/או התאגידים העירוניים
- ו/או המועצה הדתית
- ו/או המתנ"ס
- ו/או כל גוף ו/או כל אדם הפועל בשם/עבורם
- ו/או שיש להם שליטה בו ו/או שהעירייה משתתפת בתקציבו".

6.5 אגודת הדדית

מוסכם ומוצהר בזה כי שם המבוטח לעניין
מבנה קולנוע ספיר מורחב וייקרא:
עיריית קריית ביאליק ו/או
קריית ביאליק אגודת הדדית בע"מ.

מוצהר ומוסכם בזה כי בעת מקרה בטוח
לקולנוע ספיר ו/או שטחים ו/או מבנים
אחרים בחלקה, תגמולי בטוח ישולמו
לקריית ביאליק אגודת הדדית בע"מ.
=====

בהגדרת מבוטח בפוליסת הביטוח רכוש של העירייה עולה כי היא כוללת גם מבנה בית קולנוע ספיר, שנמצא בבעלות משותפת של העירייה עם 'קריית ביאליק אגודת הדדית בע"מ' (ראה צד שמאל)

ע"פ רשם האגודות מדובר באגודה שהוקמה ב 1934 והיא נמצאת אצל לניאדו יהושע רואה חשבון, דרך עכו 140 כניסה: א' קריית ביאליק. מהסברים שקיבלנו עולה כי מדובר בנכס שהאגודה האמורה העמידה לרשות העירייה ללא תמורה, ולכן העירייה מבטחת את המבנה. **אין לביקורת הערות.**

עמוד 22 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א3. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

7. השתתפות עצמית

גובה השתתפות העצמית הוא הנתון השני בחשיבותו (הנתון הראשון הוא כמובן עלות הפרמיה) המשפיע על ההחלטה אם לרכוש או לא לרכוש פוליסת ביטוח. הואיל וכך, בחנו את גובה השתתפות העצמית שמחויבת בהם העירייה.

השתתפות עצמית		היקף הנזק שבגינו יינתן פיצוי מהפוליסה	
מינימום 50,000	380,000,000	מבנה	
משיעור הנזק - 10% מינימום 125,000 מקסימום 600,000	380,000,000	נזקי טבע	
משיעור הנזק - 10% מינימום 40,000 מקסימום-5,000,000	380,000,000	רעידת אדמה	
לא תפחת מ 50,000	25,000,000	נזקי אש	
למקרה 100,000	3,000,000	ביטוח נזקי טרור	
5,000	רכוש 1,000,000	ציוד אלקטרוני	

גובה השתתפות עצמית נקבע למעשה במכרז, קרי המציעים התבקשו להציע את הצעותיהם במסגרת סכומי הביטוח וגבולות האחריות, ואכן בבדיקה נמצא כי סכומים אלה שנקבע בפוליסה תואמים לנדרש במכרז.

עמוד 23 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

8. חבות מעבידים

8.1 רקע

ביטוח חבות מעבידים הנה פוליסת ביטוח לעסק, המעניקה למבוטח כיסוי במקרים של תביעות נזיקין המוגשת על-ידי עובדים בגין פגיעה גופנית או מחלת מקצוע שנגרמה להם תוך כדי / עקב עבודתם. הכיסוי הניתן גבוה מסכומי הפיצוי הניתנים במסגרת הכיסוי שמעניק הביטוח הלאומי. בנוסף, מכסה הפוליסה הוצאות הגנה משפטית בגין תביעות אלו.

ביטוח זה מבטיח לעירייה כיסוי הוצאות העלולות לחול עליה בשל אירוע תאונתי בלתי צפוי או בשל מחלת מקצוע של עובד/ת, שנגרמו בין אם ברשלנות ובין אם כתוצאה של תאונה או מחלה, תוך כדי ועקב עבודתו. כמו כן, הפוליסה מעניקה כיסוי עבור הוצאות משפטיות בגין תהליכי תביעה אלו.

8.2 ממצא

מעיון בפוליסה שבתוקף ומבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. העירייה דיווחה כי היקף השכר שהיא משלמת לעובדיה מסתכם ב 70,000,000 ₪, כדלקמן:

שנת 2020	שנת 2019	שנת 2018	שכר
81,373,002	78,316,107	76,001,654	שכר עובדים
17,862,371	17,325,398	16,443,725	גמלאים
70,000,000	70,000,000	70,000,000	גובה השכר המבוטח
86%	89%	92%	אחוז השכר המבוטח בפועל

ב. בעירייה ישנם 680 עובדים (נכון ל 31.12.2020) ואילו גבול האחריות המירבי לאחריות המבטח עומד על 40 מלש"ח, כדלקמן:

עמוד 24 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170.ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

גבולות מירביים לאחזרות המבטח על פי פוליסה זו :
אחזרות המבטח על פי פוליסה זו לא תעלה על הסכומים הנקובים להלן,

- א. 40,000,000 - גבול האחזרות למכלול התביעות בגין מקרי ביטוח שעילתן היזק גופני או מוות כתוצאה מתאונות או מחלות הנובעות מגורם אחד או מסיבה מקורית אחת.
ב. 40,000,000 - גבול האחזרות לסכום הפיצויים הכולל שישלם המבטח על פי פוליסה זו בגין כל מקרי הביטוח שאירעו בתקופת הביטוח.

ג. הפרמיה בגין ביטוח זה מסתכמים ב 106,215 ₪ בשנה.

לאור היקף הפרמיה הגבוהה, ומאזן שקלול החשיפה לסיכונים, יש לדעת הביקורת לבחון את הבאים:

I. **ראשית הביקורת מציינת בחיוב** את העובדה שהעירייה לא מבטחת גמלאים, והרי הסיכוי שגמלאי יתבע את העירייה בעילה שזו תקבל שיפוי מפוליסת ביטוח חבות מעבידים הנו אפסי, והרי לא מדובר בעובד היכול להיפגע. אשר על כן אין כל הצדקה להבנתנו בשקלול עלויות שכר אלה במסגרת הביטוח.

II. העירייה יכולה, כיוון שפוליסת ביטוח חבות מעבידים מעניקה לאלה שנפגעים פיצוי ולא שכר, הגם שהתביעה היא בגין אי תשלום שכר, לצמצם את העלויות האלה על-ידי גריעת נתוני עלות המעביד מהשכר מהדיווחים לחברת הביטוח.

III. העירייה בתחילת ההתקשרות כיסתה כמעט את מלוא השכר, כאשר ע"פ נוסח הפוליסה סכום השכר לא מוצמד/עודכן.

כידוע לאור דרישות חברות הביטוח, נאלצים מעסיקים לבטח את כלל השכר המשולם על-ידם לעובדים (אי אפשר לדווח רק על חלק מהעובדים), הוצאה שהיקפה הוא ע"פ תעריף הביטוח כ 1.2% לאלף ₪ שכר. לכן על העירייה להמשיך לפעול כדי לצמצם עלויות אלה, ע"י גריעת הגמלאים והפחתה של עלויות מעביד מהשכר המבוטח. **אין לביקורת הערות.**

עמוד 25 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

9.1 רקע

ביטוח תאונות אישיות לתלמידים נובע מתוך ההנחה כי הסיכוי להתרחשות תאונות של תלמידים הוא גבוה גם כאשר מוסד החינוך שם דגש על השמירה והבטיחות של התלמידים, ולכן משרד החינוך מחייב את הרשויות המקומיות לבטח את ילדי הגנים ובתי הספר שלהן בביטוח תאונות אישיות.

מטרת החוק היא לסייע ולתת פתרון הולם למשפחות שבהן לאחד הילדים נגרם נזק גופני כתוצאה מתאונות תלמידים. הביטוח הוא ביטוח קבוצתי המוענק לתלמידים הלומדים במוסדות החינוך הנמצאים בתחום שיפוט הרשות המקומית כאשר בפועל משלמים ההורים את דמי הביטוח.

חוק לימוד חובה תש"ט 1949 קובע כי "כל מי שזכאי לחינוך חנם בהתאם לסעיף 6 ד'1 חייב להיות מבטוח בביטוח תאונות אישיות באמצעות רשת החינוך המקומית שבתחומה נמצא מוסד הלימודים שבו הוא לומד".

בהתאם לחוק, לחינוך חנם זכאי כל ילד מגיל שלוש ועד לסיום חוק לימודיו. דמי הביטוח משולמים על ידי ההורים בהתאם לסכומים שנקבעו בוועדת החינוך של הכנסת.

עמוד 26 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

9.2 ממצא

על כל רשות מקומית להתקשר באופן עצמאי עם חברת ביטוח ולבטח את הלומדים. במקרה של פגיעה בתלמיד תפעל הרשות המקומית מול חברת הביטוח שבה מבוטחים התלמידים כדי שהתלמיד הנפגע יקבל פיצוי.

התשלום עבור ביטוח תאונות אישיות נגבה מההורים במסגרת תשלומי ההורים. נכון לשנת הלימודים תש"פ הסכום המותר לגבייה מההורים הוא ארבעים ותשעה שקלים לתלמיד.

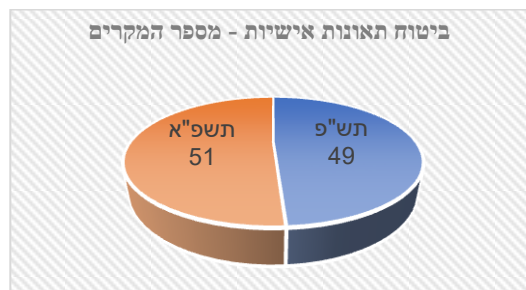
מבדיקה שערכנו עולה כי העירייה מבטחת 7,882 תלמידים (שנה"ל תש"פ), וזאת במסגרת הסדר ביטוח שערכה עם חברת אילון שנבחרה במכרז משותף שערכה משכ"ל.

מהשוואת נתון זה לנתונים שנמסרו לנו מאגף החינוך בעירייה עולה כי העירייה מבטחת מספר תלמידים רב יותר מהנדרש, כאשר בשנה"ל הנוכחית הפער זנית, כדלקמן:

מספר תלמידים תושבי מספר הילדים פער העיר ע"פ מחלקת חינוך המבוטחים			
תשפ"א	7396	7882	486
תשפ"ב	7861	7882	21

בתגובה לביקורת נמסר על-ידי העירייה כי פעמיים בשנה נעשית בדיקה על ידי מזכירת אגף החינוך לצורך דיווח מצבת תלמידים לחברת הביטוח. פעם אחת לפני תחילת שנת הלימודים מאחר וכל התלמידים חייבים להיות מבוטחים ב-1.9. פעם שניה, נעשית בדיקה נוספת בנובמבר. אם יש פער בין מה שדווח באוגוסט לבין מה שמדווח בנובמבר, נעשה קיזוז על ידי חברת הביטוח. **הביקורת רואה בחיוב הסדר זה.**

9.3 היקף תאונות



מנתונים שקיבלנו עולה כי בשנתיים האחרונות התקבלו 100 תביעות שהופנו לחברת הביטוח. **אין ביקורת הערות.**

עמוד 27 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

10. תביעות

העירייה הנה תאגיד הכשיר לפעולות משפטיות הנושאת, הן לאור מעמדה כרשות ציבורית והן כבעלת נכסי ציבור, באחריות מוגברת לגביהן. אחריות זו באה לידי ביטוי גם בתחום הנזיקי, הנשענים על שלושה עקרונות נורמטיביים והם:

(א) חובת מניעת סיכון;

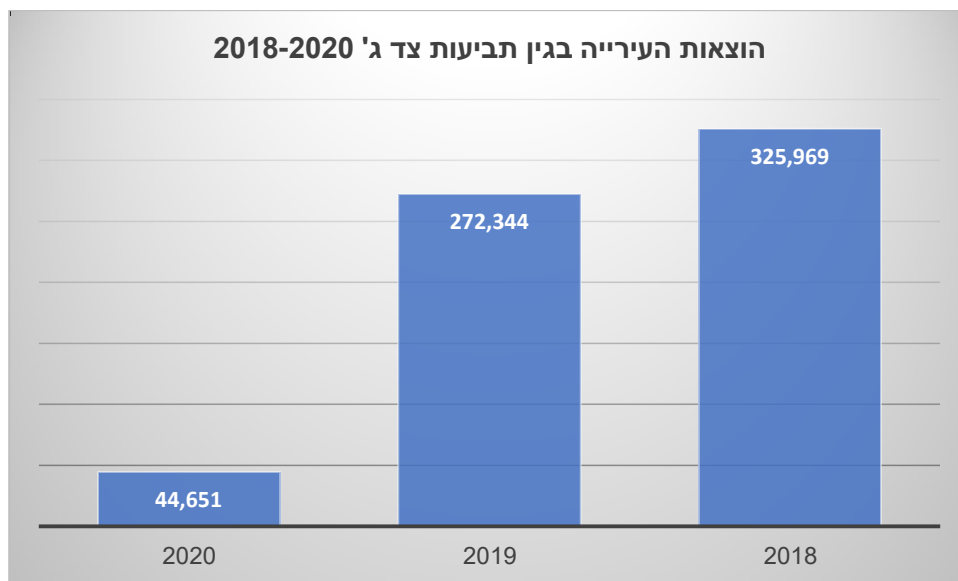
(ב) חובות הצלה;

(ג) מניעת מטרד.

כיוון שהרשות הנה בעלת נכסים הפתוחים לציבור, היא חבה בחובת זהירות מוגברת.

10.1 עלויות

הוצאות העירייה על תביעות צד ג' הסתמכו בשנים 2018-2020 ב 642,964 ₪, כדלקמן:



עמוד 28 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

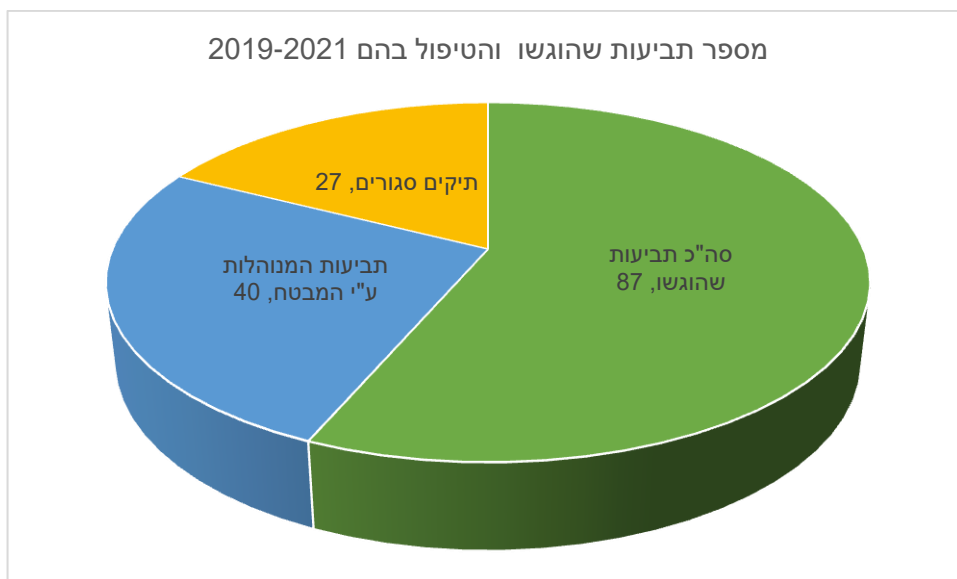
סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

10.2 תביעות ביטוח

מעיון בנתוני התביעות שהוגשו נגד העירייה, שנמסרו לבקשת הביקורת, עולים הנתונים הבאים:

- א. בשנים 2019-2021 (עד ל 7/2021) הוגשו כנגד העירייה 87 תביעות,
- ב. רוב התביעות עדין מתנהלות בבתי משפט (69%).
- ג. רוב התביעות (64%) מטופלות על-ידי העירייה, והיתר על-ידי המבטח.

להלן תיאור גרפי של הנתונים:



עמוד 29 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

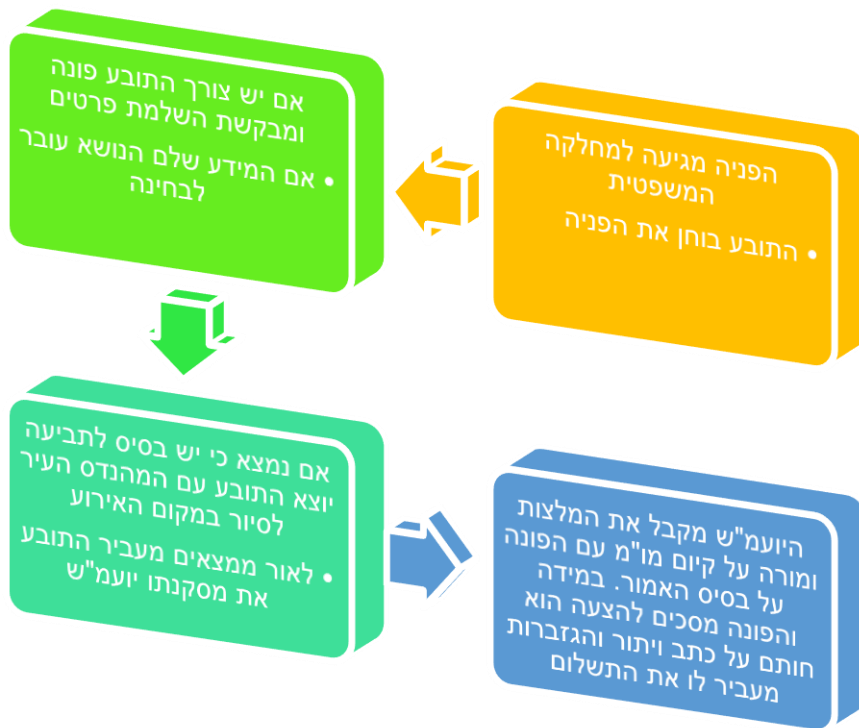
סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

10.3 הטיפול בדרישות/תביעות

התהליך בטיפול בדרישות לקבלת פיצוי בגין נזקי רכוש ו/או גוף, הנו תהליך מומלץ לדעת הביקורת וסדרי מנהל תקינים בבקרה. לכן ישנן רשויות מקומיות שמקימות אורגנים ייעודים (כמו ועדת ביטוח) לצורך כך.

מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי לא הוקם לצורך כך אורגן ייעודי, אלא הנושא נדון ונבחן, כבכל תובענה אחרת המוגשת לעירייה, על-ידי יועמ"ש העירייה, שקובע האם יש מקום להתפשר או ללכת לבית משפט, כאשר תביעות ביטוח נזקי גוף שגובהן רב, עוברות ישירות לטיפול של חברת הביטוח.

להלן פירוט השלבים:



1. כפי שניתן לראות הליך קבלת החלטות בתביעות ביטוח שמתחת לסכום השתתפות העצמית, מבוצעת על-ידי היועמ"ש לאחר בדיקות שקיים התובע העירוני ולאחר שהוא גיבש המלצה (טווח פיצוי).
 2. המלצה בדבר טווח הפיצוי נרשמת במזכר ולא באופן ממוחשב.
 3. מו"מ עם הפונה נשען על הטווח החבות בנזק שקבע התובע (ואושר ע"י היועמ"ש), כאשר סטייה ממנו מביאה לסיום המו"מ עם התובע.
- ההסדר לפיו החלטות מתקבלות, לאחר בדיקת העובדות ע"י התובע בדיון עם היועמ"ש, על בסיס התייעוד הבדיקה, נאות. יחד עם זאת, ראוי כי המלצת התובע תנומק.**

עמוד 30 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנון או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

10.4 הנטל הראיתי הנדרש

קביעה כי תובע זכאי לפיצוי בשיעור מסוים מחייב בבדיקה הן של הנסיבות שגרמו לנזק והן לעצם קיומו והיקפו של הנזק. מעיון בבקשות שהתקבלו עולה כי הבדיקה שעורכת המחלקה המשפטית מתמקדת בכשל שגרם לנפילה שהביאה לנזק (בדיקה בשטח של קיומו של המפגע שגרם לנזק).

הביקורת ממליצה לעגן את תהליך הטיפול במקרי הנזיקין בנוהל מוסדר ולדאוג לתיעוד שלם של כל המסמכים הנוגעים למקרה הנזיקין.

10.5 מתן מענה

10.5.1 הנודמה

חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958 מחייב עובד ציבור לתת תשובה מנומקת, כדלקמן:

2. (א) נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה.

2א. עובד הציבור שנתבקש כאמור בסעיף 2(א) וסירב לבקשה, יודיע למבקש בכתב את נימוקי סירובו.

10.6 נתונים

לבקשת הביקורת אחזרה המחלקה המשפטית נתוני תביעות, והעבירה אותם בטבלה המציגה נתונים כללים על התביעות (תובע, תיאור התביעה, סכום, סטאטוס טיפול).

לדעת הביקורת נדרש, לאור היקף הכספי של והמשמעויות, להקים מאגר שלם המכיל את כל הנתונים כדי שניתן יהיה לקבל על בסיס החלטות וכן לבחון את אופן ניהול תחום זה.

בתגובה לביקורת מסרה העירייה כי לכשיהיה תקציב תבחן האפשרות לרכוש את המערכת.

עמוד 31 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

10.7 בדיקת החלטות שהתקבלו

לצורך הביקורת בחנו את 14 תיקי תביעה מהשנים 2020-2021.

10.7.1 דחית בקשות

כאמור חלק מהמבקשות המוגשות למחלקה המשפטית נדחות. הביקורת בחנה 6 בקשות שהעירייה דחתה. **אין לביקורת הערות.**

10.7.2 טופס מעקב (סטטוס)

בכל התיקים נמצא טופס. **אין לביקורת הערות.**

10.7.3 עד בכתב ויתור

חתימה על כתב הוויתור חייבת, על מנת להבטיח כי התובע לא יטען כי הוא לא חתם. מדובר בתניה צורנית החיונית כדי להבטיח את אינטרס העירייה.

מבדיקה שערכנו עולה כי למרות האמור **אין הקפדה על החתמת התובע על כתב הוויתור בנוכחות עד כנדרש.**

כל עוד נקבע שש להחתיים עד אזי יש להקפיד כך, אולם לדעת הביקורת יש

לשקול לפעול, כפי שחברות הביטוח נוהגות במצבים כגון אלא, לאמת את חתימה התובע על כתב הוויתור על-ידי עורך דין. בכך תאיון למעשה העירייה את הסיכון האמור.

בתגובה לביקורת נמסר כי כתב הוויתור נחתם מול עובד עירייה המשמש כעד לחתימה.

התייחסות הביקורת

אנו מקבלים את התייחסות יועמ"ש העירייה.

עמוד 32 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

10.7.4 תיעוד

על מנת להבטיח כי החלטות בתיקים מתקבלים בצורה נאותה, נדרש לקיים מערכת המתעדת את הפעולות והבדיקות השונות שמבוצעות. התיעוד בתיק צריך להיות שלם ולתמוך בהחלטה (להוביל למסקנה).

עיריית קרית ביאליק
המחלקה המשפטית

תזכיר פנימי

אל: _____ תאריך: 7.11.2019

מאת: ירד לביתן

הנדון: אישור מסמך - 21.09.19 - אילן קניז

כמועץ המנהל של מועצת המנהל
במועצה המחוקקת של מועצת המנהל

מבדיקה שערכנו נמצא מקרה (א.פ. – שמו המלא מצוי בניירות העבודה) בו ממצאי הבדיקה העלו כי לא נמצא בסיס לתביעה.

לא מצאנו בתיק כי בוצעה בדיקה חוזרת. כן נמצאו:

1. דוח מוקד הכולל פרטים על קבלת הפניה.
1.....
2. תמונות ששלח הפונה.

עמוד 33 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

סעיף 170ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

11.1 ביטוח רכב

מלבד הרכבים שהעירייה חוכרת מחברת ליסינג רכבים. מעבר לכך, מחזיקה העירייה בבעלותה 47 כלי רכב, ובהם 4 כלי רכב פרטיים, 3 כלי רכב מסחרי, 5 טרקטור, 20 נגררים, מכבש גלילי ורכב גולף שבגינן רוכשת העירייה ביטוח, כדלקמן:

מס' רישוי	יצרן ודגם	שנת ייצור	מחיר ביטוח חובה	ביטוח מבוקש (מקיף צד ג')
541-40-301	יונדאי	2019	1900	
502-97-601	יונדאי	2019	1900	
30-825-68	פיגו גרנג פרטנר	2009	2075	1962
67-081-61	פיגו פרטנר	2007	3044	2162
47-332-60	סיטרואן גמפי	2007	3044	2162
95-040-64	איסוזו	2008	3400	3550
90-755-12	איסוזו	2013	3400	
15-164-00	גונסון מטאטא	2017	2429	
57-47	ראבו-מטאטא	2009	2429	2600
65-890-00	קובוטה	1994	2066	1500
19-117-82	פרגוסון	1982	2066	1500
86-020-78	טרקטורון	2012	3552	1500
52-513-13	סאן יאנג	2012	8369	900
50-113-39	טי -גי-בי	2016	8369	900
50-931-39	פיגו סין	2017	8369	900
656-97-201	סאן יאנג	2019	8369	900
50-006-39	טי -גי-בי	2016	8369	900
97-175-30	קואנג יאנג טיו	2015	8369	1350
566-41-401	סאן יאנג	2018	8118	900
78-977-33	סאן יאנג	2015	8369	900
357-12-701	סאן יאנג 250	2018	8118	900

עמוד 34 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

900	8369	2016	סאן יאנג	90-941-34
900	8118	2020	סאן יאנג	264-952-02
900	8118	2020	סאן יאנג	263-16-402
900	8118	2020	סאן יאנג	263-16-302
900	254	2000	גנרטור-ניגור-וינגולד	81-009-15
900	254	2000	גנרטור-ניגור-וינגולד	81-014-15
900	254	2000	ניגור	64-505-15
900	254	1999	ניגור	62-544-15
900	254	1997	ניגור	55-113-15
900	254	2011	ניגור	92-240-72
900	254	2019	ניגור	799-47-701
900	254	2012	ניגור	94-423-73
900	254	2013	ניגור סגור	91-616-74
900	254	2019	גור גנרטור	828-30-901
900	254	2013	ניגור מיכל מים	91-879-74
900	254	1998	ניגור מיכל מים	66-912-15
900	254		גור סגור 02	591-89-701
900	254	2013	ניגור סגור	92-394-74
900	254	2017	ניגור	346-48-101
900	254	2018	ניגור	393-00-401
900	254	2018	ניגור	395-12-701
900	254	2015	ניגור סגור	93-094-78
2600	ללא	2005	מכבש גילי	925-606
900	254	1997	ניגור	55-111-15
900	254	2020	ניגור גנרטור	243-67-602
2220	ללא		מרשל	

א. כפי שניתן לראות כל הרכבים מבוטחים בחברת הכשרה (למעט הקטנוע מבוטח בביטוח חובה בחברת הביטוח "הפול" שהינה החברה היחידה (מונופול) המבטחת רכב דו גלגלי).

ב. רכב הגולף (מרשל), למרות שהוא משמש להסעת אנשים, מבוטח רק בביטוח צד ג'.

עמוד 35 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- סעיף 170ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

ג. העירייה מבטחת רק 4 כלי רכב בביטוח חובה, כדלקמן:

מס' רישוי	יצרן ודגם	שנת ייצור	מחיר ביטוח מקיף
541-40-301	יונדאי	2019	7660
502-97-601	יונדאי	2019	7660
90-755-12	איסוזו	2013	6600
15-164-00	גונסון מטאטא	2017	7020

לאור היקף העלות הגבוהה של הביטוח המקיף, יש לדעת הביקורת לקבוע מדיניות ברורה בנושא, הלוקחת בחשבון את פרופיל הסיכון ועלות הרכב מחד ועלות הביטוח מאידך.

11.2 הבחירה במבטח

גם רכישת פוליסת ביטוח רכב מחייבת במכרז.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי

"העירייה פעלה לערוך סקר מחירים, אולם רק חברת 'איילון' הסכימה לבטח אותנו. אשר על כן רכשה החברה ביטוח רכב ממבטח זו באמצעות הסוכן אייל זוהר".

בתגובה לביקורת נמסר כי נעשתה הגדלה למכרז הביטוחים בהתאם לדרישת החוק (ס' 3 (7) לתקנות העיריות מכרזים, תשמ"ח – 1987).

עמוד 36 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- סעיף 170ג(ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

כאמור אין על לרשות מקומית חובה כל שהיא לרכוש פוליסת ביטוח, אולם כן יש לה חובה, זאת מכוח הנשיאה באחריות ציבורית, לפעול כדי לתת מענה לסיכונים צפויים.

בעשורים האחרונים התגבשה ההכרה, שארגונים צריכים להשכיל ולהיערך מבעוד מועד להתמודדות עם מצבי סיכון, הינו לא "להימלט" מפניהם אלה לנהל אותם. לעולם ארגונים יהיו חשופים לסיכונים, מכך כנראה לא ניתן להימנע, אולם בהחלט ניתן לפעול על מנת להתמודד אתם, זאת בין היתר על-ידי רכישת הגנות.

ההחלטה על רכישת הגנה תלויה במדיניות הארגון, בהערכת הסיכונים ובעלויות הכרוכות בכך. ככל שהסיכון לגבי הארגון הנו מהותי ומטריאלי כך יטה הארגון לרכוש הגנות. אולם ככל שעלות ההגנות תהיה גבוהה כך תקטן הכדאיות לרכוש הגנה, והארגון יקבל קרוב לוודאי החלטה, מעבר לנקיטת פעולות שיקטינו את הסיכוי לסיכון (לדוגמא ע"י מיגון, אבטחה, התקנת ציוד לכיבוי אש וכו') להיות אדיש לסיכון.

אולם מאידך גיסא, יכול הארגון להחליט, כי לאור רמת הסיכון ועלות ההגנות, כדאי לקיים באופן אלטרנטיבי את ההגנה באופן עצמי, לדוגמא: על-ידי הקמת קרן פנימית ייעודית. היתרונות להקמת קרן עצמית לכיסוי נזקים הנם כפולות: מחד חסכון ברכישת פוליסת ביטוח, ומאידך השקעת כספי הקרן באפיק נושא תשואה. החיסרון הוא, שאם יתחוללו נזקים בשווי כספי רב, אזי יזקפו לעירייה הוצאות גבוהות. ברור שלא ניתן לדעת מה מזמן לנו העתיד, אולם בהחלט ניתן להיערך על מנת להקטין את הסיכוי לקטסטרופה.

ללא ספק באם העירייה הייתה עורכת סקר סיכונים הדבר היה עולה, אך גם ללא שימוש בכלי זה ניתן לדעת הביקורת לבחון האם אין מקום, כגון בתחומים בהם הסיכון לא רב או שהפרמיה מאוד גבוהה או שהיקף החריגים (כגון גובה השתתפות עצמית) גבוהה במיוחד, תבחן העירייה פתרונות אחרים, כגון הקמת קרן פנימית כנ"ל.

עמוד 37 מתוך 37 דוח ביקורת בנושא יישום החוק להגברה ואכיפת זכויות עובדי קבלני ניקיון

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה:-

- **סעיף 170.ג(ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."