



יחידת פרסום ושילוט - האגף לגביית אגרות ודמי שירותים

כללי

1. הצבת השילוט בעיר, אופן הצגתו והליך רישויו מוסדרים בחוק העזר לתל אביב - יפו (שילוט) התשנ"ג – 1992. תכלית החוק: שמירת האינטרס הציבורי של איכות הסביבה ושמירה על חזות עיר נאה ואסתטית.
2. האגף לגביית אגרות ודמי שירותים אחראי לתהליך רישוי השילוט בעיר, לרבות חיוב בדמי אגרה, גבייה, מעקב וייזום אכיפה. ביצוע פעולות אלו נעשה ע"י יחידת הפרסום והשילוט באגף.
3. מטרת הביקורת היתה לבדוק:
 - א. תהליכי העבודה ביחידת השילוט ומידת האפקטיביות של תרומתם לגבייה מירבית של אגרות שילוט, בהתייחס לפוטנציאל הגבייה במהלך התקופה 1/2002 – 30/6/2003.
 - ב. אפקטיביות הבקורות המיושמות במערכת, יישום מערכת ההרשאות ואבטחת אמינות הנתונים שלה.
4. לצורך עריכת הביקורת בוצעו:
 - א. ניתוח קבצי בסיס הנתונים ממערכת השילוט:
 - (1) קובץ תנועות המבוצעות במערכת הגבייה המופק למערכת ה-SAS לשנת 2002;
 - (2) קובץ תנועות המבוצעות במערכת הגבייה המופק למערכת ה-SAS לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003;
 - (3) קובץ נתוני שלטים ממערכת השילוט המופק למערכת ה-SAS לשנת 2002;
 - (4) קובץ נתוני שלטים ממערכת השילוט המופק למערכת ה-SAS לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003.
 - ב. סימולציות של פעולות במערכת השילוט, בעמדה שהותקנה במשרדי מבקר העירייה.
 - ג. נערכו פגישות עבודה עם: מנהלת האגף לגביית אגרות וד"ש (להלן: "מנהלת האגף"); מנהלת יחידת הפרסום והשילוט (להלן: "מנהלת היחידה"); עובדים במשרדי יחידת השילוט; הממונה על המפקחים ביחידת השילוט; מתאמת פרויקטים ויישומים באגף המיחשוב; מנהל פרויקטים באגף המיחשוב; מנהל המחלקה לשיפור רחובות ואתרים, אגף שפ"ע; מנהל המחלקה למבצעים ושיפור הסביבה, אגף שפ"ע; רכז שכר עבודה, אגף ארגון ותקינה; רכז תקציב בכיר, אגף התקציבים.



5. מנהלת האגף התבקשה להמציא לביקורת נתונים על פי הפירוט הבא:

"
1.

א. רשימת בעלי שלטים להם נשלחו דרישות תשלום אגרת שילום בשנת 2002, כולל הפרטים הבאים: מספר אזור; מספר מוביל (ח.ז. או ח.פ.); שם בעל המספר המוביל (שם בעל השלט); מספר השלט; סוג השלט; שטח השלט; שטח שלט לחיוב; תעריף החיוב; מועד החיוב; סכום החיוב לשלט; סכום החיוב למספר המוביל (בעל השלט); מועד התשלום; סכום התשלום.

ב. נתונים כוללים לשנת 2002: סה"כ מספר בעלי השלטים (בעלי המספרים המובילים); סה"כ מספר השלטים; סה"כ השטח לחיוב; סה"כ החיובים; סה"כ התשלומים.

2. רשימת חיובי שלטים שנוספו בשנת 2002 בעקבות פעולות המפקחים, בפירוט כמבוקש בסעיף 1 לעיל.

3. כל הפרטים המבוקשים בסעיפים 1-2 לתקופה ינואר 2003 - יוני 2003.

4. רשימת בעלי שלטים שנוקטו נגדם פעולות אכיפה (החראות, דרישות הסרה, הסרה בפועל, דוחות-קנסות וכו') בשנת 2002 עד סוף חודש יוני 2003, כולל הפרטים הבאים: מספר אזור; מספר מוביל (ח.ז. או ח.פ.); שם בעל השלט (בעל המספר המוביל); מספר השלט; סוג השלט; יתרת החוב לשלט; יתרת החוב למספר המוביל; תאריך משלוח התראה; תאריך דרישת הסרה; תאריך הסרה בפועל.

5. רשימת בעלי שלטים להם לא נשלחו הודעות חיוב בענים 2002 ו-2003 (עד סוף חודש יוני), כולל הנתונים הבאים: מס' אזור; מספר מוביל (ח.ז. או ח.פ.); שם בעל השלט (בעל המספר המוביל); מספר השלט; מספר השלט; סוג השלט; שטח השלט; שטח שלט לחיוב; תעריף החיוב לשלט; סכום החיוב לשלט; סכום החיוב למספר המוביל; תיאור סיבת אי משלוח הודעת חיוב.

6. נתונים כוללים על האוכלוסייה המבוקשת בסעיף 5: סה"כ בעלי שלטים (מספרים מובילים); סה"כ שלטים; סה"כ שטח לחיוב; סה"כ חיובים.

7. רשימת בעלי שלטים שחובם נגרר מלפני שנת 2002, כולל: מספר אזור; מספר מוביל (ח.ז. או ח.פ.); שם בעל השלט – בעל המספר המוביל; מספר השלט; סוג השלט; שטח השלט; שטח השלט לחיוב; תעריף לחיוב; סכום החיוב לשלט; מועד החיוב; ריבית + הצמדה; סכום החיוב לבעל השלט (למספר המוביל).

8. נתונים כוללים על האוכלוסייה בסעיף 7: סה"כ בעלי השלטים; סה"כ מספר השלטים; סה"כ השטח לחיוב; סה"כ החיובים; סה"כ החיובים בצירוף ריבית והצמדה."

בתשובתה מסרה מנהלת האגף כי אין בידיה הנתונים המבוקשים והפנתה בקשת הביקורת לאגף המיחשוב.

6. מנהל הפרוייקטים באגף המיחשוב המציא לביקורת נתונים חלקיים בלבד מתוך אלה שהתבקשו ונימק זאת באופייה, טיבה ותפקודה של מערכת השילוט. להלן תמצית תשובתו:

" סעיף 1 – המערכת שומרת מידע על השוברים המופקים מחוכה. המידע על השוברים אינו כולל זיהוי של השוברים שנשלחו בפועל למחוייבים. המידע על קורות השוברים אינו מנוהל ע"י המערכת והוא באחריות ובידיעת המתמש מפיק השובר בלבד. אין במערכת מידע המבדיל בין שובר שנשלח למחוייב או שובר שנשלח לגריסה, ולכן אנו יכולים רק לספק מידע כולל על כל אוכלוסית השוברים שהופקו במערכת.

סעיף 2 – ניתן לספק רשימת השלמים שנפתחו ע"י פקחים.

סעיף 4 – לא ניתן לספק מידע על התראות מהסיבה המוזכרת בסעיף 1. ...

סעיף 5 – לא ניתן לספק מידע זה מהסיבה המוזכרת בסעיף 1. לחילופין ניתן לספק רשימה של כל השלמים הפעילים שלא השתתפו בהפקה כלשהי של שובר.

סעיף 7 – לא ניתן לספק את הנתונים הבאים: נתוני השלמים לנקודת זמן מסויימת (נתוני השלמים משתנים דינאמית במהלך השנה אך אפשר לספק את הנתונים העדכניים), נתוני חיוב (אפשרי לספק נתונים על החוב).

7. ללא קבלת הנתונים המבוקשים, שלדעת הביקורת מהווים בסיס חיוני לעבודתה, נאלצה הביקורת לנסות לעבוד על בסיס נתונים מצומצם ונקודתי שהומצא ע"י אגף המיחשוב:

- דוח של שלטים להם לא הופקו כלל שוברים

- דוח על פעילות פקחי השילוט בתקופה 1/2002 – 30/6/2003

- דוח על חובות בעבור אגרות שילוט שנגררים מלפני שנת 2002

8. הביקורת נערכה בחודשים יוני 2003 – יוני 2004.

ממצאים

9. חוק העזר לתל-אביב - יפו (שילוט) התשנ"ג – 1992 אוסר על הצגת שלט או על פרסום מודעה, אלא לפי רשיון מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאיו ולאחר ששולמה בעבורו אגרת השילוט, שנקבעה בתוספת, וחותרת הקופה הוטבעה על גביו (סעיף 2.א. לחוק העזר).

10. תוקפו של רשיון לשלט פוקע ב- 31 לדצמבר של השנה שבה ניתן, אלא אם כן צוין ברשיון מועד אחר.

11. ראש העירייה רשאי לפטור או להפחית אגרה בעד פרסום מודעה ע"ג מתקן פרסום עירוני, בהתקיים שני התנאים הבאים במצטבר:

א. מפרסם המודעה הוא: עירייה, מוסד ציבורי לצורכי דת, צדקה, חינוך, תרבות, אומנות או ספורט, או מוסד שלדעת ראש העירייה הוא בעל אופי ציבורי.

ב. המודעה מתפרסמת לטובת מוסד כאמור לעיל.



12. החוק קובע קריטריונים לשלטים ומודעות אסורים: גורמי הפרעות רעש, ריח, חוסמי מעברים, בעלי אורך מסוים וכו'.
13. החוק קובע שתי ועדות מקצועיות-מייצעות ליד ראש העירייה, בנושא השילוט:
- א. ועדת מקצועית לשילוט, עימה רשאי ראש העירייה להיוועץ. תפקידה לבדוק שהשילוט המבוקש תואם את הוראות חוק העזר ולא פוגע באיכות הסביבה. ועדה זו ממליצה בפני ראש העירייה על מתן רשיון; על תנאים לנתינתו ועל תנאים שייקבעו בו; על סירוב לתיתו.
- ב. ועדה מקצועית לשילוט עימה ייוועץ ראש העירייה לגבי כל בקשה לרשיון לשלט ששטחו עולה על 10 מ"ר.
14. יחידת השילוט באגף לגביית אגרות ודמי שירותים מטפלת מטעם ראש העירייה בנושא השילוט. למנהלת האגף כתב הסמכה והאצלת סמכויות מאת ראש העירייה, לפי סעיף 2 לחוק העזר.

תקן מול מצבה

15. עפ"י הנתונים של אגף ארגון ותקינה, מערך התקנים של היחידה כולל 22 משרות, לפי הפירוט הבא: 10 עובדי המשרד; 8 מפקחי שילוט; 4 מדביקי מודעות שאינם עוסקים בשילוט. בפועל היחידה מאויישת ע"י 23 עובדים: 10 עובדי משרד; 8 מפקחי חוץ; 5 מדביקי מודעות, כשאחד מהם הוא עובד חברת עזרה ובצרון. משרת אחד העובדים אינה שייכת לתקן היחידה ואחד מנושאי המשרות המופיע בתקינת היחידה אינו שייך לעובדי היחידה.
16. החל מחודש יולי 2001 היחידה משתמשת במערכת שילוט ממוחשבת מבוססת PC, אשר החליפה מערכת שילוט קודמת שהיתה ב-Main Frame. לטענותיהן של מנהלת האגף ומנהלת היחידה, השימוש במערכת החדשה גרם בתחילת הדרך לשיבוש תהליכי העבודה ביחידת השילוט, לשיהוי במשלוח חיובים עבור אגרות שילוט, למשלוח חיובים לא נכונים, למשלוח חיובים עבור שנים קודמות ללא פירוט (בסכום אחד). כמו כן, המערכת לא איפשרה להכין דוחות מנהל כלשהם במשך למעלה משנה. התקלות גרמו ל"סגירת" שנת 2002 רק במהלך חודש יולי 2003. מסיבות אלו התבקשה הביקורת ע"י מנהלת האגף לדחות תחילת עבודת הביקורת לאמצע שנת 2003.
- בהתייחסותה לממצאי הביקורת ציינה מנהלת האגף כי השימוש במערכת החדשה גרם וגורם עד היום לשיבושים בתהליכי העבודה ביחידת הפרסום והשילוט כשפועל יוצא מזה הוא פגיעה בהכנסות העירייה. המנהלת הוסיפה כי העלתה בפני הביקורת את הנושאים בהם טרם הושלם הפיתוח, את תוכנית העבודה שנבנתה בשיתוף עם אגף המיחשוב וכן את רשימת התקלות הפתוחות.

מערכת השילוט – פיתוח המערכת

17. מערכת השילוט דור ב' בנויה משתי תת מערכות עיקריות, האחת מנהלת את נתוני השלטים (מערכת השילוט) והשנייה מנהלת את התנועות הכספיות (מערכת הגבייה). המערכות פועלות תחת ממשק אחד.
18. מערכת המיחשוב פותחה במחולל יישומים Magic 8, מסד הנתונים הינו Sybase.
19. בחודש אוקטובר 1996 הוגש על-ידי אגף המיחשוב תיק אפיון למערכת שילוט דור ב' (להלן: מערכת השילוט), במטרה לתת מענה לבעיות במערכת הקודמת שהורכבה משלוש מערכות (MF, PC ו-GRID). במסמך האפיון אין כל התייחסות לסיסמאות, להרשאות ולנתיבי ביקורת.
20. בחודש אפריל 1999 הוגש תיק אפיון למערכת גבייה של יחידת השילוט. המערכת הינה חלק ממערכת רחבה יותר שמטרתה לתת פתרון למערכות חיוב שפותחו ללא מערכת גבייה.
21. גם בתיק אפיון זה לא נמצאה התייחסות ראויה לנושאי אבטחת המידע. בין היתר: לסיסמאות, הרשאות, רגישות המידע, נתיבי ביקורת ובקורות מובנות.
22. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב התייחס לאמור בסעיפים 19-21 לעיל בדברים אלה: **"בשנים בהן נכתבו תיקי האפיון, נושא אבטחת המידע בעירייה לא היה מפותח. כיום כל מערכת הנמצאת בתהליך פיתוח/רכישה, מקבלת התייחסות מתאימה מבחינת אבטחת מידע"**.
23. בחודש יולי 2001 החלה היחידה להשתמש במערכת השילוט דור ב'. לדברי מנהלת היחידה המערכת החדשה לא ענתה על דרישות היחידה ולכן ביקשה מהנהלת האגף להשעות השימוש בה, אך בקשתה נדחתה.
24. התקופה הארוכה שחלפה בין אפיון מערכת השילוט עד לשימוש בה הביאה לכך שחלק מהכלים ששימשו לפיתוח המערכת התיישנו (בסיס הנתונים ותוכנת הפיתוח).
- מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב ציין לעניין זה כי בתקופת אפיון ופיתוח המערכת, הכלים מג'יק 8 וסיבייס היו כלי הפיתוח הסטנדרטיים באגף המיחשוב ומהמתקדמים בתקופתם.
25. הביקורת ביקשה מאגף המיחשוב פירוט הוצאות הפיתוח והתחזוקה של מערכת השילוט בין השנים 1995-2003. הבקשה לא נענתה. ללא מידע זה לא ניתן לכמת את עלות המערכת לעיריית תל אביב - יפו.
- בהתייחסו לאמור בסעיף זה מסר מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב כי המידע האמור אינו מצוי ברשות אגף המיחשוב. לדבריו, החל משנת 2005 האגף יטמיע כלי ניהול ובקרה אודות הפרויקטים והתשומות המושקעות בהם.

ניהול משתמשים

26. מערכת השילוט מותקנת ב- 10 עמדות ביחידת השילוט. במהלך הביקורת נמצא כי מכל אחת מהעמדות הללו ניתן להיכנס למערכת המיחשוב של היחידה ולקבל גישה מלאה לנתונים. כמו כן ניתן לפעול עם שם משתמש זהה ביותר מעמדה אחת, במקביל, ללא כל הגבלה או התראה. מנהלת האגף ציינה כי בעקבות עבודת הביקורת הוגדרו סיסמאות אישיות למפעילי המערכת. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב מסר לעניין זה, כי מג'יק לא נותן כלים לחסום משתמש מכניסה במקביל, תחת אותו שם משתמש, ביותר ממחשב אחד.
27. לדברי מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב, מערכת ההרשאות בנויה לפי הרשאות ברמה אישית לכל עובד והרשאות לקבוצות עובדים.
28. קבלת גישה למערכת השילוט מצריכה הזנת שם משתמש בלבד, ללא כל צורך בהזנת קוד מזהה כגון: סיסמא, כרטיס עובד או כל אמצעי זיהוי אחר. כלומר, כל אחד יכול להיכנס למערכת על ידי הקלדת שם של אחד המשתמשים המוגדרים במערכת. בהתייחסו לאמור בסעיף זה מסר מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב: "על המשתמשים להזין סיסמת כניסה בעת העלאת ה-P.C. כמו כן נהלי אבטחת המידע בעירייה שהופצו ב-21 למאי 2003 (סימוכין ח000262) מחייבים את המשתמשים "למנוע גישת גורמים לא מורשים למחשב ובמיוחד לצג המחשב" ו"לשמור את הסיסמא האישית (לא לרשום, לא להעביר לאחרים)". בנוסף לזאת באפריל 2004 הוגדרו סיסמאות נוספות בכניסה למערכת, נמחקו כל המשתמשים שעזבו את היחידה או את צוות המיחשוב והאחריות על עידכון הסיסמאות הועברה למנהלת היחידה. כמו כן לאחרונה תודרכה מנהלת היחידה באפשרות השימוש בשומר מסך מוגן וסיסמא".
- הביקורת מציינת כי תגובת מנהל הפרויקט מתייחסת לקבלת גישה למערכת ההפעלה במחשב ולהנחיות העירייה בנושא אבטחת מידע. אין בתגובתו התייחסות ספציפית לבקרת הגישה למערכת השילוט.
29. כל סוגי המשתמשים במערכת מקבלים הרשאה לביצוע כל פעולה במערכת השילוט, בין היתר, עדכון סטאטוס השלט ל"מבוטל", "הוסר" וכו'. כמו כן ניתן לשנות את מידות השלט, סוג השלט וכו'.
- בהתייחסו לאמור בסעיף זה ביקש מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב לציין ולאמר: ישנן פעולות רבות שמוגבלות למשתמשים מסוימים כגון: הסדרים, הנחות, איפוס יתרות, שליחה לטלאול ועוד. עדכוני סטטוס ומידע הן פעולות יומיומיות שכל הפקידים מבצעים, ולכן לכולם יש הרשאה לכך.

30. הרשאת משתמש מאפשרת ביצוע כל פעולה במערכת הגבייה. בין היתר, ביטול חיוב, ביטול יתרת פתיחה וכו' ללא כל אישור, פרט לביצוע פעולות ממוראליות, שלצורך ביצוען יש להזין "גורם מאשר".
- לעניין זה מסר מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב כי רק למנהלת המחלקה יש הרשאה לביצוע פעולה ממוראלית של ביטול תשלום ושינוי תאריך ערך. לדבריו, המערכת אינה מאפשרת ביטול יתרת פתיחה.
31. ההגדרה והמשמעויות של ביצוע פעולות ממוראליות כפי שהוגדרו במסמך הגדרת דרישות לשינויים במערכת המיחשוב של היחידה הינן: פעולה ממוראלית, במערכת שילוט גבייה, מיועדת לבצע את הפעולות הבאות:
- א. חיוב/זיכוי לתיקון תנועות חיוב/זיכוי קיימות, בעלות סוג פעולה ספציפי, כשהתנועות הן לצבירה.
- ב. העברת תשלום:
- 1) מחשבון (ישות) לחשבון (ישות אחרת), במלוא סכום התנועה.
 - 2) מיחידת גבייה (שלט) ליחידת גבייה בסכום מלא או חלקי באותה ישות.
32. הרשאת מנהל מאפשרת אישור פעולות ממוראליות. הרשאת מתכנת מאפשרת ביצוע שינויים בפיתוח המערכת.
33. הדרישה להזנת "גורם מאשר" לביצוע פעולות ממוראליות החלה מחודש יוני 2003. לצורך הזנת "גורם מאשר" נפתחת חלונית המאפשרת בחירה מתוך רשימה המכילה את הגורמים המאשרים: 'מנהלת היחידה'; 'מנהלת החשבונות'; 'בדיעבד'. האישור מתבצע על-ידי בחירת גורם מאשר בלבד, ללא צורך בהזנת סיסמא או אמצעי מזהה כלשהו.
- מנהלת האגף מסרה, בהתייחסה לאמור בסעיף זה, כי הפעולה הקבועה בסעיף 31 ב. (1) אינה ניתנת לביצוע.
- מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב התייחס לאמור לעיל באומרו: הגורם המבצע מדווח בשדה "גורם מאשר" על הגורם שאישר לו לבצע את הפעולה הממוראלית. הערך "בדיעבד" משמעותו: אף גורם לא אישר את הפעולה והיא תאושר בעתיד. לא נחוצה כאן סיסמא כיוון שמדובר כאן בדיווח של העובד המבצע.
34. בעקבות עבודת הביקורת בוטלה פתיחת חלונית הבחירה ויש להקליד את קוד הגורם המאשר. לדברי מנהלת היחידה קוד הגורם המאשר ידוע לכל עובדי היחידה.
35. לדברי מנהלת היחידה אישור פעולות ממוראליות על-ידי גורם מאשר 'בדיעבד', נועד לתת פתרון ביניים עקב מספר הפעולות הרב והחוסר בגורמים מאשרים. כמו כן הוא נועד לאפשר למשתמש לבצע פעולות ממוראליות עם אישור זמני עד אשר ייקלטו במערכת. בסוף היום אמור הגורם

- המאשר לעבור על תנועות אלו (מנהלת החשבונות או המנהלת) ולאשר אותן. רק לאחר אישורן ייקלטו התנועות במערכת. בשונה מהאמור לעיל התגלה בבדיקת הביקורת כי אישור פעולה ממוראלית על-ידי גורם מאשר 'בדיעבד' מעדכן את הנתונים במערכת לפני אישור הגורם המאשר.
36. ניתוח רשימת בקרת הגישה העלה את הממצאים הבאים:
- המשתמשים י.ש. וא.ה. עזבו את היחידה, למרות זאת הם עדיין רשומים במערכת.
 - למשתמש א.ה. קיימים שני קודי משתמש זהים.
 - קיימים משתמשים בעלי הרשאת מתכנת, שאינם חלק מצוות המיחשוב הנוכחי של הפרוייקט, אך עדיין מוגדרים במערכת.
37. ההרשאות במערכת השילוט בנויות על פי תפקידי עובדי יחידת הפרסום והשילוט. מכיוון שאין חלוקת תפקידים וכל העובדים "עושים הכל" פרט לפעולות חריגות (הנחות, איפוס יתרות, שליחה לטלאול), הרי שלכולם יש גישה לכל מידע, פרט למה שהוגדר כמצריך אישור. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב הוסיף לעניין זה כי "עדכוני סטטוס ומידות הן פעולות יומיומיות שכל הפקידים מבצעים, ולכן לכולם יש הרשאה לכך".

בקורות בביצוע הפעולות במערכת המיחשוב

38. הבקורות המובנות במערכת השילוט, למניעת טעויות הזנה ובקרה על אמיתות הנתונים, אינן יעילות ונמצאו מספר מקרים בהם נפתחו שני חשבונות לאותו שלט, ולכן לכאורה ניתן היה לחייב את בעל השלט פעמיים.
- מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב ציין, לעניין זה, כי לא ניתן לזהות מצב בו פיזית קיים שלט יחיד שמדווח יותר מפעם אחת במערכת. המערכת ניזונה רק מהדיווחים לתוכה, ובמקרים רבים ישנם בעיר שלטים פיזיים זהים.
39. בבדיקה שערכה הביקורת התגלה כי שלט שמספרו 70581 חויב לפי גודל של 80 מטר במקום 80 סנטימטר. הופק שובר אך לא נשלח. לדברי מנהלת היחידה, הטעות תוקנה ע"י עובדת היחידה, כחלק מבקרה פנימית (ראה להלן סעיף 80 (יא)).
- מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב ציין, בהתייחס לאמור לעיל, כי שלט בגודל 80 מ' הינו לגיטימי (ישנם כ-72 שלטים באורך גדול מ-80 מ').
40. מערכת השילוט אינה תומכת בכל תהליכי העבודה של היחידה. דוגמא לכך: הטיפול בחברות שיש להן מספר עסקים ולכל עסק מספר שלטים. החברות מקבלות מספר חיובים וכנגדם הן משלמות תשלום אחד.

41. מערכת השילוט אינה מאפשרת ייחוס התשלום לחשבונות השלטים השונים. לדברי מנהלת היחידה כדי להתגבר על בעיה זו זוקפים את כל התשלום לשלט אחד ומשלט זה מעבירים את הסכומים לחשבונות אחרים לפי החיובים.

42. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב אישר כי תהליך העבודה המוזכר בסעיף 40 הוא התהליך הנתמך במערכת וכי בשנת 2005 מתוכנן פיתוח מנגנון נוח יותר.

ממשקים של מערכת המיחשוב של היחידה עם מערכות עירוניות אחרות

43. בעיריית תל אביב - יפו עובדות מספר רב של מערכות מחשב מבזרות. מערכת המיחשוב של יחידת השילוט מכילה קישורים למספר מערכות עירוניות אחרות.

44. למערכת המיחשוב של יחידת השילוט קיים ממשק עם המסלקה העירונית. הקישור עם המסלקה העירונית אינו מבוצע באופן מקוון, אלא על-ידי הפעלת תוכנית שירות המעדכנת את מערכת השילוט בנתוני המסלקה.

מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב ציין בהתייחסו לאמור לעיל כי ממשקים מסוג זה בדרך כלל ממומשים בצורה שאינה מקוונת.

45. על-פי הנוהג ביחידת השילוט, מנהלת החשבונות אחראית על עדכון נתוני המסלקה על-ידי הרצת תוכנית השירות מידי יום. כיוון שהקישור למערכת המסלקה העירונית אינו מבוצע on-line, ייתכנו מצבים שהמערכת אינה מעודכנת בנתוני המסלקה.

מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב מסר לביקורת לעניין זה כי מנהלת החשבונות אחראית להריץ דוחות במערכת השילוט ולהשוותם עם דוחות ממערכת המסלקה. בצורה זו נעשית בקרה על התהליך, כדי לוודא שאין מצב בו המערכת אינה מעודכנת בנתוני המסלקה.

46. למערכת המיחשוב של יחידת השילוט קישור נוסף למערכת שיקים מעותדים, הקישור הינו חד-כיווני. מערכת המיחשוב של יחידת השילוט מעדכנת את מערכת שיקים מעותדים, אך אין עדכון חוזר על קליטת הנתונים ומעקב אחר גבייתם.

47. מערכת המיחשוב של יחידת השילוט שואבת נתונים ממערכות עירוניות אחרות כגון: מספרי ארנונה, מדדים וכו'. המערכת אינה מקושרת למערכות נוספות בעירייה מהן ניתן לדלות מידע רלוונטי לתפעולה של היחידה.

מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב ציין כי קישור למערכות אחרות נבחן לאור עלויות ביצוע הקישור, לעומת היתרונות הנגזרים מהקישור וסדרי העדיפויות האחרים בפיתוח המערכת.

תהליכי העבודה

48. תהליכי העבודה של היחידה מתמצים בנושאים: רישוי, חיוב, גבייה ויזום אכיפה. הם אינם מעוגנים בנהלים כתובים ולדברי מנהלת היחידה, אף לא בהנחיות עבודה כתובות. לדבריה, הכל מתבצע עפ"י הנוהג.

49. להלן 'נוהגי העבודה' כפי שפורטו ע"י מנהלת היחידה:

הליכי הרישוי והחיוב בעבור רישון לשלט מתקיימים בשתי נקודות זמן: בתחילת השנה – עת נשלחים חיובים לכל בעלי השלטים הפעילים המצויים במערכת; במהלך השנה – נעשה חיוב ורישוי של כל בעלי השלטים המתווספים למערכת, אם באמצעות עבודת איתור של המפקחים בשטח ואם ע"י פניות של בעלי שלטים עצמם למשרדי היחידה, לקבלת רישון לשלט.

חיוב בתחילת השנה – שליחת הודעות תשלום

50. בכל תחילת שנה מתבצע במערכת השילוט חיוב אוטומטי של כל השלטים המצויים במערכת. דרישות לתשלום אגרות שילוט נשלחות, באמצעות פעולה יזומה של יחידת השילוט, לבעלי שלטים פעילים בלבד.

מנהלת היחידה הגדירה שלטים פעילים כשלטים שאושרו ע"י ועדה או ע"י היחידה או שאושרו בפועל; שלטים המיועדים להסרה בסוף השנה ושלטים שקיימות לגביהם דרישות הסרה עם אופציה.

51. לצורך משלוח הודעות התשלום מופקות שלוש סדרות של שוברי תשלום:

א. שוברי תשלום לפרטיים בעלי שלטים, הנשלחים, לאחר הדפסתם, באמצעות הדואר, במעטפיות.

ב. שוברי תשלום לחברות בעלות שלטים, הנשלחים, לאחר הדפסתם, באמצעות הדואר או באופן אישי (ידני), רק לאחר שנבדק מצב החשבון שלהן במערכת השילוט.

ג. שוברים לשלטים באתרי בנייה – המופקים ביחידת השילוט.

המערכת מתעדכנת על תשלום החיוב באמצעות המסלקה העירונית.

52. הביקורת ביקשה ממנהלת האגף לגביית אגרות וד"ש נתונים על מספר השלטים המצויים במערכת, רשימת בעלי השלטים להם נשלחו דרישות תשלום בתחילת שנת 2002 ושנת 2003, אלו מהם שילמו האגרות וכלפי מי מהם, שלא שילמו, נקטו אמצעי אכיפה (התראות, דרישות הסרה, דוחות-קנס ומשפטים).

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי אין בידיה הנתונים המבוקשים ואף לא תעתיק של יומן משלוח דרישות התשלום בדואר (מעטפיות).



מנהל הפרויקט באגף המיחשוב מסר בעניין זה לביקורת שאף הוא אינו יכול לספק הנתונים המבוקשים מהסיבה שמערכת השילוט אינה יכולה להבחין בין שובר תשלום שנשלח לבעל שלט לבין זה שהושמד במשרדי היחידה או הופק למטרה נסיונית.

לאור המגבלות הנ"ל הביקורת לא יכלה לאמוד את מספר בעלי השלטים אליהם נשלחו חיובים (דרישות תשלום) בתקופה נשוא הביקורת, כמה מהם שילמו החיוב וכלפי מי מהם נקטו אמצעי אכיפה.

בהתייחסו לאמור בסעיף זה מסר מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב: "לאור ממצאי הביקורת מפותח עתה מודול שיטפל בניהול מעקב אחר השוברים שהופקו מהמערכת. המודול החדש יאפשר לדעת מה עלה בגורלו של כל שובר. הניהול יחייב את הפקידים להזין מה עלה בגורלו של כל שובר/קבוצת שוברים שהופקו".

53. להלן מסמך נתונים שנמסר לביקורת ע"י מנהלת האגף בכל הנוגע לכמות השלטים שחויבו, סכומי החיוב ותאריכי משלוח הודעות התשלום לשנים 2002 ו-2003.

א. שילוט שנת 2002

תאריך	סוג הודעה	שלטים	כמות	סכום שוטף (ש"ח)	סכום פיגור (ש"ח)
22/1/02 ⁽¹⁾	רשיון		11,691	12,857,244.00	12,833,539.00
22/1/02 ⁽²⁾	רשיון ג.מ.		2,420	16,308,840.00	3,655,195.00
* 6/5/02	רשיון		6,145	20,075,822.00	שוטף + פיגור
* 15/5/02	רשיון ג.מ.		906	3,912,896.00	
* 11/7/02	התראות		5,132	20,761,653.00	
* 1/10/02	התראות		3,583	15,840,715.00	
סה"כ			29,877	89,757,170.00	488,734.00

הערות הביקורת:

בבירור שערכה הביקורת עם מנהלת היחידה לאימות הנתונים הכלולים בטבלה "א", מסרה האחרונה:

- חלק מהנתונים המסומנים ב-* כלולים בנתונים המסומנים ב-(1) ו-(2) בטבלה.
- הואיל ואין בידה להבחין ולהצביע איזה חלק מהנתונים המסומנים ב-* כלול בסעיפים (1) ו-(2) ואיזה חלק אינו כלול, שורת הסה"כ בטבלה אינה משקפת נתונים נכונים.

ב. שילוט שנת 2003

תאריך	סוג הודעה	שלטים	כמות	סכום שוטף (ש"ח)	סכום פיגור (ש"ח)
26/1/03	הודעות לפרטיים		12,060	14,717,323.74	19,517,491.77



תאריך	סוג הרדעה	שלטים	כמות	סכום שוטף (ש"ח)	סכום פיגור (ש"ח)
27/1/03	חברות בגבייה מרוכזת		2,070	8,844,891.02	2,380,702.22
27/1/03	גבייה מרוכזת		2,070	11,225,593.24	
27/3/03	מצטרפים חדשים- פרטיים		819	1,769,161.94	1,468,780.11
12/5/03	התראות *		7,302	34,419,990.14	כללי
23/7/03	התראות *		6,069	11,151,105.47	20,977,247.82
4/11/03	התראות *		5,242	10,124,104.36	19,773,277.85
24/12/03	רשיונות לפרטיים		12,280	35,543,902.26	
ס ה " כ			47,912	127,796,072.17	64,117,499.77

הערות הביקורת:

בבירור שערכה הביקורת עם מנהלת היחידה ביחס ל"התראות" המסומנות בטבלאות א' ו-ב' לעיל, נמסר על ידה כי "התראות" כוללות חיובי עבר וחיובים שוטפים כאחד, ואין דרך להפריד בין שני סוגי החיובים.

54. מנהלת יחידת השילוט מסרה לביקורת דוח ריכוז שלטים לפי נושא וסטטוס, לתאריך 17/1/03. על פי נתוני דוח זה:

מס' שלטים פעילים* לשנת 2003 חיוב אגרה שוטפת עבורם (ש"ח)

36,971,750

31,787

* שלטים פעילים: מאושרים ע"י ועדה – סטטוס 100; מאושרים ע"י היחידה – סטטוס 110; מאושרים בפועל – סטטוס 120; שלטים לגביהם קיימת דרישת הסרה עם אופציה – סטטוס 220; שלטים לגביהם קיימות דרישות להסרה בסוף השנה – סטטוס 280.

הסרות לשנת 2003 - 12,356 חיוב אגרה שוטפת עבורם - 7,466,081 ש"ח בבירור שערכה הביקורת עם מנהלת היחידה ביחס לנתוני הדוח הנ"ל היא מסרה כי המונח "הסרות" בדוח, המאופיין במערכת השילוט בקוד 300, מייצג הן שלטים שהוסרו בפועל והן חובות עבר. אין בידיה להבחין ולהבדיל בין שני סוגי הנתונים.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת מסרה מנהלת האגף כי סטטוס "300" כולל:

א. חובות עבר בלבד;

ב. שלטים שהוסרו במהלך השנה השוטפת;

ג. שילוט ששונה לו הנושא (משלט למודעה ולהיפך);



ד. שילוט ששונה המחויב המתייחס אליו.

"מבצע מנכ"ל" – סקר שילוט

55. לבקשת המנכ"ל לבדיקת היקף השילוט שאינו בא לידי ביטוי בחיובים השוטפים, נערך בסוף שנת 2002 ותחילת 2003 סקר שילוט בכל העיר.

56. כללי העבודה שניתנו למפקחים שערכו הסקר היו, בין היתר:

א. לערוך סקר בלבד, ללא גבייה וללא מתן דוחות להסרות.

ב. שלטים חדשים יפתחו בסטטוס של "אושר בפועל" (120) או בסטטוס "הסרה לשנה הבאה" (280) – לגבי שלטים חריגים.

ג. שלטים חדשים שלא ניתן לזהות בעליהם בזמן הביקורת יפתחו כעסקים פיקטיביים (99999) באותה כתובת של השלט, ויימצאו במעקב של המפקחים עד לאיתור הנתונים החסרים.

57. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי הסקר הקיף רק 4 מתוך 6 אזורי הפיקוח להם מחולקת העיר. כל אזור נסרק ע"י כל מפקחי האגף (8).

58. להלן תוצאות הסקר עליהן דווח למנכ"ל העירייה ע"י מנהלת האגף:

תאריך דיווח	חיוב בש"ח		שטח לחיוב		כמות שלטים		מס' עסקים עם שלטים		אזורים
	אחרי מבצע	לפני מבצע	אחרי מבצע	לפני מבצע	אחרי מבצע	לפני מבצע	אחרי מבצע	לפני מבצע	
19/2/03	8,318,580	7,087,053	15,146	15,336	5,693	5,521	2,510	2,452	1
17/12/02	8,137,097	7,959,088	14,960	14,951	6,548	6,458	2,246	2,201	2
25/11/02	3,605,997	3,716,392	7,654	8,180	5,091	5,080	2,522	2,570	3
6/5/03	13,480,180	12,622,954	20,430	21,758	5,630	5,596	-----	-----	5

לדיווח למנכ"ל העירייה מתאריך 6/5/03 בדבר תוצאות הסקר באזור 5, צירפה מנהלת האגף נספח ובו פירוט מצבת השלטים, נכון לתאריך 4/5/03, כדלהלן:

אזור	כמות שלטים	שטח חיוב במ"ר	חיוב בש"ח
1	5,817	15,290	8,118,897
2	6,367	17,377	7,442,645
3	4,898	7,643	3,878,548
4	3,466	7,266	3,302,650
5	5,981	20,849	12,506,418
6	4,615	9,102	4,071,835



אזור	כמות שלטים	שטח חיוב במ"ר	חיוב בש"ח
סה"כ	31,144	77,527	39,320,993

59. עפ"י נתונים שהפיקה הביקורת ממערכת השילוט, בנושא שלטים וחיובים הנמצאים במערכת, נכון לחודש נובמבר 2003:

א. שלטים פעילים

מס' שלטים מכל סוג	סה"כ כמות שלטים	נשלחו הודעות תשלום	סכום הקרן	סכום הריבית	סכום קרן + ריבית	
5,175	8,311	5,081	448,146	42,632	490,778	שלטים שאושרו ע"י ועדה (100)
78	1,202	68	77,342	5,608	82,950	שלטים שאושרו ע"י היחידה (110)
12,796	14,566	11,483	1,668,822	218,459	1,887,281	שלטים שאושרו ע"י ועדה (120)
545	599	542	222,694	18,907	241,601	שלטים דרישת הסרה עם אופציה (220)
5,796	6,941	5,239	4,175,510	375,921	4,551,431	שלטים להסרה בסוף השנה (280)
24,390	31,619	22,413	6,592,514	661,527	7,254,041	סה"כ

ב. נתוני חיובים ביחס לסה"כ השלטים במערכת, בכללם שלטים בלתי פעילים (להם לא נשלחות דרישות תשלום), שלטים מבוטלים ושלטים בעלי חובות עבר (סטטוס 300).

מס' שלטים מכל סוג	סה"כ כמות שלטים	נשלחו הודעות תשלום	סכום הקרן	סכום הריבית	סכום קרן + ריבית	
5,175	8,311	5,081	448,146	42,632	490,778	שלטים שאושרו ע"י ועדה (100)
78	1,202	68	77,342	5,608	82,950	שלטים שאושרו ע"י היחידה (110)
12,796	14,566	11,483	1,668,822	218,459	1,887,281	שלטים שאושרו ע"י ועדה (120)
44	51	11	4,139	406	4,545	שלטים ממתין לוועדת שילוט (150)
1,922	1,828		9,688,106	808,775	10,496,881	שלטים ועדה לביטול חובות (180)
136	30		740,769	60,403	801,172	שלטים ועדה לביטול חובות (185)
278	316	256	426,155	36,708	462,863	שלטים בבירור (190)
107	147	106	176,896	15,863	192,759	שלטים באיתור (200)
116	136	89	136,575	12,504	149,079	שלטים מיועד להריסה (210)
545	599	542	222,694	18,907	241,601	שלטים דרישת הסרה עם אופציה (220)
437	584	309	627,265	52,892	680,157	שלטים דרישת הסרה (230)
193	375	113	312,256	26,319	338,575	שלטים בטיפול חזות העיר (250)
5,796	6,941	5,239	4,175,510	375,921	4,551,431	שלטים להסרה בסוף השנה (280)
11	12	7	4,190	350	4,540	שלטים מעוכב הסרה (290)
40,879	55,026		69,280,961	5,925,350	75,206,311	שלטים הוסר (300) *
798	2,979		1,008,300	90,063	1,098,363	שלטים מבוטל (390)
69,311	93,103	23,304	88,998,126	7,691,160	96,689,286	סה"כ

* לדברי מנהלת היחידה, קוד 300 כולל שלטים שהוסרו וחובות עבר כאחד.

60. בהתייחס לממצאים בסעיפים 58-59 ציינה מנהלת האגף כי השוני בכמות השלטים בין שני הדיווחים נובע מכך שדיווח האגף מתייחס לחודש מאי 2003 ודיווח הביקורת מתייחס לחודש נובמבר 2003.

חיוב ורישוי במשרדי היחידה

הגשת בקשה לקבלת רישיון

61. בקשה לרישיון לשלט המוגשת במשרדי היחידה מועברת, בהתאם לסוג השלט, לאחת הוועדות המייעצות: לוועדת משנה לרישוי כשגודל השלט פחות מ- 10 מ"ר או לוועדת רישוי עליונה כשגודל השלט עולה על 10 מ"ר.

א. ועדת המשנה לרישוי, שחבריה הם: אדר' אגף שפ"ע, אדר' צוות מרכז באגף תב"ע ומנהלת יחידת השילוט או נציגה, מתכנסת במועדים לא קבועים, בהתאמה ללו"ז ולזמינות של שני האדריכלים, חברי הצוות. לדברי מנהלת היחידה הוועדה מתכנסת בדר"כ אחת לשבוע. מבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת המשנה בתקופה 1/2002 – 31/8/03 עלה:

- (1) הוועדה קיימה 18 ישיבות;
- (2) הוועדה דנה בבקשות לרישיון ל-1,341 שלטים;
- (3) הוועדה התכנסה במועדים לא קבועים: לעתים שלוש פעמים בחודש ולעתים – אחת לחודשיים;
- (4) בין החודשים 2/2003 – 31/7/2003 לא התקיימו כלל ישיבות ועדה.

בהתייחס לממצאים הנ"ל מסרה מנהלת האגף כי "מספר הפרוטוקולים שהודפסו אינם מעידים על מספר הישיבות שהתקיימו שכן דיווח של מספר ישיבות אוחדו לפרוטוקול אחד".

מנהלת יחידת השילוט, עימה נערכה ישיבת אימות ממצאים, מסרה לביקורת כי בעקבות הממצאים הנ"ל היא ערכה בירור עם מזכירת ועדת המשנה לרישוי וזו מסרה לה כי למרות שיש ישיבות ועדה קיימו אחת לשבוע-שבועיים, היא רשמה דיונים של מספר ישיבות בפרוטוקול אחד, מאחר ולא חשבה לנהל פרוטוקול לישיבה בה נדון מספר קטן של בקשות או בקשה בודדת. ואכן בין התאריכים 2/03-7/03 לא נפתחו פרוטוקולים כלל למרות שקיימו ישיבות.

מנהלת היחידה מסרה שלא היתה מודעת לאופן ניהול הפרוטוקולים טרם קבלת ממצאי הביקורת. לדבריה, ניתנה הוראה לעובדת לנהל פרוטוקול נפרד לכל ישיבת ועדה.

- ב. ועדת רישוי עליונה דנה בבקשות לרשיונות שילוט שגודלם עולה על 10 מ"ר וכן בבעיות עקרוניות אחרות. חברי הוועדה הם: המשנה למנכ"ל העירייה – יו"ר; היועמ"ש לעירייה; נציגי אגף הפיקוח העירוני; אגף רו"פ על הבנייה; אגף רישוי עסקים; אגף ת.ב.ע.; אדר' העיר; אדר' אגף שפ"ע; מנהלת האגף לגביית אגרות וד"ש; מנהלת יחידת השילוט.
- מבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הרישוי העליונה בתקופה 1/2002 – 31/8/2003 עלה:
- (1) הוועדה קיימה 21 ישיבות;
 - (2) הוועדה דנה ב- 211 נושאים, ביניהם: בקשות לרשיון לשלטים גדולים, עררים שונים ובעיות מיוחדות. עניינים של שלטים מסויימים נדונו במספר ישיבות. מנהלת היחידה מסרה לביקורת כי מועדי הדיון בוועדת הרישוי העליונה נקבעים ע"י לשכת המשנה למנכ"ל, כחצי שנה מראש.
62. אישור או סירוב לבקשות ע"י הוועדות, מתעדכנים במערכת הממוחשבת, בצירוף הערות הוועדה:
- א. לבקשה שאושרה מונפק שובר תשלום. המערכת מתעדכנת ישירות בדבר התשלום, באמצעות המסלקה העירונית. חותמת הקופה על השובר מקנה לו תוקף של רשיון.
 - ב. על סירוב לבקשה היחידה מודיעה למבקש בכתב. בנוסף – פרטי הבקשה מועברים למפקח בשטח לצורך בדיקה אם השלט מוצב, דרישת הסרה וכו'.
63. בקשות לרשיון לשלט שאינן עוברות לדיון בוועדות המייעצות:
- א. מדבקות – כהגדרתן בחוק העזר.
 - ב. שלטים חדשים המאותרים ע"י המפקחים בשטח, שערוכים עפ"י קריטריונים בחוק העזר, מתאשרים ע"י מפקחי היחידה בשטח. פרטיהם מוזנים למחשב הנישא וממנו לאחר בדיקת נתונים – למערכת השילוט. שובר תשלום נשלח לבעליהם ע"י יחידת השילוט רק במועד משלוח התראות והוא מקבל תוקף של רשיון עם ביצוע התשלום.
- באימות ממצאים שנערך עם מנהלת היחידה היא מסרה לביקורת כי הסיבה למשלוח שוברי התשלום במחזוריות קבועה (של משלוח ההתראות) ולא מיד עם איתור השלט החדש ע"י המפקח היא שלא ניתן להפריד, במשלוח הודעות, בין שוברי תשלום עבור רשיונות חדשים לבין התראות שנשלחות מיד לאחר מכן.
- עם זאת ציינה המנהלת שבעל שלט שמגיע למשרדי היחידה ומבקש לשלם, מופק לו שובר תשלום לאלתר.

שליחת התראות לסרבני תשלום אגרת שילוט

64. ביחידת השילוט אין נוהל עבודה כתוב המתייחס למשלוח התראות לבעלי שלטים שלא שילמו האגרה (החייב) ולמועדי משלוח התראות אלו. עפ"י הנוהג, ההתראות נשלחות לבעלי שלטים שלהם לפחות שלט אחד פעיל – רשיון, עם יתרת חוב. בהתראה נוהגים להציג את חובות העבר של כל השלטים של אותה יישות (בעלים) ובאשר לשנה השוטפת – רק את החובות של שלטים בסטטוס פעיל – רשיון.

65. לדברי מנהלת היחידה, עפ"י הנוהג, יש לשלוח התראות כל חודשיים, ע"י פקודה יזומה של עובדי היחידה. למעשה הדבר לא מבוצע. עפ"י גרסתה, בשנת 2002 נשלחו התראות פעמיים בלבד ואילו בשנת 2003 – 3 פעמים. מנתוני המסמך שמסרה מנהלת האגף לביקורת בנוגע לכמות שלטים שחויבו, סכומי חיוב ותאריכי משלוח התראות עלה הפירוט הבא:

תאריך משלוח התראה	כמות שלטים	סכום שוטף	סכום פיגורים
11/7/02	5,132	20,761,653	שוטף + פיגורים
1/10/02	3,583		
12/5/03	7,302	34,419,990	שוטף + פיגורים
23/7/03	6,069	11,151,105.47	20,977,247.82
4/11/03	5,242	40,124,104.36	19,773,277.85

66. מנהלת האגף לא יכלה להמציא לביקורת את הנתונים הבאים ביחס להתראות: למי נשלחו ההתראות, באילו מועדים, על איזה סכומי חיוב, עבור אילו שלטים וכו'. לדבריה – אין בידיה נתונים אלה ואינה יכולה לשחזרם.

67. מנהל הפרוייקט באגף המיחשוב מסר שאינו יכול להמציא לביקורת את הנתונים הנ"ל, כמו שלא יכול היה למסור נתונים אלו לגבי משלוח שוברים לחיוב עבור אגרת שילוט. לטענתו – המערכת אינה יכולה לזהות איזה שובר התראה נשלח ואיזה נגרס או הושמד. בהתייחסו לאמור לעיל מסר מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב כי בעקבות הביקורת מפותח מודול שיטפל בנושא.

68. לאור האמור לעיל הביקורת לא יכלה לעמוד על מועדי משלוח ההתראות, מועדי ואופן המעקב אחר תשלום שובריהן והמשך פעולות אכיפה, במידת הצורך, ביחס לאותה אוכלוסייה.

פעילות עובדי המשרד – תיעוד, הרשאה ובקורות

69. כל עובדי המשרד ביחידת השילוט עוסקים בחיוב, רישוי גבייה וייזום אכיפה. עם זאת, קיימת חלוקה נושאת בין העובדים: טיפול בתשלומים באמצעות שיקים ואשראי, טיפול בפרסום באמצעות חוזים ומכרזים, טיפול בוועדות מייעצות ועוד.
70. במסגרת פעילותם רשאים העובדים להזין למערכת השילוט נתונים מינהליים ולשנותם, לערוך שינויים בסטטוס של השלטים ולבצע פעולות של חיובים וביטולים, הגדלת חיובים והקטנתם והעברות כספיות מחשבון שלט אחד לחשבון אחר של אותו בעל שלט (פעולות ממוריאליות). כל זאת – ללא הגדלת סכום.
71. גישת עובדי המשרד ושניים מהמפקחים למערכת השילוט, נעשית מכל 10 העמדות במשרד, ללא צורך בשימוש בסיסמאות אלא בשם המשתמש בלבד. עובד המבצע פעולות תוך שימוש במחשבו של עובד אחר, פעולותיו משוייכות במערכת לאותו עובד. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי נושא זה טופל ולכל עובד יש הרשאה אישית.
72. במערך הגבייה, בצד כל פעולה המתבצעת מצוי שדה ל"גורם מעדכן" ו"מקום העדכון" (מסך "מצב חשבון"). כמו כן קיים שדה נוסף המיועד להערת הסבר למהות הפעולה. השדה מיועד להערות רק בעת ביצוע פעולות ממוריאליות.
73. לדברי מנהלת היחידה, הערות שנרשמות בתת-מערכת השילוט נמחקות ע"י הערות מאוחרות יותר. ניתן להתחקות אחרי ההערות הנ"ל במסך "נתוני חיוב" אך השדה מאפשר הערות בניסוח מצומצם בלבד. גיבוי של פעולות במסמכים כתובים נעשה כשמוגשים תצהירים בשבועה, טופסי התקנת שלטים ותצהירים מרו"ח. המסמכים נשמרים בתיקים אישיים. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב מסר לביקורת, בהתייחסו לממצא הנ"ל: המערכת שומרת היסטוריה שינוי סטטוסים מפורטת ונותנת אפשרות להזין הערות. ההערות אינן נמחקות והן נשארות מתועדות בהיסטוריית הסטטוסים.
74. אין נוהל, נוהג או הנחיה המחייבים את מנהל היחידה או מי מטעמו לערוך בדיקה/בקרה או לאשר פעולות מינהליות שמבצעים העובדים במערכת.

פעולות ממוריאליות (כספיות)

75. הפעולות הממוריאליות לביטול חיוב, הקטנתו, הגדלתו והעברתו לחשבון אחר של אותו בעל שלט מתבצעות בתת-מערכת הגבייה. אין נוהל עבודה כתוב המסדיר את הטיפול בנושא, אולם קיימות המלצות של אגף המיחשוב לעניין תהליך ביצוע הפעולות שקובעות, בין היתר:
- א. יש לבצע הפעולות ברמה של יתרה או תנועה, בהסתמך על מצב החשבון בעת ביצוע הפעולה.

- ב. יש לתעדן במסמך בו תירשם הסיבה לפעולה.
- ג. יש לאשרן ע"י מנהלת היחידה או עובדת אחרת שנקבעה.
- ד. יופק דוח יומי בו ירוכזו כל הפעולות שנרשמו, אליו יצורפו האסמכתאות ויתוייקו בתיק.
- ההמלצות קובעות כי הפעולות הממוריאליות מחייבות מעקב ובקרה.
76. מנהלת היחידה מסרה לביקורת שההמלצות הנ"ל אינן מבוצעות כלל ועיקר:
- א. המנהלת אינה מאשרת את פעולות העובדים אלא כל אחד מהם מאשר פעולתו ע"י רישום קוד 'בדיעבד'.
- ב. לא מופק דוח יומי של הפעולות הממוריאליות. המנהלת אינה בודקת פעולות אלו, גם לא מדגמית.
- ג. לא מבוצע תיעוד ותיוק אסמכתאות של הפעולות הממוריאליות.
- המנהלת נימקה האמור לעיל בכך שיש בהמלצות משום הכבדה יתרה: לא ניתן לבדוק מספר רב של דפי מסך בהם נרשמו הפעולות ואין דרך טובה לתייכם. רק לקראת סיום איסוף הממצאים לדוח הביקורת, בחודש דצמבר 2003, מסרה מנהלת היחידה כי הטילה על אחד מעובדיה לבדוק את הפעולות הממוריאליות באופן מדגמי.
- בהתייחס לאמור בסעיף זה מסרה מנהלת האגף כי לא ידוע לה על הנחיות שיצאו מאת אגף המיחשוב בעניין תהליך הפעולות הממוריאליות. לדבריה, הדוח היומי המופק נבדק ע"י עובדי היחידה באופן מדגמי ומתויק. האסמכתאות מתויקות בתיק בעל העסק. כל נושא הפעולות הממוריאליות עובר שכתוב מחדש מאחר ואינו עונה על הדרישות.
77. הקודים שהיו אמורים לשמש את המוסמכים לאשר את הפעולות הממוריאליות (המנהלת ועובדת נוספת) גלויים וידועים לעובדים ולדברי המנהלת אין שום מניעה שהעובדים ישתמשו בהם ויאשרו את פעולותיהם, כך שלכאורה יהיו נחזים כאילו אושרו ע"י המוסמכים לעשות זאת.
78. בדיקת נתוני מערכת השילוט העלתה כי בשנים 2002 ו- 2003 בוצעו תנועות במערכת הגבייה ביחידת השילוט, ללא ציון שם המבצע או שם מאשר הפעולה. להלן פירוט התנועות:

תנועות במערכת הגבייה בשנת 2002 בהן לא הוזן גורם מעדכן או גורם מאשר				
סוג הפעולה	מספר תנועות ללא גורם מעדכן	סכום התנועות ללא גורם מעדכן בש"ח	מספר תנועות ללא גורם מעדכן	סכום התנועות ללא גורם מאשר בש"ח
חיוב שוטף	24	644,083	12,852	68,713,220
ביטול חיוב שוטף	31	622,652	7,534	53,229,374
יתרת פתיחה	-	-	59,581	78,210,363
ביטול יתרת פתיחה	1,376	2,020,112	1,332	1,737,727

תנועות במערכת הגבייה בשנת 2002 בהן לא הוזן גורם מעדכן או גורם מאשר				
סוג הפעולה	מספר תנועות ללא גורם מעדכן	סכום התנועות ללא גורם מעדכן בש"ח	מספר תנועות ללא גורם מאשר	סכום התנועות ללא גורם מאשר בש"ח
הפחתת חיוב	-	-	1,661	5,434,783
סגירת חשבון ידנית – יתרת זכות	-	-	773	410,797
סגירת חשבון ידנית – יתרת חובה	-	-	1,050	2,818,753

תנועות במערכת הגבייה בשנת 2003 בהן לא הוזן גורם מעדכן או גורם מאשר				
סוג הפעולה	מספר תנועות ללא גורם מעדכן	סכום התנועות ללא גורם מעדכן בש"ח	מספר תנועות ללא גורם מאשר	סכום התנועות ללא גורם מאשר בש"ח
חיוב שוטף	472	1,429,152	9,864	76,228,453
ביטול חיוב שוטף	9	6,660	6,652	71,280,967
יתרת פתיחה	-	-	63,357	96,824,157

79. בבדיקה אקראית של 26 פעולות ממוריאליות שהתבצעו במערכת בשנת 2003 עלה, באופן כללי:

- א. קושי בבירור מהות הפעולות וסיבתן. בחלקן לא נמצאו הערות הסבר ובחלק – ההסבר היה כה דל עד שמנהלת היחידה נאלצה להעלות סברות והשערות, ולנסות לדלות מידע מפי העובד, מבצע הפעולות. רק אצל עובד אחד נמצאו מסמכי תיעוד מסודרים ומתוייקים אשר הבהירו את סיבת הפעולות שביצע והשתלשלותן.
- ב. לא בכל פעולה צוין שם המעדכן. לעתים נרשם "מיכון" ולעתים צוין שם עובד שכלל לא ביצע הפעולה אלא מישהו אחר שהשתמש במחשב שלו וכך שוייך שמו לפעולה. מנהלת האגף מסר לעניין זה כי לא מדובר בפעולה ממוריאלית אלא בפעולה ממוכנת. בפעולה מסוג זה ניתן לראות מי העובד שביצע את הפעולה במסך "היסטוריה של נתוני חיוב".

80. פירוט דוגמאות ממצאי הביקורת:

- א. שלט מס' 62553 – חיוב שוטף בסך 6,079.48 ₪:
- לא צוין שם מבצע הפעולה. בבירור נוסף שנערך עם מנהלת היחידה ציינה שזו פעולת המיכון.



- ב. שלט מס' 54235:
פעולה של "סגירת זכות". מנהלת היחידה הביעה בנושא זה שתי השערות: יתרת הזכות הועברה לחיוב אחר של אותו בעל שלט, עקב תשלום כפול שביצע או שלא נמצא שובר במסלקה ולכן יתרת הזכות "הותלתה".
- ג. שלט מס' 74809 – חיוב שוטף בסך 4,619 ₪:
הקטנת חיוב שוטף ללא הסבר. מנהלת היחידה סברה שההפחתה נבעה מ"הנחת כמות" שלא באה לידי ביטוי בחיוב המקורי. במקרה זה הופיע שם מנהלת היחידה כמבצעת הפעולה.
בבדיקת אימות ממצאים שנערכה עם מנהלת היחידה היא מסרה לביקורת שהפחתת החיוב אכן נבעה מ"הנחת כמות". נראה שבמהלך פריקת הנתונים ממחשבי המפקחים נעלמה הנחת הכמות שהיתה במערכת ואז היה צורך לתקן החיוב באופן ידני.
לדברי מנהלת היחידה התופעה של היעלמות "הנחת כמות" בעת ביצוע פריקה של מחשבי המפקחים מתרחשת גם כיום.
- ד. שלט מס' 70797:
הפחתת חיוב ב- 11,675 ₪. בהערת ההסבר נרשם: "המקום פתוח חצי שנה". בשיחת הבהרה עם מבצעת הפעולה נמסר על ידה כי הואיל והעסק פתוח במשך חצי שנה בלבד קיים הסכם משנים קודמות לפיו הוא מחויב לתקופה זו, למרות שהשלט מוצב שם במשך כל השנה.
- ה. שלט מס' 11068 – ביטול חיוב בסך 909,098.31 ₪:
חיוב שוטף הוקטן מ- 909,098.31 ₪ והועמד על 17,152 ₪. הפעולה בוצעה ללא ציון שם המבצע וללא הערת הסבר לסיבת ביצועה.
במעמד הבדיקה שביצעה הביקורת עם מנהלת היחידה העלתה זו מזיכרונה הסבר שמדובר במודעות פרסום בתוך היכל הספורט ביד אליהו שהוסרו ככל הנראה.
במהלך אימות ממצאים שבוצע עם מנהלת היחידה היא בדקה מסך ההיסטוריה של נתוני החיוב ממנו עלה שם מעדכן החיוב וסיבת העדכון: "חוייב לשבוע כי כל המשחקים כבר בכמות".
המנהלת הבהירה לביקורת כי מדובר במודעת פרסום של היכל הספורט, עמו יש לעירייה הסכם היסטורי לפיו מחייבים אותו לפי נוסחה מסוימת (שבוע בשנה X 15 משחקים).
החיוב מסתמך על דיווחי היכל הספורט.
הסדר דומה קיים לדבריה ביחס לפרסום בבתי קולנוע, תפוסת שלטים בתחנות אוטובוסים ובפינות רחוב.

1. שלט מס' 73592 – הפחתת חיוב ל- 26,638.92 ₪:

חיוב שוטף של מודעת פרסום בוטל ושונה 4 פעמים, כשבכל פעם החיוב הועמד על סכום שונה. הפעולה הנדונה נעשתה ללא ציון שם המבצע וללא הערת הסבר. מנהלת היחידה איתרה את שם המבצע עפ"י נושא המודעה ולאחר בירור עמו עלה שבעל המודעה פנה בכתב והודיע שפרסום המודעה מסתיים בתאריך 31/8/03. מפקחים ביקרו במקום רק בתאריך 17/9/03 ואז מצאו שהפרסום הוסר. הביקורת לא קיבלה הסבר להיעדר שם מבצע הפעולה.

כמו כן הוברר שבעל המודעה לא שילם את אגרת הרשיון ולא ננקטו נגדו הליכים כלשהם, בזמן אמיתי, שכן ביקורת המפקחים נעשתה בשלב מאוחר מדי. במהלך אימות ממצאים שבוצע עם מנהלת היחידה היא מסרה לביקורת כי אכן בפעולה, נשוא סעיף זה, לא צוין שם המעדכן.

לעניין ריבוי החיובים והביטולים הובהר על ידה כדלקמן: מדובר במודעת פרסומת, שהחיוב בגין הרשיון שלה מבוצע מדי שנה באופן אוטומטי במערכת, לתקופה של 12 חודשים. אולם על פי החוק ניתן לשלם בעבור רשיונות של מודעות פרסום גם לתקופה הפחותה משנה. לבעלי מודעות המבקשים לשלם לתקופה פחותה משנה המערכת אינה מאפשרת הפקת שובר תשלום לתקופה המבוקשת לכן עובדי היחידה נאלצים במקרה זה לבטל החיוב השנתי, לבצע חיוב לתקופה המבוקשת ולהוציא שובר תשלום בהתאם. היה ובעל המודעה אינו משלם השובר, מבצעים ביטול החיוב לתקופה המבוקשת ושוב מחייבים בגובה החיוב השנתי.

היה והמבקש משלם השובר שהונפק לו – יתרת החוב מוקטנת בהתאם. הליכים אלה גרמו, לדברי המנהלת, לריבוי חיובים והפחתות, במקרה דנן.

2. מודעת פרסום מס' 38585 – חיוב שוטף בסך 3,843.20 ₪:

פעולת החיוב בוצעה ללא שם מבצע (מעדכן). במסך מצב חשבון נמצא ריבוי פעולות של חיובים וביטולים. במהלך אימות הממצאים מסרה מנהלת היחידה כי מדובר בשלטים של אחת החברות הגדולות (כ- 1,000 שלטים). לדבריה, חברות מסוג זה המעדיפות לשלם עבור רשיונותיהן בגבייה מרוכזת – מרכזים את כל חשבונותיהן תחת קוד מיוחד. בתחילת כל שנה מוציאים לחברות דוח על כל השלטים שלהן שמצויים במערכת והן מדווחות, בהתייחס לדוח זה, על השלטים המצויים בפעולה בשטח.

החברות משלמות השוברים בעבור השלטים עליהם אין מחלוקות. מפקחי היחידה בודקים הנתונים מול המצב בשטח והמערכת מעודכנת בהתאם, לאחר בירור פנים אל פנים בין עובד היחידה ובעל השלטים. לדברי מנהלת היחידה, זו הסיבה לביטולים ולחיובים במקרה הנדון.

- ח. שלט מס' 70280: פרסום חוצות – חיוב שוטף בסך 1,828,608.30 ₪ במקום חיוב קודם בסך 1,998,845.49 ₪.
- מספר פעולות של הפחתות חיוב, חיוב וביטול חיוב. לא נמצא תיעוד והסבר לפעולות הנ"ל. מנהלת היחידה מסרה שמדובר בשלטים על מכוונים שמשתנים תכופות, דבר שגורם לריבוי פעולות חיוב וביטול.
- במהלך אימות הממצאים הובהר לביקורת כי הסיבה להפחתת החיוב לסך 1,828,608.30 ₪ נבעה מכך שהחיוב התייחס ל-11 חודשים בלבד (ולא לשנה).
- ריבוי פעולות החיוב והביטול נובע מהשינוי התכוף בכמות השלטים על המכוונים. הסברים על השינוי הכמותי נמצאו במסך נתוני חיוב.
- ט. שלט מס' 1805: הפחתת חיוב שלמעשה ביטל את סכום החיוב עצמו בסך 4,983.07 ₪.
- בהערת ההסבר נרשם: "יתרה ל-2003" ללא הסבר נוסף. כמבצע (מעדכן) נרשם עובד שלא ביצע הפעולה.
- מבצע הפעולה אותר על פי נושא השלט ושם בעליו (המצויים בתחום טיפולו) והבהיר הסיבות לפעולתו תוך גיבוי הסבריו בתיעוד מתוייק ומסודר בתיקו. הוא מסר שביצע הפעולה ככל הנראה במחשב של חברו לחדר ולכן מופיע שמו של האחרון כמבצע.
- י. שלט מס' 75117: ביטול חיוב וחיוב בשנית, בסך 23,145.22 ₪, ללא הערת הסבר. כמעדכן נרשם "מיכון".
- עובדת המשרד ניסתה להתחקות אחר סיבות הביטול ומסרה שמדובר בשלט שהוסר, חיובו בוטל בטעות ומיד חויב בשנית.
- במהלך אימות הממצאים מסרה מנהלת היחידה כי בעקבות דיווח של המפקח בשטח על שלט שהוסר, החיוב בוטל, כפעולה ממוכנת אוטומטית. זו למעשה פעולה מיותרת, לדבריה. החיוב חודש היות ובעל השלט חייב בתשלום אגרת רישיון עבור השלט, למרות שהוסר.
- יא. שלט מס' 70581 – ביטול חיוב ללא הערת הסבר.
- במהלך אימות הממצאים הובהר לביקורת כי השלט חויב באגרת רישיון לפי מידות שגויות של 80 מ"ר. בוועדת המשנה לרישוי הבקשה נדונה ואושרה לשלט בגודל 0.80 מ"ר. עובדת היחידה שמטפלת באישורי שלטים ע"י הוועדה עמדה על הטעות, תיקנה הנתונים במערכת והפיקה שובר נכון.
- יב. שלט מס' 64591: חיוב בוטל בהסתמך על תצהיר בעלי השלט שהוא לא היה קיים בשנת 2003.
- בבדיקה הוברר שביקורת מפקח נערכה בתאריך 23/6/03 ואישרה את אי הימצאות השלט במקום.
- לא צורף תצלום של האתר לאישור המצב הקיים.

לשאלת הביקורת מסרה מנהלת היחידה שאין הנחיה למפקחים לצלם את האתר ממנו הוסר השלט.

יג. שלט מס' 44805: בוצעה פעולה של העברת זיכוי מחשבון אחר, בסך 8,106 ₪.

בהערת ההסבר נרשם: "העברת כספים" ללא פירוט נוסף.

לדברי מנהלת היחידה מדובר בחברה שמשלמת אגרות השלטים שלה בשיק אחד בסכום כולל. ביחידה מזכים בסכום השיק את אחד מחשבונות החברה וממנו מעבירים סכומים לחשבונות האחרים של החברה, לכיסוי החיובים בהם.

בהיעדר מידע על מקור החשבון ממנו הועברה יתרת הזכות ניסתה מנהלת היחידה לברר זאת ע"י ביצוע ניסיונות שונים במערכת.

במסגרת ניסיונות אלה ביקשה הביקורת מהמנהלת לנסות להעביר כספים מחשבון שיתרתו 0 לחשבון אחר של אותה יישות. הנסיון צלח ועקב כך החשבון נכנס ליתרת חובה.

81. במרבית החשבונות שנסקרו נמצא ריבוי פעולות חיוב וביטול. לשאלת הביקורת מסרה מנהלת היחידה כי הביטולים נובעים מ:

א. טעויות שונות בעת ביצוע החיוב.

ב. היעדר אפשרות לבצע במערכת העברות כספיות מחשבון שוטף של שלט לחשבון פיגורים שלו. העברות אלה נוהגים לבצע ע"י ביטול חיוב קודם וחיוב מחדש, בגובה התשלום הנכון.

ג. היעדר אפשרות לבצע העברות כספיות במערכת בין יישויות שונות. גם פה הפתרון הוא בביטול וחיוב מחדש.

ד. ביטולים נובעים גם מהיעדר אפשרות לבצע במערכת חיוב או להפיק שובר בגובה התשלום שמתקבל, במדוייק. ההפרש מתבטא באגורה או שתיים. מצב זה מחייב שימוש במכניזם של "הסדר תשלומים" שבאמצעותו ניתן לדייק את סכום החיוב ולהעמידו על סכום התשלום.

82. ניסיונות לבדיקת בקרות במערכת השילוט:

א. הביקורת ביקשה להזין במערכת הנחה מיוחדת הניתנת לפרסומים על עמודי תאורה באמצעות דובר העירייה לחייב פלוני בעל שלט פרטי. הפעולה נקלטה.

ב. הביקורת ביקשה ממנהלת היחידה לנסות ולהעביר כספים מחשבון של שלט מסויים שיתרתו 0 לחשבון אחר של אותו שלט. הניסיון עלה בידה.

בהתייחסה לאמור בסעיף 82 א' לעיל ציינה מנהלת האגף כי אין המדובר בפעולה ממוריאלית. בנוסף היא ציינה כי בעקבות עבודת הביקורת פעולה מסוג זה ניתנת לביצוע על פי הרשאות בלבד.

83. במהלך הבדיקה נמצאו תשלומי ריבית זכות שהעירייה מוכה מעבר לתקופה של שלושים ימים. מנהלת היחידה מסרה כי המערכת אכן מאפשרת תשלומי ריבית זכות כנ"ל.

**ניתוח הפעולות שבוצעו על-ידי המשתמשים השונים**

84. הביקורת בחנה את התפלגות ביצוע הפעולות במערכת הגבייה בין עובדי היחידה, בשנת 2002 ובעשרת החודשים הראשונים של 2003. להלן תוצאות הבדיקה:

התפלגות ביצוע משתמשים - חיוב שוטף (קוד 30) לשנת 2002

85. 24 פעולות בסך כולל של 644 אש"ח הוזנו מבלי שהוזן שם משתמש כלל.
86. מנהלת היחידה ומנהלת החשבונות מבצעות את החיובים הכספיים בעלי הערך הכספי הגבוה ביותר.
87. מנהל המערכת ביצע 31,147 חיובים שוטפים. חיובים שוטפים אלו מבוצעים למעשה על-ידי אגף המיחשוב המבצע חיוב ראשוני, בתחילת השנה, לכל השלטים הפעילים במערכת המיחשוב של היחידה.
88. הגב' מ.ב.י. מרכזת את פעולות הפקחים ולכן מבצעת את מספר הפעולות הרב ביותר.

התפלגות ביצוע משתמשים לפי גורם מאשר

89. בוצעו 12,876 אישורי חיוב שוטף בסך כולל של 68,713 אש"ח ללא הזנת גורם מאשר.
90. כל המשתמשים, פרט לאחד, שביצעו חיובים שוטפים, אישרו לעצמם חלק מהחיובים הללו.
91. כל החיובים השוטפים שביצע מנהל המערכת, אושרו על-ידו לעצמו.
- מנהלת האגף מסרה, בהתייחס לאמור לעיל, שהחיובים מתבצעים ע"י העובדים, ללא אישור. כמו כן ציינה המנהלת כי "מנהל המערכת" פירושו: פעולה ממוכנת ואוטומטית. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב הדגיש כי מדובר בחיובים הנוצרים בצורה ממוכנת ע"י תוכנת המערכת, ולכן אין שום משמעות ל"אישור".

התפלגות ביצוע משתמשים - ביטול חיוב שוטף (קוד 31) לשנת 2002

92. 31 ביטולי חיוב שוטף בסך כולל של 623 אש"ח הוזנו למערכת מבלי שהוזן שם משתמש.
93. מנהלת היחידה ומנהלת החשבונות מבצעות את ביטולי החיובים הכספיים בעלי הערך הכספי הגבוה ביותר בסך כולל של 23,654 אש"ח.
94. מנהל המערכת ביצע 4,505 ביטולי חיובים שוטפים, בסך כולל של 14,404 אש"ח.

התפלגות ביצוע פעולות לפי גורם מאשר

95. בוצעו 7,534 אישורי ביטולי חיוב שוטף בסך כולל של 68,713 אש"ח, מבלי שהוזן גורם מאשר.
96. כל המשתמשים שביצעו חיובים שוטפים אישרו חלק מהחיובים הללו.
97. כל החיובים השוטפים שביצע מנהל המערכת, אושרו על-ידו.

**התפלגות ביצוע משתמשים – יתרת פתיחה שוטף (קוד 110) לשנת 2002**

98. כל יתרות הפתיחה השוטפות במערכת בוצעו על-ידי מנהלת היחידה. בהתייחס לממצא זה מסרה מנהלת האגף כי מדובר בפעולה ממוכנת ובשל כשלים בתוכנה נרשם שם מנהלת היחידה כמבצעת. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב התייחס לממצאים וציין כי כל הפעולות הנ"ל הן ממוכנות, בתוכנה הרצה על המחשב של מנהלת היחידה ועל כן הפעולות נרשמות על שמה.

99. כל הפעולות של יתרת פתיחה שוטף הוזנו ללא הקלדת גורם מאשר. מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב התייחס לממצא זה ומסר כי מדובר בחיובים הנוצרים בצורה ממוכנת ע"י תוכנת המערכת ולכן אין שום משמעות ל-"אישור".

התפלגות ביצוע משתמשים – ביטול יתרת פתיחה שוטף (קוד 111) לשנת 2002

100. 1,376 ביטולי יתרות הפתיחה שוטף בוצעו על-ידי מנהלת היחידה בסך כולל של 2,020 אש"ח.

101. בוצעו 1,332 אישורי ביטול יתרת פתיחה שוטף בסך כולל של 1,738 אש"ח מבלי שהוזן גורם מאשר.

מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב מסר כי מדובר בפעולות הנוצרות בצורה ממוכנת ע"י תוכנת המערכת ולכן אין שום משמעות ל-"אישור".

102. כל המשתמשים שביצעו חיובים שוטפים אישרו חלק מהחיובים הללו.

מנהלת האגף מסרה כי האמור בסעיפים 98-102 לעיל מתייחס לפעולות המבוצעות בצורה ממוכנת ע"י המערכת. שם הגורם יוצר החיוב, והסיבה לפעולה, מוצגים במסך היסטוריה של נתוני החיוב.

התפלגות ביצוע משתמשים – סגירת חשבון ידנית – יתרת חובה שוטף (קוד 102) לשנת 2002

103. מנהלת החשבונות ביצעה 311 פעולות של סגירת חשבון ידנית – יתרת חובה, בסך כולל של 343 אש"ח.

104. בוצעו 773 אישורי סגירת חשבון ידנית – יתרת חובה, בסך כולל של 411 אש"ח, מבלי שהוזן גורם מאשר.

התפלגות ביצוע משתמשים – סגירת חשבון ידנית – יתרת זכות שוטף (קוד 103) לשנת 2002

105. מנהלת החשבונות ביצעה 151 פעולות של סגירת חשבון ידנית – יתרת זכות, בסך כולל של 1,715 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 1,081 פעולות בסך כולל של 1,150 אש"ח.

106. בוצעו 1,050 אישורי סגירת חשבון ידנית – יתרת זכות, בסך כולל של 2,819 אש"ח מבלי שהוזן גורם מאשר.

**התפלגות ביצוע משתמשים – הוספת חיוב ידני שוטף (קוד 54) לשנת 2002**

107. מנהלת החשבונות ביצעה 141 פעולות של הוספת חיוב שוטף בסך כולל של 1,554 אש"ח, המשתמשת ר.פ. ביצעה 350 פעולות של הוספת חיוב שוטף בסך כולל של 1,238 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 330 פעולות בסך כולל של 246 אש"ח.
108. בוצעו 547 אישורי הוספת חיוב ידני על-ידי גורם מאשר "בדיעבד" בסך כולל של 1,114 אש"ח. מנהלת החשבונות אישרה 152 פעולות של הוספת חיוב ידני בסך כולל של 1,581 אש"ח.

התפלגות ביצוע משתמשים – הפחתת חיוב ידני שוטף (קוד 55) לשנת 2002

109. מנהלת החשבונות ביצעה 330 פעולות של הפחתת חיוב ידני שוטף בסך כולל של 1,468 אש"ח. המשתמשת ר.פ. ביצעה 240 פעולות של הפחתת חיוב ידני שוטף בסך כולל של 1,313 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 328 פעולות בסך כולל של 529 אש"ח.
110. בוצעו 416 אישורי הפחתת חיוב ידני על-ידי גורם מאשר "בדיעבד" בסך כולל של 1,042 אש"ח. מנהלת החשבונות אישרה 356 פעולות של הפחתת חיוב ידני בסך כולל של 1,538 אש"ח.

התפלגות ביצוע משתמשים – הוספה (קוד 56) לשנת 2002

111. מנהלת החשבונות ביצעה 347 פעולות של הוספה בסך כולל של 1,722 אש"ח. המשתמשת ר.פ. ביצעה 72 פעולות של הוספה בסך כולל של 2,292 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 184 פעולות הוספה בסך כולל של 485 אש"ח.
112. בוצעו 389 אישורי הוספה ללא הזנת גורם מאשר בסך כולל של 3,884 אש"ח. מנהלת החשבונות אישרה 178 פעולות של הפחתת חיוב ידני בסך כולל של 576 אש"ח. 36 פעולות אושרו על-ידי משתמשים אחרים בסך כולל של 39 אש"ח.

התפלגות ביצוע משתמשים – הפחתה (קוד 57) לשנת 2002

113. מנהלת החשבונות ביצעה 347 פעולות של הפחתה בסך כולל של 1,722 אש"ח, המשתמשת ר.פ. ביצעה 72 פעולות של הפחתה בסך כולל של 2,292 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 184 פעולות הפחתה בסך כולל של 485 אש"ח.

התפלגות ביצוע משתמשים – העברת זיכוי לחשבון אחר (קוד 510) לשנת 2002

114. המשתמשת ר.פ. ביצעה 233 פעולות של העברת זיכוי לחשבון אחר בסך כולל של 1,907 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 522 פעולות העברת זיכוי לחשבון אחר בסך כולל של 1,972 אש"ח.



115. בוצעו 635 אישורי העברת זיכוי לחשבון אחר על-ידי גורם מאשר "בדיעבד" בסך כולל של 2,372 אש"ח. 120 פעולות העברת זיכוי לחשבון אחר אושרו על-ידי משתמשים אחרים בסך כולל של 1,507 אש"ח.

התפלגות ביצוע משתמשים – העברת זיכוי מחשבון אחר (קוד 511) לשנת 2002

116. המשתמשת ר.פ. ביצעה 245 פעולות של העברת זיכוי מחשבון אחר בסך כולל של 1,907 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 519 פעולות העברת זיכוי מחשבון אחר בסך כולל של 1,839 אש"ח.

117. בוצעו 635 אישורי העברת זיכוי לחשבון אחר על-ידי גורם מאשר "בדיעבד" בסך כולל של 2,372 אש"ח. 118 פעולות העברת זיכוי לחשבון אחר אושרו על-ידי משתמשים אחרים בסך כולל של 1,488 אש"ח.

התפלגות ביצוע משתמשים - חיוב שוטף (קוד 30) לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003

118. 472 פעולות בסך כולל של 1,429 אש"ח הוזנו ללא שהזן שם משתמש כלל.

119. מנהלת היחידה ומנהלת החשבונות מבצעות את החיובים הכספיים בעלי הערך הכספי הגבוה ביותר.

120. מנהל המערכת (אגף המיחשוב) ביצע 25,812 חיובים שוטפים. חיובים שוטפים אלו מבוצעים על-ידי אגף המיחשוב בתחילת השנה לכל השלטים הפעילים במערכת המיחשוב של היחידה (חיוב ראשוני).

121. הגב' מ.ב.י. מרכזת את פעולות הפקחים ומכאן מספר הפעולות הרב אותו היא מבצעת.

122. בוצעו 9,864 אישורי חיוב שוטף בסך כולל של 68,713 אלפי ש"ח ללא הזנת גורם מאשר.

123. כל החיובים השוטפים שביצע מנהל המערכת אושרו על-ידי.

124. יתרת החיובים השוטפים אושרו על-ידי מנהלת היחידה.

התפלגות ביצוע משתמשים – ביטול חיוב שוטף (קוד 31)

לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003

125. 9 ביטולי חיוב שוטף בסך כולל של 7 אש"ח הוזנו למערכת ללא ציון שם משתמש.

126. מנהלת היחידה ומנהלת החשבונות ביצעו את החיובים הכספיים בעלי הערך הכספי הגבוה ביותר בסך כולל של 32,910 אש"ח.

127. מנהל המערכת ביצע 2,490 חיובים שוטפים, בסך כולל של 18,757 אש"ח.

128. 6,652 ביטולי חיוב שוטף בסך כולל של 71,281 אש"ח אושרו ללא הזנת גורם מאשר.



129. יתרת ביטולי החיובים השוטפים אושרו על-ידי מנהלת היחידה.
- התפלגות ביצוע משתמשים – יתרת פתיחה (קוד 110) לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003**
130. כל פעולות יתרות הפתיחה בוצעו על-ידי מנהלת היחידה (63,357 פעולות בסך של 96,824,157.62 ₪).
131. כל פעולות יתרת הפתיחה אושרו מבלי שהוזן גורם מאשר.
- התפלגות ביצוע משתמשים – חיוב ידני שנים קודמות (קוד 50) לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003**
132. מנהלת החשבונות ביצעה 161 פעולות של חיוב ידני שנים קודמות בסך כולל של 1,283 אש"ח. המשתמשת א.ס. ביצעה 28 פעולות של חיוב ידני שנים קודמות בסך כולל של 2,686 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 469 פעולות חיוב ידני שנים קודמות בסך כולל של 908 אש"ח.
133. 466 חיובים ידניים לשנים קודמות בסך כולל של 3,577 אש"ח אושרו על-ידי גורם מאשר "בדיעבד".
134. יתרת החיובים הידניים בגין שנים קודמות אושרו על-ידי מנהלת היחידה ומנהלת החשבונות.
- התפלגות ביצוע משתמשים – הוספת חיוב ידני (קוד 54) לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003**
135. מנהלת החשבונות ביצעה 190 פעולות של חיוב ידני בסך כולל של 8,162 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 597 פעולות חיוב ידני בסך כולל של 806 אש"ח.
136. 537 חיובים ידניים בסך כולל של 696 אש"ח אושרו על-ידי גורם מאשר "בדיעבד".
137. 206 חיובים ידניים בסך כולל של 8,203 אש"ח אושרו על-ידי מנהלת החשבונות.
138. יתרת החיובים הידניים השוטפים אושרו על-ידי מנהלת היחידה.
- התפלגות ביצוע משתמשים – הפחתת חיוב ידני (קוד 55) לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003**
139. מנהלת החשבונות ביצעה 428 פעולות של הפחתת חיוב ידני בסך כולל של 14,379 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 583 הפחתות חיוב ידני בסך כולל של 2,472 אש"ח.
140. 461 הפחתות של חיוב ידני אושרו על-ידי גורם מאשר "בדיעבד" בסך כולל של 1,196 אש"ח.
141. 452 הפחתות חיוב ידני אושרו על-ידי מנהלת החשבונות בסך כולל של 14,549 אש"ח.
142. יתרת הפחתות החיובים הידניים אושרו על-ידי מנהלת היחידה.

**התפלגות ביצוע משתמשים – העברת זיכוי לחשבון (קוד 510)****לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003**

143. מנהלת החשבונות ביצעה 204 פעולות של העברת זיכוי לחשבון בסך כולל של 5,362 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 920 פעולות העברת זיכוי לחשבון בסך כולל של 2,510 אש"ח.

144. 461 העברות זיכוי לחשבון אושרו על-ידי גורם מאשר "בדיעבד" בסך כולל של 1,196 אש"ח.

145. 452 העברות זיכוי לחשבון אושרו על-ידי מנהלת החשבונות בסך כולל של 14,549 אש"ח.

146. יתרת העברות הזיכוי לחשבון אושרו על-ידי מנהלת היחידה.

התפלגות ביצוע משתמשים – העברת זיכוי מחשבון (קוד 511)**לעשרת החודשים הראשונים לשנת 2003**

147. מנהלת החשבונות ביצעה 203 פעולות של העברת זיכוי מחשבון בסך כולל של 5,307 אש"ח. שאר המשתמשים במערכת ביצעו 920 פעולות העברת זיכוי מחשבון בסך כולל של 2,509 אש"ח.

148. 860 העברות זיכוי מחשבון אושרו על-ידי גורם מאשר "בדיעבד" בסך כולל של 1,634 אש"ח.

149. 208 העברות זיכוי מחשבון אושרו על-ידי מנהלת החשבונות בסך כולל של 5,315 אלפי ש"ח.

150. יתרת העברות זיכוי מחשבון השוטפים אושרו על-ידי מנהלת היחידה.

תוצאות ניתוח הפעולות כללי

151. בשנת 2002 בוצעו פעולות בסך כולל של 210,555 אש"ח ללא הזנת גורם מבצע כלל.

152. הרוב המכריע של הפעולות הכספיות מבוצע על ידי מנהלת החשבונות של היחידה: בשנת 2002 ביצעה מנהלת החשבונות 615 פעולות ביטול חיוב שוטף בסך כולל של 14,675 אש"ח. בעשרת החודשים הראשונים של שנת 2003 ביצעה מנהלת החשבונות 183 פעולות ביטול חיוב שוטף בסך כולל של 24,700 אש"ח.

153. בשנת 2003 אושרו פעולות ממוריאליות על ידי שלושה גורמים מאשרים: מנהלת היחידה, מנהלת החשבונות ו"בדיעבד". כתוצאה מכך מספר הפעולות הכספיות שביצעה מנהלת החשבונות עלה. לדוגמא, בשנת 2002 ביצעה מנהלת החשבונות 141 פעולות הוספת חיוב ידני שוטף בסך כולל של 1,544 אש"ח ואישרה 139 פעולות בסך כולל של 1,362 אש"ח, לעומת זאת בשנת 2003 ביצעה מנהלת החשבונות 190 פעולות בסך כולל של 8,162 אש"ח ואישרה 206 פעולות בסך כולל של 8,203 אש"ח.

154. לטענת מנהלת היחידה, אין לרישום שם מבצע הפעולה כל חשיבות, מכיוון שאין הקפדה על עבודה תחת שם משתמש נכון. לדוגמא, כאשר מחשב של משתמש מסוים אינו תקין הוא עובד בעמדה של משתמש אחר תחת שם המשתמש שלו. מנהלת האגף מסרה כי בעקבות הביקורת ניתנו סיסמאות אישיות לכל עובד.

פעולות המפקחים של יחידת השילוט

155. הדרך העיקרית לקבלת מידע ועדכון על שלטים חדשים בעיר והכנסתם למערכת השילוט והגבייה היא באמצעות חוליית המפקחים של יחידת השילוט.

156. היחידה מונה 8 מפקחים, מהם – 6 ממונים על 6 אזורים בעיר, 1 – ממונה על אתרי בנייה ו-1 – משמש כאחראי מפקחים.

157. תפקידי המפקחים, בצד אכיפת הוראות חוק העזר, הם גם אימות נתוני חיוב, רישוי וגבייה. כלי עבודתם – מחשב נישא + מצלמה דיגיטלית. במחשב: רשימת העסקים בעיר עפ"י קובץ הארנונה ורשימת השלטים עפ"י קובץ שילוט. על כל מפקח לסרוק את כל השלטים המופיעים במערכת השילוט והמשתייכים לאזורו – עפ"י תוכנית עבודה שנערכת ע"י מנהלת היחידה ("דוח סקר"). מנהלת היחידה מסרה שתוכנית כזו נמסרת לכל מפקח אחת ל-3 חודשים, במטרה שאחת לתקופה תתקבל תמונה של מצבת השלטים בעיר.

האחראי על המפקחים מסר לביקורת כי "דוח הסקר" מתבצע למעשה אחת לשנה בלבד, על פי הספקם של המפקחים.

בנוסף לסקר הנ"ל נמסרת תוכנית עבודה יומית "דוח יומי – דחופים" – ובו מטלות שונות של בדיקת בקשות לרשיונות לשלט, דחיות של ועדת שילוט, דרישות הסרה, ועוד.

158. עובדת היחידה עוסקת, בין היתר, בפריקה יומית של תוכן המחשבים הנישאים (הגרידים) של המפקחים ומצלמותיהם. היא בודקת הנתונים שהתקבלו בפריקה, טרם הטמעתם במערכת השילוט:

א. ביקורות של מפקחים המאשרות ומאמתות נתונים קיימים במערכת (דהיינו: כשאין שינוי בשטח), נטמעות במערכת מיידית.

ב. נתוני ביקורות המצביעים על שינויים בשלטים קיימים או על קיומם של עסקים חדשים בעלי שלטים, מתקבצים "בדוח חריגים", הנבדק ע"י העובדת מול מערכת השילוט והארנונה. רק לאחר מכן הם מועברים על ידה למערכת השילוט, שם הם מחויבים באגרת שילוט, בהתאם.

החיוב הוא מיידית עם הטמעת נתוני השלט במערכת. שליחת דרישות התשלום (שובר) נעשית במועד משלוח ההתראות ע"י יחידת השילוט.

הרשיון תקף רק לאחר הטבעת חותמת הקופה על השובר.



159. העובדת מפיקה דוחות על פעילותם היומית של המפקחים, בין היתר, בנושאים הבאים: זמן ביקורת של מפקח בשטח, רשימת עסקים בביקורת (עסק+שלט), עסקים חדשים בביקורת. הביקורת שאלה את מנהלת היחידה אם דוחות אלה משמשים לפיקוח, בקרה ו/או הכוונה של המפקחים בעבודתם. המנהלת השיבה כי הדוח לא נועד למטרת בקרה בשטח אלא הוא משמש כדוח תפוקות יומי. לדבריה, לא נעשית ביקורת שטח על עבודת המפקחים.

160. בסוף חודש יוני ותחילת יולי 2004 ערכה הביקורת בדיקת שטח של שלטים במטרה לעמוד על מידת התאמת נתונייהם לאלה שהוזנו למערכת השילוט ע"י המפקחים, במהלך הביקורות שערכו בחודשים מאי ויוני 2004. בחודשים אלה דיווחו מפקחי יחידת השילוט על 941 שלטים שהוסרו ואינם קיימים עוד במקום העסק. הביקורת בדקה 163 מקרים מתוך הנ"ל ומצאה כי ב-13 מהם (כ-8%) דיווחי המפקחים לא עלו בקנה אחד עם המצב בשטח, היינו: 13 שלטים נמצאו קיימים ותלויים במקומות העסק.

להלן מספרי השלטים: 23489; 63435; 2612; 2613; 66062; 73011; 71976; 63381; 68375; 68376; 9645; 9644; 2124.

בבדיקה עצמית שביצעה יחידת השילוט נסרקו 50 שלטים שדווחו ע"י אחד מהמפקחים כשלטים שהוסרו. 20 מהם נמצאו קיימים במקומם בעסק.

רישוי ע"י מפקח

161. האחראי על המפקחים ביחידת השילוט מסר לביקורת כי המפקחים רשאים לאשר שלטים חדשים בשטח, אם הם עומדים בקריטריונים מסויימים וקבועים שנמסרו להם כהנחיית עבודה ביחידה. שלטים העומדים בקריטריונים הם: מדבקה בחלון; שלט המוצב עד קומה א'; שלט סביר בגודלו; שלט שמשתלב בבנק ובסביבה.

מפקח שמגלה שלט חדש מהסוג האמור, מזין נתוניו במחשב הנישא עם קוד של "אישור". עם הטמעת הנתונים במערכת השילוט השלט מחויב בסכום האגרה המתאים. רישוי באמצעות המפקחים אינו עובר לדיון בוועדת השילוט.

162. על מנת לעמוד על היקף פעילות הרישוי של המפקחים בתקופה שנבדקה, התבקשה מנהלת האגף למסור לביקורת נתונים על מספר העסקים החדשים (נושאי שלטים) שנוספו למערכת בתקופה האמורה. למנהלת לא היו הנתונים האמורים.

163. אגף המיחשוב אמנם המציא לביקורת דוח על פעילות המפקחים אולם לא ניתן היה לאתר ולייחד מתוך הדוח את העסקים החדשים (נושאי שלטים) שנוספו כתוצאה מפעילות המפקחים.

164. בהתאם לדיווח של האחראי על המפקחים, נוספו ע"י פעולת המפקחים, בשנת 2002, 1,772 עסקים חדשים (נושאים שלטים) למערכת השילוט, לפי הפירוט הבא:



ביולי 2002 – 289 שלטים	בינואר 2002 – 79 שלטים
באוגוסט 2002 – 218 שלטים	בפברואר 2002 – 215 שלטים
בספטמבר 2002 – 98 שלטים	במרץ 2002 – 73 שלטים
באוקטובר 2002 – 88 שלטים	באפריל 2002 – 146 שלטים
בנובמבר 2002 – 173 שלטים	במאי 2002 – אין נתונים
בדצמבר 2002 – 191 שלטים	ביוני 2002 – 202 שלטים

הדיווח לא כלל את חודש מאי 2002. הדיווח מסר על עסקים חדשים נושאי שלטים. לא פורט בו מספר השלטים שנמצאו בכל עסק חדש.

אי התאמות בדיווחים על פעילות המפקחים

165. במספר דיווחים של האחראי נמצאו אי התאמות בין הרישום היומי על פעילות המפקח לבין הדיווח

על סה"כ הפעילות החודשית שלו (בהתייחס לעסקים חדשים):

לדוגמא: חודש אוקטובר 2002:

שם מפקח	פעילות יומית	פעילות חודשית
ב.	0 עסקים	10
ס.	6 עסקים	8
ב.	0 עסקים	16
סי.	0 עסקים	34

א. בדיווח לחודש דצמבר 2002 נמצאו אי התאמות בין סה"כ הפעילות החודשית המדווחת

לבין סה"כ הפעילות החודשית הרשומה. לדוגמא:

שם מפקח	סה"כ רשום	סה"כ מדווח
ב.	85 עסקים חדשים	90 עסקים חדשים
ס.	31 עסקים חדשים	35 עסקים חדשים
סי.	26 עסקים חדשים	0 עסקים חדשים

ב. נמצאו אי התאמות בין הדיווח על סה"כ הביקורות החודשיות שבוצעו ע"י המפקחים לבין

פירוט פעילויותיהם במסגרת אותן ביקורות. מנהלת היחידה מסרה לביקורת שסה"כ הביקורות אמור לכלול את כל הפעילויות (עדכון, הסרה, גבייה, דוח, וכו'). לדוגמא:

(1) דוח כי סי. ביצע בחודש יוני 2002 151 ביקורות לפי הפירוט הבא: 118 עדכונים;

3 גביות חוב; 9 עסקים חדשים; 1 הסרות. נרשם: סה"כ ביקורות: 151. צ"ל: 131.

(2) דוח כי ז. ביצע בחודש אוגוסט 2002 292 ביקורות, כשעל פי פירוט פעילויות

סה"כ הביקורות הגיע ל-284.

166. בהעתקי הדוח של חודש דצמבר 2002 שנמסר לביקורת הוספו נתונים בכתב יד. כל הדוחות לחודשים ינואר – אפריל 2002 נרשמו בכתב יד (לא העתקים).

167. עקב הליקויים ואי ההתאמות שעלו בדיווחים על פעילויות המפקחים ביקשה הביקורת לעמוד על אופי שכר העידוד המשולם להם ודרך חישובו. רכז שכר עידוד באגף ארגון ותקינה מסר לביקורת דברים אלה:

א. מדי חודש מתקבל אצל אחראית שיטות תגמול ותמרוץ באגף או"ת דוח ריכוז פעילות המפקחים. הדוח חתום בחתימת מנהלת האגף לגביית אגרות וד"ש.

ב. האחראית בודקת מדגמית את דוח הריכוז: סיכומים, נתונים חריגים וכו' ומקלידה את ריכוז הפעולות לקובץ מיוחד. נתוני הריכוז נכנסים לגליון חישוב בו מובנית השיטה על פיה משתלם שכר העידוד. קובץ שכר העידוד מועבר לאגף המיחשוב ומשם למל"מ.

ג. שיטת הפרמיה משלבת מדדים כמותיים ואיכותיים. המדד הכמותי מתייחס לביצוע ביקורות שילוט לסוגיהן:

(1) ביקורת אישור מצב קיים;

(2) ביקורת עדכון פרטי השלט: מספר ארנונה, גודל שלט, סוג שלט, מספר שלטים לעסק;

(3) ביקורת עם דוח הסרה;

(4) ביקורת עם דוח קנס;

(5) ביקורת עם קבלת תשלום (שיק).

ד. מדדי איכות מתייחסים לטיפול בגביית חובות ואיתור עסקים חדשים. הישג של כל אחד מהמדדים מתבטא באחוז יעילות.

ה. אחוז הפרמיה המחושב נגזר מאחוז היעילות הממוצעת של שלושת המדדים. סולם הפרמיה נע בין 0% ביעילות 100% לבין 33% ביעילות 142%.

168. עפ"י דיווחו של רכז שכ"ע ופרויקטים באגף ארגון ותקינה, שולם למפקחים:

שנה	חודשים	שיטת החישוב	סיבה
2002	ינואר – מאי	ממוצע של 3 חודשים אחרונים (אוקטובר – דצמבר 2001)	כניסת מערכת מיחשוב חדשה וחוסר יכולת לנהל את מערך השילוט לרבות הפקת דוחות עפ"י שיטת שכ"ע
	יוני – אוקטובר	עפ"י שיטת שכ"ע על בסיס דיווח נתונים ידניים	הטמעה חלקית של המערכת לרבות ניהול ושליטה חלקית של מערך השילוט

שנה	חודשים	שיטת החישוב	סיבה
2003	נובמבר – דצמבר	ממוצע הישגי פרמיה של חודשים 6 – 10 / 2002	מבצע מנכ"ל
	ינואר – אוקטובר	ממוצע הישגי פרמיה של חודשים 6 – 10 / 2002	מבצע מנכ"ל
	נובמבר – דצמבר	עפ"י שיטת שכ"ע	סיום מבצע מנכ"ל

169. מסקירת תשלומי הפרמיות למפקחים במהלך שנת 2002 נמצא:

א. שולמו פרמיות העולות על 33%:

(1) במשכורת חודש פברואר 2002 שולמו ל-5 מפקחים שתי פרמיות שגובהן בין 48% ועד 64%.

במסגרת אימות הממצאים התייחס רכז שכ"ע ופרויקטים באגף ארגון ותקינה לאמור לעיל בדברים אלה:

- לפני המעבר לקבלת נתוני נוכחות ממוחשבים, תשלום הפרמיה ביחס לתקופת התשלום היה בפאזה של חודשיים. לאחר המעבר (החל מחודש פברואר 2002) תשלום הפרמיה ביחס לתקופת התשלום הינו בפאזה של חודש.
- במשכורת פברואר 2002 קיבלו פרמיה עבור שתי תקופות חישוב: דצמבר 2001 וינואר 2002 וזאת ע"מ למנוע הפסד של חודש בתשלום הפרמיה. ההסבר לכך הוא:

עפ"י השיטה הישנה (לפני המעבר) במשכורת ינואר 2002 המפקחים קיבלו פרמיה בגין תקופת חישוב נובמבר 2001. במשכורת פברואר 2002 היו אמורים לקבל עבור חודש דצמבר 2001 בלבד.

עפ"י השיטה החדשה (אחרי המעבר) המפקחים היו אמורים לקבל פרמיה עבור חודש חישוב של ינואר 2002 בלבד (במשכורת פברואר 2002). יוצא מכך כי עבור חודש דצמבר 2001 לא היו מקבלים פרמיה. לכן במשכורת פברואר 2002 שולמו עבור חודשיים כאמור לעיל.

(2) במשכורת ינואר שולמה למפקח (ז.) 2 פרמיות בגובה מצטבר של 39.42%.

רכז שכ"ע ופרויקטים באגף ארגון ותקינה ציין לעניין זה, במסגרת אימות הממצאים:

תשלום למפקח ז. 2 פרמיות בגובה מצטבר של 39.42% במשכורת ינואר 2002 נגזר עפ"י הפירוט להלן:



הערות	אחוז פרמיה	חודש תשלום	חודש חישוב	סוג תשלום
	32.48%	12/01	11/01	שוטף
בגין שעות חופשה בחודש 10/01 בשיעור של 21.10 שלא שולמו עקב בעיית מיחשוב	6.94%	11/01	10/01	הפרשים
	39.42%	סה"כ		

3) במשכורת יוני שולמו למפקח (ר) 2 פרמיות בגובה מצטבר של 112.95%.

להלן הסברו של רכז שכ"ע ופרויקטים:

תשלום למפקח (ר) 2 פרמיות בגובה מצטבר של 112.95% במשכורת יוני 2002

נגזר עפ"י הפירוט להלן:

הערות	אחוז פרמיה	חודש תשלום	חודש חישוב	סוג תשלום
	28.45%	6/02	5/02	שוטף
בגין דיווח בדיעבד של אגף משאבי אנוש על תחילת עבודה ב- 12/01 רק בחודש 4/02	84.50%	3 - 5 / 02	2 - 4 / 02	הפרשים
	112.95%	סה"כ		

ב. גובה הפרמיות לא עמד ביחס ישר לפרמטרים שאמורים להרכיב (כמות ביקורות, עסקים

חדשים וגבייה). לדוגמא: בחודש מרץ קיבל מפקח ב. פרמיה של 31.14% כשתפוקתו

היתה: 256 ביקורות, 10 גביות, 33 עסקים חדשים.

בחודש אפריל הפרמיה ירדה ל-27.05% כשתפוקתו המדווחת היתה: 534 ביקורות, 38

גביות ו-44 עסקים חדשים.

בחודש יוני שולמה לנ"ל פרמיה בגובה 31.50% על בסיס תפוקה של: 440 ביקורות, 25

גביות ו-38 עסקים חדשים.

בחודש יולי שולמה לו פרמיה בגובה 24.60% על בסיס תפוקה של: 596 ביקורות, 48

גביות ו-59 עסקים חדשים.

להלן הסברו של רכז שכ"ע ופרויקטים ביחס לאמור לעיל (במסגרת אימות הממצאים):

חודש	שיטת החישוב	אחוז פרמיה לחישוב	שעות פרמיה נוכחות	שעות חופש	אחוז פרמיה ממוצעת לחישוב חופש	סה"כ פרמיה לתשלום
מרץ 2002	ממוצע	33%	98.20	31.28	29.19%	27.05%
אפריל 2002	אוקטובר 2001 דצמבר 2001	33%	121.62	4.91	28.73%	26.65%



חודש	שיטת החישוב	אחוז פרמיה לחישוב	שעות נוכחות	שעות חופש	אחוז פרמיה ממרצעת לחישוב חופש	סה"כ פרמיה לתשלום
יוני 2002	עפ"י השיטה	33%	130.42	0	28.72%	24.60%
יולי 2002		33%	172.80	8.3	27.97%	32.5%

170. רכז שכ"ע ופרויקטים באגף ארגון ותקינה מסר לביקורת כי לא קיבל ואין בידיו דיווחים על פעילות המפקחים בחודשים ינואר-אפריל 2002. לביקורת נמסרו העתקי דיווחים אלה ע"י האחראי על המפקחים.

הרכז התייחס לאמור לעיל בדברים אלה: "בתאריך 25/1/04 התקיימה פ"ע עם אחראי על המפקחים ע"מ לבדוק את טענת הביקורת כי נמסרו לה העתקי דוחות בגין חודשים ינואר – אפריל 2002. מהישיבה עלה כי העתקי הדוחות שנמסרו לביקורת הינם שחזור של נתוני הפעילות מחוץ המערכת בדיעבד (בעת פניית הביקורת אליו אחרי אפריל 2002). עוד ציין כי באותה תקופה (ינואר – אפריל 2002) לא היה ניתן להפיק/להוציא נתונים מהמערכת ואף לא היה בידיו נתונים ידניים".

171. בהתייחסו לטענת הביקורת שגובה הפרמיות לא עמד ביחס ישר לפרמטרים הכמותיים והאיכותיים מסר רכז שכ"ע ופרויקטים כי גובה שכר העידוד אינו מושפע מסה"כ הביקורות שמבצעים המפקחים אלא מסה"כ עדכונים, הסרות, קנסות וגביות. לכן מפקח עשוי לקבל שכר עידוד מופחת גם אם סה"כ הביקורות שביצע הוא גבוה.

לאור הסברים אלה הביקורת התקשתה להבין כיצד שולם שכר עידוד למפקחים שדיווחו רק על "סה"כ ביקורות" מבלי לפרט מספר עדכונים וכו'. רכז שכר העידוד שבפניו הוצגו הדיווחים האמורים מסר לביקורת כי לדעתו במקרים אלה, ככל הנראה, נלקחו "סה"כ הביקורות" כמדד כמותי לצורך חישוב הפרמיה.

במסגרת אימות הממצאים התייחס הרכז לאמור לעיל וציין כי מבדיקה ברישומי המחשב (גיליון אלקטרוני ודוחות הבקרה) עולה, שיעילות המדד הכמותי חושבה רק על בסיס דוח נתוני תפוקות. נתוני הפרמטרים המצוינים בטיוטת הממצאים בחודשים יוני – יולי 2002 תואמים את הרישומים במחשב.

מודגש כי בשום מצב, הן יעילות המדד הכמותי והן אחוז הפרמיה בגין הפרמטר הכמותי לא חושבו על בסיס מס' ביקורות.

הביקורת מציינת כי יחידת השילוט המציאה לה דיווחים חודשיים של פעילות מפקחים לגבי תפוקות עליהן לא דווח לרכז שכ"ע ופרויקטים, עובדה שקיבלה ביטוי בממצאי הביקורת.

**אכיפה ע"י מפקח**

172. בגין שלט חדש שאינו עומד בקריטריונים של חוק העזר העירוני או שלא שולמה בעבורו אגרת שילוט, אמורים להינקט אמצעי אכיפה כדלקמן: דוח עבירת קנס, דרישת הסרה או שניהם כאחד. הכל – על פי שיקול דעתו של המפקח.

לדברי האחראי על המפקחים: דרישת הסרה ניתנת כשהשלט אינו עומד בקריטריונים של חוק העזר (אין לו סיכוי לקבל רשיון כלל) או כשבעליו מתעקש לא לשלם האגרה בעבורו (לאחר שנשלחו אליו התראות).

הטלת קנס בלבד מאפשרת לבעל השלט להמשיך ולהחזיק בו לאחר תשלום הקנס, שכן לא מתבצע מעקב צמוד אחר מקבלי הקנסות.

173. עפ"י נתונים שהתקבלו ממנהלת האגף לגביית אגרות וד"ש, נמסרו ע"י המפקחים בתקופה 1/2002 – 233 6/8/2003 דוחות קנס לפי הפירוט הבא:
בשנת 2002 – 129 דוחות;

בשנת 2003 (עד חודש אוגוסט) – 104 דוחות.

לביקורת לא נמסרו נתונים על תשלום דוחות הקנס, אם בכלל.

בשיחת הבהרה עם מנהלת היחידה היא מסרה לביקורת כי כל הדוחות (ברירות קנס) מועברים לאגף הפיקוח העירוני בלוויית רשימות ריכוז ידניות שהעתקן נשאר ביחידה. תיקון של דוח טעון אישור של מנהלת האגף. במערכת השילוט אין רישום ותיעוד למתן הדוחות, אולם ניתן לעקוב אחר הטיפול בבית המשפט באמצעות מערכת השילוט המקושרת לתוכנת ביהמ"ש.

גבייה ע"י מפקחים

174. המפקחים אמורים לגבות אגרת שילוט מבעלי שלטים שקיבלו דרישות תשלום (שוברים) או התראות. לדברי מנהלת היחידה, הם מוסמכים לגבות התשלום באמצעות המחאות (שיקים) בלבד. לצורך זה מצויידים המפקחים בפנקסים של אישורי קבלות זמניות.

175. מפקח שגובה תשלום אמור למלא פרטי המשלם בקבלה הזמנית: מס' ארנונה, שיוך התשלום לחוב שוטף או פיגור, שם המשלם, מס' תעודת זיהוי וכו'.

העתק אחד של הקבלה הזמנית אמור המפקח למסור למשלם והעתק נוסף אמור להישאר ברשותו, בפנקס הקבלות הזמניות.

176. "נוהל תקבולים ממפקחי שילוט" מתאריך 21/7/03, אשר הומצא לביקורת בסוף חודש יוני 2004, קובע בין היתר:

א. על מפקחי השילוט לחזור לעירייה בכל יום בו נגבו המחאות ולהפקידן בכספת האגף.

ב. מפקחי השילוט ימסרו את המחאות לעובד יחידת השילוט רק כנגד חתימה על קבלת המחאות.

- ג. הפקדת המחאות המזומן בבנק תבצע עוד באותו יום.
- ד. לכשנגמר פנקס הקבלות הזמניות, ימסור מפקח השילוט את הפנקס לעובד יחידת השילוט לבדיקת הנושאים הבאים:
- (1) רצף קבלות;
 - (2) לכל הקבלות יש המחאות;
 - (3) אישור מסירת ההמחאות ע"י חתימת עובד היחידה על פני כל העותקים;
 - (4) לכל הקבלות המבוטלות מצורף מקור.
- ה. פנקס חדש יימסר רק לאחר ביצוע הבדיקות שתוארו בסעיף ד. לעיל. הפנקס יימסר כנגד חתימת המקבל.
- ו. בכל עת לכל מפקח יהיה רק פנקס אחד. רישום הפנקסים שנמסרו ושנתקבלו יבוצע ביחידה.
- ז. הפנקסים הגמורים יישמרו ביחידה עפ"י נוהלי שמירה ואחסון מסמכים פיננסיים.
- ח. מנהלת יחידת השילוט תחתים את כל המפקחים על התחייבותם ל"ניהול הפנקסים" וגביית ההמחאות בהתאם לאמור לעיל.
- ט. מנהלת יחידת השילוט תזמין חותמת אשר תוטבע על עותקי הקבלות שבפנקס ובה הפרטים: שם, תאריך וחתימה.
- מנהלת האגף מסרה כי בעקבות הביקורת "הוצאו הנחיות חדשות לעובדים ונוהל עירוני בנושא מצוי בהכנה".
177. על פי נוהגי העבודה ביחידת השילוט, כפי שהובהרו לביקורת, האחראי על המפקחים הופקד על חלוקת פנקסי הקבלות הזמניות למפקחים, רישום, בדיקתם (רצף מספרי וכו' – סעיף 176 (ד) לעיל) ושמירתם.
178. הביקורת בדקה רישומיו של האחראי על המפקחים ביחס לפנקסי הקבלות, החל מחודש מאי 2001. הבדיקה העלתה:
- א. מפקחים קיבלו פנקסים מידי האחראי מבלי שהחזירו את קודמיהם, לדוגמא: מפקח 260 לא החזיר פנקסים מס' 111, 124. מפקח 669 לא החזיר פנקס מס' 146 ופנקס מס' 5 משנת 2004, מפקח 672 לא החזיר פנקס מס' 142.
- לשאלת הביקורת מסר האחראי על המפקחים כי לא נהג לבדוק את הפנקסים שהוחזרו ע"י המפקחים. למרות שידע שחלק מהפנקסים לא הוחזרו, הוא נהג לתת למפקחים פנקסים חדשים תמורת הבטחתם להחזיר הפנקסים שברשותם, הבטחה שלא תמיד קויימה.

- ב. האחראי החזיק את פנקסי הקבלות בארון לא נעול. בבדיקת מלאי הפנקסים שבהחזקתו חסרו 4 פנקסים: פנקסים מס' 120, 131 ו-143 ופנקס מס' 16 משנת 2004 לאחראי לא היו הסברים להיעדרות הפנקסים מס' 120 ו-143. באשר לפנקס 131 הוא טען שהמפקח לו נמסר הפנקס החזירו ורק לאחר מכן הפנקס נלקח מהארון ללא ידיעתו. האחראי לא הודיע למנהלת האגף ולמנהלת היחידה על הפנקסים החסרים ועל כך שמפקחים לא החזירו פנקסים שנמסרו להם.
179. בבדיקת פנקסי הקבלות, החל משנת 2001, נמצא:
- א. מפקחים גבו תשלומים בהמחאות ובמזומן כאחד. נמצאו 3 קבלות של גביית כספים במזומן בשנת 2004;
 - ב. לא בכל הקבלות נרשמו פרטי המשלם – בעל השלט;
 - ג. לא בכל הקבלות נרשמו כיאות פרטי הבנקים עליהם נמשכו ההמחאות עבור אגרת השילוט;
 - ד. נמצאו רישומים/תיקונים על גבי העתקי הקבלות;
 - ה. לא על כל העתקי הקבלות נמצאה חתימת הבדיקה של פקיד הרישוי שלפניו הוצגו ההמחאות;
 - ו. נמצאו בפנקס קבלות מקור והעתק כאחד.
180. לשאלת הביקורת אם ניתנה לפקחים רשות בזמן מהזמנים לגבות כספים במזומן ומה היה נוהל הפקדתם של כספים אלה במשרדי היחידה השיבה מנהלת היחידה: רק בחודש יולי 2003 ניתנה למפקחים הנחיה מפורשת כי אין לגבות כספים במזומן. לפני כן הם נהגו לגבות כספים במזומן למרות שנאמר להם שלא לעשות כך. לדבריה, איש מפקידי הרישוי לא הסכים לקבל המזומנים שנגבו ולכן גם סירבו לחתום על העתקי קבלות המזומנים. במקרים אלו נאלץ המפקח שגבה הכספים לשלם האגרה ולהמציא לבעל השלט קבלה. מנהלת היחידה הדגישה כי המפקחי עצמו נאלץ לטפל בגבייה במזומנים, היות שאיש מעובדי המשרד לא רצה לקבל על עצמו אחריות לכך. איש לא פיקח ובדק הטיפול בגביית מזומנים ע"י המפקחים.
- מנהלת האגף ביקשה לציין כי גביית כספים במזומן היתה אסורה מאז ומתמיד. לדבריה, בחודש יולי 2003 בוצע ריענון של הוראת איסור קיימת. לעניין זה מדגישה הביקורת כי בפנקסי הגבייה של המפקחים נמצאו קבלות על גביית כספים במזומן. הליך הגבייה וההפקדה במקרה של מזומנים נמסר לביקורת ע"י מנהלת יחידת השילוט ועובדיה, כפי שתואר בסעיף זה.
181. הטיפול בגבייה באמצעות המפקחים נעשה, לדברי מנהלת היחידה, החל מחודש יולי 2003, באופן הבא: המפקחים מוסרים לפקיד שילוט, המופקד על הנושא, את ההמחאות שנגבו באותו יום

- בצירוף העתקי הקבלות שמסרו למשלמים. הפקיד אמור לבדוק פרטי ההמחאות ומידת התאמתם לרשום בהעתקי הקבלות ולחתום עליהן. הפקיד רושם פרטי ההמחאות בקלסר מיוחד.
182. כנגד המחאה במזומן הפקיד מפיק שובר ואמור לשלמו בבנק הדואר. הודעת הזיכוי עוברת למסלקה ובאמצעותה מזוכה חשבון המשלם במערכת הגבייה. עם השלמת התהליך נשלחים לבעל השלט הודעות זיכוי ורשיון לשלט.
- המחאות מעותדות עד 14 ימים נשמרות בכספת היחידה ומטופלות באותו אופן, במועד פירעון. באשר להמחאות מעותדות מעל 14 ימים – חשבון בעל השלט מזוכה מיידית ונשלח לו רשיון ואילו ההמחאות מטופלות בהליך של המחאות חוזרות. מנהלת היחידה מסרה לעניין זה:
- א. אין בקרה ומעקב אחר המחאה לאחר שהחשבון מזוכה מיידית. יכול להיווצר מצב של היעלמות המחאה ולמרות זאת הרשיון יישאר בתוקף.
- ב. אין אפשרות להשוות בין הפקדות ותקבולים, שכן ההמחאות המעותדות אינן עוברות דרך הנהלת החשבונות של האגף.
183. בחודש יוני 2004 התגלה כי אחד המפקחים גבה תקבולים במזומן ובשיקים מבעלי שלטים ולא העבירם לאגף. הנושא הועבר לטיפול משטרת.

הסרת שלטים בלתי חוקיים

184. נושא הסרת שלטים לא חוקיים מוסדר בנוהל עירוני מס' 02-06-99-513 מתאריך 1/7/94. עפ"י הוראות נוהל זה, האגף לשיפור פני העיר – המחלקה לשיפור רחובות ואתרים אחראים לביצוע הסרת שלטים שהותקנו ללא רשיון. יחידה בת שלושה עובדים במחלקה זו מטפלת ברוב הסרות השלטים.
185. המחלקה למבצעים ושיפור הסביבה באגף לשיפור פני העיר מטפלת בהסרת שלטים חריגים: גדולים במיוחד או כאלה שממוקמים בגבהים (6 מטר גובה). לצורך הסרתם של שלטים אלה יש צורך במכשור הגדסי מיוחד הכרוך באישור תקציבי של המשנה למנכ"ל. לדברי מנהל המחלקה, מתבצעות 1-2 הסרות מסוג זה בשנה.
186. תהליך פעולת ההסרה:
- א. צווי ההסרה מתקבלים מהאגף לגביית אגרות וד"ש ברשימות בהן מפורטים פרטי השלט בצירוף תמונה.
- ב. עובדי היחידה עורכים ביקור במקום ומוסרים דרישה אחרונה להסרה, עם מתן אורכה של יומיים.



- ג. מסירים השלט לאחר וידוא נוסף שהאגרה לא שולמה ומאחסנים בשטח המחלקה. במקביל, משאירים אצל בעליו טופס לתשלום והודעה שיוכל לקבל השלט תוך 30 יום לאחר הסדרת התשלום. אחרי 40 יום ששלט לא נדרש – הוא מושמד.
- ד. מעבירים לאגף לגביית אגרות וד"ש נתוני ההסרה והאגף מחייב את חשבונו של בעל השלט בדמי הסרה.
187. עפ"י רישומי מעקב שמתנהלים במשרדי המחלקה לשיפור רחובות ואתרים, בוצעו הסרות שלטים כדלקמן:
- | | |
|------------|-------------|
| 5 – 6/2003 | 15 – 2/2002 |
| 2 – 7/2003 | 1 – 3/2002 |
- סה"כ **23** הסרות בתקופה 1/2002 – 31/7/2003.
188. מנהלת האגף לגביית אגרות וד"ש מסרה לביקורת כי:
- א. בשנת 2002 הועברו לחזות העיר (המחלקה לשיפור רחובות ואתרים) 31 דרישות הסרה. בפועל הוסרו 17 שלטים.
- ב. בשנת 2003 הועברו 127 דרישות הסרה. בפועל בוצעו 21 הסרות שלטים.
- בהערות יחידת השילוט לנתונים אלה נאמר: "יש לציין מאחר ותוכנית השילוט לא היתה מעודכנת לשנת 2002 לגבי יחרות חיוב בגין שילוט, נוהרנו להסיר שלטים ולכן הכמות קטנה וכן השילוט שהוסר הם שלטים ללא בעלים.
- לגבי שנת 2003 – הועברו שלטים להסרה אך ורק מחודש מאי. חזות העיר התחילו לפעול מחודש יוני".
- מנהל אגף שפ"ע התייחס לממצאי הביקורת בסעיף זה ומסר ביחס לשנת 2003: על פי רישומי המחלקה לשיפור רחובות ואתרים, התקבלו אצלה 213 דרישות הסרה, בין החודשים מאי - דצמבר 2003, והוסרו 265 שלטים.
- לדבריו, יחידת השילוט מודדת את כמות דרישות ההסרה שהיא מעבירה לאגף שפ"ע ואילו המחלקה לשיפור רחובות ואתרים מודדת התפוקות על פי כמות השלטים שהוסרו בפועל. לדוגמא: דרישת הסרה אחת שהתייחסה לקניון רמת אביב (שלטי פרסום של חב' תנובה) שביצועה בתאריך 20/10/03 היה כרוך בהסרת 150 שלטים בגדלים שונים.
- מנהל אגף שפ"ע הדגיש כי בעקבות מתן התראות לפני הסרה, ע"י המחלקה לשיפור רחובות ואתרים, בעלי עסקים באים להסדיר חובם ביחידת השילוט או מסירים השלטים באופן עצמאי.
- להלן ריכוז רישומי ביצוע לשנת 2003, כפי שנמסרו ע"י מנהל אגף שפ"ע:
- ◆ מספר קבלת דרישות למתן אזהרות – 213.
 - ◆ מספר דרישות שבוטלו ע"י יח' השילוט, לרוב לאחר מתן אזהרות ע"י המחלקה לשיפור רחובות ואתרים – 71.



- ◆ מספר דרישות שהוסרו ע"י הבעלים לאחר מתן אזהרות ע"י המחלקה לשיפור רחובות ואתרים – 39.
- ◆ מספר דרישות לא תואם דרישה – 5.
- ◆ מספר דרישות קשות להסרה – 16.
- ◆ כמות שלטים שהוסרו בפועל ע"י המחלקה לשיפור רחובות ואתרים – 265.

189. מתוך מערכת השילוט עלו הנתונים הבאים על שלטים להסרה, נכון לחודש נובמבר 2003:

סכום קרן + ריבית	סכום הריבית	סכום הקרן	בשלחו הודעות תשלום	סה"כ כמות שלטים	מס' שלטים מכל סוג	
149,079	12,504	136,575	89	136	116	שלטים מיועד להריסה (210)
241,601	18,907	222,694	542	599	545	שלטים דרישת הסרה עם אופציה (220) **
680,157	52,892	627,265	309	584	437	שלטים דרישת הסרה (230)
338,575	26,319	312,256	113	375	193	שלטים בטיפול חזות העיר (250)
4,551,431	375,921	4,175,510	5,239	6,941	5,796	שלטים להסרה בסוף השנה (280) **
4,540	350	4,190	7	12	11	שלטים מעוכב הסרה (290)
75,206,311	5,925,350	69,280,961		55,026	40,879	שלטים הוסר (300)
1,098,363	90,063	1,008,300		2,979	798	שלטים מבוטל (390)
82,270,057	6,502,306	75,767,751	6,299	66,652	48,775	סה"כ

** שלטים אלה נחשבים לפעילים ובשנת 2003 נשלחו עבורם דרישות לתשלום אגרות שילוט.

תקציב ההכנסות מאגרות

190. הצעת תקציב ההכנסות העירוני מאגרת שילוט לשנת 2002 עמדה על 36,965 אש"ח, לפי הפירוט הבא:

- 27,000 אש"ח – אגרת רשיונות לשלטים.

- 9,965 אש"ח – מודעות ופרסומים.

הצעת תקציב ההכנסות מאגרות שילוט לשנת 2003 עמד על 35,250 אש"ח שמתוכה:

- 27,000 אש"ח - אגרת רשיונות לשלטים.

- 8,250 אש"ח - מודעות ופרסומים.

191. על פי דברי ההסבר להצעת תקציב 2003, מספר השלטים והמודעות לסוף שנת 2002 היה

31,000 מהם 22,000 מאושרים, 200 מאושרים ע"ת ו-8,800 – ללא אישור או בבירור.

החייב הכולל לשנת 2003 אמור היה להגיע, על פי דברי ההסבר להצעת התקציב, לכ-32,000

אש"ח. צפי הגבייה – בסך 27,000 אש"ח – ברובה ע"ח גבייה שוטפת וחלקה על חשבון יתרות

משנים עברו.



פירוט חיובים והכנסות מאגרות שילוט בשנים 2002 ו-2003

192. מתוך מערכת השילוט עלו הנתונים הבאים (בש"ח):

עד נובמבר 2003	2002	סוג פעולה	תיאור הפעולה
סכום הפעולות	סכום הפעולות		
96,824,158	78,210,364	110	יתרת פתיחה
--	-3,764,784	111	ביטול יתרת פתיחה
96,824,158	74,445,579		סה"כ יתרת פתיחה
127,097,401	129,456,070	30	חיוב שוטף
-73,179,739	-77,784,830	31	ביטול חיוב שוטף
53,917,662	51,671,241		סה"כ חיוב שוטף
150,741,819	126,116,820		חוב לאחזר חיוב ראשוני
76,539	6,981	900	דמי הסרה
--	-1,413	901	ביטול דמי הסרה
76,539	5,568		סה"כ דמי הסרה
-3,134,924	-859,208	201	תשלום שיק דהוי
--	20,765	202	ביטול שיק דהוי
--	444	990	ביטול שיק דהוי – הפקדה
--	-693	991	הפקדת שיק דהוי
-223,187	-18,271	207	תשלום אשראי בקופת האגף
--	281	208	ביטול אשראי באגף
-10,801,286	-21,545,487	209	תשלום בעירייה
--	1,963,065	210	ביטול תשלום בעירייה
-17,041,378	-17,384,843	231	תשלום בבנק
--	1,506,367	232	ביטול תשלום בבנק
-1,613,719	-1,621,148	233	תשלום בבנק
3,363	67,689	234	ביטול תשלום בבנק
-32,811,132	-37,870,499		סה"כ תשלומים
118,007,225	88,251,888		חוב לאחזר תשלומים
8,967,709	3,038,023	54	הוספת חיוב – ידני
-16,850,967	-3,309,957	55	הפחתת חיוב – ידני
--	4,499,084	56	הוספה
--	-5,845,948	57	הפחתה
4,877,362	652,176	50	חיוב ידני - שנים קודמות
--	502,850	102	סגירת חשבון ידנית – זכות
--	-2,865,384	103	סגירת חשבון ידנית – חובה
--	693	82	חיוב הצמדה – ידני
160	-9,961	83	זיכוי הצמדה – ידני
--	377	92	חיוב ריבית – ידני



עד נובמבר 2003	2002	סוג פעולה	תיאור הפעולה
סכום הפעולות	סכום הפעולות		
-2,378	10,206	93	זיכוי ריבית –דני
-3,008,424	-3,348,254		סה"כ פעולות ידניות
114,998,802	84,903,634		חוב לאחר פעולות ידניות
-792,110	--	411	הנחה
42,882	--	412	ביטול הנחה
-749,228	--		סה"כ הנחות
-81,912	--	303	קיזוז מהקצבות
--	372,240	500	קיזוז לחשבון – חיוב
--	-372,240	501	קיזוז מחשבון – זיכוי
--	920	502	איפוס יתרות זכות קטנות
--	-9,285	503	איפוס יתרות חובה קטנות
7,871,640	3,878,919	510	העברת זיכוי לחשבון אחר
-7,815,902	-3,983,849	511	העברת זיכוי מחשבון אחר
14,834	1,951	520	העברה בין שלטים
-14,834	-1,951	521	העברה בין שלטים
-26,324	-21,864	311	העברה מיחידה אחרת – זיכוי
-52,498	-136,080		סה"כ קיזוזים והעברות
114,197,076	84,767,555		חוב לאחר קיזוזים והעברות
-7,970,661	-1,712,095	51	ביטול חיוב שנים קודמות
106,226,415	83,055,460		חוב לסוף תקופה
--	97,112,075		יתרת סגירה
	14,056,615		הפרש לא מוסבר

193. הביקורת ביקשה ממנהלת היחידה הסבר לפעולות: "ביטול יתרת פתיחה"; "ביטול תשלום בעירייה" ו-"ביטול תשלום בבנק". מנהלת היחידה השיבה: "ביטול יתרת פתיחה" היא פעולה שנובעת מביטול חיובים של אגרות שילוט על סמך תצהירים בשבועה, בהם מוצהר שמגישיהם לא היו בעלי שלטים בתקופה שבגינה חויבו. החיובים מבוטלים לאחר בדיקה שמבצעת מנהלת היחידה ברישומי אגף הארנונה. "ביטול תשלום בעירייה או בבנק" – אין מדובר בביטול התשלום בפועל אלא בהעברתו מחשבון לחשבון (במקרה של החלפת בעלים) או משנה אחת למשנה, אצל אותו בעל שלט. אלה פעולות שלא ניתנו לכיצוע במערכת השילוט אלא ע"י ביטול התשלום בחשבון אחד וזיכוי החשבון הרלוונטי בסכום האמור.

מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב מסר, בתגובה לאמור בסעיף זה: "המערכת לא מאפשרת למשתמשים לבטל יתרות פתיחה. יתרת הפתיחה מחושבת אוטומטית ע"י המערכת, ותנועות הביטול נרשמות רק בעת העברת יתרת הפתיחה מיחידת גבייה אחת לאחרת".

194. הביקורת ביקשה ולא קיבלה הסבר ל-:

א. סיבת ואופן ביטול החיובים לשנים קודמות: 1,712,094.82 ₪ - בשנת 2002 ו- 7,970,661.22 ₪ בשנת 2003.

ב. סיבת ההפרש בין יתרת הסגירה לשנת 2002 לסכום החוב בסוף התקופה בשנת 2002. במהלך אימות ממצאים עם מנהלת יחידת השילוט מסרה האחרונה כי את ההסבר להפרשים בין סגירת שנה ופתיחת שנה יש לבקש מאגף המיחשוב, כיוון שאגף זה סוגר החיובים בשנה נוכחית ומחדשם בשנה העוקבת.

195. מתוך הנתונים הנ"ל עלה כי החיוב השוטף לשנת 2002 עמד על כ- 52,000 אש"ח.

סה"כ ההכנסות לשנת 2002 – כ- 38,000 אש"ח, בכללן הכנסות ע"ח חיוב שוטף וחובות עבר. החיוב השוטף לשנת 2003 עמד על כ- 54,000 אש"ח. סה"כ ההכנסות לשנת 2003 היו כ- 33,000 אש"ח – ע"ח חיוב שוטף וחובות עבר.

196. להלן פירוט נתוני הכנסות, תקציב וביצוע באש"ח נומינלי, לשנים 2002 ו-2003, כפי שנמסר ע"י סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים:

ביצוע ** (אש"ח)		תקציב (אש"ח)		סוג הכנסה
2003	2002	2003	2002	
34,625	34,537	35,250	36,965	סה"כ ***
27,956	22,017	27,000	27,000	אגרות רשיונות לשלטים
6,669	12,520	8,250	9,965	מודעות *

* בסעיף הכנסות ממודעות נכללות הכנסות ממודעות על לוחות פרסום, בתי קולנוע, רכב ציבורי ומודעות ופרסומים מיוחדים.

** בין השנים 2002 ל-2003 שונה שיוך ההכנסות של מודעות ופרסומים מיוחדים באופן הבא:

בשנת 2002 – נכללו תחת סיווג זה כל ההכנסות מכל פרסום החוצות.

בשנת 2003 – נכללו תחת סיווג זה – הכנסות מאותם מתקנים בעבורם שילמו החברות דמי שימוש לרשות לפיתוח כלכלי. יתר ההכנסות סווגו לסעיף אגרת רשיונות לשלטים.

*** לא כולל: הכנסות מדמי שימוש, מדמי הסרת שלטים ודמי הדבקת מודעות.

197. בהתאם לנתונים שהתקבלו בביקורת, באמצעות מנהלת האגף, נמצאו אי התאמות ברישומי התקבולים מאגרות שילוט בסעיפי ההכנסות של ספרי א' וב', בשנים 2002 ו-2003:

סה"כ הכנסות 2003		סה"כ הכנסות 2002	
ספר ב'	ספר א'	ספר ב'	ספר א'
33,615 אש"ח	34,335 אש"ח	33,409 אש"ח	37,068 אש"ח

הערות:

- א. התקבולים מתייחסים להכנסות מאגרות שילוט, אגרות פרסום ופרסום חוצות.
- ב. התקבולים כוללים הכנסות בגין חיוב שוטף ופיגורים, כאחד.
198. בשיחת הבהרה עם מנהלת האגף ולשאלות הביקורת היא מסרה:
- א. ידוע לה שקיימת אי התאמה בין רישומי התקבולים בספרי א' וב'. זו תופעה חוזרת מדי שנה.
- ב. לא נעשות פעולות בדיקת התאמה בין הרישומים בשני הספרים הנזכרים.
- ג. אי ההתאמות יכולות לנבוע, בין היתר, מהעובדה שתשלום אגרות שילוט בשיקים מעותדים מזוכה בספרי ב' מיידית ובספרי א' רק במועד פירעונו של השיק, או עקב מועדים שונים בהם נסגרים ספרי א' וב', באופן שחלק מהתשלומים "גולשים" ונרשמים בשנה עוקבת.

חובות עבר וגבייתם

199. סעיף 14 לחוק מקנה לראש העירייה סמכות להורות על הסרת השילוט שהוצג ללא רשיון אך אינו כולל סמכות לחייב את בעל השלט בחיוב כספי בגין התקופה בה הוצב השלט ללא רשיון. סעיף 2 לחוק העזר קובע איסור פרסום מבלי שעמדו בתנאים מוקדמים להצבת שלט, אך אינו קובע חיוב כספי כנגד אדם שהציב שלט ללא רשיון.
200. חובות בגין אגרות שילוט שלא שולמו נותרים ברישומי מערכת השילוט. יחידת השילוט מנסה לגבותם במועד שליחת דרישות התשלום עבור אגרות השילוט לשנה החדשה ובעת משלוח ההתראות. לדברי מנהלת היחידה, קיימת בעיה בגביית חובות העבר היות ולפי ייעוץ משפטי שניתן להם בנושא, במישור הפלילי ניתן להגיש כתב אישום נגד בעלי השלט תוך שנה אחת מיום הביקורת של המפקחים. במסגרת הליך זה יש להוכיח שייכות השלט לנאשם, דבר שאינו קל. עפ"י אותו ייעוץ משפטי, רשיון שלא שולמה בגינו אגרה, כמותו כ"אין רשיון". לכן ניתן לנקוט הליכים נגד בעליו רק במהלך שנת הרשיון. גביית חובות העבר בהליך אזרחי טרם נוסתה. בהתאם לנתוני מערכת השילוט, הסתכמו חובות העבר –
- | | |
|------------------------|--------------|
| בשנת 2002 (יתרת פתיחה) | ₪ 78,210,363 |
| בניכוי ביטול בסך | ₪ 3,764,784 |
| | ₪ 74,445,579 |
- ובשנת 2003 – 106,226,415.08 ₪ (חוב לסוף תקופה) (ראה סעיף 192).



התפלגות חוב שלטים שהוסרו לפי שנים		
שנה	ריבית	קרן
	688.52 ₪	7,974.54 ₪
1992	2,572.52 ₪	30,822.94 ₪
1993	324.03 ₪	3,882.43 ₪
1994	16,913.62 ₪	202,652.48 ₪
1995	97,631.04 ₪	1,169,774.21 ₪
1996	23,452.33 ₪	280,380.10 ₪
1997	79,865.27 ₪	956,915.23 ₪
1998	886,558.20 ₪	10,591,483.95 ₪
1999	1,464,265.33 ₪	17,490,224.38 ₪
2000	892,523.73 ₪	10,638,271.69 ₪
2001	1,526,507.37 ₪	18,071,252.62 ₪
2002	640,705.30 ₪	7,081,045.39 ₪
2003	293,687.50 ₪	2,760,268.80 ₪
סה"כ	5,925,694.76 ₪	69,284,948.76 ₪

201. הביקורת ביקשה חו"ד של השירות המשפטי לסוגייה: האם זכאית העירייה לגבות את האגרה הנקובה בחוק העזר (שילוט) גם ממי שלא קיבל רשיון, והאם העירייה רשאית לעשות זאת גם לאחר שחלפה שנת הרשיון (חובות עבר).

להלן תמצית חו"ד של סגן בכיר ליועמ"ש לעירייה: "סעיף 2 (א) לחוק העזר, בנוסחו היום, קובע שהטבעת חותמת תשלום אגרת השילוט מהווה את הרשיון להצבת השלט. עקב נוסח זה של החוק והואיל והחוק לא קובע שגם הצבת השלט באופן לא חוקי טעון תשלום אגרה והתשלום לא יהווה רשיון בפועל, אזי לא ניתן היה לתבוע חובות העבר, כי הפועל היוצא מכך היה: מתן רשיון רטרואקטיבי לשילוט בלתי חוקי שהוצג, בניגוד למדיניות ועדת השילוט העירונית. לאור האמור לעיל הוכן תיקון לחוק העזר (טרם נכנס לתוקף), שבין היתר תיקן את נוסח סעיף 2 (א) האמור, על-מנת לאפשר מפורשות גביית חובות עבר של אגרות שילוט. עקב הבעייתיות לגביית חובות העבר, בנוסח חוק העזר הקיים, קיימת אפשרות, דרך המערכת הפלילית לגבות אגרת שילוט (בצירוף קנס ו/או צו הסרה שיוטל) במסגרת יחידת התביעות, בבית המשפט לעניינים מקומיים. שכן חוק העזר הוא דין פלילי.

כתב האישום צריך להיות מוגש תוך שנה מיום ביצוע העבירה.

בשנת 1994 בדק האגף לגביית אגרות וד"ש, אצל עורכי דין פרטיים שעסקו בתביעות אזרחיות לגביית חובות ארנונה וחובות אחרים באגף, ע"מ לקבל חוו"ד על אפשרות הגשת תביעות אזרחיות בגין חובות של אגרות שילוט.

עפ"י חוות דעתם של עורכי הדין, קיימת בעייתיות בגביית אותם חובות, כאמור לעיל. יחד עם זאת הם הציעו לנסות הגשת תביעות ובתנאי שקיימים המועדים המדוייקים להצבת השלטים וזהות מציביהם".

202. עפ"י טיוטת התיקון מתאריך 9/11/03 לחוק העזר שהומצא לביקורת, תוקן סעיף 2 והוסף לו נוסח זה:

"סעיף 2 ב. (1) הוצג שילוט ללא רשיון או בניגוד לתנאיו, או בניגוד להוראות חוק עזר זה, או להוראות כל דין, תחול חובה על מציג השילוט לשלם את אגרת השילוט בגין הצבת אותו השילום.

(2) תשלום האגרה אינו מהווה רשיון להצבת השילום".

203. הביקורת סקרה חוות הדעת של שלושה עורכי הדין הפרטיים בנושא הגשת תביעות משפטיות בהליך אזרחי בגין אגרת שילוט.

א. עפ"י חוות דעת מתאריך 7/12/94 שהופנתה אל מנהל האגף לגביית אגרות וד"ש נמסר: "בכל מקרה נראה לי כי אין לעירייה מה להפסיד ע"י הגשת התביעות שכן אי הגשת תביעות משמע וויתור על החוב. תוצאה זו היא הגרועה ביותר שעלולה לבוע מהליך משפטי ולפיכך, לאור העובדה כי התביעה אינה חסרת סיכוי הצלחה יש לדעתי להגיש את התביעות".

למניעת ספקות הומלץ בגוף חוות הדעת לתקן את נוסח חוק העזר, למניעת ספקות כי החיוב באגרת השילוט מולד בגין הפרסום ולא דווקא בגין קבלת הרשיון.

ב. חוות דעת שנייה, מתאריך 6/12/94, אשר אף היא הופנתה אל האגף לגביית אגרות וד"ש ציינה: "

- חוק העזר אינו נותן פתרון ישיר ואין בו הוראה המחייבת במפורש בדמי שימוש רטרואקטיביים.

- לאחר בדיקת החוק מסתמנות שתי דרכים לגביית החוב: (1) להטיל קנס בגין אגרת הרשיון שלא שולם ולפעול לגבייתו - ע"ס סעיף 254 לפקודת העיריות: העובר על הוראות חוק עזר דינו קנס 1,500 ש"ח ... לאחר שנמסרה הודעה מטעם ראש העירייה או לאחר הרשעה.

- עפ"י סעיף 1 לחוק עשיית עושר ולא במשפט ועפ"י הפסיקה הנוגעת, נראה כי התולה שלט ללא רשיון ונהנה עקב כך מפרסום בלא לשלם על כך ותוך הפרת החוק - הוא בר-תביעה: עפ"י חוק זה."

- ג. חוות דעת מתאריך 29/5/95 הופנתה אל סגן גזבר העירייה והממונה על הכנסות העירייה. עפ"י חו"ד זו – אגרת שילוט שלא שולמה היא חוב שניתן לתבעו ככל תביעה אזרחית לתשלום אגרה שלא שולמה.
- את התביעה ניתן להגיש בסדר דין מקוצר לפי תקנה 202 (2) לתקנות סדר הדין האזרחי. לא ניתן להגיש תביעות ללא היערכות מוקדמת של תיעוד השילוט וקביעת הנתבעים הנכונים. ניתן לתקן את חוק העזר ולמנוע פרשנות בלתי רצויה.
204. העירייה מכל מקום לא עשתה נסיון לגביית חובות העבר בהליך אזרחי. לשאלת הביקורת מסרה סגן בכיר ליועמה"ש לעירייה שחוות הדעת לא תאמו את עמדת היועמה"ש לעירייה דאז.
205. בתאריך 8/7/04 נערכה, לבקשת הביקורת, ישיבה בלשכת מנכ"ל העירייה. בישיבה זו הציגה הביקורת חלק מהמצאים של דוח הביקורת שלמיטב הבנתה חייבו התייחסות מיידית, קבלת החלטות אופרכטיות ונקיטת צעדים מתאימים לאלתר.

מסקנות

206. עבודת יחידת הפרסום והשילוט התאפינה, לאור ממצאי הביקורת, בניהול לקוי, חוסר ביקורת ובקרה ובחוסר אפקטיביות למיצוי פוטנציאל הגבייה של אגרות השילוט בעיר.
207. פעילות הנהלת האגף והיחידה, כפי שקיבלה ביטוי בממצאים, התמקדה בביצוע גבייה זמינה, תוך נסיונות מתמשכים להתגבר על מכשולים ותקלות טכניים – מיחשוביים. במהלך עשייה זו לא נתנה ההנהלה דעתה, במידה מספקת, לשיטת ואופן הניהול, לפיקוח ובקרה ולקידום מדיניות רצויה.
208. בבסיסו של מצב זה עומד הגורם האנושי - ניהולי והגורם המיכוני - המערכת הממוחשבת, הקשורים זה בזה ומשמשים, במידה לא מבוטלת, סיבה ומסובב.
209. עם תחילת עבודת הביקורת התברר כי אין בידי מנהלת האגף ומנהלת היחידה נתוני יסוד אודות כמות השלטים המצויים במערכת השילוט, לאילו מהם נשלחו חיובים (כולל התראות), כמה מהם שילמו אגרת שילוט ואילו פעולות אכיפה ננקטו נגד אלה שלא שילמו. מדובר בנתוני בסיס חיוניים לניהול תקין ונכון של מערכת השילוט. היעדרם פגם במיקוד פעולות הנהלת האגף בטיפול במטרות וחולשות.
- היעדר נתונים אלה פגם באמינות ובאמיתות המידע של הנהלת האגף על פוטנציאל החיוב והגבייה וכתוצאה מכך גם בגבייה עצמה ובמידע שדווח להנהלת העירייה.
210. ניהול יחידת השילוט התבצע ללא נוהלי עבודה מסודרים, ללא נתיבי בקרה וביקורת וללא פיקוח נאות על העבודה המתבצעת:

- א. לא נמצאו נוהל, נוהג או הנחייה המחייבים את מנהלת היחידה או מי מטעמה לבדוק או לאשר פעולות מינהליות שמבצעים העובדים במערכת. הבדיקה/אישור הנ"ל חשובים ונחוצים שכן פעולות אלה הן בעלות משמעות כספית בלתי מבוטלת, כגון: עדכון מידות שלט משליך על גובה האגרה או עדכון סטטוס של שלט שהוסר לכאורה שעשוי לבטל חיוב בגינו.
- ב. המלצות אגף המיחשוב לענין תהליך ביצוע הפעולות הממוריאליות לא קוימו ע"י עובדי היחידה ולטענת המנהלת ההמלצות לא הובאו כלל לידיעתה.
הואיל ומדובר בפעולות כספיות הרי שאי קיום ההמלצות מנע ביצוע ביקורת ופיקוח של מנהלת האגף ומנהלת היחידה וחשף אותן לכאורה לטעויות והטעויות.
רק בעקבות הביקורת הוחל בהפקת דוח יומי של הפעולות הממוריאליות ובדיקתן המדגמית ע"י אחד מעובדי יחידת השילוט. כמו כן מנהלת האגף מסרה לביקורת שכל נושא הפעולות הממוריאליות משוכתב.
- ג. פעולות האכיפה של מפקחי יחידת השילוט לא היו יעילות, לא התבצעו בזמן רלבנטי (תוך שנה ממועד הביקורת), גרמו להצטברות חובות עבר שקשה עד בלתי אפשרי לגבותם והסבו אובדן כספי לעירייה.
- ד. בהיעדר הנחיות ברורות למפקחים על דרכי האכיפה שעליהם לנקוט נגד סרבני תשלום אגרת שילוט, ניתן להם למעשה שיקול דעת וחופש פעולה להגיש דוח עבירת קנס, דרישת הסרה או שניהם כאחד.
לכל פעולה כזו משמעות והשלכה משלה: דוח עבירת קנס שאין דרישת הסרה בצידו מאפשר לבעל השלט להמשיך ולהחזיק בו, לאחר תשלום הקנס, שכן לא נעשה מעקב שיטתי להמשך האכיפה בנדון. בצורה זו מונצח קיומו של שלט בלתי חוקי שלא שולמה בעטיו אגרה כחוק.
- ה. המפקחים לא תודרכו למעקב צמוד ושיטתי אחרי סרבני תשלום אגרות ולהקפדה על הוצאת דרישות להסרה והסרה בפועל של שלטים. הנהלת האגף והיחידה הנהיגו בנושא הפיקוח שיטת עבודה רוטינית, נעדרת אפקטיביות, שלא היה בה כדי לקיים המדיניות הרצויה לפיה שלטים בשטח הם משתי קבוצות בלבד: בעלי רשיונות או נושאי דרישות הסרה.
- ו. היעדר בקרה על פעילות המפקחים בשטח והעובדה שהם מוסמכים לאשר שלטים ללא צורך בהבאתם בפני ועדת רישוי לא רק שלא ענו על דרישות החוק אלא איפשרו להם חופש פעולה בלתי מבוקר לאמת נתונים במערכת, לשנותם, לאשרם או לא לדווח עליהם כלל.

מעבר להיות מצב זה חורג מכל נוהל תקין יש בו, לדעת הביקורת, גם פירצה ופיתוי לביצוע דיווחים מוטעים ובלתי נכונים, תמורת קבלת טובות הנאה. ואכן במהלך הביקורת הוגשה תלונה במשטרת ישראל, עקב מקרים שבהם דווח על שלטים קיימים שהוסרו כביכול ועל קבלת טובות הנאה בעטיים של אלה.

ז. נוהל תקבולים ממפקחי השילוט לא הוקפד ולא נשמר, הן ע"י המפקחים והן ע"י הממונה עליהם:

- 1) פנקסי קבלות חדשים נמסרו למפקחים מבלי שהחזירו את הפנקסים הגמורים.
 - 2) הפנקסים הגמורים לא נשמרו על פי נוהלי שמירה ואיחסון מסמכים פיננסיים.
- האחראי על המפקחים לא מילא תפקידו באמונה. מנהלת היחידה לא טיפלה בכך ולא נתנה דעתה לנושאים אלה וכך התגלה, במהלך הביקורת, חסרונם של מספר פנקסים.
- ח. מפקחים נהגו לגבות דמי אגרה במזומן, חרף איסור כללי שחל על כך, לטענת מנהלת האגף.

למרות האמור לעיל לא ננקטו צעדים מתאימים, ע"י הנהלת האגף, למיגור התופעה. בחודש יולי 2003, בעקבות ובמהלך איסוף הממצאים לדוח הביקורת, נתנה מנהלת האגף הנחיה מפורשת בכתב האוסרת על מפקחים לגבות כספים במזומן. למרות זאת נמצאו 3 קבלות של גבייה כזו, שתמורתן לא הועברה כלל לקופת העירייה.

כל אלה דוגמאות לניהול כושל ונעדר פיקוח.

לביקורת אין ספק כי מתן סמכויות של חיוב וגבייה כאחד בידי אותם מפקחים והיעדר פיקוח ובקרה עליהם, היוו מרשם בדוק לאפשרויות הונאה נרחבות ומגוונות.

ט. אופן הדיווח על פעילות המפקחים לצורך תשלום שכר העידוד שלהם ומידת אמינותו, כפי שעלה מממצאי הביקורת, יש בו משום דוגמא נוספת לזלזול, לאי אכפתיות ולאוזלת יד בנושא ניהול הפיקוח היחידתי.

י. עוד בנושא הניהול:

- 1) נמצאו אי התאמות ברישומי התקבולים מאגרות שילוט בספרי א' ובספרי ב', בשנים 2002 ו-2003.
- מנהלת האגף טענה שידוע לה על כך וכי זו תופעה חוזרת מדי שנה. עם זאת לא מתבצעות, לדבריה, בדיקות התאמה בין שני הספרים.
- 2) נמצא הפרש בין יתרת הסגירה לבין סכום החוב בסוף שנת 2002.
- למנהלת האגף לא היה הסבר לכך. מנהלת היחידה מסרה שהסבר יש לבקש מאגף המיחשוב.

הביקורת בדעה שנושאים אלה הם באחריותה של מנהלת האגף. לא היה מקום לעבור לסדר היום בעניין זה ולהתעלם מהפרשים כספיים של תקבולים מבלי לבדוק ולעמוד על הסיבות לתופעה ולנסות לתקנה.

(3) דוגמא נוספת לניהול הלקוי והלא ממוקד ביחידה היא: רישום וניהול הפרוטוקולים של ועדת המשנה לרישוי. הוברר שמזכירת הוועדה נהגה, במשך חודשים ארוכים, לרשום ישיבות הוועדה השונות בפרוטוקול אחד.

הנושא הובא לידיעת מנהלת האגף ומנהלת היחידה ע"י הביקורת. מנהלת היחידה מסרה לביקורת כי לא בדקה הנושא מעולם. לדעת הביקורת, מדובר בפעולה מינהלית שגרתית ביחידה שניהול תקין היה אמור להנחותה ולבקרה אחת לתקופה, לפחות.

211. בצד הכשלים הניהוליים שנמנו לעיל עומדת מערכת השילוט הממוחשבת – כלי העבודה העיקרי של נושא השילוט שהיה אמור לתמוך בתהליכי העבודה ביחידה.

ממצאי הביקורת עולה כי מערכת זו לא די שלא סיפקה התמיכה המצופה אלא גרמה להכבדה יתירה, עקב מגבלויותיה השונות, כפי שפורט בפרק הממצאים.

212. הזמן הרב (כ- 5 שנים) שעבר בין אפיון המערכת ע"י אגף המיחשוב ועד להטמעתה גרם לכך שחלק מהכלים ששימשו לפיתוח המערכת אינם עומדים בסטנדרטים המקובלים בשוק.

213. היחס בין ההשקעה במערכת השילוט דור ב', במשך 5 שנים, לבין התוצר שהתקבל, לאור ממצאי הביקורת, מצביע על ליקוי חמור בניהול הפרויקט ובפיקוח והבקרה על רמת ביצועו.

העניין חמור יותר נוכח העובדה שאגף המיחשוב לא יכול היה לספק לביקורת פירוט הוצאות הפיתוח והתחזוקה של המערכת, ובכך לאמוד ולכמת עלויותיה לעירייה.

214. במהלך עבודת הביקורת הצביעו עובדים מיחידת השילוט על מגבלות של מערכת השילוט, ביניהן: חוסר האפשרות של שמירת תיעוד בגלל העובדה שהערה מאוחרת מוחקת הערה קודמת לה. בכך נימקו ממצאי ביקורת לפיהם בוצעו פעולות במערכת ללא הערות הסבר, כנדרש. רק בשלב אימות הממצאים הוברר לביקורת שהערות האגף, המתעדות פעולות, נשמרות במערכת, במסכים המיועדים לכך.

הביקורת בדעה, לאור דוגמא זו ואחרות, שפעולות ההדרכה וההטמעה שביצע אגף המיחשוב ביחידת השילוט לא היו מספקות ומבוקרות די הצורך.

215. באפיון המערכת, בפיתוחה ובהטמעתה לא ניתנה התיחסות הולמת לנושא אבטחת מידע: בקרת גישה (הרשאות וסיסמאות), נתיבי ביקורת וסיווג מידע.

216. בקרת הגישה, כפי שאופיינה במערכת, נתנה למעשה ביטוי לנוהג ולתהליכי העבודה שהתקיימו ביחידה, לפיהם לכל עובד היתה גישה לכל מידע.

- לדעת הביקורת, פיתוח מערכת מיחשוב הינה נקודת זמן מתאימה לבחינת תהליכי העבודה ביחידה ולשיפורם, במיוחד בנושא אבטחת מידע. דבר זה לא נעשה.
217. הבקורות המובנות במערכת, למניעת טעויות הזנה ולבקרה על אמיתות הנתונים, לא היו יעילות. כך חויב שלט במידות חריגות, ללא התראה מצד המערכת, וכך נפתחו שני חשבונות לאותו שלט, כשלכאורה ניתן היה לחייב את בעליו פעמיים.
218. כל האמור לעיל הפך את המערכת למערכת פרוצה המזמינה ביצוע פעולות חורגות, החל מאפשרות מתן הנחה שלא כדין עד לאפשרות העברת כספים מחשבון לחשבון, שלא לצורך, החל מחיוב שלט בחסר ועד לביטול רישומו במערכת ע"י דיווח שהשלט הוסר.
219. מצב זה של המערכת, בשילוב היעדר פיקוח ובקרה מצד הנהלת האגף והיחידה, יצר לכאורה אפשרויות של פעולות חריגות ושימוש לרעה בסמכות ובסופו של דבר לאובדן כספי לעירייה. הביקורת רואה בחומרה יתרה מצב זה, מה עוד שבמערכת כספית עסקינה עובר לעריכת הביקורת מסרה מנהלת האגף כי נושא ההרשאות טופל.
220. מערכת השילוט לא יכלה לספק נתונים בסיסיים בדבר כמות השלטים המצויים בה, לאילו מהם נשלחו חיובים והתראות, כמה מהם שילמו וכו'.
- באופן זה נמנע מהנהלת העירייה, מהנהלת המינהל, מהנהלת האגף וממנהלת היחידה מידע חיוני על "מצאי" השלטים שברשותה ונתונים נוספים חשובים להתוויית האסטרטגיה הניהולית שלה. רק בעקבות הביקורת מסר מנהל פרויקט השילוט באגף המיחשוב, כי מפותח מודול שיטפל בנושא.
221. מערכת השילוט עמוסת נתונים על שלטים בלתי פעילים, עבורם אין גובים חובות עבר, במשך שנים. בכלל שלטים אלה מצויים שלטים מבוטלים וכאלה שהוסרו. המערכת משתמשת ביחס אליהם באותו קוד, באופן שלא ניתן להבחין ביניהם.
- הימצאות נתונים אלה בצורה האמורה יש בה, לדעת הביקורת, משום הכבדה ניהולית ומיחשובית. בנוסף היא עלולה לשבש אמינותם של דיווחי המערכת הן לצרכי הנהלה וניהול והן לצרכי ביקורת ובקרה.
222. מערכת המיחשוב אינה תומכת בתהליכי העבודה ביחידת השילוט כגון: העברות כספיות בין ישויות שונות, ייחוס תשלום למספר חשבונות של חברה אחת, תשלום עבור רשיון למודעות פרסום לתקופה פחותה משנה, ועוד. מצב זה גורם לריבוי פעולות של חיובים והפחתות, לעומס יתר על עבודת יחידת השילוט וכתוצאה מאלה גם לטעויות.
223. מניחות פעולות המשתמשים, כפי שנרשם במערכת השילוט, עלה כי מספר הפעולות המירבי מיוחס למספר מועט של עובדים, וזאת למרות שלכל העובדים יש הרשאה לבצע את רוב הפעולות.

- התופעה האמורה פוגעת, לדעת הביקורת, באפשרות ליחס הפעולות למבצעהן האמיתיים במערכת.
224. הביקורת נתקלה במהלך בדיקתה בשיבושים שחלו בנתוני המערכת כתוצאה מפריקת נתוני המחשב של המפקחים. שיבושים אלה חייבו פעולות תיקון ועדכון וצורך בעירונות תמידית לאיתורם. מנהלת היחידה טענה שזו תופעה נפוצה.
225. המערכת אינה מקושרת למסלקה באופן מקוון - ייתכנו מצבים שהמערכת אינה מעודכנת בנתוני המסלקה.
226. הקישור עם מערכת שיקים מעותדים הוא חד כיווני: מערכת המיחשוב מעדכנת את מערכת השיקים המעותדים אך אין עדכון חוזר על קליטת הנתונים ומעקב אחר הגבייה, עובדה שאינה מסייעת ליעילות הפיקוח והבקרה על הגבייה.
227. אופן ניהול היחידה, מגבלות המערכת הממוחשבת והצורך המתמשך של הנהלת האגף והיחידה להתגבר על מגבלות אלה, בסיוע אגף המיחשוב, פגמו בהכנסות העירייה וביעילות הגבייה וקיבלו ביטוי בהיקף הנרחב של חובות עבר שלמעשה ניתן לראותם כחובות אבודים. כל זאת - בהיעדר מידע ונתונים אמנים על פוטנציאל הגבייה של יחידת השילוט.

המלצות

228. שיפור תפקודה של יחידת השילוט והתייעלותה הם תנאי ראשוני ועיקרי בדרך להשגת מטרת היחידה: גבייה מקסימלית של אגרות עבור שלטים חוקיים קיימים והסרת השלטים הבלתי חוקיים בעיר.
229. על הנהלת מינהל הכספים והאגף להפנים מודעות להנהגת כללי מינהל תקין:
- א. יש לערוך נוהלי עבודה כתובים המתייחסים למכלול תהליכי העבודה ביחידה – רישוי, פיקוח וגבייה.
 - ב. על הנהלים לכלול הנחיות ברורות וחד משמעיות לעובדים, נתיבי ביקורת קבועים (הפרדת תפקידים וסמכויות), כללי אבטחת מידע ותחנות פיקוח ובקרה של המנהלים, כגון חובת קיום בדיקות מדגמיות, אישור פעולות מסוימות, בכללן פעולות מינהליות ופעולות של המפקחים בשטח.
 - ג. יש לתת למפקחים הנחיות ברורות בדבר סמכויותיהם ואופן השימוש בהם, הכל בהתאם למדיניות העירייה ולקידום משימות האגף. הפיקוח על השילוט חשוב לא רק לצורך גביית אגרות אלא גם כאמצעי לשמירת הבטיחות ואיכות הסביבה.
 - ג. יש לשקול הפרדת הרשות המחייבת והרשות הגובה ביחידה. שילוב שתי הסמכויות בידי המפקח פותח פתח לפעילות חריגה.

230. באשר למערכת הממוחשבת:

- א. ככלל יש לקצר את תקופת הזמן בין אפיון מערכות לבין הטמעתן, על מנת לשמור על עדכנותן.
- ב. לעניין זה הביקורת ממליצה לאגף המיחשוב להתרכז באפיון צרכי הלקוחות, בהזמנת פיתוח מגורמים מומחים בתחומם, ובמעקב על ביצוע עמידה בלו"ז, תקציב, הדרכה והטמעה.
- ג. יש לבחון את בקרת הגישה, נתיבי הביקורת וסיווג המידע במערכת השילוט, על מנת שיתנו מענה הולם לנוהלי העבודה שיערכו על ידי הנהלת האגף, בכללם כללי אבטחת מידע.
- ד. מומלץ לבחון התמיכה של מערכת השילוט בתהליכי העבודה ביחידה, לגרום לכך שהיא תספק צרכי היחידה ותאפשר ייעול הגבייה והרחבת היקפיה.

231. הביקורת ממליצה:

- א. לשקול המשך כהונתו של האחראי על המפקחים בתפקיד זה, לאור תפקודו הכושל אשר גרם לעירייה אובדן כספי ופגיעה בשמה ובתדמיתה.
- ב. להעיר למנהלת היחידה על רשלנות בניהול, בפיקוח ובקרה על הכפופים לה.
- ג. להעיר למנהלת האגף לאור הכשלים הניהוליים, כפי שהוצגו בפרק הממצאים.

232. עובר לעריכת הדיון בדוח הביקורת בלשכת מנכ"ל העירייה (9/1/05) מסרה מנהלת האגף לגביית

אגרות וד"ש לביקורת מסמך המפרט עיקרי הפעולות שנקטו באגף, בעקבות ובמהלך הביקורת:

- א. ניתנו הנחיות למעקב ובקרה של פעילויות יומיומיות שבאחריות המשתמשים, כולל פעולות ממוריאליות.
- ב. הוספו 12 מפקחי שילוט חדשים, העיר חולקה ל-18 אזורי פיקוח. שיבוץ המפקחים באזורים ישונה מדי 6 חודשים.
- ג. הוגדר תהליך בקרת איכות של עבודת המפקחים.
- ד. הוצאו הנחיות לניהול פנקסי הקבלות של מפקחי השילוט לטיפול בהמחאות המתקבלות מהם ולבדיקה שכל הקבלות ניתנו בגין המחאות ושכל ההמחאות נמסרו במשרדי יחידת השילוט.
- ה. הוצאו הנחיות למתן דוחות ברירת משפט, לניהול פנקסי הדוחות ולאופן העברתם לאגף הפיקוח. פותח תהליך בקרה לבדיקת ביצוע הנחיות אלו.
- ו. הוצאו הנחיות לתהליך הסרת שלטים. ישיבות תיאום עם נציגי אגף שפ"ע מתקיימות אחת לשבוע.



- ז. הוגדרו הנחיות להכנת דיווחים לשכר עידוד. בוצעה הפרדה בין הגורם המדווח לגורם מבקר הדיווח.
- ח. הוגדרו להפקה דוחות ניהוליים ותפעוליים לבקרה ולמיקוד פעולות החיוב, הגבייה והאכיפה.
- ט. בוצעה היערכות להגשת תביעות אזרחיות וכתבי אישום פליליים נגד עסקים פעילים עם חוב בשנת 2004 וכנגד עסקים ששלטיהם הוסרו ולא שילמו דמי ההסרה ואגרות השילוט.
- י. בתקציב של 2005 יועד תקציב מיוחד לצורך התקשרות עם משרד רו"ח, לביצוע בקרת סיכונים במערכת השילוט.
- יא. תבוצע התקשרות עם משרד רו"ח לצורך ביצוע התאמת הרישומים בספר הנהלת החשבונות המרכזית ובחשבונות החייבים.
- יב. יושלם פיתוח המודולים החסרים במערכת הממוחשבת, טיפול בתקלות פתוחות ופיתוח של דוחות הבקרה הכספית.
- יג. הושלם פיתוח התוכנה למסופונים החדשים. עם סיום מכרז המסופונים תושלם ההצטיידות: מסופון לכל מפקח.
- יד. בעקבות הפעולות שונקטו הסתכמה הגבייה בשנת 2004 בכ- 43.5 מלש"ח לעומת תחזית גבייה של 36 מלש"ח. השלמת המהלכים השונים בשנת 2005 תביא למיצוי גבוה של פוטנציאל הגבייה של אגרות השילוט.