

תמיכות העירייה בגופים ובעמותות

1. כללי

במהלך חודש פברואר בדק מבקר העירייה את קיום הוראות נוהל התמיכות בשנת 1998. הנושא נבדק בעבר, גם בשנת 1995, ופורסם בדו"ח מבקר העירייה מס' 19. עקב כך הדו"ח הנוכחי מהווה השלמת הביקורת הקודמת וביקורת מעקב אחר מצב תיקון הליקויים אליהם הצביעה הביקורת בדו"ח מס' 19, לשנת 1995/96.

נושא תמיכות ברשויות מקומיות מוסדר בנוהל תמיכות שקבעה ועדה בינמשרדית בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה.

בעיריית כפר-סבא חשב העירייה מטפל בבדיקה של עמותות, מסמכי העמותות והתאמתם לדרישות הקבועות בנוהל התמיכות.

מטרות הנוהל כפי שהוגדרו הנם:

1.1. "להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת הרשויות המקומיות לגופים שונים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות רווחה, ספורט וכיוצא באלה, כדי לסייע בפעולותיהם לטובת הציבור".

1.2. "לקדם, בתחום התמיכות, מינהל תקין, חסכון ויעילות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות".

העקרונות והכללים לבדיקת הבקשות, אישור, קביעת גובה התמיכה והרישום החשבונאי נקבעו בנוהל התמיכות. רישום הקצאות הכספים לגופים נתמכים מתבצע באחד מהאופנים הבאים:

א. גופים מתוקצבים (במסגרת תקציב פעילות)

גופים שהעירייה תומכת בהם כדרך קבע וגובה התמיכה מופיע כסעיף בתקציב העירייה. בדומה לקביעת תקציב ליחידות העירייה גם שיעור התמיכה בגופים אלא נקבע במסגרת הדיונים על תקציב העירייה.

ב. גופים נתמכים

גופים שגובה תמיכת העירייה בהם נקבע בוועדת תמיכות ומאושר במועצת העיר. כספים אלו נזקפים לסעיף תמיכות.

2. שיטת העבודה

הבסיס לבדיקות שערכה הביקורת הנו השוואה בין שלושת המקורות הבאים:

- (1). דיווחי ומסמכי העמותה כפי שהם מתויקים בגזברות העירייה.
- (2). החלטות ועדת תמיכות כפי שהם מפורטים בפרוטוקולים של ישיבות ועדת העמותות.
- (3). זקיפות התשלומים כפי שהם מופיעים ברישומי הנח"ש בגזברות העירייה.

לאור השוואה זו נבחנו, בין היתר, הנושאים הבאים :

1. הדיווחים ומסמכים שהגישו העמותות מול דרישות הקבועות בנוהל התמיכות.
2. הקשר שבין הקצאת כספים לגופים נתמכים והעמידה של גופים אלה בקריטריונים הקבועים בנוהל התמיכות.
3. הקשר שבין המלצות ועדת התמיכות ותמיכה בפועל.
4. עבודת חשב העירייה ומעורבותו בתהליך אישור התמיכות.

3. היקף הגופים הנתמכים ע"י עיריית כפר-סבא

כאמור רשאת העירייה לתמוך בגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא באלה, כדי לסייע בפעולותיהם לטובת הציבור. בשנת 1998 הגישו, על-פי רישומי חשב העירייה, 55 גופים ועמותות בקשות לתמיכה בהתפלגות הבאה :

גופים נתמכים	גופים מתוקצבים
49	6

ספורט	וולנטרי חברתי	סיעודי בריאות	לימודי אחר
18	21	4	12

4. התקציב וביצועו

על-פי סעיף 5.8 בנוהל התמיכות, הרישום החשבונאי של סכומי התמיכות "יכללו בכל מקרה בסעיף תקציב 81 "התכנסויות תמיכות ותרומות", פירוט המוסדות יופיע בדברי הסבר או בנספח לתקציב.

בעיריית כפר-סבא אין הקפדה על מילוי הוראות סעיף זה. בפועל כספי התמיכות נרשמים בסעיפים כגון :

765000.830 השתתפויות ותרומות.

829900.810 תמיכות בארגוני ספורט.

וגם בסעיפים נוספים אחרים (ראה נספח א' - רשימת סעיפי התקציב של גופים נתמכים לפי שנים).

מעיון בספרי התקציב של השנים 8-1997 עולה בנוסף, כי בניגוד להוראות סעיף 5.8 בנוהל התמיכות, סעיף התמיכות לאגודות ספורט אינו מפרט את הגופים הנתמכים (ראה נספחים לדו"ח).

בשנת 1998 הסתכמו תקציבי התמיכות בעיריית כפר-סבא ב- 2,761,800 ש"ח סכום המהווה ירידה של 77,200 ש"ח (3%) לעומת תקציב 1997. הביצוע בפועל בשנת 1998 הסתכם ב- 2,628,293 ש"ח סכום הנמוך ב- 133,505 ש"ח בהשוואה לתקציב. באותה שנה, היינו תת ניצול תקציבי של 5%, בדומה לתת ניצול תקציבי של 3% בשנת 1997.

98		97		
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
751,223	805,300	637,776	665,000	תמיכה
1,877,070	1,956,500	2,102,383	2,174,000	אגודות ספורט
2,628,293	2,761,800	2,740,159	2,839,000	סה"כ

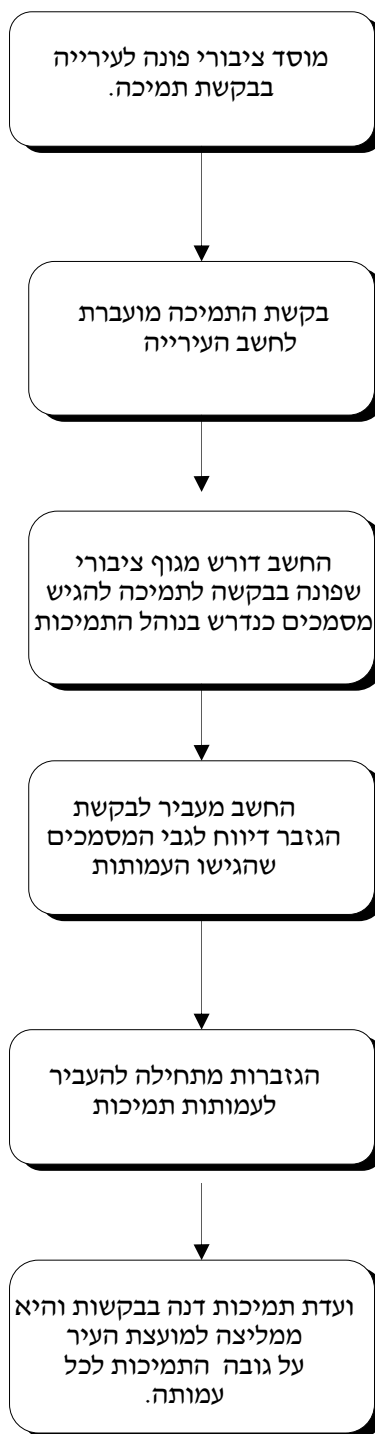
מתוך הביקורת עולה כי בעיריית כפר-סבא קיימות מספר דרכים הנהוגות בעניין הדיון והאישור של התמיכות לגופים עירוניים (ראה דו"ח מבקר העירייה מס' 19 לשנת 6-1995, עמוד 33):

- א. **גופים מתוקצבים** - תמיכות בהיקפים כספיים גדולים יחסית והמתייחסות לפעולות עירוניות בתחומים שונים מקבלות אישור מועצת העירייה בעת קביעת תקציב העירייה השנתי, בסעיפים ייחודיים, כאשר לאחר מכן מתקבל האישור בועדת התמיכות (קרן המוסיקה, חברת ספיר וכד').
- ב. **גופים נתמכים ומתוקצבים** - התמיכות באגודות הספורט ובתנועות הנוער מובאים לאחר דיון בועדת התמיכות לאישור ועדת הכספים ומועצת העירייה. תמיכות אלה מתוקצבות בסעיפים מיוחדים, בדרך כלל במסגרת התקציבים של המחלקות המקצועיות (מחלקת הספורט ומחלקת הנוער).
- ג. **גופים נתמכים בסכומים קטנים** - מועצת העירייה הסמיכה (בישיבתה מיום 7.6.94) את ראש העירייה לתת תמיכות עד סך של 5,000 ש"ח כל אחת, ללא צורך באישור של ועדת התמיכות או של מועצת העירייה. מתוך תקציב של כ- 135,000 ש"ח, אישרה מועצת העירייה את המלצת הועדה לשירותים חברתיים סך של כ- 60,000 ש"ח כסיוע לארגוני מתנדבים אשר יחולקו על-פי החלטת ועדה ציבורית ועל-פי נוהל אשר נקבע ע"י הועדה לשירותים חברתיים.

(ראה נספחים בדו"ח).

5. תהליך אישור מתן תמיכות בפועל

מבדיקה שערכה הביקורת בנושא אישור בקשות לתמיכות בשנת 1998 עולה כי תהליך אישור מתן תמיכות לגופים מתנהל בפועל כלהלן:



להלן הערות הביקורת לדרך בה מתאשרים בקשות תמיכה :

- א. חשב העירייה אחראי בגזברות על הטיפול בתמיכות. מתוקף תפקידו והקשר שהוא מקיים עם המבקשים, ומבדיקות המסמכים, לרבות ניתוח הדו"חות הכספיים, שהוא עורך, יוצא שהחשב בקיא יותר מכל גורם אחר בעירייה בהיבט הפורמלי והכספי של הנושא. הואיל וכך, **חשוב לדעת הביקורת שהחשב יהיה מעורב בכל שלב משלבי אישור בקשות התמיכה**. הביקורת מצאה שלמעט הטיפול בחומר המוגש על-ידי נציגי הגופים אין החשב מעורב בתהליכי אישור הבקשות. במצב הזה יוצא ולעיתים החשב עובד מול עמותות שהעירייה החליטה לא להעניק להן תמיכה (ראה סעיף 7.2).
- ב. למרות שנוהל התמיכות קובע חד משמעית שאין לתמוך בגוף ציבורי מבלי שהמליצה על כך ועדת התמיכות, הביקורת העלתה העברות כספים, במהלך 1998, לגופים ציבוריים בטרם שהבקשות נידונו בוועדת תמיכות ואושרו במועצת העיר (ראה סעיף 6.2 להלן).

6. ועדת תמיכות

ע"פ סעיף 5.1. לנוהל התמיכות "בקשות לתמיכות מאת רשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת או בוועדות מיוחדות באותה רשות (להלן - ועדת תמיכות)". הועדה תפעל לפי נוהל התמיכות ולפי מבחנים שקבעה הרשות המקומית תוך התייחסות למידת התמיכה הניתנת לגוף המבקש ממקורות ציבוריים אחרים.

6.1 הרכב הועדה

ועדת תמיכות הנה ועדת חובה (לרשות התומכת בגופים) המתמנה על-ידי המועצה בהרכב של 5 חברים מבין חבריה שגזבר הרשות או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות או נציגו, יוזמנו כדרך קבע להשתתף בדיוני הועדה. בעיריית כפר-סבא חברים בוועדה ראש העיר, 3 סגני ראש העיר וחבר מועצה.

בדיקת פרוטוקולים של ישיבות ועדת התמיכות בחמש השנים האחרונות, מצביע על כך שגזבר העירייה ו/או נציגו השתתפו בכל ישיבות הועדה. לעומת זאת היועצת המשפטית השתתפה אך ורק בישיבה אחת (בתאריך 2.6.96). כמו-כן למרות שהנוהל אינו מזכיר את מנכ"ל העירייה כמשתתף בישיבות הועדה, נמצא כי בין השנים 1995 עד 1998 השתתף המנכ"ל ב-7 מתוך 11 ישיבות שקוימו בתקופה זו.

בנוסף לוועדת התמיכות כוננה מועצת העיר בתאריך 16.8.93 ועדה נוספת לקביעת קריטריונים לתמיכה באגודות ספורט. בוועדה חברים סגן ראש העיר ו-4 חברי מועצה, מנכ"ל וגזבר.

6.2 דיוני הועדה

במהלך השנים 7-1994 קיימה ועדת תמיכות 3 ישיבות בממוצע שנתי, ואילו בשנת 1998 קיימה ועדת תמיכות ישיבה אחת בתאריך 6.7.98.

1998	1997	1996	1995	1994	
1	3	4	3	3	מס' ישיבות

בסעיף 5.4 לנוהל התמיכות נקבע "לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת תמיכות". בבדיקה שערכה

ביקורת נמצא, כאמור לעיל בסעיף 5ב', שהגזברות נוהגת להעביר לעמותות כל רבעון סכום השווה ל- 25% מההיקף הכולל של התמיכה. הואיל ובשנת 1998 אושרו בקשות לתמיכה בועדת תמיכות רק בתאריך 6.7.98, יצא שהעירייה העבירה לאגודות הספורט חלק מהתמיכה עוד בטרם אישור. הביקורת תוהה כיצד העבירה העירייה לשורה ארוכה של גופים נתמכים כספים לפני שהבקשות נידונו בועדת תמיכות ושהמלצות ועדת התמיכות אושרו במועצת העיר כמחויב בנוהל. תמוהה עוד יותר העובדה שבגזברות ידעו מראש מהו היקף התמיכה שעתידות הועדה והמועצה לאשר, היות ועד לאישור החתימה כדן, נעשו העברות של בדיוק 50% מהיקף התמיכה שאושר לבסוף.

להלן הגופים שקיבלו תמיכה בטרם דיון ואישור הבקשה בועדת תמיכות ובמועצת העירייה:

תאריך ערך	לתקופה	סעיף	ביצוע
31/3/98	1-3/98	תמיכה כדורגל	136,250.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה כדורגל	136,250.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה כדורעף	88,500.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה כדורעף	88,500.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה כדורסל	98,750.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה כדורסל	98,750.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה בית"ר	19,750.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה בית"ר	19,750.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה הפועל	16,250.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה הפועל	16,250.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה מכבי	20,500.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה מכבי	20,500.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה אליצור	16,250.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה אליצור	16,250.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה שחמט	6,500.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה שחמט	6,500.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה סיוף	12,250.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה סיוף	12,250.00
31/3/98	1-3/98	תמיכה טקאונדו	1,750.00
30/6/98	4-6/98	תמיכה טקאונדו	1,750.00
27/9/98		דוד צמח סיוע תמיכות	1,500.00

גזבר העירייה התייחס בתשובתו לממצאי הביקורת לנושא מתן התמיכה בטרם דיון ואישור ועדת התמיכות כלהלן:

"הרשימה של הגופים שקיבלו תמיכה לפני אישור הועדה אינה מדויקת. גזבר העירייה נוהגת לבצע רישומים לחובת התקציב של הוצאות צפויות לצורך מילוי הוראות להכנת דו"חות רבעוניים. לפיכך אכן זוכו עמותות לפי תקציב שנה קודמת אך לא הועברו להן כספים לפני האישור הנדרש למעט:

1. תשלומים בגין שנה קודמת שלא הועברו במועד בגלל מצוקה קופתית של העירייה.
2. חיובי בנקים בגין הלוואות בערבות עירייה שלא נפרעו.
3. חיובי אולם ספורט אוניס משנה קודמת שהיו בהזמנת העירייה.
4. מקרה אחד (של בית"ר) הועברו כספים ע"ח התמיכה לשלטונות המס מתוך רצון לסייע לאגודה להסדיר את ענייניה במס הכנסה ולאפשר לה לתפקד כנדרש".

הביקורת מבקשת לציין בתגובה להתייחסות הנ"ל כי, על-פי ממצאיה, הפעולות בוצעו כתנועות באופן שוטף בהנהלת החשבונות של העירייה ולא כהעברות תקציביות לצרכים סטטיסטיים או לצורך הכנת דיווחים. פרוש ההתייחסות לעיל היא כי הנהלת החשבונות אינה משקפת נאמנה את המצב הכספי של העירייה ברגע נתון.

המלצות הועדה אם לתמוך בגוף המבקש תהיינה, לפי סעיף 5.6 לנוהל התמיכות, בכתב ואם "המליצה בחיוב תציין את מטרת התמיכה, היקף התמיכה ותנאי התמיכה". מעיון בפרוטוקולי ועדת התמיכות בשנים 8-1997 עולה כי אין הקפדה על קיום הוראות הנ"ל. העברת כספי ציבור חייבת ע"פ כללי מינהל תקין שתתבצע באופן שיתאפשר קיום בקרה יעילה מחד ושקיפות מאידך, לכן חשוב להקפיד למלא אחר הוראות סעיף זה.

6.2.2. דיוני ועדת קריטריונים

הביקורת מצאה רק 2 פרוטוקולים של ועדת הקריטריונים.

1998	1997	1996	1995	1994	
1	1	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	מסי ישיבות

6.3. מועד הקובע להגשת הבקשות

על-פי סעיף 7.1. לנוהל התמיכות צריכה העירייה לקבוע "מועד להגשת בקשות לתמיכה שיהיה מכוון להבטיח סיום הטיפול בבקשות סמוך ככל האפשר למועד הדיון בתקציבה ותודיע על כך בדרך שתראה לה (להלן המועד הקובע)". למרות בקשת גזבר העירייה לא נקבע בעיריית כפר-סבא מועד קובע סופי להגשת בקשות תמיכה. לדברי חשב העירייה לעיתים פונים גופים בסוף שנת העבודה בבקשה לתמיכה.

בהעדר מועד קובע הוא נאלץ לטפל גם בבקשות המוגשות לאחר שועדת התמיכות המליצה את המלצותיה וגזברות העירייה קבעה לכך תקציב. מעבר להפרת הנוהל יש באי קביעת מועד אחרון להגשת בקשות לתמיכה, לדעת הביקורת, משום קושי רב בטיפול בבקשות. בתקופת עריכת הביקורת

(28.2.99) טיפלה הגזברות בבקשת תמיכה לעמותת קלוב תעופה לשנת 1998, היינו לתקופת תקציב שהסתיימה כחודשיים לפניכן.

7. עמידה בדרישות הנוהל

נוהל התמיכות מציג שורה של מסמכים אותם נדרש הגוף המבקש תמיכה להמציא.

7.1. מסמכים הנדרשים מגוף המבקש תמיכה.

על-פי סעיף 8 לנוהל התמיכות גוף המבקש לקבל תמיכה מהרשות המקומית נדרש:

- א. למלא טופס הכולל פרטים על העמותה.
- ב. לצרף את המסמכים הבאים:
 - (1) תעודה על רישום תאגיד.
 - (2) מסמכי יסוד של התאגיד (תקנון וכו').
 - (3) דו"ח כספי מבוקר של הגוף.
 - (4) תקציב מאושר או הצעת תקציב של הגוף לשנת הכספים בעדה מתבקשת התמיכה.
 - (5) אישור מעמד הגוף במשרדי מס ערך מוסף.
 - (6) אישור שנתי מרשויות מס הכנסה.

ועדת התמיכות רשאית, על-פי סעיף 11 לנוהל, "לדרוש מכל גוף המבקש תמיכה פרטים או מסמכים נוספים, כפי שיראה לה לצורך הדיון בבקשה". אכן קבעה גזברות העירייה 4 קריטריונים נוספים שמהווים תנאי לקבלת התמיכה. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי 7 גופים (44%) מתוך 16 שקיבלו תמיכה בשנת 1998, קיבלו תמיכה על אף שלא הגישו את כל המסמכים כנדרש (לפירוט ראה טבלה בהמשך).

הגוף	מס' מסמכים שהוגשו	מס' מסמכים חסרים	תמיכה בפועל בש"ח
1 כדור הזהב	12	0	545,000
2 כדור סל	10	2	395,000
3 כדור עף	11	1	354,000
4 קרן המוסיקה	3	9	328,55
5 מכבי	12	0	82,000
6 בית"ר	12	0	79,000
7 אליצור	12	0	65,000
8 עליה	12	0	65,000
9 סיף	12	0	49,000
10 שחמט	12	0	26,000
1 קו לחיים	5	7	7,500
2 טאקוואנדו	12	0	7,000
3 האגודה למלחמה בסרטן	5	7	1,700
4 קלוב התעופה	11	1	1,000
5 אירגון קשב	0	12	750
6 מועדון השרון	0	12	360
סה"כ			2,006,810

הביקורת מבקשת לציין כי סעיף 9 לנוהל התמיכות קובע כי לגבי תמיכות בסך עד

500,000 - שקלים ישנים (במונחים של 1984), היינו פחות מ-15,000 ש"ח (במונחים של 1998) אין הכרח לצרף את המסמכים המפורטים לעיל, למעט שם הגוף המבקש, צורת ההתאגדות שלו ודו"חות כספיים שיישקפו את המצב הכספי של הגוף. יחד עם זאת נדגיש כי על-פי סעיף 5.3 בנוהל התמיכות יכולה הרשות לקבוע מבחנים נוספים לאלה הקבועים בנוהל, בטרם אישור התמיכה.

7.2. בקשות לתמיכה שלא נענו

מעיון במסמכי העמותות עולה כי ישנם גופים שהגישו בקשות לתמיכה בשנת 1998 אך לא נענו בחיוב.

הגוף	מס' מסמכים שהוגשו	מס' מסמכים חסרים
טניס	12	0
אל המעיין	12	0
בנתיבי רבי עקיבא	12	0
זהבי	12	0

בפרוטוקולי ועדת התמיכות לא נמצאו הנימוקים לדחיית הבקשות לתמיכה של הגופים שהוזכרו לעיל.
לדעת הביקורת על ועדת התמיכות לנמק את החלטותיה כפי שמחייב הנוהל (ראה סעיף 6.2 לעיל).

7.3. עמותות שנתמכו ללא אישור ועדת תמיכות

כאמור על-פי סעיף 5.4 לנוהל התמיכות "לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת תמיכות". לפי סעיף 5.7 לנוהל "ההמלצה של ועדת התמיכות ביחד עם הבקשה לתמיכה והמסמכים הנלווים אליה תובא לאישור מועצת הרשות המקומית שתדון ותחליט, על-פי סעיף 5.8 לנוהל, על יסוד המלצת ועדת התמיכות במסגרת התקציב. יחד עם זאת הסמיכה מועצת העירייה בישיבתה מיום 7.6.94 להאציל לראש העיר הסמכות למתן תמיכות עד לסך של 5,000 ש"ח כל אחת ללא צורך באישור של ועדת התמיכות או של מועצת העירייה. לתמיכות הללו הוקצב סכום של 135,000 ש"ח. בדו"ח מבקר העירייה מס' 19 העיר מבקר העירייה כי "מן הראוי שהוצאות כספיות מסעיפים ייחודיים המתקצבות בנפרד בתקציב העירייה ובעלות אופי של תמיכות תאושרנה לביצוע ע"י ועדת התמיכות".

להלן גופים שנתמכו בשנת 1998 מתקציב העירייה אך בקשותיהם נדונו בוועדת התמיכות לאחר שאושרו כסעיפים תקציביים ייחודיים במועצת העירייה.

הגוף	תקציב	ביצוע
והדרת פני זקן	29,800	40,942
פר"ח	14,000	9,420
הסוכנות היהודית	204,000	110,688
חברה להגנת הטבע	20,600	18,540
תרבות תורנית	45,000	45,000
מועצת נוער	28,200	22,716
נט"ן	95,000	89,811
סה"כ		<u>337,117</u>

הביקורת מדגישה כי הרשימה כוללת פעולות וגופים מתוקצבים ושלא מדובר בעמותות מקומיות נתמכות, אך יחד עם זאת לא ברור מדוע סעיפים תקציביים אלה נכללו בפרק 81 בתקציב, המיועד לתמיכות (ראה גם סעיף 8.2. להלן).

8. רישום חשבונאי של התמיכות

כאמור בסעיף 4 לעיל, כספי התמיכות צריכים להירשם בסעיף נפרד הכולל פירוט של כל הגופים הנתמכים ע"י העירייה. ריכוז חשבונאי שכזה ופירוט על הגופים הנתמכים בנספח לתקציב כפי שקבוע בנוהל צריכים לאפשר שקיפות ברישום החשבונאי, היינו לאפשר על נקלה לעקוב אחר הקצאת תמיכות. מעבר לחשיבות עקרון השקיפות ברישום כספי ציבור, נושא התמיכות נוגע ישירות לקבוצות שונות בעיר וחשוב שדבר תמיכות העירייה בגופים הפועלים לקדם מטרות ציבורית יוודע ברבים.

8.1. שקיפות הרישום החשבונאי

למרות שנוהל התמיכות וכללי הרישום החשבונאי בעירייה קובע שתקציבי התמיכות יופיע בסעיף 81 השתתפויות תמיכות ותרומות נמצא שהעירייה נוהגת לרשום בסעיף זה שורה ארוכה של הוצאות שאינן קשורות בצורה כל שהיא לעניין תמיכות.

להלן פירוט רשימת הסעיפים שאינם תמיכות אלא השתתפות בפרוייקטים משותפים בשנת 1998:

<u>מס' סעיף</u>	<u>מס' חשבון</u>	<u>ביצוע</u>
972000.810	השתתפות ביוב רעננה	172,620
723000.810	השתת' בהג"א ארצי	303,000
765000.810	מרכז השלטון המקומי	119,687
851000.810	מועצה דתית	203,900
870000.810	איגוד ערים	31,300
782000.810	השתתפות בשכר שופטים	79,983
812300.810	גנות עובדות מדינה	5,666,138
812500.810	" " "	176,047
815500.810	השתתפות בהוצאה לאור	465,408
817600.810	הסוכנות היהודית	110,688

לדעת הביקורת ראוי להוציא מסעיף 81 כל אותם הגופים שאינם מתאימים להנחיות והגדרות נוהל התמיכות.

8.2. נאותות הרישום החשבונאי

כאמור, סעיף 5.8 לנוהל התמיכות קובע שרק תמיכות ותרומות ירשמו בסעיף 81. מבדיקה נמצא שאין הקפדה על שמירת הוראות סעיף זה, והגזברות רושמת גם הקצבות מחלקתיות בסעיפי התמיכה. המשמעות לכך היא שהרישום החשבונאי אינו משקף בפועל את הוצאות העירייה ובכך מקשה על ההתחקות אחר הוצאות.

להלן סעיפי ההוצאה הרשומים כתמיכה אך בפועל הם הקצבות מחלקתיות הנזקפות בסעיפי התקציבים המחלקתיים:

מס' סעיף	שם חשבון	מהות	המחלקה
813200.810	פר"ח	תשלום עבור שירותי חונכות	אגף חינוך
827000.810	תרבות תורנית	פעולה עירונית	תרבות תורנית
828300.810	מועצת נוער	פעולה עירונית	אגף חינוך
836200.810	נט"ן	תשלום למד"א עבור שירותי ניידת טפול נמרץ	טפול נמרץ

9. הפיקוח על הגופים הנתמכים

על-פי סעיף 15.1 לנוהל התמיכות, הרשות המקומית מחויבת בפיקוח על מילוי התנאים למתן תמיכה ועל השימוש בתמיכה. לטובת העניין תמנה הרשות המקומית 2 פונקציות מפקח ואחראי מקצועי, שיפקחו על הגופים הנתמכים.

9.1. האחראי המקצועי

ע"פ הנוהל תמנה הרשות אחראי מקצועי בתחום העיסוק הגוף שיוכל להעריך מבחינה מקצועית את פעילות הגוף מקבל התמיכה. בפועל נמצא שלא מונה אחראי מקצועי לאף אחד מהגופים הנתמכים. עם זאת נמצא כי בתחומים אחדים, נוער, ספורט ורווחה - נעזרת הועדה בהמלצות גורמים מקצועיים בעירייה המכירים את הגופים הפועלים בתחומים עליהם הם אחראים. נראה אפוא כי בתחומים אלה ישנם גורמים הממלאים בפועל את תפקיד האחראי המקצועי, גם ללא מינוי פורמלי.

המלצת הביקורת היא שמנהל היחידה המקצועית המטפלת בנושא הנתמך יהווה גורם אחראי מקצועי. ראוי שהמינויים הללו יפורסמו ע"י ראש העיר.

9.2. מפקח מקצועי

סעיף 15.2 לנוהל התמיכות קובע שימנה ראש הרשות עובד או עובדת מעובדי הרשות המקומית (להלן המפקח) לקיים פיקוח האמור. הפיקוח יעשה על-ידי המפקח או נציגו מקרב עובדי הרשות המקומית בהתאם לכללים שיקבע ראש הרשות או גזבר הרשות.

למרות שמבקר העירייה העיר עוד בשנת 1995 (דו"ח מבקר העירייה מס' 19) שהעירייה איננה מקיימת מבחינה פורמלית הוראות נוהל התמיכות עדיין לא מינתה העירייה מפקח. בפועל חשב העירייה מרכז את הטיפול בפניות העמותות בבקשה לתמיכה, אך איננו משמש כמפקח לפי כוונת הנוהל. בהעדר הגדרה פורמלית של תפקיד חשב העירייה בנושא, אין החשב מעורב בשלבי הדיון בבקשות וממילא אין הוא מדווח לוועדת התמיכות על ממצאי הבדיקות שהוא מקיים.

לדעת הביקורת, יש לראות את תפקידי האחראי המקצועי והמפקח כמשלימים אחד את משנהו ורצוי לבדוק את הצורך במינויים כאלה בעירייה, על-מנת לפעול בהתאם לנוהל. עיקר תפקידו של האחראי המקצועי הוא להעריך את פעולות הגוף הנתמך, כאשר הערכה זו תהווה בסיס להחלטת הוועדה יחד עם הבקשה עצמה. המפקח, לעומת זאת, צריך לפעול בעיקר לאחר מתן ההקצבה, על-מנת להבטיח כי הכספים שניתנו משמשים את המטרה לשמה ניתנו ושהגוף מקיים את התנאים הכלליים והתקנייים שנקבעו. שני בעלי תפקיד אלה צריכים לפעול תוך היזון חוזר בנושאים המשותפים לשניהם.

10. מהימנות מסמכים שמגישים העמותות

נוהל התמיכות מחייב את הרשות המקומית לקבל מאת הגוף מקבל התמיכה:

א. מידע על מצבו וזהותו המשפטית.

ב. מידע על העמידה בדרישות החוק השונות, מידע על השימוש בתמיכה (סעיף 15).

הנוהל מחייב, בין היתר, קבלת דו"חות כספיים מבוקרים. כידוע דו"חות אלה, בהיותם מבוקרים ע"י גורם חיצוני מקצועי ובלתי תלוי, הם מהווים כלי ראשון במעלה לבחון לבחינת הנעשה בגופים. כחלק מעבודתה עיינה הביקורת, בין היתר, בדו"חות של עמותת "כדור הזהב" שהוגשו לעירייה והועמדו בפני מקבלי ההחלטות בזמן אישור התמיכות.

10.1. עמותת "כדור-הזהב"

10.1.1. תיק דו"חות מקבלי התמיכות כולל דו"חות זהים לשתי גופים ("הפועל ו"כדור זה"ב) ליום 31.12.97 וליום 31.12.98, בהתאמה. מהסברים שקבלנו נודע שהמקור לכפילות נובע מבקשות לערוך דו"ח "כפול" לאור השינוי בסטטוס המשפטי של העמותה. כפילות ישותית היינו יצירת שני גופים, דבר העלול להוות בעיה של זהות משפטית. לביקורת לא ברור באם השינוי הוא טכני או שמא הועברו נכסים מגוף אחד לשני. סוגיה זו מצריכה, לדעת הביקורת, קבלת חוות דעת משפטית.

10.1.2. הדו"חות המבוקרים של "כדור הזהב" נוקבים לגבי תוצאות השנה הקלנדרית 1996 שני נתונים שונים לגבי תוצאות השנה והתוצאות המצטברות כדלקמן:

אלפי ש"ח		סוג הנתונים	הגוף	הדו"ח המבוקר ליום	סימון הדו"ח
תוצאות בסוף שנת 96	תוצאות שנת 96				
577	139	נתוני השוואה של השנה הקודמת	כדור זהב	31.12.97	א.
201	585	נתוני השנה המדווחת	כדור זהב	31.12.96	ב.

לביקורת לא ברור מדוע קיים פער בין הנתונים. אולם עצם קיום פער מעלה שאלות לגבי הנאותות ומכאן למהימנות הרישום החשבונאי. ממצא זה היה חייב להתגלות ע"י גזברות העירייה בד בבד עם אי מתן התמיכה עד לאחר שהטעות החשבונאית תתוקן לשביעות רצון העירייה.

10.1.3. לאור הטעות ברישום החשבונאי (ראה סעיף 10.1.2 לעיל) בחנה הביקורת גם דו"חות מבוקרים של עמותת "כדור הזהב" לשלושת השנים המסתיימות בימים 31.5.96, 31.5.97 ו-31.5.98, נמצא כי קיימת קפיצה בהצטברות יתרות שאינה סבירה.

לא ברור לביקורת כיצד יתרת העודף המצטבר ליום 31.5.96 בסך 786 אלפי ש"ח הופכת ליתרת פתיחה של 3,026 אלפי ש"ח בדו"ח מה-31.5.97, היינו גידול של 2,240 אלפי ש"ח (285%), ללא מיון מחדש.

להלן נתוני הדו"חות הכספיים שנסקרו ע"י מבקר העירייה באלפי ש"ח:

<u>31.5.98</u>	<u>31.5.97</u>	<u>31.5.96</u>	
2,920	3,026	359	פתיחה
758	106	427	שוטף
2,162	2,930	786	נעילה

בתשובה הוסבר לביקורת כי תפקיד גזברות העירייה הנו לקבל את הדו"חות אך לא לעיין בהם. לדעת הביקורת תשובה זו אינה סבירה. על העירייה לפי סעיף 15.5 לנוהל התמיכות לפקח על הגופים הנתמכים ולבחון האם הגופים מקיימים את פעולותיהם בהתאם לכללים ולתקנים שנקבעו לגופים מסוגם.

להלן התייחסות גזבר העירייה לממצאי הביקורת לעיל:

"בדו"חות הכספיים של עמותת "כדור הזהב" המוצגת ע"י המבקר נעשה טיפול שוטף ואינטנסיבי שאולי מבהיר שהקשר בין דו"חות כספיים והקצבת כספים אינה הדוקה די הצורך. במהלך השנים הנזכרות בדו"ח נערכו מספר ביקורת ע"י העירייה לפי הוראת ראש העיר וביניהן ע"י רו"ח חיצוני וכן ע"י גזבר העירייה הקודם מר קלמן מנוסקין שהעלה את הממצאים בכתב. בנוסף, נערכו בקדנציה הקודמת דיונים בפורום ועדת כספים ו/או מקדים לוועדת הכספים (ועדת קריטריונים) בהשתתפות נציגי עמותת "כדור הזהב" רואה החשבון של העמותה ומר מנוסקין. נדמה לי שמקומו של מבקר העירייה לא נפקד בחלק מדיונים אלה".

11. סיכום והמלצות

עבודת הביקורת בנושא היוותה למעשה ביקורת מעקב. נושא התמיכות נבדק על-ידי מבקר העירייה וממצאי עבודתו פורסמו בדו"ח מבקר העירייה מס' 19. חלק מהממצאים שעלו בעבר נמצאו גם בביקורת הנוכחית.

להלן הממצאים שזכרו בעבר בדו"ח מבקר העירייה ולא תוקנו:

א. **לא מונו אחראי מקצועי כפי שמחייב נהל התמיכות (ראה סעיף 9.1)**

ב. **לא אף החוגה הקבוצה נהל התמיכות, לא מונה מבקח מקצועי לפיקוח התמיכות וצמידת הצמדות לתנאי נהל.**

ג. **לא נקבע מוצד קובץ להצעת הפקשות לתמיכה כפי שמחייב נהל התמיכות (ראה סעיף 6.3).**

מעבר לכך נמצא שהעירייה מעבירה התמיכות שלא דרך ועדת תמיכות (ראה סעיף 4) וכן נמצא שהגזברות מעבירה תמיכות לגופים נתמכים לפני שבקשותיהם נדונו בוועדת תמיכות (ראה סעיף 6.2). עוד נמצא שישנם גופים שקיבלו תמיכה על אף שלא הגישו את כל המסמכים אותם הם חייבים להמציא לעירייה עפ"י נוהל התמיכות.

הביקורת גם בחנה דוחות כספים של עמותות. נמצאו לקויים מהותיים ברישום החשבונאי של עמותת "כדור הזהב" (ראה סעיף 10).

ככלל יש להקפיד על מילוי הוראות נוהל התמיכות. כמו כן יש להקפיד על שקיפות הרישום החשבונאי של תמיכות ולבחון את נאותות המסמכים שמגישים העמותות, בעיקר את הדוחות הכספיים שלהם. אין להעביר תמיכה לגוף אשר נמצאו ליקויים מהותיים בדוחותיו הכספיים.

נספחים

פרוט תמיכות לשנת 1997

הצעה 97	שם הסעיף	פרק	סעיף	שם הפרק
150,000	איגוד ערים יתושים	715000	830	תברואה
326,000	השתתפות בהג"א ארצי	723000	810	הג"א
1,158,000	השתתפות באיגוד ערים לכיבוי אש	724000	830	כיבוי אש
60,000	השתתפות באיגוד ערים ירקון ונחל פולג	745000	830	ניקוז
10,000	תרומה לקרן הקיימת נטיעת עץ על שם כל ילוד	746000	810	גינון
23,000	רכישת מוצרים ליחידת התותחנים בשבטה	753000	810	יחידה צבאית
30,000	ארגון כנס תותחנים בעיר	753000	830	יחידה צבאית
100,000	השתתפות במרכז השלטון המקומי	765000	810	כללי
46,000	ארגון טיול לקשישים	765000	830	כללי
30,000	השתתפות בשכר שופטים בית משפט השלום בעיר	782000	810	בית משפט
5,857,000	תשלום למשרד החינוך בגין גננות גן טרום חובה	812300	810	גני ילדים
239,000	תשלום למשרד החינוך בגין גננות טרום חובה יולא	812500	810	גני ילדים
17,000	השתתפות בארגון פר"ח	813200	810	יסודי
1,500,000	השתתפות באורט שפירא	815500	810	תיכון
311,000	תשלום בגין הפעלת מועדניות על ידי הסוכנות	817600	810	שיקום

הצעה 97	שם הסעיף	פרק	סעיף	שם הפרק
161,000	תמיכות בארגונים לפי אישור ועדת תמיכות	824000	810	תרבות
286,000	תמיכה בקרן המוזיקה (קונסרבטוריון בבית ספיר)	825200	810	מוזיקה
62,000	תזמורת נוער	825200	811	מוזיקה
17,000	כלים לתזמורת נוער	825200	812	מוזיקה
2,150,000	הפעלת בית ספיר והקונסרבטוריון	826200	810	בית ספיר
18,000	תשלום ארנונה לחברה להגנת הטבע	826400	810	תרבות
30,000	מועצת נוער	828300	810	נוער
2,174,000	תמיכות באירגוני ספורט	829900	810	ספורט
130,000	תשלום עבור שימוש הפועל במגרש אוניס	829900	811	ספורט
8,000	ענף גלגליות	829900	813	ספורט
90,000	כרטיסי מנוי לנוער נזקק למשחקי הפועל	829900	814	ספורט
35,000	נבחרות על בבתי ספר תיכוניים	829900	815	ספורט
9,000	מגן דוד אדום	836000	812	בריאות
100,000	שח"ל	836200	810	בריאות
3,000	לב אל לב	839000	810	בריאות
750,000	מרכז יום לקשיש	844500	820	שירותים חברתיים
1,703,000	מועצה דתית*	851000	810	דת
50,000	תמיכות בבתי כנסת	851000	812	דת

הצעה 97	שם הסעיף	פרק	סעיף	שם הפרק
273,000	השתתפות באיגוד ערים לאיכות הסביבה	870000	810	איכות הסביבה
150,000	השתתפות בשירותים הוטרינרים ברעננה	923000	810	וטרינריה
126,000	תשלום לעיריית רעננה עבור שימוש בביוב שלה	972000	810	ביוב
18,182,000				
	* אשתקד נכלל בתמיכה תשלום עבור פנסיה השנה הופרד			

פרוט תמיכות לשנת 1998

הצעה 1998	שם הסעיף	פרק	סעיף
150,000	איגוד ערים יתושים	715000	830
308,500	השתתפות בהג"א ארצי	723000	810
1,244,900	השתתפות באיגוד ערים לכיבוי אש	724000	830
130,700	השתתפות ברשויות ניקוז ירקון ונחל פולג	745000	830
5,900	תרומה לקרן הקיימת נטיעת עץ על שם כל ילוד	746000	810
38,000	תמיכה ביחידה מאומצת	753000	810
123,400	השתתפות במרכז השלטון המקומי	765000	810
144,900	תמיכות באירגונים לפי אישור ועדת תמיכות	765000	820
100,000	השתתפות בשכר שופטים בית משפט השלום בעיר	782000	810
14,000	השתתפות באירגון פר"ח	813200	810
1,474,900	השתתפות באורט שפירא	815500	810
328,500	תמיכה בקרן המוזיקה(קונסרבטוריון בבית ספיר)	825200	810
315,000	הפעלת בית ספיר והקונסרבטוריון	826200	810
45,000	תרבות תורנית-עמותת רבי עקיבא	827000	810
20,600	תשלום ארנונה לחברה להגנת הטבע	826400	810
45,000	מועצת נוער	828300	810
1,956,500	תמיכות באירגוני ספורט	829900	810
95,000	שח"ל	836200	810
701,000	מרכז יום לקשיש	844500	820
2,039,000	מועצה דתית*	851000	810
317,000	השתתפות בביחידה אזורית לאכות הסביבה	870000	810
9,597,800			
	לא כולל תשלומי פנסיה בסכום של 373,600 ש"ח*		