

ביטוח נכסי רשויות מקומיות

תקציר

לרשויות המקומיות זכויות קנייניות על מקרקעין¹ ועל תשתיות מוניציפליות המצויים בתחום שיפוטן. נכסי המקרקעין שיש לעירייה זכויות עליהם² (להלן גם - נכסים) והתשתיות המוניציפליות³ מיועדים לאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה. שוויים של נכסי המקרקעין והתשתיות המוניציפליות ברשויות המקומיות נאמד בסכומים גדולים מאוד, ולפגיעה בהם עלולה להיות השפעה ניכרת על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית.

רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה⁴. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) הוגדרו התפקידים והסמכויות של העירייה, ונוסף על כך היא הוסמכה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר⁵. על העירייה לנקוט, בין היתר, פעולות לשמירה על נכסי המקרקעין ועל התשתיות המוניציפליות באמצעות היערכות פיננסית, שתאפשר להתגונן מפני נזק שייגרם לאותם נכסים ותשתיות. סמכויותיה הכלליות של מועצה מקומית ומועצה אזורית הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום השיפוט של המועצה באופן דומה לעירייה.

נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושוניים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון פריצה, השחתה בזדון וכד'). מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון ואבטחה של נכסיה ובהבטחת קבלת פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון⁶ של כלל הנכסים, לרבות מבנים ותכולתם, תשתיות מוניציפליות, אם יינזקו בדרך כלשהי.

ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שישמש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קימום). רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית, ובכלל זה ביצוע סקר נכסים

1 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הוגדרו "מקרקעין" - "קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".

2 חוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי), התשי"ח-1958, מגדיר "נכסים" - "מקרקעין ומטלטלין, לרבות זכות מוחזקת או ראויה וטובת הנאה בהם וכן חובות והתחייבויות שנוצרו בקשר אתם".

3 התשתיות המוניציפליות הן חלק מהנכסים של הרשות המקומית וכוללות כבישים, גשרים ומעברים תת-קרקעיים ועיליים, מנהרות, תשתית מים וביוב, תשתית חשמל, מתקני תקשורת, גדרות ושערים, רמזורים ושלטים.

4 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.

5 סעיף 233 לפקודת העיריות.

6 הסכום הנדרש להקמת הנכס, דהיינו ערכו של הנכס כשהוא חדש - בניגוד לערך השוק שלו. ביטוח נכסים על פי ערך הכינון נעשה במקרים שבהם ייתכן שפיצוי לפי ערך השוק של הנכס לא יאפשר למבוטח לחזור למצבו היצרני הקודם, הואיל ויהא עליו להוסיף תשלום על מנת להקים שוב את הנכס או לרכוש נכס חדש.

ושערוכם על פי ערך הכינון שלהם, ביצוע הערכת סיכונים, בחירת פוליסות הביטוח המתאימות לכל רשות מקומית ושמירה על עדכניותן. ביצועם של כל אלה מחייב ניהול תקין של יחידת הביטוח והכשרת כוח אדם מתאים.

בשנים האחרונות גברה המודעות לנזקים שעלולים להיגרם לנכסים ציבוריים כתוצאה מאסונות טבע ובעיקר כתוצאה מרעידות אדמה. מחקרים מלמדים כי רעידת אדמה חזקה תתרחש בישראל במוקדם או במאוחר, ועל פי ההערכות בעניין זה⁷, היא צפויה לגרום נזק ישיר הנאמד במיליארדי דולרים. על פי אותן הערכות, מדינת ישראל נמצאת בביטוח חסר⁸ ומבטחת רק 20% משווי נכסיה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2011-מרץ 2012 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בהיערכותן של רשויות מקומיות לביטוח נכסיהן. הבדיקה נעשתה בעיריות אשקלון, בית שאן, חיפה, טבריה, יקנעם עילית, ירושלים, נצרת, סח'נין, עפולה, צפת, קריית מלאכי, רמת השרון ותל אביב-יפו, במועצה האזורית מטה יהודה ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף החשב הכללי ואצל המפקח על הביטוח ובמרכז השלטון המקומי בישראל.

עיקרי הממצאים

רשום הנכסים ושערוכם: רשויות מקומיות לא עשו סקר נכסים ולא שערכו את נכסיהן לצורך ביטוחם. המידע שבידי רשויות מקומיות על נכסי המקרקעין שלהן וסוגיהם חסר ואינו כולל נתונים על שטחם המבונה של חלק מהנכסים. נתונים אלה דרושים לשם שערוך הנכסים לצורך קביעת שווי הרכוש המבוטח.

ביטוח חלקי או חסר של מבני ציבור: 1. חלק מהרשויות המקומיות אינן מעדכנות את החברות המבטחות בדבר מבני ציבור שנוספו לנכסיהן, שאותם רכשו או שכרו במהלך תקופת הביטוח, סוגיהם וערכם הכספי. כתוצאה מכך, הערך הכספי הכולל של הנכסים המבוטחים וסכומי הביטוח המשולמים לחברות המבטחות אינם מתעדכנים, והרשות המקומית עלולה להימצא בביטוח חסר.

2. משרד החינוך אינו מוודא שהרשויות המקומיות מבטחות לפי ערך הכינון את מבני החינוך שהוקמו במימונו.

ביטוח תשתיות מוניציפליות: 1. רשויות מקומיות מבטחות על בסיס נזק ראשוני⁹ את כל תשתיותיהן המוניציפליות, לרבות תשתיות נקודתיות יקרות

7 ראו למשל את נייר המדיניות הערכות פיננסית לרעידות אדמה בישראל. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, נובמבר 2010.

8 מצב שבו שווי הנכסים המבוטח הרשום בפוליסה קטן משוויים האמתי. בהתרחש נזק יקבל המבוטח רק פיצוי חלקי לפי היחס שבין השווי המבוטח ובין שווי האמתי של הרכוש.

9 במסגרת ביטוח זה מוסכם כי הרכוש יבוטח בסכום הנמוך מערך הכינון שלו, והחברה המבטחת מוותרת מראש על האפשרות לדרוש הפחתה של תגמולי הביטוח שישולמו לתובע בטענת ביטוח חסר. מקובל להשתמש בביטוח מסוג זה כאשר סביר שאירוע ביטוחי לא יגרום נזק לכלל הנכסים המבוטחים.

במיוחד, בהנחה שפיזורן הרחב של התשתיות בכל תחום השיפוט של הרשות המקומית מקטין את הסבירות שכולן ייפגעו באחת. ואולם היקף ביטוח התשתיות שרכשו הרשויות המקומיות שנבדקו עלול שלא לכסות נזק שייגרם לתשתיות נקודתיות מהסוג האמור עקב רעידת אדמה הרסנית.

2. משרד התחבורה, המממן, בין היתר, פיתוח תשתיות כבישים ודרכים בהיקף של מיליארדי ש"ח בשנה, אינו דורש מהרשויות המקומיות, כתנאי לקבלת מימון לפרויקטים, לרכוש כיסוי ביטוחי המתאים לביטוח תשתיות נקודתיות יקרות.

ביטוח נכסים שהוקצו ללא תמורה או בתמורה סמלית: חלק מהרשויות המקומיות אינן מנהלות ספר הקצאות כנדרש, ואין בידיהן מאגר נתונים אמין ועדכני על נכסים שהקצו. יש רשויות מקומיות שהקצו נכסים בלי שהכינו הסכם הקצאה, ורשויות שחתמו על הסכמי הקצאה אך אינן מוודאות שמקבלי הנכסים מבטחים את הנכס.

ביטוח נכסים שהושכרו לאחר: רשויות מקומיות משכירות או מחכירות חלק מנכסיהן ללא הסכמי שכירות או חכירה תקפים, והן אינן מוודאות שהשוכרים עומדים בתנאי ההסכם הנוגעים לביטוח, לרבות קבלת אישור מאת החברה המבטחת על קיום ביטוחים הכולל הרחבה שלפיה יינתן פיצוי גם על נזקי רעידת אדמה.

הניהול והארגון של תחום הביטוח ברשות המקומית: משרד הפנים לא קבע נהלים והנחיות שעניינם הניהול והארגון של תחום הביטוח ברשות המקומית ותקן כוח האדם המקצועי של יחידת הביטוח, ואף לא עדכן זמן רב את הכישורים הנדרשים מן העובדים המועסקים בה.

לרשויות מקומיות רבות אין נהלים המסדירים את ניהול תחום הביטוח, לרבות מעקב אחר הוצאות הביטוח. בחלקן מנוהל תחום הביטוח על ידי עובדים שלא קיבלו ולו הכשרה בסיסית בתחום ואף אינם משתלמים בו במהלך עבודתם. בכמה מאותן רשויות, ניהול לקוי של יחידת הביטוח פגע, בין היתר, ביכולתן של אותן רשויות לקבל מהחברה המבטחת שיפוי שלו היו זכאיות לכאורה בגין נזק שנגרם לרכושן.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות גברה המודעות לנזקים שעלולים להיגרם לנכסים ציבוריים כתוצאה מאסונות טבע ובעיקר כתוצאה מרעידת אדמה, הצפויה לגרום נזק ישיר הנאמד במיליארדי דולרים. נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושונים, וביטוח נכסים יאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת שיפוי שימש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קימום).

רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית של הרשויות המקומיות לרבות ביצוע סקר נכסים וריכוז מידע מדויק על נכסיהן ובכלל זה על סוגי הנכסים וגודל שטחם המבונה. זאת במטרה לקבוע את ערכי הכינון של כלל הנכסים שבבעלותן לצורך ביטוחם. כך יתאפשר להן לקבל החלטות מושכלות בדבר ביטוח הנכסים ולהיות ערוכות להתמודד עם נזקים רחבי היקף ולמנוע מצב של ביטוח חסר. אשר לתשתיות מוניציפליות נקודתיות בעלות ערך כינון גבוה, על הרשויות המקומיות לשקול לרכוש כיסוי ביטוחי מתאים לתשתיות אלה.

על משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר להסדיר את תחום ביטוח הנכסים של הרשויות המקומיות, לרבות הסדרת המישקים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בכלל זה, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע את תפקידיה וסמכויותיה של יחידת הביטוח ברשות המקומית ואת היקף כוח האדם שלה וההכשרה הנדרשת לעובדיה. כמו כן עליו לפעול, בשיתוף משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי בישראל, להקמת מערך הכשרה מקצועית מתאימה לעובדי הרשויות המקומיות בתחום הביטוח.

על משרדי הממשלה המתקצבים הקמת מבני חינוך ותשתיות מוניציפליות יקרות המועברות לבעלות הרשות המקומית לוודא כי הרשויות יתחייבו, עוד קודם העברת התקציב, לבטח נכסים אלה לפי ערך הכינון שלהם. אשר לתשתיות מוניציפליות בעלות ערך כינון גבוה, מן הראוי כי הצוות הבין-משרדי העוסק בהיערכות המשק לרעידת אדמה ייתן דעתו לסוגיה ויגבש מענה לנזקים העלולים להיגרם לתשתיות אלה.



מבוא

לרשויות המקומיות זכויות קנייניות על מקרקעין¹⁰ ועל תשתיות מוניציפליות¹¹ המצויים בתחום שיפוטן. נכסי המקרקעין¹² (להלן גם - נכסים) והתשתיות המוניציפליות מיועדים לאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה. שוויים של נכסי המקרקעין והתשתיות המוניציפליות ברשויות המקומיות נאמד בסכומים גדולים מאוד, ולפגיעה בהם עלולה להיות השפעה ניכרת על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית.

רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה¹³. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) הוגדרו התפקידים והסמכויות של העירייה, ונוסף על כך היא הוסמכה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר¹⁴. בסעיף 249(29) נקבע כי על העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה"; אי-לכך עליה לנקוט פעולות לשמירה על נכסי המקרקעין ועל התשתיות המוניציפליות באמצעות היערכות פיננסית, שתאפשר להתגונן מפני נזק שייגרם לאותם נכסים ותשתיות; סמכויותיה הכלליות של מועצה מקומית ומועצה אזורית הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום השיפוט של המועצה באופן דומה לעירייה.

נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושוניים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון, פריצה, השחתה בזדון וכד'). מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר,

-
- 10 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הוגדרו "מקרקעין" - "קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".
- 11 התשתיות המוניציפליות הן חלק מהנכסים של הרשות המקומית וכוללות כבישים, גשרים ומעברים תת-קרקעיים ועיליים, מנהרות, תשתית מים וביו, תשתית חשמל, מתקני תקשורת, גדרות ושערים, רמזורים ושלטים.
- 12 חוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי), התשי"ח-1958, מגדיר "נכסים" - "מקרקעין ומטלטלין, לרבות זכות מוחזקת או ראויה וטובת הנאה בהם וכן חובות והתחייבויות שנוצרו בקשר אתם".
- 13 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.
- 14 סעיף 233 לפקודת העיריות.

במיגון ואבטחה של נכסיה ובשמירה על היכולת לקבל פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון¹⁵ של כלל הנכסים, לרבות, מבנים ותכולתם ותשתיות מוניציפליות, אם יינזקו בדרך כלשהי.

ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שישמש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קימום). רכישת כסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית, ובכלל זה ביצוע סקר נכסים ושערוכם על פי ערך הכינון שלהם, ביצוע הערכת סיכונים, בחירת פוליסות הביטוח המתאימות לכל רשות מקומית ושמירה על עדכניותן. ביצועם של כל אלה מחייב ניהול תקין של יחידת הביטוח והכשרת כוח אדם מתאים.

בשנים האחרונות גברה המודעות לנזקים שעלולים להיגרם לנכסים ציבוריים כתוצאה מאסונות טבע ובעיקר כתוצאה מרעידות אדמה¹⁶. מחקרים מלמדים כי רעידת אדמה חזקה תתרחש בישראל במוקדם או במאוחר, ועל פי ההערכות בעניין זה¹⁷, היא צפויה לגרום נזק ישיר הנאמד במיליארדי דולרים. על פי אותן הערכות, מדינת ישראל נמצאת בביטוח חסר¹⁸ ומבטחת רק 20% משווי נכסיה.

בחודשים נובמבר 2011-מרץ 2012 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בהיערכותן של רשויות מקומיות לביטוח נכסיהן¹⁹. הבדיקה נעשתה בעיריות אשקלון, בית שאן, חיפה, טבריה, יקנעם עילית, ירושלים, נצרת, סח'נין, עפולה, צפת, קריית מלאכי, רמת השרון ותל אביב-יפו, במועצה האזורית מטה יהודה ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ. בדיוקת השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף החשב הכללי ואצל המפקח על הביטוח ובמרכז השלטון המקומי בישראל.

ביטוח רכוש

ביטוח רכושן של רשויות מקומיות נעשה באמצעות פוליסת "ביט" ²⁰ לביטוח אש מורחב. הפוליסה מבטחת מפני אבדן או נזק פיזי שייגרם לרכוש המבוטח²¹ על ידי אש, ברק, גנבה, השחתה במזיד או סיכונים אחרים המפורטים בפרק "סיכונים נוספים מבוטחים" וב"הרחבות לפוליסה". בהרחבות לפוליסה ניתן לכלול, בין היתר, את הכיסוי הביטוחי לרעידת אדמה בתמורה לפרמיה נוספת.

חברות מבטחות נהוגות לעתים לעשות סקר סיכונים, כחלק מתהליך החיתום²² של ביטוח רכוש. הסקר עשוי להצביע על סיכונים שהמבוטח המיועד לא היה ער לקיומם, ומאפשר למבטח לדרוש

-
- 15 הסכום הנדרש להקמת הנכס, דהיינו ערכו של הנכס כשהוא חדש - בניגוד לערך השוק שלו. ביטוח נכסים על פי ערך הכינון נעשה במקרים שבהם ייתכן שפיצוי לפי ערך השוק של הנכס לא יאפשר למבוטח לחזור למצבו היצרני הקודם, הואיל ויהא עליו להוסיף תשלום על מנת להקים שוב את הנכס או לרכוש נכס חדש.
 - 16 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 63 א6 (2012), "היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות".
 - 17 ראו למשל את נייר המדיניות הערכות פיננסית לרעידות אדמה בישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, נובמבר 2010.
 - 18 מצב שבו שווי הנכסים המבוטח הרשום בפוליסה קטן משוויים האמתי. בהתרחש נזק יקבל המבוטח רק פיצוי חלקי לפי היחס שבין השווי המבוטח ובין שוויי האמתי של הרכוש.
 - 19 במסגרת הביקורת נאספו נתונים על הקשר החוזי שבין הרשויות המקומיות לחברות המבטחות, לרבות נתונים על סכום הפרמיות המשולמות, אולם נתונים אלה לא הובאו בדוח.
 - 20 פוליסות "ביט" משמשות במרבית הענפים בביטוח כללי ומיועדות לעסקים גדולים בתחומי התעשייה, המסחר והשירותים.
 - 21 בפוליסת "ביט" מוגדר הרכוש המבוטח כ"נכסים מכל סוג המתואר ב'רשימה' ו/או במפרט לפוליסה, אשר כבעלות המבוטח ו/או בשימוש ו/או בשליטתו ו/או בחזקתו ואשר הוא אחראי בגינם".
 - 22 תהליך של בחינת הבקשה לרכישת הביטוח, הערכת הסיכונים וקביעת המחיר שישולם עבור הביטוח מפני כל סיכון.

ממנו לנקוט צעדים למניעת נזקים או להקטנת הסיכוי להתרחשותם. הרשות מקומית נדרשת גם היא לבצע תהליך של הערכת הסיכון הפוטנציאלי לרכושה כדי לאתר סיכונים נוספים שראוי לבטח את הנכסים מפניהם וסיכונים שלא מקובל לבטח מפניהם (כגון סיכוני מלחמה ואירועי טרור). התהליך מאפשר לרשות לבחון פתרונות חלופיים לביטוח, לבחון את סוג הכיסוי הביטוחי הנדרש לה ואת היקפו, לבחון את אמצעי המיגון של הנכסים, ואף לפעול להקטנת הפרמיה המשולמת אם תפעל להקטנת הסיכון.

חובתה של הרשות המקומית כנאמן הציבור היא לשמור על רכושה, שהוא רכוש הציבור. לכן מן הראוי שכל רשות מקומית תרכוש ביטוח מפני אבדן, גנבה או נזק, במטרה למנוע הפסדים כספיים ניכרים, שמשמעותם פגיעה באינטרס הציבורי של תושביה. ההחלטה על רכישת כיסוי ביטוחי תתבסס על פעולות מקצועיות לרבות ביצוע סקר נכסים, שערוכם וניהול סיכונים. לאחר ההחלטה על רכישת ביטוח, תפעל הרשות המקומית באופן מקצועי לניהולו.

מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי) ציין בתשובתו מיוני 2012 כי להבנתו, יזמה "להקמת קרן ביטוחית אחת עבור הרשויות המקומיות" תיתן מענה לביטוח נכסיהן. זאת בתנאי שהיזמה תלווה בחקיקה שתחייב את הרשות המקומית לרכוש כיסוי ביטוחי באמצעות הקרן ותסדיר את מעמד הקרן, את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ואת חלוקת הנטל ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמרכז השלטון המקומי ייקח חלק מרכזי בייזום תהליכים שיובילו לשיפור היערכותן של הרשויות המקומיות להגנה על רכושן, בכלל זה באמצעות כיסוי ביטוחי שיאפשר להן לשמור על רכושן ובכלל זה במקרה של רעידת אדמה העלולה לגרום לנזק רב.

ביטוח סיכוני רעידת אדמה

הסיכון הכרוך ברעידת אדמה הוא נזק המוגדר קטסטרופה²³ ומאופיין בנזקים רחבי היקף ובקשיים בשליטה ובבקרה על תוצאות הנזקים. לרעידת אדמה היוצרת נזקים ניכרים (להלן - רעידת אדמה הרסנית) השפעות מקרו-כלכליות ההופכות את אתגר המימון לקשה, בין היתר בשל היקף הנזקים הגדול, הנזקים לשוק ההון ולמערכת הבנקאית והירידה בהכנסות ממסים בשל האטת הפעילות הכלכלית. אלה מחייבים קביעת עקרונות להיערכות מימונית של המדינה והרשויות המקומיות לרעידת אדמה. אחת הדרכים להיערכות זו היא ביטוחם של נכסי הרשות המקומית.

באפריל 2011 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "היערכות פיננסית וביטוחית לפעולות הנדרשות לאחר רעידת אדמה"²⁴ (להלן - החלטת הממשלה), בהמשך החלטתה מינואר 2011 בנושא "שיפור היערכות העורף למקרי חירום ואסונות וקביעת המקורות התקציביים ליישום החלטה זו"²⁵. מטרת החלטת הממשלה להבטיח כי לרשות מדינת ישראל יעמדו המשאבים הנדרשים לביצוע פעולות

23 נזק הגורם להתממשות מספר גדול של סיכונים בעת ובעונה אחת. כקטסטרופה מוגדרים בעיקר נזקי טבע כגון רעידת אדמה, שיטפון, התפרצות וולקנית וברד.
24 החלטה מס' רעד/8 של ועדת השרים לעניין היערכות לטיפול ברעידות אדמה מיום 29.3.11, שנוסחה צורך פרוטוקול המתעד את החלטות הממשלה, ואשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 3178 ביום 29.4.11.
25 החלטה מס' 2699.

השיקום הנדרשות לאחר רעידת אדמה רחבת היקף. בהחלטה נקבע כי יש לבצע את הפעולות האלה:

1" להנחות את ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה^[26] לבצע, לא יאוחר מתום 3 חודשים מקבלת תקציב לנושא, הערכה של הנזקים הצפויים במדינת ישראל במקרה של רעידת אדמה.

2) למנות צוות בין-משרדי בראשות החשב הכללי או נציגו, לבחינת ההיערכות הפיננסית והביטוחית של מדינת ישראל להתמודדות עם רעידות אדמה...".

לפי החלטת הממשלה, הצוות הבין-משרדי "יקים מאגר נתונים מפורט הממפה ומסכם באופן שוטף את שווי הנכסים של הממשלה, החברות הממשלתיות, הרשויות המקומיות, תאגידים סטאטוטוריים...". ויבחן את "הערכת עלויות הכינון, פיצוי או שיקום... לפי העניין ולפי הצורך של נזקים אפשריים ואת היקף הכיסוי הביטוחי הקיים בגינם על ידי הגורמים השונים". עוד נקבע בהחלטה, כי "לאור אומדן היקף הנזקים הצפויים למדינת ישראל... הצוות יבחן דרכים לשיפור הכיסוי הביטוחי בפני רעידות אדמה... ויגיש לוועדת השרים [לעניין ההיערכות לטיפול ברעידות אדמה]... את המלצותיו בדבר הדרכים להבטחת כיסוי ביטוחי מתאים ואומדני הביטוח הנדרשים", לא יאוחר מיום 1.11.11.

הלכה למעשה הטילה החלטת הממשלה חובה על הצוות הבין-משרדי לקבל מהרשויות המקומיות שערך מלא ועדכני של נכסיהן²⁷.

במרץ 2012 העבירו החשב הכללי והמפקח על הביטוח במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה נתונים על היקף הנכסים ועל קיום כיסוי ביטוחי כנגד רעידת אדמה ב-90 בלבד מ-256 רשויות מקומיות בארץ. הועלה כי הצוות הבין-משרדי טרם השלים את עבודתו וטרם הגיש את המלצותיו לוועדת השרים האמורה.

משרד האוצר מסר בתשובתו מיוני 2012, כי איסוף הנתונים על היקף הנכסים וכיסוי הביטוחי, בעיקר כנגד רעידת אדמה, הוא תהליך "האורך זמן ומצריך שיתוף פעולה הדוק מצד הגופים המדווחים ומצד הרגולטורים של הגופים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, כי בשל החובה שהוטלה עליו לפי החלטת הממשלה ובשל חשיבות הנושא, עליו לסיים בהקדם האפשרי את הקמת מאגר הנתונים על היקף נכסי הרשויות המקומיות וביטוחם, כמפורט בהחלטת הממשלה.

רישום הנכסים ושערוכם לצורך ביטוחם

שערך נכסי הרשות המקומית לצורך ביטוחם מחייב את הרשות לנהל את נכסי המקרקעין באופן שוטף ולהחזיק מאגר אמין ועדכני של נתונים על הנכסים, לרבות נתונים על שטח המבונה. מאגר נתונים כאמור יאפשר, בין היתר, לאמוד את ערכם של נכסיה הקבועים, כדי שערכם החשבונאי ישקף את ערכם העדכני, וכדי שיהיה אפשר לקבוע את ערכי הכינון של הנכסים לצורך ביטוחם ולא להימצא במצב של ביטוח חסר.

26 צוות הכולל נציגים של מרבית משרדי הממשלה, נציגי מכוני מחקר, נציגים של מרכז השלטון המקומי ועוד.

27 שערך נכסים מלא לצורכי ביטוח מחייב את הרשות להחזיק בסקר נכסים מלא ועדכני. ראו על נושא זה בהמשך הדברים.

בסעיף 60 לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981 (להלן - חוק חוזה הביטוח), נקבע בעניין "ביטוח חסר" כך: "היה בשעת כריתת החוזה סכום הביטוח פחות משווי של הנכס המבוטח, תפחת חבות המבטח בשיעור יחסי שהוא כיחס שבין סכום הביטוח לבין שווי הנכס בשעת כריתת החוזה".

בפוליסת "ביט" לביטוח אש מורחב של חברות מבטחות, בתנאים הכלליים של הפוליסה, נקבע בסעיף הדין בביטוח חסר כלהלן: "היה ובשעת קרות אובדן או נזק, סכום הביטוח קטן מ-90% משווי של הרכוש המבוטח, תפחת חבות המבטח בשיעור יחסי שהוא כיחס שבין סכום הביטוח לבין 90% משווי הרכוש בשעת קרות האבדן או הנזק".

בהנחיות המקצועיות לביצוע ביקורת חשבונות ברשות המקומית שהוציא משרד הפנים נקבע כי במסגרת מילוי "שאלון לסקירת הבקרה הפנימית" ייבדק, בין היתר, אם בכל רשות מקומית בוצעה "הערכה לכיסוי הביטוחי הדרוש... וההיקף הכספי הנדרש".

האמור לעיל מדגיש את חשיבות ניהולו של רישום עדכני של נכסי הרשות המקומית וערכם, על מנת לאפשר לרשות לקבל החלטות מושכלות בדבר ביטוח נכסיה ולהיות ערוכה, גם מהפן הביטוחי, להתמודד עם נזקים משמעותיים העלולים להתרחש, בין היתר, בשל רעידת אדמה הרסנית.

רישום הנכסים ושערוכם

פקודת העיריות קובעת כי כל מקרקעין שהם קניינה של העירייה יירשמו על שמה בספרי האחוזה²⁸; בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967, נקבע כי הרשות המקומית חייבת לנהל רישום של זכויות המקרקעין שלה. על פי תקנות אלה תנהל כל רשות מקומית פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויות המקרקעין שלה, ואשר יכלול, בין היתר, את ספר נכסי דלא ניידים שלה. מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ותפקידו יהיה לנהל את הרישומים בפנקס המקרקעין.

להלן עיקרי הממצאים שעלו בבדיקת נושא רישום הנכסים ושערוכם²⁹ בכמה רשויות מקומיות:

עיריית ירושלים: (א) נכסי המקרקעין של העירייה כוללים, בין היתר, כ-2,450 מבנים. הבדיקה העלתה כי המידע שבידי אגף הנכסים של העירייה על נכסי המקרקעין שלה וסוגיהם אינו כולל נתונים על שטח המבנה של חלק מהנכסים, ולכן היא אינה יכולה, בין היתר, לשערך ולקבוע את ערכי הכינון של כלל הנכסים שבבעלותה לצורך קביעת היקף הכיסוי הביטוחי הנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי עליה להשלים את הנתונים על שטח המבנה של כלל נכסי המקרקעין שלה, כדי לשערך אותם ולקבוע את היקף הכיסוי הביטוחי הדרוש לה.

עיריית ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיוני 2012 כי תפעל להשלמת נתוני השטחים המבונים של כלל נכסיה לצורך שערוכם וקביעת היקף הכיסוי הביטוחי שלהם.

28 כיום הרישום נעשה בפנקסי המקרקעין המנוהלים בלשכות רישום המקרקעין (טאבו).
29 כאמור, שערוך נכסי מקרקעין לצורך ביטוחם נעשה על פי ערך הכינון שלהם, וזה מחושב על פי רוב בדרך של הכפלת שטח המבנה במ"ר בעלות הבנייה למ"ר על פי מחירוים המקובלים בשוק.

(ב) ערך הרכוש המבוטח³⁰ שנקבע בפוליסת ביטוח אש מורחב של העירייה, הכולל הרחבה שלפיה יינתן פיצוי גם על נזקי רעידת אדמה (להלן - הרחבה לרעידת אדמה), הסתכם בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011 בכ-2 מיליארד ש"ח. מסך הרכוש המבוטח ערך המבנים הסתכם בשנת 2010 בכ-1.6 מיליארד ש"ח ובשנת 2011 בכ-1.8 מיליארד ש"ח. בבדיקה לא נמצאו מסמכים המפרטים את נימוקי העירייה להחלטתה על היקף הכיסוי הביטוחי של המבנים באותן שנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי עליה לשערך את כלל המבנים שלה לצורכי ביטוח, ואם יתברר כי היא נמצאת בביטוח חסר, עליה לשקול את צעדיה בעניין זה.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי עם השלמת בסיס הנתונים של נכסיה, היא תפעל לשערך את הנכסים בערכים מעודכנים ותשקול להגדיל את מסגרת האחריות של הביטוח, ובלבד שהדבר לא יביא לחריגה מתקציבה השנתית.

עיריית תל אביב-יפו: (א) נכסי המקרקעין של העירייה כוללים, בין היתר, כ-2,500 מבנים. הבדיקה העלתה כי המידע שבידי אגף הנכסים של העירייה על נכסי המקרקעין שלה וסוגיהם אינו כולל נתונים על שטח המבונה של חלק מנכסיה, ולכן היא אינה יכולה, בין היתר, לשערך ולקבוע את ערכי הכינון של כלל הנכסים שבבעלותה לצורך קביעת היקף הכיסוי הביטוחי הנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי עליה לשערך את כלל המבנים שלה לצורכי ביטוח, ואם יתברר כי היא נמצאת בביטוח חסר, עליה לשקול את צעדיה בעניין זה.

בתשובת עיריית תל אביב-יפו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 נמסר כי היא תפעל להשלמת הנתונים הנדרשים בעניין שטחי הבנייה במסגרת סקר נכסים מקיף שהיא מבצעת.

(ב) ערך הרכוש המבוטח שנקבע בפוליסת ביטוח אש מורחב של העירייה, הכולל הרחבה לרעידת אדמה, הסתכם בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011 בכ-2.5 מיליארד ש"ח. בבדיקה לא נמצאו מסמכים המפרטים את נימוקי העירייה להחלטתה על היקף הכיסוי הביטוחי של המבנים באותן שנים. יצוין כי העירייה שערכה בנובמבר 2011 את שוויים של 38 נכסים מרכזיים שלה בלבד בכ-1.3 מיליארד ש"ח.

בתשובת עיריית תל אביב-יפו צוין כי "ביצוע שערך לכלל הנכסים תקף למועד הביצוע ודורש בחינה ושערך מידי שנה בשנה ולכן אינו כדאי כלכלית", וכי לצורך כינון בעת נזק נדרשת שומת שמאי. עוד צוין, כי בהסכמת משרד הפנים ביצעה העירייה שערך "למספר נכסים גדולים ומשמעותיים" ונקבע שוויים לצורך ביטוחם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו, כי הסכמת משרד הפנים לקבלת נתונים על "נכסים גדולים ומשמעותיים" בלבד נועדה לצורך מחקר שביצע, ואינה פוטרת את העירייה מחובתה לשערך את כלל נכסיה לצורכי ביטוח ולהחזיק בכל עת ספר נכסים מעודכן ובו כלל נתוני השטחים המבונים של נכסי המקרקעין שלה. יתרה מזו, לפי נתוני העירייה ערכם של 38 נכסים בלבד, מכ-2,500 נכסי המקרקעין שבבעלותה מסתכם ב-1.3 מיליארד ש"ח, והדבר מעלה חשש כבד כי ביטוח הרכוש שלה חסר. יצוין כי שערך לצורכי ביטוח, שנעשה באמצעות הכפלת השטח המבונה במקדם ידוע מראש³¹, אינו כרוך בהוצאה ניכרת.

עיריית חיפה: (א) נכסי המקרקעין של העירייה כוללים, בין היתר, כ-1,200 מבנים. הבדיקה העלתה כי המידע שבידי אגף הנכסים של העירייה על נכסי המקרקעין שלה וסוגיהם אינו כולל נתונים על שטח המבונה של חלק מנכסיה, ולכן היא אינה יכולה, בין היתר, לשערך ולקבוע את ערכי הכינון של כלל הנכסים שבבעלותה לצורך קביעת היקף הכיסוי הביטוחי הנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי עליה להשלים את איסוף הנתונים על שטח המבונה של כלל נכסי המקרקעין שלה, במטרה לשערך אותם ולקבוע את היקף הכיסוי הביטוחי הכולל הדרוש לה.

בתשובת עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה מיוני 2012 נמסר כי היא פועלת לביצוע סקר נכסים מקיף, במטרה לעדכן את קובץ הנכסים שלה בנושא השטחים והבעלויות.

(ב) ערך הרכוש המבוטח שנקבע בפוליסת ביטוח אש מורחב של העירייה, הכולל הרחבה לרעידת אדמה, הסתכם בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011 בכ-1.4 מיליארד ש"ח. בבדיקה לא נמצאו מסמכים המפרטים את נימוקי העירייה להחלטתה על היקף הכיסוי הביטוחי של המבנים באותן שנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי עליה לשערך את כלל נכסיה לצורכי ביטוחם, ואם יתברר שהיא נמצאת בביטוח חסר, עליה לשקול את צעדיה בעניין זה.

בתשובת עיריית חיפה נמסר כי לקראת חידוש ביטוחיה לשנת 2012 "נעשתה הערכה מחודשת של שווי הנכסים, על פי מפתחות של הקמה גולמית למ"ר", ובעקבותיה הגדילה העירייה את השווי המבוטח של נכסיה בפוליסה.

המועצה האזורית מטה יהודה: הבדיקה העלתה כי המועצה האזורית אינה מנהלת רישום של זכויות המקרקעין שלה כנדרש בחוק. נמצא כי היא עשתה סקר נכסים חלקי לגבי הנכסים שבבעלותה הנמצאים ביישובים שבתחום שיפוטה. עוד נמצא, כי ערך הרכוש המבוטח כנגד רעידת אדמה הסתכם בשנת 2011 בכ-190 מיליון ש"ח. בבדיקה לא נמצאו מסמכים המפרטים את נימוקי המועצה האזורית להחלטתה על היקף הכיסוי הביטוחי של המבנים באותה שנה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה יהודה על שלא ניהלה פנקס ממצה ומעודכן של כלל זכויות המקרקעין שלה, המופקדות בידה בתור נאמן הציבור, אף שמחובתה לעשות כן על פי דין. על המועצה לפעול לאלתר לעדכון הרישום של כלל הנכסים שברשותה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה לשערך את כלל המבנים שלה לצורכי ביטוח, ואם יתברר שהיא נמצאת בביטוח חסר, עליה לשקול את צעדיה בעניין זה.

המועצה האזורית מטה יהודה מסרה בתשובתה מיוולי 2012, כי במסגרת סקר הנכסים הנעשה בתחומה יבוצע רישום הזכויות על נכסיה, וכי הסקר ישמש בסיס לקביעת ערך הרכוש המבוטח והכיסוי הביטוחי.

רשויות מקומיות נוספות: עיריית בית שאן, טבריה וצפת אינן מנהלות רישום של זכויות המקרקעין שלהן כנדרש בחוק, הן לא עשו סקר נכסים ולא שערכו את נכסיהן לצורך ביטוח. הן אף לא המציאו מסמכים המפרטים את הנימוקים להחלטתן על היקף הכיסוי הביטוחי של רכושן בתקופה שנבדקה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן, טבריה וצפת על שלא עשו סקר נכסים ולא ניהלו פנקס ממצה ומעודכן של כלל זכויות המקרקעין שלהן, המופקדות בידן בתור נאמן הציבור, אף שמחובתן לעשות כן על פי דין. על עיריית אלה לפעול לאלתר לעדכון הרישום של כלל הנכסים שברשותן ולשערכם לצורך ביטוח.

עיריית בית שאן, טבריה וצפת מסרו בתשובותיהן ממאי, מיוני ומיולי 2012, בהתאמה, כי הן נוקטות פעולות לרישום נכסיהן ולניהולם כמתחייב מהחוק, ובמסגרתן גם יבצעו שערון של הנכסים.

הועלה כי חלק מהנתונים הרשומים בספרי הנכסים של כמה רשויות מקומיות אינם משוערכים ואינם משקפים את ערכי הכינון של נכסיהן לצורכי ביטוח. כך למשל, עיריית יקנעם עילית ונצרת שערכו את נכסיהן רק בשנת 1998, והנכסים שנצברו מאותה שנה ואילך נוספו לסך הרכוש המבוטח ובוטחו בערכי הכינון שלהם. ואולם למרות השינויים בעלויות הבנייה המשפיעים על ערכי הכינון של הנכסים, הן לא עדכנו את ערכם המשוערך של כלל נכסיהן לצורך ביטוח. עיריית רמת השרון שערכה את נכסיה בשנת 2005, ומאז לא עדכנה את נתונה על ערך נכסיה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יקנעם עילית, נצרת ורמת השרון כי עליהן לשערך את כלל המבנים שלהן לצורכי ביטוח, ואם יתברר כי הן נמצאות בביטוח חסר, עליהן לשקול את צעדיהן בעניין זה.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי היא עושה סקר חדש לשערון כל נכסיה, וכי היא תתאים את סכומי הביטוח לממצאי הסקר. גם עיריית רמת השרון מסרה, בתשובתה מיוני 2012, כי היא עושה סקר של נכסיה ותיעזר בו לחידוש ביטוחיה.

עיריית יקנעם עילית מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי היא מקיימת מעקב ומעדכנת באופן שוטף את כל נתוני נכסיה לצורך ביטוח.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר לעיריית יקנעם עילית, כי עליה לפעול גם לעדכון ערכם של נכסים ששוערכו לאחרונה רק בסקר משנת 1998, כדי שערכם הכללי של הנכסים יהיה מעודכן.

בשוק הבנייה הישראלי קיימים כמה מחירוים להערכת עלות בניית מבנים לרבות מבני ציבור.³² הבדיקה העלתה כי קיימים הבדלים באופן שבו מחשבות רשויות מקומיות את ערכם הכספי של נכסי המקרקעין שלהן, וכי חישוב עלויות הבנייה לא התבסס על מדד מקצועי אחד. למשל, עיריית חיפה משערכת את מבני הציבור שלה לצורכי ביטוח לפי מחיר של 3,000 ש"ח למ"ר ללא קשר לסוג המבנה ולמקומו. עיריית רמת השרון משערכת מבנה לצורכי ביטוח לפי מחיר של 1,000 דולר למ"ר ומחסנים וסככות לפי מחיר של 400 דולר למ"ר, ועיריית אשקלון משערכת מבנה לצורכי ביטוח לפי מחיר של 4,000 ש"ח למ"ר ללא קשר לסוגו ולמקומו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע, בהתייעצות עם המפקח על הביטוח, כללים לשערוך נכסי המקרקעין של הרשויות המקומיות לצורך ביטוחם.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 נמסר, כי הוא מקבל את עמדת משרד מבקר המדינה שלפיה "יש לקבוע כללים אחידים לשערוך נכסי המקרקעין של הרשויות המקומיות לצורך ביטוחם", וכי הוא יגבש, בשיתוף המפקח על הביטוח, כללים אחידים בנושא.

הוספת מבני ציבור חדשים לפוליסת הביטוח

היקף נכסיהן של רשויות מקומיות גדל, בין היתר, בעקבות בניית מבנים המשמשים אותן לפעילותן היומיומית, בהם מבנים לצורכי חינוך, תרבות ורווחה ומשרדים.

בסעיף 17 לחוק חוזה הביטוח נקבע כי חלה על המבוטח החובה לעדכן את המבטח בדבר החמרת הסיכון. בחוק נקבע כי מש"נודע למבוטח שחל שינוי מהותי, עליו להודיע על כך מיד למבטח בכתב". עוד נקבע כי "שינוי מהותי" יחשב, בין היתר, "שנוי בענין מהותי ששאלה עליו הוצגה למבוטח לפני כריתת החוזה ושחל אחרי שניתנה תשובה לאותה שאלה".

בפוליסות "ביט" לביטוח אש מורחב שנבדקו, בפרק "הרחבות", נקבע בסעיף "תוספות לרכוש המבוטח" כי "הפוליסה מכסה, בנוסף לסכומי הביטוח המפורטים, סכומים נוספים שנוספו החל מיום תחילת תקופת הביטוח או החל מיום הגדלת סכומי הביטוח"³³ שמקורם בשינויים, הרחבות או תוספות פיזיות לרכוש המבוטח...". וכן כי "המבוטח מתחייב לדווח על שינויים אלה, תוך תקופת זמן המתקבלת על הדעת, ולשלם בהתאם את דמי הביטוח הנוספים היחסיים המגיעים".

הבדיקה העלתה כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו אינן מעדכנות את החברות המבטחות על מבני ציבור חדשים שנבנו בתחומן והועברו לרשותן לאחר החתימה על חוזה הביטוח, סוגי המבנים וערכם הכספי. עקב כך הערך הכספי הכולל של הנכסים המבוטחים ובהתאם לכך גם סכומי

32 לדוגמה, מאגר המחירים לענף הבנייה של דקל, המבוסס על ניתוח תוצאות מכרזים שקיימו משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות וגופים פרטיים.

33 "הודעות על הגדלות בסכומי הביטוח עד לשיעור של 10% מסכומי הביטוח או עד לסך של 20.000.000 ש"ח, הנמוך מהשניים, תיכנסנה לתוקפן תוך 24 שעות מעת קבלת ההודעה ע"י מורשי חתימה אצל המבטח. אך בכל מקרה לא תעלנה על 40.000.000 ש"ח במשך תקופת הביטוח, אלא אם יוסכם אחרת ובכתב ע"י מורשה חתימה אצל המבטח. הגדלות מעבר לסכום הנ"ל שאותן עדיין לא אישר המבטח לא יילקחו בחשבון לעניין חישוב תת-ביטוח...".

הפרמיות המשולמים לחברות המבטחות אינם מעודכנים, והרשות המקומית עלולה להימצא בביטוח חסר.

עיריית תל אביב-יפו הקימה בשנים 2009-2011 מבני חינוך ורווחה, אולם ספורט ומרכז רב שירותים שערכם הכולל כ-40 מיליון ש"ח. עיריית חיפה הקימה בשנים 2006-2011, בין היתר, מבני חינוך, מועדוני נוער וקהילה ובניין משרדים שערכם הכולל כ-35 מיליון ש"ח. לא נמצאו מסמכים המעידים כי העיריות עדכנו את החברות המבטחות שלהן על תוספת הנכסים וביקשו להוסיפם לרכושן המבוטח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות האמורות, כי עליהן להעביר לחברות המבטחות שלהן מידע מלא על כל מבני הציבור החדשים שהועברו לבעלותן ולכלול אותם בביטוח הרכוש שלהן, כדי שלא להימצא בביטוח חסר, וכדי להבטיח שהחברות המבטחות ישפזו את העיריות אם ייגזקו אותם מבנים.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי תפעל להבטיח שכלל הנכסים ישמשו בסיס לרכישת הביטוח. עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי "כל המבנים החדשים מבוטחים ללא יוצא מן הכלל בביטוח, מבלי שהחברה המבטחת מקבלת על כך דיווח", וכי הדבר עולה "מניסוח פוליסת הרכוש המבוטח".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו, כי נוסח חוזה הביטוח שלה אינו פוטר אותה מחובתה לפי סעיף 17 לחוק חוזה הביטוח לעדכן את החברה המבטחת על כל שינוי מהותי שחל בהיקף נכסיה.

מבני ציבור שנבנו בסיוע משרד החינוך

רשויות מקומיות נעזרות במענקים מגופים שונים, כגון משרד החינוך ומפעל הפיס, להקמת מבני ציבור בתחומן. מפעל הפיס מתנה מתן מענקים לרשויות המקומיות להקמת כיתות לימוד וגני ילדים בין היתר בחתימת הרשות על כתב התחייבות (מענקים), שבו נכללות הוראות ביטוח אשר יחולו על הרשויות המקומיות. בשונה ממנו, משרד החינוך אינו מוודא כי הרשויות המקומיות מבטחות לפי ערך הכינון נכסים שהוקמו במימונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לחייב את הרשויות המקומיות לבטח לפי ערך הכינון את מבני החינוך שהוקמו במימונו מפני נזקים אפשריים בכלל ורעידת אדמה הרסנית בפרט.

משרד החינוך מסר בתשובתו מיוני 2012 כי החל ממאי אותה שנה הוא מחייב את הרשויות המקומיות לבטח את כלל מבני החינוך שבנייתם ממומנת מתקציבו, באמצעות החתמתן על "כתב התחייבות להסדרת ביטוחים ע"י הרשות המקומית במסגרת קבלת תקציב מדינה לבניית מבני חינוך בתחומי הרשות".

ביטוח מבנים שבשימוש הרשות המקומית ואינם בבעלותה

רשויות מקומיות משתמשות במבנים שאינם בבעלותן, בין היתר מבנים שנשכרו מגופים עסקיים. נכסים אלו משמשים אותן לפעילותן היומיומית לצורכי חינוך, תרבות, רווחה, חירום, משרדים ועוד. בחוזי השכירות נקבע, בדרך כלל, כי הרשות המקומית תבטח את הנכס ששכרה בביטוחי רכוש וחבויות³⁴. הועלה כי פוליסות ביטוחי הרכוש של הרשויות המקומיות כוללות גם כיסוי ביטוחי לנכסים ששכרו.

בפוליסת "ביט" לביטוח אש מורחב של חברות מבטחות נקבע כי נכסים שאינם בבעלות הרשות המקומית אך נמצאים בשימושה, ייחשבו חלק מרכושה "למרות שאינם מכוסים ואינם כלולים בסכום הביטוח... אך בתנאי שהנכסים מבוטחים ביום אירוע מקרה הביטוח על בסיס ערך כינון בביטוח אש מורחב אחר בר-תוקף".

הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות שנבדקו אינן מעדכנות את החברות המבטחות על מבנים ששכרו, סוגיהם וערכם הכספי. עקב כך לחברות המבטחות אין מידע על ערכם של המבנים, ולכן הערך הכספי הכולל של הנכסים המבוטחים ובהתאם גם סכומי הפרמיות המשולמים לחברות המבטחות אינם מעודכנים, והרשות המקומית עלולה להימצא בביטוח חסר. להלן כמה דוגמאות:

עיריית ירושלים: העירייה שוכרת כ-95 מבנים לצורכי חינוך, כ-25 מבנים לצורכי רווחה, בריאות הציבור ותרבות וכ-15 מבנים לצורכי תברואה וביטחון. בהסכמי השכירות נקבע שהעירייה תבטח את הנכסים בביטוחי רכוש וחבויות. נמצא כי לעירייה אין נתונים על ערכם של הנכסים ששכרה, וממילא היא לא מסרה לחברה המבטחת נתונים עליהם כדי שייכללו בכיסוי הביטוחי של רכושה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי פוליסת ביטוח הרכוש חלה על כלל רכושה. אשר למבנים שהיא שוכרת - "אינטרס הביטוח הנו של בעל הנכס", ולפיכך העירייה אינה מוצאת לנכון לבטחם. מנגד, את הנכסים השכורים שהתחייבה לבטח היא תוסיף למצבת הנכסים המבוטחים שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים, כי הסכמי שכירות של נכסים יקרים הכוללים התחייבות שלה לבטחם מחייבים אותה לעדכן את החברה המבטחת על נכסים אלו ועל ערכם הכספי המשוערך ולכלול אותם בביטוח נכסיה כדי שלא תימצא בביטוח חסר.

עיריית תל אביב-יפו: העירייה שוכרת כ-45 מבנים, שמרביתם משמשים משרדים למתן שירותים חברתיים ושירותי ביטחון. בהסכמי השכירות עם בעלי הנכסים נקבע כי העירייה תבטח אותם בביטוחי רכוש וחבויות. נמצא כי לעירייה אין נוהל כתוב הקובע, בין היתר, כי תפקידו של אחראי הביטוח של העירייה לוודא שכל הנכסים השכורים מבוטחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לקבוע נוהל כי יתבצע מעקב כדי לוודא שמבנים ששכרה, ובייחוד מבנים שהתחייבה לבטחם בחוזה השכירות, מבוטחים.

עוד העלתה הבדיקה כי לעירייה אין נתונים על ערכם הכספי של הנכסים ששכרה, וכי היא אינה מוסרת לחברה המבטחת נתונים עליהם כדי לבטחם.

34 ביטוחי חבויות נמנים עם ביטוחי תאונה (אחריות). הפוליסות העיקריות בביטוח חבויות הן ביטוח אחריות כלפי צד ג', ביטוח חבות מעבידים, ביטוח חבות מוצר, ביטוח אחריות מקצועית, ביטוח אחריות נושא משרה וביטוח צד ג' עקב שימוש בכלי רכב.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי היא אינה מדווחת לחברה המבטחת על נכסים מהותיים ששכרה ועל ערכם הכספי המשוערך, מאחר ש"מניסוח פוליסת הרכוש המבוטח" שלה עולה שהם מבוטחים במסגרת פוליסה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי על פי נוסח הפוליסה, היא חלה רק על הנכסים שהיו בידי העירייה בעת ההתקשרות עם החברה המבטחת. לכן עליה לעדכן את החברה המבטחת על נכסים מהותיים ששכרה וכן כאלה אשר התחייבה לבטחם, ועל ערכם הכספי המשוערך, ולכלול אותם בביטוח נכסיה כדי שלא תימצא בביטוח חסר.

עיריית חיפה: העירייה שוכרת כ-30 מבנים, מרביתם לצורכי מתן שירותים חברתיים ושירותי קהילה, חינוך וביטחון. לפי נוהלי העירייה, אישור שכירת הנכס מותנה, בין היתר, באישור הממונה על ביטוחי העירייה. נמצא כי לעירייה אין נתונים על ערכם של הנכסים ששכרה, וכי היא לא מסרה לחברה המבטחת נתונים עליהם כדי שייכללו בכיסוי הביטוחי של רכושה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי עליה לעדכן את החברה המבטחת על נכסים יקרים ששכרה ועל ערכם הכספי המשוערך ולכלול אותם בביטוח נכסיה כדי שלא תימצא בביטוח חסר.

בתשובתה מסרה עיריית חיפה, כי אם תשכור מבנים בעלי שווי גדול יחסית לסכום הביטוח שלה, דהיינו שיש בהם להגדיל באופן ניכר את שווי רכושה, ידווח על כך לחברה המבטחת.



על הרשויות המקומיות לעדכן את החברות המבטחות בדבר שינויים מהותיים הנוגעים להיקף נכסיהן, כדי להחיל את הביטוח על נכסים שהקימו או רכשו ועל נכסים ששכרו. אם הרשות אינה מוסיפה את עלות כינונם של נכסים אלו לפוליסת הביטוח, ולחלופין לא מוודאת שבעלי נכסים ששכרה מבטחים אותם בביטוח רכוש הכולל הרחבה לרעידת אדמה, היא עלולה להימצא במצב של ביטוח חסר ולא להיות ערוכה כראוי, מהבחינה הביטוחית.

כיסוי ביטוחי למבנים שנבנו בשיטת "פל-קל"

בעקבות התמוטטות רצפת אולם השמחות "אולמי ורסאי" בירושלים במאי 2001, שגרמה למותם של 23 בני אדם ולפציעתם של 380, מונתה ביוני 2001 לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט בדימוס זילר לבריקת נושא בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור והאמצעים להבטחת בטיחותם. לוועדה התברר כי תקרות האולם נבנו בשיטה הקרויה "פל-קל"³⁵ - שיטת בנייה שנעשה בה שימוש נרחב משנות השבעים של המאה

35 שיטה הקרויה על שם החברה שפיתחה אותה ומאפיינה העיקרי הוא שגופי המילוי של התקרות עשויים מפח.

העשרים ואילך - וכי המבנים שתקרתייהם נבנו בשיטה זו עלולים לסכן את השהים בהם. בדצמבר 2003 הגישה הוועדה לממשלה דוח על מכלול הנושאים הנוגעים לאמצעים להבטחת בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור.³⁶

בספטמבר 2002 דנה הממשלה בהמלצות דוח הביניים וקיבלה החלטה בעניינן.³⁷ בהחלטה נקבע כי יש להקים מטה מקצועי הנדסי, בראשות ראש המכון לחקר הבנייה בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, ליישום המלצות הדוח: איתור כל המבנים הבנויים בשיטת פל-קל, מיונם ובדיקתם, קביעת שיטות לתיקונם ומעקב ובקרה אחר ביצוע התיקונים. ביוני 2007 פרסם מנכ"ל משרד הפנים לרשויות המקומיות "הנחיות לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל".³⁸

מנתוני משרד הפנים עולה כי בסוף שנת 2011 היו בבעלות הרשויות המקומיות ובשימושן כ-60 מבני ציבור (רובם מוסדות חינוך) שנבנו בשיטת פל-קל. כ-80% מהמבנים מוגדרים מבנים מטופלים,³⁹ כ-10% מוגדרים מבנים שאינם מטופלים אך מותר להשתמש בהם וכ-10% מהמבנים אסורים לשימוש.

הועלה כי חברות מבטחות מחריגות⁴⁰ בפוליסות ביטוח הרכוש של הרשויות המקומיות אבדן או נזק שייגרמו למבנים או חבות כלשהי שתיגרם במישרין או בעקיפין מקיומן של תקרות או רצפות שנבנו בשיטת פל-קל במבנה המבוטח. כמה חברות מבטחות מאפשרות את ביטול ההחרגה בתנאים שונים ובהם עמידה בעומסים דינמיים מסוימים, הוספת תמיכות למבנה המקורי בכפוף לאישורו של מהנדס אזרחי והמצאת דוח מעבדה שהוסמכה לכך המעיד שהמבנה עומד בתקנים וכי ניתן לבטחו. חלק מהמבנים הבנויים בשיטת פל-קל אינם מבוטחים אפוא. כך לדוגמה, עיריית ירושלים לא עמדה בדרישות החברה המבטחת שלה, וחלק ממבני העירייה אינו מבוטח. להלן הפרטים:

החל משנת 2004 מטפל האגף למבני ציבור של העירייה (להלן - האגף) בחיזוק כ-20 מבנים (רובם מבני חינוך) שנבנו בשיטת פל-קל. בסיכום פגישה שהתקיימה בפברואר 2009 מסר האגף ליחידת הביטוח של העירייה כי "השלים טיפול וחיזוק בכל המבנים לרבות גני ילדים ובתי ספר עפ"י מודל לחיזוק - מודל שמרני אשר הוצג למשרד הפנים ולמנהלי סיכונים של חברת הביטוח". עוד מסר האגף כי חברת הביטוח אישרה כיסוי ביטוחי לחמישה מבנים בלבד, וכי ל-15 "מבני פל-קל עירוניים" טרם התקבל כיסוי ביטוחי על אף בקשות נוספות שהוגשו לחברת הביטוח. נמצא כי למרות פניית העירייה, עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2012) לא התקבל אישור כי מבני הפל-קל מבוטחים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול בהקדם לביטוח כל מבני הציבור הבנויים בשיטת פל-קל שהיא טיפלה בהם לפי הנחיות החברה המבטחת. על העירייה אף להיות ערה לכך כי מבנים שהיא טרם טיפלה בהם לפי הנחיות אינם מבוטחים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי לאור הערות משרד מבקר המדינה, היא העבירה פנייה מחודשת לחברת הביטוח, והחברה נתנה לה הנחיות מעודכנות לביטול ההחרגה החלה על מבני הפל-קל שעדיין לא בוטחו. עוד מסרה העירייה, כי לאחרונה העבירה לחברה המבטחת אסמכתאות על פי

36 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2007), "יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זילר)", עמ' 1.

37 החלטה 2487.

38 חוזר המנכ"ל מס' 5/2007.

39 חוזק או נמצאים במעקב.

40 מציינות בתנאי ההתקשרות בינן ובין המבוטח חריג או סייג או תנאי המגביל את הביטוח.

נרישתה, והיא ממתינה להסכמת החברה לביטול ההחגה של המכנים שהוחרגו ולכלילתם בכיסוי הביטוחי שלה.

ניהול סיכונים

ניהול סיכונים בהקשר של ביטוח רכוש הוא תהליך שאמור לבצע בעל הרכוש כדי לקבל החלטות מיטביות בתחום זה. במסגרת תהליך זה נעשית הערכה של הסיכון הפוטנציאלי לנכסים, כדי לאתר סיכונים שראוי לבטח את הנכסים מפניהם, סיכונים שלא מקובל לבטח מפניהם (כגון סיכונים מלחמה ואירועי טרור), או סיכונים שהביטוח מפניהם יהיה כרוך בתשלום פרמיה נוספת.

הנזקים הנגרמים לנכסי הרשות המקומית מקורם לרוב בהתממשות סיכון מעשה ידי אדם, דוגמת גנבה, פריצה או השחתה במזיד, ומיעוטם מקורם בהתממשות סיכון הטמון בנזקי טבע, לרבות רעידת אדמה. תהליך מוסדר ומושכל של ניהול סיכונים, הכולל את הערכתם והמעקב אחר התממשותם, לרבות ההוצאות הנגרמות לרשות המקומית בעת התממשות הסיכון, יאפשר לרשות לבחור באמצעים שיבטיחו הגנה מיטבית לנכסיה, ובין היתר, קביעת אמצעי המיגון והאבטחה של הנכסים, מתן פתרונות למניעת הסיכון או הקטנתו ובחירה בסוג הכיסוי הביטוחי הנדרש, הגדרת היקפו והתאמתו לצורכי הרשות המקומית וליכולותיה. ניהול סיכונים יעיל והקטנת היקף החשיפה של הנכסים לסיכונים אף יאפשרו לרשות לדרוש את הקטנת הפרמיה המשולמת.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית אשקלון, המבצעת ניהול סיכונים באופן מוסדר ומשתמשת בתוצאות המתקבלות, בין היתר, להקצאת משאבים למיגון ואבטחה של חלק מנכסיה; ורכישת הכיסוי הביטוחי והפרמיות המשולמות מושפעות מניהול הסיכונים ומהפעולות שהיא נוקטת להקטנת הסיכון.

ואולם נמצא כי רשויות מקומיות רבות, ובכללן עיריית ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה, ששווי נכסיהן נאמד בסכום ניכר, אינן מבצעות ניהול סיכונים באופן סדור, הנושא אינו מעוגן בנוהליות, וממילא אין נעשה שימוש בכלי זה בקבלת החלטות על אופן ההגנה על רכושן, לרבות החלטות בתחום הביטוח, ובמשא ומתן עם החברות המבטחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות למסד את הליך ניהול הסיכונים כחלק מההיערכות להגנה ואבטחה של נכסיהן, ולהביאו בחשבון בהחלטה על רכישת כיסוי ביטוחי ובמגע עם החברה המבטחת בדבר שיעור הפרמיות שישולמו תמורתו.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה, כי תשקול בחיוב את ההמלצה למסד את הליך ניהול הסיכונים, במסגרת גיבוש תקציבה השנתי, כחלק ממערך ההגנה והאבטחה של נכסיה, ותבחן את האפשרות לשילוב ניהול הסיכונים גם בהליך רכישת הכיסוי הביטוחי.

ביטוח תשתיות מוניציפליות

התשתיות המוניציפליות הן חלק מרכושה של הרשות המקומית וכוללות כבישים, גשרים ומעברים תת-קרקעיים ועיליים, מנהרות, תשתית מים וביוב, תשתית חשמל, מתקני תקשורת, גדרות ושערים, רמזורים ושלטים. ערכן הכספי הכולל של התשתיות, הפרוסות על כל השטח המוניציפלי של הרשות המקומית, גדול מאוד ונאמד בעשרות ואף במאות מיליוני ש"ח. זאת בעיקר בשל היקפן הרחב של התשתיות ובשל ערכם הרב של מתקני תשתית תחבורה כמו גשרים ומנהרות, שבנייתם ממומנת ברובה על ידי משרד התחבורה (בעניין זה ראו להלן).

פיוורן הרחב של התשתיות המוניציפליות בכל תחום הרשות המקומית מקטין את הסבירות שכולן ייפגעו באחת⁴¹. לפיכך נהוג לבטח תשתיות מוניציפליות על בסיס "נזק ראשון". בביטוח מסוג זה מוסכם בין החברה המבטחת למבוטח כי הרכוש יבוטח בסכום הנמוך מערך הכינון שלו, והחברה המבטחת מוותרת מראש על האפשרות לדרוש הפחתה של תגמולי הביטוח שיכולו לתובע בטענת ביטוח חסר.

סכום הביטוח שנקבע ל"נזק ראשון" לתשתיות, הנגזר מחיזוי הנזק המרבי הצפוי, נותן מענה טוב כאשר מבטחים תשתית מוניציפלית רגילה (כבישים, מדרכות, צנרת מים וביוב וכו') הפרוסה על שטח גדול. זאת משום שפגיעה נקודתית בתשתית כזאת לא תגרום בדרך כלל לנזק גדול. אולם כאשר באים לשקול ביטוח של תשתית נקודתית יקרה כמו גשר מרכזי, אם ערכה יובא בחשבון בחישוב הנזק המרבי הצפוי לשם קביעת סכום הביטוח, תהיה הפרמיה גבוהה מאוד, מכיוון שפגיעה נקודתית בה תגרום לנזק רב. לכן רצוי לשקול לבטח נכס מעין זה בנפרד מהתשתיות הרגילות, כפי שמבטחים מבנה יקר.

הבדיקה העלתה כי יש רשויות מקומיות המבטחות את כלל תשתיותיהן המוניציפליות על בסיס נזק ראשון וכוללות בביטוח זה תשתית נקודתית בעלת ערך כינון גבוה במיוחד; אך ערך התשתיות הכולל הנקוב בפוליסה קטן מערך הכינון של אותה תשתית, ולכן אין בביטוח כדי לכסות את הנזק שייגרם לה אף אם תיפגע היא בלבד. להלן כמה דוגמאות:

עיריית ירושלים - גשר המיתרים

בסוף שנת 2000 החליטה העמותה לתכנון, שימור ופיתוח אורבני ירושלים על הקמת גשר עילי בין רחוב יפו לשדרות הרצל, שעליו תעבור מסילת הרכבת הקלה (להלן - גשר המיתרים). מדינת ישראל הקימה מינהלה ממשלתית למיזם⁴². בסוף שנת 2006 הסתכם התקציב הכולל של מיזם גשר המיתרים ושל פיתוח הכניסה לעיר בכ-246 מיליון ש"ח. ביולי 2011 הוציאה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של העירייה, בהתאם לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, תעודת גמר למבנה, ובפועל הפך המבנה לחלק מהתשתיות המוניציפליות של העירייה.

הבדיקה העלתה כי כבר בינואר 2009 הודיעה העירייה למינהלה הממשלתית כי הכיסוי הביטוחי של כל מתקני התשתיות של העירייה "אינו מכסה את מלוא שווי הכינון של הגשר במקרה של אירוע ביטוחי". עוד העלתה הבדיקה כי היקף הביטוח של תשתיות העירייה, המבוססות כולן יחד על בסיס נזק ראשון, הסתכם בשנת 2011 ב-40 מיליון ש"ח בלבד.

41 כחלק מההיערכות לרכישת ביטוח מפני אסון עבור רכוש מפוזר מקובל לבחון את ממדי הנזק המרבי הצפוי באתר מסוים (MPL- Maximum Possible Loss) ולהשתמש בנתון זה כפרמטר בקביעת היקף הכיסוי שירכש.

42 המינהלה כללה נציגים של משרד האוצר, משרד התחבורה ועיריית ירושלים.

מהאמור לעיל עולה כי ביטוח התשתיות המוניציפליות של העירייה מכסה כ-20% בלבד מערך הכינון של הגשר לברו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה בשיתוף הגורמים המעורבים בבניית גשר המיתרים ובשימוש בו לשקול לרכוש כיסוי ביטוחי מתאים לגשר, למקרה שייגרם לו נזק משמעותי שיביא להפסקת פעילותה של הרכבת הקלה. אי-קימום הגשר עקב היעדר כיסוי ביטוחי עלול לגרום גם נזקים כלכליים למפעילי הרכבת הקלה ולהביא להגשת תביעות כספיות נגד העירייה בשל הפסד רווחים למפעיליה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת היא הגדילה את היקף הכיסוי הביטוחי של התשתיות המוניציפליות, על בסיס נזק ראשון, מ-40 מיליון ש"ח ל-100 מיליון ש"ח.

עיריית חיפה

במאי 2009 מסרה חברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ⁴³ ל"אחריותה ואחזקתה" של העירייה את פרויקט הגשר בצומת שדרות ההסתדרות ורחוב הנפח המכונה "גשר הצ'ק פוסט", שעלות בנייתו הסתכמה בכ-21 מיליון ש"ח, ובאוגוסט 2010 מסרה החברה לעירייה את "פרויקט מחלף ידין" (להלן - גשרי ידין), שעלות בנייתו הסתכמה בכ-88 מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה כי בשנים 2009-2011 היקף הביטוח של תשתיות העירייה המבוטחות כולן יחד על בסיס נזק ראשון הסתכם ב-20 מיליון ש"ח בלבד.

מהאמור לעיל עולה כי ביטוח התשתיות המוניציפליות של העירייה מכסה כ-25% בלבד מערך הכינון של גשרי ידין וכ-20% בלבד מערך הכינון של שני הפרויקטים יחדיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה בשיתוף הגורמים המעורבים בבנייתם של הגשרים ושל תשתיות מוניציפליות נקודתיות אחרות בעלות ערך כינון גבוה, לשקול לרכוש כיסוי ביטוחי מתאים לתשתיות אלו, כדי שיהיה אפשר לממן את שיקומן או הקמתן המחודשת אם ייגרם להן נזק משמעותי.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי תבחן את "ההיתכנות הכלכלית לעריכת ביטוח סיכוני רעידת אדמה בלבד, של גשרים ומחלפים גדולים, שכינונם באחריות העירייה".

עיריית תל אביב-יפו

במרץ 2010 נמסרו לחזקת העירייה שני מיזמי תשתית גדולים: פרויקט פיתוח טיילת רידינג, שכלל שיפוץ של גשר רידינג, ופרויקט בניית המעבר התת-קרקעי וולפסון. עלות הקמתו המחודשת של גשר רידינג מוערכת בכ-85 מיליון ש"ח, ועלות בניית המעבר התת-קרקעי וולפסון הסתכמה בכ-60 מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה כי בשנים 2009-2011 היקף הביטוח של תשתיות העירייה המבוטחות כולן יחד על בסיס נזק ראשון הסתכם ב-40 מיליון ש"ח בלבד.

מהאמור לעיל עולה כי ביטוח התשתיות המוניציפליות של העירייה מכסה כ-50% בלבד מערך הכינון של גשר רידינג לבדו, כ-66% בלבד מערך הכינון של המעבר התת-קרקעי וולפסון לבדו וכ-30% בלבד מערך הכינון של שני הפרויקטים יחדיו.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה, כי בחינת הנזק העלול להיגרם ברעידת אדמה לתשתית דוגמת גשר רידינג וסכום ההשתתפות העצמית מלמדת כי נדרש "נזק גדול במיוחד" כדי שישולם "תגמול ביטוח כל שהוא" על ידי החברה המבטחת. לדברי העירייה אין הצדקה לשלם פרמיה גבוהה להגדיל סכום ביטוח זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסיכון הרב הטמון באי-קבלת פיצוי על נזקי פגיעה ישירה בתשתית נקודתית יקרה, קיימת הצדקה לכך שהעירייה בשיתוף הגורמים המעורבים בבנייתם של הגשרים ושל תשתיות מוניציפליות נקודתיות אחרות בעלות ערך כינון גבוה, ישקלו לרכוש כיסוי ביטוחי מתאים לתשתיות אלו, כדי שיהיה אפשר לממן את שיקומן או הקמתן המחודשת אם ייגרם להן נזק משמעותי.

תשתיות במימון משרד התחבורה: הרשויות המקומיות אחראיות לפיתוח כבישים עירוניים, לרבות סלילתם ותחזוקתם, בניית מדרכות ומתקני תחבורה אחרים והצבת תמרורים בתחום שיפוטן. משרד התחבורה, באמצעות מינהל תיאום תשתיות ופיתוח תחבורתי, מממן על ידי תקציב הפיתוח שלו בין 70% ל-100% מעלות הפרויקטים הנוגעים לכבישים העירוניים ברשויות המקומיות. התקציב שהתחייב משרד התחבורה להקצות לפיתוח כבישים עירוניים (הרשאה להתחייב) לכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 הוא כ-2 מיליארד ש"ח, וחלק גדול מהכספים מושקעים בפרויקטי תשתית נקודתיים בעלי ערך כינון גבוה (דוגמת הפרויקטים שצוינו לעיל).

התברר כי אף שמשרד התחבורה מממן מתקציבו, בין היתר, פיתוח כבישים עירוניים, גשרים ומעברים תת-קרקעיים עבור הרשויות המקומיות בהיקף של מיליארדי ש"ח בשנה, המשרד אינו דורש מהרשויות המקומיות, כתנאי לקבלת מימון לפרויקטים, לרכוש כיסוי ביטוחי המתאים לביטוח תשתיות נקודתיות בעלות ערך כינון גבוה.

בתשובתו מיוני 2012 מסר משרד התחבורה כי אם ידרוש מהרשויות המקומיות אישור על ביטוח התשתיות, הדבר עלול לגרום "להגדלת עלויות פיתוח תשתיות ולעיכוב ביצוע פרויקטים עד לביצוע ביטוח מתאים, בכפוף לאישור גורמי המקצוע".

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי אם קבלת מימון לפרויקטים תותנה ברכישת כיסוי ביטוחי מתאים, רשויות מקומיות חלשות הנמצאות באזורים שבהם ההסתברות להתרחשות רעידת אדמה גבוהה, עלולות שלא לבצע פרויקטים, ואיכות התשתיות בהן תיפגע. עוד מסר מרכז השלטון המקומי כי לדעתו, המדינה היא שצריכה לבטח את התשתיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לוודא כי תשתיות מוניציפליות בעלות ערך כינון גבוה, שהקמתן מומנה ברובה מתקציב המדינה, יבוטחו לפי ערך הכינון שלהן⁴⁴. עוד סבור משרד מבקר המדינה כי גם אם הסדרה מקצועית של הנושא תעכב את הקמת התשתית, אין בכך לייתר את הצורך ברכישת כיסוי ביטוחי לתשתית.

44 כאמור, משרד החינוך ומפעל הפיס מתנים העברת כספי פיתוח לרשויות המקומיות ברכישת כיסוי ביטוחי.

ביטוח נכסים שזכות השימוש בהם הועברה לחזקת אחר

ביטוח נכסים שהוקצו ללא תמורה או בתמורה סמלית

בשנת 2001 פרסם משרד הפנים את "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית"⁴⁵ (להלן - נהל ההקצאות). נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה של רשות מקומית בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית לגוף הפועל בתחום שיפוטה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט ועוד כדי לסייע לו בפעולותיו לטובת הציבור.

1. על פי נוהל ההקצאות נדרשת הרשות המקומית לנהל ספר הקצאות שיהיה פתוח לעיון הציבור, ובו ירוכז כל המידע הנוגע להקצאת נכסיה⁴⁶ (להלן - ספר הקצאות). הרשות המקומית יכולה להיעזר בנוהל ובספר ההקצאות לשם מעקב אחר ביטוח רכוש הנמצא בחזקת אחר, בין היתר כדי לדעת אם מקבלי הנכס ביטחו אותו, אם הביטוח נעשה על פי ערך הכינון של הנכס ואם הרשות המקומית נקבעה כמוטבת⁴⁷ בפוליסת הביטוח.

בדיקת הפעולות שנוקטות הרשויות המקומיות שנבדקו לביטוח נכסים שהוקצו ללא תמורה או בתמורה סמלית, העלתה את הממצאים האלה:

עיריות בית שאן, טבריה, סחינין, צפת וקריית מלאכי והמועצה האזורית מטה יהודה אינן מנהלות ספר הקצאות מעודכן כנדרש בחוק, ואין בידיהן מידע מלא ומדויק על נכסים שהקצו, הדרוש להן לצורך מעקב ובקרה, ובכלל זה מידע על ביטוח נכסים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות, על כי אינן מנהלות ספר הקצאות מעודכן, אף שמחובתן לעשות כן על פי דין. ניהול ספר הקצאות כנדרש יאפשר להן לקבל החלטה מושכלת בדבר היקף ביטוח נכסיהן, ובין היתר לשקול להשית את הוצאות הביטוח על הגופים שלהם הקנו את הזכויות הקנייניות השונות.

בתשובתן מסרו הרשויות האמורות כי הן החלו לפעול להסדרת הנושא.

2. (א) בנוהל ההקצאות נקבע כי ייחתם הסכם בין הרשות המקומית ובין הגוף מקבל הנכס; ההסכם יכלול התחייבויות ש"יהיו תנאים יסודיים להסכם", ובהן, שהגוף מקבל הנכס יבטח אותו בביטוח חבויות⁴⁸, שבו הרשות המקומית היא מבוטח משותף ויש בו סעיף של אחריות צולבת⁴⁹. הועלה כי אין בנוהל ההקצאות הוראות בעניין ביטוח הנכסים ותכולתם בביטוח רכוש.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי הוא "רואה לנכון להגביל את ההסדרה המתבצעת על ידו לעניינים מסוימים ולאפשר לרשות לפעול בהתאם לשיקול דעתה". לפיכך, הדרישה של "רשות המקצה מבנה עם תכולה בעלת ערך" ממקבל הנכס לבטחו נתונה "לשיקול דעתה הבלעדי" של הרשות המקומית. עוד מסר משרד הפנים, כי הוא בודק אם הגוף המקבל את הנכס מתחייב לבטחו, אולם "סוג הביטוח אינו נבדק".

45 לנהל פורסמו ארבעה תיקונים והאחרון - במאי 2007.

46 לרבות הקצאות שאושרו לפני שנכנס הנהל לתוקף.

47 מוטב הוא מי שזכאי לקבלת תגמולי הביטוח בעת התרחשות מקרה ביטוח. שמו של המוטב נקוב באופן מפורש בפוליסה או בתוספת שלה כמוטב.

48 ראו הערת שוליים 34.

49 אחריות של שני מבוטחים או יותר זה כלפי זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת משרד הפנים בנוהל הקצאות כי רכישת ביטוח חבויות על ידי מקבל הנכס היא תנאי לקבלתו, אין די בה. מן הראוי שיקבע גם כי הנכס יבוטח בביטוח רכוש לפי ערך הכינון שלו, במטרה להבטיח שהרשות המקומית תקבל שיפוי על הוצאות שייגרמו לה בשל אבדן או נזק שייגרם לרכוש המוקצה.

(ב) בהסכמי הקצאת הנכסים שעיריית חיפה חותמת עליהם, נדרשים מקבלי הנכס לבטוח בביטוח רכוש וחבויות ולהגיש לעירייה נספח ביטוחים הכולל את אישור החברה המבטחת על קיומם⁵⁰. העירייה אף מתנה את המלצתה לוועדת התמיכות שלה למתן תמיכה לגוף מקבל הנכס בקיומם של הביטוחים. ואולם העירייה אינה מקיימת מעקב אחר חידוש הביטוח בתום תקופת הביטוח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיה של עיריית חיפה להבטחת ביטוח הנכסים שהקצתה. עם זאת, ראוי שהעירייה תקיים מעקב כאמור גם אחר מקבלי נכס שאינם מקבלים ממנה תמיכה, במטרה לוודא שהם מבטחים את הנכס לפי ערך הכינון שלו, בביטוח הכולל הרחבה לרעידת אדמה, ומחדשים את הפוליסה בתום תקופת הביטוח.

(ג) הבדיקה העלתה, כי אף על פי שבהסכם ההקצאה המושמש את עיריית נצרת, עפולה, רמת השרון ותל אביב-יפו נקבע שמקבל הנכס יבטוח בביטוח חבויות ורכוש - העיריית האמורות אינן עוקבות אחר העמידה בתנאי ההסכם ואינן דורשות אישור מאת החברה המבטחת על קיום ביטוחים הכוללים הרחבה לרעידת אדמה, אינן דורשות העתקים של הפוליסות לשם בחינתן ואישורן ואינן מקיימות מעקב אחר חידוש הביטוח בתום תקופת הביטוח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית האמורות כי עליהן לדרוש ממקבלי הנכס להמציא להן אישור על קיום הביטוחים, לרבות כסוי בערכי כינון, בין היתר מפני נזקי רעידת אדמה, והעתק מפוליסת הביטוח, כדי לוודא שהיא ממלאת את דרישותיהן הנוגעות לביטוח הנכס, ושהביטוח מתחדש עם תום תקופת הביטוח הקודמת.

עיריית נצרת, עפולה, רמת השרון ותל אביב-יפו ציינו בתשובותיהן, כי הן פועלות להסדרת נושא קבלתו של אישור על קיום ביטוחים מאת מקבלי הנכסים.

ביטוח מקלטים בשימוש דו-תכליתי⁵¹

בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (חוק הג"א), נקבע כי האחריות להתקנת המקלטים הציבוריים ולתחזוקתם מוטלת על הרשויות המקומיות. תקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות) (תיקון), (התשמ"ה-1984), מטילות על הרשות המקומית את האחריות לשלמות המתקנים (מבנים, מחסנים ומקלטים) וציוד ההג"א הנמצא בתחום שיפוטן. ב"הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2011", שהוציא משרד הפנים מכוח התקנות שלעיל, נקבע כי על הרשות המקומית לבטח את הציוד, המבנים והמקלטים מפני גנבה, שרפה, סיכוני חשמל,

50 מסמך המקיים יחסים בין החברה המבטחת ובין בעל נכס שאינו בעל הפוליסה, וקובע שאם רוכש הפוליסה יבטלה, תשלח החברה המבטחת התראה על כך לבעל הנכס.

51 מקלטים אשר הרשות מקצה ללא תשלום או בתשלום סמלי או משכירה לצד ג', במטרה, מחד גיסא, לסייע לתושבי העיר על ידי מתן אפשרות שימוש בנכסים לצורכי הקהילה, ומאידך גיסא להבטיח את שימור המקלט כמקום פעיל ומתוחזק.

שיטפונות וכיו"ב ולהתקין גלאים ואמצעים אלקטרוניים לאבטחת המחסנים ולהתרעה על הסיכונים האמורים.

רשויות מקומיות נוהגות לתת רשות שימוש במקלטים ציבוריים שבאחריותן לצורכי קהילה. רשות השימוש היא מוגבלת, הן בזמן והן מבחינת היקף הפעילות, וניתנת בלא תמורה, בתמורה סמלית או תמורת דמי שכירות. הרשות ניתנת, בין היתר, למוסדות, לארגונים שונים ולאמנים.

בדיקת היבטי הביטוח של מקלטים שניתנה רשות שימוש בהם למטרה שאינה מטרתם העיקרית (להלן - מקלטים דו-תכליתיים) העלתה את הממצאים האלה:

עיריית אשקלון: בתחום שיפוטה של העירייה כ-140 מקלטים ציבוריים הנמצאים באחריותה, והיא מקצה, בתמורה או שלא בתמורה, כ-35 מהם לגופים שונים. הבדיקה העלתה כי העירייה הכינה הסכמים ל"שכירות מקלט", ל"החזקת מקלט" או ל"שימוש לצרכי ציבור" ובהם מצוינים שמות מקבלי המקלטים. אולם נמצא כי מרבית ההסכמים אינם חתומים, ובחלק מהם לא נכללה דרישה לביטוח על ידי מקבל הנכס למקלט שהוקצה.

עוד העלתה הבדיקה כי בהסכמים ל"שימוש לצרכי ציבור" כללה העירייה דרישה כי מקבלי המקלט יבטחו אותו בביטוחי חבויות ורכוש, הכוללים סעיף אחריות צולבת ודרישה ממקבל המקלט להמציא לעירייה העתק של הפוליסה. נמצא כי העירייה אינה עוקבת אחר העמידה בתנאי ההסכם ואינה דורשת אישור מאת החברה המבטחת על קיום ביטוחים הכוללים הרחבה לרעידת אדמה, אינה דורשת העתקים של הפוליסות לשם בחינתן ואישורן ואינה מקיימת מעקב אחר חידוש הביטוח בתום תקופת הביטוח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון כי עליה לבחון את כל הסכמי ההקצאה של מקלטים דו-תכליתיים, להוסיף להם דרישה לביטוח המקלטים (היכן שהדרישה אינה קיימת) ולוודא שהם חתומים. כמו כן עליה לדרוש ממקבלי הנכס להמציא לה אישור על קיום הביטוחים, לרבות ביטוח מפני נזקי רעידת אדמה לפי ערך הכינון של המקלט, והעתקים של פוליסות הביטוח, כדי לוודא שהן עומדות בדרישותיה ושהביטוח מתחדש בתום תקופת הביטוח הקודמת, ולחלופין לבטח את המקלט בעצמה ולחייב את מקבלו.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי תפעל לתיקון כלל הליקויים הקשורים למקלטים דו-תכליתיים לפי הערות משרד מבקר המדינה.

עיריית עפולה: בתחום שיפוטה של העירייה 86 מקלטים ציבוריים הנמצאים באחריותה, והיא נתנה לגופים שונים רשות שימוש בכ-30 מהם. הבדיקה העלתה כי העירייה אינה דורשת כלל ממקבל הנכס לבטח את המקלט בכל הביטוחים הנדרשים, לרבות ביטוח מפני רעידת אדמה על פי ערך הכינון של המקלט.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה מיולי 2012 כי "הטלת ביטוח על משתמשי המקלטים יכולה רק לגבות את ביטוחי העירייה". עוד מסרה העירייה כי "לעיתים משתמשי המקלטים אינם מסוגלים לבטח את המבנה", ומכיוון שמדובר בפעילות לרווחת תושבי העיר, היא החליטה לבטח בעצמה את כל המקלטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם החליטה העירייה לבטח על חשבונה מקלטים שנמסרו לאחר, אל לה לעשות זאת באופן גורף, אלא לבחון כל הקצאה לגופה בהתחשב ביכולתו של מקבל המקלט לבטחו ובסוג הפעילות המתוכננת בו. אשר למקבלי מקלטים שהוחלט לחייבם בביטוחם, על העירייה לדרוש מהם, בטרם תעמיד את המקלט לרשותם, לבטח אותו בכל הביטוחים הנדרשים, לרבות ביטוח מפני רעידת אדמה על פי ערך הכינון של המקלט, ובכלל זה לדרוש מהם להמציא אישור מאת החברה המבטחת על קיום הביטוחים והעתקים של הפוליסות, כדי לוודא כי הן עומדות בדרישות העירייה וכי הביטוח מתחדש בתום תקופת הביטוח הקודמת.



מידע מלא ומדויק על נכסיהן ועל זכויותיהן של הרשויות המקומיות על הנכסים שבבעלותן אשר זכות השימוש בהם הועברה לאחר, יאפשר להן לקבל החלטות מושכלות בדבר היקף הביטוח הנדרש להן, ואף בדבר האפשרות להשתתף הוצאות הביטוח על הגופים שהזכויות הקנייניות השונות הוקנו להם, גופים שאפשר שיוכלו לזכות בתנאי ביטוח משופרים עקב יתרון לקוטן⁵².

משרד הפנים מסר בתשובתו כי רשות מקומית המקצה מבנה "מוסמכת לדרוש מהמחזיק לבטחו והעניין נתון לשיקול דעתה הבלעדי". עוד מסר המשרד "שאכן הגוף המקבל מתחייב לבטח את הנכס", אולם הוא אינו בודק את סוג הביטוח.

לאור הממצאים שהועלו בדוח, על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות בסוגיות עקרוניות הנוגעות לביטוח נכסים שהוקצו, ובכלל זה להנחותן לוודא שהנכסים מבוטחים. כמו כן ראוי שמשרד הפנים יבחן את האפשרות לכלול הנחיות אלה בנוהל ההקצאות.

ביטוח נכסים שהושכרו לאחר

רשויות מקומיות נוהגות להשכיר לגופים אחרים נכסים שבבעלותן, בדרך כלל בהסכם לשכירות בלתי מוגנת⁵³, לשימושים שונים כגון משרדים, מגורים ומסחר. מדיניות השכרת הנכסים של רשות מקומית, כנאמן של הציבור, צריכה להיות מכוונת להפקת מרב התועלת הכלכלית מהנכסים ולהגשמת מרב האינטרסים הציבוריים הנוגעים אליהם. לצורך בחירת הדרכים המיטביות לניהול נכסים יש לבצע, בין היתר, בדיקות כלכליות בדבר כדאיות ההשכרה של נכסים לעומת מכירתם. משנבחרה החלופה של השכרה יש צורך בקביעת תנאים להשכרת הנכסים. כדי להבטיח שהשוכרים יקיימו את תנאי השכירות, ובהם תשלום שכר הדירה שנקבע בהסכם, תנאי השמירה על הנכס ותחזוקתו ותנאי פינוי, יש לעגן את התנאים בהסכם כתוב בין העירייה לשוכרים.

52 לדוגמה: אם עמותה תפעל לביטוח מבנה אחד שהועבר לחזקתה, סביר מאוד שההשתתפות העצמית שתידרש ממנה תהיה קטנה במידה רבה מזו שתידרש מהעירייה. לפיכך אם יתרחש נזק למבנה, לעירייה יהיה כדאי להפעיל את הביטוח של העמותה ולא את הביטוח שלה ובכך להקטין את הוצאותיה.

53 שכירות שאינה מוגנת על פי חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב-1972, ומאפשרת לבעל הנכס לפנות את השוכר בתנאים ובדרכים שנקבעו בהסכם.

בדיקת היבטי הביטוח של השכרת נכסי הרשות המקומית העלתה את הממצאים האלה:

עיריית ירושלים: העירייה השכירה כ-50 נכסים (משרדים ומבנים לצורכי מסחר), וב"הסכם שכירות בלתי מוגנת" עם השוכרים נקבע כי "השוכר מתחייב לערוך ולקיים בעצמו ועל חשבונו את הביטוחים המפורטים בנספח הביטוחים". נמצא כי העירייה אינה עוקבת אחר עמידתם של השוכרים בתנאי ההסכם הנוגעים לביטוח.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי מדיניותה לגבי מבנים שהיא משכירה היא שיש לבטחם במסגרת פוליסת הביטוח שלה, וכי "ביטוח עצמי מיתר את הצורך בניהול, מעקב ובקרה אחר דרישות הביטוח".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי משהחליטה לחייב את השוכרים בביטוח הנכסים, ראוי היה כי תעקוב אחר העמידה בתנאים הנוגעים לביטוח, לרבות קביעת העירייה כמוטבת בפוליסה. כמו כן עליה לפעול לקבלת אישור מאת החברה המבטחת על קיום ביטוח הכולל הרחבה לרעידת אדמה.

עיריית טבריה: העירייה החכירה בחכירת משנה כ-20 מבנים לעמותות שונות. בהסכם לחכירת המשנה נקבע כי חוכר המשנה יעשה, בין היתר, "ביטוח אש מורחב, על בסיס ערך כינון, של הבניין המוחכר ותכולתו". נמצא כי לגבי חלק מהנכסים שהחכירה העירייה אין הסכמי חכירת משנה תקפים. עוד נמצא, שהעירייה לא עקבה אחר העמידה בתנאי ההסכם הנוגעים לביטוח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי עליה לחדש את ההסכמים שפג תוקפם. עוד עליה לעקוב אחר העמידה בתנאים הנוגעים לביטוח, לרבות קביעת העירייה כמוטבת בפוליסה. כמו כן, עליה לפעול לקבלת אישור מאת החברה המבטחת על קיום ביטוח הכולל הרחבה לרעידת אדמה ולקבלת העתקי הפוליסות כדי לבחון אותן וכדי לוודא שהביטוח מתחדש בתום תקופת הביטוח.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי היא פועלת להסדרת הנושא עם שוכרי הנכסים.

עיריית נצרת: העירייה השכירה לסוחרים ולבעלי מוסכים כ-40 יחידות עסק (חלקים ממבנים). נמצא כי בחלק מהסכמי השכירות לא נדרשו השוכרים לבטח את הנכס. עוד נמצא כי במקרים שבהם דרשה העירייה מהשוכרים לבטח את הנכס, היא לא עקבה אחר עמידתם בתנאי ההסכם הנוגעים לביטוח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת כי עליה לבחון את כל ההסכמים עם שוכרי יחידות העסק ולוודא שבכולם נכללת הדרישה כי השוכר יבטח את הנכס ככל הביטוחים הנדרשים, לרבות ביטוח מפני נזקי רעידת אדמה לפי ערך הכינון של הנכס. כמו כן עליה לעקוב אחר העמידה בתנאים הנוגעים לביטוח, לרבות קביעתה כמוטבת בפוליסה, ולבקש העתקים של הפוליסות כדי לבחון אותן וכדי לוודא שהביטוח מתחדש בתום תקופת הביטוח.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה, כי חלק מהחוזים נחתמו לפני שנים רבות, ו"נושא הביטוח לא קיבל ביטוי או חשיבות כמו היום". לפיכך היא דואגת לעגן בהסכמים החדשים סעיפי ביטוח מתאימים. אשר להסכמים הישנים, העירייה מסרה שתבחן אם ניתן להתנות את המשך תוקפם בהמצאת אישור על קיום ביטוחים.

עיריית תל אביב-יפו: העירייה השכירה כ-80 נכסים (משרדים, דירות למגורים ומבנים לצורכי מסחר). בתנאים הכלליים של "הסכם שכירות בלתי מוגנת" עם השוכרים נקבע כי "השוכר מתחייב לערוך ולקיים בעצמו ועל חשבונו את הביטוחים המפורטים בנספח הביטוחים".

נמצא כי העירייה אינה עוקבת אחר העמידה בתנאי ההסכם הנוגעים לביטוח.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי כל ההסכמים שבהם העבירה את זכות השימוש בנכסיה לאחר "כוללים באופן מובנה" סעיף ביטוח וכן נספח אישור ביטוח, שעל מקבל הנכס להחתים עליו את החברה המבטחת ולהמציאו לעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי עליה לעקוב אחר העמידה בתנאים הנוגעים לביטוח ולבקש העתקים של הפוליסות כדי לבחון אותן וכדי לבדוק אם הביטוח מתחדש בתום תקופת הביטוח.



לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות המקומית לכלול בהסכמי השכרת הנכסים שהיא מכינה דרישה מפורשת לרכישת ביטוח הכולל הרחבה לרעידת אדמה, ועליה לעקוב אחר העמידה של השוכרים בתנאי זה.

ניהול תחום הביטוח ברשות המקומית

החוק⁵⁴ מקנה למשרד הפנים סמכות להתערב בניהולן ובביצוען של פעולות הרשויות המקומיות ולשמש גוף מאסדר (רגולטור) בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות שלהן⁵⁵. מינהל השלטון המקומי הוא הגורם המקצועי במשרד המופקד על פעולתו של השלטון המקומי בארץ, והוא אחראי לאגף בכיר למינהל מוניציפלי, שבין תפקידיו לקדם את הפעילות המקצועית ברשויות המקומיות על מנת לשפר ולייעל את תפקודן.

תחומי העיסוק של יחידת הביטוח ברשות המקומית כוללים, בין היתר, איסוף מידע וריכוז נתונים שהם בסיס לקביעת ערך הרכוש המבוטח והיקף הביטוח שיירכש; קבלת תביעות מהציבור וטיפול בהן; מעקב שוטף אחר נזקים הנגרמים לנכסי הרשות המקומית; הגשת תביעות לחברות הביטוח וקבלת השיפוי בגינן. במסגרת תפקידה על היחידה להיות מעורבת בניהול נכסי הרשות המקומית, במערך הרכש ובניהול המלאים שלה; עליה לקיים קשר עם מינהל ההנדסה ועם הנהלת הרשות לשם העברה הדדית של מידע, ועליה לקיים קשר עם חברות מבטחות או עם נציגיהן (סוכנויות ביטוח).

54 לדוגמה, פקודת העיריות [נוסח חדש], פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

55 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2007), בפרק "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 37-83.

לשם ביצוע יעיל של הפעולות הכרוכות במגוון תחומי העיסוק האמורים נדרשת תשתית הכוללת, בין היתר, נהלים פנימיים ומחשוב של הפעילות בתחום זה. כמו כן, תחום הביטוח נחשב תחום מקצועי מאוד הדורש ידע, ניסיון והכשרה מקצועית של העוסקים בו.

1. אסדרת תחום הביטוח ברשויות המקומיות: נמצא כי לא נקבעו הנחיות לניהול תחום הביטוח ברשות המקומית, ומשרד הפנים לא ביצע בחינה ארגונית של יחידות הביטוח ולא קבע הנחיות בעניין המבנה הארגוני שלהן.

הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות מנהלות את תחום הביטוח באופנים שונים. כך למשל, בעיריית ירושלים, תל אביב-יפו ורמת השרון מנוהל תחום הביטוח ביחידת הביטוח באגף הגזברות, על ידי אחראי הביטוח. בעיריית צפת מנוהל תחום זה באגף הייעוץ המשפטי, בעיריית נצרת באגף הנכסים ובעיריית אשקלון באגף הרכש - בכל אלה על ידי אחראי הביטוח - והמועצה האזורית מטה יהודה העבירה את כל פעילותה בתחום זה לידי יועץ חיצוני.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי לדעתו "על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות כיצד לפעול בעניין קביעת נוהלי ביטוח וכן עליו לתקצב תקנים, הדרכות והסמכות לבעלי תפקידים".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "יבחן את הסוגיה של הביטוח בשלטון המקומי", ובכל מקום שימצא לנכון להיות מעורב בנושא, הוא יפעל בתיאום עם משרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים כמאסדר יקבע את תפקידי יחידת הביטוח ברשות המקומית ואת סמכויותיה. אי-הסדרת תחום זה עלולה לפגוע במוכנותה הפיננסית של הרשות המקומית להתמודדות עם נזקים ניכרים לרכושה, העלולים להיגרם, בין היתר, בעקבות רעידת אדמה הרסנית.

2. נהלים פנימיים: נוהל פנימי בתחום הביטוח אמור, בין היתר, להגדיר את תפקיד יחידת הביטוח ולקבוע את דרכי פעולתה השוטפת; להנחותה בדבר הטיפול במידע המצטבר הנוגע לביטוח, ובכלל זה ריכוז מידע על תשלומי הפרמיות, מעקב אחר שינויים בערך הרכוש המבוטח וריכוז מידע על ביטוח נכסים שהוקצו לאחר; לקבוע את דרכי ניהול מערך התביעות לרבות אומדן הנוקים בידי אנשי מקצוע, אופן הגשת התביעה לחברה המבטחת ומעקב אחר סכומי הפיצוי שהתקבלו. כל זאת במטרה לאפשר להנהלת הרשות המקומית לקבל החלטות מושכלות בעניין קביעת היקף הרכוש שיבוטח והפרמיה שתשולם ולקיים בקרה על הפיצוי שנקבע בגין נזקים לנכסים המבוטחים בפוליסה ועל קבלתו.

נמצא כי רשויות מקומיות רבות לא קבעו נהלים פנימיים בתחום הביטוח: לא נמצאו נהלים בעיריית בית שאן, חיפה, טבריה, יקנעם עילית, סח'נין, עפולה, צפת, קריית מלאכי, רמת השרון ותל אביב-יפו ובמועצה האזורית מטה יהודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות שאין להן נהלים פנימיים לטיפול בנושאי הביטוח השוטפים, יכינו נהלים פנימיים כאלה ויפעלו על פיהם.

העיריות האמורות מסרו בתשובותיהן כי יפעלו לפי המלצות משרד מבקר המדינה וימסדו נהלים פנימיים בתחום ביטוח נכסיהן.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הרשות המקומית, כרשות ציבורית, "מחויבת לקבוע נהלי עבודה לביצוע תפקידיה".

משרד מבקר המדינה סבור, כי ראוי שמשרד הפנים יקבע מתכונת לנהלים פנימיים בתחום הביטוח וידרוש מהרשויות המקומיות לקבוע לפיה נהלים פנימיים שיאפשרו ניהול מיטבי של מערך הביטוח ברשות המקומית.

3. התאמה והכשרה של כוח אדם מקצועי בתחום הביטוח : ארגונים נתונים כל הזמן בתהליכי שינוי בשל הצורך להתאים את עצמם לסביבה המשתנה, ולפיכך הדרכת עובדים היא השקעה חשובה המשתלמת בטווח הארוך. ההדרכה נועדה להעשיר את הידע המקצועי של העובדים ולהגביר את המוטיבציה שלהם, ובכך לשפר את איכות עבודתם ולהגדיל את פרוץ העבודה. ההדרכה מיועדת הן לעובדים ותיקים והן לעובדים חדשים, והיא יכולה להיעשות בתוך הארגון או מחוצה לו.

הטיפול בתחום הביטוח ברשות המקומית מחייב התמקצעות רבה. הדרכת עובדים בתחום זה אמורה לכלול, בין היתר, פעילויות להכשרה מקצועית החיוניות למילוי התפקיד ופעילויות להעלאת הרמה המקצועית של העובד ולשיפור מיומנויות שכבר רכש, להתעדכנות בנושאים שחלו בהם שינויים וחדושים ולהשלמת ידיעות והרחבתן לצורך שמירת כשירות העובד. גם אם הרשות המקומית שוכרת שירותי ייעוץ חיצוני בתחום הביטוח, אין בכך תחליף לידע המקצועי הנדרש מעובדי יחידת הביטוח.

(א) הועלה כי משרד הפנים לא קבע את תקן כוח האדם המקצועי של יחידת הביטוח ולא עדכן זמן רב את הכישורים הנדרשים מן העובדים המועסקים בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יגדיר את הכישורים וההכשרה הנדרשים מכוח האדם העוסק בתחום הביטוח ויקבע אמות מידה להשתתפות עובדי יחידת הביטוח בפעילויות הדרכה לסוגיהן כחלק מהגדרת נתיב ההתפתחות המקצועית של עובדים אלה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בקובץ תיאורי התפקיד שפרסם בשנת 1992 קיים תיאור תפקיד של הממונה על הביטוח, וכי הוא פועל בימים אלה לעדכון הקובץ. עוד ציין המשרד, כי "יבחן את הצורך" בהכנת תיאורי תפקיד של כוח האדם העוסק בביטוח "ויפעל בהתאם לכך", וכן כי הוא בודק את האפשרות "לערוך הדרכה לכח האדם העוסק בביטוח".

(ב) הבדיקה העלתה כי בכמה רשויות מקומיות הטיפול השוטף בתחום הביטוח מתבצע על ידי עובדים שלא קיבלו ולו הכשרה בסיסית בתחום זה ואינם משתתפים בהשתלמויות ובימי עיון בתחום. להלן כמה דוגמאות:

עיריית צפת : העירייה מינתה לניהול תחום הביטוח אחראי ללא הכשרה מקצועית מתאימה. נמצא כי הדבר פגע בניהול תחום הביטוח, לרבות פגיעה בניהול התביעות שהגישה העירייה לחברה המבטחת. להלן דוגמה:

בעקבות התמוטטות קיר תומך שאירעה בפברואר 2009 העריכה העירייה כי נגרם לה נזק כספי של כ-133,000 ש"ח, והחברה המבטחת העריכה את הנזק בכ-45,000 ש"ח. העירייה פוצתה, כשנתיים לאחר האירוע, לאחר הפחתת ההשתתפות העצמית שלה, בכ-4,000 ש"ח בלבד.

הבדיקה העלתה כי ניהול התביעה על ידי העירייה היה לקוי, ובין היתר, היא לא עמדה על זכותה לשמאות נגדית ולא ערערה על קביעת החברה המבטחת, ועקב כך ייתכן שנגרם לה הפסד כספי.

בתשובתה מסרה עיריית צפת, כי ההפרש בין הסכום שתבעה ובין ערך הכינון שעל פיו פוצתה נבע מכך שהוצאותיה על תיקון הנזק לא היו גדולות, משום שאת החומר ששימש לתיקון (אבנים) היא לא נדרשה לקנות, ואת עבודות התיקון עשו עובדי העירייה.

יצוין כי בנובמבר 2011 התקשרה העירייה עם יועץ ביטוח חיצוני בשל היעדר עובדים בעלי הכשרה מקצועית בתחום הביטוח, והיא נסמכת באופן בלעדי על הנחיותיו של יועץ זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית צפת, כי עליה להכשיר את עובדיה בתחום הביטוח כדי לוודא שהיא זוכה לביטוח מקצועי ומיטבי המותאם לצרכיה וליכולתה.

בתשובתה מסרה עיריית צפת, כי היא "מקבלת על עצמה" להכשיר את עובדי העירייה העוסקים בתחום הביטוח.

עיריית טבריה: הבדיקה העלתה כי העירייה מינתה לניהול תחום הביטוח אחראי חסר הכשרה מקצועית מתאימה, וכי העירייה מסתמכת, לעתים באופן כמעט בלעדי, על הנחיות יועצי ביטוח חיצוניים.

עוד העלתה הבדיקה כי הניהול השוטף של תחום הביטוח לאורך זמן לוקה בחוסר מקצועיות וסדר. כך למשל אין מעקב אחר ניהול תביעות רכוש של העירייה, ולא מתבצע תיוק שיטתי ורציף של מסמכים הקשורים בביטוחי העירייה.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי בעקבות הבדיקה היא תקפיד "הקפדה יתרה בנושא הכללים והנהלים".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה, כי עליה להכשיר את עובדיה בתחום הביטוח כדי לוודא שהיא זוכה לביטוח מקצועי ומיטבי המותאם לצרכיה וליכולתה.

המועצה האזורית מטה יהודה: הבדיקה העלתה כי לגורמים העוסקים בביטוח במועצה האזורית אין ידע והכשרה מקצועית בתחום הביטוח, וככלל תחום זה מנוהל מתוך הסתמכות מוחלטת על יועץ ביטוח חיצוני. עוד עלה כי אין מעקב מלא על הפעילות בתחום הביטוח, ובין היתר אין תיעוד שוטף של המידע והפעולות הנעשות בתחום זה, לרבות ניהול תיקי התביעות, ואין מעקב אחר קבלת הפיצוי הכספי בגין תביעות רכוש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה יהודה, כי עליה להכשיר את עובדיה בתחום הביטוח כדי לוודא שהיא זוכה לביטוח מקצועי ומיטבי המותאם לצרכיה וליכולתה.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית כי היא תכשיר עובדי מועצה בתחום הביטוח. עם זאת, בעניינים מקצועיים היא תיעזר בשירותיו של יועץ ביטוח.



לעובדי יחידת הביטוח חלק בהגנה על נכסי הרשות המקומית ועל הקופה הציבורית באמצעות ביטוח הנכסים. לכן חיוני שהם יהיו בעלי הכשרה מקצועית מתאימה ויהיו מעודכנים בהתפתחויות החלות בתחום הביטוח, ידעו לבחון את צורכי הרשות המקומית, ותהיה להם יכולת מקצועית ראויה לטיפול בביטוח נכסי הרשות המקומית על היבטיו השונים.

מן הראוי שמשדרד הפנים יפעל בשיתוף מרכז השלטון המקומי להקמת מערך הכשרה מקצועית מתאימה לעובדי הרשויות המקומיות העוסקים בתחום זה.

4. ניהול מאזן ביטוחי: החלטתה של רשות מקומית בדבר רכישת ביטוח מושפעת מסכום הפרמיה שדורש המבטח מחד גיסא ומיכולתה הכלכלית של הרשות מאידך גיסא. בקרה תקציבית נבונה על ביטוחי הרכוש של הרשות המקומית עשויה להביא למציאת האיזון ההולם בין הצורך בהגנה על הרכוש על ידי ביטוח, הצורך בחיסכון כספי ויכולתה הכלכלית של הרשות המקומית, ולכן היא דרושה לצורך קביעת מדיניות הביטוח של הרשות.

בקרה תקציבית בתחום זה כוללת ריכוז של כל הנתונים הכספיים הנוגעים לביטוח וניתוחם. בין היתר בוחנים במסגרתה את היחס בין שווי הרכוש המבוטח ובין סכום הפרמיה המשולמת, כדי לדעת אם הרשות המקומית נמצאת במצב של ביטוח יתר⁵⁶ או ביטוח חסר, וכן את מאזן התביעות⁵⁷ שלה ואת נתוני ניסיון התביעות⁵⁸ המתקבלים מהחברה המבטחת.

הבדיקה העלתה כי ערירות בית שאן, טבריה, סח'נין, צפת ותל אביב-יפו והמועצה האזורית מטה יהודה אינן מכינות מאזן תביעות של ביטוחי הרכוש שלהן, ואין בידיהן מידע עדכני על הוצאותיהן בתחום זה. היעדר מידע זה אינו מאפשר להן לעקוב אחר הוצאותיהן בגין נזקים לרכוש ולבחון את כדאיות הביטוח נוכח שיעור ההשתתפות העצמית שנקבע בפוליסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהרשויות האמורות יאמצו את ניהולו של מאזן תביעות כחלק מהבקרה התקציבית על תחום ביטוחי הרכוש, בין היתר לצורך קבלת החלטות על סמך בסיס נתונים מדויק שנאגר במהלך שנת הביטוח.

5. מערך המחשוב: בסיס נתונים ממוחשב הוא כלי ניהולי חשוב המאפשר ריכוז וניתוח של הנתונים הנוגעים לביטוחי הרשות המקומית ומעקב אחר הטיפול בתביעות שהיא מגישה. תכנה ייעודית מתאימה והזנת נתונים מעודכנים יש בהן כדי להקל על הרשות להפיק מהמערכת מידע מקיף ואמין הדרוש לניהול תביעות הרכוש, כגון סכומי חשבוניות, דוחות שמאים ונתונים על סכומי התביעות, על סכומי ההשתתפות העצמית, על השיפוי הכספי המוסכם ועל מועדי קבלתו ונתוני מאזן התביעות.

הועלה כי כמה רשויות מקומיות מנהלות את תחום הביטוח בעזרת תכנות ייעודיות; כך לדוגמה עיריית רמת השרון ועיריית ירושלים. עוד הועלה, כי עיריית ירושלים שוקדת על פיתוח תכנה ייעודית לניהול תהליכי עבודה של יחידת ביטוח, ובייחוד של מערך התביעות של היחידה. לתכנה הוגדרו כמה יעדים, כמו שיפור וייעול של תהליכי עבודה, ליווי תהליכי העבודה העיקריים לרבות המגעים עם אגפים אחרים (הגזברות, אגף נכסים וכו') וסיוע בהטמעת נוהלי עבודה.

56 מצב שבו היקף הכיסוי הביטוחי שרכשה הרשות המקומית גבוה מסך נכסיה. מכיוון שתקרת הפיצוי שהרשות תהיה זכאית לו אם יתרחש נזק אינה יכולה לעבור את ערך הכינון של הרכוש, מדובר בביטוח מיותר ובהוצאת כספים לשווא.

57 דוח המרכז את נתוני התביעות שהגישה הרשות המקומית לחברה המבטחת ואת נתוני התביעות שהוגשו נגד הרשות. מפורטים בו, בין היתר, סכומי התביעות שעברו את סכום ההשתתפות העצמית ושלא עברו אותו, סך הוצאות הרשות המקומית בשל נזקים שלא עברו את סכום ההשתתפות העצמית, סך הפיצוי הכספי שהתקבל מחברת הביטוח, תביעות תלויות ונזקים שטרם דווח עליהם לחברה המבטחת.

58 ריכוז המידע על הסכומים ששילמה החברה המבטחת למבוטח.

נמצא כי עיריות בית שאן, טבריה, יקנעם עילית, סח'נין, עפולה, צפת וקריית מלאכי והמועצה האזורית מטה יהודה מנהלות את הפעילות בתחום הביטוח שלא באמצעות מערכת ממוחשבת, והדבר מקשה עליהן לרכז ולהפיק מידע אמין ומקיף ולנהל את מערך התביעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות שתחום הביטוח בהן אינו ממוחשב, לנהל תחום זה באמצעות מערכת ממוחשבת שתאפשר, בין היתר, ריכוז נתונים והפקת דוחות לצורך קבלת החלטות ניהוליות ולשם מעקב אחר מצב תביעות הרכוש והחבויות שלהן.

עיריות סח'נין, עפולה, צפת וקריית מלאכי והמועצה האזורית מטה יהודה מסרו בתשובותיהן, כי הן בודקת אפשרויות לניהול תחום הביטוח באמצעות מערכת ממוחשבת.

6. רישום המדינה כמוטבת: בחזור מנכ"ל משרד הפנים (מס' 2/01) ממרץ 2001 נקבע, כי על הרשויות המקומיות לציין בכל פוליסות הביטוח את המדינה כמוטבת. בחזור הובהר כי הדרישה באה משום שנטל העלות של הסיכונים הכרוכים בפעילות של הרשות המקומית מוטל גם על המדינה, המממנת את פרמיות הביטוח של הרשות המקומית כחלק מתקצובה הכולל, ולעתים אף משלמת פיצויים "בגין התממשות הסיכון", בעקבות הגשת תביעות על ידי נפגעים או משלוח הודעות לצד שלישי על ידי חברות מבטחות.⁵⁹

בתשובה לפנייתה של סוכנות הביטוח של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ ציין משרד הפנים בינואר 2005 כי הוא סבור ש"נוכח ריבוי המקרים בהם נתבעת המדינה בגין אירועים שבאחריות הרשות המקומית, לרבות מקרים בהם נשלחו הודעות צד ג' כנגד המדינה על ידי הרשות המקומית עצמה או על ידי חברת הביטוח שלה, יש מקום להמשך קיומה של ההנחיה". עוד ציין משרד הפנים, שמקורה של ההנחיה הוא "בהוראה מאת משרד המשפטים".

הבדיקה העלתה כי מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו אינן רושמות את המדינה כמוטבת בפוליסות שלהן, וכי משרד הפנים אינו אוכף על הרשויות את יישום ההנחיה שהוציא.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הימנעותן של רשויות מקומיות רבות מרישום המדינה כמוטבת בפוליסות הביטוח שלהן, מן הראוי שמשרד הפנים יאכוף את ביצוע ההנחיה המוסכמת.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ישלח למחוזות המשרד תזכורת בדבר הצורך באכיפת ההנחיות שנקבעו בחזור המנכ"ל שהוציא בשנת 2001, "הקובע מפורשות שיש לרשום את המדינה כמוטבת בפוליסת הביטוח".

59 הודעת צד שלישי היא מנגנון משפטי שבאמצעותו נתבע (כגון חברה מבטחת) מצד הליך צד שלישי (כגון מדינת ישראל), אשר לדידו חולק עמו את האחריות לנוק שנגרם לתובע (כגון בעל הפוליסה).

סיכום

בשנים האחרונות גברה המודעות לנזקים שעלולים להיגרם לנכסים ציבוריים כתוצאה מאסונות טבע ובעיקר כתוצאה מרעידת אדמה, הצפויה לגרום נזק ישיר הנאמד במיליארדי דולרים. נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושונים, וביטוח נכסים יאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת שיפוי שימשש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קימום).

רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית של הרשויות המקומיות לרבות ביצוע סקר נכסים וריכוז מידע מדויק על נכסיהן ובכלל זה על סוגי הנכסים וגודל שטחם המבונה. זאת במטרה לקבוע את ערכי הכינון של כלל הנכסים שבבעלותן לצורך ביטוחם. כך יתאפשר להן לקבל החלטות מושכלות בדבר ביטוח הנכסים ולהיות ערוכות להתמודד עם נזקים רחבי היקף ולמנוע מצב של ביטוח חסר. אשר לתשתיות מוניציפליות נקודתיות בעלות ערך כינון גבוה, על הרשויות המקומיות לשקול לרכוש כיסוי ביטוחי מתאים לתשתיות אלה.

על משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר להסדיר את תחום ביטוח הנכסים של הרשויות המקומיות, לרבות הסדרת המישקים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בכלל זה, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע את תפקידיה וסמכויותיה של יחידת הביטוח ברשות המקומית ואת היקף כוח האדם שלה וההכשרה הנדרשת לעובדיה. כמו כן עליו לפעול, בשיתוף משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי בישראל, להקמת מערך הכשרה מקצועית מתאימה לעובדי הרשויות המקומיות בתחום הביטוח.

על משרדי הממשלה המתקצבים הקמת מבני כינון ותשתיות מוניציפליות יקרות המועברות לבעלות הרשות המקומית לוודא כי הרשויות יתחייבו, עוד קודם העברת התקציב, לבטח נכסים אלה לפי ערך הכינון שלהם. אשר לתשתיות מוניציפליות בעלות ערך כינון גבוה, מן הראוי כי הצוות הבין-משרדי העוסק בהיערכות המשק לרעידת אדמה ייתן דעתו לסוגיה ויגבש מענה לנזקים העלולים להיגרם לתשתיות אלה.