

תקציר

ניהול נכסי מקרקעין

(השכרת נכסים והטיפול בנכסים פנויים)

רקע

מצבת נכסי המקרקעין בבעלות עיריית תל אביב יפו כוללת מספר רב של נכסים, אשר משמשים לשימוש עירוני, לחכירה ולהשכרה לצד ג', להקצאת נכסים למטרות ציבוריות ועוד. העירייה משכירה כ-170 נכסים שונים המניבים הכנסה שנתית המסתכמת בעשרות מ"ח. ניהול ההשכרות מבוצע על ידי מחלקת הקצאת נכסים ודיור באגף נכסי העירייה (להלן: "המחלקה").

בביקורת הועלו מספר סוגיות הדורשות את חיזוק הממשל התאגידי באגף, שיפור תהליכי עבודה, ניהול יעיל של מסדי נתונים והקפדה נאותה על עקרונות ליבה ציבוריים: השקיפות, התחרות ההוגנת והשוויוניות.

עיקרי הליקויים ועיקרי ההמלצות

כללי

ממצאים

1. מחזוריות לא מתוכננת ומבוקרת של מועדי סיום העסקאות עלולה לגרום לעומס נקודתי בשנים בהן פג תוקף של כמות משמעותית של חוזים. הביקורת התרשמה כי אכן נוצר בפועל, באופן עיתי צוואר בקבוק תפעולי הגורר עיכוב ניכר בחידושי הסכמים בזמן נאות.
2. הסיכונים בפעילות השכרת הנכסים העירוניים רבים ומגוונים. על אף זאת, נמצא כי אגף הנכסים, אינו מנהל את הסיכונים השונים באופן מובנה ומתודי. לדעת הביקורת, ניהול הסיכונים לפעילויות המבוצעות באגף צריך לכלול סקר סיכונים ונהלים ובקורות לתהליכים המתוכננים לשם מניעת/הקטנת הסיכונים לרבות: נהלים המטפלים בחשיפות הקשורות בשיווק עסקאות וניצול מיטבי של הנכסים העירוניים, העברת חזקה, טיפול בקשיי גביה, קליטת הסכם, פלישות וכיו"ב.
3. בניהול ממשל תאגידי וממשל ציבורי תקין, נדרש להתייחס לפעולות המתבצעות ליצירת הכנסות בדומה לאופן ולהליכים המחויבים בהתקשרויות המייצרות הוצאות לעירייה. לכן גם על התהליכים הנוגעים להשכרת נכסים עירוניים ומתן שימוש בהם, להתנהל בשקיפות, שוויוניות ושמירה על תחרות הוגנת. בנוהל העירוני של פעילות ועדת שכירויות, נקבע כי ועדת שכירויות יכולה, במידה ואין מניין חוקי וחלפו 15 דקות ממועד הזימון, לקבל החלטות על ידי יו"ר הוועדה,

ובלבד שהינו מנהל אגף נכסי עירייה. הביקורת מציינת כי הגם שדרך כלל המצב המתואר לעיל אינו מתרחש, מנהל האגף הינו גם הגורם שמגיש את הבקשות לוועדה ומחזיק מרחב סמכויות רב הכולל מתן זיכיונות, שימוש או הפעלה בנכסים עירוניים ועוד. לדעת הביקורת, הנוהל העירוני, במצבים בהם נוכח בוועדה רק ראש הוועדה (בעיקר בוועדות פקידותיות), עלול ליצר בהוראה זו פגיעה בעיקרון הפרדת התפקידים כאשר ראש הוועדה הינו זה היוזם את הבקשות לוועדה.

המלצות

4. יש לתכנן את תקופות סיומי החוזים שבטיפול המחלקה (השכרות + הקצאות) ולהיערך מראש כך שחידושי החוזים והארכות יפרסו באופן שלא יגרם עומס (צוואר בקבוק) על המחלקה האחראית על פעולות חידושי החוזים, בפעילותה השוטפת.
5. על האגף, בשיתוף מנהל הסיכונים העירוני (CRO) לערוך מיפוי של הסיכונים הקשורים לפעילותו ולתכנן תהליכים ובקורות (ובכלל זה שדות חובה במערכת הנכסים) אשר ימזערו את החשיפות ואשר יאפשרו ויטמעו כנהלי עבודה עירוניים. כך למשל מוצע כי במיפוי סיכונים פיננסיים יערך דיון, בוועדת היגוי בהשתתפות נציג הגזברות, במיפוי סיכונים הנוגעים למעמד משפטי של הנכס כגון העברת זכויות בשכירות מוגנת; הדיון יערך בהשתתפות יועץ משפטי ובהתאם לכל נושא יוזמן גורם עירוני רלוונטי לתכנון המענה לחשיפה שמופתה.
6. בכדי למנוע מצב של פגיעה בעיקרון הפרדת סמכויות, יש לעדכן את הנוהל העירוני כך שלא יאפשר דיון בוועדה בראשות יו"ר הוועדה בלבד אשר הינו גם יוזם הבקשה לדיון.

שימוש בנכסים עירוניים

ממצאים

7. לעיריית תל אביב יפו נכסים רבים אשר יכולים לשמש לצרכים עירוניים, ציבוריים (הקצאות) או מסחריים (השכרות). מאידך, העיריה שוכרת בעצמה נכסים לצרכיה. הביקורת התרשמה כי לא קיים תהליך מסודר לניצול מיטבי של הנכסים ובדיקת התאמה של צורך למענה קיים.
8. מהממצאים עולה כי קיימים נכסים עירוניים ללא שימוש מזה שנים רבות. כך למשל, קיימות שתי חנויות ברחוב הכ. 7' אשר אינן בשימוש מאוקטובר 2000. מבנה נוסף בשטח של כ-980 מ"ר ברחוב י. 7' שיעודו התכנוני היה למבנה הציבורי, נהרס לפני כ-20 שנה ובמקומו קיים כיום שטח ציבורי פתוח.
9. למועד הביקורת נמצא כי, בבעלות העירייה 34 נכסים אשר אינם ראויים לשימוש (מהרשימה שנמסרה) - חלקם מזה שנים רבות. בנוסף, קיימים 23 נכסים פנויים המוכנים לאכלוס, מקצתם מיועדים להקצאה אך רובם ממתינים לשיווק. עם זאת הביקורת לא ראתה כל פעילות שיווקית-הוצאות מכרזים/פרסום פנימי למנהלים בעירייה לצרכים עירוניים וכדומה. לדעת הביקורת

הנתונים מצביעים על כך שקיים חשש שהאגף אינו פועל באופן מהיר ויעיל לשיווק הנכסים הפנויים, ובכך עלול להיגרם נזק כספי לעירייה.

10. מהממצאים עולה כי ב-24 מתוך 76 נכסים פנויים, לא נערך ביקור בתקופה העולה על שלושה שבועות ויותר. כמו כן נמצא כי הערות הפיקוח אינן מוזנות באופן שוטף. הביקורת סבורה כי אי הקפדה על ביצוע ביקורים בנכסים בתדירות שוטפת סדורה שנקבעה, עלולה להוביל לכך שהנכסים יתפסו על ידי פולשים שקשה יהיה לפנותם.

המלצות

11. יש לבחון מתן קדימות לצרכים העירוניים בכל הקשור לשימוש בנכסים העירוניים. כך למשל ניתן לקבוע ככלל, כי הצרכים העירוניים קודמים, ולפעול לתת מענה לצרכים אלו בכפוף לבחינת שיקולים כלכליים ואסטרטגיים.
12. יש לערוך נוהל עבודה בו יגובשו האפיקים לשיתוף היחידות העירוניות לגבי נכסים פנויים ונכסים העומדים להתפנות. בדגש על, פרסום הנכסים בתפוצת מנהלים הרלוונטים ו/או באמצעות מערכת GIS.
13. יש לאפיין בקורות מגלות (להבדיל מבקורות מונעות) בתהליכי אגף המחשוב, אשר יתריעו על אי ניצול נכסים (שכירות/ שימוש/ הקצאה) במשך תקופה ארוכה.
14. על האגף לבחון את האפשרויות הקיימות והפוטנציאליות לניצול נכס המקרקעין ברחוב י. 7, בהתאם לייעודו התכנוני למבני ציבור (שטח גדול יחסית במיקום ייחודי).
15. על האגף להכין תוכנית אשר תכלול לוחות זמנים להשמשת כל נכס ונכס אשר אינו ראוי לשימוש. תוכנית זו תהווה תוכנית רב שנתית אשר תיעדוף השלבים ליישומה יאושר על ידי הנהלת העירייה בהתאם למגבלות התקציביות.
16. יש לפעול מיידית להכנת תוכנית לשיווק לכלל הנכסים הפנויים הראויים לאכלוס והמתוכננים להשכרה/הקצאה.
17. יש למסד נוהל עבודה אשר יגדיר תוכנית עבודה לביקורים בנכסים בתדירות הנדרשת ובכלל זה הפקת דוחות בקרה, להנהלת האגף, המציגים את הנכסים בהם הביקור אחרון שנערך בהם היה לפני פרק זמן העולה על שבועיים.
18. יש לערוך תוכנית עבודה שנתית לביקור בנכסים מושכרים/בהקצאה.
19. יש למסד תהליך משותף עם מחלקת הפיקוח על הבניה על מנת להתעדכן בביצוע עבירות בנייה בנכסים עירוניים בזמן הסמוך ביותר לזמן אמת. במידה ואותרה עבירת בנייה יש לבחון האם מדובר בהפרת חוזה של המחזיק בנכס.

מערכת המידע והפקת דוחות ניהול ובקרה

ממצאים

20. מעיון בדוחות שהופקו לביקורת ממערכת המידע באגף הנכסים עולה כי שדה "שטח הנכס" אינו מופיע כשדה נפרד. יתרה מכך, קליטת נתוני החוזים למערכת הינה מורכבת ועלולה אף לכלול הזנה ידנית של חיובים רבים בהתאם לתדירות ותקופת ההסכם. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לביצוע בקרה מונעת עוד בעת קליטת נתוני ההסכמים למערכת המידע שתאפשר מניעה או אף זיהוי הקלדות נתונים לא נכונות/ חורגות מטווח סבירות מסוים שיוגדר.
21. במהלך עבודתה ביקשה הביקורת דוחות שונים ומצאה כי מנהלת המחלקה אינה יכולה להפיק באופן עצמאי דוחות הנדרשים לעבודתה הניהולית השוטפת והתפעולית ונדרשת להזמין ממחלקת תכנון ובקרה באגף. לדעת הביקורת, התלות של מנהלים ועובדים במחלקת תכנון ובקרה לשם הפקת דוחות פוגמת ביכולתם לבצע את תפקידם באופן מועיל בלוחות זמנים שוטפים.
22. במערכת הנכסים, אין שדה מקשר עם מערכת חיובי הארנונה בעירייה. כך יוצא, שהאגף עלול להאריך את ההתקשרות עם השוכר שצובר חובות ארנונה בנכס או להגיע להסדרי חוב (בגין דמי שכירות) במקום להגיש תביעת פינוי או להפעיל סנקציה אחרת.

המלצות

23. יש למסד ממשק מול האגפים לחיובי ארנונה וגביית ארנונה במסגרתו אגף הנכסים יקבל עדכונים שוטפים על שינויים במחזיקים של נכסים עירוניים בכדי שניתן יהיה לבצע בקורות ובמטרה למנוע המשך השכרתם בצד צבירת חובות ארנונה כלפי העירייה.
24. יש לוודא כי דוחות מערכת הנכסים יכללו שדה "שטח" של הנכס, ומאפיינים נוספים בנפרד, כך שניתן יהיה להציג דוחות המיצגים סך השטח, או לאתר נכס לפי מאפיין מסוים אחר וכיו"ב.
25. יש לקבוע נוהל עבודה לפיו, יופק ממערכת המידע פלט של הנתונים שנקלטו אשר עליו תהיה חתומה מנהלת המחלקה כחלק ממנגנוני הבקרה לנכונות ודיוק הנתונים שנקלטו במערכת בהתאמה והשוואה להסכם שנחתם ולהחלטת הוועדה.
26. יש לייצר במערכת הנכסים אפשרות ממוחשבת שתייצר באופן אוטומטי רצף חיובים ע"י הקלדה יחידה (בפעם אחת) של סכום החיוב החודשי ותדירות התשלום, להבדיל מהמתקיים כיום כאשר יש צורך להזין כל חיוב בנפרד למערכת על אף שמדובר בחיובים זהים שוטפים החוזרים על עצמם.
27. יש למצות את יתרונות השיפורים הטכנולוגיים שנעשו במערכות המידע, לצד התאמה ושינוי של תהליכי עבודה שהיו נהוגים באגף. כך למשל יש לאפיין במערכת דוחות תפעוליים ודוחות בקרה אשר ישמשו את המנהלים והעובדים ולהעניק הרשאות מתאימות לעובדים ולמנהלים, אשר יוכלו להפיקם, באופן עצמאי וללא תלות בגורם אחר.

חייבים ובדיקות מדגמיות של עסקאות

ממצאים

28. רשימת שמות החייבים שהועברה לביקורת מאופיינת בכך שהיא כוללת רק שוכרים נוכחיים. לדעת הביקורת, אין זה סביר שברשימת החייבים לא נכללים חייבים ששכרו בעבר נכסים ונותר להם צבר דוחות. אישוש לכך מצאה הביקורת כי עד לא מזמן, חיובים של שוכרים (לא מוגנים) לא נרשמו במערכת הישנה אלא רק בעת תשלומם בפועל. דהיינו, החיוב והגבייה נרשמו באותו הזמן כאשר חיובים שלא נגבו לא נרשמו כלל וממילא לא נצברו חובות. עוד נמצא כי אף כיום, דוחות חובות שוכרים המשמשים את האגף אינם מציגים את גיל החוב ואף לא את עומק החוב. עוד העלתה הביקורת כי לאגף אין נהלי גביה וטיפול בחייבים המתוונים והמבטאים את המדיניות העירונית בטיפול גביה. מצב זה עלול להוביל לאי טיפול בחובות שוכרים והצטברות של חובות ופיגור בתשלומים על פני חודשים רבים.
29. נמצאו שוכרים החייבים לעירייה דמי שכירות ארוכי טווח הנובעים מאי תשלום שכר דירה על פני חודשים רבים (במקרה אחד אף נמצא חוב דמי שכירות מעל לשנתיים). הביקורת מציינת, כי בבדיקה נמצא כי לא מתנהל הליך משפטי נגד אף אחד מהשוכרים להם יתרות הנובעות מעומק חוב חריג.
30. לעירייה נכסים בשכירות מוגנת במיקומים מרכזיים מבחינת הביקוש להם. על אף זאת נמצאו מקרים בהם העירייה אישרה, העברת זכויות בנכס המוגן ללא בחינה מחדש או דיון מחודש בנושא.
31. בבדיקה מדגמית של 17 עסקאות שכירות ותיקי שוכרים נמצאו ליקויים שונים כדוגמת:
- אי קיום מכרז/בקשה להצעות;/החזקה בנכס ללא הסכם בתוקף; עריכת הסכמים בדיעבד (השוכר שהה בנכס עוד לפני שנערך ההסכם); חוסר באומדנים לדמי שכירות או תיעוד לכך בתיק הנכס (רוב התיקים שנדגמו) דמי/ תעריף שכירות בפועל המוערך כנמוך ממחיר השוק;
 - העדר בטופסי מסירת חזקה בנכסים (ברוב התיקים שנדגמו!);
- לדעת הביקורת, הליקויים שאותו, נובעים מחוסר הקפדה על נהלי עבודה, העדר פיקוח שוטף מצד מנהלים וחוסר בביצוע בקורות מדגמיות בתיקים.
32. מהממצאים עולה כי קיימות עסקאות שאמורות היו להיות משווקות במכרז אך התהליך המכרזי לא בוצע, עקב אומדן עירוני הנמוך משמעותית ממחירי השוק אשר לגביו לא נדרש ביצוע הליך מכרזי בשל היקפו הכספי.

המלצות

33. על האגף לערוך בדיקה מקיפה על שלמות נתוני החובות המוצגים במערכת. יש לבחון כיצד תועדו חובות השוכרים בתקופת ההזנה ל"מערכת הישנה" ולבדוק כיצד נקלטו אם בכלל סכומי החובות למערכת החדשה. במידה והחובות לא הועברו מ"המערכת הישנה" יש לעדכן ולפעול לגבייתם.
34. יש להגדיר דוח גיול חובות לשימוש שוטף של האגף. עד ליישומו של דוח כאמור, יש לנהל את תהליכי הגביה בהתאם לעומק החוב (יתרת חוב חלקי דמ"ש בהתאם לתדירות התשלומים).
35. יש להגדיר נוהל גביה אשר יכלול, בין היתר, מדרגי טיפול מקובלים בחובות, גורם אחראי לטיפול, אישור הסדרי חוב, פיקוח וכדומה, בהלימה להוראות המופיעות בחוזה לגבי פיגור בתשלומים.
36. יש להוסיף שדה מקשר במערכת הנכסים עם מערכת חיובי ארנונה (כגון מספר אתר צריכה)- על שדה זה להופיע בכל הדוחות שמפיק האגף ממערכת הנכסים.
37. לאחר שליחת התראה לחייבים יש להעביר את כל החובות שגילם מעל תקופה שתיקבע, לטיפול משפטי.
38. יש להגדיר בנוהל עבודה רשימת תיוג אשר תבטיח שלמות מסמכי עסקה ותכולת תיק נכס. רשימה זו תנוהל על ידי מנהלי העסקאות ותצורף לחבילת המסמכים הנדרשים לצורך אישור החוזה לחתימת המורשים בעירייה.