

שח"ם - איגוד שחקני המסך ע.ר. 0-035621-58

העותרת:

ע"י ב"כ עו"ד ברק בר-שלום  
י' מלצר ושות', משרד עורכי דין  
שכתובתם לקבלת כתבי בי-דין:  
רח' מונטיפיורי 33, תל אביב;  
טל': 03-6951160; פקס': 03-6951104

- נ ג ד -

המשיבות: 1. שרת החינוך - פרופ' יולי תמיר  
רח' שבטי ישראל 34, ירושלים

2. החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בע"מ, ח.פ. 510525348  
ירושלים קניון מלחה, ת.ד. 95833, ירושלים 91090

3. א.ל.ה. - עמותה לתיאטרות ולאמנויות הבמה לילדים ולנוער, ע.ר. 580277390  
רח' דבורה הנביאה 53 תל אביב  
המשיבה  
הפורמאלית:

## עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה לבית המשפט הנכבד למתן צו על תנאי, המכוון למשיבות 1-2 (אשר יכוננו להלן יחדיו: "המשיבות"), או למי מהן והמורה להן להתייצב וליתן טעם, אם יש בידיהן, הכל לפי ראשי הצו המפורטים כדלקמן:

1. מדוע לא יסדירו את אופן פעילותו והתנהלותו של מפעל **סל תרבות ארצי** (אשר פועל במסגרת החברה למתנ"סים, המשיבה 2, מטעמו ובתקצובו של משרד החינוך, בראשו עומדת המשיבה 1) **בכללים מפורטים, ברורים וגלויים**, שיעוגנו במסגרת הנחיות מנהליות ו/או נוהל פנימי ו/או מסמך אחר, אשר יהא גלוי ונגיש לציבור. הדברים מכוונים במיוחד בכל הנוגע לאופן בו קובעת ועדת המחירים של סל תרבות ארצי את מחירי המופעים הנכללים במאגר ההיצע של סל תרבות; לאופן בו מעניק סל תרבות החזרי השקעה לתיאטרות ו/או למפיקי המופעים הללו ולאופן השימוש בכספי ציבור המועברים באמצעות סל תרבות ארצי לתיאטרות ו/או למפיקי ו/או למשווקי המופעים, הכל כך שיהיו **בהתאם לכללי מינהל תקין**.

בנוסף, או לחלופין –

2. מדוע לא יפעילו סמכויותיהן בדין ויקיימו **מנגנוני פיקוח ובקרה** על השימוש בכספי ציבור המועברים באמצעותן לתיאטרות ו/או למפיקים ו/או למשווקים שמופעיהם נכללים במאגר סל תרבות (להלן: "המפיקים"), לרבות נקיטת **פעולות אכיפה והטלת סנקציות** על מפיקים שאינם עושים בכספי הציבור המועברים לידיהם שימוש בהתאם למטרות ולייעוד לשמם הוענקו. הדברים אמורים בפרט ביחס למפיקים אשר נמנעים מלשלם לשחקנים המשתתפים בהצגות ילדים ונוער את תעריפי המינימום אשר נקבעו ע"י ועדת המחירים של סל תרבות בהחלטתה מיום 29.6.06 (המצ"ב **נספח א'** לעתירה), **כל זאת בהתאם לכללי מינהל תקין ולהחלטת ממשלה מס' 291 מיום 7.9.99**, המצ"ב **כנספח ב'** לעתירה.

בנוסף, או לחלופין –

3. מדוע לא ימנעו מלרכוש מופעים ו/או שירותים מתיאטראות ו/או ממפיקים, המאוגדים במסגרת עמותות, אשר אין בחזקתם תעודת "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות, המעידה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע לאופן ניהולה התקין, כל זאת בניגוד מפורש להחלטת ממשלה מס' 562 (תמ/15) מיום 18.7.01, המצ"ב כנספח ג' לעתירה זו.

בנוסף, או לחלופין-

4. מדוע לא יעגנו את החלטת ועדת המחירים של סל תרבות ארצי מיום 29.6.06, המצ"ב כנספח א' לעתירה (להלן: "ההחלטה"), שעניינה קביעת תנאי ההעסקה מינימאליים לשחקנים בהצגות ילדים ונוער - במסגרת ההסכם שנערך בין סל תרבות לבין המפיקים, באופן שהמפיקים יחויבו במסגרת ההסכם במפורש לשלם לשחקנים את תעריפי המינימום שנקבעו בהחלטת ועדת המחירים (בהתאם אליהם מתומחרים המופעים ע"י סל תרבות).

בנוסף, או לחלופין -

5. מדוע לא יכללו במסגרת ההסכם שנערך בין סל תרבות ארצי לבין המפיקים ו/או המשווקים שמופעיהם נכללים במאגר סל תרבות, התחייבות מפורשת מצד המפיקים לשלם לשחקנים המשתתפים בהצגות תשלום בגין השתתפותם בחזרות למופע, שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בד"ן.

בנוסף, או לחלופין -

6. מדוע לא יכללו במסגרת ההסכם שנערך בין סל תרבות ארצי לבין המפיקים, התחייבות מפורשת מצד המפיקים, לפיה המחיר בו ימכרו את המופע בפועל, יהא זהה למחיר שנקבע ע"י ועדת המחירים של סל תרבות ובכל מקרה, במידה וימכרו מופע במחיר הנמוך מכך, אזי ההפחתה במחיר לא תבוא על חשבון עלויות רכיבי המופע שנקבעו ע"י סל תרבות (והתמורה לשחקנים בפרט) ולא יהא בה כדי לפגוע באיכות המופע וברמתו המקצועית.

בנוסף, או לחלופין -

7. מדוע לא יפעלו בשקיפות מלאה, בהתאם לחובות המשפט הציבורי ויפרטו את האופן בו הם קובעים את מחירי המופעים הזוכים להיכלל בסל תרבות, בהתאם למפרט ולרכיבי העלויות השונים, שתומחרו ואושרו ע"י ועדת המחירים של סל תרבות ומדוע לא יאפשרו לציבור (ולמצער לשחקנים המשתתפים במופעים) לעיין בהחלטות ועדת המחירים.

**לחלופין** - בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן כל צו נוסף, או אחר, כנכון וכישר בעיניו, בנסיבות העניין.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להטיל על המשיבות, שתתנגדנה לקבלת העתירה, הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד, בצירוף מע"מ כד"ן.

## ואלה נימוקי העתירה:

### הצדדים לעתירה:

1. **העותרת, שח"ם - איגוד שחקני המסך (להלן: "העותרת", או "שח"ם"),** הינה עמותה רשומה הפועלת כדין בישראל. העותרת פועלת במטרה לשמור, לטפח ולקדם את התרבות, האמנות והיצירה המקורית בישראל על כל מרכיביה וגווניה, לרבות הגנה מקצועית על השחקנים בקולנוע, בטלוויזיה ובתיאטרון ודאגה לשכרם ולתנאי עבודתם.
2. **המשיבה 1, שרת החינוך,** היא העומדת בראש משרד החינוך, המופקד על החינוך הממלכתי בישראל ומשכך היא המופקדת על ביצועו של **חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953** ועל הגשמת מטרות החינוך הממלכתי המוגדרות בחוק זה ובכללן: פיתוח אישיות התלמידים, יצירתיותם וכישרונותיהם השונים, הרחבת אופקיהם התרבותיים וחשיפתם לחוויות אמנותיות, והכל למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות. במסגרת תפקיד זה יזם משרד החינוך את מפעל סל תרבות ארצי, במסגרתו נרכשים באופן מרוכז מופעי תרבות איכותיים עבור בתי ספר ברשויות מקומיות שונות במחיר הוגן. המדובר בתוכנית חינוכית כלל ארצית לצפייה מושכלת במופעי אומנות במסגרת מערכת החינוך הפורמאלית, במטרה לאפשר לילדים ולנוער חשיפה והיכרות עם התרבות הישראלית. התוכנית פועלת מטעם משרד החינוך והיא משותפת למשרד החינוך, לחברה למתנ"סים ולרשויות המקומיות. משרד החינוך מתקצב חלק נכבד מתקציבו של סל תרבות ארצי, הכל כפי שיפורט להלן.
3. **המשיבה 2, החברה למתנ"סים מרכזיים קהילתיים בע"מ (להלן: "החברה למתנ"סים"),** הינה חברה ממשלתית, ששרת החינוך אחראית לפעילותה. החברה הוקמה בשנת 1969 כדי לשמש זרוע של הממשלה לביצוע מטלות בנושאי חברה, תרבות וספורט. בראש החברה למתנ"סים עומדת מועצת מנהלים שבין חבריה נציגי ציבור, נציגים של רשויות ממלכתיות ומקומיות ושל מוסדות ציבור שונים. החברה למתנ"סים אחראית על פעילותה של תוכנית סל תרבות ארצי ומהווה מסגרת ארגונית עבורו.
4. **המשיבה הפורמאלית, עמותת א.ל.ה - אגודה לתיאטראות ולאמנויות הבמה לילדים ולנוער,** הינה עמותה הפועלת לקידום האינטרסים של חבריה, שהינם תיאטראות לאמנות הבמה ומפיקי הצגות ילדים ונוער (שרובם מאוגדים במסגרת עמותות ומלכ"רים). למיטב ידיעת העותרת העמותה מאגדת בתוכה נציגים של כ - 20 גופים העוסקים בקידום תיאטרון ואומנויות הבמה בקרב ילדים ונוער, המהווים כ - 90% מכלל הגופים בתחום זה. חלק נכבד מהפקותיהם של המוסדות החברים בא.ל.ה נכללות במסגרת סל תרבות. המשיבה הפורמאלית צורפה לעתירה לנוכח העובדה שקבלת העתירה עשויה להשפיע על המוסדות החברים בעמותה.

## מפעל סל תרבות ארצי - רקע כללי

5. מפעל סל תרבות ארצי (להלן ולעיל גם: "סל תרבות") הינו, כאמור, תוכנית חינוכית אשר יזם משרד החינוך, הפועלת במסגרת מערכת החינוך הפורמאלית הכלל ארצית. במסגרת תוכנית זו סל תרבות ארצי רוכש באופן ריכוזי ממפיקים פרטיים מופעים בתחומי האמנות השונים, שעברו סינון איכותי ע"י אנשי מקצוע מטעם סל תרבות, וזאת תוך קביעת מחיר הוגן וראוי עבור המופעים השונים. מופעים אלו נרכשים בסבסוד חלקי עבור תלמידי בתי הספר ברשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית. סל תרבות משתתף אף במימון ובסבסוד של הפקת המופעים השונים שנכללים במסגרתו וזאת במסגרת החזר השקעה חלקי למפיקים, הכל כפי שיפורט להלן בהרחבה. התוכנית נוסדה מתוך הכרה בתרומת האמנות לחברה ובמטרה לחשוף את הילדים ובני הנוער באופן מושכל למגוון תחומי האמנות (המוזיקה, המחול, האמנות הפלסטית, הספרות, הקולנוע והתיאטרון) ולמופעי אמנות איכותיים. התוכנית נועדה לקדם מטרות חינוכיות שונות: היא תורמת להרחבת האופקים, להעשרה רוחנית, לפיתוח טעם אישי איכותי, להגברת המעורבות החברתית, לסובלנות ולקשב והיא יוצרת תשתית תרבותית משותפת לתלמידים מאותה שכבת גיל. משרד החינוך מתקצב את התכנית והיא מופעלת במסגרת החברה למתנ"סים ובשיתוף עם הרשויות המקומיות. סל תרבות פועל בכ- 120 ישובים ותקציבו הכולל עומד, למיטב ידיעת העותרת, על לפחות 30-40 מליון ₪ לשנה, כאשר רוב התקציב ממומן מכספי ההורים הנגבים כ"תשלומי רשות", כשליש מהתקציב מקורו בכספי ציבור המתוקצבים ע"י משרד החינוך והיתרה מהרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית, זאת במטרה לסבסד את התלמידים ברשויות אלה. גובה הסבסוד נקבע בהתאם למספר המשתתפים בתוכנית במסגרת בתי הספר בכל רשות.

6. למיטב ידיעת העותרת ומפרסומים שונים של סל תרבות, מטה סל תרבות ממונה על ביצוע העבודה הארגונית, המנהלית והתפעולית וההוצאה לפעול של התוכנית, כאשר לצידו פועלות מספר ועדות ציבוריות הנוטלות חלק בהוצאת התוכנית לפועל ובמימוש המטרות שביסודה: **ועדה מייעצת** - הוועדה העליונה של סל תרבות ארצי, אשר ממונה ע"י שרת החינוך ותפקידה לגבש את המדיניות המקצועית ואת המטרות החינוכיות ולעקוב אחר הביצוע. **ועדות רפרטואר** - ועדות מקצועיות הפועלות בתחומי האמנות השונים, המתמנות ע"י הועדה המייעצת ותפקידן לעצב את מאגר ההיצע ולכלול בו תכניות ומופעים איכותיים ומשמעותיים. **ועדת מחירים** - שתפקידה לבחון את מחירי המופעים ואת עלותם ולהבטיח שהמחירים בהם יירכשו המופעים ע"י הרשויות המקומיות יהיו הוגנים וראויים ויבטיחו שהמופעים יהיו איכותיים וברמה אמנותית ומקצועית גבוהה. הוועדה מסתייעת ביועצים מקצועיים ובכך מאפשרת בחינה מקצועית של עלויות העלאת המופע (להלן: "ועדת המחירים").

7. חרף הימנעות המשיבות במהלך השנים מהסדרה רגולטורית של התנהלותו של סל תרבות ארצי, בירור שערכה העותרת העלה, כי במהלך השנים התפתחה פרקטיקה של התנהלות. בהתאם לפרקטיקה הנוהגת מפיקים המעוניינים להצטרף למאגר ההיצע של סל תרבות פונים לסל תרבות וממלאים טופס הצטרפות להיצע האמנותי, במסגרתו נדרשים לציין פרטים שונים

בנוגע למופע (דוגמא של טופס הצטרפות כפי שנשלף מאתר האינטרנט של סל תרבות ארצי מצ"ב **נספח ד'1** לעתירה זו). ועדת הרפרטואר עורכת סינון איכותי של המופעים, בוחרת את אלה שלמיטב שיפוטה המקצועי עומדים בסטנדרטים של איכות מקצועית ומגבשת את מאגר המופעים של סל תרבות. לאחר מכן פונה ההפקה לוועדת המחירים בבקשה לקבוע את המחיר שישולם להם ע"י סל תרבות בגין הזמנת המופע ע"י רכזי התרבות האזוריים והעלאתו בתי הספר (להלן: "**תמחור המופע**"). במסגרת זו המפיק נדרש להציג מפרט של רכיבי ההוצאות והעלויות של המופע. ועדת המחירים בוחרת את סך העלות למפיקים, בהתאם לעלות רכיבי המפרט ומתמחרת את **הסכום הכולל** של עלות המופע. כפי שנמסר לעותרת, **תמחור המופעים ע"י ועדת המחירים, נמוך באופן שיטתי מבקשת המפיקים** ויש פערים משמעותיים ביניהם. בתום הליך התמחור המפיק ו/או משווק המופע נדרשים לחתום על התחייבות, לפיה העלאת המופע תכלול את כל התשומות שנכללו במפרט.

8. יודגש כבר בשלב זה כי ועדת המחירים נמנעת, מסיבות שאינן נהירות לעותרת, מלנמק החלטותיה למפיקים ומלפרט בפניהם את אופן תמחור המופע בהתאם לרכיבי המפרט שאושר על ידה והיא מעבירה לידיהם רק את הסכום הכולל שאושר לתמחור המופע. כפי שיובהר להלן התנהלות זו מונעת (ולמצער מקשה) על המפיקים לכלכל צעדיהם ולפעול בהתאם לתמחור שאושר ע"י ועדת המחירים, שכן הם אינם יודעים אלו רכיבים אושרו ובאיזה סכומים ובאלו רכיבים עליהם לקצץ. היעדר פירוט כאמור, מותיר בפני המפיקים, למעשה, חופש פעולה מלא להחליט היכן לקצץ, **אשר ניסיון המציאות מלמד כי הוא תמיד בא על חשבון השחקנים, אשר אינם מקבלים את תעריפי המינימום שנקבעו ותומחרו ע"י סל תרבות.**

9. המופעים שזכו להיכלל במאגר סל תרבות מאוגדים בספר ההיצע האמנותי, כאשר לצד כל מופע מצוין המחיר שנקבע ע"י סל תרבות. בשלב זה רכזי התרבות בבתי הספר, המצויים תחת פיקוח רכזי התרבות האזוריים (להלן: "**הקניינים**") צופים במופעים במסגרת הצגות קניינים ולאחר מכן בוחרים יחד עם צוות ההוראה בבית הספר את המופעים שהם חפצים בהם. לא למותר לציין, כי סל תרבות מאפשר לקניינים לנהל מו"מ ישיר עם המפיקים על מחיר המופע וכך המפיקים נאלצים להסכים למכירת המופע במחיר נמוך יותר מזה שנקבע ע"י סל תרבות. **מציאות זו גורמת לתת-תמחור של המופע ומקשה על המפיקים (ובמקרים רבים אף מונעת מהם) לעמוד בהתחייבותם כלפי סל תרבות לכלול במסגרת המופע את מלוא הרכיבים, אשר אושרו על ידי סל תרבות, זאת תוך פגיעה קשה באיכות המופע וברמתו המקצועית ובאופן החותר תחת תפקידו ותכליתו של מפעל סל תרבות.** יובהר כי הזמנת המופע והתשלום מתבצעים באמצעות סל תרבות, המעביר את כספי הציבור למפיקים.

10. בנוסף לכך, **מעניק סל תרבות ארצי למפיקים החזר השקעה חלקי בגין השקעתם בהפקת המופע (המתווסף למחיר אותו הם מקבלים בגין העלאת המופע)** וזאת למפיקים שאינם נתמכים ע"י משרד ממשלתי, גוף עירוני, או כל גוף אחר. בכך סל תרבות משמש אף כגוף מממן, **המסבסד את ההפקות** (ראו, למשל ההערה בסוף טופס הצטרפות להיצע האמנותי של מופעי תיאטרון (**נספח ד'1** הנ"ל) וכן טופס בקשה להחזר השקעה המצ"ב **נספח ד'2** לעתירה).

## תמצית העתירה והילוך הטיעון;

11. במוקד עתירה זו עומדת **מציאות עגומה ביותר באשר לאופן פעילותו והתנהלותו של מפעל סל תרבות ארצי בתחום התיאטרון**. הדברים אמורים בעיקר בכל הנוגע לשימוש בכספי ציבור המועברים באמצעותו לתיאטראות למפיקי ו/או למשווקי המופעים שזכו להיכלל במאגר ההיצע (להלן ולעיל: "**המפיקים**"), המעלה סימן שאלה כבד באשר לחוקיות המשך קיומו של מפעל חשוב זה במתכונתו הנוכחית. מסתבר כי מפעל חיוני זה, המגלגל מידי שנה סכומים בהיקף משמעותי של כ - 30-40 מיליון ₪ לפחות (שחלקם הניכר מקורם בכספי ציבור) - **לא זכה עד היום להסדרה רגולטורית (או אחרת) כלשהי ונותר פרוץ לחלוטין, באופן המאפשר העברת כספי ציבור לידיים פרטיות, שלא בהתאם לכללי מינהל תקין ומבלי שקיימים מנגנוני בקרה ופיקוח על כך שכספי הציבור מגיעים אכן לייעוד ולמטרה לשמם הוענקו.**

12. מן המפורסמות היא שהפרצה קוראת למעוניין להיכנס בה ואכן **החשש עליו התריעה העותרת מפני תופעות שונות של התנהלות לא תקינה (בלשון המעטה) מצד גורמים הזוכים ליהנות מכספי הציבור המועברים לידיהם באמצעות מפעל זה - לא נותר בגדר חשש בעלמא, אלא התממש בפועל, וכך גורמים שונים מנצלים לרעה את הכאוס (שלא לומר הפקרות) הקיים בסל תרבות ואת היעדרם המוחלט של מנגנוני פיקוח ובקרה על כספי הציבור המגיעים לידיהם.** מציאות קשה זו הופכת לעגומה עוד יותר לנוכח העובדה שהמוסדות הרשמיים מטעם מדינת ישראל המופקדים על הוצאתו לפועל של מפעל זה ובראשם החברה למתנ"סים ומשרד החינוך - **מתנהלים תוך עצימת עיניים (ובמקרים רבים תוך מודעות מלאה) לנוכח קיומן של תופעות פסולות אלה ואינם נוקטים בפעולות כלשהן בניסיון למגרן, אף במקרים בהם מופנות אליהם תלונות קונקרטיות ומוצגות בפניהם ראיות חד משמעיות בעניין.**

13. **העובדות העומדות בבסיס עתירה זו למעשה אינן שנויות במחלוקת ואלו עיקרן:**

א. מפעל סל תרבות, המגלגל מידי שנה סכומים בהיקף משמעותי של לפחות 30-40 מיליון ₪ (שחלקם הניכר מקורם בכספי ציבור) - **לא זכה עד היום להסדרה רגולטורית. לסל תרבות ארצי אין כל תקנון ו/או כללים ו/או החלטות ו/או כל הנחיות פנימיות ו/או נוהל ו/או מסמך אחר המסדיר ו/או המגדיר ו/או קובע כללים ברורים וגלויים, באשר לאופן בו מתמחרת ועדת המחירים את המופעים הללו ו/או לאופן שבו נקבע גובה החזר ההשקעה למפיקים ו/או לאופן השימוש בכספי ציבור המועברים באמצעות סל תרבות ארצי למפיקים בהתאם לכללי מינהל תקין (ראו: נספחים ו'-ז' לעתירה).**

ב. סל תרבות נמנע מלדרוש מהעמותות וממלכ"רים מהן הוא רוכש את המופעים השונים, **להציג בפניו תעודת "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות.** בידי העותרת ראיות לכך שסל תרבות העביר כספים לגופים שונים, הגם שנשלל מהם האישור לניהול תקין.

ג. לנוכח תנאי העסקה המחפירים של השחקנים המשתתפים בהצגות ילדים ונוער במסגרת סל תרבות ארצי ועל מנת להבטיח את איכות המופעים הנכללים במסגרתו, **החליטה ועדת המחירים של סל תרבות ביום 29.6.06 לקבוע תעריפי מינימום לשחקנים המשתתפים בהפקות סל תרבות (להלן: "ההחלטה" - נספח א' לעתירה).** החלטה זו הופצה ע"י העותרת הן למפיקים והן לשחקנים. סל תרבות הצהיר פעמים רבות כי הוא עומד מאחורי החלטה זו וכי

הוא מתמחר את המופעים כולם בהתאם לתעריפי המינימום לשחקנים שקבע, באופן שמאפשר למפיקים לעמוד בתשלום זה.

ד. חרף ההחלטה הנ"ל, סל תרבות נמנע מלכלול במסגרת ההסכם שנערך בינו לבין המפיקים של המופעים הנכללים בסל תרבות, התחייבות מפורשת מצד המפיקים לשלם לשחקנים את תעריפי המינימום שנקבעו בהחלטת ועדת המחירים (אשר בהתאם אליהם מתומחרים המופעים ע"י סל תרבות) וכן שכר בגין תקופת החזרות למופע, שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בדין. סל תרבות אף נמנע מלפרט בפני המפיקים את אופן תמחור המופע בהתאם למפרט ולרכיבי העלויות שאושרו על ידו.

ה. המציאות בשטח הינה, כי מפיקים רבים אינם עושים בכספי הציבור המועברים לידיהם שימוש למטרות לשמן הועברו, באופן התואם את התמחור שנקבע ע"י ועדת המחירים של סל תרבות. מרבית המפיקים משלמים לשחקנים בגין השתתפותם בהצגות תמורה הנמוכה משמעותית (בכ- 20-50% בממוצע) מתעריפי המינימום שנקבעו ע"י סל תרבות, בהתאם אליהם מתומחרים המופעים על ידו. יתירה מזו - במקרים רבים השחקנים אינם מקבלים תמורה כלשהי בגין שעות העבודה הרבות של החזרות למופע (כ- 150-200 שעות בממוצע) וברוב המקרים התשלום שמקבלים השחקנים בגין החזרות למופע מותנה במספר מינימאלי של מופעים שהתקיימו וגם אז התשלום הינו סמלי ביותר ונמוך משמעותית משכר המינימום הקבוע בדין ועומד על כ- 8 ₪ לשעה בלבד!

ו. סל תרבות ארצי המודע היטב למציאות זו - אינו מפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה כלשהם על השימוש בכספי הציבור המועברים באמצעותו למפיקים על מנת לוודא כי הכספים אכן מגיעים למטרות לשמן הועברו למפיק. סל תרבות אינו נוקט בפעולות כלשהן במטרה לאכוף על המפיקים את תנאי ההעסקה המינימאליים לשחקנים, כפי שקבעו בהחלטתה של ועדת המחירים של סל תרבות. גם כאשר מוכח לסל תרבות באופן חד משמעי כי המפיקים אינם משתמשים בכסף הציבורי שהועבר לידיהם בהתאם למפרט שאושר על ידי ועדת המחירים - סל תרבות אינו עושה דבר וממשיך להעביר כספים לאותם מפיקים, בידיעה ברורה כי כספי הציבור המועברים באמצעותו אינם מגיעים ליעדם!

ז. ביום 6.3.07 התחייב מנכ"ל משרד החינוך, מר שמואל אבוהב, כי ייקבע מנגנון אכיפה לפיקוח על שכר השחקנים וקבע כי יש להודיע למפיקים כיצד עליהם לנהוג ומה הצעדים שיינקטו כנגדם אם יפרו את הסכם השכר (ראו נספח טו' לעתירה). התחייבות זו לא קוימה ולא נעשה דבר בעניין.

ח. ביום 9.3.07 התחייבה מנהלת סל תרבות ארצי, גב' ברוריה בקר בפומבי, קבל עם ועדה, במסגרת כנס שהתקיים באולם צוותא בת"א בעניין תנאי העסקת שחקנים בהצגות ילדים ונוער, כי סל תרבות עומד מאחורי החלטת ועדת המחירים הנ"ל, כי הוא מתמחר את המופעים בהתאם לכך וכי מעתה ואילך במסגרת תקציב ההפקה המועבר לידי המפיקים יצוין באופן מפורש סעיף עלות התמורה לשחקנים המשתתפים במופע, אשר נקבעה ע"י ועדת המחירים. אף התחייבות זו לא קוימה ולא נעשה דבר בעניין.

14. העותרת תטען בקליפת אגוז, כי היעדר הסדרה כלשהי של מפעל סל תרבות, המגלגל עשרות מיליוני ₪ מדי שנה (שחלק ניכר מהם הינו כסף ציבורי) - אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין והוא פותח פתח להחלטות שרירותיות בתימחור, להיעדר אחידות בקבלת החלטות ולפגיעה בשוויון. התנהלות שכזו אינה מאפשרת התחקות אחר השיקולים העומדים בבסיס החלטותיו של סל תרבות ובכך מונעת ביקורת ציבורית ושיפוטית על החלטות אלה ולפיכך על בית המשפט הנכבד להורות למשיבות להסדיר פעילות זו ללא דיחוי.

בהקשר זה יצוין, כי הימנעות המשיבות מלוודא כי העמותות מהן נרכשים המופעים מחזיקות תעודת "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות, המעידה כי העמותה מקיימת את הדרישות בכל הנוגע לאופן ניהול התקין - מהווה הפרה של חובת הנאמנות מצדן ואף הפרה של החלטת ממשלה מפורשת בעניין מיום 18.7.01 (נספח ג' הני"ל). העברת כספי ציבור למפיקים, אשר קיים חשד (ולעיתים ידיעה ממש) באשר לליקויים חמורים בהתנהלותם הכספית - אינה עולה בקנה אחד עם כללי מנהל תקין ועם חובת הנאמנות ואף פוגעת בטוהר ההליך המנהלי. עצימת עיניים מצד המשיבות יש בה כדי ליתן גושפנקא מצידן להתנהלות פסולה ובלתי חוקית זו ובכך הופכת את המשיבות לשותפות דה-פקטו להתנהלות זו.

15. זאת ועוד - הימנעותן של המשיבות מלקיים פיקוח ובקרה כלשהי על כספי ציבור המועברים על ידם למפיקים, כמו גם הימנעותן מלנקוט באמצעי אכיפה כלשהם כנגד מפיקים, אשר אינם עושים בכספי הציבור המועברים לידיהם שימוש הולם בהתאם לתמחור המאושר שנקבע ע"י סל תרבות ארצי - מהווה הפרה של חובת הנאמנות ושל כללי מינהל תקין, המוטלות עליהן כנאמן הציבור. התנהלות פסולה זו מהווה אף הפרה של החלטות ממשלה מס' 291 מיום 7.9.99 (נספח ב' לעתירה) ושל הנחיות החשב"ל, הכל כמפורט להלן.

16. יתר על כן - הימנעותו של סל תרבות מלכלול במסגרת ההסכם שנערך בינו לבין המפיקים שהפקותיהם נכללות בסל תרבות התחייבות מפורשת מצד המפיקים לשלם לשחקנים את תעריפי המינימום שנקבעו בהחלטת ועדת המחירים (אשר בהתאם אליהם מתומחרים המופעים ע"י סל תרבות) וכן התחייבות לשלם לשחקנים שכר בגין תקופת החזרות שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בדין - לוקה בחוסר סבירות קיצוני ומהווה הפרה של חובת הנאמנות, ההגינות ותום הלב המוטלות עליהן, הכל כמפורט להלן.

יתירה מזו - הימנעותו של סל תרבות מלפרט למפיקים את אופן תמחור המופע על ידו - מקשה על המפיקים לכלכל צעדיהם ולפעול בהתאם לתמחור שאושר ע"י ועדת המחירים, שכן הם אינם יודעים אלו רכיבי הפקות אושרו ובאלו רכיבים עליהם לקצץ. היעדר פירוט כאמור, מותיר בפני המפיקים, למעשה, חופש פעולה מלא, אשר ניסיון המציאות מלמד כי הוא תמיד בא על חשבון השחקנים, אשר אינם מקבלים את תעריפי המינימום שאושרו ותומחרו ע"י סל תרבות. היעדר הפירוט והעמימות בה מותיר סל תרבות את המפיקים, מאפשר למפיקים לטעון כלפי השחקנים כי אופן התמחור של סל תרבות ארצי אינו מאפשר להם, כביכול, לעמוד בתשלום תעריפי המינימום לשחקנים אשר נקבעו ע"י סל תרבות, זאת הגם שסל תרבות עצמו מצהיר כי הוא מתמחר את המופעים כולם בהתאם לתעריפי המינימום שקבע ובאופן שמאפשר למפיקים לעמוד בתשלום זה!

17. העותרת תטען בהקשר זה, כי בנסיבות דנן, בהן רכישת המופעים ע"י סל תרבות נעשית כחלק מהתפקיד המוטל בחוק על משרד החינוך - **מוטלת על המשיבות חובת נאמנות והגינות כלפי השחקנים לפעול באופן, שישמור על זכויותיהם ויבטיח כי יקבלו בגין עבודתם את תעריפי המינימום, אשר נקבעו על ידי סל תרבות** וכן תשלום הוגן בגין תקופת החזרות למופע, שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בדין.

**הדברים חלים ביתר שאת בשים לב לכך, שהשחקנים הסכימו להשתתף בהצגות הילדים, תוך הסתמכות על החלטתה של ועדת המחירים ועל הצהרותיו של סל תרבות ארצי כי הוא עומד מאחוריה. התנערום של המפיקים ושל סל תרבות מהחלטה זו - פוגעת קשות באינטרס ההסתמכות והצפייה של השחקנים לקבל את תעריפי המינימום שנקבעו.**

18. יתרה מזו - התנהלותו הפסולה של סל תרבות ארצי מהווה אף **הפרה בוטה של הבטחה מנהלית מפורשת** אשר ניתנה ע"י המשיבות, כמשמעה בהלכה הפסוקה. ההבטחה המנהלית מצד המשיבות באה לידי ביטוי הן בהתחייבויות מפורשות הנ"ל של מנהלת סל תרבות, **גב' ברוריה בקר** והן מצד מנכ"ל משרד החינוך, **מר שמואל אבוהב**, אשר התחייב בכתובים כי **ייקבע מנגנון אכיפה לפיקוח על שכר השחקנים**, הכל כמפורט להלן.

19. יתירה מזו - העותרת תטען כי התנהלות המשיבות במכלול לוקה **בחוסר סבירות קיצונית**, היורדת לשורש העניין. **חוסר הסבירות בא לידי ביטוי, בין היתר, בדואליות ובחוסר העקביות המשוע מצד המשיבות**, אשר מחד גיסא הכירו בזכויות השחקנים ובצורך להבטיח שיקבלו תעריפי מינימום עבור השתתפותם במופעים ותמחור המופעים אף נעשה באופן שהמפיקים יוכלו לשלם לשחקנים תשלום זה. אולם **מאידך גיסא** - חרף החלטה זו והצהרותיו של סל תרבות, לא נעשה דבר על ידו על מנת להגשים ולממש בפועל החלטה זו. **התנהלות תמוהה זו מסכלת הלכה למעשה את החלטתו של סל תרבות והופכת אותה לאות מתה**. הדברים חלים ביתר שאת לנוכח זאת שהמשיבות מודעות היטב לכך שהחלטתן אינה מיושמת בפועל ושהמפיקים אינם משלמים לשחקנים את תעריפי המינימום בהתאם אליהם תומחר המופע. אולם חרף זאת אינם עושים דבר בעניין.

20. לא זו אף זו - חוסר הסבירות בהתנהלות המשיבות מתבטא אף בכך שתנאי העסקה של השחקנים המשתתפים במופעי סל תרבות הינם מקפחים ונמוכים משמעותית מתעריפי המינימום שנקבעו ע"י סל תרבות ומהתעריפים המקובלים בשוק. מצב זה גורם לתופעות שליליות כגון: ירידה במוטיבציה של השחקנים להשתתף בהצגות סל תרבות; פרישת שחקנים מקצועיים ומנוסים, המעדיפים להימנע מהשתתפות במופעים אלה והעסקת שחקנים לא מקצועיים במופעי סל תרבות, **כל זאת תוך פגיעה קשה באיכות המופעים וברמתם המקצועית, באופן המסכל את התכלית והמטרות העומדות בבסיס הקמתו של מפעל סל תרבות ארצי ומעלה סימן שאלה כבד בנוגע להמשך נחיצותו של מפעל זה**. ראה בהקשר זה להלן בפסקאות 44-45 את התנהלותו הפסולה של סל תרבות בעניין הצגת **"רעש לבן"** של **תיאטרון "מופע"**.

21. זאת ועוד - הימנעות המשיבות מלפרסם את החלטות ועדת המחירים, באשר לאופן קבלת החלטתם בדבר תמחור המופעים, כמו גם באשר לתקצוב החזרי ההשקעה וסירובן לחשוף

החלטות אלה בפני המעוניינים בכך (ולפחות בפני השחקנים המשתתפים בהפקות) - מהווה הפרה של הוראות **חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998** ושל חובת המשיבות לנהוג בשקיפות ובגילוי מלא (לפחות כלפי השחקנים המשתתפים במופעים), הנגזרת מחובת הנאמנות המוטלת עליהן, הכל כמפורט להלן.

22. על מנת שטיעון העותרת בגדר עתירה זו יהיה סדור, דבר דבור על אופניו, נחלקו ל-3 פרקים (ובמידת הצורך לפרקי משנה), כדלקמן:

**פרק א' - התשתית העובדתית הצריכה לעניין;**

**פרק ב' - הטעמים הענייניים והמשפטיים הקוראים לקבלת העתירה;**

**ב'1 -** הימנעות המשיבות מהסדרת אופן פעילותו של סל תרבות במסגרת הנחיות פנימיות ומקיום פיקוח ובקרה על הכספים המשולמים על ידם למפיקים - מהווה הפרה של חובת הנאמנות המוטלת עליהן בדין ושל כללי מינהל תקין.

**ב'2 -** הימנעות סל תרבות מלכלול במסגרת ההסכם עם המפיקים התחייבות מפורשת מצד המפיק לשלם לשחקנים את תעריפי המינימום שנקבעו ע"י סל תרבות וכן תשלום בגין חזרות שלא יפחת משכר מינימום הקבוע בדין - מהווה הפרה של חובות הנאמנות, ההגינות ותו"ל המוטלות על המשיבות כלפי השחקנים.

**ב'3 -** הימנעות סל תרבות מלפרט את רכיבי תמחור ההפקה שאושרו על ידו ומלקיים מנגנוני בקרה ופיקוח - מהוות הפרה של הבטחה מינהלית.

**ב'4 -** התנהלות המשיבות בנסיבות העניין לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

**פרק ג' - סיכום ומסקנות.**

נפרט עתה, ראשון-ראשון ואחרון-אחרון.

### **פרק א' - התשתית העובדתית הצריכה לעניין;**

23. במהלך השנתיים האחרונות התקבלו בעותרת תלונות רבות מצד שחקנים שונים באשר לתנאי ההעסקה המחפירים והמקפחים בהם נאלצים לעבוד שחקנים המשתתפים בהצגות ילדים ונוער במסגרת תוכנית סל תרבות ארצי. תלונות אלה העלו כי תנאי העסקה של השחקנים המשתתפים בהצגות סל תרבות מקפחים והינם מן הנמוכים בשוק: במרבית המקרים התמורה שמקבלים השחקנים בגין השתתפותם במופעים נמוכה משמעותית מתעריפי המינימום שנקבעו ע"י סל תרבות; במקרים רבים השחקנים לא מקבלים כל תמורה בגין השתתפותם בחזרות (או תשלום זעום וסמלי בלבד); השחקנים אינם מקבלים כל תמורה בגין השתתפותם בהצגות קנייניים (במסגרתן משווקות ההצגות לרכזי התרבות האזוריים); השחקנים מקבלים תמורה מופחתת על השתתפותם בהצגה שנייה ושלישית, ללא כל הצדקה והגם שסל תרבות מתמחר את עלות השחקנים בהצגות אלה באופן מלא; השחקנים אינם מקבלים הוצאות נסיעה ואף לא מקבלים כל תוספת על הצגות שבת וחג כמתחייב בחוק; מפיקים רבים מטילים על השחקנים תפקידי סבלות והקמת תפאורה ללא תשלום נוסף וללא ביטוח מתאים וכיוצ"ב.

24. בעקבות מצבור התלונות שהתקבלו בעותרת, פנה יו"ר ומנכ"ל העותרת, מר **יורם חטב**, למנהלי סל תרבות במכתב מיום 5.4.06, במסגרתו עמד על החשיבות הרבה בקביעת תעריפי מינימום

ע"י סל תרבות, שיחייבו את המפיקים ובתמחור המופעים ע"י סל תרבות באופן שיאפשר למפיקים לעמוד בתעריפים אלה. כן ביקש מר חטב כי סל תרבות יכיר בתשלום לשחקנים עבור תקופת החזרות כחלק מההשקעה של המפיק בהצגה.  
תצלום מכתבו של יו"ר העותרת מצ"ב **כנספח ה'** לעתירה.

25. לאחר מספר פגישות ודיונים שהתקיימו בנושא, בהן הובהר ע"י נציגי סל תרבות כי מאז ומעולם סל תרבות קבע את מחירי המופעים בהתאם לתעריפי מינימום שקבע ולאחר שמנהלת סל תרבות, גב' **ברוריה בקר**, הביעה נכונות להיענות לדרישת העותרת, **זנה ועדת המחירים בעניין והחליטה ביום 29.6.06 לעדכן במעט את תעריפי המינימום לשחקנים המשתתפים בהצגות ילדים ונוער במסגרת סל תרבות ולפרסמם באופן רשמי**. באשר לתשלום לשחקנים בגין תקופת החזרות, ציינה רכזת ועדת המחירים, כי תשלום זה הינו חלק מהחזר ההשקעה להפקות, כמקובל בסל תרבות. יצוין, כי החלטה זו התקבלה ע"י סל תרבות במטרה להבטיח את זכויות השחקנים המשתתפים במופעים במסגרת הסל ובכללם את תעריפי המינימום שנקבעו על ידה ובכך אף להבטיח הקפדה על איכות המופעים ורמתם המקצועית והאמנותית.  
תצלום החלטת ועדת המחירים מיום 29.6.06 מצ"ב **כנספח א'** לעתירה זו.

26. העותרת הפיצה את החלטתה של ועדת המחירים של סל תרבות בקרב השחקנים והמפיקים בנוגע לתעריפי המינימום שנקבעו במסגרתה. דא עקא, שחרף החלטתו המבורכת של סל תרבות והגם שמנהלת סל תרבות הצהירה בפני העותרת לא פעם כי סל תרבות מתמחר את המופעים באופן המאפשר למפיקים לשלם לשחקנים את תעריפי המינימום שנקבעו על ידו - מרביתם המכריע של המפיקים אינם פועלים בהתאם להחלטה זו (בטענה שהתמחור של סל תרבות אינו מאפשר לעמוד בתשלום שנקבע לשחקנים). וכך המציאות הקשה לא השתנתה ותנאי העסקתם של השחקנים המשתתפים בהצגות סל תרבות ממשיכים להיות מקפחים ונמוכים משמעותית מתעריפי המינימום שנקבע ע"י סל תרבות עצמו (בכ- 20-50% במוצע). על מנת להמחיש את הדברים וכדוגמא בלבד נציין, כי שחקנים בעלי ותק של 7-15 שנה נדרשו לחתום על הסכם לפיו יקבלו כ- 300 ₪ בלבד בגין הצגה שניה ושלישית, על אף שתעריף המינימום שנקבע בהחלטת ועדת המחירים לשחקנים בעלי ותק של למעלה משנתיים עומד על 500 ₪. בכל הנוגע לתשלום בגין חזרות המצב גרוע עוד יותר. **במקרים רבים השחקנים אינם מקבלים כל תמורה בגין שעות העבודה הרבות של החזרות למופע (מוצע של כ- 150-200 שעות)**. ברוב המקרים בהם השחקנים זכאים לשכר בגין השתתפותם בחזרות, **תשלום זה מותנה במספר מינימאלי של מופעים שהתקיימו (בד"כ 10 הצגות) וגם אז התשלום הינו סמלי ביותר (כ- 1,500 ₪ בלבד) ונמוך משמעותית משכר המינימום הקבוע בדין ועומד על כ- 8 ₪ לשעה בלבד !!!**

תצלום מכתבו של מנהלי המשיבה 3, א.ל.ה, המייצגים את המפיקים, ממנו עולה כי אין בכוונתם לפעול בהתאם להחלטת ועדת המחירים, מצ"ב **כנספח ו'** לעתירה זו.

27. בירור שערכה העותרת העלה, כי הגם שסל תרבות מודע היטב למציאות קשה זו, הוא נמנע מלנקוט בפעולה כלשהי על מנת לאכוף על מפיקי המופעים הנכללים בסל תרבות את תעריפי המינימום אשר נקבעו על ידו (אשר בהתאם אליהם מתומחרים המופעים) וכי הוא אינו פועל על מנת להבטיח שהכסף המועבר למפיקים אכן מגיע למטרות לשמן הועבר, תוך שזכויות השחקנים נרמסות באין מפריע.

28. לנוכח האמור החליטה העותרת לבחון באופן יסודי ומעמיק, את אופן התנהלותו של סל תרבות ארצי במכלול הנוגע לשימוש בכספי ציבור המועברים באמצעותו למפיקי ו/או משווקי המופעים הזוכים להיכלל במסגרתו, בהתאם לכללי מנהל תקין, ובכלל זאת את מידת קיומם ואכיפתם של מנגנוני הבקרה והפיקוח שמקיים סל תרבות על המופעים הללו. במסגרת בחינה זו, פנה הח"מ, בשם העותרת, בתאריך 4.10.2006 לסל תרבות ארצי, בבקשה לקבלת מידע ונתונים באשר לאופן פעילותו של סל תרבות ארצי, וזאת בהתאם להוראות **חוק חופש המידע**. העתק הבקשה לקבלת מידע מצ"ב **כנספת ז'** לעתירה זו.
29. לאחר שתשובת סל תרבות בוששה מלבוא, ולאחר תזכורות רבות שנשלחו בעניין, התקבלה לבסוף ביום 20.11.06 תשובתה של יועמ"ש החברה למתנ"סים, עו"ד **ברכה ברוש-סבן**. העתק התשובה מצ"ב **כנספת ח'** לעתירה זו. ייאמר מיד, כי תשובה זו חשפה מציאות עגומה ביותר באשר לאופן פעילותו והתנהלותו של סל תרבות, בכל הנוגע לשימוש בכספי ציבור המועברים באמצעותו למפיקי ולמשווקי המופעים.
30. בעקבות תשובה זו, ערכה העותרת בירורים נוספים על מנת להתחקות אחר אופן פעילותו של סל תרבות ארצי, וככל שהתעמקה בבירור התמונה שנתגלתה בפניה הלכה ונעשתה עגומה יותר ויותר. לנוכח זאת בתאריך 8.2.07 פנה הח"מ בשם העותרת לשרת החינוך, למנכ"ל החברה למתנ"סים ולמנהלת סל תרבות ארצי במכתב, במסגרתו שטח את מכלול הכשלים החמורים באופן התנהלות סל תרבות ארצי והמוסדות אשר אמונים על מימוש תוכנית זו. העתק המכתב מיום 8.2.07 מצ"ב **כנספת ט'** לעתירה זו.
31. במסגרת המכתב צוינו הכשלים החמורים שהתגלו באופן התנהלותו של סל תרבות. נציין להלן את המרכזיים שבהם:
- א. **מסתבר כי לסל תרבות אין כללים ו/או הנחיות פנימיות ו/או נוהל ו/או מסמך אחר המסדיר ו/או המגדיר ו/או קובע את אופן פעילותו באופן כללי**. בפרט מסתבר כי לסל תרבות אין כללים ברורים וגלויים הקובעים את האופן בו נבחרים המופעים ו/או את אופן תמחור המופעים ע"י ועדת המחירים ו/או האופן שבו מתבצע ונקבע גובה החזר ההשקעה למפיקים.
- ב. **מסתבר כי החלטותיה של ועדת המחירים בעניין תמחור המופעים אינן מנומקות ומפורטות**, וכל שיש בהן הינו **הסכום הכולל** שתומחר ע"י סל תרבות למופע. ועדת המחירים אף נמנעת מלציין בפני המפיקים במפורש, כי תמחור המופע טומן בחובו רכיב של תשלום שכר לשחקנים, אשר תומחר בהתאם לתעריפי המינימום שקבעה ועדת המחירים בהחלטתה מיום 29.6.06. יתירה מזו - ועדת המחירים אינה דורשת מהמפיק לאחר החלטתה להגיש לה תקציב חדש המותאם להחלטתה, וכך נותר למפיק חופש פעולה מלא להחליט באלו רכיבים לקצץ.
- ג. **מסתבר כי החלטותיה של ועדת המחירים בעניין תקצוב המופעים אינן שקופות וגלויות לציבור וסל תרבות שומר על סודיותן**.
- ד. **סל תרבות נמנע מלדרוש מהעמותות וממלכ"רים מהן הוא רוכש את המופעים השונים, להציג בפניו תעודת "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות**. בידי העותרת ראיות לכך שסל תרבות

העביר כספים לגופים שונים, הגם שנשלל מהם האישור על ניהול תקין, זאת בניגוד להחלטת ממשלה מפורשת בעניין.

ה. **סל תרבות ארצי אינו מפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה כלשהם** על השימוש בכספי הציבור המועברים באמצעותו למפיקים על מנת לוודא כי הכספים אכן מגיעים למטרות לשמן הועברו, בהתאם לתמחור שנקבע ע"י ועדת המחירים של סל תרבות.

ו. **סל תרבות אינו נוקט באמצעי אכיפה ולא מטיל סנקציות על המפיקים**, אשר אינם עושים בכספי הציבור המועברים לידיהם שימוש למטרות לשמן הועבר הכסף.

ז. סל תרבות ארצי אינו נוקט בפעולות כלשהן במטרה לאכוף על המפיקים את תנאי ההעסקה המינימאליים לשחקנים בהצגות ילדים ונוער כפי שקבעה ועדת המחירים של סל תרבות ארצי בתאריך 29.6.06 (נספח א' הנ"ל) ואף אינו עושה דבר על מנת להבטיח כי ישולם לשחקן תשלום בגין החזרות למופע, אשר לא יפחת משכר המינימום הקבוע בדן. סל תרבות אינו פועל באופן כלשהו על מנת למנוע פגיעה ורמיסה של תנאי ההעסקה והזכויות הבסיסיות של השחקנים המשתתפים בהפקות הנכללות בסל, זאת הגם שסל תרבות מצהיר כי הוא מתמחר באופן מלא את רכיבי התמורה לשחקן במסגרת המופעים שאושרו על ידו.

ח. גם כאשר מוכח לסל תרבות ארצי באופן חד משמעי כי מפיקי ו/או משווקי המופעים אינם משתמשים בכסף הציבורי שהועבר לידיהם מסל תרבות בהתאם למפרט שאושר על ידי ועדת המחירים - **סל תרבות אינו עושה דבר וממשיך להעביר כספים לאותם מפיקים, בידיעה**

#### **ברורה כי כספי הציבור המועברים באמצעותו אינם מגיעים ליצדם!**

ט. מסתבר כי סל תרבות אינו מקיים בקרה כלשהי על הקניינים (רכזי התרבות ברשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית סל תרבות) בכל הנוגע למו"מ הישיר שהם מנהלים עם המפיקים, באופן הגורם לתת-תמחור ופגיעה באיכות המופעים ובתנאי העסקת השחקנים. כך נוצרה לה מציאות בלתי נסבלת לפיה, לאחר שאנשי המקצוע של סל תרבות קבעו את המחיר הראוי של המופע, הקניינים ורכזי התרבות מגיעים להסכמות באופן ישיר עם משווקים ומפיקים שונים (לא פעם תוך הענקת טובות הנאה אישיות לקניינים), באופן שנוצר תת-תמחור בהפקה, הפוגע קשות באיכות המופעים וברמתם המקצועית.

על מנת להמחיש את חומרת הדברים נביא, כדוגמאות בלבד, קומץ אירועים מצערים, אשר .32

נגרמו בחסותם של המוסדות הרשמיים במדינת ישראל המופקדים על סל תרבות.

**העמותה לקידום תיאטרון השעה הישראלי לילדים ולנוער** עוסקת בהפקה, מכירה ושיווק של

הצגות תיאטרון לילדים ולנוער, אשר רובן נכללות במסגרת סל תרבות והיא נתמכת מכספי

ציבור ע"י משרד התרבות. העמותה, באמצעות מנהליה ובעלי השליטה בה - **מרדכי חלימי**

**וליטל פורת**, קיבלה באופן שיטתי כספי ציבור מסל תרבות בגין שירותי בימוי, מחזאות,

משחק, עיצוב תפאורה ותלבושות, ציוד הגברה ותאורה, הסעות ועוד, בהתאם לתמחור שנקבע

ע"י סל תרבות. **דא עקא, שבאופן עקבי ומתמשך כספי הציבור הללו לא הגיעו ליצדם, שכן**

**העמותה לא שילמה את הכספים שקיבלה לשחקנים וליתר נותני השירותים במסגרת ההפקה,**

הכל כמפורט בכתב התביעה שהוגש לבית המשפט כנגד העמותה (ת"א 40408-07/05), המצ"ב

**כנספח י'** לעתירה. על האופן הפסול והלקוי בו התנהלה העמותה ניתן ללמוד, בין היתר, מדו"ח

הביקורת שהוציא יו"ר ועדת הביקורת של העמותה, עו"ד **אריה שוורץ**, אשר צורף לתצהירו במסגרת התביעה, המצ"ב **כנספח יא'** לעתירה.

יצוין כי אף במסגרת פסק הבורר של רו"ח יהודה בר-לב, ציין כב' הבורר כי: "לא אוכל להתעלם מהמציאות העגומה שנחשפה בפניי, על אופן ניהול העמותה וכספיה".

פסק הבורר מצ"ב **כנספח יב'** לעתירה זו.

יודגש כי בתאריך 10.10.05 פנה עו"ד דרור נחום למנהלת סל תרבות ארצי גב' ברוריה בקר במכתב (המצ"ב **כנספח יג'** לעתירה), במסגרתו פירט את הליקויים החמורים הרבים שנפלו בניהול העמותה בגינם כספי הציבור שהועברו לעמותה באמצעות סל תרבות לא הגיעו לייעדם. עו"ד נחום הצביע על כך שמהפרוטוקולים של האסיפה הכללית של העמותה, דו"ח הביקורת ודו"ח רואה החשבון החיצוני של העמותה עולה **תמונה חמורה ביותר**, לפיה: **פעולות העמותה מתנהלות לכאורה בניגוד לחוק, בניגוד למטרותיה ולתקנונה; העמותה חבה חובות בסכומים של מאות אלפי שקלים שהיא איננה פורעת והיא אינה עורכת רישום של חובותיה והתחייבויותיה; העמותה ומנהליה מבצעים בעמותה לכאורה מעשים פליליים ובהם מרמה, מעילה והפרה שיטתית של זכויות קניין רוחני; מנהליה של העמותה פיזרו המחאות ללא כיסוי ואף זייפו חתימות ושילמו מכספי העמותה תשלומים לצרכים אישיים. מנהל העמותה מר חלימי הגדיל לעשות ואף שילם מכספי העמותה את תשלומי המשכנתא הפרטית שלו(!) ועוד כהנה וכהנה ליקויים שאין הדעת יכולה לסבול, הכל כמפורט במכתב, על נספחיו. דא עקא, שחרף המידע האמין והמבוסס שהוצג בפני סל תרבות כאמור - סל תרבות לא עשה דבר ואף לא נקט בסנקציה כלשהי כנגדה, תוך שהוא ממשיך לכלול את מופעיה של העמותה במסגרת סל תרבות כאילו לא קרה דבר!**

לנוכח היעדר כל פעולה בעניין מצד סל תרבות פנה יו"ר ומנכ"ל שח"ם, **מר יורם חטב** במכתב למנהלת סל תרבות, **גב' ברוריה בקר** בתאריך 8.11.05 בדרישה להפעיל את כל הסמכויות העומדות לרשותו במטרה להפסיק את שיתוף הפעולה של סל תרבות עם גוף העושה שימוש בכספי ציבור שלא בהתאם למטרה לשמן הועברו, תוך הפרה בוטה וסדרתית של זכויות היוצרים והמבצעים. מר חטב ציין במכתבו כי: "לא יעלה על הדעת שסל תרבות המהווה גוף ציבורי הפועל מתקציב המדינה ישמש אכסניה לתופעות מעין אלה ויעצום את עיניו כאשר מתחת לחוטמו מתבצע קיפוח אגרסיבי ומתמשך של זכויותיהם הבסיסיות של האמנים הנוטלים חלק בפעילותו" (המכתב מצ"ב **כנספח יד'** לעתירה). למותר לציין כי אף מכתב זה, כמו גם פניות חוזרות ונשנות בע"פ שנעשו ע"י העותרת בעניין - לא זכו לכל תשובה מצד סל תרבות! וכך חרף כל האמור לעיל ועל אף שבמהלך תקופה נכבדה נשלל מהעמותה האישור על ניהול תקין - המשיך סל תרבות להעביר כספים לעמותה ולהכליל מופעים שלה במסגרת סל תרבות, כל זאת תוך עצימת עיניים (ואף מודעות מלאה) להתנהלותה הקלוקלת של העמותה, באופן ההופך אותו לשותף לבזבוז ולגזילת כספי הציבור.

דוגמא נוספת לניצול לרעה של הכאוס (שלא לומר הפקרות) הקיים בסל התרבות ולא פחות חמור מכך של האדישות ועצימת העיניים מצדו של סל תרבות לנוכח תופעות חמורות אלה, ניתן למצוא אף באחת ההפקות של "התיאטרון הארצי לנוער" בניהולו של **סמי לוי**, בשיתוף עם "נאוה הפקות" שעלתה בשנת 2006. **בידי העותרת ראיות ועדויות של ממש לכך שעל אף**

.33

שמופע זה תומחר, בין היתר, על בסיס מפרט שכלל בתוכו תקן של מלבישה - הלכה למעשה אין כל מלבישה במופע זה והכסף שהועבר מסל תרבות לשם כך לא הגיע ליעדו. יתירה מזו - בידי העותרת ראיות של ממש לכך שבמספר תאריכים ספציפיים בהם צפו מנהלי התיאטרון שעלול להגיע מפקח מטעם סל תרבות, הם הציבו באופן פיקטיבי עובדת משרד מטעמם, על תקן של "מלבישה" וזאת על מנת להערים על המפקח מטעם סל תרבות במידה ויגיע לביקורת. למותר לציין כי סל תרבות לא גילה כל עניין במידע חמור זה אשר הועבר לו ע"י העותרת ואף הפעם לא עשה דבר, תוך שהוא ממשיך לאמץ את מדיניות עצימת העיניים לתופעות משחיתות אלה.

34. כחודש לאחר פניית ב"כ העותרת, נדמה היה כי ניתן להבחין בניצנים ראשונים של תזוזה מצד משרד החינוך בטיפולו במחדלים ובכשלים החמורים הקיימים בפעילותו של סל תרבות ארצי. ביום 6.3.07 התקיימה פגישה בין נציגי אמ"י-אגוד אמני ישראל (המייצג אף הוא שחקנים) לבין מנכ"ל משרד החינוך (דאז), מר שמואל אבוהב. במסגרת פגישה זו קיבל מנכ"ל החינוך את דרישת העותרת והחליט כי ייקבעו מנגנון אכיפה ופיקוח על שכר השחקנים בהתאם לתמחור שנקבע ע"י סל תרבות, וכי יש להוציא הודעה למפיקים כיצד עליהם לנהוג ומה הצעדים שינקטו כנגדם אם יפרו החלטה זו. עוד ציין המנכ"ל כי יש לפעול כפי שהמשרד פועל עם קבלני משנה אחרים עימם מתקשר המשרד, לוידוא שמירת זכויות עובדיהם. העתק סיכום הפגישה מיום 6.3.07 מצ"ב כנספח טו' לעתירה זו.

35. בנוסף לכך חשב משרד החינוך (דאז), מר מוטי מרוז, מינה את רו"ח ניסים דוידוב כרו"ח מבקר על מנת לחקור את התנהלותו של סל תרבות ולבחון את הטענות השונות אשר הועלו ע"י העותרת. עצם המינוי היווה אף הוא סימן חיובי לכך שמשרד החינוך מכיר באחריותו ובחובתו להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה על כספי הציבור המועברים על-ידו למפיקי ההצגות.

36. הנה כי כן, עמדתי הברורה והחד משמעית הנ"ל של מנכ"ל משרד החינוך והצהרתו הנחרצת לפיה ייקבע מנגנון אכיפה לפיקוח על שכר השחקנים, כמו גם מינויו של רו"ח מבקר, נטעו תקווה בעותרת כי תעצמותיה מצאו לבסוף אוזן קשבת בסל תרבות. דא עקא, שבתאריך 7.3.07, יום לאחר הפגישה עם מנכ"ל משרד החינוך, התקבל בידי הח"מ מכתב אשר נשלח ע"י היועמ"ש של החברה למתנ"סים, עו"ד ברוש-סבן שאינו עולה בקנה אחד (אם לנקוט לשון המעטה) עם הצהרתו של מנכ"ל משרד החינוך. ממכתב זה הסתבר כי החברה למתנ"סים וסל תרבות ארצי נותרו בשלהם וכי לא זו בלבד שאין בכונת סל תרבות לפעול לתיקון הליקויים החמורים הקיימים בפעילותו שפורטו לעיל, אלא שהוא מנסה למצוא כל דרך על מנת להצדיק את המחדלים והכשלים הללו. תצלום המכתב מיום 7.3.07 מצ"ב כנספח טז' לעתירה.

37. יודגש כי ההסברים והטענות שהועלו במכתבה של היועמ"ש של סל תרבות לא זו בלבד שאין בהם תשובה הולמת לטענות העותרת, אלא שהם דווקא מחזקים ומאששים את הכשל החמור הקיים בתפיסתן של המשיבות לגבי מהות תפקידו של מפעל סל תרבות, ובכלל זאת מסגרת

הסמכויות הקיימות על פי דין למוסדות הרשמיים מטעם המדינה המופקדים על מפעל זה במכלול ובציודן האחריות הרובצת לפתחם של הגופים הללו על אופן התנהלותו של סל תרבות.

38. ממכתבה של עו"ד ברוש-סבן עולה, כי סל תרבות אינו כופר כלל ועיקר בממצאי העותרת ובכך שהוא אינו מפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה כלשהם על השימוש בכספי הציבור המועברים באמצעותו למפיקי המופעים הכלולים בסל. סל תרבות אף אינו כופר בכך שהוא אינו נוקט באמצעי אכיפה ולא מטיל סנקציות על מפיקי המופעים אשר אינם עושים בכספי הציבור המועברים לידיהם שימוש הולם בהתאם להחלטות ולתקציב המאושר שנקבע ע"י ועדת המחירים של סל תרבות ארצי. סל תרבות אף אישר כי הוא אינו נוקט בפעולות כלשהן במטרה לאכוף על המפיקים את תנאי ההעסקה המינימאליים לשחקנים בהצגות ילדים ונוער כפי שקבעה ועדת המחירים של סל תרבות עצמה בתאריך 29.6.06. יצוין כי על אף ניסיונו של סל תרבות לכפור בכך שהוא עוצם את עיניו לנוכח קיומן של תופעות פסולות כגון אלו שפורטו בהרחבה לעיל, הרי שהוא לא השכיל להצביע (ולא בכדי) על פעולות כלשהן בהן נקט בניסיון למגר את התופעות הפסולות הללו ואף לא ציין פעולות כלשהן בהן נקט בעקבות תלונות קונקרטריות שנעשו אליו בעניין ע"י העותרת. במסגרת המכתב הועלו טענות שונות ע"י עו"ד ברוש-סבן בדבר חוסר סמכות, כביכול, של סל תרבות לקיים מנגנוני אכיפה ופיקוח ועוד טענות נוספות, אשר נשללו במכתבי ב"כ העותרת מתאריכים 8.2.08 ו-22.4.07.

39. ביום 9.3.07 התקיים כנס שקיימה העותרת באולם צוותא בת"א בנושא תנאי העסקת שחקנים בהצגות ילדים ונוער המקובלים בתעשייה, אליו הוזמנה מנהלת סל תרבות, גב' ברוריה בקר. במסגרת כנס זה התחייבה גב' בקר בפומבי, קבל עם ועדה, כי סל תרבות ארצי עומד מאחורי החלטת ועדת המחירים על שכר המינימום של השחקנים המשתתפים בהפקות סל תרבות וכי הוא מתמחר את ההפקה באופן שמאפשר למפיקים לשלם שכר זה. גב' ברוריה בקר התחייבה כי מעתה ואילך במסגרת תמחור ההפקה המועבר לידי המפיקים יצוין באופן מפורש סעיף עלות התמורה לשחקנים המשתתפים במופע, אשר אושר ע"י ועדת המחירים.

40. בעקבות הדואליות הבלתי מוסברת בעמדות הגורמים השונים המופקדים על סל תרבות ארצי, שלח הח"מ מכתב נוסף ביום 22.4.07 לשרת החינוך ומנכ"ל משרדה, במסגרתו שלל את הטענות השונות במכתבה של עו"ד ברוש-סבן. כמו-כן התבקש משרד החינוך להודיע האם בכוונתו ליישם בפועל את החלטת המנכ"ל ולקבוע מנגנון וכללים לפיקוח ובקרה על השימוש בכספי ציבור המועברים באמצעותם, ולמצוא דרכים לאכיפתם, אם לאו. העתק המכתב מצ"ב כנספח יז' לעתירה זו.

41. למיטב ידיעת העותרת במהלך חודש אוגוסט קיימה שרת החינוך דיון בנושא. יודגש כי חרף בקשותיה החוזרות והנשנות של העותרת להשתתף בדיון זה על מנת להשמיע טענותיה באופן בלתי אמצעי (ראה למשל מכתב העותרת מתאריך 12.7.07 ו-6.8.07, המצ"ב כנספחים יח'1- יח'2' לעתירה זו) - לא הוזמנה העותרת לדיון זה והוא התקיים מבלי שהוצגה בפני שרת החינוך התמונה המלאה.

בתאריך 15.8.07 התקבל מכתבה של שרת החינוך, במסגרתו צוין כי בהתאם לחוות הדעת המשפטית שהוצגה בפניה אין מקום להתערבות משפטית מצידם של משרד החינוך, החברה למתנ"סים ומטה סל תרבות ארצי. יחד עם זאת, ציינה שרת החינוך כי במישור הערכי משרד החינוך רואה חשיבות רבה בשמירה על זכויות העובדים ותשלום שכר הוגן והגנה על הזכויות הסוציאליות של העובדים בכלל ובכללם השחקנים המשתתפים בהצגות ילדים בסל תרבות. שרת החינוך קראה לאיגודי השחקנים והמפיקים לשתף פעולה ולעשות מאמץ אמיתי לעיגון זכויות השחקנים בהסכמים מחייבים שיבטיחו את זכויותיהם ויובילו גם להעלאת איכותם של המופעים ורמתם המקצועית. העתק המכתב מצ"ב כנספח יט' לעתירה.

42. לנוכח הצהרותיה הנ"ל של שרת החינוך, ערכו נציגי העותרת מספר פגישות עם נציגי סל תרבות, במסגרתן הוסכם על שיתוף פעולה בניסיון להסדיר את סוגיית שכר השחקנים בהצגות סל תרבות. במסגרת זאת הוחלט בחודש דצמבר 2007 על קיומן של סדרת "פגישות משולשות" בין נציגי העותרת לבין נציגי עמותת א.ל.ה, המשיבה 3 (המייצגת מפיקים שונים), כאשר נציגי סל תרבות ישמשו כמגשר ומפקח על ההבנות. בהתאם לכך התקיימו מספר פגישות בעניין, במסגרתן טענו נציגי המפיקים כי תמחור המופעים ע"י הסל הוא נמוך ואינו מאפשר למפיק לשלם לשחקנים את תעריפי המינימום שנקבעו ע"י סל תרבות. טענה זו, אינה עולה בקנה אחד, כמובן, עם הצהרתו של סל תרבות לפיה הוא מתמחר את המופעים באופן המאפשר למפיקים לשלם את תעריפי המינימום שנקבעו על ידה. לפיכך בפגישה שהתקיימה ביום 13.4.08 נקבע ע"י הצדדים מתווה לשיתוף פעולה משולש בין הצדדים. במסגרת זו הצהירה מנהלת סל תרבות כי היא עומדת מאחורי תעריפי המינימום אשר נקבעו על ידי ועדת המחירים וכי סל תרבות אכן מתמחר את המופעים בהתאם לתעריפים אלה על מנת לאפשר למפיקים לשלם תעריפים אלה לשחקנים. בהתאם למתווה הפעולה סוכם כי העותרת תעביר לסל תרבות תלונית של שחקנים שלא קיבלו בפועל שכר בהתאם לתעריפי המינימום שנקבעו ע"י סל תרבות. סל תרבות הביע מצידו הסכמה לקיים במקרים אלה בדיקה פרטנית מול המפיק על מנת לבחון ולהבטיח את יכולתו הכלכלית של המפיק לעמוד בתשלום לשחקנים בכל מופע. העתק המכתב מתאריך 14.4.08 בו מפורט המתווה הנ"ל, ואישורה של גב' **אפרת לבני**, סגנית מנהלת סל תרבות ארצי למתווה זה מצ"ב כנספח כ' לעתירה.

43. בהמשך למתווה הנ"ל אליו הגיעו הצדדים ועל מנת לוודא שמתווה זה יהא אכן אפקטיבי, פנתה העותרת באותו היום בשאלתא ליועמ"ש החברה למתנ"סים, **עו"ד ברוש-סבן** במסגרתה נשאלה האם במקרים בהם יוכח בפני סל תרבות כי השכר המשולם בפועל לשחקנים בגין השתתפותם במופע, נמוך מתעריפי המינימום שקבע סל תרבות, יהא בסמכותו של סל תרבות לאכוף על המפיק להעביר לשחקן סכום זה ולחלופין להפחית את רכיב שכר השחקנים בתמחור המופע בהתאם ולהקטין בהתאמה את הסכומים המועברים למפיקים בגין העלאת המופע. **דא עקא, שבמשך כחצי שנה לא התקבל כל מענה מצד סל תרבות לשאלתא זו, על אף התזכורות הרבות ששלחה העותרת בעניין זה.** תצלום השאלתא והתזכורות הרבות מצ"ב כנספחים כא'1- כא'3 לעתירה.

44. והנה בעוד הצדדים הסכימו על המתווה האמור והשחקנים מסתמכים על הצהרותיו של סל תרבות, התקבלה אצל העותרת תלונה מצד שחקנים שהשתתפו בהצגת "רעש לבן" של תיאטרון "מופע" במסגרת סל תרבות. לשחקנים בהצגה (בעלי ותק של 7-15 שנים) שולמה תמורה להצגות השנייה והשלישית הנמוכה בשיעור ניכר מתעריפי המינימום אשר קבעה ועדת המחירים של סל תרבות. לנוכח תלונות רבות אלה פנה יו"ר ומנכ"ל שח"ם, מר יורם חטב בתאריך 14.5.08 אל תיאטרון "מופע" בדרישה לשלם סכומים אלו. העתק המכתב נשלח למנהלת סל תרבות ארצי, גב' ברוריה בקר, בהתאם למתווה שסוכם ע"י הצדדים. בתגובה לדרישה לגיטימית זו, הודיע תיאטרון "מופע" כי במידה והשחקנים הוותיקים יעמדו על דרישתם לקבל את תעריף המינימום שנקבע ע"י סל תרבות "לא תיוותר בידו הברירה", אלא להפסיק את עבודתם של שחקנים אלה ולהחליפם בשחקנים צעירים שזה עתה סיימו בתי ספר למשחק. העתק תכתובות בין הצדדים מצ"ב כב'1-כב'2.

45. משעמדו השחקנים על זכותם לקבלת תשלום בהתאם לתעריפי המינימום שקבעה סל תרבות, תיאטרון מופע מימש את האיום הנ"ל, הודיע להם על הפסקת עבודתם והביא תחתם צוות שחקנים צעירים חדש (אשר תעריף המינימום בגינם נמוך יותר). לא למותר לציין בהקשר זה, כי מפיקי "רעש לבן" לא מצאו לנכון לעדכן את סל תרבות במהלך זה וממילא זה נמנע מלדון בהשלכות של מהלך זה הן מבחינה מקצועית-אמנותית והן מבחינה תקציבית - זאת בניגוד להסכם בין הצדדים ולהנחיות סל תרבות הקובעות מפורשות כי על המפיקים לעדכן את סל תרבות בכל שינוי ברכיבי המופע, במיוחד כשמדובר בשחקנים ראשיים. יצוין כי מפיקי המופע לא מצאו לנכון לעדכן אף את הפרסום באינטרנט במהלך זה והותירו את שמות השחקנים הוותיקים במסגרת הפרסום, באופן שיש בו כדי להטעות את הציבור. רק לאחר פניות חוזרות ונשנות מצד אחת השחקניות, הואילה ההפקה בטובה להסיר את שמה בפרסום (תוך שהיא מותירה את יתר שמות השחקנים אשר לא פנו אליהם באופן אישי בדרישה דומה).

**יודגש כי חרף העובדה שמידע זה הועבר בזמן אמת למנהלי סל תרבות והגם שסל תרבות התחייב מפורשות בפני השחקנים ונציגי העותרת שמהלך שכזה מצד ההפקה יגרום להוצאת המופע ממאגר סל תרבות - נמנע סל תרבות מלעשות דבר בעניין, תוך שמדיניות "עצימת העיניים", המאפיינת את התנהלותו נותרת בעינה, באופן ההופך את סל תרבות לשותף דה-פקטו להתנהלות פסולה זו.**

46. ביום 14.9.08 פנתה העותרת פעם נוספת ליועמ"ש סל תרבות בעניין היעדר מענה לשאילתא באשר לעמדת סל תרבות בעניין. במסגרת המכתב צוין כי ההשתתפות הרבה במענה לשאילתא זו (שתשובתה הינה למעשה הבסיס לכל המתווה המוסכם שבין הצדדים), אינה יכולה שלא לעורר את התחושה הקשה שמא היעדר המענה אינו נובע מהשתתפות גרידא, אלא מקורו בחשש מצד סל תרבות ל"אחוז את השור בקרניו" ולהשיב באופן כנה האם בסמכותו ובכוונתו לפעול בעניין. כמו-כן צוין, כי אופן התנהלות זו, כמו גם היעדר נקיטת פעולות כלשהן מצד סל תרבות בעניין רמיסת זכויות השחקנים בהפקה "רעש לבן", והפסקת העסקת השחקנים הוותיקים ע"י ההפקה בשל העובדה שעמדו על זכויותיהם לקבל שכר, בהתאם לתעריף המינימום אשר נקבע ע"י סל תרבות, חרף פניות העותרת בעניין - מעוררים ספק רב בדבר כנות הצהרותיה של סל

תרבות ליצור הידברות ושיתוף פעולה אמיתי עם העותרת, ומעוררת תחושה שמא הצהרות אלא הן מס שפתיים גרידא, בלא שמתלווה אליהן רצון אמיתי לפעול למציאת פתרון בעניין, וכי התנהלות זו מעלה תהיות רבות באשר לתועלת בהמשך המגעים בין הצדדים. לנוכח האמור הודיעה העותרת כי אם לא תקבל מענה לשאלתך תוך שבעה ימים, היא תסיק את המסקנות המתחייבות מהתעלמות מופגנת זו, ותיאלץ בלית ברירה ולאחר שכלו כל הקיצין לפנות לדרך המשפט. תצלום המכתב מצ"ב כנספח כג' לעתירה זו.

47. ביום 16.9.08 התקבלה לבסוף (לאחר **כחצי שנה** ממשלוח השאלתא) תשובתה הלקונית של היועמ"ש של החברה למתנ"סים, ממנה עולה, כי אין בכוונת סל תרבות לפעול בעניין וכי קיים ספק רב באשר לתועלת שבהמשך המגעים בין הצדדים. תצלום המכתב מצ"ב כנספח כד' לעתירה זו.

48. להשלמת התמונה יצוין, כי למיטב ידיעת העותרת רו"ח המבקר, **ניסים דויזוב** (אשר מונה, כזכור, בעקבות פניית העותרת), סיים זה מכבר, את חקירתו בעניין, והגיש לחשב משרד החינוך דו"ח של ממצאיו. דא עקא, שפניותיה הרבות של העותרת לקבל עותק מדו"ח זה - נתקלו בסירוב מצד המשיבות. מעבר לכך שהתנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם דיני המשפט המנהלי ועם הוראות חוק חופש המידע, סירובן של המשיבות להעביר לידי העותרת עותק מדו"ח זה (אשר מונה כאמור ביוזמתה של העותרת) - אומר דרשני וד"ל.

49. הנה כי כן, ניסיונותיה הרבים של העותרת להגיע עם סל תרבות להסדר פעולה, במסגרתו יובטחו זכויותיהם של השחקנים, כפי שנקבעו ע"י סל תרבות - לא נסתייעו. לפיכך ולאחר שכלו כל הקיצין והובהר באופן סופי כי אין בכוונת המשיבות להפעיל את סמכויותיהם בעניין - לא נותרה לעותרת ברירה, כי אם לפנות לדרך המשפט ולהשליך את יהבה על בית המשפט הנכבד.

50. משסיימנו לפרט את המסכת העובדתית הרלוונטית לעתירה זו, נעבור עתה לפירוט הטעמים הענייניים והמשפטיים המצדיקים את קבלת העתירה.

## פרק ב' - הטעמים הענייניים והמשפטיים המצדיקים את קבלת העתירה

51. לאחר שתיארנו את המציאות העגומה באשר לאופן פעילותו והתנהלותו של סל תרבות ארצי ופירטנו את עיקרי הכשלים והפרצות הקיימים בעניין - נעבור כעת לכשל החמור הקיים בתפיסת המשיבות באשר למסגרת הסמכויות והחובות המוטלות עליהן בדיון, כמוסדות הרשמיים מטעם המדינה המופקדים ואחראים על פעילותו של מפעל זה.

### ב'1 - הימנעות המשיבות מהסדרת אופן פעילותו של סל תרבות במסגרת הנחיות פנימיות ומקיום פיקוח ובקרה על הכספים המשולמים על ידם למפיקים - מהווה הפרה של חובת הנאמנות המוטלת עליהן בדיון ושל כללי מינהל תקין

52. הליך בחירת המופעים הזוכים להיכלל במאגר סל תרבות ארצי ואופן תמחורם של מופעים אלה אינם פעולות חד פעמיות, אלא פעולות המתבצעות וחוזרות על עצמן מדי עת. במסגרת הליך זה מועברים כספי ציבור לידיים פרטיות, ומשכך בהתאם לכללי מינהל תקין, מתחייב היה כי הליך זה יתבצע ע"י סל תרבות בהתאם לקריטריונים ברורים, ענייניים שווים וגלויים, המוסדרים בכללים והנחיות פנימיות ו/או באופן דומה.

53. דא עקא, שסל תרבות - לא זכה, כאמור, עד היום להסדרה רגולטורית. לסל תרבות אין, כאמור, כללים ברורים וגלויים המסדירים את האופן בו נבחרים המופעים הזוכים להיכלל בסל ו/או את האופן בו מתמחרת ועדת המחירים את המופעים הכלולים במסגרתו ואת האופן בו מעניק סל תרבות החזרי השקעה למפיקי המופעים הללו. העותרת תטען, כי היעדר הסדרה כלשהי של מפעל זה המגלגל עשרות מיליוני ₪ מדי שנה - אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין והוא פותח פתח להחלטות שרירותיות, להיעדר אחידות בקבלת החלטות ולפגיעה בשוויון. התנהלות שכזו מקשה על ציבור המפיקים לתכנן באופן מושכל צעדיהם ואף מקשה ביותר להתחקות אחר השיקולים העומדים בבסיס החלטות סל תרבות ובכך מונעת ביקורת ציבורית ושיפוטית על החלטות אלה.

ראו: בג"צ 627/82 ליבמן נ' המועצה המדעית של הסתדרות הרפואית, פ"ד לח(1), 645;  
בג"צ 556/83 בסט ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לח(1), 177, 181-183;  
פרופ' י' זמיר בספרו "הסמכות המנהלית, כרך ב' (תשנ"ו) בעמ' 778-779;  
פרופ' י' דותן, הנחיות מנהליות, (תשנ"ו) עמ' 120-121.

54. לנוכח האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבות להסדיר, ללא דיחוי, את אופן פעילותו של סל תרבות במסגרת הנחיות פנימיות ו/או כללים מנחים ו/או בכל אופן אחר כפי שייראה לנכון לבית המשפט הנכבד.

### חובת המשיבות לקיים מנגנוני פיקוח ובקרה

55. זאת ועוד - מושכלות יסוד הן, כי רשות שלטונית כנאמן של הציבור, מחויבת להבטיח שכספי הציבור המועברים באמצעותה (לגופים ציבוריים או פרטיים) יגיעו אכן לייעודם, באופן שיגשים את המטרה העומדת בבסיסם. במסגרת זו על הרשות לפעול באופן מסודר, יעיל, גלוי ושקוף, בהתאם לכללי מינהל תקין. בהקשר זה קיים צורך חיוני בקיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים, שיבטיחו כי כספי הציבור מגיעים לייעודם.

56. בית משפט נכבד זה עמד על כך בהזדמנויות רבות. כך, למשל, בבג"צ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר פ"ד מב(4), 705 נפסק:

"אכן, כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם, אינן רשאיות לעשות בהן כטוב בעיניהם. רשויות השלטון הם נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם, צריכה להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו... מבחינת הצורה חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, על פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה כי הכספים משמשים את תעודתם, רק בדרך זו תעשה התמיכה באופן המתיישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל הענין ולא משקל המעונין". (שם עמ' 706-707; ההדגשות של הח"מ).

ובהזדמנות אחרת:

"הקצאתו של מימון כספי מאת רשויות המדינה מחייבת, כתנאי מקדים, כי השימוש בכספים אלה יעשה ביעילות, על יסודם של כללים ברורים ובאורח תקין וניתן לבקרה. תנאי זה אינו דורש עיגון מפורש בקריטריונים הפרטניים שעל יסודם משולמים כספי התמיכה. הוא טבוע במהותם של דברים, ומתחייב כמו מאליו מאותה חובת נאמנות של רשויות הציבור בה דיברה חברתי לעיל. יתרה מכך, יישומו חיוני להגשמתה של התכלית לשמה משולמים הכספים מלכתחילה והיא, כלשון חברתי שאליה מצטרף גם אני, קיומם של חיי תרבות עשירים ומגוונים. העברתם של כספי תמיכה לעמותה, אשר ספק מרחף מעל האורח בו היא מנהלת את ענייניה הכספיים, עלולה כשלעצמה להיתפש כפעולה שאינה מידתית וכך להיפסל" (ראו: בג"צ 3916/05 עמותת בת דור אגודה לאומנות המחול נ' שרת החינוך התרבות והספורט (פורסם בנבו)).

הגם שבאותם מקרים דובר בחלוקת כספי תמיכה, הרציונל העומד בבסיסם של דברים אלה יפה גם כאשר המדינה רוכשת שירותים מגוף פרטי. הדברים חלים במיוחד מקום בו המדינה מממנת ומסבסדת למעשה חלק מההפקות באמצעות החזרי השקעה למפיקים, כבענייננו אנו.

57. חובת הרשויות לקיים מנגנוני בקרה ופיקוח על כספי ציבור המועברים באמצעותן, עוגנה במסגרת החלטת ממשלה מס' 291 מיום 7.9.99. הגם שהחלטת הממשלה מתייחסת בעיקרה לכספי תמיכה, סעיף 8 להחלטה מרחיב במפורש את החובה אף על רכישות של שירותים ממלכ"רים. להלן יוצגו עיקרי החלטת הממשלה:

"ביקורת תקופתית - במטרה לוודא כי כספי התמיכה הוצאו למטרה שלשמש הוקצו, כי המוסד הנתמך עומד בתנאים ובאמות המידה שנקבעו במבחני התמיכה. ועל מנת לוודא את אמיתות הדיווחים שמעביר המוסד הנתמך, יקיים המשרד הממשלתי ביקורת כספים וביקורת תפעולית על המוסדות הנתמכים מתקציבו... שר האוצר יהיה רשאי להורות על הפסקת העברת כספי התמיכות מסעיף תקציב לגביו לא התקבלו אישורים באשר לביקורת תקופתית ממשרדי רואי החשבון, לגבי תקינות ממצאי הביקורת התפעולית, לאחר שזו התבצעה. טיפול בהפרת התנאים לקבלת תמיכה -... במסגרת זו ייקבעו תנאים לשלילת המשך התמיכה במוסדות כאמור. גובה הקנסות והתנאים לשלילת תמיכה ייקבעו ביחס להיקף התמיכה לה זכה המוסד שלא כדין. שקיפות וחשיפה לביקורת ציבורית - אחת לששה חודשים ולא יאוחר מ-30 ביוני ו-31 בדצמבר של כל שנה, יפרסמו... את החלטות ועדת התמיכות לגבי חלוקת כספי התמיכה בין הגופים המבקשים... תקציבי רכישות - נהלים אלו בשינויים המתבקשים כפי שינחה שר האוצר לא יאוחר מיום 31.12.99, יחולו גם על תקציבי רכישות שירותים ממלכ"רים".

תצולם החלטת הממשלה מצ"ב כנספת ב' לעתירה זו.

58. בהקשר זה ראו גם הוראה מס' 7.15.1 לתכ"מ (תקנון כספים ומשק) שהוציא החשכ"ל, שכותרתה: "בקרה על הרכש", במסגרתה מעוגנת במפורש החובה לקיים מנגנוני בקרה על כל תשלום היוצא מהמדינה ובכלל זאת על הזמנות רכש מכל סוג שהוא (לרבות רכישת שירותים). תצלום הוראת החשכ"ל מצ"ב כנספת כה' לעתירה.

59. על החובה המוטלת על רשות ציבורית לקיים מנגנוני בקרה ופיקוח גם בהתקשרות לרכישת שירותים עמד **מבקר המדינה** בדו"ח שנתי 55 לשנת 2004 בחלק העוסק ב"רכישת שירותים חברתיים" במשרד הרווחה, בעמ' 721 ואילך:

"אחד המאפיינים של רכישת שירותים ממקורות חוץ הוא שהאחריות הישירה לביצוע חלה על נותן השירות, והמשרד הממשלתי אינו מתערב בניהול השוטף של התהליך. לפיכך, יש חשיבות שמשרדי הממשלה יקיימו פיקוח ובקרה על נותני השירותים, בהתאם לאמות המידה שקובע המשרד המזמין, כדי להבטיח מתן שירות ברמה נאותה. אלה שלושת סוגי הפיקוח שמפעילים משרדי הממשלה שנבדקו על נותני השירותים: פיקוח תפעולי-מקצועי, פיקוח ובקרה כספיים-חשבונאיים, פיקוח הנדסי על המבנים שבהם ניתן השירות.

פיקוח כספי-חשבונאי - רכישת שירותים מגורמי חוץ מחייבת לפקח על נותני השירותים, בהתאם לאמות המידה שקובע המשרד המזמין, כדי להבטיח מתן שירות ברמה נאותה. הפיקוח הוא חלק בלתי-נפרד מתפקידי המשרד כל אימת שהוא רוכש שירותים.

הנחיה כלל משרדית- בספטמבר 1999 החליטה הממשלה לנקוט שורה של צעדים ליעול הבקרה על תמיכות ממשלתיות, ובהם: ביקורת תקופתית, טיפול במוסדות שמפירים את התנאים לקבלת תמיכה, שקיפות וחשיפה לביקורת ציבורית ועוד. הממשלה קבעה בהחלטתה, כי צעדים אלו, בשינויים המתבקשים, יחולו גם על תקציבי רכישת שירותים ממלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח) בעניין ביקורת תקופתית קובעת ההחלטה, כי המשרד הממשלתי יקיים ביקורת כספים וביקורת תפעולית על המוסדות הנתמכים מתקציבו. ביקורות אלו ייעשו באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים שישכור המשרד לצורך זה. הביקורת הכספית תיעשה באופן שוטף בכל שנה...

פיקוח כספי-חשבונאי - ... תפקידיה ומטרותיה של בקרה כזו הם, בין היתר, אלה: ... לבדוק את מערכת הנהלת החשבונות של נותני השירותים ולבחון את ההכנסות ואת פירוט מבנה ההוצאות; לאתר פעילויות החורגות ממינהל תקין; לבחון חוסן כלכלי של נותן השירות ויכולת המשך תפעול במקרה של עיכוב הכנסות; לוודא שהכספים המוזרמים לגופים הקשורים עם משרדי הממשלה אכן משולמים למטרות שלשמן ניתנו... החלטת הממשלה בנוגע לגופים נתמכים קבעה, כאמור, שיש לעשות בהם ביקורת כספית בכל שנה ושהנהלים שקבעה יחולו גם על רכישת שירותים ממלכ"רים...

תנאי שכר - משרד ממשלתי שרוכש שירותים צריך לוודא שנותן השירותים מקיים ההתחייבויות שנטל על עצמו בהסכם עם המדינה. "

תצלום החלק הרלוונטי מתוך דו"ח מבקר המדינה מצ"ב כנספת כו' לעתירה.

על חיוניותם של מנגנוני ביקורת בממשל מודרני ראו גם: בג"צ 7805/00 רוני אלוני נ' מבקרת עירית ירושלים תק-על 2003(2), 1121.

60. הנה כי כן, על כל מוסד שלטוני (לרבות סל תרבות ארצי הפועל במסגרת החברה למתנ"סים ומתוקצב ע"י משרד החינוך) מוטלת חובה לקיים מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים על כספי ציבור המועברים באמצעותו לידיים פרטיות (תהא הגדרתם אשר תהא). חובה זו הינה פועל יוצא מחובת הנאמנות החלה עליו כנאמן של הציבור.

61. מהמקובץ לעיל עולה, כי קיים צורך חיוני בהסדרה רגולטורית דחופה ויסודית של מפעל סל תרבות ובכלל זאת בקביעת כללי פיקוח ובקרה מפורטים ויעודיים. צורך זה מקבל משנה תוקף, בשים לב למציאות העגומה שתוארה לעיל ומכך שגורמים שונים מנצלים לרעה מצב זה.

62. דא עקא, שהמוסדות הרשמיים מטעם מדינת ישראל המופקדים על הוצאתו לפועל של מפעל סל תרבות ארצי, נמנעים מלהסדיר את העניין והם מתנהלים כיום למצער תוך עצימת עיניים (ובמקרים רבים תוך מודעות מלאה) לנוכח קיומן של תופעות פסולות אלה ואינם נוקטים בפעולות כלשהן בניסיון למגרן. המשיבות, אשר אינן מפעילות כאמור, מנגנוני פיקוח ובקרה על השימוש בכספי הציבור המועברים באמצעותם למפיקים, מנסות להתנער מחובתן זו, בנימוק שהכספים המועברים באמצעותם אינם בגדר סבסוד ותמיכה, אלא תמורה גרידא בגין רכישת המופע. אולם כפי שנוכחנו לעיל, טענה זו, בכל הכבוד, מחוסרת בסיס עובדתי ומשפטית. עובדתי - על שום שבנוסף לתשלום בגין רכישת המופע, סל תרבות ארצי מעניק, כאמור, החזר השקעה חלקי למפיקים שונים ובכך הוא בהחלט מתקצב ומסבסד את הפקת המופעים. משפטי - על שום שאין חולק על כך, שהתמורה הניתנת הינה בגין רכישת מופע בהתאם למפרט שתומחר ואושר ע"י ועדת המחירים של סל תרבות. לפיכך ככל רשות ציבורית הרוכשת שירותים, חלה על סל תרבות החובה לפעול בהתאם לכללי מנהל תקין, באופן אשר יבטיח שימוש ראוי ומבוקר בכספי הציבור. במסגרת זו מוטלת על סל תרבות האחריות לוודא כי בגין התמורה ששילם הוא אכן מקבל את מלוא רכיבי המופע המופיעים במפרט, שאם לא כן הרי שמדובר בקנייה שיש בה יסודות מלאכותיים (וכמו שנוכחנו לעיל לעיתים אף פיקטיביים), הגם שהם מבוצעים כאמור באמצעות כספי משלם המיסים. נורמה בסיסית זו לא זו בלבד שהיא מהווה חלק בלתי נפרד מכללי מינהל תקין, להם כפופות המשיבות, אלא שכאמור היא אף עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מיום 7.9.99, המטילה על רשות ציבורית חובה מפורשת לקיים מנגנוני פיקוח ובקרה בעת רכישת שירותים ממלכ"רים.

#### הימנעות המשיבות מדרישת תעודת "אישור ניהול תקין" של המפיקים

63. העותרת תטען בהקשר זה, כי הימנעות סל תרבות מלדרוש ולוודא, כי העמותות המתקשרות עימן מחזיקות בידיהן תעודת "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות, המעידה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות באשר לאופן ניהולה התקין - מהווה הפרה של חובת הנאמנות מצד המשיבות, ואף הפרה של החלטת הממשלה מיום 18.7.01 (נספח ג' הנ"ל)

64. דרישת אישור ניהול תקין מקובלת הן במסגרת המבחנים השונים לחלוקת כספי תמיכות והן במסגרת התקשרויות של המדינה עם נותני שירותים במסגרת הליך מכרזי, או באופן אחר. באשר למבחנים לחלוקת כספי תמיכות קבע בית משפט נכבד זה בבג"צ 3916/05 עמותת בת דור אגודה לאומנות המחול נ' שרת החינוך התרבות והספורט (פורסם בנבו), כדלקמן:

"העברתם של כספי תמיכה לעמותה, אשר ספק מרחף מעל האורח בו היא מנהלת את ענייניה הכספיים, עלולה כשלעצמה להיתפש כפעולה שאינה מידתית וכך להיפסל"

65. במסגרת החלטת הממשלה מיום 15.10.98 מס' 4418 (בק/128) (מצ"ב נספח כז' לעתירה) נקבע כי הממשלה תעביר כספי תמיכה רק לעמותות אשר הציגו בפניה אישור לניהול תקין של רשם העמותות. **בהחלטת הממשלה מיום 18.7.01 הרחיבה הממשלה את חובת הצגת אישור לניהול תקין, גם על עמותות המעניקות שירותים למשרדי ממשלה, וכך נקבע בהחלטה (נספח ג):**

**"בהמשך להחלטה מס' 4418 (בק/128) מיום 15.10.98, משרדי הממשלה לא ירכשו שירותים מעמותות בין במכרז ובין שלא במכרז, אלא אם בידי העמותה תעודת "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות, המעידה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע לאופן ניהולה התקין".**

66. הנה כי כן, המשיבות כרשות ציבורית אינן יכולות לעצום עיניהן מאופן התנהלותם של מפיקים אשר קיים חשד (ולעיתים אף ידיעה של ממש) באשר לליקויים חמורים בהתנהלותם הכספית. עצימת עיניים שכזו, יש בה כדי ליתן גושפנקא מצידם להתנהלות פסולה ובלתי חוקית זו ובכך הופכת את המשיבות לשותפות דה-פקטו להתנהלות זו.

**ב'2 - הימנעות סל תרבות מלכלול במסגרת ההסכם עם המפיקים התחייבות מפורשת מצד המפיק לשלם לשחקנים את תעריפי המינימום שנקבעו על ידו וכן תשלום בגין החזרות שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בדין - מהווה הפרה של חובות הנאמנות, ההגינות ותו"ל המוטלות על המשיבות כלפי השחקנים**

67. כפי שהובהר לעיל, חרף החלטת ועדת המחירים באשר לתעריפי המינימום לשחקנים (נספח א'), סל תרבות נמנע מלכלול במסגרת ההסכם שנערך בינו לבין המפיקים, התחייבות מפורשת מצד המפיקים לשלם לשחקנים תעריפים אלה (בהתאם אליהם תומחרו המופעים ע"י סל תרבות). יתירה מזו - החלטות ועדת המחירים בעניין תמחור המופעים בסל, **אינן מנומקות ומפורטות** וכל שיש בהן הינו **הסכום הכולל** שנקבע ע"י סל תרבות למופע. התנהלות זו מקשה על המפיקים לכלכל צעדיהם ולפעול בהתאם למפרט שאושר ע"י סל תרבות, שכן המפיקים האמורים להתאים עצמם למחיר שקבע סל תרבות (הנמוך תמיד מהמחיר שהתבקש על ידם) אינם יודעים באלו רכיבי הוצאות עליהם לקצץ. במסגרת זו ועדת המחירים אף נמנעת מלציין בפני המפיקים במפורש, כי מחיר המופע טומן בחובו רכיב בגין תשלום תמורה לשחקנים, אשר תומחר ע"י ועדת המחירים בהתאם לתעריפי המינימום שנקבעו בהחלטתה מיום 29.6.06.

68. היעדר פירוט כאמור, מותיר בפני המפיקים, למעשה, חופש פעולה מלא, אשר ניסיון המציאות מלמד כי הוא תמיד בא על חשבון השחקנים, אשר אינם מקבלים את תעריפי המינימום שאושרו ותומחרו ע"י סל תרבות. היעדר הפירוט והעמימות בה מותיר סל תרבות את המפיקים, מאפשר למפיקים לטעון כלפי השחקנים, כי אופן התמחור של סל תרבות אינו מאפשר להם, כביכול, לעמוד בתשלום תעריפי המינימום לשחקנים, אשר נקבעו ע"י סל תרבות, זאת הגם שסל תרבות מצהיר מצידו, כי הוא מתמחר את המופעים כולם בהתאם לתעריפי המינימום שקבע ובאופן המאפשר למפיקים לעמוד בתשלומים אלה. וכך השחקנים נופלים בין הכיסאות וזכויותיהם נרמסות.

69. העותרת תטען כי בנסיבות דנן, בהן רכישת המופעים ע"י סל תרבות מתבצעות כחלק בלתי נפרד מהתפקיד המוטל על משרד החינוך בחוק - מוטלת על המשיבות חובת נאמנות, הגינות

ותום לב כלפי השחקנים לפעול באופן שישמור על זכויותיהם, ויבטיח כי אלו יקבלו בגין עבודתם את תעריפי המינימום אשר נקבעו על ידי סל תרבות וכן תשלום בגין השתתפותם בחזרות, שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בדין. נפרט הדברים.

בשל שינויים והתפתחויות בשוק העבודה רווח במהלך השנים האחרונות "מודל העסקה משולש", במסגרתו מתקשרים גופים ציבוריים עם גופים פרטיים בהסכם להזמנת שירותים, כאשר השירותים ניתנים בפועל ע"י עובדים המועסקים ע"י הגוף הפרטי. במסגרת זו **מסתמנת מגמה ברורה הן בפסיקה והן במסגרת הנחיות גופי השלטון עצמם, להטיל על הרשות הציבורית המזמינה את השירותים מהגוף הפרטי ואשר נהנית בפועל מהם, אחריות וחובה להבטיח את זכויותיהם של העובדים המספקים את אותם שירותים.**

על מגמה זו עמד בית המשפט המחוזי בעת"מ (ת"א) 1705/07 מודיעין אזרחי בע"מ נ' איגוד ערים אזור דן ואח' (פורסם בנבו):

**"השיקול הנוסף בו עסקינן הינו יכולתה של המציעה להבטיח את זכויותיהם של עובדיה במסגרת הפרויקט נשוא המכרז... על אף ששיקול זה אינו נוגע לכאורה למערכת היחסים שבין המזמין למציע, מסתמנת בשנים האחרונות מגמה ברורה, הן על ידי גופי השלטון והן על ידי בתי המשפט, להקפיד כי מכרזים לאספקת שירותים לגופים ציבוריים יבטיחו גם את זכויותיהם של העובדים המספקים את אותם השירותים. כך למשל קבעה השופטת צור בעת"מ (ירושלים) 1077/06 כח עצמה בע"מ נ' קרן קיימת לישראל ואח', [פורסם בנבו]: במסגרת האינטרס הציבורי, אין להזניח כלל בסיסי - חשוב לא פחות - של שמירה על זכויות העובדים המספקים את השירות הנדרש במכרז. אסור שבמסגרת היחסים הנקשרים בין בעל המכרז והחברות המציעות, יישכחו הזכויות הבסיסיות ביותר של העובדים באותן חברות. לצדדים במכרז יש אינטרס כלכלי ברור לקבל את ההצעה הזולה ביותר עבור בעל המכרז ובעלת הרווח הגדול ביותר לחברה המציעה. זהות אינטרסים זו, עשויה להביא לכך שבתוך יישכח האינטרס הציבורי, החשוב לא פחות, שעניינו שמירה על זכויות העובדים של החברות המציעות, אף שאין להם קשר ישיר עם בעל המכרז וקיים קושי אמיתי לעמוד על משמר זכויותיהם."**

בית משפט נכבד זה אימץ גישה זו בבג"צ 10245/07 הארגון הארצי של מפעלי והאבטחה בישראל נ' מדינת ישראל (פורסם בתקדין), בקובעו כדלקמן:

**"הצורך לפקח על השמירה על חוקי המגן ראוי שיבוא בכלל השיקולים שהמדינה רשאית ואף חייבת לשקול בעת הפעלת סמכותה... מכל מקום, כאשר מתקשרת המדינה עם גורמים חיצוניים - לדוגמת אלה המיוצגים על ידי העותר - זכאית היא ואף חובה עליה לעשות את שבידה כדי להבטיח את השמירה על חוקי המגן וכדי להבטיח צמצום היקף הפגיעה בזכויות העובדים."**

ראו עוד: עת"מ (נצרת) 127/01 - גשש ז.א. בע"מ נ' עיריית נצרת עילית (פורסם בנבו).

חובות מעין אלה עוגנו לאחרונה במפורש אף במסגרת הוראות החשכ"ל.

ראו: הוראת השעה של החשכ"ל בעניין: "הגנה על זכויות המועסקים בידי קבלני השירותים", המצ"ב **כנספח כח'** לעתירה.

ראה גם פסק הדין בעת"מ (ת"א) 1464/07 פרח השקד נ' עיריית בת ים (פורסם בנבו), במסגרתו פסל בית המשפט המחוזי מכרז של עיריית בת ים למתן שירותי ניקיון, מהטעם שועדת המכרזים לא שקלה האם ההצעה שזכתה במכרז מאפשרת למציע לשלם לעובדים תשלום שכר מינימום וזכויות כדין. בית המשפט קבע כדלקמן:

**"סבורה אני כי קבלת הצעה שאינה מאפשרת שמירה על זכויותיהם המינימאליות של העובדים מהווה חריגה ממתחם הסבירות, שכן אין להשלים עם מצב בו רשות ציבורית תיתן יד להתנהלות שלא כדין. אשר על כן, על בית המשפט לבחון האם בדקה המשיבה 1 את ההצעות שהוגשו לה תוך בחינת היחס בין המחירים המוצעים ליכולתה של הזוכה לשמור על זכויות העובדים... יש לבחון בקפידה את אופן התנהלותה של המשיבה 1 בהליך בדיקת הנתונים ששימשו בסיס להצעה הזוכה. ודוק, בנסיבות העניין נדרשת הקפדה יתרה על זכויות העובדים. עסקינן במכרז למתן שירותי ניקיון, שהרכיב העיקרי בו הוא שכרם של העובדים. ניסיון החיים מלמד, כי ממילא משתכרים עובדים אלה שכר מינימום, ואין מקום לכרסום נוסף בזכויותיהם; וכי בהצעה גירעונית, סביר יותר להניח שהעובדים הם שישאו ב"עלות" הגירעון ולא מעסיקתם, אשר חזקה עליה כי אינה מתכוונת לספק שירותים ללא רווח בצידם, ובידה הכוח להטיל על שכמם של עובדיה את תוצאותיו הגירעונית של המכרז".**

71. העותרת תטען, כי הגם שהפסיקה הנ"ל עסקה באחריותן של רשויות ציבוריות להבטיח את זכויות העובדים במסגרת הליך מכרזי של התקשרות עם חברות שירותים, הרי שהרציונל העומד בבסיסה יפה אף לעניינינו. נבהיר הדברים.

72. המרכיב המרכזי במופעים בכלל ובהצגות ילדים ונוער הנכללות בסל תרבות בפרט, הינו השחקנים המשתתפים במופע. השחקנים הם ה"פנים" וה"לב" של המופע, הם הקובעים את איכות המופע ובלעדיהם אין מופע. לפיכך ניתן לומר כי השחקנים המופיעים בבתי הספר בפני הילדים והנוער הם, הלכה למעשה, הם אלה שמספקים את השירותים למשיבות ובאמצעותם משרד החינוך מבצע את התפקיד המוטל עליו בחוק. **בנסיבות אלה, המשיבות אינן יכולות להתעלם ולהתנער מהחובה והאחריות המוטלת עליהן להבטיח את זכויותיהם של השחקנים מספקי השירותים והן אינן יכולות לעצום עיניהן לנוכח התופעות החמורות, המתרחשות מתחת לאפן ובחסותן, אשר פורטו לעיל.**

יתירה מזו - בענייננו סל תרבות הכיר בחובתו כלפי השחקנים והחליט, לאחר בחינה ושקילה של מכלול ההיבטים הרלוונטיים לעניין, כי יש להבטיח את זכויות השחקנים המשתתפים בהפקות סל תרבות (ראו החלטת ועדת המחירים נספח א' הנ"ל וכן התחייבות מנכ"ל משרד החינוך נספח טו הנ"ל). בנסיבות אלו על המשיבות לפעול למימוש זכות זו, באופן שיבטיח כי השחקנים יקבלו שכרם בהתאם לתעריפי המינימום הללו. הדברים חלים ביתר שאת, בשים לב לכך שהשחקנים הסכימו להשתתף בהצגות הילדים תוך שהם מסתמכים על החלטת ועדת המחירים ועל הצהרותיו של סל תרבות. התנערות המפיקים וסל תרבות מהחלטה זו - פוגעת קשות באינטרס ההסתמכות והצפייה של השחקנים.

73. דא עקא, שהימנעות ועדת המחירים מלפרט למפיקים את אופן תמחור המופע על ידה (הגם שהמחיר שקבעה נמוך תמיד מזה שהוצג והתבקש ע"י המפיק), כמו גם הימנעותה מלהודיע למפיק כי תמחור המופע טומן בחובו תשלום שכר לשחקנים בהתאם לתעריפי המינימום שנקבעו על ידה - יוצרים למעשה עמימות, בה נותר למפיקים חופש פעולה מלא לקבוע אלו מרכיבי ההפקה יקוצצו. **בנסיבות אלה ניסיון המציאות מלמד (כפי שאף ניתן היה לצפות מראש) כי השחקנים הם אלו שיאלצו לספוג את "עלות הגירעון" ולא המפיקים עצמם, אשר חזקה עליהם כי אינם מתכוונים לספק שירותים ללא רווח בצידם, ובידם הכוח להטיל על**

שכמם של השחקנים את התוצאות הגירעוניות של תמחור ההפקה (ראה פסה"ד הנ"ל בעניין פרח השקד).

74. התעלמותן של המשיבות ממצואות עגומה, תוך שהן **עוצמות עיניהן** מההשלכות של היעדר פירוט של תמחור רכיבי המופע שאושרו על ידיהם - מהווה בנסיבות העניין **הפרה של חובות ההגיינות, הנאמנות ותו"ל החלות עליהן בנסיבות העניין כלפי השחקנים**. הדברים חלים ואף ביתר שאת ביחס להימנעותו של סל תרבות מלכלול במסגרת ההסכם עם המפיקים התחייבות מפורשת מצד המפיקים לשלם לשחקנים שכר בגין תקופת החזרות, שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בדין. הדברים מקבלים משנה תוקף וחומרה בעניינינו, בו העותרת הציגה בפני המשיבות את המציאות העגומה ולפיכך **המשיבות מודעות היטב** לכך שהשחקנים אינם זוכים לקבל בפועל מהמפיקים את שכר המינימום שנקבע ע"י ועדת המחירים (הגם שזה תומחר ע"י סל תרבות והועבר לידי המפיקים) וכן שאינם זוכים לקבל שכר מינימום בגין תקופת החזרות. אולם אף על פי כן הן לא עושות דבר בעניין.

#### חובת ההנמקה והשקיפות החלה על סל תרבות ארצי

75. זאת ועוד, הימנעותן של המשיבות מלנהוג בשקיפות ולנמק החלטותיהן בדבר אופן תמחור המופעים השונים - מהווה אף **הפרה של הוראות החוק לתיקון סדרי המנהל (הנמקות), התשי"ט-1958. השון**: בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עו"ד, פ"ד כה(1) 325.

76. יתר על כן - **הימנעותן של המשיבות מלפרסם את החלטות ועדת המחירים של סל תרבות, באשר לאופן קבלת החלטתן בדבר תמחור המופעים וסירובן לחשוף החלטות אלה בפני המעוניינים בכך - מהווה הפרה של הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 ושל חובת המשיבות לנהוג בשקיפות ובגילוי מלא**, הנגזרת מחובת הנאמנות המוטלת עליהן. התנהלות פסולה זו מונעת אפשרות לקיים ביקורת על החלטות אלה, אשר הינה ערובה לפעילות תקינה של המינהל ולמניעת שרירותיות והפליה. בית משפט נכבד זה עמד פעמים רבות על חשיבותו של עקרון שקיפות המינהל. כך, למשל, בבג"צ 3751/03 אילן נ' עירית ת"א, פ"ד נט(3) 817:

"להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי נוצק כלל התנהגות שמקומו בכותל המזרח של התנהלות המינהל הציבורי. העיקרון הוא עקרון השקיפות... המחזיק בסמכויות על-פי דין... חייב הוא לגלות כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצד. כך, רק כך, יוכל הציבור לדעת אם עשה עובד הציבור באמונה; כך, רק כך, יאמין הציבור במינהל ובעובדיו. המינהל חייב אפוא בשקיפות פעילותו והחלטותיו. שקיפות תבטיח פיקוח ובקרה, ורק כך יהא ניתן לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל. וכאמרתו הקלסית של השופט ברנדיס (Justice Louis Brandeis): "Sunlight is the best disinfectant" (ובתרגומו של השופט ברק בבג"צ 1601/90 שליט נ' פרס [18], בעמ' 364: "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר"). על דרך הכלל, שקיפות פעולתו של המינהל היא כלי יעיל בידינו לפיקוח ולבקרת מעשי המינהל והחלטותיו. (שם בעמ' 833-834).

77. יוער, כי חוק חופש המידע חל על החברה למתנ"סים, מכח קביעתו של שר המשפטים מתאריך 13.9.04 (שפורסמה ביי"פ 5329 בעמ' 3998 התשס"ד, המצ"ב כנספח כט' לעתירה).

## חובת גילוי ספציפית כלפי השחקנים

78. יתירה מזו - העותרת תוסיף ותטען, כי **בנסיבות דנן קמה למשיבות חובת גילוי ספציפית כלפי השחקנים בכל הקשור לאופן תמחור המופעים הנכללים בסל, ובייחוד בכל הקשור לרכיב שכר השחקנים המשתתפים במופע**. חובה זו ניתן להסיק על דרך ההיקש מהתיקון לחוק הודעה לעובד (תנאי עבודה) תשס"ב-2002 שהתקבל בשנת תשס"ז ומהוספת סעיף 2(10) לחוק זה, שענייננו הרחבת חובת הגילוי של המעביד כלפי העובד במקרים בהם המעביד הוא צד לחוזה למתן שירותים. הוראה זו מרחיבה את זכותו של עובד בחברת כח אדם, או בחברה למתן שירותים לקבל פירוט על תנאי עבודתו ומעניקה לו זכות לקבל לידי את תנאי השכר של העובד כפי שנקבעו בחוזה בין המעביד לבין מזמין השירות. התכלית העומדת בבסיס הוראה זו הוסברה בדברי ההסבר להצעת החוק, כדלקמן:

**"מטרתה של הצעת החוק היא למנוע מצב שבו מזמין השירות או המעסיק בפועל כולל בחוזה שבינו לבין קבלן השירותים או קבלן כוח האדם (להלן - המעביד) את תנאי העבודה או את תנאי השכר של העובדים המועסקים אצלו וקובע את התשלום עבור השירות או עבור כוח האדם בהתאם, אולם המעביד אינו מקיים את החיובים האמורים ולעובדים אין אפשרות לדרוש את קיומם על ידי המעביד, משום שהם אינם מודעים להם, או משום שאין להם דרך להוכיחם".**

תצלום דברי ההסבר של הצעת החוק מצ"ב כנספח ל' לעתירה.

79. קשה שלא להבחין בדמיון הרב לעניינינו. סל תרבות מתמחר את המופעים, לטענתו, בהתאם לתעריפי המינימום שנקבעו בהחלטתו מיום 29.6.06. תמחור מפורט זה כמוהו כחוזה שירותים שבמסגרתו נקבע שכר העובדים. לנוכח האמור הרי שלשחקנים עומדת הזכות לקבל מידע זה על מנת שיוכלו לעמוד על אכיפת זכויותיהם. כיוון שמידע זה מצוי ברשות המשיבות בלבד - מוטלת על המשיבות החובה להעבירו לידי השחקנים. חובת גילוי זו אף נגזרת מחובות הנאמנות החלה על המשיבות כלפי השחקנים המספקים את השירותים כאמור.

80. יתירה מזו - הימנעות המשיבות מלפרט את רכיבי התמחור שאושרו על ידו אף עומדת אף בניגוד מוחלט לשיקולי יעילות, אשר צריכים לעמוד לנגד עיני כל רשות ציבורית בהפעלת סמכויותיה. אין ספק כי פירוט של רכיבי התמחור שאושרו, יאפשר למפיק לכלכל צעדיו בצורה מושכלת ויעילה יותר ובאופן התואם את דרישותיו של סל תרבות ויהא בו כדי להבטיח שכספי הציבור ישמשו למטרות ולייעודים שלשמים הועברו.

81. מהמקובץ לעיל עולה אפוא, כי המשיבות הפרו את חובות הנאמנות וההגיונות כלפי השחקנים וכלפי הציבור בכללותו ולפיכך על בית המשפט הנכבד להורות למשיבות להפעיל סמכויותיהן שבדין על מנת לוודא שכספי הציבור המועברים באמצעותן למפיקים יגיעו ליעדים לשם הועברו ובמסגרת זו להורות למשיבות לפרט למפיקים את רכיבי המחיר שאושרו על ידי סל תרבות ולקיים מנגנוני בקרה ופיקוח כמפורט לעיל.

**ב'3 - הימנעות סל תרבות מלפרט את רכיבי תמחור המופע שאושרו על ידו והימנעות המשיבות מלקיים מנגנוני בקרה ופיקוח - מהוות הפרה של הבטחה מינהלית**

82. העותרת תטען כי בנוסף לכל הפגמים המאיינים שפורטו לעיל, התנהלותו הפסולה של סל תרבות מהווה אף **הפרה בוטה של הבטחה מינהלית**, שניתנה ע"י המשיבות, כמשמעה בהלכה הפסוקה. ההבטחה המינהלית מצד המשיבות באה לידי ביטוי בשלושת האופנים שלהלן:
- א. החלטת ועדת המחירים של סל תרבות מיום 29.6.06 בדבר **תעריפי מינימום** מחייבים, לשחקנים המשתתפים במופעים (**נספח א'** לעתירה).
- ב. החלטת מנכ"ל משרד החינוך, **מר שמואל אבוהב** במסגרת הפגישה ביום 6.3.07, כי **ייקבע מנגנון אכיפה לפיקוח על שכר השחקנים וכי תצא הודעה למפיקים כיצד עליהם לנהוג ומה הצעדים שיינקטו כנגדם אם יפר את הסכם השכר**. התחייבות מפורשת זו הועלתה על הכתב והיא מעוגנת בסיכום הפגישה שצורף **כנספח טו'** לעתירה.
- ג. התחייבותה הפומבית של מנהלת סל תרבות ארצי, **גב' ברוריה בקר** במסגרת כנס שהתקיים באולם צוותא בת"א ביום 9.3.07, כי סל תרבות ארצי עומד מאחורי החלטת ועדת המחירים בדבר תעריפי המינימום לשחקנים המשתתפים בהפקות סל תרבות, כי הוא מתמחר את המופעים בהתאם לכך וכי מעתה ואילך במסגרת מחיר המופע המועבר לידי המפיקים, יצוין באופן מפורש סעיף ההוצאה של התמורה לשחקנים, אשר אושר ע"י ועדת המחירים.
83. העותרת תטען כי התחייבויות מפורשות אלה, מקיימות במלואן את כל התנאים שנקבעו בפסיקה בהקשר זה להבטחה מינהלית מחייבת:
- ראשית** - ההתחייבויות הללו ניתנו ע"י גורמים בכירים ביותר בסל תרבות ובמשרד החינוך, אשר הינם הגורמים המוסמכים ליתן הבטחות מסוג זה ואף אלו האמונים על מימושן.
- שנית** - נותני ההבטחה התכוונו להקנות להתחייבות זו תוקף משפטי מחייב. ההתחייבויות המפורשות חזרו על עצמן במספר הזדמנויות, באופן מפורש מפורט וברור ובצורה שאינה משתמעת לשני פנים. התחייבויות אלה נעשו בפומבי, קבל עם ועדה. ההתחייבויות היו לא רק בע"פ אלא שהם עוגנו, כאמור, אף בכתובים. הלכה פסוקה היא כי הבטחה שהתגבשה במסמך בכתב, מחזקת את הסברה שניתנה מתוך כוונה להעניק לה תוקף משפטי מחייב. לא למותר לציין בהקשר זה, כי התחייבויותיהן של המשיבות יצרו ציפייה והסתמכות בקרב ציבור השחקנים, אשר פעלו בהסתמך על התחייבויות אלה.
- שלישית** - נותני ההבטחה הינם אף בעלי יכולת לקיימה. בוודאי שאין כל מניעה מצד סל תרבות ארצי לקיים הבטחתו לתמחר את המופעים בהתאם לתעריפי המינימום אותם קבע בעצמו ולפרט בפני המפיק את אופן ורכיבי התמחור שאושרו. מימוש הבטחה זו אינו דורש השקעה מיוחדת ומשמעותית של אמצעים טכניים ו/או משאבים ו/או תקציבים.
- רביעית** - אין כל צידוק חוקי לבטל ו/או לשנות את ההבטחות כאמור, שכן לא חל כל שינוי בנסיבות, ממועד מתן ההבטחות. ככל שחל שינוי כלשהו במצב, הרי ששינוי זה יש בו רק כדי להמחיש את החיוניות הרבה בקיום ההבטחות מצד המשיבות.

84. לנוכח האמור, המשיבות מנועות בנסיבות העניין מלהתנער מהבטחתן המינהלית וזאת משיקולים של הגינות ציבורית, שמירת אמון הציבור ברשויות, אינטרס ההסתמכות והציפייה של האזרח וחובת תום הלב המוגברת החלה עליהן. עמד על כך בית משפט נכבד זה בבג"צ 787/86 אברהם אלגרבלני נ' יחזקאל הרמלך, ראש עיריית רחובות, פ"ד מא(1) 236:

"יש בהתחייבות של מר לפידות במכתבו כדי ליצור חובה, אשר אותה על הרשות המקומית לכבד, ואנו מביעים את צערנו על כך, שהיה צורך לפנות לבית-משפט זה כדי לממש התחייבות מפורשת בכתב.... השאלה שלפנינו היא על-כן מוגבלת ופשוטה, וכל עניינה בכך, אם זכאי האזרח לתת את אמונו במכתב מפורש וברור, אשר גורם מוסמך ברשות המקומית בחר לכתוב אותו. לדידנו חיוני הוא, כי כל גורם מוסמך ברשות המבצעת - לרבות גורם ברשות מקומית - במסגרת תפקידו, ישקול כיאות את תוכן התחייבויותיו ואת נוסחן בטרם הינתנו. אולם משקיבל האזרח התחייבות ונמנע בשל כך מנקיטת צעדים משפטיים מיידיים (כפי שאירע כאן), חשוב - למען המינהל התקין ואמון האזרח ברשויות השלטון וכדי לקדם ולחזק פעולה שלטונית הוגנת והנעשית בתום-הלב, שהם תכונות לוואי חיוניות לפעולתה של רשות ציבורית - כי ההתחייבות תכובד, וכך אנו מורים במקרה דנן" (שם בעמ' 239-240).

השווה: בג"ץ 135/75 סאי-טקס בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה פ"ד ל (1) 673.

85. במאמר מוסגר יוער, כי הבטחותיהן של המשיבות, אשר העותרת נתנה בהן אמון רב, שכנעו את העותרת ואת חבריה במשך זמן רב שאין צורך לפנות לערכאות משפטיות, שכן העניין יוסדר ע"י המשיבות בעצמם. דא עקא, שלאחרונה הובהר לעותרת כי אין כוונה כנה מצד המשיבות לממש את הבטחותיהן וכי הן, ככל הנראה, נסוגו מהבטחות אלה. לנוכח האמור לעיל, על בית המשפט הנכבד להורות למשיבות לכבד את הבטחותיהן ולממשן ללא דיחוי נוסף.

#### ב'4 - התנהלות המשיבות בנסיבות העניין לוקה בחוסר סבירות קיצוני

86. העותרת תטען כי התנהלות המשיבות במכלול - לוקה בחוסר סבירות קיצונית, היורדת לשורש העניין. חוסר הסבירות בא לידי ביטוי בדואליות ובחוסר העקביות המשוער מצד המשיבות. מחד גיסא - סל תרבות החליט לקבוע תעריפי מינימום לשחקנים על מנת להבטיח את תנאי עבודתם של השחקנים ואת השמירה על איכות המופעים ורמתם המקצועית. מאידך גיסא - חרף החלטה זו והצהרותיו של סל תרבות, לא נעשה דבר על ידו על מנת להגשים ולממש בפועל החלטה זו. סל תרבות נמנע, כאמור, מלעגן במסגרת ההסכם עם המפיקים התחייבות מפורשת מצידם לשלם לשחקנים תמורה בהתאם לתעריפי המינימום הללו ואף נמנע מלפרט בפני המפיקים את אופן תמחור ההפקה בהתאם לרכיבי ההוצאה השונים. התנהלות תמוהה זו מסכלת הלכה למעשה את החלטתו של סל תרבות והופכת אותה לאות מתה. הדברים חלים ביתר שאת, לנוכח זאת שהמשיבות מודעות היטב לכך שהחלטתן אינה מיושמת בפועל ושהמפיקים אינם משלמים לשחקנים את תעריפי מינימום בהתאם אליהם תומחר המופע, אולם הן אינן עושות דבר בעניין!

87. זאת ועוד - חוסר העקביות מצד המשיבות בא לידי ביטוי באופן מובהק אף בכך, שמחד גיסא - הכירו המשיבות בחובתן כלפי השחקנים ומנכ"ל משרד החינוך אף החליט כי ייקבעו מנגנוני

פיקוח שיבטיחו את זכויות השחקנים. אולם **מאידיך גיסא** בו בעת ממש - המשיבות נמנעות מלפעול ליישום החלטה זו ומתנערות מכל אחריות כלפי השחקנים.

88. **למותר לציין, כי אופן התנהלות שכזה לוקה בחוסר סבירות קיצוני, שכן הוא הופך את הרשות ללעג ולקלס בעיני הציבור ויש בו כדי לפגוע באמון הציבור ובכבוד שזה רוחש לרשויות השלטון. רשות שאינה מכבדת ומתייחסת ברצינות להחלטותיה ואינה עושה דבר על מנת לממשן - אינה יכולה לצפות ליחס שונה וטוב יותר מצד הציבור.**

89. לא זו אף זו - חוסר הסבירות בהתנהלות המשיבות מתבטא אף בכך, שתנאי העסקה של השחקנים המשתתפים במופעי סל תרבות בשטח - מקפחים ונמוכים משמעותית מתעריפי המינימום שנקבעו ע"י סל תרבות ומהתעריפים המקובלים בשוק. מצב זה גורם לתופעות שליליות כגון: ירידה במוטיווציה של השחקנים להשתתף בהצגות סל תרבות; פרישת שחקנים מקצועיים ומנוסים, המעדיפים להימנע מהשתתפות במופעים אלה והעסקת שחקנים לא מקצועיים במופעי סל תרבות, **כל זאת תוך פגיעה קשה באיכות המופעים וברמתם המקצועית, באופן המסכל את התכלית והמטרות העומדות בבסיס מפעל סל תרבות ארצי ומעלה סימן שאלה כבד בנוגע להמשך נחיצותו של מפעל זה במתכונתו הנוכחית.**

90. יתירה מזו - אופן ההתנהלות ההפכך מצד המשיבות - לוקה בחוסר סבירות אף בשל כך שהוא מהווה **חוסר תום לב במהותו ובנפקותו המשפטית**. התנהלות המשיבות פוגעת קשות באינטרס **ההסתמכות והצפייה של השחקנים**, אשר ניאותו להשתתף במופעים השונים של סל תרבות, תוך הסתמכות על החלטותיהן והצהרותיהן של המשיבות. אולם בפועל קיבלו תמורה הנמוכה משמעותית מזו שנקבעה בהחלטת סל תרבות מיום 26.9.06. על התנהלות הפכפכה שכזו עמד בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6781/96 ח"כ אהוד אולמרט נ' היועמ"ש פ"ד נ(4) 793:

**"לא יכול להיות ספק, כי עקרונות מינהל תקין אינם סובלים מצב שבו מדברת הרשות בשתי לשונות. רשות מינהלית אינה זיקית המשנה עורה לפי נוחיותה. חובת ההגינות המוגברת המוטלת על הרשות אינה מתיישבת עם סתירה בלתי מוסברת... תחושת הצדק מחייבת להגן על הסתמכות הפרט או על ציפיותיו הסבירות (אשר) נבנו על עמדתה הראשונה של הרשות, ואינטרס הציבור הוא כי השלטון יהיה אמין" (שם בעמ' 808-809; הדגשה של הח"מ).**

91. לסיום תטען העותרת כי התנהלותן הלא ראויה של המשיבות במכלול, מקבלת משנה חומרה לנוכח החשיבות הרבה והאינטרס הציבורי הגלום במפעל סל תרבות עליו הן מופקדות, כמו גם הערכים אותם הוא מתיימר לקדם, ובכלל זאת: ערכי חינוך, תרבות וחברה. המציאות הנחשפת במסגרת העתירה מלמדת, כי **משרד החינוך מתנהל באופן שאיננו חינוכי כלל ועיקר**. מגופים המתמיימים לחנך את הנוער לכבד את ערכי התרבות, ניתן היה לצפות להתנהגות מכובדת וראויה יותר, על מנת להבטיח את זכויות השחקנים, האמורים באמנותם להביא לציבור הילדים והנוער את בשורת התרבות.

## פרק ג' - סיכום ומסקנות

92. **מכל האמור והמקובץ לעיל עולה איפוא כדלקמן:**
- א. הימנעות המשיבות מהסדרת אופן פעילותו של סל תרבות במסגרת הנחיות פנימיות ומקיום פיקוח ובקרה על הכספים המשולמים על ידם למפיקים - מהווה הפרה של חובת הנאמנות המוטלת עליהן בדין ושל כללי מינהל תקין.
- ב. הימנעות סל תרבות מלכלול במסגרת ההסכם עם המפיקים התחייבות מפורשת מצד המפיק לשלם לשחקנים את תעריף המינימום שנקבע ע"י סל תרבות וכן תשלום בגין החזרות שלא יפחת משכר המינימום הקבוע בדין - מהווה הפרה של חובות הנאמנות, ההגינות ותו"ל המוטלות על המשיבות כלפי השחקנים.
- ג. הימנעות סל תרבות מלפרט את רכיבי תמחור המופע שאושרו על ידו והימנעות המשיבות מלקיים מנגנוני בקרה ופיקוח - מהוות הפרה של הבטחה מינהלית.
- ד. התנהלות המשיבות בנסיבות העניין לוקה בחוסר סבירות קיצוני.
93. עובדות עתירה זו ויתר פרטיה נתמכים בתצהיריהם של יו"ר ומנכ"ל העותרת בעבר, **מר יורם חטב** ומרכזת המחלקה לקידום היצירה הישראלית בעותרת, עו"ד **אפרת בן אברהם**.
94. נוכח כל אחד מהנימוקים המפורטים לעיל, לא כל שכן נוכח משקלם המצטבר, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה, להוציא צו על תנאי כמבוקש ברישא לעתירה, ובאין תשובה ראויה להם - להפכם להחלטיים, ו/או ליתן כל צו אחר כישר בעיניו ולחייב את המשיבות, או מי מהן שתתנגד לעתירה, בתשלום הוצאות העותרת ושכ"ט עו"ד, בצירוף מע"מ כחוק.

היום: 12.10.08

---

ברק בר-שלום, עו"ד  
ב"כ העותרת