ניהול אירועים וחגיגות ברשויות מקומיות

תקציר

הרשויות המקומיות נוהגות לקיים עבור התושבים אירועים המוניים, כגון חגיגות, מופעים ומסיבות. חלק מהאירועים מתקיימים באולמות סגורים, וחלק תחת כיפת השמים. האירועים נחלקים לארבעה סוגים עיקריים: אירועים הקשורים לחגים, חגיגות תקופתיות, אירועים לציון תאריך חשוב ואירועים שרשות מקומית מסוימת מקיימת במועד קבוע בכל שנה.

אף שהאירועים האמורים משמעותיים מאוד לתושבים, ואף שקיומם כרוך בעלויות כספיות שהרשויות המקומיות נדרשות לשאת בהן, אין קיומם מוסדר בחוק, לא בפקודת העיריות [נוסח חדש] ולא בחוק עזר עירוני. משמעות הדבר היא בין היתר שאין הרשות המקומית מוגבלת בחוק בדבר מספר האירועים שהיא רשאית לקיים ובדבר סכום ההוצאה שהיא רשאית להוציא בעבור אירועים המתקיימים בתחום שיפוטה.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2012 - יוני 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לארגונם של מקצת האירועים והחגיגות אשר קיימו בשנים 2009-2012 שלוש עיריות - אשדוד, כרמיאל וראשון לציון - והמועצה האזורית שדות נגב. בביקורת נבדקו תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאירועים, ההתקשרויות שנעשו לצורך קיומם ואופן ניהול האירועים. בעיריית אשדוד נבדקו הנושאים האמורים בנוגע לאירועי הקיץ ולאירועי יום הזיכרון ויום העצמאות; בעיריית כרמיאל - פסטיבל המחולות ואירועי יום הזיכרון ויום העצמאות; בעיריית ראשון לציון - פסטיבל ראשון לציון ואירועי "חגיגות ה-130" להיווסדה של העיר; ובמועצה האזורית שדות נגב - אירועי חגיגות 60 שנה להיווסדה (להלן - אירועי חגיגות ה-60).

עיקרי הממצאים

לצורך ארגון חגיגות ומופעים לתושבים מוציאות הרשויות המקומיות מקופותיהן מאות מיליוני ש"ח בשנה, בעיקר מכספי התושבים. על הרשויות המקומיות, ובמיוחד על הגירעוניות שבהן, מוטלת אפוא החובה למצוא את נקודת האיזון בין מתן שירותי תרבות לתושביהן ברמה נאותה מחד גיסא ובין שמירה על כספי הציבור תוך הימנעות מחגיגות ראוותניות ופזרניות מאידך גיסא.

כפי שיפורט להלן, הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו בצורה המיטבית לשמירת כספי הציבור שהופקדו בנאמנות בידיהן. הן לא פעלו לאחד כוחות

ולמקסם את כוח הקנייה האדיר המצוי בידיהן, גם כדי לבלום את תופעת הפקעת המחירים של הופעות אמנים; הן לא קבעו הנחיות ונהלים מפורטים שיבטיחו קיום תהליכים תחרותיים ושוויוניים לבחירת ההצעות הטובות ביותר של נותני שירותים וספקים, תוך שמירה על כללי החיסכון, היעילות והמינהל התקין. יתרה מזו, הביקורת העלתה כשל רב-מערכתי בנושאים שנבדקו, החל מתקצוב האירועים, דרך אופן תכנונם וכלה בהתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים. להלן הפרטים:

תקצוב אירועים וההכנסות מהם

1. אשדוד: התקצוב של רוב האירועים נעשה על פי הערכה כללית בלבד של ההוצאות הכרוכות בקיומם, בלי שפורטו רכיבי ההוצאות כמו הוצאות הפקה, הוצאות פרסום, תשלום לאמנים והוצאות הגברה ותאורה.

ההכנסות העצמיות של החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד בע"מ (להלן - החברה העירונית אשדוד) מאירועי הפסטיבל בשנים 2011-2012 היו 3%-5.3% בלבד מסך ההוצאות הכרוכות בקיומם. באותן שנים היא קיימה כמה אירועים שבהם הוצבו עשרות דוכנים, וזאת בלי שפרסמה לפחות קול קורא למתן זיכיונות לבעלי דוכנים, בלי שקבעה אמות מידה לקביעת סוגי הסחורות שיימכרו בהם ובלי שגבתה תשלומים בעבור הצבת חלקם.

2. כרמיאל: בדוחות הכספיים המבוקרים של העמותה העירונית "פסטיבל מחולות בכרמיאל" (ע"ר) (להלן - העמותה העירונית כרמיאל) לא הוצגו בתקציב השנתי ההוצאות וההכנסות השנתיות בפועל הנוגעות לקיום הפסטיבל לעומת הסכום שהוקצה לכל הוצאה; ונוסף על כך חלק מההוצאות קוזזו מן ההכנסות. בתקציב שהוקצה לקיום פסטיבל המחולות צוינו אומדני יתר של הכנסות צפויות בלי שנמצאו אישורים או התחייבויות התומכים באומדנים שהוצגו. לעומת זאת, בנוגע להוצאות הצפויות צוינו סכומים הנמוכים מסכומי ההוצאות בשנים קודמות. העמותה לא נהגה בשקיפות מלאה גם בדוחות שצירפה לבקשה לקבלת תמיכה כספית ממשרד ממשלתי והסתירה ממנו את הנתונים המלאים, כדי לזכות בתמיכות שייתכן שלא הגיעו לה.

העמותה העירונית כשלה בשמירה על תקציב מאוזן וצברה גירעונות כספיים שהסתכמו בשנים 2010-2012 בכ-600,000 ש"ח. בשנת 2010, ועוד יותר מכך בשנת 2011, חלה ירידה בהכנסות העצמיות, בעיקר ההכנסות מתרומות ומחסויות וממכירות כרטיסים. האספה הכללית של העמותה לא דרשה ממנהליה לנקוט צעדים שיביאו לידי הגדלת הכנסותיה וקיצוץ בהוצאותיה.

הכספים שהקציבה העמותה לכיסוי הגירעון המצטבר (כ-1.4 מיליון ש"ח) שימשו בפועל לכיסוי ההוצאות השוטפות, ואת הגירעונות השוטפים כיסתה עיריית כרמיאל. גם השתתפותה של העירייה בתקציב השוטף של העמותה הלכה וגדלה. בשנים 2011-2012 הועברו לעמותה סכומים גבוהים כמעט פי ארבעה ופי שלושה מאלה שהועברו לה בכל אחת מהשנים 2009-2010.

3. ראשון לציון: בשנים 2009-2012 סך ההוצאות בפועל בגין כל האירועים (קבועים וחד-פעמיים) שקיימה החברה העירונית ראשון לציון לתרבות ספורט ונופש בע"מ (להלן - החברה העירונית ראשון לציון) גדל באופן חריג בכ-166%. בשנים 2010-2011 גדלו ההוצאות בפועל מכ-8.5 מיליון ש"ח לכ-18.2 מיליון ש"ח. בשנים 2009-2010 נרשמו חריגות ניכרות, בשיעורים של 30%-36%, מתקציב ההוצאות לאירועים

קבועים של החברה העירונית. בשל החריגות האלה גדל גם סכום "דמי הניהול" שהעירייה שילמה לחברה מדי שנה בשנה[1]. העירייה לא עמדה על כך שהתקציב שנקבע לחברה העירונית ישמש תקרת הוצאות לפעילותה, וממילא לא קיימה פיקוח הדוק על עמידתה של החברה במגבלות התקציב שנקבע לה ולא דרשה ממנה לנקוט צעדי התייעלות כדי לצמצם את ההוצאה הציבורית. העירייה והחברה העירונית לא ניצלו באופן מלא את האפשרויות לקבלת תמיכות מגורמים ממשלתיים ולגיוס חסויות מגופים מסחריים, כדי להקטין את חלקן במימון ההוצאות הנדרשות לקיום אירועים ופסטיבלים שעלותם גבוהה.

4. שדות נגב: המועצה האזורית שדות נגב לא העריכה כיאות את תקציבו של האירוע "חגיגות ה-60", ולכן חרגה במידה ניכרת מהתקציב שנקבע ונאלצה לממן בדיעבד את הגירעון שנוצר באמצעות קרן עבודות פיתוח. המועצה האזורית לא עשתה די לקבלת סיוע מגורמים שונים למימון אירועי חגיגות ה-60.

חלוקת כרטיסים ללא תשלום

1. ראשון לציון: החברה העירונית ראשון לציון נהגה לחלק לגורמים שונים, לפי החלטת מנהליה, הזמנות לאירועים שארגנה, ובכלל זה לבעלי תפקידים בעירייה ובתאגידים העירוניים. ההזמנות הגיעו לידיהם של בעלי תפקידים שמתוקף תפקידם הציבורי אינם חייבים להשתתף באירועים שהוזמנו אליהם. חלוקת ההזמנות נעשתה בלי שלעירייה או לחברה העירונית היה נוהל בעניין, ובלי שהוקמה, בעירייה או בחברה העירונית, ועדה מקצועית שתקבע אמות מידה לחלוקת הכרטיסים, תגיש את החלטותיה למועצת העירייה לאישור, תעמיד את ההחלטות לאחר אישורן לעיון תושבי הרשות ותפרסם אותן באתר האינטרנט של הרשות, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

2. כרמיאל: בשנת 2011 חילקה העמותה 4,669 כרטיסים ללא כל תמורה (מהם 2,256 לבעלי תפקידים בעירייה ו-2,413 למוזמנים אחרים), ובשנת 2012 - 4,302 כרטיסים (מהם 4,025 לבעלי תפקידים בעירייה), וזאת למרות העובדה שמשנת 2009 החמיר מצבה הכספי. בתיקי העמותה ובתיקי העירייה לא נמצאו הפרטים של רוב מקבלי הכרטיסים שהועברו לעירייה. מהפרטים שנמצאו עלה כי בשנת 2012 קיבלה מנכ"לית העירייה 26 כרטיסים לשבעה מופעים. בשנים 2010-2012 חילקה העמותה כרטיסים בחינם לעובדי מטה פסטיבל המחולות, לרבות מנהל הפסטיבל ומזכיר הפסטיבל. בספרי העמותה לא נמצאו דוחות מפורטים על מספר הכרטיסים שחולקו לכל עובד. גם בכרמיאל חולקו הכרטיסים בלי שלעירייה או לעמותה העירונית היה נוהל בעניין ובלי שהוקמה, בעירייה או בעמותה העירונית, ועדה מקצועית שתעסוק בנושא, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. בשנים 2011-2012 המשיכה הנהלת העמותה לחלק כרטיסים ללא כל תמורה, אף שהבינה כי הדבר גורם לה הפסדי הכנסות של מאות אלפי שקלים, שהיו יכולות לסייע בידיה להקטין את גירעונה.

---

1 העירייה מממנת, בין השאר, את ההוצאות של החברה העירונית הנובעות מפעולות קבועות שהיא אחראית לביצוען, ובכלל זה אירועים וחגיגות המתקיימים בעיר מדי שנה בשנה.

תכנון אירועים וקיומם

1. עיריות אשדוד, כרמיאל וראשון לציון והתאגידים העירוניים שבתחומי שיפוטן והמועצה האזורית שדות נגב לא קבעו נוהל או מסגרת מחייבת אחרת או הכינו מסמך עקרונות לצורך הבניית שיקול הדעת ולקביעת אבני דרך, המפרטים את הפעולות הכרוכות בתכנון כל אירוע, אישורו והפקתו. הנחיות בנושא זה נדרשות בייחוד לקיום אירועים רחבי היקף הכרוכים בהוצאה כספית ניכרת.

2. העיריות והתאגידים העירוניים שנבדקו לא תיעדו את תהליך קבלת ההחלטות על קיומם של האירועים, לרבות זהותו של מי שהחליט על קיומו של כל אירוע והנימוקים להחלטתו; קביעת תוכנו ואופיו של האירוע; קביעת תקציבו, לרבות היקף השתתפותה של הרשות במימונו והשגת התחייבות למקורות המימון האחרים לכיסוי ההוצאות; ובחירת החברה המפיקה, הספקים ונותני השירותים. בהיעדר מסמכים המפרטים את אבני הדרך בתכנון כל אירוע לא ניתן לקבוע אם התקבלו ההחלטות הנכונות בדבר קיומו, וקיים קושי בהפקת לקחים לאחר סיומו.

3. המועצה האזורית שדות נגב החליטה לקיים אירוע מרכזי רב משתתפים בעלות לא מבוטלת לרגל ציון 60 שנה ליישובי המועצה. האירוע התקיים אף ש-60 שנה להיווסדה של המועצה מלאו בינואר 2011 ולא באמצע 2012, ולמרות העובדה שרק יישוב אחד מבין 16 היישובים המאוגדים במועצה הוקם בשנת 1952. יתרה מזאת, המועצה החליטה לקיים את האירוע דווקא בשנת 2012, שהייתה שנת בחירות וחלו בה המגבלות שהיועץ המשפטי לממשלה קבע בדבר קיום אירועים בעלי אופי תעמולתי.

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים

1. הרשויות המקומיות שנבדקו שילמו מאות אלפי שקלים למפיקים, לחברות הפקה, ליועצים ולמנהלים אמנותיים בלי לקבל החלטות מושכלות מראש, בלי להגדיר מראש ובכתב את מטרות ההתקשרות ואת השיקולים שהביאו לבחירת נותני השירותים ובלי פנייה מתועדת לקבלת הצעות מחיר. התשלומים הגבוהים שולמו באופן גלובלי בלי שהיה ברור מהו התחשיב שלפיו נקבעו; בלי כל בקרה ודיווח על מהות השירותים שניתנו; ובלי שנוהלו פרוטוקולים מסודרים המתעדים את כל תהליך ההתקשרות. החברה העירונית ראשון לציון אף התקשרה עם שני בעלים של חברת הפקות שהפיקה בעבורה אירועים ומופעים, כדי שישמשו גם יועצים אמנותיים וגם חברים בוועדת ההיגוי של פסטיבל, באופן שיש בו משום ניגוד עניינים.

2. הרשויות המקומיות שנבדקו לא פנו בדרך כלל לחברת "מופעים בעם"[2] לבירור מחירי ההתקשרות שלה עם האמן המבוקש, וממילא לא נלקחו בחשבון תעריפיה בטרם החליטה הרשות המקומית על התקשרות לצורך קיום ההופעה שהיא מעוניינת בה.

3. בעיריות אשדוד וראשון לציון נעשו התקשרויות עם אמנים שלא באמצעות משרד ההפקות או האמרגן המייצג אותם באופן רשמי (להלן - האמרגן המייצג) אלא

---

2 חברה שמרכז השלטון המקומי התקשר עמה במטרה להוזיל בשיעור ניכר את עלויות אירועי התרבות ברשויות המקומיות באמצעות ביצוע כל הרכש בתחום זה באופן מרוכז.

באמצעות חברת הפקה, מפיק או אמרגן שרכש את הזכות לשווק את ההופעה מהאמרגן המייצג (תופעה של "שרשור"). סביר להניח כי עקב כך שילמו מחירים גבוהים יותר בשל פערי תיווך ועמלות מיותרות.

4. העיריות שנבדקו לא תיעדו את תהליך הבחירה של האמנים שהופיעו בחגיגות ובאירועים שקיימו, לכן לא ברור כיצד נבחרו האמנים. כמו כן, הן לא קבעו לא אמות מידה לבחירת האמנים ולא מגבלה כספית כלשהי על ההתקשרויות כדי לנסות ולהפחית את מחירי ההופעות.

5. בתאגידים העירוניים באשדוד ובכרמיאל התעלמו מהוראות נוהל המכרזים שקבעו התאגידים עצמם וכן מחובתם הכללית לפעול בתקינות ולקיים תהליכים תחרותיים המבטיחים למתמודדים שוויון זכויות ולהם עצמם התקשרויות בתנאים מיטביים. לחברה העירונית ראשון לציון אין נוהל מכרזים והתקשרויות משלה בדבר אופן בחירת ספקים ונותני שירותים. בבדיקה מדגמית של תהליכי ההתקשרות שהיא ביצעה עם ספקים לשם הזמנת טובין הנדרשים לקיום אירועים וחגיגות הועלו ליקויים שונים הנוגעים לבחירת ספקים.

6. במועצה האזורית שדות נגב לא נמצאו מסמכים המלמדים מדוע בחרה המועצה בספקים ובנותני השירותים שנבחרו לצורך קיום אירועי חגיגות ה-60, ואם פנתה אל ספקים ונותני שירותים נוספים בתחומים אלה לקבלת הצעות. גם לא נמצאו הסכמים עם נותני השירותים והספקים המעגנים את התחייבותם למתן השירותים ומפרטים את השירותים שיספקו.

הפקת לקחים

1. אשדוד: העירייה והחברה העירונית אשדוד לא קיימו ישיבות הפקת לקחים בכל הנוגע לצד הכספי של האירוע, דהיינו עמידה במסגרת התקציב שהוקצה לאירוע, עלות האירוע, ההכנסות העצמיות וכן דרכי פעולה אפשריות שיסייעו בידיהן לצמצם את עלויותיהם של אירועים עתידיים או להגדיל את ההכנסות.

2. כרמיאל: העמותה העירונית כרמיאל לא נהגה לקיים ישיבות הפקת לקחים לאחר אירועים, ובישיבות האספה הכללית לא נדרש המנהל האמנותי להשתתף ולהציג את לקחיו שלו מאירועי פסטיבל המחולות.

3. ראשון לציון: העירייה והחברה העירונית ראשון לציון לא קיימו דיון סדור, מקיף ושיטתי שנגע בכל אירועי הפסטיבל ובכל הקשור לתכנים בתחום האמנותי, לתפעול וללוגיסטיקה, לאבטחה וכן להיבט הכספי. עוד נמצא כי לא נדונו דרכי פעולה ליישומן של חלק מההמלצות שהועלו בדיונים, העלויות הכרוכות בכך והאמצעים הלוגיסטיים והפיזיים הנדרשים והן ממילא לא יושמו.

סיכום והמלצות

הרשויות המקומיות נוהגות לקיים בעבור התושבים אירועים המוניים. קיומם של אירועים אלה כרוך בעלויות כספיות, לעתים גבוהות מאוד, שהרשויות המקומיות נדרשות לשאת בהן.

בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לאירועים, בהתקשרויות שנעשו לשם קיומם ובאופן ניהול האירועים התגלו ליקויים כבדי משקל בכל אחד מהנושאים שנבדקו, לרבות תקצוב האירועים, תכנונם וקיומם, וכן בכל תהליך ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים כמו מפיקים, חברות הפקה ומנהלים אמנותיים.

שומה על הרשויות המקומיות ועל התאגידים העירוניים שנבדקו לשמור היטב על מסגרת התקציב שקבעו לעצמם בתחילת השנה ולא לחרוג מהמטלות שנקבעו בתכנית העבודה ומהמשאבים שהוקצו להם. כל חריגה מהמסגרת הכספית שנקבעה, ובוודאי חריגה בשיעור ניכר, משמעה פריצת מגבלות המשאבים העומדים לרשותם והגדלת המימון שעליהם להשיג ממקורות חוץ לכיסוי הוצאותיהם.

מן הראוי שהתאגידים העירוניים יפעלו לפי העקרונות המנחים גופים ציבוריים בהתקשרויות עם ספקים - שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת ושקיפות. בכלל זה מן הראוי כי הם יקבעו מערכת הנחיות ונהלים מפורטים שתכלול בין היתר פירוט של תהליך התקשרות עם נותני שירותים, לרבות שימת דגש על פרסום מכרזים או קיום תהליכים תחרותיים ושוויוניים ראויים אחרים, תחשיבי עלות מפורטים, קביעת התמורה ופיקוח ודיווח על שמירת מסגרת התקציב ועל טיב השירות הניתן.

ראוי אף שהרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים שנבדקו יקבעו נוהל או מסגרת מחייבת אחרת שבהם יוסדרו כל הפעולות הכרוכות בקיומם של אירועים, משלב תכנונם ועד סיומם, לרבות הפקת לקחים. ראוי לעגן באותה מסגרת מחייבת את דרכי הפעולה שעליהן המליץ משרד מבקר המדינה כדי להביא לניהול יעיל, חסכוני ואפקטיבי יותר של האירועים המופקים ברחבי העיר ושל כספי הציבור המוצאים בגינם. יתרה מזאת, תהליך הפקת הלקחים לאחר קיום אירועים נחוץ כדי ללמוד על כשלים ולשפר את הטעון תיקון וכן לייעל את ארגון האירועים בעתיד הן מהבחינה הכספית והן מהבחינה המינהלית.

♦

מבוא

הרשויות המקומיות נוהגות לקיים עבור תושביהן אירועים המוניים כגון חגיגות, מופעים ומסיבות. האירועים מתקיימים באולמות סגורים או תחת כיפת השמים, והם נחלקים לארבעה סוגים עיקריים: אירועים הקשורים לחגים כמו חגיגות יום העצמאות, מדורות ל"ג בעומר, חגיגות הקציר בשבועות, חג המים ותחרות הסוכה הנאה בסוכות, הקפות בשמחת תורה ותהלוכות עַדְלָיְדע בפורים; חגיגות תקופתיות כמו מסיבות גיוס, אירועי רחוב, ירידים, הפעלות לילדים ואירועי קיץ, לרבות הופעות אמנים; אירועים לציון תאריך חשוב כמו חגיגות 100 שנים לתל אביב, חגיגות עשור לאלעד וחגיגות סיום הש"ס (אחת לשבע שנים); ואירועים שרשות מקומית מסוימת מקיימת במועד קבוע בכל שנה כמו פסטיבל הכלייזמרים בצפת, פסטיבל המחולות בכרמיאל, פסטיבל הג'אז באילת, תערוכת אמנות, ציור ופיסול במעלות ופסטיבל עכו.

קיומם של כל סוגי האירועים כרוך בעלויות כספיות שהרשויות המקומיות נדרשות לשאת בהן. לעתים העלויות גבוהות מאוד - למשל עלויות האירועים לציון תאריך חשוב והעלויות של אירועי יום העצמאות. באירועים אלה מתקיימים ברשויות המקומיות מופעים של זיקוקי די-נור והופעות אמנים, בהם אמנים מהשורה הראשונה בארץ שעלות הופעותיהם גבוהה.

באמצע 2011 פרסם מרכז השלטון המקומי מכרז להקמת גוף הזמנות ייחודי לצורכי תרבות ובידור בעבור הרשויות המקומיות (ראו להלן). מטרת הקמתו - לבלום את תופעת הפקעת המחירים, להביא לידי ניצול מיטבי של התקציב שהרשויות המקומיות מקציבות לפעולות תרבות ולהקטין את העמלה של מתווכים בתחום הבידור. הדבר נעשה בין היתר בגלל הביקורת הציבורית על העלות הגבוהה המשולמת בגין הופעות האמנים. במכרז זכתה חברת "מופעים בעם".

אף שהאירועים האמורים משמעותיים מאוד לתושבים, ואף שקיומם כרוך בעלויות כספיות שהרשויות המקומיות נדרשות לשאת בהן, אין קיומם מוסדר בחוק, לא בפקודת העיריות [נוסח חדש] ולא בחוק עזר עירוני. משמעות הדבר היא בין היתר שאין הרשות המקומית מוגבלת בחוק בדבר מספר האירועים שהיא רשאית לקיים ובדבר סכום ההוצאה שהיא רשאית להוציא בגין האירועים המתקיימים בתחום שיפוטה.

בחודשים דצמבר 2012 - יוני 2013 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטות בדבר מקצת האירועים והחגיגות בשנים 2009-2012, את ההתקשרויות שנעשו לצורך קיומן ואת אופן ניהול האירועים. הביקורת נעשתה בשלוש עיריות - אשדוד, כרמיאל וראשון לציון - ובמועצה האזורית שדות נגב. בעיריית אשדוד נבדקו הנושאים האמורים בנוגע לאירועי הקיץ ולאירועי יום הזיכרון ויום העצמאות; בעיריית כרמיאל - פסטיבל המחולות ואירועי יום הזיכרון ויום העצמאות; בעיריית ראשון לציון - פסטיבל ראשון לציון ואירועי "חגיגות ה-130" להיווסדה של העיר; ובמועצה האזורית שדות נגב - אירועי 60 שנה להיווסדה (להלן - אירועי חגיגות ה-60).

המבנה הארגוני

באשדוד, כרמיאל וראשון לציון מנהלים תאגידים עירוניים את עיקר אירועי התרבות והמופעים. באשדוד מנהלת את האירועים והמופעים החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד בע"מ, שהוקמה בשנת 1992 (להלן - החברה העירונית אשדוד), ומחלקות העירייה מסייעות בידיה בעיקר בתחום הפיקוח ובהליכי רישוי הנוגעים לאירועים.

העמותה העירונית פסטיבל מחולות כרמיאל (ע"ר) (להלן - העמותה העירונית כרמיאל) מנהלת בכרמיאל את האירועים והמופעים הקשורים לפסטיבל המחולות, שהם האירועים השנתיים המרכזיים המתקיימים בכרמיאל הן מבחינת היקף הפעילות הן מבחינת ההוצאה הכספית. את העמותה הקימה בשנת 1997 עיריית כרמיאל כדי לארגן, להפיק ולנהל את אירועי הפסטיבל. את אירועי יום הזיכרון ויום העצמאות בכרמיאל מארגנת מחלקת האירועים בעירייה.

את עיקר האירועים והמופעים בראשון לציון מנהלת החברה העירונית ראשון לציון לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - החברה העירונית ראשון לציון) שהוקמה בשנת 1990. עיריית ראשון לציון היא שממנת את האירועים שהחברה העירונית ראשון לציון מקיימת, והיא גם שקובעת בתחילת כל שנה את תקציב האירועים, לפי פירוט האירועים הצפויים ולפי אומדן עלותו של כל אירוע שמגיש לה מנהל הכספים של החברה העירונית. מימון העירייה מתבצע בשני אופנים: באמצעות "דמי ניהול" - למימון אירועים קבועים המתקיימים מדי שנה בשנה (כגון פסטיבל ראשון לציון, אירועי פורים, אירועי חוף הים וכן אירועי יום הזיכרון וחגיגות יום העצמאות) (ראו להלן); ועל פי הזמנות לביצוע עבודה שהעירייה מוציאה לחברה העירונית[3] - מימון אירועים חד-פעמיים (כגון פסטיבלי

3 יצוין כי במסגרת חגיגות ה-130 שהתקיימו באוגוסט 2012 עד יולי 2013 הוגדל גם המימון שהקצתה העירייה לצורך קיומם של אירועים קבועים.

חדשנות, סרטים, אירועי פסטיבל "הכדור בידיים שלנו" וחגיגות ה-130 להיווסדה של העיר) (ראו להלן).

המועצה האזורית שדות נגב מארגנת בעצמה את אירועי התרבות בתחומה, שהיקפם בדרך כלל אינו גדול.

תקציב האירועים

התקציב השנתי של כל גוף, לרבות עירייה ותאגיד עירוני, הוא המסגרת הכספית שנקבעה לו לביצוע המטלות שנקבעו בתכנית העבודה שלו, והוא מתבסס על אומדן מפורט של מרכיבי ההכנסות וההוצאות השנתיות שלו. תפקידו העיקרי של התקציב הוא לקבוע את המסגרת לביצוע כל סוגי המטלות באותה שנה, ותפקידו המשני הוא לקבוע את הקצאת הכספים הדרושים לביצוע המטלות. לפיכך, על התקציב לשקף את כל ההוצאות המשוערות של הגוף באותה שנת פעילות ואת כל ההכנסות שצפוי שיהיו לו באותה שנה. גוף החורג מן המסגרת התקציבית שלו צריך לממן את סכום החריגה בין היתר באמצעות הלוואות ומשיכות יתר או שעליו לצמצם את היקף פעילותו.

התקציב הוא גם כלי בקרה ושליטה המצוי בידי ההנהלה ומאפשר לה להשוות את עלויות הביצוע לאומדן העלויות על פי התכנון; להשוות בין היחידות של הגוף בכל הנוגע להישגיהן ולעלויות הכרוכות בפעילותן בתקופות שונות; ולהתחשבן עם גורמי חוץ באמצעות השוואה בין התקציב שהקצה הגוף למימון פעילותם ובין הוצאותיהם.

להלן נתונים על תקציב שהוקצה לכלל האירועים והחגיגות בשלוש העיריות שנבדקו, לעומת ההוצאה בפועל[4] על קיומם בשנים 2009-2012[5] (באלפי ש"ח):

4 הנתונים על ההוצאות בפועל המצוינות בטבלה אינם כוללים הוצאות שכר ונלווים של עובדי העיריות והתאגידים העירוניים, שתפקידם לעסוק בניהול החגיגות והאירועים. למותר לציין כי לו נכללה ההוצאה הזאת, סך ההוצאות בגין האירועים והחגיגות היה גדל בשיעור ניכר.

5 במועצה האזורית שדות נגב נבדקו רק אירועי חגיגות ה-60. לא נאספו נתונים בנוגע לשאר האירועים והחגיגות שהתקיימו במועצה בתקופה הנסקרת מפאת היותם אירועים קטנים בהיקפם.

	2009			2010			2011			2012			2013	
	הוצאות בפועל	שיעור מהתקציב	תקציב[1]	הוצאות בפועל	שיעור מהתקציב	תקציב[1]	הוצאות בפועל	שיעור מהתקציב	תקציב[1]	הוצאות בפועל	שיעור מהתקציב	תקציב	הוצאות בפועל	שיעור מהתקציב	תקציב[1]
עיריית אשדוד															
סך הכל	7,702	15%	6,448	6,995	8%	8,602	10,089	17%	9,323	10,273	10%	10,228			
מזה: פסטיבלים	4,082	7%	3,750	3,879	3%	4,250	5,238	23%	[2]4,976	5,847	18%	6,480			
אירועי קיץ	3,800		1,000	1,042	4%	1,204	1,323	10%	1,204	1,320	10%	1,110			
מזה: אירועי יום הזיכרון ויום העצמאות	1,211	-													
עיריית טבריה															
סך הכל [3]	1,210														
אירועי יום הזיכרון ויום העצמאות	349	3%	360	458	27%	489	489	-	555	661	19%	[2]			
עמותת פסטיבל מוזיקה כרמיאל	359														
סך הכל [4]	4,142		[4]	4,279		[4]	4,324		[4]	4,293		[4]			
עיריית ראשון לציון[5]															
סך הכל [4]	7,136	18%	6,941	8,546	23%	17,987	18,183	1%	28,249	18,998	(33%)	28,848			
מזה: "חגיגות ה-130"	-		150	150	-	500	198	(60%)	8,830	5,515	(38%)	8,602			

1. התקציב כולל את התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח.
2. בתקציב זה נכלל גם תקציב האירועים.
3. בתקציב זה נכלל גם תקציב האירועים, עיריית טבריה מקיימת את פסטיבל הבלוז ואת פסטיבל הג'אז.
4. הנתונים לגבי תקציב זה אינם כוללים את ההוצאות בפועל.
5. עיריית ראשון לציון מקיימת את פסטיבל הבירה ואת פסטיבל הפרחים.

להלן הממצאים העיקריים הנוגעים לאופן שבו הכינו הרשויות המקומיות את תקציב האירועים והחגיגות, לרישום ההוצאות בתקציב ולמימושו של התקציב בתקופה הנסקרת:

אשדוד

1. לפי הנחיות של משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות (להלן - ההנחיות להנהלת חשבונות)[6], יש לפרט בתקציב בדיוק רב ככל הניתן את ההוצאות הצפויות ולתת בו ביטוי לכל הוצאה.

נמצא כי החברה העירונית אשדוד הכינה את התקציב של רוב האירועים על פי הערכה כללית של ההוצאות הכרוכות בקיומם ולא פירטה את רכיבי ההוצאות - הפקה, פרסום, תשלום לאמנים, הגברה, תאורה ועוד.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית אשדוד כי התקציב שהוקצה לה נועד להנחות אותה בקביעת סוג האירוע, אופיו, היקפו ותוכנו, וכן לשמש לה כלי בקרה ושליטה; על כן אין הוא יכול להתבסס על הערכה כללית בלבד של ההוצאות. התקציב צריך להיות מפורט ככל האפשר בכל הנוגע להוצאות הנדרשות ולשקף נאמנה את הפעילות המתוכננת. בהיעדר תקציב מפורט עלולות לצוץ הוצאות חריגות ובלתי צפויות.

2. באוקטובר 2011 אישרה מועצת העירייה, על פי המלצת ועדת הכספים של העירייה מאוגוסט 2011, תוספת תקציב לפסטיבלים בסך של כ-1.6 מיליון ש"ח. הועלה כי התקציב אושר לאחר קיומם של האירועים ולאחר שהחברה העירונית אשדוד כבר התחייבה לשלם בעבור השירותים שניתנו בהם.

3. בשנים 2011-2012 קיימה החברה העירונית אשדוד עשרות אירועי קיץ, מרביתם במסגרת "פסטיבל תוצרת הארץ", בלי שקבעה תקציב נפרד לכל אירוע. כל ההוצאות נרשמו במרוכז בספרי הנהלת החשבונות של החברה, ולא היה ניתן לדעת בכמה הסתכמה עלותו של כל אירוע.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2013[7] כי "פסטיבל תוצרת הארץ" הוא אירוע אחד ובו כמה מופעים, לכן נקבעה לו מסגרת תקציב כוללת ללא התייחסות לכל מופע בנפרד. העירייה הוסיפה כי אירועי הקיץ "כללו מספר רב של אירועים" והתפרסו על פני כמה חודשים, והחברה העירונית ניהלה בקרה תקציבית מפורטת "על פי תתי אירועים".

משרד מבקר המדינה העיר כי על החברה העירונית לתקצב כל אירוע בנפרד, ובכלל זה לפרט את מקורות המימון שלו, כדי שיהיה ניתן לדעת אם ההוצאות הכרוכות בקיומו של כל אירוע עמדו במגבלת התקציב שנקבע לו.

4. לפי ההנחיות להנהלת חשבונות, כלל חשוב בניהול החשבונות התקציביים הוא הקפדה על שיוך נכון של ההכנסות וההוצאות לפרקים ולסעיפים המתאימים בתקציב המאושר. עוד צוין בהנחיות אלה כי אחת המטרות העיקריות של הרישום החשבונאי והדיווח הכספי היא להציג את

---

6 בדצמבר 2004 חילק משרד הפנים לרשויות המקומיות אוגדן הנחיות "להנהלת חשבונות ודיווח כספי" ובו צוין כי ההנחיות נוגעות לרישומים השוטפים במערכת הנהלת החשבונות ובמערכות העזר השונות וכן לעריכת הדוחות הכספיים "כנדרש על ידי משרד הפנים על פי הוראות החוק, התקנות וההנחיות לדיווח".

7 העירייה כללה בתשובתה גם הסברים בעניין הממצאים אשר נשלחו לחברה העירונית אשדוד.

הנתונים על הכנסות והוצאות צפויות בשקיפות לפני מועצת הרשות המקומית, מוסדות השלטון המרכזי וציבור משלמי המסים.

(א) הביקורת העלתה חמישה מקרים שבהם סווגו בשנת 2012 בהנהלת החשבונות של החברה העירונית אשדוד הוצאות על אירועי קיץ בסעיפים שעניינם אינו אירועי קיץ. הסכום הכולל של ההוצאות היה כ-99,000 ש"ח.

(ב) עוד הועלה כי רוב הסכום שנרשם בסעיף ההוצאות של "פסטיבלים - אירועי תרבות" בשנת 2012 (כ-508,000 ש"ח מתוך 569,000 ש"ח) שימש לכיסוי הוצאות של חגיגות יום העצמאות ושל חגיגות המימונה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית כי בהיעדר רישום מדויק של ההוצאות ובהיעדר סיווגן לסעיף התקציבי המתאים, לא ניתן לקבוע מהו היקף ההוצאות על כל אירוע ואם נשמרה מסגרת התקציב שלו. כמו כן, היעדר רישום כאמור פוגע בשקיפותו של הדיווח הכספי.

5. נמצא כי בספרי הנהלת החשבונות של החברה העירונית אשדוד לא מופיע פירוט הנוגע לניצול התקציב לכל אירוע בנפרד. עוד נמצא כי לחשבת מחלקת האירועים של החברה אין גישה למערכת הנהלת החשבונות של החברה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית כי רישום כזה אינו מאפשר בקרה תקינה על שיעור התקציב שנוצל ועל היקף ההוצאות המצטבר לגבי כל אירוע. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי בהיעדר גישה של החשבת למערכת הנהלת החשבונות של החברה, אין היא יכולה לעקוב באופן שוטף אחר מידת הניצול של התקציב לכל אירוע, להפיק דוחות ולנהל כרטסות הוצאות.

העירייה מסרה בתשובתה כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה יגביר סמנכ"ל הכספים של החברה את תדירות הפקת דוחות הנהלת החשבונות שלה.

6. ההוצאות בעבור קיום אירועי יום הזיכרון ויום העצמאות בשנים 2010-2012 חרגו בכל אחת מהשנים מהתקציב שאושר; בייחוד בלטה החריגה בשנת 2012, שבה חרגו ההוצאות בכ-51% מהתקציב שאושר (כ-2.60 מיליון ש"ח בפועל לעומת כ-1.73 מיליון ש"ח שאושרו)[8].

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי התקציב הוא כלי בסיסי בתכנון הפעילות העסקית של כל גוף, מכיוון שהוא משקף את סך המשאבים העומדים לרשותו של אותו גוף. כשחרגה החברה העירונית מהתקציב, ובוודאי כשחרגה ממנו חריגה ניכרת, היא פעלה שלא על פי המשאבים המוגבלים שעמדו לרשותה ונאלצה לממן את האירועים במקורות שנועדו למימון פעילות אחרת.

8 חלק מההוצאות החריגות מומנו מהתקציב של אירועי הפסטיבלים.

כרמיאל

1. בהנחיות להנהלת חשבונות נקבע כי "התקציב חייב להיות בנוי באופן שיאפשר ניהול חשבונות במקביל לסעיפי התקציב המאושרים, ויאפשר הכנת דינים וחשבונות שיראו את הביצוע בהשוואה לתקציב, דהיינו מתן דיווח נאות לכספים שנתקבלו וכיצד הם הוצאו בהשוואה לתקציב המאושר".

העמותה העירונית כרמיאל לא הציגה בדוחותיה הכספיים המבוקרים את הוצאותיה והכנסותיה השנתיות בפועל לעומת התקציב השנתי שנקבע לכל הוצאה. לפיכך, לא ניתן היה לדעת אם היו חריגות תקציביות, ואם היו - מה היה היקפן ובאילו סוגי הוצאות הן באו לידי ביטוי.

בתשובה נוספת מיולי 2013 (להלן - התשובה הנוספת) טענה העמותה העירונית כרמיאל כי משרד הפנים לא החיל את ההנחיות להנהלת חשבונות על עמותות עירוניות.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי היה מקום לאמץ בנהליה את ההנחיות להנהלת חשבונות בכל הנוגע להצגת התקציב בדוחותיה הכספיים המבוקרים, כפי שאימצה את תקנות העיריות בנוגע לרכישת טובין. מכל מקום, ההנחיות האמורות הן חלק מכללי ניהול חשבונות ומסדרי מינהל תקין שגופים מסודרים, בייחוד גופים המנהלים כספי ציבור, אמורים לפעול לפיהן.

2. בהנחיות להנהלת חשבונות נקבע כי "המטרה העיקרית של הרישום החשבונאי והדיווח הכספי היא להציג את הביצוע הנכון של התקציב המאושר בשקיפות ובגילוי נאות... בכדי להשיג את מטרת הגילוי, יש להקפיד הקפדה מלאה כי כל הוצאה או הכנסה תרשם במלואה **ללא קיזוז** כל שהוא בין ההוצאות להכנסות או להיפך, על מנת לתת ביטוי מלא לשלמות ההכנסה ושלמות ההוצאה" (ההדגשה במקור).

נמצא כי העמותה העירונית כרמיאל נהגה לקזז בדוח השנתי שהגישה חלק מההוצאות מן ההכנסות, ולכן היו ההכנסות וההוצאות שצוינו בדוח נמוכות מההכנסות וההוצאות בפועל.

למשל, העמותה קיזזה מסעיף הכנסותיה מפרסום ומשילוט, מהופעות של להקות מחול ומהפעלת דוכני המזון הוצאות שנשאה בהן בעניינים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כי עליה לתת ביטוי שלם להכנסות ולהוצאות שהיא מציגה בדוחותיה, בהשוואה לתקציב, כדי להציג בשקיפות ובגילוי נאות את מימושו. לשם כך עליה להקפיד כי כל הוצאה או הכנסה תירשם במלואה בכל דוחותיה וללא כל קיזוז.

3. לעתים ציינה העמותה העירונית כרמיאל בתקציב שהקצתה לקיום פסטיבל המחולות סכומי יתר של הכנסות צפויות, בלי שיהיו לה אישורים או התחייבויות התומכים בכך. לעומת זאת, בנוגע להוצאותיה הצפויות נהגה העמותה לציין סכומים הנמוכים מסכומי הוצאותיה בשנים קודמות. להלן שתי דוגמאות:

(א) העמותה ציינה בספריה כי בשנת 2012 יעניק לה משרד התרבות והספורט 2.5 מיליון ש"ח, וזאת בלי לקבל את התחייבותו לסכום האמור ולמרות העובדה כי בשנים 2009-2011 הוא העניק לה 1.25 מיליון ש"ח בלבד. בפועל קיבלה העמותה ממשרד התרבות והספורט בשנה זו רק 1.25 מיליון ש"ח, כבשנים קודמות, דהיינו רק 50% מהמענק שציפתה לו.

העמותה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא מתחילה לעסוק בתכנון הפסטיבל 10-12 חודשים לפני מועד קיומו, ועדיין אין בידיה נתונים הנוגעים לסכום התמיכה שתקבל ולפיה תוכל לתכנן את הפסטיבל. העמותה הוסיפה כי "כל שנה ישנן הבטחות בעל פה שהתמיכה תגדל", אך ההבטחות לא תמיד "מתגשמות".

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי לנוכח הסבריה היה עליה לנקוט משנה זהירות בקביעת תקציב ההכנסות שלה ולהתבסס רק על סכומים שקיבלה בשנים קודמות; הצגת סכומים לא מבוססים עלולה להטעות.

(ב) בשנת 2011 תוקצבו הוצאות הלינה והכלכלה של להקות מחול מחוץ לארץ בסכום של 160,000 ש"ח, אף שבשנת 2010 הן הסתכמו בכ-244,000 ש"ח. בפועל, בשנת 2011 הסתכמו הוצאות אלה בכ-369,000 ש"ח, יותר מפי שניים מהנקבע בתקציב.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי קביעה של עודף הכנסות ומיעוט הוצאות בתקציב אינה משקפת את המצב לאשורו ומביאה לידי איזון תקציבי מלאכותי. עליה להקפיד ולציין באופן מדויק בתקציב את ההכנסות וההוצאות, כדי שאלה ישקפו ככל הניתן את הפעילות הצפויה בשנה הקרובה.

4. לפי הדוח של העמותה העירונית כרמיאל שעניינו ביצוע התקציב בשנת 2012 (מעודכן לפברואר 2013) הסתכמו ההוצאות השנתיות שלה ב-4.29 מיליון ש"ח. לעומת זאת, לפי נתוני הנהלת החשבונות של העמותה הסתכמו ההוצאות באותה שנה ב-3.65 מיליון ש"ח בלבד. הביקורת העלתה כי העמותה נהגה לרשום את הוצאותיה בהנהלת החשבונות ב"שיטת המזומנים", בניגוד לרישום ב"שיטה המצטברת" שהיא השיטה המקובלת הנהוגה בעמותות[9].

העמותה מסרה בתשובתה השנייה כי את הנהלת החשבונות שלה מבצעת לשכת שירות חיצונית, וגזבר העמותה החזיק ברשותו מסמכים הנוגעים לחשבונות שלא שולמו רק לצורכי מעקב. לדברי העמותה, הגזבר מסר את כל החומר שהיה ברשותו ללשכת השירות לרישום לפני שספרי העמותה הועברו למשרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי בגלל העיכוב בהעברת הנתונים להנהלת החשבונות שלה בנוגע לחשבונות שלא שולמו נעשה רישום חלקי של ההוצאות וההכנסות בהנהלת החשבונות. הנתונים שצוינו בהנהלת החשבונות של העמותה לא שיקפו אפוא את מצבה הכספי האמתי, אף שבאותה עת כבר חלפו שישה חודשים מסיום הפסטיבל.

5. הגירעון המצטבר של העמותה העירונית כרמיאל בסוף 2011 היה גדול כמעט פי שניים מהגירעון המצטבר בסוף 2009. בסוף 2012 הוא הסתכם בכ-1.1 מיליון ש"ח.

העמותה מסרה בתשובה מיוני 2013 (להלן - תשובתה הראשונה) בעניין זה כי בכל אחת מהשנים הנסקרות פחת הגירעון השנתי שלה הן "במונחים שקליים והן במונחים יחסיים".

---

9 הרישום ב"שיטת המזומנים" מתבצע רק עם התשלום בפועל, ואילו הרישום ב"שיטה המצטברת" מתבצע כבר בעת היווצרות ההתחייבות לשלם.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי אף שהגירעון השנתי שלה הולך ופוחת, היא כשלה בשמירה על תקציב מאוזן וצברה גירעונות כספיים שהסתכמו בשנים 2012-2010 בכ-600,000 ש"ח.

בתשובתה הראשונה מסרה העמותה העירונית כרמיאל כי "לאחר 25 פסטיבלים - שעלותם בערכים של היום כ-110 מיליון ש"ח - אנו נמצאים בגרעון של פחות מאחוז אחד מסכום זה - כנראה שההתנהלות לא הייתה גרועה כל כך. בשנתיים-שלוש מוצלחות גם גרעון זה יימחק".

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי מכיוון שבשנים האחרונות גדל הגירעון המצטבר שלה בשיעור ניכר, יש לעמוד על הסיבות להיווצרותו דווקא באותן השנים ולמצוא דרכים לשמור על תקציב מאוזן בשנים הבאות. אל לה לעמותה לסמוך על העירייה שתגדיל את השתתפותה בתקציב העמותה ותכסה את גירעונותיה השוטפים כפי שעשתה בשנים 2011 ו-2012.

6. (א) בשנים 2011-2010 דנה הנהלת העמותה העירונית כרמיאל כמה פעמים במצב הכספי של העמותה. בישיבת האספה הכללית בינואר 2010 נשאל מנכ"ל העמותה מדוע אין העמותה פונה ליזם פרטי כדי לשפר את המצב הכספי שלה, והוא השיב: "כשאנו לא מצליחים ביעילות לממן, גם יזם פרטי לא יצליח"; בישיבת האספה הכללית במאי 2011 דיווח מנכ"ל העמותה: "אנחנו נמצאים על הקצה העליון של היכולת לגייס כספים". אחד מחברי העמותה העיר על כך כי "אם זה נכון, צריך להתאים את ההוצאות"; ובישיבת האספה הכללית בינואר 2012 דיווח יו"ר הוועד המנהל של העמותה: "סיימנו את הפסטיבל במצב כלכלי לא טוב, ההכנסות השנה היו קטנות ממה שציפינו וגופים שהתחייבו להעברת הכספים לפסטיבל לא עמדו בכל ההתחייבויות".

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי לפי הפרוטוקולים של דיוני התקציב לא נדרש בישיבות אלה מהנהלת העמותה לבצע שינויים של ממש באופן פעילותה של העמותה, לרבות להכין תכנית הבראה, לקצץ בהוצאותיה או לבחון את האפשרות לגייס יזם פרטי כדי להביא לידי הגדלת ההכנסות העצמיות והקטנת ההוצאות. בכך לא היטיבו הנהלת העמותה וחבריה למלא את תפקידם העיקרי - פיקוח על פעילות העמותה ושמירה על מצב כספי נאות. יצוין כי לפני חברי העמותה לא הובאו נתונים המעידים שהעמותה נמצאת "על הקצה העליון של היכולת לגייס כספים", וחברי העמותה גם לא ביקשו הבהרות בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי היא לא פיקחה על ההתנהלות הכספית של העמותה.

(ב) בשנים 2012-2009 הקצתה העמותה בתקציבה כספים שנועדו לכיסוי הגירעון המצטבר (558,000 ש"ח, 492,000 ש"ח, 175,000 ש"ח ו-175,000 ש"ח, בהתאמה). הביקורת העלתה כי העמותה לא השתמשה בפועל בכספים אלה לכיסוי הגירעון המצטבר אלא לכיסוי ההוצאות השוטפות.

7. (א) התקציב הנוגע לאירועי יום העצמאות בכרמיאל פורט הן בניירות עבודה פנימיים של מחלקת האירועים של עיריית כרמיאל הן במערכת הנהלת החשבונות של העירייה. הסכומים שצוינו במערכת הנהלת החשבונות ובניירות העבודה היו שונים אלה מאלה, אף שהיו אמורים להיות שווים.

התקציב המאושר של העירייה לאירועי יום העצמאות בשנים 2012-2010 היה קטן במידה ניכרת מהתקציב שפורט במסמכים הפנימיים של מחלקת האירועים. למשל, בשנת 2011 צוין בתקציב

העירייה כי הסכום שיוקצה לאירועי יום העצמאות יהיה 50,000 ש"ח בלבד, דבר שלא היה נכון ואף לא סביר.

בתשובתה מיוני 2013 מסרה עיריית כרמיאל כי בשנת 2011 חלה טעות סופר ב"פתיחת התקציב", והסכום הנכון היה צריך להיות 500,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי בקרה פנימית נאותה הייתה מביאה לגילוי הטעות בעוד מועד ומאפשרת לה לתקן את התקציב בטרם החלה להתקשר עם נותני שירותים.

(ב) הביקורת העלתה כי הוצאותיה של עיריית כרמיאל בגין אירועי יום העצמאות נרשמו גם בסעיפים אחרים. לדוגמה, בשנים 2009-2012 נרשמו הוצאות שהסתכמו ב-789,753 ש"ח בסעיף "אירועים עירוניים".

משרד מבקר המדינה העיר כי הרכבת תקציב בדרך זו אינה מאפשרת את מימוש אחת ממטרותיו העיקריות - לשמש כלי לפיקוח ולבקרה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מאחר שההוצאות על אירועי יום העצמאות לא סווגו ונרשמו במדויק בסעיף התקציבי שיועד לכך, לא הייתה בידי העירייה תמונה מהימנה של ההוצאות הנוגעות לאירועים אלה, וזאת בניגוד להנחיות משרד הפנים. יתרה מזאת, התקציב האמתי של אירועי יום העצמאות, כפי שהופיע במסמכי מחלקת האירועים, לא הוצג לפני ועדת הכספים ומועצת העירייה, וממילא הן לא אישרו אותו. כמו כן, שיטת הניהול הזאת של התקציב הסתירה בחלק מהשנים חריגות תקציביות ופגעה במהימנות הנתונים המצוינים בספרי העירייה בנוגע להוצאותיה.

(ג) עוד העלתה הביקורת כי מחלקת האירועים של העירייה בנתה את התקציב המאושר בספרי העירייה על פי הערכה כללית בלבד של ההוצאות הצפויות, בלי לפרט את מרכיביהן כגון תשלומי פרסום, תשלומים לאמנים ותשלומים הנוגעים להגברה ולתאורה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי התקציב העומד לרשותה נועד לסייע לה לקבוע מראש את סוג האירוע, אופיו, היקפו ותוכנו, לכן עליו להיות מדויק ככל האפשר ובהכנתו יש להביא בחשבון כל מרכיבי ההוצאות הצפויות, להתבסס על ניתוח יסודי של ביצועי העבר, על הפקת לקחים ועל תכנון עתידי מפורט, ולא להתבסס על הערכה כללית בלבד.

8. בשנים 2010-2012 חל גידול ניכר בהוצאות העירייה הנוגעות לקיום אירועי יום הזיכרון ויום העצמאות לעומת 2009. למשל, בשנת 2012 הייתה ההוצאה על קיום אירועים אלה גדולה בשיעור של 84% מההוצאה בשנת 2009 (כ-661,000 ש"ח לעומת כ-359,000 ש"ח).

9. בכל השנים שנסקרו למעט 2011 חרגו ההוצאות של מחלקת האירועים מהתקציב הרגיל המעודכן שקבעה העירייה לקיום אירועי יום העצמאות.

ראשון לציון

1. (א) תקציב ההוצאות של החברה העירונית ראשון לציון בגין האירועים הקבועים שהיא מקיימת עלה בשנים 2009-2013 ב-60% (מ-7.1 מיליון ש"ח לכ-11.4 מיליון ש"ח). בד בבד ירד

תקציב ההכנסות של החברה העירונית מאירועים קבועים באותן שנים ב-28% (מ-1.89 מיליון ש"ח לכ-1.4 מיליון ש"ח).

(ב) בשנת 2011 הייתה ההוצאה של העירייה בגין אירועים חד-פעמיים גדולה בכ-1,273%, כלומר פי 13.7, מן ההוצאה בשנת 2010 (כ-9.6 מיליון ש"ח לעומת 698,000 ש"ח). בשנת 2012 הייתה ההוצאה של העירייה בגין אירועים אלה גדולה בכ-30% מן ההוצאה בשנת 2011 (כ-12.4 מיליון ש"ח לעומת כ-9.6 מיליון ש"ח)[10].

(ג) בשנים 2009-2012 גדל סך ההוצאות בפועל בגין כל האירועים (קבועים וחד-פעמיים) שקיימה החברה העירונית באופן חריג בכ-166% (מכ-7.1 מיליון ש"ח לכ-19 מיליון ש"ח). בעיקר בלט הדבר בשנים 2010-2011, שבהן גדלו ההוצאות בכ-113% (מכ-8.5 מיליון ש"ח לכ-18.2 מיליון ש"ח).

בתשובתה של העירייה מיולי 2013 ציין ראש העירייה כי העירייה הגדילה בשנים 2009-2012 את היקף אירועי התרבות בעיר ואת התקציבים המיועדים לכך כדי להעלות את רמת התרבות בעיר. ראש העירייה הוסיף כי לפני הבחירות הבטיח להעלות את רמת התרבות בעיר, וזו אחת הסיבות שבגללן נבחר לתפקיד.

בתשובתה מיולי 2013 כתבה החברה העירונית ראשון לציון כי היא משמשת זרוע ביצועית של העירייה. היא ציינה כי תפקידה הוא להוציא לפועל את הנחיות חברי הדירקטוריון שלה וכן את הנחיות ראש העירייה וחברי מועצת העירייה, והיא פועלת על פי התקציב שהעירייה קובעת לה. החברה הוסיפה כי פעלה על פי מדיניותו של ראש העירייה בכל הנוגע להפקת אירועים עירוניים המוצעים לתושבי העיר ללא תשלום כחלק ממימוש חזונו לספק תרבות לכל התושבים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה העירונית ראשון לציון כי לנוכח ההוצאות הגדֵלות של העירייה ושל החברה בגין האירועים וההכנסות הקטַנות של החברה העירונית מהם, ולנוכח מדיניות העירייה והעומד בראשה שלפיה יש להגדיל במידה ניכרת את היקף האירועים בעיר ואת התקציב המוקצה להם, עליהן להקפיד להשתמש ביעילות בכספי ציבור ולצמצם ככל הניתן את ההפרש בין ההוצאות להכנסות, שבסופו של דבר יוטל על הקופה הציבורית.

2. מהשוואה בין תקצובם של האירועים הקבועים ובין ההוצאות בפועל על קיומם עולות חריגות ניכרות מהתקציב שנקבע. בשנת 2009 היה התקציב של האירועים האמורים 7.1 מיליון ש"ח, וההוצאות בפועל היו כ-9.6 מיליון ש"ח (חריגה של 36%); בשנת 2010 היה התקציב 7.8 מיליון ש"ח ובפועל הוצאו כ-10.1 מיליון ש"ח (חריגה של 30%); ובשנת 2011 היה התקציב כ-9.3 מיליון ש"ח ובפועל הוצאו כ-10.8 מיליון ש"ח (חריגה של 16%). בשל חריגות ניכרות אלו גדלו גם תקציב "דמי הניהול" שהקצתה העירייה לחברה העירונית מדי שנה בשנה וכן ההוצאה בפועל של העירייה בגין "דמי הניהול" (ראו להלן).

בתשובתה הסבירה החברה העירונית ראשון לציון כי החריגות מהתקציב נעשו עקב עלויות שלא היו ידועות בזמן הכנתו או שההערכה בנוגע להן הייתה שגויה. החברה העירונית גם ציינה בתשובתה מקרים שבהם קבעה סכום מרבי בפרסומיה להתקשרות עם ספקים לשם קיום אירוע, וזאת כדי לא לחרוג מהמסגרת התקציבית.

---

10 אשר לחברה העירונית - בשנת 2012 הייתה ההוצאה שלה בגין אירועים חד-פעמיים גדולה בכ-2,108%, כלומר פי 22, מן ההוצאה בשנת 2009 (כ-9.5 מיליון ש"ח לעומת 431,000 ש"ח) ובכ-3,251%, כלומר פי 33.5, מן ההוצאה בשנת 2010 (כ-9.5 מיליון ש"ח לעומת 284,000 ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה העירונית כי חריגות חוזרות ונשנות ובהיקף כה בולט מהתקציב שנקבע בתחילת השנה לקיום האירועים מלמדות על תכנון לקוי שלהם, וממילא של מרכיבי התקציב שנקבע להם. יצוין כי התקציב הוא כלי בסיסי בתכנון הפעילות של כל גוף, לרבות החברה העירונית. כל חריגה של החברה ממנו, ובוודאי חריגה בשיעור ניכר, משמעה פריצת מגבלות המשאבים שעמדו לרשותה, ועקב כך הגדלת המימון שהעירייה צריכה להעניק לה לכיסוי הוצאותיה.

"דמי ניהול"[11]

כאמור, העירייה מממנת את ההוצאות של החברה העירונית ראשון לציון הנובעות מפעולות קבועות שהיא אחראית לביצוען, ובכלל זה אירועים וחגיגות המתקיימים בעיר מדי שנה. לשם כך בכל שנה נחתם בין העירייה לחברה העירונית "הסכם הארכה לחוזה ניהול ותפעול"[12] ובו נקבע סכום "דמי הניהול" שהחברה העירונית זכאית לו "בתמורה למתן שירותי התפעול וביצוע כל התחייבויותיה". סכום "דמי הניהול" מחושב לפי ההוצאות - המשוערות והממשיות - של החברה העירונית על הפעולות הקבועות, בניכוי הכנסותיה והשתתפות הגורמים הממשלתיים במימון פעולותיה. בכך מובטח לחברה כיסוי מלא של כל הוצאותיה.

1. על פי נתוני החברה העירונית, בשנים 2009-2013 גדל תקציב "דמי הניהול" ששילמה לה העירייה בגין אירועים קבועים פי שניים, מכ-5.2 מיליון ש"ח לכ-10 מיליון ש"ח. בכל שנה משנים אלו נרשם גידול בתקציב "דמי הניהול" בגין אירועים קבועים לעומת השנה הקודמת בשיעורים שבין 14% ל-32%. לדוגמה, בשנת 2011 היה תקציב "דמי הניהול" לאירועים קבועים כ-7.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 כ-9.8 מיליון ש"ח - גידול של 32%. ב"דמי הניהול" שהועברו בפועל בשנים 2009-2012 חל גידול של 43.5% (מכ-6.7 מיליון ש"ח לכ-9.6 מיליון ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ראשון לציון כי נוכח הוצאות "דמי הניהול" ההולכות וגדלות במידה ניכרת עליה לקבוע תקרת הוצאות, לפקח פיקוח הדוק על עמידת החברה העירונית במגבלות התקציב שנקבע לה וכן לנקוט צעדי התייעלות כדי לצמצם את ההוצאה הציבורית.

2. מהשוואה בין תקציב "דמי הניהול" שהעבירה העירייה לחברה העירונית בגין אירועים קבועים בשנים 2009-2012 ובין ההוצאות של החברה בגין אירועים אלה ניתן ללמוד כי בשנים אלה הייתה חריגה ניכרת מהתקציב בשיעורים המגיעים לכ-40% בשנה. לדוגמה, בשנת 2010 היה תקציב "דמי הניהול" כ-6 מיליון ש"ח, ואילו ההוצאה בפועל הייתה כ-8.3 מיליון ש"ח (חריגה של כ-39%).

החברה העירונית מסרה בתשובתה כי "תחום הפקת אירועים הינו תחום המורכב מהרבה משתנים ואילוצים, בחלקם צפויים ובחלקם בלתי צפויים שיש לחזות בעת הכנת התקציב ויש לתת להם ביטוי בתחזית התקציב. לעיתים עלות ההוצאות הבלתי צפויות יכולה להגיע לכ-10 עד 20 אחוז מעלות האירוע שתוכנן".

---

11 מונח זה נלקח ממסמכיהן של העירייה ושל החברה העירונית, אך בפועל מדובר במימון הוצאות מלא של העירייה לכל פעולות החברה העירונית, בכלל זה בגין ניהול האירועים בעיר (בניכוי הכנסות החברה).

12 הסכם זה הוא המשך להסכם הראשון שנחתם בנושא בין העירייה לחברה העירונית בשנת 1990.

החברה העירונית משמשת זרוע ביצועית של עיריית ראשון לציון בין השאר בנוגע לניהול חגיגות ואירועים. ל"דמי הניהול" שהעירייה מעבירה לה בגין ניהול אירועים וחגיגות אין אח ורע ברשויות אחרות שנבדקו בביקורת, ולמעשה יש בהם משום מימון מלא של ההוצאות הקבועות של החברה העירונית. אף על פי כן לא הציבה העירייה לחברה הגבלות כלשהן או דרשה ממנה להתייעל. לא זו בלבד אלא שהחברה העירונית אף חרגה מהתקציבים שנקבעו לה ל"דמי הניהול". מן הראוי שהעירייה תבחן דרכים להוזיל ככל הניתן את עלותם של האירועים והחגיגות, לרבות פרסום מכרז פומבי לניהולם.

שדות נגב

המועצה האזורית שדות נגב הקצתה בתקציבה הרגיל 496,000 ש"ח לאירועי חגיגות ה-60. בד בבד צוין בספר התקציב כי ההכנסות מהחגיגות יסתכמו ב-200,000 ש"ח, כלומר העלות המשוערת של האירוע בקיזוז ההכנסות המשוערות הסתכמה בפחות מ-300,000 ש"ח. נוסף על כך אישרה המועצה בנובמבר 2011 להקצות לחגיגות תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) בסך 200,000 ש"ח; בסעיף התב"ר צוין כי הכסף שיוצא במסגרתו ייועד לעבודות קבלניות, וההכנסות לכיסוי ההוצאות יגיעו מקרנות הרשות.

הביקורת העלתה כי ההוצאות בתקציב הרגיל הסתכמו ב-344,205 ש"ח (כ-211,000 ש"ח מסכום זה בעבור "קניית שירותים" וכ-118,000 ש"ח בעבור "חומרים").

עלות האירוע הסתכמה אפוא בכ-44,000 ש"ח יותר מהסכום שיועד לאירוע בתקציב הרגיל.

עוד עלה כי הוצאות התב"ר שכללו את התשלומים לחברת ההפקה הסתכמו בכ-301,000 ש"ח. מאחר שבסעיף התב"ר נוצרה חריגה בסך 101,000 ש"ח, אישרה המועצה בספטמבר 2012, כמעט ארבעה חודשים לאחר קיום האירוע, את הגדלת הסכום שנקבע בתב"ר ב-101,000 ש"ח. בסעיף התב"ר צוין כי הגדלת הסכום שנקבע בו תמומן באמצעות קרן עבודות פיתוח. בדצמבר 2012 אישר הממונה על המחוז במשרד הפנים את הגדלת הסכום שנקבע בתב"ר, וזאת כשבעה חודשים לאחר קיום האירוע ואף לאחר הבחירות לראשות המועצה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מהשתלשלות העניינים שצוינה לעיל עולה כי היא לא העריכה כיאות את תקציבו של האירוע, ולכן חרגה במידה ניכרת מהתקציב שנקבע ונאלצה לממן בדיעבד את הגירעון שנוצר באמצעות קרן עבודות פיתוח.

בתשובתה ממאי 2013 מסרה המועצה כי "שינויים כאלו ואחרים בתקציבים השוטפים מבוצעים על-ידי כל רשות מקומית במהלך שנת התקציב ואלו מושפעים משינויים ברכיבי ההכנסות וההוצאות... הקטנה בלתי צפוייה בהכנסות חייבה את המועצה להיערך מחדש למימון החסר בתקציב האירועים". היא הוסיפה: "[לפיכך] נאלצנו לשנות את רכיבי ההכנסות וההוצאות לשני חלקים. התקציב הרגיל והבלתי רגיל... בתקציב הרגיל הוקטן הביצוע לכ-344 אלש"ח [אלפי ש"ח], לעומת 496 אלש"ח שתוכנן. בתקציב הבלתי רגיל ביקשנו להוסיף עוד 100 אלש"ח מקרנות הרשות... בסופו של חשבון המועצה לא חרגה מסך ההוצאה שתוכננה לבצע במכלול האירועים והטקסים במהלך שנת 2012". בתשובה נוספת מספטמבר 2013 מסרה המועצה כי כל התקציבים המפורטים "אושרו על ידי מליאת המועצה ועל ידי משרד הפנים, במסגרת התקציב הרגיל והבלתי רגיל של המועצה. משכך... לא הייתה כל תופעה של 'משחק' בין תקציבים". המועצה הוסיפה כי "השינויים בתקציב נבעו מירידה בלתי צפויה בהכנסות, דבר שחייב פתרונות מהירים ויצירתיים למציאת חלופות".

בתשובתה מיולי 2013 הוסיפה המועצה כי קביעת שני סוגי התקציבים היא טכנית בלבד ומיועדת להתגבר על מגבלות חשבונאיות ברישום ההכנסות וההוצאות המתפרסות על פני פרק זמן של יותר משנה. לדבריה, "אין הבדל מהותי בין הוצאה המבוצעת בתקציב הרגיל לבין הוצאה המבוצעת בתקציבים מיוחדים. לשני סוגי התקציב נדרשים אותם האישורים בדיוק".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי בדרך פעולתה זו היא למעשה מעקרת את תפקידו העיקרי של התקציב, דהיינו קביעה מחייבת בדבר היקף התקציב שייועד לכל סוג של פעילות.

✯

עיריות אשדוד וכרמיאל והמועצה האזורית שדות נגב לא תמיד תקצבו את ההוצאות וההכנסות של האירועים המתקיימים בתחום שיפוטן על פי תכנון מפורט של מרכיבי ההוצאות וההכנסות. כל הרשויות המקומיות שנבדקו חרגו מחלק מתקציבי הוצאות האירועים שקבעו. בכך סיכלו הרשויות המקומיות שנבדקו את השגת המטרות הבסיסיות שנקבעו להכנת תקציב שנתי - קביעת מסגרת כספית לביצוע המטלות שנקבעו בתכנית העבודה והקצאת הכספים הדרושים לכך, וכן שימוש בתקציב ככלי בקרה ושליטה שבאמצעותו ניתן להשוות עלויות ביצוע על פי התכנון.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות שנבדקו כי מן הראוי שתיעשה בקרה תקופתית לצורך השוואה בין ההוצאות בפועל ובין התקציב שתוכנן, כדי לשמור על המסגרת התקציבית שנקבעה ולהגביל את ההוצאות בטרם תיגרם חריגה תקציבית.

הכנסות מחגיגות ומאירועים

חלק ממימון פעולות החגיגות והאירועים הוא מהכנסות הנגבות ממכירת כרטיסים, ממתן זיכיונות להקמת דוכנים, מקבלת חסויות, מהשתתפותם של גורמים ממשלתיים ומתרומות.

להלן הממצאים שהעלתה הביקורת בנושא זה:

אשדוד

1. ההכנסות העצמיות של החברה העירונית אשדוד (למשל, ממכירת כרטיסים, ממתן זיכיונות ומחסויות) מאירועי הקיץ בשנת 2011 הסתכמו בכ-161,000 ש"ח ובשנת 2012 בכ-310,000 ש"ח. כלומר, ההכנסות העצמיות של החברה מאירועי הפסטיבל בשנים אלה היו 3%-5.3% בלבד מסך ההוצאות הכרוכות בקיומם (5.2 מיליון ש"ח ו-5.8 מיליון ש"ח, בהתאמה).

העירייה מסרה בתשובתה כי הרוב המכריע של המופעים המתקיימים במסגרת אירועי הקיץ מיועדים לקהל הרחב ללא תשלום, ו"מדיניות זו נכונה מבחינה ציבורית וחברתית"[13].

2. בשנים 2011-2012 קיימה החברה העירונית אשדוד כמה אירועים שהוצבו בהם דוכני מזון רבים. הדוכנים הוצבו בלי שהחברה העירונית פרסמה מכרזים למתן זיכיונות לבעלי דוכנים, בלי שקבעה אמות מידה לקביעת סוגי בעלי הדוכנים שיוכלו להציב את מרכולתם, בלי שגבתה תשלומים כלשהם בעבור הצבתם (למעט גביית 35,000 ש"ח משני זכיינים בשנת 2012) ובלי שקבעה תנאים בעניין זה. יתרה מזאת, במסגרת אחד האירועים באוגוסט 2012 סיפקה החברה חיבור חשמל לדוכנים בהוצאה ניכרת של 119,000 ש"ח ולא דרשה לקבל החזר מהזכיינים. בתשובתה מסרה העירייה כי פרישת החשמל הייתה בשל דרישות אבטחה של המשטרה לגבי הדוכנים.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ולעיריית אשדוד כי היקף הפעילות הכספית של הזכיינים מצדיק לכל הפחות פרסום קול קורא לקבלת הצעות מחיר מהם, וכן את חיובם לשאת בהוצאות ההקמה וההפעלה של הדוכנים.

כרמיאל

העמותה העירונית כרמיאל נהגה להגיש למשרדי הממשלה בקשות לקבלת תמיכות וקיבלה מהם הקצבות שוטפות בשנים שנבדקו.

1. בנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה[14] נקבע כי "בקשת תמיכה... תכלול פירוט של כל בקשות התמיכה הנוספות שהוגשו או יוגשו באותה שנת תקציב למשרדים אחרים, לרשויות מקומיות או לגופים ציבוריים אחרים".

בכל שנה באוגוסט דיווחה העמותה למשרד התרבות והספורט על התקציב שהוקצה לאירועי פסטיבל המחולות לעומת הסכום שהוצא בפועל. בדיקת דיווחים אלה העלתה כי בשנים 2009-2011 לא ציינה העמותה בדיווחיה באופן ברור וגלוי כי קיבלה כספים ממשרדי ממשלה אחרים (בשנים 2009 ו-2011 - 200,000 ש"ח ממשרד התיירות; ובשנים 2010-2011 - 200,000 ש"ח ו-300,000 ש"ח, בהתאמה, מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל). סכומים אלה הובלעו בסעיף "תקציב הכנסות אחרות" שסווג "הכנסות עצמיות".

העמותה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא מעבירה באופן סדיר למשרדי הממשלה את הדוחות הכספיים המבוקרים, ובדוחות אלה מפורטים, בנפרד מההכנסות העצמיות, משרדי הממשלה שמהם התקבלו כספי התמיכות וכן סכומיהן.

---

13 יצוין כי החברה העירונית קיימה בחודשי הקיץ בשנת 2012 מופעים באולמות סגורים, שבהם הופיעו אמנים בעלי שם, והכרטיסים נמכרו ב-50 ש"ח עד 120 ש"ח. ההכנסות בשניים מאירועים אלו הסתכמו בכ-58,000 ש"ח ובכ-64,000 ש"ח.

14 נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, י"פ 3986 (26.3.92). ביום 1.1.14 יוחלף נוהל זה בנוהל חדש שפורסם בי"פ 6558 (5.3.13).

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי יש לראות בחומרה את העובדה שלא נהגה בשקיפות מלאה בדוחות שצירפה לבקשה לקבלת תמיכה (דוחות תקציב מול ביצוע) וכן הסתירה את הנתונים המלאים ממשרד ממשלתי, ועקב כך אפשר שקיבלה כספי תמיכות שלא הגיעו לה. הדוחות הכספיים המבוקרים מסכמים את שאירע בשנה שכבר חלפה, ואין הם נותנים ביטוי לתקציב שנקבע לשנה הנוכחית ולמימושו.

2. לעמותה העירונית יש הכנסות עצמיות ממכירת כרטיסים למופעי מחול, מתרומות ומחסויות, מהשכרת דוכנים לזכיינים ומפרסום באמצעות שילוט. בשנת 2009 הסתכמו ההכנסות העצמיות של העמותה בכ-2.4 מיליון ש"ח, אך בשנת 2010, ובייחוד בשנת 2011, חלה ירידה בעיקר בהיקף ההכנסות מתרומות ומחסויות (כ-2.2 מיליון ש"ח בשנת 2010 וכ-1.8 מיליון ש"ח בשנת 2011). לפי הסבריה של העמותה, יש לתלות את הירידה בהכנסות מתרומות במגבלות שהטיל משרד הפנים על קבלת תרומות מגופים עסקיים, וכן ב"משבר כלכלי במשק אצל התורמים הפוטנציאליים". יצוין כי בשנת 2012 עלתה ההכנסה העצמית לכ-2.3 מיליון ש"ח.

3. (א) גם בהיקף ההכנסות של העמותה העירונית ממכירת כרטיסים חלה ירידה בשנים 2010-2011 (כ-894,000 ש"ח לפי הדוח הכספי המבוקר וכ-723,000 ש"ח לפי דוח מכירת כרטיסים של היכל התרבות בכרמיאל, בהתאמה) לעומת 2009 (כמיליון ש"ח). יצוין כי בשנים אלה ניתנו הנחות במחירי הכרטיסים ללקוחות חברת אשראי מסוימת, הנחות שלא ניתנו בשנת 2009. בשנת 2012, כאשר בוטלו ההנחות ומחירי הכרטיסים עלו בכ-52%, חלה עלייה ניכרת בהיקף ההכנסות ממכירת כרטיסים, ולפי דוח מכירת כרטיסים הן הסתכמו בשנה זו בכ-1.1 מיליון ש"ח.

(ב) בידי העמותה העירונית לא היו נתונים על מספר הכרטיסים שנמכרו בשנת 2009, ובנוגע למספר הכרטיסים שנמכרו בשנת 2010 היו בידיה נתונים חלקיים בלבד. בגלל חוסר בנתונים לא ניתן היה להשוות את מספר הכרטיסים שנמכרו בשנים אלו למספר הכרטיסים שנמכרו בשנים 2011-2012.

מן הפרוטוקולים של ישיבות האספה הכללית עולה כי מידע בדבר ההיקף הכספי של הנחות אלה והירידה שחלה בהכנסות ממכירת כרטיסים לא הובא לפני האספה הכללית בעת שדנה במצבה הכספי של העמותה.

(ג) על אף ביטול הנחות ללקוחות חברת האשראי בשנת 2012 נקבע בהסכם פעילות שנחתם ב-1.8.12 בין העמותה העירונית להיכל התרבות בכרמיאל כי היכל התרבות יהיה זכאי לרכוש כרטיסים בהנחה של 50% בעבור מנוייו למופעים שיתקיימו באמפיתאטרון ובהיכל התרבות.

בדיוני האספה הכללית של העמותה לא נדונו הנחות אלה, ששיעורן גבוה, ולא נדונו כדאיות ההסכם והרווח שייוותר בידי העמותה לאחר מתן ההנחות.

4. בהסכם האמור נקבע גם כי ההיכל ידפיס ויפיץ את הכרטיסים לאירועי פסטיבל המחולות המתקיימים בתשלום, ובתמורה תשלם לו העמותה עמלות והחזרי הוצאות.

(א) לפי דוח ביצוע תקציב העמותה לשנת 2012 (מעודכן לפברואר 2013) הסתכמו באוגוסט אותה שנה ההכנסות ממכירת הכרטיסים לאירועי הפסטיבל ב-555,000 ש"ח, ואילו לפי דוח היכל התרבות הן הסתכמו ב-1.14 מיליון ש"ח. בספרי העמותה לא נרשמו אפוא הכנסות בסך 585,000 ש"ח, אף שחלפו יותר משישה חודשים ממועד מכירת הכרטיסים. יתרה מזאת, היכל התרבות לא העביר עד פברואר 2013 את ההכנסות האלה לקופת העמותה. בעניין זה יצוין כי בישיבת האספה הכללית בפברואר 2013 דווח כי "יש הכנסות והוצאות דרך היכל התרבות שלא מופיעות בדוח

הביצוע לשנת 2012". בישיבה לא נמסר דיווח על היקף ההכנסות שנגבו בעבור העמותה העירונית ועל הסכום שעליה לשלם להיכל התרבות בתמורה לגבייתן.

(ב) היכל התרבות גם לא המציא לעמותה פירוט של סכומי החיוב בגין מכירת הכרטיסים והפצתם וכן את פירוט עלותם של השירותים האחרים שנתן לה, אף שגבה מן העמותה סכומים אלה מראש.

(ג) כמו כן לא נמצאו בתיקי העמותה הצעות מחיר שמפורטות בהן העמלות שגופים אחרים העוסקים בהפצת כרטיסים גובים, ואשר היו מאפשרות לקבוע את כדאיות ההסכם עם היכל התרבות.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי הכנסות היכל התרבות ממכירת הכרטיסים לפסטיבל המחולות בשנת 2012 היו כשליש מהכנסותיה השוטפות של העמותה באותה שנה, והעיכוב בהעברתן לקופת העמותה הביא לידי הגדלת הגירעון שלה, לבעיות בתזרים המזומנים שלה ולפיגור בתשלומיה לספקים. על העמותה לדרוש את העברת ההכנסות לאלתר ולרשום אותן בספריה, כנדרש בהוראות החוק.

בעניין זה יצוין כי מזכיר העמותה העירונית כרמיאל משמש גם מנכ"ל היכל התרבות, והדבר עלול להעמידו בניגוד עניינים (לדוגמה, בין עניינה של העמותה בקבלת כספי ההכנסות בהקדם האפשרי ובין עניינו של היכל התרבות להחזיק בכספים).

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי בשל הרישום החלקי של ההכנסות בספרי הנהלת החשבונות של העמותה, אף שההיקף כבר היה ידוע בסמוך לסיום הפסטיבל, באוגוסט 2012, הוצגו בספרים האמורים ובדוח ביצוע התקציב שהוגש לחברי האספה הכללית ולמשרדי הממשלה נתונים לא מדויקים על הכנסות העמותה בשנת 2012, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם בעקרון השקיפות והגילוי הנאות.

5. (א בשנים 2010-2012 קיימה העמותה העירונית כרמיאל 82 אירועים (31, 30 ו-21, בהתאמה). באירועים אלה, שהתקיימו באולמות שבהם 150-700 מקומות ישיבה, נמכרו כרטיסים בעבור הופעות של להקות מחול. הביקורת העלתה כי שיעור הכרטיסים שנמכרו לחלק מהאירועים היה נמוך - 17% עד 24%. יתרה מזאת, לאירוע שהתקיים בשנת 2010 לא נמכרו כלל כרטיסים, לאירוע שהתקיים בשנת 2011 נמכרו 2 כרטיסים (וחולקו 10 הזמנות), לשני אירועים שהתקיימו בשנת 2012 נמכרו 17 ו- 54 כרטיסים (וחולקו 12 ו-19 הזמנות) בהתאמה.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים כי הנהלת העמותה והאספה הכללית דנו בקיום אירועים שמספר המשתתפים הצפוי בהם מועט וההוצאות הכרוכות בהם עלולות להיות גבוהות מההכנסות.

(ב) בשנים 2010-2012 נהגה העמותה לקיים מדי שנה בשנה שלושה אירועי "מופע משולב" זהים, אף ששיעור מכירת הכרטיסים למקומות ישיבה לאירועים אלה היה 12%-24% מתפוסת האולם.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי על האספה הכללית ועל הוועד המנהל של העמותה לבחון אם נכון להמשיך ולקיים אירועים שמספר המשתתפים בהם צפוי להיות קטן, ולכן צפוי שיניבו הכנסה מועטה, או לקבוע אמות מידה, כמו מספר מזערי של משתתפים, לקיום אירוע.

6. במאי 2008 נחתם הסכם בין העמותה העירונית ובין העירייה, ולפיו תתמוך העירייה מדי שנה בשנה בעמותה. עוד נקבע בהסכם כי העמותה תפעל ככל יכולתה לשמירת חוסנה הכלכלי ולמניעת גירעון כספי.

7. במסגרת פסטיבל המחולות התקיימו בכל שנה אירועים, כמו הרקדות נוסטלגיה, ריקודי עמים, סדנאות, הרקדות לנשים וריקודי זוגות, שהעמותה העירונית לא גבתה תשלום בעבורם. באירועים אלה השתתפו מאות בני אדם, ואף יותר מכך. לדוגמה, באירוע שהתקיים בשנת 2012 באצטדיון העירוני השתתפו כ-1,000 איש ולא נגבו דמי כניסה.

בידי העמותה לא נמצאו מסמכים שבהם מצוין מדוע לא נגבו דמי כניסה לאירועים אלה. כמו כן לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוועד המנהל של העמותה דן במידת הכדאיות של קיום מופעים ללא תשלום, וממילא לא נמצאו מסמכים שבהם מצוינים נימוקים כלשהם לכך.

העמותה העירונית מסרה בתשובתה הראשונה כי פסטיבל המחולות כולל עשרות אירועים ומופעים, חלקם פתוחים לקהל הרחב ללא תשלום ובאחרים הכניסה כרוכה בתשלום, לפי "כוח המשיכה" שלהם. לדברי העמותה, "אין אפשרות לקבוע הכנסות והוצאות ישירות לכל מופע ואירוע".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי אין לשלול באופן גורף קיום אירועים שהכניסה אליהם היא במחיר סמלי או אף בחינם, ובלבד שההחלטות בעניין קיום אירועים כאלה יתקבלו באופן מושכל, בתהליך קבלת החלטות מנומק ומתועד שבו ייקבע אילו סוגי אירועים ההשתתפות בהם תהיה במחיר סמלי או בחינם, ומה מקורות המימון לכיסוי ההוצאות הכרוכות באירועים מסוג זה. משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כי כאשר גדל הגירעון המצטבר שלה, היה עליה לשקול היטב אם כדאי לקיים אירועים בחינם, ואם כן באיזה היקף, ולפרט את הנימוקים לקיום אירועים כאלה, הגורמים להעמקת הגירעון. כל זאת בעיקר לנוכח הבטחת העמותה לעירייה לפעול ככל יכולתה למנוע גירעון כספי.

עוד העלתה הביקורת כי בשנים 2011 ו-2012 הייתה השתתפותה של עיריית כרמיאל בתקציב השוטף של העמותה גדולה במידה ניכרת מהשתפותה בשנים 2009 ו-2010: בשנת 2011 העבירה העירייה לעמותה 924,000 ש"ח ובשנת 2012 - 736,000 ש"ח, סכומים גדולים כמעט פי ארבעה ופי שלושה מהסכום שהעבירה לה בכל אחת מהשנים 2009- 2010 (250,000 ש"ח בלבד).

הביקורת העלתה כי הסכום שהעבירה העירייה לעמותה העירונית שימש למימון ביניים לתשלומים לספקים. כמו כן הועלה כי העירייה מימנה 530,000 ש"ח מסכום זה באמצעות הלוואות שנטלה מבנקים במסגרת התב"ר שלה להלוואות פיתוח.

עוד יצוין כי עיכוב בהעברת הכספים מהיכל התרבות לעמותה בשנת 2011 ואי-העברת הכספים בשנת 2012 הביאו לידי קשיים בתזרים המזומנים של העמותה, ועקב כך לידי הגדלת מימון הביניים שהעירייה נתנה לה.

לדוגמה, בנובמבר 2011 פנו יו"ר העמותה והמנכ"ל שלה לראש עיריית כרמיאל בבקשה למימון ביניים בסך 800,000 ש"ח לפסטיבל המחולות. בבקשה צוין כי העמותה זקוקה "לקבלת עזרה דחופה ביותר לאפשר לפסטיבל לשלם לספקים עבור שרות ועבודה לשנת 2011... יש לחץ רב וכעסים על עיכוב התשלום ופגיעה בשם הטוב של הפסטיבל". עוד צוין בבקשה כי כ-280,000 ש"ח מהסכום נדרשים בשל פיגור של היכל התרבות בהעברת ההכנסות ממכירת הכרטיסים, משום "שאין לו אפשרות לשלם כעת".

8. בשנים 2010-2012 שילמה העמותה העירונית כרמיאל כ-301,000 ש"ח בעבור הקמת דוכני מזון שהפעילו זכיינים ובעבור חיבורם של הדוכנים לרשת החשמל. את הזכיינים איתרה עובדת העמותה שתפקידה לרכז את הטיפול בהכנסות משילוט. לזכיינים ניתנה הזכות למכור מוצרי מזון

בזמן הפסטיבל, והתמורה ששולמה לעמותה עבור פעילות זו בשלוש השנים הסתכמה ב-1.145 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כי היקף הפעילות הכספית של הזכיינים מצדיק לכל הפחות פרסום קול קורא לקבלת הצעות מחיר מהם, אולם העמותה לא דנה בכך, ואף לא באפשרות לחייבם לשאת בהוצאות ההקמה וההפעלה של הדוכנים.

ראשון לציון

1. בידי החברה העירונית ראשון לציון לא היו נתונים מרוכזים על התמיכות והחסויות שקיבלה במשך השנים מגורמים שונים לצורך קיום אירועים. בבדיקתה של רשימת התמיכות והחסויות שניתנו בשנים 2009-2013 אשר הכינה החברה העירונית לפי דרישת משרד מבקר המדינה הועלה כי הרישום בה היה חלקי. לדוגמה, לא נרשמו "הכנסות מספונסרים" בסך 128,959 ש"ח, שצוינו בדף מרכז של ההכנסות מפסטיבל ראשון לציון 2010 שנמצא בתיקי החברה. כמן כן לא צוין כי בין נותני החסויות לאירועים שהתקיימו בשנת 2012 היו גם האקדמיה ללשון העברית והוצאות הספרים "כתר" ו"מוסד ביאליק". גופים אלה צוינו בפרוטוקול ממאי 2012, הנוגע לישיבת סיכום של כנס השפה העברית שהתקיים בראשון לציון בפברואר 2012 ולהפקת לקחים ממנו.

2. בהסכם שנחתם באוגוסט 2011 בין החברה העירונית לחברת הפקות (להלן - חברת ההפקות), לצורך הפקת ערב מחווה לחיים חפר במסגרת פסטיבל ראשון לציון 2011, נקבע כי "המזמין [החברה העירונית] מזמין בזה את המופע... בעלות הפקה של 200,000 ש"ח בתוספת מע"מ. ובנוסף 50,000 ש"ח שישולם ע"י בנק הפועלים תמורת חסות"[15]. החברה העירונית מסרה למשרד מבקר המדינה בעל פה במהלך הביקורת כי סכום זה לא נרשם בספריה מכיוון שהוא הועבר ישירות לחברת ההפקות. החברה העירונית הוסיפה כי גם לא ניתן למצוא במסמכיה את פרטי ההסכם בין חברת ההפקות לבנק.

בתשובתה מסרה החברה העירונית ראשון לציון שסכום החסות ש"ניתנה על ידי בנק הפועלים בסך 50,000 ש"ח באמצעות ובתווך חברת [ההפקות] התקבל בקרן ראשון המוסמכת לקבל תרומות מסוג זה. הסכום האמור נשאר בקרן ראשון".

חברת ההפקות מסרה בתשובתה מיולי 2013 כי "סכום זה שולם ישירות לקרן ראשון לציון (עפ"י הנחיית החברה העירונית) ולא למפיק, והוא הוצא כמובן לצרכי האירוע".

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ראשון לציון כי מאחר שהבנק הסכים לשלם בעבור מתן חסות לאירוע, והסכמתו זו נכללה בהסכם שנחתם בין החברה העירונית ובין חברת ההפקות, מן הראוי היה שפרטי ההסכם בעניין זה בין הבנק ובין חברת ההפקות יישמרו בתיקי החברה העירונית. יתרה מזאת, יש לרשום את סכומי החסות בספרי החברה העירונית על פי עקרון השקיפות והגילוי הנאות. כמו כן, מאחר שלא נמצאו מסמכים מפורטים בנוגע להפקדת הכספים בקרן ראשון לציון ולאופן השימוש בהם, לא ניתן לדעת למה שימשו הכספים.

---

15 בתוספת להסכם מיום 4.9.11 נקבע כי לחברת ההפקות ישולם סכום נוסף בסך 140,000 ש"ח (לא כולל מע"מ) לצורך שידור האירוע בטלוויזיה.

מבקר המדינה כבר הביע בדוחות קודמים[16] את דעתו כי התקשרות של גוף ציבורי עם גוף מסחרי לשם קבלת חסות לאירוע היא נושא רגיש, וכי מן הראוי שהגוף הציבורי יקבע נהלים להסדרת ההתקשרויות עם נותני החסות, אשר יבטיחו את השגת היעדים הציבוריים של האירועים ואת בחירת נותני החסות לפי שיקולים אובייקטיביים, וכן יקבעו שחובותיהם וזכויותיהם של הגוף הציבורי ושל נותן החסות יסוכמו בכתב ובאופן ברור.

3. בפרוטוקול ישיבת מועצה שהתקיימה בלשכת ראש העירייה ב-23.2.11 בנושא הפקת לקחים מכנס השפה העברית שהתקיים בשנת 2011, צוינה בין השאר דרישת ראש העירייה "למסד את עניין גיוס החסויות באופן מקצועי". בפרוטוקול נכתב כי ראש העירייה הנחה "לגייס גורם חיצוני המתמחה בחסויות... לכל אירוע גדול על בסיס עמלות והצלחה".

נמצא כי דרישה זו של ראש העירייה לא בוצעה.

4. באותה ישיבת מועצה הציג מנכ"ל החברה העירונית את רשימת האירועים שלצורך קיומם על המועצה לאשר עדכון (בסך כ-7.4 מיליון ש"ח) של התקציב הרגיל לשנת 2011. בעניין פסטיבל פארק הקולנוע ציין המנכ"ל את הכוונה "לגייס ספונסרים ובעלי ממון לטובת הפסטיבל". המנכ"ל העריך כי הכנסות הפסטיבל מכרטיסים ומספונסרים יהיו כ-2 מיליון ש"ח.

נמצא כי הניסיונות לגייס חסויות מסחריות לפסטיבל זה לא צלחו, ושלא כמתוכנן לא גויסו כלל ספונסרים.

5. בפרוטוקול ישיבה שהתקיימה ב-22.4.12 בנושא חגיגות ה-130 לעיר סוכם כי נושא גיוס החסויות לחגיגות יבוצע באמצעות החברה העירונית ובמידת הצורך באמצעות קרן ראשון לציון. בהמשך נכתב כי "עדיין לא נבחר מגייס חסויות" (ההדגשה במקור).

בתשובתה מאוקטובר 2013 מסרה החברה כי פעלה בהתאם להנחיות ראש העירייה לשם קבלת חסויות מסחריות, וכי ב-17.6.13 (לאחר סיום הביקורת) פירסמה במקומון מודעת "דרושים" לאיתור גורם המתמחה בגיוס חסויות למופעי תרבות ואמנות.

הביקורת העלתה כי גם בחגיגות ה-130, שהיו חגיגות בסדר גודל נרחב, לא פעלו העירייה והחברה העירונית לגיוס חסויות.

6. בבדיקת הכנסות החברה העירונית מפסטיבלים ומאירועים גדולים אחרים שהתקיימו בשנים 2009-2013 נמצא כי גויסה רק חסות מסחרית אחת בסך 60,000 ש"ח לפסטיבל ראשון לציון 2012.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ראשון לציון ולחברה העירונית ראשון לציון כי מן הראוי היה שיקבעו נהלים להסדרת התקשרויות עם נותני החסות ויפעלו לנצל באופן מיטבי את האפשרויות לקבלת תמיכות מגורמים ממשלתיים ולגיוס חסויות מגופים מסחריים לאירועים ולפסטיבלים שעלותם גבוהה, וזאת כדי להקטין את חלקן במימון הוצאותיהן לצורך זה.

---

16 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2000), בפרק "עיריית ירושלים גיוס חסויות לאירועי ספורט", עמ' 35-42. כמו כן יש התייחסות לנושא **בדוחות ביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים** (2011), בפרק "מינהל וכספים בבית הנשיא", עמ' 9-40.

שדות נגב

סמוך לאירועי חגיגות ה-60 פנתה המועצה האזורית שדות נגב למשרד לפיתוח הנגב והגליל לקבלת תמיכה. ב-26.8.12, כשלושה חודשים לאחר קיום האירוע, נענתה המועצה בסירוב. הועלה כי המועצה לא עשתה ניסיונות לגייס מימון ממקורות אחרים, ולו רק כדי לכסות את מקצת הוצאותיה בגין הפקת האירוע.

לדוגמה, המועצה יכלה לפנות למנהלת אגף התרבות במפעל הפיס, למינהל התרבות במשרד התרבות והספורט, למשרד התיירות או לנותני חסויות מסחריים ולבקש את תמיכתם הכספית באירוע. יצוין כי בהצעת התקציב של המועצה לקיום האירוע נאמר כי "פעולות אימוץ"[17] ישמשו מקור ההכנסות (200,000 ש"ח).

המועצה האזורית כתבה בתשובתה הראשונה ממאי 2013 (להלן - תשובתה הראשונה): "סכום של 200 אלש"ח מהמועצה הדתית, לא יתקבל עקב מצוקה כלכלית בה מצוייה המועצה הדתית... המועצה אכן פנתה לגורמים שונים לקבלת סיוע ובהם מפעל הפיס, הרשות לפיתוח הנגב, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד החינוך והתרבות ואחרים. מכל הגורמים הללו נענינו בסרוב לסייע".

יצויין כי המועצה האזורית שדות נגב לא המציאה למשרד מבקר המדינה מסמכים המעידים על התחייבותה של המועצה הדתית לתמוך באירוע ועל ביטול תמיכתה בגלל קשיי תקציב. כמו כן לא המציאה המועצה האזורית מסמכים המעידים כי פנתה למפעל הפיס, למשרד החינוך ולמשרד התרבות והספורט בבקשה לסיוע.

המועצה מסרה בתשובה נוספת מיולי 2013 (להלן - תשובתה הנוספת) כי התחייבותה של המועצה הדתית ניתנה בעל פה בשיחה בין ראש המועצה הדתית לראש המועצה האזורית. המועצה האזורית הוסיפה כי כאשר חזרה בה המועצה הדתית מהתחייבותה, קוצץ בהתאם תקציב אירועי חגיגות ה-60. לדברי המועצה האזורית, ראש המועצה פנה פנייה ראשונית לגורמים מקצועיים במשרדי הממשלה "לאיתור תקנות תקציביות לא ממומשות למימון פרויקטים שונים", וכשקיבל "תשובה שלילית לפנייתו לא ראה צורך לשגר בקשות חוזרות בכתב".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אף שהפניות והמענה נעשו בעל פה היה עליה לתעד אותם ולרשום למי נעשו הפניות וממי ניתן מענה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי מצופה שבקשותיו של גוף ציבורי לתמיכה מגורמים ממשלתיים ואחרים יוגשו בכתב באופן מסודר וככל הניתן מראש, כדי שהתשובות גם הן יגיעו בכתב ובאופן רשמי. הכול כדי שיהיה אפשר לתכנן את האירועים באופן מיטבי ואף לבצע את השינויים הנדרשים בתכניות על פי התשובות הרשמיות שיתקבלו. לדעת משרד מבקר המדינה, קיום אירוע בהיקף כספי נרחב בהתבסס על הבטחות בעל פה ובלי לציין במסמכים את המקורות הכספיים להוצאה הכספית הוא בניגוד לסדרי מינהל תקין.

17 קבלת סיוע או תמיכה או תרומה או השתתפות כספית בתמורה לפרסום, לנתינת חסות או לעשיית תעמולה מצד גופים מסחריים או עסקיים.

חלוקת כרטיסים ללא תשלום

נבחרי הציבור ועובדי הציבור הם נאמנים של הציבור, ומכאן נגזר בין השאר האיסור המוטל עליהם לקבל מהציבור טובות הנאה בקשר לתפקידם.

מתן כרטיסים ללא תשלום למתקנים ולאירועי תרבות, בידור וספורט לנבחרי ציבור ולבעלי תפקידים במגזר הציבורי, כמו חברי מועצה ברשויות המקומיות, דירקטורים ובעלי תפקידים ברשות המקומית או בתאגידים עירוניים, נכלל אף הוא בגדר טובת הנאה.

משרד הפנים פרסם כמה חוזרי מנכ"ל בנושא זה. בפברואר 2007 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את נוהל חלוקת כרטיסים לאירועי תרבות וספורט. בנוהל זה נקבע כי "עלותם של כרטיסי כניסה אלה נכללת בשווי העיסקה, ועל כן הם שייכים לציבור, דהיינו לתושבי הרשות המקומית. יש להבטיח כי חלוקת משאב ציבורי זה, כמו כל משאב ציבורי אחר, תבוצע באופן שוויוני ותוך הבטחת שקיפות ההליך". בנוהל מוצע שרשות מקומית או תאגיד עירוני הנמצא בבעלותה יקימו ועדה מקצועית שתקבע תבחינים לחלוקת כרטיסים לאירועים ללא כל תמורה או בתמורה חלקית. הנוהל מפרט את ממלאי התפקיד שייכללו בין חברי הוועדה המקצועית ואת שלבי קבלת ההחלטות בנוגע לחלוקת כרטיסים לאירוע. עוד קובע הנוהל כי הוועדה המקצועית שתוקם תמליץ על הדרכים שיש לנקוט לפרסום האפשרות לקבלת הכרטיסים ועל מערך הבקרה שיינקט להבטחת חלוקתם על פי התבחינים שנקבעו.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 2008[18] מציין את הנאמר בעניין חלוקת כרטיסי חינם בדוח קודם של מבקר המדינה[19] ומבהיר כי "הרשות המקומית רשאית לחלק כרטיסי חינם רק לאירועים רשמיים של הרשות המקומית, בהם נדרשת או מוצדקת השתתפותם של חברי המועצה או עובדיה בתוקף תפקידם. חלוקת כרטיסים לעובדים וחברי מועצה לאירועי תרבות וספורט בנסיבות אחרות, כאמור, איננה מותרת".

חלוקת כרטיסים ללא תשלום לבעלי תפקידים בעיריית ראשון לציון ובחברה העירונית ראשון לציון

לפי החלטת מנהליה של החברה העירונית נהגה החברה לחלק לגורמים שונים הזמנות לאירועים שארגנה, ובכלל זה לבעלי תפקידים בעיריית ראשון לציון ובתאגידי העירייה. ההזמנות חולקו לבעלי התפקידים, אף שמתוקף תפקידם הציבורי אין הם חייבים להשתתף באירועים האלה.

חלוקת ההזמנות נעשתה בלי שלעירייה או לחברה העירונית היה נוהל בעניין ובלי שהוקמה, בעירייה או בחברה העירונית, ועדה מקצועית שתקבע תבחינים לחלוקת הכרטיסים, תגיש את החלטותיה לאישור מועצת העירייה, תעמיד את ההחלטות לאחר אישורן לעיון תושבי הרשות ותפרסם אותן באתר האינטרנט של הרשות, כנדרש לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

לדוגמה, נמצא כי לאירועים שהתקיימו במסגרת פסטיבל ראשון לציון בשנת 2011, כמו ערב מחווה לחיים חפר וכן הופעתה של מירי מסיקה, חולקו בחינם עשרות כרטיסים לחברי מועצה ולעובדי עירייה וכן לעובדיהן של החברה העירונית ושל החברה הכלכלית. יצוין כי כל בעל תפקיד קיבל לפחות שני כרטיסים.

---

18 חוזר מס' 6/08, בפרק "הענקת כרטיסים לאירועי תרבות וספורט", עמ' 6.

19 ראו 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; ראו גם **דוח שנתי 61ב** (2011), בפרק "חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט יד אליהו", עמ' 1643-1666.

מדברי מנכ"ל החברה העירונית בישיבות של מועצת העירייה בינואר ובפברואר 2011 עולה כי גם לכנס השפה העברית (מס' 4) ולאירוע הקדם-אירוויזיון שהתקיימו בהיכל התרבות בראשון לציון בשנת 2011 חולקו כרטיסים בחינם לחברי המועצה.

במסמכי החברה העירונית לא צוין למי חולקו ההזמנות לאירועים אלו, וכמה הזמנות חולקו.

בתשובתה מסרה החברה העירונית ראשון לציון כי מועצת העירייה החליטה בישיבתה ב-2.5.12 להקים ועדה שתדון בחלוקת כרטיסים למופעים לחברי המועצה. הוועדה דנה בנושא ב-18.2.13 והחליטה לאמץ את חוות הדעת בנושא שקיבלה ממשרד עורכי הדין הנותן לעירייה שירותי ייעוץ משפטי. בעקבות חוות הדעת הופסקה חלוקת הכרטיסים לנבחרי ציבור, למעט אירועים עירוניים שאין מתקיימת בהם מכירת כרטיסים. החברה העירונית אימצה נוהל זה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ולעיריית ראשון לציון כי חוות הדעת האמורה עניינה רק במתן כרטיסים בחינם לחברי מועצה, אך אין היא עוסקת בחלוקת כרטיסים בחינם לעובדי עירייה ולעובדיהן של החברה העירונית ושל החברה הכלכלית שלא לצורך מילוי תפקידם, שגם היא אסורה.

חלוקת כרטיסים ללא תשלום למופעי פסטיבל המחולות בכרמיאל

בפרוטוקול ישיבת האספה הכללית מינואר 2009 צוין כי הנהלת העמותה העירונית כרמיאל החליטה "שהשנה לא יהיו הנחות וכרטיסי הזמנה. באם העירייה תרצה לשלוח כרטיסי הזמנה - תחויב במחיר הכרטיסים".

בשנת 2011 חילקה העמותה 4,669 כרטיסים ללא כל תמורה (מהם 2,256 לעובדים ולנבחרי ציבור בעירייה ו-2,413 למוזמנים אחרים), ובשנת 2012 - 4,302 כרטיסים (מהם 4,025 לעירייה). זאת למרות העובדה שמשנת 2009 החמיר מצבה הכספי.

בתיקי העמותה ובתיקי העירייה לא נמצאו הפרטים של רוב מקבלי הכרטיסים שהועברו לעירייה. מהפרטים שנמצאו עלה כי בשנת 2012 קיבלה מנכ"לית העירייה 26 כרטיסים לשבעה מופעים.

בשנים 2010-2012 חילקה העמותה כרטיסים בחינם לעובדי מטה הפסטיבל. בספרי העמותה לא נמצאו דוחות מפורטים על מספר הכרטיסים שחולקו לכל עובד. מהפרטים שנמצאו בדוחות ידניים, לא מסוכמים וחלקיים בלבד עלה כי בשנת 2012 קיבל מנהל הפסטיבל 34 כרטיסים לאירוע הפתיחה של הפסטיבל וכן לאירוע המרכזי ולאירוע הסיום שלו; מזכיר הפסטיבל קיבל 4 כרטיסים לכל אחד מאירועים אלה; ורוב עובדי המטה קיבלו 2 כרטיסים לאירועים האמורים.

יצוין גם כי חלוקת כרטיסים בחינם נעשתה בלי שלעירייה או לעמותה העירונית היה נוהל בעניין ובלי שהוקמה, בעירייה או בעמותה העירונית, ועדה מקצועית שתקבע תבחינים לחלוקת הכרטיסים, תגיש את החלטותיה למועצת העירייה לאישור ותפרסם אותן לאחר אישורן באתר האינטרנט של העירייה כדי שתושבי העיר יוכלו לעיין בהן, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

בתשובתו ממאי 2013 מסר מנהל הפסטיבל כי לא קיבל את הכרטיסים לשימושו הפרטי, ולמיטב זיכרונו לא השתמש בכולם. לדבריו, הכרטיסים נועדו "לשמש כרזרבה לפתרון בעיות שנוצרות ברגע האחרון באמפיתיאטרון (דוגמאות: מנצח ונגנים מהתזמורת שהביאו בני/בנות זוג, נהג התזמורת, אמנים שהגיעו עם מלווים, העברת אנשים ממקומם עקב מיקום מצלמות ומכשור טכני ועוד)". מנהל הפסטיבל לא צירף לתשובתו רשימה שמית שממנה ניתן לדעת למי חולקו 34 הכרטיסים שקיבל.

העמותה העירונית מסרה בתשובתה הראשונה כי "בהוראת ראש העיר לא יחלקו השנה הזמנות".

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי הנהלתה המשיכה לחלק כרטיסים ללא כל תמורה גם בשנים 2011-2012, אף שהבינה כי הדבר מביא את העמותה לידי הפסדים כספיים. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי מהפרוטוקולים של הדיונים על תקציב העמותה ועל ענייניה עולה כי לא נדרש מהנהלת העמותה להפסיק את חלוקת הכרטיסים ללא תמורה בשנים אלו. עקב חלוקת הכרטיסים הפסידה העמותה לכאורה הכנסות בסך מאות אלפי שקלים שהיו מסייעות בידיה להקטין את גירעונה הכספי.

✶

בכל שנה חולקו בחינם מאות כרטיסים לאירועים בראשון לציון ואף אלפי כרטיסים לאירועים בכרמיאל. הכרטיסים ניתנו לחברי מועצת העירייה, לעובדי העירייה, לעובדיהן של החברה העירונית ושל החברה הכלכלית ראשון לציון ולעובדי מטה הפסטיבל בכרמיאל. רוב מקבלי הכרטיסים לא מילאו תפקידים שחייבו אותם להשתתף באירועים שאליהם הוזמנו. כמו כן, לכל אחד מהם ניתן יותר מכרטיס אחד, לכן אין כל ספק שניתנו להם כטובת הנאה. יתרה מזאת, עיריות ראשון לציון וכרמיאל, החברה העירונית ראשון לציון והעמותה העירונית כרמיאל לא רשמו בדרך כלל בספריהן את הפרטים הנוגעים לזהות מקבלי הכרטיסים ולמספר הכרטיסים שניתנו לכל אחד מהם, ובכך נהגו הן בחוסר שקיפות בניגוד לנדרש. מתן טובות הנאה שלא כדין לנבחרי ציבור ברשות המקומית ולעובדי הרשות פוגע באמון הציבור בנבחריה ובפקידיה, והוא עלול להעמידם במצב של ניגוד עניינים. כמו כן, הדבר מעורר חשש שהחלטותיהם של הנבחרים והעובדים מתקבלות משיקולים שאינם ענייניים.

תכנון אירועים וקיומם

נוהל בדבר קיום אירועים

כדי להבטיח תקינות, אחידות והוצאה חסכונית ויעילה של כספי ציבור וכדי לוודא שיובאו בחשבון כל השיקולים הרלוונטיים, ראוי שיהיה נוהל או מסמך דומה שיסדיר קיום אירועים, ובייחוד אירועים רחבי היקף כמו חגיגות ה-60, אירועי קיץ, חגיגות יום העצמאות וחגיגות המימונה, הכוללים פעילות נרחבת בכמה אתרים ברחבי העיר וכרוכים בהוצאות גדולות. בנוהל יש להסדיר בין היתר את אופן הקבלה והביצוע של החלטות בנושאים האלה - קביעת הפורום שידון בכל אירוע; קביעת האחראי לאירוע; קביעת אמות מידה לבחירת אמנים ומגבלה כספית על עלות הופעותיהם; תכנון תקציב ההוצאות של האירוע, מקורותיו ואופן גיוס ההכנסות לאירוע; קביעה מי ישתתף באירוע; סוג הקהל שהאירוע מיועד לו; קביעת תוכן האירוע והמקום שבו יתקיים; הכנת תכנית בטיחות; קבלת רישיונות והיתרים; וקביעת לוחות זמנים.

1. נמצא כי עיריות אשדוד, כרמיאל וראשון לציון והתאגידים העירוניים שבתחום שיפוטן והמועצה האזורית שדות נגב לא קבעו נוהל או מסגרת מחייבת אחרת או הכינו מסמך עקרונות להבניית שיקול הדעת ולקביעת אבני דרך, המפרטים את הפעולות הכרוכות בתכנון כל אירוע, אישורו והפקתו.

בתשובתה מסרה עיריית אשדוד כי היא קבעה נוהל לקיום אירועים תחת כיפת השמים שעיקרו מבוסס על הצעת חוק לרישוי אירועים המוניים. בעקבות הביקורת יורחב הנוהל ויעסוק בתחומים נוספים הקשורים לתכנון האירוע, אישורו והפקתו.

העמותה העירונית כרמיאל מסרה בתשובתה הראשונה כי "פסטיבל הוא ברובו יצירה אמנותית שקשה מאד לכבול אותה בנהלים. אין להשוות עבודה זו לעבודה מנהלית שגרתית. הנוהלים נשמרים ברובם לנושאי התשתית והשירותים".

המועצה האזורית שדות נגב כתבה בתשובתה הראשונה: "גם ברשויות מקומיות אחרות כדוגמת המועצה לא קיימים נהלים כתובים בדבר הפקת אירועים מהסוג דנן. למרות זאת... בכוונתנו להטיל על עובדי המועצה המופקדים על כך להכין נוהל כתוב כפי שהינכם ממליצים".

2. מנהל הרשות לאמנות הבמה הפקות ומורשת (להלן - מנהל הרשות) בחברה העירונית ראשון לציון העביר למשרד מבקר המדינה טיוטת נוהל מקיפה ומפורטת להפקת אירועים שהכינה חברה מקצועית בעבור החברה העירונית ראשון לציון, הכוללת את כל השלבים הדרושים להפקת אירוע. מטרת הנוהל לפרט את הפעולות שעל החברה העירונית, המפיקה כאמור את רוב האירועים ברחבי העיר, לבצע לקראת קיום כל אירוע.

נמצא כי טיוטת הנוהל האמורה לא הובאה לאישורה של הנהלת החברה העירונית. הביקורת העלתה גם כי הפעילות השוטפת של החברה מתנהלת בפועל בחריגה מטיוטת הנוהל המוצעת (ראו להלן).

בתשובתה הסבירה החברה העירונית ראשון לציון כי בקרוב תתקיים ישיבה בהשתתפות ראש העירייה, המשמש גם יו"ר דירקטוריון החברה, ובה יוצגו הנהלים. עם קבלת האישור המקדמי יועברו הנהלים לאישור דירקטוריון החברה, ולאחר קבלת אישורו תאמץ אותם החברה ותפעל על פי הקבוע בהם.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו ולתאגידים העירוניים כי ראוי שתיקבע מסגרת מחייבת שבה יוסדרו כל הפעולות הכרוכות בקיומם של אירועים משלב התכנון ועד לאחר הסיום, לרבות תהליך הפקת לקחים. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ראשון לציון כי ראוי שתדון בטיוטת הנוהל המוצע ותקבע על בסיסה מסגרת מחייבת שכזו. התקנת הנוהל ואימוץ דרכי הפעולה המומלצות בו עשויים לאפשר ניהול יעיל, חסכוני ואפקטיבי יותר של האירועים המופקים ברחבי העיר ושל כספי הציבור המוצאים בגינם.

אופן בחירת האירועים

בית המשפט העליון כבר עסק בחשיבות הרישום של פרוטוקולים מלאים ואמינים[20]. בין השאר הוא קבע כי "חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע". ככלל, יש לכלול בפרוטוקול את עיקרי הדברים, את עיקרי המחלוקות, את ההחלטות שהתקבלו ואת נימוקיהן, את הצעדים האופרטיביים הנדרשים ועל מי מוטל לבצעם ובאיזה לוח זמנים.

20 בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח'**, פ"ד נט(3), 817, עמ' 836-837.

אשדוד

מנהלת מחלקת האירועים בעיריית אשדוד היא שקובעת ברוב המקרים את אופי האירועים ומופקדת גם על בחירת חברות ההפקה. קביעת תוכני האירועים והיקפם, וכן הנימוקים לבחירת מפיקי האירוע, צריך שיהיו נתמכים במסמכים שאפשר ללמוד מהם כיצד נקבע אופיים של האירועים וכיצד נבחרו המנהלים והמפיקים לכל אירוע.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים דיונים ומלמדים כיצד הוחלט בעירייה ובחברה העירונית אשדוד לקיים אירועי קיץ כאלה ואחרים, מה יהיו תוכני האירועים ומהם השיקולים שלפיהם נבחרה החברה להפקת האירוע.

לדוגמה, במרץ 2012 פנה נציג "ארגון יוצאי הודו הארצי - קהילת אשדוד" לסמנכ"ל הכספים של החברה העירונית בבקשה לקיים שני מופעים בהיכל התרבות וציין בבקשתו: "נתבקשתי להציג בפניך הצעת מחיר למופע הודי למען קהילת יוצאי הודו באשדוד... הקהילה ההודית [באשדוד] הינה הגדולה ביותר בארץ ואני... ראיתי לנכון להעביר את הפעילות התרבותית של העדה לעיר אשדוד". החברה העירונית הקצתה בשנת 2012 סכום של 170,000 ש"ח לארגון יום קהילת יוצאי הודו וגבתה מהמשתתפים באירוע 70,000 ש"ח.

בחברה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם כיצד הוחלט על קיומו של האירוע.

בתשובתה מסרה עיריית אשדוד כי ההחלטות העקרוניות על היקף האירועים ותוכנם מתקבלות בוועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל העירייה, אך לא תמיד הן נרשמו בפרוטוקולים של הישיבות. עוד מסרה כי ל"נוכח הערת הביקורת פעל מנכ"ל העירייה לשיפור התיעוד של תהליך קבלת ההחלטות בעת תכנון האירוע ושל ישיבות הפקת הלקחים לאחר קיומו".

כרמיאל

1. מנכ"ל העמותה העירונית כרמיאל והמנהל האמנותי שלה קבעו את אופי אירועי פסטיבל המחולות, ומנהל מחלקת האירועים של העירייה קבע את אופי אירועי יום הזיכרון ויום העצמאות. הם גם הופקדו על קביעת תוכני האירועים והיקפם.

בתיקי העמותה העירונית וכן בתיקי מחלקת האירועים לא נמצאו פרוטוקולים המלמדים על הנימוקים לבחירת האמנים ולהקות המחול המופיעים, ומבהירים כיצד החליטו העמותה ומחלקת האירועים מה יהיה אופיים של אירועי הפסטיבל ושל חגיגות יום העצמאות, מה יהיו תוכניהם וכיוצא בזה.

העמותה העירונית מסרה כי בעתיד "התהליך יתועד ביותר פרוטוקולים שיועברו להנהלת העמותה עם נימוקים והסברים".

בתשובתה מסרה עיריית כרמיאל כי תהליך בחירת האמנים ליום העצמאות ארוך וכולל התייעצויות עם נציגי מועצת הנוער, עם פורום ראשי המנהלים, עם אנשי התרבות במינהל התרבות ועם ראש העירייה. עוד מסרה העירייה כי "שיחות אלה לא תועדו בפרוטוקולים. להבא נקיים הליך בנושא".

2. תקציב העמותה שהוגש מדי שנה בשנה לאספה הכללית לאישור היה מורכב מסעיפי הכנסות והוצאות של כלל המופעים ללא פירוט של ההוצאות וההכנסות הצפויות להתקבל מכל מופע בנפרד. בישיבות האספה הכללית שבהן דנו בתכנית האמנותית ובתקציב האירועים של העמותה, לא צוינו נתונים יסודיים על מספר המשתתפים בפועל בשנה קודמת, בין באירועים פתוחים לקהל ובין באירועים בתשלום, וממילא חברי האספה הכללית לא ידעו מהו היקף הגירעון הצפוי מכל מופע, ובייחוד ממופעים שמספר המשתתפים בהם צפוי להיות קטן (ראו לעיל). העמותה גם לא קבעה דרכים להערכת רצון התושבים להשתתף במופעים, כגון ביצוע סקרי שביעות רצון.

לדוגמה, בישיבת האספה הכללית בינואר 2010 נשאל מנכ"ל העמותה מדוע תקציב ההפקות גדל בשנת 2010. הוא השיב: "אנחנו ננסה השנה להחזיר את מופעי האצטדיון". המנכ"ל לא הציג ולא נדרש להציג נתונים בדבר היקף ההכנסות ממכירת כרטיסים למופעי האצטדיון בשנים קודמות לעומת ההוצאות בפועל או תחשיבים בדבר הכדאיות של החזרתם של מופעים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי כדי להעריך אילו מופעים יש לבטל מפאת צפי הכנסות נמוך מכל סיבה שהיא, למשל קהל קטן ומסוים מאוד, על תקציב העמותה המוגש לאישור האספה הכללית להיות מפורט ככל האפשר ולכלול אומדן של ההוצאות וההכנסות.

ראשון לציון

מבדיקת מסמכים הנוגעים לפסטיבלים, לחגיגות ולאירועים, שהמציאה החברה העירונית ראשון לציון למשרד מבקר המדינה, לא ניתן לדעת כיצד החליטו העירייה והחברה העירונית מה יהיו האירועים שיתקיימו ומה יהיו תוכניהם. להלן שתי דוגמאות:

1. במסמכי החברה העירונית לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות ועדות ההיגוי שבהן נדונו פסטיבלי ראשון לציון שהתקיימו בשנים 2010 ו-2011. לבקשת משרד מבקר המדינה המציאה לו החברה מסמכים ובהם הצעות למופעים לשני הפסטיבלים, שרוכזו בחברת ההפקות האמורה לעיל. אין מדובר בפרוטוקולים של ישיבות ועדות ההיגוי לפסטיבלים, המסכמים את הנאמר בדיונים. ממסמכים אלו וממסמכים אחרים שעסקו בפסטיבל שהתקיים בשנת 2011 לא ניתן ללמוד כיצד התקבלו ההחלטות השונות הנוגעות לאירועים, ובייחוד ההחלטות בדבר תוכני הפסטיבלים והמשתתפים בהם, מקורות גיוס ההכנסות ועוד.

מעיון בפרוטוקולים של שלוש ישיבות ועדת ההיגוי שבהן נדונו אירועי הפסטיבל בשנת 2012 לא ניתן להבין כיצד נקבע אופי האירוע ואיך נגזרו ממנו התכנים ונבחרו האמנים שהופיעו בו (ראו גם להלן בפרק "התקשרות עם אמנים"). בפרוטוקולים צוינו שמות המופעים שנבחרו או שיש לבחור ביניהם, לרוב בלי שהובאו נימוקים לבחירה, ובלי שהוסבר הקשר של המופעים לתוכן הכללי של האירוע.

יצוין כי בשנת 2012 הוגדל תקציב הפסטיבל, שהיה חלק מהאירועים לציון 130 שנים להיווסדה של ראשון לציון, ל-4.3 מיליון ש"ח לעומת 2.7 מיליון ש"ח בשנה הקודמת (גידול של כ-60%).

2. עיריית ראשון לציון החליטה כאמור לציין ולחגוג 130 שנים להיווסדה של העיר בסדרת אירועים שיתקיימו מ-3.8.12 (ט"ו באב התשע"ב, יום הולדתה העברי) ועד 22.7.13 (ט"ו באב התשע"ג).

בישיבתה של הנהלת העירייה בדצמבר 2010 שבה נדון אישור תקציב העירייה הרגיל לשנת 2011, התייחס ראש העירייה לראשונה לנושא האירועים והחגיגות: "אנו מתכננים עליית מדרגה בכל נושא התרבות בשנת 2011. מהפכה בכמות האירועים שיתקיימו". גם בישיבת מועצת העירייה שלא מן המניין שהתקיימה בדצמבר 2010 ובה אושר תקציב העירייה לשנת 2011 אמר ראש העירייה: "מה שחסר כרגע בתקציב הזה, זה תקצוב של הכוונה שלנו לערוך בשנת 2011 קפיצת מדרגה בכל מה שנוגע לתרבות ואירועים בעיר... כשב-2012, שהיא שנת ה-130 לעיר, הכוונה לבצע, לחגוג את השנה הזאת ולציין את השנה הזאת... כשעובד על זה צוות היגוי בראשותו של ספי ריבלין". ראש העירייה הוסיף ואמר כי התקציב שיוצע לנושא לשנת 2012 "יבטא את העלות של כל השנה המיוחדת הזאת, שנת ה-130 לעיר".

לשם יישום החלטה זו, שאושרה במועצת העירייה ברוב קולות, נבחרה ועדת היגוי מורחבת לחגיגות (להלן - ועדת ההיגוי המורחבת). כמו כן הוקמו ועדות בתחומים שונים - תרבות, ספורט, פסטיבלים ואמנות, מורשת, חינוך והשכלה, נוער וצעירים, חזות העיר, פרסום ויחסי ציבור.

במסמכי החברה העירונית לא נמצאו מסמכים המבהירים מי בחר את חברי ועדת ההיגוי המורחבת.

בתשובתה הסבירה החברה העירונית כי ועדת ההיגוי המורחבת נבחרה על ידי העירייה[21]. במסמכים שהומצאו בנספח לתשובה לא נמצא ביסוס לאופן בחירת חברי הוועדה המורחבת, אך עולה מהם כי מנכ"ל החברה העירונית המליץ על המועמדים לראשי הוועדות בתחומים השונים והביא את מינוים לאישורו של ראש העירייה. את חברי הוועדות בחרו ראשי הוועדות שנבחרו בתיאום עם ועדת ההיגוי המורחבת.

על פי הסברי מנהל הרשות בחברה העירונית, הוועדות השונות שהוקמו המליצו על תכנים ורעיונות לאירועים והעלו אותם לדיון ואישור בוועדת ההיגוי המורחבת.

לפי ספרי העירייה אישרה מועצת העירייה בשנים 2010-2013 הקצאת סכום כולל של כ-18.75 מיליון ש"ח לקיום "חגיגות ה-130".

בתיקי העירייה והחברה העירונית לא נמצאו פרוטוקולים מהדיונים של ועדת תרבות, ספורט, פסטיבלים ואמנות.

בתשובתה כתבה החברה העירונית כי היא ומטה "חגיגות ה-130" קיימו עבודת מטה רבה ומקיפה כדי לבחון מהם האירועים המתאימים ביותר לחגיגות אלו. לתשובה צורפו מסמכים רבים הכוללים הצעות לעריכת אירועים וסיכומי ישיבות.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולעיריית ראשון לציון כי מהמסמכים שצורפו לתשובת החברה העירונית עולה כי אמנם היה דיווח על קיום עבודת מטה, אך לא ניתן ללמוד מהם על בסיס אילו תחשיבים נקבעו התקציבים שהוצעו, איך התקבלו ההחלטות בדבר בחירת המופעים בתחומים השונים לפי מטרות-העל שהוגדרו לקיום "חגיגות ה-130" ואילו לקחים הופקו מכל אירוע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה העירונית ראשון לציון כי בכוונתה להקפיד הקפדה יתרה על רישום פרוטוקולים כפי שביקש.

שדות נגב

ראש המועצה היוצא פרסם ביולי 2010 את כוונת המועצה לחגוג "בעוד שנתיים" את אירועי חגיגות ה-60. באותו פרסום פנה ראש המועצה לכל התושבים בבקשה להשתתף בתכנון החגיגות ולהציע רעיונות ויזמות לקראת האירוע וציין: "ועדת היגוי בראשותי תדון ותבחן כל הצעה". ביולי 2010 חזר ראש המועצה והתחייב: "כפי שהבטחנו, נקים ועדת היגוי בראשותי, לגיבוש האירועים והתכנית האמנותית".

בישיבת מליאת המועצה בדצמבר 2011 דיווח ראש המועצה כי מפיק האירועים קיבל חומר להכנת מחזה לחגיגות, ואירועי שנות ה-60 יצוינו גם "בגנים, בהקפות ובפעילויות דומות". במרץ 2012 דיווח ראש המועצה למליאת המועצה כי באירוע ינכח השר לפיתוח הנגב והגליל דאז; יוצגו בו תערוכות של בתי הספר; המופע "כולו שלנו בלי מופעי חוץ"; ויש כוונה להעמיד אוהל מזון לכל

21 יו"ר הוועדה נבחר על ידי ועדת יועצים ומתכננים שבעירייה.

יישוב. במאי 2012, פחות משבועיים לפני האירוע, דיווח ראש המועצה למליאה על ההתקדמות בהכנות לקראת החגיגות ועל מקצת לוח הזמנים המתוכנן.

למעט שלושת הדיווחים של ראש המועצה למליאת המועצה על שמתוכנן להתרחש באירועי חגיגות ה-60, לא נמצאו בתיקי המועצה האזורית פרוטוקולים על דיונים שהתקיימו לקביעת אופי האירוע ועל השיקולים שבגללם הוחלט לקיימו דווקא במאי 2012. גם לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוקמה ועדת היגוי כפי שציין ראש המועצה בפרסום כבר ביולי 2010, ולא נמצאו פרוטוקולים המתעדים את דיוניה ואת החלטותיה של ועדת היגוי.

המועצה מסרה בתשובתה הראשונה: "הישיבות הללו אכן לא תועדו בפרוטוקולים והמועצה רשמה בפניה את הערתכם בענין זה ותפעל ליישם הערה זו לגבי אירועים דומים מסוג זה בעתיד".



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים שנבדקו כי היה עליהם לתעד את תהליך קבלת ההחלטות על קיומם של האירועים, לרבות זהותו של מי שהחליט על קיומו של כל אירוע והנימוקים להחלטתו; על קביעת תוכנו ואופיו של האירוע; על קביעת התקציב לאירוע, לרבות היקף השתתפותה של הרשות במימונו והשגת התחייבות למקורות המימון האחרים לכיסוי ההוצאות; ועל בחירת החברה המפיקה, הספקים ונותני השירותים. בהיעדר מסמכים המפרטים את אבני הדרך בתכנון כל אירוע לא ניתן לקבוע כי התקבלו ההחלטות הנכונות בדבר קיומו, וקשה לקיים תהליך הפקת לקחים לאחר סיומו.

קיום אירוע בשנת בחירות

רוב אירועי חגיגות ה-60 במועצה האזורית שדות נגב התקיימו ב-22.5.12. האירוע המרכזי התקיים בקריית החינוך שדות נגב, במעמד המשנה לראש הממשלה דאז והשר לפיתוח הנגב והגליל מר סילבן שלום ובנוכחות כ-3,000 משתתפים, רובם תושבי המועצה. באירוע המרכזי נשאו דברי ברכה בין היתר השר וראש המועצה האזורית דאז, הוצגה תערוכה חקלאית, הופיע אמן אורח והועלה המופע "ואלו שדות", שבו הוצגו הישגים בולטים של יישובי אזור במשך 60 שנה. העלות הכוללת של האירוע הסתכמה בכ-645,000 ש"ח; כ-309,900 ש"ח מהם שולמו לחברה שהפיקה את האירוע.

לפי סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, אסור להשתמש בכספים של רשות מקומית לתעמולת בחירות. ביולי 2008 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל מיוחד[22] המופנה לראשי הרשויות המקומיות ובו קובץ של "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות". בקובץ צוין כי ההנחיות הנוגעות לאיסור השימוש במשאבי הרשות המקומית לצורכי בחירות אינן מוגבלות לתקופה מסוימת לפני הבחירות. עם זאת, הודגש כי על נבחרי הציבור ברשות המקומית ועל עובדי הרשות להיזהר בנושא זה בייחוד בשנה שבה יתקיימו הבחירות, וככל שמועד הבחירות קרב יש להימנע מכל פרסום או מעשה אחר המעלה חשד לשימוש במשאבי הרשות לתעמולת בחירות.

22 חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים - מיוחד מס' 5/2008, יולי 2008.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה[23] בדבר קיום אירועים בתקופת בחירות חלה גם על אירועים שרשויות מקומיות מקיימות. בהנחיות נקבע כי כדי לקבוע אם אירוע הוא בעל אופי פוליטי יש לבחון את הצורך לקיימו במועד שבו הוא מתקיים ואת הסמיכות של מועד האירוע למועד הבחירות.

בדצמבר 2012 נערכו בחירות לרשויות המקומיות ושנה זו הוגדרה שנת בחירות. מכיוון שכך, חלו על המועצה האזורית שדות נגב כל המגבלות שנקבעו בדבר קיום אירועים בעלי אופי תעמולתי.

נמצא כי ראש המועצה לשעבר מר מאיר יפרח נהג לשלוח מדי שבוע דף עדכון לתושבים שכותרתו "בשדותינו". כבר ביולי 2010 כתב ראש המועצה בדף העדכון: "בעוד שנתיים אי"ה ימלאו 60 שנה לכל הישובים בשדות נגב. בכוונתנו לחגוג את האירוע המשמח במתכונת דומה לזו של חגיגות היובל".

הביקורת העלתה כי המועצה האזורית שדות נגב הוקמה בינואר 1951, ונקראה אז "המועצה האזורית הנגב הצפוני"[24].

עולה אפוא ש-60 שנה להיווסדה של המועצה מלאו כבר בינואר 2011 ולא באמצע 2012. בתיקי המועצה לא נמצאו נימוקים להחלטה לקיים את האירוע המרכזי רב המשתתפים של חגיגות ה-60, שהיה כרוך בעלות לא מבוטלת, דווקא בשנת 2012, שנת בחירות.

המועצה וראש המועצה לשעבר מר מאיר יפרח מסרו בתשובותיהם ממאי 2013 כי "האירועים בהם מדובר לא נועדו רק לציון 60 שנה לייסודה של המועצה כי אם גם ובעיקר לציון שנות ה-60 לעלייתם לקרקע של מרבית יישובי המועצה... אין זה נכון למנות את מועד השישים מחודש ינואר 1951 דווקא". המועצה הוסיפה כי בשל המספר הרב של המשתתפים "הכרח היה לקיים את האירועים המרכזיים תחת כיפת השמיים ומשכך נקבע מראש כי האירועים יתקיימו בקיץ הקרוב ולא בעיצומו של החורף". המועצה מסרה בתשובה מספטמבר 2013 כי "ההחלטה על מועד האירוע התקבלה במליאת המועצה, וללא התנגדות, כך שאין זה מתקבל על הדעת שהמועד נקבע 'משיקול בחירות' של מאן דהוא".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית שדות נגב כי מבין 16 היישובים המואגדים במועצה הוקם רק יישוב אחד (גבעולים) בשנת 1952. שלושה מיישובי המועצה (בית הגדי, שובה ושיבולים) הוקמו בשנת 1951, והיתר עלו על הקרקע בשנים 1937 (הגרעין בכפר גדעון שקדם לקיבוץ סעד) עד 1966 (עלומים).

התקשרויות של התאגידים העירוניים

כאמור, בעיריות אשדוד, כרמיאל וראשון לציון מנהלים תאגידים עירוניים את עיקר אירועי התרבות והמופעים שבתחום שיפוטן.

---

23 הנחיות מיום 24.12.02, ולעניינו הנחיה מס' 1.1908.

24 קובץ התקנות 142, 11.1.51, עמ' 501; ביוני 1951 הוסב שמה של המועצה בצו למועצה האזורית עזתה, ראו קובץ התקנות 183, 21.6.51. בינואר 2003 הוסב השם לשדות נגב, ראו קובץ התקנות 6222, 21.1.03.

בנובמבר 2002 פורסם תיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס׳ 14), התשס״ג-2002 (להלן - התיקון לחוק). בתיקון החיל המחוקק חובת התקשרות במכרז גם על תאגידים מקומיים[25]. בסעיף 5 לתיקון נקבע כי תחולתו תהיה 30 ימים מהיום שבו ייכנסו לתוקפן התקנות הראשונות שיותקנו לפי סעיפים 3 ו-4 לתיקון בעניין עסקאות של תאגיד מקומי. בסעיף 4 לתיקון נקבע כי התקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגידים מקומיים יותקנו בתוך 90 ימים מיום פרסום התיקון לחוק.

נמצא כי מאז פרסום התיקון לחוק ועד מועד הביקורת לא הותקנו תקנות כנדרש למרות הקבוע בתיקון לחוק. לפיכך, עד היום אין הסדר חוקי מפורש המחייב את התאגידים העירוניים המקומיים לקיים מכרז בתהליך התקשרויותיהם.

במטרה להסדיר את הטעון תיקון ובשל אי-התקנת תקנות כנדרש פרסם מנכ״ל משרד הפנים במאי 2004 חוזר ובו נקבע בין היתר כי כדי לקבל את אישור שר הפנים להקמת חברות עירוניות, יש להוסיף בתקנון ההתאגדות סעיף ובו הוראה בדבר חובת התקשרות במכרז ״על פי הכללים החלים על הרשות בשינויים המחייבים״[26].

העמותה העירונית כרמיאל הוסיפה בתקנון ההתאגדות שלה את החובה בדבר פרסום מכרז על פי חוק המכרזים ועל פי הכללים החלים על הרשות המקומית, ולשם כך אימצה את נוהל המכרזים וההתקשרויות הנהוג בעיריית כרמיאל לצורך בחירת ספקים ונותני שירותים (להלן - נוהל המכרזים). למרות זאת, כפי שיפורט להלן, חלק מההתקשרויות של העמותה העירונית עם ספקים ונותני שירותים נעשו גם שלא באמצעות מכרזים.

בתקנוני ההתאגדות של החברה העירונית אשדוד ושל החברה העירונית ראשון לציון לא הוספה ההוראה שפורסמה בחוזר המנכ״ל מ-2004 בדבר חובת התקשרות במכרז.

משרד מבקר המדינה העיר כי החברה העירונית אשדוד והחברה העירונית ראשון לציון הן הזרוע הביצועית של העיריות בנושאים שונים, ובכלל זה לגבי כל האירועים המתקיימים בתחומי שיפוטן. לא זו בלבד שהחברות הן בבעלות של העירייה, אלא שהן בעלות מאפיינים של גוף ציבורי ותפקידן הוא תפקיד ציבורי בעיקרו. זאת ועוד, חלק ניכר מההתקשרויות של החברות העירוניות עם ספקים ונותני שירותים מיועד לביצוע עבודות המוטלות על העירייה במסגרת תפקידה, ואת רוב תקציבן של אותן התקשרויות העירייה מממנת.

לפיכך, מן הראוי שהתאגידים העירוניים יפעלו לפי העקרונות המנחים גופים ציבוריים בהתקשרויות עם ספקים - שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת ושקיפות; בכלל זה מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, כי קבלנים, ספקים ונותני שירותים בכל התחומים שהתאגידים עוסקים בהם ייבחרו בתהליך שיבטיח שוויון הזדמנויות למציעים ואת מרב היתרונות לתאגיד העירוני. התקשרויות עד היקף כספי מסוים (כמו זה שנקבע בתקנות המכרזים) המעודכן מדי פעם בפעם, ייעשו באמצעות הגשת הצעות מחיר והתקשרויות בסכום גדול מזה ייעשו באמצעות מכרזים.

---

25 בתיקון האמור נוספה לסעיף 1 בחוק חובת המכרזים הגדרת תאגיד מקומי - ״תאגיד אשר לפחות מחצית ההון או לפחות מחצית כח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי רשות מקומית או בידי תאגיד מקומי אחר, או שיש לרשות מקומית או לתאגיד מקומי אחר, במישרין או בעקיפין, זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדירקטורים בו ואת המנהל הכללי שלו, והכל כשההחזקה או זכות המינוי כאמור הם של הרשות המקומית, לבדה או יחד עם אחד או יותר מאלה: (1) רשות מקומית אחרת, אחת או יותר; (2) המדינה; (3) תאגיד מקומי אחר, אחד או יותר״.

26 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), עמ׳ 93-94.

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים בתחום האמנותי

לצורך קיום אירועים וחגיגות בתחום שיפוטן מתקשרות הרשויות המקומיות, לעתים באמצעות תאגידיהן העירוניים, עם ספקים ונותני שירותים שונים בתחום האמנותי, למשל חברות הפקה ומפיקים.

אשדוד

1. בשנים 2008-2012 העסיקה החברה העירונית אשדוד יועץ ומפיק אירועים (להלן - היועץ). בהסכם עם היועץ, שנחתם בינואר 2008 לתקופה של 12 חודשים, נקבע בין היתר שהוא ייתן לחברה שירותי ייעוץ והפקה בעבור כמה אירועים (יום העצמאות, המימונה, אירועי קיץ ועוד), לרבות תיאום פגישות הכנה, תיאום קשרי יחסי ציבור, שיווק ופרסום, הכנת מערך הלוגיסטיקה וגיוס וליווי של נותני חסויות. בתמורה לכך תשלם החברה העירונית ליועץ 18,000 ש"ח בכל חודש (בתוספת מע"מ). בינואר 2009 חתמה החברה העירונית עם היועץ על תוספת להסכם, ולפיה הוא ימשיך לתת שירותי ייעוץ והפקה עד 31.12.11, וכן ינחה בחינם שמונה אירועים נוספים שאותם לא יפיקו העירייה או החברה העירונית. בתמורה לכך יקבל היועץ בכל חודש 18,000 ש"ח, ובעבור החודשים יולי עד דצמבר 2009 יקבל תשלום חודשי נוסף בסך 12,000 ש"ח. ב-1.1.12 הוארך ההסכם לתקופה בלתי מוגבלת, והוסכם כי הוא יהיה בתוקף עד שיופסק על ידי מי מהצדדים. לפי ההסכם, החברה העירונית אשדוד התחייבה לשלם ליועץ 288,000 ש"ח בשנת 2009 ו-216,000 ש"ח בכל אחת מהשנים 2011-2012 (להלן - תשלומי ייעוץ שוטפים)[27].

(א) בתיקי החברה העירונית לא נמצאו מסמכים המתעדים את אופן קבלת ההחלטה על העסקתו של היועץ, את דרך בחירתו וקביעת תנאי העסקתו ואת ההחלטה על הארכת תוקף ההסכם עמו. לא נמצא גם תחשיב מפורט המלמד כיצד נקבעה התמורה שתשולם ליועץ, לא בעת חתימת ההסכם בשנת 2008 ולא בעת הארכת תוקפו בשלוש שנים בשנת 2009.

בתשובתה מסרה העירייה כי ועדת היגוי בחנה את מכלול כישוריו של היועץ, ולנוכח יכולותיו המקצועיות והתשלום הנמוך שביקש החליטה על העסקתו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לתעד את דיוניה ואת החלטותיה של ועדת ההיגוי ולנמקן. בהיעדר מסמכים, גם לא ידוע אם בכלל דנה ועדת ההיגוי בבחירתו של היועץ, והאם התקבלו הצעות מיועצים אחרים.

(ב) עוד יצוין כי בהסכם נקבע שהתמורה לשירותיו של היועץ תשולם בסכומים חודשיים קבועים, גם בחודשים שכמעט אין מתקיימים בהם אירועים, כמו חודשי החורף וחודשים שאין חלים בהם חגים ומועדים. בחודשים יולי-דצמבר 2009 הוגדלה התמורה ששולמה ליועץ ב-66% בכל חודש (12,000 ש"ח), אף שבחודשים ספטמבר ואוקטובר באותה השנה חלו חגי תשרי, ונובמבר ודצמבר הם חודשי חורף.

(ג) בהסכם נקבע כי בחודשים יולי-דצמבר 2009 תשולם ליועץ תמורה מוגדלת. אולם הועלה כי התמורה המוגדלת שולמה גם בכל אחד מהחודשים בשנים 2011-2012.

---

27 כל הסכומים הנקובים בקטע זה אינם כוללים מע"מ.

העירייה מסרה בתשובתה כי "הנספח להסכם נוסח באופן שגוי, שניתן להבין ממנו כי התמורה המגולמת תשולם בחודשים יולי-דצמבר באותה שנה. חסרה בנספח המילה 'ואילך', כך שהניסוח לא שיקף את כוונת הצדדים ואת ההסכמה שהייתה ביניהם להמשיך בהתקשרות רב שנתית".

העירייה מסרה בתשובתה כי שכרו של היועץ הוגדל בשל הגידול הניכר בהיקף האירועים בשנת 2009 לעומת 2008. היא הוסיפה כי בענף האירועים מקובל שעלויות ניהול ההפקה הן שיעור של כ-10% מכלל עלויות האירוע, לפיכך שכרו של היועץ היה נמוך מהמקובל ועל אף שהיקף הכספי של הארועים עלה מ-7.7 מיליון ש"ח בשנת 2009 לכ-10 מיליון ש"ח בשנת 2013, לא הוגדל שכרו של היועץ.

(ד) לא נמצא כי היועץ דיווח על המטלות שביצע בשנים 2011-2012 בעבור החברה העירונית, לרבות האירועים שהפיק בפועל בכל חודש, מהות השירות שנתן, כשלים שהועלו בהפקת האירועים, תהליך הפקת לקחים ועוד. לדוגמה, על פי ההסכם היה עליו להיות אחראי ל"גיוס וליווי נותני חסויות", אך לא נמצאו דיווחים של היועץ כי גייס נותני חסויות לאירועים.

(ה) נמצא כי בשנים 2011-2012 שילמה בפועל החברה העירונית ליועץ 417,600 ש"ח ו-419,100 ש"ח, בהתאמה, בעבור תשלומי הייעוץ השוטפים, לפי חשבוניות שהגיש בכל חודש. יוצא אפוא כי בתשלומיה ליועץ חרגה החברה מההסכם ב-167,040 ש"ח בכל אחת מאותן השנים.

משרד מבקר המדינה העיר כי על החברה העירונית לבחון את ההחלטות שהתקבלו בעניין ההסכם שנחתם עם היועץ ואת האפשרויות המשפטיות העומדות לפניה, לרבות נקיטת צעדים כדי להשיב לקופתה את התשלומים החריגים ששילמה ליועץ עבור שירותים שנכללו ממילא בשירותים השוטפים שפורטו בהסכם.

האחריות לשמירה על קופת החברה העירונית ולתשלום התמורה לספקים ולנותני שירותים על פי הסכם ההתקשרות עמם מוטלת בעיקר על גזבר החברה. מהאמור עולה כי גזבר החברה העירונית לא פיקח על התשלומים ולא מנע את תשלום הסכומים ששולמו ליועץ ביתר ובחריגות מההסכם. בכך לא מילא הגזבר כראוי את תפקידו כשומר הסף של קופת החברה העירונית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התקשרות עם יועץ לענייני הפקה תמורת תשלום של מאות אלפי שקלים בשנה ללא קיום מכרז או תהליך תחרותי כלשהו, ללא רישום פרוטוקולים המתעדים את תהליך בחינת התאמתו ובחירתו לתפקיד ואת קבלת ההחלטות בעניין המשך העסקתו לתקופה בלתי מוגבלת. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי החברה העירונית לא מילאה כראוי את חובת הנאמנות שלה בנוגע לכספי הציבור שהופקדו בידיה ואת חובתה לנהוג בכספים אלה באופן אחראי וחסכני.

2. במאי 2011 חתמה החברה העירונית אשדוד עם חברה שעיסוקה בהפקת אירועים (להלן - חברה א) על הסכם בסך 638,000 ש"ח להפקת אירועי "מדרחוב רוגוזין" במסגרת אירועי הקיץ. נקבע כי השירותים שיינתנו הם תכנון, תפעול, בניית הרכב אמנותי (אמנים, הרכבים מוזיקליים וירידאמנים יוצרים) וארגון הופעות במדרחוב.

בשנת 2012 שוב התקשרה החברה העירונית עם חברה א לשם קבלת סיוע בהפקת אירוע בעלות של 26,000 ש"ח במסגרת אירועי הקיץ.

בתיקי החברה העירונית לא נמצאו מסמכים ופרוטוקולים המפרטים מה היו השיקולים לבחירתה של חברה א לביצוע שתי ההתקשרויות, ואם החברה העירונית פרסמה מכרז או פנתה לחברות הפקה אחרות לקבלת הצעות בטרם נעשתה ההתקשרות. לא נמצאו אסמכתאות המפרטות את ניסיונה של חברה א בהפקות אירועים. כמו כן לא נמצאו מסמכים המבהירים לפי איזה תחשיב נקבע סכום התמורה שישולם לה.

בתשובתה מסרה העירייה כי לחברה א ניסיון רב בהפקת אירועים, ולעירייה עצמה כבר יש ניסיון חיובי עם החברה. עוד מסרה העירייה כי בכל אחת מהשנים נתנה לה חברה א שירות אחר לחלוטין. בשנת 2011 הציגה חברה א לוועדת ההיגוי את הרעיון לארגון ולהפקה בפועל של האירועים, והחברה העירונית היא שמימנה את כל מרכיבי ההפקה. לעומת זאת, בשנת 2012 רק פיקחה חברה א על האירוע וביצועו נמסר לכמה קבלנים.

3. בספטמבר 2012 חתמה החברה העירונית עם חברה העוסקת בייצוג אמנים (להלן - חברה ב) על הסכם להפקת מופע של אמן ידוע מאוד באירוע הפתיחה של האמפיתאטרון העירוני באוקטובר אותה שנה. על פי ההסכם, את עלויות הפקת המופע (כמו עלות הסעתם של האמן וצוותו ועלות הובלת הציוד הדרוש להופעה) תממן חברה ב, ואת ההוצאות הנוגעות לאירוע פתיחת האמפיתאטרון, לרבות שכירת האולם, סדרנות, שמירה וביטחון, תממן החברה העירונית. בהסכם נקבע כי מחיר הכרטיס לתושב אשדוד יהיה 120 ש"ח, וההכנסות מהמופע יועברו לחברה ב.

על פי המסמכים הנוגעים להוצאות של האירוע האמור, שהמציאה הנהלת החשבונות של החברה למשרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת, הסתכמו במאי 2013 הוצאות החברה העירונית בעבור האירוע בכ-813,000 ש"ח.

נמצא כי החברה העירונית לא תיעדה את תהליך קבלת ההחלטות, את מרכיבי העלויות ואת מבנה חלוקת ההוצאות והמימון. היא גם לא הכינה תכנון מפורט של כל הפעולות שהיה על העירייה לבצע לפי לוחות זמנים, כמו פרסום האירוע, השגת אישור לקיומו והסדרת האבטחה למופע.

בתשובתה מסרה העירייה כי בגלל החשיבות הציבורית של אירוע פתיחת האמפיתאטרון ומתוך רצון שישתתפו בו תושבים רבים ככל האפשר, נמכרו הכרטיסים למופע לתושבי אשדוד במחיר מסובסד (50% ממחיר מופע דומה של אותו אמן).

4. בשנת 2012 התקשרה החברה העירונית עם חברה נוספת שעיסוקה הפקת אירועים (להלן - חברה ג) לצורך הפקת אירוע ליום העצמאות ("יום עצמאות ספיישל") בעלות של כ-120,000 ש"ח. הועלה כי האירוע לא תוכנן ולא תוקצב בתחילת השנה התקציבית. בתיקי החברה העירונית לא נמצאו מסמכים המלמדים על תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאישור קיום האירוע ותקצובו, ובין היתר לא נמצא תחשיב של תוספת העלות לקופתה בשל קיום האירוע. כמו כן לא נמצאו מסמכים המתעדים את אופן הבחירה בחברה ג להפקת האירוע ולא נמצא כל הסכם התקשרות עמה.

העירייה צירפה לתשובתה הסכם שנחתם באפריל 2012 בין החברה העירונית לחברה ג, ובו צוין כי החברה העירונית פנתה לערוץ הטלוויזיה היחיד בשפה הרוסית כדי שיפיק בעבורה אירוע תרבות ובידור בשפה הרוסית לכבוד יום העצמאות ה-64 של מדינת ישראל, לרווחת תושבי העיר דוברי הרוסית ולשם העלאת קרנה של העירייה באמצעות משדר טלוויזיה ארצי. ערוץ הטלוויזיה הוא שדרש מהחברה העירונית להתקשר עם חברה ג לצורך הפקת האירוע.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדרן של אסמכתאות המפרטות את שלבי תהליך קבלת ההחלטות בחברה העירונית, לרבות קביעת מסגרת התקציב לקיום חלק מהאירועים ותחשיבים לקביעת הסכומים הנקובים בהסכמים עם הספקים ונותני השירותים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה היעדר פרסום מכרזים והיעדר נימוקים מפורטים בטרם נעשו התקשרויות עם נותני שירותים בהיקף של מאות אלפי שקלים. בפעולות האמורות התעלמה החברה העירונית אשדוד מעקרון השקיפות ואף מנעה אפשרות לקיים בדיקה ראויה של תפקודה בכל הנוגע לאישור האירועים ולבחירת הספקים.

כרמיאל

על פי נתוני העמותה העירונית כרמיאל, בשנים 2009-2012 היא שילמה בעבור הפקת אירועים כ-400,000 ש"ח, כ-590,000 ש"ח, כ-540,000 ש"ח וכ-780,000 ש"ח, בהתאמה. החברה שילמה תשלומים של אלפי שקלים עד עשרות אלפי שקלים לעשרות מפיקים בתחומי הכוראוגרפיה, הייעוץ האמנותי, הייעוץ הטכני ועוד.

1. למרות היקפן הכספי הגדול של ההפקות נהגה העמותה שלא להתקשר בהסכם עם מפיקים, אלא הוציאה להם הזמנות עבודה שבהן צוינו ההיקף הכספי של העבודה ותנאי התשלום.

2. בהזמנות צוין כי העמותה העירונית רשאית להודיע על הפסקת ההתקשרות בכל זמן, עד 24 שעות לפני המועד שנקבע, ובלי הנמקה כלשהי. עוד נמצא כי ההזמנות כאמור אינן נושאות את חתימת המפיקים או התחייבותם למתן השירות ולקיום תנאי זה.

3. הזמנות העבודה שהעמותה הוציאה למפיקים היו בנוסח קצר, קבוע בדרך כלל, ולא צוינו בהן שירותי ההפקה הנדרשים, לרבות קביעת התכנים, ליווי וביצוע תיאומים, היקף השירות, תחומי ההפקה, הדרישות השונות למפרטים טכניים ולוגיסטיים הנוגעים לתחום האמנותי, מועד סיום העבודה וחתימת נותן השירות. לרוב ההזמנות גם לא צורפו הצעות מחיר המפרטות את השירות שהציעו המפיקים.

להלן שתי דוגמאות:

(א) בפברואר 2011 ובמאי 2012 הזמינה העמותה העירונית, בכל אחד מהמועדים, עבודת הפקה בהיקף כספי של 35,000 ש"ח. בהזמנה נכתב משפט כללי האומר "בהתאם לסיכום בינינו, מוזמנת בזאת... עבודת הפקה עבור מופע הפתיחה ומופע הנעילה".

(ב) במאי 2011 הזמינה העמותה עיבודים והקלטות לפסטיבל בהיקף כספי של 53,360 ש"ח. בהזמנה נכתב: "בהתאם לסיכום בינינו, הננו מזמינים עיבודים והקלטות לפסטיבל כרמיאל 2011".

העמותה מסרה בתשובתה הראשונה כי "החל מפסטיבל 2013 נדרש הספק לאשר את ההזמנה ותנאיה". היא הוסיפה כי תינתן "תשומת לב רבה יותר" בכל הנוגע לפירוט הנרשם בהזמנה.

תהליך בחירת המנהל האמנותי

העמותה העירונית כרמיאל מעסיקה מנהל אמנותי המספק לה משנת 1999 שירותי ניהול אמנותי של פסטיבל המחולות. בחוזה שנחתם עמו בינואר 2009, לתקופה של שש שנים, נקבע כי שירותיו יכללו הכנת התכנית האמנותית לפסטיבל המחולות, הצגת התכנית להנהלת העמותה לצורך אישורה, התקשרות עם אמנים, להקות מחול וכל הגופים האמנותיים שישתתפו בפסטיבל, ובכלל זה הנחייתם והדרכתם, וביצוע כל התיאומים הנדרשים לצורך הפקת התכנית האמנותית. בחוזה נקבע

כי התמורה השנתית שיקבל המנהל תהיה כ-212,000 ש"ח וכן החזר הוצאות חודשי בסך 2,340 ש"ח. העמותה שילמה אפוא למנהל 19,667 ש"ח לחודש, ובסך הכול 236,000 ש"ח בשנה.

1. בתיקי העמותה העירונית לא נמצאו מסמכים המבהירים כיצד התקשרה העמותה העירונית עם המנהל האמנותי משנת 1999, ועד שנת 2009. כמו כן לא נמצאו אסמכתאות לביצוע התקשרות זו, שאומדנה הכולל הוא מיליוני שקלים, ונמצא שהיא נעשתה ללא מכרז או כל תהליך תחרותי אחר לקבלת שירותי הפקה וניהול של הפסטיבל.

העמותה העירונית מסרה בעניין זה בשתי התשובות כי המחוקק פטר מחובת מכרז העסקה של אמנים, והתמורה המשולמת להם נקבעת על פי כישוריהם, המוניטין שלהם והפופולריות שלהם בקרב הציבור. הוא הדין גם בנוגע למנהל אמנותי, ליועץ אמנותי, לתפאורן ולבמאי. העמותה הוסיפה כי המנהל האמנותי שנבחר חיבר מסוף שנות השבעים של המאה העשרים "למעלה מ-200 ריקודי עם ישראליים... כ-300 ריקודי כוריאוגרפיה לבמה, הפיק 10 תקליטים לריקודי עם ו-3 דיסקים... הקים אימפריה של להקות מחול... וכן הקים בתי ספר למחול... דורות רבים של רקדנים גדלו תחת ידיו האמונות, ורבים מהם פנו ללהקות מקצועיות... השתתף במסגרות שונות כרקדן וכוריאוגרף... התנסה בניהול אומנותי ובהפקות של מפגשי מחול ופסטיבלים רבים ברחבי הארץ... שימש כיו"ר ארגון המדריכים לריקודי עם, היה חבר במועצה לתרבות ואומנות וחבר בהנהלה אומנותית באומנות לעם".

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כי גם תהליך בחירה במנהל אמנותי צריך להיות תחרותי ושקוף ולהיעשות על פי אמות מידה ציבוריות, וכי היה ראוי ללוות את ההתקשרות עם המנהל האמנותי בפרוטוקול מפורט שיבהיר מדוע הוא הועדף על פני אחרים במשך 15 שנים, ומדוע הוארך ההסכם עמו לפרק זמן של שש שנים, שלא כמקובל בהתקשרויות מעין אלה.

2. בחוזה שנחתם עם המנהל האמנותי נקבע כי ניהול הפסטיבל והפקת התכנית האמנותית יהיו על פי התקציב שהקצתה לכך העמותה. מדוחות ביצוע התקציב של העמותה עולה כי בשנים 2010-2011 היו תקציבי הוצאות ההפקה של הפסטיבל (כולל הופעות אמנים מהארץ) 400,000 ש"ח ו-500,000 ש"ח, בהתאמה, ואילו ההוצאות בפועל חרגו והסתכמו ב-540,000 ש"ח וב-539,000 ש"ח, בהתאמה. תקציבי ההוצאות על הופעות של להקות מקצועיות ולהקות מחול מחוץ לארץ בשנים 2011-2012 היו 220,000 ש"ח ו-290,000 ש"ח, בהתאמה, ואילו ההוצאות בפועל חרגו בשיעור ניכר והסתכמו ב-352,000 וב-360,000 ש"ח, בהתאמה.

העמותה מסרה בתשובתה הנוספת מיולי 2013 כי מנכ"ל העמותה הוא האחראי לפיקוח על עבודתו של המנהל האמנותי.

בתשובתו מיוני 2013 מסר המנהל האמנותי כי אין לו כל נגיעה לנושא התקציבי, והטיפול שלו הוא "אמנותי בלבד".

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כי תשובתו של המנהל האמנותי אינה עולה בקנה אחד עם המוסכם בחוזה עמו.

יוצא אפוא שהעמותה לא פיקחה על שירותי הניהול וההפקה ולא וידאה שהם יעמדו במסגרת התקציב שנקבעה.

3. בחוזה עם המנהל האמנותי נקבע כי הוא ימסור מדי פעם בפעם להנהלת העמותה דיווחים בנוגע למתן השירותים, הן בעל פה והן בכתב, ככל שיידרש. עוד נקבע בחוזה כי המנהל האמנותי

ייתן את השירותים המפורטים בחוזה תוך כדי קיום קשר הדוק ושיתוף פעולה מלא עם מנכ"ל העמותה, עם הנהלת העמותה ועם כל הגורמים הנוגעים לניהול הפסטיבל ולהפקתו.

בתיקי העמותה לא נמצאו דיווחים בכתב של המנהל על ביצוע הפעולות שהוטלו עליו, לרבות מהות השירות שנתן, המופעים שהפיק בפועל, כשלים שהועלו בהפקת האירוע ותהליך הפקת לקחים. גם לא נמצאו מסמכים המתעדים ישיבות בתחום האמנותי בהשתתפות המנהל האמנותי ומנכ"ל העמותה, לרבות דיונים בקביעת תוכני האירועים, שמות המפיקים והספקים שנבחרו והנימוקים לבחירתם. לכן גם אי-אפשר לדעת בתוך כמה חודשים מתבצעת עיקר פעילות ההפקה, מה היקפה ואם התשלום ששולם למנהל האמנותי סביר.

בתשובתה הראשונה של העמותה מסר מנכ"ל העמותה כי מתקיימות ישיבות עבודה, אולם הן אינן מתועדות בשל אילוצי כוח אדם. הוא הוסיף כי ייעשו מאמצים לתעד את הישיבות הבאות.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לב העמותה לחשיבות הרבה בדיווח שוטף של המנהל האמנותי; בהיעדר דיווח כזה נפגע הפיקוח על פעילותו ועל התמורה שהוא מספק; חשיבות רבה גם לעריכת פרוטוקולים מלאים ואמינים שישקפו ככל האפשר את המתרחש בישיבה ואת עיקרי הדברים המוסכמים.

4. בחוזה נקבע כי המנהל האמנותי יציג את התכנית האמנותית להנהלת העמותה. מהפרוטוקולים של ישיבות האספה הכללית שהתקיימו בשנים 2009-2012, שבהן הוצגה התכנית האמנותית להנהלה, עולה כי המנהל האמנותי לא השתתף כלל בישיבות האספה הכללית שהתקיימו בשנים 2010-2012.

ראשון לציון

1. בשנים 2010-2012 חתמה החברה העירונית ראשון לציון על הסכמים עם חברת ההפקות האמורה לעיל (ראו לעיל בפרק "הכנסות מחגיגות ומאירועים") לקבלת שירות ייעוץ אמנותי משני בעלים ומנהלים של החברה (להלן - היועצים האמנותיים) בנוגע לפסטיבל ראשון לציון שהתקיים בחול המועד סוכות באותן שנים. בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011 קיבלו היועצים האמנותיים תמורת עבודתם 92,800 ש"ח, ובשנת 2012 - 81,900 ש"ח.

נמצא כי בחירת היועצים האמנותיים לא נעשתה בתהליך תחרותי. מנהל הרשות בחברה העירונית אמנם מסר לעובדת משרד מבקר המדינה כי לתפקיד רואיינו שלושה מועמדים והוחלט לבחור במועמדים הזוכים, אך במסמכי החברה העירונית לא נמצאו כל אסמכתאות לתהליך הזה, ובכלל זה פרטים על זהות המועמדים הנוספים, על ניסיונם המקצועי של המועמדים המאפשר להם להיבחר לתפקיד ועל האופן שבו נקבע סכום התמורה שישולם ליועצים הזוכים. כמו כן לא נמצא פרוטוקול או כל מסמך אחר המפרט את הסיבות לבחירת היועצים הזוכים ואת זהות הפורום שבחר בהם.

בתשובתה טענה החברה העירונית כי המחוקק פטר בחירת יועצים אמנותיים מחובת מכרז. בנסיבות של הפקה, של ניהול מטה חגיגות, של בחירת במאים או של רכישת אירוע תרבותי אין מקום לערוך מכרז.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה היעדר קיום מכרזים או תהליך תחרותי ושקוף אחר הכולל תיעוד מפורט של הנימוקים לבחירה, וכן את היעדרן של אסמכתאות המפרטות את שלבי תהליך קבלת ההחלטות שהחברה העירונית קיימה בנוגע לאופן בחירת היועצים האמנותיים, לרבות קביעת הסכומים הנקובים בהסכמים שחתמה עמם. יודגש כי גם בהתקשרויות בתחום האמנותי צריכים לעמוד לנגד עיניה של החברה העירונית העקרונות של שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת ושקיפות, שהם חלק מעקרונות מינהל תקין. בהיעדר כל אלו נמנע גם מגורמי הבקרה השונים לקיים בדיקה ראויה של בחירתה של החברה העירונית במועמדים לתפקידים הנדרשים.

2. במסגרת תפקידם שימשו היועצים האמנותיים האמורים גם חברי ועדת ההיגוי של הפסטיבל באותן שנים.

נמצא כי במסגרת תפקידם כחברי ועדת ההיגוי היו היועצים האמנותיים שותפים לתהליכי קבלת ההחלטות, ובהן גם החלטות שנגעו לשילוב אמנים, מופעים והפקות מקור[28] של חברת ההפקות שבבעלותם. מבדיקת ההתקשרויות של החברה העירונית עם חברות הפקה אחרות נמצא כי בשנים 2012-2010 שילמה החברה העירונית לחברת ההפקות סכומים גבוהים מאוד (464,000 ש"ח, 626,000 ש"ח ו-187,000 ש"ח, כולל מע"מ בהתאמה), בהשוואה לסכומים ששילמה לחברות הפקות אחרות שעמן התקשרה.

בעניין זה מסרה חברת ההפקות בתשובתה מיולי 2013 כי הפקות המקור יקרות יותר מהפקות אחרות.

3. (א) בשנת 2011 הפיקה חברת ההפקות בעבור החברה העירונית גם את אירוע הקדם-אירוויזיון בעלות של 232,000 ש"ח, שהייתה רק חלק מעלויות האירוע שעבורן שילמה החברה העירונית (ראו להלן).

(ב) החברה העירונית התקשרה בהסכם עם חברת ההפקות ועם אחד מבעליה לניהול מטה אירועי "חגיגות ה-130" להיווסדה של ראשון לציון. ההתקשרות נחתמה לשנתיים, מינואר 2011 עד סוף דצמבר 2012, ואחר כך הוארכה עד סוף יולי 2013. סכום ההתקשרות היה 679,760 ש"ח.

תמורת עבודות הפקה, ייעוץ וניהול שולם לחברת ההפקות בשנים 2012-2010 סך של 799,703 ש"ח, 1,512,872 ש"ח ו-987,720 ש"ח, בהתאמה; והכול ללא קיום מכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר כי מצב עניינים שבו בעלים של חברת הפקות המפיקה בעבור החברה העירונית אירועים ומופעים שונים במסגרת פסטיבל ראשון לציון משמשים גם יועצים אמנותיים וחברי ועדת ההיגוי של הפסטיבל, ובתפקידם זה מחליטים ומשפיעים על בחירת האמנים והמופעים שישתתפו בפסטיבל - שחלקם לפחות מסופק או מופק על ידם - הוא מצב בלתי ראוי בעליל ויש בו משום ניגוד עניינים.

ניגוד העניינים אף חמור יותר בהתחשב בכך שההתקשרות עם האמנים המשתתפים באירועים, באמצעות משרדי הפקה ואמרגנים, אינה מתבצעת בתהליך תחרותי, שוויוני ושקוף. יתרה מזאת, מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי ומשאר המסמכים המצויים בתיקי החברה העירונית הנוגעים לתכנון הפסטיבל וניהולו לא ניתן להבין מה היו השיקולים שעמדו בבסיס בחירת האמנים והמופעים.

---

28 הופעות המופקות במיוחד לאירוע מסוים.

בתשובתה מסרה החברה העירונית כי היועצים האמנותיים פנו לאמנים ולכל מיני סוכנויות אמנים כדי לבדוק עלויות. החברה לא המציאה מסמכים כלשהם לביסוס טענתה זו.

חברת ההפקות צירפה לתשובתה מסמכים ופרוטוקולים של ישיבות ועדות ההיגוי לפסטיבלי ראשון לציון, אך גם בהם אין די כדי להסביר את תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לפסטיבל. חברת ההפקות טענה בתשובתה כי "נהוג מקובל ואף הכרחי, הוא, כי היועץ האמנותי יפיק הפקה (ובמקרים אחרים אף הרבה הפקות) עבור הפסטיבל/האירוע... שעה שעורכיו מבקשים לוודא כי הטוב ביותר בתחומו, ישמש בתור היועץ/המנהל האמנותי של האירוע ושעה שלא ניתן לוותר (הדדית) על הפקה של אותו הגורם הטוב בשוק... ככל שתהיה הגבלה על הפקה כזו - יפגע הדבר בהתקשרות".

משרד מבקר המדינה העיר כי כדי לבחור את אנשי המקצוע הראויים ביותר בכל הקשור לקיום אירועים וחגיגות ברשות המקומית, יש לקיים תהליכי קבלת החלטות מתוך שמירה על סדרי מינהל תקין בכלל והימנעות ממצב של ניגוד עניינים בפרט.

4. במרץ 2011 התקיים בהיכל התרבות העירוני אירוע הקדם-אירוויזיון. בדצמבר 2010 הוחלט לקיים את האירוע בהיכל, ובפברואר 2011 אישרה מועצת העירייה את המימון לאירוע, במסגרת ישיבה שלא מן המניין שהתכנסה לעדכון התקציב הרגיל לשנת 2011. כאמור, החברה העירונית התקשרה עם חברת ההפקות לצורך הפקת האירוע, והן חתמו ביניהן על הסכם בינואר 2011.

ברישה להסכם נכתב: "הואיל והמפיקה מפיקה את משדר קדם אירוויזיון 2011 עבור הערוץ הראשון... והואיל והמפיקה ביקשה לקיים את משדר קדם אירוויזיון 2011 בהיכל התרבות בראשל"צ" (ההדגשה אינה במקור).

על פי ההסכם התחייבה החברה העירונית לתת לחברת ההפקות זכות שימוש בלעדית בהיכל התרבות העירוני מ-6.3.11 (בצהריים) עד 8.3.11 והעמידה אותו לרשותה, כולל ציוד הנמצא בו, ללא כל תמורה כספית. עוד התחייבה החברה העירונית לממן את עלות אבטחת האירוע (לרבות שומר לילה לאבטחה של כניסת אמנים ושל ניידות השידור). החברה העירונית התחייבה גם לשלם לחברת ההפקות 200,000 ש"ח (בתוספת מע"מ) בעבור הפקת האירוע. מהסברים בכתב ממרץ 2013 של מנהל הרשות בחברה העירונית עולה כי תשלום זה לחברת ההפקות הוא נוסף על תשלום בסך 600,000 ש"ח ששילמה רשות השידור לחברת ההפקות.

מלבד התשלומים שהוזכרו לעיל העניקה החברה העירונית לצוות ההפקה גם מאות כרטיסים לאירוע בחינם, כפי שעולה מדברי מנכ"ל החברה העירונית בישיבתה של מועצת העירייה שלא מן המניין ב-23.2.11 (בעניין חלוקת כרטיסים ללא תשלום ראו גם להלן).

בתמורה הבטיחה חברת ההפקות לחברה העירונית כי "העיר ראשל"צ תזכה לחשיפה באמצעות: א. חשיפת העיר בפתיח... (כ-16 שניות). ב. אזכור ראשל"צ במהלך הקדם - סך הכול 3 פעמים. ג. קהל מוזמנים מורכב מתושבי ראשון לציון. ד. נקודת שידור בראשל"צ - ... שתשפיע על בחירת השיר".

מנכ"ל החברה העירונית ומנהל הרשות בחברה הסבירו בכתב במרץ 2013 כי לא נמכרו כרטיסים לקדם-אירוויזיון - "10 מתחרים קיבלו כל אחד כ-30 הזמנות. לרשות השידור, עיתונות, תקשורת, יח"צ. שוריינו עוד כ-150 הזמנות כל השאר על בסיס מקום פנוי... הואיל ולא נמכרו כרטיסים אין רשימת תיעוד המשתתפים".

בישיבת מועצת העירייה בפברואר 2011 שבה אושר כאמור המימון לאירוע הקדם-אירוויזיון, הוצגה העלות הכוללת של האירוע בעבור החברה העירונית - 200,000 ש"ח. לא הוצג למועצת העירייה תחשיב הנוגע לעלויות נוספות בטרם הוחלט על אישור המימון. בתיקי החברה גם לא

נמצאו מסמכים המלמדים על פרסום האירוע לתושבי העיר, המזמין אותם להשתתף בו על בסיס מקום פנוי, כפי שכתבה החברה העירונית בתשובתה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ולעירייה ראשון לציון כי לא נמצאו מסמכים המבהירים כיצד הוחלט לקיים את האירוע ולשאת בהוצאות רבות הכרוכות בקיומו בלי שבוצע תחשיב כולל בנוגע לעלותו בעבור החברה והעירייה. לא ברור גם מה הנימוק להסכמת העירייה לשאת בתשלום נוסף לחברת ההפקות, אף על פי שחברה זו ביקשה להפיק את האירוע ואף קיבלה תמורת הפקתו מאות אלפי שקלים מרשות השידור; והכול ללא תמורה הולמת לחברה העירונית ולעירייה בגין הוצאות אלו. נוסף על כך העניקה החברה העירונית מאות הזמנות ללא תמורה לצוות ההפקה, ועקב כך צומצמה עד מאוד יכולתם של תושבי העיר להשתתף באירוע כפי שהובטח. ללא הסברים המניחים את הדעת בעניינים אלו, יש בתפקודן של החברה העירונית ושל העירייה משום פגיעה באמון הציבור, ואף יש בו כדי להעלות סימני שאלה רבים בנוגע לאופי ההתקשרות ולשיקולים שעמדו בבסיסה.

בתשובתה מסרה חברת ההפקות כי המקומות שהוקצו באולם לצוות ההפקה נועדו לצרכים מקצועיים בלבד, ולאחר הקצאתם נותרו כ-800 מקומות פנויים; יותר מרבע מהם הוקצו לעירייה, 300 מקומות הוקצו לאמנים, לציבור תומכיהם ולצוותם, ויתרת המקומות הוקצתה למשקיע הנוסף - רשות השידור; הכול לפי המקובל.

בתשובתה מסרה החברה העירונית כי התמורה האמתית לקיום האירוע בראשון לציון היא העלאת קרנה של העיר בארץ. בהפקת האירוע קיימה החברה את הנחיות העירייה להעלאת המוניטין של העיר ולמיתוגה.

5. לפי מסמכי העירייה פנה מנכ"ל החברה העירונית, כנראה בנובמבר 2010, לשני מועמדים לשם איוש תפקיד מנהל מטה לחגיגות ה-130 להיווסדה של ראשון לציון (להלן - חגיגות ה-130). ב-18.11.10 נשלחה למנכ"ל הצעה של מועמדת אחת וב-22.11.10 נשלחה הצעה של מועמד שני שהוא גם אחד מהבעלים של חברת ההפקות.

ב-22.11.10 שלח מנכ"ל החברה העירונית את שתי ההצעות לראש העירייה והציע לקבוע "סוג של ראיון עם שניהם" כדי להחליט ביניהם.

מפרוטוקול של ישיבת ועדת האיתור לתפקיד המוצע מ-22.12.10 עולה כי לוועדה הוזמנו שלושה מועמדים - שני המועמדים שהגישו את הצעותיהם ומועמדת נוספת שבנוגע אליה צוין בפרוטוקול כי לא הגיעה לישיבה. בפרוטוקול צוין כי שני המועמדים נמצאו ראויים, אך המועמד שהוא מבעלי חברת ההפקות נמצא מתאים יותר.

כאמור, ב-1.1.11 התקשרה החברה העירונית עם חברת ההפקות ועם אחד מבעליה לצורך ניהול מטה ארגון ופרויקטים של חגיגות ה-130. ההתקשרות נעשתה לתקופה של שנתיים, מינואר 2011 עד סוף דצמבר 2012.

כמו כן התחייבה החברה העירונית בהסכם להקצות למועמד שזכה משרד ושירותי מזכירות במשך כל תקופת ההסכם ולשלם לו תמורת עבודתו סכום כולל של 501,120 ש"ח. בדצמבר 2012 הוארך ההסכם עמו בשבעה חודשים (עד 30.7.13), והחברה העירונית התחייבה לשלם לו סכום נוסף של 178,640 ש"ח.

בעניין זה מסרה החברה העירונית כי את מנהל המטה בחרה כאמור ועדת איתור בראשותו של ראש העירייה, וכי התהליך נעשה בשקיפות וניתנה הזדמנות שווה למועמדים אחרים.

בתשובתה מסרה חברת ההפקות כי ההתחייבות שנקבעה בהסכם להקצות למנהל המטה משרד ושירותי מזכירות לא מומשה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ולעיריית ראשון לציון כי לצורך איוש תפקיד שהשכר בצדו הוא מאות אלפי שקלים, מן הראוי שהחברה תפרסם מכרז כדין, ותפעל לפי עקרונות בסיסיים של שוויון, של הגינות ושל שקיפות ותקפיד על סדרי מינהל תקין ועל פעולה יעילה וחסכנית.

6. לקיום אירוע הפתיחה של חגיגות ה-130 העלתה ועדת היגוי מצומצמת, בראשותו של מנכ"ל החברה העירונית, שמות של מועמדים לתפקיד הבמאי והמפיק האמנותי של האירוע והמליצה לוועדת ההיגוי המורחבת לחגיגות ה-130 על שלושה מועמדים לתפקיד. בתיקי החברה העירונית לא נמצא פרוטוקול של ישיבת הוועדה המצומצמת המלמד מה היו הנימוקים להמלצה על שלושת המועמדים האלה לתפקיד.

ב-1.5.11 כתב מנהל מטה חגיגות ה-130 לראש צוות האירועים ולמנכ"ל החברה העירונית כי המטה פנה לשני מציעים (להלן - מציע א, מציע ב) "להגיש הצעות לאירוע הפתיחה המרכזי". על פי מסמך שכותרתו "סיכום ישיבה" ואינו נושא תאריך דנה ועדת ההיגוי המורחבת בהמלצות לאירוע הפתיחה והמליצה "לקבל את הצעתו של [מציע א], במידה ולא יסתייע מבחינה תקציבית או מבחינה אחרת, האופציה הבאה היא [מציע ג]". במסמך האמור לא נימקה הוועדה את המלצתה.

מלבד שני מסמכים אלו לא נמצאו מסמכים שישפכו אור על תהליך הבחירה לתפקיד הבמאי.

ב-15.3.12 נחתם הסכם בין החברה העירונית ובין מציע א, ולפיו הוא ישמש במאי האירוע. תקציב מפורט של מופע הפתיחה צורף כנספח להסכם. לפי ההסכם התחייבה החברה העירונית לשלם לבמאי ולצוותו בעבור העבודות שפורטו בהסכם 865,000 ש"ח (כ-1.01 מיליון ש"ח כולל מע"מ).

הועלה כי בסופו של דבר שילמה החברה העירונית למציע א כ-1.2 מיליון ש"ח, כ- 192,000 ש"ח יותר מהסכום שהתחייבה לשלם לו על פי ההסכם, דהיינו תוספת של 19%. על פי הסברי מנהל הרשות בחברה העירונית שולמו למציע א תוספות שונות שעליהן הוסכם במהלך עבודתו ולא נכללו בהסכם עמו, כמו תשלום לאמנים.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית כי ההתקשרות עם הבמאי תמורת סכומים ניכרים נעשתה ללא קיום מכרז ובלא מסמכים מסודרים המתעדים את תהליך בחירתו ואת התאמתו לתפקיד או מבהירים כיצד נבחר המועמד הזוכה, ומה היו נימוקי ועדת ההיגוי המצומצמת להמלצותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, ההתקשרות הזאת אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, משום שנעשתה בחוסר שקיפות וללא אפשרות לבקרה ציבורית.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לחברה כי אי-השמירה על המסגרת התקציבית שנקבעה בהסכם עם הבמאי והחריגה מהסכום שנקבע בו כתמורה בלי שנחתם הסכם חדש שתעוגן בו הסכמתם של הצדדים על השינויים והתוספות, יש גם בהן פגיעה בקופה הציבורית ובאפשרות לשקיפות ובקרה.

7. (א) ב-1.3.12 פרסמה החברה העירונית קול קורא ל"מפיקי שטח" להפקת אירועים ומסיבות רחוב בשנים 2012-2013. המציעים התבקשו להגיש את הצעותיהם עד 12.3.12. בפרסום אף צוין כי "לא תתקבלנה הצעות מעל ל-15,000 ש"ח (לארוע בודד)".

ב-18.3.12 דיווח מנהל הרשות בחברה העירונית למנכ"ל החברה כי ב-15.3.12 נפתחו 11 מעטפות מציעים לתפקיד מפיק בפועל (מפיק שטח), ו"לאחר בחינת המועמדים קריאת הריזומה והיכרות אישית" נבחרו שלושה מועמדים.

(ב) במסמכי החברה העירונית נמצאו שתי הצעות מחיר לתפקיד המפיק בפועל של אירוע הפתיחה של חגיגות ה-130. האחת מ-6.3.12 בסך 55,000 ש"ח (לא כולל מע"ם), והאחרת של מועמד א, מ-13.3.12 בסך 50,000 ש"ח (לא כולל מע"ם). מועמד א היה גם בין 11 המועמדים האמורים שהגישו הצעות להפקת אירועים ומסיבות רחוב. הצעתו אז לא הייתה הזולה ביותר, והוא לא היה אחד משלושת המועמדים שהומלץ עליהם למנכ"ל החברה העירונית.

בתשובתה כתבה החברה העירונית: "בוצעה פנייה למספר מפיקים ספציפיים אשר ידועים בכך כי יוכלו לעמוד בהיקף עבודה כה נרחב כגון זה ורק שניים נתנו הצעת מחיר". יצוין כי החברה העירונית לא המציאה למשרד מבקר המדינה את הפניות האמורות.

במזכר שכתב ב-13.3.12 מנכ"ל החברה העירונית למנהל הרשות בחברה הוא הודיע לו כי הוא מעוניין לשכור את שירותיו של מועמד א לתפקיד המפיק בפועל של אירוע הפתיחה.

ב-15.3.12 חתמה החברה העירונית על הסכם עם מועמד א ולפיו הוא ישמש מפיק בפועל של אירוע הפתיחה. בהסכם נקבע כי תמורת עבודתו הוא יקבל 58,000 ש"ח.

החברה העירונית מסרה בתשובתה כי מועמד א נבחר בשל המחיר הנמוך יחסית שדרש ויכולת העבודה המוכחת שלו, וכן לפי בקשתו והמלצתו של המנהל האמנותי שעמו היה עליו לעבוד.

בתיקי החברה העירונית לא נמצאה פנייה רשמית ואחידה שנשלחה לשני המועמדים שבה הוגדרו דרישות התפקיד המוצע ונקבע המועד האחרון להגשת הצעותיהם. גם לא נמצא אומדן של התמורה שהחברה העירונית תשלם בעבור העבודה, לכן לא ברור כיצד נקבע הסכום ששולם למפיק השטח תמורת עבודתו.

יצוין גם שעל פי הנהוג בחברה העירונית, להתקשרויות שבין 20,001 ש"ח ל-139,500 ש"ח (לא כולל מע"ם), יש לקבל שלוש עד חמש הצעות מחיר לפי העניין, ולא שתיים כפי שנעשה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ולעירית ראשון לציון כי כל התקשרות של החברה עם מועמד לתפקיד צריכה להיעשות על פי החוק ולפי הנהלים שקבעה בנושא. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי מן הראוי היה שהחברה העירונית תפנה למועמדים שפנו אליה בעקבות הפרסום של "קול קורא" לתפקיד דומה ונמצאו מתאימים, בייחוד לשלושת המועמדים שהחברה המליצה לתפקיד זה.

שדות נגב

בתיקי המועצה האזורית שדות נגב נמצאה הצעה של חברת הפקה מנובמבר 2010, שכותרתה "חוגגים שישים - מופע לציון חגיגות השישים למועצה האזורית שדות נגב". ההצעה כללה מטרות, שיטה, פירוט תכנים ותקציב למופע לציון חגיגות השישים למועצה (להלן - מופע חגיגות ה-60). להצעה צורפה הצעת תקציב של חברת ההפקה, מעודכנת לדצמבר 2010, בסך 230,000 ש"ח (לא כולל מע"ם). כעבור כמה ימים שלחה חברת ההפקה מסמך אל ראש המועצה ובו נאמר: "אנו מוכנים לשקול הורדה נוספת, שנראה עוד כיצד לספוג אותה. נודה לך אם תעשו מאמצעים להגיע לתקציב של 220,000 ש"ח + מע"מ".

בהסכם שנחתם עם חברת ההפקה במרץ 2012 היא התחייבה לקיים מופע באתר ולצורך כך להיות אחראית להפקת המופע ולניהול עבודת ספקי המשנה. בתמורה למתן שירותים אלה התחייבה המועצה לשלם 250,000 ש"ח (בתוספת מע"ם).

נמצא כי המועצה לא פרסמה מכרז בטרם הוחל בביצוע העבודות וגם לא פנתה לחברות הפקה אחרות לקבלת הצעות. גם לא נמצאו מסמכים המסבירים מהם השיקולים שלפיהם התקשרה לבסוף המועצה עם חברת ההפקה האמורה.

כמו כן לא נמצאו מסמכים המסבירים כיצד עלה המחיר מ-220,000 ש"ח בדצמבר 2010 ל-250,000 ש"ח שננקבו בהסכם.

עוד נמצא כי ההסכם להפקת מופע חגיגות ה-60 עם חברת ההפקה נחתם רק ב-15.3.12, כ-16 חודשים לאחר קבלת הצעתה הראשונה, וחודשים ארוכים לאחר שהחלה בהפקת האירוע בצוותא עם עובדי המועצה.

זאת ועוד, בסופו של דבר שילמה המועצה לחברת ההפקה בעבור הפקת המופע 300,932 ש"ח, שכללו הפרשי תשלום בעבור אספקת גנרטור, העסקת מהנדס בטיחות והכנת תכנית בטיחות, רכיבים שלא נכללו בהסכם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הוא רואה בחומרה את היעדרן של אסמכתאות המפרטות את שלבי תהליך קבלת ההחלטות בדבר ההתקשרות עם חברת ההפקה ומתעדות את ההתקשרות עצמה. בחומרה יתרה יש לראות את אי-פרסומו של מכרז לפני ההתקשרות האמורה, שהיקפה מאות אלפי שקלים. בכך התעלמה המועצה מחובתה החוקית לקיים מכרז ולפעול על פי עקרונות בסיסיים של שוויון, של הגינות ושל שקיפות.

בתשובתה של המועצה האזורית מיולי 2013 נכתב כי התקיים משא ומתן עם כמה חברות הפקה והן הציגו את רעיונותיהן לתכנים של האירוע המרכזי. סכומן של רוב ההצעות היה כ-250,000 ש"ח. לעניין אי-קיום מכרז לשכירת שירותי חברת ההפקה מסרה המועצה שלמיטב הבנתה "ולפי עצת היועץ המשפטי של המועצה, מדובר... בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים". עוד מסרה המועצה כי בוצעה התמחרות בין חברות ההפקה "ובעקבות התמחרות זו התקבלה הצעתה של חברה... שנמצאה בעלת יתרון משמעותי לאחר שיקלול הן מבחינת המחיר והן מבחינת התכנים של הצעתה הסופית". המועצה הוסיפה בתשובתה מספטמבר 2013 כי "המפיק נבחר בסופו של דבר על-פי כישוריו המוכחים ונסיונו שנבחן על-ידי אנשי המועצה שעסקו בהפקת האירועים". עם זאת מסרה המועצה בתשובתה מיולי 2013, כי "ההצעה המקורית לא כללה הוצאות נלוות להפקת האירוע... לאחר בחינה נוספת של עלויות הפקת האירוע מצאנו כי יהיה זה יעיל וחסכוני יותר, באם ההוצאות הנלוות האמורות ירוכזו ויבוצעו בידי ספק אחד - חברת ההפקה. לאור האמור, כללה ההתקשרות הסופית עם חברת ההפקה גם את ההוצאות הנלוות האמורות ומחיר החוזה עמה עודכן בהתאם".

המועצה האזורית הוסיפה כי הניסיון הרב שצברה במהלך השנים מקיום אירועים שנתיים גדולים מלמד כי "ריכוז הפקתו של אירוע והטלת האחריות לביצועו על ספק שירותים אחד, לא רק שמוזילה משמעותית את עלותו, אלא אף משחררת את המועצה מהצורך בפיקוח אחר מספר רב של ספקים".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אמנם מדובר בעבודה הדורשת התמחות, אבל בשוק קיימות חברות הפקה רבות מאוד ולא ברור מדוע נבחרה דווקא חברת ההפקות המסוימת הזאת. המועצה גם לא הסבירה מדוע התהליך שתיארה לא לווה בפרוטוקולים ובאסמכתאות אחרות שיעידו על השתלשלות העניינים שפירטה בתשובתה.

✶

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התופעה שרשויות מקומיות משלמות מאות אלפי שקלים למפיקים, לחברות הפקה, ליועצים ולמנהלים אמנותיים בלי לבצע עבודת מטה מתאימה, בלי להגדיר מראש ובכתב את מטרות ההתקשרות ואת השיקולים לביצועה, בלי פנייה מתועדת לקבלת הצעות מחיר ובלי לנהל פרוטוקולים מסודרים במהלך כל תהליך ההתקשרות. הסכומים הגבוהים נקבעים בלא תחשיב ברור, ולרוב הם משולמים באופן גלובלי ללא כל בקרה ודיווח על מהות השירותים שניתנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שלוש העיריות האמורות המעבירות לתאגידים העירוניים בכל שנה מיליוני שקלים בעבור האירועים שהן מקיימות, לקבוע מערכת הנחיות ונהלים מפורטים שתקבע בין היתר את תהליך ההתקשרות עם נותני שירותים, ויושם בה דגש על פרסום מכרזים או קיום תהליכים תחרותיים ושוויוניים ראויים אחרים, ביצוע תחשיבי עלות מפורטים, קביעת התמורה ופיקוח ודיווח על טיב השירות שניתן ועל שמירת מסגרת התקציב.

התקשרות עם אמנים

כאמור לצורך קיום אירועים וחגיגות הרשויות המקומיות מתקשרות עם ספקים ונותני שירותים שונים בתחום האמנותי. בין היתר מתקשרות הרשויות עם חברות הפקה, אמרגנים ואמנים כדי לשלב אמנים באירועים.

רשות מקומית המבקשת לשלב הופעת אמן מסוים במסגרת אירוע שהיא מקיימת צריכה להבטיח כי ההתקשרות תהיה ישירה, דהיינו באמצעות משרד ההפקה או האמרגן המייצג את האמן באופן רשמי. שימוש ב"צינורות" תיווך נוספים מייקר בדרך כלל את ההתקשרות שכן הוא מצריך ביצוע תשלומים נוספים למתווכים ("מאכערים") שבדרך (ראו להלן).

חברת "מופעים בעם"

במטרה לאפשר בקרה על מחירי ענף הבידור והתרבות ולהביא לידי חיסכון של ממש בעלויות אירועי התרבות ברשויות המקומיות, על ידי ביצוע כל הרכש בתחום זה באמצעות גוף מיומן, פנה ביולי 2011 מרכז השלטון המקומי לשש חברות לקבלת הצעות להקמת גוף הזמנות ייחודי לצורכי תרבות ובידור. לפנייה צורף מפרט ובו צוין כי הקמתו מיועדת "לאפשר לכל ראש מועצה, יישוב, עיר / ולכל מנהל / ממונה על תרבות ורווחה ביישובים השונים להתקשר עם גוף אחד, מקצועי, בעל ניסיון והיכרות עם התחום אשר כולל בתוכו את כל נותני השירות בענף הבידור תרבות בארץ, במחירים האטרקטיביים ביותר". עוד צוין במפרט כי "הקמת גוף ההזמנות הייחודי תתרום ליצירת מערכת אחידה, שבה בשיחת טלפון אחת, הממונה על התרבות ביישוב מסוים יקבל מענה לכל דרישותיו בנושא התרבות".

בנובמבר 2011 נחתם הסכם בין מרכז השלטון המקומי ובין חברת "סל תרבות צ.א - מרכז הזמנות תרבות ובידור בע"מ"[29]; בינואר 2012 שונה שמה ל"מופעים בעם"[30]. "מופעים בעם", שהחלה לפעול בינואר 2012, התחייבה לפי ההסכם להקים ולהפעיל את גוף ההזמנות "תוך הוזלה משמעותית בעלויות".

1. כדי לקדם את המטרות שלשמן הוקמה "מופעים בעם", נקבע בהסכם כי נציגיה ייפגשו עם נציגי הרשויות המקומיות ויקבלו מהם מידע ופרטים על אופי האירועים המתוכננים לשנה הקרובה, מקומם, היקפם והאמנים שברצונם להזמין לאירועים אלו. "מופעים בעם" תרכז את הנתונים המתקבלים מהרשויות המקומיות, תזהה את כלל הצרכים של השלטון המקומי בתחום האירועים והחגיגות ותעסיק יועצי תוכן שיעבדו בשיתוף פעולה הדוק עם הרשויות המקומיות. היועצים יעדכנו את הרשויות, באופן אובייקטיבי, בדבר מופעים מצליחים ומושכי קהל ויעזרו בגיבוש תפיסה או ביציקת תוכן לאירועים שהרשות המקומית מבקשת להפיק. עוד נקבע בהסכם כי הרשות המקומית תעביר ל"מופעים בעם" את מלוא התמורה המוסכמת עם האמן, והיא שתשלם לו. בתמורה לכך תגבה "מופעים בעם" עמלה בשיעור של 15% ממחזור פעילות של עד 10 מיליון ש"ח לשנה, ושיעור העמלה ילך ויקטן עד כדי 9% ככל שמחזור הפעילות יגדל[31].

2. נוסף על אלה נקבע בהסכם כי "מופעים בעם" מתחייבת להוזיל בשנה הראשונה את עלות צריכת התרבות בשיעור של 20% מהעלויות הנהוגות בשוק, בשנה השנייה - ב-25% ובשנה השלישית - ב-30%.

בהסכם לא נקבע לפי אילו אמות מידה ייקבעו "העלויות הנהוגות בשוק".

3. בפברואר 2012 פנו יו"ר מרכז השלטון המקומי מר שלמה בוחבוט ויו"ר ועדת תרבות וספורט במרכז מר מאיר כהן אל ראשי הרשויות המקומיות והודיעו להם על הקמתה של "מופעים בעם" ועל מטרות הקמתה. במכתב הדגישו את מחויבותם של ראשי הרשויות לפעול בשיתוף פעולה עם החברה, שכן רכש מרוכז של כלל הרשויות המקומיות באמצעותה הוא תנאי הכרחי ליצירת יתרון לגודל ולניצול מיטבי של תקציב התרבות שברשותן. לפיכך התבקשו ראשי הרשויות המקומיות לתת "הנחייה ברורה [למנהל אגף התרבות או מחלקת התרבות ברשות]... כי <u>בכל התקשרות לצורך הזמנת אירועים והפקתם, יש לפנות באופן בלעדי אל חברת 'מופעים בעם'</u>" (ההדגשה במקור). במכתב גם הודגש השוני בין המטרות (הפרטיות) של הארגונים הפועלים בשוק הבידור והתרבות (חברות הפקה, קידום מכירות וייצוג אמנים), שברצונם למרב (למקסם) את רווחיהם, ובין המטרות (הציבוריות) של הרשויות המקומיות, שרובן מצויות בגירעונות כספיים ועליהן לשמור על הקופה הציבורית, ולכן יש לפעול באופן יעיל וחסכוני.

4. בסמוך לאותו זמן שלחה גם מנכ"לית "מופעים בעם" מכתב לרוב ראשי הרשויות המקומיות ובו הציגה את מטרותיה של החברה. במאי 2012 הוזמנו כל ראשי הרשויות וכל מנהלי מחלקות התרבות ואגפי התרבות ברשויות לאירוע ההשקה של פעילות החברה.

5. בהודעה משותפת לתקשורת הציגו מרכז השלטון המקומי ו"מופעים בעם" את מטרת המיזם. לפי ההודעה, המיזם הוקם בשל הריכוזיות ובעיית פערי התיווך העצומים בתחום האירועים והחגיגות, ומטרתו לאפשר לכל הרשויות המקומיות ליהנות ממחירים מוזלים ואחידים.

---

29 שקיבלה את הניקוד הגבוה ביותר מבין חמש הצעות שהוגשו.

30 כנדרש הוקמה החברה כחברה חדשה כדי שלא תהיה קשורה באיזה אופן למיזם או לתאגיד קיים, כפי שהודגש במפרט שבפנייה.

31 מנהלי "מופעים בעם" מסרו למשרד מבקר המדינה כי בפועל שיעור העמלה הנגבית מהרשויות המקומיות הוא 5%-7%.

6. במאי 2012 כתב מרכז השלטון המקומי לראשי הרשויות המקומיות, לאמני ישראל ולסוכניהם הרשמיים ובמכתבו ציין כי זה שנים נוהגות רשויות המקומיות להזמין הופעות אמנים במחירים גבוהים בהרבה מהמחירים שהאמנים או מייצגיהם הרשמיים נוהגים לדרוש מגופים פרטיים. על פי המכתב הסיבה לכך היא "פערים גבוהים במחירים נובעים מקיומם של גורמים מתווכים נוספים בין האמנים לבין הרשויות המקומיות... מטבע הדברים, מתווכים אלה גובים עמלה לא מבוקרת על התיווך המבוצע על ידם ובתוך כך מייקרים, בחלק מהמקרים את עלות רכש האמנים באחוזים ניכרים". עוד צוין במכתב כי הקמתה של חברת "מופעים בעם" הביאה לידי "פעילות מוגברת ומואצת של מתווכים אשר פונים לאמנים (בין באופן ישיר ובין באמצעות אמרגניהם) ומציעים לרכוש מהם מספר רב של הופעות מראש על מנת להבטיח כי בבוא המועד להזמנת אירועים ברשויות המקומיות, יהיו הרשויות מחויבות לרכוש את האמן הרצוי מאת המתווך. התוצאה - תשלום עודף של הרשות המקומית ללא כל סיבה מוצדקת". לפיכך התבקשו הנמענים למכתב "שלא ליתן יד להמשך תופעת הפקעת המחירים ולהקפיד לרכוש את ההופעות שלא באמצעות מתווכים"[32].

7. לפי נתוני "מופעים בעם", עד סוף מאי 2013 היא פנתה ל-124 רשויות מקומיות והציעה להן להתקשר עם אמנים באמצעותה, אך רק 12 רשויות משתפות עמה פעולה בקביעות ו-52 משתפות פעולה באופן חלקי[33].

לדברי נציגיה של "מופעים בעם", שיתוף הפעולה המועט הוא הסיבה העיקרית לכך שהיא לא הצליחה עד כה להוזיל במידה ניכרת את מחירי ההופעות של האמנים.

מנהלי "מופעים בעם" סיפקו כל מיני הסברים לחוסר שיתוף הפעולה של מרבית הרשויות המקומיות: "קומבינות" של עובדים ברשות המקומית עם חברות הפקה, עם מפיקים ועם סוכני אמנים המבטיחות להם טובות הנאה בתמורה לעבודה קבועה עמן; חברות הפקה העובדות עם ראשי רשויות במערכת הבחירות המונציפליות תמורת תשלום נמוך ובזכות זאת ממשיכות לעבוד עם הרשות המקומית; סירוב לשיתוף פעולה עם "מופעים בעם" מטעמים פוליטיים כמו התנגדות ליו"ר מרכז השלטון המקומי, שהיה מיוזמי הקמתה של "מופעים בעם"; ועצלות ושמרנות של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות שחברות ההפקות עושות במלאכה במקומם.

בעיריות אשדוד וראשון לציון הועלה שנעשו התקשרויות עם אמנים שלא באמצעות משרד ההפקות או האמרגן המייצג אותם באופן רשמי (להלן - האמרגן המייצג) אלא באמצעות חברת הפקה, מפיק או אמרגן שרכש את הזכות לשווק את ההופעה מהאמרגן המייצג (תופעה של "שרשור")[34]. יתרה מזאת, באחד המקרים בעיריית ראשון לציון, החברה המייצגת את האמן "מכרה" את הופעתו לחברה אחת, זו "מכרה" אותה לחברה אחרת, וזו "מכרה" אותה לעירייה. יוצא אפוא שהעירייה שילמה עמלות תיווך לשתי חברות נוספות.

---

32 מנהלי "מופעים בעם" מסרו לעובדי הביקורת כי בידי החברה יש מחירים של הופעות ורשות מקומית הפונה אליהם יכולה לקבלם.

33 בעניין זה מסרה מנכ"לית "מופעים בעם" למשרד מבקר המדינה כי חברת הפקות מסוימת פנתה אליה בטלפון בדרישה שלא תפנה לכמה רשויות מקומיות, מכיוון שרשויות אלה הן "שלה" והן מזמינות ממנה את כל הופעות האמנים ביום העצמאות.

34 בעניין זה יצוין כי ממידע שנמסר למשרד מבקר המדינה עולה שבמקרים רבים הזמינו רשויות מקומיות (לא הרשויות שנבדקו) הופעה של אמן מאמרגנים וממשרדי הפקות במחיר גבוה מזה שדרשו האמרגן המייצג או "מופעים בעם". יתרה מזאת, בחלק מהמקרים הדבר נעשה אף על פי שנציגי הרשות המקומית שהתקשרו עם משרדי ההפקות והאמרגנים ידעו בעליל על הפערים הניכרים במחירים (25%-30%).
תופעה נוספת שעליה הצביעו מנהלי "מופעים בעם" היא גביית תעריפים שונים בעבור הופעות אמנים ברשויות שונות ואף באותה רשות עצמה; לדוגמה, מחירה של הופעה ב"פסטיבל" יקר ממחירה הרגיל.

להלן הממצאים העיקריים שהועלו בביקורת הנוגעים להתקשרויות של הרשויות המקומיות שנבדקו עם חברות הפקה, עם אמרגנים ועם אמנים:

אשדוד

על פי נתוניה של החברה העירונית, בשנים 2010-2012 היא שילמה בעבור הופעות אמנים בכל האירועים שנבדקו כ-2.67 מיליון ש"ח, כ-3.06 מיליון ש"ח וכ-3.79 מיליון ש"ח, בהתאמה. ב-23 מקרים סכום התשלום לאמן יחיד היה יותר מ-60,000 ש"ח, וב-5 מהם שולמו יותר מ-200,000 ש"ח לכל הופעה. באחד המקרים אף שולמו 324,800 ש"ח להופעה. עוד יצוין כי על פי ההסכמים משך ההופעה של אמן בכל אירוע היה 40-90 דקות.

ההחלטה על קיום הופעות אמנים בהיקף כספי ותוכני כה גדול מצריכה תהליך מובנה ומנומק של קבלת החלטות בעניין נחיצות ההופעות, תדירותן ותוכנן, בחירת האמנים וקביעת התמורה.

הביקורת העלתה כי החברה העירונית לא תיעדה את הדיונים שקיימה לפני בחירת האמנים. החברה גם לא קבעה אמות מידה לבחירת האמן המופיע, ולא נקבעה כל מגבלה כספית על ההתקשרות עם אמנים במטרה לנסות ולהפחית את המחירים.

העירייה מסרה בתשובתה כי ועדת היגוי קובעת את עקרונות האירוע, ובכלל זה את בחירת האמנים המרכזיים, אך אין היא מתעדת את הדיונים.

כרמיאל

על פי הדוחות המבוקרים של העמותה העירונית כרמיאל, בשנים 2009-2011 היא שילמה 340,000 ש"ח, 540,000 ש"ח ו-375,000 ש"ח, בהתאמה, בעבור הופעות של מקהלות, של להקות מחול ושל נגנים מקומיים. רוב ההתקשרויות הסתכמו בעלות של כ-20,000 ש"ח.

נמצא כי לפני האירועים שהתקיימו בשנת 2012 לא פנתה העמותה למרכז השלטון המקומי או לחברת "מופעים בעם" כדי לבדוק אם ניתן להוזיל את המחירים המשולמים לאמנים מקומיים.

1. לעניין בחירת אמנים מקומיים מסר מנכ"ל העמותה לעובד משרד מבקר המדינה כי הוא, המנהל האמנותי ועוד שני מפיקים בוחרים בצוותא את האמנים. עוד מסר כי המחירים שהעמותה משלמת לאמנים נמוכים בהרבה ממחירי "מופעים בעם".

הביקורת העלתה כי בתיקי העמותה לא נמצאו מסמכים המלמדים שהיא מקיימת דיונים לפני בחירת האמנים. עוד עלה כי תהליך בחיר האמנים כולו אינו מתועד, לכן גם אי אפשר לדעת כיצד נבחרו.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי בהיעדר תיעוד של תהליך הבחירה אי-אפשר לדעת כיצד נבחרו האמנים. כמו כן, העמותה גם לא קבעה אמות מידה לבחירה ולא נקבעה כל מגבלה כספית על ההתקשרות עם אמנים במטרה לנסות ולהפחית את המחירים.

2. עוד העלתה הביקורת כי אין העמותה נוהגת להתקשר עם האמנים בהסכם אלא שולחת אליהם הזמנות עבודה, בדרך כלל בנוסח קבוע שנקבע עם המפיקים. בהזמנות לא פורטו דרישות יסודיות הנוגעות להופעות האמנים, כמו משך ההופעה והרפרטואר שלה, הרכב הנגנים או המקהלה, פיצוי על איחור או ביטול של ההופעה. כמו כן אין ההזמנות נושאות את חתימת האמנים או התחייבותם למתן שירות.

העמותה הסבירה בתשובתה הנוספת כי בעבודה אמנותית ניתן "חופש ליכולת הביטוי של האמן ולרוח היצירה שלו. מפרט טכני אינו מתאים לסוג זה של אמנות".

משרד מבקר במדינה העיר לעמותה העירונית כי אין מדובר במפרט טכני גרדא ובקביעת "מדדים כמותיים" לביצוע העבודה. על העמותה להבטיח את קבלת השירות מהאמנים באמצעות הסכמים או הזמנות ששני הצדדים חותמים עליהם, ובהם פירוט השירות שיינתן.

3. בשנים 2010-2012 שילמה עיריית כרמיאל כ-65,000 ש"ח, כ-94,000 ש"ח וכ-135,000 ש"ח, בהתאמה, בעבור הופעות של שבעה אמנים ושל להקות באירועי יום העצמאות. בשני מקרים היו התשלומים גבוהים מ-60,000 ש"ח, ובאחד מהם אף שולמו יותר מ-90,000 ש"ח. עוד יצוין כי על פי ההסכמים משך ההופעה של אמן בכל אירוע היה 40-90 דקות.

בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם כיצד התקבלה ההחלטה על בחירת האמנים לכל אירוע. מחלקת האירועים לא הקימה ועדה שתדון בבחירת האמנים וגם לא קיימה דיונים קודם בחירתם. גם לא נקבעו אמות מידה לבחירת האמן המופיע או מגבלה כספית כשלהי להתקשרות עם האמנים במטרה לנסות ולהקטין את מחירי ההופעות.

גם עיריית כרמיאל לא פנתה לפני אירועי יום העצמאות בשנת 2012 למרכז השלטון המקומי או לחברת "מופעים בעם" כדי לבדוק אם ניתן להוזיל את מחירי ההופעות.

בתשובתה הסבירה העירייה כי היא הייתה בקשר עם חברת "מופעים בעם" מאז הוקמה החברה, אך בשנת 2012 לא התקבלה "הצעה אטרקטיבית (מבחינת אמן) מהם. יחד עם זאת, בשנת 2013 אכן בחרו אמנים מחברת 'מופעים בעם' לאחר שהתקבלה הצעה אטרקטיבית ומתאימה".

במאי 2012 התקשרה העירייה עם חברה העוסקת בהפקת אירועים בהסכם ולפיו יופיע בספטמבר 2012 באמפי כרמיאל אמן ידוע מאוד ומשך ההופעה יהיה 90 דקות. בהסכם נקבע כי אם יגיעו למופע פחות מ-4,000 איש תשלם העירייה בעבור האירוע 487,200 ש"ח, ואם יגיעו יותר מ-4,000 איש תשלם העירייה 90 ש"ח על כל צופה נוסף. עוד נקבע כי הוצאות שכירת האולם יחולו על העירייה, לרבות הוצאות אבטחה, רישוי, ביטוחים ושכירת גנרטור.

תקציב הוצאות המופע הסתכם ב-702,000 ש"ח ותקציב ההכנסות ממכירת הכרטיסים הסתכם ב-707,000 ש"ח. בפועל הסתכמו ההכנסות בכ-599,000 ש"ח בלבד ממכירת 4,165 כרטיסים.

בתשובתה מסרה העירייה כי האירוע תוקצב במסגרת תכנית העבודה של המחלקה לאירועים, במסגרת "תמיכה במופעים באמפי", והשתתפות העירייה (שתוקצבה) בהוצאות האירוע הסתכמה ב-250,000 ש"ח.

בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים המראים מי קיבל את ההחלטה על הופעת האמן בכרמיאל. עוד נמצא כי מחלקת האירועים לא קיימה דיונים קודם המופע. גם לא נמצאו מסמכים המפרטים את השיקולים בדבר כדאיות קיום המופע בעלות כה גבוהה.

עוד מסרה העירייה בתשובתה כי ההחלטה על ההופעה הייתה החלטה משותפת של ראש העירייה, של מנכ"ל העירייה ושל מנהל המחלקה לאירועים. העירייה הוסיפה כי היא נמצאת בעיצומו של תהליך מיתוג העיר כעיר למשפחות צעירות, ולכן הוחלט "להביא את האמן המוביל ביותר בישראל, לחיזוק התהליך המיתוגי".

ראשון לציון

החברה העירונית ראשון לציון שילמה מאות אלפי שקלים בכל שנה בעבור הופעות אמנים באירועים השונים שקיימה ברחבי העיר. לרוב שילמה אלפי שקלים ואף עשרות אלפי שקלים להופעה, וכשדובר בהופעות מקור הגיע התשלום למאות אלפי שקלים להופעה. למשל, בשנים 2010-2012 שולמו כ-1.3 מיליון ש"ח בעבור חמש הופעות מקור בפסטיבלי ראשון לציון. בסך הכול שולמו בשנים 2011-2012 בעבור הופעות אמנים בפסטיבלי ראשון לציון 961,972 ש"ח ו-891,033 ש"ח, בהתאמה.

הביקורת העלתה כי על בחירת האמנים לכל אירוע החליטה ועדת היגוי שהוקמה לאירוע. בבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי לפסטיבל ראשון לציון שהתקיים בשנת 2012, הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי המורחבת ל"חגיגות ה-130" שנמצאו בתיקי החברה והפרוטוקולים שצורפו לתשובתה של החברה, לא נמצאו נימוקים לבחירת האמנים ולהתאמתם לאירועים. כמו כן, החברה העירונית וועדות ההיגוי לא קבעו אמות מידה לבחירת האמנים או מגבלה כספית כלשהי על ההתקשרות עמם במטרה לנסות ולהקטין את העלות הכוללת של המופעים.

מנכ"ל החברה העירונית מסר למשרד מבקר המדינה בעל פה במהלך הביקורת כי נציגי החברה נפגשו פעמיים בעבר עם נציגי חברת "מופעים בעם" ולא הצליחו לקבל באמצעותם מחירים זולים יותר בעבור הופעות האמנים. בתיקי החברה העירונית נמצא מסמך שממנו ניתן להבין כי החברה פנתה פעם אחת לחברת "מופעים בעם", כנראה במאי 2013, לקבלת הצעת מחיר לאירועי הקיץ בעיר.

✶

הרשויות המקומיות שנבדקו לא תיעדו את תהליך הבחירה של האמנים שהופיעו בחגיגות ובאירועים שקיימו, לכן לא ניתן היה לדעת כיצד נבחרו האמנים. כמו כן, הן לא קבעו לא אמות מידה לבחירת האמנים ולא מגבלה כספית כלשהי על ההתקשרויות עמם במטרה לנסות ולהפחית את מחירי ההופעות. הרשויות המקומיות שנבדקו הוציאו מקופתן סכומים גבוהים לשם קיום הופעות אמנים ללא כל ניסיון לצמצם את העלויות הגבוהות ולשמור על הקופה הציבורית.

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים שלא בתחום האמנותי

כדי לקיים אירועים וחגיגות נדרשות הרשויות המקומיות להתקשר גם עם ספקים ונותני שירותים נלווים להופעות האמנים, כמו שירותי במה, הגברה ותאורה, אספקת מזון ושתייה, שיווק ופרסום, הסעות ואבטחה.

להלן הממצאים העיקריים שהועלו בעניין התקשרויות אלה:

אשדוד

1. לחברה העירונית אשדוד נוהל מכרזים והתקשרויות (להלן - נוהל מכרזים) העוסק באופן בחירתם של ספקים ונותני שירותים, ובו נקבעו הכללים האלה:

(א) לצורך ביצוע עסקאות שסכומן 560,000-115,000 ש"ח יתקיים מכרז זוטא שיכלול לא פחות מחמישה מציעים (הסכומים הם לפי מדד המחירים לצרכן של ספטמבר 2005. בשנים 2011 ו-2012 היה טווח הסכומים 660,800-135,700 ש"ח ו-672,000-138,000 ש"ח, בהתאמה).

(ב) מכרז פומבי יתקיים לגבי עסקאות שסכומן גבוה מ-560,000 ש"ח (לפי מדד המחירים לצרכן של ספטמבר 2005; בספטמבר 2011 - 660,800 ש"ח ו בספטמבר 2012 - 672,000 ש"ח).

(ג) ועדת המכרזים תורכב מכל חברי מועצת המנהלים של החברה העירונית, ויו"ר מועצת המנהלים ישמש יו"ר הוועדה.

(ד) עדיפות תינתן לרכישת מוצרים מתוצרת הארץ ולרכישת מוצרים ושירותים בעיר, בתנאי שמחזור העסקים והמוניטין של המציעים בענף הרלוונטי מעידים שהם בין המובילים בארץ, ובלבד שהם מתאימים לביצוע העבודה על פי היקף עבודתם ומורכבותה ועל פי ניסיונם.

(ה) החברה העירונית תרשום פרוטוקול של החלטותיה הנוגעות למציע הזוכה.

הביקורת העלתה כי חמישה מנותני השירותים שהחברה התקשרה עמם לקיום אירועי קיץ בשנים 2012-2011, בתחומי ההפקה, הלוגיסטיקה, האבטחה, הבטיחות והשיווק והפרסום, שסכומי הצעותיהם נעו בין 139,800 ש"ח לכ-608,000 ש"ח, נבחרו באמצעות ועדת הצעות שחבריה הם מנהל הכספים של החברה העירונית, מזכיר החברה ומנהלת אגף האירועים בעירייה, ולא באמצעות ועדת מכרזי זוטא של החברה שהרכבה נקבע בנוהל. בארבעה מקרים התקבלו רק שתי הצעות מחיר ובמקרה אחד - שלוש הצעות מחיר. להלן דוגמה: בשנת 2011 בחרה ועדת ההצעות, מבין שלוש הצעות, בנותן שירות לפרסום ארצי של כל אירועי הקיץ, ובשנת 2012 בחרה מבין שתי הצעות, אף שלפי נוהלי החברה, לנוכח סכומי ההתקשרויות (607,840 ש"ח ו-509,820 ש"ח), היה על החברה לקבל לפחות חמש הצעות מחיר.

2. בנוהל המכרזים נקבע כי לביצוע עסקאות שסכומן נמוך מ-115,000 ש"ח (לפי מדד המחירים לצרכן של ספטמבר 2005; בשנים 2011 ו-2012 היה הסכום 135,000 ש"ח ו-138,700 ש"ח, בהתאמה) תפנה החברה לשני מציעים. את ההצעות תבחן ועדת הרכש של החברה, והיא תקפיד על רישום פרוטוקול.

בבדיקה של 14 התקשרויות עם נותני שירותים בתחומי הפרסום, ההגברה, עיצוב במות והקמתן, בסכום כולל של 228,000 ש"ח, נמצא כי הם לא נבחרו על פי הנדרש בנוהל המכרזים של החברה. בתשעה מקרים לא התקבלו כלל הצעות מחיר ובחמישה מקרים התקבלה הצעה אחת בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית כי אימוץ נוהל המכרזים יוצר מצג שלפיו החברה העירונית פועלת לפי שיקולים ציבוריים ראויים בהתקשרויותיה. יש לראות בחומרה את התעלמותה של החברה מהוראות נוהל המכרזים שהיא עצמה קבעה ומחובתה הכללית לפעול בתקינות ולקיים תהליכים תחרותיים ושוויוניים המבטיחים למתמודדים שוויון זכויות ולה עצמה התקשרויות בתנאים מיטביים.

כרמיאל

בשנים 2012-2010 שילמה העמותה העירונית כרמיאל כ-5.5 מיליון ש"ח לספקים ולנותני שירותים בתחומי הפקה ולוגיסטיקה, אבטחה ובטיחות, שיווק ופרסום וגיוס הכנסות.

בבחירת ספקים ונותני השירותים פעלה העמותה על פי נוהל מכרזים שבו נקבע בין היתר כי יש לקבל שלוש הצעות מחיר כדי לבצע עסקאות שסכומן 30,000 ש"ח ומטה וארבע הצעות מחיר לעסקאות שסכומן 130,000-30,001 ש"ח.

הצעות המחיר נדונו בוועדה שחבריה הם מנכ"ל העמותה, מנהל ההפקה, מזכיר העמותה ומנהל מחלקת הנכסים של העירייה (להלן - ועדת הצעות מחיר).

1. נמצא כי 7 מ-14 נותני השירותים שהועסקו במסגרת אירועי פסטיבל המחולות בשנים 2011-2012 והצעותיהם בין 10,000 ש"ח ל-64,000 ש"ח, לא נבחרו באמצעות ועדת הצעות מחיר.

העמותה כתבה בתשובתה הנוספת כי מאחר שאין מדובר במיטלטלין, לא נדרש אישורה של ועדת רכש להצעות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי מאחר שהנהיגה ועדת הצעות מחיר, ועדה זו הייתה צריכה לדון גם בהצעות אלה ולהחליט אם לאשרן אם לאו.

2. בשנים 2012-2011 שילמה העמותה 196,620 ש"ח ו-131,370 ש"ח, בהתאמה, לחברת פרסום בעבור פרסום אירועי הפסטיבל בעיתונות. במסמכים המתעדים את הצעות המחיר לא צוין סכום העמלה שתקבל חברת הפרסום, והעמותה גם לא ניסתה לקבל הצעות מחיר מחברות אחרות בנוגע לתעריפי הפרסום בעיתונות ולעמלה שהן גובות.

3. במרץ 2004 נחתם סיכום בין העמותה ובין משווקת שלטי פרסום על גבי עמודי תאורה. בסיכום נקבע כי שירותי החברה המשווקת יכללו יצירת קשר עם לקוחות, גביית כספים, פיקוח על הייצור, פיקוח על הצבת השלטים והסרתם, עיצוב גרפי וקבלת אישור הלקוחות. סוכם כי ההכנסות מהפרסומים יועברו לעמותה, והחברה המשווקת תקבל עמלה בשיעור של 33% מסך ההכנסות. בשנים 2012-2010 הסתכמו הכנסות העמותה משיווק פרסום על גבי שלטי חוצות בכ-1.15 מיליון ש"ח, והעמלה ששילמה הסתכמה ב-338,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי העמותה לא בדקה הצעות נוספות כדי לבחון אם ניתן להקטין את העמלה.

4. בדיקה של 14 התקשרויות שנעשו עם נותני שירותים בשנים 2012-2011 בתחומי ההגברה, העיצוב, הקמת במות, כריזת חירום, תיקונים ותחזוקה, בסכום כולל של 571,000 ש"ח, העלתה כי ב-10 מקרים פנתה העמותה למציע אחד בלבד ולא בחנה הצעות נוספות.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה כי עליה לפעול על פי נוהל המכרזים שהיא בעצמה אימצה ולקיים תהליכים תחרותיים ושוויוניים המבטיחים למתמודדים שוויון זכויות ולה עצמה התקשרות בתנאים מיטביים.

בתשובתה מסרה העמותה כי החליטה "לפעול להרחבת מעגל נותני השירותים והספקים ולפנות ליותר גופים העוסקים בכל נושא. הצעה של מציע אחד בלבד תיפסל ויערך מכרז חוזר". בתשובה

הנוספת מסרה כי היא "מעדיפה מציעים שיש להם ניסיון טוב עם העמותה", והיא "שמה דגש רב יותר על נותן השרות האיכותי על פני נותן השירות הזול אך הפחות איכותי".

5. עוד נמצא כי ועדת הצעות מחיר של מחלקת האירועים פנתה לשישה נותני שירותים לקבלת הצעות מחיר להקמת במות ליום העצמאות, וקיבלה רק הצעה אחת בסך 41,151 ש"ח. הצעה זו נבחרה בישיבת הוועדה ב-11.3.12. מנהל מחלקת האירועים מסר בעל פה במהלך הביקורת לעובד משרד מבקר המדינה כי הוא פנה באיחור לנותני השירותים האחרים ולכן לא התקבלו מהם הצעות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי בכל שנה עולה הצורך בהקמת במות ליום העצמאות והוא ידוע מראש; לפיכך היה על מחלקת האירועים להיערך להקמתן זמן רב לפני יום העצמאות, לרבות פנייה לקבלת הצעות מחיר. אי-פנייה במועד לספקים נוספים מעלה את החשש להעדפה לא ראויה של מגיש ההצעה היחידה.

ראשון לציון

נמצא כי לחברה העירונית ראשון לציון אין נוהל מכרזים והתקשרויות משלה בדבר אופן בחירת הספקים ונותני השירותים, והיא פועלת בתחום זה לפי נוהל הקיים בחשבות של העירייה.

בנוהל האמור נקבע בין היתר כי לביצוע התקשרויות שסכומן 20,001-139,500 ש"ח יש לקבל שלוש עד חמש הצעות מחיר "לפי סוג ההתקשרות", ולביצוע התקשרויות שסכומן גדול מ-139,500 ש"ח יש לפרסם מכרז. עוד נקבע כי לכל ההתקשרויות יידרש אישורם של מנכ"ל החברה העירונית, של מנהל הכספים ושל מנהל הרשות בחברה.

מבדיקה מדגמית של מסמכי התקשרויות שביצעה החברה העירונית עם ספקים לצורך הזמנת טובין הנדרשים לקיום אירועים וחגיגות הועלו הליקויים האלה: בחירה בהצעת מחיר מסוימת בלי שהיה אפשר להשוות בין ההצעות שהוגשו ולקבוע מהי ההצעה הזולה ביותר; בחירה בהצעות מחיר שהוגשו לאחר המועד האחרון שנקבע לקבלת הצעות; בחירה בהצעות מחיר לאחר שבוצעו בעל פה תיקונים ותוספות לעומת המפרט שנשלח למציעים; ובחירה במציע יחיד שהצעתו התקבלה ללא קיום מכרז.

להלן שתי דוגמאות:

1. החברה העירונית פנתה לארבעה ספקים לקבלת הצעות מחיר להקמת במות ולהצבת מחסומים באירועי פסטיבל ראשון לציון באוקטובר 2011.

נמצא כי לא ניתן להשוות בין ארבע ההצעות שהתקבלו כדי לקבוע מהי ההצעה הזולה ביותר, מכיוון שבשלוש מהן לא פורטו העלויות על פי סעיפי הדרישות שצוינו במפרט, וההצעה הרביעית (בסך 105,300 ש"ח) כללה סעיפים שלא הופיעו בשלוש ההצעות האחרות או שנמחקו מהן.

יצוין כי ההצעה הרביעית נבחרה, והסכום ששולם לספק הזוכה הסתכם ב-61,132 ש"ח.

2. לצורך אבטחת אירועי פסטיבל ראשון לציון שהתקיים באוקטובר 2011 התקשרה החברה העירונית בסמוך לאירוע עם חברת אבטחה ושילמה לה 238,032 ש"ח.

נמצא כי ההתקשרות עם החברה בוצעה ללא מכרז, אף שהדבר נדרש לפי הנוהל של העירייה שהחברה העירונית אימצה.

בספטמבר 2011 התקיימה פגישה בין מנהל הרשות בחברה ובין נציגי חברות אבטחה שלדבריו זכו במכרז לאבטחת מוסדות חינוך שקיימה העירייה והן נותנות לה שירותי שמירה. בפגישה דחו חברות האבטחה את המחיר שהציע מנהל הרשות בחברה לאבטחת אירועי הפסטיבל. המנהל הציע לנציגי החברות "לחשוב שוב על המחיר והתנאים" והודיע להם שינסה למצוא חברה אחרת שתעמוד בתקציב המאושר לו לצורכי אבטחה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ראשון לציון כי היה עליה לקיים מבעוד מועד מכרז כנדרש, כדי שתוכל לקבל כמה הצעות מחיר ולבחור בהצעה הזולה ביותר.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לחברה העירונית כי אימוץ נוהל המכרזים של העירייה מחייב אותה לפעול בתקינות ולקיים תהליכים תחרותיים ושוויוניים המבטיחים למתמודדים שוויון זכויות ולה עצמה התקשרויות בתנאים המיטביים; תהליכים כמו פרסום מפרט דרישות מלא, מפורט, ברור ואחיד, פנייה למספר המציעים שנקבע בנוהל והשוואה בין ההצעות על פי מרכיבי המפרט שפורסם כדי לבחור בהצעה הטובה ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה עיריית ראשון לציון, המעבירה לחברה העירונית בכל שנה מיליוני שקלים בעבור קיום אירועים בעיר, צריכה לקבוע מערכת הנחיות ונהלים מפורטים שתכלול פירוט של תהליך ההתקשרות עם נותני שירותים מתחילתו, ויושם בה דגש על פרסום מכרזים או קיום תהליכים תחרותיים ושוויוניים ראויים אחרים, ביצוע תחשיבי עלות מפורטים, קביעת התמורה ומעקב ודיווח על טיב השירות שניתן ועל שמירת מסגרת התקציב.

שדות נגב

במהלך ההכנות לאירועי חגיגות ה-60 השתמשה המועצה האזורית שדות נגב בשירותיהם של ספקים ונותני שירותים. להלן פרטים על העיקריים שבהם:

1. כדי לתעד את האירוע הדפיסה המועצה ביוני 2012 עיתון ושמו "שדות - גיליון מיוחד 60 שנה לשדות נגב". בעבור הפקתו שילמה המועצה 21,993 ש"ח, בעבור עיצובו 5,046 ש"ח ובעבור הדפסתו 27,283 ש"ח.

2. לביצוע צילומי נוף והכנה והפקה של סרט תדמית על אירועי חגיגות ה-60 שילמה המועצה 13,600 ש"ח, ובעבור 3,000 תקליטוריDVD של הסרט שילמה 6,229 ש"ח.

3. בעבור שידור של כמה שעות ביום האירוע מהאולפן הנייד של "רדיו דרום" שילמה המועצה 15,080 ש"ח; ובעבור שכירת כיסאות לאירוע והצבת מחסומים מסביב לקריית החינוך, שבה התקיים האירוע, שילמה 11,000 ש"ח.

במועצה לא נמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם מדוע היא בחרה בספקים ובנותני השירותים האלה דווקא, ואם פנתה לספקים ולנותני שירותים נוספים בתחומים אלה לקבלת הצעות מחיר. גם לא נמצאו הסכמים עם נותני השירותים ועם הספקים, המעגנים את התחייבותם למתן השירותים ואת השירותים שיספקו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מן הראוי היה שתפעל על פי נורמות ציבוריות של חיסכון, מינהל תקין, שוויון, הגינות ושקיפות ותפנה לכמה ספקים ונותני שירותים לקבלת הצעות מחיר בטרם תבצע את ההתקשרות לקבלת השירותים.

המועצה מסרה בתשובתה הראשונה כי למיטב ידיעתה והבנתה "ולעצת פרקליט המועצה, העסקת 'צלם מקצועי' ובפרט להנצחת אירוע חשוב כמו האירוע המרכזי, הינה שירות הפטור ממכרז". שאר ההתקשרויות בוצעו לדבריה במסגרת הרכישות השוטפות מספקים שלגביהם היא מקיימת בחינת עלויות בתחילת כל שנה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי בעת הביקורת לא נמצאה במשרדיה חוות דעת משפטית בעניין העסקת צלם מקצועי. גם לא נמצאו בתיקיה מסמכים המעידים על בחינת עלויות שנתית הנוגעת לספקים האחרים. על כל פנים, מאחר שההתקשרויות שפורטו היו כרוכות בהוצאה חד-פעמית בסכום לא מבוטל מקופת המועצה, מן הראוי היה שתפנה לכמה מציעים לקבלת הצעות מחיר.

לנוכח הערת משרד מבקר המדינה המציאה המועצה בתשובתה הנוספת ביולי 2013 חוות דעת של משרד עורכי דין שניתנה לה לבקשתה באותו החודש. בחוות הדעת נטען כי "צילום אירועים בדומה ל'צילום תעודי', או 'צילום עיתונאי' מוכר כאמור בפסיקה כמושא מובהק ליצירה אמנותית וככזו היא מוצאת מקומה אף במוזיאונים, בספרי אמנות ובפרסים יוקרתיים. ולפיכך הזמנת צלם אירועים לתיעוד אירועי 'שנות ה-60' של המועצה הייתה פטורה מעריכת מכרז" בהיותה "חוזה לביצוע עבודה אמנותית".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי חוות הדעת שהמציאה ניתנה רק בעקבות הביקורת, שנעשתה כשנה וחצי לאחר מועד קיום האירוע. מן הראוי היה שתינתן בטרם התקיים האירוע. על כל פנים יש צלמים רבים המתמחים בצילום מקצועי, ומן הראוי היה לפנות לכמה צלמים לקבלת הצעת מחיר.

✯

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהרשויות המקומיות שנבדקו ותאגידים עירוניים הפועלים בתחום שיפוטן אינם נוהגים בהתקשרויותיהם עם ספקים על פי הוראות נוהל המכרזים שהם עצמם קבעו או שאימצו, וזאת מתוך חובתם הכללית לפעול באופן תקין ולקיים תהליכים תחרותיים, שוויוניים ושקופים.

ניהול תיק רישוי של אירוע המוני

על פי החוק[35], לשם קיום אירוע המוני יש צורך בתכניות, בתרשימים ובאישורים רבים, ובהם תכנית בטיחות; היתרים מגורמים שונים - כמו המשטרה, משרד הבריאות, מחלקת התברואה ברשות המקומית, גופי הרישוי והפיקוח על הבנייה ורשויות כיבוי אש, המעידים כי התנאים שהציבו גופים אלה קוימו; תרשים של המקום שבו יתקיים האירוע ושל סביבתו, ובו מצוינים צירי התנועה למקום האירוע, מקומם של הבמות, של הגדרות, של שערי הכניסה, של מבני הקופות, של החניונים, של השירותים, של אמצעי התאורה ושל ברזי המים וכן מתקנים הנדסיים נוספים הנדרשים לקיומו של האירוע. למילוי כל התנאים נדרש גם אישורם של יועץ בטיחות, של מהנדס קונסטרוקציה, של מהנדס חשמל ושל קצין ביטחון.

בדיוני האספה הכללית של העמותה העירונית כרמיאל הוצגו בתחילת כל שנה התכנית האמנותית ותקציב האירועים. מחלקת האירועים של העירייה קיימה בכל שנה ישיבת היערכות לקראת אירועי יום העצמאות ופרסמה הוראה מינהלית הקובעת את תחומי האחריות לטיפול באירוע. מהמסמכים שנמצאו בתיקי האירועים בעמותה ובמחלקת האירועים של העירייה לא ניתן ללמוד אם שני הגופים אכן נערכו לכל שלבי האירוע, ובכלל זה לא פורטו בתיקים האתרים שבהם יתקיים האירוע, לא תועדה ההיערכות להקמת דוכני מזון וסדקית, ולא צוינו המועד הצפוי לקבלת כל אישור נדרש ולוחות זמנים למילוי כל התנאים הנדרשים. עקב כך אי-אפשר לדעת אם מולאו כל התנאים שהציבו הרשויות המוסמכות.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית בכרמיאל כי עליה לנהל רישום מפורט ובו כל פריטי המידע הרלוונטיים ודרישות הגופים נותני האישורים הנחוצים לקיום האירוע. את הרישום יש לעדכן, דהיינו לציין בתיק אילו שלבים בוצעו ומתי, כדי שיהיה אפשר לקיים בקרה שוטפת ולוודא שאכן מולאו במועדם כל התנאים הנדרשים לקיום האירוע לפי אופיו וגודלו.

בתשובתה מסרה עיריית כרמיאל כי בעקבות הערת הביקורת היא "תוסיף מסמך מעקב המרכז את כל השלבים, למעקב שוטף". בעניין זה הוסיפה העמותה בתשובתה כי היא "כבר עורכת רישומים של דרישות כל הגורמים המעורבים בהוצאת רישוי לאירוע, כולל עדכונים ותאריכי ביצוע", אך היא תתקשה לנהל רישום מפורט "מאחר וכוח האדם העומד לרשותה הינו מצומצם ביותר".

הפקת לקחים

תהליך הפקת לקחים מאירוע נועד לספק מידע שיסייע בידי המארגנים לפעול ביעילות רבה יותר באירועים עתידיים, וזאת באמצעות צירוף של תובנות יחידים ושל מידע שהגיע לידם במהלך האירוע. תהליך זה צריך שייעשה באופן מובנה ויכלול דיון מתועד של תוצאות האירוע.

להלן הממצאים שהעלתה הביקורת בעניין הפקת לקחים מאירועים וחגיגות ברשויות:

---

35 בין יתר החוקים החלים בנושא: חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1963; חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968; צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995.

אשדוד

העירייה והחברה העירונית אשדוד נהגו לקיים לאחר האירועים ישיבות הפקת לקחים בתחום האמנותי ובתחומים מסוימים בלבד כמו אבטחה, תפעול ולוגיסטיקה (ניקיון, הסעות למשתתפי האירוע, חניה ופיקוח עירוני).

נמצא כי לא התקיימו ישיבות הפקת לקחים בכל הנוגע לצד הכספי של האירוע. לא הופקו לקחים הנוגעים לעמידה במסגרת התקציב שהוקצבה לאירוע, לעלות האירוע ולהכנסות העצמיות וגם לא בנוגע לדרכי פעולה שיכלו להביא לידי צמצום עלויות האירוע או הגדלת ההכנסות. להלן דוגמה:

בפרוטוקול ישיבת סיכום הפקת לקחים בנוגע לאירועי האביב, שקיימה מנהלת אגף האירועים עם עובדי מחלקתה במאי 2012, צוין כי 50,000 איש היו צפויים להשתתף באירועי יום העצמאות, אך על פי הערכות המשטרה השתתפו באירועים כ-80,000 איש; אשר למסיבת חוף הקשתות - ציפו להשתתפותם של 3,000 בני נוער, אך בפועל השתתפו 10,000. בפרוטוקול לא צוין מה היו ההשלכות התפעוליות והכספיות לעובדה שמספר המשתתפים היה גדול בשיעור ניכר מהמצופה, וכן באילו תחומים צריכה להשתנות ההיערכות לאירועים עתידיים (כגון: תקציב, אבטחה, תפעול ולוגיסטיקה).

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית אשדוד ולעירייה כי בישיבות הפקת לקחים יש מקום לבחון גם את ההיבט הכספי של האירוע, לרבות העמידה במסגרת התקציב ודרכי פעולה אפשריות לצמצום העלויות ולהגדלת ההכנסות העצמיות.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא "תשפר את התיעוד לגבי הנושאים שעלו לדיון במהלך ישיבות הפקת הלקחים ובכלל זה הפקת לקחים בכל הנוגע לצד הכספי של האירוע".

כרמיאל

העמותה העירונית כרמיאל לא נהגה לקיים ישיבות הפקת לקחים לאחר קיום אירועים, ובישיבות האספה הכללית לא נדרש המנהל האמנותי להשתתף ולהציג את לקחיו מאירועי פסטיבל המחולות.

עוד נמצא כי התקיימו ישיבות הפקות לקחים חלקיות בכל הנוגע לצד הכספי של האירועים, אך לא נבחנו בהן העמידה במסגרת התקציב והעלות הכוללת. גם בעניין פירוט ההכנסות העצמיות והעלאת דרכי פעולה לחיסכון בהוצאות או להגדלת ההכנסות הייתה ההתייחסות כללית ולא מפורטת דיה. להלן דוגמה:

בישיבת האספה הכללית בפברואר 2011 התייחס יו"ר הנהלת העמותה באופן כללי לנושאי ההכנסות, הגירעונות השוטפים והגירעון הנצבר בעקבות אירועי פסטיבל 2010. הוא ציין כי הייתה הכנסה "טובה יותר", בעיקר מהאמפיתאטרון, כי האירוע המרכזי משך הרבה מאוד קהל, והמחיר המוזל והעממי עודד רכישת כרטיסים. בעניין זה יצוין כי לפי נתוני הדוחות הכספיים של העמותה, הכנסותיה ממכירת כרטיסים בשנת 2010 ירדו בכ-9% בהשוואה לשנה קודמת. בדוחות לא פורטו הסיבות לירידה בהכנסות ואילו סוגי הכנסות עצמיות קטנו ובכמה, וגם לא פורט באילו סעיפי הוצאות חרגו מהתקציב וכיצד ניתן לצמצם את החריגות. כמו כן לא התקיים דיון בצורך בהתייעלות או בהכנת תכנית הבראה.

משרד מבקר המדינה העיר לעמותה העירונית כרמיאל כי במסגרת ישיבות הפקת לקחים שהיא מקיימת מן הראוי להפיק לקחים בנוגע לתחום האמנותי ולתחומי אבטחה ותפעול ולוגיסטיקה. כמו כן עליה לדון בהיבט הכספי של כל אירוע, לרבות עלות האירוע, העמידה במסגרת התקציב ודרכי פעולה אפשריות להגדלת ההכנסות העצמיות ולחיסכון בהוצאות. מן הראוי שהעמותה תשתף בדיוניה האלה בעלי תפקידים בעירייה הנוגעים בדבר, כמו עובדים ביחידת הפיקוח העירוני וקצין הביטחון של הרשות.

ראשון לציון

העירייה והחברה העירונית ראשון לציון נהגו לקיים ישיבות הפקת לקחים לאחר אירועים. בחלק מהישיבות הוצגו גם בעיות וליקויים שהתגלו בתחומים שונים הנוגעים לאירוע וכן המלצות לשיפור בעתיד. מבדיקת הפרוטוקולים של דיוני הפקת לקחים שהתקיימו בעקבות אירועי פסטיבל ראשון לציון בשנים 2011-2012 עולה כי לא התקיים דיון סדור, מקיף ושיטתי שנגע בכל אירועי הפסטיבל וכן בכל הקשור לתכנים בתחום האמנותי, לתפעול וללוגיסטיקה, לאבטחה וכן להיבט הכספי.

עוד נמצא כי לא נדונו דרכי פעולה ליישומן של חלק מההמלצות שהועלו בדיונים, העלויות הכרוכות בכך והאמצעים הלוגיסטיים והפיזיים הנדרשים והן ממילא לא יושמו. תלונות של תושבים שהשתתפו באירועי הפסטיבלים לא תמיד נדונו וטופלו. להלן דוגמאות:

1. בישיבת הפקת לקחים בעניין פסטיבל ראשון לציון 2012 שהתקיימה באוקטובר 2012 הומלץ להגדיל את כמות הקהל במופעים המתקיימים במתחם "הרובע" בעיר[36]. בישיבה לא הועלו דרכי פעולה אפשריות להשגת יעד זה, ולא נדונו העלויות והאמצעים הפיזיים והלוגיסטיים הנדרשים לשם כך.

2. באותה ישיבה הוחלט גם לקיים סקר שיבדוק את עמדתו של הציבור בנוגע לפסטיבל שהתקיים באותה שנה, בייחוד את עמדתם של תושבי מערב העיר, במטרה לבחון אם הם משתתפים באירועים המתקיימים במרכז העיר. בסופו של דבר לא בוצע סקר כזה.

3. במשרדי החברה העירונית התקבלו תלונות תושבים בנוגע לבעיות טכניות שהתעוררו בפסטיבל ראשון לציון שהתקיים בשנת 2011, כמו רעש עקב הפעלת כמה במות הסמוכות זו לזו בעת ובעונה אחת ותנאי צפייה בלתי הולמים בהופעה של שלמה ארצי באמפי פארק. תלונות אלה לא נדונו בישיבת הפקת לקחים בעניין הפסטיבל שהתקיימה בדצמבר 2011.

בעניין זה מסרה החברה העירונית בתשובתה כי הליקויים הנוגעים לבעיות הטכניות בפסטיבל ראשון לציון ובאירוע שהתקיים באמפי פארק באותה שנה תוקנו בשנה שלאחר מכן.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה העירונית ראשון לציון ולעירייה כי מן הראוי שבישיבות הפקת הלקחים יופקו לקחים הנוגעים לכל האירועים ולכל ההיבטים של אותם אירועים, ובכלל זה ההיבט הכספי. כמו כן עליהן לקיים דיון גם בנוגע לדרכי פעולה ליישום ההמלצות המוצעות ולאמצעים הלוגיסטיים והפיזיים הנדרשים לכך.

---

36 עיריית ראשון לציון תכננה מחדש, בהשקעה של עשרות מיליוני שקלים, מתחם באזור התעשייה הישן של העיר והפכה אותו למרכז בילוי, פנאי, תרבות, עסקים ומסחר. במתחם מתקיימים בין השאר אירועים מוזיקליים ותרבותיים במרחב הציבורי הפתוחים לקהל הרחב.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אשדוד, כרמיאל וראשון לציון כי תהליך הפקת הלקחים לאחר אירועים נחוץ כדי ללמוד על כשלים ולשפר את הטעון תיקון וכן לייעל את ארגון האירועים בעתיד הן מהבחינה הכספית הן מהבחינה המינהלית.

סיכום

הרשויות המקומיות נוהגות לקיים בעבור התושבים אירועים המוניים. קיומם של אירועים אלה כרוך בעלויות כספיות, לעתים גבוהות מאוד, שהרשויות המקומיות נדרשות לשאת בהן.

בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לאירועים, בהתקשרויות שנעשו לשם קיומם ובאופן ניהול האירועים התגלו ליקויים כבדי משקל בכל אחד מהנושאים שנבדקו, לרבות תקצוב האירועים, תכנונם וקיומם וכן בכל תהליך ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים כמו מפיקים, חברות הפקה ומנהלים אמנותיים.

שומה על הרשויות המקומיות ועל התאגידים העירוניים שנבדקו לשמור היטב על מסגרת התקציב שקבעו לעצמם בתחילת השנה ולא לחרוג מהמטלות שנקבעו בתכנית העבודה ומהמשאבים שהוקצו להן. כל חריגה מהמסגרת הכספית שנקבעה, ובוודאי חריגה בשיעור ניכר, משמעה פריצת מגבלות המשאבים העומדים לרשותם והגדלת המימון שעליהם להשיג ממקורות חוץ לכיסוי הוצאותיהם.

מן הראוי שהתאגידים העירוניים יפעלו לפי העקרונות המנחים גופים ציבוריים בהתקשרויות עם ספקים - שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת ושקיפות. בכלל זה מן הראוי כי הם יקבעו מערכת הנחיות ונהלים מפורטים שתכלול בין היתר פירוט של תהליך התקשרות עם נותני שירותים, לרבות שימת דגש על פרסום מכרזים או קיום תהליכים תחרותיים ושוויוניים ראויים אחרים, תחשיבי עלות מפורטים, לשם קביעת התמורה ופיקוח ודיווח על שמירת מסגרת התקציב ועל טיב השירות הניתן.

ראוי אף שהרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים שנבדקו יקבעו נוהל או מסגרת מחייבת אחרת שבהם יוסדרו כל הפעולות הכרוכות בקיומם של אירועים, משלב תכנונם ועד סיומם, לרבות הפקת לקחים. ראוי לעגן באותה מסגרת מחייבת את דרכי הפעולה שעליהן המליץ משרד מבקר המדינה כדי להביא לניהול יעיל, חסכוני ואפקטיבי יותר של האירועים המופקים ברחבי העיר ושל כספי הציבור המוצאים בגינם. יתרה מזאת, תהליך הפקת הלקחים לאחר קיום אירועים נחוץ כדי ללמוד על כשלים ולשפר את הטעון תיקון וכן לייעל את ארגון האירועים בעתיד הן מהבחינה הכספית והן מהבחינה המינהלית.