

דוח ביקורת בנושא מתן תמיכות לעמותות ע"י העירייה

1. כללי

תמיכת הרשות המקומית בעמותות לטובת הציבור בתחום המוניציפאלי של הרשות, מעוגנת כיום בחוזר משרד הפנים, הקובע כללים לאופן הטיפול ומתן התמיכות לעמותות כאלו. מבקר העירייה התייחס גם בעבר (כבר בשנת 2000) לנוהל פנימי שהוכן בעירייה בנושא, בו הוא מתייחס ונותן תשומת לב מיוחדת לכלול בתקציב הרשות ובהליכי אישור התמיכות, את שווי התמיכות העקיפות שמוענקות לגוף הנתמך (בנוסף לתמיכה הישירה). כמו כן, מגדיר המבקר את חשיבות היקף הפעילות המקומית של עמותה ארצית, לעניין גובה התמיכה. היבט חשוב נוסף, מתייחס לחשיבות הפיקוח על הגוף הנתמך והשימוש בכספי התמיכה למטרה עבורה הם ניתנו.

היבטים אלו נכללו בין השאר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 (ראה נספח א') ובמיוחד קובע הנוהל, כי התבחינים המאושרים ע"י המועצה יתבססו על שמירת עיקרון השוויון (סעיף 8.4), כאשר הסכום שנקבע לכל תחום תמיכה, יחולק בין מוסדות הציבור המבקשים הנמנים עם אותו סוג, לפי תבחינים שוויוניים (סעיף 14.8).

יצוין, שבדוח ביקורת מפורט בנושא תמיכות שערך משרד הפנים לשנת 2009, קיימת התייחסות וחשיבות לעניין הכללת התמיכות העקיפות, בהליכי קבלת ההחלטות ובהכללתם בתקציבי הרשות. מטרת הביקורת הנוכחית, לבחון את אופן עמידת הרשות בנוהל ועקרונותיו ובתבחינים למתן התמיכות, שאישרה המועצה. הביקורת התמקדה בתמיכות לשנת 2012. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה שקיבלה במהלך הביקורת, ממזכירת וועדת התמיכות, ממנהלי האגפים המקצועיים ומגזברות העירייה.

2. הוועדה המקצועית לתמיכות

א. כללי

חוזר משרד הפנים לעניין תמיכות קובע אמות מידה לטיפול בבקשות תמיכה מהרשות המקומית לעמותות. בין השאר נקבע, שההמלצות לחלוקת התמיכות שיוגשו לראש העירייה ולמועצה, יוכנו ע"י צוות מקצועי, צוות שאינו כולל נבחרי ציבור.

הוועדה המקצועית שמונתה לשם כך עפ"י הנוהל, מורכבת ממנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועמ"ש לעירייה.

לרשות הצוות מזכירה המטפלת בכל נושאי האדמיניסטרציה, הקשורה בהכנת החומרים לוועדה, קשר עם מנהלי האגפים בעירייה וכן עם רוי"ח חיצוני, שמטפל בהיבטים של בדיקת המסמכים וחישוב התמיכות לכל גוף, בהתאם לתבחינים שאושרו במועצת העירייה והתקציבים המיועדים לתמיכות בתקציב השנתי של הרשות לכל תחום.

מזכירת הוועדה מכינה קלסר המלצות למתן תמיכות, המאגד בתוכו את חוזר מנכ"ל משרד הפנים, התבחינים שאושרו במועצת העירייה, ההמלצות הפרטניות לסכומי התמיכות שאושרו בוועדת התמיכות, נתונים על כשירות הבקשות והנספחים להן והפרוטוקולים של ישיבות וועדת התמיכות.

לקלסר ההמלצות קיים קלסר נספחים, הכולל את המלצות מנהלי האגפים בעירייה - רווחה, ספורט, חינוך וכו', את דוחות הפיקוח על הגופים מקבלי התמיכות בשנה הקודמת להמלצות בשנה שבנדון.

הדיון בבקשות לתמיכה בוועדת התמיכות, מתקיים לאחר שהבקשות נבחנו ע"י רואה חשבון חיצוני, שבוחן את הבקשה והמסמכים המצורפים ואת עמידתם בדרישות, בהתאם לנוהל מתן תמיכות של משרד הפנים, ומסמך התבחינים שאושר במועצה.

יש לציין בחיוב, שהגופים הפונים לקבל טפסי בקשה לתמיכות, מקבלים לידם את מסמך התבחינים המעודכן שאושר ע"י מועצת העירייה.

ב. דיוני וועדת התמיכות לשנת 2012

פרק ה' של מסמך התבחינים (ראה נספח ב'): מידע ו/או מסמכים שהגוף המבקש תמיכה חייב לצרפם לבקשתו, מפורט בסעיפים 52 - 58. מסמך התבחינים קובע בין השאר שלא תובא לדיון ולא תעלה על שולחן הוועדה המקצועית כל בקשת תמיכה של גוף מבקש, כל עוד לא עמד הגוף בהמצאת כל הנתונים המבוקשים, התנאים והמסמכים שפורטו לעיל (סעיף 52).

רואה החשבון הגיש לוועדה לקראת הדיונים לשנת 2012, טבלה המפרטת את עמידה / אי עמידה של כל גוף מבקש תמיכה בדרישות מסוימות. נמצא שלמרות שגופים לא מעטים לא עמדו בחלק מהדרישות, הם הועלו לדיון בוועדה על סמך עמידה בשני תנאי סף שנקבעו לדברי רואה החשבון ע"י הוועדה.

לדעת הביקורת, אין לשנות הוראות נוהלים שנקבעו ע"י משרד הפנים ו/או המועצה באופן חד צדדי, ואסור היה להעלות לדיון, בקשות שלא עמדו בכל התנאים שהוגדרו מראש.

במהלך הביקורת התברר, שאישור התמיכה לעמותת ספורטאי הוד-השרון ע"י המועצה, בהתניה שיתקבלו מסמכים חסרים, גרם לכאורה למצב בו נדרשה הגזברות ושילמה מקדמות על חשבון התמיכה לשנת 2012 בסך כולל של 95,000 ₪ למרות שהמסמכים הנדרשים לא הועברו לעירייה. הסכומים ששולמו כמקדמה הועברו לעמותה בפברואר ובאפריל 2012 ואילו אישור רו"ח על קבלת המסמכים ניתן רק ב- 26 יולי 12.

3. תבחיני התמיכות

א. חוזר משרד הפנים קובע שהתקציב השנתי יכלול ביחד, את התמיכה הישירה והעקיפה כמקשה אחת (סעיפים 4.2 ו- 8.6).

ב. תקציב התמיכות לשנת 2012, מסתכם ב- 3,657,000 ₪ כתמיכה ישירה ועוד 2,231,074 ₪ כתמיכה עקיפה, שבאה לידי ביטוי במתן שימוש חינם במתקנים וכדומה.

המשמעות העיקרית מהנתונים שהוצגו לביקורת, מצביעה על כך שוועדת התמיכות לא דנה בתמיכות העקיפות. המשמעות הפרטנית הינה, שרק 62% מתקציב התמיכות הכולל, נדונו בוועדת התמיכות, דהיינו בתמיכות הישירות בלבד, כאשר העקיפות נקבעות מראש לכאורה, באישור המועצה, ללא שום קריטריונים.

מעיון נוסף בתבחינים, ניתן ללמוד שגם חלוקת התקציב לגופים השונים (בכל תחום), הנעשה לכאורה באמצעות תבחינים שאמורים להיות אובייקטיביים, מקובעים בחלקם או מוגדרים ע"י חלק ממנהלי התחום הרלוונטי, דהיינו קיימת השפעה סובייקטיבית לעיתים בלתי סבירה, כפי שיפורט בהמשך.

ג. תבחיני תמיכות בחינוך

התמיכה בתחום החינוך מסתכמת ב-	1,232,480 ₪
מתוכם לכפר הנוער "מוסינזון" (בי"ס)	1,200,000 ₪
והיתרה לעמותות קטנות	32,480 ₪

מתברר, "שהתמיכה" לכפר הנוער מתבצעת למעשה על סמך פסיקה של בית המשפט, שהגדיר את חובתה של העירייה לתקצב את כפר הנוער ביחס לתקציבו השנתי השוטף של ביה"ס, בהתאם למספר תלמידי הוד-השרון הלומדים בו, על בסיס התקציב הניתן לכל תלמיד ב"ס הלומד בבי"ס של העירייה.

לאור פסק הדין האמור, ברור שאין לשלם "למוסינזון" את המגיע לו, לפי פסק הדין, במסגרת תקציב התמיכות, אלא במסגרת תקציב החינוך הרגיל, (השוטף) של העירייה. הדבר מקבל את ביטויו בסעיף 10 לתבחינים שאושרו ע"י המועצה, עפ"י הציטוט הבא:

"הוועדה המקצועית תדון במתן תמיכות בלבד. הוועדה המקצועית לא תדון בבקשות תמיכה של גופים שיש לעירייה מחויבות חוזית כלפיהם או שגופים אלה נותנים שירותים לעירייה".

במידה וקיימים תחומים מיוחדים "שמוסינזון" מעניק לתלמידיו תכני לימוד, מעבר לסל הרגיל שקיים בבתי הספר האחרים, ראוי שיעביר בקשת תמיכה ספציפית, בה ניתן יהיה לטפל במסגרת נוהל התמיכות.

דוגמא דומה לליקוי זה, מצאה הביקורת כשבמסגרת תקציב התמיכות, שולמו בשנת 2011 לעמותת "ספורטאי הוד-השרון", סך של 450,000 ₪, תמורת מתן שירותי ספורט לנוער (חוב רטרואקטיבי שהצטבר בעמותה - **ראה נספח ג'**).

את השירותים החליטה העירייה לממן במסגרת הסכם עם העמותה, ולשלם לה עבור **החוב הרטרואקטיבי שהצטבר בעמותה**, תמורת שירותים שהעמותה רכשה עבור הנוער.

לדעת הביקורת, אין בתשלום עבור שירותים שהעירייה החליטה לממן משום תמיכה, ואין לכלול תשלומים מתוקף הסכמים, בתקציב תמיכות, אלא כחלק מהתקציב השוטף.

הביקורת מוצאת בהסכם שנחתם עם העמותה שני ליקויים עיקריים:

- 1) העובדה שהעירייה לקחה על עצמה לשלם את חובות העמותה, מבלי שסכום החוב תוקצב מראש, אלא במסגרת העברות מסעיף לסעיף, מהתקציב השוטף לתקציב התמיכות.
- 2) העובדה שמסמך התבחינים שאושר ע"י המועצה, קובע במפורש שהוועדה המקצועית לא תדון בבקשות תמיכה של גופים שיש לעירייה מחויבות חוזית כלפיהם וכתוצאה מכך, התמיכה לא נבחנה, במסגרת התבחינים.

ד. תבחינים בתחום הדת ותנועות הנוער

גובה התמיכות בתחומים הנ"ל, הוגדרו בנתונים כמותיים אובייקטיביים, שמאפשרים שקלול, במידה גבוהה וסבירה של אובייקטיביות.

ה. תבחיני התמיכות בתחום הרווחה

תקציב התמיכות שאושר לתחום הרווחה, הינו כדלקמן:

סה"כ התמיכה לשנת 2012 (ישיר ועקיף)	-	1,558,074 ₪
מתוכה תמיכה עקיפה	-	<u>669,074 ₪</u>
יתרה תמיכה ישירה	-	889,000 ₪

התקציב הישיר לתמיכה חושב

בהתאם לתבחינים

חלקו כתקציב מוגדר מראש, כדלהלן:

לעמותות הפועלות למען מעורבות בקהילה	-	20,000 ₪
לעמותת "שובל"	-	150,000 ₪
לעמותת "אל-סם"	-	163,000 ₪
(לעמותה זו אין אזכור בתבחינים)		
ל"ליונס" ול"רעים"	-	<u>35,500 ₪</u>
סה"כ		368,500 ₪

היתרה של תמיכה ישירה

לעמותות המפעילות מסגרות ושירותים

בקהילה	-	520,500 ₪
--------	---	-----------

לעמותות אלה קיים מערך שיכלול המתייחס למספר משתתפים וימי פעילות ל- 45% מהתמיכה, כאשר 55% מהשקלול מוענקים על פי חוות דעת מנהלת האגף, דהיינו ש- 286,275 ₪ מוענקים באופן סובייקטיבי.

מכאן, שרק 234,225 ₪ מתוך תקציב תמיכה כולל של 1,558,074 ₪, מחולק על סמך פרמטרים אובייקטיביים, דהיינו כ- 15% בלבד. להערכת הביקורת, ראוי שחלוקת התמיכות תיעשה ברובה על בסיס שקלול מדדים אובייקטיביים שניתנים למדידה, כולל העמותות המוגדרות כפועלות למען מעורבות בקהילה ומפעילות שירותים קטנים, תוך התייחסות גם לתמיכה העקיפה המוענקת לחלק מהעמותות.

ו. התבחינים בתחום הספורט

בתחום הספורט נקבעו תבחינים ברובם אובייקטיביים, שמקבלים ביטוי רק בתמיכות הישירות, ראוי גם בתחום זה, להביא בחשבון את התמיכות העקיפות במסגרת של תבחינים.

יצוין שגובה התמיכה העקיפה בתחום הספורט 1,100,000 ₪, גבוה מסכום התמיכה הישירה 981,000 ₪, דהיינו שלמעלה מ- 50% מהתמיכה הכוללת מחושבת ללא תבחינים אובייקטיביים.

התמיכות בגופי הספורט מתבצעת על סמך התבחינים שהוכנו ע"י רשות הספורט העירונית ואושרו ע"י מועצת העיר. הביקורת מעירה כדלקמן:

ההמלצות של מנהל רשות הספורט למתן התמיכה, הותנה באישורים על שום הקבוצות השונות, באיגוד הספורט. סגן מנהל רשות הספורט, אישר שקיימים האישורים שפורטו בהמלצות, כאשר ברור שהפיקוח על התמיכות אמור לבחון קיום האישורים האלה. יצוין, שהתבחינים הנוספים לתחום הספורט שמתחילים בסעיף ג.2 למסמך התבחינים ובעיקר סעיפים 21.2, 22 ו-23 מנוסחים באופן **לא ברור וקשה מאוד לתרגם את המלל, לחלוקה לתקציבים בין העמותות**. עוד יצוין, שעפ"י הבנת הביקורת את התבחינים, שכאמור אינם ברורים, **אין התאמה ביניהם לבין החלוקה בפועל**.

תגובת הגוף המבוקר - עפ"י תגובת רשות הספורט, אי הבהירות נבעה כתוצאה מטעויות סופר. לאור זאת, הביקורת בחנה אך ורק את החישובים שנעשו ע"י רואה החשבון, כדלהלן:

עפ"י סעיף 21.2 חושבו 20% מיתרת התמיכות, לאחר הורדת 10% המיועדים לענפים הקבוצתיים, כאשר היתרה חולקה רק ל-3 מתוך 4 הקבוצות הנתמכות, כך שקבוצת "אליצור הוד-השרון", לא קיבלה תמיכה במסגרת זו.

כאמור, בכל מקרה לא נלקחו בחשבון התמיכות העקיפות שראוי לדעת הביקורת לכלול אותן בחישובי השקלול. ראוי כי התבחינים בתחום הספורט, ינוסחו מחדש לקראת התמיכות לשנת 2013 וכן חלוקת התמיכות בפועל, יותאמו באופן מוחלט לתבחינים.

4. ספר התקציב

ספר התקציב לשנת 2012 אמור לכלול את תקציבי התמיכות הישירים והעקיפים.

הביקורת העלתה שהתקציבים לתמיכה ישירה, נכללו בספר התקציב אולם רק התקציב העקיף באולם מופת הוד-השרון בסך 462,000 ₪ מופיע בספר התקציב, ואילו התקציבים העקיפים לרווחה (669,074 ₪) ולספורט (1,100,000 ₪) אינם מופיעים.

בהתאם להוראות, אמורים כל כספי התמיכה (הישירה והעקיפה) להיכלל ב"ספר התקציב", הליך שניהולו לא התבצע בשלמות. (ראה התבחינים שאישרה מועצת העירייה ב-15.9.11, עבור תמיכות לשנת 2012, פרק כללי סעיף 6).

5. פיקוח על השימוש בתמיכות

סעיף 17 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים - נוהל תמיכות - קובע שיש למנות מפקח / מפקחים, לביצוע פעולות הפיקוח על הגופים המקבלים תמיכה. מזכירת הוועדה מסרה לביקורת, שהפיקוח אמור להיות רבעוני. כיום אין הליך של מינוי פורמלי של מפקחים לתחומים השונים, שאמורים לדווח לוועדה, כאמור לעיל.

סעיף 17.2 קובע שאין לשלם תמיכה באין מפקח פורמאלי על מקבל התמיכה. הביקורת בחנה מדגם דוחות פיקוח, שהוכנו במהלך שנת 2011/12 (ע"י מפקחים שלא מונו כאמור בהליך פורמאלי כנדרש), ונמצא שהינם כלליים, נמצאו גם כאלה שלא נשאו חתימה ותאריך או שבוצעו טלפונית. הביקורת ממליצה שיוכנו טופסי פיקוח ממוקדים לפי תחומים, על מנת לנתב את המפקח לבחון את מקבלי התמיכה ובמיוחד את עמידתם בנתונים ששימשו את התבחינים לקביעת סכום התמיכה. את הדוחות החתומים, יאמת רואה חשבון לקראת הכנת תקציב תמיכות לשנה העוקבת, לשנה בה התבצעו פעולות הפיקוח.

6. רואה חשבון החיצוני לוועדה

א. המטלות שנקבעו במסמך ההתקשרות עם רו"ח חיצוני לצורך בדיקת בקשות התמיכה, הינן עריכת חישובי התמיכה על פי התבחינים, כאשר על מנהלי המחלקות / אגפים בעירייה, להעביר את הנתונים לידי רו"ח, כגון מספר משתתפים, מספר ימי פעילות, אישורי דירוג קבוצות ספורט וכד'. לדעת הביקורת, ראוי שמסמכי היסוד ששימשו את מנהלי המחלקות, לשם הכנת הנתונים, חתומים ע"י הגוף המבקש / מאשר, יועברו גם כן לבדיקת רו"ח, לקראת אישור תקציב לשנה הבאה.

ב. הבדיקות שמבצע רו"ח, אמורות לכלול באופן שיטתי בדיקה שהגוף הנתמך איננו נהנה מתמיכות ביותר מ- 90% מתקציבו, כמופיע בסעיף 8.6 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים "בתנאי הסף שיקבעו בתבחינים, תיכלל בין השאר הוראה בדבר הגבלת התמיכה של הרשות המקומית לשיעור שלא יעלה על 90%...". בדיקה שלא התבצעה עד כה. (במדגם שערכה הביקורת יחד עם רו"ח, לא נמצאה לשנת 2012 חריגה).

ג. חלק מהגופים הנתמכים, הם גופים ארציים המקיימים פעילות גם בהוד-השרון. בגופים אלה יש לבחון את מידת הפעולות המתוכננות של הסניף המקומי ולבדוק נתונים המתייחסים לשימוש והתאמה לכספי תמיכה שקיבל הגוף הארצי וניצולם במסגרת המקומית. בדיקה מדגמית של עמותת "אלסים", העלתה שבשנת 2011 מאזן הבוחן מצביע על עודף של כ- 100 אלף ₪ בהכנסות הסניף המקומי לעומת ההוצאות.

עובדה זו אם הייתה נבחנת במסגרת בדיקות רו"ח, הייתה אמורה להציג שאלות לגוף הנתמך. האם בוצעו כל הפעולות עבורם ניתנה התמיכה בשנה החולפת. הביקורת מדגישה שהתמיכות לסניף מקומי של עמותה ארצית, אמורות להתייחס לפעילות הסניף המקומי בלבד.

1. מסקנות והמלצות

- א. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מגדיר, שוועדת התמיכות לא תדון בבקשות תמיכה ללא צירוף כל המסמכים המוגדרים להגשה. למרות זאת, דנה וועדת התמיכות בכל הבקשות של העמותות שהגישו שני מסמכי יסוד בלבד, כך עפ"י החלטת וועדת התמיכות.
- המשמעות שבמקרה מסוים, נמצא ששולמו מקדמות, עוד טרם קבלת כל יתר המסמכים הנדרשים, ל"ספורטאי הוד-השרון".
- ב. וועדת התמיכות דנה בחלוקת סכום התמיכות הישירות, שהיוו רק 62% מתקציב התמיכות הכולל את התמיכות העקיפות, וזאת בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים ולתבחינים שאושרו ע"י המועצה.
- ג. חלוקת התקציבים נעשתה בחלק מהמקרים ללא הגדרת קריטריונים משווים בין הגופים השונים באותו תחום, דהיינו חוסר אובייקטיביות.
- ד. התשלום לכפר הנוער "מוסינזון", בוצעה על סמך פסיקות ביהמ"ש, כאשר באופן מעשי זו לא תמיכה, אלא שירות שהעירייה נותנת באמצעות כפר הנוער לתלמידים. הכספים אמורים להיות מהתקציב השוטף, ולכן המשמעות היא, שסה"כ התמיכות הישירות בתקציב העירייה, קטן משמעותית.
- ה. העירייה השתמשה בתקציב התמיכות לתשלום ל"ספורטאי הוד-השרון", במסגרת הסכם, שמשמעותו קניית שירותים. פעולה זו מנוגדת לתבחינים שאושרו. הכספים היו אמורים להיות משולמים גם כן, מהתקציב הרגיל.
- ו. חלק מהגדרות התבחינים בתחום הספורט נקבעו באופן שיכול להשתמע בצורה בלתי ברורה.
- ז. בתקציב העירייה לא נכללו חלק מהתמיכות העקיפות שאושרו במועצה, זאת בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים, המחייב הכללתם בספר התקציב.
- ח. הפיקוח על השימוש בתמיכות, התבצע ללא כללים ברורים וללא מינוי רשמי של המפקחים. יש להסמיך את המפקחים לכל תחום, במסמך רשמי.
- ט. נמצא שחוסר פיקוח על הדוחות הכספיים ועל השימוש בכספים שניתנו לעמותת "אל-סם", גרם לאי הצפת העובדה, שלא היה שימוש בכ- 100 אש"ח, למטרות שלהן הן נועדו. מתגובת מנהלת אגף הרווחה עולה, שהדבר נמשך כנראה כשנתיים.