

הטיפול בכרטיסי כניסה לחוף הצוק

וכרטיסי חניה באגף לגביית אגרות ודמי שרותים

כללי

1. רקע

האגף לגביית אגרות ודמי שרותים מופקד בין היתר על נושא כרטיסי כניסה לחוף הצוק וכרטיסי חניה לתושבים. האגף קשור בנושא זה עם: מחלקת החופים, אגף רכש ולוגיסטיקה, אגף ארגון ותקינה.

במהלך השנתיים האחרונות חשפה הביקורת חשד לביצוע עבירות פליליות על ידי זכייני חוף הצוק הקשורים לנושא כרטיסי הכניסה לחוף הצוק. הנושא מצוי כיום בחקירת המשטרה.

2. מטרה

לשפר ולייעל את התהליכים הקיימים בנושא הטיפול בכרטיסי כניסה וחניה ביחידה המבוקרת ובנהלי עבודתה. הדוח מתייחס לעונת רחצה שנת 1999 (9/10/99-17/4/99).

3. השיטה

- א. תיאור כולל של התהליכים הנוגעים לטיפול בכרטיסי חוף הצוק וכרטיסי חניה.
- ב. חלוקה של התהליך לשלבים תוך ניתוח והערכה של כל שלב.
- ג. סיכום הממצאים והפקת מסקנות והמלצות.
- ד. פגישות עם הגורמים הנוגעים לנושא הדוח ואיסוף חומר רלוונטי.
- ה. הביקורת נערכה בחודשים דצמבר 1999 – אפריל 2000 על ידי מר י. וייסמן מבקר חוקר בכיר א'.

ממצאים

4. כרטיסי כניסה לחוף הצוק – תיאור כללי

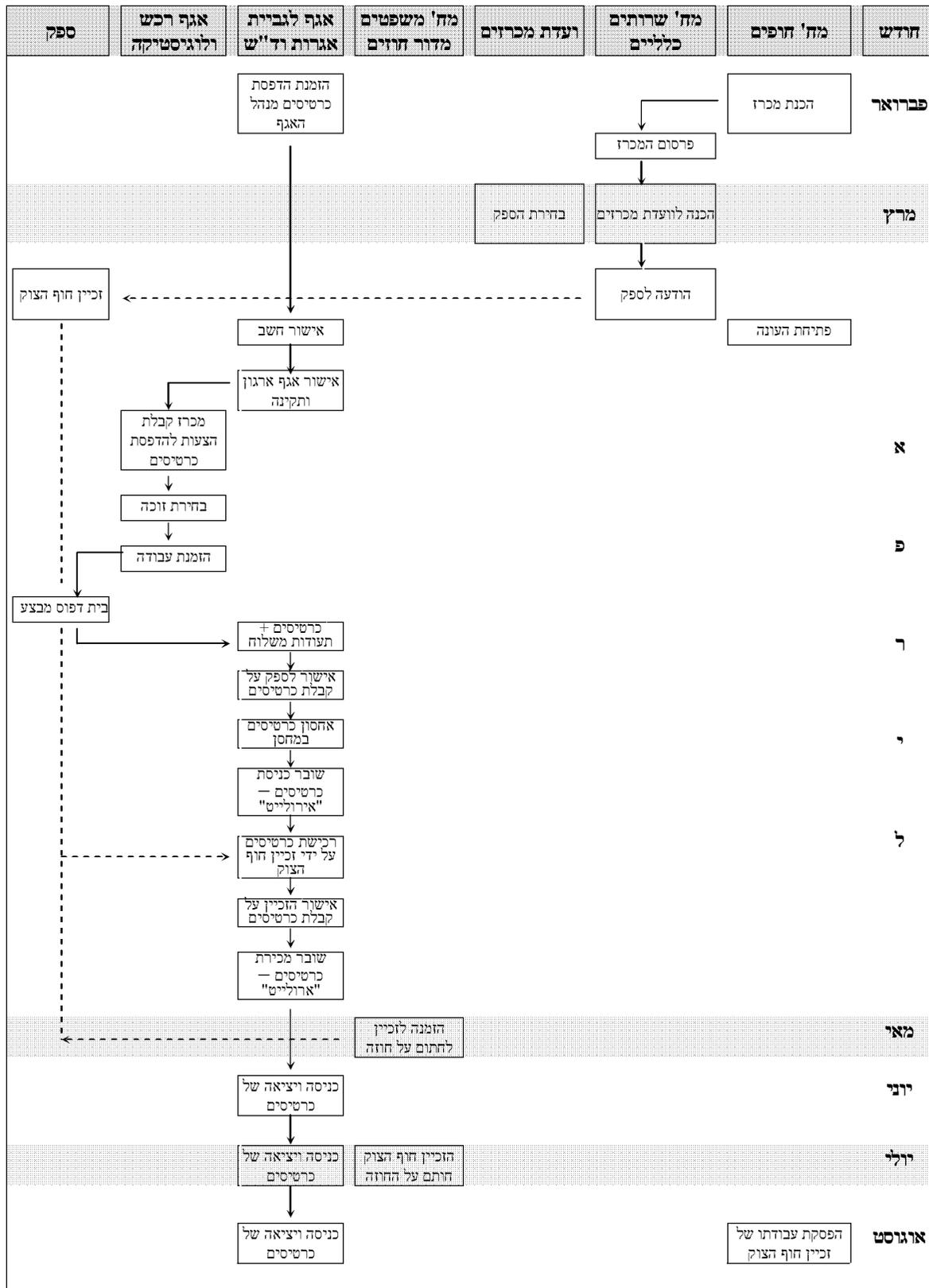
- א. ראשיתו של התהליך הוא בפרסום מכרז פומבי מס' 4-98 בתאריך 18/2/99 ל-"אחזקת שערי הכניסה והגדר, למכירת כרטיסי כניסה ואחזקת מתקנים בחוף הצוק (קאנטרי קלאב)". המכרז הוכן ע"י מחלקת החופים. המכרז התייחס לעונת הרחצה 1999 שהתקצרה השנה והסתיימה בתאריך 2/10/99.
- ב. המשתתפים במכרז נדרשו להציע את שיעור העמלה באחוזים ממחיר כרטיס הכניסה כולל מע"מ.
- ג. מפרוטוקול ועדת מכרזים מס' (י"ז) 3 מישיבתה בתאריך 18/3/99 עלה כי שלושה קבלנים הגישו את הצעותיהם.

- ד. הועדה החליטה לאשר את מסירת אחזקת מתקנים בחוף הצוק (קאנטרי קלאב) לחברה בעלת ההצעה הזולה בתשלום עמלה ממחיר כרטיס הכניסה כולל מע"מ.
- ה. מנהל המחלקה לשרותים כלליים במינהל הכספים שלח לזוכה במכתב בתאריך 8/4/1999 את החלטת הועדה. עונת הרחצה נפתחה בתאריך 17/4/1999.
- ו. הזמנת עבודה מבית הדפוס, נעשתה שלושה ימים לפני מועד פתיחת עונת הרחצה. הכרטיסים הגיעו למחסן האגף לגביית אגרות ודמי שירותים יומיים לפני פתיחת העונה.
- ז. בתאריך 11/5/1999 שלחה מנהלת מדור חוזים לזכייין הזמנה לסור למשרדי המחלקה המשפטית לחתימה על החוזה. מאחר והזכייין לא הגיע לחתום במועד האמור נשלחו לו שתי תזכורות בתאריכים 2/6/1999 ו- 5/7/1999.
- ח. בתאריך 14/7/99 הפקיד הזכייין על פי בקשתו ובאישור חשב חטיבת התפעול, מסמך "הפקדה על ניכויי כספים המגיעים למפקיד בעירייה" במקום כתב ערבות לחוזה ובתאריך 18/7/99 חתם על החוזה.
- ט. סעיף 10 ב' במכרז קובע כי:

10. תקופת החוזה

- א. הזוכה במכרז מתחייב לחתום על חוזה עם העירייה מיד לאחר שיידרש לכך ע"י העירייה, תקופת החוזה הינה לעונת רחצה אחת, מיום 17/4/99 – 09/10/99, אולם העירייה תהא רשאית להאריך החוזה לתקופה נוספות של עד שתי עונות (כל עונה בנפרד). תנאי החוזה יחולו גם על תקופת הארכה כאמור לעיל.
- ב. נשלחה הודעה למשתתף במכרז כי זכה במכרז והוזמן לחתום על חוזה עם העירייה ולא חתם על החוזה תוך 14 יום מיום שנדרש לכך, תחולט הערבות כאמור בסעיף 14, אי החתימה על חוזה כאמור, תבטל את זכיותו של הזוכה במכרז.
- ג. זכייין חוף הצוק חתם על החוזה בתאריך 18/7/99, כשלושה חודשים לאחר שנמסר לו על זכיותו במכרז, ולאחר שתי תזכורות לחתום על החוזה. בפועל, עבד הזכייין שלושה חודשים ללא חוזה.
- יא. בתאריך 19/8/1999 הודיע הסמנכ"ל לתפעול לזכייין חוף הצוק על הפסקת עבודתו בחוף הצוק. חב' "אחוזות החוף" מילאה את מקומו של הזכייין שעבודתו הופסקה עד תאריך 2/10/1999 מועד סיום עונת הרחצה. ההכנסות ממכירת הכרטיסים לעונת רחצה 1999 הסתכמו בסך של 935,000 ש"ח (ראה טבלה ב'). סגנית מנהל האגף לגביית אגרות ודמי שירותים מסרה, כי יש פעולות נוספות לבצע לגמר התחשבנות ומהן עולה, כי ההכנסות ברוטו הסתכמו בסך של 1,109,162 ש"ח. ההכנסות נטו בניכוי עמלה של 20% הסתכמו בסך של 881,784 ש"ח.

תרשים תהליך כרטיס כניסה לחוף הצוק – 1999



תהליך הזמנת כרטיסי כניסה לחוף הצוק

א. מנהל האגף לגביית אגרות ודמי שירותים (להלן: "מנהל האגף לגביית אד"ש") חותם על טופס הזמנת הדפסה / שובר חיוב. טופס ההזמנה עובר לאישור החשב, ובהמשך לאגף ארגון ותקינה, למנהל הוצאה לאור ותכנון טפסים. זה האחרון בהתאם להנחיות מנהל אגף לגביית אד"ש וסגניתו, הכין את המפרט הטכני של הכרטיסים ובכלל זה את הרכב הפנקסים, קרי פנקסים רגילים הכוללים 100 כרטיסים, ופנקסי מנויים הכוללים 11 כרטיסים (1+10 חינם). טבלה א' להלן מרכזת את נתוני תהליך הזמנת הכרטיסים לחוף הצוק:

טבלה א' – ריכוז הזמנות הכרטיסים לעונת הרחצה – שנת 1999

מס'	הזמנת הדפסה		אגף לגביית אד"ש		חשב		ארגון ותקינה		אגף רכש ולוגיסטיקה	
	מס' הזמנה	תאריך	תאריך	חתימה	תאריך	חתימה	תאריך	חתימה	מכרז ספקים	עלות עבודה (ללא מע"מ)
1	24439	25/2/99	יש	יש	יש	יש	יש	אין	12/4/99	6,500
2	24445	7/7/99	יש	יש	יש	יש	יש	יש	-----	1,800
3	72444	26/7/99	יש	יש	אין	יש	אין	יש	-----	2,600
4	18206	24/8/99	יש	יש	יש	יש	אין	אין	30/8/99	1,960

ב. רכזת הדפסות באגף רכש ולוגיסטיקה פנתה לבית הדפוס לקבל הצעת מחיר בהזמנת העבודה השניה והשלישית. הצעת בית הדפוס להזמנת העבודה השניה הייתה בסך של 1,800 ש"ח לא כולל מע"מ, ובהזמנת העבודה השלישית בסך של 2,600 ש"ח לא כולל מע"מ. שתי ההזמנות נעשו במהלך חודש יולי 1999.

ג. לביצוע ההזמנה הראשונה התכנסה הוועדה פקידותית שבחרה את בית הדפוס מבין ההצעות שהיו בפניה. לא נעשה הסכם מסגרת עם בית הדפוס. תהליך פניה לספקים לקבלת הצעות מחיר מבתי דפוס נעשה בהזמנה הראשונה והרביעית בלבד. בהזמנה הראשונה הצעה שזכתה עמדה על סך של 6,500 ש"ח לא כולל מע"מ והזמנה רביעית בסך של 1,960 ש"ח לא כולל מע"מ. מנהל האגף לרכש ולוגיסטיקה ציין כי מניסיון העבר, לא היה צורך בהקמת מסגרת הואיל וההזמנות בוצעו נקודתית לכל כמות שנדרשה בהזמנה חד פעמית.

ד. בהזמנת ההדפסה הראשונה חסרה חתימתו של מנהל הוצאה לאור ותכנון טפסים באגף ארגון ותקינה. יצויין עם זאת, כי בתאריך 17/3/99 הוציא מנהל הוצאה לאור מפרט טכני

לכל סוגי הכרטיסים (12 ש"ח, 8 ש"ח ומינויים). ההנחיות למפרט נמסרו לו בע"פ על ידי סגנית מנהל אגף לגביית אד"ש ובכלל זה הפירוט לנומריזציה. לדבריה של סגנית מנהל האגף לגביית אד"ש: "ההנחיות לגבי המפרט הטכני של כל סוגי הכרטיסים לובנו וסוכמו במהלך מספר פגישות עבודה בהם נטלו חלק נציגי האגף, נציגי מחלקת החופים, אגף התקציבים ואגף ארגון ותקינה".

ה. מנהל ההוצאה לאור הציע בפגישה עם סגנית מנהל האגף, להדפיס במקום פנקס כרטיסים למנויים, כרטיסיה לניקוב. הצעתו לא התקבלה.

6. בעיות הדפסה בכרטיסי כניסה לחוף הצוק

א. בתאריך 6/6/99 דיווח רכז חוף הצוק לראשונה במזכר לאחראית כרטיסים כי נתקל **בבעיות הדפסה בכרטיסים**, כגון: מספור סידורי שלא ברצף, כרטיסים ללא מספור כלל, אלה האחרונים הוצגו לו על ידי הזכייין.

ב. בתאריך 7/6/99 שלח מנהל בית הדפוס לאחראית כרטיסי חניה התייחסות בעקבות פנייתו אליו בנושא. מנהל בית הדפוס אישר, כי **בשניים שלושה פנקסים יצאו הכרטיסים ללא מספור, אבל הדפסת הכרטיסים לפי מספור, תקינה**.

ג. בתאריכים 11/7/99 ו-28/7/99 הוזמנו 600 פנקסי מנויים (6,600 כרטיסים) בסך 8 ש"ח ו- 400 פנקסי מנויים (4,400 כרטיסים) בסך 12 ש"ח **באותו בית דפוס**. זאת כאמור לעיל, למרות הדיווחים שהגיעו על בעיות הדפסה בכרטיסי הכניסה לחוף הצוק.

ד. בתאריך 4/8/99 דיווח מנהל מחלקת חופים למנהל אגף לגביית אד"ש (העתקים נשלחו לסמנכ"ל תפעול, סגן מנהל אגף לגביית אד"ש, חשב האגף, אחראית כרטיסים, רכז חוף הצוק) על ליקויים בהדפסת כרטיסים לחוף הצוק. לדברי סגנית מנהל האגף לגביית אגרות ודמי שירותים, בעקבות דיווח מנהל מחלקת חופים דיווחה אחראית כרטיסים למנהל מחלקת חופים כי ביקשה מהזכייין לקבל דוגמאות של כרטיסי כניסה עם ליקויים ולא נענתה.

ה. אחראית כרטיסים כתבה מזכר נושא תאריך 5/8/99 ומסרה אותו, לדבריה, לרכזת הדפסות באגף רכש ולוגיסטיקה, ובו דיווחה על פנייתו של זכייין חוף הצוק **בנוגע לבעיות הדפסה בכרטיסי הכניסה לחוף הצוק**. כמו כן ציינה בעיה שהתעוררה עם מיקום הסיכות בפנקסים בתאריך 11/7/99 ושנפתרה על ידי הדפוס. בסיום כתבה למנהל מחלקת החופים, כי דיווחה על כך.

ו. אגף רכש ולוגיסטיקה פנה בתאריך 25/8/99 לשלושה בתי דפוס לקבלת הצעות מחירים. ביניהם נכלל בית הדפוס שנבחר בתחילת העונה לספק את הכרטיסים. יצויין, כי בתאריך זה (24/8/99) היה ידוע לרכזת הדפסות באגף רכש ולוגיסטיקה שהתעוררו בעיות עם בית

דפוס זה באשר לטיב עבודתו (ראה סעיף ה לעיל). הצעתו של בית הדפוס זכתה בהיותה הזולה ביותר ואושר לבית הדפוס להמשיך ולספק כרטיסי חניה. מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה ציין בהתייחסותו כי רכזת הדפוס באגף מתכחשת לטענה כי בתאריך 24/8/99 היה ידוע לה על בעיות עם בית הדפוס. יתרה מזו, גם לאף גורם אחר באגף לא היה ידוע דבר בנדון במועד הנקוב. מנהל האגף מציין, כי מרגע שנודע לו, לא הוצאו יותר הזמנות לבית הדפוס נשוא המקרה.

ז. הפנייה לבתי דפוס לקבלת הצעות מחיר התבססה על מפרט שהכין מנהל הוצאה לאור בתאריך 25/8/99. המפרט שהכין מנהל הוצאה לאור לא היה מפרט חדש, כי אם מפרט מעודכן של המפרט הקודם שהכין בתאריך 17/3/99. השינוי היחיד שעשה היה בנומריה של הכרטיסים, כשאת הנתונים לנומריה קיבל ממפקחת ראשית ואחראית כרטיסי חניה באגף לגביית אד"ש (להלן: "אחראית כרטיסים").

ח. בתאריך 14/10/99 (בסיום עונת הרחצה!) פנתה סגן מנהל אגף לגביית אד"ש למנהל אגף רכש ולוגיסטיקה ודיווחה על תלונתו של זכין חוף הצוק לגבי איכות ההדפסה של כרטיסי חוף הצוק. כן ביקשה לשקול העברת הדפסה זו לדפוס אחר.

7. ניהול מלאי חודשים אוגוסט – אוקטובר 1999

א. בתאריך 18/8/99 עם הפסקת העסקתו של זכין חוף הצוק, מלאי הכרטיסים במחסן אגף לגביית אד"ש היה כלהלן:

156 פנקסים X 100 כרטיסים במחיר 12 ש"ח = 15,600 כרטיסים.

35 פנקסים X 100 כרטיסים במחיר 8 ש"ח = 3,500 כרטיסים.

380 פנקסי מנויים X 11 כרטיסים במחיר 8 ש"ח.

200 פנקסי מנויים X 11 כרטיסים במחיר 12 ש"ח.

ב. בתאריך 30/8/99 הוזמנו מבית הדפוס כמות של 135 פנקסים X 100 כרטיסים במחיר 12 ש"ח, בעוד שבמלאי היו 156 פנקסים X 100 במחיר 12 ש"ח.

ג. מ"דוח תנועה לפריט" שהופק באגף לגביית אד"ש עלה כי:

(1) בתקופה שבין 19/8/99 ל - 16/11/99 נרשמה יציאה של 14,000 כרטיסים

במחיר 12 ש"ח ע"י חב' "אחוזות החוף".

(2) בתאריך 16/11/99 החזירה חב' "אחוזות החוף" 4,000 כרטיסים במחיר של 12

ש"ח.

7. מ"דוח תנועה לפריט" עלה כי:

(1) בתקופה שבין 19/8/99 ל – 16/11/99 נרשמה יציאה של 6,800 כרטיסים במחיר של 8 ש"ח.

(2) בתאריך 16/11/99 החזירה חב' "אחוזות החוף" 2,000 כרטיסים.

ה. מלאי הכרטיסים בסיום עונת הרחצה במחיר 8 ש"ח ו-12 ש"ח במחסן מנה 19% מכלל הכרטיסים שהוזמנו בעוד שפנקסי המינוריים שנותרו במחסן בסוף העונה מנו 31% מכלל הפנקסים שהוזמנו.

טבלה ב' – ריכוז תנועות כרטיסים עונת 1999 *

מחיר כרטיס	כניסת כרטיסים	יציאת כרטיסים	מלאי בסוף עונה	סה"כ הכנסה (בש"ח)	הכנסה בניכוי עמלה (בש"ח)
8 ש"ח	38,102	30,002	8,100	240,016	190,812
12 ש"ח	84,266	68,900	15,366	826,800	657,306
סה"כ	122,368	90,902	23,466 (19%)	1,066,816	848,118
פנקסי מגוי 8 ש"ח	925	545	380	43,600	34,662
פנקסי מגוי 12 ש"ח	925	724	201	65,400	51,993
סה"כ	1,850	1,269	581 (31%)	109,100	86,655
סה"כ הכנסות ממכירת כרטיסים ופנקסי מגוי ⇐					
1,175,916		934,773			

* לפי "דוח תנועות לפריט" מתאריך 15/12/99.

* ראה התייחסות סגן מנהל האגף לגביית אד"ש סעיף 4.י"א.

8. קבלה ואחסון כרטיסי כניסה לחוף הצוק

א. בית הדפוס שלח את הכרטיסים שהוזמנו בצירוף תעודת משלוח לחדרה של אחראית הכרטיסים באגף לגביית אד"ש. תעודת המשלוח כוללת: כמות הכרטיסים שהובאו (פנקסים X מספר כרטיסים בפנקס) וכן מספר סידורי של הכרטיסים ממספר עד מספר. מקבל הכרטיסים מאשר בחתימתו את קבלתם, תאריך ושעת הקבלה.

ב. האחראית על הכרטיסים באגף לגביית אד"ש ספרה פנקסים בלבד. בסיום הבדיקה הועברו הכרטיסים למחסן. המפתחות למחסן (הנעול בשני מעולים) מצויים בידי האחראית על הכרטיסים, מנהלת גביית אגרות שלטים ופרסום וסגנית מנהל אגף לגביית אד"ש. במחסן מאוחסנים גם כרטיסי החניה.

ג. בתאריך 17/11/99 ערכה הביקורת ביקור במחסן אד"ש. במחסן היו כרטיסי חניה וכרטיסי כניסה לחוף הצוק. כמו כן היו חבילות ארוזות של בקבוקי מים וציוד היקפי למחשבים.

פריטים אלה, לדברי סגן מנהל אד"ש הוכנסו למחסן על ידי אחראית על כרטיסים ואחראי על המפקחים עבור פקחי השילוט.

7. תעודות המשלוח הועברו על ידי אחראית הכרטיסים להנהלת החשבונות. לרשות מנהלת החשבונות פי.סי. ותוכנת "אירולייט". מנהלת החשבונות הקלידה "בשובר כניסת הכרטיסים" את הנתונים שהופיעו בתעודת המשלוח. הנתונים **המתייחסים למספור הכרטיסים לא הוכנסו על ידי מנהלת החשבונות בשל היעדר מקום / שדות מתאימים בתוכנה זו**. ארבעה פעמים בלבד הקלידה את נתוני המספור של הכרטיסים "בהערות". **לא נעשתה פנייה לספק התוכנה או לגורם אחר** לצורך בדיקת ופתרון בעיית היעדר המקום להקלדת נתוני מספור הכרטיסים. **הנושא עלה רק לאחרונה כבעיה** (דצמבר 1999) עם הפסקת העסקתו של זכין חוף הציק בגין חשדות פליליים כלפיו ראה להלן סעיף 13). סגנית מנהל האגף לגביית אגרות ודמי שירותים מסרה לביקורת כי עם התקנת המערכת בשנת 1994 הועלתה בפני חברת התוכנה דרישה לניהול המספרים הרצים של כרטיסי החנייה. החברה טענה כי הקשר אינו אפשרי והציעה להשתמש בשדה ההערות להקלדת תחום המספרים הרצים.

ה. להלן טבלת ריכוז נתוני כניסת כרטיסים (12 ש"ח) לאגף לגביית אד"ש:

טבלה ג' – ריכוז נתוני כניסת כרטיסים (12 ש"ח) לעונת הרחצה 1999

מס'	תאריך הזמנה	תעודת משלוח מס'	תאריך תעודת משלוח	כפולות	כמות פנקסים	ממספר	עד מספר	כמות כרטיסים	מחיר כרטיס (בש"ח)	שעת קבלה	שם המקבל
1.	14/4/99	364	15/4/99	100	100	0001	10,000	10,000	12	10:30	מפקח שילוט
1.	14/4/99	375	27/4/99	100	565	10,001	65,500	56,500	12	18:00	חסר
		375	27/4/99	100	500	אין פירוט	אין פירוט	5,500		18:00	חסר
2.	11/7/99	441	18/7/99	100	11	אין פירוט	אין פירוט	1,100	12	12:00	חסר
3.	28/7/99	455	8/8/99	11	300	אין פירוט	אין פירוט	3,300	12	12:00	אחראית כרטיסים
4.	30/8/99	484	9/9/99	100	135	76401	89900	13500	12	08:00	אחראית כרטיסים

הערות:

- (1) משלוח הכרטיסים הראשון הגיע למפקח מיחידת השילוט ולא לאחראית של הכרטיסים.
- (2) המשלוח השני של פנקסי המנויים חסר היה פירוט מספרי הכרטיסים. המשלוח הגיע בשעה 18:00 **חסר שם המקבל**.
- (3) גם במשלוח השלישי **חסרים פרטי המקבל**.

ו. להלן טבלת ריכוז נתונים כניסת כרטיסים (8 ש"ח) לאגף לגביית אד"ש:

טבלה ד' – ריכוז נתוני כניסת כרטיסים (8 ש"ח) לעונת הרחצה 1999

מס'	תאריך הזמנה	תעודת משלוח מס'	תאריך תעודת משלוח	כפולות	כמות פנקסים	ממספר	עד מספר	כמות כרטיסים	מחיר כרטיס (בש"ח)	שעת קבלה	שם המקבל
.1	14/4/99	364	14/4/99	100	247	0001	24700	24,700	8	10:30	מפקח שילוט
	14/4/99	375	27/4/99	11	300	אין פירוט	אין פירוט	3,300	8	18:00	אין רישום
.2	11/7/99	441	18/7/99	11	300	אין פירוט	אין פירוט	3,300	8	12:00	אחראית כרטיסים
.3	28/7/99	455	8/8/99	---	300	אין פירוט	אין פירוט	3,300	8	12:00	אחראית כרטיסים
.4	30/8/99	484	9/5/99		11,000	34,601	45,600	11,000	8	08:00	אחראית כרטיסים

הערות:

- (1) בהזמנה הראשונה לא נרשם בתעודת המשלוח מספר ההזמנה.
- (2) בהזמנת הכרטיסים השנייה יש פירוט מספור הכרטיסים. פירוט זה לא הופיע בתעודת המשלוח.
- (3) בהזמנה השלישית לא צוין מספר הזמנה בתעודת המשלוח.
- (4) בהזמנת הכרטיסים השלישית, אגף רכש ולוגיסטיקה הוציא לספק הזמנת עבודה בתאריך 27/7/99 קודם להצעת עבודה של הספק בתאריך 29/7/99.

- ז. בהזמנת הכרטיסים השנייה והשלישית שלח הספק הצעת מחיר לאגף רכש ולוגיסטיקה. הצעת המחיר התייחסה לפנקסי המנויים (11 כרטיסים בפנקס). פרט להצעה זו לא הייתה פניה לספקים נוספים לקבלת הצעות מחיר.
- ח. מפרוטוקול הוועדה הפקידותית באגף רכש ולוגיסטיקה עולה כי המציעים לא נדרשו לעשות הפרדה ולפרט בהצעותיהם בין פנקסי כרטיסים רגילים (100 כרטיסים, בפנקס) לבין פנקסי מנויים (11 כרטיסים, בפנקס).

9. ניפוק כרטיסי כניסה לזכיון חוף הצוק

- א. מכרז פומבי מספר 4/98 "אהזקות מתקנים בחוף הצוק (קאנטרי קלאב)" מפרט בסעיף 4 כלהלן:

4"4. מכירת כרטיסי כניסה לחוף

- א. הזוכה במכרז יקבל זכות בלעדית למכירת כרטיסי כניסה לחוף למשך תקופת עונת הרחצה כמפורט בחוזה ובתמורה לכך יציע לעירייה אחוז ממחיר כרטיס הכניסה.

- ב. כרטיסי הכניסה ימסרו לזוכה במכרז מהאגף לגביית אגרות ודמי שרותים בעירייה לשם מכירתם לקהל הרחב המבקש להכנס לחוף הרחצה בעונת הרחצה במחיר הנקוב עליהם, והזוכה במכרז יקבל תמורת מכירת הכרטיס אותו אחוז מתוך מחיר שהוצע על ידו.
- ג. הכניסה לחוף תהיה בתשלום, למעט רכב עירוני שיציג אישור מנהל מחלקת החופים ותושבי תל-אביב – יפו בעלי תעודת תושב.
- ד. כרטיסי הכניסה לחוף יודפסו ע"י העירייה והזוכה במכרז מתחייב להתיר הכניסה לחוף הרחצה אך ורק באמצעות כרטיסי כניסה שהודפסו בעירייה וסופקו לזוכה במכרז ע"י העירייה.
- ה. הזוכה במכרז ידאג למתקנים מתאימים לריכוז ספחי ביקורת הכרטיסים, (תיבות נעולות עם חריצים להטלת הספחים בחלק העליון של התיבה), על הזוכה במכרז לערוך בסוף היום, בנוכחות נציג העירייה, השוואה בין ספחי הביקורת שבתבות לבין מספר הכרטיסים שנמכרו. העירייה תהיה רשאית לשנות את סדרי הביקורת על ידי שינוי ההנחיות ו/או הכנסת אמצעים שיסופקו על ידי העירייה.
- ו. במקרה שיתגלו ליקויים בביקורת תראה בכך העירייה הפרה יסודית של תנאי החוזה בנוסף לכך תהיה רשאית לקנוס את הזוכה במכרז בסכום של 5000 ש"ח בעבור כל ביקורת שיתגלו בה ליקויים, ללא הגבלת מספר ביקורות.".
- ב. זכיון חוף הצוק רכש את הכרטיסים מאחראית כרטיסים. רכישת הכרטיסים נרשמה על ידי אחראית כרטיסים בטופס הנפקת כרטיסי כניסה לחוף הצוק. הטופס כולל: סוג (בוגר, נוער) מחיר (8/12 ש"ח) וכמות הכרטיסים וכן את הכרטיסים שנמסרו בפועל תוך פירוט ממספר עד מספר. מסה"כ הרכישה בשקלים נוכו דמי העמלה של הזכיון. הזכיון אישר בטופס זה את קבלת הכרטיסים.
- ג. טופס זה הועבר להנהלת חשבונות. בהנהלת החשבונות הוקלדו הנתונים למערכת "אירולייט". הנתונים שהוזרמו התייחסו לסוג כרטיס (נוער/מבוגר), מחירו והכמות. מספור הכרטיסים לא הוכנס.
- ד. בתאריכים המפורטים להלן חסר היה בטופס האמור שם המקבל וחתימת המקבל:
6/7/99
15/7/99 (חסרה חתימת המקבל).
12/5/99 (חסר שם המקבל).
- ה. בתאריכים המפורטים להלן חסר בטופס האמור שם המוסר וחתימתו:
6/7/99

12/8/99 (שם המוסר מופיע הזכייין!).

3/8/99

27/5/99 (המוסר מפקח שילוט חתימת המוסר חסרה).

3/6/99 (המוסר מפקח שילוט חתימת מוסר חסרה).

17/6/99 (המסירה וחתימת המוסר היא של מפקח שילוט).

10. ספירת מלאי

- א. אחת לחודש נעשית ספירת מלאי במחסן בראשות האחראית על הכרטיסים. לצורך ספירת המלאי נקבע צוות שמנה שלושה עובדים מתוך היחידה לגביית אגרות שילוט.
- ב. בספירת המלאי שנעשתה בתאריכים 30/8/99 ו- 5/10/99 הופיעה חתימה של עובדת אחת בלבד מתוך השלושה.
- ג. בספירות מלאי שנעשו בתאריכים 2/5/99, 23/6/99 ו- 11/8/99 הופיעו חתימות שונות של צוות ספירת המלאי הקבוע. בהיעדר הטפסים המקוריים של ספירת המלאי (מהם הודפס הטופס הקיים) קיימת אי בהירות באשר לזהות מבצעי הספירה.
- ד. ספירת המלאי נעשית מול דוח תנועת הפירוט שקיים במערכת "האירולייט". ספירת המלאי מקבלת אישור על ידי הממונה על הנהלת החשבונות האגפית.

11. מכרז / חוזה חוץ הצוק

- א. נוסח המכרז לא הגדיר בצורה ברורה מי אחראי לבקרה על כרטיסי הכניסה לחוף הצוק (ראה להלן טבלה ה').
- ב. אגף לגביית אד"ש ראה את מחלקת חופים אחראית לנושא בעוד שמנהל מחלקת החופים ציין כי האחראיות לנושא כספי אינו בתחום אחריותו. התוצאה הייתה היעדר בקרה ופיקוח כרטיסי הכניסה לחוף הצוק.
- ג. מנהל מחלקת החופים ציין מנסיונו במהלך ארבע העונות האחרונות במכתב לראש העירייה מתאריך 21/1/99 שלושה מאפיינים הנובעים מהצעות של זכיינים לרווח תפעולי של פחות מ- 21% (כמו במקרה דנן). אחד המאפיינים הוא ניסיון למחזר הכרטיסים, דבר שאירע במכרז לפני שנתיים.
- ד. בחוזה נעשו שינויים מול נוסח המכרז בנושא הפיקוח והבקרה, כך שהאחריות לפיקוח על מכירת הכרטיסים הוטלה על זכיין חוף הצוק (ראה להלן טבלה ה').
- ה. בחוזה נקבע, כי המכרז המצורף לחוזה מהווה חלק בלתי נפרד ממנו. עם זאת נקבע בסעיף 2 בחוזה כי במקרה של סתירה ו/או אי בהירות בין תנאי החוזה ובין תנאי המכרז, הרי שתנאי חוזה זה עדיפים על תנאי המכרז.

1. מנהל חוף הצוק מסר לביקורת, כי בעבר עשה בקרה על ספחי הביקורת שבתוכן מול מספר הכרטיסים שנמכרו. במכרז לשנת 1999 הודיע למנהל מחלקת החופים כי לא יעשה את הבקרה והציע לשנות את הסעיף במכרז ולהטיל את הנושא על אגף לגביית אד"ש. מנהל חוף הצוק התמקד לדבריו בנושא הביטחון והנקיון בחוף הצוק. מנהל מחלקת חופים בהתייחסותו מסר כי המכרז החדש שונה במהותו. הזכייין שייבחר ישלם סכום קבוע בעד קבלת הזיכיון וינפיק בעצמו את הכרטיסים על פי דוגמא שתיתן לו העירייה ויחסך הצורך מהזמנת כרטיסים וביצוע ביקורת קופות, מהיות הזכייין משלם מראש בעד הזיכיון למכור כרטיסים לכל עונת הרחצה.
2. לדבריו של מנהל חוף הצוק, כשהצטברו ספחי הכרטיסים בתיבות, הוציא את השקית שהכילה את הספחים והוציא אותם מכלל שימוש על ידי כך ששטף אותם במים.

טבלה ה' - מכירת כרטיסי כניסה לחוף הצוק

<u>סעיף 4.ה. במכרז</u>	<u>סעיף 6 בחוזה</u>
_____	"ד. הקבלן ינהל תנועת מלאי כרטיסי הכניסה (כולל הנפקה לקופאים) לפי נוהל ברור (ההדגשה לא במקור) ולפי דוגמת טבלה א' + ב' הרצוף למכרז."
"הזוכה במכרז ידאג למתקנים מתאימים לריכוז ספחי ביקורת הכרטיסים (תיבות נעולות עם חריצים להטלת הספחים בחלק העליון של התיבה)."	"ט. הקבלן ידאג למתקנים מתאימים לריכוז ספחי ביקורת הכרטיסים (תיבות נעולות עם חריצים להטלת הספחים בחלק העליון של התיבה)."
"על הזוכה במכרז לערוך בסוף היום בנוכחות נציג העירייה (ההדגשה לא במקור) השוואה בין ספחי הביקורת שבתוכן לבין מספר הכרטיסים שנמכרו."	"י. על הקבלן (ההדגשה לא במקור) לערוך בסוף כל יום השוואה בין ספחי הביקורת שבתוכן לבין מספר הכרטיסים שנמכרו."
"העירייה תהיה רשאית לשנות את סדרי הביקורות על ידי שינוי ההנחיות ו/או הכנסת אמצעים שיסופקו על ידי העירייה."	"יא. כל מי שיקבע על ידי העירייה תהיה זכות לערוך במהלך היום ביקורת פתע על כל התחייבויות הקבלן על פי ההסכם."

- א. אגף לגביית אד"ש אחראי גם לנושא הדפסה והפצה של כרטיסי החניה בעיר. תהליך ניהול המלאי של כרטיס החניה זהה לזה של כרטיסי כניסה לחוף הצוק בכניסה בניפוק, בספירת המלאי ובניהול המלאי, אך שונה בנושא בחירת בית הדפוס והפצה.
- ב. כרטיסי החניה מתחלקים לשלושה סוגי כרטיסים:
- כרטיס ארצי.
 - כרטיס רגיל.
 - כרטיס תושב.
- כל סוגי הכרטיסים ממוספרים.
- ג. עיריית תל-אביב הצטרפה בשנת 1997 על פי החלטת ועדת מכרזים מספר 1502 מתאריך 10/3/97, לחוזה רכישה מרוכזת של כרטיסי חניה של "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ".
- ד. ועדת המכרזים מספר 41 בישיבתה מיום 11/9/1997 (החלטה 1744) אישרה להתקשר עם הזוכה במכרז של "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ" **להפצת כרטיסי חניה** מנייר בהתאם לתנאי המכרז והמו"מ שנוהל בעקבותיו. ועדת המכרזים מיום 3/6/99 ישיבה מספר 5 החלטה 211, החליטה להאריך את ההתקשרות עם המפיץ עד 1/6/2000.
- ה. בתאריך 28/10/99 החליטה ועדת המכרזים מספר (י"ז) 14 להאריך התקשרות **להדפסת כרטיסי חניה** דרך החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ בשנה מתאריך 12/1/2000 עד 12/1/2001 תוך הפחתת המחירים בשיעור 4.1%.
- ו. אחראית כרטיסים באגף לגביית אד"ש קיבלה מהחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי טופס להזמנת הכרטיסים. בטופס שקיבלה יש פירוט של סוג הכרטיס, שם החברה הזוכה, מחיר ליחידה (באגורות). אחראית הכרטיסים מוסיפה בהזמנה בטור הריק המיועד לכמות היחידות את הכמות הדרושה לכל אחד מסוגי הכרטיסים. במקביל שולחת אחראית כרטיסים לדפוס ולמפיץ את פירוט הכמויות המבוקש.
- ז. החברה לשלטון מקומי מוציאה הזמנת לקוח. בית הדפוס מעביר משלוחים של הכרטיסים בהתאם להזמנה לאחראית כרטיסים בצירוף תעודת משלוח. בשלב זה נעשה תהליך של כניסה למלאי.
- ח. לביקורת נמסר על ידי אחראית כרטיסים ואחראית הנהלת חשבונות האגפית, כי המפיץ של הכרטיסים גם מביא אותם מבית הדפוס. בשלב זה, נעשה תהליך הנפקת כרטיסים למפיץ.

- ט. בסיום התהליך, החברה לשלטון מקומי מוציאה לעירייה הודעת חיוב ולאחר שאחראית כרטיסים מאשרת את קבלתם, סגן מנהל האגף מאשרת את הודעת החיוב לתשלום.
- י. סגנית מנהל אגף לגביית אד"ש מסרה לביקורת נתונים הנוגעים למכירת כרטיסים לשנים 1992-1999. **נתוני מכירת כמות כרטיסי החניה מכל הסוגים מצביעים בחודש נובמבר 1999 על ירידה של 75% בין השנים 1992-1999.** לדברי סגן מנהל האגף לגביית אגרות ודמי שירותים בינואר 2000 מורים נתוני מכירת כרטיסים על ירידה של 68%.
- יא. בהודעת **מינהל הכספים** מספר 16/1999 הודיעה גזברית העירייה כי החל מ-1 לינואר 2000 לא תאושר מימוש אופציה להארכת התקשרות עקב מכרז, אלא יש לצאת במכרז חדש. במקרים חריגים רשאית יחידה לפנות לוועדת מכרזים בבקשה מנומקת למימוש אופציה.
- יב. סגנית מנהל אגף לגביית אד"ש אישרה לביקורת כי הפיקוח על הפצת כרטיסי החניה הוא בתחום אחריותה. עם זאת לדבריה, הפיקוח של האגף מתמקד באיכות ההדפסה של כרטיסי החניה, ולרשימות עדכון של תחנות ההפצה. **המפיץ לא עמד במספר התחנות הנדרש על פי החוזה.**

13. **"אירולייט" – תוכנה לניהול כרטיסי מלאי וכרטיסי חניה וחות הצוק**

- א. התוכנה הותקנה על מחשב אישי. ניהול המלאי נעשה בהנהלת החשבונות של אגף לגביית אד"ש.
- ב. ניהול הכרטיסים במחסן התבצע במועד עריכת הביקורת ברמת מספר פריט ולא ברמת כרטיס בודד המבטא סוג הכרטיס וערך נקוב מסויים. הכרטיסים נכנסים למחסן עם רצף מספרי נומרטור בכל אחד מסוגי הכרטיסים.
- ג. **המערכת כפי שהיא מנוהלת, על פי מסמך של רכז המיחשוב מתאריך 15/11/99 בנושא "תוכנה לניהול מלאי כרטיסי חניה" אינה מאפשרת:**
- (1) לקבל מיקום כרטיס (מחסן, מפייץ יחידות עירייה) לפי מספר נומרטור.
 - (2) הקלדת תחומי נומרטור ("מ – עד") בעת כניסה ויציאה של כרטיסים מהמחסן.
 - (3) לקבל תחומי מספר נומרטור בדרך מצאי ובשוברי כניסה ויציאה.
 - (4) התרעה על כפל כרטיס בכניסה למחסן.
 - (5) התרעה על כרטיס בעל מספר נומרטור שלא קיים במלאי.
 - (6) התחשבנות ומעקב התחשבנות עם לקוחות (מפייץ, זכייך ויחידות העירייה).
 - (7) לקבל דוחות שחזור יתרות ליום מסויים בעבר.

7. ספק התוכנה יכול לספק את הדרישה לניהול ברמת כרטיס בודד. הספק אינו יכול לתת מענה להתחשבות ומעקב התחשבות. הספק בודק מודול מיוחד לניהול מספרי הכרטיסים ברמת תעודת כניסה ויציאה למחסן, וכן מעקב אחר התחשבות עם המפיץ.

14. נהלים

- א. הטיפול בכרטיסי החניה וכרטיסי הכניסה לחוף הצוק אינו מעוגן בנוהל עירוני.
- ב. בתאריך 2/11/99 התקיימה פגישה בנושא "בדיקת קבלה של כרטיס החניה מנייר". השתתפו: מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה, סגנית מנהל אגף לגביית אד"ש ואחראית כרטיסי חניה. סוכם על נוהל עבודה שנועד לבדוק את איכות וטיב כרטיסי החניה מנייר המתקבלים למחסן אגף לגביית אד"ש.
- ג. מנהלת אגף ארגון ותקינה מסרה בהתייחסות לממצאי הדוח, כי נוהל "השמדת מסמכים כספיים", הרלבנטי לדעתה בטיפול בכרטיסי כניסה וחנייה, מצוי בשלבי טיפול אחרונים לקראת פרסום. נוהל מס' 623 "השמדת טפסים בעלי ערך כספי" אכן הופץ בתאריך 19 למרץ 2000.
- ד. מנהלת האגף הוסיפה, כי אגף ארגון ותקינה התבקש ע"י גזברית העירייה לבצע בחינת תהליכים הקשורים לטיפול בכרטיסי כניסה לחוף הצוק וכרטיסי חנייה. ממצאי דוח הביקורת כולל מסקנות והמלצות המבקר ישמשו את האגף לארגון ותקינה בתהליך העבודה.

מסקנות

15. כללי

- א. בעונת הרהצה 1999 (כבשנים קודמות) הדפסת כרטיסי הכניסה לחוף הצוק ומכירתם נמסרו לזכיינים במכרז. הפיקוח על מכירת הכרטיסים, איכות הדפסתם, אחסונם וניהול המלאי נותר באחריות העירייה.
- ב. שילוב זה הטיל על היחידות הנוגעות אחריות לצד עומס בירוקרטי רב.
- ג. בהיעדר פיקוח ובקרה נאותים, נוצרה קרקע נוחה לנסיונות הונאה מצד זכיינים, וכאלה לא חסרו במהלך השנים האחרונות.
- ד. במצב זה ההכנסות בגין מכירת כרטיסים היו סבירות אך לא הגיעו למיקסום.
- ה. נראה על כן לביקורת, כי יש מקום לבחינה מחודשת של השיטה הקיימת, וזאת כדי שהעירייה תסיר מעליה את הנטל הכרוך בבדיקת איכות הדפסת הכרטיסים, אחסונם, מכירתם, ניהולם במערכת מלאי והפיקוח והבקרה על ההכנסות ממכירתם.

16. תהליך הטיפול בכרטיסים נמשך יתר על המידה, בשל התחנות הרבות בתהליך והעיכוב בכל תחנה.

17. תהליך הזמנת כרטיסי כניסה לחוף הצוק
 בשלב זה בתהליך היתה הקפדה מצד כל הנוגעים על מילוי הטפסים הנדרשים בצורה נאותה. עם זאת, לאור ריבוי ההזמנות רצוי היה לדעת הביקורת, לחתום על הסכם מסגרת עם בית הדפוס משני טעמים:
- א. לסכומים המצטברים עשויות להיות השלכות למספר ההצעות הנדרש בהתאם להנחיות מינהל הכספים.
 ב. הסכם מסגרת מסיר את הצורך בכינוס ועדה פקידותית לעיתים קרובות.
18. בעיות הדפסה בכרטיסי כניסה לחוף הצוק
 א. ביוני 1999 דווח לראשונה על בעיות הדפסה עם כרטיסי הכניסה לחוף הצוק.
 ב. בשל חוסר תיאום וחוסר דיווח לכל הנוגעים בדבר, הבדיקה שנעשתה היתה שטחית.
19. קבלה ואחסון כרטיסי כניסה לחוף הצוק
 בשלבי התהליך השונים, ניכר חוסר הקפדה על רישום פרטים כגון: מספר סידורי של כרטיסים, פרטי מקבל הכרטיסים, אישור על מסירת הכרטיסים ועל קבלתם. פרטים אלה הינם בקרות ונתיב ביקורת וחטונם פוגם בבקרה.
20. ספירת מלאי
 ספירת מלאי הינה אמצעי בקרה וניהול. הליקויים שהתגלו בממצאים נגעו בעיקר לחוסר תיעוד מספיק של מסמכי הספירה המקוריים. חטונם של תיעוד זה כאמור פוגם במהימנות ספירת המלאי.
21. מכרז/חווזה
 א. המכרז לא קבע גורם אחראי לבקרה ופיקוח על מכירת כרטיסי כניסה לחוף הצוק. בהיעדר קביעה זו נוצרה פירצה רחבה דייה שאפשרה לזכייין לפעול ללא פיקוח ובקרה, מצד גורם עירוני כלשהו.
 ב. לעומת זאת, נקבע בחווזה, כי הזכייין אחראי לפיקוח על מכירת הכרטיסים, כלומר הזכייין מפקח על עצמו.
 ג. מצב דברים זה בו הקבלן מקיים פיקוח על עצמו מנוגד לסדרי מינהל תקינים.
 ד. הזכייין עבד שלושה חודשים ללא חווזה חתום. הדבר מנוגד לסעיף 10 ב' במכרז ומנוגד לסדרי מינהל תקינים, במיוחד לאחר שנתינו לזכייין שלוש תזכורות על כך.
22. כרטיסי חניה לתושבים
 א. הירידה המתמשכת של מכירת כרטיסי חניה בשיעור של 68% (נכון לינואר 2000) במהלך שבע השנים האחרונות גרמה לירידה בהכנסות העירייה בסעיף זה.

ב. המפיץ של הכרטיסים הוא זכיון של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. האגף לגביית אגרות ודמי שירותים אינו מקיים פיקוח על תחנות ההפצה. במצב זה אין לעירייה שליטה ובקרה מלאה על הפצת כרטיסי החניה בהתאם לדרישותיה והכנסותיה המצופות.

23. תוכנה לניהול

א. התוכנה לניהול מלאי לכרטיסי החניה וכרטיסי חוף הצוק לכל הדיעות אינה עונה לדרישות שנקבעו מטעם הגורמים הנוגעים בדבר באגף המיחשוב ואגף לגביית אגרות ודמי שירותים.
ב. ספק התוכנה אינו מסוגל לתת את הפתרונות המתאימים לנושא.

המלצות

24. הביקורת סבורה כי יש מקום להפעלת חוף הצוק בשיטה שונה מזו שנהגה עד היום, על פי העקרונות הבאים:

א. מינהל הכספים יקבע אומדן הכנסות בסיסי, והתחרות בין הזכיינים תהיה על גובה הצעה מעל לבסיס זה.

ב. העירייה תקבע את מחיר הכרטיס ותדאג לפרסמו באמצעים שלרשותה לטובת התושבים כדי למנוע הפקעת מחירים.

25. יש ליעל ולשפר את תהליך הטיפול בכרטיסי הכניסה לחוף הצוק ובכלל זה עבודה במקביל בתחנות שונות. לדוגמא: בחירת זכיון חוף הצוק ובחירת בית הדפוס יכולה להיעשות במקביל.

26. מומלץ ליידע מראש את אגף רכש ולוגיסטיקה על היקף ההזמנות, כדי לאפשר לאגף להתארגן להתקשרות מתאימה ולמסגרת עבודה נכונה מול הספקים.

27. להקפיד על דיווח בתפוצה מתאימה לכל הגורמים הקשורים לנושא שמתעוררת בו בעיה כדי שתיעשה בדיקה עניינית ומסודרת.

28. יש להקפיד על מילוי כל הפרטים הנדרשים בטפסים העירוניים באופן נאות.

29. להקפיד על ביצוע ספירת מלאי לפי ההנחיות והכללים המקובלים בעירייה.

30. במכרז ובחווזה לא נקבע גורם אחראי לבקרה ופיקוח על מכירת כרטיסי כניסה לחוף הצוק. הביקורת ממליצה לגורמים הנוגעים בדבר לקבוע במכרזים הבאים תחומי אחריות ברורים.

31. זכיון חוף הצוק עבד שלושה חודשים ללא חוזה חתום. בהתאם לסעיפי המכרז והחווזה יכלה העירייה במצב זה לבטל את ההתקשרות עם הזכיון, דבר שלא נעשה בפועל. יש להקפיד על יישום סעיפי המכרז/החווזה.

32. הביקורת ממליצה למינהל הכספים לבדוק את הסיבות לירידה מתמשכת בהכנסות מכרטיסי חניה מזה שבע שנים ובשיעור של 68%, ולמצוא פתרונות לשינוי המצב הקיים.

33. מומלץ לבחון גם באם השיטה הקיימת של הצטרפות למכרז השלטון המקומי להדפסה והפצה של כרטיסי החניה עונה בצורה המירבית והמיטבית לצפי ההכנסות של העירייה ממכירת כרטיסי חניה ולפעול בהתאם לממצאי הבדיקה.

34. התוכנה לניהול מלאי לכרטיסי החניה וכרטיסי כניסה לחוף הצוק אינה עונה לדרישות אגף לגביית אגרות ודמי שירותים ואגף המיחשוב. הביקורת סבורה, כי יש לבדוק בשלב ראשון הימצאות של מערכות קיימות הפועלות בעירייה והעונות לדרישות המערכת. אם יתברר שאין מערכות כאמור יש לפעול בהתאם לנהלים לקבלת השירות הדרוש מחברה שיכולה לספק את הדרישות המיוחדות למערכת.