

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

תקציר

ליד רשויות מקומיות רבות פועלות קרנות שונות (להלן - הקרנות) כדי לסייע להן להגשים את יעדיהן בתחומי הפיתוח, החינוך והתרבות, החברה, הרווחה ועוד. הרשויות המקומיות משתתפות על פי רוב בהנהלת הקרנות ומכוונות את פעילותן הלכה למעשה. לצורך השגת מטרותיהן מקיימות הקרנות פעילות נרחבת ורצופה להתרמת כספים בארץ ובחו"ל.

הקרנות פועלות כישויות משפטיות נפרדות. מרביתן עמותות רשומות אצל רשם העמותות במשרד המשפטים (להלן - הרשם), והן גופים שהוקמו שלא למטרות רווח. הקרנות התאגדו כעמותות כדי שיוכלו לגייס משאבים כספיים ואחרים מתורמים בארץ ובמיוחד מחו"ל¹ ובעיקר לשם הקמת מבנים ומתקנים ורכישת ציוד לרווחת התושבים ברשות המקומית שבה פועלת כל קרן.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה עשה ביקורת בחודשים מרס 2009 עד ינואר 2010 על פעילותן של קרנות בעלות זיקה לרשויות מקומיות. לצורך ביצועה של ביקורת זו החליט מבקר המדינה להחיל את סמכותו על ארבע קרנות הפועלות לצד רשויות מקומיות. הביקורת נעשתה בעיריית תל אביב-יפו ובקרן תל אביב לפיתוח (להלן - קרן תל אביב); בעיריית נהריה ובקרן לפיתוח נהריה (להלן - קרן נהריה); במועצה המקומית קדומים ובקרן קדומים לפיתוח (להלן - קרן קדומים); בעיריית אשקלון ובקרן אשקלון. בדיקות השלמה נעשו במינהל לשלטון המקומי וברשות התאגידים שבמשרד הפנים.

ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: מוסדות הקרנות; נוהלי עבודתן והמבנה הארגוני שלהן; הגדרת גבולות הסמכות בין הקרנות ובין הרשויות המקומיות והגדרת הפעילות שלהן; התקשרויות של הקרנות; ביצוע עבודות פיתוח; נסיעות לחו"ל של עובדי הקרנות ומנהליהן; תשלומי שכר ותשלומים נלווים; החזרי הוצאות; גביית עמלות ודמי ניהול; העברת תרומות באמצעות הקרנות; מעקב ובקרה.

1 התנאים העיקריים להכרה בתרומות אלו אצל גופי השלטון במדינות שבהן הן מגויסות הם שהגוף המקבל את התרומות עוסק בפעולות המוגדרות צדקה (charity) ואין לו זיקות מהותיות לרשויות הממשל או לרשויות מקומיות.

עיקרי הממצאים

בידי משרד הפנים לא היה מידע על פעילותן של הקרנות, היקפה ומאפייניה. למשרד הפנים גם לא היה מידע על מעורבות הרשויות המקומיות בהנהלות של הקרנות ועל תחומים נוספים כגון תחומי תקציב, פעולות משיקות ומשותפות, מתן שירותים מוניציפליים, הקמה וביצוע של פרויקטים ועוד.

בהיעדר מידע שלם על פעילות הקרנות שלצד הרשויות המקומיות, אסף משרד מבקר המדינה מידע על 76 מהן. המידע נאסף ממאגר הכולל כ-31,000 עמותות שהרשם מנהל אותן.

מבדיקת הפעילות של מוסדות ארבע הקרנות בשנים 2006-2008 (להלן - השנים שנבדקו) עלה כי האספה הכללית של קרן נהרייה והאספה הכללית של קרן קדומים לא התכנסו כלל בשנת 2008². האספות הכלליות של קרנות תל אביב, נהרייה וקדומים לא דרשו, בדרך כלל, דוחות על פעולות ועדת הביקורת ולא דנו בהם. תפקוד הוועדים המנהלים של קרנות נהרייה, קדומים ואשקלון היה לקוי ביותר. כך לדוגמה, הוועד המנהל של קרן נהרייה לא קבע את תדירות התכנסותו, הוועד המנהל של קרן אשקלון לא התכנס בשנים 2006 ו-2007 ובשנת 2008 התכנס רק פעם אחת. ועדת הביקורת של קרן נהרייה לא התכנסה כלל בשנים שנבדקו, ואילו ועדת הביקורת של קרן קדומים התכנסה פעם אחת בלבד בשנים 2006 ו-2007 ולא התכנסה כלל בשנת 2008.

בעניין קביעת נוהלי העבודה בעניינים שבהם עוסקות הקרנות עלה כי קרן אשקלון (למעט נוהל התקשרויות ורכישות) וקרן קדומים לא קבעו נהלים בכתב לצורך הסדרת פעילותן במכלול התחומים האמורים; בקרן נהרייה הוכן נוהל אחד בלבד בשנת 2001 לטיפול בבקשות המופנות אל הקרן כדי לסייע לנזקקים; בקרן תל אביב לא נקבעו נהלים בכתב להעסקת עובדים.

בקרן קדומים, שבה מועסקים 23 עובדים, לא הוגדר המבנה הארגוני, וממילא לא הוגדרו הדרגים המקצועיים והניהוליים הדרושים לה.

ליקויים מהותיים נמצאו גם בהתנהלותן של הרשויות המקומיות שנבדקו בנוגע לאותן קרנות, ואלה הם:

1. עיריית נהרייה והמועצה המקומית קדומים לא הסדירו בהסכמים כתובים את התקשרויותיהן עם הקרנות ובכלל זה את הזכויות והחובות של כל צד.
2. בהיעדר הסכם בין עיריית נהרייה וקרן נהרייה, לא הוסדרו תחומי הפעילות של העירייה והקרן. כך לדוגמה, עובדי עיריית נהרייה קבעו את אמות המידה לחלוקת מענקים לסיוע בכסף ובשווה כסף לנזקקים, ואילו את המענקים חילקה הקרן. ולא זו בלבד אלא שעיריית נהרייה אף פרסמה וניהלה את המכרז לבחירת נותן השירות לאספקת מוצרי החשמל שחולקו לנזקקים באוגוסט 2007; בראש ועדת המכרזים עמד באותה העת מ"מ ראש העירייה שכיהן גם כסגן יו"ר הקרן.

2 בחוק העמותות, התש"ס-1980, נקבע כי האספה (המועצה) הכללית תתכנס לא פחות מאחת לשנה.

3. (א) בפברואר 2007 נחתם הסכם למפרע בין עיריית אשקלון ובין קרן אשקלון לאספקת שירותי רווחה וקהילה לשנים 2006-2007, שתוקפו הוארך באופן אוטומטי לשנה נוספת והוא פג ב-31.12.08. עד ינואר 2010, מועד סיום הביקורת, טרם הוארך ההסכם. למרות זאת המשיכה הקרן לתת שירותים לעירייה.

(ב) קרן אשקלון העסיקה 67 עובדים שעבדו במחלקות העירייה ובבתי הספר שלה כעשר שנים ויותר, בלא שהעירייה בחנה את יחסי העבודה בינה ובין העובדים המועסקים באמצעות הקרן, הן בנוגע לתקינות הסדר ההעסקה של עשרות עובדים באמצעות גורם חיצוני והן בנושא המחויבות העתידית של העירייה בגין צורת העסקה זו. זאת ועוד, העירייה רכשה מהקרן את שירותי כוח האדם האמורים לעיל בלא שקיימה מכרז כנדרש בחוק ובתקנות.

4. ההחלטות שהתקבלו בעיריית תל אביב-יפו על שיעור השתתפותה בפרויקטים שיזמה הקרן לא התבססו על מידע בנוגע לפערי התכנון והתקציב של הפרויקטים, והתנהלות זו גרמה לעירייה להגדיל את השתתפותה, לעתים באופן ניכר, בנטל התקציב הנוסף שנדרש לביצוע הפרויקטים.

הקרנות שנבדקו הן גופים בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים, אך בשעת ביצוע עבודות מוניציפליות לא נהגו על פי העקרונות המנחים גופים ציבוריים בפעילותם בתחום זה. כך לדוגמה, קרן תל אביב לא הקפידה לקיים הליכי בחירה פומביים ותחרותיים בעת שהתקשרה עם קבלנים בהיקף כספי של מאות אלפי דולרים; קרנות תל אביב ואשקלון לא קבעו נוהל למסירת עבודות ליועצים, והטעמים לבחירת היועצים בכל פרויקט לא תועדו; קרן אשקלון התקשרה עם ספקים בסכומים כספיים ניכרים בלי לקיים הליך בחירה פומבי ותחרותי.

הנסיעות לחו"ל של עובדים ושל אישים נבחרים במסגרת הקרנות הן מרכיב מהותי ומרכזי בעבודתה של הקרן. למרות זאת, קרן תל אביב, קרן נהרייה וקרן קדומים לא קבעו נהלים בכתב בנושא הנסיעות לחו"ל, אשר יפרטו את שלבי הטיפול והאישור של כל נסיעה בתפקיד לחו"ל, החל בזיהוי הצורך או היזמה לנסיעה, עבור במתן אישור סופי לנסיעה וכלה בדיווח על תוצאות הנסיעה. הנוסעים לחו"ל מטעם קרנות קדומים ונהרייה גם לא נדרשו לדווח למוסדותיהן ולא דיווחו, בדרך כלל, על תוצאות הנסיעות ועל סכומי התרומות שנאספו.

נמצאו ליקויים גם בעניין תשלום שכרם של עובדי קרן תל אביב, כלהלן: השכר המשולם לכל אחד מעובדי הקרן לא נקבע במהלך השנים על פי אבני בוחן כלשהן, שיבטיחו ניהול מדיניות שכר קבועה המאפשרת מחד גיסא גמישות ניהולית ומאידך גיסא מנוהלת על פי אמות מידה ציבוריות; למנכ"ל הקרן שולם מדי חודש בחודשו כ-2,300 ש"ח "פיצוי שווי רכב", שלא לפי הסכם העבודה שהקרן חתמה עמו ובניגוד למקובל לגבי מנכ"לים במשרדי ממשלה; בסתירה לחוזה שחתמה הקרן עם גייסות התרומות, שנקבע בו כי כל אחת מהן תהיה זכאית להחזר נסיעות חודשי (דלק, רישיונות וביטוח), העמידה הקרן לכל אחת מהן רכב צמוד וכך נשאה בתשלום יתר של כ-30,000 ש"ח לשנה.

קרן אשקלון שילמה למנכ"ל היוצא פיצויי פיטורין שלא היה זכאי להם על פי ההסכם שנחתם עמו. תשלום חורג זה הסתכם ב-276,570 ש"ח.

נמצאה זיקה עסקית בין עו"ד העומד בראש משרד עורכי הדין שהעניק שירותים לקרן תל אביב (להלן - ראש המשרד) לבין מנכ"ל קרן תל אביב, שנהג לאשר את החשבונות לתשלום שכר הטרחה לאותו משרד עורכי דין. הבדיקה העלתה כי ראש המשרד הוא גם הבעלים של חברה בע"מ שהתאגדה ונרשמה כחברה באפריל 2004 (להלן - החברה), ועל פי הרישומים ברשם החברות הוא גם מחזיק ב-58% מהון המניות שלה. ראש המשרד שימש בחברה גם דירקטור. ממסמכי החברה ברשם החברות עלה כי מנכ"ל קרן תל אביב החזיק ממאי 2004 ב-5% מהון המניות של החברה, וכי ראש המשרד הודיע לרשם החברות ביולי 2006 על מינויו של מנכ"ל הקרן לדירקטור בחברה בנובמבר 2004. כך, משנת 2004 פעל מנכ"ל קרן תל אביב בניגוד עניינים לכאורה כשטיפל בנושאים הנוגעים להעסקתו של עורך הדין בקרן, ונוצרה זיקה עסקית של ממש בינו ובין עורך הדין. המנכ"ל לא דיווח על קיומה של הזיקה העסקית לוועד המנהל של הקרן כדי שיחליט בנושא על פי חוות דעת משפטית.

בעניין דמי הניהול שגבתה קרן תל אביב מעיריית תל אביב-יפו עלה כי הם לא כיסו בשנים 2006-2007 את הוצאות הנהלה, את ההוצאות הכלליות ואת הוצאות הנציגות בחו"ל, ונוצרו גירעונות שנתיים בסך כ-2.9 מיליון ש"ח ו-1.9 מיליון ש"ח כסדר השנים. עוד עלה כי בהסכמים שנחתמו בנוגע לכל פרויקט בין העירייה לקרן לא צוינו דמי הניהול שהקרן אמורה לגבות, ומוסדות העירייה לא דנו בדמי הניהול שהקרן גבתה ולא אישרו אותם.

קרן קדומים העסיקה גייסת תרומות שפעלה בהתנדבות וגם עסקה בקשר עם התורמים. הקרן לא הסדירה בהסכם כתוב את מערכת היחסים בינה ובין המתנדבת ולא הסדירה את הגדרת תפקידה ואחריותה, את אופן שמירת המסמכים והמידע על התורמים, את העברת הדיווחים השוטפים לקרן, את שמירת הסודיות בנוגע להעברת מידע על התורמים לגופים אחרים, את מימון הנסיעות לחו"ל ואת החזרי ההוצאות בגין אירוח. את כל המסמכים הקשורים לתרומות שנאספו על ידי הקרן ובהם גם המטרה שלשמה ניתנה התרומה והמכתבים שהוצאו לתורמים, ניהלה המתנדבת שהופקדה על איסוף התרומות מביתה שביישוב קדומים. בביתה הייתה גם תוכנה עם מאגר נתונים שפותחה במימון הקרן ואפשרה מעקב אחרי תורמים ותרומות. בתיקי הקרן לא היה מידע על פרטי התורמים וכתובותיהם.

במשרדי קרן תל אביב בארץ לא נמצאו שמות התורמים וכתובותיהם. בקרן אשקלון לא היה גורם שטיפל בגיוס תרומות מחו"ל, והיא לא ניהלה מאגר נתונים או מידע על תורמים פוטנציאליים מחו"ל. קרן קדומים לא קיבלה דיווחים מפורטים על התרומות שהתקבלו לפי שמות הפרויקטים והתורמים ולא ערכה התאמות ברישומים בין ההכנסות בארץ ובין ההכנסות של הנציגות בחו"ל.

קרן תל אביב לא הכינה תקציב שנתי מפורט בנוגע לנציגותיה בחו"ל הכולל דברי הסבר. התקציב אמור לכלול מידע על מספר העובדים המועסקים ועלות שכרם ועל התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים. מידע זה גם לא נכלל בדוחות הכספיים של כל נציגות. גם קרן קדומים לא הכינה תקציב שנתי לנציגות הקרן בארצות הברית עם פירוט ההוצאות הצפויות לעובדיה דוגמת שכר, הוצאות אחזקה והוצאות משרדיות. ועוד, הנהלת קרן קדומים לא דנה בפעילותה של הנציגות.

קרן תל אביב העבירה בשנים שנבדקו לגופים שונים סך של כ-20 מיליון ש"ח (רוב הסכום ניתן לתאגידים עירוניים ולעמותות עירוניות), בלא שתבעה שיוגשו לה בקשות עם המסמכים הנדרשים לפי נוהל כתוב שהיה בידיה; הקרן גם לא דרשה שהגופים מקבלי התרומות יעמדו בתנאים שנקבעו בנוהל, לא פיקחה על השימוש בתרומות שהעבירה ולא עקבה אחריהן. קרן קדומים העבירה בשנים שנבדקו לגופים שונים כ-3.3 מיליון ש"ח; רוב הסכום ניתן לגופים שמטרתיהם דומות למטרות הקרן. הכספים הועברו בלי שהאספה הכללית התכנסה וקיבלה החלטה בעניין העברתם ובלא שקיימה בקרה על ניצולם.

סיכום והמלצות

דוח זה חושף ליקויים מהותיים בפעילותן של הקרנות שנבדקו וגם בעבודתן של הרשויות המקומיות אל מול הקרנות הפועלות לצדן. ראוי כי משרד הפנים יפעל ליישום תיקון הליקויים העולים מביקורת זו, בכלל הקרנות הפועלות לצד הרשויות המקומיות.

כדי להסדיר את הטעון תיקון בפעילותן של קרנות, עליהן להשתית ראשית לכול את עיקר פעילותן על הסדרי עבודה כתובים שמוסדותיהן ומנהליהן בחנו ואישרו אותם. נוהלי עבודה אלו אמורים להגדיר את גבולות הפעילות, את הליכי קבלת ההחלטות, את הגורמים המוסמכים לקבל החלטות בכל נושא ואת הפיקוח על קיום ההליכים שנקבעו. על הנהלים גם לפרט את מכלול השיקולים והנימוקים שמבססים כל החלטה ארגונית של הקרנות. כמו כן, על הנהלים לקבוע עקרונות ואמות מידה לקביעת השכר של העובדים ולהסדיר את נושא דמי הניהול ושיעורם. יותר מזה, מכיוון שהקרנות הן גופים בעלי מאפיינים ציבוריים, והפרויקטים המוניציפליים שהן מבצעות נעשים ברובם במימון ציבורי, עליהן לפעול בשקיפות ולהבטיח שוויון הזדמנויות לכול.

שנית, בעניין הנסיעות לחו"ל, חובה להתקין תכנית עבודה שנתית מפורטת שהנהלת הקרן תדון בה ותאשרה. היקפן של הנסיעות ועלותן מחייבים גם להגדיר משימות לביצוע בטרם הנסיעה כדי שיהיה אפשר לבחון את יעילותה לאחר שובם של הנוסעים. בשובם של הנוסעים בתפקיד מטעם הקרן לחו"ל חייב כל אחד מהם למסור דיווח מפורט על שהותו בחו"ל, הפעולות שביצע ותוצאות נסיעתו, ומן הראוי שמנהלי הקרן יבחנו דיווחים אלו.

שלישית, על הרשויות המקומיות מוטלת חובה להסדיר את הקשרים שהן מקיימות עם הקרנות הפועלות לצדן בהסכמים כתובים, ואלו יובאו לאישורם של מועצת הרשות המקומית והוועד המנהל של הקרנות. עליהן גם מוטלת חובה לחזק את הפיקוח והבקרה על המתרחש בקרנות בייחוד בכל הנוגע לפרויקטים משותפים שהן מבצעות, לבסס את החלטותיהן בדבר השתתפותן על מידע מלא בנוגע לתכנון ולתקצוב של הפרויקטים ולהיות מעורבות בהליך ביצועם. על הפיקוח והבקרה להתבצע באמצעות מנגנון שיהיה מנותק מראש הרשות (או מסגנו), משום שלא רק שהוא מכהן כיו"ר הקרן אלא שהוא גם פועל בתור הגורם המזמין והגורם המבצע.

ועוד, על משרד הפנים מוטלת חובה לרכז ולנהל את המידע על פעילותן של עשרות קרנות הפועלות לצד רשויות מקומיות. מידע זה אמור לעצב תשתית ללימוד מאפייני הזיקות בין הרשויות המקומיות ובין הקרנות כדי להנחות ולכוון את הרשויות המקומיות בכל הנוגע לקיום קשרים משפטיים, תקציביים ומינהליים עם הקרנות. עוד מוטלת עליו חובה לגבש הנחיות לגופים האלה שבמהותם הם גופים ציבוריים.



מבוא

ליד רשויות מקומיות רבות פועלות קרנות שונות (להלן - הקרנות) כדי לסייע להן להגשים את יעדיהן בתחומי הפיתוח, החינוך והתרבות, החברה, הרווחה ועוד. הרשויות המקומיות משתתפות על פי רוב בהנהלת הקרנות ומכוונות את פעילותן הלכה למעשה. לצורך השגת מטרותיהן מקיימות הקרנות פעילות נרחבת ורצופה להתרמת כספים בארץ ובח"ל.

הקרנות פועלות כישויות משפטיות נפרדות. מרביתן עמותות רשומות אצל רשם העמותות במשרד המשפטים (להלן - הרשם), והן הוקמו על פי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות), כלומר הן גופים שהוקמו שלא למטרות רווח. הקרנות התאגדו כעמותות כדי שיוכלו לגייס משאבים כספיים ואחרים מתורמים בארץ ובמיוחד מחו"ל³ ובעיקר לשם הקמת מבנים ומתקנים ורכישת ציוד לרווחת התושבים ברשות המקומית שבה פועלת כל קרן.

אף על פי שמרבית הקרנות הן עמותות פרטיות, לרובן מאפיינים של גוף ציבורי: הן הוקמו בידי רשויות מקומיות שלא למטרת רווח כדי לגייס תרומות שישמשו לרווחת תושביהן, נבחרו הרשות או פקידים בכירים ברשות משתתפים על פי רוב בהנהלותיהן, ובדרך כלל ראש הרשות הוא ראש הקרן; חלקן מנהלות בעבור הרשות המקומית עבודות פיתוח בסכומי כסף גדולים, לעתים גם במימון חלק ניכר מן העלות של הרשות המקומית, קצתן מסייעות למלא פונקציות עירוניות.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה עשה ביקורת בחודשים מרס עד נובמבר 2009 על פעילותן של קרנות בעלות זיקה לרשויות מקומיות. לצורך ביצועה של ביקורת זו החליט מבקר המדינה להחיל את הביקורת על ארבע קרנות הפועלות לצד רשויות מקומיות. ב-2.2.09 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 7(9) וסעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), להחיל על קרן נהרייה, על קרן קדומים ועל קרן תל אביב את ביקורת המדינה בכל התחומים שבהם עוסק החוק; ב-22.9.09 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(8) לחוק, להחיל על קרן אשקלון את ביקורת המדינה.

3 התנאים העיקריים להכרה בתרומות אלו אצל גופי השלטון במדינות שבהן הן מגויסות הם שהגוף המקבל את התרומות עוסק בפעולות המוגדרות צדקה (charity) ואין לו זיקות מהותיות לרשויות הממשל או לרשויות מקומיות.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילותן של ארבע הקרנות הללו בשנים 2006-2008 (להלן - השנים שנבדקו) וכן את הרשויות המקומיות שלצדן פעלו (עיריות אשקלון, נהרייה, תל אביב-יפו והמועצה המקומית קדומים). ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: מוסדות הקרנות; נוהלי עבודתן והמבנה הארגוני שלהן; הגדרת גבולות הסמכות בין הקרנות ובין הרשויות המקומיות והגדרת פעילותן; התקשוריות של הקרנות; ביצוע עבודות פיתוח; נסיעות לחו"ל של עובדי הקרנות ומנהליהן; תשלומי שכר ותשלומים נלווים; החזרי הוצאות; גביית עמלות ודמי ניהול; העברת תרומות באמצעות הקרנות; מעקב ובקרה. בדיקות השלמה נעשו במינהל לשלטון המקומי וברשות התאגידים שבמשרד הפנים.

היקפה ומאפייניה של פעילות הקרנות לפיתוח

מאפייני הזיקות של הקרנות לרשויות המקומיות

את הזיקות של הקרנות אל הרשויות המקומיות אפשר לאפיין מבחינת השותפות בהנהלת הקרן ומבחינת הזיקה הכספית, לרבות תקצוב פעולותיה של הקרן.

אפשר להצביע על שלושה דגמים של שותפות בהנהלה: (א) הרשות המקומית מייסדת את הקרן ובידיה לפחות מחצית מכוח ההצבעה בקרן (נציגי הרשות המקומית בוועד המנהל של הקרן הם בדרך כלל ראש הרשות המקומית, חברי מועצה או ממלאי תפקידים ברשות). במקרה זה תיחשב הקרן כתאגיד עירוני (עמותה עירונית) על פי סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות). על עמותה עירונית חלים דינים מיוחדים כבר משלב ייסוד העמותה שמטרתם בין השאר לקבוע מנגנוני פיקוח נוספים של משרד הפנים על התנהלות הרשות המקומית; (ב) בידי הרשות המקומית פחות ממחצית כוח ההצבעה בקרן. בוועד המנהל של הקרן חברים נציגי הרשות המקומית, חברי מועצה או ממלאי תפקידים ברשות (לעיתים ראש הרשות המקומית מכהן בתפקיד יו"ר הקרן); (ג) אין בוועד המנהל של הקרן נציגים של הרשות המקומית.

בנוגע לזיקה הכספית אפשר לציין שלושה דגמים עיקריים: האחד, הרשות המקומית מעניקה לקרן תמיכות לפי הנוהל למתן תמיכות של הרשויות המקומיות; השני, הרשות המקומית מתקצבת את פעולותיה השוטפות של הקרן (כאילו הייתה עמותה עירונית); השלישי, הרשות המקומית רוכשת שירותים מהקרן ולשם כך היא מתקשרת עמה בהסכמים לרכישת השירותים.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי קרן תל אביב היא ישות משפטית עצמאית, בעלת זכויות וחובות נפרדות, וכדי שהקרן תוכל להוסיף לגייס תרומות מחו"ל, היא פועלת במתכונת שאינה מקיימת זיקות משפטיות פורמליות לעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו שמאז היווסדה של הקרן, ראש עיריית תל אביב-יפו תמיד כיהן בתפקיד יו"ר הקרן וכל אימת שנבחר ראש עירייה חדש, ראש העירייה היוצא עזב גם את תפקיד יו"ר הקרן. ואכן, תקנון הקרן מקנה ליו"ר סמכויות רחבות יותר מאשר לחבר אחר (היו"ר חבר בהנהלה המצומצמת וניתנת לו זכות הכרעה, אם ההצבעה שקולה). הרציפות בתפקיד יו"ר הקרן שיש לראש העירייה נוסף על הכוח שמקנה לו תקנון הקרן הם היוצרים זיקה בין התפקידים האלה.

קרן נהרייה טענה לפני משרד מבקר המדינה בפברואר 2010, לאחר סיום הביקורת בקרן, כי הקרן לפיתוח נהרייה היא עצמאית לחלוטין, העירייה אינה משתתפת בהנהלתה ואף אינה תומכת בה תקציבית. לפיכך אין להחיל על הקרן את ביקורת המדינה, ולא די בקביעה כי קיימת "חפיפה פרסונאלית מסוימת" כדי להצדיק סברה שלפיה עיריית נהרייה משתתפת בהנהלת הקרן.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן נהרייה כי מאז שנת 1999 נוהלה הקרן בפועל בידי שני חברי הנהלה אשר כיהנו בו-בזמן משך העשור האמור כנבחרים בכירים במועצת העיר נהרייה. הראשון, מר ג'קי סבג, מכהן מאז שנת 1998 ועד היום בתפקיד ראש עיריית נהרייה (למעט כשנתיים שבמהלכן המשיך לכהן כחבר מועצת העירייה); השני, מר דוד קדוש, כיהן אף הוא מאז שנת 1998 ועד סוף שנת 2008 כחבר מועצת העירייה ובחלק מהתקופה אף כסגן ראש העירייה ומ"מ. נוסף על כך, נושאי משרות ובעלי תפקידים בכירים בעיריית נהרייה מילאו בתקופה האמורה תפקידים גם בהנהלת קרן נהרייה בעקיבות, בשיטתיות ולמשך תקופות ארוכות, ולא אחת בעיסוק דומה בקרן ובעירייה. עיון מדוקדק במועדי הכהונה של נושאי משרות שונים בעירייה ובקרן מראה על זיקה בין הכהונה בתפקידים בעירייה ובין ההשתתפות בהנהלת הקרן. גם באלה מתקיים רכיב "השתתפות בהנהלה" הנדרש לצורך הפעלת ביקורת המדינה.

קרן אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2010 כי היא עמותה עצמאית בלי מטרות רווח הפועלת לטובת העיר ולרווחת תושביה, אין היא גוף ציבורי ואין לה מאפיינים היוצרים זיקה לעיריית אשקלון. כך, לעירייה אין שותפות כלשהי בהנהלת הקרן, אין הקרן מקבלת תמיכות מהעירייה, ההתקשרות שיש לקרן עם העירייה נעשית על בסיס קבלני למתן שירותים, והיא פועלת בתיאום עם העירייה ובאמצעות התרמת כספים בחו"ל לקידום פרויקטים עירוניים.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן אשקלון כי מאפייני ההתקשרות והפעילות של הקרן לפי העולה מההסכם עם העירייה (שיפורט להלן) הם המכניסים את הקרן לגדרו של סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה. משרד מבקר המדינה הדגיש לפני הקרן כי לשון הסעיף בנוגע לצורך בתמיכה (במישרין או בעקיפין, הקצבה, ערבות וכיוצא באלה) די בה להכיל מגוון נרחב של גופים, לרבות אלו מסוגם של קרן אשקלון.

המידע שבידי משרד הפנים על פעילות הקרנות

פעילותן של הקרנות קשורה קשר מובהק וממשי לפעילותן של הרשויות המקומיות. מדובר בפעילויות בנושאי הקמת תשתיות ומוסדות, בקיום פעילויות רווחה, חינוך, תרבות ועוד. קיומו של מידע המרוכז במשרד הפנים על פעילותן של הקרנות, על היקפה ומאפייניה דרוש מכמה סיבות:

1. בנוגע לפעילותן של קרנות הפועלות כעמותות עירוניות נדרש משרד הפנים לפקח עליהן ולעקוב אחריהן לפי נהלים שקבע והפיץ לכלל הרשויות המקומיות.
2. לא אחת דומים מאפייני הפעילות של רבות מהקרנות לאלו של קרנות עירוניות, ואולם אין הן נחשבות ככאלו בשל כוח ההצבעה של נציגי הרשות, ששיעורו פחות מ-50%. עמותות אלו

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

ייחשבו כ"עמותות מעין עירוניות"⁴. פעילותן של עמותות אלו לצד הרשויות המקומיות מעוררת סוגיות שונות הנוגעות לאופן שבו מנהלת הרשות המקומית את קשריה עם הקרנות הללו. הרבר דורש הכוונה ופיקוח של משרד הפנים.

3. במסגרת הבקרה שמבצע משרד הפנים בכלל הרשויות המקומיות נדרש ממנו להיות ער לזיקות השונות שיש לרשות המקומית עם הקרן ואף לפקח על האופן שבו מנהלת הרשות המקומית את קשריה עם הקרן.

בספטמבר 2005 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כשהתייחס לטיטוט דוח הביקורת על "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", כי הוא ייערך להקמת מאגר מידע בכל הקשור לתאגידים עירוניים ובנוגע ל"עמותות מעין עירוניות".

בביקורת הזאת נמצא כי לא היה בידי משרד הפנים מידע על פעילותן של הקרנות, היקפה ומאפייניה, ומשרד הפנים אף לא עמד בהתחייבותו מספטמבר 2005. למשרד הפנים גם לא היה מידע על מעורבות הרשויות בהנהלות של הקרנות ועל תחומים נוספים, כגון תקציב, פעולות משיקות ומשותפות, מתן שירותים מוניציפליים, הקמה וביצוע של פרויקטים.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2010 כי הקים בתחילת שנת 2009 אגף בכיר לתאגידים עירוניים, וחלק מיעדיו הם למפות, להקים ולנהל מאגר מידע על התאגידים העירוניים הכולל "תאגידים מסוג קרנות"; תהליך המיפוי והקמת המאגר, לרבות פיתוח מערכת ממוחשבת מתאימה, "נמצאים בעיצומם".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לרכז ולנהל מידע על פעילותן של עשרות רבות של קרנות הפועלות לצד רשויות מקומיות. מידע זה אמור לשמש בסיס ללימוד מאפייני הזיקות בין הרשויות המקומיות ובין הקרנות ולפעולות הנחיה והכוונה של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לקיום הקשרים המשפטיים, התקציביים והמינהליים עם הקרנות.

מידע ראשוני שאסף משרד מבקר המדינה

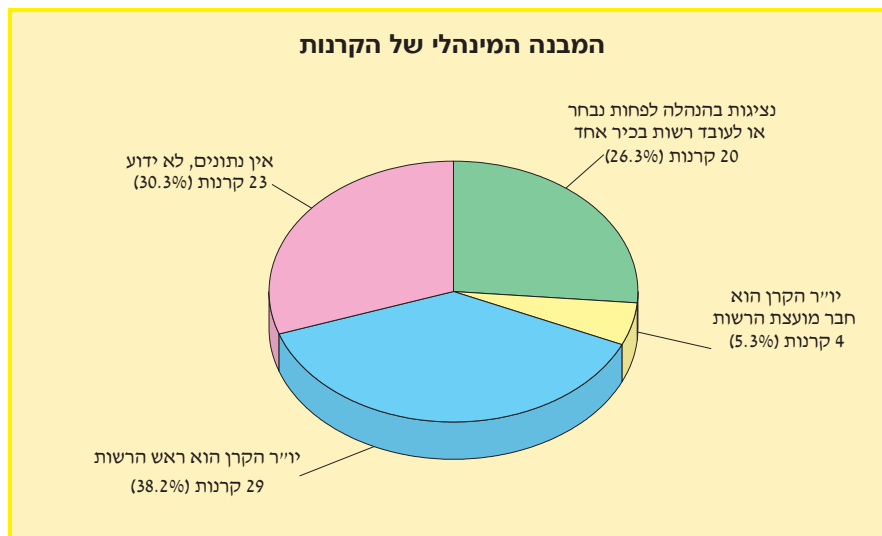
בהיעדר מידע שלם על פעילות הקרנות שלצד הרשויות המקומיות, אסף משרד מבקר המדינה מידע על 76 מהן, רובן פעלו לצד עיריות⁵. המידע נאסף ממאגר הכולל כ-31,000 עמותות שמנהל הרשם.

לפי מידע שנאסף בביקורת מתיקי העמותות המתנהלים אצל הרשם, אפשר להצביע על כמה מאפיינים ודפוסי פעולה של הקרנות הללו כלהלן:

4 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק על "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 137.

5 43 עיריות, 20 מועצות מקומיות ו-13 מועצות אזוריות.

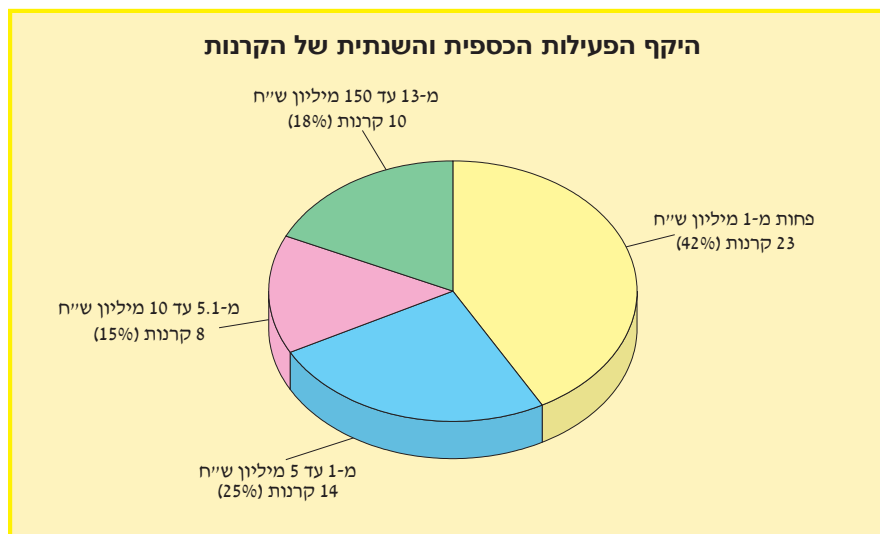
1. רוב רובן של הקרנות הוקמו כדי לאסוף תרומות שישמשו לרווחת תושבי הרשות המקומית שלידה הוקמה הקרן.
2. רוב הקרנות ניסחו בכלליות רבה את מטרותיהן בתקנון. נוסח המטרות הנפוץ נוקט לשון שעיקרה: ליוזם, לארגן, לבצע, להחזיק ולנהל מפעלי תרבות, חברה, ספרות, אמנות, מוזיקה ומחול, השכלה ותאטרון; לטפח ולעודד שיתוף פעולה והבנה בין חלקי האוכלוסייה השונים; להעניק מלגות, מענקים ופרסים לפי מטרות העמותה.
3. 20 מהקרנות הוקמו בשנים 1981-1990; 33 קרנות הוקמו מ-1991 עד 2001, ו-23 קרנות הוקמו לאחר שנת 2001.
4. להלן תרשים המתאר את המבנה הניהולי של 76 הקרנות:



- מהתרשים עולה כי ב-38% מהקרנות יו"ר הקרן הוא גם ראש הרשות (וב-5% - יו"ר הקרן הוא חבר מועצת הרשות), ובהנהלות של 26% מהקרנות יש נציגות לפחות לנבחר אחד או לעובד רשות בכיר אחר.
5. חלק מהקרנות מעסיקות עובדים בשכר לביצוע פעולות העמותה וחלקן אינן מעסיקות עובדים כלל.
 6. בתרשים שלהלן נרשמו נתונים על היקף הפעילות הכספית השנתית הממוצעת בשנים שנבדקו של 55 מהקרנות שלגביהן נמצא מידע על כך בתיקי רשם העמותות⁶:

6 בנוגע ל-21 קרנות, הנתונים בתיקי הקרנות אצל רשם העמותות אינם מעודכנים לשנים האחרונות, בייחוד משום שחלקן אינן פעילות.

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות



7. 17 מ-55 הקרנות לא הגישו לרשם העמותות בשנים האחרונות דוחות כספיים על פעולותיהן.⁷

הקרנות שנבדקו בביקורת - רקע כללי

כאמור, משרד מבקר המדינה בחן ארבע קרנות הפועלות בתל אביב, בנהרייה, באשקלון ובקדומים שבהן קיימת זיקה בין פעולות הקרן לרשות המקומית.⁸

להלן נתונים מעודכנים למועדי עריכת הביקורת, על אודות המטרות של הקרנות שנבדקו כפי שנקבעו בתקנונים שלהן, מספר העובדים המועסקים בהן ומספר חברי האספה הכללית והוועד המנהל שלהן:

- 7 בצפת (2 קרנות), בהרצלייה, בעכו (2 קרנות), באלפי מנשה, בג'לג'וליה, בגני תקווה, בעזתה, בבית שמש, בלב הערבה, במעלות תרשיחא, בתל מונד, באלעד, בבית"ר עילית, בגזר ובירוחם.
- 8 בשנים 2007-2008, לבקשת ארבע הקרנות (שהתאגדו כאמור בעמותות) נתן להם רשם העמותות אישור ניהול תקין בו צוין כי "העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע להודעות ופרוטוקולים".

מס' חברי הוועד המנהל	מס' חברי האספה הכללית	מס' המועסקים	המטרות העיקריות (לפי התקנון)	תאריך הייסוד	הקרן
8	43	15	ליזום, לארגן, להקים, לבצע, להחזיק ולנהל בתל אביב-יפו מפעלי תרבות, חינוך גופני, בריאות, מדע, ספרות, דת, סעד, צדקה ומפעלי פיתוח אחרים וכן לתמוך ולהשתתף במפעלים כאלה.	1982	קרן תל אביב
5	* 11	2 (באמצעות חברת כ"א)	ליזום, לארגן, להקים, לבצע, להחזיק ולנהל בנהרייה מפעלי תרבות, חברה, חינוך, בריאות, חינוך גופני, מדע, ספרות, דת, צדקה, סעד ומפעלי פיתוח אחרים וכן לתמוך ולהשתתף במפעלים אלה.	1996	קרן נהרייה
9	*** 25	** 23	סיוע לנזקקים וקידום פרויקטים חינוכיים וקהילתיים.	1995	קרן קדומים
9	11	**** 205	ליזום, לארגן, להקים, לבצע, להחזיק ולנהל באשקלון מפעלי תרבות, חברה, חינוך, בריאות, חינוך גופני, מדע, ספרות, דת, צדקה וסעד וכן לתמוך ולהשתתף במפעלים כאלה.	1991	קרן אשקלון

* מספר זה משוער לפי פרוטוקול האספה הכללית של הקרן מ-2.3.06.

** מספר זה אינו כולל עובדים לפי שעות (כגון מדריכים ומורים).

*** מאז פברואר 2009.

**** כולל שירותי כוח האדם שהקרן סיפקה לעירייה (ראו להלן).

קרן תל אביב ייחדה את מאמציה בשנים האחרונות להקמה ולשיפוץ של מבני חינוך ותרבות, למשל ספריות, אולמות ספורט בבתי ספר, מוזאון, מרכז קולנוע, גני ילדים ומרכזי העשרה וכמו כן חילקה מלגות.

קרן נהרייה פעלה במיוחד לסייע בכסף ובשווה ערך כספי לנזקקים על פי חוות הדעת של מחלקת הרווחה בעיריית נהרייה. הקרן גם נהגה לחלק מלגות לסטודנטים תושבי העיר מכספי תורם שייעד את תרומתו לכך.

קרן קדומים הפעילה באופן שוטף בית ספר למוזיקה, חוגי העשרה לתלמידים וחוגים לקשישים ואף עסקה בארגון אירועי תרבות לתושבים.

קרן אשקלון סיפקה לעיריית אשקלון שירותי כוח אדם, בייחוד בתחומי הרווחה והחינוך, כגון עובדים סוציאליים, עובדים העוסקים בקליטה ועלייה, עובדים העוסקים בקידום נוער וסייעות כיתתיות. הקרן התקשרה עם העובדים בהסכמים שנתיים והיא זו ששילמה את שכרם. העובדים מילאו תפקידים במשרדי העירייה, במחלקותיה ובבתי הספר שבעיר. הקרן אף ביצעה בשנים שנבדקו פרויקטים בעלות כספית של כמה מיליוני ש"ח בכל שנה.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הקרנות האלה בשנים 2006-2008 (באלפי ש"ח):

ענודף ההכנסות על ההוצאות				ההוצאות				ההכנסות				
קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	קרן	
אשקלון	קרואים *	נהרייה	תל אביב	אשקלון	קרואים	נהרייה	תל אביב	אשקלון	קרואים	נהרייה	תל אביב	
361	1,145	(30)	391	12,563	4,026	1,303	84,730	12,924	5,171	1,273	85,121	2006
1,160	698	684	(58)	15,516	3,432	950	80,477	16,676	4,130	1,634	80,419	2007
(307)	(1,166)	(1,053)	(419)	19,516	3,120	2,083	133,360	19,209	1,954	1,030	132,941	2008

* בכלל זה בניית בית ננסת (צפוני) שנכלל בדוחות הכספיים בסעיף נכסים (רכוש קבוע).

מהטבלה עולה כי בניגוד לשנים 2006-2007, שבהן מרבית הקרנות סיימו את פעילותן השנתית בעודף כספי, בשנת 2008 סיימו הקרנות שנבדקו, במיוחד הקרנות בנהרייה ובקדומים, את פעילותן השנתית בגירעונות כספיים.

ראש עיריית תל אביב-יפו, מר רון חולדאי, משמש יו"ר הוועד המנהל של קרן תל אביב מאז דצמבר 1998; ראש עיריית נהרייה, מר ג'קי סבג, משמש יו"ר הוועד המנהל של קרן נהרייה מאז ייסוד הקרן, יולי 1996; סגן ראש המועצה המקומית בקדומים, מר קובי בראון, משמש יו"ר הוועד המנהל של קרן קדומים מאז דצמבר 2007; ראש עיריית אשקלון לשעבר, מר אלי דיין, משמש יו"ר הוועד המנהל של קרן אשקלון מאז ינואר 2009.

מוסדות הקרנות⁹

האספה הכללית

תפקידי האספה הכללית על פי חוק העמותות הם בין השאר לאשר דוחות על פעולות הוועד המנהל ועל פעולות ועדת הביקורת; לאשר את המאזן הכספי השנתי ואת הכנסות העמותה והוצאותיה בכל שנה; לבחור בוועד מנהל; לבחור רואה חשבון; לבחור ועדת ביקורת בעמותה שאינה חייבת למנות רואה חשבון; לקבוע את שכרו של רואה החשבון.

לחוק העמותות צורף תקנון מצוי המפרט את תפקידיה של האספה הכללית. בסעיף 7 לתקנון נקבע כי תפקידי האספה הכללית הם לשמוע דוחות על פעולות הוועד ועל פעולות ועדת הביקורת, לדון בהם ובדוח הכספי שהגיש לה הוועד, להחליט על אישור הדוחות ולבחור בוועד ובוועדת ביקורת. תפקידי העמותה המפורטים בסעיף 7 לתקנון מחייבים את כלל העמותות מכוח הוראת סעיף 12(א) לחוק.

כמו כן נקבע בחוק העמותות כי האספה (המועצה) הכללית תתכנס לא פחות מאחת לשנה.

1. נמצא כי האספה הכללית של קרן נהרייה והאספה הכללית של קרן קדומים לא התכנסו כלל בשנת 2008.

2. האספות הכלליות של קרנות נהרייה, קדומים ותל אביב לא דרשו דוחות על פעולות ועדות הביקורת ולא דנו בהם (למעט דיון אחד בעניין באספה הכללית של קרן קדומים שהתקיים בדצמבר 2007). בקרן תל אביב התקיים דיון אחד בשנת 2008 בנוגע לביקורת של הרשם שנעשתה בשנת 2007.

קרן תל אביב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי דוחות הביקורת הוצגו לחברי האספה הכללית על גבי מצגת.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב כי על הפרוטוקולים של האספה הכללית להציג את הדיונים בעניין דוחות הביקורת ותוצאותיהם, לרבות את עמדת חברי האספה.

9 מוסדות הקרנות נקבעו בחוק העמותות ובתקנוני הקרנות.

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

3. נמצא כי בקרן קדומים הייתה זהות כמעט מלאה בין החברים שהשתתפו בישיבת האספה הכללית בינואר 2009 ובין החברים שהשתתפו בישיבות הוועד המנהל בשנת 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן קדומים כי חוק העמותות מקנה לאספה הכללית מעמד של מפקחת על הוועד המנהל. זהות כמעט מלאה של המשתתפים בפועל בשני המוסדות האמורים מצמצמת את יכולת הפיקוח של האספה הכללית על הוועד המנהל ועלולה לפגוע ביציבות האיזונים שבין מוסדות העמותה.

4. האספה הכללית של קרן נהרייה אישרה רק בדצמבר 2007 את הדוח הכספי של הקרן לשנת 2006.

התפקיד הנאות של האספה הכללית הוא להתוות את מדיניותה של העמותה ולפקח ברציפות על תקינות פעולותיהן של ההנהלה ושל ועדת הביקורת. כשהאספה אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת ממנה ואינה ממלאה חלק מן התפקידים שהוטלו עליה בחוק, נפגע התפקוד התקין של העמותה.

הוועד המנהל

ניהול הקרנות מסור בידי הוועד המנהל שלהן. על פי חוק העמותות, הוועד המנהל רשאי להסדיר בעצמו את מועד ישיבותיו, את המניין הדרוש בהן ואת דרך ניהולן. עליו לפעול לפי החלטות האספה הכללית ולהכין אחת לשנה דוח שיוגש לה עם הדוח הכספי של הקרן ויכלול פירוט בענייני הקרן¹⁰.

1. הוועד המנהל של קרן נהרייה לא קבע את תדירות התכנסותו. בשנת 2006 התכנס הוועד רק פעם אחת כדי לדון באישור הנסיעות לחו"ל לצורך גיוס תרומות, ולא התכנס כלל בשנים 2007 ו-2008; הוועד המנהל של קרן אשקלון לא התכנס בשנים 2006 ו-2007. בשנת 2008 התכנס ועד זה רק פעם אחת.

2. הוועד המנהל של קרן נהרייה לא הגיש לאספה הכללית, למעט בשנת 2007, את המידע על ענייני הקרן המצוינים בתוספת השלישית לחוק העמותות.

3. האספה הכללית של קרן קדומים קבעה לראשונה בדצמבר 2007 כי הוועד המנהל יתכנס "אחת לרבעון", לאחר שלא התכנס כלל בשנים 2006 ו-2007.

4. הוועד המנהל של קרן קדומים הגיש בשנת 2008 רק חלק מהנתונים שהיה אמור להגיש לאספה הכללית על פי התוספת השלישית לחוק.

5. (א) הוועד המנהל של קרן קדומים לא דרש לקבל מעובדי הקרן מידע מפורט על אודות מספר המשתתפים בכל פעילויות החוגים והנוער ואת סכומי ההכנסות וההוצאות בכל אחת מהן.

10 בתוספת השלישית לחוק העמותות נמנים הנתונים שעל הדוח לכלול, ובין היתר: נושאי משרה, חברי ועד, חברי ועדת הביקורת, תיאור המבנה הארגוני, עובדי הקרן, היקף מתן השירותים המרכזיים שניתנו לה, תורמים יותר מ-25% מהמחזור השני באותה שנה, תיאור הפריסה הגאוגרפית שלה וכל עניין מהותי שאירע בתקופת הדוח.

קרן קדומים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי הנהלתה קיבלה מדי פעם בפעם דיווחים בעל פה שלא תועדו בפרוטוקולים מכיוון שלא דובר בהחלטות.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן קדומים כי על הפרוטוקולים לשקף ככל האפשר את תמצית הדיונים, גם אם לא התקבלו בהם החלטות מעשיות.

(ב) הוועד המנהל של קרן קדומים לא דרש מעובדי הקרן מידע בכתב על סכומי הגבייה ועל יתרות הפיגורים של מחלקת התרבות; נוסף על כך, הוועד לא ניהל מעקב כתוב אחרי גביית ההכנסות באמצעות קבלת דיווחים תקופתיים ושנתיים על חיובי הגבייה, על הנחות ופטורים, על שיעורי הגבייה בפועל ועל יתרות הפיגורים.

בעניין זה מסרה קרן קדומים למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי בשל הליקויים בנושאים הללו הוחלפה רכזת התרבות והחוגים.

הוועד המנהל של קרן קדומים גם לא קיים דיון כדי לגבש דעה על תקציבי התרבות ובית הספר למוזיקה שהפעילה הקרן, ובכלל זה על היקף ההכנסות העצמיות והגירעונות שלה. באופן יוצא מן הכלל דן הוועד המנהל במאי 2008 בבקשת בית הספר למוזיקה להגדיל פי ארבעה בערך את סכום ההשתתפות בפעילותו בשנת 2008, מ-26,000 ש"ח ל-106,000 ש"ח. בישיבה סוכם כי חשבונאי מטעם הוועד המנהל ינתח את תקציב בית הספר, יבחן מדוע מספר התלמידים בו מועט, ינתח את הקשר בין מספר התלמידים לשכר הלימוד שייקבע ויגיש לוועד המנהל את מסקנותיו. עד מועד עריכת הביקורת ביוני 2009, לא דן הוועד המנהל בעניין גירעון בית הספר למוזיקה.

תפקוד הוועד המנהל של קרנות נהרייה, קדומים ואשקלון היה לקוי ביותר. ניהול תקין של הקרן מחייב פעילות רצופה של הגוף שלידי נמסרו עיקר סמכויות הניהול. על הוועד המנהל בכל אחת מהקרנות האלה להכין את כל המידע המפורט בתוספת השלישית לחוק לאישור האספה הכללית ולהתכנס לדיונים סדירים לצורך מילוי תפקידו.

ועדת הביקורת

בחוק העמותות נקבע כי על כל עמותה למנות ועדת ביקורת שתבדוק את ענייניה הכספיים והמשקיים ואת פנקסי החשבונות של העמותה ותביא לפני האספה הכללית את המלצותיה לאור בדיקותיה¹¹.

נמצא כי ועדת הביקורת של קרן נהרייה לא התכנסה כלל בשנים שנבדקו. ועדת הביקורת של קרן קדומים התכנסה פעם אחת בלבד בשנים 2006 ו-2007 ולא התכנסה כלל בשנת 2008.

11 תפקידי ועדת הביקורת או הגוף המבקר המפורטים בחוק העמותות הם אלה: (1) לבדוק את התקינות של פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות העמותה למטרותיה; (2) לבדוק אם העמותה פועלת להשגת יעדיה ביעילות ובחיסכון; (3) לעקוב אחרי ביצוע החלטות האספה הכללית והוועד; (4) להציע לוועד דרכים לתיקון הליקויים בניהול העמותה; (5) לבדוק את ענייניה הכספיים של העמותה, את פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר שבה, לרבות ייעוד כספי העמותה לקידום מטרותיה; (6) לבדוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה של העמותה; (7) להביא לפני הוועד והאספה הכללית את המסקנות מהבדיקות האמורות בסעיף זה.

כשוועדת ביקורת אינה פועלת משך זמן, מדובר בכשל חמור בניהול פעולות הבקרה של העמותה על הפעילות הכספית והמשקית שלה. משרד מבקר המדינה העיר שעל מנהלי קרנות נהרייה וקדומים לוודא כי ועדות הביקורת שלהן יקיימו פעילות סדירה ורצופה.

ועדות ההנהלה

בתקנון של קרן נהרייה נקבע כי "ההנהלה מוסמכת מפעם לפעם למנות ועדות משנה, המורכבות בין היתר בין מחברי ועד המנהל ובין מאנשים אחרים, ולמסור לוועדות אלה את הטיפול בחלק מסוים מענייני העמותה... כל ועדה תימנה לא פחות מ-3 חברים. ההנהלה תביא לידיעת הוועד המנהל ולאישורו את מינוי ועדות המשנה".

בשנים שנבדקו חילקה קרן נהרייה סיוע כספי לנזקקים בסך של כ-3.4 מיליון ש"ח. הסיוע כלל במיוחד את אלה: השתתפות כספית בתשלומי שכר דירה, תשלום חובות לחברת החשמל וטיפול שניניים. לשם חלוקת הכספים קיימה הקרן באותן השנים ועדת מלגות וסיוע לנזקקים. הביקורת העלתה כי הוועד המנהל לא קבע את הרכב חברי הוועדה ולא אישר אותו, ואין זה ברור מי הסמיך את הוועדה לקבל החלטות על כספי הסיוע לנזקקים. לפי הפרוטוקולים שנרשמו מדיוני הוועדה, עלה כי בישיבות השתתפו רק שניים (יו"ר הוועדה וחבר בה).

עוד נמצא כי המועדים שבהם נרשמו הפרוטוקולים כמועדי הישיבות היו הלכה למעשה התאריכים שבהם הדפיסה אותם מזכירת הקרן; בשני פרוטוקולים משנת 2007 ובתשעה פרוטוקולים משנת 2008 לא נרשמו כלל שמות הנוכחים בישיבות; על כל הפרוטוקולים חתם רק מ"מ יו"ר הקרן. עוד יצוין כי בטופסי הבקשה לסיוע שהועברו לקרן לא נכלל מידע בנוגע לנכסים שבבעלות מבקש הסיוע (או בידי הוריו), מידע שהוא הכרח למקבל ההחלטה בדבר מתן סיוע.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן נהרייה כי הרישום והטיפול בפרוטוקולים לא הניחו את הדעת, מאחר שלא נכללו בהם פרטים נחוצים שיהיה אפשר ללמוד מהם על שהתרחש במהלך הישיבות.

נוהלי העבודה

קביעת נוהלי עבודה בכתב בעניינים שבהם עוסקות הקרנות - כוח אדם, המבנה הארגוני, גיוס כספים, העברת כספי תרומות, בחירת נותני השירותים והקבלנים - חיונית לניהולן התקין.

1. נמצא כי קרן אשקלון (למעט נוהל התקשרויות ורכישות) וקרן קדומים לא קבעו נוהלים בכתב לצורך הסדרת פעילותן במכלול התחומים האמורים.

2. בקרן נהרייה הוכן נוהל אחד בלבד בשנת 2001 לטיפול בבקשות המופנות אל הקרן כדי לסייע לנזקקים. בנוהל נקבע כי טופסי הבקשה יימסרו למחלקת הרווחה העירונית רק לבחינה ולהמלצה. אולם בשנים שנבדקו העבירה מחלקת הרווחה העירונית למנהלי הקרן את בקשות הנזקקים לסיוע, והללו אישרו את כל ההמלצות לרבות את הסכום הכספי המומלץ. כך הפכה העירייה בפועל גם למאשרת הבקשות, בניגוד לנוהל שנקבע. הקרן לא קבעה נוהלים בכתב למכלול תחומי הפעילות האחרים.

3. בקרן תל אביב לא נקבעו נהלים בכתב להעסקת עובדי הקרן.

קרן תל אביב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין הזה כי זה שנים נהוגים הסדרים לעובדים בכירים שמנכ"ל הקרן הגדיר להם את תפקידם, והם מועסקים בחוזה אישי; שאר העובדים "הוחתמו על דף העסקה לעובד".

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב כי אין די בהסדרים אלו מכיוון שאינם נותנים מענה לנושאים מהותיים, כגון תקנים לעובדים בקרן, אופן קבלתם, הטיפול השוטף בהם ומדיניות השכר הנהוגה.

עוד נמצא כי קובץ הנהלים של הקרן לשנת 2007, שהיה העדכני בעת הביקורת, לא כלל נוהל בנושא הנסיעות לחו"ל (בעניין זה ראו גם להלן).

בעקבות הערות הביקורת עדכנה הקרן את קובץ הנהלים שלה, ובאוגוסט 2009 נכלל בהם לראשונה גם נוהל נסיעות לחו"ל.

משרד מבקר המדינה העיר לקרנות כי עליהן להשתית את עיקר פעילותן על הסדרי עבודה כתובים שמוסדותיהן ומנהליהן בחנו ואישרו אותם. נוהלי עבודה אלו אמורים להגדיר את גבולות הפעילות, את הליכי קבלת ההחלטות, את הגורמים המוסמכים לקבל החלטות בכל נושא, את הכללים לקליטת עובדים והעסקתם ואת הפיקוח על קיום ההליכים שנקבעו.

המבנה הארגוני

המבנה הארגוני של הקרן אמור לתת בידיה אפשרות להשיג את מטרותיה כפי שהוגדרו בנהליה ולהוציא מן הכוח אל הפועל את המדיניות שהתוו הנהלתה והאספה הכללית. במבנה הארגוני יש להגדיר את הדרגים המקצועיים והניהוליים הדרושים ולקבוע את אחריותם, סמכויותיהם ותפקידיהם ואת יחסי המרות בארגון.

הבדיקה העלתה כי בקרן קדומים, שבה מועסקים 23 עובדים, לא הוגדר המבנה הארגוני, וממילא לא הוגדרו הדרגים המקצועיים והניהוליים הדרושים לה.

הקשר בין הקרן ובין הרשות המקומית

כללי מינהל תקין מחייבים כי התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב ויצוינו בו תנאי ההתקשרות, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד.

1. נמצא כי עיריית נהרייה והמועצה המקומית קדומים לא הסדירו בהסכמים כתובים את התקשרויותיהן עם הקרנות ובכלל זה את הזכויות והחובות של כל צד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נהרייה ולמועצה המקומית קדומים כי עליהן להסדיר את הקשרים שהן מקיימות עם הקרנות הפועלות לצדן בהסכמים כתובים, ואלו יובאו לאישורם של מועצת הרשות המקומית והוועד המנהל של הקרנות.

2. בפברואר 2007 נחתם הסכם למפרע בין עיריית אשקלון ובין קרן אשקלון לאספקת שירותי רוחה וקליטה לשנים 2006-2007. בהסכם נקבע כי העירייה תשלם לקרן בעבור שירותי כוח אדם, הפעלת מועדוניות והפעלת מתנ"ס ותקבע את שיעורי העמלות שתקבל הקרן בגין גיוס התרומות. תוקפו של ההסכם הוארך באופן אוטומטי לשנה נוספת והוא פג ב-31.12.08.

בהסכם נקבע שהעירייה תשלם לקרן בגין השירותים שהיא מקבלת כ-6.54 מיליון ש"ח לשנה, לא כולל תקורה¹². נמצא כי הקרן פעלה בדומה לקבלן עצמאי, העסיקה את העובדים שסופקו לעירייה על בסיס חודשי ושילמה להם שכר לפי שעת עבודה. בגין מתן השירותים גבתה הקרן מהעירייה תקורה בשיעור של 7% מעלות העסקת העובדים.

עלות העסקתם של העובדים לעירייה הסתכמה בשנים 2006-2008 בכ-6.35 מיליון ש"ח, בכ-7.08 מיליון ש"ח ובכ-7.65 מיליון ש"ח, כסדר השנים.

בשנים שנבדקו ביצעה קרן אשקלון שמונה פרויקטים של בנייה בסכום כולל של כ-18.2 מיליון ש"ח. עיקר ההוצאה - 17.2 מיליון ש"ח - הייתה בעבור ארבעה מהם: הקמה של שני מתנ"סים ("נאות אשקלון" ו"בית ציפורה"), בניית מרכז למצוינות ומתנ"ס ("נווה דקלים") וקירוי ברכת השחייה העירונית.

הבדיקה העלתה את הממצאים האלה:

(א) עד ינואר 2010, מועד סיום הביקורת, טרם הוארך ההסכם בין העירייה לקרן אשקלון; למרות זאת המשיכה הקרן לתת שירותים לעירייה.

(ב) בהסכם נקבע כי ההיקף הכספי של העסקת סייעות (בבתי ספר, בגני ילדים וכן סייעות סיעודיות בחינוך המיוחד) יסתכם בכ-2.6 מיליון ש"ח. בפועל הסתכמה עלות העסקת הסייעות בשנת 2008 בכ-3.5 מיליון ש"ח.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2010 כי הגידול בעלויות נובע הן מאישור משרד החינוך להגדלת סך השעות להעסקת סייעות כיתיות והן מאישורי ההעסקה הזמנית שנתן משרד הרווחה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אין באישור להגדלת המשרות שנתנו משרדי הממשלה הצדקה לחריגה מההסכם.

(ג) בהסכם נקבע כי באגף הרווחה של העירייה ובמחלקותיה יועסקו עובדים של הקרן עד סוף דצמבר 2008 ב-33 משרות, אולם בסוף שנת 2008 הועסקו עובדי הקרן ב-43 משרות.

קרן אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הגידול שחל במספר העובדים נבע מגידול בהיקף השירותים שניתנו לעירייה; עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לפי ההסכם היא רשאית להגדיל את השירותים וכך אף נהגה.

12 עמלת ניהול שהקרן גובה מהרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי לא נמצא מסמך שממנו עולה שהדבר נעשה בתיאום עם עיריית אשקלון כנדרש בהסכם, שבו צוין כי "התשלומים יסוכמו בין הצדדים בנספח שיהווה חלק בלתי נפרד מהסכם זה"; בנספח לחוזה בין הקרן לעירייה צוין שהעסקת העובדים תהיה בהיקף שנתי של 2.6 מיליון ש"ח ותכלול 33 משרות.

(ד) בהסכם לא הוסדרו תנאי ההתקשרות של הקרן והעירייה וההתחייבויות שלהן בנוגע להקמת מבנים ותוספות הבנייה של מבנים. עלות שני פרויקטים (המרכז למצוינות ומתנ"ס וקירוי ברכת השחייה העירונית וחימומה) הסתכמה בכ-10.7 מיליון ש"ח; העירייה השתתפה במימון בסכום כולל של 3.4 מיליון ש"ח בלא שנחתם הסכם בין הצדדים, המגדיר בין השאר את שיעור ההשתתפות של העירייה ואת זהות המממן של יתרת העלות, את מועד העברת הכספים לקרן, אופן בחירת בעלי המקצוע שיבצעו את העבודות וכיצד יש לנהוג אם תהיה חריגה בתקציב.

קרן אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בפרויקט קירוי וחימום ברכת השחייה מדובר בהעברת תרומה מקומית שניתנה לעירייה; זו הועברה מהעירייה לקרן, ואין מדובר בהשתתפות כספית מתקציב העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למנהלי קרן אשקלון ולעיריית אשקלון כי עליהם להסדיר בכתב את תנאי ההתחייבות, הזכויות והחובות של הצדדים בנוגע לפרויקטים שהקרן מבצעת והעירייה משתתפת במימון.

(ה) בשנת 2008 העסיקה קרן אשקלון 198 עובדים בעבור העירייה (63 עובדי רווחה ועירייה ב-43 משרות ו-135 סיעות ומגשרים בבתי ספר לחינוך מיוחד)¹³. ההוצאה הכוללת בגין העסקת העובדים הסתכמה בכ-7.65 מיליון ש"ח.

(ו) בחוזרי מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מחודשים אפריל-מאי 2006 בנושא העסקת עובדים במשך תקופה ארוכה באמצעות חברות כוח אדם צוין שבית הדין לעבודה¹⁴ פסק ב-20.06.06 כי "העסקה באמצעות קבלן כוח אדם כמו גם העסקה לתקופות קצובות כאשר העסקה אינה נושאת אופי של העסקה זמנית אלא הופכת להעסקה במשך תקופה ארוכה, יש לראות את המעסיק בפועל כמעביד של העובדים... עבודה מעין זו במשך שנים רבות חדלה להיות עבודה זמנית עליה לא חלים מירב כללי הגנת משפט העבודה... יש לראות אם כן לאחר תקופה ארוכה את המעסיק בפועל כמעביד".

מנתוני הקרן לסוף שנת 2009 עולה כי הועסקו בה 67 עובדים כעשר שנים ויותר שעברו במחלקות העירייה ובבתי ספר שלה, הרוב המכריע - סיעות.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המימון להפעלת עובדי הקרן מתקבל כתקציב חד-שנתי ממשרדי הממשלה להעסקה הנושאת אופי של העסקה זמנית. מצד אחד עניין זה אינו מאפשר לרשות לקבל אישורי תקינה הואיל והתקציב הוא חד-פעמי ויש לו צביון של

13 בידי הקרן לא נמצא מסמך שממנו אפשר לדעת כמה עובדים העסיקה הקרן בשנים 2006-2008. לפיכך עיבד משרד מבקר המדינה, לפי דוח התשלומים (דוח 66) של הקרן, את הנתונים הגולמיים שנלקחו מהקרן כדי לעמוד על היקף העסקת העובדים בשנים האלה.

14 ע"ע 326/03 מדינת ישראל משרד הבריאות נ' צ'פקוב ואח' (2006).

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

העסקה זמנית. מצד אחר העסקה דרך העירייה גוררת קביעות לעובד לאחר שנת עבודה - קביעות בלי תקן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי חובתה כמעסיק ציבורי לבחון את המצב המשפטי הקיים בנוגע למערכת יחסי העבודה בינה ובין העובדים המועסקים באמצעות הקרן. מסקנות הבחינה הזאת חייבות להיבדק הן בנוגע לתקינות של הסדר העסקה של עשרות עובדים באמצעות גורם חיצוני והן בנושא המחויבויות העתידיות של העירייה בגין צורת העסקה זו.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין מעמד העובדים כי "יש מקום שמשרד הפנים יגבש הנחיות מפורטות עבור 'הקרנות' הפועלות ליד הרשות... בהנחיות אלה יש מקום גם לפטור ממכרז התקשרות העירייה עם קרן שכזו וכן אפשרות העסקת עובדים שמקורות התקציב להעסקתם הינם 'תקציבים זמניים' המאושרים ע"י משרדי ממשלה ייעודיים".

(ז) בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי.

בסעיף 198 לפקודת העיריות נקבע כי השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, והוא רשאי לקבוע בהן סוגים של חוזים שלפיהם העירייה רשאית להתקשר בלא מכרז פומבי או בלא מכרז כלל.

בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, נקבע פטור מחובת מכרז פומבי לגבי התקשרות בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שעלותה אינה עולה על כ-589,000 ש"ח, נכון לאוקטובר 2007.

נמצא כי העירייה רכשה מהקרן את שירותי כוח האדם האמורים לעיל בלא שקיימה מכרז כנדרש בחוק ובתקנות.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה כי ההעסקה בקרן נושאת צביון שונה מזו של חברה קבלנית: השירותים מוזמנים מהקרן בכל פעם לשנת עבודה אחת לפי אישורי התקציב שהעירייה מקבלת ממשרדי הממשלה השונים. הקרן מעסיקה עובדים שהתמקצעו והתמחו בנושאי חינוך ורווחה ותרמו לשירות איכותי ויעיל, ואילו חברה קבלנית מספקת כוח אדם בדרך כלל כממלאי מקום לעובדים שנעדרים מעבודתם, וקיימת תחלופה מתמדת של מועסקים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שיש באפשרותה לדרוש מהחברה הקבלנית לאספקת שירותי כוח אדם שתעסיק עובדים לתקופה ארוכה יותר, וכך אף הם יתמקצעו ויתמחו בתחום העסקתם.

יצוין בהקשר זה כי באוקטובר 2004 חתמה עיריית אשקלון על הסכם עם חברה לאספקת שירותי כוח אדם שלפיו תספק החברה לעירייה עובדים. שיעור העמלה שחויבה העירייה לשלם לחברה בשנים שנבדקו (על פי ההסכם) היה 1.4% בלבד מעלות השכר של העובדים.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה כי לשיעור העמלה שהחברה גבתה צריך להוסיף תשלומים סוציאליים שהעירייה נאלצה לשלם בעבור העובדים מאחר שהחברה הקבלנית לא הפרישה אותם. לעומת זאת, קרן אשקלון מפרישה את כל התנאים הסוציאליים ומעניקה את כל הזכויות לעובדיה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי גם את ההפרשות הסוציאליות בעבור עובדים שהועסקו באמצעות הקרן מימנה העירייה. לפיכך הבסיס להשוואה בין העמלות הוא זהה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רשות ציבורית המעוניינת לרכוש שירותים חייבת לקיים הליך שוויוני של תחרות בין ספקים פוטנציאליים. לעניין זה אין לקרן מעמד עדיף על חברות אחרות בשוק המעוניינות לספק לעירייה שירותי כוח אדם. לכן לא היה מקום שהעירייה תתקשר עם הקרן בלא מכרז לצורך אספקת שירותים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי העסקת עובדי עירייה באמצעות חברת כוח אדם משמשת כמעין "דלת אחורית" להגדלת כוח העבודה ולעקיפת הצורך לקבל כוח אדם מקצועי באמצעות מכרזים בלבד, כנדרש בחוק.

גבולות הסמכות והפעילות בין הקרן ובין הרשות המקומית

פעילותה של הרשות המקומית נעשית על פי מערכת רחבה של דינים ונהלים המגדירים בין השאר את תפקידיה הסטטוטוריים. פעילותן של הקרנות היא עצמאית וביסודה עומדים גיוס תרומות וקידום פרויקטים הממומנים מכספים אלו. הגם שקיימת זיקה בין פעולות הרשות המקומית ובין פעולות הקרן, יש חשיבות רבה להגדרת תחומי הפעולה של כל אחד מהגופים וסמכותם. מן הראוי שתחומים אלו יהיו מעוגנים בהסכמים כתובים ומאושרים.

נהרייה

1. בהיעדר הסכם בין עיריית נהרייה וקרן נהרייה, לא הוסדרו תחומי הפעילות של העירייה והקרן. כך לדוגמה, פעילותה המרכזית של קרן נהרייה הייתה הענקת סיוע בכסף ובשווה כסף לנזקקים. לאמתו של דבר גייסה הקרן את הכסף למטרה הזאת; ואולם, לא רק שעובדי העירייה קבעו את אמות המידה לחלוקת המענקים וגיבשו את רשימת הזכאים שהובאה לאישורה הפורמלי של הקרן אלא שבחלק מהמקרים אף בחרו בספקים שסיפקו להם את הטובין (ובכלל זה קבלת הצעות מחיר). גם את המכתבים לנזקקים המאשרים להם את קבלת הסיוע כתבו ושלחו עובדי העירייה (עוזר ראש העירייה ומנהלת מחלקת הרווחה שלה).

בפברואר 2010 מסרה קרן נהרייה את תשובתה למשרד מבקר המדינה ובה נאמר כי לאחר שהקרן גיבשה את רשימת הנזקקים שלהם יועבר הסיוע, פנתה בכתב לעירייה בבקשה לעזרה טכנית במשלוח ההודעות ובפיקוח עליהן כדי שהסיוע יגיע ליעדו.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי מנוסח המכתבים לנזקקים, כגון "ראש העיר יחד עם הגורמים הנוגעים בדבר בדק אישית את פנייתך" ופניות של מ"מ מנהל מחלקת הרווחה של העירייה לקרן דוגמת "להלן שמות מטופלי מח' הרווחה שראש הרשות אישר להם סיוע דרך הקרן לפיתוח נהריה", עולה שראש עיריית נהריה קיבל החלטות שבסמכות הקרן. גם בתחום החינוך נתן ראש עיריית נהריה הוראות לקרן להכין המחאות למלגות או להפקת סרטים.

2. עיריית נהריה פרסמה וניהלה את המכרז לבחירת נותן השירות לאספקת מוצרי החשמל שחולקו לנזקקים באוגוסט 2007 באמצעות הקרן; בראש ועדת המכרזים עמד באותה העת מ"מ ראש העירייה שניהן גם כסגן יו"ר הקרן.

הקרן מסרה בתשובתה למבקר המדינה בעניין הזה שאמנם העירייה ניהלה את המכרז לבחירת הספקים לפי בקשת הקרן, אך מדובר בסיוע טכני בלבד שמטרתו לפעול בשוויוניות ולנצל ביעילות את התרומות שקיבלה הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה אפשר לראות בבחירת הספק סיוע לקרן, אך ככל שירות גם עליו להיות מעוגן בהסכם כתוב בין העירייה לקרן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נהריה ולקרן נהריה כי הפעילות המשותפת שלהן בחלוקת הסיוע לנזקקים נעשתה באופן בלתי מוסדר. ככלל, פעולות של רשות מקומית שתכליתן להגיש סיוע ותמיכות יכולות להיעשות לפי הסמכויות שנקבעו בדיני הרשויות המקומיות, והפעלתן של סמכויות אלו כפופה לנהלים ולכללים שנקבעו בחוק. עיסוקה של העירייה (ולא של הקרן) בכל ההיבטים המעשיים של חלוקת הסיוע מעוררת שאלות יסוד בנושאי סמכות ואחריות. לכן על הקרן והעירייה לעגן בהסכם כתוב את גבולות הפעילות שלהן. הקרן צריכה להחליט על אמות המידה לחלוקת הסיוע לנזקקים בעצה אחת עם העירייה. יתרה מזו, מן הראוי שהקרן תשלח את ההודעות על הענקת הסיוע לנזקקים וגם תבצע את כל הפעולות הלוגיסטיות הנוגעות לחלוקת המענקים.

קדומים

1. טשטוש בין תחומי הפעילות של הקרן והרשות המקומית נמצא גם בקדומים. המועצה המקומית קדומים העבירה לקרן בשנים 2006 ו-2007 כ-1.94 מיליון ש"ח בממוצע לשנה (כ-21% מסך ההכנסות של הקרן). המועצה קיבלה החלטות עקרוניות בדבר פעולות הקרן. לדוגמה, בספטמבר 2007 התקיימה ישיבה במועצה המקומית (נייר פרוטוקול הדיונים נושא את סמליל המועצה) ובה הוחלט על שינוי בהיקף משרותיהם של עובדי הקרן והגדרת תפקידי רכז הנוער. עוד הוחלט בישיבה זו כי תנועות הנוער יהיו המוקד של פעילות הנוער והוצעה לפעילות זו תכנית שנתית. על הפרוטוקול חתמה סגנית ראש המועצה דאז (ששימשה גם יו"ר הקרן) והשתתפו בה גם מנהל מחלקת החינוך (חבר בהנהלת הקרן) ורכזת השכר של המועצה.

עוד עולה כי בשנת 2008 חתמה המועצה הסכם עם קבלן להקמת גן ילדים. בפרוטוקול של ישיבת הוועד המנהל של הקרן מאוגוסט 2008 נכתב שהוצגה בישיבה העלות הכספית של הקמת הגן, והקרן מימנה את עלות הקמתו ושילמה ישירות לקבלן 254,000 ש"ח בלא שפיקחה על הקבלן ועל העבודה שביצע.

2. מועצת קדומים לא דרשה דיווחים שוטפים מהוועד המנהל של הקרן בנוגע לשכר הלימוד של המשתתפים בחוגים שהקרן מנהלת ולגבי התשלומים המשולמים למדריכי החוגים; נתונים אלו חשובים לקביעת עמדתה של המועצה בעניין כיסוי הוצאות הקרן וגירעונותיה.

מאחר שהמשתתפים בשיבות המועצה בקדומים ובהנהלת הקרן חד הם, נוצר טשטוש בין פעילות המועצה ופעילות הקרן. לא היה אפשר לדעת אם ממלאי התפקידים קיבלו החלטות כחברי הנהלת הקרן או בתור חברי המועצה המקומית קדומים.

אשקלון

גבולות הפעילות של קרן אשקלון ושל עיריית אשקלון לא תוחמו בעניין הקשר עם תורמים: הקרן היא שהקימה את המרכז למצוינות והמתנ"ס מכספי תרומה שהועברו אליה, ואילו העירייה התחייבה לתורם לממן את השלמת ביצוע הפרויקט על חשבונה.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי הקרן מקבלת מהעירייה, לפי סדר עדיפותיה, רשימת פרויקטים שהיא מעוניינת לקבל את התרומה להקמתם. אם תורם פוטנציאלי מעוניין בפרויקט מסוים, הקרן והעירייה דנות בעניין לצורך קבלת החלטה.

משרד מבקר המדינה העיר כי מן הראוי שהקרן תעסוק בתורמים והעירייה תתמקד בבחירת הפרויקטים לביצוע, ואילו את חלוקת מקורות המימון לביצוע כל פרויקט יקבעו בהסכם ביניהן.

תל אביב

מהות היחסים בין עיריית תל אביב-יפו וקרן תל אביב הוסדרה בהסכם שנחתם לפני כ-24 שנים (באוגוסט 1986). בהסכם נקבע, בין השאר, כי הקרן תעסוק בפרויקטים שבעבורם היא מגייסת כספי תרומות. בהסכם לא נקבע מה יהיה סכום ההשתתפות של העירייה בפרויקטים השונים ועד איזה שיעור כספי מהפרויקט היא תממן.

באין קביעה לגבי סכום ההשתתפות של העירייה, לעתים מימנה העירייה בפועל את מרבית עלות הפרויקטים שביצעה הקרן. כך למשל, עלות הקמתו של המוזאון לתולדות תל אביב בסכום של כ-8 מיליון דולר מומנה כולה בידי העירייה. בסופו של דבר, העירייה מימנה (עד סוף שנת 2008) כ-73% וכ-69% מעלותם של שני פרויקטים אחרים (מרכז הקולנוע הישראלי ורמז-ארלוזורוב), שהסתכמה עד סוף 2008 בכ-12 מיליון דולר.

קרן תל אביב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התורם שהתחייב להשתתף במימון הקמת המוזאון לתולדות תל אביב חזר בו, ובשל הצורך להשלים את המוזאון לקראת חגיגות ה-100, החליטה העירייה באופן חריג לממן את הפרויקט במלואו.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן תל אביב כי רק לאחר שייחתם הסכם עם תורם על גובה תרומתו או על שיעור השתתפותו במימון, יהיה אפשר לתקצב כהלכה את מקורות המימון של הפרויקט.



משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנהלי הקרנות בנהרייה, בקדומים ובאשקלון לעגן בהקדם האפשרי את מסגרת היחסים עם הרשויות בהסכם שיגדיר גבולות ברורים בין תחומי הפעילות של הקרנות לתחומי הפעילות של הרשויות וימנע טשטוש גבולות ועירוב של תחומי העיסוק. על עיריית תל אביב-יפו לחדש את ההסכם עם הקרן לאחר שתבהיר בחוזה את אמות המידה להשתתפותה בכל פרויקט.

מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מר רני פינצ'י, פנה באוגוסט 2008 לכל הרשויות המקומיות בנושא תאגידים עירוניים. במכתבו ציין בין היתר כי "קיימים תאגידים עירוניים בהם שולטת הרשות המקומית ובאלו בהם היא רק חברה. ההבדל המרכזי בין שני סוגי תאגידים אלו הוא שתאגיד עירוני שאינו בשליטת הרשות יכול להיתמך על ידי הרשות המקומית אך ורק על פי נוהל התמיכות, בדומה לכל תאגיד רגיל אחר, ואילו תאגיד בשליטה יכול להיות מתוקצב ישירות מתקציב הרשות אף ללא נוהל התמיכות".

הביקורת העלתה כי עיריית תל אביב-יפו ואשקלון העבירו כספים - בדרך כלל לצורך הקמת פרויקטים - לקרנות שאינן בשליטתן ופעלו בתחומן שלא על פי נוהל התמיכות.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה כי השתתפות העירייה בביצוע פרויקטים היא תנאי שנקבע למתן תרומה, ואין לראות בדבר תמיכה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון ולעיריית תל אביב-יפו כי העברות כספים מקופת העירייה לקרנות שאינן בבחינת תשלום בעבור מתן שירותים חייבות להיעשות על פי נוהל התמיכות.

התקשרויות עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים

כאמור, הקרנות הפועלות לצד הרשויות המקומיות מאוגדות כעמותות, אך יש להן מכלול תכונות המלמדות על זיקתן לתחום הציבורי: התפקיד שהן מבצעות הוא ציבורי בעיקרו; פעילותן אינה נעשית למטרות רווח; הן נתונות בפיקוח של גוף סטטוטורי (רשם העמותות). זאת ועוד, חלק ניכר מההתקשרויות של הקרנות עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים מיועד לביצוע עבודות המוטלות

על הרשויות המקומיות במסגרת תפקידן, וחלק ניכר מתקציב אותן עבודות מממנות הרשויות המקומיות.

ככלל, ניתן לראות אפוא בקרנות גופים בעלי מאפיינים ציבוריים, וראוי כי העבודות המוניציפליות שהן מבצעות ייעשו על פי העקרונות המנחים גופים ציבוריים בפעילותם בתחום זה.

לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שקרנות אלו יפעלו לפי עקרונות של שוויון, הגינות ושקיפות. ככלל זה מן הראוי כי קבלנים וספקים ייבחרו בהליך פומבי ותחרותי שנועד להבטיח שוויון הזדמנויות בין המציעים ומקסום היתרונות לגוף המתקשר.

התקשרות עם קבלנים

1. קרן תל אביב לא הקפידה לקיים הליכי בחירה פומביים ותחרותיים בעת שהתקשרה עם קבלנים בהיקף כספי של מאות אלפי דולרים. בפועל, מנהלי הפרויקטים בקרן נהגו להמליץ לפני הנהלת הקרן - מתוך רשימת קבלנים שהתגבשה במהלך השנים בקרן על פי הניסיון שצברה הקרן בעבודתה עם קבלנים ועל פי החלטות שקיבלה במשך השנים - על הקבלנים שאליהם תפנה הקרן לקבל הצעות מחיר. כשנעשתה פנייה לקבלת הצעות מחיר, היא לא נעשתה בהליך פומבי.

כך לדוגמה, ההתקשרות של קרן תל אביב עם קבלני ביצוע בשנת 2008 להקמת המוזאון לתולדות תל אביב בהיקף כספי של כ-12.5 מיליון ש"ח שעיריית תל אביב מימנה את כולה, וההתקשרות בשנת 2006 להקמת מרכז הקולנוע הישראלי בהיקף כספי של כ-28.6 מיליון ש"ח שאת רובה מימנה עיריית תל אביב-יפו נעשו ללא הליך פומבי, שוויוני ותחרותי.

כבר בשנת 1982 דן בג"ץ בפרשה שנגעה בעניין זה לקרן תל אביב וקבע כי עירייה שחלה עליה חובת מכרז חקוקה אינה רשאית לעקוף חובה זו באמצעות שימוש בתאגיד עירוני שיתקשר עם קבלן בלא מכרז¹⁵.

קרן תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה לעניין הזה כי הקרן לא ביצעה כל פרויקט עירוני עצמאי אלא רק פרויקטים המשותפים לתורמים ולעירייה על פי הכללים הנהוגים והמאושרים בקרן. לשם כך גם הקימה הקרן לעזרתה ועדה ציבורית שדנה בהצעות המחיר שהתקבלו, לאחר שפנתה לקבלנים שיש להם ניסיון רב בביצוע פרויקטים בהיקפים גדולים ובסכומי כסף גדולים, ולקרן יש ניסיון רב בעבודה עמם.

2. ועדת ההתקשרויות של קרן אשקלון בחרה בקבלנים לביצוע פרויקטים בלא שקדמה לכך פנייה בהליך פומבי, שוויוני ותחרותי כדי לקבל מהם הצעות מחיר (למעט בניית מתנ"ס בשנת 2009 שלבנייתו נבחר הקבלן בהליך של מכרז פומבי). בפועל נהגו מנהלי הפרויקטים ומנכ"ל הקרן להמליץ לפני ועדת ההתקשרויות על קבלנים שאליהם תפנה הוועדה כדי לקבל הצעות מחיר. הרשימה גובשה על פי הניסיון שצברה הקרן בעבודתה עם קבלנים; לאחר שהוועדה בחנה את ההצעות שהתקבלו, היא בחרה בקבלן המבצע.

חלק ניכר מהתקשרויות הקרן - שנעשו כאמור בלא קיום הליך פומבי, שוויוני ותחרותי - נועדו לביצוע עבודות שבדרך כלל מבצעת העירייה. העירייה אף מימנה חלק ניכר מתקציב הפרויקטים הנדונים. כך לדוגמה ביצעה הקרן את קירוי וחימום ברכת השחייה העירונית בעלות של כ-1.5

15 בג"ץ 313/82 אריה צוקר ואח' נ' עיריית תל אביב-יפו ואח' (לא פורסם).

מיליון ש"ח (800,000 ש"ח מכך מימנה העירייה)¹⁶, את בניית המרכז למצוינות ומתנ"ס בהיקף כספי של כ-9.3 מיליון ש"ח (העירייה מימנה כ-2.6 מיליון ש"ח) ובניית מתנ"ס בעלות כספית של כ-3.4 מיליון ש"ח (יותר מ-1 מיליון ש"ח מימנה העירייה).

קרן אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במרוצת השנים נעשו ההתקשרויות לביצוע הפרויקטים לאחר קבלת הצעות מחיר, ואת אלה בעיקרם מימנו תורמים; בפרויקט שבו השתתפות העירייה הסתכמה בכ-50%, נעשה מכרז על פי דרישת העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב ולקרן אשקלון כי ניתן לראות בהן גוף בעל מאפיינים ציבוריים, והפרויקטים המוניציפליים שהן מבצעות נעשים בדרך כלל במימון ציבורי. לפיכך עליהן לפעול בשקיפות ולהבטיח שוויון הזדמנויות לכול. חלקן כבד המשקל של העיריות בתקציב העבודות שלגביהן נעשו ההתקשרויות מחזק את הצורך בהקפדה על העקרונות האמורים.

התקשרות עם יועצים

1. כדי לבצע פרויקטים התקשרה קרן תל אביב עם יועצים, מתכננים ומודדים (להלן – יועצים). חישוב העלויות הכספיות הכוללות להתקשרות עם יועצים (למעט אדריכלים) בכ-25 פרויקטים שבוצעו בשנים שנבדקו הסתכם בכ-8.9 מיליון ש"ח. הקרן העסיקה שישה מהיועצים ב-6-19 פרויקטים (מכלל ה-25) בעלות כספית כוללת של כ-2.1 מיליון ש"ח בנושאים האלה: חשמל; קונסטרוקציה - שלד; אקוסטיקה; מדידה; תברואה וכימאי¹⁷.

הביקורת העלתה כי קרן תל אביב לא קבעה נוהל למסירת עבודות ליועצים. בפועל בחרה קרן תל אביב את היועצים על סמך ניסיונם של מנהלת הפרויקטים של הקרן והמפקח של הפרויקט המסוים עם אותם יועצים.

2. קרן אשקלון אף היא לא קבעה נוהל בעניין זה, וכך נהגה למסור עבודות ליועצים על סמך ניסיונם של מנהל הפרויקטים של הקרן ומנכ"ל הקרן עם היועצים. הטעמים לבחירת היועצים בכל פרויקט לא תועדו.

לדוגמה, מנהלי פרויקט, יועץ לעניין חוזק מבנים (קונסטרוקציה) ויועץ לעניין מיזוג אוויר נתנו את שירותיהם לקרן אשקלון בשניים משלושת הפרויקטים העיקריים שהקרן תכננה וביצעה בשנים שנבדקו, והקרן לא פנתה ליועצים אחרים בתחומים האלה לקבל הצעות למתן שירותים; שניים מהם יועצים לקרן זה 15 שנים, ויועץ מיזוג האוויר נותן את שירותיו לקרן כעשר שנים.

קרן אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העסקת יועצים נחשבת למשרת אמון, ולקרן שמורה הזכות לבחור את יועציה. מדובר באנשי מקצוע המתמחים בהקמת פרויקטים ציבוריים אשר הוכיחו בעבר את מקצועיותם בעבודתם עם הקרן.

16 באמצעות תרומה שקיבלה והועברה לקרן.

17 תפקיד הכימאי לעסוק בחישוב אומדני העלויות של הפרויקטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרנות לפעול לשינוי דרך פעולתן בנוגע להעסקת היועצים. יש לכתוב נוהל פנימי שיסדיר את הפעילות בתחום הזה ולאשרו. רצוי לגבש מאגר מידע של יועצים שייעשה על פי אמות מידה מקצועיות. יש לקבוע אבני בוחן להערכה של יועצים ולתעד את הנימוקים לבחירתם. כמו כן, במידת האפשר רצוי לשאוף גם ליצור מחזוריות בבחירת היועצים מן המאגר של הקרנות.

התקשרות עם ספקים

התקשרויות ורכישות עם ספקים דורשות הליך מסודר של קבלת הצעות מחיר לצורך השגת מרב היתרונות וחיסכון רב בעלויות. כאשר מדובר בסכומים ניכרים, מן הראוי שההתקשרויות ייעשו רק אחרי הליך בחירה שקוף, פומבי ותחרותי שיבטיח שוויון הזדמנויות.

1. על פי נוהל התקשרויות ורכישות של קרן אשקלון, רכישות שערכן עד 1,000 ש"ח יתבצעו ללא קבלת הצעות מחיר; שתיים-שלוש הצעות מחיר יתבקשו בעת ביצוע רכישות בסכומים מ-1,000 ש"ח ועד 10,000 ש"ח; שתיים-שלוש הצעות מחיר יובאו לאישור ועדת ההתקשרויות ברכישות בסכומן יותר מ-10,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי בשנים 2007-2008 רכשה הקרן מספק רכיבי מזון להכנת ארוחות בעבור מועדוניות שהיא מפעילה בסך כולל של 357,000 ש"ח. הקרן לא פנתה קודם להתקשרות זו לספקים אחרים לקבלת הצעות מחיר, וההתקשרות אף לא הובאה לפני ועדת ההתקשרויות לאישורה.

באותן השנים (2007-2008) שילמה הקרן לחברת הסעות סכום כולל של כ-363,000 ש"ח. אמנם ההתקשרות עם החברה נעשתה בדצמבר 2004, לאחר שוועדת ההתקשרויות של הקרן קיבלה הצעות מחיר, דנה בהן ואישרה את ההתקשרות עם החברה, אולם במשך חמש השנים שעברו מאז ההתקשרות לא פנתה הקרן לקבל הצעות מחיר מחברות הסעה אחרות.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן אשקלון כי מן הראוי שההתקשרויות עם ספקים בסכומים כספיים כמפורט לעיל ייעשו אחרי הליך בחירה פומבי ותחרותי, ובחירת הספקים תיעשה באופן שיבטיח שוויון הזדמנויות למבקשים לתת לה שירותים.

2. מורים ומדריכים לימדו בקביעות בקרן קדומים בחוגי ספורט ותרבות, כגון כדורסל, התעמלות, דרמה, חוגי העשרה ושיעורי מוזיקה, על בסיס קבלני תמורת חשבונות. במרבית המקרים לא נמצאו הסכמים עם נותני שירותים אלו שקובעים את תדירות החוגים והשיעורים, את מספר השעות השבועיות ואת התשלום לשעה (בחלק מהחשבונות שהוגשו לתשלום גם לא נכלל פירוט של מספר השיעורים והתעריף לשיעור). כמו כן, לא הוצאו הזמנות לנותני שירותים שהקרן שילמה להם בעבור פעילויות תרבות חד-פעמיות, כגון מופעים והצגות, הגברה והפקות סרטים. במסגרת אירועי התרבות האלה הסיעה הקרן נוסעים בכלי רכב ממוגני ירי. בחלק מהנסיעות לא נוהלו הזמנות להסעות האלה, בחלקן היו הזמנות אך לא נמצאו פרטים בעניין מטרת הנסיעה, וברוב ההזמנות לא צוין מספר הנוסעים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בהיותן של הקרנות גופים בעלי מאפיינים ציבוריים העוסקים בתחומי הפעילות של הרשות המקומית, מן הראוי שיגובשו הנחיות לקרנות בנושאי התקשרויות ורכישות.

עבודות פיתוח שביצעה קרן תל אביב

הגדלת תקציבי הפרויקטים

במרוצת השנים 2007-2008 עסקה קרן תל אביב בקידום 24 פרויקטים שהיו בשלבי ביצוע. הם כללו בנייה של מוזאון, ספריות, קונסרבטוריון, מרכז העשרה, מרכז קהילתי-רוחני, ברכה טיפולית, אמפיתאטרון, גני ילדים ואולמות ספורט. עלות הבנייה המצטברת הבלתי סופית של 21 מהפרויקטים האלה הסתכמה בשנת 2008 בכ-26.1 מיליון דולר.

בביקורת נמצא כי בשמונה מ-21 הפרויקטים נאלצה הקרן להגדיל את תקציבי הפרויקטים במהלך ביצועם ב-25% עד 100% בהשוואה לתקציב הראשוני; כתוצאה מכך גם עיריית תל אביב-יפו הגדילה את תקציב השתתפותה בשבעה משמונה פרויקטים כדי לממן את החריגות מהתקציב המקורי. הגדלה כספית חריגה במיוחד נמצאה בשני פרויקטים: לברכה הטיפולית שהוקמה הוקצבו בשנת 2006 985,000 דולר ועד סוף שנת 2008 הוצאו 1.639 מיליון דולר (חריגה של 66%). למוזאון גוטמן (בית הסופרים) הוקצו 1.410 מיליון דולר והוצאו 2.508 מיליון דולר (חריגה של 78%).

מוזאון גוטמן

1. מוזאון גוטמן, המציג את יצירותיו של האמן התל אביבי נחום גוטמן ז"ל בשילוב תערוכות מתחלפות, נפתח לקהל במאי 1998. למוזאון ניתן בסוף שנת 2004 היתר בנייה להקמת אגף נוסף, והוחל בבנייתו לפי התכנון של מהנדס הפיקוח מטעם הקרן. הבנייה הייתה אמורה להסתיים בסוף פברואר 2006. אולם עד מועד עריכת הביקורת, אפריל 2009, טרם הושלמו עבודות הטיח, החיבור לרשתות החשמל והמים ומערכות הכיבוי באגף. ואלה עיקר הסיבות לעיכוב בעבודות:

(א) לא תוכננו כראוי העתקת התשתיות של חברת "בזק" ורשת עילית של חברת החשמל. למשל, עמוד תקשורת של חברת "בזק" ברחוב הפריע לביצוע קווי הסניקה, והיה צריך גם להעתיק כבל חשמל הצמוד לקיר הבניין;

(ב) קושי בחיבור קווי מים ראשיים לבניין בשל אותו העמוד ומפאת הכבלים הצמודים לבניין;

(ג) דרישת העירייה להניח כבלי חשמל בעומק רב ורק אחרי הנחת קווי הביוב והמים;

(ד) ביצוע פרויקט של עיריית תל אביב-יפו לשדרוג רחובות ותשתיות באזור המוזאון (נווה צדק) גרם להשבתת העבודה באגף הנוסף ל-11 חודשים;

(ה) מנהל הפרויקט לא בדק כהלכה את השפעות התכנון והביצוע של מערכת מתזים מיוחדת על לוחות הזמנים של הפרויקט; תכנית הבטיחות שהוגשה הייתה ישנה וחסרת תוקף בשל השינויים בתקנות הכיבוי ומניעת האש; האדריכל לא דאג מבעוד מועד לחידוש היתר הבנייה;

(ו) מחלוקות בין האדריכל למהנדס הבניין בנוגע לעמידות העמודים והקירות.

קרן תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי חלק מהסיבות לעיכוב בעבודת הבנייה, למשל העתקה ושדרוג של תשתיות החשמל, המים והתקשורת, לא נגרמו בגינה, מכיוון שהשליטה על תכנון התשתיות ותזמון השינויים היו באחריות העירייה וחברות התשתיות.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי מנהלי הפרויקט ידעו על הצורך בעבודות אלו כבר בתחילתן, בדצמבר 2004, אך הם לא התריעו על כך לפני העירייה אלא לאחר חלוף חודשים ארוכים. עניין זה מעיד גם על שיתוף פעולה לקוי בין הקרן לעירייה.

2. התקציב הראשוני של הפרויקט היה, כאמור, בשנת 2004 כ-1.4 מיליון דולר, אך בפועל הסתכמו עלויות הביצוע עד סוף דצמבר 2008 בכ-2.5 מיליון דולר.

הסיבות המרכזיות לגידול בעלויות הביצוע היו בניית קומה ראשונה ומעלית בפרויקט¹⁸; הצורך בעדכון תכנית הבטיחות ובהתקנת מערכת מתזים מיוחדת מפאת השינויים בתקנות כיבוי האש; שינוי בתכנון וביישום של מערכת מיזוג האוויר והוצאות אחרות.

בדצמבר 2008 הסתכם תקציב הפרויקט בכ-2.8 מיליון דולר. על פי התכנון הראשוני של הפרויקט היה על העירייה לשאת במימון של 960,000 דולר בלבד (69% מעלות הפרויקט). אלא שהשתתפות העירייה הסתכמה הלכה למעשה בכ-2.15 מיליון דולר - כ-77% מתקציב הפרויקט המעודכן.

ביולי ובאוגוסט 2007 אישרו ועדת הכספים ומועצת העירייה תוספת תקציב בסך כ-510,000 דולר (כ-2.2 מיליון ש"ח) בגין חלקה של העירייה בפרויקט; חלק ניכר מהסכום יועד למימון בנייתה של הקומה הראשונה שלא תוקצבה מלכתחילה לפי ההסכם עם התורם. לזוועדת הכספים ולמועצת העירייה לא הוצגה מטרת התקציב הנוסף.

באוגוסט 2007 נחתם הסכם בין העירייה והקרן שבו נקבע כי בכל הנוגע להגדלת ההשתתפות של העירייה בתקציב הפרויקט, העירייה התחייבה להוסיף סך של 510,000 דולר ואילו הקרן תגייס תרומה נוספת בסך 200,000 דולר. נמצא כי העירייה העבירה את התקציב הנוסף לקרן בשנת 2008, אבל עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2010, הקרן טרם גייסה תרומה נוספת כפי שהתחייבה בהסכם. נכון לשנת 2008 נוצר בפרויקט גירעון כספי של כ-600,000 דולר שנבע בחלקו מהיעדר קבלת התרומה האמורה. לפי נתוני הדוח הכספי של הקרן לשנת 2008, העירייה התחייבה לממן את הגירעון האמור.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי הממצאים שהועלו בפרק זה מצביעים על ליקויים מהותיים בהליכי התכנון והתקצוב של הפרויקט, ואלו גרמו להגדלה ניכרת של השתתפות העירייה בפרויקט. בעת שהתקבלו ההחלטות בעירייה בעניין הזה, הן לא התבססו על מידע בעניין פערי התכנון והתקצוב שהיו ידועים לה כבר בשנים 2003 ו-2004.

18 אמנם בהסכם שנחתם עם התורם נקבע שעבודות אלו ייעשו, אך הקרן החליטה לאשר תקציב מצומצם ולא נכללו בו העבודות האלה.

ברכת השחייה הטיפולית

באפריל 2004 חתמה הקרן על הסכם עם תורם שלפיו תקים ברכת שחייה טיפולית לילדים מוגבלים בבית הספר "און", והיא תשתמש לשם כך ביסודות קיימים ותשלים את הביצוע עד אפריל 2006. לאמתו של דבר הסתיימה הקמת הברכה רק בפברואר 2009, כמעט שלוש שנים אחרי המועד המתוכנן.

הביקורת העלתה כי הסיבות המרכזיות לעיכוב בהשלמת הפרויקט, הן בשלב התכנון המפורט (שנמשך 20 חודשים) והן בשלב ביצוע הפרויקט (שנמשך 38 חודשים), היו כלהלן:

1. התקציב הראשוני שהסתכם בפחות ממיליון דולרים התבסס על אומדן ראשוני בלא תכנון מפורט. במכתב ששלח מנהל הפרויקטים של קרן תל אביב ביולי 2003 לסגן מנהלת מינהל החינוך של העירייה נכתב כי "העלויות נערכו באומדנא ללא פרוגרמה מסודרת..."
2. בפרויקט נעשו חפירות מורכבות (בעומק 2.5 מטרים) בסמיכות ליסודות בית הספר הקיים (שהיו בעומק 1.5 מטרים), ואלה חייבו לחזק את יסודות הבניין הקיים. עניין זה נודע רק בשלב התכנון המפורט.

3. נוספו עבודות בשל החובה לעמוד בתקנים חדשים של כיבוי האש ואיכות הסביבה.

4. המיקום של חדר ההסקה שונה, ומערכות ההפעלה של הברכה הועברו לחניון תת-קרקעי בגלל התנגדויות ודרישות של תושבים הגרים סמוך אליה.

במסמך פנימי של הקרן מספטמבר 2005 ציינה מנהלת הפרויקטים של הקרן כי "הפרויקט מסובך מאוד וכולל עבודות לא סטנדרטיות וקשות לתכנון, לתאום ולאומדן", ובפרויקט "קיים מחסור תקציבי". מסמכים שונים שנמצאו בתיק הפרויקט לימדו כי עיקר הגידול בהוצאות הפרויקט מקורו באלה: אומדן שגוי של עלויות ההסקה ומיזוג האוויר, עבודות נגרות ותיקון שיפועי רצפת הברכה (כ-180,000 דולר); חפירה סמוך ליסודות, מתחת לבית הספר הקיים (כ-100,000 דולר); פיצוי שניתן לקבלן בשל ירידת שער הדולר (כ-100,000 דולר), על אף שבצו התחלת הבנייה שניתן לקבלן בינואר 2006 צוין כי הצעתו צמודה לשער היציג של הדולר ביום ההגשה של הצעת המחיר (בהסכם לא נקבע כי התשלומים יוצמדו); תוספות שונות, כגון דרישות איכות הסביבה למשתיקי קול וכיבוי האש, מערכת כריזה ומצוקה, התייקרות הברזל ותעלות מיזוג האוויר (כ-74,000 דולר); התקנת גג מיוחד (סקייליט) שלא תומחר בתכנון הראשוני (כ-50,000 דולר) כדי להכניס אור לברכה.

עד דצמבר 2008 הסתכמו הוצאות ההקמה של הברכה הטיפולית בכ-1.6 מיליון דולר, ותקציב הפרויקט עמד באותה העת על 1.88 מיליון דולר (גידול של יותר מ-90% מהתקציב המקורי). העירייה נשאה במימון של יותר ממחצית ההוצאה הכספית (כ-984,000 דולר)¹⁹, אף שלפי התכנון הראשוני היה עליה להשתתף במימון של 260,000 דולר בלבד (כ-26% מעלות הפרויקט).

19 ממנו הועברו 200,000 דולר לעירייה על ידי תורם לצורך הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי עיקרו של הגידול הדרמטי בתקציב הפרויקט נובע מכשל יסודי בהליכי התכנון והתקצוב הראשוניים שעשתה הקרן, שעל יסודם גם קיבלה את החלטותיה בדבר ביצוע הפרויקט. בפועל נשאה העירייה בלמעלה ממחצית נטל התקציב הנוסף שנדרש לביצוע הפרויקט, וכך השתנה במידה ניכרת שיעור השתתפותה בו. על הקרן להקפיד בעתיד לקבל החלטות על ביצוע פרויקטים רק לאחר שתתכנן אותם בהליך תכנון מפורט שממנו ייגזר התקציב לפרויקט; על העירייה לקבל החלטה על תקצוב פרויקט רק לאחר בדיקה מעמיקה של התכנון המפורט.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לקרן כי עליה לסכם בחוזים עם הקבלנים את סוגיית ההצמדה של התמורה שהם צריכים לקבל על עבודתם. הצמדות אלו חייבות להיות מתוכננות ומתומחרות בתקציב הפרויקט שמוצג להנהלת הקרן בטרם קבלת ההחלטה על ביצוע העבודה.

נסיעות לחו"ל

מימון הנסיעות לחו"ל על ידי הקרנות נועד בין השאר לאפשר לנבחרי הציבור ולבעלי התפקידים בקרן לגייס תרומות לפעילות הקרן. נמצא כי הקרנות שנבדקו מימנו נסיעות לחו"ל של נבחרים ושל עובדים שלהן. כך לדוגמה, קרן תל אביב מימנה את נסיעתם של אלה: ראש עיריית תל אביב-יפו (שמונה נסיעות בשנים 2006-2008, שבמהלכן שהה במדינות שונות משך 61 ימים); מנכ"ל הקרן (20 נסיעות באותן שנים, שבמהלכן שהה בחו"ל 145 ימים). במימון קרן נהרייה נסעו לחו"ל יו"ר הקרן, שהוא גם ראש עיריית נהרייה (שמונה נסיעות שבמהלכן שהה בחו"ל כ-40 יום) וחברת הנהלת הקרן. במימון קרן קדומים נסעו גייסות תרומות מטעם הקרן ועובדת נוספת במועצה ובקרן.

בטבלה שלהלן מובאות ההכנסות של הקרנות מגיוס תרומות בחו"ל (באלפי ש"ח) בהשוואה לעלות הכרוכה באיסופן²⁰ בשנים 2006-2008 לפי הדוחות הכספיים שלהן.

שנה	קרן תל אביב			קרן נהרייה			קרן קדומים		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
מספר הנסיעות	20	16	20	3	3	2	8	8	4
ההכנסות מתרומות	40,547	34,652	37,157	686	529	265	2,700	2,111	414
ההוצאות בתהליך איסופן	1,402	1,908	2,850	25	69	54	342	309	204
שיעור ההוצאות מההכנסות (באחוזים)	3.46	5.51	7.67	3.64	13.04	20.38	12.67	14.64	49.28

מהטבלה עולה כי חלקן היחסי של ההוצאות ששימשו לאיסוף התרומות עלה בשנת 2008 בשיעור ניכר לעומת שנת 2006; במיוחד בולט הדבר בקרן נהרייה (פחות מ-4% בשנת 2006 לעומת כ-20% בשנת 2008) ובקרן קדומים (כמעט 50% בשנת 2008 לעומת כ-13% בשנת 2006).

20 בעלות הכרוכה באיסוף התרומות נלקחו בחשבון גם העלויות הכרוכות באחזקת לשכות (נציגויות) בחו"ל של קרן תל אביב וקרן קדומים, המעסיקות שם עובדות לאיסוף תרומות.

נהלים כתובים ומאושרים

הנסיעות לחו"ל במסגרת קרנות הפועלות לצד הרשויות המקומיות הן מרכיב מהותי ומרכזי בעבודת הקרנות. מן הראוי שנושא זה, הכרוך בהוצאות כספיות ניכרות, יוסדר בנהלים כתובים ומאושרים המפרטים את שלבי הטיפול והאישור של כל נסיעה בתפקיד לחו"ל, החל בשלב זיהוי הצורך או היזמה לנסיעה (כגון הליך הבחינה של הצורך בנסיעה, מהותה, מספר הנוסעים, מועדי הנסיעות והערכה כספית לביצועה; הסמכות לאישור הנסיעה; דרכי ההתקשרות עם משרדי הנסיעות; מיצוי הדרכים להוזלת עלויות הנסיעה; שילוב של שהות פרטית בחו"ל במסגרת הנסיעות בתפקיד), עבור במתן אישור סופי לנסיעה וכלה בדיווח על תוצאות הנסיעה לאחר החזרה לארץ וסדרי ההתחשבות עם הנוסעים.

בביקורת נמצא כי קרן נהרייה וקרן קדומים לא קבעו נהלים בכתב בנושא הנסיעות לחו"ל. רק בעקבות הערות הביקורת המציאה קרן תל אביב נוהלי נסיעה לחו"ל.

משרד מבקר המדינה העיר לקרנות כי עליהן להגדיר ולסכם את שלבי הטיפול והאישור של נסיעות בתפקיד לחו"ל בנוהל כתוב, מפורט ומאושר.

מימון נסיעות לחו"ל

1. בספטמבר 2007 נסעה גב' דניאלה וייס, ראש מועצת קדומים דאז, לניו יורק ומיאמי לעשרה ימים על חשבון הקרן. בבקשה להחזר הוצאות מהקרן לאחר שחזרה ארצה, ציינה ראש המועצה דאז כי היא נסעה לאיסוף תרומות.

הביקורת העלתה כי ראש המועצה דאז לא מסרה להנהלת הקרן בטרם נסיעתה על טיסתה לחו"ל ועל מטרת הנסיעה, וממילא לא אישרה הקרן את נסיעתה. ראש המועצה דאז גם לא דיווחה בחזרתה עם מי נפגשה ואם גייסה תרומות ככלל.

הממצאים האמורים מצביעים על ליקויים מהותיים בהליכי אישור נסיעתה של גב' וייס לארצות הברית. אף שחלף זמן, ראוי כי הקרן תבחן את הליכי הטיפול שנעשו במקרה הזה לשם הפקת לקחים לעתיד, ואם יידרש הדבר – יהיה עליה גם לבחון את הדרישה להחזר ההוצאות ששולמו בגין נסיעה זו.

2. (א) בשנים 2006-2008 נסעו עובדי קרן תל אביב לחו"ל 52 פעמים: 20 נסיעות לארבע מדינות, 16 נסיעות לארבע מדינות ו-16 - לחמש מדינות, כסדר השנים. נמצא כי בנסיעות אלה נאספו כ-7.9 מיליון דולר, כ-7.3 מיליון דולר וכ-9 מיליון דולר, כסדר השנים.

קרן תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי השנים שנבדקו היו שנים של משבר כלכלי עולמי, ואילו במשך שבע שנים היא גייסה 60 מיליון דולר מתרומות שסייעו למימושם של 117 פרויקטים.

(ב) בהסכמים עם גייסות התרומות בקרן תל אביב נקבע כי מנכ"ל הקרן יאשר את תכנית העבודה שלהן, וזו תכלול פרטים על הנסיעות המיועדות, מטרותיהן ותדירותן.

בתיקי הקרן לא נמצאו תכניות עבודה מעין אלה, ומן הסתם הנהלת הקרן לא דנה בהן ולא אישרה אותן. הקרן אף לא קבעה אומדן כספי לנסיעות לחו"ל בתחילת כל שנת כספים.

בדיקת 21 דוחות הנסיעה שהגישו גייסות התרומות בשנים שנבדקו העלתה כי לא נכלל בהם פירוט של מועדי הפגישות עם התורמים. לפיכך לא ניתן לדעת מהדוחות האם זמן השהייה בחו"ל נוצל לפגישות עם תורמים.

הקרן הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי מצד אחד קיים קושי לצפות מפגשים אקראיים ש"יולידו תורם"; מצד אחר ייתכן שמפגשים אשר תוכננו מראש יבוטלו בשל אירוע בלתי צפוי.

הקרן גם צירפה כמה מסמכים בנושא הזה, כגון "הערכת מצב שנתית, המלצות היועץ השיווק האסטרטגי"; "דיון אסטרטגי על פעילות הקרן"; "סיכום פעילות הקרן בשנת 2007". מסמכים אלו כללו פירוט הנוגע לתכנון הפעילות הכללית של הקרן וראייתה האסטרטגית מהבחינה השיווקית.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב כי מדובר במסמכים כלליים שאין לראות בהם תכנית עבודה מפורטת בנושא הנסיעות לחו"ל. לא רק שהמסמכים לא כללו נתונים בנוגע למשתתפים בישיבות אלא שהם גם לא נשאו חתימות וחלקם אף לא נשאו תאריכים.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב כי היקף הנסיעות השנתיות לחו"ל מחייב הכנה של תכנית עבודה שנתית מפורטת, ככל האפשר, שנהגלת הקרן תדון בה ותאשרה. בהיעדר תכנית לנסיעות, אי-אפשר לאמוד מראש את עלותן השנתית. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי בהיעדר הגדרת משימות לביצוע בטרם הנסיעה, אי-אפשר אחר כך למדוד את מידת יעילותה ואת מימוש מטרותיה.

דיווח על תוצאות הנסיעה

לכל נסיעה לחו"ל אמורה להיקבע תכנית נסיעה ויעדים. משום כך, חשוב מאוד שכל עובד החוזר מחו"ל ימסור דיווח על יישום תכנית הנסיעה ועל האופן שבו הושגו מטרותיה, לרבות גיוס התרומות. דיווחים אלה חשובים הן לצורך מעקב שוטף אחרי הפעילות שנעשית בתחום הזה והן לצורך הסקת מסקנות שימשו לתכנון הנסיעות בעתיד.

נמצא כי הנוסעים לחו"ל מטעם הקרנות בקדומים ובנהרייה לא נדרשו לדווח למוסדותיהן ולא דיווחו על תוצאות נסיעתם ועל סכומי התרומות שנאספו (לבד מדיווח על נסיעה אחת מתוך ארבע נסיעות שנעשו בשנת 2008 בקרן קדומים).

הנסיעות לחו"ל בקרן נהרייה

הוצאות קרן נהרייה על נסיעה אחת לחו"ל ביולי-אוגוסט 2008 הסתכמו בכ-49,000 ש"ח. על גבי המחאה בסכום הזה נרשם "עבור נסיעת משלחת לצרפת וקנדה". ממסמכי הקרן לא היה אפשר לדעת כמה אנשים מנתה המשלחת, מה הייתה מטרת הנסיעה ומה היו תוצאותיה.

קרן נהרייה המציאה למשרד מבקר המדינה רק בשלבי הגיבוש הסופי של דוח הביקורת, ביוני 2010, פרוטוקול מישיבת הנהלת הקרן מ-1.4.08 ולפיו אושרה ליו"ר הקרן ולחברת הנהלה הנסיעה למטרת "צורכי גיוס סיוע לנזקקים". למשרד מבקר המדינה הומצא מסמך נוסף, שנשלח לרו"ח של הקרן בספטמבר 2009 (כשנה וחמישה חודשים אחרי הדיון בהנהלת הקרן), ובו פירוט

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

שמות הנוסעים, מטרת הנסיעה וזמני השהייה בחו"ל. גם ממסמכים אלו לא ניתן לדעת מה היו תוצאות הנסיעה ולא ניתן לדעת אם מטרת הנסיעה מומשו.

משרד מבקר המדינה העיר לקרנות קדומים ונהרייה כי אי-דיווח על תוצאות הנסיעות יכול להעלות חשש שחלק מן הנסיעות לא מימשו את יעדיהן וייתכן שנועדו גם למטרות אחרות. לפיכך, על כל עובד או מנהל בקרן הנוסע לחו"ל למסור דיווח מפורט על תוצאות נסיעתו. מנהלי הקרן חייבים לבחון את הדוחות האלה.

הדיווח של מנכ"ל קרן תל אביב על נסיעותיו

בשנים 2006-2008 נסע, כאמור, מנכ"ל קרן תל אביב 20 פעמים לחו"ל ובמהלכן שהה שם 145 ימים. כמעט בכל נסיעותיו לחו"ל התלווה מנכ"ל הקרן לגייסות התרומות של הקרן.

בביקורת נמצא כי במרוצת השנים האמורות לא העביר מנכ"ל הקרן כל דיווח שהוא על חלקו בנסיעה, על הפעולות שביצע בכל אחד מימי שהותו בחו"ל ועל תוצאות הנסיעה. בנוגע לנסיעות האלה העבירו גייסות התרומות דיווחים להנהלת הקרן על אודות נסיעתו. בחלק מהדיווחים הללו לא היה אפשר ללמוד על פעילותו של המנכ"ל במסגרת הנסיעות.

קרן תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי מדובר בעבודת צוות שכל פרטיה משלימים זה את זה, והדיווח המשותף לרבות מסקנות והמלצות הוא הביטוי לכך. לכן אין מקום לדיווח אישי של כל גורם שהשתתף בנסיעה.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל הקרן כי לגבי כל נסיעה לחו"ל שבה הוא משתתף צריכים להיקבע מטרת הנסיעה וחלקו בהשגתה. כמו כן, יש מקום שימסור דיווח משל עצמו על שהותו בחו"ל, הפעולות שביצע ותוצאות הנסיעה.

הטיסות במחלקת העסקים

קיימת חשיבות עליונה לצמצום העלויות של פעולות הקרנות, במיוחד באלה הכרוכות בהחזרי הוצאות בגין טיסות ושהייה, כדי שייעודן של התרומות ינוצל באופן המיטבי.

נמצא כי כל הטיסות לארצות הברית וחלק מהטיסות לקנדה מטעם קרן תל אביב היו במחלקת העסקים²¹. בשנים 2006-2008 רכשה הקרן 35 כרטיסי טיסה לקנדה ולארצות הברית בעלות כוללת של 119,000 דולרים. עלות ממוצעת של כרטיס טיסה לארצות הברית במחלקת העסקים הייתה כ-3,400 דולר (כמעט פי שלושה ממחיר כרטיס הטיסה במחלקת התיירים).

בעניין זה יצוין שבמאי 2009 החליטה ממשלת ישראל²² כי "כל הנסיעות של עובד מדינה הנוסע לחו"ל... ליעדים שמשך הטיסה אליהן עולה על שש שעות תותר טיסה במחלקת עסקים למנכ"לים ולמקביליהם בלבד".

21 יצוין כי הטיסות לארצות הברית של גייסות התרומות מטעם קרן קדומים היו במחלקת התיירים.

22 החלטה מס' 221 מ-12.5.09.

קרן תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה בעניין הזה כי נסיעות במחלקת העסקים נועדו להבטיח אפקטיביות בעבודה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הניצול הבלתי יעיל של כספי התרומות והעיר לקרן תל אביב כי עליה להחיל על עצמה נורמות ציבוריות ראויות ולהימנע מרכישת כרטיסים ליבשת אמריקה במחלקת העסקים. מדובר בהוצאה כספית כבדה שניתן לחסוך בה, ולא רק שתתרום להתנהלות יעילה אלא שגם בעקיפין תקמץ בהוצאות מקופת הקרן, הניזונה בעיקרה מכספי תורמים ומהשתתפות העירייה.



משרד מבקר המדינה מעיר כי דיווח על תוצאות הנסיעה ובדיקת מימושן של מטרות הנסיעה חיוניים והכרחיים, בייחוד כדי לוודא שמימון הנסיעות לחו"ל על ידי הקרנות אכן נועד בראש ובראשונה לגייס תרומות לקרנות לצורך מימוש מטרותיהן הציבוריות.

שכר ותשלומים נלווים בקרן תל אביב

הפעילות של הקרן ממומנת בעיקרה מכספי תרומות ומהשתתפות של הרשות המקומית. לפיכך מן הראוי כי תשלום השכר והתשלומים הנלווים יהיו על פי אמות מידה המקובלות במגזר הציבורי.

בשנת 2009 הועסקו בקרן תל אביב 15 עובדים. הוצאות השכר של הקרן הסתכמו בשנים 2006-2008 בכ-1 מיליון דולר, 1.1 מיליון דולר ו-1.3 מיליון דולר, כסדר השנים (כ-71% מהוצאות ההנהלה והוצאות כלליות). חמשת עובדי הקרן הבכירים (המנכ"ל, החשב, מנהלת החשבונות הראשית ושתי גייסות תרומות לקרן) הועסקו על פי חוזים אישיים. מנהלת החשבונות הראשית הועסקה לפי חוזה שהסתיים לפני יותר מ-20 שנה. עשרת העובדים האחרים חתמו על הודעת תנאי עבודה שבה נכלל פירוט תנאי השכר.

אמות המידה לתשלום השכר לעובדי הקרן

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרס 2004 נקבע כי שכרם של העובדים הבכירים בתאגיד עירוני דוגמת חברה כלכלית לא יחרוג מ-70% משכר מנכ"ל החברה²³. בטבלאות השכר שפרסם משרד הפנים לשכר הבכירים בדצמבר 2007 נקבע כי שכרו של מנכ"ל רשות מקומית שמספר תושביה גדול מ-250,000 תושבים יהיה כ-31,800 ש"ח (אם הועסק מ-1.1.03, שכרו צמוד למדד המחירים

23 בחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים ממרס 2003 פורסם נוהל חברות עירוניות, כפי שקבעו במשותף הממונה על השכר באוצר ומנכ"ל משרד הפנים. בנוהל נקבע כי שכר מנכ"ל של חברה עירונית לא יחרוג משכר מנכ"ל של הרשות המקומית שבה נמצא התאגיד.

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

לצרכן), או כ-35,200 ש"ח (אם שכרו צמוד לשכר הממוצע במשק). לפיכך, שכרו של עובד בכיר בתאגיד עירוני בתל אביב-יפו היה צריך להיות כ-22,300 ש"ח, או כ-24,600 ש"ח.

נמצא כי השכר המשולם לכל אחד מעובדי הקרן לא נקבע במהלך השנים על פי אמות מידה כלשהן שיבטיחו ניהול של מדיניות שכר קבועה, וזו תאפשר מחד גיסא גמישות ניהולית ומאידך גיסא תנוהל על פי אמות מידה ציבוריות.

כך לדוגמה העסיקה הקרן שתי גייסות תרומות המוגדרות עובדות בכירות. נמצא כי בינואר 2008 הוגדל שכרה של כל גייסת תרומות לכ-32,000 ש"ח, וכך חרג השכר של כל אחת מהן בכ-10,000 ש"ח בחודש מתקרת השכר המגיעה לעובד בכיר בתאגיד עירוני (או חרג בכ-8,400 ש"ח מתקרת השכר של עובדים ששכרם צמוד לשכר הממוצע במשק). בעניין זה ראו בהמשך.

קרן תל אביב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לתפקיד גייסות התרומות יש צביון מיוחד הדורש כישורים גבוהים וייחודיים, למשל ידיעת שפות רבות על בוריין, יכולת לכתוב בעצמן את הפרויקט לשיווק, רמה אישית גבוהה ועבודה בשעות לא מקובלות לפי ארצות היעד.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי עליה לקבוע עקרונות ואמות מידה לקביעת השכר של עובדיה ולהשתמש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרס 2004 בתור הוראה מנחה. בעת גיבוש אמות המידה יכולה הקרן לתת ביטוי לעמדותיה בנוגע למהות התפקידים וחשיבותם ואף להותיר גמישות ניהולית בעת קבלת ההחלטות בתחום הזה. ואולם, על הקרן גם להגביל את רמות השכר שהיא משלמת לעובדיה לפי נורמות השכר המקובלות במערכת הציבורית.

תשלום אחזקת רכב למנכ"ל הקרן

בהסכם שנחתם עם מנכ"ל קרן תל אביב באוגוסט 2002 נקבע, בין היתר, כי הוא זכאי לרכב צמוד כמקובל לגבי מנכ"לים במשרדי ממשלה, ו"הקרן לא תישא בתשלומי מסים או בתשלומי חובה החלים על המנכ"ל מכוח הוראות הסכם זה ומכוח הוראות כל דין".

הביקורת העלתה כי הקרן שילמה למנכ"ל מדי חודש בחודשו כ-2,300 ש"ח "פיצוי שווי רכב", שלא לפי הסכם העבודה שחתמה עמו ובניגוד למקובל לגבי מנכ"לים במשרדי ממשלה.

הקרן מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי תשלום שכרו של המנכ"ל שולם לחברה בע"מ שבבעלותו ולא לידי, לאחר שהקרן קיבלה את תנאיו לגלם את פיצוי שווי הרכב בשכרו. מכיוון שכך, "מסכת ההתקשרות הנכונה תועלה על הכתב כדי ניסוחו של הסכם התקשרות הכולל בתוכו גילום פיצוי שווי רכב".

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי מתשובתה עולה שהמנכ"ל מקבל תשלומים שלא על פי ההסכם בכתב באמצעות גורם שאינו חתום עם הקרן על הסכם, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם ההסכם שנחתם עמו. על הקרן לשנות לאלתר את הסדר התשלום האמור שלפיו היא נוהגת זה שנים, ולא לגלם את התשלום שניתן למנכ"ל הקרן ("פיצוי שווי רכב") בשכרו. כמו כן, על הקרן לבחון אפשרות לתבוע החזרים על תשלומי היתר ששולמו כאמור למנכ"ל.

חריגות בשכר ששולם לגייסות התרומות

בחוזים האישיים שנחתמו בינואר 2004 עם שתי גייסות התרומות נקבע כי השכר הכולל של כל אחת מהן יהיה 24,000 ש"ח לחודש ויתווספו לו תוספות יוקר ותוספות בגין עדכוני שכר כדין. הביקורת העלתה כי בדצמבר 2007 הסתכם שכרן בכ-26,500 ש"ח לחודש²⁴, כלומר חל בו גידול בשיעור של כ-10.4%. גידול זה גבוה כמעט פי חמישה מסך תוספות היוקר ששולמו במשך מאז 2004 (2.1%), והוא גבוה ממדד המחירים לצרכן שעלה מינואר 2004 ב-7.25% בלבד.

עוד עלה כי בחוזה נקבע שכל אחת מגייסות התרומות תהיה זכאית להחזר נסיעות חודשי (דלק, רישיונות וביטוח) בסך של כ-1,300 ש"ח (כ-15,600 ש"ח לשנה). בפועל העמידה הקרן לכל אחת מהן רכב צמוד שעלותו השנתית כ-46,000-50,000 ש"ח. הסדר זה יושם בניגוד לאמור בהסכם עמן, וכך נשאה הקרן בתשלום יתר של כ-30,000 ש"ח לשנה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב כי האישור לרכב צמוד לגייסות התרומות ניתן שלא על פי ההסכם. על הקרן להקפיד כי כל הסדרי השכר של עובדי הקרן ייקבעו לפי ההסכמים שנחתמו עמם.

החזר הוצאות בגין נסיעות ואירוח

החזר הוצאות לראש המועצה בקדומים

בינואר 2008 שילמה הקרן לראש מועצת קדומים וחברת הנהלת הקרן דאז כ-7,500 ש"ח כלהלן: כ-5,200 ש"ח בעבור נסיעות במוניות וכ-2,300 ש"ח בעבור הוצאות אירוח; בפברואר 2007 שילמה כ-2,400 ש"ח - הוצאות אירוח. בבקשה להחזר כספי בגין נסיעות במוניות ציינה ראש המועצה כי "ההחזר הינו עבור מוניות שנאלצתי לקחת לשם נסיעות ברחבי הארץ לרגל תפקידי כראש מועצה, וכי בשל העובדה שתפקידי במועצה מצריך מאמץ רב, אני נאלצת להיעזר מידע פעם במוניות לבל ארדם בנהיגה". בפברואר 2007, בבקשה להחזר של הוצאות האירוח, ציינה כי מדובר ב"דלק, מוניות וחניות בגין אירוח והסעות תורמים, הרצאות הסברה במקומות שונים בארץ, ופעולות תרבות ונוער".

במסמכי הקרן לא נמצא הסבר מדוע על הקרן לשאת בהוצאות הנסיעה של ראש המועצה שנעשו במסגרת תפקידה כראש מועצה, כספים שלא אושרו ולא דווחו מלכתחילה. לא נמצא במסמכים מידע על מועדי האירוח, המתארחים, הרצאות ההסברה, פעולות התרבות והנוער, המועדים שבהם התקיימו והזיקה בין כל אלה ובין פעולות הקרן, כנדרש לפי כללי מינהל תקין.

24 בינואר 2008 נחתם עמן חוזה חדש ולפיו הועלה שכרן החודשי ל-32,000 ש"ח.

הסדרי פרישה

ככלל, לא נהוג בגופים שלטוניים וציבוריים לשלם נוסף על פיצויי הפיטורין שהעובד זכאי להם על פי חוק²⁵ גם מענקי פרישה²⁶. על כן מן הראוי שהסדרי הפרישה יהיו על פי אמות מידה המקובלות בגופים ציבוריים.

הסדר הפרישה של החשב בקרן תל אביב

בהסכם עם החשב של קרן תל אביב מנובמבר 1998 נקבע בין היתר כי אם יפוט, יהא זכאי נוסף על פיצויי הפיטורין המגיעים לו במסגרת ביטוח המנהלים (הפרשה חודשית בשיעור 15.6% מחלקו של המעביד ו-5% - ניכוי משכרו של העובד) גם למענק פרישה נוסף בשיעור השווה למחצית משכורתו האחרונה כפול מספר שנות עבודתו בקרן.

הקרן מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי מדובר בהתנהלות שהייתה נהוגה לפני כ-20 שנה, וזהו הדין לגבי עובדים שהועסקו מאז על ידה.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי עליה לקבוע נוהל בכתב שבו לא יונהגו הסדרי תשלום החורגים מן ההסדרים המקובלים בגופים ציבוריים.

הסדר הפרישה של המנכ"ל לשעבר של קרן אשקלון

בנספח לחוזה העבודה עם מנכ"ל הקרן לשעבר²⁷, שהועסק בתפקיד זה מספטמבר 1989 עד מאי 2006, נקבע בין היתר כך:

העובד מצהיר כי הוא חבר בקרן ביטוח מנהלים מגדל (להלן 'הקרן') וכי הוא מבקש ומסכים שזכויותיו (לתגמולים ו/או לפיצויי פיטורים) תובטחנה בקרן זו בהתאם לתקנותיה...

הקרן תנכה מהמשכורת החודשית 5% (להלן תשלומי העובד) ותעבירם ביחד עם תשלומי הקרן לקרן הנ"ל.

העבירה הקרן את התשלומים לקרן הנ"ל לא תהיה לעובד תביעה ו/או דרישה כלשהי כלפי הקרן, בגין הזכויות הנ"ל.

נקבע בזאת במפורש כי תשלומי הקרן לקרן הנ"ל יבואו במקום פיצויי פיטורים כדין ובכל אופן בתשלומים שהקרן הנ"ל תשלם לעובד או תזכה בהם את חשבון העובד בקרן, יהיה משום סילוק חוב קרן לפיצויי פיטורים כדין והקופה לפיצויים הנ"ל עושה את שליחות הקרן בשלמה את התשלומים האמורים או בזכותה או על חשבון העובד.

25 חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, ותקנות פיצויי פיטורים (חישוב הפיצויים והתפטרות שרואים אותה כפיטורים), התשכ"ד-1964.

26 למעט מקרים שבהם יוזם הגוף הממשלתי או הציבורי מבצע לעידוד הפרישה, שבמסגרתו מציעים לעובדים מענקים כדי לעודד את הקדמת פרישתם.

27 בכל שנה נחתם עמו חוזה עבודה חדש, והאחרון בהם - מינואר 2005.

נמצא כי סך הפיצויים ששילמה הקרן למנכ"ל הפורש הסתכמו ב-610,093 ש"ח, מזה שולמו לחברת הביטוח עד יום הפרישה 333,343 ש"ח בלבד. התשלום הנוסף בסך 276,750 ש"ח היה אפוא תשלום חריג מתוך השוואה להסכם שנקבע עמו.

האספה הכללית של קרן אשקלון החליטה בדצמבר 2005 על הקמת ועדה לבחינת תנאי פרישתו של המנכ"ל, והחברים בה היו יו"ר הקרן דאז, הגזבר דאז והיועץ המשפטי של הקרן. הוועדה המליצה לאשר למנכ"ל פיצויי פיטורין מוגדלים בשיעור 150%. הנימוק להמלצה היה שתרם "תרומה גדולה" לקרן שהתבטאה "בקידומה וקידום ענייניה, בניהולה והפעלתה התקינים והמסודרים, ביצירת קשרים רבים ומסועפים עם תורמים, גופים ומוסדות, בהקמת מפעלים ופרויקטים רבים ומגוונים - ניהולם והפעלתם". בפרוטוקול הוועדה נכתב גם כי המנכ"ל הפורש תרם לפעילות החברתית בעיר ובכלל זה התנדב לפעילות נוספת בשיקום השכונות.

האספה הכללית אישרה בפברואר 2006 את תנאי פרישתו של מנכ"ל הקרן לשעבר.

התוספת לפיצויי הפיטורין בשיעור 50% הסתכמה ב-203,365 ש"ח. סכום זה היה החלק העיקרי בתשלום החורג שהסתכם כאמור ב-276,750 ש"ח.

מנכ"ל הקרן לשעבר הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו במאי 2010 כי ההחלטה בדבר הגדלת פיצויי הפיטורין התקבלה מכיוון שבד בבד לתפקידו כמנכ"ל קרן אשקלון, המשיך למלא ללא תמורה תפקיד של מנהל פרויקט שיקום שכונות חברתי מטעם משרד הבינוי והשיכון שהפעילה קרן אשקלון.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי היה עליה להימנע מלשלם למנכ"ל היוצא פיצויי פיטורין שלא היה זכאי להם על פי ההסכם שנחתם עמו, מה גם שבהסכם לא נזכר כלל שהוטלה עליו חובה לבצע מטלה נוספת.

העסקת יועצים משפטיים בקרן תל אביב

קרן תל אביב העסיקה בשנים שנבדקו שני יועצים משפטיים בעניינים שוטפים. אחד מהם טיפל גם בתביעות משפטיות. בשנים אלו הסתכמו הוצאות קרן תל אביב בגין העסקת יועצים משפטיים בכ-2.355 מיליון ש"ח, וכ-1.404 מיליון ש"ח מהם הוצאו על טיפול בתביעות משפטיות.

הזיקה העסקית של מנכ"ל קרן תל אביב ליועץ המשפטי של הקרן

השירותים המשפטיים שהעניק אחד ממשרדי עורכי הדין לקרן ניתנו לפי הסכם שנחתם עמו ועם קרן תל אביב בשנת 1999. מנכ"ל הקרן, מר אברהם בן שושן, מכהן בתפקיד מאוגוסט 2002.

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

משרד עורכי הדין הגיש לקרן חשבונות לתשלום מדי חודש²⁸. מנכ"ל הקרן נהג לאשר בחתימתו את החשבונות לתשלום שכר הטרחה למשרד עורכי הדין האמור.

הביקורת העלתה כי העומד בראש משרד עורכי הדין (להלן - ראש המשרד) הוא גם הבעלים של חברה בע"מ שהתאגדה ונרשמה כחברה באפריל 2004 (להלן - החברה), ועל פי הרישומים ברשם החברות הוא גם מחזיק ב-58% מהון המניות שלה. ראש המשרד שימש בחברה גם כדירקטור. לפי מידע שהתפרסם בעיתונות, החברה עוסקת במימוש מקרקעין ורכישת קרקעות בפלורידה, ארצות הברית²⁹.

ממסמכי החברה ברשם החברות עלה כי מנכ"ל קרן תל אביב החזיק ממאי 2004 ב-5% מהון המניות של החברה. הודעה על העברת המניות למנכ"ל נמסרה על ידי ראש המשרד לרשם החברות בנובמבר 2004. עוד עלה ממסמכי החברה בחיקוק רשם החברות כי ראש המשרד הודיע לרשם החברות ביולי 2006 על מינויו של מנכ"ל הקרן לדירקטור בחברה. בהודעה נמסר כי מועד תחילת כהונתו של המנכ"ל כדירקטור בחברה היה בנובמבר 2004.

ב-6.12.09 מסר מנכ"ל הקרן למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2004 פנתה אליו קבוצת משקיעים כדי לעשותו שותף להשקעה בתחום הנדל"ן בחו"ל בסכום של 25,000 דולר. עוד מסר כי בשנת 2006 החליט לעצור את השקעותיו בחברה.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל קרן תל אביב כי משנת 2004 פעל בניגוד עניינים לכאורה, כשטיפל בעניינים הנוגעים להעסקתו של ראש המשרד בקרן, ונוצרה זיקה עסקית של ממש בינו ובין ראש המשרד. עוד העיר משרד מבקר המדינה למנכ"ל הקרן כי היה עליו למסור הודעה לוועד המנהל של הקרן כבר בשנת 2004 על קיומה של זיקה עסקית בינו לבין ראש המשרד. זיקה זו הייתה חייבת להיבחן באותה העת, והוועד המנהל היה צריך להחליט בנושא על פי חוות דעת משפטית. יש לראות באי-ביצוע הפעולות האמורות ליקוי ממשי בהתנהלותו של מנכ"ל הקרן.

מנכ"ל הקרן מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 את הדברים שלהלן:

בשנת 2004 נעשתה פניה אלי על ידי קבוצת משקיעים להיות שותף בהשקעה בתחום הנדל"ן בחו"ל בהיקף של \$ 25,000. התנאי שלי להיותי שותף בהשקעה ובקבוצה היה שאין אני מוכן לשאת בכל תפקיד סטוטורי כגון להיות חבר הנהלה, או חבר בוועד המנהל, או בעל זכות חתימה בחשבונות החברה. בקשתי זו נלקחה בחשבון בדיוני השיבוטים שהתקיימו בישיבות המשקיעים.

28 קרן תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2009 פסקה מלהעסיק את המשרד למתן שירותים משפטיים שוטפים.

29 מטרות התאגיד על פי הרשום בתקנונו הן "לעסוק בסוגי עיסוק שפורטו בתקנון חברה לא ממשלתית".

בשנת 2004 התקיימו דיונים לאיוש התפקידים בחברה... וכאמור שמי איננו נכלל במנויים לדיקטוריון. דוח זה הועבר לרשם החברות וזהו הרישום היחיד שאני הייתי מודע לו... אני כאמור התנגדתי לכל מינוי ולכן לא הייתי מעולם לדיקטור בחברה. יתכן והרשום המקדם אצל רשם החברות נעשה מתוך הנחה מוטעית שכל בעל מניות ירצה להיות לדיקטור בחברה דבר שהיה בניגוד לעמדותי ודעתי ולכן גם לא הייתי מודע לפרסום שמי כדיקטור בחברה אצל רשם החברות.

כבר בשנת 2006 החלטתי לעצור את המשך השקעותי בחברה כמו כן סירבתי לתת ערבות אישית לבנקים לטובת הלוואה. כתוצאה מזה חל דילול במניות בחברה. ולבסוף לאור סירובי להמשיך ולהשקיע בחברה אבדתי את זכויותי בחברה במחיר אבדן ההשקעה כולה. ומניותי [ומניותי] עברו למשקעים [למשקיעים] שהחליטו להמשיך בפעילות בחברה.

בשנת 2007 נעשתה ביקורת עומק על ידי רשם העמותות ונדרשתי לדווח על זיקה עסקית ביני ובין ספקי השירותים לקרן תל אביב לפיתוח. מאחר ומעולם לא מונית לדיקטור או כל תפקיד סטטורי אחר בחברה והשקעתי ירדה לטמיון כתבתי שאין לי שום זיקה עסקית עם ספקי השירותים של הקרן דבר שהוא נכון גם היום.

לסיכום השקעתי בחברת נדלן נעשתה מכספי הפרטי על בסיס של משקיע בלבד ללא שום תפקיד בחברה ואבדן ההשקעה מראים שהניסיון לא צלח.

מנכ"ל הקרן, בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010, הוסיף כי לא ידע שמונה לדיקטור בחברה, וכי בפועל לא בוצעו עסקאות בינו לבין החברה וגם לא שולם לו שכר דיורידנד או שכר לדיקטורים.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל קרן תל אביב כי התייחסותו האמורה אינה מוכיחה בעליל על היעדר זיקה עסקית בינו לבין ראש המשרד. זיקה זו קמה משעה שבחר להשקיע בחברה בע"מ ומן היום שבו הפך לבעל מניות בחברה. אי-ידיעתו לכאורה על התמנותו לדיקטור בחברה אינה שוללת את הזיקה הנובעת כאמור בראש ובראשונה מהחלטתו להשקיע בחברה בשלב הקמתה ואחר כך להיעשות לשותף בהון מניותיה. עם זאת, משרד מבקר המדינה הביע תמיהה מהתייחסותו של מנכ"ל הקרן לממצאים שלפיהם הליך מינויו כדיקטור בחברה נעשה על ידי ראש המשרד עצמו ובלי שנמסרה לו הודעה על כך.

קבלת שירותים משפטיים בלא הסכם

בשנים 2006-2008 שילמה קרן תל אביב 562,000 ש"ח ליועץ שנתן לה שירותים משפטיים שוטפים בלא שנחתם עמו הסכם המסדיר את תנאי קבלת השירותים. התשלומים התבססו על תעריף לשעת ייעוץ³⁰.

30 במחצית שנת 2008 שילמה הקרן ליועץ המשפטי 873 ש"ח בעבור שעת ייעוץ פנים אל פנים ו-728 ש"ח בעבור שעת ייעוץ טלפוני.

בעקבות הביקורת נחתם בינואר 2010 הסכם בין הקרן ליועץ המשפטי.

דמי ניהול ועמלות שירותים

דמי ניהול של פרויקטים

קרן תל אביב נהגה לגבות דמי ניהול מעיריית תל אביב-יפו ומהתורמים בעבור כל פרויקט שביצעה. דמי הניהול שגבתה מהעירייה בשנה היוו את סך המקורות של הקרן בסעיף "הנהלה וכלליות". בשנים 2006-2008 גבתה הקרן דמי ניהול בסך 4 מיליון ש"ח, 5.9 מיליון ש"ח ו-9.2 מיליון ש"ח, כסדר השנים.

הביקורת העלתה כי דמי הניהול של הקרן לא כיסו בשנים 2006-2007 את הוצאות הנהלה, את ההוצאות הכלליות ואת הוצאות הנציגויות בחו"ל, ונוצרו גירעונות שנתיים בסך כ-2.9 מיליון ש"ח ו-1.9 מיליון ש"ח (כ-73% ו-32% מהיקף ההכנסות באותן שנים)³¹.

נמצא כי בהסכם שנחתם עם העירייה בשנת 1986 לא נקבע שהקרן תגבה דמי ניהול מן העירייה.

במסמך פנימי של הקרן (מסמך שאינו ממוען ואינו חתום) מ-4.12.02 בנושא "דמי ניהול קרן תל אביב" נכתב כלהלן: "1. אם לא צויין אחרת בחוזה, דמי הניהול הנגבים ע"י קרן תל אביב הם כלהלן: א. פרויקט בניה - 10% מעלות העבודות. פרויקט במימון עירוני מלא (הצטיידות וכו') - 4% מהיקף העבודות"³².

הוועד המנהל של קרן תל אביב החליט במאי 2007 לגבות דמי ניהול מעיריית תל אביב-יפו בעבור ניהול הפרויקטים המשותפים. וכך נומקה ההחלטה: "דמי ניהול מוקטנים, היו פרויקטים שנחתמו בעבר, בהיקפים גדולים... שבהם נקבעו דמי ניהול פחות 10% ואי לכך הכנסות הקרן קטנו באופן משמעותי למרות היקף הפרויקטים לכן נקבעו כללים חד משמעיים לתקורות הקרן מפרויקטים".

נמצא כי מוסדות העירייה לא דנו בדמי הניהול שהקרן דרשה לגבות ולא אישרו אותם. גם בהסכמים שנחתמו בנוגע לכל פרויקט בין העירייה לקרן לא צוין שיעור דמי הניהול והסכומים שהקרן אמורה לגבות. בפועל גבתה הקרן דמי ניהול כפי שנקבע במסמך הפנימי מדצמבר 2002.

31 בשנת 2008 נוצר עודף כספי בסך כ-230,000 ש"ח (כ-3% מהיקף ההכנסות) בזכות הכנסות גבוהות במיוחד שהיו בשנה זו, בעיקר הודות לפרויקטים שבוצעו בשנים קודמות.

32 בסעיף 2 של המסמך פורטו עמלות חריגות לגבי כמה פרויקטים כלהלן:
פרויקט א: עד היקף עבודות בסך 4.5 מיליון דולר תיגבה עמלה בשיעור 4%; מעל 4.5 מיליון דולר - עמלה בשיעור 3.5%;
פרויקט ב: עד היקף עבודות בסך 6 מיליון דולר תיגבה עמלה בשיעור 4.75%; בהיקף עבודות מ-6 מיליון דולר ועד 8 מיליון דולר - עמלה בשיעור 4.5%; בהיקף עבודות מ-8 מיליון דולר ועד 12 מיליון דולר - עמלה בשיעור 4%.
פרויקט ג: פרויקטים של רווחה, חינוך וכו' (עירוניים) לפי סיכום של מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו: על ניהול החשבונות ללא גיוס תרומה תשולם עמלה בשיעור 2%; על ניהול החשבונות וגיוס תרומה - עמלה בשיעור 5%.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי נושא דמי הניהול הוא מהותי ויסודי בעבודת הקרן. הסדרתו מחייבת את הקרן לנקוט פעולות שלא נעשו עד כה: על הקרן לבצע תמחור מפורט של כלל העלויות שבהם היא נושאת בנוגע לכל סוג של פרויקט. תמחור זה חייב להיות מבוסס מהבחינה המקצועית וצריך לעמוד ביסוד כל החלטה שמקבלת הקרן בנושא גביית דמי הניהול.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי הנהלת הקרן צריכה להחליט על שיעור דמי הניהול שייגבו, על יסוד הבדיקה המקצועית המקדימה. כמו כן, על הנהלת הקרן לקבוע כללים לגביית דמי ניהול מופחתים. את הכללים והתעריפים שתגבש הקרן יש להעביר לבחינה ולאישור של עיריית תל אביב-יפו. יודגש בעניין זה כי כל דיון על גובה דמי הניהול צריך להיות כרוך בבחינת ההוצאות של ההנהלה וההוצאות הכלליות של הקרן. גם אופן החישוב של תשלום דמי הניהול מעלות הפרויקטים ולא מסכומי התרומות שנמנו אינו מהווה תמריץ להתייעלות, מכיוון שהעמלה גבוהה יותר ככל שההוצאה בפרויקט גדולה יותר. לבסוף, על הקרן ועל העירייה לכלול בכל הסכם ביניהן את גובה דמי הניהול שייגבו בפרויקט שאליו מתייחס ההסכם.

עמלות בגין גיוס תרומות

קרן קדומים

האספה הכללית של קרן קדומים החליטה בדצמבר 2007 "לגבות עמלות טיפול באותם מקרים שהעמותה קבלה תרומה המיועדת לגופים ולמוסדות שונים כלהלן: תרומה עד \$10,000 - עמלת טיפול 10%; תרומה מעל \$10,000 ועד \$20,000 - עמלת טיפול 15%; תרומה מעל \$20,000 - עמלת טיפול 20%". במסמכי הקרן לא נמצא תחשיב שלפיו נקבעו שיעורי העמלות וציון הסיבות לגבייתן רק מאותה העת.

הנהלת הקרן החליטה באוגוסט 2008 לפטור מעמלה תרומה של כ-856,000 ש"ח שהתקבלה בעבור מכללה. הנימוק להחלטה היה "שלא מדובר בגיוס כספים ע"י הקרן אלא צינור העברה בלבד".

משרד מבקר המדינה העיר לקרן קדומים כי הפטור מעמלה שניתן למכללה סותר את החלטת הקרן, שלא סייגה את הגבייה בעבור עמלת הטיפול.

קרן אשקלון

בהסכם בין עיריית אשקלון ובין קרן אשקלון מפרברואר 2007 נקבע כי מכל תרומה שתגייס הקרן למימון פרויקטים פיזיים בעבור העירייה, תקבל הקרן עמלה ששיעורה 7% מהתרומה לכיסוי הוצאות התקורה שלה; ואילו מתרומות שתגייס לפרויקטים שאינם עירוניים, למשל בית חולים או מכללה, מקבל התרומה הוא שישלם את העמלה. עוד נקבע בהסכם כי אם תגייס העירייה תרומה שסכומה עד 100,000 דולר לשנה והכספים יועברו אליה באמצעות הקרן, לא תשולם בגינה תקורה. אם הסכום יהיה גדול מזה, תסוכם התקורה בנפרד. בהסכם לא נקבע שיעור העמלה שתשולם לקרן בעבור תרומה שנתית שתגויס, אם תהיה גדולה מסכום זה.

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

הביקורת העלתה כי בשנים 2006-2007 לא ניהלה הקרן רישום בהנהלת החשבונות וברוח הכספי לגבי ההכנסות מעמלות שגבתה מגיוס תרומות, אף על פי שבתקופה האמורה גייסה הקרן תרומות.

בשנת 2008 העבירה הקרן לעירייה כ-800,000 ש"ח, כספי תרומה למימון הקמת פארק (פרויקט שהעירייה מבצעת) באישור היו"ר והמנכ"ל, אך בלא שהאספה הכללית של הקרן החליטה על כך; לקרן שולמה עמלה בשיעור 3% מסכום התרומה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן אשקלון כי עליה להסדיר בהסכם עם העירייה את שיעור העמלות שתגבה ממנה, לרבות העמלה שתיגבה מתרומות שסכומן יותר מ-100,000 דולר.

משרד מבקר המדינה העיר כי ככלל, גיוס תרומות מחייב פעילות ענפה של הקרנות וכוון בהוצאות כספיות משמעותיות. לכן מן הראוי שמשרד הפנים יקבע אמות מידה אחידות לכל הקרנות על גובה העמלות שאותן יוכלו לגבות.

איסוף תרומות

כאמור, מרבית ההכנסות של הקרנות הן מתרומות שאספו העושים במלאכה בתחום זה. לפיכך, שמירת המסמכים הנוגעים לתרומות ולקשר בין הקרנות ובין התורמים חשובה עד מאוד.

1. קרן קדומים העסיקה גייסת תרומות שפעלה בהתנדבות וגם עסקה בקשר עם התורמים. הקרן לא הסדירה בהסכם כתוב את מערכת היחסים בינה ובין המתנדבת ולא הסדירה את הגדרת תפקידה ואחריותה, את אופן שמירת המסמכים והמידע על התורמים, את העברת הדיווחים השוטפים לקרן, את שמירת הסודיות בנוגע להעברת מידע על התורמים לגופים אחרים, את מימון הנסיעות לחו"ל, את החזרי ההוצאות בגין אירוח ועוד.

הביקורת העלתה כי את כל המסמכים הקשורים לתרומות שנאספו על ידי הקרן, ובהם גם המטרה שלשמה ניתנה התרומה והמכתבים שנכתבו לתורמים, ניהלה המתנדבת שהופקדה על איסוף התרומות מביתה שביישוב קדומים. בביתה הייתה גם תוכנה עם מאגר נתונים שפותחה במימון הקרן ואפשרה מעקב אחרי תורמים ותרומות. בתיקי הקרן לא היה מידע על פרטי התורמים וכתובותיהם.

קרן קדומים מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת תפעל ליצירת העתקים ממוחשבים, והמידע שיעודכן אצל המתנדבת בביתה (שבו מתבצעת עבודתה היומיומית בהתנדבות) יגובה ויעודכן מדי פעם בפעם במשרד הקרן.

ייעוד התרומות נרשם לעתים על גבי תצלומי ההמחאות שהתקבלו מתורמים בחו"ל. על גבי רבים מהם לא צוין ייעוד התרומות, ולפיכך לא היה אפשר לדעת אם מדובר בתרומות חסרות כל ייעוד או בתרומות שייעודן לא נרשם. כך למשל, במרס 2006 התקבלה תרומה בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח (500,000 דולר). התרומה שהופקדה בחשבון השוטף של הקרן (ולא בחשבון מיוחד לפרויקט) סווגה בסעיף כללי "הכנסות מתרומות". בפועל, הקרן השתמשה בחלק ממנה להקמת בית כנסת, ובחלק אחר (כ-1 מיליון ש"ח) - למימון ביניים של פעילויות אחרות. במסמכים אין הוכחה להסכמתו של התורם שחלק מן התרומה ישמש למימון ביניים.

קרן קדומים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תרומות רבות מתקבלות או נשלחות לחשבון הקרן בלי שהתורמים מציינים את ייעודן, ומבחינת התרומה מיועדת לביצוע מטרותיה של הקרן בתחומי החינוך והרווחה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן שעליה לציין במסמכים המצורפים לתרומה שלא יועדה לעניין כלשהו כי התורם נתן אותה ללא הגדרת ייעוד כדי שהקרן תשתמש בה למטרותיה. היעדר מידע מרכזי על פרטי התורמים גם אינו מאפשר פיקוח ובקרה מדוקדקים על זהות התורמים וזיהוי מקור כספי התרומות.

כאמור, קרן קדומים לא חתמה הסכמים עם התורמים לגבי ייעוד הכספים שנתרמו ולא דיווחה להם על התקדמות הפרויקטים או הנושאים שבעבורם ניתנה התרומה. כמו כן, לא נמצאו דיווחים של גייסת התרומות על פעילותה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן קדומים כי הניהול של גיוס התרומות באמצעות העובדת האמורה היה לקוי מיסודו. בעניין זה נדרשת הקרן לקיים בדק בית יסודי ולפעול לשינוי מהותי בדרך עבודתה. ככלל, יש לקבוע בהסכם את דרכי העבודה של גייסת התרומות ולהסדיר את פעילותה בקרן. יש לתעד בקפדנות את כלל המסמכים הנוגעים לכל תרומה ולפרט במסמך של הקרן את ייעוד התרומות במדויק.

2. הפעילות של קרן תל אביב לגיוס תרומות עומדת ביסוד עבודתה. בקרן תל אביב פעלו כאמור שתי גייסות תרומות. עיקר עבודתן של הגייסות היא ייזום וניהול קשרים עם תורמים פוטנציאליים.

אמנם במשרדי הקרן בארץ לא היו קיימים פרטים על שמות התורמים וכתובותיהם, אך הקרן ניהלה בחו"ל מאגר נתונים על אודות תורמים פוטנציאליים ותורמים בפועל לקרן. לאחר פניית משרד מבקר המדינה בנושא, העבירה הקרן קובץ ממוחשב של שמות התורמים וכתובותיהם ממשרדי הקרן שבחו"ל.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב כי ניהול שוטף של מאגר תורמים הוא כלי יסוד לניהול עבודת הקרן בנושא גיוס התרומות. מאגר זה חייב לכלול נתונים מחוץ לשמות התורמים וכתובותיהם. ראוי כי מאגר זה יכלול נתונים על מועדי גיוס התרומות; הסכומים שגויסו מהתורמים השונים; הקשרים שנוהלו עמם; דגשים על הפגישות שנוהלו עמם וכן רשימה של תורמים פוטנציאליים שטרם תרמו לקרן. מאגר זה יכול לסייע בתכנון הפעילות לגיוס תרומות ומעקב אחריה.

3. קרן אשקלון חתמה בשנים 2006-2008 על הסכמים עם תורמים מחו"ל למימון חלק מעלות ביצועם של ארבעה פרויקטים בתחום הבינוי והתשתית ובתחומי התרבות והחינוך. פרויקט נוסף - הקמת מועדוניית - מומן במלואו על ידי תורם.

הביקורת העלתה כי בשנים האמורות לא היה בקרן אשקלון גורם שטיפל בגיוס תרומות מחו"ל, ולא ניהלו בה מאגר נתונים או מידע על תורמים פוטנציאליים מחו"ל.

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

באוגוסט 2009 החליטה לראשונה האספה הכללית של הקרן על הקמת אגף חו"ל. אגף זה נועד לפתח קשרים ענפים עם תורמים באמצעות תכתובת אינטנסיבית באמצעי תקשורת מגוונים ובכך להרחיב את פעולות גיוס התרומות. האספה אישרה עובד בחצי משרה שימלא את התפקיד, אך עד סיום הביקורת בינואר 2010 לא הוקמה יחידה כזו ולא נבחר עובד שימלא את התפקיד.

הקרן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משיקולי חיסכון די היה לה בעבר בהפעלת חברי העמותה וידידיה לגיוס התרומות, אשר פעילותם בהתנדבות זיכתה את הקרן בתרומות רבות.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן אשקלון כי פעילותה לגיוס תרומות היא נדבך חשוב בעבודתה, המייחד את תרומתה לפעילות העירונית באשקלון. לפיכך עליה לטפל ביסודיות, במקצועיות ובשיטתיות בגיוס התרומות וכן להסדיר בהסכם את דרכי העבודה של העובד בתחום הזה.



לדעת משרד מבקר המדינה קיים פוטנציאל שתרומות בסכומים ניכרים יוזרמו ממקורות לא ידועים, עד כדי חשש שישמשו גם לצורך הלבנת הון. חשש זה, אף אם נראה כאפשרות רחוקה, מחייב ניהול של מעקב, רישום ובקרה מדוקדקים, לרבות מרב הפרטים הדרושים לצורך זיהוי התורמים ומקור התרומות.

בקרה על פעילות הנציגויות בחו"ל

רוב התרומות שקרן תל אביב וקרן קדומים מגייסות מופקדות בחשבונות הבנק של נציגויותיהן בחו"ל, ושם נותנים לתורמים קבלות על תרומותיהם. הנציגויות נדרשות להגיש דוח כספי שנתי מבוקר על פי חוקי המדינות שבהן פועלות הקרנות. בדוחות אלו נכללים גם סכומי התרומות שגויסו בחו"ל והסכומים שהועברו לארץ.

1. קרן קדומים לא הכינה תקציב שנתי לנציגות בארצות הברית עם פירוט ההוצאות הצפויות לעובדיה דוגמת שכר, הוצאות אחזקה והוצאות משרדיות. הנהלת הקרן לא דנה בפעילותה של הנציגות.

קרן קדומים לא קיבלה דיווחים מפורטים על התרומות שהתקבלו לפי שמות הפרויקטים והתורמים ולא ערכה התאמות ברישומים בין ההכנסות בארץ ובין ההכנסות של הנציגות בחו"ל. מכאן, אין לדעת אם כל הסכומים שנתרמו בחו"ל הועברו לאמתו של דבר לארץ.

2. קרן תל אביב החזיקה בחו"ל ארבע נציגויות שעלות אחזקתן הסתכמה בשנים 2006-2008 בכ- 1.334 מיליון ש"ח; מסכום זה, 1.107 מיליון ש"ח היה עלות אחזקת הנציגות בארצות הברית.

(א) קרן תל אביב לא הכינה תקציב שנתי מפורט בנוגע לנציגויות הכולל דברי הסבר. התקציב אמור לכלול מידע על מספר העובדים המועסקים ועלות שכרם ועל התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים. מידע זה גם לא נכלל בדוחות הכספיים של כל נציגות.

(ב) ההוצאות בגין גיוס תרומות בנציגות בארה"ב בשנת 2007, שתוקצבו בכ-72,000 דולר, הסתכמו בפועל בכ-130,000 דולר, משום שהעסקת יועצים לגיוס התרומות לא תוקצבה.

(ג) הוצאות שכר ההנהלה וההוצאות הכלליות של נציגות הקרן בארצות הברית גדלו בשנת 2008 בכ-29% בהשוואה לשנת 2006 (217,000 דולר לעומת 168,000 דולר). לא נמצא הסבר לגידול בהוצאות האלה.

קרן תל אביב מסרה בתשובתה כי הסיבה לגידול בהוצאות המשרד בארצות הברית בשנת 2007 נבע משכירת שירותיה של חברה המתמחה בארגון אירועים לחגיגות ה-100 של העיר תל אביב, לקראת שנת 2009 שבה היו אמורות להיערך.

(ד) הנהלת הקרן ומוסדותיה בארץ לא קיימו דיונים בשנים 2006-2008 בתקציב הנציגויות ואף לא דרשו נתונים על פעילותן.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן תל אביב כי עליה להדק ממשרדיה בארץ את הפיקוח התקציבי על הנציגויות בחו"ל. לצורך כך יש לתכנן ולאשר תקציב מפורט עם דברי הסבר בנוגע לכל נציגות בחו"ל, לרבות על פעילות הנציגות והרכב הוצאותיה. התקציב המפורט ודוחות הביצוע שישלחו הנציגויות מפעם לפעם אמורים לשמש בסיס לפעולות הפיקוח והבקרה על התקציבים.

העברת כספים לגופים אחרים

בחוק העמותות נקבע כי חבר בוועד העמותה צריך לפעול למען העמותה במסגרת מטרותיה ולפי תקנון האספה הכללית והחלטותיה.

1. הביקורת העלתה כי קרן תל אביב העבירה בשנים 2006-2008 לגופים שונים סך של כ-20 מיליון ש"ח. רוב הסכום (כ-16.8 מיליון ש"ח) ניתן לתאגידים עירוניים ולעמותות עירוניות. יתרת הסכום - כ-3.2 מיליון ש"ח - הועברה לגופים שאינם עירוניים.

לקרן נוהל כתוב (שאינו נושא תאריך) שבו נקבע כי היא רשאית לקבל תרומות ולהעבירן לגופים ולפרויקטים שאינם עירוניים, אם מתקיימים בהם תנאים הקבועים בהוראות התקנון שלה, והם מוכרים לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. עוד נקבעו בנוהל הליכי הגשת הבקשה לקרן מצד שלישי, לרבות המסמכים הנדרשים³³, התנאים להעברת תרומות לצד השלישי ואמצעי הפיקוח והבקרה על השימוש בתרומות שהיא מעבירה.

33 אלה הנתונים והמסמכים העיקריים שמבקש התרומה מהקרן נדרש למסור לה: סכום התרומה המבוקש, שם הפרויקט שאליו מיועדת התרומה או הפעילות שבעבורה ייתרם הכסף; תיאור הפעולות והפרויקטים של הגוף המבקש בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה; העברת דיווח תקופתי רבעוני על הפעילות; דוח כספי מבוקר אחרון, מאזן בוחן לרבעון האחרון הסמוך למועד הגשת הבקשה; אישור רשם העמותות בדבר "ניהול תקין" תקף לשנה שבה הוגשה הבקשה (אם הגוף הפונה הוא עמותה); דיווח כספי תקופתי על השימושים בכספי התרומה שכבר הועברה.

פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות

בשנים שנבדקו לא יישמה קרן תל אביב את הנוהל הכתוב, לא ביקשה שיוגשו לה בקשות עם המסמכים הנדרשים, לא דרשה שהגופים מקבלי התרומות יעמדו בתנאים שנקבעו בנוהל ולא ניהלה פיקוח ומעקב על השימוש בתרומות שהעבירה. להלן שתי דוגמאות:

(א) בינואר 2007 העבירה הקרן 6.7 מיליון ש"ח לעמותת ידידים של מרכז רפואי. ממסמכים שנמצאו בקרן עלה כי התרומה שימשה לרכישת מאיץ קווי. מסמך הקרן היחיד הקשור לכך הוא מכתבה של מנכ"ל העמותה לקרן שבו היא מציינת כי "התרומה הינה תשלום... עבור רכישת המאיץ הקווי למכון הקרינה" וחשבון התשלום בעבור המאיץ.

(ב) לשלושה גופים אחרים (עמותה ושני תאטרות) העבירה הקרן בשנים שנבדקו כ-1.7 מיליון ש"ח. רק בחלק מהתרומות צוין הייעוד, ולא רק שהגופים הללו לא נדרשו למסור את הנתונים והמסמכים המפורטים בנוהל הקרן אלא שהקרן גם לא ניהלה מעקב על ניצול הכספים שהעבירה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקנון הקרן, המאפשר גיוס כספים והעברתם גם לפרויקטים שאינם עירוניים, טומן בחובו סכנה שהכספים ישמשו כמסלקה להעברת כספים בלא פיקוח.

בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לקבוע הנחיות ברורות בעניין העברות כספים מקרנות לגופים חיצוניים ולאופן הפיקוח על השימוש בכספים אלו.

2. קרן קדומים העבירה בשנים 2006-2008 לגופים שונים כ-3.3 מיליון ש"ח; רוב הסכום (כ-2.4 מיליון ש"ח) ניתן לגופים שמטרתיהם דומות למטרות הקרן. הכספים הועברו בלי שהאספה הכללית התכנסה וקיבלה החלטה בעניין העברתם ובלא שנעשה מעקב על ניצולם. רק בשנת 2008 ניתנה לחברי ועד העמותה סקירה על העברות הכספים הללו, אך לא צוין בפרוטוקולים כיצד קידמו בכך את מטרות הקרן.

להלן כמה דוגמאות:

(א) בנובמבר 2006 ביקשה עמותה א 280,000 ש"ח כדי לממן 10% מעלות מבצע שקיימה: נסיעה של יותר מ-1,000 אוטובוסים לטיולים ברחבי יהודה ושומרון וגוש קטיף. העמותה טענה כי לסיוורם הקודמים הגיעו 93 אוטובוסים, ולפי תחשיב שעשתה, עלות המבצע כולו מסתכמת בסכום שדרשה (העלות לאוטובוס ממוגן - 2,000 ש"ח; עלות ההדרכה - 350 ש"ח; עלות האבטחה - 450 ש"ח; עלות הכלכלה - 212 ש"ח). הקרן העבירה לעמותה 280,000 ש"ח בדצמבר 2006 בלא שהיה לה מידע על מספר האוטובוסים שהגיע לקדומים הלכה למעשה ובלא שעשתה בקרה בעניין התשלומים שבהם נשאה.

בחודשים מאי-אוגוסט 2007 העבירה הקרן לעמותה א 130,000 ש"ח בגין דרישה לתשלום בעבור ארבעה טיולים מאורגנים בחבל בנימין, בבקעת הירדן ובבקעת יריחו. נוסף על כך העבירה 30,000 ש"ח לתשלום על שיעורים, סיורים והסעות מרצים. לדרישות התשלום לא צורפו נתונים על התאריכים שבהם התקיימו הטיולים ועל זהות המשתתפים בהם ולא צורפו להן תחשיבי העלויות.

(ב) הקרן העבירה לישיבה 250,000 ש"ח בדצמבר 2008. בקבלה שנרשמה על הסכום הכספי נכתב כי הכספים ניתנו בעבור תרומה לבית מדרש. בתיקי הקרן לא נמצא מסמך שממנו אפשר ללמוד מי קבע את נחיצות התרומה, כיצד נקבע הסכום שניתן ואם הדברים עולים בקנה אחד עם מטרות העמותה.

(ג) לעמותה ב העבירה הקרן 352,000 ש"ח בשנת 2006. לפי דרישת העמותה, מרבית הסכום יועד להשתתפות במימון פרויקט "עוברים בגרות" שבמסגרתו למדו תלמידים מקדומים אלפי שיעורים, ואחוז הזכאים לבגרות עלה עלייה ניכרת. מהפירוט שהועבר לקרן נמצא כי ניתנו 4,472 שיעורים בחודשים ספטמבר 2004-יוני 2006, ועלות כל שיעור הייתה 70 ש"ח. הקרן לא דרשה ולא קיבלה את שמות התלמידים מקדומים שהשתתפו באלפי השיעורים הללו, את מועדי השיעורים ואת אישורי התלמידים שלמדו בהם.

(ד) למכללה העבירה הקרן 856,000 ש"ח בשנת 2008. ממסמכים שנמצאו בקרן עלה כי מדובר בתרומה בסך 250,000 דולר שהועברה בעבור המכללה באמצעות עמותת "ידידי קדומים בארה"ב". הקרן שימשה אפוא "צינור" בלבד להעברת התרומה.

(ה) למועצה המקומית קדומים העבירה הקרן 670,000 ש"ח בשנת 2006. בספרי הקרן צוין כי מדובר ב"תרומה". ממסמכי הקרן שהומצאו לביקורת לא היה אפשר לדעת מה הייתה מטרת התרומה הזו ומי החליט על העברתה.

קרן קדומים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העברות הכספים לגופים הנדונים עומדות בהגדרת מטרות הקרן, כלומר "קידום פרויקטים חינוכיים וקהילתיים". כך למשל, העברת הכספים לעמותה א, העוסקת בהעמקת הקשר לאזור יהודה ושומרון כחלק מחינוך תודעתי; לשיבה המשמשת מרכז לימוד לתושבי היישוב; לעמותה ב שהיא מוסד המטפל בנערים בעלי קשיים לימודיים ובנוער בסיכון; לאולפנה - מוסד חינוכי גדול שמפעיל כמה פרויקטים חינוכיים לרבות קידום נוער משכבות חלשות, ולמכללה הפועלת למען פיתוח מנהיגות של דור העתיד.

משרד מבקר המדינה העיר כי מן המסמכים שנמצאו בקרן לא היה אפשר ללמוד שהכספים שהעבירה הקרן לגופים האלה שימשו הלכה למעשה למימוש המטרות שעליהן הצביעה הקרן בתשובתה.

סיכום

דוח זה חושף ליקויים מהותיים בפעילותן של הקרנות שנבדקו וגם בעבודתן של הרשויות המקומיות אל מול הקרנות הפועלות לצדן. ראוי כי משרד הפנים יפעל ליישום תיקון הליקויים העולים מביקורת זו, בכלל הקרנות הפועלות לצד הרשויות המקומיות.

כדי להסדיר את הטעון תיקון בפעילותן של הקרנות, עליהן להשתית ראשית לכול את עיקר פעילותן על הסדרי עבודה כתובים שמוסדותיהן ומנהליהן בחנו ואישרו אותם. נוהלי עבודה אלו אמורים להגדיר את גבולות הפעילות, את הליכי קבלת ההחלטות, את הגורמים המוסמכים לקבל החלטות בכל נושא ואת הפיקוח על קיום ההליכים שנקבעו. על הנהלים גם לפרט את מכלול השיקולים והנימוקים שמבססים כל החלטה ארגונית של הקרנות. כמו כן, על הנהלים לקבוע עקרונות ואמות מידה לקביעת השכר של העובדים ולהסדיר את נושא דמי הניהול ושיעורם. יותר מזה, מכיוון שהקרנות הן גופים בעלי מאפיינים ציבוריים, והפרויקטים המוניציפליים שהן מבצעות נעשים ברובם במימון ציבורי, עליהן לפעול בשקיפות ולהבטיח שוויון הזדמנויות לכול.

שנית, בעניין הנסיעות לחו"ל, חובה להתקין תכנית עבודה שנתית מפורטת שהנהלת הקרן תדון בה ותאשרה. היקפן של הנסיעות ועלותן מחייבים גם להגדיר משימות לביצוע בטרם הנסיעה כדי שיהיה אפשר לבחון את יעילותה לאחר שובם של הנוסעים. בשובם של הנוסעים בתפקיד מטעם הקרן לחו"ל חייב כל אחד מהם למסור דיווח מפורט על שהותו בחו"ל, הפעולות שביצע ועל תוצאות נסיעתו, ומן הראוי שמנהלי הקרן יבחנו דיווחים אלו.

שלישית, על הרשויות המקומיות מוטלת חובה להסדיר את הקשרים שהן מקיימות עם הקרנות הפועלות לצדן בהסכמים כתובים, ואלו יובאו לאישורם של מועצת הרשות המקומית והוועד המנהל של הקרנות. עליהן גם מוטלת חובה לחזק את הפיקוח והבקרה על המתרחש בקרנות, בייחוד בכל הנוגע לפרויקטים משותפים שהן מבצעות, ולבסס את החלטותיהן בדבר השתתפותן על מידע מלא בנוגע לתכנון ולתקצוב של הפרויקטים ולהיות מעורבות בהליך ביצועם. על הפיקוח והבקרה להיעשות באמצעות מנגנון שיהיה מנותק מראש הרשות (או מסגנו) המשמש גם יו"ר הקרן, וכך אפוא הוא הגורם המזמין וגם הגורם המבצע.

ועוד, על משרד הפנים מוטלת חובה לרכז ולנהל את המידע על פעילותן של עשרות קרנות הפועלות לצד רשויות מקומיות. מידע זה אמור לעצב תשתית ללימוד מאפייני הזיקות בין הרשויות המקומיות ובין הקרנות כדי להנחות ולכוון את הרשויות המקומיות בכל הנוגע לקיום קשרים משפטיים, תקציביים ומינהליים עם הקרנות. עוד מוטלת עליו חובה לגבש הנחיות לגופים האלה שבמהותם הם גופים ציבוריים.

