

ביטול אירוע בחג פורים

מבוא

1. חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 (להלן - **חוק רישוי עסקים**) קובע בין היתר, כי עסק מסוג "עינוג ציבורי"¹ טעון רישוי במטרה לשמור על שלום הציבור ובריאותו. לפי נוהל משטרת ישראל בנושא "רישוי אירועים המוניים" (מספר 90.029.101), "ניתן לומר כי אירועים המוניים של מופעי תרבות, אומנות, בידור וספורט נכללים בגדר פעילותם של עסקים מסוג 'עינוג ציבורי'. על קביעת תנאים לקידום המטרה של שמירה על שלום הציבור מפני סכנות הנובעות מפעילות חבלנית עוינת, מהפרת הסדר הציבורי ומפעילות עבריינית ופיקוח על מילויים מופקדת המשטרה".
2. לפי חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962 (להלן - **חוק הבטיחות**), "עינוג ציבורי" כהגדרתו בחוק רישוי עסקים - הוא אסיפה, שעליה חל חוק זה. סעיף 8 לחוק הבטיחות קובע: "נוכח קצין משטרה בדרגת פקד או מעלה במקום של אסיפה, בסמוך לפני התחלתה או במהלך האסיפה, ולא נתקיימו לגביה הוראות של תקנות לפי חוק זה, ייתן הקצין לאחראי לבטיחות, ובהיעדרו - למארגן האסיפה שבמקום, התראה לתקן את הליקויים תוך הזמן שיקבע; לא תוקנו הליקויים תוך אותו זמן או לא היה האחראי לבטיחות או המארגן במקום אותה שעה, רשאי הקצין כשהוא נוכח במקום האסיפה -
 - (1) אם טרם התחילה - לצוות על אי-קיומה;
 - (2) אחרי שהתחילה - לצוות על פיזור, אם היה לו חשש סביר שעקב אי-קיום התקנות קיימת סכנת נפשות של ממש".
3. החברה העירונית ראשון לציון לתרבות ספורט ונופש (להלן - **החברה העירונית**) אחראית על הפקת מרבית האירועים העירוניים ברחבי העיר.
4. אירועי פורים שתכננה לערוך החברה העירונית בתאריך 1 במרץ 2018 (להלן ביחד - **אירועי פורים**) היו כדלקמן:

מיקום	לוח זמנים משוער	צפי קהל מרבי
גן בעברית	משעה 10:00 עד 13:05	4,000 איש
גן המושבה	משעה 10:00 עד 13:05	6,000 איש
פארק נאות שקמה	משעה 10:00 עד 13:05	4,000 איש

5. בתאריך 4 במרץ 2018 כתב ראש העירייה דאז למנכ"ל העירייה ולמבקר: "ביום חמישי בתאריך 1 במרץ 2018 היה אמור להיערך בגן בעברית אירוע פורים במקביל לשני אירועים נוספים שנערכו בעיר. בסביבות השעה עשר הסתבר לי מפי [מנכ"ל החברה העירונית] יש בעיה עם האירוע מבחינת משטרת ישראל עקב אי הגעה מספקת של מאבטחים, במיוחד מאבטחים מוסמכי בידוק.

¹ "הצגות של תיאטרון או קולנוע, קונצרט, דיסקוסק, מופעי מחול, ריקודים, קברט, קרקס, משחק או ספורט, וכל עינוג כיוצא באלה, בין שהם בתמורה ובין שלא בתמורה, למעט הרצאה או ויכוח שמטרתם העיקרית היא חינוכית, אף אם הם מלווים לצורך הדגמה הצגת תמונות או השמעת צלילים."

ניסיונותיי להיעזר במאבטחים של החברה לביטחון או בפקחים שלה כתחליפים למאבטחים החסרים, וכן בקשתי להשתמש בשוטרים בשכר נדחו על ידי מפקד התחנה. הוא טען כי מדובר במקרה החוזר על עצמו באירועי החברה ואינו מוכן לויתור.

התוצאה היתה ביטול האירוע, דבר שגרם **מפח נפש לאלפי תושבים** שהתקבצו בפארק. בסופו של דבר החלטתי לקיים אירוע חליפי למוחרת.

אני מבקש מכם לשמש צוות בדיקה של האירוע המדובר לרבות הסקת מסקנות ממה שקרה במסגרתו והפקת לקחים לגבי העתיד. אבקש שתיפגשו עם הנוגעים בדבר בחברה העירונית, במשטרה, בחברה לביטחון ובחברת האבטחה שהיתה אמורה לספק את השירות, וכן כל גורם שתמצאו לנכון." [ההדגשה במקור]

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"כמי שמצוי בתחום ההפקות עשרות שנים במצב בו מוזמנים מאות רבות של מאבטחים לאירוע, לעיתים חסרים ו/או יש מצב של חוסר התייצבות מקסימלית, שהרי עסקינן בבני אנוש."

6. האירוע שתוכנן להתקיים בתאריך 1 במרץ 2018 בגן בעברית כלל הופעות של שני אומנים, להקות זמר (ממספר בתי ספר בעיר ומבית הספר לפיתוח קול ומוזיקה שמפעילה החברה העירונית), תחרות תחפושות, מתנפחים ומתחם יצירה. בפועל, לאחר שלא התקבל אישור משטרה, הופעלו רק מתנפחים ומתחם יצירה.
- בתאריך 2 במרץ 2018 נערך אירוע נוסף בגן המושבה, שכלל גם הופעות של אומנים. אירוע זה לא תוכנן מראש ונועד "לפצות" את התושבים על ביטול המופעים שתוכננו להיערך בגן בעברית ביום הקודם.

עבודת הביקורת

1. דוח הביקורת נערך על-פי דרישת ראש העירייה דאז בשנת 2018, הרשאי לדרוש נושאי ביקורת לפי סעיף 170א(ג)(2) לפקודת העיריות.
2. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את היערכות החברה העירונית לקראת אירועי פורים בנוגע להיבטי אבטחה ואת התנהלות החברה העירונית וחברת אבטחה ביום האירוע שתוכנן להיערך בגן בעברית.
3. הביקורת נערכה בשיתוף עם מנכ"ל העירייה.
4. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות שנערכו עם מנכ"ל החברה העירונית, מנהלת אגף תרבות בחברה העירונית, מנהל תחום הפקות ואירועים בחברה העירונית, מנכ"ל החברה לביטחון ולסדר ציבורי (להלן - **החברה לביטחון**), מנהל אגף סיוור בחברה לביטחון, מנהל מבצעים בחברה לביטחון, מנהל מחלקת ביטחון בחברה לביטחון, בעלים של חברת האבטחה, מנכ"ל חברת האבטחה, מפקד תחנת משטרת ראשון לציון (להלן - **מפקד תחנת ראשון לציון**), סגנו וקצין אגף מבצעים.

- ב. עיון באוגדני בטיחות שהוכנו ובתיקי אבטחה² שנערכו לכל אחד מאירועי פורים.
- ג. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
5. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים מרץ עד יוני 2018.
6. טיטות הדוח הועברו לתגובות המבוקרים.

ממצאים

1. נהלים עירוניים

- 1.1 נוהל "הפקת אירוע" של החברה העירונית (להלן - **נוהל החברה**) מפרט את הפעולות שעל החברה לבצע לקראת קיום אירוע.
- 1.2 לפי נוהל עירוני (מספר 36.0501) בנושא "התניית עריכה של אירועים עירוניים ברישיון" (להלן - **נוהל עירוני אירועים**), "היוזם אירוע יגיש בקשה לרישיון לניהול עסק'... במשרדי רישוי פיקוח ושילום עסקים - 45 ימים לפני מועד האירוע".
- אישורי גורמים לרישוי עסק לכל אחד משלושת האירועים התקבלו במועדים שלהלן:

תאריך אישור פארק נאות שקמה	תאריך אישור גן המושבה	תאריך אישור גן בעברית	גורם מאשר
24.01.2018	24.01.2018	24.01.2018	הנדסה
21.02.2018	21.02.2018	21.02.2018	משרד הבריאות
18.01.2018	18.01.2018	18.01.2018	נגישות
22.02.2018	22.02.2018	22.02.2018	שירותי כבאות והצלה - היתר זמני
01.03.2018	01.03.2018	01.03.2018	שירותי כבאות והצלה - היתר ביום האירוע
14.02.2018	14.02.2018	14.02.2018	משטרת ישראל - היתר זמני
01.03.2018	01.03.2018	לא ניתן	משטרת ישראל - היתר ביום האירוע

נמצא כי נוהל עירוני אירועים שעודכן בפברואר 1998, אינו מעודכן, ואף אינו מתייחס כלל לעובדה שמשטרת ישראל ושירותי כבאות והצלה מאשרים את רישיון העסק ביום האירוע עצמו (לאחר בדיקת סידורי האבטחה בפועל והתאמתם לנדרש), כך שעד לקבלת אישורם ביום האירוע, מופק היתר זמני המותנה בקבלת האישורים הנ"ל ביום האירוע. להלן דוגמאות נוספות:

- הגורם העירוני האחראי על נושא רישוי עסקים הוא אגף רישוי ופיקוח על עסקים ולא יחידת "רישוי פיקוח ושילוט בעסקים" המצוינת בנוהל.
- ההתייחסות למוקד העירוני אינה כוללת דיווח מיידי ושוטף עד להסדרת כל תקלה במקרה בו מתעוררת בעיה ביום האירוע. הדיווח היחיד למוקד העירוני הוא ש"יוזם האירוע אחראי לדווח למוקד העירוני לגבי ביצוע האירוע. הדיווח יכלול: מקום, מועד, אישיות מרכזית משתתפת, איש הקשר מטעמו וכל מידע רלבנטי אחר".

² מסמך רשמי של ממונה אבטחה בהתאם להנחיות משטרת ישראל, שנועד להסדיר את נושאי האבטחה והביטחון באתר האירוע ומהווה בסיס לעבודת צוות האבטחה באירוע.

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"ככלל, החברה העירונית לא אמורה להקים 'נוהל עירוני' להקמת אירוע, כך שבמידה ונמצא כי הנוהל מ-1998 אינו מעודכן, זו לא תקלה של החברה העירונית."

1.3 נוהל עירוני בנושא "אבטחת אירועים", שעודכן לאחרונה במרץ 1999, ועבר לאחריות החברה לביטחון, עוסק בקביעת תוכנית אבטחה לאירועים בהם משתתפים לפחות 50 איש ומוגדרים בין היתר, כאירועים מסוג "עינוג ציבורי" לפי חוק רישוי עסקים. משיחה עם מנהל מחלקת ביטחון מוסדות חינוך וציבור בחברה לביטחון וממידע שהתקבל מהחברה העירונית עולה כי הפעולות המפורטות בנוהל זה הן באחריות החברה העירונית ולא באחריות החברה לביטחון.

תגובת ממונה על נהלים, טפסים, רשומות וחוק חופש המידע:

1. נוהל 0401-37 'אבטחת אירועים' הועבר לאחריות החברה לביטחון...

2. אודה להעברת הנחיותיכם לחברה לביטחון.

3. אשמח לסייע בהטמעת המלצות הדוח בנוהל ככל שאדרש."

1.4 נוהל עירוני בנושא "הפעלת אמפיפארק באירועים", שעודכן לאחרונה בנובמבר 1999, מגדיר את תחומי האחריות בין החברה העירונית, החברה לביטחון, משטרת ישראל, מגן דוד אדום ושירותי כבאות והצלה בעת קיום אירועים הנערכים באמפיפארק העירוני.

מנכ"ל החברה העירונית מסר כי "הנהלים הללו מתייחסים לאמפי פארק הישן בקריית ראשון, היום ישנם נוהלים אחרים עם דרישות אחרות".

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"הועבר סט נהלים להפקת אירוע באמפי פארק חדש."

2. צוות אבטחה

2.1 לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 (להלן - **חוק סמכויות שמירה**), "מאבטח" הוא "מי שהוסמך לפי סעיף 7 לשם ביצוע פעולות אבטחה ושמירה על ביטחון הציבור לפי חוק זה".

לפי חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998, מאבטח ימונה לאחר שעבר הכשרה מקצועית בתחום האבטחה ובתחום הסמכויות המסורות לו.

2.2 כפי שיפורט להלן, במסמכים שהועברו לביקורת ובהסברים שהתקבלו קיימת התייחסות רק לבעלי התפקידים "מאבטח" ו"סדרן". משכך, בכל מקום בו מוגדר "מאבטח" הכוונה ל"מאבטח חמוש" ול"בודק ביטחוני" אשר עברו הכשרה נדרשת, ללא אבחנה ביניהם.

2.3 בתאריך 22 באפריל 2015 נחתם הסכם התקשרות בין החברה העירונית לבין חברת אבטחה למתן שירותי אבטחה לאירועים ואתרים של החברה העירונית (להלן - **הסכם ההתקשרות**).

סעיף 2 בנספח א' להסכם ההתקשרות הוא מפרט עבודות אבטחה, הכולל שירותי אבטחה באירועים שעורכת החברה העירונית. סעיף ב2. לנספח קובע כי "מספר

המאבטחים באירוע הטעון רישיון ייקבע בהתאם להנחיות משטרת ישראל, ובאחריות החברה לקיים את הנחיות המשטרה בכל הנוגע לאבטחת האירוע".
לפי נספח זה, אירועי פורים נכללים ברשימת האירועים הקבועים של החברה העירונית:

האירוע	חודש בשנה	מיקום	מספר מאבטחים	משעה - שעה
אירועי פורים	מרץ	מרכז העיר	120	משעה 8:30 עד 14:00
אירועי פורים	מרץ	שיקמה	35	משעה 8:30 עד 14:00
אירועי פורים	מרץ	גן בעברית	30	משעה 8:30 עד 14:00
סך הכל			185	

יש להעיר כי מספר המאבטחים המצוין בלוח מהווה אמנם בסיס בלבד, מאחר שמשטרת ישראל קובעת בפועל את מספר המאבטחים הנדרש לכל אירוע, אך לדעת הביקורת, ניתן ללמוד ממנו שחברת האבטחה הייתה אמורה להיערך מבעוד מועד למספר מאבטחים גבוה מהנדרש בפועל.

3. היערכות לאבטחת האירוע

3.1 אחראי ביטחון

לפי נוהל משטרת ישראל, מנהל האירוע ימנה ממונה ביטחון (להלן - **ממונה ביטחון**) שיהא אחראי על ארגון כל סידורי האבטחה בהתאם לתוכנית אבטחה שאישר קצין המשטרה המאשר, הדרכת סדרנים והצבתם לביצוע משימות על-פי תוכנית האבטחה. רישום ותמצית כתובה של ההדרכה האמורה יימסרו בין היתר, למנהל האירוע ולקצין המשטרה.

נמצא כי לכל אחד משלושת האתרים מונה מנב"ט מטעם חברת האבטחה. כלומר, עובד חברת האבטחה אחראי על מתן אישור כי אנשי האבטחה שהתייצבו לכל אירוע תואמים לרשימות המאבטחים שאישרה המשטרה.

3.2 סיורים מקדימים

לפי נוהל החברה, "מנהל התחום המקצועי יערוך סיור מקדים עם מהנדס בטיחות האירוע ונציגי רישוי משטרת ישראל כ-45 יום לפני מועד האירוע."
סיור אישור יתקיים לפי נוהל החברה, "לאחר השלמת מכלול ההיבטים הנדרשים לצורך קיום האירוע, יתקיים סיור אישור על ידי משטרת ישראל, מנהל התחום המקצועי..."
לכל אחד מהאתרים הוכן אוגדן בטיחות הנושא תאריך 8 בינואר 2018.

לביקורת הועברו ארבעה פרוטוקולים של סיורים שנערכו לקראת האירוע:

- בתאריך 15 בפברואר 2018 התקיים סיור בראשות קצין אגף מבצעים במהלכו הוצגו שלושת האתרים בהם תוכננו להתקיים אירועים.
- בתאריך 14 בפברואר 2018 התקיים מפגש, בו נמסרו עדכונים והתקבלו החלטות בנוגע לאירוע. סיכום והנחיות כללו בין היתר:
 - רשימת מאבטחים יש להעביר לבדיקת המשטרה.
 - מאבטח שלא רשום לא ישתתף באירוע.

• מאבטח ללא תעודה לא יעבוד.

- בתאריך 15 בפברואר 2018 התקיים מפגש "אישורי תוכניות" בראשות מפקד תחנת ראשון לציון. בסיכום נכתב כי "ספירת כמות סדרנים ותקינותם תעשה בתחילת האירוע ומי שיימצא לא בהתאם לתנאים שנדרשתם לא יעבוד". כמו כן, מנהל האירוע מטעם החברה העירונית מסר ש" [בנוגע] לאחוזי מאבטחים מוכשרים [אני] מבקש לבחון את הנושא בכך שנציב סדרנים עם הכשרות בנקודות בהם יש מגע עם קהל". נוסף על כך, קצין אבטחה ורישוי במשטרת ישראל מסר: "מבקש להעביר שמות מאבטחים בזמן. יש להקפיד מאבטחים מוכשרים ולא קטינים."
- בתאריך 26 בפברואר 2018 התקיים מפגש בראשות קצין אגף מבצעים. בסיכום נכתב כי מנהל תחום הפקות ואירועים מטעם החברה העירונית מסר: "הועברה רשימת מאבטחים לטובת בדיקה לקצין האבטחה והרישוי, אין פערים."

3.3 צוות אבטחה

א. לפי סעיף 72. בנספח א' להסכם ההתקשרות, "לפחות 14 יום לפני כל אירוע, תעביר החברה לחברה העירונית רשימה שמית של המאבטחים, לרבות מספרי תעודת זהות ואישורי הסמכה." סעיף 72. מוסיף כי "בכל אירוע בו מוצבים 10 מאבטחים או יותר, תציב החברה מנהל ביטחון אשר יכין תיק אבטחה על פי הנחיות משטרת ישראל".

בפברואר 2018 הגיש כל אחד משלושת ממוני הביטחון שמונו לאירוע, תיק אבטחה לאתר עליו הוא אחראי (להלן ביחד - **תיק אבטחה**). תיק אבטחה שאישר קצין רישוי ואבטחה בתחנת משטרת ראשון לציון כולל נתונים על אודות צוות האבטחה שנדרש להשתתף באירוע (ממוני ביטחון, מאבטחים וסדרנים):

סך הכל אנשי אבטחה	מספר סדרנים	מספר מאבטחים	מספר ממוני ביטחון	אתר
64	38	25	1	גן המושבה
23	14	8	1	גן בעברית
32	19	12	1	פארק נאות שקמה
119	71	45	3	סך הכל

מהלוח עולה כי חברת האבטחה נדרשה להעמיד לרשות החברה העירונית ביום האירוע, 45 מאבטחים ו-71 סדרנים ובסך הכול - 116 אנשי אבטחה (נוסף לשלושה ממוני ביטחון).

יש להעיר כי בלוח המוצג בהסכם ההתקשרות (סעיף 2.3 לעיל), מספר אנשי האבטחה הבסיסי היה 185 - כלומר, 66 אנשי אבטחה יותר משנדרש בפועל.

- ב. בקשה לקבל את שמות המאבטחים שהועברו לאישור המשטרה עובר לאירועי פורים נענתה מחברת האבטחה³ בקבלת רשימה הכוללת פרטים של 137 אנשים: 57 "בעלי הכשרה" ו-80 "ללא הכשרה" (סדרנים).

³ נשלחו ללשכת מנכ"ל העירייה.

לפי מנכ"ל חברת האבטחה, הרשימות כוללות פרטים של 151 אנשים. לפי בדיקת הביקורת הרשימה כוללת פרטיהם של 137 אנשים בלבד (לאחר קיזוז שמות של 11 אנשים שפרטיהם הופיעו פעמיים ולא כולל שלושה ממוני ביטחון). מחברת האבטחה נמסר: "זאת הרשימה שהועברה. למשטרה כנראה שהיה כפל שמות, לא קיבלנו כל התראה על כך מהמשטרה."

ג. סעיף 2 בנספח א' להסכם ההתקשרות קובע בין היתר:

"ב. מספר המאבטחים באירוע הטעון רישיון יקבע בהתאם להנחיות משטרת ישראל... בכל אירוע, לפחות 60 אחוז מהמאבטחים יהיה בעל הכשרה ברמה ב' או מקביל, מחברה מוסמכת ומאושרת על ידי משטרת ישראל". המשמעות היא שלפי הסכם ההתקשרות, 72 מאנשי צוות האבטחה שדרשה המשטרה, אמורים היו להיות בעלי הכשרה, ולא רק 48 כפי שאושר בתיק אבטחה.

3.4 הזמנת עבודה

א. בתאריך 25 בפברואר 2018 הופקה דרישה לאישור הזמנה מחברת האבטחה עבור האירוע. בתאריך 4 במרץ 2018 הדרישה אושרה בידי חשב, סגנית מנהל (להלן - **סמנכ"לית**) כספים ומנכ"ל החברה העירונית. ההזמנה כללה תשלום עבור 120 מאבטחים ושלושה ממוני ביטחון. נכון למועד איסוף הממצאים, טרם קיבלה החברה העירונית דרישה לתשלום מחברת האבטחה.

ב. סעיף 9.1 להסכם ההתקשרות מפרט את התמורה הכספית השעתית עבור מתן שירותי אבטחה של "מאבטח לא חמוש", "מאבטח חמוש" ו"אחראי שמירה". בסעיף אין אבחנה בין מאבטח שעבר הכשרה לסדרן (מאבטח ללא הכשרה). כמו כן, אין בהסכם התייחסות לתעריף העסקת ממונה ביטחון. לשאלת הביקורת כיצד נקבעה תמורה שעתית של ממונה ביטחון, השיבה סמנכ"לית כספים בחברה העירונית: "[מנהל רשות האמנות דאז] בדק וטען כי המחיר בשוק לממונה ביטחון עומד על... לפיכך על בסיס הצהרתו, אושר התעריף הזה".

4. אבטחה ביום האירוע

4.1 לפי "דוח השתלשלות יום האירוע" שהתקיים בתאריך 1 במרץ 2018 ושערכה החברה העירונית, עולה בין היתר:

- בשעה 8:00 מצא מנהל תחום הפקות ואירועים כי "יש פער מתיק אבטחה בין 64 מאבטחים בפועל הגיעו 43 מאבטחים".
- בשעה 8:40 עודכן מנהל תחום הפקות ואירועים כי בפארק נאות שקמה "הגיע מיניבוס עם קטינים שלא יכולים לאבטח את האירועים".
- בשעה 8:49 עודכן מנהל תחום הפקות ואירועים כי בגן בעברית "חסרים כ-10 מאבטחים".
- עד שעה 9:30 נעשו ניסיונות למצוא פתרון על מנת שהאירועים יתקיימו כסדרם, לרבות בידי מנהל החברה העירונית, מנכ"ל וסמנכ"ל החברה לביטחון.

מבקרת עיריית ראשון לציון

- בשעה 09:34 עודכן עוזר ראש העירייה דאז וב-02:10 עודכן ראש העירייה דאז כי "מפקד התחנה נתן הנחיה לקחת את כל המאבטחים מגן בעברית למרכז העיר [גן המושבה]". יש להעיר כי מפקד תחנת ראשון לציון מסר כי הוא המליץ על העברת המאבטחים במטרה לאפשר פתיחת שניים מהאירועים.
- בשעה 10:30 מסר מנכ"ל החברה לביטחון כי הוא יכול לארגן שמונה פקחים שיחליפו מאבטחים חסרים, ובשעה 10:35 מסר מפקד תחנת ראשון לציון כי "פקחים אינם מורשי בידוק ועל כן לא מקבלים".
- בשעה 11:01 מסר מנכ"ל החברה העירונית כי האירועים המיועדים להתקיים על הבמה הממוקמת בגן בעברית - מבוטלים.

4.2 להלן דיווחי המוקד העירוני⁴ בתאריך 1 במרץ 2018 בנוגע לאירועי פורים:

שעה	מאת	אל	תיאור
08:42	תושב	מוקד	קבלת מידע על אירועי פורים
11:21	תושב	מוקד	קבלת מידע על אירועי פורים
12:00	ראש העירייה	מנהלת המוקד	הודעה על ביטול האירוע בגן בעברית
12:07	מנהלת המוקד	מנכ"ל החברה העירונית	בקשה לקבלת מידע על ביטול האירוע בגן בעברית
12:12	מנהלת המוקד	עוזר ראש העירייה	התכתבות בנושא ביטול האירוע
12:28	תושב	מוקד	קבלת מידע על אירועי פורים

מנכ"ל העירייה מסר שלקראת השעה 15:00 הוא עודכן לראשונה על ביטול האירוע.

4.3 במסמך "סיכום אירוע 'פארק שקמה' 1 במרץ 2018" שהתקבל ממפקד תחנת ראשון לציון נכתב בין היתר, כי בשעה 8:20 חסרו ארבעה מאבטחים. קצין המשטרה שהיה במקום הבחין שעל המאבטחים שהגיעו למקום נמנו "צעירים שנראים קטינים" וכי ממונה הביטחון מטעם חברת האבטחה "התעקש שהצעירים הם לא קטינים וכי בדק אותם". לאחר שמאבטחים הציגו תעודות מאבטח והסדרנים הציגו תעודות זהות, נמצא כי "8 מתוך הקבוצה הם קטינים". עד השעה 10:30 הגיעו ארבעה מאבטחים נוספים ובשעה 11:00 הגיעו ארבעה מאבטחים נוספים ובסך הכול - צוות האבטחה מנה 28 אנשים.

4.4 להלן מידע על אודות מספר אנשי האבטחה שהגיעו לאירועי פורים, כפי שמסר מנהל תחום הפקות ואירועים בחברה העירונית בנוגע לאירוע שהתקיים בפארק נאות שקמה:

⁴ מידע מדוח "תחקיר ביטול אירוע פורים בגן בעברית" ששלח מנכ"ל העירייה לראש העירייה דאז בתאריך 8 במאי 2018.

אתר	סך הכל נדרש (כולל ממונה ביטחון)	סך הכל הגיעו בפועל	סך הכל בתחילת האירוע	הערה
גן המושבה	65	51	65	14 מאבטחים הועברו מהגן בעברית
גן בעברית	23	14	0	המאבטחים שהגיעו הועברו לגן המושבה
פארק נאות שקמה	32	28	28	
סך הכל	120	93	93	

להלן מידע על אודות מספר אנשי האבטחה שהגיעו לאירועי פורים, כפי שעולה מהמידע שנמסר בפגישות שנערכו ומסיכום משטרת ישראל בנוגע לאירוע שהתקיים בפארק נאות שקמה:

אתר	סך הכל נדרש, לפי תיק אבטחה	סך הכל הגיעו בפועל	סך הכל בתחילת האירוע	הערה
גן המושבה	64	*54	64	עשרה מאבטחים הועברו מהגן בעברית
גן בעברית	23	14	0	המאבטחים שהגיעו הועברו לגן המושבה ולפארק נאות שקמה
פארק נאות שקמה	32	**24	28	ארבעה מאבטחים הועברו מהגן בעברית
סך הכל	119	92	92	

* לפי עובדי החברה העירונית.

** לפי סיכום המשטרה.

מהלוחות עולה כי בפועל הגיעו לאירועי פורים פחות אנשי אבטחה מהנדרש. כמו כן, האירוע בפארק נאות שקמה התקיים באישור המשטרה, אף שהגיעו למקום ארבעה אנשי אבטחה פחות מהנדרש.

4.5 מאבטחים בעלי הכשרה

א. מהדיווחים שהתקבלו עולה כי סך הכול הגיעו לאירועי פורים 92 או 93 אנשי אבטחה ללא הבחנה בין מאבטחים לסדרנים. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לסיווג זה מאחר שסדרן שאינו מורשה בידוק ניתן להחליף לכאורה, בפקח עובד החברה לביטחון.

ב. סעיף ג2. בנספח א' להסכם ההתקשרות קובע כי "בכל אירוע, לפחות 60 אחוז מהמאבטחים יהיה בעל הכשרה..."

ללא סיווג צוות האבטחה שהגיע לאירועי פורים לפי מאבטח וסדרן, לא ניתן לבדוק שחברת האבטחה אכן עמדה בדרישה האמורה. עם זאת, כאמור, דרישה זו אינה עולה בקנה אחד עם צוות האבטחה שנדרש ואושר בתיק אבטחה לאירועי פורים (40 אחוז מאבטחים בעלי הכשרה ו-60 אחוז סדרנים ללא הכשרה).

במידה שהדרישה בהסכם הייתה נאכפת, ייתכן שמספר המאבטחים שהיו מגיעים לאירוע היה מספק, ואת הסדרנים החסרים ניתן היה להחליף בפקחי החברה לביטחון.

4.6 התנהלות חברת האבטחה באירועים קודמים

א. סעיף 5.6 להסכם ההתקשרות קובע כי "החברה העירונית תהיה רשאית לקזז מהתמורה שהיא חייבת להעביר לחברה עקב מתן השירותים, סכומים יחסיים, אם יתברר כי החברה אינה מקיימת את מצבת כוח האדם בהתאם לדרישות החברה העירונית והוראות חוזה זה". סעיף 19 להסכם ההתקשרות מפרט את הפיצויים המוסכמים (בגין כל איחור של מאבטח, עמדת שמירה לא מאוישת, הצבת מאבטח ללא אישורים ו/או רישיונות נדרשים וכדומה).

ב. בקשת הביקורת לקבל מידע על אודות שימועים שנערכו בחברה העירונית לחברת האבטחה נענתה בפרוטוקול ישיבה מתאריך 5 בפברואר 2016 "לצורך ביצוע שימוע בגין ליקויים במתן שירותי אבטחה". בפרוטוקול נכתב בין היתר, כי "באירועים גדולים אין היערכות מראש בצורה טובה, המאבטחים אינם מתאימים ו/או מוכנים והמשטרה אינה מאשרת אותם ונוזפת בחברה העירונית...". וכן ש"החברה העירונית הודיעה לחברת האבטחה כי על אף שלפנים משורת הדין לא הופעל עד עתה מנגנון של קנסות הקבוע בחוזה ההתקשרות בגין איחורים ו/או הפרות ו/או סטיות מהוראות חוזה ההתקשרות, מתכוונת החברה העירונית להפעיל מנגנון זה בעתיד אם וככל שיהיו הפרות של חוזה ההתקשרות".

ג. החברה העירונית הציגה התכתבויות בנוגע להיעדרויות של שומרים קבועים מטעם חברת האבטחה, לרבות בקשות לקיזוז קנסות, עובר לאירועי פורים. להלן דוגמאות:

- בתאריך 3 ביוני 2015 דווח על היעדרות השומר בחי-כיף, לרבות באירועים קודמים ועקב כך הנחה הסמנכ"ל דאז להפחית את שכרו של השומר בגין ההיעדרות.

- בתאריך 29 ביוני 2015 דווח על ליקוי בעבודת השומר בגן בעברית ומנכ"ל החברה העירונית הנחה לקנוס את חברת האבטחה וציין כי היו ליקויי אבטחה גם בחי-כיף ובגן המוזיקה.

- בתאריך 3 בספטמבר 2015 דיווח מנכ"ל דאז של החי-כיף על היעדרות שומר. כאמור, לפי פרוטוקול השימוע שנערך בתאריך 5 בפברואר 2016, "לא הופעל עד עתה מנגנון של קנסות הקבוע בחוזה ההתקשרות בגין איחורים ו/או הפרות ו/או סטיות מהוראות חוזה ההתקשרות".

- בתאריך 3 במאי 2017 כתב מנהל תפעול היכל התרבות לחברת האבטחה בנוגע להיעדרות שומרים בין היתר, כי "הסיפור הזה חוזר על עצמו שוב ושוב. לפני מקרה זה, זה קרה במוצאי שבת מספר ימים קודם לכן... כמות המאבטחים שאנו נדרשים לה מגיעה אליכם לפחות חודש מראש ולא תמיד הם מגיעים בזמן או בכמות המתבקשת. התשובות שאנו מקבלים, מתפרשים כ: 'זה מה יש'... לא נראה שנעשה משהו משמעותי אצלכם ביחס אלינו ובעצם הכול נשאר ומנוהל אותו דבר..."

- בתאריך 19 ביוני 2017 דיווח מנכ"ל דאז של החי-כיף על היעדרות שומר, ואף כתב כי "מדובר בתקלות חוזרות ונשנות עם חברת האבטחה... אעביר לכם

בנפרד רצף תכתובות עם מנכ"ל החברה, כולל פירוט הבעיות והתייחסותו לקנס אותו הוא אמור לשלם בעקבות זאת. מבחינתי, ניתן וצריך לסיים את ההתקשרות, לפחות ככל שמדובר בחי-כף. אבקש טיפולכם בכל הנושא הכספי הנדרש, בכפוף לחוזה שלו".

באותו מועד הנחתה סמנכ"לית הכספים לקזז מהתמורה המגיעה לחברת האבטחה את הקנסות הנדרשים לפי ההסכם. מנכ"ל החי-כף צירף בקשה לקזז מהתמורה קנסות בגין ליקויי אבטחה מתאריך 11 במרץ 2017 ומתאריך 12 במרץ 2017.

לשאלת הביקורת האם חברת האבטחה נקנסה בגין אירועים קודמים השיבה סמנכ"לית כספים:

"החברה נקנסה בסך של 24.4 אלפי ש"ח, עקב אירוע של נטישת שמירה במהלך סימפוזיון פיסול בשנת 2016. במהלך הסימפוזיון פרצו בלילה, למכולה שהכילה את הציוד של הפסלים הבינלאומיים ונגנב ציוד בכ-25 אלפי ש"ח. החברה נקנסה במלוא עלות הנזק שנגרם. מלבד אירוע זה, נקנסה החברה גם על ידי החי-כף, בסכום של כ-3,300 ש"ח בחודש מרץ 2017... כמו כן, קוזזו מהחברה סכומים קטנים, הנעים בין מאות שקלים לאלפי שקלים בודדים, בגין אי הגעת שומרים וכדומה."

5. עלויות

5.1 להלן העלויות בהן נשאה החברה העירונית בגין האירוע שתוכנן להתקיים בתאריך 1 במרץ 2018:

תיאור	סכום, בש"ח	הערה
במות ומחסומי לחץ	11,998	
גידור ומחסומים	12,750	
הופעות אומנים	38,610	
שתייה לאומנים	661	
כיבוי אש	3,000	
מהנדס בטיחות	3,452	
אישורי חשמל	936	
הנחיה	3,500	
צוות מגן דוד אדום	1,200	
השכרת גנרטור	5,850	
מתנפחים ומתחם יצירה	12,636	לא חויב באירוע שנערך בתאריך 2 במרץ 2018
אבטחה	8,057	נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם שולם
הגברה	6,629	
מטפים	750	הוזמן גם לאירוע שנערך בתאריך 2 במרץ 2018, אך חויב רק בגין אספקה בתאריך 1 במרץ 2018
שירותים כימיים	1,000	
סך הכל	111,029	

כאמור, בפועל, הופעלו באירוע בגן בעברית רק מתנפחים ומתחם יצירה. משכך, העלויות בהן נשאה החברה העירונית בגין הופעות שלא נערכו והיערכות להופעות אלה הסתכמו בכ-88,000 ש"ח. זאת, לא כולל עלויות אבטחה "עודפות" הנובעות מכך שיינתכן שלהפעלה הכוללת מתנפחים ומתחם יצירה היו נדרשים פחות מאבטחים (עקב צפי לפחות משתתפים באירוע).

5.2 להלן העלויות בהן נשאה החברה העירונית בגין אירוע חליפי שנערך בתאריך 2 במרץ 2018 בגן המושבה, לאור ביטולו של האירוע יום קודם:

תיאור	סכום, בש"ח	הערה
במות ומחסומי לחץ	8,000	
קידום	500	
גרר	2,340	לא חויב באירוע קודם
הופעות אומנים	29,250	
שתייה לאומנים	1,068	
מהנדס בטיחות	3,452	
אישורי חשמל	936	
הנחיה	3,500	
צוות מגן דוד אדום	1,200	
השכרת גנרטור	5,850	
אבטחה	8,057	נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם שולם
הגברה והנגשה	8,385	
שירותים כימיים	410	
סך הכל	72,948	

המשמעות היא שהחברה העירונית שילמה בגין האירוע החילופי כ-71,000 ש"ח, נוסף לעלויות בהן נשאה בגין ביטול הופעות באירוע שתוכנן ליום הקודם.

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"אחזור ואדגיש כי למרות הכשל של חברת האבטחה, אף לאחר כל הברורים והשימועים, עדיין חשוב שתגובת המשטרה הייתה כאן לא מידתית. צר לי שתוצאת האירוע גרמה לפגיעה בציבור שלם של אימהות, תינוקות וילדים בגיל הרך בביטול ההופעה, למול עריכתה ב[סדר כוחות] חסר או לא מושלם (כוונתי בפתרון אשר הוצע לקיימו עם מאבטחים עובדי/ות החברה לביטחון). בסופו של יום, חברת האבטחה פועלת ופעלה מול המשטרה בהנפקת האישורים, רישוי האירוע, רשימת המאבטחים וכיוצא בזה."

תגובת מנהלת אגף תרבות בחברה העירונית:

"לאחר חודשים בהם עמלה החברה העירונית והתקשרה עם ספקים שונים להפקת אירועי פורים בחרה חברת האבטחה באופן רשלני, מקומם לא ראוי ופוגע לא לספק את מספר אנשי האבטחה הדרושים לקיום האירוע כפי שסוכם עמה וזאת על אף, ישיבות עם משטרת ישראל וגורמים רלוונטיים אחרים טרם מועד עריכת האירוע. לאור התרחשות המקרה החרגי, ומשהתבהר לתדהמת החברה העירונית כי היא מנועה על ידי משטרת ישראל מלקיים את האירוע המתוכנן ולאור אכזבתם הרבה של הילדים (המשתתפים

והצופים) אשר המתנינו מספר שעות לתחילת האירוע פעלה החברה העירונית במיידית ונערכה לקיום אירוע פורים נוסף ביום למחרת. לשם קיום אירוע נוסף, נאלצה החברה העירונית להאריך את התקשרותה או ליצור התקשרויות חדשות עם ספקים, תוך שהחברה העירונית מנסה לעשות ככל יכולתה, הן להוזיל ואו לבטל את עלויות אירוע הפורים המקורי והן להוזיל את עלויות האירוע הנוסף. ניסיונות אלו הובילו לכך שהספק שהעניק שירותי גרר וספק המתנפחים הסכימו להעניק שירותים ביום האירוע הנוסף ללא עלות נוספת מעבר לזו אשר שולמה עבור המועד המקורי. באשר לשאר הספקים, על אף ניסיונותינו הם עמדו על זכותם (אשר נראה כי מוצדקת) לקבלת התשלום המלא שכן הם העניקו מבחינתם את מלוא שירותים להם התחייבו ולשביעות רצונה המלא ועמדו בכל התחייבויותיהם באחד מהימים העסוקים ביותר שלהם בשנה."

ריכוז ממצאים ומסקנות

1. נוהלי עבודה

- נוהלי העירייה בנושא שנבדק אינם מעודכנים, עוסקים בעיקר בהיערכות לאירוע ואינם כוללים הנחיות מהותיות, כמפורט בדוגמאות שלהלן:
- בנהלים אין התייחסות לעובדה שמטרת ישראל ושירותי כבאות והצלה מאשרים את רישיון העסק לאירוע ביום האירוע עצמו (לאחר בדיקת סידורי האבטחה בפועל והתאמתם לנדרש), כך שעד לקבלת אישורם ביום האירוע, מופק היתר זמני בלבד.
 - ההתייחסות בנהלים למוקד העירוני אינה כוללת דיווח מידי (ושוטף עד לסיום התקלה) במקרה בו מתעוררת בעיה ביום האירוע.

2. אבטחת אירוע

- 2.1 ממוני הביטחון שמונו לכל אחד משלושת האתרים הם עובדי חברת האבטחה. המשמעות היא שעובד חברת האבטחה אחראי על מתן אישור כי אנשי האבטחה שהתייצבו לכל אירוע מטעם אותה חברת אבטחה תואמים לרשימות המאבטחים שאישרה המשטרה.
- 2.2 בהסכם ההתקשרות לא נקבעה התמורה הכספית השעתית עבור מתן שירותי אבטחה בידי סדרן (מאבטח ללא הכשרה), מאבטח ואו ממונה ביטחון.
- 2.3 לאירועי פורים הגיעו פחות אנשי אבטחה מהנדרש ובסופו של דבר האירוע בפארק נאות שקמה התקיים באישור המשטרה, אף שהגיעו למקום ארבעה אנשי אבטחה פחות מהנדרש. זאת, אף שלפי הסכם ההתקשרות, חברת האבטחה הייתה אמורה לכאורה, להיערך מבעוד מועד למספר מאבטחים גבוה מהנדרש בפועל.
- 2.4 לפי הסכם ההתקשרות, 72 מאנשי צוות האבטחה שדרשה המשטרה, אמורים היו להיות בעלי הכשרה (60 אחוז), ולא רק 48 כפי שאושר בתיק אבטחה. מהדיווחים שהתקבלו עולה כי סה"כ הגיעו לאירועי פורים 92 או 93 אנשי אבטחה ללא הבחנה בין מאבטחים לסדרנים. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לסיווג זה

מאחר שסדרן שאינו מורשה בידוק ניתן להחליף לכאורה, בפקח עובד החברה לביטחון.

כמו כן, ללא הבחנה כאמור, לא ניתן לבדוק שחברת האבטחה עמדה בדרישה שנקבעה בהסכם ההתקשרות, לפיה "לפחות 60 אחוז מהמאבטחים יהיה בעל הכשרה", ובכל מקרה, דרישה זו אינה עולה בקנה אחד עם צוות האבטחה שנדרש ואושר בפק"מ אבטחה לאירועי פורים - רק 40 אחוז מאבטחים בעלי הכשרה.

במידה שהדרישה בהסכם הייתה נאכפת, ייתכן שמספר המאבטחים שהיו מגיעים לאירוע היה מספק, ואת הסדרנים החסרים ניתן היה להחליף בפקחי החברה לביטחון.

3. אירועים קודמים

אף לפני אירועי פורים דיווחו מנהלים בחברה העירונית על היעדרויות של שומרים קבועים מטעם חברת האבטחה.

המלצות

1. יש לעדכן את הנהלים העירוניים ולכלול בהם הנחיות מפורטות לפעילות הנדרשת ביום האירוע וקביעת הגורמים האחראיים ליישום ההנחיות.

תגובת מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים:

בהמשך לדיון שנערך בנושא זה בלשכת מנכ"ל העירייה ביום 18 ביוני 2018 הוחלט להקים צוות שיפעל לעדכון הנהל הקיים.

ישיבה ראשונה של הצוות התקיימה במשרדה של [התובעת העירונית] מהלשכה המשפטית ואנו נמצאים בשלב ראשוני של איסוף חומרים והתייעצות עם גורמי רישוי במשטרה, נציגי החברה העירונית לתרבות וספורט וגורמים חיצוניים לעירייה. המטרה היא להגיש הצעה לנוהל חדש עד סוף השנה."

2. מומלץ למנות ממונה ביטחון מטעם החברה לביטחון.

תגובת מנכ"ל החברה לביטחון:

"מינוי ממונה ביטחון מטעם החברה לביטחון מותנה בהפעלת מערך האבטחה/מאבטחים על ידי החברה לביטחון, מאבטחים כמו שהוצבו עד היום הם בוודאי מתכון לכישלון ממונה הביטחון."

3. בפרסום מכרז לבחירת חברות אבטחה יש לקבוע תעריפים לסדרן, לבדוק ביטחוני, למאבטח חמוש ולממונה ביטחון.

תגובת מנכ"ל החברה לביטחון:

"מדרג סוגי המאבטחים: סדרן, בודק ביטחוני, מאבטח חמוש. לכל אחד מבעלי התפקידים יש הכשרה שונה."

4. יש לצרף לתיק אבטחה רשימה של מאבטחים חמושים, בודקים ביטחוניים וסדרנים, צילום של תעודת מאבטח/בודק ביטחוני תתומה בגין כל מאבטח שאושר וצילום של תעודת זהות של כל סדרן שאושר.

5. יש לערוך ברשימות המאושרות הבחנה בין מאבטחים ממושים, בודקים ביטחוניים וסדרנים. יש לוודא כי ממונה הביטחון בודק נוכחות מול הרשימות המאושרות ומשווה לתעודות הסמכה/תעודת זהות. כמו כן, יש לקנוס את חברות האבטחה בגין כל איש צוות אבטחה שלא יגיע לאירוע כשברשותו תעודת זהות ו/או תעודת הסמכה.
6. יש למנות גורם מתכלל לכל האירועים הנערכים באותו מועד אשר יהא אחראי בין היתר, על דיווח מיידי של כל בעיה למוקד העירוני. כמו כן, יקבל החלטות מערכתיות, כגון ביטול אירוע והעברת צוותי אבטחה לאירוע אחר.
- הגורם המתכלל יקים חפ"ק שיכלול נציג של החברה העירונית, נציג של החברה לביטחון, נציג של מארגן האירוע, נציג משטרת ישראל ונציג בכיר מחברת האבטחה. צוות זה ייתן מענה מהיר ומיידי לכל בעיה שתתעורר לפני ובזמן אירוע.
7. יש לבחון קבלת מענה לאבטחת אירועים באמצעות חברות אבטחה שמעסיקה החברה לביטחון.

תגובת מנכ"ל החברה לביטחון:

"המאבטחים שמעסיקה החברה לביטחון מתאימים רק למשימות אבטחה. לרוב באירועים בהם מדובר, נדרשים יותר בודקים בטחוניים וסדרנים. פרסמנו מכרז לאבטחת אירועים, יש זכיין ממתנינים לאישור מנכ"ל העירייה."

8. יש להעביר את האחריות על אבטחת אירועים עירוניים לחברה לביטחון.
9. על החברה לביטחון לפעול לקבלת רישיון של חברת אבטחה.

תגובת מנכ"ל החברה לביטחון:

"אנחנו פועלים במישור זה מספר רב של חודשים."

10. מומלץ לבחון הכשרת עובדי עירייה ועובדים מהחברה העירונית כבודקים ביטחוניים ו/או כמאבטחים מוסמכים, לאחר בחינת הנושא מול ראש מינהל משאבי אנוש ורכש וקבלת ייעוץ משפטי.
 11. מומלץ לתאם עם מפקד תחנת ראשון לציון כי אחת לרבעון, תיערך ישיבת עבודה לעדכון שוטף, בה ישתתפו נציגי עירייה ו/או החברות העירוניות ומקד תחנת ראשון לציון.
 12. יש לאתר את כל הדיווחים על אודות ליקויי אבטחה קודמים (באתרים קבועים ובאירועים) ולבחון את סיוסם ההתקשרות עם חברת האבטחה.
 13. יש לקנוס חברות אבטחה בגין ליקויי אבטחה בהתאם לקבוע בהסכם.
 14. יש לערוך לחברות אבטחה שאינן מיישמות את הנחיות ההסכם, שימועים ולתעדם.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצות מקובלות ותבוצענה. בנוגע להמלצה 8, נמסר כי ההמלצה תבוצע "בכפוף ליכולת תקציבית והשלמת הליך הסדרת החברה לביטחון כחברת אבטחה."

