

פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות

תקציר

רקע כללי

השמירה על יפי החוצות ועל איכות החיים של התושבים ברשויות המקומיות מחייבת פיקוח קפדני על מיקומם של שלטים ומודעות, על האופן שבו הם מוצבים ועל מספרם. כל זאת בהתאם למדיניות שנקבעה, אשר במסגרתה נשמר האיזון הראוי בין שמירה על איכות הסביבה ובין שיקולים מסחריים וצרכניים של החברה בישראל ושל גורמים שונים בקרבה¹.

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"². תכליתו של סעיף 246 לפקודת העיריות היא לשמור על חזותה הנאה והאסתטית של העיר ולמנוע מצב של "כאוס" מבחינת מספר השלטים, מיקומם, צורתם, משך הצגתם וכדומה, העלול לכער את פני העיר ולפגוע בסביבה, לפגוע ברווחתם של תושבי העיר והמבקרים בה ובאיכות חייהם³.

מערך שלטי פרסום חוצות בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות נועד להעביר מסרים לעוברים בתחומה של הרשות המקומית, בכבישה ובדרכיה, והשלטים מוצבים בדרך כלל בצדי הדרכים ולא סמוך לשטח העסק או הגוף המפרסם (להלן - פרסום חוצות).

- 1 בג"ץ 6597/00 מרקעי תקשורת בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (פורסם במאגר ממוחשב, 8.10.00).
- 2 בסעיף 146(10) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע, בין היתר, כי המועצה המקומית רשאית להסדיר, להגביל או לאסור פרסומות רחוב.
- 3 ראו בעניין זה, למשל: ע"א 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (פורסם במאגר ממוחשב, 18.8.11).

סוגי המתקנים העירוניים המוצבים בשטחים ציבוריים, ושהם התיירו הרשויות המקומיות שימוש לצורכי פרסום חוצות, בכולם או בחלקם, הם כדלהלן: עמוד להכוונת התנועה (להלן - מכון תנועה או מכון)⁴; עמוד שילוט רחובות (להלן - עמודור)⁵; שלט דגל⁶; מתקן פרסום מסוג בילבורד (להלן - בילבורד)⁷; מתקן מפה⁸; שילוט על עמודי תאורה⁹; גשר עירוני¹⁰.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים נובמבר 2014 עד פברואר 2015 את ניהול פרסום החוצות בתחומן של חמש רשויות מקומיות. הבדיקה נעשתה בעריות טבריה, כרמיאל וסחינין ובמועצות המקומיות ירכא וכפר יסיף (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו בחברה הכלכלית מיסודה של עיריית טבריה בע"מ (להלן - חכ"ל טבריה או חכ"ל), בעמותת פסטיבל מחולות כרמיאל (ע"ר)¹¹ (להלן - עמותת הפסטיבל או העמותה), בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "לב הגליל", שעיריית סחינין נמצאת במרחב התכנון שלה, ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "גליל מרכזי", שהמועצות המקומיות ירכא וכפר יסיף נמצאות במרחב התכנון שלה¹².

- 4 עמוד המוצב בדרך כלל באיי תנועה וכולל ארגו פרסום. בדרך כלל בצדו האחד מותקן שלט ועליו כיתוב להכוונת התנועה, ובצדו האחר מותקן שלט פרסום.
- 5 עמוד המוצב במפגש או בהצטלבות של רחובות, ועליו מורכבים שלטים דו-צדדיים מוארים המראים את שמות הרחובות ואת כיוונם. בחלק מעמודי שילוט הרחובות, מעל שלטי שמות הרחובות, מותקן ארגו לצורכי פרסום.
- 6 מתקן פרסום המוצב על עמוד תאורה וכולל מיקום להצבת שלט פרסום מתחלף.
- 7 מתקן המוצב בשטח עירוני בצד הדרך ומאפשר פרסום מודעות חוצות משני צדדיו.
- 8 מתקן פרסום שנקבע מראש כי עליו תותקן מפת העיר.
- 9 לוח פרסום עגול העשוי מחומר קל ומוצב על עמודי תאורה בעיר, ועליו מודבק שלט פרסום מתחלף. הלוח מכונה "עגול".
- 10 גשר להולכי רגל שעליו מותקן מתקן פרסום המאפשר פרסום משני צדדיו.
- 11 עמותת הפסטיבל היא עמותה עירונית, שכל חברי הוועד המנהל שלה מונו על ידי מועצת העיר.
- 12 הרשויות המקומיות שנבדקו התקינו חוקי עזר בנושא שילוט שמטרתם להסדיר את נושא השילוט בעיר: מועצת עיריית טבריה התקינה חוק עזר לטבריה (מודעות ושליטים), התשנ"ו-1995 (להלן - חוק העזר של טבריה); בשנת 2012 התקינה עיריית כרמיאל את חוק העזר לכרמיאל (שילוט), התשע"ב-2012 (להלן - חוק העזר של כרמיאל), שעם התקנתו הביא לביטול חוק עזר לכרמיאל (מודעות ושליטים), התשל"א-1970; מועצת עיריית סחינין התקינה חוק עזר לסחינין (שילוט), התשס"ז-2007 (להלן - חוק העזר של סחינין); מועצת ירכא התקינה חוק עזר לירכא (מודעות ושליטים), התשע"ג-2013 (להלן - חוק העזר של ירכא); מועצת כפר יסיף פרסמה במאי 1988 חוק עזר לשילוט לכפר יסיף (מודעות ושליטים) (תיקון), התשמ"ח-1988. בפברואר 2013 פרסמה המועצה חוק עזר לכפר יסיף (מודעות ושליטים), התשע"ג-2013 (להלן - חוק העזר של כפר יסיף).

הליקויים העיקריים

מדיניות פרסום חוצות

הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תכנית כוללת לפרסום חוצות בתחומן ולא ערכו עבודת מטה בעניין, לרבות הכנת תכנית ובחינתה על ידי הגורמים המקצועיים ברשות המקומית. ממילא לא הובאה תכנית כזו לאישור מועצת הרשות המקומית. במציאות זו, המערך להצבת מתקני הפרסום בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו לא נבחן בראייה רחבה ומערכתית שתכלול את כלל מתקני הפרסום בתחום הרשות ותעמוד על האיזון ביניהם - מתקנים גדולים וקטנים, אלו שמוצבים בפינות רחוב על מדרכות, אלו שמוצבים באיי תנועה ואלו שבצדי הדרך.

ניהול פרסום החוצות

העברת סמכויות מהעיריות לתאגידי העירוניים

עיריות טבריה וכרמיאל העבירו את ניהול מערך השילוט ופרסום חוצות בתחומן, כולו או חלקו, לתאגידי העירוניים - לחכ"ל ולעמותת הפסטיבל, בהתאמה.

עיריית טבריה - העברת סמכויות לחכ"ל

מועצת עיריית טבריה העניקה הסמכה כוללת לחכ"ל לבצע פעולות להשבת מקורות ההכנסה של העירייה. מליאת המועצה לא הסמיכה מפורשות את חכ"ל לנהל את פרסום החוצות בעיר. לא הוצגו למליאת המועצה הסמכויות שהועברו לחכ"ל, הנימוקים והשיקולים שהביאו לכך וכן פרטי ההתקשרות עם העירייה. לא נמצאו מסמכים המתעדים את החלטות העירייה האמורות, וכן לא נערכה בדיקת כדאיות כלכלית למהלך זה.

עיריית כרמיאל - העברת סמכויות לעמותת הפסטיבל

1. עיריית כרמיאל העבירה בשנת 2000 לעמותת הפסטיבל את ניהול פרסום החוצות על עמודי תאורה בעיר, בכל הנוגע לשיווק השילוט והפרסום ולגביית הכספים המגיעים ממנו לקופת עמותת הפסטיבל, בלי שהעניין נידון במליאת המועצה ובלי לקבל אישור לכך. כל זאת אף שהשילוט אינו נכלל בתחום העיסוק של העמותה בהתאם לתקנון שלה באותה עת, אינו בגדר התמחותה, ואין לה בו יתרון יחסי.

2. מליאת המועצה אישרה באופן כללי לבקשת ראש העירייה (שהוא גם יו"ר העמותה), בישיבתה מספטמבר 2012, שינוי נוסח תקנון העמותה בהתאם לנדרש על ידי משרד הפנים בנוהל ההסדרה של עמותות עירוניות. יחד עם תיקוני ההסדרה בתקנון שדרש משרד הפנים, הוספה לתקנון העמותה מטרה משנית, ולפיה העמותה רשאית למכור פרסום בכפוף לאישור העירייה בתחומי הרשות, כדי לגייס כספים לטובת מימוש מטרות העמותה.

גם בעת אישור שינוי נוסח תקנון העמותה, בספטמבר 2012, לא דנה מליאת המועצה בעניין העברת סמכויות ניהול פרסום החוצות והעברת ההכנסות שבגינן מהעירייה לידי העמותה.

היעדר הסכמי התקשרות בין העיריות לתאגידי העירוניים

עיריות טבריה וכרמיאל לא הסדירו בהסכם בכתב את העברת ניהול פרסום החוצות לתאגידי העירוניים - חכ"ל טבריה ועמותת הפסטיבל. הן לא חתמו על הסכם המגדיר את חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים, את אופן שיתוף הפעולה ביניהן ואת תחומי האחריות, כמו במקרה של הצבת שלטים שלא כדין או במקרה של גביית דמי שימוש נוספים.

עם העברת ניהול פרסום החוצות לתאגידי העירוניים לא נקבע מנגנון שלפיו יועברו ההכנסות לקופת העיריות, בצד מנגנון לתגמול התאגידי העירוניים.

חכ"ל טבריה ועמותת הפסטיבל אינן משלמות לעיריות חלק מההכנסות המתקבלות מפרסום החוצות בתחומן, המסתכמות במאות אלפי ש"ח בשנה.

התקשרויות ללא מכרז עם קבלני פרסום

המועצה המקומית ירכא

המועצה התקשרה בנובמבר 2013 עם חברת פרסום (להלן - היזם) לניהול מערך פרסום החוצות בתחומה, בלי שפרסמה מכרז וגם בלי שפנתה ליזמים נוספים להגיש לה הצעות מחיר. ההסכם בין היזם למועצה נחתם בלי שקודם לכן התקבל אישור של מליאת המועצה¹³.

עיריית כרמיאל

1. התקשרות לשילוט חוצות על מכווני תנועה, עמודים ומתקני מפה: בשנת 2011 פרסמה העירייה מכרז למתן זיכיונות על המתקנים, אולם אף שקיבלה הצעות מארבעה משתתפים, ביטלה העירייה את המכרז והחזירה את ההצעות למשתתפים. העירייה העבירה את ניהול הפרסום במתקנים לעמותת הפסטיבל, וקבעה כי עליה להתקשר עם חברה א'. בכך עקפה את דיני המכרזים.

2. התקשרות עיריית כרמיאל לשילוט חוצות במתקני בילבורדים: עיריית כרמיאל העבירה את הזיכיון לפרסום על הבילבורדים לחברה א' בשנת 2006 לעשר שנים, בלי שפרסמה מכרז, ובלי שביקשה הצעות מחיר לביצוע מיזם ההקמה, התחזוקה ומתן הזיכיון לפרסום על מתקני הבילבורד בעיר, בניגוד לדין. עוד עלה כי בסיכום לא נקבע כי על חברה א' לשלם לעירייה דמי זיכיון עבור השימוש המסחרי שהיא עושה בשלטים.

13 חברת מ.ג.ן פרסום ומדיה בע"מ הגישה בשנת 2012 תביעה נגד המועצה בגין הפרה נטענת של ההסכם: ת"א (שלום עכו) 28070-08-12 מגן פרסום ומדיה בע"מ נ' מועצה מקומית ירכא.

3. התקשרות העמותה לפרסום חוצות על עמודי תאורה:
 במאי 2002 חתמה עמותת הפסטיבל עם משווקת על הסכם לפרסום על עמודי תאורה לפסטיבל 2002¹⁴ (להלן - ההסכם). עמותת הפסטיבל לא פרסמה מכרז ולא נקטה הליך תחרותי כלשהו, לרבות קבלת הצעות מחיר בדבר מתן הזיכיון לפרסום על עמודי התאורה, על אף חובתה לעשות כן. אף שתוקפו של ההסכם היה מוגבל רק לתקופת הפסטיבל בשנת 2002, ממשיכה העמותה בהתקשרותה עם המשווקת, במשך כ-13 שנים, לפרסום על עמודי תאורה של עיריית כרמיאל, והעמותה משלמת לה בתמורה שליש מהכנסות הפרסום.

הצבת שלטי פרסום שלא כדין

היעדר מאגר נתונים

בידי הרשויות המקומיות סח'נין, ירכא וכפר יסיף לא היו מידע מלא ומאגר נתונים מעודכן לגבי כמות השלטים שהותקנו בתחומן.

טיפול הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות

בתחומן של הרשויות המקומיות ירכא, כפר יסיף, סח'נין וטבריה הותקנו שלטים מסוגים שונים, בלי שקיבלו את אישורן ואישורי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה להצבתם וללא האישורים הנדרשים כמתחייב בחוקי העזר.

המועצה המקומית ירכא

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

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

המועצה המקומית כפר יסיף

כביש 70 הוא כביש ראשי החוצה את כפר יסיף. ברובו נמצא הכביש באחזקת נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - חברת נתיבי ישראל), פרט לקטע של כ-2 ק"מ הנמצא בתחום המועצה ומוגדר כביש עירוני. לאורך קטע הכביש הנמצא בתחום המועצה הוצבו כ-650 שלטים לפרסום חוצות (מתוך 1,480 שלטים שהוצבו בתחום המועצה).

14 הסכם קודם נחתם במאי 2000, וכותרתו הייתה: "סיכום דבר שיווק שלטים לפסטיבל 2000".

במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים שקבלני הפרסום אכן הציבו את המתקנים בתיאום עם המועצה, וממילא לא קיבלו את אישורה. הקבלנים לא הגישו לה בקשה להיתר להצבת מתקני השילוט, והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "גליל מרכזי" לא אכפה על הקבלנים את החובה להוצאת היתרי בנייה, ולא נקטה נגדם צעדים כשלא עשו כן.

עיריית טבריה

התנאים שנקבעו בחלק מההסכמים לא מולאו, וחכ"ל טבריה לא מנעה מקבלני הפרסום להקים מתקנים נוספים בעיר, אף שאלה הוצבו ללא קבלת ההיתרים הנדרשים על פי דין וכמפורט בהסכמים, ובלי לדווח על כך לחכ"ל ולקבל את אישורה. חרף התופעה החמורה של התקנת שלטים במרחב הציבורי ללא היתר, העירייה וחכ"ל לא נקטו את כל האמצעים העומדים לרשותן להסרת המפגעים.

הניהול הכספי של ההתקשרויות

הרשויות המקומיות שנבדקו לא הקפידו על חיוב וגביית אגרות שילוט ודמי שימוש במתקני הפרסום שבתחומן בהתאם להסכמים שחתמו ולחוקי העזר שלהן, ובחלק מהרשויות לא נגבו דמי זיכיון כמתחייב. הרשויות המקומיות גם לא גבו הוצאות חשמל מהמפרסמים במקומות שבהם חברה תאורת השלטים לרשת החשמל העירונית, אף שעוגן הנושא בהסכמים שהן חתמו עם קבלני הפרסום. במציאות זו ויתרו הרשויות המקומיות שנבדקו על כספים המגיעים להם כדין, המסתכמים במיליוני ש"ח. להלן פירוט:

עיריית סחי'נין

עיריית סחי'נין לא גבתה מקבלני הפרסום בתחומה אגרות שילוט כנדרש. לפי רישומי העירייה, במועד סיום הביקורת הסתכמו חובותיהם בכ-1.4 מיליון ש"ח. נתוני העירייה מצביעים על ירידה ניכרת בחיוב בגין אגרת שלטים בשנים 2009-2013, ועל ירידה בשיעור הגבייה, שהסתכמו בשנת 2013 בכ-4% לעומת כ-10% בשנים הקודמות.

המועצה המקומית ירכא

בהסכם שחתמה המועצה עם היזם נקבע כי ישלם למועצה מסי ארנונה כדין, בהתאם לדרישות תשלום שתנפיק לו המועצה.

בהסכם לא נקבעה השיטה לחישוב גובה הארנונה שבה יחויב יזם פרסום החוצות. המועצה לא שלחה דרישות תשלום ליזם ולא חייבה אותו בתשלום ארנונה או בדמי שימוש כלשהם. ממילא היזם לא שילם סכום כלשהו במשך תקופה ארוכה, כפי שיובהר להלן.

הועלה כי היזם חויב בשנת 2012 בתשלום ב-10,000 ש"ח, אך המועצה לא חייבה אותו בתשלום משנת 2005 עד מועד סיום הביקורת ב-2015.

עוד הועלה כי המועצה אינה פועלת על פי חוק העזר שהתקינה, ואינה גובה אגרות שילוט מהמפרסמים בתחומה.

המועצה המקומית כפר יסיף

המועצה לא חייבה בגין אגרות פרסום ושילוט בתחומה במשך כל השנים. יצוין כי גם אחרי שקיבלה לידיה את סקר השילוט הראשוני, טרם חייבה את קבלני הפרסום בגין אגרות שילוט בהתאם לחוק העזר.

עיריית טבריה

עיריית טבריה וחכ"ל לא גבו מקבלני הפרסום את כל הכספים המגיעים להן, אף שבהסכמים שהן חתמו עם הקבלנים, נקבע כי עליהם לשלם בגין שילוט החוצות במתקנים העירוניים דמי זיכיון ואגרות שילוט בהתאם לחוק העזר, וכן לשלם עבור הוצאות החשמל להפעלת מערכות התאורה המותקנות על שלטי הפרסום במקרים שבהם הם מחוברים לרשת החשמל העירונית וניזונים ממנה. הביקורת העלתה כי סכומים אלו הסתכמו, עד מועד סיום הביקורת, במאות אלפי ש"ח, ואף יותר מכך.

עיריית כרמיאל

עיריית כרמיאל לא חייבה במשך שנים את קבלני הפרסום באגרות שילוט כמתחייב בחוקי העזר שלה, אף שבשנת 1996 היא חתמה על ההסכם הראשון למתן זיכיונות לשילוט חוצות בתחומי העיר. בכך פגעה העירייה בהכנסותיה וכן בעקרון השוויון, שלפיו היה עליה לגבות אגרות שילוט מכל המציבים שלטים בתחומה. כמו כן בהתנהלותה זו ויתרה העירייה על הכנסות ניכרות, המסתכמות במאות אלפי ש"ח, מאגרות שילוט.

ההמלצות העיקריות

בהיות הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה נאמני ציבור, עליהן לפעול ביתר שאת להסדרת שילוט החוצות בתחומן, בין היתר בנוגע לפרסום מכרזים, לחתימת הסכמים עם קבלני שילוט ומפרסמים ולגביית כספים.

כמו כן עליהן לנקוט את כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותן ולמצות את הדין עם מציבי שלטים בתחומן שלא כדין ולפעול לפירוק שלטים אלה לאלתר ולגביית הכספים.

פעולות אלה נחוצות למיצוי זכויותיהן של הרשויות המקומיות, למניעת נזק כספי לקופה הציבורית, למניעת פגיעה בנוף ולשמירה על שלום הציבור.

סיכום

השמירה על יפי החוצות ועל איכות החיים של התושבים ברשויות מקומיות מחייבת פיקוח קפדני על מיקומם של שלטים ומודעות, על האופן שבו הם מוצבים ועל מספרם. ממצאי הביקורת מעידים על ניהול לקוי של פרסום החוצות בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו, עד כדי פגיעה של ממש בקופה הציבורית, באינטרסים ציבוריים ובבטיחות העוברים והשבים.

ממצאי הדוח עולה החשש כי ניהול מיזם שילוט החוצות בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו בוצע ללא פיקוח, וללא עמידה על מיצוי זכויותיהן, תוך כדי אבדן רווחים ופגיעה בקופה הציבורית.

בהיות הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה נאמני ציבור, עליהן לנקוט את כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותן במטרה להביא להסדרת פרסום החוצות בתחום שיפוטן ולמנוע התקנת שלטים הפוגעים בנוף, מהווים מפגע בטיחותי ומסכנים את שלום הציבור.



מבוא

השמירה על יפי החוצות ועל איכות החיים של התושבים ברשויות המקומיות מחייבת פיקוח קפדני על מיקומם של שלטים ומודעות, על האופן שבו הם מוצבים ועל מספרם, וכל זאת בהתאם למדיניות שנקבעה אשר במסגרתה נשמר האיזון הראוי בין שמירה על איכות הסביבה ובין שיקולים מסחריים וצרכניים של החברה בישראל ושל גורמים שונים בקרבה¹⁵.

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". סעיף 250 לפקודת העיריות מסמיך את מועצת העירייה להתקין חוקי עזר "כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם". עוד נקבע בסעיף 251 לפקודת העיריות כי בחוקי העזר רשאית המועצה לקבוע הוראות בדבר מתן רישיון או היתר הנוגעים לתחומים אלה, ובכלל זאת תשלום אגרות בתמורה לכך.

סמכות מועצה מקומית להתקין חוקי עזר נובעת מסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). בסעיף 146(10) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), המפרט בין היתר את סמכויות מועצה מקומית, נקבע כי המועצה המקומית רשאית להסדיר, להגביל או לאסור פרסומות רחוב.

מערך השילוט בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות משמש גם להעביר מסרים מסחריים לעוברים בתחומה של הרשות המקומית, בכבישיה ובדרכיה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים¹⁶ נקבע בעניין "אגרות שילוט ופרסום לשלטי חוצות ברשויות המקומיות" כי שלטי חוצות הם אמצעי פרסום מטעם חברות או גופים שונים (להלן - קבלני הפרסום או הקבלנים), והם מוצבים בצדי דרכים ולא סמוך לשטח העסק או הגוף המפרסם. המאפיין חלק משלטי החוצות, בעיקר אלה המוצבים בצדי הכבישים או המדרכות, הוא ממדיהם הגדולים, הנעים בדרך כלל מ-10 מ"ר ועד 600 מ"ר. גודלם נקבע על פי מרחק השלט מעיני הצופים בו, כולל הנוסעים ברכב.

סוגי המתקנים העירוניים המוצבים בשטחים ציבוריים, ושבהם התיירות הרשויות המקומיות שימוש לצורכי פרסום, ככולם או בחלקם, הם: עמוד להכוונת התנועה: עמוד המוצב בדרך כלל באי תנועה וכולל ארגז פרסום (להלן מכון תנועה או מכון). בדרך כלל בצדו האחד מותקן שלט ועליו כיתוב להכוונת התנועה, ובצדו האחר מותקן שלט פרסום; עמוד שילוט רחובות: עמוד המוצב במפגש או בהצטלבות של רחובות, ועליו מורכבים שלטים דו-צדדיים מוארים המראים את שמות הרחובות ואת כיוונם. בחלק מעמודי שילוט הרחובות, מעל שלטי שמות הרחובות, מותקן ארגז לצורכי פרסום (להלן - עמודור); שלט דגל: מתקן פרסום המוצב על עמוד תאורה וכולל מיקום להצבת שלט פרסום מתחלף; מתקן פרסום מסוג בילבורד: מתקן המוצב בשטח עירוני בצד הדרך ומאפשר פרסום מודעות חוצות משני צדדיו; מתקן מפה: מתקן פרסום שנקבע מראש כי עליו תותקן מפת העיר; שילוט על עמודי תאורה: לוח פרסום עגול העשוי מחומר קל ומוצב על עמודי תאורה בעיר, ועליו מודבק שלט פרסום מתחלף (להלן - עיגול); גשר עירוני: גשר להולכי רגל שעליו מותקן מתקן פרסום המאפשר פרסום משני צדדיו.

15 בג"ץ 6597/00 מרקעי תקשורת בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (פורסם במאגר ממוחשב, 8.10.00).
16 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/91 ממאי 1991.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים נובמבר 2014 עד פברואר 2015 את ניהול פרסום החוצות בתחומן של חמש רשויות מקומיות. הביקורת נעשתה בעיריות טבריה, כרמיאל וסח'נין ובמועצות המקומיות ירכא וכפר יסף. בדיקות השלמה נעשו בחברה הכלכלית מיסודה של עיריית טבריה בע"מ, בעמותת פסטיבל מחולות כרמיאל (ע"ר)¹⁷, בוועדה המקומית לתכנון ובנייה "לב הגליל", שעיריית סח'נין נמצאת במרחב התכנון שלה, ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "גליל מרכזי", שהמועצות המקומיות ירכא וכפר יסף נמצאות במרחב התכנון שלה.

מדיניות פרסום חוצות

הרשויות המקומיות שנבדקו התקינו חוקי עזר בנושא שילוט שמטרתם להסדיר את נושא השילוט והפרסום בתחומן¹⁸. בחוקי העזר של הרשויות האמורות נקבע כי לא יציג אדם, לא ירשה לאחר ולא יגרום להצגה של שלט, אלא לפי רישיון מאת ראש הרשות ולפי הוראות חוק העזר ובהתאם לתנאי הרישיון. בחוקי העזר נקבע כי ראש הרשות רשאי להורות על הסרת מודעה או שלט, או על הריסתם, אם המודעה או השלט פורסמו או הוצגו ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון. עוד נקבע בחוקי העזר כי לא יפרסם אדם מודעה, לא יציב שלט חוצות ולא ירשה לאחר לעשות כן, אלא במקומות שקבע ראש הרשות, לפי היתר מראש הרשות ובהתאם לתנאי ההיתר.

תכליתו של סעיף 246 לפקודת העיריות היא לשמור על חזותה הנאה והאסתטית של העיר ולמנוע מצב של "כאוס" מבחינת מספר השלטים, מיקומם, צורתם, משך הצגתם וכדומה, העלול לכער את פני העיר ולפגוע בסביבה, ברווחתם של תושבי העיר והמבקרים בה ובאיכות חייהם¹⁹.

בעשורים האחרונים מסתמנת בתחומן של רשויות מקומיות מגמה של פרסום רחב היקף, ובכלל זאת במקומות ציבוריים ובדרכים עירוניות. לפיכך נחוץ שהרשות המקומית תתווה מדיניות להצבת פרסום חוצות (להלן - מדיניות פרסום חוצות), ותבחן את האיזון הראוי בין השיקולים הכלכליים לבין שמירה והגנה על חזות העיר והנוף העירוני. כמו כן חשוב שתבחן השפעת הפרסום על צבינה של הרשות המקומית ועל בטיחות תושביה, מבקריה והמשתמשים בדרכיה.

מדיניות פרסום חוצות יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעות תכנון מראש של מדיניות כוללת בנושא (להלן - תכנית כוללת), שתגדיר את היקף הפרסום שהרשות מעוניינת להציב בתחומה, את סוגי השלטים וגודלם ואת מידת פיזורם ומיקומם (צירים ראשיים, אזורי מסחר, שכונות מגורים, קרבה למוסדות חינוך ועוד).

- 17 עמותת הפסטיבל היא עמותה עירונית, שכל חברי הוועד המנהל שלה מונו על ידי מועצת העיר.
- 18 מועצת עיריית טבריה התקינה חוק עזר לטבריה (מודעות ושלטים), התשנ"ו-1995 (להלן - חוק העזר של טבריה); בשנת 2012 התקינה עיריית כרמיאל את חוק העזר לכרמיאל (שילוט), התשע"ב-2012 (להלן - חוק העזר של כרמיאל), שעם התקנתו הביא לביטול חוק עזר לכרמיאל (מודעות ושלטים), התשל"א-1970; מועצת עיריית סח'נין התקינה חוק עזר לסח'נין (שילוט), התשס"ז-2007 (להלן - חוק העזר של סח'נין); מועצת ירכא התקינה חוק עזר לירכא (מודעות ושלטים), התשע"ג-2013 (להלן - חוק העזר של ירכא); מועצת כפר יסף פרסמה במאי 1988 חוק עזר לשילוט לכפר יסף (מודעות ושלטים), התשכ"א-1960. בפברואר 2013 פרסמה המועצה חוק עזר לכפר יסף (מודעות ושלטים), התשע"ג-2013 (להלן - חוק העזר של כפר יסף).
- 19 ראו בעניין זה, למשל: ע"א 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (פורסם במאגר ממוחשב, 18.8.11).

הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תכנית כוללת לשילוט בתחומן, ולא ערכו עבודת מטה בעניין, לרבות הכנת תכנית ובחינתה על ידי הגורמים המקצועיים ברשות המקומית. ממילא לא הובאה תכנית כזו לאישור מועצת הרשות המקומית. במציאות זו, המערך להצבת מתקני הפרסום בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו לא נבחן בראייה רחבה ומערכתית הכוללת את כלל מתקני הפרסום בתחום הרשות והעומדת על האיזון ביניהם: מתקנים גדולים וקטנים, אלו שמוצבים בפנינות רחוב על מדרכות, אלו שמוצבים באי תנועה ואלו שבצדי הדרך.

כך לדוגמה עיריית כרמיאל לא קבעה תכנית כוללת להצבת שלטים בתחומה, מיקומם והיקפם. במצב זה עלה כי עמותת הפסטיבל, האחראית לניהול פרסום החוצות על עמודי התאורה בעיר, היא זו המחליטה על מיקום השלטים שיוצבו והיא זו הקובעת את מספרם. עלה כי העמותה הציבה שלטי חוצות על עמודי התאורה בהתאם לדרישות המפרסמים ולשיקוליהם המסחריים, בלי מעורבות העירייה בדבר מיקום השלטים, לרבות ריכוזם בצירים ראשיים.

עוד העלתה הביקורת כי נושא הפרסום בתחום העיר כרמיאל הוזכר בישיבת מועצת העיר שהתקיימה באפריל 2011, ובמהלכה ציין אחד מחברי מועצת העיר את אי-הסדר הקיים בנושא שילוט החוצות בעיר, והעלה בפני ראש העירייה שאלות בנושא. תגובת ראש העירייה הייתה כי יש להעלות סוגיה זו בשאלתה נפרדת, וכי יתקיים דיון שבמסגרתו תינתן תשובה.

הביקורת העלתה כי בישיבות המועצה העוקבות לא הייתה התייחסות לנושא השילוט בעיר, וממילא לא נערך דיון בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן לבחון את מערך הפרסום ושילוט החוצות בתחומן ולהכין תכנית כוללת לשילוט בהתאם; את התכניות יגישו לאישור המועצות של הרשויות. התכנית אמורה להתייחס למכלול מתקני הפרסום המוצבים בתחומן ולהביא בחשבון הן שיקולים אורבניים, ובהם חזות העיר, והן היבטים תכנוניים, כלכליים ובטיחותיים.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2015 כי העירייה תבחן פעם נוספת את מערך הפרסום והשילוט בתחומה, ותפעל להכנת תכנית כוללת בנושא אשר תוגש לאישור המועצה. עוד ציינה העירייה כי היא ביצעה שינויים בנושא ניהול מערך השילוט, ובכללם מינוי ממלאת מקום ראש העירייה כאחראית על נושא השילוט המסחרי בעיר.

ניהול פרסום החוצות

העברת סמכויות מהעיריות לתאגידים העירוניים

תאגיד עירוני הוא תאגיד שהוקם בהתאם לסמכות העירייה²⁰, שמטרתו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה מחצית ההון לפחות או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד. מועצת העירייה

20 סעיף 249(30) לפקודת העיריות 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, שמטרתה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

רשאית להחליט על העברת פעילויות מהרשות המקומית לתאגידים עירוניים. התאגידים העירוניים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: חברה עירונית כלכלית בע"מ; חברה עירונית לתועלת הציבור; עמותות עירוניות.

תאגיד עירוני²¹, הוא גוף הנשלט על ידי הרשות המקומית וככלל, הוא נועד לשמש כלי בדיה לביצוע המשימות המוטלות עליה. טעמי הקמתו: לאפשר לרשות המקומית לבצע חלק מתפקידיה באמצעות גוף עצמאי שיהיה מוסמך להפעיל שיקולים עסקיים, לייעל את תפקודן של הרשויות המקומיות ולספק להן מימון לפעולותיהן הציבוריות. חובת הזהירות היא שהתאגיד לא יהפוך לנטל כספי וניהולי על הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה כבר קבע²² שמן הראוי כי בטרם תחליט מועצת העירייה על העברת ביצוע פעילות שבסמכות העירייה לתאגידים עירוניים, על העירייה לערוך תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות, ולהציגו בפני מועצת העירייה. בחינה מסוג זה נחוצה כדי למנוע מצבים שבהם העברת הפעילויות לאחריהן התאגידים העירוניים נועדה אך ורק להצדיק את קיום התאגידים, בלא שתביא תועלת כלשהי לרשויות המקומיות.

עיריית טבריה - העברת סמכויות לחכ"ל

מועצת עיריית טבריה הסמיכה את חכ"ל לבצע פעולות באופן כללי להשבחת מקורות ההכנסה של העירייה. בשיבת מליאת המועצה, בדצמבר 2003, נקבע כי המועצה מסמיכה את חכ"ל לנקוט פעולות להשבחת מקורות ההכנסה של העירייה, באמצעות הצעדים האלה: בחינה ומיפוי של פעילויותיה הכלכליות של העירייה; עריכת סקר של כל המשאבים הפוטנציאליים; ביצוע בדיקות כלכליות, משפטיות ותכנוניות ככל שיידרשו; בחינת ההיבטים המשפטיים-סטטוטוריים, הציבוריים והעסקיים; הכנת תכנית עסקים מתאימה; ביצוע הפרויקטים בהתאם לתכניות העסקיות וניהולם.

הביקורת העלתה כי בשנים 2005-2013 העבירה עיריית טבריה את ניהול פרסום החוצות במתקנים העירוניים לחכ"ל: לגבי חלק מהמתקנים העירוניים ניהלה חכ"ל את מתן זיכיון הפרסום במתקן העירוני מתחילתו: פרסום מכרז, התקשרות עם הזוכה וניהול הצבת המתקנים העירוניים והפרסום עליהם; כך לגבי פרסום חוצות על שלטי דגל (החל בשנת 2005) ועל מכוני תנועה ועמודורים (החל בשנת 2010). לגבי מתקנים עירוניים אחרים נמצא כי העירייה היא זו שפרסמה את המכרז והתקשרה עם חברת הפרסום הזוכה, ולאחר כמה שנים, בשנת 2013, העבירה את הזכויות בהתקשרות לחכ"ל; כך לגבי פרסום על בילבורדים ועל גשר עירוני.

הביקורת העלתה כי העברת ניהול פרסום החוצות בתחומה של עיריית טבריה לא הובאה לידיעה ולדיון במליאת המועצה, וכי לא הוצגו למליאת המועצה הסמכויות שהועברו לחכ"ל הנימוקים והשיקולים שהביאו לכך וכן פרטי ההתקשרות עם העירייה.

לא נמצאו מסמכים ונימוקים המתעדים את החלטות העירייה האמורות בעניין העברת מערך פרסום החוצות במתקנים העירוניים לחכ"ל. עיריית טבריה העבירה את ביצוע הפעולות האלה לחכ"ל בלי שבחנה את הכדאיות הכלכלית הכרוכה בכך, ובלי שהצביעה על יתרונותיו של ניהול הפרסום על ידי חכ"ל על פני ניהולו על ידי העירייה.

21 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, בפרק "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם".

22 שם.

עוד העלתה הביקורת כי נוסף על כך החליטה העירייה על העברת זכויותיה בהסכמי הפרסום על הבילבורדים ועל הגשר העירוני לידי חכ"ל בשנת 2013, ובכך ויתרה הלכה למעשה על הכספים המגיעים לה בגינם. כל זאת בלי לקיים דיון עקרוני בדבר המשמעות של העברת הטיפול בפרסום לחכ"ל וכדאיות המהלך, בלי שנמצאו הנימוקים לכך ובלי שקיבלה את אישור מליאת המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי הסמכת חכ"ל באופן כוללני - ליזום ולבחון פעולות המניבות הכנסות כלכליות ולהכין תכנית עסקית להשגת המטרה - אין בה די. ראוי שהעירייה תקבל את אישור המועצה לפני העברת תחום פעילות מוגדר לחכ"ל. לצורך כך על העירייה להציג תחילה בפני המועצה כל פרויקט בנפרד על היבטיו השונים, לרבות: תחשיבים כלכליים לניהול ולהצלחתו; יתרונותיה של חכ"ל בביצועו; והמשמעויות הכלכליות הכרוכות בהעברתו לחכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי אף שהתאגיד נחשב זרועה הארוכה של הרשות, היה עליה לבחון את היתרונות ואת הכדאיות הכלכלית בהעברת ניהול פרסום החוצות וזכויותיה הכספיות מן הפרסום לחכ"ל, פרויקט שהיקפו הכספי נאמד במאות אלפי ש"ח לשנה, בטרם החליטה על כך. עוד היה עליה לוודא שהעברת ביצוע הפעולות לחכ"ל היא הדרך היעילה ביותר לניהול פרסום החוצות בעיר, ולקבל את אישור מליאת המועצה לכך.

עיריית כרמיאל - העברת סמכויות לעמותת הפסטיבל

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

1. הביקורת העלתה כי עיריית כרמיאל העבירה בשנת 2000 לעמותת הפסטיבל את ניהול פרסום החוצות על עמודי תאורה בעיר, לרבות שיווק השילוט והפרסום וגביית הכספים המגיעים ממנו לקופת עמותת הפסטיבל. כל זאת בלי שהובא העניין לדיון במליאת המועצה ובלי שהוצגו בפניה השיקולים להעברת הסמכויות, לרבות ההשלכות הכלכליות לכך. ממילא לא התקבל אישור המליאה לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על העברת הטיפול בפרסום החוצות על עמודי תאורה בתחום העיר מהעירייה לאחריות עמותת הפסטיבל עוד בשנת 2000, בלי שהעניין נידון במליאת המועצה ובלי לקבל אישור לכך, ואף שהשילוט אינו נכלל בתחום העיסוק של העמותה בהתאם לתקנון שלה באותה עת, פרסום החוצות אינו בגדר התמחותה, ואין לה בו יתרון יחסי.

2. בספטמבר 2012 אישרה מליאת המועצה, לבקשת ראש העירייה (שהוא כאמור גם יו"ר העמותה), שינויים בנוסח תקנון העמותה בהתאם לנדרש על ידי משרד הפנים בנוהל ההסדרה של עמותות עירוניות.

נמצא כי יחד עם תיקוני ההסדרה בתקנון שדרש משרד הפנים, הוספה לתקנון העמותה מטרה משנית, ולפיה העמותה רשאית למכור שילוט בכפוף לאישור העירייה בתחומי הרשות, כדי לגייס כספים לטובת מימוש מטרת העמותה.

הביקורת העלתה כי גם בעת אישור השינויים בנוסח תקנון העמותה בספטמבר 2012, לא הוצגו למליאת המועצה העברת סמכויות ניהול פרסום החוצות והעברת ההכנסות שבגינן מהעירייה לידי העמותה; ממילא היא לא דנה בנושא.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי העברת תחום הפרסום על גבי עמודי תאורה לעמותה, אמנם לא הובאה לאישור המועצה, אולם נערכו דיונים בנושא של בעלי תפקידים בעירייה, ומליאת המועצה אישרה את תקנון העמותה המאפשר לה לעסוק בפרסום. עוד מסרה כי בדיונים האמורים הוסברו הנימוקים להעברת הנושא לעמותה והוצגו השיקולים הכלכליים לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית כרמיאל כי היה עליו לקיים דיון במליאת המועצה ולהציג בפני חברי המועצה את מכלול החלופות והשיקולים הכלכליים, קודם להעברת האחריות על הפרסום לעמותה. כל זאת במטרה לבחון את כדאיותו הכלכלית של המהלך, את השלכותיו ואת משמעויותיו הכספיות, לרבות העברת ההכנסות תמורת השימוש בשטחי הפרסום ברחבי העיר.

היעדר הסכמי התקשרות בין העירייה לתאגידים העירוניים

כללי המינהל התקין מחייבים כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים, ובכלל זה תאגידים עירוניים ועמותות עירוניות, תוסדר בהסכם כתוב, אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים בדין ויכלול את תנאי ההתקשרות, את השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים הלוו וכיוצא בזה²³. הסכם כתוב נדרש גם מטעמי שקיפות.

הביקורת העלתה כי עיריית טבריה וכרמיאל לא הסדירו בהסכם בכתב את העברת ניהול פרסום החוצות לתאגידים העירוניים - חכ"ל בטבריה ועמותת הפסטיבל בכרמיאל. כלומר, הן לא חתמו על הסכם המגדיר את חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים, את אופן שיתוף הפעולה ביניהן ואת תחומי האחריות, כמו במקרה של הצבת שלטים שלא כדין או במקרה של גביית דמי שימוש נוספים.

הביקורת העלתה כי עם העברת ניהול פרסום החוצות לתאגידים העירוניים לא נקבע מנגנון שלפיו יועברו ההכנסות לקופת העירייה, לצד מנגנון לתגמול התאגידים העירוניים. עוד נמצא כי חכ"ל טבריה ועמותת הפסטיבל בכרמיאל אינן משלמות לעירייתיהן חלק מההכנסות המתקבלות מניהול הפרסום ומגביית כספי השימוש בשלטי החוצות, המסתכמים במאות אלפי ש"ח בשנה בכל עירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה ולחכ"ל טבריה וכן לעיריית כרמיאל ולעמותת הפסטיבל כי היעדר הסכם התקשרות - הכולל את תנאי ההתקשרות, את החובות והזכויות של שני הצדדים, את השירותים שיינתנו ואת התמורה בעד שירותים אם בכלל - אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועיסוק בכספי ציבור המחייבים רשות ציבורית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה וכרמיאל על העברת ניהול פרסום החוצות לחכ"ל טבריה ולעמותת הפסטיבל בכרמיאל, ובעקבות זאת גם את כל ההכנסות המתקבלות בגינן, בלי שנקבע מנגנון לבחינת העברת ההכנסות או חלקן לעירייה.

23 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, 2005, בפרק "פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות".

עיריית טבריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי ראש העירייה הנוכחי מצא שבהתנהלות זו יש טעם לפגם, ולכן הורה למנכ"ל העירייה לפעול להסדרת תחומי האחריות בין הרשות המקומית לחכ"ל, במסגרת הסכם מסודר שיסדיר את התחומים והפרויקטים שיועברו לניהול חכ"ל. עוד מסרה העירייה כי המחאת הזכויות לחכ"ל נעשתה ביולי 2013 לגבי מתקני הפרסום מסוג בילבורדים והגשר העירוני, מאחר שרשות החנייה הוחזרה לניהול העירייה, והתעורר צורך במתן אפשרויות הכנסה אחרות לחכ"ל.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי היא תפעל להכין הסכם התקשרות בין העירייה לעמותה, המסדיר את חלוקת הזכויות והחובות ביניהן, השירותים שיינתנו והתמורה. עוד מסרה העירייה כי העברת נושא פרסום החוצות לעמותת הפסטיבל נועדה למנוע את הפיצול שהיה בין העירייה לבין העמותה, וכן "מתוך תחשיב כלכלי שנערך, אשר מביא בחשבון גידול בהכנסות ממערך השילוט לעמותה, באופן שיקטין את השתתפות העירייה בתקציב עמותת הפסטיבל".

עמותת הפסטיבל מסרה בתשובתה מיוני 2015 כי היא תפעל להכין הסכם התקשרות עם העירייה המסדיר את חלוקת הזכויות והחובות ביניהן, השירותים שיינתנו והתמורה.

התקשרויות ללא מכרז עם קבלני פרסום

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עקרון השוויון). הדרך העיקרית לשמירה על עיקרון זה היא עריכת מכרז פומבי לשם קביעת זהות נותן השירות שעמו תקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם במקרה שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת²⁴.

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 נקבעו הכללים לביצוע המכרז ולניהולו.

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות נקבע כי מועצה מקומית לא תקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית לצו.

עוד נקבעו בצו הנסיבות שבהן מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה באמצעות מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא), וכן הנסיבות המחייבות התקשרות באמצעות מכרז פומבי. בין השאר, נקבעו סכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז זוטא וסכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז פומבי וכן אופן עדכונם.

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות²⁵ נקבע, בין השאר, כי התקשרות תהיה פטורה ממכרז פומבי אם סכומה אינו עולה על 70,200 ש"ח. אם סכום ההתקשרות גבוה יותר מ-70,200 ש"ח ואינו עולה על 175,600 ש"ח תוגש בקשה להצעות מחיר לפחות לארבעה ספקים; אם סכום ההתקשרות הוא בין 175,600 ש"ח ל-351,100 ש"ח תוגש בקשה להצעות מחיר לשישה ספקים. התקשרות שסכומה גבוה מ-351,100 ש"ח מחייבת מכרז פומבי.

24 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פס"ד נ"ט(6) 241 (2005).
25 הסכומים מעודכנים ליום 15.1.15, ופורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים.

עמותת הפסטיבל אימצה את נוהל המכרזים וההתקשרויות הנהוג בעיריית כרמיאל לצורך בחירת ספקים ונותני שירותים (להלן - נוהל המכרזים). בנוהל המכרזים נקבע, בין היתר, כי פטורות ממכרז עסקות שערכן²⁶ אינו עולה על 142,800 ש"ח, וכי יש לקיים מכרז זוטא לעסקות בערכים כספיים מעל 142,800 ש"ח ועד 697,400 ש"ח. עוד נקבע בנוהל המכרזים כי להתקשרויות בסכום של 30,000 ש"ח ומעלה יש לדרוש ארבע הצעות מחיר לפחות.

הביקורת העלתה כי המועצה המקומית ירכא, עיריית כרמיאל ועמותת הפסטיבל התקשרו עם קבלני פרסום בלי שפרסמו מכרז כנדרש בדין, או בלי שקיבלו הצעות מחיר, אף שסכומי ההתקשרויות חייבו זאת. להלן הפרטים:

המועצה המקומית ירכא

בספטמבר 2005 נחתם הסכם בין המועצה לחברת פרסום (להלן - היזם) לתקופה של 10 שנים, כלומר עד ספטמבר 2015. להצבת מתקני שילוט ו"הקמת שלטי חסות ופרסום משני צדדי הכביש הראשי שבאזור התעשייה בכניסה לכפר ירכא".

כאמור, המועצה התקינה בשנת 2013 חוק עזר לשילוט, הכולל בין היתר את ההוראות בדבר מתן רישיון או היתר לשילוט ופרסום וכן תשלום אגרות בתמורה לכך.

יוצא אפוא שהמועצה התקינה את חוק העזר לשילוט כשמונה שנים אחרי שחתמה על ההסכם עם היזם.

המועצה התקשרה עם היזם להצבת פרסום חוצות, בלי שפרסמה מכרז וגם בלי שפנתה ליזמים נוספים כדי להגיש לה הצעות מחיר. כאמור, ההסכם בין היזם למועצה נחתם בלי שקודם לכן התקבל אישור של מליאת המועצה²⁷.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה מקומית ירכא כי עליה לפעול לכך שההתקשרויות שלגביהן קיים צורך בפרסום מכרז יובאו לדיון במליאת המועצה. במסגרת זו נדרש לבחון את הכדאיות הכלכלית ואת המשמעויות הכספיות הנובעות מהעברת סמכויותיה לפרסום החוצות בתחום המועצה ליזם לתקופה כה ממושכת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצה לצאת למכרז כדי להסדרת פרסום החוצות בתחומה.

בתשובתה מאוגוסט 2015 לא השיבה המועצה המקומית ירכא לגופם של ממצאי הביקורת, אלא ציינה בכלליות כי מתנהלת תביעה משפטית בינה לבין היזם, וכי היא תפעל על פי החלטת בית המשפט והחוק.

26 הערכים על פי "עידכון סכומים בעניני מכרזים" של מינהל הכספים בעיריית כרמיאל מנובמבר 2014.
27 חברת מ.ג.ן פרסום ומדיה בע"מ הגישה בשנת 2012 תביעה נגד המועצה בגין הפרה נטענת של ההסכם (ראו לעיל הערה 13).

עיריית כרמיאל

התקשרות לפרסום חוצות במתקני בילבורדים

בפברואר 2006 פנה ראש המינהל לאיכות סביבה ותברואה בעיריית כרמיאל לחברה א', במכתב שנושאו שלטי הבילבורדים בכרמיאל, והעתקו הועבר לראש העירייה. במכתב צוין: "לבקשת עיריית כרמיאל ובתיאום עמך הוצבו בעיר 6 שלטי בילבורדים. כמוסכם, צד אחד (על פי בחירת העירייה) של כל אחד מהשלטים שייך לעיריית כרמיאל למטרות פרסום והעברת מסרים עירוניים, והצד השני שייך [לחברה א'] לפרסום מסחרי... הסדר זה יהיה בתוקף ל-10 שנים... בתמורה לכל ההפקות הנ"ל [חברה א'] פטורה מארנונה או מכל תשלום על השלטים הנ"ל" (להלן - הסיכום).

הביקורת העלתה כי עיריית כרמיאל התקשרה עם חברה א' בלי שפרסמה מכרז, ואף בלי שביקשה הצעות מחיר לביצוע מיזם ההקמה, התחזוקה ומתן הזיכיון לפרסום על מתקני הבילבורד בעיר, בניגוד לדין.

עוד עלה כי בסיכום לא נקבע כי על חברה א' לשלם לעירייה דמי זיכיון עבור השימוש המסחרי שהיא עושה בשלטים. בעירייה לא נמצאו מסמכים המסבירים את השיקולים שהנחו את העירייה לפטור את חברה א' מתשלום עבור מתן הזיכיון לשימוש מסחרי בשלטי הבילבורדים למשך עשר שנים. בעירייה גם לא נמצא כי נעשו תחשיבים כלכליים המצדיקים את ההחלטה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי היה עליה לקיים הליך של פרסום מכרז או של קבלת הצעות מחיר לביצוע מיזם שלטי הבילבורדים בעיר. יש לראות בחומרה את התנהלות העירייה בכל הקשור למתן זכויות לחברה א' ללא מכרז, משום שהיא פוגעת בעקרון השוויון והתחרות ההוגנת, ואינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שוויתרה על ההכנסות המגיעות לה כדין מאגרות שילוט (ראו להלן). בכך חטאה לתפקידה כנאמן הציבור האחראי, בין היתר, לקופה הציבורית.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי שלטי הבילבורדים אושרו משום רצונה של העירייה לקבל פרסומים לצרכיה שלה, בתחומים שונים וללא תשלום, וכן כפיצוי מסוים לחברה א' על כך שלא הוסר פרסום מתחרה²⁸. מכל מקום העירייה מודיעה כי בתחילת שנת 2016 יסתיים ההסכם עם חברה א', והעירייה תפעל להוציא מכרז כדין לשלטים אלו, אשר יביאו בחשבון גם תשלומים לעירייה וכן אגרת שילוט כמתחייב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כרמיאל כי מתן פיצוי לחברה באמצעות התקשרות ללא מכרז הוא בניגוד לדין, וכי היה עליה לפרסם מכרז להקמת שלטי הבילבורדים ולמתן זכות לפרסום עליהם, כנדרש בדין, שבמסגרתו יכלה לקבל את ההצעה המיטבית לתועלת העירייה ותושביה.

28 בנוגע להתקשרות אחרת של העירייה עם חברה א'.

התקשרות לפרסום חוצות על מכווני תנועה, עמודורים ומתקני מפה

פעולות העירייה

בשנת 1996 חתמה עיריית כרמיאל על הסכם עם חברה א', אחרי שהחברה זכתה במכרז שפרסמה העירייה בדבר הקמה ותחזוקה של מכווני תנועה, שלטי מפות עיר, סככות המתנה לאוטובוסים, שלטי רחוב ולוחות מודעות (להלן - מתקנים עירוניים)²⁹, ומתן זיכיונות פרסום עליהם. תוקפו של ההסכם היה לעשר שנים עד מאי 2006. באוקטובר 2006 חתמה העירייה על הסכם שני עם חברה א', למתן זיכיונות פרסום על המתקנים העירוניים למשך שלוש שנים נוספות עד אוקטובר 2009. בפועל נמשכה התקשרות זו עד דצמבר 2012.

נמצא כי בשנת 2011 פרסמה העירייה מכרז למתן זיכיונות פרסום על המתקנים, אולם אף שקיבלה הצעות מארבעה משתתפים, ביטלה העירייה את המכרז והחזירה את ההצעות ואת דמי ההשתתפות בסך 1,000 ש"ח למשתתפים.

נמצא כי בשנת 2012 העבירה העירייה את ניהול הפרסום במתקנים לעמותת הפסטיבל: ביולי 2012 התקיימה ישיבה בנושא הפרסום, שבה השתתפו ראש העירייה מר עדי אלדר, ממלא מקום יו"ר עמותת הפסטיבל מר כרמי שלום, ראש המינהל לאיכות הסביבה והתברואה ונציג מחברה א'. הישיבה נועדה להסדיר את העברת נושא שלטי ההכוונה בעיר לעמותת הפסטיבל. סוכם בישיבה, בין היתר, כי עמותת הפסטיבל תעסוק בשיווק הפרסום בעיר באמצעות עיגולים או באמצעות פרסום מסוג אחר על גבי עמודי תאורה אחרים; חברה א' תמשיך לשווק את מכווני התנועה ואת מפות העיר, ותשלם דמי שימוש לעמותת הפסטיבל; חברה א' ועמותת הפסטיבל ייפגשו למשא ומתן ולסיכום סופי של התנאים, ובכלל זאת גובה התשלום.³⁰

עוד עלה כי בעירייה אין מסמכים המתעדים את השיקולים שעמדו מאחורי ההחלטות בדבר ביטול המכרז והעברת הניהול וההתקשרות לעמותה, מי היה שותף לקבלת ההחלטה, מי אישר אותה ואם דווח על כך למליאת מועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי מפעולותיה שתוארו לעיל, ובהם ביטול המכרז שפורסם בעניין אף שכבר הוגשו הצעות ממשותפים אחרים, וכלי שיימצאו נימוקים או הסבר לכך, עולה חשש שהעברת נושא ניהול הפרסום לעמותת הפסטיבל, וההחלטה להמשיך בהתקשרות עם חברה א' ללא פרסום מכרז, נועדו לכאורה לעקוף את דיני המכרזים. פעולות אלה מבטאות העדפה פסולה, פוגעות בעקרון שוויון ההזדמנויות ואינן מתיישבות עם כללי המינהל התקין.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי המכרז בוטל כדי לאפשר ארגון מחדש, שבמסגרתו יועבר הנושא בכללותו לעמותת העירונית. עוד הוסיפה העירייה כי היא והעמותה מצהירות שהעברת הנושא לא נבעה מרצון לעקוף את דיני המכרזים, כי אם למנוע כפילות שבה שתייהן עוסקות בנושא; מציאות שהקשתה את העבודה מול חברת הפרסום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כרמיאל כי אין לקבל את הטענה כי התנהלותה, כלומר ההחלטה להעביר את הנושא לעמותה שתחתום על הסכם עם חברה א', קשורה רק בהליכים של ארגון מחדש. הלכה למעשה, הפעולות שתוארו לעיל עוקפות את דיני המכרזים.

29 הביקורת נעשתה על הפרסום במתקני הפרסום העירוניים ולא בלוחות המודעות.
30 על פי פרוטוקול הישיבה מ-1.8.12.

פעולות עמותת הפסטיבל

הביקורת העלתה כי עמותת הפסטיבל התקשרה אף היא עם חברה א' וחתמה על הסכם עמה, בהשאירה את זכות השימוש במתקנים לשם פרסום מסחרי לחברה זו, ללא פרסום מכרו בנושא.

עמותת הפסטיבל חתמה על "הסכם שיתוף פעולה" עם חברה א', בהתאם לסיכום הפגישה שנערכה כאמור בעירייה ביולי 2012, ובו צוין בין היתר: חברה א' תמשיך לשווק את מכווני התנועה, עמודים ובילבורדים ברחבי העיר; החברה תשלם לעמותה דמי זיכיון בסך 20,000 ש"ח לשנה, והחל בשנת 2015 תוספת של 10% בכל שנה (נוסף על שנה קודמת); מועד תחילת ההסכם הוא 1.1.13; ההסכם יהיה בתוקף ל-5 שנים; לחברה א' תינתן אופציה ל-3 שנים נוספות. על ההסכם חתומים מטעם העמותה מנכ"ל העמותה וממלא מקום יו"ר העמותה, מר כרמי שלום (להלן - מ"מ יו"ר העמותה).

1. הביקורת העלתה כי עמותת הפסטיבל חתמה עם חברה א' על ההסכם האמור, שתוקפו עד לשמונה שנים, בלי שפרסמה מכרו ובלי שקיבלה הצעות מחיר כמתחייב מנוהל המכרזים ובדין.
2. נמצא כי בפרוטוקול ישיבת ההנהלה של עמותת הפסטיבל, שהתקיימה בפברואר 2013 בהשתתפות ראש העירייה ומ"מ יו"ר העמותה וכן בהשתתפות חברי הנהלת העמותה, המנכ"ל, הגזבר, המזכיר ורואה החשבון של העמותה, הודיע מ"מ יו"ר העמותה למשתתפים בנושא ההסכם עם חברה א' כי "חתמנו הסכם לשנה עם משרד [חברה א'] שעובד ברמה הארצית לשיתוף פעולה. מכרו מסודר יפורסם בתום השנה".

הביקורת העלתה כי מ"מ יו"ר העמותה מסר לחברי הנהלת העמותה מידע מוטעה: אף שנחתם הסכם עם חברה א' לחמש שנים עם אפשרות להאריכו בשלוש שנים נוספות, הוא מסר כי נחתם הסכם לשנה אחת בלבד, וכי לאחרי יפורסם מכרו בנושא. עוד עלה כי נוכחים נוספים בישיבה, ובהם מנכ"ל העמותה שחתם יחד עם מ"מ יו"ר על ההסכם עם חברה א', לא העמידו אותו על טעותו.

משרד מבקר המדינה העיר למ"מ יו"ר העמותה על המידע השגוי שמסר לחברי הנהלת העמותה.

מ"מ יו"ר העמותה מסר בתשובתו מיולי 2015 כי הוא סבור כי מדובר בטעות סופר בפרוטוקול "כי נחתם הסכם לשנה אחת במקום לרשום ל-5 שנים. אני מניח כי בישיבה אמרתי כי בתוך שנה נפרסם מכרו חדש, ואכן כך גם נרשם בפרוטוקול, ורישום הפרוטוקול נעשה כך שנכתב כי ההסכם נחתם לשנה". עוד הוסיף כי מעתה הפרוטוקולים יעברו הגהה מדוקדקת כדי לוודא שהכול נכתב במדויק.

באוקטובר 2013 ערכו נציגי משרד מבקר המדינה בדיקה נקודתית בנושא פרסום חוצות בעיריית כרמיאל ובעמותת הפסטיבל. נמצא כי לאחר בדיקה נקודתית זו פרסמה עמותת הפסטיבל מכרו בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותת הפסטיבל שבהיותה זרועה הארוכה של העירייה בעניין פרסום חוצות על מתקנים עירוניים בתחומה של עיריית כרמיאל, עליה לפעול לפי נוהל המכרזים שאימצה בהתקשרויותיה עם קבלני הפרסום, וכי היה עליה לפעול לפי נוהל המכרזים בטרם תתקשר בהסכם האמור עם חברה א'.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל, כי עליה לוודא שעמותת הפסטיבל תפעל לפי נוהל המכרזים בהתקשרויותיה עם קבלני הפרסום.

עמותת הפסטיבל מסרה בתשובתה כי היא ביטלה את "הסכם שיתוף הפעולה" עם חברה א', והוציאה מכרז שבעקבותיו חתמה על הסכם עם חברה א'. עוד הוסיפה כי תפעל על פי נוהל המכרזים וההתקשרויות, כמקובל בעיריית כרמיאל.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי היא תוודא שעמותת הפסטיבל תפעל על פי נוהל מכרזים בכל הקשור להתקשרויותיה עם חברות פרסום.

התקשרות לפרסום חוצות על עמודי תאורה

במאי 2002 חתמה עמותת הפסטיבל³¹ עם משווקת על מסמך שכותרתו "סיכום בדבר שיווק שלטים לפסטיבל 2002" (להלן - ההסכם או ההסכם לפרסום על עמודי תאורה לפסטיבל 2002)³². בהסכם זה נקבע, בין היתר, כי מאותו יום ניתנת למשווקת רשות לשווק שלטי פרסום על גבי עמודי תאורה לקראת הפסטיבל³³, וכי תפקידיה כוללים, בין היתר, יצירת קשר עם הלקוחות המפרסמים; גביית כספים; פיקוח על ייצור השלטים ותלייתם; העברת הכספים לגזבר העמותה ופיקוח על חשבונות וקבלות. עוד נקבע בהסכם לפרסום על עמודי התאורה לפסטיבל 2002 כי ישולם למשווקת שיעור של 33.3% (כולל מע"מ) מסך ההכנסות בפועל, כנגד הצגת חשבונית. יצוין כי מאז ועד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2015, המשיכה העמותה בהתקשרות עם המשווקת לפי ההסכם.

הביקורת העלתה ליקויים בפעולותיה של עמותת הפסטיבל בכל הנוגע לניהול מערך פרסום החוצות על עמודי התאורה בעיר. להלן הפרטים:

1. הביקורת העלתה כי עמותת הפסטיבל לא פרסמה מכרז ולא נקטה הליך תחרותי כלשהו, לרבות קבלת הצעות מחיר בנוגע למתן הזיכיון לפרסום על עמודי התאורה, על אף חובתה לעשות כן, בהיותה גוף בעל מאפיינים ציבוריים, ואף שהיא עצמה אימצה את נוהל המכרזים של עיריית כרמיאל.

מבדיקת היקפו הכספי של הפרסום על עמודי התאורה, לפי נתוני הנהלת החשבונות של העמותה בשנים 2013-2014, עולה כי הכנסות העמותה מפרסום בתחום זה הסתכמו בכ-900,000 ש"ח. עוד עולה כי העמותה שילמה למשווקת בשנים הללו סך של כ-300,000 ש"ח. עוד נמצא כי העמותה העמידה לרשות המשווקת משרד ושירותים נלווים נוספים, בלי שדרשה ממנה לשלם בעבורם.

2. הביקורת העלתה כי אף שתוקפו של ההסכם היה מוגבל רק לתקופת הפסטיבל בשנת 2002, המשיכה העמותה בהתקשרותה עם המשווקת לפרסום על עמודי תאורה של עיריית כרמיאל, עד מועד סיום הביקורת, ובמשך כ-13 שנים, והיא משלמת לה בתמורה שליש מהכנסות הפרסום.

הביקורת העלתה כי עמותת הפסטיבל לא חתמה עם המשווקת על הסכם חדש הקובע את תקופת ההתקשרות בין הצדדים, ומגדיר את זכויותיה של העמותה, את חובותיה של המשווקת כלפיה ואת אופן קביעת התמורה בגין הפרסום. בכך התירה העמותה הלכה למעשה את השימוש בעמודי התאורה ללא הסכם כתוב.

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

32 הסכם קודם נחתם במאי 2000, וכותרתו הייתה: "סיכום בדבר שיווק שלטים לפסטיבל 2000".

33 הפסטיבל מתקיים בחודש יולי בכל שנה.

3. לא נמצאו בעמותה גם מסמכים המתעדים את השיקולים שעמדו מאחורי העסקת המשווקת. עוד נמצא כי עמותת הפסטיבל לא בחנה, במהלך כל השנים שבהן העסיקה את המשווקת, את כדאיותה הכלכלית של העסקתה, בהתחשב בתמורות שחלו בענף הפרסום השיווק ולאור 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 מעיר לעמותת הפסטיבל על התקשרותה ארוכת השנים עם המשווקת בנוגע לשיווק הפרסום על עמודי תאורה, ללא הליך תחרותי וללא פרסום מרכז ובלי לבחון את כדאיותה הכלכלית של ההתקשרות. כך נפגעו עקרון השוויון ועקרונות דיני המכרזים.

המשווקת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי היא החלה לעבוד כשכירה בעמותה בשנת 1996, ובשנת 2000 הודיעה לה העמותה כי לא תוכל להמשיך במעמדה זה וכי עליה לפתוח תיק עוסק מורשה, וכך היא עשתה. עוד הוסיפה המשווקת כי משנת 1996 היא עובדת עם העמותה. המשווקת מסרה כי היא משלמת הוצאות רבות כמו נסיעות, ביטוח לאומי, מס הכנסה, וכי רוב עבודתה נעשית בשטח. לדבריה היא מגיעה למשרד לכמה שעות שבועיות בלבד, למעט בתקופה שלפני פסטיבל המחולות.

4. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר³⁴ לעמותת הפסטיבל בדוח בנושא "ניהול אירועים וחגיגות ברשויות המקומיות" (להלן - הדוח הקודם) כי עליה לפעול על פי נוהל המכרזים שאימצה, ולקיים תהליכים תחרותיים ושוויוניים המבטיחים למתמודדים שוויון זכויות ולה עצמה התקשרות בתנאים מיטביים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעמותה בדוח הקודם על שלא בדקה הצעות נוספות כדי לבחון אם ניתן להקטין את העמלה, בקשר לניהול פרסום החוצות על עמודי תאורה.

בתשובתה להערות של משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, מסרה העמותה כי "החליטה לפעול להרחבת מעגל נותני השירותים והספקים ולפנות ליותר גופים העוסקים בכל נושא. הצעה של מציע אחד בלבד תיפסל ויערך מכרז חדש".

גם בביקורת זו נמצא כי למרות הבטחותיה לא בדקה עמותת הפסטיבל הצעות נוספות לפרסום החוצות על עמודי התאורה, והיא ממשיכה בהתקשרות עם המשווקת באותו אופן.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למנהלי עמותת הפסטיבל על שפעלו בניגוד להצהרותיהם בפני משרד מבקר המדינה כי יתוקנו הליקויים בנושא התקשרויותיה של העמותה, ועל אי-עמידה בהתחייבויותיהם בפני משרד מבקר המדינה בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא עקבה אחר פעולות העמותה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה הקודם בקשר להתקשרויות העמותה, שלא על פי נוהל המכרזים שאימצה.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מצרה על כך, ותפעל לעקוב ולוודא כי כל התקשרויותיה של העמותה יהיו על פי נוהל מכרזים.

עמותת הפסטיבל מסרה בתשובתה כי בכוונתה לערוך מכרז בתום השנה.

34 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, "ניהול אירועים וחגיגות ברשויות המקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעמותת הפסטיבל כי עליה לפעול בהתקשרויותיה בהתאם לעקרונות דיני המכרזים, ולהתקשר עם הזוכה בהסכם כתוב, שיאושר כדין. על העירייה ועל העמותה לבחון את ניהול פרסום החוצות על עמודי התאורה בעיר, בהתחשב בתמורות הרבות שחלו בשנים האחרונות בענף השילוט והפרסום בכלל ובכרמיאל בפרט.

ניהול ההתקשרויות עם קבלני הפרסום

תוקף ההתקשרויות

עיריית טבריה

הביקורת העלתה כי בחלק מההתקשרויות, שעליהן חתמו עיריית טבריה או חכ"ל, תמה תקופת ההתקשרות המרבית שנקבעה בהסכמים, אך הן לא פעלו להביא לסיומה בפועל ולפרסום מכרזים חדשים, ולא נערכו להליך התקשרות חדש, לרבות בחינת מערך הפרסום הכולל בעיר ומדיניות השילוט של העירייה. להלן הפרטים:

1. התקשרות לפרסום על מתקני בילבורדים: בפברואר 2007 חתמה עיריית טבריה על הסכם עם חברה ב' לזיכיון למתקני פרסום מסוג בילבורדים³⁵. נקבע כי החוזה יהיה בתוקף למשך שלוש שנים עד סוף ינואר 2010, וכי ניתן להאריכו בשלוש שנים נוספות, כל פעם בשנה אחת. יוצא אפוא שתוקפו של ההסכם עם חברה ב' היה לכל היותר עד סוף ינואר 2013.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2015, שנתיים לאחר תום תקופת ההתקשרות לרבות תקופת הארכה, המשיכה חכ"ל בהתקשרותה עם הקבלן, ולא פעלה לסיום התקשרות זו.

2. התקשרות לפרסום על שלטי דגל: בהסכם שחתמה חכ"ל טבריה עם קבלן שלטי הדגל בינואר 2006 נקבע כי הרשות הניתנת לקבלן היא לתקופה של שלוש שנים ושלושה חודשים. חכ"ל על פי שיקול דעתה הבלעדי תהא רשאית להאריך את ההתקשרות בשלוש שנים נוספות. בכל מקרה תוגבל ההתקשרות לתקופה של עד שש שנים. יוצא אפוא שההתקשרות למתן זיכיון לפרסום על שלטי הדגל, הייתה אמורה להסתיים לכל המאוחר באפריל 2012.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, כשלוש שנים אחרי שהסתיימה תקופת ההתקשרות המרבית שנקבעה בחוזה, עדיין המשיך קבלן שלטי הדגל לפרסם. עלה כי חכ"ל אמנם שלחה מכתבים בנושא לקבלן, אך אלה לא הובילו להסרת הפרסום המסחרי מהשלטים. הביקורת העלתה כי אף שתוקף ההסכם עם הקבלן פג, העירייה וחכ"ל, לא נקטו צעדים של ממש להפסקת ההתקשרות עמו, כגון הסרת שלטי הפרסום של הקבלן ונקיטת הליכים משפטיים נגדו.

35 בכתב המחאת הזכויות, שנחתם בשנת 2013, העבירה העירייה לטובת חכ"ל את כל זכויותיה בקשר להסכם עם חברה ב'.

3. התקשרות לפרסום על גשר עירוני: בספטמבר 1992 חתמה עיריית טבריה על הסכם עם חברה ג' להקמת גשר עץ המיועד להולכי רגל, בתמורה לזיכיון הפרסום על גבי הגשר ולתחזוקתו לתקופה של 15 שנים ואפשרות הארכה בשש שנים נוספות, שתחילתן תהיה במועד שבו אמורה החברה לסיים את בנייתו.³⁶ יוצא אפוא שתוקפו המרבי של ההסכם היה עד מאי 2014.³⁷

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2015, כשמונה חודשים לאחר תום תקופת ההתקשרות, ממשיכה חכ"ל בהתקשרות עמו ולא פעלה לסיום התקשרות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ל כי המשך ההתקשרויות למתן זיכיונות לקבלנים אחרי שפג תוקף ההסכמים עמם אינו תקין ואינו מתיישב עם כללי מינהל תקין. היה עליהן לסיים את ההתקשרויות במועדים שנקבעו בהסכמים, ולפרסם מכרזים חדשים. כמו כן היה עליהן לפעול בתיאום ביניהן לבחינת מערך פרסום החוצות ולהפקת לקחים מההתקשרויות הקודמות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי במציאות שתוארה, שבה נחתמו התקשרויות ארוכות טווח לפני שנים רבות, שבמהלכן חלו תמורות רבות, הן בהיבט התכנוני של העיר והן תמורות כלכליות בשוק הפרסום, יש להתוות מדיניות פרסום עדכנית שתענה על צרכי העיר ולהנחות את חכ"ל לפעול לפיה לפרסום מכרזים.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי היא תוודא כי חכ"ל פועלת לסיום ההתקשרות הקודמת במועד הנקוב בחוזה ונערכת בהתאם לביצוע התקשרויות חדשות.

חכ"ל טבריה מסרה בתשובתה כי בינואר 2015 הייתה החברה בעיצומו של תהליך הכנת מכרז לפרסום על גבי בילבורדים ועל הגשר להולכי הרגל. בנוגע לשלטי הדגל מסרה חכ"ל כי לאחרונה החלו בהסרה פיזית של השלטים, "אך ההסרה נעצרה".

קיומן של פוליסות ביטוח

עיריית טבריה

בהסכמים שחתמו העירייה או חכ"ל עם קבלני הפרסום נקבע כי על קבלני הפרסום לרכוש פוליסות ביטוח לכל תקופת ההסכם, וכי אם לא ימלאו הקבלנים אחר סעיף זה יורשו העירייה או חכ"ל לרכוש את הפוליסות במקומם ולגבות מהם את עלותן.³⁸

36 בסעיף 2.7 להסכם נקבע כי הכנת התכנית, אישור העירייה ומתן היתרי בנייה ייעשו בתוך 90 יום, וכי בניית הגשר תסתיים בתוך שישה חודשים ממועד ההחלטה על מתן היתרי בנייה ואישור התכנית לביצוע על ידי העירייה וכל גורם נוסף שאישורו נדרש. על פי התנאים שנקבעו בהסכם מ-1992 אמורה הייתה חברה ג' לסיים את בניית הגשר ביוני 1993, ומאז ניתנה לה הזכות הבלעדית לניצול הפוטנציאל הפרסומי המסחרי הגולם בגשר למשך 15 שנים ואופציה לשש שנים נוספות.

37 ביולי 2013 העבירה העירייה לטובת חכ"ל את כל זכויותיה בקשר להסכם האמור עם חברה ג'.

38 סעיפים 13.4 ו-13.5 להסכם עם חברה ב' לפרסום על מתקני בילבורדס; סעיף 17 להסכם עם חברה ד' לפרסום על מכווני תנועה, עמודורים ומתקני מפה; סעיף 15 להסכם עם קבלן שלטי הדגל לפרסום על שלטי הדגל.

הביקורת העלתה כי חכ"ל לא עמדה על קבלת עותק מפוליסות הביטוח שרכשו קבלני הפרסום, כדי לבדוק את התאמתן לנקבע בהסכם. במצב זה לא היה בידי חכ"ל מידע אם הקבלן מחזיק בביטוח כנדרש, או אם עליה לעשות כן במקומו, כדי לבטח את עצמה מפני תביעות כספיות בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ל כי לקיומן של פוליסות ביטוח מפני נזקים ותביעות, העלולים להסתכם בסכומים גבוהים, חשיבות רבה. לפיכך היה עליה לעקוב אחר רכישת ביטוח על ידי קבלני הפרסום כנדרש, כדי להבטיח שלעירייה ולחכ"ל יהיה כיסוי ביטוחי מתאים במקרה של תביעות משפטיות.

זכויות העירויות לפרסום במתקנים העירוניים

הרשויות המקומיות מפרסמות מידע על פעולותיהן ומסקרות מבצעים ואירועים שונים כדי להביאם לידיעת תושבי העיר, בין היתר באמצעות מודעות, שלטים וכרזות.

יחידת הדוברות וההסברה של הרשויות המקומיות אחראית לפעילות התקשורתית של הרשות המקומית ומוסדותיה. במסגרת זו אחראית היחידה לפרסום העירוני גם על גבי המתקנים העירוניים שנקבעו בהסכמים ולניצול זכויותיה של העירייה לפרסום במתקנים הללו.

עיריית טבריה

בכל חוזה שחתמו העירייה או חכ"ל, המקנה זכויות פרסום במתקנים העירוניים, נקבע שהעירייה תהיה רשאית להשתמש במתקנים לצורך פרסום מידע עירוני, בהיקפים ולתקופות שנקבעו בחוזה. עוד נקבע בכל חוזה כי קבלני הפרסום אחראים להפיק, להכין ולהדביק את מודעות הפרסום העירוני בשביל העירייה ללא תשלום ולפי הנחיות בכתב.

הביקורת העלתה כי העירייה לא ניצלה את זכויותיה שעוגנו בהסכמים עם קבלני הפרסום בכל הנוגע לפרסום עירוני על גבי המתקנים העירוניים מסוג שלטי דגל ומכווני תנועה, עמודורים ומתקני מפה. להלן הפרטים:

1. שלטי דגל: בהסכם עם קבלן הפרסום נקבע כי הוא יתקין 100 שלטי דגל בעיר. עוד נקבע כי בכל מקרה יוקצו 35% משלטי הדגל לטובת פרסום מטעם חכ"ל או עיריית טבריה, כלומר במועד חתימת ההסכם - 35 שלטים.

הביקורת העלתה כי במשך שנים מספר, ועד מועד סיום הביקורת, לא השתמשו חכ"ל והעירייה בשלטי הדגל לפרסום עירוני, וקבלן שלטי הדגל השתמש בשלטים הללו לפרסום מסחרי.

2. מתקני מפה, עמודורים ומכוונים: בהסכם עם חברה ד' נקבע כי העירייה זכאית לפרסום עירוני על השלטים³⁹. לגבי מתקני המפה, נקבע בהסכם כי חברה ד' תפיק פעם בשנה מפה של העיר, ותציב אותה בקביעות על כל מתקני המפות בעיר ללא תמורה. לגבי מכווני תנועה נקבע כי הפרסום העירוני על השלטים הללו, הכולל מסרי הכוונה ופרסום עירוני אחר, יהיה עד 40% מפני הפרסום על מתקני ההכוונה.

39 לגבי ראשי הפרסום על עמודי שלטי שמות רחובות נקבע כי לא יהיה פרסום עירוני עליהם.

הביקורת העלתה כי במשך שנים מספר מותקנים על מתקני המפה בעיר טבריה פרסומים מסחריים ולא מפת העיר, בניגוד לנקבע בהסכם שחתמה חכ"ל עם חברה ד'. כך לדוגמה, מנתוני חכ"ל לאפריל 2012 נמצא כי מתוך 22 פני פרסום על מתקני מפה, רק 6 שימשו לפרסום עירוני, אף שעל פי החוזה היו אמורים לעמוד לרשותה של העירייה 11 מתקנים לפרסום מפת העיר.

יוצא אפוא כי אף שלפרסום העירוני חשיבות רבה בכל הנוגע להעברת מסרים עירוניים לתושבים, בין היתר גם בדבר השירותים המגיעים להם, ואף על פי שהוא בעל ערך כלכלי, העירייה לא עמדה על זכותה לפרסום בהתאם להסכם שעליו חתמה חכ"ל עם קבלני הפרסום. כך אפשרה העירייה לקבלנים להשתמש במתקנים שנועדו לפרסום עירוני לצרכים מסחריים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ל כי היה עליהן לעמוד על זכות העירייה לנצל את המתקנים שנקבעו לצורך פרסום עירוני להעברת מסרים והודעות לתושבים ולמבקרים, ובמידת הצורך לנקוט נגד קבלני הפרסום את האמצעים המתאימים העומדים לרשותן.

עיריית כרמיאל

בסיכום עם חברה א' בנוגע למתקני הבילבורדים נכתב כי העירייה זכאית להתקין פרסום עירוני על צד אחד של כל מתקן בילבורד. בסיורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בעיר במועדים שונים במהלך תקופת הביקורת נמצא כי העירייה לא פרסמה מידע עירוני כפי שנקבע בסיכום. כך לדוגמה נמצא כי על ארבעה שלטי בילבורדים, המוצבים בכניסה המערבית לעיר, לא ניצלה העירייה את זכותה במשך חודשים רבים, וכי על שני צדי המתקנים הוצבו פרסומים מסחריים מטעם חברה א'.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי היא פרסמה על שלטי הבילבורדים, ככל שהייתה זקוקה לכך.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי מן הראוי היה שהיא תעמוד על ניצול מלוא זכויותיה לפרסום מידע עירוני במתקנים שנקבעו לכך לטובת התושבים והמבקרים בעיר.

הצבת שלטי פרסום שלא כדין

בתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014⁴⁰ (להלן - תקנות התכנון והבנייה), מפורטים המבנים והמתקנים הפטורים מקבלת היתר תכנון ובנייה. בתקנה 14 נקבע כי "התקנת שלט ששיטחו אינו עולה על 1.2 מטרים מרובעים ומשקלו אינו עולה על 20 קילוגרמים פטורה מהיתר".

כאמור בחוקי העזר לשילוט, נקבעו כללים בדבר הצבת שלטים בתחומי הרשויות המקומיות, התנאים למתן רישיון, וכן סמכויות הרשויות המקומיות להסרת שלטים ופרסום חוצות שהוצבו בתחומן שלא כדין. בהסכמים של הרשויות המקומיות עם קבלני הפרסום נקבעו התנאים להצבת

40 תחילתן של תקנות אלה ב-1.8.14.

מתקני הפרסום, בין היתר החובה על קבלן הפרסום לפעול לפי הדין ולקבל את אישורי הרשות המקומית או התאגידים העירוניים להצבתם.

הביקורת העלתה כי בתחומי הרשויות המקומיות הוצבו מתקני שילוט בניגוד לדין: התנאים שנקבעו בהסכמים לא מולאו, וקבלני הפרסום הקימו מתקנים נוספים בתחומי הרשויות ללא קבלת ההיתרים הנדרשים על פי דין וכמפורט בהסכמים, ובלי לדווח על כך לרשות המקומית ולקבל את אישורה. במצב זה גם לא היה בידי הרשויות המקומיות מאגר נתונים על השלטים שהוצבו בתחומן. להלן הפרטים:

היעדר מאגר נתונים

נמצא כי בידי הרשויות המקומיות סח'נין, ירכא וכפר יסיף לא היו מידע מלא ומאגר נתונים מעודכן לגבי כמות השלטים שהותקנו בתחומן. בתחומן של רשויות אלה הותקנו שלטים מסוגים שונים על ידי קבלני פרסום ואחרים בלי שקיבלו את אישורן להצבתם, וללא האישורים הנדרשים כמתחייב בחוקי העזר שלהן. הדברים נכונים גם בדבר מתקני שילוט שהוצבו בשטח ציבורי ובמתקנים של הרשות (ראו להלן).

המועצה המקומית כפר יסיף

הטיפול בשילוט ובפרסום חוצות במועצה הוא באחריות מנהל הארנונה במועצה. 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 העלתה כי ברשימה היו כפילויות, וכי עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2015 לא היה בידי המועצה נתון מדויק בדבר מספר השלטים המוצבים בתחומה. כך למשל ברשימה האמורה, נכללו 165 שלטים שהיו בתחום מועצה מקומית ירכא, 12 שלטים בתחום מועצה מקומית אבו סנאן, והיו עוד כ-100 שלטים שצויין לגביהם שהם לבדיקה.

נמצא כי בינואר 2014 הגיש הקבלן למועצה חשבון לא סופי, על סך 58,603 ש"ח, וכי עד מועד סיום הביקורת טרם הגיש הקבלן את סקר השילוט הסופי למועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה מקומית כפר יסיף כי עליה לוודא שהשלטים מוצבים באישורה ועומדים בכל התנאים. עליה לפעול להשלמת סקר השילוט ולחייב לפיו את קבלני הפרסום בתחומה באגרות בהתאם לתעריפים שנקבעו בחוק העזר שהתקינה.

מועצה מקומית כפר יסיף מסרה בתשובתה, מיולי 2015, כי סקר ראשוני שנמסר העלה בעיות כגון אלה שפורטו בדוח (כפילויות, חיוב שלטים שאינם בתחום המועצה ועוד), וכי הקבלן נדרש להשלים את העבודה (להלן - סקר השילוט הראשוני).

בהיעדר נתונים מלאים ומעודכנים על מתקני שילוט שהוצבו בתחומן של הרשויות האמורות, נפגעה יכולתן לפקח ולאכוף את סמכותן על הצבת השלטים, וכן נפגעה יכולתן לגבות את האגרות המגיעות להן כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות סח'נין, ירכא וכפר יסיף כי לניהול מאגר נתונים מלא ומהימן בדבר מספר מתקני השילוט העירוניים בתחומן חשיבות רבה, בין היתר כדי לעקוב אחר הצבתם בהתאם לדין, כדי לוודא את תחזוקתם הנאותה וכדי לגבות תשלומים ואגרות בגינם. על הרשויות לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן לאיתור השלטים המוצבים בתחומן, לחייב בגינם אגרות שילוט בהתאם לחוק העזר, ולהגביר את הפיקוח על פעולות קבלני הפרסום בתחומן כדי למנוע התקנת שלטים ללא אישורן העלולים לגרום לסכנה בטיחותית.

טיפול הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות

בתחומן של הרשויות המקומיות סח'נין, ירכא, כפר יסיף וטבריה, הותקנו שלטים מסוגים שונים, בלי שקיבלו את אישורן ואישורי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה להצבתם וללא האישורים הנדרשים כמתחייב בחוקי העזר.

עיריית סח'נין

נמצא כי בתחום העיר הותקנו שלטים מסוגים שונים בלי שקיבלו את אישור העירייה להצבתם וללא האישורים הנדרשים כמתחייב בחוק העזר. הדברים נכונים גם בנוגע למתקני שילוט שהוצבו בשטח ציבורי ובמתקנים עירוניים.

כאמור עיריית סח'נין כלולה במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לב הגליל.

נמצא כי העירייה לא נקטה צעדים נגד קבלני שילוט שהציבו שלטים מסוגים ובגדלים שונים, לרבות שלטים ששטחם ומשקלם חייבו הוצאת היתר בנייה לפי תקנות התכנון והבנייה. עוד נמצא כי הוועדה המקומית לא נקטה פעולות אכיפה נגד אותם קבלנים למעט במקרים בודדים. להלן תצלומים להמחשה:

תצלומי שלטים לאורך הכביש הראשי בסח'נין



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית סח'נין כי עליה לפקח על פעולות קבלני הפרסום בתחומה ולפעול לאכוף עליהם למלא אחר חוק העזר שהתקינה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2015 ציינה עיריית סח'נין כי היא פועלת לאחרונה להסרת השלטים המסחריים הנמצאים בשטחים הציבוריים ושלטי החוצות בכביש הראשי, במטרה לשמור על הערך הנופי ועל חזות פני העיר וכן לשם שמירה על בטיחות תושבי העיר והמבקרים בה. עוד ציינה העירייה כי היא מקבלת את המלצות הביקורת ותפעל ליישומן ללא דיחוי.

על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לב הגליל לפעול בנחישות נגד מתקיני השלטים שהתקינו שלטים ללא היתר בנייה כדין. צעד זה הכרחי כדי למנוע סכנות בטיחותיות לשלום הציבור.

בתשובתה מיולי 2015 ציינה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לב הגליל כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה שיש להגביר את האכיפה נגד מתקיני שלטים שלא כדין. בשישה מקרים היא נקטה פעולות אכיפה: בארבעה מתוכם בוצעו צווי הריסה ובשני המקרים האחרים נפתחו תיקי פיקוח. עוד ציינה כי "ששת המקרים שטופלו הם היוו סיכון גדול למשתמשי הדרך".

המועצה המקומית ירכא

כאמור, המועצה המקומית ירכא כלולה במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מרכזי.

לפי סעיף 4 להסכם של מועצה מקומית ירכא עם היזם, הוא התחייב לבנות את כל המתקנים של שלטי החסות על חשבוננו בהתאם לתקן ולחוק, וכן להקפיד לקבל היתרים לכך מכל הרשויות המוסמכות.

נמצא כי נוסף על השלטים שהציב היזם בצדי הכביש הראשי המוביל ליישוב ירכא, קבלני שילוט רבים הציבו שלטים בכביש הראשי לאורכו של אזור התעשייה ובמקומות שונים בצמוד לעסקים בתחומי המועצה, ללא ידיעת המועצה.

עוד נמצא כי במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהיזם אכן בנה את המתקנים בתיאום עם המועצה, ולא קיבל ממנה אישורים כלשהם. בדיקת השלמה בוועדה המקומית העלתה כי הוועדה המקומית לא נקטה פעולות אכיפה כלשהן נגד אותם קבלנים, אף שידעה שהם התקינו מתקנים על הכביש הראשי באזור התעשייה, שמשקלם ושטחם על פי תקנות התכנון והבנייה חייבו הוצאת היתר בנייה, ללא הגשת בקשות להיתר כנדרש.

ביולי 2008 פנה היזם למועצה וקיבל את אישורה "לבצע עבודת ניקיון בכביש הראשי לצורך הכנת האזור לשילוט ופרסום עסקים".

ביוני 2010 הוציא קצין הביטחון של המועצה מכתב ליזם על "הצבת שלטים במקומות לא מתאימים באזור התעשייה, כך שהדבר מסכן את התנועה, עקב הסתרת שדה הראייה לנהגים". היזם התבקש "להסיר כל שלט שמהווה מפגע כלפי הולכי רגל וכלפי התנועה".

הביקורת העלתה כי במועצה לא היו מסמכים המעידים שאכן הוסרו השלטים האמורים, ולא היה מידע על פעולות שעשתה המועצה בעניין זה.

בסיור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2015, נמצא כי בכביש הראשי באזור התעשייה ובתחומי היישוב הוצבו שלטים רבים בגדלים שונים, חלקם מהווים מפגע בטיחותי. מתקני שילוט אלה עלולים ליפול ולסכן את הולכי הרגל והמכוניות הנוסעות ולהסתיר את שדה הראייה של הנהגים.

הביקורת העלתה כי חרף התופעה החמורה של התקנת שלטים ללא היתר, המועצה והוועדה בהתאם לסמכויותיהן לא נקטו את האמצעים העומדים לרשותן לפירוק השלטים שהוצבו בניגוד לדין ולהסרת המפגעים האמורים. באחד המקרים נפל מתקן שילוט גדול שהוצב בצומת ירכא-ג'וליס בצד הכביש, והיה עלול לסכן את שלום הציבור. להלן תצלומים להמחשה:

תצלומי שלטים באזור התעשייה בירכא



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ירכא כי עליה לפעול למיצוי זכויותיה שנקבעו בהסכם, ולחייב את קבלן הפרסום למלא אחר כל התחייבויותיו. כמו כן עליה לקיים הליך סדור של מעקב ובקרה אחר הצבת השלטים המוצבים בתחומה, בין של הקבלן המדובר ובין של קבלני שילוט אחרים, במטרה לצמצם את הסכנות הבטיחותיות האורבות לשלום הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית גליל מרכזי כי עליה לפקח על הצבת מתקני השילוט במרחב התכנון שבאחריותה, ולפעול לאכיפה יעילה של החוק כדי להבטיח שיוצבו אך ורק מתקני שלטים בעלי היתר כדין.

המועצה המקומית כפר יסיף

המועצה המקומית כפר יסיף כלולה במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מרכזי.

כביש 70 הוא כביש ראשי החוצה את כפר יסיף, וברובו נמצא באחזקת נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - חברת נתיבי ישראל), פרט לקטע של כ-2 ק"מ הנמצאים בתחום המועצה ומוגדרים כביש עירוני. לפי נתוני סקר השילוט של המועצה כ-650 שלטים מוצבים בקטע כביש זה (מתוך 1,480 שלטים שהוצבו בתחום המועצה).

הביקורת העלתה כי השלטים המוצבים בצדי הכביש האמור הוצבו על ידי קבלני הפרסום בלי לקבל היתר לכך מהמועצה וללא אישור הוועדה המחוזית. המועצה כאמור לא חייבה, וממילא לא גבתה, אגרות שילוט מקבלני הפרסום בתחומה, לרבות בחלק העירוני בכביש 70.

במועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים שקבלני הפרסום אכן בנו או הציבו את המתקנים כנדרש בתיאום עם המועצה, וממילא לא קיבלו ממנה אישורים כלשהם. בדיקת השלמה בוועדה המקומית העלתה כי הקבלנים שהתקינו שלטים אשר שטחם ומשקלם חייבו הוצאת היתר, לא הגישו לה בקשה להיתר להצבת מתקני השילוט על הכביש הראשי או בתחום המועצה. הוועדה לא אכפה את החובה להוצאת היתרי בנייה על קבלני הפרסום ולא נקטה צעדים כלשהם נגדם אחרי שהפרו חובתם זו.

בסיוור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה, במאי 2015, נמצא כי לאורך כביש 70 ובמקומות נוספים בתחום המועצה הוצבו שלטים רבים בגדלים ומסוגים שונים, ללא אישור כדין ובצפיפות גבוהה, וחלקם אף מהווים מפגע בטיחותי. מתקני שילוט אלה שנפלו בצד הכביש וסיכנו את שלומם של הולכי הרגל, הנהגים והמשתמשים בכביש. בשני מקרים שתיעדו עובדי משרד מבקר המדינה נמצאו שני שלטים גדולים שנפלו בצד הכביש הראשי וסיכנו את הציבור. להלן תצלומים להמחשה:

תצלומי שלטים בכביש הראשי בכפר יסיף



עוד נמצא כי חרף התופעה החמורה של התקנת שלטים רבים ובצפיפות גבוהה ללא היתר כדין ותוך כדי סיכון הציבור, הוועדה המקומית והמועצה לא נקטו את אמצעים העומדים לרשותן לפירוק השלטים שהוצבו בניגוד לדין ולהסרת המפגעים האמורים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר יסיף על שלא אכפה על קבלני הפרסום בתחומה למלא אחר דרישות חוקי העזר, ועל שלא פיקחה על פעולות הקבלנים שהציבו שלטים בתחומה שלא כדין.

על המועצה המקומית כפר יסיף לפעול עם הוועדה המקומית, להסדרת הצבת השלטים בתחומה ובמידת הצורך בשיתוף פעולה עם חברת נתיבי ישראל. עליה לאכוף על קבלני הפרסום לקבל את כל ההיתרים הדרושים להצבת השלטים. כמו כן על הוועדה המקומית ועל המועצה לנקוט את כל צעדי האכיפה העומדים לרשותן במטרה למנוע הצבת מתקני שילוט ללא היתר כדין. צעד זה הכרחי כדי למנוע סכנות בטיחותיות לשלום הציבור.

מועצה מקומית כפר יסיף מסרה בתשובתה כי היא תפעל יחד עם הוועדה המקומית ועם החברה הלאומית לדרכים לשם תיקון המצב ונקיטת הליכים משפטיים נגד מפרי חוק כדי שלא יחזרו בהם מסורם ולא יתקנו את הטעון תיקון.

חברת נתיבי ישראל מסרה בתשובתה מיולי 2015 כי היא פועלת באופן שוטף להסרת שלטים שנתלו בניגוד לדין בכבישים שבאחזקתה, אולם "קטע הדרך הנ"ל הינו ע"פ הגדרה כביש עירוני [ההדגשה במקור] אשר מצוי בבעלותה ובאחזקתה המלאה של המועצה המקומית".

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מרכזי ציינה בתשובתה מאוגוסט 2015 כי זיהתה את הסכנה הטמונה בהצבת שלטים שלא כדין, ולכן היא פעלה ופועלת בכמה תחומים: הסברה בקרב הרשויות המקומיות לחקיקת חוקי עזר ואכיפתם; פתיחת שישה תיקי פיקוח; עדכון נוהל אכיפה וקביעת סדרי עדיפות בנידון.

עיריית טבריה

1. שילוט על מכווני תנועה, עמודורים ומתקני מפה: בהסכם עם חברה ד' להקמה, לתפעול ולתחזוקה של מתקני פרסום חוצות ומתן זכויות פרסום על גביהם⁴¹, נקבע כי חברה ד' אחראית לקבל את כל ההיתרים, הרישיונות והאישורים הנדרשים. עוד נקבע בהסכם כי חברה ד' תעביר למפקח מטעם חכ"ל בראשית כל רבעון רשימה מעודכנת של מתקני הפרסום, כשהיא חתומה על ידיה, וכי לאחר ביצוע שינויים עליה לעדכן את רשימת המתקנים, כך שתשקף בכל עת, בתקופת החוזה, את מספר המתקנים הנכון ואת מיקומם המדויק לאחר ביצוע השינוי.

א. הביקורת העלתה כי חכ"ל והעירייה לא נקטו צעדים ממשיים נגד חברה ד' וגם לא פעלו להסרת השלטים, אף שהחברה התקינה בשטחים ציבוריים ברחבי טבריה מתקני פרסום, בלי שקיבלה את אישור חכ"ל להצבתם ובלי שקיבלה את האישורים הנדרשים מהעירייה, לרבות היתרים ממהנדס העיר.

ב. הביקורת העלתה כי מהנדס העיר התריע בשנים 2013-2014 על כך שהמתקנים שהותקנו ללא היתר מהווים מפגע בטיחותי וחזותי, ועלולים לסכן את העוברים בדרך, הולכי רגל ונהגים כאחד. כך למשל התריע על מתקנים שהוצבו בכיכרות ברחבי העיר ללא אישור. דוגמה לכך היא דוא"ל שכתב מהנדס העיר לראש העירייה בשנת 2014: "בין השאר דובר על כך שהקוביות [עמודורים] שבוצעו לא תואמות למאוסר במימדיהן ובמיקומן... עד היום לא הוסרו הקוביות. הקוביות מהוות מפגע ויזואלי ובטיחותי ויש להסירן בדחיפות". בדוא"ל למנכ"ל העירייה באותה שנה כתב מהנדס: "מזכיר לך לטפל בהסרת כל הקוביות היות והן חורגות מהגודל שהותר ומהוות מפגע בטיחותי".

41 מבקר עיריית טבריה פרסם במסגרת דוח מבקר העירייה לשנים 2011-2012 דוח בנושא "מכרז שילוט", ובו העלה ממצאים הנוגעים למכרז זה ולהסכם שחתמה חכ"ל עם הזוכה במכרז (להלן - דוח מבקר העירייה).

הביקורת העלתה כי רוב השלטים, שהוצבו שלא כדין וללא קבלת האישורים הנדרשים, לא הוסרו עד מועד סיום הביקורת.

ג. הביקורת העלתה כי חרף התופעה החמורה של התקנת שלטים במרחב הציבורי ללא היתר, העירייה וחכ"ל לא נקטו את כל האמצעים העומדים לרשותן להסרת המפגעים.

ד. עוד עלה כי חכ"ל לא עמדה על קבלת רשימה מעודכנת של המתקנים העירוניים פעם ברבעון כנדרש, ובשל כך לא היו ברשותה נתונים מלאים ומעודכנים בדבר המתקנים שהוצבו בעיר בכל עת, וששימשו את חברה ד' לפרסום מסחרי. היעדר רשימת מתקנים מעודכנת וזמינה פוגם ביכולת הפיקוח של חכ"ל על המתקנים בתחומי העיר ואף בהכנסותיה (ראו להלן בפרק "הניהול הכספי של ההתקשרויות").

חברה ד' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2015 (להלן - תשובת חברה ד') כי מאז שפורסם המכרז ועד השנה האחרונה היא "לא זכתה לקבל את פני הפרסום המגיעים לה על פי הסכם ההתקשרות עמה, יחד עם זאת כמות פני הפרסום עולה מדי שנה"⁴². עוד הוסיפה כי המתקנים הותקנו בהתאם למיקומים שסימנה המחלקה הטכנית על גבי מפת העיר. עוד מסרה חברה ד', כי הטענה שלפיה התקינה מתקנים "באופן פיראטי" או שלא בהתאם למפרט הטכני אינה נכונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה ולחכ"ל טבריה כי עליהן לפנות את כל המתקנים שלטענתן הוצבו בעיר על ידי חברה ד' ללא קבלת האישורים הנדרשים ותוך כדי סיכון המשתמשים בדרך. עליהן להכין רשימה מלאה ומפורטת של מתקנים אלה, להגישה לחברה ד', ולפעול לאלתר בכל האמצעים העומדים לרשותן להסדרת הנושא, לרבות הסרתם לאלתר של המתקנים המסוכנים.

2. שילוט על שלטי דגל : בשנת 2005 פרסמה חכ"ל מכרז להקמה, להתקנה ולאחזקה של שלטי דגל על עמודי תאורה שבבעלותה של עיריית טבריה, שעליהם יוצבו הן שלטי פרסום מסחרי והן שלטים להעברת מסרים עירוניים⁴³. בינואר 2006 חתמה חכ"ל הסכם עם הזוכה במכרז, אשר העביר את זכויותיו לעניין שלטי הדגל (להלן - קבלן שלטי הדגל). בהסכם נקבע כי על הקבלן להכין ולהרכיב 100 שלטי דגל ולהציבם על עמודי תאורה בעיר, וכי 35 שלטים מתוכם יוקצו לשימושן של חכ"ל או של עיריית טבריה, ו-65 שלטים יוקצו לטובת פרסום מסחרי מטעם הקבלן. בסעיף 22 נקבע כי "למען הסר ספק, הקבלן לא יהיה רשאי, בשום נסיבות, להתקין זרועות דגל ו/או שלטי דגל נוספים מעבר לכמות הנקובה בחוזה זה, למעט במקרה בו דרשה זאת המזמינה [חכ"ל] בכתב".

הביקורת העלתה כי חכ"ל לא מנעה מקבלן הפרסום להציב בעיר שלטי דגל נוספים, אף שאלה הוצבו ללא כל דרישה מצדה ובלי קבלת אישורים מתאימים.

נוסף על כך, חכ"ל לא עמדה על קבלת דיווח שיטתי על המתקנים שהציב קבלן הפרסום. במצב זה לא היה בידיה מידע מלא ומעודכן על שלטי הדגל בתחומה בכל עת.

נמצא כי חכ"ל ספרה את שלטי הדגל בעיר ותיעדה ברשימה את ממצאיה, ומהם עלה כי בתקופות מסוימות היו ברחבי העיר למעלה מ-100 שלטי דגל. כך לדוגמה באוקטובר 2009 על פי רישומי חכ"ל נספרו 141 שלטי דגל; באפריל 2010 נספרו 134 שלטי דגל; ביוני 2010 נספרו 138 שלטי דגל; ביולי 2010 נספרו 157 שלטי דגל; באוקטובר 2011 נספרו 126 שלטי

42 פן פרסום הוא צד אחד של שלט פרסום.

43 ראו דוח מבקר העירייה (לעיל הערה 41).

דגל. עוד עולה כי העירייה וחכ"ל לא ידעו במשך תקופות ממושכות אחרות על מספר שלטי הדגל המוצבים בתחום העיר ועל מיקומם.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל ולעירייה כי לניהול מאגר נתונים מלא ונכון של מתקני השילוט העירוניים חשיבות רבה, בין היתר כדי לעקוב אחר הצבתם בהתאם לדין, אחר תחזוקתם ואחר גביית תשלומים ואגרות בגינם.

חכ"ל טבריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 (להלן - תשובת חכ"ל) כי היא פנתה לחברה ד' פעמים מספר, בכתב ובעל פה, באמצעות בא כוחה בבקשה להסיר את המתקנים שהוצבו בצורה לא בטיחותית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחכ"ל על התנהלותן מול שני קבלני הפרסום, ומעיר כי היה עליהן לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן לאיתור שלטי הדגל המוצבים על עמודי החשמל, להגביר את הפיקוח על פעולות קבלן הפרסום ולאכוף את ההסכם שחתם עם חכ"ל.

הניהול הכספי של ההתקשרויות

הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא הקפידו על גביית אגרות שילוט ועל חיוב כספי בגין הצבת שלטים ושימוש במתקני הפרסום שבתחומן, בהתאם להסכמים שחתמו ולחוקי העזר שלהן. בכלל זאת, אף לא חייבו את קבלני הפרסום בתשלום הוצאות החשמל, במקרים שבהם שלטי הפרסום חוברו לרשת החשמל העירונית. במצב זה ויתרו הרשויות המקומיות שנבדקו על כספים המגיעים להם כדין והמסתכמים במיליוני ש"ח.

חיוב באגרות שילוט וגבייתן

בחוקי העזר של הרשויות שנבדקו נקבע כי לא יציג אדם, לא ירשה לאחר ולא יגרום להצגה של שלט, אלא לפי רישיון מאת ראש הרשות ולפי הוראות חוק עזר ובהתאם לתנאי הרישיון, וכי בעד מתן רישיון לשלט או חידושו ישלם בעל הרישיון לרשות אגרה (להלן - אגרת שילוט או אגרת פרסום) בשיעורים הנקובים בחוק העזר. עוד נקבע כי שטחו של השלט יחושב לפי מידותיו, וכי שטח שלט הנושא פרסום משני צדדיו או שטח שלט רב-צדדי, יחושב כאילו היה כל צד שלט נפרד.

עוד נקבע כי בעד מודעה של פרסום חוצות המתפרסמת בשטח ציבורי או על גבי מתקן פרסום עירוני, ישולמו לעירייה נוסף על האגרה, דמי שימוש בשיעור שייקבע.

עיריית סח'נין

כאמור בחוק העזר של עיריית סח'נין נקבע כי לא יפרסם אדם שילוט, ולא ירשה למי שפועל מטעמו לפרסמו, אלא לאחר קבלת רישיון מראש העירייה ותשלום האגרה המתחייבת. בתוספת לחוק העזר נקבעו שיעורי אגרת שלטים. תעריפי האגרה נקבעו, בין היתר, בהתחשב במקום השלט, בבתי עסק, באתרי בנייה, בשטח ציבורי או על גבי מתקן פרסום עירוני.

נמצא כי עיריית סח'נין לא גבתה מהמפרסמים בתחומה אגרות שילוט כנדרש בחוק העזר שלה. לפי רישומי העירייה, במועד סיום הביקורת הסתכמו חובותיהם של המפרסמים בגין אגרות שילוט בסכום כולל של כ-1.4 מיליון ש"ח.

בלוח להלן נתונים על שיעורי החיובים והגבייה באגרת שלטים בשנים 2009-2013:

שנה	דמי החיוב (בש"ח)	גבייה (בש"ח)	גבייה
2009	552,010	49,080	כ-9%
2010	302,896	27,984	כ-9.25%
2011	301,017	27,242	9%
2012	304,127	32,691	10.75%
2013	119,454	12,617	4%

נתוני הלוח מצביעים על ירידה ניכרת בדמי החיוב של העירייה בגין אגרת שלטים בשנים 2009-2013, ועל ירידה, בשיעור הגבייה. בשנת 2013 היה שיעור הגבייה נמוך ביותר והסתכם בכ-4% לעומת כ-10% בשנים הקודמות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית סח'נין שעליה לתת את הדעת לירידה בשיעור דמי החיוב בגין אגרת שילוט, על אף הגידול המתמיד במספרי השלטים המותקנים בתחומה, שחלקם הוצבו שלא כדין; במיוחד עליה לתת את הדעת לשיעורי הגבייה הנמוכים מאוד. על העירייה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לחייב את כל בעלי השלטים בתחום העיר ולגבות מהם את אגרות השילוט שנקבעו בחוק העזר. אזלת ידה של העירייה בטיפול בתחום השילוט בתחומה מסבה לה הפסדים כספיים כבדים שיכלו לשמש לרווחת התושבים. על העירייה לפעול להסדרת מערך הפרסום והשילוט בתחומה בנמרצות וללא שום דיחוי.

המועצה המקומית ירכא

כאמור בהסכם בין היזם והמועצה נקבע כי היום ישלם למועצה מסי ארנונה כדין (במקום אגרת פרסום), בהתאם לדרישות תשלום שתנפיק לו המועצה.

הביקורת העלתה כי בהסכם משנת 2005 לא נקבעה השיטה לחישוב גובה הארנונה שבה יחויב היזם בגין פרסום חוצות. המועצה לא הוציאה דרישות תשלום ליזם ולא חייבה אותו בתשלום ארנונה או בדמי שימוש כלשהם, בגין הצבת השלטים בתחומה. ממילא לא שילם היזם סכום כלשהו במשך תקופה ארוכה כפי שיובהר להלן.

בינואר 2012 הנחה ראש המועצה הממונה בכתב את מנהל הארנונה במועצה "לפתוח כרטיס בגין היטלי שילוט... לגבות היטל ארנונה על חשבון, עד פרסום התעריפים של חוק העזר".

בעקבות המכתב האמור חויב היזם בשנת 2012 ב-10,000 ש"ח, ששילם בעשרה תשלומים שווים (מינואר עד אוקטובר). במועצה לא נמצאו תחשיב או נימוקים לחיובו בסכום האמור. המועצה גם לא חייבה את היזם בגין הצבת השילוט והפרסום בתחומה לשנים 2005-2011 ולשנים 2013-2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היה עליה, בהיעדר חוק עזר לשילוט וכפי שנקבע בהסכם, לחייב את היזם בתשלום ארנונה בגין הצבת השילוט והפרסום בתחומה. כמו כן היה עליה לקבוע מראש את מנגנון החיוב וגובה התמורה המגיעה למועצה בגין כך ולעגן זאת בהסכם, דבר שלא נעשה במשך שנים. בכך ויתרה המועצה ליזם ולקבלני הפרסום האחרים על הכנסות שנתיות שהגיעו לה כדין, בסכומים ניכרים המסתכמים במאות אלפי ש"ח בכל שנה. בכך פגעה המועצה בהכנסותיה, והפרה את חובתה כרשות ציבורית לפעול מתוך דאגה לאינטרס הציבורי.

כאמור, המועצה התקינה בשנת 2013 חוק עזר לשילוט. בחוק העזר נקבעו התעריפים והאגרות בגין הצבת שלטים ופרסום בתחומה.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2015, לא פעלה המועצה על פי חוק העזר ולא גבתה אגרות שילוט מהמפרסמים בתחומה.

על המועצה לפעול לפי חוק העזר לשילוט שהתקינה, למדוד את גודל כל השלטים בתחומה, לחייב את המפרסמים בתעריפי האגרה ובדמי שימוש שנקבעו בתוספת לחוק העזר ולפעול לגבייתם.

המועצה המקומית כפר יסיף

נמצא כי המועצה לא חייבה את קבלני הפרסום באגרת שילוט ודמי שימוש בתחומה במשך כ-27 שנה, דהיינו החל בשנת 1988 מיום אישורו של חוק העזר לשילוט. יצוין כי גם לאחר הגשת נתוני סקר השילוט הראשוני, טרם חייבה המועצה את הקבלן בגין אגרות שילוט כמתחייב מחוק העזר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה כי היה עליה לחייב את קבלני הפרסום בתחומה בהתאם להוראות חוקי העזר, דבר שלא נעשה במשך כ-27 שנים. בכך ויתרה המועצה על סכומים ניכרים שהגיעו לה כדין, ואשר יכלו לשמש לרווחת התושבים.

בתשובתה ציינה המועצה המקומית כפר יסיף כי בתקופה הקרובה אמורות להישלח לקבלני הפרסום הודעות חיוב לגבי השלטים שדווחו בסקר השילוט הראשוני ושאינן לגביהם מחלוקת.

עיריית טבריה

נמצא כי עיריית טבריה שלחה לקבלני הפרסום דרישה לתשלום אגרות שילוט, אך לא גבתה מהם את הסכומים המגיעים לה. לפי רישומי העירייה, במועד סיום הביקורת הסתכמו חובות קבלני הפרסום בגין אגרות שילוט בסכום של כ-925,000 ש"ח. להלן הפרטים:

בילבורדים: הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת לא שילמה חברה ב' את כל אגרות השילוט שהוטלו עליה בגין הפרסום על שלטי הבילבורדים, ועד סוף שנת 2014 נותרו לה חובות בסך של כ-240,000 ש"ח. הביקורת העלתה כי חברת גבייה הפועלת מטעם העירייה הסתפקה

במשלוח הודעות התראה מדי פעם לחברה בגין החוב האמור, אך לא נקטה צעדי אכיפה כלשהם נגדה.

שלטי דגל: הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת הסתכמו החובות בגין אגרות שילוט שלא שולמו עבור שלטי הדגל בסך של כ-490,000 ש"ח.

מכווני תנועה, עמודורים ומתקני מפה: הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת הסתכמו החובות של חברה ד' עבור אגרות שילוט במתקני המפה, במכוונים ובעמודורים בכ-195,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה על היעדר האכיפה של העירייה ועל אזלת ידה בגביית החובות המגיעים לעירייה כדין מקבלני הפרסום עבור אגרות שילוט. על העירייה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לגבות מקבלני הפרסום את אגרות השילוט שנקבעו בחוק העזר.

עיריית כרמיאל

פרסום על מכווני תנועה, עמודורים ומתקני מפה

הביקורת העלתה כי במשך שנים, משנת 1996 ועד שנת 2012, וכן בשנים 2014-2015, לא חייבה עיריית כרמיאל את חברה א' באגרות שילוט, וממילא לא שילמה החברה את האגרות לעירייה. כל זאת אף שבהסכם עם חברה א' נקבע כי עליה לשאת בתשלום האגרות המוטלות על פי דין.

נמצא כי בעקבות בדיקה נקודתית שעשה משרד מבקר המדינה בעירייה בנושא פרסום חוצות בשלהי שנת 2013, הטילה העירייה, לראשונה, במרץ 2014 על חברה א' חיוב לתשלום בגין אגרות שילוט לשנת 2013.⁴⁴

מחישובי הביקורת עולה שבמשך 19 השנים האמורות, שבמהלכן מפרסמת חברה א' ברחבי העיר כרמיאל, ויתרה העירייה על הכנסות מאגרת שילוט בסכומים הנאמדים במאות אלפי ש"ח.⁴⁵

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל על שוויתרה על התשלומים המגיעים לה כדין בגין אגרות שילוט, על אף היותה נאמן ציבור האחראי לקופה הציבורית ומחויב לפעול מתוך דאגה לאינטרס הציבורי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול לגביית אגרות שילוט מחברה א', ולמצות את זכויותיה בעניין זה בהתאם לחוק העזר.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי על פי ההסכם שנחתם עם חברת הפרסום, משהותקנו השלטים הם רכוש העירייה, ועל כן אי-אפשר לחייב באגרת שילוט, כשם שהעירייה אינה מחייבת בארנונה ובאגרת שילוט על נכסיה. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי היא חייבה את חברה א' בתשלום לשנת 2013, והעניין נמצא בבדיקת היועץ המשפטי לגבי קטגוריית החיוב, בהמשך לערעור החברה; ביולי

44 הבדיקה העלתה כי חברה א' ערערה על מספר השלטים שבגינם עליה לשלם אגרת שילוט, והוצא לה חיוב מתוקן לשנת 2013 בסכום של 45,520 ש"ח המתבסס על בדיקת מספר השלטים שערכו בשטח פקח העירייה ונציגת חברה א'.

45 בהתבסס על החיוב המתוקן של העירייה בשנת 2013, ולפיו שווי אגרת השילוט לאותה שנה כ-45,500 ש"ח.

2015, בעקבות הביקורת, שלחה העירייה לחברה א' מכתב בדבר חוב לשנים 2013 ו-2014; בראשית שנת 2016 יישלח חיוב לשנת 2015, והעירייה תעקוב אחר ביצוע התשלום במועד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי טענתה כי מתקני השלטים הם רכוש העירייה, אינה עילה לפטור את חברה א' מאגרת שילוט שעה שזכות השימוש בשלטים הוענקה לחברה לצורך פרסום מסחרי בהם, ויש לחייב בגין הצגת הפרסום באגרת שילוט כפי שנקבע בחוק העזר ובהסכם של העירייה עם החברה, וכפי שעשתה העירייה בשנת 2013. על העירייה לחייב באגרת שילוט בגין כל השלטים שבשימושה של חברה א', כפי שעשתה בשנת 2013, ולוודא את גביית התמורה ממנה במועדים שנקבעו בהסכם עמה.

פרסום על מתקני בילבורדים

1. הביקורת העלתה כי בשנים 2006-2012 ובשנים 2014-2015 לא חייבה עיריית כרמיאל את חברה א' בתשלום אגרות שילוט על שלטי הבילבורדים, אף שהיה עליה לעשות כן בהתאם להוראות חוקי העזר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כרמיאל כי עליה לחייב את חברה א' בתשלום אגרות שילוט בגין הפרסום על שלטי הבילבורדים בתחומה, ובהתאם להוראות חוקי העזר שלה - דבר שלא נעשה במשך תשע שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שלא די שפטרה את חברה א' מתשלום דמי זיכיון בגין השימוש בבילבורדים והפרסום עליהם, אלא אף לא חייבה את החברה באגרות שילוט על שלטי הבילבורדים. בכך פגעה העירייה בהכנסותיה וכן בעקרונות השוויון, שלפיו היה עליה לגבות אגרות שילוט מכל המציבים שלטים בתחומה. בהתנהלותה זו ויתרה העירייה על הכנסות ניכרות מאגרות שילוט.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי היא תפעל בראשית השנה הבאה, לאחר סיום תקופת הזיכיון ופרסום מכרז חדש, לגבות אגרות כחוק מכל קבלן פרסום שיזכה במכרז זה.

2. בחוק העזר נקבע⁴⁶ כי "שילוט במקום העסק וכן שילוט על סוכך או חלון ראווה שגודלם יעלה על 4 מ"ר יחויבו באגרה בעד 4 מ"ר בלבד".

הביקורת העלתה כי בעקבות בדיקה נקודתית שעשה משרד מבקר המדינה בעירייה בנושא פרסום חוצות בשנת 2013, חייבה העירייה את חברה א' באגרת שילוט לשנת 2013 עבור הפרסום על מתקני הבילבורדים, אך לפי שטח פרסום של 4 מ"ר בלבד, בשעה ששטח כל פרסום הוא 12 מ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ההוראה בחוק העזר המתירה להטיל אגרה עד 4 מ"ר מתייחסת לשילוט במקום העסק ולשילוט על סוכך או בחלון ראווה, ואינה חלה על פרסום חוצות בכלל ועל שילוט בילבורדים בפרט.

46 בתוספת הראשונה לחוק העזר, בחלק ב' סעיף (2).

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי היא תפעל להנפיק הודעת חיוב מתוקנת לפי השטח בפועל של השלט. חיוב זה יהיה תקף גם ל-2014 ול-2015.

אגרות שילוט ותשלומים בגין פרסום על עמודי תאורה

1. הביקורת העלתה כי העירייה אינה מחייבת את המפרסמים על עמודי התאורה בעיר באגרות שילוט, כמתחייב בחוקי העזר של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מחובתה לחייב באגרות שילוט עבור הפרסום על עמודי תאורה, כמתחייב בחוקי העזר שלה.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי היא תפעל לגבות אגרות שילוט מפרסומי העמותה על גבי הפרסומים העגולים שעל עמודי התאורה.

2. נמצא כי עמותת הפסטיבל מחייבת את קבלני הפרסום עבור הפרסום על עמודי התאורה בעיר. בבדיקה בעירייה ובעמותת הפסטיבל לא נמצאו מסמכים המתעדים את אופן קביעת גובה התעריפים שבהם מחייבת העמותה את המפרסמים על עמודי התאורה בעיר, את התעריפים השונים שנקבעו בהתאם להיקף הפרסום ומיקומו, ובכלל זאת לא צוין על ידי מי הם נקבעו. במצב זה לא ברור אם בחנה העמותה את עלויות הפרסום ומי אישר את התעריפים שנקבעו. עוד עלה כי תעריפים אלו אינם מצוינים בחוק העזר של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמותה כי עליה לכלכל את ענייניה כפי שמצופה מגוף בעל מאפיינים ציבוריים ולקבוע את התעריפים על בסיס תהליך מובנה וסדור ועל פי תבחינים שייקבעו מראש, ולפרסמם ברבים. כך יתאפשרו שקיפות, ניהול וביצוע תקינים, פיקוח ומעקב.

עמותת הפסטיבל מסרה בתשובתה כי ברשותה מחירון, אך יש בסיס מחיר קבוע שמשתנה עקב גורמים רבים: כמות השלטים, מיקום השלטים, משך זמן הפרסום, עונת השנה, סמיכות לחגים ועוד. רוב המחירים נקבעים במשא ומתן שבדרך כלל מצליח למקסם את ההכנסה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמותת הפסטיבל כי בהיותה גוף בעל מאפיינים ציבוריים, מן הראוי שתפעל ברוח העקרונות המחייבים גופים ציבוריים. לפיכך יש מקום שהסכומים שהיא גובה מקבלני הפרסום יהיו קבועים ובהתאם לתחשיבים שנקבעו מראש ופורסמו לציבור. לחלופין, אם העמותה בוחרת לנקוט את שיטת ההתמחרות לצורך מקסום ההכנסות, הרי שעליה לפעול לביצוע תיחור על פי עקרונות השקיפות והשוויוניות החלים על גופים ציבוריים.

חיוב בדמי שימוש וגבייתם

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁴⁷ 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). הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות לעתים לא חייבו את קבלני הפרסום בדמי שימוש, או לא חייבו בהתאם לסכומים שנקבעו בהסכמים עמם, ולעתים לא גבו את הסכומים כנדרש. להלן הפרטים:

עיריית טבריה

בחוק העזר של העירייה נקבע בסעיף 46(4) לתוספת הרביעית כי "בעד מודעה של פרסום חוצות המתפרסמת בשטח ציבורי או על גבי מיתקן פרסום עירוני, שלא שולמו בעדו דמי שימוש לעירייה - (א) ישולמו, נוסף לאגרה, דמי שימוש בשיעור שייקבע במכרז". בהסכמים שחתמה עיריית טבריה עם קבלני הפרסום נקבעו, בין היתר, דמי השימוש שעליהם לשלם ומועדי התשלום. נמצא כי חכ"ל לא גבתה את דמי השימוש מקבלני הפרסום בהתאם לסכומים ולמועדים שנקבעו בהסכמים עמם, ובמועד סיום הביקורת נצברו חובות שלא שולמו. להלן הפרטים:

ב י ל ב ו ר ד י מ : בהסכם עם חברה ב' נקבעה רשימת שלטי הביילבורדים שיוצבו בעיר: סך הכול 7 מתקנים, בשטח פרסום כולל של 168 מ"ר. בהסכם נקבע כי קבלן הפרסום מתחייב לשלם לעירייה דמי זיכיון שנתיים בסך של 1,236 ש"ח למ"ר; דמי הזיכיון ישולמו לעירייה מדי שנה בשנה מראש, ב-15 בינואר לכל השנה צמודים למדד במשך כל תקופת ההתקשרות, בין שישתמש במתקני השילוט ובין שלא; אם איחר הקבלן בתשלום דמי הזיכיון לעירייה, כולם או חלקם, תתווסף לסכום שבפיגור ריבית פיגורים של החשב הכללי באוצר.

יוצא אפוא כי חברה ב' הייתה אמורה לשלם לחכ"ל טבריה, בהתאם להסכם, דמי זיכיון שנתיים עבור הפרסום על שלטי הביילבורדים, בשיעורי הקרן שנקבעו בחוזה סך של כ-208,000 ש"ח⁴⁸ בתוספת מע"ם, עד 15 בינואר בכל השנה. לשנת 2014, דמי הזיכיון בתוספת מע"ם והצמדה למדד מסתכמים ב-1,761 ש"ח למ"ר, ולפיכך היה על הקבלן לשלם בעבור שנה זו סך של כ-295,000 ש"ח.

בבדיקת החיובים והתשלומים שהתקבלו בחכ"ל, מיום שהועברו אליה הזכויות בהסכם עם חברה ב', בשנת 2012 עלו הליקויים האלה:

1. הביקורת העלתה כי חכ"ל אינה מחייבת את חברה ב' בגין דמי הזיכיון השנתיים בתחילת כל שנה כפי שנקבע בהסכם, וחכ"ל אינה רושמת באופן שוטף, בכרטסת הנהלת החשבונות שהיא מנהלת לחברה ב', את היתרות והסכומים המגיעים לה ממנה בגין דמי הזיכיון. הרישום במערכת הנהלת החשבונות נעשה בדיעבד ורק אחרי שחברה ב' משלמת לחכ"ל, ולכן החשבון של חברה ב' במערכת הנהלת החשבונות אינו משקף את היתרה האמתית בכל עת. כך לדוגמה, מבדיקת כרטסת הנהלת חשבונות של חברה ב' לנובמבר 2014, עולה כי היתרה לתשלום היא 0 ש"ח, אף שבשלב זה טרם שולמו דמי הזיכיון לשנת 2014, שאותם היה עליה לשלם בראשית השנה.

47 חוזר מנכ"ל 5/91 ממאי 1991.

48 1,236 ש"ח למ"ר כפול 168 מ"ר פני פרסום.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ל כי עליה לשקף במערכת הנהלת החשבונות שלה את היתרות האמתיות של חברה ב' ולרשום את התחייבויותיה באופן שוטף ובמועדים שנוצרו. כך בכל רגע נתון יהיה לה מידע מדויק ומהימן על מצב חשבונותיה של החברה.

2. הביקורת העלתה כי בשנים 2012-2014 שילמה חברה ב' לחכ"ל סך של 488,566 ש"ח כולל מע"ם, סכום הנמוך בכ-400,000 ש"ח מסך דמי הזיכיון שחכ"ל הייתה אמורה לקבל מחברה ב' בגין אותן שנים, בהתאם להסכם שנחתם עמה.

לא נמצא הסבר בכתב לפערים הגדולים בין הסכומים שהיה על חכ"ל לקבל על פי ההסכם לבין הסכומים שהתקבלו בפועל.

מנכ"ל חכ"ל טבריה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הסכומים נקבעים לאחר משא ומתן שהוא מנהל לקראת סוף כל שנה עם חברה ב' על גובה דמי הזיכיון שתשלם לחכ"ל, בעבור השנה שמסתיימת.

בחכ"ל לא נמצאו מסמכים המתעדים את דיוני המשא ומתן שנערכו בנוגע לדמי הזיכיון, ובכלל זאת את מועד הדיון; בעלי התפקידים שהשתתפו בדיונים; עמדות הצדדים שהשתתפו בהם והשיקולים והנימוקים שעמדו לנגד עיניהם; ההחלטות שהתקבלו והמועדים שנקבעו ליישומן. בחכ"ל לא נמצאו התחשיבים שהביאו לקביעת הסכומים לתשלום, כמה פני פרסום ואם נותרו לחברה ב' יתרות לתשלום, גם לאחר התשלום שהתקבל.

עוד נמצא כי גם לאחר הסיכום שהגיעו אליו באותו משא ומתן שני הצדדים, חכ"ל לא שלחה לחברה ב' הודעה ממערכת הנהלת החשבונות על גובה החיוב שהיא נדרשת לשלם כנדרש, והודעת החיוב במערכת הנהלת חשבונות הונפקה רק לאחר קבלת התשלום מחברה ב'.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל חכ"ל טבריה כי בעת קיום משא ומתן מטעם חכ"ל עליו לפעול בנאמנות לחברה שאמורה לעשות למען תושבי הרשות, ובכלל זאת לנהל משא ומתן, בשקיפות, בפתיחות ומתוך דאגה לאינטרס הציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ל כי בתור גוף בעל מאפיינים ציבוריים מן הראוי שדיוניו והחלטותיו יתועדו בכתב, ובכלל זאת יצוינו ההחלטות שהתקבלו, הגורם המחליט והנימוקים להן. הקפדה על כך תורמת לשקיפות, לעמידה בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. כמו כן מסייע הדבר לבקרה ומעקב אחר החלטות ולהפקת לקחים.

3. עוד העלתה הביקורת כי דמי הזיכיון לא שולמו לחכ"ל במועדים שנקבעו בהסכם עם חברה ב'. נמצא כי דמי הזיכיון עבור שנת 2012 שולמו רק בדצמבר 2013, כשנתיים לאחר המועד שנקבע בהסכם - בינואר 2012. עוד הועלה כי עבור שלושת הרבעונים האחרונים לשנת 2014 שילמה חברה ב' רק בינואר 2015, כשנה לאחר המועד שנקבע בהסכם.

הביקורת העלתה כי חכ"ל לא נקטה צעדים כלשהם לגביית דמי הזיכיון שמגיעים לה בתחילת כל שנה לפי המועדים שנקבעו בהסכם. עוד עלה כי חכ"ל לא חיבה את חברה ב' בתוספת ריבית בשל האיחור בתשלום, כפי שנקבע בהסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ל כי עליה להקפיד לדרוש מחברה ב' לשלם לה את דמי הזיכיון במועדים ובסכומים שנקבעו בהסכם. חכ"ל אינה גובה תשלומי ריבית עבור דחיית התשלומים כמתחייב, ובכך מוותרת הלכה למעשה על הכנסות שהגיעו לה על פי ההסכם, הכנסות שנועדו גם לשמש את הציבור.

חכ"ל טבירה מסרה בתשובתה כי "לא כל שטחי הפרסום היו בשימוש על ידי חברה ב' בחלק מהתקופה (כתוצאה מעבודות בכבישי העיר)".

חברה ב' מסרה בתשובתה כי היא "שילמה את דמי הזיכיון כשם שנקבעו בדיון [בשנת 2013] בין הצדדים, וזאת בשים לב לשינויים שנערכו בתוואי הדרך שגרמו לאובדן הכדאיות הכלכלית בהמשך הפרסום כבשליש ממכמות השלטים. בדיונים שנערכו סוכם על סכום סופי שאכן בוצע. למרות השינויים שנערכו, ולהם נודעה השפעה על הכדאיות שבפרסום באותם שלטים, שילמה חברה ב' בגינם דמי זיכיון מופחתים כשם שסוכם בדיון".

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ל טבירה כי היה עליה לפעול בשקיפות עת החליטה על הפחתת דמי הזיכיון לחברה ב'. לשם כך נדרשה לתעד בכתב את המועדים והמקומות שבהם נערכו העבודות ואת משך הזמן שהן נמשכו. כמו כן היה עליה למפות את מתקני השילוט שהושפעו מהעבודות, ולציין את התחשיבים הכלכליים שערכה ולפיהם החליטה על גובה ההנחה בתשלום דמי הזיכיון לחברה ב', והתקופות שבהן ניתנה ההנחה. מלאכת תיעוד כזו הייתה מסייעת לבקרה ולמעקב אחר פעולות חכ"ל למתן הנחות בתשלומי דמי הזיכיון.

מכווני תנועה, עמודורים ומתקני מפה: בהסכם עם חברה ד' נקבעו בין היתר הסכומים שעליה לשלם עבור זיכיון הפרסום ומועדי התשלום: נקבע כי תמורת הענקת הרשות לביצוע הפרסום, ישלם קבלן הפרסום לחכ"ל סך של 2,150 ש"ח לשנה לכל פנ⁴⁹ פרסום מסחרי, בכל אחד מן המתקנים; התמורה עבור ראש פרסום על עמוד שלט שמות רחובות תהיה זהה לתמורה עבור פנ פרסום מסחרי; בהסכם נקבע כי החל במועד הפסקת הפרסום המסחרי על שלטי הדגל, בפועל, תגדל התמורה לפנ פרסום מסחרי בשיעור של 50%; פעם ברבעון תעביר הזכיינית לחכ"ל דוח מפורט, ובו יצוינו מספר המתקנים וסוגיהם, מספר פני הפרסום שנעשה בהם שימוש מסחרי במהלך הרבעון; התמורה לתקופה שמיום תחילת ההתקשרות ועד תום השנה הקלנדרית הראשונה, תשולם במעמד חתימת ההסכם; התמורה עבור יתרת תקופת ההתקשרות, תשולם בהמחאות מעתדות לפקודת חכ"ל. כל ההמחאות יימסרו לחברה הכלכלית במעמד חתימת החוזה; פעם ברבעון תבוצע התאמה לתמורה על פי מספר פני הפרסום המסחריים בפועל, וכך יחושבו הפרשי הצמדה שיתווספו לתמורה.

יוצא אפוא כי על פי ההסכם הייתה אמורה חברה ד' לשלם לחכ"ל, בהתבסס על מחירי הקרן שנקבעו בהסכם בגין הפרסום על השלטים, דמי זיכיון בסך של כ-230,000 ש"ח⁵⁰ לשנה, ומאפריל 2012 היה עליה לשלם לחכ"ל כ-342,000 ש"ח לשנה, בתוספת הפרשי הצמדה.

הביקורת העלתה כי חכ"ל לא עמדה על זכותה לקבל את כל התשלומים לתקופת ההתקשרות מראש בהמחאות מעותדות, כנקבע בהסכם. עוד עולה כי במשך שנים לא קיבלה חכ"ל את מלוא הסכומים המגיעים לה כדמי זיכיון, וכי ניהלה עם חברה ד' דיונים במטרה להגיע להבנות ולפירעון החוב, כולל במהלך עבודת הביקורת, אך הדיונים לא נשאו פרי.

49 ראו ה"ש 42.

50 2,150 ש"ח לפנ פרסום כפול 90 פני פרסום, בתוספת מע"ם.

במועד סיום הביקורת ערכה חכ"ל הערכה ראשונית של החוב של חברה ד'. לפי התחשיבים, שנערכו במסגרת משא ומתן המתנהל בין הצדדים מזה תקופה, הסתכם החוב בכ-580,000 ש"ח כולל מע"ם, לפי סכומי הקרן שנקבעו בהסכם, בטרם יתווספו להם ריבית והצמדה⁵¹. במועד סיום הביקורת טרם גבתה חכ"ל את החוב מחברה ד'.

חברה ד' מסרה בתשובתה כי לא הועמדה לרשותה כמות פני הפרסום שנקבעה בהסכם, וכי בדעתה לפרוע את כל חובה לחכ"ל ולעיריית טבריה, בהתאם למספר פני הפרסום שהוצבה בפועל.

ש ל ט י ד ג ל : כאמור בהסכם שנחתם עם קבלן שלטי הדגל נקבע כי הוא יתקין ברחבי העיר 100 שלטים לצורכי פרסום - 35 לשימוש העירייה וחכ"ל לפרסום עירוני, ו-65 שלטי דגל לשימוש מסחרי שלו. בהסכם נקבע כי קבלן הפרסום ישלם בעבור כל שלט דגל דו-צדדי שהוקצה לו לפרסום מסחרי דמי זיכיון חודשיים בסך 32 ש"ח בתוספת מע"ם.

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

משרד מבקר מדינה מעיר לחכ"ל כי עליה לפעול לאלתר לגביית דמי הזיכיון המגיעים לה בגין כל אמצעי הפרסום ולנקוט לשם כך את כל הצעדים העומדים לרשותה כדין.

עיריית טבריה מסרה כי ראש העירייה הורה לפעול כנגד הזכיון, וכי הקבלן נמצא בשלבי סיום הסרת שלטי הדגל. עוד מסרה עיריית טבריה בתשובתה כי תוודא שחכ"ל תפעל לגבות את דמי הזיכיון מקבלני הפרסום במועד החוזי.

עיריית כרמיאל

מ כ ו ו נ י ת נ ו ע ה : בעקבות המכרז שפרסמה עמותת הפסטיבל באוקטובר 2014 חתמה העמותה עם חברה א' על "הסכם לאספקה, התקנה, שימוש, אחזקה והפעלה של מכווני תנועה בעיר", שצדם האחד ישמש את העירייה לפרסום עירוני, וצדם השני ישמש את חברה א' לפרסום מסחרי. בהסכם נקבע בין היתר כי תוקף ההסכם ל-60 חודשים עם אפשרות הארכה בשתי תקופות נוספות של שנתיים, ובסך הכול בארבע שנים נוספות. עוד נקבע כי חברה א' תשלם לעמותת הפסטיבל 777 ש"ח לכל מכוון תנועה לשנה; עבור 65 מכוונים תשלם דמי שימוש בסך של 50,505 ש"ח לשנה (בצירוף מע"ם), שישולמו מיד עם חתימת החוזה ופעם ב-12 חודשים עבור השנה הבאה; תשלום התמורה בגין כל תקופת ההתקשרות יבוצע במועד החתימה על החוזה בהמחאות מעותדות, שמועד פירעונן הוא 1 בינואר בראשית כל שנת התקשרות. לתמורה יתווספו הפרשי הצמדה למדד אשר ישולמו על ידי חברה א' לעמותה, בתוך 15 יום מראשית כל שנת התקשרות. נוסף על דמי השימוש תשלם חברה א' אגרות שילוט בהתאם להוראות חוק העזר.

הביקורת העלתה כי עמותת הפסטיבל לא עמדה על קבלת תשלום התמורה בגין כל תקופת ההתקשרות בהמחאות מעותדות במועד החתימה על החוזה כפי שנקבע בהסכם.

51 סכום זה מתבסס על כמויות פני הפרסום כפי שהשתנו לאורך התקופה, ועל כ-80 פני פרסום שלטענת החברה מוצבים בעיר בתקופה האחרונה. החוב כולל את החיובים לרבעון הראשון של שנת 2015, ולאחר ניכוי תשלום בסך של 100,000 ש"ח שחברה ד' נתנה לחכ"ל בשנת 2015, ולאחר חילוט ערבות בנקאית בסך של 150,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי היה עליה לקבל מחברה א' המחאות מעותדות לכל תקופת ההתקשרות, כפי שנקבע בחוזה.

חברה א' מסרה בתשובתה כי "ככל שהעמותה תבקש לקבל שיקים מעותדים מהחברה לכל תקופת ההתקשרות, הדבר ייעשה מיד".

עמותת הפסטיבל מסרה בתשובתה כי היא תפעל מול חברה א' לקבלת המחאות המעותדות לכל תקופת ההתקשרות, כפי שנקבע בחוזה.

חיוב קבלני פרסום בהוצאות חשמל

עיריית טבריה

בחלק מהמתקנים העירוניים מותקנות מערכות תאורה המיועדות להארת שלטי הפרסום. בחוזים, שחתמו עיריית טבריה או חכ"ל עם קבלני הפרסום, נקבע כי במקרים שבהם שלטי הפרסום מחוברים לרשת החשמל העירונית, עליהם לשאת בהוצאות החשמל בגין הארת המתקנים.

הביקורת העלתה שהעירייה לא חייבה את קבלני הפרסום בהוצאות החשמל, לא ניהלה מערכת של רישום הסכומים המגיעים לה, וממילא לא הקפידה לגבותם. עוד נמצא שאין בידי העירייה נתונים על מספר השלטים המחוברים לרשת החשמל העירונית ועל הסכומים המגיעים לה בגין הוצאות החשמל, וכי החיבור לרשת החשמל העירונית נעשה ישירות באמצעות הקבלן או חשמלאי מטעמו וללא תיאום עם העירייה⁵². להלן הפרטים:

1. ג ש ר ע י ר ו נ י : בהסכם עם חברה ג' נקבע בין היתר כי "החברה תישא בכל הוצאות התאורה/חשמל שיידרשו לצורך הפרסום בלבד במשך תקופת הפרסום. העירייה תאפשר לחברה לחבר את תאורת הגשר ותאורת הפרסום על הגשר לרשת החשמל העירונית".

הביקורת העלתה כי מערכת התאורה להארת שלטי הפרסום על הגשר מחוברת לרשת החשמל העירונית, ומופעלת בהתאם לשעות שבהן פועלת מערכת התאורה העירונית. נמצא כי העירייה או חכ"ל לא חייבו את חברה ג' בהוצאות החשמל בגין הארת שלטי החוצות המוצבים על הגשר, אף שנקבע מפורשות בהסכם כי הוצאות החשמל יחולו על קבלן הפרסום.

העירייה וחכ"ל ויתרו אפוא הלכה למעשה על הכספים שהגיעו להן בגין הוצאות החשמל שסופק לחברה ג' במשך 22 השנים שעברו מיום חתימת ההסכם, ואף אין בידיהן מידע בכמה הסתכמו כספים אלו.

2. מ כ ו ו נ י מ , ע מ ו ד ו ר י מ ו מ ת ק נ י מ פ ה : בהסכם עם חברה ד' נקבע כי החברה תישא בכל ההוצאות והעלויות הכרוכות בהתקנה, בתחזוקה ובשימוש בציוד החשמלי הנדרש לתאורת הפרסום; התאורה במתקנים תופעל ותופסק יחד עם התאורה העירונית, והחברה תישא במלוא צריכת החשמל עבור כל מתקן מבין המתקנים.

על פי מאגר הנתונים של חכ"ל במועד סיום הביקורת היו ברחבי העיר למעלה מ-80 מתקני פרסום. נמצא כי המתקנים האמורים מחוברים לרשת החשמל העירונית, המזינה את מערכות

52 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, בפרק "תאורת רחובות ברשויות המקומיות", עמ' 303-333. ממצאי הדוח התייחסו גם לעיריית טבריה.

התאורה להארת שלטי הפרסום. עוד עלה כי במחלקת התאורה בעירייה אין שום רישום של המתקנים המחוברים למערכת החשמל העירונית ושל מועד חיבורם, וכי קבלן הזוכה לא חויב בגין הוצאות החשמל, אף שהיה עליו לשאת בהוצאות אלה כפי שנקבע בהסכם עמו. במציאות זו מוותרת העירייה הלכה למעשה על הכנסה שמגיעה לה ומממנת את הוצאות החשמל של קבלן הפרסום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה ולחכ"ל כי עליהן לחייב את קבלני הפרסום בגין כל הוצאות החשמל לתאורת שלטי הפרסום. אי-חיוב כאמור אינו עולה בקנה אחד עם הסכמי ההתקשרות, שהן חתמו עם קבלני הפרסום, ומשמעותו ויתור על הכנסות. יש בכך מעין מתן היתר לשימוש בכספי הציבור למימון פעילות מסחרית של חברות פרטיות. התנהלות זו מפרה את חובת ההגיונות המוטלת על הרשות, בתור נאמן הציבור בהחזקה ובשימוש בכספי ציבור שיש להיזהר בהוצאתם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחכ"ל טבריה כי עליהן למפות את כל החיבורים שביצעו קבלני הפרסום לרשת החשמל, לבדוק את תקינותם, ולתת את דעתן להיבט הבטיחותי של מערכת החשמל ולשלום הציבור במתקני התאורה האמורים.

במהלך הביקורת מסרה העירייה לנציגי משרד מבקר המדינה כי יישום ההסכם הוא באחריות חכ"ל, ואילו בחכ"ל מסרו כי מערכות התאורה של השלטים מחוברות לרשת החשמל והתאורה העירונית, ולפיכך היה על העירייה לפעול לחיוב קבלני הפרסום בהוצאות החשמל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חכ"ל כי "היות ומדובר ברשת החשמל העירונית יש לפנות לרשות בנושא זה". עיריית טבריה לא התייחסה בתשובתה לנושא הוצאות החשמל.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לעירייה ולחכ"ל כי עליהן לתת את הדעת לשאלת החיבור לרשת החשמל העירונית, ובכלל זאת לרכז את הנתונים על עלות הצריכה של החשמל ולחייב את הקבלנים בכל הוצאות האלטר, בהתאם להסכמים עמם.

סיכום

השמירה על יפי החוצות ועל איכות החיים של התושבים ברשויות מקומיות מחייבת פיקוח קפדני על מיקומם של שלטים ומודעות, על האופן שבו הם מוצבים ועל מספרם. ממצאי הביקורת מעידים על ניהול לקוי של פרסום החוצות בתחומן של הרשויות המקומיות שנבדקו עד כדי פגיעה של ממש בקופה הציבורית, באינטרסים ציבוריים ובבטיחות העוברים והשבים.

ממצאי הדוח עולה החשש כי ניהול מיזם פרסום החוצות בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו בוצע ללא פיקוח וללא עמידה על מיצוי זכויותיהן, תוך כדי אבדן רווחים ופגיעה בקופה הציבורית.

בהיות הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ובנייה נאמני ציבור, עליהן לנקוט את כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותן במטרה להביא להסדרת פרסום החוצות בתחום שיפוטן ולמנוע התקנת שלטים הפוגעים בנוף, מהווים מפגע בטיחותי ומסכנים את שלום הציבור.