



פעילות העירייה בתחום הביטוח

כללי

1. העירייה, על מוסדותיה השונים, מבוטחת כיום כנגד מגוון רחב של סיכונים אפשריים.
2. מחלקת מכרזים, התקשרויות וביטוחים (להלן – "מחלקת מהתו"ב") והשירות המשפטי אחראים על הטיפול בנושא הביטוח בעירייה, על פי החלוקה הבאה:
 - א. מחלקת מהתו"ב – אחראית על התקשרות בפוליסות ביטוח מול חברות הביטוח וריכוז נושא ביטוח רכוש, בגין נכסי העירייה.
 - ב. השירות המשפטי – אחראי על ניהול התביעות בנושא ביטוח חבויות מול חברות הביטוח וניהול תביעות בבית המשפט.
3. הביקורת התייחסה לתהליכי העבודה המיושמים בסוגי התביעות השונות. חשוב להדגיש כי תהליכי העבודה הינם חוצים מחלקות. מחלקת מהתו"ב והשירות המשפטי שותפים לתהליכי העבודה השונים.

אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"מתוך כלל ההליך של סילוק התביעות, חלקה של מח' מהתו"ב הינו רק ביצוע התשלום (לעניין תביעות קמנות צד ג' רכוש – חברות בוועדת נזיקין)."
4. ביטוחי העירייה מתחלקים לשלושה סוגים עיקריים:
 - א. ביטוח חיים:
 - (1) ביטוח חיים קבוצתי;
 - (2) ביטוח תאונות אישיות;
 - (3) ריסק מצילים.
 - ב. ביטוח רכוש:
 - (1) אש מורחב נזקי טבע ורעידת אדמה;
 - (2) ציוד מכני הנדסי;
 - (3) צי הסירות העירוני;
 - (4) כספים בקופה ובהעברה;
 - (5) רכוש בהעברה;
 - (6) כלי רכב.



ג. ביטוח חבויות:

(1) אחריות כלפי צד ג';

(2) חבות מעבידים;

(3) אחריות מקצועית;

(4) ביטוח נושא משרה;

(5) אחריות מקצועית רפואית.

5. הביקורת מוצאת לנכון לציין כי התקשה באיתור מסמכים ונתונים לצורך עריכת הביקורת. הביקורת נאלצה להשקיע שעות עבודה רבות בבניית בסיס נתונים לצורך ניתוח הממצאים והסקת מסקנות. בסיס הנתונים של ביטוח חבויות נבנה על סמך נתוני מערכת הנזיקין ועיון ב- 3,664 תיקי תביעות שבשירות המשפטי. בסיס הנתונים של ביטוח נכסים נבנה על סמך עיון בתיקי התביעות שבמחלקת מהתו"ב.

התקשרות בפוליסת ביטוח

6. העירייה מבצעת הליך של "הזמנה לקבלת הצעות" (להלן – "ההזמנה") לפוליסת ביטוח.

7. מחלקת מהתו"ב ויועץ הביטוח החיצוני של העירייה אחראים על מכלול פרטי ההזמנה מבחינת כיסוי ביטוחי, תנאי הפוליסה וכדומה.

8. השירות המשפטי אחראי על הפן המשפטי של סעיפי ההזמנה.

9. רכזת ביטוחים וערבויות (להלן – "רכזת ביטוחים") במחלקת מהתו"ב מעבירה בקשה למחלקות השונות בעירייה לקבלת נתונים רלוונטיים לצורך עריכת ההזמנה, כגון: רשימת ציוד מכני, מספר רכבים וכו'.

10. לאחר קבלת הצעות מחברות הביטוח, נציגי העירייה ונציגי חברת הביטוח מנהלים משא ומתן אודות תנאי הפוליסה.

11. תמצית המשא ומתן עם חברת הביטוח מועברת לאישור ועדת התקשרויות עליונה.

12. לעניין ביטוח צי כלי הרכב העירייה מפרסמת מכרז, המועבר בנוסף לאישור ועדת מכרזים.

13. בעת חידוש פוליסת הביטוח תהליך ההתקשרות זהה, מלבד העובדה כי הפוליסה המחודשה אינה עוברת לאישור ועדת מכרזים.

**ביטוח חיים**

14. להלן סוגי ביטוח החיים המבוטחים כיום:

א. ביטוח ריסק קבוצתי של אגף הפיקוח (ביטוח חיים קבוצתי):

(1) המבוטחים הינם כ- 300 עובדי הפיקוח שטרם מלאו להם 65 שנה ואשר הצטרפו להסדר;

(2) סכום הביטוח לכל מבוטח \$20,000.

ב. ביטוח תאונות אישיות:

(1) הפוליסה מבטחת מספר מצומצם של עובדי עירייה: ראש העירייה, חברי מועצה, מצילים קבועים וזמניים, מפקחים, רכזי חוץ, פועלים העוסקים בפיקוח בחוף הרחצה, עובדי פיקוח במינהל הנדסה, עובדי פיקוח בתחנה המרכזית, עובדי אגף הפיקוח ומתנדבים;

(2) גבולות אחריות משתנים ממבוטח למבוטח ונעים בין \$3,500 ל-\$6,500 לפי מפרט.

ג. ביטוח ריסק מצילים:

(1) הביטוח הינו ביטוח חיים לעובדי ההצלה בחופים;

(2) העירייה מבוטחת במסגרת החברה למשק וכלכלה בחברת ביטוח "מ";

(3) פוליסת ביטוח זו אינה כוללת סעיף השתתפות עצמית.

15. פוליסות ביטוח חיים מבוטחות על ידי חברת הביטוח "א" (להלן – "א").

16. לביקורת לא ברור מהם השיקולים העומדים אחר ההחלטה לבטח סוגי פוליסות אילו לקבוצת עובדים אחת ולא אחרת.

17. לביקורת נמסר מאת רכזת ביטוחים כי במשך שנות עבודתה במחלקה טיפלה בתביעה אחת בנושא ביטוח חיים קבוצתי ולא ידוע לה על תביעות נוספות.

18. מהשירות המשפטי נמסר כי נושא זה אינו בטיפולם.

19. במחלקת מהתו"ב לא נמצאו נוהלי עבודה לטיפול בתביעות ביטוח חיים.

20. להלן נתוני הפרמיות, בגין ביטוחי החיים, ששילמה העירייה, כפי שנמסרו לביקורת ממחלקת מהתו"ב (בש"ח):

שנה	חיים קבוצתי	תאונות אישיות	ריסק מצילים	סך הכל
2000	10,612	10,867	9,967	31,446
2001	41,435	20,049	12,794	74,278



שנה	חיים קבוצתי	תאונות אישיות	ריסק מצילים	סך הכל
2002	50,147	22,600	14,487	87,234
2003	43,346	21,678	15,708	80,732
2004	50,428	27,025	13,664	91,117
סך הכל	195,968	102,219	66,620	364,807

* פרמיות בדולרים הומרו לש"ח לפי שער חליפין ממוצע לשנה.

ביטוח רכוש

כללי

21. אש מורחב, נזקי טבע ורעידת אדמה

א. ביטוח זה מבטח את רכוש העירייה (למעט כלי רכב). הביטוח מתייחס לנכסי העירייה באופן כללי, ללא סקירה ספציפית של כל אחד מהנכסים.

ב. הרכוש המבוטח הינו נכסי דניידא ונכסי דלא ניידא מכל סוג ותיאור, כגון: מבנים והשקעות במבנים, מקלטים, משטחים, דרכים, גשרים, תשתיות, צנרות, גדרות, לוחות פרסום, אנדרטאות ופסלים, חפצי אמנות, מחשבים ותוכנה, מערכות מים ביוב וכח, מלאים, מכשירי קשר, ציוד משרדי, מחסני נשק וכדומה וכל רכוש שאינו מבוטח בפועל במסגרת פוליסה ספציפית וראשונית אחרת המבטחת כנגד הסיכונים המבוטחים בזה.

ג. הביטוח חל על רכוש בחזקת העירייה או בפיקוחה ובתפעולה, כולל: שכירות, חכירה, פיקדון, שמירה, נאמנות, שותפות וכו'.

ד. סכום הביטוח לשנת 2003 הינו \$550,000,000.

ה. מנהל מחלקת מהתו"ב מסר לביקורת כי אינו יודע מי קבע את הערכת נכסי העירייה בסכום האמור. כמו כן, לביקורת נמסר כי בהמלצת יועץ הביטוח – העירייה נמנעת מלערוך סקר מקיף לנכסי העירייה משיקולי עלות ומשיקולים כלכליים. בסיס ההנחה הינו הערכה כי נכסי העירייה בעלי ערך גבוה יותר מהסכום הנקוב בפוליסה כיום.

אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"המטרה של קיבוע מוסכם של גבול האחריות בביטוח רכוש הוא מניעת הימצאות במצב של 'תת-ביטוח'. למיטב ידיעת הח"מ (מנהל מחלקת מהתו"ב) לאיש לא ידוע כמה שווים כלל נכסי העירייה, אך ברור שהליך של שמאות מדוקדקת של כלל הנכסים הינו ארוך מאוד, יקר מאוד, וכלל לא בטוח שיוביל למסקנות חד משמעיות לגבי שווי הנכסים.

לדברי יועץ הביטוח של העירייה, ד"ר מ. מ., האפשרות לערוך שיערוך של כל נכסי העירייה עלתה ונבחנה בעבר אך נפסלה מהסיבות הנ"ל."



- ו. אחריותו המירבית של המבטח, למקרה ביטוח באתר אחד, לא תעלה על \$65,000,000. יחד עם זאת, קיימים בפוליסה מספר יוצאי דופן, כגון: גניבה ללא סימני פריצה בה הסכום המקסימלי הינו \$25,000 למקרה ו-\$75,000 לתקופה.
- ז. סך הפרמיה לשנת 2003 – \$1,116,500.
22. ביטוח ציוד מכני הנדסי (צ.מ.ה):
- א. הרכוש המבוטח כולל משאית הצלה, מנופי גבהים ומעמיס אופני כאשר לכל פריט נקבע ערך משלו;
- ב. סכום הביטוח לגבי הוצאות חילוץ וגרירה הינו \$5,000 לכל רכב, מקסימום \$25,000 לתקופת הביטוח;
- ג. סכום ההשתתפות העצמית הינה 2% מערך הרכוש המבוטח ולא פחות מ-\$1,500 לאירוע. במקרה של פריצה סכום ההשתתפות מחושב לפי 20% מהנזק, מינימום \$5,000 מקסימום \$25,000;
- ד. סך הפרמיה לשנת 2003 – \$33,419.
23. ביטוח צי הסירות העירוני:
- א. הרכוש המבוטח הינו כלי שיט בשימוש העירייה ובאחריותה;
- ב. פוליסת הביטוח כוללת נזק עצמי עד לגובה המפורט ברשימת הרכוש המבוטח, נזק לצד ג' עד לסכום של \$1,000,000 למקרה ולתקופה;
- ג. השתתפות עצמית בכל נזק הינה \$500;
- ד. סך הפרמיה לשנת 2003 – \$50,750.
24. ביטוח כספים בקופה ובהעברה:
- א. הפוליסה מכסה כספים הנמצאים בבתי מנהלים, פקידים בכירים, סוכנים, גובים, אחראים על כספים מחוץ לכספת הנמצאים בחצרות המבוטחים, מחוץ לשעות העבודה ובידי מנהלים ועובדים השוהים בחוץ לארץ במסגרת תפקידם;
- ב. סכום הביטוח:
- בגין מזומנים \$100,000;
 - בגין שטרות, המחאות וכו' \$150,000.
- ג. סך הפרמיה לשנת 2003 – \$ 2,537.



25. ביטוח רכוש בהעברה:
- א. בסיס לסילוק התביעה הוא אבדן מוחלט, כאשר בנזק הניתן לתיקון סכום כל ההוצאות שתהיינה נחוצות כדי להחזיר את הרכוש למצבו, ללא ניכוי עבור פחת ובלאי ובכלל זה, בין היתר: שכר עבודה, שימוש בחומרים ובציוד, תובלה, תוספת תקורות וכו';
 - ב. סכום הביטוח: \$150,000 על בסיס "נזק ראשון";
 - ג. השתתפות עצמית: \$1,000 בכל אירוע;
 - ד. סך הפרמיה לשנת 2003 – \$ 3,045.
26. כלי רכב:
- א. ביטוח צי הרכב העירוני כולל כ- 500-600 כלי רכב, אופנועים, משאיות וכו';
 - ב. מדי שנה שוקלים איזה רכבים לבטח בביטוח מקיף, ביטוח צד ג' או ביטוח חובה בלבד;
 - ג. רכבי העירייה מבוטחים בחברת הביטוח "אל" (להלן – "אל") כאשר רכבי עובדים בכירים ונושאי משרה מבוטחים בחברת הביטוח "הר" (להלן – "הר").

תהליך העבודה

27. הטיפול השוטף בביטוח רכוש מתבצע כאמור במחלקת מהתו"ב.
28. עובדי מחלקת שונות בעירייה אמורים להודיע טלפונית לרכזת ביטוחים אודות אירוע בו נגרם נזק לרכוש העירייה.
29. כאשר הערכת הנזק נמוכה מסכום ההשתתפות העצמית, לפי תנאי הפוליסה, התביעה מטופלת במסגרת המחלקה בה נגרם הנזק.
- אגף החשבונות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:
- "לעיתים, גם אם הסברה הראשונית היא שהנזק יהיה נמוך מגובה ההשתתפות, אם אין וודאות בכך, נשלח שמאי."**
30. כאשר הערכת הנזק גבוהה מסכום ההשתתפות העצמית, רכזת ביטוחים מעבירה הודעה מיידית לחברת הביטוח.
31. חברת הביטוח שולחת מטעמה שמאי לבדיקה וכימות הנזק.
32. בכל אירוע בו מעורבת חברת הביטוח השמאי נבחר מתוך רשימה שהציעה חברת הביטוח.
33. המחלקה שולחת לרכזת ביטוחים מכתב ובו פרטי האירוע והיקף הנזק בצירוף מסמכים רלוונטיים.
34. מנהל מחלקת מהתו"ב שולח מכתב המרכז את פרטי האירוע לחברת הביטוח ולשמאי המטפל, בצירוף החומר שהועבר מהמחלקה. העתק מתויק במחלקת מהתו"ב.



35. לאחר קבלת דוח השמאי, רכזת ביטוחים מעבירה מכתב בצירוף דוח השמאי למנהל המחלקה, לצורך בדיקה ואישור.
36. במידה ואין הסכמה לגבי ממצאי דוח השמאי, רכזת ביטוחים מזמנת ישיבה בנוכחות מנהל מחלקת מהתו"ב, השמאי ומנהל המחלקה.
37. לאחר אישור מנהל המחלקה את דוח השמאי, רכזת ביטוחים מודיעה טלפונית לשמאי שממצאי הדוח התקבלו במחלקה.
38. חברת הביטוח שולחת דוח סיכום תביעה הכולל:
- א. הערכת הנזק, לפי דוח השמאי;
 - ב. סכום ההשתתפות העצמית, לפי תנאי הפוליסה;
 - ג. יתרת הסכום שחברת הביטוח צריכה לשלם לעירייה.
39. רכזת הביטוחים מוודאת שהסכום המופיע בדוח סיכום תביעה זהה לסכום בדוח השמאי וההשתתפות העצמית מתאימה לתנאי הפוליסה.
40. במקרה של אי התאמה בין הסכומים, רכזת הביטוחים פונה לחברת הביטוח לבירור.
41. חברת הביטוח שולחת למחלקת מהתו"ב המחאה לכיסוי הנזק, בניכוי ההשתתפות העצמית.
42. המחאה מועברת להנהלת חשבונות שבאגף החשבות (להלן – "הנהלת חשבונות"), בציון הסעיפים התקציביים אותם יש לזכות ולחייב.
43. הנהלת חשבונות מפקידה את המחאה בבנק ומעבירה קבלה לרכזת ביטוחים.
44. מנהל מחלקת מהתו"ב שולח מכתב למנהל המחלקה, בה נגרם הנזק, אודות קבלת הכסף מחברת הביטוח.
45. כל החומר הרלוונטי לתביעה אמור להיות מתויק בתיק התביעה הרלוונטי.

ניתוח הנתונים

46. להפתעת הביקורת, הנתונים אודות סך התביעות בגין רכוש לא מרוכזים במחלקת מהתו"ב בצורה המאפשרת ניתוח הנתונים. לאור האמור, היה צורך לשחזר את הנתונים מתיקי התביעות עצמם.
47. הביקורת ניתחה את התביעות המתועדות במחלקת מהתו"ב לשנים 1997-2003 בכתך שנתי ולפי סוג פוליסת ביטוח.
48. הביקורת בדקה את המסמכים וההתכתבויות בכל תביעה ובחנה את השתלשלות הטיפול בתיק. בכל תביעה נבדק:
- א. תאריך האירוע/הנזק;



- ב. מהות הנזק;
- ג. תאריך התשלום;
- ד. הסכום ששילמה חברת הביטוח או סכום הערכת הנזק;
- ה. סכום ההשתתפות העצמית בה חויבה העירייה;
- ו. בתביעות שנדחו על ידי חברת הביטוח צוינה סיבת הדחייה.
49. נתוני הפרמיות מוצגים בטבלה כפי שהתקבלו מממונה הנהלת חשבונות.
50. סיווג התביעות לפי סוגי הפוליסות השונות התבצע על ידי הביקורת מאחר והתביעות לא סווגו על ידי העירייה.
51. להלן הממצאים כפי שעולה מניתוח הנתונים (בש"ח):

שנה	פרמיה בגין ביטוחי רכוש	השתתפות עצמית	סך תשלומי העירייה (1)	סך תשלומי חברת הביטוח (2)	הערכת נזק תביעות שנדחו (3)	סך סכומים ששולמו בגין תביעות (2) + (3)	הפער בין סך תשלומי העירייה לסך תשלומי הביטוח (1) - (2)
1997	4,416,462	460,218	4,876,680	1,108,324	477,323	1,585,647	3,768,356
1998	4,215,926	567,665	4,783,591	1,637,636	459,729	2,097,365	3,145,955
1999	3,917,213	340,133	4,257,346	843,679	215,751	1,059,430	3,413,667
2000	4,192,098	635,932	4,828,030	2,680,327	197,532	2,877,859	2,147,703
2001	6,229,133	678,408	6,907,541	2,652,989	436,661	3,089,650	4,254,552
2002	8,129,393	47,130	8,176,523	314,311	850,404	1,164,715	7,862,212
2003	8,130,481	376,819	8,507,300	1,118,245	0	1,118,245	7,389,055
סך הכל	39,230,706	3,106,305	42,337,011	10,355,511	2,637,400	12,992,910	31,981,500

(1) סך תשלומי העירייה כולל פרמיה בתוספת השתתפות עצמית.

(2) הסכום שחברת הביטוח שילמה כולל את סכום ההשתתפות העצמית של העירייה.

(3) כולל תביעות שדווחו למחלקת מהתו"ב ולא נוהלו על ידי חברת הביטוח (כתוצאה מנזק נמוך

מסכום ההשתתפות העצמית או במקרים בהם הנזק לא נכלל במסגרת הפוליסה).

שנת 1997

סוג הביטוח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	מספר התביעות שנוהלו על ידי חברת הביטוח	מספר תביעות שלא נוהלו על ידי הביטוח
אש מורחב נוקי טבע ורעידת אדמה	1,037,736	449,620	588,116	279,581	729,201	14	15



מספר תביעות שלא נזהלו על ידי הביטוח	מספר התביעות שנהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
	1	1,763		18,228	1,763	19,991	כספים בקופה ובהעברה
1	3	204,453	197,743	16,310	6,711	23,021	רכב
	1	2,125		25,452	2,125	27,576	צי הסירות העירוני
16	19	937,542	477,323	648,105	460,218	1,108,324	סך הכל

שנת 1998

מספר תביעות שלא נזהלו על ידי הביטוח	מספר התביעות שנהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
29	18	1,019,745	459,729	1,025,804	560,016	1,585,820	אש מורחב נזקי טבע ורעידת אדמה
	4	7,337		43,479	7,337	50,816	כספים בקופה ובהעברה
	1	311		689	311	1,000	רכב
29	23	1,027,394	459,729	1,069,972	567,665	1,637,636	סך הכל

שנת 1999

מספר תביעות שלא נזהלו על ידי הביטוח	מספר התביעות שנהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
13	14	535,794	204,301	464,486	331,493	795,979	אש מורחב נזקי טבע ורעידת אדמה
2		11,450	11,450				כספים בקופה ובהעברה



מספר תביעות שלא נדוהלו על ידי הביטוח	מספר התביעות שדוהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
2	2	8,640		39,060	8,640	47,700	רכב
17	16	555,884	215,751	503,546	340,133	843,679	סך הכל

שנת 2000

מספר תביעות שלא נדוהלו על ידי הביטוח	מספר התביעות שדוהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
13	21	759,053	196,632	1,919,879	562,421	2,482,300	אש מורחב נזקי טבע ורעידת אדמה
	1	68,040		70,407	68,040	138,447	ציוד מכני הנדסי
	2	4,121		9,484	4,121	13,605	צי הסירות העירוני
2	1	2,250	900	44,625	1,350	45,975	רכב
15	25	833,464	197,532	2,044,395	635,932	2,680,327	סך הכל

שנת 2001

מספר תביעות שלא נדוהלו על ידי הביטוח	מספר התביעות שדוהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
15	20	1,007,215	336,466	1,877,648	670,749	2,548,397	אש מורחב נזקי טבע ורעידת אדמה
1	1	106,480	100,195	93,910	6,285	100,195	צי הסירות העירוני
	1	1,374		3,023	1,374	4,397	רכב
16	22	1,115,069	436,661	1,974,581	678,408	2,652,989	סך הכל



שנת 2002

מספר תביעות שלא נדחו על ידי הביטוח	מספר התביעות שנהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
20	1	896,984	850,404	122,366	46,580	168,946	אש מורחב נוקי טבע ורעידת אדמה
	4	550		144,815	550	145,365	רכב
1		0					צי הסירות העירוני
21	5	897,534	850,404	267,181	47,130	314,311	סך הכל

שנת 2003

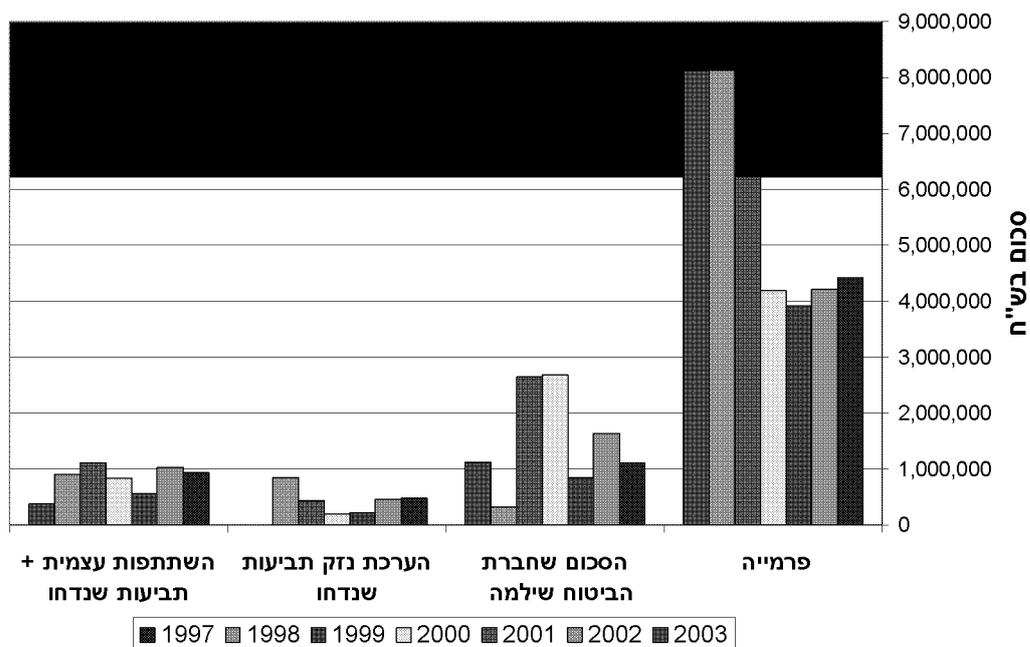
מספר תביעות שלא נדחו על ידי הביטוח	מספר התביעות שנהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/ הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
	2	110,223		74,497	110,223	184,720	אש מורחב נוקי טבע ורעידת אדמה
	3	266,597		666,928	266,597	933,525	צי הסירות העירוני
0	5	376,819	0	741,426	376,819	1,118,245	סך הכל



ריכוז לשנים 1997-2003

מספר תביעות שלא נהלו על ידי הביטוח	מספר התביעות שנהלו על ידי חברת הביטוח	תביעות שנדחו + השתתפות עצמית בש"ח	הערכת נזק תביעות שנדחו בש"ח	התקבל מחברת הביטוח בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	סכום התביעה/הערכת הנזק בש"ח	סוג הביטוח
105	90	5,058,214	2,327,113	6,072,795	2,731,102	8,803,897	אש מורהב נזקי טבע ורעידת אדמה
2	5	20,550	11,450	61,707	9,100	70,807	כספים בקופה ובהעברה
0	1	68,040	0	70,407	68,040	138,447	ציוד מכני הנדסי
2	7	379,322	100,195	795,774	279,127	1,074,901	צי הסירות העירוני
5	12	217,578	198,643	248,522	18,936	267,458	רכבי עירייה
114	115	5,743,705	2,637,400	7,249,205	3,106,304	10,355,510	סך הכל

• כל הנתונים בטבלות מוצגים בש"ח.





52. מניתוח הנתונים לשנים 1997-2003 עולה כי:
- א. סך הפרמיה שהעירייה שילמה הינו 39,230,706 ש"ח.
 - ב. סך הפרמיה בתוספת ההשתתפות העצמית הינו 42,337,011 ש"ח.
 - ג. סך הפיצוי שחברת הביטוח שילמה הינו 10,355,511 ש"ח.
53. ניתן לראות שקיים הפרש ניכר בסך 31,981,500 ש"ח בין תשלומי העירייה בגין ביטוח, לבין הפיצוי שחברת הביטוח שילמה.
54. בשנים 2002, 2003 ניכר גידול בסכומי הפרמיות והשתתפות עצמית. מנגד, ניתן להבחין בקיטון הסכומים שחברת הביטוח שילמה בשנים אילו לעומת שנים קודמות. כפועל יוצא ממגמה זו, ההפרש בין סך תשלומי העירייה לסך תשלומי הביטוח גדול יותר.
55. הסכום שחברת הביטוח שילמה מייצג למעשה את הסכום שהעירייה היתה מחויבת לשלם אילו לא היתה מבוטחת בביטוח רכוש. סכום זה אינו כולל את העלויות הכרוכות בניהול התביעה והוצאות נילוות אחרות.
56. סכום התביעות שנדחו נגזר מהתביעות שהובאו לידיעת מחלקת מהת"ב. מספר רב של תביעות אינן מדווחות כלל למחלקה, כתוצאה מהערכת נזק הנמוכה מסכום ההשתתפות העצמית.
57. חשוב להדגיש כי לאור סכום ההשתתפות העצמית הגבוה המצויין בפוליסות, נמנעת העירייה מלפנות לחברת הביטוח. כמו כן, במקרים רבים נמנעות המחלקות השונות בעירייה לפנות למחלקת מהת"ב וסופגות את סכום הנזקים מתקציבן.
58. עובדה זו מחזקת הממצאים העולים מהטבלאות, כך שלא רק שהעירייה משלמת סכומי פרמיה והשתתפות עצמית גבוהים, אלא גם נושאת בכל תשלומי הנזק לרכוש העירייה שלא מטופלים על ידי חברת הביטוח.
59. הגרפים בתרשים מייצגים השוואה לפי שנים של סך תשלומי הפרמיה, סך תשלומי ההשתתפות העצמית, תביעות שנדחו וסך תשלומי חברת הביטוח לעירייה.
60. מניתוח הגרף ניתן להבחין כי החל משנת 1999, סכומי הפרמיה שמשלמת העירייה לביטוחי רכוש עלו משמעותית, בהתאמה סך הערכת נזק תביעות שנדחו עלה משנה לשנה. תופעה זו מוסברת כתוצאה מסכומי השתתפות עצמית גבוהים בתנאי הפוליסה.
61. בשנים 2000, 2001 קיים גידול ניכר בסכומי הפרמיה, בעוד שאין הבדל משמעותי בסכום שחברת הביטוח שילמה באותן שנים לעירייה. יתרה מכך, בשנת 2002 ישנה ירידה ניכרת בסך תשלומי חברת הביטוח.



אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

“לצורך בחינה וניתוח של נתוני הפרמיות מול ההשתתפות העצמית ומול תשלומי התביעות ותגמולי הביטוח, שכר אגף החשבות את שרותיה של חברת ייעוץ חיצונית (מ.מ. ניהול סיכונים בע"מ), וזו הגישה את הדו"ח של ביום 29.8.04. העתק הדו"ח – מצ"ב. מאחר ולא היינו שותפים בעת עריכת הביקורת לבדיקת התיקים ולהזנת הנתונים על פיהם, ומסד הנתונים שבנתה הביקורת לא נמסר לנו, אנו מניחים שהביקורת ביצעה עבודה מקצועית ומדוייקת, אך אין לנו יכולת לאמת עכשיו את כל המספרים המופיעים בסעיפים אלו.”

ממצאי הביקורת

62. במחלקת מהתו"ב אין נוהלי עבודה כתובים, לפיהם מתנהלת העבודה.
63. אין אינפורמציה במערכת המחשב של המחלקה לגבי תביעות רכוש בגין נכסי העירייה. לא קיימת תוכנה אליה מוזנים נתוני התביעות, המשמשת לצורך ניהול מעקב אחר התפתחות התיק.
64. החומר הרלוונטי לתביעות מתויק בקלסרים ללא הבחנה בין סוגי הפוליסות השונות ו/או ללא הבחנה בין המבטחים השונים (פוליסת ביטוח רכב מבטחת בחברת הביטוח "אל" בעוד יתר הפוליסות מבטחות בחברת הביטוח "א").
65. נוהל ענייני ביטוח של העירייה מתאריך 15 אוגוסט, 1993, סעיף 5.1.1 קובע: “על כל מקרה נזק שארע לרכוש המבטח ומכוסה באחד מסוגי הביטוח, יש למסור ליחידת הביטוח מייך ולא יאוחר מאשר למחרת יום הארוע הודעה טלפונית ובעקבותיה גם הודעה בכתב בה יצויינו פרטי המקרה והערכה כספית של הנזק.”
66. כאמור, לביקורת נמסר כי כאשר הערכת הנזק נמוכה מסכום ההשתתפות העצמית, התביעה מטופלת במסגרת המחלקה בה נגרם הנזק, ללא דיווח למחלקת מהתו"ב וזאת בניגוד לנוהל. יתרה מכך – מאחר ואין דיווח, אין גם רישום או ריכוז של סך הנזקים שנגרמו במחלקות העירייה השונות.
67. פוליסות ביטוח הרכוש נחלקות למספר סוגים ולכל פוליסה סכומי השתתפות עצמית ופרמיה שונים. תשלומי הפרמיה המופיעים בסעיפים התקציביים באגף החשבות אינם בהכרח מסווגים בהתאמה לסוגי הפוליסות, כך שאין אפשרות לבצע הבחנה כמה פרמיה שולמה בפועל בגין סוג ביטוח רכוש מסוים.
68. הביקורת ניסתה בסיועה של ממונה הנהלת חשבונות ולא הצליחה, לאתר בהנהלת החשבונות העירונית את סכום ההשתתפות העצמית המתייחסת לכל פוליסה.
69. לדברי ממונה הנהלת חשבונות, סכומי ההשתתפות העצמית מסווגים להשתתפות עצמית בגין נזקי רכב ולהשתתפות עצמית בגין תביעות צד ג' בלבד.



70. הביקורת נתקלה בקושי בקבלת נתונים היסטוריים בגין פוליסות הביטוח השונות (כולל ביטוח חיים, רכוש, וחבויות), מאחר ונמסר כי נתונים אילו לא נמצאים בהישג יד ויש לאתרם.

אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"לדברי רכות הביטוחים ביחידת הביטוחים שמורים פוליסות ומסמכים אחרים, המתייחסים למספר שנים אחורנית, וחומר נוסף מצוי במחסני העירייה."

71. בניתוח הנתונים נמצאה אי רציפות במספרי התביעות, עובדה המעוררת ספקות האם אכן קיימות תביעות אילו או שאין מספור רציף ועוקב:

א. שנת 1998 – חסר מספר 23/1998

ב. שנת 2000 - חסרים מספרים 5/2000, 24/2000, 32/2000, 33/2000

ג. שנת 2003 – חסר מספר 4/2003

אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

לגבי סעיפים א ו-ג: "הנושא נבדק ולדברי רכות הביטוחים בשני המקרים מדובר בטעות אנוש של דילוג על מספר, קרי – אין המדובר בתביעה שמשמכיה לא נמצאו, אלא ששום תביעה לא קיבלה מספרים אלו."

לגבי סעיף ב: "הנושא נבדק ולדברי רכות הביטוחים המדובר בארבע תביעות המרוכזות בקלסר נפרד, כי הטיפול בהן מול חברת הביטוח 'מ' פרם נסתיים."

ביטוח חבויות

כללי

72. ביטוח אחריות כלפי צד ג':

א. הביטוח חל על נזקים העלולים להיגרם לזולת כתוצאה מפעילות העירייה או ממחלוקה;

ב. הביטוח מכסה נזקי רכוש וגוף:

(1) אירוע תאונתי ו/או בלתי צפוי ו/או בשגגה שגרם נזק גופני, מוות, מחלה, פגיעה, ליקוי או סבל גופני, נפשי או שכלי;

(2) אבדן ו/או נזק לרכוש כולל אובדן השימוש בו ממקרה הביטוח.

ג. הביטוח כולל, בין היתר: זעזוע נפשי, כליאת שווא, הדירה לפרטיות, פנוי שווא, אפליה, השמצה ודיבה;

ד. העירייה מבוטחת בחברת הביטוח "א";

ה. סך הפרמיה לשנת 2003 הינו – \$ 1,624,000.



73. ביטוח חבות מעבידים:

- א. המבוטחים הם עובדי העירייה, במסגרת מילוי תפקידם;
- ב. הפוליסה כוללת את כל פעילויות העובדים, לרבות בשירות העירייה, מוסדותיה ושלוחותיה, או מטעמם בכל מקום בישראל, בשטחים המוחזקים ובכל רחבי תבל;
- ג. העירייה מבוטחת בחברת הביטוח "א";
- ד. סך הפרמיה לשנת 2003 הינו \$ 304,500.

74. ביטוח אחריות מקצועית:

- א. רשות מקומית על כל עיסוקיה, תפקידיה, פעילויותיה ופעולותיה המבוצעים על ידה, בין במישרין ובין בעקיפין ובין על ידי אחרים ובהם בעלי מקצועות חופשיים, עובדי העירייה ו/או הפועלים בשירותה (למעט חבות בגין רופאים ועובדים פארא-רפואיים);
- ב. כמו כן, הפוליסה מכסה את חבותם האישית של חברי מועצת העירייה, ראש העירייה, חברי ועדת רישוי, בנייה, מנהלי העירייה, עובדיה והפועלים מטעמה, בעבר, בהווה ובעתיד, בגין כל תביעה שתוגש כנגדם במשך תקופת הביטוח תוך כדי העיסוק בשירות המבוטח ו/או מטעמו. את אחריותו השלוחתית של המבוטח בגין מעשיו או מחדליו של כל אדם או גוף המייצגו, או הפועל מטעמו, או עבורו, או הפועל כסוכנו, מורשו או נציגו של המבוטח;
- ג. החל משנת 2004 לא קיים כיסוי לאחריות מקצועית לרישוי עסקים, ועדה לתכנון בניין עיר וכיבוי אש;
- ד. העירייה מבוטחת בחברת הביטוח "א";
- ה. סך הפרמיה לשנת 2003 הינו \$ 152,250.

75. ביטוח נושא משרה:

- א. הביטוח מבטח עובדים בדרגת מנהל מחלקה ומעלה;
- ב. הביטוח מיועד לנושא משרה בדרגה ניהולית המבצע טעות "בשיקול הדעת" שכתוצאה ממנה נפגע צד ג';
- ג. העירייה מבוטחת במסגרת החברה למשק וכלכלה באמצעות חברת הביטוח "הר";
- ד. סך הפרמיה לשנת 2003 הינו \$ 7,986.

76. אחריות מקצועית רפואית:

- א. ביטוח אחריות מקצועית הינו בגין רשלנות צוותים רפואיים, הפועלים במסגרת העירייה;



ב. בתי החולים "איכילוב" ו"הקריה" מבוטחים בגין רשלנות רפואית בקרן הפנימית לביטוחי הממשלה בהנהלת חברת הביטוח "ע".

תהליך העבודה

77. השירות המשפטי אחראי על הטיפול השוטף בתביעות הנוגעות לביטוח חבויות.
78. מנהלת מדור נזיקין בשירות המשפטי (להלן – "מנהלת המדור") אחראית על התיאום בין חברת הביטוח וגורמי חוץ לבין הגורמים השונים בעירייה.
79. מנהלת המדור מקבלת מכתב (להלן – "מכתב תלונה") מהמתלונן או מבא כוחו אודות פרטי האירוע בגינו נתבעת העירייה.
80. מנהלת המדור פותחת מספר תביעה במערכת הנזיקין הממוחשבת, המיועדת לניהול תביעות (להלן – "המערכת") ומזינה פרטים ראשוניים אודות האירוע. להלן הפרטים המוזנים למערכת:
- א. פרטי התובע – שם פרטי, שם משפחה, שם חברה, שם עו"ד;
- ב. סוג האירוע – רכוש, גוף, חבות מעבידים, אחריות מקצועית, נזקי טבע;
- ג. סכום התביעה או הערכת נזק ראשונית, במידה ויש;
- ד. מלל חופשי אודות נסיבות האירוע.
81. הסטטוס הראשוני שמוזן למערכת הינו "פתיחה".
82. מנהלת המדור שולחת לתובע ו/או לבא כוחו מכתב "בירור פרטי אירוע" המציין כי פרטי האירוע הנדון נבדקים מול המחלקות הרלוונטיות בעירייה. העתק המכתב אמור להיות מתויק בתיק התביעה הרלוונטי.
83. במקביל, מנהלת המדור שולחת מכתב "בדיקת אירוע" למחלקה הרלוונטית בעירייה בציון תאריך ומקום האירוע ובצירוף מכתב התלונה, לצורך קבלת פרטים אודות האירוע. העתק המכתב אמור להיות מתויק בתיק התביעה הרלוונטי.
84. הסטטוס שמוזן למערכת הינו "בבדיקה".
85. בתביעות רכוש - הערכת הנזק הראשונית מבוצעת על ידי השירות המשפטי, בהתבסס על הנתונים והמסמכים המצורפים לתלונה כגון: חשבוניות וחוות דעת מומחה.
86. תביעה בגין נזקי רכוש, שהערכת הנזק גבוהה מסכום ההשתתפות העצמית לפי תנאי הפוליסה, וכל תביעה בגין נזקי גוף (מהשקל הראשון) מועברות לטיפול חברת הביטוח.
87. מכתב תלונה בגין נזקי רכוש, שהערכת הנזק נמוכה מסכום ההשתתפות העצמית לפי תנאי הפוליסה, מועבר לטיפול "ועדת נזיקין" של העירייה.



88. תביעה משפטית בגין נזקי רכוש, שהערכת הנזק נמוכה מסכום ההשתתפות העצמית לפי תנאי הפוליסה, מועברת לטיפול השירות המשפטי.

תביעות שמועברות לחברת הביטוח

89. לאחר קבלת ממצאים מהמחלקה הרלוונטית, מנהלת המדור שולחת לתובע ו/או לבא כוחו מכתב המפרט כי התביעה מועברת לטיפול חברת הביטוח והמשך הטיפול יתבצע ישירות מול חברת הביטוח.

90. מנהלת המדור שולחת מכתב לחברת הביטוח אודות התביעה בצירוף תגובת המחלקה הרלוונטית לאירוע והעתק מכתב התלונה. חברת הביטוח מתבקשת לדווח למחלקה המשפטית אודות התקדמות התביעה.

91. מנהלת המדור מעדכנת במערכת סטטוס "הועבר לחברת הביטוח".

92. מנהלת המדור מסרה לביקורת כי לאחר סיום הטיפול בתביעה, חברת הביטוח מחזירה את כל החומר אליה.

אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"הסעיף מתאר את דרך העבודה בעבר, אך בשנה – שנתיים האחרונות חברת הביטוח מחזירה את החומר ישירות לרכזת הביטוחים."

93. מנהלת המדור אמורה לעדכן במערכת סטטוס "תשלום" ולהעביר את המשך הטיפול לרכזת ביטוחים בצירוף החומר שהתקבל מחברת הביטוח.

94. רכזת ביטוחים במחלקת מהתו"ב מקבלת:

א. דף מרכז בגין התיקים הסגורים;

ב. הודעה על סכום ההשתתפות העצמית, בכל תיק;

ג. פירוט התשלומים בהם נשאה חברת הביטוח בתיק הנדון - תשלום למומחים, הוצאות בית משפט, תשלום לתובע וכדומה;

ד. כתב ויתור חתום על ידי התובע בגין הסכום שקיבל, הסכם פשרה או פסק דין.

95. רכזת הביטוחים מוודאת:

א. מהו סטטוס התביעה במערכת (סגור או פתוח);

ב. סכום ההשתתפות העצמית הינו בהתאם לתנאי הפוליסה;

ג. כתב הויתור חתום על ידי התובע;



96. במידה והיא אינה מוצאת ליקויים טכניים רכזת הביטוחים מעבירה מכתב מרכז למנהל מחלקת מהתו"ב אודות ההשתתפות העצמית של תיקי התביעה שטופלו, בצירוף המסמכים שהתקבלו מחברת הביטוח.
97. מנהל מחלקת מהתו"ב מבצע בדיקה אריתמטית לגבי סך ההשתתפות העצמית וסקירה כללית על המסמכים המצורפים.
98. מחלקת מהתו"ב מעדכנת בכתב את ממונה הנהלת חשבונות לגבי פרטי האירוע הרלוונטיים. מנהל מחלקת מהתו"ב ורכזת הביטוחים חותמים על מכתב זה.
99. ממונה הנהלת חשבונות מזכה את הסעיף התקציבי של חברת הביטוח ומחייבת את הסעיף התקציבי של השתתפות עצמית בגין נזקי צד ג'.
100. לאחר שמנהל מחלקת מהתו"ב מאשר בחתימתו את סכום ההשתתפות העצמית, רכזת הביטוחים מעדכנת את מערכת הנזיקין.
101. רכזת הביטוחים מזינה לכל מספר תיק במערכת:
- א. סכום ההשתתפות העצמית בו חויבה העירייה;
 - ב. שם חברת הביטוח;
 - ג. סטטוס "סגור".
102. המסמכים שהתקבלו מחברת הביטוח מועברים למנהלת המדור בשירות המשפטי ומשם לתיוק בארכיב.
103. כל החומר הרלוונטי לתיק התביעה אמור להיות מתויק בתיק.

תביעות שמועברות לוועדת נזיקין

104. כאמור, תביעות בגין נזקי רכוש, שהערכת הנזק נמוכה מסכום ההשתתפות העצמית מועברות לטיפול ועדת נזיקין (להלן – "הוועדה").
105. לאחר קבלת התשובה מהמחלקה הרלוונטית בעירייה והערכת הנזק, מנהלת המדור מזינה למערכת סטטוס "ועדה" והטיפול מועבר לידי פקיד נזיקין בשירות המשפטי.
106. אחת לחודש מתכנסת הוועדה, כאשר הדיון בוועדה מתחלק לדיון בנושאי מינהל בינוי ותשתית (להלן – "בת"ש") ודיון בנושא שיפור פני העיר (להלן – "שפ"ע").
107. מספר ימים לפני כינוס הוועדה פקיד נזיקין מעביר לסגן מנהל מינהל בת"ש את תיקי התביעות לעיון (מנהל אגף שפ"ע עובר על התביעות בעת תגובת המחלקה למנהלת המדור).



108. נוכחים בוועדה בנושא בת"ש: יו"ר הוועדה, המשנה למנכ"ל העירייה; מנהל מחלקת מהתו"ב; סגן בכיר ליועץ המשפטי; סגן מנהל מינהל בת"ש; שמאי מטעם הוועדה; פקיד נזיקין; עוזרת פקיד נזיקין.
109. בנוסף לנוכחים בוועדה בנושא בת"ש, בדיון בנושא שפ"ע נוכחים: מנהל אגף שפ"ע; מנהל מחלקת גנים ונוף; אגרונום מטעם הוועדה.
110. פקיד נזיקין מכין טבלה הכוללת: מספר התיק; שם מגיש התלונה; תאריך המקרה; כתובת האירוע; פרטי האירוע; הערות המחלקה הרלוונטית בעירייה; החלטת הוועדה – עמודה ריקה.
111. להלן אופן התנהלות הדיון בוועדה:
- א. פקיד נזיקין מציג את המקרה;
 - ב. סגן בכיר ליועץ המשפטי נותן חוות דעת בנוגע לסוגיה האם יש רשלנות מצד העירייה ו/או רשלנות תורמת מצד האזרח;
 - ג. סגן מנהל מינהל בת"ש ו/או מנהל אגף שפ"ע ו/או מנהל מחלקת גנים ונוף נותנים חוות דעת בנוגע למקרה;
 - ד. שמאי מטעם הוועדה נותן חוות דעת בהתייחס לסבירות הסכום בחוות הדעת או הצעת המחיר שהאזרח מצרף לתביעה. במקרים מסוימים יוצא השמאי לשטח לבדיקה;
 - ה. אגרונום מטעם הוועדה נותן חוות דעת בתביעות המתייחסות לקריסת עצים וכדומה;
 - ו. במידה ויש מחלוקת בין הנוכחים, בסמכות יו"ר הוועדה לדרוש מסמכים נוספים ודיון נוסף בתיק.
 - ז. במהלך הדיון בוועדה רושמים הנוכחים את החלטות הוועדה שהתקבלו בכל תיק (להלן – "הפרוטוקול").
112. לצורך אישור התשלום הוועדה דורשת המסמכים הבאים:
- א. הצעת מחיר – הוועדה מאשרת לתשלום את הצעת המחיר ללא מע"מ או;
 - ב. חשבונית – הוועדה מאשרת לתשלום את סכום החשבונית הכולל מע"מ;
 - ג. בפיצוי מעל 1,000 ש"ח דורשת הוועדה מהאזרח מסמך בגין היעדר הגשת תלונה לחברת הביטוח או לגורם אחר.
113. הוועדה מפחיתה שליש מהפיצוי הנדרש בגין רשלנות תורמת ובלאי חלפים.
114. פקיד נזיקין מדפיס את החלטות הוועדה ומעביר את הפרוטוקול לאישור יו"ר הוועדה ולהנהלת חשבונות.
115. יו"ר הוועדה חותם על פרוטוקול הוועדה ומפיץ לכל המשתתפים.

אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"בשנה האחרונה לא התקבלו במח' מהתו"ב פרוטוקולים של ועדת נזיקין".

116. מנהלת המדור או פקיד נזיקין מפיקים מהמערכת כתב סילוקין/ויתור. המערכת מפיקה באופן אוטומטי את כתב הויתור בהתאם לסכום שהוזן במערכת (סכום הערכת הנזק הראשוני) או בהתאם לסכום שעודכן במערכת באופן ידני.

117. בנוסף, פקיד הנזיקין שולח למתלונן מכתב, בהתאם להחלטת הוועדה בו הוא נדרש להמציא מסמכים נוספים ולחתום על כתב הויתור בצירוף צילום תעודת זהות. לחילופין, שולח פקיד הנזיקין הודעה כי ועדת הנזיקין דחתה את דרישותיו.

118. בשלב זה מזינים למערכת סטטוס "תשלום" או "נדחה על ידי הוועדה" לפי העניין.

119. עוזרת פקיד הנזיקין מרכזת את כתבי הויתור וצילומי תעודת זהות מהאזרח ומתייקת בתיק התביעה.

השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"יצויין כי צלום תעודת זהות נדרש רק לאחרונה, ואינו מעוגן בנוהל מ- 2003"

לביקורת לא ברור לאיזו תקופה מתייחס המונח "לאחרונה". כמו כן, העובדה שדרישת צילום תעודת זהות אינה מעוגנת בנוהל, אינה מפחיתה חשיבות יישום נוהג זה.

120. פקיד הנזיקין מפיק מהמערכת "הוראת תשלום" בגין כל התיקים בהם החליטה הוועדה על קבלת פיצוי כספי ומעביר להנהלת חשבונות.

121. מנהלת המדור מזינה סטטוס "סגור" במערכת, בהתאם לדיווחי הנהלת חשבונות.

122. הנהלת חשבונות מפיקה לאזרח המחאה או מבצעת תשלום באמצעות העברה בנקאית (לביקורת נמסר כי החל משנת 2003 התשלום מתבצע באמצעות העברה בנקאית בלבד).

123. הנהלת חשבונות אמורה לוודא כי הסכום הרשום בכתב הויתור תואם לרשום בפרוטוקול.

124. לאחר הפקת המחאה או העברה בנקאית הנהלת חשבונות אחראית לתייק העתק בתיק התביעה ולהעביר התיק בחזרה לשירות המשפטי.

125. הביקורת לא בדקה תהליכי העבודה בהנהלת חשבונות.

126. בכל תיק בו קיבל האזרח פיצוי כספי אמורים להיות המסמכים הבאים:

א. כתב ויתור חתום על ידי האזרח;

ב. צילום תעודת זהות של המתלונן;

ג. צילום המחאה או צילום העברה בנקאית.



127. כל המסמכים הרלוונטיים לתביעה אמורים להיות מתויקים בתיק התביעה.
- תביעות בהליך משפטי**
128. השירות המשפטי מטפל במקרים בהם אזרח מגיש תביעה כנגד העירייה.
129. השירות המשפטי מנהל את התביעות באמצעות מערכת ממוחשבת המכונה "מערכת בתי המשפט".
130. באם מדובר בתביעה שהועברה לחברת הביטוח, השירות המשפטי מעביר את העתק כתב התביעה ומסמכים רלוונטיים לטיפול חברת הביטוח.
131. חברת הביטוח מתבקשת לדווח לשירות המשפטי על התקדמות התביעה.
132. בעת הגשת כתב תביעה כנגד העירייה סטטוס התביעה שמוזן למערכת על ידי מנהלת המדור הוא "משפטי".
133. לאחר סיום ההליך המשפטי חברת הביטוח שולחת לעירייה מכתב בו העירייה מתבקשת לשאת בסכום ההשתתפות העצמית.
134. סטטוס התביעה שמוזן למערכת הוא "תשלום" והמשך הטיפול מתבצע מול רכזת ביטוחים.
135. באם מדובר בתביעה שטופלה במסגרת ועדת נזיקין, השירות המשפטי אחראי על ייצוג העירייה בבית המשפט והטיפול בתביעה.
136. כאשר התביעה מתנהלת בבית משפט לתביעות קטנות, פקיד הנזיקין מייצג את העירייה ואחראי על הטיפול בתיק.
137. כאשר התביעה מתנהלת בבית משפט השלום, סגן בכיר ליועץ המשפטי לעירייה מייצג את העירייה ואחראי על הטיפול בתיק.
138. לביקורת נמסר כי תיק שטופל במסגרת הוועדה והועבר לטיפול משפטי, מנוהל ומעודכן ב"מערכת בתי המשפט". תוצאות התביעה אינן מקבלות ביטוי במערכת הנזיקין, כלומר אין גורם שמעדכן את מערכת הנזיקין (כדוגמת סגירת תיק) לאחר סיום התביעה.

ניתוח הנתונים

139. הביקורת ביקשה לאתר את תיקי הנזיקין בשירות המשפטי.
140. הביקורת ניתחה 3,664 תיקי נזיקין שהתקבלו מארכיון השירות המשפטי.
141. הביקורת בדקה המסמכים וההתכתבויות בתיקי תביעה ובחנה השתלשלות הטיפול בתיק. בכל תיק תביעה נבדק:

א. הימצאות מכתב תלונה;



- ב. כתב ויתור חתום, פסק דין, הסכם פשרה או דחיית הוועדה;
- ג. צילום תעודת זהות;
- ד. צילום שיק או צילום תשלום העברה בנקאית;
- ה. מכתבי עדכון למתלונן אודות ניהול התיק;
- ו. תגובת המחלקות השונות בעירייה;
- ז. הוראת תשלום מחברת הביטוח הכוללת סכום ההשתתפות העצמית, פירוט הסכומים שחברת הביטוח שילמה ותדפיסי תשלום בגין הוצאות לגורמים נוספים, במידה והיו.
142. במקביל, התקבלו קבצי תיקיות ממערכת הנזיקין הממוחשבת.
143. להלן שיעור תביעות הנזיקין שהתקבלו מארכיון השירות המשפטי ונבדקו על ידי הביקורת, מתוך סך תביעות הנזיקין הקיימות במערכת הממוחשבת:

אחוז התביעות שנבדקו מסך התביעות הקיימות במערכת	מספר תיקי הנזיקין שהתקבלו מארכיון השירות המשפטי		מספר תביעות הנזיקין הקיימות במערכת הממוחשבת	
	מספר תביעות	שנה	מספר תביעות	שנה
38.67%	70	1990	181	1990
0.00%	0	1992	1	1992
0.00%	0	1994	1	1994
5.41%	4	1995	74	1995
12.68%	181	1996	1,428	1996
6.95%	108	1997	1,554	1997
45.16%	770	1998	1,705	1998
38.50%	586	1999	1,522	1999
31.29%	516	2000	1,649	2000
20.97%	330	2001	1,574	2001
25.51%	386	2002	1,513	2002
25.98%	398	2003	1,532	2003
0.62%	5	2004	807	2004
48.97%	310	שונות	633	שונות
25.85%	3,664		14,174	סך הכל

144. לצורך ניתוח הנתונים שהתקבלו, הוסיפה הביקורת במהלך הביקורת שדות כדלקמן:
- א. שדה המגדיר את סך הוצאות חברת הביטוח בגין הנזק (כולל סכום הוצאות מומחים והשתתפות עצמית של העירייה);



- ב. קוד המציין את דרך הטיפול בתביעה, כפי שעולה מהמסמכים בתיק:
- (1) הועבר לטיפול חברת הביטוח;
 - (2) הועבר לטיפול ועדת נזיקין;
 - (3) הועבר לטיפול משפטי;
 - (4) חסרים מסמכים בתיק ולכן לא ניתן להסיק על אופן הטיפול.
- ג. שדה הערות הביקורת;
- ד. קוד ביטוח - המאפיין את התביעה בהתאם לסיווג הפוליסות בהן העירייה מבוטחת.
145. בתיק תביעה בו הוזן למערכת שם מייצג המתלונן, הוזנו בשדה "שם פרטי" ו- "משפחה" שם הנפגע, במטרה לאתר "מתלוננים סידרתיים", במידה וישנם כאלו.
146. הביקורת בדקה את מהות הנתונים שהוזנו למערכת על ידי השירות המשפטי ומחלקת מהתו"ב מול הנתונים בתיק.
147. במידה ונמצאו אי התאמות בין המסמכים בתיק התביעה לבין הנתונים המוזנים במערכת, בוצעו תיקונים במידת הצורך.
148. כמו כן, הוזנו למערכת תיקי תביעות שלא היו קיימות, ביטול תביעות כפולות, תיקון סכומים שגויים, רישום הערות לתיקים חריגים וכדומה.
149. לאחר שלב ההזנות ערכה הביקורת ניתוחים סטטיסטיים על הנתונים:
- א. תיקי התביעות המתייחסים לאותה שנה קלנדרית רוכזו בנפרד;
 - ב. הנתונים נותחו בהתייחס לסוגי הפוליסות השונות;
 - ג. הערות הביקורת נותחו וסווגו לממצאים חריגים;
 - ד. הביקורת ריכזה בטבלה תיקי הנזיקין בהם לא היו חסרים נתונים או חריגים;
150. נתוני הפרמיות מוצגים בטבלה כפי שהתקבלו מהנהלת השבונות.
151. סיווג התביעות לפי סוגי הפוליסות השונות התבצע על ידי הביקורת מאחר והתביעות לא סווגו על ידי העירייה. מאחר ובפוליסת הביטוח של תביעות צד ג לא בוצעה חלוקה של הפרמיות בגין תביעות גוף לתביעות רכוש, הביקורת ניתחה הנתונים לגבי תביעות צד ג כמיקשה אחת.



152. להלן הממצאים כפי שעולה מניתוח הנתונים (בש"ח):

שנה	פרמיה	השתתפות עצמית (1)	פרמיה + השתתפות עצמית	הסכום שחברת הביטוח שילמה (2)	תביעות בטיפול הוועדה	סך סכומים ששולמו בגין תביעות (ביטוח + ועדה)	סך תשלומי העירייה (4)	הפער בין סך תשלומי העירייה לתשלומי הביטוח
1996	7,029,296	213,559	7,242,855	497,136	38,070	535,206	7,280,925	6,783,789
1997	5,301,729	130,485	5,432,214	362,249	0	362,249	5,432,214	5,069,965
1998	5,436,088	1,034,135	6,470,223	1,652,830	148,904	1,801,734	6,619,127	4,966,297
1999	4,766,085	1,587,456	6,353,541	2,048,062	62,943	2,111,005	6,416,484	4,368,422
2000	4,038,704	1,699,211	5,737,915	3,285,617	99,181	3,384,798	5,837,096	2,551,479
2001	7,895,041	1,759,385	9,654,426	3,079,005	28,599	3,107,604	9,683,024	6,604,019
2002	8,027,923	1,723,613	9,751,536	1,935,953	52,952	1,988,905	9,804,488	7,868,535
2003	9,375,809	1,200,764	10,576,573	1,358,948	174,347	1,533,295	10,750,920	9,391,972
2004	8,244,596	77,552	8,322,148	76,254	0	76,254	8,322,148	8,245,894
שונות (3)		378,609	378,609	796,380	67,687	864,067	446,296	-350,084
סך הכל	60,115,271	9,804,769	69,920,040	15,092,434	672,683	15,765,117	70,592,722	55,500,288

(1) השתתפות עצמית בש"ח מחושבת לפי שער חליפין ממוצע לשנה.

(2) הסכום שחברת הביטוח שילמה כולל את סכום ההשתתפות העצמית של העירייה.

(3) סיווג לשנים נעשה על פי מספר התביעה. מספרי תביעה שלא היו ניתנים לשיוך בשנה מסוימת הוצגו בשורה זו.

(4) סך תשלומי העירייה כוללים: פרמיה, סכום ההשתתפות העצמית בכל תביעה וסכומי הפיצוי ששילמה ועדת הנזיקין ישירות למתלונן.

ביטוח צד ג'

שנה	השתתפות עצמית בש"ח	ועדה שילמה בש"ח	הסכום שחברת הביטוח שילמה בש"ח	מספר התביעות
1996	213,559	38,070	497,136	99
1997	130,485	0	362,249	15
1998	1,030,333	148,904	1,617,279	337
1999	1,587,456	62,943	2,048,062	301
2000	1,684,853	98,681	3,239,484	375
2001	1,759,385	28,599	3,079,005	287
2002	1,723,613	52,952	1,935,953	318
2003	1,200,764	174,347	1,358,948	341
2004	77,552	0	76,254	5
שונות	310,646	67,687	418,806	126
סך הכל	9,718,646	672,183	14,633,176	2,204

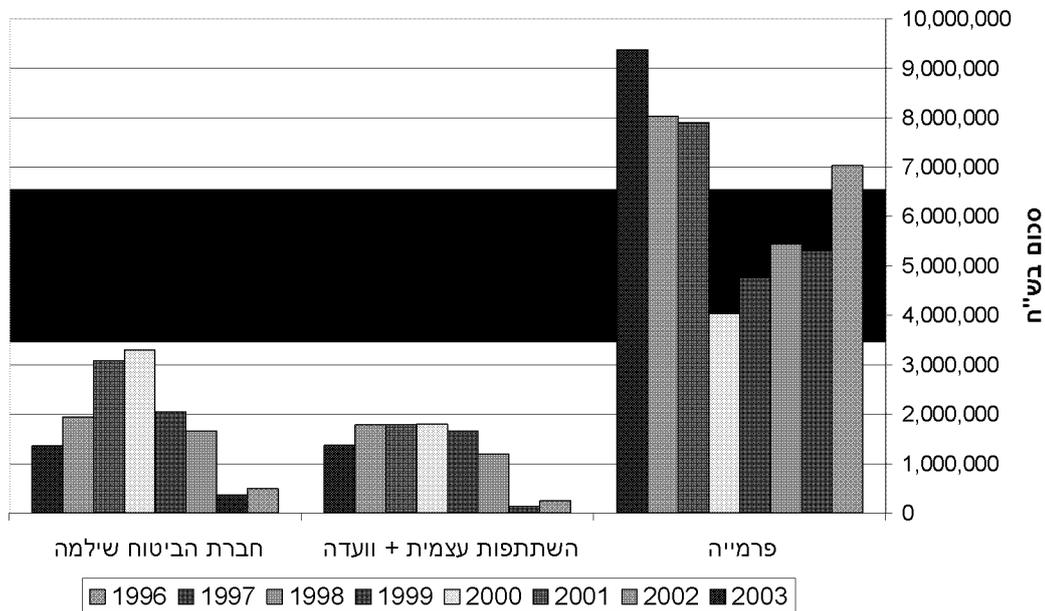
ביטוח חברת מעבידים

מספר התביעות	הסכום שחברת הביטוח שילמה בש"ח	ועדה שילמה בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	שנה
1	35,551	0	3,802	1998
4	46,133	500	14,358	2000
5	81,684	500	18,160	סך הכל

ביטוח רשלנות רפואית

מספר התביעות	הסכום שחברת הביטוח שילמה בש"ח	ועדה שילמה בש"ח	השתתפות עצמית בש"ח	שנה
1	377,574	0	67,963	שונות
1	377,574	0	67,963	סך הכל

- הנתונים בטבלות מתייחסים אך ורק לתיקי נזיקין בהם היו קיימים כל המסמכים והנתונים המאפשרים ניתוח.



153. מניתוח הנתונים לשנים 1996-2004 עולה כי:

- סך הפרמיה שהעירייה שילמה מסתכם ב- 60,115,271 ש"ח.
- סך תשלומי העירייה הכוללים פרמיות, ותשלומים בגין תביעות מסתכם ב- 70,592,722 ש"ח.
- סך הפיצוי שחברת הביטוח שילמה מסתכם ב- 15,092,434 ש"ח.



154. הסכום שחברת הביטוח שילמה מייצג למעשה את הסכום שהעירייה היתה מחוייבת לשלם אילו לא היתה מבוטחת בביטוח חבויות. סכום זה אינו כולל את העלויות הכרוכות בניהול התביעה והוצאות נילוות אחרות.
155. ניתן לראות שקיים פער ניכר, בסך 55,500,288 ₪, בין סך תשלומי העירייה בגין פרמיות ותביעות, לבין סך הפיצוי שחברת הביטוח שילמה.
156. הנתונים בשנת 2004 מתייחסים למספר מצומצם של תביעות. סביר להניח כי הטיפול בתביעות נוספות בגין שנה זו יסתיים בשלב מאוחר. עובדה זו משפיעה על סכום ההשתתפות העצמית, על סכום התביעות בטיפול הוועדה ועל הסכום שחברת הביטוח שילמה בשנה זו.
157. כאמור, הסכומים המוצגים בטבלה אינם מייצגים את כל תביעות הנזיקין שהוגשו כנגד העירייה ולכן אין לראות בנתונים אלו מספר סופי.
158. הגרפים בתרשים מייצגים השוואה לפי שנים של סך תשלומי הפרמיה, סך תשלומי ההשתתפות העצמית בתוספת ועדת הנזיקין וסך תשלומי חברת הביטוח לעירייה.
159. יצויין כי נתוני התרשים אינם כוללים את תיקי התביעות שלא ניתנו לייחוס לפי שנים.
160. מניתוח הגרף ניתן להבחין כי משנת 1996 עד שנת 2000, סכומי הפרמיה שמשלמת העירייה בגין ביטוח חבויות היו במגמת ירידה, בעוד סכומי ההשתתפות העצמית בתוספת הוועדה וסך תשלומי חברת הביטוח היו במגמה עלייה.
161. החל משנת 2000 קיים מתאם הפוך בין סכומי הפרמיה שהעירייה משלמת לבין תשלומי חברת הביטוח. ניתן להבחין במגמה של עלייה בסכומי הפרמיה, מגד ישנה מגמה של ירידה בתשלומי חברת הביטוח.
162. כמו כן, ניתן להבחין כי סך ההשתתפות העצמית בתוספת הוועדה לא הראו שינויים משמעותיים לכאן או לכאן.

ממצאי הביקורת

ליקויים במבנה מערכת הנזיקין

163. סיווגי התביעה הקיימים במערכת אינם תואמים במלואם לסוגי פוליסות הביטוח.
164. סטטוס "סגור" במערכת אינו מונע ביטולים או הכנסת שינויים בנתוני המערכת.
165. המערכת אינה מונעת הזנת סטטוס "סגור" כאשר חסר סכום ההשתתפות העצמית או כל פרט מהותי אחר.
166. על ידי שימוש בפונקציית "הוספה" המערכת מאפשרת להזין סכום נוסף בשורה נוספת.



167. המערכת לא מונעת הזנת סכום אשר גבוה מסכום ההשתתפות העצמית של העירייה לפי תנאי הפוליסה.
168. המערכת אינה מאפשרת הבחנה ברורה בין תביעה שסולקה בתשלום אחד לבין תביעה שסולקה במספר תשלומים.
169. אין קטגוריה מובנית בה ניתן להזין את אמצעי התשלום כגון: מספר תשלום, תאריך תשלום, מספר העברה בנקאית וכדומה.
170. במערכת אין קטגוריה מובנית שבה ניתן להזין את הסכום שחברת הביטוח שילמה.
171. במערכת אין קטגוריה מובנית בה ניתן להזין את סכום התביעה המקורי, כך שאין אפשרות להשוות בין סכום התביעה המקורי לבין הסכום שהעירייה שילמה בפועל.
172. כאמור, השירות המשפטי מנהל את תביעותיו ב"מערכת בתי המשפט". כאשר האזרח מחליט להגיש תביעה כנגד העירייה, במקביל לפתיחת תיק במערכת הנזיקין תביעתו מוזנת למערכת בתי המשפט.
173. אין ממשק מקשר בין שתי המערכות, כך שייתכן שתביעות במערכת הנזיקין יהיו פתוחות בסטטוס "משפטי", בעוד שבמערכת בתי המשפט אותן תביעות ייסגרו ולהפך. כמו כן, ייתכן כי תביעה שנדחתה ועודכנה במערכת הנזיקין בסטטוס "סגור", תוגש שוב ותעודכן במערכת בתי משפט.
174. אין אפשרות ליצור מהמערכת שאילתות ודוחות סטטיסטיים שיהוו ביקורת ומעקב שוטף כגון: מספר התביעות לפי סיווג, סך סכום התביעות לפי סוג, היחס בין סכום התביעה לבין הסכום שחברת הביטוח שילמה וכדומה.
175. למיטב ידיעתה של הביקורת, השירות המשפטי אינו מבצע בדיקה במערכת או בדיקה אחרת בגין "תובעים סדרתיים". "תובעים סדרתיים" הוגדרו על ידי הביקורת, כתובעים שהגישו תביעות כנגד העירייה מספר פעמים. מטרת הבדיקה הינה לאתר שמות תובעים זהים, מקום אירוע זהה וכדומה, על מנת לתת את הדעת לאפשרות זו. הביקורת לא בדקה מהות התביעות שהוגשו ודרך הטיפול בתביעות אלו.
- השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:
- “...במערכת הנזיקין מתגלים אותם 'תובעים סדרתיים' עליהם המיומא מתריעה, ומדווח עליהם הן לוועדת הנזיקין והן למבטחי העירייה.”**
- לביקורת לא ברור כיצד מערכת הנזיקין, אשר אינה מסוגלת לבצע ניתוחים סטטיסטיים פשוטים, מאתרת תובעים סדרתיים. כמו כן, לביקורת לא ברור כיצד מתבצעת הבדיקה, שלטענת השירות



- המשפטי חושפת מקרים של תובעים סידרתיים, האם על סמך שאילתות מובנות, כלים סטטיסטיים או בדרך אחרת.
176. הביקורת איתרה 40 מקרים הנחלקים ל- 19 קבוצות בהן ישנם שמות זהים של מתלוננים שהגישו יותר מפעם אחת תביעה כנגד העירייה. חלק מהמתלוננים אף הגישו מספר תביעות במהלך אותה שנה.
177. בתיקי תביעות אחדים ניתן להבחין כי לא רק שם המתלונן זהה, אלא אף תיאור התביעה זהה, לדוגמה:
- א. תביעה מספר 1998-1-00329 – א "נזק לרכב מבור בכביש". שולם 40 ש"ח.
- ב. תביעה מספר 2002-1-00513 – א "רכב ניזוק מבור בכביש". שולם 300 ש"ח.
178. בתיקי תביעות אחדים נמצא כי התביעה הוגשה פעמיים באותה שנה, תיאור התביעה ומקום הארוע דומים, לדוגמה:
- א. תביעה מספר 2003-1-00310 – כ "נזק לרכב מהצפה" מקום הארוע: רחוב 34-36. התביעה נדחתה.
- ב. תביעה מספר 2003-1-00561 – כ "הצפה" מקום הארוע: רחוב 36. התביעה נדחתה.
179. נתונים אילו מעלים חשד כי ייתכן וישנם מקרים בהם אדם יתבע את העירייה מספר פעמים בגין אותו ארוע. כמו כן, לאור חוסר הבקרה של השירות המשפטי בנושא זה, ייתכן כי תובעים אשר מודעים לחולשה זו יגישו מדי תקופה תביעות סרק כנגד העירייה.

ליקויים באבטחת מידע

180. רכזת ביטוחים, מנהלת המדור ופקיד נזיקין מורשים לבצע שינויים במערכת ללא כל גורם מבקר.
181. אין מערכת הרשאות תקינה. לרכזת הביטוחים הרשאות זהות לאלו של עובדי השירות המשפטי, למרות שאין לה נגיעה לטיפול השוטף.

תביעות שמועברות לחברת הביטוח

182. פוליסות הביטוח בגין חבויות מאופיינות בסוגים שונים. סיווג התביעות במערכת הנזיקין אינו תואם לסוגי הפוליסות השונות. הסטטוס המוזן למערכת הנזיקין בעת פתיחת תיק תביעה חדש מסווג לפי פרמטר של תביעת רכוש או תביעת גוף, כאשר מסיווג זה לא ניתן להבין או לייחס את סוג התביעה לסוג הפוליסה.



183. במכתב "בדיקת אירוע" המופק מהמערכת ונשלח למחלקות הרלוונטיות בעירייה מצוין כי העתק מתויק גם בתיק מעקב. מהבדיקה עולה כי לא מתנהל מעקב כלשהו אחר התביעות המועברות לטיפול חברת הביטוח וכפועל יוצא מכך גם לא מתויק העתק בתיק מעקב.
184. לחברת הביטוח יש "יד חופשית" בכל הנוגע לטיפול בתיק התביעה, אין גורם מטעם העירייה המפקח אחר הטיפול בתיק.
185. העירייה אינה מקבלת עדכונים שוטפים אודות הטיפול בתיק.
186. אין גורם מקצועי הבוחן את סבירות הסכום ששולם לתובע ביחס לנזק או לגורמים אחרים.
187. במרבית התביעות, חברת הביטוח נעזרת ללא שיקול דעתה של העירייה, במומחים או במשרדי חקירות. אין דרישה ממחלקת מהתו"ב או מהשירות המשפטי לקבל חשבונות בגין הוצאות אלו. יש לציין כי בפוליסות ביטוח בהן סכום ההשתתפות העצמית מהווה אחוז מסך הוצאות חברת הביטוח, נלקחות הוצאות אילו בחשבון לצורך חישוב ההשתתפות העצמית.
188. הביקורת מצאה כי לעיתים רכות הביטוחים דורשת חשבונות בגין הוצאות אילו אך מסתפקת בקבלת הדפסי תשלום ממערכת הנהלת החשבונות של חברת הביטוח. לדעת הביקורת הדפסי תשלום אילו אינם מהווים תחליף לחשבונות.
189. אין בקרה נוספת על סכום ההשתתפות העצמית שרכזת הביטוחים מזינה למערכת הנזיקין.
190. לא קיים גורם הבודק את פשר סכום ההשתתפות העצמית הנוסף, במצבים בהם התיק במערכת נמצא בסטטוס "סגור" ומתקבלת מחברת הביטוח דרישה נוספת להשלמת סכום ההשתתפות העצמית.
191. הסכומים שחברת הביטוח משלמת לאזרח לא מוזנים למערכת.
192. הביקורת ביקשה ממנהלת החשבונות באגף החשבונות ולא הצליחה לאתר סכומי ההשתתפות העצמית לכל סוג פוליסה.
193. לא נמצאו נוהלי עבודה כתובים במחלקת מהתו"ב או בשירות המשפטי.
194. הביקורת איתרה נוהלי עבודה בנושא "הוועדה להסדרת דרישות נזיקין שהוגשו על ידי צד שלישי" מתאריך 16 פברואר, 2003:
- א. לפי סעיף 5.3 "תשלום העירייה לפיצוי צד שלישי יהיה על סמך הערכות שמאי וצילומי נזק ועל סמך קבלות ו/או חשבונות מקור ו/או הצעות מחיר לתיקון הנזק".
- השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:
- "הפיצוי המוצע הינו עבור נזק הממשי בלבד, הנחמך עפ"י קבלות מקוריות בלבד ומסמכים מתאימים."



ב. כפי שנמסר לביקורת ומניתוח תיקי הנזיקין, הוועדה אינה דורשת קבלות ו/או חשבוניות מקור כתנאי לפיצוי הנזק. יצויין כי מלבד העובדה כי הפיצוי למתלונן מתבצע בניגוד לנוהל, אי דרישת קבלות ו/או חשבוניות מקור מהווה פירצה לזיוף ופתח לשימוש חוזר באותן קבלות/חשבוניות למקרי תביעה שונים.

ג. סעיף 5.6 "מתן הוראה לתשלום יהייה כפוף ... ובמקרים שהרכוש מבוטח – בתנאי מתן אישור מחברת הביטוח של צד שלישי על היעדר דרישות בנין הנזק". לביקורת נמסר מאת פקיד נזיקין, כי הוועדה דורשת אישור היעדר תביעות מחברת הביטוח בתביעות מעל 1,000 ש"ח בלבד.

ד. סעיף 7.1 "פעמיים בשנה תעקוב הוועדה אחר יישום החלטותיה ותעשה בקרה. שבוע ימים לפחות לפני מועד ההתכנסות יעביר מרכז הוועדה לחברי הוועדה דיווחים ודוחות כפי שתקבע הוועדה."

ה. סעיף 7.2 "הוועדה תבדוק את הנתונים שהוגשו לה ותבקר את ביצוע החלטותיה ובכלל אלה:

(1) הפיצוי הכספי שולם על פי החלטות הוועדה

(2) הפיצוי הכספי שולם כשישים יום ממועד הוראת התשלום

(3) נעשים קיזוזים או הוראות תשלום להתחשבות עם קבלנים המעורבים בנזק."

ו. לביקורת לא נמסר כי מתנהל מעקב שוטף או בקרה אחר יישום החלטות הוועדה.

השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"יצויין כי ועדת הנזיקין אינה ועדה סטטוטורית. הועדה בראשות יו"ר הועדה המשנה למנכ"ל פועלת בקפידה עפ"י הוראות נוהל בדבר 'הסדרת דרישות נזיקין שהוגשו ע"י צד שלישי' מיום ... כשהיזומה להכנתו נעשתה ע"י הועדה שאף שקדה על הכנת הוראותיו."

השירות המשפטי הוסיף כי: "נעשית ביקורת של יישום מטלות ועדת נזיקין".

הביקורת קיבלה "יישום מטלות ועדת נזיקין – תחקיר אירועים לשנת 2002" מתאריך 8 ינואר, 2003. הביקורת לא בדקה האם מקפידים על ביצוע עריכת ביקורת פעמיים בשנה, כנדרש בנוהל, או את מהות הבדיקה הנערכת כל חצי שנה.

195. לא נמצא תיאום או אינטראקציה שוטפת בין מחלקת מהתו"ב או השירות המשפטי לעניין הטיפול בתביעות מול חברת הביטוח.

השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"יצויין כי נושא חלוקת תפקידי הטיפול השונים בין השירות המשפטי לאגף החשבות נבחן עוד ב- 14.12.1995 ע"י הגורמים העונים בעירייה..."



תביעות שמועברות לוועדת נזיקין

196. הביקורת מצאה כי פקיד נזיקין אינו מודע לקיומם של נהלים כתובים, הקשורים לעבודתו.
197. פרוטוקול הוועדה מכיל החלטות, ללא דיון או הצגת עמדת הגורמים הנוכחים בוועדה.
198. אין דרישה של חשבונות מקור או מסמכים מקוריים כתנאי לקבלת פיצוי.
- השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:
- “...קיימת הקפדה מרובה על קבלת קבלות ו/או חשבונות מקוריות, טרם תשלום הפיצוי לפונה.”
199. הדיון בוועדה נסב סביב טבלת נתונים המופקת על ידי פקיד נזיקין ללא קשר למערכת הנזיקין. אין גורם המוודא כי הנתונים בטבלה אכן תואמים לנתונים הנמצאים במערכת הנזיקין.
200. כאמור, החלטות הוועדה מתקבלות על סמך הנתונים המוצגים בטבלה, כך גם התשלומים בהנהלת החשבונות.
201. הפרוטוקול המועבר להנהלת החשבונות הינו טרם חתימת יו"ר הוועדה כך שהשוואת הפרוטוקול לנתוני כתב הויתור אינה אפקטיבית במקרה של הונאה, טעות בשגגה או מכוונת.

ליקויים בהזנת הנתונים למערכת נזיקין

202. בבדיקת 3,664 תיקים הביקורת איתרה הליקויים הבאים:
- א. 268 תיקים לא אותרו במערכת הנזיקין. להלן מספר דוגמאות:
- מספר תיק: 1999-0-00444; 2000-1-01050; 2000-1-01492; 02769; 386-92.
- ב. סעיף 5.6 בנושא "הוועדה להסדרת דרישות נזיקין שהוגשו על ידי צד שלישי" מתאריך 16 פברואר, 2003 "מתן הוראה לחשלוטם יהיה כפוף לחתימה על כתב ויתור...".
- נמצאו 27 תיקים עם בעיות הנוגעות לכתב הויתור כגון: חסר כתב ויתור בתיק, כתב הויתור אינו חתום, הסכום שונה בכתב יד. חשוב להדגיש כי לכתב הויתור חשיבות רבה, שכן ללא כתב ויתור חתום כנדרש, יכול התובע לתבוע שוב את העירייה, דבר המצריך הפעלת משאבים, זמן ועלות כספית:
- (1) תיק אחד בסטטוס "הועבר לחברת הביטוח";
 - (2) 11 תיקים בסטטוס "ועדה";
 - (3) 13 תיקים בסטטוס "סגור";
 - (4) 2 תיקים בסטטוס "פתיחה" עוד משנת 2000.
- ג. נמצאו 28 תיקים בסטטוס "סגור" בהם בוצעו תיקונים בכתב יד בכתב הויתור ובמכתב שנשלח מחברת הביטוח. ככל הנראה מדובר בסיכומים בעל פה שלא קיבלו ביטוי במסמכים תומכים.



- ד. נמצאו 33 תיקים בסטטוס "סגור" ללא סכום השתתפות עצמית.
- ה. נמצאו 235 תיקים בהם ניתן להסיק על סמך התכתבויות בתיק כי החבות הועברה לגורם אחר כגון: חברת נתיבי איילון או חברת החשמל. בתיקים אילו אין מידע נוסף בתיק לגבי המשך הטיפול, על פי הפירוט הבא:
- (1) 5 תיקים בסטטוס "הועבר לחברת הביטוח";
 - (2) 43 תיקים בסטטוס "ועדה" עוד משנת 1996;
 - (3) 3 תיקים בסטטוס "משפטי" עוד משנת 1997;
 - (4) 173 תיקים בסטטוס "סגור";
 - (5) 11 תיקים בסטטוס "פתיחה" עוד משנת 1998.
- ו. נמצאו 336 תיקים שהועברו לטיפול חברת הביטוח ולא נמצאו בתיק מסמכים אודות המשך הטיפול או מידע אחר ממנו ניתן ללמוד על גורל התביעה:
- (1) 206 תיקים בסטטוס "הועבר לחברת הביטוח";
 - (2) 33 תיקים בסטטוס "ועדה" ביניהם תיקים משנת 1998, 1999, 2003;
 - (3) 37 תיקים בסטטוס "משפטי" ביניהם תיקים עוד משנת 1995;
 - (4) 47 תיקים בסטטוס "סגור";
 - (5) 13 תיקים בסטטוס "פתיחה" עוד משנת 1997, 1998.
- ז. נמצאו 11 תיקים בסטטוס "סגור" שהועברו לטיפול חברת הביטוח ואין מידע בתיק אודות הפיצוי ששילמה חברת הביטוח לתובע, אם בכלל.
- ח. נמצאו 70 תיקים בהם חסרים מסמכים ולכן לא ניתן להסיק על השתלשלות התביעה ו/או תוצאותיה:
- (1) 11 תיקים בסטטוס "משפטי";
 - (2) 4 תיקים בסטטוס "הועבר לחברת הביטוח";
 - (3) 9 תיקים בסטטוס "ועדה";
 - (4) 37 תיקים בסטטוס "סגור";
 - (5) 9 תיקים בסטטוס "פתיחה" עוד משנת 1998, 2000, 2001, 2003.
- ט. נמצאו 143 תיקים שלפי המסמכים בתיק התביעה ניתן להסיק כי הוגשה תביעה המטופלת במסגרת בית משפט, אך לא קיים מידע נוסף בתיק:
- (1) 5 תיקים בסטטוס "הועבר לחברת הביטוח" משנת 1998;
 - (2) 13 תיקים בסטטוס "ועדה" עוד משנת 1997;



- (3) 91 תיקים בסטטוס "משפטי" עוד משנת 1995;
- (4) 30 תיקים בסטטוס "סגור";
- (5) 4 תיקים בסטטוס "פתיחה".
- י. נמצאו 4 תיקים שהטיפול בהם הועבר לוועדת נזיקין אך לא קיים תיעוד נוסף לגבי המשך הטיפול בתיק או החלטת ועדה.
- יא. נמצאו 115 תיקים בהם הסכום שהוזן למערכת אינו תואם לסכום ששילמה חברת הביטוח או לסכום ההשתתפות העצמית. אי התאמה זו נובעת כנראה מהעובדה שבעת פתיחת התיק במערכת מוזן סכום הערכת הנזק ובעת סגירת התיק אין עדכון של הסכום:
- (1) תיק אחד בסטטוס "משפטי";
- (2) 41 תיקים בסטטוס "סגור";
- (3) 67 תיקים בסטטוס "ועדה";
- (4) 6 תיקים בסטטוס "פתיחה".
- יב. נמצאו 160 תיקים בהם על פי מסמכים או התכתבויות בתיק ניתן להסיק כי התביעה נדחתה. ב – 134 תיקים לא עודכן סטטוס "סגור":
- (1) תיק אחד בסטטוס "ענף רכב";
- (2) 106 תיקים בסטטוס "ועדה";
- (3) 3 תיקים בסטטוס "משפטי";
- (4) 24 תיקים בסטטוס "פתיחה".
- יג. הביקורת איתרה מקרים בהם קיים חוסר התאמה בין הסכום שדרשה חברת הביטוח, לפי המסמכים בתיק, לבין הנתונים שהוזנו למערכת. אי ההתאמה נובע ככל הנראה מהוצאות שחברת הביטוח חייבה את העירייה, מעבר לפיצוי ששולם ישירות למתלונן, כגון: חוות דעת מומחה.
- יד. מניתוח תיקי התביעה נמצא כי חברת הביטוח העבירה לרכזת הביטוחים הדפסי תשלום (המעידים כביכול על ההוצאה שבוצעה), אך סכומים אילו לא עודכנו במערכת. להלן מספר דוגמאות (הסכומים בש"ח):

מספר תיק	חברת הביטוח דרשה	הוזן במערכת
1998-1-00475	3,348	2,399
1998-1-01465	2,910	2,444
1998-1-00540	1,936	1,219



- (ג) לביקורת לא ברור האם מדובר בטעות הקלדה או שאכן שולם פעמיים סכום השתתפות עצמית, לאחר שהתיק קיבל סטטוס "סגור".
- (2) תיק מספר 1997-1-00535 הוזנו שני סכומים שונים:
- (א) בתאריך 8 יולי, 1997, הוזן סכום של 300 ₪; בשדה תיאור טיפול נירשם **"20פס 4-החלטת ועדהג (הטעות במקור)"**.
- (ב) בתאריך 27 אוגוסט, 1997, הוזן סכום של 400 ₪; בשדה תיאור טיפול נירשם **"הוראת תשלום"**. בהערות נירשם **"שולם בשיק ב"ל 5386554"**.
- (ג) ככל הנראה הוועדה החליטה על תשלום של 300 ש"ח, אך מסיבה שאיננה ברורה שולם 400 ש"ח.
תגובת השירות המשפטי:
- "סכום הפיצוי הועלה מ- 300 ש"ח ל- 400 ש"ח בסמכות שהוקנתה לח"מ (סגן בכיר ליועץ המשפטי) לעלות בניסיונות מיוחדות ובגובה מסויים, את הסכום עליו החליטה הועדה, ולידע בכך את הועדה."**
- מבדיקת מערכת הנזיקין לא ניתן להסיק כי הסכום אכן שונה על ידי גורם זה או אחר.
- (3) תיק מספר 1997-1-01472 הוזנו שני סכומים שונים:
- (א) בתאריך 10 פברואר, 1999, הוזן סכום של 830 ₪; בשדה תיאור טיפול נירשם **"הוראת תשלום"**.
- (ב) בתאריך 25 יולי, 2001, הוזן סכום של 7,537 ₪; בשדה תיאור טיפול נירשם **"20פס 4-החלטת ועדהג (הטעות במקור)"**.
- (ג) בתאריך 1 אוגוסט, 2001, הוזן סכום של 7,537 ₪; בשדה תיאור טיפול נירשם **"הוראת תשלום"** ובהערות מצויין **"שולם בשיק 5422751 ב- 8.8.01"**.
- (ד) לביקורת לא ברור מהות ההפרש בין הוראת התשלום הראשונה לשנייה. כמו כן, לא ברור מדוע קיימת הוראת תשלום לפני החלטת וועדה.
תגובת השירות המשפטי:
- "קיימת הפרדה בתשלומים שבוצעו: הסכום בסך 830 ש"ח שולם לשמאי העירייה צ כ , בעוד שהסכום בסך 7,537 ש"ח שולם לניזוק."**
- מבדיקת מערכת הנזיקין לא ניתן להבין כי הסכום הראשוני אכן שולם לשמאי העירייה.



- יט. תיק מספר 2002-1-00582 שם המתלונן: ה ב . להלן השתלשלות ניהול התביעה:
- (1) בתאריך 14 מאי, 2002, התקבל בשירות המשפטי מכתב תלונה מאת פרופסור ה ב (להלן – "מר ב ") בנוגע לנזק ברכבו כתוצאה מפסי הרעדה מוגזמים בגובהם ברחוב טולקובסקי, רמות צהלה.
 - (2) בתאריך 22 מאי, 2002, שלחה מנהלת המדור מכתב "בדיקת ארוע" למר ב , לפיו **"אנו מברררים את פרטי הארוע הנדון במחלקות העירייה הנוגעות בדבר."** העתק המכתב הועבר לאגף התנועה.
 - (3) בתאריך 23 יוני, 2002, שלח מר ב מכתב נוסף לשירות המשפטי, לפיו טרם קיבלו תגובה בעניין.
 - (4) בתאריך 23 יוני, 2002 נשלחה תזכורת לאגף התנועה מאת סגן היועץ המשפטי לעירייה, לפיה טרם קיבלו את תגובתם ויש להעביר תגובה מיידית. כמו כן נשלח מכתב למר ב כי הנושא עדיין בבירור.
 - (5) בתאריך 25 יוני, 2002, שלח מפקח מ פ ממינהל בינוי ותשתית, האגף לעבודות ציבוריות מרכז שליטה, דוח לפיו דיווח עובד העירייה על פתיחת תקלה בגין מפגע בפסי האטה ברחוב טולקובסקי. על הדוח ישנה הערה בכתב יד בחתימת המפקח **"בעקבות שקיעת הכביש בקרבת פסי האטה וגם בעקבות עבודות מים וביוב היו פסי ההאטה גבוהים ולכן נאלצנו למתן את גובהם וזאת נעשה בתאריך 13/06/02"**.
 - (6) בתאריך 16 יולי, 2002, נשלח מכתב למר ב מאת סגן בכיר ליועץ המשפטי לעירייה, לפיו **"בבדיקת נסיבות המקרה ומיקום הארוע הוברר כי אין מוטלת אחריות על עיריית תל אביב-יפו למקרה הנזק הנטען."**
 - (7) בתאריך 7 נובמבר, 2002, נשלח מזכר מאת עוזרת מינהלית אגף דרכים ומאור מינהל בינוי ותשתית למנהלת המדור, לפיו **"...יחידת האספקה שבאגף ביצעה תיקון פסי ההאטה לגובה העומד בסטנדרטים העירוניים. אכן הפסים היו גבוהים עקב שקיעת הכביש בהמשך לעבודות הביוב."**
 - (8) הביקורת לא איתרה מסמכים נוספים המעידים על המשך הטיפול בתיק. על פי המסמכים המופיעים בתיק, נראה כי התביעה נדחתה. השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: **"הדוגמא...אינה ברורה מהטעם שהתובע אשר תביעתו נדחתה ע"י הועדה בחר שלא להגיש תביעה משפטית כנגד העירייה בגין הנזק נשוא דרישתו."**



9) מבלי להיכנס לסוגיות משפטיות בנוגע לאחריות העירייה לנזק, שכן על סמך הממצאים בתיק, העירייה מודה שפסי ההאטה היו גבוהים, נציין כי התגובה הרשמית של אגף דרכים ומאור התקבלה לאחר דחיית התלונה על ידי השירות המשפטי.

10) בנוסף, אין בתיק מסמכים המעידים או מרמזים כי תיק תביעה זה נדון בוועדת נזיקין.

11) לביקורת נמסר שכל תיק תביעה בגין צד ג' שסכום התביעה נמוך מסכום ההשתתפות העצמית נדון בוועדת נזיקין. כאמור, הביקורת לא מצאה מסמכים בתיק התביעה, לפיהם התיק נדון בוועדה.

כ. תיק תביעה מספר 2003-1-00836 שם המתלונן: ו ו . בתיק מתויקים מסמכים הנוגעים לגב' ו ו וגב' ס ו , גם יחד.

1) מניתוח הממצאים בתיק עולה כי גב' ו ו יוצגה בעבר על ידי עורך דין מ ל ולאחר מכן הועבר התיק לטיפול עורך דין א ר , אותו עורך דין שמייצג את גב' ס ו .

2) מלבד העובדה כי המתלוננות מיוצגות על ידי אותו גורם, אין קשר בין תיקי התביעה.

3) גב' ו ו נפגעה בתאריך 7 אפריל, 2003, ברחוב מרכולת, קיבלה פיצוי מחברת הביטוח בסך 7,000 ש"ח.

4) גב' ס ו נפגעה בתאריך 12 מאי, 2003, קיבלה פיצוי בסך 4,500 ש"ח.

השירות המשפטי מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:

"אכן קרחה טעות משרדית בחיוק מסמכים מסויימים שאינם שייכים לתיק בו תוייקו."

התקשרות עם יועץ הביטוח

203. ד"ר מ מ (להלן – "יועץ הביטוח") משמש כיועץ ביטוח חיצוני לעירייה מזה כ- 8 שנים.

204. יועץ הביטוח מסר לביקורת כי עד שנת 1989, שימש בתפקיד חתם ומנהל הדרכה בחברת הביטוח "מ" ולאחר מכן עבר לעבוד בחברת הביטוח " , תפקידים שהיקנו לו ניסיון וידע בתחום.

205. מפגישה שקיימה הביקורת עם יועץ הביטוח נמסר כי תפקידיו כוללים:

א. סיוע לעירייה בניהול סיכוני ביטוח;

ב. שמירת האינטרסים הכלכליים של העירייה;

ג. מתן מידע רלוונטי ופריסת הנתונים הרלוונטיים לנושא הביטוח;



- ד. מתן ייעוץ בנוגע לסוגי פוליסות אותן כדאי לבטח;
- ה. עריכת סעיפי המכרז המיועד להתקשרות בפוליסת ביטוח;
- ו. גיהול משא ומתן על תנאי הפוליסה מול חברת הביטוח;
- ז. ייעוץ בגין סעיפי ביטוח בחוזים הנחתמים מול קבלנים וספקים;
- ח. מתן ייעוץ לאירועים שונים במהלך השנה הקשורים לנושא הביטוח.
- אגף החשבונות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:
- יועץ הביטוח מבקש להוסיף שתפקידיו כוללים " סיוע בתביעות; נוכחות אישית והשתתפות פעילה בעירייה; ניסוח אישורי ביטוח להסכמים – ובקרתם; מו"מ עם מבטחים, כולל של קבלנים וספקים; זמינות תמידית לשאלות מגורמים עירוניים (כולל השירות המשפטי)".
206. כמו כן נמסר לביקורת כי בעת מתן ייעוץ ביטוחי לעירייה יועץ הביטוח מתבסס בין היתר, על הנתונים הבאים: ניסיון אישי; כוחות השוק; השוואה לעיריות אחרות בארץ; קשר מול עיריות בחוץ לארץ.
207. יועץ הביטוח טען כי העירייה כיום במצב טוב מבחינה ביטוחית מול עיריות אחרות בארץ ואף בחוץ לארץ. כתוצאה מטקטיקה שנקט כנגד חברות הביטוח הצליח לחסוך לעירייה כמיליון דולר.
208. על פי דברי מנהל מחלקת מהתו"ב, לאורך תקופת כהונתו, העירייה לא בחנה את אופן ההתקשרות עם יועץ הביטוח.
- אגף החשבונות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:
- "בתשובת לשאלת צוות הביקורת השיב הח"מ (מנהל מחלקת מהתו"ב) שבתקופת כהונתו בתפקיד (מאוגוסט 2002 ואילך) לא חל שינוי בתנאי ההעסקה של היועץ. הוא לא נשאל, ומטבע הדברים לא השיב על השאלה, האם אופן ההתקשרות עם יועץ הביטוח נבחן."
- היעדר תחרות**
209. בשנים האחרונות קיימת מגמה המתאפיינת בכך שפחות חברות ביטוח ניגשות למכרז. יועץ הביטוח העלה מספר סיבות לתופעה:
- א. אירועי השיטפונות מהם סבלה העירייה, כתוצאה מנזקי הגשמים בשנים האחרונות;
- ב. מספר גדול של תביעות צד ג' בסכומים נמוכים;
- ג. סיכון פוטנציאלי גבוה של הרשויות המקומיות בארץ ובעולם.
210. חברת הביטוח "א" הינה חברת הביטוח היחידה שניגשה למכרז האחרון שהעירייה פירסמה.
211. העובדה כי רק חברת ביטוח אחת מוכנה לבטח את העירייה ובהנחה שעובדה זו ידועה לה, יוצרת שוק ללא תחרות ומציבה את העירייה בעמדה נחותה בניהול משא ומתן מול חברת הביטוח.



212. יועץ הביטוח מסר לביקורת כי העובדה שחברת הביטוח "א" הינה היחידה שניגשה למכרז, אינה בהכרח מעידה על כך שאין היענות בשוק. לטענתו, חברות הביטוח האחרות בשוק ידעו כי "א" ניגשה למכרז וכי היא מעוניינת לזכות בו ומאחר ולה סיכוי טוב לזכות במכרז, נמנעו להגיש הצעות. במידה ו"א" תעלה את סכומי הפרמיות וההשתתפות העצמית, אזי עוד חברות ביטוח ייגשו למכרז.

213. הביקורת סבורה כי למרות הסבריו של יועץ הביטוח למצב הקיים, בו רק חברת "א" ניגשה למכרז, עדיין השוק נמצא במצב של היעדר תחרות ול"א" יתרון בניהול המשא ומתן על תנאי הפוליסה.

ניהול סיכונים

214. בשנים האחרונות ניכרת המגמה של חברות הביטוח להעלות את סכומי ההשתתפות העצמית והפרמיות.

215. הביקורת מצאה שאין בעירייה ניהול סיכונים פנימי, בין היתר כפועל יוצא של תהליך העבודה ומבנה מערכת הנזיקין.

216. ניהול תביעות רכוש בגין נכסי העירייה, באופן ידני ולא ממוחשב, אינו מאפשר ניתוח הנתונים והערכת מצב.

217. כמו כן, הזנת סכום הערכת נזק ראשונית (בעת פתיחת התיק) ללא עדכון התשלום בפועל, במידה ושולם, אינה מציגה תמונת אמת במערכת.

218. יועץ הביטוח מסר לביקורת כי כיום (2004), לא ניתן לסמוך על הפיתרון הביטוחי הקיים. ישנם מקרים אשר אינם מכוסים במסגרת הפוליסות ולכן העירייה צריכה לדאוג למערך ניהול סיכונים פנימי ולבחון כדאיות הביטוח של הפוליסות השונות.

219. להלן נקודות עיקריות שעלו בשיחה עם יועץ הביטוח:

א. תביעות צד ג' הינן הנפוצות ביותר. מאחר ורוב התביעות הינן בסכומים הנמוכים מההשתתפות העצמית, העירייה אינה מפעילה כלל את פוליסת הביטוח;

ב. על פי חוק חוזי הביטוח, בחוזים או בפוליסות ביטוח תנאי בסיסי הוא שחייבים להודיע מיידית לחברת הביטוח על אירוע ביטוחי פוטנציאלי וזאת על מנת לשמור על זכויות המבוטח. היות ומרבית תביעות צד ג מטופלות בפועל במסגרת ועדת הנזיקין, אין לעירייה כדאיות כלכלית להודיע לחברת הביטוח על מקרים אילו, שגם יכתימו תיקה ללא צורך;

ג. כאשר העירייה מדווחת על האירוע לחברת הביטוח, חברת הביטוח מחוייבת לפתוח תיק תביעה ולנקוט בהליכים אשר גורמים להוצאות מיותרות בתיק. כל זאת, כאשר היה ידוע



מראש שתיק התביעה אמור היה להיות מנוהל בוועדת נזיקין. העירייה אמורה לקחת סיכון מחושב וסביר ולא להודיע מיידית על הארוע לחברת הביטוח. הסבירות שחברת הביטוח תדחה את התביעה עקב עיכוב זמני לצורך בירורים ומעקב פעיל נמוכה והסיכון נמוך כי מדובר בתביעות קטנות;

ד. מאחר וחברת הביטוח אחראית על סגירת התיק מול התובע, ואינה מתוגמלת או מתומצת בהתאם לתוצאות, אין לה אינטרס להתמקח עם התובע על סכום הפיצוי, כל עוד התובע מוכן להתפשר על סכום ההשתתפות העצמית. להבדיל מעיריית תל אביב-יפו, בעירויות אחרות יש שליטה על נושא זה;

ה. הטיפול בנושא הביטוח מפוזר בין אגף החשבות והשירות המשפטי. לאגף החשבות אין שליטה על המתרחש בשירות המשפטי ואילו השירות המשפטי לא מסוגל או לא מעוניין, לדעתו, לטפל בכל נושא הביטוח. לדעתו השירות המשפטי אינו מסוגל לנהל במצב של הקיים, את כל תיקי התביעות;

ו. הגורמים הרלוונטיים בעירייה מודעים לבעיות הקיימות כבר שנים כמו גם לפתרונות המוצעים. לטענת היועץ דרכי הטיפול שהציע בכדי להתמודד עם הבעיה נעצרו מסיבות היסטוריות פרסונאליות.

220. יועץ הביטוח פירט בפני הביקורת אפשרויות לשיפור מצב העירייה מבחינה ביטוחית, אפשרויות, כאמור, שלא פעם הועלו על ידו בפני גורמים שונים בעירייה, במספר פורומים.

להלן האפשרויות שהוצגו על ידי יועץ הביטוח, לדבריו, בפני גורמי העירייה:

א. יש להעביר משאבים שכיום מושקעים בהתקשרויות ובהתדיינויות עם חברת הביטוח, לניהול סיכוני התקשרויות חיצוניות וניהול תביעות;

ב. תיאורטית העירייה לא צריכה ביטוח. העירייה יכולה לבטח עצמה למקרי ביטוח מסוימים כדוגמת מקרי קטסטרופה ומנגד ליצור קרן או סעיף תקציבי מיוחד לטיפול יתר התביעות;

ג. יש לעגן בחוזים מול קבלנים וספקים את נושא הביטוח. על פי חוקי הביטוח מותר לעירייה לתבוע ישירות את המבטח של הקבלן/ספק, ללא חובת הוכחת רשלנות מצידו;

ד. אם הקבלן או מישהו מטעמו גרם נזק, העירייה יכולה לפנות ישירות למבטח של אותו קבלן. המטרה להעביר ככל שניתן את האחריות לזירת הקבלן. כל נזק הקשור לפעילות של אותו קבלן או ספק לא אמור להפעיל את הפוליסה של העירייה, אלא של הקבלן. המטרה היא שתביעות אילו לא יטופלו על ידי העירייה;

ה. במקרים אילו העירייה מפעילה את הביטוח של הקבלן ולא את הביטוח שלה וחוסכת את סכום ההשתתפות העצמית. כמו כן, ייתכן כי מהלך זה יגרום לשיפור בתנאי הפוליסה מצד חברות הביטוח;



- ו. יצויין כי הביקורת מצאה בחלק מהתיקים שוועדת הנזיקין היפנתה המתלונן לקבלן שביצע העבודות במקום האירוע. במקרים אחרים העירייה מפצה ישירות את המתלונן, אך מתקזזת עם הקבלן לעניין הנזק שנגרם ושולם מקופת העירייה;
- ז. על העירייה להקים צוות שיכלול נציגים ממחלקת מהתו"ב, מהשירות המשפטי ויועץ הביטוח לצורך ניהול תביעות נכון;
- ח. הגוף שיוקם יבחן כל תביעה טרם דיווח לחברת הביטוח. חלק מהתביעות שמדווחות לחברת הביטוח אינן מכוסות בפוליסה או כתוצאה מרשלנות תורמת של האורח ולכן נידחות. אי דיווח אוטומטי לחברת הביטוח יכול להועיל לעירייה במשא ומתן עתידי עם חברות הביטוח. על ידי כך, לא יוצר הרושם כי העירייה הינה גוף הנתבע פעמים רבות, דבר אשר יסייע בשיעור הורדת הפרמיות וסכומי ההשתתפות העצמית;
- ט. הגוף שיוקם יפקח על התנהלות התביעה מתחילתה ועד סופה ויהיה בקשר רציף תוך כדי מעקב אחר התנהלות התביעה בחברה הביטוח.
- יועץ הביטוח מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי:
- "לקראת ההתקשרות עם היועץ - וזאת ע"י הגב' ע ק (לשעבר גזבר העירייה), שבחנה ובחרה את היועץ יחד עם מר ג ג , מנהל מח' מהתו"ב דאו – וכן במהלך שיחות אח"כ, מנה היועץ אפשרויות לשיפור מצב העירייה מבחינת ניהול סיכוני ביטוח, כדלהלן:
- א. מדיניות ביטוח: ככלל, העירייה צריכה לשאוף ולבטח רק מפני אירועים קשים (אלא כמובן במידה ותשיג ביטוח "זול").
- ב. תביעות:
- 1) ככלל, מומלץ לשלוט בניהול תביעות באופן יזום ולמזער את שמיטת השליטה לטובת המבטחים ועורכי דינם (ובמיוחד חיצוניים הקשורים אתם), שחשוב לזהותם ע"מ להיות מודעים ולהישמר מהתקשרות העירייה אתם, באשר להם אינטרסים נוגדים לעירייה.
- 2) יש לשלב לטובת ניהול התביעות גם את היבט ניהול סיכוני התקשרויות חיצוניות, דהיינו, ניצול סעיפי חוזים ו"אישורי הביטוח" להסכמים, לצורך העמסת עלויות תביעות.
- התמקדות בסעיף זה חזר על עצמו גם עם מנהל מח' מהתו"ב הנוכחי. הובהר ליועץ (לא אחת) כי נושא תביעות מצוי בתחום השירות המשפטי."



צעדים שננקטו בעירייה בעקבות הגשת טיוטת הדוח

221. בתאריך 23 בדצמבר, 2004, בעקבות טיוטת דוח ממצאי הביקורת, התקיימה ישיבה בראשות מנכ"ל העירייה, במטרה לבחון את התנהלות העירייה בתחום הביטוח, להחליט על מודל ביטוחי ואופן ניהול סיכוני הביטוח, להתוות מדיניות ולגבש דרכי פעולה בנושא.
222. מנכ"ל העירייה קבע כי:
- א. "...לאור הנתונים שהוצגו יבוצע שינוי במודל הביטוח ואופן ביטוח הסיכונים הגבוהים..."
 - ב. "יוקם גוף לניהול סיכונים/חביעות בראייה כוללת. היחידה תמוקם באגף החשבות ותכלול את ההיבט המשפטי."
 - ג. "באחריות הסמנכ"ל לתכנון וגזבר העירייה להציג... חזון היחידה, מבנה ארגוני, תחומי פעולה, צרכים, אמצעים וכד'. יש להסתייע ביועץ חיצוני מומחה להקמה בכל הנוגע לתהליכים נכונים, כללים, עקרונות, קריטריונים לטיפול וכיוב'."
 - ד. "יש לאייש היחידה באנשי מקצוע, רואה יתרון בכך שבראשה יעמוד איש כלכלה וניהול ולצידו יועץ מומחה. הנ"ל יבוצע בתיאום עם גזבר העירייה והיועץ המשפטי לעירייה."
 - ה. "במקביל, יש לקדם המכרז במודל "הקמטורפלי" וכן, להכין השיפויים והאישורים הנדרשים לאישור מועצת העיר."
 - ו. "באחריות גזבר העירייה לבצע בחינה תקציבית והגדרת צרכים לקרן שמורה להבטחת תשלומים עתידיים."
223. בהתאם לסיכום מנכ"ל, בתאריך 4 ינואר, 2005, אגף ארגון ותקינה ואגף החשבות הציגו עבודתם בנושא "הקמת מחלקת ניהול סיכוני ביטוח ותביעות".
224. כמו כן, העירייה ראינה 6 מומחים ובעלי ניסיון בתחום הביטוח במטרה לבחור יועץ חיצוני שיסייע בהקמת היחידה שתוקם. הביקורת נכחה בישיבות והעירה הערותיה.
225. בעקבות פנייה של אגף החשבות, האריכה חברת הביטוח "א" את תקופת הביטוח ב- 4 חודשים, עד סוף חודש יוני, 2005.

מסקנות

כללי

226. נושא הביטוח מבוזר בין מחלקת מהתו"ב והשירות המשפטי בעירייה. כל מחלקה עוסקת אך ורק בתחום אחריותה, מבלי שקיים גורם או גוף המרכז ומבקר את הנושא.



227. לא נמצאו נוהלי עבודה פורמליים, לפיהם מתנהלת העבודה במחלקת מהתו"ב או בשירות המשפטי.
228. אין נתונים זמינים במחלקת מהתו"ב, בשירות המשפטי ובהנהלת החשבונות לצורך ניתוח המאזן הביטוחי של העירייה.
229. לא ניתן לאתר נתונים בסיסיים אודות תיקי התביעה השונים כגון: סכום ההשתתפות העצמית ששולם בגין כל תביעה ו/או פוליסה.
230. הגורמים העירוניים האחראים על נושא הביטוח בעירייה מתבססים על מסד הנתונים שמספקות חברות הביטוח. הנתונים אינם מאומתים על ידי גורם זה או אחר בעירייה ולא בהכרח מספקים בסיס לקבלת החלטות.
231. מרבית התביעות בפוליסות ביטוח רכוש ותכולה וביטוח חבויות הינן בסכום הנמוך מסכום ההשתתפות העצמית הנקוב בפוליסה ולכן העירייה נושאת בחלק ניכר מתשלומי התביעות וזאת בנוסף לפרמיה המשולמת לחברות הביטוח.
232. להלן ריכוז הנתונים (בש"ח) בגין סוגי הביטוח השונים:

תקופה	ביטוח	סך הפרמיה	הפער בין תשלומי העירייה לתשלומי חברת הביטוח
1996-2004	חבויות	60,115,271	55,500,288
1997-2003	רכוש ותכולה	39,230,706	31,981,500

233. מאחר ורק חברת ביטוח אחת מוכנה לבטח את העירייה נוצר שוק ללא תחרות, המציב את העירייה בעמדה נחותה בניהול משא ומתן מול חברת הביטוח.
234. יועץ הביטוח של העירייה מכהן בתפקיד במשך 8 שנים. הביקורת תמחה על כך שהמלצות היועץ, שכאמור הועלו בפני גורמים שונים בעירייה, לא יושמו עד היום.

ביטוח רכוש ותכולה

235. ישנן תביעות ביטוח, שאינן מכוסות במסגרת הפוליסה כגון: גניבה ללא סימני פריצה.
236. מספר רב של תביעות רכוש אינן מדווחות כלל למחלקת מהתו"ב. המחלקות השונות בעירייה נמנעות לפנות למחלקת מהתו"ב וסופגות את סכום הנזקים מתקציבן, כתוצאה מהערכת נזק הנמוכה מסכום ההשתתפות העצמית. התנהלות זו מקשה על ניהול הסיכונים. כפועל יוצא מכך, הפער בין הסכומים ששילמה חברת הביטוח לבין הסכומים שהוציאה העירייה גדול מהפער שהביקורת חישה העומד על כ - 32 מיליון ש"ח.



237. ניתן להבחין כי במהלך השנים סכומי הפרמיה ששילמה העירייה לחברות הביטוח עלו באופן משמעותי, בעוד שבמקביל ניכרת ירידה בסך תשלומי חברת הביטוח בגין תביעות רכוש של העירייה.
238. הנתונים אודות סך התביעות בגין ביטוח רכוש לא מרוכזים במחלקת מהתו"ב בצורה המאפשרת ניתוח הנתונים. לא קיימת תוכנה ממוחשבת אליה מוזנים תביעות רכוש, המשמשת לצורך ניהול מעקב אחר התפתחות התביעה.
239. החומר הרלוונטי לתביעות שבטיפול חברת הביטוח מתויק בקלסרים ללא הבחנה בין סוגי הפוליסות השונות ו/או ללא הבחנה בין המבטחים השונים.
240. תשלומי הפרמיה המופיעים בסעיפים התקציביים של אגף החשבות אינם בהכרח מסווגים בהתאמה לסוגי הפוליסות, כך שאין אפשרות לבצע הבחנה של סכום הפרמיה ששולמה בפועל בגין כל סוג ביטוח.
241. לא נערכה סקירה לצורך בחינת שוויים האמיתי של נכסי העירייה, בטרם קביעת סכום פרמיית הביטוח.

ביטוח חבויות – צד ג (תביעות גוף ורכוש)

242. החל משנת 1996 עד שנת 2000, סכומי הפרמיה ששילמה העירייה בגין ביטוח חבויות היו במגמת ירידה, בעוד שסכומי ההשתתפות העצמית בתוספת תשלומי ועדת הניזקין וסך תשלומי חברת הביטוח היו במגמת עלייה.
243. החל משנת 2000 ניתן להבחין במגמה של עלייה בסכומי הפרמיה, מנגד ישנה מגמה של ירידה בתשלומי חברת הביטוח. כמו כן, ניתן להבחין כי סך ההשתתפות העצמית בתוספת תשלומי הוועדה לא הראו שינויים משמעותיים לכאן או לכאן.
244. אין אינטראקציה שוטפת מלאה בין מחלקת מהתו"ב והשירות המשפטי לעניין הטיפול בתביעות מול חברת הביטוח.
245. הביקורת קיבלה רק כ- 25% מתיקי תביעות ביטוח חבויות, שאותרו במחסן השירות המשפטי. עובדה זו מעידה על חוסר סדר והיעדר אינפורמציה מלאה בגין התביעות השונות.
246. אין גורם מטעם העירייה המפקח על הטיפול בתיקי התביעה המועברים לחברת הביטוח. לחברת הביטוח "יד חופשית" בכל הנוגע לטיפול בתיק התביעה. העירייה אינה מקבלת עדכונים שוטפים או שותפה בקבלת ההחלטות.
247. אין גורם מקצועי הבוחן את סבירות הסכום ששילמה חברת הביטוח לתובע ביחס לנזק או לגורמים אחרים כגון: סיוע במומחים.

**ועדת נזיקין**

248. פרוטוקול ועדת נזיקין מכיל החלטות, ללא דיון או הצגת עמדת הגורמים הנוכחים בוועדה.
249. אין הקפדה מלאה על קבלת חשבוניות מקור או מסמכים מקוריים כתנאי לקבלת פיצוי בגין תביעות שאינן מועברות לחברת הביטוח.
250. החלטות ועדת נזיקין מתקבלות על סמך נתונים המוצגים בטבלה ובהתאמה גם התשלומים בהנהלת החשבונות, אך אין גורם המוודא כי הנתונים בטבלה אכן תואמים לנתונים הנמצאים במערכת הנזיקין.
251. הפרוטוקול מועבר להנהלת החשבונות טרם חתימת יו"ר ועדת נזיקין כך שהשוואת הפרוטוקול לנתוני כתב הויתור אינה אפקטיבית במקרה של הונאה, טעות בשגגה או מכוונת.

מערכת הנזיקין

252. סיווג התביעות במערכת הנזיקין אינו תואם לסוגי הפוליסות השונות.
253. במערכת הנזיקין קיימים נתונים חלקיים בלבד בגין ביטוח חבויות, מהם לא ניתן תמיד להסיק על השתלשלות התביעה או תוצאותיה.
254. בבדיקת 3,664 תיקים הביקורת איתרה במערכת הנזיקין ליקויים שונים כגון: היעדר מסמכים, ליקויים בכתב הויתור, חוסר התאמה בין הנתונים בתיקי התביעה למוזן במערכת.
255. מערכת הנזיקין אינה מאפשרת ביצוע: בקרות, ניתוחים סטטיסטיים, ניהול סיכוני ביטוח, מעקב שוטף, עיבוד והסקת מסקנות (כגון: פירוט תשלומים לגורמים שונים, אמצעי תשלום, סכומים ששילמה חברת הביטוח, סכום התביעה המקורי וכו').
256. במערכת לא מיושמים נוהלי אבטחת מידע או בקרות הנוגעות להזנת נתונים במערכת כגון: סכום ההשתתפות העצמית, "סגירת" תיקים, ביטולים, הוספה או שינוי נתונים.
257. לא קיימת מערכת הרשאות תקינה ומבוקרת. רכזת ביטוחים, מנהלת המדור ופקיד נזיקין מורשים לבצע שינויים במערכת ללא גורם מבקר.
258. לא קיים ממשק המקשר בין מערכת הנזיקין למערכת בתי המשפט.

שרות

259. ביטוח חיים - במהלך תקופה של 5 שנים הוגשה תביעה אחת לחברת הביטוח. סכום תשלומי הפרמיה בין השנים 2000-2004 הסתכם לכ- 364,800 ₪.
260. ביטוח רכב - מחלקת מהתו"ב בוחנת מדי תקופה את ביטוח צי הרכב של העירייה, כולל ביטוח רכבי מנהלים.



261. ביטוח נושא משרה, חבות מעבידים ואחריות מקצועית - החל משנת 2004 לא קיים כיסוי ביטוחי בגין אחריות מקצועית לרישוי עסקים, ועדה לתכנון בניין עיר וכיבוי אש.

ניהול סיכוני ביטוח

262. מאחר ואין ברשות העירייה בסיס נתונים המציג תמונה שלמה ו/או מערכת ממוחשבת ממנה ניתן להסיק מסקנות לצורך קבלת החלטות, אין העירייה יכולה לנהל סיכוני ביטוח באופן עצמאי.

263. העירייה אינה מטפלת בכל תיקי התביעות בגין חבויות, שכן חלקן מועברות לטיפול חברת הביטוח. כמו כן, העירייה נמנעת מלבצע ניהול של מערך התביעות המטופלות על ידי הגורמים השונים.

264. היעדר בקרה ופיקוח על התיקים המועברים לחברות הביטוח מקשה על העירייה לנהל את סיכוני הביטוח.

המלצות

265. על העירייה לדאוג למערך ניהול סיכונים פנימי ולבחון כדאיות הביטוח של הפוליסות השונות.

266. על העירייה לבחון אפשרות הקמת מחלקה/יחידה לצורך ניהול סיכונים וניהול תביעות.

267. כחלק מניהול סיכונים נכון בהקשר של ביטוח צד ג, יש לדאוג ליידע מחלקות העירייה השונות (כדוגמת מינהל הנדסה, מחלקת דרכים) בנוגע למפגעים, על מנת להימנע מתביעות מרובות בגין אותו מפגע.

268. יש לדאוג לרכז את כל נזקי הרכוש במחלקה שתוקם מבחינת סכום הנזק הראשוני, השתלשלות האירועים, הסכום שהתקבל מחברת הביטוח וכו' וזאת ללא קשר לגובה ההשתתפות העצמית, במטרה לקבל תמונה כוללת אודות רכוש העירייה.

269. יש להגדיר נוהלי עבודה פורמליים להסדרת נושא הביטוח, הן בין מחלקות העירייה והן בין העירייה לגופים חיצוניים.

270. כפועל יוצא מניהול סיכונים אפקטיבי יש צורך לבצע התאמה במערכת הנהלת חשבונות בין סכומי הפרמיה וההשתתפות העצמית לבין סוגי הפוליסות, כך שניתן יהיה "לצבוע" את סכום ההשתתפות העצמית בגין כל פוליסה.

271. יש להטמיע מערכת ממוחשבת חדשה, שתתאם לסוגי הפוליסות השונות שבאמצעותה ניתן יהיה לנהל סיכונים.

272. יש לבחון נושא הביטוח של התאגידים העירוניים, שכיום אינם נכללים במסגרת הביטוח הכולל של העירייה.



273. יש לבחון אלטרנטיבות שונות לכיסוי ביטוחי כגון:
- לעגן נושא הביטוח בחוזים מול קבלנים וספקים, על מנת להעביר האחריות לגורם שלישי.
 - העירייה יכולה לבטח עצמה למקרי ביטוח מסויימים כדוגמת מקרי קטסטרופה ומנגד ליצור קרן או סעיף תקציבי מיוחד לטיפול ביתר התביעות.
 - ניתן לבחון אפשרויות ביטוח רחבות יותר בחוץ לארץ ולא להסתפק בשוק הביטוח המקומי.
274. יש להסדיר בנוהל את אופן התקשרות העירייה עם יועצים מקצועיים בכלל ועם יועץ הביטוח בפרט (משך כהונתו, תחומי אחריותו, כפיפות וכו'), שמייעצים באופן שוטף לאורגנים בעירייה.
275. הביקורת ממליצה למנות גורם שיבדוק את תיקי התביעות בהם אותרו לכאורה ליקויים, במיוחד אמורים הדברים לגבי התיקים המפורטים בסעיף 176 ובסעיף 202.