



עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

דוח שנתי לשנת 2019

ניסן ה'תש"פ

מרץ 2020

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה .
בהתאם לסעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות לא יפרסם אדם
דו"ח או חלק ממנו או תוכנו , לפני שחלף המועד שנקבע
להגשתו למועצת העירייה , ולא יפרסם אדם ממצא בקורת
של מבקר העירייה ללא נטילת רשות מטעם מבקר
העירייה. בהתאם לסעיף 334 א' לפקודת העיריות
המפרסם דו"ח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת ומפר
בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף
האמור דינו – שנה מאסר .

עמוד	נושא
3	תוכן עניינים
4	מכתב מבקר העירייה לראש העירייה
5	תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה
6	מבוא
9	הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה
17	דוח ביקורת בנושא: ניהול מערך מצלמות אבטחה ברחבי העיר
32	דוח ביקורת בנושא: סייעות
68	דוח ביקורת בנושא: בית יד לבנים
91	דוח ביקורת בנושא: שיפוצי קיץ במוסדות חינוך
112	דוח ביקורת בנושא: פרסום חוצות
152	נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה
161	התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה

עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

תאריך: 31/3/2020

ו בניסן ה'תש"פ

לכבוד

מר אבירם גרובר

ראש עיריית

רמת השרון

הנדון: הגשת דוח ביקורת שנתי לשנת 2019

1. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת.

לאור זאת הנני מתכבד להגיש לך דוח ביקורת השנתי לשנת 2019

2. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

3. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

בברכה

נסים בן יקר

מבקר העירייה

העתק: יו"ר וועדת ביקורת

תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה

סעיף 170ג לפקודת העיריות קובע את תהליך הטיפול בדוח השנתי של מבקר העירייה, בהתאם לפקודה יש לטפל בדוח המבקר על פי השלבים הבאים:

1. תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
2. הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה
3. במידה ולא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה.
4. תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור
5. במידה ולא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור, או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.
6. חל אישור לפרסם את דו"ח המבקר או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה

מבוא

מבוא

ביקורת מבקר העירייה מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות, הפקודה הינה הבסיס החוקי לפעילותו סמכותו ותפקידו של המבקר .

חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית גבוהה ומכרעת . היקף ואופי התפקידים והפעילויות המוטלים על העירייה, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות בפני תושביו. לביקורת מבקר העירייה חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של העירייה, להבטיח שהיא פועלת על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של העירייה.

מבקר העירייה מכין תכנית עבודה שנתית , וקובע את נושאי הביקורת ואת היקפה, בהתאם לתפקידיו המנויים בסעיף 170א(א) לפקודה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה משרד הפנים את מבקרי הרשויות המקומיות "לערוך תכנית עבודה רב שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית". תכנית העבודה של המבקר צריכה להיות מיטבית ויעילה. לפיכך, על מבקר העירייה , בבואו לערוך תכנית שנתית ורב-שנתית, לכלול את מגוון הנושאים שהרשות עוסקת בהם, לקבוע סדרי עדיפויות לנושאי הביקורת ולהתמקד בנושאים, שבהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים גבוהה ומחייבת היערכות הולמת.

דוח ביקורת לשנת 2019 מקיף את נושאי הביקורת שבוקרו בין התאריכים 1/1/2019 ועד לתאריך ה - 31/12/2019 והגיעו לכלל השלמה .

נושאי הביקורת הכלולים בדוח :

1. דוח ביקורת בנושא ניהול מערך מצלמות אבטחה ברחבי העיר
 2. דוח ביקורת בנושא סייעות
 3. דוח ביקורת בנושא : בית יד לבנים
 4. דוח ביקורת בנושא : שיפוצי קיץ במוסדות חינוך
 5. דוח ביקורת בנושא : פרסום חוצות
 6. נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה
- יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו. שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, חיוניים על מנת לאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות העירייה .

בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמידע ולזימון לשיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה.

על העירייה להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר העירייה, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי מידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים, ולזימונו לשיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית. על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועד הקבוע בפקודה. על העירייה למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בפקודת העיריות, שידון גם הוא בדוחות המבקר ויעקוב אחר תיקון הליקויים, כנדרש.

הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

וועדה לענייני ביקורת

149ג.א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעיריה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העיריה, סגני וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בועדה לענייני ביקורת.

ג) 1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה 2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

ב) לסיעתו אין ייצוג בועדת ההנהלה;

ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;

ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

2) היו הסיעות כולן מיוצגות בועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

א) הוא אינו חבר בועדת ההנהלה;

ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

מינוי מבקר

167ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה

מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:

- (1) הוא יחיד;
- (2) הוא תושב ישראל;
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

מועצה שלא מינתה מבקר

167א. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעיריה ולקבוע את שכרו.

תפקידי המבקר

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר :

(1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה ;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם ; למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

(1) על פי שיקול דעתו של המבקר ;

(2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני ;

(3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר העיריה יכין ויגיש לראש העיריה מדי שנה הצעת תקציב

שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה; היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

המצאת מסמכים ומסירת מידע

170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

דוח המבקר

170ג.א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן ג); לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה; בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון

בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

חומר שאינו ראייה

170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

צוות לתיקון ליקויים

170ג1א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

פיטורי עובדים בכירים

(2) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובדה אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

דוח ביקורת בנושא ניהול מערך מצלמות אבטחה ברחבי העיר

פרק א – מבוא

בעירייה קיים מערך טכנולוגי שהותקן על ידי חברת מגל בשנת 2010. במהלך השנים 2018 ו 2019 לא הוקמו בעיר אתרי צילום חדשים. לאחרונה התקשרה העירייה עם חברת יעוץ שמרד והוחלט על הקמה של 21 אתרי מצלמות חדשים. לצורך כך נכתב מסמך מענה טכנולוגי על ידי חברת טנדו המגדיר את הצרכים עבור כל אתר. הביקורת נערכה במהלך החודשים ינואר - פברואר 2020 .

מטרת הביקורת

בחינת עמידת העירייה בהוראות החוקים, התקנות וההנחיות הרלוונטיים לנושא בהם :

1. חוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981
2. חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992
3. תקנות הגנת הפרטיות תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים. ציבוריים התשמ"ו 1986
4. הנחית רשות למשפט טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים בנוגע לשימוש במצלמות אבטחה. 4/2012.
5. בחינת היקף והליך התקנת מצלמות האבטחה הקיימות.
6. הליך ההתקשרות עם קבלנים לצורך התקנת המצלמות.
7. בחינת הליך ניהול המידע המצולם.
8. בחינת מערך אבטחת המידע הקיים.
9. קיומם של נהלים עירוניים הנוגעים לאופן התקנת המצלמות, השמירה, השימוש והגשה למידע המתועד.

מתודולוגית הביקורת

במהלך הביקורת נפגשה הביקורת עם האחראי לנושא מצלמות. הביקורת בחנה מסמכי תיעוד בנוגע לנושאים שנבחנו, בחנה הגדרות טכנולוגיות, קיום נהלים, קיום דיונים, סיכומי דיון, סקרים וכד'. בנוסף בוצע סיור על ידי הביקורת במדגם מקומות בהם מוצבות מצלמות אבטחה לבחינת נאותות שילוט ומיקום.

הביקורת בוצעה בידי יועצים חיצוניים לביקורת מחברת אינטגריטי יועץ וניהול סיכונים בליווי ופיקוח צמוד של מבקר העירייה. היועצים הינם בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISA, CISSP, ISO 27001 Lead Auditor) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכונים וסייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר לרבות ברשויות מקומיות רבות בישראל.

פרק ב - עובדות

רקע נורמטיבי

באפריל 2012 פרסמה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע, (להלן "רמו"ט") הנחיה מספר 4/2012 בנושא "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן". מטרת ההנחיה, להבהיר את עמדת רשם מאגרי מידע ביחס לתחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות התשמ"א 1981 על שימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי, אשר הצילומים הנקלטים בהן נאגרים במאגרי מידע ממוחשבים.

ההנחיה משקפת את הפרשנות המשפטית שתשמש את רשם מאגרי המידע לצורך ובעת הפעלת מגוון הסמכויות המסורות לו בחוק, לרבות הפיקוח על מילוי הוראות החוק והתקנות שמכוחו, רישום המאגר בפנקס המאגרים, ביטול או התלייה של רישום קיים והטלת קנס מנהלי בגין הפרת ההוראות בחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו 1985 ובתקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי הגנת הפרטיות) תשס"ד 2004.

ההנחיה קובעת גם, כי צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחב הציבורי יוצר חשש לפגיעה בעצם הזכות לפרטיות, המעוגנת בסעיף 7א' לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב, 1992, הקובע כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו". ההנחיה מציינת כי למבט העוקב אחרי בני אדם יש כוח ממשמע וממשטר המשפיע על אופן התנהגותם. השפעה זו עשויה להיות חיובית, כאשר היא מצמצמת התנהגות עבריינית ומזיקה לזולת ולחברה כולה. מנגד, חלק ניכר מהפעילויות הנתפסות באמצעי התיעוד הדיגיטליים הן פעילויות שגרתיות יומיומיות תמימות, שאינן מהסוג שהחברה מבקשת למנוע ובשל כך למעקב המתמיד יש גם השלכה שלילית.

במערכות צילום והקלטה דיגיטליות המופעלות כיום, קיימות תכונות בסיסיות המאפשרות מפתוח אוטומטי ואפשרויות שלילת מידע לפי פרמטרים כגון חתכי זמן הצילום ומיקומו. במקרים מסוימים אף קיימות יכולות זיהוי אוטומטיות או אוטומטיות למחצה של אובייקטים שונים בתמונה כגון פענוח מספר לוחיות זיהוי של כלי רכב או הפרדה של הפריטים המופיעים בתמונה (אנשים, כלי רכב, בעלי חיים וכד').

בנוסף, גם תוכנות לזיהוי פנים אוטומטי הקיימות זה מכבר בשוק, עשויות לספק למערכות הצילום דיוק בזיהוי פנים ברמה הולכת ומשתפרת.

סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א 1981 (להלן "חוק הגנת הפרטיות") קובע כי "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו".

סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות קובע, כי "פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה:

א. בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת;

ב. האזנה האסורה על פי חוק;

- ג. צילום אדם כשהוא ברשות היחיד ;
- ד. פרסום תצלומו של אדם ברבים בנסיבות שבהן עלול הפרסום להשפילו או לבזותו ;
- ה. פרסום תצלומו של נפגע ברבים שצולם בזמן הפגיעה או סמוך לאחריה באופן שניתן לזהותו ובנסיבות שבהן עלול הפרסום להביאו במבוכה.".
- סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי : "פניה לאדם לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו במאגר מידע תלווה בהודעה שיצוינו בה-
- א. אם חלה על אותו אדם חובה חוקית למסור את המידע, או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו ;
- ב. המטרה אשר לשמה מבוקש המידע ;
- ג. למי יימסר המידע ומטרות המסירה."
- הנחיה 4/2012 של רמ"ט קובעת נורמות התנהלות, בין היתר, בנושאים הבאים :
- א. סעיף . 3.1.1 . להנחיה מתייחס לאופן קבלת ההחלטה על הצבת מצלמות מעקב וקובע בין היתר :
- (1) "על רשות מקומית לקבל את ההחלטה על השימוש במצלמות האבטחה באופן מושכל ומודע, לאחר בחינת הצרכים והחלופות..."
- (2) "יש להתייחס לתכלית אותה מבקשים להשיג באמצעות מצלמות המעקב, מטרת מצלמות המעקב חייבת להיות מוגדרת באופן חד, ספציפי ומפורש -ולאחר שנקבעה המטרה אין להשתמש בצילומים למטרות זרות...."
- 3) ("יש לבחון את מידתיות השימוש במצלמות המעקב לשם השגת המטרה הרצויה...."
- 4)"כאשר מבקשים להתקין מצלמות מעקב במקומות המיועדים לכינוס של קטינים, כגון מוסדות חינוך ומתנ"סים, יש לנקוט בזהירות יתרה בקבלת ההחלטה על הצבת המצלמות והקפדה על מיקומן ועל השימוש במידע שנאסף באמצעותן."
- ב. סעיף 3.1.2 להנחיה מתייחס לתכנון הפרטיות בעת התקנת והפעלת מצלמות המעקב:
- (1) "בתכנון מערכת מצלמות מעקב והשימוש בהן, ההגנה על פרטיות הציבור צריכה לשמש שיקול מרכזי...."
- 2) ("יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים הרלוונטיים ויקלטו באופן המזערי האפשרי את השטח שאינו רלוונטי...."
- 3)"רצוי להתקין בכל אתר את מספר המצלמות המינימאלי החיוני להשגת המטרה המבוקשת...."
- 4) יש לצמצם את פעילות המצלמות רק לזמנים בהם הצילום רלוונטי למטרה המבוקשת...."
- ג. סעיף 3.1.3 להנחיה מתייחס לידוע הציבור על הצבת מצלמות האבטחה :

(1) "האיסור שבסעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות...ודרישת השקיפות המוטלת בסעיף 11 לחוק מחייבים ליידע את הציבור על הצבת מצלמות אבטחה. אמצעי הידוע המינימאלי הוא הצגת שלטים בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת, וכן בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה...."

(2) "שלט האזהרה חייב להיות קריא וברור...ורצוי שיכלול את הפרטים הבאים: ציור של מצלמה, שם הארגון האחראי על הצבת המצלמה, תיאור תמציתי של מטרות הצבת המצלמה, במידה וקיים, כתובת אתר אינטרנט הכולל את רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן...."

(3) נספח ב' להנחיה כולל רשימה נוספת של פרטים שיש למסור אודות הפעלת מצלמות מעקב: מיקום המצלמה והשטח המכוסה על ידה, תיאור מאפייני המצלמה ויכולותיה, האם הצילומים מוקלטים, משך שמירת ההקלטות, שעות הפעלת המצלמה, פרטי הגורם האחראי לצפייה ושמירה של המידע, פרטי התקשרות לצורך מימוש זכות העיון בהקלטות לפי סעיף 13 לחוק.

ד. סעיף 3.1.4 להנחיה מתייחס לשמירת הצילומים ומחיקתם:

(1) "שמירת הצילומים לאחר שאינם נחוצים עוד מהווה הפרה של עקרון הגבלת המטרות ויוצרת סיכוני אבטחה...."

(2) "ככל שקיים צורך להקליט, יש לקבוע את משך התקופה בה יישמרו ההקלטות... כדי למנוע תקלות מומלץ לתכנן את מערכת ההקלטה... כך שהצילומים המוקלטים ימחקו אוטומטית לאחר פרק הזמן המוגדר...."

ה. סעיף 3.1.5 להנחיה מתייחס למתן זכות עיון, במיוחד בצילומי מצלמות מעקב להם מאפיינים מיוחדים:

(1) "אופן מתן זכות עיון מוסדר בסעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות ובתקנות הגנת הפרטיות, (תנאים לעיון במידע וסדרי הדין בערעור על סירוב לבקשת עיון)...."

(2) "...סבור הרשם שבדרך כלל לא יהיה צורך להעניק זכות עיון במאגר הקלות בו לא בוצע עיבוד של המידע המאפשר אחזור לפי זהות המצולמים, בתנאי שמשך שמירת הצילומים אינו עולה על 30 ימים."

(3) "אופיו של המאגר מחייב זיהויו של המבקש. העיון בצילומים יעשה גם לפי תמונה."

(4) "...על הבקשה לעיון במאגר להיות קונקרטית וספציפית יותר מן הרגיל. ניתן לדרוש ממבקש העיון שיפרט את התאריך ואת השעה המדויקים בה הוא מבקש לעיין והסבר מדוע הוא מבקש לעיין במידע ממועדים אלה."

ו. סעיף 3.1.6 להנחיה מתייחס לאבטחת המידע:

1) "סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעל מאגר המידע, מנהל מאגר המידע והמחזיק בו...."

2) "אבטחת מידע במערכת מצלמות מעקב המופעלת בידי גוף פרטי או ציבורי כאחד, מחייבת: קיום הגנה פיסית ולוגית על המערכת; קביעת נהלים ברורים להקלטת הצילומים, לעיבודם ולהפצתם ולאבטחת המידע בהם; קביעת רשימת מורשי גישה, והטלת מגבלות על גישתם למידע; הקפדה בבחירת עובדים שיהיו בעלי גישה למידע, הדרכה נאותה שלהם... החתמת העובדים על התחייבות לסודיות; קיום מערכת ניטור שתאפשר תיעוד ובקרה של כל ניסיונות הגישה למערכת";
ז. סעיף 3.1.7 להנחיה מתייחס להגבלת השימוש במידע:

"אין לעשות שימוש בצילומים, ובכלל זה העברה, מסירה או גילוי לגורמים שאינם קשורים לארגון מציב המצלמות או למטרה המקורית של השימוש במצלמות. (אינו מתייחס למסירת הצילומים לגופים המפעילים סמכויות חקירה, לגורמים אחרים הרשאים לקבל אותם בהתאם להוראות הדין, או למסירת המידע על פי צו שיפוטי)...."

בסעיף 7 פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, העוסק בהגנה על פרטיות במאגרי מידע נקבע: "אבטחת מידע" - הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין.
"מאגר מידע" - אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי יועד לעיבוד ממוחשב.

"מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;
"מידע רגיש (1) - "נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו (2); מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש."
הנחיית רמ"ט קובעת, כי הגדרת המונחים "מידע" ו"מאגר מידע" היא על שמירת נתונים על אודות אדם, כאשר המידע אודותיו מזוהה או ניתן לזיהוי.

בהקשר זה הביקורת מציינת כי חלק ניכר מן ההקלטות ממצלמות המעקב הקיימות כיום נכנס לגדר "מאגר מידע" המתייחס למידע מזוהה או ניתן לזיהוי אודות אדם. בין אלה כלולות:

א. מערכות צילום המפעילות טכנולוגיות זיהוי רכב, לפי לוחית רישוי אשר כבר כיום מספקות זיהוי אוטומטי ברמת דיוק גבוהה;

ב. מערכות אשר לצד הקלט ממצלמות המעקב ניזונות גם ממידע ממאגרים נוספים, כאשר הצלבת המידע משני המקורות ועיבודו מאפשרים רמה גבוהה של זיהוי האובייקטים המצולמים;

ג. מערכת מצלמות המפעילה זיהוי פנים אוטומטי ברמת דיוק ממוצעת מינימאלית; ד. מערכות בעלות יכולות ניתוח ושלילת מידע ויזואלי ברמה גבוהה, באופן שמקל מאוד על תהליך זיהוי אנשים.

עצם הידיעה על הימצאותו של אדם במקום נתון ובזמן נתון או עצם חזותו עשויות לכלול נתונים על צנעת אישיותו, מצבו הבריאותי, אמונתו הדתית וכד'. כל אלה הם נתונים העשויים ללמד על אחד מרכיבי הגדרת המונח "מידע" בסעיף 7 לחוק. קל וחומר שהנתונים הנאגרים בהקלטות מצלמות המעקב נכנסים לגדר "מידע" וואף "מידע רגיש" במערכות בעלות יכולת טכנולוגית לעקוב אחרי אדם נתון לאורך מסלול תנועתו או להסיק מידע רפואי מניתוח תמונתו החזותית או מצילום טרמי שלו.

סעיף 8 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי:

א. "לא ינהל אדם ולא יחזיק מאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא אם כן התקיים אחד מאלה:

- (1) המאגר נרשם בפנקס;
- (2) הוגשה בקשה לרישום המאגר והתקיימו הוראות סעיף 10 ב1.
- (3) המאגר חייב ברישום לפי סעיף קטן ה הוראת הרישום כללה הרשאה לניהול והחזקה של המאגר עד רישומו.
- ב. לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר.

ג. בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:

- (1) מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000
- (2) יש במאגר מידע רגיש;
- (3) המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמם או בהסכמתם למאגר זה;
- (4) המאגר הוא של גוף ציבורי
- (5) המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר

סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי: "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע".
כמו כן, סעיף 17 א לחוק קובע כי:

"(א) מחזיק במאגרי מידע של בעלים שונים יבטיח כי אפשרות הגישה לכל מאגר תהיה נתונה רק למי שהורשו לכך במפורש בהסכם בכתב בינו לבין בעליו של אותו מאגר.

(ב) מחזיק שברשותו חמישה מאגרי מידע לפחות, החייבים ברישום לפי סעיף 8, ימסור לרשם, מדי שנה, רשימה של מאגרי המידע שברשותו, בציון שמות בעלי המאגרים, תצהיר על כך שלגבי כל אחד מן המאגרים נקבעו הזכאים בגישה למאגר בהסכם בינו לבין הבעלים, ושמו של הממונה על האבטחה."

אופן מתן זכות העיון במידע מוסדר בסעיף 13 לחוק ובתקנות הגנת הפרטיות (תנאים לעיון במידע וסדרי הדין בערעור על סירוב לבקשת עיון) התשמ"א . 1981 הנחיות רשם מאגרי המידע מוסיפות וקובעות כי ביחס לעיון בצילומים במצלמות המעקב יש להתייחס למאפיינים ייחודיים:

א. לנוכח אופי המאגר ובשים לב לקשיים הפרקטיים והמשפטיים הכרוכים במימוש זכות עיון באוסף הצילומים, סבור הרשם שבדרך כלל לא יהיה צורך להעניק זכות עיון במאגר הקלטות בו לא בוצע עיבוד של המידע המאפשר אחזור לפי זהות המצולמים, בתנאי שמשך שמירת הצילומים אינו עולה על 30 ימים;

ב. אופיו של המידע האגור במאגר מחייב שזיהויו של מבקש העיון בצילומים יעשה גם לפי תמונה;

ג. כיוון שעל פי רוב בשלב הראשון, האנשים המצולמים לא יהיו מזוהים ולא ניתן יהיה לערוך בהקלטות חיפוש ממוחשב לפי שם, על הבקשה לעיון במאגר להיות קונקרטית וספציפית יותר מן הרגיל: ניתן לדרוש ממבקש העיון שיפרט את התאריך ואת השעה המדויקים בה הוא מבקש לעיין והסבר מדוע הוא מבקש לעיין במידע ממועדים אלה;

ד. מתן זכות עיון בצילומים לפלוני עשוי לחשוף אותו למידע עודף לעניין זכות העיון שלו ועלול לפגוע בפרטיות של אנשים אחרים. לכן כאשר בצילום בו מבקש נושא המידע לעיין מופיעים גם אנשים אחרים, יש לנהוג בבקשה במשנה זהירות: אפשרות אחת היא למחוק מהסרט את הדמויות האחרות או לטשטש אותן. אפשרות אחרת המתאימה יותר לצילומים במצלמה שהותקנה באזור בו הציפה לפרטיות היא פחותה היא לאפשר למבקש העיון לצפות בהקלטה במתקני מפעיל המצלמה אך להימנע מלמסור לו העתק שלה.

סעיף 17ב. לחוק הגנת הפרטיות קובע כי העירייה מחויבת למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד הממונה על אבטחת מידע.

סעיף 3 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

"חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע

במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

(1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף ישירות למנהל המאגר...

(3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;

(4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;

(5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות... לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה

פרק ג – ממצאים

רישום מאגר

1. למרות בקשת הביקורת לא התקבל תיעוד בנוגע לרישום מאגר המצלמות במשרד המשפטים. הביקורת ממליצה לקבל חוות דעת משפטית בנוגע לחובת רישום מאגר המצלמות במשרד המשפטים.

פרמטרים להחלטת על התקנת מצלמות

2. התקבל ונבחן נוהל התקנה הפעלה ושימוש במצלמות ברחבי העיר מעודכן לחודש יולי 2019. הנוהל הובא לאישור המליאה. הנוהל מגדיר מדיניות שימוש במצלמות, קובע פרמטרים להתקנת במצלמות, קובע פונקציות אסורות שיש להימנע, מגדיר אחריות של בעלי תפקידים שונים ועוד.

הגדרת סמכות ואחריות

3. נמצא כי מנהל מערכות מידע מוגדר כממונה אבטחת מידע בעירייה.
4. לא התקבלה תכנית עבודה לבקרה לעמידה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות כנדרש בחוק הגנת הפרטיות בגוף ציבורי.

הליכי תכנון ורכש

5. התקבל מסמך תכנון מפורט שנכתב על ידי חברת טנדו למתן מענה טכנולוגי לצרכי העירייה נכתב בחודש נובמבר 2019. המסמך כולל מיפוי כל האתרים בהם מתוכננת הקמה של אתרי צילום פירוט הצורך במצלמה והפתרון הטכנולוגי המוצע.
לא נמצאו חריגים.

יידוע הציבור בדבר הצבת מצלמות ושטחי הכיסוי שלהן

6. נמצא כי, קיים באתר העיריה גילוי לכלל הציבור בדבר מיקום הצבת מצלמות הכולל כתובת בלבד. הגילוי אינו כולל שטחי כיסוי המצלמה, תיאור מאפייני המצלמה ויכולותיה, האם הצילומים מוקלטים, משך שמירת ההקלטות, שעות הפעלת המצלמה, פרטי הגורם האחראי לצפייה ושמירה של המידע וכד'.

7. הביקורת בצעה סיור מדגמי במספר מיקומים של הצבת מצלמות. נמצא כי קיים שילוט המידע הציבור בדבר קיומם של המצלמות.

ראה נספח א' – צילומים של שלטים.

משך שמירה ומחיקת הקלטות

8. נמצא כי, לא נקבע נוהל מחיקה יזום של הקלטות. המחיקה מתקיימת כחלק מתכונות הבסיס של מכשיר ההקלטה אשר "דורס" הקלטות ישנות לאחר 3 שבועות.

למרות בקשת הביקורת לא התקבל צילום מסך הכולל ההגדרה של המחיקה האוטומטית. למעשה משך השמירה, נקבע באופן שרירותי ולא מתייחס באופן פרטני למיקום המצלמות, מטרות המצלמות, סוג אוכלוסייה ועוד פרמטרים והדבר נוגד את דרישות הנחיה 4/2012.

זכות העיון בצילומים

9. נמצא כי, קיים נוהל המסדיר את נושא זכות עיון בצילומים הכולל התייחסות לנושאים הבאים:

- כל בקשה עיון מועברת לאישור יועץ משפטי.
- זכות העיון בצילומים נתונה למורשי גישה בלבד בכפוף לכך שלא תיפגע פרטיותם של אנשים אחרים.
- קביעת הגורמים הרשאים לבקש עיון בצילומים.
- קביעת הגורמים האחראים לבחינה וטיפול בבקשה תוך התייעצות עם יועצים משפטיים במידת הצורך.

- על הגורם המטפל בבקשה לוודא כי מתן אישור לעיין בצילומים לא יפגע בפרטיותם של בני אדם אחרים.

אבטחת מידע של מערך המצלמות

קיימות עמדות צפייה ייעודיות במצלמות בזמן אמת הממוקמות בתוך הרשת המצלמות לצפייה ישירה לאתרים שונים.
למרות בקשת הביקורת לא התקבל תיעוד למעורבות ממונה אבטחת מידע לגבי הנחיות ופיקוח על מערך מצלמות לצמצום סיכוני אבטחת מידע לרבות מבדקי חדירה וסקרי אבטחה שבוצעו לרבות בנוגע לפעילות הספק מצלמות ועובדיו.
נמצא כי לא מבוצעת סקירת הרשאות של מורשי הגישה לעיון במצמות והגדרות הניהול.
נמצא כי לא נאכפת מדיניות סיסמאות בהתחברות למערך המצלמות.

נספח א' – צילומי מיקומי מצלמות שנדגמו



צילום עירייה :

צילום בית ספר אוסישקין :



דוח ביקורת בנושא סייעות

דוח ביקורת בנושא סייעות - רמת השרון

רקע כללי

1. סעיף 7 (ב') לחוק לימוד חובה, התש"ט - 1941, מסדיר את אחריות המדינה והעירייה יחד כאחראיות על הפעלת מוסדות החינוך הרשמיים הפועלים בשטחי העיר, כלהלן:

"קיום מוסדות-חינוך רשמיים למתן חינוך-חובה חנם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום-שיפוטה של רשות-חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות-חינוך מקומית במשותף..."
 2. סעיף 249 (29) לפקודת העיריות מסדיר את סמכויות העירייה וקובע כי, בין היתר, העירייה תהקים ותתפעל מוסדות חינוך בשטחי העיר, כלהלן:

"סמכויותיה של עירייה הן:

...לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והביטחון בו, וכן, ברשותו של הממונה, להקים ולקיים מוסדות לבריאות הציבור ולחינוך, ולסייע בהם."
 3. נכון לשנה"ל תשע"ח, העירייה מפעילה 69 גני ילדים, בניהם גני טרום החובה (ילדים בגיל 3), גני טרום-טרום חובה (גיל 4), גני חובה (ילדים בגיל 5) לרבות גנים בתחום החינוך המיוחד.
 4. הצוות המקצועי בגני הילדים כולל, בין היתר:
- עוזרות גננות המשמשות כסייעות לגננות (בגני הילדים).

- סייעות צמודות לילדים בחינוך המיוחד (בגני הילדים ובבתי הספר).
 - סייעות רפואיות צמודות לילדים (בגני הילדים ובבתי הספר).
5. משרד החינוך אחראי על העסקת ותשלום שכר הגננות בגני הילדים ומימון שכר עוזרות הגננות והסייעות הצמודות והרפואיות.
6. העירייה מעסיקה ומשלמת את שכר עוזרות הגננות והסייעות הצמודות והרפואיות.

7. חוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מאוגוסט 2015 מספר 537 מסדיר את תפקידי עוזרות הגננות בגני הילדים, כלהלן:

- תמיכה במימוש תכנית העבודה החינוכית.
- הכנה לקראת יום לימודים.
- אחריות על תחום הזנת הילדים.
- מתן סיוע פיזי לילדים ודאגה לניקיונם ורווחתם.
- שמירה על הניקיון של מוסד החינוך וסביבתו.
- סיוע בשמירה על בטיחות הילדים ועוד.

8. עוזרות הגננות מעורבות גם בתפקידים הפדגוגיים כגון השתתפות בישיבות תכנון העבודה השנתי, השתתפות בישיבות צוות ופגישות הדרכה, תמיכה בקבוצות ילדים בפעולות יצירה או משחק, תמיכה בילדים בפעילות המוטורית בחצר, השתתפות בפעילויות משותפות להורים וילדים ועוד.

9. שכר עוזרות הגננות והסייעות הצמודות והרפואיות מתקצב וממומן על ידי משרד החינוך ומשולם לסייעות בפועל על ידי העירייה.

יודגש, כי משרד החינוך אינו מממן תשלומים עבור העסקת סייעות אשר אינן עומדות בדרישות התקצוב שקבע.

כך כדוגמא, המשרד אינו מממן העסקת סייעת נוספת בגני טרום-טרום חובה וגני הטרם חובה כאשר בגנים ישנם פחות מ- 30 ילדים ואף מפחית מתקציב העירייה עבור הגן בשל העסקת הסייעת בגן ועלות הגננת. המשרד גם אינו משלם לעירייה עבור העסקת סייעות צמודות אשר לא אושרו על ידי המשרד ועוד.

כמו כן, משרד החינוך אינו משתתף במימון חריגות משכר עוזרות הגננות והסייעות מהתקציב שקבע.

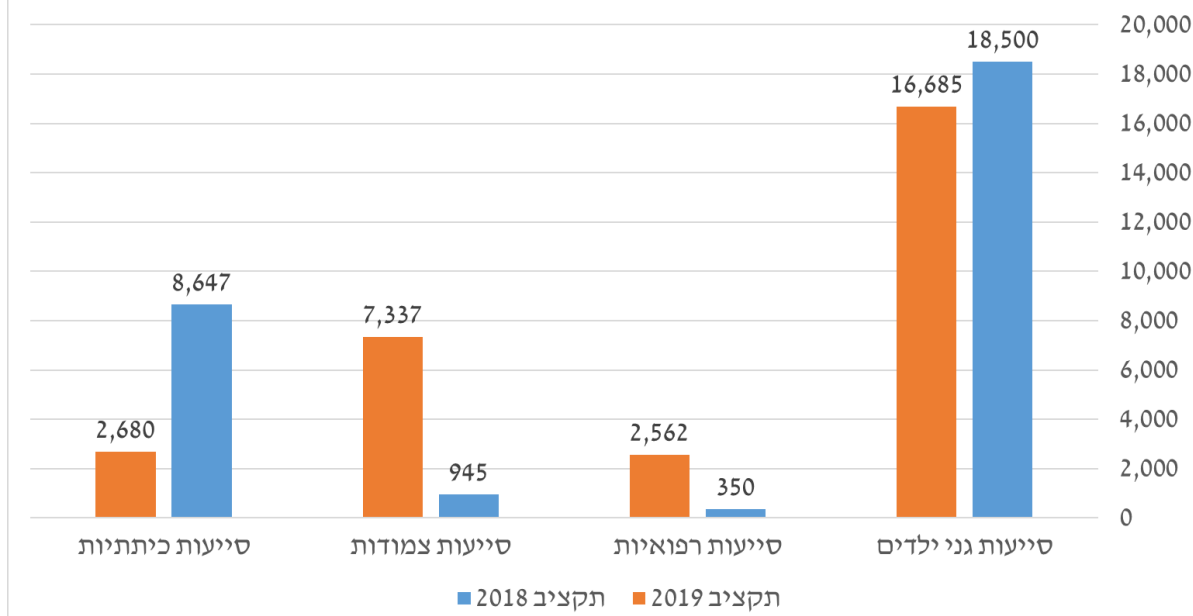
10. נתונים כספיים

11. להלן נתוני התקציב ותקן כח האדם של העסקת הסייעות על ידי העירייה בשנים 2019-2018:

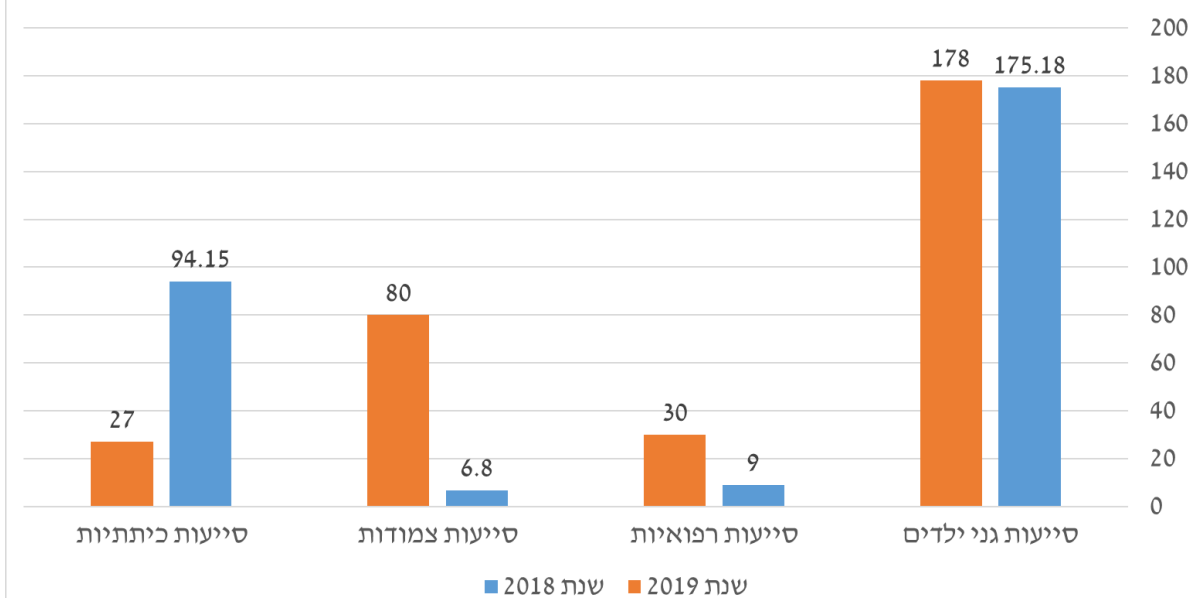
פרטים	סעיף תקציבי	תקן כח אדם לשנת 2018	תקציב 2018
סייעות גני ילדים	1812200110	175.18	18,500
סייעות רפואיות	1813300110	9	350
סייעות צמודות	1813300111	6.8	945
סייעות כיתתיות	1813300112	94.15	8,647
סה"כ	-	285.17	28,442

פרטים	סעיף תקציבי	תקן כח אדם לשנת 2019	תקציב 2019
סייעות גני ילדים	1812200110	178	16,685
סייעות רפואיות	1813300110	30	2,562
סייעות צמודות	1813300111	80	7,337
סייעות כיתתיות	1813300112	27	2,680
סה"כ	-	315	29,264

נתוני התקציב באש"ח של העסקת הסייעות על ידי העירייה בשנים 2018-2019



תקן כח אדם של העסקת הסייעות על ידי העירייה בשנים 2018-2019



התייחסות אגף החינוך

"קיים גידול טבעי בכל שנה במחלקה בהתאם לילדים המאושרים על משרד החינוך ועל ידי משרד הבריאות. תקן הסייעות גדל בהתאם לתקן האישורים שהתקבלו על ידי משרד החינוך לדיפרנציאליים ומשרד הבריאות לרפואיים".

12. להלן נתוני הכנסות והוצאות העירייה עבור העסקת הסייעות הכיתיות, רפואיות וצמודות בין השנים 2016-2019 (עד לחודש אוקטובר 2019):

הכנסות העירייה

פרטים	2016	2017	2018	2019	סה"כ
סייעות כיתיות בבתי ספר חריגות	280,313	377,365	325,941	186,596	1,170,215
חוק שילוב - סייעות	2,636,890	2,984,731	3,678,923	4,249,052	13,549,596
סייעות כיתיות	395,499	394,943	349,732	369,284	1,509,458
סייעות רפואיות	860,451	736,887	1,242,952	1,115,037	3,955,327
סה"כ	4,175,170	4,495,943	5,599,566	5,919,968	20,184,597

הוצאות העירייה

פרטים	2016	2017	2018	2019	סה"כ
סייעות חינוך מיוחד	922,316	931,377	-	-	1,853,693
שכר סייעות כיתתיות	5,338,248	7,508,871	2,614,921	3,050,455	18,512,495
שכר סייעות רפואיות	0	0	2,500,154	2,018,502	4,518,656
שכר סייעות צמודות	0	0	7,012,627	6,873,073	13,885,700
סה"כ	6,260,564	8,440,248	12,127,702	11,942,030	38,770,544

13. מנתוני הטבלאות עולה, כי בין השנים 2016-2019, העירייה סבסדה את עלות הסייעות הצמודות, רפואיות, כיתתיות וחינוך מיוחד בסכום מצטבר של כ- 18.6 מלש"ח (ממוצע של כ- 4.65 מלש"ח בשנה).

14. בנוסף עולה, כי היקף הסבסוד של העירייה עבור עלות הסייעות, גדל בין השנים 2016-2019 בכ- 4 מלש"ח לשנה, כלהלן:

- סבסוד העירייה לעלות הסייעות בשנת 2016 – כ- 2 מלש"ח.
- סבסוד העירייה לעלות הסייעות בשנת 2017 – כ- 4 מלש"ח.
- סבסוד העירייה לעלות הסייעות בשנת 2018 – כ- 6.5 מלש"ח.
- סבסוד העירייה לעלות הסייעות בשנת 2019 – כ- 6 מלש"ח (הנתונים נכונים עד לודש אוקטובר בלבד).

הליך הביקורת

15. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מנהל משא"ב, סגן מינהלי למנהל אגף החינוך ועובדים נוספים רלוונטיים, ככל שנדרשו.

16. כמו כן בדקנו את:

- אופן ניהול שיבוץ הסייעות במוסדות החינוך בכל אחת מהמחלקות הרלוונטיות לרבות החלפת סייעות בעת היעדרות מהעבודה.
- הפיקוח והבקרה הקיימים אחר עבודת הסייעות במוסדות החינוך בעיר.
- תהליך העברת דיווחי הנוכחות החודשיים ותשלום שכר העבודה לסייעות.
- תהליך הבחירה והקליטה של סייעות חדשות בעירייה.
- אישורים להכשרות, קורסים והשתלמויות שנעשו לסייעות העירייה.

17. בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות, דיווחים ורישומים רלוונטיים.

מטרות הביקורת

18. מטרות הביקורת הינן כלהלן:

- לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק, נהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין בנושא העסקת הסייעות על ידי העירייה.
- לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה אחר אופן ניהול הסייעות והצבתן בגני הילדים תוך איתור ליקויים וחשיפות בבקורות הקיימות.
- לבחון את נאותות תהליך הבחירה והקליטה של סייעות חדשות בעירייה.
- לבחון את נאותות הכשרת הסייעות לעבודה בגני הילדים.
- לבחון את נאותות ממשקי העבודה הקיימים בין אגפי העירייה השונים לצורך ניהול ותשלום שכר העבודה לסייעות.
- לאתר ליקויים ופרצות בתהליכי העבודה והבקורות שבאגף החינוך על מנת למנוע את התממשותם.

רקע משפטי

19. הרקע המשפטי לנושא העסקת הסייעות על ידי העירייה הינו, כלהלן:

- פקודת העיריות.
- חוק לימוד חובה, התש"ט - 1941.
- חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988.
- חוזר מנכ"ל מספר 537 של מרכז השלטון המקומי מאוגוסט 2015.
- חוזר מנכ"ל תשע"א 10 של משרד החינוך.
- חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מספר 48/09.
- חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

חומר שהתקבל

20. להלן עיקרי המסמכים שהתקבלו ונבדקו בביקורת:

- תקציבי אגף החינוך לשנים 2016-2019.
- דוח המפרט את הסייעות אשר הועסקו על ידי העירייה בשנה"ל תשע"ט לרבות תפקיד הסייעת, היקף המשרה ועוד.
- רשימת הגנים העירוניים לרבות מספר הילדים בכל גן.
- דיווחי נוכחות של סייעות.
- נתוני תשלומי שכר סייעות.
- דיווחי נוכחות עבודה של סייעות.
- דוחות פירוט היעדרות סייעות.
- דיווחים שונים שהועברו על ידי העירייה למשרד החינוך לצורך תקצוב הסייעות.
- אישורי הדרכת מלווה אישי לסייעת רפואית.
- מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

עיקרי הממצאים

1. עוזרות גנות

1.1 העסקת עוזרות גנות

21. משרד החינוך מממן עוזרת גנות אחת קבועה בכל אחד מהגנים המופעלים על ידי העירייה - גני חובה, גני טרום חובה וגני טרום-טרום חובה (להלן: "סייעת אם").
22. בשנה"ל תשע"ו (2015-2016), משרד החינוך החליט על רפורמה שנועדה לחזק ולשפר את החינוך בגילאי הטרום חובה באמצעות הוספת עוזרת גנות נוספת לגני ילדים שבגילאי 3-4 (להלן: "הסייעת הנוספת").
23. הסייעת הנוספת ממומנת על ידי משרד החינוך, בתנאי שבגן שובצו לפחות 30 ילדים.
24. בביקורת עלה כי בעירייה ישנם 27 גני ילדים בהם שובצו פחות מ- 30 ילדים מתוכם ב- 11 גנים ישנם בין 27-29 ילדים בלבד.
25. להלן פירוט מספר הילדים הנמצאים בגני העירייה נכון לחודש נובמבר 2019:

מספר הגנים	מספר הילדים המשובצים בגן
27	מעל 30 ילדים
7	30 ילדים
11	בין 27-29 ילדים
7	בין 24-26 ילדים
9	מתחת ל- 24 ילדים
61	סה"כ גנים רגילים (לא כולל גני חינוך מיוחד)

26. פתיחת גני ילדים בהם ישנם פחות מ- 30 ילדים פוגעים בתקציבי העירייה ממשרד החינוך בשל היעדר קבלת תקציב עבור סייעת נוספת וקיצוז תקציבים עבור העסקת גננת וסייעת אם בגן.

27. יודגש, כי העירייה נדרשת לשבץ את הילדים בהתאם לאזור מגוריהם הגאוגרפי (בחלוקה לאשכול מגורים) דבר המגביל את יכולת העירייה להעביר תלמידים בין גני הילדים השונים.

28. כחלק מתהליך התייעלות באגף החינוך, בשנה"ל תשע"ט העירייה סגרה 3 גני ילדים. עם זאת עדיין קיימים גני ילדים רבים בהם ישנם פחות מ- 30 ילדים ובאפשרות העירייה לייצל עוד יותר את חלוקת הילדים בגנים.

התייחסות אגף החינוך

"יש גני חצי יום ויש גנים עם מיעוט ילדים באזור. מבקשת להדגיש כי ביום תחילת הלימודים לא התייצבו ילדים וההורים לא טרחו להודיע שרשמו לגן פרטי.

אפשר לייצל כאשר יפסיקו להכניס לגן רק ילדי יול"א (יום לימודים ארוך) בגן ויפתחו לכלל הילדים מה שיוריד את הממוצע ליול"א".

29. החל משנה"ל תשע"ח, העירייה החלה בהעסקת סייעת נוספת בכל אחד מגני העירייה (גם בגני חובה, גני טרום-טרום וגני טרום חובה) בהם משרד החינוך לא מתקצב סייעת נוספת.

יצוין, כי ההחלטה להעסיק סייעת נוספת בגני הילדים כאמור נועדה לשפר את רמת השירות לתושבי העיר, אף שאינה נהוגה ברשויות אחרות, אינה מחויבת בחוק ואינה מתקצבת על ידי משרד החינוך.

30. ההחלטה להעסיק סייעת נוספת בגני הילדים שאינם מתקצבים אושרה על ידי מועצת העיר מדי שנה בעת אישור התקצוב השנתי של הסייעות (התקצוב הכולל תקן סייעות מוגדל לצורך מימון הסייעת הנוספת בגנים).

31. לצורך הפעלת סייעת נוספת בגני הילדים, בהתאם להחלטה העירונית, העירייה נדרשה להעסיק סייעות נוספות רבות.
- הביקורת ביקשה לקבל מידע לגבי עלות העסקת הסייעות הנוספות אך למרות בקשות וחוזרות והמתנה של מספר חודשים לקבלת הנתונים, המידע הנ"ל לא הועבר לביקורת.
32. בביקורת נמצא, כי העירייה אינה מעסיקה סייעות מחליפות עבור גני הילדים אלא מניידת סייעות עודפות הנמצאות בגני ילדים בהתאם להחלטה העירונית, מעבר לדרוש בחוק.
- בשל כך, במקרה של היעדרות סייעת מהעבודה בעת מחלה או חופשה, הגנים מופעלים ללא סייעת נוספת כפי שנקבע בהחלטה העירונית. יצוין, כי הפעלת הגנים כאמור עדיין עומדת בהוראות החוק (רפורמט בנט).
33. בנוסף, עוזרות הגננות עובדות 5 ימים בשבוע בעוד שהגנים פועלים במשך 6 ימים בשבוע.
34. בשל האמור, על מנת להפעיל את הגנים מדי יום בהתאם להחלטה העירונית, באמצעות 3 עוזרות גננות, ביום בו אחת הסייעות לא עובדת, בנוסף לסייעות הקבועות בגנים, העירייה נדרשת להעסיק סייעות נוספת כממלאות מקום של עוזרות הגננות (להלן: "סייעות משלימות").
35. בהתאם לתקציב העירייה, תקן עוזרות הגננות והסייעות שאושר לשנה"ל תשע"ט הינו כ- 285 משרות עבודה.

36. בהתאם לדוח שהופק עבור הביקורת וכולל פירוט של כלל סייעות העירייה לרבות תקן המשרה של כל סייעת, בשנה"ל תשע"ט, העירייה העסיקה בפועל 330 סייעות בכ- 270 משרות בלבד (כ- 15 משרות מתחת לתקן המשרות בתקציב), כלהלן:

פרטים	מספר הסייעות המועסקות בשנה"ל תשע"ט	היקף המשרות
סייעות גני ילדים	160	150
סייעות רפואיות	27	24.5
סייעות צמודות	112	74
סייעות כיתתיות	31	20
סה"כ	330	268.5

1.2 תשלום שכר עוזרות הגננות

37. העירייה משלמת לסייעות שכר בהתאם לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות.

בהתאם לסעיף 27 לפרק ח' בחוקת העבודה, משרה מלאה של עובד ברשות המקומית כוללת 42.5 שעות עבודה שבועיות (כולל חצי שעת הפסקה על חשבון המעסיק).

יצוין, כי הסייעות המועסקות על ידי העירייה עובדות 5 ימי עבודה בשבוע, כ- 7 שעות עבודה ביום - מהשעה 7:00-7:15 בבוקר ועד לשעה 14:00 (סה"כ כ- 35 שעות שבועיות).

38. מימון שכר הסייעות על ידי משרד החינוך נעשה בהתאם לתקנים שנקבעו על ידי משרד החינוך וקובעים את מספר הסייעות אשר ימומנו לעירייה בכל שנה ואומדן עלות העסקת סייעת, כפי שחושב על ידי משרד החינוך. אומדן התקציב נועד לממן את שכר הסייעות לרבות עלות השכר, תשלומים סוציאליים, חופשות ומחלות ועוד.

39. במקרה בו תקציב השכר של משרד החינוך, אינו מספיק למימון עלות העסקת הסייעת, העירייה נדרשת לממן את הפרש העלויות.

40. בניגוד לחוקת העבודה הקובעת כי היקף משרה מלאה יכול 42.5 שעות עבודה, הסייעות המועסקות על ידי העירייה מקבלות שכר עבור משרה מלאה (42.5 שעות) למרות שהן עובדות בפועל כ- 35 שעות שבועיות בלבד.

יצוין, כי תשלום שכר עבודה עבור משרה מלאה כאמור, נעשה לכל סייעות העירייה (סייעות דור א' אשר הועסקו בעבר וסייעות חדשות).

תגובת אגף החינוך

"אלו הנחיות משאבי אנוש מימי פ. . אני סרבתי לחתום לכן הן חותמות "סוף יום"- לא נדרשה הסכמה (הסכמת אגף החינוך) אלו היו הנחיות".

2. סייעות צמודות

2.1 כללי

41. העירייה מעסיקה סייעות צמודות לילדים בגני הילדים ובבתי הספר.
42. הסייעות צמודות לילדים בחינוך המיוחד ולילדים בעלי בעיות רפואיות.
43. משרד החינוך מממן את עלות העסקת הסייעות הצמודות לילדים המשולבים בחינוך הרגיל אשר הינם בגיל שלוש ומעלה ולומדים במוסד חינוכי מוכר עם סמל מוסד.
44. סייעת צמודה בחינוך המיוחד, ניתנת לילדים אשר עומדים ב- 2 הסעיפים הבאים יחד:
- א. הילד בגיל חינוך חובה ומשולב במערכת החינוך הרגילה, במוסד חינוכי מוכר עם סמל מוסד (לא בהכרח מוסד רשמי).
- ב. רמת תפקודו של הילד מחייבת ליווי של סייעת והילד אובחן על ידי גורם מוסמך (המקובל על ידי משרד החינוך) כבעל לקות משמעותית, שהיא אחת מאלה:
- שיתוק מוחין (CP) ונכות פיזית קשה.
 - עיוורון או לקות ראייה.
 - אוטיזם.
 - מוגבלות שכלית ברמה בינונית.
 - הפרעה נפשית.
 - תסמונת או מחלה נדירה המצריכה השגחה מתמדת על-פי אישור מהמוסד לביטוח לאומי.
45. הסייעת הצמודה מאושרת על ידי ועדת השמה, רק לילדים בעלי לקויות משמעותית אשר רמת תפקודם מחייבת סיוע מיוחד.
46. הסייעות הצמודות נדרשות לסייע לילדים להתנהל לאורך שעות היום תוך אספקת סיוע פיזי, לימודי וחברתי, בהתאם לצרכי הילד.

2.2 הסייעות

סייעת צמודה בחינוך המיוחד

47. סייעת צמודה בחינוך המיוחד מאושרת על ידי "ועדת שילוב" האחראית על שילוב הילדים במסגרות החינוך הרגילות ואישור סייעת צמודה לילדים המשולבים בחינוך הרגיל, בהתאם לצורך (בגני ילדים ובבתי ספר).

תקצוב הסייעות הצמודות על ידי משרד החינוך, נעשה רק לאחר אישור הסייעת הצמודה על ידי "ועדת השילוב" וקבלת אישור מועדת הסייעות המחוזית של משרד החינוך עבור סייעת צמודה לילד, לרבות אישור מספר השעות השבועיות בהן תועסק הסייעת.

בהתאם לסעיף 6.2 לחוזר מנכ"ל תשע"א/א/10 (א), משרד החינוך משתתף ב- 70% מעלות שכר העבודה של הסייעות הצמודות שאושרו על ידו (העירייה נדרשת לממן את 30% הנוספים מעלות שכר הסייעות).

48. יודגש, כי במקרים בהם לא מתקבל אישור ממשרד החינוך לסייעת הצמודה או במקרים בהם סייעת צמודה מועסקת במספר שעות גדול מזה שאושר על ידי משרד החינוך, לא מועבר לעירייה החלק של משרד החינוך בעבור אותה העלות.

בשל האמור, בהתאם לנהלים הקיימים (לא בכתב) מתן סייעת צמודה לתלמיד אשר משרד החינוך לא הכיר בצורך של הסייעת ולא אישר תקציב למימון הסייעת נדרש לעלות לאישור מנכ"ל העירייה.

49. בביקורת עלה כי ישנן סייעות רבות המועסקות על ידי העירייה ואינן מתוקצבות על ידי משרד החינוך.

50. נמצא, כי אגף החינוך אינו מנהל מידע לגבי רשימת הסייעות הצמודות המועסקות על ידי העירייה ביחס לאישורי התקציב שקיבל ממשרד החינוך.

51. בהיעדר מידע כאמור, לא ניתן לקיים בקרה ולוודא כי כל סייעת צמודה שלא אושרה על ידי ועדת ההשמה ולא תוקצבה על ידי משרד החינוך, הועברה לבדיקה ואישור של הנהלת אגף החינוך ומנכ"ל העירייה, כנדרש בנהלים.

התייחסות אגף החינוך

"לא קיימים נהלים כתובים למתן סייעת על-חשבון הרשות. קיים רישום מדויק ומסודר לגבי ילדים שלא מתוקצבים על ידי משרד החינוך וקיבלו אישור לסיוע מהרשות.

כל סייעת שאושרה מהרשות האישור התקבלת ממנהלת האגף לאחר בחינה לעומק של המקרה ולאחר היוועצות ובאף שלב לא ניתנה סייעת ללא ידיעת ההנהלה הבכירה. אישור מתן סייעת מהרשות הינו במקרים חריגים עבור ילדים שהצורך שלהם עלה שלא בזמני משרד החינוך וכחלק ממענה כולל ומקיף ובניית תכנית התערבות כוללנית שהסייעת היא נדבך אחד בתוכה.

בנוגע למתן סיוע בשעות הצהרון- ההחלטה הינה החלטה רשותית כוללנית לכלל הילדים בחינוך המיוחד/ רפואיים כחלק ממענה מיטבי וכחלק מאמון בהכלה מיטבית של ילדים אלו בקהילה".

התייחסות הביקורת לתגובה

למרות עשרות בקשות ופניות שנעשו, הביקורת לא קיבלה רישום מדויק לגבי ילדים שלא מתוקצבים על ידי משרד החינוך וקיבלו אישור לסיוע מהרשות. בקשות כאמור הועברו במייל ובשיחות והודעות טלפוניות הן למנהלת המחלקה והן למזכירתה.

סייעת רפואית

52. ילדים הלומדים במסגרות של החינוך הרגיל (מגיל 3 ומעלה) זכאים לתמיכה של סייעת רפואית כאשר הם נדרשים לטיפולים פולשניים באופן שגרתי, השגחה למניעת מצבים מסוכנים או במקרים של מצבי בריאות חריגים.

מימון הסייעות הרפואיות נעשה על ידי משרד הבריאות, בכפוף להעברת בקשה לסייעת רפואית הכוללת מסמכים נלווים (כפי שנקבעו בנהלי המשרד) וקבלת אישור המשרד לסייעת הצמודה ולמספר השעות השבועיות בהן היא תועסק.

הבקשות לקבלת סייעת רפואית מועברות על ידי העירייה למשרד החינוך, משרד החינוך אחראי על בדיקת הבקשות וקבלת האישור התקציבי ממשרד הבריאות עבור הסייעות הרפואיות.

53. יצוין, כי אופי הסיוע שיינתן לילד והיקף השעות של הסייעת הצמודה בחינוך המיוחד או הסייעת הרפואית, נקבע בהתאם לסוג המוגבלות של כל ילד וצרכיו, כפי שנקבעים על ידי הועדות המקצועיות ובכפוף למגבלות התקציב.

54. הזכאות לסייעת צמודה ומספר השעות שינתנו לכל ילד, נבדקת מחדש על ידי הועדות המקצועיות בעירייה ובמשרד החינוך בכל שנת לימודים.
55. בשל היעדר מידע לגבי רשימת הסייעות הצמודות המועסקות על ידי העירייה ביחס לאישורי התקציב, לא ניתן לוודא כי כל סייעת רפואית המועסקת על ידי העירייה אושרה על ידי משרד הבריאות.
56. באופן זה, העירייה עלולה להעסיק סייעות רפואיות אשר לא אושרו על ידי משרד הבריאות ואף לא ניתן אישור חריג מהנהלת העירייה להעסקתן תוך בזבוז כספי הציבור.

2.3 קליטת סייעות חדשות

57. אגף החינוך (בשיתוף אגף משאבי אנוש) אחראיים על קליטת סייעות קבועות וזמניות בעירייה.
58. סעיף 2 לתקנות העיריות מאפשר העסקת עובדים ללא מכרז פומבי עבור סוגים שונים של משרות, בין היתר, במשרות שלהלן:
- "(5) משרה של מלווה צמוד לתלמיד ובלבד שמשרד החינוך אישר את תקן המלווה הצמוד לאותו תלמיד.
- (6) משרה לפי שעות לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים רצופים לצורך ביצוע מיזם זמני...
- (9) משרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 37 של דירוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) או דירוג ההנדסאים והטכנאים".
59. סייעות מועסקות בדרגת שכר נמוכה מדרגה 7 והעסקתן אינה מחויבת במכרז פומבי.
- עם זאת, בהתאם לכללי המינהל התקין ועל מנת לשמור על עקרון השקיפות והשוויוניות, העסקת הסייעות על ידי אגף החינוך מתבצעת תוך פרסום הודעות פומביות המאפשרות לכל מועמדת להגיש קורות חיים ולהציע תעצמה לתפקיד.
60. בביקורת עלה, כי מזכירת מחלקת חינוך מיוחד באגף החינוך מבצעת מיון של קורות החיים המתקבלים מהמועמדות לתפקיד הסייעות הצמודות והרפואיות, לרבות סינון והזמנת המועמדות לראיון עבודה. בנוסף, המזכירה לבדה, ללא פרוטוקול או טופס דירוג לעובד, מראיינת את המועמדות לתפקיד ובוחרת במועמדת המתאימה ביותר לתפקיד, לדעתה.
61. תהליך הבחירה והעסקת הסייעות האמור, על ידי גורם יחיד, ללא מעורבות גורם נוסף וללא בקרה נאותה על התהליך, אינו עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ועלול לגרום לבחירה בסייעות שאינן מתאימות.

62. הביקורת ביקשה לקבל מידע לגבי מספר הסייעות אשר הועסקו על ידי העירייה בין השנים 2016-2019 על מנת לבחון את הגידול או הקיטון במספר הסייעות והסיבות לכך. למרות בקשות רבות, המידע הנדרש לא הועבר לביקורת.

התייחסות אגף החינוך

"אינני יודעת מה התנהל פה טרם הגעתי לניהול המחלקה. נהלי המחלקה תחתי הינם ברורים ומובהקים. ראיונות עבודה מתבצעים על ידי בלבד ובמנדט הנהלת המחלקה בלבד.

כל עובד שמתקבל מקבל ערכת קליטת עובד ובה כלל תנאי העבודה הן מהמחלקה והן ממשאבי אנוש. מודעות דרושים מתפרסמות על ידי וסינון ומיון קורות החיים מתנהל תחתי בלבד.

כידוע מזכירת המחלקה הייתה כאן מספר חודשים ללא מנהלת ישירה ועשתה כל שביכולתה לעזור בהמשך תפקוד סביר של המחלקה עד לחודש אוגוסט 2019. טרם כך פעלה מזכירת המחלקה בהתאם להוראות המנהלות הקודמות כפי שהונחתה".

3. פיקוח אחר עבודת הסייעות בגנים

3.1 דיווחי נוכחות

63. גני הילדים ברחבי העיר נפתחים לקבלת הילדים בימי א'-ה' בשעה 7:30 בבוקר כאשר ההורים מגיעים לאסוף את ילדיהם בשעה 14:00.
- בימי שישי הגנים נפתחים בשעה 7:30 בבוקר עד כאשר ההורים מגיעים לאסוף את ילדיהם בשעה 12:45.
64. סייעות העירייה עובדות בגני הילדים בהתאם לשעות הפעילות בגן. עוזרות הגננות נדרשות להתייזב לעבודה בין השעות 7:00-7:15 ומסיימות את יום העבודה בשעה 14:00.
65. בכל אחד מבתי הספר הוצב שעון נוכחות ממוחשב של מערכת "פיקו". שעון הנוכחות מאפשר לסייעות הצמודות בבתי הספר לדווח באופן ממוחשב על מועד תחילת וסיום עבודתן.
66. מדי חודש, עובדת משא"ב מפיקה מהמערכת את דיווחי הנוכחות שנרשמו ומעבירה את הדיווחים לבדיקה, תיקון וחתימת העובדות.
67. במקרים בהם לא הוחתם שעון הנוכחות (אם בשל שכחה או בשל תקלה בשעון), הסייעת נדרשת לבצע תיקון של דיווח הנוכחות באמצעות רישום ידני.
68. דיווחי הנוכחות מועברים בחזרה לעובדת משא"ב לצורך הקלדת התיקונים במערכת הפיקו, באופן ידני.

69. בהתאם לנמסר לביקורת, מערכת הפיקו הינה מערך מיושנת אשר אינה מאפשרת לעובדים לבצע תיקון ממוחשב וישיר של שעות הנוכחות במערכת.
- בשל האמור, ביצוע תיקוני שעות הנוכחות נעשה באופן ידני, מצריך מעובדת משא"ב השקעת משאבים רבים בהקלדת הנתונים ויוצר פתח לטעויות הקלדה.
70. בביקורת עלה, כי בכל גני הילדים בעיר לא הוצבו שעוני נוכחות המאפשרים דיווח שעות וביצוע בקרות ממוחשבות.
71. מבדיקת דיווחי הנוכחות של סייעות הגנים עלה, כי הסייעות הוותיקות (סייעות דור א') מדווחות באופן ידני על היעדרויות מהעבודה בלבד, כאשר ישנן, ללא דיווח שעות העבודה בפועל.
72. סייעות אחרות מדווחות באופן קבוע על שעת הגעה וסיום עבודה בהתאם לשעות עבודת הגן (משעה 7:00 ועד לשעה 14:00) ללא דיווח מדויק של מועד ההגעה וסיום העבודה.
73. בשל העברת הדיווחים הידניים לא קיימת בקרה אפקטיבית אחר התייצבות הסייעות לעבודה (עוזרות הגננות, סייעות צמודות וסייעות רפואיות) ואחר שעות עבודתן בפועל בגנים.

3.2 היעדרות מעבודה

74. ניהול מערך הסייעות כולל בעיקרו התמודדות עם שינויים הנערכים מעת לעת לרבות במקרים של החלפת סייעות בעת מחלה, חופשה, ימי הצהרה ועוד.

75. ימי הצהרה - סעיף 39 לחוקת העבודה מסדיר את סמכות הסייעות לקבל "ימי בחירה" בכל שנה (בנוסף לימי החופשה) בהם יעדרו מעבודתם בגן, כלהלן:

"(א) העובדים בעלי ותק של 5 שנים ומעלה בעבודה ברשות, יהיו זכאים בכל שנה להיעדר מהעבודה ב- 3 מתוך ימי הבחירה...

(ב) העובדים בעלי ותק של פחות מ- 5 שנים בעבודה ברשות, יהיו זכאים בכל שנה להיעדר מהעבודה ב- 2 מתוך ימי הבחירה".

יודגש, כי בהתאם לחוקת העבודה, בימי הבחירה העירייה נדרשת לשלם לסייעות שכר עבודה מלא.

76. ימי חופשה - סעיף 29 לחוקת העבודה מסדיר את סמכות הסייעות לקבלת ימי חופשה שנתית, כלהלן:

"כל העובדים הקבועים במשכורת חודשית יקבלו חופשה שנתית בתשלום מלא".

בהתאם לסעיף 30 לחוקת העבודה, מספר ימי החופשה השנתיים נקבעת בהתאם לוותק, דרגת השכר, גיל ומספר ימי העבודה השבועיים בו הסייעת מועסקת על ידי העירייה (5 או 6 ימי עבודה בשבוע).

בהתאם לסעיף 30 בחוקת העבודה, מספר ימי החופשה משתנה בהתאם לפרמטרים כאמור והינו בין 16-26 ימי חופשה בשנה לכל סייעת.

77. בביקורת נמצא, כי העירייה לא מנהלת לסייעות רישומים של צבירה וניצול ימי החופשה, בהתאם לנדרש בחוקת העבודה.
- לביקורת נמסר כי בשל אופי פעילות הגנים הסייעות מקבלות ימי חופשה רבים במהלך השנה וכי אם הייתה מנוהלת צבירה, לא הייתה לסייעות יתרת צבירה.
- למרות האמור, הביקורת מציינת, כי בהתאם להוראות החוק העירייה מחויבת בניהול רישומי צבירה וניצול ימי חופשה לכל סייעת.
78. ימי מחלה - סעיף 46 לחוקת העבודה מסדיר את סמכות עובדי העירייה לקבל צבירה של כ- 30 ימי מחלה בשנה, כלהלן:
- "לכל עובד חודשי הזכות לחופשת מחלה בתשלום משכורת מלאה בשיעור של חודש לשנה בזכות צבירה של כל שנות העבודה בניכוי הימים שחלה בהם".
79. בהתאם לחוקת העבודה, במקרים של יציאה למחלה, באישור רופא, העירייה נדרשת לשלם לעובד את שכרו המלא.
80. הביקורת ביקשה לקבל דוח המפרט את ניצול ימי המחלה של סייעות העירייה בשנה "ל תשע"ח.
- עם זאת, הדוח שהועבר לביקורת כלל את ניצול ימי המחלה בתקופה שבין חודש ינואר ועד לחודש ספטמבר 2018 בלבד (חלק משנה "ל תשע"ז).
81. מניתוח הדוח שהועבר לביקורת עולה כי בתקופה הנ"ל (9 חודשים הכוללים את חודש יולי ואוגוסט בהם סייעות רבות יוצאות לחופשה השנתית), כ- 330 סייעות העירייה ניצלו יחדיו כ- 1,250 ימי מחלה – ממוצע של כ- 180 ימי מחלה בחודש וכ- 7.5 ימי מחלה מדי יום עבודה. יצוין, כי בנוסף, העירייה נדרשת להחליף גם את הגננות בעת היעדרותן מהעבודה.

82. בהתאם לנמסר לביקורת, ממוצע ניצול ימי המחלה של הסייעות הינו גבוה ביחס למספר ימי המחלה הממוצעים המנוצלים על ידי עובדי עירייה.

83. בנוסף, בביקורת עלה, כי בעירייה לא קיים מנגנון לתגמול הסייעות אשר אינן נעדרות מהעבודה ואינן מנצלות ימי מחלה רבים. קביעת מנגנון תגמול כאמור, יכול לצמצם את היקף ההיעדרויות ולאפשר לעירייה לשפר את השירות הניתן לציבור.

4. ניהול מערך עובדות הגנים

4.1 שיבוץ עוזרות גנות

84. מנהלת מחלקת גני הילדים שבאגף החינוך אחראית על שיבוץ הסייעות בגני הילדים.
85. המנהלת אחראית על שיבוץ הסייעות לגני הילדים בתפקידים הקבועים כסייעות אם (סייעות ראשיות), סייעות נוספות, סייעות משלימות והחלפת סייעות הנעדרות מהעבודה.
86. במקרים בהם סייעת נעדרת מהעבודה, הסייעת מדווחת למנהלת על היעדרותה.
87. במקרה בו הצבת הסייעת הינה חובה בהתאם להוראות משרד החינוך (סייעת אם או סייעת נוספת בגני טרום-טרום חובה או גני טרום חובה הכוללים מעל ל- 30 ילדים) המנהלת משבצת לגן סייעת מחליפה מבין הסייעות הפועלות בגנים האחרים בהם הצבת הסייעת אינה מחויבת על ידי משרד החינוך.
88. בביקורת עלה, כי במחלקת גני הילדים מועסקות רק 2 סייעות מחליפות שעתיות.
- בשל היעדר סייעות מחליפות בהיקף מספק, בעת היעדרות סייעות כאמור, העירייה משתמשת בסייעות הנוספות המוצבות בגני הילדים, ולעיתים גם בעובדי מחלקת הגנים, לצורך החלפת הסייעות.
89. בנוסף, בביקורת עלה, כי לא קיימת מערכת ממוחשבת המאפשר ניהול ממוחשב של מערך הסייעות לרבות שיבוץ הסייעות לגני הילדים, שיבוץ סייעות צמודות והחלפת סייעות אשר נעדרות מעבודתן.
90. בשל היעדר מערכת ממוחשבת כאמור, המידע לגבי השיבוצים והחלפות הסייעות נשמר ברישומים ידניים ומבלי שניתן לבצע בקרות ממוחשבות אחר השיבוצים הנעשים.

תגובת אגף החינוך

"בקשנו מערכת ממוחשבת, היו חילופי מנמרים וזה נפל בין לבין, אכן יש צורך במערכת ממוחשבת".

4.2 שיבוץ סייעות צמודות (חינוך מיוחד ורפואיות)

91. מזכירת מחלקת החינוך המיוחד (להלן: "רכזת הסייעות") אחראית על שיבוץ הסייעות הצמודות והרפואיות לילדים בגנים.
92. השיבוץ של הסייעות הצמודות לילדים מועבר מדי שנה, עבור כל ילד, לאישור מתי"א (מרכז תמיכה ישובי אזורי של משרד החינוך).
93. רכזת הסייעות אחראית על החלפת סייעות צמודות ורפואיות הנעדרות מהעבודה כגון בשל מחלה. החלפת הסייעות הצמודות והרפואיות נעשית באמצעות שימוש בסייעות מחליפות.
94. **בביקורת עלה, כי נתוני השיבוץ של הסייעות אינם מנוהלים באופן ממוחשב או מרוכז המאפשר לבצע בקרה אחר השיבוצים שנעשו.**

התייחסות אגף החינוך

"נתוני שיבוץ הסייעות מנוהלים באופן ממוחשב ומדויק הן על ידי משאבי אנוש והן על ידי המחלקה בקבצים מסודרים, אחדים, על כל סייע ישנם את כלל פרטי ההעסקה, שיבוץ, תחילת עבודה היקף משרה ויתר הפרטים הנדרשים".

התייחסות הביקורת לתגובה

במהלך הביקורת התבקשו נתונים לתקופה המבוקרת (שנים 2017-2019) שטרם כניסת המנהלת לתפקידה, זאת על מנת לבחון ולדגום שיבוצים שנעשו בנושא.

אגף החינוך מתייחס בתגובתו למצב הקיים לאחר סיום הביקורת.

95. בהתאם לדוח שהועבר לביקורת בשנה"ל תשע"ט העירייה העסיקה 170 סייעות צמודות ורפואיות בהיקף של כ- 119 משרות, כלהלן:

פרטים	מספר הסייעות	מספר המשרות
סייעות צמודות בגני ילדים	112	73.9
סייעות צמודות כיתתיות (בבתי ספר)	27	24.5
סייעות רפואיות	31	20.3
סה"כ	170	118.7

96. מניתוח מדגמי של הסייעות הצמודות המועסקות עלה, כי בשנה"ל תשע"ט הועסקו על ידי העירייה 5 סייעות בהיקף עבודה שאינו נדרש לכאורה, כלהלן:

- ע.א – העובדת הועסקה על ידי העירייה בשנת 2018 כסייעת מחליפה אך כאשר הסייעת המוחלפת חזרה לעבודתה, העובדת המשיכה לעבוד כסייעת מתגברת בכיתה.
- א.ק – העובדת מועסקת על ידי העירייה משנת 2014 ומשמשת כסייעת תגבור (בנוסף לנדרש) בבית ספר. הביקורת לא מצאה מסמך מתועד ומנומק המעיד על בעיות המצריכות תגבור של סייעת בבית הספר ואישור לכך.
- ר.א – העובדת מועסקת על ידי העירייה משנת 2014 ומשמשת כסייעת מתגברת בכיתה. הביקורת לא מצאה מסמך מתועד ומנומק המעיד על בעיות המצריכות תגבור של סייעת בבית הספר ואישור לכך.
- דלית גולדמן – העובדת מועסקת על ידי העירייה מנת 2016 ומשמשת כסייעת תגבור לסייעת כיתתית (בחלק מהזמן כמחליפה שלה ובחלק אחר יחד עם הסייעת).

- **ציפי אליאס – הסייעת הועסקה במשרה מלאה והוצמדה לילד עם אישור ל- 24 ש"ש בלבד.**

בהתאם לנמסר לביקורת מרכזת הסייעות, הסייעות האמורות הועסקו על ידי העירייה כסייעות מחליפות פדגוגיות.

בשל האמור, לעירייה לא מתאפשר להשתמש בסייעות, ללא הסכמתן, כסייעות מחליפות בגני ילדים - כסייעות שאינן פדגוגיות ונדרשות לעיתים לעסוק בעבודות ניקיון וכו'.

התייחסות אגף החינוך

"ע.א - לאחר שובה של הסייעת הקבועה בשנת 2018 ענת המשיכה את עבודתה כסבב במסגרות ולא כתגבור באותה הכיתה.

א.ק - עד סוף שנה"ל הנוכחית איריס עבדה כסייעת פדגוגית בחטיבה הצעירה על פי תקן ולא כמתגברת.

ר.א - הועסקה כסייעת סבב פדגוגית במסגרות החינוך המיוחד.

ד.ג - ד. החלה את עבודתה כסייעת צמודה ועברה לסייעת סבב פדגוגית על פי צורך מכיוון שמסגרות החינוך המיוחד גדלו והיה צורך במילויי מקום של סייעת פדגוגית.

צ.א - עבדה על תקן של ילד עם 24 ש"ש והשלימה את משרתה ביום נוסף על שעות תקניות של ילד אחר".

התייחסות הביקורת לתגובה

המידע המצוין בביקורת הינו בהתאם לרישומים ידניים שנעשו באגף החינוך המפרטים את תפקידי העובדות ובהתאם לנמסר לביקורת במהלך הפגישה לגבי כל עובדת.

הביקורת מציינת, כי ברישומים הקיימים באגף אין מידע לגבי ניווד סייעות, הצמדת הסייעת צ.א לילד נוסף וכו'.

97. משרד החינוך מממן עבור העירייה חלק מעלות העסקת הסייעות הצמודות והרפואיות בגני הילדים - בשעות פעילות הגנים בלבד (לא בשעות הצהרונים).

98. בביקורת עלה, כי העירייה מעסיקה חלק מהסייעות הצמודות והרפואיות גם בשעות פעילות הצהרונים, מעבר לשעות התקן המאושרות לילדים.

בהתאם לנמסר לביקורת, העסקת הסייעות הצמודות בשעות הצהרונים נעשית רק עבור חלק מהילדים בלבד בעוד שלילדים אחרים, אשר גם הם מעוניינים בקבלת סייעת צמודה בשעות הצהרון, לא ניתנת סייעת צמודה בשעות הצהרון.

מתן סייעת צמודה בשעות הצהרון לחלק מהילדים בלבד, ללא קריטריונים שוויוניים לחלוקת הסייעות הצמודות בשעות הצהרונים, אינו שוויוני ואינו עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

התייחסות אגף החינוך

"סייעות אשר ניתנות בצהריים ניתנות כהחלטה רשותית ולא נוסח מסמך מסודר על ההחלטה. ההחלטה הרשותית שהתקבלה התקבלה עבור כלל ילד החינוך המיוחד והילדים הרפואיים- בפועל עקב מיעוט כח אדם שמסכים לעבוד בשעות אלו הורים רבים שמבקשים לא מקבלים.

אנו למדים את הנושא והמטרה הינה לקבל החלטה מגובשת וברורה יותר לגבי הסיוע בצהריים".

4.4 החלפת גננות

99. משרד החינוך אחראי על העסקת הגננות והחלפתן במקרים של חופשה או מחלה. עם זאת, במקרים בהם משרד החינוך לא מספק מענה להחלפת גננת, אין באפשרות העירייה לפתוח את הגן.
100. על מנת להפעיל את הגן במקרה של גננת חולה, במקרה בו המשרד אינו מספק גננת מחליפה, העירייה נדרשת להחליף את הגננות החולות בסייעות.
101. לצורך תשלום השכר לסייעת המחליפה, משרד החינוך דורש מהסייעת לדווח למשרד על החלפה כאמור ולקבל את שכר העבודה עבור ימי החלפת הגננת ישירות ממשרד החינוך (ולא מהעירייה).
102. יצוין, כי במקרים בהם סייעת המחליפה גננת לא מעבירה דיווח למשרד החינוך על החלפת גננת ולא מקבלת מהמשרד את שכרה, משרד החינוך לא מעביר לעירייה תקציבים עבור מימון עלויות השכר של סייעות המחליפות גננות חולות.
103. בביקורת נמצא כי סייעות המחליפות גננות לא מדווחות למשרד החינוך על שעות עבודתן כגננות מחליפות והעירייה משלמת להן את השכר עבור תפקודן כגננות.
104. בהתאם לנמסר לביקורת, תהליך הדיווח וקבלת השכר ממשרד החינוך הינו מסורבל ומחייב את הסייעות בביצוע תיאום מס מדי שנה, דבר המקטין את רצון הסייעות לשמש כמחליפות לגננות.
105. בביקורת נמצא, כי למרות היעדר הדיווח כאמור, מחלקת גני הילדים מרכזת את מועדי החלפת הגננות. מדי שנה הדיווחים מועברים למשרד החינוך לצורך קבלת פיצוי כספי עבור העלות הנוספת - תקין.

5. הכשרת העובדות בגנים

5.1 הכשרת עוזרות גננות

106. מקצוע הסייעות לגיל הרך משתווה בחשיבותו למחנכת וקיימת לו חשיבות מרכזית להתפתחות התקינה של הילד.

107. בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי משנת 2001 צוינו דרישות התפקיד של סייעות בגני-ילדים אשר אושרו על-ידי משרד החינוך והשלטון המקומי, ונקבע כי סייעת בגן תהיה בעלת 12 שנות לימוד לפחות, נוסף על קורס להכשרת סייעות.

108. עוד נקבע בחוזר כי רשות מקומית תוכל להעסיק סייעת חדשה בעלת 12 שנות לימוד אשר תתחייב כי בתוך השנתיים הראשונות לעבודתה תסיים את קורס הכשרת הסייעות בהצלחה.

109. קורס סייעות לגני ילדים מכשיר את המשתתפים לעבודה במסגרות החינוך לפעוטות וילדים. הקורס הינו קורס נרחב בהיקף של למעלה מ- 250 שעות לימוד.

110. הקורס עוסק בנושאי לימוד כגון תיאוריות פסיכולוגיות בהתפתחות הילד, תקשורת עם ילדים, עבודת צוות ותקשורת בינאישית, התמודדות עם קשיים בטיפול וחינוך ילדים, מעורבות הורים בחינוך, הטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, תפקידי הסייעת בגן, תנועה ומוזיקה לגיל הרך, ספרות ילדים ועוד.

111. בנוסף לקורס ההכשרה לסייעות נקבע בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי משנת 2001, כי העירייה תדאג לקיום קורסים והשתלמויות לסייעות.

112. בביקורת עלה, כי הסייעות המועסקות בגני הילדים נשלחות על ידי העירייה לקורס הסייעות (במימון עירוני). בשל העלויות המוטלות על העירייה, הסייעות נשלחות לקורס רק לאחר שעבדו בגני הילדים בעירייה במשך בין 1-2 שנים.

113. בנוסף לקורס הסייעות, מחלקת גני הילדים עורכת לסייעות מפגשים מקצועיים מדי שנה - תקין.

114. חוזר מנכ"ל מספר 48/09 של משרד הבריאות מסדיר את אופן ההכשרה הנדרשת עבור "מלווה אישי לביצוע פעולות טיפוליות".
115. בהתאם לחוזר המנכ"ל של משרד הבריאות, הדרכת הסייעת תתבצע על-ידי מוסד רפואי מורשה ומוכר על-ידי משרד הבריאות, שבו מקבל התלמיד טיפול רפואי, וזאת בתיאום עם מנהלת הסיעוד במוסד הרפואי.
116. בחוזר נקבע, כי ההדרכה תינתן על ידי גורם מוסמך אשר יבדוק בתום ההדרכה את יכולת הסייעת לספק את הטיפול הרפואי הנדרש.
117. המדריך והסייעת נדרשים לחתום על אישור לגבי ביצוע ההדרכה, בהתאם לנוסח האישור שנקבע בנספח לנוהל. האישור נחתם ב- 4 עותקים אשר מועברים לסייעת, להורים, לעירייה ולמוסד הרפואי בו הילד מטופל.
118. בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות נקבע כי באחריות העירייה לוודא כי סייעות רפואיות יועסקו אך ורק לאחר קבלת אישור ממשרד הבריאות המעיד על ביצוע הדרכה מתאימה.
119. הביקורת ביקשה לבחון את קיומה של הכשרה נאותה לכל סייעת רפואית, בהתאם לטופס שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות.
120. מבחינה מדגמית של 4 סייעות עלה כי הסייעות לא עברו הכשרה רפואית מתאימה ולא אושרו בטפסים על ידי רופאי הילדים, כמחויב.

121. להלן המקרים שנדגמו בביקורת:

פרטי הסייעת	הערות הביקורת
ס.ת	לא נמצא אישור רפואי להדרכת הסייעת לגבי הילד אליו היא צמודה
ב.ח	לא נמצא אישור רפואי להדרכת הסייעת לגבי הילד אליו היא צמודה
נ.נ	לא נמצא אישור רפואי להדרכת הסייעת לגבי הילד אליו היא צמודה
א.מ	לא נמצא אישור רפואי להדרכת הסייעת לגבי הילד אליו היא צמודה יצוין, כי הסייעת הגיש אישור לגבי הדרכה שעבר בחודש ינואר 2019 (כ- 4 חודשים לאחר תחילת שנה"ל תשע"ח)

התייחסות אגף החינוך

"על פי חוזר מנכל סייעת רפואית מחויבת לעבור הכשרה רפואית על ידי הורה הילד אצל הרופא המטפל ו/ או האחות ולהשיב אלינו טופס חתום על ידם. אנו נערוך בדיקה מקיפה לבחון האם אכן ישנן סייעות רפואיות שטרם ביצעו זאת".

122. כאמור, חוק חינוך חנם מטיל על העירייה אחריות לאספקת שירותי חינוך לילדים מעל לגיל 3.
123. העירייה אינה מחויבת בהפעלת מעונות יום לתינוקות ופעוטות בגיל 0-3.
124. למרות האמור, העירייה החליטה להפעיל מעון יום (בפיקוח התמ"ת). המעון כולל כ- 75 תינוקות ופעוטות. התשלום למעון נעשה בהתאם לתעריפים שנקבעו על ידי התמ"ת (מחירים מוזלים לציבור).
125. לצורך הפעלת המעון העירייה מעסיקה כ- 26 עובדות (מנהלת, מבשל ו- 24 מטפלות).
126. יצוין, כי בהתאם לכללים החלים על המעונות, העירייה נדרשת להעסיק מטפלת אחת עבור כל 6 ילדים בתינוקיה ומטפלת אחת עבור כל 9 פעוטות.
127. יצוין, כי בהתאם למקובל ברשויות מקומיות אחרות, מעונות יום (שאינם תחת חוק החינוך) מופעלים באמצעות חברה כלכלית או עמותה אשר נדרשות לייעל את עבודת המעונות ולוודא כי הפעילות הכספית של המעון הינה מאוזנת או רווחית (גם לאורך זמן).
128. בניגוד למקובל ברשויות מקומיות אחרות, הפעלת המעון על ידי העירייה נעשית באמצעות העסקת עובדים קבועים, במשרות עירייה וללא חברה כלכלית או עמותה, כמקובל.
129. הביקורת ביקשה לקבל מידע לגבי הכנסות והוצאות הפעלת המעון אך למרות בקשת הביקורת, המידע האמור לא הועבר.
130. יצוין, כי הפעלת מעון הפסדי ומסובסד מכספי הציבור וללא אישור תקצוב וסבסוד המעון באופן גלוי ושקוף, אינה עומדת בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

דוח ביקורת בנושא בית יד לבנים

מבוא

כללי

1. בית יד לבנים ברמת השרון, (להלן: "בית יד לבנים") הנו מרכז תרבותי אשר הוקם ומנוהל על ידי עיריית רמת השרון (להלן: "העירייה"), והוא כולל אולם מופעים גדול המכיל 340 מקומות ישיבה (להלן: "אולם גולן"), אולם מופעים קטן המכיל כ-100 מקומות ישיבה (להלן: "אולם המחותר") ומבואה המשמשת כמרחב לתערוכות אמנות מתחלפות (להלן: "גלריה").
2. כמו כן בבניין בית יד לבנים נמצאת הספרייה העירונית, אשר מהווה גוף המנוהל באופן עצמאי ללא תלות בהנהלת בית יד לבנים (מלבד הצורך באישור אירועים מול מנהלת היד לבנים); פינת הנצחה; משרדי המשק לשעת חירום וחפ"ק בזמן חירום וכן משרדי סניף יד לבנים ברמת השרון, הפעילים פעמיים בשבוע.
3. בית יד לבנים מנוהל במסגרת הפעילות הכוללת של עיריית רמת השרון, ואינו מהווה יחידה כלכלית עצמאית.
4. בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לשנת 2017, משתרעת רמת השרון על שטח שיפוט מוניציפאלי של כ-16.64 קמ"ר. בעיר מתגוררים כ-46,000 תושבים והם האוכלוסייה שבית יד לבנים אמור לספק לה שירותים.
5. תקציב ההכנסות של בית יד לבנים בשנת 2018 עמד על 1.2 מיליון ש"ח ותקציב ההוצאות עמד על 2.74 מיליון ש"ח. את הפער ביניהם בסך של 1.54 מיליון ש"ח מממנת עיריית רמת השרון.

מטרות הביקורת

6. הביקורת תבחן את נאותות התנהלות בית יד לבנים בכל הנוגע להפעלת היכל התרבות.

היקף הביקורת

7. איסוף הממצאים לדו"ח הביקורת נערך במהלך החודשים יולי עד דצמבר 2019. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנים 2017-2018 והמחצית הראשונה של שנת 2019, אלא אם צויין אחרת בדוח.

מתודולוגיה

8. הביקורת מציינת לטובה את שיתוף הפעולה של מנהלת יד לבנים במהלך הביקורת.
9. הביקורת נסמכה על המסמכים הבאים:
 - דוחות וקבצים מהמערכות הממוחשבות (מערכת לניהול הקופות, הנהלת חשבונות וכד'); מחירוני כרטיסים ומנויים;
 - מדגם מהזמנות ומופעים;
 - חוזים להשכרת האולם.
10. בנוסף קיבלה הביקורת לעיונה קבצים ומסמכים הרלוונטיים לנושא הביקורת.

הבסיס הנורמטיבי

11. הביקורת נסמכה על החוקים, התקנות והנהלים הבאים:

- חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 והתקנות מכוחו;
- חוזר מנכ"ל מספר 5/2013;
- נהלי עבודה.

עיקרי המלצות הביקורת

הביקורת תציין כי באופן כללי, התרשמה לטובה מאופן ניהולו של ההיכל. עם זאת ראוי לתת את הדעת לסוגיות הבאות אשר עלו במהלך הביקורת ואשר יכולות לשפר ולייעל את תהליכי העבודה בהיכל ולסייע בהגדלת/מיקסום ההכנסות:

1. מומלץ כי תהליכי העבודה בכל הנוגע לניהול היכל בית יד לבנים יוסדרו בנהלים כתובים. כך למשל מומלץ כי ייקבעו נהלים המסדירים למשל את הסוגיות הבאות:
 - נוהל עבודת סדרנים – נוהל אשר יעגן את תהליכי העבודה של הסדרנים ויקבע מיהם הגורמים האחראיים, מהם תהליכי העודה ויצרף את מסמך ההנחיות אשר על גביו מוחתמים הסדרנים, כנספח המהווה מסמך ישים.
 - תהליך בחירת מופעים – מי הגוף האמון על בחירת המופעים, השיקולים לבחירה, תיעוד הבחירה וכדומה.
 - תהליך השכרת אולם המופעים – עלות השכירות, הסכם עם השוכר, אופן גביית התשלום וכדומה.
 - מכירת כרטיסים – אופן תמחור וקביעת מחיר הכרטיסים, הנחות, סוגי המכירות, אופן הפקדת הכספים וכדומה.
2. מומלץ כי הכנסות היכל יד לבנים יפוצלו וירשמו בגין כל מקור בנפרד: הכנסות ממכירת כרטיסים, הכנסות מהשכרת אולם, הכנסות ממכירת מנויים וכדומה.
3. מומלץ כי הנתונים הכספיים של הכנסות והוצאות יד לבנים יותאמו ויהיו אחידים.
4. מומלץ כי נתוני התקציב יהיו מדויקים יותר ויתבססו על הנחות ריאליות כך שהתקציב יתאזן.
5. מומלץ כי העירייה תשקול מכירת מנויים עבור הופעות והצגות נוספים, אשר יותאמו לגודל האולמות הקיימים ביד לבנים וזאת על מנת להגדיל את ההכנסות.
6. מומלץ כי העירייה תשקול הטמעת מערכת ניהול לקוחות על מנת למקסם את ההכנסות ממכירת מנויים ללקוחות יד לבנים.
7. מומלץ כי תיערך בחינה נוספת לאחוזי התפוסה, הסיבות לכך, סוגי המופעים להם אחוזי התפוסה נמוכים וזאת על מנת לנסות להעלות את אחוזי התפוסה הנמוכים.
8. מומלץ כי יוגדלו מספר ימי האיכלוס של האולמות ביד לבנים וזאת על מנת להגדיל את ההכנסות.
9. מומלץ כי יוכן הסכם שכירות וכי כל השכרה של האולם תלווה בחתימה על ההסכם. יש להקפיד שכל חוזה, על כל סעיפיו ונספחיו (כולל נספח ביטוח), ימולא וייחתם ע"י הגורמים המוסמכים, לאחר אישור היועצת המשפטית.
10. מומלץ כי קביעת המחיר תתחשב בקריטריונים שונים ותותאם אליהם וזאת על מנת למקסם את ההכנסות.
11. מומלץ כי יוקפד על קבלת הצעת המחיר החתומה על ידי הגורם הפונה.
12. מומלץ כי הסכם ההשכרה יכלול סעיף המזכה את יד לבנים בעמלה עבור מכירת כרטיסים אשר יבוצעו על ידי יד לבנים לקראת המופע.

13. מומלץ כי יוקפד על חתימת הגורמים המוסמכים של הצדדים להסכם על גבי ההסכם וכי יישמר תיעוד לכך.

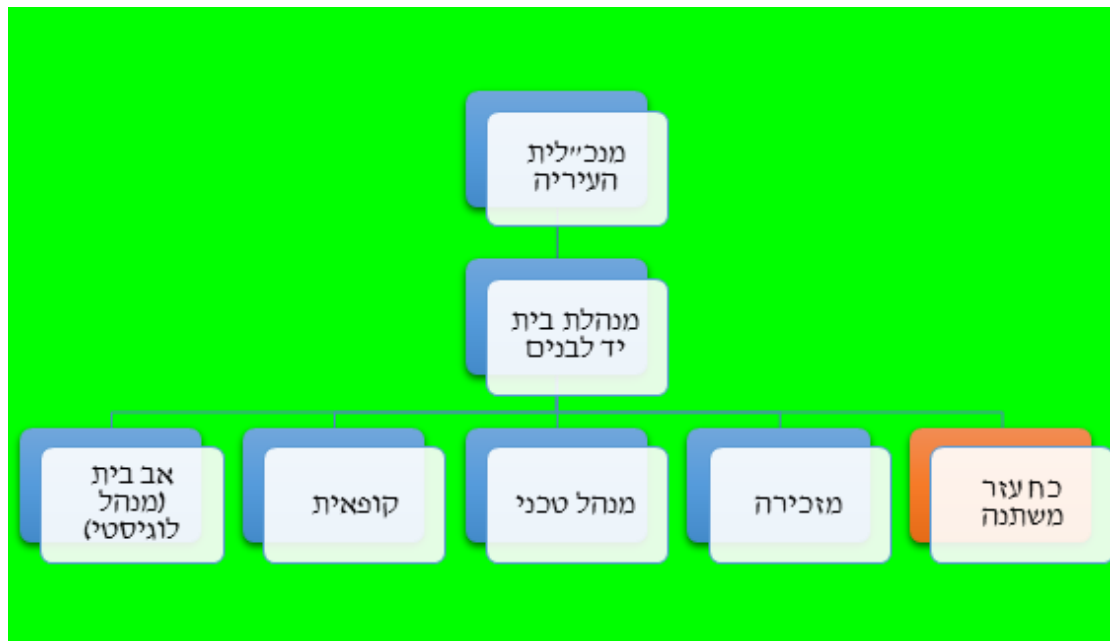
14. מומלץ כי תוקם ועדת רפרטואר אשר תהיה מורכבת משורת גורמים בעירייה ובציבור התושבים כמקובל, ושתפקידה יהיה לאשר את התוכן התרבותי ביד לבנים .

ממצאי הביקורת

1 מבנה ארגוני

12. נכון למועד הביקורת, מועסקים על ידי העירייה בבית יד לבנים 5 עובדים. העובדים כפופים במישרין למנכ"לית העירייה.

13. להלן המבנה הארגוני:



14. בכל אירוע המתקיים בבית יד לבנים משמש אחד מחמשת העובדים מנהל משמרת, ואחראי על הנעשה בבית יד לבנים. בנוסף, מעמידה העירייה לרשות בית יד לבנים כוח עזר בתחומים הבאים:

- עובדי ניקיון - במסגרת המכרז של העירייה לשירותי ניקיון קיימת הקצאה של 2 עובדי ניקיון בבוקר ועובד נוסף בערב, כשקיימים אירועים.
- אבטחה - לפי תיק האבטחה שנכתב כל ידי אגף הבטחון של העירייה ובתיאום עם הוראות פקודת אבטחה שנכתבה על ידי רישוי עסקים, הבניין מאובטח כל שעות היממה, יש מצלמות אבטחה.
- סדרנים - עובדי חברת מגוונים בע"מ, המשמשת כקבלן חיצוני, המגיעים לפני אירועים. הפיקוח על הסדרנים מתקיים על ידי מנהל המשמרת.

2 מערכות מידע

15. לצורך הניהול ותפעול נעזרים העובדים ב-4 מערכות מידע מרכזיות:

- מערכת הנהלת חשבונות - מערכת "אוטומציה" – מערכת הנהלת חשבונות, באמצעותה מנהלים את הוצאות הרכש והתפעול (להלן: "אוטומציה").
- מערכת ניהול קופות - מערכת "טיקטנט" – המערכת משמשת את בית יד לבנים לניהול מכירות כרטיסים. במערכת מוזנים פרטי הרוכש, אמצעי התשלום, שם ההצגה ומועדה, מיקום באולם ועלות הכרטיס (להלן: "טיקטנט").
- מערכת נוכחות עובדי העירייה – "פיקו" - המערכת מאפשרת ניהול נתוני נוכחות העובדים בארגון והעברתם לעיבוד שכר בעיריית רמת השרון. המערכת אוספת את כל דיווחי הנוכחות, בהתאם להסכמי עבודה קבועים או מזדמנים, מחשבת ומעבדת את שעות העבודה בהתאם להסכמים ולתנאי העבודה לצורך תשלום השכר (להלן: "פיקו").
- מערכת נוכחות סדרנים – מערכת של חברת מגוונים אשר בה משתמשים הסדרנים לצורך דיווחי נוכחות בעת הגעה לעבודה ובעת סיום עבודתם.

3 נהלים

16. נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.
17. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה במקום.
18. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת העירייה.
19. נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- (1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- (2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- (3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
- (4) שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- (5) אחריות – פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
- (6) נספחים – טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

20. הביקורת קיבלה לידיה את המסמכים והטפסים הבאים המשמשים את ההיכל:

- נוהל עבודת סדרנים;

- נוהל כרטיסי מוזמנים ;
- נוהל אבידות ומציאות ;
- נוהל מנהל תורן ;
- טופס סגירת אירוע ;

21. המסמכים והטפסים שהועברו לביקורת אינם מהווים נהלי עבודה רשמיים כיוון ואינם ערוכים במתכונת של נוהל עבודה רשמי.

22. לא כל תהליכי העבודה בהיכל מוסדרים בנוהל עבודה.

23. מומלץ כי תהליכי העבודה בכל הנוגע לניהול היכל בית יד לבנים יוסדרו בנהלים כתובים.

כך למשל מומלץ כי ייקבעו נהלים המסדירים למשל את הסוגיות הבאות:

- נוהל עבודת סדרנים – נוהל אשר יעגן את תהליכי העבודה של הסדרנים ויקבע מיהם הגורמים האחראיים, מהם תהליכי העודה ויצרף את מסמך ההנחיות אשר על גביו מוחתמים הסדרנים, כנספח המהווה מסמך ישים.
- תהליך בחירת מופעים – מי הגוף האמון על בחירת המופעים, השיקולים לבחירה, תיעוד הבחירה וכדומה.
- תהליך השכרת אולם המופעים – עלות השכירות, הסכם עם השוכר, אופן גביית התשלום וכדומה.
- מכירת כרטיסים – אופן תמחור וקביעת מחיר הכרטיסים, הנחות, סוגי המכירות, אופן הפקדת הכספים וכדומה.

תגובת מנהלת יד לבנים: ההיכל מתנהל על פי שגרות עבודה קבועות. הנהלים הקיימים יעודכנו ויערכו במתכונת של נוהל עבודה כמומלץ על ידי הביקורת ויערכו נהלים נוספים.

4 הכנסות

4.1 כללי

24. לבית יד לבנים 2 מקורות הכנסה:

- הכנסות עצמיות הנובעות מ:
 - מכירת כרטיסים,
 - מכירת מנויים,
 - השכרת אולמות
- מימון עירוני.

4.2 מימון עירוני - תקציב

25. תקציב בית יד לבנים נכלל בתקציב העירייה ומופיע תחת סעיף הכנסות אחד (אין הפרדה בין הכנסות מהשכרת אולמות לבין הכנסות ממכירת כרטיסים) וסעיף ההוצאות מחולק למספר

תתי סעיפים: הוצאות תפעול; הוצאות אירועים (רכש הצגות); הוצאות חשמל (מנוהל ע"י הגזברות); הוצאות שכר (מנוהל ע"י הגזברות).

26. בית יד לבנים מהווה, יחידת ניהול של העירייה ואינו מהווה יחידה כלכלית עצמאית. הכנסות בית יד לבנים מועברות ישירות לחשבון של העירייה ותשלומי ההוצאות מועברים באמצעות גזברות העירייה.

27. לבית יד לבנים הכנסות ממקורות שונים: הכנסות ממופעים (מכירת מנויים וכרטיסים לציבור), הכנסות מהשכרת אולמות ההיכל לגורמים חיצוניים (דמי שימוש) והשכרת הגלריה.

28. להלן נתוני תקציב ההכנסות וההוצאות של בית יד לבנים לשנים 2017-2019 כפי שהם מופיעים בתקציב השנתי של עיריית רמת השרון לשנת 2019:

	2017 ביצוע	2018 תקציב	2018 ביצוע	2019 תקציב
הכנסות הוצאות:	1,359,408	1,200,000	1,001,557	1,100,000
שכר	673,115	600,000	877,018	643,000
תפעול	36,242	950,000	908,033	940,000
חשמל	162,124	190,000	158,761	164,000
אירועים	1,481,880	1,000,000	738,383	825,000
סה"כ הוצאות	2,353,361	2,740,000	2,682,196	2,572,000
עודף הוצאות	-993,953	-1,540,000	-1,680,639	-1,472,000

29. ראוי לציין כי לא כל סעיפי התקציב של ההיכל הם בניהולה של מנהלת ההיכל.

30. הביקורת קיבלה ממנהלת יד לבנים דוחות אקסל אותם היא מנהלת לצורך מעקב אחרי ההכנסות וההוצאות ביד לבנים לשנים 2018 ו 2019 (להלן: "טבלת סיכומי הכנסות והוצאות").

31. להלן פירוט הכנסות והוצאות כפי שמנוהלות על ידי מנהלת יד לבנים לשנת 2018: (ראה נספח א').

חודש	הכנסה ממכירת כרטיסים	הכנסה מהשכרה	סה"כ הכנסה	עלות מופעים	סה"כ הוצאות תפעוליות	רווח/הפסד
ינואר	74,683	23,350	98,033	70,994	62,348	-35,309
פברואר	108,000	22,140	130,140	85,978	55,952	-11,790
מרץ	85,525	27,688	113,213	86,675	70,997	-44,459
אפריל	68,875	17,990	86,865	65,654	49,826	-28,615
מאי	47,980	28,010	75,990	54,199	57,551	-35,760
יוני	83,630	35,110	118,740	82,781	70,208	-34,249

חודש	הכנסה ממכירת כרטיסים	הכנסה מהשכרה	סה"כ הכנסה	עלות מופעים	סה"כ הוצאות תפעוליות	רווח/הפסד
יולי	45,700	17,890	63,590	30,129	62,981	-29,520
אוגוסט	6,920	18,220	25,140	14,190	52,791	-41,841
ספטמבר	-	8,750	8,750	7,020	31,962	-30,232
אוקטובר	51,740	16,930	68,670	54,725	58,168	-44,223
נובמבר	63,664	30,740	94,404	60,320	64,471	-30,387
דצמבר	62,340	20,340	82,680	77,330	59,624	-54,274
סה"כ	699,057	267,158	966,215	689,995	696,879	-420,659

32. הכנסות היכל יד לבנים נכללות תחת סעיף הכנסות אחד בדוחות העירייה ואינן מופצלות על פי מקור ההכנסה.

33. נמצא כי ההכנסות המופיעות בטבלת סיכומי ההכנסות וההוצאות אינה מתאימה לנתונים ההכנסות וההוצאות בפועל לשנת 2018 המופיעים בתקציב העירייה.

34. נמצא כי הכנסות והוצאות יד לבנים בפועל לא תואמות באופן משמעותי לתקציב, כלומר תקציב יד לבנים אינו מתאזן, לדוגמא:

- ההכנסות בפועל היו קטנות ב 20% מן התקציב.
- הוצאות השכר בפועל היו גבוהות ב 46% מן התקציב.

35. מומלץ כי הכנסות היכל יד לבנים יפוצלו וירשמו בגין כל מקור בנפרד: הכנסות ממכירת כרטיסים, הכנסות מהשכרת אולם, הכנסות ממכירת מנויים וכדומה.

36. מומלץ כי הנתונים הכספיים של הכנסות והוצאות יד לבנים יותאמו והיו אחידים.

37. מומלץ כי נתוני התקציב יהיו מדויקים יותר ויתבססו על הנחות ריאליות.

38. מומלץ כי העירייה תבחן דרכים בהן ניתן יהיה למקסם את ההכנסות מבית לבנים על מנת להביא לכיסוי מלא יותר של הוצאותיו.

תגובת מנהלת יד לבנים: המטרה של הפעילות הינה להיות מאוזנים תקציבית, כלומר סעיף ההכנסות אמור לכסות על סעיף ההוצאות מאירועים, כאשר במטרה זו אנו עומדים. יתירה מזאת חשוב לקחת בחשבון כי ההיכל מספק שירות לאירועים עירוניים רבים בלא שניתן לייצר בגין הכנסה.

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת תעיר כי אכן סעיף ההכנסות עולה על סעיף ההוצאות מאירועים, כך שמנהלת יד לבנים עומדת ביעד שהוצב לה על ידי העירייה. אולם, ראוי היה כי היעדר ייבחן מחדש ויגדר כך שיאפשר כיסוי מלא של הוצאות ההיכל.

4.3 הכנסות עצמיות

39. להלן טבלה המפרטת את ההכנסות העצמיות מהמקורות השונים על פי טבלת סיכומי הכנסות והוצאות לשנת 2018 שהביקורת קיבלה:

מקור הכנסה	2018
מכירת כרטיסים	603,783
מכירת מנויים	95,274
השכרת אולם	267,158
סה"כ הכנסות	1,001,557

4.4 מכירת מנויים

40. היכלי התרבות בארץ נוהגים להציע לתושבים מנויים להצגות ומופעים. מנוי מקנה לבעליו כרטיסי כניסה לשורת הצגות/ מופעים אשר נקבעים מראש ולמספר מופעי בחירה, במחיר מוזל. המנויים מאפשרים להיכלי התרבות להבטיח רפרטואר הצגות נרחב יותר.

41. יד לבנים רמת השרון משווק מנויים רק לסדרת מופעי זמר עברי של "האחים אסנר". בעונת המנויים 2017-2018 נרכשו 168 מנויים.

להלן נתוני מכירות כרטיסים לסדרת מופעי המוסיקה של "האחים אסנר", המתקיימים באולם גולן (האולם הגדול):

	האירוע	האולם	עלות	הכנסה	מאזן	מס' רוכשי כרטיסים	מספר מנויים
26.1.18	דואט לשלום	גולן	19,000	17,430	-1,570	210	168
9.3.18	שלכם לשעה קלה	גולן	19,000	16,955	-2,045	201	168
27.4.18	מסביב למדורה	גולן	19,000	19,520	520	225	168
15.6.18	ארץ טרופית יפה	גולן	19,000	20,820	1,820	240	168
26.10.18	נעמי שמר	גולן	19,000	17,870	-1,130	173	130
28.12.18	המשך יבוא	גולן	19,000	21,700	2,700	270	130

42. מנויי האחים אסנר זכאים לחמישה מופעים בעלות מנוי של 400 ₪ (במקום עלות של מופע בודד בסך 90 ש"ח). התשלום עבור המנוי מתבצע באשראי לשנה מראש. קיימת אפשרות לשלמו עד שלושה תשלומים. התשלום מופקד באופן אוטומטי לחשבון העירייה. המקומות באולם נשמרים עבור המנוי דרך מערכת הטיקטנט.

43. נמצא כי ביד לבנים לא נמכרים מנויים להצגות תיאטרון ולמופעים למעט סדרת מופעי הזמר של "האחים אסנר".

44. מומלץ כי העירייה תשקול מכירת מנויים עבור הופעות והצגות נוספים, אשר יותאמו לגודל האולמות הקיימים ביד לבנים וזאת על מנת להגדיל את ההכנסות.

תגובת מנהלת ההיכל: לא ניתן לייצר סדרת מנויים בבית יד לבנים. לב ליבה של סדרת מנויים – הצגות תיאטרון. בבית יד לבנים במה שיכולה לארח רק הצגות קטנות שמידת האטרקטיביות שלהן לקהל מאתגרת וביחס מקביל לא מייצרות הכנסה.

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת תציין כי לאחר שקיבלה את הסברה של מנהלת ההיכל בדבר העובדה כי הבמה באולם המרכזי בהיכל אינה גדולה דיה לאפשר הצגות תיאטרון רגילות, ברור כי קיים קושי מהותי בבניית תוכנית אטרקטיבית למנויים. ראוי כי העירייה תבחן את הסוגייה ובכלל זאת בחינת מיקום אפשרי חלופי להעלאת הצגות גדולות.

4.5 מכירת כרטיסים למופעים

45. מכירת הכרטיסים למופעים מתבצעת בשני אופנים:

- (1) לפני יום המופע – באתר העירייה באינטרנט או באמצעות רכישה טלפונית.
- (2) ביום המופע – ביום המופע בלבד ניתן לרכוש בקופות כרטיסים במזומן וזאת כיוון שאין סיכוי לביטול הרכישה.

46. ליד לבנים קיימת מדיניות של ביטול רכישת כרטיסים.

47. מנהלת בית יד לבנים קובעת בעצמה את מחירי הכרטיסים על פי מחירי השוק למופעים אלה וכן על פי עלות המופע וההכנסה המתבקשת.

48. בעונת 2017-2018 הועלו הצגות שונות, מופעי מוסיקה, שבתרבות, מופעי סטנד אפ, ערבי זמר ומחול, הרצאות אקטואליה ועוד, באחוז תפוסה ממוצע של 48% בלבד (כולל מנויים וכרטיסים בודדים). להלן ממוצע אחוזי התפוסה באירועים שנערכו על ידי ההיכל אולמות יד לבנים על פי טבלת סיכומי הכנסות הוצאות לשנת 2018:

שנת 2018	ממוצע תפוסה
ינואר	61%
פברואר	68%
מרץ	40%
אפריל	54%
מאי	50%
יוני	48%
יולי	77%
אוגוסט	51%
ספטמבר	0%
אוקטובר	37%
נובמבר	51%
דצמבר	40%
מוצע שנתי	48%

49. הביקורת בדקה מדגמית את איכלוס אולמות יד לבנים במהלך שלושה חודשים. להלן פירוט ימי האיכלוס:

	ימים בחודש	ימי איכלוס	אחוז
דצמ-18	31	15	48%
פבר-19	28	20	71%

50. נמצא כי ליד לבנים אין מערכת ניהול לקוחות שתאפשר מכירת כרטיסים. כתוצאה מכך לא ניתן להתקשר ללקוחות ולהציע להם כרטיסים למופעים והצגות כאשר התפוסה איננה מלאה, דבר שקורה במרבית הזמן.

51. נמצא כי אחוז התפוסה הממוצע בשנת 2018 עמד על 48%.

52. נמצא כי אחוז איכלוס בשניים משלושת החודשים שנבדקו היה נמוך ממחצית הימים בחודש.

53. מומלץ כי העירייה תשקול הטמעת מערכת ניהול לקוחות על מנת למקסם את ההכנסות ממכירת כרטיסים ללקוחות יד לבנים.

54. מומלץ כי תיערך בחינה נוספת לאחוזי התפוסה, הסיבות לכך, סוגי המופעים להם אחוזי התפוסה נמוכים וזאת על מנת לנסות להעלות את אחוזי התפוסה הנמוכים.

55. מומלץ כי יוגדלו מספר ימי האיכלוס של האולמות ביד לבנים וזאת על מנת להגדיל את ההכנסות.

תגובת מנהלת ההיכל: אבקש להדגיש את האירועים הרבים שמארח הבית. זו מדיניות העירייה לאפשר שימוש בבית כדי שלא לייצר הוצאה של שכירת אולמות במחלקות השונות.

4.6 הכנסות מהשכרת אולם

56. אולמות היכל יד לבנים מושכרים לגורמים שונים. כל השכרה מלווה במשלוח הצעת ואישורה בחתימת המזמין.

57. פרסום קיום המופע נערך ללא עלות בחוברת האירועים העירונית ובאתר האינטרנט. כמו כן, נתלים מספר פוסטרים ברחבי העיר ללא עלות.

58. על פי טבלת הכנסות והוצאות יד לבנים ההכנסה מהשכרת האולם (דמי שימוש), הסתכמה בשנת 2018 בסך כולל של 267,158 ש"ח.

59. לדברי מנהלת בית יד לבנים דמי ההשכרה נקבעו על פי מחירון דמי שימוש, המגדיר את הסכום אותו יש לגבות. התעריף הינו בגובה 3,540 ש"ח. תעריף זה נקבע על ידי השמאי העירוני והוא קבוע לכל סוגי האירועים ולכל המזמינים. בנוסף, במידה והמזמין מבקש להשתמש בהגברה ותאורה של בית יד לבנים, העלות הינה 500 ש"ח. לבית יד לבנים יש ביטוח לאירועים המתקיימים בשטחו. במידה והמזמין מעוניין הוא עושה ביטוח נוסף.

60. מנהלת בית יד לבנים שולחת לגורם הפונה אליה הצעת מחיר להשכרת האולם וזה אמור להשיבו חתום אליה (נספח ג').

61. בהצעת המחיר נקבע כי "נוכל למכור כרטיסים עד גובה השכרת האולם (והתוספות במידה שיהיו) בקופת יד לבנים לפי ההקצאה שהתקבלה. במידה שלא ימכרו כל הכרטיסים המוקצים לנו, יתרת התשלום ליד לבנים תתבצע באמצעות צ'ק.....". דהיינו, במידה ונמכרים על ידי לבנים כרטיסים למופע שהאולם הושכר עבורו, התשלום בגין ההשכרה ליד לבנים מתבצע אך ורק עבור השלמת הסכום למחיר השכרת האולם.
62. נמצא כי לא קיים הסכם המסדיר את נושא השכרת האולם על היבטיו השונים, הכוללים: תעריף, אחריות, ביטוח וכדומה. זיכרון הדברים נחתם על ידי מנהלת יד לבנים ומורשי החתימה בעירייה אינם חותמים.
63. מחיר השכרת אולם גולן בשנת 2019 עמד על סך של 3,540 ש"ח. קביעת הסכום אינה מתחשבת בקריטריונים שונים כגון: יום המופע אמצע/סוף שבוע, הצגות חג חנוכה, סוג המופע וכדומה.
64. הצעת המחיר אינה מהווה הסכם מחייב, אינה חתומה על ידי המזמין ואף אינה חתומה על ידי גורם מטעם יד לבנים.
65. נמצא כי יד לבנים אינו מקבל עמלה עבור מכירת כרטיסים למופע שהאולם הושכר בו.

66. מומלץ כי יוכן הסכם שכירות וכי כל השכרה של האולם תלווה בחתימה על ההסכם. יש להקפיד שכל חוזה, על כל סעיפיו ונספחיו (כולל נספח ביטוח), ימולא וייחתם ע"י הגורמים המוסמכים, לאחר אישור היועץ המשפטי בעירייה.
67. מומלץ כי קביעת המחיר תתחשב בקריטריונים שונים ותותאם אליהם וזאת על מנת למקסם את ההכנסות.
68. מומלץ כי יוקפד על קבלת הצעת המחיר החתומה על ידי הגורם הפונה.
69. מומלץ כי הסכם ההשכרה יכלול סעיף המזכה את יד לבנים בעמלה עבור מכירת כרטיסים אשר יבוצעו על ידי יד לבנים למופע.

תגובת מנהלת ההיכל: בנוגע למחיר השכרת האולם נעשתה פנייה לשמאי לשם בניית תמחור חדש. החתמת הפונים על הצעת המחיר מיושמת.

5 הוצאות

5.1 רכישת הצגות

70. רכש הוא תהליך עסקי או ארגוני הכולל פעולות, נהלים והליכים הדרושים לצורך רכישת מוצרים ושירותים עבור ארגון. תהליכי הרכש מתייחסים לכל הוצאה כספית בארגון למטרת הרכישה, למעט משכורות לעובדים.
71. כל הוצאה בבית יד לבנים עוברת את הליך האישור המקובל בעיריית רמת השרון דרך מחלקת הרכש. הוצאות בגין עובדי הניקיון וחברת האבטחה מבוצעות תחת מכרזי העירייה ונוהלי העירייה.
72. להלן הליך הרכש המתבצע ביד לבנים:



73. ועדת הרכש – חברי הועדה מונים את היועץ המשפטי ואת מבקר העירייה. הוועדה מתכנסת אחת לשבוע.

74. המסגרת הנורמטיבית החלה על חברות עירוניות לעניין מכרזים, היא תיקון 14 לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 והתקנות מכוחו. חוק המכרזים קובע כי: "המדינה, כל תאגיד מקומי, מועצה דתית וקופת חולים, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

75. הביקורת מציינת כי ניהול הליכי הרכש של יד לבנים בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים והתקנות מכוחו.

76. רכישת ההצגות והמופעים מתבצעת באמצעות חוזה הזמנת הצגות (להלן: "**הסכם הזמנת הצגות**") אשר נשלח על ידי מנהלת יד לבנים לתיאטרון ממנו מוזמן המופע (**ראה נספח ב'**).

77. נמצא כי הסכמי הזמנת הצגות אינם חתומים על ידי הצדדים.

78. **מומלץ כי יוקפד על חתימת הגורמים המוסמכים מכל צד להסכם על גבי ההסכם ושמירת התיעוד.**

5.2 ועדת רפרטואר

79. בית יד לבנים מספק מגוון רחב של תכנים הכוללים: הרצאות אקטואליה, סרטים דוקומנטריים, הצגות תיאטרון למבוגרים ולילדים, שבתרבות, מופעי מוסיקליים, מופעי אופרה, סטנד אפ, מועדון זמר עיברי, מופעי מחול וטיוילים.

80. פרסום המופעים הינו באחריות העירייה ונעשה באתר האינטרנט של העירייה, מודעות ברחבי העיר וכן בחוברת המופקת אחת למספר חודשים המחולקת חינם.

81. ועדות הרפרטואר הן הזרוע האמנותית המקצועית של היכל התרבות. ועדת רפרטואר כפי שקיימת בהיכלי תרבות אחרים (פתח תקווה, מודיעין) מורכבת ממגוון רחב של אנשים, שעיסוקם והשכלתם באמנות ובחינוך לאמנות. תפקיד הוועדה לבחון הצגות המציגות ברחבי הארץ, ולחוות דעה באם יש להציגן בהיכל התרבות, זאת כדי להבטיח שההיצע האמנותי יהיה היצע איכותי, שיתאים למגוון הגילאים ולטעמו של קהל היעד. יצוין כי ועדה זו אינה מחויבת על פי פקודת העיריות אך פעילותה מהותית בנוגע להכנסות ההיכל. כמו כן יצוין כי לעירייה אין הוצאה כספית בצפיית חברי הוועדה במופעים.

82. קביעת המופעים שיוצגו בבית יד לבנים נעשית על ידי מנהלת בית יד לבנים או אחד מצוות העובדים במקום וזאת מן ההיבט הטכני תפעולי. לא נרכש מופע שלא צפו בו קודם לכן על מנת לוודא שמגבלות האולם והבמה לא קיימים. לעיתים מצטרף למנהלת בית יד לבנים גורם נוסף אשר צופה במופע ומביע דעתו בהיבט התוכן.

83. נמצא כי לא קיימת ביד לבנים ועדת רפרטואר לשם רכישת התוכן. כל הרכישות מבוצעות על ידי מנהלת יד לבנים, אשר רואה כל מופע בטרם הזמנתו יחד איש צוות רלוונטי לתחום.

84. מומלץ כי תוקם ועדת רפרטואר אשר תהיה מורכבת משורת גורמים בעירייה ובציבור התושבים כמקובל, ושתפקידה יהיה לאשר את התוכן התרבותי ביד לבנים.

תגובת מנהלת ההיכל: כאמור, ועדת רפרטואר בוחנת בעיקר הצגות תיאטרון, כיוון ואין להיכל יכולת להעלות את רוב הצגות התיאטרון אין ממש צורך בועדת רפרטואר. יצוין כי גורמים רבים בקהילה ובכללם גננות וגמלאים פונים בבקשות לאירועים.

6 נספחים

6.1 נספח א' - פירוט הכנסות והוצאות לשנת 2018

חודש	הכנסה ממכירת כרטיסים	הכנסה מהשכרה	סה"כ הכנסה	עלות מופעים	הגברה ותאורה	שמירה	ניקיון	סדרנות	סה"כ הוצאות	רווח/הפסד
ינואר	74,683	23,350	98,033	70,994	10,179	22,874	18,011	11,284	133,342	-35,309
פברואר	108,000	22,140	130,140	85,978	6,318	22,874	15,736	11,024	141,930	-11,790
מרץ	85,525	27,688	113,213	86,675	20,709	22,057	14,424	13,807	157,672	-44,459
אפריל	68,875	17,990	86,865	65,654	7,254	19,891	13,462	9,219	115,480	-28,615
מאי	47,980	28,010	75,990	54,199	6,318	22,390	16,884	11,959	111,750	-35,760
יוני	83,630	35,110	118,740	82,781	7,780	24,003	18,361	20,064	152,989	-34,249
יולי	45,700	17,890	63,590	30,129	6,318	21,866	20,604	14,193	93,110	-29,520
אוגוסט	6,920	18,220	25,140	14,190	6,318	20,477	19,925	6,071	66,981	-41,841
ספטמבר	-	8,750	8,750	7,020	6,318	10,375	12,615	2,654	38,982	-30,232
אוקטובר	51,740	16,930	68,670	54,725	7,488	22,505	20,572	7,603	112,893	-44,223
נובמבר	63,664	30,740	94,404	60,320	11,349	23,815	21,704	7,603	124,791	-30,387
דצמבר	62,340	20,340	82,680	77,330	8,424	21,725	21,420	8,055	136,954	-54,274
סה"כ	699,057	267,158	966,215	689,995	104,773	254,852	213,718	123,536	1,386,874	-420,659

1.2 נספח ב' - הסכם הזמנת הצגות

תאריך: 15/10/2018

לכבוד: תיאטרון מדיטק חולון
החברה לפיתוח תיאטרון, מוסיקה, אמנות ומחול-חולון בע"מ ("חל"צ")
["להלן גם: "המדיטק"]

חוזר הזמנת הצגות

שם המוסד: עיריית רמת השרון-בית יד לבנים
רחוב: המחנרת 3 ישוב: רמת השרון מיקוד: 4720043
שם נציג מזמין: אסנת אוליאיל לימור תפקיד: מנהלת תרבות טל' בעבודה: 035483852
טל נייד: 050-5698449 טל בבית: פקס
דוא"ל: osnat_l@ramat-hasharon.muni.il

1. אנו [המזמין] מבקשים להזמין מכם את ההצגות הבאות ולשלם את התמורה שלהן:

שם הצגה	תאריך	כמות	שעה	מקום הצגה	מחיר
מלך הטבע	12/01/2019	1	11:00	בית יד לבנים רמת השרון	2,500.00
סה"כ כולל מע"מ					2,500.00

2. [אנו] המזמין מתחייבים לספק למדיטק תנאים נאותים לקיום המופע אשר יכללו את התנאים הבאים:
א. האולם יעמוד לרשות הצוות הטכני כ- 2 שעות לפני ההצגה. באחריות המזמין לעמוד בדרישות פתיחת האולם.
ב. אפשרות חיבור למערכת החשמל.
ג. המזמין ידאג לרשימי עסק ותקינות מערכות חשמל ובטיחות בתוקף.

3. א. התמורה תשלום למדיטק בתנאי שוטף + 30 מיום סיום ההצגות בפועל ["להלן": "מועד התשלום"]. הצדדים מסכימים כי כל תשלום שלא ישולם במועד התשלום יישא ריבית בשיעור 2% לשבוע החל ממועד התשלום ועד לתשלום בפועל. התמורה לעיל הינה סכום נטו, ולא ינוכה ממנה כל ניכוי מכל סוג שהוא ומכל סיבה שהיא, למעט ובכפוף לאישור ניכויים שימציא המדיטק למזמין. חובת תשלום התמורה של המזמין למדיטק אינה תלויה בתשלום ו/או התחייבות של צד שלישי כלשהו, ותחול ותהיה שרירה אף כאשר המזמין פעל מול 'תרבות לישראל' לכיסוי מלוא או חלק מהתמורה. בכל מקרה בו לא תשלום מלוא התמורה למדיטק עד למועד התשלום [לרבות אם לא הגיע התשלום מ'תרבות לישראל' מחמת אי העברתו על ידי המזמין ל'תרבות לישראל', או מחמת כל סיבה אחרת], יהיה המזמין חייב במלוא התמורה.

ב. הודעת ביטול של המזמין שתימסר למדיטק בכתב עד 48 שעות לפני ההצגה תחייב את המזמין בתשלום פיצוי מוסכם בשיעור של 25% מהתמורה, וזאת בנוסף לכל סעד חוקי אחר. הודעת ביטול של המזמין שתימסר למדיטק בכתב פחות מ- 48 שעות לפני מועד ההצגה, תחייב את המזמין בתשלום מלוא התמורה.

4. א. ההוצאות הכרוכות בהכנת הבמה תפעול המופע ותחבורה של השחקנים המשתתפים בו ושל האחראים להפקת אל האולם ובחזרה ממנו, יחולו על המדיטק.
ב. המדיטק יספק למזמין 20 פלקטים להצגה לצורך פרסום והפצה. הוצאות הכרוכות במשלוח הפלקטים יחולו על המזמין.
ג. הלקוח מתחייב להעביר לאישור התיאטרון כל חומר פרסומי לפני הפצתו.
ד. ההוצאות הכרוכות בהשכרת האולם, ובכלל זאת ההוצאות הכרוכות בפרסום ומכירת הכרטיסים והפקתם, כולל שריות הפצה ותליית פלקטים יחולו על המזמין.
ה. למניעת הספק, מוסכם כי כל הוצאה שאינה מפורשת בהסכם זה כחלה על אחד הצדדים - יחול התשלום בגינה על המזמין והוא לבדו יישא בהוצאה.
ו. מובהר כי המדיטק לבדו יהיה מוסמך, על פי שיקול דעתו הבלעדי, לקבל החלטות מקצועיות במגע להצגה/הצגות, ובכלל זה בעניין החלפת הרכב השחקנים, ולמזמין לא תהיינה טענות ו/או תביעות ו/או דרישות כלשהן כנגד המדיטק בעניין זה, לרבות אך לא רק, במקרה של אי הצלחת השיווק ו/או כמות הכרטיסים ו/או כמות הצופים.

5. א.אם בשל נסיבות של "כח עליון" לא יוכל המדיטק לספק את ההצגה/ההצגות, יהיה המדיטק רשאי לקיימן במועד מוסכם אחר. "כח עליון" לצורך סעיף זה כולל מלחמות, מצב חירום, גיוס- בין חלקי ובין מלא לרבות גיוס מילואים ולרבות גיוס משתתפי המופע, השבתות, שביתות, מחלות, אבל (לרבות אבל לאומי), פגעי טבע, חוסר אפשרות למע בדרכים, קלקול כלי רכב, משבר, שרפות, חקיקה, צווים ו/או פקודות של רשויות המדינה ו/או מועצות מקומיות, מצב כוננות וכל פעולה ומעשה שאינם תלויים במדיטק ו/או שאינם בשליטתו.
ב. הצדדים קובעים את בית המשפט המוסמך בתל אביב-יפו, כבית המשפט הבלעדי המוסמך בכל עניין הקשור בהסכם זה.
ג. בין כל אחד מהצדדים לבין הצד האחר, עובדי, משמשיו וכל הפועלים מטעמו של הצד האחר לא יתקיימו יחסי עובד מעביד ומוסכם בזאת כי כל צד יהיה אחראי לביצוע כל תשלום המתחייב למי מהגורמים הפועלים מטעמו.
ד. המדיטק אינו מתחייב כלפי המזמין בהתחייבות כלשהי מעבר לאספקת ההצגות כאמור בהסכם זה, והוא לא יחויב בהתחייבות כלשהי באם המזמין מסיבה כל שהיא לא יוכל לקיים את ההצגה/ההצגות במקום ובזמן המיועד.
6. הוראות הסכם זה לא יישנו אלא אם השימי נעשה בכתב ונחתם על ידי שני הצדדים.
7. הסכם זה ממצה את המוסכם בין הצדדים וכל הסכמים, זיכרונות דברים וכיוצא' בין הצדדים בקשר למשוא הסכם זה, אם היו, בטלים בזאת.
8. כל הודעה שתימסר מצד אחד למשנהו תיראה כאילו נתקבלה על ידי הצד האחר תוך 72 שעות ממועד שיוגה בדואר רשום לכתובת המצוינות במבוא להסכם זה, או במועד שבו נשלחה, אם נשלחה לפקס/מיליה, על פי משלוח הפקס/מיליה למספר שלהלן:
03-5021541

לראיה באו הצדדים על החתום

המדיטק

הלקוח

1.3 נספח ג' - הסכם השכרת אולם



16.5.19

לכבוד

קש"ש הפקות

שלום רב,

הנדון: הצעת מחיר לקיום מופע סטנד אפ בבית יד לבנים רמת השרון

ראשית, תודה על פנייתכם. אנחנו מאד שמחים לארח אתכם אצלנו. להלן הצעת המחיר עבור קיום המופע של קובי מימון בבית יד לבנים ביום שישי 17.5.19

המופע יתקיים באולם גולן שבו 340 מקומות ישיבה ב 11 שורות (מצ"ב מפת האולם)

סך כל שכר האולם הינו 3,540 שקלים והוא כולל שימוש במערכת ההגברה והתאורה הקיימת.

פירסום קיום המופע ללא עלות בחוברת האירועים העירונית ובאתר האינטרנט. נוכל לתלות 30 פוסטרים ברחבי העיר ללא עלות.

נוכל למכור כרטיסים עד גובה שכר האולם (והתוספות במידה שיהיו) בקופת יד לבנים לפי ההקצאה שהתקבלה.

במידה שלא ימכרו כל הכרטיסים המוקצים לנו, יתרת התשלום ליד לבנים תתבצע באמצעות שיק לפקודת עיריית רמת-השרון. מועד פרעון הצ'ק – יום קיום המופע. ניתן לשלם גם בכרטיס אשראי בקופת בית יד לבנים בטלפון 03-5483851. קבלה תשלח לפי ערך התשלום המתווסף למכירת הכרטיסים על דינו.

בברכת כל טוב והצלחה. אנא אשרו בחתימתכם.

אסנת אוליאלי-לימור

מנהלת בית יד לבנים

המתחם – בית יד-לבנים
רחוב המחתרת פינת רחוב ההגנה, רמת השרון 4720043
טל: 03-5483851/2 www.ramat-hasharomuni.il

פברואר 2019

פברואר 2019						
ש	1	2	3	4	5	6
2	1	2	3	4	5	6
16	15	14	13	12	11	10
23	22	21	20	19	18	17
30	29	28	27	26	25	24

שבת	יום שישי	יום חמישי	יום רביעי	יום שלישי	יום שני	יום ראשון
2	1 פבר	31	30	29	28	27 ינו
9	8	7	6	5	4	3
16	15	14	13	12	11	10
23	22	21	20	19	18	17
2	1 מרץ	28	27	26	25	24

ד'תשפ"ט

1

29/10/2019 06:58

אוגוסט 2018

ספטמבר 2018							אוגוסט 2018						
א	ב	ג	ד	ה	ו	ש	א	ב	ג	ד	ה	ו	ש
1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28	22	23	24	25	26	27	28
29							29	30	31				

שבת	יום שישי	יום חמישי	יום רביעי	יום שלישי	יום שני	יום ראשון
4	3 סוף יום - הערב חול	2	1 אוג 1 אסון יום - חול	31	30	29 יול
11	10 למחרת - חול	9	8 הערב - חול	7	6	5
18	17 למחרת - חול	16	15	14 הערב - חול	13	12
25	24 למחרת - חול	23	22 ערב - חול	21	20	19
1 ט"ו	31 ערב - חול	30	29	28 הערב - חול	27	26

ר"ה

1

הערב - חול

29/10/2019 06:58

2017					2018				
W	T	Th	F	S	W	T	Th	F	S
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	26	27	28	29	30
31					31				

29/10/2019 07:06

דוח ביקורת בנושא שיפוצי קיץ במוסדות חינוך

מבוא

כללי

1. הרשויות המקומיות אמונות על תחזוקת מוסדות החינוך שבתחומן. אחת לתקופה נדרשות הרשויות לבצע עבודות שיפוץ, כגון: טיפול במפגעי בטיחות, תחזוקת המבנה, התאמת המבנה לתקני הנגישות וכדומה.
2. במשרד החינוך קיים "נוהל עבודות בניה ושיפוצים במהלך לימודים במוסד חינוך" (להלן: "נוהל משרד החינוך"), הקובע כי האחריות לביצוע העבודות חלה על הרשות המקומית אשר מהווה גם גורם המאשר את העבודות השונות במוסדות החינוך וגם גורם אשר מפקח על עבודות אלו.
3. ביצוע עבודות השיפוץ במהלך שנת הלימודים עלול, בסבירות גבוהה, להוות סיכון בטיחותי ובטחוני לתלמידים הלומדים במוסדות החינוך והשוהים בתחומיהם. לפיכך, קובע נהל משרד החינוך כי "ככלל, עבודות המחייבות פעילות ממושכת במוסד החינוך תחלנה ותסתיימנה בפגרת הקיץ". קרי בין התאריכים ה-1 ביולי עד ה-31 באוגוסט בכל שנה.
4. בכל שנה בעת תקופת חופשת הקיץ מתבצעות במוסדות החינוך עבודות הנדסיות רחבות היקף שמטרתן שיפור והרחבה של מבני מוסדות החינוך הקיימים או עבודות אחזקה ושיפוצים אשר חלקן נדרשו במהלך השנה, ונדחו לתקופת הקיץ. עבודות אלה מכונות "שיפוצי קיץ".
5. בעיריית רמת השרון ישנם נכון לשנת תש"פ, 72 מוסדות חינוך, בהם 14 בתי ספר ו-58 גני ילדים, אשר הינם בבעלות העירייה.
6. מדי שנה משקיעה עיריית רמת השרון בשיפוצי קיץ במוסדות החינוך. בהתאם לנתוני ספר התקציב של העירייה מאז שנת 2017 הושקעו כ-22 מיליון ₪ כאשר בשנת 2019 נפתח תב"ר ייעודי חדש אשר תוקצב בסך של 6 מיליון ₪ נוספים.

מטרות הביקורת

7. בחינת היבטים בניהול פרויקטים לשיפוצי קיץ במוסדות חינוך בעיריית רמת השרון.

מתודולוגיה

8. לצורך הכנת הביקורת קיימה פגישות עם:
 - רוני עזורה – סגן מנהלי למנהלת אגף חינוך;
 - משה דרוויש – מנהל מחלקת תחזוקה;
 - גידי טביב – גזבר;
 - רויטל פיטרמן – סגנית גזבר.
9. בנוסף קיבלה הביקורת לעיונה קבצים ומסמכים הרלוונטיים לנושא הביקורת.

הבסיס הנורמטיבי

10. הביקורת נסמכה על החוקים, התקנות והנהלים הבאים:
 - פקודת העיריות [נוסח חדש]
 - תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987

- נוהל משרד החינוך: נוהל עבודות בניה ושיפוצים במהלך לימודים במוסד חינוך;

עיקרי המלצות הביקורת

1. מומלץ כי פורום שיפוצי הקיץ בעירייה יוציא הנחיות כתובות בנוגע לתהליך ניהול שיפוצי הקיץ בעירייה, הכוללות חלוקת תחומי אחריות ברורה ומוסדרת בין הגורמים השונים, הן על מנת לוודא כי כל הפרויקטים אכן מקודמים, והן על מנת לשלול כפל פעולות באותו פרויקט על ידי מספר גורמים עירוניים.
2. מומלץ כי העירייה תנסח בהקדם נהלים המסדירים את התהליכים השונים בה, על מנת שהתהליכים העירוניים יהיו מוסדרים, כתובים וברורים וידועים לכל הגורמים המעורבים בתהליכים אלו. כמו כן, על הנהלים להיות חשופים וזמינים לכל מי שהתהליך נוגע לו, על מנת שיהיה רלוונטי עבורו.
3. הביקורת ממליצה כי העירייה תקבע לוחות זמנים מפורטים עבור כל אחד משלבי הפרויקטים אשר מוציאה אל הפועל, ובכלל זאת קבלת בקשות לפרויקטים ממנהלי מוסדות החינוך, תקצוב הפרויקטים, ביצוע הזמנות מקבלנים, וכן הגדרת לוחות זמנים ברורים ומוגדרים מול הקבלנים המבצעים את העבודות.
4. מומלץ כי העירייה תפעל להנגשה מלאה ומיידית של כל מוסדות החינוך בעיר כפי שהיא נדרשת לעשות בהתאם להוראות החוק.
5. מומלץ כי העירייה תערוך מיפוי של הנגשת בתי הספר בעיר בהתאם לדרישות החוק והתקנות, ועל פי זה תערוך תוכנית הנגשה שנתית / רב שנתית מסודרת להנגשת יתר בתי הספר ובכלל זאת, בכל הנוגע להנגשה פרטנית.
6. מומלץ כי העירייה תקפיד מדי שנה על תיקון ליקוי הבטיחות בדרגה "0" (המתקנים על ידי מחלקת תחזוקה בעירייה) או "1" (מבוצעים על ידי קבלן חיצוני) במוסדות החינוך בעיר, ולא תדחה את ביצועם לשנת הלימודים הבאה.
7. מומלץ כי התקציב הכולל עבור שיפוצי קיץ ירוכז תחת אותם תב"רים שנתיים ייעודיים לשיפוצי קיץ, כאשר בדרישה לתב"ר יפורט אומדן עלויות אשר יכלול בין היתר את אותן מטרות ספציפיות הנכללות במסגרת שיפוצי הקיץ, כגון מתקני ספורט, תשתיות מיחשוב וכו'. כך יתאפשר לבצע בקרה נאותה אחר הוצאות העירייה בגין ביצוע שיפוצי קיץ.
8. מומלץ כי התוכניות השנתיות לשנת 2019 יעודכנו בהתאם לתקציב התב"רים המתעדכן מדי שנה, על מנת שהגורמים אשר מאשרים את הפרויקטים מדי שנה יוכלו לבצע תכנון אופטימלי בהתאם לתקציב המעודכן.
9. מומלץ כי העירייה תערוך תכנון מוקדם של ניהול הפרויקטים השנתיים של שיפוצי הקיץ מבעוד מועד, במסגרת לוח זמנים ברור ומוגדר, על מנת לבצע חלוקה סבירה של הפרויקטים בין הקבלנים עמם התקשרה העירייה, בהתאם לדירוגם בעירייה ואחוזי ההנחה הניתנים על ידם, וכי העירייה תוודא כי כלל העבודות יבוצעו על ידי הקבלנים האמונים על ביצוע העבודות ולא על ידי קבלן אחד בלבד.
10. מומלץ כי העירייה תנהל מאגר מידע עבור ניהול שיפוצי הקיץ במוסדות החינוך, אשר יכלול את תיקי הפרויקטים השונים המנוהלים בכל אחד מבתי הספר, ופרטי הפרויקט, לצורך סינכרון בין הגורמים העירוניים השונים המנהלים פרויקטים שונים באותו מוסד חינוך.

11. מומלץ כי כל תיק פרויקט יכלול את כל המסמכים הרלוונטיים לפרויקט, ובכלל זאת הזמנת עבודה, צו התחלת עבודה, ניהול יומן עבודה, פרוטוקול מסירה חתום / אישור העבודה, חשבונית מאושרת וכו'.
12. יש לאשר הזמנות עבודה וחשבוניות על פי תהליכי העבודה אשר נקבעו בעירייה, ובכלל זאת על ידי הגורמים החשבונאיים בעירייה.
13. מומלץ כי כאמור בישיבת הפורום יבוצע עדכון של היחידות העירוניות בדבר תהליך הרכש בעירייה, על מנת לוודא כי מבוצע תיעוד ומעקב מלא אחר הרכש המבוצע.
14. מומלץ כי יבוצע פיקוח מלא של הגורמים העירוניים הרלוונטיים לניהול הפרויקט, אחר ביצוע הפרויקט ואחר עבודת הקבלנים, על מנת לוודא שביצוע העבודות נעשה בהתאם לתנאי ההסכם ולכתב הכמויות, וכן בצורה ראויה ולשביעות רצונה של העירייה.
15. מומלץ כי בתום העבודות, יאושרו העבודות גם על ידי מנהלי מוסדות החינוך, שהעבודות מיועדות בפועל עבורם, כי העבודות בוצעו לשביעות רצונם.

ממצאי הביקורת

מבנה ארגוני

11. בביצוע שיפוצי הקיץ במוסדות חינוך ברמת השרון, מעורבים מספר גורמים מיחידות שונות בעירייה. להלן תרשים המתאר את הגורמים בעירייה האמונים על ביצוע שיפוצי הקיץ:



12. להלן פירוט הגורמים האמונים על שיפוצי הקיץ בעירייה:

- מנכ"לית העירייה – מאשרת את הפרויקטים לביצוע במסגרת שיפוצי קיץ. כמו כן, מבצעת בקרה על ביצוע שיפוצי הקיץ ועל התקדמות הפרויקטים השונים, בין היתר באמצעות ביקורים באתרים על מנת לבדוק את התקדמות הפרויקט ולקבל עדכונים מהשטח. בנוסף, מנכ"לית העירייה עומדת בראש פורום שיפוצי קיץ:
 - פורום שיפוצי קיץ - בעירייה קיים הרכב ייעודי אשר מנהל מעקב אחר ביצוע יעדים בפרויקטים של שיפוצי קיץ, ונקרא "פורום שיפוצי קיץ" (להלן: "פורום שיפוצי קיץ"). הפורום מורכב מנציגי היחידות השונות בעירייה, ובהם הנדסה, תפעול, ספורט, חינוך, רכש, והמנכ"לית אשר עומדת בראשו.
- הפורום מתכנס כאחת לשבוע – שבועיים, ומטרתו לנהל מעקב ודיווח בנוגע לעמידה ביעדים והתקדמות בשיפוצי הקיץ.
- אגף חינוך:
 - סגן מינהלי למנהלת אגף החינוך (להלן: "סגן מנהל אגף חינוך") – נכון למועד הביקורת, יולי 2019, טרם מונה מנהל לאגף החינוך סגן מנהל אגף החינוך אמון על ריכוז הפרויקטים הנדרשים על פי חוק והמבוקשים על ידי מנהלי בתי הספר. כמו כן, מבצע דירוג של הבקשות לפרויקטים, והמלצה של אגף החינוך לתיעדוף ומעביר לאישור מנכ"לית העירייה.

- רכז לוגיסטיקה ובקרה באגף החינוך (להלן: "רכז בקרה") – מקבל מיועץ הבטיחות את הדוחות המפרטים את ליקויי הבטיחות שבאחריות העירייה לתקן, ומבצע מיון של העבודות בהתאם לגורם האחראי על תיקון הליקויים (קבלן חיצוני, עובדי עירייה או בתי ספר לניהול עצמי).

- מחלקת תחזוקה:

- מנהל מחלקת תחזוקה – אחראי על ניהול הפרויקטים הבאים:
 - התאמות מבנים - (שאינם נוגעים לעבודות חשמל או בתחום הספורט).
 - ליקויי בטיחות שבאחריות העירייה, וטיפול על ידי עובדי עירייה או הוצאת הזמנה לקבלן חיצוני איתו התקשרה העירייה לצורך ביצוע עבודות אלה.
- מינהל הנדסה – מנהלים פרויקטים של בינוי חדש בלבד.

בנוסף לעובדי העירייה, התקשרה העירייה עם קבלנים לביצוע עבודות שונות:
- מאגר קבלנים לביצוע עבודות שיפוצים – העירייה מבצעת שיפוצי קיץ במוסדות חינוך באמצעות מאגר קבלנים איתם מתקשרת על פי מכרז מסגרת. בשנת 2019, בוצע מכרז מסגרת חדש לקבלן שיפוצים כללי, במסגרתו התקשרה העירייה עם 3 קבלנים:
 - יצחק פאר;
 - ש.א.י יזמות והשקעות בע"מ;
 - סמיח סבע עבודות קבלניות בע"מ.
- יועץ בטיחות - "יוסי שחר – יועץ בטיחות וניהול סיכונים בע"מ" – העירייה התקשרה עם יועץ בטיחות חיצוני לביצוע בדיקת ליקויי בטיחות בבתי הספר במהלך שנת הלימודים, לצורך תיקון הליקויים במסגרת שיפוצי הקיץ (להלן: "יועץ בטיחות"). יועץ הבטיחות מוציא דוחות ליקויי בטיחות עבור כל אחד מבתי הספר בבעלות העירייה, המפרט את ליקויי הבטיחות שבאחריות העירייה לתקן (להלן: "דוחות ליקויי בטיחות").

13. מהשיחות והפגישות שערכה הביקורת עלתה תמונת מצב לפיה אין חלוקת תחומי אחריות ברורה, מוסדרת וכתובה לביצוע שיפוצי הקיץ על ידי הגורמים השונים בעירייה. הביקורת קיבלה תשובות סותרות בנוגע לטיפול בתיקון ליקויי בטיחות, כך שלא ברור האם הטיפול בתחום זה הינו בידי מחלקת תחזוקה או בידי אגף החינוך.

14. אף על פי שקיים בעירייה פורום שיפוצי קיץ, בו מפיקים חברי הפורום לקחים מביצוע הפרויקטים במסגרת שיפוצי הקיץ וגוזרים מסקנות ומשימות להמשך, לא תמיד מפורט בפרוטוקול הישיבה הגורם האמון על ביצוע המשימה. כך למשל, בישיבת הפורום מה-24.10.19, בסעיף 4 לא מפורט הגורם האחראי לביצוע, אלא "יש לוודא...". בסעיף 3 לעומת זאת, הוטלה האחריות על ביצוע המשימה ספציפית על מחלקת חשמל.

15. מומלץ כי הפורום יוציא הנחיות כתובות בנוגע לתהליך ניהול שיפוצי הקיץ בעירייה, הכוללות חלוקת תחומי אחריות ברורה ומוסדרת בין הגורמים השונים, הן על מנת לוודא כי כל

נהלים

16. נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו (בדרך כלל בעל תפקיד בכיר בעירייה כגון מנכ"ל) ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.
17. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.
18. נוהל כולל בדרך מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.
19. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:
 - מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
 - מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
 - הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
 - שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
 - אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
 - נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.
20. למרות בקשות חוזרות ונשנות של הביקורת משורה של גורמים בעירייה, לא ניתן היה לקבל נהלים עירוניים הרלוונטיים לתחומים אשר נבדקו בדוח ביקורת זה, ובכלל זאת נהלים המסדירים את תהליך שיפוצי הקיץ בעירייה, ניהול תב"רים, ורכש והתקשרויות עם ספקים.
21. **מומלץ כי הרשות תנסח בהקדם נהלים המסדירים את התהליכים השונים בעירייה, על מנת שהתהליכים העירוניים יהיו מוסדרים, כתובים וברורים וידועים לכל הגורמים המעורבים בתהליכים אלו. כמו כן, על הנהלים להיות חשופים וזמינים לכל מי שהתהליך נוגע לו, על מנת שיהיה רלוונטי עבורו.**

ניהול פרויקטים

כללי

22. פרויקט מוגדר כמאמץ זמני וחד-פעמי של צוות אנשים הפועלים ליצירת תוצר ייחודי. מטרות ניהול הפרויקט הן סימונו של הפרויקט בלוח הזמנים הנדרש, עמידה ביעדי הפרויקט, באיכות הנדרשת, אי-חריגה מתקציב והשגת שביעות רצון מהעבודה המבוצעת.
23. בתחום שיפוצי הקיץ במוסדות חינוך מנוהלים 4 סוגים של פרויקטים:



24. להלן פירוט בדבר סוגי הפרויקטים השונים המבוצעים במסגרת שיפוצי הקיץ במוסדות חינוך:

- **פרויקטים ביוזמת הרשות** – פרויקטים שביצועם נתון לשיקול דעת הרשות:
 - **בינוי חדש** – בנייה של מבנה חדש או תוספת למבנה, כגון מבנה עבור בית ספר חדש, כיתות נוספות, ממ"ד. פרויקטים אלה מנוהלים על ידי מינהל הנדסה.
 - **שיפוץ מבנה קיים** – עבודות שיפוץ של מבנה קיים לצורך שדרוג המבנה, כגון שיפוץ חדרים, חלוקת חדרים פנימית, שינוי מרחב, עיצוב החלל, וכו'.
- **פרויקטים הנדרשים על פי חוק** – פרויקטים שביצועם מתחייב על פי חוק:
 - **הנגשות** – הנגשת מוסדות חינוך על פי חוק לבעלי מוגבלויות, כגון דרכי גישה, מעליות, כניסות נגישות, כיתות שמע לבעלי לקויות שמיעה ועוד.
 - **טיקון ליקויי בטיחות** – ליקויי בטיחות אשר אותרו על ידי יועץ בטיחות שמעניק שירותים לעירייה.

25. להלן שלבי ניהול הפרויקטים השונים :



26. נמצא כי בנוסף לכך שלא קיימים נהלים כתובים הנוגעים להסדרת התהליך של שיפוצי קיץ בעירייה, העירייה לא קבעה לוחות זמנים שנתיים מוסדרים לניהול הפרויקטים של שיפוצי הקיץ. כך למשל, עלו בישיבת הפורום מ-24.10.19 המסקנות הבאות :
- "לאור לוחות הזמנים הצפופים בקיץ, יש לוודא שהקבלנים נכנסים לביצוע עבודות מיד עם פינוי בתי הספר וללא עיכובים."
 - "יש להקדים את גיומי הבטיחות במוסדות החינוך לפסח ותחילת הקיץ."
 - "יש להקדים ככל הניתן תכנון תקציבי של הפרויקטים, ע"מ להיערך מבחינת אישורי תב"רים ומימון ולהוציא הזמנות מוקדם ככל האפשר."
 - "מומלץ לקבוע דד ליין (1 במרץ) שבו תיסגר רשימת כלל השיפוצים בשיתוף על : המנכ"לית, מנהלת אגף חינוך, מהנדסת העיר, סמנכ"ל תפעול, מנהלות בתי הספר ומנהלת הקדם יסודי."

27. הביקורת ממליצה כי העירייה תקבע לוחות זמנים מפורטים עבור כל אחד משלבי הפרויקט, ובכלל זאת קבלת בקשות לפרויקטים ממנהלי מוסדות החינוך, תקצוב הפרויקטים, ביצוע הזמנות מקבלנים, וכן הגדרת לוחות זמנים ברורים ומוגדרים מול הקבלנים המבצעים את העבודות.

28. שיפוצי הקיץ במוסדות חינוך כוללים, כאמור, הן פעולות ביוזמת הרשות כדוגמת בינוי חדש ושיפוץ מבנים קיימים, והן פעולות הנדרשות בהתאם להוראות חוק ותקנות כגון תיקון ליקויי בטיחות והתאמות נגישות.

29. כפי שניתן לראות, ייזום ותעדוף הפרויקטים מנוהל באופן שונה עבור סוגי הפרויקטים השונים. ההבדלים באים לידי ביטוי ביוזם הדרישה לביצוע הפרויקט, החובה לביצוע הפרויקט, והגורמים האמונים על תעדוף הפרויקט.

30. הביקורת קיבלה לידיה מסגן מנהל אגף החינוך ביום 9.7.19, קובץ אשר מרכז את כלל התוכניות לשיפוצי קיץ לשנת 2019 (להלן: "תוכניות לשנת 2019"). הקובץ כולל בין היתר גיליון המפרט את הפרויקטים של בינוי חדש, ובכלל זאת הצטיידות במסגרת בינוי חדש, גיליון המפרט את הפרויקטים של הנגשות במוסדות חינוך, וגיליון הפרט את כל שאר הפרויקטים. הקובץ מנוהל על ידי סגן מנהל אגף החינוך ברשת העירונית, ונגיש לעריכה ושינויים על ידי המשתתפים בפורום שיפוצי הקיץ.

31. מהקובץ עולה כי בשנת 2019 מנהלת העירייה סה"כ 39 פרויקטים של שיפוצי קיץ, לפי הפירוט הבא:

סוג הפרויקט	מספר הפרויקטים	אומדן משוער ב-₪
בינוי חדש	6	14,495,000
הנגשות	6	2,234,143
שיפוץ מבנה קיים + תיקון ליקויי בטיחות	27	6,002,499
סה"כ	39	22,731,642

פרויקטים של בינוי חדש ושיפוץ מבנה קיים

32. פרויקטים של בינוי חדש – כלומר הקמה של מבנה חדש מאפס, הקמת בית ספר חדש וכדומה, אמון מינהל ההנדסה.

33. על ייזום פרויקטים של בינוי והתאמות מבנים קיימים, שאינם מחויבים על פי חוק כמו הנגשת מוסדות חינוך ותיקון ליקויי בטיחות, אמון סגן מנהל אגף החינוך. להלן סדר הפעולות ולוחות הזמנים לייזום ותכנון הפרויקטים של בינוי והתאמות מבנים:



34. להלן פירוט שלבי התהליך :

- א. קבלת דרישות ממנהלי מוסדות החינוך – מדי שנה בחודש אוקטובר, שולח סגן מנהל אגף החינוך מיילים למנהלי מוסדות החינוך, ובהם טבלת אקסל שמנהלי בתי הספר צריכים למלא, באמצעותה מדווחים על צרכיהם, בדבר בנייה חדשה או ביצוע שיפוצים במוסדות החינוך.
- ב. ביצוע אומדן ראשוני – אגף החינוך מבצע אומדן עלויות ראשוני לכל אחד מהפרויקטים המבוקשים, על סמך עלויות של פרויקטים דומים אחרים שבוצעו באגף החינוך.
- ג. תיעדוף הפרויקטים ע"י סגן מנהל אגף החינוך – סגן מנהל אגף החינוך מבצע תיעדוף ראשוני של הפרויקטים, בהתאם לדחיפות ועלויות.
- ד. תיעדוף הפרויקטים ע"י מנכ"לית העירייה – סגן מנהל אגף החינוך מעביר למנכ"לית העירייה המלצה לאישור הפרויקטים שנבחרו על ידי אגף החינוך לביצוע המנכ"לית מבצעת תיעדוף נוסף, ומחליטה על פרויקטים שיש לבצע ופרויקטים שנתונים לשיקול דעת אגף החינוך.

פרויקטים של הנגשה

35. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק שוויון זכויות") קובע בסעיף 19לג כי בכל מוסד חינוך, ולמעט גני ילדים, יבוצעו התאמות הנגישות הבאות בבניין המרכזי :

- א. דרך נגישה - תוואי חופשי רצוף, המקשר בין כל הרכיבים והמרכיבים הנגישים שבבניין, בשטחי חוץ, ובשטחים פתוחים, ומתאים לשימושם של אנשים עם מוגבלות
 - ב. פיר מעלית - בניית פיר מעלית המבטיח גישה אליו בדרך נגישה.
 - ג. 2 תאי שירותים - בניית תא שירותים נגיש אחד לנשים ואחד לגברים בקומת הכניסה.
36. החוק קובע כי הוראות הנגישות בנוגע למוסדות החינוך ושירותי החינוך יוחלו בהדרגה, במשך 12 שנים, מ-1.5.2007 עד 1.5.2019, בפריסה שווה בכל אחת משנים אלה.

37. כמו כן, בסעיף 19 לדלד לחוק שוויון זכויות נקבעה הזכות ל"נגישות פרטנית" לתלמיד עם מוגבלות ולהורה עם מוגבלות למוסד חינוך או גן ילדים ולשירותי החינוך שהם נותנים. החוק קובע כי תלמיד עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום שהוא מוסד חינוך ולשירותי החינוך שהוא נותן.

38. כאמור, בעירייה ישנם 72 מוסדות חינוך, מתוכם 14 בתי ספר.

39. על פי התוכניות של העירייה לשנת 2019, בשנה זו מתוכננת הנגשה של 6 בתי ספר, מתוך 14 בתי ספר בבעלות העירייה, כאשר באחד מבתי הספר מדובר בהנגשה אקוסטית בלבד (שהיא במסגרת הנגשה פרטנית ולא כללית).

40. נמצא כי העירייה לא עמדה בחובתה החוקית להנגשת מבני החינוך בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בחוק, לפיהם היה עליה להנגיש עד לקיץ 2018 מעל ל-90% מבתי הספר הרשמיים בעיר. רק בקיץ 2019 תוכנן להנגיש 6 מתוך 14 בתי הספר בעיר, המהווים למעלה מ-40% מכלל בתי הספר.

41. תכנון עבודות הנגישות התבצע עד לשנת הלימודים הנוכחית בלא היערכות מראש ושלא על פי תכנית הנגשה מסודרת של כלל מוסדות החינוך, כאשר עבודות רבות בוצעו במסגרת הנגשה פרטנית בהתאם לצורך בלבד.

42. נמצא כי העירייה אינה מבצעת תכנון אסטרטגי בהנגשת מוסדות חינוך, כך שלעיתים מתבצעת הנגשה יתרה במוסדות החינוך על אף שניתן לעשות שימוש בהנגשה הקיימת. כך למשל עולה בישיבת הפורום מה-24.10.19 כי "יש לוודא מול מנהלות בית הספר ששיבוץ הכיתות יהיה בהתאם לאופי הנגשת הכיתה כדי למנוע הצבת תלמידים שאינם צריכים הנגשה." כלומר, ישנם מקרים בהם קיימת כיתה מונגשת, אך שיבוץ הכיתה בה לומדים תלמידים הנדרשים להנגשה נעשה לכיתה אחרת במיקום אחר, שגם אותו נדרש להנגיש, כך שמתבצעת עבודה כפולה שלא לצורך, ובכלל זאת בזבוז משאבים.

43. מומלץ כי העירייה תפעל להנגשה מלאה ומיידיית של כל מוסדות החינוך בעיר כפי שהיא נדרשת לעשות בהתאם להוראות החוק.

44. מומלץ כי העירייה תערוך מיפוי של הנגשת בתי הספר בעיר בהתאם לדרישות החוק והתקנות, ועל פי זה תערוך תוכנית הנגשה שנתית / רב שנתית מסודרת להנגשת יתר בתי הספר ובכלל זאת, בכל הנוגע להנגשה פרטנית.

תגובת סגן מנהל אגף חינוך:

התוכנית הייתה ביצוע הנגשה בכל בתי הספר בהם אין הנגשה קיימת, בשנת 2019 בספטמבר הסתיימו כל עבודות הנגשה הנדרשות וכל בתי הספר הונגשו עד 9/2019. החלטה בנוגע להנגשה פרטנית היא של משרד החינוך אל מול סיור שטח שלו, השיקולים של המנהלות מובאים להחלטת המשרד במידה ויש בקשות מיוחדות כגון הזזות תלמיד מכיתה מונגשת לכיתה אחרת טרם מלוא 3 שנות הנגשה הפרטנית. ככל ומבוצע שיבוץ לא תקין אנו מחייבים את בית הספר לשאת בעלות או להחזיר את הכיתה לכיתה המונגשת.

פרויקטים של תיקון ליקויי בטיחות

45. במהלך שנת הלימודים, העירייה מבצעת בדיקת ליקויי בטיחות במוסדות החינוך בעיר. בעבר, בוצעה בדיקה זו על ידי ממונה בטיחות במינהל הנדסה, אשר נפטר ממחלה, כך שבשנתיים

האחרונות התקשרה העירייה עם יועץ בטיחות חיצוני לביצוע בדיקת ליקויי בטיחות בבתי הספר. יועץ הבטיחות מדרג את ליקוי הבטיחות שאותרו על ידו באחד מ-3 דירוגים:



46. ליקויי בטיחות המסווגים "0" מתוקנים באופן מיידי על ידי מחלקת תחזוקה.
47. ליקויי בטיחות המסווגים על ידי היועץ החיצוני כ- "1", מבוצעים באופן מיידי על ידי קבלן חיצוני בדחיפות האפשרית.
48. במספר מועדים במהלך חודש יוני 2019, ביצע יועץ הבטיחות החיצוני עבור העירייה בדיקות ליקויי בטיחות במוסדות החינוך בעיר. יועץ הבטיחות איתר ליקויי בטיחות ב-39 מוסדות חינוך בעיר, בהם בתי ספר וגני ילדים.
49. עבור כל בדיקה, הוכן על ידי היועץ החיצוני דוח המפרט את שם המוסד ותאריך הבדיקה, וכן את הנתונים הבאים (להלן: **"דוחות ליקויים"** - ראה **דוגמא לדוח ליקויים בנספח א'**):
- **מספר הליקוי** - מתוך טבלת "ריכוז בדיקות בטיחות" של אגף הבטיחות הארצי במשרד החינוך.
 - **מקום הבדיקה** - שער, כיתות, חצר וכו'.
 - **קדימות** - דירג ליקויי הבטיחות מ-0-2, כפי שפורט לעיל.
50. כמו כן, עבור מרבית הליקויים צורפה תמונה של הליקוי.
51. יצוין כי אף לא אחד מהליקויים בדוחות שהועברו לביקורת, דורג בדרגה 0, כלומר ליקוי המביא לסגירה מיידית של מוסד החינוך, וטיפול מידי בהתאם.
52. ב-35 מתוך 39 דוחות הליקויים, כ-90% מהדוחות, עלו ליקויים אשר סווגו על ידי יועץ הבטיחות בדרגה "1", כלומר נדרשת הסרה מיידי של הליקוי. להלן מספר דוגמאות לליקויים שנמצאו וסווגו בדרגה "1":

מס"ד	שם המוסד	תאריך הבדיקה	מס' ליקוי	מקום הבדיקה	הליקוי
1	בי"ס עלומים	3.6.19	2	מדרגות	יש להתקין מאחז יד על גרם המדרגות בעליה לבמה בפטיו של בית הספר
2			3	מדרגות	יש להתקין מאחז יד על גרם המדרגות בעליה לבמה באולם הספורט

מס"ד	שם המוסד	תאריך הבדיקה	מס' ליקוי	מקום הבדיקה	הליקוי
3	בי"ס אורנים	3.6.19	7	שער	במשקוף השער בצירים קיים הילכדות אצבעות (נדרש מרווח של 4 ס"מ)
4	גן מוריה	20.6.19	2	חצר	יש לתחום את החצר למניעת מעבר ילדים משער הכניסה לחצר האחורית

כפי שעולה מן הטבלה לעיל, מדובר בליקויי בטיחות אשר קיימים מאז הקמתו של המבנה, ולא נוצרו רק במהלך השנה החולפת ומאז בדיקת ליקויי הבטיחות הקודמת שבוצעה במוסד החינוך. אי לכך, ומאחר שאינם מטופלים מדי שנה, קיימים ליקויים כה רבים בדרגה "1" במוסדות החינוך, אשר עדיין דורשים את הסרתו המיידית של הליקוי.

53. מומלץ כי העירייה תקפיד מדי שנה על תיקון ליקויי הבטיחות בדרגה "0" או "1" במוסדות החינוך בעיר, ולא תדחה את ביצועם לשנת הלימודים הבאה.

תגובת סגן מנהל אגף חינוך:

לגבי ליקויי הבטיחות חשוב להבין כי מדובר בשינויי תקנים והתאמת תקנים ישנים לחדשים או בלאי או זווית ראייה של בודק בטיחות על פי תפיסתו האישית לניהול סיכונים. העירייה מקפידה לבצע מידי שנה את הטיפול בליקויי הבטיחות.

תקצוב

54. שיפוצי הקיץ בעירייה מתוקצבים במסגרת תקציב בלתי רגיל (להלן: "תב"ר"). על פי סעיף 213 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), תקציב בלתי רגיל הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל". לרוב, מקורות התקבולים בתב"ר הם ממענקים המועברים לרשויות המקומיות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבור, ממקורות עצמיים של הרשויות (בדרך כלל מהיטלי השבחה) ומהלוואות.

55. "המדריך לגזבר ברשויות המקומיות" בהוצאת איגוד הגזברים ברשויות המקומיות, (1997) (להלן: "המדריך לגזבר"), קובע בסעיף 2.2.2 כי: "הגזברות מוציאה הנחיות ליחידות ברשות להכנת הדרישות לתקציב הבלתי רגיל".

56. דרישה לתב"ר תכלול את הפרטים הבאים:



57. הבקשות לתב"רים אשר מוגשות על ידי היחידות השונות, מרוכזות אצל מנכ"לית העירייה, אשר מבצעת תיעדוף של התב"רים בטרם העברתם לאישור מועצת העיר.

58. מדי שנה, מאשרת העירייה תב"רים אשר נועדו לביצוע במסגרת שיפוצי קיץ. תקצוב הפרויקטים השונים המבוצעים במסגרת שיפוצי קיץ נעשה הן באמצעות תב"רים ייעודיים והן באמצעות שורת תב"רים נוספים המשמשים בין היתר לטובת ביצוע שיפוצי קיץ במוסדות חינוך.

59. תוכנית הפיתוח של העירייה לשנת 2019, מפרטת את כלל התב"רים הפעילים בעירייה נכון לשנת 2019, ובכלל זאת עדכון תב"רים פעילים (הגדלה או שינוי בתקציב התב"ר), וכן אישור תב"רים חדשים בשנה זו.

60. להלן פירוט התב"רים הייעודיים וחלק מן התב"רים הנוספים שניהלה בעירייה בשנת 2019, אשר שימשו לטובת שיפוצי קיץ:

מס' התב"ר	שם התב"ר	תקציב מאושר ב- ₪ נכון לשנת 2019
113	עבודות בטיחות במוסדות חינוך	10,691,981
304	מזגנים בבתי ספר	5,467,330
313	הנגשת מבני חינוך לנכים	8,717,744
527	אישורי בטיחות לאולמות ספורט	1,500,000
530	גנ"י חצרות ומבנים	2,100,000
601	שיפוצי מוסדות חינוך 2016	19,000,000
703	שיפוצי מוסדות חינוך 2017	22,164,091
705	הוספת כיתות בבי"ס קלמן	17,600,000
806	שיפוצי מוסדות חינוך 2018	2,396,080
959	השקעה במתקני ספורט	10,691,256
*	שיפוצי קיץ 2019	6,000,000
*	תשתיות מיחשוב בבתי ספר	1,400,000

* בתוכנית הפיתוח לשנת 2019 אשר פורסמה באתר העירייה טרם עודכנו מספרי התב"רים החדשים לשנת 2019.

61. תקציב שיפוצי הקיץ מפוצל בין תב"רים רבים ושונים, חלקים תב"רים ייעודיים כלליים לשיפוצי קיץ וחלקם תב"רים ספציפים עבור עבודות שונות, כך שקיים קושי לבצע מעקב ותכלול של התקציב הכולל אשר מיועד לשיפוצי קיץ במוסדות חינוך.

62. תקציבי התב"רים המפורטים בתוכנית הפיתוח של העירייה לשנת 2019, אינם מעודכנים בתוכנית השנתית לשנת 2019 המנוהלת על ידי סגן מנהל אגף החינוך, בגליון "מקורות תקציביים". יצוין כי תקציב התב"רים אף לא מעודכן לשנת 2018, טרם עדכון התב"רים בשנת 2019.

63. מומלץ כי התקציב הכולל עבור שיפוצי קיץ ירוכז תחת אותם תב"רים שנתיים ייעודיים לשיפוצי קיץ, כאשר בדרישה תב"ר יפורט אומדן עלויות אשר יכלול בין היתר את אותן מטרות ספציפיות הנכללות במסגרת שיפוצי הקיץ, כגון מתקני ספורט, תשתיות מיחשוב וכו'. כך יתאפשר לבצע בקרה נאותה אחר הוצאות העירייה בגין ביצוע שיפוצי קיץ.
64. מומלץ כי התוכניות לשנת 2019 יעודכנו בהתאם לתקציב התב"רים המתעדכן מדי שנה, על מנת שהגורמים אשר מאשרים את הפרויקטים מדי שנה יוכלו לבצע תכנון אופטימלי בהתאם לתקציב המעודכן.

ביצוע

התקשרות עם קבלנים

65. על פי סעיף 197 לפקודת העיריות, חלה חובה על העירייה להתקשר עם כל גורם חיצוני על פי מכרז, בכפוף לכך שסכום ההתקשרות עולה על הסכום הקבוע בתקנות לעריכת מכרז. מכרז הינו למעשה השלב הראשון בתהליך ההתקשרות של העירייה עם גורמים חיצוניים, אשר עתיד להסתיים בהסכם התקשרות אשר מבוסס על המכרז.
66. מכרז מסגרת הינו מכרז אשר מאפשר לעירייה להתקשר עם קבלנים, ללא התחייבות להיקף כספי שנתי לביצוע עבודות, ולכמות הזמנות מסוימת.
67. במסגרת מכרז לביצוע עבודות, מקובל לכלול כתב כמויות על פיו יבוצעו העבודות. מחירון "דקל" הינו אחד מהמחירונים המקובלים בהם נעשה שימוש בפרויקטים לבנייה ושיפוצים בענף הבינוי והפרויקטים ההנדסיים, גם על ידי גורמי ממשל ורשויות מקומיות.
68. בחודש אפריל 2019 יצאה העירייה במכרז מסגרת פומבי מס' 518/19 לביצוע שיפוצים כלליים ובנייה בבנייני ציבור ומוסדות חינוך של העירייה (להלן: "המכרז").
69. המכרז פורסם לאחר שהעירייה סיימה את התקשרותה עם קבלנים לשיפוצים כלליים איתם התקשרה עד אותה תקופה, מאחר שלא עבדו עם מחירון "דקל" האחיד אותו שאפה העירייה לכלול בהתקשרות.
70. על פי המכרז, "מדובר במכרז מסגרת בלבד בהיקף כספי שלא יעלה על 7 מיליון ₪ כולל מע"מ כמסגרת שנתית". כמו כן קובע המכרז כי "לעירייה הזכות, לפי שיקול דעתה המוחלט, לבחור בזוכה אחד או יותר מזוכה אחד במכרז, אולי לא יותר משלושה זוכים, ולחלק את ביצוע העבודות נשוא המכרז בין הזוכים ע"פ המנגנון שייקבע להלן ולפי שיקול דעתה הבלעדי."
71. המכרז מפרט מחירון (להלן: "מחירון המכרז"), שהופק באמצעות תוכנת "בנארית פרו", תוכנה ייעודית של חברת "בנארית בע"מ" המיועדת לענף הבניה בהתאם למחירון דקל שהוא מחירון מקובל בענף. התחרות בזכייה במכרז היא בין היתר על פי אחוז ההנחה מהמחירון.
72. במכרז זכו 3 קבלנים, איתם התקשרה העירייה בהסכם מסגרת לתקופה של 12 חודשים, עם אופציה להארכה, כמפורט להלן:

שם הקבלן	אחוז ההנחה לעירייה על המחירון	מועד ההתקשרות
יצחק פאר	2.5%	5.9.19

שם הקבלן	אחוז ההנחה לעירייה על המחירון	מועד ההתקשרות
ש.א.י יזמות והשקעות בע"מ	10.7%	20.8.19
סמיח סבע עבודות קבלניות בע"מ	11.35%	29.7.19

73. נמצא כי על אף שהעירייה התקשרה עם 3 קבלנים בחוזי מסגרת לצורך ביצוע עבודות שיפוצי קיץ במהלך שנת 2019, משיבת הפורום ב-24.10.19 עולה כי: "כרגע עובדים עם קבלן אחד שלא מספיק לבצע את כלל העבודות". מבדיקת הביקורת עולה כי בהתאם לאמור בדיון, אכן ההתקשרות לביצוע עבודות שיפוצי קיץ במהלך קיץ 2019 בוצעה על ידי הקבלן סמיח סבע בלבד.

74. מומלץ כי העירייה תבצע כאמור תכנון מוקדם של ניהול הפרויקטים השנתיים של שיפוצי הקיץ מבעוד מועד, במסגרת לוח זמנים ברור ומוגדר, על מנת לבצע חלוקה סבירה של הפרויקטים בין הקבלנים המבצעים, בהתאם לדירוגם בעירייה ואחוזי ההנחה הניתנים על ידם, ולוודא כי כלל העבודות יבוצעו על ידי הקבלנים האמונים על ביצוע העבודות.

ניהול הפרויקט

75. כאמור, ניהול הפרויקטים במוסדות חינוך בעירייה מבוצע על ידי גורמים שונים בעירייה, בהתאם לסוג הפרויקט, כמפורט להלן:



76. על פי המכרז, הזוכים "ידורג בהתאם לגובה ההנחה שתוצע על ידם". בהמשך לכך נקבע במכרז כי "בכל עבודה תפנה העירייה למציע הזול ביותר שזכה במכרז זה".

77. תהליך העבודה בביצוע הפרויקט כולל מספר שלבים עיקריים:

- הזמנת עבודה – הזמנה לביצוע העבודות, חתומה על ידי מנהלת מחלקת רכש וסגנית הגזבר.
- צו התחלת עבודה – לצורך ביצוע פרויקט על ידי קבלן, העירייה נדרשת למסור לקבלן "צו התחלת עבודה", על פיו בלבד יתחיל הקבלן בביצוע העבודות.
- ניהול יומן עבודה – בו יתעד הקבלן את הספק העבודה היומי.
- פיקוח על ביצוע העבודות – פיקוח על ידי חברה חיצונית איתה התקשרה העירייה לצורך פיקוח על עבודת הקבלן המבצע, וכן פיקוח על ידי גורמים עירוניים כי הפרויקט מתבצע באופן תקין ולשביעות רצון העירייה והיחידה המזמינה.

ה. אישור העבודה - מזמין העבודה (תחזוקה / חינוך / חשמל / הנדסה) אחראי על ביצוע העבודה ועל אישורה. הוא זה שחותם עליה ומאשר אותה. מזמין העבודה אמור לוודא שיש פרוטוקול מסירה חתום (פרוטוקול מסירה מבוצע רק בבינוי חדש ולא בשיפוצים, אלא אם מדובר בפרויקט גדול).

ו. אישור חשבונית לתשלום – אישור החשבונית על ידי הגזברות לצורך תשלום לקבלן המבצע.

78. הביקורת ביצעה מדגם של 3 פרויקטים משנת 2018, שנוהלו כולם על ידי מחלקת תחזוקה בעירייה, ובדקה האם קיים בתיק הפרויקט הזמנה חתומה כנדרש, צו התחלת עבודה, יומן עבודה, וחשבונית לתשלום חתומה כנדרש. להלן הפרויקטים שנדגמו (יצויין כי כל הפרויקטים שנדגמו בוצעו על ידי הקבלן ניסים ישראל בע"מ, איתו התקשרה העירייה על פי מכרז מסגרת (בשנת 2018):

מס"ד	מס' הזמנה	שם מוסד החינוך	פירוט העבודות	היקף התשלום ב-₪
1	10491	בי"ס קריית יערים	שיפוץ ועבודות גבס	17,865
2	8888	בי"ס רוטברג	שיפוץ מעבדת כימיה ומחסן 99	24,941
3	8889	בי"ס גולן	פתיחת חדרים לכיתות לימוד	33,607

79. העירייה אינה מנהלת מאגר מידע ממוחשב עבור כל אחד ממוסדות החינוך בעיר במסגרתו מנוהלים כל תיקי הפרויקט באותו מוסד חינוך. אי לכך, ומאחר שעבודות בנייה חדשה מבוצעות על ידי מינהל הנדסה ולא על ידי מחלקת תחזוקה, עלולות להתעורר בעיות סנכרון לוחות זמנים ותיאום ביצוע העבודות השונות המתוכננות להתבצע באותו מוסד חינוכי.

80. תיקי הפרויקט המנוהלים על ידי מחלקת תחזוקה אינם כוללים תיעוד של כל שלבי ניהול הפרויקט, ובכלל זאת צו התחלת עבודה ויומן עבודה.

81. הזמנות העבודה לקבלנים אינם חתומות כלל, ובכלל זאת אינן חתומות כנדרש על ידי מנהלת מחלקת רכש וסגנית הגזבר.

82. נמצא כי לא קיים תיעוד ומעקב מלא ונאות אחר הרכש המבוצע, ולפיכך עלול להיווצר מצב של ביצוע רכישה כפולה של ציוד. כך עולה גם משיבת הפורום מה-24.10.19: "יש לעדכן את מנהל האינטונטר עבור כל רכישה שמבוצעת (רכישות המבוצעות ישירות דרך הקבלנים המבצעים, דרך ההנדסה והמחלקות האחרות), על מנת לוודא שאין ציוד שנרכש ולא נרכש באינטונטר. בעיקר מזגנים ומערכות שמע. דורית תוציא מייל מסודר למחלקות."

83. נמצא כי לא קיים פיקוח נאות אחר עבודת הקבלנים. כך למשל עולה משיבת הפורום מה-24.10.19 כי:

- "לא כל המזגנים פונו מהאתר בעת הפירוק וחלקם נשארו בשטח גם באוקטובר".
- "יש לוודא שכל מי שנכנס לעבודות במוס"ח מקבל את אישור קב"ט מוסה"ח והביטחון. לא תאושר כניסה של עובד למוס"ח ללא אישור שינתן מראש."

84. מנהלי בתי הספר לא נדרשים לאשר את העבודות המבוצעות בבתי הספר שלהם.

85. חשבוניות לתשלום אינן חתומות על ידי גורם מהגזברות.

86. מומלץ כי העירייה תנהל מאגר מידע עבור ניהול שיפוצי הקיץ ממוסדות החינוך, אשר יכלול את תיקי הפרויקטים השונים המנוהלים בכל אחד מבתי הספר, ופרטי הפרויקט, לצורך סינכרון בין הגורמים העירוניים השונים המנהלים פרויקטים שונים באותו מוסד חינוך.
87. מומלץ כי כל תיק פרויקט יכלול את כל המסמכים הרלוונטיים לפרויקט, ובכלל זאת הזמנת עבודה, צו התחלת עבודה, ניהול יומן עבודה, פרוטוקול מסירה חתום / אישור העבודה, חשבונית מאושרת וכו'.
88. יש לאשר הזמנות עבודה וחשבוניות על פי תהליכי העבודה אשר נקבעו בעירייה, ובכלל זאת על ידי הגורמים החשבונאיים בעירייה.
89. מומלץ כי כאמור בישיבת הפורום יבוצע עדכון של היחידות העירוניות בדבר תהליך הרכש בעירייה, על מנת לוודא כי מבוצע תיעוד מלא של הרכש.
90. מומלץ כי יבוצע פיקוח מלא של הגורמים העירוניים הרלוונטיים לניהול הפרויקט, אחר ביצוע הפרויקט ואחר עבודת הקבלנים, על מנת לוודא שביצוע העבודות נעשה בהתאם לתנאי ההסכם ולכתב הכמויות, וכן בצורה ראויה ולשביעות רצונה של העירייה.
91. מומלץ כי בתום העבודות, יאושרו העבודות גם על ידי מנהלי מוסדות החינוך, שהעבודות מיועדות בפועל עבורם, אשר יאשרו כי העבודות בוצעו לשביעות רצונם.

נספחים

נספח א' – דוגמא לדוח ליקויים באחד ממסודות החינוך בעיר, אשר הוכן ע"י יועץ הבטיחות

	שם מוסד	גן חבצלת	תאריך הבדיקה	12/06/2019	תוצאות הטיפול
מס' ליקוי	מקום הבדיקה	גילוי ליקויי הבטיחות	קדימות 1-טיפול מיד, קדימות 2-עד	תמונה	
1	רחבי הגן	סף חלון בגובה נמוך נידרש להתקין סורג.	2		
2	חצר	החצר אינה מתוחמת קיים מעבר חופשי סביב המבנה נידרש לתחם לאפשר שליטה לגנות.	1		
5	ממ"ד	סף דלת ממ"ד פח חלוד וחד נידרש תיקון.	1		
6	שירותים	דלתות השירותים מהווים מפגע נידש לתחליף.	1		

דוח ביקורת בנושא פרסום חוצות

רקע כללי

131. סעיף 246 לפקודת העיריות מסדיר את סמכות ואחריות העירייה לטפל בשלטים המוצבים בשטחה, כלהלן:
- "העירייה תפקח על הצגת מודעות ושלטים במקומות עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם".
132. סעיפים 250-251 לפקודת העיריות מסמיכים את העירייה לקבוע ולעדכן חוקי עזר בעיר.
133. חוק עזר לרמת השרון (שילוט), התש"ן 1990 הסדיר את סמכות העירייה להציב שלטים בשטחה באמצעות הפקת רישיונות שילוט ולהסיר שלטים המוצבים ללא רישיון, בניגוד לחוק.
134. ביום 21.11.2018, העירייה ביטלה את חוק העזר וקבעה את חוק עזר לרמת השרון (שילוט), התשע"ט 2018.
135. בשטחי העיר ישנם שלטי פרסום פרטיים המוצבים במתקני פרסום חוצות המוצבים בשטח פרטי ושלטי פרסום חוצות המוצבים במתקני פרסום חוצות בשטחים ציבוריים שבבעלות העירייה (להלן: "מתקני פרסום החוצות").
136. מתקני פרסום החוצות של העירייה הינם שלטים המוצבים במקומות ציבוריים ובהם מידע פרסומי של העירייה או של גורמים פרטיים המעוניינים לפרסם את עצמם בתמורה לתשלום כספי.
137. מתקני פרסום החוצות מוצבים בעיקר בכבישים, צמתים וברחובות שבהם תנועה רבה של הולכי רגל וכלי רכב.
138. שלטי הפרסום מוצבים במיקום קבוע, על קיר מבנה, במתקן פרסום המיועד להצבת פרסום חוצות ועוד. לחלק מהשלטים ישנו פרסום במספר צדדים (להלן: "פני פרסום") כאשר כל פן פרסום מחויב בתשלום אגרת שילוט בנפרד.
139. הביקורת התמקדה בבדיקת שלטי פרסום החוצות המוצבים ברחבי העיר לרבות הפיקוח והבקרה אחר הצבת השלטים בעיר, הנפקת רישיונות שילוט, ההכנסות שנבעו לעירייה מהצבת מתקני הפרסום ועוד.

נתונים כספיים

140. להלן פירוט מספר מתקני שלטי פרסום החוצות אשר נמצאו בשטחי העיר בין השנים 2016-2019, בהתאם לסקרי השילוט העירוניים אשר נערכו על ידי מחלקת רישוי עסקים ושלטים:

פרטי מפעיל השלט	מתקנים לשנת 2016	מתקנים לשנת 2017	מתקנים לשנת 2018	מתקנים לשנת 2019	הוסרו ב- 31.12.2019 לפי פס"ד	סאטוס
אוצר הטבע	1	1	1	1	-	באכיפה של יחידת הפיקוח
ברעם (מתקן עפ"י מכרז)	2	2	2	2	-	מתקן על פי מכרז
דיל טוב	10	8	8	10	-	באכיפה של יחידת הפיקוח
הדיה	2	1	1	1	-	קיים היתר
חוצות זהב	7	5	4	3	3	
מקסימדיה	11	5	4	3	-	באכיפה של יחידת הפיקוח
מרקעים	40	40	40	30	30	
נור	5	4	4	3	3	
מדיה קונטרול	3	3	3	3	2	באכיפה של יחידת הפיקוח
רפיד	5	3	2	2	-	באכיפה של יחידת הפיקוח
ר.ש.כוכב מרומ			2	2	-	באכיפה של יחידת הפיקוח
א.ש.גנים ושושנים			1	1	1	

פרטי מפעיל השלט	מתקנים לשנת 2016	מתקנים לשנת 2017	מתקנים לשנת 2018	מתקנים לשנת 2019	הוסרו ב- 31.12.2019 לפי פס"ד	סאטוס
זכיון העירייה - מאור	4	4	69	131		
סה"כ	90	76	141	192	39	נותרו 22 שלטים במרחב הפרטי

מנתוני הטבלה עולה כי בשנת 2019 היו בעיר 192 שלטי פרסום חוצות - 131 שלטים של זכיון העירייה ועוד 61 שלטים פרטיים שמתוכם הוסרו 39 שלטים ונותרו 22 שלטים שטרם הוסרו ונמצאים באכיפה משפטית.

141. בהתאם לנמסר לביקורת ממנהלת מחלקת רישוי עסקים בעירייה, 22 השלטים שנותרו בטבלה נמצאים בטיפול יחידת האכיפה וננקטים בעניינם צעדים להסרתם.

142. יצוין, כי בשנת 2019, מחלקת רישוי עסקים ושילוט החליפה את החברה אשר ביצעה סקרי שילוט בעיר. לאחר החלפת הספק, נמצאו שלטי פרסום חוצות נוספים בעיר אשר חויבו בתשלום אגרות השילוט.

143. להלן פירוט סך אגרות השילוט בהם חויבו שלטי פרסום החוצות על ידי מחלקת רישוי עסקים ושילוט, בין השנים 2016-2019:

שנה	סך אגרות השילוט שחויבו (באש"ח)	אחוז הגידול ביחס לשנה הקודמת
2016	1,563	-
2017	1,478	-5.5%
2018	1,771	19.8%
2019	2,409	36%
סה"כ	7,221	-

144. הגידול בחיובי אגרות השילוט נובע מהגדלת תעריף אגרת השילוט (מ- 550 ₪ ל- 750 ₪ למטר) ומהגידול במספר השלטים שנמצאו (מ- 125 פני פרסום בשנת 2017 ל- 228 פני פרסום בשנת 2018 ול- 342 פני פרסום בשנת 2019). כתוצאה מהגידול במספר השלטים לחיוב, גדלו בעיקר חיובי אגרות השילוט לזכיון פרסום החוצות של העירייה (חברת מ.פ.ח) מכ- 345 אש"ח ל- 905 אש"ח (גידול של כ- 262% בסכום חיוב האגרות).
- יצוין, כי חברת מ.פ.ח הגישה השגה על סכום אגרות השילוט בהם חויבו וטרם שילמה חלק מחובות האגרות (לחברה ישנם חובות שטרם שולמו בסך כ- 70 אש"ח משנת 2018 וכ- 375 אש"ח משנת 2019).
145. בביקורת נמצא, כי חברת ט. וחברת ר. טרם שילמו את אגרות השילוט לשנת 2019 בסך כ- 281 אש"ח וכ- 12 אש"ח, בהתאמה. יצוין, כי בהתאם לנמסר לביקורת, לאחר סיום הביקורת, חובות האגרות הנ"ל שולמו לעירייה.
- בנוסף, חברת מ.ק אשר הציבה שלטים ללא היתרים ורישיונות בעיר, טרם שילמה את אגרות השילוט בהם חויבה בין השנים 2016-2019 בסך כ- 213 אש"ח והטיפול בחובות נעשה על ידי מחלקת הגבייה במסגרת אכיפה מנהלית.

הליך הביקורת

146. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מנכ"ל החברה הכלכלית רימונים, מנהל מחלקת השילוט ועובדים נוספים רלוונטיים, ככל שנדרשו.

147. כמו כן בדקנו את:

- ניהול שלטי פרסום החוצות בעיר על ידי חברת רימונים לרבות תפעול ותחזוקת מתקני השילוט העירוניים, גביית תשלומים מזכייני העירייה ועוד.
- התנהלות מחלקת השילוט ומחלקת הפיקוח על הבניה בניהול והסדרת תחום השילוט בעיר בהתאם לחוק התכנון והבניה וחוק העזר (שילוט) לרבות הפיקוח הנעשה לצורך הסרת שילוט שאינו חוקי ועוד.
- הביקורת בחנה את עמידת העירייה בדרישות החוק, נהלי העבודה והמינהל הציבורי התקין.
- בחינת מיצוי מלוא פוטנציאל ההכנסות הקיים לעירייה מהצבת שלטי חוצות ברחבי העיר.
- בחינת קיומם של היתרים ורישיונות כדין לכל שלטי פרסום החוצות הקיימים.
- בחינת נאותות התחזוקה של מתקני פרסום החוצות לרבות חזות עירונית תקינה והיעדר ליקויי בטיחות.
- בחינת נאותות הבקורות בתהליכי העבודה הקיימים בניהול ותפעול מתקני הפרסום העירוניים.

148. בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות, דיווחים ורישומים שנערכו ועוד.

מטרות הביקורת

149. מטרות הביקורת הינן כלהלן:

- לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק, נהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין בנושא הסדרת שילוט הפרסום בעיר.
- לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה הקיימים אחר שלטי הפרסום המוצבים בעיר.
- לבחון את נאותות תהליכי הגבייה של דמי הזיכיון ואגרות השילוט מזכייני העירייה בהתאם לפרמטרים והסכומים הקבועים בהוראות החוק ובהסכמים שנחתמו.
- לבחון את נאותות ממשקי העבודה הקיימים בין אגפי העירייה השונים לצורך הטיפול בשלטים בעיר.
- לאתר ליקויים ופרצות בתהליכי העבודה והבקורות שבמחלקת השילוט על מנת למנוע את התממשותם.

150. במסגרת הביקורת נערכו סיורי שטח ברחבי העיר בהם נבחנו, באופן מדגמי שלטי פרסום החוצות הקיימים.

רקע משפטי

151. הרקע המשפטי לנושא פרסום חוצות הינו, כלהלן:

- פקודת העיריות.
- חוק הדרכים (שילוט) התשכ"ו 1966.
- חוק עזר לרמת השרון (שילוט), התשע"ט 2018.
- תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987.
- תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014.
- חוזרי מנכ"ל והנחיות משרד הפנים.
- חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

חומר שהתקבל

152. להלן עיקרי המסמכים שהתקבלו ונבדקו בביקורת:

- דוח המפרט את כל סוגי שלטי פרסום החוצות הקיימים בעיר, נכון למועד הביקורת, לרבות כתובת כל שלט ועוד.
- מפה עירונית אשר כוללת מיפוי של האזורים בהם הוצבו שלטי פרסום חוצות והאזורים בהם טרם הוצבו שלטי פרסום חוצות, כפי שהוכנה על ידי חברת רימונים.
- מכרזי פרסום החוצות (מכרז 6/12 ומכרז 1/13) אשר פורסמו על ידי העירייה לצורך בחירת זכייני השילוט.
- טופסי ריכוז ההצעות של הזכיינים, כפי שהתקבלו במכרזי העירייה.
- פרוטוקולים לבחירת הזכיינים הזוכים בכל מכרז.
- חוזי ההתקשרות שנחתמו בין העירייה לזכייני פרסום החוצות לרבות הנספחים לחוזים.
- כרטיסי הנהלת חשבונות המפרטים את התשלומים ששולמו לעירייה על ידי כל אחד מזכייני פרסום החוצות.
- תחשיבים לקביעת הסכומים אשר ישולמו על ידי כל אחד מזכייני פרסום החוצות לרבות מספר השלטים לחיוב, תעריפי החיוב והצמדות למדד.
- התכתבויות בין החברה לזכייני פרסום החוצות, בין היתר, לגבי טענות שהועלו על ידי הזכיינים כנגד העירייה ותגובת החברה/עירייה לטענות.
- מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

6. מדיניות שילוט עירונית

153. הזכות להצבת שלטי פרסום חוצות בשטחים הציבוריים ברחבי העיר הינה קניין ציבורי השייך לעירייה ומאפשר השגת הכנסות סטאטיות עבור הקופה הציבורית.

154. בשל האמור, מתן רישיונות שילוט ואישורים לגורמים פרטיים להצבת שלטי פרסום חוצות בעיר צריך להתבצע על בסיס מדיניות עירונית הקובעת עקרונות לשמירה על המשאבים העירוניים, חזות העיר ואיכות חיי תושביה.

155. המדיניות העירונית צריכה להגדיר את היקף פרסום החוצות שהרשות מעוניינת להציב בתחומה, סוגי השלטים, גודלם, מידת פיזורם, מיקומם (צירים ראשיים, אזורי מסחר, שכונות מגורים, קרבה למוסדות חינוך) ועוד.

בנוסף, המדיניות העירונית צריכה להגדיר את המקרים בהם תותר, ככל שתותר, הצבת שלטי פרסום חוצות בשטחים פרטיים (לא שלטי פרסום של עסקים).

156. יודגש, כי על מנת לשמור על כללי השוויוניות והשקיפות, מדיניות עירונית כאמור צריכה להיקבע במסמך כתוב וחתום כדין (לא בע"פ). בהתאם למדיניות העירונית, על העירייה לקבוע תכנית אשר תסדיר את הצבת השלטים בעיר.

157. יצוין, כי בפסק דין בג"ץ (בג"ץ 6597/00 מרקעי תקשורת בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו) נקבע, כי המדיניות עירונית צריכה להיקבע על ידי הנהלת העירייה תוך בחינת האיזון הראוי בין השיקולים הכלכליים לבין שמירה והגנה על חזות העיר והנוף העירוני.

158. כמו כן, נקבע בפסק הדין, כי חשוב שתיבחן השפעת הפרסום על צביונה של הרשות המקומית ועל בטיחות תושביה, מבקריה והמשתמשים בדרכיה.

159. בדוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא פרסום החוצות ברשויות המקומיות העיר מבקר המדינה לרשויות בנושא היעדר מדיניות ותכנית שילוט לפרסום החוצות, כלהלן:

"הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תכנית כוללת לפרסום חוצות בתחומן ולא ערכו עבודת מטה בעניין, לרבות הכנת תכנית ובחינתה על ידי הגורמים המקצועיים ברשות המקומית. ממילא לא הובאה תכנית כזו לאישור מועצת הרשות המקומית.

במציאות זו, המערך להצבת מתקני הפרסום בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו לא נבחן בראייה רחבה ומערכתית שתכלול את כלל מתקני הפרסום בתחום הרשות ותעמוד על האיזון ביניהם - מתקנים גדולים וקטנים, אלו שמוצבים בפינות רחוב על מדרכות, אלו שמוצבים באי תנועה ואלו שבצדי הדרך".

160. עד לשנת 2014, הנהלת העיר לא אישרה תכנית אב ומדיניות עירונית כתובה בנושא הצבת שלטי פרסום חוצות ברחבי העיר (בשטחים ציבוריים ופרטיים).

בתקופה זו, הוצבו ברחבי העיר שלטי פרסום חוצות בשטחים פרטיים ואף בשטחים ציבוריים, בין היתר, בסמוך לאזורי מגורים וצמתים ראשיים.

שלטי פרסום החוצות שהוצבו פוגעים בחזות העירונית ומונעים מהעירייה את האפשרות להציב במקום שלטי פרסום חוצות עירוניים בשטח הציבורי, תוך קבלת הכנסות עבור הקופה הציבורית.

יצוין, כי כפי שיפורט בהמשך הדוח, החל משנת 2014 העירייה החלה בביצוע אכיפה להסרת השלטים כאמור.

7. ועדת שילוט עירונית

161. חוק עזר לרמת השרון (שילוט) מחייב כל אדם המעוניין להציב שלט בשטח העיר (מלבד במקרים בהם השלט נכלל ברשימת השלטים הפטורים מרישיון שילוט), לקבל אישור (רישיון) מראש העיר להצבת השלט.

162. בהתאם לסעיף 4 (ב) לחוק העזר, ראש העיר רשאי להיוועץ בוועדה מקצועית לשילוט שתבדוק אם השילוט המבוקש הוא לפי הוראות חוק העזר ועל פי אמות המידה שקבעה הוועדה ואם אין בו כדי לפגוע באיכות הסביבה או בחזות ארכיטקטונית של הסביבה.

163. בהתאם לסעיף 4 (ב) לחוק העזר:

"לא תסורב בקשה למתן רישיון מהטעמים האמורים אלא לאחר התייעצות שקיים ראש העירייה עם הוועדה המקצועית לשילוט".

164. בהתאם לסעיף 12 (א) חוק העזר, ועדת השילוט הינה ועדה מקצועית המורכבת מעובדי עירייה בכירים, כלהלן:

"הוועדה המקצועית תכלול 3 חברים והם: מהנדס העירייה, היועץ המשפטי לעירייה ומנהל המחלקה לרישוי עסקים בעירייה או נציגיהם".

165. תפקידיה העיקריים של ועדת השילוט העירונית בהתאם לחוק העזר הינם לייעץ לראש העיר בנושאים שלהלן:

- כל נושא שנקבעה לגביו חובת היוועצות בחוק העזר.
- כל בקשה לרישיון שילוט או כל מקרה אחר, שעניינם נושא הקשור בביצועו של חוק עזר זה, שיביא ראש העירייה לפני הוועדה המקצועית לשילוט.
- הוועדה המקצועית לשילוט תמליץ למועצת העירייה לעניין קביעת אמות מידה - הנחיות בכל הנוגע להענקת רישיונות לפי חוק העזר.

166. יודגש, כי ראש העיר, לאחר המלצת ועדת השילוט הינם הגורמים היחידים המורשים לאשר הצבות של שלטים בעיר.

שלטים המחויבים בקבלת רישיון שילוט ואשר מוצבים בעיר ללא אישור ועדת השילוט, אינם עומדים בהוראות חוק העזר.

167. העירייה מפעילה ועדת שילוט בהתאם לנדרש בחוק העזר. הוועדה מפיקה פרוטוקולים מנומקים להמלצותיה והחלטותיה כנדרש - תקין.

8. שלטי פרסום חוצות

a. כללי

168. ברחבי העיר ישנם שלטי פרסום חוצות פרטיים ושלטים ציבוריים אשר הוצבו על ידי העירייה ומופעלים על ידי זכני שילוט אשר אחראים על הצבת, השכרת ותחזוקת שלטי הפרסום הציבוריים, בתמורה לתשלום דמי זיכיון לעירייה.

169. להלן סוגי פרסות החוצות הקיימים בעיר:

- **בילבורדים** - שלטי פרסום גדולים בעלי 2 פני פרסום, הבילבורדים מוצבים בעיקר בצמתים מרכזיים או בכבישים מחוץ למרכז העיר.
- **מכוונים דו צדדים** - שלטי פרסום קטנים בעלי 2 פני פרסום, המכוונים מוצבים בעיקר בכבישים העירוניים הנמצאים בתוך העיר.
- **תחנות אוטובוס** - שלטי פרסום המוצבים בתחנות אוטובוס לאיסוף נוסעים ברחבי העיר.
- **מפות עיר** - שלטי פרסום בעלי 2 פני פרסום כאר בצד אחד מוצגת מפת העיר ובצד השני תוכן פרסומי.
- **"טוטאם"** - שלטי פרסום גדולים המוצבים על גבי מתקני פרסום עצמאיים בסמוך לכביש איילון העובר בשטחי העיר.
- **מיני קיר** - שלט פרסום ענק המוצב על מבנה ציבורי קיים של העירייה.

b. רישיונות שילוט

170. סעיף 2 וסעיף 3 (א) לחוק עזר לרמת השרון (שילוט) מחייבים כל אדם המעוניין להציב שלט בעיר לקבל אישור מראש (רישיון) מראש העיר להצבת השלט, כלהלן:

"לא יציג ולא יפרסם אדם שילוט ולא ירשה לאחר מטעמו לפרסם שילוט ולא יגרום לפרסום שילוט בתחום העירייה, אלא לפי רישיון לשילוט שניתן כדין מאת ראש העירייה..."

המבקש לפרסם שילוט יגיש בקשה על כך בכתב לראש העירייה".

171. סעיף 3 לחוק העזר בנושא השילוט קובע, כי רישיונות השילוט יינתנו לאחר הגשת בקשה בכתב לראש העירייה, הכוללת פרטים ומסמכים שונים המפורטים בחוק, לפי העניין, כגון:

- שמו ומענו של מגיש הבקשה, כתובתו ועוד.
- תרשים של השילוט המוצע המפרט מידות ואת מיקומו בחזית הבניין.
- תכנית המפרטת את הסוג, הצורה, התוכן, החומרים, הגוונים ומידות השילוט שלגביו מוגשת הבקשה.
- תמונה או תמונות של המקום שבו יוצב השילוט, וכן תמונה חזיתית של הבניין ושל בניינים גובלים.
- פרטי המתקין ופרטי יצרן השילוט.
- פירוט אופן חיבור השילוט למקום הצבתו המיועד, לרבות המסגרת שעליה יוצב השילוט או המיתקן האמור לשאת אותו, בצירוף המפרט הטכני שלהם.
- אם מבוקש שילוט מואר או שילוט אלקטרוני או שילוט מתחלף, הכרוך באספקת חשמל, יש לצרף לבקשה תיאור של מערכת התאורה.

בנוסף, יש לצרף אישור של חשמלאי מוסמך כי הוא (החשמלאי) אחראי לתקינות השילוט וכי המיתקן יכלול מפסק פחת וחיבור הארקה לשילוט ולמסגרת החיזוק, בהתאם להוראות כל דין, וכי הצנרת המספקת חשמל לשילוט מוסתרת.

- פרטי זיהוי מלאים של בעל הבניין או הנכס או מיתקן הפרסום שבהם עתיד השילוט להיות מוצג וכן הסכמה בכתב שלהם.
- אם מבוקש שילוט מואר או שילוט אלקטרוני תצורף לבקשה התחייבות לביטוח צד ג', עוברי אורח או מי שנמצא בסביבתו.

172. בכדי לקבל רישיון להצבת שילוט על מציב השלט להגיש בקשה לקבלת היתר בניה. לאחר אישור ההיתר, על מציב השלט להגיש בקשה לוועדת השילוט. הוועדה בוחנת את הבקשות וממליצה לראש העיר על קבלת או דחיית כל בקשה.

173. תוקף רישיון השילוט הניתן הינו לשנה אחת בלבד. הרישיון מחודש מעת לעת, כל עוד לא חל שינוי בשלט.

174. החלטת בג"ץ (בג"ץ 6597/00 מרקעי תקשורת בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו) מסבירה את חשיבות הצבת השלטים בעיר אך ורק בהתאם לרישיונות שילוט כחוק, כלהלן:

"השמירה על יפי החוצות ועל איכות החיים של תושבי המקום מחייבת פיקוח קפדני על המיקום והאופן בו מוצבים שלטים ומודעות ומספרם, וכל זאת בהתאם למדיניות שנקבעה אשר במסגרתה נערך האיזון הראוי בין השמירה על איכות הסביבה לבין שיקולים מסחריים וצרכניים של החברה וגורמים שונים בתוכה.

הצבת שלטים בלא קבלת רישיון כמוה כעשיית דין עצמית שאין להתירה בשום שלב...".

175. בנוסף, כאמור, בשנת 2014, העירייה קבעה ופרסמה לציבור הנחיות להצבת פרסום חוצות במרחב הפרטי (תכנית אב לשילוט במרחב הפרטי) והנחיות להצבת פרסום חוצות במרחב הציבורי (תכנית אב לשילוט במרחב הציבורי).

176. ההנחיות קובעות את הכללים להצבת שלטי פרסום חוצות ברחבי העיר.

בהתאם להנחיות, במרחב הפרטי לא תותר הצבת מתקני פרסום עצמאיים שאינם צמודים למבנה, למעט במקרים חריגים שיאושרו על ידי וועדת השילוט העירונית.

כמו כן, העירייה אינה מתירה להציב מתקני פרסום גדולים של שלטי פרסום חוצות באזורי מגורים.

177. בנוסף בשנת 2016 פרסמה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת השרון הנחיות מרחביות בהתאם לסעיף 145 לחוק. הנחיות אלו כללו אף מתחמים מאושרים לשילוט.

ההנחיות פורסמו להתנגדויות וכאלו לא התקבלו. בהנחיות הוגדרו האזורים בהם יתאפשר להציב שילוט בחלוקה לשילוט בשטחי ציבור ולשילוט בשטח פרטי.

178. בביקורת עלה, כי חלק משלטי פרסום החוצות אשר הוצבו בעיר לפני מועד קביעת ופרסום תכנית האב לשילוט, אינם עומדים בכללים שנקבעו בתכנית האב העירונית וטרם הוסרו במלואם.

179. יודגש, כי החל משנת 2013, העירייה החלה בביצוע פעולות להסדרת נושא שילוט החוצות בעיר לרבות ביצוע תהליכים משפטיים להסרת שלטי פרסום חוצות אשר הוצבו בעיר שלא כדין.

180. במסגרת פעולות האכיפה העירייה הגישה תביעות פינוי כנגד חברות שילוט רבות אשר הציבו שלטי חוצות במרחב הציבורי.

בהתאם לנמסר לביקורת מהתובע העירוני, העירייה ממשיכה בביצוע פעולות אכיפה במרחב הפרטי ואוכפת את הדין ביחס להצבת שילוט ללא היתרי בנייה כדין במרחב הפרטי.

החל משנת 2016 ולאחר החלטות שניתנו בעתירה מנהלית שהוגשה כנגד העירייה קיבלה העירייה בקשות מחברות שילוט שונות ביחס לשלטים שהוצבו שלא כדין ונתנה בהן החלטות. לאחר שהמשלטים סירבו לפרק את השלטים למרות החלטות העירייה, החלה העירייה באכיפה פלילית כנגד החברות השונות.

נכון למועד פרסום הביקורת הסתיימו ההליכים הפליליים כנגד 3 חברות שילוט (מרקעים, חוצות זהב ונורסטאר) ובמקביל ממשיכים להתנהל ההליכים הפליליים כנגד חברות נוספות ובהתאם למידע שנמסר לביקורת מהתובע העירוני במהלך הזמן הקרוב עתידים להיות מוגשים כתבי אישום נוספים בעניין.

c. היתרי בניה לשלטים

181. סעיף 145 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965 קובע כי הצבת שלט בעיר מחייבת קבלת היתר בניה. היתרי הבניה נדרשים בנוסף לרישיון השילוט שניתן על ידי ראש העיר.
182. סעיף 14 לתקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014 מגדיר את המקרים בהם שלט יהיה פטור מהיתר בניה, כלהלן:
"התקנת שלט ששטחו אינו עולה על 1.2 מטרים מרובעים ומשקלו אינו עולה על 20 קילוגרמים פטורה מהיתר
על אף האמור, הקמת שלט אשר מידותיו גדולות מהקבוע בתקנת משנה (א) ואשר קיבל רישיון מכוח חוק עזר עירוני פטורה מהיתר, אם אין השלט בנוי על גבי מיתקן עצמאי".
183. בהתאם לאמור בתקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התקנת שלט ששטחו אינו עולה על 1.2 מטרים מרובעים ומשקלו אינו עולה על 20 קילוגרמים פטורה מהיתר.
שלט גדול מהמידות האמורות, חייב בהיתר בניה במקרה בו השלט בנוי על גבי מיתקן עצמאי.
184. מהוראות התקנות עולה, כי שלטי הטוטאם, מיני קיר, בילבורדים והמכוונים המוצבים על ידי זכייני העירייה במתקנים עצמאיים ואשר שטחם גדול מ- 1.2 מטרים, מחויבים בקבלת היתרי בניה, כחוק.
185. יצוין, כי בהתאם לסעיף 5.16 לחוזה שנחתם עם זכייני פרסום החוצות, זכייני פרסום החוצות אחראים על הוצאת היתרי בניה לכל שלטי פרסום החוצות המופעלים על ידם בעיר, כלהלן:
"הזכיון מתחייב לקבל רישיון ו\או היתר טרם ביצוע פעולה כלשהיא הדרוש לה רישיון או היתר, לצורך מתן השירות נשוא הסכם זה על ידו ו\או ע"י עובדיו ו\או מועסקיו אומי מטעמו וזאת בכפוף לכל דין".

186. בביקורת שערך מבקר המדינה בשנת 2015 בנושא פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות, העיר מבקר המדינה לרשויות אשר נבדקו בביקורת בדבר אי קבלת היתרי בניה מועדת התכנון והבניה ואי קבלת רישיונות שילוט להצבת מתקני הפרסום בהתאם לחוק העזר של כל רשות, כלהלן:

"בתחומן של הרשויות המקומיות ... הותקנו שלטים מסוגים שונים, בלי שקיבלו את אישורן ואישורי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה להצבתם וללא האישורים הנדרשים כמתחייב בחוקי העזר".

187. יצוין, כי נכון למועד הביקורת (פברואר 2020), בעיר ישנם 153 שלטים המחויבים בקבלת היתרי בניה כחוק (131 שלטים של זכיון העירייה ועוד 22 שלטים פרטיים שטרם הוסרו).

188. בניגוד להוראות חוק התכנון והבניה ובניגוד למכרז ולחוזי ההתקשרות שנחתמו בין העירייה לזכייני פרסום החוצות, שלטי פרסום חוצות רבים (עירוניים ופרטיים) הוצבו והופעלו ברחבי העיר ללא שהמציבים פנו וביקשו היתרי בניה כחוק.

189. העירייה החלה באכיפת הדין ביחס למציבי השלטים אשר לא פנו בבקשות לקבלת היתרי בניה החל משנת 2013.

פעולות האכיפה מבוצעות על ידי מחלקת הפיקוח על הבניה באמצעות דרישות להסרת השלטים ובליווי התובע העירוני. בהתאם להוראות הדין, בטרם הגשת כתב אישום התובע העירוני נדרש לזמן את המציבים למסירת גרסה בטרם הגשת כתב אישום ולאחר מכן לשקול את עמדתם.

d. אגרות שילוט

190. סעיף 5 א' לחוק העזר בנושא השילוט מחייב כל אדם המציב שלט בעיר לשלם מדי שנה אגרת שילוט לעירייה.
191. חלק א' לתוספת הראשונה לחוק העזר קובע את תעריף אגרות השילוט למ"ר אשר ישולמו לעירייה. התעריף נקבע בהתאם למיקום השלט וסוג השלט (ראה פירוט התעריפים בנספח א' לדוח).
192. סעיף 10 לחוק העזר קובע את המקרים בהם השלט המוצב יהיה פטור מאגרה, כלהלן:
- (1) שילוט זיהוי המוצג על דלת כניסה לבית מגורים ולבית עסק.
 - (2) דגל או סמל של המדינה או של ארגון בעל אופי ציבורי או דתי שאינו פועל למטרת רווח.
 - (3) שילוט המורה על כך שעסק, שירות או פעילות עברו ממקום אחד למקום אחר.
 - (4) מודעות אבל.
 - (5) מודעה המתפרסמת מטעם מוסד תכנון ואשר פרסומה נדרש על פי דין.
 - (6) שילוט שחובה להציג על פי דין.
 - (7) שילוט על גבי כלי רכב המפרסם את כלי הרכב למכירה.
 - (8) שילוט הנישא על ידי אדם במהלך אסיפה או הפגנה.
 - (9) שילוט המצוי בתוך בית עסק, חנות וכיוצא באלה ואינו מופנה אל מחוץ להם.
 - (10) שילוט של הממשלה, העירייה ובתי המשפט.
 - (11) שם רחוב או מספר מואר המותקן על גבי נכס לזיהוי כתובתו.
 - (12) שילוט הכוונה למשרד ממשלתי או עירוני.
 - (13) שילוט עד למידת 30 ס"מ × 60 ס"מ.
193. שלטי פרסום החוצות המוצבים ברחבי העיר הינם שלטים גדולים הנדרשים להיות מחויבים ולשלם אגרות שילוט.
194. בין השנים 2017-2019, מחלקת רישוי עסקים ושילוט ערכה מדי שנה סקרי שילוט באמצעות חברות חיצוניות. הסקרים כללו מיפוי וחיוב אגרות שילוט לכל שלטי פרסום החוצות שנמצאו בעיר.

195. להלן פירוט מספר פני הפרסום של השלטים המופעלים על ידי זכיון העירייה בשנת 2019:

פרטי השלט לחיוב	מספר פני הפרסום שנמצאו	מספר פני הפרסום לחיוב*
פרסום על גבי תחנות אוטובוס	111	97
לוחות מפה	31	16
מיני קיר	14	14
מכוונים	106	72
סה"כ	262	209

* שלטים שאינם בשימוש העירייה ואינם ריקים.

196. להלן פירוט סכומי אגרות השילוט בהם חויב זכיון פרסום החוצות של החכ"ל בין השנים 2017-2019 עבור כלל פני הפרסום אשר נמצא כי הפעיל ברחבי העיר:

שנה	סך אגרות השילוט שחויבו על ידי העירייה (באש"ח)
2017	214
2018	345
2019	905
סה"כ	1,464

197. יצוין, כי בשנת 2019, מחלקת רישוי עסקים ושילוט החליפה את החברה אשר ביצעה סקרי שילוט בעיר. לאחר החלפת הספק, נמצאו פני פרסום רבים נוספים של זכיון השילוט (חלקם חדשים וחלקם האחר ייתכן שאינם חדשים). כמו כן, חיובי אגרות השילוט גדלו באופן משמעותי, מדי שנה ובעיקר בין השנים 2018-2019 (גידול של כ- 260% באגרות), לאחר החלפת חברת סקירת השלטים.

198. בסקרי השילוט שנערכו על ידי העירייה בין השנים 2016-2019, נמצאו שלטי פרסום נוספים אשר היו קיימים בשטח זמן רב אך לא חויבו ולא שילמו אגרות שילוט (כגון שלטי פרסום של הזכיינים (ר.ש.כוכב מרום, א.ש.גנים ושושנים, חוצות ביגימי ועוד).

e. שלטי פרסום מוארים

199. שלטי פרסום החוצות של העירייה כוללים פרסום המוצג לאורך כל שעות היום, לרבות בשעות הלילה. חלק מהשלטים הינם שלטי פרסום מוארים המחוברים לחשמל (שלטים אלקטרוניים).

200. בהתאם לחוק העזר (שילוט), שלטי פרסום מוארים, הכוללים חיבור לחשמל נדרשים לכלול מפסק פחת, חיבור הארקה לשילוט ולמסגרת החיזוק וצנרת החשמל של השלט נדרשת להיות מוסתרת.

201. בנוסף, כל שלט מואר או שלט אלקטרוני נדרשים להיבדק ולקבל אישור בכתב מחשמלאי מוסמך לתקינות החשמל בשלט.

202. עד למועד סיום הביקורת לא התקבלו מסמכים המעידים תקינות מערכת החשמל של אותם השלטים לרבות בדיקת חשמלאים, כמחויב בחוק העזר.

203. הביקורת מעירה כי היעדר בדיקה של תקינות מערכות החשמל עלולה לחשוף את העירייה ולגרום למפגעי בטיחות בעיר.

9. שלטי פרסום חוצות פרטיים

a. פיקות על השילוט - בהתאם לחוק העזר

204. כאמור, סעיף 2 וסעיף 3 (א) לחוק עזר לרמת השרון (שילוט) מחייבים כל אדם המציב שלט פרסום חוצות בעיר לקבל רישיון שילוט עבור כל שלט המוצב על ידו.

205. סעיף 13 לחוק העזר מגדיר את המקרים בהם לא תותר הצבת שלט פרטי, כלהלן:

"(1) הוא עלול לפגוע בבטיחות, להטעות או להפריע לתנועת כלי רכב או הולכי רגל;

(2) הוא עלול לגרום נזק או מטרד כלשהו;

(3) הוא חוסם דלת, חלון, יציאת חירום או פתח אחר או מפריע למעבר בו;

(4) הוא הוצב ופורסם על גבי מיתקנים או אבזרים שלפי טיבם, טבעם ותכליתם אינם ראויים ואינם מיועדים להצבת שילוט, לרבות על מדרגות חירום, מדרגות נעות, מזגן אוויר, צינור אוויר, צינור ביוב, עמוד חשמל, מיתקן טלפון, מיתקן להפעלת רמזור, אנטנה, עמוד צופרים, תמרור, עץ או במקום שנועד לציוד או למיתקנים לכיבוי שריפות;

(5) הוא צבוע על בניין; ביקש אדם לפרסם שילוט, על דרך צביעתו על בניין, רשאי ראש העירייה להתיר לו לעשות כן לאחר היוועצות בוועדה המקצועית לשילוט;

(6) בשל ממדיו או צורתו או צבעו, הוא עלול לפגוע בצורה האחידה של חזיתות הבתים או שמהווה הוא מטרד;

(7) הוא עלול להסתיר או לפגוע בחלקי בניין בעל ייחוד ארכיטקטוני או היסטורי;

(8) הוא מפורסם במקום ציבורי אך לא על גבי מיתקן פרסום או לוח פרסום עירוני;

(9) הוא נושא מסר פוליטי ומותקן שלא במקום שהוקצה על ידי העירייה לשם כך; למעט לעניין שילוט המוצג על גבי דירת מגורים במהלך תקופת הבחירות לרשויות המקומיות או הבחירות הארציות;

(10) הוא אינו הולם את הסביבה שבה מבקשים להציעו;

(11) הוא עלול לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו;

(12) פרסומו או הצגתו מהווים עבירה על הוראות חוק עזר זה או דין אחר ובכלל זה שלט המתייחס לבית עסק או פעילות אחרת שאין להם רישיון כדין או שהפעלתם נוגדת את דיני התכנון והבנייה".

206. יודגש, כי סעיף 13 (8) לחוק העזר אוסר על הצבת שילוט פרסום חוצות פרטי במקום ציבורי, שלא על ידי העירייה.

207. הצבת השלטים נעשית בהתאם לתכנית האב העירונית והמלצות וועדת השילוט של העירייה.

208. בהתאם לפרוטוקולים של וועדת השילוט, למרות שבסקר השילוט שנערך בשנת 2019 נמצאו ברחבי העיר 192 פני פרסום של שלטים, עד לשנת 2019, ועדת השילוט דנה ובחנה בקשות ל- 106 שלטי פרסום חוצות (שאינם שלטים של עסקים), מתוכם המליצה לאשר 29 שלטים בלבד, כלהלן:

שנה	מס השלטים אשר עלו לדיון בוועדת שילוט	מס השלטים שאושרו ע"י ועדת השילוט
2016	86	24
2017	5	1
2018	4	2
2019	11	2
סה"כ	106	29

מהאמור עולה, כי עבור שלטי פרסום חוצות רבים הקיימים בעיר מציבי השלטים לא פנו בבקשות לוועדת השילוט.

b. פיקוח על השילוט – בהתאם לחוק התכנון והבניה

209. בנוסף לקבלת רישיון שילוט, שלטי פרסום החוצות מחויבים גם בקבלת היתר בניה בהתאם לחוק התכנון והבניה.

210. בהתאם לחוק התכנון והבניה, באפשרות העירייה לבצע אכיפה להסרת שלטי פרסום חוצות שהוצבו ללא היתר, כלהלן:

- **הוצאת צו הריסה מינהלי** - כאשר מוצב שלט "חדש" ללא היתר בניה באפשרות העירייה להוציא צו הריסה מינהלי בהתאם לסעיף 238 א' לחוק התכנון והבניה. הצו המינהלי מאפשר לעירייה לבצע הסרה מידית של השלט.

- **כתב אישום בגין בניה ללא היתר או בשימוש חורג** - כאשר העירייה מעוניינת להסיר שלט קיים אשר לא חלה עליו התיישנות, באפשרות העירייה לבצע חקירה אשר תעיד על מועד הצבת השלט ללא היתר ולהגיש כתב אישום כנגד מבצע העבירה על מנת שיסיר את השלט.

- **הגשת בקשה לביה"מ לקבלת צו הריסה** - כאשר העירייה מעוניינת להסיר שלט "ישן" וחלה עליו התיישנות, על העירייה להגיש כתב אישום כנגד מציב השלט ולהוכיח כי קיים "צורך ציבורי" להריסת השלט (שלט לא בטיחותי, מהווה מפגע סביבתי ועוד).

211. יצוין, כי בביקורת מבקר המדינה משנת 2015, קבע מבקר המדינה כי חלק מהשלטים שהוצבו ברשויות המקומיות ללא רישיונות והיתרים מהווים מפגעים בטיחותיים ולפיכך על הרשויות לפעול להסרת השלטים, כלהלן:

"נוסף על השלטים שהציב היזם שנבחר לניהול פרסום החוצות בתחומה, מפרסמים רבים הציבו שילוט פרסום בכביש הראשי לאורכו של אזור התעשייה ובמקומות שונים בתחומי המועצה, ללא ידיעת המועצה. חלק מהשלטים אף מהווים מפגע בטיחותי..."

חרף התופעה החמורה של התקנת שלטים ללא היתר, המועצה והוועדה המקומית לתכנון ולבניה... לא נקטו את האמצעים העומדים לרשותן לפירוק השלטים שהוצבו בניגוד לדין, ולא פעלו להסרת המפגעים האמורים."

212. כאמור, החל משנת 2014 העירייה פועלת באמצעות אכיפה משפטית להסרת שלטי פרסום החוצות הפרטיים בעיר. בשל פעולות האכיפה, מספר שלטי הפרסום הפרטיים קטנו מ- 86 שלטים בשנת 2016 ל- 22 שלטים בשנת 2020, אשר גם מולם נעשים הליכי אכיפה פלילית.

10. שלטי פרסום חוצות עירוניים

a. כללי

213. פרסום חוצות ברחבי העיר מהווה משאב עירוני חשוב אותו העירייה נדרשת לנצל לצורך הגדלת הכנסות הקופה הציבורית, בין היתר, באמצעות הצבת שלטי פרסום חוצות בשטחים הציבוריים שבבעלותה.

214. על מנת להפעיל את שלטי הפרסום בעיר באופן המיטבי העירייה ביצעה מכרזים לבחירת זכייני פרסום חוצות, כלהלן:

- מכרז מספר 6/12 לבחירת זכייין למתקן פרסום גדול (בילבורד) המוצב בכביש 482.
- מכרז מספר 1/13 לבחירת זכייין למגוון שלטי פרסום חוצות בעיר (מכוונים, פרסום בתחנות אוטובוס, בילבורדים ועוד).

215. להלן פירוט מספר שלטי הפרסום המופעלים על ידי זכייין פרסום החוצות של החכ"ל בשנת 2019 לרבות דמי הזיכיון אשר שילם עבור הזכות להפעיל את השלטים העירוניים:

סוג השלט	מספר מתקני הפרסום	סכום דמי הזיכיון בש"ח (לא כולל מע"מ)
מכוונים	68	1,370,544
מפות עיר	16	
תחנות אוטובוס	45	
מיני קיר	3	
טוטאם בכביש איילון	2	700,000
בילבורד בצומת הכפר הירוק	1	607,777
סה"כ	135	2,678,321 ש"ח

b. מכרז לבחירת זכייין פרסום חוצות (מכרז מספר 1/13)

i. כללי

216. בחודש פברואר 2013, חברת רימונים פרסמה עבור העירייה את מכרז פומבי 1/13 להחלפת מתקני הפרסום הקיימים בעיר ומתן זכויות לפרסום עליהם.

217. המכרז נועד לקבל הצעות עבור פרסום חוצות במתקני העירייה אשר היו קיימים באותו המועד, כלהלן:

סוג השלט	מספר מתקני הפרסום שהיו לעירייה במועד המכרז
מכוונים	37
מפות עיר	15
תחנות אוטובוס	50
בילבורדים	-
סה"כ	102

218. ביום 19.2.2013, חברת רימונים ערכה סיור קבלנים להצגת שלטי הפרסום הקיימים בעיר לרבות אתרי הצבת שלטי הפרסום.

219. זכיינים אשר היו מעוניינים להשתתף במכרז נדרשו להגיש את ההצעות במכרז עד ליום 7.3.2013.

220. הזוכה במכרז נדרש להחליף את כל מתקני הפרסום הקיימים, ללא קשר למצבם, ולתפעל ולתחזק את כל מתקני הפרסום שהציב.

221. הביקורת מוצאת לנכון להעיר כי בהתאם למכרזים שנערכו ברשויות אחרות ברחבי הארץ (ת"א, ראשל"צ, פ"ת, לוד, חדרה ועוד), נהוג לפרסם מכרז נפרד לבחירת זכיון פרסום חוצות לשלטים הגדולים בעיר (שלטי בילבורד) ולשלטים הקטנים בעיר (מכוונים, מפות עיר, תחנות אוטובוס וכו').

ii. תקופת החוזה

222. בהתאם לסעיף 1.17 לחוזה, תקופת ההסכם בין העירייה לזכיון נקבעה ל- 59 חודשים (עד לסוף שנת 2017) עם אופציית הארכה לעירייה ל- 2 תקופות נוספות של שנה (סה"כ עד לסוף שנת 2019).

223. תקופת ההסכם הארוכה (כ- 4.5 שנים), נועדה לאפשר לזכיון הזוכה להחזיר את השקעותיו הכספיות הגדולות הנובעות מהתחייבותו להחליף ולתחזק את כל שלטי פרסום החוצות בעיר.

224. יודגש, כי העירייה אינה מחויבת לממש את האופציות להארכת תקופת ההתקשרות מעבר ל- 4.5 השנים שנקבעו במכרז.

225. הארכת הסכם ההתקשרות בין השנים 2018-2019 נעשתה למרות קיומן של מחלוקות בין הקבלן לעירייה לגבי עבודתו בעירייה, מבלי שהעירייה בחנה את שביעות רצונה מעבודת הקבלן.

226. בנוסף, הארכת ההתקשרות נעשתה מבלי שנבחנה הכדאיות הכלכלית בהמשך ההתקשרות עם הקבלן במחירי החוזה הקיימים.

227. יצוין, כי לדעת הביקורת, ביצוע מכרזים נפרדים לפרסום חוצות בשלטים הקטנים ולפרסום חוצות בשלטים הגדולים, יאפשר הגדלה משמעותית של המחירים המשולמים לעירייה בהסכמי הזכיונות.

התייחסות החברה הכלכלית

"...העירייה, בעת ההיא, לא סיימה לאכוף ולסלק את מלוא השלטים שהוצבו שלא כדין בעיר והעירייה סברה (בצדק לטעמנו) כי נכון יותר היה לפרסם מכרז חדש לאחר שתהליך האכיפה ימוצה והעיר נקייה משלטים לא חוקיים".

228. סעיף 3.1 למכרז מגדיר את תנאי הסף להשתתפות במכרז שעיקרם, כלהלן:

- למציע ניסיון של 3 שנים לפחות בהפעלת 250 מתקני פרסום עבור רשויות מקומיות, משרדי ממשל או תאגיד שלהן.
- למציע ישנו מחזור הכנסות הנובע משלטי פרסום חוצות בסך 2 מלש"ח בכל אחת מ- 3 השנים האחרונות ויכולת פיננסית מוכחת של 5 מלש"ח בשנה.

229. **המכרז לא עסק בהצבת שלטי פרסום גדולים אלא בשלטי הכוונה, שילוט תחנות אוטובוס ומתקני מפות עיר בלבד.**

230. המשתתפים במכרז נדרשו להציג מסמכים לרבות פרטי ממליצים פירוט לקוחות וממליצים ואישורים לרבות

231. המכרז כלל דרישה להפעלת 120 מתקני פרסום (לאחר הגדלת מספר השלטים הקיימים) - אומדן הכנסות של כ- 700 אש"ח בשנה (כ- 3 מלש"ח בכל תקופת המכרז).

232. **בשל אומדן המכרז אשר כלל הפעלת כ- 120 מתקני פרסום בלבד בסך כ- 700 אש"ח בשנה, תנאי הסף הכוללים הפעלת 250 מתקני פרסום ומחזור הכנסות של כ- 2 מלש"ח בשנה, הינם תנאי סף גבוהים באופן משמעותי מהנדרש לצורך אספקת השירותים לעירייה.**

להערכת הביקורת, העירייה יכולה להסתפק בדרישה להצגת היקף פעילות נמוך באופן משמעותי מזה שנדרש במכרז.

קביעת דרישות סף גבוהות כאמור, מצמצמות את מספר הזכיינים אשר יוכלו להשתתף במכרזי החברה, מקטינה את התחרות וכפועל יוצא מכך, עלולה להקטין את הכנסות החברה והעירייה.

233. בהתאם לסעיף 3.1 למכרז, כל משתתף נדרש להגיש ערבות בנקאית בסך 150 אש"ח (ערבות מכרז) – כ- 5% מסך עלות המכרז.
234. בהתאם לסעיף 14 לחוזה ההתקשרות שצורף כנספח למכרז, ערבות הביצוע נקבעה על 25% מהיקף התמורה השנתית המשולמת על ידי הזכיין הזוכה במכרז (כ- 5% מסך המכרז).
235. **נכון למועד הביקורת, בחברת רימונים לא קיים נוהל עבודה כתוב ומחייב המסדיר את שיעור ערבויות המכרז ושיעורי ערבויות הביצוע אשר נקבעים במכרזי החברה**
236. סעיף 2.3 להוראות תקנון שירות המדינה בנושא ערבויות המכרזים (שאינו מחייב את העירייה) מסדיר את סכומי הערבויות הנדרשים להתקבל במכרזים המבוצעים על ידי משרדי ממשלה (הוראה 7.5.1.1 מהדורה 06).
237. בהתאם תקנון, ערבות מכרז צריכה להיות בשיעור של 2.5% מאומדן עלות המכרז וערבות הביצוע צריכה להיות בשיעור של עד ל- 5% מהאומדן.
- הוראות התכ"ם מאפשרות חריגה משיעורי הערבויות האמורות, באישור מראש של ועדת המכרזים ותוך רישום נימוק לחריגה.
238. ביום 13.9.2018, נקבעה עמדת מרכז השלטון המקומי בנושא קביעת ערבויות מכרז וערבויות ביצוע ברשויות המקומיות. יודגש, כי עמדה זו נקבעה לאחר מועד המכרז.
- עמדה זו מאמצת את הוראות תקנון שירות המדינה וקובעת כי על הרשויות המקומיות לדרוש במכרזיהן ערבות מכרז בשיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות.
- כמו כן, נקבע בעמדת מרכז השלטון המקומי, כי ערבות הביצוע תהיה בשיעור שבין 5%-10% מהיקף ההתקשרות.
- בהתאם להנחיות, במקרים חריגים באפשרות העירייה לחרוג משיעורי הערבות האמורים, בכפוף לנימוק, מתועד בכתב, המצדיק שיעור ערבות חריגה.

239. במכרז שנדגם נקבעה ערבות מכרז גבוהה (5% מאומדן המכרז) ביחס להנחיות הקיימות (2.5% מאומדן המכרז).

240. עם זאת יצוין, כי ערבות הביצוע נקבעה בשיעור סביר (5% מהיקף המכרז) העומד בקנה אחד עם עמדת מרכז השלטון המקומי.

c. הפעלת שלטי פרסום החוצות

i. כללי

241. במכרז הקבלו הצעות מ- 4 זכיינים, כלהלן:

פרטי המציע	המחיר שהוצא	ציון המחיר	ציון האיכות	ניקוד משוקלל
ט.	3,331	45.2	29.2	74.4
ס.מ	2,340	31.7	30	61.7
מ.פ.ח (הזכייין הזוכה במכרז)	5,162	70	23.6	93.6
ז.ח	1,666	22.6	30	52.6

242. בהתאם לאמור בטבלה, הצעתה של חברת מ.פ.ח בסך 5,162 ש"ח (לא כולל מע"מ) אשר עמדה בתנאי הסף שנקבעו הייתה ההצעה הגבוהה ביותר.

243. בהתאם לפרוטוקול ועדת המכרזים מיום 14.4.2013, חברת מ.פ.ח נבחרה על ידי הועדה כזוכה במכרז.

244. סעיף 19 לחוק העזר מחייב כל אדם אשר הציב שלט להחזיק את השילוט בצורה נקיה, נאה ותקינה.

245. בהתאם לאמור, חלה חובה על כל אדם אשר הציב שלט לתחזק באופן שוטף את השלט שהציב לרבות צביעת השלט, מניעת חלודה, טיפול בבילאי שוטף ואף החלפת השלט, בהתאם לצורך.

246. סעיף 22 לחוק העזר מסדיר את סמכות העירייה להסיר שלטים אשר הוצבו ברחבי העיר ללא רישיון שילוט, כלהלן:

"ראש העירייה רשאי, בהודעה בכתב, לדרוש מאדם שפרסם שילוט או הרשה לפרסמו, להסיר שילוט שפורסם בלא רישיון או בניגוד להוראה מהוראות חוק עזר זה, ורשאי הוא לדרוש מאדם כאמור לבצע את העבודות הדרושות לאחזקתו התקינה של השילוט או להתאמתו לתנאי הרישיון או להוראות חוק עזר זה".

247. בהתאם לדרישות המכרז, זכין פרסום החוצות אחראי על הצבת, השכרת ותחזוקת שלטי הפרסום הציבוריים.

248. כחלק מדרישות המכרז, בשנת 2013, הקבלן נדרש לבצע החלפה של כל שלטי פרסום החוצות בעיר תוך הצבת מתקני פרסום חדשים.

בסוף תקופת המכרז, מתקני הפרסום שהוצבו על ידי הזכיין הינם רכוש העירייה.

249. הביקורת ערכה סיורים ברחבי העיר לצורך בחינת מצב התחזוקה של מתקני פרסום החוצות המופעלים על ידי זכיון פרסום החוצות.

250. בסיורים שנערכו נמצא כי מתקני פרסום החוצות המופעלים הינם לרוב במתקנים חדשים המתוחזקים באופן נאות על ידי הזכיין.

251. בהתאם למכרז 1/13, במועד המכרז היו לעירייה 102 מתקני פרסום חוצות.

252. הזכיין הזוכה, התחייב להציב לפחות 18 מתקני פרסום נוספים, כאשר לעירייה ישנה הזכות להגדיל את מספר שלטי הפרסום הקיימים.

253. נכון למועד הביקורת, זכיין השילוט מפעיל 135 מתקני פרסום ברחבי העיר, כלהלן:

סוג השלט	מספר מתקני הפרסום שהיו לעירייה במועד המכרז	מינימום מתקני הפרסום שהזכיין נדרש להפעיל במכרז	מספר מתקני הפרסום המופעלים בפועל על ידי הזכיין
מכוונים	37	50	68
מפות עיר	15	20	16
תחנות אוטובוס	50	50	45
בילבורדים	-	-	-
מיני קיר	לא נכלל במכרז	לא נכלל במכרז	3
טוטאם	לא נכלל במכרז	לא נכלל במכרז	2
סה"כ	102	120	134

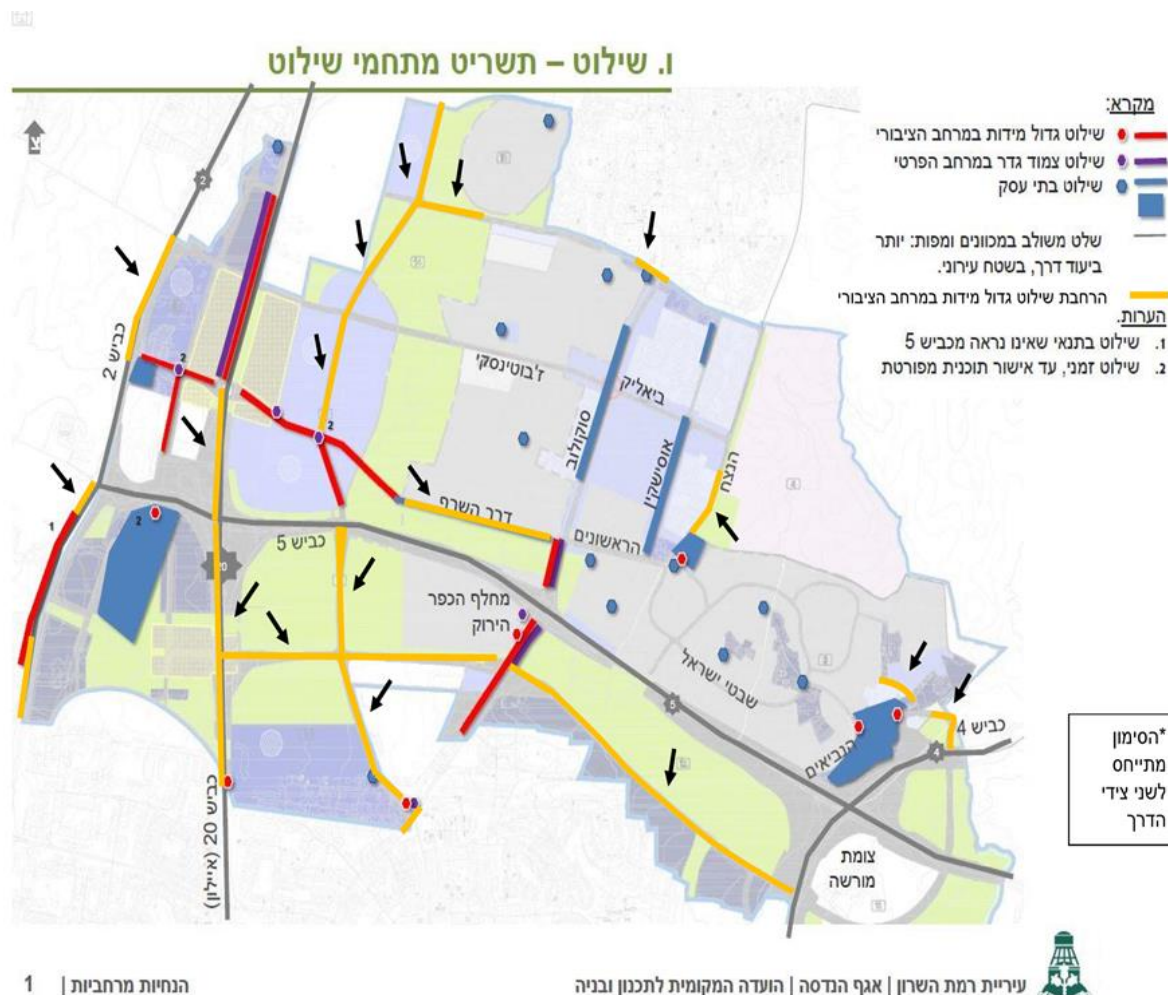
254. העיר רמת השרון נמצאת הינה עיר בעלת מיקום אסטרטגי ואטרקטיבי הכולל שטחים נרחבים להצבת שלטי פרסום חוצות, בהם ישנה תנועה רבה של רכבים ותושבים.
255. בשל האמור, באפשרות העירייה להציב שלטי פרסום רבים ברחבי העיר, בכפוף למדיניות העירונית בנושא השילוט ותוך שמירה על חזות העיר והוראות החוק.
256. בניגוד לנקבע במכרז לפיו הזכיין יידרש להציב 5 מפות עיר נוספות ל- 15 מפות העיר שהיו קיימות במועד המכרז, ולהפעיל מינימום של 20 מתקני מפות עיר, בפועל ישנם רק 16 מתקני מפות עיר (נוספה מפת עיר אחת בלבד).
257. במשך כ- 6 השנים שחלפו ממועד המכרז, בין השנים 2019-2013, העירייה הוסיפה 33 שלטי פרסום בעיר בלבד (שלטי הכוונה, שלטים בתחנות אוטובוס ומפות עיר).
258. בנוסף, בהתאם לסעיף 1.8 למכרז, הזוכה יהיה מחויב להקים מתקני בילבורד נוספים, בהתאם לדרישות העירייה.
259. למרות זכות העירייה במכרז לדרוש מהזכיין להציב שלטי בילבורד גדולים נוספים בעיר, בין השנים 2013-2018 לא הוצבו שלטים גדולים כאמור.
260. בביקורת נמצא, כי זכיין פרסום החוצות מפעיל עבור העירייה את 3 שלטי מיני קיר ו- 2 שלטי טוטאם אשר הצבתם אינה נכללת במכרז שבוצע.
261. עבור כל שלט מיני קיר, הזכיין משלם לעירייה כ- 165 אש"ח בשנה בתוספת הצמדה למדד.
- עבור כל שלט טוטאם, הזכיין משלם לעירייה 350 אש"ח (ללא הצמדה למדד).
262. בשל היעדר הכללת שלטי המיני קיר והטוטאם במכרז, מחירי הזיכיון עבור השלטים נקבעו בין החכ"ל לזכיין, ללא הליך התמחרות מכרזי, כמחויב בחוק.

התייחסות החברה הכלכלית

"המתקנים המדוברים לא היו ידועים, בעת עריכת המכרז, עם הפנייה מאת הזכיין והצעתו להצבת מתקנים אלו, לאחר שנשקלה הבקשה, העירייה עשתה שימוש בסמכותה עפ"י תנאי המכרז והחוזה, המאפשרים לעירייה לאשר הצבת מתקנים אחרים (קרי – אחרים מאלה שהיו במכרז) ולכן אין, במצב זה, צורך לערוך התמחרות.

לא זו אף זו, הוגשה עתירה מנהלית בעניין ובית המשפט קיבל את עמדת העירייה ודחה את העתירה תוך שטענות העירייה כאמור לעיל התקבלו במלואן".

263. בשנת 2016, הועדה המקומית לתכנון ובניה החליטה על התקנת הנחיות מרחביות לעיר ובגדרם קבעה מתחמי שילוט (מסומן בכחול ואדום בתמונה מטה בסעיף 134). הנחיות אלו פורסמו להתנגדויות ולא התקבלו כאלו.



264. בהתאם לתסריט שהוכן, ברחבי העיר ישנם שטחים רבים ברחבי העיר בהם ניתן להציב שלטי פרסום חוצות נוספים, גדולים וקטנים, שטרם הוצבו (מסומנים בתסריט בסימון צהוב).

265. הביקורת מציינת, כי קיימת אפשרות להגדלת ההנחיות המרחביות והגדלת התמחתמים המאושרים לשילוט. הגדלת מספר השלטים בעיר תגדיל את ההכנסות של העירייה משלטי פרסום החוצות.

d. מכרז 6/12

266. בשנת 2012, העירייה פרסמה את מכרז פומבי 6/12 לאספקה, התקנה, תפעול, תחזוקה ומתן זכות פרסום על מתקני ריהוט הרחוב ברחבי העיר רמת השרון.

267. המכרז נועד לקבל הצעות עבור מתקן פרסום חוצות גדול הממוקם על גבי גשר להולכי רגל בצד הדרומי של צומת "הכפר הירוק", על כביש 482.

268. תקופת המכרז נקבעה ל- 15 שנים, בכפוף לקבלת אישור משרד הפנים לתקופה זו.

עוד נקבע, כי במקרה בו לא יתקבל אישור משרד הפנים לתקופה האמורה, תופחת תקופת החוזה ל- 5 שנים עם אופציית הארכה לעירייה לתקופה של 5 שנים נוספות (סה"כ 10 שנים).

269. במכרז התקבלו 6 הצעות מזכייני פרסום שונים, כלהלן:

פרטי המציע	המחיר שהוצא
ה.	₪ 444,444
מ.פ.ח	₪ 653,559
מ.	₪ 515,000
ס.מ	₪ 264,000
ב.פ.מ (הזכייין הזוכה במכרז)	₪ 707,777
ח.ז	₪ 385,555

270. ביום 6.9.2012, ועדת המכרזים אישרה את הבחירה בהצעת חברת ב.פ.מ, בסך 707,777 ₪, כזוכה במכרז.

271. בהתאם לנספח לחוזה ההתקשרות בין חברת רימונים לזכיון אשר זכה במכרז 6/12 (ב.פ.מ), בשנת 2014, בשל טענות הקבלן כנגד העירייה לפיהם העירייה מתירה הצבת שילוט אסור הפוגע באטרקטיביות של שלט הפרסום בו זכה, סוכם בין החברה לזכיון, כי סכום הזיכיון יופחת ב- 100 אש"ח בשנה.

272. סיכום כאמור לפיו מופחתת הצעת הקבלן במכרז פוגעת בהליך המכרזי שבוצע ובקופה הציבורית ואינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

התייחסות החברה הכלכלית

"...היות ומדובר בשלב החוזי, אין מניעה משפטית מלנקוט בצעד שנקטה בו העירייה. שכן, עת התברר לעירייה כי אחרי הזכייה, היא אפשרה להציב שלטים, במיקום שיש בו כדי לפגוע בהסתמכותו של המציע במכרז, כי לא יוצבו כאלה, היה נכון, כרשות ציבורית, לפעול באופן שפעלה, ואין בכך משום פגיעה בקופה הציבורית, שהרי לו המציע היה מודע לקיומם של אלה, היה מפחית מהצעתו הכספית, אם בכלל היה מוכן להגיש הצעה. שנית הסיכון החלופי במקום לבצע את ההפחתה כאמור הוא להתמודד לאחר שנים עם תביעה..."

גביית דמי זיכיון

273. זכייני פרסום החוצות נדרשים לשלם תשלום שנתי קבוע בהתאם לתנאי התשלום שנקבעו בחוזי ההתקשרות.
274. התשלום נעשה באמצעות 4 שיקים המשולמים לחברת רימונים מראש, מדי שנה.
275. סכום התשלום נקבע בהתאם לתעריף שהוצע על ידי זכייני פרסום החוצות במכרז, כלהלן:
- מכרז 1/13 – סך של 5,162 ₪ עבור כל צד פרסום של שלט, בהתאם לאופן התחשבי שנקבע במכרז (התעריף משתנה בהתאם לאטרקטיביות של מיקום מתקן הפרסום בעיר).
 - מכרז 6/12 – סך של 707,777 ₪ לשנה (כאמור, בשנת 2014, הסכום הופחת ל- 607,777 ₪).
276. סעיף 6 להסכם ההתקשרות עם זכייני פרסום החוצות קובע כי הסכומים המשולמים עבור מתקני פרסום החוצות יוצמדו למדד המחירים.
277. הביקורת בחנה את תחשיב החיוב אשר נערך לזכייני פרסום החוצות לשנת 2018, מבדיקת הביקורת עולה כי זכייני פרסום החוצות מחויבים בדמי הזיכיון בהתאם לחוזי ההתקשרות שנחתמו עימם. עוד נמצא, כי המחירים מוצמדים למדד כנדרש.
278. מבדיקת התשלומים בפועל של הזכיינים נמצא, כי זכייני פרסום החוצות שילמו את כל דמי הזיכיון בהם חויבו על ידי חברת רימונים ולא קיימים להם חובות שטרם שולמו.
279. בביקורת עלה, כי הזכייני משתמש בחשמל העירייה לצורך תאורת שלטי פרסום החוצות (מכוונים ומפות) תוך תשלום סכום שנתי קבוע בסך כ- 32 אש"ח, מבלי שנעשית מדידה של צריכת החשמל בפועל.
- יצוין, כי המכרז לא הסדיר כלל את אופן התשלום של הקבלן עבור צריכת החשמל.

נספח א' – סכומי אגרות השילוט שנקבעו בחוק העזר, נכון לשנת 2019

שיעורי האגרה בשקלים חדשים לכל מ"ר או לחלק ממנו לשנה	פרטי השלט		
300	(1) שלט צמוד לבית העסק, לרבות שלט העוסק בפרטי אתר בנייה כאמור בסעיף 16 לחוק העזר (למעט סוגי שילוט שלגביהם נקבעו תעריפים ספציפיים בתוספת זו)		
750	(2) שלט חוצות המפורסם במקום פרטי או ציבורי למעט שלט חוצות באתר בנייה כאמור בסעיף 17 לחוק העזר, למעט שלט חוצות אלקטרוני ולמעט שלט מתחלף		
300	(3) שלט גג, למטר מרובע		
300	(4) שלט בולט על מבנה למטר מרובע		
75	(5) שלט דגל		
600	(6) שלט המתפרסם או המוצג על גבי כלי רכב מסחרי או פרטי שלט עד גודל 30 × 60 ס"מ פטור		
	(7) לרכב ציבורי, בדופן החיצונית או על גג כלי הרכב כמפורט להלן:		
2,000	7.1 אוטובוס		
1,000	7.2 מיניבוס		
500	7.3 מונית		
300	(8) מיתקן שילוט פרסום אלקטרוני או מתחלף במקום פרטי או ציבורי לכל מטר מרובע - לשנה		
300	(9) מיתקן שילוט פרסום אלקטרוני בבית העסק או בבעלות בית עסק המפרסם אך ורק את בית העסק		
800	(10) מיתקן שילוט אלקטרוני המהווה עסק בפני עצמו או חלק מעסק המספק שירותי פרסום, בין בתמורה ובין שלא בתמורה		

דוח ביקורת בנושא
נוכחות חברי מועצה בישיבות
מועצת העירייה

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

מבוא

מועצת העירייה הינה מעין בית הנבחרים של השלטון המקומי. זהו גוף מחוקק, מפקח, מבקר, יוזם ומשפיע על חייהם של התושבים המתגוררים בתחום העירייה. מתוקף כך חברי המועצה שנבחרים בבחירות דמוקרטיות פועלים כנציגי הציבור שבחר בהם, פועלים כמעין חברי כנסת של אותו מתחם רשות ומהווים את לב ליבה של העשייה המקומית כגון: חקיקת עזר, ניהול ענייני הכספים של העירייה וכדומה. למימוש תפקידם על חברי המועצה מוטלת החובה להשתתף בישיבות המועצה.

להלן הוראות פקודת העיריות הנוגעים למועצת העירייה:

מספר חברי המועצה

19. (א) מספר החברים של מועצה העומדת לבחירה ייקבע על ידי השר לפי הטבלה הנתונה להלן בהתאם למספר התושבים שהיו רשומים ביום הקובע בספר התושבים המתנהל לפי פקודת מרשם התושבים, תש"ט-1949, והנוגע לתחום העיריה; תעודה מאת השר המעידה על מספר זה תשמש ראיה חותכת לתכנה; וזו הטבלה:

הסוג	מספר התושבים	מספר חברי המועצה
א'	עד 5,000	9
ב'	מ-5,001 עד 25,000	9 עד 15
ג'	מ-25,001 עד 100,000	15 עד 21
ד'	למעלה מ-100,000	21 עד 31

התחלת כהונה

24. (א) מועמדים בבחירות למועצה שפקיד הבחירות הכריז עליהם כמי שנבחרו חברי מועצה לפי סעיף 46 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות), או שנקבעו כחברי המועצה בפרוטוקול שנוהל לפי סעיף 66 לחוק הבחירות, יתחילו לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות; התקיימו בחירות חוזרות לראשות העיריה לפי סעיף 9(ב)

לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, יתחילו המועמדים האמורים לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות החוזרות.

(ב) המועצה תקיים את ישיבתה הראשונה תוך 14 ימים מיום התחלת כהונתם של חברי המועצה כאמור בסעיף קטן (א).

הצהרת אמונים של חברי המועצה

24א. (א) עם כינוסה של ישיבת המועצה הראשונה לאחר הבחירות יצהיר חבר המועצה אמונים ; ואלה דברי ההצהרה :
"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי במועצה".

(ב) חבר המועצה שלא הצהיר את הצהרת האמונים, לא ייחנה מזכויותיו של חבר המועצה, לרבות זכות ההצבעה במועצה ובועדותיה, כל עוד לא הצהיר.

(ג) חבר המועצה שלא נכח בישיבת המועצה הראשונה, או שהיה לחבר המועצה לאחר מכן, יצהיר את הצהרת האמונים בישיבה הראשונה שבה הוא נוכח.

רציפות הכהונה

25. מועצה קיימת תמשיך בתפקידה עד שתיכנס לתפקידה מועצה חדשה.

העדר משיבות המועצה

123. (א) חבר מועצה שנעדר משיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העיריה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב).

(ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה משיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השניה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העיריה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה ; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

(ג) לא שלח ראש העיריה לחבר המועצה הודעה כאמור בסעיף קטן
(ב) תוך שבעה ימים מיום שדרש ממנו הממונה לעשות כן, ישלח
הממונה לחבר המועצה את ההודעה האמורה והעתק ממנה
ישלח במכתב רשום לראש העיריה.

ישיבות המועצה והנוהל בהן

136. (א) ישיבות מועצה, זימונן והנוהל בהן יהיו לפי התקנון שבתוספת
השניה.

(ב) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת,
רשאי לשנות את הוראות התקנון.

חישוב המניין החוקי ופחיתתו

137. (א) לשם קביעת מספר חברי המועצה הדרוש למנין חוקי של
המועצה יראו את המספר הכולל של חברי המועצה שצריך היה
לבחרם כאילו נבחרו.

(ב) פחת מספר חברי המועצה, מאיזו סיבה שהיא, עד למטה
מהמנין החוקי שנקבע בתקנות הנוהל, רשאי השר לעשות אחת
מאלה:

- (1) להורות שהמועצה תיחשב כמועצה שחדלה;
- (2) להורות שייערכו בחירות למילוי המקומות שנתפנו
במועצה;
- (3) למנות אנשים כשירים להיבחר חברי מועצה שיכהנו כחברי
מועצה במקומות שנתפנו

תוצאות פינוי מקום במועצה

138. בכפוף לאמור בסעיף 137(ב), שום פעולה או הליך של מועצה או של
ועדה מועדויתה לא יהיו נטולי תוקף משום כך בלבד שנתפנה מקום
במועצה.

חזקת כשרות

139. (א) כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר יראו –

- (1) כל ישיבה של מועצה או של ועדה מועדויתה שנתקבלה בה
החלטה – כישיבה שנתכנסה ונתקיימה כהלכה;
- (2) כל האנשים שנכחו בישיבה – כבעלי סגולות הכשרה כדין;
- (3) כל ועדה שדנה בענין פלוני – כועדה שהוקמה כהלכה

ומוסמכת לדון בענין שפורש בפרוטוקול של ההחלטה
שנתקבלה.

(ב) פרוטוקול של החלטות משיבות המועצה, המוחזק בהתאם
לתקנות הנוהל, יתקבל כראיה בלי צורך בהוכחה נוספת.

להלן ממצאי הבדיקה לגבי השתתפות חברי מועצת העירייה בישיבות
המועצה בשנת 2018 :

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

סוג הישיבה	מנן המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין	לא המניין
מספר ישיבה	2	1	2	6	5	4	4	3	3	3	7	7	7
תאריך	02/01/2019	23/01/2019	03/02/2019	03/02/2019	10/02/2019	03/03/2019	20/02/2019	07/04/2019	12/06/2019	05/05/2019	30/07/2019	02/06/2019	20/08/2019
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
יעקב קורצקי	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
דברת ויזר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
מיכאל דורון	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עופר קליך	1				1	1	1	1	1	1	1	1	1
שמואל גריידי			1	1								1	
צחי שריב	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
בת שבע אלקובי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עינבל דדון	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ירון גדות	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רמי בר לב	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
גיא קלנר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רוני בלקין	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1
דני לביא	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
נטע זיו					1	1	1	1	1	1	1	1	1
רביד פלד	1				1	1	1	1	1	1	1	1	1
סה"כ משתתפים	15	13	13	13	15	16	15	14	15	13	13	16	13

סוג הישיבה	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	מן המניין	לא מן המניין	מן המניין	לא מן המניין
מספר ישיבה	8	8	12	11	10	9	8	9	13
תאריך	07/07/2019	29/08/2019	04/08/2019	08/09/2019	06/10/2019	03/11/2019	07/11/2019	01/12/2019	
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עידן למדן			1	1	1	1	1	1	1
יעקב קורצקי	1	1	1	1	1	1	1	1	1
דברת ויזר		1	1	1	1	1	1	1	1
מיכאל דורון	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עופר קליך	1		1	1					
שמואל גריידי	1		1					1	1
צחי שריב	1	1	1	1	1	1	1	1	1
בת שבע אלקובי	1	1		1	1	1	1	1	1
עינבל דדון	1		1	1	1	1	1	1	1
ירון גדות	1	1	1				1	1	1
רמי בר לב	1	1	1	1	1	1	1	1	1
גיא קלנר	1		1	1	1	1	1	1	1
רוני בלקין	1	1	1	1	1	1	1	1	1
דני לביא	1	1	1	1	1	1	1	1	1
נטע זיו	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רביד פלד	1	1	1	1	1	1	1	1	1
סה"כ משתתפים	15	10	16	15	14	17	14	16	13

1. במהלך שנת 2019 התקיימו 21 ישיבות מועצה מהם 12 ישיבות מן המניין ו – 9 ישיבות מועצה שלא מן המניין .

2. נמצא כי מקרב חברי המועצה 2 מחברי המועצה נכחו בכל הישיבות שהתקיימו . 6 חברי מועצה לא נכחו בישיבת מועצה אחת , 4 חברי מועצה לא נכחו ב-2 ישיבות מועצה , 2 חברי מועצה לא נכחו ב- 4 ישיבות מועצה , 3 חברי מועצה לא נכחו ב-4 ישיבות מועצה , חברת מועצה אחת לא נכחה ב- 7 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחד לא נכח ב- 10 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחד לא נכח ב- 12 ישיבות מועצה

3. כאמור בהתאם לסעיף 123(א) חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן

4. כאמור בהתאם לסעיף 123 (ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השנייה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העירייה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

5. נמצאו 2 מקרים בהם חברי מועצה לא נכחו בשני ישיבות רצופות . הביקורת מעירה כי ראש העירייה לא נהג על פי הוראות החוק ולא שלח לחבר המועצה במכתב רשום הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדרה ואת נוסחו המלא של סעיף 123(א) וכמו כן לא נשלח העתק ממכתב זה לממונה.

הביקורת מעירה כי השתתפות חלקית של חברי המועצה בישיבות המועצה פוגעת באפקטיביות פעילות המועצה כמכשיר לבקרה וביקורת . מליאת המועצה בהתכנסותה היא הבמה של חברי המועצה להשמעת דברי תמיכה וביקורת . זאת הזירה לקבל ולדרוש הסברים על פעולות הרשות באמצעות שאלות , הצעות לסדר ונאומים . מצב בו חברי מועצה לא משתתפים הישיבות המועצה פוגע פגיעה אנושה בתפקוד המועצה ופוגם ביכולתה למלא את תפקידה באופן יעיל ואפקטיבי.

התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה

התייחסות ראש העירייה לממצאי דוח המבקר לשנת 2019

1 יולי, 2020
ט' בתמוז תש"פ

לכבוד
מר ניסים בן יקר

ראשית, אני רוצה להודות למבקר וצוותו על עבודת העומק. הדו"ח נבחן, נלמד וכפי שניתן לראות כבר הוביל שינויים מסוימים בנהלי העבודה.

הגישה האישית שלי, שעירייה היא אינה חברה מסחרית, אלא גוף שילטוני הפועל לטובת הציבור ולספק את צרכיו השונים. לא בכדי החוק מתיר מנעד רחב של קבלת החלטות לראש העיר ולמועצה וזאת על מנת שאלה יקבעו סדר עדיפויות לפי צרכי הקהילה.

הגישה שלי היא שבנושאים מסוימים אנו צריכים להיטיב עם התושבים גם במחיר של העדר כדאיות כלכלית, לדוגמא: תיאטרון יד לבנים לעיתים נמצא בחוסר תחרות מובנה מול מוסדות תרבות מתחרים אבל הצורך להביא תרבות לעיר רמת השרון ולהיענות לדרישות תושבים אשר אינם יכולים לנסוע לערים סמוכות גובר על השיקול הכלכלי. דוגמא נוספת היא הסייעות. החוק מגדיר תקן מסויים ומשרד החינוך מתקצב את הסייעות לפי התקן האמור. יחד עם זאת, לראש עיר יש סמכות להגדיל את התקן ומכיוון שכך אני החלטתי כחלק ממחויבותי כנבחר ציבור ללכת על דרך ההרחבה.

גישתי היא שעירייה פועלת למען מי שידו אינה משגת ומאזנת פערים כלכליים וחברתיים. לכן, בנושאים מסויים אנו מעניקים שירותים עודפים לתושב.

ניהול מערך מצלמות אבטחה ברחבי העיר

מערך המצלמות בעיר אחראי על שמירה על ביטחון התושבים במרחב הציבורי. המערך מסייע לפיקוח העירוני ולמשטרת ישראל למנוע פשיעה וונדליזם. אנחנו רואים בכך ערך רב. לצד אלה, אנו מבינים את הצורך להבטיח את השמירה על הגנת הפרטיות כפי שנדרש בחוק. כדי לאזן בין השניים הוקמה ברמת השרון ועדת מצלמות ברשות מנכ"לית העירייה ונציגות לשכת היועץ המשפטי, מנהל אגף הביטחון ואחראי על הביטחון במוקד.

הועדה בונה תיק מצלמה לכל מצלמה ובכלל זה כל הנהלים הפרטניים ביחס לאותה מצלמה. ככלל, היועץ המשפטי של העירייה קבע מתווה רגולטורי מחמיר של הזרועות העוסקות בעניין המצלמות הפועלות לפיו. באשר לחוסרים נקודתיים שטרם הועברו למבקר, נדאג להשלים את החוסרים ולתקן את הדברים שטרם טופלו.

סייעות

עיריית רמת השרון שואפת להעניק שירותים עודפים לתושב בכל נושא הנמצא בסדר העדיפות העירוני. במסגרת זו אנו רואים בחינוך בכלל ובחינוך לגיל הרך בפרט, נושא בעל חשיבות עליונה. משכך, אנו מעניקים לתלמידי רמת השרון את המקסימום הקבוע בחוק. אני רואה בכך פררוגטיבה של ראש עיר ומועצת עיר כחלק מניהול ענייני העיר. ואף גאה על כך.

לאור תפיסת עולם זו, אחת מההחלטות שמועצת העיר ביקשה להעביר היא הוספת תקציב לצורך סייעת נוספת בגני הילדים. כפי שנכתב בדו"ח עצמו "יצוין כי הפעלת הגנים עדיין עומדת בהוראת החוק (רפורמת בנט)" כלומר החלטה זו העומדת בהוראת החוק היא זכות של עירייה הרוצה להשקיע מעל להכרח בתלמידיה. לפי רוח זו פועלת מועצת העיר.

באשר לגני ילדים, אופן הרישום לגני ילדים אינו מחייב הורה שרשם ילד לגן להכניס אותו בפועל, כך שהורים רבים רושמים את ילדיהם לגנים, אך בבוא יום פתיחת שנת הלימודים מניידים אותם לגן פרטי או לכל הסדר אחר. הדבר מקשה על תכנון מדויק, כאשר העירייה חייבת לאפשר מקום לכל נרשם. כתוצאה מכך, לעיתים גן אינו מלא עד הסוף. מעבר לכך, הערכות גנית היא ארוכת טווח כך ששכונה שבמחזור מסויים "התדלדלה" מילדים אין כל הגיון בסגירת הגן בעיקר אם יש צפי שלאחר שנה או שנתיים יהיו מחזורים גדולים יותר. ואל כל אלה נוסיף כפי שמציין הדו"ח עצמו: "עירייה נדרשת לשבץ את הילדים בהתאם לאזור מגוריהם הגיאוגרפי, דבר המגביל את יכולת העירייה להעביר תלמידים בין גני הילדים השונים. למרות כל זאת, כפי שעולה במסקנות הדו"ח עצמו, העירייה בהוראתי, ערכה התייעלות ונסגרו שלושה גנים. לקראת שנת הלימודים תשפ"א יבחן מערך הגנים שוב.

לגבי מידע שלא הועבר לאור האמור בדו"ח הנחנו את אגף החינוך להעביר כל נתון נדרש.

בנוגע לסייעות רפואיות: הרשות הגדירה לפני משורת הדין סייעת במקרים חריגים בהם ילדים לא עומדים בקריטריונים של משרד החינוך. אנחנו מעדיפים לתת יותר סייעות מאשר מדובר במקרים הומניטריים בודדים בהם החליטה הרשות שאינה יכולה להתעלם ממצוקת הילד. כל זאת במסגרת אותה המדיניות שפורטה קודם במסגרתה אנחנו מעניקים שירותים לפני משורת הדין.

הצורך בסייעת רפואית קיים עבור הילד כבר בעת הגשת דרישה למשרד החינוך אולם פעמים רבות הכרה בזכאות מגיעה זמן רב לאחר מכן. בתקופת המעבר, שכאמור עלולה להמשך עד מספר חודשים ילד הזקוק לסייעת אינו מקבל את השירות הנדרש עבורו ומתקשה לתפקד. יש

כאן אבסורד שהרי ילד שנקבע שהוא זקוק לסייעת זקוק לה מיידית לצורך תפקודו השוטף, אם היה יכול להסתדר בלעדיה יתכן שלא היה זקוק לה כלל. אני מציע להנהיג במערכת החינוך תקופת ביניים בה יקבלו הילדים סייעת זמנית עד בדיקת זכאות. מכיוון שהדבר אינו מתאפשר, החלטתי שילד ברמת השרון יקבל סייעת רפואית כבר עם הגשת הבקשה על חשבון העירייה.

שעות סייעת וכח אדם: העירייה פועלת מתוקף הסכמי עבודה ארוכי שנים. לאור המסקנות נבחן את הנושאים הכרוכים בשעות העסקה שנית. העירייה כולה עוברת לבחינה מחודשת, של שעון הנוכחות ובמסגרתו יתוקנו הפגמים שנמנו. בנוגע להעסקת עובדי עירייה במעונות היום, החלטנו לקחת אחריות ולנהל את מעונות היום בעצמנו.

בית יד לבנים

במשך שנים ארוכות לא נבנו ברמת השרון מוסדות תרבות. הדבר גורם לכך שרמת השרון חסרה במבנים היכולים להכיל רפרטואר תיאטרלי מגוון. עיריית רמת השרון ראתה את הישוב כ"עיר שינה" ועל כן התושבים קיבלו את ההיצע התרבותי שלהם בערים שכנות. המציאות הזו מביאה לכך שבית יד לבנים פועל תחת תחרות בלתי סבירה מול תיאטראות ואולמי מופעים בערים שכנות. אני פועל בימים אלה לשנות את המצב ולהגדיל את היצע מבני התרבות בעיר. שינוי כזה יאפשר לנו לאגם משאבים ולהציע סדרות רפרטואריות ומופעים מגוונים. לצד כל אלה, כראש עיר, אני רואה מחויבות לדאוג שברמת השרון יהיה היצע תרבותי מספק, לצעיר ולקשיש ולכל תושב. הבטחה זו עלולה להיות לעיתים בלתי כלכלית, אך עיר אינה יכולה לחשוב במונחים של שוק חופשי בלבד. בית יד לבנים פועל בראש ובראשונה למלא שלל צרכים עירוניים.

ובכלל זה היותו אולם עירוני המארח אירועים קהילתיים, בית ספריים ועוד. המטרה היא לאפשר אירועים כאלה בתעריפים נמוכים כאשר מדובר ממילא בתקציב עירוני. בכל הנוגע לנושאי נהלים, הנחתי את מנהלת בית יד לבנים לתקן את הליקויים, בהקדם האפשרי והבנתי שנהלים אלה קיימים ונמסרו למבקר. בימים אלה אנחנו לפני רפורמה מבנית במסגרת זו יכנס בית יד לבנים תחת אגף התרבות של העירייה.

שיפוצי קיץ במוסדות חינוך

מרבית מוסדות החינוך בעיר רמת השרון נבנו בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת, חלקם אפילו קודם. הזמן, צרכי הפדגוגיה המשתנים והתקנים החדשים מחייבים אותנו לערוך שיפוצי מבנים כמעט בכל שנה. במשך מספר שנים התנהלו שיפוצי הקיץ בניהול מנכ"לית העירייה תוך שיתוף פעולה עם גורמי המקצוע והאגפים השונים בעירייה ובפיקוח אגף החינוך. השנה החלטתי לשנות את המודל ולהעביר לחברה הכלכלית את האחריות על השיפוצים בפיקוח אגף

החינוך. המודל החדש עונה למעשה על מרבית ההערות בדו"ח. "רימונים" מתמחה בניהול פרויקטים והיא מרכזת את כלל ההתקשרויות.

נוהל עבודת שיפוצי הקיץ מתחיל בחודש אוקטובר. כל מוסדות החינוך בעיר ובכלל זאת בתי ספר, גני ילדים ומוסדות חינוך מיוחד עוברים סקר בטיחות על ידי בודק מוסמך מטעם משרד החינוך. הבודק מזמן מעת לעת אנשי מקצוע נוספים כגון" בודקים לתחום החשמל, קונסטרוקטור או כל בחינה שהוא מוצא לנכון לבצע על פי דרישות משרד החינוך. ליקויים בדרגת 0 או 1 עוברים לתיקון מיידי. החל בחודש מאי מתוקנים כל הליקויים ונבדקים שנית לפני פתיחת שנת הלימודים. לכן, לא יתכנו ליקויים בדרגת 0 שלא יתוקנו, במצב כזה אי אפשר לקיים את בית הספר. יחד עם זאת, החוק אינו מגדיר מי יטפל בליקוי. לעיתים מדובר בליקויים מינוריים שיכולים להיפתר על ידי אב בית ולעיתים בנושאים המחייבים קבלן.

השנה, כדי לשמור על רצף בדיקות לאורך השנה כולה, הכשרנו איש בטיחות במשרה מלאה שעובר בימים אלה הכשרה מלאה מטעם משרד החינוך.

בנוגע להנגשות, כל בתי הספר מונגשים מהמסד ועד הטפחות בכל התנאים המחמירים כולל הנגשות פרטניות עבור תלמידים בעלי לקויות. החל מהשנה, אנו עובדים בתוכנית הנגשה צופת פני עתיד כך שילד בגן או בכיתה ו' בעל צרכים מיוחדים משובץ ברישום מוקדם למוסד החינוך העתידי. במהלך שנת הלימודים לקראת השנה הבאה, בית הספר החדש עובר הנגשה פרטנית בשלב מוקדם, ולאחר אישור משרד החינוך. כחלק מכך אנחנו היום מסוגלים להתחיל את התהליך כבר שנתיים מראש.

פרסום חוצות

בשנה האחרונה ערכה עיריית רמת השרון תוכנית אב לשילוט שאושרה במועצת העיר בתאריך 2.2.2020.

תוכנית האב קובעת כללים ברורים להצבת שילוט במרחב הציבורי תוך הרחבת שטחי השילוט המוסדרים, כך שתאפשר לעירייה למצות את הכנסותיה משילוט. כפי שמציין הדו"ח, לאורך שנים המרחב הציבורי הושחת בפרסום פרוע ללא כל אכיפה כאשר איש הישר בעיניו יעשה. עם כניסתי לתפקיד הודעתי שה"חגיגה נגמרת" ואנחנו מתחילים באכיפה קפדנית ואכן נכון להיום נשארו שלטי חוצות בלתי חוקיים ספורים. התובע העירוני מטפל גם בהם. אנחנו נמשיך בשנים הקרובות במגמה של הסרת השילוט הבלתי חוקי עד מיצוי ההליכים עם עברייני שילוט ומאידך הרחבה ופיתוח הכנסות נוספות משילוט. שני אלה מבחינתי קווים משיקים. לגבי אופי המכרזים, הנחתי את "רימונים" לעשות עבודה מקיפה לבחינת מכרזי השילוט על מנת שנמצה את ההכנסות תוך שמירה על איזון נכון במרחב הציבורי.

נוכחות חברי מועצה

קיבלתי את ההערה לגבי אכיפת הנהלים בדבר נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה. הנהלים
יחודדו.

בברכה,



אבי גרובר
ראש העירייה