

## עיריית אשדוד

חלוקת כרטיסי הזמנה למופעים ולאירועים



# תקציר

## רקע כללי

בשנת 2016 מנתה אוכלוסיית העיר אשדוד כ-249,000 תושבים, והיא מדורגת בדרגה 5 מתוך 10 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>1</sup>. ראש עיריית אשדוד למן נובמבר 2008 הוא ד"ר יחיאל לסרי. מנכ"ל העירייה הוא מר אילן בן עדי, למן דצמבר 2008. מתוקף סמכותה הקימה העירייה תאגידים עירוניים שישמשו זרועה הארוכה לטיפול במגוון נושאים שבתחום סמכויותיה ותפקידיה. בין השאר העירייה מציעה לתושבים פעילויות תרבות מגוונות, שאותן מקיימות שתי חברות עירוניות: המשכן לאמנויות הבמה הפיס אשדוד בע"מ (להלן - המשכן לאמנויות)<sup>2</sup> והחברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד בע"מ (להלן - החברה העירונית לתרבות)<sup>3</sup>. החברות העירוניות נוהגות לחלק כרטיסי הזמנה (כרטיסים חינם, דהיינו ללא גביית תמורה בגינם) לאירועים ולמופעים שהן מארגנות או לאירועים שמארגנים מפקים אחרים הנערכים בנכסים שבניהולן<sup>4</sup>, הפתוחים לקהל הרחב בתשלום.

ביולי 2003 פרסם מבקר המדינה דוח<sup>5</sup> שעסק בחלוקת כרטיסי חינם לחברי מועצה ולבעלי תפקידים ברשויות מקומיות<sup>6</sup> (להלן - דוח הביקורת מ-2003). בדוח נקבע כי "קבלת כרטיסי חינם על ידי נבחר ציבור ועובדים ברשויות המקומיות שלא בתוקף תפקידם אסורה". בעקבות הדוח נבחן הנושא בין היתר על ידי היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים, והם הוציאו הנחיות לעניין חלוקת הכרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, במטרה לצמצם את היקף התופעה, להבטיח את קיומם של מינהל תקין, שוויון

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל לפי המצב הכלכלי-חברתי של תושביהן; רמה 10 היא הגבוהה ביותר.
- 2 המשכן לאמנויות מנהל, בין היתר, את אולם המשכן שהעירייה חנכה בשנת 2012, ומפעיל החל משנת 2013 גם את האמפי העירוני באשדוד.
- 3 החברה העירונית לתרבות מנהלת מגוון רחב של פעילויות, בהן פעילויות תרבות הכוללות מופעים שהחברה מפיקה בעצמה, וכן אירועים שהחברה מפיקה בעבור אגף האירועים של העירייה.
- 4 החברות העירוניות מקיימות במתקניהן אירועים - חלקם בהפקה עצמית שלהן וחלקם בהפקת מפיקים חיצוניים. לפי קביעת העירייה, לאירועים שמפיקות החברות העירוניות ניתן לחלק כרטיסי הזמנה ללא הגבלה, ואילו לאירועים שמפיקים גורמים חיצוניים מספר כרטיסי הזמנה מוגבל.
- 5 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003)**, "חלוקת כרטיסי חינם לחברי מועצה ולבעלי תפקידים ברשויות מקומיות", עמ' 85-51.
- 6 הנושא לא נבדק בעיריית אשדוד.



בשנים 2014 עד  
2017 התקיימו  
בנכסים של העירייה  
ושל שתי החברות  
העירוניות יותר  
מ-1,000 אירועים  
ומופעים, ובהם  
חולקו חינם  
כ-15,700 כרטיסי  
הזמנה שערכם  
הכולל כמיליון ש"ח.  
כרטיסי הזמנה הם  
נכס ציבורי ויש  
לחלקם בצורה  
שוויונית ושקופה ועל  
פי תבחינים ברורים  
וגלויים

ושקיפות, ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. נוהל אחרון של משרד הפנים בנושא פורסם בחוזר מנכ"ל המשרד בדצמבר 2013 (להלן - נוהל משרד הפנים)<sup>7</sup>.

ממדיע שהתקבל מהמשכן לאמנויות עלה כי בשנים 2014-2017 התקיימו בנכסים של העירייה ושל שתי החברות העירוניות יותר מ-1,000 אירועים ומופעים<sup>8</sup>, חולקו בהם חינם כ-15,700 כרטיסי הזמנה שערכם הכולל כמיליון ש"ח, כשעלותו הממוצעת של כרטיס בודד הייתה כ-60 ש"ח. כרטיסים אלו, בהיותם בעלי ערך כלכלי, הם נכס ציבורי ויש לחלקם בצורה שוויונית ושקופה, על פי תבחינים ברורים וגלויים ובהתאם לעקרונות המשפט המנהלי ולכללי המינהל התקין, כפי שגם נקבע בנוהל משרד הפנים.

לצורך הטיפול בחלוקת הכרטיסים הכין צוות בראשות מנכ"ל העירייה, בשנת 2014, נוהל עירוני ותבחינים לחלוקת הכרטיסים על בסיס נוהל משרד הפנים (להלן - הנוהל העירוני משנת 2014). צוות זה שימש כוועדה מקצועית עירונית (להלן - הוועדה המקצועית) שתפקידה לטפל בהקצאת כרטיסי הזמנה על ידי העירייה והתאגידים העירוניים.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2017, בעקבות תלונות ומדיע שהתקבלו במשרד מבקר המדינה, בדק המשרד את נושא חלוקת כרטיסי הזמנה באירועים ובמופעים שהתקיימו בשנים 2014-2017 בעירייה, במשכן לאמנויות ובחברה העירונית לתרבות<sup>9</sup>; במסגרת זו נבדק אם חלוקת הכרטיסים על ידי העירייה ותאגידיה נעשתה על פי הדין, על פי עקרונות המשפט המנהלי וכללי המינהל התקין ובהתאם לנהלים שקבעו משרד הפנים והעירייה.

## הליקויים העיקריים

### אישור הנוהל העירוני לחלוקת כרטיסי הזמנה

הנוהל העירוני לחלוקת כרטיסי הזמנה משנת 2014 לא הובא לדיון או לאישור מועצת העירייה וכן לא הובא לאישור דירקטוריון החברה העירונית לתרבות, בניגוד להחלטת הוועדה המקצועית מפברואר 2014. במהלך שנת 2017

7 חוזר 5/2013 "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים" (18.12.2013).

8 אירועים ומופעים בתשלום שהכרטיסים עבורם נמכרו על ידי המשכן לאמנויות בלבד. הנתון אינו כולל אירועים שמכירת הכרטיסים עבורם נעשתה על ידי גורמים אחרים, ואירועים לא מסחריים שהעירייה הפיקה עבור התושבים.

9 בדיקה מקדימה נעשתה בעירייה ובחברות העירוניות במאי 2017. בדיקות השלמה נעשו בדצמבר 2017.



הוועדה המקצועית  
לא התכנסה קרוב  
לארבע שנים,  
ולמעשה כלל לא  
תפקדה לאחר  
גיבוש הנוהל העירוני  
בשנת 2014. לא  
הוכנו דוחות  
חצי-שנתיים בעניין  
הקצאת כרטיסי  
ההזמנה ודיווחים על  
הקצאתם לא הוגשו  
למועצת העירייה  
ולא פורסמו באתרי  
המרשתת

ובמקביל לעבודת הביקורת בוצעו שני עדכונים לנוהל, וגם הם לא הוצגו לפני מועצת העירייה והדירקטוריונים של המשכן לאמנויות והחברה העירונית לתרבות.

## יישום נוהל משרד הפנים והנוהל העירוני

**ועדה מקצועית:** הרכב הוועדה שנקבע בנוהל העירוני אינו תואם להרכב שנקבע בנוהל משרד הפנים. עד למועד הביקורת הוועדה לא התכנסה קרוב לארבע שנים, ולמעשה כלל לא תפקדה לאחר גיבוש הנוהל העירוני. עד יולי 2017, דהיינו כשלוש שנים לאחר גיבוש הנוהל העירוני, לא מינה מנכ"ל העירייה רכז לוועדה, בניגוד להוראות הנוהל. משלא מונה רכז הרי שלא בוצעו התפקידים שהוטלו על נושא תפקיד זה בנוהל. עובדת שמונתה ביולי 2017 לתפקיד רכזת הוועדה טרם החלה למלאו בפועל.

**תבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות נתמכות:** התבחינים לא הובאו לאישור מועצת העירייה ולא פורסמו באתרי המרשתת (האינטרנט) של העירייה או של החברות העירוניות (להלן - אתרי המרשתת), כנדרש בנוהל משרד הפנים. למרות זאת המינהל לשירותים חברתיים בעירייה עשה בתבחינים אלו שימוש במשך תקופה ארוכה. מנהל מחלקת החינוך לא היה שותף בקביעת התבחינים, בניגוד לנוהל משרד הפנים.

**תבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה:** מאז נקבעו התבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסייה נתמכת, לגורמי תקשורת ולגורמים עסקיים, כארבע שנים לפני מועד הביקורת, העירייה והוועדה המקצועית לא בחנו אותם ואת הצורך בעדכוןם בהתבסס על הניסיון שנצבר. העירייה, החברות העירוניות והוועדה המקצועית לא קבעו כללים או תבחינים כנדרש, בכל הקשור להקצאת כרטיסי הזמנה לעובדי העירייה או התאגידים העירוניים שנוכחותם הכרחית בשעת האירוע.

**דיווח ובקרה:** בעירייה לא פעלו ועדה מקצועית ורכז לוועדה המקצועית, וממילא לא הוכנו דוחות חצי-שנתיים בעניין הקצאת כרטיסי ההזמנה, לא הוגשו דיווחים כאלה למועצת העירייה ולא פורסמו באתרי המרשתת, בניגוד לנוהל משרד הפנים ולנוהל העירוני. עדכון הנוהל העירוני על ידי העירייה בשנת 2017 כלל בין היתר: העברת הסמכות לחלוקת הכרטיסים מהוועדה המקצועית לתאגידים העירוניים, המארגנים ומפיקים חלק מהאירועים, וכן צמצום ההוראות הקשורות בהליכי הבקרה והדיווח על חלוקת הכרטיסים שנקבעו בנוהל העירוני משנת 2014. עדכון הנוהל גם אינו תואם בחלקו להוראות נוהל משרד הפנים.

## חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי המינהל לשירותים חברתיים בעירייה

בשנים 2014-2017 הקצה המשכן לאמנויות למינהל לשירותים חברתיים כ-1,490 כרטיסים ל-25 אירועים. נמצא כי תיעוד הכרטיסים לקה בחסר, וכתוצאה מכך למינהל לשירותים חברתיים אין מידע על 466 כרטיסי הזמנה בשווי כולל של כ-22,000 ש"ח שקיבל מהמשכן לאמנויות.

עד למועד עריכת הביקורת לא היה למינהל לשירותים חברתיים נוהל עבודה להליך חלוקת הכרטיסים, להליכי המעקב והבקרה על החלוקה ולתיעוד הנדרש לכך. בפועל הועברו הכרטיסים למחלקות בתוך המינהל, ואלה חילקו את הכרטיסים מבלי למסור דיווח על אופן החלוקה למנהלת המינהל או לעוזרת המקצועית שלה (שריזה את הנושא); הן מצדן לא קיימו בקרה ומעקב על הליך חלוקת הכרטיסים ולא בדקו אם הם נמסרו למי שזכאי לקבלם.

הוועדה המקצועית לא קיימה בקרה במטרה להבטיח כי חלוקת כרטיסי ההזמנה על ידי המינהל לשירותים חברתיים נעשית על פי התבחינים שקבעה. המינהל לא דיווח על אופן חלוקת הכרטיסים לוועדה המקצועית או לכל גורם אחר בעירייה או למשכן לאמנויות.

## חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי החברה העירונית לתרבות

החברה העירונית לתרבות העבירה לצוות הביקורת בכמה הזדמנויות מידע חלקי ולא מדויק על חלוקת כרטיסי הזמנה לגורמים שונים. כך לדוגמה, במידע הראשוני שהעבירה העירייה לצוות הביקורת, שהתבסס על מידע שקיבלה מהחברה העירונית לתרבות, היא ציינה כי החברה מחלקת כרטיסי הזמנה לכאורה באופן מצומצם ומדוד. בניגוד לכך, ממידע שהעביר המשכן לאמנויות לצוות הביקורת עלה כי באירועים שקיימה החברה העירונית לתרבות באולם המשכן העביר המשכן לחברה כרטיסי הזמנה רבים. כך, בשמונת החודשים הראשונים של שנת 2017 בלבד הועברו לה 756 כרטיסים לחלוקה ב-11 אירועים. רק בעקבות דרישת צוות הביקורת להתייחסות החברה העירונית לתרבות לנתונים החלה החברה באיסוף מידע על חלוקת הכרטיסים. משהועבר המידע נמצאו פערים בין מספר כרטיסי ההזמנה שקיבלה החברה מהמשכן לאמנויות לבין המספר שעליו דיווחה לצוות הביקורת. בהמשך, ולבקשת הביקורת, העבירה החברה נתונים נוספים, אך גם הם לא היו שלמים.

החברה העירונית לתרבות לא דיווחה על חלוקת כרטיסי ההזמנה לעירייה או לוועדה המקצועית, ולא היו ברשותה תיעוד וריכוז נתונים על הליך אישור וביצוע חלוקת כרטיסי ההזמנה כדרוש; ברוב המקרים לא היו לה רשימות של



למינהל לשירותים  
חברתיים אין מידע  
על מאות כרטיסי  
הזמנה שחילק.  
החברה העירונית  
לתרבות לא דיווחה  
על חלוקת כרטיסי  
הזמנה רבים ולא היו  
ברשותה נתונים על  
הליך האישור  
והביצוע של חלוקת  
הכרטיסים. המשכן  
לאמנויות חילק  
כרטיסי הזמנה  
לגורמים שונים שלא  
בהתאם לתבחינים  
ולרוב ללא נימוק

זהות מקבלי הכרטיסים. העברת מידע חלקי ולא מדויק לביקורת והיעדר תיעוד פוגעים פגיעה קשה באפשרות לקיים בקרה על ההליך, ואינם עולים בקנה אחד עם עקרונות של מינהל תקין ושקיפות. במצב דברים זה לא ניתן להבטיח כי העקרונות שהנהלים נועדו להבטיח - שוויון, אי-משוא פנים וטוהר המידות - אכן נשמרו.

### חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי המשכן לאמנויות

ממועד הכנת הנוהל העירוני בשנת 2014 ועד למועד סיום הביקורת, ההחלטה על חלוקת כרטיסי הזמנה במשכן לאמנויות התקבלה על ידי מנכ"ל המשכן, ובהיעדרו - על ידי סמנכ"ל הכספים וכוח האדם. הדבר עומד בניגוד להוראות הנוהל העירוני משנת 2014 ולהוראות נוהל משרד הפנים.

**חלוקת כרטיסים לגורמי תקשורת:** המשכן לאמנויות חילק בשנים 2017-2015, לפחות בעשרה מקרים, יותר משלושה כרטיסים למדיה אחת, בניגוד לתבחינים. חלוקת הכרטיסים לא תמיד הייתה שוויונית, כך שמרביתם חולקו למדיה מסוימת.

**חלוקת כרטיסים לעובדים במשכן, בחברה העירונית ובעירייה:** על אף האיסור בנוהל משרד הפנים על חלוקת כרטיסי הזמנה לעובדי העירייה והתאגידים העירוניים שנוכחותם באירוע אינה הכרחית, נמצאו מקרים מהם עולה חשש ממשי כי המשכן לאומנויות חילק כרטיסים לעובדים ולבעלי תפקידים בשני התאגידים ובעירייה, שנוכחותם לא נדרשה באירוע ולא התחייבה כחלק ממילוי תפקידם, או שניתן להם יותר מכרטיס אחד. במקרים אלו לא פורט אילו תפקידים על העובדים למלא באותם אירועים ולא הייתה הנמקה להחלטה לתת את הכרטיסים לעובדים אלו דווקא, או לתת יותר מכרטיס אחד לאותו עובד.

**חלוקת כרטיסים לגורמים אחרים:** בשנים 2015-2017 על פי רוב אישר מנכ"ל המשכן לאמנויות חלוקת כרטיסי הזמנה לגורמים שונים שלא בהתאם לתבחינים שנקבעו בנוהל משרד הפנים ובנוהל העירוני. המשכן לאמנויות לא נימק לרוב את החלטתו, ובחלק מהמקרים כלל לא ברור עבור איזו מטרה חולקו הכרטיסים ובהתבסס על אילו תבחינים. בכל המקרים, שחלקם כללו גם הופעות של אמנים וזמרים ידועים, הוקצו יותר מכרטיס אחד לכל גורם.

### חלוקת כרטיסי הזמנה לנבחרים

**חלוקת כרטיסי הזמנה לחברי מועצה ולחברי דירקטוריון:** בכמה מקרים חולקו כרטיסים לחברי מועצה ולחברי דירקטוריון המשכן לאמנויות לאירועים שלא היה להם אופי ציבורי-רשמי ושהיו חסרי זיקה מובהקת לעירייה, או

שניתן להם יותר מכרטיס אחד. הדבר נעשה בניגוד לנוהל משרד הפנים ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>10</sup>.

## ההמלצות העיקריות

על העירייה לפעול בהקדם לעדכון הנוהל העירוני בהתאם להוראות נוהל משרד הפנים, לאשרו במועצת העירייה ובדירקטוריונים של התאגידים העירוניים, ולפעול על פיו. על התאגידים העירוניים לפעול על פי הוראות הנהלים בכל הקשור לחלוקת כרטיסי הזמנה.

על העירייה להקים ועדה מקצועית בהתאם להרכב שנקבע בנוהל משרד הפנים, ולדאוג לכינוסה. על העירייה, המשכן לאמנויות והחברה העירונית לתרבות לפעול בהקדם לקביעת תבחינים לחלוקת כרטיסים לעובדים שנוכחותם באירוע הכרחית. כן עליהם לפעול על פי התבחינים שקבעה העירייה לחלוקת כרטיסי הזמנה לגורמים השונים, ולקדם הקמת מנגנוני רישום, דיווח, בקרה ופרסום בכל הנוגע לחלוקת כרטיסי הזמנה, תוך שמירה על שוויוניות, הגינות, שקיפות ואמות מידה ציבוריות בחלוקתם. על מועצת העירייה והדירקטוריונים של התאגידים העירוניים לקיים הליכי פיקוח ובקרה סדורים על חלוקת הכרטיסים כדי למנוע הישנותם של הליקויים שעלו בדוח, ובהם חלוקת כרטיסי הזמנה שלא על פי הנהלים וללא תיעוד, וכן למנוע פגיעה בעקרונות המשפט המנהלי וכללי המינהל התקין בחלוקה.

על העירייה, באמצעות הוועדה המקצועית שמנכ"ל העירייה עומד בראשה, לערוך בדיקה מקיפה ויסודית על אופן חלוקת כרטיסי ההזמנה, לרבות הטיפול בכרטיסים שלא נמצא להם תיעוד, בשנים 2014-2017, בין היתר בתאגידים העירוניים; עליה לבדוק אם התהליך נעשה על פי סדרי המינהל התקין, ולנקוט את הצעדים המתחייבים מממצאי בדיקה כזו. כמו כן, על העירייה לתת את הדעת לעדכון הנוהל העירוני מאוקטובר 2017, שעל פיו הועברה האחריות לחלוקת הכרטיסים מידי הוועדה המקצועית העירונית לידי התאגידים העירוניים בניגוד להנחיות משרד הפנים, שכן הממצאים מלמדים שמקבלי ההחלטות בשני התאגידים שנבדקו לא הקפידו על חלוקת הכרטיסים על פי התבחינים ואמות המידה שקבעו היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים והעירייה, וחילקו אותם בחוסר שוויוניות ובחוסר שקיפות.

10 "הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1709 (התשס"ו).

## סיכום

חלוקת כרטיסי  
הזמנה על ידי  
רשויות מקומיות  
ותאגידים עירוניים  
למופעים או  
לאירועים הייתה  
וממשיכה להיות  
קרקע פורייה  
להפליה ולחוסר  
שוויון. הממצאים  
הרבים שהועלו  
בדוח מעלים חשש  
להליך לא תקין של  
חלוקת כרטיסי  
הזמנה, ובחלק  
מהמקרים אף עולה  
חשש למשוא פנים  
בחלוקתם

כלל יסוד הוא שעובדי הציבור פועלים כנאמני הציבור: "עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם"<sup>11</sup>. כדי לקדם את חובותיה כנאמן הציבור על הרשות הציבורית לזכות באמון הציבור בה, בנבחריה ובעובדיה<sup>12</sup>. חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים למופעים או לאירועים הייתה וממשיכה להיות קרקע פורייה להפליה ולחוסר שוויון בין מקבלי כרטיסי ההזמנה לבין תושבים המשלמים עבור הכרטיסים, ואף משתתפים למעשה במימון האירועים באמצעות תשלום מסים וארנונות. תופעה זו מוכרת גם במוסדות אחרים במדינה, והיא אכן מטרידה. הבדיקה הנוכחית נעשתה בעיר אשדוד בעקבות תלונה ומידע שהתקבלו במשרד מבקר המדינה, אך יש מקום לבדוק את הנושא ב"מרחבים" נוספים.

בשנים 2014-2017 התקיימו בנכסים שונים של העירייה ושל שני התאגידים העירוניים שלה - החברה העירונית לתרבות והמשכן לאמנויות - יותר מ-1,000 אירועים ומופעים, ובהם חולקו כ-15,700 כרטיסי הזמנה, שערכם הכולל עמד על כמיליון ש"ח<sup>13</sup>. מכלול הממצאים המתוארים בדוח מצביעים על כך שבכל הקשור לחלוקת כרטיסי ההזמנה העירייה והתאגידים העירוניים שלה פעלו בהליכים פגומים, בחוסר שוויוניות ושקיפות ובניגוד לכללי המינהל התקינים - דבר העלול לפגוע באמון הציבור בהם. הוועדה המקצועית שמתפקידה לבחון ולאשר חלוקת כרטיסי הזמנה לא התכנסה, והעירייה לא קיימה את הוראות משרד הפנים וההוראות שקבעה בכל הקשור לחלוקת הכרטיסים. הממצאים בדוח מלמדים שהעירייה התרשלה בתפקידה לפקח על הליך חלוקת הכרטיסים ולהבטיח כי היא תיעשה על פי אמות המידה והתבחינים שנקבעו - דבר שהוביל לחלוקת כרטיסים שלא כדין. במהלך הביקורת נמסר לעובדי משרד מבקר המדינה מידע חלקי, לא מדויק ובחלקו גם לא מהימן על חלוקת הכרטיסים, תוך כדי פגיעה בסדרי המינהל התקין.

הממצאים הרבים שהועלו בדוח מעלים חשש להליך לא תקין של חלוקת כרטיסי הזמנה, ובחלק מהמקרים אף עולה חשש למשוא פנים בחלוקתם. על העירייה והתאגידים העירוניים לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה. על העירייה מוטלת אחריות לשמירה על נכסי הציבור לרבות כרטיסים למופעים. תכליתו של הדין בנושא הכרטיסים היא להבטיח טוהר מידות בשירות הציבורי, ובכך לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון ולמנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו מגיע לו. על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטיל חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים שהיו שותפים לחלוקת הכרטיסים שלא כדין - בהתבסס על חוזרי מנכ"ל משרד הפנים<sup>14</sup>.

11 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 750, עמ' 774 (1994).

12 ראו גם דוח הביקורת מ-2003.

13 על פי נתוני המשכן לאמנויות, לאירועים ולמופעים שמכירת הכרטיסים עבורם נעשתה על ידי המשכן. דהיינו הנתון אינו כולל אירועים שמכירת הכרטיסים עבורם נעשתה על ידי גורמים אחרים.

14 חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, 6/2008.

## מבוא

1. בשנת 2016 מנתה אוכלוסיית העיר אשדוד כ-249,000 תושבים. למן נובמבר 2008 ראש עיריית אשדוד (להלן - ראש העירייה) הוא ד"ר יחיאל לסרי, זו הקדנציה השנייה. מנכ"ל העירייה הוא מר אילן בן עדי, למן דצמבר 2008. מועצת העירייה מונה 27 חברים, מהם חמישה סגנים של ראש העירייה<sup>15</sup>. על פי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה לסוף 2016 הסתכמו התקבולים בתקציב הרגיל (השוטף) לאותה שנה בכ-1.49 מיליארד ש"ח, והתשלומים בכ-1.489 מיליארד ש"ח. העירייה סיימה את פעילותה בתקציב השוטף בשנת 2016 בעודף של כ-1.07 מיליון ש"ח, ובעודף מצטבר של כ-33.3 מיליון ש"ח. העיר אשדוד מדורגת בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדרגה 5 מתוך 10<sup>16</sup>.

2. מתוקף סמכותה הקימה העירייה תאגידים עירוניים שישמשו זרועה הארוכה לטיפול במגוון נושאים שבתחום סמכויותיה ותפקידיה<sup>17</sup>. חלק מהתאגידים הם עמותות וחלקם חברות עירוניות הפועלות על בסיס עסקי-כלכלי או כחברות לתועלת הציבור. זיקותיהן של חברות עירוניות לרשויות המקומיות והתפקידים הציבוריים שהן ממלאות מצביעים על מעמדן הדו-מהותי - מצד אחד הן ישויות משפטיות נפרדות מהרשויות המקומיות ופועלות כחברות פרטיות, ומצד אחר הן בעלות מאפיינים ציבוריים מובהקים, ועל כן מצופה מהן לפעול בהתאם לאמות מידה של המשפט הציבורי ולנהל את ענייניהן כנאמני הציבור<sup>18</sup>.

עיריית אשדוד (להלן - העירייה) מחזיקה במניותיהן של שש חברות עירוניות<sup>19</sup> ובעלת שליטה בעוד שלוש עמותות<sup>20</sup>. תאגידים אלו פועלים במגוון תחומים - כמו פיתוח עירוני, הקמת תשתיות, תחזוקה ופיתוח של נכסי העירייה, הוצאה לפועל של יוזמות כלכליות ומתן שירותים בתחומי החינוך, התרבות והספורט.

3. העירייה מציעה לתושבי העיר פעילויות תרבות מגוונות, שאותן מקיימות שתי חברות עירוניות. החברות העירוניות נוהגות לחלק כרטיסי הזמנה

15 ארבעה מהם מקבלים שכר.

16 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל לפי המצב הכלכלי-חברתי של תושביהן; רמה 10 היא הגבוהה ביותר.

17 לפי סעיפים 249(30) ו-249 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות).

18 מתוך מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 12-13. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם".

19 החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד בע"מ; החברה העירונית לפיתוח אשדוד בע"מ; חופית - החברה לפיתוח התיירות באשדוד בע"מ; תשתית החברה להתחדשות עירונית באשדוד בע"מ; תאגיד המים והביוב, יובלים לאשדוד בע"מ; והמשכן לאמנויות הבמה הפיס אשדוד בע"מ.

20 הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות אשדוד; עמותת הספורט העירונית אשדוד; ומכללת אשדוד.

(כרטיסים חנים, דהיינו ללא גביית תמורה בגינם) לאירועים ולמופעים שהן מארגנות או לאירועים הנערכים בנכסים שבניהולן שאותם מארגנים מפיקים אחרים.<sup>21</sup> כרטיסים אלו, בהיותם בעלי ערך כלכלי, הם נכס ציבורי, ויש לנהוג בהם בהתאם לכללים החלים על חלוקת נכסים או משאבים ציבוריים, ובהתאם לעקרונות המשפט המנהלי ולכללי המינהל התקין.<sup>22</sup> להלן מידע כללי על שתי החברות העירוניות האמורות:

א. **המשכן לאמנויות הבמה הפיס אשדוד בע"מ** (להלן - המשכן לאמנויות) הוא חברה עירונית לתועלת הציבור שהוקמה בשנת 2012 ומנוויתיה מוחזקות כולן על ידי העירייה. המשכן לאמנויות מנהל, בין היתר, את אולם המשכן<sup>23</sup> שהעירייה חנכה בשנת 2012, ומפעיל החל משנת 2013 גם את האמפי העירוני באשדוד<sup>24</sup>. על פי נתוני הדוח הכספי של המשכן לאמנויות לשנת 2016 הסתכם מחזור הפעילויות שלו בכ-21.8 מיליון ש"ח; כ-37% מהכנסות המשכן (8 מיליון ש"ח) הם הקצבות מהעירייה. דירקטוריון המשכן לאמנויות מונה שבעה חברים: שני חברי מועצה - אחד מהם הוא ראש העירייה, המכהן גם בתפקיד יו"ר הדירקטוריון; שלושה נציגי ציבור ושני עובדי העירייה. במשכן לאמנויות פועלת ועדת רפרטואר, הכוללת 19 חברים<sup>25</sup>. בין חברי ועדת הרפרטואר אישים מתחומי האקדמיה והתרבות ומנהלים בתאגידים עירוניים. מנכ"ל המשכן הינו מר מוטי מלכא.

ב. **החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד בע"מ** (להלן - החברה העירונית לתרבות) נוסדה בשנת 1992 במטרה לרכז את פעילות התרבות והספורט באשדוד, והיא בבעלות מלאה של העירייה. אגף האירועים העירוני של עיריית אשדוד מתנהל מתוך החברה העירונית לתרבות. החברה העירונית לתרבות מנהלת מגוון רחב של פעילויות, בהן פעילויות תרבות<sup>26</sup>, פעילויות בחינוך הלא-פורמלי<sup>27</sup>, וכן מרכזים קהילתיים, מרכזי תרבות, מוזיאונים, חוגים למבוגרים ועוד. על פי נתוני הדוח הכספי של החברה העירונית לתרבות לשנת 2016 עמדו הכנסותיה על כ-200.7 מיליון ש"ח; כ-42% מהן (כ-84 מיליון ש"ח) הן הקצבות מהעירייה. דירקטוריון החברה מונה 15 חברים,

21 לפי קביעת העירייה, לאירועים שמפיקות החברות העירוניות ניתן לחלק כרטיסי הזמנה ללא הגבלה, ואילו לאירועים שמפיקים גורמים חיצוניים הוגבל מספר כרטיסי ההזמנה שניתן לחלק למכסה מרבית.

22 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2013, "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים" (18.12.13).

23 באולם המשכן 938 מקומות ישיבה, מהם 313 ביציע.

24 האמפי מיועד למופעים גדולים; יש בו 6,400 מקומות, מהם 4,500 על כיסאות ממוספרים, 1,700 מקומות ישיבה על הדשא וכן 200 כיסאות במתחם ה"אורקסטרה".

25 בתקנון נקבע כי "הדירקטוריון רשאי להקים ולמנות ועדת רפרטואר אשר תיעץ לדירקטוריון בנושאים מקצועיים ואמנותיים הנוגעים לרפרטואר פעילויות ותוכניות המופעים שיוצגו במשכן ובכיכר העיר".

26 מופעים שהחברה מפיקה בעצמה ואירועים שהחברה מפיקה בעבור אגף האירועים של העירייה.

27 צהרונים של משרד החינוך, חוגים ומעונות לגיל הרך ועוד.

ויושב ראש הדירקטוריון הוא מר בוריס גיטרמן, סגן ראש עיריית אשדוד. מנכ"ל החברה הינו מר אורן טואיל.

ממדיע שהתקבל מהמשכן לאמנויות עלה כי בתאריכים 1.1.14 - 26.10.17 התקיימו בנכסים של העירייה ושל שתי החברות העירוניות יותר מ-1,000 אירועים ומופעים<sup>28</sup>, ובהם חולקו 15,776 כרטיסי הזמנה שערכם הכולל נאמד בכ-958,000 ש"ח<sup>29</sup>. דהיינו העלות הממוצעת של כרטיס בודד הייתה כ-60 ש"ח.

## פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר-נובמבר 2017<sup>30</sup>, בעקבות תלונות ומידע שהתקבלו במשרד מבקר המדינה, בדק המשרד את נושא חלוקת כרטיסי הזמנה לאירועים ולמופעים שהתקיימו בשנים 2014-2017 בעיריית אשדוד, במשכן לאמנויות<sup>31</sup> ובחברה העירונית לתרבות<sup>32</sup>. במסגרת זו נבדק אם חלוקת הכרטיסים על ידי העירייה ותאגידיה נעשתה על פי הדין, על פי עקרונות המשפט המנהלי וכללי המינהל התקין ובהתאם לנהלים שקבעו משרד הפנים והעירייה.

## רקע נורמטיבי

1. אחד מסוגי טובות ההנאה הנפוצים ברשויות המקומיות הוא מתן כרטיסי כניסה חינם (להלן - כרטיסי הזמנה) למתקנים ציבוריים, לאירועי תרבות ובידור ועוד. פעמים רבות הגורם נותן הכרטיסים הוא הגוף המקיים את האירוע (בין שהוא גוף פרטי ובין שהוא גוף עירוני או נתמך), והוא עושה זאת ביוזמתו ועל פי שיקוליו או בעקבות בקשה של המקבל. במקרה כזה נוצר קשר ישיר בין מקבל טובת ההנאה לנותנה, קשר העלול לעורר חשש

28 אירועים ומופעים בתשלום שהכרטיסים עבורם נמכרו על ידי המשכן לאמנויות בלבד. הנתון אינו כולל אירועים שמכירת הכרטיסים עבורם נעשתה על ידי גורמים אחרים, ואירועים לא מסחריים שהעירייה הפיקה עבור התושבים.

29 בתקופה האמורה נמכרו בסך הכול 424,907 כרטיסים (במכירה רגילה) והתקבל בגינם סך של כ-25,798,455 ש"ח. יצוין כי מחירי הכרטיסים אינם אחידים והם נקבעים בהתאם למקום הישיבה.

30 בדיקה מקדימה של הנושא נעשתה בעירייה ובחברות העירוניות שלה במאי 2017. בדיקות השלמה בוצעו גם במהלך דצמבר 2017.

31 באוקטובר 2017 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על המשכן לאמנויות.

32 בנובמבר 2011 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על החברה העירונית לתרבות.



אחד מסוגי טובות  
ההנאה הנפוצים  
ברשויות המקומיות  
הוא מתן כרטיסי  
כניסה חינם למתקנים  
ציבוריים, לאירועי  
תרבות ובידור ועוד.  
משרד הפנים, היועץ  
המשפטי לממשלה  
ומשרד מבקר המדינה  
דנו בעבר פעמים  
מספר בכמה היבטים  
הנוגעים לחלוקת  
כרטיסי הזמנה, ובכלל  
זה בצורך לקבוע  
כללים מנחים ונהלים

לפגיעה בטוהר המידות. לעתים נחתמים הסכמים בין בעלי מתקנים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות או מי שמחזיק מטעמם את המתקנים, לבין גופים המשתמשים במתקנים אלו, ולפיהם על גופים המקיימים אירועים במתקנים לתת מכסת כרטיסים מסוימת מכל אירוע לבעל המתקן או למחזיק בו, והוא מחלק את הכרטיסים על פי שיקוליו<sup>33</sup>.

2. חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן - חוק המתנות), ותקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980, שהותקנו מכוחו, מסדירים את נושא קבלת מתנות<sup>34</sup> על ידי עובדי ציבור, לרבות נושאי משרות או תפקידים מטעם המדינה, ובהם גם נושאי משרות או תפקידים מטעם רשויות מקומיות. בפסק דין של בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק נקבע<sup>35</sup> כי תכליתו של חוק המתנות להבטיח טוהר מידות בשירות הציבורי ובכך לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון; כוונתו למנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו "מגיע לו".

3. בפסק דין של בית המשפט המחוזי משנת 2010 שעסק בנושא הקצאת כרטיסים למפעילי אולמות במסגרת חוזים להשכרת האולמות למופעים נקבע<sup>36</sup>: **"אמור מעתה, העובדה המטרידה בנוהג לדרוש כרטיסי הזמנה היא שנוהג זה יוצר חשש בדבר אופן הקצאתם של כרטיסי ההזמנה על ידי מפעיל האולם, ומהאפשרות שהקריטריונים להקצאתם אינם תואמים את המתחייב בחוק ביחס לגוף מסוגו של מפעיל האולם... כאשר עסקינן במפעיל אולם שאיננו רשאי לעשות בתמורה כרצונו, בין אם מחמת היותו נאמן של הציבור ובין אם מחמת היותו נאמן של בעלי האולם, מתן תמורה בדרך של כרטיסי הזמנה למפעיל האולם, אותם הוא רשאי להקצות לפי שיקול דעתו הבלעדי, מעורר חשש כי ההקצאה תיעשה באופן בלתי נאות ובלתי חוקי... ניתן אם כך לסכם ולומר כי תחושת אי הנוחות הכרוכה בנוהג לדרוש כרטיסי הזמנה טמונה בשיקול הדעת הבלתי מוגבל שניתן למשיבות להקצות את כרטיסי ההזמנה או המקומות, מבלי שהוברר אם קיימים מנגנונים המבטיחים כי הקצאה זו תיעשה כדין" (ההדגשות אינן במקור).** עוד נקבע כי המפיקים והמארגנים זכאים לכך שהקצאת הכרטיסים תיעשה על בסיס הליך מסודר ובהתאם לכללי מינהל תקינים. הליך כזה צריך להיות מגובה בנוהל כתוב ומאושר כדין, המסדיר שורה של סוגיות בנוגע לחלוקת הכרטיסים (להלן - פסק דין בית המשפט המחוזי).

33 מתוך מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), "חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט ביד אליהו", עמ' 1,644-1,645.

34 "מתנה" מוגדרת בחוק: "הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה".

35 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749 (1994).

36 ה"פ 18045-08-09 עמותת איגוד האמרגנים ומפיקי אמנויות הבמה בישראל נ' היכל התרבות ת"א בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 6.10.10). יצוין כי עיריית אשדוד והתאגידים העירוניים שלה לא היו צד להליך המשפטי.

4. משרד הפנים, היועץ המשפטי לממשלה ומשרד מבקר המדינה דנו בעבר פעמים מספר בכמה היבטים הנוגעים לחלוקת כרטיסי הזמנה<sup>37</sup>, ובכלל זה בצורך לקבוע כללים מנחים ונהלים מפורטים, כפי שיפורט להלן:

א. חוזר מנכ"ל משרד הפנים שפורסם בדצמבר 2002<sup>38</sup> צוין כי היועץ המשפטי לממשלה הפנה את תשומת הלב ל"מנהג פסול", שלפיו קבוצות כדורגל המעוניינות להשתמש באצטדיוני כדורגל שבבעלות רשויות מקומיות או תאגידים עירוניים נדרשות להקצות לרשויות או לעובדיהן כרטיסי כניסה חינם למשחקים. בחוזר נקבע שמדובר בשימוש פסול במשאבי הציבור וכי "בשל השלכות פליליות ומיסוייות שבדבר" יש להימנע מחלוקת כרטיסים שאינה בתשלום מלא.

ב. ביולי 2003 פרסם מבקר המדינה דוח<sup>39</sup> שעסק בחלוקת כרטיסי חינם לחברי מועצה ולבעלי תפקידים ברשויות מקומיות<sup>40</sup> (להלן - דוח הביקורת מ-2003). בדוח צוין כי "קבלת כרטיסי חינם על ידי נבחר ציבור ועובדים ברשויות המקומיות שלא בתוקף תפקידם אסורה". בדוח הומלץ למשרד הפנים להכין נוהל מפורט בנושא ולקבוע נורמות אחידות וכללים מנחים מפורטים, נוסף על מה שנקבע בנוגע לאצטדיונים. עוד הומלץ בו כי עד שיוכן נוהל כזה תקבע כל רשות לעצמה נוהל פנימי תואם לדין להסדרת העניין בתחומה.

ג. בעקבות דוח הביקורת מ-2003, מנכ"ל משרד הפנים פרסם בינואר 2004 חוזר<sup>41</sup> ובו הובהר כי "הרשות המקומית רשאית לחלק כרטיסים חינם לחברי מועצת הרשות או לעובדים הבכירים רק לאירועים רשמיים של הרשות המקומית בהם **נדרשת או מוצדקת השתתפותם מתוקף תפקידם**" (ההדגשה אינה במקור).

ד. בהנחיה<sup>42</sup> שפרסם היועץ המשפטי לממשלה בנובמבר 2005, ועודכנה במרץ 2013 ובמאי 2015 (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה), בנושא "הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים", נקבע כי "**הכלל הוא כי עובד ציבור [לרבות נבחר ציבור] אינו רשאי להשתתף בלא תשלום, או בעבור תמורה מופחתת, באירוע שהכניסה אליו מותנית בתשלום...** חריג לכלל זה הוא כאשר השתתפותו של עובד הציבור באירוע נעשית במסגרת מילוי תפקידו.

37 מתוך מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), "חלוקת כרטיסים למשחקים ומופעים בהיכל הספורט ביד אליהו", עמ' 1,641.

38 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2002 "שימוש באצטדיוני כדורגל בחלוקת כרטיסים לעובדי הרשויות".

39 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003), "חלוקת כרטיסי חינם לחברי מועצה ולבעלי תפקידים ברשויות מקומיות", עמ' 85-51.

40 הנמא לא נבדק בעיריית אשדוד.

41 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2004.

42 "הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים", **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה**, 1.1709 (התשס"ו).

במצב זה ניתן לומר כי פעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד הציבור, גם אם כרוכה בה טובת הנאה, אין לראותה, ככלל, כטובת הנאה אסורה, זאת בסייג שקבלת טובת ההנאה לא עלולה להשפיע, ולא להיראות כעלולה להשפיע, על מילוי תפקידו של עובד הציבור". בהנחיה הודגש כי "העקרונות שנקבעו ביחס לנבחר ציבור ברשויות מקומיות וביחס לחברי כנסת יפים, בשינויים המחויבים, גם בנוגע לכלל עובדי הציבור" (ההדגשות במקור).

ה. בפברואר 2007 פרסם מנכ"ל משרד הפנים בחוזר<sup>43</sup> נוהל לחלוקת כרטיסים לאירועי תרבות וספורט (להלן - החוזר מ-2007). בדברי הסבר לנוהל צוין כי "יש להבטיח כי חלוקת משאב ציבורי זה [הכרטיסים], כמו כל משאב ציבורי אחר, תבוצע באופן שוויוני ותוך הבטחת שקיפות ההליך. נוהל זה בא לקבוע את הכללים החלים על חלוקת כרטיסים אלה תוך הבטחת מינהל תקין, שוויון, שקיפות, וכן מניעת פגיעה בטוהר המידות". בחוזר נקבעו הוראות שעל פיהן היו צריכות הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים לפעול בחלוקת כרטיסי הזמנה - כמו הקמת ועדה מקצועית לקביעת תבחינים לחלוקת הכרטיסים חנם או בתמורה חלקית, אישור התבחינים במועצת הרשות המקומית ופרסומם באתר המרשתת של הרשות.

ו. בחוזר נוסף שפרסם מנכ"ל משרד הפנים בינואר 2009<sup>44</sup> (להלן - החוזר מ-2009) בוטל החוזר מ-2007, ונקבע כי "אסור לרשות מקומית או לתאגיד עירוני לחתום על הסכם התקשרות, או להאריך תוקף של הסכם התקשרות קיים הכולל סעיף [בדבר העמדת כרטיסים לרשות המקומית או התאגיד העירוני]. בהסכמים קיימים, בהם כבר נקבע הדבר, מותר לרשות מקומית או לתאגיד עירוני לקבל כרטיסים לחלוקה רק במידה שפועלת בהם ועדה מקצועית לקביעת תבחינים לחלוקת הכרטיסים. זאת, רק אם הוועדה פרסמה את התבחינים המאושרים באתר האינטרנט של הרשות המקומית". יודגש כי אף שחוזר 2007 בוטל הרי שהעקרונות שנקבעו בו, כמו הצורך בוועדה מקצועית וקביעת תבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה, אומצו גם בחוזר מ-2009.

ז. בדצמבר 2013 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר<sup>45</sup> שכלל "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים". חוזר זה ביטל למעשה את החוזרים הקודמים שפרסם מנכ"ל המשרד בנושא, וקבע הוראות מפורטות להליך חלוקת כרטיסי ההזמנה על ידי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים בנכסים המנוהלים על ידם (להלן - נוהל משרד הפנים). הנוהל האמור גובש על ידי משרד המשפטים בתיאום עם משרד הפנים, בהתאם לפסיקת בית המשפט המחוזי כמתואר לעיל, והוא הנוהל התקף במועד עריכת הביקורת.

43 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007, "נוהל חלוקת כרטיסים לאירועי תרבות וספורט".

44 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, "ביטול הנוהל לחלוקת כרטיסים לאירועי תרבות וספורט".

45 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2013, "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים" (18.12.2013).

מהאמור לעיל עולה כי בעקבות דוח הביקורת מ-2003, שדן בנושא קבלת כרטיסי הזמנה על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים ובאופן חלוקתם, הנושא נבחן בין היתר על ידי היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים, ואלה הוציאו הנחיות לעניין חלוקת הכרטיסים במטרה לצמצם את היקף התופעה, להבטיח את קיומם של מינהל תקין, שוויון ושקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות<sup>46</sup>.

## נוהל משרד הפנים

נוהל משרד הפנים מ-2013 חל על כלל הנכסים שבהם מתקיימים אירועים בניהול הרשות המקומית או התאגיד העירוני. תחילת תוקפו של הנוהל הוחלה על אירועים שהתקיימו החל ממרץ 2014. בנוהל נקבע כי בכל הנוגע לכרטיסי הזמנה יפעלו הרשויות המקומיות ותאגידיהן אך ורק על פי הוראותיו.

1. תכליתו של הנוהל הייתה להסדיר את אופן הקצאתם וחלוקתם של כרטיסי הזמנה לאירועים המתקיימים בנכסים המנוהלים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, "על בסיס שוויוני וענייני ובשקיפות הנדרשת". בנוהל נקבע, בין היתר, כי הרשויות המקומיות או התאגידים העירוניים, לפי העניין, רשאים לדרוש במסגרת הסכם התקשרות עם מפיק אירוע כי מספר מסוים של מושבים באולם יישמר לשימוש הרשות או התאגיד העירוני ללא תשלום מצדם.

בנוהל נקבע כי לצורך הטיפול בהקצאת כרטיסי הזמנה על ידי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים תוקם ועדה מקצועית אשר תפעל בהתאם להוראות הנוהל (להלן - הוועדה המקצועית). עוד נקבע כי הרשות המקומית והתאגידים העירוניים רשאים להקצות כרטיסי הזמנה לגורמים האלה:

א. עובדי הרשות המקומית או התאגיד העירוני שנוכחותם באירוע נדרשת ומתחייבת כחלק ממילוי תפקידם ולצורך התנהלותו התקינה של האירוע, כגון לשם בדיקת היבטי בטיחות, תחזוקה וכו'.

ב. גורמי חירום ובהם שירותי מד"א, כיבוי אש וכו', שנוכחותם באירוע חיונית לצורך קיומו של האירוע; ההקצאה תיעשה בהתאם לדרישתם של גורמים אלה.

ג. אנשי תקשורת ועיתונות ומשרדים העוסקים ביחסי ציבור לצורך קידום שיווקו של המקום שבו נערכים האירועים, או ללקוחות פוטנציאליים לצורך קידום השכרתו של הנכס לעריכת אירועים, השכרת שטחי פרסום בנכס או השכרת שטחי מסחר בתחומיו.

ד. קבוצות אוכלוסייה שיש הצדקה לתמוך בהן על רקע חברתי, באמצעות חלוקת כרטיסי הזמנה (ראו פירוט להלן).

2. במסגרת ערעור על פסק דין בית המשפט המחוזי האמור בעניין הקצאת כרטיסים למפעילי אולמות במסגרת חוזים להשכרת האולמות, בבית המשפט העליון<sup>47</sup> הגיעו הצדדים להסדרים שניתן להם תוקף של פסק דין. בפסק דין מיום 4.5.15 קבע בית המשפט העליון כי "ראוי יהיה לבחון במשך שנתיים לפחות את ביצועם של ההסדרים הלכה למעשה. או אז, על סמך הניסיון שיצטבר, ניתן יהיה לשקול, בשיתוף עם גורמי המדינה, את תיקונו של הנוהל". יצוין כי בית המשפט לא קבע בפסק הדין מיהם הגורמים האמורים לבחון את ביצוע הנוהל.

יודגש כי בהתאם לעמדת בא כוח המדינה בערעור בבית המשפט העליון, גם אם נוהל משרד הפנים לא חל באופן ישיר על כל מפעילי האולמות, לפחות בתקופה שבה התנהל ההליך המשפטי, הרי שנוהל זה מיישם ומבטא את עקרונות המשפט המנהלי והכללים החלים על חלוקת משאבים ציבוריים, ומשכך הוא בבחינת סטנדרט ראוי לכל הגופים הציבוריים.

מהלשכה המשפטית של משרד הפנים נמסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי "הנוהל מדצמבר 2013, כפי שנכתב בעמדת המדינה באותו הליך, מיישם ומבטא את עקרונות המשפט המנהלי והכללים החלים על חלוקת משאבים ציבוריים". עוד נמסר כי "בסופו של דבר, במאי 2015 הסתיים ההליך המשפטי - ומאז אין חולק כי חל הנוהל שפורסם בדצמבר 2013... לא התקיים על ידי משרד הפנים הליך לבחינת הנוהל או לעדכונו לאחר פסיקת בית המשפט העליון".

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי הנוהל פורסם לאחר עבודת מטה נרחבת שלו ושל משרד המשפטים, בשיתוף גורמים רלוונטיים ובהם נציגי השלטון המקומי, ולדעת המשרד אין צורך לשוב ולקיים בחינה כוללת של הנוהל מדי שנתיים מבלי שהועלו בפניו אינדיקציות ל"שינוי מהותי בנסיבות".

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי אם יימצא שיש צורך בתיקון מהותי של הנוהל הוא יסייע בתיקון הנדרש.

משחלפו יותר משנתיים ממועד פסיקת בית המשפט העליון שבה נקבע כי ראוי יהיה לבחון במשך שנתיים לפחות את ביצועם של ההסדרים שנבקעו בנוהל הלכה למעשה, מצופה ממשרדי המשפטים והפנים, שגיבשו את הנוהל, כי ישקלו על בסיס הניסיון שהצטבר את הצורך בתיקונו.

47 ע"א 8537/10, עמותת איגוד האמרגנים ומפיקי אמנויות הבמה בישראל נ' היכל התרבות בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 4.5.2015). כאמור עיריית אשדוד והתאגידים העירוניים שלה לא היו צד להליך.

## נוהל עירוני בנושא הטיפול בכרטיסי הזמנה

בנוהל העירוני אין  
התייחסות כלל לאופן  
קבלת כרטיסי  
ההזמנה, לאופן  
שמירתם ולטיפול  
בכרטיסים שלא  
חולקו. בניגוד  
להחלטת הוועדה  
המקצועית, הנוהל  
העירוני לא הוצג לפני  
מועצת העירייה  
ודירקטוריון החברה  
העירונית לתרבות ולא  
אושר על ידם

בנוהל משרד הפנים נקבע כי הרשות המקומית או התאגיד יקבעו נוהל פנימי המתייחס, בין היתר, לאופן קבלתם של כרטיסי ההזמנה מאת המפיק, לאופן שמירתם, לרישום ההקצאה של כרטיסי ההזמנה ולטיפול בכרטיסים שלא הוקצו.

בתחילת שנת 2014, ובעקבות פרסום נוהל משרד הפנים, התקיימו בלשכת מנכ"ל העירייה ובנוכחותו, שלושה דיונים בנושא גיבוש נוהל עירוני לטיפול בחלוקת כרטיסי ההזמנה (להלן - הנוהל העירוני). בדיונים אלו, שבהם השתתפו נציגים מהעירייה ומהחברות העירוניות, גובש נוהל עירוני בנושא חלוקת כרטיסי ההזמנה, גובשו תבחינים כלליים לחלוקתם, ונקבעו מכסות הכרטיסים שתאגיד עירוני יכול לבקש ממפיק המעוניין לקיים אירוע בנכס שבניהול התאגיד. בדיון השלישי, שנערך ב-25.2.14 בלשכת מנכ"ל העירייה, נקבע כי המשתתפים בדיון<sup>48</sup> ישמשו ועדה מקצועית עירונית ליישום הנוהל העירוני.

נמצא כי במהלך שנת 2017, ובמקביל לבדיקות שערך משרד מבקר המדינה בעירייה ובתאגידים העירוניים שלה בנושא חלוקת כרטיסי ההזמנה<sup>49</sup>, העירייה ביצעה שני עדכונים לנוהל העירוני, במאי ובאוקטובר 2017<sup>50</sup>.

עוד נמצא כי בנוהל העירוני אין התייחסות כלל לאופן קבלת כרטיסי ההזמנה, לאופן שמירתם ולטיפול בכרטיסים שלא חולקו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נדרשת בנוהל העירוני התייחסות מלאה לכל הנושאים שנקבעו בנוהל משרד הפנים, שמטרתם להבטיח את תקינות הליך חלוקת הכרטיסים על פי כללי המינהל התקין.

## הצגת הנוהל העירוני במועצת העירייה ובדירקטוריון החברות העירוניות ואישורו

בדיון בלשכת המנכ"ל ב-25.2.14 החליטה הוועדה המקצועית כי הנוהל העירוני יובא לאישור מועצת העירייה והדירקטוריונים של החברות העירוניות.

נמצא כי הנוהל העירוני לא הובא לדיון או לאישור מועצת העירייה. תחולתו של הנוהל הייתה באוקטובר 2014 (להלן - הנוהל משנת 2014) והוא חל בין היתר על המשכן לאמנויות, על החברה העירונית לתרבות ועל אגף האירועים העירוני.

עוד נמצא כי דירקטוריון המשכן לאמנויות אימץ את הנוהל העירוני משנת 2014, אך העדכונים שנעשו בו במהלך שנת 2017 לא הוצגו לפניו וממילא לא אושרו

48 בין היתר מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, היועץ המשפטי של העירייה, מנהלת אגף אירועים ומנכ"ל המשכן לאמנויות.

49 כאמור, במאי 2017 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מקדימה של הנושא בעירייה ובחברות העירוניות.

50 הנוהל שעודכן במאי 2017 הופץ ביולי 2017. העדכון לנוהל מחדש אוקטובר 2017 אושר על ידי מנכ"ל העירייה בינואר 2018.

על ידו. כן נמצא כי החברה העירונית לתרבות לא הביאה את הנוהל או את העדכונים שנעשו בו לאישור דירקטוריון החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברה העירונית לתרבות על כך שבניגוד להחלטת הוועדה המקצועית הנוהל העירוני לא הוצג לפני מועצת העירייה ודירקטוריון החברה ולא אושר על ידם, דבר המנוגד לכללי המנהל התקין ומונע פיקוח ובקרה על התנהלות הדרג המקצועי של העירייה. על העירייה, החברה העירונית לתרבות והמשכן לאמנויות, לפעול בהקדם להצגת הנוהל המעודכן במועצת העירייה ובדירקטוריון החברות, ולאישורו.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי על פי סדרי העבודה הנהוגים בעירייה, נוהלי העבודה המתפרסמים מעת לעת אינם מובאים לאישור המועצה, "והדבר אינו מעלה ומוריד מבחינת תוקפם ומבחינת המחויבות ליישומם". עוד מסרה כי עם זאת, ונוכח הערת הביקורת, הנוהל לחלוקת כרטיסי הזמנה יובא לאישור מועצת העירייה, ולאחר מכן הוא יובא לאישור הדירקטוריון של התאגידים העירוניים. גם המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי השינויים בהוראות הנוהל העירוני יועברו לידיעת דירקטוריון המשכן ולאישורו.

## יישום נוהל משרד הפנים והנוהל העירוני

על פי כללי המינהל התקין, נוהל עירוני אינו יכול לעמוד בסתירה לנוהל של משרד ממשלתי.

### הרכב הוועדה המקצועית וכינוסה

1. בנוהל משרד הפנים נקבע כי "לצורך הטיפול בהקצאת כרטיסי הזמנה תוקם ועדה מקצועית, אשר תפעל בהתאם להוראות נוהל זה". על פי הנוהל, הוועדה צריכה למנות שלושה חברים: מנכ"ל הרשות המקומית<sup>51</sup> או מנכ"ל התאגיד העירוני, לפי העניין, שישמש כיו"ר הוועדה; היועץ המשפטי של הרשות המקומית או התאגיד העירוני; גזבר הרשות המקומית או מנהל הכספים של התאגיד העירוני. הוועדה המקצועית צריכה, בין היתר, לקבוע את הכללים והתבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לגורמים למיניהם, וכן לאשר את חלוקתם בפועל לזכאים לקבלם, בהתאם לנוהל. רק לצורך אישור החלוקה בפועל של הכרטיסים, חבר ועדה רשאי למנות נציג מטעמו מקרב העובדים הכפופים לו.



הוועדה המקצועית לא  
התכנסה כלל  
מפברואר 2014 ועד  
למועד סיום הביקורת,  
ולמעשה כלל לא  
תפקדה לאחר גיבוש  
הנוהל העירוני.  
ההחלטות על הקצאת  
כרטיסי הזמנה  
התקבלו על ידי עובדי  
המשכן לאמנויות  
והחברה העירונית  
לתרבות, בלי  
מעורבותה של  
העירייה

בנוהל העירוני נקבע כי בוועדה המקצועית יהיו חברים, בין היתר, מנכ"ל העירייה או נציגו, בתפקיד יושב ראש הוועדה, היועץ המשפטי של העירייה או נציגו, גזבר העירייה או נציגו, מנכ"ל המשכן לאמנויות הבמה ומנכ"ל החברה העירונית לתרבות. בנוהל המעודכן מאוקטובר 2017 גזבר העירייה או נציגו אינם נמנים עם חברי הוועדה.

נמצא כי הרכב הוועדה שנקבע בנוהל העירוני אינו תואם להרכב שנקבע בנוהל משרד הפנים, שכן על פי נוהל משרד הפנים חבר ועדה יכול למנות נציג מטעמו רק לעניין אישור חלוקת כרטיסי ההזמנה בפועל, ולא כחבר קבוע בוועדה, שיש לה כאמור תפקידים נוספים; כמו כן, בנוהל משרד הפנים נקבע כי גזבר הרשות המקומית יהיה חבר הוועדה המקצועית של הרשות המקומית, ואילו בנוהל העירוני האחרון מאוקטובר 2017 נקבע, כאמור לעיל, כי הגזבר לא יהיה חבר הוועדה.

2. על פי הנוהל העירוני מאוקטובר 2014 הוועדה המקצועית הייתה אמורה להתכנס מדי רבעון (לפני אירועי אביב ואירועי הקיץ) לצורך קבלת החלטות בעניין הקצאת כרטיסי הזמנה לאירועים המתוכננים להתקיים ברבעון העוקב. בעדכון הנוהל ממאי 2017 שונתה תדירות התכנסות הוועדה לפעם בשנה.

נמצא כי הוועדה המקצועית לא התכנסה כלל מ-25.2.14 ועד למועד סיום הביקורת, ולמעשה כלל לא תפקדה לאחר גיבוש הנוהל העירוני, למרות הקבוע בנוהל משרד הפנים ובנוהל העירוני.

משהוועדה לא פעלה במשך קרוב לארבע שנים היא לא קיימה את תפקידיה שנקבעו בנוהל משרד הפנים ובנוהל העירוני, ובהם: קבלת החלטות בעניין הקצאת כרטיסי הזמנה לאירועים המתוכננים מדי רבעון<sup>52</sup>; קביעת מכסת כרטיסי הזמנה לבעלי תפקידים מקרב עובדי הרשות שנוכחותם באירוע חיונית כחלק ממילוי תפקידם; אישור חלוקתם בפועל של כרטיסי ההזמנה לזכאים לקבלם בהתאם לנוהל משרד הפנים; פירוט אמצעי הבקרה שנקטו הגורמים הרלוונטיים להבטחת חלוקת כרטיסי ההזמנה לזכאים לקבלם<sup>53</sup>; הכנת דיווחים חצי-שנתיים ומסירתם למועצת העירייה או לדירקטוריון התאגיד העירוני לפי העניין. הלכה למעשה, הוועדה מונתה לעניין גיבוש הנוהל העירוני.

3. על פי הנוהל העירוני משנת 2014, מנכ"ל העירייה ימנה רכז לוועדה המקצועית, שתפקידו יהיה, בין היתר, לטפל בבקשות להזמנת כרטיסים, לזמן את הוועדה המקצועית, להכין חומרים לוועדה, להפיק דוחות, לבצע

52 בעדכון הנוהל העירוני ממאי 2017 שונה הסעיף ל"מדי שנה".

53 סעיף זה נמחק בעדכון של הנוהל העירוני.

מעקב ולפרסם נתונים באתר המרשתת העירוני. בעדכונים של הנוהל משנת 2017 שונו חלק מתפקידי הרכז, כך שהאחריות לטיפול בבקשות לכרטיסים ובהכנת הדיווח הועברה לתאגידים העירוניים.

נמצא כי עד יולי 2017, דהיינו כשלוש שנים לאחר גיבוש הנוהל העירוני, לא מינה מנכ"ל העירייה רכו לווועדה המקצועית, בניגוד להוראות הנוהל העירוני. משלא מונה רכו לווועדה הרי שלא בוצעו התפקידים שהוטלו על נושא תפקיד זה בנוהל העירוני.

עוד נמצא כי מנכ"ל העירייה מינה ביולי 2017 עובדת עירייה לתפקיד רכזת הווועדה המקצועית, אך היא מונתה "בעל פה" וללא כתב מינוי, בניגוד לכללי המינהל התקין, והיא כלל לא שימשה בתפקיד שכן סמוך למינויה היא יצאה לחופשת לידה. מיולי 2017 ועד סיום הביקורת לא מונה רכו לווועדה במקומה.

מהאמור עולה כי משהוועדה המקצועית לא התכנסה ולא מונה לה רכו, ההחלטות על הקצאת כרטיסי הזמנה התקבלו על ידי עובדי המשכן לאמנויות והחברה העירונית לתרבות, בלי מעורבותה של העירייה (ראו בהרחבה בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על אי-כינוס הווועדה המקצועית זה כארבע שנים, ולמנכ"ל העירייה, ששימש כיו"ר הווועדה, על שלא דאג שהיא תתכנס ותבצע את המוטל עליה. משלא התכנסה הווועדה הרי עצם קיומה היה, הלכה למעשה, למראית עין בלבד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולמנכ"ל כי ממועד הכנת הנוהל העירוני ומינוי הווועדה המקצועית ועד למועד סיום הביקורת לא היה בפועל רכו לווועדה. במצב דברים זה לא קוימו הוראות משרד הפנים והנוהל העירוני שנועדו להבטיח את חלוקת הכרטיסים לפי כללי המינהל התקין. על העירייה לפעול בהקדם לכינוס הווועדה ולוודא כי היא תבצע את תפקידיה בהתאם לקבוע בנהלים, וכן לפעול למינוי רכו באופן תקין ושקוף.

## קביעת תבחינים להקצאת כרטיסי הזמנה

קביעת תבחינים להקצאת כרטיסי הזמנה נועדה להבטיח את חלוקתם באופן שוויוני וענייני. פרסום התבחינים נועד להגביר את שקיפות תהליך החלוקה, ובדרך זו להגביר את אמון הציבור ברשויות. בית המשפט העליון<sup>54</sup> דן בסוגיית התבחינים למתן תמיכות על ידי רשות מקומית ופסק כי "הנהגת תבחינים המנחים את הרשות המנהלית בחלוקת התמיכות, היא דרך המלך להקטנת משקלם של שיקולים זרים או פסולים ולהבטחת השוויון... תוך חיזוק היסוד

54 ע"מ 343/09 **בית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.9.2010).

האובייקטיבי בהחלטת הרשות. ברם, התבחינים אינם בגדר תרופת פלא המביאה מזור לכל מכאוב של הפליה, אם בשל חשש 'לתפירת' תבחינים על פי מידותיו של המקבל, ואם בשל החשש שהתבחינים עלולים לגלם הטיה סמויה או 'הפליה בכיסוי'... לפיכך, יש לבחון בכל מקרה ומקרה אם תבחין פלוני אינו מגלם הטיה הפועלת לטובת יחידים או קבוצות מסוימים, או לרעתם". דברי בית המשפט יפים גם לענייננו.

### תבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסייה נתמכת

בנוהל משרד הפנים נקבע כי הוועדה המקצועית תקבע תבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות שיש הצדקה לתמוך בהן על רקע חברתי (להלן - אוכלוסיות נתמכות). עוד נקבע בנוהל כי התבחינים לעניין הכרטיסים שיחולקו, הן על ידי הרשות המקומית הן על ידי התאגידים העירוניים, יובאו לאישור מועצת הרשות המקומית. לאחר אישורם יפורסמו באתר המרשתת של הרשות המקומית או של התאגיד העירוני, לפי העניין. גם בנוהל העירוני נקבעו הוראות דומות בעניין פרסום התבחינים באתר המרשתת של העירייה.

בדיונים בלשכת המנכ"ל משנת 2014 הוחלט כי נושא חלוקת הכרטיסים לאוכלוסייה נתמכת יהיה באחריות המינהל לשירותים חברתיים בעירייה בלבד. הוועדה המקצועית אישרה בדיון שקיימה ב-25.2.14 את התבחינים שהכין המינהל לשירותים חברתיים לחלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות נתמכות. התבחינים צורפו כנספח לנוהל העירוני והופצו לגורמים שעסקו בחלוקת כרטיסי הזמנה.

נמצא כי התבחינים לא הובאו לאישור מועצת העירייה כנדרש בנוהל משרד הפנים, ולמרות זאת נעשה בהם שימוש במשך תקופה ארוכה, בין היתר על ידי המינהל לשירותים חברתיים. עוד נמצא כי העירייה, החברה העירונית לתרבות והמשכן לאמנויות לא פרסמו באתרי המרשתת שלהם את התבחינים האמורים.

על פי נוהל משרד הפנים, לדיוני הוועדה המקצועית בעניין תבחיני תמיכה לאוכלוסיות נתמכות יש להזמין את מנהלי מחלקות החינוך והרווחה ברשות המקומית.

נמצא כי מנהל מחלקת החינוך בעירייה לא השתתף בדיונים שבהם אושרו התבחינים ולא בקביעת התבחינים. עוד נמצא כי מאז נקבעו התבחינים, כארבע שנים לפני מועד הביקורת, העירייה והוועדה המקצועית לא בחנו אותם ואת הצורך בעדכוןם בהתבסס על הניסיון שנצבר.



בכל הקשור לקביעת  
התבחינים לחלוקת  
כרטיסי הזמנה  
לאוכלוסיות נתמכות  
ולאישורם פעלה  
העירייה שלא בהתאם  
להוראות נוהל משרד  
הפנים. העירייה  
והוועדה המקצועית  
לא קבעו כללים בכל  
הקשור להקצאת  
כרטיסי הזמנה לעובדי  
העירייה או התאגידים  
העירוניים שנכוחותם  
הכרחית בשעת  
האיורע

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שבכל הקשור לקביעת התבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות נתמכות ולאישורם היא פעלה שלא בהתאם להוראות נוהל משרד הפנים; יש פגם בפעילות הוועדה המקצועית שאישרה את התבחינים וצירפה אותם לנוהל העירוני מבלי להביאם לדיון במועצת העירייה לאישורם כנדרש. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה, לחברה העירונית לתרבות ולמשכן לאמנויות הבמה, כי אי-פרסום התבחינים באתר המרשתת, בניגוד להוראות נוהל משרד הפנים והנוהל העירוני, פוגע בעקרון השקיפות ועלול לפגוע בשוויוניות בחלוקת הכרטיסים.

על העירייה לפעול בהקדם לבחינת התבחינים שקבעה לחלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות נתמכות, בין היתר עם מנהלי מחלקות החינוך והרווחה, להביאם לדיון ולאישור במועצת העירייה ולפרסמם באתרי המרשתת שלה ושל התאגידים העירוניים. הדבר נועד לשפר את הליך הקצאת הכרטיסים, ולהבטיח כי חלוקתם תיעשה בצורה שיוונית ובשקיפות.

### תבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לגורמי תקשורת וגורמים עסקיים

בנוהל משרד הפנים נקבע כי הוועדה המקצועית תקבע כללים בדבר אופן הבחירה של אנשי תקשורת ועיתונות, של משרדי יחסי ציבור ושל לקוחות פוטנציאליים, אשר להם יוקצו כרטיסי הזמנה, וכן באשר למספר הכרטיסים שניתן להקצות להם.

הוועדה המקצועית אישרה בדיון שקיימה ב-25.2.14 את התבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה לגורמי תקשורת וגורמים עסקיים, שקבע מנכ"ל המשכן לאמנויות. התבחינים צורפו כנספח לנוהל העירוני. בין היתר נקבע בהם כי לא יחולקו יותר משלושה כרטיסים "למדיה אחת למופע אחד" (ראו פירוט בהמשך, בפרק "חלוקת כרטיסים לגורמי תקשורת").

נמצא כי מאז נקבעו התבחינים, לפני כארבע שנים, העירייה והוועדה המקצועית לא בחנו את יישומם ואת הצורך בעדכוןם בהתבסס על הניסיון שנצבר בחלוקת כרטיסי הזמנה לגורמי תקשורת על ידי המשכן לאמנויות והחברה העירונית לתרבות, ולא וידאו אם החברות העירוניות פועלות בהתאם לו.

### תבחינים להקצאת כרטיסי הזמנה לעובדי העירייה או התאגידים העירוניים

בנוהל משרד הפנים נקבע כי הוועדה המקצועית תגדיר מיהם בעלי התפקידים מקרב עובדי הרשות המקומית או התאגיד העירוני שנכוחותם באירוע חיונית

כחלק ממילוי תפקידם, וכן תקבע את מספר בעלי התפקידים שהרשות או התאגיד יהיו רשאים להקצות להם כרטיסי הזמנה. בנוהל העירוני נקבע כי הוועדה המקצועית תקבע מכסת כרטיסי הזמנה לבעלי תפקידים מקרב עובדי הרשות אשר נוכחותם באירוע חיונית כחלק ממילוי תפקידם (עד עשרה כרטיסים).

נמצא כי העירייה והוועדה המקצועית לא קבעו כללים או תבחינים בכל הקשור להקצאת כרטיסי הזמנה לעובדי העירייה או התאגידים העירוניים שנוכחותם הכרחית בשעת האירוע, כנדרש על ידי משרד הפנים. גם המשכן לאמנויות והחברה העירונית לתרבות לא קבעו כללים כאמור לחלוקת כרטיסי הזמנה לעובדיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שלא קבעה כללים ותבחינים להקצאת כרטיסי הזמנה לעובדים שנוכחותם בזמן אירוע הכרחית, וזאת בניגוד לנוהל משרד הפנים. אי-הגדרת התבחינים ומספר בעלי התפקידים שנוכחותם באירוע הכרחית פותחת פתח לחלוקת כרטיסי הזמנה לעובדים שאין צורך בנוכחותם בזמן האירוע, כפי שאכן קרה (ראו פירוט להלן). על העירייה לקבוע בהקדם תבחינים כאמור ולשלבם בנוהל העירוני.

## דיווח ובקרה

### אי-דיווח ואי-קיום בקרה כנדרש בנהלים

בנוהל משרד הפנים ובנוהל העירוני נקבעו מנגנוני דיווח ובקרה על חלוקת כרטיסי הזמנה לשם הבטחת העמידה בהוראות הנהלים וחלוקת הכרטיסים באופן שוויוני ובהליך שקוף. בנוהל משרד הפנים נקבע כי הוועדה המקצועית תמסור מדי חציון למועצת הרשות המקומית או לדירקטוריון התאגיד העירוני, לפי העניין, דוח בעניין הקצאת כרטיסי הזמנה, ובו יפורטו מספר הכרטיסים שהוקצו ושמות מקבלי הכרטיסים. לעניין כרטיסים שחולקו לאוכלוסייה נתמכת, יפורט המספר הכולל של מקבלי כרטיסי הזמנה, ללא ציון שמותיהם, וכן יפורטו אמצעי הבקרה שננקטו כדי להבטיח כי עמותות או גופים אחרים שנמסרו להם כרטיסי הזמנה יחלקו אותם לזכאים, בהתאם לתבחינים שאישרה הרשות המקומית. עוד נקבע כי מדי חציון יפורסם באתר המרשתת של הרשות המקומית או של התאגיד העירוני פירוט של מספר כרטיסי הזמנה שהוקצו לכל אירוע, שמותיהם של עובדי הרשות המקומית או התאגיד שקיבלו כרטיסים ושמות העמותות או הגופים שבהתאם לבקשותיהם הוקצו כרטיסי הזמנה לחלוקה בהתאם לתבחינים. גם בנוהל העירוני מאוקטובר 2014 נקבעו הוראות דומות. יצוין כי בנוהל המעודכן משנת 2017 נמחקו חלק מההוראות, כמו למשל הוראה בדבר העברת הדוח למועצת העירייה והוראות בעניין כללי הבקרה על חלוקת הכרטיסים בעמותות או בגופים אחרים - דבר המנוגד להוראות שנקבעו בנוהל משרד הפנים.



העירייה, החברה  
העירונית לתרבות  
והמשכן לאמנויות לא  
הכינו דוחות חצי-  
שנתיים ולא פרסמו  
כלל באתר המרשתת  
שלהם מידע על  
הקצאת כרטיסי  
הזמנה, והוועדה  
המקצועית לא קיימה  
בקה כדי להבטיח  
את חלוקת כרטיסי  
ההזמנה לזכאים  
לקבלם

נמצא כי העירייה, החברה העירונית לתרבות והמשכן לאמנויות לא הכינו דוחות חצי-שנתיים, ולמותר לציין כי דוחות כאלה לא הוגשו למועצת העירייה; הגופים האמורים לא פרסמו כלל באתר המרשתת שלהם מידע על הקצאת כרטיסי הזמנה; והוועדה המקצועית, שכאמור לא התכנסה מפברואר 2014 ועד למועד סיום הביקורת, לא גיבשה אמצעי בקרה וממילא לא קיימה בקרה כאמור כדי להבטיח את חלוקת כרטיסי ההזמנה לזכאים לקבלם.

סמנכ"ל הכספים של המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי החל מ-1.1.18 מתקיים רישום מסודר ומבוקר של חלוקת כרטיסי הזמנה, והדוח יועבר לעירייה בתדירות הנדרשת.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה, לחברה העירונית לתרבות, למשכן לאמנויות ולוועדה המקצועית על כך שבמשך כשלוש שנים הם לא פעלו בהתאם להוראות הנהלים בכל הקשור להליכי הדיווח והבקרה על חלוקת כרטיסי ההזמנה, שהם משאב עירוני בעל ערך כספי. בשל אי-קיום ההוראות בעניין הדיווחים נמנעה מהמועצה האפשרות לקיים בקרה על חלוקת כרטיסי ההזמנה - דבר שעלול להביא לחלוקת כרטיסי הזמנה שלא בהתאם לתבחינים או בצורה לא שוויונית, ובתוך כך לפגיעה בקהל היעד האמור ליהנות מכרטיסים אלו. משלא הומצאו למועצת העירייה הדיווחים האמורים היה עליה לדרוש את קבלתם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי חובתן של רשויות ציבוריות למסור לציבור מידע שברשותן נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות לאזרחי המדינה ותושביה. פעולת העירייה והתאגידים שלה בניגוד להוראות משרד הפנים בנושא פרסום המידע על התבחינים ועל חלוקת הכרטיסים באתרי המרשתת פגעה בעקרון השקיפות, המבטיח את טוהר ההליך והגברת אמון הציבור בהם.

על העירייה לפעול בהקדם להתאמת הנוהל העירוני להוראות נוהל משרד הפנים; לפעול להכנת דיווחים חצי-שנתיים בנושא חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי כל הגורמים העירוניים; לוודא כי הדיווחים יימסרו למועצת העירייה במתכונת שנקבעה בנוהל משרד הפנים; להפעיל בקרה על חלוקת כרטיסי ההזמנה ולדווח על כך למועצת העירייה מדי חצי שנה. כמו כן על העירייה, החברה העירונית לתרבות והמשכן לאמנויות לפעול במשותף ובתיאום לפרסום מידע בדבר חלוקת כרטיסי הזמנה באתרי המרשתת. כל זאת כדי לפעול בשקיפות ובאופן שוויוני, ובכך לזכות באמון הציבור בפעולות הרשות המינהלית.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה לפרסם לציבור מדי סוף שנה דיווח על כמות הכרטיסים שחולקה לגורמים השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי על פי הוראות נוהל משרד הפנים, עליה לפרסם דוח שכזה פעם בחצי שנה ולא פעם בשנה כפי שמסרה בתשובתה.

### פגיעה בהליכי הבקרה במסגרת עדכון הנוהל העירוני

עדכון הנוהל העירוני על ידי העירייה בשנת 2017, שזם מנכ"ל העירייה בעקבות בדיקות שערך משרד מבקר המדינה, פגע בהליכי הבקרה והדיווח שנקבעו בנוהל המקורי משנת 2014, ואינו תואם בחלקו להוראות נוהל משרד הפנים. להלן פירוט:

1. **הסמכות להחליט למי יוקצו כרטיסי הזמנה:** בנוהל העירוני משנת 2014 נקבע כי הוועדה המקצועית תדון מדי רבעון בהקצאת כרטיסי הזמנה לאירועים המתוכננים להתקיים ברבעון העוקב, בהתאם לבקשות לקבלת כרטיסים שהוגשו לכל אירוע. ואולם בעדכון לנוהל נקבע כי הוועדה תדון רק מדי שנה ורק בתבחינים להקצאת הכרטיסים. נוסף על כך, בנוהל המעודכן מאוקטובר 2017 נקבע כי חלוקת כרטיסי הזמנה על פי התבחינים שנקבעו תיעשה על ידי הגורם המארגן, דהיינו החברה העירונית לתרבות, או המשכן לאמנויות או אגף האירועים.

מהאמור עולה כי עם ביצוע השינוי האמור לנוהל, האחריות להחלטה למי יינתנו כרטיסי הזמנה הועברה למעשה מהוועדה המקצועית לידי המארגן או מפיק האירוע. יודגש כי השינוי בהוראות הנוהל העירוני מנוגד להוראות נוהל משרד הפנים, שלפיו אחד מתחומי העיסוק של הוועדה המקצועית יהא אישור חלוקתם בפועל של כרטיסי הזמנה לזכאים לקבלם. יצוין כי בנוהל משרד הפנים נקבע כי חבר הוועדה המקצועית רשאי למנות נציג מטעמו, מקרב העובדים הכפופים לו, לביצוע מטלה זו.

2. **ביטול הדרישה למילוי טפסים להזמנת כרטיסי הזמנה:** בנוהל העירוני משנת 2014 נקבעו הוראות להליך הזמנת הכרטיסים, הכולל, בין היתר, מילוי טופס "בקשה לאישור הזמנה למופע", ובדיקת הטופס על ידי רכז הוועדה המקצועית לפני העברתו לדיון בוועדה<sup>55</sup>. בעדכון לנוהל מאוקטובר 2017 בוטלה הדרישה למילוי טופסי הזמנה ובדיקתם.

3. **שינויים בהוראות להקצאת כרטיסים לאוכלוסיות נתמכות:** בעדכונים של הנוהל ממאי ומאוקטובר 2017 צומצם היקף ההוראות בדבר הליך הקצאת כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות נתמכות. כך נמחקו ההוראות בעניין אחריות הוועדה המקצועית לבדיקת זכאות האנשים שעבורם מבוקשים הכרטיסים וכן בעניין הכללים שעל הוועדה לקבוע כדי להבטיח פיקוח ובקרה על הקצאת כרטיסי הזמנה. נוסף על כך, בעדכון מאוקטובר 2017 הוסף סעיף המתיר למארגן האירוע להעביר למינהל לשירותים חברתיים ולמינהל

55 בעדכון הנוהל ממאי 2017 הועברה האחריות מרכז הוועדה לידי מארגן האירוע (החברה העירונית לתרבות או המשכן לאמנויות הבמה).



עדכון הנוהל העירוני  
בשנת 2017 יש בו כדי  
לפגוע בצורה קשה,  
ותוך חריגה  
מההוראות שנקבעו  
בנוהל משרד הפנים,  
ביכולתה של הוועדה  
המקצועית למלא את  
תפקידה לקיים בקרה  
ולפקח באופן  
אפקטיבי על הקצאת  
כרטיסי ההזמנה

החינוך, נוסף על מכסת הכרטיסים לחלוקה שנקבעה מראש - גם כרטיסים ללא תמורה שלא נמכרו, עד שלושה ימים לפני האירוע, מבלי לקבוע מנגנוני דיווח ובקרה על חלוקה זו.

מהאמור לעיל עולה כי עדכוני העירייה בנוהל העירוני עשויים לפגוע באופן ממשי בהליכי הדיווח והבקרה על חלוקת כרטיסי ההזמנה ובחלוקה שוויונית ושקופה. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שחלק מהשינויים אינם מתיישבים עם הוראות נוהל משרד הפנים.

ביוני 2017 התקיים דיון בלשכת המנכ"ל, ובו הוצגו השינויים. בדיון לא השתתפו כל חברי הוועדה המקצועית. המשתתפים בדיון<sup>56</sup> אישרו את הנוהל המעודכן אף שהשינויים האמורים לא הובאו כאמור לאישור מועצת העירייה והדירקטוריונים של התאגידים העירוניים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה האחריות לחלוקת הכרטיסים צריכה להיות בידי הגורם המבצע, קרי במקרים המתוארים בדוח: החברה העירונית לתרבות והמשכן לאמנויות, ואילו העירייה צריכה להיות אחראית לקיום בקרה על נאותות התהליך, קבלת דיווחים מהגופים המבצעים ובדיקתם למול התבחינים; לדעתה השינויים בנוהל שנערכו בשנת 2017 משקפים עיקרון זה. עוד מסרה העירייה כי היא שוקלת לפנות למשרד הפנים בבקשה שיערוך שינויים בנוהל שקבע בעניין זה, וכי לדעתה עדכון הנוהל לא פגע ביכולת לפקח על הקצאת הכרטיסים. עם זאת אין חולק על כך שהעירייה צריכה לקיים בקרה קפדנית במטרה לוודא שהכרטיסים יגיעו לידי הזכאים לקבלם, וזאת בלי תלות בשיטת חלוקת הכרטיסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בניגוד לנטען בתשובתה, עדכון הנוהל כפי שתואר לעיל יש בו כדי לפגוע בצורה קשה, ותוך חריגה מההוראות שנקבעו בנוהל משרד הפנים, ביכולתה של הוועדה המקצועית למלא את תפקידה לבקר ולפקח באופן אפקטיבי על הקצאת כרטיסי ההזמנה. יתרה מכך, חלק מהשינויים האמורים יכולים להעמיד את מארגני האירועים (החברות העירוניות) בניגוד אינטרסים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שהעירייה לא קבעה מגבלה באשר למספר כרטיסי ההזמנה שהחברות העירוניות רשאיות לחלק באירועים שהן מארגנות או מפיקות בעצמן.

על העירייה לפעול בהקדם לעדכון הנוהל העירוני וליישמו בהתאם להוראות נוהל משרד הפנים, ולהבטיח כי מתקיימים הליכי דיווח ובקרה על הקצאת כרטיסי ההזמנה. כמו כן עליה להביא את השינויים בנוהל לדיון בוועדה המקצועית ובמועצת העירייה.

56 מנכ"ל העירייה, מנכ"ל החברה העירונית לתרבות, מנכ"ל המשכן לאמנויות, ראש מינהל החינוך, ראש מינהל השירותים החברתיים, מנהל אגף אירועים וסמנכ"ל המשכן לאמנויות.

## הקצאת כרטיסי הזמנה למינהל לשירותים חברתיים וחלוקתם

בנוהל העירוני נקבע כי ראש המינהל לשירותים חברתיים רשאי להגיש בקשה לקבלת כרטיסי הזמנה עבור אוכלוסיות נתמכות (שיש הצדקה לתמוך בהן על רקע חברתי).

נמצא כי בשנים 2014-2017 הקצה המשכן לאמנויות למינהל לשירותים חברתיים כרטיסים ל-25 אירועים שהתקיימו באולם המשכן ובאמפי. על פי נתוני המשכן לאמנויות הועברו למינהל לשירותים חברתיים עבור אירועים אלו 1,494 כרטיסים. ארבעה מתוך 25 האירועים היו אירועים סגורים אשר הכרטיסים חולקו בהם חינם. העלות הכוללת המוערכת<sup>57</sup> של כרטיסי ההזמנה שקיבל המינהל לשירותים חברתיים ליתר 21 האירועים היא כ-125,000 ש"ח.

יצוין כי הכרטיסים הוקצו ביוזמת המשכן ולא על פי דרישת המינהל. הכרטיסים שהתקבלו במינהל לשירותים חברתיים הועברו למחלקותיו לשם חלוקתם לאוכלוסיות נתמכות.

## פער בין כמות הכרטיסים שהוקצו לכמות הכרטיסים שחולקה בפועל על פי הרישומים

בבדיקה שקיים צוות הביקורת מול המינהל לשירותים חברתיים על כרטיסי הזמנה שקיבל באירועים שהתקיימו בשנים 2015-2017 נמצאו מקרים שבהם התיעוד במינהל לקה בחסר, כך שלא היה מידע מפורט על כרטיסי הזמנה רבים שקיבלו מהמשכן לאמנויות, כפי שיתואר להלן:

1. בשישה מתוך 20 אירועים שהתקיימו בשנים 2015-2017, שהם 30% מהאירועים, המשכן לאמנויות הקצה למינהל לשירותים חברתיים 800 כרטיסי הזמנה בסך הכול. מהתיעוד הקיים במשכן לאמנויות עלה כי הכרטיסים שהוקצו נאספו כולם על ידי עובדי המינהל לשירותים חברתיים וכי לא הוחזרו למשכן כרטיסים עודפים.

עם זאת, מהמידע שהעביר המינהל לשירותים חברתיים לצוות הביקורת<sup>58</sup> עלה כי חולקו על ידו 334 כרטיסי הזמנה בלבד. באשר ליתר 466 כרטיסי ההזמנה שהוא קיבל מהמשכן לאמנויות, ששוים המוערך הכולל<sup>59</sup> הוא כ-22,000 ש"ח, וכן באשר לזהות מקבלי הכרטיסים אין לו כל מידע.

57 לצורך חישוב סך עלות הכרטיסים חושב מחיר כרטיס ממוצע לכל אירוע, שכן בחלק מהאירועים מחיר הכרטיסים לא היה אחיד והוא נקבע בהתאם למקום הישיבה באולם המשכן או באמפי.

58 מידע שנאסף מכל המחלקות שחילקו כרטיסים במינהל לשירותים חברתיים.

59 החישוב נעשה על פי ערכים ממוצעים של שווי הכרטיסים, שכן בחלק מהמופעים ערכם לא היה אחיד ונקבע לפי מיקום הישיבה באמפי.

2. באוגוסט 2015 התקיימה באמפי באשדוד הופעה של להקה וזמר ידועים, בהפקת המשכן לאמנויות. המשכן לאמנויות החליט להקצות 200 כרטיסי הזמנה להופעה זו לטובת המינהל לשירותים חברתיים, בשווי ממוצע של 93 ש"ח לכרטיס<sup>60</sup>, ובסך הכול השווי המוערך של הכרטיסים שהוקצו היה כ-18,600 ש"ח. מטופס "אישור קבלת כרטיסים-הקצאה" עלה כי נציגה של המינהל לשירותים חברתיים קיבלה מהמשכן לאמנויות את 200 כרטיסי ההזמנה.

נמצא כי למינהל לשירותים חברתיים אין כלל תיעוד על חלוקת 200 הכרטיסים, ולא ברור לידי מי הם הגיעו. יצוין כי לא הוחזרו כרטיסים למשכן לאמנויות.

העוזרת המקצועית למנהלת המינהל לשירותים חברתיים, ומי שריכזה את נושא חלוקת הכרטיסים במינהל, מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי בזמן הקצאת הכרטיסים לאירוע זה היא שהתה בחופשה. עוד מסרה כי אמנם אין תיעוד במינהל בדבר חלוקת 200 הכרטיסים, אך מנהלת המינהל לשירותים חברתיים "זוכרת כי הכרטיסים חולקו למשפחות חד-הוריות ולמשפחות במצוקה".

העירייה מסרה בתשובתה, כי רוב הכרטיסים שהביקורת מציינת שלא נמצא תיעוד לחלוקתם לא נוצלו מאחר שלא היה ביקוש למופעים אלה, וכי הכרטיסים לא הוחזרו למשכן לאמנויות אלא הושמדו. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי לדעתה גם בעתיד אין מקום להחזיר למשכן את הכרטיסים שלא נוצלו אך יש לתעד את השמדתם.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה ולמנהלת המינהל לשירותים חברתיים, האחראית לנושא חלוקת כרטיסי ההזמנה לאוכלוסיות נתמכות, על אי-התיעוד של יותר ממחצית מהכרטיסים שהמשכן לאמנויות הקצה למינהל. יצוין כי במסמכי העירייה והמשכן לאמנויות לא היה תיעוד על השמדת הכרטיסים האמורים, כך שלא ניתן לדעת כמה מהם נוצלו וכמה הושמדו. אי-התיעוד מנוגד לכללי המינהל התקין ופוגע בהליכי הבקרה על חלוקת הכרטיסים, שהם נכס ציבורי בעל ערך כלכלי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי באי-העברת מידע לתאגיד העירוני, לרבות מידע על הכרטיסים שלא נוצלו או הושמדו, יש משום פגיעה בהליכי הדיווח והבקרה על הליך חלוקת הכרטיסים. ההחלטה על השמדת הכרטיסים מבלי לידע על כך מבעוד מועד את הגורם המפיק, במקרה דנן המשכן לאמנויות, מונעת את אפשרות הקצאתם לגורמים אחרים, או לחלופין מכירתם לפני האירוע ומקסום ערכם הכלכלי.

בשלב הראשון העביר  
המינהל לשירותים  
חברתיים לצוות  
הביקורת רשימות  
חלקיות, ובחלקן  
נמצא מידע לא נכון -  
דבר שהעלה חשש  
בנוגע למהימנות  
המידע שהועבר

על העירייה והמינהל לשירותים חברתיים להקפיד לתעד את הליך חלוקת הכרטיסים, בין השאר כדי להבטיח חלוקה שוויונית בין כלל הזכאים לכך, וכן לתעד את הטיפול בכרטיסים שלא חולקו ולהעביר את המידע על כך לכל הגורמים הנוגעים בדבר.

## ניהול, מעקב ובקרה על הקצאת כרטיסי הזמנה במינהל לשירותים חברתיים

הנהלים וההנחיות בארגון נועדו להכתיב מדיניות אחידה לטיפול בנושא מסוים, שמירה על הסדר בתהליכי העבודה המקובלים וייעול התהליכים כדי להשיג את יעדי הארגון בקלות המרבית. כאמור, בנוהל משרד הפנים ובנוהל העירוני נקבעו כמה הוראות בנושא הדיווח והבקרה על הליך חלוקת הכרטיסים על פי התבחינים.

1. מינהל השירותים החברתיים מסר לצוות הביקורת במהלך הביקורת כי כרטיסי הזמנה שקיבל הועברו למחלקות השונות במינהל<sup>61</sup>, בהתאם למספר הכרטיסים שביקשו, וכי התיעוד על חלוקת הכרטיסים נעשה על ידי המחלקות ונשמר אצלן.

נמצא כי עד למועד עריכת הביקורת לא היה למינהל לשירותים חברתיים נוהל עבודה להליך חלוקת הכרטיסים, להליכי המעקב והבקרה על החלוקה ולתיעוד הנדרש לשם כך. בפועל הועברו הכרטיסים למחלקות בתוך המינהל, והן חילקו את הכרטיסים על פי שיקול דעתן מבלי לדווח על כך למנהלת המינהל או לעוזרת המקצועית שלה שריכוזה את הנושא. מנהלת המינהל והעוזרת שלה לא ריכוזו את המידע על חלוקת הכרטיסים, לא קיימו הליכי בקרה ומעקב על הליך חלוקת הכרטיסים ולא בדקו אם הם נמסרו למי שזכאי לקבלם.

2. צוות הביקורת ביקש לקבל ריכוז של המידע על חלוקת הכרטיסים במינהל לשירותים חברתיים בשנים 2015-2017. בעקבות כך פנתה העוזרת המקצועית של מנהלת המינהל למחלקות וביקשה לקבל מידע ורשימות של מקבלי כרטיסי הזמנה. בשלב ראשון העבירו המחלקות רשימות חלקיות, ובחלקן נמצא מידע לא נכון - דבר שהעלה חשש באשר למהימנות המידע שהעביר המינהל לצוות הביקורת.

להלן פירוט: המינהל לשירותים חברתיים העביר לצוות הביקורת כמה רשימות שיוחסו למופעים שונים, אך התברר כי מדובר למעשה בהעתקים של אותה הרשימה (שפורטו בה מספרי תעודות זהות זהים של מקבלי הכרטיסים, כמויות כרטיסים זהות וחתימת יד זהה של מחלק ההזמנות). השוני היחיד בין הרשימות היה שם המופע שבכותרת. בחלק מהרשימות שהועברו נכתבו שמות העובדים הסוציאליים או הרכזים שחילקו את



ניהול הליך חלוקת  
כרטיסי ההזמנה על  
ידי המינהל לשירותים  
חברתיים היה לקוי:  
בידי המינהל לא  
נמצא מידע מלא על  
זהות מקבלי כרטיסי  
הזמנה רבים ולפיכך  
אי אפשר לדעת אם  
הכרטיסים נמסרו למי  
שזכאי לקבלם על פי  
התבחינים או שחולקו  
בצורה שוויונית

הכרטיסים ובצדם כמות הכרטיסים שחולקו, אך לא פורטו שמות מקבלי הכרטיסים. יצוין כי לאחר שצוות הביקורת הפנה את תשומת לב המינהל לעניין הועברו רשימות מתוקנות.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018, כי "הנתונים השגויים נמסרו למנהלת המחלקה, שמיד זיהתה כי מדובר על רשימות שזויפו ומיד פעלה למסירת הרשימות הנכונות לצוות הביקורת".

כמו כן, בחלק מהמקרים לא עלה בידי המינהל לשירותים חברתיים לקבל מהמחלקות מידע מלא על חלוקת הכרטיסים, לבקשת הביקורת. כך למשל, באחת המחלקות העובדת שטיפלה בנושא עזבה את תפקידה ולא נמצא תיעוד לחלוקת הכרטיסים.

3. המינהל לשירותים חברתיים לא הכין דיווח על חלוקת כרטיסי ההזמנה וממילא לא דיווח לוועדה המקצועית או לכל גורם אחר בעירייה או למשכן לאמנויות על אופן חלוקתם. בשנים האמורות גם המשכן לאמנויות לא ביקש מהמינהל לשירותים חברתיים מידע על חלוקת כרטיסי ההזמנה שהעביר להם.

4. בנוהל העירוני נקבע כי מקבלי כרטיסי ההזמנה מקרב האוכלוסיות הנתמכות יאשרו בחתימת ידם שקיבלו את הכרטיסים. נמצא כי המינהל לשירותים חברתיים או המחלקות הכפופות לו לא החתימו את מקבלי הכרטיסים בהתאם להוראות הנוהל העירוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כי לא פעלה ליישום הוראות הנוהל העירוני להחתמת מקבלי כרטיסי ההזמנה מקרב האוכלוסיות הנתמכות. אי-מילוי ההוראה האמורה פוגע באפשרות לקיים בקרה ולבדוק כי כרטיסי ההזמנה אכן מגיעים לידי מי שזכאי לקבלם על פי התבחינים.

מהאמור לעיל עולה כי ניהול הליך חלוקת כרטיסי ההזמנה על ידי המינהל לשירותים חברתיים היה לקוי. אין בידי המינהל תיעוד ומידע מלא על זהות מקבלי כרטיסי הזמנה רבים בשווי עשרות אלפי שקלים, ולא ניתן להבטיח כי אכן הכרטיסים נמסרו למי שזכאי לקבלם על פי התבחינים או שחולקו בצורה שוויונית. יצוין כי בנוהל המעודכן מאוקטובר 2017 חודדה ההנחיה כי יש לבצע רישום מפורט של מקבלי הכרטיסים מקרב האוכלוסיות הנתמכות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה לעירייה על ניהול לקוי של חלוקת כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות הנתמכות ועל מסירת נתונים שגויים למשרד מבקר המדינה על ידי המינהל לשירותים חברתיים. גם אם הדבר נעשה בתום לב הרי שיש בכך כדי לעורר ספק באשר למהימנות כלל הנתונים שמסר, וחשש באשר לתקינות הליך חלוקת הכרטיסים על ידו. בחלק מהמקרים הוקצו כרטיסי הזמנה רבים למינהל לשירותים חברתיים אך אי אפשר לדעת מי קיבל את הכרטיסים, כמה כרטיסים קיבל כל אחד ולפי אילו אמות מידה הם חולקו, ועוד. על העירייה לפעול בהקדם כדי להביא לכך שהמינהל לשירותים חברתיים יסדיר את חלוקת כרטיסי ההזמנה בהתאם לנהלים ולתבחינים שנקבעו, ויתעד באופן מלא את זהותם של מקבלי הכרטיסים לכל אירוע; כן נדרשת העירייה להפעיל דיווח ובקרה לשם הבטחת תקינות הליך חלוקת הכרטיסים לאוכלוסיות נתמכות, כנדרש בנוהל משרד הפנים.

בתשובת המינהל לשירותים חברתיים שצורפה לתשובת העירייה נמסר כי במהלך הביקורת הכין המינהל נוהל עבודה פנימי לחלוקת כרטיסי הזמנה, הכולל הוראות בעניין תיעוד חלוקת הכרטיסים והעברת מידע על כך לעוזרת מנהלת המינהל. עוד נמסר כי נוהל זה הופץ לכלל העובדים במינהל וכי החל מנובמבר 2017 פועל המינהל בהתאם לנוהל החדש.

## חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי החברה העירונית לתרבות

כאמור, אחד משני התאגידים העירוניים שחילקו כרטיסי הזמנה היא החברה העירונית לתרבות, באירועים שהיא ארגנה (בעצמה או באמצעות אגף האירועים של העירייה). חלק מהאירועים קיימה החברה העירונית לתרבות באולם המשכן או באמפי, ובחלק מאירועים אלה המשכן לאמנויות העניק לחברה שירות של מכירת הכרטיסים. יצוין כי חלק מהאירועים שבהם מדובר נשאו אופי של הנצחת מורשת קהילות המתגוררות באשדוד.

### מסירת מידע חלקי ולא מדויק על חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי החברה העירונית לתרבות

ממידע ראשוני שהעבירה העירייה לצוות הביקורת, שהתבסס על הודעת דואר אלקטרוני של מנכ"ל החברה העירונית לתרבות מספטמבר 2017, עלה כי החברה כמעט אינה מחלקת כרטיסי הזמנה. מנכ"ל החברה מסר כי "לא חילקנו ואיננו מחלקים [כרטיסי הזמנה]". אולי היה מקרה בודד במהלך השנים האחרונות שבו הענקנו כרטיסים מוזלים לחיילים בשנת שירות או לבני תנועות הנוער אבל כמו שצינתי מס' מאוד בודד של מקרים".



החברה העירונית  
לתרבות מסרה מידע  
חלקי על חלוקת  
כרטיסי הזמנה, דבר  
שיש בו כדי לעורר  
ספק בדבר מהימנות  
הנתונים שמסרה  
לצוות הביקורת ובדבר  
תקינות הליך חלוקת  
הכרטיסים. החברה  
לא קבעה כללים או  
תבחינים כתובים  
לחלוקת כרטיסי  
הזמנה לגורמים שונים  
שהיא נוהגת לחלק  
להם כרטיסים

העירייה והחברה העירונית לתרבות מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל החברה העירונית השיב בהודעת הדואר אלקטרוני מספטמבר 2017 לשאלה ממוקדת בעניין העברת כרטיסי הזמנה לעירייה בלבד, וכי בהתאם לכך הוא השיב בשלילה.

בפגישה שקיים צוות הביקורת עם מנכ"ל החברה העירונית לתרבות, סמנכ"ל החברה והמשנה למנכ"ל, באוקטובר 2017, הם ציינו כי החברה העירונית אינה מחלקת כרטיסי הזמנה "כהטבה" גם לא לחברי מועצה, לעובדי עירייה, לעובדי החברה לתרבות וכן לכוחות אבטחה וביטחון באירועים של החברה, "אלא בזיקה לתפקידים ולאופי האירוע". כמו כן, הם ציינו כי לחברה העירונית לתרבות אין ועדה מקצועית לחלוקת כרטיסים וכי "פעמים ההקצאות לחברה [הקצאת כרטיסי הזמנה מהמשכן לאומנויות] משמשות גם לטובת הזמנת אח"מים/גורמי הפקה/נציגי אומנים/שיווק/יח"צ וכיוצ"ב... החברה לתרבות מחלקת במידת הצורך ובאופן מדוד כרטיסים לאנשי יח"צ [יחסי ציבור] ותקשורת" (ההדגשה אינה במקור). הם הוסיפו כי "ייתכן וישנם" מקרים שבהם החברה חילקה כרטיסים לאוכלוסיות מעוטות יכולת או לקהילות מסוימות, אך הדבר לא נעשה באמצעות המינהל לשירותים חברתיים של העירייה.

ממידע שהעביר המשכן לאמנויות לצוות הביקורת עלה כי באירועים של החברה העירונית לתרבות שהתקיימו באולם המשכן בשמונת החודשים הראשונים של שנת 2017 בלבד<sup>62</sup> הקצה המשכן לחברה 756 כרטיסי הזמנה לחלוקה ב-11 אירועים. מדובר, אם כן, בהקצאת כרטיסי הזמנה בהיקף נרחב, בניגוד למה שמסרה החברה העירונית לתרבות לצוות הביקורת. לבקשת צוות הביקורת החלה החברה לאסוף מידע על חלוקת הכרטיסים שקיבלה מהמשכן לאמנויות לאירועים שקיימה בשנת 2017. תחילה העבירה החברה לצוות הביקורת נתונים חלקיים ביותר. בהמשך, ולבקשת הביקורת, העבירה החברה נתונים נוספים, אך גם הם לא היו שלמים (ראו פירוט להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית לתרבות על חומרת הליקוי שבמסירת מידע חלקי, דבר שיש בו כדי לעורר ספק באשר למהימנות הנתונים שמסרה ובאשר לתקינות הליך חלוקת הכרטיסים על ידה.

## קביעת כללים, תיעוד, דיווח ובקרה על חלוקת הכרטיסים

החברה העירונית לתרבות, בהיותה תאגיד עירוני, מחויבת לפעול בהתאם לנוהל משרד הפנים בכל הקשור לחלוקת כרטיסי הזמנה.

1. כאמור, דירקטוריון החברה לא אישר את הנוהל העירוני והתבחינים שצורפו לו בעניין חלוקת כרטיסי הזמנה. החברה גם לא דיווחה על חלוקת כרטיסי

## אין בידי החברה העירונית לתרבות נתונים מרוכזים ומתועדים על הליך האישור והביצוע של חלוקת כרטיסי הזמנה

ההזמנה לעירייה, לדירקטוריון החברה או לוועדה המקצועית העירונית, והן מצדן גם לא דרשו ממנה לעשות כן.

נמצא כי החברה העירונית לתרבות לא קבעה כללים או תבחינים כתובים לחלוקת כרטיסי הזמנה לעובדים שנוכחותם באירועים שהיא מארגנת הכרחית, או לחלוקת כרטיסים ל"אנשים חשובים מאוד" (דמויות ציבוריות), לגורמי יחסי ציבור, לגורמי הפקה ולנציגי אמנים שהיא נוהגת לחלק להם כרטיסי הזמנה. למותר לציין כי כללים או תבחינים כאלה גם לא הוצגו בפני דירקטוריון החברה ולא אושרו על ידו.

החברה העירונית לתרבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אמנם הנוהל העירוני לא אושר במועצת העירייה ובדירקטוריון החברה, אך "בפועל" היא פועלת על פי הנהלים. עוד מסרה החברה כי יש מספר רב של גורמים השותפים לקיום המופעים של החברה ו"המכונים לרב גוניות של העיר".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית לתרבות על אי-קביעת כללים, נוהלי עבודה ותבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה על ידה. בהיעדר כללים ותבחינים ברורים קיים חשש כי כרטיסי הזמנה נמסרים לגורמים שאינם אמורים לקבלם, וכן נפגעת היכולת לבצע בקרה על הקצאת הכרטיסים. על החברה העירונית לפעול בהקדם, בשיתוף העירייה, לקביעת תבחינים כאמור, ולפרסמם לציבור. זאת ועוד, הממצאים - כפי שיפורטו להלן - מלמדים כי בפועל לא פעלה החברה על פי נהלים כטענתה.

2. בפגישה שקיים צוות הביקורת עם מזכיר החברה העירונית לתרבות בנובמבר 2017<sup>63</sup> הוא ציין כי למיטב ידיעתו החברה העירונית אינה מנהלת רישום מסודר ומרוכז של מקבלי כרטיסי הזמנה, וכי למעשה אין גורם בחברה המרכז ומתעד את נושא חלוקת כרטיסי ההזמנה. כן מסר כי נושא זה מטופל על ידי כמה גורמים בחברה האחראים לקיום האירועים.

נמצא כי אין בידי החברה העירונית לתרבות תיעוד וריכוז נתונים על הליך אישור וביצוע חלוקת כרטיסי הזמנה, ובכלל זה: מי ביקש כרטיסים, מי אישר את חלוקתם, מי קבע את זהות מקבלי הכרטיסים ומי קבע את כמות הכרטיסים שיחולקו לכל מוזמן. מהמידע החלקי שהעבירה החברה תחילה לצוות הביקורת עלה כי קיימים פערים גדולים מאוד בין מספר כרטיסי ההזמנה שהחברה קיבלה מהמשכן לאמנויות לבין מספר הכרטיסים שהחברה דיווחה עליהם לביקורת. להלן פירוט:

א. על פי נתוני המשכן לאמנויות הוא העביר בשנת 2017 לחברה העירונית לתרבות, על פי בקשתה, 756 כרטיסי הזמנה (שהודפסו עם ערך אפס) ל-11 אירועים שהתקיימו באולם המשכן. ואולם המידע שהעבירה

63 מנכ"ל החברה העירונית לתרבות מינה את מזכיר החברה לאיש הקשר מטעם החברה עם צוות הביקורת.

החברה העירונית לתרבות לצוות הביקורת כלל חלוקת 85 כרטיסי הזמנה (עם ערך נקוב אפס) בשני אירועים בלבד. דהיינו, חלוקתם של 671 כרטיסי הזמנה, שעלותם נאמדת בכ-29,200 ש"ח (חושב לפי ערך כרטיס ממוצע), לא תועדה כלל. יודגש, כי לפחות באשר לחלק מאותם תשעה אירועים שעל פי דיווח החברה העירונית לתרבות היא לא חילקה בהם כרטיסי הזמנה, נמצא תיעוד המוכיח כי נציגי החברה קיבלו כרטיסים מהמשכן לאמנויות. לאחר שצוות הביקורת עימת את החברה העירונית לתרבות עם הנתונים שמסר המשכן לאמנויות, ולאחר בדיקה חוזרת של החברה העירונית, מזכיר החברה מסר לצוות הביקורת נתונים מתוקנים (להלן - הדיווח המתוקן), לאחר שפנה לכמה גורמים<sup>64</sup> לקבלת המידע. בדיווח המתוקן נמסר מידע על 477 כרטיסים, נוסף על 85 הכרטיסים שעליהם דיווחה החברה העירונית בתחילה. בסך הכול דיווחה החברה העירונית לתרבות על 562 כרטיסים. כלומר באשר ל-194 כרטיסי הזמנה, שעלותם נאמדת בכ-15,830 ש"ח (חושב לפי ערך כרטיס ממוצע), לא סיפקה החברה העירונית הסבר גם בדיווח המתוקן.

ב. המידע שהעבירה החברה העירונית לתרבות לצוות הביקורת בדיווח המתוקן היה חסר אף הוא, ובחלק מהרשימות שהעבירה אין פירוט של זהות מקבלי הכרטיסים. נוסף על כך, נמצאו אי-התאמות בין נתוני החברה לנתוני המשכן לאמנויות באשר לכמות כרטיסי הזמנה שחולקו באותם אירועים.

ג. נמצא כי באירוע שארגנה החברה העירונית לתרבות באולם המשכן ביולי 2017, שכלל הופעה של אמן ידוע, הקצה המשכן לאמנויות יותר מ-100 כרטיסי הזמנה לחברה העירונית לתרבות, מתוכם 40 כרטיסי הזמנה שהוקצו באישור המנכ"ל שלה. בדיווח המתוקן שהעבירה החברה העירונית לתרבות לצוות הביקורת לא צוינו כרטיסי הזמנה לאירוע זה. באירוע אחר מאפריל 2017, שלפי דיווח החברה העירונית לתרבות לצוות הביקורת ניתנו לה עברו 150 כרטיסי הזמנה, נמצאה אסמכתה המלמדת כי הוקצו לה 256 כרטיסי הזמנה, קרי 106 כרטיסים יותר. בדיווח המתוקן שמסרה החברה העירונית לתרבות לצוות הביקורת תיקנה את נתון ההקצאה ל-256 כרטיסי הזמנה.

הערייה צירפה לתשובתה למשרד מבקר המדינה תשובה של החברה העירונית לתרבות<sup>65</sup> (להלן - תשובת החברה העירונית לתרבות) שבה נמסר כי 40 כרטיסי הזמנה שאושרו על ידי מנכ"ל החברה למופע מיולי 2017, היו מיועדים ל"משלחת ארכיאולוגים" שפעלו באותה עת בעיר אשדוד, "כחלק ממדיניות האירוח של העיר".

64 בין הגורמים: המשכן לאמנויות.

65 על התשובה נרשם תאריך 28.1.18. התשובה הועברה למשרד מבקר המדינה במהלך פברואר 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית לתרבות כי חלוקת הכרטיסים לחברי המשלחת הארכיאולוגית אינה עולה בקנה אחד עם התבחינים לחלוקת כרטיסי הזמנה ועם הוראות הנוהל העירוני, נוהל משרד הפנים וכללי המינהל התקין. על החברה העירונית לתרבות לפעול לחלוקת כרטיסי הזמנה על פי התבחינים המאושרים בלבד, ולשמור על עקרונות השוויון והשקיפות בחלוקתם. הכרטיסים הם נכס ציבורי, ועל החברה לנהוג בהם בהתאם לכללי מינהל תקין.

ד. בעניין 194 כרטיסי הזמנה שבאשר להם לא סיפקה החברה העירונית הסבר גם בדיווח המתקן צירפה עיריית אשדוד לתשובתה למשרד מבקר המדינה גם את התשובה של מנהלת אגף אירועים בעירייה<sup>66</sup> (להלן - תשובת מנהלת אגף אירועים). זו כללה מידע כללי על יתרת הכרטיסים שלא נמצא לגביהם תיעוד בחברה העירונית.

נמצא כי המידע בתשובת מנהלת אגף האירועים חסר, ולא נכללו בו פרטי זהותם של מקבלי הכרטיסים ופרטי התבחינים שעל פיהם חולקו הכרטיסים. מהמידע עולה כי בשלושה מופעים שונים של אמנים ידועים חולקו 13, 25 ו-12 כרטיסי הזמנה (בסך הכול 50 כרטיסים) ל"עובדי הפקה אגף אירועים" ללא פירוט שמותיהם וללא מידע על התבחינים שעל פיהם חולקו הכרטיסים ועל מספר הכרטיסים שקיבל כל עובד. עוד עולה כי באירועים אלו ניתנו 22 כרטיסים ל"ועד עובדי עיריית אשדוד".

בתשובת מנהלת אגף אירועים נמסר עוד כי מאחר שהיא משמשת גם בתפקיד יו"ר ועד עובדי העירייה, "בשוגג לא הועבר תשלום בגין חברי וועד העובדים", וכן כי הנחתה על העברת התשלום בגין הכרטיסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית לתרבות על מסירת כרטיסי הזמנה לוועד העובדים בניגוד להוראות הנהלים בדבר חלוקת הכרטיסים לעובדים שנוכחותם הכרחית באירוע. הדבר מעלה חשש למשוא פנים בחלוקת הכרטיסים, דבר הפוגע באמון הציבור בגופים האמורים. על העירייה והחברה העירונית לתרבות לוודא קבלת תשלום מוועד העובדים עבור הכרטיסים שהועברו לוועד ללא תשלום. על העירייה לתת את הדעת לזיקה שיש למנהלת אגף האירועים לוועד העובדים, ובמידת הצורך לקבוע הסדרים לפעילות האגף מול הוועד במטרה למנוע הישנותם של מקרים דומים של מסירת מספר רב של כרטיסים לוועד על ידי אגף האירועים, שלא כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית לתרבות כי מכלול הממצאים שהועלו לעיל עומד בניגוד מוחלט לתשובתה בדבר התנהלותה על פי הנהלים, ומעלה חשש כבד מאוד להתנהלות לא תקינה בכל הנוגע להליך חלוקת כרטיסי הזמנה. על החברה העירונית לתרבות להסדיר לאלתר את הטיפול בחלוקת כרטיסי ההזמנה באירועים ובמופעים שהיא מקיימת; עליה לרכז את המידע על חלוקת הכרטיסים מכל הגורמים השותפים, ולדווח על כך לוועדה המקצועית העירונית ולציבור באמצעות אתר המרשתת שלה, כנדרש.

## חלוקת כרטיסים לאוכלוסיות נתמכות

בנוהל משרד הפנים נקבע כי אם החליטו רשות מקומית או תאגיד עירוני למסור כרטיסי הזמנה לאוכלוסיות נתמכות על ידי גוף חיצוני<sup>67</sup>, עליהם לקבוע כללים שיבטיחו פיקוח ובקרה על הקצאת כרטיסי ההזמנה על ידי אותו גוף. עוד נקבע כי הרשות המקומית או התאגיד העירוני צריכים לבחון את מידת זכאותם של האנשים שעבורם מבקש אותו גוף את כרטיסי ההזמנה, על פי המידע שימסור להם אותו הגוף, לרבות רשימת האנשים שעבורם מבוקשים כרטיסי ההזמנה ופירוט בדבר עמידתו של כל אחד מהם בתבחינים.

כאמור, בנוהל העירוני נקבע כי חלוקת כרטיסים לאוכלוסיות נתמכות צריכה להיעשות על ידי המינהל לשירותים חברתיים.

נמצא כי באירוע "חגיגת המוסיקה - חג הצרפתים", שהתקיים ביוני 2017, חולקו 67 כרטיסי הזמנה "למטופלי רווחה במגזר הצרפתי". הכרטיסים חולקו על ידי עמותה, על פי שיקול דעתה, לאחר שקיבלה את הכרטיסים מהחברה העירונית לתרבות. בתייעוד הראשוני שהעבירה החברה העירונית לתרבות לצוות הביקורת

67 עמותות או גופים אחרים, הפועלים שלא למטרות רווח ועוסקים בענייניה של קבוצת האוכלוסייה הזכאית לקבל כרטיסי הזמנה בהתאם לתבחינים.

לא נמצא פירוט של זהות מקבלי הכרטיסים, ונטען כי בידיה תיעוד של כמות הכרטיסים שחולקו בלבד. רק לאחר בקשה נוספת של צוות הביקורת הועברה בחודש פברואר 2018 רשימה של מקבלי הכרטיסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית לתרבות שלא פעלה בהתאם לנוהל משרד הפנים בכך שלא קיבלה לפני האירוע רשימה של מקבלי הכרטיסים וממילא לא בדקה את זכאותם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחברה על הקצאת עשרות כרטיסים לטובת אוכלוסיות נתמכות שלא באמצעות המינהל לשירותים חברתיים, דבר העומד בניגוד לקבוע בנוהל העירוני.

### החזרת כרטיסים עודפים למשכן לאמנויות

בפגישה שקיים צוות הביקורת עם מזכיר החברה העירונית לתרבות בנובמבר 2017 ציין המזכיר כי היו מקרים שבהם החברה לא חילקה את כל כרטיסי ההזמנה שקיבלה מהמשכן לאמנויות, אולם היא לא הקפידה להחזיר את הכרטיסים העודפים למשכן. עוד ציין, כי בבדיקה שנערכה בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הושבו חלק מהכרטיסים שנשמרו אצל גורמים שונים בחברה העירונית לתרבות למשכן לאמנויות.

יודגש כי כמויות כרטיסי ההזמנה שצוינו לעיל הן לאחר קיזוז הכרטיסים שהוחזרו למשכן לאמנויות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה העירונית לתרבות על טיפול לקוי בכרטיסי הזמנה שלא מומשו. על החברה להקפיד להחזיר את הכרטיסים שלא מומשו כדי לאפשר עדכון של מספר כרטיסי ההזמנה שהוקצו בפועל, וכן לאפשר קיום בקרה על הקצאת כרטיסים ומימושם.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחברה העירונית לתרבות על הליקויים הרבים בהליך חלוקת כרטיסי הזמנה על ידה ובאופן טיפולה בכרטיסי הזמנה שלא מומשו. אי-תיעוד, או תיעוד חלקי של חלוקת הכרטיסים, בייחוד במקרה המתואר שבו אין לחברה תבחינים או כללים לחלוקתם, פוגעים פגיעה קשה באפשרות לקיים בקרה על ההליך ואינם עולים בקנה אחד עם עקרונות של מינהל תקין ושקיפות. במצב דברים זה אי אפשר לוודא כי העקרונות שהנהלים נועדו להבטיח - שוויון, אי-משוא פנים וטוהר המידות - אכן נשמרו. בשל חוסר תיעוד גם אי אפשר לדעת מי קיבל את הכרטיסים, כמה כרטיסים קיבל כל אחד ולפי אילו אמות מידה הם חולקו, ועולה חשש כבד שכרטיסים חולקו לגורמים שאינם אמורים לקבלם.

על החברה העירונית לתרבות לפעול בהתאם לנוהל משרד הפנים ולנוהל העירוני בחלוקת כרטיסי הזמנה. עליה ליצור בהקדם הליך מוסדר לחלוקת הכרטיסים ולוודא כי המידע הקשור בחלוקתם יתועד במלואו. כמו כן, על העירייה ודירקטוריון החברה לקיים הליכי פיקוח ובקרה על חלוקת הכרטיסים על ידי החברה ולוודא כי החלוקה נעשית לפי הנוהל וכללי המינהל התקין.

## חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי המשכן לאמנויות

המשכן לאמנויות חותם על הסכמי "רשות שימוש" עם מפיקים חיצוניים המבקשים לשכור את אולם המשכן או את האמפי, ואז אין הוא מפיק האירוע אלא רק משכיר האולמות. בהסכמים אלו המשכן רשאי לבקש מהמפיקים עד 15 כרטיסי הזמנה לאולם המשכן ועד 40 כרטיסי הזמנה לאמפי, ולחלקם. מכסת הכרטיסים שהמשכן רשאי לבקש מהמפיקים החיצוניים נקבעה בנוהל העירוני.

המשכן לאמנויות נוהג, נוסף על כך, לחלק כרטיסי הזמנה רבים לאירועים שהוא מפיק בעצמו. בפגישה שקיים צוות הביקורת עם סמנכ"ל הכספים וכוח האדם במשכן לאמנויות באוקטובר 2017 ציין הסמנכ"ל כי באירועים שמפיק המשכן לאמנויות אין מגבלה על מספר כרטיסי ההזמנה שהוא יכול לחלק, כך שבחלקם הוא מחלק עשרות רבות של כרטיסים.

יודגש כי גם מופעים או אירועים בהפקה עצמית של התאגיד העירוני הם בעלי ערך כספי רב, בפרט כאשר הכרטיסים מוצעים לכלל הציבור בתשלום. במקרים אלו הכרטיסים הם בבחינת נכס ציבורי, ולפיכך יש לנהוג בהם בהתאם לכללים החלים על חלוקת נכסים או משאבים ציבוריים ובהתבסס על עקרונות המשפט המנהלי ועל כללי המינהל התקין.

## הליך קבלת ההחלטות לחלוקת כרטיסי ההזמנה במשכן לאמנויות נגד את הוראות הנוהל העירוני משנת 2014 והוראות נוהל משרד הפנים

נמצא כי ממועד הכנת הנוהל העירוני בשנת 2014 ועד למועד סיום הביקורת, ההחלטה על חלוקת כרטיסי ההזמנה במשכן לאמנויות - הן אלה המתקבלים מהמפיקים החיצוניים והן אלה שהמשכן מחלק בהפקות עצמיות - התקבלה על ידי מנכ"ל המשכן, ובהיעדרו על ידי סמנכ"ל הכספים וכוח האדם. יצוין כי המשכן לאמנויות לא הקים ועדה מקצועית פנימית לטיפול בחלוקת כרטיסי ההזמנה על ידו.

מהאמור עולה כי הליך קבלת ההחלטות לחלוקת כרטיסי ההזמנה במשכן נגד את הוראות הנוהל העירוני משנת 2014 והוראות נוהל משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשכן לאמנויות כי פעל במשך כשלוש שנים בניגוד להוראות שבנהלים, וכי הקצאת כרטיסי ההזמנה על ידי מנכ"ל המשכן היא בגדר חריגה מסמכות.

סמנכ"ל הכספים של המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא ידע על האיסור על חלוקת כרטיסים על ידי גורם שאינו מנכ"ל המשכן, וכי החל מיום 1.1.18 הזמנות הכרטיסים מאושרות על ידי מנכ"ל המשכן בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשכן לאמנויות כי תשובת סמנכ"ל הכספים של המשכן מנוגדת להוראות שבנוהל משרד הפנים, אשר לפיו לא המנכ"ל אלא הוועדה המקצועית היא האמורה לאשר את חלוקתם בפועל של כרטיסי ההזמנה לזכאים לקבלם. על המשכן לאמנויות לפעול בהתאם לקבוע בנהלים, ובצורה שוויונית, בכל הקשור לחלוקת הכרטיסים.

## חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי המשכן לאמנויות לגורמים שונים שלא בהתאם לתבחינים

### חלוקת כרטיסים לגורמי תקשורת

בבדיקה שביצע צוות הביקורת על חלוקת כרטיסי הזמנה לגורמי תקשורת על ידי המשכן לאמנויות בשנים 2015-2017 נמצאו עשרה מקרים שבהם הקצה המשכן יותר משלושה כרטיסים לגוף מדיה אחת, בניגוד לאמור בנוהל העירוני. כך לדוגמה נמצא כי בשמונה אירועים, חלקם של אמנים וזמרים ידועים, חולקו למקומן אחד<sup>68</sup> 60 כרטיסים בסך הכול, דהיינו הרבה יותר משלושה כרטיסים



עולה חשש ממשי כי המשכן לאומנויות חילק כרטיסים לבעלי תפקידים ולעובדים בעירייה ושני התאגידים העירוניים, שנוכחותם לא נדרשה באירוע כחלק ממילוי תפקידם

למופע<sup>69</sup>. נוסף על כך, בשני אירועים הוקצו שישה ועשרה כרטיסים לשני אתרי מרשתת מקומיים בהתאמה.

המשכן לאומנויות מסר בתשובתו, כי מטרת חלוקת הכרטיסים הייתה קידום יחסי ציבור למופעים ולמשכן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשכן לאומנויות על כך שפעל בניגוד לקבוע בנהלים ובתבחינים שאימץ כאשר חילק יותר משלושה כרטיסים לאירוע למדיה אחת, וכן על שחלוקת הכרטיסים בין גורמי המדיה לא תמיד הייתה שוויונית כך שמרבית הכרטיסים חולקו למדיה מסוימת. על המשכן לאומנויות להקפיד לחלק כרטיסי הזמנה בצורה שוויונית גם כאשר מדובר בחלוקת כרטיסים למטרת יחסי ציבור.

### חלוקת כרטיסים לעובדים במשכן, בחברה העירונית ובעירייה

בנוהל משרד הפנים נקבע כי הרשות או התאגיד לא יקצו כרטיס הזמנה לבן זוג של עובד, או לכל עובד אחר של הרשות או התאגיד שנוכחותו אינה נדרשת כחלק ממילוי תפקידו ולצורך התנהלותו התקינה של האירוע. דהיינו, במקרה שיוחלט להקצות כרטיס הזמנה לעובד שנוכחותו באירוע נדרשת כחלק ממילוי תפקידו, יש להקצות לו כרטיס יחיד לשימוש.

על אף האיסור על חלוקת כרטיסי הזמנה לעובדי הרשות המקומית והתאגידים העירוניים שאין חובה שיהיו נוכחים באירוע, נמצאו מקרים מהם עולה חשש ממשי כי המשכן לאומנויות חילק כרטיסים לבעלי תפקידים ולעובדים, בעירייה ובשני התאגידים העירוניים, שנוכחותם לא נדרשה באירוע ולא התחייבה כחלק ממילוי תפקידם, או שניתן להם יותר מכרטיס אחד. יצוין כי במקרים שנמצאו לא פורטו התפקידים שהיה על העובדים למלא באירועים ולא הייתה הנמקה להחלטה לתת את הכרטיסים לעובדים אלו דווקא, או לתת יותר מכרטיס אחד לאותו עובד. להלן פירוט:

**חלוקת כרטיסי הזמנה לעובדי המשכן לאומנויות:** מנכ"ל המשכן לאומנויות, שהיה כאמור אחראי בפועל לאישור חלוקת כרטיסי ההזמנה לאירועים המתקיימים במתקני המשכן לאומנויות, קיבל במקרים רבים שני כרטיסי הזמנה לאירוע מסוים, ובחלק מהמקרים אף יותר מכך.

באירוע מסוים הוקצו למנכ"ל המשכן לאומנויות תשעה כרטיסי הזמנה, ובמופע אחר הוקצו לו שישה כרטיסים, כשעלות כרטיס למופע זה הייתה בין 89 ל-249 ש"ח, דהיינו שווים הכולל היה בין 534 ל-1,494 ש"ח. במופע אחר, של אמן ידוע, הוקצו למנכ"ל חמישה כרטיסי הזמנה, ובחמישה מופעים אחרים הוקצו לו ארבעה כרטיסי הזמנה לכל מופע. כמו כן, נמצא כי בשנים 2014-2017 קיבל

69 באירוע אחד ניתנו 16 כרטיסים, באחד 10 כרטיסים, בשני אירועים ניתנו 8 כרטיסים בכל אירוע, באירוע אחד ניתנו 6 כרטיסים, ובשלושה אירועים אחרים 4 כרטיסים לכל אירוע. בסך הכול 60 כרטיסים.

מנכ"ל המשכן עבור 13 אירועים שני כרטיסי הזמנה לכל אירוע; יצוין כי בחלק ניכר מהם ביקש המנכ"ל עצמו לשריין את הכרטיסים. בחלק מטופסי "אישור הזמנה" צוין כי הכרטיסים הוקצו לעובדים שנכוחותם הכרחית במסגרת מילוי תפקידם, אך לא ברור מי קיבל את הכרטיסים שהוקצו כאמור למנכ"ל המשכן.

כמו כן, נמצא כי לפחות בשנים עשר מקרים נוספים הוקצו לעובדי המשכן זוג כרטיסים במקום כרטיס אחד, בלי שפורטו התפקידים שהיה עליהם למלא באותם אירועים.

המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במקרים שבהם הוקצו למנכ"ל המשכן יותר משני כרטיסי הזמנה, מדובר ב"טעות ברישום" וכי הוא מימש רק שני כרטיסים. יתרת הכרטיסים לא מומשה או לא נמשכה כלל. עוד מסר המשכן בתשובתו כי לתפיסתו, בכל המקרים שפורטו לעיל חולקו כרטיסי ההזמנה למופעים לעובדי המשכן במסגרת מילוי תפקידם כעובדים אשר נכוחותם באירוע הכרחית.

יצוין כי המשכן לא מסר בתשובתו מידע על התפקידים שהיה על העובדים למלא באותם אירועים וכן לא התייחס להקצאת יותר מכרטיס הזמנה אחד לעובדים אשר לטענתו נכוחותם נדרשה לצורך התנהלותו התקינה של האירוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשכן לאמנויות כי אי-מימוש חלק מהכרטיסים מונע את אפשרות הקצאתם לגורמים אחרים, ולחלופין מונע את מכירתם ובכך את מקסום ערכם הכלכלי.

**חלוקת כרטיסים לעובדי העירייה:** נמצא כי בארבעה מקרים הקצה המשכן לאמנויות כרטיסי הזמנה זוגיים לעובדי העירייה, אף שלא ברור כלל מה היה תפקידם באירוע ומדוע ניתן להם יותר מכרטיס אחד.

**חלוקת כרטיסים לעובדי החברה העירונית לתרבות:** נמצא כי בארבעה מקרים הוקצו לעובדי החברה העירונית לתרבות לפחות שני כרטיסי הזמנה למופע, ובאחד מהמופעים אף נמצא כי הוקצו ארבעה כרטיסי הזמנה למנכ"ל החברה העירונית.

החברה העירונית לתרבות מסרה בתשובתה כי מנכ"ל החברה קיבל רק שני כרטיסי הזמנה (בתקופת כהונתו כסמנכ"ל ומזכיר החברה), וזאת כדי לבחון שיתופי פעולה של האמנים במסגרת פעילות התרבות.



בשנים 2015 עד 2017  
על פי רוב אישר  
מנכ"ל המשכן  
לאמנויות חלוקת  
כרטיסי הזמנה זוגיים,  
ובחלק מהמקרים אף  
יותר מכך, לגורמים  
שונים, שלא בהתאם  
לתבחינים שנקבעו  
בנוהל משרד הפנים  
ובנוהל העירוני.  
המשכן לאמנויות לא  
נימק את החלטתו  
בנוגע לחלוקת  
הכרטיסים האמורים

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשכן לאמנויות כי מהתמונה המוצגת לעיל עולה כי חולקו כרטיסי הזמנה רבים לבעלי תפקידים ועובדים בשני התאגידים ובעירייה, שנוכחותם באירוע לא הייתה הכרחית. כמו כן, מעיר משרד מבקר המדינה על חלוקת יותר מכרטיס אחד לעובד אף שהדבר עומד בניגוד לנוהל משרד הפנים ולכללי המינהל התקין. ליקויים אלו מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה כי העירייה והתאגידים העירוניים לא קבעו כללים בכל הקשור לחלוקת הכרטיסים לעובדים, דבר הפוגע בשוויון בחלוקת הכרטיסים ומעלה חשש למתן הטבה לעובדים שלא כדין. על העירייה, המשכן לאמנויות והחברה העירונית לתרבות להקפיד כי יישמרו עקרונות המשפט המנהלי והנחיות משרד הפנים והנוהל העירוני בכל הקשור לחלוקת כרטיסי הזמנה לעובדים, וכן לפרט את התפקידים שלהם נדרשים העובדים בכל אחד מהאירועים האלה, דבר שיכול לתרום גם להליכי הבקרה על חלוקת הכרטיסים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשכן כי עליו לנהל רישום מדויק של מספר כרטיסי ההזמנה שהוקצו ומספר כרטיסי ההזמנה שמומשו בפועל, וזאת לצורך שמירה על מהימנות התיעוד ולצורך ייעול הבקרה על הליך חלוקת הכרטיסים.

### חלוקת כרטיסים לגורמים אחרים

נמצא כי בשנים 2015-2017 על פי רוב אישר מנכ"ל המשכן לאמנויות חלוקת כרטיסי הזמנה זוגיים, ובחלק מהמקרים אף יותר מכך, לגורמים שונים - ובהם ראשי רשויות מקומיות אחרות ובעלי תפקידים בכירים בהן, בעלי תפקידים בכירים במערכת הביטחון ובשירותי הכבאות, ומנהלים בכירים במלון בעיר אשדוד - שלא בהתאם לתבחינים שנקבעו בנוהל משרד הפנים ובנוהל העירוני. יצוין כי המשכן לאמנויות לא נימק בפירוט את החלטתו לחלוקת הכרטיסים האמורים, ובחלק מהמקרים כלל לא ברור לאיזו מטרה הם חולקו, ובהתבסס על אילו תבחינים. בכל המקרים, שחלקם כללו גם הופעות של אמנים וזמרים ידועים, הוקצה יותר מכרטיס אחד לאותו גורם.

נוסף על האמור, מטופסי "אישור הזמנה למופע" שאסף צוות הביקורת מהמשכן עלה כי במקרים רבים חולקו מאות כרטיסי הזמנה לגורמים שונים בלי נימוק או פירוט הסיבה שבגינה הם חולקו.

המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי כרטיסי ההזמנה חולקו למגוון מטרות ובהן: קידום המכירות, יחסי ציבור, נוכחות גורמי חירום באירועים.

יצוין כי בשני המקרים שבהם נמצא כי המשכן נתן כרטיסים זוגיים לגורמי חירום, אלה ניתנו לשני מפקדים בכירים (זוג כרטיסים לכל אחד), בלי שהובהר כי הדבר נדרש "לצורך ביצוע תפקידם של גורמי החירום במהלך האירוע", כפי שנקבע בנוהל משרד הפנים. המשכן לאמנויות לא פירט בתשובתו אילו

תפקידים מילאו גורמי החירום באותם אירועים, ומדוע ניתן לכל אחד מהם יותר מכרטיס אחד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשכן לאמנויות ולמנכ"ל המשכן על חלוקת כרטיסי הזמנה בניגוד להוראות נוהל משרד הפנים והנוהל העירוני, תוך פגיעה בעקרונות השוויון והשקיפות בחלוקתם ובניגוד לכללי המינהל התקין. על המשכן לאמנויות להקפיד כי הקצאת כרטיסי הזמנה תתבצע בהתאם לנהלים ללא חריגות. כמו כן, על העירייה ודירקטוריון המשכן לאמנויות לקיים הליכי פיקוח ובקרה על חלוקת הכרטיסים על ידי המשכן.

המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2018 כי המשכן "לא ראה עצמו כפוף לחוזר 5/2013 [נוהל משרד הפנים] ולנוהל העירוני ככל שמדובר בנסיבות בהן לשיטתו ועל פי הפירוש כפי שהובן על ידו לא חל הנוהל, קרי: בנסיבות בהן לא מדובר במפיקים פרטיים שחוזר 5/2013 והנוהל העירוני שבא בעקבותיו באו להגן עליהם, **אלא בהפקות של המשכן עצמו בהן איש למעשה לא נפגע אם מחולקים כרטיסי הזמנה מעבר למכסה הנקובה בנוהל העירוני שגובש בעקבות חוזר 5/2013**... יכול המשכן באמצעות אורגניזם הנוגעים בדבר, לחלק כרטיסי הזמנה, מבלי שחלה על חלוקה זו מגבלת חוזר 5/2013 והנוהל העירוני, לצרכי קידום פועלו של המשכן כגוף תרבות" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למשכן לאמנויות כי בניגוד לתשובתו, בביקורת נמצאו ליקויים רבים בהליך חלוקת כרטיסי ההזמנה על ידו ובתיעוד הנדרש הכרוך בכך. ליקויים אלו פגעו בעקרונות השוויון והשקיפות ובכללי המינהל התקין, דבר העלול להביא לפגיעה גם באמון הציבור במשכן לאמנויות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מקרה שבו המפיק הוא התאגיד העירוני אינו שונה כלל ועיקר מהמקרים האחרים שבהם ההפקה נעשית על ידי גורם חיצוני, ועל כן עליו להקפיד כי חלוקת כרטיסי ההזמנה על ידו תיעשה על פי תבחינים ברורים וכתובים, ומתוך שמירה על שוויון ושקיפות. הדבר נועד למנוע משוא פנים בחלוקת הכרטיסים, וחלוקה לא נאותה, לא שוויונית ולא חוקית למקורבים או לבעלי אינטרסים. אין חולק על כך שבסמכותו של המשכן לפעול לקידום פועלו כגוף תרבות, ולשם כך אף נקבעו הוראות מפורטות בנוהל משרד הפנים המסדירות את חלוקת הכרטיסים ל"גורמי תקשורת וגורמים עסקיים". על כן היה על המשכן לפעול בהתאם להוראות אלו ולפי סדרי מינהל תקינים.



בכמה הזדמנויות  
הקצה המשכן  
לאמנויות כרטיסים  
לחברי מועצת  
העירייה לאירועים  
שאינם בעלי אופי  
ציבורי-רשמי או שאין  
להם זיקה מובהקת  
לעירייה ובחלק  
מהמקרים אף הקצה  
להם יותר מכרטיס  
אחד

## כרטיסי הזמנה לנבחרים

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה נקבע כי "ככלל, השתתפות עובד הציבור [לרבות נבחר הציבור], ללא תמורה כמקובל, באירועים כדוגמת האירועים המפורטים להלן, הכרוכים לגבי כלל הציבור בתשלום, אשר אליהם הוזמן עובד הציבור בתוקף תפקידו כעובד הציבור, לא יהיו בגדר טובת הנאה אסורה: א. אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי-רשמי... ב. אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית בו עובד הציבור נושא דברים או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית; ג. אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת בו משמש עובד הציבור אורח כבוד... ד. כנסים, השתלמויות, ימי עיון או אירועים דומים שבהם משתתף עובד הציבור כמרצה או דובר"<sup>70</sup>.

עוד נקבע בהנחיה כי "ככלל, גם במקרים אלו... שבהם נמצא כי אין מניעה שעובד הציבור ישתתף בלא תשלום באירוע שהכניסה אליו כרוכה בתשלום, היתר זה יחול על עובד הציבור עצמו, ולא יכלול קבלת הזמנות או כרטיסים נוספים עבור בני זוג, ילדים וכדומה".

## חלוקת כרטיסי הזמנה לחברי מועצה וחברי דירקטוריון התאגידים העירוניים

סעיף 25 לנוהל משרד הפנים קובע כי "חברי מועצת הרשות המקומית או חברי דירקטוריון התאגיד, מלבד ראש הרשות המקומית, לא יהיו זכאים לקבלת כרטיסי הזמנה שהוקצו במסגרת התקשרות עם מפיקי אירועים, **למעט אירועים הנערכים ביקה מובהקת לעירייה**, כגון אירוע לציון יובל לייסוד העיר וכיו"ב" (ההדגשה אינה במקור).

נמצא כי בכמה מקרים הקצה המשכן לאמנויות כרטיסים לחברי מועצת העירייה לאירועים שאינם בעלי אופי ציבורי-רשמי או שאין להם זיקה מובהקת לעירייה, או שהקצה להם יותר מכרטיס אחד. כך לדוגמה נמצא כי למופע שהתקיים ביוני 2016 הוקצו כרטיסי הזמנה זוגיים לחמישה חברי מועצה<sup>71</sup>, ולמופע אחר שהתקיים באפריל 2017 הוקצו 18 כרטיסים לחבר מועצה אחד<sup>72</sup>. עוד נמצא כי בשלושה מופעים שונים<sup>73</sup> קיבל חבר דירקטוריון המשכן לאמנויות, שהוא גם חבר בוועדת הרפרטואר של המשכן, תשעה כרטיסים בסך הכול, ויותר מכרטיס אחד למופע. בחלק מהמקרים הכרטיסים היו מיועדים לחבר אחר בוועדת הרפרטואר, אך הדבר לא תועד.

70 צוין כי הוראות דומות נקבעו כבר ב-1.10.84, ב"כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות", שהכין מרכז השלטון המקומי בישראל.

71 חברי המועצה האלה: אינג' צבי צילקר, גב' הלן גלבר, עו"ד לובה בורשטיין, רו"ח ד"ר אלי לחמני ועו"ד נעים שומר.

72 חבר המועצה מר משה בוטרשילי.

73 שני כרטיסים למופע בנובמבר 2015, ארבעה כרטיסים למופע בדצמבר 2015 ושלושה כרטיסים למופע של זמרת ידועה בינואר 2016.

המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המופע "סן רמו - רומנטיקה אהובתי" שהתקיים ביוני 2016 היה מופע פתיחה לחגיגות ה-60 של העיר אשדוד, וכי נוכחות נבחר הציבור בו הייתה חשובה וסמלית. עם זאת, המשכן מקבל את הערת הביקורת וחלוקת כרטיסי הזמנה לנבחר ציבור לא תישנה. שניים מחברי המועצה<sup>74</sup> שהוזמנו לאותו אירוע מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 דברים דומים. שני חברי מועצה נוספים<sup>75</sup> מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי לא ביקשו ולא קיבלו כרטיסי הזמנה לאירועים שאינם בעל אופי ציבורי-רשמי.

חבר מועצה אחר<sup>76</sup> מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי הכרטיסים שנרשמו על שמו הועברו בפועל ל"מרכז תרבות יהדות גאורגיה באשדוד"<sup>77</sup>, וזה חילק את הכרטיסים ל"אח"מים" (אישים חשובים מאוד, כמו דמויות ציבוריות) מקרב יהדות גאורגיה באשדוד, אולם בחלוף הזמן אין באפשרות המרכז לשחזר את שמות מקבלי הכרטיסים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשכן לאמנויות על חלוקת כרטיסי הזמנה לחברי מועצה ולחבר דירקטוריון המשכן, לאירועים שאינם ביזיקה מובהקת לעירייה ואינם ממלכתיים או רשמיים, או שחילק להם יותר מכרטיס אחד, דבר העומד בניגוד לקבוע בנוהל משרד הפנים ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. על המשכן לאמנויות להקפיד לפעול בהתאם להנחיות בחלוקת כרטיסי הזמנה לנבחרים.

## חיוב אישי

סעיף 221 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע את סמכות הממונה על המחוז להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות אשר לה הם היו אחראים: "על פי עצתו של רואה החשבון... יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין, ויחייב בו את האדם ששילם או שהירשה את התשלום הבלתי-חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2001<sup>78</sup> נקבעו נוהל ואמות מידה להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים ברשויות מקומיות בגין הוצאה שלא

74 חברת המועצה הגב' הלן גלבר וחבר המועצה אינג' צבי צילקר.

75 עו"ד נעים שומר וד"ר אלי לחמני.

76 חבר המועצה מר משה בוטרשילי.

77 המרכז פועל במסגרת החברה העירונית לתרבות.

78 חוזר 5/2001, ועדכון לנוהל בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008, פורסם באוגוסט 2008.

## על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטיל חיוב אישי על נושאי משרה שהיו שותפים לחלוקה שלא כדין של הכרטיסים

כדין. בחוזר הוגדרה הוצאה שלא כדין כ"הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה. כדוגמאות לפעולות שיחשבו כהוצאה שלא כדין ניתן למנות:.... מתן הנחה או תמיכה מבלי שהתקבלה על כך החלטה בגופים המוסמכים לכך".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 6/2008, שפורסם באוגוסט 2008, נקבע כי "בדין וחשבון לשנת 2003 הצביע מבקר המדינה על תופעה של חלוקת כרטיסים חנים למופעי תרבות וספורט לחברי מועצה ולבעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות... אנו מבקשים להבהיר כי הרשות המקומית רשאית לחלק כרטיסי חנים 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. **במקרים שהנחיה זו לא תבוצע, יופעל מנגנון חיוב אישי - על כל המשתמע מכך**" (ההדגשה אינה במקור).

המשכן לאמנויות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי המונח "כרטיסי הזמנה" פורש על ידי המשכן ככרטיסים זוגיים, שכן אין זה סביר לצפות מאיש לבוא על חשבון זמנו הפנוי בשעות הערב, המוקדשות על פי רוב לבני הזוג ולבני המשפחה, וכי כך נהוג בחלוקת כרטיסי הזמנה בכל אולמות התרבות בארץ ולמיטב ידיעתו גם בעולם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את נתינת כרטיסי ההזמנה, ובמקרים מסוימים אף יותר מכרטיס אחד, לנבחרים או לעובדי עירייה או התאגידים העירוניים שלה שלא בהכרח במסגרת מילוי תפקידם, בניגוד לדין - נוהל משרד הפנים והנחיית היועץ המשפטי לממשלה. חלוקת כרטיסים לנבחרים ציבור או לעובדים בתוקף תפקידם על ידי העירייה או התאגיד העירוני צריכה להיעשות על פי תבחינים ואמות מידה ברורים, בלויית רישום נאות ובשקיפות מרבית.

על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטיל חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים שהיו שותפים לחלוקה שלא כדין של הכרטיסים.

## סיכום

הממצאים הרבים  
שתוארו בדוח מעלים  
חשש להליך לא תקין  
של חלוקת כרטיסי  
הזמנה, ובחלק  
מהמקרים אף עולה  
חשש למשוא פנים  
בחלוקתם

כלל יסוד הוא שעובדי הציבור פועלים כנאמנים של הציבור: "עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם"<sup>79</sup>. כדי לקדם את חובותיה כנאמן הציבור על הרשות הציבורית לזכות באמון הציבור בה, בנבחריה ובעובדיה<sup>80</sup>. חלוקת כרטיסי הזמנה על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים למופעים או לאירועים הייתה וממשיכה להיות קרקע פורייה להפליה ולחוסר שוויון בין מקבלי כרטיסי הזמנה לבין תושבים המשלמים עבור הכרטיסים, ואף משתתפים למעשה במימון האירועים באמצעות תשלום מסים וארנונות. תופעה זו מוכרת גם במוסדות אחרים במדינה, והיא אכן מטרידה. הבדיקה הנוכחית נעשתה בעיר אשדוד בעקבות תלונה ומידע שהתקבלו במשרד מבקר המדינה, אך יש מקום לבדוק את הנושא ב"מרחבים" נוספים.

בשנים 2014-2017 התקיימו בנכסים שונים של העירייה ושל שני התאגידים העירוניים שלה - החברה העירונית לתרבות והמשכן לאמנויות - יותר מ-1,000 אירועים ומופעים, ובהם חולקו כ-15,700 כרטיסי הזמנה, שערכם הכולל עמד על כמיליון ש"ח<sup>81</sup>. מכלול הממצאים המתוארים בדוח מצביעים על כך שבכל הקשור לחלוקת כרטיסי הזמנה העירייה והתאגידים העירוניים שלה פעלו בהליכים פגומים, בחוסר שוויוניות ושקיפות ובניגוד לכללי המינהל התקינים - דבר העלול לפגוע באמון הציבור בהם. הוועדה המקצועית שמתפקידה לבחון ולאשר חלוקת כרטיסי הזמנה לא התכנסה, והעירייה לא קיימה את הוראות משרד הפנים וההוראות שקבעה בכל הקשור לחלוקת הכרטיסים. הממצאים בדוח מלמדים שהעירייה התרשלה בתפקידה לפקח על הליך חלוקת הכרטיסים ולהבטיח כי היא תיעשה על פי אמות המידה והתבחינים שנקבעו - דבר שהוביל לחלוקת כרטיסים שלא כדין. במהלך הביקורת נמסר לעובדי משרד מבקר המדינה מידע חלקי, לא מדויק ובחלקו גם לא מהימן על חלוקת הכרטיסים, תוך כדי פגיעה בסדרי המינהל התקין.

79 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח (2), עמ' 774.

80 ראו גם דוח הביקורת מ-2003.

81 על פי נתוני המשכן לאמנויות לאירועים ולמופעים שמכירת הכרטיסים עבורם נעשתה על ידי המשכן. דהיינו הנתון אינו כולל אירועים שמכירת הכרטיסים עבורם נעשתה על ידי גורמים אחרים.

הממצאים הרבים שתוארו בדוח מעלים חשש להליך לא תקין של חלוקת כרטיסי הזמנה, ובחלק מהמקרים אף עולה חשש למשוא פנים בחלוקתם. על העירייה והתאגידים העירוניים לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה. על העירייה מוטלת אחריות לשמירה על נכסי הציבור לרבות כרטיסים למופעים. תכליתו של הדין בנושא הכרטיסים היא להבטיח טוהר מידות בשירות הציבורי ובכך לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון ולמנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו מגיע לו. על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטיל חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים שהיו שותפים לחלוקת הכרטיסים שלא כדין - בהתבסס על חוזרי מנכ"ל משרד הפנים<sup>82</sup>.

