

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



**פעולות הרשויות
המקומיות באמצעות
מרכזים קהילתיים
לתרבות, נוער וספורט
(מתנ"סים)**



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט (מתנ"סים)

רקע

המתנ"סים משמשים זרוע ביצועית של הרשויות המקומיות בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי, ובהם מרוכזת עיקר פעילות הרשות בתחומים אלה. בבסיס הקמתם ופעולתם עומד הרעיון של שיתוף הקהילה באזור שבו פועל המתנ"ס, וניתן דגש רב על מעורבות נציגי הקהילה בניהולם.

בהפעלת מתנ"סים כמרכזים קהילתיים שותפים, נוסף על הרשויות המקומיות, שני גופים עיקריים: החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (החברה למתנ"סים), וחברות בנות של הסוכנות היהודית לארץ ישראל ומגביותיה: מגבית ארה"ב בישראל ומגבית קנדה (הסוכנות ומגביותיה יחד - הסוכנות היהודית).

נתוני מפתח

2.5 פי	84 מיליון ש"ח	200
גדל מחזור פעילותו של מתנ"ס ברשות מקומית באשכול חברתי-כלכלי גבוה לעומת מתנ"ס באשכול נמוך, המשרתים היקף אוכלוסייה דומה	מחזור הפעילות הכולל של ששת המתנ"סים שנבדקו בשנת 2018	מרכזים קהילתיים ב-161 רשויות מקומיות, הנותנים שירותים ל-1,500,000 איש
9 מיליון ש"ח	24 מיליון ש"ח	43 מיליון ש"ח
סכום השתתפות משרדי הממשלה בתקצוב פעילות ששת המתנ"סים שנבדקו בשנת 2018	היקף הכספים שהעבירו הרשויות המקומיות לששת המתנ"סים שנבדקו בשנת 2018	סכום ההכנסות של ששת המתנ"סים שנבדקו מתשלומי משתתפים בשנת 2018

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים. נבדקו בין היתר ההיבטים האלה: אסדרה ופעילות, העברת כספים, הנגשת הפעילות לקהילה ובטיחות.

הביקורת נערכה בשש רשויות מקומיות, שנבחרו תוך מתן דגש על רשויות הנמצאות בפריפריה הכלכלית והגיאוגרפית ובמתנ"סים שבתחומן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - אגף בכיר לתאגידים עירוניים; במשרד המשפטים - רשם העמותות; ובחברה למתנ"סים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הסדרת הפעילות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים - משרד הפנים לא הסדיר את פעולתן של הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים הנמצאים בבעלות הסוכנות היהודית, הוא אינו נוהג בהם כתאגידים עירוניים ולא מבצע עליהם מעקב ופיקוח.

הסדרת פעילות משרד הפנים למול החברה למתנ"סים - לא נקבעו נהלים להסדרת פעילות משרד הפנים למול החברה למתנ"סים. כך לדוגמה, לא נקבע הליך סדור שבמסגרתו החברה למתנ"סים מיידעת את משרד הפנים על התחלת התקשרות עם מתנ"ס או על הפסקת התקשרות קיימת.

הבטחת ביטחונם האישי של ילדים ובני נוער - מתנ"ס אור עקיבא, מתנ"ס קריית מלאכי, מתנ"ס גדרה ומתנ"ס יבנאל לא דרשו הצגת אישור בדבר היעדר עבירות מין מהעובדים המפעילים חוגים במתנ"ס ומועסקים בו באמצעות חברות וגורמים פרטיים.

הנשפת פעילות המתנ"ס לקהילה - מתנ"ס נוף הגליל, מתנ"ס קריית מלאכי ומתנ"ס יבנאל לא קבעו הסדרים למתן הנחות במימון ההשתתפות בפעילות המתנ"ס כדי לסייע לאוכלוסיות מוחלשות. למתנ"ס אור עקיבא ולמתנ"ס קריית מלאכי לא היה אתר מרשתת, ואף כי למתנ"ס נוף הגליל ולמתנ"ס יבנאל היה אתר במרשתת לא התאפשר לבצע דרכו שירותים מקוונים.

מינוי חברי הנהלות המתנ"סים - הרשויות המקומיות אור עקיבא, גדרה ויבנאל מינו את נציגייהן בהנהלת המתנ"ס בלי שקיבלו את אישור ועדת המינויים במשרד הפנים כנדרש, והרכב הנציגים לא תאם את ההרכב הקבוע בתקנות.

התקשרויות הרשויות המקומיות עם המתנ"סים שבתחומן - עיריות אור עקיבא ונוף הגליל לא חתמו על הסכמים עם המתנ"סים להסדרת פעילותם; המועצה המקומית יבנאל ערכה הסדרים חוזיים חלקיים בלבד; המועצה המקומית גדרה לא אכפה חלק מהוראות החוזה שנחתם עם המתנ"ס; ועיריית קריית מלאכי התקשרה עם המתנ"ס בפטור ממכרז כ"ספק יחיד" שלא על פי הדין.

תקצוב המתנ"סים על ידי הרשויות המקומיות - הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו כספים למתנ"סים שבתחומן, בין היתר, בדרך של מתן שווה כסף ובאמצעות העברת כספים דרך מנגנון השכר, שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא; המועצה המקומית כפר תבור התקשרה עם המתנ"ס שבתחומה לקיום פעילות שאינה עולה בקנה אחד עם המטרות שלשמן הוקם וללא עריכת מכרז; עיריית קריית מלאכי ביצעה פעולות רכש באמצעות המתנ"ס שבתחומה ללא עריכת מכרז.



כל ששת המתנ"סים נותנים דגש על פעילות בתחומי התרבות, החינוך והספורט בקהילה שבאזורם, מקיימים פעילות ענפה ומגוונת המיועדת לכל שכבות הגיל, ובכך הם מגשימים את ייעודם הלכה למעשה.

בכל ששת המתנ"סים חלק הארי של התקציב משמש לטובת פעילות המתנ"ס, והם פועלים בהתאם לשיעור המרבי המותר של הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות, כפי שמופיע בנוהל התמיכות ממוסדות המדינה.

מתנ"ס גדרה ומתנ"ס כפר תבור הפעילו מנגנון סדור של קבלת משוב מהמשתתפים בפעילות המתנ"ס לצורך קבלת החלטות בדבר טיוב השירות והתאמתו לצורכי הקהילה.

בכל הרשויות המקומיות והמתנ"סים הנבדקים קיימים הסדרי ביטוח לפעילות במתנ"סים.

עיקרי המלצות הביקורת

על הרשויות המקומיות להסדיר את ההתקשרויות עם המתנ"סים שבתחומן, למנות את נציגיהן בהנהלת המתנ"סים בהתאם לתקנות ולפעול להעברת הכספים אליהם כדין.

על הרשויות המקומיות ועל המתנ"סים שבתחומן לוודא את הנגשת השירותים הניתנים במתנ"ס לכל שכבות החברה, לרבות אלה שידם אינה משגת, ולהנגיש את המידע בדבר הפעילויות לכלל תושבי הרשות, לרבות באמצעות טכנולוגיית תקשוב עדכנית. מומלץ כי כלל המתנ"סים יבחנו את הדרכים לקבלת משוב מהמשתתפים בפעילויות.

מוצע כי משרד הפנים יפעל להסדרת הפעילות של הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים, כפי שנהג בכל הנוגע לפעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים.

מוצע כי משרד הפנים יבחן את הדרכים להסדרת הליכי הבחירה והמינוי של נציגי הציבור מטעם הקהילה ואת פעולתם כחברי הנהלה במתנ"סים.

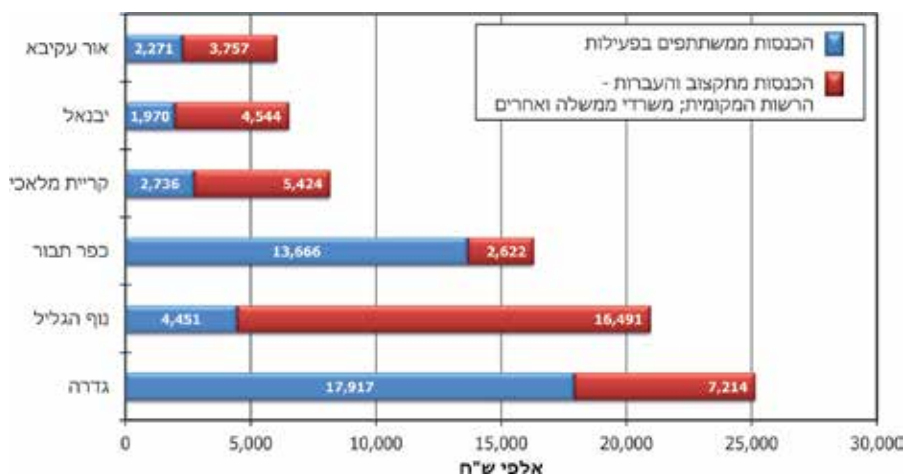
נוכח הממצאים שעלו בביקורת בנוגע לדרכי העברות הכספים מהרשויות המקומיות למתנ"סים, מוצע כי משרד הפנים יבחן את הצורך בעדכון ההסדרים הקיימים בנושא, בפרט עבור פעילויות ומתנ"סים שאינם עומדים בתנאים הקבועים בתקנות הפטור, ויפעל לכך שההסדרים יביאו לידי ביטוי את הייחודיות של התאגידים הפועלים בשיתוף חברה ממשלתית.

מוצע כי משרד הפנים יפעל להסדרת פעילותו למול החברה למתנ"סים באמצעות נוהלי עבודה, לרבות נוהל בדבר עדכון משרד הפנים במקרים שבהם החברה מתחילה או מפסיקה להשתתף בניהול מתנ"ס מסוים.

סיכום

למתנ"סים תפקיד חשוב במארג החברתי של הקהילה שבה הם פועלים. מעורבות הקהילה בפעילותם ובהנהלתם מסייעת לכך שכספי המדינה והרשות המקומית יושקעו באופן יעיל ומועיל בהתאם לצרכים ולמאפיינים של חברי הקהילה, מקבלי השירות. מוצע כי משרד החינוך, בשיתוף החברה למתנ"סים, הנמצאת באחריותו, ובסיוע משרד הפנים, ימשיכו להרחיב לרשויות מקומיות נוספות את דפוס הפעלת המתנ"ס בשילוב החברה, תוך המשך מתן הדגש על רשויות הנמצאות בפריפריה החברתית-כלכלית והגיאוגרפית.

מקורות מימון לפעילות המתנ"סים שנבדקו והיקפה בשנת 2018 (באלפי ש"ח)



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט (מתנ"סים)

מבוא

הרשויות המקומיות¹ הן גוף נבחר והן משמשות כנאמן הציבור בכל פעולותיהן². ככאלה, מחובתן ובסמכותן לדאוג לרווחת תושביהן, בין היתר, בתחומי התרבות, החינוך, הנוער והספורט³.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) נקבע כי בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העיריה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים; לענין זה, 'חברה', 'אגודה שיתופית' או 'כל אגודה אחרת' - חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שהתאגדו בישראל על פי דין"⁴. עוד נקבע בפקודת העיריות כי בסמכות העירייה "לבצע כל סמכות מסמכויותיה ולמלא כל תפקיד מתפקידיה יחד או בשותפות עם מוסדות המדינה, רשויות מקומיות אחרות, חברות, אגודות שיתופיות וגופים או אנשים אחרים".

בהתאם לסמכותן, הרשויות המקומיות פעלו להקמת מרכזים לתרבות, נוער וספורט (להלן - מתנ"סים) באמצעות התאגידים הייעודיים לכך. הלכה למעשה המתנ"סים משמשים מעין זרוע ארוכה של הרשות המקומית למימוש אחריותה, ובהם מרוכזת לרוב פעילות התרבות, הנוער והספורט בתחומה של הרשות המקומית.

בשונה ממחלקותיהן של הרשויות המקומיות, בבסיס הקמתם ופעולתם של המתנ"סים כמפורט להלן עמד הרעיון של שיתוף הצרכים והרצונות של הקהילה המתגוררת באזור המתנ"ס, כפי שאלה באים לידי ביטוי באמצעות שיתוף חברי הקהילה בהנהלתו. לפיכך, בעת הקמת המתנ"סים בעולם ובישראל ניתן דגש רב על מעורבות נציגי הקהילה בפעילותם ובניהולם של המתנ"סים בהנחה שמדובר באבן יסוד לפעולת המתנ"ס.

1 הכוונה במושג "רשויות מקומיות" לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות.

2 ראו לדוגמה בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

3 היקף החובות והסמכויות המוקנות לרשויות המקומיות ולתחומי אחריותן נקבע, בהתייחס לעיריות: פקודת העיריות [נוסח חדש], בהתייחס למועצות מקומיות: צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות או הצו).

4 הסדר דומה נקבע גם בצו המועצות המקומיות.



במועד סיום הביקורת בספטמבר 2019 (להלן - מועד סיום הביקורת) פעלו בתחומן של הרשויות המקומיות כ-200 מתנ"סים. בשנת 2018 היה מחזור הפעילות הכולל של ששת המתנ"סים שנבדקו 84 מיליון ש"ח, השתתפות משרדי הממשלה בתקצוב פעילותם הייתה כ-9 מיליון ש"ח, וסך הכספים הכולל שהעבירו הרשויות המקומיות אליהם, כפי שהוצג בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, היה כ-24 מיליון ש"ח.

התפתחותם ותפקידם של המרכזים הקהילתיים

התפתחותם ותפקידם של המרכזים הקהילתיים בעולם

סקירת התפתחותם של מרכזים קהילתיים (להלן - מרכזים) בצפון אמריקה ובבריטניה⁵ מלמדת על הניסיונות המוקדמים לקיים פעילות מרוכזת למען הקהילה בנושאים שונים, כגון מתן שירותי רפואה, רווחה או חינוך למבוגרים. התארגנות זו נועדה לאספקת השירות האמור באופן פרטני עד להתפתחותם של מרכזים קהילתיים שאיגדו בתוכם תכנים רבים ומגוונים ונתנו מענה לצורכי הקהילה במגוון נושאים רחב הרבה יותר⁶.

כבר בתחילת המאה העשרים, בראשית דרכם של המרכזים הקהילתיים, התקיימה פעילותם במתקנים קהילתיים קיימים: חלקה במבני כנסיות ורובה בבתי ספר מחוץ לשעות הפעילות של אותם המוסדות. לפעילות זו היו מאפיינים תרבותיים וחברתיים, והיא נועדה לבני הקהילה שהתגוררו בסביבת המרכזים.

פעולת המרכזים התפשטה במהירות ברחבי ארה"ב. בשנת 1915 שונה שמם מ"מרכזים סוציאליים" לשמם כפי שהוא מוכר כיום - "מרכזים קהילתיים". בשנים 1918 עד 1919 הוקמו מרכזים שכאלה ב-107 ערים; בשנים 1923 עד 1924 כבר פעלו מרכזים ב-240 ערים; ובשנת 1930 היו בעיר ניו יורק לבדה כ-500 מרכזים קהילתיים אשר השתתפו בפעילותם יותר מארבעה מיליון בני אדם. בבריטניה התפתחות המרכזים הקהילתיים נתנה מענה לצורך ביצירת אינטגרציה בין המעמד הגבוה שחבריו היו בעלי אמצעים והשכלה אקדמית לבין אנשי המעמד הנמוך שהיו לרוב חסרי השכלה.

במקומות רבים הפכו הנהלות המרכזים הקהילתיים הלכה למעשה לנציגות השכונות או הכפרים שבהם פעלו בפני השלטון המרכזי בעיקר בכל הקשור לגיוס משאבים מהשלטון לטובת צורכי הקהילה.

5 Smith, M. K. (2002). 'Community centers (centers) and association', the encyclopedia of informal [education]. [<http://infed.org/mobi/community-centers-and-associations>]

6 אפשר למצוא דוגמה לכך בתיעוד המקיף הראשון של הקמת מרכז קהילתי בארה"ב על ידי הכומר Edward J. Ward בשנת 1907 בעיר רוצ'סטר שבמדינת ניו יורק. פעילותו מהווה דוגמה לאופן שבו הוקמו והתפתחו המרכזים הקהילתיים במתכונתם הנוכחית.



בשלהי שנות הארבעים היו למרכזים הקהילתיים שלוש מטרות עיקריות: 1. לשמש מקום המשרת את ההתאגדות הקהילתית הקשורה לניהולם; 2. לספק את התנאים להתפתחות תרבות הפנאי ולקידום רווחתם של חברי הקהילה; 3. לשמש מקום מפגש לארגוני מתנדבים ולקבוצות אחרות בקהילה הזקוקות לאכסניה עבור פעילותן הקהילתית. כמו כן הוגדרה "התאגדות קהילתית" כהתאגדות התנדבותית שהתרחשה בתא גיאוגרפי נתון המכיל קהילה טבעית של אנשים, כאשר אנשים וארגונים באותה הקהילה התכנסו יחדיו מתוך מטרה לקדם את צורכי קהילתם.

עד היום המרכזים הקהילתיים בעולם נתפסים ככלי מרכזי בחיי הקהילה, והם ממשיכים לתת מענה לצרכים מרכזיים בחיי האדם. ואלו כמה מהתרומות העיקריות שלהם:⁷

1. חיזוק הקשר המשפחתי - המרכז מאפשר לחברי הקהילה לקחת פסק זמן מחיי היום-יום ולהשתתף כמשפחה בפעילויות התורמות לחיזוק הקשר המשפחתי.
2. כלי להעברת מידע על הפעילויות בקהילה לחבריה - במרכז הקהילתי נחשף הציבור באופן פשוט ובלתי אמצעי למידע על פעילויות, אירועים ותוכניות הרלוונטיים לחיי היום-יום בקהילה. המרכז משמש גם כלי בידי רשויות אחרות להעברת מידע לחברי הקהילה, מידע אשר ללא המרכז ספק אם היו נחשפים אליו באופן ישיר.
3. חיבור בין משפחות בקהילה - בין המשפחות החברות בקהילה מתרחשת אינטראקציה בחסות המרכז הקהילתי. כך לדוגמה נוצר קשר בין הורים המביאים את ילדיהם לחוגים במרכז הקהילתי וממתינים יחד לסיום החוג.
4. סיוע נפשי כנגד דיכאונות ועצבות - אחת התופעות המאפיינות מדינות צפוניות שבהן תקופת החורף ארוכה וקרה במיוחד היא "דיכאון עונתי"⁸. הפעילויות המתקיימות במרכז הקהילתי בתקופה זו מסייעות בהתמודדות עם התופעה: הן מושכות את חברי הקהילה לצאת מהבית ולהשתתף בהן, הן מחזקות את קשרי הידידות ביניהם ומשמשות שבירת שגרה.

ממחקרים שנערכו באוסטרליה⁹ לבחינת המועילות והיעילות של פעולת המרכזים הקהילתיים נמצא כי בקרב קהילות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים

⁷ <https://www.nvrc.ca/notices-events-blog/active-living-blog/4-reasons-community-centres-are-important-families>

⁸ SAD (Seasonal Affective Disorder) - שינוי קיצוני במצב הרוח המושפע משינויים במזג האוויר. בארצות צפוניות התופעה משויכת להתארכות שעות החשיכה ביממה בתקופת החורף.

⁹ Gul Izmir, Ilan Katz and Jasmine Bruce, "Neighborhood and Community Centers: results for children, families and communities", *SPRC Report* 16/09, Social Policy Research Centre University of New South Wales, August 2009

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.205.4403&rep=rep1&type=pdf>



השירותים שמעניק המרכז הקהילתי לחברי הקהילה יעילים יותר ומועילים יותר מהשירותים שמעניקה להם המדינה. מבחינת היעילות - עלות השירותים שמעניק המרכז הקהילתי נמוכה יותר משתי סיבות עיקריות: הראשונה, עלות העסקת עובדים על ידי הממשלה גבוהה יותר מעלות העסקתם על ידי המרכזים הקהילתיים. והשנייה, המרכזית יותר, נעוצה בעובדה שמתנדבים מפעילים חלק ניכר מהפעילות במרכז הקהילתי. מבחינת המועילות - נמצא כי קיימת מעורבות מלאה של אנשי הקהילה בהגדרת הצרכים הרלוונטיים להם ובקביעת התכנים שבהם יעסוק המרכז הקהילתי. בשונה מתוכניות שהממשלה יוזמת ומגיעות לעיתים בכפייה (top down) על האוכלוסייה, מעורבות הקהילה בהגדרת צרכיה מביאה לחיסכון ניכר במשאבים, שכן לא מוקצים משאבים לפעילויות שאינן תואמות את דרישות הקהילה ואין תקציבים שנותרים לא מנוצלים על ידה.

תולדות הקמתם של המתנ"סים בישראל

באופן דומה להתפתחות המרכזים הקהילתיים בעולם ומתוך הצורך לתת מענה לבעיות דומות בחברה הנרקמת בישראל התפתחו גם בה מרכזים קהילתיים¹⁰.

"מרכז קהילתי" מוגדר¹¹ ככזה אם מתקיימים בו שישה תנאים: הוא ממוקם במבנה מסוים; הוא מציע פעילות ביותר משני תחומים שונים; הוא משרת אוכלוסיות מקבוצות גיל שונות; הוא פתוח לכל מי שרוצה להשתתף בפעילויות; הוא מכוון לקהילה שבתוכה הוא פועל; והוא אינו בעל זיקה מפלגתית.

המרכז הקהילתי הראשון שענה להגדרה לעיל היה "בית הנוער העברי" שהוקם בירושלים בשנת 1949 מתרומות של יהדות ארצות הברית ובהתאם למאפיינים של המרכזים הקהילתיים היהודיים בארה"ב. המודל שלאורו נוסד המרכז הקהילתי הראשון ואשר התפתח במשך השנים הוא זה שהגדיר את היסודות להקמת המתנ"סים והוא המוכר כיום: **ניהול משולש** הכולל את נציגות הקהילה, את נציגות הרשות המקומית ואת נציגות החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים או החברה)¹².

את ההקמה השיטתית של מתנ"סים כמרכזים קהילתיים בישראל בחסות המדינה מקובל לשייך למהלך שיזם בשלהי שנות השישים של המאה העשרים שר החינוך דאז זלמן ארן ז"ל לאחר שזיהה פער בין השירותים המוענקים לתושבים באזורים מבוססים, איכותם וכמותם ובין אלה המוענקים לתושבים בעיירות הפיתוח

10 א' ינאי, "מרכזים קהילתיים כמרכזי שירות - יתרונות ומגבלות", **חברה ורווחה**, ט/3 (1988). במאמר מוצגת בין היתר ההיסטוריה של הקמת המתנ"סים בישראל.

11 ראו שם.

12 ראו בהמשך בפרק "מינוי חברי הנהלות המתנ"סים".

וביישובים שבהם רוכזה אוכלוסייה של עולים חדשים. הוא מינה ועדה בין-משרדית שהתוותה תוכנית להקמת מרכזים קהילתיים שיאפשרו מתן שירותי חינוך בלתי פורמלי ושירותי רווחה לתושבים באזורים הנ"ל, והחליט לאמץ את המלצותיה ולפעול בהתאם לכך. מכיוון שמשרד החינוך הוביל את המהלך, הוחלט בין היתר כי המרכזים יעניקו לתושבים שירותי "תרבות, נוער וספורט", קרי: "מתנ"סים", שם שהשתרש עד היום¹³, וכי כל המרכזים יופעלו על פי עקרונות דומים, אך יתפתחו בהתאם לאוכלוסייה שבתוכה הם יושבים וייתנו לה מענה ייחודי.

בחלוף השנים ובעקבות התפתחות הדין בישראל בוצעה אסדרה בכל הקשור לחובה החלה על המדינה ועל הרשויות המקומיות לתת לתושבים שירותים גם מחוץ למסגרות הלימוד הפורמליות כדי לצמצם את הפערים בחברה. בכל הנוגע לחינוך ולהעשרה בלתי פורמלית כיום, המתנ"ס הוא אחד האמצעים המרכזיים העומדים בידי הרשות המקומית לספק תכנים מעין אלה. בהתאם לכך, הרשויות המקומיות פועלות באמצעות המתנ"סים שבתחומן ומעבירות דרכם משאבים לקהילה הן מתקציביהן והן מתקציבים שהעמיד לטובתן השלטון המרכזי.

הפעלת המתנ"סים בישראל - גופים מעורבים וסוגי התאגדויות

אופן הפעלת המתנ"סים בישראל ומבנה הנהלתם נגזרו מהרעיון שעמד בבסיס הקמתם כמרכזים קהילתיים וכן ממהות הגוף שהיה מעורב בהקמתם. בהפעלת המתנ"סים כמרכזים קהילתיים מעורבים שני גופים מרכזיים: החברה למתנ"סים והסוכנות היהודית באמצעות חברות בנות (להלן יחד - הסוכנות היהודית). גופים אלו, בצוותא עם הרשויות המקומיות, מהווים כיום את הכוח המניע בהפעלת המתנ"ס כמרכז קהילתי.

כאמור, במועד סיום הביקורת פעלו בתחומן של הרשויות המקומיות כ-200 מתנ"סים: כשני שלישים (136) מהם מתנ"סים משותפים לרשות המקומית ולחברה למתנ"סים. בשליש הנותר (63) מתנ"סים של הסוכנות היהודית, ו-48 מתוכם מנוהלים בסיוע החברה למתנ"סים אך הבעלות המלאה עליהם היא בידי הסוכנות היהודית.

נוסף על המתנ"סים שהחברה למתנ"סים שותפה בניהולם ועל המתנ"סים שהקימה הסוכנות היהודית, קיימים סוגים נוספים של התאגדויות אשר מופיעה בשמם התיבה "מתנ"ס", לרבות מתנ"סים בבעלות פרטית מלאה ומתנ"סים הפועלים כתאגידים עירוניים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות¹⁴.

13 ההגדרה של המרכזים הקהילתיים כמתנ"ס - מרכזי "תרבות, נוער וספורט" נעוצה בעובדה שמשרד החינוך, מי שפעל לקדם את היזומה, רצה לבדל אותם ממרכזים שהתמחו במתן שירותי רווחה.

14 יצוין כי הביקורת לא עסקה במרכזים קהילתיים הפועלים בשליטה מלאה של הרשות המקומית ובמרכזים הפועלים בבעלות פרטית.

תמונה 1

רשויות מקומיות שבהן פעלו מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים או הסוכנות היהודית בשנת 2019



מחוז צפון

כפר סבא | אבו סמאן | בוטיעה נויליאת | בוקעאתה | בדידה מוכר | בולס | דיר חנה | חצור הגלילית | סנביה | טנא זנביר | טורעאן | יאמח ג'ת | יזבא | כאכול | כפר ורדים | כרפאל | מנאות הרטון | מראר | מבר אל כרם | מגדל | מדרעה | מטה אשר | מסולה | סעלה יוסף | מעלות תרשיחא | מרום גליל | שושב | נהריה | נהר הגליל | נהף | עילוט | עכו | צמת | קצרין | קרית שמונה | ראש פינה | רמת הגולן | שלחין | שעב | שפרעם | התרה

מחוז חיפה והעמקים

אנשאל | באקה אל ג'ביר | בוטנא אל חארי | בית שאן | בנימינה-בעת ערה | בסמת טבעון | גלצא | דבוריה | חיפה | סירת כרמל | צנאל | יוקעס | יפיע | כפר קמא | כפר תבור | מגדל העמק | נהר | עמק השפיים | עפולה | כרדס-תה-כרכור | קריית אתא | קריית ביאליק | קריית טבעון | קריית ים | קריית שבעין | רכסים | רמת ישי | שפילא אום אל טאנס

מחוז מרכז

אבן יהודה | אור יהודה | אורנית | אזור | אלעד | אלפי תששה | אלקנה | בית דגן | בני ברק | כרדס נץ | בעת שמואל | בדרת | הוד השרון | הרצליה | זמר | חדרה | חולון | טייבה | יהוד | כפר ברא | כפר יונה | כפר סבא | כפר סבא | לוד | מזכרת בתיה | נס ציונה | נתניה | עמנואל | עמק חפר | פתח תקוה | קרומים | קריית צורן | קלסוואה | קריית עקרונ | קריית אונן | קרית שמונה | ראשון לציון | רחובות | רמלה | רמת גן | רמת השרון | תל אביב | תל מונד

מחוז ירושלים

ירושלים | אפרת | בית אל | בית אריה | בית שמש | ביתר עילית | בנימינה | בוקעת הרצן | בעת אב | נטש עייטן | מודיעין עילית | מעלה אדומים

מחוז דרום

אשקוזים | אילת | אל קאסום | אשדוד | אשכול | אשקלון | גן יבנה | דימונה | הר חברון | חבל אילות | חבל יבנה | חורה | יבנה | יאב | ירוחם | כטייפה | להבים | לכיש | לקיה | מיתר | מצפה רמון | מרחבים | נהר חדרה | נחל שורק | נתניה | ערבה תיכונה | ערד | ערשה נגב | קריית ארבע | קריית מלאכי | רהט | רמת הגב | שגב שלום | שדות נגב | שדרות | שער הנגב | שפיר | תל שבע

על פי נתוני החברה למתנ"סים והסוכנות היהודית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החברה למתנ"סים

החברה למתנ"סים הוקמה כחברה ממשלתית באחריות משרד החינוך בשנת 1969 כדי להגשים את החזון להקמת מרכזים קהילתיים בישראל וקידום, בדגש על אזורי הפיתוח והפריפריה. החל משנת 2009 החברה רשומה כחברה לתועלת הציבור (חל"צ) והיא זרוע ביצועית של משרד החינוך. נוסף על פעילותה בתחום הייזום,



הניהול, הפיתוח והארגון של המתנ"סים היא מפעילה תוכניות ופעילויות עבור משרד החינוך ועבור משרדי ממשלה אחרים.

ייעודה של החברה כפי שהוא מופיע באתר המרשתת¹⁵ (אינטרנט) שלה מוגדר כדלקמן: "בניית קהילות מקומיות ברשת ארצית לקידום החוסן החברתי, באמצעות המרכזים הקהילתיים ותוכניות החברה, ולאפשר לכל אדם להרגיש משמעותי ושייך". החברה מתמקדת בפיתוח ובניהול מסגרות מתקדמות של חינוך משלים, בלמידה רציפה כאורח חיים ובמתן מענה שוויוני וכולל לכלל חברי הקהילה ולכל הגילים. ואלה הערכים המובילים את פעילות החברה: מעורבות והתנדבות, נגישות והשתלבות, ויצירת זהות קהילתית. בהתאם לכך החברה יוזמת ומפעילה מגוון תוכניות לרבות מסגרות למשפחה ולגיל הרך; מעונות וצהרונים; מרכזי למידה; חוגי העשרה במגוון גדול של תחומים ולכל הגילים; אירועי תרבות וספורט; סיירות וטיולים; תוכניות להעלאת המעורבות החברתית בקהילה; ומסגרות לעידוד ההתנדבות. בכל פעילות החברה ניתן דגש על התאמת התוכניות לצורכי הקהילה שבה היא פועלת.

החברה פועלת ברשת ארצית של מרכזים קהילתיים, ומפעילה¹⁶, נכון למועד סיום הביקורת, כ-190 מתנ"סים המשרתים כמיליון וחצי תושבים ב-154 רשויות מקומיות מכל המגזרים והאוכלוסיות בחברה הישראלית בדגש על הפריפריה החברתית והגיאוגרפית. שיתוף הפעולה בין החברה למתנ"סים, הרשות המקומית והמתנ"ס מעוגן בהסכם מסגרת שמגדיר את הסדרת הפעילויות ואת סדרי העבודה בין הגופים (ההסכם המשולש).

במתנ"סים שבהם החברה פועלת היא עוסקת בהכשרת מנהלי המתנ"סים ובפיתוח המקצועי של עובדי המתנ"ס ובהכוונתם, החל בשלב בניית תוכניות העבודה וכלה בהוצאתן לפועל. החברה מעניקה למנהלי המתנ"סים שמונו מטעמה תשתית מקצועית המסייעת להם בשגרת ניהול המתנ"ס, בדגש על שיתוף ידע בין כלל עובדיה לרבות באמצעות אתר מרשתת שהיא מנהלת ושאליו יכול עובד החברה להיכנס עם סיסמה ייעודית. באתר המרשתת ניתן למצוא, בין היתר, ריכוז חומרים מקצועיים, דיווחים ועדכונים על המתרחש במתנ"סים האחרים של החברה. החברה מספקת גם מעטפת משפטית וביטוחית למתנ"סים - המתנ"ס מקבל הן ליווי משפטי ממשרד עורכי דין המתמחה בתחומי עיסוקו וכן כיסוי ביטוחי על ידי מבטחים שערים נקשרה החברה, בעלויות פחותות.

¹⁵ <https://www.matnasim.org.il/?CategoryID=1794>

¹⁶ הנתונים מוצגים בתוכנית העבודה של החברה למתנ"סים לשנת 2019, המפורסמת באתר המרשתת של החברה.



מטה החברה הכולל עובדים ומנהלים משמש שלד לניהול פעילותה והוא הנותן תמיכה לפעילות במתנ"סים שבהם החברה מעורבת. בבדיקה עלה כי מחזור הפעילות של החברה במגמת עלייה. לרכיב הוצאות הנהלה וכלליות¹⁷, כפי שהוא משתקף בדוחות הכספיים של החברה, ערכים נמוכים בהשוואה למחזור הפעילות שלה (כ-4% בלבד), ובשנים 2016 עד 2018 הוא היה במגמת ירידה (ראו לוח 1).

לוח 1: נתונים מהדוחות הכספיים של החברה למתנ"סים, (באלפי ש"ח) 2018 - 2016

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	מחזור הפעילות	
כ-4.4%	20,432	444,401	465,414	2016
כ-4%	21,424	498,058	521,330	2017
כ-3.6%	22,875	615,077	638,875	2018

החברה למתנ"סים משמשת גורם המאזן ומחבר בין הרשות המקומית ובין נציגי הקהילה להגשמת ייעודם של המתנ"סים. להפעלת מתנ"ס בשיתוף החברה למתנ"סים עשויים להיות יתרון יחסי וערך מוסף גם בהיבט הכספי וגם בהיבט העשרת התכנים שהוא מספק נוכח היותה גוף מקצועי המרכז ידע רב בנושא ומפעיל עשרות רבות של מתנ"סים בישראל.

הסוכנות היהודית

הסוכנות היהודית לארץ ישראל הוקמה בשנת 1929 כזרוע המבצעת של ההסתדרות הציונית העולמית. בשנת 1952 זכתה הסוכנות היהודית לארץ ישראל במעמד מיוחד שעוגן בחקיקת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952. בחוק זה נקבע כי מדינת ישראל מכירה במעמד המיוחד של הסוכנות היהודית לארץ ישראל ומאפשרת לה להמשיך ולפעול בארץ בין היתר לצורך פיתוח הארץ ויישובה ולצורך קליטת עולים מהתפוצות.

עם תחילת פרויקט המתנ"סים בשלהי שנות השישים של המאה העשרים ולאחר פנייה של ממשלת ישראל אל הסוכנות היהודית לארץ ישראל לגיוס כספים לבניית מבני ציבור לרווחת התושבים, הוקמו חברות קרן החינוך של הסוכנות היהודית העוסקות בניהול והפעלה של מבני תרבות, חינוך, רווחה, ספורט וקהילה ברשויות המקומיות. בין הרשויות המקומיות לבין הסוכנות היהודית נחתמו הסכמי הפעלה,

17 ציון כי רכיב הוצאות הנהלה וכלליות מתייחס למטה החברה בלבד ואינו כולל את תשלום משכורותיהם של מנהלי המתנ"סים שהוא בגדר חלק מפעילות החברה.



ולפיהם התחייבה הרשות המקומית להעמיד לרשות חברת קרן החינוך את המבנה ואת הכספים הנדרשים לפעולותיה הסדירות על פי כל דין ובהתאם למטרותיה, וכן לדאוג לכיסוי כל ההוצאות השוטפות של חברת קרן החינוך הנובעות מתחזוקת המבנה, הפעלתו וניהולו. בד בבד נחתמו גם הסכמי חכירה. לצורך הקמתו של כל מרכז קהילתי הוקמה חברה לתועלת הציבור בבעלות הסוכנות היהודית (להלן - מתנ"סים סוכנותיים).

הבנת תהליך הקמת המתנ"סים, לרבות הנסיבות שהובילו להקמתם, מחזקת את ההכרה כי בעיות היסוד שעליהן הם נועדו לתת מענה וצורכי הקהילות המקומיות בכל הקשור בקבלת שירות מצמצם פערים - לא השתנו במהותם. די אם נציין את האתגרים החברתיים שעיימם התמודדה מדינת ישראל כאשר עלה הצורך בשילוב העלייה הרוסית ועליית יהדות אתיופיה, ואת הפערים הגדולים הקיימים בפריפריה החברתית - יישובים בעלי מעמד סוציו-אקונומי הנמוך מ-5, ובפריפריה הגיאוגרפית - יישובים המרוחקים ממרכזי הערים הגדולות, בכל הקשור במתן הזדמנויות שוות לאוכלוסייה.

הסקירה האמורה מלמדת כי המתנ"סים משמשים גורם חשוב במארג החברתי של הקהילה שבה הם פועלים, והפעלה נכונה של המתנ"ס תיצור יחסי גומלין חיוביים בין הקהילה ובין השלטון המקומי. המתנ"ס משמש זרוע ביצועית של הרשויות המקומיות בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי ובו בזמן מאפשר מעורבות חברתית של הקהילה, שמסייעת לכך שהכספים יושקעו באופן יעיל ומועיל בהתאם לצרכים ולמאפיינים של חברי הקהילה, מקבלי השירות. השמירה על השילוב בין ייצוג השלטון מחד גיסא ומתן אפשרות למעורבות הציבור מאידך גיסא מובילה להשגתן של שתי מטרות חשובות: האחת - שמירה על קשר ישיר בין השלטון לאוכלוסייה שהוא משרת, והשנייה - שמירה על המעורבות של הציבור ועל אחריותו הישירה לגורל¹⁸.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את נושא פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים. בביקורת נבדקו בין היתר ההיבטים האלה: אסדרה ופעילות; העברת כספים למתנ"סים; הנגשת פעילות המתנ"ס לקהילה; ובטיחות. הביקורת בוצעה בעיריות אור עקיבא, נוף הגליל וקריית מלאכי, במועצות

18 הדבר חשוב שבעתיים בדמוקרטיה ייצוגית שבה השפעתו של הציבור באה לידי ביטוי רק אחת לכמה שנים בעת שהוא בוחר את נציגיו למוסדות השלטון.



המקומיות גדרה, יבנאל וכפר תבור, וכן נבדקו המתנ"סים שבתחומן¹⁹: "מרכז קהילתי ע"ש מירלמן אור עקיבא" (להלן - מתנ"ס אור עקיבא); "מרכז קהילתי בנצרת עילית ע"ש גורדון וברקוביץ בע"מ" (להלן - מתנ"ס נוף הגליל); "מרכז קהילתי בקרית מלאכי ע"ש חטיבת הנשים של המגבית היהודית" (להלן - מתנ"ס קריית מלאכי); "מתנ"ס גדרה - מרכז תרבות, נוער וספורט גדרה" (להלן - מתנ"ס גדרה); "בית המושבה - מתנ"ס יבנאל" (להלן - מתנ"ס יבנאל); "מרכז קהילתי כפר-תבור" (להלן - מתנ"ס כפר תבור). בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים - אגף בכיר לתאגידים עירוניים (להלן - אגף התאגידים), במשרד המשפטים - רשם העמותות ובחברה למתנ"סים.

הרשויות המקומיות שבהן נערכה הביקורת נבחרו בין היתר על סמך איסוף נתונים בטרם הביקורת, בדגש על בחינת מתנ"סים הממוקמים בפריפריה הכלכלית והגיאוגרפית בישראל²⁰. עוד ניתן משקל לכך שייבדקו מתנ"סים השונים באופן ההתאגדות שלהם.

מתנ"סים - אסדרה ופעילות

בפקודת העיריות, כאמור, הוגדרה סמכותה של העירייה לייסד תאגיד שייעודו לסייע לה לממש את התפקידים המוטלים עליה מתוקף היותה נאמן של הציבור או להשתתף בניהולו. תאגיד עירוני נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע סמכויותיה ולמלא את התפקידים המוטלים עליה. התאגיד העירוני הוא ישות משפטית הנושאת את עצמה. הקמת תאגידים עירוניים והשתתפות בשליטה בהם נועדה, בין השאר, להעניק לרשויות המקומיות גמישות ויעילות במתן שירותים לתושבי הרשות²¹.

בדוח מבקר המדינה בנושא "פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות" (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2005)²² עלו ליקויים רבים, בין היתר, בכל הקשור לפעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות שאינן בשליטת הרשות המקומית. בעקבות הביקורת הקים משרד הפנים בשנת 2008 את אגף התאגידים, הממונה על הפיקוח על תאגידים, ואלה מטרותיו בין היתר: ריכוז הטיפול בכל מגזר התאגידים העירוניים; קביעת המדיניות של השלטון המרכזי בנוגע אליהם; הסדרת התאגידים

19 כבר בחודשים פברואר עד מרץ 2019 החל משרד מבקר המדינה באיסוף מידע בנושא בעיריית אור עקיבא ובמועצה המקומית גדרה.

20 בדגש על יישובים שמעמדם הסוציו-אקונומי על פי נתוני הלמ"ס הוא 5 ומטה, והמרוחקים מגוש דן וממרכזי הערים הגדולות.

21 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (דצמבר 2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 72.

22 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (דצמבר 2005), "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות".



הקיימים; גיבוש מדיניות בקשר לתאגידי שאינם בשליטת הרשות המקומית; פיקוח, מעקב ובקרה על התאגידיים²³.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 (להלן - חוזר מנכ"ל 2011)²⁴ רוכזו ההנחיות העיקריות הנוגעות לפעילותה של הרשות המקומית באמצעות תאגיד עירוני. בסעיף ההגדרות נעשתה הבחנה בין שני סוגי תאגידי עירוניים על פי היקף שליטת הרשות המקומית בהם:

1. **תאגיד עירוני:** תאגיד שרשות מקומית אחת או יותר או שרשות מקומית אחת או יותר ביחד עם תאגיד עירוני אחד או יותר מחזיקים במחצית או יותר מהונו או במחצית או יותר מכוח ההצבעה בו או בזכות למנות מחצית או יותר ממספר הדירקטורים בו (להלן - תאגיד עירוני בשליטה).

2. **תאגיד עירוני שאינו בשליטה:** תאגיד עירוני שבו רשות מקומית מחזיקה לפחות חלק מהונו, מכוח ההצבעה בו או מהכוח למנות לו דירקטורים.

בעת הקמת המתנ"סים בישראל הוחלט שינהלו את המתנ"ס נציגי הרשות המקומית בשיתוף גורמים אחרים, ובהם נציגי הקהילה שבה המתנ"ס פועל, ושרשות המקומית לא יהיה רוב בהנהלתו. משכך המתנ"ס הוא "תאגיד עירוני שאינו בשליטה".

על כל סוג תאגיד עירוני, כזה שבשליטה וכזה שאינו בשליטה, חלים כללים שונים²⁵ הנגזרים מהיקף השליטה בהם. בין העיקרים שבהם:

1. **התקשרות הרשות המקומית עם תאגיד:** התקשרות עם תאגיד עירוני בשליטה אינה מחייבת עריכת מכרז, ואילו התקשרות עם תאגיד עירוני שאינו בשליטה מחייבת עריכת מכרז בהתאם לדיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות.

2. **העברות כספים מהרשות המקומית לתאגיד:** הרשות המקומית רשאית לתקצב תאגיד עירוני בשליטה, אך אין היא רשאית לתקצב תאגיד עירוני שאינו בשליטה, והעברת כספים לתאגיד עירוני שאינו בשליטה חייבת להתבצע בהתאם לנוהל התמיכות של משרד הפנים כפי שהוא מופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 (להלן - נוהל התמיכות)²⁶.

23 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (דצמבר 2012), "אסדרת התאגידיים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 107.

24 פורסם באפריל 2011.

25 ראו למשל את המצגת של מנהל אגף בכיר לתאגידיים עירוניים במשרד הפנים מאתר המרשתת <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=511b34ec-2f4f-4517-e7d6-df352438532f>

26 פורסם בספטמבר 2006.

סוגי התאגדויות של המתנ"סים ומטרותיהם

המתנ"סים שנבדקו התאגדו בשני סוגים של התאגדויות: עמותות או חברות לתועלת הציבור כלהלן:

מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים

מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים מאוגדים כעמותות המשותפות לרשות המקומית ולחברה למתנ"סים (להלן - מתנ"ס בשיתוף החברה). להסדרת פעילותם וניהולם של מתנ"סים אלה קבע משרד הפנים בשיתוף החברה למתנ"סים תקנון אחיד. את התקנון האחיד אישר גם רשם העמותות בשנת 2013 (להלן - התקנון האחיד או התקנון). התקנון מסדיר בין היתר את מבנה הנהלת מתנ"ס בשיתוף החברה וקובע כי הנהלתו תורכב כך: לפחות 40% - נציגי הקהילה; לפחות 40% - נציגי הרשות המקומית; ועד 20% - נציגי החברה. עוד קובע התקנון כי את מנכ"ל המתנ"ס תמנה החברה למתנ"סים, שגם תשלם את משכורתו, והוא יהיה עובד החברה. בביקורת נדגמו שני מתנ"סים המהווים התאגדות משפטית שכזאת: **מתנ"ס יבנאל ומתנ"ס כפר תבור**.

1. **מתנ"ס יבנאל:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של המועצה המקומית יבנאל אשר בשנת 2017 מנתה 4,300 תושבים על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה המועצה באשכול 3 הן במדד החברתי-כלכלי²⁷ והן במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי²⁸ היה 45. מתנ"ס יבנאל נוסד בשנת 2002 כעמותה. בשנים שנבדקו הפעילו את המתנ"ס העמותה, המועצה המקומית והחברה למתנ"סים, בשיתוף פעולה מלא. החברה למתנ"סים היא המעסיקה של מנהל המתנ"ס ומעניקה למתנ"ס שירותים שונים, לרבות שירותי ייעוץ והדרכה שוטפים ללא תמורה.

2. **מתנ"ס כפר תבור:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של המועצה המקומית כפר תבור אשר בשנת 2017 מנתה 4,100 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה המועצה באשכול 8 במדד החברתי-כלכלי ובאשכול 4 במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 79. מתנ"ס כפר תבור נוסד בשנת 1984 כעמותה. בשנים שנבדקו הפעילו את המתנ"ס

27 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

28 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי מדד הפריפריאליות שלהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מאפיין ומדרג גם את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. הדירוג נמדד בערכים 1 - 255: 1 הוא הפריפריאלי ביותר, בעל הנגישות הנמוכה ביותר והמרוחק ביותר מגבול תל אביב.



העמותה, המועצה המקומית והחברה למתנ"סים בשיתוף פעולה מלא. החברה למתנ"סים היא המעסיקה של מנהל המתנ"ס ומעניקה למתנ"ס שירותים שונים, לרבות שירותי ייעוץ והדרכה שוטפים ללא תמורה.

מתנ"סים סוכנותיים

מתנ"סים סוכנותיים הם מתנ"סים שהקימה הסוכנות היהודית כחברות לתועלת הציבור והם בבעלותה. חברי דירקטוריון המתנ"ס, המשמשים הנהלת המתנ"ס, מתמנים על ידי האסיפה הכללית של בעלי מניות החברה לתועלת הציבור שהקימה את המתנ"ס²⁹ - שליש מהם נציגיה והיתר מתמנים בהתאם להמלצת ראש הרשות המקומית³⁰. בביקורת נדגמו שני מתנ"סים שהם בגדר התאגדות משפטית שכזאת: מתנ"ס נוף הגליל ומתנ"ס קריית מלאכי:

1. **מתנ"ס נוף הגליל:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של עיריית נוף הגליל אשר בשנת 2017 מנתה 40,600 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 5 הן במדד החברתי-כלכלי והן במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 149. מתנ"ס נוף הגליל הוא מוסד ללא כוונת רווח שייסדה קרן החינוך של הסוכנות היהודית בשנת 1976 כחברה לתועלת הציבור והוא פועל מאז הקמתו כמתנ"ס סוכנותי. בשנים שנבדקו פעל המתנ"ס בסיוע החברה למתנ"סים, והיא אף המעסיקה של מנהלת המתנ"ס³¹.

2. **מתנ"ס קריית מלאכי:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של עיריית קריית מלאכי אשר בשנת 2017 מנתה 22,300 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 3 במדד החברתי-כלכלי ובאשכול 5 במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 176. מתנ"ס קריית מלאכי הוא מוסד ללא כוונת רווח שייסדה קרן החינוך של הסוכנות היהודית בשנת 1975 כחברה לתועלת הציבור והוא פועל מאז הקמתו כמתנ"ס סוכנותי.

29 כפי שהוגדרו במסמכי הייסוד של החברה בעת הקמתה על ידי הסוכנות היהודית.

30 בהתאם ל"הנחיות נהלי מינוי דירקטורים בחברות קרן החינוך". במתנ"סים סוכנותיים המנוהלים בסיוע החברה למתנ"סים עד שניים מתוך נציגי החברה לתועלת הציבור ימונו בהתאם להמלצת החברה למתנ"סים - ראו הרחבה בהמשך בפרק "מינוי חברי הנהלות המתנ"סים".

31 יצוין, כפי שמופיע בביאור, ששכר מנהלת המתנ"ס אינו משוקף בדוחות הכספיים של המתנ"ס לא כהוצאה ולא כהכנסה.

בביקורת נמצאו כמה ליקויים הנוגעים להיעדר הסדרה ופיקוח על פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים:

1. הבדיקה העלתה כי אומנם פעל משרד הפנים להסדרת פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים, בין היתר באמצעות קביעת תקנון אחיד להסדרת פעילותם וניהולם, אך הוא לא נהג כך בנוגע למתנ"סים הסוכנותיים ולא קבע הסדרים לפעולת הרשויות המקומיות באמצעותם ולפיקוח עליהם.

2. הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אינו רואה במתנ"סים הסוכנותיים תאגידים עירוניים. בהתאם לכך הם אינם מופיעים במאגרי הנתונים של אגף התאגידים והוא אינו מפקח על פעילותם ועל התנהלותם. זאת בניגוד לרשויות המקומיות אשר בפועל נוהגות בהם ככאלה - לרבות תקצוב ישיר של פעילותם ומינוי נציגים מטעם הרשות המקומית בהנהלתם כמו עובדי הרשות וחברי המועצה³².

3. עוד עלה כי בהסכמים בין הרשויות המקומיות לסוכנות היהודית להקמת המתנ"סים הסוכנותיים באמצעות כספי תרומות שגויסו על ידיה ואשר נחתמו ברובם בשנות השבעים של המאה העשרים, נקבע שהרשות המקומית תישא בכל עלות ההפעלה של המתנ"סים, אך הבעלות על המתנ"ס הסוכנותי וכל הזכויות הנובעות מכך, ובהן הסמכות למנות את חברי ההנהלה, תישאר בידי הסוכנות היהודית. יצוין כי החוזה שעליו חתמו הרשויות המקומיות עם הסוכנות היהודית לא הוגבל בזמן ולא נקבעו בו מנגנונים שיאפשרו את התאמתו לתמורות הרבות שחלו בשלטון המקומי בעשורים האחרונים, לרבות בתחום אסדרת פעילותן של הרשויות המקומיות באמצעות תאגידים.

כך יוצא שמשרד הפנים מאפשר לרשויות המקומיות להתנהל מול המתנ"סים הסוכנותיים כתאגידים עירוניים, לרבות במישור הכספי, ואילו הוא עצמו אינו רואה בהם ככאלה ולא מפקח אחר פעילות הרשויות המקומיות באמצעותם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יפעל להסדרת פעילות הרשויות המקומיות באמצעות המתנ"סים הסוכנותיים כפי שנהג בכל הנוגע לפעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים, בדגש על המאפיינים המיוחדים של המתנ"סים הסוכנותיים ועל הרקע להקמתם.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת משרד הפנים) הוא מסר כי "לאור הממצאים שעלו בדוח מבקר המדינה, משרד הפנים יבחן

32 ראו פירוט בהמשך בפרקים הדנים בתקצוב המתנ"סים ובמינוי הנהלתם.



את סוגיית פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים במקרים בהם אופי הפעולה דומה למקרים שעלו בדוח³³.

הסוכנות היהודית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2020 כי מפעל קרן החינוך ומגביותיה הוא בעל חשיבות גדולה לקהילה ולחברה בישראל וכל הסדרה צריך שתיעשה בדגש על המאפיינים המיוחדים של המתנ"סים הסוכנותיים ועל הרקע להקמתם.

מתנ"סים שמעמדם טרם הוסדר

במסגרת הביקורת נדגמו שני מתנ"סים המאוגדים כעמותות, שפעלו בעבר כמתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים: מתנ"ס אור עקיבא ומתנ"ס גדרה, אך החברה פסקה מהשתתפותה בניהולם ובהפעלתם, ועד מועד סיום הביקורת טרם הוסדר מעמדם. להלן הפרטים:

1. **מתנ"ס אור עקיבא:** המתנ"ס פועל בתחום המוניציפלי של עיריית אור עקיבא אשר בשנת 2017 מנתה 17,800 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 5 הן במדד חברתי-כלכלי והן במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 166. המתנ"ס נוסד בשנת 1982 ופעל שנים רבות בשיתוף פעולה עם החברה למתנ"סים כתאגיד עירוני שאינו בשליטה. באפריל 2013, בעקבות חילוקי דעות בין העירייה לחברה למתנ"סים, הפסיק שיתוף הפעולה בין העירייה לחברה והוא לא חודש עד למועד סיום הביקורת.

הבדיקה העלתה כי משנת 2013 המתנ"ס אינו פועל בשיתוף החברה למתנ"סים, ובשנת 2016 הגישה העירייה למשרד הפנים ולרשם העמותות במשרד המשפטים את התקנון האחדיד כתקנון המתנ"ס לאישורם³³, שכאמור הוא תקנונם של מתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים. במועד הבקשה לאישור לא הייתה החברה למתנ"סים שותפה בהנהלת המתנ"ס, לא העסיקה את מנהל המתנ"ס, לא מינתה נציגים להנהלת המתנ"ס ולא חתמה על הסכם עם העירייה והמתנ"ס - כפי שמחייב התקנון האחדיד.

משרד הפנים אישר את תקנון המתנ"ס בהסתמך על בקשת העירייה, ונכון לשנת 2019 מתנ"ס אור עקיבא מוצג בתקנונו כמתנ"ס הפועל בשיתוף החברה, אף שלא כך הדבר. בהתאם לכך במשרד הפנים הוא רשום כ"מתנ"ס שמעמדו הוסדר". עוד עלה כי נוסף על האישור שניתן בידי משרד הפנים, אושר התקנון גם בידי רשם העמותות.

33 יצוין כי במהלך השנים ניסו העירייה והחברה למתנ"סים לשוב ולשתף פעולה בניהול המתנ"ס, אך ניסיונות אלה לא צלחו.

כך יוצא שתקנון מתנ"ס אור עקיבא שאושר בידי משרד הפנים ורשם העמותות אינו תואם את אופן פעולתו של המתנ"ס, את השותפים להנהלתו ואת הכללים החלים על פעולת העירייה באמצעותו.

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת החברה למתנ"סים) כי בשנת 2016 הגיעו החברה ועיריית אור עקיבא לסיכום ולפיו יחודש שיתוף הפעולה בניהול המרכז הקהילתי. הפעולה הראשונית הייתה רישום התקנון האחיד. ברם, הסיכום לא הבשיל לכדי יישום חידוש שיתוף הפעולה. החברה לא ידעה כי הרשות לא פעלה לשינוי התקנון. עוד מסרה החברה בתשובתה כי היא תפנה למשרד הפנים ולרשם העמותות ותעדכנם כי "אין המדובר במרכז קהילתי בעל זיקה לחברה".

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2020 (להלן - תשובת מתנ"ס אור עקיבא) כי מאז שנת 2013, מועד סיום ההתקשרות עם החברה למתנ"סים, פועל המתנ"ס, למעשה, כעמותה עצמאית. בשנת 2016 אימץ המתנ"ס את התקנון האחיד ואת מטרותיו והוא פועל בהתאם לסעיפים הרלוונטיים לפעילות השוטפת של המתנ"ס. עוד מסר בתשובתו כי בשנים האחרונות עשה ניסיונות חוזרים ונשנים לקיים שותפות עם החברה למתנ"סים "אך הדבר לא צלח...".

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת עיריית אור עקיבא) כי התקנון לא מחייב כי לחברה למתנ"סים יהיו נציגים בוועד המנהל, אלא מחייב כי לעירייה יהיו לפחות 40% נציגות בו. רצונה של העירייה להחזיר ולשלב בוועד המנהל את החברה למתנ"סים לא מוכחש ואולם הדבר אינו מחויב. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי "מעמדה המשפטי של העמותה [המתנ"ס] מוסדר" ורק נדרש לסיים ולהסדיר את שינוי ואישור הרכבו של הוועד המנהל בהתאם לתקנונה ולתקנות.

רשם העמותות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת רשם העמותות) בנוגע למתנ"ס אור עקיבא כי מדובר בליקוי הטעון תיקון של העירייה והעמותה, וכי בכוונתו לעקוב אחר תיקון הליקוי בשיתוף משרד הפנים.

אגף תאגידים במשרד הפנים מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 כי אם הרשות המקומית לא פועלת באופן אקטיבי לשינוי מעמד התאגיד, הוא מתקשה לקיים את הפיקוח ולבחון את מעמד העמותה. עוד מסר בתשובתו כי בכוונתו לקדם ישיבה עם ראש עיריית אור עקיבא ועם הדרג המקצועי הבכיר ברשות המקומית כדי להסדיר את מעמדה של העמותה בהקדם האפשרי וכן לחדד את קשרי העבודה עם החברה למתנ"סים בנושא זה.



על עיריית אור עקיבא ועל מתנ"ס אור עקיבא לפעול לסיום הסדרת מעמדו וסיווגו של המתנ"ס מול משרד הפנים ורשם העמותות, לרבות באמצעות התאמת תקנון המתנ"ס כך שישקף נכונה את אופן התאגדותו ואת השותפים בהנהלתו, קרי: שלא בשיתוף החברה למתנ"סים.

2. מתנ"ס גדרה: המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של המועצה המקומית גדרה אשר בשנת 2017 מנתה 27,500 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 7 במדד החברתי-כלכלי ובמדד הפריפריאליות באשכול 6, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 200. המתנ"ס נוסד בשנת 1986 כעמותה, ובמשך שנים רבות הפעילו אותו העמותה, המועצה המקומית והחברה למתנ"סים בשיתוף פעולה. בשנת 2014 פרשה החברה מניהול המתנ"ס, והמועצה המקומית החלה לפעול להפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני בשליטה מלאה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הסדירה המועצה המקומית את מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני בשליטה מלאה, ולא קיבלה לכך את אישור משרד הפנים. בהתאם לזאת, עד מועד סיום הביקורת היה מתנ"ס גדרה תאגיד עירוני שאינו בשליטה במעמד משפטי לא מוסדר³⁴.

על המועצה המקומית גדרה ועל מתנ"ס גדרה לפעול לסיום הסדרת מעמדו וסיווגו של המתנ"ס מול משרד הפנים ורשם העמותות.

המועצה המקומית גדרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת המועצה המקומית גדרה) ומתנ"ס גדרה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת מתנ"ס גדרה) מסרו כי חלה התקדמות ממשית בתהליך הפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני כמשמעותו בחוק, וביום 13.2.20 אושר נוסח התקנון לתאגיד אשר יועבר לאישור מליאת המועצה.

רשם העמותות מסר בתשובתו כי בנוגע למתנ"ס גדרה בכוונתו לעקוב אחר תיקון הליקוי בשיתוף משרד הפנים.

כאמור, החברה למתנ"סים, כחברה ממשלתית, פועלת בקרב רשויות מקומיות רבות ומשתתפת בנייהולם של עשרות מתנ"סים. הבדיקה העלתה כי אירועים כמתואר של התחלת שותפות בניהול מתנ"ס או הפסקת השותפות בניהול אינם יוצאי דופן והם מתרחשים מפעם לפעם.

34 מכיוון שהרכב ההנהלה של המתנ"ס אינו כולל את החברה למתנ"סים, למועצה המקומית אין רוב בהנהלתו וראש הרשות אינו מנהל התאגיד, כנדרש בתאגיד עירוני בשליטה.



חרף זאת, הבדיקה העלתה כי לא נקבעו נהלים להסדרת פעילות משרד הפנים מול החברה למתנ"סים. כך למשל לא נקבע הליך סדור שבמסגרתו החברה למתנ"סים מיידעת את משרד הפנים על התחלת התקשרות עם מתנ"ס או על הפסקת התקשרות קיימת. כך נוצר מצב שבו מצד אחד החברה למתנ"סים כבר אינה שותפה בהנהלת המתנ"ס, ומצד שני טרם הסתיים הליך הפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני בשליטה עירונית מלאה.

נוכח האמור לעיל משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול להסדרת פעילותו מול החברה למתנ"סים והרשויות המקומיות בכל הנוגע לנהלי עבודה, לרבות עדכון משרד הפנים במקרים שבהם החברה מתחילה או מפסיקה להשתתף בניהול מתנ"ס מסוים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "במהלך השנים האחרונות, האגף מקיים עבודה משותפת עם החברה למתנ"סים, לרבות העברת מידע על מתנ"סים שבהם החברה למתנ"סים נכנסה, והאגף יפעל יחד עם החברה למתנ"סים לעגן יחסי עבודה ביניהם בנוהל כתוב".

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה כי תפעל לגיבוש נוהל עבודה בנושא מול משרד הפנים ורשם העמותות.

מטרות המתנ"סים

בביקורת נבדקו מטרות המתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים - מתנ"ס יבנאל ומתנ"ס כפר תבור, ונמצא כי הן זהות למטרות בתקנון האחיד וכוללות בין היתר את העקרונות האלה: ייצוג האזור ותושביו בתחומי הרשות המקומית שבה פועל המתנ"ס; פעולה קהילתית בקרב האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית בו נמצא המתנ"ס או המרכז על כל רבדיה, תוך שיתופה בפעילויות אלה; פעולה קהילתית, חינוכית, חברתית ותרבותית; טיפוח התרבות והמסורת של בני הקהילה; עידוד וביצוע פעולות רווחה לטובת כלל הקהילה בשיתוף התושבים ובמעורבותם; שיפור איכות החיים ותרבות הפנאי בקהילה; פיתוח ועידוד פעולות קהילתיות לרבות פעילויות חברה, חינוך, ספורט ותרבות ופעילות בשעות הפנאי; הרצאות והצגות תיאטרון; טיפול באוכלוסיות חלשות וחיזוקן.

בשנת 2016 אימץ מתנ"ס אור עקיבא את התקנון האחיד, ומטרותיו תואמות את האמור בו. מטרות מתנ"ס גדרה זהות למטרות כפי שהן מופיעות בתקנון האחיד, בתוספת תכנים אחדים: פיתוח ועידוד פעילות נופש וטיולים; הפעלת מעונות יום לגיל הרך; הפעלת צהרונים; והפעלת תוכניות חינוכיות בלתי פורמליות מכל מין וסוג.



מטרות המתנ"סים הסוכנותיים שנבדקו, מתנ"ס קריית מלאכי ומתנ"ס נוף הגליל, נגזרות מתזכיר ההתאגדות של החברות הסוכנותיות שהקימו את המתנ"ס. המטרות מנוסחות כדלקמן: לארגן, להפעיל ולנהל את המרכז הקהילתי שהקימו; "לפתח, לעודד כל סוגי המלאכה, ספורט, משחקים, נופש ושעשועים וכן פעולות תרבות וחינוך, ולהקים את כל המתקנים, בתי מלאכה ומעבדות אשר יהיו כרוכים בביצוע דברים אלה". בהסכמים משלימים עם הרשויות המקומיות שבתחומן הוקם המתנ"ס נקבע גם כי הפעילויות יבוצעו לטובת תושבי הרשות המקומית.

כל המתנ"סים שנבדקו נותנים דגש על פעילות בתחומי התרבות, החינוך והספורט בקהילה שבאזורם, ובכך מגשימים את ייעודם הלכה למעשה.

המתנ"סים שנבדקו - נתונים כספיים

הנתונים הכספיים של המתנ"סים שנבדקו מלמדים על מרכזיותם ועל חשיבותם בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו. הם מלמדים גם על היקף פעילותם של המתנ"סים ועל הגורמים השותפים במימונה, וזאת בחלוקה לכספי ציבור ולכספים שמקורם מהשתתפות התושבים.

הצגת הנתונים מאפשרת הסקת מסקנות והעלאת שאלות הן ברמה הפרטנית והן ברמה ההשוואתית. כך למשל, בחינת מחזור הפעילות כנגד מקורות המימון של מחזור הפעילות, כשהיא מתבצעת במתנ"סים הנמצאים באשכולות דומים מבחינת המדד החברתי-כלכלי ומבחינת המדד הגיאוגרפי, יש בה בגדר עדות נוספת לאופן שבו מונצחים הפערים החברתיים בישראל.

מסקנות נוספות הנובעות מבחינת הנתונים הכספיים קשורות בהערכת יעילות תפקודם של המתנ"סים שנבדקו, לדוגמה כאשר קיים יחס קטן בין סכום הוצאות המסווגות כהוצאות וכלליות³⁵ לבין מחזור פעילותו. על התקן המקובל להוצאות הנהלה וכלליות ניתן ללמוד מהקבוע בנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שנוסחו החדש פורסם ביום 23.10.19 (להלן - נוהל תמיכות במוסדות ציבור), ובמסגרתו נקבע, בין היתר, השיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות בגופים ציבוריים המעוניינים בקבלת תמיכה ממשרדי הממשלה.

35 הוצאות אדמיניסטרטיביות בגוף הציבורי, שאינן מקושרות ישירות למימון פעילותו העיקרית.

מחזור הפעילות והוצאות הנהלה וכלליות

מתנ"ס אור עקיבא: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 שמר המתנ"ס על היקף פעילות יציב, סיים את שנת 2018 מאוזן מהבחינה התקציבית³⁶ וכי עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו³⁷. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 2) מלמדת כי המתנ"ס פעל במסגרת הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור³⁸.

לוח 2: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס אור עקיבא בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
13.3%	858,592	4,772,552	6,469,450	2016
11%	725,752	5,532,048	6,563,845	2017
11.3%	732,985	5,749,919	6,477,788	2018

מתנ"ס נוף הגליל: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 הגדיל המתנ"ס את מחזור הפעילות שלו בכ-50%. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 3) מלמדת כי המתנ"ס פעל במסגרת הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור³⁹.

לוח 3: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס נוף הגליל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות ⁴⁰	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
7.2%	1,010,420	12,328,224	13,916,447	2016
4.7%	733,894	15,180,859	15,628,086	2017
8.4%	1,752,732	21,013,660	20,974,663	2018

36 בשנת 2018 העבירה עיריית אור עקיבא למתנ"ס 150,000 ש"ח לכיסוי גירעון, סכום המהווה 2.3% בלבד ממחזור פעילותו.

37 רוב הכספים במחזור הפעילות שימשו למימון.

38 בנוהל תמיכות למוסדות ציבור הוגדר למחזור פעילות של עד 10 מיליון ש"ח, כי השיעור המותר של הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלה על 22% ממחזור הפעילות.

39 בנוהל תמיכות למוסדות ציבור הוגדר למחזור פעילות של יותר מ-10 מיליון ועד 25 מיליון ש"ח, כי השיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלה על 15.5% ממחזור הפעילות.

40 יצוין, כפי שמופיע בביאור, ששכר מנהלת המתנ"ס אינו משוקף בדוחות הכספיים של המתנ"ס לא כהוצאה ולא כהכנסה.



מתנ"ס קריית מלאכי: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 שמר המתנ"ס על מחזור פעילות יציב. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 4) מלמדת כי המתנ"ס פעל במסגרת הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור, אך יצוין שהוצאות הנהלה במתנ"ס זה לא מביאות בחשבון את שכרו של מנהל המתנ"ס ששימש, בשנים שנבדקו, גם כדובר העירייה וקיבל ממנה את משכורתו (ראו הרחבה בהמשך בתת-פרק "העברת כספים באמצעות מנגנון השכר").

לוח 4: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס קריית מלאכי בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
7%	579,898	7,493,228	8,212,612	2016
5.2%	487,722	8,776,645	9,337,409	2017
7.2%	605,395	7,886,736	8,431,757	2018

מתנ"ס גדרה: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 שמר המתנ"ס על מחזור פעילות יציב. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות מלמדת כי אף שהחברה למתנ"סים אינה שותפה בהנהלתו ועלות השכר של מנהלת המתנ"ס הועמסה במלואה על תקציבו, פעל המתנ"ס בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור (ראו לוח 5)⁴¹.

לוח 5: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס גדרה בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
8.4%	2,322,307	25,074,088	27,682,733	2016
10%	2,603,743	22,716,320	25,695,481	2017
10%	2,557,729	22,260,561	25,130,751	2018

מתנ"ס יבנאל: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 הגדיל המתנ"ס בהתמדה את מחזור פעילותו ביותר מ-50%. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות מלמדת כי המתנ"ס פעל בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות

41 בנוהל תמיכות למוסדות ציבור הוגדר למחזור פעילות של יותר מ-25 מיליון ש"ח ועד 50 מיליון ש"ח, כי השיעור המרבי המותר של הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלה על 10% ממחזור הפעילות.

למוסדות ציבור וברף הנמוך שלו. כמו כן, למרות העלייה בהיקף הפעילות חלה ירידה ניכרת בהוצאות הנהלה וכלליות המעידה על התייעלותו (ראו לוח 6).

לוח 6: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס יבנאל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות ⁴²	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
19.4%	783,057	4,058,297	4,041,221	2016
13.2%	683,159	5,309,757	5,159,768	2017
9.3%	607,607	6,978,728	6,513,833	2018

מתנ"ס כפר תבור: מניית הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 הגדיל המתנ"ס בהתמדה את מחזור פעילותו ביותר מ-20%. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות מלמדת כי המתנ"ס פעל בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור וברף הנמוך שלו, ושמר על שיעור קבוע של הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 7).

לוח 7: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס כפר תבור בש"ח, 2016 - 2018

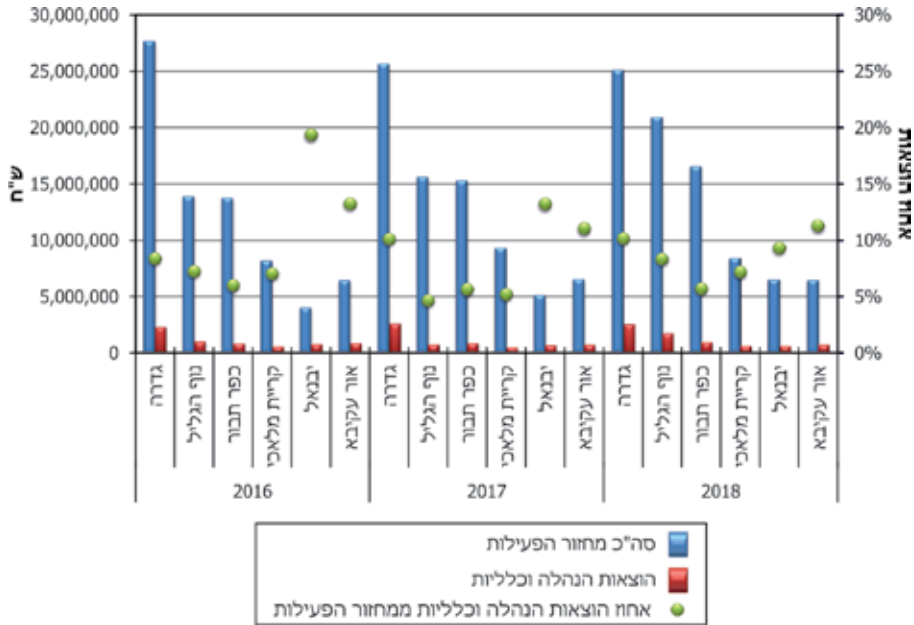
שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות ⁴³	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
6%	827,854	12,749,796	13,780,189	2016
5.6%	864,777	14,290,689	15,324,611	2017
5.7%	949,937	15,469,742	16,569,274	2018

בחינה השוואתית של המתנ"סים שנבדקו מלמדת כי בכל המתנ"סים עיקר התקציב הופנה בשנים הנבדקות למימון פעילותם במסגרת מטרותיהם. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות בכל המתנ"סים מלמדת כי הם פעלו בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור (ראו תרשים 1).

42 יצוין כי בדוחות הכספיים לא ניתן ביטוי לכך שהחברה למתנ"סים תקצבה בין היתר את שכרו של מנהל המתנ"ס.

43 יצוין כי בדוחות הכספיים לא ניתן ביטוי לכך שהחברה למתנ"סים תקצבה בין היתר את שכרו של מנהל המתנ"ס.

תרשים 1: הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור פעילות המתנ"סים (בש"ח)



מקורות מימון הפעילות

מתנ"ס אור עקיבא: היקף השתתפות משרדי הממשלה במימון פעילות המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות, כך גם היקף השתתפות התושבים במימון פעילותו (ראו לוח 8).

לוח 8: מקורות המימון של פעילות מתנ"ס אור עקיבא בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשתתפים בפעילות	
36%	4,149,910	2,319,630	2016
41.5%	3,834,323	2,729,522	2017
38%	3,757,004	2,270,784	2018

מתנ"ס נוף הגליל: היקף השתתפות משרדי הממשלה במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו כמעט שילש את עצמו. שיעור ההשתתפות של העירייה גדל בכ-50%; בשנת 2018 שיעור ההכנסות מהשתתפות גורמים אחרים במימון הפעילות גדל בכ-45%; ובסך הכול בשנים 2016 עד 2018 כמעט הוכפלו ההכנסות מתקצוב והעברות. יחד עם זאת, שיעור ההשתתפות של הציבור במימון הפעילות במתנ"ס שמר על יציבות יחסית (ראו לוח 9).



לוח 9: מקורות המימון של פעילות מתנ"ס נוף הגליל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשותפים בפעילות	
35%	8,795,761	4,680,864	2016
29%	10,684,406	4,398,039	2017
21%	16,491,114	4,451,459	2018

מתנ"ס קריית מלאכי: היקף השתתפות משרדי הממשלה והתושבים במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות יחסית (ראו לוח 10).

לוח 10: מקורות מימון פעילות מתנ"ס קריית מלאכי בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשותפים בפעילות	
37%	5,067,220	2,997,792	2016
33%	6,076,542	3,026,713	2017
33.5%	5,423,785	2,736,479	2018

מתנ"ס גדרה: היקף השתתפות משרדי הממשלה והתושבים במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות. עוד עולה כי השתתפות המועצה המקומית במימון פעילות המתנ"ס נמוכה⁴⁴. יצוין כי שיעור השתתפות התושבים במימון הפעילות גדול מאוד והיא מקור המימון העיקרי של המתנ"ס (ראו לוח 11).

לוח 11: מקורות מימון פעילות מתנ"ס גדרה בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשותפים בפעילות	
70%	8,107,887	19,574,846	2016
72%	7,195,941	18,499,539	2017
71%	7,213,664	17,917,087	2018

מתנ"ס יבנאל: סכום הכספים שהעבירה המועצה המקומית יבנאל לפעילות המתנ"ס גדל באופן ניכר בשנת 2018, ושיעור ההשתתפות של משרדי הממשלה במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות והיה יותר מ-75%. שיעור השתתפות התושבים במימון פעילות המתנ"ס היה בממוצע כ-40% מסך עלותה (ראו לוח 12).

⁴⁴ כך למשל יצוין כי בשנת 2018 חלקה של המועצה מסך ההכנסות מתקצוב והעברות למתנ"ס היה 16% בלבד ממחזור הפעילות.



לוח 12: מקורות מימון פעילות מתנ"ס יבנאל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשתתפים בפעילות	
45%	2,226,305	1,814,916	2016
38%	3,221,857	1,937,911	2017
30%	4,544,181	1,969,652	2018

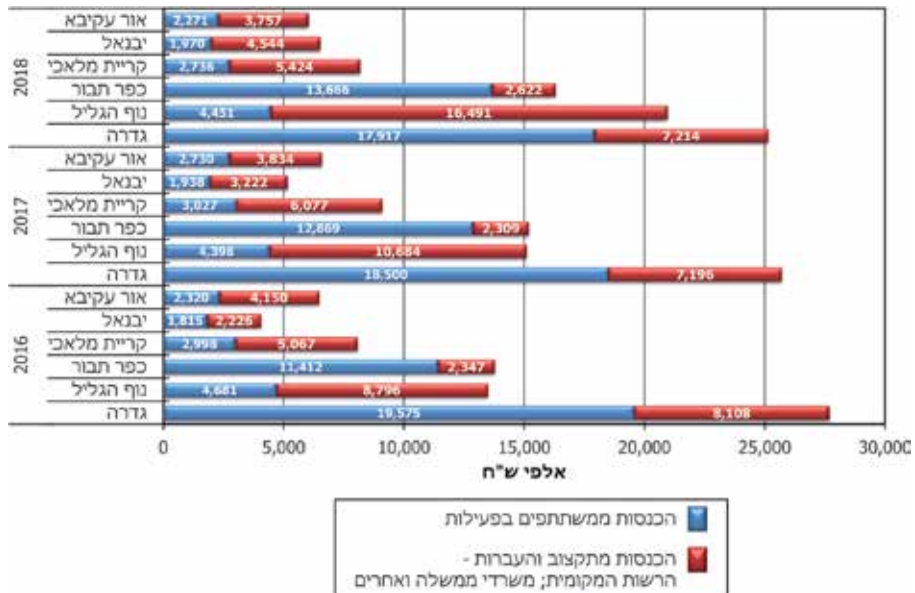
מתנ"ס כפר תבור: שיעור השתתפות התושבים במועצה המקומית כפר תבור במימון פעילות המתנ"ס בשנים שנבדקו היה גדול מאוד והיא הייתה מקור המימון העיקרי לפעילות (ראו לוח 13).

לוח 13: מקורות מימון פעילות מתנ"ס כפר תבור בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשתתפים בפעילות	
83%	2,346,949	11,412,223	2016
85%	2,309,416	12,868,779	2017
84%	2,622,077	13,665,588	2018

בחינה השוואתית של מקורות מימון פעילות המתנ"סים שנבדקו והיקפה מעלה כי קיימת שונות רבה בין המתנ"סים הנמצאים באשכול המדורג במדד חברתי-כלכלי גבוה לבין אלה הנמצאים באשכולות הנמוכים (ראו תרשים 2).

תרשים 2: מקורות המימון לפעילות המתנ"סים שנבדקו והיקפה (באלפי ש"ח)



ההנתונים המוצגים בתרשים עולה ששיעור ההכנסות מתקצוב והעברות מסך מחזור הפעילות גדול יותר במתנ"סים הפועלים ביישובים שמדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך בהשוואה לשיעורו במתנ"סים ביישובים שמדורגים באשכול חברתי-כלכלי גבוה.

השוואה בין יישובים הדומים בהיקף אוכלוסייתם המדורגים באשכול גיאוגרפי דומה, דוגמת המועצה המקומית גדרה ועיריית קריית מלאכי וכן המועצה המקומית יבנאל והמועצה המקומית כפר תבור, מעלה כי בעיריית קריית מלאכי ובמועצה המקומית יבנאל המדורגות באשכול חברתי-כלכלי 3, שיעור ההשקעה הציבורית מסך מחזור הפעילות הוא כ-70%, ואילו במועצה המקומית גדרה המדורגת באשכול חברתי-כלכלי 7 ובמועצה המקומית כפר תבור המדורגת באשכול חברתי-כלכלי 8, השיעור הוא 29%-16% בהתאמה.

אף על פי ששיעור ההשקעה הציבורית ממחזור הפעילות במתנ"סים ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך גדול משמעותית לעומת שיעורו במתנ"סים ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי גבוה, מחזור פעילותם של המתנ"סים, המביא לידי ביטוי את ההשקעה בכל תושב ותושב, קטן משמעותית במתנ"סים של יישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך.



במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס כפר תבור הנמצאים ברשויות מקומיות המדרגות באשכולות הגבוהים שיעור ההשתתפות של התושבים במימון פעילות המתנ"ס היה גדול מאוד והיא הייתה מקור המימון העיקרי לפעילותו. לעומתם, במתנ"ס קריית מלאכי ובמתנ"ס יבנאל הנמצאים ברשויות מקומיות באשכולות הנמוכים, שיעור ההשקעה של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות היה גדול יותר משיעור השתתפות התושבים והם היו מקור המימון העיקרי לפעילות המתנ"ס.

יצוין כי בתוכניות חינוכיות מטעם משרד החינוך, לרבות תוכניות המופעלות באמצעות החברה למתנ"סים, נתן משרד החינוך דגש על מימון דיפרנציאלי של הפעילויות כך שהתושבים המתגוררים ברשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי נמוך יידרשו לשלם עבור הפעילות סכום נמוך יותר. כך לדוגמה, בתוכנית "בית הספר של החופש הגדול" שיעור התשלום של המשתתפים נקבע בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית שבה הופעלה התוכנית.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי בכל המתנ"סים שנבדקו החלק הארי של תקציבם משמש לטובת פעילות המתנ"ס. עוד מצוין לחיוב כי כל המתנ"סים שנבדקו פועלים בהתאם לשיעור המרבי המותר של הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות המופיע בנוהל תמיכות ממוסדות המדינה.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות במגמה המסתמנת גם מהנתונים שתוארו לעיל במתנ"סים שנבדקו של השקעת כספים ציבוריים בפעילויות שמספקים המתנ"סים באופן דיפרנציאלי. זאת בפרט לנוכח העובדה שביישובים הממוקמים באשכול החברתי-כלכלי הנמוך המתנ"ס הוא, לעיתים, החלופה היחידה לאספקת שירותי תרבות ופנאי לתושבים לעומת יישובים הממוקמים באשכול החברתי-כלכלי הגבוה, שבהם התושבים יכולים בדרך כלל לספק לעצמם חלופות לפעילותו.

המתנ"סים שנבדקו - הצגת הפעילות

הבדיקה העלתה כי בכל המתנ"סים שנבדקו נבנית תוכנית עבודה שנתית המביאה לידי ביטוי את הפעילות הצפויה במתנ"ס, והיא משמשת בסיס לפרסום הפעילות לציבור כדי שיוכל להיערך אליה בהתאם (חוגים, קייטנות וכו'). בכל המתנ"סים שנבדקו תוכנית העבודה עולה בקנה אחד עם מטרות המתנ"ס ויעודו כפי שהוגדרו בתקנוניהם ובמסמכי הקמתם כפי שצוין לעיל.



מבדיקה השוואתית של פעילות המתנ"סים עולה כי קיים דמיון רב בין קבוצות הפעילות (ספורט, אירועי תרבות, חינוך משלים וכו') הקיימות במתנ"ס, כתולדה של הדמיון במטרות וביעדים שנקבעו בתקנוניהם ואשר עמדו בבסיס הרעיון להקמתם כמרכז קהילתי כאמור. כלל המתנ"סים מפעילים תוכנית חוגים עשירה בהתאם לחתר הגילאים היישובי, אך הפעלת החוגים היא רק חלק מפעילות המתנ"סים, ושיעור השתתפות האוכלוסייה הכללית בהם לרוב נמוך מ-5% (שיעור ההשתתפות גבוה יותר בקרב הילדים והנוער). לעומת זאת הפעילויות שבהן משתתפים רוב חברי הקהילה הן פעילויות קהילתיות שמקדמים המתנ"סים דוגמת חגיגות יום העצמאות, אירועי תרבות קהילתיים, מופעי אומנות וכו'. יצוין כי מכיוון שפעילויות אלה מיועדות לקהל הרחב ואינן מותנות לרוב בתשלום, לא ניתן לאמוד במדויק את שיעור ההשתתפות של חברי הקהילה בהן.

תמונה 2



עלוני המתנ"סים שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

למרות האמור לעיל נמצא כי קיימת שונות בין המתנ"סים בסוגי הפעילות המוצעת לתושבים בכל אחת מקבוצות הפעילות השונות (ראו לוח 14), דבר העולה בקנה אחד עם העובדה שאחת ממטרות הקמתם הייתה התאמת האופי וסוג הפעילות לקהילה שבה הם פועלים⁴⁵:

45 כך לדוגמה, באור עקיבא הממוקמת בסמיכות לחופי הים התיכון ולמגרשי הגולף בקיסריה המתנ"ס מציע בין היתר פעילות ימית (מקצועות השיט השונים) וגולף.

לוח 14: פעילות המתנ"סים שנבדקו - היקף וגיוון

כפר תבור ⁴⁹	יבנאל ⁴⁸	גדרה ⁴⁷	קריית מלאכי	נוף הגליל ⁴⁶	אור עקיבא		
(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)*	חוגי כדור ⁵¹	ילדים ונוער ⁵⁰
(1)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	חוגי אומנות לחימה ⁵²	
(2)	(1)	(2)	(2)	(3)	(1)	חוגי מחול ותנועה ⁵³	
(1)	(1)	(3)	(1)	(3)	(1)	מבוגרים	חוגי ספורט
- 175 260	- 110 200	- 130 300	- 100 200	- 120 240	- 150 190	מחיר חודשי ממוצע לחוג בש"ח ⁵⁴	
(1)	(1)	(1)	----	(1)	(1)	ציור/קרמיקה	ילדים ונוער
(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	תיאטרון/קולנוע	
(1)	(1)	(3)	(2)	(2)	55----	מוסיקה	חוגי תרבות
(1)	(1)	(3)	----	(1)	(1)	מבוגרים	
160 -300	- 100 350	- 195 56510	- 210 350	- 150 300	- 140 160	מחיר חודשי ממוצע לחוג בש"ח	
(1)	(1)	(3)	(2)	(2)	(1)	ילדים ונוער	חוגי חשיבה והעשרה
(1)	(1)	(3)	----	(3)	-----	מבוגרים	
- 130 190	- 100 160	- 165 335	- 90 292	- 50 57300	- 140 160	מחיר חודשי ממוצע לחוג בש"ח	

* לגבי כל רשות מציין המספר שבסוגריים את מספר אפשרויות הבחירה הקיימות בתחום: (1) - עד 5; (2) - 6 - 9; (3) - יותר מ-10.

<http://www.mni.org.il/index.php> 46

<http://gedera.muni.il/?nodeId-1017> 47

<http://www.matnasyavneel.org.il/index.php> 48

<https://www.kefar-tavor.org.il/index.php> 49

50 רוב החוגים במתנ"סים שנבדקו מיועדים לילדים ונוער, ובהתאם לכך ניתן בטבלה פירוט לקבוצת גיל זו.

51 למשל: כדורגל, כדורסל, כדוריד, טניס וכו'.

52 למשל: ג'ודו, קרטה, קפוארה, הגנה עצמית וכו'.

53 למשל: בלט, היפ הופ, מחול מודרני, ריקודי עם וכו'.

54 קיימים חוגי נבחרות שהתשלום השנתי עבורם גבוה יותר ונע בין 2,400 ש"ח ל-6,100 ש"ח.

55 באור עקיבא פועל מרכז מוסיקה המרכז את כלל הפעילות בתחום שאינו מופעל בידי המתנ"ס.

56 כולל עלות חומרים.

57 בחוגים שעלותם גבוהה המחיר כולל את עלות החומרים.



כפר תבור ⁴⁹	יבנאל ⁴⁸	גדרה ⁴⁷	קריית מלאכי	נוף הגליל ⁴⁶	אור עקיבא	סה"כ משתתפים בחוג	
1449	872	3,298	799	כ-3,400	743		
✓	✓	✓	✓	✓	✓	אירועים קהילתיים	פעילות קהילתית
✓	✓	✓	✓	✓	✓	חגים ועצרות	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	אחרים ⁵⁸	
----	----	(1)	(1)	----	----	השכלה אקדמאית	השכלה משלימה ⁵⁹
--	--						
(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	לימודי שפות	
----	(1)	(1)	(1)	----	(1)	לימודי מקצוע	
--							
(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	לימודי העשרה	
✓	✓	✓	✓	-----	✓	מעונות יום וצהרונים - פעילות בתשלום	
✓	----	✓	----	----	----	הפעלת קאנטרי/בריכה - פעילות בתשלום	
--	--		--		--		
✓	----	----	✓	✓	✓	ספרייה	
--	--						

58 כגון טיולי ידיעת הארץ, סדנאות אומנים, הרצאות, מפגשי תרבות, מועדוני נוער ומועדונים לגיל הזהב. רוב הפעילות מתקיימת בחינם או תמורת תשלום סמלי.

59 כלל הפעילויות בתחום ההשכלה המשלימה מתקיימות בתשלום.



נמצא כי כל המתנ"סים שנבדקו מקיימים פעילות ענפה ומגוונת. מגוון הפעילויות והעובדה שהן מיועדות לכל שכבות הגילים, נוסף על פעילות התרבות שמקיימים המתנ"סים להעשרת חיי התרבות בקהילה, מצביעות על הגשמת הייעוד של כל המתנ"סים שנבדקו בקרב הקהילה שבה הם פועלים.

עוד נמצא כי רק בחלק מהמתנ"סים הנבדקים פועל מנגנון סדור שבמסגרתו המשתתפים בפעילויות המתקיימות במתנ"ס נותנים משוב על הפעילות ועל מידת שביעות רצונם ממנה לצורך קבלת החלטות בדבר המשך הפעילות. כך לדוגמה בשנת הפעילות התשע"ט (2018 - 2019) במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס כפר תבור מילאו המשתתפים שאלונים במגוון רב של פעילויות, ואילו במתנ"ס נוף הגליל ובמתנ"ס יבנאל מילאו המשתתפים שאלונים בנוגע לפעילויות מסוימות בלבד⁶⁰. במתנ"ס אור עקיבא ובמתנ"ס קריית מלאכי כלל לא נערך משוב.

מוצע כי כלל המתנ"סים יבחנו את הדרכים לקבלת משוב מהמשתתפים בפעילויות. בדרך זו תתאפשר הפקת לקחים ואפשר יהיה לקבל החלטות בדבר טיוב השירות שהם מספקים והתאמתו לצורכי הקהילה.

בתשובתה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מאמצת את הצעת הביקורת ומקדמת מהלך של משוב בפעילויות השונות של המתנ"סים.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2020 (להלן - תשובת מתנ"ס קריית מלאכי) כי ניתן לאמץ את ההצעה לקבלת משוב מהמשתתפים ולו כדי להטיב את השירות לקהילה.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2020, בשמה ובשם מתנ"ס יבנאל (להלן - תשובת המועצה המקומית יבנאל), כי ראש המועצה קיבל את המלצות הביקורת והנחה את מנהל המתנ"ס לקבוע בנוהל עריכת משוב על הפעילויות במתנ"ס כדי לבנות מגוון פעילות התואמת את צורכי האוכלוסייה ורצונותיה.

עריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי ראוי לבחון דרכים לקבלת משוב מתושבי העיר על הפעילויות המתקיימות במתנ"ס כדי לטיב את השירות.

בין שלל הפעילויות שמקיימים המתנ"סים כמוצג לעיל, ניתן להבחין בין פעילויות גירעוניות ובין פעילויות המשיאות רווח. כך למשל, הפעלת מועדוני הקשישים במתנ"ס אור עקיבא גירעונית, ולעומתה פעילותו בתחום המחול (היפ הופ) רווחית; פעילות מתנ"ס כפר תבור טובת תושבים ותיקים גירעונית, ולעומתה הפעלת

60 במתנ"ס נוף הגליל התקיים משוב לפעילות "בית לגדול טוב" וכן לתחום הטילים במסגרת פעילות "הקתדרה"; במתנ"ס יבנאל התקיים משוב לפעילות "חוג לכל ילדה וילד".



הקאנטרי בידי המתנ"ס משיאה לו רווחים; פעילות מתנ"ס יבנאל בתחום האומנות גירעונית, ולעומתה המסגרות שהוא מפעיל עבור הגיל הרך (מעונות יום וצהרונים) רווחיות; כלל הפעילות של מתנ"ס קריית מלאכי בתחומי הספורט, האומנות וההשכלה גירעונית, אך הפעילויות האחרות שהוא מקיים וההקצבות שהוא מקבל מביאות אותו לתקציב מאוזן.

נמצא כי כל המתנ"סים שנבדקו מקיימים עבור תושבי הקהילה גם פעילות ללא תשלום או בתשלום סמלי בלבד, הממומנת מכספי ציבור.

עוד נמצא כי האיזון בין פעילויות שמשיאות רווחים ובין פעילויות שאינן רווחיות מאפשר למתנ"סים גמישות בפעולתם ועוזר להם לקיים את הפעילות באופן המגשים את ייעודם ואת מטרותיהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשויות המקומיות והמתנ"סים יוודאו כי העברת רווחים מפעילויות המשיאות רווח לטובת מימון פעילויות ללא תשלום או בתשלום סמלי תיעשה כשהפעילות המסובסדת היא בליבת עיסוקו של המתנ"ס; שהיא תואמת את ייעודו ומסייעת לו בהגשמת מטרותיו כמרכז קהילתי; בתנאי שאין בכך פגיעה יתר על המידה במשתתפים האחרים; ובכפוף להוראות הדין.

הבטחת ביטחונם האישי של ילדים ובני נוער בפעילויות המתנ"ס

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001, קובע, בין היתר, כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסדות מסוימים בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל ולפיו לא הורשע הבגיר בעבירות מין.

כגוף הנותן שירות לילדים ובני נוער, חובה על המתנ"ס לוודא כי אין בקרב נותני השירות מטעמו, כמו מדריכים, מאמנים ומפעילי חוגים, אנשים שנאסר עליהם לבוא במגע עם ילדים ובני נוער.

הבדיקה העלתה כי כל המתנ"סים שנבדקו פועלים לקבלת אישור כאמור, וכי הם מבקשים מכלל העובדים המועסקים במתנ"ס להעביר לידיהם ישירות את האישור הנדרש.

עוד העלתה הביקורת כי בחלק מהמתנ"סים שנבדקו מקיימות את הפעילויות חברות פרטיות הנשכרות בידי המתנ"ס לשם כך, כך למשל במתנ"ס אור עקיבא, במתנ"ס קריית מלאכי, במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס יבנאל.

נמצא כי במתנ"סים אור עקיבא, קריית מלאכי, גדרה ויבנאל לא דרשו את הצגת האישור האמור מעובדי חברות פרטיות שאת שירותיהם שכרו לשם הפעלת חוגים במתנ"ס.

על כלל המתנ"סים לוודא כי כל העובדים המחויבים בהצגת אישור בדבר היעדר עבירות מין ימציאו להם אישור כאמור, בין שמדובר בעובדים בהעסקה ישירה ובין שמדובר בעובדים המועסקים באמצעות חברות וגורמים פרטיים.

בתשובתה מסרה החברה למתנ"סים כי היא חידדה ורעננה את ההנחיה למרכזים הקהילתיים בהתאם להמלצת דוח הביקורת ולדרישת אישור לפי חוק מניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים. עוד מסרה החברה כי היא תערוך מבדקים מעת לעת כדי לוודא כי הנחיה זו מבוצעת.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי הליקוי תוקן לאלתר עוד במהלך הביקורת.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת עיריית קריית מלאכי) כי הנהלת המתנ"ס תפעל לדרוש את האישור גם מקרב חברות פרטיות המועסקות על ידה.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו כי המתנ"ס יוסיף סעיף בחוזה ההתקשרות עם חברה חיצונית המחייב את החברה להציג אישור בדבר היעדר עבירות מין לגבי עובדי החברה במתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי המתנ"ס יקיים מכרז חדש, והוא ידרוש מהזוכה בו את אישור המשטרה להיעדר עבירות מין, כפי שהוא פועל מול כל המועסקים על ידו.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי על המתנ"ס לדרוש הצגת אישור בדבר היעדר הרשעה בעבירות מין מכל גוף המפעיל פעילויות בין כולו.

הנגשת פעילות המתנ"ס לקהילה

כדי להגשים את ייעודו על המתנ"ס לפעול להנגשת השירותים שהוא מספק לכל שכבות הקהילה משני היבטים: בהיבט הכלכלי - זמינות השירותים שהמתנ"ס מציע גם לאלה שידם אינה משגת, קרי: סיוע לאוכלוסיות מוחלשות להשתתף בפעילויות המתקיימות במתנ"ס. בהיבט חשיפת הציבור למידע - שימוש בטכנולוגיית תקשוב עדכנית כדי להגביר את המודעות של חברי הקהילה לפעילויות המתנ"ס, לרבות הנגשת המידע גם לבעלי מוגבלויות ומתן אפשרות לציבור להגיש פניות ותלונות למתנ"ס באמצעות טכנולוגיה זו.

תמונה 3



עלוני חלק מהמתנ"סים שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיוע לאוכלוסיות מוחלשות במימון השתתפותן בפעילויות המתנ"ס

מתן סיוע כלכלי לאוכלוסיות מוחלשות נועד לאפשר להן להשתתף בפעילויות המתקיימות במתנ"ס, וכפועל יוצא לשמש הלכה למעשה גם ככור היתוך ו"סוכן לשינוי חברתי", לשלב אותן במרקם החברתי ברשות המקומית ולהביא לצמצום הפערים בקהילה שבה הוא פועל בפרט ובחברה הישראלית בכלל. הסיוע ניתן, בין היתר, בדרך של מתן הנחות לאוכלוסיות המוחלשות, ובכך המתנ"ס פותח את שעריו בפני תושבים שאין ביכולתם לשאת בעלות הכרוכה בפעילויות.

בביקורת ניתן דגש על בחינת הסיוע שהעניקו המתנ"סים והרשויות המקומיות לאוכלוסיות המוחלשות שבתחומן, סיוע המאפשר את שילובן בפעילות הכללית של המתנ"ס. בכל המתנ"סים שנבדקו נמצא כי קיימות תוכניות ייעודיות שעלותן למשתתף סמלית או שהן מיועדות לאוכלוסיות מוחלשות בקהילה, כגון "חוג לכל ילדה וילד"⁶¹ או "תוכנית מפתחות"⁶². תוכניות אלה מתקיימות במימון המדינה.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2018 גיבשה החברה למתנ"סים נוהל הנחות⁶³ (להלן - נוהל ההנחות של החברה) שמטרתו לקבוע כללים לאופן מתן ההנחות לנרשמים לפעילות המתנ"ס. לפי הנוהל הנהלת המתנ"ס תמנה ועדת הנחות ותאשר מדי שנה בשנה את מדיניות מתן ההנחות ובכלל זה את הקריטריונים למתן ההנחות, לסוגי

61 "חוג לכל ילדה וילד" הוא תוכנית ייעודית של משרד החינוך לסבסוד חוגים לילדים המתגוררים בצפון.

62 "תוכנית מפתחות" היא תוכנית ממשלתית באחריות משרד החינוך שבמסגרתה יוכלו תלמידים מקהילת יוצאי אתיופיה להשתתף בחוגים בעלות סמלית.

63 נוהל 3.15 "הנחות" מ-1.5.18.



הפעילויות שבהן ניתנת הנחה ולגובה ההנחה שתינתן בגין כל קריטריון⁶⁴. הנוהל קובע כי על כל מנהל מתנ"ס מוטלת החובה ליישמו במתנ"ס שבניהולו.

נמצא כי מתנ"ס יבנאל הפועל בשיתוף החברה למתנ"סים ומתנ"ס נוף הגליל הפועל בסיועה של החברה, המחויבים לפעול על פי נוהל ההנחות שלה, לא יישמו את הנוהל (ראו פירוט בהמשך).

מומלץ כי החברה למתנ"סים תוודא את יישומו של נוהל ההנחות שגיבשה בכל המתנ"סים שהיא שותפה או מסייעת בהנהלתם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי הבהירה למנהלי המרכזים ולצוותי המחוז את חשיבות מתן ההנחות לתושבים המתקשים כלכלית, ובהתאם לקריטריונים ברורים.

בביקורת נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות ומהמתנ"סים שנבדקו אינם פועלים לסייע לאוכלוסיות מוחלשות בהשתתפות בפעילויות ובחוגים במתנ"ס ואילו אחרים כן פועלים לסייע להן. להלן הפרטים:

עיריית קריית מלאכי: נמצא כי המתנ"ס לא קבע הסדרים למתן הנחות כדי לסייע לתושבים עם קשיים כלכליים במימון השתתפותם בפעילות המתנ"ס, ובהתאם לכך לא העניק המתנ"ס הנחות למשפחות עם קשיים כלכליים שיסייעו בידן להשתתף בפעילותו. עוד נמצא כי גם בעירייה לא קיים נוהל למתן הנחות וכי היא לא סייעה למשפחות עם קשיים כלכליים להשתתף בפעילות המתנ"ס באמצעות מתן הנחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית קריית מלאכי ולמתנ"ס שבתחומה לבחון את האפשרות לסייע למשפחות עם קשיים כלכליים בהשתתפות בחוגים ובפעילויות המתקיימים במתנ"ס לרבות באמצעות גיבוש מדיניות למתן הנחות וקביעת נוהל הנחות. היעדר פעולות לשילוב אוכלוסיות מוחלשות בפעילות הכללית של המתנ"ס עלול להנציח פערים חברתיים ולמנוע את שילובן במרקם החברתי.

עיריית קריית מלאכי ומתנ"ס קריית מלאכי מסרו בתשובותיהם כי הם יגבשו נוהל סיוע למתן הנחות למשפחות עם קשיים כלכליים.



המועצה המקומית יבנאל: נמצא כי במתנ"ס, הפועל כאמור בשיתוף החברה למתנ"סים, לא קיים נוהל הנחות המסייע לתושבים עם קשיים כלכליים במימון השתתפותם בפעילות המתנ"ס ובהתאם לכך לא ניתנו הנחות כאמור. זאת, למרות הקבוע בנוהל הנחות של החברה ולפיו על כל מתנ"ס למנות ועדת הנחות ולגבש מדיניות בנושא.

עוד נמצא כי גם במועצה המקומית יבנאל לא קיים נוהל למתן הנחות וכי היא לא סייעה למשפחות עם קשיים כלכליים להשתתף בפעילות המתנ"ס באמצעות מתן הנחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית יבנאל ולמתנ"ס שבתחומה לבחון את האפשרות לסייע למשפחות עם קשיים כלכליים בהשתתפות בחוגים ובפעילויות המתקיימים במתנ"ס, לרבות באמצעות גיבוש מדיניות למתן הנחות וקביעת נוהל הנחות. היעדר פעולות לשילוב אוכלוסיות מוחלשות בפעילות הכללית של המתנ"ס עלול להנציח פערים חברתיים ולמנוע את שילובן במרקם החברתי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מתנ"ס יבנאל, שהחברה למתנ"סים שותפה בהנהלתו, יפעל בהתאם לנוהל הנחות של החברה, יקבע מדיניות מתן הנחות ויפעל ליישמה.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי הורתה להנהלת המתנ"ס לקבוע הסדרי הנחות לאוכלוסיות מוחלשות כאמור בנוהל הנחות של החברה למתנ"סים. עוד מסרה המועצה כי הקריטריונים לקבלת ההנחות יפורסמו באתר במרשתת כבר לקראת שנת הפעילות התשפ"א.

עיריית אור עקיבא: נמצא כי המתנ"ס הפעיל ועדת הנחות וגיבש תבחינים למתן ההנחות⁶⁵, וכי ועדת ההנחות אישרה בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) הנחות לשבעה ילדים.

65 המסמך אינו נושא תאריך, אולם נמסר לצוות הביקורת כי הוא גובש ב-25.2.19.

נמצא כי שמות מבקשי ההנחה גלויים לחברי ועדת ההנחות ולחברי ועדת הכספים, ובפרוטוקולים של החלטות הוועדה נקובים שמותיהם. הדבר מעלה את החשש שנפגעה פרטיותם. עוד נמצא כי מתנ"ס אור עקיבא אינו מיידע את הציבור בדבר האפשרות לקבלת הנחה על השתתפות בפעילויות ובחוגים שהוא מקיים.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי הוא "אינו רואה בעיה בחשיפת שמות מבקשי ההנחות בפני חברי ההנהלה המחויבים לחסיון מתוקף תפקידם, מה גם שהם נחשפים ממילא למסמכים במהלך הדין".

יצוין כי מחלקת הרווחה בעירייה והמתנ"ס שיתפו פעולה בהסדרת ההנחות לתושבים עם קשיים כלכליים, וכי העירייה אף היא מסייעת במימון ההשתתפות בפעילות המתנ"ס באמצעות שוברים (ואוצ'רים). כך, בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) ניתנו הנחות בסך כ-2,000 ש"ח במצטבר לשלושה ילדים.

מומלץ כי מתנ"ס אור עקיבא ייתן פומבי לאפשרות לקבל הנחה לפעילויות ולחוגים שהוא מקיים. יצוין כי משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בשמירה על חסיונם ועל פרטיותם של מבקשי ההנחות כדי למנוע פגיעה ברגשותיהם ובכבודם ועל כן על מתנ"ס אור עקיבא לוודא כי בפעולותיו יישמרו פרטיותם וחסיונם של מבקשי ההנחות.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי על המתנ"ס לפרסם את האפשרות לקבל הנחות בתשלום עבור פעילויות וחוגים תוך שמירה על פרטיות מקבלי ההנחות.

עיריית נוף הגליל: נמצא כי למתנ"ס, הפועל כאמור בסיוע החברה למתנ"סים, אין ועדת הנחות והוא אינו מסייע לתושבים עם קשיים כלכליים במימון השתתפותם בפעילות המתנ"ס כפי שנקבע בנוהל ההנחות של החברה. נמצא כי העירייה היא שסייעה לתושבים עם קשיים כלכליים במימון חוגים וקייטנות לילדים במתנ"ס, ולצורך כך העבירה למתנ"ס בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) 115,630 ש"ח עבור 228 ילדים.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי מתנ"ס נוף הגליל, שהחברה למתנ"סים מסייעת בניהולו, יפעל בהתאם לנוהל ההנחות של החברה, יקבע מדיניות מתן הנחות ויפעל ליישמה.

עיריית נוף הגליל מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובה מינואר 2020, בשמה ובשם מתנ"ס נוף הגליל (להלן - תשובת עיריית נוף הגליל) כי היא תבחן הקצאת סכום ייעודי בשנת התקציב 2021 שייועד למנגנון הנחות שיסייע למשפחות מעוטות יכולת על פי קריטריונים שייקבעו.

המועצה המקומית כפר תבור: המתנ"ס נתן הנחות לתושבים, ובכלל זה הפעיל ועדת הנחות, הביא את האפשרות לפנות אליה לידיעת התושבים וגיבש תבחינים למתן ההנחות. גם המועצה המקומית העניקה הנחות לתושבי המועצה בפעילות המתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה: משרד מבקר המדינה מצייין לחיוב את התנהלות מתנ"ס גדרה בכל הנוגע למתן הנחות לאוכלוסיות מוחלשות ובכלל זה את קיומו של נוהל סדור בנושא, את פרסום קיומה של ועדת ההנחות לציבור ואת ההקפדה על שמירת הפרטיות של מבקשי ההנחה. יצוין כי גם המועצה המקומית העניקה הנחות לתושבי המועצה עם קשיים כלכליים במימון פעילויות המתנ"ס.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא תוודא יישום נוהל הנחות במרכזים שבהם היא מעורבת בניהול כדי להנגיש את השירותים גם לתושבים בעלי קשיים כלכליים.



פרסום מידע לציבור ומתן שירותים מקוונים באתרי המרשתת של המתנ"ס

לצד דרכי ההתקשרות והפרסום המסורתיות, כדוגמת חוברת מודפסת של פעילות המתנ"ס ושירותי מזכירות, ההתפתחות הטכנולוגית שחלה בעשורים האחרונים ונוכחותם של בני הנוער במרשתת וברשתות החברתיות מחייבות את המתנ"ס להתאים את עצמו לעת החדשה ולהנגיש את המידע בדבר פעילותו גם באמצעות טכנולוגיות מידע עדכניות.

טכנולוגיות המידע, ובראשן המרשתת, מאפשרות מתן שירותים יעילים, מהירים וזמינים לתושבי הרשויות המקומיות וכרוכות בעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית⁶⁶. באמצעות טכנולוגיות המידע ניתן לפרסם מידע בדבר הפעילויות המתקיימות במתנ"ס לציבור נרחב ולהנגיש את המידע לתושבים שקודם לכן לא היו חשופים אליו. כמו כן, באמצעות המרשתת ניתן להסדיר את ביצוע הרישום בכל שעות היממה ומכל מקום, ולאפשר לתושבים לפנות אל המתנ"ס בשאלות ובתלונות באופן ישיר ובלתי אמצעי. חשבון פייסבוק הוא כלי נוסף לפרסום מידע לציבור ולהנגשתו, וגם באמצעותו ניתן לפנות למתנ"ס בשאלות ובתלונות, אולם יצוין כי רק משתמשים הנכנסים באופן יזום לעמוד הפייסבוק של המתנ"ס חשופים למידע המפורסם בו.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, עוסקות בהסרת חסמים כדי שאנשים עם מוגבלות יוכלו לקבל שירות באותה רמת נוחות ואיכות כפי שמקבל כלל הציבור. בין היתר נקבע בתקנות כי יש לבצע התאמות באתרי המרשתת לפי המפורט בתקנות, ובאופן זה לאפשר לאנשים עם מוגבלויות שונות, כגון אנשים עיוורים ואנשים כבדי ראייה, אנשים עם מוגבלות פיזית או קוגניטיבית, אנשים כבדי שמיעה, לקבל שירות באמצעות המרשתת כשאר הציבור, ולהשתמש ביעילות בשירותים ובמידע המוצעים באתר.

נמצא כי לשניים מהמתנ"סים הנבדקים כלל לא היה אתר מרשתת, וכי רק שניים מתוך ארבעת המתנ"סים הנבדקים שהפעילו אתר איפשרו לבצע דרכי שירותים מקוונים כדוגמת הרשמה לחוגים ולפעילויות והגשת תלונות בנוגע לפעילות המתנ"ס. יחד עם זאת כל ארבעת המתנ"סים שהפעילו אתרי מרשתת הנגישו את התוכן ואת המידע המופיעים בו לבעלי מוגבלויות. להלן הפרטים:

66 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 237. מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור", עמ' 202.



מתנ"סים אור עקיבא וקריית מלאכי: נמצא כי המתנ"סים לא הפעילו אתר במרשתת וממילא לא ניתן היה לבצע הרשמה מקוונת לחוגים ולפעילויות. המתנ"סים הפעילו רק חשבון פייסבוק שבו פורסמו הודעות לתושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריות אור עקיבא וקריית מלאכי והמתנ"סים שבתחומן יפעלו להנגשת פעילות המתנ"סים לתושבים באמצעות טכנולוגיית תקשוב באופן שיאפשר לתושבים לעקוב אחר פעילות המתנ"ס ולהירשם אליה, וכך להגביר את מידת מעורבותם במתרחש במתנ"ס ובקהילה.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי אכן אין למתנ"ס אתר במרשתת. אולם למתנ"ס דף פייסבוק פעיל ומעודכן בכל אירוע, ובעת רישום לקייטנות, צהרונים וחוגים מופיע בו קישור המאפשר הרשמה. עוד מסר המתנ"ס כי הוא משתמש במדיות נוספות ובהן הוא מעביר קישורי רישום ומידע על פעילות.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי ראוי שהמתנ"ס ינסה להנגיש את שירותיו לכלל התושבים בעיר.

עיריית קריית מלאכי ומתנ"ס קריית מלאכי מסרו בתשובותיהם כי בימים אלה "עולה לאוויר" אתר חדש של המתנ"ס שינגיש את המידע בדבר הפעילויות המתקיימות בו לכלל התושבים ותתאפשר בו גם הרשמה מקוונת.

מתנ"סים נוף הגליל ויבנאל: נמצא כי המתנ"סים הפעילו אתרי מרשתת שפירוטו את פעילויות המתנ"ס והציגו מידע לציבור, וכי המידע הונגש לבעלי מוגבלויות. עוד נמצא כי אתרי המרשתת של מתנ"סים אלו איפשרו לציבור להגיש פנייה מקוונת למתנ"ס, ואולם לא ניתן היה לבצע דרכם הרשמה מקוונת לחוגים ולפעילויות. נמצא כי מתנ"ס נוף הגליל הפעיל חשבון פייסבוק שבו פורסמו הודעות לתושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריית נוף הגליל, המועצה המקומית יבנאל והמתנ"סים שבתחומן ידאגו להפעלת אתר המרשתת שלהם כך שהתושבים יוכלו להירשם דרכו לפעילויות במתנ"ס, ובכך ישפרו את השתתפות הקהילה בפעילויות.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי אתר המרשתת של המתנ"ס נמצא בתהליך בנייה והוא צפוי לעלות לאוויר במאי 2020, וכי כיום כבר קיימת אפשרות להזמנת כרטיסים במרשתת לקולנוע ולאירועים.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי היא פועלת להמשיך להנגיש את שירותי המתנ"ס לכלל הציבור באתר המרשתת שלה וכבר בשנה זו יש אפשרות

לרישום באמצעותו. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי הנהלת המתנ"ס תמשיך לספק שירותי הרשמה פרונטליים לציבור אשר אינו משתמש בשירותי המרשתת של המועצה.

מתנ"סים גדרה וכפר תבור: משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מתנ"ס גדרה ואת מתנ"ס כפר תבור על כי פעלו להנגשת המידע בדבר פעילות המתנ"ס ולפרסומו ברבים באמצעות הפעלת אתר מרשתת וחשבון פייסבוק, ועל כי הנגישו את אתר המרשתת שלהם לבעלי מוגבלויות ואפשרו לבצע דרכו רישום מקוון ומהיר לחוגים ולפעילויות וכן לפנות באמצעותו להנהלת המתנ"ס.



כדי שלא לזנוח את הרעיון הקהילתי שעמד בבסיס הקמתם, באחריות הרשויות המקומיות והמתנ"סים שבתחומן לוודא כי המתנ"סים יפעלו להגשמת ייעודם ככור היתוך חברתי המבקש לשלב בפעילותו את כל חברי הקהילה על גווניהם השונים וללא קשר למצבם הכלכלי. הגשמת האמור תתאפשר, בין היתר, על ידי מתן הזדמנות להשתתפות בפעילות המתנ"ס גם לאלה שידם אינה משגת באמצעות מתן הנחות. קושי של חלק מחברי הקהילה להשתתף בפעילות המתנ"ס עקב קשיים כלכליים או אחרים פוגע במעמדו של המתנ"ס ובהיותו סוכן לשינוי חברתי בתוך הקהילה שבה הוא פועל.

מוצע כי הרשויות המקומיות והמתנ"סים ינגישו את המידע בדבר הפעילויות המתקיימות בהם לכלל תושבי הרשות המקומית באמצעות טכנולוגיית תקשוב עדכנית, וכן יפעלו להקל את הרישום לחוגים ולפעילויות שהמתנ"סים מציעים באמצעות הרשמה מקוונת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מכירה בתועלות הגלומות בנוכחות אתר המרכזים הקהילתיים במרשתת. בשנים האחרונות האיצה החברה במרכזים הקהילתיים לבנות אתר במרשתת, לשדרג אתרים קיימים ולהנגישם כדין. לחלק ניכר מהמרכזים הקהילתיים יש אתר כנדרש הכולל מידע רב על פעילויות המרכז הקהילתי ומאפשר יצירת קשר ורישום באמצעותו. מתנ"סים אחדים עדיין מצויים בהליך השדרוג או בניית האתר.



היבטי בטיחות - רישוי עסקים, בדיקות בטיחות וביטוח

המתנ"ס, המשמש אכסניה למגוון פעילויות שבהן משתתפים בין היתר ילדים, בני נוער, בני גיל הזהב וכן אנשים עם מוגבלויות, מחויב להבטיח כי הפעילות מתקיימת בו תוך שמירה על בטיחותם ועל שלומם של כל המשתתפים. עליו להחזיק באישורים הנדרשים הנוגעים לבטיחות המבנים שבהם הוא פועל, לרבות בנוגע לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש. אחד מהאמצעים הקיימים בידי הרשות המקומית להבטחת הבטיחות של הפעילות הנעשית בתחומה הוא חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו קובעים אילו עסקים טעונים רישוי, מהם סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת כל עסק, מהם התנאים למתן הרישיונות, מה תוקפם של הרישיונות לפי סוג העסק וכן מהן הדרכים לאכיפת החוק על בעל עסק הטעון רישוי המפעיל אותו בלא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו ברישיון שניתן לו.

על הרשויות המקומיות, שהמתנ"ס שבתחומן מקיים פעילות הטעונה רישוי לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - הצו), כמו אולמות אירועים, אולמות קולנוע ובריכות שחייה, לוודא כי המתנ"ס אכן מחזיק ברישיון עסק בתוקף לאותן פעילויות. הפעלת המתנ"ס בלי לבצע בדיקות תקופתיות לבטיחות המבנה וללא אישורי בטיחות תקפים, וקיום פעילות טעונת רישוי ללא רישיון עסק - יש בהם כדי לסכן את שלומם של המשתתפים בפעילות המתנ"ס, רבים מהם ילדים, ולחשוף את הרשויות המקומיות ואת המתנ"סים שבתחומן לתביעות נזיקין במקרה של אירוע בטיחות.

בביקורת נבדק אם המתנ"ס מחזיק ברישיון עסק כאשר החוק מחייב אותו לעשות כן, והאם במתנ"ס מבוצעות בדיקות בטיחות תקופתיות לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש.

הבדיקה העלתה כי למעט מתנ"ס נוף הגליל ומתנ"ס יבנאל, שאר המתנ"סים שנבדקו שבהם מתבצעת פעילות הטעונה רישיון עסק⁶⁷ מחזיקים ברישיון עסק לפעילות כמתחייב. עוד העלתה הבדיקה כי למעט מתנ"ס יבנאל, לכל המתנ"סים שנבדקו יש אישורים לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש. להלן הפרטים:

מתנ"ס יבנאל: נמצא כי בשנים שנבדקו לא החזיק המתנ"ס אישורים המעידים כי בוצעו בדיקות לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש במבנה. עוד נמצא כי פינת

67 החובה להחזיק ברישיון עסק חלה רק על מתנ"סים המקיימים פעילות המהווה פריט טעון רישוי לפי הצו. מספר הפריט נגזר מסוג הפעילות ומהותה, והוא שונה ממתנ"ס למתנ"ס בהתאם לסוגי הפעילויות שהוא מקיים.

החי שמפעיל המתנ"ס וגובה תשלום עבור הכניסה אליה, טעונה רישוי אך פעלה ללא רישיון עסק.

על המועצה המקומית יבנאל והמתנ"ס שבתחומה לפעול לרישוי פינת החי כנדרש בהוראות הדין וזאת כדי לשמור על בטיחותו ועל בריאותו של ציבור המשתתפים בפעילות המתנ"ס. כמו כן עליהם לוודא כי למבנה המתנ"ס יש אישור לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי המתנ"ס פועל לקבלת כל האישורים מהגורמים השונים ובהם גם כיבוי אש, יועצי בטיחות ומהנדסי בניין.

מתנ"ס נוף הגליל: נמצא כי במועד הביקורת החזיק המתנ"ס אישורים בנוגע לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש⁶⁸.

עוד נמצא כי המתנ"ס החזיק ברישיון עסק לאולם הקולנוע והתיאטרון שהוא הפעיל לטובת הקהילה והטעון רישוי. ואולם, נמצא כי בית הקפה שהפעיל המתנ"ס לטובת באי האולם פעל ללא רישוי עסק, למרות היותו טעון רישוי.

על עיריית נוף גליל ועל המתנ"ס שבתחומה לפעול לרישוי בית הקפה הפועל במבנה המתנ"ס כדי לשמור על בטיחותו ועל בריאותו של ציבור המשתתפים בפעילות המתנ"ס.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי המתנ"ס פועל מול מפעיל בית הקפה כדי שיבצע את כל הפעולות הנדרשות לקבלת רישיון עסק, והיא תוודא כי הוא עושה זאת.

מתנ"סים אור עקיבא, גדרה, קריית מלאכי וכפר תבור: נמצא כי במועד הביקורת החזיקו המתנ"סים האמורים אישורים בנוגע לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש במבנה המתנ"ס. עוד נמצא כי המתנ"סים החזיקו ברישיון עסק לפעילויות טעונות רישוי המתקיימת בו במקום שהדבר נדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא רעננה את ההנחיות למנהלי המרכזים הקהילתיים בעניין רישיון עסק.

68 במתנ"ס נוף הגליל נבדק הנושא רק בשלוחת מתנ"ס ברקוביץ שברחוב מעלה יצחק.



ביטוח מבנה המתנ"ס ופעילותו

מבנה המתנ"ס והפעילות המתקיימת בו חשופים לסיכונים רבים ושונים (החל בנזקי אש, ברקים, רעידות אדמה וכד' וכלה בסיכון בגין תביעת נזיקין של משתתפים בפעילויות המתנ"ס). מכאן שקיימת חשיבות רבה לרכישת כיסוי ביטוחי⁶⁹ שיאפשר הן למתנ"ס והן לרשות המקומית, שהמתנ"ס פועל בנכסיה⁷⁰, לקבל פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון⁷¹ של המבנים אם יינזקו. כמו כן, קיימת חשיבות לרכישת ביטוח צד ג'⁷² במקרה של אירוע נזיקי המתרחש במסגרת הפעילות במתנ"ס, שבעקבותיו יהיו המתנ"ס והרשות המקומית חשופים לתביעה משפטית.

מעבר להבטחת הסדר ביטוחי, כאמור לעיל, קיימת חשיבות רבה לכך שרשויות מקומיות ומתנ"סים יעדכנו את החברות המבטחות בדבר מבני ציבור שנוספו לנכסיהן במהלך תקופת הביטוח, סוגיהם וערכם הכספי. זאת, כדי למנוע מצב שבו הערך הכספי הכולל של הנכסים המבוטחים וסכומי הביטוח המשולמים לחברות המבטחות לא יהיו מעודכנים, והרשויות המקומיות או המתנ"ס ימצאו בביטוח חסר במקרה של אירוע.

מתנ"ס כפר תבור: נמצא כי אף שהמתנ"ס החל⁷³ להפעיל את "קאנטרי אוליאל" כבר בשנת 2016, הוא לא עדכן את פוליסת הביטוח שלו, והפעילות החדשה לא נכללה בכיסוי הביטוחי שלו. יצוין לחיוב כי בעקבות הביקורת פנה המתנ"ס אל מבטחו ועדכן את פוליסת הביטוח כנדרש.

69 במסגרת ההסדרים הקיימים בין המתנ"סים לבין הרשויות המקומיות נקבע, בין היתר, מי יישא בעלות הביטוח. לעיתים הרשות המקומית מחזיקה בביטוח זהה לזה שמחזיק המתנ"ס, ולעיתים הרשות המקומיות היא המבטחת הבלעדית.

70 למעט המתנ"סים הסוכנותיים ובמקרה שנקבעו הסדרים שונים בהסכם ההקמה בין הרשות המקומית למתנ"ס.

71 הסכום הנדרש להקמת הנכס, כלומר ערכו של הנכס כשהוא חדש - בניגוד לערך השוק שלו. ביטוח נכסים על פי ערך הכינון נעשה במצבים שבהם ייתכן שהפיצוי לפי ערך השוק של הנכס לא יאפשר למבוטח לחזור למצבו היצרני הקודם, הואיל והוא יידרש להוסיף תשלום כדי לשוב ולהקים את הנכס או לרכוש נכס חדש.

72 ביטוח צד ג' - ביטוח המבטיח פיצוי לאדם שאינו המבוטח ושאינו צד בחוזה הביטוח שנכרת בין המבוטח לחברה המבטחת. המבוטח כורת חוזה עם חברת הביטוח המבטיח שחברת הביטוח תבוא במקומו ותפצה את אותו אדם על הנזק שגרם לו המבוטח או שנגרם לו בחצרו של המבוטח.

73 דוח כספי מבוקר של מתנ"ס כפר תבור לשנת 2016, עמ' 14.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי בכל הרשויות המקומיות והמתנ"סים הנבדקים קיימים הסדרי ביטוח לפעילות במתנ"ס.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות והמתנ"סים שבתחומן יבחנו מפעם לפעם את תחולת פוליסת הביטוח שבה הם אווזים ויוודאו כי קיימת הלימה בינה ובין פעילויותיהם והסיכונים שלהם הם חשופים כנגזרת מאותן פעילויות.

מתנ"ס קריית מלאכי, המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הם מקבלים את המלצת הביקורת.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי המתנ"ס יעדכן את העירייה אם חל שינוי המצריך התאמה של הפוליסות לשינוי בסיכונים שלהם נחשפת העירייה בעקבות השינוי בפעילויות.

מינוי חברי הנהלת המתנ"סים

הוראות בנוגע לגוף המנהל של המתנ"סים (להלן - הנהלת המתנ"ס), לרבות אופן מינוי, סמכויותיו ותפקידיו, נקבעו בחוק העמותות, התש"ם-1980, ובחוק החברות, התשנ"ט-1999. בחוק הראשון - הנוגע לניהולן של עמותות באמצעות הוועד, נקבע כי "הוועד ינהל את עניני העמותה ובידיו תהיה כל סמכות שלא נתייחדה בחוק זה או בתקנון לאסיפה הכללית או למוסד אחר ממוסדות העמותה". בחוק השני - הנוגע לניהול חברות לתועלת הציבור באמצעות הדירקטוריון, נקבע כי "הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו...". הסמכויות והתפקידים של הנהלת המתנ"ס כוללים בין היתר: לקבוע את המדיניות; לקבוע את תוכניות העבודה; לקבוע עקרונות למימון הפעילות וסדרי עדיפויות; לעקוב אחר המצב הכספי; לקבוע את המבנה הארגוני ואת מדיניות השכר; להכין את הדוחות הכספיים ולאשר אותם⁷⁴.

מספר חברי הנהלה נקבע בהחלטת האסיפה הכללית בהתאם להוראות התקנון. בתקנוניהם של המתנ"סים אור עקיבא, גדרה⁷⁵, יבנאל וכפר תבור נקבע הרכב הנהלתן כדלקמן: לפחות 40% נציגים של הרשות המקומית; לפחות 40% - נציגי ציבור מטעם הקהילה; עד 20% - נציגים של החברה למתנ"סים. הרכב הנהלת המתנ"סים נוף הגליל וקריית מלאכי נקבע בהתאם למסמך "עיקרי הנחיות נהלי

74 לעניין עמותות - סעיף 25 לחוק העמותות ו"הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, התש"ם-1980", רשות התאגידים, דצמבר 2015; לעניין חברה לתועלת הציבור - סעיף 92(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

75 כאמור, אין למתנ"ס גדרה תקנון תקף וחתום על ידי משרד הפנים.



מינוי דירקטורים בחברות קרן החינוך⁷⁶ (להלן - מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית או מסמך עיקרי ההנחיות), ולפיו יכהנו עד 12 חברי הנהלה, מתוכם שמונה נציגים, לפחות מחציתם נציגי ציבור, שיומלצו בידי ראש הרשות המקומית וימונו בידי האסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה, והיתר נציגי הסוכנות היהודית. יצוין כי נציגי הרשויות המקומיות ונציגי הציבור מטעם הקהילה בהנהלת המתנ"ס פועלים בהתנדבות ואינם מקבלים שכר עבור פעילותם.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות במתנ"סים שאינם סוכנותיים

הכללים למינוי של נציגי הרשויות המקומיות בהנהלת תאגיד עירוני נקבעו בתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (בפרק זה - התקנות או תקנות נציגי העירייה). סעיף 2 לתקנות קובע, בין היתר, כי מועצת העירייה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של תאגיד עירוני, וכי נציגי העירייה בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העירייה, שלישי יהיו מקרב עובדי העירייה ושליש יהיו מקרב הציבור. עוד קובע הסעיף כי שר הפנים רשאי להתיר לעירייה לסטות מהכלל האמור אם שוכנע שקיימים נימוקים של ממש המצדיקים זאת, ובלבד שלא יתיר השר מינוי נציגים מקרב הציבור או מקרב חברי המועצה בשיעור הגדול מ-50%. מדובר בדרישה מהותית, שנועדה להבטיח כי הרכב נציגי המועצה בתאגיד ישקף איזון בין הדרגים - הפוליטי, העירוני והציבורי - כך שיינתן לכל אחד מהם כוח שווה בהצבעות בגוף המנהל ותימנע פגיעה באינטרסים אשר כל אחד מהם מייצג⁷⁷.

יצוין כי נוסף על האמור, בתקנון האחיד נקבע כי בעת מינוי נציגי רשות מקומית להנהלת המתנ"ס יינתן ייצוג הולם לשני המינים בהרכב הנהלה.

תקנה 5 לתקנות נציגי העירייה קובעת כי תוקם ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן - ועדת המינויים). מתפקידי הוועדה, בין היתר, לבדוק אם מתקיימים במועמדים עובדי העירייה או במועמדים מקרב הציבור תנאי הכשירות שנקבעו ואם אין הם פסולים לכהונה, ולייעץ למועצת העירייה בדבר מידת התאמתו של מועמד מקרב עובדי העירייה ומקרב הציבור.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011 מדגיש בפרק שעניינו "ריכוז הנחיות בנושא תאגידי עירוניים" כי רשות מקומית הממנה נציגים בתאגיד עירוני ובתאגיד עירוני שאינו בשליטה תמנה את נציגיה בהתאם לתקנות נציגי העירייה. גם התקנון

76 לא נמצא תאריך פרסום המסמך.

77 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (2014), "החברה העירונית אריאל לתרבות, חברה, חינוך, רווחה, ספורט ואמנויות בע"מ - עיריית ירושלים", עמוד 421.



האחיד, שלפיו פועלים מתנ"סים שהחברה למתנ"סים שותפה בהנהלתם⁷⁸, מבהיר כי על המתנ"ס לפעול בהתאם לתקנות נציגי העירייה.

נמצא כי בהנהלות המתנ"סים שנבדקו קיים ייצוג לבני שני המינים ולקבוצות אוכלוסייה מרכזיות המתגוררות בתחום הרשות המקומית. כך למשל במתנ"ס אור עקיבא משולבים בהנהלה עולים חדשים ואנשי המגזר החרדי; במתנ"ס גדרה יש נציגות של הזרם הדתי-לאומי והזרם החרדי; ובמתנ"ס יבנאל קיימת נציגות לפלגים הדתיים השונים המרכיבים את הקהילה המקומית.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות ללא אישור ועדת המינויים

תקנה 2(ד) לתקנות קובעת כי נציגי העירייה שהם עובדיה ונציגים מקרב הציבור לא ימונו לגוף המנהל של התאגיד העירוני אלא אם כן מועמדותם נבחנה בידי ועדת המינויים. בתקנה 5 נקבע כי על המועמדים לכהונה להגיש לוועדה את הנתונים שפורטו בשאלון שבתקנות, וכי לבקשה לאישור המועמד תצורף חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות המקומית. עוד נקבע בתקנות כי על המועמדים להגיש תצהיר ולפיו אין ניגוד עניינים בין ענייניהם האישיים ועיסוקיהם האחרים לבין התפקיד שאליו הם מועמדים, וכי אם ייווצר בעתיד מצב כאמור הם יודיעו על כך לתאגיד ולוועדת המינויים ויימנעו מלהשפיע בכל צורה על החלטות התאגיד.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2008⁷⁹ בפרק "בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני" רועננו תקנות נציגי העירייה וצוין כי החל מחודש ינואר 2008 החלה לפעול במשרד הפנים ועדת המינויים⁸⁰ וכי מינוי נציגי הרשות המקומית מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור חייב בקבלת אישור ועדת המינויים.

הבדיקה העלתה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו רק המועצה המקומית כפר תבור קיבלה את אישור ועדת המינויים למינוי נציגיה במתנ"ס. נמצא כי עיריית אור עקיבא והמועצות המקומיות גדרה ויבנאל מינו את נציגיהן בהנהלות המתנ"סים בלי לקבל את אישור ועדת המינויים כנדרש בתקנות. להלן עיקרי הפרטים:

78 למעט המתנ"סים הסוכנותיים.

79 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 (15.4.08).

80 הוועדה פועלת תחת אגף בכיר לתאגידים עירוניים. בתקנות נציגי העירייה נקבע הרכב הוועדה: נציג שימנה שר הפנים, והוא יהיה יושב ראש הוועדה; נציג ציבור שימנה יושב ראש הוועדה; המנהל הכללי של הרשות המקומית שמטעמה מבוקש המינוי.



עיריית אור עקיבא והמועצה המקומית יבנאל: כלל לא פנו לוועדת המינויים וממילא לא קיבלו את אישורה.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי תפעל לאלתר לקבלת אישור למינוי נציגיה במתנ"ס מוועדת המינויים במשרד הפנים.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי מינוי נציגים להנהלת עמותת המתנ"ס ללא קבלת אישור ועדת המינויים כנדרש נעשה בתום לב ומחוסר ידיעה.

המועצה המקומית גדרה: בשנת 2016 הגישה המועצה בקשה לאישור נציגים להנהלת המתנ"ס, אולם התבקשה בידי ועדת המינויים להמציא מסמכים נוספים. אף על פי שלא עשתה כן ולא קיבלה לכך את אישור ועדת המינויים, היא מינתה את נציגיה. יצוין כי בדצמבר 2018 פנתה ועדת המינויים למועצה המקומית גדרה וציינה בפנייתה כי "למרות התכתבויות ותזכורות" לא העבירה המועצה לוועדה את ההשלמות הנדרשות. במועד סיום הביקורת מסרה מרכזת הוועדה לצוות הביקורת כי המסמכים טרם הומצאו לידה.

על עיריית אור עקיבא ועל המועצות המקומיות גדרה ויבנאל להגיש לוועדת המינויים בקשה לאישור נציגיהן בהנהלות המתנ"סים, לרבות כל האישורים והתצהירים הנדרשים בתקנות.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים ייפתרו עם הסדרת מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות שלא בהתאם להרכב שנקבע בתקנות

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט כפר תבור, מינו את נציגיהן בהנהלות המתנ"סים באופן שלא תאם את ההרכב שנקבע בתקנות ובלי ששמרו על האיזון הנדרש של חברי המועצה, עובדי המועצה ונציגי הציבור מטעם הרשות המקומית בהנהלת המתנ"ס. כמו כן נמצאו מתנ"סים שבהם לא מכהנים בהנהלה חברי מועצת הרשות המקומית או עובדי הרשות המקומית. להלן הפרטים:

מתנ"ס אור עקיבא: בהנהלת המתנ"ס מכהנים 15 חברים - שבעה נציגי עירייה ושמונה נציגי ציבור. הבדיקה העלתה כי בניגוד לתקנות, מתוך שבעת נציגי העירייה שלושה הם עובדי העירייה וארבעה הם נציגים מקרב הציבור. מכאן שהעירייה כלל לא מינתה חברי מועצה כנציגים בהנהלת המתנ"ס, ושיעור הנציגים שמינתה מקרב הציבור הוא מעבר לשיעור שרשאי שר הפנים לאשר לפי התקנות.



מתנ"ס גדרה: בהנהלת המתנ"ס מכהנים 15 חברים - ארבעה חברי מועצה, שני עובדי מועצה, שמונה נציגי ציבור ונציג נוסף שהחל את כהונתו בעת ששימש חבר מועצה והוא ממשיך לכהן כחבר הנהלה אף שהסתיימה כהונתו במועצה. הבדיקה העלתה כי ההרכב המכהן בהנהלת המתנ"ס אינו בהתאם להרכב שנקבע בתקנון ולפיו פעל המתנ"ס בטרם סיום ההתקשרות עם החברה למתנ"סים. הוא אף אינו בהתאם להרכב שאושר במועצה ביום 31.10.16 (ארבעה חברי מועצה, חמישה נציגי ציבור וארבעה עובדי מועצה), התואם את התקנון החדש של המתנ"ס, שכאמור טרם אושר בידי משרד הפנים, ולפיו "רוב חברי הוועד המנהל יהיו נציגי הרשות המקומית וימונו על ידי מועצת הרשות המקומית בהתאם לתקנות נציגי העירייה".

עוד נמצא בביקורת כי בהנהלת המתנ"ס מכהן חבר הנהלה אשר היועצת המשפטית של המועצה המקומית גדרה קבעה לגביו כבר בשנת 2017 כי אינו יכול לשמש כדירקטור מאחר ש"אינו עומד בתנאי ההשכלה הקבועים בהנחיות היועמ"ש [היועץ המשפטי לממשלה] - השכלתו כהנדסאי חשמל אינה עונה על דרישות ההשכלה המפורטות בהנחיות היועמ"ש ואף ניסיונו לא מהווה ניסיון בתפקיד ציבורי בכיר כהגדרתו שם".

מתנ"ס יבנאל: בהנהלת המתנ"ס מכהנים 14 חברי הנהלה לפי ההרכב הבא: שישה נציגי הרשות המקומית, שישה נציגי ציבור מטעם הקהילה ושני נציגי החברה למתנ"סים. הבדיקה העלתה כי בקרב ששת נציגי הרשות המקומית בהנהלת המתנ"ס שלושה הם חברי מועצה ושלושה הם נציגי ציבור מטעמה, ואין ייצוג לעובדי המועצה. כבר בשנת 2017 הצביע מבקר הפנים של המועצה בדוח הביקורת שעשה על מתנ"ס יבנאל⁸¹ על הצורך למנות את נציגי הרשות המקומית בהנהלת המתנ"ס בהתאם להוראות התקנות, אולם עד מועד סיום הביקורת לא עשתה כן המועצה.

על הרשויות המקומיות אור עקיבא, גדרה ויבנאל לפעול למינוי נציגיהן בהנהלות המתנ"סים בהתאם להוראות תקנות נציגי העירייה ותקנון המתנ"ס ולקבל את אישורה של ועדת המינויים כנדרש.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים ייפתרו עם הסדרת מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי היא תתאים את מספר נציגיה למספר הקבוע בתקנות תוך מתן ייצוג לעובדי המועצה, ותפעל לקבלת אישור ועדת המינויים במשרד הפנים.

81 דוח מבקר הפנים של המועצה המקומית יבנאל, מרכז קהילתי (מתנ"ס) יבנאל (2018), עמ' 3.



עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי מינוי נציגים להנהלת עמותת המתנ"ס בהרכב שאינו תואם את ההרכב שבתקנות נעשה בתום לב ומחוסר ידיעה.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות בהנהלות המתנ"סים הסוכנותיים

תאגיד עירוני, לפי הגדרתו בתקנות נציגי העירייה, הוא "תאגיד שבו עיריה מחזיקה בחלק מהונו או בחלק מכוח ההצבעה בו או בחלק מהכוח למנות מי מחברי הגוף המנהל של התאגיד...".

כאמור, המתנ"סים הסוכנותיים הם בבעלות הסוכנות היהודית. מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית קובע בין היתר כי מספר חברי הדירקטוריון יהלום את גודל החברה ובכל מקרה לא יעלה על 12 חברים; עד ארבעה דירקטורים בכל חברה יהיו נציגי הסוכנות היהודית; בחברות הפועלות בליווי החברה למתנ"סים, על עד שניים מתוכם תמליץ החברה למתנ"סים⁸²; המלצות בנוגע לזהות עד שמונה מהמועמדים האחרים לכהן כדירקטורים בחברות אלו יימסרו לסוכנות היהודית מראש הרשות המקומית שבה פועלת החברה⁸³, ובין המועמדים שיומלצו על ידי ראש הרשות המקומית לא ייכללו למעלה מארבעה נציגי ממשלה, עובדי רשות מקומית או חברי מועצת הרשות, כאשר השאר יהיו נציגי ציבור; בהרכב ההנהלה יינתן ייצוג הולם לנשים ולעולים חדשים; כל מועמד יהיה חייב למלא שאלון למועמד לכהונת דירקטור ובמסגרתו יחתום על תצהיר היעדר ניגוד עניינים בנוגע לתפקידו כדירקטור בחברה. עוד נקבע כי "מינוי כל דירקטור יובא להחלטת האסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה בהתאם לנהלי הסוכנות היהודית"⁸⁴.

מינוי נציגים שלא בהתאם לתקנות נציגי העירייה

כפועל יוצא ממסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית, לרשות המקומית יש, בעקיפין, השפעה על כוח ההצבעה בהנהלות המתנ"סים הסוכנותיים, שהרי חלק מחברי ההנהלה שעליהם ממליץ ראש הרשות המקומית יהיו מקרב עובדי הרשות המקומית או חברי המועצה, גם אם מינוים בפועל מתקבל ומאושר בהחלטת האסיפה הכללית שחבריה הם נציגי הסוכנות היהודית.

מתנ"סים נוף הגליל וקריית מלאכי: בבדיקה עלה כי בהנהלת מתנ"ס נוף הגליל מכהנים שמונה נציגים מטעם הרשות המקומית - ארבעה חברי מועצה וארבעה נציגי ציבור, ובהנהלת מתנ"ס קריית מלאכי מכהנים שמונה נציגים מטעם הרשות המקומית - שני חברי מועצה ושישה נציגי ציבור. נמצא כי בכל המתנ"סים

82 סעיף 2 למסמך עיקרי ההנחיות.

83 סעיף 3 למסמך עיקרי ההנחיות.

84 סעיף 14 למסמך עיקרי ההנחיות.

הסוכנותיים שנבדקו קיים ייצוג לבני שני המינים ולקבוצות אוכלוסייה מרכזיות המתגוררות בתחום הרשות המקומית. כך למשל במתנ"ס נוף הגליל משולבים עולים חדשים ונציגות של הציבור הערבי; ובמתנ"ס קריית מלאכי קיימת נציגות של הזרם החרדי ושל עולים בני העדה האתיופית.

1. העיריות נוף הגליל וקריית מלאכי לא פנו לוועדת המינויים לבחינה ולאישור של המועמדים המומלצים מטעמן לכהונה כדירקטורים בהנהלת המתנ"סים, וממילא המועמדים מטעמן לא מילאו את השאלון הנדרש בתקנות בליווי תצהיר וחוות הדעת של היועץ המשפטי של העיריות. גם הרכב נציגי העירייה בהנהלת המתנ"ס אינו תואם את ההרכב שנקבע בתקנות, ועובדי עירייה לא מכהנים בהנהלת המתנ"ס.

2. בביקורת נמצא כי נציגי הרשויות המקומיות בהנהלות שני המתנ"סים הסוכנותיים שנבדקו, מתנ"ס נוף הגליל ומתנ"ס קריית מלאכי, מונו בלי שהתקבל אישור מועצת העירייה למינוים:

בעיריית קריית מלאכי העלתה הבדיקה כי רשימת נציגי העירייה בהנהלת המתנ"ס כלל לא הוצגה בפני מועצת העירייה, והם מונו לתפקיד ללא אישור המועצה.

בעיריית נוף הגליל הביא ראש העירייה לידיעת חברי מועצת העיר⁸⁵ בנובמבר 2018 את רשימת הרכב דירקטוריון המתנ"ס שכללה 13 חברים. נמצא כי באפריל 2019 מונו להנהלת המתנ"ס שמונה חברים מהרשימה, וכי שני עובדי העירייה שהופיעו ברשימה שהוצגה בפני מועצת העיר, ובהם גם גזבר העירייה, לא מונו כחברי הנהלה, והלכה למעשה אין כל ייצוג לעובדי העירייה בהנהלת המתנ"ס. עלה כי לא הוצגה למועצה רשימה מעודכנת של חברי הנהלה, והרשימה לא קיבלה את אישורה. עוד לא נמצאו בעירייה מסמכים המספקים את הסיבות לשינויים בהרכב הדירקטורים שהוצג למועצה, בידי מי נעשו ומה היו השיקולים להעדפת נציג אחד על פני השני, לרבות ההחלטה לא למנות עובדי עירייה להנהלת המתנ"ס.

עמדת אגף התאגידים העירוניים במשרד הפנים, כפי שנמסרה לצוות הביקורת, הייתה שרשויות מקומיות הממליצות על מינוי נציגים מטעמן למתנ"סים הסוכנותיים, אף שהם מבין עובדיה ונבחריה, אינן נדרשות לפעול בהתאם להוראות תקנות נציגי העירייה, מאחר שהן אינן הממונות בפועל את הנציגים בהנהלת המתנ"ס הסוכנותיים אלא רק ממליצות על מועמדים מטעמן.

85 בישיבת המועצה ביום 28.11.18.



משרד מבקר המדינה מציין בהקשר זה כי יש להביא בחשבון את העובדה שמדובר בגוף הפועל במימון הרשות המקומית ואשר, לאחר מינוי נציגיה, גם אם נעשה בידי הסוכנות היהודית, הרשות המקומית שותפה בהנהלתו ויש לה, בעקיפין, השפעה על כוח ההצבעה בו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן את אופן מינוים וכהונתם של נציגי העירייה במתנ"סים הסוכנותיים, כך שגם אם הרשות המקומית ממליצה על מועמדים מטעמה - עדיין ייקבעו מועמדים אלו בהתאם לתקנות העיריות, לרבות לעניין הרכבם, הצורך באישור המועצה ובבחינתה ובאישורה של ועדת המינויים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "לאור הממצאים שעלו בדוח מבקר המדינה, משרד הפנים יבחן את סוגיית פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים במקרים בהם אופי הפעולה דומה למקרים שעלו בדוח, כאשר נציגי הרשות מכהנים כחברי הגוף המנהל בתאגיד וממונים כמתואר".

מינוי נציגי ציבור בעלי זיקות פוליטיות להנהלת המתנ"ס הסוכנותי

תקנה 6 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד קובעת כי "מצאה ועדת המינויים כי למועמד לנציג העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני מקרב הציבור יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לראש העיריה או למי מחברי מועצת העיריה, לא תאשר את מועמדותו אלא אם כן מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתו של התאגיד או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת נוסף על תנאי הכשירות הנדרשים לפי תקנות אלה לאותה כהונה".

הבדיקה העלתה כי המועמדים להנהלת המתנ"ס הסוכנותי כנציגי ציבור מטעם ראש הרשות המקומית נדרשים רק למלא שאלון ובו לפרט, בין היתר, פרטים אישיים, השכלה וניסיון עסקי⁸⁶, ולציין אם קיימים יחסי כפיפות ביניהם לדירקטורים אחרים או לעובדי חברה, וכן זיקות לחברה או לעובדיה. אולם, להבדיל מהשאלון המופיע בתקנות ושאותו משרד הפנים דורש למלא במסגרת בדיקת ועדת המינויים, מועמדים לכהונה במתנ"סים הסוכנותיים אינם נדרשים לציין בשאלון מטעם הסוכנות היהודית האם קיימת זיקה פוליטית⁸⁷, בעבר או בהווה, לראש הרשות המקומית או לחבר מחברי מועצת הרשות.

86 סעיף 9 למסמך עיקרי ההנחיות.

87 "זיקה פוליטית", כהגדרתה בתוספת לתקנות, היא "לרבות השתתפות ברשימה מפלגתית לכנסת או לרשות מקומית, השתתפות בבחירות מקדימות, מועצת סניף מפלגה, ועידת מפלגה או מוסד אחר, גם אם לא נבחרת".



בפסק דין בעניין ישראל גת⁸⁸ נקבע כי עצם הוראתו של המחוקק כי "במועצות המנהלים, או בגופים המנהלים כלשונו, יכול שיכהנו, לא רק חברי מועצת העיר, שהם נציגים מובהקים של מפלגות פוליטיות, אלא אף עובדי העיריה ונציגי צבור, שאינם כאלה, ואינם מתויגים ככאלה, מצביעה על כוונתו ורצונו שלא כל המנויים בתאגידים העירוניים יהיו בעלי צביון מפלגתי "קואליציוני" או "אופוזיציוני", ולא כל המנויים ישקפו את הכוחות הפוליטיים או המפלגתיים במועצת העיריה, לפחות בתחום פעילות זה".

כדי שנציגי הציבור מטעם הרשויות המקומיות במתנ"סים ייבחרו לפי מיומנותם, ניסיונם המקצועי וכישוריהם, יש לוודא כי גם במתנ"סים הסוכנותיים תיבדק הזיקה הפוליטית של נציגי הציבור לראש הרשות המקומית או לחברי המועצה בטרם מינוים. לפי התקנות, קיום זיקה פוליטית של נציגי ציבור מטעם הרשות המקומית לראש הרשות או לחברי המועצה מצריך בחינה מיוחדת של מינוים, ומשכך מינוים בלא בחינה כאמור יש בה כדי לפגוע באמון הציבור ובתפקודו המקצועי והיעיל לטובת תושבי הרשות. נמצא כי לדירקטורים שהמליץ עליהם ראש הרשות המקומית לשמש נציגי ציבור בהנהלות המתנ"סים הסוכנותיים יש זיקות פוליטיות לראש העירייה שהגיש את מועמדותם או לחברי המועצה: במתנ"ס נוף הגליל מכהנים דירקטורים אשר התמודדו בבחירות ברשימה עם ראש העירייה, ובמתנ"ס קריית מלאכי מכהנים דירקטורים שלהם זיקות פוליטיות לחברי המועצה. ראוי שעיריות נוף הגליל וקריית מלאכי יבחנו את המשך כהונתם של הדירקטורים שלהם זיקה פוליטית, ואם יש להם כישורים מיוחדים המצדיקים את השארתם בתפקידם בדומה לקבוע בתקנות נציגי העירייה.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי הנציג שהתמודד ברשימה עם ראש העירייה התפטר מהתפקיד, וכי תהליך הקליטה של נציג מחליף יתבצע בהתאם להמלצות דוח הביקורת. עוד מסרה העירייה כי נציגי הציבור הקיימים יתבקשו למלא שאלון ובו לפרט בין היתר פרטים אישיים, השכלה, זיקות לחברה וניסיון עסקי.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה כי היא תתקן את הליקוי ותבחן מחדש את המינויים של חברי הדירקטוריון כדי לפעול כדין ועל פי כללי מנהל תקין.

88 עתמ (ת"א) 2622/05 גת נ' ראש עיריית קרית אונו (פורסם במאגר משפטי, 23.08.06), סעיף 5.



במסגרת ההסדרה הנדרשת למעמדם של המתנ"סים הסוכנותיים ולכללים החלים עליהם, על משרד הפנים לתת את הדעת גם על הצורך להסדיר את אופן מינוי נציגי הציבור מטעם הרשות המקומית בהנהלות המתנ"ס, זאת כדי להבטיח כי אותם נציגים אכן ישקפו את צרכיהם, העדפותיהם והלך הרוח של התושבים שהמתנ"ס משרת אותם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במקרים שבהם הרשות המקומית ממנה נציגים בגוף המנהל של התאגיד הנושא ייבחן במסגרת בחינת סוגיית פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים כאמור לעיל.

הסוכנות היהודית מסרה בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2020 כי היא רואה בעין יפה הסדרת כללים לבחירת נציגי ציבור בדירקטוריונים.

מינוי נציגי ציבור מטעם הקהילה

כפועל יוצא מתפקידם וייעודם של נציגי הציבור, שנועדו לבטא את צרכיהם והעדפותיהם השונים של חברי הקהילה, קיימת חשיבות רבה לכך שבחירתם תביא לידי ביטוי את קולם של התושבים שהם אמורים לייצג.

הליך בחירת נציגי הציבור

הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא קבע הוראות המתוות את הליך בחירתם של נציגי הציבור מטעם הקהילה במתנ"סים, לא להנהלת המתנ"סים המנוהלים בשיתוף החברה למתנ"סים ולא להנהלת המתנ"סים הסוכנותיים שלגביהם נקבע כאמור שראש הרשות ימליץ על זהותם. להלן הפרטים:

מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית: כאמור, במסמך נקבע כי מבין שמונת המועמדים שימליץ עליהם ראש הרשות המקומית, לפחות ארבעה יהיו נציגי ציבור, וכי כל מועמד יהיה חייב למלא שאלון למועמד לכהונת דירקטור ובמסגרתו יחתום על תצהיר היעדר ניגוד עניינים בנוגע לתפקידו כדירקטור בחברה. עוד נקבע כי הנהלת המתנ"סים הסוכנותיים מתמנית באסיפה הכללית של הסוכנות היהודית, והיא למעשה מורכבת ברובה מרשימת המומלצים של ראש הרשות המקומית.



הביקורת העלתה כי אין במסמכי ההקמה של המתנ"סים כמו גם במסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית הוראות המתוות את דרך בחירתם של נציגי הציבור, וכי ראש הרשות המקומית הוא הממליץ הבלעדי על הנציגים האמורים בלי שנדרש לקבלת אישור המועצה ומשרד הפנים להמלצתו.

הוראות התקנון האחיד לגבי בחירת נציגי ציבור: "נציג ציבור", כהגדרתו בתקנון, הוא "אדם מהציבור שהתקבל כחבר עמותה ונבחר להנהלה מקרב תושבי האזור בהם מטפל המרכז הקהילתי (המתנ"ס) ובלבד שאינו חבר מועצת הרשות, אינו דירקטור בחברה ואינו עובד ציבור מטעם הרשות או החברה, שיש לו סמכויות ישירות באזור שבו פועל המתנ"ס". לפי התקנון האחיד הנוהג במתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים⁸⁹, לפחות 40% מחברי ההנהלה יהיו נציגי ציבור אשר ייבחרו לפחות אחת לארבע שנים על ידי כלל חברי העמותה באסיפתם הכללית. עוד נקבע בתקנון האחיד כי על אף האמור, להנהלה הזכות להציע הליך בחירה לנציגי ציבור שיאושר על ידי האסיפה הכללית ולאחר מכן על ידי הרשם⁹⁰.

נמצא כי בשנת 2009 גיבשה החברה למתנ"סים מסמך שכותרתו "הליך בחירות של נציגי ציבור להנהלת מתנ"ס", שנועד להסדיר את בחירת נציגי הציבור ולקבוע הוראות בדבר שיטת הבחירות, הזכות להיבחר ואופן הגשת המועמדות, אופן ההצבעה וכיוצא בזה.

בביקורת לא נמצא כי ברשות החברה למתנ"סים רשימה של מתנ"סים שאימצו את המסמך, ולפי המידע שנמסר לצוות הביקורת מדובר על מתנ"סים אחדים בלבד.

הביקורת העלתה כי אופן בחירת נציגי הציבור בהנהלות המתנ"סים לא הוסדר בידי משרד הפנים, וכי לא נקבע הליך לבחירת נציגי הציבור מקרב תושבי הרשות המקומית. עוד העלתה הביקורת כי מינוי נציגי הציבור בהנהלת המתנ"סים אינו טעון אישור ועדת המינויים, ובמתנ"סים שאינם סוכנותיים המינוי לא נבדק בידי גורם כלשהו. נמצא כי כל המתנ"סים שנבדקו, למעט מתנ"ס כפר תבור, לא קבעו כללים לבחירת נציגי הציבור בהנהלתם. להלן הפרטים:

89 למעט המתנ"סים הסוכנותיים.

90 סעיף 10.4.1 לתקנון האחיד.



מתנ"ס כפר תבור: במסמך שכותרתו "הליך בחירות של נציגי ציבור להנהלת מתנ"ס כפר תבור - מרכז קהילתי כפר תבור (ע"ר)" מינואר 2010 הוסדר הליך בחירתם של נציגי הציבור להנהלת המתנ"ס.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התנהלות מתנ"ס כפר תבור בכל הנוגע לבחירת נציגי הציבור. פרסום קול קורא לכלל תושבי המועצה וקיום בחירות אישיות וחשאיות בידי הנהלת המתנ"ס הם אמצעים חשובים שיש בהם כדי לעודד מעורבות של הקהילה ולשמור על המטרות שלשמן הוקם המתנ"ס מלכתחילה.

הבדיקה העלתה כי במתנ"ס אור עקיבא, במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס יבנאל לא נקבע נוהל לבחירת נציגי ציבור, וכי מינוי נציגי הציבור מתבצע בלי שנעשה פרסום ציבורי בדבר הבחירות ובלי שניתנה לחברי הקהילה הזדמנות להגיש מועמדות לכהונה.

לצורך הגברת מעורבות הקהילה ושילובה בהנהלת המתנ"ס, כעולה ממטרתו של המתנ"ס, מוצע כי עיריית אור עקיבא והמועצות המקומיות גדרה ויבנאל יפעלו להסדיר את הליך בחירת נציגי הציבור ואת פרסומו ברבים, ולאפשר לחברי הקהילה הזדמנות להגיש מועמדות לכהונה במתנ"ס.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי בנושא הליך בחירת נציגי הציבור הוא מקבל את הערות הביקורת.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי היא תסדיר את בחירתם של נציגי הציבור להנהלת המתנ"ס ותיתן אפשרות לכלל הציבור להגיש מועמדות לתפקיד זה.

כהונת נציגי הציבור

כאמור, לפי התקנון האחיד בחירות לנציגי ציבור יתקיימו אחת לארבע שנים. הביקורת העלתה כי נציגי הציבור במתנ"סים מכהנים ארבע שנים ומעלה בלי שנבחרו כנדרש וכי אין הם עונים להגדרת "נציג ציבור" כפי שהיא עולה מהתקנון האחיד. להלן הפרטים:

מתנ"ס כפר תבור: בביקורת עלה כי הבחירות האחרונות לנציגי הציבור במתנ"ס התקיימו בפברואר 2014, ומכאן שבמועד הביקורת כיהנו נציגי הציבור חמש שנים ומעלה.

מתנ"ס אור עקיבא: בביקורת נמצא כי כל נציגי הציבור (שמונה מתוך 15 חברי



הנהלה) מכהנים בתפקידם חמש שנים ומעלה, ויש מהם המכהנים שמונה ועשר שנים ברציפות. עוד נמצא כי אחת מנציגי הציבור בהנהלת המתנ"ס מתגוררת בחדרה, ומשכך אין היא עונה להגדרת "נציג ציבור" הקבועה בתקנון המתנ"ס, ולא יכולה לשמש ככזאת.

מתנ"ס גדרה: בביקורת עלה כי הבחירות לנציגי הציבור באסיפה הכללית של המתנ"ס התקיימו בפעם האחרונה בדצמבר 2014, ומשכך במועד הביקורת כיהנו נציגי הציבור בתפקידם כחמש שנים.

עוד נמצא בביקורת כי בהנהלת המתנ"ס מכהנת נציגת ציבור שנבחרה בשנת 2014 ומשמשת מנהלת אגף החינוך במועצה המקומית גדרה. מכאן שאין היא יכולה לשמש עוד כנציגה מטעם הציבור.

על עיריית אור עקיבא, על המועצות המקומיות גדרה וכפר תבור ועל המתנ"סים שבתחומן לפעול בהתאם להוראות התקנון האחיד ולהגביל את משך כהונת נציגי הציבור לתקופה שנקבעה בתקנון.

כאמור, המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים ייפתרו עם הסדרת מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני.

על עיריית אור עקיבא, על המועצה המקומית גדרה ועל המתנ"סים שבתחומן לוודא כי נציגי הציבור מטעם הקהילה במתנ"ס עונים להגדרת "נציג ציבור", לרבות היותם תושבי הקהילה שלה המתנ"ס נותן שירות ואינם עובדי הרשות המקומית.

מאחר שעידוד מעורבות הקהילה בהנהלת המתנ"סים היא אבן יסוד לפעולתם, מוצע כי החברה למתנ"סים תפעל מול המתנ"סים שהיא שותפה בהנהלתם כדי שאלו יאמצו נוהל בחירת נציגי ציבור סדור ושקוף, ובו הוראות ברורות בדבר דרכי הבחירה שלהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא תפעל לקיים דיון בהנהלות המרכזים הקהילתיים בנושא הליכי בחירת נציגי הציבור.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו קובע הוראות בנוגע לאופן בחירת נציגים בגוף המנהל שאינם ממונים על ידי הרשות המקומית. נציגים מקרב הציבור הממונים על ידי הרשות המקומית כנציגיה, ממונים לפי תקנות נציגי העירייה, וכי "אין מקום שהמשרד יתערב במינוי נציגים על ידי גורמים אחרים".



לאור חשיבות הנושא מוצע כי משרד הפנים, כגורם המאסדר של התאגידים העירוניים, יבחן את הדרכים להסדרת הליכי הבחירה והמינוי של נציגי ציבור מטעם הקהילה ואת פעולתם כחברי ההנהלה במתנ"סים.

היעדרות חברי הנהלת המתנ"ס מדיונים

הנהלת המתנ"ס היא האורגן המנהל את ענייני המתנ"ס, מאשר את תוכנית הפעולה שלו ואת תקציבו ומפקח על ניהול המתנ"ס בידי בעלי התפקידים⁹¹. השתתפות סדירה של חברי הנהלת המתנ"ס בישיבות ההנהלה חיונית לניהול תקין של המתנ"ס, והיעדרותם עלולה לפגוע באופן שבו מיוצגים האינטרסים של הרשות המקומית או של התושבים.

תקנות נציגי העירייה קובעות כי "נציג עירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני יחדל לכהן בהתקיים אחת מאלה: ... (5) נעדר מארבע ישיבות רצופות של הגוף המנהל של התאגיד או משש ישיבות בתוך שנה, זולת אם המועצה קבעה שהיתה סיבה מוצדקת להיעדרות, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה"⁹².

גם בתקנוניהם של המתנ"סים שנבדקו נקבעו הוראות בדבר השתתפות חברי ההנהלה בישיבות: התקנון האחיד קובע את הנסיבות שבהן חברותו של חבר בהנהלת המתנ"ס פוקעת. בין היתר נקבע כי "חבר הנהלה שנעדר שלוש ישיבות רצופות מישיבות ההנהלה שקיבל עליהן הודעה מראש, ללא סיבה מוצדקת, רשאית ההנהלה לשלוח לו התרעה. אם לא הופיע, למרות ההתרעה, רשאית האסיפה הכללית לפעול להחלפתו". לגבי המתנ"סים הסוכנותיים, מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית קובע כי "כל דירקטור ישתתף באופן סדיר בישיבות הדירקטוריון של החברה וועדותיו ובכל מקרה עליו להשתתף בלפחות 60% מישיבות הדירקטוריון בשנת כהונה".

בבדיקה של השתתפות חברי ההנהלה בדיוני ההנהלה בשנים 2016 עד מועד סיום הביקורת נמצא כי במתנ"ס אור עקיבא, במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס קריית מלאכי חברי הנהלת המתנ"ס נעדרו מישיבות הנהלה רבות, בניגוד לתקנות, לתקנוני המתנ"ס או למסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית, לפי העניין. עוד נמצא כי הרשות המקומית אינה עוקבת אחר השתתפותם של נציגיה בישיבות ההנהלה ואינה מפעילה את סמכותה בתקנות לסיום כהונתו של נציג הנעדר מהן. להלן הפרטים:

91 סעיף 10 לתקנון האחיד.

92 סעיף 8 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד.



מתנ"ס קריית מלאכי: בביקורת עלה כי בשנת 2017 מתוך שמונת נציגי העירייה ארבעה השתתפו בפחות מ-60% משיבות הנהלה בניגוד למסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית. עוד העלתה הבדיקה כי בפברואר 2018 הודיע חבר הנהלה מטעם העירייה על פרישתו מהנהלת המתנ"ס, אולם עד מועד סיום הביקורת לא פעלה העירייה למינוי חבר הנהלה חדש במקומו.

מומלץ כי עיריית קריית מלאכי תוודא כי ימונה חבר הנהלה חדש במקום נציג העירייה שפרש.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה כי בתקופה הקרובה ימונה חבר הנהלה חדש במקום נציג העירייה שפרש.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו כי הנהלת המתנ"ס לקחה לתשומת ליבה את נוכחות החברים בשיבות ובדיוני הנהלה.

מתנ"ס אור עקיבא: בביקורת עלה כי שישה מתוך 15 חברי הנהלה נעדרו ביותר ממחצית השיבות שהתקיימו במהלך כהונתם⁹³.

מתנ"ס גדרה: בביקורת עלה כי מתוך שמונה ישיבות שהתקיימו בשנים 2016 - 2019 שתי חברות הנהלה השתתפו רק בישיבה אחת, וכי חברת הנהלה נוספת לא נכחה בלפחות ארבעה דיונים. בשאר הדיונים לא צוין אם נכחה בהם.

מוצע כי הרשויות המקומיות והמתנ"סים שבתחומן ינהלו מעקב אחר השתתפות חברי הנהלת המתנ"ס בשיבות הנהלה ויוודאו כי הם משתתפים בהן דרך קבע.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי הוא הכין רשימת נוכחות של חברי הנהלה ואף הוציא לחברי הנהלה מכתבי על התרעה לפני גריעה.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי מינוי חברי הנהלה החדשים יבוצע מיד לאחר השלמת תהליך הפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני כאמור, ואז המתמנים יהיו כאלה שביכולתם ובכוונתם לתרום את הזמן ואת הקשב הדרושים למילוי תפקידם החשוב. עוד מסרו כי יפעלו בהתאם להצעה המופיעה בדוח.

עוד נמצאו מקרים שבהם נציג החברה למתנ"סים לא עמד בדרישות תקנוני המתנ"סים בנוגע לחובת ההשתתפות בשיבות הנהלה, כך במתנ"ס יבנאל ובמתנ"ס כפר תבור.

93 מונו במועדים שונים בשנים 2016 עד 2018.



משרד מבקר המדינה מעיר לחברה למתנ"סים כי עליה לעקוב אחר השתתפות נציגיה בישיבות הנהלת המתנ"סים ולוודא כי ישתתפו בהן באופן סדיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מקבלת את הערת הביקורת וכי היא תקיים מעקב בדבר נוכחות נציגיה בישיבות הנהלות המרכזים הקהילתיים.

התקשרויות הרשויות המקומיות עם המתנ"סים שבתחומן

בהתאם לכללי המנהל התקין על הרשות המקומית להסדיר בהסכם כתוב כל התקשרות עם תאגידים עירוניים ובכלל זה גם עם המתנ"סים הפועלים בתחומה. על ההסכם לכלול בין היתר את תנאי ההתקשרות, את השירותים שלהם מחויב כל אחד מהצדדים, את היקף התשלום עבור השירותים שיסופקו וכיוצא בזה⁹⁴.

הבדיקה העלתה ליקויים בהתקשרויות של חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו עם המתנ"סים שבתחומן ובכלל זה: חלקן לא חתמו על הסכמים עם המתנ"סים להסדרת פעילותם; חלקן ערכו הסדרים חוזיים חלקיים בלבד; ובחלקן הוראות החוזים שנחתמו עם המתנ"ס אינן נאכפות. להלן הפרטים:

עיריות אור עקיבא ונוף הגליל: נמצא כי עיריות אור עקיבא ונוף הגליל לא חתמו על הסכמי התקשרות עם המתנ"סים שבתחומן וכפועל יוצא לא הסדירו בחוזה את תנאי ההתקשרות בינן ובין המתנ"ס⁹⁵. עוד נמצא כי אף שמתנ"ס נוף הגליל פועל בשיתוף החברה למתנ"סים, לא נחתם חוזה להסדרת הפעילות ושיתוף הפעולה ביניהם.

על עיריות אור עקיבא ונוף הגליל ועל המתנ"סים שבתחומן להסדיר בכתב את ההתקשרות ביניהם. על מתנ"ס נוף הגליל להסדיר בכתב גם את ההתקשרות עם החברה למתנ"סים.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי הסכם ההתקשרות בין העירייה והמתנ"ס נמצא בהכנה, וההערכה היא כי תוך חודשיים יחתם ההסכם החדש.

94 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (2005), "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 45; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (2014), "הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4-10", עמ' 160.

95 בעיריית נוף הגליל נחתמו הסכמי הקצאה בין העירייה לבין המתנ"ס בנוגע למבנים שהועמדו לרשותו אשר פג תוקפם ביום 31.8.18. מהעירייה נמסר לצוות הביקורת כי הם בעיצומו של תהליך חידוש הסכמי ההקצאה.



עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי הוכן חוזה מסגרת לצורך התקשרות עם עמותה עירונית אחרת, והעירייה מתכוונת, על בסיס חוזה מסגרת זה, לכרות חוזה מסגרת דומה עם המתנ"ס.

המועצה המקומית יבנאל: בתקנון המתנ"ס, שהוא התקנון האחד, נקבע כי "העמותה [המתנ"ס] תהיה צד לחוזה שיחתם בין הרשות לחברה ושמטרתו להבטיח פעולותיה על פי מטרותיה". הסכם זה, שכאמור הוגדר כ"הסכם המשולש", הוא הסכם מסגרת אחיד המפורטים בו בין היתר פעילות המתנ"ס וסדרי העבודה בין הרשות המקומית, החברה למתנ"סים והמתנ"ס.

בביקורת נמצא כי המועצה, החברה למתנ"סים והמתנ"ס לא חתמו על ההסכם המשולש כנדרש בתקנון המתנ"ס. עוד העלתה הבדיקה כי בין המועצה למתנ"ס נחתמו הסכמים נקודתיים לביצוע "פעולות בתחומה", כגון הפעלות בחופשות ופעילויות תרבות.

נמצא כי רק הסכם אחד מתוך 14 ההסכמים שנבדקו נשא תאריך. עוד נמצא כי לכל ההסכמים נוסח אחד, שאינו כולל התייחסות לנושאים מהותיים רבים, ובכלל זה אחריות וביטוח, התחייבויות מפורטות של המתנ"ס, חובת דיווח למועצה ועוד.

על המועצה המקומית יבנאל, החברה למתנ"סים ומתנ"ס יבנאל לחתום על הסכם משותף כפי שנקבע בתקנון המתנ"ס. עוד על המועצה והמתנ"ס לוודא כי ההסכמים הנקודתיים שהיא חותמת עם המתנ"ס, להסדרת פעילויות מיוחדות, כוללים פרטים מהותיים, לרבות התאריך שבו נחתמו.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי ההסכם בין המועצה המקומית לחברה למתנ"סים ולמתנ"ס הוכן "וייחתם".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי נכון לחודש פברואר 2020 מרבית המרכזים הקהילתיים חתומים על הסכם משולש והחברה ממשיכה במהלך להחתמת כל המרכזים הקהילתיים.

המועצה המקומית גדרה: המועצה המקומית גדרה חתמה לראשונה על חוזה עם המתנ"ס ב-25.2.19 במהלך הביקורת⁹⁶. בביקורת נמצא כי אף שנקבעו הסדרים מלאים ומפורטים בחוזה, המועצה המקומית אינה עומדת על קיומם. להלן הפרטים:

96 במסגרת שלב איסוף המידע ולאחר שנמסר למועצה המקומית על היעדר חוזה בינה ובין המתנ"ס.



1. תשלומי מים וחשמל: בחוזה נקבע כי המתנ"ס יישא בעלויות היחסיות של חשמל ומים עבור השימוש במתקנים, אך נמצא כי המועצה ממשיכה לשאת בהוצאות החשמל והמים של חלק מהמבנים שהעמידה לרשות המתנ"ס⁹⁷.
 2. טופס קיום ביטוחים: לפי הסכם ההתקשרות, המתנ"ס יישא בביטוחים כלפי צד שלישי ובחבות מעבידים, והוא מתחייב להמציא טופס אישור קיום ביטוחים⁹⁸ לידי המועצה לפני מועד תחילת מתן השירותים בהתאם לטופס שצורף כנספח להסכם. עוד צוין בהסכם ההתקשרות כי מדובר בתנאי יסודי, וכי אם לא ימציא המתנ"ס את האישור, לא יוכל להתחיל במתן השירותים המפורטים בהסכם.
- בביקורת נמצא כי חרף הקבוע בהסכם ההתקשרות, המועצה לא עמדה על הדרישה כי המתנ"ס ימציא לה טופס אישור קיום ביטוחים, וכי רק בעקבות הביקורת, ביום 18.8.19, הומצא למועצה מסמך כאמור.

על המועצה המקומית גדרה לעמוד על מילוי הדרישות הקבועות בהסכם ההתקשרות ולוודא כי המתנ"ס ימציא לידיה טופס קיום ביטוחים מדי שנה בשנה, שאם לא כן היא חושפת את עצמה למצב שבו פעילות המתנ"ס והמתקנים שהועמדו לרשותו לא יהיו מבוטחים.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הם מקבלים את הערות הביקורת. עוד מסרו המועצה והמתנ"ס בתשובותיהם כי בנוגע לתשלומי החשמל והמים של חלק מהמתקנים שבשימוש המתנ"ס, בכוונתם לקיים התחשבנות כוללת מול המתנ"ס, ואם בעקבות ההתחשבנות תתגלה יתרת חוב לצד זה או אחר, המגיע מצד אחד למשנהו, הוא ישולם במלואו. באשר לטופס קיום הביטוחים, הליקוי תוקן כבר במהלך הביקורת.

3. העברת מתקן של המועצה לצד ג': נספח ב' להסכם מפרט את המבנים ואת המתקנים שהועברו מהמועצה המקומית למתנ"ס לצורך מתן השירותים הקהילתיים וקיום פעולות המתנ"ס. לפי הסכם ההתקשרות אין המתנ"ס רשאי להסב או להעביר את ההסכם, כולו או חלקו, אלא לאחר שקיבל את אישור המועצה מראש ובכתב.

בביקורת עלה כי ב-27.8.17 התקשר המתנ"ס, בניגוד להוראות החוזה, עם צד ג' בהסכם לקבלת שירותי ההפעלה של מרכז הטניס של המועצה. לפי ההסכם,

97 ראו הרחבה בהמשך בתת פרק "העברת תמיכה בשווה כסף למתנ"ס".

98 "טופס אישור קיום ביטוח" - טופס שהחברה המבטחת חתומה עליו ומפורטים בו הנושאים שאותם ביטחה לרבות שם הגוף שהוא מועבר אליו. על פי הנחיות הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, עם העברת הטופס למועצה לבקשת מי שרכש את הביטוח, במקרה זה המתנ"ס, חברת הביטוח מחויבת להודיע מיד למועצה על כל מקרה שבו מבוצע שינוי בפוליסה אשר בנוגע אליה הונפק טופס האישור.



צד ג' ישלם למתנ"ס 10,500 ש"ח מדי חודש תמורת הרשות לתת שירותי הדרכה במרכז הטניס ולהפעיל חוגי טניס לילדים, לנוער ולמבוגרים. למעשה, המתנ"ס העביר את השליטה על הפעלת מגרש הטניס לצד ג'.

נמצא כי המתנ"ס אינו מנהל מעקב אחר הפעילות המתקיימת במרכז הטניס והיקפה, לרבות מספר המשתתפים בחוגים שמפעיל הגורם הפרטי ועלותם. עוד נמצא כי ההרשמה לחוג נעשית ישירות מול צד ג' ולא דרך המתנ"ס.

לא זו אף זו, נמצא כי המתנ"ס העביר לאותו צד ג' גם את האחריות לתיאום השימוש במגרש הטניס בסופי שבוע ובחופשות, וכי תושבי המועצה המקומית המעוניינים להשתמש במגרש הטניס נדרשים להזמין ממנו את השימוש במגרש.

על המועצה המקומית גדרה לאכוף את הוראות ההסכם בינה לבין המתנ"ס ולדרוש מהמתנ"ס לפנות אליה לפני ההתקשרות עם גורם פרטי כדי שתבחן אותה ותגבש עמדתה בנושא.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי ההתקשרות עם השוכר עומדת להסתיים והמתנ"ס מקדם בימים אלה מכרז חדש להפעלת מרכז הטניס. עוד מסרו המועצה והמתנ"ס בתשובותיהם כי המתנ"ס פועל ויפעל, בכל הקשור למכרז החדש, בהתאמה מלאה להערת הביקורת.

עיריית קריית מלאכי: מתנ"ס קריית מלאכי הוא מתנ"ס סוכנותי הפועל ללא נציגות החברה למתנ"סים כאמור לעיל. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבע כי העירייה רשאית להתקשר בפטור ממכרז ל"חוזת להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחידי בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לענין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ".

נמצא כי בניגוד לתקנות המכרזים התקשרה עיריית קריית מלאכי עם המתנ"ס שבתחומה ללא מכרז והסתמכה על הפטור המוענק להתקשרות עם "ספק יחיד", זאת אף שמתנ"ס קריית מלאכי אינו עומד בדרישות החקיקה לכך. להלן הפרטים:

באוקטובר 2013 נמסרה לעירייה חוות דעת משפטית בנושא התקשרות עם המתנ"ס ובה צוין כי על העירייה לערוך הסכם מסגרת בינה לבין המתנ"ס, ולפיו המתנ"ס הינו "ספק יחיד" של הרשות המקומית לקידום הפעילויות החברתיות של תושבי העיר, "כל זאת בכפוף לכך שקיימת חוות דעת של גורם מקצועי כי המתנ"ס הינו הספק היחידי אשר יכול ליתן שירותים לרשות המקומית או לחילופין כי המקום היחידי שניתן לבצע את הפעילות הינה במסגרת מבנה המתנ"ס - דהיינו ניצול למעשה של כספי המגבית". עוד צוין בחוות הדעת כי "בכל מקרה אחר בו המתנ"ס אינו ספק יחיד ו/או אינו עומד



בתנאים האמורים יש לבצע התקשרות בהתאם לנהלים הרגילים" [עריכת מכרז].

בהמשך לחוות הדעת, בנובמבר 2013 חתמה העירייה על חוזה עם המתנ"ס שבו נקבע כי "המתנ"ס מצהיר כי במהלך השנים צבר מומחיות וניסיון ייחודי בביצוע פעולות רווחה, תרבות וקהילה לתושבי העיר קריית מלאכי וכי הוא מצהיר כי נכון לחתימת הסכם זה הינו ספק יחידי בעיר לצורך ביצוע פעולות בתחום חינוך, תרבות, רווחה וקהילה".

מן האמור עולה כי העירייה התקשרה עם המתנ"ס בפטור ממכרז על בסיס הצהרתו כי הוא "ספק יחיד בעיר". על העירייה להסדיר את התקשרותה על פי תקנות המכרזים, וזאת על בסיס חוות דעת מומחה שיקבע בכתב כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ, כנדרש.

תקצוב המתנ"סים על ידי הרשויות המקומיות

המתנ"ס משמש מעין זרוע ביצועית של הרשות המקומית בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי, כמפורט לעיל. משכך, וכדי לאפשר למתנ"ס להשיג את המטרות שלשמן הוקם, הרשויות המקומיות מעבירות אליו כספים בהיקף נכבד מדי שנה בשנה⁹⁹. הרשויות המקומיות יכולות לסייע לתאגידים בשלוש דרכים: (א) הקצבה - השתתפות מחייבת על פי דין או חוזה של רשות מקומית בתקציבם של התאגידים; (ב) תמיכה - השתתפות של הרשות המקומית במימון פעולות התאגידים הפועלים בתחומה, שהרשות רשאית אך אינה חייבת בהם, ובתנאי שאין בהשתתפות זו משום מימון קניית שירות ישיר של הרשות המקומית מהתאגיד; (ג) העברה - העברת תשלום מגורם חיצוני באמצעות הרשות המקומית לתאגיד. מאחר שהרשות פועלת כמתווך, חלה עליה מחויבות מינהלית לבדיקת כשרות ההעברה¹⁰⁰.

בדוח מבקר המדינה משנת 2005 נקבע כי: "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 [בשליטת הרשות המקומית], 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".

המתנ"סים שנבדקו בביקורת הם תאגידים עירוניים שאינם בשליטה, ועל כן על העברת הכספים בין הרשות המקומית לבין תאגיד עירוני שאינו בשליטתה להיעשות

99 לעניין היקף הסכומים ראו פירוט בפרק "המתנ"סים שנבדקו - נתונים כספיים".

100 "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת תמיכות", משרד הפנים (מפעם), ספטמבר 2013.



ככלל באמצעות נוהל התמיכות¹⁰¹. נוהל התמיכות¹⁰² נועד לוודא כי חלוקת משאבי הרשות המקומית נעשית בהליך מסודר ושקוף, באופן המונע הקצאה לא שוויונית של משאבי הרשות ותוך שמירה על טוהר המידות וללא משוא פנים ושחיתות.

אסדרת העברת כספים למתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים

כדי להסדיר את ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם תאגיד עירוני שאינו בשליטה, ולאחר דוח מבקר המדינה משנת 2005, פעל משרד הפנים להסדרת החקיקה כך שתתאפשר הקצאת כספים בתקציב הרשות המקומית למתנ"סים בשיתוף החברה. בשנים 2007 - 2009 פורסמו כמה חוזרי מנכ"ל בנושא "הקצאת כספים מטעם רשות מקומית למתנ"סים המופעלים על ידי מנהל - עובד החברה למתנ"סים", ולפיהם "מתבצעת עבודת מטה במשרד הפנים בתיאום עם משרד המשפטים לבחינת מעמדם של המתנ"סים. זאת לאור נהלי התמיכות של הרשות המקומית במוסדות ציבור, ולאור דוח מבקר המדינה לשנת 2005 על הרשויות המקומיות...¹⁰³; ועד שיסוכמו הכללים להקצאת כספים מטעם רשות מקומית למתנ"סים המופעלים על ידי מנהל-עובד חברת המתנ"סים... יימשכו ההסדרים שנהגו בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל 1/2008"¹⁰⁴.

בשנת 2011 נקבע הסדר מיוחד בחקיקה: בתקנות המכרזים נקבעו שישה מבחנים למתן פטור מיוחד להתקשרות בין רשות מקומית לתאגיד עירוני שאינו בשליטה מהסוג האמור כדלקמן:

3" ...העיריה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: ...

(14) התקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח, לרכישת שירותים או לביצוע עבודה לצורך ביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה של העירייה, ובלבד שהעירייה מחזיקה 40% לפחות מהונו של התאגיד האמור או מכוח ההצבעה בו או בכוח למנות 40% לפחות מחברי הגוף המנהל שלו, וכן התקיימו תנאים אלה:

(א) התאגיד תורם ממקורותיו מחצית לפחות מעלות ביצוע המיזם;

101 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, אפריל 2011.

102 כאמור בספטמבר 2006 פרסם מנכ"ל משרד הפנים "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות". תכלית הנוהל להסדיר מתן תמיכות במישרין או בעקיפין מרשויות מקומיות למוסדות ציבור הפועלים בתחומן המוניציפלי בנושאים כגון חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות וספורט, ובלבד שפעילותו של המוסד הציבורי הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית.

103 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2007.

104 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, ינואר 2009.



(ב) עשרים אחוזים לפחות מתרומת התאגיד לעלות ביצוע המיזם הם ממקורות שאינם מתקציב המדינה;

...

(ה) שר הפנים אישר לעירייה לייסד את התאגיד בהתאם לאמור בצו העיריות (הקמת תאגידיים), התש"ם-1980; "...

כפעולה משלימה וכדי להסדיר את מעמדם של המתנ"סים שהוקמו ללא אישור תקף של שר הפנים לייסודם, הוחלט כי אישור שר הפנים בדבר ייסוד התאגיד, הנדרש לפי תקנה 3(14) (ה), יינתן למתנ"סים שיחתמו על התקנון האחיד. כפועל יוצא, מתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים וחתמו על התקנון האחיד יכולים לבוא בגדר הפטור, ואם עמדו בשאר התנאים המנויים בסעיף, אפשר להעביר אליהם תקציבים שלא באמצעות נוהל התמיכות.

לדעת משרד מבקר המדינה האמור לעיל אינו פותר באופן מלא את הבעייתיות של העברת כספים למתנ"ס בשיתוף החברה למתנ"סים שלא בדרך של נוהל התמיכות.

כך למשל, התנאי שמופיע לעיל, היוצר קשר בין העברת תקציבי הרשות המקומית ובין יכולתו של המרכז הקהילתי לגייס כספים לקיום הפעילות, עלול להוביל למצב שבו מתנ"סים הפועלים ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך, שבהם שיעור ההשתתפות של הקהילה במימון הפעילות נמוך, לא יעמדו בתנאי זה.

בביקורת עלה כי אף שמיזם אמור להיות פעילות מסוימת המוגדרת בזמן ובתכנים (ברור לכל על מה משלמים ומה מקבלים), הרשויות המקומיות בהסכמת משרד הפנים, בחרו לראות במתנ"ס בכללותו מיזם. כך יוצא שכל הרשויות המקומיות שנבדקו תקצבו את המתנ"סים שבתחומן כאילו מדובר במיזם.

אימוץ פרשנות כאילו המתנ"ס כולו הוא מיזם עלול לגרום לכך שהרשות המקומית תעביר תקציבים למתנ"ס מבלי שיתבצע פיקוח על כל אחת מהפעילויות המתקצבות, למרות שלא מדובר בתאגיד עירוני בשליטה מלאה.

מנגד, פרשנות ולפיה כל פעילות שהמתנ"ס מקיים בנפרד היא בגדר מיזם ומשכך על המתנ"ס לתרום לפחות מחצית ממקורות מימונה בעצמו, חותרת תחת היסודות העומדים בבסיס הקמתו של המתנ"ס כמרכז קהילתי. זאת מאחר שמעצם מהותו נועד המתנ"ס לקיים גם פעילויות שהן גירעוניות מטבען הנמצאות בליבת עיסוקו בלי לגבות עבורן תשלום מהקהילה או בתשלום סמלי בלבד, לדוגמה: אירועי תרבות ופסטיבלים מקומיים, אירועי מורשת, ניהול ספריות, פעילות לגיל הזהב, פעילויות לאוכלוסיות חריגות וכו'. חיוב המתנ"ס לתרום ממקורותיו לפחות מחצית מעלות ביצוע הפעילות יכול להוביל לכך שתכנים ערכיים המהווים נכס לקהילה לא יסופקו לה או יסופקו רק לקהילות ממעמד חברתי-כלכלי גבוה היכולות לשאת בעלותם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מסכימה עם עמדת הביקורת בנוגע לקשיים שמעוררת דרישות תקנה 3(14) לתקנות העיריות (מכרזים). עוד מסרה החברה בתשובתה כי המענה שניתן בתקנות חסר מאוד וכן הקשיים בהתקשרות רשויות עם מרכזים קהילתיים נובעים אכן בעיקר מהדרישה המחייבת, שהמרכז הקהילתי יתרום מחצית מתקציב המיזם. דרישה זו מקשה דווקא על מרכזים קהילתיים בפריפריה החברתית והגיאוגרפית, המשרתים תושבים שידם אינה משגת.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי את תקנה 3(14) לתקנות העיריות (מכרזים) קבע שר הפנים לאחר עבודת מטה ארוכה שנערכה במשרד הפנים. התנאים הקבועים בה מאזנים בין האינטרסים השונים הנוגעים לאופיים המיוחד של תאגידים הפועלים למטרות חינוך, תרבות, רווחה או ספורט ובין עקרונות דיני המכרזים הציבוריים. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי הדרישה לכך שהתאגיד יתרום ממקורותיו מחצית לפחות מעלות ביצוע המיזם נועדה לתת ביטוי לאופיו הייחודי כתאגיד שמחד אינו תאגיד עירוני ומאידך העירייה מחזיקה חלק מאמצעי השליטה בו. התנאים שנקבעו בתקנה נועדו לתת מענה לאותם מקרים שמצד אחד אינם מצדיקים פעולה באמצעות תאגיד עירוני בשליטת הרשות המקומית, אותו הרשות רשאית לתקצב



באופן ישיר ללא תלות בהכנסות ממקורות עצמיים לרבות פעילויות גירעוניות מטבען כמתואר בדוח, ומצד שני אינם מחייבים התקשרות באמצעות מרכז פומבי לנוכח מעמדו ומאפייניו של התאגיד. במקרים מסוימים, כמתואר בדוח, פעולה לפי תקנה 3(14) אינה מביאה לתוצאה המיטבית, אולם במקרים כאלה המסקנה היא אינה בהכרח שינוי חקיקה והתאמת התקנות למקרה ספציפי, אלא שינוי בדרך פעולתה של הרשות המקומית לדרך אחרת בהתאם להוראות הדין.

לאור האמור לעיל מוצע כי משרד הפנים יבחן את הסוגיה בשיתוף החברה למתנ"סים.

אסדרת העברת כספים למתנ"סים הסוכנותיים

בטרם הקימה הסוכנות היהודית את המבנים המשמשים כיום אכסניה למתנ"סים ברשויות המקומיות, וכתנאי להקמתם, נקשרו הרשויות המקומיות עימה בהסכמים שקישרו בין קבלת מימון הסוכנות להקמת מבנה המתנ"ס ובין העברת כספים שתבצע הרשות למימון כלל העשייה שבו. הפעלת המתנ"ס, הפעילות שבו וכלל סמכויות הניהול שלו נמסרו להנהלת המתנ"סים הסוכנותיים.

כך למשל, ביולי 1974 נחתם הסכם בין הסוכנות היהודית לבין עיריית קריית מלאכי (המועצה המקומית קריית מלאכי דאז) שבו התחייבה הסוכנות להקים את מבנה המתנ"ס, והעירייה התחייבה לממן את הפעלת המתנ"ס. הסכם דומה נחתם במרץ 1972 בין הסוכנות היהודית ובין עיריית נוף הגליל (המועצה המקומית נצרת עלית דאז) בנוגע להקמת מבנה מתנ"ס נוף הגליל.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2010¹⁰⁵ בנושא "התקשרות רשויות מקומיות עם חברות קרן החינוך של הסוכנות" (להלן - חוזר מנכ"ל 2010) צוין כי הרשויות המקומיות פועלות זה שנים רבות בשיתוף פעולה עם חברות קרן החינוך של הסוכנות היהודית בהפעלת מוסדות תרבות, חינוך, רווחה, ספורט או קהילה ברשויות המקומיות, ובמסגרת שיתוף פעולה זה מעבירות כספים לחברות הסוכנותיות. בחוזר המנכ"ל 2010 נקבע כי "...אין רשות מקומית רשאית להמשיך ולתקצב, במסגרת תקציבה השנתית, את החברות הסוכנותיות הפועלות בתחומה", ובסעיף 6 נקבע כי הרשויות המקומיות רשאיות להמשיך לפעול על פי ההסכמים שביניהן לבין הסוכנות היהודית ו/או החברות הסוכנותיות "ככל שאין בהם סתירה, כמובן, לאמור לעיל". עוד נקבע בחוזר המנכ"ל 2010 כי רשות מקומית רשאית להתקשר בחוזה עם חברה סוכנותית בפטור ממכרז בהתאם לאמור בתקנה 3(11) לתקנות המכרזים.

105 חוזר מס' 1/2010, מאוגוסט 2010.



תקנה 3(11) לתקנות המכרזים מאפשרת פטור להתקשרות עם חברה סוכנותית רק אם החוזה עימה נועד "לאפשר ניצול כספי מגבית למען שיקום שכונות מצוקה או למען קידום חברתי של תושבי העיר".

חוזר המנכ"ל 2010 קובע מפורשות כאמור כי גם אם קיימים הסכמים בין הרשויות המקומיות לחברות הסוכנותיות, אין הרשויות המקומיות רשאיות לתקצב את החברות הסוכנותיות מתקציבן השנתי. ביכולתן לתקצב את פעילות החברות הסוכנותיות רק באמצעות נוהל התמיכות או באמצעות הפטור הקבוע בתקנה 3(11). תקנה 3(11) מאפשרת פטור מההתקשרות רק אם הוא לצורך "ניצול כספי מגבית", ללא מענה לשאלה מה הוא אותו "ניצול כספי מגבית" שאליו מתייחסת התקנה.

הבדיקה העלתה כי העברה של כספי הרשות המקומית למתנ"סים הסוכנותיים שנבדקו מתבצעת באמצעות התקשרות עימם בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 3(11), והכספים שהשקיעה הסוכנות בהקמת מבנה המתנ"ס עשרות שנים קודם לכן נחשבים לצורך השימוש בתקנה כ"ניצול כספי מגבית".

הבדיקה העלתה כי גם אגף התאגידים הצביע¹⁰⁶ על סוגיות הנוגעות למתנ"סים הסוכנותיים ועל הצורך בהסדרתם, כמו העובדה שהם אינם נתונים לביקורת מטעם משרד הפנים.

ראוי לבחון כיצד גם בחלוף שנים כה רבות הרשויות המקומיות ממשיכות להשקיע מיליוני ש"ח בפעילות המתנ"סים ובאחזקת המבנים שבהם הם פועלים, בלי שקיימים מנגנוני בקרה ופיקוח אחר כספים אלה לאחר העברתם למתנ"סים הסוכנותיים - כמו המנגנונים הקיימים לפיקוח ובקרה על כספים המועברים לתאגידי עירוניים אחרים שאינם בשליטה שבהם גם המתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את ההסדר הקיים כיום בין הרשויות המקומיות ובין המתנ"סים הסוכנותיים כדי לאפשר ביקורות כנהוג בכל הנוגע לכספים המועברים למתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהתאם לקבוע בתקנה 3(11), הרשות המקומית רשאית להתקשר ללא מכרז עם תאגיד כאמור בכפוף לתנאים האמורים בתקנה, ועל הרשות לוודא כי התנאים האמורים מתקיימים. במסגרת השיקולים שהמשרד ישקול בנושא יש להביא בחשבון שרשות מקומית מעבירה כספים לגופים רבים

106 מסמך של החברה למתנ"סים ממאי 2019 בנושא "עקרונות העבודה מול האגף הבכיר לתאגידי עירוניים", שהתקבל ממשרד הפנים.



בדרך של תמיכה, מכרז או פטור ממכרז - ואין בכך כדי להצדיק ביקורת של משרד הפנים על כל אותם גופים.

הצגת הכספים המועברים כתמיכה מהרשויות המקומיות למתנ"ס

בכל שנה מפיץ משרד הפנים הנחיות מקצועיות לעריכת דוחות מבוקרים של הרשויות המקומיות. במסמך ההנחיות שהפיץ משרד הפנים בשנת 2018 - "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2018"¹⁰⁷, ציין משרד הפנים את שלושת סוגי התשלומים לתאגידים עירוניים: הקצבה, תמיכה והעברה, ואת ההבדלים ביניהם¹⁰⁸.

נמצא כי כל העברות הכספים שבוצעו מכל הרשויות המקומיות שנבדקו למתנ"סים שבתחומן הוצגו כתמיכות בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, אף על פי שהרשויות העבירו את הכספים במסגרת תקציבן ולא לפי נוהל התמיכות.

הצגת התשלומים שהעבירו הרשויות המקומיות למתנ"סים ככספי תמיכה בדוחות הכספיים אינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות המקצועיות שפרסם משרד הפנים, ואינה תואמת את אופן העברות הכספים שביצעו הרשויות המקומיות למתנ"סים שבתחומן.

מוצע כי לאור הממצאים לעיל, משרד הפנים יחדד את ההנחיות בדבר רישום העברות הכספים מהרשויות המקומיות למתנ"סים שבתחומן, וכי רואי החשבון של הרשויות המקומיות יקפידו על רישומן בדרך זו בדוחות הכספיים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יחדד לרואי החשבון את ההנחיה תוך מתן תשומת לב להדגשי הלשכה המשפטית.

107 אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2018", דצמבר 2018.

108 שם, עמ' 161.



העברת כספים למתנ"ס עבור קיום פעולות שלא בהתאם למטרותיו או כ"צינור" לגופים אחרים

כאמור, בפקודה ובצווים¹⁰⁹ הוגדרו תפקידי הרשות המקומית וסמכויותיה. כך למשל נקבע בפקודה כי העירייה מוסמכת לנקוט שורה ארוכה של פעולות, לרבות דאגה לביטחון תושביה. עוד נקבע בפקודה ובצווים¹¹⁰ כי התקשרות של רשות מקומית בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או לביצוע עבודה תיעשה באמצעות מרכז פומבי.

בבסיס חובת המרכז הפומבי עומדת החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן. בפסיקה נקבע¹¹¹ כי על חלוקת משאבי הרשות המקומית להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבי הרשות וכדי להבטיח שמירה על טוהר המידות, על מניעת משוא פנים ושחיתות. כדברי השופט ברנזון¹¹²: "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות וברכישת טובין ושירותים... חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו".

נמצא כי המועצה המקומית כפר תבור ועיריית קריית מלאכי התקשרו עם המתנ"סים שבתחומן לקיום פעילויות ללא עריכת מרכז למרות חובתם לעשות כן, והמועצה המקומית כפר תבור אף התקשרה עם המתנ"ס לקיום פעילות שאינה עולה בקנה אחד עם המטרות שלשמן הוקם המתנ"ס. עוד עלה כי פעולות אלה השיאו למתנ"ס רווחים על חשבון הרשות המקומית. להלן הפרטים:

המועצה המקומית כפר תבור: כאמור, מטרת המתנ"ס הן להפעיל ולנהל את המרכז הקהילתי ולעודד ולבצע פעולות חינוכית, חברתית, תרבותית וקהילתית כמפורט בתקנון המתנ"ס.

עד שנת 2016 פעלה במועצה המקומית חברת שמירה פרטית שריכזה והפעילה את מערך השמירה בתחום המועצה. עלות שירותי השמירה למועצה המקומית הסתכמה מדי שנה בשנה בכ-300,000 ש"ח. בהחלטת המועצה מאוקטובר 2016 הועברה האחריות להפעלת שירותי השמירה מהחברה הפרטית לידי המתנ"ס.

109 סמכויותיה הכלליות של המועצה המקומית כאמור בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום השיפוט של המועצה באופן דומה לעירייה.

110 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 192 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

111 בעניין זה ראו גם ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

112 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח (2), עמ' 449, 452 - 453 (1974).



נמצא כי הנהלת המתנ"ס החליטה לאמץ את דרישת המועצה המקומית בדבר קבלת האחריות להפעלת שירותי השמירה אף על פי שאינה בין המטרות המוגדרות בתקנון המתנ"ס כמפורט לעיל ומשכך לא אמור היה המתנ"ס לעסוק בה.

כאמור, בתקנות המרכזים נקבע בסעיף 3(14) כי רשות מקומית תהא רשאית להתקשר בפטור ממכרז עם תאגיד "לצורך ביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה" ובהתקיים תנאים נוספים המפורטים בסעיף.

הפעלת שירותי השמירה כאמור אינה בגדר פעילות שמטרתה חינוך, תרבות, רווחה או ספורט. לפיכך העברתה לידי המתנ"ס אינה נכנסת לגדרי סעיף 3(14) לתקנות המרכזים, ועל המועצה המקומית היה להתקשר עם המתנ"ס לצורך הפעלת השירותים בדרך של מכרז.

מפרוטוקול הנהלת המתנ"ס שאישרה להעביר את הפעלת שירותי השמירה לידי המתנ"ס עולה כי "כל עלות הפעלת הסיוע [שירותי השמירה] קרי שכר ואחזקת הרכב ימומנו ע"י המועצה", ובהתאם לכך העבירה המועצה המקומית למתנ"ס כספים ייעודים בסך כ-300,000 ש"ח בכל שנה למימון שירותי השמירה.

הבדיקה העלתה כי החל משנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת המתנ"ס אחראי לשירותי השמירה. כתוצאה מקבלת האחריות לשירותי השמירה ועקב העובדה שהסכום שהעבירה המועצה למתנ"ס היה לתשלום שהועבר לחברה הפרטית בשנים שקדמו לכך, נוצרה בחשבון המתנ"ס יתרה של 15,902 ש"ח בשנת 2016¹¹³; ושל 105,616 ש"ח ו-98,117 ש"ח בשנים 2017 - 2018 בהתאמה.

המועצה המקומית כפר תבור חרגה מסמכותה בכך שהעבירה אל המתנ"ס שירותים שאינם בגדר מטרותיו וללא מכרז, אף ששירותי השמירה אינם בגדר מיזם שניתן בגינו להתקשר עם המתנ"ס בפטור ממכרז. על מתנ"ס כפר תבור להקפיד לפעול בהתאם לייעודו ולמטרות שנקבעו בתקנון שלו.

המועצה המקומית כפר תבור מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2020 כי בעקבות הערת הביקורת החליטה להסדיר את פעילות השמירה בעצמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא נתנה הנחיות לתיקון הליקוי. כמו כן היא הדגישה שוב בקובץ ההנחיות את חובת המרכז הקהילתי לפעול אך ורק למען קידום מטרותיו ובהתאם לסמכויותיו כפי שנוסחו בתקנון.

113 יוער כי שירותי השמירה הועברו למתנ"ס רק בסוף חודש אוקטובר.



עיריית קריית מלאכי: בעת הקמת מתנ"ס קריית מלאכי נקבעו מטרותיו בתזכיר ההתאגדות של החברה. כך נקבע, בין היתר, כי מטרות החברה הן לארגן, להפעיל ולנהל מרכז קהילתי בקריית מלאכי; להשיג ולהחזיק נכסים הנחוצים לצורך קיומו ולעשות את כל הפעולות הדרושות לכך; לפתח ולעודד פעולות תרבות וחינוך; ולהקים את כל המתקנים הנחוצים להשגת המטרות האלה.

נמצא כי העירייה רכשה באמצעות המתנ"ס ציוד עבור מוסדות חינוך בעיר ללא מכרז ואף שילמה למתנ"ס אחוזים מהעסקאות עבור ביצוע הרכישה באמצעותו. להלן הפרטים:

נמצא כי ביולי 2017 אישרה ועדת הקניות של המתנ"ס רכישת ספרים לגני ילדים בעיר, ובהתאם לכך רכש המתנ"ס עבור העירייה ספרים בסך כ-162,000 ש"ח; באוגוסט 2017 אישרה ועדת הקניות רכישת ריהוט לבית ספר בעיר ורכישת ציוד משרדי למוסדות חינוך בעיר "עבור אגף החינוך מתוך תקציב רווחה חינוכית המנוהל דרך המתנ"ס", ובהתאם לכך רכש המתנ"ס ציוד משרדי עבור מוסדות חינוך בעיר בשם העירייה בסך כ-83,000 ש"ח. יצוין כי את הציוד רכש המתנ"ס בהליך של קבלת הצעות מחיר מספקים פוטנציאליים.

הבדיקה העלתה כי המתנ"ס גבה מהעירייה תקורה של 10% מעלות הרכישות האמורות שביצע עבור העירייה.

על עיריית קריית מלאכי להימנע מרכישת ציוד באמצעות המתנ"ס שבתחומה, ולפעול בהתאם לתקנות המכרזים.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו כי הוא לא יאפשר רכישות עבור העירייה או עבור כל גורם אחר.

שימוש במתנ"ס כ"צינור" להעברת כספים לעמותות פרטיות

הרשויות המקומיות מעבירות כספים לעמותות פרטיות הפועלות בתחומן ועוסקות בתחומים המצויים תחת סמכויותיהן. כאשר הרשות מבקשת להעביר כספים לעמותה פרטית כאמור, עליה לפעול בהתאם לנוהל התמיכות. בין היתר נקבע בנוהל התמיכות כי על הרשות המקומית לקבוע תבחינים למתן תמיכות ולפרסם אותן לציבור, וכי על הגוף המבקש תמיכה להגיש לרשות המקומית את הנתונים ואת המסמכים שפורטו בנוהל, לרבות דוח כספי מבוקר ואישור על ניהול תקין. עוד נקבע כי הרשות המקומית תפקח על השימוש בתמיכה ותוודא כי הכספים משמשים למטרה שלשמה ניתנו.



העברת כספים לתנועות נוער

נמצא כי עיריית קריית מלאכי והמועצה המקומית יבנאל השתמשו במתנ"ס כצינור להעברת כספים לתנועות נוער, ובכך הן עקפו הלכה למעשה את נוהל התמיכות ופעלו שלא בהתאם לכללי המנהל התקין. להלן הפרטים:

עיריית קריית מלאכי: נמצא כי בשנת 2018 העבירה עיריית קריית מלאכי 60,000 ש"ח לתנועת נוער באמצעות המתנ"ס.

עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא תמכה בפעילותן של תנועות נוער אחרות הפועלות בתחומה, וכי כלל לא מילאה את התנאים בנוהל התמיכות המאפשרים לה לתת תמיכות כדין.

המועצה המקומית יבנאל: נמצא כי בכל אחת מן השנים 2018 ו-2019 העבירה המועצה המקומית כ-60,000 ש"ח לשתי תנועות נוער.

עוד העלתה הבדיקה כי המועצה המקומית יבנאל לא תמכה בפעילותן של תנועות נוער אחרות הפועלות בתחומה, וכי לא מילאה את התנאים בנוהל התמיכות המאפשרים לה לתת תמיכות כדין.

על עיריית קריית מלאכי והמועצה המקומית יבנאל לפעול על פי נוהל תמיכות בעת העברת כספים לפעילות תנועות הנוער שבתחומן ובכך להבטיח כי הכספים יועברו כדין, בשקיפות ובשוויוניות.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי תפעל לתקן את הטעון תיקון ותגבש בתחינים למתן תמיכות כבר בשנת התקציב הבאה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מתנגדת נחרצות להעברת "תקציבי צינור" וכי הנושא הובהר שוב בקובץ הנחיות שמועבר למנהלי המרכזים הקהילתיים בעקבות הביקורת.

העברת כספים שלא באמצעות תקציב או תמיכה מאושרת

כאמור, חוזר מנכ"ל 2011 קובע כי רשות מקומית אינה רשאית לתקצב תאגיד עירוני שאינו בשליטה, וכי עליה לפעול לפי נוהל התמיכות. לפיו, בין היתר, רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין. בנוהל התמיכות נקבע כי תמיכה כספית, בין ישירה ובין עקיפה, תינתן אך ורק לפי הוראות הנוהל. עוד הוגדרו בנוהל המונחים שלהלן: "תמיכה" - "מתן טובת הנאה בין ישירה ובין



עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי; "תמיכה ישירה" - "לרבות תמיכה כספית לפעילות"; "תמיכה עקיפה" - "לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף".

נמצא כי רשויות מקומיות שנבדקו העבירו כספים למתנ"סים שבתחומן מעבר לתקציב שאושר להם, בין שבדרך של מתן שווה כסף ובין שבאמצעות העברת כספים דרך מנגנון השכר, שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל 2011. להלן הפרטים:

העברת תמיכה בשווה כסף למתנ"ס

עיריית קריית מלאכי: נמצא כי העירייה נשאה בתשלום פוליסת הביטוח של המתנ"ס שבתחומה במסגרת פוליסת הביטוח של העירייה בהתאם לסעיף 10 להסכם ההתקשרות של העירייה עם המתנ"ס משנת 1974. יצוין כי המתנ"ס לא ביטח באופן עצמאי את פעילותו או את המבנים שבהם הוא משתמש. עוד נמצא כי סכומי הכסף ששילמה העירייה לצורך ביטוח המתנ"ס לא דווחו בדוחות הכספיים שלה.

על עיריית קריית מלאכי לוודא כי כלל התמיכה שהיא מעבירה למתנ"ס שבתחומה מקבלת ביטוי בדוחות הכספיים שלה.

המועצה המקומית גדרה: נמצא כי המועצה נשאה בהוצאות החשמל והמים של חלק מהמבנים שהעמידה לרשות המתנ"ס. כך למשל, על מבנה מפעל הפיס ועל מגרש הכדורגל שילמה המועצה בחודשים פברואר 2018 עד יולי 2019 כ-400,000 ש"ח בגין עלות המים. עוד עלה כי המועצה המשיכה לשאת בהוצאות החשמל והמים בניגוד להוראות החוזה שחתמה עם המתנ"ס בפברואר 2019¹¹⁴, ולפיו המתנ"ס יישא בעלויות היחסיות של החשמל והמים עבור שעות השימוש במתקנים שהעמידה לרשותו המועצה המקומית.

על המועצה המקומית גדרה לפעול בהתאם להסכמים שלה עם המתנ"ס ולחייבו בכל הנוגע לעלויות הנוגעות בו.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי לנוכח הערת הביקורת בכוונתם לבצע "התחשבנות כוללת", ואם לנוכח התחשבנות זו תתגלה יתרת חוב לצד זה או אחר, המגיע מצד אחד למשנהו ישולם במלואו.

114 כאמור לעיל רק במהלך הביקורת חתמה המועצה על חוזה עם המתנ"ס.



העברת כספים באמצעות מנגנון שכר

“עובדי צינור” הם עובדים המקבלים שכר מגוף מסוים, כאשר בפועל הם עובדים בגוף אחר. העסקת עובדי צינור משמשת לעיתים ככלי לעקיפת מגבלות חוקיות או אחרות, לרבות היעדר תקני עבודה או מגבלות בעניין גובה השכר המשולם.

העסקת “עובדי צינור” יוצרת בעייתיות לעובד מאחר שלכאורה, לעובד שני מעסיקים: האחד, הנהלת הגוף שבו הוא עובד בפועל, והשני הגוף המשלם את משכורתו. כתוצאה מכך קיים חשש כי העובד יהיה נתון במצב של ניגוד עניינים בין חובת הנאמנות שהוא חב למקום עבודתו בפועל לבין חובת הנאמנות שהוא חב למעסיקו ולמי שמשלם את משכורתו.

בביקורת נמצא כי קיימים הסדרים בין הרשויות המקומיות והמתנ”סים היוצרים מצב שבו העובדים משמשים בפועל כ”עובדי צינור”. כך, עובדי הרשויות המקומיות המקבלים מהרשויות שכר, מועסקים בפועל בידי המתנ”סים שבתחומן, ומקבלי שכר מהמתנ”סים עובדים הלכה למעשה ברשויות המקומיות. להלן הפרטים:

תשלום שכר עובדי מתנ”ס בידי הרשות המקומית

שכר מנהל מתנ”ס קריית מלאכי: נמצא כי מנהל מחלקת הדוברות בעירייה ניהל גם את מתנ”ס קריית מלאכי בין השנים 2013 עד 2019¹¹⁵, והעירייה נשאה באופן מלא בתשלום שכרו. נמצא כי לא ניתן ביטוי לכך בדוחות הכספיים לא של העירייה ולא של המתנ”ס. משכך, תשלום שכרו של מנהל המתנ”ס בידי העירייה מהווה העברת כספים למתנ”ס מעבר לתקציב שאושר לו.

שכר מנהלת מתנ”ס גדרה: נמצא כי עובדת המועצה המקומית משמשת החל משנת 2015 מנהלת זמנית של המתנ”ס, ונכון למועד סיום הביקורת, ולמעלה מארבע שנים, המשיכה המועצה המקומית גדרה לשלם את שכרה. יצוין כי בין המועצה לבין המתנ”ס קיימת התחשבות כספית שבמסגרתה עלות השכר של מנהלת המתנ”ס מועמסת במלואה על תקציב המתנ”ס.

שכר רכז תרבות יהודית במתנ”ס גדרה: נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת המתנ”ס העסיק רכז תרבות יהודית, והמועצה העבירה למתנ”ס כ-80% מעלות שכרו מדי חודש. מכאן, שהמועצה המקומית שילמה למעשה את רוב שכרו של רכז התרבות היהודית אף שהוא עובד במתנ”ס. עוד נמצא כי תשלום שכר רכז התרבות היהודית לא דווח בדוחות הכספיים של המועצה כהעברה נוספת של כספים מהמועצה למתנ”ס מעבר לתקציב שאושר לו.

115 יצוין כי מנהל המתנ”ס פרש מתפקידו לאחר מועד סיום הביקורת באוקטובר 2019.

תשלום משכורתם של עובדי המתנ"ס בידי הרשות המקומית הינו בבחינת העברת כספים לכל דבר ועניין ומהווה תמיכה ישירה של הרשות המקומית במתנ"ס. מומלץ כי התשלומים הנ"ל ידווחו כתמיכות בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ויכללו בהחלטות שמקבלות הרשויות המקומיות על היקף הכספים המועברים למתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים שתוארו יבואו על פתרונם עם השלמת התהליך להסדרת מעמד המתנ"ס כתאגיד עירוני והוצאת מרכזי כוח אדם בהתאם. עוד מסרו המועצה והמתנ"ס בתשובותיהם כי לגבי מנהלת המתנ"ס העניין יתוקן עם סיום הקמת התאגיד ועם היציאה למרכזי כוח אדם.

תשלום שכר עובדי הרשות המקומית בידי המתנ"ס

שכר מנהל אגף שפ"ע (שיפור פני העיר) של המועצה המקומית גדרה: נמצא כי בשנת 2017 התקשרה המועצה המקומית גדרה עם המתנ"ס שבתחומה בהסכם שעניינו חלוקת העסקתו של מנהל אגף שפ"ע. לפי ההסכם המתנ"ס יעסיק את מנהל האגף, והמועצה תשתתף בעלות העסקתו. סך ההשתתפות עבור השנים 2014 עד 2017 (כולל) היה עשרות אלפי שקלים בכל שנה.

בביקורת נמצא כי אף שלפי ההסכם מנהל אגף שפ"ע הועסק בידי המתנ"ס בלבד, הוא עובד המועצה לכל דבר ועניין: משרדו מצוי במבנה המועצה המקומית וכפופים אליו עובדי אגף שפ"ע של המועצה המקומית.

עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת ההסכם כבר לא היה בתוקף, אולם המועצה המשיכה להעביר למתנ"ס תשלום בהתאם לקבוע בהסכם.

שכר עובדת מחלקת הדוברות בעיריית קריית מלאכי: נמצא כי המתנ"ס משלם שכר לעובדת מחלקת הדוברות בעיריית קריית מלאכי בהיקף של חצי משרה והיא רשומה במצבת עובדיו, אף שמשרדה נמצא במבנה העירייה ושבמסגרת עבודתה היא נותנת שירותי דוברות ויחסי ציבור לעירייה ואף מוצגת בתקשורת כעובדת בדוברות העירייה.

נמצא כי בין עיריית קריית מלאכי ובין המתנ"ס שבתחומה לא נחתם כל הסכם המסדיר את העסקתה של העובדת בעירייה.



על עיריית קריית מלאכי והמועצה המקומית גדרה וכן המתנ"סים הפועלים בתחומן לפעול להסדרת תשלום המשכורות של עובדיהם כנדרש, וכל גוף יישא בשכר עובדיו. בדרך זו לא ייווצר מצב של תמיכות כספיות שאינן מקבלות ביטוי בספרים ושל חוסר ודאות בקרב העובדים בדבר זהות הגורם שאליו נתונה חובת הנאמנות שלהם.

עיריית קריית מלאכי והמתנ"ס שבתחומה מסרו בתשובותיהם כי דובר העירייה אינו משמש יותר מנהל המתנ"ס, ומשכורתו של מנהל המתנ"ס הנוכחי משולמת מתקציב המתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם בנוגע למנהל אגף שפ"ע כי העניין תוקן והוא עבר לתפקיד אחר.

סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהמתנ"סים הם גורם חשוב ומרכזי במארג החברתי של הקהילה שבה הם פועלים. המתנ"ס משמש זרוע ביצועית של הרשויות המקומיות בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי ובו בזמן מאפשר מעורבות חברתית של הקהילה, שמסייעת לכך שכספי המדינה והרשות המקומית יושקעו באופן יעיל ומועיל בהתאם לצרכים ולמאפיינים של חברי הקהילה, מקבלי השירות. שמירה על השילוב בין ייצוג השלטון המרכזי והמקומי מחד גיסא ומתן אפשרות למעורבות הציבור מאידך גיסא תוביל להשגתן של שתי מטרות חשובות: האחת - שמירה על קשר ישיר בין השלטון לקהילה שהוא משרת, והשנייה - שמירה על המעורבות ועל המחויבות הישירה של הקהילה לפעילות התרבותית והחברתית המתקיימת בתחומה ולמענה.

על כלל הגורמים המעורבים בהפעלתם ובניהולם של המתנ"סים, ובהם הרשויות המקומיות, הנהלות המתנ"סים, החברה למתנ"סים ומשרד הפנים, לפעול לתיקון הליקויים המופיעים בדוח זה, לבחון את ההמלצות המועלות בו ולהתייחס אליהן ולפעול מתוך שיתוף פעולה מלא להסדרת נושא פעולת הרשויות המקומיות באמצעות המתנ"סים שבתחומן, לרבות אסדרת תקצוב פעילותם של המתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים והסדרת פעילותם ותקצובם של המתנ"סים הסוכנותיים.

החברה למתנ"סים, שהיא חברה ממשלתית, מהווה גוף מקצועי בכל הקשור להפעלת המתנ"סים בישראל. במתנ"סים הפועלים בשיתופה החברה משמשת כגורם מאזן ומחבר בין הרשויות המקומיות ובין נציגי הקהילה ובכך מסייעת להגשמת ייעודם של המתנ"סים כמרכזים קהילתיים. מוצע כי משרד החינוך, בשיתוף החברה למתנ"סים, הנמצאת באחריותו, ובסיוע משרד הפנים, ימשיכו להרחיב לרשויות מקומיות נוספות את דפוס הפעלת המתנ"ס בשילוב החברה, תוך המשך מתן הדגש על רשויות הנמצאות בפריפריה החברתית-כלכלית והגיאוגרפית.