



אגף הביקורת הפנימית

**דוח ביקורת בנושא  
השתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים  
ומתן המלצה לאומנים זרים**

**אוגוסט 2021**

**תוכן עניינים**

|    |                                                        |
|----|--------------------------------------------------------|
| 3  | <b>תקציר</b>                                           |
| 5  | <b>ריכוז ממצאים והמלצות</b>                            |
|    | <b>חלק ראשון: השתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים</b> |
| 8  | מבוא                                                   |
| 11 | הקף הנוהל המשרדי ותחולתו                               |
| 15 | בקרה ואכיפה                                            |
|    | <b>חלק שני: מתן המלצה לאומנים זרים</b>                 |
| 21 | מבוא                                                   |
| 23 | המלצה עבור אשרת כניסה לאמנים זרים                      |
| 27 | השתתפות במופעים ואירועים של מקבלי ההמלצות              |
| 29 | מתן המלצות בתקופת הקורונה                              |
| 30 | <b>נספחים</b>                                          |

## תקציר

גורמי משרד התרבות והספורט נדרשים להשתתף במסגרת תפקידם בפעילויות, אירועים ומופעים הקשורים לתחומים עליהם אמון המשרד, וזאת לשם מילוי תפקידיהם במקצועיות והכרות מיטבית עם התחומים שבטיפול כל אחד ואחד מהם.

השתתפות עובד ציבור באירוע שהכניסה אליו היא בתשלום לכלל הציבור, עלולה לעורר חשש לפגיעה בשיקול הדעת המקצועי של עובד הציבור, ולו למראית עין, ולהוות טובת הנאה אסורה.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה דוגלת בכלל שלעובדי ציבור אסור לקבל כרטיסים או הזמנות למופעים ואירועים, בין בלא תשלום ובין בעבור תשלום של תמורה מופחתת. חריג לכלל, הוא כאשר השתתפותו של עובד הציבור באירוע, נעשית במסגרת מילוי תפקידו. אזי אין לראות בהשתתפות העובד בפעילות, גם אם כרוכה בה טובת הנאה, כטובת הנאה אסורה.

לאור האמור לעיל המשרד חשוף לפגיעה תדמיתית, בגין מראית עין של קבלת טובת הנאה וחשש לתלות בין המשרד לגופים המזמינים, וחשש לעיוות בשיקול הדעת של עובדי המשרד בגין כך.

כמו כן במתכונת הפעילות הקיימת קיים סיכון להעסקת עובדים שלא בהתאם להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, והעדר ביטוח לעובדים בזמן ההשתתפות באירועים.

בשנת 2007 גיבשה היועצת המשפטית של המשרד נוהל משרדי בנושא, אשר קבע את המקרים המותרים לקבלת כרטיסים, כמות הכרטיסים המאושרת, אופן אישור קבלת הכרטיסים, חובת דיווח על ביקור באירוע ומנגנוני בקרה.

הבדיקה הנוכחית כללה בחינת התאמת הנהלים לאופי העבודה וצרכיה, כמו גם את פעולות הבקרה והאכיפה בתחום שננקטות במשרד. כמו כן בדקה הביקורת את סוגיית מתן המלצות לאומנים מחו"ל לשם קבלת אשרת כניסה, תהליך שבגינן התעוררה סוגיית ההשתתפות באירועים בכללותה.

דוח הביקורת כולל שני חלקים, הראשון עוסק בהשתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים והשני במתן המלצות לאומנים זרים.

הבדיקה העלתה כי למרות קיומו של הנוהל הבקרה בנושא אינה אפקטיבית דיה והאכיפה בנושא חלשה עד בלתי קיימת. כך גם במהלך השנים עלו מספר דרישות לעדכון הנוהל ואל עף דיונים בנושא הנוהל לא עודכן ולא שונה.



למרות חיוניותה של תוכנית עבודה נמצא כי לכל הפחות בשנים האחרונות ראשי המינהלים לא קבעו תוכנית עבודה בנושא לעובדים הרלוונטיים, קביעה של תכנית עבודה תסייע גם בהסדרה של סוגיות הקשורות בחוקי העבודה, תגמול עובדים והחזרי הוצאות להם הם זכאים.

הנוהל אינו מתייחס למכלול ההיבטים הנגזרים מהשתתפות עובדי המשרד באירועים אלו, וממילא אינו מספק להם מענה הולם. מצב זה עשוי לגרום לסטיות ביישום הנוהל.

מומלץ לעדכן את הנוהל ולהרחיבו כך שיקלו את ההיבטים השונים בהשתתפות העובדים באירועים, זאת לצד חיוב בנהל, לקבוע תוכנית עבודה לכל עובד לענין אירועים. במקביל מומלץ לפתח אפליקציה ממוחשבת לדיווח אשר תסייע ותייעל הבקורת. להשלמה נדרש לדאוג לשריון תקציבי לשם יישום הנחיות הנוהל.



ביחס לבדיקה בנוגע לאומנים זרים, נמצא כי למינהל תרבות קושי בתחום של מתן המלצות לאומנים זרים שכן המשרד אמון על ענייני התרבות בארץ ואינו מכיר באופן ישיר אנשי תרבות זרים.

מומלץ לפעול להפסקת מתן ההמלצות ולשם כך לפנות בהקדם לרשות האוכלוסין בכדי להסדיר זאת. במידה ויוחלט על המשך מתן ההמלצות להסדיר את הנוהל בצורה ברורה בנהלי הרשות, ולהתייחס לסוג הבקשות המופנות להמלצת המשרד.





במהלך הביקורת נמצא כי חלק מנהלי המשרד, אינם כוללים סימול, מועד אישור, גורם מאשר וכד'. כמו כן חלקם אינם מפורסמים בפורטל הפנימי ולעיתים גם לא באתר המשרד ככל שנדרש. קיימים נהלים שאינם מעודכנים או אינם רלוונטיים.

מומלץ לבחון מחדש את אופן כתיבת ואישור נהלי העבודה של כלל היחידות, במסגרת זו יקבע להם מבנה צורני אחיד, שיטת הסימול, ותהליכי העבודה לגיבוש נהלים כתיבתם ופרסומם.

הביקורת מבקשת להודות לכלל הגורמים על שיתוף הפעולה במהלך הבדיקות.

ריכוז ממצאים והמלצות

|  <b>המלצה</b>                                                                                                                                                                                           |  <b>ממצא</b>                                                                               | <b>מספר המלצה</b>                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <p>לעדכן הנוהל המשרדי בהתאם לעדכון הנחיית היועמ"ש ולכלול התייחסות לאירועים בחינם, וכן לאירועים המופקים על ידי המשרד</p>                                                                                                                                                                  | <p>עדכון הנחיית יועמ"ש 1.1709 לענין אירועים בחינם, וחלוקת כרטיסים ע"י המשרד לאירועים המופקים על ידו</p>                                                                      | <p>1</p>                                                                   |           |
| <p>לקבוע קריטריונים לחלוקת כרטיסים לאירועים שמפיק המשרד כאמור בסעיף 23 להנחית היועמ"ש.</p>                                                                                                                                                                                               | <p>עדכון הנחיית יועמ"ש 1.1709 לענין אירועים בחינם, וחלוקת כרטיסים ע"י המשרד לאירועים המופקים על ידו</p>                                                                      | <p>2</p>                                                                   |           |
| <p>ליידע את מפקחי הספורט כי עליהם לבחון את האירועים שבהם הם משתתפים ולשלול חשש לקבלת טובת הנאה ואפילו למראית עין.</p>                                                                                                                                                                    | <p>עדכון הנחיית היועמ"ש בנוגע לאישורי כניסה לאירועים שאינם עולים כסף, אך עדיין עשויה להיות טמונה בהם טובת הנאה. הם משתתפים ולשלול חשש לקבלת טובת הנאה ואפילו למראית עין.</p> | <p>3</p>                                                                   |           |
| <p>על המשרד לדאוג כי כל עובד במשרד בתפקידים הרלוונטיים יכיר את הנוהל, במיוחד עובדים חדשים.</p>                                                                                                                                                                                           | <p>אי הכרת הנוהל המשרדי ע"י העובדים</p>                                                                                                                                      | <p>4</p>                                                                   |           |
| <p>מומלץ להרחיב את הנוהל כך שיתייחס למכלול הסוגיות העולות מהצורך של עובדי המשרד להשתתף באירועים ומופעים כמפורט להלן, ויהיה זה מן הראוי לקרא לנוהל "השתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים".</p>                                                                                            | <p>אי התאמת הנוהל למכלול ההיבטים הקשורים בהשתתפות עובדים באירועים ומופעים</p>                                                                                                | <p>5</p>                                                                   |           |
| <p>להגדיר במסגרת קביעת תוכנית העבודה השנתית את מספר השעות הנוספות שיתרו לדיווח בגין אירועים מתוך סך השעות הנוספות המאושרות לעובד. לאחר אישור תוכנית העבודה ובחינת אגף משאבי אנוש את התאמתה להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, להנחות העובדים לדווח את השעות במערכת הנוכחות בהתאם לכללים.</p> |                                                                                                                                                                              | <p>6</p>                                                                   |           |
| <p>לבחון הצורך בהתרחקות העסקה בימי מנוחה לצורך השתתפות באירועים, בהתאם לתוכנית המסגרת השנתית המאושרת לכל עובד.</p>                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                              | <p>7</p>                                                                   |           |
| <p>הגדרת התשלומים הנוספים להם זכאים עובדים בגין האירועים כדוגמת הוצאות נסיעה וכד'. להציג בפני העובדים את הזכויות שלהם בנושאים אלו ואופן מימושן</p>                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                              | <p>8</p>                                                                   |           |
| <p>לכלול בנהל הנחייה בענין הצורך לתאם הביקורים עם אגף בטחון בהתאם להנחיות בשגרה ובחירום.</p>                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                              | <p>9</p>                                                                   |           |
| <p>להוסיף הבהרה בענין חובת זקיפת הטבה למס במקרה שהמשרד ירכוש כרטיס עבור בני זוג</p>                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                              | <p>10</p>                                                                  |           |
| <p>לקבוע בנהל כי ראשי המינהלים מחויבים לקבוע תוכנית מסגרת שנתית לכל עובד, ובכלל זה עובדים בתפקידי רוחב, ניתן גם להגדיר תוכנית בהתאם לקבוצות עובדים בעלי מאפייני תפקיד דומים. התוכנית תיכלול מכסת אירועים להשתתפות וקריטריונים לבחירה ותיעדוף שלהם.</p>                                   |                                                                                                                                                                              | <p>לא נמצא כי נקבעה תוכנית עבודה לנושא ובוודאי שלא הועברה לאישור מנכ"ל</p> | <p>11</p> |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12 | לקבוע תוכנית גם לעובדי מטה אשר במסגרת תפקידם מלווים בצמוד פעילות בתחום מסוים, שכן קיימת חשיבות רבה שישתתפו מעת לעת באירועים רלוונטיים.                                                                                                                                                   |
| 13 | לא הועברו דיווחים תקופתיים למנכ"ל בהתאם לדרישה, לכל הפחות בשנים האחרונות.                                                                                                                                                                                                                |
| 14 | בבדיקה שבוצעה עולה כי אין אכיפה על מילוי דוח ביקור, ובוודאי שאינו מתועד כנדרש.                                                                                                                                                                                                           |
| 15 | אין גורם מרכז של כמות הכרטיסים המתקבלים, בכדי לוודא עמידה ביעדי המכסות                                                                                                                                                                                                                   |
| 16 | במקרה של אישור רכישה עבור בני זוג תהליך האישור והרכישה הינו בירוקרטי ומורכב אשר עשוי להימשך, ולעיתים להפוך למיותר במועד סימום. זאת בנפרד מהסוגיה התקציבית. בדיווחי עבר שראתה הביקורת עובדים רבים דיווחו על זוג כרטיסים, ולפי המידע נראה כי זו התנהגות מצויה בקרב העובדים בנסיבות.        |
| 17 | איסור קבלת כרטיסים עבור בני משפחה                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 18 | חלק מנהלי המשרד, אינם כוללים סימול, מועד אישור, גורם מאשר וכד'. כמו כן חלקם אינם מפורסמים בפורטל הפנימי ולעיתים גם לא באתר המשרד ככל שנדרש. קיימים נהלים שאינם מעודכנים או אינם רלוונטיים.                                                                                               |
| 19 | העדר קביעת אחראי ליישום הנוהל, תיקופו ועדכונו                                                                                                                                                                                                                                            |
| 20 | הופעת אומנים זרים בארץ חורגת בהרבה מקשר ישיר לתחום המקצועי של האומנות והתרבות, והיא כוללת אספקטים ומניעים שונים. כמו קשרי חוץ, עידוד תיירות וכד'. נמצא כי למינהל תרבות קושי בתחום של מתן המלצות לאומנים זרים שכן המשרד אמון על ענייני התרבות בארץ ואינו מכיר באופן ישיר אנשי תרבות זרים. |
| 21 | שירות מתן ההמלצה לאומנים זרים והנוהל אינם מפורסמים באתר המשרד                                                                                                                                                                                                                            |



## חלק ראשון:

### השתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים



## 1. מבוא

### 1.1. כללי

הכללים וההוראות החלים על עובדי הציבור ונבחריו בהיותם נאמני הציבור מטילים עליהם, בין השאר, את האיסור לקבל מהציבור טובות הנאה בזיקה לתפקידם. בין טובות הנאה נכללת גם קבלת כרטיסים ללא תמורה לאירועי תרבות, אומנות וספורט. השתתפות עובד ציבור באירוע שהכניסה אליו היא בתשלום לכלל הציבור, עלולה לעורר חשש לפגיעה בשיקול הדעת המקצועי של עובד הציבור, ולו למראית עין, ולהוות טובת הנאה אסורה.

קבלת כרטיסים לאירועים עשויה להגיע לכדי עבירה פלילית ולמצער עבירת משמעת. גורמי משרד התרבות והספורט נדרשים להשתתף במסגרת תפקידם בפעילויות, אירועים ומופעים הקשורים לתחומים עליהם אמון המשרד, וזאת לשם מילוי תפקידיהם במקצועיות והכרות מיטבית עם התחומים שבטיפול כל אחד ואחד מהם. מעבר לצורך המקצועי נוהל שר האוצר לענין תמיכות במוסדות ציבור מחייב קיומה של בקרת שטח בגופים הנתמכים, השתתפות וצפייה באירועים הינה חלק מן הבקורות האפשריות.

### 1.2. מטרת הבדיקה מתודולוגיה והקף

הבדיקה הנוכחית נעשתה בעקבות בקשה של המנכ"ל וראשת מינהל תרבות לבדוק את הנהלים למתן המלצות לאומנים מחו"ל וקבלת הכרטיסים למופעים בגין כך, וכפועל יוצא הוצפה הסוגייה הכללית של השתתפות עובדי המשרד באירועים אשר בתחום אחריותם לצרכי בקרה. הבדיקות נעשו בחודשים מאי – יולי 2021, וכללו עיון בנהלים והנחיות קיימים, פעולות לאכיפתם וקיום בקרה על הנושא בכלל. כמו כן נבחנו התאמת הנהלים לאופי העבודה וצרכיה. התקיימו שיחות וברורים עם גורמים במינהל תרבות, במינהל הספורט ובלשכה המשפטית. בנוסף לענין מתן ההמלצות לאומנים זרים הביקורת קיימה שיחות עם אנשי רשות האוכלוסין וההגירה ועיינה במסמכים ונהלים שונים של הרשות. הדוח כולל שני חלקים, הראשון עוסק בהשתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים והשני במתן המלצות לאומנים זרים.

### 1.3. סיכונים פוטנציאליים למשרד בנושא הנבדק

- פגיעה בתדמית המשרד והשירות הציבורי, בגין מראית עין של קבלת טובות הנאה ותלות בין המשרד לגופים המזמינים, וחשש לעיוות בשיקול הדעת של עובדי המשרד בגין כך.
- העסקת עובדים שלא בהתאם להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, והעדר ביטוח לעובדים בזמן ההשתתפות באירועים.
- במתן המלצה לאומנים זרים המשרד עשוי להידרש לתחומים שאינם באחריותו או מומחיותו.
- מתן ההמלצה לאומנים זרים חושף את המשרד לפגיעה תדמיתית במידה ויתברר כי מקבלי ההמלצה לא הגיעו למטרה עליה הצהירו, ובכך הערימו על בקרת הגבולות ונכנסו למדינת ישראל שלא כדין.

**1.4. המסגרת הנורמטיבית****1.4.1. חוק שירות הציבור (מתנות)**

סוגיית קבלת טובת הנאה מוסדרת בחוק שירות הציבור (מתנות) התש"ם-1979 (להלן: "חוק המתנות" או "החוק") ובתקנות שירות הציבור (מתנות) התש"ם-1980, אשר הותקנו מכוחו (להלן: "התקנות").

החוק מגדיר עובד ציבור כ"נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה", ומשכך הוא חל על כלל עובדי המדינה, שרים וסגני שרים, ח"כ, אנשי צבא וכו'. צו "שירות הציבור (מתנות) (החלת החוק על עובדים ציבוריים אחרים)", החיל את החוק גם על נושאי משרות ובעלי תפקידים מטעם גופים שהוקמו בחוק ומטעם חברות ממשלתיות.

חוק המתנות מבוסס על ההנחה, כי עובד ציבור הוא נאמן הציבור ופועל למענו, ולכן, כל טובת הנאה שצומחת לעובד בתוקף תפקידו או בתמורה למילוי תפקידו, היא קניינו של הציבור. בנוסף מתייחס החוק למטרת השמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ועל אמון הציבור ברשויות השלטון. זאת, על מנת למנוע מצב בו לעובד הציבור יהיה עניין מיוחד בגורם שהעניק לו את המתנה, וכן במטרה למנוע את הרושם כי המתנה ניתנה כדי לשאת פנים או עלולה לגרום לכך.

בנוסף על הוראות חוק המתנות ותקנותיו, על עובדי הציבור חלים דינים נוספים המחייבים אותם, ואשר נוגעים לאופן הפעלת שיקול דעתם. דינים אלו נועדו להבטיח כי עובדי הציבור יפעילו את סמכותם השלטונית מתוך הגינות, יושר, ענייניות, שוויון וסבירות, וכך יגשימו את חובת הנאמנות שלהם לציבור. כך למשל על עובדי המדינה חלות הוראות פרק 42.7 לתקשי"ר. על שרים וסגני שרים חלות הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.

ככלל החוק קובע איסור קבלת מתנה אשר ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור, בין אם ניתנה לו עצמו ובין אם ניתנה לבן זוגו החי עימו או לילדו הסמוך על שולחנו.

היועץ המשפטי לממשלה הפיץ ביום 21.11.2005<sup>1</sup>, הנחייה שעניינה "הגבלות על קבלת וחלוקת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים" (הנחיה מספר 1.1709) מצ"ב כנספח א'1. הנחיות אלה, דנות בנסיבות בהן מותר לנבחר ציבור ולעובד ציבור לקבל הזמנות או כרטיסים שגלומה בהם טובת הנאה, למופעים או לאירועי ספורט, תרבות, אמנות וכד', אליהם הזמנו הנ"ל באשר הם עובדי ציבור.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה דוגלת בכלל שלעובדי ציבור אסור לקבל כרטיסים או הזמנות למופעים ואירועים, בין בלא תשלום ובין בעבור תשלום של תמורה מופחתת. קרי, עובד ציבור אינו רשאי להשתתף בחינם או בהנחה כספית באירוע שהכניסה אליו הינה בתשלום לכלל הציבור.

יתרה מכך, בחלק מהמקרים ניתן לראות גם בקבלת כרטיסים או הזמנות למופעים ולאירועים שהכניסה אליהם אינה בתשלום משום מתנה. תחת מקרים אלו, נכללים מקרים בהם הכרטיס או ההזמנה מהווה משאב ציבורי מוגבל כגון באירוע ייחודי או חד פעמי שיש - לו ביקוש רב מן ההיצע. במקרים אחרים, אף קבלת קדימות ברכישת כרטיסים בתמורה מלאה לאירוע שהכניסה אליו מותנית בתשלום עשויה להיחשב כקבלת מתנה.

<sup>1</sup> ההנחיה עודכנה מאז מספר פעמים, ולאחרונה לפני כשנה במאי 2020

חריג לכלל, הוא כאשר השתתפותו של עובד הציבור באירוע, המאורגן ע"י גורם חיצוני למשרדי הממשלה, נעשית במסגרת מילוי תפקידו. אזי אין לראות בהשתתפות העובד בפעילות, גם אם כרוכה בה טובת הנאה, כטובת הנאה אסורה. כך הדבר נכון לגבי השתתפות עובד באירועים כדוגמת הבאים:

- אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי רשמי
- אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית בו עובד הציבור נושא דברים או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית.
- אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת בו משמש עובד הציבור אורח כבוד, כגון: אירועי פתיחה חד פעמיים, ערבי גאלה ופרמיירות הקשורים למילוי תפקידו של עובד - הציבור. ככלל, באירוע מסוג זה לא נמנים אירועים שגרתיים כגון תחרויות ספורט או מופעי תרבות הנערכים דרך שגרה למנויים או לצופים מזדמנים אשר אין כל הצדקה שעובדי הציבור יהיו בהם אורחי כבוד.
- כנסים, השתלמויות, ימי עיון וכד' שבהם משתתף עובד הציבור כמרצה או דובר.

חשוב להדגיש, במסגרת העדכון האחרון להנחיה ממאי 2020 הרחיב היועץ המשפטי את תחולתה כך שהיא כוללת התייחסות גם למצב בו משרדי הממשלה מבקשים לחלק כרטיסים או הזמנות למופעים המיועדים לציבור הרחב, בין שמאורגנים על ידי המשרד הממשלתי ובין שמאורגנים על ידי גורם חיצוני.

העדכון האחרון נערך לאור המלצות מבקר המדינה בדוחות משנת 2019 "משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה" ו "טקס הדלקת המשואות לציון 70 למדינת ישראל".

#### 1.4.2. נוהל משרדי

כבר בשנת 2007 גיבשה היועצת המשפטית של המשרד נוהל משרדי בנושא, מצ"ב כנספח ב'1, (להלן: "הנוהל המשרדי" או "נוהל כרטיסים" או "הנוהל") אשר מבוסס על הנחיית היועמ"ש, הנוהל אושר ונחתם ע"י המנכ"ל דאז. נוהל זה קבע את המקרים המותרים לקבלת כרטיסים, כמות הכרטיסים המאושרת, אופן אישור קבלת הכרטיסים, חובת דיווח על ביקור באירוע ומנגנוני בקרה.

בנוסף לאירועים המצוינים בהנחיית היועמ"ש והמפורטים לעיל, אשר מותרים לקבלת כרטיסים, מאפשר הנוהל המשרדי גם השתתפות לשם קיום בקרה/ ביקורת לצורך החלטה על מתן תמיכה, וכן לשם לימוד והכרה של תחום תרבותי או ענף ספורט.

#### 1.5. ביקורת קודמות בנושא

מבקר המדינה התייחס במהלך השנים לסוגיית חלוקת הכרטיסים בלא תשלום, במספר פרסומים, בחלק מן הפרסומים הביקורת נערכה גם במשרד עצמו. הביקורת האחרונה במשרד נעשתה בשנת 2018, בנושאים "משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה" ובדוח "טקס הדלקת המשואות לציון 70 למדינת ישראל".

## 2. הקף הנוהל המשרדי ותחולתו

### 2.1. תחולת הנוהל ועדכנו

הנוהל המשרדי "נוהל קבלת הזמנות וכרטיסים לאירועים ולמופעים", שתוקפו מ-9/2007, מתייחס לקבלת כרטיסים ע"י כל גורמי המשרד ובהם השרים עובדי המשרד וחברי המדורים. וכולל הנחיות באשר לסוגיית קבלת הכרטיסים ותיעוד.

יחד עם זאת, הנוהל אינו מתייחס למכלול ההיבטים הנגזרים מהשתתפות עובדי המשרד באירועים אלו, וממילא אינו מספק להם מענה הולם, מצב זה עשוי לגרום לסטיות ביישום הנוהל. במהלך השנים, עלו הערות ביחס להנחיות הנוהל ובקשות לשינויים והתאמתו לצרכים, כך כבר בספטמבר 2010 השיבה המנכלי"ת דאז למבקר המדינה כי הנחתה לבחון את תיקון הנוהל המשרדי, במענה האמור אין פירוט של הנושאים בגין נבחן התיקון. בפועל הנוהל לא עודכן ולא שונה מאז 2007 למרות שנראה לפי האמור כי התקיימו דיונים בגין כך.

בנוהל נקבע כי איננו חל על אירועי חינוך הפתוחים לכלל הציבור, וכן אינו חל על אירועים הנערכים על ידי המשרד.

הנוהל מבוסס בעיקרו על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1709 ומכאן הצורך לעדכן בהתאם להנחיה זו מעת לעת. כאמור היועץ המשפטי לממשלה עדכן את ההנחיה במאי 2020 והכליל בה פרק נוסף המתייחס לאירועים המופקים על ידי משרדי הממשלה וחלוקת כרטיסים על ידי המשרדים, כמו כן היועמ"ש מתייחס בהנחייתו גם למקרים בהם עשויה להתקיים טובת הנאה על אף שהכרטיסים מחולקים בחינם לציבור.

הביקורת מבקשת לחדד כי לאור העדכון בהנחיה בנוגע לאישורי כניסה לאירועים שאינם עולים כסף, אך עדיין עשויה להיות טמונה בהם טובת הנאה. מחויבים גם מפקחי הספורט לבחון את האירועים שבהם הם משתתפים ולשלול חשש לקבלת טובת הנאה ואפילו למראית עין.

כמשרד אשר מפיק אירועים באופן ישיר, ושותף לעוד הפקות רבות מן הראוי כי הנוהל המשרדי יעודכן בהתאם להנחיית היועמ"ש ויכלול גם את הפרק החדש שבהנחיה, כמו גם עדכנו והתאמתו לצרכים בשטח.

עוד **מומלץ** כי בהתאם לנאמר בסעיף 23 להנחיה<sup>2</sup> יקבע המשרד רשימת קריטריונים לחלוקת כרטיסים לאירועים שבהפקתו.

צרכים אלו מתעצמים לנוכח ההחלטה על החזרת מרכז ההסברה תחת פעילות המשרד.

### 2.2. הכרת הנוהל ע"י עובדי המשרד

<sup>2</sup>...כאשר משרד ממשלתי מחלק כרטיסים לאירוע שהוא מארגן לטובת הציבור הרחב, עליו לעשות זאת בשים לב לכך שמדובר למעשה במשאב ציבורי כלומר, על המשרד הממשלתי להסדיר את אופן הקצאתם – וחלוקתם של הכרטיסים וההזמנות באופן שוויוני וענייני, על בסיס נהלים פנימיים ואמות מידה מסודרות, מקצועיות, שוויוניות ושקופות, ככל הניתן, ולהימנע מחלוקה על בסיס אישי. "

הנוהל המשרדי הופץ בעת כתיבתו, וכן הסוגיה הועלתה מפעם לפעם במשרד, ובכך רוענו ההנחיות אם באופן פרטני או בצורה רוחבית.

כך לדוגמא, באפריל 2018 הפיץ מבקר המשרד הקודם את הנוהל ואת הנחיות היועמ"ש לריענון לכלל עובדי המשרד.

במאי 2018 הפיצה היועצת המשפטית שוב חידוד בעניין לכלל העובדים.

במהלך הביקורת ראשת מינהל תרבות השיבה כי לא הכירה את הנוהל המשרדי כלל עד לאחרונה, בעת הביקורת. גם בשיחות של הביקורת עם עובדים נוספים עלה כי אינם מכירים את ההנחיה המשרדית.

לאור האמור, נראה כי לפחות חלק מהעדר האכיפה והבקרה נובע מאי הכרת הנוהל.

על המשרד לדאוג כי כל עובד בתפקידים הרלוונטיים יכיר את הנוהל, במיוחד עובדים חדשים.

### 2.3. היבטים נוספים הכרוכים בהשתתפות עובדי המשרד באירועים

השתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים כרוכה בהיבטים נוספים של סדרי עבודה ודיווח בנוסף על סוגיית טובת ההנאה.

ההיבטים הנוספים הינם ברובם בתחום הקשורים לחוקי העבודה כמו הכרה בשעות עבודה, ובכלל זה התייחסות לאירועים המתקיימים בימי חופשה ומנוחה ועבודה בשעות נוספות, פיצוי העובד בגין הוצאות שנגרמות לו עבור ההשתתפות באירוע כדוגמת נסיעות, תיאום הביקור עם אגף הביטחון בשגרה ובחירום בהתאם לנדרש באותה העת.

נראה כי קביעת תוכנית עבודה לתחום לכל עובד (תוכנית מסגרת שנתית) הינה בסיס חיוני לשם הסדרת סוגיות אלו בצורה מיטבית, ראה הרחבה בעניין תוכנית העבודה בהמשך.

הביקורת ממליצה להרחיב את הנוהל כך שיתייחס למכלול הסוגיות העולות מהצורך של עובדי המשרד להשתתף באירועים ומופעים כמפורט להלן, ויהיה זה מן הראוי לקרא לנוהל "השתתפות גורמי המשרד באירועים ומופעים".

#### 2.3.1. דיווחי שעות עבודה ותשלום בעד שעות עבודה נוספות

השתתפות ונוכחות באירועים ומופעים של העובדים בתפקידים הרלוונטיים בהתאם למתואר לעיל, נדרשת מעצם תפקידם וממחויבותם המקצועית.

ככלל עובד זכאי לתגמול בגין שעות העבודה שלו, ובוודאי שעל המשרד לדאוג כי העובד מבוטח בזמנים בהם הוא מבצע משימות במסגרת תפקידו. כמו כן בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה והוראות התקשי"ר עובד במשרה מלאה הנדרש לעבוד בשעות נוספות זכאי לתשלום בעדן בשיעורים הקבועים בחוק.

במסגרת הביקורת עלה כי עובדים אינם מדווחים את שעות ההשתתפות באירועי תרבות כשעות עבודה, ואינם מתוגמלים בגינם, בוודאי שלא בשיעורי השכר המתאימים לשעות נוספות.

בנוסף מאחר ואין דיווח על שעות עבודה, הרי שבמקרה של פגיעה חלילה אין העובדים מבוטחים, כולל בזמן שהייתם בדרכים אל האירוע ובחזרה ממנו.

ראוי כי במסגרת קביעת תוכנית העבודה השנתית להשתתפות באירועים יוגדרו מספר השעות הנוספות שיתרו לדיווח בגין אירועים מתוך סך השעות הנוספות המאושרות לאותו עובד. לאחר

אישור תוכנית העבודה ובחינה מול אגף משאבי אנוש את התאמתה להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, להנחות העובדים לדווח את שעות העבודה במערכת הנוכחות בהתאם לכללים.

לא למותר לציין כי דיווח העובד על שעות ההשתתפות כ"יציאה בתפקיד" מחייב אישור מראש של הממונה, אם באופן נקודתי או בהתאם לתוכנית שהוגדרה מראש. מכאן מתעצם הצורך בהגדרת תוכנית עבודה עבור השתתפות באירועים ומופעים לכל עובד.

### 2.3.2. אירועים המתקיימים בימי מנוחה

הוראות התקשיר בסעיף 31.211 העסקת עובד במנוחה שבועית אסורה, אלא אם הותרה על ידי שר הכלכלה.

חלק מן האירועים בתחומי התרבות והספורט מתקיימים בימי מנוחה ומועד, במינהל הספורט הוסדר הנושא וקיים התר העסקה לעובדים הרלוונטיים. במינהל תרבות אין התר שכזה. יודגש כי מטבע הדברים הצורך במינהל תרבות אינו שכיח, והאירועים שאין הזדמנות חלופית לבקר בהם ולהתרשם בהם אינם נפוצים. גם במקרה זה, קביעת תוכנית העבודה לנושא תסייע במיפוי והצפה של אותן מקרים חריגים מראש.

**מומלץ** כי במידה ועולה הצורך להשתתפות באירוע תרבות בימי מנוחה, וזאת רק לאחר שהוברר כי אכן אין אפשרות אחרת, המשרד ידאג להיתר העסקה נקודתי. שכן אחרת ימצא העובד מועסק ללא התר ו/ או ללא ביטוח. עוד **מומלץ** כי הנושא יעוגן בנהל המשרדי ובכלל זה הקריטריונים להגשת בקשה להיתר.

### 2.3.3. תשלומים נוספים להם זכאים העובדים והחזרי הוצאות

האירועים והמופעים בהם נדרשים העובדים להשתתף מתקיימים בכל אזורי הארץ, כך שהעובדים נאלצים לנסוע מרחקים גדולים אל האירוע ובחזרה. כמו כן לעיתים אירועים מתפרשים ע"פ מספר ימים כדוגמת פסטיבלים.

ע"פ הוראות התקשיר"ר בפרק 26.2 עובד זכאי לקצובת אש"ל במידה ויצא בתפקיד אל מחוץ לשטח השיפוט של הרשות המקומית במקום מגוריו, ובמרחק של יותר מ- 10 ק"מ מגבולות שטח של השיפוט של מקום עבודתו הקבוע ומקום מגוריו. עובד הזכאי לקצובת כלכלה או לינה אינו זכאי לקצובת אש"ל.

עובד אשר שוהה בתפקיד מחוץ למקום עבודתו הרגיל לפחות 24 שעות רצוף זכאי לקצובת לינה, במידה ונשא בהוצאות ממשיות.

עובד זכאי לקצובת כלכלה בהתאם למספר השעות בתפקיד אותן ביצע מחוץ למקום עבודתו הרגיל.

כמו כן עובד עשוי להיות זכאי תשלום קצובת כלכלה בגין העסקה בשעות נוספות, זכאות זו אינה בנוסף על זכאות הקצובות בגין העסקה מחוץ למקום העבודה.

עובד רשאי לתבוע החזר הוצאות נסיעה בתפקיד בתחבורה ציבורית או בדרך אחרת, בהתאם להוראות החשב הכללי בנושא נסיעות בתפקיד והחזר הוצאות נסיעה.

לענין מימון טיסה פנימית קיים נהל משרדי<sup>3</sup>.

משיחות שקיימה הביקורת עולה כי לפחות חלק מן העובדים אינם מקבלים התשלומים הנ"ל, בעיקר בגין כך שההשתתפות אינה מדווחת כשעות עבודה ומגבלת הק"מ שניתן להכיר בה בנסיעה ברכב הפרטי, מרחקי הדרך המצטברים בגין ההשתתפות עולים על המכסה הקבועה. יוער, כי לעיתים לא קיימת חלופה של תחבורה ציבורית מתאימה, אם בשל מיקום האירוע ואם בשל שעת הסיום.

הביקורת **ממליצה** כי בנהל המשרדי לענין השתתפות באירועים ומופעים תיכללנה הנחיות בהקשר הזכויות הנ"ל והדרך למימושן תוך הפנייה להנחיות הקבועות ע"י נש"ם והחשב הכללי הרלוונטיות.

#### 2.3.4. סידורי בטחון

הנחיות אגף הבטחון במשרד בימי שגרה הן כי עובדים המסיירים ומבקרים באזורים שמעבר לקו הירוק (שטחי IB-C), צריכים לעדכן את האגף על קיום הביקור ולקבל ממנו הנחיות מתאימות. בחירום יש לעקוב אחר ההנחיות המתעדכנות של האגף. כך לדוגמא לאחרונה בעת מבצע "שומר חומות" הנחה האגף על הצורך בעדכון ותיאום של ביקורים בכל אזורי הארץ.

מן הראוי כי הנחייה בדבר חובת הדיווח והתיאום עם אגף הבטחון תיכלל בנוהל.

#### 2.3.5. זקיפת הטבה בגין טובת הנאה גלומה

סעיף (א2) לפקודת מס הכנסה, מטיל על המעביד חובה לדווח על הכנסת עבודה הכוללת כל טובת הנאה הניתנת לעובד מעבר לשכר המגיע, ולנכות משווי ההטבה את המס המתחייב. הוראות התכ"ם הינן ברוח זו.

בהתאם לנהל המשרדי קיימת אפשרות לרכישת כרטיסים ע"י המשרד עבור בן הזוג של העובד, אך הנוהל אינו מדגיש את הצורך בזקיפת ההטבה בתלוש השכר.

בכדי למנוע שגיאות בגין אי דיווח, וכן במסגרת החובה ליידע העובד על החיוב הצפוי לו בגין ההטבה **ממליצה** הביקורת להוסיף התייחסות בנהל לחובת זקיפת ההטבה לשכר ולחיוב המס הצפוי מכך.

<sup>3</sup> נהל טיסה פנימית 05.10 בתוקף מ1.9.12

### 3. בקרה ואכיפה

#### 3.1. אכיפה ובקרה של הנוהל

הנהל המשרדי קבע מספר מנגנוני בקרה שוטפים בכדי לוודא קבלת כרטיסים רק במקרים המותרים, למרות קיומו של הנהל כבר משנת 2007, הביקורת מצאה כי הבקרה אינה אפקטיבית דיה והאכיפה בנושא חלשה עד בלתי קיימת.

יצוין כי הדברים כבר עלו בתכתובות משנת 2010 אך נראה כי כמעט ולא השתנה דבר מאז. יתירה מזו, במהלך הביקורת ההתרשמות הייתה כי ישנן סטיות ואפילו הפרות של הנוהל, כאשר הרושם הוא שמדובר בהתנהגות חוצת ארגון. בהעדר בקרה שוטפת לא ניתן בדיעבד לבחון את הנושא לעומקו ולהגיע למסקנות חד משמעיות.

**לדעת הביקורת, העובדה כי הנהל כאמור אינו מכסה את מכלול ההיבטים הקשורים בהשתתפות באירועים, יש בה בכדי לגרום לסטיות ביישום הנוהל.**

#### 3.2. בניית תוכנית עבודה

הנהל המשרדי קבע כי ההשתתפות באירועים תיעשה בכפוף לקביעת תוכנית עבודה לנושא ככל האפשר. את תוכנית העבודה היה על ראשי המינהלים להעביר לאישור המנכ"ל. עוד ממליץ הנהל כי התכנית תיבנה על בסיס שוויוני ככל האפשר, תוך שמירה על איזון בין הפרמטרים הבאים: מיקום גאוגרפי, פריפריה, גודל גוף, תחומים וענפים שונים.

כבר בעבר העלו אנשי המינהלים המקצועיים קושי בקביעת תוכנית מפורטת מראש בשל הדינמיות שמאפיינת את האירועים בהם נדרשת ההשתתפות והתאמה לאילוצים שונים העולים מן השטח.

בדיקה מול מנהלי המינהלים העלתה כי בשנים האחרונות לא נקבעה תוכנית עבודה לא מפורטת ואפילו לא כמסגרת, ובוודאי שלא הובאה לאישור מנכ"ל.

ראש מינהל ספורט השיב לביקורת כי ככלל אין השתתפות עובדים או מנהלים באירועי ספורט, למעט מקרים חריגים בהם מתקבלת הזמנה מן הגופים עצמם, כך שלא ניתן לצפות מראש זאת.

לעמדת הביקורת טיעון זה נכון לגבי השתתפות כבוד, אך כאשר לבקרה השוטפת באירועים ע"י מפקחים נדרשת תוכנית, במיוחד לאור העדכון בהנחיית היועמ"ש אשר קובע כי גם באירועים אשר הכניסה אליהם היא ללא תשלום עשויה להיות גלומה טובת הנאה.

לעמדת ראש מינהל ספורט שיקולי שוויון בבניית תוכנית עבודה בעולם אירועי ספורט אינם רלוונטיים בשל אופי התחום. שכן הספורט כמעט ואינו מתרחש בפריפריה, כמו גם השוני שקיים בין הענפים ברמת חשיבותם.

לדברי ראשת מינהל תרבות, לא הכירה את הנהל כאמור לעיל.

קביעת תוכנית עבודה הינה קריאת כיוון והכנסה למסגרת מסוכמת מראש של הפעילות בנושא זה, וע"כ הינה הכרחית לניהול ופיקוח על התחום אי לכך עליה להיות מחויבת בנהל ולא רק במידת האפשר. יתירה מזו קביעה של תוכנית עבודה כאמור תסייע גם בהסדרה של סוגיות



הקשורות בחוקי העבודה, תגמול עובדים והחזרי הוצאות להם הם זכאים, תוכנית שכזו תציף מראש את הצורך באישורים שונים הנדרשים למקרים חריגים, ותאפשר לבדוק את נחיצותו.

הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל כי ראשי המינהלים מחויבים לקבוע תכנית מסגרת שנתית לכל עובד, ובכלל זה עובדים בתפקידי רוחב במינהלים, ניתן גם להגדיר תוכנית בהתאם לקבוצות עובדים בעלי מאפייני תפקיד דומים. התוכנית תיכלול מכסת אירועים להשתתפות וקריטריונים לבחירת אירועים והתיעדוף שלהם.

עוד ממליצה הביקורת לקבוע תוכנית כאמור לעובדי מטה אשר במסגרת תפקידם מלווים בצמוד פעילות בתחום מסוים, שכן קיימת חשיבות רבה שישתתפו מעת לעת באירועים רלוונטיים.

### 3.3. דיווח ותיעוד

לפי הנוהל עובד המשתתף באירוע במסגרת התפקיד נדרש למלא "דוח ביקור" בכתב, בו יפורטו נתונים לגבי המשתתפים, פרטים על האירוע, מטרות הביקור והמסקנות המקצועיות. על העובד להגישו אל מנהל המינהל הרלוונטי תוך זמן סביר מעת האירוע, כמו כן יש לתייק את הדוח בתיקיית הגוף במינהל.

#### 3.3.1. מילוי דוח אירוע

בבדיקה שבוצעה עולה כי אין אכיפה על מילוי דוח ביקור, ובוודאי שאינו מתועד כנדרש. ידוע לביקורת כי יש עובדים הרושמים דוח באופן ידני, אין מידע האם הרישום כולל את הפרוט הנדרש.

חברי המדורים המקצועיים של המועצה לתרבות ואומנות מדווחים על מסקנותיהם מההשתתפות באירועים על גבי טפסי הערכה מקצועית המועברים אל מנהלות המחלקות.

#### 3.3.2. ריכוז תקופתי

מעבר לחובת מילוי דוח ביקור לא כולל הנוהל חובת דיווח תקופתי לגורם כלשהו. בדצמבר 2010 הנחתה המנכלית דאז את ראשי המינהלים להעביר לה דיווח רבעוני על השתתפות העובדים. מעיון הביקורת בתכתובות לא נראה כי ההנחיה יושמה לאורך זמן.

כמו כן ההנחיה ניתנה בנפרד מהנוהל המשרדי ולא הוטמעה בו, שכן כאמור הנוהל לא תוקן או עודכן מאז נכתב לראשונה.

בדיקה מול מנהלי המינהלים הנוכחיים העלתה כי אינם מכירים את ההנחיה, ולא ידוע להם האם בעבר נעשו דיווחים כאלו.

**אין כל ספק כי בקרה אפקטיבית ושוטפת חיונית לשם הדגשת החשיבות של הימנעות מקבלת טובות הנאה בקרב עובדי המשרד.**

למרות שאין הנוהל דורש זאת, המבקר הפנימי הקודם ביקש מפעם לפעם לקבל דיווח מרכז של כלל מקבלי הכרטיסים משני המינהלים, מעיון הביקורת בתכתובות ובדיווחים עולה כי הם נעשו אך ורק בגין דרישתו, כלומר בדיעבד, וגם אז חלף פרק זמן ארוך למן הדרישה עד לקבלת הדיווח. נתון המעיד על העדר בקרה שוטפת, העדר תיעוד ואסמכתאות כנדרש, הערה זו מופיעה גם בחלק מן התכתובות האמורות.

ברור הוא כי בקרה ודיווח בדיעבד הינם בעלי רמת אפקטיביות נמוכה ביותר.

מאחר וכאמור לא כל העובדים מדווחים את זמן ההשתתפות באירוע כשעות עבודה, אין גם היכולת לאסוף את המידע מדוחות הנוכחות.

הביקורת **ממליצה** להוסיף דרישה להעברת דיווח תקופתי להנהלה הבכירה. ולצידה לקבוע מנגנון דיווח שוטף על כמות הכרטיסים והמשתתפים, בנוסף ובהתאמה להמלצה בסעיף הבא בענין מינוי "נאמן".

כמו כן **מומלץ** לפתח מערכת ממוחשבת לבקרה אפקטיבית, אשר בה יוכלו העובדים לדווח על התרשמותם מהאירועים בהם השתתפו.

שימוש בפלטפורמה מיחשובית יסייע גם בדיווחי ההשתתפות, ויאפשר הפקת דוחות בפילוחים שונים.

לשם כך **מומלץ** לבחון הרחבת מערכת "הערכת מופע"<sup>4</sup> המשמשת כיום את מחלקת מחול, כך שתענה על הצרכים של כלל התחומים ותוכל לשמש כמערכת בקרה ותייעוד של דיווחים בענין השתתפות באירועים ומופעים.

### 3.4. מכסת כרטיסי כניסה

הנוהל המשרדי קוצב את כמות הכרטיסים המתקבלים ללא תמורה ל- 6 בסך הכל, כולל שר ומנכ"ל. ההגבלה חלה גם כאשר מדובר במקרים של השתתפות במסגרת בקרה והכרות עם תחום לשם קביעת מדיניות.

עוד קבע הנוהל כי במידה וקיים צורך בכמות גדולה מהקבוע, לאחר בחינת הצורך ע"י מנהל המינהל יירכשו הכרטיסים הנוספים ע"י המשרד בהתאם לכללי הרכש המקובלים.

בבדיקת הביקורת עלה כי אין רישום של מספר הכרטיסים הכולל המתקבל לאירוע, הן במינהל ספורט והן במינהל תרבות. יתירה מזו נמסר לביקורת כי התנהלות לשכות שרים ומנכ"ל"ם הינה עצמאית, ואין המינהלים מודעים למספר הכרטיסים שהן מקבלות.

במינהל ספורט ציינו לביקורת כי לא ידוע להם על השתתפות של מעבר ל-6 אנשים מן המינהל באירוע.

במהלך השנים הצביעו אנשי מינהל תרבות כי ההגבלה הנ"ל הינה בלתי סבירה שכן רק חלוקת כרטיסים לחברי המדורים ומנהלי התחומים, כ"א בתחומי, עשויה לחרוג כבר מן המספר הקבוע. לטענתם רכישה של הכרטיסים העודפים ע"י המשרד, נוגסת בתקציב השוטף שכן הדבר עשוי להגיע לרכישה של מאות כרטיסים בסכומים משמעותיים.

יודגש כי נוכחות חברי מדור באירועי תרבות הינה קריטית לצרכי הכרת הגופים וקביעת הניקוד האיכותני ע"פ מבחני התמיכה.

במינהלי התרבות והספורט לא ידעו על רכישות כרטיסים מעבר למכסה הקבועה בנוהל בשנים האחרונות.

בכדי לפקח על כמות הכרטיסים בכל אירוע, **ממליצה** הביקורת להגדיר עובד אחראי בכל מינהל אשר יעמוד בקשר מול הגופים באשר לכמות הכרטיסים הנדרשת לכל אירוע, כ"נאמן". רצוי שהעובד יהיה מתפקיד אשר אינו משתתף באירועים מתוקף תפקידו. העובד יהיה אחראי להסדיר גם רכישה של כרטיסים מעבר למכסה הקבועה ככל ונדרשת.

<sup>4</sup> מערכת בה יכולים חברי המדור לדרג ולנקד את המופעים השונים בהם הם צופים.

לצד זה **מומלץ** להנחות את כלל הגופים המארגנים אירועים כי אין למסור כרטיסים, אלא רק דרך הנאמן הרלוונטי.

עוד **מומלץ** לבחון את התאמת המכסה הקבועה בנוהל, ולעדכנה בהתאם. כמו כן **ממליצה** הביקורת כי בכדי להבטיח יכולת רכישת כרטיסים מעבר לתקרה הקבועה, במקרה הצורך, ישורייין תקציב בכל אחד מהמינהלים עבור מטרה זו, השריון צריך להיות שנתי ע"ב ניסיון העבר.

### 3.4.1. רכישת כרטיסים עבור בני זוג

עובדי מינהל תרבות העלו בפני הביקורת כי האירועים והמופעים בהם הם נדרשים להשתתף מתקיימים בכל אזורי הארץ מחוץ למקום מגוריהם, ופעמים רבות בשעות הערב והלילה. מאחר ומדובר בשעות לא שגרתיות ונסיעות בינעירוניות תוך עייפות, השתתפות יחידנית במקרים כאלו הינה בלתי אפשרית ואפילו מסוכנת, אי לכך עליהם להזדקק לליווי של אדם נוסף (בד"כ בן משפחה) לעמדתם השתתפותו באירוע מאפשרת להם את ביצוע תפקידם. יוער בדיווחים אותם קיבל המבקר הפנימי הקודם דיווחו עובדים על קבלת יותר מכרטיס אחד לאירוע, ונראה כי מדובר בהתנהגות מקובלת במשרד.

ככלל הנחיית היועמ"ש אינה מאפשרת שימוש בכרטיס שהתקבל בחינם לבן זוג. יחד עם זאת, סעיף 12 לנוהל המשרדי מאפשר במקרים חריגים רכישה של כרטיס עבור בן הזוג, באישור ראש המינהל והחשב. הנהל מדגיש כי בכל מקרה לא ישתתף בן הזוג באירוע מבלי שהכרטיס נרכש על ידו או על ידי המשרד.

יצוין כי ההסדר בנוגע להשתתפות בני זוג גובש במסגרת דיונים של נציגי משרד המשפטים ומשרד החינוך במאי 2006<sup>5</sup>.

הביקורת סוברת כי רכישה של כרטיסים ע"י המשרד עבור בני זוג גם אם במקרים חריגים, זהו איזון ראוי ומתאים, אך דא עקא שהתהליך הינו בירוקרטי ומורכב אשר עשוי להימשך ולעיתים להפוך למיותר במועד סיומו, שכן נדרשת בחינת ממונה וחשב, אישור קיום תקציב, יצירת התחייבות ורכישה.

הביקורת **ממליצה** לקבוע בנוהל קריטריונים להגדרת מקרה חריג<sup>6</sup>, לעמדת הביקורת גם כאן קביעת תוכנית מסגרת שנתיית כאמור לעיל תסייע למפות את אותם מקרים חריגים ולצמצמם למינימום.

בנוסף מציעה הביקורת לפשט את תהליך הרכש ולחילופין לאפשר החזר הוצאות לעובד במקרה שאושרה השתתפות בן הזוג, מראש קודם לרכישה. גם במקרה זה יש לדאוג למקור תקציבי למימון הוצאה זו, ולשריינו בכל שנה.

סמנכ"ל הון אנושי ומינהל סובר כי ההסדר של רכישת כרטיסים ע"י המשרד עבור בני זוג אינו נכון, וביכולת עובדי מינהל תרבות להסדיר ליווי עם קולגות מתוך עובדי המשרד.

<sup>5</sup> מכתב הלשכה המשפטית במשרד החינוך מיום 15.6.06 המופנה אל יועמשי"ת משרד החינוך, יועמשי"ת משרד הת"ס, ראש תחום תמיכות משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה משרד המשפטים, ראשי מינהל תרבות וספורט.

<sup>6</sup> ניתן להתבסס על הגדרות התקשיר לצורך אישור לינה בסעיף 26.221, ולקבוע קריטריונים דומים.

### 3.5 הסבת הזמנות

הנהל המשרדי קובע כי במקרים בהם ההשתתפות אינה לצרכי בקרה, לימוד והכרת התחום, והשר / המנכ"ל / ראש המינהל / ראש התחום הרלוונטי אינם יכולים להשתתף באירוע, רשאי המנכ"ל לאשר השתתפות עובד אחר במקומם.

ההשתתפות המותרת היא רק של מוזמנים אשר תפקידם קשור לתחום האירוע, אין אפשרות להסב כרטיסים.

הביקורת סוברת שיש לחדד לעובדים כי גורם אשר לא הוזמן לאירוע אינו אמור להשתתף באירוע, השתתפות צריכה להיעשות אך ורק על בסיס תוכנית עבודה מאושרת והקריטריונים שנקבעו בה.

### 3.6 הערות נוספות בקשר לנהל

הוראות התקשיר קובעות כי יש לקבוע מערכת הוראות נהל הכוללות את ההוראות הארגוניות בדבר סמכויות אחריות והגדרות תפקידים וכן הוראות לשיטות ביצוע המשימות והפעולות שהמשרד ממונה על ביצוען. התקשיר קובע כי יש לקבוע סימול מזהה לכל הנהלים, וכן יש לשמר על מתכונת אחידה של עריכה ניסוח וסימול המתאימים לשיטות העבודה הנהוגות במשרד.

#### 3.6.1 קביעת אחראי ליישום הנהל

בנהל המשרדי לענין כרטיסים לא נקבע גורם אשר אחראי על אכיפת הנהל, כמו גם גורם אשר יהיה אמון על עדכנו ותיקופו מעת לעת. הנהל המשרדי אינו כולל סימול.

לדעת הביקורת קביעה כאמור יש בה כדי לסייע באפקטיביות הבקורות הנדרשות, ולכן נדרש להגדיר זאת בנהל.

#### 3.6.2 הערה כללית בנוגע לנהלי משרד

בהזדמנות זו יוער, הביקורת נתקלה בעבר בנהלים משרדיים נוספים, בדגש על נהלי המנהלים המקצועיים, אשר אינם כוללים סימול, מועד אישור, גורם מאשר וכד'. כמו כן הנהלים האמורים אינם מפורסמים בפורטל הפנימי ולעיתים גם לא באתר המשרד ככל שנדרש.

גם במידה והנהלים מפורסמים באתר המשרד אינם מרוכזים תחת קטגוריה אחת, ולעיתים מפורסמים תחת מספר קטגוריות שונות מה שעשוי לגרום לפרסומים סותרים בגין אי התאמה בין דפים שונים באתר.

בנוסף לנהלי היחידות המקצועיות למשרד קיימים נהלים פנימיים אשר נכתבו ע"י חברה חיצונית לפני שנים רבות ומפורסמים בפורטל המשרדי, מרביתם קשורים בתחומי עבודת המטה. נהלים אלו כן כוללים סימול וגורם מאשר, אך מנגד רובם אינם מעודכנים וחלקם אינו רלוונטי עוד.

כאמור נהלי היחידות המקצועיות אינם מפורסמים בפורטל המשרדי וברובם אינם קשורים לסדרה ה"ל וע"כ אינם כוללים סימול, מבנה אחיד גורם מאשר, מועד אישור וכו'.

הביקורת מציעה כי המשרד יבחן מחדש את אופן כתיבת ואישור נהלי העבודה של כלל היחידות, יקבע להם מבנה צורני אחיד, שיטת הסימול, ותהליכי העבודה לגיבוש נהלים כתיבתם ופרסומם. תהליך הגיבוש והכתיבה צריך שיעשה בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים לאותו תחום, הייעוץ משפטי, הנהלים יאושרו ע"י הגורם הבכיר ביותר הרלוונטי.

## חלק שני: מתן המלצה לאומנים זרים

## 1. מבוא

### 1.1. כללי

לפי החוק כל עובד בישראל אשר אינו תושב מדינת ישראל מחויב באשרת עבודה טרם תחילת העסקתו. הממשלה מתירה העסקת עובדים זרים בעלי מומחיות ייחודית שאין בנמצא בישראל. העסקת מומחה זר כפופה לתהליך מול רשות האוכלוסין וההגירה הכולל שני שלבים: קבלת היתר העסקה מאגף ההיתרים במינהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, והנפקת רישיון ישיבה ועבודה מסוג "ב/1 מומחה" (בציון המקצוע המאושר להעסקה). במשך השנים נהג מינהל התרבות להנפיק המלצה המופנית לרשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות" או "רשות האוכלוסין וההגירה"), על האמן / האמרגן / מפיק, כחלק מהליך קבלת אשרת כניסה / עבודה של אמנים זרים לישראל במסגרת אישור לענף המומחים.

### 1.2. המסגרת הנורמטיבית

כדי לבחון את מהות ותקינות הדרישות והתהליך, הביקורת ניסתה להתחקות אחרי המקור החוקי והפרקטי להמלצה הנ"ל ולהלן יוצג המידע שאיתרה.

#### 1.2.1. הוועדה הבינמשרדית לאישור הבאת אומנים מחו"ל

בינואר 1956<sup>1</sup> הוקמה ביוזמת משרד החינוך והתרבות, וועדה בינמשרדית לאישור הבאת אומנים מחו"ל. הוועדה הורכבה מנציגי משרד החינוך והתרבות, משרד האוצר (מט"ח ומס בולים), משרד החוץ, משרד הפנים והחברה הממשלתית לתיירות. לא ידוע לביקורת עד מתי פעלה הוועדה. מטרת הקמת הוועדה הייתה בעיקר להבטיח את הצדדים האדמיניסטרטיביים בעת הבאת אומנים זרים<sup>2</sup>, יש לזכור כי באותה התקופה לא הייתה אסדרה על העסקת עובדים זרים, המבטיחה את זכויות העובדים ותשלום שכרם, כמו גם הצורך באישור הקצאת מט"ח ומתן פטור ממיסוי, משכך הצורך לתכלול אדמיניסטרטיבי היה מהותי. מטרת הוועדה הוגדרו כדלהלן: לתאם ולווסת בואם של אומנים מחו"ל לישראל, לבדוק את רמתם המקצועית, למנוע תקלות ונזקים בהופעתם כאן, לדאוג לקשרי תרבות וחילופי אומנים, להסדיר בילויים של האורחים ע"י ביקורים וסיוורים בישראל.

עוד עולה מן המסמכים כי חלק משיקולי הוועדה היו הבטחת קיומם והתפתחותם הבלתי מופרעת של מוסדות האומנות והתרבות בישראל. מהתיעוד שאותר עולה כי לדברי גורמי הוועדה מרבית הבקשות הובאו ע"י הוועדה לחוות דעת של האיגוד המקצועי דאז. עמדת הוועדה הייתה להרחיק עצמה ממעמד של 'צנזור אומנות' והיא נמנעה ככל האפשר מלפסול אומנים על בסיס איכותני.

#### 1.2.2. נהלי רשות האוכלוסין וההגירה

בעבר היה נהל של הרשות למתן אישורים לאומנים זרים (5.3.0016) ולפיו הוסדרה הדרישה להמלצת המשרד, לפי בדיקת הביקורת נוהל זה בוטל. כיום הטיפול ברשות בבקשות להיתר העסקה ואשרות שהייה ועבודה למומחים זרים מוסדר באמצעות נהל 5.3.0041<sup>3</sup> של הרשות, לפי נהל זה נדרשת המלצת אמ"י ואין דרישה להמלצת

<sup>1</sup> המידע בפרק מתוך תיקי הארכיון הממשלתי העוסקים בפעילות הוועדה הבינמשרדית, פניית יו"ר הוועדה אל שר החינוך דאז יוני 1958.

<sup>2</sup> ע"פ דברי א. ישראלי יו"ר הוועדה הבינמשרדית בדיון ועדת החינוך והתרבות 12.11.58 (פרוטוקול)

<sup>3</sup> נהל 5.3.0041 "נוהל הטיפול בבקשות למתן היתר העסקה ורישיון שהייה ועבודה למומחים זרים"

מינהל תרבות, להוציא אישור במקרה של גוף או פעילות נתמכת הנדרש בפירוט הנחיות הרשות למילוי בקשות להתר העסקה.

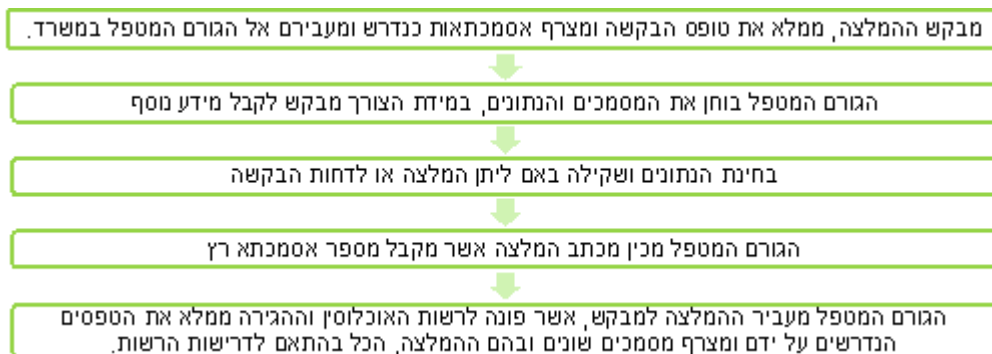
הדרישה להמלצה של המשרד מופיעה אך ורק באתר הרשות בעמוד השירות "הזמנת אומנים מחוץ לארץ" (גם שם הדרישה מופיעה כהמלצה של משרד החינוך) ראה נספח א2. מן המידע באתר הרשות ומשיחות עם גורמי הרשות עולה כי בקשה להגעת אמן עד 30 יום איננה צריכה היתר העסקה, אלא רק אשרת כניסה. אך כאמור לא נמצא נהל רשמי של הרשות המסדיר את הליך הבקשה במקרה זה, מלבד עמוד האינטרנט של הרשות. להלן הסעיף הרלוונטי בנהל מומחים אשר מפנה להמלצת אמ"י (ההדגשות אינן במקור):

2.4.ג " היתרים להעסקת אומנים זרים יינתנו בדרך כלל להעסקת אומנים בעלי מוניטין במידה גבוהה או בעלי מוניטין בינלאומי בתחומיהם או למעסיקים שהם גופים בעלי מוניטין במידה גבוהה בתחומם, ולתקופות קצרות של שלושה חודשים או פחות, בהתאם לנדרש לצורך ההופעה/העבודה אליה הוזמנו מראש, והכל בכפוף לשיקול דעתו של הממונה. לבקשה יש לצרף תעודות המעידות על המוניטין של האמן ושל המעסיק שהגיש את הבקשה ועל פרטי ההופעה/העבודה אליה הוזמן האמן. **הממונה רשאי להעביר את הבקשות לחו"ד ארגון אמני ישראל.**"

יודגש כי הביקורת הופנתה לסעיף הנ"ל ע"י 2 המינהלים ברשות שמטפלים בנושא; אגף היתרים במינהל שירות מעסיקים ומינהל האוכלוסין האחראי למתן אשרת השהייה. לרשות האוכלוסין קיים נהל נוסף הקשור באישורי מומחים ממדינות שלגביהן יש פטור מאשרת ביקור, אך גם בו לא אותרה התייחסות לסוגיית אומנים.<sup>4</sup>

### 1.2.3. נהל משרדי למתן המלצה

האחראית על מתן ההמלצות במינהל תרבות העבירה לידי הביקורת מסמך הנחיות לבקשת המלצות, אותו היא מעבירה אל האמרגנים הפונים אליה לשם קבלת ההמלצה. הנהל קובע את הפעולות שעל האמרגן לבצע בעת פנייתו לבקשת המלצת משרד התרבות, מסמכים שעליו להמציא לוחות זמנים, ומגדיר טפסים לבקשה ולמתן ההמלצה.<sup>5</sup> תרשים זרימה של תהליך מתן ההמלצה בהתאם למתואר בנהל המשרדי:



<sup>4</sup> נהל 5.3.0040 "נוהל לטיפול מזורז בבקשות להעסקת מומחה זר, שהוא אזרח מדינה לגביה חל פטור מאשרת ביקור, המוזמן לישראל לתקופה של עד 45 ימים בשנה"  
<sup>5</sup> יצוין כי לפי תכתובת משנת 1964 שנמצאה במסמכי הוועדה הבינמשרדית, נראה כי דרישות הוועדה ע"מ לתת המלצה היו דומות לדרישות הקיימות היום במנהל תרבות.

## 2. המלצה עבור אשרת כניסה לאומנים זרים

### 2.1. המשך מתן ההמלצה

הופעת אומנים זרים בארץ חורגת בהרבה מקשר ישיר לתחום המקצועי של האומנות והתרבות, והיא כוללת אספקטים ומניעים שונים. כמו קשרי חוץ, עידוד תיירות וכד'. נמצא כי למינהל תרבות קושי בתחום של מתן המלצות לאומנים זרים שכן המשרד אמון על ענייני התרבות בארץ ואינו מכיר באופן ישיר אנשי תרבות זרים.

הערך המוסף שיש למשרד בהשגת מטרותיו ממתן ההמלצות לאומנים זרים הינו שולי ביותר, ויתירה מזו הנושא חושף את המשרד לסיכונים ומכניס אותו לגזרה שאין לו הכלים והמומחיות אליה. נראה כי אין עניין להמשיך במתן ההמלצה, אך הפסקה במתן ההמלצה חייבת להיעשות בשיח מול רשות האוכלוסין.

יצוין כי הסוגיה לעייל הועלתה כבר ב- 2013 בשיח עם רשות האוכלוסין, והועלתה אפשרות כי את ההמלצות יתנו נספחי התרבות המוצבים בחו"ל, לשם כך היה צריך לקיים דיון משותף עם משרד החוץ – אגף קשתו"ם. לפי המידע שקיבלה הביקורת הנושא לא התקדם מעבר לאמור.

ראשת מינהל תרבות השיבה לטיטת הדוח:

כי היא מסכימה עם האמור והיא מבקשת לעצור לאלתר את מתן ההמלצות למפיקים פרטיים וגופים מסחריים. יחד עם זאת מבקשת להישאר כממליצה אך ורק לגבי גופים נתמכים ומוכרים למשרד.

הביקורת מדגישה שוב את האמור בפרק המבוא כדלהלן, הנחיות הרשות למילוי בקשת התר העסקה, מציינות כי בבקשה המוגשת ע"י גוף נתמך או עבור פעילות נתמכת, יש להמציא אישורים מתאימים על כך. נראה כי יש בכך כדי לענות על רצון ראשת המינהל.

**מומלץ** לפנות בהקדם לרשות האוכלוסין בכדי להסדיר את העניין, יש לדאוג לעדכון אתר הרשות ונהליה בהתאם לסיכום.

למצער ככל שיוחלט על המשך הנוהג מן הראוי להסדירו בצורה ברורה בנהלי הרשות, ולהתייחס לסוג הבקשות המופנות להמלצת המשרד, לתאם ציפיות עם רשות האוכלוסין בקשר לאופי הבדיקות ולאחריות המשרד בעת מתן ההמלצה. כך גם נדרש לנסח את מכתב ההמלצה בהתאם שיכלול אך ורק את הדגשים החשובים להמלצה.

### 2.2. נהלי העבודה למתן המלצה

כאמור במבוא האחראית על מתן ההמלצות במינהל תרבות העבירה לידי הביקורת מסמך הנחיות לבקשת המלצות, "נהלים בדבר הגשת בקשה לקבלת המלצה עבור אשרת כניסה לאומנים זרים", לדבריה הנהל נכתב על ידה בעזרת עו"ד מהלשכה המשפטית.

הנהל קבע את הגורם המטפל, הסמכויות והאחריות שלו. כמו כן הגדיר הנהל מי מוסמך לפנות לשם קבלת המלצה והגדיר את המסמכים הנדרשים שעל המבקש לצרף. הנהל מצוין כי לאחר קבלת המסמכים הגורם המטפל יבחן את הנתונים שלפניו והוא רשאי לדרוש מידע נוסף ולבסוף הינו נדרש לקבל החלטה אם ליתן המלצה או לדחות הבקשה. בנוסף נותן הנהל מספר דגשים למשמעות ההמלצה ותוקפה.



לנוהל צורפו שני נספחים: א. טופס הבקשה. ב. מבנה ונוסח מכתב ההמלצה. הנוהל לא עודכן מאז נכתב לראשונה, למרות שלפי דברי האחראית לנושא קיימים בו סעיפים, תנאים ודרישות שאינם רלוונטיים עוד.

לצד הציון לטובה על כתיבת הנהל, הביקורת מעירה כי הנהל מתייחס בעיקר לפעולות ולמסמכים הנדרשים ממבקש ההמלצה, והוא אינו מתייחס לתהליך העבודה הפנים משרדי כגון: קריטריונים לבחינה, נקודות לשקול הדעת, דיווח תקופתי, מנגנוני בקרה על התהליך וכד'. כמו כן מעירה הביקורת כי במסמך לא צוין מועד אישור או כתיבת הנהל, לא צוין מי הגורם הבכיר שאישרו אם אושר, וכן אינו כולל סימול - מספור שיטתי כנדרש כולל מספר גרסה. כך שבפועל אין לביקורת מידע שלם וברור בהקשר זה. (ככל הנראה הנוהל גובש בשנים 2009-2010).

### 2.3. נוסח ההמלצה

הביקורת לא קיבלה את הנספחים המקוריים שאושרו עם הנוהל, במקום זאת קיבלה דוגמא עדכנית של טופס הבקשה כגיליון אלקטרוני, וכן גיליון אלקטרוני ממנו מופק מכתב ההמלצה. דגימה של מסמכי המלצה שהופקו במהלך השנים<sup>6</sup> מגלה כי נוסח ההמלצה עבר שינויים, עד הגרסה האחרונה הכוללת רשימת צרופות הקשורות בקורונה ובקשת כרטיסים לאחראית, ראה נספח ב2. השינויים הינם מגוונים וכללו שינוי בניסוח, אופציות בחירה לסימון (ממליצים או לא ממליצים) הערות שוליים משתנות הקשורות בסימוכין להמלצה או מסמכים מצורפים וכד'. הביקורת לא מצאה כי שינויים אלו אושרו על ידי גורם במשרד, כדוגמת יעוץ משפטי.

לדעת הביקורת מכתב ההמלצה חסר הדגשה כי אין מסמך זה מהווה אשרת כניסה לישראל אשר מונפקת אך ורק ע"י רשות האוכלוסין וההגירה, כפי שאכן מצוין נהל אמנים זרים עצמו, וזאת כדי לחדד כי המלצת המשרד ניתנה אך ורק בגין הכרות הפעילות המקצועית. מן הראוי להטמיע הערה ברוח זו במכתב ההמלצה.

### 2.4. פרסום השרות

רשות מינהלית נדרשת לפרסם את השירותים הניתנים על ידה ואת האופן למימוש למרות זאת שירות מתן ההמלצה לאומנים זרים אינו מפורסם באתר המשרד וכן הנהל האמור. במידה ויוחלט כי המשרד ממשיך במתן ההמלצות מן הראוי לפרסם את השירות באתר המשרד כנדרש, ולפתח טופס מתקדם וידידותי למשתמש.

## 2.5. הבדיקות טרם מתן ההמלצה והבקורות על התהליך

### 2.5.1. אופי הבדיקות טרם מתן ההמלצה

מן הביקורת שבוצעה עולה כי הבדיקות והבירורים טרם מתן ההמלצה, בעיקר מתמקדות בהכרות של הגורם הרלוונטי במשרד את תחום האמרגנות והגורמים הפועלים בשוק זה, ו/או את שם האמן אשר מבוקש להביאו לארץ. זאת לצד רישום האמרגן כגוף עסקי ברשויות הרלוונטיות. לעיתים כדי לאמת את הבקשה ביקשה האחראית מן האמרגנים שימציאו קטעי יוטיוב של האמנים, או

<sup>6</sup> נסקרו דוגמאות מן השנים 2010, 2021, 2020

אסמכתאות רלוונטיות אחרות שיעידו על האמן, כמו כן ביצעה האחראית בירורים בין אנשי המינהל ומחוצה לו ככל שעלה הצורך.

להבנת הביקורת מבחינת הרשות עיקר חשיבות ההמלצה היא כי המשרד כגורם רשמי מכיר את האמן / אמרגן ואת תחום עיסוקם.

כאמור לעיל תחום ההמלצות הנ"ל אינו קשור לפעילות המשרד ולמומחיותו, ומשכך אין מקום להמשיך בו. הבדיקות שנקטה האחראית טרם מתן ההמלצות הינן סבירות בהתאם לנסיבות האמורות.

### 2.5.2. קבלת המלצות מגורם חיצוני - לתימוכין

הנהל המשרדי קבע כי ככל שמדובר באמן המגיע ממדינות הנדרשות לאשרת תייר או מדינות מזרח אירופה יש לצרף אישור / המלצה מן השגרירות הרלוונטית בישראל. מבדיקת רשימת האקסל של ההמלצות נמצא כי עד שנת 2019 במקרים רבים הומצאו המלצות כנדרש, הדבר מצוין בטבלה. מאז 2019 אין רישום בדבר קבלת המלצה כאמור. לדברי האחראית אין עוד צורך בדרישת ההמלצות הללו. למרות זאת הנוהל לא תוקן ולא עודכן.

### 2.6. החלטה על מתן / אי מתן המלצה

כאמור הנהל המשרדי איפשר לגורם המטפל להפעיל את שיקול דעתו בדבר מתן או אי מתן ההמלצה. אך זאת כאמור מבלי שנקבעו או פורטו נקודות מנחות לשיקול הדעת. לדברי האחראית לתחום לא זכורה לה החלטה על דחיית בקשה למתן המלצה. מעבר של הביקורת על רשימת ההמלצות שניתנו במהלך השנים מעלה כי גם במקרים בהם הועלתה תהייה באשר לבקשה ואפילו שהתקבלה הנחייה מרשות האוכלוסין וההגירה שלא לתת אשרת כניסה לאומנים/ אמרגנים מסוימים, ניתנה המלצה תוך הסתייגות שצוינה בהערות. האחראית לתחום המציאה לביקורת תכתובת עם הלשכה המשפטית המאפשרת את מתן ההמלצה מו הטעם שהחלטה למתן אשרת הכניסה הינה אך ורק בסמכות הרשות, ומכאן שההמלצה היא רק המלצה וצריכה להיעשות על בסיס מקצועי.

לאור זאת שוב ממליצה הביקורת כי מן הראוי שנוסח ההמלצה יכלול הערה כי אין במכתב זה להוות אשרת כניסה או אישור לעמידה בתנאי רשות האוכלוסין.

### 2.7. בקרה על התהליך

כאמור לא נקבעו בנוהל כללי דיווח ובקרה תקופתיים, לדברי האחראית היא מעולם לא נדרשה לדווח על פעילותה בתחום מתן ההמלצות לאומנים זרים, מלבד דיווח כמויות חודשי במסגרת דיווח ביצועים למתן שכר עידוד, אותו הייתה מעבירה.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי האחראית לתחום מנהלת רשימה מסודרת בקובץ אקסל, מאז 2005, של כלל ההמלצות שניתנו על ידה ופרטיהן, ההמלצות מקבלות מספר אסמכתא רץ, אשר מופיע על מכתב ההמלצה היוצא למבקש ההמלצה.

לצד הציון לשבח על הרישום המסודר והמאורגן שניהלה העובדת, הביקורת מעירה כי העדר קיום בקרה ואפילו מינימלית של ממונים על משימות שמבצעת עובדת איננו ראוי. בקרה וניהול עובדים חייבת לעשות גם כאשר מדובר בנושא שאינו מהותי לליבת פעילות המשרד.

ראשת מינהל תרבות בהתייחסותה לטיטת הדוח כתבה:  
כי היא קיימה בקרה על הפעילות בתחום אם באמצעות המעקב אחר הדיווחים עבור שכר עידוד, ואם בהיותה עדה להתכתבויות של האחראית למתן ההמלצות בנושא, מהן למדה על הטיפול המקצועי והיסודי שעשתה.

### 3. השתתפות במופעים ואירועים של מקבלי ההמלצות

#### 3.1. הסמכות לקבלת הכרטיסים

לצרכי בקרה ובכדי למנוע מקרים בהם יכנסו לארץ גורמים שאינם מורשים במעטה של אומנים, קבע הנהל מנגנון בקרה בדיעבד, המאפשר ביקור באירועים לגורם האחראי על מתן ההמלצות במינהל תרבות.<sup>7</sup> כדלהלן:

"אחריותו וסמכותו של הגורם המטפל:..."

3. הגורם המטפל או מי מטעמו רשאי לבקר במקום האירוע על מנת לבדוק התקיימותו והתקיימות התנאים שנמסרו לגביו"

כמו כן במסגרת המסמכים הנדרשים ממבקש ההמלצה נרשם:

"4. קבלת אישור כניסה לאירוע/ים החתום ע"י הפונה או כל גורם רלוונטי אחר או כרטיס כניסה לאירוע המיועד לגורם המטפל או מי מטעמו לצורך בקרה ובדיקה על התקיימותו של האירוע ו/או התקיימות התנאים שדווחו לגביו."

הנהל קבע כי יש מקום להשתתף באירועים לצרכי בקרה, אך מנגד לא נקבעו קריטריונים לתיעודף אירועים לביצוע הבקרה, וכן לא צוין כי ההשתתפות תיעשה בכפוף להנחיות המשרדיות בנושא קבלת כרטיסים ו/ או הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. כך גם לא נקבע הצורך בדיווח שיטתי על הביקורים והממצאים בהם.

יוער כי, בהתאם לאמור בפרק הראשון של הדוח עובדי המשרד ובכללם העובדת אמורים להכיר את נהל הכרטיסים של המשרד, כמו כן בינואר 2019 העובדת קיבלה באופן ישיר הנחיות הנוגעות לקבלת כרטיסים ע"י עו"ד מהלשכה המשפטית, אשר העביר לעיונה גם את הנחיות היועמ"ש.

העובדת האחראית ציינה לביקורת כי עיקר הכנסת עניין מתן אישורי הכניסה נעשה לצורך הרתעה.

חשוב לציין כי בכל הנוגע להשתתפות עובדים באירועים כאמור בפרק הראשון לדוח זה, התרשמות הביקורת היא כי קיימות סטיות מהנחיות נהל כרטיסים כהתנהגות חוצת ארגון.

#### 3.2. השתתפות האחראי באירועים – רישום ותיעוד

בהתאם לקבוע, קיבלה האחראית מפעם לפעם אישורי כניסה לאירועים.

העובדת סיפרה לביקורת כי באירועים בהם השתתפה בד"כ הקפידה ליידע את האמרגנים מראש על הגעתה והסדירה את אישור הכניסה שלה. כמו כן היא השתדלה להגיע טרום התחלת האירוע והייתה מבצעת סיור אל מאחורי הקלעים כדי להכיר ולהתרשם.

זאת ועוד, העובדת ציינה בפני הביקורת כי לעיתים בעת שהגיעה לאירוע ראתה אי התאמות לדברים שדווחו לה בבקשת ההמלצה כמו מספר האומנים בהפקה ועוד, לדבריה לא דיווחה לאיש.

<sup>7</sup> הערת אגב, במסגרת עיון הביקורת בתיקי הוועדה הבין-משרדית, אותר מסמך סיכום דיון הוועדה מיום 19.1.1958 הכולל עדכון שנמסר לחברי הוועדה, כי התקבל אישור נש"מ לקבלת כרטיסים חינם לחברי הוועדה לשם ביקור בהצגות מתוקף תפקידם, האישור ניתן בתנאי שהכרטיסים יימסרו באמצעות יו"ר הוועדה.

לדברי העובדת, היא השתתפה אך במעט מן האירועים, והיא אינה מדווחת את הביקורים באירועים כשעות עבודה. אין לעובדת רישום של האירועים בהם השתתפה. והיא לא מילאה דוח אירוע בגין השתתפות באירועים לסיכום התרשמותה.

קבלת מידע על אי ההתאמות רק בדיעבד, בעת עריכת הביקורת, ובע"פ בלי תיעוד וללא פרטים מדויקים אינו בעל ערך ואינו מאפשר נקיטת צעדים לעתיד. באופן התנהלות שכזה לא ברורה רמת האפקטיביות לבקרה שנקבעה, אם בכלל היא קיימת.

הביקורת סבורה כי הבקרה, בדבר ביקור באירועים, אינה מוסיפה ערך, במיוחד לנוכח העמדה כי המשרד הוא רק הממליץ, וסמכויות האישור והאכיפה נתונות אך ורק לרשות האוכלוסין. נראה כי הבקרה האמורה מיותרת, ואין צורך בהשתתפות באירועים.

הנ"ל נכון במיוחד כאשר קיימת הכרות מספיק טובה עם האמרגן ואופי האירועים שמפיק, כמו כן כאשר האמן הינו מוכר ומפורסם אפילו שלא ברמה גבוהה ביותר.

### 3.3. מספר כרטיסים שנתקבלו

הנהל המשרד בעניין קבלת כרטיסים קובע כי אין לקבל כרטיס בחינם עבור בן זוג ובמקרים חריגים על המשרד לרכוש את הכרטיס הנוסף.

למרות זאת, בשלב מסוים הטמיעה האחראית הערה במכתב ההמלצה בנוסח להלן: "המפיק מתבקש להכין אישור כניסה זוגי לאירוע לפי בקשה מראש לחתומה מטה או מי מטעמה" לדעת הביקורת ההערה בניסוחה מיותרת ושגויה, מאחר וענין קבלת הכרטיס / אישור הכניסה לאירוע מוסדר בנוהל בקשת ההמלצה עצמו.

אין מקום להכליל הערה בנושא במכתב ההמלצה, והיה על האחראית להסדיר את אישורי הכניסה בתקשורת ישירה מול המבקשים בהתאם לצורך.

בשיחה עם הביקורת העובדת ציינה כי היו מקרים בהם השתתפות, לצרכי בקרה, כללה גם כרטיס לבן זוגה, וזאת אך ורק במעט מאוד מן המקרים בהם האירוע היה במקום מרוחק ובשעות לילה, ובשל זאת נזקקה לליווי.

כאמור בחלק הראשון לדוח זה נראה כי בנסיבות אותן תיארה העובדת, מצוי היה במינהל תרבות לקבל כרטיס זוגי, למרות ההנחיות המפורשות.

בהעדר רישום או תיעוד אחר אין מידע על כמות האירועים, סוגי האירועים בהם השתתפה העובדת, מספר הכרטיסים וכו'. איתור המידע כרוך במשאבים רבים או בסמכויות שאינן של הביקורת.

## 4. מתן המלצות בתקופת הקורונה

### 4.1. מדיניות כניסת זרים לישראל בקורונה – לפי רשות האוכלוסין

במסגרת ההתמודדות עם מגיפת הקורונה, ולאור האיסור על כניסת זרים לישראל למעט חריגים, קבעה רשות האוכלוסין וההגירה נהלים על מנת לתת מענה לאישור כניסת מומחים זרים לישראל, אשר כללו המלצת משרד ממשלתי רלוונטי על הצורך ההכרחי לשמירה על הרציפות התפקודית בתחום המומחה.

הנהלים הותאמו למדיניות הכללית לאישור כניסת זרים לישראל בתקופת הקורונה, אשר הינה דינמית ונגזרת ממצב התחלואה בישראל ובעולם, להלן עיקרי המדיניות העדכנית<sup>8</sup>:

- על כל הזרים המבקשים להיכנס לישראל להוכיח חיסון או החלמה
- לא תותר עליה למטוס ללא קבלת אישור מקדים מרשות האוכלוסין וההגירה או משרד החוץ.
- לא תאושר כניסה לישראל אלא בכפוף לתוצאת בדיקה PCR עם ממצא שלילי לנגיף הקורונה (72 שעות טרם היציאה ממדינת המוצא ובדיקה נוספת עם ההגעה לישראל).
- כניסת זרים לישראל בכפוף להצגת ביטוח בריאות (כולל סעיף המכסה את מחלת הקורונה).
- זר הנכנס לישראל (אף אם מדובר במחלים או מחוסן) מחויב בתנאי הבידוד והבדיקות בהתאם להנחיות משרד הבריאות.

### 4.2. טיפול המשרד בהמלצות לאומנים זרים בתקופת הקורונה

העובדת האחראית למתן ההמלצות לאומנים זרים קיבלה מסמך הנחיות לתקופת הקורונה מלשכת השר, אשר כלל את ההנחיות הרלוונטיות בהתאם למדיניות כניסת זרים כאמור לעיל (להלן מסמך ההנחיות).

האחראית העבירה מסמך זה אל הפונים אליה וביקשה שיפעלו לפיו. לפי מה שהסבירה לביקורת היא לא שינתה בדיקותיה טרם מתן ההמלצה ורק ציינה במכתב ההמלצה כי מצורפים אליו אישור מתחסן/ מחלים, ביטוח בריאות, הצהרת בידוד<sup>9</sup>.

יודגש כי העובדת לא בדקה את תקינות המסמכים המצורפים שכן אין לה הכלים לעשות זאת. כאמור לעיל בבקשה לכניסת מומחים בתקופת הקורונה נקבע כי יש להמציא המלצה מן המשרד הממשלתי הרלוונטי כי קיים צורך חיוני לכניסת המומחה.

נמצא כי המלצות המשרד בתחום אומנים זרים לא כללו שום התייחסות לעניין הצורך בכניסה דווקא בתקופת הקורונה, מכתבי ההמלצה המשיכו לצאת בנוסח הקבוע עוד טרום הקורונה. יש לציין כי גם מסמך ההנחיות דלעיל לא הדגיש את ענין מתן המלצת המשרד בנוגע לתקופת הקורונה דווקא ולא דרש מן המבקשים לפרט במכתב הפנייה שלהם את הנימוקים לדחיפות הבקשה.

לדעת הביקורת ניסוח מכתב ההמלצה בתקופת הקורונה יש בו בכדי להטעות כאילו נבדקה העמידה בתנאי הכניסה לישראל בעוד הדגש שניתן הוא רק לקיום תעודת מתחסן / מחלים כפי שדרשו ברשות האוכלוסין.

זאת ועוד, המכתב חסר התייחסות לנחיצות והדחיפות של כניסת האמן הזר לישראל בתקופת זו.

<sup>8</sup> עדכון הדף 4.8.2021

<sup>9</sup> הערת הצרופות המלאה היא מ-8.4.2021, לפני כן, מיוני 2020, צורפה רק התייבות לבידוד.

## נספחים

**נספח א 1 – הנחיית יועמ"ש 1.1709**



|                                                           |                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| משפט מינהלי<br>ממשלה - אתיקה                              | הנחיות היועץ המשפטי לממשלה                                                                               |
| הגבלות על קבלת וחלוקת הזמנות וכרטיסים<br>למופעים ואירועים | תאריך: י"ט חשוון התשס"ו, 21 נובמבר 2005<br>עדכון: מרץ 2013<br>מאי 2015<br>מאי 2020<br>מספר הנחיה: 1.1709 |

## הגבלות על קבלת וחלוקת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים

### רקע

1. הנחיה זו עוסקת בעיקרה בשאלה באילו נסיבות מותר לנבחר ציבור ולעובד מדינה (להלן: עובד ציבור) לקבל הזמנות או כרטיסים, אשר גלומה בהם טובת הנאה, למופעים או לאירועי ספורט, תרבות, אמנות וכדומה, אליהם הוא הוזמן באשר הוא עובד הציבור.

2. כמו כן, כוללת הנחיה זו גם התייחסות למצב נוסף, במסגרתו משרדי ממשלה מבקשים לחלק הזמנות או כרטיסים למופעים מהסוג האמור, אשר לגביו חל דין שונה, כפי שיפורט בהמשך.<sup>1</sup>

### א. קבלת כרטיסים והזמנות לאירועים ולמופעים שגלומה בהם טובת הנאה

#### 1.א. המסגרת הנורמטיבית

3. הסוגיה של קבלת טובות הנאה על ידי עובדי ציבור מוסדרת, ככלל, בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן: חוק המתנות או החוק) ובתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980, אשר הותקנו מכוחו (להלן: התקנות).

4. חוק המתנות חל על כל עובד ציבור, המוגדר בחוק כ"נושא משרה או תפקיד מטעם המדינה" (סעיף 1 לחוק). כך, בין היתר, החוק חל על חברי כנסת, שרים וסגני שרים, כלל עובדי המדינה, אנשי צבא, בעלי משרות ותפקידים מטעם רשויות מקומיות ומועצות דתיות. כן הוחל החוק על נושאי משרות ותפקידים מטעם גופים שהוקמו בחוק ומטעם חברות ממשלתיות (סעיף 1 לצו שירות הציבור (מתנות) (החלת החוק על עובדים ציבוריים אחרים), התשמ"ז-1987).

5. החוק מבוסס על ההנחה שעובדי הציבור הם נאמנים של הציבור הפועלים למענו, ולפיכך, מבחינה עקרונית, כל טובת הנאה שצומחת לעובד הציבור בתוקף תפקידו, או בתמורה למילוי תפקידו, היא קניינו של הציבור (והשוו: בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991)).

<sup>1</sup> סוגיה זו עלתה, בין היתר, גם במסגרת דו"ח מבקר המדינה, במסגרתו המליץ מבקר המדינה כי היועץ המשפטי לממשלה יקבע כללים ברורים המתייחסים מפורשות לעניין זה. מבקר המדינה "משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגוניו: הליכי התקשרות והקצאת כרטיסים" דו"ח שנתי 2019 – לשנת 2019 (2019); ראו גם: מבקר המדינה טקס הדלקת המשואות לציון 70 למדינת ישראל - בחירת מדליקי המשואות, חלוקת ההזמנות והתקשרויות (2019).

6. מעבר להיבט הקנייני, הוראות חוק המתנות נועדו לשמור על טוהר המידות בשירות הציבורי ועל אמון הציבור ברשויות השלטון, ובכלל זאת למנוע מצב בו לעובד הציבור יהיה עניין מיוחד בנותן המתנה, ולמנוע את הרושם שהמתנה ניתנת כדי לשאת פנים, או שהיא עלולה לגרום לכך.

7. החוק קובע, ככלל, איסור על קבלת מתנה אשר ניתנה לעובד הציבור **באשר הוא עובד הציבור**, בין אם ניתנה לו עצמו ובין אם ניתנה לבן זוגו החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו. על-פי הפסיקה, מקובל לומר כי מתנה ניתנה לעובד ציבור "באשר הוא עובד הציבור" אם היותו עובד ציבור הוא הטעם היחיד או הטעם הדומיננטי למתן המתנה (בג"ץ 7074/93 **סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מח(2) 749, 791 (1994)). מתנה מוגדרת כ"**הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה**" (סעיף 1 לחוק). הגדרה זו רחבה וכוללת כל טובת הנאה אפשרית.

8. בסעיף 2 לחוק נקבע העיקרון לפיו על עובד הציבור לסרב לקבל כל מתנה שהוצעה לו באשר הוא עובד ציבור. במקרים בהם עובד הציבור הסכים לקבל את המתנה ולא החזירה לנותנה לאלתר (למשל במקרים בהם הסירוב לקבלת המתנה עלול להתפרש כפגיעה בנותן, או כפגיעה בגוף שהנותן מייצג), תקום המתנה לקניין המדינה. ככל שמדובר במתנה שאין בה קניין, על עובד הציבור לשלם את שוויה לאוצר המדינה. לצד זאת, נקבעו בסעיף 2(ב) לחוק מספר חריגים שלגביהם לא יחול הכלל האמור, כך למשל כאשר מדובר במתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין. בחוק ובתקנות נקבעו הוראות נוספות המנחות את עובדי הציבור כיצד לפעול בסיטואציות שונות המתעוררות בהקשר זה, ובכלל זאת כיצד על עובד הציבור לפעול במקרה שהוא מעוניין לבקש היתר להקנות לו מתנה שקיבל.

9. בנוסף על הוראות חוק המתנות ותקנותיו, על עובדי הציבור להביא בחשבון מערכות שונות של דינים המחייבים אותם, אשר נוגעים לאופן הפעלת שיקול דעתם. מערכות דינים אלה נועדו להבטיח כי עובדי הציבור יפעילו את סמכותם השלטונית מתוך הגינות, יושר, ענייניות, שוויון וסבירות, וכך יגשימו את חובת הנאמנות שלהם לציבור. כך למשל – על **עובדי מדינה** חלות הוראות פרק 42.7 לתקשי"ר; על **שרים וסגני שרים**, חלות הוראות **הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים** (י"פ התשס"ג, מס' חוברת 5147, מיום 16.1.2003, עמ' 1136) ובהן נקבע, בין היתר, כי על שר וסגן שר חל איסור לקבל כל טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה; על **נבחרי ציבור ברשויות המקומיות**, חלות הוראות **הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות** (י"פ התשמ"ד, מס' חוברת 3087, מיום 21.8.1984, עמ' 3114; ראו למשל סעיפים 18-19 לכללים); על **חברי כנסת החלטות ועדת האתיקה של הכנסת** (ראו למשל: החלטת הוועדה בדבר "קבלת מתנות וטובות הנאה בידי חברי כנסת", מיום 12.2.2002; החלטת הוועדה בעניין השתתפות חברי הכנסת באירועי תרבות מיום 5.6.2007; מכתב היועץ המשפטי לכנסת לחברי הכנסת בעניין קבלת כרטיסי חינוך לאירועי תרבות וספורט מיום 21.10.2015).

10. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי ככלל, בגדר האיסור החל על עובדי ציבור לקבל מתנות, באשר הם עובדי ציבור, אסור להם גם לקבל כרטיסים או הזמנות למופעים ולאירועים שהכניסה אליהם היא בתשלום, בין בלא תשלום ובין בעבור תשלום של תמורה מופחתת. במילים אחרות: הכלל הוא כי עובד ציבור אינו רשאי להשתתף בחינם, או בהנחה כספית, באירוע שהכניסה אליו מותנית בתשלום.

11. יתרה מכך, בחלק מהמקרים ניתן לראות גם בקבלת כרטיסים או הזמנות למופעים ולאירועים שהכניסה אליהם אינה בתשלום משום מתנה. תחת מקרים אלו, נכללים מקרים בהם הכרטיס או ההזמנה מהווה משאב ציבורי מוגבל כגון באירוע ייחודי או חד-פעמי שיש לו ביקוש רב מן ההיצע. במקרים אחרים, אף קבלת קדימות ברכישת כרטיסים בתמורה מלאה לאירוע שהכניסה אליו מותנית בתשלום עשויה להיחשב כקבלת מתנה. במצבים כגון דא, הערך בקבלת הכרטיס או ההזמנה אינו מתבטא דווקא בשווי הכספי, אלא עצם קבלת ההזדמנות ליטול חלק באירוע שהכניסה אליו לא מתאפשרת לציבור הרחב או קביעת הקדימות לעובד הציבור הם שמהווים את המתנה, וזאת משום שלציבור הרחב אין אפשרות דומה או גישה זהה למופע או לאירוע.

12. חריג לכלל בדבר קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים או לאירועים כאמור הוא כאשר השתתפותו של עובד הציבור באירוע או במופע המאורגן על-ידי גורם חיצוני למשרדי הממשלה נעשית במסגרת מילוי תפקידו. במצב זה ניתן לומר כי השתתפות בפעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד הציבור, גם אם כרוכה בה טובת הנאה, אין לראותה, ככלל, כטובת הנאה אסורה, וזאת בסייג שקבלת טובת הנאה לא עלולה להשפיע, ולא להיראות כעלולה להשפיע, על מילוי תפקידו של עובד הציבור.<sup>2</sup> בהתאם לכך, ככלל, השתתפות עובד הציבור, ללא תמורה כמקובל, באירועים כדוגמת האירועים המפורטים להלן, הכרוכים לגבי כלל הציבור בתשלום או שאינם פתוחים לציבור הרחב, אשר אליהם הוזמן עובד הציבור בתוקף תפקידו כעובד הציבור, לא יהיו בגדר טובת הנאה אסורה:

- א. אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי-רשמי (כגון אירוע לציון מאורע בתולדות המדינה);
- 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, כגון: אירועי פתיחה חד-פעמיים, ערבי גאלה ופרמיירות הקשורים למילוי תפקידו של עובד הציבור. ככלל, באירוע מסוג זה לא נמנים אירועים שגרתיים כגון תחרויות ספורט או מופעי תרבות הנערכים דרך שגרה למנויים או לצופים מזדמנים אשר אין כל הצדקה שעובדי הציבור יהיו בהם אורחי כבוד;
- ד. כנסים, השתלמויות, ימי עיון או אירועים דומים שבהם משתתף עובד הציבור כמרצה או דובר.

<sup>2</sup> ר' ניסמן 42.732 לתקשי"ר.

ככלל, גם במקרים כדוגמת אלו המנויים לעיל שבהם נמצא כי אין מניעה שעובד הציבור ישתתף בלא תשלום באירוע (גם אם הכניסה אליו כרוכה בתשלום או אינה פתוחה לציבור הרחב) היתר זה יחול על עובד הציבור עצמו, ולא יכלול קבלת הזמנות או כרטיסים נוספים עבור בני זוג, ילדים וכדומה.

13. יצוין, כי הנחיה זו אינה חלה לגבי עובד ציבור אשר תפקידו הרשמי מחייב אותו להיות נוכח פיזית במקום האירוע או המופע במסגרת מילוי תפקידו לטובת קיומו התקין של האירוע, כגון לשם בדיקת היבטי בטיחות, רישוי עסקים, הבטחת הסדר הציבורי וכדומה. במקרים אלו, עובד ציבור כאמור רשאי להיות נוכח באירוע הפתוח לציבור בתשלום, ככל הנדרש לצורך מילוי תפקידו. מכל מקום, השתתפותו של עובד הציבור באותם אירועים תהיה בהתאם לכללי עבודה סדורים, ולא בדרך של חלוקת כרטיס או הזמנה מצד מארגן האירוע.

14. לצד זאת, ככל שמשרד או גוף מעוניינים כי עובד הציבור ישתתף מטעם באירוע מסוים משום שהשתתפותו תורמת לעבודת המשרד, וזאת במסגרת תפקידו של אותו גוף או עובד ציבור, ולא חלים לגבי הוראות סעיפים 12, 13 או 21, אין מניעה, ככלל, שהמשרד יממן את עלות השתתפות עובד הציבור באירוע בתמורה מלאה כמקובל.

15. יודגש, כי האחריות העיקרית להימנע מעבירה על הוראות חוק המתנות ועל הוראות הנחיה זו מוטלת, בראש ובראשונה, על עובד הציבור.<sup>3</sup> לכן, בכל מקרה של ספק לגבי התקיימותן של הוראות אלו, על עובד הציבור להיוועץ תחילה ביועץ המשפטי של המשרד או של הגוף, למסור לו את המידע הרלוונטי ולפעול בהתאם להנחיותיו.

## **ב. חלוקת כרטיסים והזמנות לאירועים ולמופעים על-ידי משרדים ממשלתיים**

### **ב.1. המסגרת הנורמטיבית:**

16. בשונה ממתנות שניתנות לעובד ציבור מגורם חיצוני לשירות הציבור, כאשר עסקינן בחלוקה של כרטיסים והזמנות אשר מקצה משרד ממשלתי, ובהעדר הסדרה פרטנית אחרת, יש לפעול בהתאם לעקרונות הכלליים של המשפט המנהלי, כפי שמשתקפים בהנחיה זו.<sup>4</sup>

17. יובהר, כי חלק זה של ההנחיה עוסק במופעים ובאירועים שמעצם טבעם מיועדים לציבור רחב, ולא באירועים שנערכים לרשימה מוגדרת של מוזמנים מראש (בין אם מדובר בעובדי ציבור ובין אם לאו) או אירועים שמארגן המשרד לעובדיו בלבד (כדוגמת פעילות רווחה או

<sup>3</sup> החוק קובע כי הפרת חובת הדיווח על מתנה, כפי שנקבעה בחוק ובתקנות, עשויה לעלות כדי עבירה פלילית שעונשה קנס פי שלושה משווי המתנה.

<sup>4</sup> ראו גם פסק דינו של בית המשפט המחוזי בעניין עמותת איגוד האמרגנים (ה"פ 18045-08-09 עמותת איגוד האמרגנים ומפיקי אמנויות הבמה בישראל נ' היכל התרבות בע"מ (פורסם ביום 6.10.2010)), העומד על הקשיים הטמונים בפרקטיקה של הקצאת כרטיסים למפעילי אולמות, וביניהם גם גופים ציבוריים כגון רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים; ראו גם פסק דינו של בית המשפט העליון בערעור שהוגש על פסק הדין האמור, במסגרת ע"א 8537/10 עמותת איגוד האמרגנים ומפיקי אמנויות הבמה בישראל נ' היכל התרבות בע"מ (פורסם ביום 4.5.2015), במסגרתו התייחס בית המשפט לנוהל שהוכן במשרד המשפטים, בשיתוף גורמים רלוונטיים נוספים, על מנת להסדיר את אופן הקצאתם וחלוקתם של כרטיסי הזמנה לאירועים הנערכים בנכסים המנוהלים על-ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים.

השתלמות). במקרים בהם כרטיסים והזמנות לאירועים המיועדים לציבור הרחב מצויים בידי משרד ממשלתי לשם הקצאתם לציבור, הם מהווים למעשה משאב ציבורי, המוחזק בידי המשרד הממשלתי כנאמן הציבור. משכך, חלוקתם של כרטיסים והזמנות אלה צריכה להיעשות בהתאם לכללים החלים על חלוקת משאב ציבורי.

18. ניתן להבחין בין שני מצבים שונים בהם משרד ממשלתי עשוי להידרש לשאלת חלוקה של כרטיסים והזמנות. הראשון, כאשר משרד ממשלתי מארגן אירוע ציבורי או ממלכתי בעצמו ומחלק כרטיסים; השני, כאשר במסגרת שיתוף פעולה עם גורם פרטי מוקצים למשרד ממשלתי כרטיסים לצורך חלוקתם לציבור כזה או אחר.

19. הגם שמדובר בשני מקרים שונים, ביחס לשני סוגי המקרים על המשרד הממשלתי לחלק את הכרטיסים בכפוף לכללי המשפט המנהלי והמינהל התקין ובשים לב לאופיו המקצועי, הממלכתי והא-פוליטי של המינהל הציבורי בישראל (ראו לעניין זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים"), ללא קשר לשאלה אם הכרטיסים מחולקים לציבור או לעובדי הציבור, והכל כפי שיפורט להלן.<sup>5</sup>

20. יצוין, כי במקרים בהם הכרטיסים או ההזמנות ניתנו למשרד ממשלתי על-ידי גוף פרטי לשם חלוקתם לעובדי ציבור, מתעוררים חששות נוספים. תחילה, עצם האפשרות שמשרד ממשלתי יעסוק בחלוקה של כרטיסים בעבור גורם פרטי עלולה לייצר קשיים שונים, וזאת בפרט במישור של חשש מפני משוא פנים וכן במישור של הקושי במתן חסות לגוף מסחרי או אחר.<sup>6</sup> נוסף על כך, ישנו חשש מפני פתיחת פתח לעקיפת הוראות חוק המתנות. חלוקה כאמור יוצרת חוסר שוויון בין עובדי ציבור לבין כלל הציבור, ועלולה גם היא כשלעצמה ליצור חשש לפגיעה בטוהר המידות ולפגיעה באמון הציבור, בפרט ככל שהכרטיסים מהווים משאב מוגבל (ראו גם, עניין **עמותת ארגון האמרגנים**, פס' 20-21, 24).

21. כמצוין לעיל, ניתן להצביע על חריג לכלל זה מקום בו משרד ממשלתי מחלק כרטיסים לעובדיו במסגרת פעילות רווחה או השתלמות שמארגן המשרד. זאת, אם למשרד אין עדיפות בהשגת הכרטיסים ביחס לציבור הרחב, וכן כי לא מדובר באירוע אשר ישנו מחסור או קושי בהשגת כרטיסים אליו על-ידי הציבור הרחב. במקרים בהם המדובר בפעילות רווחה שגרתית של משרד אין בה עדיפות על כלל הציבור, אזי ככל שהדבר נעשה בהתאם לכללים הקבועים לעניין זה, מובן כי חלוקת כרטיסים מסוג זה אינה מעוררת את הקשיים שפורטו לעיל.

## 2.ב. הנחיות מעשיות:

22. אפיון האירוע: תחילה, יש לבחון האם מדובר באירוע מן הסוג שהנחיה זו חלה עליו. קרי, יש לעמוד על כך שהכרטיסים לאירוע מיועדים, או מטבעם אמורים להיות מיועדים, לציבור הרחב, ולא מדובר באירוע שנערך מלכתחילה לרשימה מוגדרת של מוזמנים. כן, יש לעמוד על כך שלא מדובר באירוע רווחה או השתלמות שמארגן המשרד הממשלתי

<sup>5</sup> ראו בהקשר זה, הוועדה לבחינת אמות מידה לחלוקת הזמנות לאירועים ממלכתיים דו"ח הוועדה (2020).  
<sup>6</sup> להרחבה, ראו הוראת התכ"מ 15.3.0.1 בעניין מתן חסות על ידי משרדי הממשלה.

לעובדיו בהתאם לכללים הקבועים לעניין זה. בהקשר זה, יש לוודא כי גם אם הכרטיסים נרכשים על ידי המשרד ומחולקים לעובדי הציבור לצורך שמוגדר כרווחה או השתלמות, לא מדובר באירוע אשר למשרד יש יתרון או עדיפות בהשגת הכרטיסים האמורים, במיוחד במקרה בו יש ביקוש רב לכרטיסים לאירוע.

ככל שמדובר באירוע שההנחיה חלה עליו, יש לבחון האם מדובר באירוע המאורגן על-ידי המשרד הממשלתי או שמא באירוע המאורגן על-ידי גורם פרטי, ולפעול בהתאם להנחיות שיפורטו להלן.

23. חלוקת כרטיסים והזמנות לאירוע בארגון המשרד הממשלתי: כאמור לעיל, בכל מקרה בו משרד ממשלתי מחלק כרטיסים והזמנות לאירועים עליהם חלה הנחה זו **חלים כמובן עקרונות המשפט המנהלי וכללי המינהל התקין**.<sup>7</sup> כאשר משרד ממשלתי מחלק כרטיסים לאירוע שהוא מארגן לטובת הציבור הרחב, עליו לעשות זאת בשים לב לכך שמדובר למעשה במשאב ציבורי – כלומר, על המשרד הממשלתי להסדיר את אופן הקצאתם וחלוקתם של הכרטיסים וההזמנות באופן שוויוני וענייני, על בסיס נהלים פנימיים ואמות מידה מסודרות, מקצועיות, שוויוניות ושקופות, ככל הניתן, ולהימנע מחלוקה על בסיס אישי.<sup>8</sup>

24. על דרך הכלל, יש להבטיח שאמות המידה והקריטריונים יהיו שקופים ויובאו לידיעת הציבור הרלוונטי, בהתאם לנסיבות העניין, וזאת על מנת לאפשר לציבור המעוניין בכרטיסים או בהזמנות לאירוע לפעול בהתאם.<sup>9</sup> בכל מקרה, לא ניתן להקצות כרטיסים על בסיס שיקולים מפלגתיים או פוליטיים, או על בסיס היכרות אישית, וזאת כיוון שמדובר כאמור במשאב ציבורי, שמצוי בידי המשרד הממשלתי כנאמן הציבור, ובשים לב לאופיו המקצועי, הממלכתי והא-פוליטי של המינהל הציבורי בישראל (ראו לעניין זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים").<sup>10</sup>

25. מכל מקום, גם כאשר נקבעים עקרונות לחלוקה בהתחשב בשיקולים שצוינו לעיל, יש לשאוף כי בעת קיומו של אירוע לטובת הציבור כולו, מספר מקסימאלי ככל הניתן של כרטיסים יוקצה לטובת הציבור הרחב. במקרים בהם המשרד מבקש לחלק מקצת מהכרטיסים **לעובדי הציבור**, עליו להצביע על טעם ענייני המצדיק חלוקת הכרטיסים לעובדי הציבור על חשבון הכרטיסים שיוקצו לציבור הרחב, ובכל מקרה, יש לשים לב ליחס בין המספר הכולל של עובדי הציבור שנמצאה הצדקה להקצות להם כרטיס, לבין

<sup>7</sup> ראו, למשל, בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793, פס" 11 (1992) (להלן: **עניין פורז**); ע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, פס" 20 (פורסם ביום 9.9.2014) (להלן: **עניין סלע**).

<sup>8</sup> בדומה לנוהל שנקבע על-ידי משרד הפנים ביחס לרשויות מקומיות: חוזר מנכ"ל 5/2013 "נוהל חלוקת כרטיסים על-ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים" (18.12.13); בכל הנוגע לאופן חלוקת משאב ציבורי ולחשיבות של קביעת אמות מידה לשם כך, ראו: עניין פורז, פס" 11; עניין סלע, פס" 20; בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503, 511-512, 516 (2000); בג"ץ 446/12 האגודה לצדק חלוקתי בע"מ נ' מועצת מקרקעי ישראל, פס" 47-48 (פורסם ביום 26.8.2012).

<sup>9</sup> לעניין פרסום הנחיות מינהליות והנחיות פנימיות, ראו: סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 וע"מ 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים, פס" 60-63 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (פורסם ביום 24.7.2008).

<sup>10</sup> בכל הנוגע לחלוקת משאב ציבורי על בסיס מפלגתי, ראו עניין פורז, פס" 12 ו-14.

סך המשאב הציבורי (קרי, מספר הכרטיסים הכולל לאירוע). דהיינו, ככל שמדובר באירוע בו הביקוש הוא רב יותר, כך ראוי כי הקצאת הכרטיסים לעובדי ציבור תהיה מצומצמת יותר, ובכל מקרה כאמור, על בסיס טעם ענייני בלבד.

26. חלוקת כרטיסים והזמנות לאירוע בארגון גורם פרטי: כאמור לעיל, מקרה בו משרד ממשלתי נדרש לחלק כרטיסים לאירוע המאורגן על ידי גורם פרטי עלול לייצר קשיים רבים הנובעים בעיקרם מחששות בהיבטי טוהר המידות. לפיכך, **ככלל ראוי שמשרד יימנע מחלוקת כרטיסים לאירוע שמאורגן על-ידי גורם פרטי**. זאת, למעט מקרים חריגים בהם יש לכך הצדקה מיוחדת ולא מתעורר חשש לפגיעה בטוהר המידות. גם בהתקיים אותם מקרים חריגים שבהם ייקבע שאין מניעה שהמשרד יחלק כרטיסים לציבור כאמור, על המשרד יהיה לפעול בהתאם לאופן המפורט לעיל, קרי על בסיס אמות מידה שוויוניות וענייניות, ולהקצות את כל הכרטיסים לטובת הציבור הרחב ולא בעבור עובדי הציבור. יובהר, כי נוכח האיסורים המפורטים לעיל בהנחיה זו, נראה כי אין מקום שעובד ציבור יפנה ביוזמתו לגוף פרטי שמארגן או מפיק אירוע המיועד לציבור, בבקשה שיקצה כרטיסים לטובת משרדי הממשלה ועובדי ציבור.

נספח ב1 – נוהל משרדי



יום ראשון ד' תשרי תשס"ח  
16 ספטמבר 2007  
סימוכין: bela545

לכבוד  
ראשי מינהלים  
סמנכ"ל למינהל משאבי אנוש ולכוח אדם

שלום רב,

הנדון: נוהל קבלת הזמנות וכרטיסים לאירועים ולמופעים

להלן הוראות נוהל משרד המדע, התרבות והספורט (להלן – המשרד) בנושא קבלת הזמנות וכרטיסים לאירועים ולמופעים על-ידי שר המדע, התרבות והספורט, עובדי המשרד וחברי המדורים (להלן – גורמי המשרד).  
אנא הפיצו הוראות נוהל זה בין העובדים הנוגעים בדבר הכפופים לכם.

כללי:

1. גורמי המשרד נדרשים להשתתף במסגרת תפקידם באירועים ובמופעים של גופי מדע, תרבות וספורט, לפי הענין, לשם מילוי תפקידם.
2. ההשתתפות נעשית במגוון של אירועים ומופעים שנערכים במכלול הנושאים והתחומים שבטיפול המשרד ובכל הארץ. בכלל זה הכוונה לאירועי ספורט (משחקים), אירועי תרבות (הצגות, קונצרטים, מופעים, תערוכות) ואירועי מדע (כנסים מדעיים, תערוכות מדעיות).
3. השתתפות גורמי המשרד במופעים ובאירועים הינה אך ורק למטרות עבודה מוגדרות בלבד בהתאם לצרכי המשרד, וככל האפשר, לפי תוכנית העבודה שתיקבע ובהתאם לנוהל המפורט להלן:

הכנת תוכנית עבודה:

4. ראשי המינהלים יכינו תוכנית עבודה להשתתפות גורמי המשרד במופעים ובאירועים של גופי מדע, תרבות וספורט, כפי הנדרש לצורך מילוי תפקידם.
5. במידת האפשר, תיקבע תוכנית העבודה על בסיס שוויוני בין הגופים השונים, תוך שמירה על איזון גיאוגרפי בין איזורי הארץ השונים, בין תחומי פעילות (ענפי ספורט או תחומי האמנות השונים) ובין סוגי הגופים (גדולים וקטנים), ותוך דגש על גופים ופעילויות בפריפריה, במיוחד ככל שמדובר בהשתתפות למטרות כבוד, הענקת פרסים וכיוצ"ב.
6. תוכנית העבודה תועבר לאישור מנכ"ל המשרד.

[www.most.gov.il](http://www.most.gov.il)

## השתתפות גורמי המשרד באירועים ובמופעים:

7. השתתפות גורמי המשרד באירועים ובמופעים תהיה כאשר היא נדרשת לצורך אחת המטרות הבאות בלבד:

- א. השתתפות באירועים רשמיים בעלי חשיבות לאומית או ציבורית;
- ב. אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרות ציבוריות בו עובד הציבור מבצע תפקיד רשמי במסגרת האירוע כמו למשל הענקת גביע / פרס / גזירת סרט / נשיאת נאום או דברי ברכה;
- ג. אירוע גאלה, פרמיירה, או אירוע דומה בו משמש עובד הציבור כאורח כבוד, המאפשר מפגש עם יוצרים, קרנות התומכות בתרבות או הנהלות ציבוריות ומקצועיות של גופי תרבות או ספורט.
- ד. בקרה / ביקורת לצורך החלטה על תמיכות (בין קיימות ובין עתידיות), הערכת רמה מקצועית, הערכת פעילות וצרכי הגוף המבוקר או התחום;
- ה. לימוד והכרת תחום תרבותי או ענף ספורט או פעילות מדעית לשם קביעת מדיניות המשרד בתחום.
- ו. בכל מקרה אחר, ההשתתפות תיעשה לאחר קבלת אישור מראש המינהל, לאחר מתן הסבר בכתב באשר למטרות ההשתתפות, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי.

8. במקרים המנויים בסעיפים 7(א)-(ג) -

- א. תתאפשר כניסה ללא תשלום של השר, המנכ"ל, מנהל המינהל הרלוונטי וראש התחום המקצועי הרלוונטי (בנוסף למאבטחים / עוזרים) עד לששה כרטיסים ללא תשלום, לבעלי התפקידים האמורים בלבד.
- ב. כאשר השר, המנכ"ל, ראש המינהל או ראש התחום הרלוונטי אינם יכולים להגיע לאירוע - רשאי המנכ"ל לאשר הגעת עובד אחר במקומם.

9. במקרים המנויים בסעיפים 7(ד) - (ה) -

- א. תתאפשר כניסה ללא תשלום של השר, עובדי המשרד הקשורים לתחום או חברי המדורים המקצועיים הרלוונטיים / וועדת ציבוריות המייעצים באותו תחום, עד לששה כרטיסים ללא תשלום.
- ב. לפני הביקור / סיור / השתתפות באירוע תקבע תכנית עבודה מסודרת, זמן סביר **מראש** (במידת האפשר), תוך הגדרת מטרות ההשתתפות, רשימת משתתפים נקודות לבדיקה או לביקורת, שאלות לדיון עם הגורם המבוקר וכיוצ"ב. באחריות ראש המינהל הרלוונטי לפקח על הסיורים, לרבות קביעת ההרכב, הגדרת המטרות ושימור התיעוד מהביקור.
- ג. עובד המשתתף באירוע/מופע כאמור, ימלא לאחר הביקור את הדו"ח שבנספח לנוהל זה. הדו"ח יוגש למנהל המינהל הרלוונטי תוך זמן סביר ויתוייק בתיקי הגוף המבוקר.

## למען הסר ספק יובהר:

10. עובד לא יורשה לקבל, בשום מקרה, מנוי מסוג כלשהו או הזמנות קבועות; בכל מקרה תהיה הכניסה חד פעמית.

11. ככל שיידרשו יותר משה כרטיסים לאירוע/מופע מסוים, תיעשה פניה מנומקת בכתב אל מנהל המינהל הנוגע בדבר כדי שיאשר רכישת הכרטיסים הנוספים על-ידי המשרד. הכרטיסים ירכשו על-ידי המשרד במחיר מלא כמקובל לגבי אותו האירוע/מופע. התשלום עבור הכרטיסים הנוספים ייעשה לאחר קבלת אישור מנהל המינהל וחשב המשרד. במקרים של ספק יתייעצו מנהל המינהל הנוגע בדבר והחשב עם היועץ המשפטי של המשרד.
12. ככלל, אין לאשר השתתפות בן זוג באירועים או במופעים כאמור. במקרים חריגים, רשאי מנהל המינהל, באישור חשב המשרד, לאשר כי המשרד ירכוש כרטיס נוסף עבור בן הזוג. בשום מקרה, לא ישתתף בן זוג באירוע בלי שהוא או המשרד שילמו עבור הכרטיס.
13. בכל מקרה בו נדרשת השתתפות גורמי המשרד שלא לפי סעיפים 7-9 לעיל, ההשתתפות באירועים/מופעים תהיה בתשלום, לפי החלטת ראש המינהל ובנוהל המקובל לביצוע תשלומים מסוג זה (לרבות אישור חשב). החלטת ראש המינהל תהיה בכתב, תוך הנמקת צרכי העבודה, המדיניות והסיבות לביצוע הביקור ורכישת הכרטיסים.

#### תחולה:

14. כל האמור לעיל -
- א. חל במקרה שהכרטיסים ניתנים לעובד עקב היותו עובד המשרד.
- ב. אינו חל על אירועי חינוך הפתוחים לכלל הציבור.
- ג. אינו חל כאשר הכרטיסים ניתנים לעובד מדינה מסיבה פרטית (למשל כאשר מדובר באירוע של בן משפחה) או בשל תפקיד אחר של אותו עובד שאינו קשור לעבודתו בשירות המדינה (כגון: חברות בדירקטוריון, מועצה ציבורית, התאחדות וכו').
- ד. אינו חל על אירועים הנערכים על-ידי המשרד.
- ה. חל גם במקרה שהכרטיסים ניתנים לעובד בתוקף היותו נציג המשרד בדירקטוריון, מועצה, התאחדות וכיוצ"ב - יהא עליו לפעול בהתאם להוראות לעיל, אלא אם יאושר אחרת מראש ובכתב על-ידי היועץ המשפטי של המשרד.
- ו. ההוראה אינה גורעת מתוקפה של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 בנושא קבלת הזמנות וכרטיסים לאירועים ומופעים.
15. עובדי המשרד נדרשים להקפיד בנושאים אלו במטרה למנוע פגיעה בתדמיתו של השירות הציבורי, ולמנוע חשש למראית עין של קבלת טובות הנאה ותלות בין המשרד לבין הגופים המזמינים.
16. יש להפיץ את ההוראה בקרב הכפופים לכם.

בברכה  
ד"ר יואב רוזן

העתק: מר גאלב מגיאדלה, שר המדע, התרבות והספורט  
עו"ד מייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים  
עו"ד הדס פרבר, היועצת המשפטית, משרד המדע, התרבות והספורט  
מר עמנואל מודריק, חשב, משרד המדע, התרבות והספורט  
מר חגי מרדכי, מבקר הפנים, משרד המדע,  
גב' הדסה גרינברג - יעקב, דוברת, משרד המדע, התרבות והספורט

דו"ח ביקור באירוע

אל: \_\_\_\_\_

ראש מינהל: \_\_\_\_\_

מאת: \_\_\_\_\_

דו"ח נוכחים באירוע:

שם העובד/ים / גורמים חיצוניים: \_\_\_\_\_

מועד האירוע: \_\_\_\_\_ בשעות:

סוג האירוע:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

שם האירוע:

\_\_\_\_\_

גורם מארגן:

\_\_\_\_\_

במקום:

\_\_\_\_\_

גוף נתמך [ ] כן [ ] לא [ ] הגיש בקשה שטרם נדונה

מטרות הביקור ומסקנותיו (יש לפרט מסקנות בנושאים הרלוונטיים):  
[ ] ביקורת תמיכות בנושאים הבאים:

\_\_\_\_\_

[ ] הכרת התחום המקצועי :

---

---

[ ] הערכת פעילות בנושאים הבאים :

---

[ ] בדיקת מתקנים

---

[ ] הכרת גוף חדש

---

[ ] לפי בקשת הפונה :

---

הערות:

---

---

---

תאריך

העובד

חתימת

## נספח א2 – תצלום מסך רשות האוכלוסין וההגירה

הזמנת אומנים מחוץ לארץ | רשות האוכלוסין וההגירה

Page 1 of 2

**רשות האוכלוסין וההגירה**

מוקד שירות ארצי

**\*3450**

טלפון נוסף: 074-7083450  
 חיוב מחוץ לארץ: +972-74-7083450  
 דואר אלקטרוני: [info@piba.gov.il](mailto:info@piba.gov.il)

שעות מענה טלפוני  
 ימים א' - ה' בין השעות 08:00 עד 16:00

[קבלת קהל רשות האוכלוסין וההגירה](#)

**עוד באותו נושא**

[מידע מקוון למעסיקים לעובדים זרים ולמסתננים](#)

[ויתור על אזרחות ישראלית לתושב מהגבר](#)

[בקשה לתעודת מעבר ישראלית](#)

[שכנו פרטי לידה](#)

[הגשת בקשה מקוונת ליציאה מישראל דרך במל תעופה בינלאומי לפלשתינאים \("תושבי אזור"\) בעלי רישיון א/5](#)

[רישום פטירה במרשם האוכלוסין](#)

[בקשה לתעודת זהות](#)

[בדיקת עיכוב יציאה מהארץ](#)

**הזמנת אומנים מחוץ לארץ**

שירות זה מאפשר להזמין אומנים מחוץ לארץ להופעות בארץ, גם כאשר מדובר בהופעות חד פעמיות.

**i** סקר חוות השירות

**לפני שמתחילים****מי יכול להגיש בקשה להזמנת אומנים מחוץ לארץ**

נוכחות אישית חובה של המעסיקים.

**מה צריכים לצרף לבקשה**

- כתב התחייבות למעסיקים.
- חומר פרסומי לגבי האומנים.
- המלצת משרד החינוך.
- מכתב הסבר מהאמרגנים המזמינים.
- עד 10 מוזמנים יש למלא בקשה לאשרת כניסה ובה יצוינו פרטיהם של המוזמנים.
- מעל 10 אומנים יש לצרף רשימה שמית הכוללת שם פרטי ושם משפחה, תאריך לידה, ארץ אזרחות, מספר דרכון, תוקף דרכון ומקצוע.
- לסיבוב הופעות מעל לחודש ימים יש להצטייד בהיתר העסקה ממינהל שירות למעסיקים ועמידה בתנאי העסקת עובדים זרים כלליים.

**עלות השירות בהתאם לבקשה ותימסר בלשכת רשות האוכלוסין****דרכים להגשת הבקשה****הגשת הבקשה**

יש להדפיס ולמלא את **טופס הבקשה להזמנת אומנים מחוץ לארץ**. לאחר שמילאתם את הטופס, יש להגיש את הבקשה באמצעות נציג המזמין, בצירוף המסמכים הנדרשים **בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה** הקרובה למקום מגוריכם. ניתן לשלם בלשכת רשות האוכלוסין בכרטיס אשראי או במזומן.

**הערות**

בכל הגשת בקשה לקבלת אשרה יתכן וידרשו מסמכים נוספים.

שימו לב, במקרה של סתירה או אי התאמה בין המידע המופיע בדף המידע לבין הוראות הדיון הרלוונטיות יגברו הוראות הדיון

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 07.04.2021

## נספח ב2 – דוגמא למכתב ההמלצה שיצא ע"י המשרד



מינהל התרבות

תאריך: 08/07/2021  
13474

אל: המח' לאשרות - משרד הפנים

מאת: [REDACTED]

שלום רב,

הנדון: אשרות כניסה לאמנים מחו"ל

אנו ממליצים לסייע בידו: [REDACTED]

בקבלת אשרות כניסה עבור: [REDACTED]המגיעים: מגרמניה סה"כ 1 איש עפ"י רשימה מצ"בהאמנים ישהו בארץ בין התאריכים: 8.7.21 - 10.7.21

- מצ"ב:
- צילום דרכון זר בתוקף.
  - מכתב הסבר מטוריט הכולל את מטרת הנסיעה.
  - טופס הצהרת בידוד חתום.
  - ביטוח רפואי הכולל סעיף המכסה את מחלת הקורונה.
  - תעודת מתחסן/מחלים.

המפיק מתבקש להכין אישור כניסה זוגי לאירוע לפי בקשה מראש לחתומה מטה או מי מטעמה

בברכה

[REDACTED]  
מרכזת טקסים ואירועים