

מתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות לאגודות ספורט

רשויות מקומיות רבות נוטלות חלק פעיל בייזום פעולות ספורט שונות בתחומן, ומשתתפות במימון פעולותיהן של קבוצות ספורט מקומיות.

ניתן לסווג את פעולות הספורט, שבהן יש לרשויות המקומיות חלק, לשני סוגים עיקריים: (א) פעילות ספורטיבית עממית, לא תחרותית, המקיימת ישירות על-ידי הרשות המקומית והגופים המסונפים אליה; מעורבות הרשות המקומית במיסגרת זו מתמקדת בהדרכת בני נוער - באמצעות שיעורים, חוגי ספורט וקבוצות עירוניות בבת-ספר, מועדוני נוער ומתנ"סים; (ב) פעילות ספורטיבית ייצוגית-תחרותית, המקיימת על-ידי גופים מקומיים שונים (דהיינו, גופים הפועלים בתחום רשות מקומית זו או אחרת) בענפי ספורט מגוונים (להלן - אגודות ספורט), והנהנית מתמיכה כספית ניכרת מהרשויות המקומיות שבתחומן פועלות אותן אגודות. פעילות אגודות הספורט, בכל ענפי הספורט, נושאת בדרך-כלל אופי תחרותי, ומטבע העניין מקיפה מיספר מצומצם יחסית של ספורטאים. במקצת מן המיקרים מתבצעת הפעילות של האגודות במיתקנים שלהן עצמן, אך בדרך כלל היא מתנהלת במיתקנים שהרשויות המקומיות העמידו לרשותן.

רוב אגודות הספורט היו, בתחילת דרכן, קשורות ישירות לאגודות הספורט הארציות (שהמרכזיות שבהן הן: הפועל, מכבי, בית"ר ואליצור), ופעלו למעשה כסניפים שלהן. בשנים האחרונות החלו אגודות הספורט המקומיות להיות יותר ויותר עצמאיות, דבר שקיבל ביטוי בהקמת עמותות מקומיות נפרדות. דבר זה נעשה, בין השאר, משיקולי מס ומשיקולים שמקורם באפשרות לקבל תמיכות מהרשויות המקומיות (ראה להלן). מרבית האגודות המקומיות נושאות את שם אגודת הספורט הארצית, והקשר שלהן עם האגודות הארציות מתבטא, בעיקר, בתמיכות שהאגודות הארציות מעניקות להן.

פעילות הרשויות המקומיות בתחום הספורט ממומנת בעיקר ממקורות כספיהן העצמיים. עם זאת, למימון הוצאותיהן על פעולות ספורט מסויימות זכאיות הרשויות המקומיות לתמיכה כספית של רשות הספורט והחינוך הגופני שבמשרד החינוך והתרבות (להלן - רשות הספורט), והן כוללות תמיכה זאת במקורות ההכנסה שבתקציביהן. הכספים המוקצבים לרשויות המקומיות על-ידי רשות הספורט מיועדים לשלושה תחומים מוגדרים: מינהל, פעילות ספורטיבית לתושבים ותמיכה באגודות הספורט שברשות המקומית. חלקן של ההקצבות לתמיכה באגודות הספורט, בכלל הקצבותיה של רשות הספורט לרשויות המקומיות השונות בשנת הכספים 1990, היה בשיעורים של 10% - 20%.

עיקר הוצאותיהן (70% - 80%) של אגודות הספורט הינן על תשלום שכר לשחקנים ולמאמנים. ההוצאות האחרות שהן נושאות בהן הינן, בעיקר, על ניהול, החזקה, כביסה, רכישת ציוד, הסעות ונסיעות, תשלומים להתאחדויות בענפים השונים וכן הוצאות מימון. הכנסות אגודות הספורט מקורן בתמיכות ובהכנסות עצמיות. נותנות התמיכה הן: הרשויות המקומיות, האגודות הארציות של האגודות³ ומועצות הפועלים המקומיות (לגבי אגודות

³ האגודות הארציות עצמן מקבלות חלק מהמימון לפעולותיהן מהמועצה להסדר הימורים בספורט ומרשות הספורט.

הפועל המקומיות). ההכנסות העצמיות מקורן במכירת כרטיסים ומנויים, בדמי חבר, במכירת זכויות פירסומת וחסות וכן בתרומות.

תמיכות הרשויות המקומיות מהוות חלק ניכר מהכנסות אגודות הספורט ובחלק מהן - את עיקר הכנסתן. במטרה לקיים מינהל תקין, חיסכון ויעילות, ולמנוע פגיעה בטוהר המידות, בכל תהליך מתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות לאגודות הספורט, נקבע על-ידי ועדה בינמשרדית, בראשות היועץ המשפטי לממשלה, נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות (להלן - הנוהל). בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, מיולי 1984, נדרשו הרשויות המקומיות לפעול על-פי הנוהל האמור.⁴ בנוהל נקבעו כללים להסדרת מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות לגופים שונים, הפועלים בתחומיהן בנושאים שונים, ובכלל זה אגודות ספורט - כדי לסייע להן בפעולותיהן לטובת הציבור.

התמיכות שנותנות הרשויות המקומיות לאגודות הספורט נחלקות לתמיכות כספיות ישירות ולתמיכות עקיפות, כמבואר להלן:

התמיכות הישירות ורכבות מהקצבות שוטפות ומהקצבות מיוחדות שהרשויות המקומיות מקציבות לאגודות הספורט מדי שנה בשנה ליעדים מוגדרים. עוד כוללות התמיכות הישירות את הקצבות רשות הספורט, המיועדות לחלוקה על-ידי הרשויות המקומיות לאגודות הספורט המקומיות (ראה לעיל); בשנת 1990 היוו הקצבות אלו רק כ-3% בממוצע מהיקף התמיכות הישירות שהרשויות המקומיות העבירו לאגודות הספורט. ההוצאה על העברת התמיכות הישירות לאגודות נרשמות על-ידי הרשויות המקומיות בתקציביהן בסעיף תמיכות באגודות הספורט.

התמיכות העקיפות מתבטאות במתן הטבות "שוות ערך כספי", כגון: העמדת מיתקנים, אחזקתם ומתן שירותים ללא תמורה; ויתור (אי-חיוב או מחיקת חיוב קיים), מתן הנחות או אי-גביית אגרות ותשלומי חובה אחרים החלים על אגודות הספורט. מתן תמיכה בדרך האמורה לא תוקצבה ולא נרשמה אצל הרשויות המקומיות כהוצאה. עוד כוללות התמיכות העקיפות תשלומים שונים - שלא במיסגרת התמיכות הישירות - לנותני שירותים, לספקים ולבעלי-חוב של אגודות הספורט, וכמו-כן ביצוע עבודות פיתוח ורכישת פריטי ציוד שונים, שהנהנים העיקריים מהם הן אגודות הספורט. ההוצאות על תמיכות אלה נרשמות בסעיפי פעולה שונים בתקציבי הרשויות המקומיות או בתקציבים מיוחדים, בלא שהן מזוהות כתמיכות באגודות הספורט.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא מתן התמיכות עי רשויות מקומיות לאגודות הספורט הפועלות בתחומן בשנות הכספים 1987 - 1990; בדיקת מעקב נערכה בשנת 1991. הבדיקה נערכה ב-15 רשויות מקומיות, מהן 12 עיריות (תל אביב-יפו, חיפה, אשדוד, חולון, טבריה, כפר סבא, לוד, נתניה, צפת, קרית גת, ראשון לציון ורמלה), שתי מועצות מקומיות (באר יעקב ונס ציונה) ומועצה אזורית אחת (גליל עליון), שתמכו במהלך השנים הניסקרות ב-210 אגודות ספורט שפעלו בתחומן.⁵

להלן מימצאי הבדיקה:

⁴ הנוהל פורסם ברשומות במאי 1985 (ילקוט פרסומים 3197, כ"ח באייר התשמ"ה 19.5.1985).

⁵ בעניין תמיכות למוסדות, בעיקר מוסדות חינוך ודת תורניים - ראה דו"ח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, שניתן על-ידי מבקר המדינה ביולי 1991.

תמיכות ישירות באגודות הספורט

א. היקף התמיכה הישירה

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על היקף התמיכות הכספיות הישירות⁶, שהעבירו הרשויות המקומיות הניסקרות לאגודות הספורט שבתחומן, בשנות הכספים 1987 עד 1990 (באלפי ש"ח), ועל שיעור הגידול הריאלי השנתי של התמיכות (באחוזים)⁷:

שנת הכספים 1990		שנת הכספים 1989		שנת הכספים 1988		שנת הכספים 1987	הרשות המקומית
הגידול הריאלי השנתי באחוזים	הסכום	הגידול הריאלי השנתי באחוזים	הסכום	הגידול הריאלי השנתי באחוזים	הסכום	הסכום	
300	3,872	55	819	-79	443	1,777	תל אביב-יפו
-63	259	-2	603	57	515	280	חיפה
-8	830	96	771	29	331	218	אשדוד
57	3,340	-9	1,806	84	1,651	766	חולון
132	388	3	142	123	116	44	טבריה
48	481	-	277	10	231	179	כפר סבא
6	360	325	289	-82	57	268	לוד
136	881	-43	318	-48	465	756	נתניה
86	164	-10	75	1	70	59	צפת
-28	214	-19	253	140	264	94	קרית גת
28	2,722	43	1,802	60	1,061	564	ראשון לציון
60	712	-43	379	49	555	318	רמלה
-8	199	-30	184	38	221	136	באר יעקב
40	391	22	237	25	164	112	נס ציונה
17	841	-7	609	87	550	250	הגליל העליון
55	12,314	-10	6,759	7	6,332	5,054	ס"ה

הטבלה דלעיל מצביעה על כך, כי בשנת הכספים 1989 היה בשש מהרשויות המקומיות הניסקרות גידול ריאלי שנתי של התמיכות באגודות ספורט, ואצל היתר - ירידה ריאלית. בשנות הכספים 1988 ו-1990 חל אצל כ-80% מהרשויות המקומיות גידול ריאלי שנתי של התמיכות באגודות הספורט, שנע בין 1% ל-300%.

⁶ חלק משמעותי מהתמיכות באגודות הספורט ניתן, כמבואר לעיל, בדרך של תמיכות עקיפות; אלה אינן כלולות בטבלה (ראה להלן, בסעיף "תמיכות עקיפות").

⁷ שיעור הגידול הריאלי בשנות הכספים 1988, 1989 ו-1990 נקבע בהתבסס על עליית מדד המחירים לצרכן (ממוצעים שנתיים) - 17.4%, 19.1% ו-17.7%, בהתאמה.

ב. קריטריונים למתן תמיכות

בנוהל האמור למתן תמיכות נקבע, כי הרשות המקומית תקבע לעצמה, במידת האפשר, מבחנים למתן תמיכות בתחומי הפעולה השונים של הרשות, אם בדרך-כלל ואם לשנה מסוימת. מבחנים אלה ייכללו בדברי ההסבר לתקציב הרשות המקומית.

15 הרשויות המקומיות הניסקרות לא קבעו את תמיכותיהן באגודות הספורט על-פי קריטריונים ברורים ואובייקטיביים משלהן. קריטריונים כאמור דרוש שיתבססו, בין השאר, על היקף הפעילות של כל אחת מאגודות הספורט, על מיספר המשתתפים בענפים השונים, על היקף התמיכות מגורמים אחרים ועל מיסגרת התקציב המאושר בסעיף זה.

בבדיקת המעקב, שנערכה באמצע שנת 1991, הועלה :

(א) מועצת עיריית תל אביב-יפו אישרה, באוגוסט 1990, קריטריונים למתן תמיכות שנתיות לאגודות כדורגל וכדורסל (גברים ונשים). היקף התמיכה נקבע לפי הליגה שבה משתתפת הקבוצה - לאומית או ארצית. תמיכה נוספת נקבעה לקבוצה הזוכה באליפות הליגה או בגביע המדינה.

העירייה לא עמדה בקריטריונים האמורים, ובפועל העבירה לאגודות הספורט, בשנת הכספים 1990, סכומים גבוהים מאלה שנקבעו בקריטריונים, כלהלן : לשמשון תל אביב ולמכבי יפו, ששיחקו באותה שנה במיסגרת הליגה הארצית בכדורגל, הגיעה על-פי הקריטריונים תמיכה בסכום של 150,000 ש"ח בלבד לכל אגודה, אך העירייה העבירה לכל אחת מהן סכום של 300,000 ש"ח; לבית"ר תל אביב ולבני יהודה תל אביב, ששיחקו באותה שנה בליגה הלאומית, הגיע על-פי הקריטריונים 300,000 ש"ח לכל אגודה, אך העירייה העבירה לכל אחת מהן סכום נוסף של 500,000 ש"ח הנוספות לאגודות הספורט האחרות - בסיוע בהשקעות בתשתית, שאינן כלולות בהקצבות לתיפעול שוטף. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה לקבוע קריטריונים גם לתמיכות בהשקעות בתשתית, כגון : באלו תנאים ונסיבות תיתן העירייה תמיכה כזו ומה שיעור השתתפות בהשקעות.

(ב) ארבע עיריות נוספות (אשדוד, חולון, חיפה וראשון לציון) אומנם קבעו לעצמן קריטריונים מסויימים, אך אלה לא היו שלמים, ובחלקם כלליים מדי; עיריות אלה אף לא קבעו את מישקלו של כל קריטריון בכלל "עוגת התמיכות", את דרכי מדידתו ואת החלוקה בין הקבוצות הממלאות קריטריון מסויים; העיריות גם לא פעלו לפי הקריטריונים.



משרד מבקר המדינה העמיד את הרשויות המקומיות הניסקרות על חובתן לקבוע קריטריונים כאמור למתן התמיכות באגודות הספורט. קריטריונים אלה - הגם שמותר שישקפו את עדיפויותיהן של הרשויות המקומיות - נחוץ שישמרו על עקרונות השוויון וההגינות, תוך התייחסות להיקף פעילותן של אגודות הספורט ולחוסן הכלכלי. עוד העמיד משרד מבקר המדינה את הרשויות המקומיות על כך, שקביעת קריטריונים כלליים גרידא אינה מספקת.

ג. בקשות לתמיכות - העדר התייעוד הדרוש

בנוהל נקבע, כי בקשה לתמיכה תוגש על-ידי גוף; לפי ההגדרה בנוהל, "גוף" הוא "תאגיד רשום הפועל שלא למטרה של עשיית רווחים". בבדיקה שנערכה לגבי שנות הכספים 1987 - 1989 נמצא, כי מבין למעלה מ-200 אגודות הספורט שנתמכו על-ידי הרשויות המקומיות - רק 66 אגודות היו רשומות כתאגידים. בבדיקת מעקב שנערכה בסוף שנת 1991 לגבי שנות הכספים 1990 ו-1991 הועלה, כי בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה דרשו חלק מהרשויות המקומיות מאגודות הספורט להירשם כתאגידים: 24 אגודות ספורט נוספות נרשמו כעמותות, ועוד 14 הגישו בקשות לרישום אך טרם נרשמו. בסוף דצמבר 1991 עדיין לא פעלו 120 אגודות ספורט במיסגרת תאגידים רשומים.

הבדיקה העלתה, כי בניגוד להוראות הנוהל, תמכו הרשויות המקומיות בכל אגודות הספורט, גם באלו שלא היו רשומות כתאגידים.

בנוהל נקבע, כי גוף המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית - יגיש לה בקשה לתמיכה על-גבי טופס שנקבע לכך, הכולל, בין היתר, פרטים באשר לצורת ההתאגדות, שמותיהם וכתובותיהם של חברי הנהלה, רשימת מורשי החתימה וחשבונות הבנק. כמו-כן יש לציין בטופס הבקשה את מטרת התמיכה ואת הסכום המבוקש. עוד נקבע בנוהל, כי גוף המבקש תמיכה יצרף לבקשתו את המיסמכים הבאים: תעודת רישום של התאגיד או אישור מעו"ד שלו על מעמדו המשפטי, מיסמכים היסוד המעודכנים של התאגיד (תקנון או תקנות), הדו"ח הכספי המבוקר של הגוף לשנה הקודמת, תקציב מאושר או הצעת תקציב לשנה עבודה מבוקשת התמיכה והאישורים הדרושים ממע"מ וממס-הכנסה. לפני תשלום התמיכה, על הגוף המבקש להתחייב, על-גבי טופס שנקבע לכך (להלן - טופס התחייבות לשימוש בכספי התמיכה), שהתמיכה תשמש אך ורק למטרה שלשמה ניתנה, ושהגוף יעמוד בתנאים האחרים שקבעה הרשות המקומית.

הרשויות המקומיות (לבד מאשדוד ומלוד) כלל לא הקפידו שיוגשו להן, על-ידי אגודות הספורט מקבלות תמיכה, בקשות לקבלת תמיכה, ולאחר אישור התמיכה לא היתנו את נתינתה בקבלת טופסי התחייבות לשימוש בכספי התמיכה. שלוש מהן (חולון, רמלה וראשון לציון) אומנם קיבלו, החל בשנת הכספים 1988, בקשות לתמיכות, אולם זאת רק מחלק מהאגודות.

11 רשויות מקומיות⁸, מבין ה-15 שנבדקו, לא דרשו מאגודות הספורט שנתמכו על-ידיהן, ואלה גם לא המציאו להן מיוזמתן, את המיסמכים שנקבעו לעניין זה בנוהל. בידי ארבע הרשויות המקומיות האחרות (עיריית לוד, רמלה, תל אביב-יפו ומועצה אזורית גליל עליון) היו רק מקצת המיסמכים הדרושים, ואף זאת בדרך כלל לגבי חלק קטן בלבד מהאגודות (לגבי דו"חות כספיים של האגודות, ראה בקטע שלהלן). בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החלה עיריית לוד (למן שנת הכספים 1989) ועיריית טבריה (למן שנת הכספים 1990) להקפיד, שאגודות הספורט יגישו להן את כל המיסמכים והאישורים שנקבעו לעניין זה בנוהל. עשר רשויות מקומיות נוספות פנו, בעיקבות הערת משרד מבקר המדינה, לאגודות הספורט שנתמכו על-ידיהן, בדרישה שיגישו להן את המיסמכים הדרושים; תשע מהן (אשדוד, באר יעקב, חולון, כפר סבא, נתניה, צפת, ראשון לציון, רמלה ותל אביב-יפו) פעלו כאמור למן שנת הכספים 1989, ועירייה אחת (חיפה) - למן שנת

⁸ אשדוד, באר יעקב, חולון, חיפה, בטבריה, כפר סבא, נס ציונה, נתניה, צפת, קרית גת וראשון לציון.

הכספים 1990. הבדיקה העלתה, כי רק חלק מהאגודות הנתמכות נענו לדרישות האמורות, ואף זאת רק לגבי חלק מהמיסמכים.

ברשויות המקומיות שנבדקו, לא נמצאו בדרך כלל דו"חות כספיים שנתיים מבוקרים המאושרים של אגודות הספורט שנתמכו על-ידיהן (כאמור לעיל - בתקופה הניסקרת תמכו 15 הרשויות המקומיות בלמעלה מ-200 אגודות ספורט). הרשויות המקומיות לא דרשו מאגודות הספורט להמציא להם את הדו"חות האמורים, והאגודות לא המציאום מיוזמתן.

בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החלו הרשויות המקומיות לדרוש מאגודות הספורט להגיש להן דו"חות כספיים, אך לא היתנו את מתן התמיכות בהגשת הדו"חות. כך, לדוגמא, בשנת הכספים 1988 הגישו רק 23 אגודות ספורט דו"חות כספיים (תישעה מהם לא מבוקרים), ובשנת הכספים 1989 הגישו רק 40 אגודות ספורט דו"חות כספיים כאמור (13 מהם לא מבוקרים).

מרבית הדו"חות הוגשו לרשויות המקומיות לאחר שהחלטות בדבר מתן התמיכות לאגודות הספורט כבר נתקבלו, כך שהם לא היו מונחים לפני ועדת התמיכות ומועצת הרשות המקומית, בבואן לקבוע את היקף התמיכות בהן. לפיכך, לא היו בידי מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות נתונים חיוניים על היקף ההוצאות וההכנסות של אגודות הספורט, על התפלגות הוצאותיהן, ובכלל זה הסכומים ששולמו כמשכורות לשחקנים ולמאמנים⁹, על מקורות ההכנסה שלהן ועל היקף השתתפות הרשות המקומית בהכנסה.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, שאין לתת תמיכות לאגודות ספורט שאינן רשומות כתאגידים ולאגודות ספורט שאינן ממציאות לרשות המקומית את כל המיסמכים, האישורים והדו"חות הנדרשים על-פי הנוהל למתן תמיכות.

ד. מתן תמיכות ללא המלצות ועדת תמיכות ואישור מועצת הרשות המקומית

בנוהל נקבע, כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה, אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נידונה בוועדת התמיכות. המלצת ועדת התמיכות, יחד עם הבקשה, תובא לאישור מועצת הרשות המקומית. הביקורת העלתה, כי הרשויות המקומיות שנבדקו (לבד מאשדוד, רמלה ובאר יעקב) לא פעלו על-פי הוראות הנוהל האמורות).

להלן מימצאי הבדיקה :

גליל עליון - המועצה תמכה בתקופה הניסקרת באגודת ספורט אחת בלבד (הפועל גליל עליון). עד אוגוסט 1990 לא בחרה המועצה בוועדת תמיכות, והיקף התמיכות השנתיות באגודה נקבע על-פי המלצת רכז הספורט של המועצה בלבד. באוגוסט 1990 אומנם בחרה המועצה ועדת תמיכות, אולם עד אמצע מארס 1991 היא לא התכנסה. בשנת הכספים 1987

⁹ רק מדו"חות כספיים אחדים ניתן היה לשאוב נתונים ברורים על פריטי ההוצאות של אגודות הספורט. מדו"חות אלה עולה, שעיקר ההוצאה השנתית של אגודות הספורט הייתה על תשלומי שכר לשחקנים ולמאמנים, וכי תמיכות הרשויות המקומיות באותן אגודות היה בהן כדי לכסות את מרביתן של הוצאה זו.

תמכה המועצה באגודת הספורט בלא שהייתה הקצבה מתאימה לכך בתקציבה המאושר ובלא שמליאת המועצה החליטה לתמוך בה. בשנות הכספים 1988 - 1990 חרגו תמיכות המועצה באגודה, בהיקף ניכר, מההקצבות שנקבעו למטרה זו, בתקציבה המאושרים: ב-223,712 ש"ח (חריגה של 69%), ב-199,332 ש"ח (49%) וב-416,118 ש"ח (98%), כסדר השנים. יצוין, כי החריגות מהתקציב בשנות הכספים 1989 ו-1990 רשמו כחוב של אגודת הספורט למועצה, בלא אישור המועצה ובלא קבלת התחייבות מאגודת הספורט.

חולון - בשנות הכספים 1987 - 1990 לא הייתה לעירייה ועדת תמיכות. רק במאוס 1991 אישרה מועצת העירייה הקמתה של ועדה זו. מכלל התמיכות באגודות ספורט בשנים אלו, הסתמכו ב-7.56 מיליון ש"ח, לא הובא לדיון ולאישור מועצת העירייה פירוט תמיכות בסכום כולל של 6.9 מיליון ש"ח, והסכום הכולל האמור - ללא פירוט המקבלים והסכומים - אושר במסגרת אישור התקצב השנתי של העירייה.

חיפה - בשנות הכספים 1987, 1988 ועד אוקטובר 1989 לא הייתה לעירייה ועדת תמיכות. לגבי שנים אלה נמצאו בעירייה רשימות, שכונו "פרוטוקול ועדת ההקצבות", ובהן רק השמות של אגודות הספורט שקיבלו תמיכות והסכומים שהועברו אליהן. הרשימות לא הובאו לאישור מועצת העירייה. העירייה הסבירה, כי הרשימות האמורות אושרו על-ידי ראש העירייה, ממלא-מקומו ושני סגניו. באוקטובר 1989 אישרה מועצת העירייה הקמת ועדת תמיכות. ועדה זו לא ערכה פרוטוקולים על מהלך דיוניה, אלא הסתפקה בכך שהמציאה לוועדת הכספים רשימות, ללא תאריך, בהן השמות של המוסדות הנתמכים, כולל אגודות ספורט. הרשימות אושרו על-ידי ועדת הכספים ולאחר מכן על-ידי מועצת העירייה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שהעברות הכספים לאגודות ספורט על-פי החלטת ראש העירייה וסגניו, בלא המלצת ועדת התמיכות ואישור מועצת העירייה, נגדו את הוראות הנוהל. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי אי-עריכת פרוטוקולים על-ידי ועדת התמיכות נוגדת את סדרי המינהל הציבורי התקין. בשנת הכספים 1990, בעקבות הערות אלה, פעלה העירייה כנדרש, והעבירה את תמיכותיה לאגודות הספורט רק לאחר קבלת המלצתה של ועדת התמיכות ואישור מועצת העירייה.

כפר סבא - מועצת עיריית כפר סבא לא בחרה כלל בוועדת תמיכות, כנדרש בנוהל, ואף לא דנה בעצמה במתן תמיכות לאגודות ספורט. מהתיעוד שבתיקי העירייה לא ניתן לדעת, מי החליט על העברות הכספים לאגודות הספורט בשנות הכספים 1987 עד 1989, וכיצד נקבעו סכומי התמיכות שהועברו להן. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החליטה מועצת העירייה, במאוס 1990, כי ועדת ההנהלה של העירייה תשמש ועדת תמיכות. לגבי שנת הכספים 1990 הועלה, כי העירייה העבירה לאגודות הספורט 481,300 ש"ח, למרות שהמלצת ועדת ההנהלה ואישורה על-ידי מועצת העירייה, בנובמבר 1990, התייחסו לחלוקת תמיכות בסכום של 380,000 ש"ח בלבד.

נתניה - מועצת עיריית נתניה לא בחרה כלל ועדת תמיכות, והעירייה העבירה את תמיכותיה לאגודות הספורט אף בלא שהובאו לאישור מועצת העירייה. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החליטה מועצת העירייה, רק בספטמבר 1991, לבחור בוועדת תמיכות. נמצא, כי כמחצית מהתמיכות הועברו לאגודות הספורט בהתבסס על הוראות ראש העירייה, וכמחציתן - על-פי הוראות מנהל מחלקת הספורט של העירייה. עוד נמצא, כי בשנות הכספים 1987-1990 חרגו תמיכות העירייה באגודות הספורט מההקצבות שנקבעו למטרה זו בתקציבה המאושרים: ב-208,825 ש"ח (חריגה של 38%), ב-125,980 ש"ח (37%), ב-91,065 ש"ח (40%) וב-625,293 ש"ח (244%), כסדר השנים.

צפת, טבריה, נס ציונה - בשנת הכספים 1988 נתנו רשויות מקומיות אלה תמיכות לאגודות הספורט בלא המלצתה של ועדת התמיכות המקומית ואישורה שלמועצת הרשות המקומית. מהתיעוד שהוצג בפני משרד מבקר המדינה לא ניתן היה לעמוד כיצד נקבעו סכומי התמיכות באגודות הספורט ומי החליט על כך. במועצה מקומית נס ציונה לא נבחרה כלל, בתקופה הניסקרת, ועדת תמיכות.

קרית גת - ועדת תמיכות של העירייה, שהוקמה בספטמבר 1987, לא התכנסה כלל. בשנת הכספים 1987 הועבר חלק ניכר מהתמיכות לאגודות הספורט על-פי הוראת ראש העירייה או ממלא מקומו, בלא שנתקבל לכך אישור מועצת העירייה. בשנות הכספים 1988 ו-1989 התבססו מרבית התמיכות באגודות הספורט על החלטות מועצת העירייה, אך הן חרגו במידה ניכרת מהתקציב שאושר לכך: בשנת הכספים 1988 הסתכמו החריגות ב-172,437 ש"ח (189% מהתקציב המאושר) ובשנת הכספים 1989 - ב-146,460 ש"ח (137%).

ראשון לציון - תמיכותיה של העירייה באגודות הספורט הסתכמו בשנות הכספים 1987 - 1990 ב-6,148,000 ש"ח. רק 433,000 ש"ח מהסכום הכולל האמור (7%) ניתנו על-פי המלצת ועדת התמיכות (שהתכנסה לראשונה בינואר 1988) ואישור מועצת העירייה. רוב רובן של התמיכות באגודות ספורט בשנים האמורות ניתנו - בניגוד להוראות הנוהל - שלא בעיקבות דיון והמלצה של ועדת התמיכות ואישור המועצה: כ-57.6% מכלל התמיכות - 3,541,000 ש"ח - ניתנו על-פי הוראות ראש העירייה, מזה כמחצית לאגודות ספורט אחת (קבוצת הכדורסל של מכבי ראשון לציון); כ-1.5% - 93,000 ש"ח - ניתנו על-פי הוראות אגף הספורט או גיזברות העירייה, וכ-33.9% מכלל התמיכות - 2,081,000 ש"ח - ניתנו על-פי החלטת ועדה מיוחדת, שטיפלה בתמיכות לאגודות ספורט. ועדה זו מונתה על-ידי הנהלת העירייה, באוגוסט 1988, אולם דבר מינויה לא אושר על-ידי מועצת העירייה, כדרוש, והמלצותיה לא הובאו לפני ועדת התמיכות ולאישור מועצת העירייה. ביקורת מעקב שנערכה באוגוסט 1991 העלתה, כי העירייה לא תיקנה את הליקויים האמורים, ובחודשים אפריל - יולי 1991 העבירה לאגודות הספורט, על-פי הוראת ראש העירייה, סכום של 1,014,000 ש"ח (מזה 939,000 ש"ח למכבי ראשון לציון-כדורסל), בלא המלצת ועדת תמיכות ואישור מועצת העירייה.

תל אביב-יפו - ב-21, מיקרים, בשנות הכספים 1987, 1988 ו-1990, אישרה מועצת העירייה תמיכות לאגודות ספורט, בהיקף כספי כולל של כ-2.3 מיליון ש"ח, עוד בטרם דנה בנושא ועדת התמיכות. זאת, בניגוד להוראות הנוהל למתן תמיכות. למעשה שימשה ועדת התמיכות במיקרים אלה "חותמת גומי" להחלטות שנתקבלו קודם לכן על-ידי מועצת העירייה. בשיעור מיקרים אחרים, בהן הועברו לאגודות ספורט תמיכות בהיקף כספי כולל של 993,000 ש"ח, אומנם בוצעו ההעברות לאחר החלטת ועדת התמיכות, אך בטרם אושרו על-ידי מועצת העירייה, כדרוש; אישור מועצת העירייה לגבי שניים מהמיקרים, בהיקף כספי כולל של 263,000 ש"ח, ניתן לאחר כארבעה חודשים ממועד החלטת ועדת התמיכות, ולגבי ארבעה מיקרים נוספים, בהיקף כספי כולל של 580,000 ש"ח - לאחר כשנה ממועד החלטת ועדת התמיכות.

תמיכות באמצעות תקציבים בלתי רגילים

ההוצאה הכספית של הרשויות המקומיות על תמיכה ישירה באגודות הספורט נעשתה מתקציבן הרגיל. עם זאת נותנות הרשויות המקומיות תמיכות כספיות ישירות גם

באמצעות תקציבים בלתי רגילים (להלן - תב"רים). הביקורת העלתה שני מיקרים בהם נתנו רשויות מקומיות תמיכות כאמור לאגודות ספורט בלא שנקטו בהליכים הדרושים לכך:

(א) במיסגרת תב"ר מאושר של 500,000 ש"ח, לעבודות באיצטדיון העירוני, העבירה עיריית אשדוד, בסוף 1989, לשתי אגודות ספורט (הפועל אשדוד ומועדון ספורט עירוני אשדוד), 150,000 ש"ח (75,000 ש"ח לכל אחת), כתמיכה ישירה, וזאת בניגוד למטרה המאושרת של התב"ר, ובלא שהנושא הובא לדיון ולהמלצת ועדת התמיכות ולאישור מועצת העירייה.

(ב) עיריית חולון התחייבה לשלם לאחת מאגודות הספורט (הפועל חולון) 50% מעלות השיפוצים שזו ערכה באולם הכדורסל שבבעלות מועצת הפועלים, והכינה למטרה זו תב"ר. נושא השתתפות העירייה בשיפוצים לא הובא לדיון ולהמלצת ועדת התמיכות, והכספים הועברו לאגודת הספורט בטרם אישר משרד הפנים את התב"ר. על-פי התחייבותה היה על העירייה להעביר לאגודה סכום של 430,000 ש"ח בלבד. בפועל העבירה העירייה לאגודה, בשנות הכספים 1987 ו-1988, סכום של 638,000 ש"ח. נמצא, כי הסיבה העיקרית לתשלום העודף הייתה נעוצה בעובדה, שבין החשבוניות על ביצוע העבודות, שהציגה אגודת הספורט בפני העירייה, נכללו שתי חשבוניות, בסכום כולל של 221,000 ש"ח, שכבר סולקו על-ידי "מאמץ" האגודה. העירייה לא עשתה דבר להשבת הסכום העודף ששילמה לאגודת הספורט.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, שעליהן להקפיד על כך שכל תמיכה מקופתן תובא, ראשית - לדיון בוועדת תמיכות של הרשות המקומית (שהוקמה כדין), ורק לאחר שזו המליצה - יובא הנושא לפני מועצת הרשות המקומית, כדי שתדון בהמלצה ותמסור החלטתה. לפני העברת התמיכות לאגודות הספורט, על הרשויות המקומיות גם לוודא שלהוצאה יש הקצבה מתאימה בתקציב מאושר.

ה. אי-תקינות בפעולת הרשויות המקומיות בהעברת התמיכות

ביוני 1988 חתם ראש עיריית רמלה דאז על כתב התחייבות, להקפיא סכום של 70,000 ש"ח מתוך ההקצבה שהעירייה אישרה לאגודת כדורסל מקומית (אליצור "נוה דוד" רמלה) - להבטחת תשלום שהאגודה חייבת לאחד משחקניה, אם זו לא תעמוד בהתחייבותה כלפיו. על כתב ההתחייבות הופיע, כמכותב, גיזבר העירייה "המתבקש לפעול כנ"ל". בהסתמך על כתב ההתחייבות האמור, שהיה חתום על-ידי ראש העירייה בלבד, הגיש השחקן לבית-המשפט תביעה בסדר דין מקוצר נגד העירייה, ראש העירייה והאגודה בסכום של 70,998 ש"ח. בתצהיר מיום 31.10.88, שצורף לבקשת העירייה להרשות לה להתגונן כנגד התביעה, טען גיזבר העירייה, כי כתב ההתחייבות האמור נחתם שלא על דעתו, בלא התייעצות עימו ובלא הסכמתו, וכי אינו חוקי וחסר נפקות. חרף האמור בתצהיר, הורו ראש העירייה הנוכחי והגיזבר עצמו, בפברואר 1989, לשלם לפרקליטו של השחקן 20,000 ש"ח. במאי 1989 הגיעו העירייה והשחקן להסכם פשרה, שקיבל תוקף של פסק דין, לפיו תשלם העירייה לשחקן סכום נוסף של 40,000 ש"ח, והתביעה נגד ראש העירייה לשעבר תימחק. לדעת משרד מבקר המדינה, עצם הסכמת ראש העירייה לחתום על ההתחייבות

האמורה מהווה אי-תקינות של שימוש הרשות המקומית בכספים שנועדו לתמיכות באגודות ספורט, משום שבכך ניטל שיקול הדעת וחופש הפעולה של העירייה בכל הכרוך בסכומי התמיכות בפועל ובמועדי העברתם. על חובת קיום שתי חתימות על כתב ההתחייבות כאמור - ראה להלן.

בתקופה אוקטובר 1988 עד ינואר 1989 העבירה עיריית רמלה, בארבע העברות בנקאיות, מחשבונה לחשבון אחת מאגודות הספורט (בית"ר רמלה), סכום כולל של 130,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי על ארבעת מיסמכי ההעברה ועל פקודות התשלום חתם ראש העירייה הנוכחי בלבד, זאת בניגוד לפקודת העירייה, לפיה על מיסמכי תשלום כאמור, דרוש כאמור שיחתום - בנוסף על ראש העירייה - הגיזבר או פקיד אחר שנתמנה לכך על-ידי מועצת העירייה. יצויין, כי אגודת הספורט האמורה לא היתה רשומה כתאגיד, ומבין המיסמכים שהמצאתם מהווה תנאי מוקדם למתן תמיכה, המציאה האגודה לעירייה, עד אותה עת, רק את הדו"ח הכספי לשנת 1987.

באוקטובר 1990 רכשה עיריית כפר סבא מאחת האגודות (הפועל כפר סבא) 500 כרטיסי מנוי למשחקי כדורגל, בסכום כולל של 30,000 ש"ח (60 ש"ח למנוי), כדי לחלקם, חנים, לעולים חדשים ולנוער מהשכונות. הרכישה בוצעה על-פי הוראת ראש העירייה. בסכום ההוצאה חיובה העירייה את סעיף "תמיכות באגודות ספורט". בעירייה נמצאה רשימה שכללה שמות של 192 אנשים, אשר להם, לפי הנטען, חולקו כרטיסי המנוי. בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, כי מקבלי כרטיסי המנוי לא אישרו בחתימתם את דבר קבלת הכרטיס, וכי בעירייה לא היו נתונים על כ-300 כרטיסי המנוי הנותרים - האם חולקו ולמי. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בהעדר נתונים מלאים על זהות מקבלי כרטיסי המנוי ובהעדר אישורי קבלה של מקבלי הכרטיסים - אין אפשרות לדעת אם הכרטיסים הועברו לאלה אשר להם יועדו.

ו. העברת תמיכות שלא לחשבון הבנק של אגודות הספורט

על-פי הנוהל יש להעביר את התמיכה, במישרין, לחשבון הבנק של הגוף מקבל התמיכה.

מתן כספי תמיכות באמצעות שיקים

תשע רשויות מקומיות (אשדוד, באר יעקב, חיפה, טבריה, כפר סבא, נס ציונה, נתניה, צפת וראשון לציון) לא פעלו על-פי הנוהל, ובדרך כלל העבירו את כספי התמיכות בשיקים שמסרו לנציגי האגודות. בבדיקת המעקב הועלה, כי בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה החלו ארבע רשויות מקומיות להקפיד על העברת התמיכות במישרין לחשבונות הבנק של אגודות הספורט (כפר סבא - מיוני 1989, נס ציונה - ממארכ 1990, באר יעקב - מאמצע שנת 1990 ואשדוד - מינואר 1991).

העברת תמיכות באמצעות תאגידיים

במיספר מיקרים, המתנייחים לשש רשויות מקומיות (תל אביב-יפו, אשדוד, באר יעקב, חולון, נתניה וקרית גת) נמצא, שתמיכות שיועדו לאגודות ספורט ספציפיות, הועברו שלא במישרין לחשבון הבנק שלהן, כנדרש בנוהל, אלא לתאגידיים שונים - כדי שאלה מצידם יעבירו לאגודות הספורט. להלן שתי דוגמאות:

(א) במארכ 1988, העבירה עיריית תל אביב-יפו סכום של 50,000 ש"ח ל"חברת מוסדות חינוך, תרבות ושיקום שכונות בתל אביב מיסודה של הסוכנות היהודית לישראל בע"מ", כדי שזו תעביר את הכסף, לפי חלוקה שקבעה העירייה, לארבע אגודות ספורט (בית"ר ציון יפו, אגודת ידידי הפועל כפר שלם, הפועל נוה גולן והפועל נוה שרת). בסוף שנת הכספים 1989 העבירה העירייה לאותה חברה 67,000 ש"ח נוספים, כדי שזו תעבירם לשלוש אגודות ספורט (הפועל נוה גולן, מכבי מתנ"ס תל כביר והפועל קרית שלום). הבדיקה העלתה, כי אגודות הספורט האמורות לא היו תאגידים רשומים, ולא הגישו לעירייה את המיסמכים שחובת המצאתם נקבעה בנוהל כתנאי למתן תמיכה.

(ב) ממיסמכי העירייה עולה, כי לפי בקשת ראש עיריית תל אביב-יפו, העבירה קרן תל אביב לפיתוח (להלן - הקרן) בשני מיקרים תמיכות לשתי אגודות ספורט: באוגוסט 1989 - 60,000 ש"ח להפועל צעירי יפו, ובדצמבר 1990 - 30,000 ש"ח לאגודת הספורט מכבי יפו. באסמכתאות להעברות האמורות צויין שזו "מקדמה על-חשבון ההקצבה השנתית של האגודה מעיריית תל אביב-יפו". הבדיקה העלתה, כי מיספר חודשים לאחר ההעברות האמורות, החזירה העירייה לקרן את הסכומים שזו העבירה לשתי אגודות הספורט האמורות. בשני המיקרים הופנתה בקשת ראש העירייה לקרן למתן התמיכות, בלא שהעניין נדון בוועדת התמיכות ובלא שאושר על-ידי מועצת העירייה. העירייה הסבירה, כי "קרן תל אביב לפיתוח הינה עמותה עצמאית, ופעולותיה אינן חייבות אישור מאת מוסדות עיריית תל אביב". משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מאחר שראש העירייה הוא שביקש מהקרן להעביר את הכספים לשתי אגודות הספורט, והעירייה היא שהחזירה לקרן את הכספים שזו שילמה לאגודות, יש לראות בהעברת כספים זו תמיכה של העירייה, וככזו היא הייתה חייבת על-פי הנוהל לקבל את אישור ועדת התמיכות ומועצת העירייה.



דרכי העקיפין המתוארות, בהן השתמשו הרשויות המקומיות להעברת תמיכות, נוגדות את הוראות הנוהל, הקובעות העברה ישירה של התמיכה לגוף הנתמך, ואין בהן כדי להבטיח את הפיקוח הדרוש מצד הרשות המקומית על חלוקת הכספים והעברתם. השימוש בדרכים אלו גם מאפשר לאגודות הספורט לעקוף את הוראות הנוהל, שעל הגוף הנתמך להיות "תאגיד רשום", ולהימנע מהחובה להעביר לרשות המקומית התומכת את האישורים, הדו"חות והמיסמכים האחרים, שחובת המצאתם נקבעה בנוהל.

ז. פיקוח הרשויות המקומיות על שימוש שעושות אגודות הספורט בתמיכות

בנוהל נקבע, כי על הרשות המקומית לקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה, וכי על ראש הרשות להטיל על אחד מעובדיה (להלן - המפקח) את קיום הפיקוח האמור. עוד נקבע בנוהל, כי הפיקוח ייעשה על-ידי המפקח בהתאם לכללים שיקבע ראש הרשות בתיאום עם גיזבר הרשות, ויתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מן הגופים הנתמכים, ובמידת הצורך - גם על ביקורים במקום הפעולה של גופים אלה. הפיקוח מכוון לברר, בין השאר, אם התמיכה משמשת למטרה

אשר לשמה ניתנה, אם הגוף קיים את תנאי הרשות המקומית, ואם חלו בגוף הנתמך שינויים מהותיים, שיש בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעורה.

הבדיקה העלתה, כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט שתיים (עיריית טבריה ולוד), לא פיקחו על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה - אם בדרך של מינוי מפקח מטעמן ואם בדרך אחרת. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, כי בהעדר פיקוח מטעמן, אין באפשרותן לדעת האם אגודות הספורט השתמשו בכספי התמיכה למטרות להן יועדו.

להלן דוגמאות להעדר פיקוח מצד הרשויות המקומיות על מילוי התנאים למתן התמיכה, ועל שכספי התמיכות אכן שימשו ליעדים שנקבעו על-ידיהן:

התנאות מתן תמיכה בתוצאות בדיקה של רואה חשבון

עיריית תל אביב-יפו מינתה, בשנת 1988, רואה חשבון (להלן - רואה החשבון) לבדיקת סיפרי החשבונות של ארבע אגודות ספורט (בני יהודה תל אביב, שמשון תל אביב, בית"ר תל אביב והפועל תל אביב); בשתיים מהאגודות (בני יהודה תל אביב ושמשון תל אביב) הותנה מתן התמיכה בבדיקה האמורה.

לגבי כל ארבעת האגודות קבע רואה החשבון את חסרונם של מיסמכים שונים, שעל-פי הנוהל חובה להמציאם לעירייה כתנאי מוקדם למתן תמיכה על-ידיה - כגון, דו"חות כספיים מאושרים על-ידי רואה חשבון ואישורים ממס הכנסה וממע"מ. לגבי אגודה אחת (בני יהודה תל אביב), קבע רואה החשבון, שהיה לה עודף כספי ניצבר ל-31.12.86 בסך 120,000 ש"ח, ולכן ספק אם תמיכת העירייה באגודה מוצדקת. לגבי אגודה אחרת (שמשון תל אביב) קבע רואה החשבון, שהיא לא הייתה תאגיד רשום. לגבי שתי אגודות (בית"ר תל אביב והפועל תל אביב) קבע, שהן לא המציאו לעירייה את מיסמכי היסוד שלהן ושניהול חשבוניתיהן לא היה תקין.

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, שהעירייה העבירה את הכספים לאגודות הספורט האמורות בלא שהתייחסה לתוצאות הבדיקות, ולגבי שלוש מהן גם בלא האישורים של מוסדות העירייה: לבני יהודה תל אביב העבירה העירייה, במארכ 1988, 130,000 ש"ח, אך ההעברה אושרה על-ידי מועצת העירייה רק בינואר 1989; לשמשון תל אביב העבירה העירייה, במארכ 1988, 300,000 ש"ח, אך התמיכה אושרה על-ידי ועדת התמיכות רק בדיעבד, באוקטובר 1988, וכל זאת למרות שהאגודה לא הייתה תאגיד (האגודה נרשמה כעמותה רק בפברואר 1990); לבית"ר תל אביב העבירה העירייה, בפברואר 1988, 400,000 ש"ח, אך מועצת העירייה אישרה את התשלום רק בינואר 1989. להפועל תל אביב העבירה העירייה, בספטמבר 1988, 70,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שלא היה מקום להעביר את תמיכותיה לאגודות הספורט האמורות, בטרם מולאו התנאים שנקבעו לכך בנוהל, ובטרם דנו מוסדות העירייה המוסמכים במימצאיו של רואה החשבון.

השתתפות עירייה במימון משלחות אגודות הספורט לחו"ל

באפריל 1988 החליטה הנהלת עיריית ראשון לציון, שמשלחות אגודות ספורט שתצאנה לחוץ-לארץ זכאיות לתמיכה מהעירייה בסכום של \$150 לכל משתתף, וזאת - לאחר אישור גודל המשלחת על-ידי ועדת התמיכות. הביקורת העלתה, שבשלושה מיקרים השתתפה

העירייה בהוצאותיהן של אגודות הספורט על שיגור משלחות לחוץ לארץ בלא שגודל המשלחות אושר על-ידי ועדת התמיכות. היקף השתתפות העירייה במיקרים אלה חרג בהרבה מהסכום של \$150 למשתתף. להלן פירוט שלושת המיקרים:

(א) בנובמבר 1989 שולם סכום של 40,000 ש"ח לאחת האגודות (מכבי ראשון לציון) בגין נסיעת משלחת של 22 איש לאליפות אירופה לקבוצות אלופות. (ב) באוקטובר 1989 שולם סכום של 50,000 ש"ח לאגודה אחרת (הפועל ראשון לציון - כדוריד), בגין נסיעת משלחת של 20 איש מטעמה לאליפות אירופה. בכל אחד משני המיקרים האמורים הייתה השתתפות העירייה צריכה להסתכם בכ-6,000 ש"ח בלבד. (ג) במארכס 1990 שולם לאגודת הפועל ראשון לציון-כדוריד סכום של 30,000 ש"ח בגין נסיעה נוספת לחו"ל ואירוח משלחת ספורט מחו"ל - בלא שהאגודה המציאה לעירייה רשימת היוצאים לחו"ל, ובלא שדיווחה לה על הוצאות אירוח המשלחת.

מתן תמיכות ללא ביסוס לכיסוי גירעונות

עיריית תל אביב-יפו אישרה בשנות הכספים 1987 - 1989, מיספר פעמים, העברת תמיכות לאגודות ספורט לכיסוי גירעונותיהן (פירוט התמיכות מובא להלן).

בשנת הכספים 1987: להפועל תל אביב - 118,312 ש"ח (שווה-ערך ל-75,000\$); לשמשון תל אביב - 433,020 ש"ח (שווה-ערך ל-300,000\$) ולמכבי תל כביר - 16,000 ש"ח; בשנת הכספים 1988: למכבי תל אביב - 120,000 ש"ח; בשנת הכספים 1989: להפועל תל אביב - 150,000 ש"ח. בכל המיקרים הללו לא המציאו האגודות הנתמכות לעירייה דו"חות כספיים. העירייה מצידה לא בדקה, עובר להעברת התמיכות, אם אומנם היו לאגודות ספורט אלה גירעונות, מה היקפם, כיצד נוצרו, ומה היה שיעור השתתפות העירייה בכיסוי הגירעון.

בשנת הכספים 1990 העבירה עיריית חולון לאחת האגודות (הפועל צפרירים חולון) תמיכות שוטפות בסך 386,776 ש"ח ומענקים לכיסוי גירעון בסך 710,000 ש"ח (ובסה"כ כ-1.1 מיליון ש"ח). באותה עת היה מצוי בידי העירייה דו"ח כספי מבוקר של האגודה ל-31.12.89, שהצביע על גירעון כספי שוטף של 517,000 ש"ח בלבד. בעיקבות התמיכה הניכרת של העירייה, הצביע הדו"ח הכספי המבוקר של האגודה ל-31.8.90 על עודף שנתי שוטף של למעלה מ-250,000 ש"ח.

מתן תמיכות ללא ביסוס לכיסוי ניזקי מלחמה

מליאת מועצת נס ציונה אישרה, במארכס 1991, להגדיל את התמיכות באגודות הספורט באותה שנה ב-50,000 ש"ח. הגדלת התמיכה נומקה בפרוטוקול - בצורך במתן פיצוי עבור ניזקי מלחמת המפרץ. בתיקי המועצה לא נמצא כל הסבר באלו ניזקי מלחמה נשאו אגודות הספורט. המועצה הסבירה, כי המדובר באובדן הכנסות של שבע אגודות ספורט, אולם לא היה לה כל תיעוד לביסוס תשלום הפיצוי בסכום האמור של 50,000 ש"ח.

הגדלת התמיכות הישירות בלא ביסוס

בשנת הכספים 1990 העבירה המועצה המקומית באר יעקב, על-פי החלטת מליאת המועצה, תמיכה בסכום של 70,000 ש"ח לאחת האגודות (בית"ר באר יעקב). נמצא, כי על-פי דו"ח

ההוצאות וההכנסות הלא מבוקר, לשנת 1989, שהגישה האגודה למועצה, הסתכמו הוצאות האגודה באותה שנה ב-45,000 ש"ח בלבד, ועל-פי תקציב האגודה לשנת 1990 הסתכמה ההוצאה ב-70,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי לאור נתונים אלו, לא היה ביסוס להחלטה להעביר לעמותה באותה שנה 70,000 ש"ח, ולממן בכך את מלוא תקציב האגודה.

עיריית חולון תמכה באחת מאגודות הספורט (בית"ר חולון), המקיימת קבוצת כדורגל, ששיחקה עד 1990 בליגה ג' (כיום הינה בליגה ב'). בשנות הכספים 1987 ו-1988 הסתכמו תמיכות העירייה באגודה ב-8,497 ש"ח וב-28,000 ש"ח, כסדר השנים. בשנות הכספים 1989 ו-1990 גדלו התמיכות במאות אחוזים, והן הסתכמו ב-100,000 ש"ח וב-142,000 ש"ח, כסדר השנים. נמצא, כי אגודת הספורט האמורה אינה תאגיד רשום, וכי היא לא המציאה לעירייה, בכל השנים האמורות, את המיסמכים והאישורים הדרושים על-פי הנוהל, לרבות דו"חות כספיים. לפיכך, לא היו לעירייה נתונים שיצדיקו הגדלת התמיכות בהיקף כה גדול. העירייה לא פיקחה על השימוש שעשתה האגודה בכספי התמיכה.



עובר לאישור ולהעברה של תמיכות מקופותיהן לאגודות הספורט, שומה על רשויות מקומיות לבדוק אם מתקיימים כל התנאים הדרושים - בין בחוק ובתקנות, ובין בנוהל או בקביעות של מוסדות הרשות המקומית. לאחר מתן התמיכות, על הרשויות המקומיות לבדוק, כקבוע בנוהל, אם אומנם השתמשו אגודות הספורט בתמיכות ליעדים שלמענם ניתנו.

תמיכות עקיפות באגודות הספורט

א. העמדת מיתקני הרשויות המקומיות לרשות אגודות הספורט

רוב מיתקני הספורט ברשויות המקומיות הינם בבעלותן. משרד מבקר המדינה בדק ב-15 הרשויות המקומיות הניסקרות את התנאים להעמדת מיתקנים אלה לשימוש אגודות ספורט. הבדיקה התייחסה ל-80 מיתקנים בבעלות הרשויות המקומיות - מזה: 34 מיגרשי כדורגל, 33 אולמות ספורט, 5 היכלי ספורט, 7 מיגרשי כדורסל שאינם מקורים ואיצטדיון אחד לאתלטיקה קלה. כל המיתקנים האמורים נמסרו לשימוש אגודות הספורט.

הבדיקה העלתה, כי מסירת המיתקנים לשימוש אגודות הספורט (למעט האיצטדיון העירוני בכפר סבא ומיתקני הספורט בתל אביב-יפו (ראה להלן) נעשתה בלא שנתקבלה לכך המלצה של ועדת התמיכות ובלא אישור מועצת הרשות המקומית.

להעמדת מיתקני ספורט של הרשויות המקומיות לשימוש אגודות הספורט היבט כספי בשני מישורים: (א) קבלת תמורה מהמשתמש בגין עצם השימוש במיתקן; (ב) השתתפות המשתמש בכיסוי הוצאות הרשות המקומית על אחזקת המיתקן (מים, חשמל, ניקיון, תיקונים וכו').

הרשויות המקומיות לא ערכו עם אגודות הספורט הסכמים למסירת מיתקני הספורט לשימושן. הסכמים כאמור דרושים לשם קביעת חובות הצדדים וזכויותיהם, ובכלל זה גובה

דמי השימוש, השתתפות בהוצאות האחזקה וקביעת חלקן של הרשויות המקומיות בהכנסות.

מהבדיקה עולה, כי חרף העובדה שמיתקני הספורט האמורים נמצאים בשימוש אגודות הספורט - הרשויות המקומיות (ולא אגודות הספורט) הן שנשאו במרבית המיקרים בהוצאות הכרוכות באחזקה השוטפת של המיתקנים. עוד העלתה הבדיקה, שהרשויות המקומיות כלל לא דרשו מאגודות הספורט לשאת או להשתתף בהוצאות האחזקה השוטפות - לא בשלב המשא-ומתן להעמדת המיתקנים לרשותן ולא בכל שלב אחר.

בידי הרשויות המקומיות אף לא היו, בדרך כלל, נתונים על ההוצאה השנתית הכרוכה בהחזקת המיתקנים - של כל מיתקן בנפרד ושל כל המיתקנים ביחד. רק ארבע מבין 15 הרשויות המקומיות שנבדקו (טבריה, נס ציונה, לוד ורמלה) ריכזו נתונים על הוצאותיהן השנתיות הכוללות בגין מים, חשמל וניקיון במיתקני ספורט שלהן, שנמסרו לשימוש אגודות ספורט. הוצאותיהן של ארבעת הרשויות המקומיות האמורות הסתכמו, בשנות הכספים 1989 ו-1990, כלהלן: טבריה - 115,000 ש"ח ו-145,000 ש"ח; לוד - 135,000 ש"ח ו-205,000 ש"ח; נס ציונה - 34,000 ש"ח ו-47,000 ש"ח; רמלה - 44,000 ש"ח ו-67,000 ש"ח. ככל שמספר המיתקנים שנמסרו לאגודות הספורט היה גדול יותר והיקף הפעילות רב יותר, כן גדלו ההוצאות של הרשות המקומית על החזקתם.

העמדת מיתקני הספורט לרשות אגודות הספורט ללא תמורה

12 רשויות מקומיות (תשע עיריות - אשדוד, חולון, טבריה, לוד, נתניה, צפת, קרית גת, ראשון לציון ורמלה; שתי מועצות מקומיות - באר יעקב ונס ציונה והמועצה האזורית הגליל העליון) לא גבו מאגודות הספורט כל תמורה שהיא בגין העמדת מיתקני הספורט לרשותן. הוויתור על התמורה לא היה מלווה בהחלטה של ועדת תמיכות ומועצת העירייה. לרשויות המקומיות אף לא הייתה בדרך כלל הערכה בדבר השווי הכספי של ההטבה, שמשמעותה תמיכה באותן אגודות.

במאי 1991, בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החליטה מועצת עיריית רמלה לפטור את אגודות הספורט מתשלום עבור שימוש במיתקני ספורט של העירייה, אך לא חישה את ערכו הכספי של הוויתור ולא הביאה את הנושא לדיון בוועדת התמיכות, כדרוש.

ארבע מבין 12 הרשויות המקומיות האמורות, אומנם עשו פעולות שונות לשם חיוב אגודות הספורט בתשלום כלשהו, אף אם לא ריאלי. שתיים מבין ארבע הרשויות המקומיות שעשו כן פעלו רק בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה. בפועל לא גבתה אף אחת מרשויות אלה תמורה ממשית. להלן פירוט:

(א) עיריית אשדוד לא גבתה כל תמורה שהיא מאגודות הספורט בגין העמדת האיציטדיון העירוני לרשותן. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החליטה מועצת עיריית אשדוד, בינואר 1991, כי האגודות הפועל אשדוד ומועדון ספורט עירוני אשדוד המשתמשות באיציטדיון תשלמנה לעירייה 500 ש"ח (צמוד למדד המחירים לצרכן) לכל משחק באיציטדיון. בפועל היא חייבה את שתי האגודות בתשלום רק החל ביוני 1991. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי התעריפים שקבעה העירייה אינם ריאליים, שכן הם כיסו רק כעשירית מההוצאה הממשית הכרוכה בשימוש באיציטדיון. העירייה הסבירה, כי "אין לעירייה מדיניות חיוב אגודות

ספורט או גופים ציבוריים אחרים בהוצאות ריאליות של מיתקנים עירוניים. העירייה רואה בזה חלק משירותיה לציבור". משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה לחשב את ההטבה הכספית הטמונה בהעמדת מיתקני הספורט לשימוש האגודות במחיר כה מוזל, ולהביא את נושא מתן התמיכה בפני ועדת התמיכות, לשם דיון והמלצה, ובפני מועצת העירייה, לשם דיון ומתן החלטה, כנדרש על-פי הנוהל.

(ב) מועצה אזורית גליל עליון חייבה, בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, את אגודת הספורט (הפועל גליל עליון), בחשבון החו"ז של אגודת הספורט, בסכום של כ-51,000 ש"ח, בגין השימוש שעשתה האגודה באולם הספורט בכפר בלום בשנת הכספים 1990. נמצא, כי המועצה לא גבתה מהאגודה את החוב האמור - אם בדרך של קיזוז מתמיכותיה ואם בדרך אחרת. יצויין, כי התעריף שקבעה המועצה לשימוש באולם על-ידי הפועל גליל עליון בשנת 1990 - 36 ש"ח לשעת פעילות - לא היה ריאלי לאולם מסוגו, שהוא בעל תכולה של 1,600 מושבים. לשם השוואה: אגודת ספורט שהתאמנה באותה עת באולם אוניברסיטת חיפה (700 מקומות) שילמה 90 ש"ח לשעה; באולם בקרית מוצקין (1,000 מקומות) היה התשלום 100 ש"ח לשעה, ובהיכל הספורט בירושלים (2,000 מקומות) - 96 ש"ח לשעה.

(ג) עיריית חולון קבעה תעריף לשימוש במיתקני הספורט שלה. לאגודות הספורט נקבעה בתעריף הנחה של 50% מהמחיר המלא. נמצא, שהעירייה לא חייבה את אגודות הספורט ולא גבתה מהן תשלום כלשהו בגין השימוש במיתקניה. מנתוני העירייה עולה, כי בגין השימוש באחד מאולמות הספורט, משנת 1987 עד אמצע 1991, הגיע לעירייה, על-פי התעריף, משלוש אגודות ספורט שהשתמשו בו (מכבי קרית שרת, אליצור חולון והפועל חולון) - סכום של כ-300,000 ש"ח, ובגין השימוש באיצטדיון כדורגל, בשנת הכספים 1990 בלבד, הגיע משלוש אגודות ספורט (מכבי לזרוס חולון, בית"ר חולון, הפועל חולון - א"ק) סכום של כ-174,000 ש"ח.

(ד) עיריית ראשון לציון חישבה את עלות השימוש בהיכל הספורט העירוני ובאולם בית-ספר נוסף, והודיעה לאגודות הספורט המשתמשות במיתקנים אלה (הפועל ראש"צ - כדוריד, שחמט, כדורסל; מכבי ראש"צ - כדורסל; אליצור ראש"צ - סלע; נכי אילן) את המגיע מהן מאז 1987, שהסתכם ביולי 1991 בכ-760,000 ש"ח (לא כולל ריבית והפרשי הצמדה). האגודות לא שילמו לעירייה דבר והעירייה לא עמדה על כך.

מסירת השימוש במיתקנים בתמורה חלקית

שלוש הרשויות המקומיות הנותרות (כפר סבא, חיפה ותל אביב-יפו) אומנם גבו תמורה בגין העמדת חלק ממיתקני הספורט שלהן לרשות אגודות הספורט, אולם, כפי שהעלתה הבדיקה, טיפולן במסירת אותם מיתקנים לאגודות הספורט וגביית דמי השימוש בגינם היו לקויים, כמפורט להלן:

חיפה - עיריית חיפה גבתה תמורה בגין השימוש בשני מיתקני ספורט בלבד - האיצטדיון העירוני בקרית אליעזר והיכל הספורט ברוממה - ואף לגביהם הייתה התמורה שגבתה חלקית בלבד, כמפורט להלן:

האיצטדיון העירוני בקרית אליעזר

(1) העירייה, שהינה בעלת האיצטדיון העירוני והמתחזקת אותו, חתמה מדי שנה בשנה על הסכם עם אגודת ספורט (מכבי חיפה), ולפיו העמידה את האיצטדיון לשימוש האגודה תמורת אחוז מסוים מהתקבולים ממכירת כרטיסי כניסה (בניכוי הוצאות שונות). בשנת הכספים 1988 היה שיעור התמורה המוסכם 12.5% ובשנות הכספים 1989 ו-1990 - 10%.

(2) בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, כי אגודת הספורט לא עמדה בהסכם: בשנות הכספים 1988 ו-1989 היא העבירה לעירייה רק חלק קטן (כ-96,000 ש"ח) מהסכומים שהיה עליה להעביר. ובשנת 1990 היא לא העבירה לעירייה סכומים כלשהם. עוד נמצא בבדיקה, כי במשך כל התקופה הנזכרת לא העבירה האגודה לעירייה סכומים כלשהם בגין חלקה של העירייה בהכנסות ממכירת אלפי כרטיסי מנוי. ביוני 1991 הסתכמה יתרת החוב של האגודה לעירייה ב-495,961 ש"ח (לא כולל הפרשי הצמדה).

(3) העירייה לא נקטה אמצעים לאכיפת סילוק המגיע. במארכ 1991, במיסגרת דיון בהשתתפות נציגי העירייה ואגודת הספורט אומנם סוכם, כי "מכבי חיפה תעדין את ראש העיר כיצד היא מתכוונת להחזיר חובותיה לעירייה - לאור ביקורת מבקר המדינה". עד יוני 1991 לא הודיעה אגודת הספורט לעירייה דבר בנושא החזר חובותיה, והעירייה מצידה לא פנתה יותר בדרישה לסילוק החוב. העירייה גם לא דיווחה לוועדת התמיכות ולמועצת העירייה על היקף חובה של האגודה, כדי שזו תוכל לדון ולהחליט בנושא תמיכות של העירייה באגודה בעתיד.

(4) הוצאות העירייה על אחזקת האיצטדיון הסתכמו, בשנות הכספים 1988 עד 1990, בכ-1.9 מיליון ש"ח, והכנסותיה הסתכמו בכ-0.3 מיליון ש"ח. הגירעון הטיפעולי (1.6 מיליון ש"ח) נוצר, בעיקר עקב קביעת תמורה נמוכה יחסית בגין השימוש באיצטדיון על-ידי אגודת הספורט האמורה. כאמור, קביעת תמורה נמוכה מהתמורה הראוייה מהווה, למעשה, תמיכה של העירייה באגודת הספורט, וככזו הייתה טעונה אישור ועדת התמיכות של העירייה ומועצת העירייה.

היכל הספורט העירוני בחיפה

(1) חברת "תערוכות ישראל חיפה" בע"מ (להלן - החברה) הינה חברה עירונית, שבין שאר פעולותיה מפעילה ומנהלת את היכל הספורט - (שבו כ-3,000 מקומות ישיבה) למן סיום בנייתו על-ידי עיריית חיפה, ביולי 1976. בהיכל הספורט משתמשות קבוצות הכדורסל של שתי אגודות ספורט: מכבי חיפה והפועל חיפה (גברים ונשים).

(2) דמי השימוש בהיכל, ששילמו אגודות הספורט, לא כיסו את עלות ההפעלה. על-פי הדו"חות הכספיים של החברה הסתכמו הוצאות החזקת האולם בשנות הכספים 1987 - 1990 בכ-2.1 מיליון ש"ח וההכנסות מהשכרתו - בכ-1.2 מיליון ש"ח. נוצא איפוא גירעון תיפעולי של כ-0.9 מיליון ש"ח (כל הסכומים במחירים שוטפים). יצוין, כי בעוד שבשנת הכספים 1987 כיסו ההכנסות מהשכרת ההיכל למעלה מ-70% מהוצאות ההפעלה, עלו ההוצאות בכל אחת משנות הכספים 1988 - 1990 פי שניים (בקירוב) על ההכנסות. הבדיקה העלתה, כי הסיבה העיקרית לגירעון הטיפעולי נעוצה בעובדה, שקביעת התעריף לשעת פעילות של אגודת ספורט התבססה מלכתחילה על רצון לסבסד את פעילות האגודות ולא על שיקולים כלכליים (ראה להלן).

להלן נתונים מהם ניתן ללמוד שהתעריף שנקבע עבור שימוש אגודות ספורט בהיכל הספורט בחיפה היה נמוך יחסית:

(א) ביוני 1989 אספה החברה נתונים על תעריפים לשעת משחק מאולמות דומים אחרים ברחבי הארץ. על-פי הנתונים שנאספו התברר, כי בהיכל הספורט בירושלים, שבו כ-2,000 מקומות, גבו ש"ח 1,560 בגין משחק ליגה לאומית ובהיכל הספורט ביד אליהו (כ-10,000 מקומות) גבו ש"ח 5,500 בגין משחק כזה. באותה עת הסתפקה החברה בגביית 747 ש"ח בלבד בגין משחק ליגה לאומית. באוקטובר 1990 אומנם העלתה החברה את תעריפה בלמעלה מ-50% (בממוצע לפעילויות השונות), ובין השאר הועלה המחיר למשחק ל-1,175 ש"ח, אולם גם מחיר זה היה עדיין נמוך יחסית.

(ב) במיסגרת ההעלאה האמורה של התעריפים, באוקטובר 1990, הועלה התעריף לשעת אימון של אגודת ספורט מ-66 ש"ח ל-105 ש"ח. בדיקה של מיכלול התעריפים העלתה, כי התעריף האמור לשעת אימון של אגודות ספורט היה הנמוך ביותר, בהשוואה לתעריף שעת מימוש של שאר הגופים: התעריף לשעת פעילות של מוסדות חינוך וציבור היה 133.5 ש"ח, של שעת חוגי ספורט של גופים מקומיים שונים - 196 ש"ח ושל חוגי ספורט של גופים שונים מחוץ לעיר, שהתאמנו בהיכל הספורט - 245 ש"ח לשעה.

מעיון בפרוטוקולים של החברה עולה, כי תעריפי השימוש בהיכל הספורט אושרו על-ידי מועצת המנהלים של החברה, ואולם בפרוטוקולים לא נמצאה כל התייחסות לשאלה, האם ידעה מועצת המנהלים שהתעריפים שאישרה הם נמוכים מהדרוש על-פי שיקולים כלכליים, וכי התעריפים נקבעו באופן מודע במטרה לסבסד את פעילותן של אגודות הספורט. גם לא נמצא תיעוד, שהחברה התייעצה עם העירייה בנושא זה, או מסרה לה על שיקוליה. יצוין, כי מאחר שמטרתה של חברה כלכלית היא להפיק רווחים, צריך שצעתה יודרכו על-ידי שיקולים כלכליים; ואם היה ברצונה לקבל החלטות שסותרות מגמה זו, היה עליה לערוך תחשיב של ההפסדים הצפויים וליידע את מועצת המנהלים ואת בעלי מניותיה.

כפר סבא - העירייה לא גבתה, למן שנת 1988, כל תמורה שהיא בגין השימוש שעשו אגודות הספורט במיתקניה, להוציא האיציטדיון העירוני - ואף לגביו הייתה התמורה עליה הוסכם נמוכה בהרבה מהראוי, כמפורט להלן:

(1) האיציטדיון העירוני בכפר סבא הוקם על-ידי העירייה ומועצת הפועלים, במשותף, ובנייתו הסתיימה בסוף שנת 1986. בהסכם בין העירייה לבין מועצת הפועלים נקבע, שהעירייה תעמיד את האיציטדיון לשימושה הבלעדי של אגודת הפועל כפר סבא; עוד נקבע בהסכם, כי העירייה תישא בהוצאות אחזקת האיציטדיון, ובתמורה תקבל בשנת ההפעלה הראשונה 10% מההכנסות ממכירת כרטיסים למשחקים, כולל כרטיסי מנוי, ובתקופה שלאחר מכן - כפי שיוסכם בין הצדדים עד תום שנת ההפעלה הראשונה. הוצאות העירייה על אחזקת האיציטדיון בשנות הכספים 1987 - 1990 הסתכמו ב-1.8 מיליון ש"ח והכנסותיה ב-170,000 ש"ח.

(2) בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, כי בטרם התחייבה העירייה לשאת בהוצאות אחזקת האיציטדיון, היא לא ערכה תחשיב של הוצאות אלה. עוד הועלה בבדיקה, כי התמורה שהגיעה לעירייה, בגין התקופה שלמן הפעלת האיציטדיון ועד אמצע שנת 1988,

הועברה אליה בפיגור של חודשים רבים, ואף זאת בלי חלקה של העירייה בהכנסות ממכירת כרטיסי מנוי. העירייה לא עשתה לאימות ההכנסות שהועברו אליה ולגביית היתרה המגיעה לה. למן אמצע שנת 1988 לא הועברו לעירייה כל הכנסות שהן, והיא לא עמדה על זכותה, על-פי ההסכם, לקבוע עם מועצת הפועלים את התמורה המגיעה לה בגין שימוש אגודת הפועל כפר סבא באיצטדיון לאחר השנה הראשונה להפעלתו.

תל אביב-יפו - בבעלות העירייה מיספר מיגרשי כדורגל ואולמות ספורט, המשמשים את אגודות הספורט בעיר. לעירייה הסכמים, המתחדשים מדי שנה בשנה, בדבר מסירת השימוש במיתקנים האמורים לאגודות ספורט. המדובר בעיקר בחמש אגודות ספורט (הפועל תל אביב, מכבי תל אביב, אליצור תל אביב, בית"ר תל אביב ומכבי יוסף תל אביב). הבדיקה העלתה, ששלוש מהאגודות האמורות לא שילמו לעירייה את דמי השימוש באופן סדיר וכי חובן הכולל לעירייה, נכון ליום 31.3.90, הסתכם ב-193,385 ש"ח (מכבי תל אביב 133,741 ש"ח, הפועל תל אביב 51,226 ש"ח ומכבי יוסף תל אביב 8,418 ש"ח). העירייה לא נקטה צעדים לגביית החוב, ואף לא שקלה שלא לחדש את ההסכמים אם אותן האגודות שהיו חייבות לה כספים, או לקזז את החובות מסכומי תמיכותיה השוטפות באגודות הספורט. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, קיזזה העירייה את חובותיה של קבוצה אחת (מכבי תל אביב) וכמו-כן חלק מחובותיהן של הקבוצות האחרות מתמיכותיה השוטפות באגודות הספורט האמורות, וב-31.3.91 נותרו רק שתי אגודות ספורט חייבות לה דמי שימוש: הפועל תל אביב - 45,630 ש"ח ומכבי יוסף תל אביב - 2,873 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את יחסי העירייה ואגודות הספורט לגבי ארבעה מיתקני ספורט שבבעלות העירייה, המופעלים על-ידי אגודות הספורט זה שנים. להלן הממצאים שהועלו:

שני מיגרשי אימונים לבית"ר תל אביב

על-פי חוזה, מאפריל 1984, בין העירייה לבין מרכז הספורט הארצי של בית"ר (להלן - מרכז בית"ר), הירשתה העירייה לבית"ר תל אביב להשתמש במיגרש בשטח של כ-13 דונם בהדר יוסף, לצורכי אימוני כדורגל לתקופה של חמש שנים - חינוס אין כסף. בחוזה נקבע, שלמרכז בית"ר לא יהיו זכויות כלשהן במיגרש, וכי בתום תקופת השימוש יפונה המיגרש ויוחזר לעירייה. בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, כי באפריל 1989, בתום חמש השנים, לא הוחזר המיגרש לרשות העירייה, ואגודת הספורט האמורה המשיכה להשתמש בו בלא לשלם לעירייה כל תמורה. רק במאי 1991 החליטה מועצת העירייה להאריך את החוזה עם מרכז בית"ר לגבי המיגרש האמור - באותם תנאים - עד פברואר 1994. בסוף אוגוסט 1991 שלחה העירייה את הצעתה להארכת חוזה למרכז בית"ר.

בפברואר 1989 חתמה העירייה על חוזה עם מרכז בית"ר, לפיו תעמיד העירייה לרשות בית"ר תל אביב מיגרש אחר בשטח של 6,350 מ"ר (ברח' עשר תחנות) לצורכי אימונים לתקופה של חמש שנים פחות יום - חינוס אין כסף. לא נמצא בעירייה תיעוד על בדיקה, עובר לחתימת החוזה, בדבר הצורך במסירת מיגרש אימונים נוסף לבית"ר תל אביב. העירייה לא בדקה אם המיגרש משמש ליעדו, מי המשתמשים בו והאם לא ניתן לרכז במיגרש אחד את המשתמשים מטעם האגודה בשני מיגרשי האימונים.

בניין מועדון ואולם כדורסל (הפועל תל אביב)

(1) מיגרש בבעלות העירייה, בשטח 3,045 מ"ר, ברחוב אוסישקין בתל אביב, היה מוכר על-ידה, במשך שנים, למועצת פועלי תל אביב. במיגרש נבנו בניין מועדון הפועל

תל אביב ואולם כדורסל בעל יציעים. בדצמבר 1981 נחתם חוזה בין העירייה למועצת פועלי תל אביב-יפו, לפיו הוארכה תקופת החכירה של המיגרש האמור ל-25 שנה - למן אפריל 1980, למפרע. בחוזה נקבע, כי דמי החכירה יהיו בשיעור של 1% משווי המיגרש, וישולמו לעירייה מראש בעד כל תקופה של שבע שנים מתקופת החכירה. עוד נקבע, כי לגבי כל תקופה של שבע שנים, החל בשנה השמינית של תקופת החכירה וכן לגבי תקופת ארבע השנים האחרונות, ייקבע שווי המיגרש על-ידי שמאי מקרקעין, שימונה על-ידי ראש העירייה. שווי של המיגרש ביום התחלת תקופת החכירה (1.4.80) נקבע, על-פי הערכת שמאי, ל-2,400,000 שקלים ישנים (סכום שווה-ערך לכ-560,000\$).

(2) בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, כי בסמוך לחתימה על חוזה החכירה מדצמבר 1981, בין העירייה לבין מועצת הפועלים, לא ניתן לו אישור של משרד הפנים, הדרוש לפי פקודת העיריות. רק בסוף ינואר 1991 אישר מנכ"ל משרד הפנים את החכרת המיגרש למפרע. עוד הועלה בבדיקה, כי העירייה לא פנתה לשמאי מקרקעין, לקראת אפריל 1987 (תחילת התקופה השנייה של שבע שנים), לצורך קביעת גובה דמי החכירה, כפי שנקבע בחוזה. רק באוגוסט 1989 נתבקש שמאי מקרקעין לקבוע את גובה דמי החכירה, והוא קבע, כי שווי המיגרש הוא 860,000\$. בספטמבר ובאוקטובר 1989 פנתה העירייה למועצת פועלי תל אביב בבקשה לשלם סכום בשקלים שווה-ערך ל-60,200\$, כדמי חכירה לשבע שנים (על בסיס 1% לשנה משווי המיגרש). שתי פניות העירייה לא נענו. בנובמבר 1990 פנתה העירייה פעם נוספת למועצת פועלי תל אביב, בדרישה להחזיר לעירייה את הנכסים המוחזקים על-ידיה, כיוון שחוב החכירה לא סולק. עוד דרשה העירייה תשלום דמי שימוש בגין התקופה אפריל 1987 עד ינואר 1990, בסכום שווה-ערך בשקלים ל-32,250\$. עד אוגוסט 1991 לא הוחזרו הנכסים לרשות העירייה, דמי החכירה לא שולמו והעירייה לא נקטה צעדים למימוש תביעותיה.

מיגרש כדורגל בשדרות רוקח (שמשון תל אביב)

בפברואר 1963 אישרה מועצת העירייה להחכיר לאגודת הספורט "שמשון" תל אביב, מיגרש כדורגל בשטח של כ-16 דונם בשדרות רוקח. בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, כי העירייה מסרה את השטח לאגודת הספורט, בלא שקבעה את תנאי החכירה ואת התמורה שתשולם בעדה, ובלא שחתמה עם האגודה על חוזה לקביעת זכויותיהם וחובותיהם של הצדדים. באוקטובר 1982 שבה מועצת העירייה ואישרה להחכיר לאגודת הספורט את המיגרש האמור, שישמש כמיגרש כדורגל. על-פי החלטה זו הוחכר המיגרש "לתקופה של 49 שנה, החל מיום 1.4.62, תמורת דמי חכירה בשיעור 1% לשנה משווי הקרקע, שיהוו לכל תקופת החכירה", אך שוב לא חתמה עם האגודה על חוזה. מאז 1962 משתמשת האגודה במיגרש בלא ששילמה לעירייה תמורה כלשהי. מהתיעוד שנמצא עולה, כי במשך השנים ניבנו במיגרש טריבונות, שירותים ומיבנה נוסף, בלא שניתנו היתרי בנייה ובניגוד לתוכנית הבינוי של השטח.



במרבית המיקרים המתוארים לעיל, לא נחתמו הסכמים עם אגודות הספורט ואף לא נגבתה תמורה בגין העמדת המיתקנים לרשותן. להעמדת נכסים לרשות אגודות הספורט בלא גביית תמורה, יש להתייחס כאל מתן תמיכה. לכן חייבים היו למלא אחר הוראות הנוהל, לפיהן יש לקבל את המלצתה של ועדת התמיכות ואת אישורה של מליאת המועצה של הרשות המקומית התומכת. כדי שגורמים אלה יוכלו להתייחס לפעולות האמורות על סמך

מידע מלא - צריך היה לספק להן נתונים מפורטים על הערך הכספי של ההטבה הגלומה בפעולות האמורות - דבר שבמיקרים האמורים לא נעשה. זאת ועוד, השווי הכספי הריאלי של ההטבות האמורות צריך היה להשתקף בחשבונות הרשות המקומית - בסעיף ההוצאה על תמיכות ובחשבון החו"ז של הגוף הנתמך. דרישות אלה לא קוימו במיקרים המתוארים לעיל. רשויות מקומיות החותמות על הסכמים להעמדת מיתקנים שלהן לרשות אגודות ספורט - שומה עליהן לעמוד על גביית התמורה המגיעה על-פי אותם הסכמים. העמדת המיתקנים בלא גביית כל תמורה הינה כאמור תמיכה לכל דבר.

ב. אי-גביית אגרות והיטלים

אי-גביית אגרת מים

תל אביב-יפו - שלוש אגודות ספורט (מכבי יפו, מכבי תל אביב והפועל תל אביב) אינן משלמות מזה זמן רב עבור צריכת המים במיתקני הספורט שבשימושן. יתרת חוב אגודות אלו הסתכמה ב-31.3.1990 לפי נתוני אגף ההכנסות של העירייה, בכ-600,000 ש"ח. בבדיקת המעקב, במאי 1991, הועלה, כי אותן שלוש אגודות ספורט המשיכו שלא לשלם אגרת מים, ויתרת חובן ליום 31.3.1991 הסתכמה ב-1,057,000 ש"ח. עוד הועלה, כי שלוש אגודות נוספות (שמשון תל אביב, בני יהודה תל אביב ובית"ר תל אביב) לא שילמו בשנת הכספים 1990 אגרת מים וכי יתרת חובן הסתכמה ב-31.3.91 ב-17,464 ש"ח.

חולון - העירייה כלל לא התקינה מדי-מים בכל מיתקני הספורט שבבעלותה, לכן לא היו בדיקה נתונים על היקף צריכת המים בהם, וממילא לא חוייבו אגודות הספורט בגין צריכת המים.

מאגודת הספורט בעיר (הפועל חולון - כדורסל), במהלך שימושה באולם ספורט שבבעלות מועצת הפועלים, לא גבתה העירייה זה שנים תשלום עבור צריכת מים, ויתרת החוב ליום 31.3.1991 הסתכמה ב-81,038 ש"ח.

חיפה - אחת מאגודות הספורט (מכבי חיפה) לא שילמה מיספר שנים בעבור צריכת המים באחד ממיתקני הספורט שבבעלותה, וחובה במאי 1991 הסתכם ב-48,381 ש"ח. באוקטובר 1991 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה ניתקה את אספקת המים לאגודה, עד שזו שילמה חלק ניכר מהחוב, והגיעה עימה להסדר לסילוק היתרה.

נתניה - במאי 1981 אישרה מועצת עיריית נתניה להעניק לכל אחת מאגודות הספורט בעיר, פטור מתשלום אגרת מים בגין 10,000 מ"ק מכמות המים שצרכה בשנת הכספים 1980. נמצא, כי למרות שההחלטה התייחסה לשנת הכספים 1980, המשיכה העירייה לספק לאגודות הספורט מים ללא תמורה גם בשנים שלאחר מכן. כך, שלוש אגודות ספורט (מכבי נתניה, אליצור נתניה ובית"ר נתניה) לא נדרשו לשלם לעירייה אגרת מים בגין צריכה שנתית של 10,000 מ"ק מים במיתקני הספורט שלהן ואגודה רביעית (מרז' הספורט) לא נדרשה לשלם בגין צריכה שנתית של 5,000 מ"ק מים. עלות ההסדר האמור לעירייה, בשנת 1990 בלבד, על-פי המחיר שנקבע לצריכת מים למוסדות, הייתה כ-60,000 ש"ח. שלוש האגודות האמורות (מכבי נתניה, אליצור נתניה ובית"ר נתניה) גם אינן משלמות בשנים האחרונות, עבור צריכה העולה על 10,000 מ"ק בשנה. בסוף מארס 1991 הסתכם החוב הניצבר של אגודות אלה ב-390,843 ש"ח מזה מכבי נתניה - 320,304 ש"ח, בית"ר נתניה - 62,964 ש"ח ואליצור נתניה - 7,575 ש"ח.

ראשון לציון - אחת מאגודות הספורט (הפועל ראשון לציון) השתמשה באיצטדיון, שבבעלות מועצת הפועלים. העירייה לא גבתה כל תשלום בעבור צריכת המים באיצטדיון זה. באוקטובר 1990, החליטה מועצת העירייה להכיר בחוב המים של האגודה - שהסתכם באותה עת בכ-26,000 ש"ח - כחוב אבוד. באפריל 1991 פנתה העירייה למשרד הפנים בבקשה לאשר את מחיקת החוב אך נענתה בשלילה. ביולי 1991 החליטה הנהלת העירייה לתת לאגודה הקצבה כספית בגובה החוב האמור, בנימוק שהיא פועלת במיגרשה היא, ואילו אגודות ספורט אחרות פועלות במיגרשים עירוניים. באוקטובר 1990 קיבלה מועצת העירייה החלטה נוספת והיא: לפטור את מועצת הפועלים מתשלום בעבור צריכת שנתית של מים עד 8,250 מ"ק באיצטדיון שבבעלותה. משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי על-פי החוק לא ניתן לפטור צרכן מאגרת מים.

חיסכון בצריכת מים

בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, ממאי 1991, הובאו לידיעת הרשויות המקומיות מסקנותיה של הוועדה המיקצועית למיגרשי ספורט מדושאים של רשות הספורט והחינוך הגופני במשרד החינוך והתרבות בעניין השקיית מיגרשי כדורגל מדושאים. הוועדה האמורה קבעה, בראשית 1991, כי ניתן להסתפק להשקיית מיגרשי כדורגל מדושאים בכמות של 400 - 500 קוב לדונם לשנה, לפי סוג הקרקע. ובכך ניתן להפחית באופן משמעותי את כמות המים הניצרכת למטרה זו.

לגבי שנת 1990, העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה, כי באיצטדיוני הכדורגל של מכבי נתניה, הפועל ראשון לציון, בית"ר נתניה ובמיגרשי האימונים של מכבי נתניה הסתכמה צריכת המים השנתית (באותו סדר) ב-9,000 מ"ק, ב-10,000 מ"ק, ב-27,000 מ"ק וב-36,000 מ"ק בקירוב. לפי שטח ממוצע של מיגרש כדורגל, שהוא כחמישה דונם היו הכמויות שנצרכו פי ארבעה עד פי למעלה מעשרה מהדרוש.



העיריות לא השתמשו בסמכויות הנרחבות שהדין מעניק להן, כדי לגבות את המגיע להן מאת אגודות הספורט עבור שימוש במים, בין היתר - על-ידי ניתוק המים למיתקנים. מחדלים אלה איפשרו צבירת חובות, אולם גם אז לא עשו העיריות מאמץ לגבות את המגיע ואף ביקשו למחוק את החובות כאבודים. העיריות לא הביאו את המידע בדבר החובות של אגודות הספורט לידיעת ועדת התמיכות ומועצת העירייה, בבואן לאשר את התמיכות השנתיות לאגודות הספורט. העיריות גם לא עשו לקיזוז החובות מההקצבות השוטפות לאגודות הספורט. משרד מבקר המדינה העמיד את העיריות האמורות על הצורך למנוע ביזבוז מים במיגרשי הכדורגל, תוך ציון שאי-גביית אגרת מים מאגודות הספורט הינה אחת הסיבות לבזבוז זה.

אי-גביית פינוי אשפה ואגרת שירותים מקומיים

המחזיקים בנכס בתחום רשות מקומית חייבים בתשלום ארנונה. בפקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין), 1938 נקבע, בין היתר, כי קרקע או בניין המשמשים אך ורק לצורכי ספורט - פטורים מארנונה כללית. הרשויות המקומיות קבעו בחוקי-העזר, שמוסדות הפטורים מתשלום ארנונה בגין נכס שבאחזקתן - ישלמו בעד פינוי אשפה מאותו

נכס, אגרה ששיעורה שליש משיעור הארנונה. הביקורת העלתה, שהרשויות המקומיות לא גבו מאגדות הספורט המחזיקות במיתקני הספורט את אגרת האשפה - בניגוד לחוקי-העזר. להלן שתי דוגמאות בולטות:

חיפה - שלוש אגודות ספורט בחיפה (נאמני מכבי חיפה, הפועל חיפה והפועל הר הכרמל) הן בעלים של ארבעה מיתקני ספורט. הן אינן משלמות, זה שנים, את האגרה בעד פינוי אשפה המגיעה מהן על-פי חוק-עזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1981; יתרת חובן לסוף מארס 1991 הסתכמה, על-פי נתוני העירייה, בכ-1.7 מיליון ש"ח. לאחת מהן (נאמני מכבי חיפה) מיתקן נוסף, שבגינו היא לא חוייבה כלל בתשלום האגרה. בעיקבות הערותיו של משרד מבקר המדינה דרשה העירייה מהאגודה, ביולי 1991, תשלום אגרת אשפה למפרע מאפריל 1988, בסכום כולל של כ-150,000 ש"ח.

תל אביב-יפו - ארבע אגודות ספורט בתל אביב-יפו (הפועל תל אביב, מכבי יפו, בני יהודה ומכבי תל אביב) לא שילמו, במשך השנים, את האגרה המגיעה מהן, על-פי חוק-העזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-1980, ואגודה נוספת (שמשון תל אביב) לא שילמה את האגרה האמורה בשנת הכספים 1990. יתרת חובן של חמש אגודות הספורט, נכון לתחילת מארס 1991, הסתכמה, על-פי נתוני העירייה, ב-1.2 מיליון ש"ח.

בבדיקת המעקב במאי 1991 נמצא, כי ועדת התמיכות המליצה, במארס 1991, לאשר לשלוש אגודות ספורט, לכיסוי תשלום האגרה המגיעה מהן על-פי חוק-העזר האמור בשנת 1990, וכן לתקופות קודמות, הקצבות כלהלן: מכבי יפו 320,000 ש"ח; בני יהודה תל אביב 170,000 ש"ח ושמשון תל אביב 14,000 ש"ח. בסוף מארס 1991, בטרם אושרה ההמלצה על-ידי מועצת העירייה, מחקה גיזברות העירייה חלק מחובותיהן של אגודות הספורט בסכומים מקבילים לסכומי ההקצבות.

אי-גביית אגרות והיטלים הכרוכים בפיתוח

בדצמבר 1990 פנתה עיריית תל אביב-יפו לאגודת הספורט בני יהודה תל אביב בדרישה לתשלום סכום של 252,199 ש"ח בגין אגרות המגיעות ממנה על-פי חוקי-העזר העירוניים בשל עבודות ביוב, תיעול וסלילת כביש, שבוצעו בסמוך לאיצטדיון שבבעלותה. עד למועד סיום הביקורת החוב לא שולם, והעירייה לא נקטה צעדים לגבייתו.

ג. אי-גביית תשלום עבור פירסומת במיתקני הספורט

מועצת עיריית אשדוד החליטה, בספטמבר 1989, לאשר מתן זכויות לפירסום מיסחרי באיצטדיון לשתי אגודות ספורט (הפועל אשדוד ומועדון ספורט עירוני אשדוד) - עד יוני 1990. ביולי 1990 החליטה המועצה להאריך את תוקף הזיכיון בשנה נוספת. לא ניתן הסבר מדוע לא דרשה מועצת העירייה השתתפות בהכנסות, שכן העירייה היא בעלת האיצטדיון ונשאה בעלות הפעלתו.

מועצת עיריית ראשון לציון אישרה, בפברואר 1989, הסדר עם שתי אגודות ספורט (מכבי ראשון לציון והפועל ראשון לציון), לפיו תקבל העירייה 40% מהתמורה בגין פירסום קבע ושליש מהתמורה בגין פרסום נייד¹⁰. בינואר 1990 אישרה הנהלת עיריית ראשון לציון

¹⁰ פירסום קבע הוא פירסום שנמצא בהיכל הספורט במשך כל עונת המשחקים; פירסום נייד נמצא בעת קיום משחק אחד או מיספר משחקים.

להעניק את זכויות פירסום הקבע, לתקופה ספטמבר 1989 עד אוגוסט 1990, לשתי האגודות האמורות, ללא תמורה, במיסגרת סיוע העירייה לעידוד פעילותן. עוד החליטה הנהלת העירייה לחתום עם האגודות על הסכם שנתי, שיעניק להן זכויות פירסום בהיכל הספורט. בבדיקה נמצא, כי בניגוד להחלטת מועצת העירייה, לא גבתה העירייה כל תשלום שהוא מהאגודות בשנת 1989. החלטתה של הנהלת העירייה מינואר 1990 לא הובאה לדיון בוועדת התמיכות ולאישור מועצת העירייה, כדרוש על-פי הנוהל, ואף לא נחתם כל הסכם עם אגודות הספורט. בפועל המשיכו אגודות הספורט האמורות לאפשר למפרסמים לפרסם בהיכל הספורט גם לאחר אוגוסט 1990, ואת ההכנסות מהפירסום גבו לקופתן.

ארבע אגודות ספורט בחולון (הפועל צפרירים חולון, מכבי לזרוס, אליצור חולון כדורסל-נשים ומכבי קרית שרת), שלוש אגודות ספורט בנתניה (מכבי נתניה, אליצור נתניה-כדורסל ובית"ר נתניה), אגודת ספורט אחת בטבריה (הפועל טבריה), אגודת ספורט אחת בכפר סבא (הפועל כפר סבא), אגודת ספורט אחת ברמלה (אליצור "נוה דוד" רמלה) ואגודת ספורט אחת בגליל העליון - איפשרו לגופים כלכליים, תמורת תשלום, להציב שלטי פירסום במיתקני הספורט שבהם השתמשו, בלא שביקשו את אישור הרשויות המקומיות, שהן בעלות המיתקנים. תמורת הפירסום שולמה לאגודות הספורט. לרשויות המקומיות לא היו, בדרך כלל, נתונים על היקף ההכנסות מפירסום של האגודות. מנתונים שלוקטו במהלך הבדיקה מדו"חות שנתיים ומהצעות תקציב של מיספר אגודות, שבהם פורטו נתונים בנושא הכנסות אגודות הספורט מפירסום, עולה: ההכנסות מפירסום של אחת האגודות בחולון (הפועל צפרירים), בשנות הכספים 1987 ו-1988, הסתכמו ב-90,225 ש"ח וב-73,257 ש"ח, כסדר השנים; הכנסות אחת האגודות בכפר סבא (הפועל כפר סבא), בשנות הכספים 1987 ו-1990, הסתכמו ב-87,000 ש"ח וב-152,000 ש"ח, כסדר השנים; הכנסות אחת האגודות ברמלה (אליצור "נוה דוד" רמלה), בשנות הכספים 1987 ו-1988, הסתכמו ב-20,000 ש"ח וב-97,000 ש"ח, כסדר השנים; והכנסות מפירסום של אגודת הפועל הגליל העליון, בשנות הכספים 1989 ו-1990, הסתכמו ב-120,000 ש"ח וב-144,000 ש"ח, כסדר השנים.



הפירסום בוצע במיתקני הספורט שבבעלות הרשויות המקומיות האמורות, ואלה מסרו את השימוש בהם לאגודות הספורט, אך המשיכו לשאת בהוצאות הכרוכות בהפעלתם ובאחזקתם של מיתקני הספורט. בנסיבות אלה מן הראוי היה שאגודות הספורט האמורות ישלמו לרשויות המקומיות עבור הזכות לפירסום וגם ישתפו אותן בהכנסות מהפירסום. הוויתור של הרשויות המקומיות על הכנסה מפירסום לטובת אגודת הספורט כמוה כתמיכה הטעונה המלצת ועדת התמיכות ואישור מועצת הרשות המקומית.

ד. תשלומים בעבור אגודות הספורט לנותני שירותים ולבעלי חוב

רשויות מקומיות נשאו בהוצאות שונות בגין אגודות הספורט, בלא אישור ועדת התמיכות ומליאת הרשות המקומית ובניגוד להוראות הנוהל, הקובעות שעל רשות מקומית להעביר את התמיכות ישירות לחשבון אגודת הספורט. להלן דוגמאות:

תשלומים למובילים בגין הסעת שחקני אגודות הספורט

רמלה - העירייה שילמה לקבלן הסעות, בעונות המשחקים 1987-1988, 38,346 ש"ח ו-30,108 ש"ח, כסדר השנים, בגין הסעה למשחקים של שחקני קבוצות הכדורסל של אחת מאגודות הספורט (אליצור "נוה דוד" רמלה). הביקורת העלתה, כי התקשרות העירייה עם הקבלן נעשתה בלא החלטה של מועצת העירייה, בלא מיכרז, ובלא שלהוצאה הייתה הקצבה מתאימה בתקציבה המאושר. בעיקבות הערות של משרד מבקר המדינה, הפסיקה העירייה, במאי 1988, לשאת בהוצאות הכרוכות בהסעות השחקנים.

נס ציונה - המועצה המקומית שילמה בשנות הכספים 1987 ו-1988 16,320 ש"ח, תמורת חמש הסעות למשחקים ולאומנים של אחת האגודות (סקציית כדורגל נס ציונה) ונסיעה אחת לים המלח, לרגל נופש של הקבוצה. הנושא לא הובא בפני ועדת התמיכות ובפנית מליאת המועצה - לאישורה. עוד שילמה המועצה באותן שנים, תמורת שבע נסיעות נוספו, סכום כולל של 21,900 ש"ח. במועצה לא נמצאו חשבוניות או תיעוד אחר שיעיד על היקף ההוצאה הממשית.

ביוני 1990 שילמה המועצה המקומית נס ציונה לחברת הסעות סכום של 10,983 ש"ח. תיעוד שצורף לתשלום העלה, כי הסכום שולם בעיקבות תביעה בסדר דין מקוצר, שהגישה חברת ההסעות נגד המועצה המקומית ונגד מזכיר מועצת הפועלים בנס ציונה. חברת ההסעות תבעה תשלום עבור הסעות של משלחות כדוריד וכדורגל מהונגריה, שהתארחו באמצע 1989 אצל שתי אגודות ספורט בנס ציונה (אגודת כדוריד נס ציונה וסקציית נס ציונה). מכתב התביעה עולה, כי הזמנת ההסעות נעשתה על-ידי מזכיר מועצת הפועלים, שהתחייב בשמו ובשם המועצה המקומית לשלם עבורן. יש לראות בחומרה הוצאת כספי מועצה בלא אישור מועצתה בכלל, ועל הסעות שבוצעו לא עבור המועצה ולא לפי הזמנתה.

תשלומים למאמנים ולשחקנים של אגודות ספורט

ארבע רשויות מקומיות נשאו ישירות בתשלום שכרם של מאמני אגודות ספורט שבתחומן, ורשות מקומית אחת נשאה בתשלום שכרם של שחקני אחת מאגודות הספורט, בלא אישור ועדת התמיכות ומועצת הרשות המקומית ובניגוד להוראות הנוהל, הקובעות שעל רשות מקומית להעביר את התמיכות ישירות לחשבון אגודת הספורט, להלן הפירוט:

גליל עליון - המועצה נשאה בתשלום שכרם של שני מאמני קבוצת הפועל גליל העליון ופיזיותרפיסט של הקבוצה. בשנות הכספים 1988, 1989 ו-1990 הסתכמה ההוצאה כלהלן: ב-116,272 ש"ח (מזה 84,095 ש"ח למאמן הבכיר), ב-258,447 ש"ח (מזה 179,841 ש"ח למאמן הבכיר) וב-318,501 ש"ח (מזה 221,364 ש"ח למאמן הבכיר), כסדר השנים. בנוסף על כך נשאה המועצה בהוצאות החזקת רכב (ביטוח, תיקונים, דלק ושוניות), שהעמידה לשימוש המאמן הבכיר, וכן בהוצאות טלפון, שירותי כביסה, חדר אוכל והוצאות אחרות המתלוות למגורי המאמן הבכיר בדירה שהועמדה לרשותו בקיבוץ כפר בלום. המועצה גם נשאה בתשלום מס-הכנסה החל על שווי השימוש ברכב שהועמד לרשות המאמן, משום שהיא לא ניכתה את המס ממשכורתו של המאמן.

לוד - בשנת הכספים 1988 שילמה העירייה את משכורתם של חמישה מאמנים שהועסקו על-ידיה כמדריכים של קבוצות עירוניות, ובה בעת גם אימנו באגודות הספורט בעיר, ובשנות הכספים 1989 ו-1990 שילמה את משכורתם של שני מאמנים כאמור. ההוצאה המוערכת, לפי נתוני העירייה, בגין שירות המדריכים לאגודות הספורט, הסתכמה

בשלוש שנות הכספים האמורות בכ-56,000 ש"ח, בכ-53,000 ש"ח ובכ-67,000 ש"ח, כסדר השנים.

ראשון לציון - בשנים 1987 עד 1989 שילמה העירייה שכר למדריכי ספורט, שבחלק ממישרתם הדריכו בשלוש אגודות ספורט. לפי חישובי העירייה - שנערכו עד יוני 1989 - עלות העסקת המדריכים באגודות הספורט הסתכמה עד יוני 1989 בכ-182,000 ש"ח.

רמלה - בשנת הכספים 1987 שילמה העירייה למאמני קבוצת הבוגרים (מאמן ועוזרו) של אחת מאגודות הספורט ברמלה (אליצור "נוה דוד" רמלה) משכורת לפי מישרה מלאה, בגין אימון קבוצה זו; ההוצאה הסתכמה בכ-20,000 ש"ח. בשנות הכספים 1988 ו-1989 נשאה העירייה בתשלום משכורתם של שלושה מאמנים של הקבוצה האמורה; ההוצאה הסתכמה בכ-34,000 ש"ח ובכ-30,000 ש"ח, כסדר השנים. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, הפסיקה העירייה, בחודש יוני 1990, את תשלום שכרם של מאמני אגודת הספורט.

קרית גת - אגודת הספורט הפועל קרית-גת (מחלקת הכדורסל) נקלעה לקשיים כספיים, ופעילותה הועברה לקבוצת ספורט חדשה - "עירוני קרית גת" - הנמנית גם היא עם קבוצות הפועל. כדי לסייע לקבוצה החדשה האמורה, סוכם בישיבה שנערכה בעיריית קרית גת באוגוסט 1990 (בהשתתפות ראש העירייה, גיזבר העירייה, חבר המועצה האחראי על תיק הספורט, מנהל מחלקת הספורט ויו"ר קבוצת עירוני קרית גת), כי המשכורות לשחקני החיזוק של קבוצת הספורט יושלמו, לפי חוזים אישיים, על-ידי העירייה או על-ידי עמותת עירונית. באותו חודש חתמה העירייה על חוזים אישיים לתקופה של 10 חודשים עם שמונה כדורסלנים של הקבוצה. בחודשים אוגוסט 1990 - מאי 1991 שילמה העירייה לשמונת הכדורסלנים 63,000 ש"ח.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, כי יש לראות בתשלומיהן למאמנים ולשחקנים של אגודות הספורט - מתן תמיכה, ולכן היה עליהן לפעול על-פי הוראות הנוהל, ולהביא את הנושא לדיון ולהמלצה בפני ועדת התמיכות ולדיון ולהחלטה בפני מועצת העירייה, וכן לתקצב את התמיכות ולהעבירן ישירות לאגודות ספורט.

תשלום דמי שימוש של אגודות ספורט במיתקני ספורט שמחוץ לתחום הרשות המקומית

עיריית נתניה שילמה, בשנת הכספים 1990, לבית-ספר ומיכללה שמחוץ לתחומה סכום כולל של 21,500 ש"ח, תמורת השימוש במיתקניהם לאימונים ולמשחקים של אחת מאגודות הספורט (מכבי נתניה).

פירעון הלוואות של אגודות ספורט

לפירעון הלוואות שלקחו שתי אגודות ספורט (מכבי נתניה ובית"ר נתניה) שילמה עיריית נתניה, בשנות הכספים 1987 עד 1989, ישירות לבנק, 24,933 ש"ח, 23,367 ש"ח ו-18,434 ש"ח, כסדר השנים. במאי 1988 התחייבה עיריית נתניה בפני שני בנקים בעיר, כי תעביר לחשבונות הבנק של אגודת מכבי נתניה סכומי כסף שיכסו הלוואות שנטלה

אגודה זו (כולל הצמדה וריבית). לסילוק התחייבותה שילמה העירייה לשני הבנקים, בחודשים אוגוסט, אוקטובר ודצמבר 1990, סכום כולל של 299,254 ש"ח.

לפירעון הלוואות שלקחו שתי אגודות ספורט (הפועל צפרירים חולון והפועל חולון כדורסל) שילמה עיריית חולון, בשנות הכספים 1990 ו-1991, ישירות לשני בנקים בעיר, כ-139,000 ש"ח וכ-100,000 ש"ח, כסדר השנים.

פירעון חובות של אגודות ספורט לאגף מס-הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי

עיריית נתניה העבירה, בשנות הכספים 1987 ו-1988, במישרין לאגף מס-הכנסה, 50,000 ש"ח ו-85,000 ש"ח, כסדר השנים, על-חשבון חובות של אחת האגודות (אליצור נתניה). בדצמבר 1989 שילמה העירייה לאגף מס-הכנסה 4,090 ש"ח לכיסוי חוב של אגודת ספורט אחרת (בית"ר נתניה). בפברואר 1989 ובאוקטובר 1989 שילמה העירייה למוסד לביטוח לאומי סכום כולל של 15,700 ש"ח על-חשבון חוב של אותה אגודת ספורט (בית"ר נתניה) למוסד זה.

עיריית ראשון לציון העבירה לאגף מס-הכנסה, בחודשים אפריל - ספטמבר 1990, על-פי הוראת ראש העירייה, תשעה שיקים בסכום כולל של 380,000 ש"ח, על-חשבון חובות של אחת האגודות (מכבי ראשון לציון-כדורסל).

גם עיריות כפר סבא, צפת ורמלה והמועצה המקומית באר יעקב שילמו לאגף מס-הכנסה כספים על-חשבון חובן של אגודות ספורט: עיריית כפר סבא, באוקטובר 1990 - 34,000 ש"ח על-חשבון חובה של אחת האגודות (הפועל כפר סבא); עיריית צפת, בשנות הכספים 1987 ו-1988 - 9,000 ש"ח על-חשבון חובה של אגודה אחת (הפועל צפת); עיריית רמלה, באוקטובר עד דצמבר 1988 - 60,000 ש"ח על-חשבון חובה של אחת מאגודות הספורט (אליצור "נוה דוד" רמלה); המועצה המקומית באר יעקב, בשנת הכספים 1988 - 15,000 ש"ח על-חשבון חובה של אחת האגודות (הפועל באר יעקב).

ה. עבודות פיתוח במיתקני ספורט

בשנים 1987 - 1990 ביצעו 11 רשויות מקומיות (אשדוד, באר יעקב, חולון, חיפה, טבריה, לוד, נס ציונה, קרית גת, ראשון לציון, רמלה ותל אביב-יפו) עבודות פיתוח במיתקני הספורט שלהן, שהשתמשו בהם בלבדית אגודות הספורט. ההוצאה הכוללת על ביצוע העבודות הסתכמה ב-14.5 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) ומומנה כלהלן: 2 מיליון ש"ח מהתקציב הרגיל ו-12.5 מיליון ש"ח מתב"רים. עיקר ההוצאה הייתה של העיריות הבאות: אשדוד - 2.23 מיליון ש"ח - איצטדיון עירוני; חיפה - 2.14 מיליון ש"ח - איצטדיונים, מיגרשי אימונים והיכל הספורט; טבריה - 2.06 מיליון ש"ח - איצטדיון ואולם ספורט; כפר סבא - 1.13 מיליון ש"ח - שני מיגרשי כדורגל; לוד - 2.42 מיליון ש"ח - איצטדיון; תל אביב-יפו 2.86 מיליון ש"ח - מיגרשי כדורגל.

במיתקנים אלה השתמשו אגודות הספורט בלבד, ועבודות הפיתוח במיתקנים בוצעו לבקשתן המפורשות ולתועלתן. ההוצאה על פיתוחם היוותה איפוא בפועל תמיכה באגודות הספורט. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי להוציא שלוש עבודות בתל אביב-יפו, בסכום כולל של 1.1 מיליון ש"ח, לא הובאו ביצוע עבודות הפיתוח במיתקני הספורט

ותיקצוב העבודות לדיון ולהמלצה בפני ועדת התמיכות ברשויות המקומיות, כמתחייב מהוראות הנוהל.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שבדרך כלל בוצעו עבודות הפיתוח במיתקני הספורט על-ידי הרשויות המקומיות ללא תקציב מספיק; חלק ניכר מהעבודות החל בלא תקציב כלל, ובמהלך ביצוע העבודות או בסיומן אושרו להן תקציבים. חלק מהעבודות, אף שהחלו בהן עם תקציב מאושר או שאושר להן תקציב במהלך ביצוע העבודה או לאחר סיומה, הסתיימו בחריגה מהתקציבים שאושרו.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות, שמיכוון שהאיצטדיונים שלהן הועמדו על-ידיהן ללא תמורה לרשות אגודות הספורט והיו בשימושן הבלבדי, מן הראוי היה שהן תדרושנה מאגודות ספורט אלה השתתפות ראויה בהוצאות הניזכרות, ותקזנה אותן מתמיכותיהן השנתיות לאגודות. אם הן בקשו לתמוך בדרך זו בעקיפין באגודות הספורט שהשתמשו באיצטדיונים, היה עליהן להביא את הנושא בפני ועדת התמיכות לדיון ולהמלצה, ובפני מועצת העירייה לאישור ולהחלטה.

ניגוד עניינים

בבג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקוה נגד מועצת עיריית פתח תקוה ואח"י¹¹, סיכם כבוד השופט ברק את הכללים בדבר ניגוד עניינים של עובד ציבור ואת הטעמים שביסודם. נקבע שם, בין היתר: "במשפט הישראלי מוכר העיקרון שאסור לו לעובד ציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין תפקידו הציבורי לבין אינטרס אחר, בין אינטרס פרטי של עובד הציבור ובין אינטרס ציבורי אחר עליו הוא מופקד". העיקרון האמור מצא ביטוי בחקיקה ובפסיקה, והוא חל על עובדי ציבור - הן נבחרים והן עובדים.

בכל הנוגע לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות, קבע מרכז השלטון המקומי "כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות", (פורסמו בילקוט הפרסומים מיום 21.8.84). כללים משלימים, שנקבעו על-ידי שר הפנים בתיאום עם משרד המשפטים ועם מרכז השלטון המקומי, הובאו לידיעת הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-24.2.86.

בדו"ח הביקורת של מבקר המדינה על מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, שפורסם ביולי 1991, הצביעה מבקר המדינה על כך, שנבחרי ציבור לקחו חלק פעיל בתהליך קבלת החלטות בנושאים בהם יש להם עניין, דבר המעלה חשש, שחברי מועצה ניצלו את מעמדם, כדי לקדם אינטרסים של מוסדות מקורבים להם. גם בבדיקה הנוכחית הועלו, בכמחצית הרשויות המקומיות שנבדקו, מיקרים של השתתפות חברי מועצה בדיונים ובהחלטות על מתן תמיכות מקופת הרשות המקומית לאגודות ספורט, שאותם

¹¹ פ"ד לד(2), 566.

חברי מועצה היו בעלי תפקיד בהן, ולפיכך היה להם עניין רב בקבלת אותן תמיכות. להלן פירוט:

א. ניגוד עניינים של נבחר ציבור בין תפקידים כחברי מועצת הרשות המקומית לבין תפקידים באגודות ספורט

ב-7 מ-15 הרשויות המקומיות הניסקרות כיהנו בשנים 1987 - 1990 (הכוללות שני חלקי קדנציות של מועצות הרשויות המקומיות) 17 חברי מועצה, שהיו במקביל גם חברי הנהלה באגודות ספורט שונות. בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, כי חברי המועצה האמורים השתתפו והצביעו בישיבות מועצת הרשות המקומית, שבהן דנה המועצה והחליטה על מתן תמיכות מקופתה, בין היתר, לאגודות הספורט שעם חברי הנהלתן נימנו אותם חברי מועצה. רובם גם השתתפו בישיבות ועדות התמיכות, והצביעו בעד ההמלצות על מתן תמיכות לאותן אגודות ספורט. להלן הפרטים:

עיריית חולון - ארבעה מחברי מועצת העירייה היו, בשנים 1987 - 1990, חברי הנהלה בארבע אגודות ספורט (מכבי לזרוס חולון, הפועל חולון כדורסל, הפועל צפרירים חולון והפועל עירוני חולון - התעמלות אמנותית). הם השתתפו והצביעו בישיבות מועצת העירייה, שבהן נדונו ואושרו, בין היתר, תמיכות לאותן אגודות ספורט.

עיריית לוד - (א) אחד מחברי מועצת העירייה, בקדנציה הקודמת, היה חבר הנהלת אגודת ספורט (הפועל לוד-כדורגל), ומאוגוסט 1987 - יו"ר האגודה. חבר מועצה אחר בקדנציה הקודמת והנוכחית, היה במקביל חבר הנהלה של אגודת ספורט אחרת (ביתמ"ר לוד). שני חברי המועצה האמורים השתתפו בדיון ובהצבעות של המועצה בנושא מתן תמיכות לאגודות הספורט האמורות.

(ב) בבדיקת מעקב, במארכ 1991, הועלה, כי שני חברי מועצה נוספים מכהנים בתפקיד חברי הנהלה באגודות ספורט: אחד מהם כיו"ר אגודת ספורט (מכבי דרור לוד) והאחר כחבר הנהלה באגודת ספורט אחרת (העמותה לקידום הספורט בלוד-עלה לוד). בבדיקה הועלה, כי חבר המועצה הראשון השתתף והצביע, במארכ 1990, בישיבה בה נדון מתן תמיכה בסך 40,000 ש"ח לאגודת הספורט שהוא היושב-ראש שלה, וחבר המועצה השני הצביע, בישיבה אחרת, בספטמבר 1990, בעד מתן תמיכה בסך 70,000 ש"ח לאגודת הספורט שהוא חבר בה.

עיריית קרית גת - אחד מחברי מועצת העירייה היה, בשנת 1987, חבר גם בהנהלה של אחת מאגודות הספורט בעיר (הפועל קרית גת). מאז ספטמבר 1988 היה חבר גם בעמותה "ועד נאמני מכבי קרית גת", שנבחרה כארגון גג (איחוד כל קבוצות הספורט הייצוגי בקרית גת) - אליה הועברו, עד אמצע שנת 1990, הכספים עבור אגודות הספורט בעיר. חבר המועצה האמור השתתף והצביע בישיבות מועצת העירייה, שבהן דנה והחליטה על הקצבות העירייה לאגודות שהיה חבר בהנהלתן. בעיקבות פניית משרד מבקר המדינה, דרשה העירייה מחבר המועצה האמור להימנע מהצבעה בישיבות המועצה בהן נדונים נושאים הקשורים לתפקידיו בגופים הנ"ל, כל עוד תימשך כהונתו בתפקידים אלה. בבדיקת המעקב, בינואר 1991, נמצא, כי חבר המועצה הפסיק להשתתף בישיבות המועצה בהן דנו במתן תמיכות לאגודות הספורט האמורות.

עיריית ראשון לציון - שלושה חברי מועצה בקדנציה הנוכחית והקודמת וחבר אחד בקדנציה הקודמת - היו גם חברים בהנהלות של אגודות ספורט: ממלא-מקום ראש העירייה

(שהיה חבר בוועדת התמיכות, בוועדת הנהלה ובוועדת היכל הספורט) - היה חבר מזכירות הפועל ראשון לציון; סגן ראש העירייה (שכיהן בתפקיד יו"ר ועדת תמיכות לאגודות הספורט בשנים 1987-1988 וחבר ועדת התמיכות וועדת היכל הספורט בשנים 1989 - 1990) - היה יו"ר הפועל ראשון לציון; חבר מועצה נוסף (שהיה חבר ועדת הנהלה וחבר ועדת התמיכות לאגודות ספורט) - היה מזכיר הפועל רמת-אליהו; חבר מועצה רביעי בקדנציה הקודמת בלבד (שהיה חבר ועדת התמיכות באגודות ספורט וועדת היכל הספורט) - היה ממייסדי מכבי ראשון לציון וחבר הנהלתה. ארבעת חברי המועצה האמורים השתתפו והצביעו בישיבות המועצה והוועדות בהן דנו והחליטו, בין היתר, על מתן תמיכות לאגודות שהם היו חברים בהנהלתן.

עיריית רמלה - (א) בשנת 1987 העבירה העירייה את כספי התמיכה השנתית שלה באחת מאגודות הספורט (אליצור "נוה דוד" רמלה) - לחשבון בנק של "חוג ידידי אליצור נוה דוד רמלה". בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא, כי במועד האמור, גוף זה לא היה תאגיד, אף שהגיש בקשה לרישומו כעמותה. עם מייסדי גוף זה נמנה, על-פי הפרטים הנכללים בבקשה לרישומו, מי שכיהן באותה עת בתפקיד ראש העירייה. האחרון השתתף גם בכל ישיבות המועצה בהן הוחלט על גובה התמיכה באותה אגודת ספורט.

(ב) אחד מחברי מועצת העירייה בשנים 1987 - 1990, שהיה חבר בוועדת התמיכות שלה, היה באותה תקופה יו"ר אחת מאגודות הספורט בעיר (בית"ר רמלה) ומורשה חתימה שלה. הבדיקה העלתה, שהוא השתתף בדיון ובהצבעות של ועדת התמיכות, בין היתר, בנושא תמיכות לאגודה האמורה. מאז מארס 1991 אין הוא משתמש עוד בתפקיד באגודת הספורט.

(ג) חבר מועצה אחר של העירייה (מאז נובמבר 1988), הינו מאז עונת המשחקים 1988/89 גם יו"ר אגודת הספורט אליצור "נוה דוד" רמלה. חבר מועצה זה השתתף והצביע בהחלטת מועצת העירייה (מנובמבר 1988), בין היתר, בדבר אישור תמיכות לאגודה האמורה. עוד השתתף, בנובמבר 1989, בישיבה בה הסכימה העירייה לסלק את חובות של האגודה האמורה לשלושה משחקניה, למאמנה ולמנהלה - בהיקף כספי כולל של 72,300 ש"ח.

עיריית תל אביב-יפו - ממלא-מקום ראש העירייה, שהיה, בשנים 1987 - 1989, חבר ועדת התמיכות של העירייה, היה ממייסדי אחת אגודות הספורט בעיר (בית"ר מרחב תל אביב) וחבר הנהלתה. הוא השתתף והצביע בישיבות ועדת התמיכות ומועצת העירייה, שבהן נדונו ואושרו, בין היתר, תמיכות לאגודה שהיה בין מייסדיה ומנהליה.

מועצה מקומית באר יעקב - שני חבר מועצה בקדנציה הקודמת, ששימשו האחד בתפקיד יו"ר אחת מאגודות הספורט (הפועל באר יעקב) והאחר חבר בהנהלת אותה אגודה, השתתפו והצביעו בישיבת מליאת המועצה, בנובמבר 1987, בה הוחלט על היקף התמיכה באותה אגודת ספורט לשנת 1987. אחד מהם השתתף והצביע גם בישיבת המועצה, בינואר 1989, בה הוחלט על היקף התמיכה באגודת ספורט זו בשנת 1989.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות, כי חברי מועצה שכיהנו, במקביל, בהנהלותיהן של אגודות ספורט, והשתתפו בדיוני ועדת התמיכות ומועצת הרשות

המקומית, בהן נדונו תמיכות לאותן אגודות, פעלו בכך שלא בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור. בעת השתתפותם והצבעתם בדיונים, כאמור, הם היו במצב של ניגוד עניינים, בין תפקידם כחברי מועצה מזה, לבין תפקידם באגודות הספורט, מזה.

ב. ניגוד עניינים של עובדי ציבור בין תפקידם כעובדי העירייה לבין תפקידם באגודות ספורט

ביוני 1987 נרשמה עמותה בשם אליצור "נוה דוד" רמלה (להלן - העמותה), ששלושת מייסדיה היו מנהל מחלקת נוער וספורט של עיריית רמלה, רכז ענף הכדורסל של העירייה ומזכירת מחלקת נוער וספורט. שלושת עובדי העירייה האמורים שימשו במשך שנים חברי הנהלת אגודת ספורט אליצור רמלה, שקדמה לעמותה. כספי התמיכות של העירייה בעמותה הועברו לחשבון הבנק של העמותה, שניים משלושת מורשי החתימה בחשבון העמותה היו מנהל מחלקת הנוער והספורט ורכז ענף הכדורסל.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מאחר שעובדי עירייה אלו ייצגו את העירייה במגעים עם אגודות הספורט, היה בכהונתם בתפקידי הנהלה באחת מאגודות אלה, כשכספי העירייה מועברים לחשבון המנוהל על-ידיהם, כדי ליצור אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין תפקידם הציבורי מטעם העירייה, מזה, לבין תפקידם האחר באגודות הספורט, מזה. על-פי הפסיקה, כפי שמצאה ביטוי, בין השאר, בבג"צ 531/79 האמור, אסור היה להם, כעובדי ציבור, להעמיד את עצמם במצב המתואר. בבדיקת המעקב נמצא, כי מאז סיום עונת המשחקים 1988/89 (אפריל 1989), לא נימנו עובדי העירייה האמורים עם מנהלי העמותה.

ג. כניסה חניס של חברי מועצה בעיריות למשחקים של אגודות ספורט

חברי מועצה בחמש עיריות נהנו מכניסה חניס למשחקי אגודות הספורט, כמפורט להלן:

חיפה - (א) עד פברואר 1990 נהגה אחת האגודות בחיפה (מכבי חיפה) להעביר לעירייה 150 כרטיסי כניסה לכל אחד ממשחקי האגודה באיצטדיון העירוני. הכרטיסים חולקו לחברי מועצת העירייה, לחברי מועצה לשעבר ולפקידים בכירים. עד אותה עת העבירו גם קבוצות הכדורסל של שתי אגודות בעיר (הפועל חיפה ומכבי חיפה) לחברת תערוכות ישראל - חיפה בע"מ, שהיא חברה עירונית (ראה לעיל בסעיף הדין במסירת השימוש בהיכל הספורט העירוני בחיפה), 70 כרטיסי כניסה לכל אחד ממשחקיהן בהיכל הספורט ברוממה, לשם חלוקתם כלהלן: 24 כרטיסים ל-21 מחברי מועצת העירייה, 14 כרטיסים לעובדי היכל הספורט והנותרים - ללישכת ראש העירייה, מנכ"ל החברה וגיזברה.

(ב) בפברואר 1990 החליטה מועצת העירייה על הפסקה זמנית של קבלת הכרטיסים מהאגודות וחלוקתם כאמור, ומינתה ועדה של חמישה חברי מועצה, לשם קביעת נוהל חדש לחלוקת כרטיסים. בספטמבר 1990 אישרה מועצת העירייה את הנוהל שקבעה הוועדה. בנוהל נקבע, בין היתר, כי לכל אחד ממשחקי האגודה באיצטדיון העירוני, יישמרו עבור העירייה 50 כרטיסים, מהם 40 למוזמנים (חברי מועצה, חברי מועצה לשעבר ופקידות בכירה), ולכל אחד ממשחקי האגודות בהיכל הספורט - 40 כרטיסים, מהם 30 למוזמנים כאמור.

טבריה - מזכיר עיריית טבריה נהג בשנים עברו להנפיק לחברי מועצת העירייה, ללא תמורה, כרטיסי הזמנה למשחקי הכדורגל של אחת מאגודות הספורט (הפועל טבריה). בעונות המשחקים 1988/89 ו-1989/90 העבירה האגודה בעצמה כרטיסי הזמנה למשחקיה לחברי מועצת העירייה. בעיקבות הערות הביקורת, הפסיקה אגודת הספורט, למן עונת המשחקים 1990/91, את חלוקת כרטיסי ההזמנה.

כפר סבא - אחת מאגודות הספורט (הפועל כפר סבא) שלחה לחברי מועצת העירייה, החל בעונת המשחקים 1988/89, כרטיסי הזמנה.

ראשון לציון - ועדת היכל הספורט של העירייה החליטה, בינואר 1988, כי חברי המועצה ייהנו מכניסה חינם לאירועים הנערכים בהיכל הספורט, עם הצגת כרטיס חבר מועצת העירייה. יצוין, כי חברי מועצת העירייה נכנסים חינם גם לשאר מיתקני הספורט העירוניים בהם משחקות אגודות הספורט השונות. בדיקת מעקב, במארס 1991, העלתה, כי חברי המועצה ממשיכים להיכנס ללא תשלום להיכל הספורט ולשאר מיתקני הספורט העירוניים.

רמלה - אחת מאגודות הספורט ברמלה (אליצור "נוה דוד" רמלה) נהגה להעביר לכל חברי מועצת העירייה, מדי שנה בשנה, מנוי כבוד לעונת משחקי הכדורסל של האגודה. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה הופסק הנוהג האמור, למן עונת המשחקים 1989/90.



הענקת כניסה חופשית למיתקני ספורט לחברי מועצה דבק בה פסול. המדובר במתן טובת הנאה לעובדי ציבור, שמתוקף תפקידם קשורים להפעלת מיתקני הספורט ולמסירת השימוש בהם, וכן לקביעת היקף התמיכה באותן אגודות ספורט. חלוקה של כרטיסי כניסה ללא תמורה נוגדת כללי מינהל ציבורי תקין וטומנת בחובה מצב של ניגוד עניינים. הכללים למניעת ניגוד עניינים אומנם מתירים כניסת חבר מועצה ללא תמורה למופע ספורטיבי, שבו משתתף ספורטאי מקומי או אגודת ספורט מקומית, כאשר חבר המועצה הוזמן למופע בתוקף תפקידו - אך זאת בתנאי שאין בכך כדי להשפיע או להראות כמשפיע על מילוי תפקידו של חבר המועצה.



1. הנושא של מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות נבדק מיספר פעמים בעבר, ולאחרונה התמקדה הביקורת בנושא מתן תמיכות למוסדות דת וחינוך תורניים (ראה דו"ח שניתן בנושא זה ביולי 1991).

הדו"ח הנוכחי דן בסדרי מתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות לאגודות ספורט. הבדיקה נערכה ב-15 רשויות מקומיות מהן 12 עיריות.

התמיכות הניתנות על-ידי הרשויות המקומיות לאגודות ספורט נחלקות לתמיכות כספיות ישירות ולתמיכות עקיפות. התמיכות הישירות של הרשויות המקומיות באגודות מורכבות מהקצבות שוטפות ומהקצבות ליעדים מוגדרים. התמיכות העקיפות מתבטאות במתן הטבות "שוות-ערך כספי" (כגון זכויות במקרקעין, מיבנים, פטור או ויתור ממסים ומתשלומי חובה אחרים), בפירעון חובות אגודות הספורט לצדדים שלישיים וכן בביצוען ובמימון של עבודות פיתוח.

בתקופה הניסקרת בדין וחשבון זה (1987 - 1990) הסתכמו תמיכותיהן הישירות של 15 הרשויות המקומיות באגודות הספורט הפועלות בתחומן, במחירים מתואמים לשנת הכספים 1990, בכ- 38 מיליון ש"ח (כ- 8.5 מיליון ש"ח בכל אחת משלוש השנים הראשונות וכ- 12.5 מיליון ש"ח בשנה האחרונה). שווי הערך הכספי של ההטבות העקיפות שנתנו הרשויות המקומיות בתקופה הניסקרת לאגודות הספורט מסתכם, בהתבסס על הערכת אותם נתונים שניתן היה לרכז ברשויות המקומיות, בהיקף כספי דומה, לפחות, וההוצאות על עבודות פיתוח הסתכמו בכ- 20 מיליון ש"ח, במחירים מתואמים כאמור.

2. המימצאים שהועלו בתחום מתן תמיכות על-ידי הרשויות המקומיות לאגודות ספורט מצביעים על ליקויים רבים, חלקם חמורים:

(א) הרשויות המקומיות לא קיימו הלכה למעשה את הנוהל המפורט והמחייב למתן תמיכות למוסדות הפועלים בתחומיהן. כתוצאה מכך - מטרת הנוהל, שאמורה הייתה להבטיח, כי תהליך קבלת ההחלטות, קביעת אגודות הספורט שייהנו מתמיכה ושיעור התמיכה שתניתן להן, יהיו על בסיס קריטריונים ברורים ושווים לכל - הושמה לאל.

(א) ליקויים חמורים במיוחד הועלו בתחום מתן תמיכות "שוות-ערך כספי". בדרך זו חילקו הרשויות המקומיות לחלק מאגודות הספורט תמיכות בעלות ערך כספי ניכר, אם בדרך של העמדת נכסים לרשותן של אגודות הספורט, חינם אין כסף, ואם בדרך של ויתור על אגרות חובה, ללא קיום ההליכים המתחייבים וללא קבלת אישור מוסדות הרשות. ויתור או מתן שימוש חינם כאמור הינם בגדר תמיכה, ולפיכך יש להביאם להמלצת ועדת התמיכות ולאישור מועצת הרשות המקומית.

(ב) תופעה בולטת אחרת העולה ממימצאי הבדיקה היא, העדר פיקוח של הרשויות המקומיות על קיום התנאים למתן התמיכות ועל השימוש בכספים שהועברו על-ידיהן לאגודות הספורט הנתמכות. זאת, חרף העובדה שבנוהל למתן תמיכות נקבעו בנושא זה הוראות ברורות ומדויקות, במטרה להבטיח שהשימוש בכספי התמיכות יהיה אך ורק למטרות אשר לשמן יועדו.

(ג) הועלו מיקרים רבים בהם חברי מועצה, שהיו מעורבים בקבלת ההחלטות למתן תמיכות לאגודות הספורט, היו במצב של ניגוד עניינים מוסדי בולט, בשל היותם בו-זמנית חברי הנהלה של אותן אגודות.

3. על הרשויות המקומיות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים ולביעור הנורמות הפסולות שנשתרשו בתחום זה בשנים האחרונות.