

עיריית קריית גת

תקציר

רקע כללי

תחום השיפוט של עיריית קריית גת (להלן - העירייה) משתרע על שטח של כ-15,000 דונם. בדצמבר 2014 התגוררו בקריית גת 50,570 תושבים.

מדצמבר 2003 מכהן כראש העירייה מר אבירם דהרי. לראש העירייה שני סגנים בשכר וסגן אחד האוחז בתואר בלבד. במועצת העירייה 17 חברים.

החברה הכלכלית לקריית גת בע"מ (להלן - החכ"ל) היא תאגיד עירוני שהוקם בנובמבר 1984 למטרות רווח, והיא בבעלות מלאה של העירייה. מטרותיה העיקריות, כפי שהותוו בתזכירה, הן ליזום, לתכנן, להכין ולערוך תכניות לפיתוח הכלכלי של קריית גת, לרבות תכנון, הקמה והרחבה של מפעלים תעשייתיים, מרכזי חרושת ומקרקעין ותכנון תכניות בינוי ערים.

העירייה מינתה ועדה מקצועית לתמיכות, כפי שנדרש בנוהל התמיכות במוסדות ציבור שפרסם משרד הפנים¹. הוועדה מורכבת ממזכיר העירייה, מגזבר העירייה ומיועצה המשפטי.

במשך שנים העניקה עיריית קריית גת תמיכה לשש עמותות ספורט בלבד. מירב הסכום ניתן לשלוש עמותות המפעילות קבוצות כדורגל וקבוצות כדורסל בליגות הבכירות לגברים ולנשים. בשנת 2014 גדל סכום התמיכה לשתיים מהעמותות האמורות (קבוצת כדורסל גברים וקבוצת כדורגל גברים) לאחר עלייתן לליגות הבכירות.

בשנת 2014 החלה העירייה להעניק תמיכה לארבע עמותות המפעילות ישיבות גבוהות בתחום העיר.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 - מרץ 2016 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במגוון נושאים בעיריית קריית גת ובחכ"ל, וביניהם מכרזים והתקשרויות שערכה החכ"ל

1 מדובר בנוהל התמיכות למוסדות הציבור על ידי הרשויות המקומיות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בספטמבר 2006 ואשר נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת מוסדות ציבור שונים הפועלים בתחומה המוניציפלי של הרשות, בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלה, זאת אם הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת סמכויותיה ותפקידיה של הרשות המקומית.

בשנים 2012-2015; שכירת משרדי העירייה; האופן שבו העניקה עיריית קריית גת תמיכה למוסדות ציבור הקשורים לספורט ולדת² הפועלים בתחום שיפוטה, בעיקר בשנים 2014-2015; חשש לניגוד עניינים אצל שני חברי מועצה ואצל עובד עירייה.

הליקויים העיקריים

תעריפי עמלות הניהול שגובה החכ"ל מהעירייה

בהסכמי המסגרת בין העירייה ובין החכ"ל משנים 2006 ו-2009 לא נקבע שיעור העמלה לכל סוג התקשרות. תעריפי העמלות שגבתה החכ"ל מהעירייה ומהקבלנים בעבור שירותי הניהול והפיקוח על עבודות הבנייה והפיתוח גבוהים בכ-3% מהמקובל בפרויקטים דומים של משרדי ממשלה ומהתעריפים המצוינים בהודעת חשב משרד הפנים. העירייה לא בדקה את האפשרות להפחית את התעריפים שלפיהם היא משלמת - למשל, לרמה של אלה שקבע משרד הפנים לחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל).

שיפוץ הבריקה העירונית והרחבתה

החכ"ל ביצעה פרויקט לשיפוץ הבריקה העירונית, להרחבתה ולחידוש מקיף שלה בעלות של כ-20 מיליון ש"ח. החכ"ל לא קבעה אמות מידה ברורות לחלוקת העבודה בין הזוכים במכרזי המסגרת במתחם הבריקה. בניגוד לדיני המכרזים, אף שכל הזוכים לא עמדו בתנאי הסף ובדרישות המכרז, החכ"ל לא פסלה את הצעותיהם על הסף, כפי שהנחתה אותה היועצת המשפטית שלה לעשות.

שכירת משרדי העירייה

בשנת 2005 ארעה שריפה בבניין העירייה הישן. העירייה קיבלה את כספי הביטוח בסך 1.5 מיליון ש"ח עוד באותה השנה אולם בחרה לא לשקם את המבנה שנשרף. העירייה משלמת דמי שכירות של יותר ממיליון ש"ח בשנה בעבור מבנה חלופי והיא לא המציאה מסמכים שיעידו מה נעשה בכספי הפיצוי. אף שמשרדיה פזורים ברחבי העיר והפיזור פוגע בנוחות השירות הניתן לתושבי העיר, לא אימצה העירייה חלופה כגון בניית מבנה חדש או רכישת משרדים, ולא ערכה תחשיב עלות עדכני לכל חלופה.

2 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 1992**, "מתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות לאגודות ספורט", עמ' 64-96; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 1995**, "תמיכות באגודות ספורט על ידי עיריית חולון" עמ' 122-124; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 1998**, "מתן תמיכות למוסדות על ידי מועצה מקומית גבעת שמואל", עמ' 469-471; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2014**, "מתן תמיכות למוסדות שעל ידי עיריית פתח תקווה", עמ' 570-587.

ליקויים בהליך תקצוב סעיפי התמיכה

מסמך המפרט מהם השינויים בתקציב 2014 שאושרו על ידי מועצת העירייה בישיבתה מיום 31.12.13 לא נמסר כנדרש בפקודת העיריות לחברי מועצת העירייה לפחות עשרה ימים לפני מועד הדיון במועצה על תקציב 2014, דבר שמנע את בחינת השינויים על ידי חברי מועצת העירייה, וחיבל ביכולתם להצביע באופן מושכל.

מועצת העירייה אישרה בסוף מרץ 2014 את פרוטוקול ועדת הכספים, הדן בשינוי מספר 1 בתקציב העירייה לשנת 2014, יומיים בלבד לאחר שנמסר לחברי מועצת העירייה, בניגוד למועדים שנקבעו בפקודת העיריות.

העירייה לא פנתה למשרד הפנים לקבלת אישורו להעברת סכומים מסעיף תמיכה בתרבות לסעיף תמיכה במוסדות הדת, כפי שהיה עליה לעשות לפי פקודת העיריות.

במהלך שנת 2014 הקצתה העירייה בתקציבה בהליכים לא תקינים סכום נוסף של 5.2 מיליון ש"ח בעבור תמיכה באגודות הספורט. מדובר בתוספת של 260%, הגדלה ניכרת של הסכום המקורי בהצעת התקציב (2 מיליון ש"ח).

ליקויים בקביעת התבחינים לתמיכה במוסדות

תבחיני העירייה לשנת 2014 בתחום הספורט לא תאמו את דרישות הפסיקה ואת הנחיות משרד הפנים. לא הוכנה טבלת ניקוד אשר תשקלל את אמות המידה ותפרט נתונים ומשקלות רלוונטיים ונחוצים.

גם לשנת 2015 לא קבעה העירייה תבחינים כנדרש לתחום הספורט: טבלת הניקוד שנקבעה לא פורסמה לעיון הציבור באתר האינטרנט של העירייה כנדרש.

העירייה לא קבעה תבחינים בעניין אגודות הספורט, הכוללים והישיבות הגבוהות כנדרש מפסיקת בית המשפט העליון ומהנחיות משרד הפנים.

ליקויים בהליך מתן התמיכה

העירייה לא עמדה במועדים המחייבים שנקבעו בנוהל התמיכות בכל אחת מהשנים 2014-2016 לאישור התבחינים ולפרסומם.

המועצה אישרה את התבחינים ללא חוות דעת בכתב של היועץ המשפטי לעירייה כנדרש.

העירייה לא עמדה בהוראות המחייבות בנוגע למועד פרסום ההודעה על הגשת בקשות לתמיכה.

העירייה דנה בבקשות לתמיכה עוד בטרם התקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים מהעמותות.

ליקויים בדבר הגדלת התמיכות בשנת 2014, בעילה של מענקי העפלה לליגה בכירה בכדורגל ובכדורסל

העירייה אישרה הענקת סכומי תמיכה בסך כ-4.5 מיליון ש"ח בשנה שניתנו לשתי עמותות הספורט העיקריות הפועלות בקריית גת כדי שהקבוצות שהן מפעילות תישארנה בליגות בכירות. סכומי התמיכה, שביטויים בעיקר במשכורות גבוהות לשחקנים, ניתנו בניגוד לפקודת העיריות ולנוהל התמיכות.

ניגוד עניינים אצל שני חברי מועצה ואצל עובד בכיר

העירייה לא אסרה על שניים מחברי מועצת העירייה ועל אחד מעובדיה הבכירים לעסוק בנושאים שבהם יש להם ניגוד עניינים, כלהלן:

1. אחד מחברי מועצת העירייה החזיק בתקופת כהונתו בתיק הספורט בעירייה. אותו חבר מועצה השתתף, החל ביוני 2014, בדיונים ובהצבעות במועצת העירייה לגבי תמיכה בעמותות הספורט, אף שהיה ממייסדי אחת משתי עמותות הספורט העיקריות הפועלות בקריית גת (ראו לעיל) שהקבוצה שהיא מפעילה נמצאת בליגה בכירה בכדורסל (להלן - עמותת הכדורסל) ושימש כיו"ר העמותה עד אמצע שנת 2014, וגם לאחר מכן לא הפסיק לפעול באותה העמותה.
 2. עיריית קריית גת מצדה לא התריעה לפני חבר המועצה דאז כי נוכח הצהרותיו על זיקתו לעמותת הכדורסל ועל פעילותו בה עולה חשש לניגוד עניינים, ומן הראוי שיימנע מלעסוק בנושאים הקשורים בעמותה לכל הפחות למשך תקופת צינון.
 2. אחת מחברות המועצה, מחליפתו במועצה של חבר המועצה לעיל, שימשה כיועצת משפטית של עמותת הכדורסל, ובשלהי שנת 2015 גם כחברה בעמותה. היא השתתפה בדיונים והצביעה בהצבעות במועצת העירייה בעד מתן התמיכה לעמותה, דבר המעלה חשש לניגוד עניינים.
 3. במועד סיום הביקורת שימש מנהל רשות הספורט בעירייה, מתוקף תפקידו, כיועץ מקצועי בתחום הספורט לוועדה המקצועית לתמיכות. במועד זה הוא גם כיהן כחבר בוועד המנהל של אחת משתי עמותות הספורט העיקריות הפועלות בקריית גת (ראו לעיל) שהקבוצה שהיא מפעילה נמצאת בליגה בכירה בכדורגל (להלן - עמותת הכדורגל) וכן כבעל זכות חתימה בעמותה. כך יצרה העירייה מצב של ניגוד עניינים מוסדי אצל מנהל רשות הספורט.
- עיריית קריית גת בחרה לא להשיב לפניית משרד מבקר המדינה בנוגע לניגוד העניינים אצל שני חברי המועצה ועובד העירייה.

ההמלצות העיקריות

על עיריית קריית גת לוודא ששיעורי העמלות שהיא משלמת לחכ"ל בעבור שירותי הניהול, התכנון והפיקוח, תואמים לשיעורים שייקבעו מראש בהתבסס על תחשיבים מפורטים של אומדן העלויות של כל סוג שירות, וזאת כדי להביא להפחתת העמלות וכדי לייעל את התהליך.

על החכ"ל לנהוג על פי הנחיות היועץ המשפטי שלה בכל הנוגע לקבלת החלטות לגבי הצעות המוגשות לוועדת המכרזים שלה. על החכ"ל גם לקבוע אמות מידה ברורות לחלוקת העבודות בכל פרויקט בין הקבלנים מגישי ההצעות ולנמק בכתב את בחירתה בקבלן מסוים לביצוע כל עבודה.

כדי לצמצם את העלויות השנתיות של שכירת משרדים לעירייה, על העירייה לבצע עבודות מטה לבחינת החלופות העומדות לרשותה, לרבות בניית בית עירייה, ובנוגע לכל חלופה לבחון את מקורות המימון, את היתרונות והחסרונות ואת לוחות הזמנים.

על עיריית קריית גת להקפיד למלא את כל הוראות נוהל התמיכות והוראות דין נוספות הנוגעות להליכי התקצוב, והוראות הנותנות ביטוי לעיקרי המשפט המנהלי בנושאים כמו שקיפות, שוויון ושיתוף הציבור.

על חברי מועצת העירייה ועל עובדיה להקפיד שלא להימצא במצב של ניגוד עניינים, ובכל מקרה של חשש למצב כזה עליהם לדווח לגורמים הרלוונטיים באופן מדי.

סיכום

דוח זה מצביע על ליקויים בהליך קבלת ההחלטות של עיריית קריית גת בכל הנוגע להתקשרותה עם החברה הכלכלית. כמו כן מצביע דוח זה על ליקויים בהליך קבלת ההחלטות של העירייה בכל הנוגע לשכירת משרדה, על ליקויים בהליך מתן תמיכות, לרבות תקצוב התמיכות, ועל ליקויים בקביעת התבחינים למתן תמיכות ולהגדלתן. נוסף על כך מצביע הדוח על ניגוד עניינים של שני חברי מועצה ועובד בכיר.

התבחינים הם תנאי הכרחי למתן תמיכה ולכן כל עוד תבחיני העירייה אינם נערכים על פי הנחיות משרד הפנים, אין העירייה רשאית לאשר הענקת תמיכה לאגודות הספורט ולעמותות המפעילות כוללים וישיבות גבוהות. פרסום התבחינים בתחום הספורט באופן חלקי ללא החלק המהותי של טבלת הניקוד הוא חמור ויש בו כדי לגרום להטעיית הציבור.

הליך קבלת ההחלטות של העירייה בעניין הגדלת התמיכה בעמותות הספורט נעשה בניגוד לפקודת העיריות ולנוהל התמיכות בכל הנוגע לאישור תוספת התקציב, לניהול ישיבות המועצה, להיעדר התבחינים, לאי-פרסום הודעות כנדרש, ולבדיקה לא ראויה של הבקשות. הערך הציבורי של הזרמת כספים לקבוצות הספורט שעלו לליגות בכירות אינו מקדש את האמצעים הפסולים שנקטו העירייה והעומד בראשה למתן כספי התמיכה המוגדלת.

עיריית קריית גת בחרה לא להשיב לפניית משרד מבקר המדינה בנוגע לניגוד העניינים אצל שני חברי המועצה ועובד העירייה והדברים חמורים ומדברים בעד עצמם.

הממצאים מלמדים שבנושאים שנבדקו לא פעלה העירייה לפי כללי המינהל התקין ולפי עקרונות היעילות והחיסכון, כללים ועקרונות שמצופה ממנה לפעול לפיהם במיוחד בשל היותה רשות גירעונית, ואפשר שקופתה נפגעה.

מבוא

העיר קריית גת שייכת למחוז דרום של משרד הפנים. תחום השיפוט של עיריית קריית גת משתרע על שטח של כ-15,000 דונם, והיא גובלת במועצות האזוריות יואב, לכיש ושפיר. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בדצמבר 2014 התגוררו בקריית גת 50,570 תושבים. העיר מדורגת באשכול 4 בדירוג החברתי-הכלכלי³.

מדצמבר 2003 מכהן מר אבירם דהרי בתפקיד ראש העירייה. לראש הרשות שני סגנים בשכר וסגן אחד האוחז בתואר בלבד (שאינו מקבל שכר). במועצת העירייה 17 חברים.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2014, הסתכמו הכנסות העירייה בתקציב הרגיל בכ-413 מיליון ש"ח והוצאותיה בכ-430 מיליון ש"ח. גירעונה השוטף באותה שנה היה אפוא כ-17 מיליון ש"ח; הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף אותה שנה היה כ-24 מיליון ש"ח, והגירעון הסופי בתקציב הבלתי רגיל לסוף שנת 2014 היה כ-3 מיליון ש"ח.

החכ"ל היא תאגיד עירוני, והיא נמצאת בבעלות מלאה של העירייה. התאגיד הוקם בנובמבר 1984 למטרות רווח מכוח פקודת העיריות ומכוח צו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם-1980. המטרות העיקריות שלה, לפי תזכיר החכ"ל, הן ליוזם, לתכנן, להכין ולערוך תכניות לפיתוח הכלכלי של העיר קריית גת, לרבות תכנון, הקמה והרחבה של מפעלי תעשייה, מרכזי חרושת ומקרקעין ותכנון תכניות בינוי ערים.

במועד הביקורת, חברי דירקטוריון החכ"ל שמינתה מועצת העירייה נחלקו בהתאם לסעיף 2 לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 - שליש מהם היו מקרב חברי מועצת העירייה, שליש מקרב עובדי העירייה ושליש מקרב הציבור.

העירייה מינתה ועדה מקצועית לתמיכות, כפי שנדרש בנוהל התמיכות במוסדות ציבור שפרסם משרד הפנים. הוועדה מורכבת ממזכיר העירייה, מגזר העירייה ומיועצה המשפטי.

במשך שנים העניקה עיריית קריית גת תמיכה רק לשש עמותות ספורט. מירב הסכום ניתן לשלוש עמותות המפעילות קבוצות כדורגל וקבוצות כדורסל בליגות הבכירות לגברים ולנשים. בשנת 2014 גדל סכום התמיכה לשתיים מהעמותות האמורות (קבוצת כדורסל גברים וקבוצת כדורגל גברים) לאחר עלייתן לליגות הבכירות.

בשנת 2014 החלה העירייה להעניק תמיכה לארבע עמותות המפעילות ישיבות גבוהות בתחום העיר.

3 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות על פי מצבם החברתי-כלכלי (יישובים המדורגים באשכול 1 הם במצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר).

פעולות הביקורת

הנהלת העירייה
שיתפה פעולה באופן
חלקי בלבד עם
משרד מבקר המדינה

בחודשים אוקטובר 2015 - מרץ 2016 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במגוון נושאים בעיריית קריית גת ובחכ"ל, וביניהם מכרזים והתקשרויות שערכה החכ"ל בשנים 2012-2015; שכירת משרדי העירייה; האופן שבו העניקה עיריית קריית גת תמיכה למוסדות ציבור הקשורים לספורט ולדת⁴ הפועלים בתחום שיפוטה, בעיקר בשנים 2014-2015; חשש לניגוד עניינים אצל שני חברי מועצה ואצל עובד עירייה.

הנהלת העירייה שיתפה פעולה באופן חלקי בלבד עם משרד מבקר המדינה. במשך חודשים רבים השהתה העירייה ודחתה, פעם אחר פעם, את העברת המסמכים שהיא התבקשה למסור. במיוחד מדובר בכל המסמכים הנוגעים למחיקת חובות, כגון דוחות בנוגע לפעולות האכיפה שנקטה העירייה במרוצת השנים נגד חייבים וצווי כינוס ומוגבלות באמצעים⁵ שמנעו מהעירייה לנקוט פעולות אכיפה. מסמכים אלו הומצאו רק בתשובת העירייה לטיוטת דוח הביקורת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה זו של הנהלת העירייה וקובע שהיא פגעה במישרין בעבודת הביקורת בעירייה ואינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

4 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 1992**, "מתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות לאגודות ספורט", עמ' 64-96; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 1995**, "תמיכות באגודות ספורט על ידי עיריית חולון" עמ' 122-124; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 1998**, "מתן תמיכות למוסדות על ידי מועצה מקומית גבעת שמואל", עמ' 469-471; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2014**, "מתן תמיכות למוסדות שעל ידי עיריית פתח תקווה", עמ' 570-587.

5 בעת שרשם ההוצאה לפועל, שמונה על ידי שר המשפטים לפי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, נוכח כי חייב לא יוכל להחזיר חוב, הוא רשאי להכריז עליו כחייב "מוגבל באמצעים" ורשאי לקבוע את גובה התשלום החודשי שיהיה עליו לשלם.

התקשרויות החכ"ל במכרזים לביצוע עבודות

המסגרת הנורמטיבית

מטרתו העיקרית של מכרז ציבורי היא לאפשר לרשות המינהלית להשיג הצעה מיטבית מבחינת האיכות והמחיר, בתוך שמירה על כללים של תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכול.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה)⁶ נקבע: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים) נקבעו הכללים לביצוע המכרז ולניהולו.

עוד נקבע בפקודת העיריות⁷ כי לשר הפנים סמכות לקבוע בתקנות "סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל". בתקנות המכרזים⁸ נקבעו תנאים שבהם העירייה רשאית להתקשר ללא מכרז.

הדין החל על התקשרויות התאגיד המקומי (תאגיד עירוני)

ככלל, תאגיד עירוני הוא כלי בידי הרשות המקומית לביצוע של המשימות המוטלות עליה, והוא משמש לה מעין "זרוע ביצועית ארוכה". אף על פי כן, התאגיד העירוני הוא ישות משפטית עצמאית. התאגידים העירוניים הוקמו בין היתר כדי לאפשר לרשויות המקומיות גמישות במתן שירותים לתושבי העיר ולהגביר את יעילותן במתן שירותים אלו באמצעות ניצול של מרחב התמרון המינהלי, הכלכלי והעסקי שהתאגיד העירוני מעניק.⁹

על מכרזי הרשויות המקומיות חל הדין הקבוע בפקודת העיריות ובתקנות המכרזים, ואילו על התאגידים העירוניים חלים חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). בתיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002¹⁰ (להלן -

6 סעיף 197 לפקודה.

7 סעיף 198 לפקודה.

8 סעיף 3 לתקנות המכרזים.

9 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), עמ' 67.

10 התיקון התקבל בכנסת ב-12.11.02.

התיקון לחוק) החיל המחוקק חובת התקשרות במכרז, כאמור בסעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, גם על תאגידים מקומיים (תאגידים עירוניים)¹¹. בסעיף 5 לתיקון לחוק נקבעה תחולתו - 30 יום מהיום שייכנסו לתוקפן התקנות הראשונות לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק חובת המכרזים בעניין עסקאות של תאגיד מקומי. בסעיף 4 לחוק זה נקבע כי התקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגידים מקומיים יותקנו בתוך 90 יום מיום פרסום התיקון לחוק חובת המכרזים.

עד מועד סיום הביקורת לא התקין שר הפנים תקנות כנדרש.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 שפורסם באפריל 2011 בנושא תאגידים עירוניים נקבע: "על תאגיד עירוני חלים חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו. עד להתקנת התקנות יחולו על התאגיד דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות".

על ועדת המכרזים של תאגיד עירוני מוטל לבחון את ההצעות שהוגשו במכרז ואת כל החומר שהכינו אנשי מקצוע לשם קבלת החלטה מיטבית. על הוועדה לשקול, על פי החומר שנמצא לפניו, את טיב ההצעות במכרז, ובכלל זה את כשירות המשתתפים בו ואת מידת עמידתם בתנאי המכרז. ועדת המכרזים חייבת להפעיל את שיקול דעתה באופן עצמאי, ענייני ואובייקטיבי¹².

הדרישות שהמשתתפים במכרז פומבי צריכים לעמוד בהן נחלקות לשתיים: "דרישות סף", שהן תנאי הכרחי להשתתפות במכרז, ותנאים אחרים, הקשורים במילוי שאר דרישות המכרז, והם אמות מידה להכרעה בו. על ועדת המכרזים לפסול הצעה אשר אינה עונה על תנאי הסף, ולא להביאה לדיון. ועדת המכרזים תיתן בהחלטתה משקל לכך שהצעה לא עמדה בכל אמות המידה בהתאם לקבוע במסמכי המכרז ובהתאם לדיני המכרזים¹³.

תקנות המכרזים¹⁴ קובעות כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יו"ר ועדת המכרזים (או מי שהוא הסמיך) בתיבת המכרזים אומדן מפורט (הערכה) של מכלול העלויות הצפויות בגין המכרז על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ושאר דרישות המכרז.

11 בתיקון האמור נוספה לסעיף 1 לחוק חובת המכרזים הגדרה ל"תאגיד מקומי": "תאגיד אשר לפחות מחצית ההון או לפחות מחצית כוח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי רשות מקומית או בידי תאגיד מקומי אחר, או שיש לרשות מקומית או לתאגיד מקומי אחר, במישרין או בעקיפין, זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדירקטורים בו או את המנהל הכללי שלו, והכל כשהחזקה או זכות המינוי כאמור הם של הרשות המקומית, לבדה או יחד עם אחד או יותר מאלה: (1) רשות מקומית אחרת, אחת או יותר; (2) המדינה; (3) תאגיד מקומי אחר, אחד או יותר".

12 שמואל הרציג, **דיני מכרזים**, כרך א' (מהדורה שנייה, התשס"ה), עמ' 255.

13 עומר דקל, מכרזים, כרך ראשון (התשס"ד), עמ' 274.

14 סעיף 11.



העירייה והחכ"ל לא
בחנו אפשרות
לקביעת תעריפים
מופחתים, דוגמת אלה
שקבע משרד הפנים
למשכ"ל

תעריפי עמלות ניהול החכ"ל

1. בהתאם להסכם מסגרת שנערך בינואר 2006 בין העירייה לחכ"ל, "החלטת הגורם המוסמך בעירייה בדבר מסירת עבודה לחכ"ל על פי הסכם זה תתקבל על פי שיקול דעתו הבלעדי, בכפוף להוראות כל דין ובכפוף לסיכום כל התנאים הספציפיים לביצוע העבודה בין העירייה לבין חכ"ל, לרבות ... התמורה עבור ביצוע העבודה, [שתיקבע עבור כל פרויקט והתנאים הספציפיים של הפרויקט] תנאי התשלום וכד"ל¹⁵.

בהסכם מסגרת נוסף שנחתם בין העירייה לחכ"ל, ביוני 2009, הוסכם להרחיב פרטי העבודות אשר העירייה רשאית להעביר לביצוע החכ"ל, כזרועה הארוכה של העירייה, ביצוע או ניהול של עבודות או של שירותים שבתחום חובותיה של העירייה או סמכויותיה על פי כל דין, ובכלל זה עבודות תחזוקה שוטפת בכל הנוגע לשיפור פני העיר, הקמתה וניהולה של חטיבת שמירה וביטחון, הרשאות פיתוח, שינוי תב"עות וביצוע עבודות אחזקה במוסדות חינוך.

2. בנובמבר 2003 הודיע חשב משרד הפנים דאז למשכ"ל כי תעריפי העמלות שהיא גובה תמורת שירותי הניהול יקרים מהמקובל בשוק, ויש לכלול במכריז המסגרת עמלות בתעריפים מופחתים, בין היתר כדלקמן: בתחומי הבינוי, התשתיות, החירום והטכנולוגיה עד 6.5%; בתחום השמירה עד 2.5%; בתחום רכש של ריהוט וציוד עד 4.5%. בנספח המכתב פורטו שיעורי העמלות המאושרים לכל תחומי המכריזים. חשב משרד הפנים הורה גם: במכריזים אחרים "קביעת העמלה תיעשה לפי בדיקה ואישור פרטני מראש".

3. לגבי העמלות שגבתה החכ"ל מהעירייה ומהקבלנים בעבור שירותי ניהול ופיקוח, על פי מכריז מסגרת לעבודות בנייה ופיתוח, נמצא כי לפחות משנת 2011 ועד מועד סיום הביקורת הן היו גבוהות בכ-3% מהעמלות שנגבו בעבור פרויקטים בתחומי התשתית והפיתוח, כפי שצינו בהודעת חשב משרד הפנים למשכ"ל. העירייה והחכ"ל לא בחנו אפשרות לקביעת תעריפים מופחתים, דוגמת אלה שקבע משרד הפנים למשכ"ל.

החכ"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי שיעור העמלה (10%) שגובה החכ"ל מהעירייה בגין עבודות פיתוח ובנייה שהיא מבצעת נקבע על בסיס תחשיב שנועד לכיסוי הוצאות הפרויקט הקבועות, ואף לו הייתה מבצעת העירייה עצמה את העבודה, היא הייתה נדרשת להוציא הוצאה זו מכיסה, זאת בגין שירותים של אדריכל ויועצים בעת התכנון, שירותים משפטיים ושירותי פיתוח, אשר עלותם מסתכמת בשיעור ממוצע של 10% מהיקף הביצוע בפועל של העבודה עד לסיומה. עוד מסרה החכ"ל כי היא חברה עסקית לכל דבר ועניין ואינה נתמכת או מקבלת הקצבה כלשהי מהעירייה למימון פעילותה העסקית ולכיסוי הוצאותיה.

החכ"ל הוסיפה בתשובתה כי בפרויקטים שלא בתחום הפיתוח והבינוי המועברים לביצועה, כגון: רכש ניהול וליסינג, איכות הסביבה ואחזקה, כוח אדם, ניקיון רחובות

15 הסכם המסגרת אינו מגדיר מיהו "הגורם המוסמך" בעירייה למסור את העבודות לחכ"ל.

העירייה והחכ"ל סיכמו אמנם את גובה העמלות לכל סוג התקשרות במסגרת ישיבה ביניהם, אך לא עיגנו אותן בהסכמי המסגרת ביניהם

וטיאוט, שוק עירוני, פינוי אשפה, גינון, שיעור העמלה הנגבה על ידה הוא בין 2.5% ל-8% מהיקף הביצוע בפועל של הפרויקט.

החכ"ל מסרה גם כי הוראת חשב משרד הפנים למשכ"ל לא התבססה על בדיקה מקיפה וממשית אשר ליעילות החברות וכי האישור אשר נתן חשב משרד הפנים למשכ"ל בעניין גובה העמלות המותרות לה לגבייה אינו רלוונטי לרשות מקומית. חשב משרד הפנים מעולם לא הנחה את הרשויות המקומיות או את עיריית קריית גת ספציפית או חייב אותה לפעול על פי הוראות אלו.

להלן דוגמה לליקויים שנמצאו בנושא תעריפי העמלה ששילמה העירייה לחכ"ל:

באוקטובר 2012 פרסמה החכ"ל מכרז פומבי חדש לשלב ג' (מס' 3/12): "מכרז לביצוע עבודות הריסות בניינים, מקלטים, גריסות, פינויים, ומילוי במתחם יסקי בקריית גת"^{16, 17}.

בנובמבר 2012 זכתה במכרז זה חברה א'. על פי כתב ההצעה שצורף למכרז, הצעת המחיר של חברה א' לביצוע כלל העבודות נשוא המכרז הייתה 2.35 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם).

בסוף שנת 2013 הסתכמה עלות שלב ג' של הפרויקט בכ-3.15 מיליון ש"ח כולל מע"ם.

העירייה והחכ"ל סיכמו אמנם את גובה העמלות לכל סוג התקשרות במסגרת ישיבה ביניהם, אך לא עיגנו אותן בהסכמי המסגרת ביניהם דוגמת אלה משנים 2006 ו-2009 שהוזכרו לעיל.

החכ"ל מסרה בתשובתה כי מדובר במכרז לביצוע עבודות מורכבות וסבוכות ביותר, אשר הוצאתן לפועל על ידי מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון וחברת עמידר התעכבו שנים רבות. פעם אחר פעם נדחתה תכנית ההריסה בשל מורכבות הפרויקט ובשל התמשכותם של ההליכים המשפטיים, והדבר גרם לחכ"ל הוצאות משפטיות לא מעטות. אם הייתה העירייה בוחרת לבצע את העבודה בעצמה, היא הייתה נאלצת לשאת בהוצאות אלה. החכ"ל מסרה גם כי כלל ההוצאות שהיא שילמה בעבור הפרויקט (ליועצים, למתכננים, למפקחים ולנותני שירותים) היו 252,705 ש"ח - כ-8.0% מעלות ביצוע העבודות בפרויקט. התקורה שהחכ"ל קיבלה בפרויקט זה (554,856 ש"ח) בקיזוז הוצאות הפרויקט (252,705 ש"ח) הייתה 302,151 ש"ח - כ-9.5% בלבד מהיקף הביצוע בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ל כי על פי כללי המינהל התקין, ראוי שגובה העמלות ייקבע מראש ויתועד בהסכמי המסגרת ביניהם.

16 פרטים על המכרז הראשון במתחם יסקי יפורטו להלן.

17 ככלל, החכ"ל פרסמה במכרזיה מחיר גלוי, והמציעים נדרשו להציע הנחה או תוספת על המחיר שפורסם (להלן - האומדן) - כ-3.25 מיליון ש"ח בתוספת מע"ם.



משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ל כי החכ"ל, מתוקף תפקידה ומהות פעילותה, אמורה לבצע משימות לפי הנחיות העירייה ולתת לה שירותים. לכן, מן הראוי שתתמחר את השירותים שהיא מעניקה לעירייה במחירים סבירים, שיעלו בקנה אחד עם עקרונות הייעול והחיסכון המנחים את העירייה בפעילותה, בהתבסס על תחשיבים מפורטים של אומדן העלויות של כל סוגי השירותים. בדרך שפעלה העירייה נפגמו עקרונות היעילות והחיסכון.

התקשרות לביצוע עבודות הריסה, גריסה ופינוי מתחם "יסקי"

העירייה הגישה למשטרה במרץ 2011 בקשה לסיוע בביצוע פינוי וסגירה של גוש בנייני מגורים ישנים ומסוכנים בעיר (להלן - מתחם "יסקי" או המתחם) לצורך הריסתו על ידי העירייה. המתחם כלל 228 דירות בארבעה בנייני מגורים אשר נבנו בשנת 1963. 192 מהדירות היו בבעלות משרד הבינוי והשיכון. כולן ננטשו, ומרביתן נאטמו ונפרצו במשך השנים, ושימשו בעיקר חסרי דיור ומכורים לסמים. יתר הדירות במתחם - 36 דירות - הוחזקו בבעלות אנשים פרטיים, ובחמש דירות התגוררו חמש משפחות (לפי המידע שבידי העירייה לתחילת שנת 2011).

כאמור, העירייה העריכה אומדן ראשוני את העלויות ממועד תחילת התהליך (פינוי הדיירים) עד סיומו (הריסת המתחם ופינוי הפסולת) בכ-3.25 מיליון ש"ח בתוספת מע"ם, מזה 2.25 מיליון ש"ח עבור ביצוע ההריסה ועלויות האבטחה של פעולות ההריסה.

לצורך הריסת המתחם פרסמה החכ"ל מכרז ראשון בנובמבר 2011, אך בעקבות צו מניעה ועתירה של דיירי המבנים לבית המשפט לעניינים מינהליים¹⁸, בדצמבר 2011 פורסמה הודעת ביטול. פרסום שני לאותו מכרז יצא ביוני 2012. מכרז זה בוטל ביולי 2012 משתי סיבות: (א) יועץ מטעם החכ"ל קבע כי תיתכן סטייה גדולה ממחיר האומדן הקבוע וכי כתב הכמויות שצורף למכרז אין בו כדי לשקף את המחיר הראוי לביצוע עבודות הריסה. הוחלט כי האומדן יוערך מחדש; (ב) סמוך לאחר פרסום המכרז התקבל מכתב מהמשרד להגנת הסביבה¹⁹, ובו הוראות מהותיות בנושא איכות הסביבה, שהמכרז לא נתן להן ביטוי, כולל העובדה שלא בוצע סקר סביבתי מקיף. במכתב זה דרש המשרד להגנת הסביבה מהחכ"ל להטמיע דרישות ותנאי סף

18 עת"מ 30604-09-11 **בן חמו ואח' נ' דהרי ועיריית קריית גת** (פורסם במאגר ממוחשב, 3.11.11); ראו גם ע"מ 5484/12 **בן חמו ואח' נ' ראש עיריית קריית גת**, (פורסם בנט-המשפט, 27.12.12). בפסק דינו של בית המשפט העליון נמחק הערעור, כמבוקש.

19 לאחר שפורום קבלני המחזור פנה למשרד להגנת הסביבה והתלונן על היעדר תנאי סף סביבתיים לפרויקט הריסת המתחם.

במכרז כדי למנוע עבודה של מציעים אשר עלולים לפגוע בסביבה ואשר אינם מחזיקים רישיונות על פי כל דין לעבודה עם פסולת.
בשני המקרים הודעות הביטול פורסמו לפני שהוגשו הצעות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לפני פרסום המכרז והפנייה לחכ"ל לצורך הריסת המבנים היה עליה להתייעץ מראש עם הגורמים הרלוונטיים במשרד להגנת הסביבה בכל הנוגע לטיפול בפסולת הבניין שנוצרת ולתנאים הנדרשים ממבצעי ההריסה.

שיפוץ הברכה העירונית והרחבתה

בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 נקבע כי מסמכי מכרז שהוגשו שלא בהתאם לתקנות או שלא בהתאם לתנאי המכרז או שצורפה להם הסתייגות עקרונית או שינוי יסודי - פסולים.

בית המשפט העליון²⁰ אמר ביחס לשאלות משפטיות המתעוררות בעבודת העירייה: "חוות הדעת של היועץ המשפטי לעיריה בשאלה משפטית קובעת מבחינת גורמי העיריה, ובכלל זאת העומד בראשה, את המצב המשפטי המצוי (עת"מ 219/06 הבית הפתוח נ' עיריית ירושלים [פורסם במאגר ממוחשב]), כמובן בכפוף לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בהקשרים הנצרכים... חוות דעת נוגדת תוכל להיות מאומצת רק במקרים נדירים, במשורה שבמשורה".

הגם שמדובר בתאגיד עירוני ולא בעירייה, מאחר שהחכ"ל אימצה לעצמה בענייני מכרזים את הדין החל על עיריות, ראוי שקביעה זו שבפסיקה תחול גם עליה.

בשנת 2011 החלה העירייה בעבודות שיפוץ, הרחבה וחידוש מקיף של הברכה העירונית בקריית גת, שנקראת "ארבע העונות". עלות הפרויקט בפועל הסתכמה בכ-20 מיליון ש"ח (כולל מע"ם).

לצורך עבודות השיפוץ, בנוסף להתקשרויות שעשתה העירייה עם קבלנים שונים, פרסמה החכ"ל מכרזים במגוון תחומים להתקשרויות עם קבלנים.

בינואר 2011 פרסמה החכ"ל מכרז פומבי לצורך "ביצוע עבודות הקמה, בנייה, חשמל, שיפוץ, תחזוקה במבני ציבור ובמוסדות חינוך ברחבי העיר קריית גת - מסגרת שנתית". מכרז זה היה מכרז מסגרת, ומטרתו הייתה לפעול לבחירת קבלנים (לפחות שלושה) כדי שהחכ"ל תוכל להתקשר עם מי מהם מפעם לפעם לשם ביצוע עבודות בהתאם לתנאי המכרז, בין היתר לביצוע עבודות הרחבה וחידוש של הברכה העירונית.

20 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן, (פורסם במאגר ממוחשב, 5.11.12).

ארבעה מחמשת המציעים אינם עומדים בתנאי הסף

החכ"ל ציינה בדפי המכרז: "אין בזכייה במכרז כדי להבטיח למי מהזוכים ביצוע בפועל של איזה מהעבודות, כי אם את הזכות להיכלל במאגר הזוכים ואת החובה לבצע, מכוח מעמד זה, כל עבודה שתוזמן על ידי החכ"ל בעצמה. החכ"ל אינה מחויבת כלפי הזוכה במכרז לכל היקף עבודה כלשהו".

עוד נקבע במכרז כי החוזה שייערך עם הזוכים יהיה לתקופה של 12 חודשים וכי לחכ"ל שמורה האפשרות הבלעדית, על פי שיקול דעתה המוחלט, להאריך את התקופה בתקופות נוספות של 24 חודשים.

במכרז צוין: "הצעת המחיר של המשתתף במכרז תוצע כהנחה אחידה באחוזים, לכלל המחירים הנקובים בכתב הכמויות... כל פריט בכתב הכמויות וכל מחיר בצידו מתייחסים ליחידה אחת של פריט". בדפי המכרז לא צוינו היקף העבודות או סכום ההתקשרות עם כל זוכה אלא נקבע: "הזוכה במכרז יהיה חייב לבצע עבודות כאמור במסמכי המכרז, בכל היקף לו יידרש על ידי החכ"ל ו/או על ידי מטעמו".

1. אחד מתנאי הסף, כפי שצוין בדפי המכרז, היה: "על המציע להמציא אישור ר"ח על הכנסותיו לפי כללי החשבונאות המקובלים בשלוש השנים האחרונות בהיקף של לפחות 2,500,000 ש"ח לכל שנה".

למכרז התקבלו חמש הצעות: קבלן א' הציע הנחה בשיעור של 4.2% ממחירי היחידה הנקובים בכתב הכמויות שצורף למסמכי המכרז; קבלן ב' הציע תוספת של 5%; קבלן ג' הציע הנחה בשיעור של 1%; קבלן ד' הציע הנחה בשיעור של 2%; קבלן ה' הציע הנחה בשיעור של 7%.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ארבעה מחמשת המציעים אינם עומדים בתנאי הסף:

א. קבלן א' לא צירף תדפיס בדבר זהותם של בעלי המניות, לא צירף תעודת עוסק מורשה, לא צירף תעודה על ניכוי מס במקור וניהול חשבונות, לא צירף תצהיר לפני עו"ד על כך שרישיון הבנייה של הקבלן תקף למועד הגשת ההצעה, ומהאישור של רואה החשבון שצירף עולה כי היקף הכנסותיו השנתי קטן מ-2,500,000 ש"ח;

ב. קבלן ג' לא צירף תדפיס של רשם החברות בדבר זהות בעלי המניות, והאישור שצירף מרואה חשבון בדבר היקף הכנסותיו התייחס לשנה אחת בלבד, ולא לשלוש שנים, כנדרש;

ג. קבלן ד' אמנם צירף תצהיר מעורך דין, המאשר כי רישיון הקבלן לעבודות הנדסה שהוא צירף היה בתוקף במועד הגשת ההצעה, אך הוא לא צירף המלצות מלקוחות, ומהאישור של רואה החשבון שהוא צירף להצעתו עולה כי היקף הכנסותיו היה פחות מ-2,500,000 ש"ח לשנה;

ד. קבלן ה' לא צירף תצהיר מעורך דין המאשר כי הרישיון של הקבלן לביצוע עבודות הנדסה היה בתוקף במועד הגשת ההצעה.

הצעתו של קבלן ב' לא נידונה מלכתחילה, כיוון שהוא הציע תוספת על מחירי היחידה הנקובים במחירון שצורף למסמכי המכרז, ובתנאי המכרז נקבע: "משתתף אשר ינקוב בתוספת למחירים המקסימאליים, במקום הנחה, הצעתו תיפסל ולא תידון בכלל".

**משרד מבקר המדינה
העיר לחכ"ל כי כיוון
שהזוכים במכרז לא
עמדו בתנאי הסף,
היה עליה לפסול את
הצעותיהם על הסף**

ועדת המכרזים של החכ"ל פנתה ליועצת המשפטית שלה כדי לקבל חוות דעת משפטית שתבהיר "כיצד עליה להתייחס לתנאי הסף". היועצת המשפטית הבהירה לוועדה: "שומה על ועדת המכרזים לפסול הצעה פגומה אם תיקונה יעניק למציע יתרון כלשהו וזאת בהתעלם מכל שיקול נוסף... התנאי לגבי הכנסות ע"ס של 2.5 מלש"ח הינה מהותית וכי הבלגה עליה תהווה פגם בעבודת הוועדה".

באפריל 2011 החליטה ועדת המכרזים כי הזוכים במכרז הם: קבלן ה', קבלן ד' וקבלן א', אף ששניים מהם (קבלן ד' וקבלן א') לא עמדו בתנאי הסף המהותי בנוגע להיקף הכנסות – הכנסות שנתיות של לפחות 2,500,000 ש"ח, ולכן הצעתם הייתה אמורה להיפסל מלכתחילה. הצעה אחת בלבד (של קבלן ה') עמדה בתנאי הסף הנוגעים להיקף ההכנסות, אך כאמור לעיל, היא לא עמדה בתנאי סף אחר (לא צורף לה רישיון קבלן בתוקף).

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל כי כיוון שהזוכים במכרז לא עמדו בתנאי הסף, היה עליה לפסול את הצעותיהם על הסף. משלא עשתה כך, היא פעלה בניגוד לדיני המכרזים ופגעה בעקרון השוויון.

החכ"ל מסרה בתשובתה כי מכרז מסגרת נועד להציב כמה קבלנים "על המדף", כדי שבבוא הזמן, כשהיו בידיה עבודות, תוכל לפנות למי מהם על פי הוראות הדין, וכך לחסוך זמן יקר הכרוך בהליכי מכרז יקרים ומתישים. לדבריה, מכרז זה לא נועד למציאת קבלן לעבודות ההרחבה והשיפוץ של הבריכה. עוד מסרה החכ"ל כי החלטת ועדת המכרזים שלא לפסול את הצעתם של שלושת הקבלנים "הייתה במתחם הסבירות" מכיוון שבמודעת הפרסום של המכרז נדרש המציע לבצע שתי עבודות בהיקף של לפחות 1.5 מיליון ש"ח, בלא כל אזכור לאישור הכנסות בהיקף של 2.5 מיליון ש"ח מדי שנה, בשלוש השנים האחרונות. אז סברה הוועדה (במרץ 2011) שכל מי שרכש את מסמכי המכרז טעה לחשוב כי הוא נדרש לעמוד בסכום של 1.5 מיליון ש"ח בלבד. לפיכך, העובדה שקבלן ד' צירף אישורים לסכום הנמוך מ-2.5 מיליון ש"ח היא פגם טכני בלבד. ועוד – נוכחות כל המציעים הפוטנציאליים נקבעה במסגרת סיור חובה, לכן גם לא נפגע עיקרון השוויון. עוד ציינה החכ"ל כי מהנדס החכ"ל קבע כי על פי המסמכים שקבלן ד' הגיש, הוא מחזיק ברישיון המעיד על ביצוע עבודות בהיקף של 5 מיליון ש"ח.

אשר לקבלן ה', החכ"ל מסרה בתשובתה כי אי צירוף תצהיר עורך דין נעשה בתום לב, וכי משצירף הקבלן רישיון בתוקף, קבעה הוועדה שאין מדובר בפגם מהותי אלא בפגם טכני. כמו כן, קבלן ה' העניק לחכ"ל שירותים במשך שלוש שנים קודם המכרז, כך שהחכ"ל ידעה כי קבלן זה מחזיק ברישיון בתוקף.

אשר לקבלן א', החכ"ל מסרה בתשובתה כי בבדיקה נוספת שערכה ועדת המכרזים, היא מצאה כי קבלן א' המציא אישור רואה חשבון שעולה ממנו שמחזוריו הכספיים בשלוש השנים שקדמו למכרז היו גבוהים מ-2.2 מיליון ש"ח בשנה. ברם, במסמכי המכרז לא נקבע אם סכומי המחזור השנתי הנדרש כוללים מע"ם, והוועדה סברה שיש מקום להקל ולקבוע כי הכוונה הייתה מחזור

שנתי שבתוספת מע"ם יהיה גבוה מ-2.5 מיליון ש"ח. לכן קבעה הוועדה שקבלן א' עמד בתנאי הנדרש.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את תשובת החכ"ל. משרד מבקר המדינה מעיר כי משהבהירה היועצת המשפטית של החכ"ל כי מדובר בתנאי מהותי ולא טכני, וכי הבלגה על חריגה מתנאי זה "תהווה פגם בעבודת הוועדה", היה על החכ"ל לנהוג כהנחייתה של היועצת המשפטית ולפסול את ההצעות הפגומות לאלתר. טעמיה של החכ"ל להכשיר את ההצעות הפגומות מצביעים על שיקולים שאינם ענייניים.

2. לאחר שנבחרו שלושה קבלנים זוכים, ועדת המכרזים הזמינה את נציגיהם של שניים מהם וביקשה מהם להשוות את שיעור ההנחה להצעה הזולה ביותר שזכתה (הנחה בשיעור של 7%). שני הקבלנים הסכימו לתנאי.

עד מאי 2014 העבירה החכ"ל לקבלן ה' עבודות פיתוח במתחם הבריכה בהיקף של כ-8.8 מיליון ש"ח ולקבלן ד' בהיקף של כ-2.7 מיליון ש"ח. לקבלן ב', הזוכה השלישי במכרז, לא הועברו כלל עבודות פיתוח במתחם הבריכה.

לפי רישומי הנהלת החשבונות של החכ"ל, היא שילמה לקבלן א' בשנת 2012 כ-5.3 מיליון ש"ח בעבור עבודות שונות.

הבדיקה העלתה כי בתיקי החכ"ל לא נמצא הסבר לחלוקת העבודה בין הזוכים במכרזי המסגרת שבמתחם הבריכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהחכ"ל לא התחייבה לתת עבודה לכל הזוכים, היה עליה לקבוע אמות מידה ברורות לחלוקת העבודה ביניהם.

החכ"ל מסרה בתשובתה כי במסמכי המכרז נקבע כי היא רשאית לבחור בקבלן מסוים מתוך המאגר לבצע עבודות שבתחום מומחיותו. "שיקול דעת זה הינו מלא ואוטונומי ונתון לקריטריונים מקצועיים שמנחים אותה". לדבריה, זהו מכרז מסגרת, שבו נבחרים קבלנים בעלי ניסיון במגוון רחב של עבודות פיתוח. היא הוסיפה: דרישות "למומחיות ספציפית בעבודת פיתוח מסוימת" לא מונעת מקבלן את זכותו "להיבחר בתחום הפיתוח הרחב בו יש לו ניסיון". ועוד - "אף ללא מומחיות ספציפית החכ"ל במכרז זה רשאית הייתה לחלק העבודות בין הזוכים לפי שיקול דעתה כשבין יתר הקריטריונים לחלוקה זה מידת שביעות הרצון מהקבלן בעבודות אחרות, עומס עבודה על קבלן, איכות, טיב, התנהלות וכיוצא ב". אשר לקבלן א' ציינה החכ"ל כי במועד ביצוע העבודות בבריכה הוא ביצע עבודה גדולה - בניית שוק עירוני - בלוח זמנים קצר. עומס העבודה הרב שהיה מוטל עליו לא אפשר, לדעתה, להעניק לו עבודות נוספות, לרבות בבריכה, "כאשר אף הקבלן ביקש להמנע ממסירת עבודות נוספות".

משרד מבקר המדינה שב ומעיר לחכ"ל כי מן הראוי היה שתעשה פנייה לכל אחד מהקבלנים בהתאם למכרז המסגרת בטרם ההתקשרות, וייערך הליך תיחור ביניהם לכל עבודה בנפרד. כמו כן מן הראוי היה שהחכ"ל תקבע בכתב אמות מידה ברורות לחלוקת העבודה בין הקבלנים ולנמק בכתב את בחירתה בקבלן מסוים מתוך המאגר לביצוע כל עבודה לשם הבטחת עקרון השוויון שבבסיס דיני המכרזים. בהיעדר אמות מידה כאלה, אין ערובה כי חלוקת העבודה בין הקבלנים לא תהיה שרירותית ולא תרוקן מתוכן את המכרז שקיימה.

3. תהליך התכנון הוא שלב חשוב בפרויקטים ותנאי הכרחי לביצועם התקין. ככל שתהליך התכנון יסודי ומפורט יותר, וכולל איסוף של מידע רב יותר, הוא מדויק יותר. תכנון נכון מצמצם את רמת אי-הוודאות בפרויקט, משרפר את תהליך הביצוע ומייעל אותו, מצמצם את היקף השינויים בזמן הביצוע ומביא לחיסכון בעלויות. תהליך התכנון כולל, בין היתר, תיאום עם חברות תשתית ועם גורמים אחרים שיש להם נגיעה לאזור שאמורות להתבצע בו העבודות ועם קבלת היתרים לביצוע העבודות בשטח.

במהלך הביקורת לא הומצאו למשרד מבקר המדינה פירוט הליך התכנון ואומדן העלויות בעבור הפרויקט, כפי שקבע אותם מתכנן העבודות בטרם תחילת עבודות הפיתוח והשיפוץ בברכה. העירייה המציאה את המסמכים רק בצירוף לתגובתה על טיוטת הדוח ובסמוך למועד חתימתו.

החכ"ל מסרה בתשובתה בעניין זה כי הפרויקט החל בשנת 2011 וכי מאז התחלפו רבים מן העובדים המעורבים בו, ובכלל זה מהנדסי החכ"ל ומנכ"ל. בנסיבות אלו החכ"ל זקוקה לפרק זמן ראוי כדי לאתר את הגורמים הרלוונטיים ולאסוף מהם את כל החומר. עוד מסרה החכ"ל בתשובתה כי הוצע אומדן ראשוני לביצוע עבודות השיפוץ בברכה העירונית - כ-19 מיליון ש"ח, אך מאחר שסך התקציב שעמד לרשות העירייה לביצוע כלל העבודות בברכה העירונית היה נמוך מהאומדן שהוצע, אומדן זה "ירד מן הפרק". החכ"ל פנתה למתכנן אחר והציגה את התקציב הקיים - 16,054,400 ש"ח, בגין ביצוע העבודות בלבד ללא עלויות תכנון ופיקוח, ללא עלויות בלתי צפויות ובתוך גריעה של כמה עבודות שנכללו בתכנון הראשוני.

עוד מסרה החכ"ל כי במהלך ביצוע העבודות היא הצליחה לגייס כספים, לרבות ממפעל הפיס, ולכן הוחלט להוסיף לאומדן החדש עבודות נוספות ולשדרג את עבודות הפיתוח. החכ"ל צירפה לתשובתה אומדן כתב כמויות מעודכן לאחר גיוס הכספים.

יצוין, כי גם האומדן המחודש לא נמסר לעובדי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, אף שאומדן זה הוכן עוד ביוני 2013.

אשר לסטייה מן האומדן החדש ולהגדלת העלויות בביצוע הפרויקט, החכ"ל השיבה כי במהלך העבודות איבד מבנה המלתחות את יציבותו, ומהנדס המבנים קבע כי יש להרוס את המבנה הקיים ולבנות מבנה מלתחות חדש.

החכ"ל ציינה בתשובתה כי כלל הכספים ששולמו לקבלנים בגין ביצוע העבודות בבריכה היה 17,787,880 ש"ח (מתוך זה שילמה העירייה לחכ"ל 17,551,336 ש"ח). אם כן, ההפרש בין עלות ביצוע העבודות לאומדן (16,054,400 ש"ח) הוא 1,733,480 ש"ח בלבד - סטייה של כ-10.8% בלבד²¹.

שכירות משרדי העירייה

1. לפי עקרון השיפוי בדיני הביטוח, חברת ביטוח תשלם למבוטח כדי להחזיר למצב שהוא היה בו אם לא היה מתרחש מקרה הביטוח, דהיינו להחזיר את המצב לקדמותו. הנחיות משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות מדצמבר 2004 קובעות ביחס לרישום תקבולים מחברות ביטוח על חשבון תביעות:

"התקבל החזר מחברות הביטוח שבגינו נעשתה בשנת הכספים הוצאה לתיקון הנזק שנגרם - ייקף ההחזר לסעיף התקציבי שאליו נזקפה ההוצאה בגין הנזק.

התקבל החזר בשנת הכספים שלאחר ביצוע התשלומים לתיקון הנזק, ייקף התקבול לחשבון "החזר הוצאות שנים קודמות".

2. בשנת 2005, שריפה פגעה קשות במבנה העירייה בקריית גת, שבו שכנו משרדי הנהלת העירייה ומחלקות רבות אחרות. בעקבות זאת הועתקו משרדי העירייה, לרבות לשכתו של ראש העירייה, למבנה אשר שימש עד לאותה עת מבנה של המתנ"ס העירוני.

בשנת 2005 קיבלה העירייה מחברת הביטוח פיצוי בסך כ-1.5 מיליון ש"ח, אך העירייה בחרה שלא לשקם את המבנה שנשרף. על אף בקשות חוזרות ונשנות, עד מועד סיום הבדיקה, לא המציאה העירייה לעובדי משרד מבקר המדינה מסמכים שיעידו מה נעשה בכספי הפיצוי.

3. ביולי 2008 נחתם הסכם בין העירייה לחברה ב' (להלן - המשכירה), לשכירת הקומה הרביעית במבנה הנמצא בכיכר פז 3 (להלן - הבניין), כדי לשכן את הנהלת העירייה, את הגזברות ומחלקות אחרות. הסכם השכירות נחתם לשבע שנים, עם אפשרות להארכה לשלוש שנים נוספות. עד מועד סיום הביקורת, באפריל 2016, עדיין שכנו משרדי העירייה במבנה השכור.

על פי הסכם השכירות המקורי, שנחתם ב-2008, העירייה שילמה בעבור שכירה חודשית של 1,090 מ"ר וכדמי ניהול, 35 ש"ח בתוספת מע"מ למ"ר. ביוני 2012 נחתמה "תוספת שנייה" להסכם, שעל פיה שכרה העירייה מהמשכירה 360 מ"ר נוספים בקומה השלישית באותו בניין תמורת 35 ש"ח בתוספת מע"מ למ"ר. בספטמבר 2013 נחתמה "תוספת שלישית" להסכם לשכירות - עוד 95 מ"ר (בקומה 3-) לשימוש העירייה כמחסן, גם כן תמורת 35 ש"ח בתוספת מע"מ למ"ר.

בשנים 2014 ו-2015 שילמה העירייה דמי שכירות למשכירה בסך כ-1.2 מיליון ש"ח מדי שנה בשנה.

בנוסף לכך, העירייה מחזיקה בבעלותה כמה משרדים ברחבי העיר קריית גת, ומשכנת בהם מחלקות שונות (משרדי מחלקת ההנדסה, משרדי מחלקת הרווחה ומשרדי מחלקת שפ"ע). מחלקות אלו נותנות שירותים חיוניים לתושבים, בין השאר באמצעות שירותי "קבלת קהל".

העירייה לא אימצה
אחת מהחלופות
העומדות לרשותה:
בניית מבנה חדש,
רכישת משרדים או
חלופה אחרת, ולא
ערכה תחשיב עלות
עדכני של כל חלופה

הבדיקה העלתה כי אף שכספי הביטוח שולמו לעירייה עוד בשנת 2005, העירייה משלמת דמי שכירות שנתיים בסך יותר ממיליון ש"ח. כמו כן, הפיזור של משרדיה ברחבי העיר עלול להקשות על תושבי העיר לקבל שירותים. על אף כל זאת, העירייה לא אימצה אחת מהחלופות העומדות לרשותה: בניית מבנה חדש, רכישת משרדים או חלופה אחרת, ולא ערכה תחשיב עלות עדכני של כל חלופה.

העירייה מסרה בתשובתה, בצירוף מסמכים רבים, כי מבנה העירייה שנשרף היה בעל יסודות רעועים. לדבריה, בדיקות ההיתכנות לשיפוץ המבנה, שנעשו לאחר השריפה, לא צלחו, בין היתר משום שמהנדס העירייה העריך, בחוות דעת הנדסית, ש"ההשקעה הנדרשת לשיפוץ יסודות המבנה לשם כשירותו לקבלת היתר לא השתלמה ולא עמדה בקנה אחד ביחס להשקעה הכספית המתוכננת מול צרכי הרשות". הדבר נכון עוד יותר משום שהמבנה ישן ומשום שהוא קטן מידות ביחס לצורכי העירייה, ומצבת כוח אדם גדלה בהתמדה.

עוד אישרה העירייה כי משרדים שבבעלותה היו מאז ומתמיד מפוזרים ברחבי העיר ומסרה שאין היא רואה בכך כל פגם, "כל עוד שהציבור מודע למיקומם".

העירייה גם מסרה כי עד שנת 2011 היה עדיין ספק רב אשר לכדאיות הכלכלית של הפרויקט בעבור יזמים, והעירייה לא יכלה לגייס את המימון הנדרש ולהקים בניין עירייה מודרני בכוחות עצמה. אף על פי כן, לאחרונה התחדש התהליך, על רקע הצמיחה והגידול של קריית גת.

משרד מבקר המדינה מצר על כי המסמכים הרבים שצורפו לתשובת העירייה הומצאו לידו רק כמענה לפנייתו, וזאת חודשים ארוכים לאחר סיום הבדיקה בעירייה עצמה. מכל מקום, מהמסמכים שהומצאו עולה תמונה עגומה על הליך קבלת ההחלטות ועל היעדר מיקוד באחת משתי החלופות העיקריות: בניית בניין חדש או שיפוץ המבנה הישן. עוד, מהמסמכים שהומצאו לא עולה שהבניין מסוכן לציבור ושיש להרסו, אלא שאפשר לשקמו.

אחרי השריפה בחנה העירייה שתי חלופות: האחת היא בניית מבנה מכספים שיגיעו ממכירה של נכסים עירוניים, שערכם כ-24 מיליון ש"ח, והאחרת היא שיתוף המגזר הפרטי למשך תקופה מסוימת, ואחר כך העברת הבעלות לעירייה (PFI²²). באותה עת המשיכה העירייה גם לדבוק באפשרות לשקם את הבניין הישן.

22 Private Finance Initiative - הסכמי PFI הם הסכמים ארוכי טווח שבהם המגזר הציבורי מעביר למגזר הפרטי את האחריות לספק את התשתית/המוצר/השירות הציבורי, לרבות הקמה/רכישה/שיפוץ, מימון, תפעול ותחזוקה, ובתוך ניצול של היתרונות של המגזר הפרטי, לרבות יכולתו לנצל טוב יותר את הפוטנציאל הכלכלי של הנכס. בתמורה, המגזר הפרטי מקבל מהמשתמשים במוצר/שירות, מהמגזר הציבורי או משילוב של השניים תשלומים לפי אמות מידה שהוגדרו מראש.


 בידי העירייה היה
 מרבית סכום המימון
 לשיקום (מכספי
 הביטוח). אף על פי
 כן, היא העדיפה
 לשכור משרדים
 בעלות של יותר
 ממיליון ש"ח לשנה

מהמסמכים גם עולה כי בסוף שנת 2007 עלות שיקום הבניין, כולל תשתיות, הסתכמה לפי אומדן בכשני מיליון ש"ח. בידי העירייה היה מרבית סכום המימון לשיקום (מכספי הביטוח). אף על פי כן, היא העדיפה לשכור משרדים בעלות של יותר ממיליון ש"ח לשנה. מהמסמכים שהועברו לידי הביקורת לא הוסברה העדפה זו.

ועוד, לו הייתה העירייה בוחרת בעשור הקודם לשתף את המגזר הפרטי בשיטת PFI, הבניין היה עובר אליה אחרי תקופה של 20-30 שנה, בהתאם להסכם עם הגורם הפרטי. ואולם, העירייה שילמה במשך כ-10 שנים דמי שכירות בסך של כ-12 מיליון ש"ח, פי שישה מעלות השיקום וכמחצית מעלות ההקמה העצמית (או בהסתייעות במימון המגזר הפרטי), והיום אין לה כל זכות בנכס שהיא שכרה.



משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי התנהלותה פגעה בעקרונות היעילות והחיסכון ובאיכות השירות שהיא נותנת וגרמה אי-נוחות לתושבים. על העירייה לבצע לאלתר עבודות מטה לבחינת החלופות העומדות לרשותה, לרבות בניית בית עירייה, לבחון את מקורות המימון לכל חלופה, את היתרונות והחסרונות שבכל חלופה ואת לוחות הזמנים הנדרשים לכל חלופה. לאחר מכן, על הנהלת העירייה להציג את החלופות לפני מועצת העירייה, לדון בהן ולבחור איזו חלופה לקדם.

תמיכה באגודות הספורט ובישיבות הגבוהות

הנוהל למתן תמיכה

בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן חוק יסודות התקציב) נקבע ביחס לתמיכות במוסדות ציבור, כדלקמן:

"(ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות הציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שיוזניים.

(ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שיוזניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור."

הגם שחוק יסודות התקציב חל במישרין רק על מוסדות המדינה, הצורך בתבחינים שיוזניים חל גם על הרשויות המקומיות²³. ואמנם משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל מספטמבר 2006 נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (להלן - נוהל התמיכות), אשר נועד להסדיר את אופן הקצאת התמיכות ואת הענקתן על ידי הרשויות המקומיות למוסדות ציבור שונים ולהבטיח שהדבר יתבצע באופן שוויוני, שקוף, חסכוני ויעיל ובלא פגיעה בטוהר המידות ובסדרי המינהל התקין.

בנוהל התמיכות נקבע כי על הרשות המקומית להקים ועדה מקצועית לתמיכות שתבחן את הבקשות לתמיכה, וכי חבריה יהיו מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של הרשות; גזבר הרשות או נציגו; היועץ המשפטי של הרשות או נציגו.

בנוהל התמיכות נקבעו לוחות זמנים מחייבים לשם פרסום הודעות לציבור הרחב בעניין התבחינים הראויים לכל אחד מנושאי התמיכה ובעניין הבקשות לתמיכות, כדי לתת שהות לעמותות להיערך לקראת הגשת הבקשות וכן כדי לאפשר לוועדה המקצועית לתמיכות די זמן כדי לדון בבקשות (ראו להלן).

בפסק דין של בית המשפט העליון²⁴ נכתב: "סיכומו של דבר, שחלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור על ידי עיריית ירושלים צריכה להיעשות באופן ההולם את היות העירייה נאמן הציבור על פי נוהל התמיכות ברשויות המקומיות ומכוח עקרון

23 ראו יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית א** (2010), 248; בג"ץ 5325/01 **עמותת ל.כ.נ. לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון** פ"ד נח(5) 79 (2004); בג"ץ 10285/04 **עמותת מועדון כדורסל נשים עירוני חיפה נ' עיריית חיפה** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.7.05).

24 ע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**. פס' 36 לפסק דינו של השופט עמית, סד(2) 1 (2010).

השוויון הכללי, לפי תבחינים ברורים, גלויים, שוויוניים וענייניים, תוך התחשבות בצרכי כלל האוכלוסייה בעיר".

תקציב העירייה למתן תמיכה

בנוהל התמיכות נקבע כי רשות מקומית לא תעניק תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין. עוד נקבע בנוהל כי רשות מקומית המבקשת להעניק תמיכה תפרט בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו לפי נושאי התמיכה לפרקי תקציב.

בלוח 1 להלן נתונים בדבר תקציב התמיכות במוסדות לעומת התמיכות שניתנו בפועל בשנים 2012 עד 2015 (במיליוני ש"ח).

לוח 1: תקציב התמיכה במוסדות לעומת סכומי התמיכה שניתנו בפועל בשנים 2012-2015 (במיליוני ש"ח)

	שנת 2012		שנת 2013		שנת 2014		שנת 2015		סעיף תקציבי	
	תקציב	בפועל	תקציב	בפועל	תקציב	בפועל	תקציב	בפועל		
תמיכה ישירה באגודות הספורט	1.325	1.291	2.125	2.131	7.2 ⁽¹⁾	6.019 ⁽²⁾	6 ⁽³⁾	5.9	829900820	
תמיכה עקיפה באגודות הספורט ⁽⁴⁾	0.03	0	0.03	0	0.6	0.523	0.6	0.376	829000821	
תמיכה בפעולות התרבות	0.03	0	0.03	0	1 ⁽⁵⁾	0.545	1.500	1.500	822000820	
תמיכה במוסדות הדת									851000820	

על פי נתוני מחלקת הנהלת החשבונות בעיריית קריית גת.

- 1 הסכום המקורי בהצעת התקציב לשנת 2014 הסתכם ב-2 מיליון ש"ח בלבד (ראו להלן).
- 2 מזה 5.936 מיליון ש"ח לשלוש עמותות המפעילות קבוצות כדורגל וקבוצות כדורסל (נשים וגברים) בליגה העליונה (יפורט להלן).
- 3 הסכום המקורי בהצעת התקציב לשנת 2015 הסתכם ב-4 מיליון ש"ח בלבד (ראו להלן).
- 4 שווי השימוש במתקני הספורט של העירייה, הניתן ללא תמורה.
- 5 בהצעת התקציב לשנת 2014 לא יוחד סעיף לתמיכה כלשהי במוסדות הדת. פירוט הממצאים להלן.

תמיכה עקיפה באגודות הספורט בשנים 2010-2013

בתקציב העירייה בשנים 2010-2013 לא יוחד סעיף לתמיכות העקיפות באגודות הספורט (שווי השימוש במתקני הספורט). בדוח הביקורת המפורט של העירייה

לשנת 2012 העיר רואה החשבון מטעם משרד הפנים כי ארבע עמותות ספורט "קיבלו תמיכות עקיפות בסכום כולל של כ-536,000 ש"ח המקבלות ביטוי באחזקת מגרשי הספורט השונים".

תקציב התמיכה במוסדות בשנת 2014

1. בסעיף 206 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי על ראש העירייה להגיש את הצעת התקציב לא יאחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת התקציב, כדי לתת שהות מספקת לבעלי העניין לרבות חברי המועצה ללמוד את ההצעה ולהגיב עליה.
 2. הבדיקה העלתה כי הצעת התקציב לשנת 2014, שהסתכמה בכ-461 מיליון ש"ח, הוגשה לכל הפחות כחודש וחצי אחרי המועד שנקבע בפקודת העיריות - קרי, כשבועיים לפני תחילת שנת התקציב.
 3. בתוספת השנייה לפקודת העיריות ("תקנון בדבר ישיבות מועצה, זימון והנוהל בהן")²⁵ נקבע כי ראש העירייה יקבע מועד לדיון מיוחד בהצעת התקציב ובתשלומי החובה, שיתקיים כישיבה שלא מן המניין. בתקנון נקבע עוד כי בהזמנה לישיבה שידונו בה בתקציב יצוין "טיזת של ההצעות עם דברי הסבר", וכי הזמנה זו תימסר לחברי המועצה עשרה ימים לפחות לפני יום הישיבה.
 3. בהצעת התקציב נרשם סעיף "הכנסה מותנית" בסך 40 מיליון ש"ח וכנגדו סעיף "הוצאות מותנות" באותו הסכום. על פי פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה (ב-31.12.13) הוכנסו כמה שינויים בהצעת התקציב, ובכלל זה תוספת של מיליון ש"ח לתמיכה בספורט (גידול של 50%) ותוספת של 970,000 ש"ח להשתתפות בפעולות תרבות ולתמיכה בהן (להלן: מסמך השינויים). התוספות הוקצו מהסעיף "הוצאות מותנות".
 - מועצת העירייה דנה בתקציב העירייה ואישרה אותו רק ב-31.12.13, יום סוף שנת התקציב. נמצא שמסמך השינויים לא נמסר לחברי מועצת העירייה לפחות עשרה ימים קודם לכן כנדרש. חברי המועצה ראו את מסמך השינויים לראשונה רק בזמן הישיבה ובכך נמנעה מהם האפשרות ואף החובה לעיין בשינויים בהצעת התקציב ולבחון אותם לפני ההצבעה עליו. כמו כן במסמך השינויים לא נכתבו כנדרש דברי הסבר לשינויים שנעשו.
 4. ב"הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2014" שפרסם המינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים (להלן - ההנחיות) כתובה בנספח א' הנחיה בעניין הוצאות מותנות כמפורט להלן:
- רשויות שלהן מענק מותנה או הכנסה שאינה ודאית, תרשומנה את ההכנסה כהכנסה מותנית בנפרד בצד ההכנסה, ומול רישום זה תרשומנה בצד ההוצאה "הוצאה מותנית". כמו כן עליהן להסביר מה מהות ההוצאה המותנית. בהנחיות

25 בשנת 2008 החליף שר הפנים את התוספת השנייה של פקודת העיריות, בתוקף סמכותו לפי סעיף 136(ב) לפקודת העיריות ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

יש גם טופס מובנה שבו מפרטים תקבולים ותשלומים מותנים. בין סעיפי התשלומים שיש למלא יש סעיפי תרבות וסעיפי ודת.

הבדיקה העלתה כי בהצעת התקציב של עיריית קריית גת לא היה פירוט של ההכנסות וההוצאות המותנות כנדרש בהנחיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית קריית גת ולגזבר העירייה על אופן הרישום השגוי והמטעה של ההכנסות המותנות ושל ההוצאות המותנות בהצעת התקציב. משרד מבקר המדינה מדגיש כי פירוט ההכנסות המותנות וההוצאות המותנות בהצעת התקציב הוא עניין מהותי לתכנון נאות של תקציב עירייה, ומטרתו למנוע את הפיכת סעיף ההוצאות המותנות לסעיף סל.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה, למזכיר העירייה (המכהן גם בתפקיד מרכז ישיבות המועצה) ולגזבר העירייה על הפסול באי מסירת מסמך השינויים לחברי מועצת העירייה לפחות עשרה ימים לפני מועד הדיון במועצה על תקציב 2014 כנדרש בפקודת העיריות, דבר שמנע את בחינת השינויים על ידי חברי מועצת העירייה, וחיבל ביכולתם להצביע באופן מושכל. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הוא מטיל ספק בחוקיות הליך אישור מסמך השינויים.

5. הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים אישר בפברואר 2014 את תקציב העירייה לשנת 2014 בסך כ-424.7 מיליון ש"ח. משרד הפנים לא אישר לעירייה להכניס לתקציב 2014 את סעיפי ההכנסות וההוצאות המותנות שהסתכמו ב-36.5 מיליון ש"ח.

6. במרץ 2014, ימים מספר לאחר אישור משרד הפנים, החליטה ועדת הכספים של העירייה להמליץ על אישור לשינויים בתקציב העירייה לשנת 2014 (שינוי מספר 1). אחד מהשינויים היה גריעה של מיליון ש"ח מסכומי התמיכות למוסדות התרבות ותוספת של מיליון ש"ח לישיבות הגבוהות בפרק "מוסדות דת".

מועצת העירייה אישרה את החלטת ועדת הכספים בסוף מרץ 2014. בפרוטוקול נרשם כי התקיים דיון בהשתתפות ראש העירייה ושלושה מחברי מועצת העירייה בעניין אישור פרוטוקול ועדת הכספים.

נמצא כי מזכיר העירייה העביר לחברי מועצת העירייה את פרוטוקול ועדת הכספים רק יומיים לפני הדיון במועצה במקום עשרה ימים לפני הדיון כפי שנקבע בתוספת השנייה לפקודת העיריות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי החלטת מועצת העירייה לאשר את פרוטוקול ועדת הכספים יומיים בלבד לאחר שנמסר לחברי מועצת העירייה היא פגיעה חמורה בהליך שנקבע בפקודת העיריות.

בפקודת העיריות נקבע כי ראש העירייה רשאי, באישור המועצה ובאישור השר, להעביר בכל שנה שהיא כספים מסעיף הוצאה אחד שבתקציב למשנהו.



משרד מבקר המדינה
מעיר לעירייה כי היא
פועלת על פי דפוס
התנהלות פגום של
קבלת החלטות שחוזר
שוב ושוב, שלפיו
מועצת העירייה
מאשרת את פרוטוקול
ועדת הכספים יומיים
בלבד לאחר שהוא
נמסר לחבריה, מבלי
שניתנה להם שהות
מספקת לעיין
במסמכים לפני הדיון

נמצא כי העירייה לא פנתה למשרד הפנים לקבלת אישורו להעברת סכומים מסעיף תמיכה בתרבות לסעיף תמיכה במוסדות הדת, כפי שהיה עליה לעשות לפי פקודת העיריות, ולפיכך מוטל ספק בחוקיות הליך אישור ההחלטה להקצות סכומי כסף המיועדים לתמיכה בתרבות - לתמיכה במוסדות הדת.

7. ביוני 2014 החליטה ועדת הכספים של העירייה להמליץ על אישור נוסף לשינויים בתקציב העירייה לשנת 2014 (שינוי מספר 3). נספח השינויים כלל הפחתה גדולה של כ-5.5 מיליון ש"ח מהסעיף "הוצאות מותנות", ואחת התוספות הגדולות ביותר נרשמה בסעיף התמיכה בספורט: 2.65 מיליון ש"ח. שינויים אלה נעשו על ידי העברה מסעיף לסעיף, דבר המחייב כאמור את אישור המועצה ואת אישור שר הפנים.

מועצת העירייה אישרה את החלטת ועדת הכספים לאחר שבוע ימים. בפרוטוקול מועצת העירייה נרשם כי התקיים דיון בעניין אישור פרוטוקול ועדת הכספים. על פי הכתוב בפרוטוקול השתתפו בדיון זה ראש העירייה וחבר מועצה לשעבר, אך עיקרי הדברים שנאמרו בדיון לא נרשמו. עוד נרשם בפרוטוקול כי מטרת הגדלת סעיף התמיכה בספורט היא לאפשר מתן "מענקי עלייה" לקבוצת הכדורגל ולקבוצת הכדורסל שעלו לליגה הלאומית.

נמצא כי מזכיר העירייה העביר לחברי מועצת העירייה את פרוטוקול ועדת הכספים רק יומיים לפני הדיון במועצה, ולא כנדרש בפקודת העיריות, עשרה ימים לפני הדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נראה כי היא פועלת על פי דפוס התנהלות פגום של קבלת החלטות שחוזר שוב ושוב, שלפיו מועצת העירייה מאשרת את פרוטוקול ועדת הכספים יומיים בלבד לאחר שהוא נמסר לחבריה, מבלי שניתנה להם שהות מספקת לעיין במסמכים לפני הדיון.

8. באמצע יולי 2014 החליטה ועדת הכספים של העירייה להמליץ על אישור נוסף לשינויים בתקציב העירייה לשנת 2014 (שינוי מספר 4), ובכלל זה תוספת של 1.55 מיליון ש"ח לסעיף התמיכה בספורט, והפחתה של אותו הסכום מסעיף ההוצאות המותנות. באותו יום התכנסה מועצת העירייה לישיבה שלא מן המניין ל"דיון דחוף" בנושא תקציב תמיכות הספורט לשנת 2014, ואישרה את החלטת ועדת הכספים.

גם הפעם לא חלף הזמן הנדרש בין שליחת ההודעה לבין הדיון - מזכיר העירייה שלח לחברי מועצת העירייה את ההזמנה לישיבה שלא מן המניין יום אחד בלבד לפני הדיון במועצה. להזמנה לישיבה לא היה ניתן לצרף את פרוטוקול ועדת הכספים ואת פרוטוקול הוועדה המקצועית לתמיכות, שהתכנסו רק למחרת.

נמצא כי גם במקרה זה לא פנתה העירייה למשרד הפנים כדי לקבל אישור לשינויים הנוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת ולעומד בראשה, כי ההליך המזורז שנקטו לאישור הגדלת סכומי התמיכה בעבור עמותות הספורט אינו עולה בקנה אחד עם הקבוע בחוק, שכן ראש העירייה לא העביר לחברי המועצה את ההצעה לתוספת התקציב עשרה ימים לפני מועד ישיבת המועצה כנדרש, וממילא החלטת ועדת הכספים התקבלה רק באותו יום שבו התקיים הדיון במועצה. לפיכך משרד מבקר המדינה מעיר עוד לעירייה כי חוקיות ההליך לאישור הגדלת התקציב לתמיכה בספורט מוטלת בספק.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי התקלה נובעת מאי-ביטול תקנות עיריית קריית גת (ישיבות המועצה), התשל"ה-1975, אשר שם לא קיימת הוראה המבדילה בין מספר הימים הנדרשים להמצאת מסמכים קודם לישיבת מועצה רגילה לבין התקופה המינימלית להזמנה לישיבה שיידונו בה ענייני תקציב, כפי שנבדלות שתי תקופות אלה בתוספת השנייה לפקודת העיריות. עוד מסרה העירייה כי היא פועלת לביטול תקנות עיריית קריית גת (ישיבות המועצה) הנזכרות למעלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כבר בתחילת שנת 2008 נכנסו לתוקף התקנות שהתקין שר הפנים באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, בעניין שינוי הוראות התקנון שבתוספת השנייה לפקודת העיריות. אין ספק שהעירייה הייתה חייבת לפעול על פי האמור בתוספת השנייה לפקודת העיריות ולפעול לבטל את חוק העזר של עיריית קריית גת - תקנות עיריית קריית גת (ישיבות המועצה), התשל"ה-1975.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי במהלך שנת 2014 היא הקצתה בתקציבה בהליכים לא תקינים סכום נוסף של 5.2 מיליון ש"ח בעבור תמיכה באגודות הספורט. מדובר בתוספת של 260%, הגדלה ניכרת של הסכום המקורי בהצעת התקציב (2 מיליון ש"ח). עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי התקציב אמור לשמש כלי בקרה, ושינויים מהותיים הנעשים לעתים תכופות בסעיפים תקציביים שוחקים את ערכו של התקציב ככלי כזה.

קביעת התבחינים לתמיכה במוסדות

בנוהל התמיכות נקבע כי לא תעניק הרשות המקומית תמיכה אלא על פי תבחינים שנקבעו לפי נוהל זה. עוד נקבע בנוהל כי המועצה לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הם בהתאם להוראות כל דין, לרבות לעניין השמירה על עקרון השוויון; כי התבחינים שייקבעו על ידי מועצת הרשות, לאחר שעיינה בחוות דעתו של היועץ המשפטי לרשות, יהיו ענייניים, שוויוניים ויתחשבו בצורכי האוכלוסייה ברשות המקומית ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה; כי בתנאי הסף שייקבעו בתבחינים תיכלל בין השאר הוראה בדבר הגבלת התמיכה של הרשות המקומית לשיעור שלא יעלה על 90 אחוז מעלות הפעילות הנתמכת או שיעור נמוך מכך כפי שייקבע. תנאי נוסף הוא

כי ניתן להעניק תמיכה למוסד ציבור הפועל בתחום הנתמך שנה לפחות, זולת אם מנימוקים שיירשמו תחליט מועצת הרשות, לאחר קבלת המלצת הועדה המקצועית, כי יש מקום לחרוג מתנאי זה.

הוועדה המקצועית לתמיכות היא הגוף העירוני המכין את התבחינים ומגיש אותם לאישור מועצת העירייה, וכן היא הגוף שדן בבקשות לתמיכה, בוחן אותן וממליץ לפני מועצת העירייה על שיעור התמיכה בכל מוסד. עוד נקבע בנוהל כי על גזבר הרשות המקומית להודיע לוועדה המקצועית לתמיכות מהו הסכום שנקבע בסופו של דבר בתקציב או בהצעת התקציב.

עיריית קריית גת מינתה ועדה מקצועית לתמיכות שהרכבה כפי שנקבע בנוהל: מזכיר העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי שלה.

מדי חמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, מפרסם משרד הפנים באמצעות "המפעם"²⁶ חוברת הדרכה לנבחרים ברשויות המקומיות (להלן - חוברת ההדרכה)²⁷ המסבירה את נושא התמיכה שמעניקות הרשויות המקומיות למוסדות הציבור. בפרק העוסק בתבחינים למתן תמיכה מציע משרד הפנים שמונה תבחינים אשר יותאמו לכל סוגי התאגידים מבקשי התמיכה (להלן - הנחיות משרד הפנים).

תבחינים לתמיכה בתחום הספורט

בחוברת ההדרכה מציע משרד הפנים שלושה תבחינים לתמיכה בתחום הספורט - התבחין המרכזי, שמשקלו 50% מהניקוד שיינתן לגוף המבקש תמיכה, הוא הנתונים המקצועיים של האגודות, המפורטים בטבלת הניקוד²⁸.

בפסק הדין של בית המשפט העליון שבחן קריטריונים (תבחינים) לתמיכה באגודות הספורט במועצה המקומית רמת השרון²⁹ נאמר "כי הקריטריונים [שקבעה הרשות המקומית באותו עניין] לוקים בעמימות, בכלליות ובסתמיות. ביטויים כמו 'עניין ציבורי ותרומה לקהילה', 'הישגים ספורטיביים ומצוינות', 'טיפוח וקידום נוער ספורט' הם ביטויים שיש למלאם תוכן לעניין הצורך בקונקרטיזציה של קריטריונים". עוד הדגיש

26 "מערכת המפעמים" מייצגת שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות וכוללת שמונה מרכזי הדרכה הפרושים ברחבי הארץ. זוהי זרוע ביצועית של משרד הפנים להטמעת מדיניותו בתחומי עיסוקיו השונים וניהולה המקצועי נעשה על ידי האגף הבכיר למינהל מוניציפלי במשרד הפנים.

27 כך למשל פורסמו חוברות הדרכה בנושא לאחר הבחירות שהיו בשנים 2003, 2008 ו-2013.

28 טבלת הניקוד היא מסמך מפורט המיישם את שיטת הניקוד, ובו מתחמת הרשות המקומית את טווח הניקוד אשר יוענק לכל תבחין ואשר על פיו ייעשה השקלול שיעניק את הניקוד הסופי לכל ענף ספורט ויקבע את דירוג הפעילות בתוך ענף הספורט. הכיוון האנכי של הטבלה משקף את סדר העדיפויות של ענפי הספורט השונים שקבעה הרשות המקומית. הכיוון האופקי של הטבלה מחולק לטורים על פי הליגות השונות ועל פי חלוקה לסוגי קבוצות בענף הספורט. בתאי הטבלה ניתן ניקוד לכל קבוצה בכל ליגה או דרג על פי ענף הספורט הרלוונטי.

29 בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון; 2004, פס' 13 לפסק דינה של השופטת נאור, נח (5) 79.

בית המשפט העליון שטבלת הניקוד היא חלק בלתי נפרד מן התבחינים והיא העיקר³⁰.

במסמך שהכינה העירייה שנקרא "תבחינים למתן תמיכות למוסדות ציבור לשנת 2014", שנדון בוועדה המקצועית לתמיכות ב-25.12.13 ואושר במועצת העירייה ב-29.12.13 לא נקבעו כלל וכלל תבחינים כנדרש בהנחיות משרד הפנים ובפסיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי במסמך שהיא הכינה לא נקבעו תבחינים בתחום הספורט כנדרש לאור הפסיקה ועל פי הנחיות משרד הפנים. סדר העדיפויות בין ענפי הספורט אמור להתבטא בטבלת ניקוד אשר תשקלל לפי אמות מידה מדירות את חלקו של כל ענף, לרבות אמות מידה כמו מספר העוסקים בענף, היקף הפעילות הכספית ושיעור ההכנסות העצמיות. כמו כן צריך לפרט את משקלה של כל אמת מידה בקביעת ניקוד התמיכה. גם בנושא זה התעלמה העירייה לחלוטין מהנחיות משרד הפנים בעניין התבחינים בתחום הספורט שהובאו בחוברת ההדרכה, האמורה לשמש בסיס להכנת תבחינים בכל רשות.

בפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות נרשם רק בשלב שבו דנה הוועדה בבקשות לתמיכה של עמותות הספורט, כי המלצת מנהל רשות הספורט בעירייה לחלוקת תקציב התמיכות מבוססת על טבלת ניקוד שהוא הכין ואשר הוצגה לפני הוועדה המקצועית לתמיכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברי הוועדה המקצועית כי הגוף שאמור לדון בתבחינים ולהמליץ עליהם הוא הוועדה המקצועית לתמיכות. מועצת העירייה צריכה לאשר את התבחינים, ואלה חייבים להיות מפורסמים לציבור. אין די בכך שנקבעה טבלת ניקוד על ידי עובד עירייה, בכיר ככל שיהיה.

תבחינים לתמיכה בשנת 2015

בספטמבר 2015 דנה הוועדה המקצועית לתמיכות בתבחינים לשנת 2015 והחליטה להמליץ לפני מועצת העירייה על תבחינים אלה. נרשם כי לתבחינים בתחום הספורט מצורפת טבלת ניקוד וחלוקת תמיכות.

נמצא כי קיימת סתירה מהותית בין טבלת הניקוד לבין הסעיפים האחרים בתחום הספורט, שהועתקו מהתבחינים לשנת 2014.

בית המשפט העליון קבע³¹ בעניין פרסום ההליך המינהלי כי "חובת הפרסום היא פועל יוצא של השקיפות הנדרשת לצורך תקינותו של ההליך המינהלי... חובת

30 לעניין טבלת הניקוד ופרסומה לציבור ראו עת"מ 450-09 העמותה לקידום הספורט באשקלון נ' עיריית אשקלון; פורסם במאגר ממוחשב. 30.11.2010.

31 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית חדרה, נד (4) 220 (2000). פסק הדין עוסק בעניין הקצאות מקרקעין, אבל האמור בו יפה גם לעניין התמיכות.

הפרסום של ההליך המנהלי נגזרת מאופיה הדמוקרטי של המדינה, מחובת הנאמנות של נבחר הציבור ומזכות הציבור לדעת... בפרסום כוונתה של מועצת העיר להקצות קרקע לגוף מסוים או לצורך מסוים ובפרסום הקריטריונים לכך, יש כדי לאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית על הנעשה בכספי הציבור ובמקרקעיו ולהבטיח הקצאה השומרת על האינטרס הציבורי."

באוגוסט 2009 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה מספר 1.2005 בעניין "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985". בפרק על שלבי הכנת מבחן התמיכה נכתב הסעיף "פנייה להערות הציבור". מטרת הפנייה לציבור (באמצעות מבחן התמיכה באתר האינטרנט), כמוסבר בהנחיה, היא להיעזר בו לשם גיבוש נוסח ראוי ונכון של מבחנים, ונוסף לכך זוהי הזדמנות לגופים פוטנציאליים לתמיכה להשמיע קולם.

בנוהל התמיכות נקבע גם כי התבחינים המאושרים יועמדו לעיון תושבי הרשות המקומית לאחר אישורם על ידי המועצה, וכן יפורסמו באותו מועד באתר האינטרנט של הרשות, אם קיים אתר.

נמצא כי התבחינים לשנת 2015 פורסמו באתר האינטרנט של העירייה ללא טבלת הניקוד.

עיריית קריית גת בתשובתה מיולי 2016 מסרה כי טבלת תבחיני הספורט בשנת 2015 הוכנה, הוצגה ואושרה על ידי מועצת העיר, ואולם עקב טעות אנוש נשמטה מהתבחינים שפורסמו באתר האינטרנט של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אין חשיבות לסיבה שבגינה לא פורסמה טבלת הניקוד כנדרש. הפרסום החלקי, אשר הושמט ממנו החלק המהותי של התבחינים, גם אם נעשה עקב טעות אנוש, היה בו כדי להטעות את הציבור.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מאחר שקיימת סתירה בין טבלת הניקוד לבין הסעיפים האחרים בתבחינים שעסקו בתחום הספורט, משמעות הדבר היא כי לעירייה לא היו תבחינים רלוונטיים גם בשנת 2015. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אין הטבלה האמורה עונה על הדרישות של נוהל התמיכות מאחר שלא פורסמה לעיון הציבור באתר האינטרנט של העירייה כנדרש.

תבחינים בתחום הדת

בחוברת ההדרכה מציע משרד הפנים חמישה תבחינים בתחום הדת, ביניהם מספר מרכזי הפעילות של המוסד ברשות, שעות הפעילות ומספר התלמידים.

באשר לתמיכות העוסקות במוסדות מתחום הדת - העירייה לא קבעה כלל תבחינים כנדרש בהנחיות משרד הפנים.

משנת 2004 מופקד משרד החינוך על התמיכה במוסדות התורניים ועל תשלום מלגת הלימודים לאברכים. במהלך השנים פרסמו שרי החינוך בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "מבחינים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך במוסדות תורניים - לימוד ופעולות" (להלן: מבחני משרד החינוך).

נמצא כי עיריית קריית גת קבעה כי "כולל" הוא כזה המאושר על ידי המשרד לענייני דת (המשרד לשירותי דת) והתעלמה מכך שמשנת 2004 משרד החינוך ולא המשרד לענייני דת הוא המופקד על תמיכת המדינה בישיבות הגבוהות ובכוללים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי תמיכת משרד החינוך בכוללים והמבחינים שקבע אינם מונעים ממנה בהכרח להעניק תמיכה נוספת לאותם כוללים ואף אינם מונעים ממנה להעניק תמיכה לכוללים שמשרד החינוך אינו תומך בהם. אולם מחובתה של העירייה, בעת קביעת התבחינים, להכיר את המבחינים של משרד החינוך, וראשית כול לדעת שיש למשרד החינוך מבחינים בנושא.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי נוכח הליקויים שפורטו לעיל העירייה לא הייתה רשאית לאשר תמיכה לאגודות הספורט ולעמותות המפעילות ישיבות גבוהות.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי "זה מספר חודשים שנושא תבחיני התמיכות בעירייה נמצא בבחינה מחדשת על מנת להתאימם לצרכי האוכלוסייה בעיר ולהגביר את השוויון בהם ואת ביסוסם על נתונים ענייניים מדידים ואובייקטיביים (ככל שניתן)". העירייה צירפה לתשובתה את הצעת הוועדה המקצועית לתמיכות לתבחינים לשנת 2017, שנידונה בוועדה המקצועית לתמיכות בסוף יוני 2016, וצינה כי התבחינים יובאו לדיון במועצת העירייה לפני 1.9.16, כמתחייב בנוהל התמיכות.

מועדי אישור התבחינים ומועדי פרסומם

בנוהל התמיכות נקבע כי הוועדה המקצועית לתמיכות תכין הצעה להוספת תבחינים חדשים לתמיכה או לתיקון התבחינים הקיימים, ותגיש אותה לאישור מועצת הרשות המקומית לא יאוחר מתחילת יולי בכל שנה. עוד נקבע כי מועצת הרשות המקומית תחליט אם לאשר את הצעת התבחינים לא יאוחר מ-1 בספטמבר בשנה שלפני שנת הכספים שבה אמורה להינתן התמיכה. או אז יועמדו התבחינים המאושרים לעיון

תושבי הרשות במשרדי הרשות המקומית, וכן יפורסמו באותו המועד באתר האינטרנט של הרשות.

בדיקת אופן קבלת ההחלטות של הוועדה המקצועית לתמיכות ושל מועצת העירייה בעניין התבחינים לתמיכות למוסדות לשנים 2014-2015, מועדי קבלת ההחלטות ומועדי הפרסום העלתה ממצאים כמפורט בלוח להלן:

לוח 2: איחורים במועדי קבלת ההחלטות ובמועדי הפרסום

2016	2015	2014	
קביעת התבחינים על ידי הוועדה המקצועית לתמיכות			
סוף נובמבר 2015	אמצע ספטמבר 2014	סוף דצמבר 2013	תאריך הקביעה בפועל
תחילת יולי 2015	תחילת יולי 2014	תחילת יולי 2013	מועד חוקי אחרון
כחמישה חודשים	כחודשיים וחצי	חצי שנה	האיחור בקביעה לעומת המועד החוקי האחרון
אישור התבחינים על ידי מועצת העירייה			
סוף נובמבר 2015	אמצע ספטמבר 2014	סוף דצמבר 2013	תאריך האישור
1.9.2015	1.9.2014	1.9.2013	מועד חוקי אחרון לאישור
כשלושה חודשים	שלושה שבועות	כארבעה חודשים	האיחור באישור לעומת המועד החוקי האחרון

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת ולעומד בראשה כי כל איחור באישור המועצה, ובוודאי איחורים של שלושה חודשים ויותר ביחס לקבוע בנוהל התמיכות, הגוררים אחריהם איחור בהעמדת התבחינים לעיון הציבור ובפרסומם באתר האינטרנט העירוני, פוגע באבני היסוד שבנוהל, והם: שוויון, שקיפות ויידוע הציבור. פגיעה כזו בזכות הציבור לקבל את המידע על התבחינים במועד שנקבע בנוהל התמיכות מחבלת ביכולתו של הציבור להשיג על התבחינים או לקבל הבהרות במידת הצורך. כמו כן הפרסום המאוחר אינו משאיר לחלק מהמבקשים שהות מספקת להגיש את הבקשות ולאחרים אינו מאפשר להגישן באופן מיטבי, דבר העלול לפגוע בחוקיות הליך התמיכות.

אישור התבחינים ללא חוות דעת מהיועץ המשפטי של העירייה

משרד מבקר המדינה
מעיר לראש העירייה
ולחברי מועצת
העירייה כי המועצה
לא הייתה מוסמכת
לאשר את התבחינים
ללא חוות הדעת של
היועץ המשפטי
לעירייה המבטיחה כי
התבחינים הם
בהתאם להוראות כל
דיון, לרבות לעניין
השמירה על עקרון
השוויון

בנוהל התמיכות נקבע כי המועצה לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הם בהתאם להוראות כל דיון, לרבות לעניין השמירה על עקרון השוויון.

נמצא כי מועצת העירייה אישרה את התבחינים ללא שהייתה לפניה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הם בהתאם להוראות כל דיון, לרבות לעניין השמירה על עקרון השוויון.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה ולחברי מועצת העירייה כי המועצה לא הייתה מוסמכת לאשר את התבחינים ללא חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה המבטיחה כי התבחינים הם בהתאם להוראות כל דיון, לרבות לעניין השמירה על עקרון השוויון. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מתן חוות הדעת בכתב של היועץ המשפטי לעירייה נועדה בין היתר להיות כלי בקרה נוסף של ראש העירייה ושל מועצת העירייה הנועד להבטיח שמועצת העירייה תאשר תבחינים העומדים בכללים הנדרשים מבחינת תוכנם (ראו לעיל). היעדר חוות הדעת של היועץ המשפטי, כשהוא מצטרף לנסיבות כמפורט לעיל, עלול להעלות ספק לגבי החוקיות של הליך אישור התבחינים במועצת העירייה.

פרסום ההודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה

בנוהל התמיכות נקבע כי רשות מקומית שבהצעת התקציב שלה נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, תפרסם כשבועיים לכל היותר לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה הודעה בעיתונים בדבר האפשרות לקבל תמיכה, כפוף לאישור התקציב. יוצא מזה כי שומה על העירייה לפרסם את ההודעה עד אמצע חודש נובמבר בכל שנה³².

עוד נקבע בנוהל כי בהודעה יצוינו סוגי המוסדות הזכאים לתמיכה, היכן פורסמו התבחינים הנדרשים וכן המועד האחרון להגשת בקשות לתמיכות - 30 יום לפחות לאחר מועד פרסום ההודעה³³.

הגשת הבקשות לתמיכות אפשרית רק אם המבקשים הפוטנציאליים לקבלת תמיכה מכירים את סוגי המוסדות שהרשות המקומית מתעתדת לתת להם תמיכה. כמו כן צריך לאפשר להם לעיין בתבחינים, ולהשאיר להם זמן מספיק לפנות לעירייה בנוגע לתוכן התבחינים או להשיג במקרה הצורך על חשש לפגיעה בשוויון.

32 כאמור לעיל הצעת התקציב חייבת להיות מוגשת למועצת העירייה עד תחילת חודש נובמבר.

33 על פי הנוהל על הוועדה המקצועית לתמיכות להעביר את חוות דעתה בעניין הבקשות למועצת העירייה לא יאוחר מסוף ינואר.

1. הבדיקה העלתה כי העירייה פרסמה במקומון בתחילת ינואר 2014, כחודש וחצי לאחר המועד שנקבע בנוהל התמיכות - הודעה המזמינה להגיש בקשות לתמיכה לשנת 2014 בתחומי "חינוך, חברה, תרבות, דת, קהילה, רווחה, בריאות וספורט". העירייה קבעה שני מועדים קובעים להגשת הבקשות - אמצע ינואר 2014 ואמצע פברואר 2014.
 2. לא זו בלבד, אלא שבמועד הפרסום, בתקציב העירייה לשנת 2014 כפי שאושר על ידי מועצת העירייה הוקצו תקציבים לשני תחומי תמיכות בלבד: תמיכה בספורט ותמיכה בתרבות.
 3. במרץ 2014 פרסמה העירייה באותו מקומון כי ברצונה להבהיר שלמרות ההזמנה שפרסמה בחודש ינואר להגשת בקשות, בשלב זה תוקצבו בתקציבה תמיכות בנושאי ספורט והישיבות הגבוהות בלבד, ולכן הוועדה המקצועית לתמיכות לא תדון בבקשות לתמיכה שהוגשו בנושאים אחרים. עוד פרסמה העירייה כי היא דוחה את המועד האחרון להגשת הבקשות בנושאים אלה עד ל-20.3.14.
- נמצא כי הוועדה המקצועית לתמיכות כלל לא דנה לפני פרסום הודעה זו בנושא וממילא לא התקבלה על כך החלטה של גוף מוסמך בעירייה. כמו כן לא ניתן כל הסבר או נימוק לצורך לדחות את המועד האחרון להגשת הבקשות בשלושה שבועות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי דחיית המועד האחרון להגשת הבקשות לתמיכה אינה מתיישבת עם ההוראות בנוהל התמיכות. יתר על כן בהודעת "ההבהרה" לא הוסבר מדוע נדחה המועד האחרון להגשת הבקשות רק בעבור עמותות ספורט ובעבור עמותות הישיבות הגבוהות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הכללת העמותות המפעילות ישיבות גבוהות בהודעה, בעת שלא היה לעירייה סעיף תקציבי לתמיכות במוסדות דת אלא רק למוסדות תרבות וספורט.

מועד פרסום ההודעה בעניין עמותות הספורט היה כחודש לאחר המועד שנקבע בנוהל התמיכות לפרסום, ומועד פרסום ההודעה בעניין תחום הדת היה שלושה חודשים וחצי לאחר המועד שנקבע בנוהל התמיכות לפרסום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היא חייבת לפרסם את ההודעות על הגשת בקשות לתמיכה במועד שנקבע בנוהל התמיכות. נוהל התמיכות קובע לוח זמנים ברור ומחייב המאפשר לעירייה מרווח פעולה מספיק. לעירייה לא הייתה סיבה לסטות מלוח הזמנים שנקבע בנוהל התמיכות.

הדיונים בבקשות התמיכה בוועדה המקצועית לתמיכות במועצת העירייה

על פי נוהל התמיכות לא תידון בקשה לתמיכה בוועדה המקצועית לתמיכות, אלא אם כן התקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים וניתנה לגביהם חוות דעת של היחידה המקצועית בכתב. עוד נקבע בנוהל כי חוות הדעת בכתב של הוועדה המקצועית לתמיכות על הבקשות תועבר למועצת העירייה לא יאחר מסוף חודש ינואר לאחר שהוועדה המקצועית לתמיכות תבחן את הבקשות לתמיכה. הוועדה המקצועית לתמיכות תמליץ לפני המועצה על שיעור התמיכה בעבור כל בקשה בהתאם לתבחינים שנקבעו לנושא התמיכה. כמו כן נקבע בנוהל כי המועצה תחל בדיוניה לא יאחר מחודש לאחר הגשת חוות הדעת של הוועדה המקצועית לתמיכות ותכריע בין הבקשות תוך חודשים מתחילת דיוניה. יוצא אפוא שהמועד המאוחר ביותר לתחילת הדיונים במועצת העירייה הוא סוף פברואר, והמועד האחרון להכרעתה בין הבקשות הוא בסוף מרץ. עוד נקבע בנוהל התמיכות כי סדר היום המפורט של הדיון לרבות רשימת מוסדות הציבור המבקשים תמיכה יישלח לפחות שבוע מראש לכל חברי המועצה. בנוהל התמיכות גם נקבע כי גזבר הרשות המקומית יודיע לוועדה המקצועית לתמיכות מהו הסכום שנקבע בתקציב או בהצעת התקציב לתמיכה בכל סוג של פעילות או תחום תמיכה, והמלצות הוועדה המקצועית והחלטות המועצה לא יחרגו מן הסכום האמור.

1. נמצא כי המלצת הוועדה המקצועית לתמיכות בעניין הבקשות לשנת 2014 של ארבע עמותות ספורט נשלחה לחברי המועצה יומיים בלבד, במקום שבוע לפחות, לפני הדיון במועצת העירייה שבו אישרה המועצה את התמיכות לאותן ארבע עמותות ספורט.
2. בתחילת אפריל 2014 דנה הוועדה המקצועית לתמיכות בשווי השימוש במבנים ובמתקנים השייכים לעירייה בשנת 2014 בעבור ארבע עמותות ספורט. שימוש במתקנים כגון אלה שייך לקטגוריית התמיכה העקיפה.
3. נמצא כי המלצת הוועדה המקצועית לתמיכות בעניין שווי השימוש במתקנים ובמבנים אלה נשלחה לחברי המועצה ארבעה ימים בלבד, במקום שבוע לפחות, לפני הדיון במועצת העירייה שבו אישרה המועצה את התמיכות בעניין שווי השימוש לאותן ארבע עמותות ספורט.

תמיכה בעמותת הספורט

הוועדה המקצועית לתמיכות דנה כאמור בתחילת אפריל 2014 בשווי השימוש במבנים ובמתקנים השייכים לעירייה, והמליצה על תמיכה עקיפה בארבע עמותות הספורט. באחת מעמותות אלה (להלן: עמותת הספורט) המליצה הוועדה על תמיכה עקיפה בסך 221,500 ש"ח.

נמצא כי עד מועד הדיון לא העבירה עמותת הספורט לעירייה בקשה לתמיכה לשנת 2014. הבקשה הגיעה לעירייה רק ארבעה חודשים מאוחר יותר, והוועדה המקצועית

לתמיכות חרגה מסמכותה, דנה בבקשה ואישרה תמיכה עקיפה לעמותה בגין שווי שימוש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברי הוועדה המקצועית לתמיכות כי על פי נוהל התמיכות אין לוועדה סמכות לדון בבקשה שלא הוגשה במועד ואין לה סמכות להמליץ על תמיכה בעמותה כזו.

באוגוסט 2014 דנה הוועדה המקצועית לתמיכות בבקשה לתמיכה בעמותת הספורט. היועץ המשפטי של העירייה הבהיר לשני חברי הוועדה הנוספים כי על פי נוהל התמיכות "אין לדון בבקשה שהוגשה לאחר המועד הקובע והבקשה תידחה ללא דיון". הוועדה החליטה לאפשר לעמותת הספורט לנמק את האיחור בהגשת הבקשה בטרם תחליט הוועדה על דחיית הבקשה.

נמצא כי בפרוטוקול של הוועדה המקצועית לתמיכות לא הובאו נימוקים לסיבה שבגינה לא פעלו חברי הוועדה על פי הנחיתו החד-משמעית של היועץ המשפטי של העירייה, כפי שהובאה בפרוטוקול.

בסוף ספטמבר 2014 התקבל בגזברות העירייה מכתב מאת העמותה ובו מוסבר כי העמותה איחרה בחצי שנה בהגשת הבקשה מכיוון שאנשיה נאלצו לשחזר קובצי מחשב וחומרי הנהלה שניזוקו עקב נזילה מגג המבנה של העירייה שבו שוכנים משרדיה.

עד סוף שנת 2014 לא דנה הוועדה המקצועית לתמיכות בסיבות לאיחורה של עמותת הספורט להגיש את הבקשה, וממילא לא דנה בבקשה לתמיכה. עוד נמצא כי ב-31.12.14 נרשם בספרי הנהלת החשבונות של העירייה מתן התמיכה העקיפה לעמותה בסך 221,500 ש"ח (כל סכום התמיכה בגין שווי השימוש במבנים ובמתקנים של העירייה), למרות שלא התקיימו דיונים בבקשה כנדרש, לא בוועדה המקצועית לתמיכות וגם לא במועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי יש לראות בחומרה יתרה את הענקת התמיכה לעמותת הספורט בניגוד לנוהל התמיכות - ללא שהתקיים דיון של הוועדה המקצועית לתמיכות ובלא שניתנה המלצה להענקת סכומי התמיכה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בהיעדר דיון בבקשה לתמיכה היה על העירייה לחייב את עמותת הספורט לשלם לה עבור השימוש שהעמותה עשתה בשנת 2014 במתקני העירייה ולפעול לגביית חובה.

תמיכה בעמותות המפעילות ישיבות גבוהות

תמיכות בשנת 2014

הוועדה המקצועית לתמיכות בעירייה החליטה לקראת סוף מרץ 2014 לאמץ חוות דעת שכתב מנהל האגף לחינוך חרדי בעירייה באותו היום, ולהמליץ לפני מועצת העירייה על חלוקת סכומי תמיכה לשנת 2014 לארבע עמותות המפעילות ישיבות גבוהות. סכום התמיכה כלל שני מרכיבים - תמיכה לפי תלמיד (1,323 ש"ח לכל אחד מ-340 תלמידי הישיבות) בסך כולל של כ-450,000 ש"ח, וסכום נוסף לתיקון ליקויי בטיחות במבני הישיבות בסך 550,000 ש"ח, ובסך הכול מיליון ש"ח. עוד נכתב בפרוטוקול כי "תנאי להעברת תמיכה לפי תלמיד, השלמת מסמכים חסרים".

1. נמצא כי במועד שבו המליצה הוועדה המקצועית לתמיכות על הענקת תמיכה לעמותות המפעילות ישיבות גבוהות, לא היה בתקציב העירייה סעיף לתמיכות בתחום זה. גזבר העירייה גם לא מצא לנכון להודיע לשני חברי הוועדה הנוספים ולא עדכן בפרוטוקול כי ועדת הכספים המליצה בישיבתה בתחילת מרץ 2014 על העברה של סכום בסך מיליון ש"ח מסעיף התמיכה בתרבות לסעיף התמיכה בישיבות הגבוהות, וכי ההמלצה על ההעברה התקציבית עדיין לא הובאה לאישור המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולגזבר העירייה כי לא בכדי נקבע בנוהל התמיכות כי על גזבר הרשות המקומית להודיע לוועדה המקצועית לתמיכות מהו הסכום שנקבע בתקציב או בהצעת התקציב לתמיכה בכל סוג של פעילות או תחום תמיכה. ללא תקציב לתמיכה בתחום הישיבות הגבוהות אסור היה לוועדה המקצועית לדון כלל וכלל בבקשות הללו. כמו כן משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את קיום הדיון בבקשות בוועדה המקצועית כחודשיים לאחר המועד האחרון שנקבע לפי הנוהל (מחצית חודש ינואר).

2. עוד נמצא כי בניגוד לאמור בנוהל התמיכות, הוועדה המקצועית לתמיכות החליטה על מתן התמיכות ועל שיעורן בלא שהעירייה קבעה תבחינים בנושא תיקון ליקויי הבטיחות במבנים ובנושא התמיכה לפי תלמיד. עוד נמצא כי מנהל האגף לחינוך חרדי בעיריית קריית גת ביסס את חוות דעתו ואת חלוקת התמיכות שהציע על פי ניקוד שקבע בעצמו ששיקף את מצב הבטיחות של המבנים שנדרשו בהם תיקונים.

הדרך שנקטה
העירייה נוגדת את
אחת מאבני היסוד
של נוהל התמיכות,
והיא שיש לקבוע מהם
התבחינים לפני
פרסום ההודעה על
הגשת הבקשות

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי המנהג שנהגה, שלפיו הניקוד לא נקבע על פי תבחינים כנדרש אלא על ידי אימוץ חוות הדעת של היחידה המקצועית, הוא פסול. חוות הדעת של היחידה המקצועית אמורה להינתן בשלב המאוחר של הדיון בבקשות התמיכה ולאחר עיון בבקשות. הדרך שנקטה העירייה נוגדת את אחת מאבני היסוד של נוהל התמיכות, והיא שיש לקבוע מהם התבחינים לפני פרסום ההודעה על הגשת הבקשות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי דבר זה מעלה חשש שהיא לא מילאה את חובתה ולא ציינה בשלב קביעת התבחינים מהם התבחינים לתמיכה בתיקון ליקויי בטיחות במבנים, על מנת לא להביא דבר זה לידיעת הציבור הרחב בשלב פרסום התבחינים.

3. עוד נמצא כי ההחלטה המותנית של הוועדה המקצועית להעביר את סכומי התמיכה "לפי תלמיד" עוד לפני שקיבלה לידיה את המסמכים החסרים עומדת בסתירה להוראת הנוהל הקובעת כי הוועדה המקצועית לא תדון בבקשות אלא אם כן התקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי על הוועדה המקצועית לתמיכות לנהוג לפי נוהל התמיכות ולא לדון כלל וכלל בבקשות בטרם התקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים, ובוודאי לא להתנות את העברת התמיכה בהמצאת המסמכים החסרים.

לאחר שמועצת העירייה אישרה בסוף מרץ 2014 את הפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות ושל ועדת הכספים מאותו החודש, העבירה העירייה באפריל 2014 סכום של 370,440 ש"ח לשלוש מארבע העמותות בגין תמיכה "לפי תלמיד". עד סוף שנת 2014 העבירה העירייה לשתיים מאותן עמותות תמיכה עבור תיקון ליקויים במבנים בסך 175,000 ש"ח.

נמצא כי למרות שנוהל התמיכות מחייב שסדר היום המפורט של הדיון לרבות רשימת מוסדות הציבור המבקשים תמיכה יישלח לפחות **שבוע מראש** לכל חברי המועצה, נשלח הפרוטוקול לחברי המועצה רק יומיים לפני ישיבת מועצת העירייה³⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולעומד בראשה כי מאחר שהפרוטוקולים של ועדת הכספים לא הועברו כדין לחברי מועצת העירייה וכן לא היה אישור של משרד הפנים לשינוי התקציב, לא יכלה העירייה לתקצב את סכומי התמיכות לישיבות הגבוהות בשנת 2014. התמיכה ניתנה בניגוד לנוהל התמיכות ובניגוד לדין בנושא התמיכות, ונעשתה בפגיעה בשקיפות, בשוויון, ובכללי המינהל התקין.

34 כאמור בפרק על התקציב, גם שינוי מספר 1 בתקציב העירייה לשנת 2014 נשלח לחברי המועצה יומיים לפני הישיבה במקום עשרה ימים לפני הישיבה כנדרש בתוספת השנייה לפקודת העיריות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה שהפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות לא הועברו לחברי מועצת העירייה במועד שנקבע בנוהל התמיכות.

תמיכות בשנת 2015

1. גם במאי 2015 החליטה הוועדה המקצועית לתמיכות לאמץ חוות דעת שכתב מנהל האגף לחינוך חרדי באותו היום ולהמליץ לפני מועצת העירייה על חלוקת סכומי תמיכה לשנת 2015 לארבע עמותות המפעילות ישיבות גבוהות. סכום התמיכה כלל שני מרכיבים - תמיכה לפי תלמיד (2,662 ש"ח לכל אחד מ-338 תלמידי הישיבות³⁵) בסך כולל של 900,000 ש"ח, וסכום נוסף לתמיכה בשיפוץ מבני העירייה שבשימוש שלוש מארבע העמותות המפעילות את הישיבות הגבוהות בסך 600,000 ש"ח. סכומי התמיכות הסתכמו ב-1,500,000 ש"ח.

הוועדה המקצועית לתמיכות ציינה בהחלטתה כי הסכום בתקציב העירייה לתמיכות בישיבות הגבוהות הוא 500,000 ש"ח בלבד, וכי היא ממליצה בשלב זה לחלק רק חמש תשיעיות מסכום התמיכה לפי תלמיד (כלומר, 500,000 ש"ח מתוך 900,000 ש"ח שאושרו)³⁶.

בעניין שיפוץ המבנים קבעה הוועדה המקצועית כי השיפוץ יבוצע על ידי העירייה כתמיכה עקיפה, בהתאם לצורכי הישיבות כפי שיאושרו על ידי הגורמים המקצועיים בעירייה³⁷.

2. הוועדה המקצועית לתמיכות החליטה על מתן סכומי התמיכות ועל שיעורם בלא שהעירייה קבעה תבחינים לשיפוצים במבנים ולתמיכה "לפי תלמיד", בניגוד לנוהל התמיכות. ויודגש, כי אין מדובר בשיפוצים הנדרשים באופן מדי בשל סכנה הנובעת מהמבנה, אלא מדובר בשיפוצים לשם התחדשות, קרי הסבת מבני בתי ספר ישנים לפנימיות ובנייה של חדרי מגורים ומטבחים.

35 הסכום לתלמיד הוא פי שניים מהסכום שנקבע לשנת 2014 שהיה כאמור לעיל 1,323 ש"ח.

36 יוצא מכך כי מתקציב התמיכה בישיבות הגבוהות של 500,000 ש"ח לא תינתן גם תמיכה לשיפוץ המבנים.

37 בעקבות פניית העמותות לעירייה לבצוע עצמי של עבודות השיפוץ החליטה הוועדה המקצועית לתמיכות ב-4.11.15 כי העבודות לקידום היתרי הבנייה והסרת ליקויי הבטיחות במבני העירייה שבשימוש העמותות יבוצעו על ידי העמותות. סכומי התמיכה ישולמו כנגד המצאת חשבוניות שתאושרנה על ידי הגורמים המקצועיים באגף ההנדסה. מועצת העירייה אישרה את החלטת הוועדה המקצועית ב-8.11.15.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא רק שהוועדה המקצועית לתמיכות פעלה שלא בהתאם לנוהל התמיכות והכריעה לגבי הבקשות לתמיכות שלא בהתאם לתבחינים, אלא שהוועדה החליטה לתמוך בשיפוצים בהתאם לצורכי הישיבות ולא לפי תבחינים שוויוניים. החלטה הקובעת להעניק תמיכה בהתאם לצרכים (החלטה שאושרה מאוחר יותר גם על ידי מועצת העירייה) פסולה מעיקרה מאחר שהיא פוגעת באבן הראשה של נוהל התמיכות - תבחינים שוויוניים.

3. הוועדה המקצועית דנה בארבע הבקשות לתמיכות (שהגיעו לעירייה רק ביומיים האחרונים של אפריל 2015) באמצע מאי 2015, כלומר יותר משלושה חודשים וחצי לאחר המועד שבו היא הייתה אמורה לדון בבקשות לתמיכה (במחצית ינואר).

4. באותו יום שלח מזכיר העירייה הזמנה לחברי מועצת העירייה לישיבת המועצה שתיערך ארבעה ימים מאוחר יותר, זאת בניגוד לנוהל התמיכות המחייב שסדר היום המפורט של הדיון לרבות רשימת מוסדות הציבור המבקשים תמיכה יישלח לפחות שבוע מראש לכל חברי המועצה. להזמנתו צירף מזכיר העירייה את הפרוטוקול של הוועדה המקצועית לתמיכות.

מועצת העירייה אישרה בסמוך לכך את הפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות ושל ועדת הכספים. במהלך שנת 2015 העבירה העירייה סכום של 899,751 ש"ח לארבע העמותות בגין תמיכה לפי תלמיד. בדצמבר 2015 העבירה העירייה לשלוש העמותות סכומי תמיכה בעבור שיפוצים במבנים בסך 600,000 ש"ח.

תמיכה בעמותה ב'

כאמור לעיל המלצת הוועדה המקצועית והחלטת המועצה עסקו במפורש במבני עירייה שבשימוש העמותות.

מועצת העירייה אישרה במאי 2015 המלצה של הוועדה המקצועית לתמיכות להעניק לעמותה ב' תמיכה לשיפוץ מבנה השייך לה בסך 100,000 ש"ח.

נמצא כי העירייה אישרה תמיכה לשיפוץ מבנה העמותה למרות שהמבנה אינו שייך לעירייה.

הגדלת סכומי התמיכה בשנת 2014 בכדורגל ובכדורסל בעילה של מענקי העפלה לליגה בכירה

ביוני 2014 שלח מנהל רשות הספורט בעירייה לחברי הוועדה המקצועית לתמיכות חוות דעת לגבי מתן תמיכה נוספת לשנת 2014 לשתי עמותות: מועדון הכדורסל בקריית גת ומועדון הכדורגל בקריית גת, בעילה כי העפלת קבוצת הכדורסל וקבוצת הכדורגל לליגה הלאומית (הליגה השנייה במדרג הליגות) מחייבת הוצאות מרובות -

שכירת שחקנים מהשורה הראשונה לרבות שחקנים זרים, תגבור האימונים ועוד. מנהל הרשות המליץ לעירייה לתת מענק מיוחד נוסף לתמיכות השוטפות לשנת 2014 כלהלן: למועדון הכדורסל - מענק עלייה בסך 500,000 ש"ח, תמיכה לפתיחת עונת המשחקים 2014-2015 בסך מיליון ש"ח, כתב הוראה בלתי חוזרת או ערבות להתאחדות לכדורסל בסך 500,000 ש"ח, ובסך הכול 2 מיליון ש"ח. למועדון הכדורגל - מענק עלייה בסך 450,000 ש"ח, תמיכה לפתיחת עונת המשחקים 2014-2015 בסך 1.05 מיליון ש"ח, כתב הוראה בלתי חוזרת או ערבות להתאחדות לכדורגל בסך מיליון ש"ח, ובסך הכול 2.5 מיליון ש"ח.

בו ביום דנה הוועדה המקצועית לתמיכות בבקשה החריגה של מנהל הרשות. חברת הוועדה המקצועית לתמיכות - ממלאת המקום של היועץ המשפטי של העירייה - הסבירה בתחילת הדיון כי לאחר שמחלקת הייעוץ המשפטי של העירייה בחנה את מכתבי הבקשות של שתי העמותות היא מצאה שהבקשות אינן בהתאם לנוהל התמיכות: הן אינן בהתאם לתבחינים מאחר שאין בתבחינים כיסוי לבקשה מסוג זה, הן אינן בהתאם למועדים שנקבעו בנוהל התמיכות והן אינן בהתאם לפרסומים המחויבים לפי נוהל התמיכות. למרות זאת הוסיפה ממלאת המקום כי ועדת הכספים המליצה להגדיל את תקציב התמיכות על מנת לאפשר תמיכה כזו, ולכן הוועדה המקצועית לתמיכות תדון בבקשות להגדלת התמיכות כאילו ניתן אישור מיוחד על ידי משרד הפנים לחרוג מן המועדים ומן הנוהל.

נמצא כי בפרוטוקול ועדת הכספים לא צוינה הסיבה להגדלת תקציב התמיכה לספורט. עוד נמצא כי בגזברות העירייה אין מסמכים התומכים בהצעה להגדלת תקציב התמיכות בסכום גבוה כל כך.

על פי הרשום בפרוטוקול קיימה הוועדה המקצועית לתמיכות דיון והחליטה להמליץ על הגדלת סכומי התמיכה לשתי העמותות ב-4.5 מיליון ש"ח, כפוף לאישור משרד הפנים; להורות לשתי העמותות לחתום עם העירייה על הסכם שיבטיח ניהול תקין, פיקוח ובקרה של העירייה על ייעוד הכספים; להחתים את שתי העמותות על הסכמה בכתב להפיכתן לתאגידים מעין עירוניים³⁸. בפרוטוקול הדיון לא פורטו עיקרי דבריהם של כל אחד מהמשתתפים כנדרש על פי עקרונות השקיפות והמינהל התקין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברי הוועדה המקצועית לתמיכות כי אין בהמלצה של ועדת הכספים כדי להצדיק את הגדלת התמיכה ב-4.5 מיליון ש"ח בניגוד לכל סעיפי נוהל התמיכות.

מועצת העירייה אישרה באותו היום את פרוטוקול ועדת הכספים ואת פרוטוקול הוועדה המקצועית לתמיכות, למרות הסתייגותו של היועץ המשפטי של העירייה ממתן התמיכה החריגה. וכך הוא אמר בדיון: "זו לא תמיכה לפי נוהל תמיכות. לפי הנוהל יש צורך בתחילת השנה לפרסם תבחינים לתמיכות ולאחר מכן מגיעות הבקשות לוועדה המקצועית ולמועצה - זה הנוהל. באפריל שתי קבוצות כדורגל

38 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2005), בפרק "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 141.

וכדורסל עלו ליגה וביקשו תמיכות נוספות בגין העלייה לליגה ופתיחת עונת המשחקים באוגוסט. ומה שקרה כאן זה שלא עמדנו בזמנים, שהתקציב הוגדל והתבחינים לא כוללים עלייה לליגה בכירה לאומית/ליגת על ומשחקים בליגה בכירה".

על פי פרוטוקול הישיבה השתתף בדיון בין היתר גם ראש העירייה, אך בפרוטוקול לא הובאו עיקרי הדברים שאמר. גם סגן ראש העירייה דאז השתתף בישיבה והסביר לחברי מועצת העירייה כי "בתחילת עונת המשחקים לא לקחו בחשבון מענק עליה, ומדובר במקרה חריג של שתי קבוצות שעלו ליגה זו עובדה שהקבוצות עלו ליגה ואין עוד קבוצות אחרות בעיר באותו מצב".

באותה ישיבה החליטה המועצה גם לאשר שני תבחינים נוספים לתמיכות בספורט:

- א. "תמיכה לעמותה המפעילה קבוצת ספורט שמעפילה לליגה בכירה/ ליגת על (מענק עליה)".
- ב. "תמיכה לעמותה המפעילה קבוצת ספורט שעלתה לליגה בכירה, תמיכה מיוחדת לפתיחת עונת המשחקים בליגה הבכירה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטת מועצת העירייה בעניין התבחינים האמורים - שלמעשה אינם תבחינים כהלכתם באשר אינם משוקללים במשקלות ובטבלת ניקוד - נעשתה בניגוד לנוהל התמיכות מכיוון שאת התבחינים צריכה להכין הוועדה המקצועית לתמיכות. נוסף על כך "תבחינים" אלה אושרו על ידי עשרה חודשים לאחר המועד האחרון שבו הייתה רשאית לאשרם (1.1.13). יתר על כן "התבחינים" הוספו לכאורה למרות הסתייגותו של היועץ המשפטי לעירייה, שהיא למעשה חוות דעת השוללת הוספת תבחינים באמצע שנת תקציב.

מועצת העירייה גם החליטה כי "קבוצת הכדורגל וקבוצת הכדורסל יעלו על מגרש משחקי הליגה באופן שימתגו את קריית גת בכלל ואת כרמי גת³⁹ בפרט (לבוש השחקנים וכד')". בעירייה לא נמצאו מסמכים שניתן להבין מהם מה המניעים להחלטה זו, מה התועלת הציבורית והכספית ומה התועלת שתפיק העירייה ממיתוג זה.

בסוף יוני 2014 שלח היועץ המשפטי של העירייה לשר הפנים ולמנכ"ל משרד הפנים בקשה לאישור מיוחד בדבר הגדלת התמיכה לשתי עמותות הספורט ופירט כי מצא "שהבקשות למתן תמיכות אינן בהתאם לנוהל התמיכות משרד הפנים, לתבחינים, למועדים ולפרסומים...למעשה מדובר בקביעת תבחין נוסף ליצירת תמיכה בגין מענק עלייה לליגות הבכירות ואף להגדלת תקציב התמיכות לצורך זה, כל זאת שלא במסגרת לוחות הזמנים הקבועים בנוהל התמיכות ובמהלך שנת התקציב, ובסד זמנים שלא מאפשר את הפרסומים הנדרשים על פי הנוהל". היועץ המשפטי של

39 כרמי גת היא שכונת מגורים המוקמת ביוזמת המדינה בצפון קריית גת. תכנון השכונה, שייבנו בה בשלב הראשון 7,500 יחידות דיור, נעשה בשיתוף פעולה בין רשות מקרקעי ישראל ובין עיריית קריית גת.

העירייה ביקש אישור מיוחד של משרד הפנים, אשר הוציא את הנוהל, מכיוון שמשרד הפנים הוא הגורם המוסמך להורות על הגדלת התמיכות לשתי העמותות.

באמצע יולי 2014 השיב משרד הפנים ליועץ המשפטי של העירייה בהאי ליסנא:

"תיקון מבחני תמיכה בדיעבד במהלך שנת כספים עלול לפגוע בעקרון השוויון, מה עוד שבהתאם לתיקון שאושר על ידי המועצה לא כל קבוצות הספורט הפועלות בתחום העיר יוכלו לקבל תמיכות נוספות לפי תיקון זה. לפיכך הדרך הנכונה להעברת תמיכות נוספות בשנת 2014 הינה באמצעות חלוקת כספי התמיכות הנוספים בין כל העמותות שקיבלו תמיכות למטרת ספורט בשנת 2014 וזאת באופן יחסי לשיעור התמיכות שכבר אושרו להן, כאשר ניתן יהיה לתקן את הנוהל ולהוסיף לגביו תבחינים לקבוצות העולות לליגה, לשנת 2015 ואילך".

עוד הוסיף משרד הפנים כי "מהחומר שהומצא לנו עולה כי כלל לא נעשה הליך של בחינת הבקשות ומתן ניקוד לפי התבחינים אלא הלכה למעשה מדובר בכיסוי עלויות וצרכים של העמותות, כפי שהוצג על ידן, דבר החורג מהליך התמיכות". עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי "בנוסף נקבע במבחני התמיכה כי תינתן תמיכה עקיפה מסוג מתן זכות שימוש במתקנים עירוניים בלבד. מכאן עולה כי העירייה כלל אינה רשאית לחתום על הוראה בלתי חוזרת (ערבות) לאיגודי הספורט, המהווה תמיכה עקיפה. בנוסף סמכותה של עירייה לתת ערבות מוגבלת לתנאים שנקבעו בסעיף 202א לפקודת העיריות...באשר להחלטה בעניין הקמת תאגיד עירוני או תאגיד מעין עירוני נציין כי בכל מקרה אין מקום להתנות מתן תמיכה בהקמת תאגיד מאחר שעניין זה איננו נמצא בשליטת העמותה".

משרד הפנים שלל אפוא את האפשרות להגדלת התמיכה וביקש את תגובתו של היועץ המשפטי של העירייה לנקודות שהעלה.

היועץ המשפטי של העירייה לא ענה למשרד הפנים. ביום שהתקבלה בו התשובה השלילית של משרד הפנים זימן ראש העירייה ישיבת מועצת העירייה שלא מן המניין ליום המחרת: "הואיל ומשרד הפנים לא אישר ההחלטה, נדרש דיון דחוף בנושא תקציב תמיכות הספורט לשנת 2014 וחלוקתו בהתאם לקריטריונים שנקבעו דחוף לשנת 2014".

סדר היום המוצע של ישיבת מועצת העירייה כלל אישור פרוטוקול של ועדת הכספים ואישור פרוטוקול של הוועדה המקצועית לתמיכות. בסוף טופס ההזמנה התבקשו כל חברי המועצה לחתום על הסכמה כי "בשל הדחיפות נדרשת הסכמת חברי המועצה בקיום ישיבת המועצה וכן בקבלת החומרים לדיון בסמוך למועד ישיבת המועצה". שתי הוועדות הללו כונסו למחרת משלוח ההזמנה, שעות מספר לפני התכנסות מועצת העירייה בניגוד לקבוע בתוספת השנייה לפקודת העיריות העוסקת בימון לישיבות המועצה והנוהל בהן (ראו לעיל).

יוצא אפוא כי ראש העירייה זימן ישיבת מועצה כדי לאשר המלצה של ועדת חובה שטרם התכנסה וממילא טרם דנה בדבר וטרם המליצה.

פרסום שמות
העמותות והתמיכה
שקיבלה כל עמותה
היא אחת מאבני
היסוד של נוהל
התמיכות, והיעדרה
עלול לשמוט את
הקרקע מתחת לכל
ההליך

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי ישיבה שלא מן המניין הדנה באישור התקציב ובהענקת תמיכה בהתראה של 24 שעות היא פסולה. ראש העירייה גם התעלם מהוראה ספציפית שנקבעה במיוחד בנושא התמיכות בנוהל התמיכות על מנת לתת לחברי המועצה זמן מספיק לעבור על חומר הרקע לדיון⁴⁰.

עוד נמצא כי אמנם מזכיר העירייה פרסם באתר האינטרנט של העירייה את פרוטוקול הוועדה המקצועית לתמיכות כנדרש, אולם המלצתו של מנהל הרשות שצורפה כנספח לפרוטוקול - ובה מופיעים גם שמות העמותות והתמיכה שאושרה לכל עמותה - לא פורסמה באתר האינטרנט של העירייה כנדרש.

גם נמצא כי העמותות לא הגישו בקשות מעודכנות לקבלת תוספת התמיכה. העירייה העבירה לעמותות הספורט את התמיכה המוגדלת, ללא שהיו לפניה נתונים מעודכנים על המצב הכספי של העמותות וללא תקציבים מעודכנים של העמותות כנדרש בנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי משרד הפנים פירט בתשובתו את עקרונות היסוד של הליך מתן התמיכה וביניהם העיקרון כי התמיכות תינתנה אך ורק לפי תבחינים שוויוניים הידועים מראש ולא על פי צרכי העמותות, וכי אסור היה לה לאשר הוראה בלתי חוזרת לאגודות הספורט. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש העירייה ולחברי מועצת העירייה על התנהלותה של עיריית קריית גת שהפרה את הקבוע בנוהל התמיכות, דבר שעלול להוביל לפגיעה באמון הציבור.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה בעניין אי פרסום שמות העמותות והתמיכה שקיבלה כל עמותה כי השקיפות הנדרשת בדין היא אחת מאבני היסוד של נוהל התמיכות, והיעדרה עלול לשמוט את הקרקע מתחת לכל ההליך.



40 מועצת העירייה אישרה את החלטת ועדת הכספים, שהתכנסה קודם לכן באותו היום, על הגדלת תקציב העירייה בסעיף אגודות הספורט. הוועדה המקצועית לתמיכות החליטה על חלוקת תוספת התקציב כמפורט להלן, על פי המלצת מנהל רשות הספורט בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי הליך קבלת ההחלטות שלה בעניין הגדלת התמיכה בעמותות הספורט נעשה בניגוד לדין: בניגוד לכתוב בפקודת העיריות ובנוהל התמיכות בכל הנוגע לאישור תוספת התקציב, לניהול ישיבות המועצה, להיעדר תבחינים, לאי-פרסום הודעות כנדרש, לאי-הגשת בקשות מתוקנות ולבדיקה לא ראויה של הבקשות. לדעת משרד מבקר המדינה, הערך הציבורי של הזרמת כספים לקבוצות ספורט שעלו לליגות בכירות - כפי שביטאה זאת מועצת העירייה: "גאוות העיר בספורט, קידום התושבים והנוער לעיסוק ספורטיבי וחשיפת העיר, מיתוגה ומיצובה" - אינו מקדש את האמצעים הפסולים שנקטו העירייה והעומד בראשה למתן כספי התמיכה המוגדלת.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר לעיריית קריית גת כי תמיכות בסך כ-4.5 מיליון ש"ח בשנה שניתנו לשתי עמותות הספורט העיקריות הפועלות בקריית גת כדי שתישארה בליגות בכירות, סכומי תמיכות שביטויים בעיקר במשכורות גבוהות לשחקנים - מקומיים וזרים - צריכה להיעשות רק בהתאם לנוהל, לחוות דעת היועץ המשפטי ולאישור משרד הפנים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולעומד בראשה כי הזרמת כספים בסכומים לא מבוטלים אלה אל העמותות האמורות שעיקר הוצאותיהן למשכורות למספר לא גדול של שחקנים היא פעולה שנעשתה בניגוד לכללי היעילות והחיסכון הנדרשים מרשות מקומית, על אחת כמה וכמה אם היא גירעונית.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי תושבי העיר סווגו לאשכול 4 בדירוג החברתי-כלכלי, והעיר קריית גת מצויה בתהליך של הכפלת הדיוור בעיר במסגרת פרויקט דיוור לאומי, דבר המצריך הוצאות ומביא אתגרים מרובים, אך מכך לא נגזר שייאסר עליה שיפעלו בתחומה קבוצות ספורט בליגות הבכירות, דבר המביא גאוות לעיר ומושך את התושבים לעסוק בספורט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין מניעה שלקריית גת יהיו קבוצות ספורט ייצוגיות בליגות הבכירות, אך מכיוון שהעירייה היא רשות מקומית גירעונית, יש פגם מהותי בתמיכה הישירה בסך מיליוני ש"ח בשנה שהיא מעניקה לעמותות הספורט שעיקר פעילותן היא אחזקת אותן קבוצות ספורט, בעוד היא עצמה נמצאת בגירעון ונזקקת לתמיכה ממשלתית ניכרת לאיזון תקציבה.

ניגוד עניינים אצל שני חברי מועצה ואצל עובד בכיר

רקע כללי על ניגוד עניינים⁴¹

העיקרון שלפיו אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין עניין שעליו הוא מופקד במסגרת תפקידו הציבורי לבין עניין אישי שלו או לבין עניין הנובע מתפקיד אחר שהוא ממלא, הוא כלל יסוד בשיטה המשפטית והוא מבוסס על כמה מקורות: כללי הצדק הטבעי, האוסרים על בעל תפקיד ציבורי להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים או לדעה משוחדת; חובת האמון כלפי הציבור החלה על בעל תפקיד ציבורי, המחייבת כי יפעל ביושר ובהגינות; כללי המינהל התקין וחובת תום הלב⁴².

הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות⁴³ (להלן - הכללים) קבעו כי שר הפנים בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ימנה ועדה מייעצת - הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות (להלן - הוועדה), שתפקידיה, בין היתר, לייעץ לחברי המועצה הפונים אליה וכן לגבש הנחיות בנושא ניגוד עניינים ולפרסמן.

בכללים נקבעה חובת ההודעה של חבר המועצה על ניגוד העניינים כלהלן: "נתברר לחבר מועצה שהוא במצב של ניגוד עניינים, יודיע על כך למועצה בכתב ובהקדם האפשרי; הדבר יירשם בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא הגורם לניגוד העניינים".

ניגוד עניינים מוסדי

הכללים לגבי ניגוד העניינים של נציגי הציבור ברשויות המקומיות חלים לעניין זה גם על עובדי הרשויות, בהיותם גם הם עובדי הציבור⁴⁴.

41 הרחבה בעניין הרקע הכללי על ניגוד עניינים ראו בפרק "**היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב**" המופיע בדוח זה על הביקורת על השלטון המקומי.

42 בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980). הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 בדבר "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", יוני 2006.

43 ראו בילקוט הפרסומים 3087 התשמ"ד, עמ' 3114.

44 ראו גם בנוהל ל"בדיקה ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות" שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, הדן בעניין בדיקת ניגוד עניינים אצל מועמדים המתמנים למשרות ברשויות מקומיות.

בעניין "חבר מועצה הקשור לעמותה"⁴⁵ נכתב בחוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות (מספר 2.2100) כי "חבר מועצת רשות מקומית הקשור לעמותה, שלא הוקמה על ידי הרשות, אך קשורה אליה (בחזוה או בדרך אחרת), יימנע מטיפול בכל נושא ומהשתתפות בכל דיון בענייני אותה עמותה ובנושאים כלליים בעלי השלכה משמעותית עליה. דברים אלה אמורים במיוחד בכל הקשור להעברת משאבים מהרשות לעמותה, דוגמת הקצאת מקרקעין, העברת תמיכות, התקשרויות או בדרך אחרת". קל וחומר שדברים אלה יחולו גם על חבר מועצה החבר בהנהלתה של עמותה, העובד בשירותה או בעל קשר חוזי של קבע עמה, או למשל כאשר חבר מועצה משמש כמורשה חתימה של עמותה מסוימת.

לדעת הוועדה לניגוד עניינים על חבר מועצה הקשור לעמותה המקבלת עשרה אחוזים או יותר מתקציבה השנתי מן הרשות המקומית שבה הוא מכהן, או קשורה עמה בחוזים באותו קנה מידה, להימנע מהשתתפות בדיונים ומעיסוק בכל הקשור לתחום שבו עוסקת אותה העמותה.

למשל, לדברי הוועדה, אם חבר המועצה הוא חבר באגודת ספורט - יהיה עליו להימנע מעיסוק בנושא הספורט ובכל הקשור להקצאת משאבים ולחלוקת סכומי תמיכה לגופים אחרים העוסקים בתחום הספורט. הימנעות זו נדרשת משום שלהחלטות שיתקבלו באותו תחום תהיה השלכה על העמותה שאליה קשור חבר המועצה.

כמו כן נכתב בחוות הדעת כי על חבר מועצה הקשור לעמותה המקיימת קשרים עם הרשות המקומית, ובפרט עמותה המבקשת שהרשות המקומית תקצה לה משאבים, להימנע מהשתתפות בדיונים ובהצבעה על אותם סעיפי תקציב שלגביהם מתעורר חשש לניגוד עניינים (חלוקת סכומי תמיכה לאותה עמותה, התקשרות חזית עמה וכיוצא באלה).

בחוות דעת 2.2103 משנת 2004 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות שעניינה "היקף חובת ההימנעות – תקופת צינון" (להלן - תקופת צינון), נכתב כלהלן: "הוועדה דנה בפנייה שבה נטען, כי חבר מועצה היה מצוי במצב של ניגוד עניינים בכל הנוגע לטיפול בענייניה של עמותה, שעבד בשירותה במהלך כהונתו ובעמותה אחרת, שהיה מורשה חתימה שלה. באותו עניין חיוותה הוועדה דעתה, כי ראוי שחבר המועצה האמור יימנע מטיפול בנושאים הנוגעים לעמותות שהיה קשור עמן במשך שנה מיום שחדלו הקשרים ביניהם".

ניגוד עניינים מוסדי אצל חבר מועצת העירייה לשעבר

בשנת 2004 נרשמה עמותת כדורסל בקריית גת ברשם העמותות (להלן - העמותה). כתובת העמותה נרשמה אצל אחד ממייסדיה, שלימים נבחר להיות חבר מועצת עיריית קריית גת. מעת ייסודה בשנת 2004 ועד אמצע מאי 2014 היה אדם זה יו"ר

45 חוות דעת זו מאוזכרת גם במכתב של משרד הפנים שנשלח ליועץ המשפטי של העירייה ב-15.7.14, ראו לעיל.

העמותה ואחד ממורשי החתימה שלה. כמו כן במקביל לכהונתו כחבר מועצת העירייה כיהן גם כחבר בהנהלת איגוד הכדורסל בישראל⁴⁶.

עד אמצע מאי 2014, בתקופה שבה שימש כיו"ר העמותה, על פי הפרוטוקולים של מועצת העירייה, נכח חבר המועצה בישיבות המועצה אך לא השתתף בהצבעות הנוגעות לתמיכה בעמותות הספורט. אולם מאמצע יוני 2014, הוא נכח, השתתף והצביע בישיבות מועצת העירייה שעסקו באישור המלצות הוועדה המקצועית לתמיכה בעמותות הספורט וכן באישור המלצות ועדת הכספים לתוספת תקציב לתמיכה בעמותות הספורט, ובכלל זה העמותה שהיה חבר בה. עוד נמצא כי מאמצע שנת 2014 החזיק חבר המועצה בתיק הספורט בעירייה.

במכתב ששלח משרד הפנים באמצע יולי 2014 ליועץ המשפטי של העירייה הוצג ניגוד העניינים אצל חבר המועצה המשמש יו"ר עמותת הכדורסל. משרד הפנים שאל במכתבו כיצד הוא השתתף בישיבת המועצה ובהצבעה שבמסגרתה אושר תיקון מבחני התמיכה כאמור וכן אושרה תמיכה בין היתר בעמותת הכדורסל. דבר זה, כפי שנאמר במכתב, "אינו מתיישב לכאורה עם הכללים בעניין מניעת ניגוד עניינים ברשויות המקומיות".

בתשובתו מ-3.7.16 למבקר המדינה הבהיר חבר המועצה דאז כי "בכל האמור להשתתפותי בישיבות המועצה בהן אושרה לעמותת הכדורסל תמיכה, ברור כי לא הייתי מצוי בזמנו בניגוד עניינים, שכן בניגוד מוחלט לטענה שהועלתה בפנייתכם, לא הייתי בזמנו חבר בעמותה. כבר ממאי 2014 בסמוך למינוי כממונה על הספורט וכסגן ראש עיריית קריית גת התפטרתי מיד מכל תפקידי בעמותה המדוברת, הן כיו"ר והן כחבר... רק לאחר התפטרותי המלאה מהעמותה חזרתי להצביע במועצת העיר בנושאי התמיכות כדת וכדין".

כאמור לעיל, אסיפת עמותת הכדורסל החליטה בתחילת מאי 2014 למנות מורשה חתימה במקום חבר המועצה. החלטה זו של העמותה התקבלה בעירייה מעט לאחר הדיון בוועדת הכספים על הגדלת התמיכה בעמותות הספורט ביוני 2014 שהשתתף בו חבר המועצה דאז, ומעט לפני הדיון במועצת העירייה, שדנה בהגדלת התמיכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה לשעבר כי לא נמצא בעירייה תיעוד להתפטרותו מכל תפקידיו בעמותה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בהתפטרותו מכל תפקידיו בעמותה ימים ספורים בטרם חזר להצביע במועצת העירייה בנושא התמיכה בעמותות הספורט אין די בה כדי לשכך את החשש להימצאו במצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה מעיר כי היה עליו לנהוג בהתאם לכללים שקבעה הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות, ומן הראוי שינהג לפי חוות הדעת משנת 2004 בעניין תקופת צינון, ויימנע מלעסוק בנושאים הנוגעים לעמותה שהמשיך להיות קשור אליה במשך שנה מיום שהתפטר מתפקידו בה.

46 קיימת תכתובת ענפה בין הרשות לבקרת תקציבים באיגוד הכדורסל בישראל לבין עיריית קריית גת והעומד בראשה בעניין תמיכות העירייה בעמותת הכדורסל.

ממסמכים שנמצאו בתיק עמותת הכדורסל ברשות התאגידים במשרד המשפטים עולה כי בישיבת הנהלת העמותה שהתקיימה ב-7.5.14 אישרו המשתתפים, בין היתר, התפטרות שני חברי עמותה מכהנים, ביניהם גם חבר המועצה דאז (שעד אותה ישיבה היה יו"ר העמותה ואחד ממורשי החתימה שלה); למרות זאת חבר המועצה דאז המשיך להיות מעורב בענייני העמותה. חתימתו מ-23.6.14 כחבר ועד העמותה נמצאה על דין וחשבון מבוקר לסוף דצמבר 2013; בדוח המילולי לשנת 2013 מ-26.11.14 רשום חבר המועצה לשעבר כחבר ועד, יו"ר העמותה ומורשה החתימה שלה⁴⁷, וחתימתו מתנוססת על הדוח לצד חתימות חברי ועד העמותה; מפרוטוקול ישיבת העמותה מ-2.12.14 שאושר בה הדוח הכספי והמילולי לשנת 2013 עולה שחבר המועצה לשעבר השתתף בה ואף חתם על הפרוטוקול.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה לשעבר כי אמנם המסמכים האמורים עוסקים בדיווחים הנוגעים לשנת 2013, עת שבה הוא היה יו"ר העמותה ומורשה החתימה שלה, אך יש בהם כדי להצביע על כך שפעילותו בעמותה לא באמת הופסקה אלא נמשכה לכל הפחות עד סמוך לסוף שנת 2014, כלומר שפעילותו בעמותה חפפה לפעילותו כממונה על הספורט בעיריית קריית גת ואף חפפה להשתתפותו באופן פעיל בישיבות מועצת העירייה שדנו בתמיכה בעמותות הספורט.



משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה לשעבר כי כחבר מועצת העירייה היה עליו להימנע מלעסוק בנושאים הקשורים לעמותת הכדורסל שייסד אותה וכיהן בה עד אמצע שנת 2014 בתפקיד יו"ר העמותה ומורשה החתימה שלה, זאת בהתאם לעניין תקופת הצינון שקבעה הוועדה האמורה למניעת ניגוד עניינים. כמו כן היה עליו להימנע ממעורבות בכל נושא הקרוב לתחום הספורט בעיריית קריית גת, לרבות תמיכות והקצבות לעמותות הספורט הנוספות, בתקופה זו שהיה מצוי בה בניגוד עניינים מוסדי, ובעיקר היה עליו להימנע בנסיבות אלה מלקבל את תפקיד הממונה על הספורט בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נוכח הצהרתו על זיקתו לעמותת הכדורסל ועל פעילותו בה היה עליה להתריע לפני חבר המועצה על החשש לניגוד עניינים העולה מעיסוקו הקודם שזה עתה סיים, כנושא משרה בעמותה, ולמנוע את עיסוקו כחבר מועצה בנושאים הקשורים לעמותה במשך תקופת הצינון.

47 על פי טופס של רשות התאגידים יש למלא את בעלי התפקידים בעמותה נכון ליום מילוי הטופס - 26.11.14 (ולא על פי שנת הדוח).

ניגוד עניינים מוסדי אצל חברת מועצה

באמצע מאי 2015 מונתה מחליפה במקומו של חבר המועצה שהוזכר לעיל והחלה לכהן כחברת מועצה במועצת העירייה.

חברת מועצה זו, שהיא עורכת דין במקצועה, שימשה גם כיועצת המשפטית של עמותת הכדורסל. על פי פרוטוקול ישיבת העמותה מיום 6.10.15, שנמצא בתיק עמותת הכדורסל ברשות התאגידים במשרד המשפטים, צורפה חברת המועצה בתאריך זה כחברה לעמותת הכדורסל.

נמצא כי חברת המועצה השתתפה בארבע ישיבות מועצת העירייה שעסקו באגודות הספורט והצביעה בהן, ובארבעה מקרים - מאמצע שנת 2015 ועד תחילת שנת 2016 - אף השתתפה בדיונים במועצה וביניהם גם בדיונים לגבי העמותה לעיל, ששימשה כיועצת המשפטית שלה.

חברת המועצה האמורה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 כי השתתפותה בישיבות המועצה שעסקו באגודות הספורט, לרבות בעמותת הכדורסל, הייתה "בתום לב וללא ידיעה שיש בכך ניגוד עניינים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת המועצה כי היותה חברת מועצה במקביל להיותה יועצת משפטית של עמותת הכדורסל העמיד אותה בחשש לניגוד עניינים. בנסיבות אלה היה עליה להודיע למועצה על תפקידה הנוסף, העלול להעמידה במצב של ניגוד עניינים בדיונים ובהחלטות לגבי כל עמותות הספורט. חמורה ביותר היא השתתפותה בישיבות מועצת העירייה שדנו בהן בתמיכה בעמותות הספורט, וזאת לאחר שהפכה לחברת העמותה.

ניגוד עניינים מוסדי אצל מנהל רשות הספורט בעירייה

ב-17.7.14 נחתם הסכם בין העירייה לבין העמותה לכדורגל שלפיו לאחר החתימה על ההסכם, במסגרת העברת פעילות העמותה לבעלותה הבלעדית של העירייה, ייכנס לתוקף מינויים של שני נציגי העירייה, וביניהם מנהל רשות הספורט בעירייה (אשר במקביל משמש גם כמנהל המתנ"ס העירוני), כבעלי זכות החתימה של העמותה. בטופס בקשת התמיכה שהעבירה העמותה לעירייה בינואר 2015, ציינה העמותה בין שמות שלושת חברי הוועד המנהל שלה גם את מנהל רשות הספורט.

נמצא כי בתוקף תפקידו בעירייה משמש מנהל רשות הספורט גם כיועץ מקצועי לוועדה המקצועית לתמיכות בנושא התמיכה בעמותות בתחום הספורט. הוא נכח בכל דיוני הוועדה המקצועית לתמיכות שעסקו בתמיכה במוסדות בתחום הספורט.

בעבר העיר משרד מבקר המדינה בעניין רשות מקומית אחרת⁴⁸, כי על מנהל מחלקת הספורט להימנע מעיסוק בנושאים הקשורים לעמותה שהוא חבר

48 מבקר המדינה **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2005), "פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות", עמ' 158-166.

בהנהלתה, לרבות בכל הקשור למתן תמיכה לעמותה, וכי עליו להימנע גם מטיפול בנושאים הקשורים למתן תמיכה לגופים אחרים בתחום הספורט.



כאשר העירייה מינתה
את מנהל רשות
הספורט בעירייה
לתפקיד של חבר
הוועד המנהל של
עמותת הכדורגל
ובעל זכות חתימה
בעמותה, היא יצרה
מצב של ניגוד עניינים
מוסדי

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל רשות הספורט בעירייה כי האחריות בנושא ניגוד העניינים מוטלת בראש ובראשונה על העובד העלול להימצא במצב זה, ובאחריותו לדווח על זיקותיו השונות. במצב זה היה מן הראוי שמנהל רשות הספורט היה פונה ליועץ המשפטי לעירייה ומבקש הנחיות כיצד לנהוג ביחס לנושאים שיש לו לגביהם עניין מתוקף עיסוקיו האחרים הקשורים לתפקידו בעמותה⁴⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי כאשר היא מינתה את מנהל רשות הספורט בעירייה, המשמש בתוקף תפקידו זה כיועץ המקצועי בתחום הספורט של הוועדה המקצועית לתמיכות, לתפקיד של חבר הוועד המנהל של עמותת הכדורגל ובעל זכות חתימה בעמותה, היא יצרה מצב של ניגוד עניינים מוסדי.



עיריית קריית גת בחרה לא להשיב לפניות משרד מבקר המדינה בנוגע לניגוד העניינים אצל שני חברי המועצה ועובד העירייה והדברים חמורים ומדברים בעד עצמם.

49 ראו והשוו להסדר שנקבע בנוהל ל"בדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי הרשויות המקומיות" שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 ביום 5.4.11, הדין בעניין בדיקת ניגוד עניינים אצל מועמדים המתמנים למשרות ברשויות מקומיות, שם אמור היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים.

סיכום

דוח זה מצביע על ליקויים בהליך קבלת ההחלטות של עיריית קריית גת בכל הנוגע להתקשרותה עם החברה הכלכלית לקריית גת בע"מ. כמו כן מצביע דוח זה על ליקויים בהליך קבלת ההחלטות של העירייה בכל הנוגע לשכירת משרדיה, על ליקויים בהליך מתן התמיכות, לרבות תקצוב התמיכות, ועל ליקויים בקביעת התבחינים למתן תמיכות ולהגדלתן. נוסף על כך מצביע הדוח על ניגוד עניינים של שני חברי מועצה ושל עובד בכיר.

התבחינים הם תנאי הכרחי למתן תמיכה ולכן כל עוד תבחיני העירייה אינם נערכים על פי הנחיות משרד הפנים, אין העירייה רשאית לאשר הענקת תמיכה לאגודות הספורט ולעמותות המפעילות כוללים וישיבות גבוהות. פרסום התבחינים בתחום הספורט באופן חלקי ללא החלק המהותי של טבלת הניקוד הוא חמור ויש בו כדי לגרום להטעיית הציבור.

הליך קבלת ההחלטות של העירייה בעניין הגדלת התמיכה בעמותות הספורט נעשה בניגוד לפקודת העיריות ולנוהל התמיכות בכל הנוגע לאישור תוספת התקציב, לניהול ישיבות המועצה, להיעדר התבחינים, לאי-פרסום הודעות כנדרש, ולבדיקה לא ראויה של הבקשות. הערך הציבורי של הזרמת כספים לקבוצות הספורט שעלו לליגות בכירות אינו מקדש את האמצעים הפסולים שנקטו העירייה והעומד בראשה למתן כספי התמיכה המוגדלת.

הממצאים מלמדים שבנושאים שנבדקו לא פעלה העירייה לפי כללי המינהל התקין ולפי עקרונות היעילות והחיסכון, כללים ועקרונות שמצופה ממנה לפעול לפיהם במיוחד בשל היותה רשות גירעונית, ואפשר שקופתה נפגעה.

