

משרד התרבות והספורט

ניהול התאטרון הלאומי הבימה

תקציר

רקע כללי

תאטרון הבימה הוקם ב-1917 במוסקבה ופועל ברציפות מאז ועד היום. ב-1928 הגיעו חבריו ארצה. ב-1958 הכריזה עליו הממשלה כעל התאטרון הלאומי של ישראל. התאטרון נתמך על ידי המדינה במסגרת התמיכה בכלל התאטראות בארץ, ומקבל תמיכה חורגת בהתחשב בהיותו תאטרון לאומי. במועד הביקורת כיהנה הגב' אודליה פרידמן כמנכ"לית התאטרון.

פעולות הביקורת

במהלך החודשים מרץ עד אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול תאטרון הבימה (להלן - הבימה, התאטרון, תאטרון הבימה). אלה הנושאים שנבדקו: היקפי פעילותו, התמיכה הציבורית והאיכות בהשוואה לתאטראות אחרים, משמעות היותו תאטרון לאומי, התמיכות שהוא מקבל ממשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות) בשל תוארו, עמידתו בהסכמי ההבראה שנחתמו בינו לבין הממשלה, עמידתו בהתחייבויות כלפי עובדים וספקים, ותשלום חובותיו לקופות העובדים (פנסיה, גמל והשתלמות), לרשויות המס, למוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) ולארגוני העובדים. כן נבדקה התנהלות המוסדות המנהלים של התאטרון: "נאמנות התאטרון הלאומי הבימה" (להלן - ההקדש), "התאטרון הלאומי הבימה בע"מ - חברה לתועלת הציבור" (להלן - חל"צ, החברה), ונבדקה תחזוקת בניין הבימה באמצעות "חברת בנין הבימה בע"מ". הביקורת נעשתה בתאטרון ובמשרד התרבות; בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

הליקויים העיקריים

פקיעת תוקף מינויה של מועצת הנאמנים

תיאטרון הבימה מאוגד כחל"צ, הבעלות על מניות החברה היא בידי הקדש ציבורי. נאמני ההקדש משמשים כאספה הכללית של החברה. תוקף כהונתה של מועצת הנאמנים (להלן - מועצת הנאמנים, מועצת נאמני ההקדש, נאמני ההקדש) פג ב-16.1.15, בתום חמש שנים ממועד המינוי ולא הוארך, אך למרות זאת הם המשיכו להתכנס.

אי-הובלה בהיקף הפעילות והאיכות למרות הובלה בהיקף התמיכה הציבורית

מהשוואת היקפי הפעילות של התאטרון, היקפי התמיכה הכספית הציבורית, ומדדי האיכות והמצוינות - פרסי התאטרון וניקוד משתני האיכות על פי מבחני התמיכה בתאטרות - בין תאטרון הבימה לבין התאטרות המסווגים במשרד התרבות כתאטרות גדולים כמותו, עלה כי תאטרון הבימה לא מוביל ברובם המוחלט של המדדים שנבדקו. במדדי האיכות והמצוינות ובכלל זה ניקוד משתנים איכותיים על ידי מדור תאטרון ב"מועצה הישראלית לתרבות ואמנות" (להלן - מועצת התרבות) ובפרסי התאטרון הוא אף ממוקם נמוך ביחס לתאטרות אחרים. מנגד, הוא מוביל בהיקפי התמיכה הכספית הציבורית שהוא מקבל ביחס להיקף פעילותו, ובאחוז הנמוך יחסית של הכנסות עצמיות ביחס לסך ההכנסות.

אי-קביעת יעדים הנדרשים מתאטרון לאומי ומדדים להשגתו

מאז הכריזה עליו הממשלה ב-1958 כעל התאטרון הלאומי לשם כבוד, לא נקבעו מה המשמעות של "תאטרון לאומי" ומהם היעדים והתפוקות הנובעים ממעמד זה. למרות זאת התאטרון מקבל תמיכה הכוללת כפל התחשיב הבסיסי לעומת התאטרות האחרים בשל תוארו. בשנת 2008 אישר בית המשפט העליון את כתב ההקדש ואת תקנון החל"צ. בתקנון נקבעו מטרות הבימה כתאטרון לאומי, אולם לא נקבעו יעדים ותפוקות שיאפשרו לבדוק את מימוש המטרות שנקבעו.

ביצוע חלקי של הסכמי הבראה לאורך השנים

בשנים 1995 ו-2011 חתמה הממשלה עם התאטרון על הסכמי הבראה, שבמסגרתם היא העבירה לו עשרות מיליוני שקלים כחלק מתכנית הסיוע וההבראה. בדצמבר 2012 נחתם הסכם הבראה נוסף, שבמסגרתו התחייבו הדירקטוריון ומנכ"לית התאטרון, כתנאי לקבלת סיוע נוסף של עשרות מיליוני שקלים, להשיג הפעלה

שוטפת של התאטרון, להגיע לפתרון הגירעון הצבור ולפעולה באיזון תקציבי לאורך זמן. ועדה שמינתה הממשלה ב-1995, שכללה את מנכ"ל משרד התרבות, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר וסגן החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - סגן החשכ"ל) פיקחה על ביצוע ההסכמים (להלן - ועדת המעקב)

1. התאטרון לא עמד במלוא התנאים שנקבעו בהסכם ההבראה מ-2012 ובלוח הזמנים שעליו התחייב: הוא לא קיבל הלוואה מבנקים מסחריים בהיקף ובמועד שעליהם התחייב; הוא דיווח כי עמד בהצלחה ביעד הפחתת החוב לספקים, אך במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2015, עוד היו ספקים שהוא חב להם כספים; הוא דיווח על הפחתה בשכר עובדיו, אך בפועל הפער בין ההכנסות מהופעות להוצאות השכר לא הצטמצם כנדרש ונותר כשהיה; הוא לא פרע במועד את חובותיו ליוצרים. לאורך השנים הוא לא עמד בהתחייבותו לספק לוועדת המעקב, במועדים קבועים, מגוון דוחות המעידים על ביצוע סעיפי הסכם ההבראה מ-2012. גם במטרה שהוגדרה בהסכם - "פתרון הגרעון הצבור של התאטרון" - לא חל שינוי מהותי, למעט שינוי שמקורו במחיקת הלוואת הממשלה והפיכתה למענק.

בסוף שנת 2012 עמד סכום הגירעון בנכסים נטו של התאטרון על סך של כ-47.4 מיליון ש"ח ובסוף 2014 על סך של כ-33 מיליון ש"ח. מקור הירידה בגירעון במחיקת הלוואת ממשלה והפיכתה למענק בסכום של כ-13.3 מיליון ש"ח וברווח בהיקף של 1.6 מיליון ש"ח.

בתחילת אוגוסט 2015, לאחר שפג תוקף הסכם ההבראה מ-2012, שוב פנה התאטרון למשרד התרבות וביקש להקדים את הזרמת המימון שמגיע לו כדי שיוכל לעמוד בתשלומי השכר ליולי 2015; כך גם בנובמבר 2015 ובדצמבר. משרד התרבות אישר את בקשותיו, ומנגד דחה בקשות דומות של תאטרות אחרים ללא כל הנמקה. גם בפברואר 2016 פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה להגדיל את תשלום ההקצבה השוטפת בלעדית אין באפשרותו לשלם לעובדיו ושחקניו את משכורת ינואר ולעמוד ביתר התחייבויותיו וכן בתשלומים לקופות העובדים, ותשלום ניכויים למס הכנסה וביטוח לאומי ועבור הפקות חדשות. בפברואר 2016 פנה התאטרון גם לסגן החשכ"ל בבקשה לדחות את פירעון הלוואותיו מהמדינה עד לינואר 2018.

הפרטים לעיל מעידים על חוסר יכולתו של התאטרון לממש את היעדים שנקבעו בהסכמי ההבראה כתנאי לקבלת הסיוע מהמדינה. בתחילת 2016 הוא מתקשה לשמור על איזון תקציבי, מתקשה לפעול באופן שוטף ועדין לא פתר את בעיית הגרעון הצבור.

2. ועדת המעקב, מצדה, אישרה להקדים את העברת כספי הסיוע עוד לפני שהתאטרון ביצע צעדים שהתחייבו מהסכמי ההבראה; כן היא אישרה לו פעם אחר פעם לדחות את תשלומי הלוואות שקיבל מהמדינה. התנהלות זו של ועדה מטעם הממשלה מעבירה מסר למוסדות ציבוריים, כי נוכח חשיבותם הציבורית המדינה לא תאפשר את קריסתם גם כשהם מתנהלים באופן לקוי¹.

1 ראו פס"ד ע"א 8702/06, מדינת ישראל נ' הנאמן הציבורי בתפקידו כנאמן בהקדש "נאמנות התאטרון הלאומי הבימה" (פורסם במאגר ממוחשב) מיום 9.6.11.

חובות התאטרון לקופות העובדים (פנסיה, גמל והשתלמות), לרשויות המס, לביטוח הלאומי, לארגוני העובדים, לספקים וליוצרים

חובות התאטרון לקופות העובדים (קופות פנסיה, גמל והשתלמות): נמצא כי חלו פיגורים בהעברת כספים שנגבו מהעובדים וכן בהעברת הפרשות המעביד לקופות פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות של העובדים. התאטרון חתם על הסדרי תשלום חוב עם קופות העובדים השונות.

חובות התאטרון לארגוני העובדים (ההסתדרות הכללית וש"ס - ארגון השחקנים בישראל): הנהלת התאטרון ניכתה משכר העובדים והשחקנים דמי חבר עבור ארגוני עובדים, אך לא העבירה אותם כנדרש לארגונים. במקרה אחד הוגשה תביעה משפטית ונחתם הסדר לפירעון החוב עד מרץ 2017, ובמקרה אחר הוסדר החוב באיחור.

אי-העברת כספים שנגבו מעובדים לקופות עובדים ולארגוני עובדים במועד מוגדרת בחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, כעברה פלילית. התנהלות כזאת עלולה לפגוע בזכויותיהם הבסיסיות של העובדים.

חובות התאטרון למס הכנסה: הנהלת התאטרון לא העבירה למס הכנסה כספים שנוכו ממשכורות העובדים במועד. בשנים 2013 ו-2014 נחתמו עם מס הכנסה כמה הסדרי תשלומים, אך התאטרון לא עמד גם בהם. בהזדמנות אחת אף ביטל מס הכנסה את אישור הניהול התקין ואישור ניכוי מס במקור של התאטרון. בשנים אלה החובות למס הכנסה נעו בין 1 מיליון ל-2.8 מיליון ש"ח. נכון לדצמבר 2015 עומד החוב על 2.1 מיליון ש"ח.

אי-העברת כספים שנוכו מעובדים למס הכנסה במועד היא פעולה חמורה ומנוגדת לכללי המינהל התקין, ומוגדרת כעברה פלילית על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

חובות התאטרון לביטוח הלאומי: הנהלת התאטרון לא העבירה לביטוח הלאומי כספים שנוכו ממשכורות עובדים וניכוי מעביד במועד. בשנים 2013 ו-2014 נחתמו כמה הסדרי חוב (פריסת תשלומים), אך הנהלת התאטרון לא עמדה בהם פעם אחר פעם.

אי-העברת ניכוי מעביד ותשלומי מעביד לביטוח הלאומי במועד מהווה עברה פלילית על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

מנכ"לית הבימה והחשב המלווה לא דיווחו לדירקטוריון, לוועדת המעקב ולמשרד התרבות על אי-העברת הכספים שנגבו מהעובדים והפרשות המעביד לקופות העובדים לרשויות המס, ולביטוח הלאומי וממילא הנושא לא נידון על ידיהם.

תשלומים ליוצרים ושחקנים: נמצא כי חלו פיגורים בהעברת תשלומים ליוצרים ושחקנים בארץ.

חובות ליוצרים בחו"ל: עוד בשנת 2012 פנה משרד החוץ למשרד התרבות בבקשה לטפל באי-העברת תשלומי תמלוגים על ידי הבימה ליוצרים בחו"ל, על מנת למנוע "נזק תדמיתי נוראי" ו"למנוע מבוכה והכפשה של ישראל". במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2015, עוד נותרו חובות שלא נפרעו.

היעדר פיקוח של ועדת המעקב אחר הסכם ההבראה

בישיבות ועדת המעקב נטען פעם אחר פעם כי התאטרון אינו מעביר את דוחות הביצוע שנועדו לאפשר מעקב אחר ביצוע הסכם ההבראה מ-2012 - דבר המהווה הפרה של הסכם. חרף טענותיה, לא נקטה ועדת המעקב את הצעדים המפורטים בהסכם ההבראה על מנת להפסיק מצב זה.

ועדת המעקב לא דרשה לקבל דיווח שוטף על הסדרת חובותיו של התאטרון לקופות הפנסיה, הגמל וההשתלמות של העובדים, ולמס הכנסה ולביטוח הלאומי.

אי-מיסוד שגרת עבודת מטה - תכנית עבודה וישיבות הנהלה

ישיבות הנהלה ותכנית עבודה: התאטרון לא מקיים ישיבות הנהלה, החיוניות לשיתוף פעולה בין יחידות המטה שלו. לתאטרון אין תכנית עבודה שנתית, שהיא אבן יסוד וביטוי ראשון במעלה לתכנון פנים-ארגוני ולקביעת יעדים, ובכלל זה מדדים להצלחה.

מרכזי רווח²: לתאטרון אין נתונים על מרכזי רווח. לפיכך, אין ביכולתו לעקוב אחר רווחיות ההפקות השונות, והוא אינו יודע אם הצגות שהועלו מכסות את עלות הפקתן. אף על פי שהתחייב להפיק דוח קבוע ממוחשב במסגרת הסכם ההבראה מ-2012, עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2015 טרם ניתן היה להפיקו מהמערכת הממוחשבת. יצוין כי לעתים נעשה ריכוז נתונים ידני על מנת ליצור דוח הכנסות והוצאות להפקה.

חברת בנין "הבימה" בע"מ

חברת בנין "הבימה" בע"מ היא חברה ממשלתית שמדינת ישראל ועיריית תל אביב הן בעלי המניות העיקריים בה. החברה חוכרת מעיריית תל אביב את הקרקע ומבנה התאטרון שעליה, ומעמידה אותו לרשות התאטרון תמורת דמי שכירות, על פי חוזה שנחתם ב-1975. על פי תזכיר התאגדותה, החברה אחראית "לקיים, להחזיק ולנהל את התאטרון וכל רכוש אחר..." אולם בפועל היא אינה מטפלת בחלק גדול מהנושאים המפורטים בתזכיר ובחוזה השכירות.

תמיכות בשיפוצים

תמיכות בשיפוצים בשנים: בשנים 2013 ו-2014 אישרה ועדת התמיכות של משרד התרבות תמיכה בתאטרון מתקציב התמיכות בשיפוצים, בהיקף של 840,000 ש"ח ו-800,000 ש"ח בהתאמה. התמיכה אושרה למרות חוות הדעת של מנהלת מחלקת התאטרון במשרד התרבות שהתנגדה לה, מאחר שטרם חלפו חמש שנים מתום השיפוץ היסודי של מבנה התאטרון, שעלה כ-109 מיליון ש"ח, ושהוא תנאי סף לתמיכת משרד התרבות בשיפוצים. ועדת התמיכות לא נימקה את החלטתה לתמיכה, ולא קבעה לאילו פריטים מהרשימה שהגיש התאטרון מאושרת התמיכה. ברשימת הפריטים לתשלום שהגיש התאטרון ואושרה על ידי משרד התרבות, כלולים פריטים שלא הופיעו בבקשה המקורית.

הצטיידות

הצטיידות בהתאם לתכנית ההבראה מ-2012: במסגרת ההסכם התחייב התאטרון לבצע הצטיידות בהיקף של כ-10 מיליון ש"ח מתקציבו ומתקציבים שאינם ממשלתיים. ב-21.7.13 דיווח החשב המלווה לוועדת המעקב כי התאטרון ביצע את ההצטיידות. אולם בבקשת התמיכה שהגיש התאטרון למשרד התרבות ב-13.8.13 מופיעים חלק מאותם פריטים שדווח עליהם כי בוצעו זה כבר, בהיקף של מאות אלפי שקלים.

ההמלצות העיקריות

המעמד המשפטי של הבימה: על משרד התרבות ומועצת התרבות לפעול בהקדם למינוי הוועדה הבוחרת את מועצת הנאמנים של ההקדש, הליך שארך בעבר יותר משנה.

הבימה כתאטרון לאומי: על משרד התרבות ומועצת התרבות, בתיאום עם משרד המשפטים, לקבוע מהם היעדים והתפוקות הנדרשים מתאטרון לאומי בהתאם למטרות שאישר בית המשפט העליון בתקנון החלי"צ, והנובעים ממעמד זה, ולפקח על עמידת התאטרון ביעדים ובתפוקות כתנאי לתקצוב הנוסף הניתן לו. כל זאת מבלי לפגוע בחופש היצירה. על מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים להכריע בסוגיית התמיכה החורגת הניתנת לתאטרון בשל ההכרה בו כתאטרון לאומי.

המצב הכספי של הבימה: בהתחשב בכך ששיעור התמיכה הציבורית שמוענקת לתאטרון גבוה ביחס להיקף פעילותו, בהשוואה לתאטראות הגדולים האחרים ובהתחשב במצבו הכספי, מן הראוי שהתאטרון יפעיל בהקדם תכנית התייעלות לשיפור יכולת פירעון ההתחייבויות הכספיות שלו.

חובות הבימה לקופות העובדים (פנסיה, גמל והשתלמות), לארגוני העובדים, לרשויות המס ולביטוח הלאומי: על משרדי התרבות והאוצר לנקוט צעדים חמורים במקרים שבהם כספים שנגבו מעובדים לא מועברים במועד לקופות העובדים, לרשויות המס ולביטוח הלאומי ולארגוני עובדים. התנהלות זו מנוגדת לכל דין והוגדרה בחוקים כעברה פלילית והיא מהווה כפגיעה יסודית בזכויות העובדים.

על שרת התרבות להיכנס בעובי הקורה כדי להבטיח את תפקודו השוטף של התאטרון, ואת הצעדים להתייעלותו.

תכנית עבודה שנתית: על מנכ"לית התאטרון לקיים ישיבות הנהלה כשגרת מטה סדורה. כמו כן, עליה להכין תכניות עבודה שנתיות. על הדירקטוריון לדרוש לקבל תכנית עבודה שנתית הכוללת משימות, יעדים ומדדי תפוקה ולאשרה; כן עליו להחיש את תהליך קבלת הדיווחים על הוצאות והכנסות על פי הפקות ככלי ניהולי.

חברת בנין הבימה: על החברה להתאים את חוזה השכירות עם הבימה למצב הקיים ולהיקף מטלותיה בפועל. עליה לבחון את גובה דמי השכירות בהתייחס להוצאותיה בפועל על תחזוקת מבנה התאטרון.

משרד רואה חשבון מבקר: למען רענון המערכת, מן הראוי שהגופים המנהלים ישקלו את אימוצם של הכללים הנהוגים בחברות הממשלתיות, שלפיהם כהונת רואה החשבון המבקר לא תעלה על שבע שנים.

סיכום

בשנת 2017 יחוגג תאטרון הבימה, שנוסד ב-1917 כתאטרון עברי במוסקבה 100 שנים להיווסדו. בשנת 1958 הוכר הבימה, בתואר של כבוד, כתאטרון הלאומי של מדינת ישראל. בשנת 2008 אישר בית המשפט העליון את תקנון חל"צ הבימה המפרט את מטרות הבימה כתאטרון לאומי.

לאורך כל השנים לא הציבו הממשלה, משרד התרבות ומועצת התרבות בתיאום עם משרד המשפטים לתאטרון יעדים הנובעים ממעמדו זה. גם לא נבחנה מחדש התמיכה החורגת שמקבלת הבימה נוכח העובדה שהיא מתנהלת בחוסר יעילות ושהישגיה האמנותיים נמוכים בהשוואה לתאטראות אחרים.

במהלך שנות פעילותו ידע התאטרון משברים לרוב, והמדינה נרתמה פעם אחר פעם להתאים לו תכניות הבראה. הסכם ההבראה האחרון, שנחתם בדצמבר 2012 והיה בתוקף עד סוף 2014, כלל סיוע נרחב של המדינה לצד דרישות לקיצוצים והתייעלות של התאטרון. היעדים שנקבעו בתכנית ההבראה מ-2012 הם הפעלה שוטפת של התאטרון, פתרון הגירעון הצבור שלו והשגת איזון תקציבי לאורך זמן. בתמורה לביצוע צעדים ליישום הסכם ההבראה על ידי התאטרון הממשלה התחייבה לתמיכה כספית בתאטרון בהיקף של 23.8 מיליון ש"ח בדרך של מענקים, הלוואות ומחיקת הלוואות עבר של המדינה, זאת מעבר לתמיכה השנתית השוטפת בפעילות התאטרון. בשנים 2011-2014 הסתכמה ההזרמה הכספית של המדינה לתאטרון

בהיקף של כ-120 מיליון ש"ח (בכלל זה: תמיכה שוטפת, תמיכה מיוחדת, הלוואות, והחזר בשל הנחות לגמלאים). כל זאת לאחר שבשנים 2007-2011 השקיעו עיריית תל אביב והמדינה כ-109 מיליון ש"ח בשיפוץ ובינוי מבנה התאטרון זאת מעבר לתמיכה הכספית השוטפת בתאטרון באותן שנים.

הנהלת התאטרון לא עמדה במימוש מלוא היעדים שנקבעו בהסכמי ההבראה, כתנאי להזרמת עשרות מיליוני השקלים לסיוע והבראה לתאטרון במהלך השנים. הלכה למעשה, לאחר תום הסכם ההבראה האחרון, הנהלת התאטרון לא הביאה לפתרון הגרעון הצבור, וספק אם תצליח להסדיר את הפעלתו השוטפת והסדירה של התאטרון לאורך זמן, ולעמוד בהתחייבויותיו, לרבות בפירעון הלוואותיו. ראייה לכך עלתה במועד סיום הביקורת, תחילת אוגוסט 2015, אז פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה להקדים הזרמת התמיכה ולא, לא יוכל לשלם את משכורות חודש יולי 2015 לעובדיו. גם בחודשים נובמבר ודצמבר 2015 ובפברואר 2016 פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה להקדמת התמיכה השוטפת בתאטרון, שכן בלעדית אין באפשרותו לשלם לעובדיו ושחקניו את משכורת ינואר 2016 ולשלם לקופות העובדים, ניכויים למס הכנסה ולביטוח הלאומי וכן תשלום עבור הפקות חדשות. בפברואר 2016 פנה התאטרון גם לסגן החשב"ל בבקשה לדחות את פירעון הלוואותיו מהמדינה עד לינואר 2018.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של התאטרון בראשות מנכ"לית התאטרון, גב' אודליה פרידמן, והחשב המלווה, רו"ח בועז גזית, בכך שלא ביצעו את מלוא סעיפי הסכם ההבראה. יש לראות בחומרה את התנהלותם גם בכך שלא נתנו עדיפות עליונה להעברת כספים שניגבו מעובדים לקופות עובדים (פנסיה, גמל והשתלמות), למס הכנסה ולביטוח הלאומי ולארגוני עובדים. אי-העברת הכספים במועד לגופים אלו הוגדרה בחוקים כעברה פלילית.

בית המשפט ציין בפסק דינו בעניין הבימה: "... הסיוע הכספי עלול להוביל להמשך ניהול כושל, פאסיביות וחוסר יעילות ניהולית בקרב גופים המתפתים להניח כי נוכח חשיבותם הציבורית, המדינה לא תאפשר את קריסתם..."³.

ראוי גם להפסיק את דפוס ההתנהלות החוזר ונשנה, לפיו הבימה נקלעת לקשיים כלכליים והמדינה, קרי משרד התרבות ומשרד האוצר, מחלצים אותה מקריסה באמצעות הזרמה תקציבית, שמאפשרת לה הישרדות זמנית. דפוס זה אינו מבטיח שהבימה תנוהל במקצועיות וביעילות ושהיא תיישם את המחויבויות שנטלה על עצמה, בכדי שתוכל לעלות סוף סוף על דרך המלך שתאפשר לה התנהלות באיזון תקציבי לאורך זמן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התרבות והאוצר ולתאטרון הבימה כי נדרש טיפול יסודי, מעמיק ומקיף בתאטרון, תוך ניתוח הסיבות לאי-עמידתו ביעדים שנקבעו בהסכמי ההבראה הקודמים, במטרה לצאת מהמשבר הכספי ולהעלותו על דרך המלך. לשם כך, על תאטרון הבימה להמשיך ולהתייעל לרבות ביצוע קיצוצים. על מנת שיוכל לנסות לשקם את מצבו ותפקודו, על שרת התרבות והספורט להיכנס בעובי הקורה ולהבטיח את תפקודו השוטף של התאטרון, ואת הצעדים להתייעלות.

מבוא

1. הממשלה מעניקה תמיכה כספית למוסדות ציבור רבים. התמיכה חיונית לפעילותם של מוסדות אלה, המספקים שירותים וצרכים חיוניים רבים לאוכלוסיות רחבות ומגוונות בישראל.

התמיכה במוסדות הנתמכים והפיקוח עליהם מוסדרים בחוקים, בנהלים ובהנחיות הקובעים כללים לפעילותם של כל הגופים המעורבים: א. חוק יסודות התקציב: סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק התקציב), קובע עקרונות לתמיכה במוסדות ציבור מתקציב המדינה. כן הוא קובע שהתמיכה תיעשה בהתאם למבחנים שוויוניים וששר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש), מוסמך לקבוע נוהל להגשת בקשות ולדיון בהן; ב. נוהל שר האוצר⁴ משנת 1992 והתיקונים שפורסמו לו מאז מפרטים את התנאים למתן תמיכות, את הליך הגשת הבקשות ואת הליך הטיפול של ועדת התמיכות של המשרד הממשלתי הרלוונטי; ג. מבחנים לחלוקת כספי תמיכה: משרד התרבות קובע מבחנים לחלוקת כספי התמיכות, ומפרסם מכוחו של חוק התקציב (להלן - מבחני התמיכה); ד. ועדת תמיכות משרדית, המוקמת מכוחם של נוהל שר האוצר ותקנון כספים ומשק (התכ"ם) ושהשר הרלוונטי ממנה את חבריה. ועדת התמיכות בוחנת את הבקשות ומקבלת החלטה על הקצאת כספי התמיכות בהתאם למבחנים שוויוניים. כן היא מוודאת כי כספי התמיכות אכן שימשו למטרה שלשמה ניתנו; ה. היועמ"ש: הנחיית היועמ"ש בעניין תמיכת המדינה במוסדות ציבור. היועמ"ש מנחה את משרדי הממשלה ומייעץ להם בנושא התמיכות, באמצעות בעל תפקיד במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה).

2. שני המינהלים העיקריים במשרד התרבות הם מינהל התרבות ומינהל הספורט. תקציבו של המשרד לסוף שנת 2013 עמד על 1.02 מיליארד ש"ח; מתוכם 723 מיליון ש"ח (71%) למינהל התרבות, 138 מיליון ש"ח (13.5%) למינהל הספורט, 90 מיליון ש"ח (9%) לרשות העתיקות ו-68 מיליון ש"ח (6.5%) למטה המשרדים⁵.

רוב רובו של תקציב מינהל התרבות מיועד לתמיכה במוסדות ציבור בתחומי התרבות השונים. מינהל התרבות מחולק למחלקות מקצועיות, בהן מחלקת תאטרון ופרינג' המקבלת את בקשות התמיכה ממוסדות הציבור ובודקת את תקינותן ושלמותן. על פי חוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002, לצד מינהל התרבות הוקמו מועצות שונות. המועצה הראשית לעניין זה היא מועצת התרבות, הפועלת באמצעות ועדות משנה האחראיות לכל אחד מתחומי התרבות והאמנות (להלן - מדורים), ובכלל זה מדור תאטרון ופרינג' (להלן - מדור תאטרון), המדור בוחן את הבקשות לתמיכה על פי משתנים (קריטריונים) שנקבעו במבחני התמיכה - חלקם כמותיים וחלקם איכותניים. מדור תאטרון ממליץ לוועדת התמיכות המשרדית על היקף התמיכה בכל מוסד, והיא שקובעת בסופו של התהליך את גובה התמיכה. ב-2013 תמך משרד התרבות ב-59 מוסדות ציבור שהעלו מופעי תאטרון בסכום כולל של כ-108 מיליון ש"ח.

3. בהחלטת ממשלה מ-1958, נקבע מעמדו של תאטרון הבימה כתאטרון הלאומי של ישראל. במהלך השנים ידע התאטרון כמה וכמה משברים, ומאז 1995 הוכנו לו תכניות הבראה שונות והוא מלווה בוועדת מעקב מטעם הממשלה, המורכבת ממנכ"ל משרד התרבות (אשר מכהן כיו"ר הוועדה), סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר וסגן החשבת הכללית במשרד האוצר. במרבית השנים מאז 1995 התאטרון מלווה גם ברואה חשבון מלווה או חשב מלווה מטעם ועדת המעקב. החל בדצמבר 2012 החשב המלווה ומנכ"לית התאטרון הנם מורשי החתימה היחידים מטעם התאטרון. בשנים 1994-2004 ניהל את התאטרון מר יעקב אגמון,

4 "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן", ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשנ"ב, עמ' 34.
5 למשרד התרבות ולמשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל מטה מינהלי משותף.

ב-2004-2011 ניהלו אותו גב' אודליה פרידמן ומר בני צרפתי, ומ-2011 ואילך המנכ"לית היא גב' אודליה פרידמן.

4. על פי נתוני משרד התרבות, סך כל ההכנסות של התאטרונות בישראל ב-2013 עמד על 511 מיליון ש"ח. מתוכן, כ-291 מיליון ש"ח היו הכנסות עצמיות (57%) - רובן הגדול ממכירת כרטיסים ומכירת הצגות מחוץ לבניין התאטרון; כ-26 מיליון ש"ח הכנסות ממקורות פרטיים והכנסות אחרות (5%). ההכנסות מתמיכה ציבורית הסתכמו בכ-194 מיליון ש"ח (כ-38%); מתוכן, תמיכת מינהל התרבות הסתכמה בכ-108 מיליון ש"ח, תמיכת הרשויות המקומיות בכ-50 מיליון ש"ח, ותמיכת משרדי ממשלה אחרים, רשויות ציבוריות אחרות ופיצוי בגין הנחה לאזרחים ותיקים הסתכמו בכ-36 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

במהלך החודשים מרץ עד אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול תאטרון הבימה (להלן - הבימה, התאטרון, תאטרון הבימה). אלה הנושאים שנבדקו: היקפי פעילותו, התמיכה הציבורית והאיכות בהשוואה לתאטרונות אחרים, משמעות היותו תאטרון לאומי, התמיכות שהוא מקבל ממשרד התרבות והספורט בשל תוארו, עמידתו בהסכמי ההבראה שנחתמו בינו לבין הממשלה, עמידתו בהתחייבויות כלפי עובדים וספקים, ותשלום חובותיו לקופות העובדים (פנסיה, גמל והשתלמות), לרשויות המס, לביטוח הלאומי ולארגוני העובדים. כן נבדקה התנהלות המוסדות המנהלים של התאטרון: "נאמנות התאטרון הלאומי הבימה" (להלן - ההקדש), "התאטרון הלאומי הבימה בע"מ" - חברה לתועלת הציבור" (להלן - חל"צ), ונבדקה תחזוקת בניין הבימה באמצעות "חברת בנין הבימה בע"מ". הביקורת נעשתה בתאטרון ובמשרד התרבות; בדיקת השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

המעמד המשפטי של התאטרון

תאטרון הבימה פועל ברציפות מאז הקמתו במוסקבה בשנת 1917. ב-1928 הגיעו חברי התאטרון לנמל יפו, ומאז הוא פועל בארץ. משנת 1945 משמש את התאטרון בית הבימה בתל אביב. בשנת 1958 הכריזה הממשלה על הבימה כעל התאטרון הלאומי של ישראל לשם כבוד (ראו להלן בפרק הבימה כתאטרון לאומי). התאטרון חבר באיחוד תאטרוני אירופה.

עד סוף שנות השישים של המאה העשרים, נוהל התאטרון באמצעות קולקטיב של שחקנים שהיה אחראי לפן האמנותי, לפן הניהולי ולפן הכספי גם יחד. ב-1969 התאגד התאטרון כהקדש לטובת הציבור - "נאמנות התאטרון הלאומי הבימה", בהתאם ל"פקודת ההקדשות לצורכי צדקה" ולאחר שהפקודה בוטלה מתוקף חוק הנאמנות, התשל"ט-1979. מטרתו של הקדש הבימה נועדה לקדם, לעודד ולפתח את התאטרון הלאומי הבימה ולנהל את ענייניו. מועצת הנאמנים של ההקדש ניהלה את התאטרון.

במהלך שנות התשעים של המאה העשרים נקלע התאטרון לקשיים כספיים שלא אפשרו את המשך תפקודו ואת מילוי המטרות שלשמן הוקם, ובראשן הפעלתו באופן שוטף. לפיכך ועל פי בקשת ממשלת ישראל, החליט בית המשפט המחוזי בתל אביב למנות את הנאמן הציבורי, הוא

האפוטרופוס הכללי, לנאמן יחיד לתאטרון והורה על הקפאת ההליכים המשפטיים נגד התאטרון. בעקבות חילוקי דעות בין הנהלת התאטרון ובין הנאמן הציבורי, פנה מנכ"ל התאטרון דאז לבית המשפט המחוזי בבקשה לסיים את תפקיד הנאמן הציבורי כנאמן יחיד של התאטרון. בית המשפט המחוזי קיבל את בקשת התאטרון להשיב את ניהולו למועצת הנאמנים של ההקדש.

בעקבות ערעור שהוגש על החלטת בית המשפט המחוזי, פסק בית המשפט העליון⁶ בינואר 2005 (להלן - החלטת בית המשפט העליון) כי הנאמן הציבורי ימשיך ככהונתו עד להקמת חל"צ, אשר תוקם עד סוף יוני 2005 לכל המאוחר ותפעיל את הבימה. עוד נקבע בפסק הדין כי אם לא תוקם החברה עד סוף יוני 2005 הלכה למעשה, תיעשה פנייה לבית המשפט המחוזי להארכת כהונתו של הנאמן הציבורי.

באפריל 2008 אישר בית המשפט העליון את כתב ההקדש ואת תקנון החל"צ⁷. על פי סעיף 18 לכתב ההקדש, על חברי ההקדש לפעול ככל שניתן להשלמת השינוי המבני והעברת פעילות התאטרון, לרבות התחייבויותיו וזכויותיו, לחל"צ. בתקנון החל"צ נקבעו מטרות הבימה כתאטרון לאומי.

ביולי 2009 אישרה מועצת התרבות את הרכב הוועדה הבוחרת את מועצת הנאמנים של ההקדש (להלן - הוועדה הבוחרת), שבראשה עמדה השופטת לשעבר סביונה רוט לוי. בינואר 2010 בחרה הוועדה הבוחרת את מועצת הנאמנים של ההקדש, ומונה יו"ר מועצת הנאמנים מבין חבריה. באותו חודש, בהתאם להחלטת בית המשפט העליון, הסתיימה אפוא כהונת הנאמן הציבורי, ועד לבחירת דירקטוריון לחל"צ נוהלה הבימה על ידי מועצת הנאמנים.

בהתאם להחלטת בית המשפט העליון, הוקם ביוני 2011 תאגיד "התאטרון הלאומי הבימה בע"מ (חל"צ)", ובמרץ 2012 מונה דירקטוריון לחל"צ. הבימה החלה את פעילותה כחל"צ בינואר 2013, ובהמשך הועברו לחל"צ ההתחייבויות והזכויות של ההקדש.

ההקדש הוא בעל המניות היחיד של חל"צ הבימה, מועצת הנאמנים שלו משמשת אספה כללית של החל"צ במסגרתה נבחר הדירקטוריון ומאושרים הדוחות הכספיים. הדירקטוריון אחראי לניהול החל"צ, למינוים של מנכ"ל ומנהל אמנותי, לקיום ישיבות סדירות, ובכלל זה ועדות משנה וועדות לאישור התקציב והדוחות הכספיים.

פקיעת התוקף של מינוי מועצת הנאמנים

על פי כתב ההקדש, מינוי מועצת הנאמנים נעשה בידי הוועדה הבוחרת ותוקף תקופת כהונתם של הנאמנים הוא חמש שנים. מועצת הנאמנים מונה בין חמישה לשבעה חברים. מינוי הוועדה הבוחרת הוא הליך מורכב וארוך, שמתחיל בפנייה למספר רב של גופים ציבוריים על מנת לקבל מהם רשימת מומלצים שמהם תורכב בסופו של דבר רשימת חברי הוועדה הבוחרת. להלן פירוט:

הליך מינויה של הוועדה הבוחרת

על פי ההסדר ובכלל זה כתב ההקדש ותקנון החל"צ שאושר כאמור באפריל 2008 על ידי בית המשפט העליון, על מועצת התרבות לגבש רשימת מועמדים לחברים בוועדה הבוחרת זאת לאחר

6 רע"א 9420/04 הנאמן הציבורי נ' יעקב אגמון, פ"ד נט(5) 289 (2005).
7 רע"א 8508/06 היועץ המשפטי לממשלה נ' הנאמן הציבורי בתפקידו כנאמן יחיד לתיאטרון, ניתן ביום 15.4.08

שפנתה לעשרות גופים להמליץ על מועמדים; על שר התרבות למנות את חברי הוועדה הבוחרת מרשימת המועמדים; יו"ר הוועדה הבוחרת יהיה שופט בדימוס שייבחר לאחר התייעצות עם היועמ"ש; תוקף מינוי הוועדה הבוחרת הוא לחמש שנים. בהתאם להסדר מ-2008 מינתה שרת התרבות דאז, גב' לימור לבנת, ביולי 2009 את הוועדה הבוחרת; בינואר 2010 בחרה הוועדה הבוחרת את מועצת הנאמנים.

תוקף המינוי של חברי הוועדה הבוחרת מ-2009 פג באוקטובר 2014, ועל משרד התרבות ומועצת התרבות היה למנות ועדה חדשה שתבחר חברים חדשים למועצת הנאמנים. כאמור, מדובר בתהליך מורכב וארוך. בסבב הבחירה האחרון בשנים 2008-2010 התמשך ההליך המורכב של בחירת הוועדה הבוחרת ומינוי מועצת הנאמנים יותר משנה, ועל משרד התרבות ומועצת התרבות היה להיערך מבעוד מועד למינוי ועדה בוחרת חדשה.

כבר במאי 2014 פנתה שרת התרבות דאז גב' לימור לבנת ליו"ר מועצת התרבות דאז, בבקשה לקבל החלטה במועצת התרבות בראשותו, על פתיחת ההליכים הנדרשים לצורך גיבוש רשימת המועמדים לוועדה הבוחרת. במכתבה ציינה כי "בעוד חודשים אחדים תסתיים תקופת הכהונה בת 5 השנים של חברי הוועדה הבוחרת...". כבר ביוני 2014 פנתה מועצת התרבות, כנדרש, לגופים ציבוריים בבקשה שימליצו על מועמדים מטעמם. עד אוקטובר 2015, יותר משנה מאז החל התהליך, נותרו שניים מתוך כ-20 גופים ציבוריים שלא המליצו על מועמדים למרות פניות חוזרות ונשנות אליהם. היועצת המשפטית של משרד התרבות לא אישרה להמשיך בהליך גיבוש רשימת המועמדים לוועדה הבוחרת לפני שאותם גופים ימליצו על מועמדיהם.

נמצא כי עוד ביוני 2015, בעקבות פניית היועמ"שית של משרד התרבות למשרד המשפטים, התקבלה במשרד התרבות חוות דעת ממשרד המשפטים, שלפיה יש לפנות פעם נוספת לגופים שלא המליצו על מועמדים ולהבהיר "כי העדר תגובה גם הפעם עשוי לעלות כדי ויתור על זכות". לדברי יו"ר מועצת התרבות דאז, מידע זה לא הובא לידיעתו ולכן לא נעשתה פנייה נוספת והודעה כי העדר תגובה עשוי לעלות כדי ויתור על זכות לאותם גופים. נכון לדצמבר 2015 טרם גובשה רשימת מועמדים לוועדה הבוחרת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות ולמועצת התרבות שעקב ההשתהות בבחירת הוועדה הבוחרת, קיים חשש שהבימה תמשיך למתנהל ללא מועצת נאמנים תקופה ארוכה, וכי עליהם לפעול בהקדם למינוי ועדה בוחרת שתמנה את מועצת הנאמנים החדשה.

משרד התרבות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כי הוא רואה חשיבות בהשלמת הליך כינון המוסדות החדשים לתאטרון ויפעל לעשות זאת בהקדם האפשרי. בתשובת המשרד מפרברואר 2016 נמסר כי סמוך לכניסתו של יו"ר חדש למועצת התרבות, יצאו ב-26.1.16 מכתבי היועצות חדשים לגופים הרלוונטיים.

תוקף מינויה של מועצת הנאמנים

בכתב ההקדש שאישר בית המשפט העליון ב-2008 נקבע כי "כהונת נאמן תפקע בתום חמש שנים מיום תחילת כהונתו", וכי "הוועדה הבוחרת רשאית לבחור בנאמן לתקופת כהונה אחת נוספת בלבד או למנות נאמן אחר מתוך המאגר". עוד נקבע בו כי "אם פקיעת הכהונה של שני שלישי או יותר ממספר הנאמנים נופלת באותו מועד, ימשיכו לכהן אותם נאמנים אשר הוועדה הבוחרת קבעה למשך תקופה נוספת של חצי שנה וזאת עד למינויים של נאמנים חדשים", וכי אם "התפנתה משרת נאמן ולא מונה אחר תחתיו, יהיו הנאמנים הנשארים רשאים לפעול בכל דבר, כל עוד לא פחת מספר הנאמנים מתחת לשלושה".

חברי מועצת הנאמנים, לרבות היו"ר שלה, מונו ביום 17.1.10, ומכאן שתוקף כהונתם פג ב-16.1.15. היות שבאותו מועד לא פעלה עוד הוועדה הבוחרת את מועצת הנאמנים, לא ניתן היה להאריך את כהונתם בחצי שנה. הביקורת העלתה כי עד אוגוסט 2015, מועד סיום הביקורת, עדיין התכנסו חברי מועצת הנאמנים לישיבות בנושאים שונים, אף על פי שתוקף כהונתם פג זה כבר ולא הוארך כנדרש. לפיכך הם יכלו לפעול כאסיפה הכללית אך לא כמועצת הנאמנים.

השוואת היקפי הפעילות של התאטראות, התמיכה הציבורית בהם ואיכותם

כאמור, על פי נתוני משרד התרבות, הוא תמך ב-2013 ב-59 מוסדות שהעלו מופעי תאטרון בסכום כולל של כ-108 מיליון ש"ח. בין הנתמכים היו שלושה תאטראות "גדולים", חמישה "בינוניים" ושבעה "קטנים". כמו כן נתמכו 11 תאטרונים ילדים, 20 קבוצות תאטרון, חמישה מרכזי פרינג' ושמונה תאטראות נתמכו כפרויקטים. סיווג התאטראות לפי גודלם נקבע במבחני התמיכה לפי מספר ההפקות החדשות בשנה, מספר ההרצות (הופעות) בשנה, ותק התאטרון והתקציב השנתי.

התמיכה השנתית של משרד התרבות בתאטראות נקבעת על פי משתנים כמותיים ומשתנים איכותניים במבחני התמיכה. גם השוואה בין פעילות התאטראות בישראל יכולה להיעשות באמצעות השוואת משתנים כמותיים ומשתנים איכותניים.

לשם ריכוז נתונים כמותיים על התאטראות לצרכים שונים התקשר משרד התרבות עם חברה פרטית המרכזת עבורו נתונים על פעילות התאטראות בארץ ועל ההצגות המוצגות בהם. הנתונים מבוססים על דיווחים קבועים של התאטראות והם מתפרסמים על ידי משרד התרבות בדוח שנתי ששמו "התיאטרונים הציבוריים בישראל סיכום הפעילות השנתית" (להלן - דוח התיאטרונים הציבוריים). הדוח כולל נתונים רבים, ובין השאר את מספר ההצגות החדשות שהעלו התאטראות מדי שנה, את מספר המופעים שהם העלו בהפקה עצמית, את מספר ההופעות (ההרצות לכל הופעה) שהועלו, את מספרי המבקרים, את מספר רוכשי המינויים, את ההכנסות העצמיות, ואת סכומי התמיכה בתאטראות.

חלק מהנתונים משמשים בסיס לקביעת היקף התמיכה של משרד התרבות בכל תאטרון, ומאפשרים השוואה בין ביצועי התאטראות (פרמטרים כמותיים) מכמה וכמה בחינות: היקפי היצירה החדשה, היקפי הפעילות והיקפי התמיכה הציבורית (ממשלתית ועירונית) בכל תאטרון.

לשם קבלת תמונה שלמה יותר על מצב התאטראות ופעילותם, ניתן לבחון גם נתונים איכותניים שאינם מופיעים בדוח התיאטרונים הציבוריים. המקורות לכך הם: 1. פרסי התאטרון שניתנים לכל תאטרון בכל שנה או בכל כמה שנים, 2. הערכת התאטראות על פי משתנים איכותניים כמפורט במבחני התמיכה של משרד התרבות (ראו להלן).

להלן השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין התאטראות בכל הנוגע להיקף התמיכה הציבורית לבין היקף הפעילות ולאיכות והמצוינות של ארבעה תאטראות הפועלים בתל אביב, המבוססת על

הנתונים המופיעים בדוח התיארוניים הציבוריים של 2013⁸. שלושה מהם - הבימה, הקאמרי ובית ליסין - מרכיבים את כל קבוצת התאטרות הגדולים בארץ ותאטרון גשר נמנה עם הבינוניים.

השוואת היקפי הפעילות של התאטרות השונים

המשתנים למדידת היקף הפעילות של תאטרון הם מספר ההצגות החדשות שלו בשנה (לרבות הצגות שהועלו לפני אותה שנה), מספר ההצגות החדשות שהועלו לראשונה במהלך השנה בהפקה עצמית, מספר ההרצות (הופעות) של הצגות לאורך השנה, מספר המבקרים ומספר המינויים. להלן הנתונים לשנת 2013:

לוח 1

היקף הפעילות של תאטרות הבימה, הקאמרי, בית ליסין וגשר - שנת 2013

מדר	הבימה	הקאמרי	בית ליסין	גשר
מספר ההצגות החדשות שהוצגו בהפקה עצמית - לא כולל הפקות מיוחדות	34	42	25	18
מספר ההצגות החדשות שהועלו לראשונה - לא כולל הפקות מיוחדות	11 (32%)	13 (31%)	9 (36%)	6 (33%)
הפקה מיוחדת	1	12	4	0
מספר ההרצות (הופעות) בישראל במהלך 2013	1,206	1,831	1,284	283
מספר המחזות המקוריים	37	57	26	18
אחוז ההופעות במרחק העולה על 30 ק"מ מתל אביב	27%	23%	40%	27%
מספר המבקרים בתשלום	554,661	916,357	731,765	126,302
מספר רוכשי מינויים	17,977	38,426	27,208	0
הכנסות עצמיות באלפי שקלים	40,885	77,310	39,915	10,635
משרות כוח אדם בשכר חודשי, לא כולל שחקנים	115	86.24	102	46
מספר ההצגות בחו"ל	5	6	-	3
מספר הצופים בחו"ל	1,900	5,400	-	2,700

על פי נתוני דוח התאטרונים הציבוריים בישראל, סיכום פעילות שנתית 2013, משרד התרבות והספורט, אברהם כרמלי ומנחם לזר, דצמבר 2014.

מנתוני 2013 עולה כי הבימה אינה מובילה באף לא אחד מהמדדים הכמותיים שנבדקו; לעומת זאת היא מובילה במספר משרות כוח האדם בשכר חודשי. במרבית המדדים הבימה מדורגת אחרי הקאמרי או בית ליסין, ובחלקם אף אחרי שניהם.

8 ההשוואה נערכה בין תאטרות בתל אביב, הן משום שלוש מהם נמנים עם הגדולים בארץ והן כדי להציג את תמיכת עיריית תל אביב בתאטרות.

השוואה בין היקף הפעילות להיקף התמיכה בתאטראות השונים

דרך נוספת להתחקות אחר מידת הפעילות והיעילות של התאטראות השונים היא השוואה בין התמיכה הציבורית בתאטרון - הן הממשלתית הן העירונית - לבין הפעילות המתקיימת בהם לפי המדדים הכמותיים השונים, ובכלל זה אחוז ההכנסות העצמיות. להלן ההשוואה ל-2013:

לוח 2

השוואה בין התמיכה הכספית הכוללת לתאטראות (באלפי שקלים) להיקפי הפעילות ב-2013

גשר	בית לסיין	הקאמרי	הבימה	
10,635	39,915	77,310	40,885	הכנסות עצמיות
9,495	12,745	19,849	* 21,815	תמיכה ממשלתית (כולל החזר גמלאים)
2,242	3,277	11,160	-	תמיכה עירונית
11,737	16,022	31,009	21,815	סה"כ תמיכה ציבורית
22,372	55,937	108,319	62,700	סה"כ הכנסות עצמיות ותמיכה
47.53%	71.38%	71.14%	65.20%	אחוז ההכנסות העצמיות מסך כל ההכנסות
652	641	738	642	תמיכה עבור הצגה חדשה, לא כולל הפקות מיוחדות
1,956	1,780	2,385	1,983	תמיכה עבור הצגה חדשה שהועלתה לראשונה, לא כולל הפקות מיוחדות
92.92	21.89	33.83	39.30	תמיכה עבור כל כרטיס שנרכש(בש"ח)**
-	588	807	1,213	תמיכה עבור כל מינוי (בש"ח)***

על פי נתוני דוח התאטרונים הציבוריים בישראל, סיכום פעילות שנתית 2013, משרד התרבות והספורט. אברהם כרמלי/מנחם לזר, דצמבר 2014. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* על פי הנתונים היו להבימה בשנת 2013 הכנסות נוספות בסך 13,263 אלפי ש"ח - בשל מחיקת הלוואות ממשלתיות שניתנו לתאטרון שנים לפני כן. בלוח לא נכלל סכום זה בסכום הכולל של התמיכה; אם היה נכלל, היקף התמיכה בה לעומת התאטראות האחרים היה גבוה עוד יותר.

** סה"כ תמיכה ציבורית חלקי מספר המבקרים בתשלום.

*** סה"כ תמיכה ציבורית חלקי מספר המנויים.

מנתוני 2013 עולה כי מבין שלושת התאטראות הגדולים (הבימה, הקאמרי ובית ליסיין), אחוז ההכנסות העצמיות של הבימה הוא הנמוך ביותר (גם כשמחשבים את תוספת התמיכה שעיריית תל אביב מעניקה לתאטראות הקאמרי ובית ליסיין), וכי היא מקבלת את התמיכה הגבוהה ביותר בחלק מן המדדים שנבדקו: תמיכה עבור כל כרטיס שנרכש ותמיכה עבור כל מינוי. מן הנתונים לעיל עולה המסקנה כי הביצועים הכלכליים של תאטרון הבימה יעילים פחות מאלו של התאטראות האחרים המסווגים בקבוצת התאטראות הגדולים.

מדדי האיכות והמצוינות של התאטרות

את האיכות והמצוינות של התאטרות אפשר לבחון על ידי פרמטרים שונים, בין היתר: 1. פרס התאטרון הישראלי. 2. ניקוד המשתנים האיכותניים על ידי חברי מדור תאטרון לצורך תמיכה בתאטרות. נתונים אלה יכולים לשמש מדד לבחינת האיכות והמצוינות של הבימה ביחס לתאטרות אחרים, ובכוכם לסייע לבחינת ההצדקה למתן תמיכה גדולה מזו שמקבלים תאטרות אחרים. 3. ההצגות המצליחות בקרב הקהל.

פרס התאטרון הישראלי

פרס התאטרון הישראלי המחולק מדי שנה על ידי "האקדמיה הישראלית לתאטרון" יכול להיות גם הוא מדד לבחון באמצעותו את האיכות של התאטרות ואת מצוינותם. הפרס, שנוסד בשנת 1995, נועד לחשוף את היצירה והעשייה התאטרונית הקיימת בארץ, הוא מוענק אחת לשנה ומחולק ל-20 קטגוריות בתחום התאטרון הישראלי. ההצגות, השחקנים והיוצרים המתמודדים על הפרס נבחרים על ידי הרכב של 120 חברי האקדמיה הישראלית לתאטרון, הכולל נציגים של איגודי היוצרים השונים, במאים, שחקנים, מעצבים, מוזיקאים, נציגים של היכלי תרבות בארץ, מרצים באוניברסיטאות ונציגי ציבור.

יצוין כי במשך ארבע שנים, בין 2009 ל-2012, בחרה הבימה שלא להשתתף כמועמדת לפרס התאטרון הישראלי. להלן הנתונים לשנים שבהן היא השתתפה במועמדות לפרס.

לוח 3

זוכי פרס התאטרון הישראלי לשנים 2007-2008 ו-2013-2014

אחר	באר שבע	חיפה	החאן ירושלים	גשר*	בית ליסין	הקאמרי	הבימה	
2	0	0	2	3	0	9	2	2007
1	0	1	0	2	5	8	3	2008
	1	2	1	-	0	5	4	2013
	1	0.5	3	-	5	5	2.5**	2014
	2	2.5	4	-	5	10	6.5	סיכום לשנים 2013-2014
4	15.5	15	41	46	64.5	123.5	28.5	סיכום לשנים 1995-2014***

על פי הנתונים המופיעים באתר האינטרנט של האקדמיה הישראלית לתאטרון, נכון ליום 13.8.15, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תאטרון גשר לא השתתף בשנים האחרונות בפרסי התאטרון.

** במקרה של הצגה משותפת עם תאטרון אחר, כל תאטרון מקבל חצי נקודה.

*** לא כולל פרסי מפעל חיים, פרס מיוחד ופרס פרינג'.

מזן הנתונים עולה כי הבימה אינה מובילה במדד ההישגים האיכותניים הנמדד באמצעות פרסי התאטרון; למעשה, היא ממוקמת נמוך ביחס לתאטרות בסדרי גודל שלה ואף ביחס לחלק מהתאטרות הבינוניים.

תמיכה בתאטראות על סמך ניקוד המשתנים איכותניים

התמיכה השנתית השוטפת בתאטראות נקבעת כאמור בהתאם למבחני התמיכה הכוללים 11 משתנים בסיסיים שלהם מתווספים מדדים נוספים. המשתנים הבסיסיים מתחלקים כאמור לשני סוגים: המשתנים הכמותיים, כמו כמות ההפקות החדשות וכמות ההרצות של ההצגות, והמשתנים האיכותניים, כמו הרפרטואר ומורכבות ההפקות. הניקוד למשתנים הכמותיים נקבע על פי נתוני דוח התאטרונים הציבוריים, וניקוד המשתנים האיכותניים נקבע בהצבעה הנערכת בישיבה של חברי מדור תאטרון במועצת התרבות (יש בו 15 חברים), לאחר קבלת נתונים מהתאטראות. הניקוד הסופי נקבע לאחר שחברי המדור דנים בערערים שהגישו התאטראות השונים לניקוד הראשוני שניתן להם. להלן ניקוד המשתנים האיכותניים לשנת 2014:

לוח 4

ניקוד המשתנים האיכותניים לצורך קביעת התמיכה בתאטראות לשנת 2014, כפי שנקבע על ידי חברי מדור תאטרון

באר שבע	חיפה	החאן ירושלים	גשר	בית ליסין	הקאמרי	הבימה	
2	2	3	3	2	4	2	רפרטואר (משפיע על 11% מהתקציב)
1	1	1	2	1	2	1	מורכבות הפקות (7.5%)
1.5	0	0	2	1	2	0	עידוד יוצרים ומבצעים בתחילת דרכם (5%)
1	2	1	1	2	2	1	תרומה לקהילה וחינוך לתאטרון (4%)
0	1	2	0	1	2	0	עידוד הפקות פרינג' (4%)
5.5	6	7	8	7	12	4	סה"כ ניקוד משתני איכות

על פי ישיבת מדור תאטרון לניקוד משתני איכות לצורך מתן תמיכה לתאטראות, אושר בישיבת המדור ב-18.6.14.

מן הנתונים עולה כי הבימה נמצאת בתחתית רשימת ניקוד המשתנים האיכותניים, כפי שקבעו חברי מדור תאטרון לצורך מתן תמיכה לתאטראות.

ההצגות המצליחות בקרב הקהל ב-2013

אחד המדדים לבחינת ההצלחה והפופולריות של תאטרון הוא מספר המבקרים בתשלום שצפו בהצגה במהלך השנה. אמנם אין ספק שעל תאטרון לאומי להיבחן על פי קנה מידה של איכות, אך גם מידת הצלחתן של ההצגות למשך צופים היא קנה מידה להשוואה בין התאטראות.

דוח התאטרונים הציבוריים סוקר את 10 ההצגות שזכו להצלחה הגדולה ביותר בקרב הקהל ב-2013. הוא מתייחס להצגות שהוצגו במהלך השנה בשלושת התאטראות הגדולים ובחמשת התאטראות הבינוניים, וקובע שחמש ההצגות המצליחות מתוך ה-10 הן של תאטרון בית ליסין, 2.5 הצגות (חצי נקודה ניתן להצגה המשותפת עם תאטרון אחר) הן של הקאמרי, 1.5 הצגות הן של הבימה, והצגה אחת של תאטרון חיפה. הצגות הקאמרי תפסו את שלושת המקומות הראשונים

כאשר אחת ההצגות משותפת עם תאטרון חיפה, והצגות בין ליסין ברובן בחלק התחתון של הרשימה. תאטרון הבימה הגיע למקום הרביעי בהצגה משותפת עם תאטרון חיפה ובהצגה השנייה במקום התשיעי.

על פי הנתונים, תאטרון הבימה הגיע למקום השלישי מבין שלושת התאטראות הגדולים במדד ההצלחה בקרב הקהל הישראלי.

מידע על הכנסות נוספות של התאטראות

לצורך קבלת החלטות על גובה התמיכה בתאטראות, מן הראוי שיהיו בידי משרד התרבות נתונים השוואתיים על הכנסות התאטראות ממקורות שונים. הכנסות נוספות לתאטראות מעבר למכירת כרטיסים נובעות מהשכרת אולמות, חסויות (פרסום), אגודות ידידים, תרומות ומכירת תכניות להצגות. כמו כן, יש תאטראות המקבלים תמיכה מרשות מקומית או מגופים ממשלתיים אחרים. נתונים אלה מעידים על מאמצי התאטראות ליצור הכנסות, וחשוב להביאם בחשבון וכן לשקול לכולל במבחני התמיכה גם את מדד הצלחתם בגיוס כספים ממקורות אחרים.

דוח התאטרונים הציבוריים כולל נתונים על הכנסות התאטראות ממקורות שונים. מעיון בדוח עולה כי הוא נותן ביטוי להכנסות נוספות מעבר למכירת כרטיסים: כך בלוח המפרט "הכנסה ממקורות פרטיים" רשם למשל כי בשנת 2013 לא היו להבימה "הכנסות ממקורות פרטיים". זאת, אף על פי שבפועל היו לה הכנסות משמעותיות מחסויות של גורם עסקי ומאגודת הידידים. לעומת זאת, הכנסותיהם של תאטראות אחרים מתרומות ומאגודת הידידים הופיעו בו.

גם הדוחות הכספיים של התאטראות, המוגשים למשרד התרבות אינם ערוכים בצורה אחידה, ולכן לא ניתן לערוך השוואה ביניהם. בדוחות הכספיים של הבימה, למשל, אין פירוט על הכנסות מאגודת הידידים, מחסויות או ממכירת תכניות ההצגות - חרף העובדה שהכנסות אלה הן משמעותיות. הדוחות הכספיים של חלק מהתאטראות האחרים, לעומת זאת, מפרטים את ההכנסות האלה.

מאחר שהנתונים המופיעים בדוח התאטרונים הציבוריים אינם משקפים את המצב לאשורו, והנתונים בדוחות הכספיים אינם מפורטים דיים, אין למשרד התרבות מידע מלא ואחיד על היקף ההכנסות של התאטראות ממקורות שונים והחלטותיו של משרד התרבות מתבססות על מידע חלקי בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התרבות לדרוש מכל תאטרון ותאטרון להגיש לו רשימה מפורטת של כל ההכנסות שלו, על פי מתכונת שהוא יקבע מראש. כן עליו לשקול לתמרץ תאטראות הפועלים ליצירת הכנסות עצמיות מתרומות, חסויות, אגודות ידידים וכיוצא באלה.

הבימה כתאטרון לאומי - משמעות ההחלטה והתמיכה בתאטרון

תאטראות לאומיים בעולם

מדינות בעולם מחליטות להכיר בתאטראות מסוימים כתאטראות לאומיים או ממלכתיים, ומתוקף מעמדם נקבעים להם יעדים מוגדרים. בבריטניה למשל נקבע שהתאטרון המלכותי הלאומי⁹ יעמוד ביעדים מסוימים, ובהם העלאת מחזות מאת יוצרים בריטים קלסיים ומתן ייצוג הולם לזרמים השונים בחברה הבריטית; התאטרון מציג מחזות של שקספיר לצד מחזות עכשוויים ודרמות קלסיות בין-לאומיות. בצרפת, תאטרון הקומדי פראנסז¹⁰ מתבקש לשמור על מסורת של הצגת מחזאות צרפתית קלסית בהיקף של 80% מהרפרטואר שלו. בבלגיה¹¹, מדינה שיש בה כמה שפות רשמיות, נקבע כי הרפרטואר של התאטרון הלאומי יוצג בצרפתית ובפלמית. באוסטריה¹², עד 1960 שימש הבורגתיאטר במה מסורתית שייצגה תרבות בעלת צביון גרמני. מאז 1970 מוצגות בו בכורות רבות של מחזאות אוסטרית מקורית. בפולין, לב הרפרטואר של התאטרון הלאומי של ורשה¹³ מורכב מדרמות של מחזאים פולנים מוערכים, לצד מחזות זרים שהבמאים הפולנים מתאימים להווייה הפולנית המקומית. בנוורבגיה, התאטרון הלאומי¹⁴ נתפס כבית להעלאת מחזותיו של המחזאי הנורבגי הנודע הנריק יוהאן איבסן.

תאטראות לאומיים בעולם ממוקמים ברובם בעיר הבירה. לדעת משרד מבקר המדינה על הממשלה לפעול לחיזוק נושא התאטרון בירושלים; על התאטרון הלאומי לקיים זיקה לעיר הבירה באמצעות ישיבות הדירקטוריון ותגבור הופעותיו בירושלים, ברוח חוק יסוד, ירושלים בירת ישראל.

הבימה כתאטרון לאומי

סוגיית ההכרה והתמיכה של הממשלה במוסדות אמנות בישראל והאחריות להם, ובכלל זה תאטראות, נידונה עוד בשנים הראשונות להקמת המדינה. בשנת 1951 החליטה הממשלה "למנות ועדה אשר תברר הבעלות על מוסדות אמנות מרכזיים, כגון 'הבימה' ותביא הצעתה לממשלה"¹⁵. לחברי הוועדה מונו שר החינוך, שר המשפטים ומזכיר הממשלה. ב-1956 החליטה הממשלה "למנות ועדה אשר תבחן מצבו של תאטרון 'הבימה' ומעמדו ותציע הצעותיה לממשלה"¹⁶. באוגוסט 1958 החליטה הממשלה "להטיל על ועדת שרים לבדוק את הדין וחשבון של הוועדה הציבורית לענין מעמדו של תאטרון 'הבימה' ולהביא מסקנותיה לממשלה". נציגיה היו שר החינוך והתרבות שכיחן כיו"ר הוועדה, שר האוצר ושר המשפטים (להלן - ועדת השרים)¹⁷.

.Royal National Theatre	9
.Comédie-Française	10
.National Theatre Brussels	11
.Burgtheater	12
.National Theatre, Warsaw	13
.National Theatre (Oslo)	14
החלטה מס' 447 "בעלות על מוסדות אומנות מרכזיים", מ-25.7.1951.	15
החלטה מס' 409 "מעמד תיאטרון 'הבימה'", מ-29.4.1956.	16
החלטה מס' 527 "מעמדו של תיאטרון 'הבימה'", מ-15.8.1958.	17

בעקבות מסקנות ועדת השרים, החליטה הממשלה באוקטובר 1958 "לשלוח ברכה נאמנה של הממשלה לחלוצי אמנות התאטרון העברי 'הבימה' עם יובל שנת הארבעים לפועלו... ליחיד ל'הבימה' תואר כבוד ממלכתי 'תאטרון לאומי'"; "לבחור מועצה ציבורית בעלת סמכות מייעצת שתעמוד לימין 'הבימה'"; ולהקציב לו "החל משנת 1958 ואילך מענק כספי שנתי של מאה אלף ל"י" (להלן - החלטת הממשלה מ-1958).¹⁸

בדיון שנערך בממשלה באותו מועד, טרם קבלת ההחלטה, הועלתה הדרישה לקבוע לתאטרון קריטריונים להצדקת התואר "תאטרון לאומי" ונאמר כי הוא ניתן כהוקרה לפעילותו ולפעילותם של השחקנים חנה רובינא, אהרן מסקין ויהושע ברטונוב. מאז ועד מועד סיום הביקורת לא נקבעו לו דרישות, יעדים ותפוקות מעשיים לנוכח מעמדו כתאטרון לאומי.

ב-1969 דנו שר החינוך דאז ושר המשפטים דאז במסגרת הדיון ביסוד ההקדש בשאלת התנאים להכרה בהבימה כתאטרון לאומי. הדברים נעשו במסגרת תכנית מקיפה של הממשלה בנוגע למבנה התאטרות בארץ. במסגרת זו התחייבה הממשלה שהבעלות הציבורית לא תפגע בחירותם האמנותית וכי הפיקוח עליהם יוגבל לתחומי מינהל ומשק.

ב-1995 נחתם בין הממשלה לתאטרון הבימה הסכם הבראה (ראו בהמשך) נוכח מצבו הכספי הרעוע; התגייסות הממשלה לטיפול בהבראת התאטרון מבוססת על ההכרה בו כתאטרון לאומי.

ב-1996 פורסמו מבחני תמיכה למוסדות תרבות במצוקה שעוברים תהליך הבראה בפיקוח בית משפט¹⁹ שאפשרו לממשלה להקצות תקציבים נוספים להבימה, מחוץ לתמיכה השוטפת, זאת נוכח ההכרה בחשיבותה של הבימה כתאטרון לאומי. מבחני התמיכה גובשו במינהל התרבות בתיאום עם מועצת התרבות ועם מחלקת תמיכות במשרד המשפטים.

דיון מעמיק נוסף של הממשלה בהבימה כתאטרון לאומי נעשה בשנות ה-90 של המאה ה-20 במסגרת עבודה משותפת של משרד המדע התרבות והספורט כתוארו אז ומשרד המשפטים בעניין תאגודו של התאטרון כחל"צ. במסגרת עבודה זו גובשו במינהל התרבות בשיתוף עם מועצת התרבות ומשרד המשפטים תקנון חל"צ הבימה בו נקבעו מטרות התאטרון הלאומי הבימה, וכיין היתר "להוות דוגמא ומופת, למצוינות ואיכות אומנותית בכל הקשור, לאומנויות הבמה ולביצוע יצירות במה". עוד נקבע בו כי שינוי מטרות החברה יכול להיעשות באישור בית המשפט בלבד, על פי פניית מועצת הנאמנים ולאחר שניתנה ליועמ"ש הודעה על כך והודמנות להביע עמדתו.

ב-2001 פרסם משרד המדע, התרבות והספורט, כתוארו אז, טיוטה להערות הציבור של הקריטריונים לתמיכה בתאטרות. במסגרת זאת צוין הבימה בשל מעמדו הייחודי כתאטרון לאומי ונאמר כי בתוקף ייחודו יקבל התאטרון כפל תחשיב בסיסי - תוספת תמיכה במקום תמיכה עירונית. הקריטריונים גובשו בצוות שלקחו בו חלק נציגי מדור תאטרון והוא הובא לדיון במועצת התרבות ובמחלקת תמיכות במשרד המשפטים, קודם שהובא לאישור שר המדע התרבות והספורט דאז.

מהמקובץ לעיל עולה שבמשך השנים שב ונידון בממשלה, במשרד התרבות ובמועצת התרבות וכן במשרד המשפטים מעמדו של תיאטרון הבימה כתאטרון לאומי. במסגרת זאת, ונוכח מעמדו חתמה אתו הממשלה הסכם הבראה, אושרו תנאי התמיכה החריגה בו וגובשו מטרותיו במסגרת תקנון החל"צ.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מפרברואר 2016 למשרד מבקר המדינה כי הדברים המתוארים לעיל נעשו על פי שקילה של משמעות המוסד תאטרון לאומי, כפי שהיו באותה עת ומתוך מודעות שהיקף הפעילות אינו המבחן הרלוונטי בהקשר להיותו תאטרון לאומי. עוד מסר כי אין באמור כדי לייצר או לדחות אפשרות לבחינה חוזרת של מהותו של תאטרון לאומי והתמיכה בו.

18 החלטה מס' 22 "מסקנות ועדת השרים בעניין תיאטרון 'הבימה'", מ-12.10.58.
19 י"פ 30.6.1996, 4423.

לדעת משרד מבקר המדינה היקף פעילותו של התאטרון ודירוגי מדדי האיכות שלו, בהשוואה לתאטרות אחרים, מלמדים שתוספת התמיכה התקציבית-הציבורית שניתנה לתאטרון לא הביאה לכך שהתאטרון בלט מבחינת הישגיו - הכלכליים כמו גם האמנותיים. לפיכך, ובחלוף הזמן מאז נקבעו, ראוי לשוב ולהביא לדיון ציבורי את שאלת מהותו של הבימה כתאטרון לאומי ובכלל זה יעדים ותפוקות ואת היקף התמיכה הציבורית בו. זאת אגב שמירה על החופש האמנותי ומבלי להתערב בתכנים.

המשמעות והמחויבות של הבימה כתאטרון לאומי

בשנים האחרונות שבה ונידונה סוגיית מעמדה של הבימה כתאטרון לאומי ותכליתה. בתקנון החל"צ²⁰ נקבע כי מטרתה של הבימה כחל"צ הן בין השאר "לקיים ולהפעיל תאטרון אמנותי - מקצועי כתאטרון לאומי הנושא, בין היתר, את מורשת התרבות של העם היהודי, הצינונות ומדינת ישראל ותושביה; להעלות הצגות תיאטרון ומופעי במה של יצירות תיאטרון, קלסיות ובנות זמננו, מקוריות וממגוון תרבותי העולם ובכלל זה מחזות מן המורשת העברית, היהודית והישראלית; לפעול כתאטרון המפתח ומקדם את המחזאות הישראלית המקורית ולעודד את השחקנים, הבמאים, המעצבים והמוזיקאים הישראלים; לפעול כתאטרון המקדם את היצירה הישראלית בתחומי האמנות הקשורים לתיאטרון...; לקיים הופעות ברחבי הארץ, לרבות ביישובי הפריפריה ולקרב את אמנות התיאטרון לכלל אוכלוסיית המדינה באשר היא; לקיים קשרים עם מוסדות תיאטרון בארץ ובחוץ לארץ ובכלל זה חילופי מפעלי תרבות; לטפח יוצרים צעירים... לעודד אותם ולהעניק להם הזדמנויות להציג מפרי יצירתם; לקיים קשר עם מערכת החינוך...; להוות דוגמה ומופת, למצוינות ואיכות אמנותית בכל הקשור, לאומניות הבמה ולביצוע יצירות במה".

הסוגיה נדונה גם בסמינר שיזמה מועצת הנאמנים של הבימה ביוני 2010. בסמינר נדונה הצעה ל"חזון" הבימה כתאטרון לאומי, בהמשך אושר מסמך החזון המבטא את תפיסת מועצת הנאמנים.²¹ מסגרת החזון נדרש התאטרון לעמוד בדרישות מסוימות: להתחייב לערכים אמנותיים, תרבותיים, חברתיים וחינוכיים; להציב רף אמנותי גבוה במיוחד; לשמור על החופש האמנותי של היוצרים; לקיים מסגרת ייעודית אשר תפעל ברוח ערכי העם היהודי בקהילותיו השונות; להציג בעיקר בשפה העברית; לעודד ולקדם מחזאות ישראלית מקורית איכותית, חדשנית ונועזת; לשקף את החברה הרב-תרבותית בישראל; להעלות מחדש מחזות מופת ישראליים; להפעיל אנסמבל קבוע של יוצרים ומבצעים; לאתר יוצרים צעירים ומוכשרים; לטפח דור צעיר של צופי תאטרון; להקים שירותי ארכיון לציבור הרחב; ליצור שיתופי פעולה עם יוצרים ושוחרי תאטרון בפריפריה ולארח הפקות של מרכזי תרבות פריפריאליים; לשתף פעולה עם תאטרות בארץ ותאטרות לאומיים בעולם.

20 ראו ה"ש 7.

21 "חזון התאטרון הלאומי הבימה בישראל", 19.9.10.

טיפול הדירקטוריון במימוש מטרות החזון

בישיבת דירקטוריון הבימה בפברואר 2013 מסר המנהל האמנותי כי לדעתו "הייחודיות של הבימה לעומת תיאטראות אחרים היא לגעת בנושאים שנוגעים ושואלים שאלות לגבי זהות יהודית ומסורת יהודית". כן ציין את הצורך לקדם יוצרים צעירים.

בפגישת הדירקטוריון עם יו"ר ועדת החינוך של הכנסת ב-11.7.13, אמר יו"ר הדירקטוריון שלדעתו "על תאטרון לאומי לבצע משימות ולשם כך יש להקצות לו הקצבה מיוחדת". חבר דירקטוריון אחר הוסיף: "מהי התרומה הסגולית למושג 'תאטרון לאומי'. התאטרון צריך לשקף את 'הרב תרבותיות' של החברה, יש להגביר את הקשר עם הפריפריה, כאן צריך להיות ארכיון של תאטרון לאומי, מוזיאון, חינוך הקהל, קידום שחקנים צעירים, חיבור עם מוסדות חינוך".

כאמור על פי ניקוד המשתנים האיכותניים שנתן מדור תאטרון במועצת התרבות, הבימה מדורגת בציון נמוך מול תאטראות אחרים גם ביעדים האיכותיים שהציבה לעצמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת הנאמנים ולדירקטוריון הבימה, כי המטרות המפורטות בתקנון החל"צ ובהצהרת החזון שימשו למעשה כ"הצהרת כוונות" מטעמם ותו לא. זאת, משום שלא נקבעו להן יעדים מוגדרים ומדדים שיבדקו את עמידת התאטרון ביעדים, ולמעשה לא נבחנה כלל הזיקה בין התוצרים והתפוקות של התאטרון לבין אותן הצהרות.

טיפול משרד התרבות במשמעות המחויבות של תאטרון לאומי

בדיון ועדת המעקב מ-17.3.13 הודיעה מנכ"לית משרד התרבות דאז, גב' אורלי פרומן, כי "על המשרד [התרבות] לבחון האם נדרש לקיים דיון בנוגע לתכנים האומנותיים שמציג התאטרון בתוקף מעמדו כתאטרון לאומי".

הביקורת העלתה כי מעבר להצהרה זו לא פעל משרד התרבות בנושא.

טיפול מדור תאטרון בנושא התאטרון הלאומי

1. במאי 2013, לבקשת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, קיים מדור תאטרון דיון בנושא התמיכה הכוללת כפל התחשיב הבסיסי להבימה. בנייר עמדה שהוכן לדיון נכתב כך: "ננסה לבחון האם קיים שוני כלשהו במבנה האמנותי, הרפרטואר וכו' בין הבימה לשאר התיאטרונים הרפרטואריים? דומני שהתשובה לכך הינה חד משמעית-לא". הנייר סוקר את הרפרטוארים של תאטרוני הבימה, הקאמרי, בית ליסין, החאן, חיפה ובאר שבע, וקובע כי "כמעט ולא ניתן למצוא שוני, לא בכמות המחזות המקוריים, המחזות הקלאסיים, מבנה הלהקות, שמות הבמאים ואו שחקנים בין התיאטרונים השונים. לא מצאנו גם כל פעולות נוספות שעשתה הבימה בשנים האחרונות שתייחד אותה כתאטרון לאומי משאר התיאטראות כגון: תמיכה בתיאטרוני הפריפריה המתארחים בת"א, תרומה מיוחדת לקהילה אחרת מזו הקיימת בתיאטרונים אחרים,

אימוץ קבוצות תיאטרון או עידוד להקות חובבים והקצאת אחד האולמות לשם כך". הועלה כי לא היה המשך לדיון זה באותה עת.

2. רק במאי 2015, קיים מדור תיאטרון דיון עקרוני נוסף בנושא והועלתה בו השאלה מה המשמעות של תיאטרון לאומי - האם הוא אמור לייצג תרבות לאומית/ממלכתית? חלק מתרבות יהודית-ישראלית מתהווה? האם הוא אמור להיות דגל לעידוד יוצרים מבוגרים? צעירים? האם הוא אמור להיות מעין "בית לורדים"?

להלן הדעות שהושמעו במהלך הדיון: "אנו עדים לכך שכבר [בדיון בממשלה] בשנת 1958 נציגי הממשלה חששו מחומרים מסחריים. הם ביקשו תיאטרון השומר על תכנים. המילה לאומי מחייבת התנהלות השונה מיתר התאטרות. נכון להיום אין זה כך ואנו חייבים לתקן את העיוות. במצב הנוכחי יש לבטל את התשלום הכפול לתאטרון"; "טקסט ישיבת הממשלה מ-58 הוא טקסט מכונן. השר משה כרמל נתן את דברי הטעם שהעיקר הוא העתיד: מחזות מקוריים, קלסיקה יהודית, תנ"ך, איכות, חזון"; "אסור לו להיות תיאטרון מגויס, הוא צריך להיות קטר מוביל, פרוץ דרך, חדשני"; "הבימה לא יכולה להיות בשני העולמות: לקבל מקדם ייחודי גבוה ולהתנהל כשאר התאטרות". אחת מחברי מדור תיאטרון פירטה מדינות שיש בהן כמה תאטרות לאומיים, והוסיפה כי "תיאטרון לאומי לא חייב להיות אחד ובוודאי אם היחיד אינו שונה מהשאר"; חברי מדור אחרים הוסיפו: "הגיע הזמן לעשות סדר... הבימה נהנה מחוסר שוויון שאין לו בסיס"; "יש לבנות מודל לגוף מרכזי המטביע את חותמו ולא, יש לתת לשאר התאטרות הזדמנות להתחרות על התואר"; "הבימה זכתה בתואר בגלל עברה. הרבה שנים הבימה הצדיקה את השם לאומי. חלה הידרדרות. יש לדרוש מהבימה מחויבות לשם. להצגותיה חייב שיהיה רף"; "התיאטרון צריך לתת ביטוי לשינויים תרבותיים באוכלוסייה, שילוב מחזאים מהגרים, שילוב שפות".

מדור תיאטרון החליט לקיים דיון נוסף, לשם ניסוח המלצות בעניין זה למשרד התרבות. ברם, אף על פי שמדובר בנושא עקרוני, לא התקיים דיון כזה עד למועד סיום הביקורת.

הביקורת העלתה כי למעט הדיון במאי 2015 במדור תיאטרון, לא דן משרד התרבות במשמעות המושג "תיאטרון לאומי", לא הגדיר מה נדרש ומצופה ממנו על מנת ליחד ולהצדיק את מעמדו, וממילא לא קבע מדדים לבחינת עמידתו ביעדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התרבות, בשיתוף מועצת התרבות ובתיאום עם משרד המשפטים להגדיר מה נדרש מהבימה כיעדים וכתפוקות שיתאימו למטרות שקבע בית המשפט העליון בתקנון כדי להצדיק את התואר תיאטרון לאומי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היזמה של מועצת הנאמנים לדון ב"חזון" הבימה כתאטרון לאומי הנה מבורכת. יחד עם זאת, היא אינה מייתרת את אחריותם של הגורמים הממלכתיים ומועצת התרבות לדון בנושא, לקבוע קריטריונים, ולבדוק שהתיאטרון עומד ביעדים ובמדדים שנקבעו כהצדקה לתוארו.

משרד התרבות מסר בתשובתו מדצמבר 2015 כי "מעמדו של תיאטרון לאומי אינו קשור להצלחתו בעמידה ביעדים כאלה או אחרים". עוד מסר כי בימים אלה מועצת התרבות ומדור תיאטרון בה ממונים את הדיון לגבי מעמדו של הבימה כתאטרון לאומי, וכי בדצמבר 2015 הוכן מסמך המהווה טיוטה ראשונית של המלצות המדור. לדעת חברי המדור, "התיאטרון הלאומי בארץ צריך לשמש דוגמה ומופת להתנהלותו של מוסד תיאטרוני מכל היבט שהוא, בחזקת 'מגדלור' או 'הלום שבכתר', ולהירתם לקידום של יעדים תיאטרוניים ולאומיים מן המעלה הראשונה", והם מונים שורה של צעדים אשר ייתנו תוכן קונקרטי למעמד זה. כן הם קבעו ישיבות נוספות להמשך הדיון, והזמינו אליהן מומחים בתחום.

משרד התרבות בתשובתו מפרוואר 2016 מסר כי מעמדו של תאטרון הבימה כתאטרון הלאומי של ישראל הוא היסטורי וסימבולי המבוסס על מצוינות במשך דורות. אין מדובר בתחרות המבוססת על פרמטרים כמותיים וההכרה בו כתאטרון לאומי אינה קשורה לניקוד או לגובה התמיכה אותה יקבל מכוח מבחני התמיכה. לפיכך השוואת היקפי הפעילות אינה רלוונטית. המשרד הוסיף כי הוא ער לביקורת על הישגיו האמנותיים של התאטרון וכי עם מינוי מועצת נאמנים חדשה תינתן הדעת על שיפור הרמה האמנותית לרמה הראויה לתאטרון לאומי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי גם אם ההכרה בהבימה כתאטרון לאומי מבוססת על מעמדו הסימבולי ועל הישגיו לאורך השנים, יש לצקת תוכן ממשי למושג זה. היקפי פעילותו מול היקף התמיכה בו הם מדד ליעילותו הכלכלית ואיכות ההצגות המועלות בו הוא מדד להישגיו האמנותיים, במסגרת זאת יש מקום לבחון את הישגיו האמנותיים בהשוואה לתאטראות אחרים בהתייחסות אליו כתאטרון לאומי. לפיכך יש לשאוף לשפר את שניהם. כל זאת מבלי להתערב בתכנים.

התמיכה הכספית של משרד התרבות בהבימה כתאטרון לאומי

בהחלטת הממשלה מ-1958 הוחלט כאמור "לייחד להבימה תואר כבוד ממלכתי 'תאטרון לאומי'... להקציב להבימה החל משנת 1958 ואילך, מענק כספי שנתי של מאה אלף ל"י".

התאטראות בישראל מקבלים תמיכה ממשלתית בהתאם למבחני התמיכה במוסדות תרבות בתחום התאטרון. מבחני התמיכה נקבעו כאמור ב-2005 על ידי משרד התרבות באישור היועמ"ש וכוללים 11 פרמטרים וכך נקבע בהם: "ואולם תאטרון הבימה, שמעמדו הוא כמעמדו של תאגיד מוסדי אשר ממשלת ישראל היא בעלת מחויבות כלפיו, יהיה זכאי בשלב זה [השלב בתהליך קביעת הניקוד של מוסד הציבור] לתמיכה שהיא כפל התחשיב הבסיסי שנתקבלה לגביו". יצוין כי הבימה היא התאטרון היחיד הנזכר בשמו במבחני התמיכה והיחיד שהוחרג בחישוב התמיכה (כפל התחשיב הבסיסי). על פי חריגה זו מקבלת הבימה תמיכה נוספת של כ-8 מיליון ש"ח לשנה.

בדיון שנערך ב-9.12.13 במדור תאטרון, דווח כי הממונה על מבחני התמיכה במחלקת ייעוץ וחקיקה בלשכת היועמ"ש (להלן - הממונה על מבחני תמיכה) ביקש הבהרות לגבי התמיכה החריגה הניתנת להבימה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משך התקופה, העולה על שנתיים, מאז הוחל בכדיקת נושא כפל התחשיב הבסיסי בהבימה, הנו רב מדי, וכי השיהוי הממושך הגורם לאפשרות של הנצחת המצב הלא שוויוני שאינו מוצדק. לפיכך מן הראוי כי כלל הגורמים הנוגעים בדבר יפעלו בנחישות ובדחיפות לסיים את תהליך הבדיקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015, מסר הממונה על מבחני התמיכה כי הוא פנה למשרד התרבות בבקשה להבהיר את הצדקת התמיכה העודפת בתאטרון הבימה, הנובעת מהגדרתו הייחודית, וכי בחינת הסוגיה טרם הסתיימה. בתשובתו מפרוואר 2016 הוא מסר כי "טרם נקבעה במשרדנו עמדה משפטית סופית אשר לעצם היות כפל התחשיב הבסיסי עולה כדי יצירת מצב לא שוויוני. לפיכך, לא ניתן לקבוע כי מדובר על שיהוי בטיפול".

משרד התרבות בתשובתו מדצמבר 2015 מסר כי "קביעת כפל התחשיב הבסיסי להבימה... נועדה להבטיח לתיאטרון תמיכה ראויה, המבטאת גם את מחויבות המדינה לתיאטרון הלאומי שלה. תמיכה זו נועדה להבטיח את עצמאותו וחוסר תלותו במוסדות העירוניים... תמיכה זאת הינה חיונית לצורך הבטחת מעמדו של התיאטרון הלאומי, ואין בה פגיעה בשוויון ביחס למוסדות אחרים". בתשובתו מדצמבר 2015 הוא מסר כי "בכוונת משרד התרבות לקיים דיון מעמיק ומקיף על נושא מעמדו של תיאטרון הבימה כתיאטרון לאומי, לרבות התקציבים הדרושים לשם כך. לשם כך אף נקבע דיון בראשות שרת התרבות והספורט".

התיאטרון בתשובתו מדצמבר 2015 מסר כי בכוונתו להשתתף באופן פעיל בהליך הדיונים שנקבע בהשתתפות נציגי משרד התרבות ונציגי התאטרון, שנושאו "תיאטרון הבימה כתיאטרון לאומי", וכי התאטרון "ישאף... לאיכות ומצוינות ולקיום כל הדרישות שיוגדרו בפניו כתיאטרון לאומי".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהמשך להגדרת מהותו של תיאטרון לאומי על מועצת התרבות והמשרד בתיאום עם משרד המשפטים לקבוע את היעדים והתפוקות המצופים מהבימה ובהתאם את התמיכה שתקבל מהמדינה לשם כך. ללא קביעת יעדים ותפוקות מוגדרים, התואמים את המטרות שנקבעו בתקנון החל"צ, תשלום תמיכה הכולל כפל תחשיב בסיסי בא בסופו של דבר על חשבון התמיכה בתאטרות האחרים הנתמכים על ידי משרד התרבות, ללא כל הצדקה מפורשת.

משברים והסכמי הבראה שנחתמו לאורך השנים

תיאטרון הבימה, שפועל ברציפות מאז מועד הקמתו ב-1917, ידע במהלך השנים כמה משברים ניהוליים וכספיים שהובילו לחתימה על כמה הסכמי הבראה. במסגרת ההסכמים העבירה המדינה לתיאטרון עשרות מיליוני שקלים לשם סיוע והבראה. למרות הסיוע הכספי, לא עמדה הנהלת התיאטרון במלוא היעדים שנקבעו בהסכמי הבראה, ובמועד סיום הביקורת עדיין לא נפתרה בעיית הגירעון הצבור של התיאטרון, וקיים ספק לגבי היכולת לשמור על איזון תקציבי ארוך טווח והפעלה שוטפת וסדירה שלו לאורך זמן. להלן הפרטים:

הסכם הבראה מ-1995

קשיים כספיים וגירעון צבור - שהגיע ב-1995 ל-28.7 מיליון ש"ח - שלא אפשרו את המשך תפקודו של התיאטרון ומילוי המטרות שלשמן הוקם הובילו להתפטרותם של חברי מועצת הנאמנים. עקב הגירעון החליט בית המשפט המחוזי בתל אביב ב-31.8.95 לקבל את בקשת ממשלת ישראל למנות את הנאמן הציבורי כנאמן יחיד לתיאטרון ולהורות על הקפאת ההליכים המשפטיים נגדו. ב-31.10.95 נחתם הסכם הבראה (להלן - הסכם הבראה הראשון) בין הממשלה ובין הנאמן הציבורי והנהלת התיאטרון, ולפיו העבירה הממשלה לתיאטרון (במסגרת תמיכה בגופי תרבות במצוקה) סיוע בתמורה לביצוע צעדי ייעול בסכום של 15.7 מיליון ש"ח. זאת, נוסף על הלוואה בסך 12 מיליון ש"ח שניתנה לו שנה קודם כחלק מתכנית סיוע והבראה. בהסכם הבראה הראשון לא נקבע מה יהיה משכו של ההסכם, אך החזר החוב של התיאטרון לממשלה נפרס עד שנת 2006.

מטרות הסכם ההבראה הראשון היו "הפעלה שוטפת של התאטרון באופן תקין ולטווח ארוך... פתרון הגרעון הצבור של התאטרון ופעולה של התאטרון באיזון תקציבי לאורך זמן, תוך שמירה על יחודו כתאטרון הלאומי של מדינת ישראל".

בהסכם ההבראה הראשון נקבע כי הנאמן הציבורי יפעל להקטנת הגירעון הצבור המוכר של התאטרון בהיקף של 12.1 מיליון ש"ח; כי הוא ינהל משא ומתן עם הנושים בדבר הפחתה, ויתור או מחיקה של חוב התאטרון להם; כי הוא יפעיל תכנית להפחתת השכר לעובדים וצמצום מצבת כוח האדם; וכי הוא יפעל לצמצום ההוצאות בסעיפי הפקות ותפעול ולהגדלת בסיס ההכנסות.

כן נקבע בו כי הממשלה תקים ועדת המעקב המשותפת למשרדי האוצר והתרבות, שתפקידה לעקוב ולפקח אחר ביצוע ההסכם, ובכלל זה לאשר שינויים שיידרשו. ועדת המעקב מורכבת כאמור ממנכ"ל משרד התרבות כיו"ר הוועדה, סגן הממונה על התקציבים וסגן החשכ"ל במשרד האוצר. בהסכם ההבראה הראשון נקבע גם שהממשלה תמנה לתאטרון רואה חשבון שתפקידו פיקוח ובקרה על ביצוע ההסכם, ומאז ועד היום מלווים את תכניות ההבראה של התאטרון רואה חשבון או חשב מטעם ועדת המעקב.

דוח רואה החשבון המלווה שהוגש ב-2006 קבע כי "בשנת 2004 לא המשיך התיאטרון בתהליך ההתייעלות ולא שמר על ההישגים שהשיג בשנת 2003. מצד אחד הכנסותיו פחתו, ומנגד - הוצאותיו בגין כל הצגה עלו. במהלך שנת 2005 הצליחו המנהלים הזמניים להעלות במידה ניכרת את רמת ההכנסות של התאטרון. אולם הצלחה זו הושגה במחיר הגדלת ההוצאות בהיקף ניכר, תוך פריצת מסגרת התקציב, יצירת גרעון תפעולי, ופגיעה מוחשית בתזרים המזומנים, וכל זאת מבלי שהובא בחשבון הצורך לעמוד בפירעון הלוואת הממשלה". הועלה כי בכל אחת מהשנים 2012-2002 ציינו רואי החשבון אזהרת "עסק חיי" בדוחות הכספיים של הבימה. משמעות האזהרה היא הטלת ספק בהמשך קיומו של התאטרון כ"עסק חיי".

הסכם ההבראה מ-2011

ב-2008 אישר כאמור בית המשפט העליון את כתב ההקדש ותקנון החל"צ, וב-2009 אושר הרכב הוועדה הבוחרת. ב-2010 מונתה מועצת נאמנים והסתיימה כהונת הנאמן, אשר מצאה ב-2011 כי לתאטרון חוב בהיקף של כ-42 מיליון ש"ח - למעלה משני שלישים מהיקף פעילותו.

על רקע מצבו הכספי הקשה של התאטרון, לרבות החוב הנזכר (בהיקף של 42 מיליון ש"ח) כ-25 מיליון ש"ח לממשלה, כ-4 מיליון ש"ח לבנקים וכ-13 מיליון ש"ח לספקים), אזהרת "עסק חיי" ומצוקת תזרים המזומנים, נחתם ב-11.10.11 הסכם הבראה נוסף בין הממשלה לבין ההקדש (להלן - הסכם ההבראה השני). ההסכם נועד לפתור את בעיית הגירעון העצום של התאטרון, את מצוקת תזרים המזומנים ואת בעיית החובות ליוצרים וספקים. נקבע כי תוקפו יפוג ב-31.12.13, ובמסגרתו נדרש התאטרון לפטר עובדים, לקצץ באופן רוחבי בשכרם של העובדים האחרים, להנהיג שורה של קיצוצים ולמנות חשב מלווה. כן נקבע בו כי ממשלת ישראל תעמיד לרשותו סיוע כספי בסכום של 6.5 מיליון ש"ח, בכפוף להתייעלות שתתבטא בצמצום הוצאות שכר ופיטורי עובדים, בהפחתת יתרות חוב לספקים, בעליית ההכנסות מחסויות ו/או קיצוץ בעלויות התפעול. כמו כן, נקבע כי הממשלה תוותר לתאטרון על חוב בסך 18.5 מיליון ש"ח, ומשרד האוצר התחייב להעמיד לרשותו תקציב לשיפוצים והצטיידות. התאטרון התחייב לפעול באיזון תקציבי שוטף במהלך תקופת ההסכם.

בשל מצבו הכספי הרעוע של התאטרון והיקף חובותיו ביחס לתקציבו, החליטו רואי החשבון שערכו את הדוחות הכספיים לציין הערת "עסק חיי" גם בדוחות הכספיים של 2012. בהערה זו צוין כי "קיים גרעון בהון בהיקף של 30 מיליון ש"ח, גם עם מימוש מלוא הסכם ההבראה קיים גרעון

בהון החוזר... בסביבות 23 מיליון ש"ח, ו"כמו כן, יש תזרים מזומנים שלילי. לכן הערת עסק חי ל- 31.12.12 עומדת בעינה".

1. תוקפו של הסכם ההבראה השני הותנה בכך שהתאטרון יקבל הלוואה ממוסד בנקאי בסך 6.5 מיליון ש"ח, בתוך 60 ימים ממועד חתימתו.

בסיכום דיון ועדת המעקב מ-11.1.12 נכתב כי מתשובת התאטרון מ-28.12.11 ומעדכונים שוטפים שהוא העביר לה ולמשרד התרבות עולה כי הוא קיבל אישורים עקרוניים מתאגידי בנקאיים להלוואה האמורה. אולם במכתב מ-1.3.12 לשרת התרבות דאז כתבו חברי מועצת הנאמנים כי התאטרון לא הצליח לקבל הלוואה בנקאית בסך 6.5 מיליון ש"ח ממוסדות בנקאיים שפנה אליהם. עוד כתבו כי "במהלך המו"מ... התנגדנו באופן נחרץ לדרישת המדינה שסעיף יסודי של הסכם זה יהיה מחויבותו של התאטרון לגייס אשראי בנקאי בסך 6.5 מיליון ש"ח".

2. בישיבת ועדת המעקב במאי 2012 מסר רואה החשבון המלווה, שכיחן בתפקידו עד סמוך לאותה עת מטעם ועדת המעקב, עדכונים שלפיהם התאטרון חורג ממסגרת האשראי שאישר לו הבנק, כי קיימים עיכובים משמעותיים בתשלומים לספקים ובעיקר ליוצרים ושחקנים, וכי ישנו פיגור בתשלום ליוצרים מחו"ל. עוד מסר כי התאטרון "לא ביצע את צעדי ההתייעלות שנדרש להם במסגרת תכנית ההבראה".

בהתחשב במצבו הקשה של התאטרון, החליטה ועדת המעקב כבר באותו מועד כי המדינה תעביר לתאטרון מקדמת סיוע בסך 2 מיליון ש"ח, על חשבון הסיוע שסוכם עליו בהסכם ההבראה השני. הסכום הועבר לתאטרון מתקנה "שימור רצף פעילות"²². עוד סוכם כי במקביל להעברת הסיוע ימונה חשב מלווה חדש כהגדרתו בהסכם ההבראה השני, תפקיד שלא היה מאויש באותה עת.

3. בסופו של דבר לא בוצע הסכם ההבראה בשל סירובם של המוסדות הבנקאיים להעמיד לתאטרון הלוואה בסך 6.5 מיליון ש"ח. שנדרשה כתנאי בסיסי לביצוע ההסכם.

לסיכום, למרות הדיווח של רואה החשבון המלווה דאז, בישיבת ועדת המעקב בינואר 2012, שלפיו התאטרון "לא ביצע את צעדי ההתייעלות שנדרש להם במסגרת הסכם ההבראה", ואף על פי שהתאטרון לא עמד בתנאי ההכרחי שהוצב לו ולא קיבל הלוואה בנקאית, העבירה לו המדינה סיוע בהיקף של 2 מיליון ש"ח על חשבון סכום הסיוע שנקבע בהסכם ההבראה השני, שכלל לא יצא לפועל.

הבימה בתשובתה מדצמבר 2015 מסרה כי "הסכם ההבראה... לא בוצע בשל הדרישה הבלתי סבירה שהוצבה לתאטרון בדבר גיוס הלוואה ממוסד בנקאי כתנאי לביצוע ההסכם. הואיל והסכם ההבראה לא בוצע, לא יכול היה התאטרון לבצע את צעדי ההתייעלות שנקבעו במסגרתו".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הבימה כי מדובר בהסכם שעליו היא חתומה, ומכאן שהטענה כי מדובר בדרישה לא סבירה אינה מקובלת. נוכח מצבה הכספי החמור היה עליה לבצע צעדי התייעלות לאלתר, גם כשהסכם ההבראה לא יצא אל הפועל משום שלא יכלה לגייס הלוואה ממוסד בנקאי. העובדה שלא ננקטו צעדי ההתייעלות הנדרשים הביאה להחמרה נוספת במצבו הקשה של התאטרון.

22 תמיכה המיועדת למוסד תרבות בשל האילוץ לפעול פרק זמן מסוים מחוץ למבנה הקבע.

הסכם ההבראה מ-2012

ב-23.12.12 נחתם הסכם הבראה נוסף בין ממשלת ישראל לבין הבימה כחל"צ, שהחליף את הסכם ההבראה השני מ-2011 אשר לא יצא לפועל. גם הפעם הסכימו ביניהם הצדדים כי מטרת ההסכם הן "הבטחת מילוי מטרת התאטרון, הפעלה שוטפת של התאטרון, פתרון הגירעון הצבור של התאטרון וכן פעולה של התאטרון באיזון תקציבי לאורך זמן..." הסכם ההבראה השלישי (להלן - הסכם ההבראה מ-2012) קבע שהחשב המלווה ומנכ"לית התאטרון הם מורשי החתימה על התחייבויות מטעם התאטרון. עוד נקבע בו כי תוקפו עד 31.12.14. במסגרת ההסכם קיבל על עצמו התאטרון התחייבויות בתחומים רבים, ובכלל זה קבלת הלוואה מתאגיד בנקאי זאת כתנאי לקבלת סיוע כספי מהמדינה (בדרך של מענקים, הלוואות ומחיקת הלוואה), בהיקף של 23.8 מיליוני שקלים.

במסגרת הסכם ההבראה מ-2012 הצהיר התאטרון כי נכון ל-31.8.12 סך "החוב הצבור" שלו עומד על 26.23 מיליון ש"ח וסך "החוב המוכר לטיפול" עומד על 13 מיליון ש"ח.

הבימה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 הדגישה כי "ערב חתימת הסכם ההבראה... היה התאטרון על סף חדלות פירעון", וכי "דירקטוריון החל"צ... סבר, שאם לא תינקט פעולה מיידית לשינוי פני הדברים, התאטרון יתפורר, יקרוס ויסגר". בתשובתה מפרברואר 2016 הוסיפה הבימה כי "נוכח הקשיים החריפים בהם היה שרוי התאטרון אשר ערב חתימת ההסכם על סף קריסה, והואיל וההסכם היה המוצא היחיד אשר עמד בפני התאטרון שיכול היה לאפשר לו להמשיך בפעילותו הרציפה ובעשייה האמנותית, קיבלו חברי מועצת הנאמנים והדירקטוריון בחירוק שיניים החלטה אחראית ומושכלת להתקשר בהסכם ההבראה על כל קשייו, שכן זהו הצעד היחיד שיכול היה לאפשר את המשך העשייה האמנותית... ולמנוע את סגירתו לאלתר".

החשב המלווה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר כי כמה ימים לאחר כניסתו לתפקידו, "ולאחר שבחנתי את מסמכי הנהלת החשבונות והנתונים הכספיים של התאטרון, התברר לי כי היקף החובות המטופל בתוכנית ההבראה נמוך במעל 10 מיליון ש"ח מהיקף החובות בפועל". עוד מסר כי הוא מיהר להציג את הנתונים בפני אנשי החשכ"ל, וכי למרות הפערים הגדולים בהיקף ההתחייבויות הוא התבקש על ידיהם "להמשיך ולפעול במסגרת התוכנית הקיימת מאחר ולא יבוצעו שינויים כלשהם בתוכנית". לאישוש טענתו בדבר היקף החובות, הוא צירף לתשובתו תרשומת משיחה עם רכז משרדים חברתיים בחשכ"ל דאז שאישר את דבריו אך הוסיף כי הוא אינו זוכר את היקף החובות עליו דובר. יחד עם זאת, החשב המלווה לא הציג בפני נציגי משרד מבקר המדינה נתונים כספיים המבססים את גרסתו. בתשובתו הוסיף כי "בדיקת הלימה בין תכנית הבראה למצבו הכספי האמיתי של התאטרון... הייתה מעלה כי תכנית ההבראה שנחתמה אינה תואמת את מצבו הכספי של התאטרון וממילא נידונה לכישלון מראש".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהחשב המלווה יתריע בכתב בפני נציגי החשכ"ל על כך שלדעתו לא יהיה אפשר להשיג את מטרת ההסכם ההבראה מ-2012 - גם אם היקף החוב היה כפי שנרשם בהסכם ועל אחת כמה וכמה כשהתברר לו לדבריו, שהיקף החוב גדול יותר - דבר שהוא לא עשה. משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה על כך שקבלת כספי הסיוע מהממשלה, למרות הערכתו שהתאטרון לא יצליח לקיים את מלוא התחייבויותיו כפי שסוכמו ואושרו בהסכם ההבראה מ-2012, היא בלתי ראויה. מנגד, ראוי היה שנציגי החשכ"ל - המשמש כ"שומר סף" לעניינים אלה - יבדוק לעומק וביסודיות את טענתו של החשב המלווה, יעמוד על היקף הגירעון המדויק של הבימה ויבחן באיזו מידה הסכם ההבראה מ-2012 והשקעות המדינה אכן יכולים לחלץ את התאטרון מהמשבר הכספי שאליו נקלע, דבר שלא נעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון דאז ולמנכ"לית התאטרון כי הוא רואה בחומרה את העובדה שחתמו על הסכם ההבראה מ-2012 - הסכם המהווה התחייבות בפני הממשלה - בידיעה מראש שלא ניתן יהיה לקיים את מטרתיו ויעדיו, לרבות פתרון הגירעון הצבור.

עמידת הבימה בהתחייבויותיה על פי הסכם ההבראה מ-2012

1. טיפול בחוב: התאטרון התחייב להציג בתוך 15 יום מחתימת ההסכם אישור מתאגיד בנקאי על קבלת הלוואה לשש שנים בהיקף שלא יפחת מ-3 מיליון ש"ח, וכן אישור על הגדלה זמנית של מסגרת האשראי לגובה 2 מיליון ש"ח. בהסכם נקבע כי אם "לא יציג התאטרון את האישור האמור, יבוטל ההסכם".

בישיבת ועדת המעקב מפברואר 2014 דיווח החשב המלווה כי חוב התאטרון לבנק הראשי שהוא עובד עמו עומד על 7.8 מיליון ש"ח - ולא 6.5 מיליון ש"ח כפי שהיה במועד חתימת ההסכם. עוד דיווח כי התאטרון לא קיבל הלוואה לטווח ארוך להקטנת החוב השוטף. גם בפגישה אצל מנכ"לית משרד התרבות בנובמבר 2014 דיווח החשב המלווה כי חוב התאטרון לבנק עומד על 7.8 מיליון ש"ח.

התאטרון לא הצליח לקבל מהבנקים את הלוואה שעליה התחייב במועד, ולא הצליח לקבל את הסכמת הבנק הראשי להגדלת מסגרת האשראי. הגם שההתחייבויות האלה היו תנאים בסיסיים לביצוע הסכם ההבראה, ומדובר בהפרה יסודית של ההסכם לא נקטה ועדת המעקב את הצעדים שנקבעו בהסכם למקרים כאלה, לרבות ביטולו, ונתנה לתאטרון הזדמנות נוספת לעמוד בהתחייבויותיו. רק, לאחר כשנתיים מהחתימה על ההסכם, בסוף 2014, הצליח התאטרון להגיע להסדר עם אחד הבנקים לקבלת הלוואה בסך 3 מיליון ש"ח ולקבלת מסגרת אשראי נוספת בהיקף של 800,000 ש"ח בלבד - ולא בהיקף של 2 מיליון ש"ח כפי שהתחייב בהסכם.

2. הפחתת החוב לספקים: כאמור, בהסכם ההבראה התחייב התאטרון להגיע להסדרים עם הספקים השונים בדבר הפחתה, ויתור או מחיקת חובות בהיקף של 1.8 מיליון ש"ח. התאטרון דיווח לוועדת המעקב כי השיג הסכמות מספקים למחוק חובות בהיקף של יותר מ-3 מיליון ש"ח. זאת, כאשר לחלק מהספקים נמחקו חובות בהיקף של עד שליש מהסכום המקורי.

התאטרון עמד ביעד הקיצוץ לספקים, אולם הוא דיווח כי ישנם ספקים שטרם בוצע עמם הסדר. בישיבה אצל מנכ"לית משרד התרבות בנובמבר 2014 דיווח החשב המלווה כי "טרם נפרעו כלל ההתחייבויות לספקי התאטרון".

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת עוד נותרו ספקים שהתאטרון חב להם כספים וטרם הגיע עמם להסדר חוב, בסכום כולל שאינו ברור. יתר על כן, לתאטרון חובות הרשומים במאזן בסעיף "אמנים, סופרים וספקים אחרים" - "עובדים ומוסדות בגין שכר" (מס הכנסה, ביטוח לאומי, קופות פנסיה, גמל, השתלמות, ארגוני עובדים מייצגים ואחרים) בהיקף של מיליוני שקלים. זאת כאשר על פי הסדרי החוב שנחתמו עם התאטרון חלק מהתשלומים הוא ישלם עד 2016 ואף עד 2017. (פירוט החובות וההסדרים עם מס הכנסה, ביטוח לאומי, פנסיה, קופות גמל וההסתדרות הכללית - לגבי ראו להלן בפרק חובות התאטרון לקופות עובדים ולרשויות המס).

החשב המלווה בתשובתו מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה מסר כי "התשלומים לספקים ונותני שירותים נעשים במרבית המקרים בניגוד להסכמים עימם. לתאטרון חובות עבר שטרם טופלו. לאור המצוקה התזרימית, התאטרון אינו פונה להסדר חובות אלו שממילא אין ביכולתו לשלמם. יחד עם זאת, לאור ייצוב התאטרון בשוטף ועצירת ההפסדים השוטפים, התאטרון מצליח להתמודד עם חובות העבר ולהקטינם בהדרגה אם כי בצורה מוגבלת, כאשר הקטנת הגרעון תאריך להערכת מספר שנים".

מתשובת החשב המלווה עולה כי חובות העבר שלא שולמו ימשיכו להיות חוב כספי צבור כבד שאין ביכולתה של הבימה להתמודד עמו, גם לאחר שקיבלה סיוע כספי במסגרת הסכם ההבראה.

3. טיפול בחובות לשחקנים, יוצרים וספקים: במהלך השנים נקלעה הבימה למצבים שבהם לא יכלה לשלם במועד שכר לשחקנים, עובדים, יוצרים וספקים. בהתאמה, התקבלו במשרד התרבות תלונות משחקנים, יוצרים וספקים על אי-העברת תשלומים מהתאטרון.

לאחר חתימת הסכם ההבראה, פעלו הנהלת התאטרון והחשב המלווה לבצע הסדרי חובות מול השחקנים, היוצרים והספקים האמורים. כאמור, התאטרון דיווח כי במסגרת ההסדרים הללו הוא קטין את גובה החוב ביותר מ-3 מיליון ש"ח וכי בוצע ארגון מחדש של החוב שנותר לחלק מהספקים.

בבדיקה אקראית של משרד מבקר המדינה של כמה חשבונות ספקים מחו"ל בלבד, אותרו חובות ישנים בהיקף של יותר מ-750,000 ש"ח.

במועד סיום הביקורת, טרם דיווחו הנהלת התאטרון והחשב המלווה למשרד התרבות ולוועדת המעקב על ביצוע הסדרי החוב עם כל השחקנים, היוצרים והספקים שלהם חייב התאטרון כספים. יצוין כי בחלק קטן מהמקרים הגישו בעלי החוב תביעה משפטית נגד התאטרון.

4. הגדלת הכנסות מחסויות: התאטרון התחייב להגדיל את הכנסותיו מחסויות, כך שיוכל להקצות 1.2 מיליון ש"ח נוספים לצורך פירעון החוב המוכר לטיפול. התאטרון דיווח לוועדת המעקב כי עמד ביעד הגדלת הכנסות מחסויות בשנים 2013-2014.

5. התחייבות להתייעלות - פיטורי עובדים: התאטרון התחייב לפטר 14 עובדים שתחיהם יוכל לקלוט עד שבעה עובדים בעלות מופחתת. זאת, כדי להביא להפחתת שכר שנתי בהיקף של לפחות 2.1 מיליון ש"ח. התאטרון הציג לוועדת המעקב נתונים מתוקנים, שלפיהם הפחתת השכר תהיה בהיקף של יותר מ-2.5 מיליון ש"ח. התאטרון עמד ביעד פיטורי העובדים, אם כי שניים מהעובדים שנכללו ברשימת הפיטורים היו מעבר לגיל פרישה, ולכן ההוצאה עבורם היא לא כשל מפורטים ולא ניתן לראות בהם מפורטים.

לצורך תשלום פיצויי פרישה הסכימה הממשלה להעמיד לתאטרון הלוואה בסך 3 מיליון ש"ח (ראו להלן, בסעיף על התחייבויות הממשלה על פי הסכם ההבראה מ-2012).

במקביל להודעת התאטרון על ביצוע הפיטורים, אישרה ועדת המעקב את ביצוע ההלוואה בסך 3 מיליון ש"ח והיא הועברה לתאטרון בשנת 2013. התאטרון היה אמור לפרוע את ההלוואה בשנים 2013-2014, אך בעקבות פנייתו דחתה ועדת המעקב את התשלומים וסוכם כי הוא יחל בפירעון ההלוואה בשנת 2015. לאחר פנייה נוספת של התאטרון בשנת 2015 סוכם על דחיית פירעון תשלומי קרן ההלוואה למאי 2016. בתחילת פברואר 2016 פנה התאטרון לסגן החשב הכללי באוצר בבקשה לדחות את פירעון ההלוואה ממאי 2016 לינואר 2018.

הבימה לא עמדה אפוא ביעד המתוכנן לפירעון ההלוואה שקיבלה - עד סוף 2014.

6. התחייבות להתייעלות - הפחתת שכר עובדי התאטרון ושכר פריילנסרים (ובכלל זה טאלנטים): התאטרון התחייב לבצע שינוי בתנאי ההעסקה של עובדיו החל ב-1.1.13, כדי שעלות השכר השנתית הכוללת בתקופת ההסכם תקטן ב-1.75 מיליון ש"ח ביחס לתקציב שנת הבסיס (2012). כן הוא התחייב להוריד את שכר הפריילנסרים (ובכלל זה השכר המשולם לטאלנטים) ולוודא שלא יעלה על 3,600 ש"ח בתוספת מע"מ להצגה, בין שהיו מועסקים לפני החתימה על הסכם ההבראה ובין שהעסקתם החלה אחריה.

ביולי 2013 דיווח החשב המלווה לוועדת המעקב כי נערכה הפחתה נוספת של 10% משכרם של הטאלנטים, וסוכם כי הוא לא יעלה על 3,240 ש"ח להצגה וכי החיסכון השנתי הצפוי מכך מוערך ב-400,000 ש"ח.

נראה אפוא שעלות השכר השנתי של התאטרון הייתה אמורה לרדת ב-4,650 אלפי ש"ח לשנה (ירידה מתוכננת של כ-12.5% ביחס לשנת הבסיס): 2,500 אלפי ש"ח בשל פיטורי עובדים, 1,750 אלפי ש"ח בשל הפחתת שכר לעובדים, ו-400 אלפי ש"ח נוספים בשל הפחתת שכר נוספת לטאלנטים.

אולם מהשוואת נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של 2014 לאלה של 2012 עולה שהיקף השכר לא ירד כמתחייב. להלן נתונים:

לוח 5

פירוט עלויות העבודה וההכנסות של הבימה מהופעות לשנים 2012-2014 (אלפי שקלים)

2014	2013	2012	
33,212	31,220	34,057	עלות העבודה ונותני שירותים
815	732	708	מכירה ופרסום - שכר עבודה ונלוות
2,169	2,661	2,325	הוצאות הנהלה וכלליות - שכר ונלוות
36,196	34,613	37,090	סה"כ הוצאה לשכר
47,773	41,652	49,540	סה"כ הכנסות מהופעות

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של התאטרון.

מהנתונים עולה כי סך כל הוצאות השכר ל-2014 הסתכמו ב-36,196 אלפי ש"ח - לעומת 37,090 אלפי ש"ח ב-2012. בפועל הסתכמה אפוא הירידה בשכר בין השנים 2012 ל-2014 בכ-900 אלפי ש"ח שהם כ-2.4% בלבד, ולא 12.5% כמתוכנן. זאת ועוד, ב-2014 נרשמה ירידה של 3.6% בהכנסות מהופעות (הרצות של הצגה) - מ-49,540 אלפי ש"ח ב-2012 ל-47,733 אלפי ש"ח.

התאטרון לא עמד אפוא ביעד הפחתת השכר בהתאם להסכם ההבראה.

הפחתת השכר בסכום שתוכנן, 4,650 אלפי ש"ח, הייתה אמורה להוריד את הוצאת השכר לסכום של 32,440 אלפי ש"ח ולגרום ליתרה של 17,100 אלפי ש"ח בין ההכנסות מהופעות להוצאה לשכר. בפועל, על פי הדוחות הכספיים ל-2014 עמדה היתרה על 11,577 אלפי ש"ח בלבד, דהיינו חוסר של 5,523 אלפי ש"ח. פער שלילי בלתי מתוכנן זה פגע בהכנסות של התאטרון והעמיד אותו בפני בעיה חדשה בתזרים המזומנים.

מנהל הכספים של התאטרון מסר כי הירידה המתונה בהוצאות השכר לעומת ההתחייבויות בהסכם ההבראה, מקורה בתשלומי שכר בשל העלאת המחזמר "גבירתי הנאוה".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הבימה כי אם העלאת המחזמר "גבירתי הנאוה" הגדילה את עלויות השכר, טבעי היה להניח שבמקביל לכך יגדלו ההכנסות מההופעות. אולם מהדוחות הכספיים עולה כי בפועל ירדו ההכנסות מההופעות בין השנים 2012 ל-2014.

נוסף להפחתת השכר לעובדים בהתאם להסכם ההבראה, הסכימו בכירי הבימה על הפחתת שכרם בשנת 2013 בשיעור של 10%. בתחילת 2014 החליטו להמשיך את ההפחתה לשנה נוספת. גם מועצת הנאמנים והדירקטוריון ויתרו על קבלת שכרם מאז מונו לתפקידם.

7. התייעלות - איזון תקציבי: התאטרון התחייב לפעול באיזון תקציבי שוטף לאורך תקופת ההסכם וגם לאחריה. זאת, ללא קבלת תמיכה נוספת מהממשלה מעבר לאמור בהסכם ההבראה ומהתמיכות שיינתנו לתאטרון בהתאם למבחני התמיכה במוסדות תרבות.

בדוחות הכספיים לשנים 2012-2014 הציג התאטרון איזון תקציבי שוטף, והחל בשנת 2013 הוסרה מחוות הדעת לדוחות הכספיים שלו הערת "עסק חי". ב-2012 הוא דיווח על עודף של 707,000 ש"ח, שהושג הודות לתמיכה של המדינה בסכום של 6.5 מיליון ש"ח, במסגרת ההסכם, מעבר לתמיכה השוטפת (בלעדיו היה הפסד של כ-5.8 מיליון ש"ח). ב-2013 נרשם עודף של כ-12.8 מיליון ש"ח, שהושג הודות להמרת הלוואה ישנה בסכום של כ-13.3 מיליון ש"ח למענק (בלעדיו היה הפסד של כ-485,000 ש"ח), וב-2014 הושג רווח תפעולי של כ-1.6 מיליון ש"ח.

מכאן ש-2012 הצליח התאטרון לשמור על איזון תקציבי שוטף וב-2014 אף רשם עודף של כ-1.6 מיליון ש"ח, אך זאת לצד חובות צבורים הרובצים עליו. זאת הודות למאמצים גדולים של מנכ"לית התאטרון והחשב המלווה.

8. הציטידות: בין השנים 2007-2011 עבר מבנה הבימה שיפוץ יסודי, באמצעות חברת בניין "הבימה" בע"מ, שכלל את הגדלת שטח המבנה על ידי תוספות ובנייה מחדש של חלקים מסוימים. עלות השיפוץ עמדה על 109 מיליון ש"ח, ומימונו נעשה מכספי עיריית תל אביב

והמדינה. במסגרת הסכם ההבראה התחייב התאטרון לממן ממקורות שאינם ממשלתיים את עלות ההצטיידות, שנאמדה בכ-10 מיליון ש"ח, לצורך חזרתו למשכנו הקבוע. רשימת הפריטים פורטה בנספח להסכם. ביולי 2013 דיווח החשב המלווה לוועדת המעקב כי מהלך ההצטיידות "בוצע - משולם באופן שוטף ממקורות עצמאיים (ללא מימון חיצוני)".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי חלק מהפריטים אשר החשב המלווה דיווח עליהם ביולי 2013 שהם בוצעו ממקורות שאינם ממשלתיים, מופיעים בבקשות לתמיכה בשיפוצים שהגיש התאטרון למשרד התרבות באוגוסט 2013. להלן הפרטים:

מערכת הגברת שמע לכבדי שמיעה באולם ברטנוב - 140,000 ש"ח, מערכת להקרנת כתוביות באולם רובינא - 60,000 ש"ח, מערכת להקרנת כתוביות לאולם מסקין - 60,000 ש"ח, מערכת להקרנת כתוביות לאולם ברטנוב - 80,000 ש"ח, מערכת להקרנת כתוביות לאולם הבימה 4 - 80,000 ש"ח, יישומים למערכת ייעודית לעיוורים - 30,000 ש"ח.

כל הפריטים האלה, אשר החשב המלווה דיווח עליהם כי בוצעו ממקורות עצמיים, מופיעים כאמור באותם סכומים, בבקשה שהגיש התאטרון למשרד התרבות לתמיכה, שאושרה לאחר מכן על ידיו.

בתשובת הבימה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 נמסר כי הנספח המפרט את פרטי ההצטיידות "נערך שנתיים לפני חתימת הסכם ההבראה"... וכי "לא עודכן בעת החתימה". יצוין כי גם חשבונות הרכישה שהעביר התאטרון לבדיקת משרד מבקר המדינה הן מנובמבר 2011, שנה ויותר לפני חתימת הסכם ההבראה. עוד נמסר כי "מספר פרטי ציוד בודדים מתוך רשימת ההצטיידות שבנספח... לא נרכשו... ובמקומם נרכש ציוד אחר", וכי "אין כל פסול בכך שבגין פרטי ציוד... שלא נרכשו... הוגשה בשלב מאוחר יותר בקשה לקבלת תמיכה".

החשב המלווה מסר בתשובתו: "הוסבר לי על ידי הנהלת התאטרון, כי בשנת 2011 נרכש ציוד מסוגים שונים כחלק מחזרתו של התאטרון למשכנו הקבוע בהיקף של למעלה מ-10 מיליון ש"ח... לאור האמור לעיל, דווח על ידי [ביולי 2013] לוועדת השלושה [המעקב] כי התשלומים בגין ההצטיידות נעשים ממקורות עצמיים של התאטרון".

הממצאים לעיל מעלים ספק בדבר מהימנות דיווח התאטרון והחשב המלווה, ועולה חשש שמא ניסתה הנהלת התאטרון לגלגל על משרד התרבות הוצאות שיפוצים שכבר בוצעו. משרד מבקר המדינה רואה התנהלות זו בחומרה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הבימה כי אין זה מתקבל על הדעת לצרף להסכם ההבראה נספח לא מעודכן, הכולל פרטי ציוד שבכוונת התאטרון לרכוש בשעה שאלה נרכשו כבר שנה לפני כן. מה גם שנתון זה לא מצוין בהסכם. לפיכך יש לראות בכך דיווח לא נאות. משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה כי לפני הדיווח לוועדת המעקב היה עליו לבדוק אם הציוד אכן נרכש בהתאם להסכם ומקורות שאינם ממשלתיים, ולא להסתפק בדברים שנאמרו לו.

9. התחייבות להנפקת דוחות: כמו בהסכמים הקודמים, גם בהסכם ההבראה מ-2012 נקבע כי התאטרון ידווח לוועדת המעקב, באופן קבוע ובמועדים שנקבעו, על התקדמות ביצוע ההסכם ועל מצבו הכספי והמינהלי - באמצעות כמה דוחות ביצוע שיוחדו לשם כך: דוח נתוני ביצוע מול תקציב; דוח עלות שכר עבודה לפי מקצועות, תפקידים

וסקטורים; דוח תזרים מזומנים (תקבולים ותשלומים); דוח תקורה (דוח רווח והפסד לפי הפקות); דוח בדבר התחייבויות תלויות; דוחות כספיים מבוקרים של השנה הקודמת שיועברו עד 30 ביוני בכל שנה ועוד (להלן - דוחות הביצוע). יצוין כי על פי הסכם ההבראה על החשב המלווה להעביר לוועדת המעקב רשימה של דוחות תקופתיים²³.

בישיבות ועדת המעקב בשנים 2013-2014, העלו הוועדה ונציגי משרד התרבות פעם אחר פעם את הטענה שהתאטרון לא מעביר להם את הדוחות המתחייבים על פי ההסכם ובמועדים שנקבעו לכך, וכי העדר הדוחות מונע מהם לקבל תמונת מצב אמיתית על מצב התאטרון ושבמצב כזה אי אפשר לבצע מעקב אחר יישום תכנית ההבראה. כן נמצא כי באותן ישיבות חזרה ודרשה ועדת המעקב מהתאטרון לספק לה דוחות ביצוע במועדים שנקבעו, מתוקף הסכם ההבראה, ואף התנתה את הסכמתה לדרשותיו בהעברת הדוחות כמתחייב. כמו כן ציינה ועדת המעקב בישיבותיה פעם אחר פעם את העובדה שהתאטרון מפר הפרה יסודית את תנאי ההסכם²⁴. הצעדים שנקבעו בהסכם להפרות כאלה הם ביטול ההסכם, דרישה להחזר התמיכה שניתנה לתאטרון ועוד. להלן פירוט:

מדוחות שהגיש החשב המלווה לוועדת המעקב, וכן מדוחות צוות הביקורת שהקימה ועדת המעקב לבחינה, ליווי ויישום תכנית ההבראה ועמידת התאטרון בהסכמים השונים עם הממשלה (להלן - צוות הביקורת) שהוגשו מעת לעת לקראת הדיונים, עולה כי התאטרון לא העביר את דוחות הביצוע בלוחות הזמנים שנקבעו, בניגוד להתחייבותו בהסכם ההבראה.

מטבלת השוואה שהכין צוות הביקורת בנובמבר 2013 לבחינת עמידת הבימה בהסכם ההבראה, עולה כי התאטרון לא עמד בתנאי ההסכם בסעיפים מסוימים מההווים הפרה יסודית: הסדרים לקבלת הלוואות מבנקים, הפסקת העסקת עובדים, הקטנת עלויות בגין העסקת עובדים; ובנושאים נוספים, כגון אי-עמידה בהסדר החוב מול המדינה ואי-העברת דיווחים על נתוני תקציב ותקבולים ותשלומים למשרד התרבות ולוועדת המעקב.

בטבלת השוואה נוספת שערך צוות הביקורת בספטמבר 2014, שוב צוין שהבימה לא עומדת בסעיפים שאי-ביצועם מהווה הפרה יסודית של הסכם ההבראה. בין השאר הוזכרו חריגה ממסגרת החוב המאושר, אי-לקיחת הלוואה לטווח ארוך לכיסוי החוב, עיכוב בתשלומים לעובדים שעבודתם הופסקה, ואי-העברת חלק מדוחות הביצוע למשרדי התרבות והאוצר.

מהאמור לעיל עולה כי הבימה לא עמדה במחויבותה על פי ההסכם להעביר, במועדים שנקבעו בהסכם, דוחות ביצוע אשר יעידו על עמידתו בתנאי הסכם ההבראה ועל מצבו הכספי. זאת אף על פי שחברי ועדת המעקב שבו ודרשו ממנה לקבל את הדיווחים בהתאם להסכם ואף התנו מתן הטבות מטעם המדינה בהגשתם. ואולם, חרף העובדה שהיעדר הדיווחים מנע מהם את היכולת לגבש תמונה אמיתית על מצב התאטרון וחרף העובדה שאי-תיקון ההפרה לאחר שניתנה לכך ארכה מהווה הפרה יסודית של הסכם, לא נקטו משרדי האוצר והתרבות את הצעדים המפורטים בו למקרים כאלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית התאטרון ולחשב המלווה, כי אף על פי שבישיבות ועדת המעקב הועלתה פעם אחר פעם הטענה שהם אינם מעבירים במועד את דוחות הביצוע, הם לא העבירו אותם כנדרש.

23 נספח א' להסכם 2012 - "סמכויות החשב המלווה".

24 על פי הסכם ההבראה, אי-העברת דוחות פיקוח ובקרה לא מהווה הפרה יסודית של ההסכם; על פי סעיף 50 להסכם ההבראה, הפרה חוזרת של הוראה שלא תוקנה, אף לאחר שניתנה לא ארכה, תיחשב הפרה יסודית שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי הסכם ההבראה הנושא באחריותו, וכי נושא אי-העברת הדוחות ליצירת תמונת מצב מלאה, ככלי ניהולי וככלי לפיקוח ובקרה על ההסכם עלה כמעט בכל ישיבות ועדת המעקב ובמכתבים נוספים, לכן אי אפשר לקבל את תשובתו.

משרד התרבות בתשובתו מדצמבר 2015 מסר בתשובתו כי "המשרד יקפיד כי התיאטרון והחשב המלווה יעבירו את כל המסמכים הנדרשים לפי ההסכם... לצורך קבלת החלטות בוועדת המעקב, לרבות כרטסת בקרה של הוצאות והכנסות לכל הפקה".

הביקורת העלתה כי בדוחות הביצוע וכן במכתבים שהעבירו מורשי החתימה - מנכ"לית התאטרון והחשב המלווה לוועדת המעקב, אין התייחסות לעובדה שהתאטרון לא מעביר לקופות הפנסיה, גמל והשתלמות וכן לרשויות המס ולביטוח הלאומי, לקופות פנסיה, גמל והשתלמות ולקופות העובדים תשלומים שניכה משכר העובדים ותשלומי מעביד (ראו פירוט בהמשך). זאת לבד מהדיווח הבודד ביולי 2013 על חובות לרשויות המס.

משרד מבקר המדינה מעיר למורשי החתימה - כי היה עליהם להציג לחברי ועדת המעקב את המצב הכספי לאשורו ובמלואו, ובאופן שיטתי, לרבות כל החובות לקופות העובדים, למס הכנסה ולביטוח לאומי, בהתאם לסמכויותיהם ותפקידיהם על פי הסכם ההבראה. התנהלותם של מורשי החתימה אינה תקינה לנוכח כללי מינהל תקין.

התחייבויות הממשלה על פי הסכם ההבראה מ-2012

הממשלה התחייבה להעמיד לתאטרון סיוע בסך 11.5 מיליון ש"ח, שמתוכם 6.5 מיליון ש"ח כמענק ו-5 מיליון ש"ח כהלוואה.

1. כספי המענק : המענק ניתן לתאטרון מכוח מבחני התמיכה למוסדות תרבות במצוקה. 3.5 מיליון ש"ח הועברו ב-14.11.12 כמקדמה לפני חתימת הסכם ההבראה, ו-3 מיליון ש"ח נוספים הועברו עוד באותה שנה ומיד לאחר חתימתו, ב-23.12.12, ולפני שהתאטרון פעל לקבל אשראי מתאגיד בנקאי כנדרש בהסכם.

על פי מבחני התמיכה ונוהל שר האוצר, על המוסד להגיש דוחות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון כתנאי לקבלת התמיכה. אולם הדוחות הכספיים של התאטרון לשנת 2011 אושרו ונחתמו רק באפריל 2013 והדוחות הכספיים ל-2012 אושרו ונחתמו רק בינואר 2014, מכאן שלתאטרון לא היו דוחות כספיים מאושרים כנדרש. חרף כך העביר משרד התרבות לתאטרון את כספי התמיכה ובכך פעל בניגוד למבחני התמיכה ובניגוד לנוהל שר האוצר.

יתרה מכך, על פי הסכם ההבראה התחייבה הממשלה להעביר את המענק לאחר שהתאטרון יציג אישור מהבנק על הלוואה ועל הגדלת מסגרת האשראי, הלוואות שהתאטרון לא קיבל במועד הנדרש. בהסכם נקבע כי אי-ביצוע סעיפים מסוימים, ובהם אי-קבלת אשראי מתאגיד בנקאי וסעיפים נוספים, יהווה הפרה יסודית שלו וכי בתגובה תהיה הממשלה רשאית על פי שיקול דעתה הבלעדי לנקוט צעדים מסוימים (תרופות). התרופות כוללות הפסקת העברת תשלומי תמיכה, ביטול ההסכם ודרישה להחזר התמיכה כולה או חלקה, חזרה מהחלטה להסדיר את חוב התאטרון כולו או חלקו - ובכלל זה קיזוז מכספי תמיכה עתידית ועוד.

באוגוסט 2013 הכין מנהל אגף תקציבים ותכנון במשרד התרבות מסמך שפירט את הסעיפים שהתאטרון לא עמד בהם במסגרת ההסכם; הוא לא קיבל הלוואות מתאגיד בנקאי, לא העביר למשרד התרבות ולוועדת המעקב דוחות ביצוע שוטפים כנדרש, ביקש סיוע ממשלתי במימון ההצטיידות לצורך חזרת התאטרון למשכנו הקבוע חרף הקביעה כי המימון יהיה ממקורות שאינם ממשלתיים ועוד. בדיון ועדת המעקב בנובמבר 2013 הוחלט כי לאור מצבו של התאטרון יינקטו כמה צעדים שיסייעו לו ליצור מקורות מימון

הביקורת העלתה שוועדת המעקב לא נקטה אף לא אחד מן הצעדים שנקבעו בהסכם ההבראה במקרה שיופר.

2. הלוואה נוספת: כאמור, מרכיב הסיוע השני שהועמד לרשות התאטרון הוא הלוואה נוספת בסך 5 מיליון ש"ח: 2 מיליון ש"ח "לצורך החזר הלוואת גישור שניתנה לתאטרון ע"י בנק" ו-3 מיליון ש"ח למימון תשלום פיצויים בגין פרישת עובדים.

בהסכם ההבראה נקבע כי סכומים אלה יועברו בתנאי שהחשב המלווה יאשר כי התאטרון עמד בכל התחייבויותיו, וכי הוא הפחית את החוב המוכר לטיפול בסכום השווה ל-6 מיליון ש"ח לפחות.

הבדיקה העלתה כי בפועל העבירה הממשלה לתאטרון 2 מיליון ש"ח עוד ב-2012, ימים ספורים לאחר חתימת הסכם ההבראה, מבלי שוודאה כי התאטרון עמד בתנאים שסוכמו ועוד לפני שהספיק לבצע ולו אחת מהפעולות שעליהן התחייב. 3 מיליון ש"ח נוספים הועברו במהלך 2013, בכפוף לדיווחי התאטרון.

3. החזר הלוואה הנוספת: בהסכם נקבע כי התאטרון יפרע את כספי הלוואה הנוספת, בסך 5 מיליון ש"ח, החל בשנת 2013. בהתאם, החל משרד התרבות לקזז את תשלומי החזר הלוואה מהתמיכה השוטפת בתאטרון.

א. בישיבת ועדת המעקב בנובמבר 2013 נמסר כי החוב "המתגלגל" של התאטרון גדל מ-7 מיליון ש"ח ל-11 מיליון ש"ח. לפיכך הוסכם לדחות את תשלומי פירעון קרן הלוואה ל-1.5.15, להחזיר לתאטרון את תשלומי הקרן בסך 570,000 ש"ח בגין הלוואה שניתנה לו ולגבות בגינה ריבית בלבד.

בישיבת דירקטוריון הבימה מינואר 2014 מסר יו"ר הדירקטוריון כי בפעולות אלה יש הקלה בהיקף של 1.6 מיליון ש"ח על תזרים המזומנים.

ב. בישיבת ועדת המעקב ב-19.4.15 - כשנה וחצי לאחר מכן וכשבועיים לפני מועד פירעון קרן הלוואה - ביקשו נציגי התאטרון לדחות פעם נוספת את מועד הפירעון. ועדת המעקב אישרה דחייה נוספת של שנה, ל-1.5.16.

ג. בפברואר 2016 פנה התאטרון פעם נוספת לסגן החשב הכללי בבקשה לדחות את החזר יתרת הלוואות בסך של כ-4.5 מיליון ש"ח והריבית העתידית בגין הלוואות אלה לינואר 2018. וזאת היות והתאטרון "ממשיך להתמודד עם תזרים מזומנים קשה ובעייתי מידי חודש".

4. הלוואה מהקרן לעסקים קטנים: נוסף להלוואות אלה קיבל התאטרון בדצמבר 2014 גם הלוואה על סך 3 מיליון ש"ח לחמש שנים מהקרן לעסקים קטנים דרך בנק מסחרי, בערבות המדינה. משמעות הדבר היא כי המדינה נטלה על עצמה מחויבות נוספת מעבר להתחייבותה בהסכם ההבראה.

משרד האוצר מסר בתשובתו מפברואר 2016 כי "התאטרון פנה באופן עצמאי לקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים לקבלת הלוואה, שמגובה בערבות מדינה, וזו אושרה לו לאחר שעבר את הליך החיתום הרגיל בקרן, כפי שעובר כל גוף אחר המגיש בקשה".

לסיכום, התאטרון לא עמד אפוא במלוא התחייבויותיו על פי הסכם ההבראה. התאטרון עמד בסעיפי קיצוץ החוב לספקים, בהגדלת הכנסות מחסויות, בפיתורי עובדים ובאיזון תקציבי שוטף בתקופת ההסכם. אך חרף הסיוע שקיבל הוא עדיין חייב כספים ליוצרים וספקים וטרם פנה להסדיר את החובות האלה; הוא לא עמד ביעד הפחתת השכר לשם הקטנת הפער בין הכנסות מהצגות להוצאות השכר; הוא לא סיפק לוועדת המעקב דוחות ביצוע על פי לוחות הזמנים שנקבעו; הוא לא הצליח לקבל הלוואה ואשראי שהיו תנאי לביצוע הסכם ההבראה, אלא בסוף תקופת ההסכם; הוא לא עמד ביעד של פירעון ההלוואות שקיבל מהמדינה במסגרת ההסכם.

מנגד, משרדי האוצר והתרבות עמדו בהתחייבויותיהם לסיוע של 11.5 מיליון ש"ח ואף מעבר לכך. הם הסכימו להעמיד לתאטרון את המענקים וההלוואות שלהם התחייבו בהסכם ההבראה, אף על פי שהוא לא עמד בכל סעיפיו. הם אף הסכימו לחזור ולדחות את מועד הפירעון של קרן הלוואה שניתנה ואף נתנו, מעבר להתחייבות בהסכם ההבראה, ערבות להלוואה נוספת. מדיניות זו של משרדי האוצר והתרבות מעבירה מסר ברור שלפיו המדינה לא תאפשר בשום מקרה את קריסתה של הבימה, נוכח חשיבותה הציבורית כתאטרון לאומי. אולם מסר זה יש בו כדי לעודד את המשך הניהול הכושל, הפסיבי והלא-יעיל של הנהלת הבימה²⁵.

הבימה בתשובתה מפברואר 2016 מסרה כי: התאטרון קיים את התחייבויותיו בהסכם ההבראה ועמד ביעד המרכזי של ההסכם שהינו הפעלה שוטפת של התאטרון באיזון תקציבי לאורך זמן, לראיה התאטרון סיים את כל אחת משלוש השנים האחרונות ברווח והערת עסק החי נמחקה מחוות דעת רואי החשבון. ההתחייבויות הכמותיות-מספריות שבהסכם ההבראה כגון הפחתת חוב לספקים, פיתורי עובדים וקיצוץ עלויות כח אדם, הגדלת הכנסות מחסויות בוצעו.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת התאטרון על שלא עמדה במלוא ההתחייבויות על פי הסכם ההבראה, ולא עמדה ביעד של הפעלה שוטפת ואיזון תקציבי לאורך זמן כפי שנקבע בהסכם. לראיה פניותיהם התכופות ב-2015 ובתחילת 2016 לקבל מקדמות ולאשר דחיית החזר הלוואות אחרת לא יעמדו בתשלום משכורות לעובדים ובתשלומים לקופות העובדים ולרשויות המס (ראו להלן). כן הוא מעיר לוועדת המעקב על שלא נקטה את הצעדים (תרופות) הנקובים בהסכם ההבראה משראתה שהתאטרון לא עומד בהתחייבויותיו.

הסדרי חובות העבר של התאטרון

במסגרת הסכם ההבראה מ-2012 נחתם גם הסדר חוב לטיפול בחובות שצבר התאטרון משנים קודמות. ההסדר הוא בגדר עדכון להסדר החוב שנחתם ב-11.10.11 לצד הסכם ההבראה השני, שכאמור לא יצא לפועל. בהסכם ההבראה מ-2012 התחייב התאטרון לעמוד גם בהסכם הסדר החוב.

25 ראו גם פס"ד ע"א 8702/06 מדינת ישראל נ' הנאמן הציבורי בתפקידו כנאמן בהקדש "נאמנות התאטרון הלאומי הבימה" (פורסם במאגר ממוחשב, 9.6.11).

על פי הסדר החוב מ-2012, היתרה הכוללת של ההלוואות שנתנה הממשלה לתאטרון בשנים עברו עומדת על כ-23.8 מיליון ש"ח, ונקבע בו כי החוב מיועד לפריסה מחודשת. סכום זה אינו כולל את ההלוואות שניתנו במסגרת הסכם ההבראה מ-2012.

נקבע כי מתוך היתרה האמורה, 5.5 מיליון ש"ח ייפרסו מחדש וכי הסכום הנותר (18.3 מיליון ש"ח) יוסב "לסכום המיועד למחיקה מותנית" אם יעמוד התאטרון בתנאים מסוימים: א. ויתור או מחיקת חובות ספקים בהיקף שלא יפחת מ-3 מיליון ש"ח; ב. הפחתת "החוב המוכר לטיפול" בהיקף שלא יפחת מ-10 מיליון ש"ח, לא כולל הפחתת החוב לספקים. התאטרון נדרש להפחית את החוב המוכר לטיפול בסכום של 13 מיליון ש"ח. בהתקיים התנאים האלה, התחייבה המדינה כי מתוך 18.3 מיליון השקלים המיועדים למחיקה, 13.3 מיליון ש"ח "יהפוך למענק בפועל".

בהתאם לאישור החש"ל במשרד האוצר, הסכום של 13.3 מיליון ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה הפכו ב-2013 למענק, ולפיכך הם נרשמו בדוחות הכספיים של התאטרון ל-2013 כהכנסה מפריט מיוחד.

בשנים 2011-2015 הסכימו משרדי האוצר והתרבות פעם אחר פעם לדחות את מועדי החזר תשלומי ההלוואות וויתרו פעם אחר פעם על החזר פירעונן של הלוואות נוספות על ידי התאטרון.

לסיכום, הבדיקה העלתה אפוא שבשנים 2011-2014 הזרימה המדינה להבימה כספים המסתכמים בכ-120 מיליון ש"ח. העברת הכספים בוצעה בדרך של: תמיכה שוטפת בתאטרון הכוללת תמיכה חורגת במסגרת מבחני התמיכה לנוכח מעמדה של הבימה כתאטרון הלאומי; תמיכה לשמירת רצף פעילות; תמיכה למוסדות במצוקה; תמיכה בשיפוצים; מענקים; הלוואות שלא נפרעו והלוואות שהומרו למענק והחזר הנחות לאזרחים ותיקים. כל אלה אמנם הביאו את הבימה למצב של איזון תקציבי שוטף ואף לרווח תפעולי נכון לסוף שנת 2014, אולם בהתחשב בגירעון הצבור שלה שעמד ב-2014 על יותר מ-33 מיליון ש"ח, עולה ספק אם היא תוכל להתמודד עם החזר החובות ופירעון ההלוואות הצפוי לה בטווח הקרוב. ישנו חשש אמיתי ש"מה שהיה הוא שיהיה", שהבימה לא תצליח להיחלץ מהגירעון הכספי שלה ושוב תזדקק לסיוע מהמדינה לשם הישרדותה.

על משרד התרבות בשיתוף משרד האוצר לבחון את צורת התמיכה העתידית בהבימה, לנוכח היקף הכספים שהוזרמו אליה במהלך 20 השנים האחרונות, ובפרט בארבע השנים האחרונות מזה, ולאור אי-יכולתה להגיע ליציבות כלכלית מזה. ראוי להביא לדיון את צורת התמיכה בה, ואת התמיכה החורגת הכוללת כפל התחשיב הבסיסי. לדעת משרד מבקר המדינה, על שרת התרבות להיכנס בעובי הקורה ולוודא כי הבימה עושה את הצעדים הנחוצים לפתרון גירעונה הצבור - כפי שהתחייבה בהסכם ההבראה מ-2012.

המצב הכספי של התאטרון בתום תקופת הסכם ההבראה מ-2012

מטרתה של תכנית ההבראה היא: "פתרון הגירעון הצבור של התאטרון וכן פעולה של התאטרון באיזון תקציבי לאורך זמן..." אולם מהדוחות הכספיים לשנת 2014 עולה כי למרות סיוע כספי ניכר מצד המדינה, לרבות תמיכה שוטפת בפעילות התאטרון ותמיכה על פי מבחני תמיכה נוספים והלוואות, לא חל שינוי משמעותי בגירעון הצבור של התאטרון, מעבר להפחתה שמקורה בסיוע המדינה.

הגירעון בנכסים נטו

לוח 6

פירוט הגירעון בנכסים נטו לשנים 2012-2014, במיליוני ש"ח

2014	2013	2012	
33.046	34.636	47.414	הגירעון בנכסים נטו

על פי נתוני הדוחות הכספיים של התאטרון לשנים אלו.

הירידה בגירעון בנכסים נטו בין 2012 ל-2013 מקורה במחיקת הלוואות ממשלה בסכום של 13.263 מיליון ש"ח והפיכתה למענק. הירידה המקבילה בין 2013 ל-2014, מקורה ברווח של 1.590 מיליון ש"ח ב-2014. בסוף 2014 עדיין נותר גירעון גבוה מאוד של 33.046 מיליון ש"ח. מכאן שגם הסכם ההבראה מ-2012, כמו קודמיו, לא פתר את בעיית הגירעון הצבור של הבימה.

הממצאים מראים כי הסכמי ההבראה שחתמה ממשלת ישראל באמצעות משרדי התרבות והאוצר עם תאטרון הבימה לא השיגו את תכליתם, לא הביאו לפתרון של הגירעון הצבור ולא הסדירו את הפעלתו השוטפת של התאטרון לאורך זמן, ובסיכומו של דבר לא סיפקו פתרון מערכתי לבעיה הכספית של התאטרון ולחובותיו; למרות זאת המשיכו משרדי התרבות והאוצר להזרים לתאטרון סיוע כספי של עשרות מיליוני שקלים. אולם צעדים אלה לא הביאו לפתרון מערכתי לבעיה הכספית של התאטרון ולחובות הצבורים שלו.

משרד התרבות בתשובתו מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה מסר כי ועדת המעקב "לאורך השנים, בחרה בגישה המקיימת את ההסכם, אשר נבעה מתוך רצון לתת הזדמנות להפעלתה המוצלחת של תכנית ההבראה, גם אם נדרשה ארכה לצורך עמידה ביעדיה. כל זאת, על מנת למנוע את קריסת מוסד תרבות מרכזי וותיק בכלל, והתיאטרון הלאומי בפרט... עמידה דווקאית על הוראות ההסכם, משמעותה סגירת התיאטרון והפסקת פעילותו".

הבימה בתשובתה מדצמבר 2015 מסרה כי ערב הסכם ההבראה משנת 2012, היה לה גירעון מצטבר של עשרות מיליוני ש"ח, כי הכספים שהועמדו לה במסגרת הסכם ההבראה אינם מכסים חובות אלה וכי אין אפשרות לפתור גירעון ולפרוע חובות בהיקף כה נרחב בתקופה כה קצרה. עוד מסרה כי הדייקטוריון נאלץ לחתום על תנאי הסכם ההבראה, "שהיה המוצא היחיד שאיפשר את המשך עשייתו האמנותית", וכי תנאי ההסכם "נועדו מראש רק ליתן לתאטרון 'חמצן' שיאפשר את המשך הפעילות בטווח הזמן הקצר במקום לפתור את הבעיה מן השורש".

כאמור, גם החשב המלווה מסר בתשובתו כי "תכנית ההבראה כפי שנחתמה לא אפשרה לטפל בחובות התאטרון כפי שהיו קיימים בעת חתימתה וממילא תכנית ההבראה נדונה לכישלון מראש".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המעקב והיושבים בה - מנכ"לית משרד התרבות, סגן הממונה על התקציבים וסגן החשב"ל במשרד האוצר, וכן לתאטרון הבימה, כי כולם יחדיו וכל אחד מהם על פי תפקידו ידעו מה המצב הכלכלי של התאטרון, חתמו על הסכם ההבראה מ-2012 ופעלו ליישומו, וזאת בשעה שהיה ברור שהוא לא יחלץ את התאטרון מהמשבר הכספי וככל הנראה לא יצליח להעלות אותו על דרך המלך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי האוצר והתרבות יחד עם הנהלת תאטרון הבימה לגבש תכנית התייעלות מתקבלת על הדעת ומותאמת למצב, שתשאף לתת פתרון מערכתי לחובות הצבורים של התאטרון ולפתור אחת ולתמיד את מצוקותיו הכספיות. זאת, על מנת למנוע את הידרדרות המצב הכספי שעלול להוביל לחדלות פירעון, ומנגד לקטוע את המשך ההשקעות הכספיות בתאטרון ללא אופק להבראה ממשית. על שרת התרבות להעמיק את מעורבותה בסוגיית תאטרון הבימה ולוודא שהוא פועל במרץ בהתאם לתכנית שתיקבע כדי להשיג את היציבות הכלכלית הנדרשת ממוסד ציבורי.

משרד התרבות מסר בתשובתו כי הוא "מסכים עם הערת הביקורת באשר לצורך בפתרון מערכתי מלא. כוונת המשרד לפעול לצורך בחינה מחדש של תכנית הבראה של תיאטרון הבימה, על מנת לוודא כי זו אכן תאפשר את הבראת התיאטרון בטווח הנראה לעין".

פניות הבימה לסייע בתקופה אוגוסט 2015 עד פברואר 2016

בהסכם הבראה מ-2012 נקבע כי התאטרון מתחייב להמשיך לפעול באיזון תקציבי שוטף גם לאחר תקופת ההסכם וללא תמיכה או הלוואה נוספת מהממשלה. באוגוסט 2015, פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה להקדים את תשלום התמיכה השוטפת על חשבון התמיכה לספטמבר 2015. זאת, נוסף לסכום שהתקבל ב-5.8.15 בגין ההקצבה השוטפת. במכתב של התאטרון נטען כי "הגדלת ההקצבה הנ"ל הינה קריטית להמשך פעילותו הסדירה והשוטפת של התאטרון ובלעדיה אין באפשרותו לשלם לעובדים ולשחקנים את משכורת חודש יולי 2015".

נמצא כי משרד התרבות נענה לדרישת התאטרון באופן מידי, בעוד שבקשות דומות מאנסמבל עיתים ומתאטרון בית ליסין שהתקבלו באותו חודש לא נענו, זאת ללא הנמקה.

גם בחודשים נובמבר ודצמבר 2015 פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה להקדים את קבלת המימון, בבקשה מדצמבר צוין כי ללא קבלת המימון עד 9.1.16 לא יוכל התאטרון לשלם את משכורות חודש דצמבר 2015. גם במקרים אלה נענה משרד התרבות לבקשות. משמעות הדבר היא שללא הקדמת המימון מצד המדינה, לא בטוח שהתאטרון יוכל להמשיך את פעולתו הסדירה והשוטפת, ומכאן שהוא אינו עומד בהתחייבותו על פי הסכם הבראה.

בתחילת חודש פברואר 2016 פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה לקבל מקדמה של 40% מסכום התמיכה השנתית שניתנה לשנת 2015. זאת אף על פי שעל פי הודעת המשרד לתאטרות מקדמת התמיכה תהיה 7% בינואר ו-7% בפברואר 2016. בפניה נכתב כי הגדלת ההקצבה הינה קריטית להמשך פעילותו השוטפת ובלעדיה אין באפשרותו של התאטרון לשלם לעובדיו ושחקניו את משכורת ינואר 2016 ולעמוד ביתר ההתחייבויות. עוד צוין כי "התאטרון פעל במספר ערוצים בניסיון לגשר על הפער התזרימי שנוצר בחודש פברואר, אך לצערנו פעולות אלה לא צלחו והתאטרון לא הצליח לגייס את הסכומים הדרושים לצורך תשלום המשכורות, תשלום קופות העובדים ותשלום ניכויים למס הכנסה וביטוח לאומי וכמו כן תשלומים עבור הפקות חדשות...".

משרד התרבות בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2016 מסר כי בסיכום דיון וועדת המעקב מיום 7.12.15, ובשיחות שהתקיימו לאחרי נקבע כי לא תוגדל מסגרת האשראי של הבימה ולא יוארך מינוי החשב המלווה (אשר הסתיים ביום 31.12.15), וכי הוחלט שוועדת המעקב סיימה את עבודתה.

חובות התאטרון לקופות עובדים, לרשויות המס ולשחקנים ויוצרים

חובות לקרנות פנסיה, קופות גמל, קרנות השתלמות וארגוני עובדים

הפרשות מעביד לקופות פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות הן מאבני היסוד ביחסי עבודה בין עובד למעביד והן מעוגנות בחקיקה כחלק חשוב מזכויות העובדים. התנהלות שבה מעביד לא מפריש כספים לקופות העובדים, פירושה הפרה יסודית של זכויות העובדים והסכמי העבודה הקיבוציים; אי-העברת כספים שנגבו משכר העובדים לשם הפקדתם בקופות ואי-העברת תשלומי מעביד לקופות, פירושן שימוש לא נאות בכספים שנגבו על ידי המעביד - המשמש כשליח העובדים לצורך העברת הכספים. העברת הכספים לקופות באיחור, יש בה משום פגיעה בזכויות העובדים, ובכלל זה פגיעה בזכויותיהם לפנסיה ולקופות האחרות.

על פי חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הגנת השכר), מעסיק שניכה סכומים משכרו של עובד ולא העבירם למי שלו יועדו הכספים בתוך 30 יום מהיום שבו נחשב השכר שממנו נוכו הסכומים כשכר מולן, דינו מאסר של שנתיים או קנס ששוויו פי חמישה מהקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. יצוין כי מדובר בהתנהלות שנקבעה בחוק כעברה פלילית.

רוב העובדים בהבימה רשומים כחברים בקופת פנסיה מרכזית וכן בקופות גמל והשתלמות מרכזיות.

משרד מבקר המדינה בדק את העברות הכספים שביצעה הנהלת הבימה לקופות העובדים, בעיקר בשנים 2013-2015, ומצא כי לאורך השנים פיגרה הבימה בהעברת התשלומים, מדובר בהתנהלות חמורה שהוגדרה בחוק כעברה פלילית. להלן הממצאים:

חובות לקופת הפנסיה המרכזית

במהלך רוב החודשים שבין אפריל 2013 למרץ 2015 פיגר התאטרון בהעברת כספים לקופת הפנסיה. בשיאו הגיע החוב להיקף של ארבעה חודשי תשלום. בסוף מרץ 2015 השלים התאטרון את תשלום חובו לקופת הפנסיה.

חובות לקופת הגמל

מינואר 2012 עד דצמבר 2014, כמעט שלוש שנים, פיגר התאטרון בהעברת הכספים לקופת הגמל. בשיאו הגיע החוב להיקף של שישה חודשי תשלום. במהלך השנים נעשו הסדרי תשלום עם הקופה; ביולי 2014 נחתם הסדר תשלומים, אך התאטרון לא עמד בו. בדצמבר 2014 עמד החוב לקופת הגמל על שמונה חודשי תשלומים (כ-1 מיליון ש"ח). לנוכח זאת, נחתם הסדר תשלומים נוסף לפירעונו עד אוגוסט 2016.

חובות לקרן ההשתלמות

מינואר 2012 עד דצמבר 2014, כמעט שלוש שנים, פיגר התאטרון בהעברת הכספים לקרן ההשתלמות. ב-16.11.14 נחתם הסדר לפירעון החובות עד 31.7.15.

חובות לקופות נוספות

נוסף לקופות העובדים המרכזיות (פנסיה, גמל וקרן השתלמות), חלק מהעובדים מבוטחים בקופות אחרות שנבחרו על ידיהם. הבדיקה העלתה כי התאטרון פיגר בהעברת התשלומים גם לקופות אלה. ב-2014 הוא פיגר בהעברת התשלומים לקופת פנסיה נוספת, לעתים עד 10 חודשים, בעבור זכויות פנסיה וביטוח מנהלים לעובדים. בינואר 2016 נמסר מארגון השחקנים שח"ם, כי התאטרון לא העביר כספים לקרנות ביטוח המנהלים של השחקנים (בחברת ביטוח אחרת) לחודשים נובמבר-דצמבר 2015.

חובות לארגוני העובדים (הסתדרות העובדים הכללית והסתדרות העובדים הלאומית)

מדי חודש התאטרון מנכה מס ארגון (דמי חבר) מעובדים הרשומים כחברים בהסתדרות הכללית ובהסתדרות הלאומית. בסוף מרץ 2014 עמד חובו לארגוני העובדים הללו על יותר מ-430,000 ש"ח. יודגש כי מדובר בחוב משמעותי שהיקפו כ-40 חודשי פיגור בתשלום וכי על פי חוק הגנת השכר, אי-העברה של מסי ארגון שנוכו מהעובדים מוגדרת כעברה פלילית. ב-8.4.14 נחתם הסדר חוב עם הסתדרות העובדים הכללית, לפריסתו עד מרץ 2017.

הבימה מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, כי הכספים לא הועברו בשל נזקי שביטה שהכריזו ההסתדרות וועד העובדים בספטמבר 2010 וכי "ניכוי הכספים בגין נזקי ההשבתה, אשר בגינם נקט התאטרון בהליך משפטי, הינו לגיטימי, נעשה כדין ובוודאי שאינו מהווה עבירה פלילית".

ההסתדרות הכללית מסרה בתשובתה מינואר 2016 כי החל בינואר 2011 ניכה התאטרון משכר העובדים דמי חבר ודמי טיפול ולא העבירם אליה, וכי "מדובר בהתנהלות חמורה ביותר, שבנוסף להיבטים האזרחיים שלה היא בעלת אספקטים פליליים". בעקבות אי-העברת הכספים הגישה ההסתדרות תביעות לבית הדין לעבודה, ובעקבות זאת נחתם באפריל 2014 הסדר חוב. כן מסרה כי "ההסתדרות רואה בחומרה רבה את התנהלות התאטרון בתקופה הרלבנטית שכללה בין היתר אי-תשלום שכר העובדים במועד ואי העברת דמי החבר ודמי הטיפול המקצועי להסתדרות תוך פגיעה בעובדים". בינואר 2016 עמד חובו של התאטרון להסתדרות על פי הסדר החוב על סך של 150,000 ש"ח.

חובות לארגון השחקנים בישראל (שח"ם)

עמותת שח"ם מוכרת כארגון יציג של השחקנים בישראל, ובכלל זה לצורך חתימה על הסכמי עבודה לשחקנים. עבור חברותם בארגון מנכה התאטרון משכר השחקנים דמי חבר. הבדיקה העלתה כי לא פעם פיגר התאטרון בהעברת התשלומים לעמותה: דמי החבר ליולי ואוגוסט 2015 לא הועברו במועד; גם דמי החבר שנגבו מהעובדים לחודשים ספטמבר-אוקטובר הועברו באיחור. ב-19.1.16 נמסר כי דמי החבר לחודשים נובמבר ודצמבר 2015 טרם הועברו לארגון.

הבימה בתשובתה מפברואר 2016 מסרה כי בשל מצבו הכספי נאלץ התאטרון לעיתים לאחר בהעברת הכספים לקופות העובדים ולרשויות המס. ועל פי הסדרים שגובשו עם קופות העובדים, ארגוני העובדים ועם רשויות המס שולמו הכספים במלואם בתוספת ריבית.



משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הבימה בחומרה על שלא העבירה במועד את התשלומים לקופות העובדים השונות (פנסיה, גמל והשתלמות), אף על פי שגבתה מעובדיה את הכספים המיועדים לכך. לא זו בלבד שהיא הפרה יסודית וחמורה את זכויות העובדים ואת הסכמי העבודה הקיבוציים, אלא שהיא פעלה גם בניגוד להוראות חוק הגנת השכר באופן שהוגדר בחוק כעברה פלילית. אין הדעת סובלת התנהלות שלא בהתאם להוראות החוק המהווה פגיעה חמורה בזכויות העובדים מצדו של תאטרון לאומי. על הבימה להקפיד להעביר את התשלומים במועד, כדי לא לפגוע בזכויות עובדיה, ובזכויות הפנסיה שלהם בפרט.

יצוין כי חוק הגנת השכר מטיל על נושא משרה בתאגיד, המכהן כמנהל פעיל או כבעל תפקיד אחר האחראי לתחום שבו בוצעה העברה - אחריות לפקח ולעשות ככל שניתן למניעת עברה על החוק בידי התאגיד או בידי מי מעובדיו, והמפר הוראה זו דינו מחצית הקנס הקבוע לה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית התאטרון גב' אודליה פרידמן, ולחשב המלווה, רואה חשבון בועז גזית, כי לפחות מתחילת 2013 ועד המועד שבו התפרסם גובה החוב לאחת מקופות העובדים בתחקיר עיתונאי בפברואר 2015, הם לא העלו את את סוגיית חובות התאטרון לקופות העובדים השונות לפני הדירקטוריון, לפני משרד התרבות ולפני ועדת המעקב, למעט אזכור יחיד בדיווח של החשב המלווה לוועדת המעקב ביולי 2013. כן הוא מעיר לחברי הדירקטוריון, למשרד התרבות ולוועדת המעקב, על שלא העלו את הנושא לדיון ביוממתם.

חובות למס הכנסה

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים האחרונות התאטרון חייב למס הכנסה כספים בגין ניכויים ממשכורות עובדים שלא הועברו לו. על פי רישומי הנהלת החשבונות של הבימה ל-30.6.13, החוב בגין כספים אלה עמד על ל-1.262 מיליון ש"ח; על פי הרישומים ל-30.6.14, גדל החוב ל-3.678 מיליון ש"ח.

בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], נקבע כי "נוכה מס... ובלי הצדק סביר לא שולם לפקיד השומה... דינו של החייב לנכות - מאסר שנתיים או קנס... ופי שניים מסך כל הניכויים האמורים או שני העונשים כאחד; הטוען כי היה לו הצדק סביר - עליו הראיה". ביולי 2013 ביטל מס הכנסה להבימה את אישור הניהול התקין ואת האישור לניכוי מס במקור, בשל חובותיה כלפיו.

לנוכח ביטול אישורי מס הכנסה, נאלצה הבימה להגיע להסדר חוב מידי עם רשות המסים. ב-12.9.13 נערך הסדר התחייבות לתשלום חובות ניכויים בין הצדדים. על פי ההסדר, החוב לרשות המסים עמד על 2.150 מיליון ש"ח. מורשי החתימה בתאטרון, המנכ"לית והחשב המלווה, התחייבו לפרוע אותו בתשלומים עד 5.9.14. בהסדר נקבע כי החוב שצויין "אינו כולל ריבית והצמדה הצפויים בגין פריסה של חובות, אשר יצורפו לחוב הכולל במסגרת ההסדר שבהודעתנו זו". מס הכנסה התחייב לשוב ולהציג באתר האינטרנט שלו את אישורי התאטרון לניהול תקין וניכוי מס במקור, וכן כי "בתקופת ההסדר ועד לסימו יוקפאו... כל ההליכים שנקטו... בקשר עם חובות הנאמנות והחל"צ, לרבות כנגד הדירקטורים והמנהלים שלהם... לרבות זימונים לחקירה בהליכים פליליים והליכי אכיפה גבייה והוצאה לפועל".

מס הכנסה בתשובתו מדצמבר 2015 מסר כי ב-29.7.14 נקבעה שומת ניכויים לשנת המס 2013, ובמסגרת זו נוצר חוב מס בסכום של כ-2.8 מיליון ש"ח, שמתוכם 235,000 ש"ח קנסות. הוסכם על ביטול חלק ניכר מהקנסות, ובמקביל נוצר חוב ניכויים בשל אי-תשלום מס שכר בדוחות ניכויים השוטפים לשנת 2014 בסכום כולל של כ-1.4 מיליון ש"ח. באוקטובר 2014 הסכים פקיד השומה לפרוס את החוב על פני 24 חודשים, ומאז עומדת הבימה בהסדר החוב. בדצמבר 2015 נותר חוב של כ-2.1 מיליון ש"ח שנפרס ל-10 תשלומים עד ל-16.9.16.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית התאטרון ולחשב המלווה כי פיגור בהעברת התשלומים למס הכנסה מנוגד לכללי המינהל התקין ולפקודת מס הכנסה, המחייבת העברת ניכויים באופן שוטף. מדובר בהתנהלות לקויה וחמורה, שעלולה הייתה להביא להפסקת התמיכה של משרד התרבות, לנוכח העובדה שהצגת אישורי ניהול ספרים וניכוי מס במקור היא תנאי להגשת בקשת התמיכה על פי נוהל שר האוצר.

חובות לביטוח לאומי

בהתאם לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי) על מעסיק להעביר תשלומים שיגיעו ממנו אל המוסד לביטוח לאומי (להלן - ביטוח לאומי). מדובר בניכויים של המעביד משכר העובדים ובתשלומים של המעסיק עבור זכויות העובדים. אי-העברת ניכוי מעביד ותשלומי מעביד לביטוח הלאומי מהווה עברה פלילית על פי חוק הביטוח הלאומי.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2013-2014 לא העביר התאטרון לביטוח הלאומי את התשלומים במועד, לאחר שנוכו ממשכורות העובדים. בשל כך, בין השנים 2013 ל-2015 הוא נדרש לבצע כמה הסדרי תשלומים ("הסדר תשלום למעסיק") עם הביטוח הלאומי: ב-3.4.13 עמד החוב על 704,379 ש"ח, אך התאטרון לא עמד בהסדר החוב; ב-14.7.13 גדל החוב ל-1.374 מיליון ש"ח; ב-2.2.14 הוא הגיע ל-1.511 מיליון ש"ח, חוב המהווה פיגור של כחמישה חודשים בתשלומים. בסופו של דבר נערך הסדר לתשלום החוב ב-15 תשלומים שגובהם כ-104,000 ש"ח לחודש (מעבר לתשלום השוטף), החל ב-10.2.14 ועד 10.4.15. ב-2.9.14 נקבע הסדר נוסף בגין יתרת חוב נוספת בסך 856,338 ש"ח. הפעם התחייב התאטרון לפרוע את החוב ב-12 תשלומים, מ-18.9.14 עד 18.8.15. גם ב-2015 נקבע הסדר תשלומים, לאחר שחוב התאטרון עמד על 739,950 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית הבימה ולחשב המלווה, כי העובדה שלא הועברו לביטוח הלאומי ניכויי המעביד משכר העובדים ותשלומי המעסיק עבור זכויות העובדים היא חמורה, ושהתנהלותם זו לקויה, מנוגדת לחוק ולכללי המינהל התקין ומוגדרת בחוק כעברה פלילית.

המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו מדצמבר 2015 כי חוב התאטרון לביטוח הלאומי עומד על 536,000 ש"ח, וכי הוא פנה לתאטרון ונציגו מסר כי יגיע בימים הקרובים לסכם על "הסדר חוב".

חובות לשחקנים, וליוצרים בחו"ל

חובות לשחקנים

באפריל 2013 התקבלו במשרד התרבות תלונות מעמותת שח"ם על חובות כספיים של הבימה שלא שולמו לשחקנים מאז יוני 2012. ב-2013 פעלה שח"ם להשבתת התאטרון בשל אותם חובות. ביולי 2013 נחתם הסכם לסיום סכסוך העבודה שהוכרו על ידי שח"ם בגין אי-תשלום שכר במועד, אי-העברת כספים לקרנות הפנסיה וההשתלמות ועוד. גם בפברואר 2014 פנתה שח"ם לתאטרון והודיעה על עיצומים בשל אי-העברת כספים לקופות העובדים ובשל אי-העברת כספים לשחקנים כמתחייב מההסכם.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת היו קבוצות תאטרון שהציגו במסגרת הפקות הפרינג' בשנים 2013-2015 שטענו כי לא קיבלו את כספם מהבימה. משרד מבקר המדינה מעיר שיש לפעול לביורר העניין ולהסדרתו.

חובות ליוצרים בחו"ל

חלק מחובותיה של הבימה הם בגין תמלוגים ליוצרים בחו"ל אשר הצגות ומחזות מיצירותיהם הועלו בה.

עוד ב-2012 פנה משרד החוץ למשרד התרבות בבקשה לפעול להעברת תשלומי התמלוגים ליוצרים מלונדון ומניו יורק. בפניותיו הוא דרש ממשרד התרבות להתערב על מנת למנוע "נזק תדמיתי נוראי זה... בטרם תיגרם לנו כאן [בניו יורק] מבוכה גדולה", וכן בשביל "למנוע מבוכה והכפשה של ישראל".

הביקורת העלתה כי חרף התערבותם של משרדי החוץ והתרבות ואף על פי שאי-העברת התמלוגים עלולה לגרום נזק תדמיתי למדינת ישראל, עד מועד סיום הביקורת טרם פרעה הנהלת הבימה חלק מחובותיה ליוצרים מחו"ל. משרד מבקר המדינה מעיר כי יש להסדיר עניין זה בדחיפות.

הנהלת התאטרון

כל ארגון מסודר מושתת על מבנה ארגוני הכולל מנהל כללי, מנהלי יחידות, מנהלי משנה ועובדים ברמות שונות הכפופים להם.

חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), קובע כי לחברה ציבורית ימונה מנהל כללי (להלן - מנכ"ל) שיהיה אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון ובכפוף להנחיותיו. בידי המנכ"ל יימצאו כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו בחוק זה או בתקנון לאורגן אחר של החברה, והוא יהיה נתון לפיקוחו של הדירקטוריון. כן הוא יהיה רשאי, באישור הדירקטוריון, לאצול מסמכויותיו לאחר הכפוף לו. על המנכ"ל להודיע ליו"ר

הדירקטוריון על כל עניין חריג שהוא מהותי לחברה, ולהגיש לו דיווחים בנושאים, במועדים ובהיקף שיקבע הדירקטוריון.

אי-קיום ישיבות הנהלה

ככלל, כדי להצליח לתפעל ארגון רחב וגדול כמו תאטרון הבימה וליצור סינכרוניזציה, תיאום ושיתוף פעולה בין היחידות השונות, מוסדות בסדר גודל כזה פועלים באמצעות הנהלה קבועה המורכבת ממנהל המוסד ומנהלי היחידות השונות. ישיבות הנהלה הן אמצעי חיוני להעברת מידע, להצפת בעיות כלל-ארגוניות, לקבלת החלטות וליצירת סינכרוניזציה בכל הקשור לפתרון בעיות וקידום מטרות הארגון, תוך שיתוף פעולה בין כלל יחידות המטה. על פי רוב, ישיבות הנהלה מבוצעות בהתאם ללוחות זמנים מסודרים ומוגדרים מראש, ונידונים בהם העניינים שעל סדר היום.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בשנים 2013-2014 לא קיימה הבימה ישיבות הנהלה. התאטרון אמנם מקיים ישיבות בנושאי כספים, ישיבות בנושאי כוח אדם, וכן ישיבות תיאום לקראת העלאת הצגות חדשות. אך נמצא כי לא נערכו ישיבות שהשתתפו בהן יחד מנהלי היחידות השונות - המנכ"לית, המנכ"ל, המנהל האמנותי, מנהל הכספים, מנהל כוח האדם, מנהל שירות הלקוחות וכיוצא באלה. ישיבות מטה משותפות הן אמצעי יסודי וחיוני לנהל באמצעותו מוסד כמו תאטרון הבימה, ונודעת להן משמעות בעבודה המשותפת ובשילוב הכוחות במוסד.

הבימה בתשובה מפברואר 2016 מסרה כי ישיבות הנהלה נערכות בתאטרון בתדירות של 3-5 פעמים בחודש. לחלק גדול מישיבות הנהלה מוזמנים משתתפים נוספים.

משרד מבקר המדינה מצין כי מבדיקת המוזמנים עולה כי מדובר בפגישות חוזרות של המנכ"לית, המנכ"ל ומנהל הכספים וכי פורום זה, כמפורט לעיל, אינו יכול להיחשב כהנהלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית הבימה, גב' אודליה פרידמן, כי העובדה שלא מתקיימות ישיבות הנהלה בתאטרון אינה מתקבלת על הדעת, במיוחד לנוכח מצבו הכספי של התאטרון והצורך לרתום את ההנהלה והעובדים לביצוע צעדי ההתייעלות ההכרחיים כדי לחלצו ממצב זה.

היעדר תכנית עבודה שנתית

תכנית עבודה שנתית של ארגון היא אבן יסוד בהתנהלותו וביטוי חשוב לתכנון פנים-ארגוני תקין; היא מציבה יעדים, לרבות מדדים להצלחה, שעל יחידות הארגון ועובדיו לחתור אליהם - הן לטווח ארוך והן לטווח קצר.

תכניות עבודה שנתיות ארגוניות מהוות כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית המגדיר את המטרה שהארגון שואף להשיג ומתוות את הדרך למימושה. תכניות אלה כוללות את המטרות העומדות

בבסיס העבודה, את היעדים המרכזיים שהגשמתם תשרת את המטרות העקרוניות, ואת המשימות העיקריות שיש לבצע לשם השגת היעדים. תכניות עבודה כאלה כוללות גם מדדי תוצאה המגדירים את השינוי המצופה בסביבה כתוצאה מביצוע הפעולות המוגדרות בהן. כך, לצד המשימות נקבעים שלבי התארגנות ומדדי תפוקה המאפשרים מעקב אחר ביצוען.²⁶

דירקטוריון הבימה התייחס לנושא תכנית העבודה השנתית בשיבתו מ-30.5.13, והחליט כך: "לשם העברת התאטרון לפסים מקצועיים - יש לקבוע תכנית יעדים שנתיים לרבות תמריץ להנהלה על עמידה ביעדים".

נמצא כי חרף החלטת הדירקטוריון, אין לתאטרון תכנית עבודה שנתית ככלל וליחידות התאטרון בפרט, המגדירה את יעדיו ואת הדרכים לממשם. ממילא אין ברשותו מדדים למעקב אחר יישומה.

הבימה בתשובתה מפברואר 2016 מסרה כי הנהלת התאטרון מעבירה לדירקטוריון מידי שנה תכנית עבודה שנתית הכוללת תקציב, תכנית הפקות חדשות, לוח הרצות וכיו"ב

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית התאטרון, גב' אודליה פרידמן, על כך שלא השכילה להנהיג שגרת עבודת מטה מתבקשת, ולא הכינה תכניות עבודה שנתיות לתאטרון ככלל וליחידות השונות בפרט. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי "תכניות העבודה" שהוגשו כוללות הצעת תקציב ודף נלווה ואין בהן פירוט יעדים, משימות ומדדי תפוקה לתאטרון וליחידות התאטרון השונות.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לדירקטוריון הבימה כי עליו לבצע פיקוח ובקרה על ההנהלה, ובכלל זה לדרוש ממנה להכין תכניות עבודה שנתיות הכוללות יעדים, משימות ומדדי תפוקה.

היעדר נתונים על מרכזי רווח

מרכזי רווח הנם כלי ניהול מתבקש בכל ארגון המעוניין להעריך את פעולותיו השונות באמצעות מדידת ההכנסות וההוצאות, כדי להשיג התייעלות כלכלית ולהתנהל בצורה נכונה ובאיוון תקציבי. מטרתם של מרכזי הרווח היא למדוד את פעולותיו המגוונות של הארגון באמצעות חלוקתו למרכזי אחריות, ומדידת כל מרכז בנפרד על פי ההכנסות וההוצאות שלו כדי לנהלו בצורה נאותה. נתונים כאלה מאפשרים למנהלי הארגון לנתח את המצב לאשורו ולהתמקד בנושאים חריגים ובסיכונים הדורשים את תשומת לבם, התערבותם וטיפולם.

זוח הכנסות והוצאות לפי הפקה

ההפקות שהתאטרון מעלה הן בגדר מרכזי רווח. אחת הדרכים היעילות לבחון רווחיות של הפקה מסוימת היא הצגת כלל ההכנסות וההוצאות לאותה הפקה, ובהתאם לכלל ההפקות שהתאטרון מעלה. לפיכך, אפשר היה לצפות שהנהלת התאטרון תעשה לה הרגל לבחון את רווחיותם של

26 מתוך מדריך התכנון הממשלתי, פרק 3, ספטמבר 2010.

המופעים השונים המועלים בו. כך, היה מצופה ממנה לבחון אם מופעים יקרים במיוחד, או כאלה שמוצגים במשך תקופות ארוכות, הנם רווחיים דיים או מהווים כישלון קופתי. יצוין כי תאטראות מעלים על עתים מחזמרים רבי-משתתפים הכרוכים בהוצאה גדולה, כגון "גבירתי הנאוה". במקרים כאלה על התאטרון לבחון אם הוצאות על הפקתם ותשלומי השכר ללהקות רבות-המשתתפים שלהם מכסים את עצמם ומייצרים רווח. בחינה כזאת מקבלת משנה תוקף ביחס להבימה, בשל מצבה הכספי הקשה.

בהסכם ההבראה מ-2012 התחייב התאטרון להעביר דוח רווח והפסד לפי הפקות. עוד נקבע כי "מצא החשב המלווה, כי משך הרצתה של הפקה הוא גרעוני... יפנה להנהלת התאטרון לצורך הפסקת הרצה. ככל שתתעורר מחלוקת בעניין זה בין החשב המלווה להנהלת התאטרון, יעביר החשב את עמדתו לדייקטוריון...".

בביקורת הועלה כי בינואר 2014, בדיון משותף של מועצת הנאמנים והדייקטוריון, חזר והזכיר יו"ר מועצת הנאמנים כי למרות פניות שלו בכתב ובעל פה לקבלת מידע על רווחיותם של מופעים מסוימים, הנהלת התאטרון לא סיפקה את המידע המבוקש. זאת, אף על פי שכבר בהסכם ההבראה התחייב התאטרון לספק דוחות רווח והפסד לפי הפקות. במועד סיום הביקורת מסר מנהל הכספים של התאטרון למשרד מבקר המדינה, כי מערכת הנהלת החשבונות של התאטרון אינה מסוגלת לספק דוח המחשב את ההוצאה של הפקה מסוימת.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאטרון כי עד מועד סיום הביקורת הוא לא סיפק לוועדת המעקב ולדייקטוריון דוחות רווח והפסד לפי חלוקה להפקות, בניגוד למתחייב בהסכם ההבראה מ-2012. דוחות אלה מהווים מדד כמותי להערכת הביצועים של כל הפקה, והיעדרם פוגם ביכולת הבקרה והפיקוח של הנהלת התאטרון, הדייקטוריון וועדת המעקב על הרווחיות של ההפקות השונות ואינו מאפשר למנהלים להפיק לקחים ולשפר את התכנון ארוך הטווח של כלל מופעי התאטרון.

הבימה בתשובתה מדצמבר 2015 ציינה כי העבירה דוחות רווח והפסד ידניים וכי כיום, במערכת החשבונות החדשה של התאטרון, ניתן להפיק דוחות רווח והפסד לפי הפקה באופן ממוחשב. לראיה צורפו לתשובתה דוחות לדוגמה. יצוין כי הדוחות הידניים שצורפו לתשובה לא הוצגו לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת הבימה כי הדוחות הממוחשבים שהופקו בסוף 2015 במערכת החשבונות החדשה, כוללים הוצאות קבועות בלבד ללא ההוצאות המשתנות (סכום ההוצאות המשתנות המצוין בכל ההפקות הוא אפס). מכאן שהמערכת החדשה מציגה תמונת מצב חלקית בלבד, ואינה בנויה עדיין להציג דוחות רווח והפסד.

חברת בניין הבימה בע"מ

1. חברת בניין "הבימה" בע"מ היא חברה ממשלתית שהתאגדה בשנת 1962 (להלן - החברה). בעלי המניות העיקריים בה הם מדינת ישראל ועיריית תל אביב-יפו, והיא עוסקת ב"החזקתו והפעלתו של בניין תאטרון הבימה". החברה חוכרת את המגרש ומבנה התאטרון שעליו מאת עיריית תל אביב, ומעמידה אותו לרשות הבימה באמצעות ההקדש. לפי תזכיר התאגדותה, על

החברה לתחזוק כראוי את המבנה, הציוד והמתקנים הצמודים אליו לצורך הפעלתו השוטפת בתחומי האמנות והתרבות, על פי קביעת התאטרון. לחברה הכנסות גם מדמי השכירות מבית הקפה במתחם וממתקן של חברת סלולר. לאחרונה מתנהל תהליך להעברת אחזקות המדינה בחברה לעיריית תל אביב.

לפי חוזה השכירות שההקדש חתום עליו מול החברה מאז 1975, על ההקדש לשלם לחברה דמי שכירות של 4% מההכנסות ברוטו של ההצגות בבית התאטרון. בתרשומת משנת 1978, הוחלט על העלאת דמי השכירות ל-5%; החלטה זו לא עוגנה בחוזה השכירות.

2. תזכיר ההתאגדות של החברה כולל רשימה ארוכה של מטלות באחריותה, כן פורטו בו המטרות שלשמן הוקמה: להעמיד את התאטרון לשימושה של הבימה, "לקיים, להחזיק ולנהל את התאטרון וכל רכוש אחר השייך, מיועד או מוקדש לתאטרון, כולל ריהוט... איורור, קול, מתקנים וסידורי במה, מכשירים, מיטלטלין, ואביזרי תאטרון, כלים ומכשירי נגינה..." וכן "ליזום, לפתח, לקדם, לארגן, לספק, לנהל הצגות".

על פי הדוחות הכספיים של החברה, היא משלמת את ביטוח המבנה וכן דמי ניהול לחברה אחרת ("חברת המשכן") שבאחריות עיריית תל אביב, כדמי ניהול שוטף של התאטרון. בפועל, היא אינה עוסקת בניהול, הפעלה ורכישה של ציוד הדרוש לתאטרון, לרבות מערכות ממוחשבות, תאורה וסאונד - מאחר שאלה פעולות המחייבות מיומנות הנמצאת אצל אנשי מקצוע בתאטרון - והיא גם אינה עוסקת בייזום, פיתוח, קידום, ארגון, אספקה וניהול הצגות, כמפורט בתזכיר ההתאגדות שלה. הפקות, הצגות והרצות יומיומיות מחייבות תגובה מידית לצרכים המשתנים בשטח, ובכלל זה רכישת ציוד וניודו ותיקונים הנדרשים באופן דחוף.

עלה כי למרות השנים הרבות שחלפו ממועד חתימת חוזה השכירות, ואף על פי שהחברה אינה מבצעת רבות מהמטלות המופיעות בתזכיר ובחוזה השכירות, החוזה לא עודכן. בפועל, רבות מהמטלות הללו נעשות באופן שוטף על ידי התאטרון, כחלק מהתפעול היומיומי שלו.

עיון בדוחות הכספיים של החברה לשנים 2012-2014 מעלה כי אין בהם אזכור לפעולות רכש ותחזוקה עבור מבנה התאטרון, וכי הוצאותיה משולמות בעבור דמי ניהול לחברת המשכן שכר מקצועי והוצאות משרדיות, וכן ביטוח בניין הבימה.

לדעת משרד מבקר המדינה ההתנהלות הנוכחית, שלפיה גוף אחר - במקרה זה חברה ממשלתית - אחראי לנושאי הרכש והחזקת ציוד התאטרון, אינה ראויה - מה גם שהניהול, הרכישה והפעלת המערכות אינם נעשים על ידיו. מאחר שמנהלי התאטרון ועובדיו הם בעלי הידע, ועליהם מוטלת האחריות הטבעית להפעלת המבנה - לטוב ולרע - אין שום טעם והיגיון להטיל על חברה נטולת מנגנון, ידע, אמצעים וזמינות את ניהול רשימת המטלות הארוכה והמורכבת שהיא מחויבת לבצע, וודאי שאין שום היגיון לשלם לה על דברים שהיא ממילא לא עושה.

מן הראוי לשנות את תזכיר ההתאגדות של החברה, לקבוע כי התאטרון יהיה שוכר הקבע של המבנה וכי נושא השכירות ייבחן בין הבימה לחברה, ובכלל זה התאמת דמי השכירות למשימות שהחברה מבצעת בפועל.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "תזכיר התאגדות החברה הינו מיושן ואינו משקף, לעמדת הרשות, את תפקידה של חברת בנין הבימה... כמידה ותימשך האחזקה הממשלתית בחברה זו, נפעל לעדכון מטרות החברה".

משרד התרבות מסר בתשובתו מדצמבר 2015 כי כבר זמן-מה פועלת רשות החברות הממשלתיות למכירת אחזקות המדינה בחברה לעיריית תל אביב, אך רק לאחרונה הובא הנושא לידעתו. כן נמסר כי מנכ"ל משרד התרבות אמור להיפגש עם נציגי רשות החברות הממשלתיות, לגיבוש המתווה המתאים להעמדת הבניין לרשות התאטרון.

הבימה מסרה בתשובתה מדצמבר 2015 כי היא סבורה שמשכנו של התאטרון הלאומי ראוי שיהיה בבעלות התאטרון, או לכל הפחות בידי גורם ממשלתי, וכי "העברת הבניין לבעלות העירייה עלולה ליצור חשש לניגוד עניינים, כאשר העירייה תומכת באופן קבוע בתיאטרון הקאמרי המוגדר כתיאטרון עירוני".

3. **חובות התאטרון לחברת בנין "הבימה":** במהלך 2013 תבעה החברה את התאטרון בגין אי-תשלום דמי השימוש במבנה. בהסכם פשרה שגובש וקיבל תוקף של פסק דין הוסכם כי החובות שהיו ב-31.12.13, על סך 942,000 ש"ח, יוקפאו עד ל-31.12.15 וכי הצדדים יסכמו עד ל-30.9.15 את אופן פריסת התשלום. במקביל, התחייב התאטרון לפריסת התשלומים בעבור השימוש במבנה לשנים 2014-2015. בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה נמסר כי ביולי 2015 עמדה יתרת חוב התאטרון, כולל החוב שיש להסדירו, על כ-1.35 מיליון ש"ח.

תמיכות משרד התרבות בשיפוצים

1. מינהל התרבות תומך במוסדות תרבות, ובכלל זה תאטראות, בשיפוצים והרחבות - מכוח תקנה תקציבית לתמיכות בשיפוצים. משרד התרבות קבע והודיע כי בשנים 2013-2014 יושם דגש על טיפול בבעיות בטיחות וענייני נגישות, כדי שמוסדות התרבות יוכלו להתאים את עצמם לדרישות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, והתקנות על פיו.

בקשות התמיכה של מוסדות התרבות נבדקות על ידי מהנדס מומחה (להלן - המנהנדס) מטעם משרד התרבות, הבוחן אותן מבחינה הנדסית-מקצועית. גם המחלקה הרלוונטית מטעם משרד התרבות בודקת את תקינות מסמכי הבקשות ועמידתם בקריטריונים ומצרפת את המלצתה.

בשנת 2013 הוגשו למשרד התרבות 224 בקשות ממוסדות תרבות לתמיכה בשיפוץ. על פי מבחני התמיכה, התנאי לתמיכה בשיפוץ הוא כי המוסד לא קיבל תמיכה בתחום זה בחמש השנים שקדמו לשנת הגשת הבקשה.

הבדיקה העלתה כי לגבי בקשת הבימה מ-2013, כתבה מנהלת מחלקת תאטרון ש"לא מומלץ, התאטרון סיים שיפוץ בן למעלה מ-4 שנים בתמיכה גדולה מאוד". למרות זאת, אישרה ועדת התמיכות תמיכה בסך 840,000 ש"ח להבימה, בלא שנימקה את החלטתה.

ב-2014 הוגשו למשרד התרבות 211 בקשות לתמיכה בשיפוצים. כאמור, גם בשנה זו הוא הודיע כי ישנה עדיפות בחלוקת התמיכה בשיפוצים לתחומי הבטיחות והנגישות. הסכום שהקצה לנושא עמד על 15.9 מיליון ש"ח. ועדת התמיכות קבעה כי גובה התמיכה המרבי למוסד יהיה 800,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי לגבי בקשת הבימה ל-2014, כתבה מנהלת מחלקת תאטרון: "לא מומלץ, התאטרון קיבל בשנה קודמת תמיכה הגבוהה מזו שנדרשת לצורך בטיחות ונגישות. יור המדור לתאטרון מדווח על תחזוקה לקויה של המבנה והזנחה", וכי התמיכה ניתנת ללא קשר לצרכים האמתיים של המוסדות שהגישו בקשות. למרות זאת, הקצתה ועדת התמיכות 800,000

ש"ח להבימה עבור תחומי הבטיחות והנגישות - סכום המהווה חמישה אחוזים מהיקף תקציבו של משרד התרבות לשיפוצים לשנת 2014, בלא שנימקה את החלטתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי בשנים 2013 ו-2014 לא נימקה ועדת התמיכות שלו את החלטתה לתמוך שוב בשיפוצי התאטרון בניגוד להמלצתה של מנהלת מחלקת תאטרון, והגם שהבקשה לא עמדה בתנאים - שכן בשנים הקודמות בוצע במבנה בינוי מחדש ושיפוץ יסודי בהיקף של כ-109 מיליון ש"ח.

משרד התרבות הודיע בתשובתו מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, כי התאטרון אמנם עבר שיפוץ מקיף בשנים 2007-2011, אולם שיפוץ זה מומן באמצעות הגדלת הון המניות של החברה על ידי בעלי המניות - המדינה ועיריית תל אביב. לפיכך לא הייתה מניעה מלתמוך בשיפוצים בבניין במסגרת תקנת השיפוצים שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי במבחני התמיכה לא נקבע מפורשות כי התנאי הוא שלא התקבלה תמיכה בתחום השיפוצים מהמשרד עצמו, וכי מדובר בתמיכה מכספי מדינה. אשר על כן, לא היה מקום לאשר את התמיכה.

2. הבקשה לתמיכה בשיפוצים שהגיש התאטרון למשרד התרבות ב-2013 עמדה על 5.32 מיליון ש"ח. המהנדס סיווג את רשימת הבקשות לפי נושאי נגישות, בטיחות ושיפוצים כללי.

מאחר שבקשת התאטרון לתמיכה ב-2013 עמדה על 5.32 מיליון ש"ח ומשרד התרבות אישר 840,000 ש"ח, היה על משרד התרבות ועל המהנדס לפרט לאילו נושאים אושרה התמיכה. אולם נמצא כי הם לא פירטו את הנושאים שלהם אושרה התמיכה. יתר על כן, נמצא שדוח ביצוע השיפוצים לקבלת כספי התמיכה שהגיש התאטרון למשרד התרבות כולל נושאים שלא הופיעו כלל בבקשה לתמיכה, כגון רכישת סולמות, עבודות בטיחות בחדרי חזרות ונושאים שאינם קשורים לבטיחות ונגישות. למרות חוסר ההתאמה בין הבקשה לתמיכה לבין דוח ביצוע השיפוצים, העביר משרד התרבות לתאטרון את כספי התמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת התמיכות לציין במפורש את הנושאים המאושרים לתמיכה מכלל הנושאים המוגשים בבקשת התמיכה, ועל משרד התרבות לבדוק כי החשבונות שהוא מאשר לתשלום תואמים את אישורו.

התארכות כהונתו של משרד רואי חשבון

החל בשנת 2001 (לכל הפחות) ועד למועד סיום הביקורת, הדוחות הכספיים של הבימה מבוקרים על ידי אותו משרד רואי החשבון.

בדוח מבקר המדינה משנת 2006²⁷ צוין כי "מקובל להניח, שאי-תלותו של רואה חשבון בתאגיד שהוא מבקר את דוחותיו הכספיים עלולה להיפגע... במיוחד כאשר התאגיד מעסיקו שנים רבות: הנהלת התאגיד עשויה להמשיך להעסיק את רואה החשבון מטעמי נוחיות, ולרואה החשבון יש עניין בתאגיד כלקוח מעצם היותו מקור פרנסה מתמשך. כמו כן, מקובל בתחום העסקת רואי חשבון בחברות הממשלתיות, שאחת למספר שנים יש תחלופה של רואי חשבון מבקרים".

על פי תקנות חוק החברות "כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994", משך כהונתו של משרד רואי חשבון המועסק על ידי חברה ממשלתית לא יעלה על שבע שנים. זאת, כדי לרענן מפעם לפעם את רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות. כללים אלה אמנם לא חלים על מוסדות המאוגדים במסגרת רשם העמותות שברשות התאגידים, ובכלל זה על הקדש או על חל"צ, אולם ניתן ללמוד מהם על העיקרון העומד בבסיסם ועל הצורך להחליף מפעם לפעם את רואי החשבון הנותנים שירות לחברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שהגבלת משך כהונתו של רואה החשבון המבקר בחברות הממשלתיות אינה חלה על הבימה, ראוי שהדירקטוריון ייתן דעתו לצורך בהחלפת משרד רואה החשבון המבקר, ויפעל לקידום העניין. זאת, על מנת להביא לרענון מערכת בקרת הכספים וכדי למנוע מצב שבו עלולה להיפגע אי-תלותו של רואה החשבון מזה ותפקודה התקין של הבימה מזה.

סיכום

בשנת 2017 יחגוג תאטרון הבימה, שנוסד ב-1917 כתאטרון עברי במוסקבה 100 שנים להיווסדו. בשנת 1958 הוכר הבימה, בתואר של כבוד, כתאטרון הלאומי של מדינת ישראל. בשנת 2008 אישר בית המשפט העליון את תקנון חל"צ הבימה המפרט את מטרות הבימה כתאטרון לאומי.

לאורך כל השנים לא הציבו הממשלה, משרד התרבות ומועצת התרבות כתיאום עם משרד המשפטים לתאטרון הבימה יעדים הנובעים ממעמדו זה. גם לא נבחנו מחדש התמיכה החורגת שמקבלת הבימה נוכח העובדה שהיא מנהלת בחוסר יעילות ושהישגיה האמנותיים נמוכים בהשוואה לתאטראות אחרים.

27 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 (2006), בפרק בנושא "העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים", בנושא עמ' 138-139.

במהלך שנות פעילותו ידע התאטרון משברים לרוב, והמדינה נרתמה פעם אחר פעם להתאים לו תכניות הבראה. הסכם ההבראה האחרון, שנחתם בדצמבר 2012 והיה בתוקף עד סוף 2014, כלל סיוע נרחב של המדינה לצד דרישות לקיצוצים והתייעלות של התאטרון. היעדים שנקבעו בתכנית ההבראה מ-2012 הם הפעלה שוטפת של התאטרון, פתרון הגירעון הצבור שלו והשגת איזון תקציבי לאורך זמן. בתמורה לביצוע צעדים ליישום הסכם ההבראה על ידי התאטרון הממשלה התחייבה לתמיכה כספית בתאטרון בהיקף של 23.8 מיליון ש"ח בדרך של מענקים, הלוואות ומחיקת הלוואות עבר של המדינה, זאת מעבר לתמיכה השנתית השוטפת בפעילות התאטרון. בשנים 2011-2014 הסתכמה ההזרמה הכספית של המדינה לתאטרון בהיקף של כ-120 מיליון ש"ח (בכלל זה: תמיכה שוטפת, תמיכה מיוחדת, הלוואות, והחזר בשל הנחות לגמלאים). כל זאת לאחר שבשנים 2007-2011 השקיעו עיריית תל אביב והמדינה כ-109 מיליון ש"ח בשיפוץ ובינוי מבנה התאטרון זאת מעבר לתמיכה הכספית השוטפת בתאטרון באותן שנים.

הנהלת התאטרון לא עמדה במימוש מלוא היעדים שנקבעו בהסכמי ההבראה, כתנאי להזרמת עשרות מיליוני השקלים לסיוע והבראה לתאטרון במהלך השנים. הלכה למעשה, לאחר תום הסכם ההבראה האחרון, הנהלת התאטרון לא הביאה לפתרון הגרעון הצבור, וספק אם תצליח להסדיר את הפעלתו השוטפת והסדירה של התאטרון לאורך זמן, ולעמוד בהתחייבויותיו, לרבות בפירעון הלוואותיו. ראיה לכך עלתה במועד סיום הביקורת, תחילת אוגוסט 2015, אז פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה להקדים הזרמת התמיכה ולא, לא יוכל לשלם את משכורות חודש יולי 2015 לעובדיו. גם בחודשים נובמבר ודצמבר 2015 ובפברואר 2016 פנה התאטרון למשרד התרבות בבקשה להקדמת התמיכה השוטפת בתאטרון, שכן בלעדיה אין באפשרותו לשלם לעובדיו ושחקניו את משכורת ינואר 2016 ולשלם לקופות העובדים, ניכויים למס הכנסה ולביטוח הלאומי וכן תשלום עבור הפקת חדשות. בפברואר 2016 פנה התאטרון גם לסגן החשכ"ל בבקשה לדחות את פירעון הלוואותיו מהמדינה עד לינואר 2018.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של התאטרון בראשות מנכ"לית התאטרון, גב' אודליה פרידמן, והחשב המלווה, רו"ח בועז גזית, בכך שלא ביצעו את מלוא סעיפי הסכם ההבראה. יש גם לראות בחומרה את התנהלותם בכך שלא נתנו עדיפות עליונה להעברת כספים שניגבו מעובדים לקופות עובדים (פנסיה, גמל והשתלמות), למס הכנסה ולביטוח הלאומי ולארגוני עובדים. אי-העברת הכספים במועד לגופים אלו הוגדרה בחוקים כעברה פלילית.

בית המשפט ציין בפסק דינו בעניין הבימה: "... הסיוע הכספי עלול להוביל להמשך ניהול כושל, פאסיביות וחוסר יעילות ניהולית בקרב גופים המתפתים להניח כי נוכח חשיבותם הציבורית, המדינה לא תאפשר את קריסתם..."²⁸.

ראוי גם להפסיק את דפוס ההתנהלות החוזר ונשנה, לפיו הבימה נקלעת לקשיים כלכליים והמדינה, קרי משרד התרבות ומשרד האוצר, מחלצים אותה מקריסה באמצעות הזרמה תקציבית, שמאפשרת לה הישרדות זמנית. דפוס זה אינו מבטיח שהבימה תנוהל במקצועיות וביעילות ושהיא תיישם את המחויבויות שנטלה על עצמה, בכדי שתוכל לעלות סוף סוף על דרך המלך שתאפשר לה התנהלות באיזון תקציבי לאורך זמן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התרבות והאוצר ולתאטרון הבימה כי נדרש טיפול יסודי, מעמיק ומקיף בתאטרון, תוך ניתוח הסיבות לאי-עמידתו ביעדים שנקבעו בהסכמי ההבראה הקודמים, במטרה לצאת מהמשבר הכספי ולהעלותו לדרך המלך. לשם כך, על תאטרון הבימה להמשיך ולהתייעל לרבות ביצוע קיצוצים. על מנת שיוכל לנסות לשקם את מצבו ותפקודו, על שרת התרבות והספורט להיכנס בעובי הקורה ולהבטיח את תפקודו השוטף של התאטרון, ואת הצעדים להתייעלות.