

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



שלטון מקומי

**ביקורת מעקב  
בנושא פרסום  
חוצות בתחומי  
שיפוטן של  
הרשויות המקומיות  
- דוח מיוחד**





## ביקורת מעקב בנושא פרסום חוצות בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות - דוח מיוחד

### רקע

סעיף 246 לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כי "העירייה תפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלות במקומות עסק או על גבי לוחות או מקומות אחרים או תאסור הצגתם". בסעיף 146(10) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, נקבע כי מועצה מקומית רשאית להסדיר, להגביל או לאסור פרסומת רחוב.

תכליתם של הסעיפים בפקודת העיריות ובצו המועצות היא לשמור על חזות נאה ואסתטית של העיר ולמנוע מצב של חוסר סדר מבחינת מספר השלטים, קביעת מקומם, צורתם ומשך הצגתם, העלול לכער את פני העיר ולפגוע בסביבה, ברווחתם של תושבי העיר והמבקרים בה ובאיכות חייהם.

בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות בכלל ושל הרשויות שנבדקו בפרט - עיריות טבריה, כרמיאל וסח'נין והמועצות המקומיות ירכא וכפר יאסיף מוצגים אלפי שלטי פרסום, חלקם במרחב הפרטי על מבני עסקים ומבני מגורים, וחלקם במרחב הציבורי במתקנים ציבוריים שהציבו הרשויות המקומיות לצורך כך. מערך השילוט של הרשויות המקומיות משמש גם להעברת מסרים מסחריים לעוברים ושבים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית, בכבישה ובדרכיה.



נתוני מפתח

**3.685 מיליון ש"ח**

סך כל ההכנסות מאגרות שילוט בשלוש מתוך חמש הרשויות שנבדקו (**טבריה, כרמיאל, סח'נין**) לשנת 2020

**28 מיליון ש"ח**

יתרות הפיגורים בגין אגרות שילוט של שלוש מתוך חמש הרשויות המקומיות שנבדקו (**טבריה, כרמיאל וסח'נין**) לסוף שנת 2021. בירכא ובכפר יאסיף אין מידע לגבי מספר שלטי החוצות שבתחום שיפוטן ואין אומדן מדויק של היקף אגרות השילוט בשתייהן

**30 מתוך 257**

הרשויות המקומיות לא התקינו חוקי עזר לפרסום ולשילוט, נכון לספטמבר 2022

**9 ו-35 שנים**

הרשויות **ירכא וכפר יאסיף** לא גבו אגרות שילוט במשך 9 שנים ו-35 שנים (בהתאמה) ממועד חקיקת חוקי העזר שלהן לשילוט

**13,500**

מספר השלטים בתחום שיפוטן של חמש הרשויות המקומיות שנבדקו בשנת 2022, ובכלל זה הרשויות המקומיות **ירכא וכפר יאסיף** שבהן לא נאספו נתונים מעודכנים על מספר השלטים שבתחום שיפוטן

פעולות הביקורת

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות"<sup>1</sup> (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בדוח נבדקו חמש רשויות מקומיות בצפון הארץ: העיריות **טבריה, כרמיאל וסח'נין** והמועצות המקומיות **ירכא וכפר יאסיף**



<sup>1</sup> מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 279 - 324.



(הרשויות המקומיות שנבדקו), וכן החברה הכלכלית מיסודה של עיריית טבריה (חכ"ל טבריה) ועמותת פסטיבל מחולות כרמיאל (עמותת פסטיבל כרמיאל). בביקורת הקודמת נבדקו הנושאים שלהלן: מדיניות פרסום חוזות, ניהול פרסום החוזות, ניהול התקשרויות עם קבלני הפרסום, טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטן וגביית אגרות שילוט ודמי שימוש במתקני פרסום. בחודשים יוני-דצמבר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר פעולותיהן של הרשויות המקומיות והתאגידים לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים. בחודשים ינואר, פברואר ואפריל 2023 התקיימו סיורים ונעשו בדיקות השלמה בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית טבריה והמועצות המקומיות **ירכא וכפר יאסיף**.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**קביעת מדיניות ותוכנית כוללת לפרסום ושילוט** - בדוח הקודם עלה כי חמש הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תוכנית כוללת לשילוט בתחום שיפוטן, ולפיכך המערך להצבת שלטים במרחב הפרטי והציבורי שלהן לא נבחן בראייה רחבה ומערכתית הכוללת את כל מתקני הפרסום בתחום שיפוטן של כל אחת מהרשויות האלה. בביקורת המעקב הועלה כי שלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו: **ירכא, כפר יאסיף וסח'נין** לא תיקנו את הליקוי - הן לא קבעו מדיניות שתעגן את אמות המידה לעניין פרסום ושילוט בתחום שיפוטן כנדרש בחוקי העזר שלהן. עיריית **טבריה** תיקנה את הליקוי במידה מועטה - נמצא כי העירייה הכינה בשנת 2009 הנחיות לשילוט המתייחסות לאזורי התיירות בעיר בלבד, ולא הכינה תוכנית החלה על שאר חלקי העיר. עיריית **כרמיאל** תיקנה את הליקוי במידה מועטה. בעירייה לא נמצאו מסמכים המעידים כי היא אישרה את התוכנית שהגישה לה חברת ייעוץ בשנת 2017 לאותה מטרה, וכי היא פעלה ליישומה.



**העברת סמכויות לתאגידים העירוניים** - עיריית **טבריה** - בדוח הקודם צוין כי בשנים 2005 עד 2013 העבירה העירייה לידי חכ"ל טבריה את פרסום החוזות במתקנים העירוניים, ובכלל זה את פרסום המכרז וההתקשרות עם הזוכה, זאת אף שלא הביאה את הנושא לדיון במליאת המועצה ולא הציגה לפנייה את הסמכויות שהועברו לחכ"ל, את הנימוקים והשיקולים לקבלת החלטה זו ואת פרטי ההתקשרות עם חכ"ל. בביקורת המעקב הועלה כי העירייה תיקנה את הליקוי באופן חלקי - מועצת העירייה אישרה בישיבתה ב-1.7.20 את טיוטת הסכם המסגרת בין העירייה ובין חכ"ל טבריה, ולפיו היא העבירה בין היתר לאחריות החכ"ל את השכרת שטחי הפרסום בתחום שיפוטן של העיר. עם זאת, ההחלטה התקבלה בלי שהעירייה בדקה את הכדאיות הכלכלית ואת המשמעות האחרות הכרוכות במהלך. עיריית **כרמיאל** - בדוח הקודם עלה כי בשנת 2000 העבירה עיריית **כרמיאל** לעמותת פסטיבל כרמיאל את ניהול פרסום החוזות על עמודי תאורה בעיר. זאת בלי שהעניין הובא לדיון במליאת המועצה ולאישורה ובלי שהוצגו לפנייה השיקולים להעברת הסמכויות. בביקורת המעקב הועלה כי העירייה לא תיקנה את הליקוי - היא לא



הביאה לאישור מועצת העירייה את נושא העברת האחריות לפרסום לידי עמותת פסטיבל כרמיאל.

**הסכמי התקשרות בין העיריות לתאגידים העירוניים - בדוח הקודם עלה כי העיריות טבריה וכרמיאל לא הסדירו בהסכם בכתב את העברת ניהול פרסום החוצות לתאגיד העירוני חכ"ל טבריה ולעמותת פסטיבל כרמיאל. עוד עלה כי עם העברת ניהול פרסום החוצות לשני התאגידים חכ"ל טבריה ועמותת פסטיבל כרמיאל לא נקבעו מנגנונים להעברת ההכנסות לקופת העיריות, ולתגמול התאגידים העירוניים. עוד נמצא כי חכ"ל טבריה ועמותת פסטיבל כרמיאל אינן משלמות לעיריות **טבריה וכרמיאל** חלק מההכנסות המתקבלות מניהול הפרסום ומגביית כספי השימוש בשלטי החוצות, המסתכמות במאות אלפי ש"ח בשנה בכל עיר. בביקורת המעקב נמצא כי שתי העיריות לא תיקנו את הליקוי - עיריית טבריה לא חתמה עם חכ"ל טבריה על הסכם המעגן את אופן השכרת שטחי הפרסום ואת סכום דמי הניהול שישולמו לחכ"ל טבריה, וחכ"ל טבריה לא העבירה לעיריית **טבריה** חלק מדמי השימוש בסך 837,000 ש"ח שקיבלה בשנת 2021 מקבלן הפרסום; עיריית **כרמיאל** ועמותת פסטיבל כרמיאל לא חתמו על הסכם שיסדיר את העברת נושא פרסום החוצות לעמותה ואת אופן חלוקת הכספים שמקבלת העמותה מהקבלנים בעד השימוש בשלטי חוצות. עמותת פסטיבל כרמיאל לא העבירה לעירייה שום סכום מההכנסות הפרסום.**

**התקשרות עיריית כרמיאל לפרסום חוצות במתקני בילבורד - בדוח הקודם עלה כי בפברואר 2006 מסרה עיריית **כרמיאל** לחברה ב' את הזיכיון לפרסום מסחרי על גבי צד אחד של שישה מתקני בילבורד שהוצבו בתחום שיפוטו למשך עשר שנים בלי שפרסמה מכרז, ובלא שביקשה הצעות מחיר בנושא, וכי היא פטרה את חברה ב' מתשלום דמי זיכיון. בעירייה לא נמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם על השיקולים לקבלת ההחלטה לפטור את חברה ב' מתשלום עבור מתן הזיכיון, ואף לא מסמכים הכוללים תחשיבים כלכליים המצדיקים את ההחלטה. בביקורת המעקב הועלה כי העירייה תיקנה את הליקוי במידה מועטה - בעקבות כך שפרסמה ביוני 2017 מכרז בנושא הקמה, הפעלה, תפעול ותחזוקה של תשעה מתקני בילבורד ולמתן זכויות פרסום על גביהם, היא קיבלה שלוש הצעות מחיר מקבלני פרסום. ועדת המכרזים של העירייה החליטה בישיבתה בספטמבר 2017 לבחור בהצעה של חברה ב', שהייתה הגבוהה ביותר. חברה ב' המשיכה לפרסם על מתקני הבילבורד מתחילת שנת 2018 בלא שחתמה על הסכם עם העירייה, בטענה כי נפלה בהצעתה "טעות סופר". עוד עלה כי חברה ב' לא שילמה לעירייה עד סוף שנת 2021 כל סכום, וכי העירייה לא נקטה נגדה שום צעדים. העירייה פעלה שלא בהתאם להחלטת ועדת המכרזים ושלא בהתאם לעקרונות דיני המכרזים ולכללי מינהל תקין, ואף חתמה על הסכם המכיל תנאים שונים מהותית מתנאי המכרז ומהצעת החברה הזוכה. עקב כך הסכום ששילמה חברה ב' לעירייה בשנים 2018 עד 2022 היה קטן בכ-297,500 ש"ח מהסכום הנדרש על פי המכרז. עוד עלה כי חברה ב' לא המציאה לעירייה פוליסת ביטוח הכוללת את כל הכיסויים, שלא כנדרש בתנאי המכרז.**

**התקשרות עמותת פסטיבל כרמיאל לפרסום חוצות על מכוני תנועה - בדוח הקודם הועלה כי עמותת פסטיבל כרמיאל חתמה בשנת 2012 על הסכם עם חברה ב' למשך חמש שנים, החל ב-1.1.13, עם אופציה להארכתו בשלוש שנים, שלפיו חברה ב' תמשיך לשווק מכוני תנועה ברחבי העיר. הבדיקה העלתה כי עמותת פסטיבל כרמיאל התקשרה עם חברה ב' בלי שפרסמה מכרז ובלי שקיבלה הצעות מחיר כמתחייב על פי נוהל המכרזים**



והדין. בביקורת המעקב עלה כי עמותת פסטיבל כרמיאל תיקנה את הליקוי במידה מועטה - באוגוסט 2014 פרסמה העמותה מכרז זוטא לאספקה, להתקנה ושימוש והפעלה של מכוני תנועה בתמורה לדמי שימוש שישלם הזכיון לעמותה. חברה ב' לא המציאה לעמותה ערבות בנקאית. חברה ב' הציבה 11 עד 13 מכוונים נוספים בלא שקיבלה את אישור העירייה להצבתם ובלי שקיבלה מחשמלאי מוסמך אישור בדבר בטיחות המכוונים, שלא בהתאם להתחייבותה.

**התקשרות עמותת פסטיבל כרמיאל לפרסום חוצות על עמודי תאורה** - בדוח הקודם עלה כי במאי 2002 חתמה עמותת פסטיבל כרמיאל עם משווקת על הסכם שהתייחס לתקופת פסטיבל שנת 2002, בלי שפרסמה מכרז ובלי שנקטה הליך תחרותי. בהסכם נקבעה עמלה בשיעור של 33.3% מסך ההכנסות בפועל. ההתקשרות נמשכה עד מועד סיום הביקורת הקודמת - שנת 2015, בלי שהעמותה פרסמה מכרז, בלי שקיבלה הצעות נוספות לפרסום ובלי שחתמה על הסכם עם המשווקת. בבדיקת המעקב עלה כי עמותת פסטיבל כרמיאל תיקנה את הליקוי במידה מועטה - בשנת 2020 חתמה העמותה עם המשווקת על הסכם לקבלת שירותי ניהול לפעולות הפרסום תמורת עמלה בשיעור 33.3% מהסכום שתקבל העמותה עבור עבודתה. תוקפו של ההסכם היה עד אוגוסט 2022, והעמותה חתמה עליו בלי שפרסמה מכרז ובלי שביקשה הצעות מחיר. בהסכם לא נקבעו פרטים, כגון פרטים על עמודי התאורה, על האזורים שיותר לה לפרסם בהם ועל החובות והזכויות של הצדדים. תוקף ההסכם הוארך עד סוף שנת 2023, אולם העמותה לא ציינה מה היו הנימוקים להארכה ולא המציאה לידי משרד מבקר המדינה עותק של הסכם ההארכה.

**התקשרות חכ"ל טבריה עם חברה ד' למתן זיכיון על גשר ומתקני בילבורד** - ממצאים מדוח המעקב - בשנת 2015 חתמה חכ"ל טבריה עם חברה ד', שזכתה במכרז פומבי בנושא הסכם להפעלת מתקני פרסום, על הסכם למתן זיכיון לפרסום על גשר עירוני להולכי רגל ועל מתקני בילבורד. ההתקשרות נמשכה עד שנת 2020. לפי ההסכם, חכ"ל טבריה מסרה לחברה ד' את הגשר ועוד שמונה מתקני בילבורד, סה"כ 16 פני פרסום.<sup>2</sup> חברה ד' התחייבה שתפעל בתוך שישה חודשים להחליף את מתקני הבילבורד הקיימים במתקני בילבורד חדשים ולהקים חמישה מתקני בילבורד חדשים באופן שמספר מתקני הבילבורד יהיה 13, ומספר פני הפרסום יגיע ל-26. חברה ד' החליפה את הבילבורדים הישנים והקימה שישה בילבורדים חדשים (אך פרסמה בשני בילבורדים רק על צד אחד), בלי שהגישה לעירייה בקשה להצבת מתקני הבילבורד ולא קיבלה את אישור העירייה לכך כנדרש בהסכם ההפעלה. לפי ההסכם, חברה ד' הייתה אמורה לשלם לחכ"ל טבריה בעד פרסום על הגשר ועל 26 פני הפרסום של מתקני הבילבורד סכום כולל של 610,700 ש"ח בשנה כולל מע"מ. הביקורת העלתה כי הסכום שגבתה החכ"ל מחברה ד' עבור התקופה שמינואר 2016 עד יולי 2020 היה קטן בכ-554,000 ש"ח מהסכום שהתחייבה עליו בהסכם.

**מאגר נתונים בדבר שלטים שהתקינו בעלי עסקים בתחומי הרשויות** - בדוח הקודם עלה כי בידי הרשויות המקומיות **ירכא, כפר יאסיף וסח'נין** לא היה מידע מלא ומאגר נתונים מעודכן בעניין מספר השלטים שהותקנו בתחום שיפוטן. בתחום השיפוט של רשויות מקומיות אלה הותקנו שלטים מסוגים שונים בידי קבלני פרסום ואחרים בלי שקיבלו אישור להצבתם וללא האישורים הנדרשים כמתחייב מחוקי העזר של הרשויות המקומיות.

<sup>2</sup> לרוב השלטים הנייחים יש שני "פני פרסום". כלומר שני צדדים שבהם ניתן להציב שלטי פרסום.



בביקורת המעקב הועלה כי עיריית **סח'נין** תיקנה את הליקוי באופן מלא - בתחילת שנת 2023 היא ביצעה סקר שילוט באמצעות חברה חיצונית והחלה לחייב באגרת שילוט. המועצה המקומית **ירכא** תיקנה את הליקוי במידה מועטה - עד סוף אפריל 2023 לא סיימה המועצה להטמיע במאגר המידע שלה את כל נתוני סקר השילוט שביצעה עבורה חברה ו', ולכן למועצה אין מידע שלם על מספרם של כלל השלטים בתחום שיפוט. המועצה המקומית **כפר יאסיף** לא תיקנה את הליקוי - בדוח הקודם עלה כי בשנת 2014 היא ביצעה סקר שילוט, וכי הסקר העלה שהוצבו בתחום שיפוט 1,489 שלטים. אולם בסקר היו כפילויות, ובמועד סיום הביקורת הקודמת בפברואר 2015 לא היה בידי המועצה מידע על מספר המדויק של השלטים המוצבים בתחום שיפוט. בביקורת המעקב עלה כי המועצה הפסיקה את הטמעת הסקר במערכת הגבייה שלה, והיא אף הפסיקה לגבות אגרת שילוט. המועצה לא נקטה כל מהלך כדי לעדכן את הסקר או לבצע סקר חדש במקומו, ועקב כך לא היה לה כלל מאגר נתונים על מספר השלטים שבתחום שיפוט ועל סוגיהם.

**טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטן - בדוח הקודם עלה כי בתחום שיפוטן של ארבע הרשויות המקומיות - טבריה, ירכא, כפר יאסיף וסח'נין - הציבו מפרסמים ובעלי עסקים שלטים במרחב הציבורי שלא כדין וללא קבלת האישורים הדרושים, וכי הרשויות לא נקטו את האמצעים העומדים לרשותן להסרת השלטים שהוצבו שלא כדין. ביקורת המעקב העלתה כי אותן ארבע רשויות לא תיקנו את הליקוי - נמצא כי הותקנו בתחום שיפוטן שלטים בשטחים פרטיים וציבוריים על קירות בתים וגדרות, על מדרכות ועל כבישים, ללא אישורן ובלא שהן פעלו להסרתם. בביקורת המעקב עלה כי חמש הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו לאכוף את הוראות חוקי העזר שלהן לשילוט ולא דרשו מבעלי עסקים שהציבו שלטים בתחום עסקיהם ומפרסמים על מתקנים ציבוריים להגיש בקשה לקבלת רישיון להצבת שלטים בתחום שיפוטן. לפיכך כל השלטים המוצבים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות שנבדקו הוצבו למעשה ללא רישיון. עיריית **טבריה** החלה מתחילת שנת 2023 לנקוט צעדים להסדרת רישיונות לשילוט בתחום שיפוט. בחודשים ינואר-אפריל 2023 היא פנתה ביוזמתה ל-168 בעלי עסקים בבקשה שיוציאו רישיונות לשלטים שבעלותם, ובעקבות כך הם הגישו בקשות להוצאת הרישיונות.**

#### גביית אגרת שילוט - גבייה מקבלני פרסום

● **עיריית טבריה - בדוח הקודם עלה כי חובות של שני קבלני פרסום בגין אגרת שילוט בתחילת שנת 2015 הסתכמו בכ-685,000 ש"ח. בביקורת המעקב הועלה כי עיריית טבריה לא תיקנה את הליקוי - היא לא גבתה משני קבלני הפרסום האמורים את החובות הגדולים שצברו עד נובמבר 2022, שסכומם הכולל היה כ-1.5 מיליון ש"ח. עם זאת, יצוין כי העירייה ניסתה כמה פעמים לעקל את חשבונות הבנק של שני קבלני הפרסום, אך לא הצליחה לגבות מהם שום סכום מאגרת שילוט. העירייה גם לא הקפידה לגבות מכל החייבים אגרת שילוט, ולמרות שיעורי הגבייה הגבוהים מהחיוב השנתי (כ-94% מממוצע בשנים 2019 - 2021), הסתכמו יתרות הפיגורים של החייבים באגרת שילוט בסוף שנת 2021 בכ-20.6 מיליון ש"ח.**

● **עיריית כרמיאל - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית כרמיאל אינה מחייבת את המפרסמים על עמודי תאורה בעיר באגרת שילוט כמתחייב בחוקי העזר של העירייה. ביקורת המעקב העלתה כי עיריית כרמיאל לא תיקנה את הליקוי - היא אינה גובה מהמפרסמים על עמודי תאורה, לא בעצמה ולא באמצעות עמותת פסטיבל כרמיאל,**





אגרת שילוט בגין שלטים עגולים ושלטים מלבניים המוצבים על עמודי תאורה. העירייה לא הקפידה לגבות אגרת שילוט מכל המפרסמים בתחום שיפוט, ולמרות שיעורי הגבייה הגבוהים מהחייב השנתי (כ-93% בממוצע בשנים 2019 - 2021) הסתכמו יתרות הפיגורים של החייבים באגרת שילוט בסוף שנת 2021 בכ-530,000 ש"ח.

- **עיריית סח'נין - בדוח הקודם עלה כי עיריית סח'נין** גבתה בשנים 2009 עד 2013 אגרת שילוט בסכום כולל של 150,000 ש"ח, וכי שיעור הגבייה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה בשנים האמורות היה 4% עד 11%. ביקורת המעקב העלתה כי העירייה תיקנה את הליקוי במידה רבה - בשנים 2019 עד 2021 היא גבתה מהמפרסמים בתחום שיפוט סכום כולל של כ-703,000 ש"ח, ששיעורו כ-4% מכלל הסכומים שעמדו לגבייה בתקופה זו. עם זאת, יתרות הפיגורים של חייבי אגרת שילוט בסוף שנת 2021 הסתכמו בכ-6.9 מיליון ש"ח.

- **המועצה המקומית ירכא - בדוח הקודם עלה כי במועד סיום הביקורת** הקודמת, בפברואר 2015, לא גבתה העירייה אגרת שילוט מהמפרסמים בתחום שיפוט, לפי חוק העזר. ביקורת המעקב העלתה כי המועצה תיקנה את הליקוי במידה מועטה היא החלה לחייב את בעלי השלטים באגרת שילוט ולגבות אגרת שילוט החל מספטמבר 2022.


- **המועצה המקומית כפר יאסיף - בדוח הקודם עלה כי המועצה לא חייבה את קבלני** השילוט והמפרסמים בתחום שיפוט באגרת שילוט. ביקורת המעקב העלתה כי המועצה לא תיקנה את הליקוי - המועצה אינה גובה אגרת שילוט מבעלי עסקים וממפרסמים בתחום שיפוט.


- 📌 **חייב בדמי שימוש וגבייתם - חכ"ל טבריה - בדוח הקודם עלה כי חובותיו של קבלן א'** בגין פרסום על שלטי דגל הסתכמו במועד סיום הביקורת הקודמת בכ-55,000 ש"ח. בביקורת המעקב הועלה כי חכ"ל תיקנה את הליקוי במידה מועטה - הקבלן שילם את חובותיו עד סוף שנת 2015, אולם עבור השנים 2016 עד 2021 הוא לא שילם לחכ"ל טבריה סכום כלשהו. בחכ"ל טבריה לא חושב היקף חובותיו עד מועד סיום הביקורת. כמו כן, נמצא כי חכ"ל טבריה לא נקטה את כל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות אמצעים משפטיים, כדי לגבות מקבלן שלטי הדגל את הסכומים המגיעים לה.


- 📌 **עמותת פסטיבל כרמיאל - בדוח הקודם עלה כי עמותת פסטיבל כרמיאל לא עמדה על** כך שתקבל מחברה ב' את התמורה בעד כל תקופת ההתקשרות באמצעות המחאות מעותדות כפי שנקבע בהסכם במשך תשע שנים. בביקורת המעקב עלה כי עמותת הפסטיבל תיקנה את הליקוי במידה מועטה - העמותה גבתה מחברה ב' הסכום שנקבע בהסכם - כ-50,000 ש"ח בעד כל אחת מהשנים 2015 עד 2020. אולם עבור השנים 2020 עד 2022 חברה ב' לא שילמה לעמותה דמי זיכיון בעד פרסום על גבי המכוונים, והעמותה לא נקטה נגדה שום צעדים. זאת אף שלפי ההסכם חברה ב' הייתה צריכה לשלם לעמותה כ-130,500 ש"ח בעד הפרסום בשנים אלה.





## עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות שטרם התקינו חוקי עזר בנושא שילוט לבחון התקנת חוק עזר, זאת כדי להסדיר את אופן הצבת השלטים בתחום שיפוטן ולאפשר להן לגבות אגרת שילוט ולהגדיל את הכנסותיהן העצמיות. 


מומלץ שארבע הרשויות המקומיות - **כרמיאל, ירכא, כפר יאסיף וסח'נין** - יפעלו לקביעת מדיניות להצבת שלטים במרחב הפרטי והציבורי שלהן כמתחייב מחוקי העזר שלהן. זאת כדי לשמור על בטיחותם, רווחתם ואיכות חייהם של התושבים ולממש את הפוטנציאל המסחרי של הרשויות. עוד מומלץ שעיריית **טבריה** תכין הנחיות ומדיניות בנוגע לשילוט בכל תחומי העיר, נוסף על השילוט באזור התיירותי בעיר. 


מומלץ שעיריית **טבריה וכרמיאל** יסדירו את נושא העברת שילוט החוצות לתאגידיהן בהסכם בכתב שיכלול את החובות והזכויות של הצדדים, ובכלל זה יקבעו בהסכם את דמי הניהול שהן ישלמו לתאגידיהן בעד ניהול מערך השילוט. 

על עיריית **כרמיאל**, עמותת פסטיבל כרמיאל, וחכ"ל טבריה לוודא שקבלני השילוט ימלאו בקפדנות את סעיפי ההסכמים שנחתמו איתם. 

על המועצות המקומיות **ירכא וכפר יאסיף** לפעול להקמת מאגר מידע מלא ועדכני על מתקני השילוט, וכן עליהן לחייב את בעלי העסקים באגרת שילוט בהתאם לתעריפים שנקבעו בחוקי העזר שלהן. 

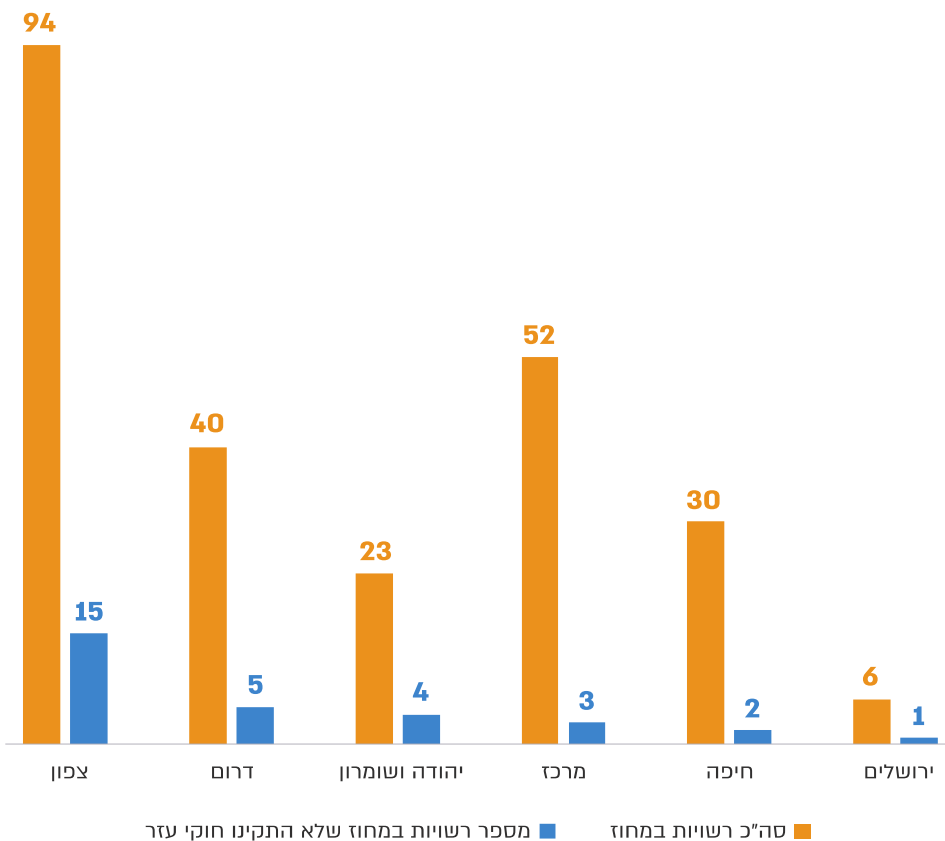
על חמש הרשויות המקומיות שנבדקו לאכוף את חוקי העזר שלהן ולדרוש מבעלי העסקים להגיש בקשה לרישיון להצבת שלטים בתחום שיפוטן. 

על העיריות **טבריה וסח'נין** והמועצות המקומיות **ירכא וכפר יאסיף** לפעול לכך שבעלי עסקים לא יתקינו שלטים בשטחים הציבוריים שלהן ללא אישורן. 

על העיריות **טבריה וכרמיאל** לגבות אגרות שילוט מקבלני שילוט ומבעלי השלטים שבתחום שיפוטן. כמו כן עליהן לגבות דמי שימוש מקבלני פרסום עבור שימוש במתקני הפרסום שלהן. על עיריית **סח'נין** והמועצה המקומית **ירכא** להמשיך לגבות אגרת שילוט מכל בעלי העסקים שבתחום שיפוטן. על המועצה המקומית **כפר יאסיף** לבצע סקר שילוט ולחייב את בעלי העסקים שבתחום שיפוטן באגרת שילוט כמתחייב מחוק העזר שלה. 



### מספר הרשויות המקומיות שלא התקינו חוקי עזר בנושא מודעות ושילוט, לפי מחוזות, נכון לספטמבר 2022



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

מטרת התקנתם של חוקי עזר לשילוט היא לאפשר לרשויות המקומיות לפקח על הצבת שלטים ומתקני פרסום כדי לשמור על חזות נאה ואסתטית של היישוב וכדי לקיים את האיזון הראוי בין שמירה על איכות הסביבה ובין שיקולים כלכליים של מפרסמים ובעלי עסקים המבקשים להעביר מסרים מסחריים לעוברים ושבים בתחום הרשות המקומית. לכן על פי חוקי העזר על הרשויות המקומיות לקבוע אמות מידה בנוגע למקום השלטים, לאופן הצבתם, לצורתם, למידותיהם, לצבעם ולסוג החומר שממנו הם עשויים, וזאת כדי למנוע חוסר סדר, דבר שעלול לכער את פני היישוב ולפגוע בסביבתו, ברווחת התושבים והמבקרים בו ובאיכות חייהם.



ביקורת המעקב העלתה כי חמש הרשויות המקומיות שנבדקו - **טבריה, ירכא, כפר יאסיף, כרמיאל וסח'נין** - לא תיקנו את רוב הליקויים שהועלו בדוח הקודם. לנוכח זאת, על רשויות אלה לתת את דעתן על הליקויים שהועלו בדוח המעקב ולפעול לתיקונם לאלתר. מומלץ כי משרד הפנים ישקול לכלול את נושא הטיפול בתחום השילוט בתוכנית הביקורת של ראוי החשבון שמבצעים ביקורת מטעמו ברשויות המקומיות.

### מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן רבה במידה	תוקן מועטה במידה	לא תוקן			
		←		הרשויות המקומיות לא קבעו מדיניות ותוכנית כוללת לפרסום ולשילוט	עיריית טבריה, עיריית כרמיאל	קביעה של מדיניות ותוכנית כוללת לפרסום ולשילוט
			←	העירייה והמועצות לא קבעו מדיניות ותוכנית כוללת לפרסום ולשילוט	עיריית סח'נין והמועצות המקומיות ירכא וכפר יאסיף	קביעת מדיניות ותוכנית כוללת לפרסום ולשילוט
		←		עיריית טבריה העבירה לחכ"ל טבריה את הסמכויות לניהול פרסום החוצות בלא שהביאה את הנושא לדיון במועצה, בלי שהציגה למועצה את הנימוקים למהלך זה ובלי שבחנה את הכדאיות הכלכלית שלו	עיריית טבריה	העברת סמכויות לתאגידים עירוניים
			←	עיריית כרמיאל לא העלתה לדיון במליאת המועצה את נושא העברת הסמכויות לניהול הפרסום על עמודי התאורה לעמותת פסטיבל כרמיאל ולא הציגה לפני שיקולים להעברת הסמכויות	עיריית כרמיאל	העברת סמכויות לתאגידים עירוניים



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				עיריית כרמיאל ועיריית טבריה לא הסדירו בהסכם בכתב את העברת פרסום החוזות לחכ"ל טבריה ולעמותת פסטיבל כרמיאל	עיריית כרמיאל, עיריית טבריה	הסכמי התקשרות בין עיריות לתאגידים עירוניים
				עיריית כרמיאל מסרה לחברה ב' את הזיכיון לפרסום מסחרי על גבי בילבורדים ללא פרסום מכרז, ללא תשלום ואף לא ביקשה הצעות מחיר	עיריית כרמיאל	התקשרות ללא מכרז עם קבלני פרסום
				עמותת פסטיבל כרמיאל מסרה לחברה ב' את הסמכות לניהול פרסום חוזות על גבי מכוני תנועה בלא שפרסמה מכרז ובלא שקיבלה הצעות מחיר	עמותת פסטיבל כרמיאל	התקשרות ללא מכרז עם קבלני פרסום
				עמותת פסטיבל כרמיאל מסרה בשנת 2002 למשווקת על פי הסכם פרסום חוזות על עמודי תאורה בלי שפרסמה מכרז ובלי שנקטה שום הליך תחרותי. תוקף ההסכם היה עד שנת 2002, אולם במועד סיום הביקורת הקודמת - שנת 2015 - ההתקשרות עדיין נמשכה	עמותת פסטיבל כרמיאל	התקשרות ללא מכרז עם קבלני פרסום
				בידי עיריית סח'נין לא היה מידע מלא ומאגר נתונים מעודכן בעניין מספר השלטים שהותקנו בתחום שיפוטה	עיריית סח'נין	מאגר נתונים בדבר שלטים שהתקינו בעלי עסקים בתחום שיפוטן של הרשויות
				בידי המועצה המקומית ירכא לא היה מידע מלא ומאגר נתונים מעודכן בעניין מספר השלטים שהותקנו בתחום שיפוטה	המועצה המקומית ירכא	מאגר נתונים בדבר שלטים שהתקינו בעלי עסקים בתחום שיפוטן של הרשויות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בידי המועצה המקומית לא היה מידע מלא ומאגר נתונים מעודכן בעניין מספר השלטים שהותקנו בתחום שיפוטו	המועצה המקומית כפר יאסיף	מאגר נתונים בדבר שלטים שהתקינו בעלי עסקים בתחום שיפוטן של הרשויות
				עיריית טבריה לא נקטו צעדים ממשים נגד חברה ה' וגם לא פעלו להסרת שלטים, אף שהחברה התקינה בשטחים ציבוריים ברחבי טבריה מתקני פרסום בלא שקבלה אישור לכך כנדרש	עיריית טבריה וחכ"ל טבריה	טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטן
				חרף התופעה החמורה של התקנת שלטים ללא היתר בתחום שיפוטו של המועצה המקומית ירכא, לא נקטה המועצה את האמצעים העומדים לרשותה לפירוק השלטים שהוצבו ללא כדין ולהסרת המפגעים האמורים	המועצה המקומית ירכא	טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטן
				בכביש הראשי של המועצה המקומית כפר יאסיף ובמקומות נוספים בתחום שיפוטו של המועצה הוצבו שלטים רבים ללא אישור המועצה כדין ובצפיפות גבוהה וחלקם אף יצרו מפגע בטיחותי. המועצה לא נקטה את האמצעים העומדים לרשותה לפירוק השלטים ולהסרת המפגעים האמורים	המועצה המקומית כפר יאסיף	טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטן
				בשטחים ציבוריים ובמתקנים עירוניים הותקנו שלטים בלי אישור העירייה להצבתם והעירייה לא נקטה פעולות אכיפה בעניין, למעט במקרים מועטים	עיריית סח'נין	טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטו



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	חובותיהם של שני קבלני פרסום במועד סיום הביקורת הקודמת הסתכמו בכ-685,000 ש"ח	עיריית טבריה	גביית אגרות שילוט
			←	העירייה אינה מחייבת את המפרסמים על עמודי תיאורה באגרת שילוט ואינה גובה מהם את האגרה	עיריית כרמיאל	גביית אגרת שילוט
	←			עיריית סח'נין לא גבת אגרות שילוט מכל המפרסמים בתחום שיפוטתה. שיעור הגבייה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה בשנים 2009 - 2013 היה 4% עד 11%	עיריית סח'נין	גביית אגרת שילוט
		←		במועד סיום הביקורת הקודמת, פברואר 2015, לא גבתה המועצה אגרת שילוט מהמפרסמים בתחום שיפוטתה	המועצה המקומית ירכא	גביית אגרת שילוט
			←	המועצה לא חייבה את המפרסמים בתחום שיפוטתה באגרת שילוט ואף לא גבתה מהם את האגרה	המועצה המקומית כפר יאסיף	גביית אגרת שילוט
		←		חובו של קבלן א' במועד סיום הביקורת הקודמת - תחילת שנת 2015 הסתכם בכ-55,000 ש"ח	חכ"ל טבריה	חיוב בדמי שימוש וגבייתם
		←		עמותת פסטיבל כרמיאל לא עמדה על קבלת התמורה מחברה ב' בגין כל תקופת ההתקשרות במשך תשע שנים בהמחאות מעותדות	עמותת פסטיבל כרמיאל	חיוב בדמי שימוש וגבייתם







## ביקורת מעקב בנושא פרסום חוצות בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות - דוח מיוחד

### מבוא

הרשויות המקומיות מתירות, בהתאם למדיניות שקבעה כל רשות מקומית, שימוש במתקנים ובשטחים עירוניים לצורכי פרסום מסחרי והבאת נושאים לידיעת הציבור. מערך השילוט בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות משמש גם להעברת מסרים מסחריים לעוברים והשבים בתחום שיפוט של הרשות המקומית, בכבישיה ובדרכיה.

הצבת שלטים ומתקני פרסום חוצות מחייבת פיקוח על מקומם של שלטים ומודעות במרחב הפרטי והציבורי, על האופן שבו הם מוצבים ועל מספרם. זאת כדי לקיים את האיזון הראוי בין שמירה על איכות הסביבה ובין שיקולים מסחריים וצרכניים של החברה בישראל ושל גורמים שונים בקרבה. הרשויות המקומיות גובות בהתאם לחוקי העזר שלהן אגרות שילוט בגין הצבת שלטים ופרסומים.

בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות בכלל ובתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו בפרט מוצבים אלפי שלטי פרסום. חלקם במרחב הפרטי - על מבני עסקים ומבני מגורים, וחלקם במרחב הציבורי - במתקנים ציבוריים שהציבו הרשויות המקומיות לצורך כך. להלן דוגמאות לסוגים שונים של מתקני פרסום שהציבו הרשויות המקומיות שנבדקו בשטחים ציבוריים בתחום שיפוטן:

#### לוח 1: דוגמאות למתקני פרסום שהציבו רשויות מקומיות בתחום שיפוטן

<p>שלט חוצות מואר המוצב בשטח עירוני בצד הדרך ומאפשר פרסום מודעות משני צדדיו.</p>		<p>בילבורד</p>
<p>עמוד המוצב בדרך כלל באיי תנועה וכולל ארגז פרסום.</p>		<p>מכוון תנועה</p>



<p>גשר להולכי רגל שעליו מותקן מתקן פרסום המאפשר פרסום משני צידי הגשר.</p>		<p>פרסום על גבי גשר להולכי רגל</p>
<p>ארגז לצורכי פרסום - בדרך כלל מותקן מעל שלטי שמות הרחובות.</p>		<p>פרסום על גבי עמוד שילוט (עמודור)</p>
<p>לוח פרסום עגול או מלבני העשוי מחומר קל ומוצב על עמודי תאורה בעיר, ועליו מודבקים שלטי פרסום מתחלפים.</p>		<p>פרסום על גבי עמוד תאורה</p>
<p>מתקן פרסום המוצב על עמוד תאורה ומאפשר תליית שלטי פרסום מתחלפים.</p>		<p>שלט דגל</p>

המקור: מחלקות הגבייה של עיריות כרמיאל וטבריה.



## תשתית נורמטיבית

סעיף 246 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי "העיריה תפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלות במקומות עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם".

בסעיף 146(10) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), המפרט בין היתר את סמכויותיה של מועצה מקומית, נקבע כי המועצה המקומית רשאית להסדיר, להגביל או לאסור פרסומת רחוב. בסעיף 63(9) לצו המועצות המקומיות (מועצה אזורית), המפרט בין היתר את סמכויותיה של מועצה אזורית, נקבע כי מועצה אזורית רשאית להסדיר, להגביל או לאסור פרסומת רחוב.

תכליתם של הסעיפים בפקודת העיריות ובצו המועצות היא לשמור על חזות נאה ואסתטית של העיר ולמנוע מצב של חוסר סדר מבחינת מספר השלטים, מקומם, צורתם, משך הצגתם וכדומה, דבר העלול לכער את פני העיר ולפגוע בסביבה, ברווחתם של תושבי העיר והמבקרים בה ובאיכות חייהם.

הוראת סעיף 250 לפקודת העיריות קובעת כי מועצת העיריה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה את ביצוע הפעולות שהיא נדרשת או מוסמכת לבצע על פי הפקודה או כל דין אחר או כדי לעזור לה בביצועם.

המקור לסמכותה של מועצה מקומית להתקין חוקי עזר הוא בסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) (להלן - פקודת המועצות המקומיות).

בסעיף 251 לפקודת העיריות נקבע כי המועצה רשאית לקבוע בחוקי העזר הוראות בדבר מתן רישיונות או היתרים, ובכלל זאת לקבוע תשלום אגרות בתמורה לכך.

לרשויות המקומיות מקורות שונים של הכנסות מהשירותים שהן מספקות לתושביהן, וגבייתן הוסדרה בחוקי עזר<sup>3</sup>. אחד ממקורות הכנסה אלה הוא אגרות שילוט שהרשויות המקומיות גובות עבור רישיונות להצבת שלטים במרחב הפרטי והציבורי, בהתאם לחוקי העזר לשילוט שהן התקינו. נוסף על גביית אגרת שילוט רשאיות הרשויות המקומיות בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/91 משנת 1991 לגבות דמי שכירות בגין השטח, או לגבות תמורה שוות ערך אחרת מבעל השלט המוצב בשטח עירוני (להלן - דמי שימוש).

## פעולות הביקורת

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "פרסום חוזות בתחומי הרשויות המקומיות"<sup>4</sup> (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בדוח נבדקו חמש רשויות מקומיות בצפון הארץ: עיריות **טבריה**, **כרמיאל** ו**סח'נין** והמועצות המקומיות **ירכא** ו**כפר יאסיף** (להלן - הרשויות

3 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "חקיקת חוקי עזר ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב", עמ' 1509 - 1562.

4 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "פרסום חוזות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 279 - 324.



המקומיות שנבדקו), וכן החברה הכלכלית מיסודה של עיריית טבריה (להלן - חכ"ל טבריה) ועמותת הפסטיבל מחולות כרמיאל (להלן - עמותת פסטיבל כרמיאל). בביקורת הקודמת נבדקו הנושאים שלהלן: מדיניות פרסום החוצות, ניהול פרסום החוצות, ניהול התקשרויות עם קבלני פרסום, טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטן, גביית אגרות שילוט ודמי שימוש. בחודשים יוני-דצמבר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר פעולותיהם של הרשויות המקומיות והתאגידים שנבדקו באותם נושאים בביקורת הקודמת לבדיקת תיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים. בחודשים ינואר, פברואר ואפריל 2023 התקיימו סיורים ונעשו בדיקות השלמה בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית טבריה והמועצות המקומיות ירכא וכפר יאסיף.

## הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

לוח 2: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כספיים וכלליים נכון לשנת 2020

שם הרשות	מאפיינים*	עיריית טבריה	עיריית כרמיאל	עיריית סח'נין	המועצה המקומית ירכא	המועצה המקומית כפר יאסיף
מס' התושבים	46,698	46,311	32,743	17,576	10,323	
האשכול החברתי-כלכלי	4	6	4	3	5	
אשכול הפריפריאליות	3	4	4	3	4	
סיווג הרשות המקומית	המראה	יציבה	הבראה	הבראה	התייעלות	
הכנסות (ביצוע) (באלפי ש"ח)	389,318	363,179	217,976	97,533	71,851	
הוצאות (ביצוע) (באלפי ש"ח)	389,178	362,771	221,441	93,368	73,840	
עודף (גירעון) שוטף (באלפי ש"ח)	140	408	(3,465)	4,165	(1,989)	
עודף (גירעון) מצטבר (באלפי ש"ח)	(59,287)	590	(2,934)	(5,185)	(5,082)	
שיעור הגירעון המצטבר	18.0%	-	1.5%	5.9%	7.7%	
הכנסות מאגרות שילוט <sup>5</sup> (באלפי ש"ח)	2,556	973	156	0	0	

על פי הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* מקור הנתונים:

אוכלוסייה - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות בעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לסוף שנת 2021.

5 הנתונים נלקחו ממחלקות הגבייה של הרשויות שנבדקו, והם מתייחסים לשנת 2020.



**אשכול חברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. לאשכול 10 משתייכות הרשויות שבהן הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. בלוח מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, הנוגע לשנת 2019.

**אשכול פריפריאליות** - אזור פריפריאלי מוגדר כאזור המרוחק משווקים, ממקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך ביותר של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.

**סיווג הרשות המקומית** - החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ואת פעולותיהן הכלכליות והמשקיות. הרשויות מסווגות לכמה קבוצות, בהתאם לקריטריונים כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איון, מתן הנחות ומחיקת חובות, כלהלן: רשויות איתנות, רשויות יציבות, רשויות בהמראה, רשויות בתוכנית הבראה, רשויות בתוכנית התייעלות או רשויות במצב בניינים. לפירוט הקריטריונים לסיווג הרשויות ראו את הפרסומים האלה: סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן למועד סיום הביקורת.

**הכנסות (ביצוע)** - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרירת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

**הוצאות (ביצוע)** - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרירת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

**עודף (גירעון) שוטף** - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרירת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

**עודף (גירעון) מצטבר** - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרירת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

**שיעור גירעון מצטבר** - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל (המפורטות בדוח המבוקר שבו צוין הגירעון המצטבר), למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטרירת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2020.

**לוח 3: הערכה של מספר השלטים ברשויות המקומיות שנבדקו, נכון לשנת 2022**

מספר השלטים	הרשות המקומית
כ-6,100	טבריה
כ-2,400	כרמיאל
כ-2,300	ירכא
כ-1,400	כפר יאסיף
כ-1,300	סח'נין

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## קביעת חוקי עזר לפרסום ולשילוט

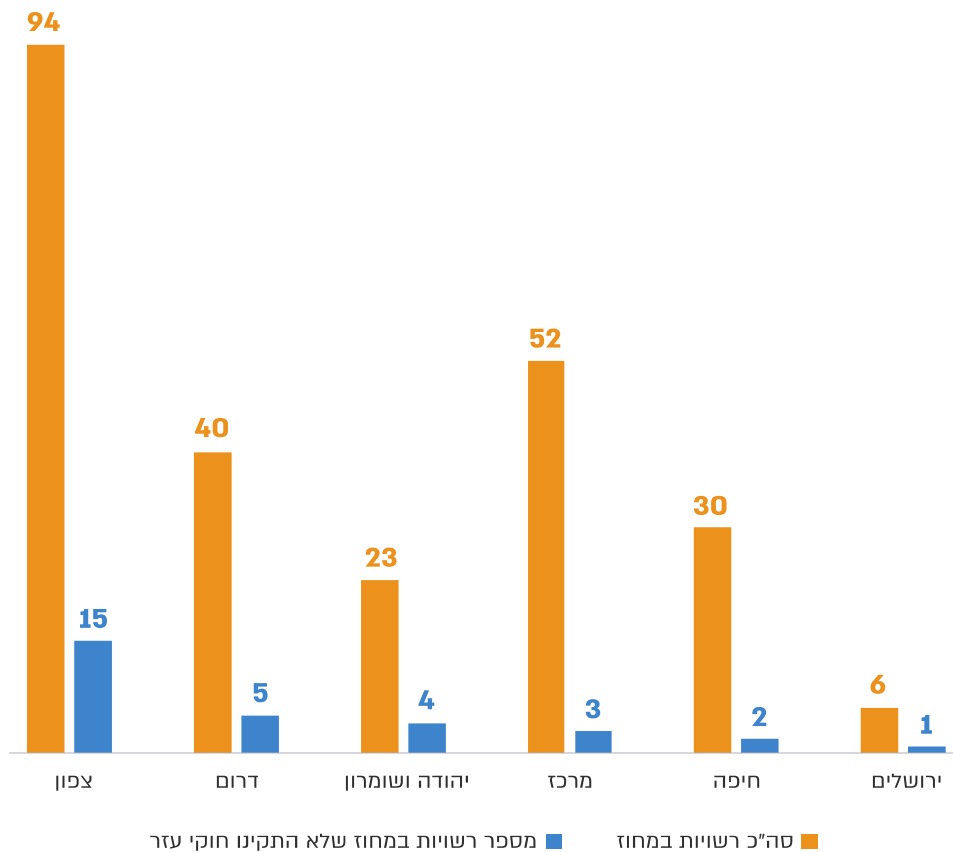
חמש הרשויות המקומיות שנבדקו התקינו חוקי עזר לשילוט<sup>6</sup>. בחוקים אלה נקבע כי מועצת הרשות תקבע אמות מידה בכל הנוגע להענקת רישיונות לפי חוקי העזר שלה. עוד נקבע כי מועצת הרשות תקבע אמות מידה ביחס למקום השלטים, לאופן הצבתם, לצורתם, למידותיהם, לצבעם ולחומר שממנו הם עשויים.

מנתונים שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בסוף ספטמבר 2022 עולה כי 227 מתוך 257 הרשויות המקומיות בישראל (מספרן נכון למועד הביקורת) התקינו חוקי עזר לשילוט או מודעות ושלטים, ו-30 רשויות מקומיות לא התקינו חוקי עזר לשילוט. להלן פירוט לפי מחוזות:

6 עיריית טבריה פרסמה באוקטובר 2021 חוק עזר חדש לשילוט - חוק עזר לטבריה (שילוט), התשפ"ב-2021, שביטל את החוק הקודם - חוק עזר לטבריה (מודעות ושלטים), התשנ"ו-1995; עיריית כרמיאל פרסמה את חוק עזר לכרמיאל (שילוט), התשע"ב-2012 - שביטל את חוק עזר לכרמיאל (מודעות ושלטים), התשל"א-1970; עיריית סח'נין פרסמה בדצמבר 2020 חוק עזר חדש לשילוט - חוק עזר לסח'נין (מודעות ושלטים), התשפ"א-2020 - שביטל את חוק עזר לסח'נין (שילוט ופרסום), התשס"ז-2007; המועצה המקומית ירכא פרסמה את חוק עזר לירכא (מודעות ושלטים), התשע"ג-2013; המועצה המקומית כפר יאסיף פרסמה את חוק עזר לכפר יאסיף (מודעות ושלטים), התשע"ג-2013 - שביטל את חוק העזר לכפר יאסיף (מודעות ושלטים), התשכ"א-1960.



### תרשים 1: מספר הרשויות המקומיות שלא התקינו חוקי עזר בנושא מודעות ושילוט, לפי מחוזות, נכון לספטמבר 2022



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות שטרם התקינו חוקי עזר בנושא שילוט לבחון התקנת חוקי עזר. זאת כדי להסדיר את אופן הצבת השלטים בתחום שיפוטן. הדבר אף יאפשר לרשויות המקומיות לגבות אגרת שילוט ולהגדיל את הכנסותיהן העצמיות.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי חוקי עזר הם בגדר סמכות שברשות ואינם בגדר סמכות מחייבת, ההחלטה בדבר קידום חוק עזר, ובדגש על חוק עזר שילוט, היא שאלה של מדיניות מקומית. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי רשות מקומית ראשית להחליט שהיא מסתפקת בגביית ארנונה כדי להסדיר את נושא השילוט בתחום שיפוטו ואין הכרח שהדבר ימומן מגביית אגרה מתוקף חוק עזר.



משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הפנים לשקול לפעול לעידוד הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר לשילוט. זאת כדי להסדיר את נושא השילוט בתחום שיפוטן ולתרום להגדלת הכנסותיהן העצמיות.

## קביעת מדיניות ותוכנית כוללת לפרסום ולשילוט

### הדוח הקודם

בדוח הקודם עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תוכנית כוללת לשילוט בתחום שיפוטן. בנסיבות אלה, המערך להצבת שלטים במרחב הפרטי והציבורי בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות שנבדקו לא נבחן בראייה רחבה ומערכתית הכוללת את כלל מתקני הפרסום בשטחים הציבוריים של כל רשות. לפיכך לא נבחן האיזון בין מתקנים מסוגים שונים, למשל מתקנים גדולים וקטנים או מתקנים המוצבים במרחב הפרטי ומתקנים במרחב הציבורי, כגון על מדרכות בפינות רחוב, באיי תנועה ובצידי הדרך.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי הרשויות המקומיות שנבדקו יבחנו את מערך הפרסום ואת שילוט החוצות בתחום שיפוטן ויכינו תוכנית כוללת לשילוט בהתאם לכך.

עוד המליץ משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות כי נוסף על הוראות חוקי העזר, ראוי שהן יתוו תוכנית להצבת שלטים ולפרסום חוצות במרחב הפרטי והציבורי (להלן - מדיניות פרסום חוצות). מדיניות זו יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעות תוכנית שתגדיר מראש את היקף הפרסום שהרשויות מעוניינות להציב בתחום שיפוטן - במרחב הפרטי והציבורי, את סוגי השלטים ומידותיהם, את מידת פיזורם ואת מקום הצבתם (צירים ראשיים, אזורי מסחר, שכונות מגורים, קרבה למוסדות חינוך ועוד). על כל רשות מקומית לבחון את האיזון הראוי בין השיקולים הכלכליים לבין שיקולי השמירה וההגנה על חזות העיר והנוף העירוני. כמו כן הומלץ כי חשוב שתיבחן השפעת הפרסום על צביון של הרשויות המקומיות ועל בטיחות תושביהן, מבקריהן ומשתמשי הדרך בתחום שיפוטן.

### ביקורת המעקב

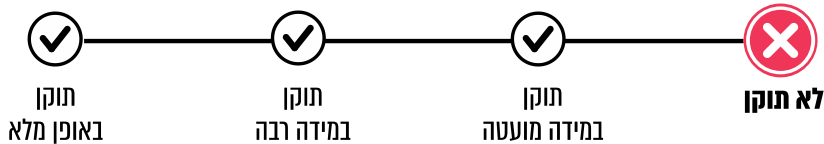
בביקורת המעקב הועלה כי הרשויות המקומיות ירכא, כפר יאסיף וסח'נין לא קבעו מדיניות שתעגן את אמות המידה לעניין הצבת שלטים בתחום שיפוטן כנדרש בחוקי העזר שלהן, לא פיקחו על הצבת שלטים במרחב הפרטי והציבורי ולא קיימו דיונים כלשהם, לרבות במועצת הרשות, לשם גיבוש אמות המידה או התוכניות להצבת שלטים בתחום שיפוטן. עקב כך כל בעל עסק הציב שלטים כראות עיניו.

על הרשויות המקומיות ירכא, כפר יאסיף וסח'נין לקבוע מדיניות להצבת שלטים במרחב הפרטי והציבורי כמתחייב מהוראות חוקי העזר שלהן. זאת כדי שהרשויות יוכלו לשמור על בטיחותם, רווחתם ואיכות חייהם של התושבים ולממש את הפוטנציאל המסחרי שלהן.





### מידת תיקון הליקוי



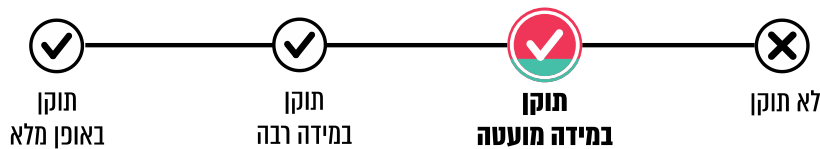
עיריית סח'נין ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה, מחלקת שיפור פני העיר גיבשה טיוטת מתווה מדיניות כוללת לפרסום ולשילוט, וכי היא תוצג למועצת העירייה בספטמבר 2023 לצורך אישורה.

עיריית טבריה הכינה בשנת 2009 הנחיות לשילוט שבהן קבעה מדיניות בנוגע לאזורי התיירות בעיר. בהנחיות נקבעו סוגי השלטים, מקום הצבתם, החומרים שמהם יוכנו וסוג הגרפיקה. עם זאת, הועלה כי במועד סיום הביקורת העירייה טרם הכינה הנחיות פרסום לשילוט בבתי עסק שאינם באזורי תיירות.

עיריית טבריה מסרה לצוות הביקורת במאי 2023 כי החלה ליישם את ההנחיות האמורות בהתנהלותה מול בתי עסק חדשים באזורי תיירות הפונים לקבל את אישורה. עוד מסרה העירייה כי אין בדיה מידע על מספר הבקשות שהוגשו באזורי התיירות.

מומלץ שעיריית טבריה תכין הנחיות ומדיניות לגבי השילוט בכל תחום שיפוטה של העיר.

### מידת תיקון הליקוי



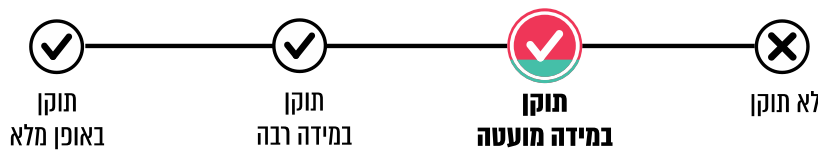
עיריית כרמיאל התקשרה עם חברת ייעוץ בהסכם להסדרת שילוט החוצות במרחב הציבורי בעיר. חברת הייעוץ הגישה בשנת 2017 "תוכנית אסטרטגית בראייה כוללת" לפרסום חוצות בעיר. התוכנית כללה המלצות הנוגעות בין היתר לקביעת מנגנון לניהול תחום הפרסום בידי עיריית כרמיאל על מחלקותיה השונות - דוברות, גזברות, שילוט, תנועה, שיפור פני העיר והפיקוח, וכי הומלץ בתכנית כי שלטי פרסום יותקנו בהתאם לכללי הבטיחות ולאחר קבלת כל האישורים הנדרשים וכי תיאסר הצבת שלטים פיראטיים וכי יוצאו הנחיות מחייבות בעניין כל אחד מסוגי השילוט ותיקבע תבנית עיצוב אחידה המתייחסת למידותיהם של השלטים, לצבעם, לחומרים שמהן יוכנו וכ'.

לא נמצאו בעיריית כרמיאל אסמכתאות המעידות שהיא אישרה את התוכנית שהגישה חברת הייעוץ, וכי היא פעלה ליישום התוכנית שהכינה חברת הייעוץ.



משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית כרמיאל לבחון את התוכנית לפרסום חוצות שהכינה חברת היעוץ בשנת 2017, וכן הוא ממליץ שאם העירייה תמצא שהתוכנית מתאימה, היא תפעל לקידום יישומה.

### מידת תיקון הליקוי



עיריית **כרמיאל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי בשנה האחרונה היא הקימה צוות היגוי בראשות מנכ"לית העירייה, וכי הצוות כבר החל לדון בסוגיות השילוט. עוד מסרה בתשובתה כי צוות ההיגוי פרסם ביוני 2023 קול קורא לבחירת יועץ להכנת תוכנית שילוט אסטרטגית ולגיבוש מדיניות בנושא השילוט. העירייה הוסיפה בתשובתה כי ההסכם עם היועץ הזוכה ייחתם בימים הקרובים, וכי היא הנחתה את היועץ לגבש מודל עסקי כלכלי למיזוי מירבי של הכנסות מתחום הפרסום.

## העברת סמכויות לתאגידים עירוניים

תאגיד עירוני הוא תאגיד שהוקם בהתאם לסמכות העירייה<sup>7</sup>, שמטרותיו ניתנות להשגה בתוקף סמכויות העירייה ובמסגרת תפקידיה ושהעירייה מחזיקה לפחות במחצית הונו או במחצית כוח ההצבעה בו. מטרת הקמתו של תאגיד עירוני היא לאפשר לרשות מקומית לבצע חלק מתפקידיה באמצעות גוף עצמאי שיהיה מוסמך להפעיל שיקולים עסקיים, לייעל את תפקודה ולספק לה מימון לפעולותיה הציבוריות. סמכות המועצות המקומיות להקמת תאגיד עירוני נקבעה בסעיף 146א (א) לצו המועצות המקומיות.

מועצת העירייה רשאית להחליט על העברת פעילויות מהרשות המקומית לתאגידים עירוניים. התאגידים העירוניים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: חברה עירונית כלכלית בע"מ, חברה עירונית לתועלת הציבור ועמותה עירונית.

משרד מבקר המדינה ממליץ בעבר<sup>8</sup> כי לפני שתחליט מועצת העירייה על העברת ביצוע פעילות שבסמכות העירייה לתאגידים עירוניים, על העירייה להכין תחשיב כדאיות כלכלית הכולל בדיקת חלופות שונות ולהציגו לפני מועצת העירייה. בחינה מסוג זה נחוצה כדי למנוע מצבים

7 סעיף 249(30) לפקודת העריות קובע כי בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או כל זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

8 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (דצמבר 2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67 - 109.



שבהם העברת הפעילויות לאחריות התאגידים העירוניים נועדה להצדיק את קיומם ואינה מביאה תועלת מהותית לרשויות המקומיות.

## עיריית טבריה - העברת סמכויות לחכ"ל טבריה

### הדוח הקודם

מועצת עיריית **טבריה** הסמיכה בישיבתה בדצמבר 2003 את חכ"ל טבריה לנקוט פעולות להשבחת מקורות ההכנסה של העירייה, ובכלל זה בחינה ומיפוי של פעילויות הכלכליות של העירייה; סקירת כל המשאבים הפוטנציאליים; ביצוע בדיקות כלכליות, משפטיות ותכנוניות, אם יידרשו; בחינת ההיבטים המשפטיים-סטטוטוריים, הציבוריים והעסקיים; הכנת תוכנית עסקית מתאימה; ביצוע פרויקטים בהתאם לתוכניות העסקיות וניהולם.

בשנים 2005 - 2013 העבירה עיריית טבריה לידי חכ"ל טבריה את ניהול פרסום החוזות במתקנים העירוניים, ובכלל זה את פרסום המכרז, ההתקשרות עם הזוכה, מתן זיכיון הפרסום והניהול, הצבת המתקנים העירוניים והפרסום באמצעותם. זאת אף שלא הביאה את הנושא לדיון במליאת המועצה ולא הציגה לפנייה את הסמכויות שהועברו לחכ"ל, את הנימוקים והשיקולים שהביאו לכך ואת פרטי ההתקשרות עימה. עוד עלה כי העירייה לא בחנה את הכדאיות הכלכלית של ההתקשרות ולא הצביעה על יתרונותיו של ניהול הפרסום בידי חכ"ל על פני ניהולו בידי העירייה.

משרד מבקר המדינה המליץ לעירייה כי תקבל את אישור המועצה לפני העברתו של תחום פעילות מוגדר לחכ"ל טבריה, וכי תציג לפני המועצה נתונים על כל פרויקט, כגון תחשיבים כלכליים לניהולו ולהצלחתו, יתרונותיה של חכ"ל בביצועו ואת ההיבטים הכלכליים הכרוכים בהעברתו לידיה.

### ביקורת המעקב

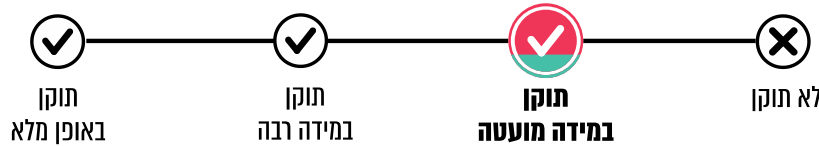
מועצת עיריית **טבריה** אישרה בישיבתה ב-1.7.20 את טיוטת הסכם המסגרת בין העירייה לחכ"ל טבריה, ולפיו העירייה מעבירה לידי חכ"ל טבריה את הניהול והביצוע של כמה פרויקטים, ובהם השכרת שטחי פרסום.

בביקורת המעקב נמצא כי העירייה לא בדקה את הכדאיות הכלכלית ואת ההיבטים האחרים הכרוכים בהעברת הפרויקטים לידי חכ"ל טבריה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית טבריה להכין תחשיב כלכלי שיבחן את הכדאיות הכלכלית של המהלך להעברת פרויקטים לביצוע חכ"ל ואת השפעותיו, ובכלל זה את השפעותיו על העירייה מהבחינה הכספית.



### מידת תיקון הליקוי



חכ"ל טבריה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי נושא זה יובא לדיון בישיבת הדירקטוריון של חכ"ל.

## עיריית כרמיאל - העברת סמכויות לעמותת פסטיבל כרמיאל

### הדוח הקודם

עמותת פסטיבל כרמיאל היא עמותה עירונית שבראשה עומד ראש העירייה. העמותה נוסדה בשנת 1997 כדי לארגן ולנהל פסטיבל מחולות המתקיים בעיר מדי שנה וכן לנהל אירועי תרבות נוספים בעיר.

בשנת 2000 העבירה עיריית כרמיאל לעמותת פסטיבל כרמיאל את ניהול פרסום החוצות על עמודי תאורה בעיר, לרבות שיווק השילוט והפרסום וגביית הכספים לשם העברתם לקופת עמותת הפסטיבל. כל זאת בלי שהעניין הובא לדיון במליאת המועצה ולאישורה ובלי שהוצגו לפניו השיקולים להעברת הסמכויות, לרבות השפעותיה בתחום הכלכלי.

משרד מבקר המדינה המליץ לראש עיריית **כרמיאל** לקיים דיון במליאת המועצה ובו יציג לחברי המועצה את מכלול החלופות והשיקולים הכלכליים הנוגעים להעברת האחריות לפרסום לידי עמותת פסטיבל כרמיאל קודם שתועבר לעמותה האחריות בנושא. זאת כדי לבחון את כדאיותו הכלכלית של המהלך ואת השפעותיו, בין היתר בתחום הכספי. בכלל זה הומלץ כי יועלה בדיון האמור נושא העברת הכנסות העמותה מהשימוש בשטחי הפרסום ברחבי העיר לידי העירייה.

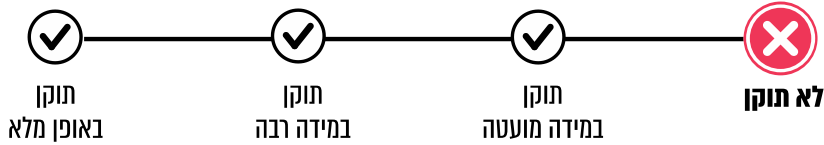
### ביקורת המעקב

הועלה כי עיריית כרמיאל לא הביאה לאישור מועצת העירייה את נושא העברת האחריות לפרסום לידי עמותת פסטיבל כרמיאל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית כרמיאל לבחון את הכדאיות הכלכלית של העברת סמכויות בנושא שילוט ופרסום חוצות לעמותת פסטיבל כרמיאל ולקיים דיון בנושא במועצת העיר כדי לקבל את אישורה למהלך כנדרש.



### מידת תיקון הליקוי



עיריית **כרמיאל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אחת ההחלטות הראשונות שצוות ההיגוי מגבש היא לרכז את הטיפול בכל נושא השילוט בעירייה, וכי אין בכוונתה להעביר נושא זה לטיפול תאגידי עירוני זה או אחר.

## הסכמי ההתקשרות בין העיריות לתאגידים העירוניים

סעיף 203 לפקודת העיריות קובע שהתקשרות שיש בה התחייבות כספית מצד העירייה תחייב את הרשות רק אם נחתמה על ידי ראש העירייה וגזבר העירייה ונושאת את חותמת העירייה.

### הדוח הקודם

עיריות **טבריה וכרמיאל** לא הסדירו בהסכם בכתב את העברת ניהול פרסום החוזות לתאגידי העירוני חכ"ל טבריה ולעמותת פסטיבל כרמיאל.

עוד עלה כי עם העברת ניהול פרסום החוזות לתאגידים - חכ"ל טבריה ועמותת פסטיבל כרמיאל - לא נקבעו מנגנונים להעברת ההכנסות לקופת העיריות, ולתגמול התאגידים העירוניים. עוד נמצא כי חכ"ל טבריה ועמותת פסטיבל כרמיאל אינן משלמות לעיריותיהן חלק מההכנסות המתקבלות מניהול הפרסום ומגביית כספי השימוש בשלטי החוזות, המסתכמים במאות אלפי ש"ח בשנה בכל עירייה.

משרד מבקר המדינה המליץ לעיריות **טבריה וכרמיאל** להסדיר את העברת ניהול פרסום החוזות בתחום שיפוטן לחכ"ל טבריה ולעמותת הפסטיבל ואת עניין ההכנסות המתקבלות בגינן. כמו כן הוא המליץ להן לקבוע מנגנון לבחינת העברת ההכנסות, במלואן או בחלקן, לעיריות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין הדוח הקודם מסרה עיריית **כרמיאל** כי תפעל להכין הסכם התקשרות בינה לעמותת פסטיבל כרמיאל ולהסדיר בו את חלוקת הזכויות והחובות ביניהן, את השירותים שיינתנו ואת התמורה להם.

עמותת פסטיבל כרמיאל מסרה גם היא בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין הדוח הקודם כי תפעל להכין הסכם התקשרות כזה עם העירייה.

עיריית **טבריה** מסרה בתשובתה למבקר המדינה בעניין הדוח הקודם כי ראש העירייה דאז הורה למנכ"ל העירייה לפעול להסדרת חלוקת תחומי האחריות בין הרשות המקומית לחכ"ל.



## ביקורת המעקב

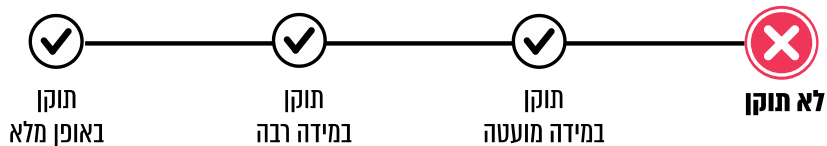
### עיריית טבריה

בספטמבר 2020 חתמה עיריית **טבריה** עם חכ"ל טבריה על הסכם מסגרת לתקופה של חמש שנים עם אופציה להארכה בחמש שנים. לפי הסכם זה, חכ"ל טבריה תנהל ותבצע עבור העירייה פרויקטים ופעילויות שונות המפורטים בהסכם, ובהם השכרת שטחי פרסום (סעיף 3.2.11), כדי להביא לפיתוח העיר ולקדם את רווחת תושביה. בהסכם צוין כי בעניין כל פרויקט שתעביר העירייה לניהול ולביצוע של חכ"ל טבריה ייחתם הסכם שיסדיר את אופן ביצועו ויכלול את התשלומים לחכ"ל טבריה, את תיאור הפרויקט, יעדים בביצוע הפרויקט ואת מועד הביצוע. עוד נקבע כי ייחתם נספח בעניינו של כל פרויקט, וכי העירייה תשלם לחכ"ל טבריה דמי ניהול כפי שייקבע בין הצדדים.

נמצא כי העירייה לא חתמה עם חכ"ל טבריה על הסכם המעגן את אופן השכרת שטחי פרסום החוצות ואת סכום דמי הניהול שישולמו לחכ"ל טבריה עבור טיפולה בנושאי השילוט ופרסום החוצות בתחום שיפוטתה של העירייה. חכ"ל טבריה לא העבירה לעיריית טבריה ולו חלק מדמי השימוש - בסך כ-837,000 ש"ח - שקיבלה בשנת 2021 מקבלן הפרסום (להלן - חברה א).

על עיריית טבריה ועל החברה הכלכלית שלה לפעול לפי ההסכם ולהסדיר את העניינים הנוגעים להשכרת שטחי הפרסום העירוניים בהסכם כתוב שבו מפורטים תקופת ההשכרה, מתקני הפרסום, שטחי הפרסום ודמי הניהול שישולמו לחכ"ל.

#### מידת תיקון הליקוי



חכ"ל טבריה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נושא זה יובא לדיון לפני דירקטוריון החכ"ל.

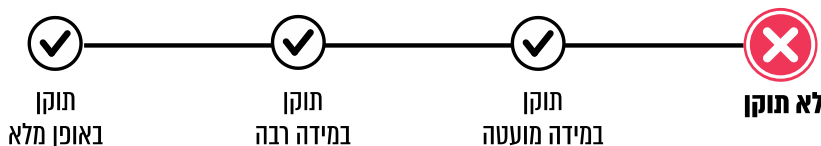
### עיריית כרמיאל

נמצא כי עיריית כרמיאל ועמותת פסטיבל כרמיאל לא חתמו על הסכם שיסדיר את העברת נושא פרסום החוצות לעמותה ואת חלוקת הכספים שמקבלת העמותה מהקבלנים בעד השימוש בשלטי חוצות, וכי עמותת פסטיבל כרמיאל לא העבירה לעירייה שום סכום מהכנסות הפרסום.



על עיריית כרמיאל להסדיר את ההתקשרות עם עמותת פסטיבל כרמיאל בהסכם בכתב. בהסכם על העירייה לציין את החובות והזכויות של הצדדים, ובכלל זה עליה לקבוע את דמי הניהול שתשלם לעמותת פסטיבל כרמיאל בעד ניהול מערך השילוט ופרסום החוזות בתחום שיפוט, או לחלופין להסדיר מנגנון לחלוקת הכספים בין העירייה והעמותה המוסכם על שתיהן.

### מידת תיקון הליקוי



## התקשרויות ללא מכרז עם קבלני פרסום

על רשות המקומית חלה החובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (בהתאם לעקרון השוויון). כדי לשמור על עיקרון זה נקבעו בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות ארבע דרכים לניהול התקשרות הרשות המקומית עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים, על פי ההיקף הכספי של ההתקשרות.<sup>9</sup>

## המועצה המקומית ירכא

### הדוח הקודם

בספטמבר 2005 נחתם בין המועצה המקומית ירכא לחברת פרסום הסכם לתקופה של עשר שנים, כלומר עד ספטמבר 2015, להצבת מתקני שילוט ו"הקמת שלטי חסות ופרסום משני צדדי הכביש הראשי שבאזור התעשייה בכניסה לכפר ירכא". בהסכם לא נקבעה התמורה שתקבל המועצה בעד הצבת השלטים בתחום שיפוט אלא נקבע שהזים ישלם למועצה מיסי ארנונה כדין בהתאם לדרישות תשלום שתנפיק לו המועצה מפעם לפעם. עבור שנת 2012 חיובה אותו בסכום של 10,000 ש"ח, ועבור יתר התקופה לא חויב כלל.

9 על פי תקנה 2 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - התקנות), מפרסם משרד הפנים מדי חודש עדכון לסכומים הנקובים בתקנה 3(3) לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. לפי העדכון האחרון שפרסם המשרד באפריל 2023, מחובתה של הרשות לפרסם במכרז פומבי סכום ההתקשרות גדול מכ-761,000 ש"ח בעיריות, או מכ-384,000 ש"ח במועצות מקומיות ואזוריות שאוכלוסייתן מונה פחות מ-20,000 תושבים. מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) אם סכום ההתקשרות הוא 156,000 - 761,000 ש"ח בעיריות, ו-77,000 - 384,000 ש"ח במועצות מקומיות או אזוריות שאוכלוסייתן מונה פחות מ-20,000 תושבים. תקנה 3(3) מאפשרת לרשויות המקומיות להתקשר עם ספקים ללא מכרז (בפסטר ממכרז) אם סכום ההתקשרות קטן מ-156,000 בעיריות ומ-77,000 במועצות מקומיות ואזוריות שאוכלוסייתן מונה פחות מ-20,000 תושבים.



המועצה התקשרה עם חברת הפרסום להצבת שלטי פרסום חוצות בלי שפרסמה מכרז, בלי שפנתה ליזמים נוספים כדי שיגישו לה הצעות מחיר ובלי שקיבלה את אישורה של מליאת המועצה.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי על המועצה המקומית **ירכא** להביא לדין במליאת המועצה את ההתקשרויות המצריכות פרסום מכרז. במסגרת זו נדרש לבחון את הכדאיות הכלכלית של העברת סמכויותיה לפרסום החוצות בתחום המועצה לחברת פרסום ואת המשתמע מכך מהבחינה הכספית. בדוח הקודם צוין גם כי על המועצה לצאת למכרז כדי להסדרת פרסום החוצות בתחום שיפוטה.

בתשובתה לדוח הקודם לא התייחסה המועצה המקומית **ירכא** לממצאי הביקורת, אלא ציינה באופן כללי כי מתנהלת תביעה משפטית בינה לבין חברת הפרסום, וכי היא תפעל בנושא על פי החלטת בית המשפט והחוק.

## ביקורת המעקב

בעקבות ערעור שהגישה חברת הפרסום לבית משפט המחוזי בחיפה על פסק דינו של בית משפט השלום בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים בנובמבר 2017 פסק בית המשפט כי הוא מקבל את הערעור חלקית והורה על החזרת התיק לבית משפט קמא על מנת שישלים את פסק דינו לעניין התשלום שעל העירייה להשיב לחברת הפרסום (המערערת). בהתאם לכך פסק בית משפט השלום במאי 2018 בפסק דין משלים כי חברת הפרסום (התובעת) לא הוכיחה את זכאותה להשבה ולא הוכיחה שיעורה של ההשבה אם הייתה נמצאת זכאית לכך. בנובמבר 2018, ובעקבות ערעור שהגישה חברת הפרסום על פסק דינו המשלים של בית משפט השלום, פסק בית המשפט המחוזי בחיפה על דרך הפשרה<sup>10</sup> שעל המועצה לשלם לחברת הפרסום סכום של 135,000 ש"ח<sup>11</sup>.

נמצא כי מאחר שהמועצה לא קבעה בהסכם את התמורה הכספית שהיא אמורה לקבל מחברת הפרסום בעד הצבת מתקני הפרסום בתחום שיפוטה אלא הסתפקה בתשלום ארנונה בגין השלטים, היא ויתרה למעשה על כספים שהגיעו לה כדין. זאת ועוד, במשך שנים המועצה לא גבתה מחברת הפרסום את סכומי הארנונה שהייתה זכאית לקבל ממנה.

על המועצה המקומית ירכא להפיק לקחים מההתקשרות עם חברת הפרסום ומפסק הדין בעניין ההתקשרות עימה, וכן עליה לדאוג להתקשר עם ספק פרסום שייבחר באמצעות הליך תחרותי.

10 לפי סעיף 79 א' לחוק בתי המשפט, התשמ"ד-1984.

11 בתוספת שכ"ט עורך דין.





## התקשרות עיריית כרמיאל עם חברה ב' לפרסום חוזות במתקני בילבורד

### הדוח הקודם

בפברואר 2006 מסרה עיריית **כרמיאל** לחברה ב' את הזיכיון לפרסום מסחרי על גבי צד אחד (על פי בחירת העירייה) של שישה מתקני בילבורד שהוצבו בתחום השיפוט שלה למשך עשר שנים. בהתאם למכתב הסיכום של ראש המינהל לאיכות הסביבה בעירייה עם חברה ב', הצד השני של מתקני הפרסום נשאר בחזקת עיריית **כרמיאל** למטרות פרסום והעברת מסרים עירוניים. העירייה לא פרסמה מכרז להפעלת מתקני הפרסום ולא ביקשה הצעות מחיר עבור הפעלתם. לפי הסיכום עם חברה ב' פטרה העירייה את החברה מתשלום בגין הזיכיון לפרסום על גבי אותם שלטי בילבורד.

בעירייה לא נמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם על השיקולים לקבלת החלטתה לפטור את חברה ב' מתשלום עבור מתן הזיכיון. אף לא נמצאו מסמכים המעידים כי בוצעו תחשיבים כלכליים המצדיקים את ההחלטה. משרד מבקר המדינה המליץ לעירייה כי היה עליה לפרסם מכרז לצורך התקשרות להפעלת מתקני הפרסום.

העירייה ציינה בתשובתה לדוח הקודם כי בתחילת שנת 2016 יפוג תוקף ההסכם עם חברה ב', והיא תפעל להוציא מכרז כדין אשר יכלול גם תשלומים לעירייה וכן אגרת שילוט כמתחייב.

### ביקורת המעקב

#### פרסום המכרז

ביוני 2017 פרסמה העירייה מכרז פומבי (מס' 14/17) להקמה, להפעלה, לתפעול ולתחזוקה של תשעה מתקני פרסום מסוג בילבורד ולמתן זכויות לפרסום על גביהם. לפי מסמכי המכרז, תקופת ההתקשרות נקבעה לארבע שנים, והעירייה הייתה רשאית להאריך את ההתקשרות בשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת, באופן שהתקופה הכוללת של ההתקשרות תהיה שש שנים. למכרז הוגשו שלוש הצעות. ועדת המכרזים החליטה בישיבתה בספטמבר 2017, בהתבסס על המלצת יועץ השילוט, לבחור בהצעה הגבוהה ביותר - הצעתה של חברה ב' לתשלום סכום של 42,500 ש"ח לשנה, לא כולל מע"מ, עבור כל פן פרסום (צד אחד של המתקנים) (וסכום כפול עבור שני הצדדים של אותו מתקן פרסום). הצעה זו הייתה גבוהה בכ-110% ובכ-125% משתי ההצעות האחרות - כ-20,100 ש"ח וכ-19,000 ש"ח לפן פרסום לשנה (לא כולל מע"מ). יועץ השילוט הכין עבור העירייה אומדן לפני המכרז ובדק את ההצעות שהוגשו במסגרתו, ולפי אומדנו שווי הזיכיון היה כ-15,000 ש"ח לשנה לפן פרסום. יועץ השילוט ציין בחוות הדעת שנתן לוועדה כי ההצעה של חברה ב' גבוהה בהרבה מהאומדן ומההצעות האחרות, אבל ייתכן שהיא מתבססת על שיקולים נוספים כגון מניעת כניסה של מתחרים, שמירה על עוגן מרכזי בצפון הארץ או הנאה מעסקאות פוטנציאליות מובטחות מאחר שהיא זכינית קיימת ופועלת בשטח. באוקטובר 2017 אישר ראש העירייה את המלצת ועדת המכרזים. לפי מסמכי המכרז היו בעיר שישה מתקני בילבורד, ועל חברה ב' היה להסירם ולהקים במקומם תשעה מתקנים חדשים.



בפגישה בין מנכ"לית העירייה לחברה ב' ממאי 2019 צוין כי בתחום השיפוט של העיר אין שטח מתאים להקמת תשעה מתקני בילבורד כפי שצוין במכרז.

בביקורת המעקב נמצא כי שניים מששת מתקני הבילבורד הקיימים שהופיעו במכרז לא היו בתחום השיפוט של עיריית כרמיאל אלא בשטח שבאחריות חברת נתיבי ישראל, ובשנת 2019 היא פירקה אותם בעת הקמת המחלף ביציאה הדרומית מכרמיאל. עוד נמצא כי בפועל חברה ב' לא הקימה את המתקנים החדשים שהתחייבה להקים לפי תנאי המכרז, וכי היא השתמשה בארבעת המתקנים שנשארו בתחום העיר. היה על העירייה להביא לידיעת המשתתפים במכרז כי אי אפשר להקים תשעה מתקני בילבורד כפי שצוין במסמכי המכרז, וזאת כדי למנוע את הטעייתם. למספר מתקני הבילבורד יש השפעה על מספר המתחרים במכרז ועל התשלום שיציעו לעירייה במסגרת ההתקשרות עימה.

### הסכם ההתקשרות עם חברה ב'

1. מהתיעוד בעירייה עולה כי חברה ב' המשיכה לפרסם על מתקני הבילבורד מתחילת שנת 2018, אולם היא לא חתמה על הסכם התקשרות עם העירייה לאחר הזכייה כנדרש. עוד עולה כי אף על פי שחתמה על מסמכי המכרז, לרבות על ההסכם שהיה חלק ממסמכי המכרז - דבר שמעיד על הסכמתה לכל תנאי המכרז - בפגישה בין מנכ"לית העירייה, דובר העירייה וחברה ב' שהתקיימה במאי 2019 טענה חברה ב' כי נפלה בהצעתה "טעות סופר", והיא הציעה במסמכי המכרז סכום גדול שאינה יכולה לעמוד בתשלומו. עד שנת 2021 לא שילמה חברה ב' כל תשלום לעירייה.

בדוח ביקורת על פעולות העירייה לשנת 2018 שפרסם מבקר העירייה בספטמבר 2020 צוין בעניין זה כי העירייה לא פעלה בנחישות כדי לממש את זכייתה של חברה ב' ואף לא נקטה צעדים המתחייבים מסירובה של החברה לממש את זכייתה - כגון חילוט הערבות שנתנה לעירייה או תביעתה בגין הנזקים שנגרמו לעירייה עקב אובדן הכנסותיה מפרסום ממועד הזכייה.

2. בפגישה האמורה במאי 2019 צוין כי "תיערך בדיקה עם היועץ המשפטי באשר למימוש המכרז וחתימה על חוזה לאור טעות הסופר והשינוי המהותי בתחום הבילבורדים מאידך".

בפגישה נוספת שקיימה מנכ"לית העירייה במאי 2020, בהשתתפות ראש לשכת ראש העירייה שמשמש גם דובר העירייה וחברה ב', צוין כי המכרז מבוטל, וכי העירייה תפרסם מכרז חדש להפעלת מתקני הבילבורד. בהמשך לסיכום האמור שלחה מנכ"לית העירייה לחברה ב' ביוני 2020 מכתב ובו ציינה כי העירייה תבטל את תוצאות המכרז להפעלת מתקני הבילבורד ותפרסם מכרז חדש להפעלתם.



בבדיקה עלה כי למרות המכתב ששלחה מנכ"לית העירייה לחברה ב' על ביטול המכרז, העירייה לא ביטלה את המכרז אלא חתמה עם חברה ב' בשנת 2021 על הסכם התקשרות (בלי שצוין בהסכם מועד החתימה במהלך שנה זו) שלא בהתאם לתנאי המכרז המקורי. בהסכם זה הסכימה העירייה לשנות את תנאי הזיכיון באופן מהותי לטובת הזוכה, ונקבע שהזוכה תשלם לעירייה 21,250 ש"ח בשנה לכל פן פרסום, במקום התשלום בסך 42,500 שעליו הוסכם במכרז.

נמצא כי עיריית כרמיאל לא גבתה מחברה ב' את הסכומים המגיעים לה כמתחייב מהמכרז ולא נקטה נגדה שום צעדים, אף שהמשיכה בפועל לפרסם על מתקני הבילבורד.

העירייה פעלה שלא בהתאם להחלטת ועדת המכרזים ולכללי מינהל תקין וחתמה על הסכם הכולל תנאים שונים מהותית מתנאי המכרז ומתנאי הצעת החברה הזוכה.

### תשלומים לעירייה לפי ההסכם

בהסכם האמור נקבע כי עבור השימוש בשלושה פני פרסום בשנים 2018 ו-2019 תשלם חברה ב' לעירייה 127,500 ש"ח בתוספת מע"ם - לפי סכום של 21,250 ש"ח לפן פרסום (צד אחד) בכל שנה, ועבור השימוש בארבעה פני פרסום בכל אחת מהשנים 2021 עד 2023 תשלם החברה 85,000 ש"ח לכל שנה. הסכם זה הוכן בהתאם לסיכום פגישה בין מנכ"לית העירייה, ראש לשכת ראש העירייה ונציגי חברה ב' במאי 2021.

מבדיקת מסמכי העירייה עולה כי חברה ב' שילמה לעירייה עבור השנים 2018 ו-2019 בחודשים אוקטובר 2021 עד ינואר 2022, וכי עבור שנת 2021 שילמה את הסכומים שנקבעו בהסכם בחודשים פברואר עד אפריל 2022. עוד עולה כי לפי ההסכם, היה על חברה ב' לשלם עד ינואר 2022 דמי זיכיון בסך 85,000 ש"ח עבור שנת 2022. אולם נכון למועד הביקורת בדצמבר 2022 החברה טרם שילמה את הסכום האמור.

מחלקת הגבייה חייבה בשנת 2020 את הזוכה בדמי זיכיון עבור ארבעה פרסומים על מתקני בילבורד. ביוני 2020 הגישה חברה ב' למנכ"לית העירייה בקשה להקלה בתשלום דמי הזיכיון לעירייה בגין שנת 2020, ובה ציינה כי בחודשים פברואר עד יוני 2020 הייתה "פגיעה אנושה" בהכנסותיה עקב משבר הקורונה.

היועץ המשפטי של העירייה ציין בחוות דעתו מיוני 2020: "באשר לדמי זיכיון לא נראה לי שקיימת הצדקה להפחתה בגין משבר הקורונה. קל וחומר שעה שהיא הפרה את התחייבותה עם זכייתה במכרז השילוט לחתום על חוזה".

בפברואר 2022 פנתה חברה ב' לעירייה באמצעות משרד רואה חשבון במכתב כי עקב משבר קורונה צומצם מחזור הכנסותיה בשנת 2020 ב-63% לעומת שנת 2019, ובשנת 2021 ב-44% לעומת שנת 2019.

נמצא כי עיריית כרמיאל פטרה את חברה ב' ממלוא תשלום דמי הזכיניות עבור שנת 2020, עקב משבר הקורונה.

עוד נמצא כי לפי ההסכם חויבה חברה ב' בשנים 2018 עד 2022 בדמי שימוש עבור פרסומים על 14 פני פרסום במתקני בילבורד. אולם מחלקת הגבייה של העירייה חייבה את חברה ב' באותן



שנים בתשלום אגרת שילוט עבור 20 פרסומים, כדלהלן: בשנת 2018 עבור פרסום בשישה מתקני בילבורד, בשנת 2019 עבור פרסום בשלושה מתקנים, בשנת 2020 עבור פרסום בשלושה מתקנים, בשנת 2021 עבור פרסום בארבעה מתקנים ובשנת 2022 עבור פרסום בארבעה מתקנים.

יוצא אפוא כי העירייה ויתרה על דמי שימוש עבור שישה פרסומים שבפועל נגבתה עבורם אגרת שילוט, ולכן הסכום שבו חייבה את חברה ב' היה קטן בכ-127,500 ש"ח מהנדרש.

### מילוי תנאי המכרז וההסכם שנחתם

על פי תנאי המכרז, חברה ב' הייתה צריכה להמציא לעירייה פוליסת ביטוח הכוללת ביטוח אש מורחב; ביטוח אחריות כלפי צד שלישי על סך 8 מיליון ש"ח לאירוע ובמצטבר לתקופת ההסכם; ביטוח אחריות מעבידים על סך 20 מיליון ש"ח לתובע, לאירוע ולתקופת ההסכם; ביטוח אחריות מקצועית משולב בחבות המוצר על סך 4 מיליון ש"ח למקרה ולתקופת ההסכם.

נמצא כי חברה ב' לא המציאה לעירייה פוליסת ביטוח הכוללת את כל הכיסויים הנדרשים כאמור בתנאי המכרז: ביטוח אחריות כלפי צד שלישי, ביטוח אחריות מעבידים וביטוח אחריות מקצועית משולב.

התנהלות העירייה במכרז להקמת מתקני בילבורד ולהפעלתם בתחום שיפוטה, לרבות הפחתת דמי הזיכיון בעת שחברה ב' סירבה לחתום על הסכם התקשרות והפעילה מתקני בילבורד ללא הסכם, שלא בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי ולהחלטת מנכ"לית העירייה על ביטול המכרז ופרסום מכרז חדש, הסבה לעירייה בשנים 2018 - 2022 נזקים כספיים בסכום כולל של כ-297,000 ש"ח, כמפורט בלוח שלהלן:

### לוח 4: הפסדי עיריית כרמיאל בעקבות ההסכם עם חברה ב'

מספר הפרסומים שבהם חויבה חברה ב' על פי ההסכם	מחיר לפן פרסום לשנה לפי המכרז (באלפי ש"ח)	מחיר לפן פרסום לשנה לפי ההסכם (באלפי ש"ח)	ההפרש במחיר לפן פרסום לשנה (באלפי ש"ח)	הפסד העירייה (באלפי ש"ח)
14	42.5	21.25	21.25	297.5=21.25*14

על פי נתוני עיריית כרמיאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על העירייה לפעול בדרכים העומדות לרשותה כדי להבטיח שחברה ב' תשלם לה את מלוא הסכומים שנקבעו בהסכם התקף עד סוף 2023.



## מידת תיקון הליקוי



## התקשרות עמותת פסטיבל כרמיאל עם חברה ב' לפרסום חוצות על מכוני תנועה

### הדוח הקודם

בדוח הקודם עלה כי עמותת פסטיבל כרמיאל אימצה את נוהל המכרזים וההתקשרויות הנהוג בעיריית **כרמיאל** לצורך בחירת ספקים ונותני שירותים (להלן - נוהל המכרזים), שמתבסס על תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987. בנוהל המכרזים נקבע, בין היתר, כי עסקות שערכן<sup>12</sup> אינו עולה על 142,800 ש"ח פטורות ממכרז, וכי יש לקיים מכרז זוטא לביצוע עסקות שערכן בין 142,800 ל-697,400 ש"ח. עוד נקבע בנוהל המכרזים כי לצורך התקשרויות בסכום של 30,000 ש"ח ומעלה יש לדרוש ארבע הצעות מחיר לפחות.

עמותת פסטיבל כרמיאל חתמה בשנת 2012 על "הסכם שיתוף פעולה" עם חברה ב' למשך חמש שנים, החל מינואר 2013, עם אופציה להארכתו בשלוש שנים.

בהסכם שיתוף הפעולה נקבע כי חברה ב' תמשיך לשווק מכוני תנועה, עמודורים ובילבורדים ברחבי העיר, כי היא תשלם לעמותה דמי זיכיון בסך 20,000 ש"ח לשנה, וכי החל משנת 2015 תשלם בכל שנה תוספת של 10% על דמי הזיכיון ששילמה בשנה הקודמת.

הבדיקה העלתה כי עמותת פסטיבל כרמיאל התקשרה עם חברה ב' בלי שפרסמה מכרז ובלי שקיבלה הצעות מחיר כמתחייב על פי נוהל המכרזים והדין.

עיריית **כרמיאל** ועמותת פסטיבל כרמיאל מסרו בתשובותיהן לדוח הקודם משנת 2015 כי הן ביטלו את ההסכם עם חברה ב'. עוד הוסיפו כי יפעלו על פי נוהל המכרזים וההתקשרויות כמקובל.

### ביקורת המעקב

באוגוסט 2014 פרסמה עמותת פסטיבל כרמיאל מכרז זוטא לאספקה, להתקנה, שימוש, תחזוקה והפעלה של מכוני תנועה שצידם האחד ישמש להכוונת התנועה בעיר או למסרים עירוניים וצידם השני ישמש לפרסום, בתמורה לדמי שימוש שישלם הזכיין לעמותה.

12 הערכים על פי "עדכון סכומים בעניני מכרזים" של מינהל הכספים בעיריית כרמיאל מנובמבר 2014.



בבדיקה בעמותה באוקטובר 2022 לא נמצא פרוטוקול של ועדת המכרזים, ועקב כך לא ניתן לבדוק כמה הצעות הוגשו במכרז ומה היה ערכן הכספי.

לפי ההסכם, העמותה מסרה לחברה ב' זיכיון לביצוע העבודות האמורות לתקופה של חמש שנים עם אופציה להארכה בשתי תקופות של 24 חודשים כל אחת, עד תשע שנים בסך הכול, כלומר עד סוף שנת 2023. בתמורה הוסכם כי העמותה תקבל מחברה ב' דמי זיכיון בסך 777 ש"ח לשנה (לא כולל מע"ם) לכל מכוון. הוסכם כי סכום ההתקשרויות הכולל יהיה 50,505 ש"ח (לא כולל מע"ם) עבור 65 מכוונים - 45 מכוונים שכבר הוקמו באותו מועד ו-20 מכוונים חדשים שהיה על חברה ב' להקים. עמותת פסטיבל כרמיאל מסרה כי האריכה את תקופת ההתקשרות עד סוף שנת 2023, אך בעמותה לא נמצאו אסמכתאות המעידות על ההארכה.

בהסכם נקבע כי חברה ב' תמציא לעמותה ערבות בנקאית על סך 25,000 ש"ח להבטחת כל התחייבויותיה על פי ההסכם. חברה ב' המציאה לעמותה עד סוף 2019 ערבויות בנקאיות בהתאם לנקבע בהסכם. לאחר מועד זה, עמותת הפסטיבל לא ביקשה מחברה ב' חידוש לערבות. במהלך ביקורת המעקב פנתה עמותת הפסטיבל לחברה ב' בעניין זה, וב-5.9.23 המציאה חברה ב' לעמותת פסטיבל ערבות בנקאית שתוקפה עד סוף יולי 2024.

בהסכם נקבע עוד כי חברה ב' תמציא לעמותה עבור כל תקופת ההתקשרות פוליסת ביטוח אחריות צד שלישי על סך 500,000 דולר למקרה ועל סך 250,000 דולר לתובע, וכן פוליסת ביטוח חובות מעבידים בגין עובדים שהיא מעסיקה. עוד נקבע כי עמותת הפסטיבל תיכלל בפוליסת הביטוח כמבוטחת נוספת.

בביקורת המעקב נמצא כי חברה ב' לא המציאה לעמותה פוליסות ביטוח: ביטוח אחריות צד שלישי וכן פוליסת ביטוח חובות מעבידים, כמתחייב בהסכם.

בהסכם צוין כי מוצבים בעיר 45 מכוונים, ועל חברה ב' להציב 20 מכוונים נוספים - עשרה מהם בתוך שלושה חודשים ממועד חתימת הסכם ועשרה בתוך שישה חודשים ממועד חתימת ההסכם. הוסכם גם כי בתוך 12 חודשים ממועד חתימת ההסכם תושלם החלפתם של כל המכוונים.

עוד נקבע בהסכם כי חברה ב' תקבל מעמותת פסטיבל כרמיאל אישור על המפרט הטכני של המכוון והיתר מהרשויות המוסמכות (עיריית כרמיאל) להצבת המתקנים. תכנון הצבת כל מתקן יובא לאישורו של מהנדס מטעם חברה ב' ויקבל היתר קודם לביצוע ההתקנה. כמו כן, מהנדס וחשמלאי מטעם חברה ב' יאשרו כי בדקו את מתקן הפרסום, וכי הוא הוצב באופן תקין ובטיחותי בהתאם לכל דין.

בביקורת המעקב נמצא כי לפי רישומי העירייה פרסמה חברה ב' בשנים 2015 - 2019 על גבי 56 עד 58 מכוונים, וכי החברה לא הגישה לעיריית כרמיאל בקשה להצבת 11 - 13 מכוונים חדשים מתוך ה-20 שהיא התחייבה להציב לפי ההסכם ולא קיבלה את אישור העירייה להצבתם. כמו כן חברה ב' לא המציאה לעמותת פסטיבל כרמיאל מפרט טכני של המכוונים, אישור ממהנדס קונסטרוקטור לקבלת היתר קודם ביצוע העבודה ואישור מחשמלאי מוסמך בדבר בטיחות המכוונים.



הבדיקה העלתה כי בשנים 2015 עד 2019 שילמה חברה ב' לעמותה דמי זיכיון עבור שימוש ב-65 מכוונים, שהסתכמו בכ-50,500 ש"ח בשנה ובסכום כולל של כ-252,000 ש"ח לשנים האמורות במקום בגין 56 או 58 המכוונים שהיו מוצבים עד אותו מועד.

על עיריית כרמיאל ועמותת פסטיבל כרמיאל לוודא שחברה ב' תמלא את תנאי הסכם ההתקשרות עם העמותה שעליו חתמה ותמציא לעמותת פסטיבל כרמיאל ערבות בנקאית, פוליסת ביטוח ואישור מחשמלאי מוסמך בדבר בטיחות המכוונים.

### מידת תיקון הליקוי



## התקשרות עמותת פסטיבל כרמיאל לפרסום חוזות על עמודי תאורה

### הדוח הקודם

בדוח הקודם עלה כי במאי 2002 חתמה עמותת פסטיבל כרמיאל<sup>13</sup> עם משווקת על מסמך שכותרתו "סיכום בדבר שיווק שלטים לפסטיבל 2002" (להלן - ההסכם) שהתייחס לתקופת פסטיבל שנת 2002, בלי שפרסמה מכרז ובלי שנקטה הליך תחרותי. בהסכם נקבע, בין היתר, כי העמותה נתנה למשווקת רשות לשווק שלטי פרסום על גבי עמודי תאורה, ובכלל זה אישרה לה לגבות כספים ולפקח על ייצור השלטים ועל תלייתם. עוד נקבעה בהסכם כי העמותה תשלם למשווקת עמלה בשיעור של 33.3% (כולל מע"מ) מסך ההכנסות של העמותה בפועל מהפרסום, כנגד הצגת חשבונית. מאז ועד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2015, המשיכה העמותה בהתקשרות עם המשווקת לפי ההסכם.

אף שתוקפו של ההסכם היה מוגבל לתקופת הפסטיבל בשנת 2002, המשיכה העמותה בהתקשרותה עם המשווקת במועד סיום הביקורת הקודמת, פרק זמן של כ-13 שנים, בלי שפרסמה מכרז, בלי שקיבלה הצעות נוספות לפרסום ובלי שחתמה על הסכם עם המשווקת. בעמותה לא נמצאו מסמכים המתעדים את השיקולים להעסקת המשווקת, ובמשך כל שנות ההתקשרות היא לא בחנה את כדאיותה הכלכלית של העסקתה בהתחשב בתמורות שחלו בענף הפרסום והשיווק ולנוכח התפתחות האמצעים הטכנולוגיים. עוד עלה כי העמותה לא דנה בעניין ולא בחנה אמצעי שיווק אחרים או דרכים חלופיות לניהול פרסום החוצות על עמודי התאורה.

משרד מבקר המדינה המליץ כי עמותת פסטיבל כרמיאל תבחן את סוגיית התקשרותה ארוכת השנים עם המשווקת ללא הליך תחרותי, ללא פרסום מכרז ובלי לבחון את כדאיותה הכלכלית

13 מטעם העמותה חתמו על ההסכם, בין היתר, מנכ"ל העמותה ומ"מ יו"ר העמותה והגזברית דא.



של ההתקשרות - דבר שפגע בעקרון השוויון ובעקרונות דיני המכרזים. משרד מבקר המדינה המליץ כי מנהלי עמותת פסטיבל כרמיאל יפעלו לאלתר לתיקון הליקויים המתמשכים בנושא התקשרויותיה של העמותה.

## ביקורת המעקב

1. באוגוסט 2020 חתמה העמותה עם המשווקת על הסכם לקבלת שירותי ניהול ושיווק לפעולות הפרסום של העמותה תמורת עמלה בשיעור של 33% (כולל מע"ם) מהסכום שתקבל העמותה עבור עבודתה. תוקפו של ההסכם היה עד אוגוסט 2022, והעמותה חתמה עליו בלי שפרסמה מכרז ובלי שביקשה הצעות מחיר. בהסכם זה נקבעו תקופת ההתקשרות ושיעור דמי הניהול שתשלם העמותה למשווקת, אולם לא נקבעו בו פרטים נוספים, כגון מספר עמודי התאורה והאזורים שיותר למשווקת לפרסם בהם, והחובות והזכויות של שני הצדדים.
2. במהלך הביקורת נמסר לצוות הביקורת כי תוקף ההסכם הוארך עד סוף שנת 2023, אולם העמותה לא ציינה מה היו הנימוקים להארכה ולא המציאה עותק של הסכם ההארכה. בשנים 2020 ו-2021 הסתכמו הכנסות העמותה מפרסום באמצעות המשווקת בכ-1.08 מיליון ש"ח, ודמי העמלה ששילמה העמותה מסכום זה למשווקת הסתכמו בכ-356,000 ש"ח.

מביקורת המעקב עולה כי העמותה התקשרה עם המשווקת ללא ביצוע הליך מכרזי, כי היא לא ביקשה הצעות נוספות ולא בחנה את הכדאיות הכלכלית של העסקת המשווקת. על העמותה לפעול לתיקון הליקויים שלא תיקנה ולבצע הליך מכרזי, ובכלל זה עליה לקבל הצעות מחיר ולבחון את הכדאיות הכלכלית של העסקת המשווקת.

### מידת תיקון הליקוי



## המשך ההתקשרויות של חכ"ל טבריה עם קבלני פרסום לאחר תום הסכם ההתקשרות

במועד סיום הביקורת הקודמת הועלה כי אף שכבר תמה תקופת ההתקשרות המרבית שנקבעה בחלק מההתקשרויות שעליהן חתמה חכ"ל טבריה עם זכיינים בתחום פרסום החוצות, לא פעלה חכ"ל טבריה להביא לסיום ההתקשרות בפועל ולפרסום מכרזים חדשים ולא נערכה לביצוע הליך התקשרות חדש, ובכלל זה לא בחנה את מערך הפרסום הכולל בעיר ואת מדיניות השילוט של העירייה.





## ההתקשרות עם חברה ג'

### הדוח הקודם

בפברואר 2007 חתמה חכ"ל טבריה על הסכם עם חברה ג' לזיכיון למתקני פרסום מסוג בילבורד למשך שלוש שנים עד סוף ינואר 2010, עם אופציה להארכה בשלוש שנים נוספות, כל פעם בשנה אחת. יוצא אפוא שתוקפו של ההסכם עם חברה ג' היה לכל היותר עד סוף ינואר 2013.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2015 - שנתיים לאחר תום תקופת ההתקשרות, המשיכה חכ"ל טבריה בהתקשרותה עם חברה ג' ולא פעלה לסיום התקשרות זו.

### ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי ביולי 2015 סיימה חכ"ל טבריה את ההתקשרות עם חברה ג'.

## ההתקשרות עם קבלן א'

### הדוח הקודם

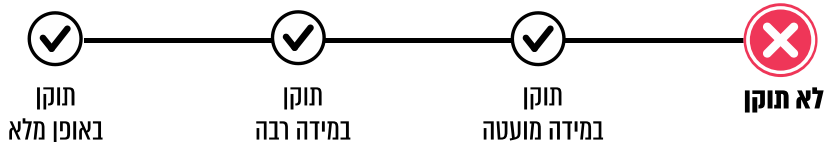
בהסכם שחתמה חכ"ל טבריה עם קבלן א' בינואר 2006 לצורך הקמה, התקנה ותחזוקה של שלטי דגל על עמודי תאורה שבבעלות העירייה, נקבע כי ההסכם יהיה תקף לכל היותר לתקופה של שש שנים - שהייתה אמורה להסתיים לכל המאוחר באפריל 2012. אולם במועד סיום הביקורת הקודמת בפברואר 2015 נמצא כי ההתקשרות עדיין נמשכה.

### ביקורת המעקב

עלה כי בספטמבר 2021 - כעשר שנים אחרי שהסתיימה תקופת ההתקשרות המרבית שנקבעה בהסכם בין חכ"ל טבריה ובין קבלן א' באפריל 2012 - המשיך קבלן א' לפרסם על שלטי דגל ברחבי העיר. עוד עלה כי חכ"ל שלחה לקבלן בתקופה זו מכתבי התראה להפסקת הפרסום על שלטי הדגל, אך אלה לא הובילו להסרת הפרסום המסחרי מהשלטים. עוד עלה כי אף שתוקף ההסכם עם הקבלן פג בשנת 2012, בשנים הבאות לא נקטו העירייה וחכ"ל את הצעדים הנדרשים להפסקת ההתקשרות ולהסרת שלטי הפרסום של קבלן א'.

על חכ"ל טבריה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות הגשת תביעות משפטיות, כדי להפסיק את עבודתו של קבלן א'.

### מידת תיקון הליקוי





## ההתקשרות עם חברה ה' - ממצאים מבדיקת המעקב

בדוח הקודם צוין כי במרץ 2010 חתמה חכ"ל טבריה עם חברה ה' על הסכם להפעלתם של מכווני תנועה, מתקני מפת העיר ועמודי פרסום (עמודורים), לתקופה של שבע שנים. תוקף ההסכם הוארך עד אוגוסט 2017 (לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת).

הבדיקה העלתה כי חברה ה' המשיכה להפעיל את המתקנים האמורים עד ספטמבר 2021 ללא הסכם בכתב וללא ערבות בנקאית, וכי חכ"ל טבריה לא נקטה את כל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות הגשת תביעה משפטית, כדי להפסיק את עבודת חברת ה'. היה על חכ"ל טבריה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי להפסיק את הפעלת מתקני הפרסום בידי חברה ה'.

## התקשרות חכ"ל טבריה עם חברה ד' למתן זיכיון פרסום על גשר ומתקני בילבורד

### ממצאים מדוח המעקב

בשנת 2015 (לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת) חתמה חכ"ל טבריה עם חברה ד', הזוכה במכרז פומבי שפרסמה החכ"ל, על הסכם הפעלה למתן זיכיון לפרסום על גשר עירוני להולכי רגל שנמצא בכניסה המערבית לעיר מכיוון צומת גולני ועל מתקני בילבורד. לפי ההסכם התחייבה חברה ד' לשלם לחכ"ל טבריה עבור הזיכיון לפרסום על הגשר סכום של כ-130,500 לשנה בתוספת מע"ם, ועבור כל פן פרסום על מתקן בילבורד (על צד אחד) סכום של כ-15,000 ש"ח לשנה בתוספת מע"ם. ההתקשרות הייתה לתקופה של שלוש שנים - מאפריל 2015 עד אפריל 2018 - עם אפשרות להארכה עד אפריל 2020. ההתקשרות עם החברה נמשכה עד שנת 2020. לפי ההסכם, חכ"ל טבריה מסרה לחברה ד' את הגשר ועוד שמונה מתקני בילבורד - בסך הכול 16 פני פרסום (כל פן פרסום בשטח של 12 מ"ר). חברה ד' התחייבה שתפעל בתוך שישה חודשים להחליף את מתקני הבילבורד הקיימים במתקני בילבורד חדשים ולהקים חמישה מתקני בילבורד חדשים, באופן שמספר מתקני הבילבורד יהיה 13 ומספר פני הפרסום בהם יסתכם ב-26 (שכן יהיו פרסומים בשני צידיו של כל בילבורד).

בבדיקת התקשרות האמורה עלו הממצאים הללו:

1. לפי סעיף 5.1 להסכם ההפעלה, חברה ד' הייתה אמורה להשלים בתוך שישה חודשים ממועד חתימת ההסכם את החלפת מתקני הבילבורד הישנים ולהקים חמישה מתקני בילבורד חדשים בכפוף לכך שהחברה תגיש לעיריית טבריה בקשה בנושא. נקבע כי בבקשה יצינו מידותיו של השלט, ומקום הצבתו, וכי יצורף אליה אישור מהנדס קונסטרוקטור. על חברה ד' היה לקבל את אישור אגף מהנדס העיר ואגף איכות החיים והסביבה של העירייה להחלפה ולהקמה של המתקנים.



כפי שנמסר לצוות הביקורת בנובמבר 2022, חברה ד' החליפה בשנת 2015 את שמונת מתקני הבילבורד הישנים והקימה שישה מתקנים חדשים, באופן שמספר פני פרסום הסתכם ב-26 בהתאם להסכם ההפעלה (חברה ד' פרסמה בשני בילבורדים רק על צד אחד).

עם זאת, נמצא כי חברה ד' לא הגישה לעירייה בקשה להצבתם של מתקני הבילבורד שהחליפה ושל המתקנים החדשים שהקימה, וכי היא לא קיבלה את אישור העירייה להצבה ולהחלפה של המתקנים כנדרש בהסכם ההפעלה.

ראוי היה כי חכ"ל טבריה תדרוש מחברה ד' לקבל את אישור העירייה להחלפת בילבורדים ישנים ולהקמת בילבורדים חדשים, כפי שהתחייבה החברה בהסכם ההפעלה.

2. לפי כללי הנהלת החשבונות, חכ"ל טבריה הייתה צריכה לחייב את כרטיס הנהלת החשבונות של חברה ד' בסכומים שהגיעו לה לפי הסכם ההפעלה ולזכות את חברה ד' בסכומים ששילמה ברישום נפרד.

מבדיקת כרטסת הנהלת החשבונות של חברה ד' שמנהלת חכ"ל טבריה לא ניתן לדעת אילו סכומים שהיה על חברה ד' לשלם לחכ"ל טבריה, וכמו כן אין לחכ"ל פירוט של מספר פני הפרסום על מתקני בילבורד שחברה ד' שילמה בגינם ושל מקומם.

על חכ"ל לפעול לפי כללי הנהלת החשבונות, לחייב את חשבון קבלני הפרסום בסכומים שמגיעים לה על פי הסכמים שחתמה עימם ולזכות את חשבונם בסכומים ששילמו לה. כך ניתן יהיה לדעת באילו סכומים חויבו, מהם הסכומים ששילמו ומהי יתרת החוב שלהם.

3. לפי הסכם ההפעלה, חברה ד' הייתה אמורה לשלם לחכ"ל טבריה עבור הפרסום על הגשר בכניסה המערבית לעיר ועל 26 פני פרסום של מתקני בילבורד סכום של כ-611,000 ש"ח לשנה כולל מע"ם.

מבדיקת כרטסת הנהלת החשבונות של חברה ד' עולה כי חכ"ל טבריה גבתה בשנים 2016 - 2020 סכומים קטנים מאלה שנקבעו בהסכם, כמפורט בטבלה שלהלן:



**לוח 5: תשלומי חברה ד' לחכ"ל בפועל והסכומים שהיה עליה לשלם על פי ההסכם**

השנה	הסכום ששולם (באלפי ש"ח)	הסכום על פי ההסכם (באלפי ש"ח)	ההפרש (באלפי ש"ח)
2016	463	610.7	147.7
2017	505	610.7	105.7
2018	477	610.7	133.7
2019	505	610.7	105.7
*2020	295	356	61
סיכום	2245	2798.8	553.8

על פי נתוני חכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* בשנה זו פעלה החברה שבעה חודשים בלבד, והיה עליה לשלם חלק יחסי מהסכום שנקבע בהסכם.

מהטבלה עולה שחכ"ל טבריה לא עמדה על כך שחברה ד' תשלם לה את מלוא הסכומים שהתחייבה להם בהסכם. בתקופה האמורה שילמה החברה לחכ"ל טבריה 2.245 מיליון ש"ח מתוך 2.8 מיליון ש"ח שהתחייבה לשלם בהסכם. כלומר, כ-554,000 ש"ח (20%) פחות מהסכום המחויב.

**חכ"ל טבריה** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לא כל פני הפרסום שבהם עוסק המכרז היו זמינים לפרסום במשך תקופת ההסכם מאחר שהעירייה ביצעה שינויים שכללו סגירת כבישים ונתיבים לשם ביצוע עבודות תשתית, שינוי תמרור וכו'. הסכום ששולם שיקף את היקף הפרסום ולכן נעשו התאמות כספיות, וזהו מקור הפער בין הסכום ששולם לבין הסכומים שנקבעו בהסכם.

**חברה ד'** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי היא פעלה בהתאם להסכם הזיכיון ובהתאם להנחיות שקבלה מנציגי העירייה ושילמה את כל הסכומים שנדרשה לשלם בהתאם להסכם הזיכיון ובהתאם להוראות ולהנחיות של העירייה.

מומלץ כי חכ"ל טבריה תתעד את היקף הפרסומים שמבצעת חברה ד' באופן שוטף ותצרף את המידע שתיעדה למסמכי הנהלת החשבונות בכרטיס של חברה ד', באופן שיאפשר לבדוק את מספר הפרסומים שביצעה החברה ואת הסכומים שנדרשה לשלם. תיעוד זה דרוש לחכ"ל ולכל גורם אחר גם לצורכי בקרה ופיקוח.



## מאגר נתונים בדבר שלטים שהתקינו בעלי עסקים בתחום שיפוטן של הרשויות

### הדוח הקודם

בידי הרשויות המקומיות **ירכא, כפר יאסיף וסח'נין** לא היו מידע מלא ומאגר נתונים מעודכן בעניין מספר השלטים שהותקנו בתחום שיפוטן. בתחום שיפוטן של רשויות אלה הותקנו שלטים מסוגים שונים בידי קבלני פרסום ואחרים בלי שקיבלו אישור להצבתם וללא האישורים הנדרשים כמתחייב בחוקי העזר של הרשויות. הדברים אמורים גם במתקני שילוט שהוצבו בשטחים ציבוריים ובמתקנים של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה ציין כי לניהול מאגר נתונים מלא ומהימן בדבר מספר מתקני השילוט העירוניים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות האמורים חשיבות רבה, בין היתר כדי לעקוב אחר הצבתם בהתאם לדין, כדי לוודא שתחזוקתם נאותה וכדי לגבות תשלומים ואגרות בעניינם. על הרשויות לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן כדי לאתר את השלטים המוצבים בתחום שיפוטן, לחייב בגינם באגרות שילוט בהתאם לחוקי העזר ולהגביר את הפיקוח על פעולות קבלני הפרסום בשטחיהן הציבוריים כדי למנוע התקנה ללא אישור של שלטים העלולים לגרום לסכנה בטיחותית.

### ביקורת המעקב

#### עיריית סח'נין

בשנת 2017 ביצעה העירייה סקר שילוט באמצעות חברה חיצונית ושילמה עבור ביצועו כ-75,000 ש"ח. לפי סקר זה הוצבו בתחום העירייה כ-1,300 שלטים מסוגים שונים.

במועד ביקורת המעקב בנובמבר 2022 נמצא כי העירייה לא עדכנה את הסקר, ולפיכך לא היו ברשותה נתונים על שלטים חדשים שהתקינו בעלי עסקים ועל שלטים שהוסרו. העירייה עדכנה את הנתונים בעקבות השגות וערעורים שהגישו בעלי עסקים.

בבדיקה מדגמית שביצע צוות הביקורת בנובמבר 2022 בעניינם של 242 שלטים שנכללו בסקר עלה כי 19 (כ-8%) אינם מוצבים בפועל.

עיריית **סח'נין** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנה הנוכחית (2023) היא ביצעה סקר שילוט חדש העוסק בנתונים ומדדים חדשים כמו שלטים שאינם מוצבים בפועל ושלטים שאינם משויכים לשום גורם מפרסם.

### המועצה המקומית ירכא

בספטמבר 2019 חתמה המועצה עם חברה ו' על הסכם לביצוע מדידה וסקר נכסים ושימושים על בסיס **GIS** לצורך עדכון השומה לחיוב בארנונה (להלן - סקר נכסים). בהסכם לא נכלל סקר למדידות שילוט לעסקים ולפרסום חוזות. בשנת 2022 חתמה המועצה עם החברה, לפי



החלטת המועצה מאפריל 2022, על נספח להסכם סקר נכסים (להלן - ההסכם) שלפיו תבצע החברה עבור המועצה גם סקר שילוט.

באוגוסט 2022 החלה המועצה להטמיע במערכת הגבייה שלה את הנתונים שהגישה לה החברה עד אותו מועד ובספטמבר 2022 החלה לגבות אגרת שילוט. עד ינואר 2023 הטמיעה המועצה במערכת הגבייה את הנתונים על כ-2,300 שלטים, שפוטנציאל הגבייה בגינם בשנת 2022 הסתכם לפי נתוני המועצה בכ-410,000 ש"ח. עד סוף דצמבר 2022 גבתה המועצה סכום של כ-96,000 ש"ח עבור אגרות שילוט.

עד סוף אפריל 2023 לא סיימה המועצה להטמיע את כל הנתונים של הסקר, ואין למועצה מידע שלם על ההיקף המלא של השלטים בתחום שיפוט.

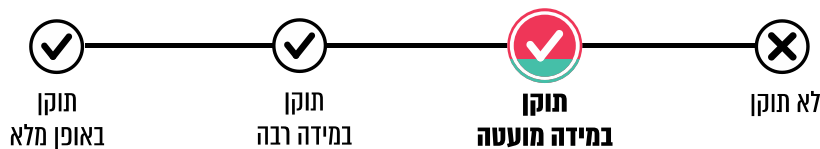
נמצא כי החברה סיווגה את כל השלטים בתחום היישוב בתור "שלט המותקן על בניין" - סיווג שלפי חוק העזר של המועצה תעריף האגרה בגינו הוא הנמוך ביותר ומסתכם ב-111 ש"ח למ"ר. המועצה שלחה למחזיקים בשלטים הודעות חיוב לפי אותו תעריף בלי להתחשב בסוג השלט ובתעריף המתאים לו על פי חוק העזר.

במהלך הביקורת בנובמבר 2022 בדקו עובדי המועצה את סיווג השלטים לפי חוק העזר, ומצאו כי 63 מבין השלטים המותקנים על גגות של בניינים סווגו בידי החברה לפי תעריף של 111 ש"ח למ"ר, אף שהתעריף המתאים להם על פי חוק העזר הוא 278 ש"ח למ"ר. עוד 122 שלטים שהוצבו מחוץ לעסקים סווגו לפי תעריף של 111 ש"ח למ"ר במקום תעריף של 306 ש"ח למ"ר.

יוצא אפוא כי בשל כך הפסידה המועצה במשך כעשר שנים, עד מועד סיום ביקורת המעקב, סכומים ניכרים שלא ניתן לאמוד את היקפם בהיעדר נתונים מלאים על כל השלטים המוצבים בתחום שיפוט של המועצה, ולנוכח העובדה שסיווגם לא תאם את הסיווג שנקבע בחוק העזר לשילוט.

על המועצה המקומית ירכא להטמיע את כל נתוני הסקר שביצעה החברה, לבדוק את הסיווג של כל השלטים בתחום שיפוט, ולפעול לחיובם לפי הסיווגים שנקבעו בחוק העזר.

### מידת תיקון הליקוי



המועצה המקומית **ירכא** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי היא הקימה מאגר נתונים על השלטים במרחב הפרטי והציבורי גם יחד, וכי היא מינתה בעל תפקיד לצורך אכיפת הנושא הנוגע לכל צורכי הצבת השילוט.



חברה ו' ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי היא הגישה את נתוני הסקר בהתאם לסיווגים ולתעריפים שנקבעו בחוק העזר של המועצה, אולם החיוב היה גדול מאוד והיא קבלה מהמועצה הנחיה לחייב לפי תעריף אחיד, מאחר שלפי טענת המועצה חוק העזר גורם לחיוב לא סביר באגרת שילוט.

## המועצה המקומית כפר יאסיף

### הדוח הקודם

למועצה המקומית **כפר יאסיף** לא היה מידע ומאגר נתונים בנוגע לשלטים שהוצבו בשטח השיפוט שלה. בנובמבר 2013 התקשרה המועצה בעקבות הליך מכרזי עם חברה לביצוע סקר שילוט בתחומה (להלן - הקבלן).

בדיקת המסמכים במועצה העלתה כי הקבלן העביר למועצה בתחילת שנת 2014, במסגרת סקר השילוט, רשימה של 1,489 שלטים. הביקורת הקודמת העלתה כי ברשימה היו כפילויות, וכי עד מועד סיומה בפברואר 2015 לא היה בידי המועצה מידע על מספרם המדויק של השלטים המוצבים בתחום שיפוט. למשל, ברשימה האמורה נכללו 165 שלטים המוצבים בתחום שיפוט של המועצה המקומית ירכא, 12 שלטים בתחום המועצה המקומית אבו סנאן, ועוד כ-100 שלטים שצוין כי הם בבדיקה.

המועצה המקומית **כפר יאסיף** מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת, ביולי 2015, כי סקר ראשוני (משנת 2014) העלה בעיות כגון אלה שפורטו בדוח (כפילויות, חיוב שלטים שאינם בתחום שיפוט של המועצה ועוד), וכי הקבלן נדרש להשלים את העבודה (להלן - סקר השילוט הראשוני).

### ביקורת המעקב

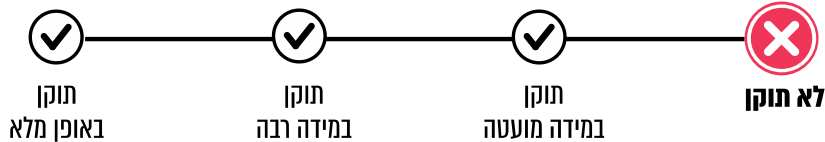
בביקורת המעקב עלה כי עקב טעויות של הקבלן בביצוע הסקר ובגלל התנגדות התושבים הפסיקה המועצה את הטמעת הסקר במערכת הגבייה שלה, והיא אף הפסיקה לגבות אגרת שילוט. עוד עלה כי המועצה לא נקטה כל מהלך כדי לעדכן את הסקר, ועקב כך לא היה לה כלל מאגר נתונים על מספר השלטים שבתחומה ועל סוגיהם.

עוד הועלה במועד סיום ביקורת המעקב כי המועצה המקומית כפר יאסיף לא עקבה אחר הצבת שלטי החוצות בתחום שיפוט ולא ביצעה סקר חדש כדי לקבל נתונים מעודכנים ומלאים בנושא שיוטמעו במערכת הגבייה שלה. עקב כך היא לא גבתה אגרת שילוט מבעלי השלטים במשך כ-35 שנה, מיום חקיקת חוק העזר בשנת 1988.

על המועצה לבצע בהקדם האפשרי סקר שילוט ולחייב את בעלי העסקים בתחום שיפוט באגרת שילוט, וזאת כדי להגדיל את הכנסותיה העצמיות ולשפר את איכות השירותים שהיא נותנת לתושביה.



### מידת תיקון הליקוי



המועצה המקומית **כפר יאסיף** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 כי בשנת 2020 היא פרסמה מכרז לביצוע סקר נכסים בנושא ארנונה ושילוט, וכי עקב התפרצות מגפת הקורונה ובעיות מטעם הקבלן הזוכה חל עיכוב בביצוע סקר ארנונה, והדבר גרם לעיכוב בביצוע סקר השילוט. עוד ציינה כי בימים הקרובים אמור להתחיל ביצועו של סקר השילוט, והוא אמור להסתיים בתוך 2 - 3 חודשים. לדברי המועצה, בסיום הכנתו של הסקר יחויבו בעלי שלטים בהגשת בקשה לרישיונות ובאגרת שילוט בהתאם לחוק העזר של המועצה.

## טיפול הרשויות המקומיות בהצבת שלטים בתחום שיפוטן

### הדוח הקודם

הרשויות המקומיות שנבדקו התקינו כאמור חוקי עזר בנושא שילוט שמטרתם להסדיר את נושא השילוט והפרסום בתחום שיפוטן. בארבע מהרשויות שנבדקו - **טבריה, ירכא, כפר יאסיף וסח'נין** - הציבו מפרסמים ובעלי עסקים שלטים במרחב הציבורי שלא כדין וללא קבלת האישורים הדרושים.

### חכ"ל טבריה

במרץ 2010 חתמה חכ"ל טבריה על הסכם עם חברה ה' להקמה, לתפעול ולתחזוקה של מתקני פרסום חוצות ולמתן זכויות לפרסום על גביהם.

חכ"ל טבריה לא עמדה על כך שתקבל מחברה ה' רשימה מעודכנת של המתקנים העירוניים פעם ברבעון כנדרש בהסכם, ובשל כך לא היו ברשותה נתונים מלאים ומעודכנים בדבר המתקנים שהוצבו בעיר בכל עת.

נמצא כי במועד סיום הביקורת הקודמת בפברואר 2015 רוב השלטים שהוצבו שלא כדין וללא קבלת האישורים הנדרשים עדיין לא הוסרו.

חכ"ל טבריה והעירייה לא נקטו צעדים ממשיים נגד חברה ה' וגם לא פעלו להסרת השלטים, אף שהחברה התקינה בשטחים ציבוריים ברחבי טבריה מתקני פרסום בלי שקיבלה אישור לכך כנדרש.

משרד מבקר המדינה המליץ כי חכ"ל טבריה ועיריית **טבריה** יפעלו למפות את כל המתקנים שהציבה חברה ה' בעיר ללא האישורים הנדרשים, וכי הן ינקטו את כל האמצעים העומדים לרשותן להסדרת הנושא, ובכלל זה יסירו את המתקנים.





חכ"ל טבריה מסרה בתשובתה לדוח הקודם שהיא פנתה כמה פעמים לחברה ה' בדרישה להסרת השלטים שאופן הצבתם אינו בטיחותי.

## המועצה המקומית ירכא

הביקורת הקודמת העלתה כי על אף התופעה החמורה של התקנת שלטים ללא היתר, המועצה לא נקטה את האמצעים העומדים לרשותה לפירוק השלטים שהוצבו בניגוד לדין ולהסרת המפגעים האמורים. באחד המקרים נפל מתקן שילוט גדול שהוצב בצומת ירכא-ג'וליס בצד הכביש, והדבר היה עלול לסכן את שלום הציבור.

משרד מבקר המדינה המליץ כי המועצה המקומית ירכא תקיים הליך סדור של מעקב ובקרה בעניין הצבת השלטים בתחום שיפוטה כדי לצמצם את הסכנות הבטיחותיות הנשקפות לציבור בגינם.

## המועצה המקומית כפר יאסיף

בסיוור נציגי משרד מבקר המדינה נמצא כי לאורך כביש 1470 ובמקומות נוספים בתחום שיפוטה של המועצה הוצבו שלטים רבים במידות שונות ומסוגים שונים, ללא אישור המועצה כדין ובצפיפות גבוהה, וחלקם אף יצרו מפגע בטיחותי. מספר מתקני שילוט אף נפלו בצד הכביש וסיכנו את שלומם של הולכי הרגל, הנהגים והמשתמשים בכביש.

בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית כפר יאסיף לא נקטה את האמצעים העומדים לרשותה לפירוק השלטים שהוצבו בניגוד לדין ולהסרת המפגעים האמורים.

עוד עלה כי המועצה לא אכפה את דרישות חוק העזר ולא פיקחה על בעלי עסקים שהציבו שלטים שלא כדין.

המועצה ציינה בתשובתה כי תפעל לתיקון המצב ולנקיטת הליכים משפטיים נגד מפירי החוק.

## עיריית סח'נין

בתחום שיפוטה של העיר הותקנו בשטחים ציבוריים ובמתקנים עירוניים שלטים מסוגים שונים בלי אישור העירייה להצבתם כמתחייב על פי חוק העזר.

העירייה לא נקטה פעולות אכיפה נגד קבלני שילוט שהציבו שלטים בתחום שיפוטה של העיר ללא אישורה, למעט במקרים מועטים.

העירייה ציינה בתשובתה לדוח הקודם כי היא פועלת לאחרונה להסרת השלטים המסחריים הנמצאים בשטחים הציבוריים וכן להסרת שלטי חוצות בכביש הראשי.

משרד מבקר המדינה המליץ כי העירייה תפקח על פעולות קבלני פרסום בתחום שיפוטה לאכיפת חוק העזר שהתקינה.

14 כביש 70 הוא הכביש הראשי של הכפר חברת נתיבי ישראל מבצעת תחזוקה ברובו, פרט ל-2 ק"מ שנמצאים בתחום שיפוטה המועצה ומוגדרים כביש עירוני.



## ביקורת המעקב ברשויות שנבדקו

בתחום שיפוטן של של הרשויות המקומיות שנבדקו מתבצע פרסום רחב היקף בשנים האחרונות במרחב הפרטי והציבורי: **בטבריה** כ-6,100 שלטים, **בכרמיאל** כ-2,400 שלטים, **בסח'נין** כ-1,300 שלטים, **בירכא** כ-2,300 שלטים ו**בכפר יאסיף** כ-1,400 שלטים.

הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית טבריה<sup>15</sup>, כרמיאל<sup>16</sup>, סח'נין<sup>17</sup> והמועצות המקומיות ירכא<sup>18</sup> וכפר יאסיף<sup>19</sup> - לא פעלו לאכוף את הוראות חוקי העזר שלהן לשילוט ולא דרשו מבעלי עסקים שהציבו שלטי פרסום בבית העסק שלהם וממפרסמים על מתקנים ציבוריים להגיש בקשה לקבלת רישיון להצבת השלטים. מכאן שכל השלטים המוצבים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות שנבדקו הוצבו למעשה ללא רישיון.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - טבריה, ירכא, כפר יאסיף, כרמיאל וסח'נין - לאכוף את חוק העזר שלהן ולדרוש מבעלי עסקים להגיש בקשה לרישיון להצבת שלטים בתחום שיפוטן.

המועצה המקומית **כפר יאסיף** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר שיסתיים ביצועו של סקר השילוט בעוד כ-2 עד 3 חודשים היא תחייב את בעלי השלטים בהגשת בקשה לרישיונות לשילוט בהתאם לחוק העזר של המועצה.

עיריית **כרמיאל** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2023 היא הוציאה כתב מינוי לחברי ועדת שילוט בראשות מנכ"לית העירייה, וכי בימים שקדמו למועד מתן תשובתה היא החלה לגבש אמות מידה להצבת שלטים. העירייה הוסיפה כי אם תקבל מועדת שילוט אישור לאמות המידה האמורות, הן יפורסמו באתר העירייה במרשתת. העירייה צירפה לתשובתה את ההצעה בדבר אמות המידה להצבת שלטים, שהכין היועץ המשפטי של העירייה ביולי 2023 לאישור רישיונות לשילוט בהסתמך על חוק העזר של העירייה לשילוט משנת 2012.

להלן יפורטו ממצאי המעקב ותמונות להמחשה שצולמו ברשויות שנבדקו:

### עיריית טבריה

1. הועלה כי בעקבות ביקורת המעקב החלה עיריית טבריה בתחילת שנת 2023 לנקוט צעדים להסדרת רישיונות לשילוט בתחום שיפוטן. לפי נתוני העירייה, היא פנתה ביוזמתה בחודשים ינואר-אפריל 2023 ל-168 בעלי עסקים, והם הגישו בקשות להוצאת רישיונות לשלטים שבבעלותם.

- |    |  |
|----|--|
| 15 | חוק העזר לטבריה (שילוט), התשפ"ב-2021.            |
| 16 | חוק עזר לכרמיאל (שילוט), התשע"ב-2012.            |
| 17 | חוק עזר לסח'נין (מודעות ושלטים), התשפ"א-2020.    |
| 18 | חוק עזר לירכא (מודעות ושלטים), התשע"ג-2013.      |
| 19 | חוק עזר לכפר יאסיף (מודעות ושלטים), התשע"ג-2013. |



עד סוף אפריל 2023 השלימו 26 מהם את כל המסמכים, ובקשתם נמצאת בטיפול. יתר בעלי העסקים טרם השלימו את כל המסמכים.

על עיריית טבריה לפעול להשלמת הסדרת הרישיונות לכל השלטים המוצבים בתחום שיפוטה ולדרוש מכל בעלי העסקים בטבריה להגיש לה בקשות להוצאת רישיונות לשלטים שברשותם, כמתחייב מחוק העזר שלה.

2. הועלה עוד כי עיריית טבריה וחכ"ל טבריה לא מיפו את כל המתקנים שחברה ה' הציבה בעיר ללא קבלת האישורים הנדרשים, וכי הן לא פעלו להסדרת הנושא ולהסרת שלטים אלה. חברה ה' המשיכה לפרסם במתקנים האמורים עד יולי 2021 (המועד שבו הועברו המתקנים לחברה אחרת) ללא הסכם בכתב וללא אישורים כדין.

על עיריית טבריה וחכ"ל טבריה למפות את כל המתקנים שהציבה חברה ה' בעיר ללא קבלת האישורים הנדרשים, וכן עליהן לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן להסדרת הנושא, ובכלל זה להסירם.

חכ"ל טבריה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר 2021 היא מיפתה את כלל מערך השילוט, תיעדה אותו ומיספרה אותו.

מסיוורים שקיים צוות הביקורת בתחום שיפוטה של העיר טבריה במועד ביצוע הביקורת בעירייה עולה כי בשטחים פתוחים בעיר הוצבו שלטים על קירות וגדרות ללא אישור, וכי העירייה לא פעלה להסרתם.



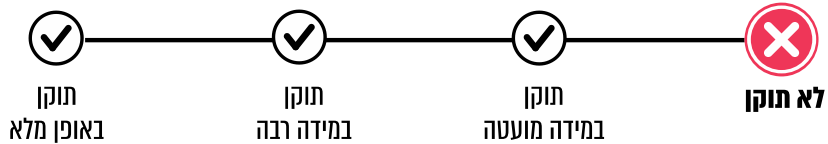
### תמונה 1: שלט בשטחים פרטיים בטבריה



המקור: מאגר המידע של מחלקת הגבייה של העירייה, דצמבר 2022.

על עיריית טבריה לפעול להסרת שלטים שהוצבו בשטחה שלא כדין או לחלופין לפעול להסדרתם.

#### מידת תיקון הליקוי



#### המועצה המקומית ירכא

בסיוור שקיים צוות הביקורת בפברואר 2023 בתחום שיפוטה של המועצה, נמצא כי בכביש הראשי באזור התעשייה ובתחומי היישוב מוצבים במרחב הציבורי ללא אישור עשרות שלטים



במידות שונות, חלקם גורמים למפגע בטיחותי ועלולים ליפול ולפגוע במכוניות החונות על המדרכות.

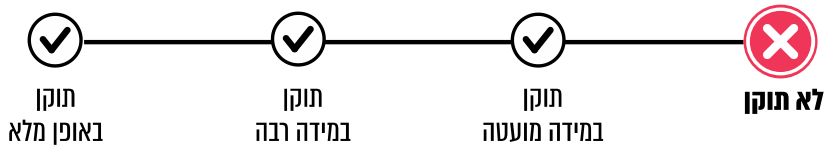
### תמונות 2 - 6: שלטים בכביש הראשי של ירכא, בשטחים ציבוריים, במדרכות ועל גדרות



צולם על ידי צוות הביקורת ב-26.2.23.

על המועצה המקומית ירכא לפעול להסרת השלטים שהתקינו בעלי עסקים במרחב הציבורי שלה ולאכיפה יעילה של החוק, כדי להבטיח שבעלי העסקים לא יתקינו שלטים במרחב הציבורי שלה שלא כדין.

#### מידת תיקון הליקוי





## המועצה המקומית כפר יאסיף

בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2023 בתחום שיפוטה של המועצה נמצא כי לא חל שום שינוי בעקבות הביקורת הקודמת, וכי לאורך כביש 70 ובמקומות נוספים בתחום שיפוטה של המועצה הוצבו עשרות שלטים במידות שונות במרחב הציבורי, בידי הכביש ועל המדרכות ללא אישור המועצה, והם עלולים לסכן את המכוניות הנוסעות בכביש הראשי ואת הולכי הרגל. המועצה גם לא נקטה את הצעדים העומדים לרשותה להסרת השלטים המותקנים שלא כדין.

### תמונות 7 - 13: שלטים בכביש הראשי בכפר יאסיף, במדרכות ובשטחים ציבוריים

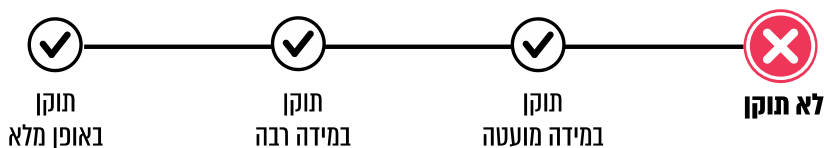


צולם על ידי צוות הביקורת ב-26.2.23.



על המועצה המקומית כפר יאסיף לפקח על הצבת מתקני השילוט בשטח השיפוט שלה ולפעול לאכיפה יעילה של החוק כדי שבעלי עסקים לא יתקינו שלטים במרחב הציבורי ללא אישורה ובכך יסכנו את שלום הציבור.

#### מידת תיקון הליקוי



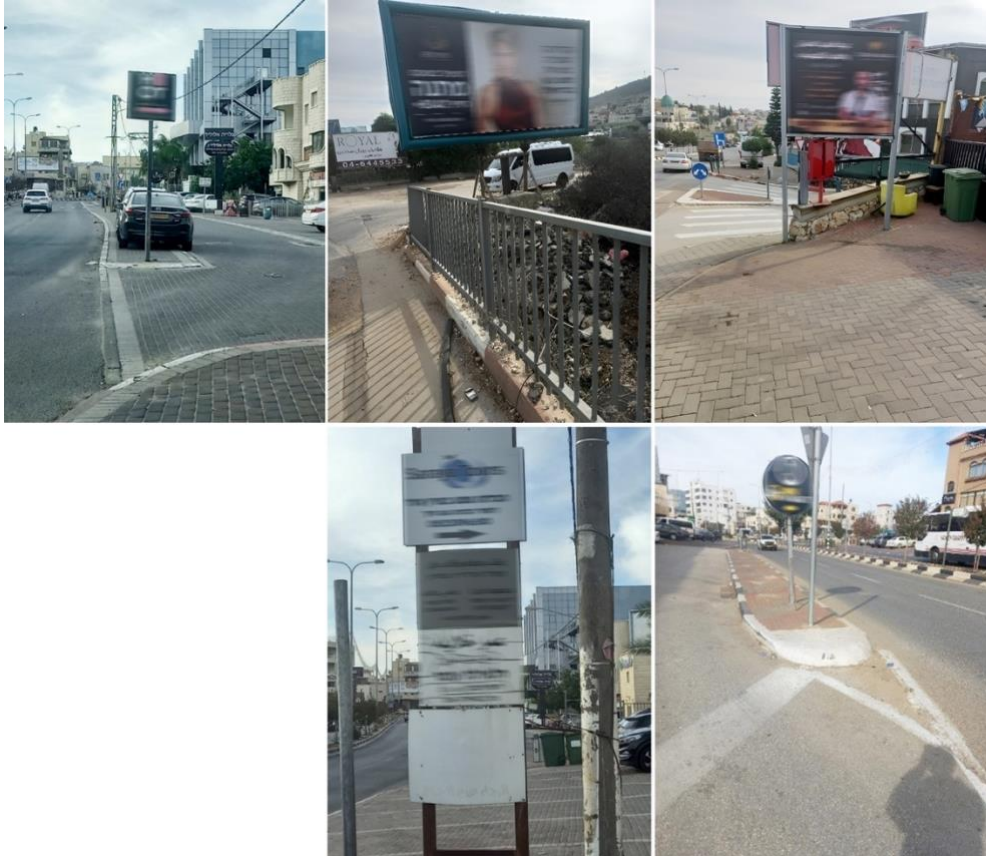
המועצה המקומית **כפר יאסיף** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר סיום ביצועו של סקר השילוט בעוד כ-2 עד 3 חודשים, היא תפעל להסרת שלטים המוצבים במרחב הציבורי ולתיקון המצב ותנקוט הליכים משפטיים נגד מפירי החוק.

#### עיריית סח'נין

בסיור שקיים צוות הביקורת בנובמבר 2022 בכביש הראשי של העיר סח'נין נמצאו שלטים שהוצבו ללא אישור בשטחים ציבוריים, על מדרכות ועל גדרות של בתים פרטיים, והעירייה לא פעלה להסרתם.



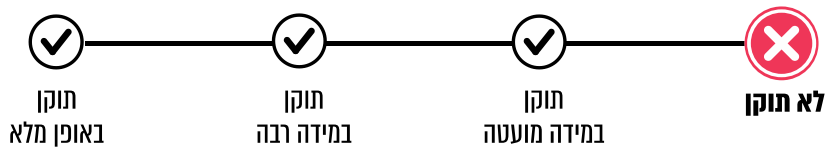
תמונות 14 - 18: שלטים לאורך הכביש הראשי בסח'נין, במקומות חנייה  
ציבוריים ועל גדות של בתים ועסקים



צולם על ידי צוות הביקורת ב-22.11.22.

על עיריית סח'נין לפקח על התקנת שלטים במרחב הציבורי שלה ולאכוף על בעלי עסקים את הוראות חוק העזר שלה.

מידת תיקון הליקוי







עיריית סח'נין ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא משתפת פעולה עם איגוד ערים לאיכות הסביבה אגן בית נטופה להסרת שלטים או פרסומות התלויים במרחב הציבורי בניגוד להוראות הדין וללא קבלת האישורים הדרושים, וכי היא נוקטת את האמצעים העומדים לרשותה להסרת אותם שלטים ופרסומות.

## גביית אגרות שילוט

### הדוח הקודם

הביקורת הקודמת העלתה כי חמש הרשויות המקומיות שנבדקו לא הקפידו על גביית אגרות שילוט ועל חיוב כספי בגין הצבת שלטים ושימוש במתקני הפרסום שבתחום שיפוטן, בניגוד להסכמים שחתמו עם קבלני פרסום ולחוקי העזר שלהן. בכך ויתרו הרשויות המקומיות שנבדקו על כספים המגיעים להן כדין, המסתכמים במיליוני ש"ח. לדוגמה, לפי רישומי עיריית סח'נין, במועד סיום הביקורת הקודמת הסתכמו חובותיהם של המפרסמים בתחום שיפוטן בגין אגרות שילוט בכ-1.4 מיליון ש"ח. בדוח הקודם נבדקו שיעורי הגבייה וסכומי הגבייה של עיריית סח'נין בלבד.<sup>20</sup>

### ביקורת המעקב

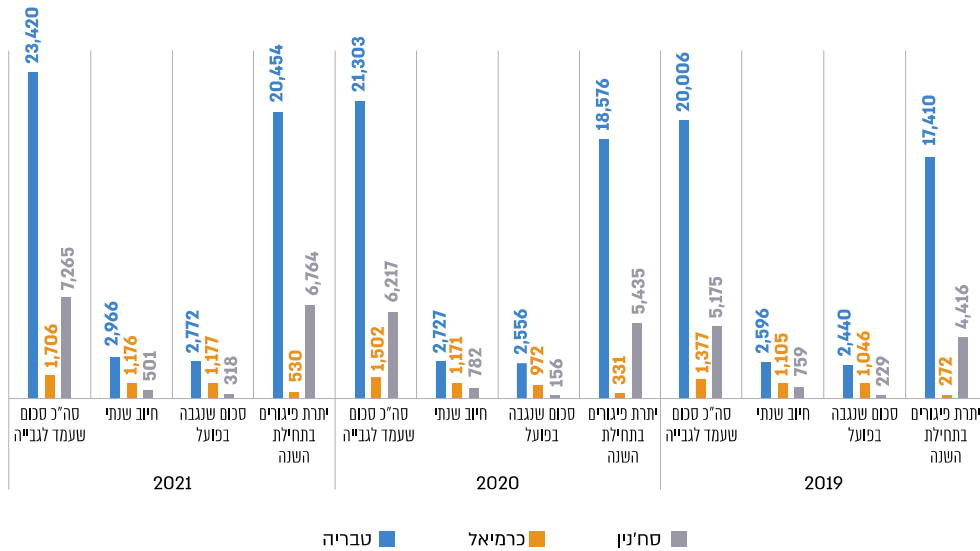
בחוקי העזר של חמש הרשויות שנבדקו<sup>21</sup> נקבע כי לא יציג אדם שלט, לא ירשה לאחר להציג ולא יגרום להצגתו, אלא -מכוחם של רישיון מאת ראש הרשות ושל הוראות חוק עזר ובהתאם לתנאי הרישיון, וכי בעד מתן רישיון לפרסום שלט או לחידוש רישיון זה ישלם בעל הרישיון אגרה לרשות (להלן - אגרת שילוט או אגרת פרסום) בשיעורים הנקובים בחוק העזר<sup>22</sup>. עוד נקבע כי שטחו של השלט יחושב לפי מידותיו. כמו כן נקבע בכל חוקי העזר של הרשויות שנבדקו<sup>23</sup> כי שטחם של שלטים דו-צדדיים אשר פרסומות מוצגות בשני צדדיו או שטחו של שלט רב-צדדי יחושבו כאילו היה כל צד שלט נפרד.

להלן נתונים על השיעורים של חיובי אגרת השילוט וגבייתה ברשויות המקומיות **טבריה, כרמיאל וסח'נין**, בשנים 2019 עד 2021:

20	יצוין כי הדוח הקודם לא דן בסכומי החיוב והגבייה של אגרת שילוט, והממצא צוין באופן כללי ותמציתי.
21	כך נקבע בסעיף 2 לחוקי העזר של טבריה, ירכא, כפר יאסיף כרמיאל וסח'נין.
22	כך נקבע בסעיף 7(א) של חוקי העזר ירכא, כפר יאסיף וסח'נין, סעיף 3 בחוק העזר של כרמיאל וסעיף 5א' לחוק העזר של טבריה.
23	כך נקבע בסעיף 1 בהגדרות של חוקי העזר של טבריה, כרמיאל, ירכא, כפר יאסיף וסח'נין.



**תרשים 2: שיעורי חיובי אגרת השילוט וגבייתה ברשויות המקומיות טבריה, כרמיאל וסח'נין, 2019 - 2021**



על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**עיריית טבריה**

**לוח 6: עיריית טבריה - חיוב באגרת שילוט וגבייתה, 2019 – 2021 (באלפי ש"ח)**

שנה	יתרת הפיגורים בתחילת השנה	חיוב שנתי	הסכום הכולל שעמד לגבייה	הסכום שנגבה בפועל	שיעור הגבייה מתוך הסכום הכולל שעמד לגבייה	שיעור הגבייה בפועל מתוך החיובים השנתיים
2019	17,410	2,596	20,005	2,440	12.2%	94%
2020	18,576	2,727	21,303	2,556	12%	94%
2021	20,454	2,966	23,420	2,772	12%	94%

על פי נתוני עיריית טבריה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בשנים 2019 - 2021 היו שיעורי הגבייה של עיריית טבריה כ-94% מהחיוב השנתי, אולם שיעור הגבייה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה - בכלל זה יתרות הפיגורים בתחילת השנה - הסתכם בכ-12% בלבד מסכום החיוב הכולל, ועקב כך גדלו יתרות הפיגורים משנה לשנה והסתכמו בסוף שנת 2021 בכ-20.6 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין את פעולות עיריית טבריה להגדלת סכומי הגבייה מאגרת שילוט מדי שנה בשנה. עם זאת, על עיריית טבריה לפעול ביתר שאת לגביית יתרות הפיגורים בגין אגרות שילוט מהחייבים ומקבלני הפרסום.

## גבייה מקבלני פרסום - עיריית טבריה

### הדוח הקודם

במועד סיום הביקורת - תחילת שנת 2015 - הסתכמו חובותיו של קבלן א' בגין אגרות שילוט עבור פרסום על שלטי דגל בכ-490,000 ש"ח, וחובות חברה ה' באותו מועד הסתכמו בכ-195,000 ש"ח.

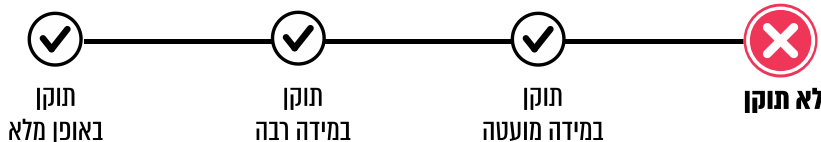
### ביקורת המעקב

במועד סיום ביקורת המעקב, בנובמבר 2022, לא שילם קבלן א' לעירייה שום סכום בגין אגרת שילוט, וחובותיו למועד האמור הסתכמו בכ-928,000 ש"ח. גם חברה ה' לא שילמה לעירייה שום סכום בגין אגרת שילוט וחובותיה הסתכמו במועד האמור בכ-621,000 ש"ח. הבדיקה העלתה כי חברת הגבייה הפועלת מטעם העירייה ניסתה פעמים רבות לעקל את חשבונות הבנק שלהם אולם לא הצליחה לגבות שום סכום מהחוב.

יוצא אפוא כי עיריית טבריה לא גבתה משני קבלני הפרסום חובות גדולים, שהסתכמו בכ-1.5 מיליון ש"ח.

על עיריית טבריה והחברה הכלכלית לפעול לתיקון הליקויים, וכן עליהן לנקוט את האמצעים העומדים לרשותן כדי לגבות את אגרות השילוט מקבלן א' ומחברה ה', ובכלל זה לגבות את חובות העבר שלהם.

#### מידת תיקון הליקוי





## עיריית כרמיאל

### לוח 7: עיריית כרמיאל - חיוב באגרת שילוט וגבייה, 2019 - 2021 (באלפי ש"ח)

השנה	יתרות הפיגורים בתחילת השנה	חיוב שנתי	הסכום הכולל שעמד לגבייה	הסכום שנגבה בפועל	שיעור הגבייה מתוך כלל הסכומים שעמדו לגבייה	שיעור הגבייה בפועל מתוך החיוביים השנתיים
2019	272	1,105	1,377	1,046	76%	95%
2020	331	1,171	1,502	972	65%	83%
2021	530	1,176	1,706	1,177	69%	100%

על פי נתוני עיריית כרמיאל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שיעורי הגבייה של עיריית כרמיאל מהחיוב השנתי היו גבוהים (למעט שיעורי הגבייה עבור הפרסומים באמצעות עמותת פסטיבל כרמיאל על עמודי תאורה), והם הסתכמו בשנת 2021 ב-100% מהחיוב השנתי. יתרות הפיגורים הסתכמו בסוף שנת 2021 בכ-530,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיעורי הגבייה הגבוהים של עיריית כרמיאל מהחיוב השנתי באגרת שילוט וממליץ לעירייה להגביר את גביית יתרות הפיגורים.

עיריית **כרמיאל** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יתרות הפיגורים בגביית אגרת שילוט בסוף שנת 2022 הסתכמו בכ-400,000 ש"ח, והיא הוציאה דרישות לתשלום חובות בסכום כולל של כ-135,000 ש"ח, ביצעה עיקולים בסך כ-97,000 ש"ח בחשבונות הבנק של החייבים והעבירה לטיפול משפטי חובות בסך כ-168,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הצעדים שנקטה עיריית כרמיאל נגד בעלי החוב ואת פעולותיה להגדלת הכנסותיה מאגרת שילוט.

## הדוח הקודם

**אי-חיוב קבלן פרסום באגרת שילוט:** בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה כי עיריית כרמיאל אינה מחייבת את המפרסמים על עמודי התאורה בעיר באגרות שילוט, כמתחייב בחוקי העזר של העירייה.

עיריית **כרמיאל** מסרה בתשובתה כי היא תפעל לגביית אגרות שילוט מפרסומי העמותה על גבי עמודי התאורה.



## ביקורת המעקב

נמצא כי העירייה אינה מחייבת את המפרסמים באגרת שילוט בגין שלטים עגולים ושלטים מלבנים המוצבים על גבי עמודי תאורה, וכי היא אינה גובה מהם אגרה כאמור, לא בעצמה ולא באמצעות עמותת פסטיבל כרמיאל.

על עיריית כרמיאל לפעול לגביית אגרת שילוט מהמפרסמים על גבי עמודי תאורה בעצמה או באמצעות עמותת פסטיבל כרמיאל.

### מידת תיקון הליקוי



## עיריית סח'נין

### הדוח הקודם

עיריית סח'נין לא גבתה מהמפרסמים בתחום שיפוטה אגרות שילוט כנדרש בחוק העזר שלה. בשנים 2009 עד 2013 גבתה סכום כולל בסך כ-150,000 ש"ח, ושיעור הגבייה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה בשנים האמורות היה 4% עד 11%.

## ביקורת המעקב

לוח 8: עיריית סח'נין - חיוב באגרת שילוט וגבייתה, 2019 - 2021 (באלפי ש"ח)

השנה	יתרות הפיגורים בתחילת השנה	חיובים שנתיים	הסכום הכולל שעמד לגבייה	הסכום שנגבה בפועל	שיעור הגבייה מתוך כלל הסכומים שעמדו לגבייה	שיעור הגבייה בפועל מתוך כלל החיובים השנתיים
2019	4,416	759	5,175	229	4.4%	30%
2020	5,435	782	6,217	156	2.9%	20%
2021	6,764	<sup>24</sup> 501	7,265	318	4.7%	64%

על פי נתוני עיריית סח'נין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

24 לפי הסברי העירייה מיוני 2023, הסיבה להפחתה בסכומי החיוב באגרה בשנת 2021 הייתה החלטתם של בעלי עסקים להוריד את השלטים שהוצבו על בתי העסק שלהם כדי להימנע מלשלם אגרת שילוט.



שיעורי גביית אגרת השילוט של עיריית מתוך כלל הסכומים שעמדו לגבייה בשנים 2019 עד 2021 היו נמוכים מאוד והסתכמו בממוצע בכ-4%. יתרות הפיגורים בסוף שנת 2021 הסתכמו בכ-6.9 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הגדלת סכומי הגבייה בשנת 2021. עם זאת, על עיריית סח'נין לפעול להגדלת סכומי הגבייה ושיעורי הגבייה מאגרת השילוט ולהקטין את יתרות הפיגורים, שהסתכמו בסוף שנת 2021 בכ-6.9 מיליון ש"ח.

### מידת תיקון הליקוי



## המועצה המקומית ירכא

### הדוח הקודם

בדוח הקודם צוין כי בפברואר 2015, במועד סיום הביקורת הקודמת, עדיין לא פעלה המועצה על פי חוק העזר ולא גבתה אגרות שילוט מהמפרסמים בתחום שיפוטתה.

### ביקורת המעקב

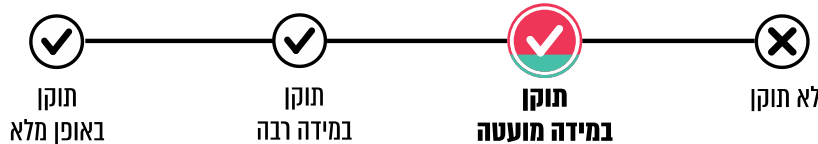
הועלה כי המועצה המקומית ירכא החלה לחייב את בעלי השלטים באגרת שילוט ולגבות אגרת שילוט החל מספטמבר 2022. החיוב בגין אגרת שילוט בשנת 2022, שהתבסס על נתונים חלקיים שמסרה החברה למועצה עד אותו מועד, הסתכם ב-410,413 ש"ח, ובשנת 2023 הסתכם ב-514,586 ש"ח.

השתוותה של המועצה באכיפת חוק העזר אשר אושר בשנת 2013, בכל הנוגע לביצוע סקר שילוט ולחיוב בעלי העסקים בתחום שיפוטתה באגרת שילוט, גרמו לה להפסדים ניכרים. עקב כך הפסידה המועצה במשך כעשר שנים, ממועד אישור חוק העזר לשילוט ועד מועד סיום ביקורת המעקב, כספים שהייתה זכאית לגבות בגין אגרת שילוט, המוערכים במאות אלפי ש"ח בכל שנה ובסך של מיליוני ש"ח במשך תקופה של כעשר שנים. יצוין כי בהיעדר נתונים מלאים על מספר השלטים המדויק בתחום השיפוט של היישוב ועל סכומי החיובים בגינם בהתאם לתעריפי חוק העזר, לא ניתן לאמוד את היקפם המדויק של ההפסדים.

על המועצה המקומית ירכא לפעול להשלמת חיוב בעלי השלטים בתחום שיפוטתה ולגבות מהם אגרת שילוט בהתאם לתעריפים שנקבעו בחוק העזר של המועצה.



### מידת תיקון הליקוי



המועצה המקומית ירכא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת בהתאם לחוק העזר העירוני וגובה אגרת שילוט בהתאם לנדרש.

## המועצה המקומית כפר יאסיף

### הדוח הקודם

המועצה לא חיבה את קבלני השילוט והמפרסמים בתחום שיפוטה באגרות שילוט. בתשובתה ציינה המועצה המקומית כפר יאסיף כי בתקופה הקרובה אמורות להישלח לקבלני הפרסום הודעות חיוב לגבי השלטים שדווחו בסקר השילוט הראשוני אשר אינם שנויים במחלוקת.

### ביקורת המעקב

בשנת 2013 ביצעה המועצה סקר שילוט, כדי להתחיל לחייב את המפרסמים ובעלי העסקים בתחום שיפוטה באגרת שילוט בהתאם לחוק העזר שלה. עם זאת הועלה כי המועצה לא הזינה את נתוני הסקר במערכת הגבייה שלה.

לפי הסברי המועצה לנציגי משרד מבקר המדינה מדצמבר 2022, היא הפסיקה בשנת 2017 להטמיע את מלוא נתוני הסקר במערכת הגבייה ולגבות אגרת שילוט. זאת עקב טעויות שביצע הקבלן בסקר ועקב תלונות תושבים על חיובים לא נכונים. במועד ביקורת המעקב לא נמצאו במאגרי המידע של המועצה שבמערכת הגבייה שלה שום נתונים שהועלו בסקר. יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת אין בידי המועצה נתון עדכני על מספר השלטים בתחום שיפוטה, וכפועל יוצא מכך לא הוזנו במערכת הגבייה שלה נתוני החיובים בגינם. לבקשת משרד מבקר המדינה מסרה המועצה נתונים חלקיים ולפיהם פוטנציאל הגבייה בגין אגרת שילוט בשנת 2017 מבעלי העסקים שכן הוזנו במערכת הגבייה היה כ-170,000 ש"ח.

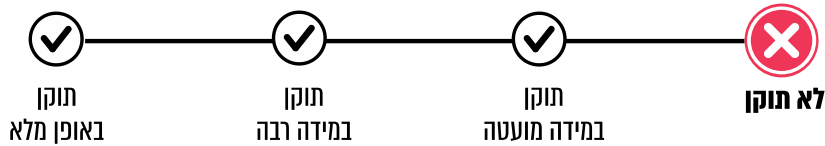
נמצא כי בשנת 2017 גבתה המועצה מהמחויבים באגרת שילוט 9,000 ש"ח בלבד מתוך כ-170,000 ש"ח שהוזנו במערכת הגבייה.

יוצא אפוא, כי בהתנהלותה זו הפסידה המועצה במשך תשע שנים, ממועד אישור חוק העזר לשילוט ועד מועד סיום ביקורת המעקב, סכומים ניכרים שהגיעו לה בגין אגרת שילוט, המוערכים במאות אלפי ש"ח בכל שנה, ובסך של מיליוני ש"ח לאורך תקופה של כתשע שנים. יצוין כי בהיעדר מלוא הנתונים הנדרשים לחישוב אגרות השילוט שהמועצה הייתה זכאית להטיל על המפרסמים בתחום שיפוטה, לא ניתן לאמוד את היקף האגרה המדויק.



על המועצה המקומית כפר יאסיף לבצע בהקדם סקר שילוט חדש, להזין את נתוני במערכת הגבייה שלה ולגבות מבעלי העסקים אגרת שילוט כחוק ובכך להגדיל את הכנסותיה.

### מידת תיקון הליקוי



המועצה המקומית **כפר יאסיף** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר סיום סקר השילוט בעוד כ-2 עד 3 חודשים, היא תחייב את בעלי השלטים באגרת שילוט.

## חיוב בדמי שימוש וגבייתם

בחזור מנכ"ל משרד הפנים<sup>25</sup> נקבע כי "עבור שלט המוצב בשטח עירוני רשאית הרשות המקומית לחייב את בעל השלט בדמי שכירות השטח או תמורה שוות ערך אחרת, מעבר לאגרת השילוט" (להלן - דמי שימוש או דמי זיכיון).

## חכ"ל טבריה

### גביית דמי שימוש בגין פרסום על שלטי דגל

#### הדוח הקודם

כאמור, בהסכם שנחתם בינואר 2006 בין חכ"ל טבריה לקבלן א' נקבע כי הוא יתקין ברחבי העיר 100 שלטים לצורכי פרסום - 35 לשימוש העירייה והחכ"ל לצורך פרסום עירוני ו-65 שלטי דגל לשימוש מסחרי שלו. בהסכם נקבע כי קבלן א' ישלם בעבור כל שלט דגל דו-צדדי שהוקצה לו לפרסום מסחרי דמי זיכיון חודשיים בסך 32 ש"ח בתוספת מע"ם.

לפי רישומי חכ"ל, קבלן א' לא שילם את מלוא דמי הזיכיון שנקבעו בהסכם. על פי נתוני חכ"ל, במועד סיום הביקורת היה הקבלן חייב כ-55,000 ש"ח, לאחר חילוט ערבות בנקאית בסך של כ-10,000 ש"ח.

25 חוזר מנכ"ל 5/91 ממאי 1991.

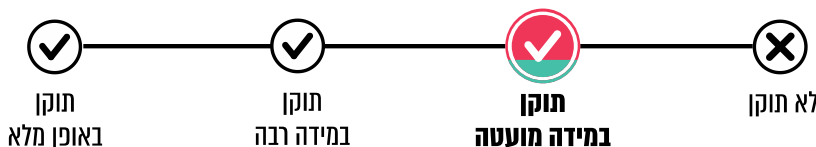




## ביקורת המעקב

קבלן א' שילם את חובותיו בגין הפרסומים על שלטי דגל עד סוף שנת 2015, אולם עבור השנים 2016 עד 2021 לא שילם שום סכום. יצוין כי במועד סיום הביקורת חכ"ל לא חישבה את היקף החיוב הכספי של חובות הקבלן נכון למועד זה. על חכ"ל טבריה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות אמצעים משפטיים, כדי לגבות מקבלן שלטי הדגל את סכומי אגרת השילוט שהיא זכאית להם.

### מידת תיקון הליקוי



## גביית דמי שימוש מחברה ה' - ממצאים מביקורת המעקב

בעקבות זכייתה של חברה ה' במכרז פומבי שפרסמה חכ"ל טבריה, התקשרה חכ"ל טבריה בהסכם עם חברה ה' במרץ 2010. תוקף הסכם פג באוגוסט 2017. בגין הסכם זה הגישו שני הצדדים תביעות הודיות, אולם בית המשפט המחוזי (נצרת) פסק את תביעותיהם של הצדדים בפסק דינו ב-23.12.21.

בשנים 2018 עד 2021 המשיכה חברה ה' לפעול שלא מכוחו של הסכם תקף, ועל פי תגובת חכ"ל טבריה למשרד מבקר המדינה, חברה ה' המשיכה לפרסם על חלק ממתקני הפרסום שלה באופן לא רציף, ולפיכך החכ"ל התקשתה להתחקות אחר פרסומיה ולתעד באופן מלא ומדויק את השימוש שעשתה חברה ה' במתקני השילוט בטבריה. על עיריית טבריה וחכ"ל לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן על מנת להפסיק את השימוש שעושה חברה ה' במתקני הפרסום בטבריה.

## עיריית כרמיאל

### גביית דמי שימוש על ידי עמותת הפסטיבל בגין פרסום על מכווני תנועה

#### הדוח הקודם

עמותת פסטיבל כרמיאל לא עמדה על כך שתקבל מחברה ב' תמורה בעד כל תקופת ההתקשרות ביניהן, שנמשכה תשע שנים, באמצעות המחאות מעותדות, שלא בהתאם להסכם ביניהן.



עמותת הפסטיבל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין הדוח הקודם כי תפעל מול חברה ב' לקבלת התמורה עבור כל תקופת ההתקשרות באמצעות המחאות מעותדות.

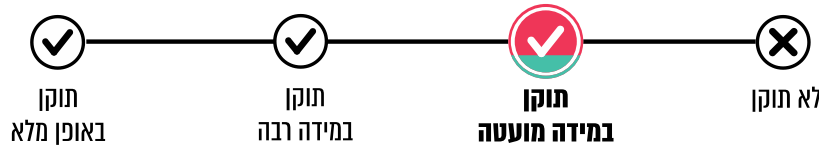
## ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי העמותה גבתה מחברה ב' בגין השנים 2015 - 2019 את הסכום שנקבע בהסכם - כ-50,000 ש"ח לשנה.

עם זאת חברה ב' לא שילמה לעמותה דמי זיכיון בגין הפרסום על גבי המכוונים בשנים 2020 עד 2022, והעמותה לא נקטה שום צעדים לגביית דמי הזיכיון מהחברה. לפי ההסכם הייתה חברה ב' אמורה לשלם לעמותה בגין שנים אלה סכום של 130,536 ש"ח (לפי 56 מכוונים לשנה).

על עיריית כרמיאל ועמותת פסטיבל כרמיאל לפעול לגביית מלוא הסכומים שחברה ב' מחויבת לשלם להן בגין הפרסום על גבי המכוונים.

### מידת תיקון הליקוי



## ביקורת משרד הפנים ברשויות המקומיות

משרד הפנים מפעיל מערכת ממוחשבת של ביקורת חשבונות וביקורת מינהלית ברשויות המקומיות ובגופים ציבוריים נוספים שעוסקים בתחום המוניציפלי, באמצעות אגף בכיר לביקורת, שפועל בכפיפות למנכ"ל המשרד<sup>26</sup>. אגף הביקורת פועל על פי תוכנית עבודה שנתית ובהתאם לנהלים ולקריטריונים מקצועיים, אחידים ושווים. את הביקורת ביצעו רואי חשבון בהתאם להנחיות מקצועיות ולתוכנית ביקורת שקבע אגף בכיר לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים.

הבדיקה העלתה כי בתוכניות הביקורת השנתיות שמבצעים רואי חשבון מטעמו ברשויות המקומיות לא כלל משרד הפנים בדיקה של נושא פרסום חוצות ברשויות המקומיות על היבטיו השונים, כגון התקשרות עם קבלני פרסום, גביית דמי שימוש במתקני פרסום עירוניים וגביית אגרת שילוט.

מומלץ שמשרד הפנים יבחן לכלול בתוכנית הביקורת שמבצעים רואי החשבון מטעמו ברשויות המקומיות את בדיקת נושא פרסום החוצות ברשויות המקומיות.

<sup>26</sup> לפי סמכויות שהוקנו לשר הפנים בסעיף 228 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ובסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.



משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות מעוניין שהביקורת שרואי החשבון שמינה מבצעים ברשויות המקומיות תקיף את כלל הפעילות שמבצעת הרשות המקומית, אולם בשל משאביו המוגבלים הוא נאלץ לבחור רק נושאים מעטים לביקורת. עוד ציין משרד הפנים כי האגף לביקורת ישקול, בין היתר, את המלצת מבקר המדינה לכלול את נושא פרסום החוזות ברשויות המקומיות במסגרת הביקורת השנתית שהוא מבצע ברשויות המקומיות.

## סיכום

מטרת פרסום החוזות בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות היא להעביר מסרים מסחריים לעוברים והשבים בתחומה של הרשות המקומית, בכבישה ובדרכיה. פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות מסמיכות את העיריות והמועצות המקומיות להתקין חוקי עזר בעניין מודעות או שלטים כדי לאפשר להן לקבוע מדיניות שילוט במרחב הפרטי והציבורי שלה, לפקח על הצגת שלטים כדי לשמור על חזות נאה ואסתטית של היישוב, להעניק למפרסמים רישיון להצבת שלטים תמורת תשלום אגרה ולהסיר שלטי חוזות ופרסומות שהוצבו בתחומי שיפוטן ללא רישיון.

בדוח הקודם הועלו ליקויים בנוגע לאופן הטיפול של חמש הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות טבריה, כרמיאל וסח'נין והמועצות המקומיות ירכא וכפר יאסיף - בנושא פרסום חוזות בתחומי שיפוטן: הרשויות המקומיות לא קבעו מדיניות בנושא פרסום חוזות; הרשויות העבירו לתאגידים עירוניים בעיריות כרמיאל וטבריה סמכויות לניהול נושא פרסום החוזות ללא אישור מועצות העיר ושלא מכוח הסכמים בכתב; ועם העברת ניהול פרסום החוזות לתאגידים - חכ"ל טבריה ועמותת פסטיבל כרמיאל - לא נקבע מנגנון להעברת ההכנסות לקופת העיריות, ולתגמול התאגידים העירוניים. עוד נמצא כי חכ"ל טבריה ועמותת פסטיבל כרמיאל אינן משלמות לעיריות טבריה וכרמיאל חלק מההכנסות המתקבלות מניהול הפרסום ומגביית כספי השימוש בשלטי החוזות; כי עיריית כרמיאל ועמותת פסטיבל כרמיאל התקשרו עם קבלני פרסום ללא מכרז; כי התקשרות חכ"ל טבריה עם קבלני פרסום נוהלה באופן לקוי; כי במועצות המקומיות ירכא וכפר יאסיף ובעיריית סח'נין אין מאגר נתונים בדבר שלטים שהתקינו בעלי עסקים בתחום שיפוטן של הרשויות, וכי מועצות מקומיות אלה לא גבו אגרות שילוט ודמי שימוש מקבלני שילוט.

בביקורת המעקב עלה כי רוב ממצאי הדוח הקודם לא תוקנו: שלוש מהרשויות המקומיות לא קבעו מדיניות בנושא פרסום חוזות; עיריית טבריה הכינה הנחיות לשילוט שבהן קבעה מדיניות הנסבה רק על אזורי תיירות בעיר; עיריית כרמיאל לא פעלה ליישום התוכנית שהכינה חברת ייעוץ; עיריית כרמיאל המשיכה להעביר סמכויות לתאגיד שלה שלא מכוח החלטת מועצת העירייה וללא הסכם בכתב; עיריית טבריה המשיכה להעביר לתאגיד שלה את סמכויות הטיפול בפרסום החוזות בעיר ללא הסכם בכתב.

הועלו ליקויים בהתקשרויות של עיריית כרמיאל עם עמותת פסטיבל כרמיאל וכן של חכ"ל טבריה והמועצה המקומית ירכא עם קבלני פרסום. בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות טבריה, ירכא, כפר יאסיף וסח'נין הוצבו שלטי פרסום בשטחים ציבוריים, בכבישים ובמדרכות ללא אישור הרשויות לכך.



עיריות טבריה וכרמיאל לא גבו משני קבלני פרסום אגרת שילוט ודמי שימוש, לא בעצמן ולא באמצעות התאגידים שלהן. המועצה המקומית כפר יאסיף לא גבתה אגרת שילוט מהמפרסמים בתחום שיפוטה במשך 35 שנים (משנת 1988, מועד התקנת חוק העזר לשילוט הראשון שהתקינה, ועד מועד סיום הביקורת); המועצה המקומית ירכא לא גבתה אגרת שילוט מהמפרסמים ביישוב במשך כתשע שנים לאחר מועד התקנת חוק העזר לשילוט; עיריית סח'נין לא הקפידה לגבות מכל המפרסמים בתחום שיפוטה אגרות שילוט כנדרש בחוק העזר שלה; שיעור הגבייה של אגרות השילוט בשנים 2019 - 2021 בעיריית סח'נין היה כ-4% בלבד מתוך כלל הסכומים שעמדו לגבייה באותן שנים, אך בשנת 2021 חל שיפור בגביית האגרה השוטפת לאותה שנה.

ממצאי ביקורת המעקב מעידים שברשויות המקומיות שנבדקו נעשה מעט מאוד בנוגע לטיפול בגביית אגרות שילוט ודמי שימוש במתקני פרסום עירוניים. על הרשויות המקומיות טבריה, ירכא, כפר יאסיף, כרמיאל וסח'נין לתת את דעתן על הליקויים שהועלו בדוח ולפעול לתיקונם.

מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לטפל בתיקון הליקויים, לבחון את נושא הטיפול בתחום השילוט ולשקול לכלול את הנושא בתוכנית הביקורת שמבצעים ראי החשבון מטעמו ברשויות מקומיות.