

חברת נתיבי אילון בע"מ – הכשרה ותפעול חניונים לרכב

1. חברת נתיבי אילון בע"מ היא חברה ממשלתית-עירונית, המשותפת למדינת ישראל ולעיריית תל אביב. החברה עוסקת, בין יתר פעולותיה, בהכשרה ובתפעול של חניונים. עד 1983 עסקה החברה בעיקר בפיתוח, בהכשרה ובתפעול של חניונים שהוקמו על קרקעות שבבעלותה או בבעלות פרטית; החל בשנת הכספים 1984 היא עוסקת בעיקר בהכשרה ובהפעלה של חניונים שהוקמו על קרקעות עירוניות תל אביב-יפו. מאז הקמתה הכשירה החברה כ-60 חניונים על שטח כולל של כ-200,000 מ², רובם על קרקע השייכת לעירייה. ב-1986 החלה החברה להכשיר ולהפעיל חניונים גם מחוץ לתל אביב.

בשנת הכספים 1985 הסתכמו הכנסות החברה מתפעול חניונים ב-1.1 מיליון ש"ח (כ-750,000\$) והוצאות בגין הכשרתם, ב-0.46 מיליון ש"ח (כ-321,000\$). בשנת 1986 הסתכמו ההכנסות מתפעול חניונים ב-2.4 מיליון ש"ח והוצאות ההכשרה, ב-1.7 מיליון ש"ח. ב-1984 הקימו החברה והעירייה קרן חניונים, שאליה מוזרמות ההכנסות מתפעול החניונים שהוקמו על קרקעות העירייה בלבד, ובאמצעותה מתכנסות ההוצאות להכשרה ולתחזוקה של חניונים נוספים המוקמים על קרקע עירונית, והוצאות אחרות בתחום התחבורה.

2. בחודשים פברואר – מאי 1987 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין בחברה את התיעוד על עבודות ההכשרה ובעיקר על התפעול של החניונים. ביקורת קודמת בנושא סוכמה בדו"ח נפרד על החברה, שפורסם ב-1980.

הכשרת חניונים

1. החברה הכשירה כאמור כ-60 חניונים: 44 הוקמו על קרקע של עיריית תל אביב-יפו; 4 על קרקע של מינהל מקרקעי ישראל; ו-10 על קרקעות בבעלות גופים שונים שעמם הגיעה החברה להסדר, אשר לפיו היא אחראית לתשלום מסי רכוש או מסים עירוניים על הקרקע. באמצע 1985 הגיעה החברה עם העירייה להסדר ולפיו הופחת תשלום הארנונה על הקרקע המשמשת כחניונים. התשלומים, שמשלמת החברה למינהל מקרקעי ישראל עבור שימוש בקרקע לחניונים, נקבעים על ידי השמאי הממשלתי.

כפי שצויין, הוקמה ב-1984 על ידי העירייה והחברה קרן חניונים, שאליה מועברות כל ההכנסות מתפעול החניונים, שהוקמו על קרקעות של העירייה. מטרת הקרן לתחזק את החניונים הקיימים ולהכשיר חניונים נוספים על קרקע שבבעלות העירייה. בהנהלת הקרן חברים: שלושה נציגי העירייה ושני נציגים של החברה. הקרן מקבלת מרואה החשבון של החברה אחת לשלושה חודשים דו"ח הכנסות והוצאות. בהתאם לדו"ח, מחליטה הנהלת הקרן על השקעות בחניונים או על פעילויות אחרות הקשורות לחניה. קרקע של העירייה שנועדה להקמת חניונים, נמסרת לחברה על פי חוזים המסדירים את תנאי העברתה לידי החברה.

— הנהלת קרן החניונים לא הפרישה סכומים מהקרן בעיקר עבור תשלומי מס רכוש, למרות העובדה שרואה החשבון בדינים וחשבונות הכספיים של החברה, העיר על כך.

— מדו"ח שהגיש רואה החשבון של החברה במאי 1987 לתקופה 1.1.87 – 31.3.87 עולה, שלא נחתמו חוזים בין העירייה לבין החברה בנוגע ל-5 מבין 32 החניונים המופעלים על ידי החברה בתשלום. בהעדר חוזה אין תפעול החניון וחכיוות החברה בנוגע לניהולו מוסדרים כראוי. בתשובתה מספטמבר 1987 הודיעה החברה, כי לאותו מועד נותרו רק 2 חניונים, שבגינם עדיין לא נחתם חוזה עם העירייה.

2. החברה משקיעה את מרבית ההכנסות מחניונים בפיתוח ובהכשרה של חניונים נוספים. בשנת הכספים 1985 הוציאה החברה להכשרת חניונים 0.46 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1986 1.7 מיליון ש"ח. הכשרת החניונים כוללת מגוון של עבודות שונות שעיקרן סלילה, גידור, ותאורה.

הביקורת בדקה את ההכשרה של עשרה חניונים, שבוצעה על ידי קבלנים בשנים 1985 ו-1986. להלן הממצאים:

— (א) שלוש עבודות להכשרת חניונים בסכום כולל של 150,000 ש"ח נמסרו על בסיס מכרזים שנערכו בקשר לעבודות אחרות.

— (ב) בדרך כלל לא חתמה החברה על חוזה מפורט עם קבלנים להקמת חניונים בהתפקה בהזמנת עבודה. לדוגמא, עבודה בחניון בהיקף כספי של כ-62,000\$, נמסרה ב-26.11.85 על פי הזמנת עבודה בלא שנחתם חוזה. טופס הזמנת עבודה אינו כולל חלק מהסעיפים הכלולים כמקובל בחוזה, כגון הוראות לקיום התחייבויות הצדדים, פיצויים מוסכמים במקרה של אי עמידה בלוח זמנים.

— (ג) בשתי עבודות היה פער של עשרות אלפי שקלים ובשיעור של עשרות אחוזים בין הסכום ששולם לקבלן על פי החשבון הסופי לבין הסכום שנקבע בחוזה או בהזמנת העבודה.

(ד) משך הביצוע של שתי עבודות להכשרת חניונים עלה בהרבה על פרק הזמן - חודשיים עד שלושה חודשים - שנקבע בחוזה או בהזמנת העבודה.

3. קרן החניונים מקצה כספים בעיקר להכשרת חניונים אך גם לנושאים אחרים הקשורים לחניה, כגון סקרים בנושאי חנייה, הכנה והפצה של מפת חניונים ואף לרכישת סנדלי דנוור. בשנת הכספים 1985 הוצאו לנושאים אלה כ-38,000 ש"ח ובשנת הכספים 1986, עד סוף דצמבר, כ-117,000 ש"ח, בעיקר לרכישת סנדלי דנוור (40,000 ש"ח בקירוב); לשם הכנה של מפות חניונים והפצתן (47,000 ש"ח בקירוב); לעריכת סקרי חנייה (20,000 ש"ח).

— המפות נשלחו לכל בתי האב בעיר תל אביב בלא לברר תחילה למי מביניהם יש רכב, לעומת זאת הן לא נשלחו לבעלי הרכב שבגוש דן הנוזקים לחניונים. הפצת המפות היתה כרוכה בתקלות שייקרו את עלות ההפצה.

תפעול חניונים

בהתאם למדיניותה אין החברה מפעילה את החניונים באמצעות עובדיה אלא מתקשרת לצורך זה בחוזים עם קבלנים. בעת עריכת הביקורת היתה הפעלתם של 46 חניונים נתונה בידי 13 מפעילים. לבחירת הקבלן המפעיל אמורה החברה לפנות במכרז מצומצם לכ-10 חברות או מציעים העוסקים בנושא. הביקורת בדקה את המכרזים שהפיצה החברה והעלתה:

1. לעתים קרובות לא ערכה החברה מכרזים להפעלת חניונים, אלא מסרה אותם כתוספת למפעילים של חניונים הנמצאים במרחק גיאוגרפי לא גדול מהחניונים הנוספים. החניונים שנמסרו ללא מכרז היו לרוב דומים בשטחם לחניונים שנמסרו במכרז; עם זאת, גדולו של אחד החניונים שנמסר ללא מכרז היה כמעט כפול בגודלו מזה של החניון שנמסר על פי מכרז.

— 2. בשני מכרזים, שערכה החברה, אחד בשנת 1983 ואחד בשנת 1985, היה שטח החניון שהיה נקוב במכרז גדול מכפי שהוא בפועל. לגבי מכרז אחר שנערך ב-1986 בוטלה מסירת חניון למפעיל, מאחר שלא הושגה מראש הסכמת העירייה לכך.

הכנסות מתפעול

1. לקראת מסירת חניון לתפעולו של מפעיל אמורה החברה כאמור לפרסם מכרז. על פיו, נדרש המציע לנקוב בסכום שנתי שישלם לחברה בעבור זכות התפעול. הסכום, שבו נוקב המציע, מבוסס על דמי החנייה שקבעה החברה בעת פרסום המכרז. שינוי דמי החנייה נתון בידי החברה. נקבעה

נוסחה להעלאת הכנסות החברה יחסית לעלייה בדמי החנייה. החוזה הנחתם עם הזוכה במכרז הוא לשנה וניתנת אפשרות להאריכו לשלוש שנים, בכל פעם לשנה אחת.

על פי השיטה האמורה, אין הכנסות החברה מבוססות על ההכנסות בפועל של המפעיל, באשר מתחייב הוא כלפיה בתשלום חודשי קבוע ללא קשר להכנסותיו מתפעול החניון. לדעת הביקורת, מן הראוי שהחברה תבחן את האפשרות של ביסוס הכנסותיה מחניונים על אחוז מסוים מהכנסות החניון. שיטה זו אמנם מחייבת פיקוח יותר הדוק מצד החברה או רואה החשבון שלה על הכנסות המפעילים, אולם היא גם מבטיחה יחס ריאלי בין הכנסותיה בפועל, לבין היקף הפעולות בחניון.

כאמור, ערכה החברה סקרי חנייה. במסגרתם נעשו במשך כשבוע בדיקות מדגמיות כדי לעמוד על מספר כלי הרכב שחנו במספר חניונים. הסקרים נועדו לבחון שיטות לקביעת הכנסות החברה בחוזים עם מפעילי החניונים. הסקרים והבדיקות הוזמנו מרואי החשבון של החברה ונערכו ב-10 חניונים. הבדיקה נעשתה בחודשים אוקטובר – דצמבר 1985. נספרו המכונות החונות בכל אחד מהחניונים במשך שבוע. תוצאות הבדיקות הוגשו לחברה בינואר 1986.

— הסקרים והבדיקות דלעיל הקיפו הפעלתם של עשרה חניונים במשך שבוע ימים, דבר שאין בו כדי לתת תמונה כוללת וברורה על ההכנסות מהחניונים שמפעילה החברה. המלצת מומחה שניתנה בינואר 1987 היתה להפעיל בקרה אלקטרונית בכניסות לחניונים וביציאות מהם כדי למדוד את התפוסה והתחלופה בהם. ציוד זה טרם נרכש ולחברה אין נתונים מספיקים על ההכנסות שיש למפעילים ממרבית החניונים.

הביקורת השוותה את ההכנסות של כל אחד מהחניונים שלפי נתוני הסקר, עם ההכנסות שהיו לחברה מכל אחד מהם באותה תקופה. הכנסות המפעילים נעו בין 4,000 ש"ח, בקירוב ועד ל-29,000 ש"ח. הכנסות החברה מן המפעילים היו באותה תקופה 2,740 ש"ח – 15,300 ש"ח; שיעורי ההכנסות של החברה מן המפעילים היו 41% – 73% בלי קשר להכנסות של המפעילים עצמם ולגודל החניון.

— החברה לא נקטה צעדים לשינוי תנאי ההפעלה, על כל פנים באותם חניונים שהיקף ההכנסה מהם היה נמוך בשים לב לממצאי הסקר; היא המשיכה במסירת הפעלתם של חניונים באותם תנאים מקודם.

2. דמי החנייה והשינויים בהם נקבעים על ידי החברה. התשלום הוא לפי מספר שעות בלתי מוגבל, ואילו בחניונים אחדים התשלום הוא לפי שעת חנייה. התעריף גם משתנה לאחר שעת החנייה הראשונה.

בחוזים שחתמה החברה עם מפעילים בשנים 1983 – 1985 הייתה נהוגה שיטת העדכון של הכנסות החברה מהמפעילים ב-3.33% על בסיס שנתי לכל עלייה של דמי החנייה בשקל ישר.

— בחוזה לתפעול חניון, שנחתם באוקטובר 1983 ושעל פיו נמסר למפעיל באפריל 1984 גם חניון אחר בקרבת מקום, נקבע, ששיעור העדכון שמקבלת החברה יהיה 2.5% – ולא 3.33% כדלעיל, כמקובל באותה עת. החברה הסבירה, כי בעת חתימת החוזה עם המפעיל, עמדה בפניה ברירה בין הצעה לעדכן ב-3.33% את המחיר בסיסי של כ-1.7 מיליון שקל ישר, לבין עדכון של כ-2.5% על מחיר בסיסי של 3.2 מיליון שקל ישר, והיא העדיפה את ההצעה השנייה. לדעת הביקורת, אף שבתאריך הקובע, באוקטובר 1983, היתה עדיפות להצעה שנבחרה, בהתחשב בשיעור האינפלציה באותן שנים, בשיעור ההעלאות בדמי החנייה ובהיקף השימוש בשני החניונים שנמסרו למפעיל זה, שוב לא הבטיח עדכון בשיעור 2.5% תמורה נאותה לחברה. לכן מן הנכון היה, לקראת תום שנת החוזה, באוקטובר 1984, או תום ההארכה הראשונה, באוקטובר 1985, לבחון מחדש את סבירות התמורה במכרז חדש או במשא ומתן עם המפעיל, ולא להאריך את החוזה בלא שינוי בתנאיו. רק באוקטובר 1986, בעקבות משא ומתן עם המפעיל, הועלה המחיר הבסיסי, ריאלית, וגם הועלה שיעור עדכנו.

בחוזים, שחתמה החברה עם מפעילים החל מ-1986, שונתה שיטת עדכון התשלומים לחברה; כל שינוי בדמי החנייה מחייב את המפעיל בתשלום תוספת יחסית, בשיעור העלייה בדמי החנייה.

— 3. החברה כאמור חתמה על חוזים עם המפעילים, שבהם התחייבו לשלם לחברה סכום שנתי עבור תפעול החניונים; בעת עשיית החוזים גם נקבעו דמי החנייה. הביקורת העלתה, שהיו מקרים, שבהם הסכימה החברה להקטנת הכנסותיה המגיעות לה מכוח חוזה, כאשר פנה אליה מפעיל והצביע על ירידה ברווחיות החניון. לגבי אחד החניונים הופחתו בספטמבר 1983 התשלומים לחברה בעקבות הקטנת דמי החנייה באותו חניון, אולם כאשר שוב עלו דמי החנייה ביוני 1984, לא הועלה במקביל התשלום לחברה מאותו מועד, אלא רק בדצמבר 1985. לגבי חניון אחר הסכימה החברה בתחילת 1985 להפחתת הכנסותיה השנתיות מ-300,000 \$ בקירוב ל-187,000 \$. ההפחתה נומקה בחלקה בהקצאת מקומות חנייה ללא תשלום לעובדי מוסדות הגובלים בחניון, ובחלקה בהקטנת דמי החנייה. עדכונים שלאחר מכן הביאו אומנם לתוספת הכנסה אך זו מבטאת רק את ירידת ערך השקל לעומת הדולר. הדבר נמשך עד לסיום ההתקשרות עם המפעיל בנובמבר 1986.

באוקטובר 1984 חתמה החברה על חוזה לתפעול חניון עם מפעיל. בעבור הזכות להפעיל את החניון התחייב המפעיל לשלם סכום בשקלים השווה ל-518,000 \$ לפי החוזה, הסכום שישלם המפעיל לחברה ישתנה בהתאם לשינויים בתעריף דמי חנייה, שנקבע אף הוא במונחים דולריים (0.75 דולר לשעה חנייה). לתפוסת החניון לא היתה כל השפעה לפי החוזה על תשלומי המפעיל לחברה. בעקבות ההסדרים לייצוב המחירים במשק החל מנובמבר 1984 הוקפאו תעריפי החנייה ובשל כך נשחקה הכנסת החברה מן החניון והגיעה, עד תחילת 1986 לסכום השווה ל-281,000 \$. מאידך, הקפאת דמי החנייה, שהגיעו בתחילת 1986 לסכום השווה ל-0.49 דולר לשעה, ביחד עם גורמים נוספים, הגדילו את הביקוש לשירותי החניון והביאו להגדלת שיעור התפוסה שלו. היות ותוקף החוזה בין החברה למפעיל הוא לשנה עם אופציה לחברה להאריכו, כל פעם לשנה נוספת, הרי שלדעת הביקורת מן הראוי היה, שהחברה תנהל מו"מ עם המפעיל לקראת הארכת תוקף החוזה בספטמבר 1985, מכל מקום בספטמבר 1986, לשינוי התנאים כדי שהגדלת הכדאיות למפעיל תמצא את ביטוייה גם בהכנסות החברה. בפועל הווארך תוקפו של החוזה ב-1985, ב-1986 ושוב ב-1987 ללא כל שינוי בתנאיו.

4. בעת חתימת חוזים עם מפעילים הם מתחייבים לספק לחברה ערכות בנקאית בשיעור 20% מערך החוזה לקיום תנאי החוזה.

— לא תמיד קיימה החברה מעקב אחר קבלת ערכויות כמתחייב מהחוזים: מפעיל אחד סיפק לחברה ערכות בנקאית על סך "ש"ח 2.5 בלבד, כתוצאה מכך שבעת חידושי החוזה עם המפעיל, לא דרשה החברה ממנו התאמת גובה הערכות המקורית לערך העדכני של החוזה. מפעיל אחר סיפק ערכות בנקאית רק בכ-50% מהמתחייב מהחוזה. מפעיל אחד לא סיפק לחברה ערכות בנקאית אלא מסר לה שיקים אישיים. מאז ספטמבר 1983 לא עמד המפעיל בהתחייבויותיו כלפי החברה, ובסוף אוגוסט 1984 פג תוקף החוזה ולא חודש; בסוף אותה שנה היא תבעה ממנו סכום השווה ל-54,000 \$. בהעדר ערכות בנקאית ובהתברר שהשיקים שמסר לא כובדו, מצאה החברה את עצמה כשירה על התחונה והיא נאלצה להתפשר עמו על קבלת סכום השווה ל-15,000 \$ בלבד.