

משרד התרבות והספורט

משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל
וארגנטינה: הליכי התקשרות והקצאת כרטיסים

תקציר

רקע כללי

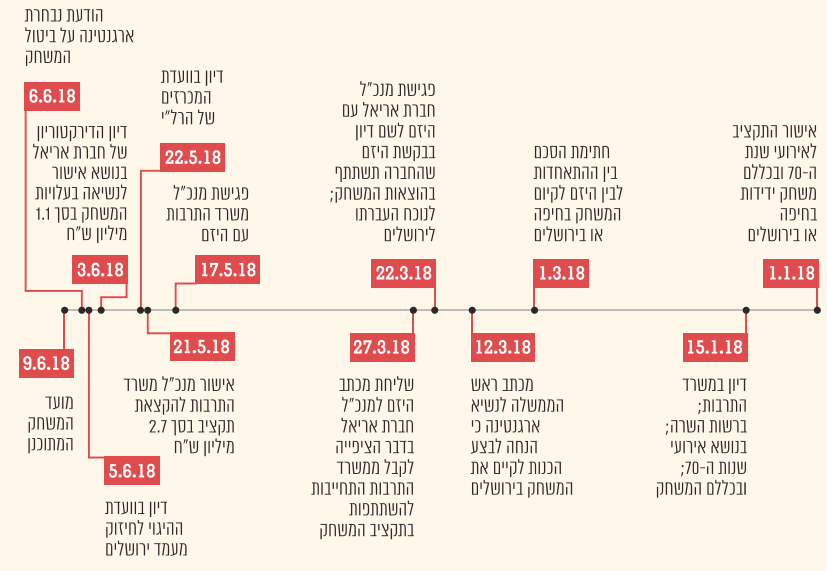
ביום 9.6.18 אמור היה להתקיים משחק כדורגל במסגרת ידידותית בין הנבחרות הלאומיות של ישראל וארגנטינה (להלן - המשחק או האירוע). שלושה ימים קודם לכן הודיעה נבחרת ארגנטינה כי היא מבטלת את בואה לישראל ואת השתתפותה במשחק.

היוזמה לארגון המשחק באה מחברה פרטית (להלן - היום). ביום 1.3.18 נחתם הסכם (להלן - ההסכם) בין ההתאחדות לכדורגל בישראל (להלן - ההתאחדות) ובין היום לשיתוף פעולה בארגון המשחק. על פי ההסכם קיבלה עליה ההתאחדות את האחריות להיבטים הספורטיביים הכרוכים בארגון המשחק, והיום קיבל עליו את האחריות המלאה להיבטים הניהוליים של המשחק, לרבות מימונו המלא. בהסכם נקבע כי היום מתחייב לשכור את אצטדיון "סמי עופר" בחיפה או את אצטדיון "טדי" בירושלים.

לצורך קיום האירוע העמידה ההתאחדות לרשות היום את הנבחרת הלאומית, אשר מופיעה תחת שמה ודגלה של מדינת ישראל. נוכח בקשתם של ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, ושרת התרבות והספורט ח"כ מירי רגב (להלן - שרת התרבות או השרה) לקיים את המשחק בירושלים, הסכימו משרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות) וחברת אריאל - החברה העירונית לניהול קריית ספורט, תרבות ופנאי בירושלים בע"מ (להלן - חברת אריאל) להשתתף בעלות האירוע בסך 2.7 ו-1.1 מיליון ש"ח, בהתאמה, ובסך כולל של כ-3.8 מיליון ש"ח. השתתפות משרד התרבות במימון האירוע הייתה אמורה להתבצע במנגנון של "העברה בין גגות"¹ למשרד ירושלים ומורשת (להלן - משרד ירושלים), וההתקשרות עם היום הייתה אמורה להתבצע על ידי הרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י).

1 העברת תקציב ממשרד ממשלתי א' למשרד ממשלתי ב' לצורך ביצוע התקשרות שבה מעוניין משרד ממשלתי א'.

להלן תרשים המציין את הפעולות שנעשו לקידום השתתפות משרד התרבות וחברת אריאל במימון המשחק:



פעולות הביקורת

במסגרת הביקורת שנעשתה ביוני 2018 נבדק הליך קבלת ההחלטות של ההתאחדות, משרד התרבות, חברת אריאל, משרד ירושלים, והרל"י בכל הנוגע להתקשרות עם היזם ולהתחייבויות שניתנו להשתתפות במימון העלויות הכרוכות בהפקת האירוע. נוסף על כך, נבדקו מכירתם והקצאתם של כרטיסים למשחק ובהם כרטיסים שניתנו בחינם (להלן - הזמנות). בירורים נערכו גם בחברה למתנ"סים (מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ), בעיריית ירושלים ובעיריית חיפה.

במסגרת הביקורת, שהחלה עוד לפני ביטולו של המשחק, עלו כשלים שנגעו לתהליכי קבלת החלטות ברשויות ציבוריות שונות בנוגע להשתתפותן במימון אירוע שהיוזמה לקיומו הייתה של גורם פרטי; נמצאו חוסר שיתוף פעולה והיעדר העברת מידע בין רשויות המדינה וגופים רלוונטיים; ועלתה גם תופעה של מתן כרטיסים למימון על ידי היזם ללא תשלום או מתן קדימות ברכישתם לבעלי תפקידים בגופים שהיו קשורים בארגון המשחק. נוכח החשיבות של תיקון הליקויים שעלו בביקורת וכן נוכח החשיבות של פרסום הליקויים לציבור, החליט מבקר המדינה להשלים את הביקורת ולפרסם את דוח הביקורת לציבור, הגם שבסופו של דבר המשחק לא התקיים.



הנהלת ההתאחדות
לא דנה באופן שבו
יש לפעול כאשר יזם
פרטי מעורב בארגון
משחק כדורגל שבו
משחקת הנבחרת
הלאומית מול
נבחרת זרה ולא
קבעה את מדיניותה
בנושא. הפצת רוב
הכרטיסים לא
נעשתה בידי
ההתאחדות והיא לא
הבטיחה כי ההפצה
תיעשה לפי הייעוד
שנקבע

הליקויים העיקריים

התקשרות ההתאחדות עם יזם פרטי

ההתאחדות היא גוף דו-מהותי ומוקנים לה סמכויות ותפקידים בעלי אופי ציבורי. משכך היא חבה נאמנות לציבור ואמורה להיות מונחית גם על ידי שיקולים ציבוריים, ובכלל זה מתן אפשרות לציבור רחב ככל האפשר לצפות במשחקי הנבחרת הלאומית, על פי אמות מידה שוויוניות ובמחיר בר השגה לקהלים רחבים.

הנהלת ההתאחדות לא דנה באופן שבו יש לפעול כאשר יזם פרטי מעורב בארגון משחק כדורגל שבו משחקת הנבחרת הלאומית מול נבחרת זרה ולא קבעה את מדיניותה בנושא.

מכסת הכרטיסים שהוקצתה למכירה לציבור

ההתאחדות ביקשה להבטיח בהסכם בינה לבין היזם כי רוב הכרטיסים ישווקו על ידי היזם במחיר נקוב בר השגה לקהל הרחב, אולם היא לא פעלה להבטיח כמה כרטיסים יגיעו בפועל לציבור הרחב. ההתאחדות לא הייתה מעורבת בהפצתם של 22,500 מתוך 30,200 כרטיסים, למשחק שבו הנבחרת הלאומית אמורה להשתתף, היא לא הייתה מעורבת בקביעת יעדי חלוקת הכרטיסים ולא היו בידיה נתונים בנוגע להפצת הכרטיסים בפועל. מספר הכרטיסים שנועדו להפצה לציבור הרחב נקבע אפוא על ידי היזם, ובסופו של דבר לציבור הרחב, לרבות ילדי ותושבי הפריפריה, הועמדו למכירה ו/או למסירה בסך הכול כ-20,500 כרטיסים (כ-68%). יתר הכרטיסים הופצו לנותני חסות או למוזמנים.

העמדת תקציב לאירוע ממשרד התרבות

חלק מההתחייבות למימון האירוע בירושלים נעשה באמצעות תקציב אירועי שנת ה-70 למדינה. בניגוד להחלטות ממשלה מינואר ומאוקטובר 2017, משרד התרבות לא הקים ועדה ציבורית ולא ועדה בין-משרדית לקביעת תוכני אירועי שנת ה-70. כך, משרד התרבות סלל את הדרך לנכס לעצמו את כל התקציב הייעודי שהעמידה הממשלה לאירועי שנת ה-70, לקבוע את תוכני האירועים על פי שיקול דעתו הבלעדי ומבלי להתחשב בצורכי משרדים אחרים.

אף שמכוח החלטת ממשלה מינואר 2017 הוקמה מינהלה אשר הייתה אמונה על התכנון, הארגון והביצוע של אירועי שנת ה-70, המינהלה לא הייתה מעורבת בהיבטים אלה בכל הקשור למשחק שנכלל במסגרת זו. עוד עלה כי



תהליך קבלת
ההחלטות בנוגע
לתקצוב התוספת
הנדרשת לקיום
המשחק בירושלים
לא היה סדור
והתאפיין בהליכים
חפזים ובחוסר
שקיפות

אף שהיה מדובר בכוונה להתקשר עם יזם פרטי, היועצת המשפטית של המשרד לא עורבה בתהליך. במצב דברים זה חסר בתהליך מנגנון של בקרה.

ההסכם בין ההתאחדות ליזם נחתם עוד בחודש מרץ 2018, אולם ההחלטות שנתקבלו במשרד התרבות הנוגעות להשתתפות במימון המשחק בירושלים נעשו בלוח זמנים דחוק, בסוף מאי 2018, סמוך מאוד לאירוע עצמו, בלי שמנכ"ל משרד התרבות שניהל משא ומתן עם היזם בחן את תנאי ההסכם בין ההתאחדות ליזם שקבע שכל העלויות לארגון המשחק - בין אם יתקיים בחיפה ובין אם יתקיים בירושלים - יושטו על היזם; למשרד התרבות אין תחשיבים ואומדנים לביסוס הסכום הנדרש לכיסוי ההוצאה התוספתית שהייתה נגרמת מהעברת המשחק מחיפה לירושלים - 2.7 מיליון ש"ח. תהליך קבלת ההחלטות במשרד לא היה סדור והתאפיין בהליכים חפזים ובחוסר שקיפות.

בטרם בוצעו ההליכים המינהליים והמכריים להתקשרות עם היזם, מנכ"ל משרד התרבות הודיע ליזם שעל פי סיכום עם משרד ירושלים, הרל"י ועיריית ירושלים, משרד התרבות יעביר למשרד ירושלים 2.7 מיליון ש"ח בגין הפקת אירוח נבחרת ארגנטינה בעיר ירושלים. לאור מאפייני ההודעה של מנכ"ל משרד התרבות ניתן לראות בה הבטחה מינהלית שאפשר להסתמך עליה.

הליכים לקראת התקשרות עם היזם ברשות לפיתוח ירושלים

"תוכנית היובל לפיתוח הכלכלי של ירושלים" נועדה להפעלת מנועי צמיחה לחיזוק כלכלת ירושלים. תקצוב הפעולות מאושר בוועדת היגוי בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ירושלים (להלן - ועדת ההיגוי), והפעולות מבוצעות על ידי הרל"י. השתתפות משרד התרבות במימון האירוע הייתה אמורה להתבצע במסגרת התוכנית במנגנון של העברה בין גגות. ועדת המכרזים של הרל"י דנה בהתקשרות עם היזם ואישרה אותה, בכפוף לתנאים, בלי שקיבלה מהיזם פירוט לגבי עלות הפקת המשחק בירושלים ולגבי התמורות שיספק היזם תמורת 2.7 מיליון ש"ח, וכן קודם שוועדת ההיגוי דנה במימון המשחק באמצעות תוכנית היובל מתקציב שביקש מנכ"ל משרד התרבות להעמיד למימון המשחק. לאחר שוועדת המכרזים של הרל"י כבר דנה בהתקשרות עם היזם ואישרה אותה, החליטה ועדת ההיגוי לדחות את הבקשה למימון האירוע באמצעות תוכנית היובל. נציגת משרד התיירות בוועדת ההיגוי נמנעה מקבלת החלטה בנימוק שהאירוע "לא נבדק מבחינה תיירותית". נציגת אגף התקציבים במשרד האוצר הטילה וטו על תיקצוב המשחק באמצעות התוכנית בנימוק ש"מדובר בתקציב 'בדיעבד'".

נוכח הנסיבות שנוצרו - קיום ספק יחיד ובלעדי שהיה יכול להביא לארץ את נבחרת ארגנטינה ולקיים משחק בירושלים ב-9.6.18 וסד הזמנים הקצר לקיום הליך ההתקשרות - יכלה הרל"י לבקש את אישור שר האוצר לפי תקנות



קבלת הזמנות או
כרטיסי כניסה
לאירועים על ידי
גופים ציבוריים מידי
זם פרטי לשם
הקצאתם לבעלי
תפקידים ולעובדי
הגופים, ללא
תשלום או במתן
קדימות ברכישתם
פוגעת באמון
הציבור

חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), לפטור אותה ממכרז. במקום זאת פרסמה הר"י באתר האינטרנט שלה הודעה על התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים, שבה הודיעה ש"כל אדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל ליתן השירותים האמורים" רשאי לפנות אליה עד 15.6.18, שישה ימים לאחר המועד המתוכנן לקיום המשחק. התנהלות זו עיקרה מתוכנו את ההליך של פטור ממכרז ומלמדת כי הוא התקיים למראית עין.

העמדת משאבים לאירוע על ידי חברת אריאל

אף שהזים פנה לחברת אריאל כבר במרץ 2018, דירקטוריון החברה התכנס שישה ימים בלבד לפני האירוע המתוכנן והחליט לשאת בעלויות הכרוכות בהעמדת אצטדיון טדי לרשות הזים לרבות בעלויות אבטחה וסדרנות בסך של כ-1.1 מיליון ש"ח. כל זאת ללא הליך מכרז² ובניגוד לכללים החלים על תאגיד עירוני בטענה כי מדובר בהתקשרות מסוג "שותפות אמת"³ הפטורה ממכרז. בהסכמתה של חברת אריאל לשאת בחלק מעלויות ארגון האירוע היה כדי הטבה כלכלית ניכרת לזים שכן על פי ההסכם עם ההתאחדות היה הזים אמור לשאת בעלותן של הפעילויות, בין אם היה האירוע מתקיים בחיפה ובין אם היה מתקיים בירושלים. כל זאת בלי שהחברה בחנה את תוספת העלות הנדרשת מקיום המשחק בירושלים. גם ליקוי זה נובע מחוסר שיתוף פעולה בין הגופים המטפלים באותו נושא.

קבלת הזמנות או קדימות ברכישת כרטיסים על ידי גופים ציבוריים

קבלת הזמנות או כרטיסי כניסה לאירועים על ידי גופים ציבוריים מידי זם פרטי לשם הקצאתם לבעלי תפקידים ולעובדי הגופים, ללא תשלום או במתן קדימות ברכישתם, בין אם ביוזמתו ובין אם על פי בקשות שלהם - יש בה משום קבלת טובות הנאה. כמו כן קבלת כרטיסים כאמור עשויה לשמש בסיס להפליה ולחוסר שוויון בין בעלי התפקידים והעובדים לבין כלל הציבור, הנדרש להתחרות על עצם הזכות לרכוש כרטיסים, וכמובן לשלם עבורם. הדבר בעייתי במיוחד כאשר מדובר באירועים שהביקוש להם גבוה בהרבה מן ההיצע, שכן בנסיבות אלה ערכו הכספי של כל כרטיס יהיה גבוה יותר מהערך הנקוב בו. התנהלות זו פוגעת באמון הציבור בגופים אלה וברשויות המדינה.

2 הליך מכרזי כולל אפשרויות לפטורים ממכרז בהתאם לתקנות הרלוונטיות.

3 בג"ץ 8396/96 רותם פיתוח ובניין (1990) בע"מ נ' שר הפנים ואח' (פורסם במאגר ממוחשב). אין בפסיקה הגדרה של המושג "שותפות אמת".

חברת אריאל קיבלה מהיזם 100 הזמנות. שלושה גופים ציבוריים - ההתאחדות, חברת אריאל ומשרד התרבות - שפעלו מול היזם לצורך ארגון המשחק עם הנבחרת הלאומית ותקצובו קיבלו ממנו כרטיסים לרכישה; ההתאחדות קיבלה 1,500 כרטיסים על פי הסכם עם היזם, חברת אריאל - 500 ומשרד התרבות - 200, ובסך הכול קיבלו הגופים הללו 2,200 כרטיסים לרכישה בקדימות על פני הציבור הרחב. עובדי משרד התרבות ויתרו כעבור ימים מספר, בעקבות מחאה ציבורית שהתעוררה בעניין, על האפשרות לרכוש את הכרטיסים ברכישה מוקדמת.

טיוטת ההסכם שניסחה חברת אריאל לצורך התקשרות עם היזם לא התייחסה כלל לעניין ההזמנות והכרטיסים שיקצה היזם לחברה. אי-תיעוד העסקה עם היזם פוגע בעקרונות של שקיפות ובקרה ומנוגד לכללי המינהל התקין.

בניגוד לנוהל משרד הפנים אשר אוסר על קבלת הזמנה עבור נלווה ועבור מי שנוכחותו אינה נדרשת, סיכמו ביניהם נציגי חברת אריאל ונציגי עיריית ירושלים חמישה ימים לפני האירוע המתוכנן כי ניתן לחלק הזמנות שקיבלה חברת אריאל מהיזם גם לנלווים של עובדי עיריית ירושלים או של עובדי חברת אריאל או של נבחרי ציבור אשר נוכחותם נדרשת או מתחייבת כחלק ממילוי תפקידם או לצורך התנהלותו התקינה של האירוע. נוסף על כך, אשר לחלק ממי שהיו אמורים לקבל ההזמנות ניתן לקבוע כי אין בעיסוקם השוטף כדי לתרום להיבטי בטיחות ותחזוקה באירוע כנדרש בנוהל, ולפיכך תפקידם לא הצדיק את קבלת ההזמנה.

ההמלצות העיקריות

על משרד התרבות להקפיד להיות מעורב בהפקת אירועים או במימוןם רק לאחר עבודת מטה סדורה שתקפיד על המינהל התקין תוך שילוב הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

על משרד האוצר ועל היועץ המשפטי לממשלה לקבוע מסגרת כללים ברורה בדבר השאלה מהם התנאים וההשלכות הנובעים משימוש משרד ממשלתי במנגנון של העברה בין גגות, לרבות בנושאים של שקיפות ונשיאה באחריות.

יש מקום שמשרד הפנים, בשיתוף פעולה עם היועץ המשפטי לממשלה, יבחן את כל הנושא של "שותפות אמת", כפי שהוא מנוצל על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, ויקבע כללים ברורים בשאלה מתי (אם בכלל) יש להתיר מיזמים כאלה ללא מכרז, מהם ההליכים הנדרשים לשם כך, ומהם התנאים וההשלכות של מיזמים כאלו. כל זאת, כדי להבטיח שלא ייווצר ולא ישתרש אותו "נתיב עמוק ורחב לעקיפת חובת המכרז", כפי שחשש בית המשפט⁴.

על ההתאחדות לקבוע קווים מנחים ועקרונות להתקשרות עם יזמים פרטיים המעורבים בארגון משחקים של הנבחרת הלאומית עם נבחרות זרות, לרבות בדבר שיעור הכרטיסים שיש להפיץ לציבור הרחב, למעורבות הרצויה של ההתאחדות בפיקוח ובבקרה על שלב מכירת הכרטיסים והפצתם על ידי היזם; בחינת האפשרות שההתאחדות תקיים בכוחות עצמה את המשחק הבין-לאומי וכן את המשמעות הכלכלית לכך.

על הנהלת הר"י וחברת אריאל לחדד את הכללים בנוגע לקיום הליכי מכרזים כדי שהם יבוצעו כחוק, ולהבטיח שכל הליכי המכרז יבוצעו לאשורם.

עיריית ירושלים וחברת אריאל נדרשות להטמיע בקרב עובדיהן איסור על קבלת כרטיסים שלא בהתאם לנוהל משרד הפנים, ובכל מקרה עליהן לאסור קבלת הזמנות חינם למי שהשתתפותו אינה נדרשת מכוח תפקידו ועל חלוקת הזמנות או כרטיסים זוגיים - גם לאלה שהשתתפותם נדרשת באירוע מכוח תפקידם.

על משרד התרבות להטמיע בקרב עובדיו את האיסור על בקשת הזמנות או כרטיסים מגורם מארגן ואת האיסור על קבלת הזמנות או כרטיסים מגורם מארגן שלא בהתאם לכללים. בכל מקרה של ספק על עובד המקבל הזמנה לאירוע לקבל חוות דעת בכתב של הייעוץ המשפטי במשרד.

יש מקום שהגורמים הרלוונטיים מטעם היועץ המשפטי לממשלה יקבעו כללים ברורים המתייחסים מפורשות, בין היתר, לנושא האיסור לקבל טובות הנאה בדמות קדימות ברכישת טובין או שירותים שונים (לרבות כרטיסים לאירוע), באופן ספציפי ומוגבל על ידי משרד שמעורב בהענקת אישור או תמיכה לגורם הפרטי המארגן את האירוע או על ידי עובדי אותו המשרד.

סיכום

ב-9.6.18 אמור היה להתקיים משחק כדורגל במסגרת ידידותית בין הנבחרות הלאומיות של ישראל וארגנטינה, אך ב-6.6.18 הודיעה נבחרת ארגנטינה כי היא מבטלת את המשחק. היוזמה לארגון המשחק הייתה של יזם פרטי. ההתאחדות התקשרה עם היזם לצורך ארגון המשחק באצטדיון סמי עופר בחיפה או באצטדיון טדי בירושלים. ראש הממשלה ושרת התרבות פעלו לקיים המשחק בירושלים.

נמצאו ליקויים בפעילותם של הגורמים שהיו שותפים לקבלת ההחלטות בנוגע להעמדת משאבים למימון עלויות היזם: מנכ"ל משרד התרבות ניהל משא ומתן עם היזם בדבר היקף המימון שיינתן לו, בלי שהתחשב בקיום הסכם בין ההתאחדות ליזם שבו נקבע שכל עלויות ארגון המשחק - בין אם יתקיים בחיפה ובין אם יתקיים בירושלים - יושמו על היזם, וכן פעל להעביר תקציב של 2.7 מיליון ש"ח ממשרד התרבות למשרד ירושלים ולהרל"י; אשר לחברת אריאל, היא התחייבה להעמיד משאבים ליזם בסכום נוסף של 1.1 מיליון ש"ח

בלי שבחנה את תוספת העלות הנדרשת מקיום המשחק בירושלים במקום בחיפה.

אף על פי שהיוזמה לעריכת המשחק עלתה כבר בראשית שנת 2018 וההסכם בין ההתאחדות לזים לעריכת משחק ידידות בין נבחרות ארגנטינה וישראל בכדורגל נחתם בתחילת מרץ באותה שנה, ההליכים שנקטו משרד התרבות וחברת אריאל מול הזים נעשו בחיפזון, זמן קצר מאוד לפני המועד המתוכנן לקיום המשחק. הדבר צורם במיוחד נוכח העובדה שמשרד התרבות וחברת אריאל הזדרזו לסכם עם הזים על הקצאת כרטיסים למשחק עבור עובדיהם שלושה שבועות לפני המועד שתוכנן למשחק.

ההתאחדות לכדורגל התקשרה עם זים פרטי ומסרה לידיו את ארגון המשחק בלא שקיימה מעקב ובקרה בעניין הפצתם של הכרטיסים על ידי הזים. המשחק המתוכנן עורר התעניינות ציבורית רבה, והביקוש לכרטיסים למשחק היה גבוה יותר מן ההיצע, דבר שגרם מפח נפש לאוהדים שביקשו לצפות במשחק ולא הצליחו להשיג כרטיסים וכן לספסרות בכרטיסים ולהאמרת מחיריהם עד לאלפי ש"ח. על ההתאחדות לקבוע כללים בדבר ארגון אירועים שבהם מעורבים זימים פרטיים. על הכללים להבטיח הגנה על האינטרס הציבורי, מבחינת ההקצאה, ההפצה והמכירה של מלאי הכרטיסים, ולקבוע מנגנוני בקרה שיבטיחו שהכרטיסים הללו אכן יגיעו לציבור הרחב.

משרד מבקר המדינה ער לחשיבות הרבה שיש בקיום אירועים בעלי פוטנציאל לחשיפה בין-לאומית של ירושלים. אין בחשיבות זאת לייתר את קיומם של תהליכי קבלות החלטות סדורים ושמירה על כללי מינהל תקין. דווקא החשיבות האמורה יוצרת ציפייה להתנהלות מופתית.

יצוין כי אף שהמשחק לא התקיים בסופו של דבר, החליט כאמור מבקר המדינה להשלים את הביקורת ולפרסם את דוח הביקורת לציבור, נוכח החשיבות של תיקון הליקויים ונוכח החשיבות של פרסומם לציבור הרחב.

מבוא

ביום 9.6.18 אמור היה להתקיים משחק כדורגל במסגרת ידידותית בין הנבחרות הלאומיות של ישראל וארגנטינה (להלן - המשחק או האירוע). שלושה ימים קודם לכן, ב-6.6.18, הודיעה נבחרת ארגנטינה כי היא מבטלת את בואה לישראל ואת השתתפותה במשחק.

היוזמה לארגון המשחק באה מחברה פרטית (להלן - היזם), שפנתה בעניין להתאחדות לכדורגל בישראל (להלן - ההתאחדות) ולמשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות).

ביום 1.3.18 נחתם הסכם (להלן - ההסכם) בין ההתאחדות ובין היזם לשיתוף פעולה בארגון המשחק. על פי ההסכם קיבלה עליה ההתאחדות את האחריות לארגון המשחק על היבטיו הספורטיביים: להבטיח כי הנבחרת הלאומית תכונס ותתייצב למשחק ולאירועים מקדימים ולזמן שופטים בין-לאומיים לניהול המשחק. היזם קיבל עליו את האחריות המלאה להיבטים הניהוליים של המשחק, לרבות "מימונו המלא, על כל היבטיו", ובין היתר הנפקת ומכירת כרטיסים, התקשרות ותיאום עם גורמי אבטחה וביטחון, ארגון מערך פרסומי ותקשורתי, כיסוי ביטוחי וארגון מערך הובלות והסעות. בהסכם נקבע כי היזם מתחייב לשכור את אצטדיון סמי עופר בחיפה או את אצטדיון טדי בירושלים לצורך קיום האירוע. כמו כן נקבע בהסכם כי היזם יקבל את כל ההכנסות בגין מכירת הכרטיסים, מכירת זכויות השידור של המשחק ומכירת שטחי פרסום.

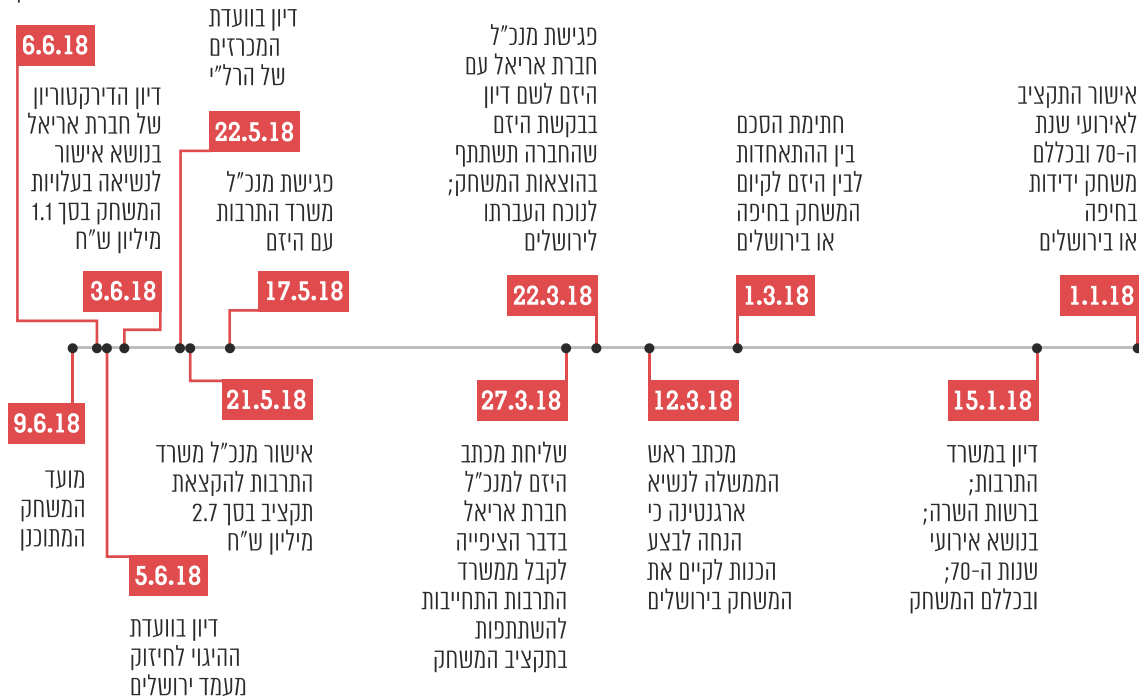
מדובר בשיתוף פעולה ייחודי בין ההתאחדות לבין יזם לשם קיום משחק בין-לאומי בין נבחרות לאומיות. לצורך קיום האירוע העמידה ההתאחדות לרשות היזם נכס שהוא גם בעל מאפיינים ציבוריים - את הנבחרת הלאומית.

שרת התרבות והספורט ח"כ מירי רגב (להלן - שרת התרבות או השרה) ציינה בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי היזם פנה אליה עוד בטרם סיכם את התקשרותו עם נציגי נבחרת ארגנטינה בנוגע למשחק הידידות ועדכן אותה בעניין. כבר באותה עת היא הבהירה לדבריה ליזם וליו"ר ההתאחדות את החשיבות שהיא רואה בקיום המשחק בירושלים כחלק ממדיניות הממשלה, ואף עדכנה בעניין את ראש הממשלה. במקביל, בתחילת חודש מרץ 2018 דנו עיריית חיפה והיזם בתנאים לקיום המשחק באצטדיון סמי עופר בחיפה.

ב-12.3.18 כתב ראש הממשלה לנשיא ארגנטינה כי הנחה את הגורמים המוסמכים לעשות את ההכנות הנדרשות לקיים את המשחק בירושלים. לפיכך ניהלו בעלי תפקידים בחברת אריאל - החברה העירונית לניהול קריית ספורט, תרבות ופנאי בירושלים בע"מ (להלן - חברת אריאל) ומנכ"ל משרד התרבות והספורט (להלן - מנכ"ל משרד התרבות) משא ומתן עם היזם, כל אחד בנפרד, ודנו עימו בדרישותיו בתמורה להסכמתו שהמשחק ייערך באצטדיון טדי בירושלים. ב-21.5.18 הודיעה שרת התרבות לציבור כי המשחק יתקיים בירושלים. כדי לאפשר את קיום המשחק בירושלים הסכימו משרד התרבות וחברת אריאל להשתתף מתקציבן בעלויות הפקת האירוע, בכסף ובשווה כסף; סוכם כי משרד התרבות יקצה לצורך כך 2.7 מיליון ש"ח וחברת אריאל כ-1.1 מיליון ש"ח, ובסך הכול כ-3.8 מיליון ש"ח.

להלן תרשים המציין את הפעולות שנעשו לקידום השתתפות משרד התרבות וחברת אריאל במימון המשחק:

הודעת נבחרת ארגנטינה על ביטול המשחק



המשחק המתוכנן עורר עניין רב בקרב הציבור, בייחוד לאור הגעתו הצפויה ארצה של ליונל מסי, קפטן נבחרת ארגנטינה ושחקן מרכזי בהרכבה, ולאור העובדה שזה אמור היה להיות המשחק האחרון של נבחרת ארגנטינה לפני תחרות גביע העולם בכדורגל ("המונדיאל"). לפיכך גבר הביקוש לכרטיסים למשחק על ההיצע. למבקר המדינה הגיעו תלונות בנוגע למכירתם לציבור של הכרטיסים למשחק. על פי התלונות, שיעור הכרטיסים שהוצע למכירה לציבור הרחב היה נמוך ביותר.

פעולות הביקורת

במסגרת הביקורת שנעשתה ביוני 2018 נבדק הליך קבלת ההחלטות של ההתאחדות, משרד התרבות, חברת אריאל, משרד ירושלים ומורשת (להלן - משרד ירושלים), הרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הר"י) בכל הנוגע להליכים לקראת ההתקשרות עם היזם ולהתחייבויות שניתנו להשתתפות במימון העלויות

שלו הכרוכות בהפקת האירוע. כמו כן נבדקו מכירתם והקצאתם של כרטיסים למשחק, ובהם כרטיסים שניתנו בחינם (להלן - הזמנות). בירורים נערכו גם בחברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים) בעיריית ירושלים, ובעיריית חיפה.

במסגרת הביקורת, שהחלה עוד לפני ביטולו של המשחק, עלו כשלים שנגעו לתהליכי קבלת החלטות ברשויות ציבוריות שונות בנוגע להשתתפותן במימון אירוע שהיוזמה לקיומו הייתה של גורם פרטי; נמצאו חוסר שיתוף פעולה והיעדר העברת מידע בין רשויות המדינה וגופים רלוונטיים; ועלתה גם תופעה של מתן כרטיסים לאירוע על ידי הזים ללא תשלום או מתן קדימות ברכישתם לבעלי תפקידים בגופים שהיו קשורים בארגון המשחק. נוכח החשיבות של תיקון הליקויים שעלו בביקורת ונוכח החשיבות של פרסום הליקויים לציבור, החליט מבקר המדינה להשלים את הביקורת ולפרסם את דוח הביקורת לציבור, הגם שבסופו של דבר המשחק לא התקיים.

התקשרות עם היזם לצורך ארגון המשחק

התקשרות ההתאחדות לכדורגל בישראל עם יזם פרטי

ההתאחדות היא עמותה הפועלת לפי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). על פי "תקנון היסוד - חוקת ההתאחדות" (להלן - תקנון ההתאחדות או התקנון), אחת ממטרותיה היא לארגן תחרויות בין-ארציות ובין-לאומיות.

בראש ההתאחדות עומדת הנהלה (הוועד המנהל של העמותה) שחבריה נבחרים על ידי האסיפה הכללית של ההתאחדות. אחד מתפקידי הנהלה הוא לארגן תחרויות של נבחרת ישראל בכדורגל מול נבחרות של מדינות אחרות. בעת האירועים שנסקרו בדוח ביקורת זה שימש מר עופר עיני כיו"ר הנהלת ההתאחדות⁵; מנכ"ל ההתאחדות הוא מר רותם קמר (להלן - מנכ"ל ההתאחדות). נוסף על הנהלת ההתאחדות פועלת גם הנהלה מבצעת (אקזקוטיבית) העוסקת בניהול השוטף של פעילות ההתאחדות.

על פי תקנון ההתאחדות, נדרשות הקבוצות המסונפות לה להעמיד את שחקניהן ואת מגרשיהן לרשות ההתאחדות לפי דרישתה, לשם הקמת נבחרות ואימונן.

ההתאחדות היא גוף דו-מהותי: היא עמותה הרשומה לפי חוק העמותות ונוסף על כך היא מוגדרת "התאחדות" על פי חוק הספורט, התשמ"ח-1988⁶, שפעילותה ציבורית באופייה ובמהותה⁷. בתור שכו מוקנים לה סמכויות ותפקידים בעלי אופי ציבורי בניהול ענף הכדורגל, הנחשב ענף הספורט הפופולרי ביותר בישראל. ההתאחדות נתמכת בכספי ציבור המועברים אליה ממועצת ההימורים וממשרד התרבות. משכך היא חבה נאמנות לציבור, ואמורה להיות מונחית גם על ידי שיקולים ציבוריים.

בשנת 2017 קיבלה ההתאחדות מן המועצה להסדר ההימורים בספורט ("הטוטו") כספי תמיכות בסכום של כ-16 מיליון ש"ח. ממשרד התרבות קיבלה באותה שנה תמיכה בסכום של כ-9.4 מיליון ש"ח. מקורות הכנסה נוספים היו, בין השאר: 10% מהתמורה עבור מכירת כרטיסים של הקבוצות החברות בהתאחדות; אגרות והיטלים בגין הרשמה של קבוצה חדשה וחידוש רישום

5 ביולי 2018 הפסיק מר עופר עיני לשמש כיו"ר ההתאחדות לכדורגל.

6 תאגיד שלא למטרות רווח, המרכז ומייצג ענף ספורט או ענפי ספורט בישראל ושחקנים בו הגופים הבין-לאומיים המייצגים והמוכרים באותו ענף ספורט.

7 אופי ציבורי זה מוזכר במפורש בהצעת חוק חופש המידע (תיקון מס' 9) (ההתאחדויות ואיגודי ספורט), התשע"ג-2013 (ה"ח כנסת 508) שהובילה להגדרת ההתאחדות (ואיגודים דומים) בתור "רשות ציבורית" בסעיף 9 לחוק הספורט, זאת על פי חוק חופש המידע (תיקון מס' 9), התשע"ד-2013.

הקבוצות הקיימות; הכנסות מכל תחרויות הנבחרת הלאומית שעורכת ההתאחדות.

כאחראית לפעילותה של הנבחרת הלאומית, חשוב שההתאחדות תפעל לכך שישמרו האינטרסים הציבוריים והלאומיים בכל פעילויותיה. אחד השיקולים האלה, בהקשר של ארגון משחקי כדורגל בין-לאומיים, הוא מתן אפשרות לציבור רחב ככל האפשר לצפות במשחקי הנבחרת הלאומית באצטדיון שבו המשחק מתקיים, על פי אמות מידה שוויוניות, ובמחיר בר השגה.

רוב המשחקים הבין-לאומיים, שבהם משתתפת נבחרת ישראל ושמתיימים בארץ הם בארגון של ההתאחדות. מתכונת זו מאפשרת להתאחדות לקבוע כיצד יופצו הכרטיסים למשחק לציבור ומה יהיו מחיריהם. לעומת זאת, במשחק שתוכנן להיערך מול נבחרת ארגנטינה, מידת שליטתה של ההתאחדות בהפצת הכרטיסים הייתה מוגבלת: ההתאחדות פעלה מול זכיין פרטי, שהחזיק בזכויות בלעדיות על ייצוג נבחרת ארגנטינה, הוא זה שקידם את המשחק ועל פי ההסכם עמו "היה אחראי על כל ההיבטים הארגוניים, הלוגיסטיים, השיווקיים והאחרים".

בתגובתה הראשונה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 (אשר יחד עם תגובתה השנייה מאוקטובר 2018 ולחוד, יכנו להלן - תגובת ההתאחדות או תגובתה) ציינה ההתאחדות כי התקשרות עם יזם פרטי שמייצג נבחרות זרות היא פעולה מקובלת בעולם.

נוכח עמדה זו של ההתאחדות מצופה היה שהנהלת ההתאחדות תגדיר את מדיניותה בעניין ארגון משחק מול זכיין פרטי. מדיניות כזו צריכה לכלול קווים מנחים ועקרונות לארגון המשחק, שראוי שיתבטאו גם בהסכם עם היזם. בין השאר יש צורך להתייחס לנושאים, שמטרתם להבטיח את האינטרס הציבורי ובכלל זה את חלקם של הכרטיסים שיש למכור לציבור במחירים ברי השגה, חלקן של ההזמנות שמחולקות ללא תמורה, ולקבוע באילו תחומים תהיה ההתאחדות מעורבת על אף העברת ארגון המשחק ליזם. כך למשל בתחום הפיקוח והבקרה על שלב מכירת הכרטיסים והפצתם על ידי היזם.

ואולם, הבדיקה העלתה כי הנהלת ההתאחדות לא דנה, ולא קבעה את מדיניותה בדבר האופן שבו יש לפעול כאשר יזם פרטי מעורב בארגון משחק כדורגל שבו משחקת הנבחרת הלאומית מול נבחרת זרה. בין השאר, הנהלת ההתאחדות לא דנה בנושאים הנוגעים להבטחת האינטרס הציבורי, ובכלל זה בחלקם של הכרטיסים שיש למכור לציבור במחירים ברי השגה.

ההתאחדות ציינה בתגובתה כי לא דנה בהנהלה בנושא הפצת הכרטיסים, משום שהעריכה שכמו במשחקי הנבחרת הלאומית בעבר, גם למשחק זה לא יהיה עודף ביקוש לכרטיסים. עם זאת הקפידה ההנהלה המבצעת להבטיח במסגרת המשא ומתן עם היזם שרוב הכרטיסים ישוקו לציבור הרחב במחירים נגישים. עוד ציינה כי לטעמה ההנהלה המבצעת התנהלה, בהתחשב בנסיבות שעמדו לפניו, בסבירות ובתום לב.

הואיל ומדובר היה באירוע, שבו מועברת ליזם האחריות לארגון המשחק ומידת המעורבות של ההתאחדות בארגון המשחק צפויה הייתה להיות מוגבלת, הרי שמדובר היה בנסיבות שאינן שכיחות בשגרת משחקי הנבחרת הלאומית, ולכן היה על ההנהלה המבצעת להביא את הנושא לדיון בהנהלת ההתאחדות, ללא קשר לצפי לביקוש לכרטיסים למשחק וללא קשר לסיכומיה עם היזם בנושא הפצת הכרטיסים לקהל הרחב.

בנושא היות ההתאחדות גוף דו-מהותי, מסרה ההתאחדות בתגובתה כי "ההתאחדות היא אמנם גוף דו-מהותי, אך בהתקשרות עם היזם, כפי שתוכננה ונחזתה מלכתחילה, ההיבט הדומיננטי בהתקשרות לא היה ההיבט הציבורי שבפעילותה, אלא דווקא ההיבט המקצועי-כלכלי. עצם השתתפותה של נבחרת ישראל במשחק ידידות מול נבחרת זרה - אינה מקנה לאירוע, לשעצמו, אופי ציבורי".

ההתאחדות הוסיפה בתגובתה כי "משחקי אימון... נועדו לאימון המקצועי של הנבחרת... תוך שהדגש העיקרי שבהם הוא על הקידום המקצועי של הנבחרת". עוד הוסיפה ההתאחדות כי "במבחן הפרקטי 'ציבוריות' של האירוע אינה נגזרת מעצם השתתפות הנבחרת אלא ממידת העניין שמעורר המשחק בקרב הציבור".

כאשר מדובר במשחק של נבחרת לאומית המופיעה תחת שמה ודגלה של המדינה, הרי שאין בסוג המשחק כשלעצמו - משחק ידידות או משחק רשמי, ואין במידת העניין שמעורר המשחק בקרב הציבור - אם יש ביקוש רב לצפייה במשחק או אין, כדי לגרוע מאופיו הציבורי המובהק של האירוע; מה גם, שאין להטיל ספק בעובדה, שהמשחק עורר עניין ציבורי רב מאוד. הגישה שהציגה ההתאחדות, כאילו מדובר בעיקר במשחק אימון לשם קידום המקצועי של הנבחרת הלאומית, מחטיאה מכול וכול את האחריות הציבורית המוטלת על ההתאחדות מעצם ההפקדה בידיה של הזכות לארגן פעילות של נבחרת לאומית המייצגת את המדינה.

השתלשלות העניינים הנוגעים להסכם מלמדת על הצורך שההתאחדות, כאחראית לפעילות הנבחרות הלאומיות, תקבע קווים מנחים ועקרונות להתקשרויות עם יזמים פרטיים, במטרה להבטיח שמירה על האינטרסים הציבוריים. ראוי כי ההתאחדות תבחן בין השאר את ההיבטים האלו: שיעור הכרטיסים שיש להפיץ לציבור הרחב, שילוב בהתקשרות עם יזם פרטי של כלי פיקוח ובקרה על עמידת היזם בהתחייבויותיו בכל הקשור להבטחת העמדתם של כרטיסים לרכישה על ידי הציבור ואת האפשרות ליזום בכוחות עצמה משחק בין-לאומי, ובכלל זה את המשמעות הכלכלית שיש לכך.

הקצאת כרטיסים למשחק

מכסת הכרטיסים שהוקצתה למכירה לציבור

כאמור, כדי להבטיח את האינטרס הציבורי חשוב שההתאחדות תפעל להבטיח שכרטיסים רבים ככל האפשר יוקצו לציבור הרחב, וכי הם יהיו ברי השגה מבחינת מחירם.

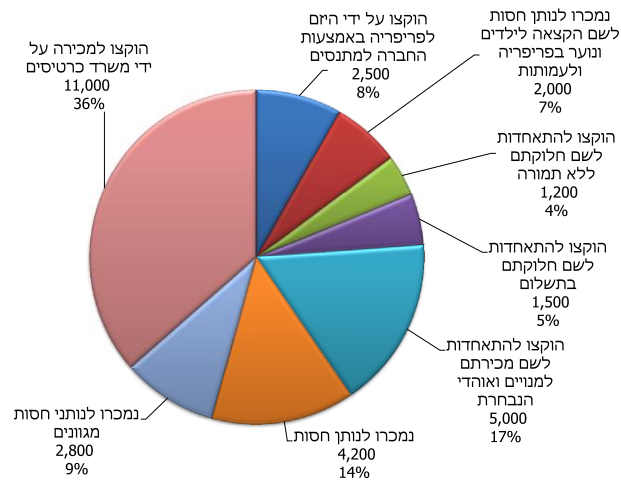
בהסכם בין ההתאחדות ובין היזם, מ-1.3.18, נקבע כי המשחק יתקיים בחיפה או בירושלים. עם זאת, בנספח להסכם, הנוגע להקצאת הכרטיסים להתאחדות ולמחירי הכרטיסים לציבור (להלן - הנספח להסכם), ההתייחסות היא לארגון המשחק באצטדיון סמי עופר בחיפה, שבו כ-30,700 מקומות ישיבה.

בנספח להסכם נקבע כי ההתאחדות תקבל ⁸1,250 כרטיסים כהזמנות ונוסף עליהם תרכוש 500 כרטיסים ללא עמלה. באצטדיון סמי עופר נותרו אפוא כ-28,950 מקומות ישיבה. בנספח גם נקבעו המחירים ל-27,000 כרטיסים שיופצו לקהל הרחב, וכן נקבע בו המחיר לכרטיס בתאי זהב בלי לנקוב במספר הכרטיסים המיועדים לתאים אלה.⁹ בסופו של יום הוחלט להעביר את המשחק לאצטדיון טדי בירושלים בו כ-30,200 מקומות ישיבה.

תרשים 1 מציג את תמהיל החלוקה והמכירה של 30,200 הכרטיסים למשחק שהיה אמור להיערך באצטדיון טדי שבירושלים, כפי שמסר היזם לוועדה לענייני ביקורת המדינה בתאריך 4.6.18:

- 8 על פי נתונים שמסרה ההתאחדות ועל פי הודעת ההתאחדות ונציג היזם בוועדה לענייני ביקורת המדינה מתאריך 4.6.18, ההתאחדות קיבלה בפועל 1,200 הזמנות.
- 9 ההפרש בין מספר הכרטיסים למקומות ישיבה נובע מכך שיש מקומות ישיבה שבהם אין להושיב צופים עקב ניצול המקום לתשתיות האצטדיון או משיקולי ביטחון ובטיחות.

תרשים 1: התפלגות הכרטיסים למשחק לפי אופן הפצתם



1. מהתרשים עולה כי היזם היה אחראי להפצת כ-22,500 כרטיסים (כ-74%) וההתאחדות להפצת 7,700 הכרטיסים הנותרים (כ-26%). היזם הפיץ את הכרטיסים על פי שיקול דעתו הבלעדי: 9,000 כרטיסים הוא ייעד לנותני חסות (מתוכם ייעד אחד מנותני החסות 2,000 כרטיסים לחלוקה לילדי ותושבי הפריפריה), 2,500 לחברה למתנסים שגם ייעדה אותם לילדי ותושבי הפריפריה, ו-11,000 (כ-36%) למכירה לציבור באמצעות משרד כרטיסים. ההתאחדות הפיצה 5,000 מהכרטיסים (כ-17%), שהוקצו לה, בתשלום למנויי הנבחרת הלאומית ואוהדיה, 1,500 כרטיסים הפיצה בתשלום לבעלי תפקידים בקבוצות המסונפות לה ו-1,200 הזמנות היא חילקה לגורמים מסוימים ללא תמורה.

להפצה לציבור הרחב, לרבות לילדי ותושבי הפריפריה, הועמדו אפוא בסך הכול כ-20,500 כרטיסים (כ-68%). יתר הכרטיסים הופצו למוזמנים ולנותני חסות שחילקו או מכרו את הכרטיסים - על פי שיקול דעתם.

יצוין כי בהסכם נקבע כי הצדדים יתאמו ביניהם את כמות הכרטיסים שיוצאו למכירה, ואת תמהיל המחירים שיופצו לקהל הרחב (בסה"כ 27,000 כרטיסים).

הבדיקה העלתה כי לא היו בידי ההתאחדות נתונים בדבר הפצת הכרטיסים בפועל והגעתם ליעדיהם. הפצת רוב הכרטיסים - 22,500 מ-30,200 - לא הייתה בידיה, והיא לא הייתה מעורבת בהפצה ולא הבטיחה כי ההפצה תיעשה לפי הייעוד שנקבע בהסכם.

ההתאחדות היא המפעילה את הנבחרת הלאומית, ולכן יש לה אחריות להבטחת קיום האינטרס הציבורי. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי ההתאחדות ביקשה להבטיח בהסכם כי רוב הכרטיסים ישווקו על ידי הזים במחיר בר השגה לקהל הרחב. ואולם, בעניין הבטחת הגעתם של הכרטיסים לציבור הרחב בפועל, לא הייתה להתאחדות השפעה על הפצת מרביתם. כך, מידע על דרכי הפצת הכרטיסים על ידי הזים נודעו להתאחדות דרך אמצעי התקשורת ימים ספורים לפני המשחק המתוכנן. רק ב-4.6.18, חמישה ימים לפני המשחק המיועד, בדיון שהתקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, נודע להתאחדות למי הופצו הכרטיסים על ידי הזים.

משרד מבקר המדינה מעיר להתאחדות, כמי שבידיה האחריות לנבחרת הלאומית, כי מהבחינה הציבורית, היה עליה לקבוע בהסכם עם הזים את הכלים ואת התנאים להבטחת השתתפות הציבור באירוע הייחודי ולוודא את יישומם. לא נכון היה להותיר את ההפצה בפועל של רוב הכרטיסים לשיקול דעתו הבלעדי של הזים ללא פיקוח ובקרה מצד ההתאחדות.

ההתאחדות מסרה בתגובתה כי לא ארגנה את המשחק, ולא הייתה לה דרך משפטית או חוזית (כנגזר מכוח המיקוח שלה, שהוא תולדה של הענקת הזכויות לארגון המשחק לזים) לדרוש להיות מעורבת בהפצת הכרטיסים. עוד מסרה ההתאחדות כי לא הייתה לה דרך "לדעת, לפקח או למנוע התקשורת הזים עם ספונסרים להפצה דרכם. ההפצה החלה 10 ימים לפני המשחק ולמרות המחויבות החוזית של הזים, דרכי ההפצה של הזים נודעו להתאחדות דרך אמצעי התקשורת כשלוחות הזמנים הקצרים לא איפשרו פעולה משפטית אפקטיבית (כגון בקשה לצווי מניעה וכדומה)". נוסף על כך מסרה ההתאחדות כי "על פי רוב הבעיה העומדת בפני ההתאחדות היא בעיה הפוכה בתכלית - כיצד למשוך קהל רב יותר למשחקי הנבחרת, להגביר את הביקוש לצפייה במשחקי הנבחרת".

על ההתאחדות היה לצפות ולהעריך כי משחק זה יגרור ביקוש רב לכרטיסים. במקרה זה, אין מדובר ב"חוכמה שבדיעבד", שכן מדובר היה במשחק אימון אחרון של נבחרת ארגנטינה לפני המונדיאל, אחת מהנבחרות המועמדות לזכות במונדיאל, ובהשתתפות של השחקן ליונל מסי, אחד השחקנים הנערצים כיום בעולם. על ההתאחדות היה לצפות את הביקוש לכרטיסים למשחק ולפעול בהתאם.

משרד מבקר המדינה מעיר להתאחדות על שלא וידאה כי תנאי ההסכם בדבר הפצת הכרטיסים מיושמים הלכה למעשה, והיא השאירה את שיטת הפצת הכרטיסים בלעדית בידי הזים, בלי שתבחן את תוכניתו ובלי שהותירה בידיה כלים יעילים להבטחת האינטרס הציבורי. הדבר פגע ביכולתה להבטיח שהיעד העקרוני יושג.

גם נושא הפצת הכרטיסים מצביע על הצורך לקבוע כללים בדבר ארגון אירועים שבהם מעורבים יזמים פרטיים. על הכללים להבטיח הגנה על האינטרס הציבורי, מבחינת הקצאה, הפצה ומכירה של מלאי הכרטיסים ולקבוע מנגנוני בקרה לכך שהכרטיסים הללו יגיעו לציבור הרחב.

2. כפי שעולה מתרשים 1 העביר היום 2,500 כרטיסים לחברה למתנ"סים. ביום 31.5.18 פרסם מנכ"ל החברה למתנ"סים דף הנחיות לקראת חלוקת הכרטיסים על ידי החברה, שמטרתו להבטיח שהכרטיסים אכן יגיעו ליעדם - ילדים ובני נוער מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית. בין היתר קבע מנכ"ל החברה למתנ"סים מפתח למספר המלווים, איסור ספסור בכרטיסים ואיסור מוחלט על חלוקת הכרטיסים לחברי הנהלה וילדיהם או לאנשי הרשות המקומית.

יש לציין לחיוב את דרך פעולתו של מנכ"ל החברה למתנ"סים בקביעת הכללים לחלוקת הכרטיסים שקיבלה החברה.

אופן מכירת הכרטיסים לציבור הרחב

מכירת הכרטיסים בשיטת "כל הקודם זוכה": להתאחדויות כדורגל בעולם וקבוצות כדורגל בישראל ניסיון בהפצה ובמכירה של כרטיסים למשחקים שהביקוש להם עולה על ההיצע, לדוגמה באמצעות הגרלה. המעוניינים לרכוש כרטיסים נרשמים מבעוד מועד באתר אינטרנט שמוקם במיוחד לשם כך ואינם נדרשים להמתנה מיותרת בתור.

בעבר, וגם לקראת המשחק, לא שקלה ההתאחדות לבצע את המכירה באמצעות הגרלה, והמכירה התבצעה בשיטת "כל הקודם זוכה". שיטה זו מעודדת ביצוע פעולות שיאפשרו קניית מספר רב של כרטיסים על ידי גורמים מעטים ומכירתם בספסרות במועד מאוחר יותר.

ואכן, מחירי הכרטיסים למשחק שיועדו לציבור הרחב האמירו, לפחות בחלקם, בשיעורים ניכרים מאוד. כך לדוגמה, כרטיס מקטגוריה 2, שמחירו על פי ההסכם היה 50 ש"ח לילד ו-100 ש"ח למבוגר, הוצע למכירה במרשתת ב-31.5.18 במחיר של 1,575 ש"ח; כרטיס VIP מקטגוריית זהב, שעל פי ההסכם מחירו 750 ש"ח, הוצע למכירה במרשתת ב-31.5.18 במחיר של 5,355 ש"ח.

ציבור האוהדים חש נפגע מכך שאינו מצליח לרכוש כרטיסים למשחק או לרכוש כרטיסים במחירים סבירים. הדים לכך הושמעו בדיון מיוחד שייחדה לנושא הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-4.6.18.

על ההתאחדות
לפעול לעדכון
שיטת מכירת
הכרטיסים לאירועים
שצפוי להם ביקוש
רב, ובכלל זה
לשקול לקיים
הגרלה במקום
לפעול בשיטת "כל
הקודם זוכה", ולציין
את פרטי הזיהוי של
הרוכשים על גבי
הכרטיסים

אין זיהוי שמי על גבי הכרטיס למניעת ספסרות: אחת השיטות המקובלות למאבק בספסרות בכרטיסים לאירועי ספורט גדולים בעולם היא הדפסת פרטים מזהים של רוכש הכרטיס על גבי הכרטיס. שיטה זו גם מגבירה את הביטחון ואת הבטיחות במשחקים.

ההתאחדות אינה נוהגת בשיטה זו או בכל שיטה אחרת כדי לציין את פרטיהם המזהים של הרוכשים על גבי הכרטיסים.

ההתאחדות מסרה בתגובתה כי גם אם קיימת אפשרות טכנית לבצע את המכירה באמצעות הגרלה ולהוסיף סימני זיהוי לכרטיסים, הרי שבמקרה זה לא הייתה בידיה האפשרות לעשות כן, מפני שהיא לא שלטה בהליך המכירה. כמו כן מסרה ההתאחדות בתגובתה כי כעמותה היא אינה יכולה לקיים הגרלות על פי חוק.

על ההתאחדות לפעול לעדכון שיטת המכירה של כרטיסים לאירועים שצפוי להם ביקוש רב, כפי שנעשה בעולם, ובכלל זה לשקול לקיים הגרלה, על פי המותר בחוק, במקום לפעול בשיטת "כל הקודם זוכה" ולציין את פרטי הזיהוי של הרוכשים על גבי הכרטיסים. צעדים אלה ישפרו את השקיפות לציבור באופן חלוקת כרטיסים ואת מנגנון האבטחה והביטחון של המשחקים.

חלוקת הכרטיסים נעשתה באופן לא שקוף: זכותו של הציבור לרכוש כרטיס למשחק של הנבחרת הלאומית, לכן חשוב שהקניית זכות זו תיעשה במלוא השקיפות ובכלל זה שהשיטה לחלוקת הכרטיסים ותוצאות החלוקה יהיו ברורים ויובאו לידיעת הציבור. שקיפות זו תוכל למנוע חלוקת כרטיסים באופן שעלול לפגוע באינטרס הציבורי, הן על ידי בעלי תפקיד ציבורי והן על ידי גורמים פרטיים כמו נותני חסות.

מתוקף ההסכם העניקה ההתאחדות לזים את הזכות למכור לציבור את הכרטיסים למשחק באמצעות חברת כרטיסים, בלי שהיא שיתפה את הציבור באופן הקצאת הכרטיסים.



ההתאחדות נמנעה מכל מעורבות בשלב הפצת הכרטיסים לציבור והותירה זאת בידי הזים ובידי גורמים שונים להם הפיץ, את הכרטיסים. ההתאחדות לא דרשה מהזים לקבל מידע על מכירת הכרטיסים וחלוקתם, וממילא הציבור לא זכה לשיקוף בדבר תמהיל החלוקה והמכירה של הכרטיסים למשחק, לא מבעוד מועד ולא לאחר סיום המכירה והחלוקה. דרכי ההפצה של הזים נודעו להתאחדות דרך אמצעי התקשורת ורק ביום 4.6.18, בדיון שהתקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, מסר הזים מידע למי הופצו הכרטיסים. בהיעדר שקיפות, ועקב עודף הביקוש לכרטיסים למשחק, חש ציבור האוהדים נפגע מכך שאינו מצליח לרכוש כרטיסים למשחק בלי שקיבל הסבר מספק מההתאחדות. הדים לכך הושמעו בדיון האמור שיחדה לנושא הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-4.6.18. אין לקבל את הסבר ההתאחדות בתשובתה כי השליטה בשלב הפצת הכרטיסים ומכירתם לא הייתה בידיה, ולכן לא יכלה להשפיע על כך; אדרבה, מדובר בכשל שהיא גרמה לו במו ידיה על ידי כך שהעבירה לגורם פרטי את מלוא השליטה בנושא בלא שהשאירה בידיה כלי פיקוח ובקרה. היה עליה להיערך לשלב זה מבעוד מועד, להותיר בידיה את הכלים הנדרשים להשפיע בנושא ולמנוע פתח לפגיעה באינטרס הציבורי, בשוויוניות ובשקיפות.

אומנם בסופו של דבר המשחק לא התקיים, אך הליקויים שהועלו בביקורת בנוגע לארגון המשחק מצביעים על הצורך להסדיר התקשרויות עם זמים פרטיים בעתיד.

העמדת תקציב לאירוע ממשרד התרבות

משרד התרבות, עיריית ירושלים (באמצעות חברת אריאל) ועיריית חיפה ניהלו, כל אחד בנפרד, בעת ובעונה אחת, וללא תיאום, משא ומתן עם היזם בדבר מקום קיומו של המשחק והתמורות שכל אחד מהגופים האלה יסכים להעניק ליזם לצורך הפקת המשחק. להלן הפירוט:

החלטות ממשלה הנוגעות לציון אירועי שנת ה-70

התקציב לציון אירועי שנת ה-70 למדינת ישראל כלל תקציב שהקצה משרד התרבות למשחק כדורגל בין נבחרות ישראל וארגנטינה.

1. ב-1.1.17 החליטה הממשלה¹⁰ (להלן - ההחלטה מינואר 2017) להקים מינהלה מקצועית לציון אירועי 70 שנים להקמת מדינת ישראל, שתהיה הגורם האמון על התכנון, הארגון והביצוע של אירועי ה-70 למדינה (להלן - המינהלה). על פי ההחלטה תפעל המינהלה לפי העקרונות שתקבע ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים (להלן - ועדת השרים). בראש ועדת השרים עומדת שרת התרבות.

בהחלטה מינואר 2017 נקבע כי המינהלה תיישם את החלטותיה ותדווח לוועדת השרים באמצעות מנכ"ל משרד התרבות; את התקציב ינהל משרד התרבות באמצעות חברות ניהול שיועסקו לביצוע ההפקות וההתקשרויות הנדרשות; דיווח על פעולות המינהלה יימסר לממשלה בתוך שלושה חודשים.

כן נקבע בהחלטה האמורה, כי למינהלה תוקם ועדה ציבורית מייעצת שאת הרכבה יקבע מנכ"ל משרד התרבות, תוך כדי מתן ייצוג הולם לגופים ממשלתיים וציבוריים הנוגעים בדבר, למגזרי האוכלוסייה השונים, לאנשי ציבור ולגורמים רלוונטיים נוספים (להלן - הוועדה הציבורית).

בספטמבר 2017 הוקמה במשרד התרבות מינהלה בראשות מנכ"ל משרד התרבות, שחבריה הם עובדי המשרד: סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש דאז, מנהל מרכז ההסברה¹¹, יועצת משפטית של המשרד; היועצת

10 החלטת ממשלה מס' 2244.

11 מרכז ההסברה במשרד התרבות אחראי לביצוע הטקסים והאירועים הממלכתיים במדינת ישראל. המרכז מהווה צינור הקשר עם רשויות שונות בכל הנוגע לאירועי הלאום במדינה.

המשפטית של מרכז ההסברה, מנהל אגף התקציבים במשרד וחשב המשרד.

בניגוד להחלטה מינואר 2017, לא הוקמה ועדה ציבורית מייעצת למינהלה.

2. ב-11.10.17 החליטה הממשלה¹² (להלן - החלטת הממשלה מאוקטובר 2017), בין היתר, כי אירועי שנת ה-70 למדינה יעמדו בסימן מורשת, תנ"ך וחדשנות. כמו כן החליטה הממשלה להסמיך את יו"ר ועדת השרים, שרת התרבות, להקים ועדה בין-משרדית שתלווה את המינהלה ותייעץ לה, כחלופה לוועדה הציבורית שלא הוקמה.

הביקורת העלתה כי בניגוד להחלטת הממשלה מאוקטובר 2017, השרה לא הקימה ועדה בין-משרדית.

המינהלה פעלה אפוא ללא גוף מלווה ומייעץ המורכב מנציגים ממשרדי הממשלה האחרים, על אף החשיבות שייחסה הממשלה לליווי ולייעוץ חיצוניים.

משרד התרבות מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 ובאוקטובר 2018 ובפגישה עם מבקר המדינה באוגוסט 2018 (אשר יחד ולחוד יכוננו להלן - תשובת משרד התרבות), כי תקציב אירועי שנת ה-70 אושר רק בינואר 2018. בהיעדר תקציב לא יכול היה המשרד לפעול ולא היה טעם להקים את הוועדה הציבורית. לאחר החלטת הממשלה מאוקטובר 2017 ולנוכח סד הזמנים נדרש המשרד להתקדם במהירות האפשרית אגב דילול פעולות ביוקרטיות למען גיבוש מתכונת האירועים. למינהלה הגיעו פניות ממשרדי ממשלה שונים לתקצוב אירועים. המשרד החליט כי אין מקום להקצות תקציב לפרויקטים של משרדים אחרים, ועל כן הפכה הקמת הוועדה הבין-משרדית ללא רלוונטית. המשרד הוסיף כי האירועים הוצגו לשרה וקיבלו את אישורה כנדרש בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2017.



משרד התרבות פעל
בניגוד להחלטות
הממשלה מינואר
ומאוקטובר 2017
שקבעו שעבודת
המינהלה של משרד
התרבות תלווה על
ידי גורמים חיצוניים
ממשרדי ממשלה
אחרים, מגזרי
האוכלוסייה השונים
ואנשי ציבור

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי פעל בניגוד להחלטות הממשלה מינואר ומאוקטובר 2017 שקבעו שעבודת המינהלה של משרד התרבות תלווה על ידי גורמים חיצוניים ממשרדי ממשלה אחרים, מגזרי האוכלוסייה השונים ואנשי ציבור. משרד התרבות לא היה מוסמך לוותר על דעת עצמו ובניגוד להחלטה מאוקטובר 2017 על ליווי זה. יודגש, כי אין בטענת משרד התרבות כי עיכוב באישור התקציב לאירועי שנת ה-70 הוא שעמד בבסיס ההחלטה שלא להקים ועדות מייעצות, כדי לשמש נימוק שלא למלא אחר החלטות הממשלה בעניין זה; ודוק, גם מן הבחינה המהותית, היה ניתן להתחיל בתכנון האירועים גם באותו שלב - ובכך ליצור תשתית לקבלת החלטות מושכלות ולא נמהרות לאחר אישור התקצוב הסופי. היעדר הליווי הרחב סלל למשרד את הדרך לנכס לעצמו את כל התקציב הייעודי שהעמידה הממשלה לאירועי שנת ה-70, ולקבוע את תוכני האירועים על פי שיקול דעתו הבלעדי, בלי להתחשב בעמדותיהם ובצורכיהם של משרדים אחרים.

ב-18.7.18, במהלך הביקורת ולאחר שמשרד מבקר המדינה העביר טיוטה של דוח זה למבוקרים, החליטה ועדת השרים לבטל את הסעיף בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2017 שעניינו הקמת ועדה בין-משרדית שתלווה ותייעץ למינהלה שהוקמה לציון אירועי שנת ה-70. ההחלטה של ועדת השרים קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-14.8.18.¹³

אי-מעורבות המינהלה והיועצת המשפטית של משרד התרבות בהחלטה על תקציב המשרד שיועבר ליום: לצורך קבלת תקציב לאירועי שנת ה-70 למדינה מסר משרד התרבות לאגף התקציבים במשרד האוצר בינואר 2018 מסמך, ובו פירט את האירועים המתוכננים והעריך את עלותם ב-140 מיליון ש"ח. באירועים נכלל גם משחק ידידות בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה. לגבי המשחק צוין כי השתתפות משרד התרבות במימון המשחק תהיה 2 מיליון ש"ח, וכי המשחק יתקיים באצטדיון סמי עופר או באצטדיון טדי.

בפרוטוקול ישיבת המינהלה מ-15.1.18, בראשות השרה, הוצגה רשימת האירועים שאושרו להפקה. כמו כן פורטו הצעות לשיתופי פעולה, ובהן שיתוף פעולה בנוגע למשחק הידידות בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה. בפרוטוקול של אותה ישיבה נרשם כי באחריות מנהל מרכז ההסברה ופרוייקטורית מלשכת השרה לבחון את היתכנותם של שיתופי הפעולה ולהציג את הממצאים לפורום המינהלה.

בתשובת משרד התרבות נמסר כי הרישום במסמך האמור ולפיו יתקיים המשחק באצטדיון סמי עופר או באצטדיון טדי נעשה ביוזמת סמנכ"ל חברת ניהול שהעסיק המשרד לשם ניהול אירועי שנת ה-70 ועל דעתו בלבד, וזאת נוכח הידיעות שהתפרסמו בתקשורת. עוד נמסר כי "האופציה של סמי עופר מעולם לא הייתה על הפרק" במינהלה.

כאמור, ב-1.3.18 חתמו ההתאחדות והיזם על הסכם לקיום המשחק באצטדיון טדי שבירושלים או באצטדיון עופר שבחיפה. ב-7.3.18 שלח היזם למנכ"ל עיריית חיפה את סיכום התנאים שנידונו בפגישה שהתקיימה ביניהם בסוגיית הסיוע של העירייה, לרבות גובה התמיכה הכספית שדרש היזם לצורך קיום המשחק באצטדיון עופר. מנכ"ל העירייה מסר לנציג משרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי היזם העריך את עלות האירוע ב-3 מיליון דולר, וביקש שהעירייה תשתתף במימונו בסכום של 1 מיליון ש"ח ותאפשר את השימוש באצטדיון עופר ללא תמורה.

ימים מספר לאחר מכן, ב-12.3.18 כתב ראש הממשלה לנשיא ארגנטינה כי הנחה את הגורמים המוסמכים לעשות את ההכנות הנדרשות לקיים את המשחק בירושלים.

במסמכים ממרץ 2018 שהוצגו במינהלה צוין כי התקציב שיועבר לצורך קיום האירוע יהיה 1 מיליון ש"ח. במסמך מ-22.3.18 צוין כי מקום האירוע יהיה בירושלים. ואולם, בתוכנית התקציב של אירועי שנת ה-70 המעודכנת ל-8.5.18 (חודש לפני המועד המתוכנן למשחק - 9.6.18) לא הוקצה תקציב לקיום המשחק. בהערה על השינויים שנערכו בתקציב צוין "בוטל ארגנטינה - נכנס לג'ירו"¹⁴ - כלומר התקציב שיועד למשחק, מתוך תקציב אירועי שנת ה-70, הועבר להשתתפות המשרד בהפקת מרוץ האופנים הג'ירו דאיטליה.

באפריל 2018 עדכן מנכ"ל חברת אריאל את מנכ"ל משרד התרבות במשא ומתן שקיימה חברת אריאל עם היזם ובבקשתו לקבל ממשרד התרבות כתב התחייבות לקבלת תקציב בסך 3 מיליון ש"ח, לצורך קיום המשחק בירושלים. ב-17.5.18 התקיימה פגישה בין מנכ"ל משרד התרבות ונציגי היזם. בסיכום הפגישה ששלח היזם באותו יום למנכ"ל משרד התרבות הוא פרט את דרישותיו ממשרד התרבות ומעיריית ירושלים, שהסתכמו בכ-4.37 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). היזם גם הציב את הדרישות האלה: משרד התרבות יישא באחריות לענייני שיטור, אבטחה ואירוח משלחת ארגנטינה במקומות הקדושים; עיריית ירושלים תעמיד לרשותו ללא תמורה את אצטדיון טדי לחמישה ימים, ואת אצטדיון הכדורסל "ארנה פיס" לשלושה ימים; נבחרת ארגנטינה תוכל לערוך אימון בנוכחות הקהל הרחב, בתשלום - מכרטיסים שיימכרו; יוקמו אוהלי VIP; יוקם מערך תקשורת ל-250 עיתונאים; יוקם מערך הסעות ותגבור רכבות. היזם ציין כי העלויות הנוספות מיועדות לכיסוי ההוצאות בגין המעבר מחיפה לירושלים.

מנכ"ל משרד התרבות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי בעקבות פניית ראש הממשלה במכתב לנשיא ארגנטינה פעל המנכ"ל, בהתאם למדיניות השרה, מול היזם לכך שהמשחק יתקיים בירושלים. עוד מסר המנכ"ל כי בעקבות הפגישה עם היזם (מ-17.5.18) הוא הציע לו שמשרד התרבות ישתתף בעלות הנוספת, הכרוכה לשיטתו של היזם, בקיום המשחק בירושלים בסכום של 2.7 מיליון ש"ח.

14 הג'ירו דאיטליה הוא מרוץ אופני כביש מהחשובים בעולם. המרוץ לשנת 2018 בהפקת היזם הזנק מירושלים ב-4.5.18, ומשרד התרבות השתתף בתקציב ההפקה.

המינהלה לא דנה
בנושא המשחק
ושיתוף הפעולה בין
היזם לבין משרד
התרבות. אף
שמדובר היה בכוונה
להתקשר עם יזם
פרטי, היועצת
המשפטית של
המשרד לא שותפה
בתהליך

הביקורת העלתה כי במהלך כל התקופה שמפברואר עד אפריל 2018 המינהלה לא דנה בנושא המשחק ושיתוף הפעולה בין היזם לבין משרד התרבות, כל שכן הנושא גם לא הוצג בפניה. עוד עלה כי, אף שמדובר היה בכוונה להתקשר עם יזם פרטי היועצת המשפטית של המשרד לא שולבה בתהליך. במצב דברים זה, בתהליך חסר היה מנגנון של בקרה.

משרד התרבות מסר בתשובתו כי המשחק לא הופק על ידי המשרד וכי המינהלה ליוותה רק את האירועים שהפיק המשרד.

שרת התרבות מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי היא אישרה את התקציב של 2.7 מיליון ש"ח לצורך מימון התאמות שנדרשו לטענת היזם לקיום המשחק בירושלים. השרה הדגישה כי הערך המוסף הרב בקיום המשחק בירושלים הצדיק מבחינתה את העלות שנדרשה לשם כך.



משרד מבקר המדינה מעיר לשרה ולמנכ"ל משרד התרבות כי, בהתאם להחלטת הממשלה מינואר 2017, המינהלה היא הגורם האמון על התכנון, על הארגון ועל הביצוע של כלל אירועי ה-70 למדינה ולא רק של אירועים שהמשרד הפיק במישרין. בהיעדר דיון במינהלה, כל שכן בהיעדר כל גורם אחר שמלווה או מייעץ לה, התקבלו ההחלטות על ההשתתפות במימונו של המשחק, לאור העברתו לירושלים, על דעתם של השרה והמנכ"ל בלבד. תהליך כזה לא רק שהוא סותר את החלטות הממשלה, אלא שבכך נמנעת האפשרות להציג מגוון דעות ושיקולים, לרבות מצד גורמים מקצועיים מקרב משרדי הממשלה האחרים, ונפגעת היכולת לראייה כוללת ומערכתית של מכלול ההיבטים הקשורים לאירועי שנת ה-70.

הודעת מנכ"ל משרד התרבות ליזם על אישור השתתפות משרד התרבות במימון הפקת האירוע בסך 2.7 מיליון ש"ח: ב-27.3.18 כתב נציג היזם למנכ"ל חברת אריאל כי הוא "מצפה למכתב התחייבות של משרד תרבות וספורט [ההדגשה אינה במקור] לכיסוי הפער של 3 מיליון שקלים שחסרים לתקציב". ב-16.4.18 העביר מנכ"ל אריאל את התכתובת בינו לבין היזם למנכ"ל משרד התרבות.

ב-21.5.18, לאחר פגישה שקיים מנכ"ל משרד התרבות עם נציג היזם ב-17.5.18, הוא עדכן את חברי ההנהלה במשרד התרבות ובהם מנהל אגף התקציבים והיועצת המשפטית בדבר הסיכום שגיבש עם היזם. במסגרת זו העביר המנכ"ל למנהל אגף התקציבים במשרד התרבות ולסמנכ"ל לית ירושלים לתכנון ותקצוב במשרד ירושלים (להלן - הסמנכ"ל לית לתכנון ותקצוב) העתק מהודעת "ווטסאפ" ששלח במקור לנציג היזם, ולפיה "בהמשך לשיחתנו ועל פי סיכום עם המשרד לענייני ירושלים הרשות לפיתוח ירושלים ועיריית ירושלים אני שמח להודיעך כי משרד התרבות והספורט יעביר למשרד לענייני ירושלים 2.7 מיליון

ש"ח בגין הפקת אירוח נבחרת ארגנטינה בעיר ירושלים. ההפקה בתיאום עם הרשות לפיתוח ירושלים ועיריית ירושלים" (להלן - הודעת המנכ"ל).

מנכ"ל משרד התרבות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי בעת שניהל עם היום משא ומתן על השתתפות במימון הפקת האירוע בעיר ירושלים, לא היה לפניו ההסכם שנחתם בין ההתאחדות ליום שקבע שכל העלויות להפקת המשחק יושטו על היום, הוא הוסיף וציין כי התוודע להסכם על תנאיו רק בעקבות הביקורת.

קביעת התקציב להשתתפות במימון המשחק ללא תחשיב כלכלי: אחר שמנהל אגף התקציבים במשרד התרבות קיבל את הודעת מנכ"ל משרד התרבות, הוא ביקש מאגף התקציבים במשרד האוצר לבצע העברה תקציבית ממשרד התרבות למשרד ירושלים על סך 2.7 מיליון ש"ח במסגרת העברה בין גגות תקציב¹⁵ (להלן - העברה בין גגות). על פי הסברי מנכ"ל משרד התרבות לעורכי הביקורת "העברה בין גגות" היא שיטה מקובלת במשרד לצורך התקשרויות; במקרה זה העברת התקציב למשרד ירושלים נעשתה משום שמשרד ירושלים מנהל תוכנית ייעודית לחיזוק מעמדה של ירושלים, שבמסגרתה ניתן היה לבצע התקשרות עם היום, באמצעות הר"י.

הביקורת העלתה כי למשרד התרבות אין תחשיבים ואומדנים לביסוס הסכום הנדרש לכיסוי ההוצאה התוספתית שהייתה נגרמת ליום מהעברת המשחק מחיפה לירושלים 2.7 מיליון ש"ח - שאותו ביקש מנכ"ל משרד התרבות להעביר למשרד ירושלים.

מנכ"ל משרד התרבות הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי הוא לא בדק את נכונות התחשיב שהגיש לו היום, משום שאין בידיו הכלים לכך. בעניין זה הבהיר משרד התרבות בתשובתו כי ההתקשרות עם היום הייתה טעונה בדיקה של הגורמים שלהם הועבר התקציב כפי שנעשה גם באירועים אחרים. בהעברה בין גגות, אם בעקבות החלטות ממסלה או בעקבות סיכומים בין-משרדיים לטובת תגבור נושא בעל ערך משותף, מעורבים שני גורמים: המשרד המעביר והמשרד הקולט. המשרד המעביר פועל לקיום תיאום מקצועי בין היחידות הרלוונטיות במשרדים השונים ומוודא קיום מקור תקציבי ואישור מנכ"ל. בתום ההליכים הפנימיים בתוך המשרד המעביר פונה אגף התקציבים באותו משרד לבצע העברה תקציבית למשרד הקולט. המשרד הקולט אמור לבחון באופן מקצועי את תחשיבי היום. עוד צוין כי הסכום שנקבע - 2.7 מיליון ש"ח, הוא תקרה ואין בכך ללמד על מתן הכשר מצד המנכ"ל לסבירות התקציב. בנסיבות האמורות, לדעת משרד התרבות, לא היה מקום לקיים בדיקה כפולה שתגביר כפילויות, בזבוז ובירוקרטיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי הנחייה לבצע העברה תקציבית מתקציב המשרד לתקציב משרד ירושלים לצורך העברתו ליזם יש בה כדי להעיד על מתן הכשר מצד משרד התרבות לסבירות התקציב המועבר, ולכן אין לקבל את התנערותו מאחריות לכך. אם סבר המנכ"ל כי אין בידיו או בידי עובדי משרדו את הכלים לבדיקת תחשיבי היזם טוב היה עושה אם היה מפנה את היזם לגורם המוסמך במשרדו או במשרד הקולט שיבדוק את תחשיביו בטרם שלח ליזם את הודעתו. בהמשך, על פי המסגרת שאושרה, אחריות הגורמים האחרים היא על ביצוע ההתקשרות על פי הכללים ועל נאותות ההוצאה בפועל (ראו פירוט להלן). אין מדובר בבירוקרטיה אלא בשמירה על כספי הציבור. יתרה מכך, ההודעה שהעביר המנכ"ל ליזם בעניין נחיות להיות התחייבות מינהלית בדבר היקף התקציב שיועבר אליו והסיכום עם הגורמים המוסמכים.

משרד התרבות הוסיף וטען בתשובתו כי ההליכים לא הבשילו ולא הושלמו בשל ביטול המשחק, וכי היזם לא קיבל התחייבות מינהלית מאת המדינה. אין כל מסמך בכתב המתעד את ההבטחה כלפי היזם והמחויבות החוזית ליזם מתגבשת רק לאחר הסכם התקשרות עימו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד התרבות כי הודעתו ליזם מ-21.5.18 נעשתה בכתב, מכוונת לנמען ספציפי, היא מפורטת דייה, היא ניתנה על ידי הגורם המוסמך לתקצב את האירוע ולכאורה אף משקפת את הסכמת הגורמים המוסמכים ליצירת ההתקשרות החוזית. בעניין הסכום המדובר, לא כללה הודעת המנכ"ל כל סייג או תנאי בדבר סך של 2.7 מיליון ש"ח, ולו ברמז. יודגש כי מיד לאחר קבלת הודעת המנכ"ל, פעל היזם לקיים את המשחק בירושלים והפיץ הזמנות וכרטיסים למשחק - ובכך העיד לכאורה שמבחינתו לפחות, היה מדובר בהבטחה מינהלית שאפשר להסתמך עליה.

מכל האמור עולה כי תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לתקצוב התוספת הנדרשת לקיום המשחק בירושלים לא היה סדור והתאפיין בהליכים חפזים ובחוסר שקיפות. מפעולותיהם של השרה מנכ"ל משרד התרבות עולה כי הם הקצו את התקציב ללא מעורבות הדרג המקצועי במשרד התרבות וללא מעורבות של שום גורם מקצועי אחר.

בנושא העברה "בין גגות" - על משרד האוצר ועל הייעוץ המשפטי לממשלה, לקבוע מסגרת כללים ברורה בדבר השאלה מהם התנאים וההשלכות הנובעים משימוש משרד ממשלתי במנגנון זה, לרבות בצורך בשקיפות ובהגדרת הנשיאה באחריות.

הליכים לקראת התקשרות עם היזם ברשות לפיתוח ירושלים (הרל"י)

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), קובע כי המדינה וכל תאגיד ממשלתי לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי המעניק לכל אדם שוויון הזדמנויות להשתתף בו.

כללים בדבר קבלת פטור מקיום מכרז פומבי נקבעו בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). בסעיף 3(28) לתקנות נקבע כי בהתקשרות שלגביה נתקיימו נסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות עשייתה ללא מכרז, ניתן לבקש את אישור שר האוצר לעשייתה בפטור ממכרז מטעמים מיוחדים.

ב-2.6.16 החליטה הממשלה¹⁶ לאשר את "תוכנית היובל לפיתוח הכלכלי של ירושלים" (להלן - תוכנית היובל). בהחלטה נקבע שתוכנית היובל תיושם בשנים 2016 - 2021 ותפעיל מנועי צמיחה לחיזוק כלכלת ירושלים. עוד נקבע בהחלטה כי תוקם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ירושלים ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התיירות, מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל עיריית ירושלים ומנכ"ל הרל"י או נציג מטעמם (להלן - ועדת ההיגוי). ועדת ההיגוי תאשר את הפעילויות שיממונו במסגרת התוכנית.

הרל"י היא תאגיד שהוקם על פי חוק בשנת 1988. תפקידיה העיקריים של הרל"י הם לזום, לתכנן ולעודד פעולות לפיתוח הכלכלי של ירושלים וכן לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח ירושלים. הרל"י אחראית לביצוע פרויקטים שמאשרת ועדת ההיגוי.

ב-22.5.18, למחרת הודעת מנכ"ל משרד התרבות ולפיה יעביר משרד התרבות למשרד ירושלים 2.7 מיליון ש"ח, הודיעה הסמנכ"לית לתכנון ותקצוב במשרד ירושלים למנכ"ל משרד התרבות ולמנהל אגף התקציבים במשרד התרבות כי בד בבד עם העברה בין גגות של 2.7 מיליון ש"ח לתקנת תוכנית היובל, יפעל משרד ירושלים לאשר את האירוע במסגרת תוכנית היובל. הרל"י מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי באותו יום הודיעה הסמנכ"לית בעל פה למנכ"ל הרל"י על הודעת מנכ"ל משרד התרבות.

ב-22.5.18, בטרם נדונה בקשת העברת התקציב בוועדת ההיגוי, התכנסה ועדת המכרזים של הרל"י והחליטה להתקשר עם היזם בסך 2.7 מיליון ש"ח להשתתפות במימון הפקת האירוע. ועדת המכרזים ציינה כי ההתקשרות מותנית בפרסום התקשרות עם "ספק יחיד" בהתאם לתקנות חובת המכרזים, בקבלת אישור מהיזם על זיכיון הפקה בלעדי לאירוע ובקבלת תקציב. הנספחים שצורפו להחלטת ועדת המכרזים הם: מכתב חשבת הרל"י, המציין כי עלות האירוע מוערכת ב-13 מיליון ש"ח ומכתבו של היזם למנכ"ל חברת אריאל מ-25.3.18 לגבי דרישות היזם מחברת אריאל. ב-4.6.18, שלחה הרל"י ליזם בקשה לקבל את האישור לזיכיון הפקה בלעדי לאירוע ואת תקציב האירוע.

ועדת המכרזים של הרל"י דנה בהתקשרות עם היזם כספק יחיד בטרם הוקצה תקציב לשם כך

הרל"י פרסמה, מיד לאחר החלטת ועדת המכרזים האמורה, באתר האינטרנט שלה הודעה בדבר התקשרות בפטור ממכרז עם היזם, שבה ציינה ש"כל אדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל ליתן השירותים האמורים" רשאי לפנות אליה עד 15.6.18.

על פי תקנות חובת המכרזים אדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל לבצע את ההתקשרות צריך להודיע על כך למזמין בתוך 14 ימי עבודה ממועד פרסום ההודעה; לא רק שהרל"י לא איפשרה את פרק הזמן שנקבע להסתייגות מכוונת ההתקשרות, אלא שהמועד שבו היא נקבה בפרסום היה שישה ימים לאחר המועד המתוכנן לקיום המשחק. בכך עוקר מתוכן הליך הפטור מהמכרז והאישור להתקשרות עם ספק יחיד; עולה מכך חשש כי מדובר בפעולה שנעשתה למראית עין.

בדיון טלפוני שהתקיים ב-5.6.18 העלה משרד ירושלים לפני ועדת ההיגוי את הבקשה של משרד התרבות לתקצב את המשחק באמצעות תוכנית היובל. ועדת ההיגוי החליטה שלא לאשר את תקצוב האירוע באמצעות תוכנית היובל. נציגת משרד התיירות נמנעה מקבלת החלטה בעניין בנימוק שהאירוע "לא נבדק מבחינה תיירותית"; נציגת אגף התקציבים במשרד האוצר הטילה וטו בנימוק ש"מדובר בתקציב 'בדיעבד' שכן נראה שהמשחק יתקיים בירושלים גם ללא הקצאת התקציב מתכנית היובל"; וגם מנכ"ל משרד ירושלים נמנע מלאשר את הבקשה, אף שראה חשיבות בקיום האירוע.

הביקורת העלתה כי ועדת המכרזים של הרל"י דנה בהתקשרות עם היזם כספק יחיד בטרם הוקצה תקציב לשם כך, שכן משרד התרבות טרם העביר את המימון הנדרש, וועדת ההיגוי של תוכנית היובל טרם דנה בנושא. כמו כן הועלה כי ועדת המכרזים של הרל"י אישרה את ההתקשרות, בתנאים, בלי שהיו בידיה מסמכים הכוללים תחשיב בנוגע לעלות המתוכננת של האירוע - 13 מיליון ש"ח כפי שהעריך היזם - ובלא פירוט התמורה שיספק היזם עבור 2.7 מיליון ש"ח - סכום ההתקשרות.

הרל"י מסרה בתשובתה מיולי 2018 למשרד מבקר המדינה ובפגישה שקיימו מנכ"ל הרל"י וסמנכ"ל הכספים שלה עם נציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 (להלן - תשובת הרל"י) כי תפקידה לחולל התפתחות כלכלית של ירושלים במסגרת תוכנית החומש ולייצר עניין למי שאמור לבקר בה. ביום 22.5.18, המועד שבו פנו משרד התרבות ומשרד ירושלים להרל"י בבקשה לקבל על עצמה את ההתקשרות עם היזם, עמדו לפניו שלוש אפשרויות: להמתין לקבלת פירוט תקציבי של האירוע בכללותו, פירוט תקציבי של ההוצאות הנדרשות להעברת האירוע לירושלים, אישור בדבר היותו של היזם ספק יחיד ואישור ועדת ההיגוי להוצאה הנדרשת או; לסרב לקבל על עצמה את ההתקשרות, או; לאשר את ההתקשרות עקרונית בתנאים. הרל"י בחרה לפעול ללא שיהיו על פי האפשרות האחרונה. במהלך הפרסום לא נעשתה פנייה מספק אחר ולא ניתן לטעון כי קיים ספק אחר שהיה יכול להביא את נבחרת

ארגנטינה. לאור האמור, לא ניתן לומר כי החלטתה הייתה למראית עין. הרל"י מסרה עוד כי ההתקשרות הייתה מותנית בקבלת מסמכים בכתב, כי היו פניות טלפוניות ליזם לקבלת המסמכים שנדרשו עוד לפני ה-4.6.18 וכי לא נחתם הסכם עם היזם.

משרד מבקר המדינה מעיר להרל"י כי החובה לקבל תקציב להתקשרות ולקבל מסמכים בטרם מובאת התקשרות לדין בוועדת מכרזים אינה סוגיה טכנית אלא מהותית ועל ועדת המכרזים היה לוודא כי כל המידע הדרוש נמצא בידה. יתרה מכך, החובה לקיים התקשרות בהתאם לכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובתקנותיו נועדה להסדיר את הדרך הנכונה להתקשרות עם ספקים, להבטיח כי ישמר עיקרון מתן הזדמנות שווה לספקים וכי ייבחר הספק שהצעתו הטובה והמתאימה ביותר. נוכח הנסיבות שנוצרו - קיום ספק יחיד ובלעדי שיכול היה להביא לארץ את נבחרת ארגנטינה ולקיים משחק בירושלים ב-9.6.18, ונוכח סד הזמנים הקצר לקיום הליך ההתקשרות בפטור ממכרז, היה על הרל"י לבקש את אישור שר האוצר לעניין כנדרש לפי תקנות חובת המכרזים, המאפשרות פטור ממכרז במקרים שבהם יש נסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות זאת.

העמדת משאבים לאירוע על ידי חברת אריאל

עיריית ירושלים הקימה בשנת 2002 את חברת אריאל כחברה עירונית. החברה משמשת זרוע ביצוע של העירייה והיא אחראית, בין היתר, לייזום, להפקה ולביצוע של אירועי תרבות, אומנות וספורט בחוצות העיר.

הוראות חוק חובת המכרזים חלות גם על רשות מקומית ועל תאגיד עירוני. הפטורים הרלוונטיים לרשויות מקומיות ולתאגידים עירוניים¹⁷ מפורטים בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות [מכרזים]). בין היתר, ניתן לקבל פטור מעריכת מכרז במצב שבו קיים "ספק יחיד" וכן כאשר ההתקשרות היא למיזם משותף.

ב-22.3.18 התקיימה פגישה בהשתתפות צוות היזם, צוות ההתאחדות וצוות חברת אריאל. ב-25.3.18 שלח היזם למנכ"ל חברת אריאל מכתב בנושא "היערכות למשחק הכדורגל ישראל-ארגנטינה", ובו ציין כי הוא מבקש אישור סופי לנושאים שנידונו בפגישה בהתאם "לחוזה עם ארגנטינה וההתאחדות לכדורגל שיאפשרו את קיום המשחק ב[אצטדיון] טדי בירושלים". בין הנושאים

17 עד יוני 2018 טרם התקין שר הפנים תקנות ייעודיות בנושא התאגידים העירוניים. עד התקנת התקנות חלים על התאגיד דיני המכרזים התקפים לרשויות המקומיות תאגידים עירוניים, זאת לפי נוהל אסדרת עמותה עירונית בנושא "ריכוז ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים", משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.

שהזכיר היזם במכתבו: האצטדיון יעמוד לרשות היזם החל ב-5.6.18 ללא תשלום; כל שטחי הפרסום והשילוט (למעט שלטי הכוונה) יעמדו לרשות היזם; תתאפשר ליזם "פעילות שיווק, קידום מכירות בכל שטחי האצטדיון והשטחים החיצוניים - ברישיון ופטור מאגרות" (להלן - בקשת היזם). ב-26.3.18 השיב מנכ"ל אריאל ליזם ברמה העקרונית כי דרישותיו מאושרות למעט כמה דברים, ביניהם נושאים שלפי היזם יתקצבו על ידי משרד התרבות. כאמור, ב-27.3.18 כתב היזם למנכ"ל חברת אריאל כי הוא "מצפה למכתב התחייבות של משרד תרבות וספורט לכיסוי הפער של 3 מיליון שקלים שחסרים לתקציב". ב-16.4.18 העביר מנכ"ל אריאל את התכתובת בינו לבין היזם למנכ"ל משרד התרבות וכתב שסוכם כי עיריית ירושלים תיקח על עצמה את האצטדיון, אבטחה, ונושאים נוספים המתקרבים להוצאה של כ-1 מיליון ש"ח.

בהתייחס לבקשת היזם הסביר מנכ"ל חברת אריאל לנציגי משרד מבקר המדינה ב-5.6.18 כי מדובר היה בדרישות שהעלה היזם במהלך המשא ומתן, עוד בטרם החליט היזם אם לקיים את האירוע בירושלים.

שישה ימים לפני האירוע המתוכנן, ב-3.6.18, דן דירקטוריון חברת אריאל בבקשת היזם מ-25.3.18 (להלן - הדיון). על פי פרוטוקול הדיון החליט הדירקטוריון לאשר את הבקשה לקיים את האירוע באצטדיון טדי. התקציב שהדירקטוריון הסכים להעמיד לטובת האירוע הוערך על ידי החברה ב-1.1 מיליון ש"ח. החברה תמחרה את עלות העמדת האצטדיון ליזם ב-150,000 ש"ח. היא מסרה למשרד מבקר המדינה כי התעריף נקבע על פי מחירון של עיריית ירושלים להשכרת האצטדיון לאגודות הספורט שבתחומה.

מועצת עיריית ירושלים אישרה תעריפי דמי שימוש באצטדיון טדי ביולי 2013 (להלן - תעריף דמי שימוש). על פי התעריף שנקבע, השכרת אצטדיון טדי לאירועים לקבוצות עירוניות כרוכה בתשלום של 135,000 ש"ח ליום. עוד נקבע כי התעריף לשימוש ביצע אחד או חלק ממנו כולל משטח דשא הוא 70,000 ש"ח ליום והתעריף לכל יום נוסף של הקמה ופירוק הוא 20,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי מסירת האצטדיון לשימוש היזם ליומיים (הן ליום המשחק והן לצורך קיום אימון) אינה נופלת בגדר שימוש של אגודות ספורט בתחומה של העיר ירושלים אלא היא השכרת האצטדיון ליזם פרטי לצורך פעילות עסקית גרידא. משכך, היה על החברה לתמחר את השימוש באצטדיון טדי על פי תעריף שנועד לפעילות מסחרית, ובוודאי בסכום שעולה על התעריפים הנהוגים לקבוצות ספורט עירוניות.

חברת אריאל מסרה במהלך הביקורת, ביוני 2018, כי מדובר באומדן ראשוני, וכי המתינה לגיבוש תקציב סופי. ביולי ובאוגוסט 2018 היא הוסיפה ומסרה בתשובתה בכתב ובפגישה של מנכ"ל החברה ובעלי תפקידים נוספים מהחברה ומעיריית ירושלים עם נציגי משרד מבקר המדינה (להלן - תשובת חברת אריאל) כי עלות קיום משחק באצטדיון טדי היא 135,000 ש"ח ליום הואיל ונדרש השימוש בכלל המתקן, העמדת סדרנים, מנקים, חשמל, ביטוח אבטחה וכיוצא

בזה. מנגד כאשר מדובר באימון, לא העירייה ולא החברה גובות סכום מופרז מעין זה, אלא סך הערכה שניתנה היא 15,000 ש"ח לאימון. מכאן תמחור העלות שביצעה החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי ביצעה תמחור בחסר שכן על פי תעריף דמי שימוש - התעריף לשימוש היזם באצטדיון לצורך האימון עולה על 15,000 ש"ח; הדבר נכון גם לפי תעריף דמי השימוש שנועד לקבוצות עירוניות, וקל וחומר כאשר האצטדיון עומד לרשות יזם פרטי והחברה התחייבה לפעול לתקינותו ולאבטחתו.

על פי פרוטוקול הדיון, היועץ המשפטי של חברת אריאל ציין במהלך הדיון כי "מהות ההתקשרות היא של המזים המשותף הינו שכל צד תורם את חלקו למזים הספורט, אין פה רכישת שירותים מאת היזם, לחברה ולעירייה יש אינטרס ברור ומהותי שהוא יתקיים בירושלים והיא מרוויחה מכך, וניתן לפיכך לבצעו באופן ישיר וללא מכרז".

חברת אריאל מסרה בתשובתה כי בהתקשרות עם היזם לצורך קיום האירוע אין מדובר כלל בחוזה לרכישת שירותים או טובין או לביצוע עבודה המחייב את חובת המכרז הפומבי. במקרה דנן עסקינן בעניין הקרוי מיזם משותף מסוג "שותפות אמת" לפי בג"ץ¹⁸ והיא לא באה לעקוף את חובת המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי תקנות העיריות (מכרזים), כוללות פירוט של התנאים שבהם "מיזם" עשוי להיות פטור ממכרז. בין היתר, נקבע כי נדרש שהמיזם יהיה עם "תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח" ושהוא יופעל "ללא כוונת רווח". אשר על כן, אין מדובר בסוג של מיזם שהיה אמור לקבל פטור ממכרז על פי תקנות העיריות (מכרזים).

באשר לתשובתה כי מדובר ב"שותפות אמת", משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי כאשר היא סבורה שמדובר במקרה מיוחד שההוראות בדבר חובת המכרזים כלל אינן חלות לגביה ושאל לא נדרש לבחון את ההתקשרות לפי אחד הפטורים המפורטים בתקנות, הרי שיש לוודא כי הבסיס הנטען לכך מובהר היטב בפרוטוקול הדיון של ועדת המכרזים, כמו גם הנסיבות המיוחדות שהצדיקו לדעתה את הקביעה כי ב"שותפות אמת" עסקינן. כאן, נעדרים מהפרוטוקול אלמנטים בסיסיים אלה.

לא זו אף זו, על פני הדברים, ספק רב אם אכן ניתן לראות בהתקשרות האמורה 'שותפות אמת' המצדיקה התקשרות ללא מכרז וללא כל הליך שוויוני אחר. הרי, לכאורה היזם פעל במנותק מחברת אריאל לקיים את המשחק - ואף שקל לקיימו כאמור בחיפה, ולא מדובר ב'שותפות אמת' בין היזם לחברה אלא בהתקשרות צדדית שהתווספה בתזמון מאוחר-יחסית לפרויקט עסקי רב-צדדי שבו מעורבים היזם, ההתאחדות, משרד התרבות, משרד ירושלים, הרל"י ועוד. לעניין זה, יש לציין כי הרל"י עצמה - בניגוד לחברת אריאל - לא טענה שמדובר ב'שותפות אמת' או שחוק חובת המכרזים אינו חל על ההתקשרות; זאת אף על פי שהיא, ולא חברת אריאל, הייתה אמורה להעביר ליזם את חלק הארי של המימון הציבורי לפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במקרה אחר שבו הועלתה טענה בדבר קיומה של "שותפות אמת" קבע בית המשפט שקבלת עמדה זו "תפתח נתיב עמוק ורחב לעקיפת חובת המכרז. גופים ציבוריים יהגו ויזמו מיזמים בשיתוף עם גופים פרטיים, ומשיבשילו התנאים, יתחברו אלה בהסכמים, ללא צורך... בפרסום מכרזים על פי חוק... אין בכוחה של 'שותפות' בדומה למתווה ארגוני אחר, משוכלל ככל שיהיה, לשחרר מחובת המכרז, תוך פגיעה באושיות חוק ובעקרונות מנהל תקין"¹⁹.

אשר על כן, יש מקום שמשרד הפנים, בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, יבחן את הנושא של "שותפות אמת", כפי שהוא מנוצל על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, ויקבע כללים ברורים בנוגע לשאלה מתי (אם בכלל) יש להתיר מיזמים כאלה ללא מכרז, מהם ההליכים הנדרשים לשם כך, ומהם התנאים וההשפעות של מיזמים כאלו. כל זאת, על מנת להבטיח שלא ייווצר ולא ישתרש אותו "נתיב עמוק ורחב לעקיפת חובת המכרז", כפי שחשש בית המשפט.

חברת אריאל אף ניסחה טיוטת הסכם שלפיה תעמיד את אצטדיון טדי לרשות היזם לצורך אימון ולצורך המשחק, והוא לא ישלם לחברה שום תשלום הקשור לקבלת זכות השימוש; הסדרנים והמאבטחים באירוע יקבלו שכר מחברת אריאל; החברה תפעל להצבת מחסומים, להתקנת תשתיות תקשורת, להסעות ללא תשלום מחניונים לאצטדיון ולהקמת אוהלי אירוח ל-VIP; היזם יקבל לשימוש את כל שטחי הפרסום באצטדיון. החברה מסרה כי תכננה להעביר את טיוטת ההסכם ליזם ב-6.6.18, שלושה ימים לפני המשחק. ההסכם לא נחתם בשל ביטול המשחק.

על פי דוח ביצוע של חברת אריאל, עד 5.6.18 ביצע החברה עבור פעולות הנוגעות לארגון המשחק, לתחום החשמל והמחשוב ולהקמת אוהלי לאירוח VIP הסתכם בכ-460,000 ש"ח.



בהסכמתה של
חברת אריאל לשאת
בחלק מעלויות
ארגון האירוע היה
כדי לתת הטבה
כלכלית ניכרת ליזם

חברת אריאל מסרה בתשובתה כי עם ההודעה על ביטול המשחק, הספקים עימם התקשרה קיבלו הודעות ביטול בזמן כך שהיא שילמה כ-4,000 ש"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי התקשרות עם ספקים בטרם חתימת הסכם עם היזם מנוגדת לסדרי מינהל תקינים.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהסכם מ-1.3.18 בין ההתאחדות לבין היזם נקבע במפורש כי היזם התחייב לשכור את אצטדיון סמי עופר או את אצטדיון טדי ולהכשירו לקראת המשחק, וכן לפעול להתקשרות עם גורמי אבטחה וביטחון ולתיאום ביניהם, להתקשרות עם סדרנים, לכיסוי ביטוחי ולמערך הובלות והסעות של נבחרת ארגנטינה - המשמעות היא התחייבות היזם לשאת בעצמו בהוצאות אלו.

בהסכמתה של חברת אריאל לשאת בחלק מעלויות ארגון האירוע היה כדי לתת הטבה כלכלית ניכרת ליזם שכן על פי ההסכם עם ההתאחדות היה היזם אמור לשאת בעלותן של הפעילויות, בין אם היה האירוע מתקיים בחיפה ובין אם היה מתקיים בירושלים. כל זאת בלי שהחברה בחנה את תוספת העלות הנדרשת מקיום המשחק בירושלים. גם ליקוי זה נובע מחוסר שיתוף פעולה בין הגופים המטפלים באותו נושא.

חברת אריאל מסרה בתשובתה כי העברת המשחק לירושלים חייבה הוצאות גבוהות בגין תשתיות שקיימות בחיפה - התקנת אוהלים, שאטלים, תשתיות טלוויזיה ובגין תגבור אבטחה ומשטרה. האמירה כי המפיק קיבל הטבה כלכלית היא אמירה שאין לה בסיס ואין לה שחר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי בהחלטתה להתקשר עם היזם היא התחייבה לשאת בכל ההוצאות כפי שדרש היזם, ולא דווקא בהוצאות התוספתיות על ההוצאות שהיו אילו המשחק היה נערך בחיפה.



משרד מבקר המדינה ער לחשיבות הרבה שיש בקיום אירועים בעלי פוטנציאל לחשיפה בין-לאומית של ירושלים. אין בחשיבות זאת לייתר קיומם של תהליכי קבלות החלטות סדורות ושמירה על כללי מינהל תקין.

אף על פי שהיוזמה לעריכת המשחק עלתה כבר בראשית שנת 2018 וההסכם בין הים להתאחדות נחתם בתחילת מרץ באותה שנה; על אף שראש הממשלה מסר כבר במרץ 2018 כי הנחה את הגורמים השונים להיערך לקיים את המשחק בירושלים והחל משא ומתן עם הים; ועל אף שבאפריל 2018 עדכן מנכ"ל חברת אריאל את מנכ"ל משרד התרבות במשא ומתן ובבקשת הים לקבל ממשרד התרבות כתב התחייבות לקבלת תקציב לצורך קיום המשחק בירושלים, ההחלטות שנתקבלו במשרד התרבות, וכפועל יוצא מכך בהמשך ההחלטות שהתקבלו גם בוועדת ההיגוי לתוכנית היובל שלא אישרה את מימון האירוע באמצעות תוכנית היובל, וכן בהרל"י ובחברת אריאל נעשו בלוח זמנים דחוק, בסוף מאי ובתחילת יוני, סמוך מאוד לאירוע עצמו. כתוצאה מכך, ארבעה ימים לפני האירוע עדיין לא היו בידי הרל"י וחברת אריאל הסכמים חתומים עם הים להסדרת ההתקשרות. כלל הגורמים פעלו באופן שהמטרה לקיים את המשחק בירושלים הכשירה בראייתם למעשה התנהלות גם שלא בהתאם לכללים.

חוסר שיתוף פעולה והעברת מידע בין רשויות המדינה וגופים רלוונטיים עלול לגרום לתקלות שונות, לתשלום ביתר וכד'. מהביקורת עולה צורך להסדיר כל פעילות שבה עוסקים כמה גורמים ציבוריים התומכים כספית באירוע שהוא ביוזמת גורם פרטי. במקרים כאלו נדרשים הגורמים הציבוריים לתאם ביניהם את דרך הפעולה עם הים ולגבש עבודת מטה משותפת. במידת הצורך רצוי גם לקבוע גורם מתכלל שלפניו יובאו המידע והדיווח על פעולות כלל הגורמים, והוא יתאם את עבודת המטה בין כל הגורמים, יקבע דיונים עיתיים משותפים ויוודא כי ההחלטות המתקבלות יובאו לידיעת כל הגורמים. כך יהיה ניתן להבטיח שימוש יעיל ומיטבי בכספי הציבור תוך שמירת האינטרסים הציבוריים.

קבלת הזמנות וקדימות ברכישת כרטיסים לאירוע

בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - חוק המתנות), מוגדר עובד ציבור כמי שנושא משרה או תפקיד מטעם המדינה. מתנה מוגדרת בחוק המתנות "הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שרות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה". חוק המתנות מבוסס על ההנחה שכל טובת הנאה שצומחת לעובד הציבור מתוקף תפקידו שלא בתמורה היא קניינו של הציבור. הוראות חוק המתנות נועדו גם למנוע מצב שבו לעובד הציבור יהיה עניין מיוחד בנותן המתנה, ואף למנוע את הרושם שהמתנה ניתנת כדי להביא למשוא פנים או שהיא עלולה לגרום לכך. בפסק דין של בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק נקבע²⁰ כי תכליתו של חוק המתנות היא להבטיח טוהר מידות בשירות הציבורי, ובכך לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון; "כוונתו למנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו 'מגיע לו'".

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 הזומן 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". כן נקבע בהנחיה כי "חריג לכלל זה הוא כאשר השתתפותו של עובד הציבור באירוע נעשית במסגרת מילוי תפקידו. ככל שהמשרד או גוף סבור כי השתתפות העובד מטעם המשרד דרושה במסגרת תפקידו של אותו גוף או עובד, אין מניעה להשתתפות עובד הציבור באירוע בתמורה מלאה כמקובל".

משרד מבקר המדינה בדק בחברת אריאל, במשרד התרבות ובהתאחדות (הבדיקה בהתאחדות נעשתה, בין היתר, גם בשים לב שעובדי ההתאחדות וחברי הנהלתה אינם מוגדרים כ"עובדי ציבור") את הליך קבלתם של הזמנות מהיזם למשחק ושל קדימות ברכישת הכרטיסים על פני הציבור הרחב להלן הפרטים:

קבלת הזמנות וקדימות ברכישת כרטיסים על ידי חברת אריאל

1. אחד מסוגי טובות ההנאה הנפוצים ברשויות המקומיות הוא קבלת כרטיסי כניסה חינם (הזמנות) למתקנים ציבוריים, לאירועי תרבות ובידור ועוד. פעמים רבות הגוף המקיים את האירוע, בין שהוא גוף פרטי ובין שהוא גוף עירוני או נתמך, הוא שמעניק את ההזמנות, והוא עושה זאת מיוזמתו ועל פי שיקוליו או בעקבות בקשה של המקבל. בכל המקרים הללו, נוצר קשר ישיר בין מקבל טובת ההנאה לבין המעניק אותה, קשר העלול לעורר חשש לפגיעה בטוהר המידות. לעיתים נחתמים הסכמים בין בעלי מתקנים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות או מי שמחזיק מטעמם במתקנים, לבין גופים המשתמשים במתקנים אלו, ולפיהם על גופים המקיימים אירועים במתקנים לתת מכסת הזמנות מסוימת מכל אירוע לבעל המתקן או למחזיק בו, והוא מחלק את ההזמנות על פי שיקוליו.

חלוקת הזמנות על ידי רשויות מקומיות ועל ידי תאגידים עירוניים למופעים או לאירועים היא קרקע פורייה להפליה ולחוסר שוויון בין מקבלי ההזמנות לבין תושבים המשלמים עבור הכרטיסים, ואף משתתפים הלכה למעשה במימון האירועים באמצעות תשלום מיסים וארנונה.

בכמה דוחות ביקורת²¹ כבר קבע מבקר המדינה כי "קבלת כרטיסי חינם על ידי נבחר ציבור ועובדים ברשויות המקומיות שלא בתוקף תפקידם אסורה". בדוח על "חלוקת כרטיסי הזמנה למופעים ואירועים - עיריית אשדוד"²² העיר מבקר המדינה כי "על העירייה מוטלת אחריות לשמירה על נכסי הציבור לרבות כרטיסים למופעים. תכליתו של הדין בנושא הכרטיסים היא להבטיח טוהר מידות בשירות הציבורי, ובכך לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון ולמנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו מגיע לו. על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטיל חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים שהיו שותפים לחלוקת הכרטיסים שלא כדין".

2. **נוהל משרד הפנים לחלוקת הזמנות:** בדצמבר 2013 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר שקבע הוראות מפורטות להליך חלוקת הזמנות על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים לאירועים המתקיימים בנכסים שהם מנהלים (להלן - נהל משרד הפנים). תכליתו של הנהל הייתה להסדיר את אופן הקצאתן וחלוקתן של הזמנות "על בסיס שוויוני וענייני ובשקיפות הנדרשת".

בנוהל משרד הפנים נקבע כי בכל הנוגע להזמנות יפעלו הרשויות המקומיות ותאגידיהן אך ורק על פי הוראותיו. עוד נקבע כי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים רשאים לדרוש במסגרת הסכם התקשרות עם מפיק אירוע כי מספר מסוים של כרטיסים יישמר לשימוש הרשות או התאגיד

21 למשל: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003), בפרק "חלוקת כרטיסי חינם לחברי מועצה ולבעלי תפקידים ברשויות מקומיות", עמ' 51-85; **דוח שנתי 56ב** (2006), "איגוד הכדורסל", עמ' 864; **דוח שנתי 61ב** (2011), "חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט ביד-אליהו", עמ' 1641.

22 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2018), עמ' 207.

העירוני ללא תשלום (כלומר, הזמנות). באשר לטיפול בהקצאת הזמנות על ידי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים נקבע בנוהל כי תוקם ועדה מקצועית שתפעל בהתאם להוראותיו וכי הרשות המקומית והתאגידים העירוניים רשאים להקצות את ההזמנות לעובדי הרשות המקומית או עובדי התאגיד העירוני, שנוכחותם באירוע נדרשת ומתחייבת ממילוי תפקידם לצורך התנהלותו התקינה של האירוע, כגון לשם בדיקת היבטי בטיחות, תחזוקה וכו'; גורמים נוספים שרשאים לקבל את ההזמנות הם: גורמי חירום ובהם שירותי מד"א, כיבוי אש וכו', שנוכחותם באירוע חיונית לצורך קיומו של האירוע (ההקצאה תיעשה בהתאם לדרישתם של גורמים אלה); אנשי תקשורת ועיתונות ומשרדים העוסקים ביחסי ציבור לצורך קידום שיווק של המקום שבו נערכים האירועים, או לקוחות פוטנציאליים לצורך קידום השכרתו של הנכס לעריכת אירועים, השכרת שטחי פרסום בנכס או השכרת שטחי מסחר בתחומיו; קבוצות אוכלוסייה שיש הצדקה לתמוך בהן על רקע חברתי באמצעות חלוקת הזמנות. בנוהל נקבע גם כי הרשות או התאגיד יקבעו נוהל פנימי המתייחס, בין השאר לאופן קבלת ההזמנות מאת המפיק, אופן שמירתם, רישום ההקצאה של הזמנות וטיפול בהזמנות שלא הוקצו. בנוהל נקבע גם כי למען הסר ספק, הרשות או תאגיד לא יקצו הזמנות לבן הזוג של עובד שנוכחותו חיונית ומתחייבת כחלק ממילוי תפקידם.

הביקורת העלתה כי למרות ההנחיה שבנוהל משרד הפנים, עיריית ירושלים וחברת אריאל לא גיבשו נוהל פנימי לחלוקת הזמנות.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי במהלך השנה האחרונה שוקדת העירייה על גיבוש טיוטת נוהל לחלוקת כרטיסים. חברת אריאל מסרה בתשובתה כי גם היא מגבשת נוהל לעניין זה.

נוכח חלוף למעלה מארבע שנים מפרסומו של נוהל משרד הפנים והדרישה בו לקביעת נוהל, על העירייה לאשר לאתגר נוהל לעירייה ולתאגידים שלה בעניין חלוקת הזמנות, כנדרש. חסרונו של נוהל מפורט עלול להוות פתח להקצאת הזמנות בהתאם לשיקולים זרים, להפעלת לחצים ולהחלטות לא שוויוניות ולא שקופות.

3. חברת אריאל קיבלה מהזמנים 100 הזמנות וקדימות ברכישת 500 כרטיסים, כמפורט להלן.

הביקורת העלתה כי טיוטת ההסכם שניסחה חברת אריאל לצורך התקשרות עם הזמנים לא התייחסה כלל לעניין הזמנות וכרטיסים שיקצה הזמנים לחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי הסכם עם יזם אמור לכלול את כלל הפרטים שסוכמו בין הצדדים. לכן נדרש היה שהוא יעסוק גם בהקצאת כרטיסים לחברה, בין שמדובר בהזמנות ובין בכרטיסים בתשלום. אי-תיעוד העסקה עם היזם פוגע בעקרונות של שקיפות ובקרה ומנוגד לכללי המינהל התקין.

4. **חלוקת 100 הזמנות שקיבלה חברת אריאל:** בדיון דירקטוריון החברה ב-3.6.18 מסר מנכ"ל עיריית ירושלים כי החברה קיבלה מהיזם 100 הזמנות (חינם), והן יחולקו על פי המלצות של צוות מיוחד שהוקם לעניין זה.

ב-4.6.18 התכנס הצוות - הוועדה המיוחדת למכירת כרטיסים בקדימות ובהזמנה (להלן - הוועדה לחלוקת הזמנות וכרטיסים) בהשתתפות נציג הייעוץ המשפטי של עיריית ירושלים, והחליטה על הכללים לפיהם יחולקו ההזמנות ובהם כי "ניתן לחלק כרטיסים **זוגיים** [ההדגשה אינה במקור] חינמיים לעובדי הרשות או התאגיד העירוני או נבחר ציבור אשר נוכחותם... נדרשת/מתחייבת כחלק ממילוי תפקידם או לצורך התנהלותו התקינה של האירוע".

בתכתובת מ-5.6.18 בין ראש מינהל תרבות וספורט בעיריית ירושלים לבין מנכ"ל חברת אריאל הועברה רשימת חלוקת ההזמנות שסיכמה הוועדה לחלוקת הזמנות וכרטיסים: רשימה שמית של 18 בעלי תפקידים בעירייה, בחברת אריאל ובהר"י שקיבלו 40 הזמנות, ביניהם סמנכ"ל חברת אריאל הנמצא בחופשה ללא תשלום. 26 הזמנות הוקצו לתפעול אצטדיון טדי (10), תפעול היכל ארנה (6), אגף הספורט בעיריית ירושלים (6), וועד העובדים של העירייה (4). עוד סוכם כי 34 הזמנות נוספות יחולקו על פי נוהלי עיריית ירושלים והחברה.

הר"י מסרה בתשובתה כי התכתובת האמורה לא הייתה על דעתה לרבות דעת מנכ"ל הר"י ולא הובאה לידיעתם, והיא נעשתה על דעת המכותבים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולחברת אריאל כי בקביעת מקבלי ההזמנות אין הסבר לנוכחותם ההכרחית באירוע בשל תפקידם; לפחות באשר לחלקם ניתן לקבוע כי תפקידם אינו מצדיק את קבלת ההזמנה, שכן אין בעיסוקם השוטף בכדי לתרום להיבטי בטיחות ותחזוקה באירוע כנדרש בנוהל. כדוגמאות ניתן להביא את הזמנתם של הסמנכ"ל שנמצא בחופשה ללא תשלום ונציגי ועד העובדים; יתרה מכך, היות וזהות 60 מקבלי ההזמנות אינה ידועה שכן הרשימה השמית מתייחסת ל-18 בעלי תפקידים, מהווה הדבר פתח להחלטות שיתקבלו על בסיס שיקולים זרים. קבלת הזמנות בידי בעלי תפקידים שנוכחותם אינה נדרשת היא קבלת טובת הנאה אסורה. קבלת ההזמנות תוך ניהול משא ומתן אף הייתה עלולה להשפיע על מקבלי ההחלטות שיימנו עם מקבלי ההזמנות בעת קבלת החלטת דירקטוריון החברה להשתתף בהוצאות היזם על ארגון האירוע.


 מנכ"ל חברת אריאל
 והיזם סיכמו
 שהחברה תקבל
 קדימות ברכישת
 500 כרטיסים
 לאירוע

יש לראות בחומרה גם את ההחלטה של הוועדה לחלוקת הזמנות וכרטיסים לנלווים של בעלי התפקידים האמורים (הזמנות זוגיות). החלטה זו סותרת את נוהל משרד הפנים, שכן עובד המקבל הזמנה בשל תפקיד שהוא מבצע, אינו זכאי לקבל הזמנה עבור נלווה, ויש לראות בה קבלת טובת הנאה אסורה.

החברה טענה בתשובתה כי הרישום בפרוטוקול לפיו "ניתן לחלק כרטיסים זוגיים חינמיים לעובדי הרשות או התאגיד העירוני" מקורו בטעות וכי זו אמירה אישית של אחד המשתתפים, לא התקבלה על ידי הצוות ולא אושרה על ידי היועץ המשפטי ולכן לא בוצעה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי חרף החלטת הוועדה לחלוקת הזמנות וכרטיסים כי ניתן לחלק הזמנות זוגיות, הנחה מנכ"ל העירייה "מספר ימים לאחר מכן כי על אף שיתכן שהיא סבירה בנסיבות העניין אין לבצע החלטה זו בכדי לשמור על הוראות חוזר מנכ"ל כנדרש ועל לזות שפתיים כלשהי" בחלוקת ההזמנות. העירייה לא צירפה לתשובתה את הנחיית המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי על פי המסמך אליו מתייחסת החברה כפרוטוקול, השתתפו בדיון בין השאר גם יועץ משפטי מהלשכה המשפטית של עיריית ירושלים. במסמך מפורטים הכללים לפיהם יחולקו הכרטיסים למשחק וכן צוין בו כי מצורפת למסמך רשימה המוסכמת על הוועדה של בעלי תפקידים שיקבלו הזמנות - ובכללן הזמנות זוגיות. עולה מכך שאין מדובר בהבעת עמדה של אחד המשתתפים אלא בהחלטה מפורשת. משרד מבקר המדינה מצוין כי ב-6.6.18 בוטל המשחק כך שמתשובת עיריית ירושלים עולה כי הנחיית מנכ"ל העירייה ניתנה לאחר שהמשחק כבר בוטל. מכל מקום לדעת משרד מבקר המדינה אין מדובר בהחלטה "שהיא סבירה בנסיבות העניין".

עיריית ירושלים וחברת אריאל נדרשות להטמיע בקרב עובדיהן איסור על קבלת כרטיסים שלא בהתאם לנוהל משרד הפנים, ובכל מקרה עליהן לאסור קבלת הזמנות חינם למי שהשתתפותו אינה נדרשת מכוח תפקידו ועל חלוקת הזמנות או כרטיסים זוגיים - גם לאלה שהשתתפותם נדרשת באירוע מכוח תפקידם.

5. **קבלת קדימות על ידי חברת אריאל ברכישת 500 כרטיסים:** ב-23.5.18, יומיים לאחר הודעת מנכ"ל משרד התרבות על השתתפות משרד התרבות במימון האירוע, סיכמו מנכ"ל חברת אריאל והיזם שהחברה תקבל קדימות ברכישת 500 כרטיסים לאירוע.

בישיבת הוועדה לחלוקת הזמנות וכרטיסים מ-30.5.18 הנחה נציג הייעוץ המשפטי של עיריית ירושלים להיצמד לקריטריונים שנקבעו בנוהל משרד הפנים, "מאחר ובעצם אפשרות הרכישה (בקדימות על פני קהל רגיל) יש

הטבה". הוועדה עוד סיכמה כי החברה תחזיר ליזם 150 כרטיסים שהוצעו במחירים גבוהים. עוד סוכם כי חברת אריאל תקצה 80 מ-350 הכרטיסים שתקבל לקבוצות נוער של אגודות ספורט ירושלמיות בכדורגל; מינהל הרווחה בעיריית ירושלים יממן רכישת 80 כרטיסים והעירייה תגבש קריטריונים לחלוקתם ורשימת זכאים; 50 כרטיסים נוספים יוקצו לבני נוער ולחיילים בודדים. לגבי 140 הכרטיסים הנותרים, אין בפרוטוקול הוועדה החלטה או דיון באשר להקצאתם.

בדיון של דירקטוריון החברה מ-3.6.18 הוחלט לבקש מהיזם להמיר את 150 הכרטיסים שהוצעו במחירים גבוהים בכרטיסים זולים יותר.

ביוני 2018 מסרה החברה לנציגי משרד מבקר המדינה כי פעלה באמצעות הוועדה לחלוקת הזמנות וכרטיסים להכנת רשימה של מקבלי זכות קדימה ברכישת כרטיסים. היא ציינה כי העבירה רשימת שמות וטלפונים לחברת הכרטיסים כדי שמקבלי הקדימות יוכלו לרכוש אותם ישירות מהחברה. כן נמסר כי "החברה [אריאל] לא הגיעה לתעדוף נוסף של כרטיסים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אריאל כי קבלת הכרטיסים למכירה מוקדמת יש בה משום קבלת זכות עדיפה על פני הציבור כולו, לכן חובתה הייתה לוודא כי כל הכרטיסים יימסרו למכירה מוקדמת למי שזכאי לכך על פי קריטריונים.

קבלת קדימות לעובדי משרד התרבות²³ ברכישת כרטיסים

1. לפי משרד התרבות, עובדיו נדרשים לעיתים להשתתף באירועים ובמופעים של גופי ספורט (משחקים) ותרבות (הצגות, קונצרטים, מופעים ותערוכות), לשם מילוי תפקידם. ההשתתפות נעשית במגוון של אירועים ומופעים במכלול התחומים שבטיפול המשרד ובכל רחבי הארץ. נוהל "קבלת הזמנות וכרטיסים לאירועים ולמופעים" שקבע משרד התרבות ביולי 2007 (להלן - נוהל קבלת כרטיסים) קובע הוראות בנושא קבלת הזמנות וכרטיסים לאירועים ולמופעים על ידי השר הממונה ועל ידי עובדי המשרד. בנוהל נקבע כי במקרים של ספק יתייעצו מנהל המינהל הרלוונטי והחשב עם היועץ המשפטי של המשרד. מובהר בנוהל כי עובדי המשרד נדרשים להקפיד על מילוי הוראותיו במטרה "למנוע פגיעה בתדמיתו של השירות הציבורי, ולמנוע חשש למראית עין של קבלת טובות הנאה ותלות בין המשרד לבין הגופים המזמינים".

23 עובדי משרד התרבות ועובדי המטה המשותף למשרד התרבות ולמשרד המדע והטכנולוגיה.

חיזוק לצורך לפעול על פי הנוהל של המשרד ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נתן המבקר הפנימי ב- 10.4.18 שהפנה את עובדי המשרד לכללים אלו וחזר על כך גם ב-15.4.18.

2. **קבלת קדימות לרכישת כרטיסים למשחק:** רמ"ט מנכ"ל משרד התרבות (להלן - רמ"ט המנכ"ל) מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי ב-22.5.18, יום אחרי הודעת המנכ"ל ליזם על התקציב שהעמיד המשרד להפקת המשחק, פנה אליו נציג היזם וציין כי היזם קיבל פניות מעובדי משרד התרבות לרכוש כרטיסים לאירוע. רמ"ט המנכ"ל הודיע ב-22.5.18 לסמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד התרבות דאז (להלן - הסמנכ"ל למינהל) כי סיכם עם היזם על הקצאת 100 כרטיסים לרכישה עבור עובדי המשרד. הוא דרש ליידע את העובדים על כך ולקבל דיווח בנוגע לשיטת הקצאת הכרטיסים לעובדים.

בעקבות זאת הודיע הסמנכ"ל למינהל ב-28.5.18 לעובדי משרד התרבות ולעובדי המטה המשותף למשרד התרבות ולמשרד המדע והטכנולוגיה (כולם יחד יכוננו להלן - עובדי משרד התרבות) כי למשרד התרבות הוקצו כרטיסים לרכישה בשיטת "כל הקודם זוכה", וכי כל עובד יוכל לרכוש עד שני כרטיסים במחיר מלא. הסמנכ"ל למינהל צירף להודעתו קישור לאתר פנימי שהוקם לצורך ההרשמה. הסמנכ"ל למינהל הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי שעות מספר לאחר פתיחת ההרשמה נרשם ביקוש לכ-250 כרטיסים, והאתר שפתח משרד התרבות לצורך ההרשמה נסגר.

בעקבות הביקוש לכרטיסים, ב-30.5.18 כתב סמנכ"ל למינהל לרמ"ט המנכ"ל כי ניתן להכפיל ל-200 את מספר הכרטיסים למכירה כי כל עובד רוצה לפחות זוג כרטיסים.

כעבור ימים מספר, בעקבות מחאה ציבורית שהתעוררה בעניין, ויתרו עובדי משרד התרבות על האפשרות שניתנה להם לרכוש ברכישה מוקדמת את הכרטיסים.

בעקבות תלונה שהוגשה ליועץ המשפטי לממשלה על העדפת עובדי משרד התרבות ברכישת כרטיסים לעומת הציבור, כתבה ב-31.5.18 היועצת המשפטית של משרד התרבות לממונה בכיר ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, כי אין מדובר בהטבה או במתנה אלא בפעולה לגיטימית לרווחת העובדים, ששילמו מחיר מלא תמורת הכרטיסים, ושאין בה כל פסול. זאת מאחר שבמועד פרסום הודעת הסמנכ"ל למינהל לעובדים לא היה ידוע כי הביקוש לאירוע יהיה כה גדול (להלן - חוות הדעת).

ואולם במקביל לחוות הדעת, עוד באותו היום כתבה היועצת המשפטית לעובדי לשכות השרה ומנכ"ל משרד התרבות: "אין לפנות או לבקש כרטיסים מגורם מארגן (למעט לצורך צפייה... לצורך ניקוד או לצורך ניקוד בתמיכות [בדיקת עמידת תנאי סף במבחני תמיכות]). פניה כזו מהווה עבירה פלילית של בקשת טובת הנאה והיא אסורה בתכלית. לא הזמינו אתכם - אתם לא צריכים להיות שם. האמור חל גם על לשכות שרים ומנכ"ל. אין לארגן רשימות מוזמנים, אין לבקש הזמנות. ניתן להיענות

לפניות ולהזמנות בכפוף להנחיות היועמ"ש ולנהלי המשרד. אין לזיז פניות".

רמ"ט המנכ"ל מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 (להלן - תגובת הרמ"ט) כי הוא לא נועץ בייעוץ המשפטי של משרד התרבות אלא הסתמך על דרך פעולה דומה שננקטה במשרד התרבות בקבלת כרטיסים למשחק גמר גביע המדינה בכדורגל.

משרד התרבות מסר בתשובתו כי המשרד פעל בתום לב על מנת לסייע לעובדי המשרד להשיג כרטיסים בתשלום מלא מכספם הפרטי של העובדים כפי שעשה בעבר. התנהלות זו אינה נוגדת את הנוהל ואת הנחיית היועמ"ש לממשלה בנושא. פרשנות מקבלי ההחלטות הסתמכה על נוהל המשרד. יתרה מכך, שומרי הסף הכירו התנהלות זו ולא העירו בפעמים קודמות - בקבלת קדימות למשחק גביע המדינה בכדורגל - לפיכך לא היה ספק שהתנהלות זו תקינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי אין לקבל את הגישה שלפיה עצם התשלום עבור הכרטיסים מבטל את האפשרות שמדובר בקבלת טובת הנאה. קבלת גישה כזו עלולה להוביל למסקנה שאילו הוקצו כל הכרטיסים לעובדי המשרד, לא היה בכך משום הטבה - ובלבד שהם שילמו עבורם מחיר מלא. קבלת הקדימות בידי מי שקרוב למעגל מקבלי ההחלטות בדבר תקצוב האירוע מהווה הטבה ופוגעת באמון הציבור ברשות המבצעת.

3. **קבלת קדימות למשחק גמר גביע המדינה בכדורגל:** כאמור, רמ"ט המנכ"ל מסר כי בעניין קבלת הכרטיסים לאירוע הסתמך על דרך פעולה דומה שננקטה בקבלת כרטיסים על ידי עובדי המשרד למשחק גמר גביע המדינה בכדורגל.

הביקורת העלתה כי באפריל 2018 קיבל משרד התרבות מההתאחדות "הקצאה ל-55 כרטיסים עבור כלל עובדי המשרד" למשחק גמר גביע המדינה לכדורגל שנערך ב-9.5.18. לשכת מנכ"ל משרד התרבות הודיעה לסמנכ"ל למינהל ולראש מינהל הספורט במשרד התרבות כי החלוקה תהא לפי מחלקות: מנכ"ל - 15; מטה (+מרכז הסברה) - 20; מנהל ספורט - 20 והותיר לשיקולם כיצד לחלק זאת בין העובדים והנחה כי "**לא יאושר יותר מ-2 כרטיסים לעובד**" [ההדגשה במקור].

הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה כי אין בידיו מסמכים המלמדים כמה ואילו עובדים קיבלו כרטיסים ומהו התשלום ששולם עבורם. במאי 2018 שלחה ראשת לשכת מנכ"ל משרד התרבות למשרד הכרטיסים ולהתאחדות רשימה של 41 עובדים (מלשכת השרה, לשכת המנכ"ל, הנהלת המשרד ומנהל הספורט) המבקשים לרכוש 91 כרטיסים.

היועצת המשפטית למשרד התרבות מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי הפעולה שננקטה בקבלת כרטיסים למשחק גמר גביע המדינה בכדורגל על ידי עובדי המשרד לא הייתה בידיעתה.

על משרד התרבות להטמיע בקרב עובדיו את האיסור לבקש כרטיסים מגורם מארגן ואת האיסור לקבל כרטיסים - או טובות הנאה אחרות הקשורות לאירוע - מגורם מארגן שלא בהתאם לכללים. בכל מקרה של ספק, על עובד שמוצעת לו הזמנה לאירוע לקבל חוות דעת בכתב של הייעוץ המשפטי המשרדי.

משרד התרבות טען בתשובתו כי אין פסול בקבלת הקצאת כרטיסים מרוכזת כחלק מפעילות הרווחה כדוגמת מכרז ביטוח הרכב לעובדי המדינה או הקצאת מענה טלפוני נפרד לעובדי מדינה ועמדות ייחודיות בסלולר. אם וככל שיש הצדקה למנוע הסדרים מסוג זה יש לקבוע אותם בהוראה כלשהי. ראוי כי הגבלה זו תיעשה באופן כללי ביחס לכלל עובדי המדינה ולא תהיה תוצר של מדיניות אד הוק או לחץ ציבורי. הוא הוסיף כי המדובר באירוע של יום פרטי שרשאי למכור כרטיסים בהתאם לשיקוליו העסקיים. מקובל כי יזמים מקצים חבילות כרטיסים לארגונים או לנותני חסות לאירוע או באמצעות רכישה מרוכזת, כפי שהיזם עשה בפועל גם במקרה זה לנותני חסות אחרים. מדובר בפרקטיקה מקובלת המבטיחה ליזם הכנסה בטוחה בשלב שהוא נושא בהתחייבויות אך עדיין אין לו הכנסות. במועד בו סיכמו נציגי המשרד עם היזם את ההקצאה ולפני שנפתחה המכירה לקהל הרחב, הדלת להתאגד לצורך רכישה מרוכזת הייתה פתוחה בפני כל גורם פרטי או מוסדי. המשרד מסר כי בכוונתו לקיים דיון מסודר לחדד נוהל משרדי על מנת לוודא שעובדי המשרד יוכלו להמשיך ליהנות מפעילויות לרווחתם תוך המשך התנהלות המשרד בשמירה על טוהר המידות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי מדבריו עלול להישמע כאילו הוא מציע השוואה בין המשרד לבין "נותני חסות". ואולם, אין מדובר בגורם פרטי או עסקי שעושה שימוש בכספיו הפרטיים ורשאי להתנות זאת בתנאים כאלה ואחרים. ההיפך הוא הנכון. מדובר בגוף (משרד התרבות) שהוא בבחינת נאמן של הציבור, שכל כספיו וסמכויותיו הוקנו לו על ידי הציבור ושמחויב להשתמש בהם אך ורק לתועלת של הציבור - ולא לתועלת הפרטית של העובדים שלו. לדוגמה, בניגוד ל"נותני חסות" כאלו ואחרים, בוודאי שאין המשרד רשאי לקשר בין הענקת "חסות" - או רישיון או תמיכה כספית - לקבלת הטבות לעובדים שלו.

קבלת הקצאה של כרטיסים באופן ייעודי לעובדי המשרד הממשלתי שמעביר מתקציבו 2.7 מיליון ש"ח ליזם (בייחוד, אחרי בקשות מאת העובדים עצמם), אינה דומה לפעילות רווחה הנעשית עבור עובדי המשרד כחלק מכלל עובדי המדינה במכרזים פומביים ובאופן שקוף ושוויוני. יש מקום שהגורמים האמונים על התחום - ובראשם הגורמים הרלוונטיים מטעם היועץ המשפטי לממשלה - יקבעו כללים ברורים המתייחסים מפורשות, בין היתר, לנושא האיסור לקבל טובות הנאה בדמות קדימות ברכישת טובין או שירותים שונים (לרבות כרטיסים לאירוע) באופן ספציפי ומוגבל על ידי משרד שמעורב בהענקת אישור או תמיכה לגורם הפרטי המארגן את אותו אירוע, או על ידי עובדי אותו משרד.

הפצת הזמנות על ידי ההתאחדות

הפצת הזמנות לעובדי ההתאחדות: ההתאחדות מעסיקה כ-55 עובדים. בהנהלת ההתאחדות 29 חברים הפועלים בהתנדבות. בדיוני ההנהלה משתתפים כ-45 אנשים²⁴. תנאי העבודה, השכר וקידום השכר של עובדי ההתאחדות מעוגנים בהסכם קיבוצי מיוחד שנחתם בפברואר 2017 בין ההתאחדות לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסכם הקיבוצי). תקנון ההתאחדות מאפשר חלוקת כרטיסים ללא תמורה למשחקים שההתאחדות מארגנת, לרבות משחקים בין-לאומיים.

מנתונים שמסרה ההתאחדות למשרד מבקר המדינה עולה כי על פי ההסכם עם היזם, וכתמורה בגין קיום התחייבויות שנטלה על עצמה, קיבלה ההתאחדות ממנו 1,200 הזמנות (4% מהכרטיסים ששווקו למשחק), והיא חילקה אותן לפי ראות עיניה. מבין הזמנות אלה - 124 יועדו לעובדיה ועוד 135 להנהלתה.

1. בהסכם הקיבוצי נקבע כי "העובד לא יהא רשאי לקבל בקשר לביצוע תפקידו בהתאחדות תמורה בכסף או בשווה כסף או טובת הנאה מכל גורם שהוא, לרבות מלקוחות או מספקים של ההתאחדות, אלא אם כן קיבל הסכמה מפורשת של ההתאחדות, בכתב ומראש".

ההתאחדות מסרה בתגובתה, כי היא נדרשת לחלק את הכרטיסים לעובדיה בהתאם להסדרים שהיו קיימים טרם חתימת ההסכם הקיבוצי, שלטענתה עוגנו במסגרת ההסכם הקיבוצי: "סעיף 18 להסכם הקיבוצי של העובדים קובע כי 'יתר זכויות והתנאים הכספיים של כל עובד יעמדו במועד תחילתו של הסכם זה, כפי שהיה זכאי להם ערב חתימת ההסכם'. זכאותם של עובדי ההתאחדות לכרטיסים למשחקי הנבחרת קיימת כבר עשרות שנים... סעיף זה והנוהל הקיים חייב את מתן הכרטיסים לעובדים כפי

שסוכם בהסכם הקיבוצי ואשר על בסיסו התקיימו שיחות עם ועד העובדים בנושא הכרטיסים ומיקומם".

משרד מבקר המדינה מציין כי בהמשך סעיף 18 להסכם הקיבוצי נקבע כי "לבד מן האמור לעיל [הכוונה לשכר הבסיס ויתר הזכויות והתנאים הכספיים של כל עובד ערב חתימת ההסכם], מבוטלים כל ההסדרים, הנהלים, והנהגים שהיו קיימים ערב תחילתו של הסכם זה, בין בכתב, בעל פה או על דרך של התנהגות". מכאן שעל פני הדברים, ובלי לקבוע מסמרות בדבר, לא זו בלבד ש"ההסדר" של ההתאחדות בדבר חלוקת הזמנות חינם למשחק לא עוגן בהסכם הקיבוצי, אלא שחלוקת הזמנות היא לכאורה בגדר אחד "ההסדרים" ו"הנהגים" שהיו אמורים להתבטל עם תחילת ההסכם הקיבוצי.

2. הנחיית היועמ"ש לממשלה אומנם אינה חלה במישרין על ההתאחדות ועל בעלי המשרות בה, שכן עובדי ההתאחדות וחברי הנהלתה אינם "עובדי ציבור". ואולם בידי ההתאחדות מופקדים נכסים בעלי מאפיינים ציבוריים מן המדרגה הראשונה - לא רק משאבים חומריים כגון כספי ציבור, אלא גם, ובעיקר, הנבחרות הלאומיות של המדינה, שהן בבחינת נכס לאומי וייצוגי בעל מאפיינים ייחודיים ואף "מונופוליסטיים". להתאחדות יש סמכויות של ממש בין היתר כלפי הקבוצות והשחקנים, לרבות הסמכות לחייב שחקנים לשחק בנבחרות. מאחר שבידי ההתאחדות מופקדים סמכויות ונכסים בעלי מאפיינים ציבוריים ייחודיים, חלק הארי של הטעמים שבבסיס הוראות חוק המתנות והנחיית היועמ"ש לממשלה נכון גם לבעלי המשרות בהתאחדות, ובכלל זה החשש משימוש בסמכויות שלא על פי שיקולים ציבוריים ענייניים, ואף מיצירת מראית עין של שימוש כאמור, ופגיעה באמון הציבור.

בתגובה על בקשת משרד מבקר המדינה לקבל לידי נוהל המסדיר את חלוקת ההזמנות, מסרה לו ההתאחדות מסמך שכותרתו "קריטריונים לחלוקת הזמנות למשחקי כדורגל המאורגנים על ידי ההתאחדות" (להלן - מסמך הקריטריונים). מסמך זה מסכם עבודת ועדה שהוקמה לקראת טורניר מוקדמות אליפות אירופה לאומות (טורניר היורו) שהתקיים בקיץ 2016, כדי לקבוע קריטריונים חדשים לחלוקת הזמנות במקום הקריטריונים שנקבעו בנוהל משנת 2007. מסמך הקריטריונים כולל טבלה המתארת את אופן החלוקה של כ-3,500 הזמנות לחברי קבוצות שונות (להלן - קבוצות הזכאים).

ההתאחדות מסרה בתשובתה כי הנחיית היועמ"ש לממשלה מתייחסת בעיקרה לכרטיסים לאירועי ספורט המחולקים לאנשי ציבור חיצוניים (נבחרי ציבור) ולא לעובדי ההתאחדות, שאינם "עובדי ציבור". עוד מסרה כי גורמים מוסמכים שונים - היועץ המשפטי להתאחדות דאז, היועץ המשפטי לממשלה דאז, ואף עובד בכיר של משרד מבקר המדינה - אישרו את תקינות הנוהל להפצת ההזמנות שאימצה ההתאחדות.

בחינת תשובת ההתאחדות והמסמכים הנלווים לה העלתה כי אין בהם אישור מפורש של אותם גורמים מוסמכים לנוסח מסמך הקריטריונים, ובייחוד לאמות המידה שעל פיהן נוהגת ההתאחדות לחלק הזמנות לעובדיה ולחברי הנהלתה.

היות שההתאחדות מחלקת דרך שגרה הזמנות לעובדיה, ללא קשר לתפקידם ולנחיצות נוכחותם במשחקים, והיות שמדובר בסטייה מהותית מאמות המידה המשתקפות מהנחיית היועמ"ש לממשלה - נדרש שהאמונים על התחום ברשויות המדינה, ובכלל זה הגורמים המעבירים להתאחדות כספי ציבור, יפעלו מול ההתאחדות ובשיתוף פעולה עימה כדי לבחון את החלת עיקרי הנחיית היועמ"ש לממשלה גם על עובדים נושאי משרה בהתאחדות.

נוהל חלוקת הזמנות למשחקי נבחרת ישראל בכדורגל: ההתאחדות מחלקת זה שנים הזמנות למשחקי כדורגל שבאחריותה. הכרטיסים מוענקים לקבוצות הזכאים, ובהן שופטי כדורגל, שחקני נבחרת לשעבר, עובדי עירייה, בעלי תפקידים בנבחרות ישראל, וכאמור - חברי הנהלת ההתאחדות ועובדיה. ההתאחדות נוהגת גם לאפשר לבעלי תפקידים בקבוצות המסונפות אליה לרכוש כרטיסים למשחקי הנבחרת הלאומית, ישירות ממנה, אגב מתן קדימות על פני הציבור הרחב.

כדי לשמור על מינהל תקין ומטעמים של הנראות הציבורית, חשוב שחלוקת הכרטיסים לקבוצות הזכאים תיעשה לפי נוהל סדור ופומבי. ראוי שנוהל זה יפרט, מלבד מספר ההזמנות שיחולקו לכל קבוצה, גם את השיטה בדבר החלוקה; אמות מידה הקובעות מי בכל קבוצת זכאים זכאי לקבל הזמנות; ומספר הכרטיסים שכל זכאי יכול לקבל. הסדרה זו תאפשר גם להתאים את מספר ההזמנות לגודל האצטדיון ולביקוש הנוצר לקראת כל משחק.

1. על פי סעיף 10 (ג)(3) בתקנון ההתאחדות, ההתאחדות רשאית לחלק הזמנות למשחקים "על פי קריטריונים שייקבעו על ידי ואשר יהיו פומביים, אחידים ושוויוניים בהתייחס לזכאים לקבלם".

הביקורת העלתה כי מסמך הקריטריונים אינו פומבי ואינו נגיש לציבור אוהדי הכדורגל. עוד הועלה כי הקבוצה היחידה שלחשיבות חלוקת ההזמנות לה ניתן הסבר במסמך הקריטריונים היא קבוצת שחקני העבר.

2. במסמך הקריטריונים נקבע כי יו"ר ההתאחדות ומנכ"ל ההתאחדות יהיו רשאים - על פי שיקול דעתם ובמידת הצורך - לשנות את מספר ההזמנות שיחולקו, אך לא את סדר העדיפויות שנקבע, בהתאם לביקוש למשחק מסוים.

מספר ההזמנות למשחק הידידות בין נבחרות ישראל וארגנטינה שיועד לחלוקה על ידי ההתאחדות היה נמוך ממספר ההזמנות על פי המצוין

ההתאחדות לא
שמרה על היחס
הנדרש בחלוקת
הזמנות על פי מסמך
הקריטריונים
"לחלוקת הזמנות".
מספר ההזמנות
שחילקה
ההתאחדות לחברי
הנהלת ההתאחדות
לא הופחת כלל,
ואילו מספר
ההזמנות שקיבלו
קבוצות זכאים
אחרות צומצם
בהרבה

במסמך הקריטריונים. היה ראוי אפוא שיישמר היחס העולה ממסמך הקריטריונים בין כמות ההזמנות המחולקות לבין קבוצות הזכאים. יחס זה משקף את סדר העדיפויות שקבע מסמך הקריטריונים בנוגע לחלוקת הזמנות לקבוצות הזכאים.

משרד מבקר המדינה השווה בין התפלגות ההזמנות שחולקו לקבוצות הזכאים לקראת משחק הידידות לבין ההתפלגות על פי מסמך הקריטריונים.

מההשוואה עולה כי ההתאחדות לא שמרה על היחס הנדרש על פי מסמך הקריטריונים לגבי מספר ההזמנות שיקבלו קבוצות הזכאים ולא הפחיתה באופן שווה את מספר ההזמנות המחולק לקבוצות הזכאים. לדוגמה, מספר ההזמנות שחילקה ההתאחדות לחברי הנהלת ההתאחדות לא הופחת כלל, ואילו מספר ההזמנות שקיבלו קבוצות זכאים אחרות צומצם בהרבה: מספר ההזמנות שקיבלו מרכזי הספורט²⁵ צומצם ב-93%; מספר ההזמנות שקיבלו שחקני עבר וחברי איגוד השופטים צומצם ב-75%.

ההתאחדות מסרה בתגובתה כי עמדת ההתאחדות בהקשר זה התקבלה לאחר קבלת ייעוץ משפטי, ולפיכך שיקול דעתה נמצא במתחם הסבירות ואינו חורג ממנו כמלוא הנימה. חברי ההנהלה עושים את עבודתם בהתנדבות וללא תמורה. הזכאות לקבלת הזמנות כחברי הנהלה מקובלת בכל ארגוני הספורט בעולם ואינה חורגת ממתחם הסבירות והמקובל. האמירה כאילו חברי ההנהלה זכו להעדפה על פני שחקני הנבחרת הלאומית בעבר אינה נכונה מאחר שבמסמך הקריטריונים שנקבע ניתנה עדיפות רק לשחקני נבחרת שלזכותם 30 הופעות; ואכן בהתאם לנוהל נשמרה זכאותם של כל שחקני העבר שלזכותם מעל 30 הופעות. כך גם הדברים לגבי הקריטריון המתייחס לעמותות נזקקות ופניות ציבור אשר משוריינות להם באופן רגיל כ-100 הזמנות, ולמשחק הידידות שוריינו 120 הזמנות. עוד מסרה ההתאחדות בתגובתה כי "שיקול הדעת שהופעל בצמצום חלוקת הכרטיסים [ההזמנות] נעשה באופן סביר ובתום לב תוך לקיחה בחשבון את כל השיקולים והאילוצים בנסיבות שנוצרו. תוך שמירה על קטגוריות אשר להן עדיפות על פי הנוהל".

על פי מסמך הקריטריונים, היחס בין קבוצות הזכאים בנוגע לחלוקה של הזמנות היה צריך להישמר, גם אם ניכר ביקוש חריג לכרטיסים למשחק מסוים. לא סביר כי מספר ההזמנות שמקבלים חברי ההנהלה (שלוש הזמנות לכל אחד) לא צומצם כלל, גם אם הם עושים את עבודתם בהתאחדות בהתנדבות, ואילו קבוצת זכאים אחרת, שחקני עבר שלזכותם פחות מ-30 הופעות, לא קיבלו כלל הזמנות. כאמור, הקבוצה היחידה שניתן במסמך הקריטריונים הסבר לחשיבות חלוקת ההזמנות לה היא קבוצת שחקני העבר.



כאשר גוף ציבורי מקבל מיזם פרטי הזמנות או כרטיסי כניסה לאירוע לשם הקצאתם לבעלי תפקידים ולעובדי הגוף - ללא תשלום או במתן קדימות ברכישתם, בין ביוזמת היזם ובין לבקשת הגוף הציבורי - יש בכך משום קבלת טובת הנאה. אם הכרטיסים ניתנים על ידי יזם המנהל משא ומתן עם אותו גוף בנוגע למימון הפקת האירוע - יש בכך גם בסיס להפליה ולחוסר שוויון בין בעלי התפקידים והעובדים באותו גוף לבין כלל הציבור, הנדרש להתחרות על עצם הזכות לרכוש כרטיסים. הדבר בעייתי בייחוד כאשר מדובר באירועים שהביקוש להם גבוה בהרבה מן ההיצע, ולכן הערך הכלכלי של הכרטיסים גדול מן הערך הנקוב שלהם. התנהלות זו פוגעת באמון הציבור בגופים אלה וברשויות המדינה.

סיכום

ב-9.6.18 אמור היה להתקיים משחק כדורגל במסגרת ידידותית בין הנבחרות הלאומיות של ישראל וארגנטינה, אך ב-6.6.18 הודיעה נבחרת ארגנטינה כי היא מבטלת את המשחק. היוזמה לארגון המשחק הייתה של יזם פרטי. ההתאחדות התקשרה עם היזם לצורך ארגון המשחק באצטדיון סמי עופר בחיפה או באצטדיון טדי בירושלים. ראש הממשלה ושרת התרבות פעלו לקיים המשחק בירושלים.

נמצאו ליקויים בפעילותם של הגורמים שהיו שותפים לקבלת ההחלטות בנוגע להעמדת משאבים למימון עלויות היזם: מנכ"ל משרד התרבות ניהל משא ומתן עם היזם בדבר היקף המימון שיינתן לו, בלי שהתחשב בקיום הסכם בין ההתאחדות ליזם שבו נקבע שכל עלויות ארגון המשחק - בין אם יתקיים בחיפה ובין אם יתקיים בירושלים - יושטו על היזם, וכן פעל להעביר תקציב של 2.7 מיליון ש"ח ממשרד התרבות למשרד ירושלים ולהרל"י; אשר לחברת אריאל, היא התחייבה להעמיד משאבים ליזם בסכום של 1.1 מיליון ש"ח בלי שבחנה את תוספת העלות הנדרשת מקיום המשחק בירושלים במקום בחיפה.

אף על פי שהיוזמה לעריכת המשחק עלתה כבר בראשית שנת 2018 וההסכם בין ההתאחדות ליזם לעריכת משחק ידידות בין נבחרות ארגנטינה וישראל בכדורגל נחתם בתחילת מרץ באותה שנה, ההליכים שנקטו משרד התרבות וחברת אריאל מול היזם נעשו בחיפזון, זמן קצר מאוד לפני המועד המתוכנן לקיום המשחק. הדבר צורם במיוחד נוכח העובדה שמשרד התרבות וחברת אריאל הזדרזו לסכם עם היזם על הקצאת כרטיסים למשחק עבור עובדיהם שלושה שבועות לפני המועד שתוכנן למשחק.

ההתאחדות לכדורגל התקשרה עם יזם פרטי ומסרה לידיו את ארגון המשחק בלא שקיימה מעקב ובקרה בעניין הפצתם של הכרטיסים על ידי היזם. המשחק המתוכנן עורר התעניינות ציבורית רבה, והביקוש לכרטיסים למשחק היה גבוה יותר מן ההיצע, דבר שגרם מפח נפש לאוהדים שביקשו לצפות במשחק ולא הצליחו להשיג כרטיסים וכן לספסרות בכרטיסים ולהאמרת מחיריהם עד לאלפי ש"ח. על ההתאחדות לקבוע כללים בדבר ארגון אירועים שבהם מעורבים יזמים פרטיים. על הכללים להבטיח הגנה על האינטרס הציבורי, מבחינת ההקצאה, ההפצה והמכירה של מלאי הכרטיסים, ולקבוע מנגנוני בקרה שיבטיחו שהכרטיסים הללו אכן יגיעו לציבור הרחב.

משרד מבקר המדינה ער לחשיבות הרבה שיש בקיום אירועים בעלי פוטנציאל לחשיפה בין-לאומית של ירושלים. אין בחשיבות זאת לייתר את קיומם של תהליכי קבלות החלטות סדורים ושמירה על כללי מינהל תקין. דווקא החשיבות האמורה יוצרת ציפייה להתנהלות מופתית.

יצוין כי אף שהמשחק לא התקיים בסופו של דבר, החליט כאמור מבקר המדינה להשלים את הביקורת ולפרסם את דוח הביקורת לציבור, נוכח החשיבות של תיקון הליקויים ונוכח החשיבות של פרסומם לציבור הרחב.

