

מתן תמיכות והקצבות למוסדות דת על-ידי המועצה הדתית בבת-ים

1. כללי

- 1.1. בעקבות תלונה שהתקבלה במשרד מבקר העירייה, בחודש מרץ 2002, על נקיטת איפה ואיפה בחלוקת התמיכות שהמועצה הדתית בבת-ים מקציבה למוסדות הדת בעיר, נערכה במהלך החודשים מרץ-אפריל 2002 ביקורת לבדיקת הנושא.
- 1.2. במהלך ביקורת יסודית שנערכה במועצה הדתית בשנת '96, נבדק בין השאר באופן שטחי, גם נושא התמיכות שמקציבה המועצה הדתית. הביקורת המליצה על הצורך לקבוע נוהלים, קריטריונים ודפוסי פעולה נאותים לגבי מתן תמיכות והקצבות למוסדות הדת השונים.
- 1.3. הביקורת בדקה את מאזני הבוחן של המועצה הדתית לשנת 2001, כרטיסי הנהלת החשבונות בכל הנושאים שבהם ניתנה תמיכה למוסדות הדת בעיר ואת הפרוטוקולים של ישיבות המליאה ושל ועדת התמיכות. התקיימו בירורים עם המנהלים במועצה הדתית בכל פעם ששיקול הדעת למתן התמיכה לא היה מספיק ברור לביקורת. נבדקו מסמכי העמותות המקבלות הקצבות, והביקורת בחנה את עמידתם בקריטריונים שנקבעו. נבדק מדגם של המחאות ששולמו והתקיים בירור עם מנהל החשבונות העורך את מאזני הבוחן.

2. תוכנית הביקורת

- 2.1. הביקורת בחנה ובדקה את מכלול נושא העברות הכספים למוסדות דת על-ידי המועצה הדתית, הן ההקצבות שהוגדרו כתמיכה והן ההקצבות שהוגדרו כהשתתפות בפעילויות, בהסברה, בפרסום וכדו', ובכלל זה את תהליך הטיפול, לפי הנושאים הבאים:
 - 2.1.1. התקציבים שאושרו בנושא.
 - 2.1.2. אופן הגשת הבקשות והקריטריונים לאישורן.
 - 2.1.3. תהליך אישור הבקשות לתמיכה.
 - 2.1.4. אופן ביצוע התשלום והבקרה.

ממצאי הביקורת העיקריים

3. כללי

- 3.1. הביקורת לא מצאה בסיס לטענה שהועלתה בדבר נקיטת איפה ואיפה בחלוקת התמיכות וההשתתפויות הכספיות של המועצה הדתית למוסדות הדת השונים.
- 3.2. מאידך, הביקורת מצאה שורה ארוכה של ליקויים מינהליים לאורך כל התהליך, משלב הגשת הבקשות ועד לאישור וביצוע תשלום התמיכה.
- 3.3. לדברי יו"ר המועצה הדתית וסגניו, ועדת התמיכות משתדלת להיענות לכל פנייה לתמיכה ודנים בכל בקשה לגופו של עניין, כאשר טובת הציבור וריבוי הפעילות התורנית בעיר עומדים בראש מעייניה ולא מיהו הגוף המבקש או המארגן את הפעילות.

4. סעיפי התקציב:

- 4.1. המועצה הדתית תומכת כספית במוסדות דת בעיר, הכוללים: בתי-כנסת, בתי-מדרש, כוללים, ישיבות, בתי-ספר וגני-ילדים. רוב המוסדות הם עמותות ציבוריות, ועדים ציבוריים או מוסדות עירוניים.
- 4.2. כ-70 מוסדות נהנים בצורה זו או אחרת מההקצבות הכספיות של המועצה הדתית. רוב ההקצבות ניתנות עבור פעילות תורנית המתבצעת באופן שוטף על-ידי אותם מוסדות. לרוב מדובר על שיעורים והרצאות הניתנים במסגרת בתי-כנסת, בתי-ספר, ישיבות וכוללים, ובמידה מועטה יותר למטרות שיפוצים או הנצחות.
- 4.3. תמיכות כספיות אלו אמורות להיות מתוקצבות מסעיף תקציבי המוגדר ליעוד זה. מבדיקת הביקורת עולה, כי התמיכות וההקצבות מתוקצבות מסעיפי תקציב רבים (בין 9 ל-12 סעיפים שונים), שהגדרתם לא תמיד ברורה והשיוך של הקצבה מסויימת לסעיף זה או אחר מאוד סובייקטיבי וגמיש. מצב זה הקשה מאוד על הביקורת לרכז ולהציג נתון כללי המורה על סך התמיכות הכספיות שניתנו למוסד מסויים.
- 4.4. הביקורת ליקטה בנספח המופיע בסוף דוח זה, מספר נתונים כספיים על ההקצבות שחולקו למוסדות בסעיפי התקציב השונים והעיקריים.
- 4.5. הרוב המכריע של התמיכות וההשתתפויות הכספיות השונות הינו בסכומים הנעים בין 1,000 ש"ח ל-5,000 ש"ח, וכ-50 מוסדות מתוך כ-70 מקבלי ההקצבות, מקבלים סכומים בסדר גודל שכזה. רק חמישה מוסדות מקבלים הקצבות הנעות בין 10,000 ש"ח ל-20,000 ש"ח, והם המוסדות הדומיננטיים בעיר מבחינת היקף פעילותם. יתר מוסדות הדת הינם בתי-כנסת או מניינים קטנים שקיבלו סכומים מ-200 ש"ח עד 1,000 ש"ח בלבד. כאמור, הביקורות התבססה על ספרי החשבונות לשנת 2001 (ראה טבלה מפורטת בנספח).
- לא נמצאו חריגות בהוצאות לעומת התקציב המאושר. התקציב הכולל לנושא התמיכות לשנת 2001 עומד על סך של 320,000 ש"ח, ומתחלק לסעיפים הבאים:

- 4.5.1. תמיכות לבתי-כנסת - תקציב: 120,000 ש"ח, ביצוע 108,599 ש"ח.

- 4.5.2. השתתפויות במבני דת - תקציב: 100,000 ש"ח, ביצוע: 20,000 ש"ח.
- 4.5.3. השתתפויות ותמיכות - תקציב: 100,000 ש"ח, ביצוע: 59,050 ש"ח.
- 4.5.4. בפועל, שולם בשלושת הסעיפים הנ"ל ישירות למוסדות דת כ- 125,000 ש"ח, בלבד. היתרה שימשה לפעולות המועצה הדתית.
- 4.6. כאמור, המועצה הדתית מקציבה סכומים למוסדות דת גם מסעיפי תקציב אחרים, כגון: פרסומים, הסברה דתית, פעולות, השתתפויות במוסדות שונים, אירועים, מדריכי שיעורים וכדו'. סעיפים אלו משמשים בעיקר להוצאות הישירות של המועצה הדתית, אבל חלק מהכספים שימשו גם לביצוע פעילויות דרך מוסדות הדת לתמיכה עקיפה בפעולותיהן.
- 4.7. הביקורת התייחסה לסעיפי תקציב אלו ומיינה כל הוצאה על מנת לבודד מה מתוך אותן ההוצאות יכול להיחשב כהקצבה או תמיכה כספית למוסדות. מהממצאים עולה, שסכום נוסף של כ- 125,000 ש"ח שולם למוסדות הדת השונים מסעיפים נוספים אלו.
- 4.8. בסך הכל, מכל הסעיפים ביחד שולמו כ- 250,000 ש"ח. יש לציין, שבכל מקרה סכום זה נמוך מהתקציבים ששורינו על-ידי המועצה הדתית לצורכי מתן תמיכות כספיות.
- 5. הגשת הבקשות והקריטריונים לאישור:**
- 5.1. הבקשות לתמיכה אינן מוגשות על גבי טופס בקשה מסודר, ובמקרים רבים גם לא נמצאו מכתבי בקשה לתמיכה.
- 5.2. לביקורת הוצגו נוהלים וקריטריונים פנימיים כתובים של המועצה הדתית למתן תמיכות כספיות, וכמו-כן חוזר שהופץ על-ידי יו"ר המועצה הדתית לבתי-הכנסת, המודיע על התנאים הנדרשים לקבלת התמיכות.
- 5.3. הביקורת מציינת, שהקריטריונים הנ"ל הינם למעשה רק תנאי סף לקבלת סיוע, כגון: מסמכי העמותה, אישור על ניהול פנקסי חשבונות כחוק וכדו', ולא קריטריונים לעריכת הבחנה בין מוסד למוסד או קביעת היקף התמיכה הדרוש, ולא קיימים כל קריטריונים המאפשרים לדרג את סדרי העדיפות הן בין הפעילויות והן בין המוסדות.
- 5.4. לא לכל העמותות המקבלות תמיכה כספית נמצאו המסמכים שנדרשו. במהלך הביקורת החלה המועצה הדתית באיסוף מסמכים חסרים מהעמותות המקבלות תמיכות שוטפות.
- 5.5. למרות האמור בנוהלים שהוצגו לביקורת, נמצאו מקרים, שתמיכה ניתנה לוועדים של בתי-הכנסת שאינם עמותות רשומות.
- 5.6. הביקורת מציינת, שהקריטריונים הקיימים אינם מספיקים. הקריטריונים קובעים את מהות הגופים הזכאים לתמיכה ואת הנושאים עבורם תינתן התמיכה באופן כללי ביותר. הם אינם מגדירים אמות מידה לקביעת גובה סכום התמיכה, ואינם מגדירים, כאמור, סדרי עדיפויות.

5.7. לא נדרש כלל מהמוסדות הנתמכים להמציא דוחות תקציב ו/או חשבונות שיפרטו את עלות הפעולה. יתרה מזו, ועדת התמיכות ומליאת המועצה אינן לוקחות בחשבון את היקף התקציב הדרוש לביצוע המשימה עבורה מתבקשת התמיכה בכדי לקבוע את גובה ההקצבה שתאושר. פירוטי תקציב כנ"ל לא נמצאו בתיקי הבקשות או בפרוטוקול של ההחלטות.

6. תהליך אישור הבקשות לתמיכה:

- 6.1. בהתאם להחלטות המליאה ולנוהל שנקבע על-ידי הוהלט, כי:
 - 6.1.1. הקצבות מעל 10,000 ש"ח נדונות על-ידי מליאת המועצה הדתית.
 - 6.1.2. בקשות בסכומים קטנים מ-10,000 ש"ח נדונות במסגרת ועדת תמיכות שבה חברים ראש המועצה הדתית ושני סגניו.
 - 6.1.3. למרות שההחלטות התקבלו בהתאם לאמור לעיל, לא הומצא לביקורת פרוטוקול המועצה הדתית, בו התקבלה אותה החלטה על גובה ההקצבות ומי רשאי לדון בהם.
- 6.2. על כל תמיכה או סיוע כספי בסכומים שעלו על 10,000 ש"ח, הומצא לביקורת פרוטוקול המליאה של המועצה הדתית שאישר את מתן ההקצבה.
- 6.3. על כל תמיכה או סיוע כספי בסכומים שעלו על 1,000 ש"ח, הומצא לביקורת פרוטוקול ועדת התמיכות שאישרה את מתן ההקצבה.
- 6.4. סכומים הקטנים מ-1,000 ש"ח ניתנו לרוב עבור שיעורי תורה המתקיימים בבתי-הכנסת השונים. לא הוצגו מסמכים כלשהם המאשרים שהקצבות אלו נדונו בוועדת התמיכות ולא ברור מי אישר אותן.
- 6.5. הנושאים המובאים למליאת המועצה אינם נדונים קודם בוועדת התמיכות, ואינם מובאים למליאת המועצה בצירוף דוח או נתונים מסכמים וחוות דעת.
- 6.6. הביקורת רואה ליקוי נוסף בכך, שבהעדר קריטריונים ברורים כאמור לעיל, ועדת התמיכות ומליאת המועצה הדתית, אינן מוצאות לנכון לנמק בכתב בפרוטוקולים את השיקולים שהביאו לאישור ההקצבות בסכומים שונים.
- 6.7. ההסבר שניתן על-ידי הנהלת המועצה הדתית לחוסר בקריטריונים מפורטים יותר, שיסייעו לקביעת היקף התמיכה הינו, שוועדת התמיכות דנה בכל בקשה לגופה ומחליטה באופן שונה בהתאם ליעדיה ורצונה לפתח או לסייע למוסד זה או אחר. השיקולים הם לפעמים בהתאם לגודל המוסד, אך יכולים להשתנות אם מוסד או בית-כנסת קטן יוזם פעולה שהמועצה הדתית חפצה בקיומה. במילים אחרות, טוענת הנהלת המועצה הדתית, שרוב ההקצבות שהיא מקצה הינן למעשה השתתפות בפעילות תורנית שהיא חפצה בה, כאשר המוסד משמש כעין קבלן משנה לביצוע הפעולה. בעקבות שיקולים אלו, הנהלת המועצה הדתית אינה מעוניינת להגביל את עצמה בקביעת קריטריונים בדומה לוועדת ההקצבות של העירייה.

6.8. לדעת הביקורת, יש להעלות את הנושא בפני המליאה של המועצה הדתית, שתקבע מספר משתנים, שיגדירו מהי תמיכה או הקצבה לעומת סיוע בפעילות משותפת. כנ"ל לגבי אגפים אחרים בעירייה, שעומדים לפעמים מול בעיה דומה, ועליהם להגדיר לעצמם את הגבולות בין שני התחומים.

6.9. בקשר לטענה של הבדלי הסכומים בהקצבות שניתנו למוסדות השונים על-ידי ועדת התמיכות של המועצה הדתית, נמסרו לביקורת הבהרות המניחות את הדעת.

7. אופן ביצוע התשלום והבקרה:

7.1. תשלומי התמיכה מועברים למוסדות בהמחאות ולא ישירות לחשבון הבנק של הגוף הנתמך. נוהג זה מחייב לעיתים את מקבלי ההקצבות להגיע למועצה הדתית ולקבל את ההמחאה מידי נציגי הציבור. הביקורת העירה כבר בדוחות קודמים, שהיא רואה בנוהג זה פסול היוצר מחוייבות מסויימת בין מוסר ההמחאה למקבליה.

7.2. אין כל נוהל המפרט איך מוודאים את ביצוע הפעולה שלשמה ניתנה ההקצבה. בפועל, גם לא נמצאו דוחות ביצוע או דיווחים ברוח זו.

7.3. לא נמצאו תשלומים בגין הקצבות שחרגו בפועל מהסכומים שאושרו.

7.4. נבדק מדגם של ההמחאות ששולמו, ונמצא, שכל התשלומים בוצעו ישירות ולפקודת הגוף הנתמך בלבד.

7.5. סכומי ההקצבות הועברו בשיקים של בנק המזרחי, בנק לאומי ובנק הפועלים. הביקורת מציינת, שעל גבי השיקים של בנק לאומי ובנק הפועלים מצויין ומודפס "קרוס" ו-"למוטב בלבד", כמתבקש מחשבון של מוסד ציבורי. לעומתם, השיקים של בנק המזרחי, ניתנים להסבה משום שלא מודפסים עליהם ההגבלים הנ"ל.

7.6. ההקצבה אינה נרשמת תמיד בהנהלת החשבונות על שם העמותה שקיבלה את הכספים, אלא על שם המוסד או השם המקוצר שלו. הדבר מקשה על ביקורת נאותה של ספרי החשבונות.

7.7. כאמור, נמצאו מקרים שהסיוע ניתן לוועדי בתי-כנסת שאינם עמותות רשומות. הביקורת בדקה, שבאותם המקרים, ההמחאות אכן נרשמו לוועד בית-הכנסת ולא על שם אדם פרטי.

8. הביקורת ממליצה:

סעיפי התקציב:

א. יצומצמו סעיפי התקציב וכרטיסי הנהלת החשבונות לשלושה או לארבעה סוגים עיקריים בלבד.

אופן הגשת הבקשות והקריטריונים לאישור:

ב. ועדת התמיכות תכין טופס מיוחד לבקשת סיוע או תמיכה ותחייב את הגוף המבקש למלאו ולהגישו חתום ובצירוף מסמכי יסוד המקובלים ברישום גוף או ועד ציבורי, תקציב ופירוט הפעילות עבורה מתבקשת התמיכה.

- ג. לקבוע קריטריונים מקיפים למתן ההקצבות למוסדות הדת.
- ד. להגביל את גובה ההקצבות שיינתנו לבתי-הכנסת שאינם רשומים כעמותות אלא כוועדים של בתי-הכנסת בלבד.

תהליך אישור הבקשות:

ה. לפרט בפרוטוקולים את החלטות ועדת התמיכות או החלטות המליאה, כך ששיקוליה לקביעת גובה ההקצבה יובנו וייראו הוגנים. על ועדת התמיכות תוטל החובה לנמק בכתב כל חריגה מהקריטריונים הנ"ל ולקבל על כך אישור מאסיפת המליאה של המועצה הדתית.

- ו. להגדיר קריטריונים נוספים על-פיהם יוגדר סיוע כספי כלשהו, כביצוע של פעילות שוטפת באמצעות מוסד או ארגון חיצוני, לעומת תמיכה כספית הניתנת לאותו ארגון.
- ז. נושאים שיובאו להחלטת מליאת המועצה יידונו קודם בוועדת התמיכות ויוגשו לדיון בצירוף חוות דעת ודוח מסכם.
- ח. גם הקצבות בסכומים הקטנים מ- 1,000 ש"ח יקבלו אישור בכתב של ועדת התמיכות.

אופן ביצוע התשלום והבקרה:

ט. הוועדה תחייב דיווח מפורט בכתב, חתום על-ידי מורשי החתימה, על ביצוע הפעולה. מסירת דוח ביצוע כנ"ל או מסירת חשבונות על הפעילות או רכישת הציוד שלשמה אושרה ההקצבה, תהיה תנאי לתשלום בפועל.

- י. לעכב כל תשלום לעמותה שטרם המציאה את כל המסמכים שנדרשו בקריטריונים.
- יא. שם העמותה הנהנית מכספי התמיכה יוקלד מפורשות ברישום הפעולה בתוכנת הנהלת החשבונות, במטרה שגוף מבקר כלשהו יוכל לכמת את סך התמיכה שקיבל מוסד מסויים או עמותה מסויימת. כמו-כן, יש להקפיד לציין את שם המוסד הנהנה מההוצאה בצורה בלתי ישירה כאשר צד שלישי הוא נותן השירות. לדוגמה: תשלום לחברת אוטובוס... לטובת מי? תשלום למוסד הנותן הרצאות... למי? וכדו'.
- יב. הקצבה מכל סוג שהוא, כולל השתתפות בפעילות, או מתן תקציב שוטף, תופקד ישירות בחשבון הבנק של מקבל התשלום. המחאות לא יימסרו ידנית לגוף הנתמך.
- יג. על פנקסי השיקים של בנק המזרחי יודפס "קרוס" ו-"למוטב בלבד", והגבלים אלו לא יוסרו מהמחאות מכל סיבה שהיא.

להלן בנספח:

מצורפת רשימת סעיפי התקציב והחלוקה למוסדות.

