

# טקס הדלקת המשואות לציון 70 למדינת ישראל - בחירת מדליקי המשואות, חלוקת ההזמנות והתקשרויות **תקציר**

## **רקע כללי**

ביום 18 באפריל 2018, ערב יום העצמאות ה-70 למדינת ישראל, התקיים טקס הדלקת המשואות (להלן - הטקס או טקס המשואות) בהשתתפות יו"ר הכנסת וראש הממשלה, ונכחו בו, כמדי שנה, נציגי השלטון והמדינה הנמנים על סגל א' וכן צופים מקרב הציבור הרחב. הטקס נערך מדי שנה, מאז שנת 1950, בהר הרצל בירושלים, והוא נחשב לאחד מהאירועים הממלכתיים החשובים והחגיגיים בחיי האומה.

במרכז טקס הדלקת המשואות עומדת הדלקתן של שתיים עשרה משואות כנגד שנים עשר שבטי ישראל. ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים (להלן - ועדת השרים) קובעת את הנושא המרכזי של שנת העצמאות, ועדה ציבורית ממליצה ליו"ר ועדת השרים על בחירת מדליקי המשואות (להלן - הוועדה הציבורית).

יו"ר ועדת השרים מאז מאי 2015<sup>2</sup> היא שרת התרבות והספורט, ח"כ מירי רגב (להלן - השרה או שרת התרבות). מרכז ההסברה (להלן גם - המרכז) במשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות) אחראי לביצוע הטקסים והאירועים הממלכתיים<sup>3</sup>. מנכ"ל משרד התרבות מאז יולי 2015 הוא מר יוסי שרעבי (להלן - המנכ"ל). מנהל מרכז ההסברה, מר מושיק אביב מכהן בתפקיד משנת 2015. הוא משמש גם כיו"ר הוועדה הציבורית.

לקראת ציון 70 שנות עצמאות החליטה ועדת השרים ב-17.9.2016 לקיים את טקס הדלקת המשואות "במתכונת מורחבת", ולהסמיך את יו"ר ועדת השרים לקבוע את מתכונת טקס הדלקת המשואות והאירועים (להלן - החלטת ועדת השרים).

ברחבת הטקס בהר הרצל היו כ-6,860 מושבים זמינים. לטקס נערכו גם שני אירועים מקדימים, ב-15.4.18 וב-16.4.18 (להלן - חזרות גנרליות), כך שסך מספר המושבים הזמינים בטקס ובחזרות הגנרליות היה כ-20,570. עלות ההפקה הסתכמה בכ-22 מיליון ש"ח.

## **פעולות הביקורת**

נבדקו ההליכים המינהליים של בחירת מדליקי המשואות, הקצאת ההזמנות לטקס המרכזי ולחזרות הגנרליות וחלוקתן, ובחירת נותני שירותים על ידי מרכז ההסברה. כמו כן נבדקו היבטים מסוימים באישור התקציב לטקס המשואות. הביקורת נעשתה בחודשים מאי - דצמבר 2018 במשרד התרבות. בדיקות השלמה נערכו בגופים האלה: צה"ל, יד לבנים - ארגון להנצחת חללי מערכות ישראל וטיפול במשפחות (להלן - יד לבנים), הכנסת, משרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם), מרכז השלטון המקומי (להלן - מש"מ), משטרת ישראל, ארגון אלמנות ויתומי צה"ל, שירות בתי הסוהר ומשרד האוצר.

1 סגל א' הוא כינוי לרשימת סדרי הקדימה הממלכתיים של נציגי השלטון והמדינה, לפי דרגת חשיבותם, המוזמנים לטקסים ולאירועים ממלכתיים.

2 במסגרת הממשלה ה-34 שהושבעה בכנסת ב-14.5.15.

3 עד שנת 2013 היה מרכז ההסברה יחידה במשרד ראש הממשלה.

4 החלטה סט/18 של ועדת השרים, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11.10.17, ומספרה 3068.

## הליקויים העיקריים

### תקציב טקס המשואות

התקציב לכלל אירועי שנת ה-70 שתוכננו למשך כל השנה אושר רק בינואר 2018 בהחלטת ממשלה על חלוקת הרזרבה ל-2018, אף שנהוג לציין חגיגות של כל עשור למדינה באירועים נרחבים ואף שלוח הזמנים לתחילת אירועי יום העצמאות מוכתב מעצם הגדרתו.

### תהליך בחירת מדליקי המשואות

מבלי לפגוע בזכויותיהם ובהישגיהם הרבים של מדליקי המשואות שנבחרו, בתהליך בחירת מדליקי המשואות בטקס נפלו פגמים. חלקים מההליך בוצעו שלא בהתאם ל"תקנון לבחירת מדליקי המשואות בטקס ערב יום העצמאות" (להלן - התקנון), ולעיתים באופן שהיה בו כדי לפגוע בסמכויותיה ובמעמדה של הוועדה הציבורית לבחירת מדליקי המשואות.

בתקנון חסרים: א. כללים לבחירת נציגי ציבור לוועדה הציבורית; ב. כללים לצירוף נלווה למדליק משואה; ג. הגדרת גיל לנציגי הדור הצעיר. בתקנון גם לא מעוגנת אפשרות בחירת ארגון או גוף שנציגו ידליק משואה - אפשרות שהתממשה בהליך לבחירת מדליקי המשואות בטקס.

אין הגדרה למעמדה של תת-ועדה שהוקמה לבחינת מועמדים מקרב התפוצות להדלקת משואות - מטעם מי היא פועלת ומהם יחסי הגומלין בינה ובין הוועדה הציבורית; כמו כן אין תיעוד לגבי מינויה וסמכויותיה, דרכי פעולתה ואמות המידה לבחירת המועמדים מהתפוצות.

ההחלטה הסופית של הוועדה הציבורית על רשימת המועמדים המומלצים להדלקת המשואות נעשתה בשיחות טלפוניות פרטניות בין יו"ר הוועדה (מנהל מרכז ההסברה) לחברי הוועדה הציבורית. השיחות לא נעשו במתכונת של שיחת ועידה שהייתה מאפשרת לחברי הוועדה הציבורית לקיים דיון משותף והצבעה כנדרש בתקנון לצורך קבלת ההחלטות. בשיחות טלפון אלו אושרו מועמדים שנוספו לרשימת המומלצים, שמועמדותם, על פי סיכום דיון הוועדה ועל פי דברי חלק מחבריה, כלל לא נדונה קודם וכל זה נעשה גם בלי העברה מראש של חומרי רקע על המועמדים שנוספו לבחינת חברי הוועדה. כמו כן, נוסף מועמד שמועמדותו נדחתה בשלבים מוקדמים יותר על ידי הוועדה. במקביל נגרעו שמוותיהם של שבעה מועמדים שהוועדה הציבורית אישרה כמועמדים להדלקת המשואות ושמותיהם הגיעו לשלב הסופי.

### ניהול ותיעוד חלוקת הזמנות לטקס ולחזרות הגנרליות

בטקס ובחזרות הגנרליות היו כ-22,000 מקומות ישיבה פוטנציאליים; לאחר הפחתת מושבים לצורכי הפקה ואבטחה עמד מספרם הכולל של המושבים הזמינים על כ-20,570. מרכז ההסברה חילק 18,801 הזמנות בלבד (91%).

למרכז ההסברה יש אסמכתאות לחלוקת 13,774 הזמנות מתוך 18,801 ההזמנות שחילק (73%); למרכז ההסברה אין אסמכתאות לחלוקת יותר מרבע מההזמנות שחילק: 4,940 לחזרה הגנרלית השנייה ו-87 לטקס. אי-שמירת התיעוד אינה עולה בקנה אחד עם החובה המעוגנת בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955, והוראות התקשי"ר, ואינה מתיישבת עם כללי המנהל התקין.

ברחבת הטקס בהר הרצל הוקמו יציעים ובהם 7,326 מקומות ישיבה. לאחר ההפחתה האמורה לצורכי הפקה ואבטחה עמד מספר המושבים הזמינים על כ-6,860. למרכז ההסברה יש 6,489 אסמכתאות בלבד על חלוקת הזמנות לטקס. לטענת משרד התרבות, החלוקה המופחתת של מספר ההזמנות ביחס למספר המושבים הזמינים נעשתה מתוך רצון להימנע מעומס יתר וכמקדם בטיחות, וזאת נוסף על ההפחתה לצורך זה שהובאה בחשבון בחישוב המושבים הזמינים. בפועל, יותר מ-500 מושבים ביצע המרכזי בטקס שלא נמצאו אסמכתאות על

הקצאתם אוישו, בין השאר, על ידי בעלי תפקידים במשרד התרבות, דבר המעורר חשש כי ההזמנות למושבים אלו ניתנו לבעלי תפקידים ולמקורבים להם, תוך מניעת זכות זו מהציבור הרחב.

### חלוקת הזמנות לסגל א'

רשימת סגל א' שמסר מרכז ההסברה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת הייתה חסרה וללא סדר קדימויות, וכללה גם אנשים שלא נמנו עם סגל זה; ניהול הרשימה ועדכונה בוצעו באופן לקוי והמרכז לא חילק הזמנות לכל בעלי התפקידים הנמנים עימו.

המרכז אינו מגביל את מספר ההזמנות המחולקות למי שנמנה עם סגל א'; כך התברר למשל כי המרכז חילק הזמנות לאנשים מקבוצה זו, אף שהיו זכאים להזמנות גם מהארגון שהם משתייכים אליו, מבלי שתיבדק כפילות החלוקה.

סידורי ההושבה בטקס לא תאמו את רשימת סדרי הקדימה הממלכתיים ברשימת סגל א'.

### הקצאת וחלוקת הזמנות לציבור

מספר המושבים בטקס ובחזרות הגנרליות גדל מכ-8,800 בשנים קודמות לכ-20,570, מתוך רצון לאפשר לציבור הרחב לקחת חלק באירועים. אולם, רק כשליש ממספר המושבים הכולל שנוספו הוקצה לציבור הרחב. בטקס המרכזי, אף שנוספו כ-2,460 מושבים לעומת שנים קודמות, הציבור הרחב זכה לתוספת של כ-370 הזמנות בלבד בהשוואה למספר ההזמנות הממוצע שהוקצה לציבור בטקסים קודמים.

מרכז ההסברה לא פרסם את אמות המידה לחלוקת ההזמנות לציבור, את הדרכים והמועדים שבהם יוכל הציבור לפנות לקבלת הזמנה ואת המועד שבו תימסר החלטתו, אף שנציבות תלונית הציבור העירה לו בעניין זה בעבר.

מרכז ההסברה לא השיב לפונים מהציבור שבקשתם לקבלת הזמנות נדחתה, אף על פי שבעת פנייתם הם קיבלו מענה אוטומטי שלפיו תשובות יישלחו לאחר חג הפסח. הדבר יצר ציפיות שווא בקרב הפונים, ואולי אף מנע מהם את ההזדמנות להשיג הזמנות בדרך אחרת. התנהלות מרכז ההסברה לא עלתה בקנה אחד עם החובה לנהוג בשוויון ובהגינות כנדרש לפי כללי המנהל התקיין, בהתאם לפסיקה ולחוק.

משרד התרבות ומרכז ההסברה לא פרסמו לציבור הרחב כל הודעה אשר לחלוקת הזמנות לטקס עצמו ולחזרה הגנרלית השנייה. באשר לחזרה הגנרלית הראשונה פרסם משרד התרבות הודעה באתר משרדו בלבד, על פתיחת חלוקת הזמנות באמצעות חברת הפצה. ההודעה פורסמה שבע דקות לפני שאתר חברת ההפצה נפתח לציבור.

בניגוד להודעה לציבור באתר המשרד שלפיה ניתן לקבל שתי הזמנות בלבד עולה כי 1,751 מזמינים קיבלו 4,138 הזמנות, כלומר התאפשרה קבלה של יותר משתי הזמנות למזמין; 207 מזמינים ביצעו הזמנות יותר מפעם אחת, חלקם לשני אירועים או יותר, והם קיבלו יחד 955 הזמנות. בהפצת ההזמנות לציבור לא ניתנה הזדמנות אמיתית ושוויונית לכלל הציבור לנסות ולקבל הזמנות לטקס או לאחת החזרות הגנרליות, ובכך נוצר מצב שבו הלכה למעשה היה ליודעי דבר ולמקורביהם יתרון על פני אנשים מן השורה בקבלת ההזמנות מחברת ההפצה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד התרבות.

### ארגונים ומוסדות ציבור שקיבלו הזמנות

אין למרכז ההסברה כללים להקצאת ההזמנות לארגונים, לבעלי התפקידים שאינם נמנים עם סגל א', וכן לעניין צירוף נלווים למי שנמנה עם סגל א'. כל ארגון שהמרכז הקצה לו הזמנות נהג בהן על פי שיקול דעתו וללא כל פיקוח ובקרה מצד מרכז ההסברה.

קיימים פערים ניכרים, המסתכמים במאות הזמנות, בין הדיווחים של מרכז ההסברה מזה ושל הארגונים, כגון צה"ל, המשטרה ויד לבנים מזה, על מספר ההזמנות שהועברו לארגונים.

### הקצאת הזמנות למשרד ראש הממשלה, לשלטון המקומי ולמנהלת לשכת יו"ר הליכוד

על פי אישורי קבלת ההזמנות במרכז ההסברה, המרכז הקצה 467 הזמנות לטקס לגורמים במשרד רה"ם. כך, שנוסף על ההזמנות שקיבל יועץ רה"ם עבור עובדי משרד רה"ם נמסרו למשרד זה הזמנות נוספות לטקס, כדלהלן: 242 לעוזר תפעול בית רה"ם; 76 למזכירות הצבאית; 26 ל"בלפור". כמו כן נמסרו הזמנות באופן ישיר לעובדים במשרד: 23 הזמנות לטקס ל-4 עובדים.

לאור בקשות שהגיעו ללשכת שרת התרבות מראשי ערים, מראשי מועצות ומחברי מועצות (להלן - אנשי השלטון המקומי), ולאחר שיחה בין השרה לבין יו"ר מש"מ הורתה השרה להקצות הזמנות לאנשי השלטון המקומי באמצעות מש"מ. ההזמנות נמשכו ממרכז ההסברה על ידי מש"מ. בפועל חולקו 572 ההזמנות במשרדי מש"מ לשם הגיעה רכזת לשכת השרה על פי הנחיית עוזרת השרה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא כיצד ומי פרסם את דבר חלוקת ההזמנות במש"מ, אם לשכת השרה או מש"מ; וכי ההזמנות חולקו בלי שנקבעו כללים לחלוקה בלי תיעוד של מקבלי ההזמנות ומבלי שידוע מי קיבל את ההזמנות בפועל.

על פי אישורי קבלת ההזמנות מסר מרכז ההסברה 80 הזמנות לטקס למנהלת לשכת יו"ר הליכוד והמקשרת בין הליכוד ללשכת ראש הממשלה. לא נמצא שחולקו הזמנות באופן דומה לנציגים של מפלגות אחרות.

### חלוקת הזמנות לעובדי משרד התרבות

מרכז ההסברה חילק ללשכת השרה, ללשכת המנכ"ל, לעובדי משרד התרבות ולעובדי מרכז ההסברה 709 הזמנות לטקס, שהן כ-11% מכלל ההזמנות שהוקצו לטקס זה, וכ-270 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה. לא ניתן לדעת כמה הזמנות הוא חילק לגורמים אלה לחזרה הגנרלית השנייה משום שאין למרכז אסמכתאות. משרד התרבות מסר כי כך היה נהוג במשך שנים וכי רוב ההזמנות הועברו לעמיתים שלהם במשרדי ממשלה אחרים. חלוקת ההזמנות לעובדי משרד התרבות, במיוחד כאשר הציבור הרחב משווע לקבלת הזמנות, אינה מתיישבת עם החובה לנהוג בהגינות, בשוויון וללא משוא פנים, ועם עקרון היסוד שלפיו עובדי הציבור הם נאמני הציבור. המשרד לא נהג בהזמנות כברכוש הציבור שהוא מופקד על הקצאתו באופן הוגן, ענייני, שוויוני ושקוף.

מרכז ההסברה נהג באופן לקוי בניהול המסמכים ובאי-שמירת מסמכים ואסמכתאות, כך שתיעוד מרכזי חסר. תיעוד חסר זה התקשה להתחקות אחר החלטות שהתקבלו בכל התהליכים הנוגעים לטקס הדלקת המשואות.

### הליכי התקשרות עם מפיק הטקס

לאחר החלטת ועדת השרים על עריכת הטקס במתכונת מורחבת אישרה ועדת המכרזים של מרכז ההסברה (להלן - ועדת המכרזים) להתקשר עם מפיק הטקס (שהפיק את הטקס גם בשנה הקודמת) בדרך של מימוש זכות ברירה להאריך את ההתקשרות עם המפיק לתקופות נוספות, שהייתה מוגבלת לתוספת עלות בשיעור 20%, כאשר מראש היה ידוע כי יהיה צורך להרחיב את ההתקשרות עם המפיק מעבר לתוספת עלות של 20%. בפועל ועדת המכרזים אישרה במועד מאוחר יותר הרחבה של 188% בהיקף ההתקשרות.

### החלפת במאי הטקס

אף שנבצר מהמזיע שבחר מרכז ההסברה למתן שירותי בימוי לעמוד בהתחייבותו כלפי מרכז ההסברה, ועדת המכרזים לא דנה בביטול זכייתו ובבחירת הכשיר השני במכרז. במקום זאת, ימים בודדים לאחר החלטתה על זכייתו אפשר מרכז ההסברה למזיע שנבחר להחליף את כל בעלי התפקידים שעל בסיסם נבחר, בצוות שהציע הכשיר השני, אף שהחלפה זו הייתה שינוי מהותי ומשמעותי בהצעת המזיע.

ועדת המכרזים אישרה את החלפה של הבמאי בדיעבד. עולה חשש כי אישור ועדת המכרזים להחלפת הבמאי בנסיבות המתוארות אינה מתיישבת עם עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת שעליהם מיוסדים דיני המכרזים. ההצעה שזכתה במכרז לא יושמה בפועל - הן הבמאי וצוותו והן הרעיון המנחה האומנותי היו של הכשיר השני. עולה חשש כי עניין החלפת הבמאים לא היה תקין.

ועדת המכרזים אישרה למזיע שזכה במכרז ב-2018 מימוש זכות הברירה לבימוי טקס המשואות בשנת 2019 עם הבמאי והצוות המקצועי המקורי שזכה במכרז, ונימקה את החלטתה בשביעות הרצון מביצוע עבודת הבימוי הכוללת של המזיע לטקס בשנת 2018, אף שיש טעם לפגם בהישענותה על נימוק זה, בשעה שבפועל הבמאי וכל הצוות המקצועי הנכללים בהצעת המזיע לא היו בעלי התפקידים שלקחו חלק במלאכת הבימוי בטקס בשנת 2018. מדובר בהחלטה תמוהה שאינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ויש בה כדי לפגוע באמון הציבור בהליכי המכרז במשרד.

### יועץ תקשורת בהתנדבות לשרת התרבות שהועסק על ידי מפיק הטקס

יועץ שלדברי שרת התרבות שימש לה יועץ תקשורת בהתנדבות, הועסק על ידי מפיק הטקס שהעסיק משרד התרבות; בכך יש טעם לפגם.

### ההמלצות העיקריות

מצופה שהממשלה תפעל מבעוד מועד לאישור התקציבים הנדרשים לקיום אירועים לציון שנות עשור לעצמאות ישראל, כדי לאפשר תהליכי תכנון ועבודה סדורים, בהתחשב בכך שנהוג לצייין חגיגות עשור באירועים נרחבים וכאשר לוח הזמנים לתחילת אירועי יום העצמאות מוכתב מעצם הגדרתו.

על יו"ר הוועדה הציבורית לבחירת מדליקי המשואות להקפיד שעבודת הוועדה הציבורית תתנהל בהתאם להוראות התקנון, ובזמן סביר לפני מועד טקס הדלקת המשואות.

על ועדת השרים לפעול לעדכון התקנון בנושאים המתחייבים מביקורת זו, כגון כללים לבחירת נציגי הציבור בוועדה הציבורית ולצירוף נלווה למדליק משואה; הגדרת גיל נציג הדור הצעיר; הסדרת מעמדה של תת-הוועדה לבחירת נציג התפוצות; בחירת נציג ארגון. על ועדת השרים

לקבוע אמות מידה וכללים להקצאת הזמנות לארגונים ולציבור הרחב, וכן כללים לגבי מספר ההזמנות שהנמנים עם סגל א' זכאים לקבל.

על מרכז ההסברה לנהוג בשקיפות ולפרסם לציבור את מספר ההזמנות שיופצו לטקס המרכזי ולחזרות הגנרליות, את אמות המידה לחלוקתן ואת הדרכים להגשת בקשה לקבלת הזמנה.

על מרכז ההסברה לנהוג בחלוקת ההזמנות בהגינות, בשוויון וללא משוא פנים, ובהתאם לעקרונות היסוד שלפיו עובדי הציבור הם נאמני הציבור; עליו להשתמש בסמכותו באופן מושכל, מבוקר והוגן ורק למטרות שלשמן הן הוקנו.

על מרכז ההסברה לעדכן באופן שוטף את רשימת סגל א' בהתאם לסדרי הקדימה הממלכתיים, ולהקצות לו הזמנות בהתאם לכללים שייקבעו בדבר מספר ההזמנות שבעל תפקיד הנמנה עם סגל א' יהיה זכאי להן. כמון כן, על מרכז ההסברה לקבוע את סידורי ההושבה בטקסים בהתאם לסדרי הקדימה הממלכתיים.

מן הראוי שמרכז ההסברה ימנע מלהקצות הזמנות על פי שיוך מפלגתי.

על מרכז ההסברה לתעד את כל פעולותיו בתכנון ובביצוע הקצאת ההזמנות וחלוקתן כנדרש במינהל תקין.

על ועדת המכרזים של מרכז ההסברה לקבל את החלטותיה בהתאם לעקרונות השוויון והתחרות ההוגנת שעליהם מיוסדים דיני המכרזים ולכללי המינהל התקין.

על הארגונים מקבלי ההזמנות לקבוע נהלים לחלוקתן, לפרסם את דבר החלוקה, לערוך רישום של כל הבקשות המתקבלות, ורק אז לחלקן למי שעומד בכללי הנוהל.

## סיכום

הטקס הממלכתי להדלקת המשואות נועל את אירועי יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ולנפגעי פעולות האיבה ופותח את אירועי יום העצמאות. טקס זה הוא אחד מהאירועים הממלכתיים החשובים והחגיגיים בחיי האומה, ורבים בארץ ובעולם צופים בו בהתרגשות. לרגל ציון שנת ה-70 נערך הטקס במתכונת מורחבת, ושרת התרבות החליטה על הוספת מושבים ברחבת הר הרצל ועל קיום שתי חזרות גנרליות פתוחות לציבור הרחב. עקב כך גדל מספר המושבים הזמינים לקהל בטקס מכ-4,400 לכ-6,860, ומספר המושבים הכולל (לטקס ולחזרות הגנרליות) גדל מ-8,800 לכ-20,570.

הליך בחירת מדליקי המשואות לטקס המשואות 2018 בוצע בחלקו בסטייה מהתקנון. הקצאת ההזמנות וחלוקתן לטקס המרכזי ולשתי החזרות הגנרליות בוצעה לעיתים באופן לקוי ובסטייה מכללי המנהל התקין. רק כשליש ממספר המושבים הכולל שנוספו הוקצו לציבור הרחב. כמו כן, אף שנוספו בטקס עצמו 2,460 מושבים, הציבור הרחב זכה לקבל תוספת של 370 הזמנות לטקס לעומת השנים הקודמות. בסך הכול מתוך כ-6,860 מושבים זמינים לקהל בטקס, רק כ-520 הוקצו לציבור הרחב. רוב ההזמנות חולקו על פי נוהג רב שנים לחברי סגל א' ולארגונים שונים, וחלקן ניתנו לבעלי תפקידים, ליודעי דבר ולמקורביהם. משרד התרבות לא נהג בהזמנות ככרוש הציבור שהוא מופקד על הקצאתו באופן הוגן, ענייני, שוויוני ושקוף. במקרים מסוימים עלה חשש להתנהלות במשוא פנים, ופגיעה בממלכתיות המתחייבת מאופיו של הטקס.

על משרד התרבות ועל ועדת השרים לפעול בדחיפות לתיקון הליקויים המועלים בדוח זה. משרד מבקר המדינה מברך על התיקונים שכבר עשה משרד התרבות על פי דיווחיו, בעקבות הביקורת, כדי להבטיח שכבר בטקס המשואות 2019 הליך בחירת מדליקי המשואות יבוצע בהתאם לתקנון ובאופן העולה בקנה אחד עם רוח טקס הדלקת המשואות ומטרותיו. על משרד התרבות להבטיח כי חלוקת ההזמנות לטקס ממלכתי חשוב זה תיעשה ללא משוא פנים, באופן שקוף ושוויוני, כך שגם לציבור הרחב תינתן הזדמנות הוגנת לזכות בהזמנות ולצפות בטקס המרכזי ובחזרות הגנרליות המתקיימים בהר הרצל בירושלים.



## מבוא

טקס הדלקת המשואות הוא הטקס הממלכתי הרשמי הנועל את אירועי יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ולנפגעי פעולות האיבה ופותח את אירועי יום העצמאות. הטקס נערך מדי שנה, מאז שנת 1950, בהר הרצל בירושלים, והוא אחד מהאירועים הממלכתיים החשובים והחגיגיים בחיי האומה; הטקס משודר בכל ערוצי הטלוויזיה המרכזיים, ורבים בארץ ובעולם צופים בו בהתרגשות.

במרכז הטקס עומדת הדלקתן של שתיים עשרה משואות כנגד שנים עשר שבטי ישראל. ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים (להלן - ועדת השרים) קובעת בכל שנה את הנושא המרכזי של שנת העצמאות, וועדה ציבורית ממליצה ליו"ר ועדת השרים על המועמדים להדלקת המשואות (להלן - הוועדה הציבורית), המשקפים את הנושא המרכזי שקבעה ועדת השרים. בהתאם לתקנון, מדליקי המשואות אמורים לייצג את החברה הישראלית במלואה - בזיקתה לנושא האמור.

ועדת השרים אמונה על קיומם של הטקסים הממלכתיים וסמלי מדינת ישראל. יו"ר ועדת השרים מאז מאי 2015<sup>5</sup> היא שרת התרבות והספורט, ח"כ מירי רגב (להלן - השרה או שרת התרבות). מרכז ההסברה (להלן גם - המרכז) במשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות) אחראי לביצוע הטקסים והאירועים הממלכתיים<sup>6</sup>. מנכ"ל משרד התרבות מאז יולי 2015 הוא מר יוסי שרעבי (להלן - המנכ"ל). מנהל מרכז ההסברה, מר מושיק אביב (להלן גם - מנהל המרכז) מכהן בתפקיד משנת 2015, ומשמש גם כיו"ר הוועדה הציבורית. במרכז ההסברה הועסקו בתקופת הביקורת 12 עובדים ושתי בנות שירות לאומי.

לקראת ציון 70 שנות עצמאות למדינה החליטה ועדת השרים ב-26.9.17<sup>7</sup> כי בשל הצורך לחסוך בהוצאות תקציביות לא יתקיים אירוע ממלכתי נפרד לציון 70 שנות עצמאות, וכי טקס המשואות יקוים "במתכונת מורחבת". כמו כן, ועדת השרים קבעה כי הנושא המרכזי לשנת העצמאות ה-70 "יעמוד בסימן מורשת, תני"ך וחדשנות", והסמיכה את יו"ר ועדת השרים לקבוע את מתכונת הטקס והאירועים (ההחלטה על מרכיביה השונים, להלן - החלטת ועדת השרים מספטמבר 2017).

ב-18.4.18, ערב יום העצמאות ה-70 למדינת ישראל, התקיים טקס הדלקת המשואות (להלן - הטקס או טקס המשואות או הטקס המרכזי) בהשתתפות יו"ר הכנסת וראש הממשלה, ונכחו בו, כמדי שנה, נציגי השלטון והמדינה הנמנים עם סגל א'<sup>8</sup> וכן צופים מקרב הציבור הרחב.

ברחבת הטקס בהר הרצל הוקמו יציעים ובהם 7,326 מקומות ישיבה. לאחר הפחתת חלק מהמושבים לצורכי הפקה ואבטחה עמד מספר המושבים הזמינים לקהל על כ-6,860. לטקס נערכו גם שני אירועים מקדימים, ב-15.4.18 וב-16.4.18 (להלן - חזרות גנרליות), כך שסך מספר

<sup>5</sup> במסגרת הממשלה ה-34 שהושבעה בכנסת ב-14.5.15.

<sup>6</sup> עד שנת 2013 היה מרכז ההסברה יחידה במשרד ראש הממשלה.

<sup>7</sup> החלטה סט/18 של ועדת השרים, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11.10.17, ומספרה 3068.

<sup>8</sup> סגל א' הוא כינוי לרשימת סדרי הקדימה הממלכתיים של נציגי השלטון והמדינה, לפי דרגת חשיבותם, המוזמנים לטקסים ולאירועים ממלכתיים.

המושבים הזמינים בטקס ובחזרות הגנרליות היה כ-20,570. עלות ההפקה הסתכמה בכ-22 מיליון ש"ח.

מרכז ההסברה הקצה את ההזמנות לטקס ולחזרות הגנרליות לסגל א', לגופים ציבוריים וגם לציבור הרחב.

### **פעולות הביקורת**

נבדקו ההליכים המינהליים של בחירת מדליקי המשואות, הקצאת ההזמנות לטקס המרכזי ולחזרות הגנרליות וחלוקתן ובחירת נותני שירותים על ידי מרכז ההסברה. כמו כן נבדקו היבטים מסוימים באישור התקציב לטקס המשואות. הביקורת נעשתה בחודשים מאי - דצמבר 2018 במשרד התרבות. בדיקות השלמה נערכו בגופים האלה: צה"ל, יד לבנים - ארגון להנצחת חללי מערכות ישראל וטיפול במשפחות (להלן - יד לבנים), הכנסת, משרד ראש הממשלה, מרכז השלטון המקומי, משרתת ישראל, ארגון אלמנות ויתומי צה"ל, שירות בתי הסוהר ומשרד האוצר.

### **תקציב טקס המשואות**

בתקציב המדינה לשנת 2018 עמד לרשות מרכז ההסברה תקציב על סך 13.4 מיליון ש"ח לפעולות המרכז בכללותן, ועיקרו כבכל שנה - יועד לקיום טקס הדלקת המשואות. גם בשנת 2017 עמד תקציב המרכז על סך 13.4 מיליון ש"ח, ועלות ההפקה של טקס המשואות באותה שנה הסתכמה בכ-8.4 מיליון ש"ח.

רכז תרבות ומאקרו באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - רכו תרבות במשרד האוצר) מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018, כי בדיוני התקציב לשנים 2017 - 2018, שהתקיימו במהלך 2016, ביקש אגף התקציבים במשרד האוצר לסכם עם משרד התרבות את תקציב אירועי שנת ה-70 כחלק מתקציב המשרד. משרד התרבות ביקש לדון בעניין בנפרד ולא כחלק מהדיון בנוגע לתקציב הרגיל.

ב-1.1.17 החליטה הממשלה<sup>9</sup> כי הסכומים הנדרשים לצורך קיום אירועי חגיגות שנת ה-70 למדינה יגויסו מתרומות. משלא צלח הליך גיוס התרומות נבדקה האפשרות שקרן קיימת לישראל תממן את האירועים, אולם אפשרות זו לא אושרה בשל מגבלות משפטיות.

יצוין כי מבקר המדינה קבע כבר בעבר<sup>10</sup> כי אירועים בעלי מאפיינים ממלכתיים, מן הראוי שיממונו מתקציב המדינה ולא מתרומות.

במהלך הביקורת, מנהל מרכז ההסברה הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי לרגל שנת ה-70 משרד התרבות תכנן לערוך טקס משואות במתכונתו הרגילה, כמדי שנה, וכן לערוך אירוע ממלכתי נפרד לציון 70 שנות עצמאות, כפי שנעשה בחגיגות העצמאות לציון עשורים קודמים.

ביוני 2017 הכין מנהל מרכז ההסברה מסמך המפרט שתי דרכים לפעולות אפשריות בעניין טקס המשואות וטקס מרכזי לציון שנת ה-70. בשתי הדרכים שהוצגו מצוין קיומו של טקס המשואות כטקס נפרד מטקס פתיחת אירועי שנת ה-70.

ביום 8.8.17 פנתה השרה אל ראש הממשלה והתריעה בפניו כי קיים "חשש ממשי לקיום אירועי ה-70 למדינת ישראל" וביקשה את התערבותו לתקצובם.

<sup>9</sup> החלטת ממשלה מספר 2244 מיום 1.1.17.

<sup>10</sup> מבקר המדינה, דוח מיוחד - מינהל וכספים בבית הנשיא, פברואר 2015, עמ' 122.

רכז תרבות במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי בדיון<sup>11</sup> שבו השתתפו ראש הממשלה, שר האוצר ושרת התרבות סוכם על הקצאת תקציב שמקורו ברזרבות התקציביות לשנת 2018 (להלן - סיכום דיון תקציב).

ב-11.8.17 פרסם משרד התרבות מכרז לבחירת במאי לטקס המשואות במתכונתו הרגילה (ראה הרחבה בפרק "החלפת במאי הטקס" להלן).

ועדת השרים החליטה בספטמבר 2017<sup>12</sup> כי בשל הצורך לחסוך בהוצאות תקציביות לא יתקיים אירוע ממלכתי נפרד לציון 70 שנות עצמאות כפי שכאמור לעיל תכנן לעשות משרד התרבות, אלא טקס המשואות ייערך במתכונת מורחבת.

משרד התרבות מסר בתגובותיו בכתב ובעל פה למשרד מבקר המדינה במרץ ובאפריל 2019 (להלן - תגובת משרד התרבות) כי החלטת ועדת השרים האמורה התקבלה בגלל מצוקת לוחות הזמנים.

ב-15.11.17 וב-30.11.17 אישרה ועדת המכרזים של מרכז ההסברה מימוש זכות ברירה והרחבת ההתקשרות עם מי שהפיק את טקס הדלקת המשואות בשנה הקודמת. לאחר אישור תקציב אירועי שנת ה-70, ב-21.1.18 המליצה ועדת הפטור במשרד החשב הכללי על מתן פטור מחובת מכרז להרחבת והארכת ההתקשרות עם המפיק וב-4.3.18 אישר החשב הכללי המלצה זאת. (ראה הרחבה בפרק "הליכי התקשרות עם מפיק הטקס" להלן).

בהתאם לסיכום דיון תקציב, התקציב לקיום אירועי שנת ה-70 אושר בינואר 2018 בהחלטת ממשלה על חלוקת הרזרבה ל-2018<sup>13</sup>. תקציב הפקת טקס המשואות בערב יום העצמאות 2018 הסתכם בכ-22 מיליון ש"ח, מהם 14 מיליון ש"ח מתקציב אירועי שנת ה-70 והיתר מתקציב מרכז ההסברה.

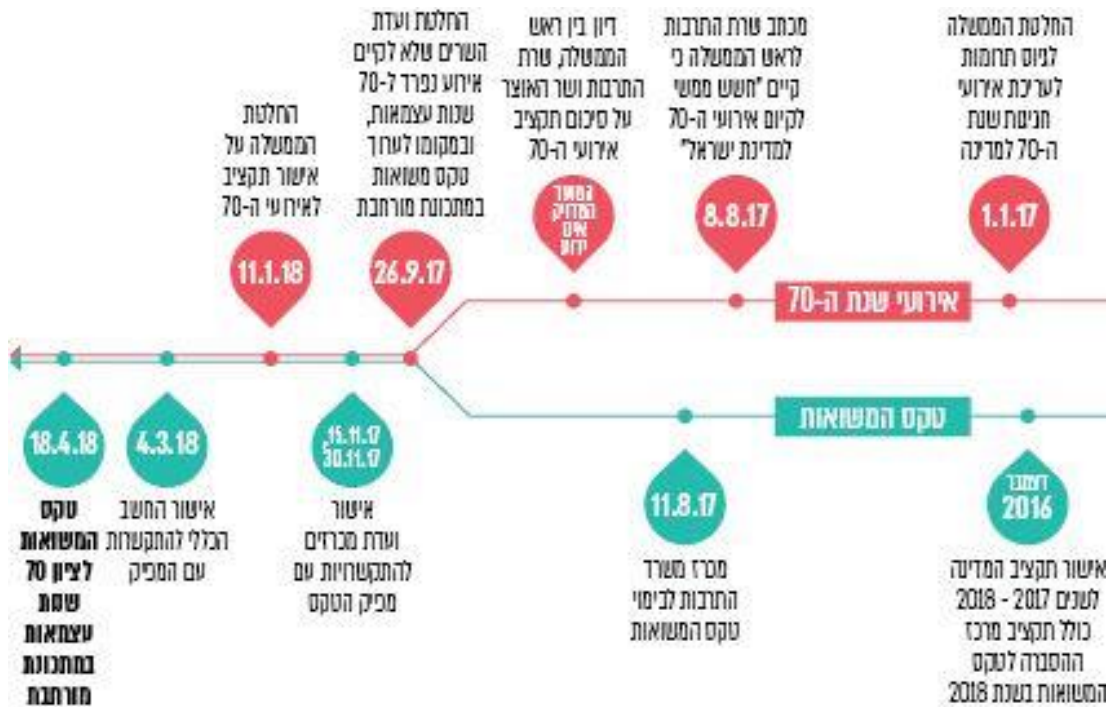
---

מועד הדיון אינו ידוע.

11 החלטה מספר סט/18 של ועדת השרים, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11.10.17, ומספרה 3068.

12 ב-11.1.18 החליטה הממשלה לממן את אירועי שנת ה-70 למדינה מתקציב המדינה לשנת 2018. החלטה מספר 3409 נספח ד' בנושא "תעודת הוצאות משרדי ממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2019 ועמידה בסד מחויבויות הממשלה לשנת 2018".

להלן תרשים המציין את לוחות הזמנים לאישור התקציב לטקס המשואות והתקשרויות: תרשים 1: לוחות הזמנים לאישור התקציב לטקס המשואות והתקשרויות



משרד התרבות מסר בתגובתו כי במשך שנת 2017, בתקופה שבה המשרד היה אמור כבר להיות בעיצומם של הליכי ארגון אירועי שנת ה-70, הוא נדרש להתנהל במציאות שבה הוא האחראי לקיום האירועים במועדם, אך בלי שקיבל את ההתחייבות התקציבית הנדרשת לשם כך.

על משרד התרבות היה לבחון את האפשרות להתקשר על פי דין עם כל בעלי התפקידים הנדרשים לצורך ארגון טקס המשואות, על בסיס תקציב מרכז ההסברה המיועד בדרך כלל ברובו לטקס המשואות, ללא קשר לאישור תקציב אירועי שנת ה-70. דבר זה לא נעשה.

מצופה היה שהממשלה תפעל מבעוד מועד לאישור התקציבים הנדרשים לקיום אירועים לציון שנות עשור לעצמאות ישראל, כדי לאפשר תהליכי תכנון ועבודה סדורים, בהתחשב בכך שנהוג לציין חגיגות עשור באירועים נרחבים וכאשר לוח הזמנים לתחילת אירועי יום העצמאות מוכתב מעצם הגדרתו.

### תהליך בחירת מדליקי המשואות

בינואר 2014 אישרה הממשלה "תיקון התקנון לבחירת מדליקי המשואות בטקס ערב יום העצמאות"<sup>14</sup> (להלן - התקנון).

משרד מבקר המדינה בדק את ההליכים המינהליים הנוגעים לבחירת מדליקי המשואות בהתאם לפרקי התקנון. **יודגש כי אין בהערות משרד מבקר המדינה כדי להטיל ספק בהיות המועמדים שנבחרו ראויים לכך.** הביקורת התמקדה בפגמים שנפלו בהליך הבחירה ולא בטיב ההחלטות שהתקבלו.

**מינוי הוועדה הציבורית:** בתקנון נקבע כי על ועדת השרים להטיל על מנהל מרכז ההסברה להקים ועדה ציבורית מייעצת שבאחריותה להמליץ על המועמדים להדלקת המשואות. בהתאם לתקנון, "ירכיב מנהל מרכז ההסברה את הוועדה הציבורית, והוא יהיה יושב הראש שלה". עוד נקבע בתקנון כי "הרכב הוועדה הציבורית ייקבע בהתייעצות עם יו"ר ועדת השרים ויובא לאישורו". על פי התקנון, הוועדה תמנה, נוסף על היו"ר, שמונה או עשרה חברים: נציג יו"ר ועדת השרים, נציג הכנסת, נציג ראש הממשלה (להלן - רה"ם) ונציגים מקרב הציבור ומאנשי מקצוע בעלי זיקה לנושא השנתי המרכזי שנבחר, הבאים ממגוון תחומים ועשייה. לצד יו"ר הוועדה פועל גם יועץ מקצועי איש אקדמיה הממלא תפקיד מרכז הוועדה.

בין התאריכים 2.2.18 ל-4.3.18 התקיימו פגישות הכנה אישיות בין מרכז הוועדה הציבורית לבין חבריה. ב-25.2.18, בדיון הראשון שקיימה הוועדה הציבורית במליאה, הוציא מנהל מרכז ההסברה כתבי מינוי לחבריה - יו"ר הוועדה הציבורית, נציגת יו"ר ועדת השרים, נציגת הכנסת, נציגת רה"ם, וחמישה נציגים מקרב הציבור.

**לא נמצאה במרכז ההסברה אסמכתה שניתן ללמוד ממנה כי יו"ר ועדת השרים אישרה את מינוי חברי הוועדה הציבורית כמתחייב בתקנון.**

בתגובת משרד התרבות נטען כי אין חובה בתקנון כי אישור יו"ר ועדת השרים יובא בכתב, השרה אישרה את הרכב הוועדה אך אין לכך תיעוד בכתב ולפיכך מדובר בפגם שהוא טכני בלבד. המשרד יקפיד על תיעוד אישור כזה להבא בכתב.

**פנייה לציבור לקבלת שמות מועמדים להדלקת משואות:** בתקנון נקבע כי עם קביעת הנושא המרכזי על הוועדה הציבורית לפרסם מודעה בכלי התקשורת, הקוראת לציבור להציע מועמדים להדלקת המשואות המתאימים לנושא שנקבע. על פי התקנון, שמות המועמדים יתקבלו ממציעים מן הציבור, מחברי הוועדה הציבורית ומחברי ועדת השרים; ההצעות כולן צריכות להיות מונחות על שולחן הוועדה הציבורית. כאמור, בספטמבר 2017 החליטה ועדת השרים כי הנושא המרכזי יהיה "תנ"ך, מורשת וחדשנות".

**הביקורת העלתה כי ב-24.12.17, עוד לפני שהוועדה הציבורית מונתה והחלה לפעול, פורסמה מטעם הוועדה הציבורית מודעה בתקשורת הכתובה ובאתר המשרד אשר הזמינה את הציבור להציע מועמדות ומועמדים להדלקת משואה בטקס פתיחת יום העצמאות, בנושא "מורשת של חדשנות". המועד האחרון להצגת מועמדים על ידי הציבור נקבע ל-21.1.18 (להלן - המודעה לציבור).**

בתגובת משרד התרבות נמסר כי הוועדה פועלת בלוחות זמנים צפופים, והפנייה לציבור טרם מינוי הוועדה הציבורית נעשתה מתוך רצון לייעל את תהליך בחירת המועמדים ואת מגוון ומספר המועמדים שיועלו מהציבור. עוד נמסר כי הוועדה הציבורית היא גוף שהוקם בתקנון, קיומו של הגוף אינו תלוי במינוי של כל חבריה, וממילא יש בה חברים קבועים ובהם יו"ר הוועדה; הוועדה פעלה באמצעות החברים הקבועים לפרסום המודעה. בכוונת המשרד לתקן את התקנון כך שישקף את שיטת העבודה הנהוגה.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי למרות לוחות הזמנים הצפופים, סדר הדברים בתקנון קובע כי קודם תיבחר ועדה ציבורית, והיא זו שתפרסם את המודעה לציבור. במקרה זה, המודעה לציבור פורסמה בסוף דצמבר 2017 ואילו ההמלצה ליו"ר ועדת השרים על מינוי חברי הוועדה הציבורית הייתה רק חודש לאחר מכן, ולאחר שכבר נקבע מועד אחרון להגשת מועמדים מהציבור.**

ממסמכי מרכז ההסברה עולה כי הוועדה הציבורית קיבלה המלצות מן הציבור על כ-230 מועמדים. הוועדה דנה הן במועמדים שעלו מן הציבור והן במועמדים נוספים שהעלו חברי הוועדה. בסופו של תהליך הבחירה, מבין 13 מדליקי המשואות שהומלצו לבסוף על ידי הוועדה, ארבעה היו ברשימת המועמדים שעלו מן הציבור וכל היתר הועלו על ידי חברי הוועדה ויו"ר הוועדה.

**סדרי עבודת הוועדה הציבורית:** בתקנון נקבע כי הוועדה הציבורית תמליץ על מדליק אחד למשואה אחת, ובמקרים מיוחדים (עד שני מקרים בלבד) ידליקו שני נבחרים משואה אחת. עוד נקבע בתקנון כי הוועדה תקבל את החלטותיה ברוב קולות של חבריה המשתתפים בהצבעה. מדיוניה יירשמו פרוטוקולי ההחלטות בלבד והנימוקים להמלצותיה. לפני כל דיון של הוועדה הציבורית הכין מרכז ההסברה חומרי רקע לחברי הוועדה על מועמדים<sup>15</sup>.

הוועדה הציבורית קיימה ארבעה דיונים לבחירת המועמדים - בכל דיון היא הצביעה על המועמדים שיועברו לדיון הבא. בסיכום הדיון הרביעי והאחרון, שהתקיים במליאת הוועדה ב-29.3.18 (להלן - הדיון האחרון במליאה), נרשמו שמות 16 המועמדים שהוועדה החליטה להעלות לאישור יו"ר ועדת השרים. בסוף הפרוטוקול נרשם כי מפאת לוח הזמנים הקצר יינתן האישור הסופי בשיחה טלפונית של יו"ר הוועדה הציבורית עם כל אחד מחברי הוועדה.

ב-3.4.18 הכין מרכז ההסברה מסמך ובו רשימת המועמדים המומלצים על ידי הוועדה הציבורית ליו"ר ועדת השרים (להלן - מסמך ההמלצה ליו"ר ועדת השרים).

ב-4.4.18 וב-5.4.18 (כשבוע לאחר הדיון האחרון וכשבועיים לפני טקס המשואות) קיים יו"ר הוועדה הציבורית שיחות טלפוניות עם שבעה מבין שמות חברי הוועדה (להלן - השיחות הטלפוניות). בסיכום שנרשם לאחר השיחות האמורות היו 13 שמות של מועמדים מומלצים. ממרכז ההסברה נמסר בדצמבר 2018 כי יו"ר הוועדה הציבורית הקריא לחברי הוועדה בשיחות הטלפוניות ממסמך ההמלצה ליו"ר ועדת השרים את רשימת המועמדים המומלצים והרקע עליהם. בלוח שלהלן מוצגות זו כנגד זו רשימת המועמדים המומלצים בדיון האחרון במליאה ורשימת המועמדים שהומלצו ליו"ר ועדת השרים לאחר השיחות הטלפוניות:

**לוח 1: השוואה בין רשימת המועמדים המומלצים בדיון האחרון במליאה לבין רשימת המועמדים שהומלצו ליו"ר ועדת השרים לאחר השיחות הטלפוניות**

רשימת מדליקי משואה ממסך ההמלצה ליו"ר ועדת השרים לאחר השיחות הטלפוניות 4-5.4.18		רשימת מדליקי משואה מומלצים בסיכום הוועדה הציבורית מהדיון האחרון במליאה 29.3.18	
מועמד	חומרי רקע	מועמד	חומרי רקע
1. מועמד א'	✓	1. מועמד א'	✓
2. מועמד ב'	✓	2. מועמד ב'	✓
3. מועמד ג'	✓	3. מועמד ג'	✓
4. מועמד ד'	✓	4. מועמד ד'	✓
5. מועמד ה'	✓	5. מועמד ה'	✓
6. מועמד ו'	✓	6. מועמד ו'	✓
7. מועמד ז'	✓	7. מועמד ז'	✓
8. -	-	8. מועמד ח'	✓
9. -	-	9. מועמד ט'	✓
10. -	-	10. מועמד י'	✓
11. -	-	11. מועמד י"א	✓
12. -	-	12. מועמד י"ב	✓
13. מועמד י"ג	-	13. מועמד י"ג	-
14. מועמד י"ד	-	14. מועמד י"ד	-
15. -	-	15. מועמד ט"ו	-
16. -	-	16. מועמד ט"ז	-
17. מועמד י"ז	-		
18. מועמד י"ח	-		
19. מועמד י"ט	-		
20. מועמד כ'	-		
<b>סה"כ 13 מועמדים מומלצים</b>		<b>סה"כ 16 מועמדים מומלצים</b>	

<sup>15</sup> בעניין זה ראו בג"ץ 2205/97 מאסלה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נא(1) 233, 239-240 (1997), שם ביטל בית המשפט העליון החלטה בדבר אישור מועמדות לפרס ישראל מהטעם שלא היו בפני הוועדה הממליצה התשתית העובדתית המלאה הדרושה לצורך החלטה על המלצה למתן פרס ישראל.

מהשוואת רשימת מדליקי משואה מומלצים בסיכום הוועדה הציבורית בדיונה האחרון במליאה למסמך ההמלצה ליו"ר ועדת השרים, נמצא כי מועמדותם של שלושה מועמדים חדשים הועלתה לראשונה רק במסמך ההמלצה ליו"ר ועדת השרים, ואושרה רק בשיחות הטלפוניות, והיא לא נבחנה קודם לכן במליאת הוועדה. מועמד נוסף שנדון בדיון האחרון במליאה ומועמדותו נדחתה במעמד זה אושר בשיחות הטלפוניות ונוסף למסמך ההמלצה ליו"ר ועדת השרים. במקביל להוספת ארבעת המועמדים החדשים הושמטו שמותיהם של שבעה מועמדים שאישרה הוועדה הציבורית בדיון האחרון שקיימה במליאת הוועדה לצורך הבאתם לאישור יו"ר ועדת השרים. השיחות הטלפוניות לא נעשו במתכונת של שיחת ועידה שהייתה מאפשרת לחברי הוועדה הציבורית לקבל החלטות על ידי שימוש ב"תבונתם הקיבוצית"<sup>16</sup> תוך כדי החלפת דעות ועריכת דיון מקיף ומעמיק בנושא, ולהצביע כנדרש בתקנון הן לגבי המועמדים החדשים והן לגבי המועמדים ששמותיהם הושמטו.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מטרת הוועדה הציבורית הייתה להציג בפני השרה 20 מועמדים בהתאם לתמהיל שנקבע בתקנון, שמהם תוכל לבחור. כך, בישיבת הוועדה האחרונה במליאה נידונו כל המועמדים שהומלצו להדלקת המשואות ואושרו 16 מהם. בשל לוח הזמנים הקצר לא הספיקה הוועדה לקיים הצבעה על כל המועמדים החדשים שהועלו, התקיים דיון יסודי ומעמיק על סמך המקורות שאותרו באותו דיון. יתר על כן, בשל הצורך בבדיקות מעמיקות על כל המועמדים הסופיים נדרש דיון נוסף לצורך צמצום הרשימה והגעה לתמהיל האופטימלי, בהתאם לתקנון. ניסיון לקבוע פגישה נוספת לא צלח בשל אילוצי לוחות הזמנים של החברים, ושיחת ועידה טלפונית כשלה בשל תקלה טכנית. בדיקה מעמיקה נוספת על המועמדים נערכה במהלך חול המועד פסח, ובליט ברירה הוחלט כי מנהל המרכז ינהל שיחות טלפוניות עם כל אחד מחברי הוועדה הציבורית בכוונה להגיע לרשימה מוסכמת אשר תוצג לשרה.

שני חברי הוועדה הציבורית מסרו בתגובתם למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי שני שמות של מועמדים לא הועלו בישיבות הוועדה במליאה והועלו לראשונה בשיחות הטלפוניות. חבר ועדה נוסף מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי שלושה מועמדים חדשים שמועמדותם לא נידונה במליאת הוועדה הציבורית אושרו בשיחות הטלפוניות. הוא מסר כי "הדבר קרה לאור פסילתם/אי-אישורם של המועמדים שהומלצו על ידי הוועדה, אך ועדת השרים לא אישרה אותם".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי על פי סיכום דיון הוועדה ועל פי דברי חלק מחבריה, 4 מבין 13 מדליקי המשואות שהוועדה הציבורית המליצה עליהם, נוספו, ללא דיון בהשתתפות כלל חברי הוועדה. יתר על כן, תגובת המשרד שלפיה מטרת הוועדה הציבורית הייתה לבחור 20 מועמדים אשר מהם תבחר השרה את 13 מדליקי המשואות אינה מתועדת בהחלטות הוועדה ואינה מתיישבת עם התקנון, שלפיו על הוועדה לגבש המלצותיה לבחירת מדליקי המשואות על פי שיקול דעתה, ולהעביר הרשימה לאישור השרה - יו"ר ועדת השרים.

מהביקורת עלה כי הדיון על שישה מועמדים שהומלצו על ידי הוועדה הציבורית ליו"ר ועדת השרים לאחר השיחות הטלפוניות נעשה בלי שחברי הוועדה הציבורית קיבלו חומרי רקע בכתב על המועמדים, כפי שקיבלו ביחס ליתר המועמדים.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי על כל אחד מהמועמדים הוכנו תקצירים, ואלה הוקראו לחברי הוועדה הציבורית בשיחות הטלפוניות. עוד נמסר כי המרכז לא הפיץ את התקצירים בכתב לחברי הוועדה מטעמי סודיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצופה מהוועדה הציבורית לדון במועמדים רק לאחר שקיבלה את חומרי הרקע על כל אחד מהם. יש מקום לקבוע שחומרי הרקע יועברו במתכונת אחידה ביחס לכלל המועמדים; בכך יהיה כדי לסייע בקיום הליך בחירה שוויוני, הוגן ועיל.

שרת התרבות מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי היא לא הציגה מועמדים לוועדה הציבורית וכי היא קיבלה את שמות המועמדים המומלצים על ידי הוועדה הציבורית ואישרה אותם.

**משרד מבקר המדינה מעיר למנהל מרכז ההסברה (יו"ר הוועדה) על ההסבר שלפיו קוימו שיחות טלפוניות פרטניות בשל לוחות הזמנים הקצרים. לוח הזמנים היה ידוע מלכתחילה, על כן היה מצופה ממרכז ההסברה שיפעל לקיים את הליכי הקמת הוועדה הציבורית והליכי הבחירה קרוב ככל האפשר להחלטת ועדת השרים מספטמבר 2017, ולא כפי שנעשה - ההמלצה על מינוי הוועדה הציבורית ניתנה בסוף ינואר 2018 ודיון הוועדה הראשון התקיים בסוף פברואר 2018, ארבעה חודשים לאחר ההחלטה האמורה; ובוודאי שלא במועד כה סמוך לערב יום העצמאות עצמו.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי במסגרת הפקת הלקחים מטקסים קודמים הוחלט כי הוועדה הציבורית תחל בעבודתה לאחר שהוועדות לבחירת הזוכים בפרס ישראל יסיימו את עבודתן, כדי שלא ייווצר מצב שבו אותו אדם יקבל שני כיבודים בעלי חשיבות רבה ממדינת ישראל יום אחר יום. בשנת 2018 הוכרזו הזוכים האחרונים בפרס ישראל במהלך חודש מרץ, והדבר עיכב את עבודת הוועדה הציבורית.

**בהתחשב בלוח הזמנים הנדרש להשלמת עבודת הוועדה הציבורית יש מקום שהמשרד יבחן אם התניית התחלת דיוניה בסיום עבודת הוועדות הבוחרות את זוכי פרס ישראל, בלוחות זמנים סמוכים, מאפשרת הלכה למעשה לקיים הליך סדור ותקין לבחירת מדליקי המשואות.**

**פרסום הקריטריונים לבחירת מדליקי המשואות:** בתקנון נקבע כי במודעה לציבור יפורטו הקריטריונים והמגבלות לבחירת מדליקי המשואות; כן נקבע כי במסגרת עבודתה, על הוועדה הציבורית לשקול, בין היתר, קריטריונים לבחירת המועמדים בהתאם לרלוונטיות שלהם לנושא שנבחר. בין הקריטריונים שנקבעו בתקנון: הפיזור הגאוגרפי של המקומות בישראל שמהם באים המועמדים, התפלגות הגילים, מגוון מבחינת ההשתייכות למגזרים, תעסוקה וכדומה. בין הקריטריונים נקבעה גם החובה לכלול את נציג צה"ל, נציג המיעוטים ונציג הדור הצעיר באורח קבע ברשימת המועמדים.

**הביקורת העלתה כי במודעה לציבור לא פורטו הקריטריונים והמגבלות למדליקי המשואות המוצעים או למצער לא צורף התקנון.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מהתקנון עולה כי הוועדה הציבורית רשאית לקבוע קריטריונים ומגבלות. הוועדה לא קבעה קריטריונים ומגבלות ולכן המגבלות היחידות הן אלה הקבועות בתקנון: היות המועמד תושב או אזרח ישראל והתאמתו לנושא השנתי שנקבע. המשרד הודיע כי להבא יפרסם גם את המגבלה הקבועה בתקנון בדבר היות המועמד תושב או אזרח ישראל.

**בפרסום הקריטריונים שנקבעו בתקנון (או אף בפרסום של התקנון בכללותו) במודעה לציבור יש כדי לסייע לציבור בהמלצותיו על מועמדים מתאימים להדלקת המשואות בפני הוועדה הציבורית.**

משרד התרבות מסר כי הוא יפרסם את התקנון במסגרת המודעה לציבור ויבהיר את הקריטריונים לבחירה.

**נציג צה"ל:** בתקנון נקבע כי נציג צה"ל ייכלל באורח קבע ברשימת המועמדים.

**נמצא כי על פי הנוהג נציג צה"ל נבחר על ידי הרמטכ"ל, והוועדה הציבורית אינה מעורבת בקביעת אמות המידה לבחירתו.**

במסמך מרכז ההסברה מינואר 2018, העוסק בסיכום פגישה עם מזכירות הפיקוד העליון בצה"ל (להלן - מפ"ע), נכתב כי הוחלט בצה"ל שוועדה של צה"ל לבחירת מדליק משואה תמליץ על

מועמדים, מהם יבחר סגן הרמטכ"ל שניים (לפי עדיפות) ושמותיהם יועברו להחלטת הוועדה הציבורית.

לעומת זאת, צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 (להלן - תגובת צה"ל) כי סיכום כזה אינו ידוע לו וכי הליך בחירת נציג צה"ל מתבצע כך: ועדה מייעצת לרמטכ"ל בוחנת מועמדים מהפיקודים והזרועות ומביאה לסגן הרמטכ"ל רשימת מועמדים מצומצמת, סגן הרמטכ"ל מחליט על שלושה מועמדים סופיים, נציג צה"ל נבחר על ידי הרמטכ"ל, ושמו מועבר למרכז ההסברה.

**הביקורת העלתה כי בפועל נציג צה"ל נבחר על ידי צה"ל; הוועדה הציבורית לא דנה במועמדותו והדלקת משואה והוא לא נכלל ברשימת המועמדים שהומלצו ליו"ר ועדת השרים.**

**משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הציבורית ולצה"ל כי נוהג זה אינו עולה בקנה אחד עם התקנון, המעוגן כאמור בהחלטת ממשלה, הקובע כי הוועדה היא זו הנדרשת לבחון את המועמדים, להצביע עליהם ולגבש המלצה ליו"ר ועדת השרים.**

צה"ל מסר בתגובתו כי מפ"ע תפעל למיסוד נהלים משותפים עם מרכז ההסברה אשר יסדירו את מעורבות צה"ל בתהליך, לרבות בחינת צירוף נציג צה"ל לוועדה הציבורית, ואת אמות המידה לבחירת מועמדים מתאימים מטעם צה"ל ואישורם בוועדה.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי הוועדה הציבורית נהגה בהתאם לנוהג ארוך שנים, שלפיו צה"ל בוחר את נציגו. בעקבות הביקורת ביצעו משרד התרבות וצה"ל שינוי מהותי בהליכי הבחירה. מספר מומלצי הרמטכ"ל הוצגו בפני הוועדה הציבורית לבחירת מדליקי המשואות לשנת 2019 וועדה זו בחרה את המועמד המתאים ביותר בראייתה.

**נציג הדור הצעיר:** בתקנון נקבע כי נציג הדור הצעיר ייכלל באורח קבע ברשימת המועמדים.

נמצא כי אין בתקנון הגדרה לגיל נציג הדור הצעיר.

משרד מבקר המדינה בחן מה היה מספר המועמדים שגילם פחות מ-30<sup>17</sup> שהציע הציבור והעלה כי מקרב 230 מועמדים - גילם של 5 בלבד היה בין 20 ל-30 שנה. לא הוצעו מועמדים שגילם נמוך מ-20.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי אופיו הייחודי של טקס המשואות והצורך בתמהיל מועמדים אשר עונים על אמות המידה שנקבעו בתקנון מחייב גמישות. לא יעלה על הדעת כי הוועדה הציבורית תפסח על מועמד ראוי מכל בחינה בשל העובדה שגילו חורג בחודשים ספורים מהגיל שייקבע.

**כדי להימנע מצורך בפרשנות, ולהבטיח שקיפות ותהליך בחירה הוגן, נדרש שוועדת השרים תקבע בתקנון את טווח הגילים התואם למונח "הדור הצעיר".**

**נציג התפוצות:** בתקנון נקבע כי המועמדים צריכים להיות "אזרחי/תושבי מדינת ישראל", ואולם יו"ר ועדת השרים רשאי להציע מועמדים שהדלקת משואות שהם תושבי חוץ.

לאחר פרסום המודעה לציבור קיבלה הוועדה הציבורית המלצות על מועמדים מקרב יהודי התפוצות, ואולם היא לא דנה בהמלצות אלו. ב-10.3.18 פרסם מרכז ההסברה בכלי תקשורת המיועדים לציבור היהודי בארץ ובחו"ל קולות קוראים לציבור, להציע מועמדים למדליקי משואה כנציגי התפוצות.

<sup>17</sup> טווח הגילים 20-30 נבדק על ידי משרד מבקר המדינה כמדד לאוכלוסייה צעירה.

הביקורת העלתה כי בפועל, החל משנת 2017 מועמד מקרב יהודי התפוצות מומלץ לוועדה הציבורית על ידי ועדה מיוחדת (להלן - ועדת התפוצות), שחבריה הם: יו"ר הוועדה הציבורית (מנהל מרכז ההסברה), מנכ"ל משרד התפוצות ועוזרו. ועדת התפוצות המליצה ב-15.3.18 לוועדה הציבורית על שתי מועמדות.

**הביקורת העלתה כי אין הגדרה למעמדה של ועדת התפוצות - מטעם מי היא פועלת ומהם יחסי הגומלין בינה ובין הוועדה הציבורית; כמו כן אין תיעוד לגבי מינויה וסמכויותיה, דרכי פעולתה ואמות המידה לבחירת המועמדים מהתפוצות.**

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי יש להסדיר את מעמדה של ועדת התפוצות בתהליך הבחירה.**

הוועדה הציבורית בחרה בדיון האחרון במליאה, ב-29.3.18, מועמדת אחת מבין שתי המועמדות שהומלצו לה על ידי ועדת התפוצות. בהמשך התברר שהמועמדת לא הייתה זמינה להגיע לארץ להשתתף באירועי טקס המשואות ולכן מועמדותה נפסלה. לא נבחר מועמד אחר במקומה ולא היה נציג התפוצות בין מדליקי המשואות.

**במקרים שיו"ר ועדת השרים מבקשת להמליץ לוועדה הציבורית על מועמד מקרב יהודי התפוצות יש מקום להקדים את בחירתו כדי שסיכויי הגעתו לטקס יהיו גבוהים יותר, ולקבוע גם ביחס למועמד זה מועד אחרון להשלמת תהליך בחירתו.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי בכוונתו להסדיר את מעמד ועדת התפוצות בעת תיקון התקנון. בנוסף הוא מסר כי כבר בבחירת המועמדים להדלקת המשואות בשנת 2019 בוצע שינוי מהותי באופן בחירת מדליק משואות התפוצות. משרד התפוצות פרסם קול קורא והציג מועמדים לוועדה והיא בחרה את המועמד המתאים לדעתה.

**נציג ארגון:** בתקנון לא מעוגנת אפשרות בחירת ארגון או גוף שנציגו ידליק משואה. הוועדה הציבורית החליטה להמליץ על נציג המרכז לשיתוף פעולה בין-לאומי (להלן - מש"ב) במשרד החוץ כמדליק משואה.

**הביקורת העלתה כי הוועדה הציבורית ביקשה כי משרד החוץ יציג נציגה מיחידות מש"ב, ואולם זהות הנציגה לא הוצגה בפני הוועדה ולא הובאה לאישורה. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם התקנון, שלפיו הוועדה הציבורית בוחנת, מצביעה וממליצה על מדליקי המשואות.**

**נוסף על כך, יש לעגן בתקנון את האפשרות שמועמד להדלקת משואה יהיה נציג של ארגון בעל זיקה לנושא המרכזי שנבחר, ולהביא עניין זה לידיעת הציבור במודעה הקוראת לו להציע מועמדים.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי אין מניעה כי ארגון או גוף ייבחרו למדליקי משואות. המשרד מסר עוד כי אם ארגון יזכה להיכלל בין מדליקי המשואות, מן הראוי יהיה כי הארגון יקבע מי נציגו, כפוף לשיקוליה הכלליים של הוועדה הציבורית, כגון הצורך בתמהיל מועמדים ראוי ומתן עדיפות לעוסקים בפועל במלאכה. בכוונת המשרד להבהיר נושא זה בתקנון, לכשיתוקן.

**הבאת המלצות הוועדה הציבורית לאישור יו"ר ועדת השרים:** על פי התקנון, עם סיום גיבוש ההמלצות, על חברי הוועדה הציבורית לחתום על "טופס החלטה" ולהביא לאישורו של יו"ר ועדת השרים את רשימת המועמדים המומלצים על ידם להדליק את המשואות, ואת הנימוקים לבחירתם. נוסף על כך, הוועדה נדרשת להמליץ על שלושה ממלאי מקום מבין המועמדים ולדרגם.

**חברי הוועדה לא חתמו על "טופס החלטה" ואין במסמכי הוועדה הציבורית תיעוד על העברת רשימת המועמדים המומלצים מהוועדה ליו"ר ועדת השרים ועל אישורה. כמו כן, הביקורת העלתה כי הוועדה הציבורית לא המליצה על ממלאי מקום.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי כיוון שהוועדה הציבורית סיימה את עבודתה בשיחות הטלפוניות לא הושלם ההליך במסמך חתום על ידי חברי הוועדה. כיוון שנבדקה נכונות המועמדים להדליק משואה, ולנוכח הסמיכות לטקס, הוועדה לא מצאה לנכון לבחור ממלאי מקום. המשרד מסר עוד כי להבא יקפיד כי ההמלצות יובאו במתכונת שנקבעה בתקנון, כי יועבר מסמך חתום לתיעוד ההליך וכן לאישור השרה להמלצות.

**נלווה למדליק משואה :** לפי התקנון ניתן במקרים מיוחדים (עד שני מקרים בלבד) ששני מדליקי משואות שהומלצו על ידי הוועדה הציבורית ידליקו משואה אחת, אולם כל אחד מהם צריך להיבחר בהתאם לתקנון. התקנון אינו קובע מעמד של נלווה למדליק משואה, כלומר מי שלא נבחר על ידי הוועדה הציבורית ומצטרף למעמד לצד מדליק משואה.

בהכרזה של משרד התרבות על בחירת מדליקי המשואה פורסם כי נשיא הונדורס ישתתף בטקס המשואות ויצטרף למדליקת המשואה מטעם משרד החוץ. בסופו של דבר נשיא הונדורס לא הגיע לארץ ולא לקח חלק בטקס.

**אם ועדת השרים סבורה שיש מקום לצרף במקרים מיוחדים נלווים למדליקי משואה, יש מקום שהכללים בעניין זה יעוגנו באופן מפורש בתקנון.**

המשרד מסר בתגובתו כי נושא זה ייבחן בעת תיקון התקנון.



מבלי לפגוע בזכויותיהם ובהישגיהם הרבים של מדליקי המשואות שנבחרו, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי בתהליך בחירת מדליקי המשואות לטקס המשואות ביום העצמאות ה-70 למדינת ישראל נפלו פגמים. ההליך נוהל בחלקו שלא בהתאם לתקנון, ולעיתים באופן שהיה בו כדי לפגוע בסמכויותיה ובמעמדה של הוועדה הציבורית.

ככלל, על יו"ר הוועדה הציבורית, מנהל מרכז ההסברה, להקפיד שעבודת הוועדה תתנהל בהתאם להוראות התקנון, ובזמן סביר לפני מועד טקס הדלקת המשואות. על ועדת השרים לפעול לעדכון התקנון בנושאים המתחייבים מביקורת זו, כגון קביעת כללים לבחירת נציגי הציבור בוועדה הציבורית ולצירוף נלווה למדליק משואה; הגדרת גיל נציג הדור הצעיר; הסדרת מעמדה של ועדת התפוצות; בחירת נציגי ארגון.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי התקנון נכתב בשנת 2014, זמן קצר לאחר שמרכז ההסברה עבר למשרד התרבות ומבלי שנצבר די ניסיון בהפעלתו במשרד. בשנים שחלפו מאז נמצא כי קיים צורך בתיקון התקנון. שינוי התקנון מצריך החלטת ממשלה - תהליך ארוך הדורש התייחסות של כל הגורמים הרלוונטיים. החל מיוני 2017 החל המשרד בעבודת מטה לתיקון התקנון. עבודת המטה הסתיימה בדצמבר 2017. בשל הסמיכות לחגיגות ה-70 הוקפא הליך אישור תיקון התקנון. בעקבות דוח מבקר המדינה יפעל המשרד לחדש את הליכי תיקון התקנון כדי שזה יענה על הנושאים שעלו בדוח.

**יודגש כי ששישה מחברי הוועדה הציבורית אשר השיבו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 ציינו כי עבודת הוועדה הציבורית התנהלה בשקיפות ובאופן דמוקרטי, בהצבעת רוב ובנוכחות צמודה של יועצת משפטית לוועדה, והתרשמותם הייתה כי כלל חבריה, ובראשם מנהל מרכז ההסברה והצוות המקצועי של הוועדה, פעלו מתוך אכפתיות, אחריות וערכיות.**

## הזמנות לטקס ולחזרות הגנרליות

"חגיגות יום העצמאות ה-70 למדינת ישראל... [הינם] אירוע לאומי ממלכתי המאורגן על ידי כל ממשלת ישראל בעבור כל אזרחי המדינה"<sup>18</sup>.

הזמנה לטקס ממלכתי היא בגדר זכות או טובת הנאה שאותה מעניק מי שהוסמך לכך. לפיכך, יש לנהוג בהזמנות לטקס המשואות בהתאם לכללים החלים על חלוקת נכסים או משאבים ציבוריים ובהתאם לעקרונות המשפט המנהלי, המחייבים הקפדה על הגינות ושוויון, והימנעות מניצול השררה לטובתם של יחידים או של קבוצות נבחרות<sup>19</sup>. קל וחומר שאלה היו צריכים להיות פני הדברים לאור החשיבות הרבה של טקס המשואות בכלל, ובפרט לאור ייחודיותו בערב יום העצמאות ה-70 למדינה, והביקוש הרב להזמנות אליו ואף לחזרות הגנרליות שקדמו לו.

### **הקצאת ההזמנות וחלוקתן**

**מספר ההזמנות שחולקו ביחס לכמות המושבים**: מרכז ההסברה הוא האחראי להקצאת הזמנות לטקס הדלקת המשואות לחברי סגל א', לארגונים ולציבור הרחב.

בשנים 2016 ו-2017 חילק מרכז ההסברה בסך הכול כ-4,400 הזמנות לטקסי הדלקת המשואות, שהתקיימו בשנים אלה<sup>20</sup>. לאחר החלטת ועדת השרים מספטמבר 2017 על קיום הטקס במתכונת מורחבת החליטה שרת התרבות על עריכת שתי חזרות גנרליות, במקום אחת כפי שהיה בשנים קודמות, ועל הוספת מושבים, כדי לאפשר ליותר אנשים מהציבור הרחב לקחת חלק בטקס. מרכז ההסברה פנה ב-28.12.17 לחשב הכללי בבקשה לתוספת תקציב שתאפשר קיום שתי חזרות גנרליות פתוחות לקהל כך ש"יוכלו לחזות באירוע 22,500 אזרחים". בסיכום דיון בראשות השרה מ-10.4.18 בנושא סטטוס חלוקת ההזמנות לחזרות הגנרליות ולטקס סיכמה השרה כי חלוקת ההזמנות לציבור הרחב תיעשה באמצעות הרשמה במרשתת. יובהר כי "הציבור הרחב" שאליו מתייחס דוח זה הם אנשים מן הציבור שלא היו יכולים לקבל הזמנות מהארגונים אשר מקבלים הזמנות באופן מסורתי, אין הם נמנים עם סגל א' ואינם מקורבים אליהם או למארגני האירוע ומשתתפיו.

שרת התרבות מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי בהנחיות שנתנה בכל הנוגע לארגון ולהפקת הטקס היא קידמה מדיניות שמטרתה יצירת הזדהות רגשית של מגוון אוכלוסיות עם הטקס ועם תכניו, והנגשתו לעם ולציבור.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי לצד הרחבת ההיצע גדל גם הביקוש להזמנות במידה ניכרת, ומכיוון שמספר המקומות בהר הרצל מוגבל, השקיע מרכז ההסברה את מרב מרצו בארגון ובתכנון הפקתו כטקס טלוויזיוני מרשים המונגש לכלל הערוצים ולציבור הרחב ואינו כרוך בתשלום.

**משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטת שרת התרבות, שהיה בה כדי להגדיל את מספר האזרחים מקרב הציבור הרחב שיוזמנו לצפות בטקס או בחזרות הגנרליות.**

ברחבת הר הרצל הוקמו שלושה יציעים שהכילו, על פי מפת הושבה מיום 28.3.18 שהעביר מפיך הטקס למשרד מבקר המדינה באמצעות מרכז ההסברה, 7,326 מקומות ישיבה: יציע א' שהוא היציע המרכזי - 3,268; יציע ב' - 1,892; יציע ג' - 2,166. בסך הכול היו 21,978 מקומות ישיבה פוטנציאליים לטקס ולשתי החזרות הגנרליות.

<sup>18</sup> החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 (המשנה לנשיאה, השופט ח' מלצר) בתב"כ 2/21 כהן נ' **שרת התרבות והספורט** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.4.18).

<sup>19</sup> ראו בעניין זה לדוגמה: בג"ץ 5023/91 ח"כ פורז נ' **שר הבינוני והשיכון**, פ"ד מו (2) 793 (1992).

<sup>20</sup> הכוונה לכלל ההזמנות שחולקו לטקס, ובכלל זה לחברי סגל א', לארגונים ולציבור. אין למרכז ההסברה נתונים על אודות חלוקת ההזמנות לחזרות הגנרליות בשנים אלו.

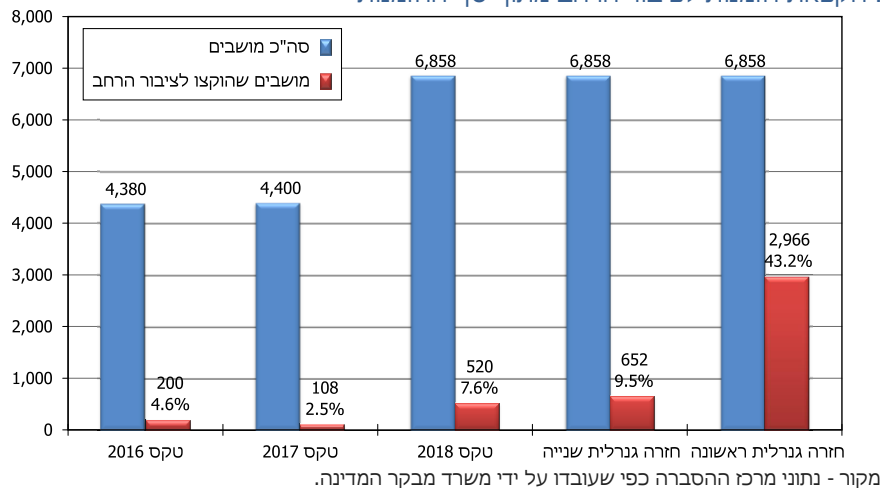
משרד התרבות מסר בתגובתו כי אין מקום להסתמך על מפת הושבה מיום 28.3.18 כמייצגת את מספר המקומות האפשריים בפועל, וכי על פי מפת הושבה שנערכה על-ידי מרכז ההסברה ביום 23.3.18 מספר המקומות האפשריים היה 6,904 מקומות, מספר זה אף ירד עד לרגע הטקס עצמו. ממכתב של מפק הטקס שצירף המשרד לתגובתו עולה כי מספר המושבים הזמינים היה 6,858. (לאחר הפחתה של 160 מושבים למשתתפי המיצגים השונים בטקס, 202 מושבים בתנאי צפייה בלתי אפשריים ו-88 מושבים לאבטחת אישים - ובסה"כ הופחתו 450 מושבים לכל אירוע ממספר מקומות הישיבה הפוטנציאליים). כלומר עולה כי גם לשיטת המשרד מספר המושבים הכולל לטקס ולחזרות הגנרליות, לאחר ההפחתות, היה כ-20,570 מושבים, באיכויות צפייה שונות.

**מספר המושבים הזמינים בטקס ובחזרות הגנרליות גדל מכ-8,800 בשנים קודמות לכ-20,570 (תוספת של כ-130%), וזאת על מנת לאפשר לציבור הרחב לקחת חלק באירועים. בפועל, בביקורת עלה כי אמנם מספר ההזמנות שהוקצו לציבור הרחב ושיעורן מסך ההזמנות גדלו אולם רק כשליש ממספר המושבים שנוספו הוקצו לציבור הרחב (כפי שיפורט בהמשך).**

**יתרה מכך, בטקס המרכזי אף שנוספו כ-2,460 מושבים, הציבור הרחב זכה לתוספת של כ-370 הזמנות בלבד, תוספת של כ-15%, בהשוואה למספר ההזמנות הממוצע שהוקצו לציבור בטקסים המרכזיים שהתקיימו בשנים 2016 ו-2017.**

**התרשים שלהלן מציג את מספר המושבים בכל אירוע ואת מספר ההזמנות שחולקו לציבור הרחב ושיעורן ביחס למספר המושבים.**

תרשים 2: הקצאת הזמנות לציבור הרחב מתוך סך ההזמנות



משרד מבקר המדינה בדק את הקצאת ההזמנות לטקס ולחזרות הגנרליות ואת חלוקתן. ברור מאליו כי ההזמנות לטקס המרכזי עולות בערכן הסמלי על ההזמנות לחזרות הגנרליות: הטקס המרכזי מתקיים בערב יום העצמאות, אליו מוזמנים סגל א', והוא משודר בכל ערוצי הטלוויזיה המרכזיים. מטרת החזרות הגנרליות היא הרצת המופע עבור במאי הטלוויזיה ובמאי האירוע, כאשר האלמנטים האומנותיים השונים כגון פירוטכניקה, רחפנים וזיקוקי דינור הינם בהיקף נמוך משמעותית מאלה המוצגים בטקס המרכזי.

נוהל מרכז ההסברה בנוגע לחלוקת הזמנות לטקס יום העצמאות ה-70 למדינת ישראל קובע את אופן חלוקת ההזמנות, חלוקת העבודה, תחומי אחריות ובקרה (להלן - נוהל חלוקת הזמנות). לפי הנוהל נציג המגיע לקחת הזמנה יידרש להציג תעודה מזהה ולחתום על מסמך. מקבלי ההזמנות נדרשו למלא פרטים ולחתום על טפסי "אישור קבלת כרטיסים - משואות תשע"ח" (להלן - אישור קבלת הזמנות).

משרד מבקר המדינה ביקש ממרכז ההסברה למסור לו את התכנון להקצאת ההזמנות, את נתוני הביצוע, ואת אישורי קבלת ההזמנות לטקס ולחזרות הגנרליות - כאסמכתא לביצוע החלוקה.

באוגוסט 2018 העביר מרכז ההסברה למשרד מבקר המדינה נתונים אודות התכנון לשלושת האירועים וכן נתונים ביחס לחלוקת ההזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית השנייה. המרכז מסר כי אין בידיו הנתונים לביצוע החלוקה לחזרה הגנרלית הראשונה.

מרכז ההסברה המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתאות כלהלן: אישורי קבלת הזמנות - לחזרה הגנרלית הראשונה (6,633), ולטקס (6,489); אישור מחברה להפצת הזמנות (652) לחזרה הגנרלית השנייה. בסה"כ מסר המרכז אסמכתאות ל-13,774 הזמנות.

מרכז ההסברה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי תיק אישורי קבלת ההזמנות לחזרה הגנרלית השנייה אבד. עוד נמסר כי לא כל ההזמנות שהוזמנו מבית הדפוס הוקצו ואלו שנותרו נגרסו.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על ביצוע חלוקת ההזמנות.

**לוח 2: תכנון וביצוע של חלוקת הזמנות לטקס המשואות ולחזרות הגנרליות\***

נתון	חזרה גנרלית ראשונה	חזרה גנרלית שנייה	טקס	סה"כ
מספר המושבים הזמינים לפי מרכז ההסברה	6,858	6,858	6,858	20,574
הזמנות שחולקו בפועל*	6,633	5,592	6,576	18,801
אסמכתאות לחלוקה**	6,633	652	6,489	13,774

\* ביחס לטקס ולחזרה הגנרלית השנייה מקור הנתונים הינו מרכז ההסברה, ביחס לחזרה הגנרלית הראשונה, לא היו במרכז ההסברה נתונים, והנתון הושלם לפי עיבוד של משרד מבקר המדינה על פי אסמכתאות אישורי קבלת הזמנות שהתקבלו ממרכז ההסברה.  
\*\* הנתון עובד על ידי משרד מבקר המדינה על פי אישורי קבלת הזמנות שהתקבלו ממרכז ההסברה.

**מהלוח לעיל עולה כי אף שמספר המושבים הזמינים עמד על 20,574 מרכז ההסברה חילק 18,801 בלבד (91%). בחזרה הגנרלית השנייה, על פי נתוני מרכז ההסברה חולקו הזמנות רק ל-82% מהמושבים הזמינים.**

המפיק מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי הוא המליץ לשמור כ-100 מושבים לצורך מתן מענה לבעיות בהושבה. מנהל מרכז ההסברה מסר במהלך הביקורת כי הוא נוהג לשמור עשרות הזמנות על מנת שיוכל לתת מענה לבעיות שצצות ברגע האחרון.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי נעשו שינויים במספר המושבים הזמינים עד שעה לפני הטקס. לפיכך המרכז לקח מקדם בטיחות רחב בחלוקת ההזמנות כדי להימנע מתפוסת יתר, עומסים ובעיות בטיחות. כמו כן נשמרו הזמנות לחלוקה על מנת לפתור בעיות של הרגע האחרון כמו סגל אי שהגיע בהרכב גדול ממספר ההזמנות שהיו לו, לנציגי תקשורת וכיוצ"ב. פעולות המרכז נעשו על פי שיקול דעת ראוי, עם דגש על בטיחות ובטחון, בתנאי אי וודאות ועל סמך הניסיון המקצועי באשר לקשיים הלוגיסטיים. הגעתו של הציבור הינה עניין חשוב אבל לא על חשבון סדרי הבטיחות. המשרד מסר עוד בתגובתו כי אין חולק כי כל המושבים אוישו. מרכז ההסברה הצליח מחד להימנע מתפוסת יתר על סיכוני הבטיחות הכרוכים בו, ומנגד, הצליח לאייש את המקומות הפנויים.

משרד מבקר המדינה ערך שיחזור של מפת ההושבה של היצע המרכזי בטקס (ראה קישור וקוד סריקה [למפה המשוחזרת](#) להלן), בהתאם לאישורי קבלת ההזמנות בהם נרשם פירוט המושב שאותו קיבל מקבל ההזמנה. מעיון במפת ההושבה המשוחזרת עולה שביצוע המרכזי יותר מ-500 מושבים שלא נמצאו בגינם אישורי קבלת הזמנות. מהם, כ-240 מושבים בגוש המרכזי ביצע המרכזי. בפועל כפי שניתן לראות בצילומי הטקס, מושבים אלו לא נותרו ריקים, ונראה בבירור כי חלק מהמושבים כאמור אוישו, ביניהם על ידי בעלי תפקידים במשרד התרבות.



**הדבר מעורר את החשש שההזמנות למושבים אלה ניתנו לבעלי תפקידים ולמקורבים להם, תוך מניעת זכות זו מהציבור הרחב.**

**היעדר אסמכתאות:** חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), מחייב כל מוסד ממוסדות המדינה לא לבער חומר ארכיוני<sup>21</sup> אלא בהתאם לתקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986, ובאישור הגנז. סעיף 4 לחוק הארכיונים מחייב להפקיד בגנזך חומר ארכיוני שאין בו שימוש, אלא אם כן החומר ניתן לביעור על פי התקנות והמוסד מעוניין לבערו. בתקשי"ר נקבע כי כל מסמך הנוצר במהלך עבודתו של עובד המדינה, או מתקבל אצלו עקב עבודתו - שייך למדינה ויש להחזיקו במשרד שבו נוצר או התקבל. כך למשל ניתן למצוא בארכיון המדינה תיק רשימת מוזמנים לטקס המשואות שנערך בהר הרצל ב-1958.4.23<sup>22</sup>.

מלוח 2 לעיל עולה כי בידי מרכז ההסברה יש אסמכתאות לחלוקת 13,774 הזמנות בלבד מתוך 18,801 ההזמנות שהוא חילק (73%); אולם אין בידי אסמכתאות לחלוקת 5,027 הזמנות שהם יותר מרבע מההזמנות שהוא חילק.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה על כך שלא פעל כראוי לשמירת התיעוד של חלוקת ההזמנות. אי-שמירת התיעוד אינה עולה בקנה אחד עם החובה המעוגנת בחוק הארכיונים והוראות התקשי"ר ואינה מתיישבת עם כללי המנהל התקין.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי עוקדן (קלסר) ובו תיעוד של עיקר ההזמנות לחזרה הגנרלית השנייה נלקח ככל הנראה לשטח הטקס וסולק יחד עם שאר הציוד, וכי מדובר בתקלה נקודתית.

**תיעוד לקוי:** באישור קבלת ההזמנות היה נדרש לפרט את מועד האירוע (טקס או חזרה גנרלית) שעברו ניתנה ההזמנה; את פרטי המקבל ו/או הארגון ופרטי ההזמנה (יציע, שורה, כיסא), את פרטי אוסף ההזמנה וכן את פרטי עובד מרכז ההסברה שמסר את ההזמנה.

**מעיון באישורי קבלת ההזמנות שהומצאו עלה כי במאות מהם חסרים פרטי מוסר ההזמנה, פרטי מקבל ההזמנה ומועד קבלת ההזמנה. כמו כן, נמצאו אי-התאמות בין מספר ההזמנות שחולקו לבין מספרן בסיכום האישור.**

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי תיעוד חלוקת ההזמנות נוהל אפוא באופן לקוי.**

<sup>21</sup> חומר ארכיוני כהגדרתו בחוק: "כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום וכיוצא באלה המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית, להוציא חומר שאין לו ערך של מקור; המצויים בכל מקום שהוא ושיש בהם עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה".

<sup>22</sup> תיק דוגמאות טקס הדלקת המשואות לפתיחת חגיגות העצמאות התשכ"א בהר הרצל, אתר ארכיון המדינה.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי אף שמרכז ההסברה הוציא נוהל לחלוקה ונערך בהתאם כדי למנוע אירועים לא תקינים, עובדי המרכז נאלצו להתמודד עם בקשות ודרישות להזמנות ואף עם איומים מצד מבקשי ההזמנות. נוצרו תורים ארוכים וזמני המתנה ארוכים ואף פרצו קטטות בין הממתנים. כתוצאה מכל אלו, למרות הנהלים המדוקדקים נעשו שגיאות בטופסי אישור ההזמנות. מרכז ההסברה יפעל להפיק לקחים ולתקן את הטעון תיקון לקראת הטקס הבא.

**לוחות זמנים :** בהפקת לקחים שערך מרכז ההסברה לאחר טקס המשואות בשנת 2017 הוסכם כי יש לקיים חלוקה ברורה ומוקדמת של הזמנות לטקס כדי לא להגיע "לדקה ה-90". הוחלט כי יש להיערך בהתאם ומראש לחלוקה.

**למרות הפקת הלקחים האמורה החל מרכז ההסברה במסירת ההזמנות ב-12.4.18 - שלושה ימים בלבד לפני החזרה הגנרלית הראשונה ושישה ימים לפני הטקס.**

עד למועד קבלת ההזמנות היו חלק מהארגונים שעל פי הנוהג קיבלו הזמנות לטקס שרויים באי-ודאות בנוגע למספר ההזמנות שיקבלו, ולפיכך גם הם לא יכלו להיערך לחלוקה הפנימית. שני ארגוני שכול ציינו במהלך הביקורת את הקושי ברישום הבקשות, והפצת ההזמנות לחברים ברחבי הארץ בימים הסמוכים ליום הזיכרון שבו המשפחות מתייחדות עם יקיריהם שנפלו.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי מינהל תקין מחייב אותו לתכנן מראש את פעולותיו ולהודיע על החלטותיו לגופים הרלוונטיים. על מרכז ההסברה למסור את ההזמנות מבעוד מועד כדי לאפשר לארגונים ולאישים להתארגן בהתאם.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי חלוקת ההזמנות התעכבה בשל אי-הוודאות בנוגע למספר המושבים, שהשתנה בין היתר בשל הגעתו של ראש הממשלה. מרכז ההסברה יעשה מאמץ לקראת טקס הדלקת המשואות הבא לחלק את ההזמנות זמן רב מראש.

משרד התרבות מסר עוד כי כתוצאה מהפקת לקחים ולאור הערות הביקורת החליט המשרד על שינוי מהותי באופן חלוקת ההזמנות ובכלל זה, התארגנות מוקדמת, התקשרות עם משרד הפצה שיהיה אחראי על חלוקת ההזמנות ועל תיעודן לפי הנחיות מרכז ההסברה. משרד התרבות סבור שכתוצאה מכך חלוקת ההזמנות תהא שקופה ומסודרת.

## ס ג ל א'

**אי-ניהול סדרי הקדימה הממלכתיים :** סדרי הקדימה הממלכתיים (להלן גם - סגל א') כוללים רשימה של נציגי השלטון והמדינה, לפי דרגת חשיבותם, המוזמנים לטקסים ולאירועים ממלכתיים, בין השאר לטקס המשואות. הרשימה אושרה בהחלטת ממשלה בשנת 2006, ועודכנה בהחלטות ממשלה בהמשך. הרשימה כוללת נבחרי ציבור, נושאי משרות ציבוריות, יושבי ראש ארגוני השכול ועוד.

ועדת השרים אחראית לקביעת סדרי הקדימה הממלכתיים ולעדכוןם מעת לעת. בשנת 2006 החליטה הממשלה<sup>23</sup> על הקמת ועדה בין-משרדית לטקסים ולאירועים ממלכתיים (להלן - הוועדה הבין-משרדית), אשר מתפקידה, בין השאר, לטפל בהרכב רשימת סדרי הקדימה הממלכתיים, לבדוק ערעורים והמלצות הנוגעים לסדרי הקדימה הממלכתיים ולהביא את מסקנותיה בפני ועדת השרים. בשנת 2012 החליטה הממשלה<sup>24</sup> כי מנהל מרכז ההסברה ישמש יושב ראש הוועדה הבין-משרדית.

**ב-8.8.18 העביר מרכז ההסברה למשרד מבקר המדינה את רשימת שמות בעלי התפקידים הנמנים עם סגל א', המנוהלת במרכז ההסברה ומעודכנת ל-1.8.18 (להלן - רשימת מרכז ההסברה המעודכנת). משרד מבקר המדינה השווה רשימה זו לרשימת בעלי התפקידים הנמנים**

<sup>23</sup> החלטת ממשלה מספר 4762 מיום 6.4.06.  
<sup>24</sup> החלטת ממשלה מספר 5123 מיום 20.9.12.

עם רשימת סדרי הקדימה הממלכתיים (סגל א') לפי החלטות הממשלה בנושא, והעלה כי רשימת מרכז ההסברה המעודכנת אינה תואמת את רשימת סגל א' - היא אינה מעודכנת לגבי בעלי התפקידים המכהנים, ובחלק מהמקרים אף חסרה. להלן דוגמאות:

1. שופטי בית המשפט העליון, חברי הכנסת, ראשי ממשלה בעבר, יושבי ראש הכנסת בעבר, הרבנים הראשיים לישראל בעבר ונשיאי בית המשפט העליון בדימוס נמנים ברשימת סגל א'.

הביקורת העלתה כי רשימת מרכז ההסברה המעודכנת חסרה: חסר בה חבר כנסת אחד שכהן מתחילת הכנסת ה-20; חסר אחד מיושבי ראש הכנסת בעבר וכן חסרים שני נשיאי בית המשפט העליון בדימוס. הרשימה גם לא עודכנה: נמנים בה שופטי בית המשפט העליון שסיימו תפקידם, ולא רשומים בה חלק משופטי בית המשפט העליון המכהנים; נמנים בה חברי כנסת שסיימו כהונתם טרם מועד עדכון הרשימה, ולא נמנים בה חברי הכנסת שהחליפו אותם וכיהנו במועד עדכון הרשימה.

2. בסעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת נקבע כי "חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר רשאי להפסיק את חברותו בכנסת... (ג) נפסקה חברותו בכנסת של שר או סגן שר לפי הוראות סעיף זה, תתחדש חברותו בכנסת שאלה נבחר בהתקיים אחד מאלה: (1) הוא חדל לכהן כשר או כסגן שר"<sup>25</sup>. כלומר, מאוגוסט 2015 נוצר מעמד חדש - סגן שר שאינו חבר כנסת.

סגני שרים שאינם חברי כנסת אינם נמנים עם סגל א'.

באשר לשני סגני שרים שאינם חברי כנסת שכהנו במועד עדכון הרשימה העלתה הביקורת כי אחד נמנה עם רשימת מרכז ההסברה המעודכנת והאחר - לא.

על הוועדה הבין-משרדית לשקול תיקון סדרי הקדימה הממלכתיים והוספת סגני שרים שאינם חברי כנסת.

3. ברשימת סגל א' רשומים בין היתר, אלופי צה"ל, ניצבי משטרת ישראל, ראשי אגפים במוסד ובשירות הביטחון הכללי וגונדרים בשירות בתי הסוהר.

הביקורת העלתה כי רשימת מרכז ההסברה המעודכנת אינה כוללת את בעלי התפקידים האמורים.

4. גיבורי ישראל, מקבלי "אות הגבורה", וכן חתני פרס נובל, ו"חתני פרס ישראל (בכל שנה רשימה חדשה)" נמנים עם רשימת סגל א'.

הביקורת העלתה כי רשימת מרכז ההסברה המעודכנת אינה כוללת את מקבלי אות הגבורה ואת חתני פרס ישראל.

עוד עלה כי ברשימת מרכז ההסברה המעודכנת קיים אי-סדר מוחלט בעניין הרישומים: חלק משרי הממשלה שהם גם חברי כנסת מופיעים רק ברשימת השרים, ואחרים מופיעים גם ברשימת חברי הכנסת; יו"ר הכנסת וראש הקואליציה, שהם חברי כנסת, מופיעים ברשימת חברי הכנסת וגם תחת התפקידים הנוספים שהם ממלאים, ואילו ראש הממשלה וראש האופוזיציה מופיעים בתפקידים אלה ואינם מופיעים ברשימת חברי הכנסת.

כאמור, רשימת סגל א' קובעת את סדר הקדימות של בעלי התפקידים המוזכרים בה.

נמצא כי רשימת מרכז ההסברה המעודכנת אינה מנוהלת על פי סדר הקדימויות של סגל א'.

<sup>25</sup> הסעיף הוסף לחוק היסוד בחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 42 והוראת שעה) מאוגוסט 2015. התיקון מכונה "החוק הנורווגי".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל מרכז ההסברה כי הרשימה של מרכז ההסברה היא רשימה חסרה, ללא סדר קדימויות, כוללת אף אנשים שאינם נמנים עם סגל א', וניהולה ועדכונה נעשו באופן לקוי. אמנם חלק מהנמנים עם סגל א' מקבלים את ההזמנות באופן מרוכז באמצעות הארגון שאליו הם משתייכים, כגון חברי כנסת, המקבלים הזמנות דרך ההקצאה הניתנת לכנסת, ואולם כפועל יוצא מרשימת מרכז ההסברה המעודכנת לא ניתן להבטיח שכל האישים שעל פי החלטת ממשלה אמורים להיות מוזמנים לטקסים ולאירועים ממלכתיים יקבלו הזמנות, ומנגד עשויים לקבל הזמנות אישים שכבר אינם נמנים עם סגל א'. על בסיס רשימת המרכז לא יכול להתבצע תהליך סדור של חלוקת הזמנות לבעלי תפקידים לטקסים ולאירועים ממלכתיים.

משרד התרבות העביר במסגרת תגובתו רשימה עדכנית של סגל א', לפי סדר קדימויות, ומסר כי מרכז ההסברה יפעל על בסיסה להזמנת סגל א' לאירועים העתידיים.

**חלוקת הזמנות לסגל א' :** חלק מהנמנים עם סגל א' הם בעלי תפקידים בארגונים שלהם מקצה מרכז ההסברה מכסת הזמנות, ואז, על פי הנהוג, הארגון מעביר לבעלי התפקידים את ההזמנה. כך למשל, אלופי צה"ל מקבלים הזמנות ממפ"ע באמצעות המכסה שהעביר מרכז ההסברה לצה"ל. שרים, על פי הנהוג, מקבלים את ההזמנות ישירות ממרכז ההסברה. על פי נתוני מרכז ההסברה, הוא חילק 440 הזמנות לטקס למי שנמנה עם סגל א' - נוסף על ההקצאות שקיבלו כל הארגונים.

**לפי אישורי קבלת ההזמנות עולה כי המרכז מסר 273 הזמנות ולא 440 כפי שדיווח.**

**ממסמכי מרכז ההסברה עולה כי המרכז לא חילק הזמנות לכל בעלי התפקידים הנמנים עם סגל א'<sup>26</sup>.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מרכז ההסברה אינו מחלק אוטומטית הזמנות לכל סגל א', כיוון שלעיתים הם אינם מגיעים, לכן המרכז מקצה הזמנות רק על פי דרישה. התנהלות זו תורמת לחיסכון, לשקיפות, ליעילות ולזמינות מקומות לציבור.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי לצד הצורך בחיסכון, ביעילות ובזמינות מקומות לציבור, המרכז מחויב לפנות אל כל הנמנים עם סגל א' ולהבהיר להם כי הם זכאים לקבלת הזמנות. יש לתעד את הפנייה ואת התשובה.**

לא נקבעו כללים בדבר מספר ההזמנות שלהן זכאי כל בעל תפקיד הנמנה עם סגל א'.

**נמצא כי המרכז אינו מגביל את מספר ההזמנות המוקצות למי שנמנה עם סגל א', כך שבמקרים רבים הוקצו בין עשר לעשרים הזמנות לטקס לבעלי תפקידים הנמנים עם קבוצה זו - בהם שרים, חברי כנסת, מנכ"לי משרדי ממשלה, אלופי צה"ל. יתר על כן, נמצא כי מרכז ההסברה חילק הזמנות לאנשים הנמנים עם סגל א', שהיו גם זכאים להזמנות דרך הארגון שאליו הם משתייכים, מבלי שנבדקה כפילות החלוקה.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי בהחלטות הממשלה בעניין סגל א' לא נקבע מספר ההזמנות שלו זכאי כל אחד מאנשי סגל א'. ככלל, המרכז מגביל את מספר ההזמנות לאיש הסגל עצמו ולאדם נוסף, אולם בוחן ומאשר בקשות מיוחדות, בעיקר לצירוף בני משפחה, ויש רבות כאלה. בשל לחצים מצד חברי כנסת הפעיל מרכז ההסברה שיקול דעת ומסר להם הזמנות בהתאם לצורך ולסיבות שפורטו על ידם.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי מוטלת עליו האחריות לחלק הזמנות לכל מי שנמנה עם סגל א' ומעוניין בכך. מאחר שהביקוש להזמנות עולה על ההיצע יש מקום לקבוע כללים לגבי מספר ההזמנות שזכאי לקבל מי שנמנה עם סגל א' ולגבי דרך החלוקה - אם ישירות**

<sup>26</sup> בין האישים שלא קיבלו הזמנה: חתני פרס נובל, חתני פרס ישראל, גיבורי ישראל.

**ממרכז ההסברה או באמצעות הארגון שקיבל הקצאה. בכל מקרה על מרכז ההסברה להבטיח שלא תבוצע חלוקה כפולה.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי במסגרת הוועדה הציבורית המייעצת לוועדת השרים שתוקם, תיבחן גם ההקצאה הראויה לסגל א'. לקראת טקס הדלקת המשואות בשנת 2019 יפעל מרכז ההסברה לוודא שלא תהיה חלוקה כפולה למי שהם סגל א', ככל שניתן.

### **הקצאת וחלוקת הזמנות לציבור**

**חוסר שקיפות בנוגע לאופן חלוקת הזמנות:** הנחיות מינהליות הן כלים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנחיית היועמ"ש לממשלה) בדבר "הנחיות מינהליות"<sup>27</sup> נקבע שאף כי אפשר שרשות מינהלית תקבע לעצמה הנחיות כמדיניות שאינה כתובה, בדרך כלל רצוי לגבש את ההנחיות בכתב למסמך. ההנחיות אמורות לשרת את צורכי המינהל הציבורי בגיבוש מדיניות ובקבלת החלטות, והן משרתות את טובת האזרח: השקיפות מאפשרת לאזרח "לשער מראש, במידה סבירה של בטחון, מה החלטה הצפויה במקרה מסוים, הנופל במסגרת ההנחיות ולתכנן את מעשיו בהתאם לכך", וכן למנוע החלטה הסוטה מן ההנחיות ומקפחת אותו ללא הצדקה. בסיכומה של הנחיית היועמ"ש לממשלה נכתב כי הנחיות מינהליות מחזקות את שלטון החוק. בית המשפט העליון עמד על היות ההנחיות המינהליות מכשיר חשוב של מינהל תקין שהוא "הדרך הסבירה, כדי למנוע אפילו והחלטות ספוראדיות"<sup>28</sup> ואף מאפשר ביקורת נאותה של גורמי הביקורת המקומיים והממלכתיים<sup>29</sup>. עוד נכתב בהנחיית היועמ"ש לממשלה, בהתבסס על פסיקת בג"ץ<sup>30</sup>, כי ההנחיות המנהליות לא זו בלבד שהן מכשיר נוח במצב של עודף ביקוש על היצע, אלא אפשר שהן תהיינה חיוניות כדי לטפל כראוי במצב כזה.

החובה להביא לידיעת הציבור את הכללים להקצאת הזמנות חלה גם מכוח סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שלפיו "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". "הפרסום מאפשר לאזרח לדעת מראש את המדיניות של הרשות...; כתוצאה מפרסום ניתן למנוע, במידה רבה, פניות מיותרות וטורדניות של אזרחים אל הרשות...; הפרסום מקל על האזרח לברר אם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא הפליה, ויש בזה כדי לחזק את המינהל התקין וטוהר המידות, להפחית ביקורת והתדיינות מצד האזרח, להגביר את האמינות ולחזק את המעמד של הרשות"<sup>31</sup>.

בכל שנה מקבל מרכז ההסברה פניות רבות מאנשים המבקשים לקבל הזמנות לטקס או למצער לחזרה גנרלית; הביקוש להזמנות אלו עולה על ההיצע.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור קיבל בעבר תלונות הנוגעות לאופן חלוקת הזמנות לאירוע על ידי מרכז ההסברה<sup>32</sup>. מרכז ההסברה הסביר אז למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כי "רוב הזמנות מחולקות לסגל א', לארגוני השכול השונים, לכוחות הביטחון, לדיפלומטים, לנספחים צבאיים ולמשלחות מחו"ל", ואכן בשנים קודמות נקבעו במרכז ההסברה מכסות של הזמנות המחולקות לארגוני השכול ולצה"ל. נציבות תלונות הציבור העירה למרכז ההסברה כי "נוכח החשיבות של טקס המשואות והביקוש לו, נכון שבאתר שלו יהיה מידע על כך שמספר המקומות המוקצים לציבור הרחב מצומצם ביותר, יפורסמו אמות המידה לקבלת הזמנה ויובהר כיצד להגיש בקשה לקבלת הזמנה".

27 הנחיה מספר : 1.0002(1.4.86-מ(60.013) (עדכון 3.7.02).

28 בג"ץ 627/82 ליבמן נגד המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד לח(1) 645 (1984).

29 בג"ץ 59/83 כהן נגד ראש עיריית ירושלים, פ"ד לז(3) 318 (1983).

30 בג"ץ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481, 484, (1983), "מרוכים צרכי תושבי יבנאל, ומספר המבקשים הקצאת קרקעות עולה על הקרקעות המוצעות והמצויות, ועל כורחו זקוק המינהל, הממונה על מלאכת ההקצאה, לקריטריונים, אשר לפיהם יפעל במשימה זו".

31 הנחיית היועמ"ש לממשלה, עמ' 22.

32 דוח שנתי 43 של נציבות תלונות הציבור, שהוגש לכנסת ביום 26.6.17, עמ' 120.

גם בשנת 2018 קיבל מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור תלונות מן הציבור הנוגעות לאופן חלוקת ההזמנות ולאי-פרסום אמות מידה ואי-מתן מענה לציבור.

**בביקורת נמצא כי מרכז ההסברה לא פרסם לציבור את אמות המידה לקבלת הזמנות ואת הדרכים והמועדים שבהם ניתן לפנות לקבלת הזמנה, את מכסות החלוקה לארגונים מסוימים ואת המועד שבו ימסור את החלטתו.**

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל מרכז ההסברה על כך שמרכז ההסברה חילק הזמנות ללא פרסום כמותן, ללא פרסום אמות המידה לחלוקתן וללא פרסום הדרכים להגשת בקשה לקבלת הזמנה, אף שנציבות תלונות הציבור כבר העירה בעבר למרכז ההסברה בעניין זה. אי הפרסום מונע מאנשים רבים המעוניינים בכך את ההזדמנות להשיג הזמנה, גורם לתסכול רב בקרב הציבור, ואינו עולה בקנה אחד עם החובה לנהוג בשוויון ובהגינות כנדרש במנהל תקין, בהתאם לפסיקה וכמתחייב לפי חוק חופש המידע. התנהלות זו אף עלולה לפגוע בממלכתיות של טקס הדלקת המשואות ולפגוע באמון הציבור ברשויות השלטון.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי זה 70 שנה אין כל הסדרה או נהלים המחייבים את היחידות המקצועיות בכל הטקסים הממלכתיים של מדינת ישראל בעניין חלוקת ההזמנות לטקסים אלו. המשרד פעל על פי נוהג מושרש רב שנים, הן לגבי המוזמנים הן לגבי כמות ההזמנות שהם מקבלים. עוד נמסר כי האמור בדוח השנתי של נציבות תלונות הציבור לא היה רלוונטי עוד לעניין חלוקת ההזמנות בשנת 2018, מכיוון שחלוקת ההזמנות לציבור בוצעה בעיקר באמצעות אתר חברת ההפצה, על בסיס "כל הקודם זוכה", אשר תנאיה פורסמו לציבור.

**בביקורת עלה כי משרד התרבות פרסם הודעה רק על חלוקת הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה באמצעות חברת הפצה, וגם זאת, שבע דקות בלבד לפני פתיחת אתר חברת ההפצה (הרחבה בעניין זה ראו בהמשך).**

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי הפרסום האמור לא נתן מענה לצורך בפרסום מבעוד מועד שכן הוא לא אפשר לציבור להיערך אליו. כמו כן, היה על המשרד לפרסם את כלל הכללים וההנחיות שעל פיהם הוא מחלק הזמנות. כמו כן, בהיעדר הנחיות סדורות עליו לפרסם את הנוהג שהוא פועל על פיו, ובכלל זה את מכסות החלוקה לארגונים - דבר שלא נעשה.

**בחלוף 70 שנה הגיעה העת שוועדת השרים תסדיר בהחלטותיה את אופן חלוקת ההזמנות לטקסים ממלכתיים, ובהם טקס המשואות.**

**מענה לבקשות:** מינהל תקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון מחייבים להביא לידיעת הציבור את מספר ההזמנות שהוקצו לחלוקה לציבור ולחלקן בדרך המאפשרת הזדמנות הוגנת לכל המעוניינים.

כאמור, מדי שנה פונים אנשים בבקשות למרכז ההסברה לקבלת הזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית. חלקם אף שולחים כמה בקשות ומפרטים את הנימוקים לבקשה.

בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן - חוק סדרי מינהל), נקבע כי "נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה". אם התברר לאחר בדיקה שנושא הבקשה טעון בדיקה או דיון נוספים יודיע עובד הציבור למבקש את המועד למתן תשובה. עובד הציבור יודיע על החלטתו למבקש מיד לאחר קבלתה, ואם סירב לבקשה יודיע לו בכתב את נימוקי הסירוב.

לקראת טקס המשואות בשנת ה-70 למדינה קיבל מרכז ההסברה כ-630 בקשות לקבלת כ-4,000 הזמנות (להלן - בקשות הציבור).

בנוהל חלוקת הזמנות נקבעו: תבנית למענה טלפונית לקהל הרחב; סירוב למבקשים הזמנות באיחור; מענה לצורך בירור סטטוס הבקשה. הפונים לקבל הזמנות נענו על ידי מרכז ההסברה בנוסח הזה: "פנייתך... התקבלה. תשובות... יישלחו לאחר חול המועד פסח".

ב-22.2.18 התקיימה במרכז ההסברה ישיבת התנעה בנושא ההזמנות. בסיכום ישיבה שנערכה ב-5.3.18 נכתב כי תתקיים חזרה גנרלית ב-15.4.18 לטובת הציבור הרחב. ב-19.3.18 סוכם במרכז ההסברה כי "יש לעבור על הבקשות מהציבור ולקטלג לפי הקטגוריות שסוכמו". בפועל, חלק קטן מבקשות הציבור סומנו לפי הקבוצות האלה: ניצול שואה; שכול; קבוצה; תורמים; חולה; מבוגר; נכה צה"ל; משרד ראש הממשלה; צרכים מיוחדים; חייל בודד/מצטיין; סגל א'; משרד החוץ; ביטוח לאומי; עמותה; ועוד. רוב הבקשות לא סומנו.

הביקורת העלתה כי אין במרכז ההסברה תיעוד כלשהו באשר להחלטות שנתן מנהל מרכז ההסברה בעניין בקשות הציבור. מרכז ההסברה גם לא מסר למשרד מבקר המדינה את שמות הפונים מקרב הציבור שחולקו להם הזמנות.

**מתלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה עלה כי מרכז ההסברה לא השיב לפונים שבקשתם נדחתה. כל זאת, שלא בהתאם לחוק סדרי מינהל.**

נמצא כי מרכז ההסברה לא עדכן את הפונים מקרב הציבור כי בכוונתו לאפשר הרשמה במרשתת באמצעות חברת הפצה (ראו להלן).

**משרד מבקר המדינה מעיר למנהל מרכז ההסברה כי בהתנהלותו יצר ציפיות שואה אצל הפונים מקרב הציבור - אלה המתנינו לתשובות לבקשותיהם, אשר לפי הודעת המרכז היו צריכות להימסר לאחר חג הפסח (ב-8.4.18) - ואולי אף מנע מהם סיכוי להשיג הזמנות, שכן בשל התנהלותו הלקויה הם לא יכלו לדעת שבקשתם נדחתה, שמספר לא מבוטל של הזמנות הוקצה לחלוקה שלא באמצעות מרכז ההסברה, ושיהיה אפשר לקבל הזמנות באמצעות אתר ייחודי שייפתח לעניין זה (ב-11.4.18).**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מרכז ההסברה בחר לחלק את חלק הארי של ההזמנות לציבור באופן פומבי. לאחר שפורסמה הודעה באתר המשרד על חלוקת ההזמנות לקהל הרחב יכלו הפונים מקרב הציבור שציפו לקבל הזמנות דרך מרכז ההסברה לפנות ולהשיג הזמנות דרך חברת הפצה. דרך זו של מרכז ההסברה ראויה ויעילה ומונעת ממנו את הצורך להתמודד עם אלפי בקשות באופן פרטני. המשרד מסר עוד כי לקראת טקס 2019 יפעל מרכז ההסברה לעדכן את הציבור באופני קבלת ההזמנות וינסה לצמצם את כמות הפניות האישיות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי משלא עדכן את הציבור בדבר אופני קבלת ההזמנות היה עליו לתת מענה פרטני לכל מי שפנה אליו ואף להפנותו לאתר הפצה מבעוד מועד.**

**הזמנות לציבור באמצעות חברת הפצה:** ב-22.2.18 קיים מרכז ההסברה דיון על מעבר ל"כרטוס דיגיטלי" והפצת ההזמנות באמצעות חברת הפצה. בדיון נוסף, שנערך ב-18.3.18 עם מפיק הטקס (להלן - המפיק), נקבע כי חלוקת 5,000 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה תבצע שבועיים לפני מועד הטקס לקהל הרחב באמצעות הרשמה במרשתת באמצעות חברה א' (להלן - חברת הפצה). מספר ההזמנות באתר חברת הפצה יוגבל ל-4 הזמנות לאדם; פרסום חלוקת ההזמנות יבוצע באמצעות יחסי ציבור ופרסום מודעה בעיתון - החל מ-8.4.18. ב-1.4.18 סיכם המפיק את מפרט העבודה עם חברת הפצה, ובו נקבע כי החברה תפיץ הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה.

**מספר ההזמנות שהופצו לציבור הרחב:** בדיון פנימי ב-18.3.18 סוכם במרכז ההסברה כי חלוקת 4,400 הזמנות לציבור הרחב תבצע באמצעות הרשמה באתר המרשתת של חברת הפצה: לחזרה הגנרלית הראשונה יחולקו - 3,000 הזמנות; לחזרה הגנרלית השנייה - 700

הזמנות; ולטקס - 700 הזמנות. בסיכום דיון מטעם שרת התרבות ב-10.4.18 אישרה השרה כי 4,400 הזמנות יחולקו לציבור הרחב.

על פי דוח חברת ההפצה, לציבור הרחב הופצו בסך הכול 4,138 הזמנות: 2,966 לחזרה הגנרלית הראשונה; 652 לחזרה הגנרלית השנייה; ו-520 לטקס.

**באשר ל-138 הזמנות לטקס שמסר המרכז לחברת ההפצה, אין תיעוד מה נעשה איתן ובכלל זאת למי הן ניתנו.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי האחראיות להזמנות האמורות הייתה בידי חברת ההפצה.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי אינו יכול להתנער מאחראיותו לפיקוח על ביצוע הפצת הזמנות.**

**הודעה לציבור:** ב-11.4.18 בשעה 9:53 פרסם משרד התרבות באתר המרשתת שלו הודעה על "חלוקת הזמנות לקהל הרחב - מופע מקדים טקס משואות 15.4.18". בהודעה נכתב כי "בשעה 10:00 יפתח האתר להרשמה במתכונת של כל הקודם זוכה" (להלן - ההודעה לציבור).

**הביקורת העלתה כי משרד התרבות ומרכז ההסברה לא פרסמו פרסום מקדים בנוגע לחלוקת הזמנות לציבור הרחב, בעיתון או במדיה רחבה יותר, כגון רשתות חברתיות, או באמצעות יחסי ציבור, בניגוד להחלטה מ-18.3.18.**

ב-15.4.18 פתחה חברת ההפצה הרשמה להזמנות לחזרה הגנרלית השנייה ולטקס.

**נמצא כי משרד התרבות ומרכז ההסברה לא פרסמו לציבור הרחב כל הודעה באשר לחלוקת הזמנות לחזרה הגנרלית השנייה ולטקס עצמו.**

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי פרסום הודעה על החזרה הגנרלית הראשונה באתר המשרד בלבד - שבע דקות בלבד לפני שאתר חברת ההפצה נפתח לציבור - ואי-הפרסום לחזרה הגנרלית השנייה ולטקס, מעידים על תפקוד לקוי של משרד התרבות ומרכז ההסברה בפרסום דבר חלוקת הזמנות, אשר פגע בשוויון ההזדמנויות של הציבור הרחב לקבלת הזמנה.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי הפרסום באתר המשרד על פתיחת חלוקת הזמנות לקהל הרחב לחזרה הגנרלית הראשונה ותנאיה, יחד עם פרסום של חברת ההפצה על החזרה הגנרלית השנייה, היו יעילים דיים להשגת יעד. לטענת המשרד, בהתחשב בהיקף הביקוש להזמנות, הוצאת כספים נוספים לצורך פרסום בעיתונות או במדיה אחרת לא הייתה משרתת את דרישות החיסכון והיעילות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי הפרסומים נועדו לשרת את עקרונות השקיפות, השוויון וההוגנות, אשר עולות על העלות השולית בפרסום הודעה בעיתון ובמדיה דיגיטלית אחרת, וכל אלה מבעוד מועד ולא שבע דקות לפני פתיחת אתר ההפצה. יתר על כן, הפרסום של חברת ההפצה שצירף המשרד לתגובתו אינו נושא תאריך, וממילא אין בו הודעה על מועד פתיחת האתר ותנאי ההפצה. כאמור, לא פורסמה הודעה מקדימה על הפצת הזמנות לטקס.**

**עוד נמצא כי בטרם נפתח אתר חברת ההפצה לציבור, בין 26.3.18 ל-10.4.18 הזמינו 33 מזמינים 96 הזמנות. חלק מהמזמינים נושאים את אותו שם משפחה וחלק מפרטיהם זהים.**

מנכ"ל חברת ההפצה מסר למשרד מבקר המדינה ב-29.10.18 כי ייתכן שבשעת בדיקת האתר מול מרכז ההסברה היו אנשים שניצלו את הפרצה והצליחו להזמין הזמנות לפני הפתיחה הרשמית; חלקם הגדול היו קשורים לבדיקת האתר מטעם מרכז ההסברה.

**ב-11.4.18 בשעה 11:39, כשעה וארבעים דקות לאחר שפורסם על פתיחת אתר חברת ההפצה לציבור הרחב הוזמנו דרכו 2,794 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה מתוך 2,966 הזמנות (94%) שהוצעו לציבור לחזרה גנרלית זו.**

משרד מבקר המדינה פנה בנובמבר 2018 לכמה אנשים שקיבלו הזמנות באמצעות חברת ההפצה. משיחות אלו ומהודעת טקסט שאליה נחשף צוות הביקורת עלה כי המידע על פתיחת אתר חברת ההפצה לחלוקת ההזמנות הגיע לחלק מהאנשים מגורמים שהיו קשורים להפקת האירוע - עובדי משרד התרבות או חברת ההפצה.

עוד עלה למשל כי מבין המזמינים נמצאו בעלי כתובות דואר אלקטרוני של גופים שהיו קשורים להפקת הטקסט: 15 מעיריית ירושלים; 16 מהכנסת; 11 ממשרד רה"מ; 11 ממשרדי התרבות והמדע; 5 מחברת ההפצה, וכן נמצאו מזמינים שהם בעלי תפקידים בחלק מגופים אלו.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מהבדיקה המדגמית שערך משרד מבקר המדינה עולה כי רוב האנשים שפנו אליהם השיבו כי קיבלו את המידע מחיפוש במרשתת. מטבע הדברים, המידע על אפשרות קבלת ההזמנות עבר מפה לאוזן בין חברים ובני משפחה.

**מכל האמור לעיל עולה כי לא ניתנה הזדמנות אמיתית ושוויונית לכלל הציבור לנסות ולקבל הזמנות לטקסט או לאחת החזרות הגנרליות, ובכך נוצר מצב שבו הלכה למעשה היה ליודעי דבר ולמקורביהם יתרון על פני אנשים מן השורה בקבלת ההזמנות מחברת ההפצה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב זה.**

בהודעה לציבור נכתב כי לכל נרשם תהיה חלוקה של עד שתי הזמנות ולא יותר.

מניתוח נתוני חברת ההפצה עלה כי 4,138 ההזמנות הופצו ל-1,751 מזמינים שונים; מהם - 207 מזמינים (כ-10%) הזמינו יותר מפעם אחת, חלקם לשני אירועים או יותר - כלומר לשתי החזרות הגנרליות או לחזרה גנרלית ולטקסט, ולהם הוקצו 955 הזמנות (ממוצע של 4.6 הזמנות למזמין) ששיעורן 23% מכלל ההזמנות שהופצו.

עוד נמצא כי ל-46 מזמינים אושרו 3 עד 6 הזמנות, בניגוד להודעה לציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות ולמרכז ההסברה כי מהאמור לעיל עולה כי הפצת ההזמנות לציבור נעשתה באופן לא-שוויוני, מבלי שהוגבלו מספר ההזמנות שניתן לבצע - בין לאותו אירוע ובין לשני אירועים.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה על היעדר סדרי בקרה מצידו על אופן הפצת ההזמנות לציבור. ההזמנות הן בגדר זכות או טובת הנאה ולפיכך על מרכז ההסברה ליתן דין וחשבון לציבור על אופן הקצאתן: על הזמנות שנעלמו ועל חלוקה של מספר הזמנות למזמין העולה על המותר.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי הוא יפעל לוודא שיתקיימו המגבלות על חלוקת הזמנות לציבור בהתאם לעקרונות שייקבעו, ככל שהדבר אפשרי מבחינה טכנית.

### **ארגונים ומוסדות ציבור שקיבלו הזמנות**

כאמור, מרכז ההסברה מחלק באופן מסורתי הזמנות לטקסט המשואות ולחזרה הגנרלית לארגונים ציבוריים, ובהם: צה"ל, ארגוני השכול, כנסת ישראל, משטרת ישראל. האחריות לחלוקת ההזמנות בתוך הארגון היא בידי הארגון. בהיות ההזמנה זכות או טובת הנאה מצופה כי הארגונים יבצעו את החלוקה על פי אמות מידה שיפורסמו לציבור שאותו מייצג הארגון.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מטרת החלוקה המרוכזת היא להקל על כוח האדם החסר במרכז ההסברה בהתמודדות עם עומס מבקשי ההזמנות. הארגונים אמונים על החלוקה באופן מסודר,

בהתאם לכללי המינהל התקין ולפי אמות מידה ציבוריות. הדבר אף מקל על אותם אנשים בכך שהם אינם נדרשים להגיע למשרדי המרכז.

כאמור לעיל, לטקס המרכזי המתקיים בערב יום העצמאות יש חשיבות גבוהה בהרבה מזו של החזרות הגנרליות. משרד מבקר המדינה בדק לגבי כל אחד מהאירועים (הטקס המרכזי ושתי החזרות הגנרליות) בנפרד את ההתאמה בין מספר ההזמנות שמרכז ההסברה מסר לבין הנתונים של חלק מהארגונים האמורים בנוגע למספר ההזמנות שקיבלו, ואת אופן חלוקת ההזמנות בתוך הארגונים עצמם.

מרכז ההסברה העביר למשרד מבקר המדינה טבלת נתונים המפרטת את מספר ההזמנות שהקצה לארגונים ולמוסדות ציבור.

**הביקורת העלתה כי נתוני מרכז ההסברה אינם תואמים את אישורי קבלת ההזמנות מהארגונים, המשמשים אסמכתה למסירת ההזמנות בפועל.**

**צה"ל**: הרמטכ"ל ו-21 אלופי צה"ל נמנים ברשימת סגל א', והם מקבלים הזמנות לטקס במסגרת הקצאה לכלל הארגון (כלומר, לא בהקצאה נפרדת ממרכז ההסברה). צה"ל הוא אחד מהגורמים המרכזיים השותפים בהפקת הטקס, לרבות השתתפות של מאות חיילים, להקות צה"ל, ואחריות לוגיסטית.

ב-29.3.18 פרסמה לשכת הרמטכ"ל מסמך בנושא חלוקת הזמנות לצה"ל לחזרות הגנרליות (להלן - ההוראה). בהוראה נכתב כי חלוקת ההזמנות לכלל צה"ל, לרבות ההזמנות לכוחות המשתתפים בטקס שבאחריות פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), תיעשה על ידי לשכת הרמטכ"ל בלבד, בהתאם לכמות ההזמנות שהוקצתה לצה"ל על ידי מרכז ההסברה. במרץ 2018 העבירה מזכירות הפיקוד העליון בצה"ל (מפ"ע) למשרד מבקר המדינה נתונים על אודות ההזמנות שקיבל צה"ל.

1. בלוח להלן מפורט מספר ההזמנות שחולקו לצה"ל לפי נתוני מרכז ההסברה, לפי נתונים הנגזרים מאישורי קבלת ההזמנות ולפי נתוני צה"ל:

**לוח 3: חלוקת הזמנות לטקס ולחזרות הגנרליות לצה"ל**

נתוני צה"ל	אישורי קבלת הזמנות <sup>33</sup>	נתוני מרכז ההסברה	
650	740	1,112	טקס
610	550	אין נתון	חזרה גנרלית ראשונה
700	אין נתון	579	חזרה גנרלית שנייה

מהלוח עולה כי קיימים פערים ניכרים בין מספר ההזמנות שמרכז ההסברה מסר שחילק לצה"ל, לבין אישורי קבלת הזמנות לבין דיווח צה"ל על כמות ההזמנות שקיבל.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי נציג צה"ל חתם על אישורי קבלת ההזמנות ולפיכך הוא היה האחראי לחלק את כולן.

2. מפ"ע העבירה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 רשימה של בעלי התפקידים והאזרחים שקיבלו יחד 300 הזמנות לטקס.

נמצא כי באשר להזמנות שהוקצו לפיקודים ולזרועות לטובת חלוקה ביחידות צה"ל - אין למפ"ע מידע על זהות או על שמות מקבלי ההזמנות ישירות ממפ"ע.

על צה"ל לתעד את שמות כלל מקבלי ההזמנות לצורך בקרה.

33 לא כולל הזמנות שנמסרו לקשרי חוץ של צה"ל וכאלה שנמסרו ישירות לבעלי תפקידים בצה"ל.

צה"ל מסר בתגובתו כי לקראת חלוקת ההזמנות לטקס שנת 2019 יוגדרו אמות מידה לחלוקת ההזמנות ויתבצעו מעקב ובקרה אחר חלוקת ההזמנות.

3. המפיק ביקש במרץ 2018 ממרכז ההסברה זוג הזמנות עבור כל אחד ממשותפי החלק האומנותי של הטקס, בהם 265 חיילים וחיילות (להלן יכוננו - חיילים): 200 השתתפו במיצג שנערך בטקס; 30 מקרב הלהקות הצבאיות; ו-35 הנמנים עם תזמורת צה"ל. המפיק מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי ההפקה קיבלה הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה ואלה הועברו להורי החיילים המשתתפים.

לפי מסמכי צה"ל, בטקס השתתפו 258 חיילים וצה"ל חילק להם 586 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה. על פי תגובת משרד התרבות, חיילים אלו נמנו עם להקות צבאיות, צועדים וחיילים מצטיינים.

**מהאמור עולה חשש כי מרכז ההסברה מסר הן למפיק הן לצה"ל הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה שנועדו לחיילים מתזמורת צה"ל ומהלהקות הצבאיות. מאחר שמרכז ההסברה אינו מבקש מהארגונים ומהמפיק, שלהם הוא הקצה אלפי הזמנות, לדווח על אופן החלוקה, הרי שאין לו שום ידיעה למי נמסרו אותן הזמנות בפועל.**

4. ממסמכי צה"ל עולה כי לבעלי תפקידים הנמנים עם פורום מטכ"ל, אלופים במיל', ולאחרים, חילק צה"ל בין 1 ל-15 הזמנות לטקס לכל אחד.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי לא הייתה מגבלה של מרכז ההסברה על מספר ההזמנות המוקצה לחברי פורום מטכ"ל מתוך ההזמנות הניתנות לצה"ל, וכי בעתיד יתבצעו בקרה ופיקוח שמי על כמות ההזמנות שיינתנו לחברי פורום מטכ"ל ויומלץ כי יחולקו הזמנות רק למשפחה הגרעינית של חברי פורום מטכ"ל.

שלושה בעלי תפקידים בצה"ל שלקחו חלק בהפקת הטקס זכו לקבל 10-20 הזמנות ישירות ממרכז ההסברה; אחד מהם קיבל אותן נוסף על הזמנות שקיבל במישרין מצה"ל.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי ההזמנות נמסרו בהתאם לנוהג המושרש. מדובר בבעלי תפקידים חשובים אשר פועלים ואמונים על הטקס ונמצאים בהר הרצל שלושה חודשים לפניו ולפיכך מקבלים הזמנות לטקס להם ולמשפחותיהם.

צה"ל מסר בתגובתו כי חלוקת הזמנות על ידי מרכז ההסברה לגורמים נוספים בצה"ל שלא דרך מפ"ע מייצרת קושי בביצוע פיקוח, בקרה ומעקב. צה"ל ממליץ כי מפ"ע תהיה הגורם היחיד המקבל הזמנות ממרכז ההסברה עבור צה"ל.

**בעלי התפקידים בצה"ל מקבלים הזמנות מתוקף תפקידם ומעמדם. בהיות ההזמנה זכות או טובת הנאה, ולאור הביקוש הרב להזמנות לטקס, יש לקבוע כללים לגבי מספר ההזמנות שזכאי לקבל כל בעל תפקיד, ובכלל זה לשקול חלוקת הזמנה זוגית בלבד.**

**א ר ג ו ן י ד לבנים :** יד לבנים מנה ביולי 2018 כ-16,000 חברים. כאמור, הארגון מקבל באופן מסורתי בכל שנה הזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית עבור משפחות שכולות. יו"ר יד לבנים נמנה ברשימת סגל א', ומקבל הזמנות לטקס במסגרת ההקצאה לכלל הארגון.

בלוח להלן מפורט מספר ההזמנות שניתנו ליד לבנים: לפי נתוני מרכז ההסברה, לפי הנתונים הנגזרים מאישורי קבלת ההזמנות ולפי נתוני יד לבנים.

**לוח 4: חלוקת הזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית השנייה ליד לבנים**

נתוני יד לבנים	אישורי קבלת הזמנות	נתוני מרכז ההסברה	
653	700	676	טקס
486	אין נתון	694	חזרה גנרלית שנייה

**מהלוח עולה כי קיימים פערים ניכרים בין מספר ההזמנות שמרכז ההסברה מסר שחילק לבין מספר ההזמנות שיד לבנים מסר שקיבל, במיוחד בהתייחס לחזרה הגנרלית השנייה.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי נציגי הארגון חתמו על אישורי קבלת ההזמנות ולפיכך הם האחראים לחלק את כולן.

מתגובת משרד התרבות עולה כי לשכת מנכ"ל משרד התרבות מסרה לסניף ירושלים של ארגון יד לבנים 50 הזמנות נוספות לחזרה הגנרלית הראשונה, ואלה לא תועדו בנתוני מרכז ההסברה ולא היו בגינם אישורי קבלת הזמנות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי ההקצאה לארגון נעשית באופן מרוכז להנהלת הארגון על ידי מרכז ההסברה, כדי שזה יבצע חלוקה בהתאם לכללים שיקבע. הקצאה לסניף אחד בתוך ארגון מקשה על הנהלת הארגון לקיים פיקוח ובקרה על חלוקת ההזמנות.**

ליד לבנים יש נוהל חלוקת הזמנות מיום הזיכרון בשנת 2016, ולפיו יו"ר סניפי יד לבנים וקציני נפגעים מעדכנים את המשפחות השכולות בדבר האפשרות להירשם לקבלת הזמנות, והחלוקה נעשית על בסיס "כל הקודם זוכה". הזמנות לחזרה גנרלית מוקצות גם למשפחה המורחבת. האפשרות לקבלת ההזמנות מתפרסמת בביטאון הארגון.

מיד לבנים נמסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי הנהלת הארגון ערכה רישום של בקשות שהגיעו מהסניפים ברחבי הארץ, למעט סניף ירושלים, שביצע הרשמה נפרדת. לאחר שנרשמו מספר בקשות כמספר ההזמנות הפסיק הארגון את הרישום. עוד נמסר כי לסניף ירושלים הוקצו 200 הזמנות והיה ביקוש ל-350 הזמנות. בסניף ירושלים, בשל הביקוש הרב, הוחלט כי מבקשי הזמנות שקיבלו הזמנות בשנים קודמות לא יהיו זכאים לקבל הזמנות בשנה הנוכחית.

**הביקורת העלתה כי אין ביד לבנים רישום של כל מי שביקש הזמנות מקרב הפונים ברחבי הארץ משום שהרישום הופסק. בסניף ירושלים רשימות המבקשים והמקבלים נערכו ללא סדר, הרישום אף כולל את מי שקיבלו הזמנות בשנים קודמות, ולא ברור מהרישום אם מי שקיבלו הזמנות בשנים קודמות ונמנים ברשימה, קיבלו גם בשנה הנוכחית.**

מיד לבנים נמסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 (להלן - תגובת יד לבנים) כי בשל שינוי מקום חלוקת ההזמנות נוצר מצב שבו הזמנות רבות לטקס ולחזרה הגנרלית לא נאספו; כדי לאפשר את ניצולן הן חולקו ביומיים האחרונים למבקשים מקרב המשפחות ולכן לא היה רישום של הפונים ברגע האחרון.

**על יד לבנים לנהל רישום מסודר וברור של מבקשי ההזמנות ומקבליהן בכל הארץ, בפרט כאשר על פי הנוהל של הארגון קבלת הזמנות בשנה אחת יכולה להשפיע על הזכאות לקבלה בשנים הבאות.**

בתגובת יד לבנים נמסר כי הארגון מקבל את הערות הביקורת ויקפיד לנהל רישום מדויק גם בימים האחרונים של החלוקה.

**ארגון אלמנות ויתומי צה"ל: ארגון אלמנות ויתומי צה"ל הוא ארגון יציג של אלמנות ויתומים של כוחות הביטחון, לרבות המשטרה ושירות בתי הסוהר. באוגוסט 2018 מנה הארגון כ-**

7,300 חברים. הארגון מקבל ממרכז ההסברה באופן מסורתי הזמנות לטקס. יו"ר הארגון נמנית עם סגל א' ומקבלת הזמנות לטקס במסגרת ההקצאה לכלל הארגון.

על פי נתוני מרכז ההסברה הוא תכנן להקצות לארגון אלמנות ויתומי צה"ל 400 הזמנות (200 לחזרה גנרלית ו-200 לטקס).

### **בפועל נמסרו לארגון אלמנות ויתומי צה"ל 152 הזמנות לטקס בלבד.**

על פי רישומי הארגון הוא חילק 149 מהן. הארגון מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי שלוש ההזמנות הנוספות נותרו ללא שימוש מכיוון שלא נאספו ממשרדי הארגון.

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי הוא פנה למרכז ההסברה ולמשרד הביטחון לאורך העשור האחרון בבקשה לקבל הזמנות נוספות עבור אלמנות ויתומי צה"ל, מעבר ל-150 הזמנות שהם מקבלים כל שנה, שכן אלה אינן ממלאות את הביקוש העצום. עוד מסר כי בניגוד לנתוני מרכז ההסברה, מעולם לא הוצעו לארגון הזמנות לחזרה הגנרלית ומעולם לא הייתה פנייה לארגון לצורך הגדלת מספר הזמנות.

לארגון אלמנות ויתומי צה"ל קיים נוהל פנימי לחלוקת הזמנות לטקס. חלוקת הזמנות נעשית על בסיס סדר הנרשמים מקרב חבריו ומקרב אלמנות ויתומים שאינם חברים. הנהלת הארגון מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי הביקוש עלה על ההיצע.

**כנסת ישראל:** טקס המשואות נערך בראשות יו"ר הכנסת. חברי הכנסת נמנים עם סגל א'. על פי מסמכי מרכז ההסברה המרכז נהג להקצות לכנסת בשנים קודמות כ-600 הזמנות לטקס וכ-600 הזמנות לחזרה הגנרלית. על פי הנהוג, חברי הכנסת מקבלים את ההזמנות במסגרת הקצאה זו, אך שרים שהם חברי כנסת מקבלים את ההזמנות ישירות ממרכז ההסברה.

על פי אישורי קבלת הזמנות לכנסת נמסרו באפריל 2018 1,248 הזמנות: 606 לטקס ו-642 לחזרה הגנרלית השנייה.

מלשכת מנכ"ל הכנסת נמסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 (להלן - הודעת הכנסת) כי ככלל הקצאת הזמנות בכנסת מתבצעת לפי החלוקה הזו:

#### **לוח 5: חלוקת הזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית השנייה בכנסת\***

קבוצת הקצאה	טקס	חזרה גנרלית שנייה
חברי כנסת שאינם שרים ובני/בנות זוג	180	-
בקשות חברי כנסת ושרים	70	80
חברי כנסת לשעבר ונלווים	80	100
משמר הכנסת ועובדי הכנסת	80	180
בעלי תפקידים בכנסת	40	20
פמליית יו"ר הכנסת	20	-
מוזמני יו"ר/מנכ"ל- משפחות שכולות, ארגונים חברתיים	80	120
הציבור הרחב - על פי בקשות	50	100
<b>סה"כ</b>	<b>600</b>	<b>600</b>

\*על פי נתוני הכנסת.

מהודעת הכנסת עולה כי ב-15.3.18 פנה אגף טקסים ואירועים של הכנסת לחברי הכנסת והציע להם זוג הזמנות לטקס או לחזרה הגנרלית.

**יש לציין בחיוב את הפנייה המציינת מפורשות כי מדובר בהזמנה אישית המיועדת לח"כים ולבני זוגם בלבד ואינה ניתנת להעברה.**

עוד עולה מהודעת הכנסת כי על פי נוהג, ועד עובדי הכנסת מקבל הקצאה עבור העובדים וזו מחולקת לעובדים העומדים בתנאי סף שקבע, בהגרלה.

לשכת מנכ"ל הכנסת לא העבירה למשרד מבקר המדינה נתונים על זהות מקבלי ההזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית השנייה.

**על מינהל הכנסת לשקול במסגרת "כנסת שקופה" לשמש דוגמה ומופת לכלל הארגונים ולפרסם למי הוא חילק הזמנות.**

**משטרת ישראל :** משטרת ישראל מקבלת באופן מסורתי בכל שנה הזמנות לטקס המשואות ולחזרה הגנרלית. בטקס משתתפים דגלנים מטעם המשטרה, ומחוז ירושלים של המשטרה אחראי לאבטחת האירועים. מפכ"ל המשטרה (להלן - מפכ"ל) וניצבי משטרת ישראל נמנים ברשימת סגל א', והם מקבלים הזמנות לטקס במסגרת ההקצאה לכלל הארגון.

על פי נתוני מרכז ההסברה ואישורי קבלת הזמנות, למשטרת ישראל נמסרו 158 הזמנות לטקס; 254 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה; 296 לחזרה הגנרלית השנייה. בסך הכול 708 הזמנות.

ההזמנות נמסרו ממרכז ההסברה לגורמים שונים במשטרה: לשכת מפכ"ל, מחוז ירושלים, תחנת מוריה ולשלושה בעלי תפקידים.

לשכת מפכ"ל: על פי מסמכי לשכת מפכ"ל המשטרה מ-12.4.18 עולה כי לשכת המפכ"ל קיבלה 100 הזמנות לטקס ו-100 הזמנות לחזרה הגנרלית השנייה.

ביוני 2018 מסרה לשכת מפכ"ל המשטרה למשרד מבקר המדינה כי היא פרסמה הודעה בקרב ראשי לשכות ועוזרים במשטרה כי הזמנות לחזרה הגנרלית השנייה מחולקות על ידי הלשכה ליחידות המפורטות בהודעה, כהטבה לכמה שוטרים ביחידות אלו. את ההזמנות לטקס חילקה לשכת המפכ"ל למי שנמנה עם סגל א' (המפכ"ל והניצבים), ולבעלי תפקידים נוספים הנמנים עם סגל הפיקוד שאינם ניצבים, לרבי-ניצבים בעבר ולמשפחה שכולה.

**הביקורת העלתה כי אין ללשכת המפכ"ל רישום של זהות מקבלי ההזמנות לחזרה הגנרלית.**

**עוד נמצא כי מתוך 100 ההזמנות שקיבלה לשכת המפכ"ל לטקס היא חילקה שתי הזמנות למפכ"ל המשטרה דאז ו-14 הזמנות לילדיו ולבני זוגם.**

משטרת ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 (להלן - תגובת משטרת ישראל) כי בעת משיכת ההזמנות נמסר ממרכז ההסברה כי ראשית יש לחלק זוג הזמנות למפכ"ל ולרעייתו ולסגל הפיקוד הכללי של המשטרה, וכי שאר ההזמנות יחולקו בהתאם לשיקול דעתה של המשטרה וללא הנחיות מיוחדות.

משטרת ישראל ומפכ"ל המשטרה דאז מסרו בתגובותיהם למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי ההזמנות למשפחתו של המפכ"ל נמסרו רק לאחר ששאר הבקשות להזמנות לטקס נענו ונתרו הזמנות שלא חולקו.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי בהיות ההזמנה זכות או טובת הנאה מצופה כי הארגון יבצע את החלוקה למי שזכאי לכך. על המשטרה לקבוע כללים למספר ההזמנות שזכאי לקבל כל בעל תפקיד, ובכלל זה לשקול חלוקת הזמנה זוגית בלבד לכל מזמין.**

מחוז ירושלים ותחנת מוריה<sup>34</sup>: מאישורי קבלת ההזמנות עולה כי מרכז ההסברה מסר 50 הזמנות לטקס למחוז ירושלים ולתחנת מוריה ו-254 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה. על פי נתוני מרכז ההסברה הוקצו למשטרה 196 הזמנות לחזרה הגנרלית השנייה.

מלשכת המפכ"ל נמסר במהלך הביקורת כי אין בידי הלשכה מידע על אודות ההזמנות שקיבלו מחוז ירושלים ותחנת מוריה ועל אופן חלוקתן.

תחנת משטרה במחוז ירושלים הלוקחת חלק באבטחת הטקס.

מפקד תחנת מוריה מסר בדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי אגף מבצעים של התחנה מקבל בקשות של שוטרים לקבלת הזמנות ומחלק אותן בהתאם. עוד נמסר, כי אין בתחנה נוהל ופרסום על דבר חלוקת ההזמנות.

**בהיות ההזמנה זכות או טובת הנאה אין זה ראוי שהחלוקה תתבצע ללא הסדרה, תיעוד ופרסום.**

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה על שחילק הזמנות לגורמים שונים באותו ארגון, שכן הדבר פוגע בבקרה ובפיקוח על אופן החלוקה ומסיר אחריות גם מראשי הארגון. על המשטרה מוטל לקבוע גורם אחד שירכז את קבלת כלל ההזמנות ממרכז ההסברה לכל המשטרה ואת אופן חלוקתן בנוהל שיפורסם לשוטרים; כן עליו לקבוע אמות מידה לביצוע החלוקה ולתעד את שמות מקבלי ההזמנות.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה כי היא תפיץ הנחיות ברורות בנוגע לחלוקת הזמנות לאירועים ולטקסים ממלכתיים.

**שירות בתי הסוהר**: נציב שירות בתי הסוהר (להלן - השב"ס) והגונדרים בשירות בתי הסוהר נמנים עם סגל א'. הארגון מונה כ-10,000 איש.

**עד שנת 2017 לא הקצה מרכז ההסברה לגונדרים בשב"ס הזמנות כמתחייב ממעמדם.**

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה על אי-הקצאת ההזמנות למי שנמנה עם סגל א' מקרב השב"ס.

על פי נתוני מרכז ההסברה ועל פי אישורי קבלת ההזמנות חילק מרכז ההסברה לשב"ס 23 הזמנות לטקס ו-9 הזמנות לחזרה הגנרלית השנייה. מלשכת נציבת השב"ס נמסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי התקבלו ממרכז ההסברה 25 הזמנות לטקס, ואלה חולקו לגונדרים ולבכירים נוספים בשב"ס; לא התקבלו הזמנות לחזרות הגנרליות.

מהאמור עולה כי אין התאמה בין נתוני מרכז ההסברה לנתוני השב"ס בדבר מספר ההזמנות שנמסרו והפער עומד על שתי הזמנות לטקס ותשע לחזרה הגנרלית השנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי עליו להקצות לשב"ס הזמנות בהתאם לכללים שנקבעו לכלל הארגונים לפי מפתח שייקבע.



מהאמור בפרק זה עולה כי אין למרכז ההסברה כללים להקצאת ההזמנות לארגונים - לא בעניין הגדרת בעלי התפקידים שאינם נמנים עם סגל א' הזכאים לקבל הזמנות, ולא בעניין צירוף נלווים למי שנמנה עם סגל א' ומספרם. כל ארגון נהג בהזמנות על פי שיקול דעתו וללא כל פיקוח ובקרה מצד מרכז ההסברה.

חלוקת ההזמנות נעשית ככלל על פי נוהג העבר שהשתרש במשרד התרבות ובכל הגופים הרלוונטיים. על ועדת השרים לקבוע אמות מידה וכללים להקצאת הזמנות לארגונים ולציבור הרחב, וכן כללים בדבר מספר ההזמנות שהנמנים עם סגל א' יהיו זכאים לקבל.

על מרכז ההסברה למסור למקבל ההזמנות העתק מאישור קבלת ההזמנות בחתימתו, כדי שגם בארגון המקבל תהא אסמכתה למספר ההזמנות שהתקבלו.

על פי כללי המנהל התקין, על הארגונים מקבלי ההזמנות לקבוע נהלים לחלוקת ההזמנות, לפרסם את דבר החלוקה, לערוך רישום של כל הבקשות המתקבלות ורק אז לחלקן למי שעומד בתנאים שייקבעו בנוהל.

מנהל מרכז ההסברה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי לא נקבע כי הטקסים הממלכתיים פתוחים לקהל הרחב, ולא נקבעו כללים או אמות מידה לחלוקת ההזמנות. בהיעדר נוהל מחייב אשר עליו אפשר להסתמך ושאותו ניתן להציג, מרכז ההסברה ומנהלו מקבלים באופן אישי מדי יום, סמוך למועד טקס הדלקת המשואות, עשרות פניות מחברים בסגל א', מנציגי ארגונים, מרשויות המדינה ומהציבור, בבקשה לקבל מספר רב של הזמנות. פניות אלו גבלו לעיתים באיומים ובהפעלת לחצים בלתי פוסקים ובלתי סבירים שחווה מרכז ההסברה בימים שקדמו לטקס. כך נאלץ מרכז ההסברה להלך בין הטיפות ולתמרן, כאשר מצד אחד מופעלים לחצים מבעלי תפקידים ומארגונים, ומצד שני אין בידו סמכות לקבל החלטות מהותיות בעניינים אלו ואין כל החלטת ממשלה בנושא שבה יוכל להיאחז. אכן ראוי ונכון לקיים הליך של קביעת תקנון סדור אשר יאושר על ידי ועדת השרים, שיקבע כללים ברורים לרבות בעלי התפקידים האחראים לכך, אמות המידה אשר בהתאם להן יהיה עליהם לפעול והגדרת סמכותם לקבל החלטות.

כאמור לעיל, משרד התרבות מסר בתגובתו כי יקים ועדה ציבורית מייעצת לוועדת השרים, שתמליץ על מתכונת ראויה והוגנת לחלוקת ההזמנות. מרכז ההסברה ימסור לגורמים המוסמכים בארגונים העתקים לאישורי קבלת ההזמנות. עוד נמסר כי לאור הפקת לקחים והאמור בדוח הביקורת, ההזמנות לארגונים השונים יחולקו על ידי חברת הפצה תוך הקפדה על נהלים מסודרים.

### **חלוקת הזמנות למשרד ראש הממשלה, לשלטון המקומי ולמנהלת לשכת יו"ר הליכוד**

**משרד ראש הממשלה:** יועץ ראש הממשלה לאירועים וסיורים (להלן - יועץ רה"ם) במשרד ראש הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי הוא הגורם המקשר בין המשרד למרכז ההסברה. מחלקת אירועים וסיורים מקבלת את ההזמנות ממרכז ההסברה ומקצה אותם לעובדים ולסגל המשרד על פי בקשות המגיעות למחלקת האירועים וללשכת רה"ם.

על פי אישורי קבלת ההזמנות מסר מרכז ההסברה ליועץ רה"ם 100 הזמנות לטקס. יועץ רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה רשימה של 31 עובדים שמשרד רה"ם חילק להם בסך הכול 90 הזמנות לטקס.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי קיים חוסר התאמה בין מספר ההזמנות שנמסרו ליועץ רה"ם לבין מספר ההזמנות שחילק בפועל.**

**עוד העלתה הביקורת כי משרד רה"ם אינו מפרסם לכלל העובדים את האפשרות לקבל הזמנות ואין נוהל מסודר ואמות מידה לאופן חלוקתן.**

**מינהל תקין מחייב שחלוקת ההזמנות תתבצע לאחר קביעת אמות מידה לאופן החלוקה ולאופן פרסומן.**

יועץ רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי ככל הידוע לו אין בעל תפקיד אחר במשרד רה"ם המקבל הזמנות ומקצה אותן.

בפועל נמצא כי על פי אישורי קבלת ההזמנות במרכז ההסברה, נוסף על ההזמנות שקיבל יועץ רה"ם עבור עובדי משרד רה"ם נמסרו למשרד זה הזמנות נוספות לטקס, כדלהלן: 242 לעוזר תפעול בית רה"ם; 76 למוזכירות הצבאית; 26 ל"בלפור". כמו כן נמסרו הזמנות באופן ישיר לעובדים במשרד: 23 הזמנות לטקס ל-4 עובדים.

### **בסך הכול נמסרו 467 הזמנות לטקס לבעלי תפקידים שונים במשרד רה"ם.**

על פי נתוני מרכז ההסברה, המרכז חילק למשרד רה"ם 139 הזמנות לחזרה הגנרלית השנייה; נוסף על כך, על פי אישורי קבלת ההזמנות, המרכז חילק 4 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה לעובד נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי בהיעדר תיעוד של אישורי קבלת הזמנות לא ניתן לדעת למי במשרד רה"ם נמסרו הזמנות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה על שהקצה בסך הכול 467 הזמנות לטקס לגורמים שונים באותו משרד. הדבר פוגע בבקרה ובפיקוח על אופן החלוקה ומסיר אחריות גם ממנהלי המשרד. על משרד רה"ם מוטל לקבוע גורם אחד שירכז את קבלת כלל הזמנות ממרכז ההסברה למשרד רה"ם, ויקצה אותן על פי כללים שייקבעו. על כל יחידה מוטל לתעד את שמות מקבלי ההזמנות.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מרכז ההסברה מחלק מספר רב של הזמנות למשרד רה"ם במסגרת אותו נוהג מושרש, ומטבע הדברים מרכז ההסברה מתקשה לסרב לבקשות ממשרד רה"ם על זרועותיו. המרכז סומך על משרד רה"ם כי יחלק את ההזמנות על פי אמות מידה ציבוריות ויקיים תיעוד מתאים. המרכז יקפיד מכאן ולהבא כי ההזמנות למשרד רה"ם יועברו אך ורק לגורם אחד אשר יהיה אחראי לחלוקתן לעובדי המשרד.

משרד רה"ם מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי אכן לא קיים במשרד נוהל לחלוקת הזמנות לטקס המשואות. לאור האמור הנחה מנכ"ל המשרד את הגורמים הרלוונטיים במשרד רה"ם לפעול לכתיבת נוהל עם קריטריונים ברורים, שיאפשר שקיפות מלאה באופן חלוקת ההזמנות.

**מרכז השלטון המקומי:** מרכז השלטון המקומי (להלן - מש"מ) לא נמנה בעבר עם הארגונים שקיבלו באופן מסורתי בכל שנה הזמנות לטקס או לחזרה הגנרלית.

ב-10.4.18 הודיעה שרת התרבות למרכז ההסברה כי לאור בקשות שהגיעו ללשכתה מראשי ערים, מראשי מועצות ומחברי מועצות (להלן - אנשי השלטון המקומי), היא סיכמה עם יו"ר מש"מ, כי השלטון המקומי יקבל 400 ו-250 הזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית השנייה, בהתאמה, ובסך הכול 650 הזמנות. על פי החלטתה, ההזמנות ייחולקו על ידי [מרכז] השלטון המקומי ובאחריותו.

חיים ביבס, יו"ר מש"מ, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי שרת התרבות התקשרה אליו כמה שבועות לפני הטקס וציינה שיש לא מעט פניות ללשכתה בנושא קבלת הזמנות לטקס המשואות מבעלי תפקידים בשלטון המקומי, וכי היא מעדיפה לרכז את חלוקת ההזמנות דרך מש"מ. יו"ר מש"מ ציין כי נתן הסכמה עקרונית בנושא, כפוף לסיכום של שני המנכ"לים: מנכ"ל משרד התרבות ומנכ"ל המש"מ. הוא ציין כי הבהיר לשרה שאין בכוונתו להקצות עובד של מש"מ לעניין ההקצאה והחלוקה וכי הפנה את הנושא למנכ"ל השלטון המקומי אך לא נתן הנחיות לביצוע. הוא הוסיף כי אינו מכיר סיכום שלפיו ההזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית יחולקו על ידי מש"מ ובאחריותו.

בפועל, על פי אישורי קבלת ההזמנות, ב-15.4.18 מסר מרכז ההסברה לנציג מטעם מש"מ 375 הזמנות לטקס. נוסף על אלו, לפי נתוני מרכז ההסברה הוא הקצה למש"מ 197 הזמנות לחזרה הגנרלית השנייה; בסך הכול נמסרו למש"מ 572 הזמנות לשני האירועים.

משנה למנכ"ל מש"מ (להלן - המשנה למנכ"ל) מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי מלשכת השרה פנו למש"מ וביקשו שמש"מ ימשוך את ההזמנות ממרכז ההסברה אך לא יוציא פרסום לרשויות המקומיות אלא ישמש כ"אכסניה" בלבד לצורך מסירתן. עוד לטענת המשנה למנכ"ל לאחר שההזמנות הגיעו למש"מ עודכנה לשכת השרה בדבר וההזמנות נשמרו בחדרו. לדבריו, יומיים-שלושה לפני הטקס הגיעה למש"מ עובדת משרד התרבות, רכזת מלשכת השרה (להלן - רכזת לשכת השרה), וחילקה על פני יומיים הזמנות לאנשי השלטון המקומי שהגיעו מרחבי הארץ למשרדי מש"מ בתל אביב.

המשנה למנכ"ל מסר כי הובהר למי שפנה לקבלת הזמנות למש"מ שאין מדובר בחלוקה של מש"מ אלא של משרד התרבות על פי הקריטריונים שלו. עוד נמסר, שמש"מ לא החליט על אופן חלוקת

ההזמנות ואין הם יודעים למי הן נמסרו. גורמים במש"מ מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם לא הכירו את מי שהגיעו למשרדיהם לקבל את ההזמנות וכי כל הפניות שהתקבלו מגורמים בשלטון המקומי לקבלת הזמנות הופנו למשרד התרבות.

שרת התרבות מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי הקצאת ההזמנות למש"מ נעשתה לאור שיתוף הפעולה בין המשרד לרשויות המקומיות בחגיגות שנת ה-70 ובעקבות פניות כאמור. ההקצאה נעשתה באותה דרך שנעשתה לארגונים אחרים: החלוקה באחריות הארגון המקבל. השרה מסרה עוד כי אינה יודעת מי קיבל הזמנות בפועל ממש"מ, כפי שאין היא יודעת מי קיבל הזמנות בפועל מארגונים אחרים.

רכזת לשכת השרה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי היא הגיעה אישית למש"מ פעמיים לכמה שעות בכל פעם, על פי הנחיית עוזרת השרה, כדי לתת מידע לפונים. באותם ימים ישבה בחדרו של המשנה למנכ"ל כדי להעניק לו עזרה. לדבריה, היא לא חילקה את ההזמנות ולא הכירה את מי שהמשנה למנכ"ל מסר להם את ההזמנות בעצמו. לה עצמה לא היו רשימות לחלוקה. היא לא ראתה שאנשים חותמים על קבלת ההזמנות ולא שאלה על סדר החלוקה. להבנתה, מקבלי ההזמנות הם ראשי ערים וראשי מועצות אך לא ראתה שיטה שלפיה פעל מש"מ.

מש"מ מסר למשרד מבקר המדינה כי אין לו כל תיעוד של זהות האנשים שלהם הוקצו 572 ההזמנות, מתוכן 375 הזמנות לטקס המרכזי ו-197 לחזרה הגנרלית השנייה. רכזת לשכת השרה מסרה למשרד מבקר המדינה אף היא כי אין במשרד התרבות כל תיעוד כזה.

**הגרסאות של שני הארגונים - משרד התרבות ומש"מ, על האחריות לחלוקת ההזמנות, סותרות, ואין בנמצא תיעוד המאפשר למשרד מבקר המדינה להכריע ביניהן. סיכומו של דבר הוא כי 572 הזמנות, מתוכן 375 הזמנות לטקס המרכזי, חולקו במשרדי מש"מ, במעורבות של רכזת לשכת השרה, ללא תיעוד.**

מש"מ מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי הוא מיצה את מעורבותו באירוע עת לקח על עצמו לשמש אכסניה פיזית לקליטת ההזמנות ולהפצתן באמצעות רכזת לשכת השרה ותו לא. במקרה שמש"מ יהיה אמון באופן ישיר על חלוקת הזמנות לאירועים שהוא עורך ו/או מקיים במשותף עם גורמים אחרים, בין במשרדי המשלה ובין גופים אחרים, כי אז שומה עליו לפעול לפי נהלים שקופים וברורים; לא כך היו פני הדברים כאשר פנו אליו ביוזמת משרד התרבות. עוד נמסר כי יו"ר מש"מ וגורמי מטה במש"מ לא נכחו בטקס הדלקת המשואות או בחזרה הגנרלית.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי אין מקום לקבל את התנערות מש"מ מאחריותו לחלק נכס ציבורי מבוקש שקיבל לידיו באופן ציבורי. המשרד יקפיד מעתה כי ההזמנות למש"מ יועברו אך ורק לגורם אחד במש"מ שיהיה אחראי לחלוקתן, וכי גורמים מלשכת השרה לא יהיו מעורבים בחלוקת ההזמנות.

שרת התרבות מסרה למבקר המדינה ב-10.3.19 כי בשל חגיגות שנת ה-70, היו אירועים מיוחדים בשיתוף עם הרשויות המקומיות כמו "שירת הללויה" שנערכה בסיום הטקס ממוקדים שונים ברשויות מקומיות. לשכת השרה קיבלה פניות רבות לקבלת הזמנות ולכן החליטה להקצות הזמנות לראשי הרשויות. לטענתה לא סוכם עם יו"ר מש"מ על תיאום בין המנכ"לים של שני הארגונים. רכזת לשכתה נשלחה למש"מ כדי לתת מענה לשאלות של פונים מהשלטון המקומי על החיבורים בין הטקס המרכזי לאירועים ברשויות המקומיות.

בעקבות הסבר השרה פנה משרד מבקר המדינה במרץ 2019 ל-17 ראשי רשויות מקומיות שהשתתפו ב"שירת הללויה" שנערכה בסיום הטקס. 11 מהם טענו בתגובתם למשרד מבקר המדינה כי הם לא פנו לקבל הזמנות לטקס או לחזרות הגנרליות, לא הוצעו להם הזמנות, וממילא הם לא קיבלו הזמנות. ראש רשות מקומית אחד מסר כי הוא ביקש מלשכת השרה וקיבל שתי

הזמנות לטקס עבור נכה צה"ל, ראש רשות אחרת מסר כי הם ביקשו מלשכת השרה וקיבלו 11 הזמנות עבור משלחות ערים תאומות מחו"ל. ארבעה ראשי רשויות לא השיבו.

ההזמנות שהורחה השרה להקצות לאנשי השלטון המקומי באמצעות מש"מ, נמשכו ממרכז ההסברה על ידי מש"מ. בפועל ההזמנות חולקו במשרדי מש"מ לשם הגיעה רכזת לשכת השרה על פי הנחיית עוזרת השרה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא כיצד ומי פרסם את דבר חלוקת ההזמנות במש"מ - אם לשכת השרה או מש"מ; וכי ההזמנות חולקו בלי שנקבעו כללים לחלוקה בלי תיעוד של מקבלי ההזמנות ומבלי שידוע מי קיבל את ההזמנות בפועל.

**הקצאת הזמנות למנהלת לשכת יו"ר הליכוד על בסיס מפלגתי: טקס המשואות ופתיחת יום העצמאות הוא טקס ממלכתי.**

מרכז ההסברה מרכז את אישור קבלת ההזמנות לפי קבוצות, למשל: כנסת, יד לבנים, לשכת מנכ"ל, משרד רה"ם.

**על פי אישורי קבלת ההזמנות מסר מרכז ההסברה 80 הזמנות לטקס למנהלת לשכת יו"ר הליכוד והמקשרת בין הליכוד ללשכת ראש הממשלה (להלן - מנהלת הלשכה). לא נמצא שחולקו הזמנות באופן דומה לנציגים של מפלגות אחרות. נמצא כי עובדי מרכז ההסברה הפרידו בין קבוצת ההזמנות שניתנו למשרד רה"ם, אשר נשמרו תחת קבוצת "משרד רה"מ", לבין קבוצת ההזמנות שניתנו למנהלת הלשכה, אשר נשמרו תחת קבוצת "ליכוד", וכי על אישורי קבלת ההזמנות נכתב כי ההזמנות הן עבור "שם מנהלת הלשכה" - ליכוד".**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מנהלת הלשכה מציגה את עצמה כנציגת רה"ם ולעיתים כ"רליזשית" של רה"ם, עובדי מרכז ההסברה סברו שהיא עובדת משרד רה"ם ואף מייצגת את בקשות רה"ם עצמו, ולפיכך מסרו לה את ההזמנות. עוד נמסר כי מנהלת הלשכה הפעילה לחצים על מנהל מרכז ההסברה לקבל הזמנות נוספות, והבהירה שוב ושוב כי אורחי רה"ם מאוכזבים מכמות ההזמנות ואיכותן. לא ניתן היה להבין כי פנייתה אינה פנייה רשמית של עובדת לשכת רה"ם. פרט לכך, המרכז לא מוסר הזמנות למפלגות. מרכז ההסברה יחדד את הנהלים לקראת חלוקת ההזמנות לטקס המשואות הבא.

מנהל מרכז ההסברה מסר בתגובתו כי מנהלת הלשכה מציגה את עצמה בתואר מנהלת לשכת יו"ר הליכוד ורה"ם, משכך ברור היה להם כי פניותיה נעשו בשם רה"ם עבור אורחיו.

מנהלת הלשכה מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 שההזמנות לא נמסרו לה בשל שיוכה המפלגתי, אלא מכיוון שהיא ידועה כמי שנוקקים פונים אליה בבקשה לקבלת הזמנות, ובכל מקרה היא אינה מחלקת את ההזמנות שהיא מקבלת על בסיס מפלגתי אלא מוסרת אותן לחולים, לפצועים, לבודדים, לעולים וכדומה. היא לא שמרה את תיעוד מקבלי ההזמנות מכיוון שלא נדרשה לכך מעולם.

שרת התרבות מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי הקצאת הזמנות על ידי מרכז ההסברה ל"ליכוד" נעשתה על פי הנהוג בשנים קודמות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי היה בהקצאה האמורה על בסיס מפלגתי לפגוע בהתנהלות הממלכתית המצופה ממנו. מן הראוי שמרכז ההסברה יימנע מלהקצות הזמנות על פי שיוך מפלגתי.**

**חלוקת הזמנות לעובדי משרד התרבות - מרכז ההסברה, לשכת המנכ"ל, לשכת השרה**

למשרד התרבות ולמשרד המדע והטכנולוגיה מטה משותף. על פי התקציב לשנת 2018 תקן כוח אדם לשני המשרדים מנה 222 משרות, מהן 10 משרות של מרכז ההסברה.

בבג"ץ נקבע, כאמור, כי "חלוקת הטבות על-ידי המדינה שלא על-פי הסדר בחוק, חייבת להיעשות באופן שוויוני... כללים ועקרונות אלה נתגבשו בשורה ארוכה של פסקי-דין, ועיקריהם חיובה של המדינה לנהוג בהגינות וביושר, בשוויון וללא הפליה, באורח ראוי וצודק ועל-פי שיקולים שלעניין"<sup>35</sup>. מאחר שמדובר באירוע ממלכתי המאורגן על ידי ממשלת ישראל בעבור כל אזרחי המדינה, ולאור חשיבותו הלאומית והאישית, הטיפול בהזמנות אליו, כמו הטיפול ברכוש שהוא בבעלות הציבור כולו, כפוף לאמות מידה ממלכתיות ביתר שאת. "שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל"<sup>36</sup>.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים" ממרץ 2013 (עדכון אחרון ממאי 2015) (להלן - הנחיית היועץ לממשלה) עוסקת בשאלה "באילו נסיבות מותר לנבחר ציבור ועובד ציבור לקבל הזמנות או כרטיסים, אשר גלומה בהם טובת הנאה, למופעים או לאירועי ספורט, תרבות, אמנות וכדומה, אליהם הוא הוזמן באשר הוא עובד ציבור". בהנחייתו קבע היועץ לממשלה כי "בגדר האיסור החל על עובדי ציבור לקבל טובות הנאה, באשר הם עובדי ציבור, אסור גם לקבל כרטיסים או הזמנות למופעים ואירועים כאמור, בין בלא תשלום ובין בעבור תשלום של תמורה מופחתת", וכי "הכלל הוא כי עובד ציבור אינו רשאי להשתתף בלא תשלום או בעבור תמורה מופחתת, באירוע שהכניסה אליו מותנית בתשלום".

קבלת הזמנות לטקס ולחזרות הגנרליות אמנם אינה מותנית בתשלום, אולם נוכח חשיבות הטקס ואף החזרות הגנרליות, ערכן אינו מתבטא דווקא בשווי כספי.

בעקבות הביקורת פנתה היועצת המשפטית במשרד התרבות ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת עמדתו באשר לתחולת הנחיית היועץ לממשלה על קבלת הזמנות על ידי עובדי מדינה לאירועים המאורגנים על ידי המדינה עצמה - כגון טקס הדלקת המשואות. במרץ 2019 השיבה נציגת היועץ המשפטי לממשלה ליועצת המשפטית במשרד התרבות כי ככלל הנחיית היועץ לממשלה מכוונת כלפי קבלת הזמנות על ידי עובד ציבור לאירוע שמארגן גורם חיצוני לשירות הציבורי. היא הוסיפה כי אין בכך כדי לקבוע שחלוקת הזמנות לאירועים ממלכתיים שמארגנת המדינה עצמה אינה עשויה לעורר קושי מטעמים אחרים, באשר גם במצבים אלו מדובר למעשה במשאב ציבורי, ועל כן על משרד לחלק הזמנות אלו באופן שוויוני ועל בסיס נהלים פנימיים ואמות מידה מסודרות, מקצועיות ושוויוניות.

**משרד מבקר המדינה בחן את אישורי קבלת ההזמנות לטקס והעלה כי מרכז ההסברה חילק ללשכת השרה, ללשכת המנכ"ל, לעובדי משרד התרבות ולעובדי מרכז ההסברה 709 הזמנות לטקס המרכזי.**

**נוסף על אלה חילק מרכז ההסברה לגורמים שפורטו לעיל כ-270 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה. כאמור, בשל היעלמות אישורי קבלת ההזמנות לחזרה הגנרלית השנייה לא ניתן לדעת כמה הזמנות חילק מרכז ההסברה לגורמים אלה לאירוע זה.**

להלן פירוט חלוקת ההזמנות בתוך משרד התרבות:

**ל ש כ ת ה ש ר ה :** על פי אישורי קבלת ההזמנות מסר מרכז ההסברה 106 הזמנות לטקס ללשכת שרת התרבות.

**ל ש כ ת ה מ נ כ " ל :** על פי אישורי קבלת ההזמנות מסר מרכז ההסברה ללשכת מנכ"ל משרד התרבות, 230 ו-90 הזמנות לטקס ולחזרה הגנרלית הראשונה, בהתאמה.

<sup>35</sup> בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, נד (2) 503 (2000); בג"ץ 1703/92 ק.א.ל. קוי אויר למטען בע"מ נ' ראש-הממשלה, נב (4) 193, 203 (1998).

<sup>36</sup> קוד אתי לשירות המדינה, בתוקף מ-9.5.17.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי ההזמנות חולקו על פי רשימה מסודרת. מהרשימה שצירף המשרד עלה כי לשכת מנכ"ל משרד התרבות חילקה כ-480 הזמנות מהן כ-200 לטקס. המשרד מסר כי ההזמנות חולקו כלהלן: 154 לעובדי מדינה במשרדי ממשלה אחרים; 104 הזמנות לעובדי המשרד; 69 ליד לבנים, לנכים ולמבקשים נוספים מהציבור הרחב; 53 לעובדי גופים ציבוריים אחרים; 36 למשלחות חוץ; 33 לגופי תקשורת ו-30 נלקחו לשטח לפתרון בעיות בלתי צפויות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל המשרד כי מסקירת רשימת מקבלי ההזמנות באמצעות לשכתו עולה כי ככלל מדובר בחלוקת הזמנות לעמיתים, בהם 55 בעלי תפקידים בעיריית ירושלים, מקום עבודתו הקודם של המנכ"ל.**

מנכ"ל משרד התרבות מסר במסגרת תגובת משרד התרבות כי ההזמנות לבעלי תפקידים בעיריית ירושלים נמסרו כיוון שעיריית ירושלים סייעה למשרד התרבות בהליכי הפקה, והעמידה לשם כך מספר רב של עובדים.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי בין מקבלי ההזמנות באמצעות לשכת המנכ"ל היו כאלה שקיבלו הזמנות גם ישירות ממרכז ההסברה, כגון עיריית ירושלים או באמצעות עובד אחר של המשרד.**

**עובדי משרד התרבות** (כולל המטה המשותף עם משרד המדע, לא כולל עובדי מרכז ההסברה): על פי אישורי קבלת ההזמנות מסר מרכז ההסברה לבעלי תפקידים במשרד התרבות 198 הזמנות לטקס. לדוגמה, סמנכ"ל למינהל דאז במשרד התרבות (להלן - הסמנכ"ל למינהל) קיבל ממרכז ההסברה 30 הזמנות לטקס ו-46 הזמנות נוספות לחזרה הגנרלית הראשונה.

הסמנכ"ל למינהל מסר במסגרת תגובת משרד התרבות כי זה שנים ארוכות קיבל במסגרת תפקידו הזמנות, שרובן המכריע יועדו לשותפי עבודה כגון נציבות שירות המדינה ושאר משרדי הממשלה, מיעוטן לעובדי המשרד ובודדים למשפחה הגרעינית. שני עובדים אחרים מאגף תקציבים ומחשבות המשרד, שקיבלו יחד 77 הזמנות לטקס, מסרו כי את רוב ההזמנות שקיבלו העבירו לעמיתיהם במשרד האוצר שעמם הם באים במגע בעבודה השוטפת - בחשב הכללי ובאגף התקציבים, ואת חלקם העבירו לעובדי יחידותיהם במשרד.

**עובדי מרכז ההסברה**: על פי אישורי קבלת ההזמנות חילק מרכז ההסברה ל-10 עובדי 175 הזמנות לטקס ו-137 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה, בסך הכול 312 הזמנות.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי לכל עובד במרכז ההסברה יש תפקיד בחזרות הגנרליות ובטקס, וכך גם לעובדי משרד נוספים אשר עמלו תקופה ארוכה על הפקת הטקס. השתתפותם של בני משפחותיהם בטקס ויכולתם של העובדים להציג להם את תוצרי עבודתם חשובה ומספקת להם מוטיבציה לעבודה. לעומת שנים קודמות, שבהן עובדי מרכז ההסברה קיבלו הזמנות רבות לטקס, החליט מנהל המרכז בשנת 2016 לצמצם את כמות ההזמנות לעובדי מרכז ההסברה באופן שכל עובד יקבל 10 הזמנות לטקס, ובמקרים חריגים 15 הזמנות לכל עובד. מעבר להזמנות המיועדות לבני המשפחה משכו עובדי המרכז את יתרת ההזמנות שלא חולקו ולקחו אותן איתם להר הרצל כדי לתת מענה לבעיות שיתעוררו.

**מסירת 709 הזמנות לטקס המרכזי לעובדי משרד התרבות, ובהם מרכז ההסברה, לשכת מנכ"ל ולשכת השרה, כ-11% מכלל ההזמנות שהוקצו לטקס זה, ועוד כ-270 הזמנות לחזרה הגנרלית הראשונה, במיוחד במצב שהציבור הרחב משווע לקבלת הזמנות, אינה מתיישבת עם החובה לנהוג בהגינות, בשוויון וללא משוא פנים, ועם עקרון היסוד שלפיו עובדי הציבור הם נאמני הציבור, שכל תקציב משרדם וסמכויותיהם הוקנו להם על ידי הציבור ושמויבים להשתמש בהם אך ורק מתוך דאגה לאינטרס הציבורי.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי חלק הארי של ההזמנות שנלקחו על ידי גורמי המשרד חולקו לעובדי מדינה אחרים או לגופים ציבוריים אחרים לפי רשימות מסודרות. חלק מההזמנות שלקחו עובדי מרכז ההסברה הובאו לשטח הטקס כדי לתת מענה לבעיות של הרגע האחרון, ורק מיעוטן

חולקו לעובדים ולבני משפחותיהם. עובדי המשרד קיבלו בקשות רבות להזמנות לטקס. במסגרת הנוהג המורשש מקובל לחלק הזמנות לעובדי מדינה ולהסתייע בגורמי המשרד לצורך חלוקתן לעובדי מדינה בגופים המקבילים, לשם חלוקת עומסים וחיסכון בכוח אדם. עובדי המשרד חותמים על קבלת ההזמנות לצורך העברתן לגורמים אחרים. עצם העובדה שעובד חתום על ההזמנות אין פירושה כי הן יועדו לשימוש. אין מקום לבוא בטענות לעובדי המשרד בנפרד מלעובדי מדינה אחרים אשר ביקשו ואף קיבלו הזמנות רבות. אין משרד ממשלתי אשר לא ביקש ולא קיבל הזמנות לעובדיו. אם יש למשרד מבקר המדינה עמדה כנגד קבלת הזמנות על ידי עובדי מדינה, יש להחילה על כלל עובדי המדינה מקבלי ההזמנות. המשרד אף הוסיף כי כל הגורמים המופיעים בטקס זכו לזוג הזמנות למשפחותיהם, וכי ראוי ונכון כי עובדי המשרד העמלים על הטקס יזכו אף הם למספר הזמנות עבור משפחותיהם וקרוביהם. עוד הוסיף המשרד כי גם מי שנמנה עם סגל א' זכאי, לפי הסדר מורשש, להגיע עם בני משפחתו בהרכב מורחב.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי העברת הזמנות של בעלי תפקידים במשרד התרבות לבעלי תפקידים מקבילים במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים כמוה כהעברת טובת הנאה למקורבים, גם אם הם עובדי מדינה. מדובר בחלוקה על בסיס אישי, ללא אמות מידה ולא על פי חלוקה שוויונית ככלל, ובין כלל משרדי ממשלה בפרט. אם מרכז ההסברה מבקש לחלק הזמנות לעובדי מדינה, על פי נוהג מורשש, מצופה ממנו לפרסם באופן פומבי את הכללים שלפיהם יוכל כל עובד מדינה לפנות ולבקש הזמנות ולא רק אלו המקורבים לבעלי התפקידים במשרד התרבות ולעובדיו.**

היקף חלוקת ההזמנות בתוך משרד התרבות בכלל, ובמרכז ההסברה בפרט, חורג מכללי המינהל התקין, וזאת גם בהתחשב בכך שלמשרד התרבות ולמרכז ההסברה יש זיקה ישירה ואף אחריות בנוגע להתנהלות הטקס. המשרד לא נהג בהזמנות כברכוש הציבור שהוא מופקד על הקצאתו באופן הוגן, ענייני, שוויוני ושקוף. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות מרכז ההסברה באופן חלוקת ההזמנות לעובדי משרד התרבות.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי הפסיקה הכירה בנוהג כמקור לקיומן של זכויות במשפט הישראלי, בדומה לזכויות מעביד לעובדיו מעבר לאלה המחויבות מכוח הוראות הדין, אשר הונהגו דרך קבע ולאורך תקופה ארוכה והפכו כחלק מחוזה עבודה אישי בין מעביד לעובדיו. כך, נוהג מקובל על רשות מינהלית מעיד גם על פירוש מינהלי לסמכות. עצם העובדה שגורמים רבים כל כך, לרבות סגל א' ושומרי סף, קיבלו במשך שנים רבות הזמנות לפי נוהג מורשש זה מעידה כי אין בו פסול עקרוני וקיים קושי לא מבוטל לשנותו. הסדרים אלה הם סבירים וראויים. כל עוד לא נקבעו הסדרים בהחלטת ממשלה אין פסול בהסדרים הקיימים.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי מדובר בנוהג פסול. אין לקבל מצב שבו הזמנות, שהן מעין משאב ציבורי, מחולקות לעובדי משרד התרבות ולמקורביהם מקרב עמיתיהם, תוך כדי פגיעה בעקרון השוויון ומבלי שנקבעו אמות מידה סדורות שיבטיחו חלוקה שוויונית והוגנת. על המשרד לפעול לאלתר לקביעת אמות מידה כאמור לחלוקת ההזמנות אשר יסייעו להבטיח מינהל תקין, שוויון, שקיפות וכן מניעת פגיעה בטוהר המידות.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי בשים לב לטיטוט הדוח, המשרד יבחן את האפשרות כי הקצאת הזמנות לעובדי מדינה במשרדים אחרים לא תיעשה יותר באמצעות עובדי המשרד, אלא באמצעות ודרך גורם בכיר במשרד המקבל, על-מנת שיקצה אותם באופן שקוף ובהתאם לנהלים מסודרים.

### **הזמנות שחולקו ישירות לאישים או לבעלי תפקידים שלא מתוקף תפקידם**

בביקורת עלה כי מרכז ההסברה חילק גם כ-250 הזמנות לבעלי תפקידים בהווה ובעבר במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים שלא במסגרת ההקצאה שניתנה לארגון שאליו הם משתייכים ואף לבעלי תפקידים בגופים שלא קיבלו הקצאה כלל; כן חילק הזמנות לגופים ללא ציון שם מקבל ההזמנה.

### **חלוקה על בסיס אישי איננה ראויה, ועל מרכז ההסברה להימנע מכך.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי הגורמים האמורים הם ברובם עובדי מדינה וגופים ציבוריים נוספים. המשרד ציין כי לקראת טקס המשואות לשנת 2019 הוא ירענן את רשימת הגופים הזכאים. עם זאת, שינוי מהותי באופני חלוקת ההזמנות ייעשה כאמור לאור המלצת הוועדה הציבורית שתוקם.

### **סידורי ההושבה ביצע המרכזי**

כאמור, ברחבת הר הרצל הוקמו שלושה יציעים. בקדמת היצע המרכזי נמצאים מושבי יו"ר הכנסת, ראש הממשלה ומדליקי המשואות. היצע המרכזי מחולק לחמישה גושים - בגוש המרכזי שבו יושבים יו"ר ועדת השרים, והנלווים ליו"ר הכנסת ולראש הממשלה.

כאמור, סגל א' היא רשימה של סדרי הקדימה הממלכתיים של נציגי השלטון והמדינה, לפי דרגת חשיבותם. יש בסדר הקדימות ברשימה כדי להכתיב את סדר הישיבה של נושאי התפקידים באירועים ממלכתיים.

משרד מבקר המדינה ביקש ממרכז ההסברה את מפת סידורי ההושבה לטקס.

**ממרכז ההסברה נמסר במהלך הביקורת כי מפת סידורי ההושבה לטקס שנלקחה לשטח על ידי עובדי מרכז ההסברה אבדה.**

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי היה עליו להקפיד לשמור את מפת סידורי ההושבה, שכן זו נמנית עם מסמכי המדינה שאותם המרכז נדרש לשמור בהתאם לחוק הארכיונים ולתקשי"ר.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מרכז ההסברה יקפיד על שמירת העתקים של המפה בטקסים הבאים.

כאמור, מרכז ההסברה הקצה הזמנות לארגונים ולמוסדות שבעלי תפקידים בהם נמנים עם סגל א'. על הארגון או המוסד המקבל מוטלת ההחלטה על סידורי ההושבה של בעלי התפקידים מבין ההזמנות שקיבל - חלקם לסגל א' וחלקם לאחרים בארגון.

משרד מבקר המדינה שחזר כאמור את מפת ההושבה בהתאם לאישורי קבלת ההזמנות, שבהם נרשם פירוט המושב שאותו קיבל מקבל ההזמנה. מפת המושבים דורגה על ידי המפיק על פי איכות הצפייה, כך שזו של הגוש המרכזי ביצע המרכזי היא הגבוהה ביותר, וזו שבגושים הצדדיים היא הנמוכה ביותר, בהתאם לשורה ולזוויות הראיה. להלן ראה קישור וקוד סריקה [למפה המשוחזרת](#):



**משחזור מפת ההושבה עלה כי סידורי ההושבה לא תאמו את רשימת סדרי הקדימה הממלכתיים - סגל א'. להלן שתי דוגמאות:**

1. שרי הממשלה נמצאים במקום שביעי ברשימת סגל א' ואילו חברי הנהלת ההסתדרות הציונית (להלן - הצ"ע) וניצבי משטרת ישראל נמצאים במקומות 20 ו-22, בהתאמה. מפת ההושבה עלה כי חברי הצ"ע קיבלו 104 הזמנות<sup>37</sup> ומשטרת ישראל קיבלה 50 הזמנות במרכז הגוש האמצעי בעוד שלרוב שרי הממשלה הוקצו מושבים בשורות האחוריות באותו הגוש<sup>38</sup> או בגושים הצדדיים של היציע המרכזי.

2. מרכז ההסברה חילק מאות הזמנות גם למי שלא נמנה עם סגל א' במקומות מרכזיים באיכות צפייה בינונית או גבוהה ביציע המרכזי, ובהן חלק מההזמנות שהוקצו למש"מ ולמפיק; בעוד שחלק מההזמנות שהוקצו למי שנמנה עם סגל א', בהם מנכ"לי משרדי ממשלה, הכנסת והמשטרה, הושבו במקומות צדדיים במקומות שדורגו באיכות צפייה נמוכה.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי ככלל מרכז ההסברה מקפיד על סדרי ההושבה בטקסים ממלכתיים כלשונם. עם זאת, טקס המשואות הוא טקס שונה וחריג, מכיוון שגם האנשים מרשימת סגל א' מגיעים עם בני משפחותיהם. מספר השורה אינו מעיד על איכות המקום - המקומות הטובים ביותר לצפייה הם בשורות גבוהות יותר.

הצ"ע מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי בשל הזיקה הייחודית של הצ"ע לחוזה המדינה ולהר הזיכרון הנושא את שמו, ובשל מעמדה ואחריותה לניהול והחזקת הר הרצל, נתקבע זה שנים מיקומה בטקס המשואות הפותח את אירועי יום העצמאות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי בגוש האמצעי של היציע המרכזי, שבו איכות הצפייה היא הטובה ביותר, הוקצו הזמנות גם למי שלא נמנה עם סגל א', בעוד שחלק מסגל א' קיבלו הזמנות בגושים הצדדיים שבהם איכות הצפייה הייתה נמוכה יותר. יש בסדר הקדימות ברשימה כדי להכתיב את סדר הישיבה של נושאי התפקידים באירועים. לפיכך, עליו לוודא כי סדרי ההושבה של מי שנמנה עם סגל א' יחד עם בני משפחותיהם יהיו תואמים לרשימת הקדימות.**

בעקבות הביקורת משרד התרבות מסר בתגובתו כי מרכז ההסברה קבע מתחם מיוחד בהר הרצל עבור סגל א', אשר יוקצה לכל חברי הסגל אשר יאשרו את הגעתם לטקס.

### **הקצאת חניות לטקס ולחזרות הגנרליות**

על פי מסמכי מרכז ההסברה, בהר הרצל 227 חניות המיועדות לבאי הטקס, להפקה ולגורמי הביטחון. במרץ 2018 הזמין מרכז ההסברה מבית דפוס 533 תווי חניה לפי חלוקה לאזורי חניה ולמועד האירוע (טקס או חזרה גנרלית).

משרד מבקר המדינה ביקש ממרכז ההסברה את רשימת מקבלי תווי החניה. ממרכז ההסברה נמסר בדצמבר 2018 כי אין למרכז רשימה של מקבלי תווי החניה, שכן המרכז נוהג למסור אותם לנהגים של בכירים מסגל א' המגיעים למשרדי מרכז ההסברה, ללא תיעוד הכולל חתימה על קבלת התו. החלוקה מתבצעת ללא הודעה מוקדמת לזכאים לתו.

**משרד מבקר המדינה מעיר למרכז ההסברה כי אי-פרסום הזכות לקבל מקום חניה, חוסר תכנון מקדים והיעדר תיעוד על מקבלי התווים פוגעים בבקרה על תהליך ההקצאה, ובנסיבות אלו לא ניתן לדעת מי קיבל בפועל את תווי החניה. מדובר בהתנהלות שאינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין.**

<sup>37</sup> מבין 287 ההזמנות שקיבל ארגון זה.

<sup>38</sup> דירוג איכות הצפייה בכל הגוש המרכזי ביציע א' היה זהה ודורג באיכות הצפייה הגבוהה ביותר.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי מרכז ההסברה יקיים בטקסים הבאים תיעוד של הגורמים שקיבלו את תו החניה.



על פי החלטת השרה הוגדל מספר המושבים ביציעים ונוספה חזרה גנרלית מתוך רצון לאפשר לציבור רחב ככל האפשר לקחת חלק באירועי טקס ערב יום העצמאות. בסך הכול גדל מספר המושבים בכל האירועים מכ-9,000 לכ-22,000. מהממצאים עלה שאף שמספר המושבים הזמינים עמד על 20,574, על פי הנתונים שמסר מרכז ההסברה - הוא חילק 18,801 בלבד (91%). בסופו של דבר, בשל ההתנהלות המתוארת של מרכז ההסברה, לציבור הרחב חולקו 520 הזמנות בלבד לטקס המרכזי (כ-8% מכלל ההזמנות לטקס), ועוד כ-3,600 הזמנות לחזרות הגנרליות, ובסך הכול חולקו לציבור הרחב כשליש ממספר המושבים שנוספו. הקצאת ההזמנות לציבור נעשתה ללא פרסום מקדים, תוך כדי פגיעה בשוויון ההזדמנויות ומבלי שניתן מענה לפונים למרכז ההסברה כנדרש בחוק סדרי מינהל.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי בהחלטה ניהולית, עקב העומסים של ארגון ותכנון הטקס וכן האירועים הנוספים שעליהם הופקד מרכז ההסברה - שהיא יחידה קטנה ומצומצמת - הוחלט כי חלוקת ההזמנות לטקס תיעשה לפי הנוהג המושרש זה שנים רבות. שינויים מרחיקי לכת במתכונת החלוקה היו יוצרים מחלוקות שהיו מעיבות על אירועי שנת ה-70. בסופו של דבר כל הנוכחים בטקס, ללא קשר למקור שממנו קיבלו הזמנותיהם, למעט סגל א', לא היו בכירים, ידוענים או מורמים מעם, אלא ישראלים מן השורה.

כפי שתואר לעיל, מרכז ההסברה נהג באופן לקוי בניהול המסמכים - באי-שמירת מסמכים ואסמכתאות כנדרש לפי חוק הארכיונים והוראות התקשי"ר, כך שתיעוד מרכזי חסר. תיעוד חסר זה הקשה להתחקות אחר החלטות שהתקבלו בכל התהליכים הנוגעים לטקס המשואות.

ההזמנות שהורתה השרה להקצות לאנשי השלטון המקומי באמצעות מש"מ, נמשכו ממרכז ההסברה על ידי מש"מ ובפועל חולקו במשרדי מש"מ לשם הגיעה רכזת לשכת השרה למעמד החלוקה על פי הנחיית עוזרת השרה. המרכז הקצה מכסת הזמנות גם לפי שיוך מפלגתי, למנהל לשכת יו"ר הליכוד ובכך פגע בממלכתיות הטקס המרכזי. בנוסף 11% מההזמנות לטקס המרכזי נמסרו ללשכת השרה ולעובדי משרד התרבות. המשרד נהג בהזמנות שלא כבכרוש הציבור שהוא מופקד על הקצאתו באופן הוגן, ענייני, שוויוני ושקוף.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי אין מחלוקת כי נושא חלוקת ההזמנות הוא מורכב ורגיש, ובעל היבטים ערכיים ומוסדיים. המשרד יפעל להקמת ועדה ציבורית מייעצת לוועדת השרים בראשות שופט מחוזי או עליון בדימוס, אשר חבריה יהיו נציגי ציבור, מומחים מהאקדמיה ועובדי מדינה ממשרדי הממשלה הרלוונטיים. הוועדה תוציא קול קורא פומבי לקבלת עמדות הציבור בנושא, תשמע את הגורמים מקבלי ההזמנות לפי הנוהג המושרש ומומחים בתחום, ותמליץ לוועדת השרים על מתכונת ראויה והוגנת לחלוקת ההזמנות לטקס המשואות ולטקסים רשמיים אחרים. כל שינוי עתידי יידרש להיעשות בהחלטת ממשלה. בינואר 2019 פרסם המשרד בקשה לקבלת מידע על רעיונות לדרך מיטבית לחלוקת ההזמנות בטקס המשואות ה-71 למדינת ישראל אך למרבה הצער, עד למועד שנקבע לא הגיעו תשובות.

## התקשרויות לקבלת שירותי הפקה ובימוי הליכי התקשרות עם מפיק הטקס

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע בסעיף 2 כי המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), נקבע כי חוזה שהחוק חל עליו יכול שיכלול תנאי שלפיו מוקנית למדינה הזכות להאריך את ההתקשרות לתקופות נוספות או להרחיבה (להלן - זכות ברירה). סעיף 3ג לתקנות קובע כי מימוש זכות ברירה הכלולה בחוזה טעונה אישור של ועדת המכרזים. הארכת או הרחבת התקשרות כאמור אפשרית גם באמצעות ביצוע התקשרות המשך. סעיף 3(4) לתקנות קובע תנאים אשר בהתקיימם התקשרות המשך אינה טעונה מכרז. כאשר שווי התקשרות המשך עולה על שווי ההתקשרות הראשונה או כאשר שווי המצטבר של כל ההתקשרויות עולה על 2,500,000 ש"ח, הפטור מותנה באישור החשב הכללי או מי שהוא הסמיכו לכך, בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

בשנת 2016 פרסם משרד התרבות מכרז פומבי להפקת טקס המשואות בשנת 2017 ובמסגרתו נבחר המפיק. בהסכם שנחתם עימו ב-5.4.17 נקבע כי עלות ההפקה היא 7.36 מיליון ש"ח (להלן - הסכם הבסיס). על פי ההסכם, למשרד התרבות זכות ברירה להאריך את ההתקשרות עם המפיק בשלוש תקופות נוספות, בנות שנה כל אחת. במקרה של מימוש זכות הברירה רשאי המשרד להגדיל את היקף ההתקשרות עם המפיק עד ל-20% מהיקף ההתקשרות על פי הסכם הבסיס.

כאמור לעיל, ממרכז ההסברה נמסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת אירועי שנת ה-70 המשרד תכנן לקיים, נוסף על טקס המשואות המסורתי, אירוע ממלכתי נפרד לציון 70 שנות עצמאות. בספטמבר 2017 החליטה ועדת השרים כי הטקס ייערך "במתכונת מורחבת".

משרד התרבות מסר בתגובתו כי משהתקבלה החלטה על קיום טקס במתכונת מורחבת היה ברור לכל הגורמים המעורבים כי להתקשרות עם המפיק קיימים שני נדבכים: א. הסטנדרטי - אותן הפעולות הנדרשות לצורך הפקת הטקס כמדי שנה במתכונתו הרגילה; ב. הייחודי לשנת 2018 - הנובע מקיומה של מתכונת ייחודית, מורכבת וחגיגית לשנת ה-70.

ב-26.10.17 אישרה ועדת המכרזים של מרכז ההסברה (להלן - ועדת המכרזים) מימוש זכות הברירה עם המפיק להפקת טקס המשואות בשנת 2018, בסכום של 7.4 מיליון ש"ח, וכן הרחבת ההתקשרות בסכום נוסף של 8.5 מיליון ש"ח לנדבך הייחודי.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי בשלב זה טרם היו ידועות עלויות הנדבך הייחודי. בהיעדר תקציב לנדבך הייחודי, ומכיוון שהתוכנית המקצועית לנדבך זה טרם הושלמה, התברר, לאחר שאלות הבהרה מאגף החשב הכללי במשרד האוצר, כי לא ניתן לאשר את ההרחבה לנדבך הייחודי בוועדת המכרזים באותו מועד, והחלטת ועדת המכרזים מיום 26.10.17, על שני חלקיה, בוטלה.

**מימוש זכות הברירה:** ב-8.11.17 שלח המפיק למנהל מרכז ההסברה מסמך המסכם תוספת תקציב הנדרשת לטקס המשואות במתכונת מורחבת לשנת 2018, ולפיו היה גובה התוספת בין 8.5 ל-11.5 מיליון ש"ח - היינו תוספת עלות של 115% - 156% ביחס לסכום ההתקשרות בהסכם הבסיסי. ב-15.11.17 אישרה ועדת המכרזים בקשה של מרכז ההסברה למימוש זכות ברירה עם המפיק להפקת טקס המשואות לשנת 2018, על סך 7.86 מיליון ש"ח. ב-1.2.18 נחתם הסכם בין משרד התרבות לבין המפיק על הארכת ההסכם ("מימוש אופציה") בסך 7.4 מיליון ש"ח.

**הרחבת ההתקשרות בפטור ממכרז:** ועדת המכרזים התכנסה ב-30.11.17 ואישרה הרחבת התקשרות עם המפיק בסכום כולל של 13.5 מיליון ש"ח. ועדת המכרזים התכנסה שוב ב-20.12.17 ואישרה תיקון סכום הרחבת התקשרות עם המפיק לסכום כולל של 12 מיליון ש"ח. ב-27.12.17 שלח המפיק למרכז ההסברה פירוט התוספת התקציבית הנדרשת לקיום הטקס המורחב, על סך 12.16 מיליון ש"ח. ב-18.1.18 דנה ועדת המכרזים בבקשת הרחבת ההתקשרות עם המפיק ואישרה תיקון נוסף לגובה ההרחבה, בסכום כולל של 13.9 מיליון ש"ח מעבר

להתקשרות המקורית - הרחבה של 188%. ב-21.1.18 המליצה ועדת הפטור במשרד החשב הכללי על מתן פטור מחובת מכרז להרחבת והארכת ההתקשרות עם המפיק וב-4.3.18 אישר החשב הכללי המלצה זאת. ב-12.3.18 נחתם הסכם בין משרד התרבות לבין המפיק על הרחבת שירותי המפיק בסך 13.9 מיליון ש"ח.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי בהליך הרחבת ההתקשרות בחנו מנהל מרכז ההסברה וסגן חשב המשרד את אישור התוכנית המקצועית ואת הצעת המחיר לנדבך הייחודי. כל זאת מתוך ידיעה שאם ועדת הפטור במשרד החשב הכללי לא תאשר את הנדבך הייחודי יוכל המשרד למצער להתקשר עם המפיק לצורך הפקת טקס סטנדרטי.

**מהאמור עולה כי למעשה ב-15.11.17, עת אישרה ועדת המכרזים את הבקשה למימוש זכות הברירה, כבר היה ידוע כי ההתקשרות עם המפיק תהיה מורחבת וכי הרחבה זו אינה ניתנת לאישור במסגרת התקשרות המשך על ידי ועדת המכרזים. ולכן עולה גם כי לא הייתה תכלית ממשית בקבלת אישור ועדת המכרזים.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי ההליך היה דו-שלבי ומרכיביו היו ידועים לוועדת המכרזים בכל עת.

מרכז ההסברה טען במהלך הביקורת כי לא היה אפשר לבצע את הרחבת ההתקשרות עם המפיק מבעוד מועד שכן תקציב אירועי שנת ה-70 אושר רק בתחילת ינואר 2018.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים כי בנסיבות אלה, שבהן עיקר המידע על הצורך בהרחבה היה ידוע מראש עוד בטרם בוצע ההליך למימוש זכות הברירה, היה מקום לפנות לוועדת הפטור במשרד החשב הכללי כבר לאחר החלטת השרים מספטמבר 2017 ומיד עם גיבוש החלטה על התקציב הנדרש.**

### **החלפת במאי הטקס**

מכרז רכש ציבורי מושתת על שני עקרונות יסודיים: הראשון - עקרון השוויון, המחייב לתת הזדמנות שווה לכל המציעים בהליך הבחירה של הזוכה ולנהוג בהגינות כלפי המציעים; והשני - השאת התועלת הכלכלית המרבית וחיסכון בכספי ציבור בעסקאות שהרשות הציבורית מעורבת בהן. האינטרס של שמירה על טוהר המידות משותף לשתי התכליות<sup>39</sup>. עוד נקבע בפסיקה כי ערך השוויון עומד בלב המכרז ומבטיח את הגינותה של התחרות, וכי מבין שתי התכליות העיקריות המשולבות בהליך המכרז - השגת התועלת הכלכלית המרבית לרשות ושמירה על כללי שוויון והגינות בתחרות - יש לתת מעמד בכורה לעקרון השוויון<sup>40</sup>.

באוגוסט 2017, טרם החלטת ועדת השרים מספטמבר 2017 על עריכת טקס המשואות במתכונת מורחבת, פרסם משרד התרבות מכרז פומבי לבימוי טקס המשואות, ובמסגרתו פנה לקבלת הצעות להספקת שירותי בימוי על ידי במאי מקצועי ובעל ניסיון, שיקבל על עצמו את בימוי הטקס על כל היבטיו, וכן יכלול בהצעתו פרטי צוות אומנותי, מקצועי ומיומן שישתתף בהפקה. המכרז כלל תנאי סף (מינהליים ומקצועיים) ל"מציע"; וכן תנאי סף (מקצועיים) לבמאי.

בהתאם למכרז, על המציע הזוכה לספק "שירותי בימוי/במאי שיהיה אחראי לכל הפעילות האמנותית הכרוכה בהפקת האירוע", לרבות: "כל הפעילות הכרוכה בתכנון ובימוי האירוע, הכוללת פעילות לוגיסטית, שליטה בכל גורמי ההפקה... בבמה ומאחורי הקלעים ופעילות תרבותית-אמנותית"; והבמאי הוא "יועץ אומנותי מטעם המציע שיהיה אחראי על בניית התכנית האמנותית, ניהול הצוות האומנותי ובימוי הטקס".

<sup>39</sup> ע"מ 5375/15 בטחון שרותים אבידר בע"מ נ' נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות (פורסם במאגר ממוחשב, 11.8.16).

<sup>40</sup> ראו לדוגמה: ע"מ 10089/07 אירוס הגילבוע בע"מ נ' ברוך (פורסם במאגר ממוחשב, 5.4.11).

בבחינת ההצעות ניתן משקל של 65% לאיכות ההצעה ו-35% למחיר המבוקש. בחינת איכות ההצעה נעשתה כדלקמן: 50% ניסיון הבמאי; 40% ריאיון והצגת קו מנחה לטקס; 10% חוות דעת לקוחות קודמים של המציע.

**בחירת המציע:** ועדת המכרזים החליטה ב-12.11.17 לאשר את מציע א' כזוכה במכרז, ולאשר את מציע ב' ככשיר שני. ב-15.11.17 וב-29.11.17 ערער מציע ב' באמצעות באי כוחו על החלטת ועדת המכרזים וביקש לפסול את ההצעה של מציע א' כמי שלא עמדה בתנאי הסף. ב-3.12.17 הודיע בא כוחו של מציע ב' כי "בשים לב לממלכתיותו של טקס המשואות... טובת הטקס מצדיקה שלא לגרור את עניינו של הטקס לערכאות שיפוטיות. בנסיבות אלו, החליטה מרשתנו כי חרף הטענות העומדות לה בקשר עם הליך המכרז ובחירת הזוכה... היא אינה עומדת עוד על דרישתה להכריז עליה כזוכה במכרז" והיא מותירה אפוא את העניין לשיקול דעת ועדת המכרזים. ועדת המכרזים, לאחר בירורים שערכה עם מציע א', קיבלה חלק מהטענות, וב-6.12.17 שינתה את הניקוד שזכה בו מציע א' בהתייחס לטענות הערעור, אולם החליטה שלא לשנות את החלטתה משום שהניקוד של מציע א' נותר גבוה מזה של מציע ב'. ב-7.12.17 הודיעה ועדת המכרזים לבא כוחו של מציע ב' כי ועדת המכרזים לא ביטלה את החלטתה.

אחד הכלים המרכזיים שנקבעו לצורך ביצוע הבקרה בדיני המכרזים ובחוק סדרי מינהל היא חובת ההנמקה. חובה זו נועדה להגשים שתי מטרות עיקריות: האחת - להבטיח שהתנהלות הוועדה תהיה יסודית ושהיא תשקול שיקולים ראויים; השנייה - לאפשר למציעים להתמודד עם ההחלטה, להעלות את השגותיהם לגביה ובמקרים המתאימים להביא לשינויה.

**הביקורת העלתה כי בתגובת מרכז ההסברה לפנייתו של מציע ב' לא נמסרו נימוקי הסירוב, כנדרש בחוק סדרי מינהל וכמתחייב מכללי הצדק הטבעי.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי לא היה צורך במשלוח הנמקה מפורטת למציע ב' אשר ויתר על טענותיו. אילו היה מבקש היה מקבל את הפרוטוקולים הרלוונטיים עם כל הנמקות ועדת המכרזים. בכך פעלה הוועדה בחיסכון וביעילות והתמקדה בעיקר במקום לשלוח למציע ב' ניירות שכבר אינם רלוונטיים.

מציע ב' מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי לא ויתר על טענותיו, וכי המכתב מטעמו מ-3.12.17 שלפיו לא יפנה להליכים משפטיים נכתב לאחר שהובטח לו כי הוא יביים את הטקס (הרחבה בעניין ראו להלן).

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי היה עליו לנמק את החלטותיו לפני מציע ב', מאחר שהוא לא ויתר על טענותיו אלא על דרישתו להכריז עליו כזוכה.**

**החלפת הבמאי וצוות הבימוי:** על פי דיני החוזים, כאשר נבצר מזוכה במכרז למלא את תפקידו רשאית ועדת המכרזים לבטל את זכייתו. על פי דיני המכרזים, עקרון השוויון המחייב את הרשות השלטונית בגדרו של מכרז חל גם בשלב מימוש הזכייה<sup>41</sup>. בנסיבות אלה יכול ש"זוכה שני" יחליף את הזוכה במכרז לאחר ביטול ההתקשרות עימו תוך מניעת הצורך בעריכת מכרז חדש.

במכרז נקבע כי על המציע לציין את שמות בעלי התפקידים שאיתם בכוונתו לעבוד לצורך מימוש הצעתו. כל חילוף של בעל תפקיד יהיה באישור מנהל מרכז ההסברה.

לאחר שנבחר מציע א' במכרז לבימוי הטקס, בשל נסיבות אישיות נבצר מהבמאי שאותו הוא הציג ועל בסיס ניסיונו נבחנה הצעתו של מציע א' - לבצע את העבודה. מציע א' פנה למרכז ההסברה ב-19.12.17 בבקשה להחליף את הבמאי מטעמו בבמאי מטעם מציע ב'.

**ב-20.12.17 אישרה ועדת המכרזים את בקשת מציע א' להחלפת הבמאי מטעמו בבמאי שהציע מציע ב'.**

ראו לדוגמה: עע"ם 5409/18 רשות מקרקעי ישראל נ' סלימאן (פורסם במאגר ממוחשב, 3.1.19)

ב-17.12.10, **שלושה ימים בלבד** לאחר שוועדת המכרזים הודיעה למציע ב' כי החליטה שלא לשנות את החלטתה בדבר זכייתו של מציע א', וכעשרה ימים לפני הדיון בוועדת המכרזים על החלפת הבמאי, התקיימה ישיבת תוכן במרכז ההסברה בנושא טקס המשואות. מסיכום הישיבה עלה כי נדונו בעלי התפקידים שיעסקו בעיצוב התפאורה, בעיצוב התאורה ובשילוב בכתיבה וייעוץ תכנים - כולם בעלי התפקידים שהציע מציע ב'. בסיכום נכתב כי באשר למעצב התפאורה ומעצב התאורה "ייצא מכתב לוועדת מכרזים על בקשה לאישור המעצבים".

**הביקורת העלתה כי בעלי התפקידים שהוצגו בישיבת התוכן האמורה הוגשו במכרז הבימוי על ידי מציע ב', ולא היו אלה בעלי התפקידים שהציע מציע א' ואשר בהצגתם בצוותא זכה במכרז; כמו כן, הרעיון המנחה שהציע מציע ב' נדון כבסיס למופע האומנותי שהוצג בטקס. בפועל, לא רק הבמאי הוחלף בהתאם לאישור ועדת המכרזים, אלא הוחלף כל צוות הבימוי שהציע מציע א', בצוות הבימוי שהציע מציע ב': מעצב התפאורה, מעצב התאורה, התסריטאי ויועץ התוכן, המנהלת האומנותית ומנהל האירוע בפועל וכן המנהל המוזיקלי.**

משרד התרבות מסר בתגובתו כי בישיבת התוכן נדונו בעלי התפקידים שהציע מציע א' והחלפתם בבעלי תפקידים שהציע מציע ב'.

**אין בסיכום ישיבת התוכן ביטוי לדיון שנערך בבעלי התפקידים שהציע מציע א'. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למנהל מרכז ההסברה על התנהלות מרכז ההסברה בהחלפת הבמאי וצוות הבימוי - עוד בטרם הוגשה בקשה להחלפת הבמאי לוועדת המכרזים. כמו כן לא הוגשה כלל בקשה להחלפת בעלי התפקידים השונים.**

**אף שנבצר ממציע א' לעמוד בהתחייבותו כלפי מרכז ההסברה לא דנה ועדת המכרזים באפשרות להורות על ביטול זכייתו ועל בחירת מציע ב', שהיה כאמור כשיר שני.**

היועצת המשפטית של ועדת המכרזים מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי החלפת בעל תפקיד של מציע אינה מחייבת פסילה של זכיית המציע, במיוחד כאשר הבמאי החלופי שהוצע נבחן אף הוא במסגרת המכרז וקיבל ניקוד איכות גבוה.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים כי החלפת הבמאי והצוות המקצועי - אשר ניסיונם נבחן בהליך המכרז, וכן החלפת הרעיון המנחה, אשר יחד מהווים את עיקר הניקוד (90%) בבחירת הזוכה במרכיב האיכות - אינה כהחלפת בעל תפקיד טכני זה או אחר במערך ההפקה, אלא מדובר בשינוי מהותי וכבד משקל בהצעת המציע. על כן היה על ועדת המכרזים לדון במכלול האפשרויות שעמדו לפניה, לרבות אפשרות פסילת מציע א' והחלפתו במציע ב' שהיה כשיר שני, והשלכותיהן.**

**בנסיבות שבהן הצוות המקצועי שהציע הזוכה הוחלף לאחר הזכייה בצוות המקצועי שהציע משתתף אחר במכרז, ספק אם היה מקום לאשר את ההחלפה נוכח חובת ההגינות.**

מציע א' מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי כאשר נבצר מהבמאי שאותו הציע לביים את הטקס, ומתוך אחריות לטקס המתקרב, הוא פנה לבמאי של מציע ב' והציע לו לעבוד תחתיו. לשמחתו הוא הסכים, הם סיכמו את הדברים ביניהם והוא הודיע למרכז ההסברה על החלפת הבמאי ובקשתו אושרה. הוא הוסיף בתגובתו כי ממועד זה הוא והבמאי שאותו הציע בהצעתו המקורית היו שותפים לכל תהליך בימוי הטקס.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי החלפת הבמאי ענתה על האינטרסים האלה: היא תוצאה של כוח עליון שכן לא היה אפשר לאכוף על הבמאי שהציע מציע א' את המשך ההסכם; הפרויקט היה בשלבי עיכוב ניכרים ולכן היה צורך לבחור את הדרך המהירה והיעילה ביותר, מציע א' כבר פנה לבמאי מטעם מציע ב' בבקשה שיביים את הטקס מטעמו; הבמאי מטעם מציע ב' ביים את הטקס בעבר וקיבל את ציון האיכות הגבוה ביותר במכרז כך שהחלפה הביאה לקבלת השירותים ברמה

הגבוהה ביותר; ההצעה של מציע ב' הייתה יקרה יותר, כלומר אילו היה מציע ב' מוכרז כזוכה היה התשלום גבוה יותר.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי החלפת הבמאי וצוותו אינה מתיישבת עם עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת שעליהם מיוסדים דיני המכרזים - ההצעה שזכתה במכרז לא יושמה בפועל - הן הבמאי וצוותו והן הרעיון המנחה האומנותי היו של מציע ב'. מעבר לכך, מתגובות מציע א' ומציע ב' לטיטות דוח הביקורת, בהתייחס להחלפת הבמאי, עולה חשש כי עניין החלפת הבמאים לא היה תקין.**

**ה ר ח ב ת ה ה ת ק ש ר ו ת :** בהסכם שנחתם בין משרד התרבות למציע א' לאחר זכייתו במכרז הבימוי, נקבע שכר הטרחה של מציע א' על סכום של 250,000 ש"ח (כולל מע"מ) בהתאם להצעת המחיר שלו. ב-18.3.18 הגיש מציע א' למרכז ההסברה בקשה להגדלת שכר טרחתו בגין שירותי הבימוי כתוצאה מגידול עבודת הבמאי וכוח האדם, בסך 236,000 ש"ח. ב-25.3.18 אישרה ועדת המכרזים את הרחבת ההתקשרות בהתאם לבקשת מציע א'. ב-17.4.18 אישרה ועדת פטור של משרד התרבות את הרחבת ההתקשרות.

**מ י מ ו ש ז כ ו ת ב ר י ר ה :** כאמור, בתקנות חובת המכרזים נקבע כי התקשרות למימוש זכות ברירה של משרד הכלולה בחוזה טעונה אישור של ועדת המכרזים.

בהסכם ההתקשרות עם מציע א' נקבע כי למשרד התרבות נתונה זכות ברירה חד-צדדית ובלעדית להאריך את ההתקשרות לתקופה אחת נוספת בת שנה אחת, אם השתכנע שקיים צורך בכך.

ועדת המכרזים אישרה ב-10.10.18 את מימוש זכות הברירה לבימוי טקס המשואות בשנת 2019 למציע א', עם הבמאי והצוות המקצועי המקורי שזכה במכרז (ואשר לא לקח חלק בפועל בבימוי טקס המשואות בשנת 2018), ונימקה את החלטתה בשביעות הרצון מביצוע עבודת הבימוי הכוללת של מציע א' לטקס בשנת 2018.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי שירותי הבימוי וניהול מלאכת הבימוי סופקו בפועל ובאחריות מלאה על ידי מציע א', וצוות הבימוי היו אנשי ביצוע שעבדו מטעם ובפיקוח מלא של מציע א'. מציע א' זכה במכרז ונבחן מבחינת עמידה בתנאי הסף, לרבות התנאים המנהליים, המקצועיים ותנאי האיכות. אי לכך הצעת מציע א' נבחרה וזכתה לא רק על סמך ניסיון הבמאי שהוצע במסגרת ההצעה, שהוא רק אחד מבעלי התפקיד במסגרת מלאכת הבימוי הכוללת לטקס. בשל שביעות הרצון מעבודת הבימוי הכוללת של מציע א' אישרה ועדת המכרזים את מימוש האופציה לבימוי הטקס בשנת 2019.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים כי יש טעם לפגם בהישענותה לצורך מימוש זכות הברירה מול מציע א', על נימוק של שביעות רצונה ממלאכת הבימוי, בשעה שבפועל הבמאי וכל הצוות המקצועי הנכללים בהצעת מציע א', ואשר הם אלה האמורים לבצע בפועל את הבימוי לטקס המשואות בשנת 2019, לא היו בעלי התפקידים שלקחו חלק במלאכת הבימוי בטקס בשנת 2018. הבמאי של מציע ב' הוא זה שקיבל את ההכרה הציבורית במהלך הטקס ובכתוביות הסיום של שידור הטקס על תפקידו כבמאי הטקס בפועל. בנסיבות אלה מדובר בהחלטה שאינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ויש בה כדי לפגוע באמון הציבור בהליכי המכרז במשרד.**

### **יועץ תקשורת בהתנדבות לשרת התרבות שהועסק על ידי מפיק הטקס**

החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה שעניינה "מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים - דוח מס' 55 של מבקר המדינה"<sup>42</sup> קובעת כי שר יוכל לקבוע שחלק מעוזריו יוגדרו כעוזרים פוליטיים אשר יועסקו בחוזה קבלני ולא יהיו עובדי מדינה. בתקשי"ר נקבע כי שר יוכל לקבוע כי אחד או שניים מעוזריו יוגדרו כעוזרים פוליטיים. אחד מהעוזרים

הפוליטיים יוכל לשמש גם כיועץ תקשורת ודובר לשר, וההתקשרות עם היועץ תהיה בהתאם להנחיות החשב הכללי בעניין זה.

מיוני 2015 עד פברואר 2017 הועסק יועץ תקשורת באופן ישיר או באמצעות חברה בבעלותו כעוזר פוליטי לשרת התרבות.

לפי דיווחי העבודה של יועץ התקשורת למשרד התרבות הוא עסק בייעוץ אסטרטגי וייעוץ תקשורת, בין היתר, באירועי שנת ה-70: בינואר 2017 הוא דיווח כי עסק ב"הקמת מנהלת לחגיגות ה-70", "ציון חגיגות ה-70" ו"טקס המשואות" [לשנת ה-2017].

**מהביקורת עולה כי לאחר סיום העסקתו, ממרץ 2017 ועד למרץ 2018 הוזמן יועץ התקשורת על ידי מרכז ההסברה, ולעיתים גם על ידי לשכת השרה, לדיונים במשרד התרבות ואף השתתף בחלק מהם.**

יועץ התקשורת מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי לאחר סיום העסקתו בשכר במשרד נועצה בו שרת התרבות מפעם לפעם. בסיכום דיון הפקת לקחים לטקס המשואות מיום 9.5.18 בהשתתפות שרת התרבות, מנכ"ל המשרד ומנהל מרכז ההסברה נכתב כי יועץ התקשורת הוא יועץ לשרה בנושאי תקשורת בהתנדבות.

בהזמנת עבודה בין המפיק ליועץ התקשורת מינואר 2018 סוכם כי יועץ התקשורת ייתן שירות ייעוץ תוכן לטקס המשואות 2018. בהסכם (הזמנת עבודה) שעליו חתם יועץ התקשורת נקבע כי השירות יכלול "השתתפות בפגישות צוות היגוי של 'מיצג ה-70'; השתתפות בישיבות הפקה ככל שיידרש; נוכחות בפגישות עם שרת התרבות". תמורת השירות התחייב המפיק לשלם ליועץ התקשורת 20,000 ש"ח לא כולל מע"ם.

**הביקורת העלתה כי יועץ התקשורת זומן לדיונים בנושא טקס המשואות ואירועי יום העצמאות. כלומר, יועץ התקשורת פעל בשני כובעים בעיסוקיו בנושא טקס המשואות: פעם כיועץ תקשורת בהתנדבות לשרת התרבות ופעם כיועץ המועסק על ידי המפיק.**

המפיק מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי הייתה לו היכרות עם יועץ התקשורת בשנים קודמות, כאשר העסיק אותו בכמה הפקות במהלך שנת 2017, וכי היועץ לא השתתף מטעמו בפגישות במשרד התרבות ובמרכז ההסברה.

יועץ התקשורת מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי כאשר תוכנית הטקס הוצגה לשרת התרבות על ידי המפיק והבמאי הוא התבקש להגיע למשרד ולחוות את דעתו. מכאן הוא החל במותן שירותי ייעוץ תוכן להפקה ולמשרד, השתתף בפגישות במשרד התרבות בנוגע לטקס ולאירועי שנת ה-70, ואף קיבל קרדיט גלוי על תרומתו וצוין בפרסומים כיועץ תוכן להפקה. המפיק ביקש את מחויבותו להפקה והציע לשלם לו בעבור שירותיו. יועץ התקשורת מסר כי לא עדכן את השרה בדבר קבלת שכר מהמפיק.

בסיכום דיון הפקת לקחים לטקס המשואות מיום 9.5.18 בהשתתפות השרה נכתב כי המפיק שכר את יועץ התקשורת כיועץ תוכן. עוד נכתב כי שכירתו נעשתה באישורו ועל דעתו של מנהל מרכז ההסברה וללא ידיעת מנכ"ל המשרד והשרה.

שרת התרבות מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי מרגע שנודע לה על העסקת יועץ התקשורת על ידי המפיק היא ביקשה להפסיק לזמן אותו לפגישות בלשכתה.

משרד התרבות מסר בתגובתו כי הקשר בין השרה לבין היועץ, היקפו, משכו, תכיפותו ותוכנו לא היו בידעתו של מנהל המרכז.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי יש טעם לפגם שהיועץ ששימש, על פי השרה, כיועץ בהתנדבות, הועסק על ידי המפיק שהועסק על ידי משרד התרבות, אף אם הייעוץ לשרה ניתן מפעם לפעם ולא באופן שיטתי.

## סיכום

הטקס הממלכתי להדלקת המשואות נועל את אירועי יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ולנפגעי פעולות האיבה ופותח את אירועי יום העצמאות. טקס זה הוא אחד מהאירועים הממלכתיים החשובים והחגיגיים בחיי האומה, ורבים בארץ ובעולם צופים בו בהתרגשות. לרגל ציון שנת ה-70 נערך הטקס במתכונת מורחבת, ושרת התרבות החליטה על הוספת מושבים ברחבת הר הרצל ועל קיום שתי חזרות גנרליות פתוחות לציבור הרחב. עקב כך גדל מספר המושבים הזמינים לקהל בטקס מכ-4,400 לכ-6,860, ומספר המושבים הכולל (לטקס ולחזרות הגנרליות) גדל מ-8,800 לכ-20,570.

הליך בחירת מדליקי המשואות לטקס המשואות 2018 בוצע בחלקו בסטייה מהתקנון. הקצאת ההזמנות וחלוקתן לטקס המרכזי ולשתי החזרות הגנרליות בוצעה לעיתים באופן לקוי ובסטייה מכללי המנהל התקין. רק כשליש ממספר המושבים הכולל שנוספו הוקצו לציבור הרחב. כמו כן, אף שנוספו בטקס עצמו 2,460 מושבים, הציבור הרחב זכה לקבל תוספת של 370 הזמנות לטקס לעומת השנים הקודמות. בסך הכול מתוך כ-6,860 מושבים זמינים לקהל בטקס, רק כ-520 הוקצו לציבור הרחב. רוב ההזמנות חולקו על פי נוהג רב שנים לחברי סגל א' ולארגונים שונים, וחלקן ניתנו לבעלי תפקידים, ליודעי דבר ולמקורביהם. משרד התרבות לא נהג בהזמנות כברכוש הציבור שהוא מופקד על הקצאתו באופן הוגן, ענייני, שוויוני ושקוף. במקרים מסוימים עלה חשש להתנהלות במשוא פנים, ופגיעה בממלכתיות המתחייבת מאופיו של הטקס.

על משרד התרבות ועל ועדת השרים לפעול בדחיפות לתיקון הליקויים המועלים בדוח זה. משרד מבקר המדינה מברך על התיקונים שכבר עשה משרד התרבות על פי דיווחיו, בעקבות הביקורת, כדי להבטיח שכבר בטקס המשואות 2019 הליך בחירת מדליקי המשואות יבוצע בהתאם לתקנון ובאופן העולה בקנה אחד עם רוח טקס הדלקת המשואות ומטרתיו. על משרד התרבות להבטיח כי חלוקת ההזמנות לטקס ממלכתי חשוב זה תיעשה ללא משוא פנים, באופן שקוף ושוויוני, כך שגם לציבור הרחב תינתן הזדמנות הוגנת לזכות בהזמנות ולצפות בטקס המרכזי ובחזרות הגנרליות המתקיימים בהר הרצל בירושלים.