דוח מבקר העירייה

לשנת 2025

דוח מס׳ 17

בס״ד

כ״ז תמוז תשפ״ו

12 ביולי 2026

לכבוד

מר שמואל גרינברג

ראש עיריית בית שמש

אדוני ראש העיר,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2025

מצ"ב דו"חות ביקורת בנושאים:

- סיווגי ארנונה
- היכל תרבות
- הסעות
- יישום המלצות מדוח 2024

בכבוד רב,



יעקב דהן

מבקר העירייה

עיריית בית שמש
לשכת ראש העיר
Municipality of Beit Shemesh
office of the Mayor

בס״ד, ה׳ תשרי, תשפ״ז
16 בספטמבר 2026
סימוכין שג/1460

לכבוד
מר יעקב דהן
מבקר העירייה
<u>כאן</u>

הנדון : **<u>דו״ח המבקר לשנת 2025</u>**

ברצוני להודות לך ולצוותך על עריכת הדוח המקיף, העוסק בסוגיות מהותיות המרכזיות לפעילות העירייה. ניכר כי הושקעו בדוח מחשבה רבה ועבודת ביקורת מעמיקה ויסודית. להלן התייחסותי להמלצות המרכזיות שעלו בו:

סיווגי ארנונה: אני רואה חשיבות עליונה בהסדרה רוחבית של נהלי העירייה ובחיזוק מנגנוני הבקרה. ולהגברת שיתופי הפעולה בין מחלקת השומה, הפיקוח וההנדסה, במטרה להבטיח אחידות, יעילות ודיוק מרביים.

היכל התרבות: ההיכל מהווה עוגן תרבותי מרכזי בעירנו. בצל האתגרים והשלכות מלחמת ״חרבות ברזל״, לרבות ביטולי המופעים, אנו פועלים להמשך הפעלתו המלא של ההיכל, תוך מתן מענה תרבותי הולם ומותאם לכלל הקהילות והמגזרים בעיר.

מערך ההסעות: נושא הסעות תלמידי החינוך המיוחד ניצב בראש **סדר** העדיפות העירוני. בפתיחת שנת הלימודים תשפ״ז בוצעה היערכות מוקדמת למתן מענה מיטבי לצרכי התלמידים ומשפחותיהם, מתוך שאיפה מתמדת לשיפור ולשדרוג המערך משנה לשנה.

הביקורת מהווה כלי עזר מרכזי עבורנו, היא מצביעה על נקודות הדורשות שיפור, מסייעת בגיבוש תוכניות העבודה לשנים הבאות, ותומכת בהתמודדות עם האתגרים בשטח בזמן אמת. בהתאם לכך, אני וצוות הנהלת העירייה רואים ערך רב בפעילותו של מבקר העירייה ובשיתוף הפעולה ההדוק עימו.

הדוח משקף נושאים הראויים לתשומת לב עמוקה. לפיכך, העירייה תפעל באופן עקבי בשנים 2026 - 2027 ליישום המסקנות ולשיפור מתמיד של השירות לציבור.

בכבוד רב,

שמואל גרינברג
ראש העיר

העתק :
דודי גוזלן - יושב ראש ועדת ביקורת.
אליעד אברמציק - מנכ״ל העירייה.

02-9909801/3 lishkatr@bshemesh.co.il דרך יצחק רבין 2 (קניון נעימי מגדל C) בית שמש 9958557
Derech Yitshak Rabin 2, Bet Shemesh (Naimi Mall tower c)

תוכן העניינים

סיווגי ארנונה 5

היכל התרבות 41

הסעות 71

יישום המלצות מדוח 2024 100

שינוי סיווג נכסי ארנונה

1. תמצית ממצאים והמלצות דוח ביקורת בנושא סיווגי ארנונה - בית שמש - 2025

תמצית ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה כי אף שהעירייה מקיימת מנגנון לטיפול בשינויי סיווגי נכסים, נמצאו פערים במספר רכיבי בקרה וניהול מרכזיים, אשר עלולים לפגוע באחידות התהליך, במהימנות הנתונים וביכולת להבטיח כי חיובי הארנונה משקפים באופן מלא ומדויק את מאפייני הנכסים.

נמצא כי לא הוסדרה מסגרת ניהולית מלאה לתהליך שינוי סיווגי הארנונה. בכלל זאת, לא קיים נוהל עירוני ייעודי ומעודכן המסדיר את כלל שלבי הטיפול, חלוקת האחריות והממשקים בין מחלקת השומה, הפיקוח, מינהל ההנדסה והגורמים הנוספים המעורבים בתהליך.

נמצא כי מנגנוני הבקרה והפיקוח על תהליך שינוי הסיווגים טעונים חיזוק. בכלל זאת, קיימים פערים בתיעוד, במעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה, בבקרה על שינויי הסיווגים והגדלים ובפיקוח על פעולות המשתמשים במערכות המידע.

הביקורת העלתה כי הממשקים בין מערכות המידע ובין הגורמים המקצועיים המעורבים בתהליך אינם מנוצלים באופן מיטבי, דבר המחייב במקרים שונים הסתמכות על תהליכים ידניים ועלול לפגוע ביעילות העבודה, ברציפות הטיפול וביכולת לקיים בקרה אפקטיבית.

במדגם שינויי הסיווגים והגדלים שנבדק נמצאו מקרים שבהם התיעוד והאסמכתאות שעמדו בבסיס ביצוע השינויים לא היו מלאים או מספקים, וכן נמצאו פערים בממשקי העבודה בין היחידות השונות, באופן המחייב חיזוק מנגנוני הבקרה והביסוס הראייתי של השינויים המבוצעים.

תמצית המלצות

מומלץ להסדיר את תהליך שינוי סיווגי הארנונה במסגרת נוהל עירוני מקיף, אשר יגדיר את שלבי העבודה, תחומי האחריות, אופן התיעוד, מנגנוני הבקרה והממשקים בין כלל היחידות המעורבות בתהליך.

מומלץ לחזק את מנגנוני הבקרה והפיקוח על שינויי הסיווגים והגדלים, לרבות תיעוד ההליכים, מעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה, בקרה על פעולות המשתמשים במערכות המידע ובקרה שוטפת על פעילות מחלקת השומה.

מומלץ לפעול לשיפור הממשקים בין מערכות המידע ובין היחידות המקצועיות המעורבות בתהליך, כך שיתאפשר שיתוף מידע יעיל, תיעוד מלא של כלל שלבי הטיפול וצמצום הצורך בתהליכים ידניים.

מומלץ להקפיד כי כל שינוי בסיווג או בגודל נכס יתבסס על אסמכתאות מלאות ומתועדות, תוך חיזוק שיתוף הפעולה בין מחלקת השומה, הפיקוח ומינהל ההנדסה.

מומלץ לוודא כי כלל מרכיבי ההתקשרות עם חברת מגע"ר, לרבות כוח האדם, הגדרות התפקידים והכשרות העובדים, מתנהלים בהתאם להוראות ההסכם ומלווים בתיעוד ובקרה שוטפים.

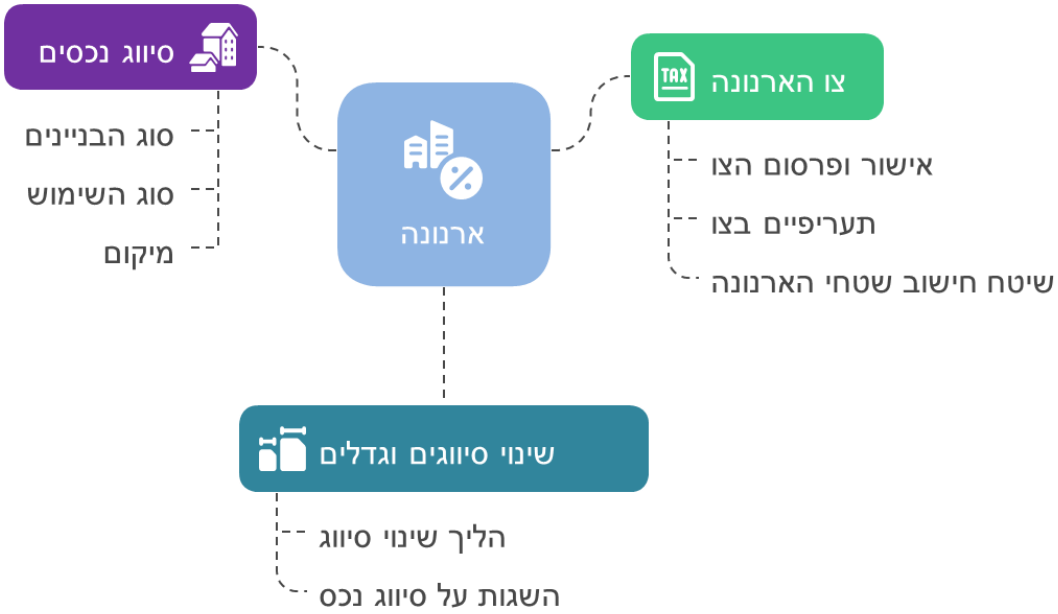
2. מבוא

אחד התפקידים המרכזיים של הרשות המקומית הוא לספק שירותים לתושבים, לבעלי העסקים ולבעלי עניין נוספים המתגוררים והפועלים בתחום שיפוטה.

הארנונה היא מס שמטילה הרשות המקומית על המחזיק בנכס מתוקף הסמכות המוקנית לה בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992 (להלן: "**חוק ההסדרים**"), וכן, בכפוף לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז – 2007 (להלן: "**תקנות הארנונה**").

הארנונה היא המס העיקרי שהרשויות המקומיות בישראל גובות, והיא המקור העיקרי למימון ההוצאות הכרוכות בביצוע תפקידיהן ולאספקת שירותים לתושביהן. הרשויות המקומיות מטילות ארנונה על המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטן לפי סוג הנכס, שטחו, השימוש הנעשה בו והאזור שבו הוא נמצא וזאת לפי הוראות החוק, התקנות והנחיות משרד הפנים.

3 היבטים מרכזיים בסיווג נכסי הארנונה:



בתקנה 1 לתקנות הארנונה, מוגדר "סיווג נכס"[1] כדלקמן: "**סיווג נכס - קביעת סוג הנכס בהתאם לשימוש בו**".

סעיף 6 לתקנות הארנונה מגדיר 12 סיווגים עיקריים: מגורים; משרדים, שירותים ומסחר; בנקים וחברות ביטוח; תעשייה; בית מלון; בית מלאכה; אדמה חקלאית; קרקע תפוסה; קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח; קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים; חניון; מבנה חקלאי.

יש לציין, כי הרשויות המקומיות יכולות להגדיר לכל סיווג עיקרי תתי סיווגים. תקנות הארנונה קובעות את הסכומים המזערים והמרביים שיטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים. כשאין שימוש בנכס בפועל, נקבע סיווג הנכס לרוב על פי ייעודו התכנוני.

דוח מבקר המדינה בנושא "ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות", 2023[2] (להלן: "**דוח מבקר המדינה**") העלה ליקויים בנושא הארנונה, ובין היתר בתחומי אסדרת הארנונה, צווי הארנונה והטלתה, שיטת מדידת שטחי הנכסים וחיובם, הגשת בקשות לאישור חריג לשינוי בארנונה והטיפול בהן.

ליקויים אלה נוצרו, בין היתר, בשל ריבוי סיווגים, תעריפים ושיטות מדידה וחוסר אחידות ואי-שוויוניות בנושא.

הארנונה השנתית לעסקים היא הוצאה גדולה מאוד עבור עסק. הרשויות המקומיות משנות את סיווג הארנונה לעסק וכתוצאה מכך, גובהה של שומת הארנונה השנתית עשוי להשתנות.

במרכז נושא חיובי הארנונה נמצאת מחלקת השומה באגף הגבייה (להלן: "**המחלקה**"). מחלקה זו ברשות המקומית אחראית על **קביעת חיובי הארנונה** והיטלים נוספים עבור כל הנכסים בתחום השיפוט של הרשות. תפקידה המרכזי הוא לתרגם את נתוני הנכס (שטח, מיקום **וסיווג**) לסכומי כסף שהתושבים והעסקים נדרשים לשלם לקופת הרשות[3].

3. מטרת הביקורת

הביקורת תבחן את נאותות תהליך שינוי סיווגי הנכסים לצורך חיובי הארנונה.

4. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים נובמבר 2025 ועד מרץ 2026.

הבדיקה התייחסה לנתוני שנת 2025 (להלן: "**התקופה המבוקרת**") אלא אם כן צוין אחרת במפורש בדוח זה.

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- מנהל אגף הכנסות וארנונה – מאיר נעמת;
- מנהלת מחלקת הגבייה – ברכה (בבי) קייקוב (להלן: "**מנהלת הגבייה**");
- מנהלת מחלקת שומה – בת שבע (להלן: "**מנהלת מחלקת שומה**");

הביקורת קיבלה לעיונה, קבצים וטפסים הרלוונטיים לנושא המבוקר.

5. הבסיס הנורמטיבי

1. פקודת העיריות [נוסח חדש];
2. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992;
3. תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז – 2007;
4. דו"ח מבקר המדינה 2023 – ארנונה ברשויות המקומיות – הטלה, הנחות והסדרת גבייה;

6. מבנה ארגוני ותקינה

6.1. כללי

מבנה ארגוני הוא מונח כולל לאופן בו מאורגן מערך התפקידים בארגון ולקשרי הגומלין והממשקים ביניהם. הוא מגדיר איך בעלי התפקידים בארגון צריכים לפעול כדי להגשים את ייעודו ומטרותיו.

בעיריית בית שמש, אגף גבייה והכנסות הוא האגף האמון על הטיפול בארנונה וגבייתה באמצעות חברת גבייה.

6.2. אגף הגבייה

אגף גבייה והכנסות (להלן: "**האגף**") אמון על גביית הארנונה והפעולות בהקשר זה. האגף קובע את שומת הארנונה לתושבים ולעסקים בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו. התושבים פונים לאגף לצורך תשלום הארנונה וכן, על מנת לבקש מדידה לצורכי חישוב הארנונה, הגשת בקשה לפטור ו/או הנחה והשגת השגות.

הגורם המבצע את שירותי הגבייה הינו חברת אם-גרופ – מגע"ר בע"מ (להלן: "**מגע"ר**" / "**הקבלן**").

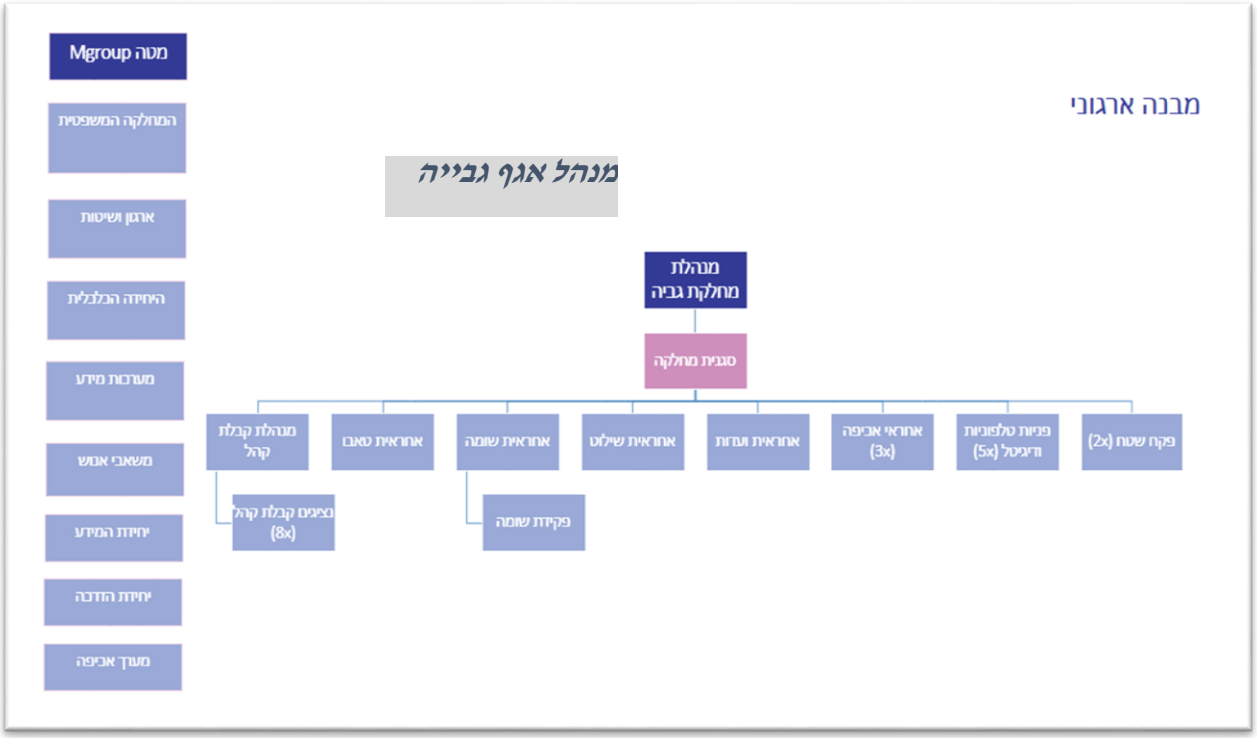
העירייה התקשרה ב–10 ביוני 2024 עם חברת מגער בהסכם[4] למתן שירותי גבייה ואכיפת חיובי העירייה ממקורות עצמיים וזאת, לאחר קיום הליך מכרז פומבי 35/23.

על פי סעיף 36 להסכם - הקבלן מתחייב להקצות 25 עובדים[5] כמפורט **בנספח ג,** כאשר נספח א1 קובע כי "**זהותם של העובדים תאושר תחילה על ידי הממונה בטרם מינוים לתפקיד**"

סעיף ז' למסמך ג' להסכם קובע כי: "**הקבלן יפרט בפני העירייה מעת לעת מהם סוג ההכשרות המקצועיות, הניתנות לעובדיו במסגרת תפקידם, כחלק משגרת העבודה, תדירותן והמסגרת באמצעותה מועברות**".

במסגרת פגישה שנערכה עם מנהלת הגבייה, הועברה לביקורת רשימה של 29 עובדי מגע"ר המעניקים שירותי גבייה לעירייה, בנוסף הועבר תרשים מבנה ארגוני הכולל את כלל היחידות הפועלות במסגרת שירותי מגע"ר לעירייה וכן, שירותים נלווים הניתנים על ידי מטה חברת מגע"ר.

להלן תרשים המבנה הארגוני:



<u>ממצאים:</u>

1. נמצא כי רשימת עובדי חברת מגע"ר בעירייה כפי שהועברה על ידי מנהלת הגבייה (29 עובדים), אינה תואמת את מספר העובדים כפי שנדרש על פי סעיף 36 לחוזה ראה נספח ג'.[6]
2. מפגישה שנערכה עם מנהלת הגבייה, נמצא כי לא קיימת הגדרה ברורה של כל אחד מעובדי מגע"ר כפי שנדרש על פי חוזה ההתקשרות – **ראה נספח ג**. הגדרת תפקיד עבור כל אחד מן העובדים נדרשת על מנת לוודא כי ניתן מענה לכל שירות כפי שהוגדר במסגרת ההליך המכרזי.[7]
3. בניגוד לסעיף 36 לחוזה ההתקשרות, לביקורת לא הועבר ממנהלת הגבייה אישור ממנהל האגף כי כל אחד מעובדי מגע"ר המעניקים שירותים לעירייה, אכן תואם בהכשרתו את הדרישות כפי שהוצגו במסגרת ההליך המכרזי.

<u>המלצות:</u>

1. מומלץ כי מנהל האגף בשיתוף מנהלת הגבייה יוודאו התאמה מלאה בין דרישות החוזה / המכרז לבין השירותים המסופקים על ידי חברת מגע"ר בכל הקשור לכוח האדם המסופק על ידי הקבלן/חברת מגע"ר.

תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:

<u>ממצא 1</u> - בסיס המכרז הינו 25 עובדים, אחת לשנה נעשה חישוב של גידול השומה נטו בעיר ובהתאם נקבעת כמות העובדים הנדרשת לפי המכרז. אבקש לתקן כי מספר העובדים הנדרש לשנת 2025 הינו 27. נערכת התחשבנות בסוף שנה וקיזוז בהתאם לנוכחות העובדים בפועל. לדוגמא: בהתחשבנות לשנת 2025 קיזוז 0.75 אחוז משרה.

<u>ממצא 2</u> - העובדים מוכשרים ומודרכים לבצע משימות מגוונות העונים על מגוון רחב של תפקידים בגביה. נעשה ראיון עבודה. מקובל שאוציא בעתיד אישור במייל למנהלת מטעם הקבלן במידה והעובד מאושר על ידי.

<u>ממצא 3</u> - מרבית העובדים הוצגו ע"י החברה במסגרת המכרז ואושרו ע"י ועדת המכרזים. עובדים חדשים שנקלטו, עברו ראיון אישי ממנהל האגף שאישר את עמידתם בתנאי המכרז.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>:

על אף ההבהרות שניתנו, הביקורת עומדת על ממצאיה בדבר היעדר אסמכתאות לעניין התאמת מצבת העובדים לדרישות החוזה, קיומן של הגדרות תפקיד ברורות לעובדים, וכן אישור לכך שהכשרתם עומדת בדרישות שנקבעו במסגרת ההתקשרות.

7. מערכות מידע

7.1. כללי

ניהול מערכות מידע הוא מרכיב מרכזי בפעילות השוטפת של כל רשות מקומית, ובפרט בניהול מערך הארנונה. מערכת מידע ייעודית לניהול ארנונה מאפשרת תיעוד מדויק ומעקב רציף אחר פרטי הנכסים, סיווגיהם, הבקשות לשינוי וסכומי החיוב שהוגדרו. בנוסף, היא מאפשרת מעקב אחרי תשלומים, גבייה וטיפול בחובות פתוחים, ובכך תורמת לשיפור היעילות והדיוק בתהליך הגבייה.

סעיף 8 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי: "**(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד**".

להלן פירוט מערכות המידע שבהן נעשה שימוש על ידי האגף:

1. **מערכת הגבייה העירונית של החברה לאוטומציה**- המדובר במערכת המיועדת לרכז את כלל תהליכי החיוב והגבייה תחת קורת גג אחת כדי להבטיח את חוסנה הפיננסי של הרשות.
2. **מערכת אכיפה של חברת מגע"ר** – מערכת אכיפה המיועדת למשלוח הודעות אכיפה בגין חובות שלא שולמו על ידי תושבים.
3. **מערכת CRM של א.ש. בינה** - המדובר במערכת של קבוצת א.ש. בינה המבוססת ענן, שנועדה לרכז את כלל המידע על התושב ופניותיו תחת פלטפורמה אחת אחידה.
4. **מערכת רב - פקח -** אפליקציה מיועדת לשימוש על גבי טלפונים חכמים או טאבלטים ומאפשרת לפקחים העירוניים לבצע את עבודתם בצורה דיגיטלית ומסונכרנת. פקח יכול לצלם מפגעים או עבירות, לתעד את הפרטים ולשמור את המידע המלא והעדכני ישירות מהמכשיר הנייד. האפליקציה מחליפה את הדיווח הידני ומאפשרת העברת נתונים בזמן אמת, מה שמשפר את הדיוק באכיפה ואת היכולת להפיק דוחות וקנסות באופן מיידי.
5. **מערכת MAST מבית** Mgroup**-** מערכת המאפשרת לתושבים לצפות בחובות, להגיש ערעורים ולשלם דוחות וחשבונות באופן דיגיטלי .

7.2. שימוש מחלקת שומה במערכות המידע

מפגישות שערכה הביקורת עם מנהלת הגבייה ועובדות מחלקת שומה, נמצא כי קיימים ממשקי עבודה יומיומיים בין עובדי השומה לפקחים.

כמו כן, הפקחים המצויים בשטח עושים שימוש במערכת רב פקח וכן, מבצעים צילומים של הנכסים המפוקחים על ידם.

<u>ממצא:</u>

1. נמצא כי לעובדות מחלקת השומה, לא קיימת גישה למערכת רב - פקח לצורך צפייה בתמונות מן השטח, בקרה אחר תוכנית העבודה, קיום בירורים באשר לסיווג הנכס (הרוס, צילום מרפסת מקורה / לא מקורה, צורך בביקור נוסף\ בירור באשר למועד האכלוס, קריאת מד מים ועוד) ולכן, הממשק ביניהם הינו ידני ולעיתים אינו ברור דיו.
2. נמצא כי מנהלת האגף, בניגוד למקובל ברשויות אחרות, אינה עורכת לפקחים תוכנית עבודה באמצעות מערכת רב – פקח, המתייחסת בין היתר לאזורי בנייה חדשים, בתים פרטיים, שטחי מסחר ועוד.

<u>המלצה:</u>

1. מומלץ, כי לכלל עובדות מחלקת השומה תהיה גישה למערכת רב – פקח על מנת לבחון את הביקורים, ההערות והתמונות שערך הפקח בנכסים ועל מנת לוודא את תקינות סיווג הנכס.
2. מומלץ, כי מנהלת הגבייה תקבע בהתאם לתוכנית העבודה השנתית את מועדי הביקורות של 2 הפקחים במערכת רב – פקח, בנוסף תבצע בחינה תקופתית של ביצוע הביקורות בהתאם לתוכנית העבודה כפי שנקבעה במערכת זו.

תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:

<u>ממצא 2</u> - באגף הגביה כל המשימות מנוהלות במערכת CRM מבית א.ש בינה. כל פעולות המחלקה לרבות בדיקות הפקחים, מתועדים מידי יום במערכת זאת. המערכת מייתרת את ההתנהלות השוטפת ברב פקח ואנו משתמשים במערכת זו לצורך תיעוד תמונות בלבד. תוכנית העבודה של הפקחים היא שנתית וכללית, במהלך השנה מתקבלות המשימות באופן שוטף ומתועדות בהתאם. הפקחים עובדים בהתאם להנחיות סגנית מנהלת המחלקה- פניות תושבים ועבודה יזומה.

<u>המלצה 1</u> – מקובל.

<u>המלצה 2-</u> הפקחים עובדים בהתאם להנחיות סגנית מנהלת המחלקה- פניות תושבים ועבודה יזומה.

8. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד האחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:



במסגרת הליך המכרז[8], נקבע דירוג של מקסימום 25 נקודות ל "**התרשמות מנהלי העבודה המוצעים לעבודה לעירייה**". הביקורת ביקשה ממנהלת הגבייה את כלל נהלי העבודה העירוניים בהם נעשה שימוש בקרב עובדי הקבלן בעיריית בית שמש.

לצורך בחינת הנהלים בתחום, הועברו לידי הביקורת הנהלים המפורטים להלן[9]:

- נוהל הקמת נכס חדש;
- נוהל הקמת נכס מקבלן;
- נוהל מתן הנחות לנכס ריק;
- נוהל עדכון פרטי שומה;
- נוהל פתיחת נכס;
- קיזוז יתרות זכות לתלוש.
- נוהל אישור לטאבו;
- נוהל החלפת משלמים;
- נוהל הנחת מבחן כניסה;
- נוהל העברת חובות למחיקה, עדכני לשנת 2023;
- נוהל עבודה מערכת השקד עבור רשויות משרד הפנים יוני 2024;

<u>ממצאים:</u>

1. נמצא כי חלק גדול מנהלי העבודה שהוצגו לביקורת שייכים לעיריית קרית גת ואינם שייכים לעיריית בית שמש.
2. נמצא כי מרבית נהלי העבודה לא עודכנו ב-20 השנים האחרונות, כך שההתייחסות למערכות המידע וההליכים הקיימים כיום, אינם מעודכנים.

3. לא נמצא נוהל עבודה ייעודי המתייחס לנושא סיווגי הארנונה, וזאת למרות היותו הנושא המרכזי במסגרת פעילות מחלקת השומה.

<u>המלצות:</u>

1. מומלץ כי מנהל האגף ינחה את מנהלת הגבייה לעגן את הליכי שינוי הסיווגים במסגרת נוהל עבודה ייעודי המתייחס לכלל מערכות המידע, הגורמים האחראים לנושא זה (מחלקת שומה, פיקוח, הנדסה ועוד). כאשר נוהל זה יתייחס ויכלול את כלל המרכיבים והפרקים הנדרשים לצורך נוהל עבודה עירוני כפי שמתואר בפרק זה.

תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:

נהלי העבודה במערכת האוטומציה זהים בכל הרשויות ולכן סברנו כי נהלי ק.גת מספקים גם את בית שמש. אולם, יבוצעו התאמות לעיריית בית שמש.

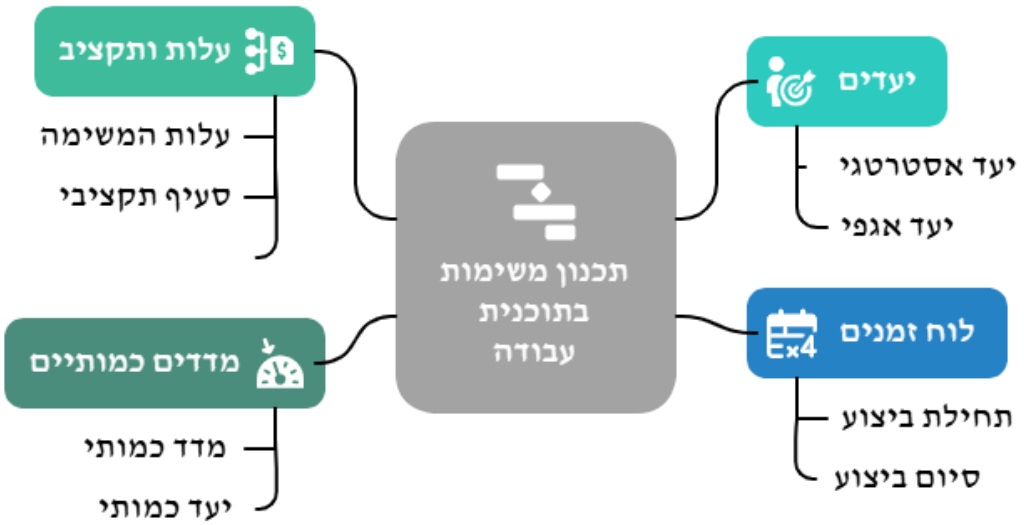
ייכתב נוהל בנושא סיווגי ארנונה בשנת 2026.

9. תוכנית עבודה

על פי מדריך התכנון לרשויות מקומיות שפרסם משרד הפנים בינואר 2020 (להלן: "**המדריך**") תוכנית עבודה היא אוסף של משימות- פעולות שהיחידה מתכוונת לבצע כדי להשיג את יעדי האגף והרשות.

מצופה מכל מנהל לתכנן תוכנית עבודה ולהגדיר את המשימות בתוכנית העבודה של יחידתו, כאשר תוכנית העבודה צריכה להיות מפורטת במידה שתאפשר לה להיות כלי ניהולי המשרת את המנהלים ברשות.

לכל משימה בתוכנית העבודה יש להגדיר:



מנהל מגע"ר העביר לביקורת מסמך - תוכנית עבודה המתייחסת לשנת 2026 [10] - **ראה נספח א**

תוכנית העבודה מתייחסת לפרקים הבאים:

(1) יעדי הכנסות

(2) יעדי הוראת קבע

(3) יעדי הפחתת שירות פרונטלי וזמני המתנה

(4) שירות טלפוני

(5) שירות דיגיטלי

(6) סקר נכסים – **ראה נספח ב**

<u>ממצא:</u>

1. לא נמצא תיעוד לדיון שנעשה בנוגע לתוכנית העבודה לשנת 2025 והפקת הלקחים שבוצע בעקבות התוכנית.
2. לא נמצא תיעוד לכך כי היעדים שהוצגו בשנת 2026 אכן מקובלים על העירייה.
3. תוכנית סקר הנכסים כפי שמוצגת במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2026 אינה מתייחסת לאזורים / סוגי נכסים ספציפיים על מנת למקד את פעולות הפיקוח והשומה באזורים הנדרשים לרשות, כגון: אזורי בנייה חדשים, בתים פרטיים, מרכזים מסחריים ועוד.

<u>המלצה:</u>

1. מומלץ כי מנהל האגף יבצע בשיתוף מנהלת הגבייה בחינה של תוכנית העבודה של שנת 2025, תוך הפקת לקחים ועדכון תוכנית העבודה לשנת 2026 בהתאם.

תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:

<u>ממצא 2</u> - בסוף כל שנה מתקיים דיון מעמיק בדו"ח ביצוע בפורום של נציגי העירייה והחברה, ודנים בכל הפרמטרים של עמידה ביעדי תוכנית העבודה. התוכנית מוצגת ע"י מצגת בנוסף לחוברת המוגשת ע"י החברה. להבא יוצג פרוטוקול לישיבה.

<u>ממצא 3</u> - סקר הנכסים מבוצע במסגרת מכרז, ע"י חברת פלס מדידות. החברה מקבלת באופן שוטף ויזום ממנהל האגף, רשימות נכסים חדשים למדידה, כמו כן, נכסים קיימים לבדיקה חוזרת לעניין תוספות בניה ומענה להשגות ועררים. כמו כן, הנכסים החדשים המצוינים בתוכנית העבודה נמצאים בעדיפות בביצוע הסקר. אנו מודדים את כלל המבנים החדשים שלא נמדדו עד סוף 2020.

10. סיווג נכסים

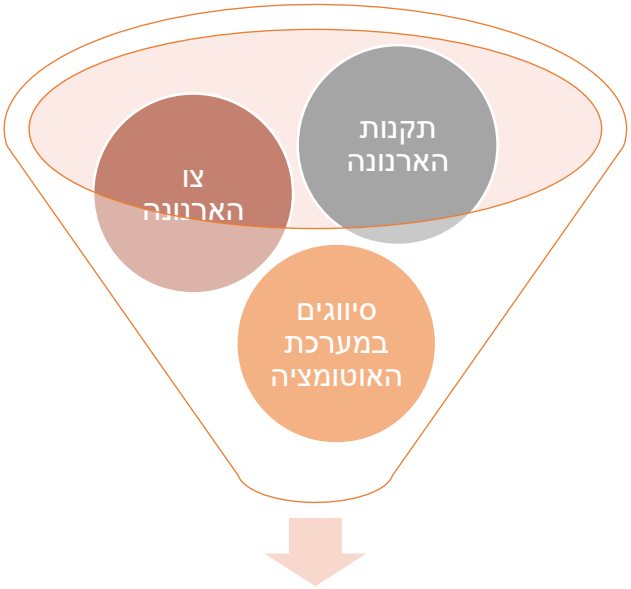
תקנה 4 לתקנות הארנונה קובעת, כי רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה על בניין בהתחשב ב - 3 מרכיבים:

- <u>שימוש בנכס</u>- על פי סעיף 1 לתקנות
- <u>סוג הבניין</u> – סעיף 4 (1) קובע בין היתר כי הארנונה תחושב בין היתר לפי סוג הבניין
- <u>מיקום הנכס</u> – סעיף 4 (1) קובע כי הארנונה תחושב בין היתר לפי מיקום הנכס, קרי שכונה, אזור גיאוגרפי.

להלן תרשים המציג את מרכיבי סיווג הנכס:



הביקורת ביקשה לבחון התאמה בין 3 המרכיבים הבאים:



הודעת שומה לתושב(*)

במסגרת בחינת הסיווגים ביצעה הביקורת את הבדיקות הבאות:

(1) בחינת התאמה בין הסיווגים הנדרשים על פי התקנות לבין סיווגי הנכסים בצו הארנונה לשנת 2025.

(2) בחינה האם סיווגי הנכסים בצו הארנונה לשנת 2025 מתייחסים למיקום הנכסים.

(3) בחינה האם סיווגי הנכסים במערכת האוטומציה תואמת את סיווגי הארנונה על פי צו הארנונה לשנת 2025.

10.1. התאמת סיווגי הארנונה לתקנות

תקנות 6 ו – 7 לתקנות ארנונה קובעות מהם הסיווגים הנדרשים בצו הארנונה השנתי.

הביקורת ביקשה לבחון האם קיימת התאמה בין הסיווגים הנדרשים על פי התקנות[11] לבין הסיווגים כפי שמוצגים בצו הארנונה לשנת 2025[12].

להלן טבלה המציגה את סיווג הנכסים כפי הנדרש על פי התקנות לבין קודי הסיווגים המתאימים לסיווגים אלו על פי צו הארנונה לשנת 2025:

	סיווג נדרש על פי התקנות	קוד סיווג על פי צו ארנונה 2025
1	מבנה מגורים	101
2	משרד, שירותים ומסחר	307
3	בנק וחברת ביטוח	600
4	תעשיה	303
5	בית מלון	490
6	בית מלאכה	304
7	אדמה חקלאית	708
8	קרקע תפוסה	706
11	חניון	170

12	מבנה חקלאי	708

ממצא:

1. נמצא כי קיימת התאמה בין הסיווגים הנדרשים על פי התקנות לבין הסיווגים הקיימים על פי צו הארנונה לשנת 2025 – **תקין**.

10.2. התייחסות צו הארנונה למיקום הנכסים

הביקורת ביקשה לבחון האם צו הארנונה לשנת 2025 כולל התייחסות לאזורי מגורים ואזורי מסחר כפי שנדרש בתקנות.
סעיף 21 לצו הארנונה לשנת 2025 מגדיר אזורי מגורים ואזורי מסחר, כפי שמתואר בתרשים הבא:

אזור א'	אזור ב'
השטח הכולל שהיה בתחום שיפוט בית שמש עד שנת 1992	כל השטח, שצורף לתחום השיפוט בית שמש לאחר שנת 1992
אזור ג'	
מבני מגורים בבניה חדשה, הנמצאים ברחבי אזור א' לכל הנכסים המצויים בגושים וחלקות כמפורט בנספח א'	
אזורי מסחר	
אזור מסחר א'	**אזור מסחר ב'**
כל אזורי המסחר שאינם אזור מסחר ב'	**חניות בקטעי הרחובות הבאים:** ביאליק, המעפילים, הגפן, עמק הזיתים, הרצל, הנשיא בן צבי, ארלוזורוב, העליה, קרן היסוד, השבעה (למעט מתחם המרכז המסחרי).

כאשר כל סיווג בחלק ג/ של צו הארנונה מבוצע בהתאם לסיווגי האזור כפי שמופיעים בסעיף 21 לצו, כמפורט בתמונה הבאה:



ארנונה כללית לשנת 2025 ב

צו המבוקש

חלק ג' - שעורי הארנונה לשנת 2025

תעריפי הארנונה לשנת 2025, עודכנו בשיעור של 5.29% לעומת שנת 2024 ובתוספת העלאה חריגה של 2% מעבר לשיעור העלאה

1	**נכסים המשמשים למגורים, לרבות בתי פנסיון, אכסניה, בית אבות, לפי מידות חיצוניות כולל מרפסות מקורות, שטחים משותפים, מחסנים, חניות מקורות ועליות גג**			
	סוג הנכס	**סיווג**	**אזור**	**תעריף**
1.1	מבני מגורים בבניה רוויה	101	א	48.46
1.2	מבני מגורים בבניה צמודי קרקע	201		48.46
1.3	מגורים בהוסטל, בית הארחה	250		48.46
1.4	מחסנים	171		24.26
1.5	חניות מקורות	170		9.69
1.6	מבני מגורים בבניה רוויה	120	ב	55.78
1.7	מבני מגורים בבניה צמודי קרקע	121		55.78
1.8	מחסנים	181		27.87
1.9	חניות מקורות	180		11.13

<u>ממצא:</u>

1. נמצא כי צו הארנונה לשנת 2025 כולל התייחסות לאזורי העיר כפי שנדרש בתקנות - **תקין**.

10.3. התאמת סיווגי הארנונה בצו לעומת סיווגי הארנונה במערכת האוטומציה

הביקורת הפיקה קובץ המציג את כלל סיווגי הנכסים ממערכת האוטומציה [13] (להלן: "**קובץ הסיווגים**"),

קובץ הסיווגים כולל את מספר קוד הנכס ותיאור סיווג הנכס, לדוגמה:

קוד סיווג נכס	תיאור סיווג הנכס
101	מגורים מ. אזור א'
105	מגורים א' חדש
122	מגורים ב' יח"ד
174	ממ"ד
175	מקלט
307	משרד/מרפאה/אגד/בזק/מ.משטרה
308	מסחר א'/ת.דלק
353	גלריה תעשיה/מלאכה/מוסך א.ת.צ
354	מחסן בתעשיה/מלאכה/מוסך א.ת.צ
355	סככה בתעשיה/מלאכה/מוסך א.ת.צ

לאחר הפקת קובץ השינויים, בוצעה בחינה האם סיווגי הנכסים בקובץ הסיווגים תואם את הסיווגים בצו הארנונה. להלן מדגם סיווגים הקיימים בקובץ הסיווגים אך אינם קיים בצו הארנונה לשנת 2025:

קוד סיווג נכס	תיאור
177	עליית גג
319	מסחר ב'
321	בתי קולנוע
400	מוסדות העירייה
401	מוסדות דת
710	לוחות קולטי שמש בתחנת כח סולאר

לא נמצאו ממצאים חריגים בבדיקה זו.

11. שינוי סיווגים וגדלים

11.1. כללי

שינוי סיווג נכס וגודלו מהווים חלק בלתי נפרד מניהול מדויק ועדכני של מס הארנונה. סיווג הנכס נקבע בהתאם לאופיו, לשימושו ולמיקומו, ומשפיע באופן ישיר על תעריף הארנונה המושת עליו. בנוסף, הגדלת או הקטנת שטח הנכס מחייבת עדכון מידי במידע הקיים כדי לשקף את המציאות בפועל, ולהבטיח חישוב ארנונה הוגן ונכון.

תהליכי שינוי אלה מחייבים בקרת איכות ומעקב שוטף על מנת למנוע טעויות, לשמור על תקינות המידע ועל קבלת ההכנסות הצפויות מהרשות המקומית. פעולות אלו מבוצעות על ידי מחלקת השומה באגף.

קיימות 4 אפשרויות לביצוע שינויים על ידי מחלקת שומה:

(1) ביצוע מדידה על ידי הרשויות

(2) בדיקת פקח

(3) עדכון ממנהל הנדסה כי ניתן היתר בנייה חדש

(4) פנייה מהלשכה המשפטית על תביעה בגין בנייה לא חוקית

הביקורת ביקשה לבחון שינויי הסיווגים והגדלים המבוצעים על ידי מחלקת שומה מתבססים על אסמכתאות מהימנות, כגון: מדידות, ביקורי פקח, מסמכים ממינהל הנדסה.

11.2. תיאור מדגם הביקורת

לצורך הבדיקה, הופק קובץ שינויים לסיווגים וגדלים שבוצעו בשנת 2025[14]. הקובץ כולל 8,226 שינויים שבוצעו עבור 5,493 נכסים. להלן השדות המתייחסים לכל שינוי בקובץ:

- מספר משלם
- מספר ותיאור סיווג הנכס
- מספר הנכס
- מועד השינוי
- תוכן קודם ותוכן חדש של השינוי שבוצע

הערה: תוכן השינוי שבוצע עשוי להיות שינוי גודל הנכס במטרים, לחילופין שינוי קוד הסיווג של הנכס.

להלן פילוח כמות השינויים שבוצעו בשנת 2025 וכמות השינויים שבדקה הביקורת עבור כל סוג סיווג:

הביקורת קיבלה קובץ שינויים שמתייחס לשנת 2025[15] כפי שמפורט בטבלה הבאה:

סוג הנכס	כמות השינויים שבוצעו בשנת 2025	כמות דגימה
מבני מגורים בבניה רוויה	7,179	10
מסחר באזור מסחר א'	574	8
מבני מגורים בבניה צמודי קרקע	129	10
מחסנים	107	2
משרד	71	6
מוסדות חינוך לא עירוניים	54	
תעשייה (עד 15,000 מ"ר)	29	
מלאכה	22	2
קרקע תפוסה	18	
חניות מקורות	12	
מוסכים באזור התעשייה הצפוני	9	2
בנקים ומוסדות מימון	9	
מוסכים (לא באזור התעשייה הצפוני)	6	
מגורים	5	
מסחר באזור מסחר ב'	1	
אולמי שמחות	1	
	8,226	**40**

הביקורת דגמה 20 שינויים שבוצעו בנושא המגורים ו - 20 שינויים שבוצעו בנושא עסקים.

11.3. שינוי מגורים ועסקים

הביקורת קיימה מספר ישיבות עם מנהלת מחלקת שומה, בהן נדונו השינויים שבוצעו בחיובי מערכת האוטומציה, עקב קבלת מסמכים נוספים. הביקורת בחנה את השינוי וסיווג הנכס תוך בחינת המסמכים הבאים:

- מדידות שבוצעו
- ביקורי מפקחים בנכס
- פניות של המשלמים לביצוע שינויים בנכס
- חישובים שערכו עובדי השומה
- פלטים ממערכת האוטומציה המציגים חיובים וזיכויים

---

[1] 310
[2] 100.2 – עמוד 10
[3] 260
[4] 301
[5] 302 עמוד 37
[6] 250
[7] 250
[8] 302 עמוד 56
[9] 200
[10] 350
[11] 310
[12] 401.2
[13] 201
[14] 250
[15] 250

11.3.1. להלן השינויים שבוצעו בנכסים המוגדרים כעסקים:

מס'	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
1	0	276	26/01/2025	נציג הקבלן שלח רשימת מחסנים שלא נמכרו ויש לחייב את הקבלן שבנה אותם	שינוי מטרים מ - 0 ל 276 מטר	כן	**תקין** – נתקבל מסמך מהקבלן.	
2	125	118	25/03/2025	פיצול של נכסים. חיוב של נכס מישני (מחסן) - 0201 וזיכוי של נכס ראשי 1200 (מגורים). ניתן אישור על ידי היועמ"ש של העירייה.	שינוי שטח המגורים של המחסן ביחידה 0201	לא	**תקין**	**קיימת מדיניות ברורה שלא לפצל נכסי מגורים. ככל וישנו מקרה חריג, השטחים מתועדים במערכת הגביה.**
3	559	446	22/05/2025	פיצול נכסים . זיכוי לנכס ישן "12" וחיוב של נכס חדש "13". נתקבל חוזה ופנייה של המשכיר	שינוי מטרים עקב פיצול	ל.ר	**תקין**	**שינוי מחזיקים נערך בהתאם לחוזה השכירות.** **אין שינוי בסך גודל הנכס.**
4	0	130	10/12/2025	פיצול 2 נכסים חיוב בנכס 2960809 וזיכוי בנכס 2960803	פיצול נכסים	ל.ר	**תקין** - נתקבלה מייל פנייה ממשרד עו"ד	
5	0	305	17/12/2025	בוצע פיצול בין 2 סוכנויות. זיכוי בנכס "1600" והקמה של נכס "1601"	הקמה של נכס חדש	כן	**תקין**	**במקרה של פיצול לא נשלח פקח אלא אם יש שינוי בשומה.**

מס'	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
6	583	489	10/02/2025	בוצעה מדידה בנכס ושינוי המטרים לחיוב מ - 583 ל - 489	שינוי מטרים	כן	**תקין**	
7	634	220	28/04/2025	בשנת 2024 הייתה מדידה וביום ה - 22/4/2025 היה ביקור פקח שזיהה שיש מרפסת פתוחה שאין לבצע חיוב לגביה. ולכן בוצע שינוי של גודל החיוב.	שינוי גודל נכס מטרים מ 634 ל – 220	כן	**תקין**- נתקבלה מדידה ותמונות של פקח.	
8	1,699	1,576	23/06/2025	הייתה מדידה בשנת 2023 ודוח ביקור מפקח בשטח ביום ה - 31 למרץ 2025. בוצע חישוב של עובדת מחלקת שומה	שינוי של מטרים לאחר ביקור פקח	כן	**תקין**	
9	270	388	22/10/2025	נעשתה מדידה בעקבות קבלן שהניח קרוואנים. בוצע שינוי מגודל ישן 270 ל - 387 מטר	שינוי גודל מטרים עקב מדידה	כן	**תקין**	

מס'	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
10	357	307	02/11/2025	שינוי קוד סיווג מ - 307 ל - 357 עקב משרד שעדין לא פעיל ונמצא בשיפוצים. נתקבלו תמונות של המפקח	שינוי קוד של נכס מפטור מלא למחסן	ל.ר	**תקין**	
11	3,385	2,518	19/11/2025	שינוי מספר המטרים בחניון אוטובוסים עקב חנייה של אוטובוסים אחרים. ישנם צילומים במערכת רב פקח שלפקידת השומה אינן גישה למערכת זו.	שינוי מטרים עקב ביקור פקח	ל.ר	**תקין**	
12	0	215	31/12/2025	בוצע פיצול של מספר נכסים . בוצע חיוב לעסק חדש "01" וזיכוי של נכס ישן "00".	שינוי של מטרים בעסק חדש	ל.ר	**תקין**	
13	29,422	24,946	05/01/2025	בוצע שינוי בעקבות הסכם פשרה עם חברת חשמל	שינוי גודל החיוב	לא נמצא תיעוד אלא רק הסכם משפטי	**לא תקין. חסרים מסמכים מאששים לגדלים שסוכמו.**	**הייתה מדידה ולאחריה הגענו להסכמות בעניין השטחים המחויבים.**

מס'	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
14	1,921	1,226	24/03/2025	בוצע פיצול בנכס עקב פנייה מתועדת של בעלי הקניון. הקמה של נכס 14800604501 וזיכוי של נכס קיים 14800604500	שינוי גודל החיוב	ל.ר	**תקין**. קיים תיעוד מלא לפנייה.	**בוצע פיצול בהתאם לפניה של הנהלת הקניון וחוזי שכירות**
15	169	98	02/04/2025	נכס שנמצא בקניון השדרה. בעלי הקניון ביקש ליצור הפרדה בין 2 נכסים, נפתח נכס חדש שמספרו 53700100401 וזוכה נכס 53700103056	שינוי של מטרים עקב הקמת נכס נוסף לחיוב	כן.	**תקין**	
16	308	900	27/10/2025	שינוי של חיוב קוד ארנונה עסקים 308 מקוד אי חיוב 900. נתקבלה פנייה באמצעות מערכת הפניות Mast. בוצע זיכוי של נכס 000 וחיוב של נכס 001	שינוי קוד שינוי 308 ל - 900 לשם זיכוי וחיוב בנכס שני	ל.ר	**תקין**. קיים תיעוד לבקשת פיצול. אך ללא תיעוד של ביקור פקח.	

מס'	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
17	0	901	30/11/2025	עדכון של בעלי הקניון כי נקנתה חנות אשר טרם הושלמה. נתקבל נספח לחוזה עם פרטי החנות	שינוי של פתיחת נכס לנכס בבנייה .	ל.ר	**תקין**. קיים תיעוד לבקשת פיצול. אך ללא תיעוד של ביקור פקח.	
18	600	1,608	30/11/2025	מדידה שבוצעה ועדכון משטח 600 ל 967	עדכון שטח עקב מדידה	כן	נתקבלו גם התמונות של הפקח, - **תקין**	
19	136	697	01/12/2025	עדכון בגין מדידה מ - 136 ל - 697 ולאחר מכן ל 790 כפי שנמצא במדידה	שינוי מטרים עקב מדידה	כן	תקין	
20	967	1,608	10/12/2025	מדידה שבוצעה ועדכון משטח 600 ל 967	עדכון שטח עקב מדידה	כן	נתקבלו כלל האסמכתאות ותמונות של הפקח- תקין	

11.3.2. להלן השינויים שבוצעו בנכסים המוגדרים כמגורים:

מס'	מספר פיזי	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
1	5516900	305	720.37	19/01/2025	שוכר פרטי העביר נכס לעמותה בחודש ינואר 2025\ בעקבות כך בוצעה מדידה ביום ה - 19/1/2025	סה"כ השטח היה 305 מטר וכעת 720, השינוי נבע בעיקר מקרקע תפוסה	כן	שינוי מדידה- **תקין**	
2	7004120	906	101	09/06/2025	למשלם היו 2 נכסים מאוחדים וכעת ביקש לפצל, לכן בוצע זיכוי בנכס אחד (70042130) וחיוב בנכס השני (7004120), כמוכן הוצגו מסמכי פנייה לביצוע השינוי	שינוי מקוד 906- נכס מאוחד לקוד 101 נכס מגורים.	ל.ר	פיצול נכס – אין שינוי בסיווגים – **תקין**.	
3	8371170	265	326.04	30/11/2025	המדובר במפקח שערך סיור ומדד באמצעות לייזר 387 מטר . בתחילה נרשם בטעות על ידי עובדת השומה 326 מטר ותוקן ל 387	שינוי מטרים עקב מדידה של פקח	מדידה של פקח	**תקין**	

מס'	מספר פיזי	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
4	8371170	326.04	387.08	30/11/2025			מדידה של פקח		
5	41700601500	117	178.43	07/04/2025	בוצע עדכון של גודל הנכס בעקבות העברת מסמך הפקדון ממנהל הנדסה לאגף הגבייה	שינוי גודל הנכס	ל.ר	הועבר מסמך תשלום הפקדון- לא מועבר ממשק ממוכן בין מינהל הנדסה לאגף הגבייה – **לא תקין**-	**לא קיים ממשק גביה הנדסה. אך בהיטל תשלום אנו מקימים.** מקובל שיהיה ממשק
6	55405000900	983.83	98.83	29/04/2025	שינוי מ 110 ל 98 . וטעות הזנה של 98 ל 983 - ותיקון הטעות ל - 98	שינוי מספר מטרים עקב מדידה	כן	תקין	**בוצעה הנחה והתיקון נערך אוטומטית ע"י המערכת כנדרש. כל התיקונים עוברים בקרה של עובדת יינודית.**
7	35602001200	1503.71	156.71	28/05/2025	שינוי מ 147 ל 156 . וטעות הזנה של 1503 ותיקון הטעות.	שינוי מספר מטרים עקב מדידה	כן	לא נמצא תיעוד לבקרה על תנועות שגויות	**מדובר בטעות הזנה של נתון שתוקן באותה דקה.**
8	56901000500	906	120	15/09/2025	ביקשו להפריד בין דירות מושכרות, זיכוי נכס 56901000300 הקמה וחיוב נכס 56901000500	שינוי סיווג וקוד לא מחויב לקוד מחויב במגורים	ל.ר	נרשמו הערות במערכת ללא פנייה מן התושב- לא תקין	**התושב ביקר המחלקה.**

מס'	מספר פיזי	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
9	49401600100	1004	128	21/10/2025	המדובר בטעות הזנה של גודל השטח מ - 876 ל - 128 מטר ותיקון הטעות	תיקון של גודל השטח		לא נמצא תיעוד לבקרה על תנועות שגויות	**תוקן באותו רגע.**
10	41001400800	87.65	148.47	15/12/2025	שינוי של מטרים עקב מדידה מ - 88 ל - 148	תיקון של גודל השטח	כן	קיים מסמך של מדידה +תמונות - **תקין**	
11	53000800000	900	121	20/02/2025	שינוי של קוד 900 - ללא חיוב , לחיוב של קוד 121 ארנונה מגורים אזור ב צמוד קרקע עקב מדידה של בית פרטי בפרויקט בנה ביתך.	שינוי קוד חיוב	כן	בוצע שינוי סיווג בעקבות מדידה בפרויקט בנה – ביתך - **תקין**	
12	42202500000	0	400	18/03/2025	המדובר במוסד חינוכי, כאשר ב - 400 מטר יש מגורים של רב הישיבה, לכן בוצע חיוב של הנכס מ - 0 מ״ר ל - 400 מ״ר	שינוי מטרים לחיוב	כן- על ידי המפקח באמצעות הערכה עקב סרבן	לא קיים ממשק בין מערכת רב – פקח מערכת האוטומציה	**בוצעה הערכה עקב סירוב**

מס'	מספר פיזי	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
13	51500800000	900	121	01/04/2025	שינוי של קוד נכס בנייה שאינו מחויב לקוד 121 - חיוב ארנונה. מקור השינוי תעודת גמר של הוועדה המקומית	שינוי קוד חיוב	ל.ר	אין ממשק ממוכן בין הוועדה המקומית למחלקת שומה. הגיעה טופס ידני בלבד ללא ממשק מוגדר ומבוקר- לא תקין	**אין ממשק גביה הנדסה.**
14	48101800200	490	121	08/06/2025	לאחר הערכה ראשונית בוצעה מדידה בחודש 6/2025 ושינוי סיווג למגורים	שינוי קוד חיוב	כן	תקין	
15	53001800000	900	121	17/06/2025	עקב ביקור פקח בוצע שינוי סיווג מנכס לא בנוי לבנוי.	שינוי קוד חיוב	מדידה של פקח	היעדר ממשק של טופס 4. דיווח הפקח הינו ידני – לא תקין	**אין ממשק גביה הנדסה.**
16	48104800000	900	121	26/08/2025	על פי בדיקת פקח ותמונות בוצע שינוי מקוד בנייה לחיוב נכס בארנונה מגורים	שינוי קוד חיוב	מדידה של פקח	ממשק ידני של הפקח – לא תקין	**אין ממשק גביה הנדסה.**

מס'	מספר פיזי	תוכן ישן	תוכן חדש	מועד השינוי	תיאור הנושא	מהות השינוי	האם בוצעה מדידה כן /לא/ לא רלוונטי	הערה	תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:
17	54801200000	900	121	27/10/2025	על פי סיור פקח . נמצא שגרים בנכס מעבר מנכס בבנייה	שינוי קוד חיוב	מדידה של פקח	אין תיעוד לצילומים של פקח , אין תמונות למחלקת שומה אין ממשק מול מערכת רב פקח	**עודכן לפי דיווח חתום של הפקח.**
18	48102200200	900	201	05/01/2025	בעקבות סיור של פקח, יש שינוי מנכס בבנייה לחיוב ארנונה למגורים	שינוי קוד חיוב	מדידה של פקח	ממשק ידני של הפקח – לא תקין	**עודכן לפי דיווח חתום של הפקח.**
19	51700300000	900	201	05/01/2025	בעקבות סיור של פקח, יש שינוי מנכס בבנייה לחיוב ארנונה למגורים - מקוד 900 לקוד 201	שינוי קוד חיוב	אין תיעוד למדידת הפקח	ממשק ידני של הפקח – לא תקין	**עודכן לפי דיווח חתום של הפקח.**
20	10000	370	616.8	17/02/2025	בוצעה מדידה נוספת לאחר שהייתה מדידה בהערכה. ובסוף שינוי לגודל של המדידה המעודכנת 376	שינוי קוד חיוב	כן	בוצע מדידה ושינוי בהתאם - תקין	

<u>מהטבלה לעיל ניתן לסכם את הממצאים הבאים:</u>

<u>עסקים</u>

1. לא נמצאו ממצאים מאששים לשינוי- מס״ד 13.

<u>מגורים</u>

2. לא מועברים נתונים באופן שוטף בין מינהל הנדסה לאגף הגבייה – מס״ד 5, 13, 15
3. לא נמצאו ממצאים מאששים לשינוי- מס״ד 9,7, 17, 19,18
4. בוצע רישום הערות תושב ללא תיעוד – מס״ד 8.
5. לא קיים ממשק בין מערכת רב – פקח מערכת האוטומציה – 12, 16

11.4. בקרה שוטפת על פעילות מחלקת שומה

העירייה התקשרה ביום ה – 10 ליוני 2024 עם חברת מגע״ר בהסכם[16] למתן שירותי גביה ואכיפת חיובי העירייה ממקורות עצמיים וזאת לאחר קיום הליך מכרז פומבי 35/23. במסגרת המכרז הוגדר כי בין יתר עובדי החברה שיסופקו, יינתנו שירותי ניהול ופיקוח באמצעות מנהל גבייה, בעל ניסיון בחברת הגבייה, וכן :״ **יכולת כריית מידע, בנייה וניתוח דוחות תקציביים ומאזנים**״. הביקורת ביקשה לבחון האם נערכת בקרה על ידי מנהלת הגבייה ב – 2 תחומים מרכזיים :

(1) בקרה מדגמית אחר שינויים המבוצעים על ידי מחלקת שומה בדומה למדגם שבוצע על ידי הביקורת באמצעות דוח שינויים, ובחינה פרטנית של מהות השינוי.

(2) בקרה מדגמית אחר הגורמים אשר ביצעו את השינויים בחיובי התושבים במהלך התקופה המבוקרת. הביקורת מציינת כי מניתוח דוח השינויים נמצאו 23 משתמשים אשר ביצעו שינויים במהלך שנת 2025. שינויים בתחום שינויי הסיווג והגדלים. **ראה נספח ד**

<u>ממצאים</u>

1. לא נמצא תיעוד לבקרה על שינויים שערכה מנהלת הגבייה אחר פעולות עובדי מחלקת השומה בדומה לבדיקות שנערכו על ידי הביקורת.
2. נמצאו עשרות משתמשים שביצעו פעולות בתחום שינויי הסיווג ושינויי הגדלים וזאת ללא תיעוד לבקרה אשר נערכה על ידי מנהלת מחלקת הגבייה. יצוין כי הקבלן מעסיק 3 עובדים במחלקת השומה.

<u>המלצות</u>

1. מומלץ כי מנהל האגף יעגן בנוהל עבודה ייעודי את הבקרות הנדרשות על ידי מנהלת הגבייה אחר פעולות ושינויים המבוצעים על ידי עובדי הגבייה במסגרת שינויי הסיווג ושינויי הגדלים.

תגובת מנהל אגף הכנסות וארנונה:

ממצא 1 - מנהלת המחלקה עורכת בדיקות מדגמיות באופן שוטף מול מנהלת השומה. נדרש לתעד את הבדיקות.

ממצא 2 - מתוך 8,226 פעולות בוצעו 8,165 בידי מורשי שומה. שאר הפעולות לעדכון נכסים בבניה, עודכנו ע"י נציגי המחלקה באישור ס. מנהלת המחלקה.

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

ההבהרות לעניין הבדיקות המדגמיות וההרשאות אינן מאיינות את הצורך בבקרות סדורות ומתועדות של מנהלת הגבייה על שינויי סיווגים וגדלים, אשר יש להגדירן ולעגנן בנוהל עבודה.

12. נספחים

12.1. נספח א - תכנית עבודה שנתית לשנת 2026

מטרות	יעדים	משימות להשגת היעדים	יעד כמותי שנתי (מדד הצלחה)	תקופת ביצוע	שותפים	דוחות	נספחים
הגדלת פוטנציאל הכנסות אתונה	עמידה ביעד גבייה אתונה (שוטף+פיגורים)	קביעת ויישום מדיניות וסגל אביפה לאורך כל	יעד גביית אתונה 385,954 אלפי ₪ עם - 90% גביה שוטף	31/12/26	מחלקת אביפה Mgroup	יעדי גבייה ודוח גיול	מדיניות אביפה, תוכנית אביפה
		תוכנית אביפה פרטנית חייבים גדולים		31/12/26	מחלקת אביפה Mgroup		תוכנית אביפה חייבים גדולים
		פרויקט פרואקטיב גביה	אלפי ₪	31/12/26	מחלקת אביפה Mgroup		
		תוספת שומה - הטמעת וניהול סקר נכסים לפי תוכנית		31/12/26	לפי מכרז		נספח תוספת אומדן חיוב ותוכנית לניהול
		קרן אתונה - ניהול הגביה באופן המיטבי להפחתת הפרשות לקרן		31/09/26	מחלקת ארגון ושיטות Mgroup		סימולטור קרן אתונה
		קביעת יעד לשנת 2026 להגדלת שיעורי	28.02%	31/3/26			נספח גביה מהוראות קבע
		פרויקט הגדלת תעריפים בצו אתונה ואישור חריג לשנת		30/6/26	מחלקה משפטית ומחלקת ארגון ושיטות Mgroup		
		פרויקט הגדלת שומת אתונה		31/12/26	מחלקה משפטית Mgroup		
		פרויקט הקמת מחלקה לטיפול בחובות הרשות		31/7/26	מנהל תחום רשויות		
הגדלת פוטנציאל הכנסות אחרות	עמידה ביעד גבייה מים וביוב (שוטף+פיגורים)	קביעת ויישום מדיניות וסגל אביפה לאורך כל	יעד גביית מים וביוב	31/12/26	מחלקת אביפה Mgroup	יעדי גבייה ודוח גיול	מדיניות אביפה, תוכנית אביפה
		תוכנית אביפה פרטנית חייבים גדולים		31/12/26	מחלקת אביפה Mgroup		תוכנית אביפה חייבים גדולים
		העברת חובות לטיפול משפטי לאחר 3 שנים ממועד היווצרות	₪ אלפי	31/12/26	מחלקת אביפה Mgroup		תוכנית אביפה חייבים גדולים
		משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה		31/12/26			
	עמידה ביעדי גביה אחרת	משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה	יעדי גביה אחרת	31/12/26			נספח גבייה אחרת
		משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה	-	31/12/26			

מטרות	יעדים	משימות להשגת היעדים	יעד כמותי שנתי (מדד הצלחה)	תקופת ביצוע	שותפים	דוחות	נספחים
הגדלת פוטנציאל הכנסות אתונה	עמידה ביעד גבייה אתונה (שוטף+פיגורים)	קביעת ויישום מדיניות וסנקציות אכיפה לאורך כל	יעד גביית אתונה 385,954 אלפי ₪ עם 90% - גביה שוטף	31/12/26	מחלקת אכיפה Mgroup	יעדי גבייה ודוח גיול	מדיניות אכיפה, תוכנית אכיפה
		תוכנית אכיפה פרטנית חייבים גדולים		31/12/26	מחלקת אכיפה Mgroup		תוכנית אכיפה חייבים גדולים
		פרויקט פרואקטיב גביה	אלפי ₪	31/12/26	מחלקת אכיפה Mgroup		
		תוספת שומה - הטמעת וניהול סקר נכסים לפי תוכנית		31/12/26	לפי מכרז		נספח תוספת אומדן חיוב ותוכנית לניהול
		קרן אתונה - ניהול הגביה באופן המיטבי להפחתת הפרשות לקרן		31/09/26	מחלקת ארגון ושיטות Mgroup		סימולטור קרן אתונה
		קביעת יעד לשנת 2026 להגדלת שיעורי	28.02%	31/3/26			נספח גביה מהוראות קבע
		פרויקט הגדלת תעריפים בצו אתונה ואישור חריג לשנת		30/6/26	מחלקה משפטית ומחלקת ארגון ושיטות Mgroup		
		פרויקט הגדלת שומת אתונה		31/12/26	מחלקה משפטית Mgroup		
		פרויקט הקמת מחלקה לטיפול בחובות הרשות		31/7/26	מנהל תחום רשויות		
הגדלת פוטנציאל הכנסות אחרות	עמידה ביעד גבייה מים וביוב (שוטף+פיגורים)	קביעת ויישום מדיניות וסנקציות אכיפה לאורך כל	יעד גביית מים וביוב	31/12/26	מחלקת אכיפה Mgroup	יעדי גבייה ודוח גיול	מדיניות אכיפה, תוכנית אכיפה
		תוכנית אכיפה פרטנית חייבים גדולים		31/12/26	מחלקת אכיפה Mgroup		תוכנית אכיפה חייבים גדולים
		העברת חובות לטיפול משפטי לאחר 3 שנים ממועד היווצרות	אלפי ₪	31/12/26	מחלקת אכיפה Mgroup		תוכנית אכיפה חייבים גדולים
		משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה		31/12/26			
	עמידה ביעדי גביה אחרת	משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה	יעדי גביה אחרת	31/12/26			נספח גבייה אחרת
		משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה	-	31/12/26			

מטרות	יעדים	משימות להשגת היעדים	יעד כמותי שנתי (מדד	תקופת ביצוע	שותפים	דוחות	נספחים
שיפור מקצועיות עובדים	יעד אחידות תהליכי בעבודה בין נציגי המחלקה	הגדרת תפקידים בכלל תחומי השרות, התמחות מוגברת וריכוז תחום מקצועי	90% מהעובדים מיישמים את תהליכי העבודה לפי נהלי המחלקה	3/2/26	מנהל תחום רשויות		הגדרת תפקידים
		הדרכות צוות העובדים		########	מחלקת הדרכה Mgroup		תכנית הדרכה מפורטת
		יישום פעולות בקרה שוטפת על העובדים		########	מנהל תפעול Mgroup		תוכנית בקרה שוטפת
שימור עובדים	ציון סקר שביעות רצון עובדים	הטמעת תהליך קליטה והכשרה לעובדים	למעלה מציון 90	31/1/26	משאבי אנוש		תהליך קליטת והכשרה נציגים
		יצירת מסלולי קידום /מומחיות לעובדים		31/5/26	מנהל תפעול Mgroup		מבנה ארגוני
		בחירת עובדים לעתודה ניהולית		31/04/26	מנהל תפעול Mgroup		
		יישום תוכנית משובים שנתית לכלל העובדים		########	מחלקת הדרכה Mgroup		תוכנית משובים שנתית
שיפור שירות לתושב	יעד שירות פרונטלי	הטמעת מערכת CRM לניהול תורים (במידה ואין)		########	מנהל תפעול Mgroup		נספח שירות פרונטלי
		שיפור אורך שיחה פרונטלי - מיקוד בנציגים חדשים	זמן המתנה 15 דק'	########			
		הגדרת יעד לאחוז תור מוזמן	35% מוזמן	31/1/26			
		משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה		########			
	יעד שירות טלפוני	תוכנית סיוע למוקד על ידי מחלקת הגבייה (ככל הניתן)	זמן המתנה 2.5 דק'	31/3/26	גיל פלד סמנכ"ל שירות		נספח שירות טלפוני
		הגדלת והגדרת פניות נוספות לטיפול במחלקת גבייה -		31/1/26			
		תכנון תאריכים לפעילות יזומה בשיתוף עם מוקד (משלוח		שוטף			
	יעד שירות דיגיטל (SLA)	הטמעת מערכת CRM לניהול יעיל של הפניות (במידה ואין)	עמידה בזמני SLA לפי נושאים	31/06/2026	מנהל תחום רשויות		נספח יעדי פניות דיגיטליות - SLA
		ניהול הגדרות תאריכי סיום לכל משימה ב CRM (בהתאם ליעדים) וקבלת התרעות במייל לנציג המטפל		שוטף	מנהלת תחום דיגיטל וחדשנות		
		שיפור המענה המקצועי של נציגי בק		31/06/2026	מנהל Mcenter		

מטרות	יעדים	משימות להשגת היעדים	יעד כמותי שנתי (מדד	תקופת ביצוע	שותפים	דוחות	נספחים
שיפור השירות לתושב באמצעות פלטפורמה דיגיטלית מתקדמת	יעדי דיגיטציה	פעילות להנחות - טופס חכם מקוון למקבלי הנחות שנה הבאה	כ - 96% מבתי האב רשומים לפלטפורמה	31/02/26	סמנכ"ל דיגיטל		תוכנית יעדי דיגיטל
		הגדרת נוהל עבודה לבציגים לרישום MAST באבלוסים חדשים		31/3/26			
		משימה X - לעמידה ביעדי הגבייה					
		תוכנית להעמקת הפצה דיגיטלית לשנת	כ - 67% מבתי האב בהפצה דיגיטלית	31/3/26			תוכנית העמקת הפצה דיגיטלית
		שירות בוט ב WhatsApp באמצעות תוספת AI בשפה חופשית		31/12/26			
שיפור מקצועיות מנהל המחלקה	עמידה במדדי ניהול תקין	הכנת דוח ביצוע שנתי	הגשת דוח	31/3/26	מחלקת ארגון ושיטות Mgroup		נספח גאנט פעילות שנתי
		הכנת תוכנית עבודה שנתית	הגשת תוכנית	31/10/26			
		הכנת דוחות לשוטף לרשות	דיווח שוטף	שוטף			

12.2. נספח ב – תוכנית עבודה בנושא סקר נכסים

משימה	אחריות	לו"ז
קביעת לוחות זמנים לביצוע סקר הנכסים עם חברת המדידות	עירייה	רבעון 3, 2026
הודעה לתושב על גבי השומה השנתית והשובר התקופתי לגבי קיום סקר נכסים	ר"צ	בשובר התקופתי הבא
הנחיית נוהל עבודה למענה להשגות בעקבות סקר הנכסים	ר"צ	רבעון 3, 2026
הכנת הוספת טופס דיגיטלי ב MAST לפניות והשגות הנוגעות לסקר	ר"צ עם מטה Mgroup	רבעון 3, 2026
פיצוח צו מיסים וכללי המדידה	עירייה	רבעון 3, 2026
אופן הטיפול בשיוך מחסנים וחניות	עירייה	רבעון 3, 2026
אופן העברת המידע מחברת המדידות למחלקת הגבייה (תשריטים , קבצים , תמונות, דוחות)	עירייה	רבעון 3, 2026
החלטה לגבי מועד חיוב המדידה	עירייה	רבעון 3, 2026
קבלת החלטות לגבי אופן תקשורת מול תושבים (הודעה על מדידה ועוד)	עירייה	רבעון 3, 2026
אופן תיאום מדידה עם התושב או בעל העסק (מחזיק בנכס)	עירייה	רבעון 3, 2026
החלטה לגבי אופן החיוב של "סרבני מדידה"	עירייה	רבעון 3, 2026
קבלת החלטות לגבי אופן הטיפול בבקשות לאישור לטאבו במהלך הסקר	עירייה	רבעון 3, 2026
קבלת החלטה לגבי מדידות חוזרות	עירייה	רבעון 3, 2026
ביצוע פיילוט למדידות לרבות בקרה על הנתונים והטמעתם במערכת הגבייה	ר"צ וחברת המדידות	נובמבר 2026
לאור ביצוע הפיילוט בדיקת חשבון ראשון של חברת המדידות	ר"צ וחברת המדידות	דצמבר 2026
בקרה על תוצאות המדידה , שינויים חריגים בגודל ובסיווג	ר"צ וחברת המדידות	שוטף
משלוח הודעת שומה שתכלול שטח ישן , סיווג ישן , שטח חדש, סיווג חדש	ר"צ	בהתאם למועד חיוב המדידה
התייחסות למשלמים בהוראת קבע - לאפשר זמן סביר לפניית תושב טרם החיוב בהוראת הקבע	עירייה	בהתאם למועד חיוב המדידה
מענה להשגות וקבלת קהל בשיתוף חברת המדידות	ר"צ וחברת המדידות	לאחר משלוח הודעות שומה

עמוד 1

12.3. נספח ג – הרכב עובדים על פי המכרז

תפקיד	השכלה	ניסיון בתחום התפקיד	ותק ברשויות	גודל רשות נישומים	ותק בחברת גביה	הכרת מערכת המחשוב של העירייה	כמות עובדים	רכב ומפשיר סלולרי	נוסף
מנהל גביה	אקדמית	3 שנות ניסיון	3 שנים	15,000	3 שנים	שנה	1	רכב וסלולרי	שליטה באופיס, יכולת כריית מידע, בנייה וניתוח דוחות תקציביים ומאזנים
סגן מנהל גביה	אקדמית	אין צורך בניסיון / לאחר הכשרה	ללא	ללא	ללא	ללא	1		שליטה באופיס, יכולת כריית מידע, בנייה וניתוח דוחות תקציביים ומאזנים
עובדי שירות לקוחות	תיכונית מלאה, בגרות יתרון	שנה ניסיון בגביה	אין צורך ברשויות גדולות / מינימום שנה ניסיון	ניסיון ברשות כלשהיא שנה לפחות	שנה	שנה	7		
עובדי שירות לקוחות	תיכונית מלאה, בגרות יתרון	אין צורך בניסיון / לאחר הכשרה	אין צורך בניסיון לאחר הכשרה וראיון	אין צורך בניסיון לאחר הכשרה וראיון	ללא	ללא	7		
שומה/שילוט/חינוך	אקדמית	שנתיים ניסיון בתחום מיסוי עירוני	שנתיים	12,000	ללא	שנה	1		שליטה באופיס, יכולת כריית מידע, בנייה וניתוח דוחות תקציביים ומאזנים
שומה/שילוט/חינוך	תיכונית מלאה, בגרות יתרון	שנה ניסיון בתחום מיסוי עירוני	שנה	10,000	שנה	שנה	2		
הנחות	תיכונית מלאה, בגרות יתרון	שנה ניסיון בתחום מיסוי עירוני	שנה	10,000	שנה	שנה	1		
דיגיטל	תיכונית מלאה	שנה ניסיון בגביה	שנה	10,000	שנה	שנה	1		
אכיפה	תיכונית מלאה, בגרות יתרון	שנה ניסיון בגביה ואכיפה	שנה	10,000	שנה	שנה	3		
נקח שומה	תיכונית	ניסיון בעבודת שטח שנה	שנה	אין משמעות לגודל הרשות	לא חשוב	ללא	1	רכב, סלולרי, מכשירי מדידה וצילום	
סה"כ							25		

א', ב', ד' בין השעות 08:00-16:30.

12.4. נספח ד – פעולות משתמשים בנושא שינויי סיווג וגדלים

קוד משתמש	מספר שינויים
230	6,151
42	1388
550	235
572	194
220	162
93	32
0	23
61	12
69	4
176	4
575	3
144	3
110	3
574	2
147	2
36	1
283	1
279	1
177	1
173	1
172	1
134	1
132	1
סה"כ	8,226

היכל התרבות בית שמש

1. תמצית מנהלים:

1.1 מהות הדוח (2023–2025)

דוח זה מנתח את הפעילות התפעולית והכספית של היכל התרבות, המהווה מוקד פנאי ותרבות מרכזי בבית שמש. הביקורת בוצעה בראי אתגרי התקופה והשלכות מלחמת "חרבות ברזל", מתוך הערכה למאמצי מנהלת ההיכל לשמור על רציפות תפקודית עבור התושבים חרף אי הוודאות הביטחונית.

1.2 עיקר הממצאים

היבטים כספיים: זוהתה תנודתיות בתוצאות הכספיות, מעבר מרווח תפעולי של 217,655 ש"ח בשנת 2024 לגירעון של 7,501- ש"ח בשנת 2025, מניתוח הממצאים עולה כי הגירעון נבע משילוב של אובדן הכנסות ישירות עקב ביטול של כ- 12 אירועים מושכרים בעקבות המצב הביטחוני, היעדרות מנהל השיווק בשל שירות מילואים ממושך וכן מכך שמודל "קופה פתוחה" שבו היכל התרבות פועל כפלטפורמה מארחת והאחריות על שיווק המופע, הבאת הקהל וניהול מכירת הכרטיסים מוטלת על האמרגן או האמן החיצוני, במטרה להפחית סיכון, צמצם את מחזור הפעילות הכללי.

בקרה ואיחוד נתונים: קיימת בעיה בשימור ואחידות נתונים בשל פיזור מכירות על פני כ-10 פלטפורמות שונות ללא מערכת ניהול מרכזת. הדבר מוביל לקושי בשחזור נתונים רטרואקטיבי ולפגיעה ביכולת ניתוח יעילות המשאבים.

מגבלת קיבולת מול עלויות תוכן: הפקות בעלות גבוהה (מעל 100,000 ש"ח) מייצרות הפסדים מובנים, שכן תפוסה מלאה באולם (537 מושבים) אינה מספקת לכיסוי עלויות האמן במופעים אלו.

ניצולת המבנה ותהליכי עבודה: שיעור ניצול הממוצע של ההיכל עומד על כ-60%, מה שמותיר פוטנציאל לא ממומש להכנסות משכירות בימי עבודה פנויים.

מבנה ארגוני והון אנושי: המבנה הנוכחי כיחידה בתוך העירייה מקשה על התאמת תנאי ההעסקה לאופי הפעילות הייחודי של ההיכל.

1.3 המלצות מרכזיות

בחינת מודל עצמאות ארגונית: שקילת שינוי הסטטוס המשפטי (לחברה עירונית) לטובת גמישות עסקית, ניהול תקציב אוטונומי וייעול הליכי הרכש.

ייעול טכנולוגי ובקרה: הקמת ממשק טכנולוגי מאוחד לכלל פלטפורמות המכירה למניעת אובדן מידע ולצורך ניתוח הנתונים.

הון אנושי: מומלץ להגדיל את התקנים למשרות מלאות כדי לתת מענה לאופי העבודה הדורש זמינות גבוהה בזמנים לא שגרתיים.

1.4 סיכום:

הביקורת סבורה כי יישום ההמלצות המפורטות בדוח זה יוביל לשיפור משמעותי במדדי הביצוע של ההיכל, יאפשר התייעלות תפעולית וניהולית, ויביא לחיזוק ניכר של בסיס ההכנסות העירוני תוך הענקת מענה תרבותי רחב ושוויוני לכלל קהילות העיר.

2. מבוא

היכל התרבות בית שמש ממוקם ברחוב מורדי הגטאות 13, ההיכל משמש כמרכז התרבות המרכזי עבור תושבי העיר והסביבה, ופועל להעשרת חיי התרבות והקהילה באמצעות אירוח והפקה של מופעים, הצגות, כנסים ואירועים עירוניים.

ההיכל מופעל ומנוהל על ידי עיריית בית שמש, המהווה את הזרוע הביצועית לקידום הפנאי והתרבות בעיר.

מבנה ההיכל כולל אולם מופעים מרכזי המכיל 537 מקומות ישיבה וכן מבוא כניסה המשמש כמרחב לתערוכות ולכנסים וקפיטריה, ההיכל משמש לאירוח מגוון רחב של אוכלוסיות החל ממופעי תרבות לקהל הכללי ועד לאירועים ייעודיים למגזר החרדי והדתי.

2.1 מקורות הכנסה:

מכירת מנויים, מכירת כרטיסים למופעים, השכרת אולמות לגורמי חוץ, בתי ספר ועמותות, הפקות משותפות ושיתופי פעולה עם אמרגנים ומפיקים חיצוניים.

להיכל קיים רישיון עסק עבור שימוש של היכל תרבות אשר יפוג בתאריך : 08.06.2027.

2.2 מטרות הביקורת:

לבחון את תקינות הניהול התפעולי והכספי של ההיכל, ניהול מערך המכירות והתקשרויות עם ספקים ושוכרים, תוך הבטחת שימוש יעיל ושקוף בכספי ציבור.

2.3 פעולות הביקורת :

שיחה שנערכה עם מנהלת היכל התרבות.

הביקורת קיבלה לעיונה קבצים ומסמכים הרלוונטיים לנושא הביקורת.

הופקו דוחות מכרטסת הנהלת חשבונות של העירייה לצורך ניתוח הנתונים.

מבנה ארגוני

נכון למועד הביקורת (דצמבר 2025), היכל התרבות מופעל על ידי צוות של עובדי עירייה (כ-7 תקנים) המגובים במערך של קבלני משנה, פרילנסרים וכוח אדם שעתי. מבנה זה נדרש לתת מענה לפעילות רחבת היקף המתפרסת משעות הבוקר ועד לשעות הלילה המאוחרות.

להלן המבנה הארגוני של ההיכל המציג את העובדים הקבועים בהיכל:



3.1 פילוח תפקידים ותחומי אחריות

ניהול כללי: מנהלת ההיכל, (100% משרה): אחראית על ניהול התוכנית העסקית של ההיכל, אחריות תקציבית וניהול הממשקים מול הנהלת העירייה.

ניהול שיווק, מכירות ושירות (פרילנס): ממונה על המכירות וחוויית הלקוח, האחריות כוללת שיבוץ מופעים, ניהול מערך גיוס המנויים, שיווק דיגיטלי ושירות לקוחות.

רכזת אירועים (75% משרה): ריכוז חוזי השכרת האולם לגורמי חוץ וניהול תפעולי של אירועי הערב בשטח.

מערך טלמרקטינג ומכירות (3 נציגות, 50%-75% משרה): מכירה ישירה של מנויים וכרטיסים ועמידה ביעדי מכירות.

ניהול טכני (100% משרה): אחריות על מערכות הקול, התאורה והתחזוקה הטכנית של המבנה יש גם מנהלת טכנית חלופית המועסקת כעצמאית לפי קריאה.

מערך ניקיון קבוע: עובדת עירייה ייעודית לתחזוקה שוטפת של המבנה.

כוח אדם חיצוני

ההיכל נסמך על ספקים חיצוניים לצורך עמידה בתנאי הרישוי:

מערך אבטחה: חברה חיצונית המספקת מאבטחים "פר אירוע" בהתאם לדרישות המשטרה ורישוי העסקים.

סדרנות (כוח אדם שעתי): מועסקות לפי שעות פעילות המופעים.

תגבור ניקיון: בשל אינטנסיביות האירועים (לעיתים אירועי בוקר מיד לאחר אירועי לילה), ההיכל נדרש להעסקת מנקות בשיטת "פר קריאה" לביצוע ניקיון יסודי ומהיר בין מופעים.

3.2 ממצאי הביקורת:

קיים אתגר בהתאמת הסכמי ההעסקה לאופי הפעילות הייחודי של היכל התרבות, המתרכז בשעות הערב והלילה, מייצר פער מול הסכמי העבודה המוניציפליים הסטנדרטיים, המצב הקיים, בו עובדים נדרשים לזמינות גבוהה בשעות לא שגרתיות, יוצר שחיקה בקרב העובדים ומקשה על גיוס ושימור הון אנושי איכותי.

3.3 המלצות הביקורת:

מומלץ כי אגף משאבי אנוש בעירייה, בשיתוף הנהלת ההיכל, יגבשו מתווה העסקה המכיר באופי העבודה, שעות הפעילות וייחודיות התפקידים, המתווה יכלול העלאת אחוזי משרה לתקנים מלאים והסדרת תגמול עבור שעות נוספות.

ניהול האירועים בהיכל

4.1 רקע

האולם בהיכל התרבות כולל 537 מושבים, בהיכל מתקיימים במהלך השנה 6 סוגים של אירועים:

- אירוע היכל: הפקות וסדרות תוכן שנרכשות או מופקות ישירות על ידי ההיכל עבור המנויים והקהל הרחב.
- אירוע אמרגן: שיתוף פעולה עם מפיקים חיצוניים להבאת מופעים מבוקשים, לעיתים תוך שימוש בפלטפורמות מכירה חיצוניות של האמרגן.
- אירוע מושכר חיצוני: השכרת האולם לגופים פרטיים, אמרגנים או עסקים המשלמים דמי שכירות מלאים עבור השימוש במקום ובשירותי המעטפת.
- אירוע מושכר בית ספר: אירועים של מוסדות חינוך המקיימים בהיכל מסיבות סיום וטקסים שונים.
- אירוע מושכר עירייה: אירועים של אגפי העירייה השונים או אירועים המבוצעים עבור גורמי חוץ במימון עירוני.
- אירוע חינמי עירוני: מדובר באירועים המוגדרים כ"אירועי רשות" (כגון הרמות כוסית או כנסים פנימיים), אשר עבורם זכאית העירייה לשימוש באולם ללא עלות עד 5 פעמים בשנה.

כלל האירועים מוזנים בהיכל לגיליון אלקטרוני, פרטי האירועים המוזנים כוללים את תאריך המופע, שמו וסוגו.

להלן התפלגות האירועים על פי סוגם עבור השנים 2023 - 2025 בהתאם לקובץ האירועים:

סוג האירוע	אירוע היכל	אירוע אמרגן	אירוע מושכר חיצוני	אירוע מושכר עירייה	אירוע מושכר בית ספר	אירוע חינמי עירייה	סה"כ
שנת 2023	56	14	39	16	0	4	129
שנת 2024	63	23	23	20	23	5	157
שנת 2025	61	16	19	27	16	5	144
סה"כ כמות מופעים	**180**	**53**	**81**	**63**	**39**	**14**	**430**

יצוין כי במהלך המלחמה עם איראן בשנת 2025 בוטלו כ -12 אירועים.

4.2 ממצאי הביקורת:

נמצאו 6 מתוך 430 אירועים אשר לא צוין סוג המופע: (ראה נספח א')

4.3 המלצות הביקורת:

רכזת האירועים בהיכל תקפיד על הזנה של כל פרטי המופעים בגיליון האלקטרוני, לרבות: תאריך, שעת המופע וסוג המופע.

בנוסף מומלץ כי הנהלת ההיכל תבחן שימוש במערכת לניהול מופעים המתקיימים בהיכל, שתאפשר בקרה אחר הנתונים שהוזנו וכן תאפשר הפקת דוחות בחתכים שונים לשם ניתוח פעילות ההיכל במהלך השנה.

4.4 ימים ללא אירועים

הביקורת ביקשה לבחון האם קיימים מועדים במהלך השנים 2023 – 2025 שאינם כוללים סופ"ש / חגים / תקופת ימי בין המצרים, בהם לא מתקיימים אירועי תרבות מכל סוג שהוא, כך שלא קיים ניצול מלא של המבנה. (ראה נספח ב')

להלן הפירוט:

מדד	שנת 2023	שנת 2024	שנת 2025	סה"כ תקופה
סה"כ ימים בשנה	365	366	365	1,096
ימים מוחרגים (סופ"ש, חגים, ב"מ)	124	127	128	379
סה"כ ימים פנויים בשנה	241	239	237	717
סה"כ כמות מופעים שנתיים	129	157	144	430
ימים פנויים ללא אירוע	**112**	**82**	**93**	**287**
שיעור ניצול ההיכל (%)	**53.5%**	**65.7%**	**60.8%**	**60.0%**

נמצא כי בתקופה המבוקרת התקיימו אירועים ב **430** - מועדים בלבד, כאשר סך ימי העבודה הפנויים בתקופה המבוקרת (בניכוי סופי שבוע, חגים, ימי בין המצרים ויום העצמאות) הסתכמו ב **717** ימים לשנים 2023 - 2025.

נמצא כי ההיכל נוצל במהלך התקופה המבוקרת ב **60.0%** בלבד. (430/717) שנת 2024 הייתה שנת השיא עם **65.7%** ניצולת.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

להלן טבלה המתייחסת לניצול ימי עבודה אפקטיביים בהיכל התרבות.

ימי עבודה אפקטיביים

פריט	מספר ימים
ימי אירועים בהיכל בממוצע	160
סה"כ ימים בשנה	365
שבתות	52-
שישי	52-
ימי מועד	22-
ספירת העומר	25-
בין המצרים מתוכם ימי ניקיון ותחזוקה וצבע	17-
ימי ניקיון ותחזוקה וצבע	8-
סה"כ ימים אפקטיביים	189
סה"כ ימים אפקטיביים בהם ההיכל לא פעיל	**29**

4.5 ממצא ביקורת מרכזי

כחלק מהביקורת, התבקש נתון מפורט הכולל את רשימת ההצגות והמופעים, כמות רכישות מנויים וכרטיסים בודדים לכל מופע, לצורך חישוב אחוזי תפוסה.

הנהלת ההיכל ציינה קושי טכנולוגי בשחזור נתונים רטרואקטיבי בשל ריבוי פלטפורמות למכירת כרטיסים (אתר ההיכל, Smart Ticket, Glatticket, איוונטים, קופת תל אביב, וועדי עובדים)

הביקורת סבורה כי איחוד נתונים זה הינו חיוני לבחון את יעילות המשאבים המושקעים בכל מופע ומופע ולקבלת החלטות מבוססות דאטה.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

מראש, יש בקרה יומיומית על כל הפלטפורמות על מנת למקסם מכירות בהיכל. (ראה נספח ג')

4.6 המלצות הביקורת

מומלץ שיהיה קיים דוח שמרכז את כל הנתונים מכלל פלטפורמות המכירה (פנימיות וחיצוניות). הדוח יכלול: שם המופע, תאריך, שם הלקוח, ת"ז, מחיר כרטיס, איזה פלטפורמה נקנה, סוג הזמנה: מנוי/ כרטיס בודד, פלחי קהל (תושב העיר/תושב חוץ).

בחינת אפשרות טכנולוגית לסנכרון אוטומטי של כל נתוני מכירות חיצוניים לתוך מערכת הניהול של ההיכל למניעת אובדן מידע תוך שמירה על מגבלות חסיון המידע של ועדי העובדים השונים.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

יש חיסיון מידע על לקוחות של הוועדים והם לא מסכימים לשתף דאטה.

השכרת האולם

נושא השכרת האולם הוא אחד הנדבכים המשמעותיים ביותר בפעילות הכלכלית של היכל התרבות, השכרת האולם לגורמי חוץ היא בסיס הכנסה קבוע שמאפשר את קיום המופעים התרבותיים שלא תמיד רווחיים.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

תרבות זה לא משהו שמייצר רווח, בשום מקום.

5.1 מחירי השכרת האולם

מחיר השכירות ל"ערב מופע" :

מחיר בסיס : 10,500 ₪

במקרים בהם השוכר מבקש שירותים מעבר לאולם הריק ישנם תוספות מעבר למחיר הבסיס (ראה נספח ד')

5.2 סוגי שכירויות

ההיכל משמש כמרכז אירועים עבור מגוון גופים, כאשר לכל סוג השכרה מאפיינים וצרכים ייחודיים. חודש יוני מהווה את תקופת השיא של פעילות האולם, בה מקימים מוסדות החינוך מסיבות סיום ואירועי הצדעה, תקופה זו מוגדרת כ"עונת ההכנסות" המרכזי של המקום.

ההיכל משכיר את האולם לכל סוגי המגזרים והזרמים הקיימים בעיר, לעיתים מתקיימים אירועים מורכבים הדורשים התאמות לוגיסטיות מיוחדות בהתאם לבקשות. כמו כן מתקיימים בהיכל אירועים עסקיים ופרטיים הכוללים השכרות מזדמנות של האולם או המבואה לטובת כנסים ואירועים שונים.

5.3 תהליך הרישום וההתקשרות

מנהלת תחום ההתקשרויות אחראית על הכנת החוזים מול השוכרים. החוזה מסדיר את שעות השימוש, הדרישות הטכניות, עלויות הניקיון והאבטחה, החוזה עובר סבב החתמות של הגורמים העירוניים עד לאישור הסופי.

מנהל השיווק משבץ את האירועים בלוח השנה השנתי, תוך ניסיון למנוע התנגשויות בין מופעי המנויים לבין השכרות חיצוניות.

התמחור כולל לא רק את השימוש באולם אלא גם את "חבילת המעטפת" (סדרנים, מנהל טכני, אבטחה וניקיון).

אירועים מתחילים לעיתים ב-7 בבוקר ומסתיימים ב-3 לפנות בוקר למחרת.

כל שוכר מגיע עם דרישות שונות (תאורה, סאונד, הקרנות). המנהל הטכני חייב להיות נוכח או לספק מענה לכל אורך האירוע.

5.4 חוזי שכירות

מניתוח חוזי השכירות עולה כי קיים תמחור בסיס אחיד, אך ישנן וריאציות בהתאם לשירותים נוספים שהוזמנו.

(ראה פירט חוזים נספח ה')

מבנה תשלומים: החוזים קובעים כי 10% משולמים כדמי רצינות עם החתימה (ללא החזר במקרה ביטול) ו-90% הנותרים משולמים עד 45 יום לפני האירוע.

5.5 ממצאי הביקורת.

החוזים מדגישים כי קיים איסור מוחלט לחרוג מ-537 מקומות ישיבה (כולל תלמידים/צוות).

השוכרים נדרשים להמציא "שיק פתוח" עם חתימת ההסכם לכיסוי נזקים, חריגות בשעות או כמות משתתפים.

ההיכל אינו מספק אנשי סאונד ותאורה במחיר הבסיס, על השוכר להביא אנשי מקצוע מטעמו, אך אלו חייבים להיות מאושרים על ידי המנהל הטכני של ההיכל.

5.6 המלצות הביקורת:

על הנהלת ההיכל להקפיד על עמידה בתקני הבטיחות ותפוסת הקהל המאושרת.

מומלץ לבצע השוואה מול רשויות מקבילות מדי תקופה. זאת על מנת לעדכן את המחירון בהתאם למחירי השוק ולהבטיח מקסימום הכנסה לעירייה.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

בוצע לאחרונה השוואה מול מודיעין, אנחנו בסקאלה נמוכה של תמחור לעומתם.

חלוקת כרטיסים

ברמת המדיניות, הנהלת היכל התרבות לא מחלקים כרטיסים חינם ללא תשלום לאף אחד.

הכרטיסים היחידים שיוצאים ללא חיוב מידי הם אלו המוגדרים בחוזה מול ההפקות, בכפוף למכסות שנקבעו מראש בחוזה.

כדי לשמור על סדר ולא להשאיר חובות פתוחים במערכת, הנהלת ההיכל משתמשת בשם לקוח: "הפקה של מופע" בטבלה ודואגת לאפס אותו.

6.1 ממצאי הביקורת

מניתוח דוח "כרטיסי הפקה 0" למספר מופעים עתידיים עולה כי כלל השריונים רשומים בטבלה בערך נקוב מלא (165-159 ש"ח) ומתויגים כ-"הזמנה במאוזן".

בהיעדר ריכוז נתונים היסטורי, נבצר מהביקורת לבצע אימות רטרואקטיבי של נתוני "הזמנות במאוזן".

חוברת אירועים

קיימת חוברת שנתית החוברת מחולקת לסדרות תוכן, כאשר המטרה היא למכור מראש כמה שיותר מופעים:

סדרת תיאטרון: הסדרה הגדולה ביותר, כוללת 6 הצגות שנבחרו בקפידה. כל הצגה רצה פעמיים (12 מופעים בסך הכל לסדרה) כדי לתת מענה לכלל המנויים.

סדרת מוזיקה קלאסית: סדרה של 3 מופעים, בהתחלה חששו שאין לזה קהל בגלל פעילות הקונסרבטוריון בעיר, אך בפועל הסדרה מצליחה.

סדרת "ארצות ערב" (אוריינטציה מזרחית): סדרה המיועדת בעיקר לוותיקי בית שמש, הכוללת מוזיקה אנדלוסית ומופעים ממרוקו.

סדרת ילדים: מופעים המיועדים למשפחות.

7.1 אסטרטגיית התמחור והמכירה בחוברת

מכירה מוקדמת: החוברת מופצת לקראת עונת המנויים (סביב יוני-יולי) כדי להתחיל מכירה לעונה שמתחילה באוקטובר.

שימור מקומות: המנויים שרוכשים דרך החוברת מקבלים "זכות ראשונים" על המקומות שלהם. בחוברת מודגש הערך של "מקום קבוע" לאורך כל העונה.

כרטיסים בודדים מול מנוי: החוברת מציגה מחיר אטרקטיבי למנוי לעומת רכישת כרטיס בודד.

7.2 ניתוח קהלי יעד ואסטרטגיית פעילות

הפעילות התרבותית המשתקפת בחוברת הפרסום מוכוונת לגישה מכילה השואפת להנגיש תרבות לכלל המגזרים המרכיבים את הפסיפס האנושי בבית שמש.

להלן פילוח קהלי היעד ואופני הפנייה אליהם:

מגזר דוברי האנגלית והרוסית: הפנייה לקהלים אלו מתבצעת בעיקר באמצעות "הסדרות הקלאסיות", טעם אמנותי קלאסי ובינלאומי.

המגזר הדתי והמסורתי: קהל זה מוצא את מקומו בתכנייה דרך סדרות המורשת היהודית והצגות תיאטרון נבחרות, המותאמות בתוכנן לערכי המגזר.

במגזר החרדי (נשים): עבור קהל זה מופקים אירועים ייעודיים ומופרדים, הגישה השיווקית כלפיהן משלבת הופעה בחוברת הכללית לצד פרסומים במדיות מגזריות נפרדות, כאשר המודל הכלכלי מבוסס ברובו על מכירת כרטיסים בודדים ולא על מנוי שנתי.

7.3 המודל העסקי:

היציבות הכלכלית של הפעילות נשענת על מודל של מכירה מוקדמת של "סדרות" (חבילות מנויים), אסטרטגיה זו משרתת שתי מטרות מרכזיות:

צמצום חשיפה כלכלית: הבטחת תפוסה מראש מפחיתה את הסיכון הפיננסי הכרוך בהפקת מופעים בודדים.

שימור לקוחות קיימת תופעה של מנויים נאמנים השומרים על מקומם הקבוע באולם לאורך שנים, דבר המייצר "עוגן" של קהל.

7.4 ניתוח נתוני התפוסה:

כ-70% מהקהל הינם תושבי בית שמש, היתר מגיעים מיישובי הסביבה ומערים סמוכות. נתון זה מצביע על האטרקטיביות של העיר כמרכז תרבות אזורי, הנהנה מיתרונות רבים כגון נגישות גבוהה ונוחות בהיבטי תנועה וחניה.

7.5 ממצאי ביקורת:

בחוברת המופעים לעונת המופעים החמישית (2025 – 2026), מוצעים 53 מופעים מתוכם 46 מופעים למגזר הכללי, 6 מופעים מיועדים לנשים (חרדיות) ומופע אחד מיועד למגזר החרדי דתי. (ראה נספח ו' – חוברת מופעים).

צויין כי המגזר החרדי אינו רוכש מנויים שנתיים אלא כרטיסים בודדים. לא כל המופעים נמצאים בחוברת.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

תגובות

יש הרבה שנוספים תוך כדי השנה ובמיוחד בתקופה שבין פסח לסוכות.

8 מנויים

ההיכל מספק מגוון רחב של תכנים, הכוללים הצגות תיאטרון למבוגרים ולילדים, מופעים מוסיקליים, בידור והעשרה. צריכת התכנים השונים מתבצעת לרוב באמצעות רכישת מנוי המאפשר צפייה בסדרת אירועים אשר מועדם ידוע לרוכש עם רכישת המנוי, עונת המנויים מתחילה בחודש אוקטובר ומסתיימת בחודש מאי. כלל המנויים מוזנים לגיליון אלקטרוני, הכוללים את סוג המנוי.

להלן טבלה המציגה את כמות המנויים בהיכל לשנים 2023 – 2025:

עונה	סה"כ מנויים	מנויים חדשים	חידושי מנויים	לא חידשו
2023/2024	1,996	1,132	883	1,131
2024/2025	2,194	1,017	1,183	818
2025/2026	1,917	702	1,234	

***היכל התרבות עדיין מוכרים מנויים לעונה הנוכחית ולכן המספר לעונת 2025/2026 לא סופי. "סוף עונה" זה בחודש מאי.**

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

להלן טבלת נתונים מעודכנת על חידושים ומחדשים, לאחר מספר שיחות עם חברת סמארטיקט, מאחר שהדוחות שלהם נתנו תוצאות לא הגיוניות.

עונה	סה"כ מנויים	מנויים חדשים	חידושי מנויים	לא חידשו
2023/24	1996	1113	883	760
2024/25	2192	1012	1180	496
2025/26	2012	883	1129	526

8.1 ממצאי הביקורת

סדרת תיאטרון: הסדרות המובילות עם כ-800 מנויים בממוצע בכל עונה (כ-400 לכל סדרה).

סדרת קלאסית עם גיל שוחט: סדרה יציבה מאוד ששומרת על בסיס של

כ-210 –250 מנויים בשלוש שנים האחרונות.

תיאטרון לילדים: סדרה חזקה עם כ-250 מנויים, המעידה על ביקוש גבוה לצריכת תרבות משפחתית בעיר.

מנוי פתוח (תיאטרון/ילדים): מודל גמיש שצבר פופולריות (כ-100 מנויים בממוצע לסדרת התיאטרון הפתוחה), המאפשר לצרכנים לבחור את המופעים המתאימים להם.

בעונת 2023/2024, כמות המנויים שלא חידשו (1,131) הייתה גבוהה מכמות המחדשים(883).

9. מכירת כרטיסים

בניגוד למוסדות ישנים, בהיכל אין מכירה פרונטלית פיזית.

המכירה מתבצעת בשני ערוצים מרכזיים:

דרך אתר האינטרנט: מאפשר רכישה עצמאית 24/7. המערכת מסונכרנת עם מפת הישיבה של האולם (537 מושבים) ומפיקה אישור כניסה דיגיטלי. מכירה באמצעות אתר ההיכל, מוקד טלפוני ופלטפורמות חיצוניות: Smart Ticket, Glatticket איוונטים, קופת תל אביב, וועדי עובדים (ארגון המורים, קרנות השוטרים, שלך, קופות חולים ועוד).

המוקד הטלפוני: מאויש על ידי 3 נציגות שירות ומכירה. המוקד מיועד לקהל המבוגר יותר או לכאלו המבקשים לבצע התאמות אישיות.

כל ההכנסות ממערכת Smart Ticket מוזרמות ישירות למערכות הכספיות של העירייה ובשאר המערכות מבצעים דרישות תשלום.

להלן דוח ממערכת הכרטוס "סמארט-טיקט" (Smarticket) הפלטפורמה העיקרית של מכירת כרטיסים בהיכל לשנים 2023, 2024 ו-2025. (הנתונים אינם מייצגים שכן זה הפלטפורמה העיקרית אך לא היחידה למכירת כרטיסים.)

פרמטר	שנת 2023	שנת 2024	שנת 2025	סה"כ תקופתי
הכנסות ברוטו (₪)	2,053,328	2,682,195	2,160,135.78	6,895,659
הכנסות נטו (₪)	2,053,328	2,679,115	2,149,824.78	6,882,268
כמות כרטיסים שנמכרו	26,666	32,504	26,908	86,078
מספר לקוחות ייחודיים	5,206	6,132	5,462	16,800
פער ברוטו-נטו	0.00	3,080.00	10,311.00	13,391
מחיר ממוצע לכרטיס (₪)	77.00	82.43	79.90	80.07

9.1 ממצאי הביקורת

קיים פער בין הסכום ברוטו לנטו שמופיע בדוח חוץ משנת 2023 שבה אין פער.

מדיניות הנחות:

קיים מחיר אחיד לגמלאים ולאזרחי העיר (הנחה קבועה בלבד).

9.2 סוגי מכירת כרטיסים

מכירת כרטיסים בודדים: פלח זה כולל לקוחות המעדיפים גמישות ורכישה נקודתית למופעים נבחרים על פני התחייבות ארוכת טווח. כפועל יוצא מדפוס זה, כרטיסים בודדים נמכרים במחיר גבוה יותר בהשוואה לעלות היחסית של מופע במסגרת מנוי.

המגזר החרדי: קהל יעד זה מהווה נתח שוק מרכזי בבית שמש. דפוסי הצריכה המאפיינים מגזר זה נשענים כמעט באופן בלעדי על רכישת כרטיסים בודדים למופעים ייעודיים.

ניהול מכירות מול אמנים מובילים: באירוח אמנים בעלי ביקוש גבוה, נוצרת לעיתים מורכבות תפעולית וחשבונאית בשל דרישת האמן לניהול מערך הכרטוס דרך פלטפורמות חיצוניות (כגון "איוונטים" או "קופת תל אביב"). מצב זה מחייב את ההיכל לבצע סנכרון נתונים מורכב לצורך מעקב אחר תפוסה והכנסות נטו.

מחירי הכרטיסים למופעים מבוקשים נעים בטווח של 150–160 ש"ח. מניתוח עלויות עולה כי הפקת מופע של אמן מוביל נאמדת בכ-70,000 עד 80,000 ש"ח. לאור מגבלת קיבולת האולם (537 מושבים), מניתוח נקודת האיזון נדרש שיעור תפוסה מקסימלי על מנת להגיע לכיסוי העלויות הישירות בלבד" (שכר אמן, אבטחה ותפעול). מצב זה מחייב אימוץ מודל של "סבסוד צולב", במסגרתו רווחי השכרת האולם לגורמי חוץ מכסים את הגירעון התפעולי הנוצר במופעי התרבות האיכותיים.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

יש מופעים רווחיים ובטוטאל בעלויות של מופעים מול הכנסות ממופעים אנחנו מאוזנים. אז הסבסוד הצולב מגיע מתוך התרבות עצמה ולא מהשכרות.

10. תקציב

היכל התרבות פועל תחת מודל תקציבי של 'משק סגור', הדורש איזון בין הכנסות עצמיות להוצאות. נדרש מעקב הדוק על הכנסות מול הוצאות ברמה הדו-שבועית.

מדי שבועיים מוגש דו"ח תקציבי מפורט לחשב. דו"ח זה כולל את מצב המכירות, צפי הכנסות מהשכרות והוצאות שוטפות.

10.1 מבנה ההכנסות

מכירת מנויים: כ-2,000 עד 2,200 מנויים. זוהי הכנסה מובטחת מראש שנכנסת בתחילת העונה ומאפשר תזרים מזומנים לתשלום מקדמות לאמנים ותיאטראות.

מכירת כרטיסים בודדים: הכנסה משתנה תלוי בסוג האירוע.

השכרת אולם - תחום פעילות זה מהווה מקור הכנסה מרכזי עבור ההיכל. בפרט, חודש יוני (המאופיין באירועי סוף שנה של בתי ספר) מייצר מחזור הכנסות משמעותי, המהווה עוגן פיננסי חשוב המסייע באיזון הגירעונות הנוצרים ממופעי תרבות איכותיים שאינם רווחיים.

10.2 מבנה ההוצאות

שכר עובדים: שכר עובדי ההנהלה ועובדי תפעול לפי צורך.

עלויות תוכן ואמנות: תשלום לאמנים והוצאות הפקה נלוות.

שיווק ומכירות: פרסום בערוצים שונים כדי להגיע לכמה שיותר קהל, תפעול ושימור מועדון לקוחות.

10.3 ריכוז רווח והפסד על מופעים: 2023-2025

הטבלה להלן מרכזת את נתוני המופעים המרכזיים כפי שהתקבלו מההיכל, כולל ניתוח הרווח או ההפסד הנומינלי לכל מופע.

שנה	שם המופע	עלות מופע (₪)	הכנסה ישירה (₪)	הכנסת ועדים (₪)	רווח / הפסד (₪)
2023	שלומי קוריאט	30,420	41,819	0	11,399
2023	אסף מור יוסף	33,930	43,855	0	9,925
2023	ברלין	34,500	40,689	0	6,189
2023	הבנות של אבא	22,000	35,140	0	13,140
2023	צלילי העוד	13,540	15,980	0	2,440
2024	קטורזה	62,000	76,300	0	14,300
2024	נסרין	107,640	57,395	30,528	(-19,717)
2024	מברוכ	65,000	45,399	23,840	4,239
2024	מה קשור	62,010	66,537	0	4,527
2024	איש הגשם	35,000	48,402	0	13,402
2024	יצפאן	53,100	49,640	0	(-3,460)
2024	עידן רייכל	117,000	87,000	0	(-30,000)
2025	בוסתן ספרדי	60,000	62,089	0	2,089
2025	התשיעית של בטהובן	56,000	66,246	0	10,246

השוואת עלות מופעים מהאקסל של ההיכל לכרטסת הנהלת חשבונות.

שם המופע	שנה	עלות לפי אקסל היכל (₪)	עלות לפי כרטסת הנהלת החשבונות(₪)	סטטוס התאמה למערכת כספים	הערות מנהלת היכל התרבות תגובות
עידן רייכל	2024	117,000	111,151.00	לא תקין	טעות שלי באקסל. זכרתי 100 פלוס מעמ וזה היה 95 פלוס מעמ
יצפאן	2024	53,100	52,650.00	לא תקין	הפער הוא מעליית המעמ מ-17% ל-18% המחיר היה 45 פלוס מעמ. זה תקין
הבנות של אבא	2023	22,000	15,532.00	לא תקין	שילמנו חלק יחסי, השאר שולם דרך רוח תרבות ולכן זה תקין. (ראה נספח ז')
קטורזה	2024	62,000	62,000	תקין	
נסרין	2024	107,640	107,640	תקין	
מברוכ	2024	65,000	65,000	תקין	
מה קשור	2024	62,010	62,010	תקין	
שלומי קוריאט	2023	30,420	30,420	תקין	
אסף מור יוסף	2023	33,930	33,930	תקין	
ברלין	2023	34,500	34,500	תקין	
בוסתן ספרדי	2025	60,000	60,000	תקין	
התשיעית של בטהובן	2025	56,000	56,000	תקין	
איש הגשם	2024	35,000	35,000	תקין	
צלילי העוד	2023	13,540	13,540	תקין	

10.4 ממצאי הביקורת

בבדיקת כרטסת הנהלת חשבונות קיים פער במספר מופעים (יצפאן, עידן רייכל, הבנות של אבא) בין המחיר שכתוב בטבלת אקסל של ההיכל לבין מה שכתוב בכרטסת.

קיימת מגמה שבה אמנים שעלותם עולה על 100,000 ₪ מייצרים הפסדים כספיים להיכל, מה שמעיד על פער בין עלות שכר האמן לקיבולת האולם ומחירי הכרטיסים.

יציבות בהפקות תיאטרון וקלאסיקה, בהפקות אלו קיימת רווחיות להיכל.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

קיימים שיקולים אומנותיים למכירת סל מוצרים.

10.5 המלצות הביקורת

לבדוק את הפער שהתקבל משלושת המופעים שצוינו.

יש לקבוע תקרת עלות שכר אמן ביחס לקיבולת האולם כחלק מנוהל רכש.

לפני כל התקשרות עם אמן, לבדוק עלות מול רמת ההכנסה הצפויה לפי נתוני עבר.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

לא הגיוני, יש פה שיקולים אומנותיים שלי בתור מנהלת ההיכל. העניין הוא להגיע באיזון לסוף שנה. ולייצר סל של מוצרים הכולל גם מופעים גירעוניים וגם מופעים רווחיים.

11. נתונים כספיים

להלן נתוני תקציב מול ביצוע של הכנסות והוצאות ההיכל בשנים 2023 עד 2025,

לפי מערכת הכספים :

שנת פעילות	2023		2024		2025	
סעיף תקציבי	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
הכנסות	2,500,000	2,749,502	2,741,200	3,259,102	3,115,600	2,912,167
הוצאות	2,650,000	2,645,311	2,643,500	3,041,446	2,961,000	2,919,668
סך הכל	-150,000	104,190	97,700	217,655	154,600	-7,501

* בשנת 2023 פעלה תכנית " רוח תרבות" שבה היה סבסוד של בין 25-35% ממשרד התרבות.

בין השנים 2024 ו-2025 נשמרה כמות אירועים דומה, אך בשנת 2024 המודל התבסס על רכש עצמי של מופעים יקרים מאוד, שהביא למחזור שיא של כ-3 מיליון ש"ח ורווח של כ-217 אלף ש"ח.

בשנת 2025 בוצע מעבר למודל של "קופה פתוחה" שבה היכל התרבות פועל כפלטפורמה מארחת ולא כגוף מפיק או רוכש תוכן. במודל זה, האחריות על שיווק המופע, הבאת הקהל וניהול מכירת הכרטיסים מוטלת על האמרגן או האמן החיצוני, ולא על ההיכל. במטרה להפחית סיכון, מה שהוביל לבסוף להפסד של 7501 - ש"ח.

למרות ניהול הוצאות שמרני שבו הביצוע היה נמוך מהתקציב, הירידה בהכנסות יצרה גירעון של -7501 ש"ח בשנת 2025.

נראה כי המעבר למודל "הסיכון הנמוך" צמצם את המחזור הכספי לרמה שלא אפשרה את כיסוי הוצאות התפעול הקבועות, בניגוד לרווחיות שנרשמה בשנים הקודמות.

<u>תגובת מנהלת ההיכל:</u>

תגובות

המעבר למודל קופה פתוחה הוריד את המחזור לא את הרווחיות. זה שאני לא קונה מופע ומוכרת אותו זה מוריד גם מהמחזור של ההכנסות וגם של ההוצאות. לא קשור לרווחיות. בנוגע לשנת 2025 דיברנו על כמה דברים: מלחמת חרבות ברזל שביטלה לנו 12 או 13 אירועים מושכרים. מנהל /שיווק ומכירות שהיה 9 חודשים במילואים.

לביקורת הופק דוח באמצעות מערכת הכספים המציגה את רווחיות פעילות ההיכל בגין מכירת כרטיסים, מכירת מנויים והכנסות שכירות לשנים: 2023 – 2025.

שנה	הכנסות ממנויים	הכנסות מכרטיסים	הכנסות משכירות	הכנסות מאשראי	הכנסות אחרות	סה"כ הכנסות
2023	118,131	131,739	209,060	1,863,506	427,065	2,749,502
2024	244,191	162,092	346,947	2,411,840	94,031	3,259,102
2025	261,158	283,056	485,067	1,149,226	16,954	2,912,167

12. סיכום ליקויים

דרגת חומרה	הממצא	השלכה פוטנציאלית	תגובת מנהלת ההיכל
גבוהה	העדר אינטגרציה ושימור נתוני מכירות: מכירה ב-10 פלטפורמות שונות ללא מערכת מרכזת, מה שמוביל לאובדן מידע וקושי בשחזור נתונים.	פגיעה בבקרה, חוסר יכולת לנתח יעילות משאבים ואובדן ידע ארגוני חשוב.	האינטגרציה מתבצעת מראש. כל יום. לא קיים מנגנון סנכרון מסוג זה בהיכלי תרבות. זה משהו שצריך להמציא.
גבוהה	גירעון כספי בשנת 2025: יצירת גירעון של כ-7,501 ש"ח עקב מעבר למודל "סיכון נמוך" שלא כיסה הוצאות קבועות.	חוסר איזון תקציבי ופגיעה ביכולת ההיכל לפעול כ"משק סגור".	דיברנו על מלחמת חרבות ברזל שהביאה לביטולים של 12-13 ימי שכירות ועל היעדר מנהל שיווק בשל מילואים של 9 חודשים.
גבוהה	חוסר בתגמול לעובדים בשעות הערב והלילה: עובדי ההיכל מועסקים תחת הסכמי עבודה עירוניים סטנדרטיים.	קושי בגיוס ושימור כוח אדם איכותי, שחיקת עובדים גבוהה.	
בינונית	ניצולת נמוכה של המבנה: שימוש בנכס בשיעור של 60% בלבד, כאשר ימי עבודה פוטנציאליים נותרו ללא פעילות.	חוסר יעילות בשימוש במשאב ציבורי יקר והפסד הכנסות פוטנציאליות משכירויות.	נא להתייחס לטבלה שצירפתי המתייחסת לניצול ימי עבודה אפקטיביים בהיכל התרבות.

\

13. ממצאי הביקורת והמלצותיה לעניין עצמאות ארגונית וניהולית

הביקורת מצאה כי המבנה הארגוני הנוכחי, בו היכל התרבות פועל כיחידה בעירייה, כובל את היכל התרבות ומונע ממנו להתנהל כעסק כלכלי יעיל. הניסיונות להפוך את ההיכל לחברה עירונית נועדו לייצר גמישות עסקית, לאפשר העסקת עובדים בתנאי שוק (כולל מנגנוני בונוסים ותמרוץ), ולצמצם את הבירוקרטיה המכבידה של הרכש העירוני, אך אלו נבלמו עד כה בשל חסמים רגולטוריים של משרד הפנים.

העירייה טרם הצליחה להציג יכולת הנדרשת כדי להוכיח שהגוף יהיה מאוזן כלכלית.

לאור זאת, הביקורת ממליצה לבחון מחדש את שינוי הסטטוס המשפטי של ההיכל והפיכתו לגוף עצמאי (חברה עירונית) שאינו כבול למנגנונים המנהליים הרגילים של הרשות.

מעבר למודל זה הכרחי כדי להפוך את ההיכל למרכז רווח מניב, שכן הוא יאפשר ניהול תקציב אוטונומי, האצלת סמכויות רכש וגיבוש חוזי העסקה ייעודיים הכוללים תמריצים מבוססי ביצועים, המותאמים לסביבה עסקית תחרות.

14. נספחים

נספח א' – מופעים ללא סימון סוג אירוע

חודש	תאריך	שם המופע
אוקטובר -23	21.10.23	סרט
נובמבר - 2023	12.11.23	אירוע בלובי ערב תשעה באב
אפריל -2024	7.4.24	אלאדין ויסמין
אוקטובר -2024	21.10.24	סרט
יוני -2025	12.6.25	יום שיא לאנשים בעלי מוגבלויות
ספטמבר - 2025		נעדרות קשת הפקות

נספח ב' – חישוב ימים פנויים במהלך השנה

חודש	2023:	2024:	2025:
ינואר	23 (8 סופ"ש)	23 (8 סופ"ש)	22 (9 סופ"ש)
פברואר	20 (8 סופ"ש)	21 (8 סופ"ש)	20 (8 סופ"ש)
מרץ	22 (9 סופ"ש)	21 (10 סופ"ש)	22 (9 סופ"ש)
אפריל	18 (9 סופ"ש, 3 חג)	20 (8 סופ"ש, 2 חג)	21 (8 סופ"ש, 1 חג)
מאי	23 (8 סופ"ש)	21 (9 סופ"ש, 1 חג)	20 (10 סופ"ש, 1 חג)
יוני	21 (9 סופ"ש)	20 (9 סופ"ש, 1 חג)	21 (8 סופ"ש, 1 חג)
יולי	6 (9 סופ"ש, 16 ב"מ)	16 (8 סופ"ש, 7 ב"מ)	8 (8 סופ"ש, 15 ב"מ)
אוגוסט	23 (8 סופ"ש)	12 (10 סופ"ש, 9 ב"מ)	20 (10 סופ"ש, 1 ב"מ)
ספטמבר	19 (10 סופ"ש, 1 חג)	22 (8 סופ"ש)	20 (8 סופ"ש, 2 חג)
אוקטובר	23 (8 סופ"ש)	20 (8 סופ"ש, 3 חג)	19 (9 סופ"ש, 3 חג)
נובמבר	22 (8 סופ"ש)	20 (10 סופ"ש)	21 (9 סופ"ש)
דצמבר	21 (10 סופ"ש)	23 (8 סופ"ש)	23 (8 סופ"ש)
סה"כ שנתי	241 ימים פנויים	239 ימים פנויים	237 ימים פנויים

נספח ג' - דוגמא לטבלת מעקב של היכל התרבות פלטפורמות מראש:

דוגמא לטבלת מעקב פלטפורמות מראש

תאריך המופע	שם המופע	מכורים - סמארט	בהצדעה	מכורים - מבלים	מכורים - טיקצ'אק	מכורים - בראבו	מגה לאן, קרנות השוטרים, חבר	שלך	מכורים - אמרגן	מכורים שוברי קופות	אופטיקה	חוליו
25-דצמ	יונה קאפח	507										
06-ינו	הרוח בערבי	282		7		8		7		5		
07-ינו	יאסו	412	4				36			29		
13-ינו	פרטאצ'	3			14							
15-ינו	סטיבי וונדר	280	5			9						
19-ינו	מישהו לרוץ	515										
20-ינו	מישהו לרוץ	524										
21-ינו	הגיבורים	50										
22-ינו	דניאל חן	120	2				41	8		5		
28-ינו	אברמל טיש	354			88		14					
29-ינו	שלומי שבת	355					75	33				
04-פבר	הכל אודות א	338										
09-פבר	הנסיך	118	6				5					
10-פבר	מארש הנצח	251	2		2		3					
11-פבר	הנסיך הירוק	355					25	2				
12-פבר	מלך מרוקאי	155										
15-פבר	רועיקי	20										
18-פבר	עוד יותר טו	0										
19-פבר	פנומנל	270										
23-פבר	הזוג המוזר	427										
24-פבר	הזוג המוזר	448										
25-פבר	דוקטור דולי	270										
05-מרץ	שלום אסייג	64	4				22	6				
10-מרץ	צ'ילבות	276										
11-מרץ	סודותץ מאר	0										
12-מרץ	קרן פלס	135	2				11	5				
15-מרץ	כראמל 3	160										
17-מרץ	צ'ארלי וחצי	152										
19-מרץ	הקרקס הויר	247										

נספח ד' - מחירון תוספות טכניות:

מסך לד: 1,000 ₪.

פנסי במה: 800 ₪.

הגברה (ללא קונסולה ואיש סאונד): 500 ₪.

פיקוד מחשב תאורה (ללא איש תאורה): 500 ₪.

גשר (בלי איש תאורה): 400 ₪.

תשלום לאקו"ם (זכויות יוצרים): 1,500 ₪.

נספח ה' – סוגי שכיריות לדוגמא

שם השוכר	תאריך האירוע	סה"כ לתשלום (₪)
חיה קוגן	19.11.25	13,700
שיח סוד	03.12.25	13,700
שירת מרים	14.12.25	12,400
בית יעקב רמה ג'	31.12.25	13,900
ביני לנדאו	23.12.25	15,200

נספח ו' – חוברת מופעים

לוח אירועים

סדרה	שם	תאריך	שעה
סדרת תיאטרון ראשונה	אור לגויים	יום שני // ה' בחשוון // 27.10.25	20:30
	מותרת לכל אדם	יום ראשון // ג' בכסלו // 23.11.25	20:30
	לשחרר את נחמה	יום ראשון // ח' בטבת // 28.12.25	20:30
	מישהו לרוץ איתו	יום שני // א' בשבט // 19.01.26	20:30
	בשר וחלב	יום שני // ו' באדר // 23.02.26	20:30
	בחורים טובים	יום שני // ב' בסיון // 18.05.26	20:30
סדרת תיאטרון שניה	אור לגויים	יום שלישי // ו' בחשוון // 28.10.25	20:30
	מותרת לכל אדם	יום שני // ד' בכסלו // 24.11.25	20:30
	לשחרר את נחמה	יום שני // ט' בטבת // 29.12.25	20:30
	מישהו לרוץ איתו	יום שלישי // ב' בשבט // 20.01.26	20:30
	בשר וחלב	יום שלישי // ז' באדר // 24.02.26	20:30
	בחורים טובים	יום שלישי // ג' בסיון // 19.05.26	20:30
סדרת תיאטרון אקסטרה	מי בעד?	יום רביעי // כ' בכסלו // 10.12.25	20:30
	הכל אודות איב	יום רביעי // י"ז בשבט // 04.02.26	20:30
	צ'ילבות	יום שלישי // כ"א באדר // 10.03.26	20:30
	החולה ההודי	יום רביעי // י"ח בסיון // 03.06.26	20:30
סדרת מוזיקת עולם	מייקל הרפז שר אלטון ג'ון	יום חמישי // י"ד בכסלו // 04.12.25	20:30
	STEVIE WONDER & MICHAEL JACKSON TRIBUTE	יום חמישי // כ"ו בטבת // 15.01.26	20:30
	פנומנל - PHENOMENAL	יום חמישי // ב' באדר // 19.02.26	20:30
הסדרה הקלאסית	מרתון מנדלסון	יום רביעי // ד' בטבת // 24.12.25	20:30
	מארש הניצחון הגדול	יום שלישי // כ"ג בשבט // 10.02.26	20:30
	הקרקס הוירטואוזי	יום חמישי // א' בניסן // 19.03.26	20:30
רוחות מזרח	יאסו	יום רביעי // י"ח בטבת // 07.01.26	20:30
	מלך מרוקאי	יום חמישי // כ"ה בשבט // 12.02.26	20:30
	צ'רלי וחצי	יום שלישי // כ"ח באדר // 17.03.26	20:30

היכל התרבות בית שמש *2136

סדרה	שם	תאריך	שעה
מופעי מוזיקה	חיים משה חגיגה של להיטים	יום חמישי // כ"ט בחשוון // 20.11.25	21:00
	אהוד בנאי והלהקה	יום חמישי // י"ב בטבת // 01.01.26	21:00
	שלומי שבת	יום חמישי // י"א בשבט // 29.01.26	21:00
	קרן פלס	יום חמישי // כ"ג באדר // 12.03.26	21:00
מופעי אביב (חדש בהיכל)	האחים אסנר	יום רביעי // י"ט באייר // 06.05.26	20:30
	עומד בשער	יום חמישי // כ"ז באייר // 14.05.26	21:00
	מאופרה למחזמר	יום חמישי // י"ב בסיוון // 28.05.26	20:30
	אברמל טיש	COMING SOON	
סדרת תיאטרון לילדים בוגרים	הנסיך	יום שני // כ"ב בשבט // 09.02.26	17:00
	כראמל	יום ראשון // כ"ו באדר // 15.03.26	17:00
	ג'ינג'י	יום שני // כ"ד באייר // 11.05.26	17:00
סדרת תיאטרון לילדים	מעשה בשלושה אגוזים	יום שני // י"ט בחשוון // 10.11.25	17:00
	הרוח בערבי הנחל	יום שלישי // י"ז בטבת // 06.01.26	17:00
	דוקטור דוליטל	יום רביעי // ח' באדר // 25.02.26	17:00
	הדייג ודג הזהב	יום ראשון // ט"ו בסיוון // 31.05.26	17:00
מופעי תרבות לנשים	גדלתי עלי	יום שלישי // כ' בחשוון // 11.11.25	20:30
	זמן אמת	יום שלישי // י"ט בכסלו // 09.12.25	20:30
	פרטאצ'	יום שלישי // כ"ד בטבת // 13.01.26	20:30
	עוד יותר טוב	יום רביעי // א' באדר // 18.02.26	20:30
	סודות מאחורי הקיר	יום רביעי // כ"ב באדר // 11.03.26	20:30
	הנייה שוחט	יום שלישי // כ"ה באייר // 12.05.26	20:30
הופעות סטנדאפ	נדב אבוקסיס	יום חמישי // כ"ב בחשוון // 13.11.25	21:00
	דניאל חן	יום חמישי // ד' בשבט // 22.01.26	21:00
	שלום אסייג	יום חמישי // ט"ז באדר // 05.03.26	21:00
מופעי אמרגן לילדים	קסם של דינוזאורים	יום רביעי // ו' בכסלו // 26.11.25	17:30
	המיניונים	יום ראשון // ט"ו בטבת // 04.01.26	17:30
	הגיבורים בדרך למשימה	יום רביעי // ג' בשבט // 21.01.26	17:30
	מיקי - האריה שאהב תות	יום שלישי // ט"ז בשבט // 03.02.26	17:30

נספח ז' – חוזה "הבנות של אבא"

השחר
תיאטרון רב תרבותי

הסכם

שנערך ונחתם בתל אביב בחודש מאי 25/5/22

בין:
עמותת תיאטרון "השחר רב- תרבותי" מ. עמותה: 580614865 להלן: התיאטרון

לבין:
היכל התרבות בית שמש
כתובת: מורדי הגטאות 13 בית שמש . ע"ר: _____ להלן החברה . (איש קשר: מירי שלם)

התחייבויות החברה:

1. החברה מזמינה בזאת מאת התיאטרון את ההצגה:
"הבנות של אבא" שתוצג בתאריך: 11/6/23 בשעה 20:30.
2. לצורך ביצוע ההסכם, החברה מתחייבת להעמיד לטובת ההצגה את אולם _____
3. החברה תישא בהוצאות שכירות האולם ותדאג כי באולם יהיו חדרי הלבשה לשימוש השחקנים והצוות. כמו כן תדאג החברה לסדרנים וקופאים ביום ההצגה.

התחייבויות התיאטרון:

4. התיאטרון מצהיר בזאת כי ברשותו כח האדם, הידע והאמצעים הנדרשים לביצוע כל התחייבויותיו נשוא הסכם זה וכי הוא מתחייב לקיים את ההצגות ברמה המקצועית הגבוהה ביותר.

5. התיאטרון מתחייב לשתף פעולה עם החברה לצורך פרסום ההצגה ויום ההצגה, ובכלל זה מרשה התיאטרון כל שימוש אשר יש בו כדי לפרסם ולקדם את ההצגה ויום ההצגה. בהתאם לאמור, מתחייב התיאטרון להעביר לחברה כל חומר הנחוץ לה לשם כך.

6. התמורה:
א. בתמורה לביצוע ההצגה תשלם החברה לתיאטרון סכום כולל של 22,000 ₪. דרך פמי פרימיום.

על החתום:

התיאטרון _____ החברה: _____

עמותת תיאטרון השחר-
רב תרבותי (ע"ר)
580614865

עמותה רשומה: 580614865 כתובת: אנגל 7 תל אביב טלפון: 03-6420955 נייד: 050-6398300
Gilit.hashachar@gmail.com www.hashachartheater.com

בחינת רמת השירות והבטיחות במערך הסעות לחינוך המיוחד-שנת הלימודים תשפ״ו

כשלים במערך ההסעות (חינוך מיוחד)

1. תמצית מנהלים

1.1. מהות הדוח ורציונל הביקורת

מערך ההסעות לתלמידים בעיריית בית שמש מהווה ״שירות ליבה״ חיוני, הנוגע באופן ישיר למימוש זכויות יסוד של קטינים, ובכללן הזכות לנגישות לחינוך, לבטיחות ולשוויון.

ביקורת זו נערכה לנוכח ריבוי חריג של תלונות שהתקבלו במהלך שנת הלימודים תשפ״ו (ספטמבר 2025 ואילך) מצד הורים, אנשי חינוך ונציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. אי-לכך, במסגרת הביקורת נבחן מערך הסעות תלמידי החינוך המיוחד בעיר, בדגש על רציפות השירות, בטיחות התלמידים ואופן הפיקוח על ספקי ההסעות.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי החל מחודש ספטמבר 2025, עם תחילת ההתקשרות עם חברת ההסעות א.ב במסגרת מכרז ההסעות שפורסם לפני תחילת שנת הלימודים תשפ״ו, בעקבות אי-יכולתה של ח. א.ב לספק את מלוא השירות במסגרת ההסכם, חלה עלייה משמעותית בהיקף התלונות הנוגעות להפעלת מערך ההסעות.

התלונות עסקו בעיקר בנושאים של איחורים בהגעה למסגרות החינוך, אי ביצוע הסעות, איחורים בהסעות חזור, היעדר נהג קבוע וליקויי בטיחות ברכבים.

הצטברות התלונות בתקופה קצרה יחסית מצביעה על כשל מתמשך ברמת השירות.

בנוסף נמצא כי בפועל הפיקוח מצד חברת משכ״ל לא היה **כלי אפקטיבי ורציף על ביצוע ההסעות בזמן אמת. מנגנוני הפיקוח והאכיפה הקיימים לא הצליחו לאתר את הליקויים בזמן אמת, לא יצרו הרתעה מספקת כלפי הספק ולא הביאו לשיפור מהותי ומתמשך ברמת השירות**.

מהביקורת עולה כי הפער בין דרישות החוזה לבין רמת הביצוע בפועל יצר פגיעה ברציפות השירות לתלמידים וביכולת המערכת להבטיח שירות תקין ובטוח.

לאור ממצאים אלו ממליצה הביקורת על חיזוק מערך הפיקוח, קביעת מדדי שירות מחייבים לספקים והטמעת מנגנוני בקרה שיאפשרו איתור מוקדם של כשלים במערך ההסעות. עוד מומלץ לבחון את החלטת העירייה להפעלת כלל מערך ההיסעים בעיר בהיקף של כ- 250 מסלולים לא על ידי מסיע עיקרי אחד.

1.2. עיקרי הממצאים: נקודת השבר התפעולית.

התקשרות מורכבת בסמוך לפתיחת השנה: עם פתיחת שנת הלימודים תשפ״ו רוכז מערך ההסעות בידי א.ב, ובהמשך שולב מסיע נוסף, כך שא.ב נותר המסיע המרכזי. החוזה נחתם ביום 31.7.2025, סמוך לפתיחת השנה, כאשר מחלקת ההסעות נדרשה להיערכות מהירה ומורכבת של מסלולים, רכבים, נהגים ומלווים.

הביקורת מציינת כי המחלקה פעלה לקידום ההפעלה בתנאי זמן מאתגרים, אולם במהלך שינוי כזה נדרש לתעד מראש בדיקת היתכנות, ניתוח ותרחישי סיכונים ומנגנוני גיבוי, כדי לצמצם תקלות ולתת מענה מהיר במקרה של כשל.

זינוק בהיקף התלונות: עם כניסת המסיע החדש, חלה עלייה של כ-100% במספר התלונות בשנת 2025 לעומת אשתקד. רובם המוחלט של הדיווחים על איחורים וזמני נסיעה (83 מתוך 89) התרכזו בחודשים ספטמבר-דצמבר 2025.

כשלי בטיחות ושירות חמורים: הביקורת תיעדה תלונות של רכבים עם ליקויים המסכנים את שלום הילדים, כגון חלונות חסרים המכוסים בניילון, בלאי חמור והעדר מיזוג. נמצאו מקרים של אי-הפעלת קווים שלמים והותרת תלמידי חינוך מיוחד ללא מענה בוקר או חזור.

פער תקציבי וסיכון כספי: על אף השתתפות משרד החינוך בשיעור של 80% מהעלות המוכרת, בפועל העירייה נדרשת לממן כ-50% מעלות ההסעות ממקורותיה העצמיים בשל פער בין תעריפי המכרז להכרה הממשלתית. בנוסף, קיים חשש לתשלום עבור רכבים קטנים יותר מאלו שהוזמנו ושולמו בפועל. יצויין כי פערים שכאלו הינם בכלל הרשויות המקומיות.

סיכום מרכז

אירוע פתיחת מערך ההסעות הינו אירוע מורכב ומאתגר מאוד וממחיש כי הצלחת הפעלתו של מערך הסעות רחב היקף אינה נשענת רק על התקשרות עם ספק הסעות ותכנון ההסעות בלבד, תהליך חשוב לכשעצמו, אלא חייב להישען בראש ובראשונה על היערכות מקדימה, שיטתית ומעמיקה של כלל הגורמים המעורבים ולא פחות חשוב שתהייה מתועדת וכתובה לפרטיה.

תקופת פתיחת שנת הלימודים, ובייחוד היום הראשון והתקופה שקרובה להתייצבות הראשונית להפעלת המערך, מהווים שלב קריטי המחייב ניהול סיכונים מוגבר ובקרת היערכות הדוקה. במסגרת זו יש לוודא, מבעוד מועד, כי כלל מרכיבי המערך הושלמו ונבחנו בפועל, ובכלל זה: תכנון מלא של כל קווי ההסעה, התאמת מספר התלמידים לכל קו, שיבוץ כלי הרכב והנהגים, זמינות קבלני המשנה (ככל שקיימים), תקינות מערכות התפעול והמידע, הפעלת מוקדי השירות והבקרה, ואימות כי לכל נסיעה קיימת היערכות מלאה לביצועה.

בנוסף, יש לקיים בדיקות וישיבות היערכות מקדימות, סימולציות ו"חזרות גנרליות" המדמות את יום ההפעלה, במטרה לאתר כשלים אפשריים מבעוד מועד, לזהות נורות אזהרה ולטפל בהן טרם תחילת השירות. ככל שמתגלים פערים או סימנים המעידים על אי-מוכנות, יש להביא לפתרונם ככל שניתן באופן מיידי ולוודא את השלמתם לפני תחילת ההפעלה ובמידת הצורך לערב את הנהלת העירייה.

מכאן שהיערכות מוקדמת, בקרה רציפה וניהול סיכונים יזום אשר יכולל תיעוד מלא של כלל שלבי ההכנה, אינם שלבים מנהליים בלבד, אלא תנאי יסוד להבטחת רציפות השירות, לצמצום תקלות ולהבטחת הפעלה תקינה של מערך ההסעות כבר מיומו הראשון ולאורך תקופת ההתייצבות הראשונית.

מטרות הביקורת

- לבחון את תפקוד מערך ההסעות בפועל אל מול התחייבויות הרשות והספק.
- לאתר כשלים חוזרים ברציפות השירות, בזמינות, בבטיחות ובמענה לפניות.
- לבחון את אפקטיביות מנגנוני הפיקוח, הבקרה והאכיפה של הרשות.
- להעריך את השפעת הכשלים על זכויות התלמידים, בטיחותם ורווחתם.
- לגבש מסקנות והמלצות מערכתיות לשיפור.

2. היקף וטווח הביקורת

הביקורת התמקדה בתקופה שבין ספטמבר 2025 לפברואר 2026 ובחנה את פעילות הספק/ים והמערכת העירונית. הבדיקה התבססה על הצלבת חוזי התקשרות, מיפוי תלונות מוקד, תיעוד ליקויי בטיחות והתכתבויות מול נציבות תלונות הציבור.

3. מתודולוגיית הביקורת

הביקורת התבססה על:

- חוזה ההתקשרות עם ספק ההסעות ונספחיו.
- מכתבי תלונה של הורים, אנשי חינוך ומלווים. מיפוי תלונות שהתקבלו ממקורות שונים, ניתוח תוכנן, מועדי הגשתן, אופן הטיפול בהן וזיהוי דפוסים חוזרים.
- התכתבויות פנימיות בעירייה ובין הרשות לספק.
- פניות ותכתובות נציבות תלונות הציבור.
- תיעוד ליקויי בטיחות (כולל תצלומים).
- השוואת הממצאים לדרישות החוזיות, להוראות הדין, לחוזרי מנכ"ל ולהנחיות משרד החינוך.
- טיוטות פנימיות ודוחות מעקב
- הערכת ההשלכות של הליקויים שנמצאו על תפקוד השירות, בטיחות התלמידים, אמון הציבור והחשיפה המשפטית של הרשות הבדיקה בוצעה בגישה כרונולוגית ותהליכית, תוך זיהוי דפוסים חוזרים והצלבת מידע ממקורות שונים.
- ניסוח ממצאים מובנים (ממצא–סיכון–המלצה) והצעת המלצות אופרטיביות ומערכתיות.

4. מבנה מערך ההסעות עד ספטמבר 2025

4.1 מבנה ההתקשרויות לפני ההתקשרות עם חברת א.ב

עד לחודש ספטמבר 2025 הופעל מערך ההסעות בעיר באמצעות מספר ספקים שונים, אשר סיפקו שירותי הסעה למסגרות החינוך בהתאם למסלולים שהוגדרו על ידי מחלקת ההסעות.

מערך ההסעות בבית שמש משרת כ-2,489 תלמידים. בהתאם לנתוני משרד החינוך, ישנם 250 מסלולים מאושרים, המופעלים באמצעות 270 כלי רכב מגוונים. השירות מהווה "שירות ליבה" חיוני עבור אוכלוסיית החינוך המיוחד. מערך ההסעות נועד להבטיח שירות יומיומי, רציף ובטיחותי לתלמידי החינוך המיוחד, בהתאם לזכאות חוקית ולצרכים ייחודיים (מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות ורגשיות). השירות כולל:

א. הסעות בוקר.
ב. הסעות חזור.
ג. הסעות ליום לימודים ארוך (יול"א).
ד. הסעות בימי שישי.
ה. רכבים מותאמים (מעלונים, מדרגות תקניות, ליווי).

לאור אופייה של אוכלוסיית היעד, כל פגיעה ברציפות השירות או בזמני ההגעה עשויה להוביל להשפעה מהותית על תפקוד התלמידים, המשפחות והמסגרות החינוכיות.

בפועל העירייה מסיעה 2,489 תלמידים ב- 311 רכבים שונים. להלן פילוח רכבי ההסעות לשנת הלימודים תשפ"ו:

סוג הרכב	בפועל
א. זעיר ציבורי (20 מקומות)	3
א. זעיר ציבורי בטיחותי (מעלון)	47
אוטובוס ציבורי זעיר (16 מקומות)	36
מונית 4 מקומות	24
אוטובוס ציבורי זעיר (14 מקומות)	130
אוטובוס ציבורי זעיר (10 מקומות)	70
לא צוין (*)	1
סה"כ	**311**

(*) לגבי מסלול מספר 617 – 14 תלמידים המוסעים לבית הספר אור משה בבית שמש - לא צוין סוג הרכב. הביקורת מציינת, כי העדר ציון סוג הרכב מחליש את הבקרה והמעקב אחר ביצוע ההסעה ותשלום בהתאם לסוג הרכב שאושר.

מבדיקה שערכה הביקורת בדבר מסלולי ההסעות לשנת הלימודים תשפ"ה נמצא כי כל המסלולים המבוצעים בפועל אושרו ע"י משרד החינוך והכספים בגין הסעות אלה הועברו לעירייה.

העירייה מממנת את ההסעות מהשתתפות משרד החינוך וממקורות עצמיים. בהתאם לכללים שנקבעו על ידי משרד החינוך והדירוג הסוציואקונומי של העירייה, השתתפות משרד החינוך היא 80% מעלות המסלולים המאושרים.

להלן נתונים על הכנסות והוצאות העירייה בנושא הסעות:

הכנסות ממשרד החינוך בש"ח -

	תשפ"ה	תשפ"ו
הסעות ח. מיוחד י-ם (מסלולים)	19,676,391.25	7,617,008.79
הסעות נט - ירושלים (מקדמה)	2,213,455.44	848,996.58
סה"כ	**21,889,846.69**	**8,466,005.37**

הוצאות העירייה בפועל בש"ח על פי נתוני הנהלת החשבונות נכון ליום 8.3.26:

תקציב 2024	הוצאות בפועל 2024	תקציב 2025	הוצאות בפועל 2025 (1)
35,000,000	40,569,534	40,000,000	37,766,143

1 נתוני 2025 אינם כוללים חשבוניות של המסיע העיקרי לחודשים 9-12/2025 (למעט מקדמה של 6 מלש"ח), ולכן העלות השנתית האמיתית צפויה להיות גבוהה משמעותית.

מניתוח הנתונים עולה כי על אף שמשרד החינוך משתתף במימון ההסעות בשיעור של 80% מהעלות המאושרת על ידו, בפועל עלות ההסעות המשולמת לקבלנים גבוהה באופן משמעותי מהעלות המוכרת על ידי משרד החינוך.

בשל פער זה, סכום השתתפות משרד החינוך מהווה בפועל כמחצית בלבד מעלות ההסעות הכוללת, כך שהעירייה נדרשת לממן כ-50% מעלות ההסעות ממקורותיה העצמיים, במקום השתתפות צפויה של כ-20% בלבד. פער של 30% השתתפות.

לדברי מנהלת מחלקת ההסעות, משרד החינוך קובע את היקף השתתפותו על בסיס עלות הסעה מוערכת המחושבת לפי מודלים ותעריפים שנקבעו על ידו, משרד החינוך העריך את העלויות לפני מספר שנים ולא עדכנו את הסכומים ביחס מקביל לעליית המחירים בפועל. כך שבפועל עלות ההתקשרות עם קבלני ההסעות גבוהה מהעלות המוערכת. כתוצאה מכך נוצר פער בין הסכום המוכר לתקצוב לבין העלות בפועל, והעירייה נדרשת לשאת בהפרש התקציבי.

עם זאת הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את הפוטנציאל לחיסכון בעלויות מערך ההסעות, הן ביחס להיקף ההוצאה הכולל והן ביחס לפער שבין השתתפותה העצמית של העירייה לבין השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות.

הביקורת סבורה כי ניתן להשיג התייעלות תקציבית באמצעות תכנון מוקפד ומיטבי של מערך קווי ההסעה, לרבות בחינה שוטפת של מסלולי הנסיעה, מספר התלמידים בכל קו, איחוד או פיצול קווים בהתאם לצורך, וניהול מקצועי של המערך, כפי שמומלץ בהמשך דוח זה.

בנוסף, מומלץ לבחון את הכדאיות וההיתכנות של פרסום מכרז באופן שכל קו הסעה יוצע בנפרד לתחרות בין מספר מציעים, או בכל מודל אחר שיגביר את רמת התחרות בין המסיעים, וזאת במטרה להשיג הצעות מחיר מיטביות, לחזק את היעילות הכלכלית ולהביא לצמצום עלויות ההסעה, תוך שמירה על רמת השירות הנדרשת.

4.2 ניתוח מסלולי הנסיעות

במסגרת הביקורת בוצע ניתוח של נתוני מסלולי ההסעות לתלמידים כפי שהופקו ממערכת ניהול ההסעות של העירייה. הקובץ שנמסר לביקורת כלל נתונים מפורטים לגבי 311 מסלולי הסעה, ובכלל זה מספר המסלול, יעד ההסעה (המוסד החינוכי), סוג הרכב וקיבולת הנוסעים, כיוון הנסיעה (איסוף או פיזור), כתובות איסוף התלמידים ומספר הנוסעים בכל מסלול.

לצורך הבדיקה בוצעה עבודת עיבוד נתונים וניתוח אנליטי של המסלולים במטרה לבחון את מבנה מערך ההסעות ואת מידת ניצול קיבולת הרכבים. במסגרת הניתוח זוהו עבור כל מסלול מאפייני ההסעה העיקריים, לרבות קיבולת הרכב בפועל, מספר הנוסעים במסלול, סוג הרכב (רכב רגיל או רכב עם מעלון) וכן יעד ההסעה.

הבדיקה התבססה על מספר הנחות עבודה מרכזיות:

- כל תלמיד חייב לשבת ברכב כשהוא חגור;
- יש להביא בחשבון מקום למלווה ברכב;
- מסלולים הכוללים תלמידים הזקוקים לרכב עם מעלון אינם ניתנים לאיחוד עם רכבים ללא מעלון;

בהתאם לכך בוצע ניתוח השוואתי בין מספר הנוסעים בפועל בכל מסלול לבין קיבולת הרכב, וכן נבחנה האפשרות התאורטית לאיחוד מסלולים המובילים לאותו מוסד חינוכי ובעלי מאפיינים דומים, תוך שמירה על מגבלות הקיבולת והבטיחות. בנוסף נבדקה חפיפה אפשרית בין אזורי האיסוף של תלמידים במסלולים שונים באמצעות השוואת כתובות האיסוף.

מטרת ניתוח זה הייתה לזהות פערים אפשריים בניצול קיבולת רכבי ההסעה ולבחון האם קיימות הזדמנויות להתייעלות במבנה המסלולים. ממצאי הניתוח והשלכותיהם מוצגים בהמשך פרק זה.

להלן נתונים עיקריים שזוהו:

יש 311 מסלולים בקובץ.

- 47 מסלולים הם עם מעלון.
- סך הנוסעים בכלל המסלולים: 2,489.
- בהנחת מלווה אחד לכל רכב, שיעור התפוסה הממוצע הוא כ-69.2%.
- 66 מסלולים נמצאו בתפוסה של עד 50%, כלומר יש בהם עודף קיבולת משמעותי.
- 72 מסלולים נמצאו בתפוסה של 90% ומעלה.

הנתונים הנ"ל מצביעים על פוטנציאל ראשוני לאיחוד מסלולים וצמצום קווי הסעה. לאור זאת, הביקורת ניסתה לזהות מסלולים המגיעים מאותו אזור ומסיעים תלמידים לאותו מוסד חינוך במספר רכבים ולבחון אפשרויות לצמצום כמות הרכבים.

הביקורת איתרה מספר מסלולים בעלי פוטנציאל לאיחוד. להלן המסלולים:

- **גני שפר –מסלולים 592 + 591**
- **עלי שפר – מסלולים 113 + 298**
- **פתחיה פיתוחים – מסלולים 279 + 529**

בחינה אנליטית ראשונית של הנתונים לכלל המסלולים, תוך התחשבות בקיבולת הרכב, בצורך במלווה ובהפרדה בין רכבי מעלון לרכבים רגילים, העלתה פוטנציאל תאורטי בלבד לצמצום מסלולים. עם זאת, בעקבות פגישת אימות הממצאים שנערכה מול מנהלת מחלקת ההיסעים, הודגש כי פוטנציאל זה אינו מהווה קביעה אופרטיבית, מאחר שבפועל קיימים אילוצים תפעוליים וחינוכיים שאינם משתקפים במלואם בקובץ הנתונים.

מנהלת מחלקת היסעים הבהירה כי אין היתכנות מעשית לאיחוד המסלולים.

הביקורת מציינת כי במידה ואכן ניתן לאחד בין המסלולים, העירייה תוכל לחסוך גם בעלות מלווה שהרי ברכב אחד ניתן להסתפק במלווה אחד בלבד.

מנהלת מחלקת היסעים מסרה, כי המחלקה קובעת את מסלולי ההסעות בהתאם לנתוני התלמידים הזכאים להסעות ומעבירה לקבלן לביצוע. יחד עם זאת, לא נמצא תיעוד לניתוח אנליטי שנעשה ובחינה מקצועית של טיוב מסלולי ההסעות.

יצוין כי מימוש פוטנציאל זה מחייב בדיקה פרטנית של מלוא המשתנים, בין היתר: מרחקי נסיעה בפועל, זמני הגעה למוסדות החינוך, מאפייני התלמידים, מגבלות נגישות, שעת פתיחת המוסד, זמינות מלווים ויכולת עמידה במשך נסיעה של עד שעה בהתאם להנחיות. ללא בדיקה זו אין לראות באיחוד המסלולים המלצה לביצוע מיידי.

הביקורת מציינת כי בהנחה שמסלול הסעה ממוצע עולה כ- 120-180 אלף ₪ לשנה, קיימת אפשרות תאורטית לחיסכון במקרה של צמצום מסלולים. עם זאת, מאחר שמנהלת מחלקת ההסעות הדגישה כי חלק מהאיחודים אינם ישימים בפועל, אין להציג את החיסכון כוודאי אלא כאומדן בדיקה בלבד, המחייב סימולציה תפעולית ואישור מקצועי לפני קבלת החלטה.

המלצה

מומלץ כי העירייה, באמצעות מחלקת ההסעות, תבצע אחת לשנה בחינה אנליטית של מערך ההסעות, הכוללת:

- ניתוח תפוסת רכבי ההסעה.
- בחינת פיזור גיאוגרפי של כתובות התלמידים.
- בדיקה של אפשרויות לאיחוד מסלולים לאותו יעד.
- שימוש בכלים ממוחשבים לאופטימיזציית מסלולים.

במסגרת זאת יילקחו בחשבון כלל הפרמטרים המשפיעים על ההסעות ובהתאם ייקבעו ויאשרו המסלולים לביצוע.

4.3 נתוני מסיעים שפעלו במערך עד ספטמבר 2025

עד ספטמבר 2025, השירות התבסס על ארבעה מסיעים עיקריים שסיפקו יציבות יחסית. להלן טבלת התפלגות תשלומים למסיעים (בש"ח):

שנה	א.ב	ג.ע	י.ד.ה	ע.ד	סה"כ
2024	5,488,645	18,711,131	11,533,965	4,835,794	**40,569,534**
2025	11,481,212	13,062,398	10,067,950	3,154,582	**37,766,143**

(עם פתיחת שנת הלימודים תשפ"ו 09/2025, חל שינוי דרמטי במבנה ההתקשרות בעקבות מכרז חדש בראשית ההפעלה רוכזו כלל המסלולים בידי א.ב 100% ולאחר כשלושה חודשים בעקבות אי יכולתו של המסיע א.ב לספק את הסעות לכלל התלמידים בהתאם לחוזה, העירייה הכניסה מסיע **נוסף בהיקף של כ-20% כך שא.ב נותר המסיע הדומיננטי בכ 80%-מהמסלולים**.

4.4 מאפייני השירות בתקופה זו

מהמידע שנבדק על ידי הביקורת עולה כי בתקופה שקדמה להתקשרות עם חברת א.ב לא אותרה הצטברות חריגה של תלונות מצד הורים או מוסדות חינוך.

אמנם דווחו מעת לעת תקלות נקודתיות, כפי שנמצא מעת לעת בכל מערך הסעות בהיקף רחב, אך לא נמצאה אינדיקציה לדפוס שיטתי של כשלים בשירות.

4.5 שינוי מבני במערך ההסעות – ספטמבר 2025

החל ממועד כניסת המסיע החדש לתוקף (1.9.2025)2, זוהתה הידרדרות חמורה ברמת השירות. בעוד שבשנת 2024 עמד ממוצע התלונות על כ-27 בחודש, הרי שבחודשים 9-12/2025 נרשם ריכוז חריג של תלונות, בדגש על:

- איחורים משמעותיים בהגעה למוסדות החינוך.
- אי ביצוע הסעות.
- איחורים בהסעות חזור.
- היעדר נהג קבוע.
- ליקויי בטיחות ברכב.

---

2 ראה פרק 6

הצטברות התלונות בתקופה קצרה יחסית מהווה אינדיקציה לשינוי ברמת השירות במערך ההסעות.

בהתייחס למועדי העברת המידע למחלקת ההסעות, נמסר בפגישת אימות הממצאים כי עיקר חומרי השיבוץ ממינהל החינוך מגיעים למחלקת ההסעות בתחילת חודש אוגוסט. נתון זה מצמצם את פרק הזמן המעשי שנותר לבניית מסלולים, בדיקת התאמות, שיבוץ רכבים ונהגים וביצוע בקרת פתיחה לפני 1 בספטמבר ולכן יש לראות בו גורם סיכון תפעולי קבוע המחייב היערכות מוקדמת ותגבור זמני בתקופת פתיחת השנה.

5. הליך התקשרות חדש עם ספק הסעות אחד מרכזי - ניתוח בקרתי

5.1 רקע והליך קבלת ההחלטות – ועדת השלושה

ביום 27.7.2025 התכנסה ועדת שלושה בעירייה לצורך דיון ואישור התקשרות עם קבלן הסעות לצורך מתן שירותי הסעה לתלמידים. בהתאם לפרוטוקול הוועדה, נבחנה ההתקשרות עם חברת א.ב הסעות בע"מ, וזאת לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ו.

מן הפרוטוקול עולה כי הוועדה דנה בהיבטים של מבנה ההתקשרות, סוגי רכבים, מסלולים ותעריפים, וכן עלתה התייחסות כללית לסבירות המחירים וליכולת הקבלן לספק את השירות. עם זאת, לא נמצא בפרוטוקול תיעוד מפורט של בדיקת היתכנות תפעולית מלאה, לרבות היערכות לתחילת שנת לימודים, זמינות נהגים קבועים, מערך גיבוי, מנגנוני בקרה בזמן אמת או ניתוח סיכונים תפעוליים.

בהקשר זה יצוין, כי התקשרות להסעת תלמידים - ובפרט תלמידי חינוך מיוחד - מהווה שירות ליבה רגיש המחייב רמת בדיקה גבוהה מן הרגיל, הן בהיבט התפעולי והן בהיבט הבקרתי, וזאת נוכח חובת הזהירות המוגברת (Duty of Care) המוטלת על הרשות המקומית.

5.2 מועד החתימה ותחילת ההתקשרות

ביום **31.7.2025** נחתם **חוזה התקשרות** בין עיריית בית שמש לבין א.ב הסעות בע"מ. החתימה בוצעה ימים ספורים בלבד לפני פתיחת שנת הלימודים (1.9.2025), דבר אשר חייב, מטבע הדברים, היערכות מוקדמת, הכנת מסלולים, שיבוץ נהגים ורכבים, וביסוס מנגנוני פיקוח אפקטיביים כבר מראשית ההפעלה.

בפועל, כפי שעולה מדוח התלונות ומהחומר שנאסף במהלך הביקורת, כבר מראשית שנת הלימודים החלו להופיע כשלים תפעוליים משמעותיים, מהות החוזה והיקף השירות.

החוזה עוסק במתן שירותי הסעה לתלמידים במסגרת מכרז עירוני, וכולל טבלאות, מסלולים ותעריפים. בטבלאות אלה מפורטים, בין היתר:

- זיהוי מסלול.
- סוג מסלול.
- מספר תלמידים.
- זמני איסוף וחזור.
- משך וזמן נסיעה.
- סוג רכב נדרש.

- תעריף לכל מסלול (לפני ואחרי מע"מ).

5.3 בחינת מנגנוני פיקוח וסנקציות במסגרת התקשרות משכ"ל / החוזה

החוזה שצורף לביקורת הינו חוזה מקוצר ,וההתקשרות נשענת גם על מסמכי מכרז/מסגרת של משכ"ל ועל נספחים שלא צורפו במלואם לתיק הביקורת .לפיכך ,לא ניתן היה לאתר בנוסח החוזה שצורף את מלוא מנגנוני הפיקוח ,הסנקציות ,אופן הטלת הקנסות והסמכויות להפעלתם בפועל.

- מדרגות קנס בגין איחורים או אי-הגעה,
- סמכויות פסילה מיידית של רכב לא תקין או פסילת נהג
- מנגנון עצירת תשלום או קיזוז,
- ערבות ביצוע וחילוט,
- SLA מחייב לזמני נסיעה מקסימליים.

לביקורת נאמר כי מנגנוני הבקרות לעיל וכו' נמצאים בחוזה.

הביקורת מעירה כי הגם שהבקרות מבוצעות על ידי משכ"ל, היעדרם של מסמכים אלה מתיק הביקורת מהווה חולשה מבנית, שכן מנגנוני פיקוח וסנקציות שאינם נגישים או שאינם מופעלים בפועל מאבדים מתוקפם האפקטיבי.

5.4 הקשר בין המחירים שנקבעו לבין רמת השירות בפועל

מן התלונות הרבות שהתקבלו, והמובאים בהמשך הדוח, עולה תמונה עקבית של:

- אי-רציפות שירות (אי-הגעה, ביטולים, היעדר נהג).
- איחורים משמעותיים וקבועים, בעיקר בהסעות חזור ובימי שישי.
- אי-התאמה בין סוג הרכב שנדרש/ששולם לבין הרכב שסופק בפועל.
- ליקויי בטיחות, תחזוקה ותברואה ברכבים.
- קיצור בפועל של יום לימודים או טיפולים עקב איסוף מוקדם.

ליקויים אלה מעלים חשש ממשי לקיומו של **פער בין העלות הציבורית של ההתקשרות לבין איכות השירות** הניתן בפועל. פער זה עלול לנבוע בין היתר , ממחיר שאינו משקף היתכנות תפעולית מלאה, או משילוב של גורמים נוספים.

5.5 סיכון כספי - התאמת חיוב לביצוע בפועל והחלשת ההרתעה כאשר קנסות מבוטלים

כאשר נקבע תעריף למסלול הכולל סוג רכב מסוים, אך בפועל נטען להפעלת רכב קטן יותר או לא תואם (כפי שעלה בתלונות שנבדקו), נוצר סיכון כספי כפול:

- תשלום עבור שירות שאינו תואם את המפרט החוזי.
- העדר בקרה מספקת על אישור חשבוניות בהתאם לביצוע בפועל.

בהיעדר מנגנון ברור של" תשלום כנגד ביצוע מאומת", ובפרט כאשר קנסות שהוטלו או נשקלו מול הספק מבוטלים בהמשך, קיים חשש כי הרשות משלמת עבור שירות שאינו תואם את המפרט שסופק בפועל ובמקביל מאבדת כלי הרתעה מרכזי מול הספק.

5.6 הערכת סיכונים כוללת

מן הניתוח עולה כי ההתקשרות מגלמת את הסיכונים הבאים:

- סיכון לזכויות התלמיד - פגיעה ברציפות השירות, ביום הלימודים ובטיפולים.
- סיכון בטיחותי - המשך הפעלת רכבים עם ליקויי תקינות במערכת עם פיקוח חלש
- סיכון כספי - תשלום שאינו תואם ביצוע בפועל.
- סיכון תדמיתי ורגולטורי - טיפול חסר בפניות גורמי בקרה חיצוניים.

5.7 ממצאים מסכמים והמלצות

ממצא מסכם:

ההתקשרות עם קבלן ההסעות אושרה ונחתמה בסמוך לפתיחת שנת הלימודים, אך ממצאי הביקורת מצביעים על **פער מהותי בין מסגרת ההתקשרות** החוזית **לבין אופן יישומה והפיקוח עליה בפועל**. פער זה בא לידי ביטוי בכשלים מתמשכים ברציפות השירות, באיכות השירות ובבטיחות, וכן בסיכון לניהול כספי שאינו מבוסס ביצוע.

המלצות:

1) השלמת תיק ההתקשרות והעמדת כלל מסמכי המכרז, ה-SLA והסנקציות כחלק בלתי נפרד מתיק הביקורת.
2) קביעת מנגנון מחייב של תשלום כנגד ביצוע מאומת, לרבות התאמת סוג רכב בפועל.
3) הפעלה שיטתית של סנקציות וקנסות בגין איחורים, אי-הגעה ואי-התאמות, תוך קביעת נוהל מפורש שלפיו ביטול קנס יתאפשר רק בהחלטה מנומקת ומתועדת של גורם מוסמך לאחר שהוכח כי הליקוי תוקן בפועל.
4) קביעת תקרת זמן נסיעה מחייבת למסלולים רגישים.
5) נוהל "קו אדום בטיחות" להשבתה מיידית של רכב או פסילת נהג.
6) בדיקה בדיעבד של היתכנות כלכלית של המחירים שנקבעו אל מול דרישות השירות בפועל.
7) חיזוק מנגנון המענה והדיווח לגורמי פיקוח חיצוניים.

6. סקירת תלונות

במהלך עבודת הביקורת הובא לידיעת הביקורת כי קיימות פניות ותלונות רבות מצד הורים ותושבים בנושא מערך ההסעות. התלונות נוגעות, בין היתר, לסוגיות של איחורים בהסעות, אי-התאמה בין סוג הרכב לצורכי ההסעה, אי הגעת הסעה לתלמידים זכאים ותקלות תפעוליות נוספות.

נוכח היקף הפניות והשלכותיהן על איכות השירות הניתן לתלמידים והוריהם, החליטה הביקורת לבצע בחינה של הנושא. במסגרת זו נערך ניתוח של כלל הפניות והתלונות שהתקבלו במוקד העירוני בנושא ההסעות, במטרה לזהות מגמות חוזרות, מוקדי כשל אפשריים והיבטים תפעוליים הדורשים בחינה ושיפור.

להלן ריכוז של התלונות שהתקבלו במוקד העירוני בנושא הסעות (*):

נושא התלונה	שנת 2024	שנת 2025	סה"כ	אחוז מסך התלונות
איחורים / זמני נסיעה בהסעה	30	89	119	11.98%
בקשה להסעה לבעלי זכאות	74	69	143	14.40%
זכאות להסעה ושיבוץ	21	22	43	4.33%
יצירת קשר	181	300	481	48.44%
מלווים/ תלמידים	18	8	26	2.62%
מתווה פיצוי החזרי נסיעות		179	179	18.03%
עדכון בדבר שינוי במערכת שעות	1		1	0.10%
לא צוין		1	1	0.10%
סה"כ	**325**	**668**	**993**	**100%**

(*) קובץ תלונות המוקד שהתקבל כולל 2,000 פניות למוקד בנושא הטענת כרטיס רב קו, אין מדובר על תלונה אלא פעולה שוטפת לכן נתון זה לא נלקח בחשבון לצורך חישוב ניתוח התלונות.

ניתוח התלונות מעלה מספר מגמות:

1. כ- 60% הן בגין איחורים או יצירת קשר. סקירת התלונות בנושא יצירת קשר מעלה כי המדובר הן בחוסר קשר ומענה מצד המסיע והן בכשל בהסעה, כגון: העדר הסעה, איחור בהסעה, הסעה שלא עוצרת, וכד'.
2. חלה עליה של כ- 100% בתלונות בשנת 2025 לעומת שנת 2024. כתוצאה מכשל של חברת א.ב בתחילת שנה"ל תשפ"ו. מעבר לכך, 83 מתוך 89 התלונות שהתקבלו בשנת 2025 בנושא איחורים / זמני נסיעה בהסעה היו בחודשים 9-12.2025, כלומר בשנת הלימודים תשפ"ו.

נתונים אלו מצביעים על ריכוז חריג של תלונות בתקופה קצרה, בעיקר בתחילת שנת הלימודים תשפ"ו, דבר העשוי להעיד על קשיים בהיערכות ובהפעלת מערך ההסעות עם פתיחת שנת הלימודים. בין היתר, ייתכן כי מדובר בפערים בתכנון והתאמת מסלולי ההסעות, בשיבוץ הנהגים והרכבים ובתיאום בין הגורמים השונים המפעילים את מערך ההסעות.

7. סקירה כרונולוגית של כשל מערכתי (ספטמבר 2025-פברואר 2026)

בחינת תהליך ניהול מערך ההסעות מצביעה על כרוניקה של כשל מערכתי ברמת העירייה וברמה של משכ"ל שאחראית לספק את קבלן ההסעות וכן על הפיקוח ולא על כשל נקודתי של מחלקת ההסעות בלבד.

להלן שילוב של אבני הדרך המרכזיות עם ניתוח הממצאים הכרונולוגיים ,תוך הבחנה בין אחריות הספק , ממשק משכ"ל ,החלטות הנהלה ,זמינות נתוני החינוך ויכולת הבקרה של מחלקת ההסעות.

<u>שלב א' : התקשרות ואישור (יולי 2025)</u>

- | **27.07.2025 כינוס ועדת שלושה:** אישור ההתקשרות עם המסיע "א.ב" **הממצא :**הפרוטוקול חסר תיעוד של בדיקת היתכנות תפעולית, זמינות נהגים או ניתוח סיכונים.
- | 31.07.2025 חתימת חוזה מקוצר: החוזה נחתם ימים ספורים לפני פתיחת שנת הלימודים, מה שיצר דוחק תפעולי מובנה ופגע ביכולת להיערך לשיבוץ נהגים ובניית מסלולים.

<u>שלב ב' : פתיחת שנת הלימודים – כשלי יסוד (ספטמבר 2025)</u>

- | 01.09.2025 יום הלימודים הראשון: אי-הפעלה גורפת של הסעות בוקר וחזור (צהרונים). מסגרות חינוכיות שלמות נותרו ללא מענה במשך ימים ושבועות.
- | 03.09.2025 תחילת גל התלונות: הורים פונים לנציבות תלונות הציבור עקב ביטולים והעברת האחריות להסעה עצמאית אליהם.
- **סיכום חודש ספטמבר :** הביקורת מצאה כי ליקויים אלו אינם "תקלות פתיחה" רגילות, אלא עדות קריסה מערכתית.

<u>שלב ג' : התבססות הכשל והידרדרות תפעולית (אוקטובר – דצמבר 2025)</u>

- | **19.10.2025 מקרה בוחן חמור :** תלמיד עם תסמונת דאון לא הוסע במשך שבועות חרף זכאותו . הטיפול בוצע רק לאחר התערבות תלונות הציבור.
- נובמבר 2025 | פגיעה בשגרת המוסדות: דיווחים על הגעה מוקדמת מדי של הסעות (בניגוד לשעות הפתיחה), מה שיצר לחץ כבד על הצוותים וההורים.
- | 23.12.2025 כשל בחיוב ובמפרט: חשיפת מקרה של שימוש ברכב 6 מקומות במקום 10 (תלמיד נותר ללא מקום), תוך המשך חיוב כספי מלא מהעירייה.

שלב ד׳: החמרה בטיחותית ורמת שירות ירודה (ינואר 2026)

- 04-08.01.2026 | איחורים קיצוניים: תיעוד איחורים, בעיקר בימי שישי, והותרת ילדים אחרונים בגנים ללא נהג.
- 11-12.01.2026 | קו אדום״ בטיחותי: צילום ותיעוד של רכבים במצב תחזוקתי ירוד **חלונות חסרים המכוסים בניילון**, בלאי חמור ורכיבים משוחררים המהווים סכנה פיזית.
- **התנהגות נהגים :** דיווחים על צעקות כלפי הורים והעלאת זרים להסעות.

שלב ה׳: חשיפה רגולטורית (פברואר 2026)

- 08.02.2026 | פנייה רשמית מהנציבות: דרישה של משרד מבקר המדינה לאסמכתאות ומענה על ריבוי התלונות.
- 10.02.2026 | דיון חירום של הנהלת העירייה: הכרה רשמית של העירייה בכך שהכשל אינו נקודתי אלא מערכתי.

להלן שקף המציג את השתלשלות האירועים:

8. ממצאים מערכתיים

8.1 כשלי רציפות שירות והיעדר מנגנון גיבוי להפעלת הסעות (אי-הפעלה/ביטולים)

ממצא

מהמסמכים עולה כי נמצאו ליקויים של **אי הפעלת הסעה בפועל** (בוקר/חזור), לרבות מקרים בהם לא סופק נהג, הורה נדרש לאסוף תלמיד, ובמקרים אחרים דווח על היעדר הסעה מתמשך למסגרת/לילד או לגן שלם לאורך ימים ואף מעבר לכך. ההודעות מלמדות כי במועדים מסוימים **לא תועד פתרון תפעולי מיידי**, ולא נמצא כי הופעל נוהל גיבוי עירוני שמבטיח חלופה בזמן אמת.

הנורמה

- חובת מתן שירות רציף בהתאם להסכם ההתקשרות ולמהות השירות (הסעת תלמידים כשרות חיונית).
- חובת פיקוח וניהול התקשרות סביר של הרשות המקומית, לרבות הבטחת רציפות שירות ומענה תפעולי בעת תקלה.

סיכון

- פגיעה בזכאות תלמידים ובפרט תלמידי חינוך מיוחד (שירות חיוני), והשלכות משפטיות/תביעתיות.
- פגיעה בבטיחות ובהשגחה (המתנת ילד בגן/מסגרת ללא פתרון), וכן פגיעה בשגרת הורים ועובדי מסגרות.
- שחיקה באמון הציבור, והחרפת טיפול רגולטורי/נציבותי נוכח דפוס חוזר.

<u>המלצה</u>

1. לקבוע **נוהל "רציפות שירות" מחייב**: תרחישי כשל (אין נהג/אין רכב/ביטול) + גורם מפעיל + זמן תגובה מוגדר + חלופות.
2. לעגן בחוזה/בהוראת מנהל התקשרות מנגנון **נהג/רכב חלופי** (כוננות/מאגר), והפעלתו בתוך חלון זמן קצר.
3. להגדיר "אירוע אי-הפעלה" כחריגה חמורה המחייבת **תחקיר וסגירת מעגל** (תיעוד, מסקנות, פעולות מתקנות) בתוך פרק זמן קבוע.
4. לקבוע מדרג סנקציות: קנס/קיזוז אוטומטי בגין אי-הפעלה, ובחזרת הליקוי -החרפה עד צעדי אכיפה חוזיים משמעותיים. **ביטול קנס ייעשה רק לאחר נימוק כתוב, אישור גורם מוסמך ותיעוד פעולה מתקנת, כדי שלא לרוקן את מנגנון הקנסות מתוכן הרתעתי.**

<u>8.2</u> חריגות שיטתיות בזמני איסוף/הגעה והיעדר SLA תפעולי מדיד (איחורים ושעות לא קבועות)

<u>ממצא</u>

מהתלונות וההתכתבויות עולה כי הופיעו איחורים חוזרים ומשמעותיים באיסוף/חזור (כולל דפוס מובהק בימי שישי), וכן מקרים בהם לא נמסרה שעה קבועה והמשתמשים דיווחו על המתנה ממושכת ללא ודאות. בחלק מהמקרים ניכר כי הפנייה "טופלה" ברמת מסר או העברה לספק, אך לא נמצא מנגנון בקרה תפעולי שמוודא תיקון בפועל לאורך זמן.

<u>הנורמה</u>

- חובת עמידה בלוחות זמנים וסטנדרט שירות סביר בהתאם להסכם ולנורמות שירות במערך הסעות תלמידים.
- חובת הרשות לקבוע SLA מדיד ולפקח על ביצועו (ולא להסתפק בהתכתבויות נקודתיות).

<u>סיכון</u>

- פגיעה בהשגחת קטינים (המתנה ממושכת), פגיעה במסגרות (צוותים נשארים מעבר לשעות), ופגיעה כלכלית להורים.
- עלייה בסיכון לאירועי משמעת/אלימות/תאונות סביב נקודות איסוף עקב המתנה ממושכת ותסכול.
- הפיכת החריגה ל"שגרה" עקב היעדר מדידה ואכיפה.

<u>המלצה</u>

לקבוע SLA מחייב: זמן איחור מקסימלי, חלון איסוף מוגדר, וכללי הודעה מראש.

1. להפעיל ניטור נתונים (GPS/מערכת תפעולית) והפקת דוחות תקופתיים לקווים חריגים.
2. לקבוע מנגנון טיפול ב"קו חריג": תחקיר מסלול, התאמת מסלול/פיצול, והוכחת תיקון במשך תקופה מוגדרת.
3. בימי שישי/קווים רגישים – להגדיר פיקוח ייעודי ומבנה מסלולים נפרד כדי למנוע "דחיסת קווים".

8.3 ליקויי בטיחות, תקינות וניקיון כלי רכב

ממצא:

במהלך ינואר 2026 התקבלו פניות ותיעוד מצולם המעלים חשד על שימוש ברכב הסעות שאינו עומד בתנאי תקינות בסיסיים להסעת תלמידים, לרבות טענה כי הרכב "מגיע ללא חלונות (ניילון במקום זכוכית)", ליקויי בלאי חמורים, לכלוך חריג, רכיבים משוחררים המהווים סכנת פגיעה ("מוט ברזל משוחרר... סכנת נפילה"), ותיאור תנאי נסיעה קשים ("קור נורא... מזגן לא עובד"). עוד עולה כי בוצעו ביקורות יותר מפעם אחת, אולם לפי התיעוד לא ננקטה פעולה אפקטיבית של הפסקת שימוש מיידית או החלפת רכב עד לתיקון מלא, ולא הוצג תיעוד סגירת מעגל. קרי, חרף ביקורות שבוצעו, הרכב המשיך לשמש להסעת תלמידים.

מסקירת התלונות עולה כי לא קיים תיעוד לאופן סגירת התלונות אלא נרשם "טופל" בלבד, לכן לא היה באפשרות הביקורת לבחון את אופן הטיפול בתלונות.

הנורמה

- חובת עמידה בדרישות בטיחות וכשירות רכב להסעת תלמידים לפי ההסכם והדין.
- חובת הרשות כמזמינת שירות לאכוף "סף פסילה" ולמנוע הפעלת רכב שאינו עומד בדרישות כשירות/בטיחות.

סיכון

- סיכון בטיחותי ישיר לקטינים ולעובדי ההסעה.
- חשיפה משפטית ותדמיתית גבוהה, בפרט אם הליקויים ידועים ומתועדים ואין השבתה.
- פגיעה באמון ההורים והמסגרות, והחרפת טיפול רגולטורי/נציבותי.

המלצה

1. להחיל נוהל "**פסילת רכב והחלפה מיידית**": הגדרת ליקויים פוסלים + סמכות + תיעוד + זמן תיקון + בדיקת חזרה לשירות.
2. להטמיע טופס בדיקה אחיד (בדיקות פתע/תקופתיות), עם חתימות גורמי הפיקוח והספק.
3. לעגן סנקציות: פסילת רכב → **קיזוז תשלום** בגין יום/נסיעה עד החלפה, ובחזרת הליקוי - החרפה.
4. לחייב מסמכי כשירות תקופתיים (טסט/אישורים רלוונטיים) והצגתם מראש כתנאי להפעלה.

8.4 אי התאמת בין מפרט שירות/רכב בפועל לבין דרישות מכרז/חוזה - חשש לפגיעה בזכאות ולכשל כספי

ממצא:

בשרשור תכתובות ביחס לקו 608/1608 (דצמבר 2025–ינואר 2026) נטען במפורש כי משולם לספק עבור "רכב של 10 מקומות", בעוד שבפועל "מגיע רכב עם 6 מקומות", באופן שמנע צירוף ילד להסעה וגרר הסלמה מול הורים. עוד עולה כי חרף פניות חוזרות, "עד היום לא התקבלה שום תגובה, לא ממשכ"ל לא מא.ב". בנוסף, עצם קיום אי התאמה במפרט הרכב עלול לייצר **חשש לחיוב בגין שירות שלא סופק בהתאם למפרט** (כמות מושבים/סוג רכב), ככל שהתשלום נגזר ממפרט זה.

בהתאם להתייחסות מנהלת מחלקת ההסעות בפגישת אימות הממצאים, המחלקה פעלה להעברת התלונות למשכ"ל ולספק, ואף נעשה שימוש בכלי הקנסות. עם זאת, נמסר כי הקנסות לא יצרו שינוי מספק ובחלק מהמקרים בוטלו בהמשך. ממצא זה מחזק את הצורך לבחון לא רק האם קיימים קנסות על הנייר, אלא האם הם מופעלים, נשמרים ומייצרים הרתעה בפועל.

הנורמה

- חובת הספק לספק רכב תואם מפרט בהתאם להתקשרות.
- חובת הרשות לבצע בקרה על התאמת מפרט בפועל למפרט משולם, ולהפסיק תשלום בהיעדר התאמה.

סיכון:

- פגיעה בזכאות תלמיד להסעה עקב העדר מקום.
- חשיפה כספית (תשלום עבור מפרט גבוה מזה שסופק), לצד חשיפה משפטית במחלוקת מול ספק/הורים.
- שחיקה באמון הציבור עקב כשל שנמשך ללא סגירת מעגל.

המלצה:

1. לקבוע "אי התאמת מפרט" כחריגה מחייבת: **עצירת תשלום/קיזוז** עד תיקון.
2. לבצע התאמה חודשית בין חיוב לבין נתוני רכב בפועל (בדיקה מדגמית/מלאה לקווים רגישים).
3. להטמיע נוהל טיפול ב "תלמיד מצטרף/שינוי קיבולת": זמן תגובה קצר, מנגנון עדכון קו, והוכחת מענה.

8.5 התנהגות נהגים והעלאת זרים להסעה

ממצא:

במייל מיום 7.1.2026 דווח על התנהלות נהג שכללה צעקות על הורים וצוות, לחץ ליציאה לפני זמן סביר וכן טענה חמורה של העלאת אנשי צוות להסעה – תוך ציון "איסור חמור להעלות זרים להסעה". מענה הספק המתועד הוא כללי ("עושה בירור... ואעדכן") ללא סגירת מעגל מתועדת במסמכים שנמסרו כגון: תיעוד של החלטה אופרטיבית, הדרכה, או פסילת נהג/קו.

הנורמה

- כללי התנהגות ושמירה על בטיחות קטינים בהסעה, כולל איסור העלאת נוסעים שאינם מורשים.
- חובת הרשות לאכוף נהלים ולהרחיק נהג שאינו עומד בסטנדרט, בהתאם להסכם ולדין.

סיכון

- סיכון בטיחותי/משפטי חמור, לרבות חשיפה פלילית/משמעתית במקרים קיצוניים.
- פגיעה בסביבה החינוכית ובתחושת ביטחון של ילדים והורים.

המלצה

1. נוהל משמעת ברור: תלונה על נהג - בירור מיידי - החלטה (פסילה זמנית/קבועה) - תיעוד.
2. החתמת נהגים על קוד התנהגות ואיסור העלאת מי שאינו מורשה, והדרכות תקופתיות.
3. יצירת מנגנון דיווח קצר ומהיר (מלווה/מסגרת) עם זמן תגובה מוגדר של מנהל ההתקשרות.

8.6 כשל שירותי במענה לפניות - עומס כוח אדם, תלות בגורם יחיד והיעדר ממשק תפעולי זמין

ממצא

מהתלונות ומהתייחסות מנהלת מחלקת ההסעות עולה כי קיים קושי ממשי במתן מענה בזמן אמת, בין היתר בשל מחסור בכוח אדם בתקופות עומס ובשל ריכוז גבוה של טיפול בפניות אצל גורם מצומצם במחלקה. נמסר כי תלונות רבות מגיעות ממלווים ומהשטח מועברות על ידי המחלקה למשכ"ל ולספק, אולם הטיפול אינו תמיד נסגר בשינוי תפעולי מהיר וברור מול ההורים והמוסדות.

הנורמה

- חובת רשות להעמיד מערך מענה סביר במערך שירות חיוני.
- חובת ניהול התקשרות הכוללת טיפול באירועים בזמן אמת.

סיכון

- החרפת אירועים בשטח (המתנה/ביטול) עקב היעדר נקודת שליטה.
- פגיעה בתדמית ובאמון הציבור, ועלייה בהסלמה לפניות נציבות/משפט.

המלצה

1. להקים מוקד/מספר ייעודי להסעות עם זמינות בשעות פעילות, כולל ניהול אירועים.
2. לקבוע תהליך Escalation: מי עונה → מי מחליף → מי מקבל החלטה על חלופה.
3. דוחות זמינות וביצוע (כמה פניות, זמני תגובה, סוגי אירועים) כחלק מבקרה חודשית.

8.7 צורך בתגבור ייעודי בתקופת פתיחת שנת הלימודים ובשגרת עומסים

ממצא

מהמידע שנמסר בפגישת אימות הממצאים עולה כי למחלקת ההסעות קיים נוהג עבודה להעברת תלונות לגורמי הביצוע במשכ"ל. אולם, בתקופות לחץ, ובעיקר בחודשים אוגוסט–ספטמבר, היקף הפניות, שיבוצי המסלולים והשינויים במערכות הלימודים מחייבים תגבור ייעודי וזמני. ללא עובד ייעודי לתקופה זו, קיים סיכון שהמחלקה תפעל בעיקר בכיבוי שריפות ולא בבקרה יזומה וסגירת מעגל.

הנורמה

- חובת רשות להעמיד מערך מענה סביר במערך שירות חיוני.
- חובת ניהול התקשרות הכוללת טיפול באירועים בזמן אמת.

סיכון

- החרפת אירועים בשטח (המתנה/ביטול) עקב היעדר נקודת שליטה.
- פגיעה בתדמית ובאמון הציבור, ועלייה בהסלמה לפניות נציבות/משפט.

המלצה

1. להגדיר עובד/ת ייעודי/ת לתקופת פתיחת שנת הלימודים ולתקופות עומס, שירכז את פניות ההורים, המלווים והמוסדות, יוודא העברה למשכ"ל ולספק, ויתעד סגירת מעגל עד לפתרון בפועל.
2. לקבוע תהליך Escalation: מי עונה → מי מחליף → מי מקבל החלטה על חלופה.
3. דוחות זמינות וביצוע (כמה פניות, זמני תגובה, סוגי אירועים) כחלק מבקרה חודשית.

9. כשל בטיפול בפניות נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה מערך ההסעות (2025-2026)

במסגרת התקופה שנבדקה התקבל מקבץ של תלונות רשמיות לממונה על תלונות הציבור, אשר נשלחו על ידי הורים, מנהלי מסגרות חינוך מיוחד, צוותים טיפוליים וגורמים עירוניים. ריבוי הפניות, חזרתיות התלונות מאותו גורם והיעדר פתרון סופי לאורך חודשים מצביעים כי אין מדובר באירועים נקודתיים או בתקופת התארגנות בלבד, אלא בדפוס תפעולי מתמשך.

עצם העברת הסוגיות לטיפול נציבות תלונות הציבור מהווה אינדיקציה מובהקת לכשל במנגנוני הטיפול והפיקוח הפנימיים, ומחזקת את המסקנה בדבר כשל מבני בניהול מערך ההסעות.

<u>סיכום ממצאים</u>

כאמור, במהלך השנים 2025–2026 התקבלו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה שורה של תלונות מהותיות בנוגע למערך ההסעות בעיריית בית שמש, בעיקר בתחום החינוך המיוחד. התלונות עסקו, בין היתר, באי מתן הסעה או החזר נסיעות למסגרות חב"ד, משך נסיעה חריג, איסוף מוקדם מהמסגרות החינוכיות, היעדר נהג קבוע ורציפות שירות, וכן ליקויי בטיחות ותברואה בכלי הרכב.

מעיון בהתכתבויות ובהפניות הנציבות עולה כי בחלק מהמקרים נמסרו לנציבות תשובות כלליות בלבד, ובמקרים אחרים לא נמסרו כלל אסמכתאות שנדרשו במפורש, לרבות:

- מסמך רשמי ממשרד החינוך התומך בטענה בדבר היעדר מימון להסעות למסגרות מסוימות;
- נתונים מבוססים ומוצגים (כגון דוחות מדידה) התומכים בטענות הרשות לגבי משך זמני נסיעה.

עוד נמצא כי במקרים שבהם דווח על ליקויים חמורים, לרבות בתחום הבטיחות , בוצעו לכאורה ביקורות, אך לא ננקטו צעדים אופרטיביים מספקים להפסקת השירות או לתיקון מיידי, ולא הוצגה סגירת מעגל טיפולית מלאה.

הצטברות ממצאים זו מצביעה על כשל מתמשך באופן הטיפול בפניות הנציבות, שאינו מתמצה בכשל נקודתי או תפעולי, אלא משקף חולשה מערכתית במענה הרשות לגורם פיקוח חיצוני.

יצוין כי בחודש פברואר 2026 העירייה פירסמה מכרז חדש במסגרתו הועברו חלק מהמסלולים לספר הסעות אחת. יחד עם זאת, מרבית המסלולים נותרו תחת ביצועו של א.ב.

<u>סיכום הסיכונים</u>

כשל מתמשך בטיפול בפניות נציבות תלונות הציבור עלול לחשוף את העירייה לסיכונים אלה:

- סיכון רגולטורי ומשפטי, נוכח אפשרות לממצאים חיצוניים מחמירים, המלצות מחייבות או צעדי המשך מצד מבקר המדינה;
- פגיעה בזכויות תלמידים, ובפרט תלמידי חינוך מיוחד, עקב פגיעה ברציפות השירות, קיצור יום לימודים בפועל או אי מתן מענה לצרכים טיפוליים;
- סיכון בטיחותי, מקום שבו ליקויים בכלי רכב או בהתנהלות נהגים אינם מטופלים באופן מיידי;
- פגיעה באמון הציבור, כתוצאה מתפיסה של היעדר שקיפות, היעדר אחריות והעדר מענה מספק לתלונות חוזרות.

<u>המלצות מסכמות</u>

מומלץ כי העירייה תגבש ותיישם נוהל סדור ומחייב לטיפול בפניות נציבות תלונות הציבור בתחום ההסעות, אשר יכלול לפחות את המרכיבים הבאים:

1. **להגדיר עובד/ת ייעודי/ת לתקופת פתיחת שנת הלימודים ולתקופות עומס**.

מינוי עובד יעודי שירכז את פניות ההורים, המלווים והמוסדות, יוודא העברה למשכ"ל ולספק, ויתעד סגירת מעגל עד לפתרון בפועל.

2. **מענה מבוסס אסמכתאות**

קביעת חובה לצירוף מסמכים תומכים לכל תשובה לנציבות (לדוגמה: מכתבי משרד החינוך, נתוני מדידה, דוחות פיקוח), ולא הסתפקות בהצהרות כלליות.

3. **לוחות זמנים וסגירת מעגל**

הגדרת לוחות זמנים ברורים למתן מענה, לצד תיעוד צעדים מתקנים שננקטו בפועל בעקבות כל תלונה.

4. **קישור בין טיפול רגולטורי לטיפול תפעולי**

וידוא כי טיפול בתלונה אינו מסתיים במענה כתוב בלבד, אלא מלווה בפעולות בשטח, לרבות אכיפה חוזית, תיקון ליקויים והפקת לקחים מערכתית.

יישום המלצות אלה צפוי לצמצם חשיפה רגולטורית ומשפטית, לשפר את איכות הטיפול בתלונות, ולחזק את אמון הציבור במערך ההסעות ובניהולו

<u>.דברי הסבר:</u>

המסמכים המפורטים מציגים **ריכוז של כשלים** במערך הסעות התלמידים בעיר, כפי שעולה מתלונות הורים ודוחות של נציבות תלונות הציבור. המידע חושף **הפרות חוזיות** מצד הספקים, הכוללות אי-ביצוע הסעות, איחורים קיצוניים, ושימוש בכלי רכב שאינם בטיחותיים או נקיים. בנוסף, הנתונים מצביעים על **חוסר מענה מערכתי** מצד העירייה, אשר נמנעת מפיקוח הדוק ומותירה את ההורים להתמודד לבדם עם שיבושים בשירות.

מהניתוח המערכתי עולה כי כלל הליקויים שנמצאו - לרבות אי־רציפות שירות, פגיעה בזמני נסיעה, קיצור יום לימודים בפועל וליקויי בטיחות - אינם תקלות מבודדות, אלא תוצרים ישירים של חולשה מתמשכת במנגנוני הפיקוח, האכיפה והבקרה.

בהיעדר מדדי שירות מחייבים, אכיפה אפקטיבית וסנקציות בזמן אמת, ליקויים תפעוליים הפכו לדפוס עבודה שיטתי. מצב זה יצר פגיעה ישירה בזכויות תלמידים, ערעור חובת האחריות של הרשות והגדלת החשיפה הבטיחותית והרגולטורית.

לפיכך, כל פתרון נקודתי שאינו מטפל בשורש הכשל – מערך הבקרה והאכיפה – אינו צפוי להביא לשיפור בר־קיימא.

לסיכום, הביקורת קוראת להפעלת **נהלי חירום** כדי להבטיח את רציפות ובטיחות המערך.

10. ניתוח מערכתי ומדרג חומרה

להלן תרשים המציג ניתוח מערכתי הבוחן את ההשלכות הישירות של פיקוח ואכיפה שאינם אפקטיביים דיים .יודגש כי הבעיה המרכזית אינה עצם היעדר קנסות ,אלא מצב שבו גם כאשר מועלות תלונות ומופעלים קנסות מול א.ב, הם אינם נשמרים או אינם יוצרים הרתעה מספקת ,ולעיתים אף מבוטלים בהמשך.



התרשים מציג את הליקויים לפי **רמות חומרה** שונות, כאשר הפגיעה ב**בטיחות המשתמשים** וברציפות השירות נתפסות כבעיות הדחופות ביותר. בנוסף, מודגשים קשיים משמעותיים בתחומי **העמידה בלוחות זמנים** ורמת הזמינות הכללית של המערכת. לבסוף, הניתוח מצביע על כשלים ב**מערך התקשורת** מול ההורים, המהווים נדבך נוסף בחומרת המצב. סיכום הממצאים ממחיש כיצד היעדר בקרה אפקטיבית מוביל להידרדרות תפקודית רחבה ב**איכות השירות** ובביטחון הציבור.

להלן ניתוח מדרג החומרה:

1. פגיעה ברציפות השירות (חומרה גבוהה).
2. סיכונים בטיחותיים (חומרה גבוהה-בינונית).
3. זמינות ועמידה בזמנים (חומרה בינונית).
4. מענה ותקשורת עם הורים (חומרה תומכת).

בהיעדר שיקום מנגנוני הבקרה, לא ניתן יהיה לבלום את ההידרדרות.

11. מסקנות הבדיקה

מן הבדיקה המעמיקה של מסמכי ההתקשרות, פרוטוקולי ועדת השלושה, התנהלות ההפעלה בפועל, ריבוי התלונות, והטיפול בהן לרבות פניות לנציבות תלונות הציבור עולה תמונה מערכתית ברורה של כשל מתמשך במערך ההסעות.

הכשלים שהתגלו אינם נקודתיים ואינם תוצאה של אירועים חריגים או תקלות בודדות, אלא מצביעים על **ליקויים מבניים ושיטתיים** בניהול ההתקשרות, במנגנוני הפיקוח, ובאכיפת תנאי החוזה. ליקויים אלו חזרו ונשנו לאורך זמן, במספר רב של מסגרות חינוכיות, קווים, ימי פעילות (ובפרט ימי שישי ומערך החזור), ובאו לידי ביטוי בהפרות חוזרות של רציפות השירות, זמני האיסוף, איכות ההפעלה ותקני הבטיחות.

מן הדוח עולה כי ברמת הרשות וההתקשרות לא מומשה באופן מלא ועקבי אחריות הפיקוח והאכיפה .לצד פעולות שבוצעו על ידי מחלקת ההסעות ,לרבות העברת תלונות למשכ"ל ולספק המנגנון הכולל לא יצר בקרה מרתיעה וסגירת מעגל מספקת מול כשלים חוזרים.

עוד עולה כי במקרים רבים נעשה שימוש בפתרונות אד-הוק, ובהם פיצוי כספי להורים, הפניית האחריות להסעה עצמאית, או התאמות נקודתיות בלוחות זמנים. פתרונות אלו אינם מהווים תחליף לניהול תקין של שירות ציבורי חיוני, ואף יוצרים נרמול של כשל: הם מטפלים בסימפטום אך אינם מתקנים את שורש הבעיה, ועלולים להביא לשחיקה מתמשכת בסטנדרט השירות.

מכלול הליקויים שנמצאו יוצר **חשיפה ממשית** במספר מישורים:

- פגיעה בזכויות תלמידים, לרבות תלמידים עם צרכים מיוחדים, לנגישות שוויונית ובטוחה למסגרות חינוכיות.
- סיכון בטיחותי ממשי, נוכח ליקויי תחזוקה, התנהגות נהגים בלתי הולמת והיעדר אכיפה מיידית.

- חשיפה משפטית ורגולטורית, לרבות מול נציבות תלונות הציבור ומול גורמי פיקוח חיצוניים.
- פגיעה באמון הציבור ובמעמד הרשות כגוף אחראי המנהל שירותי ליבה.

המסקנה הכוללת היא כי ללא שינוי עומק במנגנוני הפיקוח, הבקרה והאכיפה לא ניתן יהיה להבטיח שיפור יציב ומתמשך ברמת השירות, גם אם יינקטו צעדים נקודתיים מול הספק.

עוד עולה, כי מעורבות נציבות תלונות הציבור אינה תוצאה של אירוע חריג או תלונה בודדת, אלא של הצטברות כשלים חוזרים אשר לא טופלו במנגנונים הפנימיים של הרשות. עצם העברת הסוגיות לטיפול גורם פיקוח חיצוני מעידה על כשל במנגנוני הבקרה, האכיפה וסגירת המעגל העירוניים.

12. המלצות עיקריות

ההמלצות שלהלן אינן המלצות תפעוליות נקודתיות, אלא צעדים מבניים מחייבים, אשר יישומם נדרש כתנאי להשבת שליטה ניהולית, לצמצום חשיפה רגולטורית ולשמירה על זכויות ובטיחות התלמידים.

12.1 הקמת מנגנון פיקוח ייעודי עם סמכויות אכיפה

מומלץ להקים ברשות מנגנון פיקוח ייעודי למערך ההסעות, שיפעל כיחידה פונקציונלית ברורה ולא כטיפול אגבי. מנגנון זה יכלול:

- הגדרת אחריות מפורשת לגורם מפקח.
- סמכות לדרוש תיקון ליקויים בזמן אמת.
- סמכות להפעיל סנקציות חוזיות ,לרבות קנסות ,עצירת תשלום ופסילת רכב/נהג תוך איסור ביטול קנס ללא החלטה מנומקת ומתועדת.
- תיעוד שיטתי של חריגות, טיפול בהן ומעקב אחר יישום תיקונים.

היעדר גוף פיקוח ייעודי היה גורם מרכזי ל "ואקום הפיקוחי" שנמצא בדוח.

12.2 קביעת מדדי שירות מחייבים(SLA)

יש לקבוע ולהטמיע מדדי שירות מחייבים וברורים (SLA) אשר ייכללו כחלק בלתי נפרד מההתקשרות ומהבקרה השוטפת, ובכלל זה:

- רציפות השירות (אי ביצוע הסעה = חריגה חמורה).
- זמני איסוף והחזרה עם תקרת חריגה מותרת.
- משך נסיעה מקסימלי.
- זמני תגובה לתקלות ואירועי חירום.

מדדים אלו ישמשו בסיס למדידה אובייקטיבית, להשוואה בין קווים וליישום סנקציות.

12.3 נוהל פסילה מיידית לרכב לא תקין ופסילת נהג

מומלץ לקבוע נוהל חד-משמעי ובר אכיפה של:

- פסילה מיידית של רכב שאינו עומד בדרישות בטיחות, תחזוקה או תברואה, עד להצגת תיקון ואישור חזרה לשירות.
- פסילה מיידית של נהג במקרה של חריגה חמורה, לרבות התנהגות בלתי הולמת, העלאת גורמים לא מורשים, או סיכון תלמידים.
- חובת הצגת אישורי כשירות ובדיקות תקופתיות כתנאי להמשך הפעלה.

בטיחות תלמידים מחייבת מדיניות של "אפס סובלנות" לחריגות מהותיות.

12.4 הקמת ממשק פניות פעיל ושקוף להורים ולמלווים, לצד תגבור כוח אדם בתקופות עומס

יש להקים ממשק פניות ייעודי וזמין להורי התלמידים ולמלווים, ובמקביל להגדיר עובד ייעודי לתקופת פתיחת שנת הלימודים, שירכז טיפול בפניות, העברה למשכ"ל ולספק ומעקב אחר סגירת מעגל בפועל.

- קבלת דיווחים בזמן אמת על איחורים, ביטולים, ליקויי בטיחות וחוסר נהג קבוע, לרבות דיווחים של מלווים וצוותי מוסדות.
- מתן מענה מתועד וברור לפניות.
- העברת מידע שוטף להורים בדבר לוחות זמנים ושינויים.

מוקד זה מהווה רכיב חיוני ב "בקרה מהשטח" ומסייע למנוע הסתרת כשלים.

12.5 נוהל מוסדר למענה לפניות נציבות תלונות הציבור

מומלץ לגבש נוהל סדור ומחייב לטיפול בפניות נציבות תלונות הציבור, הכולל:

- לוחות זמנים ברורים למתן מענה.
- חובת צירוף אסמכתאות ותשתית עובדתית מלאה לכל טענה.
- גורם אחראי מרכזי לניהול הממשק מול הנציבות.
- דיווח הנהלתי על פניות חוזרות או חריגות.

אי־מענה או מענה חלקי לפניות הנציבות מהווה כשל נורמטיבי חמור ומגביר חשיפה רגולטורית.

12.6 נוהל מוסדר לתיאום והעברת מידע בין מחלקת ההיסעים לבין אגף החינוך

מומלץ לגבש נוהל סדור ומחייב לתיאום שוטף בין מחלקת ההיסעים לבין אגף החינוך בכל הקשור להעברת מידע על תלמידים, מוסדות חינוך וזכאות להסעות, הכולל:

- הגדרת המידע המחייב להעברה מאגף החינוך למחלקת היסעים.
- קביעת לוחות זמנים ברורים להעברת המידע טרם פתיחת שנת הלימודים, וכן לעדכונים שוטפים במהלך השנה.
- הגדרת גורם אחראי בכל יחידה — אגף החינוך ומחלקת ההיסעים — לאימות הנתונים, להעברת העדכונים ולמתן מענה לפערים או אי־התאמות.
- קביעת מנגנון בקרה תקופתי להשוואת הנתונים בין האגפים לצורך איתור תלמידים חסרים, שיוכים שגויים או מידע שאינו מעודכן.
- חובת תיעוד של כל עדכון או שינוי בפרטי תלמיד, לרבות מועד העברת המידע, זהות הגורם המעביר וזהות הגורם המאשר את השינוי.

היעדר תיאום מוסדר והעברת מידע חלקי או בלתי מעודכן בין אגף החינוך לבין מחלקת ההיסעים עלולים להביא לשיבוץ שגוי של תלמידים, לעיכובים במתן שירותי הסעה, לפגיעה ברציפות השירות לתלמידים ולהגדלת החשיפה התפעולית והתקציבית של העירייה.

12.7 יש לגבש נוהל מסודר ומחייב, המגדיר את כלל הבקרות המקדימות הנדרשות לצורך בחינת היערכותו של המסיע לפתיחת שנת הלימודים. במסגרת הנוהל יש לקבוע, בין היתר, כי טרם תחילת ההפעלה תבוצע בדיקה מקיפה של כלל קווי ההסעה, תוך אימות קיומם של נהגים, כלי רכב, רשימות תלמידים מעודכנות, מוקד תפעולי פעיל ותוכנית הפעלה מלאה לכל קו.

כמו כן, יש להגדיר מראש תרחישי סיכון ותוכניות מענה לתקלות צפויות, לקיים תהליך מובנה לאיתור ולניטור סימני אזהרה העלולים להעיד על אי-מוכנות של המסיע, ולבצע "חזרה גנרלית" המדמה את הפעלת מערך הסעות החינוך המיוחד ביום פתיחת שנת הלימודים.

בנוסף, יש לוודא כי כל ליקוי או פער המתגלים במהלך תקופת ההיערכות יתועדו ויטופלו באופן מלא טרם תחילת ההפעלה, ולא יתאפשרו כשלים מהותיים שלא ניתן להם מענה.

לבסוף, יש לחייב את המסיע לחתום, טרם תחילת ההפעלה, על הצהרת מוכנות, שלפיה הוא ערוך לביצוע כלל ההסעות בהתאם להתחייבויותיו החוזיות, וכי למיטב ידיעתו לא קיימים ליקויים או גורמי סיכון העלולים לפגוע בביצוע התקין של השירות.

12.8 לאור ממצאי הביקורת בניהול מערך ההסעות, מומלץ לבחון את הכדאיות וההיתכנות של פרסום מכרז עצמאי לניהול כולל של מערך הסעות התלמידים בעיר. אשר ייתן מענה מקצועי ורציף לכלל שלבי מערך ההסעות – החל משלבי בניית והכנת מסלולים ועריכת המכרז ועד לתכנון וההיערכות המוקדמת, דרך היישום והתפעול השוטף, ועד לפיקוח, בקרה, ניהול סיכונים, טיפול באירועים חריגים והפקת לקחים.

במסגרת המכרז יש להגדיר באופן ברור את תחומי האחריות של מנהל המערך, ובכלל זה: תכנון קווי ההסעה, בקרת מוכנות לקראת פתיחת שנת הלימודים, ליווי והפעלת המסיעים, ביצוע בקרות שוטפות, ניהול מוקד תפעולי, מתן מענה בזמן אמת לתקלות ולאירועים חריגים, הפקת דוחות תקופתיים, תיעוד פעולות הבקרה וההיערכות, וקידום תהליכי שיפור מתמיד.

יצוין כי כיום פועלים בשוק מספר ספקים, נוסף על משכ"ל, המעניקים לרשויות המקומיות שירותי ניהול כוללים של מערך הסעות תלמידים. שירותים אלה כוללים, בין היתר, תכנון והקמת מערך ההסעות, הצגה וכתיבת נהלים, ליווי מקצועי, פיקוח ובקרה תפעולית, ניהול מוקד שירות, בקרת ביצוע, ניהול אירועים חריגים, ותמיכה שוטפת לאורך שנת הלימודים. לפיכך, מומלץ לבחון את החלופות הקיימות בשוק, תוך השוואת איכות השירות, הניסיון המקצועי, היקף השירותים, רמת הבקרה והעלויות, ולבחור במודל ההתקשרות שייתן לעירייה את המענה המקצועי והמיטבי לצרכיה.

מהלך זה צפוי לחזק את יכולות התכנון, הניהול והבקרה של העירייה, להפחית את הסיכון לכשלים מערכתיים, התייעלות כספית על הוצאות הסעות, שיפור הבקרה התקציבית ולהבטיח רציפות תפקודית ורמת שירות גבוהה ובטוחה לתלמידים.

סיכום יישומי

יישום ההמלצות לעיל אינו בגדר שיפור שירות בלבד, אלא תנאי הכרחי להשבת השליטה הניהולית, לצמצום חשיפות ולשמירה על זכויות ובטיחות התלמידים. ללא שינוי מערכתי זה, קיים חשש ממשי להישנות הליקויים גם בהתקשרויות עתידיות, ללא קשר לזהות הספק.

יישום המלצות מדוח 2024

1. רישוי עסקים

להלן סיכום הצעדים שננקטו והאתגרים העומדים בפני המחלקה בתחום רישוי עסקים:

ליקויים שנמצאו	הצעדים שננקטו עד כה	המלצות ואתגרים שטרם בוצעו
• זמני טיפול ממושכים בתיקים ותקופות שבהן הם עמדו ללא התקדמות. • חוסר תיאום וממשקים חלקיים בין מחלקת רישוי עסקים לבין אגפים אחרים (הנדסה, ארנונה ונכסים). • היקף אכיפה משפטית מצומצם מאוד ומיעוט שימוש בשימועים או צווי סגירה. פערי הכשרה מקצועית מצטברים בקרב עובדי המחלקה בשנים שקדמו ליוני 2025.	• גיוס תקן של מפקח אחד. • הכנת תוכנית עבודה שנתית סדורה (מצורפת התוכנית). • קיום שולחנות עגולים עם גורמי רישוי – הוכנס ללו"ז העבודה השנתי.	• **מנגנון קיצור תהליך רישוי:** גורמים שונים (משרד הבריאות, מחלקת הנדסה, שפ"ע) אינם זמינים למתן תשובות וחוות דעת, דבר המעכב משמעותית את פרק זמן האישור לרישיון עסק . • **האצלת סמכויות:** חתימה על רישיונות עסק טרם נבחנה על ידי ראש העיר ממונה. • **כלי התניידות:** לא הוקצו למחלקה כלי רכב, דבר המקשה מאוד על תהליכי העבודה ופוגע בתפקוד העובדים.

2. השירות הפסיכולוגי (השפ"ח)

חלק מרכזי מעיסוק מנהל השירות הפסיכולוגי החדש בחצי השנה האחרונה הינו סביב הגדלת התקינה והרחבת המענה של השפ"ח. ברמה הארצית שיעור הכיסוי עומד על כ-50% מהתקינה הנדרשת, בעוד בית שמש נמצאת במצב חריג של כ-19% איוש בלבד.

להלן טבלה המרכזת את מישורי הפעילות, הצעדים שננקטו והיעדים לעתיד:

ליקויים שנמצאו	פעולות שבוצעו וצעדים שננקטו	יעדים, צפי ותוצאות צפויות
• אחוז כיסוי נמוך במיוחד של תקני פסיכולוגים (פחות מ-19% מתוך התקן הרצוי) והעסקת מתמחים תקופה ארוכה מהמותר בתקן (בין 8 ל-24 שנים),	• ביצוע בדיקה מקיפה שכללה כ-40 ראיונות עם עובדים בהווה ובעבר. • גיוס 15 פסיכולוגים חיצוניים במאות שעות עבודה למתן מענה שוטף והורדת העומס ("שבירת מעגל העומס והעזיבה"). • קבלת הסכמה ואישור מנכ"ל לקידום גיוס של כ-10 משרות נוספות בשפ"ח בחודשים הקרובים. • ביצוע פניות יזומות לקבוצות פסיכולוגים ולגורמי גיוס שונים. ניהול תהליך מכרזי לקליטת 5 פסיכולוגים נוספים ותוספת של 4.3 תקנים בהתאם לנספח ב'.	• עלייה בשיעור הכיסוי מ-16.15% (מרץ 2026) ל-18.1% (אוגוסט 2026), וצפי הגעה ל-21.5% באוקטובר 2026 (גידול של 30% בשפ"ח תוך 7 חודשים). • יצירת מסגרת עבודה יציבה והפחתת עומסים מיידית מהצוות הקיים. • קידום תהליכים מול משרד הפנים והגורמים המוסמכים ליצירת שינוי מערכתי וארוך טווח עבור העיר.

ליקויים שנמצאו	פעולות שבוצעו וצעדים שננקטו	יעדים, צפי ותוצאות צפויות
• מספר שעות ההדרכה שהועברו לפסיכולוגים בפועל היה נמוך משמעותית ממכסת השעות המתוקצבת על ידי שפ"י • ניהול תיקי מטופלים ואבחונים בארכיון פיזי בלבד עקב היעדר מערכת ממוחשבת במשך מספר שנים.	• הגדלת מימון ההדרכות מטעם משרד החינוך ב-10 שעות שבועיות נוספות וגיוס אנשי מקצוע ברמה גבוהה. • קיום השתלמויות מקצועיות שוטפות וקידום יוזמות וחדשנות עירונית. • קידום הקמה של מסלולי התמחות נוספים: התמחות קלינית, התפתחותית ושיקומי	• הפיכת השפ"ח למקום עבודה מקצועי ואטרקטיבי המעודד התפתחות מקצועית ומחויבות. • הרחבת סוגי המענים למערכת החינוך (פסיכולוגים שיקומיים לחינוך מיוחד, התפתחותיים לגיל הרך וקליניים למסגרות עם קשיים רגשיים).

12.4.1. סיכום

ההתמודדות עם המחסור בתקינה אינה מתמקדת רק בגיוס עובדים אלא בפעולה רב-מערכתית הכוללת הגדלת תקינה, הפחתת עומסים, שיפור תנאי העבודה, הרחבת הדרכות וגיוון מענים – במטרה לאפשר לשפ"ח בית שמש לצאת ממעגל המחסור ולהגיע להיקף כוח האדם הנדרש לעיר.