

פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

תקציר

הרשויות המקומיות מעבירות פעילויות שבסמכותן לבצע לתאגידים שהן מקימות, בהם עמותות, וגם תומכות בעמותות הפועלות בתחומן. בשנת 2003 נתנו הרשויות המקומיות לעמותות כ-500 מיליון ש"ח.

משרד הפנים ורשם העמותות במשרד המשפטים אחראים, כל אחד בתחומו, לפיקוח, להנחיה ולהדרכה בכל הנוגע לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות לעמותות.

הרשויות המקומיות פועלות לא רק באמצעות עמותות עירוניות¹ שקיבלו את אישור שר הפנים, אלא פועלות גם, שלא כדין, באמצעות "מעין עמותות עירוניות" - עמותות שייסדו בעלי תפקידים ברשויות המקומיות באופן אישי, והם מכהנים כמנהליהן.

ב"מעין עמותה עירונית", בניגוד לעמותה עירונית, עוקפים את הצורך לקבל אישור משר הפנים לייסוד העמותה, הסיעות החברות במועצת הרשות המקומית אינן מיוצגות במוסדות המנהלים של העמותה לפי כוחן במועצה, והעמותה אינה מגישה לרשות המקומית דיווחים תקופתיים לדיון במועצת הרשות המקומית.

לעניין סיוע כספי של הרשויות המקומיות לעמותות קיימים רק שני סוגים לגיטימיים של עמותות: עירונית ואחרת. ההשתתפות של רשות מקומית במימון פעילותו של תאגיד עירוני, המוכר ומתנהל על פי דין יכולה להיעשות בתקצוב במישרין. אשר לעמותות אחרות, הדרך היחידה לסייע להן היא על פי הנוהל למתן תמיכות, שבו נקבעו כללי הפיקוח והסדרי הביקורת על השימוש בכספים. לעתים העבירו רשויות מקומיות כספים ל"מעין עמותות עירוניות" בדרך של תקצוב, שלא כדין.

נושאי המשרה ברבות מן ה"מעין עמותות עירוניות" הם נבחרים ציבור ועובדים ברשות המקומית, והם נמצאים במצב של ניגוד עניינים בדרגות חומרה שונות. יש שראשי רשויות מקומיות ובעלי תפקידים בכירים בהן מנצלים את מעמדם ברשות המקומית להיטיב עם העמותות שהם עומדים בראשן או מנהלים בהן.

אם רשות מקומית מעוניינת לנהוג ב"מעין עמותה עירונית" כבעמותה עירונית, עליה למלא אחר הוראות משרד הפנים ולהגיש לו בקשה לאשרה כעמותה עירונית. אם

1 עמותה עירונית היא עמותה שהקימה או חברה בה עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית, ומתקיימים לגביה התנאים שנקבעו לתאגיד עירוני מסוג עמותה.

תאושר הבקשה, יחולו על העמותה כללי הפיקוח והבקרה הקבועים בדין לעמותות עירוניות ולא, על הרשות המקומית להתייחס ל"מעין עמותה עירונית" כאל כל עמותה אחרת שאיננה עירונית, לרבות הקפדה על העברת כספים בהתאם לנוהל למתן תמיכות.

במאגרי המידע של המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וביחידת רשם העמותות במשרד המשפטים אין מאגר מידע שלם ומסודר על העמותות העירוניות וה"מעין עמותות עירוניות" שבאמצעותן ניתן לאתר את נושאי המשרה ברשויות המקומיות המנהלים עמותות. בהיעדר נתונים על עמותות ועל הקשר שלהן עם נושאי משרות ברשויות המקומיות נמנע ממשרד הפנים ומרשם העמותות למלא את תפקידי הפיקוח שהוטלו עליהם ובכלל זה להבטיח שכספי הרשויות המקומיות ישמשו למימוש המטרות שנקבעו לעמותות ולא ינוצלו לעקיפת הוראות משרד הפנים, כגון להעסקת עובדים באמצעות העמותה בחריגה משיא כוח האדם שנקבע לרשות המקומית.

משרד הפנים לא קבע את מדיניותו לגבי הפעילויות שהרשות המקומית רשאית להעביר לעמותות העירוניות. לדוגמה, הוא לא קבע אם יש מקום לאשר את הקמתה של עמותה עירונית המנהלת קבוצות ספורט מקצועני ומשלמת שכר עתק לשחקנים ולמנהלים (להבדיל מעמותה עירונית לחינוך ולספורט העוסקת בספורט עממי לכל).

משרד הפנים ומינהל הספורט במשרד החינוך, התרבות והספורט לא הסכימו ביניהם אם עמותות הספורט, צריכות להיות עמותות עירוניות.

משרד הפנים לא בחן את השאלה האם יש מקום להחיל על עמותות המקבלות תמיכות מהרשויות המקומיות כללים שהוחלו על עמותות המקבלות תמיכות ממשרדי הממשלה בשינויים המחויבים. כללים אלה עוסקים, בין היתר, בהגבלת שיעורן של הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של הגוף מקבל התמיכה, בדרישה להמציא אישור ניהול תקין ובמניעת כפל תמיכות מהתקציב הציבורי.

חלק מהרשויות המקומיות משתמשות בעמותות לשרשר תמיכות לגופים אחרים. בין היתר ניתנו תשלומים לעמותה אחת עבור פעילויות שעשתה עמותה אחרת ותשלומים לעמותה למימון שכר עובדים ברשות המקומית.

רשויות מקומיות רכשו קבוצות ספורט ונתנו ערבויות כספיות להלוואות שנטלו עמותות וכתבי התחייבויות בלתי חוזרים לאיגוד הכדורסל בגין קבוצות ספורט, בלי שהמוסדות המוסמכים של הרשות המקומית שקלו את הקצאת המשאבים ואישרו אותה.

מועצות הרשויות המקומיות אינן נוהגות לדון בעמותות העירוניות לפחות פעם בשנה, לקבל דיווח מפורט על פעולותיהן ולדון בדוחותיהן הכספיים, כנדרש בצוים². משרד הפנים אינו אוכף את החובה להגיש לו דוחות על מצב העמותות העירוניות ופרוטוקולים משיבות המועצה שבהן דנו בעמותות אלה.

2 צו העיריות (הקמת תאגידיים) התש"ם-1980, סעיף 146 א' לצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950, סעיף 140 א' לצו המועצות המקומיות (ב) התשי"ג-1953 וסעיף 63 (א)(11) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ח-1958.



הרשויות המקומיות מוסמכות להעביר פעילויות לידי תאגידים שהן מקימות. בידי הרשות המקומית יש בדרך כלל לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגידים אלה (להלן - תאגידים עירוניים), אך הם פועלים כישויות משפטיות נפרדות. הקמתם נועדה, בין היתר, להקל על הרשות המקומית "בביצוע תפקידיה ולשחרר פעילויות מסוימות מהצורך להתמודד עם מנגנון בירוקרטי המאפיין מנגנון ציבורי באשר-הוא"³. מטרת הקמתו של תאגיד עירוני היא אפוא ליצור גוף שמוסגל לפעול ביעילות ובגמישות יחסית אך נמצא בשליטת הרשות ובפיקוחה.

כאשר רשות מקומית מעבירה חלק מפעולותיה לתאגיד עירוני, היא מותירה בידה את השליטה על אותה פעילות, הן מכיוון שהיא רשאית להמשיך לעסוק בה בעצמה במקביל לתאגיד, והן מכיוון שהיא שולטת בפועל בתאגיד.

אחד מסוגי התאגידים שרשויות מקומיות רשאיות להקים לצורך זה הוא עמותה.

על פי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), הזכות לייסד עמותה ניתנת לשני בני אדם או יותר, החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו. עמותות נוצרות עם רישומן אצל רשם העמותות במשרד המשפטים. מוסדות החובה של העמותה הם אסיפה כללית, ועד מנהל וועדת ביקורת.

לפי נתוני רשם העמותות פעלו במדינת ישראל בסוף שנת 2004 כ-20,000 עמותות בכל תחומי העשייה. תחומי הפעילות שהוגדרו במסמכי היסוד של עמותות מכוונים בדרך כלל להשגת מטרות בתחומי התרבות, החינוך, הרווחה, איכות הסביבה, הספורט, הקהילה, התיירות והבריאות.

ההסתייעות בעמותות יכולה להניב יתרונות ובהם הקלת העומס הכספי המוטל על הרשות המקומית, משום שעמותות רשאיות לגייס משאבים בדרך של קבלת תרומות כספיות או תרומות בשווה כסף כמו מבנים, מתקנים וציוד; שיפור השירותים המסופקים, ייעול המערך התפעולי ועידוד המעורבות של הקהילה בפעילות העירונית. חלק ניכר מיתרונות אלה ניתן לייחס לגמישות התפעולית של העמותה, שלעתים אינה מתאפשרת ביחידות הרשות המקומית: העמותה, בין היתר, אינה נזקקת למבנה הבירוקרטי הסבוך של מנגנון הרשות המקומית; היא מתמחה בתחום מוגדר, והמבנה הארגוני שלה ותהליך קבלת ההחלטות בה מותאמים לתחום ההתמחות; והיא יכולה לשתף בקבלת ההחלטות ובמתן השירותים גורמים מקצועיים ותושבים הפועלים על בסיס התנדבותי בלי שיכהנו כחברי מועצה או עובדי הרשות.

אחד החסרונות העיקריים של פעילות באמצעות עמותה הוא הסיכון, שהמנגנונים המיוחדים של הניהול, הבקרה והפיקוח החלים על עמותות עירוניות ועל עמותות מקבלות תמיכה לא יתפקדו כראוי. על "מעין עמותות עירוניות" מנגנונים אלה אינם חלים כלל, ולכן עלולים להיווצר בהן מצבים לא תקינים כגון אופן העברת הכספים מהרשויות המקומיות לעמותות ופעולות במצבים של ניגוד עניינים.

ע מ ו ת ה ע י ר ו נ י ת : על רשות מקומית החפצה לייסד עמותה למטרה שהיא בגדר סמכויותיה ותפקידיה, או שהיא חברה בה או נוהגת בה מנהג בעלים, לקבל את אישור שר הפנים לכך. אם בידי הרשות המקומית לפחות מחצית כוח ההצבעה בעמותה, העמותה היא עמותה עירונית. על

3 בג"ץ 3250/94 אורן ואח' נ' מועצת עיריית פתח תקווה ואח', פ"ד מט(5) 17.

עמותה עירונית חלים דינים מיוחדים שמטרתם, בין היתר, לקבוע מנגנוני פיקוח נוספים, מחוץ לרשות המקומית, כדי להגביר את הפיקוח על מילוי תפקידי העמותה, על השימוש בתקציבים ובתמיכות שהיא מקבלת ועל אופן מילוי תפקידם של נציגי הרשות המקומית בעמותה. מנגנוני הפיקוח נועדו גם ליצור מערכת בקרה שתבטיח שהרשות המקומית נהגת בעסקאות שהיא מבצעת באמצעות התאגיד בזהירות הראויה, בוחנת אותן כראוי ואינה עלולה "להסתבך ולהיכשל"⁴.

מנגנוני פיקוח ובקרה אלה חלים כבר בשלב ייסוד העמותה. הקמת עמותה עירונית טעונה כאמור אישור של שר הפנים וכפופה לתנאים שיקבע⁵. לאחר ייסוד העמותה, על הרשות המקומית לפקח עליה פיקוח שוטף. לפחות פעם בשנה על ראש הרשות המקומית להגיש למועצת הרשות (להלן גם: המועצה) דוח על מצבה, ועל המועצה לרדן בדוח. העתק הדוח ופרוטוקול ישיבת המועצה שבה נידון יועבר לשר הפנים⁶. אישור שר הפנים נדרש גם לחלק מהפעולות שהעמותה מבצעת, כגון הספקת שירותים שהם בסמכות הרשות המקומית⁷ ותשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי המועצה או לעובדיה המכהנים בעמותה כנציגי הרשות המקומית⁸. נוסף על כך, על פי נוהל פנימי להקמת עמותה עירונית, שהוציא רשם העמותות שבמשרד המשפטים, רשות מקומית המבקשת להקים עמותה עירונית צריכה לכלול בתקנון העמותה הוראות שלפיהן כל התקשרויות העמותה להזמנת עבודה ייעשו לפי הכללים החלים על הרשות המקומית; תנאי השכר וההעסקה של העובדים לא יחרגו מהמקובל ברשות המקומית; הכללים הנוגעים לניגוד עניינים ולהעסקת קרובי משפחה החלים ברשות המקומית יחולו גם על העמותה ועוד.

עמותה מקבלת תמיכה: רשות מקומית רשאית לתת תמיכה גם לעמותות, הפועלות בתחום סמכויותיה ומטרתיה בתחום הרשות, בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא באלה, ואינן עמותות עירוניות (להלן - עמותות מקבלות תמיכה). הסדרים למתן תמיכה לעמותות אלה נקבעו בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות⁹ (להלן - הנוהל למתן תמיכות). הנוהל נועד להסדיר את מתן התמיכות, במישרין או בעקיפין, ואת הפיקוח על מתן התמיכות ועל השימוש בהן.

- 4 השו"ע"א 65/85, עיריית נתניה נ' נצ"ב נתניה בע"מ ואח', פ"ד מ(3) 29, 55, בעניין עסקה שעשתה עירייה באמצעות חברה בע"מ שייסדה בלא שקיבלה את אישור שר הפנים לכינון החברה כחברה עירונית, לקבלת הלוואה ולפעולות במקרקעין.
- 5 סעיף 1 לצו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם-1980 (להלן - צו הקמת תאגידים); סעיף 146א' לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו א), וסעיף 140א' לצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 (להלן - צו ב); סעיף 63(א)(11) (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).
- 6 סעיף 5 לצו הקמת תאגידים, סעיף 146א(ה) לצו א וסעיף 140א' לצו ב; וסעיף 63(א)(11) (ה) לצו המועצות האזוריות.
- 7 סעיף 6(5) לצו הקמת תאגידים; סעיף 146א(ו)(5) לצו א וסעיף 140א' לצו ב; סעיף 63(א)(11)(ו)(5) לצו המועצות האזוריות.
- 8 סעיף 6(4) לצו הקמת תאגידים; סעיף 146א(ו)(4) לצו א וסעיף 140א' לצו ב; סעיף 63(א)(11)(ו)(4) לצו המועצות האזוריות.
- 9 י"פ תשנ"ו, 2719.

משרד הפנים מבחין בין הקצבה של רשות מקומית לתאגיד, העברה של רשות לתאגיד ותמיכה של רשות בתאגיד: הקצבה היא תקציב שהרשות חייבת לתת על פי דין או חוזה. העברה היא תשלום של הרשות שמקורו נכסים (לרבות מזומנים) שהתקבלו מגורם אחר (ממשלתי, ציבורי או פרטי). תמיכה היא תשלום שהרשות רשאית אך אינה חייבת לתת ואינו מיועד לקניית שירות ישיר מתאגיד¹⁰.

השתתפות של רשות מקומית במימון פעילותו של תאגיד עירוני המוכר ומתנהל על פי דין יכולה להיעשות בתקצוב ובמישורין. אשר לעמותות שאינן עירוניות, הדרך היחידה להעביר להן כספים היא על פי הנוהל למתן תמיכות, שבו נקבעו כללי הפיקוח והסדרי ביקורת על השימוש בכספים.

"מעין עמותה עירונית": במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה התברר שחלק מפעולות הרשויות המקומיות מועברות לעמותות מסוג שלישי, שהרשויות המקומיות נוהגות בהן כאילו היו עמותות עירוניות, אך בלי לקיים לגביהן את התנאים הקבועים בחוקי השלטון המקומי ובצווים¹¹ (להלן - "מעין עמותות עירוניות"). חלק מהתקציב של הרשויות המקומיות מועבר ל"מעין עמותות עירוניות" בדרך של תקצוב ישיר, שלא כדין.

על "מעין עמותות עירוניות" לא חלים המנגנונים המיוחדים של הניהול, הבקרה והפיקוח החלים על עמותות עירוניות. הדבר מאפשר לרשויות להימנע מהצורך לקבל משר הפנים אישור לייסוד העמותות ולחברות בהן וממילוי ההוראות החלות על עמותה עירונית, כגון הדרישה שהסיעות החברות במועצת הרשות המקומית ייוצגו במוסדות המנהלים של העמותה לפי כוחן במועצה, והדרישות להגיש למועצת הרשות דיווח תקופתי, להגיש למשרד הפנים תכנית אסטרטגית ומימונית, לקבל את אישור היועץ המשפטי של הרשות כי מטרות העמותה הן במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית ועוד.

השימוש ב"מעין עמותה עירונית" במקום בעמותה עירונית לביצוע פעולות שבסמכות הרשות המקומית מטרתו עלולה אפוא להיות עקיפה של הוראות משרד הפנים לגבי התנאים הנדרשים לייסוד ולניהול עמותה עירונית ושל מנגנוני הבקרה והפיקוח שנקבעו כדין.

בחודשים נובמבר 2004 עד מרס 2005 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות. הביקורת נעשתה בעיריות גבעתיים, נתניה, הרצליה, חיפה ונשר; במועצות המקומיות יקנעם ופורידיס; ובמועצות האזוריות מטה אשר, מגידו, חוף הכרמל, לב השרון ומשגב. כן נבדקו יחסי הגומלין של רשויות אלה עם 50 עמותות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך), ביחידת רשם העמותות שבמשרד המשפטים ובאגף הסיעוד שבמוסד לביטוח לאומי.

10 בחוברת הדרכה להכשרת נבחרי ציבור ברשויות מקומיות שפרסם משרד הפנים ביולי 1999 ובאוקטובר 2003.

11 ראו הערה 2.

נבדקו דרכי הייסוד של עמותות עירוניות, קביעת מטרות העמותות והפעילות למימושן, ניהול העמותות באמצעות נציגי הרשות המקומית, הפיקוח עליהן בידי הרשויות והדיווח הכספי שלהן. כן נבדקו דרכי הפיקוח של משרד הפנים ושל רשם העמותות על עמותות אלה.

לגבי עמותות מקבלות תמיכה נבדקו הכללים למתן התמיכות, ניגוד עניינים, היקף התמיכה בכסף ובשווה כסף ומתן ערבויות של הרשויות המקומיות להלוואות שנטלו עמותות. עוד נבדקו פעולות הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות על העמותות.

לגבי "מעין עמותות עירוניות" נבדקו נושאים הקשורים לייסודן, לניהולן, לניגוד עניינים, לקשר הקיים בין הרשות המקומית לבין "מעין עמותות עירוניות", לפיקוח על העמותות ולדיווח הכספי שלהן.

עמותות עירוניות

ייסוד העמותות

לפי סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), "פעלה העיריה על-פי סמכויותיה... והוקמה... עמותה... שמטרותיה במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה, ויש בידי העיריה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד כאמור (להלן - תאגיד עירוני), יחולו הוראות אלה: (1) מועצת העיריה תקבע את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני; נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העיריה; (2) חובת נציגי העיריה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעיריה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד; (3) נציגי העיריה כאמור, שהינם חברי המועצה, ייבחרו כך שיישמרו ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה; ... (5) הוראות סעיף 122 א(א) לא יחולו על תאגיד עירוני בשל כך בלבד שחבר המועצה או עובד העיריה הוא נציג העיריה בגוף המנהל שלו".

על פי הצווים¹², רשות מקומית לא תייסד תאגיד לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת הרשות המקומית ותפקידיה ולא תנהג בהם מנהג בעלים ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע.

1. שר הפנים, בתוקף סמכותו לפי פקודת העיריות, קבע את צו הקמת תאגידיים, אך לא הגדיר בצו אילו תחומי פעילות ניתן להעביר לעמותות, (בצו הוגדר "שר הפנים" - לרבות מי שהוא הסמך). לדוגמה, משרד הפנים לא קבע אם יש מקום להקמת עמותות ספורט עירוניות המנהלות קבוצות ספורט מקצועני, בהן עמותות הרוכשות קבוצות ושחקנים זרים ומשלמות שכר עתק לשחקנים, להבדיל מעמותות ספורט המעודדות מפעלי ספורט עממי שווה לכל נפש.

12 ראו הערה 5.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיגדיר את התחומים שבהם יכולה לפעול עמותה עירונית, ויביא לידיעת הרשות המקומית את אמות המידה שלפיהן יאשר הקמת עמותה עירונית או הפיכת עמותה לעירונית או חברות בעמותה, כגון מקורות המימון שלה ומצבה הכספי של העמותה, והאם יש לה גירעון. כמו כן על משרד הפנים לפרסם את תחומי הפעילות ואת אמות המידה האמורים.

2. בבואו לאשר עמותה עירונית פועל משרד הפנים, באמצעות האגף למינהל מוניציפאלי שבמינהל לשלטון מקומי, על פי נוהל להקמת תאגיד עירוני מסוג עמותה, שמספרו 1117-2001 (להלן - נוהל הקמת עמותה עירונית), ובו פורטו ההסדרים וההוראות שקבע שר הפנים בנושאי הקמת עמותה עירונית, ניהולה ובעלי התפקידים בה, מניעת ניגוד עניינים ופעילות מוסדות העמותה, כגון ועדת הביקורת.

נמצא כי נוהל הקמת עמותה עירונית לא הובא לידיעת הרשויות המקומיות בחוזרי המנכ"ל של משרד הפנים או בכל דרך אחרת, ורק לאחר שרשות מקומית מבקשת ממשרד הפנים אישור להקמת עמותה או לחברות בה, הוא מודיע לה על דרישותיו המעוגנות בנוהל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להביא לידיעת הרשויות המקומיות את הנוהל שהוא פועל על פיו בכל הנוגע לכינון עמותה עירונית ולניהולה, כדי שיוכלו למלא את דרישות הנוהל.

3. קודם ההחלטה להעביר פעילות מרשות מקומית לידי עמותה, מן הראוי שהרשות המקומית תבדוק את הכדאיות הכלכלית של העברתה ותבחן חלופות אחרות לביצועה.

הביקורת העלתה שאף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו לא בדקה את הכדאיות של העברת מתן השירותים לידי העמותות. גם במהלך פעילותן של העמותות לא נבדק אם השירותים שהן נותנות מגוונים, איכותיים וזמינים יותר מאלה שנותנות מחלקות הרשות המקומית, ואם מתן השירותים באמצעותן חסכוני ויעיל יותר ממתן השירותים באמצעות מחלקות הרשות המקומית.

ואכן, לא תמיד ברור מדוע הועברה פעילות מסוימת לידי עמותה. לדוגמה: במועצות האזוריות מטה אשר ומגידו כל חברי המליאה של כל מועצה הם גם חברי האסיפה הכללית של עמותת "אשרן" והעמותה לרווחת תושבי מגידו, בהתאמה. תקציבי העמותות נכללים בתקציבי מחלקות כל מועצה ואת רובם מממנות המועצות האזוריות עצמן. יש זהות מוחלטת בין נושאי המשרה בכל רשות מקומית ובין נושאי המשרה בכל אחת מהעמותות (חברי ועדת הביקורת, הגזבר והמזכיר). ולכן, לא ברור מה הם היתרונות של עמותה הנוזקת למעשה למנגנון בירוקרטי דומה לזה של הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי מן הראוי שיהיו בידי הרשויות המקומיות נתונים מפורטים על הפעילויות שהן מבקשות להעביר לעמותות ועל עלותן, כדי שיוכלו לבחון אם ייסוד העמותה או חברות בה יביאו לחיסכון ולשיפור השירותים. כמו כן ראוי שלפני העברת שירות לידי עמותה יבדקו הרשויות המקומיות את כדאיות הדבר בהשוואה לחלופות אחרות.

ניהול ודיווח כספי

1. השליטה בעמותה: כאמור, עמותה עירונית היא עמותה שבידי העירייה לפחות מחצית כוח ההצבעה במוסדותיה המנהלים.

סעיף 4 לצו הקמת תאגידים קובע כי "נקבע בתזכיר או בתקנון התאגיד שלעיריה יהיו נציגים בתאגיד, תמנה המועצה את נציגי העירייה במועצת המנהלים או בועד המנהל של התאגיד".

סעיף 3.2.6 לנהל הקמת עמותה עירונית במשרד הפנים העוסק ב"תקופת חברותם של חברים בעמותה שהם בעלי תפקידים ברשות המקומית", קובע כי "יש לציין במפורש בתקנון העמותה כי משך חברותם בעמותה חופף את תקופת כהונתם ותפקידיהם ברשות המקומית וזאת עד לקבלת חברים חדשים לעמותה במקומם. יש לציין שנציגי הרשות בעמותה יכהנו מתוקף תפקידם [ברשות] בלבד".

הבדיקה העלתה כי חלק מהעיריות אינן שומרות על מחצית כוח ההצבעה במוסדות המנהלים של העמותות ואינן מנצלות את זכותן למנות חברים במוסדותיהן. לדוגמה, עיריית גבעתיים מתקצבת שתי עמותות עירוניות - "גבעולים" ו"הקונסרבטוריון העירוני". במוסדות המנהלים של אחת מהן היה שיעור נציגי העירייה 40% בשנת 2003 ו-20% בשנת 2004.

עוד העלתה הבדיקה, כי בניגוד לאמור בצו הקמת תאגידים, לא מינתה עיריית גבעתיים בתקופת הכהונה הנוכחית של מועצת העירייה, שהחלה בנובמבר 2003, נציגים בשתי העמותות, ונציגים מהמועצה הקודמת המשיכו לכהן במוסדותיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר לרשות המקומית פחות מ-50% מכוח ההצבעה, המנהלים האחרים עלולים להביא לקבלת החלטות על ביצוע פעילויות שאינן בגדר הסמכויות והתפקידים של הרשות המקומית. היעדר השליטה במוסדות העמותה גם עלול לפגוע ביכולת של הרשות לנהלה, ובעקיפין ביכולתה לפקח על פעולות העמותה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי פיקוחן על העמותות העירוניות חיוני. על הרשות המקומית להבטיח ככל האפשר את ניהולן התקין של העמותות ואת חוסנן הכלכלי ולמנוע מהן ליצור גירעון כספי או לקבל עליהן שלא על דעתה התחייבויות כספיות שיחייבו אותה. בהיעדר פיקוח עלולות העמותות גם לעסוק בתחומים שאינם בתחום הסמכויות והתפקידים של הרשות המקומית או אינם במקום גבוה בסדר העדיפויות שלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שינחה את הרשויות המקומיות לשמור את כוחן בעמותות העירוניות כמתחייב, ולמנות נציגים להנהלות העמותות בהתאם לזכויותיהן על פי תקנוני העמותות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 הודיעה עיריית גבעתיים כי מועצת העירייה תדון במינוי נציגיה בעמותות עירוניות, וכי הנציגים החדשים יקפידו שהעמותה תפעל לפי סמכויות העירייה ותפקידיה.

2. מורשי החתימה: סעיף 3.2.15 לנהל הקמת עמותה עירונית של יחידת רשם העמותות קובע כי "מורשי החתימה בשם העמותה יהיו שני נציגי הרשות המקומית ביחד, או נציג רשות יחד עם חבר באופן אישי - נציג ציבור".

פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

הבדיקה העלתה כי לעיריית גבעתיים אין נציגים בין מורשי החתימה של העמותה העירונית "גבעולים".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול לכך שלפחות אחד מנציגיה יהיה מורשה חתימה בעמותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית גבעתיים כי לאחר שתדון המועצה במינוי נציגי העירייה לעמותות עירוניות, ימונה אחד מהם למורשה חתימה.

3. הסכמים עם העמותות: כללי מינהל תקין מחייבים כי התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים הנדרשים כדין, ויצוינו בו תנאי ההתקשרות, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד.

הבדיקה העלתה כי עיריית נתניה וגבעתיים לא הסדירו בהסכמים בכתב את התקשרויותיהן עם העמותות העירוניות ובכלל זה את הזכויות והחובות של כל צד.

לדוגמה, לא נמצאו הסכמים בכתב המסדירים את שיתוף הפעולה בין עיריית נתניה לבין התאחדות המלונות בנתניה, וביניהן לבין עמותת התיירות הפועלת במשרדי עיריית נתניה, לגבי הניהול והמימון של העמותה. בהיעדר הסכמים הועלה שהעירייה הגדילה את שיעור השתתפותה בתקציב העמותה מ-55% בשנת 2002 ל-78% בשנת 2003 ו-67% ב-2004, בעוד שיעור ההשתתפות של התאחדות המלונות ירד מ-10% ב-2002 ל-6% ב-2003 וב-2004.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי קיום הסכמים מחייבים בין הצדדים המממנים וביניהם לבין העמותה היה מונע שינוי חד צדדי בשיעורי התמיכה שלא בהסכמה.

עיריית נתניה השיבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי "ההתקשרות של העמותה עם העירייה מוסדרת באופן כללי במסגרת התקנון של העמותה. התקנון דינו כדין חוזה בין העמותה לבין חבריה ובין החברים לבין עצמם", "כיוון שעיריית נתניה הינה גוף מתקצב כאמור, הבסיס החוקי המחייב להעברת כספים הינו התקנון החוזי. לדעת העירייה, די בתקנון ובתקציב העירוני המאושר מעת לעת. חתימת ההסכם כמוצע, תמנע את הגמישות אשר שמורה כיום לעירייה בשינוי חד צדדי של התקציב בהתאמה לאפשרויותיה הכספיות ועל-פי מדיניותה המשתנה... לעניין העמותה לעידוד התיירות, נושא המימון והתקציב לא נכלל במסגרת התקנון שאושר על-ידי משרד הפנים... מובן שרצוי לעשות שינוי, אולם ללא הסכמת ההתאחדות לא ניתן לאכוף עליהם הסדר כאמור".

משרד מבקר המדינה, מעיר לעיריית נתניה כי התקנון והתקציב העירוני אין בהם כדי לייתר את חתימתו של הסכם שיעגן בכתב באופן ברור את חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים, כגון מתן פטור מארנונה לעמותה, העברת רכוש של העירייה לעמותה ושימוש במתקנים של העירייה, ובין היתר, יבהיר מה הם השירותים שצריכה העמותה לתת לעירייה ומה התמורה שתשלם עבורם העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיוורה לרשויות המקומיות לקבוע בהסכמים בכתב את תנאי ההתקשרויות שלהן עם העמותות העירוניות.

דיווח ופיקוח על פעולות העמותות

סעיף 5 לצו הקמת תאגידים קובע כי ראש הרשות המקומית "יגיש למועצה לפחות פעם אחת בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון; העתק הדין והחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון יועבר לשר הפנים".

על המועצה לדון בתאגיד בין היתר כדי לסקור את פעולותיו ואת מצבו הכספי; להנחות את נציגי הרשות המקומית בהנהלתו לפעול למימוש יעדי הרשות; ולבחון אם האמצעים שבידי התאגיד מתאימים למילוי המטרות שלשמן הוקם.

הבדיקה לגבי השנים 2003 ו-2004 העלתה שראשי הרשויות המקומיות שנבדקו לא הגישו למועצה דוח על מצב רוב העמותות העירוניות, ולפיכך המועצות לא דנו בנושא. לדוגמה, מועצת עיריית גבעתיים לא דנה בדוחות הכספיים של כל העמותות העירוניות בגבעתיים ומועצת עיריית נתניה לא דנה במשך שנתיים בדוחות הכספיים של שתיים משלוש העמותות העירוניות בנתניה.

עוד עלה, כי משרד הפנים אינו אוכף את החובה להגיש לו את הדוחות על מצב העמותות ואת הפרוטוקולים של דיוני המועצות של הרשויות המקומיות בדוחות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן להקפיד שהמועצות ידונו בעמותות העירוניות כמתחייב על פי צו הקמת תאגידים.

עיריית גבעתיים השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2005 יוגשו למועצה הדוחות הכספיים של העמותות העירוניות לשנים 2003 ו-2004, והעתק הדוחות והפרוטוקולים של ישיבות המועצה שבהן ידונו יועברו לשר הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שידאג לאכוף על ראשי הרשויות המקומיות את החובה להגיש למועצת הרשות דוח על מצבה של כל עמותה עירונית וידרוש מהרשויות להעביר לעיונו את הדוחות ואת הפרוטוקולים של דיוני המועצות באותם דוחות. כמו כן על המשרד לקיים מעקב אחר ביצוע ההוראות האמורות.

"מעין עמותות עירוניות"

כאמור, חלק מפעולות הרשויות המקומיות מועברות לעמותות שאינן עמותות עירוניות, אלא "מעין עמותות עירוניות" משני סוגים: 1. עמותות שייסדו בעלי תפקידים ברשות המקומית כביכול באופן אישי ולא בתוקף תפקידם ברשות. מייסדי העמותות הללו או בעלי תפקידים אחרים ברשות המקומית מכהנים כמנהלי העמותות ובידיהם יותר ממחצית כוח ההצבעה במוסדותיהן. 2. עמותות שהרשות המקומית מינתה להן נציגים מטעמה ושיעורם פחות ממחצית כוח ההצבעה במוסדות העמותה.

הבדיקה של 20 "מעין עמותות עירוניות" העלתה שעובדי הרשויות המקומיות ונבחריהן שייסדו את העמותות אינם מזדהים בשלב ייסוד העמותה בתפקידיהם ברשויות המקומיות.

פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

לדוגמה, את העמותה "האגודה לקידום רווחת תושבי אזור מגידו" במועצה האזורית מגידו מנהלים נבחרים ובעלי תפקידים במועצה. כל חברי האסיפה הכללית והוועד המנהל הם חברי מליאת המועצה; חברי ועדת הביקורת של העמותה הם חברי ועדת הביקורת של המועצה; ראש המועצה מכהן כיו"ר העמותה, גזברית המועצה מכהנת כגזברית העמותה, ושניהם משמשים מורשי חתימה בעמותה.

את עמותת "יישובי גליל מערבי" במועצה האזורית מטה אשר ייסדו ראש המועצה ושניים מעובדיה באופן אישי. מנהלים את העמותה נבחרו ציבור ובעלי תפקידים במועצה. חברי ועדת הביקורת של העמותה הם חברי ועדת הביקורת של המועצה; ארבעה משבעת חברי הוועד המנהל של העמותה הם חברי מליאת המועצה: ראש המועצה, שני סגניו וחבר מליאה; ראש המועצה מכהן גם כיו"ר העמותה; גזבר המועצה וסגניתו מכהנים בתפקידים אלה גם בעמותה; מורשי החתימה בעמותה הם ראש המועצה, שני סגניו, גזבר המועצה וסגניתו.

עוד עלה, כי הרשויות המקומיות נוהגות ב"מעין עמותות עירוניות" כבעירוניות: העמותות מקבלות תקציב ישיר מהרשות, פועלות במשרדיה ונהנות משירותיה ללא תמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שהמנגנונים המיוחדים החלים על עמותות עירוניות אינם חלים על "מעין עמותות עירוניות" ואין חלים עליהן כללי הנוהל למתן תמיכות, הן עלולות לשמש להעברת כספים כדי לעקוף הוראות של משרד הפנים בנושאים שונים. לפיכך, העובדה שהרשויות המקומיות מתנהגות אל "מעין עמותות עירוניות" כאל עמותות עירוניות פגומה מיסודה. תמיכה ב"מעין עמותות עירוניות" טעונה אישור לפי נוהל למתן תמיכות כמו כל עמותה אחרת המקבלת תמיכה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הניסיון לעקוף את מנגנוני הפיקוח הקבועים בחוק על ייסוד עמותה עירונית ועל הפעלתה ואף למנוע מחברי מועצת הרשות המקומית לדון בסדרי העדיפויות של הרשות ובהקצאת משאביה.

המועצה האזורית מטה אשר השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי היא תחליף את חברי המועצה המכהנים בעמותה באחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה אשר כי עליה להורות לנושאי המשרה בה המכהנים בעמותה, להפסיק לכהן כמנהלים בעמותה או לחילופין לפעול להפיכתה של העמותה לעמותה עירונית ולמלא אחר כל התנאים הנדרשים כדין.

ייסוד, ניהול ותקצוב

בצווים¹³ נקבע כי רשות מקומית לא תייסד תאגיד לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת הרשות ותפקידיה "ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע".

13 ראו הערה 5.

1. הבדיקה העלתה שרשם העמותות לא איתר את הקשרים בין "מעין עמותות עירוניות" לרשויות מקומיות גם כשהדבר עלה בבירור מהמסמכים שהוגשו לו לצורך רישום העמותות; רשם העמותות רשם את העמותות בלא שביקש מהעמותות את אישור שר הפנים; להלן הפרטים:

(א) בתקנון עמותת "תלמה ילין" הפועלת בגבעתיים נקבע כי "חברי העמותה הינם: שישה מייסדי העמותה, שני אנשי ציבור, תשעה נציגי עיריית גבעתיים"; שלושה מחמשת חברי הוועד המנהל יהיו נציגי העירייה; ראש העירייה יכהן כיו"ר העמותה ושלושה עובדי עירייה יהיו חברים בוועד המנהל; ויהיו לעירייה 60% מכוח ההצבעה בוועד המנהל של העמותה. הדבר מוכיח שהעירייה מנהלת בפועל את העמותה ולכך נדרש אישור שר הפנים.

עיריית גבעתיים השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לקבלת אישור משרד הפנים להפעלת העמותה כעמותה עירונית.

(ב) שבעה מחברי העמותה "קרן גבעתיים לעידוד ההשכלה הגבוהה" הם עובדי העירייה ונבחרי ציבור שמינה ראש העירייה; מחמשת חברי הוועד המנהל אחד הוא חבר מועצת העירייה ושניים הם עובדי עירייה; מורשי החתימה הם עובד העירייה וחבר מועצת העירייה. ככל מסמכי העמותה, ובהם הדוחות הכספיים ופרוטוקולים של ישיבות האסיפה הכללית והנהלה, העמותה מכונה "הקרן לעידוד ההשכלה הגבוהה מייסודם של עיריית גבעתיים ומועדון 'רוטרי' גבעתיים", אף שהעירייה לא קיבלה את אישור שר הפנים לעמותה עירונית.

עיריית גבעתיים השיבה למשרד מבקר המדינה כי התברר לה שהעמותה, העומדת בכל הדרישות של עמותה עירונית, לא ביקשה פורמלית את אישורו של משרד הפנים ואינה רשומה כעמותה עירונית במשרד הפנים. העירייה פועלת לקבל אישור משרד הפנים להפעלתה כעמותה עירונית. עד לקבלת האישור לא ייכתב על מסמכי העמותה המובאים לידיעת הציבור, שהעמותה הוקמה על ידי העירייה.

(ג) נמצא כי על מסמכים של מוסדות "עמותת יישובי גליל מערבי" במועצה אזורית מטה אשר, שהועברו גם לרשם העמותות, חותמים ומזדהים נבחרי הציבור ועובדי המועצה בתפקידיהם הכפולים הן במועצה והן בעמותה, אף על פי שהעמותה אינה עמותה עירונית ולא קיבלה את אישור שר הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשם העמותות כי ממסמכי העמותות שהוגשו לו לצורך ייסודן ומדי שנה בשנה, עולה הקשר ביניהן ובין הרשויות האמורות, והיה עליו לבקש מהעמותות להמציא לו אישור של שר הפנים כנדרש. עוד היה ראוי שרשם העמותות יפנה את תשומת לב משרד הפנים למעורבות של הרשויות המקומיות בהקמתן של עמותות אלה כדי שיבחן אם בנסיבות העניין ראוי שהעמותה תוקם כעמותה עירונית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 ציין רשם העמותות כי הנחה את עובדי יחידתו שלא לרשום עמותות שעולה מתקנוניהן, או ברור מסיבה אחרת כי הן עמותות שהקימו רשויות מקומיות, בלא אישור שר הפנים.

2. בסעיף 4(א) לחוק העמותות נקבע כי "לא תירשם עמותה בשם העלול להטעות או לפגוע בתקנות הציבור או ברגשותיו". בסעיף 4(ג) נקבע כי "נרשמה עמותה בשם שאין לרושמה בו לפי סעיף קטן (א) או (ב) רשאי הרשם לדרוש ממנה לשנות את השם; לא שינתה העמותה את שמה

פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

תוך הזמן שקבע הרשם בדרישתו רשאי היועץ המשפטי לממשלה לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים להורות לעמותה לשנות את שמה".

ההנחיות הפנימיות של רשם העמותות נאמר שמותר להשתמש במילה "עירוני" בשם העמותה רק אם "הרשות המקומית מופיעה כמייסדת בין שאר המייסדים על ידי חתימתה על טופס הבקשה והתקנון, על ידי הוספת הוראות לתקנון והמצאת אישור שר הפנים בהתאם לצו העיריות או לצווי המועצות המקומיות לפי המתאים".

הבדיקה העלתה כי על מסמכי "העמותה למען גילאי הזהב בהרצליה - בית הורים", שאיננה עמותה עירונית, מצוין בסמוך לשם העמותה: "בית ההורים העירוני - הרצליה". כותרת זו מובאת בפרוטוקולים של ישיבות האסיפה הכללית של העמותה וכן במכתבי מנכ"ל העמותה והמבקר הפנימי ובהם מכתבים ששלחו לרשם העמותות. עוד עלה, כי מנכ"ל העמותה חותם על מכתביו כ"מנכ"ל בית ההורים העירוני הרצליה".

עיריית הרצליה השיבה ביולי 2005 כי היא פועלת להפיכת העמותה לעמותה עירונית.

עוד העלתה הבדיקה, כי עמותת "בית הגפן" בחיפה, שאיננה עמותה עירונית, הזדהתה כעמותה של העירייה. באפריל 1999 שלחה העמותה מכתב לחברה חיצונית, ובו נאמר: "בתוקף היותנו חברת בת עירונית... קיבלנו את הסכמת העירייה לאחסון אתר 'בית הגפן' במסגרת האתר העירוני באינטרנט".

משרד מבקר המדינה העיר לרשם העמותות כי ציון המילה "עירוני" בסמוך לשם העמותה מלמד על קשר בין העמותה לרשות המקומית, ומן הראוי היה שיבדוק אם העמותה קיבלה את אישור שר הפנים. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה לרשם העמותות ולמשרד הפנים כי עליהם להבהיר לרשויות המקומיות שעמותה שלא קיבלה את אישור שר הפנים אסור לה להשתמש במילה "עירוני" או להזדהות בדרך אחרת כעמותה עירונית, כדי שלא להטעות את הציבור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין רשם העמותות כי הנחה את עובדיו כי בעת רישום עמותה שלא קיבלה את אישור שר הפנים אין לציין בשמה את המילה "עירוני".

3. הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות מתקצבות את ה"מעין עמותות עירוניות" מתקציבן הרגיל, בניגוד להוראות הנוהלים למתן תמיכות, להלן דוגמאות:

(א) עמותת "בית הגפן" בחיפה איננה עמותה עירונית. אף על פי כן העירייה מתקצבת אותה במישרין מתקציבה - בשנת 2003 הקציבה לה יותר מ-3 מיליון ש"ח - והיא נוהגת בה כאילו הייתה עמותה עירונית.

(ב) המועצה האזורית חוף הכרמל פועלת באמצעות העמותה "האגודה לקידום רווחת תושבי חוף הכרמל", הנותנת שירותי כוח אדם למחלקות המועצה ואינה עמותה עירונית. המועצה תקצבה את העמותה בשנת 2004 בסכום של 27 מיליון ש"ח, שנועד לתשלומי שכר. פעולות העמותה נעשות במשרדי המועצה על ידי בעלי תפקידים במועצה המשמשים בתפקידים דומים בעמותה.

(ג) המועצה האזורית מטה אשר מתקצבת במישרין מתקציבה הרגיל את העמותה "אשרן - אגודה לקידום רווחת תושבי מטה אשר", ובשנת 2003 הסתכם התקציב בכ-18.5 מיליון ש"ח.

העמותה פועלת במשרדי המועצה, והמועצה נוהגת בה כאילו הייתה עמותה עירונית, אף כי לא הוכרה ככזו.

(ד) המועצה האזורית מגידו מתקצבת במישרין שתי עמותות שלא קיבלו את אישור שר הפנים: "העמותה לזקן - גיל אור ב.מ.א. מגידו" ו"האגודה לקידום רווחת תושבי אזור מגידו". בשנת 2003 תקצבה המועצה את שתי העמותות בסכום כולל של כ-12.2 מיליון ש"ח והן פעלו במשרדיה בלי לשלם לה תמורה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה עיריית חיפה כי תחליט אם העמותה תהיה לתאגיד עירוני אם לאו, "והחלטה תשפיע על יחסי הגומלין בין העמותה לעירייה לעניין העברת הכספים לעמותה". בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה האזורית מטה אשר כי תבקש את אישורו של שר הפנים להפעלת העמותה "אשרן" כעמותה עירונית. המועצה האזורית מגידו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 כי תפעל לתיקון הליקויים שהועלו בכל העמותות הקשורות אליה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לחדד את ההבחנה בין סוגי התשלומים של הרשות המקומית לעמותות, ולהבהיר שכל תשלום שהרשות המקומית אינה חייבת בו על פי דין או על פי חוזה, צריך להיעשות על פי הנוהל למתן תמיכות.

לרשויות המקומיות העיר משרד מבקר המדינה כי הן אינן רשאיות להעביר כספים לעמותות אלה בדרך של תקצוב. אם רשות מקומית מעוניינת לנהוג ב"מעין עמותה עירונית" כבעמותה עירונית, עליה למלא את ההוראות המקדימות הנדרשות כדי לקבל אישור שר הפנים ולהגיש בקשה לאשרה כעמותה עירונית. אם תאושר הבקשה, יהולו על העמותה כללי הפיקוח והבקרה הקבועים בדין לעמותות עירוניות, ויהיה אפשר לתקצבה במישרין.

4. לעתים רשויות מקומיות מתקשרות עם עמותות לצורך ביצוע פעולות שבמסגרתן סמכויותיהן, בין היתר, בתחום החינוך, התרבות, הספורט ועוד, וזאת בלי לעגן את תנאי ההתקשרות ביניהן בכתב.

כללי מינהל תקין מחייבים שהתקשרות של רשות מקומית עם גוף אחר תוסדר בהסכם כתוב אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים בדין, ויצוינו בו תנאי ההתקשרות, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים וכו'.

הבדיקה העלתה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא הסדירו בהסכמים בכתב את ההתקשרויות שלהן עם ה"מעין עמותות עירוניות".

ועדות הביקורת של המועצות האזוריות מגידו ומשגב המליצו למועצות כבר באוגוסט 2002 להסדיר את ההתקשרויות האמורות בהסכמים בכתב. בינואר 2003 סוכם בדיון בלשכת סגנית ראש מועצת מטה אשר, כי יוכן הסכם להסדרת המימון שתיתן המועצה לעמותת "אשרן".

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, לא חתמו מועצות אלה על ההסכמים כנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה האזורית מטה אשר כי הסכם להסדרת מערכת היחסים בינה ובין "אשרן" הוכן עוד בשנת 2003, וכי היא תפעל כדי שהצדדים יחתמו עליו בהקדם האפשרי.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן לעגן בהסכמים בכתב את כל ההתקשרויות שלהן עם עמותות. למשרד הפנים העיר כי מן הראוי שינחה את הרשויות בעניין זה.

פיקוח

בידי עובד הציבור, הופקד כוח וניתנה לו סמכות בתוקף תפקידו הציבורי. בהיעדר פיקוח וריסון עלול העובד להשתמש לרעה באותו כוח¹⁴.

כאמור, על ראש רשות מקומית להגיש למועצה לפחות פעם בשנה דוח על מצבה של כל עמותה עירונית ועל המועצה לדון בו, והעתק הדוח ופרוטוקול הדיון יוגשו לשר הפנים. הגשת הדוח והדיון בו משמשים כלי פיקוח לנבחרי ציבור על פעילות העמותה.

אשר לעמותה המקבלת תמיכה - בסעיף 15.1 לנוהל למתן תמיכות נקבע כי "הרשות המקומית תקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שנתנה". סעיפים 15.2 - 15.7 מפרטים את דרך הפיקוח.

הביקורת העלתה כי ראשי הרשויות המקומיות אינם מדווחים למועצות ולשר הפנים על פעילותן ועל מצבן של ה"מעין עמותות עירוניות", ולכן הן פועלות ללא פיקוחם של המוסדות הנדרשים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי כדי לקיים את הסדרי הדיווח והפיקוח האמורים לגבי עמותות שאינן עירוניות, על הרשות המקומית לפעול על פי הנהל למתן תמיכות, כדי להבטיח שכל הפעילויות של העמותות הממומנות מכספי הרשות המקומית נעשות במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות.

עמותות מקבלות תמיכה

הנוהל למתן תמיכות נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומן בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא באלה, כדי לסייע בפעולותיהם לטובת הציבור. מטרת הנוהל לקדם מינהל תקין, חיסכון ויעילות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. בנוהל נקבע כי "לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות", וכי "ההמלצה של ועדת התמיכות יחד עם הבקשה לתמיכה והמסמכים הנלווים אליה תובא לאישור מועצת הרשות המקומית"¹⁵.

14 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נגד מועצת עיריית פתח תקווה ואח', פ"ד לד(2), 566.

15 סעיפים 1, 5.4, 5.7 לנוהל.

כבר בשנת 1999 פרסם משרד הפנים בחוברת הדרכה עקרונות מומלצים למתן תמיכות על ידי רשות מקומית. מהדורה שנייה של החוברת פורסמה באוקטובר 2003. אחת ההמלצות היא כי "סכום התמיכה של הרשות לתאגיד נתמך בשנה מסוימת, לא יעלה על 40% מסך הכנסות התאגיד בשנה שקדמה לשנת ההקצבה", משום שתמיכה ששיעורה גדול יותר עלולה לגרום לתאגיד "לתלות בלעדית ברשות ולהפכו במקרים קיצוניים לגוף עירוני מבחינת מימונו, המנוהל על-ידי גורמים שלרשות אין השפעה על החלטותיהם".

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא יישמו המלצה זו של משרד הפנים. להלן דוגמאות:

(א) על פי הדוחות הכספיים שהגישה העמותה לקידום הספורט בנתניה לוועדת התמיכות בעיריית נתניה, בשנים 2002 ו-2003 היה מחזור הפעילות של העמותה כ-298,000 ש"ח וכ-246,000 ש"ח בהתאמה. בשנת 2003 היה שיעור התמיכה בעמותה 79% מהכנסותיה ב-2002.

(ב) ועדת התמיכות בעיריית הרצליה אישרה לעמותה "אנסמבל תיאטרון הרצליה" בשנים 2002-2003 תמיכה ששיעורה בין 60% ל-70% מהכנסות העמותה. בשנת 2004 קיבלה העמותה תמיכה ששיעורה כ-70% מהכנסות העמותה בשנה שקדמה לה.

עיריית הרצליה השיבה למשרד מבקר המדינה כי "פרסום ההדרכה מטעם משרד הפנים משמש ל'הדרכה בלבד'... אין, ולא הייתה 'הנחיה' מחייבת כלשהי". בדומה לכך ציינה עיריית נתניה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "במבוא לחוברת [ההדרכה] מובהר מפורשות כי ספר זה הינו ספר הדרכה בלבד ואינו מיועד לשמש כאסמכתא משפטית".

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שהרשויות המקומיות שבהן נבדק עניין זה לא ראו לנכון ליישם את המלצת משרד הפנים האמורה, ראוי שמשרד הפנים יקבע מדיניות ונהלים ברורים בעניין זה ובהם אמות מידה המבטיחות חלוקה הוגנת של משאבי הרשות המקומית בין הגופים השונים.

עמותות לספורט

לפי נתוני משרד הפנים, הכספים שנתנו הרשויות המקומיות בשנת 2003 לעמותות בתחום הספורט, הן בתקצוב ישיר והן לפי הנוהל למתן תמיכות, הסתכמו ביותר מ-111 מיליון ש"ח.

1. בנוהלי משרד החינוך¹⁶ המסדירים את "האגד קבוצות ואגודות הספורט כתנאי לקבלת הקצבות מהמועצה להסדר הימורים בספורט" נקבע:

"3.5 כל גוף המקבל מהמועצה את ההקצבות בשמן של מספר קבוצות ספורט - הוא שינהל את המערך הכספי של הקבוצות אשר בשמן הוא קיבל את ההקצבות; וזאת מבלי שהוא יעביר את ההקצבה לידי צד שלישי.

16 נוהל חלוקת הקצבות המועצה להסדר הימורים בספורט - רישום תאגידים מ-4.4.02, ונוהל סל הספורט של מינהל הספורט במשרד החינוך מ-26.10.03.

...

6. אגודת ספורט תוכל לאגד בתוכה קבוצות ספורט מענפי ספורט שונים בלא מגבלה, כאשר רשות מקומית היא המייסדת ובעלת השליטה הבלעדית באגודת הספורט, והיא הנושאת באחריות על הפיקוח והבקרה על הנעשה באגודת הספורט; לרבות על ידי מבקר הרשות המקומית.

לפי הנוהל יועברו כספי תמיכה של מינהל הספורט לעמותות שהרשויות המקומיות ייסדו אותן, חברות בהן, תומכות כספית בתקציביהן ומפקחות על פעילותן.

הועלה כי בשנים 2003-2005 פנו המועצות האזוריות מטה אשר, לב השרון, מגידו, חוף הכרמל ומשגב למשרד הפנים, אחרי שמועצותיהן החליטו להקים עמותה עירונית לספורט, בבקשה לאשר להן לייסד עמותה עירונית לקידום הספורט בתחומן. משרד הפנים השיב לאחת הרשויות המקומיות כי הקפיא את הקמתן של עמותות עירוניות. המשרד הציע לרשויות האמורות לכונן עמותה ציבורית ולא עירונית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד החינוך כי קיימת סתירה בין דרישות משרד החינוך הנותן הקצבות רק לקבוצות ספורט שהרשויות המקומיות מנהלות אותן ומפקחות עליהן, ובין הוראות משרד הפנים לרשויות המקומיות שלא להקים עמותות ספורט עירוניות. נוכח חילוקי הדעות ביניהם מן הראוי שיפנו ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת החלטה בדבר אופן ההתאגדות הראוי של עמותות הספורט.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 כי "מינהל הספורט יקיים דיון ויקבע הנחיות ברורות לגבי יחסי הגומלין והזיקות שבין עמותות/חברות הפועלות ברשויות המקומיות בתחום הספורט לבין המחלקה לספורט וכי יופצו הנחיות לרשויות המקומיות עד 30.11.05". עוד נמסר, כי "מונה רו"ח שיבקר את פעילות הרשויות המקומיות בכל הנוגע לסל הספורט בכלל, ונושא הזיקה בין עמותות הספורט לבין הרשות המקומית בפרט".

2. הביקורת העלתה כי לאחר שלא קיבלו את אישור שר הפנים להקמת עמותות עירוניות לספורט החליטו מועצות הרשויות המקומיות על הקמת עמותות ספורט באמצעות נבחרים ועובדים של הרשויות המקומיות כמייסדים פרטיים. במוסדות העמותות מכהנים נבחרים ועובדים של הרשות המקומית, והרשויות נוהגות בעמותות כאילו הן עמותות עירוניות ללא אישור שר הפנים. אף שהעמותות אינן עירוניות, הרשויות המקומיות תומכות בהן מתקציביהן, בדרך של תקצוב ולא על פי הנוהל למתן תמיכות. בחלק מהרשויות אף בוטלה מחלקת הספורט של המועצה לאחר ייסוד העמותה. כך לדוגמה "העמותה לקידום הספורט באזור מגידו", "העמותה לספורט - הפועל לב השרון" ו"העמותה לקידום הספורט במשגב".

היועץ המשפטי של המועצה האזורית לב השרון פנה בינואר 2005 למשרד הפנים והדגיש כי "כיוון שקיימת חשיבות של ממש, כי לאירגון חיצוני תהא זיקה למועצה על-מנת שזו תוכל לפקח על פעילותו ולוודא, כי הינה נעשית על-פי אמות מידה ציבוריות ולתועלת כלל תושביה. ברור, כי מטרה זו ניתן להשיג באמצעות עמותה עירונית הנשלטת על-ידי המועצה, דרך שכאמור, נפסלה, משום מה, על-ידי משרד הפנים". התוצאה, לדברי היועץ המשפטי של המועצה, היא ש"המועצה בחרה באפשרות לפעול באמצעות עמותה חיצונית באמצעות נציגי המועצה ששולבו בה, כדי להבטיח פיקוח על פעילותה של העמותה החיצונית".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אם הוא סבור שעל הרשויות המקומיות להימנע מהקמת עמותות עירוניות לספורט, כי אז עליו להגביר את הפיקוח על ה"מעין עמותות עירוניות" שרשויות מקומיות מקימות למטרה זו ועל העברות הכספים לעמותות אלה.

המועצה האזורית לב השרון הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 כי אכן הפתרון הרצוי הוא הקמת עמותה עירונית, וכי היא תמשיך לפעול לאישור העמותות במשרד הפנים. אולם כל עוד לא ניתן האישור, היא נאלצת לפעול באמצעות "מעין עמותה עירונית" כדי לקבל תקציבים ותרומות הניתנים רק לעמותות.

המועצה האזורית משגב השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי העמותה לקידום הספורט במשגב הוקמה כמתחייב מנוהל סל הספורט, הדורש הקמת עמותה ייחודית לצורך קבלת הקצבות ממשרד החינוך. ואולם לאור הערות המבקר בעניין זה, תבחן המועצה את האפשרות לשנות את מעמדה המשפטי של העמותה לעמותה עירונית.

3. רכישת קבוצות ספורט : סעיף 195(א) לפקודת העיריות קובע כי "ראש העיריה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם העיריה, והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר".

סעיף 196 לפקודת העיריות קובע כי "חוזה של עיריה למתן זיכיון או מונופולין, או חוזה שאין להוצאות הכרוכות בו הקצבה מתאימה בתקציב המאושר, טעון אישור המועצה וכן אישור השר בכתב".

לפי סעיף 203(א) לפקודת העיריות, "חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית המשפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע [שר הפנים] בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העיריה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והגזבר".

לפי סעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה.

לפי סעיף 12.2 לנוהל למתן תמיכות, "תמיכה שמטרתה השתתפות בהוצאות שוטפות של הגוף, תאושר רק לשנת כספים אחת".

(א) הביקורת העלתה כי רשויות מקומיות חתמו על הסכמים עם עמותות ספורט לרכישת זכויות בקבוצות ספורט למבוגרים, ולא הגישו את ההסכמים לאישור שר הפנים אף שלרכישה לא הייתה הקצבה בתקציב המאושר. בהסכמים נקבע כי ראשי הרשויות המקומיות מתחייבים לתמוך בעמותות הללו באמצעות ועדת התמיכות בכל שנה.

לדוגמה, ב-8.9.03 חתמו ראש עיריית חיפה מר יונה יהב וראש עיריית נשר מר דוד עמר על הסכם עם עמותת "מכבי חיפה כרמל" לרכישת הקבוצה "מועדון כדורסל חיפה" וזכויות הניהול וההפעלה שלה. ב-18.9.03 חתמו שני ראשי העיריות על הסכם לשיתוף פעולה ובו צוין כי "הצדדים מסכימים, כי הניהול וההפעלה של קבוצת הכדורסל יבוצעו באמצעות עמותה" שתיקרא

"מועדון כדורסל כללי חיפה/נשר", ו"מבקשים להסכים במשותף בדבר דרכי הכינון והביצוע של שותפתם בעמותה".

בהסכם לשיתוף פעולה נקבע כי הוא תקף החל מעונת המשחקים 2003-2004 ותוקפו אינו מוגבל. עוד הוסכם, כי "כל צד רשאי להודיע למשנהו על רצונו לסיום ההתקשרות... לא יהיה בסיום ההתקשרות כדי להפחית מהתחייבויותיהם של הצדדים כלפי הוצאות הקבוצה אף לאחר מועד זה ובלבד כי הוצאות אלו מתייחסות לתקופה בה היה ההסכם תקף". עוד נקבע, כי "תקציב הקבוצה יקבע בתיאום ובאישור ראשי העיריות חיפה ונשר והנהלת הקבוצה תעשה כל הדרוש על-מנת לעמוד ביעדים הכספיים הנגזרים מכך". עוד התחייבו ראשי העיריות, כי "במידה ועל אף מאמציה של הנהלת הקבוצה, לא יעלה בידה לאזן את תקציב הוצאותיה, כי אז תגדלנה הן את תמיכתן הכספית בקבוצה בשיעור שווה עד כמפורט, והכל עד לאיזון של התקציב". כמו כן התחייבו שאישורי ועדות התמיכות למחצית הראשונה של התמיכה יתקבלו עד 15.9 בכל שנה ולמחצית השנייה לא יאוחר מ-15.1 בכל שנה.

הבדיקה העלתה כי מועצות העיריות לא דנו בהסכמים ולא אישרו אותם לפני חתימתם. מועצת עיריית נשר אישרה את ההסכמים לאחר שכבר נחתמו על-ידי ראש עיריית נשר. זאת ועוד, אף שבשני ההסכמים יש התחייבויות כספיות של העיריות, חתם עליהם מטעם כל עירייה ראש העירייה בלבד, בלא שגזבר העירייה חתם עליהם ובלא שהוטבעה עליהם חותמת העירייה כנדרש.

עוד העלתה הבדיקה, כי בעיריית חיפה לא ניתנה חוות דעת משפטית בכתב על שני ההסכמים שכרתה העירייה, ובעיריית נשר ניתנה חוות דעת רק על ההסכם בדבר שיתוף הפעולה בין העיריות.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי העיריות חיפה ונשר כי עוד לפני שנכרתו ההסכמים היה צורך שמליאת המועצה תחליט על האופן שבו תממן העירייה בקבוצה, ותקבע אם יש צורך לרכוש אותה. מאחר שלא ניתנה הקצבה למימוש ההסכמים, גם היה על ראשי העיריות להביא את ההסכמים, לפני חתימתם, למליאת המועצה כדי שתדון בהם ותחליט אם לאשרם. הדיון נדרש גם כדי לבחון אם ההתחייבויות שהעירייה קיבלה עליה תואמות את תפקידיה, וכיצד הן ישפיעו על הקצאת המשאבים לקבוצות ספורט אחרות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הניסיון למנוע מחברי המועצה במליאה לדון בסדר העדיפויות של העירייה ובהקצאת המשאבים שתידרש ללא הגבלת זמן.

משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר לראשי העיריות כי מאחר שהעיריות לא תקצבו את רכישת הבעלות על הקבוצה, היה עליהן להעביר את ההסכמים למשרד הפנים, כדי שיחליט אם הוא מאשר את ההתקשרות לרבות את אי-הגבלתה בזמן.

בהיעדר חתימת גזבר העירייה וחתימת העירייה על ההסכמים האמורים, יכול שההסכמים אינם מחייבים את העירייה. מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את ההסכמים, ואם יחליט שלא לאשרם, יורה לעיריות כיצד לנהוג.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית חיפה כי ההסכם לשיתוף פעולה "היה ידוע הן למועצת העירייה והן לגזבר, והם היו מעורבים בקביעת תנאי ההסכם, אף שהדבר לא מצא ביטוי בגוף ההסכם".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 השיבה עיריית נשר כי מאחר ומלכתחילה הוסכם על העברת חלק מהבעלות, לא נעשתה פנייה לשר הפנים והדבר יתוקן בעתיד. עוד השיבה עיריית נשר "בנוגע לתמיכה הכספית בקבוצה, הרי שזו הייתה חלק מתקציב התמיכות בספורט שאושר במסגרת התקציב עוד בתחילת השנה כחלק מתקציב העירייה".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נשר כי תקציב תמיכות מאושר לשנה אחת בלבד בעוד שההתחייבות לשלם על פי ההסכם, אינה מוגבלת בזמן.

(ב) בעקבות חתימת ההסכם לשיתוף פעולה ייסדו את העמותה שמונה נציגים של שתי העיריות, וב-31.5.04 רשמו אותה אצל רשם העמותות. מטרת העמותה שאושרו הן לעודד פעילות ספורטיבית בכדורסל בערים חיפה ונשר, להקים קבוצת כדורסל ולהשתתף במסגרות תחרותיות בענף הכדורסל בשיתוף הערים חיפה ונשר, לעודד ספורטאים מחוננים בשתי הערים, לארגן אירועים ולאסוף תרומות לטיפוח ספורט הכדורסל.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה ונשר כי היה עליהן להביא לדיון במועצותיהן את ההחלטה בדבר ייסוד העמותה, ואילו אישור המועצות את ייסודה - לבקש את אישור משרד הפנים לייסוד.

4. מתן ערבויות לקבוצות ספורט: על פי סעיף 149 לפקודת העיריות, "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת כספים קבועה שתפקידה ליעץ למועצה בכל עניני כספים של העירייה". לפי סעיף 166(ה) לפקודה, "החלטות של ועדות המועצה טעונות אישור המועצה אם אין בפקודה כוונה אחרת משתמעת".

הביקורת העלתה שרשויות מקומיות הנפיקו לרשויות הספורט המורשות לכדורסל כתבי התחייבות כספיים בסכומים גדולים כערבות לקבוצות הספורט, והגופים שאצלם הופקדו הערבויות עלולים לחלט את הכספים. הרשויות המקומיות לא קיבלו את אישור מועצותיהן למתן כתבי התחייבות אלה. להלן הפרטים:

עיריית חיפה נתנה באוקטובר 2004 לרשות לביקורת תקציבים של איגוד הכדורסל בישראל (להלן - איגוד הכדורסל) לעונת המשחקים 2004-2005 "כתב הוראה בלתי חוזרת ואוטומטית", בניין הקבוצה "מ.כ. חיפה/נשר", ובו נתנה הוראה בלתי חוזרת להעביר לידי יו"ר הרשות לביקורת תקציבים "כבטוחה בת מימוש" להתחייב לשלם ללא כל הסתייגות את הסכום הנקוב בהוראה - 375,000 ש"ח או סכום קטן ממנו - "אם ידרוש זאת יו"ר הרשות בכתב ובלתי שתחול עליו כל חובה לנמק דרישה זו". עיריית נשר נתנה לאיגוד הכדורסל באוקטובר 2004 התחייבות בנוסח דומה שהסכום שצוין בה הוא 750,000 ש"ח.

נמצא כי כתבי ההוראה הבלתי חוזרת שהעיריות חתמו עליהן לא אושרו בוועדות הכספים ובמליאות המועצות של העיריות.

הבדיקה בעיריית חיפה ונשר העלתה כי לגבי שתי עונות המשחקים בכדורסל, 2003-4 ו-2004-5, אישורו העיריות להעביר לקבוצה 4.5 מיליון ש"ח, מתוכם עיריית חיפה לא העבירה לקבוצה יתרה כספית בסך 375,000 ש"ח.

פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

ביוני 2005 הודיע איגוד הכדורסל לראשי שתי העיריות ולגזבריהן כי יממש את הבטוחות שבידו כיוון שהקבוצה "מ.כ. חיפה/נשר" מפגרת בתשלומי שכר לשחקניה ומאמניה זה יותר מחודשיים וחבה כספים לרשויות המס.

בתשובתו של יו"ר הרשות לביקורת תקציבים של איגוד הכדורסל למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 נמסר כי בכוונת הרשות לממש את הבטוחות שנתנו לה עיריות חיפה ונשר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית חיפה כי ביולי 2005 היא הפסיקה להשתתף במימונה של הקבוצה, ובעקבות זאת הפסיק איגוד הכדורסל את פעילות הקבוצה.

עריית נשר טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "המסמך חסר ערך בפני עצמו... אין צורך להביא מסמך זה לאישור במועצת העיר בנוסף לאישור התמיכה. חילוט כתב ההתחייבות צפוי רק במידה שלא הייתה עמידה בהתחייבויות כלפי השחקנים, מאמנים ורשויות המס, עקב אי העברת התמורה".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חיפה ונשר כי אין להקל ראש בערכם הכספי של כתבי התחייבות בלתי חוזרים. על העיריות היה להביאם לדיון ולאישור במליאת המועצה לפני החתימה עליהם.

למשרד הפנים העיר משרד מבקר המדינה כי מן הראוי שיגביר את הפיקוח על מתן ערבויות וכתבי התחייבות בלתי חוזרים של רשויות מקומיות לאיגודי הספורט, במיוחד כשמדובר באיגוד ספורט שאינו תאגיד עירוני, עליו חלים כללים מיוחדים בעניין זה.

5. בתקנון העמותה לקידום הספורט בנתניה, המקבלת תמיכה מעיריית נתניה, צוין שמטרותיה העיקריות של העמותה הן קידום הכדורסל בנתניה, קידום נוער וספורט בעיר וקידום נוער וספורט בענף הכדורסל.

בבדיקה העלתה כי בפועל עוסקת העמותה בניהול קבוצת כדורסל. בבקשה לתמיכה לשנת 2004 שהגישה לוועדת התמיכות בעירייה ציינה העמותה כי "סוג הפעילות" שלה הוא "ניהול קבוצת הכדורסל מכבי אליצור ברק נתניה".

על פי הדוחות הכספיים שהגישה העמותה לוועדת התמיכות בעירייה, בשנת 2002 היא שילמה משכורות בסך 168,488 ש"ח, שהיו 57% ממחזור הפעילות שלה, ובשנת 2003 שילמה משכורות בסך 197,857 ש"ח, שהיו 81% ממחזור פעילותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית נתניה כי "מימון שכר עובדים הוא מימון פעילות שלעירייה עניין בקיומה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיגבש את עמדתו ויקבע נהלים בעניין התמיכה של רשויות מקומיות בתאגידי ספורט מקצועני לבוגרים, על כל היבטיה, כגון תמיכה המיועדת לתשלום משכורות לשחקנים מקצועיים, תמיכה בתאגידי המנהלים קבוצות ספורט ואינם מקיימים פעילות ספורט בעצמם, מתן ערבויות להלוואות שנטלו תאגידי ספורט כמו גם מתן בטוחות לרשות הספורט לכדורסל בגין תאגידי הספורט מתקציב הרשות המקומית.

ניגוד עניינים

כלל יסוד בשיטה המשפטית בישראל הוא שאסור לו לעובד הציבור¹⁷ להימצא במצב שיש בו אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין אינטרסים הקשורים בכיצוע תפקידיו כעובד הציבור לבין אינטרסים אחרים הקשורים בו, בין פרטיים ובין מחמת תפקידים ציבוריים אחרים¹⁸.

סעיף 122א(א) לפקודת העיריות קובע כי "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהוננו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העיריה...". הוראות סעיף זה אינן חלות, בין השאר, "על חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר התירה ובתנאים שהתירה".

סעיף 249א(5) לפקודה קובע כי "הוראות סעיף 122א(א) לא יחולו על תאגיד עירוני בשל כך בלבד שחבר המועצה או עובד העיריה הוא נציג העיריה בגוף המנהל שלו".

עמותות עירוניות

סעיף 30 לחוק העמותות קובע כי "ועדת הבקורת או הגוף המבקר יבדקו את עניינה הכספיים והמשקיים של העמותה ואת פנקסי החשבונות שלה ויביאו לפני האסיפה הכללית את המלצותיהם לעניין אישור הדין וחשבון הכספי". סעיף 32 לחוק העמותות קובע כי "לא יכהן אדם בעת ובעונה אחת כחבר הוועד [המנהל] וכחבר ועדת הביקורת או הגוף המבקר".

סעיף 3.2.14 לנוהל הקמת עמותה עירונית שהוציא רשם העמותות קובע כי "חברי ועדת הביקורת יבחרו באסיפה הכללית מבין חברי העמותה שאינם קשורים לרשות המקומית: חברים באופן אישי או נציגי תאגידים חברים אחרים".

בחוברת "ניהול תקין של עמותות" שפרסם רשם העמותות באוקטובר 2002 צוין, בין היתר, כי "כאשר עיסוקיו של אדם יוצרים מצב בו קיים חשש ממשי כי לא יבצע תפקיד כלשהו בעמותה כנדרש, לטובת העמותה, על העמותה להימנע מלאפשר לאותו אדם לבצע תפקיד זה" ובין היתר: "אדם המועסק על-ידי אחד מחברי הוועד [המנהל], לא יכהן כחבר ועדת ביקורת".

בבדיקה עלה כי בעמותות של עיריית גבעתיים מכהנים בוועד המנהל מנהלי אגפים בעירייה, ובוועדת הביקורת של העמותות מכהנים עובדים הכפופים להם בתפקידיהם בעירייה. בשתי רשויות מקומיות נוספות - המועצה האזורית מגידו והמועצה האזורית חוף הכרמל - מינו ראשי הרשויות המקומיות עובדים לוועדת ביקורת של עמותות שהם עומדים בראשן.

17 סעיף 341 לפקודת העיריות קובע כי "כל העובד בשירות עיריה, וכן כל ראש-עיריה, סגן ראש-עיריה או חבר-מועצה אחר, איש-איש בתחום חובותיו, יראהו לענין כל דין פלילי, כאדם העובד בשירות הציבור".

18 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה ואח', פ"ד לד(2), 566.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הוראת סעיף 32 לחוק העמותות והפרשנות שפרסם רשם העמותות, אין זה ראוי שמי שבמסגרת תפקידו ברשות המקומית כפוף במישרין לחבר בוועד המנהל של העמותה יכהן כחבר ועדת הביקורת שלה. כפיפותו של חבר במוסד המפקח על העמותה לחבר בגוף המנהל את העמותה, עלול לפגוע במילוי תפקידי הפיקוח והביקורת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית גבעתיים כי הורתה להחליף את עובדיה בוועדות הביקורת של העמותות העירוניות בחברים חדשים, שיבחרו האסיפות הכלליות של העמותות.

“מעין עמותות עירוניות”

סעיף 27 לחוק העמותות קובע כי “על חברי הוועד [המנהל] לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנון ולהחלטות האסיפה הכללית”.

סעיף 174(א) לפקודת העיריות קובע כי “פקיד או עובד של עיריה לא יהיה נוגע או מעוניין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העיריה ובשום עבודה המבוצעת למענה”. סעיף 175 לפקודת העיריות קובע, כי על אף האמור בסעיף 174 לא ייפסל אדם רק משום שהוא אחד מאלה: (1) בעל מניות בחברה, או חבר באגודה שיתופית, שהוא צד לחוזה עם העיריה או מבצעת עבודות למענה ואינו מנהל, מנהל עסקים, פקיד או סוכן של אותה חברה או אגודה שיתופית”.

סעיף 59 לצו המועצות האזוריות קובע כי לא יהיה לעובד מועצה אזורית, לא במישרין ולא בעקיפין, “כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה, למענה או בשמה, פרט לעניין שיש לעובד בהסכם העבודה שלו או בהסכם הכללי של עובדי המועצה ופרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים; אין לראות עובד כאילו יש לו חלק או טובת הנאה כאמור אם זיקתו לעסקי המועצה היא כאמור בסעיף 89א(ב) לגבי חברי המועצה”. על פי סעיף 89א(ב), ההוראות האמורות “לא יחולו על חבר מועצה מחמת היותו בעל מניות או חבר בגוף משפטי שיש לו חלק או טובת הנאה בחוזה או בעסק כאמור באותו סעיף קטן, אלא אם כן היה אותו חבר משמש מנהל או פקיד אחראי בגוף המשפטי, או אם חלקו בהונו או ברווחיו של גוף כאמור עולה על 5 אחוזים”.

סעיף 89ב(א) לצו המועצות האזוריות קובע כי “חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו, או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה”.

מרכז השלטון המקומי קבע באוקטובר 1984 כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות מקומיות (להלן - הכללים) והודעה בעניינם פורסמה ברשומות¹⁹. לפי הכללים, “חבר מועצה ינהג במילוי תפקידו באמון מלא וללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו, אף למראית-עין”. סעיף 3 לכללים קובע כי “חבר מועצה ינהל את ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקידו אחר או עניין אישי שלו”. סעיפים 8(א) ו-11(א) לכללים קובעים כי חבר מועצה אף יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין,

19 י”פ תשמ”ד, 3114.

במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין תפקיד אחר או בין תפקידו במועצה לבין ענייניו האישיים; חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור גם מחוץ לשיבות המועצה. על פי סעיף 1 לכללים, "חבר מועצה" - לרבות ראש רשות וסגניו ולרבות מי שמכהן בוועדה של המועצה בלי שנבחר כחבר המועצה; "מועצה" לרבות ועדה מועדונית.

1. כאמור, לעתים נושאי משרה ברשות המקומית ממלאים תפקידים בעמותות שאינן עירוניות המקבלות כספים מהרשות המקומית.

(א) העמותה "עמיתים" במועצה האזורית משגב איננה עמותה של המועצה, אך המועצה נוהגת בה כבעמותה עירונית ללא אישור שר הפנים. בין המייסדים ראש המועצה ונושאי משרה נוספים. הבדיקה העלתה כי גזבר המועצה האזורית משגב ומנהל מחלקת גזברות וארנונה מכהנים בוועד המנהל ומשמשים מורשי חתימה בעמותה. עוד עלה, כי מנהלת מחלקת שירותים חברתיים במועצה מכהנת כמנהלת העמותה הפועלת באותו תחום עיסוק. בנסיבות אלו הם עלולים להימצא במצבי ניגוד עניינים בין תפקידיהם.

משרד מבקר המדינה העיר לנושאי המשרות במועצה האזורית משגב כי בשל כהונתם כמנהלים וכמורשי חתימה בעמותות שאינן עירוניות, הם פועלים בניגוד עניינים, משום שמחד גיסא עליהם לפקח על כספי המועצה המועברים לעמותה ולוודא שהם משמשים למטרות שלהן יועדו, ומאידך גיסא הם מורשים לנהל את הכספים. בכך נפגע העיקרון שלפיו יש להפריד בין ממלאי תפקידים המורשים להוציא כספים ובין מי שמפקחים עליהם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית משגב כי עליה להקפיד שבעלי תפקידים בה לא ימונו לתפקידים בעמותה שעלולים להביאם להימצא בניגוד עניינים. עם זאת, כאמור, כאשר העמותה היא עמותה עירונית המשמשת כזרוע הארוכה של הרשות המקומית, הפעולות האמורות אינן מעמידות את מבצעה בניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה האזורית משגב כי בכוונתה להודיע למנהל מחלקת גזברות וארנונה ולמנהלת השירותים החברתיים שעליהם להפסיק את פעילותם בעמותה לא יאוחר מתום שנת 2005.

(ב) מנהל מחלקת הספורט במועצה האזורית מגידו הוא גם מנכ"ל העמותה לקידום הספורט הפועלת בתחום המועצה, ותקציב העמותה נכלל בתקציב מחלקתו במועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מגידו כי עובד שלה שבתפקידו במועצה אמור לפקח על העמותה שהוא מנכ"ל שלה, מצוי בניגוד עניינים בין שני תפקידיו אלה.

כאמור, המועצה האזורית מגידו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לתיקון הליקויים שהועלו בכל העמותות הקשורות אליה.

(ג) מנהל אגף חינוך, תרבות וספורט בעיריית גבעתיים הוא גם חבר הוועד המנהל ומורשה חתימה בעמותה קרן גבעתיים לעידוד השכלה גבוהה, ובמסגרת תפקידו בעירייה הוא מפקח על העמותה ועל הוצאת הכספים שמתקצבת בעירייה. נמצא כי בכל אחת מהשנים 2002-2004 הורה מנהל האגף לחשב האגף להעביר 27,000 ש"ח לחשבון הבנק של העמותה. ההעברה נעשתה מתקציב אגף החינוך, מסעיף מלגות, ללא אישור של גורם נוסף בעירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות להקפיד שעובדיהן ונבחריהן לא יכהנו בעמותות המקבלות מהן כספים ואינן עמותות עירוניות בתפקידים המעמידים אותם בניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית גבעתיים כי מנהל אגף החינוך בעירייה הוא חבר בעמותה בתוקף תפקידו העירוני, ועל כן הוא והעירייה לא ראו את כהונתו כנגועה בניגוד עניינים. העירייה הוסיפה שהיא נערכת להשלמת הפעולות הדרושות לרישום העמותה כעמותה עירונית.

2. במרס 2002 הוציא אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי חוזר לעמותות למען הקשיש העוסק, בין היתר, במניעת ניגוד עניינים של בעלי תפקידים בעמותה המכהנים גם ברשות המקומית המפקחת על העמותה. בחוזר הודגש שכדי להימנע ממצב של ניגוד עניינים בשל טשטוש תפקידים בין המזמין ובין המפקח, חייבת להיות הפרדה פיזית ותפקודית ברורה בין עמותה המספקת לרשות המקומית שירותים לבין הרשות המקומית: אסור שמשרד העמותה ישכון במחלקת הרשויות המקומיות המזמינות את השירות ומפקחות עליו, ונדרשת הפרדה בין הפעילות המינהלית של הרשות המקומית, למשל בתחום הנהלת החשבונות, לבין זו של העמותה.

עוד צוין בהנחיות אגף הסיעוד של המוסד לביטוח לאומי, כי עמותות לסיעוד לא ימנעו העסקה של עובדים ברשות המקומית בין במישרין ובין בעקיפין. עובדי רשות מקומית שתפקידם לבקר את מתן השירות אינם יכולים למלא תפקידים בעמותה מספקת השירות. בין השאר נקבע שאסור שמנהל העמותה או עובד שלה (בשכר או שלא בשכר) יהיה חבר בוועדה המקצועית המקומית באותו אזור גאוגרפי או ממונה על חבר הוועדה האמורה בגוף שחבר הוועדה הוא עובדו.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות אינן מקיימות את ההוראות האמורות ואינן מקפידות על הפרדה ברורה בין העמותה לבין הרשות המקומית. להלן דוגמאות:

(א) בעמותה לזקן שפועלת בתחום המועצה האזורית מגידו מכהנים בוועד המנהל ובתפקידים שונים ראש המועצה, הגזברית, המזכיר, מנהל מחלקת חינוך ומנהל אגף תרבות. הנהלת החשבונות של העמותה נעשית במועצה האזורית על ידי בעלי תפקידים של המועצה.

(ב) מנכ"לית עמותת "הוותיק - גליל מערבי", הפועלת בתחום המועצה האזורית מטה אשר, משמשת גם יועצת למעמד האישה וממלאת מקום מזכיר המועצה האזורית בחצי משרה. משרד העמותה נמצא במשרדי המועצה, ומחלקת הנהלת החשבונות של המועצה מבצעת את הנהלת החשבונות של העמותה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות כי על פי ההנחיות האמורות עליהן ליצור הפרדה ברורה בין משרדיהן ובין משרדי העמותה ולהפסיק לתת להן שירותי הנהלת חשבונות, כדי להפריד בין הגוף המפקח לגוף המבצע ולמנוע מצבים של ניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה האזורית מטה אשר כי תבדוק את המשמעות של כהונת ממלאת מקום מזכיר המועצה כמנכ"לית העמותה ואת האפשרויות לפתרון הבעיה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי ראוי שיקבע בתיאום עם המוסד לביטוח לאומי כללים להפרדה בין הגוף המפקח - הרשות המקומית - לבין הגוף המבצע - העמותה המספקת שירותים לזקן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציין מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי כי ישתף פעולה עם משרד הפנים לקביעת כללים בדבר מעקב ופיקוח על עמותות למען הזקן.

עמותות מקבלות תמיכה

ב-1999 הפיץ מרכז השלטון המקומי קובץ החלטות של הוועדה בדבר מניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות. בקובץ נקבע כי חבר מועצה שהוא עובד עמותה, חבר בעמותה או בהנהלה או בעל קשר חוזי של קבע עם העמותה לא יהיה חבר בוועדת התמיכות של המועצה. כמו כן הוא יימנע מטיפול בכל נושא ומהשתתפות בכל דיון במועצה, העלולים לגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים, בין במישרין ובין בעקיפין, בין תפקידו כחבר המועצה לבין ענייני העמותה. דברים אלה אמורים במיוחד בכל הקשור במתן תמיכות לאותה עמותה.

עוד נקבע בקובץ ההחלטות, כי חבר מועצה הקשור לעמותה המקבלת לפחות 50% מתקציבה השנתי מן הרשות המקומית שבה הוא מכהן, גם יימנע מהשתתפות בדיונים ומטיפול בכל הקשור לחלוקת תמיכות לגופים שהרשות המקומית נותנת להם תמיכות, ואשר עוסקים בתחום שהעמותה שהוא קשור אליה עוסקת בו (למשל, אם הוא חבר באגודת ספורט - יימנע מטיפול בכל הקשור לחלוקת תמיכות לגופים אחרים העוסקים בספורט). הימנעות זו נדרשת משום שקיימת סבירות גבוהה שהחלטות בנושא התמיכות באותו תחום ישפיעו על העמותה שהוא קשור אליה.

על פי פסיקת בית המשפט העליון, עקרונית של ההלכה הפסוקה בדבר ניגוד עניינים קובעים, "כי מקום שחבר בגוף שלטוני... מצוי במצב של ניגוד עניינים, חל עליו איסור של השתתפות בדיוניו הסגורים של הגוף השלטוני ובהצבעה הבאה בסיומו של שלב הדיונים"²⁰. האיסור על השתתפות בהצבעה כולל מעצם מהותו גם איסור על השתתפות בדיונים שקדמו לה. "מסקנה זו עולה מהמשמעות הניתנת לאיסור ההצבעה על רקע תכליתו של דבר החקיקה. תכלית זו הינה כידוע, למנוע מצב של ניגוד עניינים... תכלית זו תוגשם רק אם איסור ההצבעה יתפרש כמשתרע גם על פעולות השכנוע, הנעשות בדלתיים סגורות, עובר לאקט פורמלי של ההצבעה". "אכן, ההצבעה היא שלב אחרון בתהליך קבלת החלטה. קודם לו שלב הדיון הסגור, הויכוח ונסיון השכנוע ההדדי. מצב ניגוד העניינים, האוסר על פעולת ההצבעה אוסר גם על פעולת השכנוע, השקלא והטרייה והויכוח הפנימי. איסור ההצבעה עשוי לעתים להיות בעל אופי פורמלי גרידא, אם יתאפשר לחבר ועדה המצוי בניגוד עניינים להשתתף בדיוניה הסגורים של הוועדה ולשכנע את חבריה האחרים"²⁰.

1. נמצא שנושאי משרות ברשות מקומית המכהנים גם בכמה עמותות שאינן של המועצה, העבירו תרומות ותמיכות כספיות או תמיכות בשווה כסף שקיבלו העמותות לחשבונות המועצה או לעמותות אחרות שהם מכהנים בהן.

20 בג"ץ 3480/91 אורי ברגמן נ' הוועדה לבניה ולמגורים ולתעשייה מחוז תל אביב ואח', פ"ד מז(3) 716, 726.

פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

לדוגמה, תרומות בסך כ-980,000 ש"ח שקיבלה עמותת משגב הגליל בשנים 2003 ו-2004 הועברו על ידי ראש המועצה האזורית משגב מר ארו קרייזלר, גזברה וחשבה, הנושאים בתפקידים גם בעמותה, לחשבונות המועצה ולשתי עמותות אחרות שהם מנהלים שאינן של המועצה. ראש המועצה התיר להעביר את התרומות האמורות מעמותת משגב הגליל בניכוי תקורה של כ-5%, לאחר שהעמותה הנפיקה בגינן קבלות לתורמים.

עוד הועלה, כי ראש המועצה, החשב והגזבר הורו להעביר כספי תמיכות לשנת 2004 שקיבלה העמותה לקידום הספורט ממשרד החינוך בסך 225,000 ש"ח לעמותת משגב הגליל, שביצעה את הפעילות במקומה. בעמותות אלה הם מכהנים כמנהלים ומורשי חתימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עמותת משגב הגליל שימשה בתקופה האמורה אמצעי להעברת כספים לחשבונות המועצה ולעמותות של בעלי תפקידים במועצה, בניגוד למטרות שנקבעו בתקנון העמותה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה, לגזבר ולחשב, כי בשל כהונתם כמנהלים וכמורשי חתימה בעמותות, הם פעלו בניגוד עניינים כאשר הורו להעביר כספים שהתקבלו בעמותה לחשבונות המועצה ולעמותות אחרות, שהם מכהנים בהן בתפקידי ניהול.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה המועצה האזורית משגב כי הבהירה "מפורשות לעוסקים בהנהלת החשבונות של העמותה, כי כספי תרומות שהתקבלו בעמותה זו, ישמשו למטרותיה ולא יועברו לגורם אחר אלא בהקפדה על הכללים המתחייבים".

מנהלת עמותת משגב הגליל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאותו חודש כי "מעשה ואילך, העמותה תוודא, כי כספי התרומות שיתקבלו בה ישמשו רק לפעולות המבוצעות על ידה, ולא יועברו לעמותה אחרת שלא על-פי ההוראות שינחו ויחייבו באותה עת".

משרד מבקר המדינה המליץ לרשם העמותות לבדוק את אופן רישום כספי התרומות שקיבלה עמותת משגב הגליל בשנים 2003 ו-2004 והנפיקה עבורן קבלות לתורמים ואת העברתו של חלק ניכר מהכספים לחשבונות המועצה ולעמותות אחרות.

2. נמצא שראשי רשויות מקומיות פעלו בניגוד עניינים כאשר כיהנו כיושבי ראש של ועדות תמיכות ואישרו מתן תמיכות לעמותות שהם מנהליהן ומורשי החתימה שלהן, בניגוד להחלטות הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות מקומיות. כאשר מי שמאשר את העברת הכספים לעמותות הוא הפועל להוצאתם בעמותות, עלול להיפגע הפיקוח על השימוש בכספים.

להלן דוגמאות:

(א) ראש המועצה האזורית חוף הכרמל מר כרמל סלע מכהן כיו"ר העמותה "כרמלים - תיירות 90" וכיו"ר ועדת התמיכות של המועצה האזורית. ועדת תמיכות דנה ב-9.2.04 בבקשת העמותה לתמיכה. ראש המועצה השתתף בדיון ובהצבעה על סכום התמיכה שאושר בסך 270,000 ש"ח לשנת 2004.

(ב) בישיבת ועדת התמיכות של עיריית נשר ב-29.1.04 השתתף ראש העירייה מר דוד עמר בתפקידו כיו"ר ועדת תמיכות ואישר להקציב 900,000 ש"ח לשנת 2004 לעמותה "מ.כ. חיפה/נשר", שהוא מורשה חתימה בה. עוד 150,000 ש"ח אישר ראש העירייה באותה ישיבה להעביר לעמותה בגין שנת 2003.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי הרשויות המקומיות כי חלה עליהם חובת הימנעות מכל טיפול, דיון והצבעה בנושאים הקשורים לעמותה שבה הם מכהנים כנושאי משרה לרבות ככל הקשור למתן תמיכות לעמותה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 הודיע ראש המועצה האזורית חוף הכרמל כי הוא מתפטר מראשות ועדת התמיכות של המועצה.

עיריית נשר ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העירייה וראש העירייה "לא סברו בעבר, כי יש ניגוד עניינים ובפועל לא היה ניגוד עניינים, מכל מקום, העירייה תדאג, לכך, שאפילו למראית עין בלבד, לא יהיה ניגוד אינטרסים פוטנציאלי ותעשה הכל כדי להימנע ממצבים אלה בעתיד".

3. נמצא כי נבחר ציבור ברשות המקומית המכהנים בעמותות המקבלות תמיכה מהרשות פעלו בדיונים במועצת הרשות למען העמותה שהם מכהנים בה.

לדוגמה, המועצה המקומית יקנעם אישרה את המלצת ועדת התמיכות בשנת 2004 לתמוך בעמותה "עולים למען קידום ביקנעם". בפועל לא ניתנה התמיכה עקב חקירה של רשם העמותות בדבר תלונות הדדיות של מנהלים בעמותה. חבר המועצה מר יורי מגנר המכהן כיו"ר העמותה פנה במכתב לראש המועצה ותבע את התמיכה הכספית שאושרה לעמותה. כמו כן הגיש למליאת המועצה הצעה לסדר וביקש לדון בסירובו של ראש המועצה להעביר את כספי התמיכה לעמותה.

חבר המועצה האמור השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי פנייתו למליאת המועצה נגעה לאי-קיום החלטה שהתקבלה כדין, ונראה לו "כי ראוי ונכון לבצע הבחנה בין פעילות לקידום החלטה אשר יש בה משום ניגוד עניינים, לבין שאלה מדוע אין מקיימים החלטה שנתקבלה כדין בלי נוכחתי, השפעתי והצבעתי".

עוד עלה, כי מנהל מחלקת הקליטה במועצה המקומית יקנעם מכהן כחבר בוועד המנהל ומורשה חתימה בעמותה "עולים למען קידום ביקנעם".

עוד עלה, כי חבר המועצה מר יוסי עמוס המכהן כיו"ר העמותה "הפועל יקנעם", שאושרה לה תמיכה בסך 600,000 ש"ח בשנת 2004, נכח בישיבת המועצה ב-1.4.04 שעסקה באישור המלצות ועדת התמיכות, השתתף בדיון והשיב לשאלות חברי המועצה בעניין הנוגע לגירעון העמותה האמורה, ויצא מהישיבה רק בעת ההצבעה על אישור התמיכה לעמותה שהוא עומד בראשה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברי המועצה המקומית יקנעם המכהנים בעמותות האמורות כי הם פעלו בניגוד עניינים. כל עוד הם חברים בהנהלת העמותה חלה עליהם חובת הימנעות מכל טיפול ודיון בנושאים הקשורים לעמותה גם בדיונים הפורמליים של המועצה וגם מחוצה להם, לרבות ככל הקשור למתן תמיכות לעמותות.

פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

המועצה המקומית יקנעם מסרה בתשובתה ביולי 2005 למשרד מבקר המדינה כי מנהל מחלקת הקליטה התחייב שלא למלא תפקיד בעמותה לקידום עולים או תפקיד בכל עמותה אחרת שעלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 מסר ראש המועצה המקומית יקנעם כי המועצה תעשה כל מאמץ להקפיד שחבריה ועובדיה לא יפעלו בניגוד עניינים בשל פעילותם בעמותות ולא ישתתפו בדיוני המועצה ובהצבעות על העמותות שהם קשורים אליהן ואף לא ישיבו לשאלות בעניינן. עוד מסר כי הודיע לכל בעלי התפקידים שפורטו ברוח כי עליהם להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו ולעובדיהן הממלאים תפקידים בעמותות, כי חובה על עובד הרשות המקומית לפעול כאשר לנגד עיניו עומד האינטרס שהוא מופקד עליו במועצה ואינטרס זה בלבד. כאשר הוא ממלא תפקיד בעמותה המקבלת תמיכה קיים חשש ממשי שהוא ייצא במצבים של ניגוד עניינים בין תפקידו זה לבין תפקידו במועצה.

4. נמצא שעובדי רשויות מקומיות שהם בעלי תפקידים בעמותות מקבלות תמיכה משמשים גם יועצים מקצועיים לוועדת התמיכות לצורך הקצאת המשאבים של הרשות המקומית לעמותות שהם מכהנים בהן.

לדוגמה, מנהל מחלקת הספורט בעיריית נתניה כיהן כחבר הנהלת העמותה לקידום הספורט, המקבלת תמיכה מהעירייה. הבדיקה העלתה כי בתוקף תפקידו בעירייה הוא משמש יועץ מקצועי לוועדת התמיכות בנושא התמיכות לגופים בתחום הספורט. הועלה כי הוא נכח בישיבות הוועדה בשנים 2002-2004 שאושרו בהן תמיכות לגופים בתחום הספורט בכלל, ולעמותה לקידום הספורט שהוא ממנהליה בפרט. באותן שנים אושרו לעמותה תמיכות ששיעורן יותר מ-80% ממחזור הכנסותיה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי על מנהל מחלקת הספורט להימנע מטיפול בנושאים הקשורים לעמותה שהוא חבר בהנהלתה, לרבות בכל הקשור למתן תמיכות לעמותה, וכי מאחר שהעמותה מקבלת יותר מ-50% מתקציבה מהעירייה עליו גם להימנע מטיפול בנושאים הקשורים למתן תמיכות לגופים אחרים בתחום הספורט.

עיריית נתניה ומנהל מחלקת הספורט הודיעו למשרד מבקר המדינה כי מנהל המחלקה התפטר מהנהלת העמותה ב-4.2.05.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות להקפיד שוועדת התמיכות לא תקבל ייעוץ מקצועי ממי שמכהן בעמותה המקבלת ממנה תמיכה.

5. נמצא כי ראשי רשויות מקומיות ובעלי תפקידים ברשויות מעבירים כספים לעמותות לא עירוניות שהם בעלי תפקידים בהן בלי אישור ועדת התמיכות ומליאת המועצה.

תיאטרון הרצליה הוקם במהלך שנת 2000 ופעל בתחילת דרכו במסגרת העירייה כמעין מחלקה עירונית. במאי 2001 התאגד כעמותה פרטית "אנסמבל תיאטרון הרצליה". בנובמבר 2004 הפכה העמותה לעמותה עירונית.

בשנים 2002-2004 נתנה עיריית הרצליה לעמותה תמיכות בסכום כולל של כ-7.2 מיליון ש"ח. בשנת 2004 הסתכמה התמיכה בעמותה בכ-2.5 מיליון ש"ח, שהיו כ-70% מסך הכנסותיה בשנה שקדמה לה. הבדיקה העלתה כי ראש העירייה גב' יעל גרמן ייסדה את העמותה, ומאז הקמתה ועד נובמבר 2004 כיהנה כיו"ר העמותה וכחברה בה.

בשנת 2003 אישרה ועדת התמיכות של עיריית הרצליה לעמותה כ-2.4 מיליון ש"ח, אולם בדוח הכספי לשנת 2003 נרשם כי שולמו לעמותה 2.74 מיליון ש"ח. את הסכום הנוסף שילמה ראש העירייה "מתקציב רזרבה של ראש העירייה" בלא שהתקבל אישור ועדת התמיכות ומליאת המועצה כנדרש.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי בראשית חודש דצמבר 2003 הועבר לעמותה מסעף "רזרבת ראש העיר" סך של 250,000 ש"ח כמקדמה בלבד, וראש העירייה הבהירה היטב לגורמים בעירייה כי מדובר במימון ביניים גרידא - על חשבון שנת 2004. יתרת הסכום הועברה מתקציב הרזרבה לקיום אירוע עירוני חגיגי מיוחד באמצעות העמותה.

מעיון בכרטיס הנהלת החשבונות הנוגע לרזרבת ראש העירייה עולה שהעמותה היחידה שקיבלה כספים נוספים מתקציב זה היא העמותה שראש העירייה חברה בה.

החלטת ראש העירייה להעביר כספים לעמותה על חשבון השנה הבאה מנוגדת לנוהל מתן תמיכות, שלפיו תמיכה שמטרתה השתתפות בהוצאות שוטפות של הגוף תאושר רק לשנה אחת.

זאת ועוד, פעולותיה של ראש העירייה להקדמת תשלום התמיכה לעמותה מעלה חשש, לכאורה, שהכספים הועברו משום שראש העירייה הינה יו"ר העמותה.

הבדיקה העלתה כי ראש עיריית הרצליה גם פנתה לבנק באוקטובר 2002, באפריל ובספטמבר 2003 ובמאי 2004, וביקשה בשם העירייה ובערבות העירייה "קו אשראי" לעמותה, והוסיפה כי העירייה תתקצב את העמותה עבור פעילותה השוטפת, ומתקציב זה יכוסה סך האשראי.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי היה עליה להימנע מטיפול בהשגת אשראי בערבות העירייה לעמותה שהיא עומדת בראשה.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות למנוע עירוב תפקידים ביחסים בינן לבין העמותות ולקבוע גבולות ברורים בין הגוף המפקח לבין הגוף המבצע, ובין הגוף המקצה את הכספים לבין הגוף הנהנה מהם, כדי שיקוימו הכללים למניעת ניגוד עניינים.

ניהול המידע על העמותות

משרד הפנים ורשם העמותות מופקדים על פי הדין, כל אחד בתחומי סמכותו, על הפיקוח על ייסודן וניהולן התקין של העמותות.

1. לרשם העמותות הסמכות לרשום עמותות, בתנאים שנקבעו בחוק העמותות. על העמותות מוטלות חובות דיווח לרשם העמותות, כמפורט בחוק העמותות.

נמצא כי במערכת הממוחשבת של יחידת רשם העמותות לא ניתן לאתר עמותות עירוניות ואף לא בעלי תפקידים ברשות המקומית המכהנים כמנהלים בעמותות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לכלול במסד הנתונים של רשם העמותות נתונים על עמותות עירוניות בנושאים שלהלן ולהבטיח את נגישותם לציבור: שמות העמותות שאישר משרד הפנים; מטרתיה של כל עמותה כפי שהן רשומות בתקנונה; מבנה הבעלות על העמותה; שמות בעלי התפקידים במוסדות העמותה המכהנים ברשויות המקומיות.

רשם העמותות השיב למשרד מבקר המדינה כי מן הראוי שיהיו בידי משרד הפנים נתונים על עמותות עירוניות, אך "המידע אמור להיות מרוכז במשרד הפנים, לפי אישורי שר הפנים לעמותות העירוניות, ולאחר מכן יש להעבירו לרשם העמותות היכול מצידו לסווג עמותות כעמותות עירוניות רק אם מתלווה לרישום אישור שר הפנים".

2. שר הפנים מאשר לרשויות המקומיות על פי חוק לייסד עמותות, להיות חברות בעמותות או לנהוג בהן מנהג בעלים. תפקידו של שר הפנים גם לפקח על מצב העמותה באמצעות דיווחי הרשויות המקומיות.

נמצא כי משרד הפנים אינו מנהל קובץ נתונים הכולל, בין היתר, את רשימת העמותות העירוניות ששר הפנים אישר את הקמתן או את בעלי התפקידים ברשות המקומית המכהנים במוסדותיהן.

משרד הפנים הנחה באופן מיוחד בשנת 2002 את רואי החשבון מטעמו, המבקרים את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, לסקור את התאגידים שהיו בבעלותן בסוף שנת 2001 ולהגיש דוח על פעילותן, לצורך מעקב אחר הפעילות שהרשויות המקומיות עושות באמצעות תאגידיהן. רואי החשבון דיווחו על 35 עמותות שהן בבעלות הרשויות המקומיות שנבדקו במהלך הביקורת דגן.

הביקורת העלתה ש-28 מאותן עמותות (80%) אינן עמותות עירוניות, והרשויות המקומיות לא קיבלו את אישור שר הפנים להקמתן או לרכישת זכויות בהן. לדוגמה, נרשם כי למועצה המקומית פורידיס ארבע עמותות עירוניות והבדיקה העלתה כי המועצה אינה חברה בשום עמותה מעמותות אלה וכי הרישום היה שגוי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיהיו בידי נתונים בדוקים ואמינים על עמותות עירוניות. הדבר נחוץ, בין היתר, כדי שהמשרד יוכל למלא את תפקידי הפיקוח שהוטלו עליו בחוק.

3. משרד מבקר המדינה השווה את נתוני משרד הפנים על 1,920 נבחרי הציבור שנבחרו בבחירות בשנת 2003 בכ-150 רשויות מקומיות, לקובץ נתוני העמותות מסוף דצמבר 2004 שביחידת רשם העמותות, הכולל את שמות מייסדי העמותות. הבדיקה העלתה ש-727 מנבחרי הציבור, ייסדו עמותות. סביר שרובם עדיין ממלאים תפקידים בעמותות אלה, ולכן יש אפשרות לכאורה שהם נמצאים במצבים של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבידי משרד הפנים אין נתונים מהימנים על העמותות שהרשויות המקומיות נוהגות בהן מנהג בעלים, הוא אינו יכול לפקח עליהן ואינו יכול להבטיח שכספי הרשויות המקומיות שניתנו לעמותות משמשים למטרות שלשמן הועברו, וכי בעלי תפקידים ברשויות המקומיות אינם נמצאים בניגוד עניינים בשל מילוי תפקידים בעמותות המקבלות מהרשויות המקומיות תקציב או תמיכה. כמו כן, הוא אינו יכול לבדוק אם כספים מועברים לעמותות במטרה לעקוף את הוראותיו בנושאים כגון העסקת כוח אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 ציין משרד הפנים כי ייערך להקמת בסיס מידע בכל הקשור לתאגידים עירוניים, ובין השאר לגבי עמותות עירוניות, "מעין עמותות עירוניות" ומקבלות תמיכה. בסיס המידע יכלול, בין היתר, את כל התאגידים ברשויות המקומיות לסוגיהם, פירוט של שמות נושאי המשרה בתאגידים ותפקידיהם ברשות המקומית ודוחות כספיים מבוקרים של התאגידים. עוד ציין משרד הפנים, כי יבקש תקציב להעסקת שני רואי חשבון שיבדקו מדגם של הדוחות הכספיים של התאגידים. הממצאים ישמשו לקביעת שיטה לבדיקת הדוחות הכספיים של העמותות, וממנה "ייגזרו ההנחיות לשנה הקרובה לרואי החשבון המועסקים על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות".

4. סך ההקצבות והתמיכות הכספיות של הרשויות המקומיות לעמותות בשנת 2003, על פי אומדן שעשה משרד הפנים בדצמבר 2004, הסתכם ב-500 עד 550 מיליון ש"ח.

(א) יש עמותות שרוב הכנסותיהן מתקבלות מהרשויות המקומיות והן אינן מגייסות כספים ממקורות אחרים ולכן מהבחינה הכלכלית הן תלויות במידה רבה ברשויות המקומיות. יוצא איפוא, כי המטרה לשמה הוקמה העמותה, בין היתר, לגייס משאבים לצורך מימוש פעולותיה שלא במסגרת התקציב השוטף של הרשות המקומית, איננה מתקיימת.

לדוגמה, הבדיקה העלתה כי המועצות האזוריות מגידו ומטה אשר נתנו לעמותה לקידום רווחת תושבי אזור מגידו ולעמותת "אשרן" בשנת 2003 כ-12 מיליון ש"ח וכ-18.5 מיליון ש"ח בהתאמה, בלי שהעמותות גייסו כלל כספים ממקורות אחרים. המועצה האזורית חוף הכרמל נתנה לעמותה לרווחת תושבי חוף הכרמל בשנת 2004 כ-27 מיליון ש"ח, בלי שהעמותה גייסה כספים ממקורות אחרים.

הקמת עמותה נועדה, בין היתר, להקל את העומס הכספי מעל הרשות המקומית. כאשר רוב התקציב של העמותה מקורו ברשות המקומית, ספק אם מתן השירותים באמצעות עמותה עדיף על נתינתם באמצעות מחלקות הרשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לחייב את העמותות להגביר את המאמץ לגייס כספים ממקורות נוספים. עוד ראוי שישקול לדרוש מהרשויות המקומיות להתנות את שיעור התמיכה או התקציב הניתנים לעמותות בגיוס כספים ממקורות אחרים.

(ב) משרד מבקר המדינה כבר העיר²¹ כי דין הטבה בשווה כסף כדין תמיכה כספית.

על פי רוב, הטבות בשווה כסף ניתנות במתן האפשרות להשתמש במבנים, במתקנים, בכיסוי הוצאות חשמל, מים וארנונה ומתן שירותי הנהלת חשבונות, ויש שערכן ניכר מאוד וגדול מסכום התמיכה הכספית הישירה של הרשות המקומית.

הביקורת העלתה שאין בידי משרד הפנים נתונים על הטבות בשווה כסף שהרשויות המקומיות נותנות לעמותות, וכי גם אין להן ביטוי נאות לא בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ולא בדוחות הכספיים של העמותות.

עוד העלתה הבדיקה כי ועדת התמיכות ומליאת המועצה של רוב הרשויות המקומיות שנבדקו אינן דנות בהטבות בשווה כסף שהרשויות מעניקות לעמותות, וממילא אינן מאשרות אותן. עוד עלה כי הטבות בשווה כסף אינן מתומחרות. להלן דוגמאות:

(1) עיריית חיפה מתקצבת במישרין את עמותת בית הגפן, שאיננה עמותה עירונית, ונוסף על כך אינה דורשת ממנה תשלום בגין שימושה בשני מבנים של העירייה, הוצאות חשמל וארנונה ותשלום בגין הוצאות פרסום שהעירייה משלמת במקומה, בשווי של כ-2 מליון ש"ח בשנת 2003. הטבה זו בשווה כסף לא השתקפה בדוחות הכספיים של העירייה ושל העמותה.

(2) העמותה לחינוך בלתי פורמלי ועמותת התיירות שהן עמותות עירוניות, פועלות במשרדי עיריית נתניה ללא תשלום שכר דירה בלא שוועדת התמיכות ומליאת המועצה של העירייה דנו בהטבות אלה ואישרו אותן.

(3) על פי הביאורים לדוחות הכספים של העמותה "תיאטרון גבעתיים" לשנת 2003, העמותה משתמשת במבנה של עיריית גבעתיים ומקבלת מהעירייה ומחברה עירונית שבבעלות העירייה פטור מתשלום שכר דירה וארנונה עבור המבנה. הטבות אלה בשווה כסף לא אושרו בידי ועדת התמיכות ומועצת העירייה כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי כל הטבה בשווה כסף הניתנת לעמותה עירונית צריכה לקבל את אישור מוסדות הרשות המקומית וכאשר העמותות אינן עירוניות, כל תמיכה בהן - כספית או בשווה כסף - צריכה להיעשות על פי הנוהל למתן תמיכות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שישקול קביעת כללים לגבי מתן הטבות בשווה כסף וכן שינחה את הרשויות המקומיות לתת להן ביטוי בדוחותיהן הכספיים.

21 דוח מבקר המדינה על הביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות (1991), עמ' 112-113.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי יגבש עם איגוד הגזברים ברשויות המקומיות נהלים בדבר הדיווח בדוחות הכספיים על התמיכות בשווה כסף שהרשויות המקומיות נותנות לעמותות.

ראש עיריית גבעתיים השיב למשרד מבקר המדינה כי "ניתנה הנחיה למנכ"ל העירייה לכלול את סעיפי הארנונה ושכר הדירה בשיקולי מתן התמיכות ועל פי הנוהל למתן תמיכות".

5. בחוות דעת משפטית שהכין משרד הפנים בינואר 2005 נקבע: "עמותה עירונית היא זרועה הארוכה של הרשות המקומית לקידום מטרות מסויימות הקבועות בתקנונה... שימוש בכספי העמותה על מנת להעסיק מי שהוא עובד בפועל של הרשות המקומית הינו שימוש בכספי העירייה בניגוד למטרה שלשמה הוקצבו הכספים, שכן הכסף מוזרם בחזרה לעירייה במקום לשמש את העמותה. בנוסף, העסקה מסוג זה מאפשרת לרשות המקומית לעקוף את המגבלות והתקנים שנקבעו לה בכל הקשור להעסקת עובדים ולתקציב המשכורות. רשות מקומית צריכה להעסיק את עובדיה ממקורותיה שלה והכספים שהיא מעבירה לעמותה עירונית צריכים לשמש למימון פעילות העמותה ולא לממן בדרך עוקפת העסקת עובדים של הרשות המקומית".

הבדיקה העלתה כי לעתים רשויות מקומיות מעסיקות עובדים ברשות באמצעות עמותות עירוניות ו"מעין עמותות עירוניות" וממנות את העסקתם בעקיפין. להלן דוגמאות:

(א) העמותה העירונית לחינוך בלתי פורמלי בנתניה משלמת את שכרם של עובדים המועסקים במזכירות העירייה. בשנת 2004 שילמה להם שכר בסך כ-437,000 ש"ח; עמותת התיירות שילמה בשנת 2003 שכר ותוספות בסך 64,000 ש"ח, לעובדת שהועסקה בעירייה ביחידת מינהל התעשיות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי בהעסקת עובדים בעירייה באמצעות העמותה היא חורגת משיא כוח האדם שנקבע לה.

עיריית נתניה השיבה למשרד מבקר המדינה כי כלל העובדים המועסקים בעמותות האמורות לרבות העובדים המזוכרים בדוח, עוסקים בפעולות חינוך ופעולות לקידום התיירות, שהן ממטרות העמותות. עוד מסרה, כי הכספים שהיא מעבירה לעמותות משמשים למימון פעולותיהן.

(ב) המועצה האזורית מטה אשר מעסיקה עובדים באמצעות עמותת "אשרן". מחזור הפעילות השנתי של העמותה בכל אחת מהשנים 2002-2003 הסתכם בכ-18.4-18.8 מיליון ש"ח, והמועצה שילמה לעמותה את רוב הסכום לשם תשלום שכר לעובדים שהעמותה מעסיקה והוצאות נלוות. המועצה מציגה את השכר שהעמותה משלמת לעובדיה עם סעיפי השכר של מחלקותיה.

מטרותיה העיקריות של עמותת "אשרן" הן לארגן, לקדם, לפתח ולקיים הרצאות, שיעורים וקורסים בתחומי התרבות והחינוך, לקיים ולפתח אולפנים ופעילות חינוך גופני ולפעול לרווחתם של תושבי האזור.

הבדיקה העלתה כי המועצה מעסיקה באמצעות העמותה עובדים בתחומים שאינם קשורים למטרות העמותה ולתקנונה, כגון יועץ אסטרטגי למועצה, עובדי תחזוקת חופים, עובדים במינהל ההנדסה ובוועדה המקומית המרחבית לתכנון ולבנייה שבתחום המועצה וכן עובדי מינהל ושירותי ניקיון בבניין המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, כי כספים שהן מעבירות לעמותות צריכים לשמש לפעילות העמותות בהתאם למטרותיהן ולא לממן באמצעות עמותות העסקת עובדים של הרשות המקומית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה האזורית מטה אשר כי החלה לאתר את העובדים המועסקים בעמותות שלא למטרות שנקבעו בתקנוניהן והיא תפעל להוצאתם ממצבת כוח האדם של העמותה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להנחות את הרשויות המקומיות שלא להשתמש בעמותות להעסקת עובדים אגב שימוש בתקציבי הרשות למימון משכורות שלא למטרות שנקבעו בתקנוני העמותות ובחריגה ממסגרת שיא כח-האדם שקבע להן משרד הפנים. מן הראוי שיגביר את הפיקוח בעניין העסקת עובדים בידי רשויות מקומיות באמצעות עמותות.

כללים שהוחלו על תמיכות של משרדי הממשלה בעמותות

דוחות מבקר המדינה²² כבר עסקו ביחסי הגומלין בין משרדי הממשלה לעמותות והעלו ליקויים רבים. בעקבות דוחות הביקורת נקבעה מערכת כללים המסדירה את הקשרים בין הממשלה לבין העמותות כדי למנוע מתן תמיכות שלא כדין. ואולם משרד הפנים לא בחן את הצורך להחיל כללים מפורטים אלה בנוהל למתן תמיכות לרשויות המקומיות, ולפיכך הן אינן מחויבות לפעול לפיהם.

הצגה מרוכזת וגילוי נאות של התמיכות: בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 1998 נקבע כי החל משנת 1999 לא תכלול הצעת חוק התקציב השנתי המוגשת לכנסת יותר מתקנה אחת לנושא אחד: "מקום בו מוענקת תמיכה על ידי מספר משרדי ממשלה למטרה זהה או דומה, על פי אמות מידה זהות או דומות לחלוקה, יבוצע כאמור, איחוד של התקנות התקציביות לתקנה תקציבית אחת".

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות מעניקות לעמותות עירוניות ו"מעין עמותות עירוניות" כספים רבים מסעיפי תקציב שונים ומן הראוי לאחד את התמיכות לכל עמותה תחת סעיף תקציבי אחד, כאמור, לפי מעמדה של כל עמותה; עירונית או אחרת. כך עושות, בין היתר, עיריות גבעתיים ונתניה, המועצה האזורית משגב והמועצות האזוריות חוף הכרמל ומגידו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להורות לרשויות המקומיות להציג בדוחותיהן הכספיים במרוכז את כל סוגי ההעברות הכספיות וההטבות בשווה כסף הניתנות לכל עמותה ולגלותן באופן נאות בדוחות הכספיים, כדי שיקל לאתר כפל תמיכה.

22 דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997) עמ' 590-612; דוח שנתי 51 (2001) עמ' 601-611; דוח שנתי 52 (2002) עמ' 795-819.

כמו כן מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את הצורך בקביעת נהלים בנושא כפל תמיכות ממקורות שונים לרבות גילוי נאות של מלוא התמיכות.

אישור ניהול תקין: על פי החלטת ממשלה מאוקטובר 1998,²³ החל משנת 1999 נדרשים גופים המבקשים תמיכה ממשרד ממשלתי להציג אישור של רשם העמותות. בעניין זה נקבע כי רשם העמותות יבחן אם העמותה עומדת בכל דרישות החוק ואם נכסיה והכנסותיה משמשים אך ורק למילוי מטרותיה (להלן - אישור ניהול תקין). ללא אישור ניהול תקין, לא תדון ועדת התמיכות המשרדית בבקשת עמותה לתמיכה. תוקף אישור ניהול תקין הוא לשנה אחת, ועל העמותה המבקשת תמיכה להגיש בקשה לקבלתה מדי שנה בשנה.

הבדיקה העלתה שהחובה להציג אישור ניהול תקין לא הוחלה על עמותות המקבלות כספים מרשויות מקומיות, ועקב כך גם עמותות שיש ליקויים ניכרים בניהולן מקבלות מהרשויות תקציבים ותמיכות.

לדוגמה, העמותה לרווחת תושבי חוף הכרמל במועצה האזורית חוף הכרמל פועלת ללא אישור ניהול תקין. ביקורות שעשה בה רשם העמותות בשנים 2000-2003 העלו שיש ליקויים מהותיים בניהולה ושהיא אינה עומדת בדרישות חוק העמותות. החל משנת 2003 לא מסרה העמותה לרשם מסמכים בנושא תיקון הליקויים ולא ביקשה אישור ניהול תקין, ולכן לא בדק אותה הרשם. למרות היעדר אישור ניהול תקין קיבלה העמותה מהמועצה האזורית חוף הכרמל, כאמור, בשנת 2004, כ-27 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שישקול להחיל את הדרישה לאישור ניהול תקין כתנאי לדיון בבקשה לתמיכה גם על מתן התמיכות בידי הרשויות המקומיות.

הוצאות הנהלה והוצאות כלליות: החשב הכללי במשרד האוצר הוציא בפברואר 2004 הוראות תכ"ם בעניין פיקוח על גופים המקבלים תמיכה מתקציב המדינה - הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות²⁴. בהוראות נקבעו שיעורים מדורגים לתקרת שיעורן של הוצאות אלה ממחזור ההכנסות של העמותה: מ-22% בעמותות בעלות מחזור הכנסות של עד 10 מיליון ש"ח ועד 7% בעמותות בעלות מחזור הכנסות של 100 מיליון ש"ח ומעלה. עוד נקבע, כי בבקשת התמיכה לשנת 2004 תתחייב העמותה שלא לחרוג מן התקרה שנקבעה, ואם לא תעמוד בהתחייבות, תחזיר את מלוא התמיכה שקיבלה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כחוק.

בדיקת הדוחות הכספיים של עמותות המקבלות תמיכה או תקציב מהרשויות המקומיות העלתה שבכמה עמותות שיעור הוצאות הנהלה והוצאות הכלליות ממחזור הפעילות גדול מזה שנקבע בהוראות החשב הכללי במשרד האוצר לגבי עמותות המקבלות תמיכה ממשרדי ממשלה. לדוגמה, באגודה להיסטוריה של גוש תל-מונד במועצה האזורית לב השרון היה שיעורן של הוצאות אלה בשנת 2003 39% מסך הכנסות של כ-208,000 ש"ח, ובמועצה האזורית חוף הכרמל בעמותת "כרמלים-תיירות 90" - 33% מסך הכנסות של כ-710,000 ש"ח.

23 החלטה מס' בק/128 של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מיום 23.09.98, שצורפה לפרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 15.10.98 וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ומספרה הוא 4418 (בק/128).

24 הוראת תכ"ם - 12-1. 01.01.01. הוראת שעה כספי 2004/12 מיום 25.2.04.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיבחן אם יש מקום להחיל את ההוראות האמורות על עמותות המקבלות תמיכות מרשויות מקומיות.

שר שור תמכות : בהחלטה של ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-9.8.01²⁵ נקבע כי "ועדת השרים רושמת לפנייה את הודעת נציג החשב הכללי במשרד האוצר, כי חל איסור על עמותה המקבלת תמיכה מכספי המדינה להעביר כספים לעמותה אחרת".

הבדיקה העלתה כי עמותות מעבירות לגופים אחרים תקציבים ותמיכות שקיבלו מרשויות מקומיות. לדוגמה, העמותה לקידום הספורט במועצה האזורית משגב אינה מקיימת פעילות ספורט; היא מעבירה לעמותת משגב הגליל את רוב כספי התמיכות שהיא מקבלת ועמותת משגב הגליל היא שמבצעת את הפעילות. בשנת 2004 העבירה העמותה לקידום הספורט לעמותת משגב הגליל את כל כספי התמיכה של משרד החינוך בסך 225,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה שרשור תמיכות פוגע ביכולת לבדוק אם הכספים משמשים ליעדים שלשם ניתנו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיבחן כיצד למנוע שרשור תמיכות על-ידי עמותות, ולהבטיח שהעמותות לא יישמשו כלי להעברת כספים לגופים שהרשות המקומית או בעלי תפקידים בה אינם רשאים להעביר אליהם כספים.

המועצה האזורית משגב השיבה למשרד מבקר המדינה כי רשמה לפנייה את האיסור החל על עמותה המקבלת תמיכה מכספי המדינה להעביר כספים אלה לידי עמותה אחרת.



פעילות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות והפיקוח על פעילות זו אינם מוסדרים דיים. עמותות רבות פועלות במגזר השלטון המקומי שלא על פי הוראות הדין. רשויות מקומיות מעבירות יותר ויותר פעילויות שבתחום סמכותן לידי עמותות שאינן עירוניות, אך הן ניזונות מתקציבי הרשויות המקומיות שלא כדין ובלי שמילאו אחר התנאים הנדרשים על ידי משרד הפנים החלים על עמותות עירוניות.

הממצאים מלמדים שמשרד הפנים, שתפקידו לאשר לרשויות המקומיות להקים עמותות עירוניות ולהיות חברות בהן, וכן להדריך את הרשויות המקומיות ולפקח עליהן, לא הפעיל את סמכויות הפיקוח שלו; כתוצאה מכך קמו במהלך השנים "מעין עמותות עירוניות", ונבחרים ועובדים של הרשויות המקומיות פועלים בניגוד עניינים בדרגות חומרה שונות, כאשר הם מכהנים בכפל תפקידים ואף לעתים בשלושה או ארבעה תפקידים בעמותות הקשורות לרשות המקומית.

25 החלטה מס' תמ/15 של ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה מיום 18.7.01, שצורפה לפרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 9.8.01 וקיבלה תוקף בהחלטת ממשלה מס' 562 (תמ/15).

משרד מבקר המדינה סבור כי לא רק שקיים טשטוש סמכויות במילוי תפקידים של נושאי משרה ברשות המקומית ובעמותות, ועקב כך היד שנועדה לפקח על העמותות מטעם הרשות המקומית היא גם היד המנהלת אותן, אלא שקיים ניגוד עניינים העלול להביא להעדפה של עמותות שבהן מכהנים אותם נושאי משרה. דבר זה עלול לפגוע בעקרון השוויון בהקצאת המשאבים של הרשות המקומית.

על רשם העמותות ומשרד הפנים לשתף פעולה ולאחר עמותות לא עירוניות שהרשויות נוהגות בהן כאילו הן עמותות שלהן.

שרשור כספים באמצעות עמותות הוא תופעה לא ראויה שיש לבערה. אסור שהעמותות ישמשו צינור להעברת כספים כמו תרומות, מימון שכר עובדים ברשות המקומית, מתן ערבויות והתחייבויות לעמותות ולגופים, שהרשויות המקומיות אינן יכולות לתת להם את הכספים במישרין.

על הרשויות המקומיות להקפיד על שמירת כוחן הניהולי במוסדות העמותות העירוניות כדין, כדי שלא יתקבלו החלטות בנושאים שאינם בגדר סמכויותיה ותפקידיה של הרשות המקומית.

אף שאחת המטרות של העברת פעילויות לעמותה היא הקלת העומס הכספי מעל הרשות המקומית על ידי גיוס כספים ממקורות נוספים, ממצאי הביקורת מצביעים על תלות כלכלית גוברת של העמותות ברשויות מקומיות, ורבות מהעמותות מקבלות את כל מימוןן מגופי השלטון - משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, והדבר מחייב בדיקת התועלת שבפעילות זו שבאמצעות עמותות.

מאחר שהרשויות המקומיות שבהן נבדק עניין זה לא ראו לנכון ליישם את המלצת משרד הפנים להגביל את שיעור התמיכה הכספית של הרשויות המקומיות לעמותות, ראוי שמשרד הפנים יקבע מדיניות ונהלים ברורים בעניין זה ובהם אמות מידה המבטיחות חלוקה הוגנת של משאבי הרשות המקומית לגופים השונים.

כדי למנף את רצונן של חברות וקהילות לתרום כספים לעמותות, יש להגביר את אופן התורמים האפשריים בעמותות, בין השאר על ידי גילוי נאות של נתונים על עמותות ועל פעילותן. על רשם העמותות במשרד המשפטים ועל משרד הפנים ליצור מאגר נתונים אמין וזמין על עמותות עירוניות ועל עמותות המקבלות תמיכה מרשויות מקומיות ולמלא את תפקידי הפיקוח על העמותות שהוטלו עליהם בחוק.

על משרד הפנים לרענן ולקבץ את כל ההוראות לניהול עמותות, את הכללים למניעת ניגוד עניינים ואת ההנחיות בנושאי הייסוד, הניהול של העמותות, הפיקוח עליהן ודיווחן הכספי, להנחות את הרשויות המקומיות לפעול לפיהן ולעקוב אחר יישומן.



פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי ייערך להוצאת חוזר מנכ"ל מיוחד שירכז את כל ההנחיות והכללים העוסקים בתאגידיים עירוניים, בכללם נוהל חדש ומעודכן למתן תמיכות.

באוקטובר 2005 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה לשם ייעוץ, בדיקה וחקירה לתאגידיים עירוניים ובהם עמותות.

