



מבקרת המועצה

2023

דוח ביקורת שנתי



דוח מבקרת המועצה

לשנת 2023

תוכן עניינים

5	שילוט
57	מכרז 03/2022 למתן שירותי ניהול מלאים וכוללים של מחלקת הגביה ושירותים שונים נוספים
74	דוחות תיקון ליקויים: שירותי מחשוב ואבטחת מידע



מזכרת בתיה

Mazkeret Batya

כ"ו אייר תשפ"ד
04 יוני, 2024
סימוכין: 853722

לכבוד:

מר גבי גאון

ראש המועצה המקומית מזכרת בתיה

הנדון: דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

הנני מתכבדת להגיש לעיונך את דוח מבקרת המועצה לשנת 2023, בהתאם להוראות סעיף 145ו (א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950. הדוח הוגש באחור בשל מערכת הבחירות המקומיות, מייד עם כינון ועדת ביקורת חדשה.

תפקיד מבקרת המועצה, כהגדרתו בפקודת העיריות, הוא לבדוק את פעולות המועצה, אם נעשו כדיון, בידי המוסמכים לעשותם, תוך שמירה על טוהר המידות ועל עקרונות הייעול והחיסכון. עבודת הביקורת הינה הערכה עצמאית ובלתי תלויה של פעילות המועצה, דרכי ביצועה ותוצאותיה. הערכת הפעילות נעשית בהתאם לכללים מקובלים של מנהל תקין, הנבחנים על פי תקנים להתנהגות נורמטיבית, וכוללים, בין היתר, חוקיות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר מידות.

על פי תפיסתי, על הביקורת להעניק ערך מוסף בשיפור פעולות המועצה, להשגת מטרותיה ויעדיה האסטרטגיים באופן יעיל ומועיל, תוך שיפור מתמיד של מערך השירותים המוניציפליים. כמבקרת, אני רואה חשיבות עליונה בהטמעת תהליכים שיטתיים בתוך תהליכי העבודה הקיימים, להערכה וקידום של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח וממשל תאגידי, וכן בניית תהליכים לשיפור האתיקה הציבורית. אגדיש כי דוח הביקורת אינו דן בכלל פעולות המועצה, אלא באילו שבוקרו בלבד. היקף הביקורת נגזר מהמשאבים העומדים לרשותי, כמבקרת המועצה, ולפיכך ההתמקדות במספר נושאים מצומצם.

דוח מבקרת המועצה עוסק בנושאים שבליבת העשייה המוניציפלית, ובשירותים שמספקת המועצה לתושבי מזכרת בתיה ולבאים בשעריה. הביקורת נערכה בהתאם לתכנית העבודה השנתית אשר נגזרה מתוצאות סקר סיכוני בקרה שערכתי בשנת 2022. בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב- 07/10/2023 והשינוי במצב הביטחוני, ערכתי שינויים בתכנית העבודה.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023 כולל ביקורת בנושא שילוט, וביקורת בנושא מכרז 03/2020 למתן שירותי ניהול מלאים וכוללים של מחלקת הגביה ושירותים שונים נוספים. בנוסף, מוגשת ביקורת תיקון ליקויים בנושא שירותי מחשוב ואבטחת מידע. ברצוני להודות לכל עובדי המועצה שבוקרו במהלך הכנת הדוח, מהם זכיתי לשיתוף פעולה במטרה להשיג מידע מדויק ומהימן לעריכת הביקורת.



מזכרת בתיה

Mazkeret Batya

אני מבקשת להודות לך, ראש המועצה, על תמיכתך במוסד מבקרת המועצה ובפעילותי, ולמנכ"לית המועצה על ההתייחסות העניינית והמקצועית, הרואה בביקורת כלי ניהולי מהמעלה הראשונה, לקידום פעולות המועצה ולעמידה ביעדים ובמטרות שנקבעו. שיתוף הפעולה לו אני זוכה מעיד על תפיסת ההנהלה והכרתה בחשיבות עבודת הביקורת.

על פי סעיף 145ו (א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, עותק של דוח המבקרת הועבר לחברי הוועדה לענייני ביקורת. כמו כן, בהתאם לסעיף 145ו (ג) לחוק, עליך להגיש לוועדה לענייני ביקורת את הערותיך לדוח הביקורת, ולהעביר את הדוח השנתי בצירוף הערותיך לכלל חברי מועצת מזכרת בתיה.

בכבוד רב,

אביבית שקרון, רו"ח, CIA
מבקרת המועצה
והממונה על תלונות הציבור

העתקים : חברי הוועדה לענייני ביקורת



מזכרת בתיה
Mazkeret Batya

דוח ביקורת בנושא שילוט

תוכן העניינים

9	תמצית מנהלים	9
18	מבוא	18
19	רקע כללי	19
20	פרק א' - ארגון וניהול	20
20	1. חזות פני המושבה	20
25	2. המשאב האנושי	25
26	3. נהלי עבודה	26
27	4. מערכות מידע	27
28	5. ממשקי עבודה עם יחידות במועצה	28
30	פרק ב' - רישיון לשלטים	30
30	1. תהליך לקבלת רישיון שילוט	30
32	2. הגשת בקשה לרישיון להצבת שלט	32
33	3. בחינת ההנחיות המרחביות	33
33	4. ועדה מקצועית לשילוט	33
35	5. הפקת רישיון להצגת שלטים	35
36	6. בקשה ליותר משלט אחד	36
38	פרק ג' - סקר שילוט	38
38	1. התאמת הליך המכרז לביצוע סקר שלטים	38
39	2. תהליך ביצוע הסקר	39
43	3. בקרה אחר ההתחשבות והתשלום	43
45	פרק ד' - חיוב אגרת הרישוי וגבייתה	45
45	1. שלמות חיוב בעלי עסקים	45
47	2. בקרות אחר שלמות חיוב אגרת השילוט	47
51	3. גביה בפועל	51
54	פרק ה' - בקרה ופיקוח	54
54	1. תהליכי עבודה לאכיפת השילוט	54
54	2. בדיקת שלטים שהוסרו	54
55	3. תהליך אכיפה ופיקוח	55
55	4. פיקוח על שילוט בחירות	55



תמצית מנהלים

בהתאם לתוכנית הביקורת הפנימית, ערכתי ביקורת בנושא **שילוט**. להלן עיקרי הממצאים כפי שיפורטו בגוף הדוח. תמצית זו אינה כוללת את כל הממצאים בדוח, וגם אינה מוסרת את כל הפרטים וההסברים אשר מופיעים בגוף הדוח. לצורך קבלת מידע זה יש לקרוא את הדוח המפורט.

מקרא:		
תקין	ליקוי הדורש תיקון	ליקוי הדורש תיקון מיידי

סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
פרק א' - ארגון וניהול		
חזות פני המושבה		
1.2	לא מצאתי התייחסות למדיניות יישובית, בדבר קריטריונים אחידים לשילוט ברחבי המועצה, אשר מתחשבים באסתטיקה היישובית ובשמירה על צביון היישוב כמושבה, תוך התחשבות בצורכי בעלי העסקים. קיימות הנחיות המרחביות למזכרת בתיא, של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה זמורה, ולהביאם לאישור המליאה.	מומלץ להגדיר אמות מידה לשילוט, המתיישבות עם ההנחיות המרחביות למזכרת בתיא, של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה זמורה כפי שפורטו בגוף הדוח, ולהביאם לאישור המליאה. <i>מנכ"לית המועצה ציינה כי המועצה תפעל בהתאם להנחיות המרחביות, על מנת שהשילוט המוצב ברחבי המושבה יתאים להנחיות אלו.</i>
1.2.1	בנספח 5 לנוהל השילוט קיימים קריטריונים לשילוט עבור כל רחוב רוטשילד. לא מצאתי החלטת מועצה על פיה רחוב רוטשילד יוכרז כאזור שילוט מיוחד, בהתאם לדרישות חוק העזר.	יש להביא לאישור המועצה החלטה על פיה רחוב רוטשילד יוכרז כאזור שילוט מיוחד.
1.2.2	במהלך סיור שערכתי ברחוב רוטשילד מצאתי כי אין הקפדה על יישום הקריטריונים המפורטים בנספח 5 לנוהל כך שהשמירה על חזות ואסטטיות המושבה, כפי שמצאה לנכון הנהלת המועצה, לא מיושמת במלואה. פרוט בממצאים, לרבות תמונות מפורטים בגוף הדוח.	יש להתנות את מתן רישיון שלט הפרסום בעמידה בקריטריונים אותם הגדירה המועצה. בנוסף חשוב לתת את הדעת למרכז המסחרי ברוטשילד-48, 50, ולקבוע קריטריונים נפרדים לשילוט המוצב במרכז, כך שיהיה אסטטי ותואם את הרחוב.



סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
		מנכ"לית המועצה מקבלת את ההמלצות, ובמסגרת דיון שיובא למועצה תועלה הסוגיה להסדרה ולהחלטת חברי המועצה.
משאב אנושי		
2.	תחום השילוט מנוהל תחת רכזת רישוי העסקים, אשר עובדת בחלקיות משרה, ומנוהלת בעיקר מההיבט הכספי, קרי ניהול ועריכת סקר השילוט, על מנת שניתן יהיה להפיק את החיובים לבעלי העסקים ביחידת הגביה.	 <p>מומלץ לתת את הדעת לנושא הפיקוח והאכיפה ביחידת רישוי העסקים והשילוט, גם בהיבטי כ"א, במיוחד לקראת פיתוח אזור התעסוקה.</p>
	במבנה הארגוני, לא קיים פיקוח ואכיפה ביחידת רישוי העסקים והשילוט, וההשלכות לכך מובאות לאורך הדוח. מנכ"לית המועצה הסבירה כי בשל הקושי לבצע בקרה נאותה אחר הוצאת רישיון השילוט, המועצה נמנעה מאכיפה ופיקוח.	 <p>יש לבנות תכנית עבודה שנתית לאכיפה ופיקוח בתחום השילוט, שתבוצע על ידי אחד הפקחים, ולשקול להגדיל את כ"א לקראת הקמת אזור התעסוקה.</p> <p><i>מנהלת המחלקה מסכימה עם ההמלצה, ולהערכתה יספיקו כ- 5 שעות שבועיות ליישומה כיום. לדבריה עם פיתוח והקמת אזור התעסוקה יהיה צורך בעדכון להערכה זו.</i></p>
נהלים		
3.1.1	הנוהל הקיים כולל בעלי תפקיד ויחידות שאינם קיימים במועצה, ומהנוהל לא ברור מי מבצע את המשימות במקומם. בנוסף, חל שינוי במבנה הארגוני של המועצה, המשפיע על תהליך העבודה בתחום השילוט ואינו בא לידי ביטוי בנוהל. דוגמאות לכך מובאות בגוף הדוח.	 <p>מומלץ לעדכן את כלל נהלי העבודה במועצה, ולהתאימם לתהליכי העבודה ולשינויים המבניים שחלו במהלך השנים. חשוב לאתר את הסיכונים הגלומים בתהליך ולעצב בקורות המונעות ו/או מצמצמות את ההסתברות להתרחשותם, בהתאם למפורט בגוף הדוח.</p>
3.1.2	חסרות בנוהל הנחיות ברורות בדבר אופן ביצוע ההנחיות והבקורות הנדרשות. דוגמאות לכך מפורטות בגוף הדוח.	מומלץ שהנהלים יכללו גם תרשימי זרימה בהם יצוינו הסיכונים והבקורות הנדרשות.
מערכות מידע		
4.	נכון למועד הביקורת ניהול המידע על השלטים ברחבי המושבה נעשה בגיליונות אקסל, כך שתהליכי העבודה והבקרה הם ידניים, והיכולת לקבל תמונת מצב עדכנית, לבצע את המשימות באופן מיטבי, להסיק מסקנות בדרך יעילה ומהירה, ולמצות את פוטנציאל הגביה משילוט, נפגמת.	 <p>יש לפעול להטמעת מודול השילוט במערך רישוי העסקים, ובמהלך ההטמעה יש לתת את הדעת לנושאים שפורטו בגוף הדוח.</p> <p><i>מנהלת מחלקת השירות לתושב מקבלת את ההמלצה.</i></p>
	הטמעת מודול השילוט במערך רישוי העסקים היה חלק מתוכנית העבודה לשנת 2023, אך התהליך טרם החל.	



סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
ממשקי עבודה עם יחידות במועצה		
5.	הטיפול בתחום השילוט כרוך בממשקי עבודה רבים המפורטים בגוף הדוח. מצאתי כי מרבית תהליכי העבודה לא פועלים בשיתוף, ולכן לא משתפים בידע הקיים ביחידות השונות במועצה, וכתוצאה מכך עלולה להיווצר פגיעה בהכנסות המועצה.	אני סבורה כי קיימים צמתים חשובים בהם יש צורך לשיתוף מידע בין יחידות המועצה, כפי שפרטתי בגוף הדוח.
פרק ב- רישיון לשלטים		
<p>חוק העזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000 קובע את המסגרת הנורמטיבית להצבת שילוט ברחבי המועצה, סעיף 2 לחוק העזר קובע כי הצבת שלט תהיה רק לפי רישיון, בהתאם לתנאיו, כך שהליך קבלת הרישיון על פי החוק אמור להיות בטרם הוצב השלט.</p>		
תהליך קבלת רישיון לשלטים		
1.	מצאתי כי תהליך העבודה המתואר בנוהל, ועל פיו פועלים במועצה, מבוסס על ביצוע סקר שילוט, כך שבפועל הוא נעשה רק לאחר הצבת השלט.	יש לעצב תהליך לקבלת רישיון להצבת שלט, על פיו המועצה לא תעניק רישיון לשילוט ללא בקרה מצידה. לשם כך יש שני תנאים בסיסיים אותם יש לקיים: (1) בעל השלט יהיה אקטיבי, (2) התהליך יהיה מכוון רישוי, כפי שפורט בגוף הדוח.
	בנוסף, בדקתי את יישום תהליך העבודה בהתאם לנוהל, ומצאתי פערים רבים המפורטים בגוף הדוח.	<p>המועצה מקבלת את ההמלצה, ותפעל להוצאת מכתבים לבעלי השלטים שלא הסגירו את הוצאת הרישיון, המיוחד לאלו המחייבים אישור קונסטרוקטור, אישור חשמלאי ו/או המלצה של הוועדה המקצועית לשילוט. מנכ"לית המועצה ציינה כי באתר החדש יש הפרדה בית תהליך הוצאת רישיון להצבת שילוט ובין תשלום האגרה.</p>
הגשת בקשה להצבת שילוט		
2.	בדקתי ומצאתי כי טופס בקשת הרישיון כולל בתוכו את כל הפרטים הנדרשים ממבקש הבקשה, בהתאם לחוק העזר, עם זאת לא מתקיים תהליך מוסדר של פנייה יזומה למועצה לצורך בבקשה למתן רישיון שילוט, ולא מתבצעת בקרה של המועצה אחר העמידה בתנאים הנדרשים.	יש להטמיע במועצה תהליך סדור לבקשת רישיונות להצבת שילוט, על פיו בעל השלט אחראי להוצאת הרישיון בטרם הצבת השלט, תהליך שיכלול בקרות המתייחסות להיבט הבטיחותי, החזותי סביבתי והכספי.
	ניכר כי פעילות המחלקה מסתמכת על סקר השילוט ולא מתקיימים סיורים של עובדי המועצה ברחבי המושבה, כך שאין מענה אפקטיבי להיבטים בטיחותיים, חזותיים וכספיים אותם פירטתי בגוף הדוח.	<p>המועצה מקבלת את ההמלצה, ותפעל ליישומה. כאמור, מנכ"לית המועצה הדגישה כי באתר החדש יש הפרדה בית תהליך הוצאת רישיון להצבת שילוט ובין תשלום האגרה.</p>



סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
הנחיות מרחביות למזכרת בתיה		
3.	בקובץ ההנחיות המרחביות למזכרת בתיה, שנקבעו על ידי הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה זמורה, יש התייחסות להנחיות הקשורות להצבת שילוט מסחרי. כאמור, מנהלת מחלקת השירות לתושב ורכזת היחידה לרישוי עסקים לא הכירו את ההנחיות הללו. מבדיקת ההנחיות עולה כי חלקן לא מיושמות, ואין אכיפה מטעם המועצה לאכיפתן.	במסגרת עיצוב תהליך אפקטיבי לאישור רישוי להצבת השילוט המרחביות המחייבות את המועצה. על רכזת השילוט לבחון עמידה בתנאים אלו לפני אישור כל בקשה לשילוט.
ועדה מקצועית לשילוט		
4.1	על פי ההגדרות בחוק העזר הוועדה המקצועית לשילוט תהיה מורכבת מ-6 חברים, ביניהם מהנדסת המועצה, מנהל מחלקת שפ"ע, מנהל היחידה לאיכות הסביבה, היועצת המשפטית או נציגיהם. טרם קיבלתי לידי את כתבי המינוי של חברי הוועדה.	יש להוציא כתבי מינוי לחברי הוועדה, ולבחון את הרכב ועדת השילוט בשל שינוי במבנה הארגוני של המועצה.
4.2	הוועדה נדרשת לדון בבקשה ולקבל החלטות על בסיס הקריטריונים שנקבעו על ידי הנהלת המועצה, ועל פי חוק העזר, אולם מצאתי כי לא נקבעו קריטריונים אחידים על פיהם אמורות להתקבל המלצות הוועדה לראש המועצה.	יש לקבוע קריטריונים אחידים אשר יהוו את הבסיס לפעילות הוועדה, ועל פיהם הוועדה תקבע את המלצותיה לראש המועצה.
4.3	אציין לחיוב, כי חוק העזר מאפשר מסלול מהיר לרישוי שלטים בשטח של עד 10 מ"ר ללא דיון בוועדה, מסלול זה מייעל את התהליך ומשפר את איכות השירות הניתן לתושב, באם הוא מתקיים על ידי יחידת רישוי העסקים והשילוט.	
	קיימים שלטים, אשר ללא קשר לגודלם, הצבתם דורשת אישור קונסטרוקטור ו/או אישור חשמלאי מוסמך, ועל בעל העסק לצרפם לבקשה לשילוט. מצאתי כי למועצה אין בקרה אחר קיום האישורים, הנדרשים על פי חוק העזר. כמו כן, על פי חוק העזר, דיון בוועדה יתקיים במידה וראש המועצה מבקש זאת או אם שטחם עולה על 10 מ"ר.	מומלץ לבחון את הרחבת האחריות של הוועדה להמלצה גם עבור שלטים שהצבתם דורשת אישור קונסטרוקטור, אישור חשמלאי מוסמך, שלטים המוצבים על עמודים ו/או על גגות וכד'.
4.4	למרות שהחוק אינו מגדיר את תדירות ההתכנסות של הוועדה, נמצא כי בשנים 2021-2023 הוועדה כלל לא התכנסה. הפרוטוקול האחרון המעיד על התכנסות הוועדה הוא מיום 22/08/2019.	יש להקפיד ולכנס את הוועדה, בהתאם לקבוע בחוק העזר.



סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
הפקת רישיון להצגת שלטים		
5.	הפקת רישיון השלטים נעשה על ידי מחלקת הגביה, כחלק מתהליך חיוב אגרת השלטים. מבדיקת השובר אשר נשלח על ידי המועצה לבעלי השילוט, ולאחר התייעצות עם היועצת המשפטית של המועצה, עולה כי עם תשלום האגרה השובר, כפי שהוא מנוסח כיום, מהווה רישיון להצגת שלטים. מצאתי שבפועל אין הליך רישוי אקטיבי שנעשה על ידי בעל השלט ו/או המועצה.	בהמשך להמלצות באשר לעיצוב תהליך רישוי התומך בדרישות חוק העזר, יש לעדכן את הכתוב בשובר התשלום המופק על ידי המועצה, כך שיתמוך בתהליך רישוי אקטיבי מצד בעל השלט, בהתאם למפורט בגוף הדוח.
בקשה ליותר משלט אחד		
6.	חוק העזר וההנחיות המרחביות למזכרת בתיה קובעים כי לכל בית עסק יהיה שלט אחד בלבד על גבי המבנה. עם זאת, חוק העזר מאפשר לראש המועצה לאשר לבית עסק להציב שלט נוסף. מניתוח סקר השלטים שנערך במהלך שנת 2023 עולה כי קיימים 65 בעלי שלטים להם יותר משלט אחד, ל- 40% מהם יותר מ- 4 שלטים. מצאתי כי אף אחד מבעלי העסקים לא הגיש בקשה מראש להצבת השלט, ואין אף אישור של ראש המועצה להצגת יותר משלט אחד.	יש לפעול לעיצוב הליך עבודה מוכוון רישוי, בהתאם להמלצות בפרק ב', ובנוסף להקפיד על יישום ההנחיות המרחביות ועמידה בתנאי חוק העזר.
פרק ג' - סקר שילוט		
ביצוע סקר השילוט מהווה כ- 2% מהיקף השירותים במכרז 03/2020- מתן שירותי ניהול כולל ומלא של מחלקת גביה ושירותים שונים נוספים עבור המועצה. השירות ניתן על ידי חברת מגע"ר. בדוח התייחסתי למכרז בהיבט סקר השילוט בלבד.		
התאמת הליך המכרז לביצוע סקר שלטים		
1.1	לצורך ההתקשרות פנתה הגזברית ל- 4 יועצים, בבקשה להציע הצעה עבור שירותי ניהול המכרז, על פי מפרט השירותים הנדרש. הבקשה כללה תנאי סף אליהם נדרשים המציעים.	
1.2.2	מסמכי המכרז כוללים התייחסות למועד בו יש לבצע את הסקר. על פי תנאי המכרז, יש לבצע את הסקר בחודשים ינואר-פברואר, ואגרת השילוט תופק ותשוגר לנישומים עד ליום 31/03 של כל שנת הסכם.	
1.2.3	מסמכי המכרז, לרבות ההסכם, אינם מתייחסים לאחריות בגין תאונה/נכות/חבלה/נזק שעלולים להיגרם ממחדל שנעשה תוך כדי מתן השירות ובהקשר אליו, שכן עבודת הסוקר כרוכה לעיתים בסיכון לחבלה כתוצאה מפעולה שנעשית על ידו, בין היתר תאונות דרכים, הפרעה לתנועה וכד'.	בעת כתיבת מכרז יש לתת התייחסות לכלל השירותים נשוא המכרז, גם אם היקפם מסך ההתקשרות נמוך, במיוחד לנושאים הנוגעים בבטיחות



סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות	
תהליך ביצוע הסקר			
2.1	סקר השילוט מבוצע בחודשים ינואר-פברואר בכל שנה. החל משנת 2023, לאחר שיפור התהליך מהשנים הקודמות, קיימת הקפדה על לוחות הזמנים. הסקר מבוצע בחודש מרץ, השלמות ותיקונים נעשים בחודש אפריל והפקת החיוב נעשית ב- 01/05.		
2.2	במהלך סיוורים אותם ערכתי ברחבי המושבה מצאתי פערים בין התמונה בסקר ובין השילוט הקיים בבית העסק. פרוט לפערים הוצגו בגוף הדוח. פערים אלו מחזקים את הצורך בתכנית עבודה המסדירה את דרכי הפיקוח והבקרה אחר עמידה בתנאי חוק העזר שכן, לא נעשים סיוורים או ביקורי פתע על ידי המועצה. הסתמכות רק על סקר השילוט חושפת את המועצה לחוסר שליטה ואכיפה של חוק העזר וכפי שהוצג בגוף הדוח, גם לאבדן הכנסה.	הקמת אזור התעסוקה צפוי להגדיל באופן משמעותי את מספר העסקים והשלטים במושבה, ויש לתת את הדעת לצורך בפיקוח ואכיפה על מנת לשמור על הסדר הציבורי ובנוסף למנוע אבדן הכנסות בגין שילוט.	
2.3	הקובץ הכולל את התמונות שצולמו במהלך סקר השילוט לא כולל מידע מלא באשר לכתובת של בית העסק. עבור 30 תמונות כלל לא צוינה כתובת הכתובת בה צולמה התמונה חשובה לצורך בקרה אחר הנתונים בסקר, ולכן בקובץ האקסל נתון זה נדרש.	יש להקפיד על כתובות בית העסק בקובץ סקר השילוט על מנת לאפשר בקרות שלמות, בחינה של נאותות הנתונים בסקר ובקרה אחר החיוב בחתכים נוספים על חתך מספר המשלם. <i>האחראית על סקרי השילוט מטעם מגע"ר ציינה כי החל מהסקר הקרוב, בשנת 2024 תהיה הקפדה על ציון הכתובת בה צולמה התמונה.</i>	
בקרה אחר ההתחשבות והתשלום עבור סקר השילוט			
3	ההתחשבות עם חברת מ.ג.ע.ר לצורך ביצוע סקר שילוט נעשית מידי שנה, לאחר ביצוע הסקר. מצאתי הפרשים זניחים בין מספר התמונות בגינים חויבה המועצה למספר התמונות בקובץ הגביה. מהבדיקה עולה כי אין גורם במועצה אשר בודק את ההתאמה בין מספר התמונות בסקר המועבר ליחידת השילוט למספר התמונות לפיהן חויבה המועצה.	יש להקפיד על ביצוע בקרה אחר ההתחשבות אגב ביצוע הסקר. חשוב לערוך השוואה בין מספר התמונות שחויבו למספר התמונות בקובץ הגביה, ולנתח את מהות הפרשים.	
פרק ד'- חיוב אגרת רישוי וגבייתה			
בעל עסק המבקש להציב שלט, נדרש לשלם אגרה בשנה בה הוא הציב את השלט, בהתאם לתעריפים הקבועים בחוק העזר. יחידת הגבייה אמונה על הפקת החיוב, ובשנת 2023 הופקו 196 חיובים שהסתכמו לכ- 201 אלפי ש"ח.			



סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
שלמות חיוב בעלי העסקים		
1.1	מצאתי כי אגרת השילוט שחויבה בשנת 2023 תואמת לתעריפים בחוק העזר בתוספת הצמדה למדד המחירים בגין 03/2000. מנגנון ההצמדה למדד נעשה מתוקף סעיף 2 לחוק עזר למזכרת בתיה (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984.	
1.3	הרציונל של צמצום מספר השלטים במרחב הציבורי עולה מסעיף 10 בחוק העזר ושיעור האגרה למ"ר עבור הצגת שלט נוסף. מצאתי כי לא נעשית חשיבה על מנגנון החיוב עסקי, לו יותר משלט אחד, וההחלטה על השלט שיחויב בתעריף הנמוך היא אקראית, ונקבעת על ידי האחראית על סקרי השילוט מטעם מגע"ר. בגוף הדוח הצעתי מנגנון אשר ימקסם את הכנסות המועצה משילוט, ובחנתי את השפעתו על מדגם של 7 בתי עסק. הניתוח הצביע על גידול של כ- 21% במוצע בהכנסות המועצה.	
בקורות אחר שלמות חיוב אגרת השילוט		
2.1	הצורך בבקרה אחר איתור שלטים חדשים נובעת מכך שסקר השילוט נעשה בחלק הראשון של השנה, ואין תהליך לחיוב בעלי עסקים בגין שילוט שהוצב במהלך השנה, לאחר ביצוע הסקר. משמעות הדבר היא אבדן הכנסה מאגרת השילוט, כפי שעולה בדוגמאות שהוצגו בפרק ג' סעיף 2.2.	
2.2	במהלך סיורים אותם ערכתי ברחבי המועצה, מצאתי כי לא קיימים קריטריונים אחידים לדרך בה המועצה מחשבת את השלט לפיו מחושבת ומחויבת אגרת השילוט. דוגמאות לפערים באופן החישוב מובאות בגוף הדוח.	
2.4	אחת הבקורות הקיימות לבחינת שלמות ההכנסות ונכונות סיווג הארנונה היא הצלבה בין התושבים המחויבים באגרת שילוט ובין סיווג המשלם על פיו תושבים אלו משלמים ארנונה. בקרה זו אינה בוחנת את שלמות הכנסות המועצה מאגרת השילוט, אלא את אובדן הכנסות מארנונה בשל סיווג לא נכון. ביקורת מעמיקה שלי ושל מנהלת הגביה הצביע על 5 בעלי עסק מתוך מדגם של 7, בהם קיים, לכאורה, פער לא תקין בסיווג, אשר מצריך פיקוח ובדיקות מעמיקות יותר של המועצה, כפי שפורט בגוף הדוח.	



	המלצות ותגובות	תיאור הממצא	סעיף בגוף הדוח
	<p>מומלץ לקיים בקרה אנליטית בתדירות שנתית לבחינת הסבירות של חיוב אגרת השילוט. בקרה אנליטית היא בקרה אפקטיבית, במידה והיא נערכת תוך ניתוח השינויים והתוספות שהיו במהלך השנה לארנונה בסיווג "משרדים שירותים ומסחר".</p>	<p>מניתוח קובץ נתוני הארנונה עולה כי 149 עסקים מחויבים בארנונה על פי סיווג "משרדים שירותים ומסחר" ברחבי המועצה, ורק 58 מתוכם, המהווים 39%, משלמים אגרת שילוט. אדגיש כי שיעור זה נמוך משמעותית בהשוואה ליישובים דומים.</p>	2.5
גביה בפועל			
	<p>בהמשך להמלצות בפרק א', יש לדרוש מכל אחד מהמוסדות הציבוריים לפעול להסדרת רישוי השילוט.</p> <p>יש להפיק לכל בעל שלט רישיון (דרישת התשלום מהווה רישיון לשלטים) ולחייבו באגרה בהתאם לשיעור הפטור אותו העניק ראש המועצה. מומלץ לציין את שיעור ההנחה (עד 100%) על שובר התשלום המופק ביחידת הגביה</p> <p>יש להפיק חיוב לשילוט של מוסדות ציבוריים לצורכי דת, צדקה, חינוך, תרבות, אומנות ו/או ספורט, עד הסדרת אישור ראש המועצה לפטור מלא או חלקי</p>	<p>בחוק העזר העירוני נקבעה חובת תשלום אגרת שילוט. ראש המועצה רשאי לפטור או להעניק הנחה בגין אגרת השילוט למוסד ציבורי לצורכי דת, צדקה, חינוך, תרבות, אומנות או ספורט או מוסד אחר, שלא מיועד למטרות רווח בהתאם לחוק העזר.</p> <p>חשוב להדגיש כי על פי חוק העזר, פטור מאגרת רישוי אינו פטור את המוסדות הציבוריים הללו מחובת רישוי לשילוט הקיים בהם, ובהמשך לממצאים בפרק א', גם רישוי השילוט של המוסדות הציבוריים לא מנוהל ומוסדות לא פנו למועצה לצורך רישוי השילוט.</p>	3.1
		<p>אמצעי התשלום באמצעותם בעל שלט יכול לשלם את אגרת הרישוי במשרדי המועצה הם מזומן, המחאה או כרטיס אשראי. תהליך הגבייה ביחידת הגביה נבדק בדוח מבקרת המועצה לשנת 2022.</p>	3.2
		<p>רק למנהלת יחידת הגבייה הרשאה להזין הנחה ו/או זיכוי במערכת. אדגיש כי בתחום בשילוט אין הנחות ו/או זיכויים</p>	
		<p>ניכר כי לאורך כל השנה נעשים מאמצי גבייה עבור חובות ישנים, ובטבלה בתחילת הפרק ניתן לראות כי מאמצים אלו נושאים פרי ובאים לידי ביטוי בשיעור הגביה שעולה ככל שהזמן חולף.</p>	3.3
פרק ה' - בקרה ופיקוח			
	<p>בהמשך להמלצות בפרק א', קיימת חשיבות לבקרה ופיקוח אחר הבקשות. יש לאמץ את תהליך הבקרה הקיים בנוהל, ומתואר בתרשים בגוף הדוח.</p>	<p>אכיפה ופיקוח בתחום השילוט אמורים לאתר שלטים שאינם עומדים בקריטריונים, בהתאם לחוק העזר העירוני. מנהלת מחלקת השירות לתושב ציינה כי הליך הבקרה המפורט בנוהל לא מתקיים.</p>	1



סעיף בגוף הדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
2	נוהל התקנת שלטי פרסום מגדיר את המקרים בהם יש להסיר שלט באופן מיידי. מנהלת מחלקת השירות לתושב ציינה כי אין בקרה אחר שלטים שהוסרו ו/או מועד הסרתם.	בהמשך להמלצות בפרק א', קיימת חשיבות לבקרה ופיקוח אחר המקרים בהם יש להסיר שלטים.
3	אחד מתפקידי הפקחים במועצה הוא אכיפת חוקי העזר, בכללם חוק עזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000. מצאתי כי אין אכיפה אחר הנחיות חוק עזר זה.	יש לבצע פיקוח לאיתור שילוט שמוצב בניגוד לחוק העזר ולנהלי המועצה. בגוף הדוח הצעתי תהליך פיקוח ואכיפה.
שילוט בחירות		
4.1	בסיור שערכתי ביום 27/09/2023 ניכר כי מרבית השלטים בעלי אופי פוליטי תלויים על גבי דירות מגורים. לא ראיתי שילוט במקומות האסורים על פי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.	
4.2	בסיור אותו ערכתי ביום 27/09/2023 לא ראיתי פרסומים של המועצה הכוללים את תמונת ראש המועצה ו/או את שמו, בהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, שפורסמו בחזר מנכ"ל מיוחד מיום 06/07/2023.	
4.3	על פי היועצת המשפטית לממשלה קיים צורך בהקצאת לוחות מודעות בכמות הולמת ובאופן שוויוני, לצורך פרסום מודעות על ידי כלל המתמודדים בבחירות. בסיור שערכתי, לא ראיתי לוחות מודעות ייעודיים לצורך פרסום מודעות על ידי המתמודדים בבחירות. מנהלת מחלקת השירות לתושב הסבירה כי ניסיון העבר מלמד שהצבת הלוחות הוביל לפרסום אגרסיבי שלא עמד בהנחיות החוק והם נאלצו להסיר מודעות מלוחות המודעות הייעודיים. כיום הפרסום מבוסס על פרסום חוצות בתשלום ועל תליית שלטים על מרפסות הבתים.	

אשמח לעמוד לרשותכם במתן הבהרות והסברים נוספים, ככל שיידרש.



מבוא

תכנית הביקורת

בהתאם לתכנית הביקורת הפנימית, בחודשים יוני- נובמבר ערכתי ביקורת בנושא **שילוט**, אשר התמקדה, בין היתר, בנושאים הבאים:

- ♦ חזות פני המושבה.
- ♦ מערכות מידע בתחום השילוט.
- ♦ ממשקי עבודה עם יחידות המועצה.
- ♦ תהליך רישוי השילוט, והתאמתו לחוק עזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000.
- ♦ ביצוע סקר שילוט
- ♦ חיוב בעלי העסקים באגרת השילוט ותהליך הגביה.
- ♦ תהליך האכיפה והפיקוח.

במסגרת הביקורת לא נבדק נושא שילוט החוצות.

בסיום הביקורת אומתו ממצאינו עם מנכ"לית המועצה, מהנדסת המועצה, מנהלת מחלקת השירות לתושב ורכזת רישוי העסקים, ותגובותיהן שולבו בגוף הדוח.

מטרת הביקורת

לבדוק את נאותות תהליכי העבודה בתחום השילוט, ואת מידת האפקטיביות ותרומתם של תהליכים אלו לגביה מרבית של אגרות שילוט בהתייחס לפוטנציאל הגביה בשנים 2020-2023. כמו כן, לבדוק את אפקטיביות הבקורות המיושמת לאיתור שלטים חדשים ושלטים שהוצבו ללא רישיון, לרבות ממשקי עבודה עם יחידות אחרות במועצה. בנוסף, את עמידת המחלקה ביעדים שקבעה לעצמה מול תכנית העבודה וחוק העזר.

היבט חוקי

המסגרת הנורמטיבית להתקנת שלטי פרסום, מוסדרת באמצעות מספר חוקים המהווים את המסגרת הכללית לפעילות מחלקת רישוי העסקים. להלן רשימת החוקים הרלוונטיים:

- ♦ פקודת המועצות המקומיות.
- ♦ חוק עזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000.
- ♦ חוק עזר למזכרת בתיה (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984
- ♦ חוק עזר למזכרת בתיה (מניעת מפגעים ושמירה על הסדר והניקיון), התשס"ב-2002.

בנוסף, למועצה נוהל בנושא התקנת שלט פרסום (אה-10)



רקע כללי

השילוט ברחבי המועצה הוא חלק אינטגרלי מחזותה. כמו כן, הוא מבטא את התרבות המקומית ומהווה מרכיב חשוב בתפיסה ובדימוי הוויזואלי של המושבה. השילוט מהווה כלי שיווקי המעביר מסרים, הן לתושבים והן למבקרים במועצה, על אודות העשייה המוניציפלית בתחומים השונים, ובנוסף, השילוט נועד לכוון את התושבים והמבקרים, לסייע להם בהתמצאות ולהעביר אליהם מידע. הצבת שילוט ברחבי המועצה, אופן הצבתו והליכי הרישוי הנדרשים לצורך הצבתו מוסדרים בחוק העזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000. ככלל, על פי סעיף 2 (א) לחוק העזר:

לא יציג, לא יתקין ולא יפרסם אדם מודעה או שלט ולא יורשה למי שפועל מטעמו לפרסום ולא יגרום לפרסום בתחום המועצה, אלא לפי רישיון שניתן כדין מאת ראש המועצה ובהתאם לתנאי הרישיון ולאחר ששילם אגרת שילוט שנקבעה בתוספת.

תכליתו של חוק העזר הוא שמירה על האינטרס הציבורי בתחום איכות הסביבה, שמירה על חזות מועצה נאה ואסתטית, שמירה על האופי הארכיטקטוני של המושבה והמבנים שבה, יצירת שילוב עיצובי בין השילוט המבוקש לשלטים הסמוכים ולסביבה, הגנה על הציבור ע"י קביעת כללי בטיחות בהקמת השילוט וקביעת קריטריונים אחידים לחיוב בהתאם לסוג השילוט וגודלו.

נכון למועד הביקורת רשומים במחלקת הגבייה 92 עסקים המחויבים באגרת שילוט עבור 385 שלטים המוצבים ברחבי המועצה.



פרק א' - ארגון וניהול

1. חזות פני המושבה

1.2 מדיניות יישובית להצבת שילוט

השילוט כחלק בלתי נפרד מחזות המושבה, מהווה מרכיב חשוב בתפיסה ובדימוי הוויזואלי של המושבה. למרות זאת, לא נמצאה התייחסות למדיניות יישובית בדבר קריטריונים אחידים לשילוט ברחבי המועצה, אשר מתחשבים באסתטיקה היישובית ובשמירה על צביון היישוב כמושבה, תוך התחשבות בצורכי בעלי העסקים.

משיחות עם מהנדסת המושבה ומנהלת מחלקת השירות לתושב, האמונה על יחידת השילוט, לא קיימת מדיניות כתובה כאמור. מהנדסת המועצה ציינה כי בהנחיות המרחביות למזכרת בתיה, של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה זמורה קיימת התייחסות כללית לנושא השילוט, אך מנהלת מחלקת השירות לתושב אינה מכירה את ההנחיות הללו.

לדעתי יש לתת לנושא השילוט התייחסות יישובית מערכתית, בדומה לרשויות רבות, ולהגדיר אמות מידה לשילוט ולהצבתו, בפרט לקראת פיתוח אזור העסקים ואזורי התיירות. להגדרת אמות המידה מספר מטרות:

- ◆ קביעת קריטריונים וכללים ברורים להצבת שלוט במושבה ולתחזוקתו.
- ◆ יצירת חזות אסטטית ומוסדרת לחזיתות מסחריות באזורים שונים במושבה.
- ◆ שמירה על אופייה האדריכלי של המושבה ושל המבנים בה, בהם מבנים לשימור.
- ◆ שמירה על איכות הסביבה ועל מראה המרחב הציבורי.
- ◆ תרומה לפיתוח העסקי של המושבה.

המלצה

מומלץ להגדיר אמות מידה לשילוט, ולהביאם לאישור המליאה. על אמות המידה להתייחס, בן היתר, לנושאים כגון:

- ◆ עיצוב השלט ותחזוקתו, תוך התייחסות לנראות במרחב הציבורי, אחידות והתאמה בין שלטים באותו אזור.
- ◆ מידע על שילוט אסור.
- ◆ קריטריונים להצגת שלט עיקרי לבית העסק ו/או לשילוט שאינו על חזית בית העסק עצמו (שילוט בקומת ביניים או גלריות, שילוט דגל, שילוט לבתי עסק שאינם בקומת הרחוב, שילוט הכוונה לבית העסק, שילוט לעסקים במבנה מגורים, שילוט בגני ילדים פרטיים, שילוט על המעקה הגג/חזית ברום המבנה), שילוט אלקטרוני וכד'.

תגובת מנכ"לית המועצה

מנכ"לית המועצה מקבלת את ההמלצה, וציינה כי המועצה תפעל בהתאם להנחיות המרחביות, על מנת שהשילוט המוצב ברחבי המושבה יתאים להנחיות אלו.



1.2 הגדרת אזור שילוט מיוחד

1.2.1 אישור מליאה

על פי חוק העזר, בסעיף 12, המועצה רשאית להכריז על רחוב או חלק ממנו כעל אזור שילוט מיוחד, כך שניתן הגביל את מתן הרישיון לשלט באזור:

...הכריזה כאמור, לא יינתן רישיון לשלט באזור זה, אלא באישור המועצה;
ראש המועצה רשאי להתנות מתן רישיון בקביעת תצורת השלט, גודלו ותכנו.

לא נמצאה החלטת מועצה על פיה רחוב רוטשילד יוכרז כאזור שילוט מיוחד, למרות שעל פי נוהל התקנת שלטים (סעיף 6.11), קיימים קריטריונים לשילוט עבור רחוב רוטשילד, המפורטים בנספח 5 לנוהל.

המלצה

יש להביא לאישור המועצה החלטה על פיה רחוב רוטשילד יוכרז כאזור שילוט מיוחד.

1.2.2 התאמת השילוט לקריטריונים

בדקתי ומצאתי כי הקריטריונים להצבת שילוט בכל רחוב רוטשילד מתייחסים, בין היתר, לגודל השלט ולהתאמתו לעיצוב הארכיטקטוני של הרחוב. כמו כן, על פי הנספח, השלט ברחוב יתלה בצורת דגל בלבד, ויתקן על קונסטרוקציה ממתכת נפרדת, כשהעמוד מבוטן אל תוך הקרקע בתוך שטח המגרש. יש לציין כי הקריטריונים הללו מופיעים גם בהנחיות המרחביות למזכרת בתיה, של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה זמורה, בהתייחס לאזור לשימור.

סיירתי ביום 19/07/2023 ברחוב רוטשילד ובדקתי את התאמת הצבת השילוט לקריטריונים המוגדרים בנספח 5, להלן ריכז הממצאים:

ממצא	קריטריון	תמונה	כתובת
✓	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		1. רוטשילד 19
✓	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
✓	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		
✓	גודל השלט לא יעלה על 1*0.7 מ'		
ל/ר	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> ♦ שלט מחובר לקיר ♦ אותיות בודדות מחוברות לקיר 		



ממצא	קריטריון	תמונה	כתובת
✓	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		2. רוטשילד 11
ל/ר	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
ל/ר	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		
✓	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		
✓	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		
✗	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		3. רוטשילד 17
✗	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
ל/ר	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		
✓	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		
✗	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		
✓	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		4. רוטשילד 34
✓	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
✓	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		
✓	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		
ל/ר	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		
✓	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		5. רוטשילד 33
ל/ר	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
ל/ר	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		
✓	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		
✓	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		



ממצא	קריטריון	תמונה	כתובת
✓	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		.6 רוטשילד 48
✗	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
✓	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		.7 רוטשילד 48
✗	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		
✗	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		
✓	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		
✗	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		.8 רוטשילד
✓	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		
✗	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		
✗	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		
✗	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		
✓	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		.9 רוטשילד 49
✗	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		
✓	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		
✓	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
✓	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת		
✓	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		ל/ר
✗	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> שלט מחובר לקיר אותיות בודדות מחוברות לקיר 		



ממצא	קריטריון	תמונה	כתובת
✗	לא תתאפשר התקנת שלט על הגדר		10. רוטשילד 49
✗	השלט יתלה בצורת דגל בלבד		
	השלט יותקן על קונסטרוקציית מתכת לר/		
✗	גודל השלט לא יעלה על 0.7*1 מ'		
✗	תליית שלט על קורות/קיר תתאפשר בשתי דרכים: <ul style="list-style-type: none"> ◆ שלט מחובר לקיר ◆ אותיות בודדות מחוברות לקיר 		

ניתן לראות מהתמונות כי אין הקפדה על יישום כל הקריטריונים המפורטים בנספח 5 לנוהל התקנת שלט פרסום, כך שהשמירה על חזות ואסטטיות המושבה, כפי שמצאה לנכון הנהלת המועצה, לא מיושמת.



בנוסף, אחת החנויות במתחם המסחרי שברוטשילד 50 אשר ביצעה שיפוץ, והשילוט הזמני אותו הציבה היה בניגוד להנחיות. אדגיש כי על פי חוק העזר גם כיסוי לאתר בנייה חייב ברישוי, יתרה מכך, מדובר בשלט הגדול מ- 10 מ"ר, אשר הצבתו עלולה להוות סכנה, ומחייבת התכנסות והמלצה של הוועדה המקצועית לשילוט (ראה פרק ב' סעיף 4).

הצגתי את הממצאים למנהלת מחלקת השירות לתושב ורכזת השילוט, וקיבלתי הסברים לחלק מהממצאים:

סעיף בטבלה	תגובת המחלקה	התייחסות המבקרת
6,8	הגדרת רחוב רוטשילד כאזור שילוט מיוחד נעשה לאחר הקמת המרכז המסחרי, והכללים נקבעו לאחר שהשילוט הוצב במקום.	נמצא כי גם עסקים חדשים במתחם לא עומדים בהנחיות.
8	שלט זמני, אשר אינו מפרסם עסק.	מדובר בשלט של מתווך נדל"ן, שתמונתו ומספר הטלפון מופיעים על השלט. השלט מוצב על הגדר למעלה משנה.
10	כיום המקום משמש גן עירוני של המועצה עם סמל מוסד, השוכן במקום האופן זמני. השלט הוסר.	בעת צילום התמונה המקום שימש גן פרטי, שהופעל על ידי חב"ד.

אדגיש כי, התמונה של החזית המסחרית ברחוב רוטשילד 48-50 צולמה בחוברת ההנחיות המרחביות למזכרת בתיה, של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה זמורה כדוגמה לשילוט שאינו מאושר לחזית מסחרית.



המלצה

יש להביא לאישור המליאה את ההחלטה על פיה רחוב רוטשילד יוכרז כאזור שילוט מיוחד, ומשכך יש להתנות את מתן רישיון שלט הפרסום בעמידה בקריטריונים אותם הגדירה המועצה.

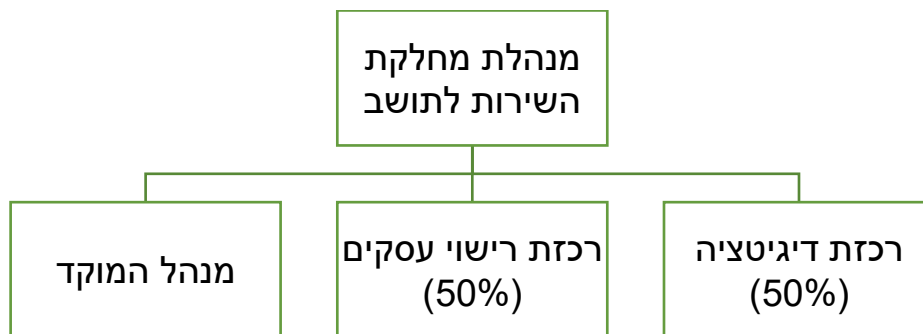
להערכתי יש לתת את הדעת למרכז המסחרי ברוטשילד 48-50, ולקבוע קריטריונים נפרדים לשילוט במרכז, ליצירת שילוט אסטטי התואם את אופי הרחוב.

תגובת המנכ"לית

מנכ"לית המועצה מקבלת את ההמלצות, ובמסגרת דיון שיובא למועצה תועלה הסוגיה להסדרה ולהחלטת חברי המועצה.

2. המשאב האנושי

מחלקת השירות לתושב אחראית על הסדרת תחום השילוט הפרסומי ברחבי המושבה. להלן תרשים ארגוני של המחלקה:



תחום השילוט מנוהל תחת רכזת רישוי העסקים, אשר עובדת בחלקיות משרה. לדברי הרכזת היא מנהלת את תחום השילוט מההיבט הכספי, קרי ניהול ועריכה של סקר השילוט, על מנת שניתן יהיה להפיק את החיובים לבעלי העסקים ביחידת הגביה. מנהלת מחלקת השירות לתושב הסבירה כי רכזת רישוי אינה יכולה לנהל גם את תחום השילוט על היבטיו השונים, שכן היא אמונה על תחום רישוי העסקים, חזת גם בחלקיות משרה.

כפי שניתן לראות במבנה הארגוני, לא קיים פיקוח ואכיפה ביחידת רישוי העסקים והשילוט, וההשלכות לכך מובאות לאורך הדוח. פרק ה' מתייחס ספציפית לנושא האכיפה והפיקוח בתחום השילוט. מנכ"לית המועצה הסבירה כי בשל הקושי לבצע בקרה נאותה אחר הוצאת רישיון השילוט, המועצה נמנעה מאכיפה ופיקוח.

כמו כן, בעבר ריכזה מנהלת המחלקה את תחום איכות הסביבה במחלקת השפע. כיום נושא איכות הסביבה מנוהל במחלקת השפע. אדגיש כי על פי הנוהל האחריות על תחום השילוט היא של רכזת איכות הסביבה, ופער זה גם קיים בהגדרות התפקיד בנוהל (סעיף 3.1.1).

המלצה

מומלץ לתת את הדעת לנושא הפיקוח והאכיפה ביחידת רישוי העסקים והשילוט, גם בהיבטי כ"א, במיוחד לקראת פיתוח אזור התעסוקה. יש לבנות תכנית עבודה שנתית לאכיפה ופיקוח בתחום השילוט, שתבוצע על ידי אחד הפקחים, ולשקול להגדיל את כ"א לקראת הקמת אזור התעסוקה.



תגובת מנהלת המחלקה

מנהלת המחלקה מסכימה עם הצורך ביישום תכנית שנתית לאכיפה ופיקוח בתחום השילוט ורישוי העסקים, על ידי פקח ייעודי המוסמך לרישוי עסקים ושילוט. להערכתה המשאב לצורך יישום התכנית הוא כ- 5 שעות שבועיות. סביר שהצורך יעלה עם פיתוח והקמת אזור התעסוקה

3. נהלי עבודה

נהלי העבודה הם כלי ניהולי ותפעולי המסייע לקידום מטרות הארגון. הם מתווים את תהליך העבודה, תוך הטמעת שיטות מובנות של בקרה, ומכאן חשיבותם הרבה. בתחום השילוט קיים נהל אחד, נוהל אה-10 בנושא "התקנת שלט פרסום".

3.1 התאמת הנהלים לתהליך העבודה

3.1.1 בעלי תפקיד

על מנת שנהלי העבודה יבטיחו, כי כל אחד מהעובדים ידע את האחריות המוטלת עליו בתהליך העבודה, ואת הציפיות ממנו, יש לעדכן את הנהלים בהתאם לכל שינוי של בעל תפקיד במבנה הארגוני.

מצאתי כי הנוהל הקיים כולל בעלי תפקיד ויחידות שאינם קיימים במועצה, לדוגמה למועצה אין רכז איכות סביבה, וכלל לא קיימת יחידת איכות הסביבה. מהנוהל לא ברור מי מבצע את המשימות של רכזת איכות הסביבה, לרבות ניהול טבלה המרכזת את נתוני בעלי השלטים במועצה, העברת נתונים למחלקת הגביה, שליחת טפסי בקשה לבעלי שלטים ללא רישיון, שליחת רישיונות שלטים וכד'.

בנוסף, חל שינוי במבנה הארגוני של המועצה, כך שמחלקת הפיקוח פוצלה, ותחום השילוט עבר למחלקת השירות לתושב. השינוי משפיע על תהליכי העבודה בתחום השילוט, ולממשק עם מחלקת הביטחון, אליה הועברה יחידת הפיקוח.

3.1.2 פירוט תהליך העבודה

סקרתי את נוהל התקנת שלט פרסום ומצאתי כי חסרות בנוהל הנחיות ברורות בדבר אופן ביצוע הוראות הנוהל, בין היתר בנקודות הבאות:

- ◆ סעיף 6.6- "עד סוף חודש ינואר בכל שנה תפיק ותשלח יחידת הגביה בהסתמך על הרשימה (ראה סעיף 6.5) אגרת רישיון לשלט (ראה נספח 2)..."

מצאתי כי הנוהל אינו מגדיר את הפעולות שיש לבצע על מנת לוודא את שלמות החיובים לכל בעלי השלטים, בין היתר בדיקת חיוב כל בעלי העסקים שחויבו בשנה שעברה, פעולות לאיתור עסקים חדשים שנפתחו במהלך השנה האחרונה ולחילופין עסקים שנסגרו (הצלבה עם נתוני ארנונה), ביצוע בדיקות סבירות של מספר העסקים וכמות השלטים שחויבו וכן סכום החיוב הכולל ביחס לכמות העסקים וביחס לחיובים בשנים הקודמות, וכד'.

- ◆ סעיף 6.11- "הבקשה תיבחן על ידי ראש המועצה/האחראי... ובמידת הצורך תועבר הבקשה להתייעצות וקבלת חוות דעת הוועדה".



בנוהל קיימת התייחסות לקיומה של הוועדה המקצועית לשילוט, אך אין בו התייחסות לתפקיד הוועדה בתהליך בקשת רישיון השילוט ובסמכויותיה, למרות שעל פי חוק העזר היא חלק מתהליך הבקשה.

♦ אין בנוהל התייחסות לבקרות אחר גביה שוטפת של אגרת החידוש, בין היתר המועד בשנה בו יש לערוך בקרה, שליחת התראות לתשלום, פרוט השלבים בניסיונות הגביה, כפי שמפורט בנוהל לגבי קנסות, הקריטריונים להעברת החוב לטיפול משפטי חיצוני וכד'. פעולות אלו נעשות על ידי יחידת הגביה בהתאם לפרוט הממצאים בפרק ד'.

3.2 פיקוח ובקרה

על מנת שנהלי העבודה יהוו כלי עבודה הם אמורים לכלול את הבקרות אותן יש לבצע על מנת לפקח על יעילות, שלמות ונאותות תהליך העבודה וממשיקי העבודה מול גורמים שונים במועצה ומחוצה לה.

מצאתי כי תהליך העבודה המתואר בנוהל, כללי ואינו מתייחס לתרחישים שונים העלולים להתקיים ולהשפיע על תהליך העבודה והבקרות שיש לבצע על מנת למנוע פגיעה בחיי אדם (כאשר יש צורך בשילוט עם היתר בניה), אבדן הכנסות, פגיעה במרחב הציבורי (הן חזותית והן בתכנים) ועוד.

המלצות לפרק 3

מומלץ לעדכן את נהלי העבודה, ולהתאימם לתהליכי העבודה ולשינויים המבניים שחלו במהלך השנים. יש לאתר את הסיכונים הגלומים בתהליך ולעצב בקרות המונעות ו/או מצמצמות את ההסתברות להתרחשותם. מומלץ כי הנהלים יתייחסו לנושאים המפורטים בגוף הדוח, ויכללו תרשימי זרימה בהם יצוינו הסיכונים והבקרות הנדרשות.

בנוסף קיימת חשיבות לשילוב אכיפה אפקטיבית בתהליך העבודה. כזו שתאתר שילוט חדש ושילוט גדול משמעותית ותדווח ליחידת השילוט, תידע בעת בדיקת רישוי עסק כי באחריות בעל העסק לפעול להוצאת רישיון לשילוט בטרם הצבתו בבית העסק וכד'.

4. מערכות מידע

מערכות המידע משמשות פלטפורמה לניהול מידע שנצבר, ומאפשרות שליטה על הפעולות הנדרשות לביצוע תהליכי העבודה והבקרה. נכון למועד הביקורת ניהול המידע על השלטים ברחבי המושבה נעשה בגיליונות אקסל, כך שתהליכי העבודה והבקרה הם ידניים, ואין אפשרות להפיק דוחות בקרה יעילים.

אדגיש כי בהיעדר מערכת מידע נפגמת היכולת לקבל תמונת מצב עדכנית, לבצע את המשימות באופן מיטבי, להסיק מסקנות בדרך יעילה ומהירה, ולמצות את פוטנציאל הגביה משילוט, שכן, מערכות אלו התומכת בתהליכי העבודה ובמתן מענה ומידע באופן מידי, הן לאנשי השטח המבצעים את סקר השילוט ואמורים לבצע את הבקרה והפיקוח, והן לרכזת היחידה. דוגמאות לבקרות שערכתי באופן דיני לבחינת שלמות פוטנציאל הגביה ניתן לראות בפרק ד'.

מנהלת מחלקת השירות לתושב ציינה כי הטמעת מודול השילוט במערך רישוי העסקים יוטמע במסגרת תכנית העבודה לשנת 2023, אך התהליך טרם החל, וכנראה שידחה לשנה הבאה.





המלצות

יש לפעול להטמעת מודול השילוט במערך רישוי העסקים. במסגרת ההטמעה, יש לתת את הדעת לנושאים הבאים:

- ◆ אפיון צרכים שוטפים של יחידת השילוט והממשקים עם יחידות המועצה השונות, כך שהמערכת תתמוך בכל התהליכים, תשקף מהימנה את המידע והנתונים הקיימים במושבה ותאפשר ביצוע בקרה מיטבית ונכונה.
- ◆ יישום מערך הרשאות התומך בעקרון הפרדת התפקידים- זהו אחד העקרונות החשובים ביותר בבקרה פנימית נאותה, ויש לוודא כי מערך ההרשאות של מערכת המידע תומך בעיקרון "הצורך לדעת- Need to Know", כלומר מגביל את הגישה למידע רק לבעלי התפקיד הזקוקים לו, וכן מיישם את עיקרון הפרדת התפקידים, לפיו יש להפריד בין הגורמים השונים המועצה, האחראיים לביצוע פעולות, כגון, הפרדה בין הגורם המבצע לגורם המאשר והמבקר. כמו כן יש לנהל פרוטוקול החלפת סיסמאות בהתאם לנהלי אבטחת המידע.
- ◆ תמיכה לעבודה ודיווח מהשטח- שילוב האכיפה והפיקוח הוא קריטי בתהליך. יש לוודא כי המערכת תאפשר לפקחים לנהל תיעוד ורישום של הממצאים שעלו במהלך עבודת הפיקוח, ולדווח למנהל הפיקוח וליחידת השילוט בזמן אמת (ראה פרק ה').
- ◆ ממשק למערכות תומכות- שימוש בממשקי מחשב בין מודולים ומערכות מייעל את העבודה ומאפשר העברה בטוחה ושלמה של נתונים לשם ביצוע משימות ממוחשבות ובקורות בתוך מערכת המחשב (סעיף 5).

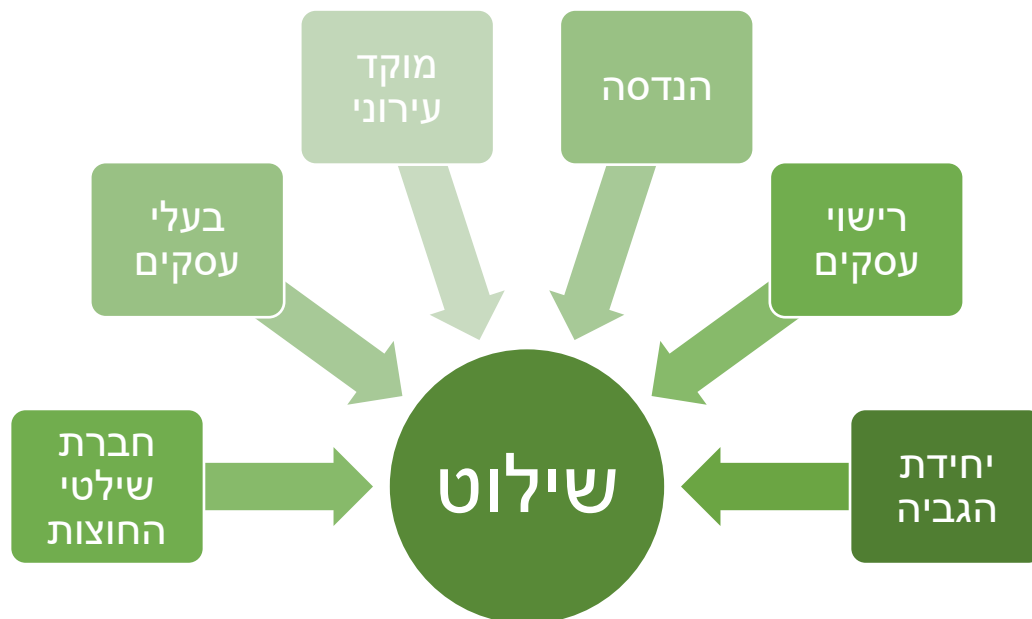
תגובת מנהלת המחלקה

מנהלת מחלקת השירות לתושב מקבלת את ההמלצה, ומדגישה כי למערכת רישוי העסקים יש מערך הרשאות המגדיר את המורשים לבצע פעולות. לדבריה, עם הטמעת מודול הרישוי, ההרשאות במודול יותאמו לעיקרון הפרדת התפקידים, אשר יגביל את הגישה למידע רק לבעלי התפקיד הזקוקים לו. כמו כן, המערכת תומכת בעבודה ודיווח מהשטח, כך שגם בתחום השילוט תתאפשר עבודה ודיווח מהשטח. פיתוח ממשקים למערכות הקיימות יבחן בהתאם לצורך ולעלויות הכרוכות בפיתוחן.

5. ממשקי עבודה עם יחידות במועצה

הטיפול בתחום השילוט כרוך בממשקי עבודה רבים עם גורמים בתוך המועצה וגורמים מחוץ למועצה.

להלן תרשים הממחיש את היחידות איתן יש ליחידת השילוט ממשק במהלך העבודה השותף:



ביקשתי לבחון כיצד ממשקי עבודה אלו באים לידי ביטוי בהגדרות התפקיד לעובדים בתחום השילוט ובתהליכי העבודה.

משיחות שערכתי עם גורמים שונים במועצה עולה כי תהליכי עבודה רבים אינם כוללים ממשקי עבודה בין היחידות, אי לכך אין שיתוף בידע הקיים ביחידות השונות במועצה, וכתוצאה מכך עלולה להיווצר פגיעה בהכנסות המועצה.

אני סבורה כי קיימים צמתים חשובים בהם יש צורך לשיתוף מידע בין יחידות המועצה:

- ♦ יחידת הגבייה תדווח על עסקים חדשים ליחידת השילוט, ובמקביל תידע את בעל העסק כי עליו להסדיר את רישיון השילוט במידה ויש לו שלט על גבי בית העסק. יש אפשרות לממשק אוטומטי על ידי שליחת מייל אוטומטי ליחידת השילוט עם הקמת עסק חדש.
- ♦ הפיקוח העירוני ידווח ליחידת השילוט על עסקים חדשים שנבנים ברחבי המועצה ובמקביל, במסגרת פיקוח על רישוי עסקים, ידעו את בעל העסק על תהליך רישוי השילוט.

אדגיש כי כיום אין שימוש בדוחות שינויים ברישוי עסקים/ארנונה לעסקים (ראה פרק ד' סעיף 2), באמצעותם ניתן לאתר עסקים חדשים. יתרה מכך יש למועצה אחריות, גם אם חלקית, לשלטים שהותקנו ללא רישוי או בקרה של המועצה.





פרק ב' - רישיון לשלטים

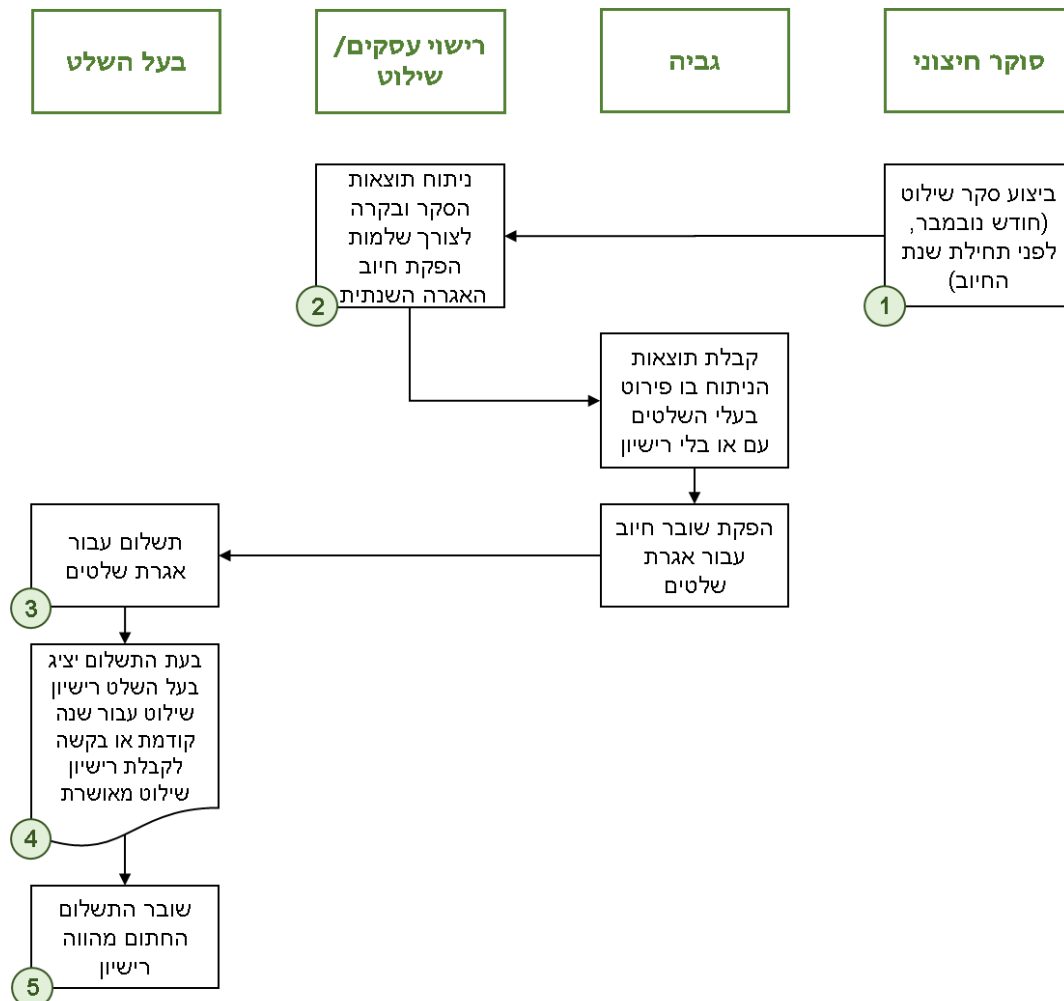
חוק העזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000 קובע את המסגרת הנורמטיבית להצבת שילוט ברחבי המועצה. סעיף 2 לחוק העזר לרישיון לשילוט ועל פי סעיף 2 (א):

לא יציג, לא יתקין ולא יפרסם אדם שלט... אלא לפי רישיון שנ ניתן כדין, ובהתאם לתנאי הרישיון ולאחר ששילם אגרת שילוט שנקבעה בתוספת.

חוק העזר קובע כי הצבת שלט תהיה רק לפי רישיון, בהתאם לתנאיו, כך שהליך קבלת הרישיון על פי חוק העזר אמור להיות בטרם הוצב השלט.

1. תהליך לקבלת רישיון שילוט

תהליך העבודה המתואר בנוהל מבוסס על ביצוע סקר שילוט, כך שהוא נעשה לאחר הצבת השלט. להלן תרשים המתאר את תהליך העבודה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בנוהל העבודה:





כאמור, התהליך כפי שהוא מתואר אינו כולל בדיקה של המועצה האם בעל העסק הגיש בקשה לרישיון להצבת שלט. בנוסף, מבדיקת יישום תהליך העבודה עולים הפערים הבאים (בהתאם למספר המופיע על גבי תרשים התהליך):

(1) סקר השילוט מבוצע במהלך שנת החיוב, תוצאותיו אמורות להגיע ליחידת השילוט במהלך חודש מרץ. לדברי מנהלת המחלקה חשוב שהצילום יתבצע לאחר ינואר על מנת שהצילום יתבצע בשנה בה בוצע החיוב.

(2) הבקרה נעשית בהתאם לחוברת הנחיות לסוקר, המופקת על ידי המועצה. הנוסח האחרון הקיים ביחידת השילוט הוא משנת 2016. בחוברת קיים פירוט ודוגמאות לשלטים ברי חיוב ולכאלו שאינם ברי חיוב, כך שלמעשה התהליך מכוון גבייה ולא מכוון רישוי. אדגיש כי קיים פער בין הנחיות אלו לקבוע בחוק העזר, והבדיקות שביצעתי במהלך הביקורת התייחסו לאמור בחוק העזר.

(3) החל משנת 2021, יחידת השילוט לא שולחת טופס בקשה לשילוט לבעלי שלט ללא רישיון. סעיף ג' בהודעה למציגי השלטים המפורטת על שובר התשלום, מפנה לאפליקציית התיק-תק לצורך הגשת הבקשה. אדגיש כי על פי הנוסח הקיים לא ברור כי אסור להציג שלט ללא אישור של המועצה, וכי הצגתו, למרות תשלום האגרה, היא בניגוד לחוק העזר. ניתן לומר כי בניגוד לסעיף 2 לחוק העזר, אין הלכה למעשה תהליך של רישיון לשילוט.

(4) בעת התשלום בעל השלט לא מציג מסמכים, גם אם הוא מגיע לבצע את התשלום ביחידת הגבייה. יתרה מכך, מרבית בעלי השלטים משלמים באופן מקוון, כך שבפועל אין בקרה אחר נאותות אישור המועצה להצבת השלטים החדשים.

(5) הנוהל הכתוב כולל תהליך להפקת רישיון לאחר תשלום האגרה. בפועל, כפי שתואר בתרשים, שובר התשלום מהווה רישיון לאחר ביצוע התשלום, כך שהמועצה מעניקה רישיון לשילוט ללא שום תהליך בקרה מצידה (סעיף 5 בהמשך).

תמונות וממצאים תומכים מובאים ומפורטים לאורך כל הדוח.

אדגיש כי בתהליך, כפי שהוא מוצג לעיל, בעל השלט אינו אחראי על קבלת הרישיון, ואין הנחיה לפיה על בעל השלט לפנות למועצה לצורך קבלת הרישיון בטרם התקנתו. למעשה, המועצה מאשררת כל הצבת שלט חדש מעצם תשלום אגרת השילוט.

המלצה

יש לעצב תהליך לקבלת רישיון להצבת שלט על פיו המועצה לא תעניק רישיון לשילוט ללא תהליך בקרה מצידה. לשם כך מובאים שני תנאים בסיסיים אותם יש לקיים:

- ♦ **בעל השלט יהיה אקטיבי**- לפני הצבת השלט יש לפעול להוצאת רישיון מראש, על פי התנאים והדרישות בחוק העזר ובנוהל הקיים.
- ♦ **התהליך יהיה מכוון רישוי**- יש לקיים בקרות לאיתור שלטים חדשים ושלטים המוצבים ללא רישיון.

תגובת המועצה

המועצה מקבלת את ההמלצה, ותפעל להוצאת מכתבים לבעלי השלטים שלא הסגירו את הוצאת הרישיון, המיוחד לאלו המחייבים אישור קונסטרוקטור, אישור חשמלאי ו/או המלצה



של הוועדה המקצועית לשילוט. מנכ"לית המועצה ציינה כי באתר החדש יש הפרדה בית תהליך הוצאת רישיון להצבת שילוט ובין תשלום האגרה.

2. הגשת בקשה לרישיון להצבת שלט

הבקשה לקבלת רישיון להצבת שלט כוללת דרישות הבאות להבטיח סטנדרטים של בטיחות, נראות ושמירה על חזות המושבה. על פי סעיף 2(ב) לחוק העזר, על הבקשה לרישיון שילוט לכלול:

- ♦ שם ומען של מגיש הבקשה.
- ♦ תרשים של השלט המוצע ומידותיו.
- ♦ תכנית המפרטת את סוג השלט, צורתו ותוכנו.
- ♦ פירוט אופן החיבור של השלט למקום הצבתו המיועד.
- ♦ אם השלט מואר או כרוך באספקת חשמל, יצורף לבקשה אישור חשמלאי מוסמך כי הוא אחראי לתקינות השילוט וכי המתקן יכלול מפסק פחת.
- ♦ במידה והשילוט על גבי נכס בבעלות משותפת, יש לצרף לבקשה את הסכמת כל הבעלים או הנציגויות המוסכמות לפי דין.

בדקתי ומצאתי כי טופס בקשת הרישיון כולל בתוכו את כל הפרטים הנדרשים ממבקש הבקשה בהתאם לחוק העזר, עם זאת לא מתקיים תהליך מוסדר של פנייה יזומה למועצה לצורך בקשה למתן רישיון שילוט, ולא מתבצעת בקרה של המועצה אחר העמידה בתנאים הנדרשים.

לדברי מנהלת המחלקה היא לא מקבלת בקשות לרישיון שילוט, ולא דורשת אותן. יתרה מכך, לא מופעל פיקוח יזום לאיתור עסקים שפועלים ללא רישיון לשילוט.

ניכר כי פעילות המחלקה מסתמכת על סקר השילוט ולא על סיור בפועל ברחבי המושבה. ממצא זה מדגיש מספר היבטים עליהם יש למועצה לתת את הדעת:

- היבט בטיחותי - במהלך הסיורים אותם ערכתי אותרו שלטים זמניים גדולים, שילוט היושב על גגות, שילוט הכולל תאורה וקונסטרוקציה וכד'. לא ברור אם לשילוט יש את האישורים וההיתרים הנדרשים.
- היבט חזותי סביבתי - המועצה מאתרת שילוט רק לאחר שהוא הוצב בבית העסק ולא לפני, כך ששינוי שילוט והתאמתו לקריטריונים ולאמות המידה אותן מעוניינת המועצה ליישם הם הליך מורכב יותר.
- פגיעה בהכנסות - במהלך סיורים שערכתי אותרו מספר שלטים בגינם לא נגבית אגרה (פרוט בפרק ג' סעיף 2.2).

מכל האמור לעיל, ובהמשך לממצאים בסעיף 1, ניכר כי לא מתקיים במועצה, הלכה למעשה, תהליך לבקשת רישיונות להצבת שילוט.

המלצה

יש להטמיע במועצה תהליך סדור לבקשת רישיונות להצבת שילוט, על פיו בעל השלט אחראי להוצאת הרישיון בטרם הצבת השלט, תהליך שיכלול בקורות המתייחסות להיבט הבטיחותי, החזותי סביבתי והכספי.





תגובת המועצה

המועצה מקבלת את ההמלצה ותפעל ליישומה. כאמור, מנכ"לית המועצה הדגישה כי באתר החדש יש הפרדה בית תהליך הוצאת רישיון להצבת שילוט ובין תשלום האגרה.

3. בחינת ההנחיות המרחביות

בקובץ ההנחיות המרחביות למזכרת בתיה, שנקבעו על ידי הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה זמורה, יש התייחסות להנחיות הקשורות להצבת שילוט מסחרי.

ההנחיות מתייחסות לפרמטרים הבאים:

- ♦ הנחיות כלליות.
- ♦ הנחיות באזורים לשימור.
- ♦ הנחיות לחזית מסחרית לרחוב.
- ♦ הנחיות לסוככים בחזית בית העסק.
- ♦ שילוט עליו שם האדריכל ו/או שם הקבלן.
- ♦ שלט המציין שם רחוב ומספר הבית.

משיחה עם מנהלת מחלקת השירות לתושב ורכזת היחידה לרישוי עסקים, הן כלל לא מכירות את ההנחיות, ולא מודעות לקיומן. מעיון בהנחיות עולה כי חלקן לא מיושמות, ואין אכיפה מטעם המועצה לאכיפתן. הבולטים שבהם:

- ♦ איסור להציב שלט מכל סוג שהוא על גגות מבני מגורים,
- ♦ איסור על שלטים מוארים,
- ♦ קביעה כי לכל בית עסק יהיה שלט אחד בלבד על גבי המבנה.

המלצה

במסגרת עיצוב תהליך אפקטיבי לאישור רישוי להצבת שלט, יש לקחת בחשבון את ההנחיות המרחביות המחייבות את המועצה. על רכזת השילוט לבחון עמידה בתנאים אלו לפני אישור כל בקשה לשילוט.

4. ועדה מקצועית לשילוט

על פי חוק העזר על ראש המועצה למנות וועדה מייעצת אשר תבדוק אם השילוט המבוקש, ששטחו עולה על 10 מ"ר, תואם את הוראות חוק העזר ואם הוא אינו פוגע באיכות הסביבה. בהתאם לכך תמליץ הוועדה בפני ראש המועצה על מתן רישיון או סירוב, וכן על התנאים שיקבעו ברישיון או התנאים למתן רישיון. גם עבור בקשות לשילוט הקטן יותר מ- 10 מ"ר, רשאי ראש המועצה לבקש את חוות דעת המועצה.

4.1 מינוי והרכב הוועדה

על פי ההגדרות בחוק העזר הוועדה המקצועית לשילוט תהיה מורכבת מ- 6 חברים, ביניהם מהנדסת המועצה, מנהל מחלקת שפ"ע, מנהל היחידה לאיכות הסביבה, היועצת המשפטית או נציגיהם.

טרם קיבלתי לידי את כתבי המינוי של חברי הוועדה. עם זאת מעיון בפרוטוקול ועדת שילוט מיום 22/09/2019 עולה כי הרכב הוועדה תואם את הגדרות חוק העזר, וכי חברי הוועדה הם מנכ"לית המועצה, מהנדסת המועצה, מנהל מחלקת שפ"ע, מנהלת היחידה לאיכות הסביבה (כיום מנהלת מחלקת השירות), היועמ"שית וגזברית המועצה.



4.2 בסיס אחיד להמלצות הוועדה

במסגרת דיוני הוועדה אמורות להתקבל החלטות, בין היתר, בדבר בקשות חדשות להצבת שילוט, בקשות הנחה או ביטול אגרה מסיבות שונות וכד'. הוועדה נדרשת לדון בבקשה ולקבל החלטות על בסיס הקריטריונים שנקבעו על ידי הנהלת המועצה, ועל פי חוק העזר.

נמצא כי לא נקבעו קריטריונים אחידים על פיהם אמורות להתקבל המלצות הוועדה לראש המועצה.

4.3 התנהלות הוועדה ביחס לחוק העזר

ביקשתי לבחון את פעילות הוועדה ביחס למעמדה ותפקידה בחוק העזר. להלן טבלה המרכזת את ממצאי הבדיקה:

חוק העזר	התנהלות המועצה
הרכב הוועדה	חשוב לתת את הדעת להרכב הוועדה שכן במבנה הארגוני היחידה לאיכות הסביבה היא תחת מחלקת השפ"ע, ותחום השילוט נמצא כיום כחלק ממחלקת השירות לתושב (רישוי עסקים).
תנאים למתן חוות דעת	על פי סקר השילוט הסופי לשנת 2023 יש ברחבי המועצה 13 שלטים ששטחם עולה על 10 מ"ר. עבור אף אחד מהשלטים לא קיימת המלצה של ועדת השילוט.
הרכב הוועדה	הוועדה המקצועית לשילוט תהיה מורכבת מ- 6 חברים, ביניהם מהנדסת המועצה, מנהל מחלקת שפ"ע, מנהל היחידה לאיכות הסביבה, היועצת המשפטית או נציגיהם.
תנאים למתן חוות דעת	וועדה מקצועית מייעצת, לבקשת ראש המועצה, המוסמכת להמליץ על מתן רישיון שלט. המקרה בו שטח השלט עולה על 10 מ"ר חובה על הוועדה לייעץ לראש המועצה לפני החלטתו.

הממצאים לעיל מחזקים את שנמצא בפרק ב', ומראים כי אין, הלכה למעשה, הליך רישוי של שלט חדש, ולמועצה אין מידע בדבר הדרך בה מוצבים שלטים חדשים ברחבי המועצה והפעולות בהן נוקט בעל השלט על מנת לעמוד בדרישות החוק.

יש לציין לחייב, שחוק העזר מאפשר מסלול מהיר לרישוי שלטים בשטח של עד 10 מ"ר ללא דיון בוועדה, מסלול זה מייעל את התהליך ומשפר את איכות השירות הניתן לתושב, באם הוא מתקיים על ידי יחידת רישוי העסקים והשילוט. אדגיש כי קיימים שלטים, אשר ללא קשר לגודלם, הצבתם דורשת אישור קונסטרוקטור, אישור חשמלאי מוסמך, אותם על בעל העסק לצרף לבקשה לשילוט, וכיום למועצה אין בקרה אחר קיום האישורים הנדרשים על פי חוק. הצבת שלטים אלו לא יעלו לדיון בוועדה, אלא אם ראש המועצה מבקש זאת או אם שטחם עולה על 10 מ"ר.



4.4 ישיבות הועדה

למרות שהחוק אינו מגדיר את תדירות ההתכנסות של הוועדה, ביקשתי ללמוד על תדירות ישיבות הועדה ואופן תיעוד הישיבות.

נמצא כי בשנים 2021-2023 הועדה כלל לא התכנסה. הפרוטוקול האחרון המעיד על התכנסות הוועדה הוא מיום 22/08/2019. מעיון בפרוטוקול זה נמצא כי הועדה התכנסה לצורך דיון בנושא חובות השילוט שהצטברו, וקבלת החלטות עקרוניות להמשך הטיפול וגביית חובות אלו. החלטות אלו התקבלו, חובות אותם ניתן היה לגבות, נגבו וועדת ההנחות הוסמכה לטפל במחיקת חובות אותם לא ניתן לגבות.

החלטה נוספת של הוועדה משנת 2019 הייתה כי שלטים המחייבים אישור קונסטרוקטור ו/או מחוברים למקור חשמל אשר לא הוסדר לגביהם הליך רישוי ואגרה, יוסרו מיד, וככל שהמועצה תיאלץ להסיר בעצמה שלטים אלו, יושתו עלויות הסרת השלטים על בעל השלט. בדיקה העלתה כי החלטה זו לא כלל יושמה.

המלצות לסעיף 4

- (1) יש להוציא כתבי מינוי לחברי הוועדה, ולבחון את הרכב ועדת השילוט בשל שינוי המבנה הארגוני של המועצה.
- (2) יש להקפיד ולכנס את הוועדה, בהתאם לקבוע בחוק העזר.
- (3) יש לקבוע קריטריונים אחידים אשר יהוו את הבסיס לפעילות הוועדה, ועל פיהם הוועדה תקבע את המלצותיה לראש המועצה.
- (4) מומלץ לבחון את הרחבת האחריות של הועדה להמלצה גם עבור שלטים שהצבתם דורשת אישור קונסטרוקטור, אישור חשמלאי מוסמך, שלטים המוצבים על עמודים ו/או על גגות וכד'.

5. הפקת רישיון להצגת שלטים

הפקת רישיון השלטים נעשה על ידי מחלקת הגביה, כחלק מתהליך חיוב אגרת השלטים (ראה פרק ד'). בדקתי את השובר אשר נשלח על ידי המועצה לבעלי השילוט, ומצאתי כי הוא כולל את הפרטים הבאים:

- ♦ כותרת שובר היא "רישיון ואגרת שילוט".
- ♦ בגב השובר יש הודעה למציגי השלטים, תחת הכותרת רישיון להצגת שלטים.
- ♦ על גב השובר מופיעה ידיעה למקבל הרישיון כי "רישיון זה מהווה אישור להצבת שלטים כמפורט בו בלבד..."

מהתייעצות עם היועצת המשפטית של המועצה עולה כי שובר התשלום, כפי שהוא מנוסח כיום, מהווה רישיון להצגת שלטים, עם תשלום האגרה. כאמור, תהליך העבודה בפועל אינו כולל הליך רישוי אקטיבי שנעשה על ידי המועצה.

בדיקת סעיפי ההודעה למציגי השלטים

מצאתי שני סעיפים בהודעה למציגי השלטים, המופיעה בגב השובר, בהם קיים פער בין האמור בגב השובר לחוק העזר ולנהלי המועצה:

סעיף ג' בגב השובר: "על פי חוק העזר, חובה על בעל השלט למלא טופס בקשת רישיון להצגת שלט."



ממצא: מניסוח הסעיף לא ברור כי חל איסור להציב שלט ללא אישור מראש של המועצה. בעל השלט מקבל את השובר לתשלום בעקבות שלט שנמצא במרחב הציבורי (סקר שילוט), למרות שעל פי חוק העזר ונהלי המועצה יש להגיש את הבקשה להצבת השלט בטרם בעל השלט הציב אותו בפועל.

סעיף ד' בגב השובר: "מציג השלט אשר לא ישלם את האגרה ויגיש את טופס בקשת הרישיון במועד יהיה צפוי לקנסות..."

ממצא: כאמור, על פי חוק העזר ונהלי המועצה יש להגיש את הבקשה להצבת השלט בטרם בעל השלט הציב אותו בפועל, כך שלא אמור להיות מצב בו קיים חיוב לתשלום ללא טופס בקשה ואישורה. הסעיף, כפי שהוא מנוסח מנציח את הפסיביות של בעל השלט בתהליך הרישוי.

המלצה

בהמשך להמלצות באשר לעיצוב תהליך רישוי התומך בדרישות חוק העזר (סעיפים 1 ו-2), יש לעדכן את הכתוב בשובר התשלום המופק על ידי המועצה, כך שיתמוך בתהליך הרישוי אקטיבי מצד בעל השלט.

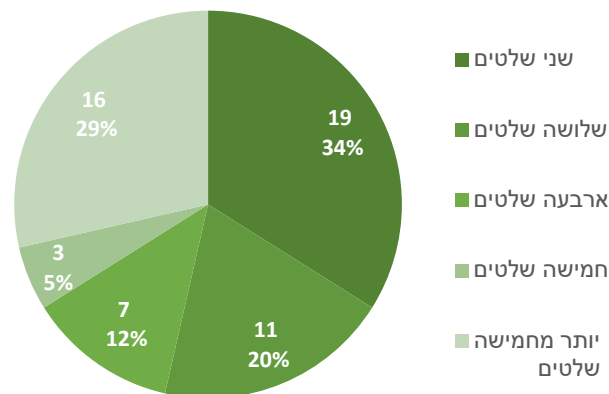
6. בקשה ליותר משלט אחד

סעיף 10 לחוק העזר קובע סייגים להצבת שלט. על פי סעיף 10 (א)

לכל עסק יהיה שלט אחד בלבד, אלא אם התיר ראש המועצה הצגת שלט נוסף לעסק.

כמו כן, ההנחיות המרחביות למזכרת בתיה, של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה זמורה, קובעות כי לכל בית עסק יהיה שלט אחד בלבד על גבי המבנה. אין בהנחיות התייחסות לאפשרות להציג שלט נוסף, כך שההנחיות אינן עומדות בקנה אחד עם הסייגים המופיעים בחוק העזר.

מניתוח סקר השלטים שנערך במהלך שנת 2023 עולה כי קיימים 65 בעלי שלטים להם יותר משלט אחד, על פי ההתפלגות הבאה:



נמצא כי אף אחד מבתי העסק, להם יותר משלט אחד, לא הגיש בקשה מראש להצבתו, ואין אף אישור של ראש המועצה להצגת יותר משלט אחד, בהתאם לחוק העזר.

ממצא זה מחזק את העובדה שתהליכי העבודה בהיבטי השילוט אינם מוכוונים להליך הוצאת רישוי לשילוט, בהתאם לחוק העזר הקיים.



המלצה

יש לפעול לעיצוב הליך עבודה מוכוון רישוי, בהתאם להמלצות בפרק ב'.



פרק ג' - סקר שילוט

המועצה מבצעת מידי שנה סקר שלטים, הכולל תיעוד של כל סוגי השלטים הפזורים ברחבי המועצה ומיקומם. ביצוע הסקר הינו חלק מהשירותים במכרז 03/2020- מתן שירותי ניהול כולל ומלא של מחלקת גבייה ושירותים שונים נוספים עבור המועצה. בדיקת תהליך ההתקשרות הכללי עם מ.ג.ע.ר, בוצעה ומוצגת במסגרת דוח בדיקה נפרד. דוח זה כולל התייחסות לסקר השילוט המהווה חלק מההתקשרות עם מגע"ר.

1. התאמת הליך המכרז לביצוע סקר שלטים

1.1 בחירת יועץ לביצוע המכרז

המכרז, במסגרתו מבצעת המועצה את סקר השלטים, נערך באחריות הגזברות, ולצורך ניהולו נעזרה גזברית המועצה ביועץ חיצוני.

לצורך ההתקשרות פנתה הגזברית ל- 4 יועצים, בבקשה להציע הצעה למתן שירותי ניהול המכרז, על פי מפרט השירותים הנדרש. הבקשה הייתה מוגבלת בזמן, כללה תנאי סף אליהם נדרשים המציעים.

מבדיקת תנאי הסף אליהם נדרשו היועצים עולה כי לא הייתה התייחסות לניסיון היועץ בליווי מכרזים הכוללים סקר שילוט, למרות שהסקר הוא חלק מתכולת העבודה הנדרשת.

1.2 נוסח המכרז/הסכם

המכרז למתן שירותי ניהול כולל ומלא של מחלקת גבייה ושירותים שונים נוספים כולל בתוכו, בין היתר, מסמכים שונים המפרטים את הדרישות והתנאים לביצוע כלל שירותי הגבייה והאכיפה, לרבות שירותי שילוט (סקר שלטים והחיוב באגרת שילוט).

מסמך כ' מתייחס להוראות ביצוע סקר השלטים והחיוב באגרת שילוט, כמו כן, בדקתי את ההסכם המהווה חלק מהמכרז.

1.2.1 תנאי סף לביצוע שירותי השילוט

סקר השלטים וחיוב אגרת השלטים יכול להיעשות על ידי הקבלן או על ידי קבלן משנה. סעיף 1.2 מפרט את תנאי הסף באם העבודה תיעשה על ידי קבלן משנה, אולם לא מצאתי במסמכי המכרז התייחסות לתנאי סף עבור ביצוע סקר השלטים וחיוב אגרת השלטים, במידה והשירות נעשה על ידי הקבלן עצמו.

1.2.2 עיתוי ביצוע שירותי השילוט

מסמכי המכרז כוללים התייחסות למועד בו יש לבצע את הסקר. על פי תנאי המכרז, יש לבצע את הסקר בחודשים ינואר-פברואר, ואגרת השילוט תופק ותשוגר לנישומים עד ליום 31/03 של כל שנת הסכם, אלא אם הגזברית אישרה עיכוב של עד 30 ימים. הרציונל הוא ביצוע סקר החלק הראשון של השנה, על מנת לאפשר למועצה לחייב אגרת שילוט שנתית, כפי שמאפשר חוק העזר בנושא.

1.2.3 בטיחות בעבודה

ביצוע סקר השילוט נעשה ברחבי המועצה, ולעיתים כרוך בסיכון לחבלה כתוצאה מפעולה שנעשית על ידי בא כוח הקבלן, בין היתר טיפוס, תאונות דרכים, הפרעה לתנועה וכד'. מסמכי המכרז, לרבות ההסכם, אינם מתייחסים לאחריות בגין תאונה/נכות/ חבלה/נזק שעלולים להיגרם ממחדל שנעשה תוך כדי מתן השירות ובהקשר אליו.

בנוסף, מצאתי כי אין למועצה נוהל לפיו חל איסור על קבלנים הפועלים בשטחי המועצה להתחיל את עבודתם לפני שעברו תדריך בטיחות אצל ממונה הבטיחות, קיבלו הדרכה בנושאים בטיחותיים הנוגעים לעבודה וסביבתה, וחתמו על הצהרה ודגשי הבטיחות הרלוונטיים.



ניכר כי הפנייה ליועץ, וניסוח המכרז, לרבות ההסכם המהווה חלק ממנו, אינם מתייחסים לנושאים מהותיים, הקשורים לשירותי השילוט, ביניהם תנאי הסף ודגשים בבטיחות. חשוב להדגיש כי למרות ההיקף הנמוך שמהווים שירותי השילוט (כ- 2% מסך עלות כלל השירותים נשוא המכרז), מדובר בנושאים מהותיים עליהם יש לתת את הדעת.

המלצה

בעת כתיבת מכרז יש לתת התייחסות לכלל השירותים נשוא המכרז, גם אם היקפם מסך ההתקשרות נמוך, במיוחד לנושאים הנוגעים בבטיחות.

בנוסף, יש להטמיע נוהל לפיו קבלנים הפועלים בשטחי המועצה יחלו את עבודתם רק לאחר תדריך בטיחות אצל ממונה הבטיחות, כמו כן, יש לנסח נספח בטיחות עליו יחתום כל אחד מעובדי הקבלן הפועלים ברחבי המועצה, ובו דגשים בנושאים כגון: ציוד מגן, ציוד המחייב בדיקות תקופתיות של בודק מוסמך, הפעלת מכונות, ציוד ומערכות חשמליות נידות, עבודות על גגות שבירים ועבודה בגובה, עבודות בניה, גהות תעסוקתית ועוד.



2. תהליך ביצוע הסקר

2.1 עיתוי ביצוע הסקר

על פי הנוהל, סקר השילוט מבוצע בחודשים ינואר-פברואר בכל שנה. על מנת לבדוק את עיתוי ביצוע הסקר בדקתי את המועדים בהם יצאו הזמנות העבודה וצולמו התמונות על ידי הסוקרים בשטח והופקו החיובים לבעלי השלטים.

2023	2022	2021	
15/01/2023	20/01/2022	28/02/2022	תאריך הזמנת העבודה
**05/03/2023	*09-12/06/2022	04-09/05/2022	תאריך צילום התמונות
01/05/2023	01/10/2022	01/07/2021	תאריך הפקת החיוב

* דגמתי 15 תמונות שכולן צולמו החודש יולי. החיוב עבור השילוט נעשה עבור שנה שלמה, למרות שהצילום נעשה בחצי השני של השנה.



** דגמתי 20 תמונות שצולמו ברחובות שונים ברחבי המועצה, ומצאתי כי כולם צולמו ביום 05/03/2023, ומספר תמונות צולמו ב- 04/04/2023. באחור של כחודש מהמועד המצוין בנוהל. מברור שערכתי עולה כי הסקר בוצע ב- 05/03/2023, והשלמות ו/או תיקונים נערכו ב- 04/04/2023.

חשוב להדגיש כי לוחות הזמנים משמעותיים לאופן בו מחייבת המועצה את אגרת השילוט. על פי מדיניות המועצה, דחיה של לוחות הזמנים לאחר ה- 30/06 עלול להוביל להפסד בגובה החיוב. לדברי מנהלת יחידת הגביה החל משנת 2023 החיוב מופק תמיד ב- 01/05.

2.2 סיור בשטח

סקר השילוט מבוצע בחודשים ינואר-פברואר בכל שנה, ועל סמך הסקר מחויבים בעלי השלטים באגרה (המהווה גם רישיון להציב את השלטים).

במהלך סיורים אותם ערכתי ברחבי המושבה מצאתי פערים בין התמונה בסקר ובין השילוט הקיים בבית העסק. להלן פרוט של 2 פערים המובאים כדוגמא:

2.2.1 מגה בעיר קמעונאות בע"מ


על פי הסקר קיימים 2 שלטים, שצולמו ביום 04/04/2023.

שלט	בשטח	של		חזית המבנה:
	$5.60 \times 0.90 = 5.04$ מ"ר			
החיוב לבית העסק יצא על סך- 804.3 ש"ח				

שלט	בשטח	של		בית העסק:
	$4.00 \times 0.95 = 3.80$ מ"ר			
החיוב לבית העסק יצא על סך- 937.2 ש"ח				

בשנת 2023 בית העסק שילם עבור שילוט 1,714.5 ש"ח.

מגה בעיר החליפה את השילוט פעמיים במהלך השנה, אך לא דיווחה על השינוי למועצה. השילוט כיום הוא של המותג קרפור. השלטים הוצבו בבית העסק בתחילת חודש מאי (הסניף נפתח ביום- 09/05/2023) וצולמו על ידי המבקרת ביום 12/09/2023. גודל השילוט הוא הערכה בלבד:

שלט	בשטח	של		כניסה לבית העסק:
	$4.00 \times 1.30 = 5.20$ מ"ר			
החיוב על פי חוק העזר (צמוד למדד) צפוי להיות כ- 829 ש"ח.				



שלט בשטח של $19.20=8.00*2.40$ מ"ר
 אגרת השילוט בהתאם לחוק העזר (צמוד למדד) אמורה לעמוד על כ- 4,735 ש"ח.



חזית 1:

שלט בשטח של $30.00=10.00*3.00$ מ"ר
 אגרת השילוט בהתאם לחוק העזר (צמוד למדד) אמורה לעמוד על כ- 8,704 ש"ח.



חזית 2:

7 שלטים בשטח של $0.96=1.20*0.8$ מ"ר כל אחד (סך הכל 6.72 מ"ר).



שלטי ויטרינה:

אמנם לא שלט על פי הגדרת החוק, אך שילוט זה משפיע באופן משמעותי על חזות הרחוב.



שלט מתחלף בשטח של $2.75=5.50*0.50$ מ"ר
 אגרת השילוט בהתאם לחוק העזר (צמוד למדד) אמורה לעמוד על כ- 678 ש"ח.



שלט עומד נייד

4 שלטים קטנים המודבקים על דלת הכניסה לסניף, אותם לא הוספתי לתחשיב, למרות על פי חוק העזר הם נחשבים שילוט.



שלטים בכניסה:



בית העסק אמור לשלם את אגרת השילוט עבור כל שנת 2023, האגרה, על פי האומדן אותו ערכתי עומדת על כ- 14,500 ש"ח (ללא שלטי הוויטרינה והשלטים בכניסה). יתרה מכך, בית העסק העמיד יותר משלט אחד, ומתוכם שני שלטים בשטח של למעלה מ- 10 מ"ר כל אחד, אחד מהם אף מואר, זאת ללא פיקוח ואישור של המועצה.

מנהלת מחלקת השירות לתושב ציינה כי מדבקות ויטרינה אינן מהוות פרסום, ולכן אינן מהוות חלק מהשלטים.

2.2.1 גהלי רון (מסעודה)

על פי הסקר קיים שלט אחד בכתובת, שצולמה ביום 05/03/2023.

שלט בשטח של
 $5.50 * 1.00 = 5.50$ מ"ר
 החיוב לבית העסק יצא על
 סך- 877.5 ש"ח



חזית בית העסק;

בית העסק נמצא בשיפוצים, וכיום הוצב על כל חזיתו שלט זמני של המסעדה שעתידה להיפתח בו. השילוט של בית העסק צולם על ידי המבקרת ביום 19/07/2023, גודל השילוט הוא הערכה בלבד:

שלט בשטח הגדול פי 5
 לפחות מהשטח של השלט
 בסקר- 27.50 מ"ר.

החיוב לבית העסק עבור
 שלט בגודל העולה על 10
 מ"ר הוא גבוהה יותר, ולכן
 אגרת השילוט בהתאם לחוק
 העזר (צמוד למדד) אמורה
 לעמוד על כ- 4,675 ש"ח
 לשנה (50% אחרי יולי).



חזית החנות:

אדגיש שהצילום נעשה בחלק השני של השנה, ועל פי חוק העזר החיוב יהיה בשיעור 50% מהחיוב השנתי, קרי 2,338 ש"ח. כמו כן, להציב שלט בגודל שלל מעל 10 מ"ר מצריך דיון בוועדת השילוט, גם אם מדובר בשלט זמני. כמו כן, חוק העזר אוסר הצבת שילוט שעשוי מבד כלשהו.

חשוב לציין כי לא נעשים סיוורים או ביקורי פתע, ואין למועצה תכנית עבודה המסדירה את דרכי הפיקוח והבקרה אחר עמידה בתנאי חוק העזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000. הדוגמאות המובאות לעיל ממחישות כי הסתמכות המועצה רק על סקר השילוט חושפת אותה לחוסר שליטה ואכיפה של חוק העזר ולעיתים גם לאבדן הכנסה. ממצאי תהליך הגביה מובאים בפרק ד' לדוח.



המלצה

הקמת אזור התעסוקה צפוי להגדיל באופן משמעותי את מספר העסקים והשלטים במושבה, ויש לתת את הדעת לצורך בפיקוח ואכיפה על מנת לשמור על הסדר הציבורי ובנוסף למנוע אבדן הכנסות בגין שילוט.

2.3 כתובות השלטים בקובץ הסקר

הקובץ הכולל את התמונות שבוצעו במהלך סקר השילוט כולל פרוט של מס' המשלם, מס' הנכס (השלט), מס' התמונה (לינק לתמונה שצולמה), אורך ורוחב השלט, כתובת השלט וכתובת המשלם.

בבדיקה שערכתי לנתוני הקובץ מצאתי לפחות 10 כתובות לא מעודכנות, כך שהכתובות המופיעה בקובץ זהה לכתובת המשלם, למרות שכתובת העסק, בה צולמה התמונה, אינה כתובת המשלם. בנוסף לכך, עבור 30 תמונות כלל לא צוינה כתובת (לא כתובת התמונה ולא כתובת המשלם).

אדגיש כי הכתובת בה צולמה התמונה חשובה לצורך בקרה אחר הנתונים בסקר, ולכן בקובץ האקסל נדרשת הפרדה בין כתובת התמונה לכתובת המשלם. האחראית על סקרי השילוט מטעם מגע"ר ציינה כי על כל תמונה מצוין מיקום הצילום שלה על פי הקואורדינטות, ובדיקה יכולה לאתר את הכתובת בה היא צולמה. אני סבורה כי דרך זו אינה מאפשרת בקרה יעילה ולכן היא לא ישימה.

המלצה

יש להקפיד על כתובות בית העסק בקובץ סקר השילוט על מנת לאפשר בקרות שלמות, בחינה של נאותות הנתונים בסקר ובקרה אחר החיוב בחתכים נוספים על חתך מספר המשלם.

תגובת האחראית על סקרי השילוט מטעם מגע"ר

האחראית על סקרי השילוט מטעם מגע"ר ציינה כי החל מהסקר הקרוב, בשנת 2024 קובץ הסקר יכלול את ציון הכתובת בה צולמה התמונה.

3. בקרה אחר ההתחשבות והתשלום

ההתחשבות עם חברת מ.ג.ע.ר לצורך ביצוע סקר שילוט נעשית מידי שנה, לאחר ביצוע הסקר. בדקתי את החשבונות שהוגשו בשנים 2022-2023. להלן טבלה המפרטת את ממצאי הבדיקה:

סקר שילוט 2021	סקר שילוט 2022	סקר שילוט 2023	
			חשבון סרוק במערכת
			קיימת הזמנת עבודה סרוקה במערכת
			המחיר לביצוע בחשבון תואם את המחיר על פי המכרז
			שיעור ההנחה בחשבון תואם את שיעור ההנחה במכרז



סקר שילוט 2021	סקר שילוט 2022	סקר שילוט 2023	
✓	✗	✗	תוצאות סקר השילוט סרוק במערכת
✓	פער של 2 תמונות**	פער של 6 תמונות*	מספר התמונות שחויבו תואם את מספר התמונות בקובץ הגביה
✓	✓	✓	הסכום שהועבר לתשלום תואם את החשבון

* ההפרש נובע מ- 6 תמונות של דואר ישראל. מנהלת השירות לתושב עדכנה את מנהלת יחידת הגביה שלא לחייב בגין תמונות אלו, אך היות והן צולמו המועצה חויבה.

** ההפרש נובע מ- 2 נכסים בעלי אותו מס' נכס, כך שלא נוצר חיוב במעמד הפקת החיובים. לקראת סוף השנה, בעקבות בקרה של מנהלת יחידת השילוט הופקו 2 חיובים נוספים שלא באים לידי בקובץ המקורי.

מהטבלה לעיל עולה כי המחירים על פיהם מתומחרת עבודת הסקר ומופק החשבון למג.ע.ר. תואמים למחירים בהסכם, אך אין גורם במועצה אשר בודק את ההתאמה בין מספר התמונות בסקר המועבר ליחידת השילוט למספר התמונות לפיהן חויבה המועצה. הפער שאותר אינו מהותי, והסתכם ב- 75 ש"ח בשנת 2022 וב- 225 ש"ח בשנת 2023.

בנוסף בדקתי את המועד בו הופק החשבון לתשלום:

2023	2022	2021	
01/05/2023	14/09/2022	20/12/2021	תאריך חשבון העסקה
05/03/2023	09-12/06/2022	04-09/05/2022	תאריך צילום התמונות
כחודשיים	כ- 3 חודשים	כ- 7 חודשים	הפרש

נמצא כי בשנה הראשונה בה בוצע הסקר, לא הייתה בקרה אחר קבלת החשבון לצורך התשלום, וההזמנה הייתה פתוחה במערכת למעלה מחצי שנה. כיום קיימת בקרה ומעקב אחר ההזמנות הפתוחות במערכת.

המלצה

יש להקפיד על ביצוע בקרה אחר ההתחשבות אגב ביצוע הסקר. חשוב לערוך השוואה בין מספר התמונות שחויבו למספר התמונות בקובץ הגביה, ולנתח את מהות הפרשים.

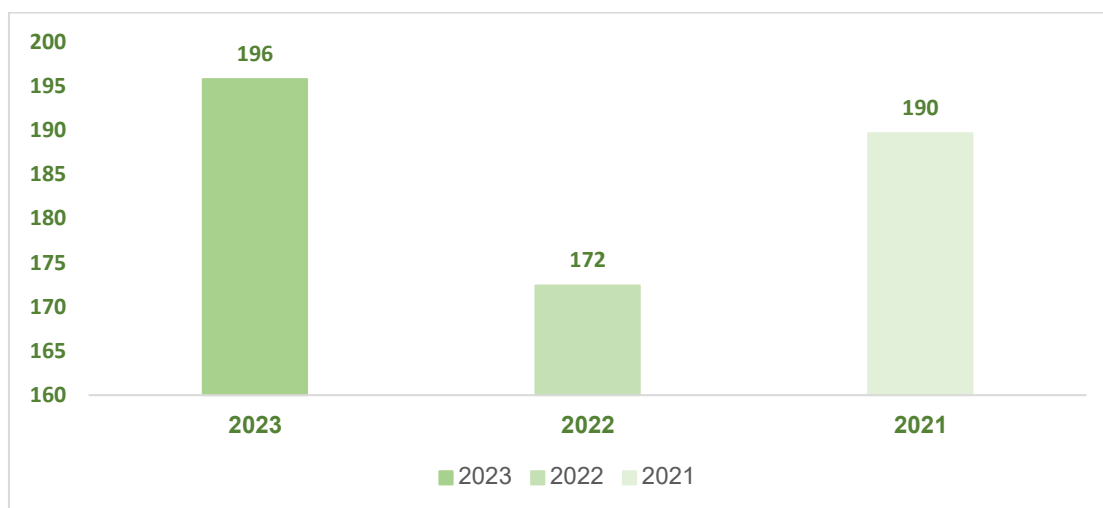
פרק ד' - חיוב אגרת הרישוי וגבייתה

סעיף 3 קובע את חובת תשלום אגרת שילוט:

בעד מתן רישיון שילוט או חידושו, ישלם המבקש למועצה אגרה בשיעורים הנקובים בתוספת.

תוקפו של הרישיון הוא עד ה- 31/12 של השנה בה הוא ניתן, כלומר בעל עסק המבקש להציב שלט, נדרש לשלם אגרה בשנה בה הוא הציב את השלט, וב- 31/12 של השנה בה שילם את האגרה פג תוקף הרישיון ועל מנת לחדשו, הוא נדרש לשלם אגרה לשנה העוקבת.

להלן גרף המציג את חיובי אגרת השילוט, באלפי ש"ח, בשנים 2021-2023:



1.1 שלמות חיוב בעלי עסקים

בחלק א' של התוספת לחוק העזר יש פרוט לתעריפי החיוב של אגרת השילוט. על פי התוספת (סעיף 1):

בעד שלט רגיל או שלט דגל המותקן במקום העסק, או שצויר על חלון ראווה תשולם אגרה... בעד שלט המותקן על בניין והמוקדן באמצעים אלקטרוניים, קרני לייזר או בדרך אחרת, תשולם לכול מ"ר אגרה בשיעור שנקבע לגבי שלט דגל.

1.1 מנגנון ההצמדה למדד המחירים

בדקתי את התאמת החיוב בגין אגרת השילוט שחויבה בשנת 2023 לתעריפים בחוק העזר.

התעריפים על פיהם מחייבת המועצה את בעלי העסקים צמודים למדד המחירים בגין 03/2000. מנגנון ההצמדה למדד נעשה מתוקף סעיף 2 לחוק עזר למזכרת בתיה (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984.



סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, לפי העניין, שהוטלו בחוקי העזר של המועצה הנקובים בתוספת.... יועלו ב- 1 לכל חודש לפי שיעור עלית המדד...

בדקתי ומצאתי כי חוק העזר בנושא מודעות ושילוט הוא אחד החוקים בתוספת לחוק, ולכן יש להצמיד את האגרה למדד 03/2000, החודש בו חוקק חוק העזר.

1.2 תעריף החיוב לקביעת אגרת השילוט

בדקתי את גיליון חיוב השילוט לשנת 2023, וחישבתי את התעריף לפיו חויבו בעלי העסקים בגין אגרת שילוט עבור כלל השלטים בגיליון. מצאתי כי תעריף זה תואם את התעריף הצמוד למדד 03/2000, בהתאם למנגנון ההצמדה מתוקף חוק העזר למזכרת בתיה (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984.

1.3 חיוב עסק עם יותר משלט אחד

סעיף 10 לחוק העזר למזכרת בתיה (שילוט) מגביל את בעלי העסקים:

- (א) לכול עסק יהיה שלט אחד בלבד, אלא הם התיר ראש המועצה הצגת שלט נוסף.
 (ב) שלט של עסק יוצג בחזית המבנה שבו מתנהל העסק בלבד, אלא אם כן התיר ראש המועצה את הצגתו במקום אחר.

יתרה מכך, שיעור האגרה למ"ר עבור הצגת שלט יחיד או ראשון נמוכה יותר משיעור האגרה למ"ר עבור הצגת שלט נוסף. ניכר כי המועצה מקדמת עיקרון של צמצום מספר השלטים העסקיים במרחב הציבורי, וחוק העזר תומך בעיקרון זה.

אי לכך בדקתי אם מנגנון חיוב עסק לו יותר משלט אחד תומך בעיקרון צמצום השלטים, וחישוב על פי תעריף אגרת השילוט הנמוכה (שלט ראשון) נעשה עבור השלט הקטן אשר מוצב בבית העסק.

מצאתי כי לא נעשית חשיבה על מנגנון חיוב עסק, לו יותר משלט אחד, וההחלטה על השלט שיחויב בתעריף הנמוך היא אקראית, ונקבעת על ידי האחראית על סקרי השילוט מטעם מגע"ר. לצורך בחינת השפעה של חישוב האגרה על פי המנגנון המוצע לעיל, אשר ימקסם את ההכנסות הקיימות למועצה משילוט, דגמתי 7 עסקים, להלן טבלה המרכזת את התחשיב שביצעתי ושל הפער שנוצר:

מספר משלם	מספר השלטים	חיוב על פי מערכת (ש"ח)	חיוב על פי תחשיב המבקרת (ש"ח)	הפרש (ש"ח)	שיעור ההפרש
32272502	3	368	479	90	23%
40358566	3	1,087	1,387	300	28%
558346440	2	880	1,143	263	30%
40650	4	617	787	170	28%



מספר משלם	מספר השלטים	חיוב על פי מערכת (ש"ח)	חיוב על פי תחשיב המבקרת (ש"ח)	הפרש (ש"ח)	שיעור ההפרש
17417221	3	4,359	5,089	730	17%
-26554824	3	941	1,069	129	14%
32088349	9	5,385	5,921	536	10%

מתוך הטבלה ניתן לראות כי ניהול מנגנון חיוב העסקים, כך שהשלט הקטן יחויב בתעריף הנמוך (שלט ראשון או יחיד), יכול להעלות את החיוב של המועצה מאגרת שילוט בעשרות אחוזים.

המלצה

יש להגדיר מנגנון ברור לאופן חיוב בית עסק, לו יותר משלט אחד. יש לתת את הדעת לנראות הסביבה והתאמת השילוט לאופי האזור, וכן למקסום הכנסות המועצה מאגרת שילוט.

2. בקרות אחר שלמות חיוב אגרת השילוט

חלק חשוב מתהליך החיוב הוא יישום בקרות וניתוח אנליטי של המידע הקיים במערכת לבדיקת שלמות החיוב. היכולת האנליטית, ניתוח הנתונים ועיצוב הבקרות יכולים ללמד על מגמות שליליות, הכנסות חריגות ועוד.

2.1 בקרה אחר עיתוי הצבת השלט ואיתור שלטים חדשים

במהלך סיורים שנערכו ברחבי המועצה, איתרתי מספר שלטים שלא חויבו באגרת השילוט, משום שהתהליך הקיים בפועל (כפי שתואר בפרק ב'), אינו כולל פעולה אקטיבית של בעל העסק לצורך בקשה להצבת השילוט ו/או אכיפה זומה של המועצה לאיתור שילוט לא מאושר. לדברי יחידת השילוט, חיוב בעל העסק באגרה מסתמך על סקר השילוט בלבד, ואין בקרה אחר שינויים שנעשים במהלך השנה.

כאמור, סקר השילוט נעשה בחלק הראשון של השנה, כך שהתהליך הקיים אינו כולל חיוב בעלי עסקים בגין שילוט שהוצב במהלך השנה, לאחר ביצוע הסקר, בין אם הוא הוצב בחצי הראשון של השנה או בחציו השני.

משמעות הדבר היא אבדן הכנסה מאגרת השילוט, כפי שעולה בדוגמאות שהוצגו בפרק ג' סעיף 2.2.

המלצה

בעת בניית תכנית העבודה השנתית, עליה המלצתי בפרק ג' סעיף 2.2, יש לשלב סיורים לאיתור שלטים חדשים, ולמקד את הבקרה במקומות בהם יש עסק חדש.

2.2 בקרה אחר גודל השלט

במהלך סיורים אותם ערכתי ברחבי המועצה, מצאתי כי לא קיימים קריטריונים אחידים לדרך בה מחושב גודל השלט, המשפיע על הסכום לחיוב אגרת השילוט.



2.2.1 שילוט על גדרות אתרי בניה

שילוט על גבי גדרות אתרי בניה ו/או שילוט של פרויקטים כולל לעיתים תמונות של הדמיות מתוך הפרויקט, משפטי השראה ולוגו של היזם, ולעיתים מדובר בגדר לבנה עליה שלט עם שם היזם ולוגו.

בדקתי את החיוב בגין גדרות אלו ומצאתי כי אין אחדות בדרך בה נעשה החיוב, לעיתים הוא נעשה עבור כל השלט ולעיתים רק עבור הלוגו/שם היזם.

להלן דוגמאות הממחישות את השילוט והשטח בגינו חויב היזם:

גודל השלט לצורך חיוב:

$$20.00 \text{ מ"ר} = 8.00 * 2.50$$

החיוב נעשה לכל השלט, כולל ההדמיה אדגיש כי מדובר בשלט על עמודים, הגדול מ- 10 מ"ר, ולכן מחייב אישור של ועדת השילוט.



גודל השלט לצורך חיוב:

$$0.50 \text{ מ"ר} = 1.10 * 0.45$$

החיוב נעשה רק למלל וללוגו, ולא נעשה חיוב להדמיות מתוך הפרויקט, שהן חלק בלתי נפרד מהשילוט. גם במקרה זה מדובר לכאורה, בשלט הגדול מ- 10 מ"ר, המחייב אישור של ועדת השילוט.



בשני המקרים השלט מהווה פרסום של היזם, הכולל הדמיות ותמונות מתוך התכניות האדריכליות.

לדברי רכזת יחידת השילוט ההבדל נובע מכך השלט הראשון כולל את שם היזם, השני כולל רק את ההדמיות. מנהלת מחלקת השירות לתושב הבהירה כי קיימת החלטה לפיה "גדר מדברת" אשר אינה מכילה את שם היזם או דרכי התקשרות לא תחויב כשלט, שכן הנהלת העיר מעדיפה גדר צבעונית ללא חיוב. מאשר איסכורית לבנה שניתן להדביק עליה מדבקות של קבלנים מהאזור. אדגיש כי החלטה זו לא כתובה, ולא קיבלה את אישור המליאה, יתרה מכך, היא מהווה פרשנות מקלה של חוק העזר, שאינו נאכף באופן שוויוני.

2.2.2 שילוט הכוונה/שעות פעילות

שילוט הכוונה, לרבות שילוט שעות פעילות כולל את לוגו ופירוט השירותים/עסקים הקיימים, שעות הפעילות ומידע נוסף המופע על השלט.

הבדיקה העלתה כי יש פעמים בהם החיוב נעשה על כל השלט, וקיימים פעמים בהם החיוב נעשה רק על הלוגו המופיע על השלט.

להלן דוגמאות הממחישות את השילוט והשטח בגינו חויב היזם:



גודל השלט לצורך חיוב:

$$0.45=0.9*0.5 \text{ מ"ר}$$

מדובר בשלט הכוונה הכולל שעות פעילות. החיוב נעשה לכל גודל השלט.



גודל השלט לצורך חיוב:

$$0.02=0.05*0.4 \text{ מ"ר}$$

מדובר בשלט הכוונה של החברה המנהלת את המתחם, הכולל כיתוב התואם ללוגו ולצבעים של חברת הניהול. החיוב נעשה רק בגין גודל הלוגו של המרכז.



בשני המקרים השלט מהווה פרסום של בעל העסק, הכולל מידע שימושי לבאי המתחם.

המלצה

יש להגדיר קריטריונים אחידים לדרך בה המועצה מחשבת את שטח השלטים, לפיהם משלם בעל השלט את אגרת השילוט. מומלץ שהנושא יידון בוועדת השילוט, המהווה ועדה מקצועית מכוח חוק העזר, והמלצותיה בדבר הקריטריונים תאושרנה במליאה.

2.3 סיור לאיתור שלטים שלא מחויבים

ערכתי סיור ברחבי המועצה, וביקשתי לבחון האם מוצבים שלטים מבלי שהמועצה חייבה את בעלי העסקים באגרה. בשל קושי שבאיתור העסקים המחויבים בשילוט על פי כתובת העסק, ערכתי סיור ב- 17/10/2023, והשוואתי בין מספר השלטים המחויבים לאורך רחוב נבחר, למספר העסקים שנצפו באותו הרחוב. במהלך הסיור מצאתי התאמה בין מספר השלטים המחויבים למספר השלטים שנצפו.

2.4 עסקים שמופיעים בקובץ השילוט ואינם מחויבים בארנונה עסקית

אחת הבקורות הקיימות לבחינת שלמות ההכנסות ונכונות סיווג הארנונה היא הצלבה בין התושבים המחויבים באגרת שילוט ובין סיווג המשלם על פיו תושבים אלו משלמים ארנונה. אדגיש כי בקרה זו אינה בוחנת את שלמות הכנסות המועצה מאגרת השילוט, אלא את אובדן הכנסות המועצה מארנונה בשל סיווג לא נכון.



לצורך הבדיקה קיבלתי מיחידת הגבייה דוח בעלי עסקים, על פי הסיווג הקיים במערכת, והצלבתי אותו לדוח הגבייה מאגרת שילוט. איתרתי 26 בעלי עסקים המשלמים אגרת שילוט, אשר לא מופיעים בקובץ בעלי העסקים שהופק מיחידת הארנונה.

ניתוח של הדוח הראה כי ל- 5 בעלי עסק אין נכס בגינו יש לשלם ארנונה לדוגמא שילוט של התחדשות עירונית, ו- 21 בעלי עסק להם שילוט, וסיווג הארנונה שלהם הוא מגורים איזור א'.

בדקתי את התמונות של השילוט עבור עסקים אלו ומצאתי כי לחלק מהותי מהם אמור להיות לפחות חדר בנכס המשמש את העסק, כמו מאמן כושר, גן ילדים, מרפאת שיניים, קוסמטיקאית וכד', כך שסיווג הארנונה עבור החלק שמשמש את העסק לא אמור להיות מגורים איזור א'.

בדיקה מעמיקה שלי ושל מנהלת הגבייה עבור מדגם של 7 בעלי עסק הצביע על 5 בעלי עסק בהם קיים, לכאורה, פער לא תקין בסיווג, אשר מצריך פיקוח ובדיקות מעמיקות יותר של המועצה, על מנת לבחון את השטח המשמש את העסק בתוך הנכס שמשמש למגורים, ותיקון הסיווג לשטח זה.

מנהלת הגבייה והגזברית ציינו כי הן עורכות בקרה אחר השימושים, אולם לא ערכו הבדיקה ההשוואתית לנתוני אגרת השילוט.

המלצה

מומלץ לעצב בקרה המצליבה בין מספר לקוח המחויב באגרת שילוט ובין סיווג המשלם על פיו לקוח זה משלם ארנונה, ולנתח את החריגים בדוח. כמו כן, מומלץ לבדוק את סיווג הארנונה של בעלי שלטים חדשים, ולבחון את מהות העסק, במיוחד אם העסק נמצא בבית התושב.

תגובת גזברית המועצה

הגזברית מקבלת את ההמלצה, והנחתה את מנהלת יחידת הגבייה ליישמה.

2.5 עסקים שמופיעים בקובץ הארנונה ואינם מחויבים באגרת שילוט

כל בעל עסק מחויב בתשלום ארנונה בהתאם לצו הארנונה. ערכתי בקרה אנליטית של השוואה בין מספר העסקים הרשומים בקובץ הארנונה בסיווג "משרדים שירותים ומסחר", למספר העסקים המחויבים בפועל באגרת שילוט מתוך קובץ זה. אדגיש כי בקרה כאמור לא מבוצעת במחלקת הגבייה.

מניתוח קובץ נתוני הארנונה עולה כי 149 עסקים מחויבים בארנונה על פי סיווג "משרדים שירותים ומסחר" ברחבי המועצה, ורק 58 מתוכם, המהווים 39%, משלמים אגרת שילוט. אדגיש כי שיעור זה נמוך משמעותית בהשוואה ליישובים דומים, ולרוב אחוז העסקים להם יש שילוט עומד על מעל 55% (הממוצע עומד על כ- 65%).

המלצה

מומלץ לקיים בקרה אנליטית בתדירות שנתית לבחינת הסבירות של חיוב אגרת השילוט. בקרה אנליטית היא בקרה אפקטיבית, במידה והיא נערכת תוך ניתוח השינויים והתוספות שהיו במהלך השנה לארנונה בסיווג "משרדים שירותים ומסחר".



2.6 עסקים הרשומים ביחידת רישוי עסקים ואינם מחויבים באגרת שילוט

יחידת רישוי העסקים מנהלת את הבקרה אחר העסקים במועצה, בהיבטים של רישוי עסקים. המידע הקיים ביחידה יכול לסייע לניתוח האנליטי אחר גביית ארנונה עסקית ואחר חיוב בעלי העסקים באגרת השילוט.

לצורך הביקורת, קיבלתי את רשימת העסקים המנוהלת במחלקת רישוי העסקים, הכוללת את העסקים המחויבים ברישוי, ואלו שאינם מחויבים ברישוי. ערכתי השוואת נתונים בין מספר העסקים הרשומים בקובץ זה למספר העסקים שאינם מחויבים באגרת שילוט. הבדיקה העלתה כי קיימים מעל 15 עסקים שמופיעים בקובץ העסקים, ואינם מופיעים בקובץ השילוט. אדגיש כי בקרה כאמור לא מבוצעת במועצה.

אדגיש כי הצלבת נתונים בין מערכות מידע מהווה בקרה אפקטיבית למיצוי פוטנציאל הגביה, העשויה לסייע לאחראית על תחום השילוט למקד את הבקרה אחר בעלי עסקים להם יש שילוט ואינם משלמים אגרה.

המלצה

מומלץ לקיים בקרות המצליבות נתונים בין מערכת רישוי העסקים למערכת הגביה, בתדירות חצי שנתית, במטרה לאתר עסקים הרשומים בקובץ העסקים ואינם מחויבים באגרת שילוט. במידה ומאותרים עסקים, מומלץ לבדוק בשטח אם קיים בעסק שילוט.

3. גביה בפועל

לבעלי השלטים קיימים אלטרנטיבות שונות לתשלום אגרת השילוט: אתר האינטרנט, אפליקציית תיק תק, דואר או ביחידת הגביה במשרדי המועצה.

לצורך בחינת נאותות גביית אגרת השילוט, ניתחתי את קובץ נתוני הגביה, ונטרלתי את חיוב הריבית. להלן טבלה המציגה את החיוב שהופק על ידי יחידת הגביה, בגין אגרת השילוט בלבד. החוב הקיים במערכת כולל גם הצמדה וריבית.

שנה	חיובים שהופקו	גביה	הפרש	שיעור הגביה
*2023	200,928	85,797	115,131	43%
2022	172,421	117,437	54,984	68%
2021	189,669	185,249	4,420	98%

* דוח הגביה הופק ב- 13/11/2023, וטרם מוצו הליכי הגביה לשנה הנוכחית.

3.1 הנחות ופטור מאגרת שילוט

בחוק העזר העירוני נקבעה חובת תשלום אגרת שילוט, אך החוק מאפשר לראש המועצה לפטור או להפחית מסכום האגרה לתשלום במקרים הבאים:

- (1) מפרסם השילוט הוא מוסד ציבורי לצורכי דת, צדקה, חינוך, תרבות, אומנות או ספורט או מוסד אחר, שלא מיועד למטרות רווח ושלדעת ראש המועצה הוא בעל אופי ציבורי ופעולותיו מיועדות לתושבי המועצה.
- (2) השילוט מתפרסם לטובת מוסד כאמור בסעיף (1).



בדיקה שערכתי מעלה כי אין בעלי שלטים להם חוב חלקי או פטור מאגרת השילוט. הבדיקה מעלה כי לא קיים תהליך לבדיקת הזכאות לפטור מתשלום אגרת שילוט, מלא או חלקי, בהתאם לתנאים בחוק העזר.

אדגיש כי על פי חוק העזר, פטור מאגרת רישוי אינו פוטר את המוסדות הציבוריים מחובת רישוי לשילוט הקיים במוסדות אלו, ובהמשך לממצאים בפרק א', גם רישוי השילוט של המוסדות הציבוריים לא מנוהל ומוסדות לא פנו למועצה לצורך רישוי השילוט.

המלצה

יש להפיק חיוב לשילוט של מוסדות ציבוריים לצורכי דת, צדקה, חינוך, תרבות, אומנות ו/או ספורט, עד הסדרת אישור ראש המועצה לפטור מלא או חלקי.

בהמשך להמלצות בפרק א', יש לדרוש מכל אחד מהמוסדות הציבוריים לפעול להסדרת רישוי השילוט.

יש להפיק לכל בעל שלט רישיון (דרישת התשלום מהווה רישיון לשלטים) ולחייבו באגרה בהתאם לשיעור הפטור אותו העניק ראש המועצה. מומלץ לציין את שיעור ההנחה (עד 100%) על שובר התשלום המופק ביחידת הגביה.

3.2 בקורות בתהליך הגביה

אמצעי התשלום באמצעותם בעל שלט יכול לשלם את אגרת הרישוי במשרדי המועצה הם מזומן, המחאה או כרטיס אשראי. עובדת הגביה גובה את התשלום, ומפיקה קבלה במערכת. התקבולים שהתקבלו במזומן ו/או המחאות מופקדות באותו היום בבנק. תהליך הגבייה ביחידת הגביה נבדק בדוח מבקרת המועצה לשנת 2022.

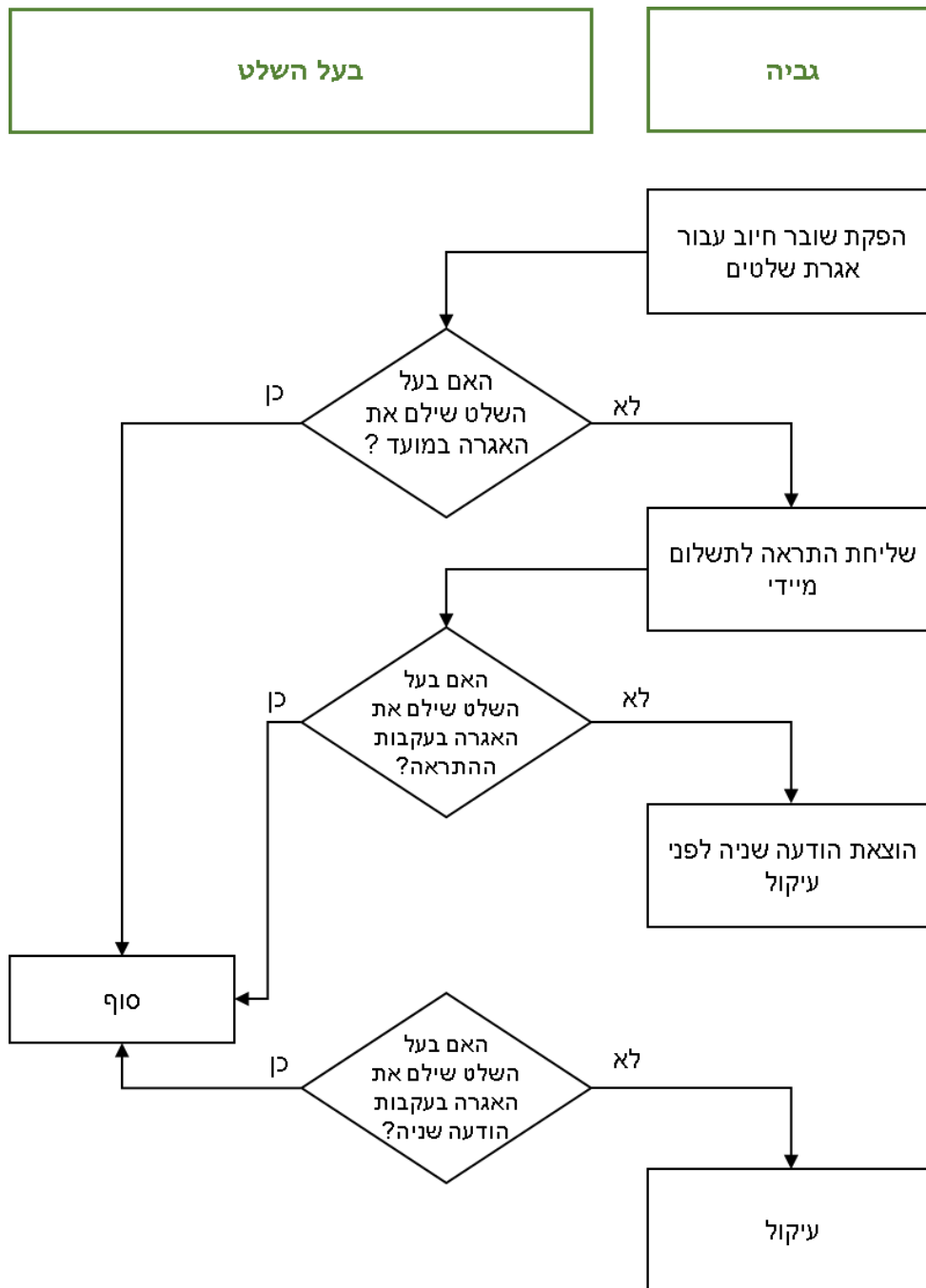
בדקתי את מערך ההרשאות של המערכת ומצאתי כי רק למנהלת יחידת הגבייה הרשאה להזין הנחה ו/או זיכוי במערכת. אדגיש כי בתחום השילוט אין הנחות ו/או זיכויים.

3.3 טיפול בחייבים

בעמוד הבא מופיע תרשים המתאר את תהליך הגביה ביחידת הגביה. התרשים מתאר את פעולות האכיפה אותם מיישמת יחידת הגביה לצורך גביית אגרת השילוט. הפקת שובר החיוב נעשה מידי שנה ב- 01/05, והשובר מופק לתשלום עד ה- 30/06. במידה והאגרה לא שולמה נשלחת ב- 01/12 התראה לתשלום מידי, לאחריו בשנה העוקבת יוצאת הודעה שנייה לפני עיקול, אז לדברי מנהלת יחידת הגביה מרבית החובות משולמים, אך במידה ועדיין לא שולמה האגרה, יחידת הגבייה מבצעת אכיפה על ידי עיקול.

ניתוח מאזן כספי מרוכז בגין שנת 2023 מראה כי בשנת 2023 נגבו:

- ◆ 15,081 ש"ח בגין אגרות שילוט שחויבו בשנת 2021, המהווים 8% מסך החיובים שהופקו בגין אגרת השילוט בשנה זו.
- ◆ 35,077 ש"ח בגין אגרות שילוט שחויבו בשנת 2022, המהווים כ- 20% מסך החיובים שהופקו בגין אגרת השילוט בשנה זו.
- ◆ 85,797 ש"ח בגין אגרות שילוט שחויבו בשנת 2023, המהווים כ- 43% מסך החיובים שהופקו עבור אגרת השילוט ב- 2023.



ניכר כי לאורך כל השנה נעשים מאמצי גבייה עבור חובות ישנים, ובטבלה בתחילת הפרק ניתן לראות כי מאמצים אלו נושאים פרי ובאים לידי ביטוי בשיעור הגביה שעולה ככל שהזמן חולף.

פרק ה' - בקרה ופיקוח.

אחת הדרכים היעילות לקבלת מידע על שלטים היא סיוור ברחבי המועצה, אשר בנוסף לאיתור שלטים חדשים יכול לבדוק את המראה האסטטי והתקין של השלטים ברחבי המועצה.

1. תהליכי עבודה לאכיפה בתחום השילוט

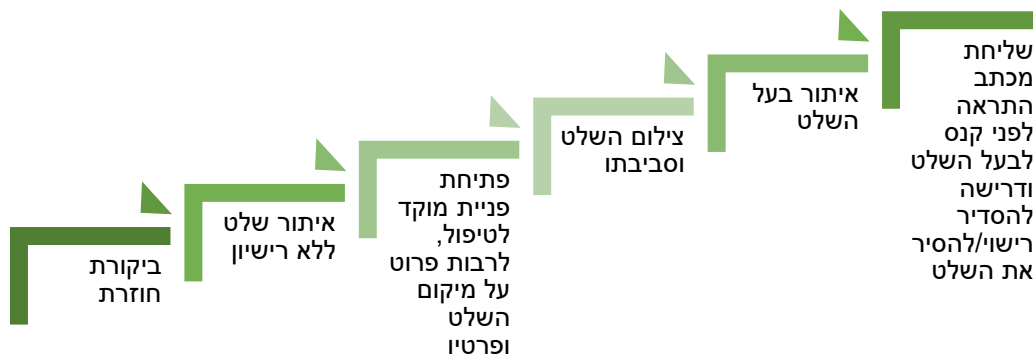
אכיפה ופיקוח בתחום השילוט אמורה לאתר שלטים שאינם עומדים בקריטריונים, בהתאם לחוק העזר העירוני:

- ◆ עסק סגור והשילוט עדיין קיים
- ◆ שלט ללא רישיון.
- ◆ שלט לא חוקי, בהתאם לחוק העזר.

על פי נוהל התקנת שלטי פרסום, על יחידת איכות הסביבה לבצע ביקורת, על פי תכנית עבודה קבועה, ובהתאם לצורך, לאיתור שלטים ללא רישיון ובדיקת התאמת השילוט הקיים לבקשה להצבת השלט, שאושרה על ידי היחידה. מנהלת מחלקת השירות לתושב ציינה כי הליך הבקרה המפורט בנוהל לא מתקיים.

המלצה

בהמשך להמלצות בפרק א', קיימת חשיבות לבקרה ופיקוח אחר הבקשות. יש לאמץ את תהליך הבקרה הקיים בנוהל:



2. בדיקת שלטים שהוסרו

נוהל התקנת שלטי פרסום מגדיר את המקרים בהם יש להסיר שלט באופן מיידי:

- ◆ פקע תוקף הרישיון או שהוא בוטל.
- ◆ העסק נשוא השלט הפסיק למכור את המוצר/שירות שצוין בשלט, או שהעסק אינו מתקיים במקום- יש להסיר את השלט תוך 30 יום
- ◆ בעל העסק החליט להסירו.

מנהלת מחלקת השירות לתושב ציינה כי אין בקרה אחר שלטים שהוסרו ו/או מועד הסרתם.



המלצה

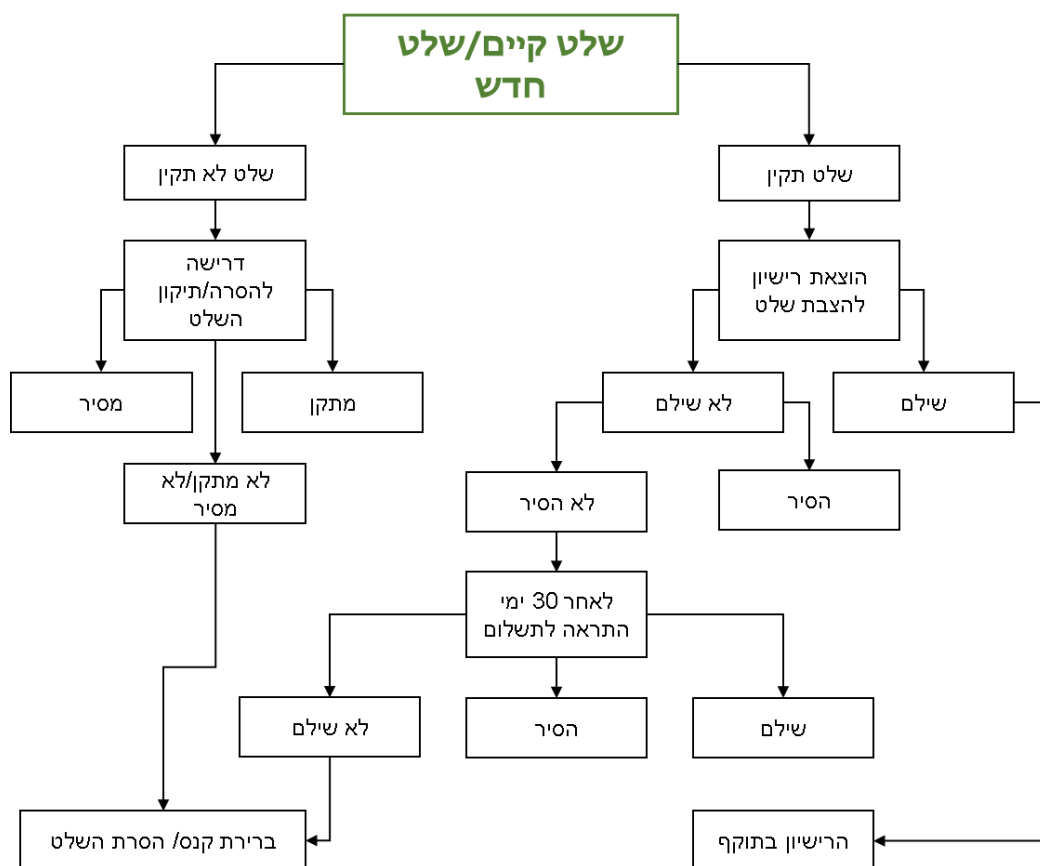
בהמשך להמלצות בפרק א', קיימת חשיבות לבקרה ופיקוח אחר המקרים בהם יש להסיר שלטים.

3. תהליך אכיפה ופיקוח

אחד מתפקידי הפקחים במועצה הוא אכיפת חוקי העזר, בכללם חוק עזר למזכרת בתיה (מודעות ושלטים), התש"ס-2000. הכלים העומדים לרשות הפקחים הם הכלים הקיימים לאכיפת כלל חוקי העזר: התראות ו/או ברירות קנס. מצאתי כי במועצה אין אכיפה אחר הנחיות חוק העזר.

המלצה

יש לבצע פיקוח לאיתור שילוט שמוצב בניגוד לחוק העזר ולנהלי המועצה. להלן תהליך פיקוח ואכיפה המוצע על ידי:



4. פיקוח על שילוט בחירות

הצבת שלט או מודעה בתחומי הרשות מוסדרת על ידי חקיקה, כגון: חוק דרכי תעמולה, חוקי עזר, חוק התעבורה, חוק לשון הרע וכד'. בבסיס חוקים אלו עומדות תכליות שונות ובדרך כלל, אין חוק אחד מכסה את הסוגייה בכללותה.

4.1 שילוט בעל מסר פוליטי

חוק העזר, המסדיר את נושא הצבת השילוט והמודעות בתחומי המועצה חל על כל שלט לכל מטרה, ללא התייחסות ספציפית לשילוט בנושאים פוליטיים. סעיפים 10 ו-10א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 מגדירים את ההגבלות החלות על מודעות ושילטים בעלי מסר פוליטי. על פי סעיפים אלו, העיקרון המוביל הוא לאפשר



הדבקת מודעות ותלית שלטים על לוחות מודעות, על מטה בחירות ו/או על דירת מגורים, ולא במקומות אחרים.

בסיור שערכתי ביום 27/09/2023 נמצא כי מרבית השלטים בעלי אופי פוליטי תלויים על גבי דירות מגורים. לא ראיתי שילוט במקומות האסורים על פי חוק.

4.2 שילוט מטעם המועצה

הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, פורסמו בחזר מנכ"ל מיוחד מיום 06/07/2023. ההנחיות מתייחסות, בין היתר, גם לאכיפת תעמולת בחירות באמצעות שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי.

ההנחיות קובעות כי לא ראוי ששמו או תמונתו של ראש הרשות המקומית יופיעו על גבי שלטים המודיעים לציבור על עבודות הנעשות על ידי הרשות המקומית ו/או על גבי שלטים כוללים מידע על שירותי הרשות המקומית. היועצת מדגישה כי האיסור לא מתייחס רק להצבת שלטים חדשים בתקופה שלפני הבחירות אלא נקבע מפורשות כי הוראות אלו חלות גם על שלטים שהוצבו בעבר ובמסגרת זאת, נקבע כי יש להסיר את שמו של ראש הרשות המקומית אף משלטים שהוצבו תקופה ארוכה לפני הבחירות. בסיור שערכתי ביום 27/09/2023 לא ראיתי פרסומים של המועצה הכוללים את תמונת ראש המועצה ו/או את שמו.

4.3 לוחות מודעות יעודים

בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, מפנה היועצת המשפטית את תשומת הלב לצורך בהקצאת לוחות מודעות בכמות הולמת ובאופן שוויוני, לצורך פרסום מודעות על ידי כלל המתמודדים בבחירות, ולחובה שלא להפלות בין מועמדים ורשימות במסגרת הקצאת שטחי פרסום חוצות.

בסיור שערכתי, לא ראיתי לוחות מודעות ייעודיים לצורך פרסום מודעות על ידי המתמודדים בבחירות, עם זאת כפי שתואר לעיל, חשוב להדגיש, כי אין ברחבי המושבה שילוט בחירות המוצב בניגוד לחוק.

מנהלת מחלקת השירות לתושב הסבירה כי ניסיון העבר מלמד שהצבת הלוחות הוביל לפרסום אגרסיבי שלא עמד בהנחיות החוק והם נאלצו להסיר מודעות מלוחות המודעות הייעודי. כיום הפרסום מבוסס על פרסום חוצות בתשלום ועל תליית שלטים על מרפסות הבתים.

אכיפת חוק העזר של מועצת מזכרת בתיה על מודעות ושלטים שנושאים פוליטי בזמן בחירות היא סוגיה מורכבת ורגישה, הדורשת אחריות ושיקול דעת, וקיימת חשיבות רבה לאכיפה, במיוחד בימים הקרובים למועד הבחירות.





מזכרת בתיה
Mazkeret Batya

דוח ביקורת בנושא

מכרז 03/2020 למתן שירותי ניהול מלאים וכוללים
של מחלקת הגביה ושירותים שונים נוספים



תוכן העניינים

61	.....	תמצית מנהלים
65	.....	מבוא
66	.....	פרק א' - בחירת יועץ לביצוע המכרז
67	.....	פרק ב' - תהליך בחירת ההצעה
67	.....	1. דיון בפתיחת המעטפות
68	.....	2. בדיקת ההצעות על ידי היועצים
70	.....	3. החלטת ועדת המכרזים
72	.....	פרק ג' - הסכם עם חברת מג.ע.ר
72	.....	1. חתימה ותוקף ההסכם
72	.....	2. שמירה על זכויות עובדי מג.ע.ר
72	.....	3. בקרה על נוכחות עובדי מג.ע.ר
73	.....	4. המועצה כמפעל חיוני






תמצית מנהלים

במסגרת הביקורת בנושא השילוט, עלה הצורך לערוך ביקורת אחר תהליך ההתקשרות של המועצה עם מ.ג.ע.ר. במסגרת **מכרז 03/2020 - מתן שירותי ניהול מלאים וכוללים של מחלקת הגביה ושירותים שונים נוספים**. להלן עיקרי הממצאים כפי שיפורטו בגוף הדוח. תמצית זו אינה כוללת את כל הממצאים בדוח, וגם אינה מוסרת את כל הפרטים וההסברים אשר מופיעים בגוף הדוח. לצורך קבלת מידע זה יש לקרוא את הדוח המפורט.

מקרא:		
	תיקון	
	ליקוי הדורש תיקון	
	ליקוי הדורש תיקון מיידי	

סעיף בדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות
פרק א' - בחירת יועץ לביצוע המכרז		
מכרז 03/2020, למתן שירותי ניהול של מחלקת הגביה, נוהל על ידי הגזברות, ולצורך ניהולו נעזרה גזברית המועצה ביועץ חיצוני.		
	פרק א' לצורך ההתקשרות פנתה הגזברית ל-4 יועצים, בבקשה להצעת המחיר. הבקשה הייתה מוגבלת בזמן, כללה את תנאי סף אליהם נדרשים המציעים, וכן פרוט של השירותים המפורטים. מעיון בפרוטוקולים ובהצעות, עולה כי 3 יועצים עמדו בתנאי הסף שהוגדרו, והצעתו של משה הורביץ נבחרה לאור ניסיונו הרב בתחום, בדגש על מכרזי גביה בשנתיים האחרונות, ולאור העובדה שהצעת המחיר שהגיש הייתה הנמוכה ביותר.	
פרק ב- תהליך בחירת ההצעה		
תהליך בחירת הספק נעשה באמצעות ועדת המכרזים, אשר ממליצה לראש המועצה באיזה ספק לבחור. בגוף הדוח הוצגו תרשים זרימה המתאר את התהליך.		
דיון בפתחת המעטפות		
	1. נמצא כי בפרוטוקול פתיחת המעטפות מיום 22/06/2020, הוצגה טבלה הכוללת פרוט של המציעים, הצעתם (שיעור ההפחתה המוצעת), הערבות שניתנה ותוקפה, וכן המחיר שנקבע באומדן.	



סעיף בדוח	תיאור הממצא	המלצות ותגובות	
בדיקת ההצעות על ידי היועצים			
2.	<p>המכרז כלל ריכח עמלות וסכומי מקסימום, לכל מרכיבי השירות הנדרש, ועל כל משתתף במכרז לנקוב בהצעתו שיעור הפחתה אחיד לכלל מרכיבי השירות. מהשוואת שיעורי הפחתה שהוצעו לשיעור הפחתה באומדן עולה כי קיים פער גדול בשיעור הפחתה בין ההצעות שהוגשו על ידי המציעים ובין האומדן שהוכן על ידי היועץ החיצוני.</p>		
	<p>חוות הדעת של <u>היועץ</u> הוגשה ביום 28/06/2020, כשבוע לאחר פתיחת המעטפות. במהלך הביקורת מצאתי כי קיימים שני נוסחים לחוות הדעת מיום זה, השוואה בין הנוסחים מוצגת בגוף הדוח.</p>		
	<p>חוות הדעת של <u>עורכת הדין</u> נערכה ביום 07/07/2020. במהלך הביקורת מצאתי כי קיימים שני נוסחים לחוות הדעת מיום זה. השוואה בין הנוסחים מוצגת בגוף הדוח.</p>		
2	<p>שני היועצים, התייחסו לפער הקיים בשיעור הפחתה, בין ההצעות שהוגשו על ידי המציעים ובין האומדן שהוכן על ידי היועץ החיצוני. שניהם התייחסו לצורך בשימוע בשל הפער הגדול בין ההצעה הנמוכה לאומדן, בהתאם לפסיקה.</p>	<p>לדברי <u>גזברית המועצה</u>, בשל הקושי לכנס את ועדת המכרזים בימי הקורונה, היא וערכת הדין מטעם היועצת המשפטית ערכו שיחת הבהרה עם נציג חברת מ.ג.ע.ר, כנראה עם מנכ"ל החברה, בה הוא הצהיר כי יש באפשרותו לעמוד בתנאי המכרז, במחיר אותו הוא הציע.</p>	
	<p>לא קיים תיעוד לכך שוועדת המכרזים הסמיכה את הגורמים המקצועיים לקיים את שיחת הבהרה וכן, לדברי עורכת הדין, נציגי המועצה בשיחת הבהרה היו גזברית המועצה ועורכת הדין, ללא היועץ החיצוני.</p>	<p>בהנחה וועדת המכרזים החליטה להסמיך את הדרג המקצועי לבצע שיחת הבהרה, חשוב שהחלטה תהיה מתועדת, שהשיחה תיערך כשימוע מול חברי ועדת המכרזים ותכלול גם את יועצים, אם הם חלק מהתהליך.</p>	
	<p>שיחת הבהרה, שנערכה במקום השימוע, נעשתה באמצעות הטלפון בין גזברית המועצה, עורכת הדין וחברת מ.ג.ע.ר, ללא היועץ החיצוני. אין לשיחה תיעוד ולא ברור אם הוצג תחשיב המפרט את העמידה של חברת מ.ג.ע.ר ברווחיות הנגזרת מהענקת מלוא השירותים למועצה, באופן משביע רצון.</p>	<p>יש לתעד כל שיחה או החלטה המתקבלת בהליך בחירת ספק ו/או נותן שירות באמצעות מכרז, במיוחד החלטות המסמיכות דרג מקצועי לבצע פעולות בשם ועדת המכרזים, שיחות הבהרה ו/או בירורים הנערכים המשפיעים על קבלת החלטות במכרז, במיוחד בתחום איתנות כלכלית של ספק/נותן שירות, ויכולת עמידתו בתנאי המכרז.</p>	



	המלצות ותגובות	תיאור הממצא	סעיף בדוח
החלטת ועדת המכרזים			
	<p>יש להקפיד ולערוך שימועים במסגרת ועדת המכרזים, ולהימנע משיחות הבהרה פנימיות, במיוחד שמדובר בהיבטים בהם הפסיקה ברורה ואינה נתונה לפרשנות כמו במקרה של פער מהותי מהאומדן, המחייב שימוע.</p> <p>במקרה והדרג המקצועי הוסמך לבצע שיחת הבהרה, אשר עתידה להחליף שימוע, לדעתי חשוב שתהיה הסמכה ספציפית, ושכל המידע הקשור לשיחת הבהרה לרבות תחשיב ופרוטוקול, יועברו במלואם לחברי ועדת המכרזים וחברי הוועדה יקבלו הסבר מפורט לתוכן השיחה ולמידע שהוצג בה וכי הדיון יתועד באופן מפורט בפרוטוקול.</p> <p><i>הגזברית ועורכת הדין מטעם היועצת המשפטית מקבלות את ההמלצה. לדברי הגזברית ההליך נעשה באופן זה בשל הקושי לקיים פגישות באותה תקופה והצורך הדחוף בשיחת הבהרה.</i></p>	<p>מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי יו"ר הוועדה ציין שהתקיימה שיחת הבהרה עם חברת מ.ג.ע.ר באשר ליכולתם להעניק למועצה את מלוא השירותים באופן משיביע רצון, אך לא הוצג לחברי ועדת המכרזים מי היה הגורם עימו שוחחו בחברת מ.ג.ע.ר, תחשיב המסביר את הסיבה לפער מהאומדן, או היכולת של חברת מ.ג.ע.ר לעמוד בהתחייבויותיה.</p> <p><i>עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית הסבירה כי יתכן והמידע הוצג בישיבה אך לא פורט בפרוטוקול, שכן הפרוטוקול מציג את עיקרי הדברים. כמו כן, ביום ה-27/05/2021 אישרה ועדת המכרזים לגורמים המקצועיים, באופן גורף, לקדם תהליכים, בירורים ו/או השלמות נדרשות מול מציעים, טרם הבאת ההצעות להחלטת ועדת המכרזים.</i></p>	3.
פרק ג' - הסכם עם חברת מ.ג.ע.ר			
חתימה ותוקף ההסכם			
		<p>ההסכם עם מ.ג.ע.ר נחתם ב-09/2020, ונמצא כי תקופת ההסכם מוגדרת באופן מלא ותקין במודול ניהול ההסכמים שהמערכת הגזברות.</p>	1.
שמירה על זכויות עובדי מ.ג.ע.ר			
		<p>על פי ההסכם ברור כי מ.ג.ע.ר הינו קבלן עצמאי, וכי אין בינו לבין העירייה יחסי עובד מעביד. כמו כן, ההסכם כולל התייחסות לכך שמ.ג.ע.ר אחראית לשמירה על זכויות העובדים ואחראית לכל התשלומים החלים על כל מעביד.</p>	2.

	המלצות ותגובות	תיאור הממצא	סעיף בדוח
בקרה על נוכחות עובדי מ.ג.ע.ר.			
	<p>יש להקפיד על קבלת דוחות הנוכחות של עובדי מ.ג.ע.ר, ולבצע את הבקרה אחר התחייבות חברת מ.ג.ע.ר. להצבת העובדים ולהיקף משרתם. <i>הגזברית מקבלת את ההמלצה.</i></p>	<p>על פי ההסכם, דוחות הנוכחות של עובדי הקבלן יצורפו באופן קבוע למועצה, בצמוד לחשבון שיגיש הקבלן, ואי העברתם ימנעו את אישור החשבון החדשי לתשלום.</p> <p>מצאתי כי דוחות הנוכחות לא מצורפים כדרך קבע לחשבוניות המוגשים. גזברי המועצה הסבירה כי היא מודעת למחסור בכ"א, אם הוא קיים והבקרה שלה נמדדת על פי קריטריונים של עמידה בשירותים אליהם התחייבה חברת מ.ג.ע.ר.</p> <p>חשוב לציין לחיוב שבתקופת הלחימה, לאחר ה- 07/10 חברת מ.ג.ע.ר לא הוציאה את העובדים לחל"ת, בעידוד המועצה, מרות שיחידת הגביה הייתה סגורה, ולא היה צורך אמיתי בכל העובדות.</p>	3
המועצה כמפעל חיוני			
	<p>כדאי לנסח הצהרה עבור עובדי הקבלן, כי הם מודעים לכך שהוראות חוק העבודה בחירום חלות גם עליהם, וכי יש להם תפקיד מוגדר בשעת חירום.</p> <p><i>גזברית המועצה הדגישה כי במהלך תקופות הבידוד בקורונה, סבבי הלחימה והמלחמה שהחלה ב- 07/10/2023, בהם חלו הוראות חוק עבודה בחירום, כל עובדות הגביה נכחו, והמשיכו להעניק שירות לתושבי המועצה גם מרחוק (באותם ימים בהם יחידת הגביה הייתה סגורה לקבלת קהל).</i></p>	<p>ההסכם כולל התייחסות לכך שהמועצה מוכרת כ- "מפעל למתן שירותים חיוניים", בהתאם לחוק העבודה בחירום, ולכן חברת מ.ג.ע.ר מתחייבת להמשיך להעניק את השירותים במידה ויוכרז על מצב חירום/מצב מיוחד בעורף.</p>	4

אשמח לעמוד לרשותכם במתן הבהרות והסברים נוספים, ככל שיידרש.



מבוא

תכנית הביקורת

במסגרת הביקורת בנושא השילוט, עלה הצורך לערוך ביקורת אחר תהליך ההתקשרות של המועצה עם מ.ג.ע.ר במסגרת **מכרז 03/2020 - מתן שירותי ניהול מלאים וכוללים של מחלקת הגביה ושירותים שונים נוספים**. הביקורת נערכה במהלך החודשים ספטמבר-נובמבר 2023, והתמקדה, בין היתר, בנושאים הבאים:

- ♦ בחירת יועץ למכרז.
- ♦ תהליך בחירת ההצעה הזוכה.
- ♦ הסכם עם חברת מגער.

בסיום הביקורת אומתו ממצאינו עם מנכ"לית המועצה, גזברית, היועצת המשפטית, עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית והיועץ למכרז, ותגובותיהם שולבו בגוף הדוח.

מטרת הביקורת

לבדוק את נאותות תהליך ההתקשרות של המועצה במכרז 03/2020 - מתן שירותי ניהול מלאים וכוללים של מחלקת הגביה ושירותים שונים נוספים. בנוסף, לבדוק את אפקטיביות הבקורות המיושמת בעבודת ועדת המכרזים והקשר עם המועצה.

היבט חוקי

המסגרת הנורמטיבית להתקנת שלטי פרסום, מוסדרת באמצעות מספר חוקים המהווים את המסגרת הכללית לפעילות מחלקת רישוי העסקים. להלן רשימת החוקים הרלוונטיים:

- ♦ פקודת המועצות המקומיות.
- ♦ חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- ♦ תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993



פרק א' - בחירת יועץ לביצוע המכרז

הליך ביצוע המכרזים, החל משלב הכנת המכרז ועד לשלב שבו נבחר הקבלן הזוכה ונחתם איתו חוזה, הינו ארוך ומלווה בפעולות רבות, ובכלל זה דיונים בוועדת המכרזים. מכרז 03/2020, למתן שירותי ניהול של מחלקת הגביה, נוהל על ידי הגזברות, ולצורך ניהולו נעזרה גזברית המועצה ביועץ חיצוני, אשר היה אמון, בין היתר, על:

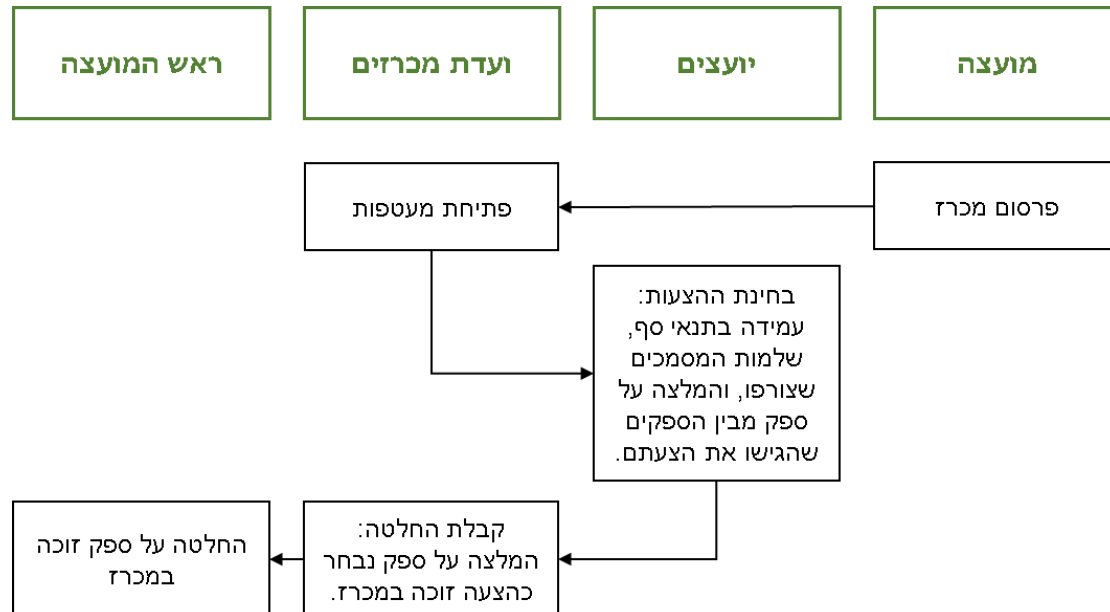
- ♦ ייעוץ וליווי למועצה לגבי שיטת המכרז.
 - ♦ הכנת המכרז, לרבות: תכנון, ניסוח מפרטים טכניים, כתבי כמויות ותמחור, וכן חישוב אומדנים.
 - ♦ השתתפות בישיבות המציעים ומענה לשאלותיהם.
 - ♦ הפקת חוות דעת לגבי המציעים והשוואת הצעותיהם, לרבות קביעת עמידה או אי עמידה בתנאי הסף.
- לצורך ההתקשרות פנתה הגזברית ל- 4 יועצים, בעקבות המלצות שקיבלה מגזברים עמיתים. הבקשה להצעת המחיר הייתה מוגבלת בזמן, כללה תנאי סף אליהם נדרשים המציעים, ופרוט של השירותים המפורטים (חלקם מובאים להלן).
- מעיון בפרוטוקולים ובהצעות שהתקבלו, עולה כי 3 יועצים עמדו בתנאי הסף שהוגדרו, והגישו הצעת מחיר לביצוע עבודת הייעוץ. להלן פירוט הצעות המחיר, כפי שפורטו בפרוטוקול וועדת ההתקשרויות מיום 29/09/2020:

שם היועץ	מחיר מוצע לביצוע העבודה (המחיר אינו כולל מע"מ)
קרת- משה הורביץ	18,900
עמית בר און	24,500
שוקי ירושלמי	19,000
אורן אל נקווה	לא עמד בתנאי הסף

ועדת ההתקשרויות התכנסה ב- 10/10/2019 ובחרה בהצעתו של משה הורביץ לאור ניסיונו הרב בתחום, בדגש על מכרזי גביה בשנתיים האחרונות, והצעתו הייתה הנמוכה ביותר.

פרק ב' - תהליך בחירת ההצעה

תהליך בחירת הספק נעשה באמצעות ועדת המכרזים, אשר ממליצה לראש המועצה באיזה ספק לבחור. להלן תרשים המתאר את התהליך, לרבות האחראים לביצועו:



הליך המכרז נערך בעיצומה של מגפת הקורונה, והשפיע על אפשרות כינוס ועדת המכרזים, ותהליכי העבודה אשר היו חדשים למועצה והצריכו התאמות שנעשו תוך כדי התקדמות התהליך. ועדת המכרזים התכנסה פעמיים באמצעות הזום לצורך דיון במכרז. ב- 22/06/2020 התכנסה הועדה לצורך פתיחת מעטפות המציעים והאומדן, וב- 24/08/2020 התכנסה הועדה לצורך בחירת נותן השירות. בין שתי ההתכנסויות היועץ אשר ליווה את המועצה ועורכת הדין מטעם היועצת המשפטית בחנו את ההצעות והעבירו את חוות דעתם לחברי ועדת המכרזים.

1. דיון בפתיחת המעטפות

בתקנה 19(ד) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1992 נקבע:

במעמד פתיחת תיבת המכרז יערך פרוטוקול שבו יירשמו, בין היתר, מספר ההצעות שנמצאו בתיבה, תכולתן, זיהוין, האמדן אם נעשה כזה, וככל שניתן המחיר המוצע או המבוקש, לפי העניין.

נמצא כי בפרוטוקול פתיחת המעטפות מיום 22/06/2020, הוצגה טבלה הכוללת פרוט של המציעים, הצעתם (שיעור ההפחתה המוצעת), הערבות שניתנה ותוקפה, וכן המחיר שנקבע באומדן. עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית ציינה כי עם פתיחת המעטפות הן מועברות לבדיקה מקצועית ולבדיקה משפטית על מנת לוודא שכל המסמכים הנדרשים הוגשו.



ניכר כי הפירוט בפרוטוקול ובדיקת עמידתם של המציעים בתנאי הסף אשר נבחנת לאחר מכן על ידי הגורמים המקצועיים, מהווים תיעוד מספיק לשאלה אם המציעים הגישו במועד את המסמכים הנדרשים, בהתאם לתנאי המכרז.

2. בדיקת ההצעות על ידי היועצים

המכרז כלל ריכוז עמלות וסכומי מקסימום, לכל מרכיבי השירות הנדרש, ועל כל משתתף במכרז לנקוב בהצעתו **שיעור הפחתה אחיד** לכל מרכיבי השירות המפורטים. להלן טבלה המרכזת את האומדן שחושב על ידי היועץ, ואת שיעור ההפחתה, כפי שבאו לידי ביטוי בהצעות שהוגשו למועצה ונבדקו על ידי היועץ החיצוני:

פריט	אומדן	חברת מ.ג.ע.ר.	חברת מלגם
שיעור הנחה אחידה	10%	21.80%	19.98%

כפי שניתן לראות מהטבלה לעיל, קיים פער גדול בשיעור ההפחתה בין ההצעות שהוגשו על ידי המציעים ובין האומדן שהוכן על ידי היועץ החיצוני.

2.1 חוות דעת של היועץ שליווה את המועצה (משה הורביץ)

חוות הדעת של היועץ הוגשה ביום 28/06/2020, כשבוע לאחר פתיחת המעטפות. במהלך הביקורת מצאתי כי קיימים שני נוסחים לחוות הדעת מיום זה, האחת שהועברה אלי ישירות מהיועץ בעקבות הביקורת, והשנייה היא חוות הדעת הקיימת בין מסמכי המועצה, והועברה לחברי ועדת המכרזים.

להלן טבלה המרכזת את השוני בין הנוסחים:

חוות דעת שהועברה לחברי ועדת המכרזים	חוות דעת שהועברה מהיועץ	נידון
חוות דעת <u>מעודכנת</u> לוועדת המכרזים	חוות דעת <u>מעודכנת בשנית</u> לוועדת המכרזים...	סעיף ט"ז
הסעיף לא קיים	מודגש כי בחישובי הח"מ נלקח בחשבון רווח של 35% על ההוצאות הצפויות לקבלן ולפיכך ההפחתה שהוצעה על ידי חברת מ.ג.ע.ר מאפשרת לה להרוויח מפעילות הנדרשת במכרז.	סעיף י"ז
הסעיף לא קיים	למרות האמור לעיל אני ממליץ על עריכת שימוע לחברת מ.ג.ע.ר לגבי היתכנות הצעתה ואישורה לוועדת המכרזים (כולל ברישום הודעתה בפרטיכל השימוע) כי היא מרוויחה וכי הצעתה לא תפגע באיכות שירותיה למועצה.	

משיחה עם היועץ עלה כי הוא לא זוכר מדוע שונתה חוות הדעת, ואין לו תיעוד לשיחות או פגישות שנערכו בין שתי ישיבות ועדת המכרזים (התכנסות לצורך פתיחת המעטפות והתכנסות לצורך בחירת נותן השירות).



2.2 חוות דעת של עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית של המועצה

חוות הדעת של עורכת הדין נערכה ביום 07/07/2020. במהלך הביקורת מצאתי כי קיימים שני נוסחים לחוות הדעת מיום זה, האחת אותרה בהתכתבות עם גזברית המועצה, יועץ המכרז ומזכירת הוועדה (מנהלת לשכת מנכ"לית המועצה), מיום 07/07/2020, והשנייה היא חוות הדעת שהועברה לחברי ועדת המכרזים. ההבדל בין הנוסחים הוא בסיכום, להלן סיכום חוות הדעת כפי שהוא בא לידי ביטוי בכל אחד מהנוסחים:

סיכום חוות דעת שהועברה לחברי ועדת המכרזים	סיכום חוות דעת בהתכתבות עם גורמים במועצה
עם נציג חברת מ.ג.ע.ר נערכה שיחת הבהרה במסגרתה הבהיר נציג כי היא תוכל להעניק למועצה את מלוא השירותים באופן משביע רצון.	לאור האמור לעיל, יש לקבוע כי שתי ההצעות הינן כשרות, יחד עם זאת ולאור הערות היועץ המקצועי, מומלץ להזמין את חברת מ.ג.ע.ר, שהצעתה היא הזלה יותר, לשימוע על מנת לוודא כי הצעתה אינה הפסדית והיא תוכל להעניק למועצה את מלוא השירותים באופן משביע רצון.

אדגיש כי גם בגוף המייל שנשלח לגורמים במועצה, ציינה עורכת הדין כי לאור חוות דעתו של היועץ, היא ממליצה לזמן לוועדת המכרזים נציג של חברת מ.ג.ע.ר לעריכת שימוע קצר, ולאחר מכן תינתן החלטה.

שני היועצים, בשלב מסוים, התייחסו לפער הקיים בשיעור ההפחתה, בין ההצעות שהוגשו על ידי המציעים ובין האומדן שהוכן על ידי היועץ החיצוני. שניהם התייחסו לצורך בשימוע בשל הפער הגדול בין ההצעה הנמוכה לאומדן, כפי שקובעת הפסיקה.

לדברי גזברית המועצה, בשל המצב, והקושי לכנס את ועדת המכרזים בימי הקורונה, היא ועורכת הדין מטעם היועצת המשפטית ערכו שיחת הבהרה עם נציג חברת מ.ג.ע.ר, לדבריה כנראה עם מנכ"ל החברה, בה הוא הצהיר כי יש באפשרותו לעמוד בתנאי המכרז, במחיר אותו הוא הציע. לא זכור לגזברית מדוע היועץ החיצוני לא לקח חלק בשיחה, אך לדעתה זה בשל אילוצי לוחות זמנים. עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית ציינה כי במקרים מסוימים, כגון המקרה הזה, ועדת המכרזים יכולה להסמיק את הגורמים המקצועיים לבצע שיחת הבהרה כאמור.

אדגיש כי לא מצאתי תיעוד לכך שוועדת המכרזים הסמיכה את הגורמים המקצועיים לקיים את שיחת ההבהרה וכן, לדברי עורכת הדין, נציגי המועצה בשיחת ההבהרה היו גזברית המועצה ועורכת הדין, ללא היועץ החיצוני.

ביקשתי לבדוק את פרוטוקול שיחת ההבהרה, אך עורכת הדין ציינה כי זו הייתה שיחת טלפון אותה היא ערכה ביחד עם גזברית המועצה, ולא נמצא לשיחה תיעוד. בנוסף, לא ברור אם הוצג תחשיב המפרט את העמידה של חברת מ.ג.ע.ר ברווחיות הנגזרת מהענקת מלוא השירותים למועצה, באופן משביע רצון.

המלצה

באופן כללי, יש להקפיד ולערוך שימועים במסגרת ועדת המכרזים, ולהימנע משיחות הבהרה פנימיות, במיוחד שמדובר בהיבטים בהם הפסיקה ברורה ואינה נתונה לפרשנות כמו במקרה של פער מהותי מהאומדן, המחייב שימוע.





יש לתעד כל שיחה או החלטה המתקבלת בהליך בחירת ספק ו/או נותן שירות באמצעות מכרז, במיוחד החלטות המסמיכות דרג מקצועי לבצע פעולות בשם ועדת המכרזים, שיחות הבהרה ו/או בירורים הנערכים המשפיעים על קבלת החלטות במכרז, במיוחד בתחום איתנות כלכלית של ספק/נותן שירות, ויכולת עמידתו בתנאי המכרז.

תגובת המועצה

הגזברית ועורכת הדין מטעם היועצת המשפטית מקבלות את ההמלצה.

עורכת הדין הבהירה כי סביר להניח שהאומדן היה שגוי במיוחד לאור העובדה ששתי ההצעות שהתקבלו רחוקות מהאומדן, אך לא רחוקות זו מזו ובנוסף, העובדה שחברת מ.ג.ע.ר עומדת בתנאי המכרז ובמתן השירותים באופן משביע רצון לאורך השנים.

הליך בחירת החברה נעשה בתקופה בה מגפת הקורונה הייתה בשיאה, ועל כן, ככל הנראה, הסמיכה ועדת המכרזים את הגורמים המקצועיים לקיים שימוע באופן טלפוני. למיטב זיכרון של הגזברית ועורכת הדין שיחת הבהרה התקיימה עם מר נתן קלימי, מנכ"ל חברת מ.ג.ע.ר.

3. החלטת ועדת המכרזים

דיון לצורך קבלת החלטה בוועדת המכרזים נערך ביום 24/08/2020. בחנתי את המידע שהועבר לחברי ועדת הביקורת כהכנה לדיון ומצאתי שחברי הוועדה קיבלו לידיהם את חוות הדעת של היועץ החיצוני ואת חוות הדעת של עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית.

מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי יו"ר הוועדה ציין שהתקיימה שיחת הבהרה עם חברת מ.ג.ע.ר באשר ליכולתם להעניק למועצה את מלוא השירותים באופן משביע רצון. כאמור, מבדיקה שערכתי עולה כי לא הוצג לחברי ועדת המכרזים מי היה הגורם עימו שוחחו בחברת מ.ג.ע.ר, או תחשיב המסביר את הסיבה לפער מהאומדן והיכולת של חברת מ.ג.ע.ר לעמוד בהתחייבויותיה. עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית הסבירה כי יתכן והמידע הוצג בישיבה אך לא פורט בפרוטוקול, שכן הפרוטוקול מציג את עיקרי הדברים. כמו כן, היועצת המשפטית של המועצה צינה כי ביום ה- 27/05/2021 אישרה ועדת המכרזים לגורמים המקצועיים, באופן גורף, לקדם תהליכים, בירורים ו/או השלמות נדרשות מול מציעים, טרם הבאת ההצעות להחלטת ועדת המכרזים.

על פי הפרוטוקול, גזברית המועצה הפנתה את חברי המועצה לחוות דעתו של היועץ ולחוות דעתה של עורכת הדין מטעם היועצת המשפטית, לפיהם ההצעה הטובה היא ההצעה של חברת מ.ג.ע.ר, אשר נתנה את השירות גם לפני המכרז הנוכחי.

וועדת המכרזים קיבלה פה אחד את ההצעה של חברת מ.ג.ע.ר כהצעה הזוכה.

המלצה

כפי שהומלץ בסעיף הקודם, יש להקפיד ולערוך שימועים במסגרת ועדת המכרזים, ולא להסתפק בשיחת הבהרה פנימית, במיוחד שמדובר בפער משמעותי מהאומדן, ועל פי הפסיקה פער זה מחייב שימוע.

כמו כן, בהנחה וועדת המכרזים החליטה להסמיך את הדרג המקצועי לבצע שיחת הבהרה, אשר עתידה להחליף שימוע, לדעתי חשוב שתהיה הסמכה ספציפית, שהחלטה תהיה מתועדת, שהשיחה תיערך כשימוע מול חברי ועדת המכרזים ותכלול גם את יועצים, אם הם חלק מההליך, וכי כל המידע הקשור לשיחת הבהרה לרבות תחשיב ופרוטוקול, יועברו במלואם לחברי ועדת המכרזים וחברי הוועדה יקבלו הסבר מפורט לתוכן השיחה ולמידע שהוצג בה.





תגובת המועצה

הגזברית ועורכת הדין מטעם היועצת המשפטית מקבלות את ההמלצה. לדברי הגזברית ההליך נעשה באופן זה בשל הקושי לקיים פגישות באותה תקופה והצורך הדחוף בשיחת ההבהרה.



פרק ג' - הסכם עם חברת מ.ג.ע.ר

1. חתימה ותוקף ההסכם

ההסכם עם מ.ג.ע.ר נחתם ב- 09/2020, במסגרת מכרז מתן שירותי ניהול כולל ומלא של מחלקת גביה ושירותים שונים נוספים עבור המועצה, כך שמ.ג.ע.ר התחייבה וחתמה עליו עוד בעת הגשת מסמכי המכרז.

תוקפו של ההסכם, מיום 01/09/2020, ועד 31/12/2022. למועצה יש את האופציה להאריך את ההסכם לתקופה של 12 חודשים, 3 פעמים נוספות ורצופות, אך לא יותר מ- 60 חודשים מתחילת ההתקשרות, קרי עד 31/08/2025.

נמצא כי תקופת ההסכם מוגדרת באופן מלא ותקין במודול ניהול ההסכמים שהמערכת הגזברות.

2. שמירה על זכויות עובדי מ.ג.ע.ר

סעיף 31 להסכם מפרט את דרישות המועצה בהקשר להעסקת כ"א, וסעיף 32 מגדיר את מערכת היחסים בין מ.ג.ע.ר למועצה. על פי סעיפים אלו מ.ג.ע.ר הינו קבלן עצמאי, וכי אין בינו לבין העירייה יחסי עובד מעביד.

במסגרת הביקורת, בחנתי את ההתייחסות בהסכם לשמירה על זכויות העובדים, ומצאתי כי ההסכם כולל התייחסות לכך שמ.ג.ע.ר אחראית לכל התשלומים החלים על כל מעביד, לרבות: משכורות, תשלומים וניכויי מס הכנסה, תשלומים וניכויים לביטוח לאומי, ניכויי מס בריאות, תשלומים וניכויי קרנות סוציאליות ועוד.

3. בקרה על נוכחות עובדי מ.ג.ע.ר

סעיף 31 א' מפרט את היקף כ"א המוסכם: מנהל ראשי שיאושר על ידי גזברית המועצה, 4 נציגי שירות פרונטליים ונציגי שירות בנושא קנסות בהיקף 75%, שיפעל ממחלקת הפיקוח או מכל מחלקה אחרת.

על פי סעיף 18 ז', דוחות הנוכחות של עובדי הקבלן יצורפו באופן קבוע למועצה, בצמוד לחשבון שיגיש הקבלן, ואי העברתם ימנעו את אישור החשבון החודשי לתשלום.

מבדיקה שנערכה בחשבונות הסרוקים למערכת הנהלת החשבונות בשנת 2023 עולה כי דוחות הנוכחות לא מצורפים כדרך קבע לחשבונות המוגשים, ולא ברור איזו בקרה נעשית על ידי המועצה אחר נוכחות העובדים נשוא מכרז זה.

גזברית המועצה הסבירה כי היא מבקשת מידי פעם דוחות נוכחות, אך לא באופן קבוע. לדבריה היא מודעת לחוסר בכ"א, אך הקיזח נעשה על פי קריטריונים של עמידה בשירותים אליהם התחייבה חברת מ.ג.ע.ר, שכן יש פעמים בהם ניתן גיבוי לחוסר בכ"א על ידי המוקד של חברת מ.ג.ע.ר, אשר סייע בטיפול בפניות. לחילופין, ציינה הגזברית שבתקופת הלחימה לאחר ב- 07/10, חברת מ.ג.ע.ר לא הוציאה את העובדים לחל"ת, בעידוד המועצה, מרות שיחידת הגביה הייתה סגורה, ולא היה צורך אמתי בכל העובדות.



המלצה

יש להקפיד על קבלת דוחות הנוכחות של עובדי מ.ג.ע.ר, ולבצע את הבקרה אחר התחייבות חברת מ.ג.ע.ר. להצבת העובדים ולהיקף משרתם.

תגובת הגזברית

הגזברית מקבלת את ההמלצה.

4. המועצה כמפעל חיוני

סעיף 54 להסכם כולל התייחסות להמשך קיום ההסכם בעתות חרום, ולכך שהמועצה מוכרת כ- "מפעל למתן שירותים חיוניים", בהתאם לחוק העבודה בחירום. על פי הסעיף מ.ג.ע.ר מתחייבת, שבמידה ויוכרז על מצב חירום/מצב מיוחד בעורף, ההנחיות הרלוונטיות בחוק יחולו גם על עובדיה ו/או השירותים אותם היא מתחייבת להעניק.

המלצה

מומלץ לנסח הצהרה עבור עובדי הקבלן, כי הם מודעים לכך שהוראות חוק העבודה בחירום חלות גם עליהם, וכי יש להם תפקיד מוגדר בשעת חירום.

תגובת הגזברית

במהלך תקופות הבידוד, סבבי הלחימה והמלחמה שהחלה ב- 07/10/2023, בהם חלו הוראות חוק עבודה בחירום, כל עובדות הגביה נכחו, והמשיכו להעניק שירות לתושבי המועצה גם מרחוק (באותם ימים בהם יחידת הגביה הייתה סגורה לקבלת קהל).





מזכרת בתיה
Mazkeret Batya

דוח תיקון ליקויים
שירותי מחשוב ואבטחת מידע



תוכן עניינים

78	.....	רקע כללי
79	.....	מידת תיקון הליקויים
79	.....	1. מערך המחשוב במועצה
80	.....	2. הסכם לאספקה ותחזוקת מערכות מידע
80	.....	3. אבטחת מידע
82	.....	4. רישום מאגרי מידע
82	.....	5. שירותי תקשורת
83	.....	סקירת הפעולות שנעשו לאחר הביקורת
86	.....	סיכום





רקע כללי

בהתאם לתוכנית הביקורת הפנימית, נערכה בשנת 2020 ביקורת בנושא **שירותי מחשוב ואבטחת מידע** הביקורת בשנת 2020 התמקדה, בין היתר, בנושאים הבאים:

- מערכות מידע ומחשוב במועצה
- הסכם לאספקה ותחזוקת מערכות מידע
- אבטחת מידע
- רישום מאגרי מידע
- שירותי תקשורת
- הוצאות בגין שירותי מחשוב ותקשורת

ביקורת תיקון הליקויים מתמקדת בהמלצות שעלו בדוח הביקורת, ובוחנת את מידת תיקון הליקויים שאותרו במהלך הביקורת שנערכה, על פי המפתח המפרט להלן:

הליקוי תוקן במלואו



הליקוי תוקן באופן חלקי/התיקון בתהליך תיקון



הליקוי לא תוקן



היות ותחום אבטחת המידע עבר ועובר שינויים רבים בשנים האחרונות, בנוסף לבחינת תיקון הליקויים, ביצעתי סקירה באשר לפעולות אותן מבצעת המועצה על מנת להתאים את מערכות המידע לשינויים אלו.



מידת תיקון הליקויים

סעיף בדוח הביקורת	תיאור הממצא	המלצה	מידת תיקון הליקוי	הערות
1. מערך המחשוב במועצה				
1.2	המבקר לא קיבל לידיו נתונים מפורטים של מערך המחשוב הקיים במועצה, הכולל את פרטי המחשבים, השרתים והתוכנות שבשימוש במועצה, בהתאם לתקנה 5 (א) לתקנון הגנת הפרטיות. קיים מאגר מידע חלקי שלא עונה על דרישות החוק.	יש לנהל רישום מפורט של מערך המחשוב במועצה, בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-1997- פרוט כמות המחשבים הנייחים והניידים, שרתים, תוכנות לפי סוגים ומיקומם וכד'.		באשכול רשויות שורק דרומי, בו חברה גם המועצה, מונתה מנמ"רית הנותנת שירותים לכלל רשויות האשכול, בין היתר למזכרת בתיה. המיפוי הנדרש בתקנה 5 (א) נערך על ידה. בנוסף, עוצבה תכנית מדיניות ואסטרטגיה למערכות המידה, המהווה את הבסיס לתכנית העבודה.
1.3	לא הוגדר גורם אחראי לרישוי תוכנות במועצה. העדר אחראי לנושא זה עלול להביא למצב בו לא חודש רישיון בהתאם לדרישות חוק זכויות יוצרים, התשס"ח-2007, בכך לגרום לעלויות נוספות למועצה ופגיעה בתפקודה השוטף ואף לתביעה משפטית.	יש למנות אחראי לרישוי התוכנות במועצה, שבמסגרת תפקידו יבדוק את הצורך ברישיונות וערוך בקרה ופיקוח אחר חידוש הרישיונות.		בעקבות הביקורת, ועם כניסת המנמ"רית לפעולה, נערך מיפוי של כלל התוכנות והרישיונות במועצה, ונמצא כי לכולן יש רישיון בתוקף. נציג חברת מטרופולינט המועצה אחראי לבקרה ופיקוח אחר התוכנות והרישיונות המסופקות על ידי מטרופולינט, והמנמ"רית אחראית לבקרה ופיקוח אחר שאר התוכנות והרישיונות הנוספים.





סעיף בדוח הביקורת	תיאור הממצא	המלצה	מידת תיקון הליקוי	הערות
2. הסכם לאספקה ותחזוקת מערכות מידע				
2.3	איש המחשוב, הפועל במועצה מטעם הספק, הוחלף בתדירות גבוהה, ולכן לא נשמרת הרציפות בעבודה ובידע שנרכש אצלו לגבי מערכות המחשוב במועצה.	לעבוד עם איש מחשוב קבוע ככל שניתן.		החלפת כ"א נעשתה ממניעים מקצועיים, ובשנה וחצי האחרונות קיימת יציבות בכ"א. כמו כן, החל מחודש נובמבר 2023 המועצה החליפה ספק שירותים, הצפוי לסייע למועצה לעבור למערך הדיגיטל הלאומי.
3. אבטחת מידע				
3.1	נוהל אבטחת מידע אינו מופץ לעובדי המועצה אחת לשנה, לצורך ריענון, בניגוד להנחיות נוהל זה. הנוהל הופץ לאחרונה ב-09/2017, והוא לא מיושם במלואו.	לפעול ליישום נוהל אבטחת מידע של המועצה, לרבות החלפת סיסמאות לעובדים אחת לתקופה והפצת הנוהל בין העובדים.		במהלך הביקורת הופץ הנוהל לכלל עובדי המועצה, ובעקבות הביקורת הנחיות ועדכונים בנושא נשלחים מידי, באמצעות המייל, לכלל. כמו כן, האשכול גייס אחראי אבטחת המידע ומיישם סייבר, המעניקים שירות למועצה, במסגרתו מעודכנים הנהלים בהתאם להנחיות והתפתחויות בתחום.
	סיסמאות כניסה של עובדים למחשב לא מוחלפות אחת לתקופה.			לכל המחשבים במועצה הוכנס נוהל שינוי סיסמאות כל חצי שנה.



סעיף בדוח הביקורת	תיאור הממצא	המלצה	מידת תיקון הליקוי	הערות
3.2	מערך המחשוב הוא קריטי לתפקודה של המועצה. למרות שאין חובה חוקית, קיים צורך באיוש משרת מנמ"ר. שירותי ניהול מערכות המידע ניתנות במיקור חוץ, פעמיים בשבוע על ידי חברת מטרופולינט.	מומלץ למנות מנמ"ר למועצה בשל חשיבות והצורך		כאמור, מזכרת בתיה היא חלק מאשכול רשויות שורק דרומי, והמנמ"רית של האשכול מנהלת את תחום מערכות המידע והמחשוב עבור כלל יישובי האשכול.
3.2	בניגוד לדרישות סעיף 17.ב. לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, ולהנחיות האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, שבמשרד הפנים, לא מונה ממונה על אבטחת מידע.	יש למנות ממונה על אבטחת מידע, בהתאם לדרישות החוק.		כחלק משינוי מערך המחשוב של המועצה, והשירותים הניתנים למועצה על ידי אשכול רשויות שורק דרומי, מונה באשכול ממונה אבטחת מידע ומיישם סייבר, המעניק שירותים גם למועצה.
3.3	מבדיקת שמות המשתמשים בתוכנות שבשימוש המועצה, עולה כי קיימים משתמשים שכבר אינם עובדים במועצה (כ-40). התחברות של משתמש עבר למערכות מידע של המועצה עלולה לגרום לזליגת מידע אל מחוץ למועצה ולפגיעה בסודיות המידע של המועצה ושל עובדיה.	לבטל את הרשאות הכניסה של כל המשתמשים הלא פעילים הקיימים בכל אחת מהתוכנות.		התבצעה פניה למנהלי המערכות להסרת ההרשאות העודפות, בהתאם למצבת כ"א במועצה.
		לבצע בקרה אחר רשימות המשתמשים בכל אחת מהתוכנות, ומידי רבעון לשלוח אל כל בתי התוכנה רשימת משתמשים לא פעילים, ככל שהיו, לביטול הרשאות הכניסה שלהם.		אחת לחציון מבוצעת בדיקה של רשימת העובדים שאינם פעילים. תדירות רבעונית לא מתאימה לקצב תחלופת העובדים במועצה.



סעיף בדוח הביקורת	תיאור הממצא	המלצה	מידת תיקון הליקוי	הערות
4. רישום מאגרי מידע				
4.1	אותרו שני מאגרי מידע שטרם נרשמו במאגר המידע הממשלתי (רישוי עסקים ומוקד), בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981.	להסדיר את רישום מאגרי המידע.		לדברי היועצת המשפטית שני מאגרי מידע אלו הוגשו לרישום ונרשמו. יתרה מכך, קיימת בקרה אחר רישום מאגרי מידע חדשים, ובמסגרת השירותים הניתנים על ידי האשכול, בימים אלו נעשית בקרה לבחינת שלמות רישום כלל מאגרי המידע של המועצה על ידי חברת חלוקי נחל, בהתאם לממצאי הבדיקה נרשמו מאגרים שלא היו רשומים, ונוספים נמצאים בתהליך רישום.
5. שירותי תקשורת				
5.	לא קיים גורם בתוך המועצה אשר אמון על תחום התקשורת במועצה, כל שלמעשה לא מבוצעת בקרה אחר ספק התקשורת ועבודת איש המחשוב מטעם מטרופולינט.	יש למנות גורם מתוך המועצה אשר יהיה אמון על תחום המחשוב והתקשורת, לרבות פיקוח ובקרה על קיום ההסכמים מול הספקים המעניקים שירותים בתחומים אלו.		מנהל המוקד מונה לאיש הקשר בתחום תשתיות התקשורת והמחשוב במועצה, לרבות הקשר עם ספקי השירותים בתחומים אלו.



סקירת הפעולות שנעשו לאחר הביקורת

אבטחת המידע היא מכלול האמצעים המערכת ובארגון שתכליתם להבטיח שהמידע האגור המערכות הארגון ובמאגרי המידע שלו מוגנים וממודרים באופן ראוי. כאמור, תחום אבטחת המידע עבר ועובר שינויים רבים בשנים האחרונות, ולכן ערכתי סקירה באשר לפעולות אותן מבצעת המועצה על מנת להתאים את מערכות המידע לשינויים.

מסוף שנת 2022 המנמ"רית של אשכול יישובי שורק דרום מנהלת את תחום מערכות המידע של המועצה. בסוף שנת 2023 היא עזבה את האשכול, ומונה לה מחליף. להלן הפעולות אותן מקדם המנמ"ר, גם במועצה המקומית מזכרת בתיה:

1. מינוי כ"א בתחום אבטחת מידע

בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 מונה ממונה אבטחת מידע אשר מספק שירותים גם למועצה. כמו כן, האשכול גייס מיישם סייבר שהחל לאחרונה לפעול באשכול.

שני המינויים נעשו על ידי האשכול באמצעות מיקור חוץ.

2. עיצוב מדיניות ואסטרטגיה לתחום מערכות המידע

עוצבה תכנית הכוללת יעדים לטווח ארוך בתחום מערכות המידע. התכנית כוללת התייחסות לנושאים הבאים:

2.1 ניהול המידע ברשות

התייחסות למידע הקיים במועצה כאמצעי לשיפור תהליכי עבודה חוצי ארגון, ולמינוף צרכים עתידיים של המועצה. על מנת שמידע תפעולי ישרת את כלל היחידות, עליו להיות מדויק ונקי.

2.2 ניהול "מסע לקוח"

כחלק מהתפיסה של המועצה עם הפנים לתושביה, יושם דגש על מערכות טכנולוגיות מתקדמות. עיצוב כלי עבודה חדשניים יסייעו למקסום המשאבים וישפיעו על רמת ביצועים ומוטיבציה גבוהה של העובדים, ובמקביל יובילו לשיפור בחוויית התושב כלקוח שכן, חוויית עובד טובה יותר תייצר חוויית לקוחות טובה יותר.

2.3 אזור אישי לתושב

הנגשת המידע לתושב בכל תחומי העניין תעמיק את הקשר של המועצה עם תושביה, כמו כן, מתן שירותים רספונסיביים, אותם ניתן לקבל מכל מכשיר, בכל פלטפורמה תשפר משמעותית את השירות הניתן לתושב.

2.3 מעבר לענן הממשלתי

כחלק משיפור אבטחת המידע, המועצה מעוניינת לקחת חלק בפרויקט "נימבוס". מטרת הפרויקט לתת התייחסות מקיפה ומעמיקה לאספקת "שירותי ענן" עבור המגזר הציבורי, בתוכו השלטון המקומי ומשרדי הממשלה. ההחלטה על השתתפות המועצה בפרויקט נבחנת תקציבית, ותלויה בעלות הפרויקט.



3. תכנית עבודה מקושרת תקציב

קיימת תכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2003, הכוללת את המשאבים הטכנולוגיים, משאבי כ"א והתקציב, הנדרשים למימוש אבני הדרך בה. סקרתי את עמידת המועצה בתכנית העבודה עבור 8 תחומים מתוך 16. מצ"ב טבלה המפרטת את סטאטוס הביצוע של אבני הדרך המרכזיות בתוכנית העבודה:

תחום	אבני דרך מרכזיות	סטאטוס ביצוע	הערות
תקשורת רשותית רוחבית	מיפוי מצב קיים לטובת מצב נדרש ורצוי במבנה ההנהלה ובמרכז ההפעלה	✓	
	תכלול תכנית עבודה לטובת שירותי תקשורת רציפה ותקינה	✓	
	בחינת שרידות שירותי האינטרנט/ WIFI ברחבי המועצה ואתריה	✓	בוצע על ידי מומחה רשתות
	שדרוג שירותים קיימים והוספת שירותים חדשים	✓	
שירותי IT	מנהל אתר ייעודי למועצה	✓	גויס מנהל אתר מטעם חברת טרוט
מנהל המוקד/רכזת דיגיטל	ריכח וניהול כלל הפרויקטים בתחום הדיגיטל		בשלב עיצוב תהליכי עבודה נכונים מול המנמ"רית
	עבודה בשיתוף פעולה מלא מול המנמ"רית, בהתאם למדיניות ולאסטרטגיה הרשותית.	✓	On going
אבטחת מידע, סייבר והגנה על פרטיות	מינוי ממונה אבטחת מידע ומיישם סייבר אשכול ומתן שירותים ליישובי האשכול	✓	ממונה אבטחת מידע ב- 1/2 משרה, ומיישם סייבר במשרה מלאה.
	רישום מאגרי מידע במשרד המשפטים	✓	המידע והליך הרישום הסתיים, אך עבור חלק ממאגרי המידע התהליך טרם הסתיים.
	שאלון בקורות לאפיון מצב קיים	✓	
	המלצות לפעולה, ובחינת הפער בין מצב קיים למצב נדרש	✓	
	יישום כלי הגנה בתחנות הקצה, בשרתי המועצה ובחצרות הספקים.		בעבודה.
מומחה GIS	אפיון מצב קיים והגדרת שכבות נדרשות למועצה	✓	בוצע על ידי כ"א של המועצה
	יישום שכבות על גבי פלטפורמת GIS קיימת	✓	בוצע על ידי כ"א של המועצה
	פיתוח Dashboard ייעודי להצלבת נתונים (BI)	✓	המועצה נמצאת בתהליך הטמעה שעתיד להסתיים ב- 09/2024
עבודה ללא נייר	שמירת מידע במקום אחד- שדרוג מערכת ה-office light.	✗	



תחום	אבני דרך מרכזיות	סטטוס ביצוע	הערות
	פרויקט סריקת תיק תושב, יצירת תיקי תושב ממוחשבים והעברת מסמכי המקור לגנזך		שלב האפיון הסתיים. צפי יציאה למכרז וביצוע העבודה הוא החציון השני של שנת 2025.
יישומי office	שדרוג יישומי office ומעבר ל-office 365.		בעבודה. צפוי להסתיים עד סוף חודש 07/2024.

ניתן לראות כי נעשים שינויים משמעותיים התחום, וכי חלק גדול מתוכנית העבודה הסתיימה.

3. תכנית אבטחת מידע

ממונה אבטחת המידע הכין למועצה תכנית אבטחת מידע, אשר מתייחסת לפער בין הבקורות אבטחת המידע הקיימות למצב הנדרש. המנמר"ת ציינה כי יישום התכנית נמצא בביצוע, וההתקדמות תהיה בהתאם למקורות תקציביים

4. רישום מאגרי מידע

לצורך מיפוי מלא ורישום של כלל מאגרי המידע ביישובי אשכול רשויות שורק דרומי, התקשר האשכול עם חברת חלוקי נחל, בימים אלו נעשית בדיקה לבחינת שלמות רישום כלל מאגרי המידע של המועצה על ידי החברה. בהתאם לממצאי הבדיקה נרשמו מאגרים שלא היו רשומים, ונוספים נמצאים בתהליך רישום. להלן סטטוס רישום מאגרי המידע במועצה המקומית מזכרת בתיה:

הושלם רישום פנימי של המאגרים הבאים: טרם הושלם רישום פנימי של המאגרים הבאים:

- | | |
|----------------------------|-------------------|
| ♦ מאגר יועצים | ♦ וטרינריה |
| ♦ פיקוח עירוני ודוחות חניה | ♦ מאגר מתנדבים |
| ♦ גביה- ארנונה | ♦ רווחה |
| ♦ שכר עובדים | ♦ הסעות תלמידים |
| ♦ מאגר ספקים | ♦ שרות פסיכולוגי. |
| ♦ מצלמות מבנה המועצה | |
| ♦ מצלמות חיצוני | |
| ♦ שרותי קבורה | |
| ♦ נכסים. | |

כלל מאגרי המידע טרם נשלחו למשרד המשפטים, שכן חברת חלוקי נחל נמצאת במהלך השלמת החתימות לצורך סיום תהליך הרישום. במסגרת השירותים החברה תבדוק את נאותות הרישום של מאגרי המידע במשרד המשפטים לכשישלחו.



סיכום

הביקורת הינה כלי לשיפור תהליכי עבודה, ולקידום חיסכון והתייעלות, ולכן קיימת חשיבות רבה לתיקון הליקויים המוצגים בדוחותיה ולהטמעת ההמלצות בתהליכי העבודה בתוך פרק זמן סביר. מידת יישום המלצות הביקורת מצביע על מידת האפקטיביות של המועצה בתיקון ליקויים שאותרו בדפוסי פעולותיה.

להלן ריכז סטאטוס תיקון הליקויים בדוח ביקורת זה:

מידת תיקון הליקוי					
סך הכל	הליקוי לא תוקן	הליקוי תוקן באופן חלקי/ הליקוי בתהליך תיקון	הליקוי תוקן במלואו	מספר	שיעור (%)
11	--	--	11	11	100%
100%	--	--	100%		

מנתוני הטבלה עולה כי כל ההמלצות הביקורת יושמו. יתרה מכך, ניכר כי תחום במערכות המידע חלו שינויים משמעותיים בשנים האחרונות, הן בעקבות שינויים חקיקתיים והן בשל התפתחות טכנולוגית.

תכניות העבודה מקושרות התקציב בשנתיים האחרונות כללו, בין היתר, התייחסות לאיכות השירות לתושב, לפיתוח ההון האנושי והעצמתו, ולתפיסת שירות מתקדמת. יעדים אלו משתקפים בתכנית העבודה בתחום מערכות המידע, השמה את המועצה עם הפנים לתושביה ועובדיה.

