

דוח מבקר המדינה בנושא

"ניהול אירועים וחגיגות ברשויות מקומיות"

(מתוך דוח הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013)

- דוח מעקב -

1. רקע

בחודשים דצמבר 2012 - יוני 2013 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטות בפסטיבל ראשון לציון ואירועי "חגיגות ה-130" להיווסדה של העיר, את ההתקשרויות שנעשו לצורך קיום האירועים ואת אופן ניהולם.

את עיקר האירועים והמופעים מנהלת החברה העירונית ראשון לציון לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית** או **החברה**). העירייה מממנת את האירועים שהחברה העירונית מקיימת וקובעת בתחילת כל שנה את התקציב, לפי פירוט האירועים הצפויים ולפי אומדן עלותו של כל אירוע שמגיש לה מנהל הכספים של החברה. מימון העירייה מתבצע באמצעות "דמי ניהול"¹ - למימון אירועים קבועים המתקיימים מדי שנה בשנה, ועל-פי הזמנות לביצוע עבודה שהעירייה מוציאה לחברה העירונית - מימון אירועים חד-פעמיים.

ממצאי מעקב הביקורת אחר יישום המלצות מבקר המדינה יובאו להלן. חלק מהממצאים וההמלצות מובאים כלשונם בדוח מבקר המדינה.

2. תקציב האירועים

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- בשנים 2009-2012 גדלו ההוצאות בפועל בגין כל האירועים שקיימה החברה העירונית באופן חריג בכ-166% (מכ-7.1 מיליון ש"ח לכ-19 מיליון ש"ח). בעיקר בלט הדבר בשנים 2010-2011, שבהן גדלו ההוצאות בכ-113% (מכ-8.5 מיליון ש"ח לכ-18.2 מיליון ש"ח). ראש העירייה מסר כי העירייה הגדילה בשנים אלו את היקף אירועי התרבות בעיר ואת התקציבים המיועדים לכך כדי להעלות את רמת התרבות בעיר, והחברה העירונית מסרה כי היא משמשת זרוע ביצועית של העירייה.

- בהשוואה בין תקצובם של האירועים הקבועים לבין ההוצאות בפועל עולות חריגות ניכרות מהתקציב שנקבע (בשנת 2009 הייתה חריגה של 36%, בשנת 2010 הייתה חריגה של 30% ובשנת 2011 הייתה חריגה של 16%). בשל כך גדלו גם תקציבי "דמי הניהול" השנתיים וההוצאה בפועל של העירייה בגין "דמי הניהול".

¹ מימון הוצאות מלא של העירייה לכל פעולות החברה העירונית, לרבות בגין ניהול האירועים בעיר (בניכוי הכנסות החברה).

החברה מסרה כי החריגות מהתקציב נעשו עקב עלויות לא צפויות או הערכות שגויות. החברה גם ציינה בתשובתה מקרים שבהם קבעה סכום מרבי בפרסומיה להתקשרות עם ספקים לשם קיום אירוע, וזאת כדי לא לחרוג מהמסגרת התקציבית.

- העירייה לא עמדה על כך שהתקציב שנקבע לחברה העירונית ישמש תקרת הוצאות לפעילותה, וממילא לא קיימה פיקוח הדוק על עמידתה במגבלות התקציב שנקבע לה ולא דרשה ממנה לנקוט צעדי התייעלות כדי לצמצם את ההוצאה הציבורית.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- לנוכח ההוצאות הגדולות של העירייה ושל החברה בגין האירועים וההכנסות הקטנות של החברה העירונית מהם, ולנוכח מדיניות העירייה והעומד בראשה שלפיה יש להגדיל במידה ניכרת את היקף האירועים בעיר ואת התקציב המוקצה להם, יש להקפיד להשתמש ביעילות בכספי ציבור ולצמצם ככל הניתן את ההפרש בין ההוצאות להכנסות, שבסופו של דבר יוטל על הקופה הציבורית.

- חריגות חוזרות ונשנות ובהיקף כה בולט מהתקציב שנקבע בתחילת השנה לקיום האירועים מלמדות על תכנון לקוי שלהם, וממילא של רכיבי התקציב שנקבע להם. מן הראוי שתיעשה בקרה תקופתית לשמירת המסגרת התקציבית ולהגבלת ההוצאות.

- נוכח הגידול הניכר בהוצאות "דמי הניהול", יש לקבוע תקרת הוצאות, לפקח פיקוח הדוק על עמידת החברה העירונית במגבלות התקציב שנקבע לה.

- ב"דמי הניהול" יש משום מימון מלא של ההוצאות הקבועות של החברה. אף על פי כן, לא הציבה העירייה לחברה הגבלות כלשהן או דרשה ממנה להתייעל. לא זו בלבד, אלא שהחברה העירונית אף חרגה מהתקציבים שנקבעו לה "דמי הניהול". מן הראוי שהעירייה תבחן דרכים להוזיל ככל הניתן את עלותם של האירועים והחריגות, לרבות פרסום מכרז פומבי לניהולם.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שנקטו

החברה מסרה לצוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה כי היא פועלת בהתאם לקבוע בנוהלי עבודה במהלך עריכת אירועים ופסטיבלים. לעתים, אין שליטה ו/או בהירות לגבי מלוא ההוצאות שיידרשו לקיום האירוע טרום אישור התקציבים. לא ניתן לדעת מהן הדרישות החדשות ו/או ההוצאות הבלתי-צפויות אשר יחייבו קבלת רישיון לאירוע (לדוגמה: תוספת תקציב משמעותית שלא תוכננה עת הוכן התקציב והוגדרה בידי מבקר המדינה כחריגה נבעה מהקשחת דרישות המשטרה לאחר מות החיילת בהכנות לטקס יום העצמאות בהר הרצל).

תגובת מנהל החברה העירונית:

"נחמד שוב, כי ההוצאות הגדולות בגין האירועים בשנה בה בוצעה הביקורת, נבעו מחריגות ה-130 לעיר ראשון לציון. כבר בשנת התקציב 2014, עמד סה"כ התקציב לאירועים 'יחד פעמיים' על 3.7 מיליון ש"ח! ובשנת 2015 אושר סך של 2.07 מיליון ש"ח. החברה נצמדה לעבודה תחת 'נוהל ההפקות', אשר הקמתו הסתיימה, הקימה

י'ועדת רפרטוארי' אשר מפקחת על עבודה תחת התקציב, ומנהלת את ההפקה לאירוע משלב התכנון ועד להפקת הלקחים אחריו. ליועצים אומנותיים ומפיקים, יוצאת החברה ב'קול קורא' פומבי, לאיתור אנשי המקצוע. לעוזרים טכניים כמו: גנרטורים, במות, מחסומים ועוד, הקימה החברה מכרזי מסגרת שנתיים ותעבוד מולם! אציין כאן, כי החברה העירונית מקפידה להוציא פרוטוקולים מסודרים לכל הפקה באשר היא."

3. הכנסות מחגיגות ומאירועים

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

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

- בידי החברה העירונית לא היו נתונים מרוכזים ומלאים על התמיכות והחסויות שקיבלה במשך השנים מגורמים שונים לצורך קיום אירועים.

- בהסכם מאוגוסט 2011 בין החברה העירונית לחברת הפקות (להלן - **חברת ההפקות**), לצורך הפקת ערב מחווה לחיים חפר, נקבע כי עלות ההפקה תהא 200,000 ש"ח בתוספת מע"מ, ועוד 50,000 ש"ח שישלם בנק הפועלים תמורת חסות². החברה העירונית מסרה למשרד מבקר המדינה כי סכום החסות לא נרשם בספריה מכיוון שהוא הועבר ישירות לחברת ההפקות, שלא ניתן למצוא במסמכיה את פרטי ההסכם בין חברת ההפקות לבנק, וכן, שסכום החסות שנתן בנק הפועלים התקבל בקרן ראשון.

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

- באותה ישיבת מועצה הציג מנכ"ל החברה את הכוונה "לגייס ספונסרים ובעלי ממון לטובת הפסטיבל [פארק הקולנוע]". המנכ"ל העריך כי הכנסות הפסטיבל מכרטיסים ומספונסרים יהיו כשני מיליון ש"ח. נמצא כי הניסיונות לגייס חסויות מסחריות לפסטיבל זה לא צלחו, ושלא כמתוכנן לא גויסו כלל ספונסרים.

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

² בתוספת להסכם מ-4.9.11 נקבע כי לחברת ההפקות ישולם סכום נוסף בסך 140,000 ש"ח (לא כולל מע"מ) לצורך שידור האירוע בטלוויזיה.

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

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- מאחר שהבנק הסכים לשלם בעבור מתן חסות לאירוע, מן הראוי היה שפרטי ההסכם בעניין זה בין הבנק ובין חברת ההפקות יישמרו בתיקי החברה העירונית. יתרה מזאת, יש לרשום את סכומי החסות בספרי החברה על-פי עקרון השקיפות והגילוי הנאות. כמו כן, היעדר מסמכים מפורטים בנוגע להפקדת הכספים בקרן ראשון ולאופן השימוש בהם, אינו מאפשר לדעת למה שימשו הכספים.
- מן הראוי שהעירייה והחברה העירונית יקבעו נהלים להסדרת ההתקשרויות עם גופים מסחריים נותני חסות, אשר יבטיחו השגת יעדי האירועים ובחירה אובייקטיבית של נותני החסות. כמו כן, יקבעו הנהלים שחובותיהם וזכויותיהם של הגוף הציבורי ושל נותן החסות יסוכמו בכתב ובאופן ברור.
- כמו כן, על העירייה והחברה העירונית היה לפעול לניצול מיטבי של האפשרויות לקבלת תמיכות מגורמים ממשלתיים ולגיוס חסויות מגופים מסחריים לאירועים ולפסטיבלים שעלותם גבוהה, וזאת כדי להקטין את חלקן במימון הוצאותיהן לצורך זה.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- מנכ"ל החברה מסר כי החברה מקבלת את הערת המבקר ובמקרה שיידרשו להנפיק אישור ל"תרומה מוכרת" הסכום יירשם גם בספרי החברה.
- מנכ"ל החברה מסר לצוות לתיקון ליקויים כי מקובלת הערת מבקר המדינה ויגובשו נהלים מתאימים לגיוס חסויות הן מגופים מסחריים והן מגורמים ממשלתיים (לדוגמה: בכנס "לשון ראשון" שהתקיים בשנת 2014 מתוך תקציב של 1,400,000 ש"ח גויסו חסויות מגופים ממשלתיים בסך 750,000 ש"ח). יחד עם זאת, החברה מדגישה כי גיוס החסויות יבוצע על-פי אמות מידה ציבוריות ובחינה מעמיקה של הגוף המסחרי המציע חסות: מהן מטרותיו ואופן התנהלותו מול רשויות ציבוריות בכלל ומול העירייה בפרט. לדוגמה, יהיה מוצדק לשקול דחיית חסות מגוף שבקימו יש משום פגיעה ברגשותיו של ציבור מסוים או מגוף שביצע עברות על-פי חוק התכנון והבנייה או שאינו משלם חובותיו לעירייה. ברי כי התנאים והסייגים האמורים, בהתקשרות מול גופים מסחריים, יערימו קשיים בגיוס החסויות.

4. חלוקת כרטיסים ללא תשלום

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

החברה העירונית נהגה לחלק בכל שנה וללא תמורה מאות כרטיסים לגורמים שונים, ובכלל זה לבעלי תפקידים בעירייה ובתאגידי העירייה. רוב מקבלי הכרטיסים לא מילאו תפקידים שחייבו אותם להשתתף באירועים שאליהם הוזמנו. יתרה מזאת,

לכל אחד ניתן יותר מכרטיס אחד, לכן אין כל ספק שמדובר בטובת הנאה. חלוקת ההזמנות נעשתה בלי שלעירייה או לחברה היה נוהל בעניין ובלי שהוקמה ועדה מקצועית שתקבע תבחינים לחלוקת הכרטיסים, תגיש את החלטותיה לאישור מועצת העירייה, תעמיד את ההחלטות לאחר אישורן לעיון תושבי הרשות ותפרסם אותן באתר האינטרנט של הרשות, כנדרש בחוזר מנכ"ל.³ במסמכי החברה העירונית לא צוין למי חולקו ההזמנות לאירועים וכמה הזמנות חולקו, ובכך נהגו בחוסר שקיפות בניגוד לנדרש.

מועצת העירייה החליטה בישיבתה ב-2.5.12 להקים ועדה שתדון בחלוקת כרטיסים למופעים לחברי המועצה. הוועדה דנה בנושא ב-18.2.13 והחליטה לאמץ את חוות הדעת שקיבלה מיועץ משפטי חיצוני, לפיה יש להפסיק את חלוקת הכרטיסים לנבחרים ציבור, למעט אירועים עירוניים שאין מתקיימת בהם מכירת כרטיסים. החברה העירונית אימצה נוהל זה.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

חוות הדעת האמורה עניינה רק במתן כרטיסים בחינם לחברי מועצה, אך אין היא עוסקת בחלוקת כרטיסים בחינם לעובדי עירייה ולעובדיהן של החברות העירוניות שלא לצורך מילוי תפקידים, שגם היא אסורה.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שנקטו

הנהלת העירייה בישיבתה מ-3.2.14 קבעה כי החברה תקים ועדה מתאימה לשם בחינת סוג האירוע ומאפייניו. החברה הקימה את הוועדה וכבר נערכה הישיבה הראשונה במסגרתה נקבעו נהלים מתאימים ונבחנו התבחינים לגבי אירועים קרובים.

תגובת מנהל החברה העירונית:

"החברה אישרה בהנהלת העיר את הרכב הוועדה וסוגי הקהלים לקבלת כרטיסים. כמו כן, בסמכות הוועדה לקבוע זהות האירוע, ובאם נמצא כי האירוע 'בעל צביון עירוני' אזי, מאשרת הנפקת כרטיסים לחברי מועצה ודירקטוריון. אציין כאן כי הוועדה מתכנסת תדיר לפני כל אירוע משמעותי ומנפיקה פרוטוקול להחלטותיה!"

5. תכנון אירועים וקיומם

א. נוהל בדבר קיום אירועים

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

החברה לא קבעה נוהל או מסגרת מחייבת אחרת או מסמך עקרונות להבניית שיקול הדעת ולקביעת אבני דרך, המפרטים את הפעולות הכרוכות בתכנון כל אירוע, אישורו והפקתו.

³ בפברואר 2007 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את נוהל חלוקת כרטיסים לאירועי תרבות וספורט (מס' 1/2007). לפי הנוהל, הרשות המקומית או התאגיד העירוני יקימו ועדה מקצועית שתקבע תבחינים לחלוקת כרטיסים ללא תמורה או בתמורה חלקית ואת שלבי קבלת ההחלטות בנוגע לחלוקת הכרטיסים. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 2008 (מס' 6/2008) מבהיר כי ניתן לחלק כרטיסי חינם רק לאירועים רשמיים של הרשות המקומית, בהם נדרשת או מוצדקת השתתפותם של חברי המועצה או עובדיה בתוקף תפקידם.

למשרד מבקר המדינה הועברה טיוטת נוהל שמטרתו לפרט את הפעולות שעל החברה לבצע לקראת קיום כל אירוע. נמצא כי טיוטת הנוהל האמורה לא הובאה לאישורה של הנהלת החברה. עלה גם כי הפעילות השוטפת של החברה מתנהלת בפועל בחריגה מטיטוטת הנוהל המוצעת.

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

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

ראוי שתקבע מסגרת מחייבת שבה יוסדרו כל הפעולות הכרוכות בקיומם של אירועים משלב התכנון ועד לאחר הסיום, לרבות תהליך הפקת לקחים. ראוי שהעירייה תדון בטיטוטת הנוהל המוצע ותקבע על בסיסה מסגרת מחייבת שכזו. התקנת הנוהל ואימוץ דרכי הפעולה המומלצות בו עשויים לאפשר ניהול יעיל, חסכוני ואפקטיבי יותר של האירועים המופקים ברחבי העיר ושל כספי הציבור המוצאים בגינם.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

החברה מסרה כי היא פועלת בהתאם להנחיות מבקר המדינה, ובשנת 2015 אושר נוהל "הפקת אירוע".

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"הוקמה ועדת רפרטואר הכוללת את מחזיק תיק תרבות במועצה, דוברת העירייה, יועץ ראש העיר לתרבות, נציגות ועדת מכרזים, מנכ"ל החברה ומנהלי ההפקות והאירועים כאן. הוקמו מכרזי מסגרת לכל הסובב במה ויש חברות זוכות בהשכרת גנרטורים, מחסומים, במות וכד'. החברה עובדת מול חב' מופעים בע"מ הדואגת להפחתת מחירי אומנים. מתקיימים תדיר לפני אירועים ישיבות ובתום [המופע] הפקות לקחים. לכל הישיבות יש פרוטוקולים מסודרים בהם ניתן לקבל המידע עבור כל הפקה או פסטיבל.

"כאמור, החברה מפרסמת מכרזים ו'קול קורא' לבחירת: מפיקים, יועץ אומנותי וכיוצא... החברה מקפידה לפרסם בעיתונות ארצית ובאינטרנט מודעות איתור! כמו כן, מקפידה החברה העירונית לא ל'שרשר' תשלומים באמצעות חב' אמרגנות **אלא אם כן**, בעצמאות שורשרו אומנים דרך מס' משרדי אמרגנות!!" [ההדגשה במקור]

ב. אופן בחירת האירועים

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- מבדיקת מסמכים הנוגעים לפסטיבלים, לחגיגות ולאירועים לא ניתן לעמוד על אופן קבלת החלטות בעירייה ובחברה העירונית לגבי סוג האירועים שיתקיימו ותוכניהם.

- בישיבת מועצת העירייה מדצמבר 2010 אמר ראש העירייה: "...ב-2012, שהיא שנת ה-130 לעיר, הכוונה לבצע, לחגוג את השנה הזאת... כשעובד על זה צוות היגוי בראשותו של ספי ריבלין." לשם יישום החלטה זו נבחרה ועדת היגוי מורחבת לחגיגות (להלן - **ועדת ההיגוי המורחבת**) והוקמו ועדות בתחומים תרבות, ספורט, פסטיבלים ואמנות, חינוך והשכלה ועוד.

החברה העירונית מסרה כי ועדת ההיגוי המורחבת נבחרה על ידי העירייה⁴. במסמכים שהומצאו לא נמצאו אסמכתאות לאופן בחירת חברי הוועדה המורחבת, אך עולה מהם כי מנכ"ל החברה המליץ על המועמדים לראשי הוועדות בתחומים השונים והביא את מינוים לאישורו של ראש העירייה, ולאחר מכן הם בחרו את חברי הוועדות בתיאום עם ועדת ההיגוי המורחבת. מנהל הרשות לאמנות הבמה הפקות ומורשת בחברה העירונית (להלן - **מנהל הרשות**) מסר כי הוועדות השונות המליצו על תכנים ורעיונות לאירועים והעלו אותם לדין ואישור בוועדת ההיגוי המורחבת.

בתיקי העירייה והחברה העירונית לא נמצאו פרוטוקולים מהדיונים של ועדת תרבות, ספורט, פסטיבלים ואמנות. החברה העירונית מסרה כי היא ומטה "חגיגות ה-130" קיימו עבודה רבה ומקיפה כדי לבחון מהם האירועים המתאימים ביותר לחגיגות אלו.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

מהמסמכים שהעבירה החברה עולה כי אמנם היה דיווח על קיום עבודת מטה, אך לא ניתן ללמוד מהם על בסיס אילו תחשיבים נקבעו התקציבים שהוצעו, כיצד נבחרו המופעים בתחומים השונים לפי מטרות-העל שהוגדרו לקיום "חגיגות ה-130" ואילו לקחים הופקו מכל אירוע. לא נמצא תיעוד על תהליך קבלת ההחלטות לכיסוי ההוצאות ואת בחירת החברה המפיקה, הספקים ונותני השירותים.

החברה העירונית מסרה כי בכוונתה להקפיד הקפדה יתרה על רישום פרוטוקולים.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

החברה פועלת בהתאם לנוהלי עבודה מחייבים בעת עריכת אירועים ופסטיבלים. החברה מסרה כי היא מקפידה הקפדה יתרה בתיעוד אופן בחירת האירועים באמצעות פרוטוקולים מתאימים הכוללים גם את השיקולים לבחירת מופע.

6. התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים בתחום האמנותי

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- בשנים 2010-2012 חתמה החברה העירונית על הסכמים עם חברת הפקות לקבלת שירות ייעוץ אמנותי (להלן - **היועצים האמנותיים**) בנוגע לפסטיבל שהתקיים בחול המועד סוכות. בחירת היועצים האמנותיים לא נעשתה בתהליך תחרותי. מנהל

⁴ יו"ר הוועדה נבחר בוועדת יועצים ומתכננים.

הרשות אמנם מסר כי לתפקיד רואיינו שלושה מועמדים, אולם, לא נמצאו כל אסמכתאות לתהליך, ובכלל זה, פרטים על זהות המועמדים הנוספים, על ניסיונם המקצועי, על אופן קביעת סכום התמורה לזוכים, נימוקי בחירת היועצים הזוכים וזהות הפורום הבוחר.

- במסגרת תפקידים שימשו היועצים האומנותיים גם חברי ועדת ההיגוי של הפסטיבל באותן שנים, וממילא היו שותפים לתהליכי קבלת החלטות שנגעו להפקות באמצעות חברת ההפקות שבבעלותם. בשנים 2010-2012 שילמה החברה העירונית ליועצים האומנותיים סכומים גבוהים מאוד (464,000 ש"ח, 626,000 ש"ח ו-187,000 ש"ח, כולל מע"מ בהתאמה), בהשוואה לסכומים ששילמה לחברות הפקה אחרות. היועצים האומנותיים מסרו כי הפקות המקור יקרות יותר מהפקות אחרות.

- החברה העירונית התקשרה בהסכם עם היועצים האומנותיים ועם אחד מבעליה לניהול מטה אירועי "חגיגות ה-130" להיווסדה של העיר. סכום ההתקשרות היה 679,760 ש"ח.

- בשנת 2011 הפיקו היועצים האומנותיים בעבור החברה את אירוע הקדם-אירוויזיון. על-פי ההסכם, התחייבה החברה העירונית לתת ליועצים האומנותיים זכות שימוש בלעדית בהיכל התרבות העירוני על ציודו למשך כיומיים, ללא כל תמורה כספית. עוד התחייבה החברה העירונית לממן את עלות אבטחת האירוע, וכן לשלם לחברת ההפקות 200,000 ש"ח (בתוספת מע"מ) בעבור הפקת האירוע⁵. החברה העניקה לצוות ההפקה גם מאות כרטיסים לאירוע בחינם. בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים המלמדים על פרסום האירוע לתושבי העיר, המזמין אותם להשתתף בו על בסיס מקום פנוי.

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

החברה העירונית מסרה כי התמורה האמיתית לקיום האירוע היא העלאת המוניטין של העיר ומיתוגה.

- מנכ"ל החברה פנה לשני מועמדים לשם איוש תפקיד מנהל מטה ל"חגיגות ה-130". ב-18.11.10 נשלחה למנכ"ל הצעה של מועמדת אחת וב-22.11.10 נשלחה הצעה של מועמד שני שהוא גם אחד הבעלים של חברת ההפקות של היועצים האומנותיים. מפרוטוקול ישיבת ועדת איתור לתפקיד עולה כי לוועדה הוזמנו שלושה מועמדים - שני המועמדים שהגישו את הצעותיהם ומועמדת נוספת שלא הגיעה לישיבה. בפרוטוקול צוין כי שני המועמדים נמצאו ראויים, אך המועמד שהוא מבעלי חברת ההפקות נמצא מתאים יותר. החברה התחייבה לשלם לו תמורת עבודתו סכום כולל של 501,120 ש"ח, ו-178,640 ש"ח נוספים עקב הארכת ההסכם.

⁵ תשלום זה הוא נוסף לתשלום 600,000 ש"ח ששילמה רשות השידור ליועצים האומנותיים.

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

- לקיום אירוע הפתיחה של "חגיגות ה-130" המליצה ועדת היגוי מצומצמת בראשות מנכ"ל החברה על שלושה שמות של מועמדים לתפקיד הבמאי והמפיק האמנותי של האירוע. לא נמצא פרוטוקול של ישיבת הוועדה המצומצמת המלמד על נימוקיה להמלצה.

ב-1.5.11 כתב מנהל מטה החגיגות לראש צוות האירועים ולמנכ"ל החברה כי המטה פנה לשני גופים להגיש הצעות לאירוע. ועדת ההיגוי המורחבת דנה בהמלצות לאירוע הפתיחה והמליצה לבחור באחד המציעים.

ב-15.3.12 נחתם הסכם בין החברה העירונית ובין אחד המציעים, לפיו זה האחרון ישמש במאי האירוע בתמורה לסך של 865,000 ש"ח לפני מע"מ. בפועל, שילמה החברה כ-192,000 ש"ח יותר מהסכום שהתחייבה לשלם. מנהל הרשות מסר כי מדובר בתוספות שונות שעליהן הוסכם במהלך עבודתו, ולא נכללו בהסכם עמו, כמו תשלום לאמנים.

- ב-1.3.12 פרסמה החברה "קול קורא" ל"מפיקי שטח" להפקת אירועים ומסיבות רחוב בשנים 2012-2013. המציעים התבקשו להגיש את הצעותיהם עד 12.3.12. בפרסום צוין כי "לא תתקבלנה הצעות מעל ל-15,000 ש"ח (לאירוע בודד)". ב-15.3.12 נפתחו 11 מעטפות מציעים בהם מועמד א' ונבחרו שלושה מועמדים.

במסמכי החברה העירונית נמצאו שתי הצעות מחיר לתפקיד המפיק בפועל של אירוע הפתיחה של "חגיגות ה-130": האחת מ-6.3.12 בסך 55,000 ש"ח, לפני מע"מ, והאחרת של מועמד א', מ-13.3.12 בסך 50,000 ש"ח, לפני מע"מ. ב-15.3.12 חתמה החברה על הסכם עם מועמד א', לפיו הוא ישמש מפיק בפועל של אירוע הפתיחה בתמורה ל-58,000 ש"ח.

בתיקי החברה לא נמצאה פנייה רשמית ואחידה שנשלחה לשני המועמדים שבה הוגדרו דרישות התפקיד המוצע ונקבע המועד האחרון להגשת הצעותיהם, וכן, לא נמצא אומדן של התמורה שהחברה העירונית תשלם בעבור העבודה. כמו כן, על-פי הנהוג בחברה העירונית, להתקשרויות שבין 20,001 ש"ח ל-139,500 ש"ח יש לקבל שלוש עד חמש הצעות מחיר לפי העניין, ולא שתיים כפי שנעשה.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- משרד מבקר המדינה רואה בחומרה היעדר קיום מכרזים או תהליך תחרותי ושקוף אחר הכולל תיעוד מפורט של הנימוקים לבחירה, וכן את היעדרן של אסמכתאות המפרטות את שלבי תהליך קבלת ההחלטות שהחברה העירונית קיימה בנוגע לאופן בחירת היועצים האמנותיים, לרבות קביעת הסכומים הנקובים בהסכמים שחתמה עמם.

- משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התופעה שרשויות מקומיות משלמות מאות אלפי שקלים למפיקים, לחברות הפקה, ליועצים ולמנהלים אמנותיים בלי לבצע עבודת מטה מתאימה, בלי להגדיר מראש ובכתב את מטרות ההתקשרות

ואת השיקולים לביצועה, בלי פנייה מתועדת לקבלת הצעות מחיר ובלי לנהל פרוטוקולים מסודרים במהלך כל תהליך ההתקשרות. הסכומים הגבוהים נקבעים בלא תחשיב ברור, ולרוב הם משולמים באופן גלובלי ללא כל בקרה ודיווח על מהות השירותים שניתנו.

- מצב עניינים שבו בעלים של חברת הפקות המפיקה בעבור החברה אירועים ומופעים שונים במסגרת פסטיבל משמשים גם יועצים אמנותיים וחברי ועדת ההיגוי של הפסטיבל, ובתפקידם זה מחליטים ומשפיעים על בחירת האמנים והמופעים שישתתפו בפסטיבל - שחלקם לפחות מסופק או מופק על ידם - הוא מצב בלתי ראוי בעליל ויש בו משום ניגוד עניינים. ניגוד העניינים אף חמור יותר בהתחשב בכך שההתקשרות עם האמנים המשתתפים באירועים, באמצעות משרדי הפקה ואמרגנים, אינה מתבצעת בתהליך תחרותי, שוויוני ושקוף. יתרה מזאת, מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי ומשאר המסמכים המצויים בתיקי החברה הנוגעים לתכנון הפסטיבל וניהולו לא ניתן להבין מה היו השיקולים שעמדו בבסיס בחירת האמנים והמופעים.

החברה טענה כי היועצים האמנותיים פנו לאמנים ולסוכנויות אמנים כדי לבדוק עלויות, אך לא המציאה אסמכתאות לטענתה.

היועצים האמנותיים טענו בתשובתם: "נהוג מקובל ואף הכרחי, הוא, כי היועץ האמנותי יפיק הפקה (ובמקרים אחרים אף הרבה הפקות) עבור הפסטיבל/האירוע... שעה שעורכיו מבקשים לוודא כי הטוב ביותר בתחומו, ישמש בתור היועץ/המנהל האמנותי של האירוע ושעה שלא ניתן לוותר (הדדית) על הפקה של אותו הגורם הטוב בשוק... ככל שתהיה הגבלה על הפקה כזו - יפגע הדבר בהתקשרות."

- לא נמצאו מסמכים המבהירים כיצד הוחלט לקיים את אירוע הקדם-אירוויזיון ולשאת בהוצאות הרבות הכרוכות בקיומו בלי שבוצע תחשיב כולל בנוגע לעלותו בעבור החברה והעירייה. לא ברור גם מה הנימוק להסכמת העירייה לשאת בתשלום נוסף לחברת ההפקות, אף על פי שחברה זו ביקשה להפיק את האירוע ואף קיבלה תמורת הפקתו מאות אלפי שקלים מרשות השידור; והכול ללא תמורה הולמת לחברה העירונית ולעירייה בגין הוצאות אלו. נוסף על כך, העניקה החברה מאות הזמנות ללא תמורה לצוות ההפקה, ועקב כך צומצמה עד מאוד יכולתם של תושבי העיר להשתתף באירוע כפי שהובטח.

- לצורך איוש תפקיד שהשכר בצדו הוא מאות אלפי שקלים, מן הראוי שהחברה תפרסם מכרז כדון, ותפעל לפי עקרונות בסיסיים של שוויון, של הגינות ושל שקיפות ותקפיד על סדרי מינהל תקין ועל פעולה יעילה וחסכנית.

- אי-השמירה על המסגרת התקציבית שנקבעה בהסכם עם הבמאי והחריגה מהסכום שנקבע בו כתמורה בלי שנחתם הסכם חדש לעיגון השינויים והתוספות, יש גם בהן פגיעה בקופה הציבורית ובאפשרות לשקיפות ובקרה.

- כל התקשרות של החברה עם מועמד לתפקיד צריכה להיעשות על-פי החוק ולפי הנהלים שקבעה בנושא. מן הראוי היה שהחברה תפנה למועמדים שפנו אליה

בעקבות הפרסום של "קול קורא" לתפקיד דומה ונמצאו מתאימים, בייחוד לשלושת המועמדים שהחברה המליצה לתפקיד זה.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- החברה מקבלת את הערות מבקר המדינה ותפעל על-פיהן.
- להבא, תבחן החברה הצעות שיתוף פעולה מגופי שידור שונים, הן בהיבט האומנותי והן לגבי חלוקת כרטיסי ההזמנה לציבור הרחב שתבוצע באמצעות הוועדה לחלוקת כרטיסים אשר כאמור הוקמה וכבר קיימה את ישיבתה הראשונה.
- להלן חלק מהתייחסות החברה בנוגע להתקשרות עם במאי "חגיגות ה-130" והליך בחירת "מפיקי שטח": נראה כי המבקר התעלם מהוראות סעיף 3(5) לתקנות העירויות (מכרזים) הקובע כי קיים פטור מעריכת מכרז, בין היתר, במקרה בו מדובר על התקשרות לביצוע עבודה אומנותית. מכאן, שבחירת אומן ו/או במאי ו/או מפיק לשם עריכת מופע ו/או אירוע תרבותי אינה יכולה להיבחן ו/או להימדד באפיק של עריכת מכרז או הליך תחרותי אחר.
- באשר לטענות לגבי מתן תשלום נוסף לבמאי החגיגות מדובר בתשלום בגין אומנים אשר הוא לא היה מחויב להשיגם מלכתחילה. החברה היא זו שהייתה אמורה לגייס אמנים לאירוע ולשלם להם.
- לשם בחירת "מפיקי שטח" עבור מופע ה-130 בוצעה פנייה למספר מפיקים ספציפיים אשר ידועים בכך שיוכלו לעמוד בהיקף עבודה כה נרחב כגון זה, ורק שני מפיקים הגישו הצעות מחיר אשר הוצגו בפני נציגי משרד מבקר המדינה. המציע שנבחר היה הזול מבין השניים ובעל יכולת עבודה מוכחת. כמו כן, הוא נבחר לאור בקשתו והמלצתו של המנהל האומנותי. במסגרת ה"קול קורא" חיפשה החברה העירונית "מפיקי שטח" לאירועים קטנים יותר כגון להפקת "מסיבת רחוב". אין להשוות את הניסיון והיכולות הנדרשות מ"מפיק שטח" לאירועים קטנים לתכונות הנדרשות מ"מפיק שטח" לאירוע בהיקף גדול ביותר כאירוע הפתיחה ל"חגיגות ה-130". פניות החברה אשר הופנו למספר מפיקים, די בהן כדי לעמוד בתנאים האמורים בנהל.

7. התקשרות עם אמנים

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- העירייה התקשרה עם אמנים שלא באמצעות משרד ההפקות או האמרגן המייצג אותם באופן רשמי, אלא באמצעות חברת הפקה, מפיק או אמרגן שרכש את הזכות לשווק את ההופעה מהאמרגן המייצג (תופעה של "שרשור"). באחד המקרים, החברה המייצגת את האמן "מכרה" את הופעתו לחברה אחת, זו "מכרה" אותה לחברה אחרת, וזו "מכרה" אותה לעירייה. יוצא אפוא שהעירייה שילמה עמלות תיווך לשתי חברות נוספות.
- על בחירת האמנים לכל אירוע החליטה ועדת היגוי שהוקמה לאירוע. בבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי לפסטיבל ראשון לציון שהתקיים בשנת

2012, הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי המורחבת והפרוטוקולים שצורפו לתשובתה של החברה, לא נמצאו נימוקים לבחירת האמנים ולהתאמתם לאירועים. כמו כן, החברה וועדות ההיגוי לא קבעו אמות מידה לבחירת האמנים או מגבלה כספית כלשהי על ההתקשרות עמם במטרה לנסות ולהקטין את העלות הכוללת של המופעים.

- באמצע 2011 פרסם מרכז השלטון המקומי מכרז להקמת גוף הזמנות ייחודי לצורכי תרבות ובידור בעבור הרשויות המקומיות. מטרת הקמתו - לבלום את תופעת הפקעת המחירים, להביא לידי ניצול מיטבי של התקציב שהרשויות המקומיות מקציבות לפעולות תרבות ולהקטין את העמלה של מתווכים בתחום הבידור. במכרז זכתה חברת "מופעים בעם".

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

❖ **הערות והמלצות מבקר המדינה**

העירייה לא תיעדה את הליך הבחירה של האמנים שהופיעו בחגיגות ובאירועים, לכן לא ניתן היה לדעת כיצד נבחרו האמנים. כמו כן, לא נקבעו לא אמות מידה לבחירת האמנים ולא מגבלה כספית כלשהי על ההתקשרויות עמם במטרה לנסות ולהפחית את מחירי ההופעות.

❖ **מעקב הביקורת - פעולות שנקטו**

החברה מסרה כי כבר בעת עריכת הביקורת הוצגו בפני המבקר שתי הצעות מחיר של חברת "מופעים בע"מ", הגבוהות בעשרות אלפי שקלים מההצעות שהתקבלו בחברה מחברות אמרגנות. יחד עם זאת, ולאור בקשת מבקר המדינה, החברה תמשיך לפנות לחברת "מופעים בע"מ" לשם קבלת הצעות מחיר לאמנים.

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"החברה העירונית מקפידה לעבוד עם הצעות מחיר לאומנים דרך 'חברת מופעים'. לדוגמא, בפורים 2015 והן לעצמאות 2015 נסגרו אומנים דרך החברה הזו! יחד עם זאת, מקפידה החברה העירונית לבדוק הצעות מחיר נוספות ובמידה שאומן יהיה זול יותר בחברת אמרגנות מסוימת, אזי הרכישה תעשה ישירות דרכה!... הוקמו מכרזי מסגרת למפרטים להם יש צורך במכרזים!... בוצע הליך פומבי וזכו מס' ספקים אשר יעבדו במהלך האירועים מול החברה העירונית".

8. התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים שלא בתחום האמנותי

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- כדי לקיים אירועים וחגיגות נדרשות הרשויות המקומיות להתקשר גם עם ספקים ונותני שירותים נלווים להופעות האמנים, כמו שירותי במה, הגברה ותאורה, אספקת מזון ושתייה, שיווק ופרסום, הסעות ואבטחה.
- לחברה העירונית אין נוהל מכרזים והתקשרויות משלה בדבר אופן בחירת הספקים ונותני השירותים, והיא פועלת בתחום זה לפי נוהל הקיים בחשבות של העירייה.
- בבדיקה מדגמית של מסמכי התקשרויות שביצעה החברה העירונית עם ספקים לצורך הזמנת טובין הנדרשים לקיום אירועים וחגיגות הועלו הליקויים האלה: בחירה בהצעת מחיר מסוימת בלי שהיה אפשר להשוות בין ההצעות שהוגשו ולקבוע מהי ההצעה הזולה ביותר; בחירה בהצעות מחיר שהוגשו לאחר המועד האחרון שנקבע לקבלת הצעות; בחירה בהצעות מחיר לאחר שבוצעו בעל-פה תיקונים ותוספות לעומת המפרט שנשלח למציעים; ובחירה במציע יחיד שהצעתו התקבלה ללא קיום מכרז.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- אימוץ נוהל המכרזים של העירייה מחייב את החברה העירונית לפעול בתקינות ולקיים תהליכים תחרותיים ושוויוניים המבטיחים למתמודדים שוויון זכויות ולה עצמה התקשרויות בתנאים המיטביים; תהליכים כמו פרסום מפרט דרישות מלא, מפורט, ברור ואחיד, פנייה למספר המציעים שנקבע בנוהל והשוואה בין ההצעות על-פי רכיבי המפרט שפורסם כדי לבחור בהצעה הטובה ביותר.
- העירייה, המעבירה לחברה בכל שנה מיליוני שקלים בעבור קיום אירועים בעיר, צריכה לקבוע מערכת הנחיות ונהלים שתכלול פירוט של תהליך ההתקשרות עם נותני שירותים מתחילתו, ויושם בה דגש על פרסום מכרזים או קיום תהליכים תחרותיים ושוויוניים ראויים אחרים, ביצוע תחשיבי עלות מפורטים, קביעת התמורה ומעקב ודיווח על טיב השירות שניתן ועל שמירת מסגרת התקציב.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- החברה מסרה כי היא אימצה את דיני המכרזים עת היא מתקשרת עם ספקים ונותני שירותים, וזאת, על אף כי כאמור לא מוטלת עליה החובה לפעול בהתאם לקבוע בדיני המכרזים, לרבות כל הנובע מכך.

9. הפקת לקחים

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

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

- העירייה והחברה העירונית נהגו לקיים ישיבות הפקת לקחים לאחר אירועים. בחלק מהישיבות הוצגו גם בעיות וליקויים שהתגלו בתחומים שונים הנוגעים לאירוע וכן המלצות לשיפור בעתיד. נמצא כי לאחר אירועי פסטיבל ראשון לציון בשנים 2011-2012 לא התקיים דיון סדור, מקיף ושיטתי שנגע בכל אירועי הפסטיבל וכן בכל הקשור לתכנים בתחום האמנותי, לתפעול וללוגיסטיקה, לאבטחה וכן להיבט הכספי.
- לא נדונו דרכי פעולה ליישומן של חלק מההמלצות שהועלו בדיונים, העלויות הכרוכות בכך והאמצעים הלוגיסטיים והפיזיים הנדרשים והן ממילא לא יושמו. תלונות של תושבים שהשתתפו באירועי הפסטיבלים לא תמיד נדונו וטופלו.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

מן הראוי שבישיבות הפקת הלקחים יופקו לקחים הנוגעים לכל האירועים ולכל ההיבטים של אותם אירועים, ובכלל זה ההיבט הכספי. כמו כן, יש לדון גם בדרכי פעולה ליישום ההמלצות המוצעות ועל האמצעים הלוגיסטיים והפיזיים הנדרשים לכך.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

החברה מסרה כי היא מאמצת את הערת המבקר - היא פועלת בהתאם להנחיות המבקר ומפיקה פרוטוקולים לכל פגישות העבודה הן במהלך האירועים והן לאחריהם, במסגרת הליך הפקת לקחים.