

ממצאי מעקב

האגודה לתרבות הדיור

תקציר

האגודה לתרבות הדיור (ע"ר) (להלן - האגודה) הוקמה בשנת 1964 בידי משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) בשיתוף חברת "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" והסוכנות היהודית לארץ ישראל, כדי להעלות את הרמה של תרבות הדיור בארץ וכדי לסייע בהתארגנותן ובפעילותן של נציגויות בתים משותפים. חברי האגודה הם נציגויות הבתים ומייסדי האגודה. עיקר השירותים שהאגודה מספקת לחבריה הם ייעוץ וליווי מקצועי בנושאים משפטיים והנדסיים הנוגעים לרכוש המשותף וכן שירותי מידע, הסברה והדרכה. בשנת 2007 היה מספר חברי האגודה המשלמים דמי חבר כ-27,000. השר האחראי לפעולות האגודה הוא שר הבינוי והשיכון. האגודה נתונה לפיקוח רשות החברות הממשלתיות ולפיקוח רשם העמותות על פי הוראות חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2008 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מעקב על האגודה במטרה לבדוק באיזו מידה תיקנו הגופים המבוקרים את הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם¹ על מערך השירותים של תרבות הדיור. ביקורת המעקב נסבה בעיקרה לשנת 2007, ותחום הביקורת הורחב - נבדקו היבטים נוספים של תפקוד האגודה ושל סדרי ארגונה.

עיקרי הממצאים

המשרד הממשלתי האחראי לפעילות האגודה: פעילות משרד הבינוי והשיכון מכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה, ובעיקר לקבוצות האוכלוסייה החלשות יחסית, למצוא פתרונות דיור במחיר סביר. הסיוע לפעילותם של ועדי בתים אמנם נושק לתחום פעולתו של המשרד, אך אינו מרכיב מרכזי בו. בה בעת, תחום תרבות הדיור והסיוע לוועדי בתים משותפים נוגע לתחומי אחריות של שני משרדים: משרד הפנים מכוח אחריותו לרשויות המקומיות, שבין היתר מממנות את סניפי האגודה, ומשרד המשפטים, מכוח חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, המסדיר את נושא הבתים המשותפים, ומכוח מינוים של המפקחים על הבתים המשותפים, שנעשה בידי שר המשפטים. זאת ועוד, שלא כבעבר, משרד הבינוי והשיכון חדל לממן

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 523.

את פעילות האגודה. לפיכך על הממשלה לשקול מיהו הגורם שראוי כי תוטל עליו האחריות לתחום זה.

המבנה הארגוני של האגודה: האגודה היא גוף ציבורי ולכן מצופה ממנה לפעול בשקיפות ולאפשר פיקוח ובקרה נאותים על פעולותיה. ואולם בבדיקת המבנה הארגוני של האגודה עלה שבין מוסדותיה קיימים קשרי תלות אשר עלולים לפגוע בתפקודם העצמאי כגופי פיקוח ובקרה.

על פי תקנון האגודה, מינוי מנכ"ל האגודה נעשה על פי המלצת שר הבינוי והשיכון ובאישורו, ואילו לוועד המנהל אין למעשה השפעה על הבחירה. משרד מבקר המדינה כבר העיר² כי לכאורה, אין הדבר עולה בקנה אחד עם הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, החלות על האגודה. מנכ"ל האגודה משמש בתפקידו זה 12 שנים ברציפות.

רכישת שירותים: נמצא כי משנת 2000 לא ביקשה האגודה הצעות לסוגי ביטוחים עבור לקוחותיה מכמה חברות ביטוח כדי להשוות ביניהן ולבחור בהצעה המיטבית. כמו כן מפרסומי האגודה עלול להשתמע כי האגודה ממליצה לחבריה להתקשר עם חברת ביטוח מסוימת בתעריף שהוא, לכאורה, הזול ביותר.

דמי חבר: על פי חישוביו של משרד מבקר המדינה, בשנים 2005-2007 היו אמורים להתקבל הכנסות מדמי חבר בסך של כ-26.2 מיליון ש"ח, אבל בפועל נרשמו בספרים הכנסות בסך כ-25.3 מיליון ש"ח בלבד, כלומר בספרי האגודה לא נרשמו לכאורה כ-0.9 מיליון ש"ח. האגודה לא המציאה הסבר מלא להכנסות שלא נרשמו בספרי האגודה.

דיווח ושקיפות: האגודה פועלת בשיתוף רשויות מקומיות רבות שבתחום שיפוטן הוקמו "סניפי האגודה". בדרך כלל הרשויות המקומיות הן שמפעילות את הסניפים המקומיים והן שנושאות ברוב הוצאות הפעלתם, ואילו האגודה היא הגוף המנחה מקצועית את הסניפים, וכן את חבריה בתיאום עם הסניפים. בביקורת קודמת העיר משרד מבקר המדינה כי על האגודה לפרט בדוחותיה הכספיים את ההסדרים בינה ובין הרשויות המקומיות, ואת השפעתם על התוצאות הכספיות של פעילותה. הביקורת הנוכחית העלתה כי כיום אכן מציינת האגודה בדוחותיה את קיומם של ההסדרים ואת מהותם, אך עדיין אין בהם גילוי על השפעתם על התוצאות הכספיות של פעילותה.

סיכום והמלצות

הביקורת הנוכחית על האגודה לתרבות הדיור היא מעקב על חלק מהנושאים שנכללו בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2001 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 252. נמצא שחלק מהליקויים תוקן, ועם זאת עדיין יש ליקויים בתפקודה של האגודה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לממשלה לשקול מיהו הגורם שרצוי וראוי שיהיה אחראי לתחום תרבות הדיור.

2 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 890.

הביקורת העלתה ממצאים הנוגעים לתפקוד האגודה וציינה את הצורך לשקול שינויים במבנה מוסדותיה, לרבות שינויים בסמכויותיהם ובהליכי בחירתם, על מנת להבטיח שלא תתקיים ביניהם תלות שעלולה לפגוע בתפקודם העצמאי כגופי פיקוח ובקרה. אשר לכהונת מנכ"ל האגודה - על מוסדות האגודה והשר לבחון אם תקופת כהונה כה ארוכה משרתת את אינטרס הציבור והאגודה, ואם לא ראוי להגבילה.



מבוא

האגודה לתרבות הדיור (ע"ר) (להלן - האגודה) הוקמה בשנת 1964 בידי משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) בשיתוף עם חברת "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" והסוכנות היהודית לארץ ישראל, כדי להעלות את הרמה של תרבות הדיור בארץ וכדי לסייע בהתארגנות ובפעילותן של נציגויות בתים משותפים, ובכלל זה שיפוץ בתים וכל פעולה שיש בה לתרום למימוש המטרות האמורות.

מאז 1982 רשומה האגודה כעמותה לפי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), והוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) חלות עליה מתוקף סעיף 60 לחוק החברות. השר האחראי על פעולות האגודה הוא שר הבינוי והשיכון. האגודה נתונה לפיקוח רשות החברות הממשלתיות, ולפיקוח רשם העמותות על פי הוראות חוק העמותות.

האגודה מספקת שירותים בתחום תרבות הדיור לנציגויות של בתים משותפים³ שיש בהם ארבע דירות ומעלה (להלן - ועדי בתים או נציגויות בתים), בעיקר ייעוץ וליווי מקצועי בנושאים משפטיים והנדסיים הנוגעים לרכוש המשותף, וכן שירותי מידע, הסברה, הדרכה וכד' (להלן - סל השירותים). גם הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים בתחום תרבות הדיור. בין האגודה ובין הממונים על תחום זה ברשויות המקומיות יש קשרים ושיתוף פעולה מינהלי, תקציבי ומקצועי; בפועל הם מהווים מערך שירותים ארצי בתחום תרבות הדיור.

בשנת 2001 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים בפעילותם של האגודה, של המשרד ושל כמה רשויות מקומיות בתחום השירותים של תרבות הדיור לשנים 1998-2000, לרבות דפוסים של שיתוף הפעולה המינהלי, הכלכלי והמקצועי ביניהם, וכן את סדרי הניהול באגודה. ממצאי הביקורת (להלן - הביקורת הקודמת) הובאו בפרק "מערך שירותים בתחום תרבות הדיור" בדוח שנתי 2002 של מבקר המדינה (2002)⁴ (להלן - הדוח הקודם).

בחודשים ינואר-ספטמבר 2008 עשה לסירוגין משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על האגודה במטרה לבדוק עד כמה תיקנו הגופים המבוקרים את הליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת על שירותי תרבות הדיור. ביקורת המעקב נסכה בעיקרה על שנת 2007, ותחום הביקורת הורחב:

3 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 פרק ו', מוגדר בית משותף: "בית שיש בו שתי דירות או יותר והוא נרשם בפנקס הבתים המשותפים". לפי ההגדרות שם, רכוש משותף הוא "כל חלקי הבית המשותף חוץ מן החלקים הרשומים כדירות, ולרבות הקרקע, הגגות, הקירות החיצוניים, המסד, חדרי המדרגות, מעליות, מקלטים, וכן מתקני הסקה או מים וכיוצא באלה המיועדים לשמש את כל בעלי הדירות או מרביתם, אפילו הם בתחומי דירה מסיימת". לפי החוק, לכל בית משותף תהיה נציגות לשם ניהול ענייני הבית המשותף. הנציגות תיכון ותפעל לפי הוראות התקנון.

4 ראו עמ' 523.

נבדקו היבטים במבנה הארגוני של האגודה, בסדרי הרכישה של שירותים על ידה, ובניהול הכספים שלה.

המבנה הארגוני של האגודה

האגודה לתרבות הדיור היא הגוף היחיד הפועל מטעם הממשלה בתחום הסיוע לוועדי בתים בניהול הרכוש המשותף בבתים משותפים. האגודה משתפת פעולה עם הרשויות המקומיות שבהן הוקמו סניפי האגודה. הרשויות המקומיות הן אלה שמופקדות על תפעולם השוטף של הסניפים שבתחומן, והן שנושאות ברוב הוצאותיהם, בעוד האגודה מנחה אותן בפן המקצועי לפי נהליה וכלליה. מקורות המימון העיקריים של האגודה הם דמי החבר של החברים וסיוען של הרשויות המקומיות.

על פי נתוני האגודה, בתקופה שמשנת 2001 ועד שנת 2007 פחת מספר החברים באגודה ב-7% בקירוב - מכ-29,000 לכ-27,000.

פעילות האגודה בתחומי שיפוצים ושיקום שכונות

1. בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה בין היתר כי משרד הבינוי והשיכון נהג למסור לאגודה ללא מכרז עבודות הן בתחום של שיפוץ בתים והן במסגרת פרויקטים לשיקום שכונות. ממצאי הביקורת הנוכחית הם:

(א) **שיקום שכונות**: משנת 2005 האגודה אינה מבצעת פרויקטים של שיקום שכונות. המשרד ערך מכרז בתחום שיקום השכונות והאגודה לא זכתה בו.

(ב) **שיפוצים**: בשנת 2007 צמצם המשרד כמעט לחלוטין את הקצבתו לאגודה לצרכי שיפוצים, והעמידה על 0.26 מיליון ש"ח. בכך ירד מחזור הפעילות של האגודה ב-28% בקירוב, מכ-15.3 מיליון ש"ח בשנת 2000 לכ-11 מיליון ש"ח בשנת 2007. בשנת 2008 זכתה האגודה במכרז שיפוצים של משרד הבינוי והשיכון.

2. הירידה בהיקף הפעילות בתחום השיפוצים והפסקת הפעילות בתחום שיקום השכונות היו בין הגורמים לצמצום מספר המועסקים באגודה. בעת הביקורת הקודמת, בדצמבר 2000, הועסקו באגודה 36 עובדים בהיקף של 33.5 משרות. בפעילות המשותפת לאגודה ולרשויות המקומיות הועסקו עוד 137 עובדי רשויות, מהם שעסקו רק בענייני האגודה ומהם גם בענייני הרשויות. מביקורת המעקב עולה כי האגודה צמצמה את היקף המשרות ב-14.1%. בדצמבר 2007 הועסקו באגודה 30 עובדים בהיקף של 28.75 משרות, ובפעילות המשותפת לאגודה ולרשויות המקומיות הועסקו עוד 117 עובדי רשויות.

זיקתה של האגודה לשר הבינוי והשיכון ולמשרדו

על פי חוק החברות הממשלתיות, השר האחראי על האגודה הוא שר הבינוי והשיכון (להלן - השר). על פי תקנון האגודה, השר ממנה את חברי הוועד המנהל של האגודה וממליץ ומאשר את מינוים של יו"ר הוועד ומנכ"ל האגודה, וכך מוקנית לו יכולת השפעה על פעילות האגודה.

פעילות משרד הבינוי והשיכון מכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה למצוא פתרונות דיור במחיר סביר, תוך התמקדות בקבוצות האוכלוסייה החלשות יחסית. הסיוע לוועדי בתים משותפים אמנם נושק לתחום פעולתו של המשרד, אך אינו מרכיב מרכזי בו. זאת ועוד, בניגוד לעבר, משרד הבינוי והשיכון חדל לממן את פעילות האגודה. לתחום תרבות הדיור והסיוע לוועדי בתים משותפים יש זיקה לשני משרדים - משרד הפנים, דרך הרשויות המקומיות שבין היתר מממנות את סניפי האגודה; ומשרד המשפטים, מכוח חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, המסדיר את נושא הבתים המשותפים, ומכוח סמכותו של שר המשפטים למנות מפקחים על הבתים המשותפים, שתפקידם לדון ולפסוק בסכסוכים בין דייריהם. לפיכך לדעת משרד מבקר המדינה על הממשלה לשקול מיהו הגורם שרצוי וראוי שירכז את האחריות לתחום זה.

מוסדות ובעלי תפקידים באגודה

חוק העמותות קובע כי לכל עמותה יהיה תקנון, ודין התקנון כדין חוזה בין העמותה לחבריה ובנים לבין עצמם. עוד קובע החוק כי על כל עמותה לקיים לפחות שלושה מוסדות: אסיפה כללית, ועד מנהל וועדת ביקורת.

האגודה היא גוף ציבורי שנועד לשרת את כלל הדיירים בבתים משותפים באמצעות ועדיהם, ולכן מצופה ממנה לפעול בשקיפות ולאפשר פיקוח ובקרה נאותים על פעולותיה. ואולם בכדיקת המבנה הארגוני של האגודה עלה שבין מוסדותיה קיימים קשרי תלות אשר עלולים לפגוע בתפקודם העצמאי כגופי פיקוח ובקרה. להלן פירוט:

האסיפה הכללית

1. חברי האגודה הם מייסדיה וכל נציגות של בית משותף המכיל ארבע דירות ומעלה שביקשה להיות בה חבר ומשלמת דמי חבר. על פי תקנון האגודה האסיפה הכללית של האגודה אינה מורכבת מחברי האגודה, אלא ממנהלי הסניפים המקומיים של האגודה, רובם עובדים של הרשויות המקומיות.
2. על פי התקנון, סמכויות האסיפה הכללית מוגבלות בעיקר למינוי ועדת ביקורת, למינוי רואה חשבון על פי המלצת הוועד המנהל, ולאישור הדוחות הכספיים. האסיפה גם מקבלת דיווח על תוכניות הפעולה של האגודה. עוד נקבע בתקנון, כי ישיבות האסיפה הכללית תנוהלנה על ידי מנכ"ל האגודה, ופרוטוקול של כינוס האסיפה הכללית, חתום בידי יושב ראש הוועד ובידי המנכ"ל, הוא ראייה לכאורה לאישור תוכנו ולכשרות כינוס האסיפה, ניהולה וההחלטות שהתקבלו בה.
3. ברוח הקודם הועלה כי על פי תקנון האגודה, מוסד האסיפה הכללית מורכב מנציגי "סניפים מקומיים" של האגודה, אך התקנון לא פירש מיהם נציגים אלה, ומי ממנה אותם או בוחר בהם לנציגים לאסיפה הכללית.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי מכיוון שאין מדובר בסניפים של ממש, אלא במיזמים משותפים עם הרשויות המקומיות, ומכיוון ששאלת הייצוג של הרשויות המקומיות באגודה אינה בהירה דיה, יש להסדיר ולהבהיר בתקנון סוגיות אלה.

בביקורת הנוכחית עלה כי בשנת 2002 שינתה האגודה את תקנונה וקבעה בו כי האסיפה הכללית תהא מורכבת ממנהלי הסניפים המקומיים של האגודה, ואולם לא פורט מיהם הממנים אותם ומהם הליכי המינוי. בפועל נמצא שהנציגים לאסיפה הכללית הם עובדי הרשויות המקומיות, והן הממנות אותם.

בנוסף לכך עלולה להיווצר בעייתיות בפיקוח האסיפה שכן מחד חברי האסיפה הכללית הם חברי מוסד האמור לשמש "גוף על" של האגודה המפקח על פעילות הוועד המנהל והעומד מעליו ומעל למנכ"ל ומאידך הם דרג מבצע של האגודה - מנהלי סניפים הכפופים מקצועית למנכ"ל.

הוועד המנהל

הסמכויות העיקריות באגודה נתונות לוועד המנהל ולמנכ"ל. תפקיד הוועד המנהל לנהל את ענייני האגודה, ובסמכותו לגבש את מדיניותה הכללית, להתוות תוכניות עבודה לטווח ארוך, לקבוע את תקציבה השנתי ואת אופן ניצולו, ולמנות באישור שר הבינוי והשיכון את המנכ"ל.

יו"ר הוועד המנהל

בדוח הקודם צוין כי מאז התפטר בספטמבר 1995 היו"ר הקודם של הוועד המנהל אין לוועד יו"ר קבוע.

ביקורת המעקב העלתה כי בספטמבר 2002 התמנה מר לאוניד טוקרסקי כיו"ר הוועד המנהל של האגודה, ובמרס 2005 הוא סיים את כהונתו. מאז ועד סיום הביקורת התמנה לכל ישיבה יו"ר מקרב חברי הוועד שנכחו בה. אי מינויו של יו"ר קבוע לוועד המנהל אינו תקין ועלול לפגוע ביכולת לקבוע לאגודה יעדים ארוכי טווח ולהוציאם אל הפועל.

מנכ"ל האגודה

1. מנכ"ל האגודה מופקד על הניהול השוטף של ענייניה ועל ביצוע החלטות הוועד. בנובמבר 1997 אישרה האסיפה הכללית של האגודה תיקון לתקנון האגודה, ועל פיו שר הבינוי והשיכון ימליץ על מינוי המנכ"ל. ההמלצה מובאת לאישור הוועד המנהל ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות על השר לאשר את המינוי. בעניין מינויו של מנכ"ל האגודה כבר העיר משרד מבקר המדינה⁵ כי "לכאורה, אין תיקון זה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק החברות. לפי חוק החברות, מנכ"ל החברה הממשלתית מתמנה בידי הדירקטוריון ורק לאחר אישור המינוי בדירקטוריון הוא מובא לאישור השרים".

5 ראו דוח שנתי מס' 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' 890.

דעתו של משרד מבקר המדינה הייתה כי "גם אם המלצה של שר אין בה כדי לפגום בהליך הבחירה, אין לקבוע זאת כתנאי בתקנון, היות שהדבר עלול למנוע מחברי הוועד להציע מועמדים אחרים לתפקיד ולכבול את שיקול דעתם בעניין המועמד המתאים ביותר".

בביקורת זו עלה כי עניין מינוי המנכ"ל טרם בא על תיקונו.

2. מנכ"ל האגודה מר ראובן צדוק משמש בתפקידו זה 12 שנים ברציפות מאפריל 1997.⁶ לדעת משרד מבקר המדינה על מוסדות האגודה והשר לבחון האם תקופת כהונה כה ארוכה משרתת את אינטרס הציבור והאגודה, והאם לא ראוי להגבילה, במיוחד כשלוועד המנהל שאמור לפקח על המנכ"ל אין למעשה השפעה על הבחירה.

ניתן למשל ללמוד מן השיטה שנקטה ברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים. שם ממנה הממשלה את מנהל הרשות הממשלה, על פי הצעת השר להגנת הסביבה, ולא מועצת הרשות או מליאת הרשות. לפי סעיף 19(ג) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, תקופת כהונתו של מנכ"ל הרשות מוגבלת לחמש שנים, והממשלה רשאית להאריכה לתקופת כהונה נוספת אחת.

סדרי רכישת שירותים

התקשרויות עם יועצים ועם נותני שירותים חיצוניים

1. האגודה מעניקה לחבריה שירותים, ובהם ייעוץ מקצועי בתחומי הנדסה, משפט, אדריכלות, שמאות, גינון וכד'.

האגודה מתקשרת עם יועצים חיצוניים לתקופה מוגדרת ובתעריף מוסכם, ומפנה אליהם את החברים המבקשים ייעוץ. יש שירותים שהאגודה מספקת לחבריה ללא תשלום נוסף, והיא נושאת בתשלום עבורם, יש שירותים שהחברים משלמים עבורם את מלוא התשלום, ויש שהתשלום עבורם נחלק בין החברים לאגודה.

התעריף שעל פיו האגודה או החברים משלמים ליועץ נקבע מראש, והוא אחד הקריטריונים של האגודה להתקשרות עם יועצים.

2. אין חובה לפרסם מכרז פומבי לבחירת יועצים, אבל על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו, חובה לפנות ליועצים, ככל הניתן, על סמך מאגר של מועמדים לתפקידי ייעוץ, בסבב מחזורי, באופן הוגן, בבקשת הצעות. בביקורת הקודמת לא נמצאו באגודה אסמכתאות לשיקולים ולנימוקים בבחירת יועצים בתחומי הנדסה, האדריכלות והמשפט.

6 ראו דוח שנתי מס' 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' 884-890.

גם בביקורת הנוכחית, בכמה מקרים לא נמצאו מלוא האסמכתות לאופן בחירתם של היועצים: לא נמצאו נתונים על יועצים שהציעו את מועמדותם, ולא תועדה השוואה שנעשתה לצרכי הבחירה של יועץ, לרבות אמות המידה שעל פיהן נבחר.

האגודה מבהירה לחבריה המתקשרים עם יועצים ובעלי מקצוע (להלן - יועצים) כי לא היא הנושאת באחריות לטיב הייעוץ אלא היועץ לבדו.

הביקורת העלתה כי האגודה דורשת מוועדי הבתים לדווח לה על טיב השירות שהם מקבלים, אך אין היא יוזמת פעולות לפיקוח מצידה. לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שהשירות ניתן בתיווך האגודה, ראוי שהאגודה תפקח ולו באופן מדגמי, ללא תלות בדיווחים מוועדי הבתים על הרמה המקצועית של היועצים, ושהיא תאסוף בעצמה מידע בנוגע לטיב עבודתם.

התקשרות עם חברת ביטוח

בתקופה שנבדקה הופיעה בעיתון האגודה המופץ לחבריה מודעת פרסום לפיה חברת ביטוח מסוימת (להלן - חברת ביטוח) בשיתוף עם האגודה מציעים מתן סל שירותים מיוחד עבור בתים משותפים ללקוחות האגודה וכי זו "ההצעה הזולה ביותר והרחבה ביותר מול המתחרים". סוגי הביטוחים המוצעים בסל הם: ביטוח צד ג' מורחב; ביטוח חבות מעבידים; ביטוח תיקוני צנרת ונזקי חשמל; ושירותי איטום לגגות בבתים המשותפים. בנוסף לכך, בחוברת סל השירותים של האגודה היא ציינה שהתקשרה עם חברת הביטוח למתן שירותי ביטוח לרכוש המשותף בתעריף מוזל.

הביקורת העלתה כי משנת 2000 לא ביקשה האגודה הצעות מכמה חברות ביטוח כדי להשוות ביניהן ולבחור בהצעה המיטבית. לדעת משרד מבקר המדינה המצג בפרסומי האגודה עלול להטעות את חברי האגודה, שכן מהפרסום עלול להשתמע שהאגודה בחנה כביכול הצעות שונות ועדכניות בעוד שמזה כשמונה שנים לא עשתה כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגודה תמליץ לחבריה על התקשרות עם חברת ביטוח אחת או יותר רק לאחר שתקיים הליך לבחינת ההצעות המיטביות.

בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה הודיעה האגודה כי בעקבות הערת המבקר הנחה מנכ"ל האגודה לקיים מכרז להשגת סל ביטוחים שיהיה אטרקטיבי באיכותו ובעלותו לוועד הבית המשותף.

דמי חבר

המקור העיקרי של הכנסות האגודה הוא דמי חבר שנתיים שמשלמים ועדי הבתים המשותפים החברים בה. ההכנסות מדמי החבר שנתקבלו בשנת 2007 הסתכמו ב-9 מיליון ש"ח בקירוב, ובשנת 2000 - ב-7.6 מיליון ש"ח בקירוב. תעריף דמי החבר נקבע על ידי הוועד.

1. משרד מבקר המדינה העלה מנתוני האגודה כי ההכנסות שלה מדמי החבר בשנים 2005-2007 הסתכמו בכ-26.2 מיליון ש"ח, אבל בפועל נרשמו בספרים רק כ-25.3 מיליון ש"ח, דהיינו - בספרי האגודה לא נרשמו לכאורה כ-0.9 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009, הודיעה האגודה, כי מדובר בתקלה במערכת המחשוב אשר מייד עם גילוייה שוקדת האגודה לתקנה. האגודה הוסיפה עוד בתשובתה, כי החליטה למנות רואה חשבון חיצוני אשר יעביר את ממצאיו לאגודה ואלה יועברו למבקר המדינה בבוא העת.

משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי עליה להשלים את בדיקותיה בנוגע לפער האמור בכל ההקדם.

2. דמי החבר המשולמים לאגודה הם לתקופה של שנה אחת ממועד התשלום, ואין חובה לשלם ברציפות כדי להשתתף בפעולות האגודה וליהנות משירותיה. למרות זאת מודיעה האגודה לחבריה כי חבר שלא שילם ברציפות, תישב חברותו כאילו הסתיימה שנה אחת לאחר המועד הקודם ששילמו בו דמי חבר. לשאלה מדוע הוקדם תאריך סיום החברות, עונה האגודה כי הרציפות נועדה לשמור על זכויות מסוימות, כגון חברות במועדון לקוחות שיוקם בשנת 2009. לדבריה, אם אין החבר רוצה לשמור על רצף חברותו, עליו להודיע על כך לאגודה בכתב או דרך הטלפון.

לדעת הביקורת, אם האגודה קבעה כי דמי החבר הם שנתיים, אין היא רשאית לשנות זאת ולהקדים את מועד סיום החברות בלי להודיע ולהסביר זאת מפורשות לחבריה. היו חברים שמחוסר תשומת לב לא עמדו על זכותם שלא לשלם את דמי חבר ברציפות; כדי להימנע ממצב כזה היה על האגודה להודיע להם כי סיום החברות הוא כעבור שנה ממועד התשלום האחרון, וכי אם הם רוצים לשמור על רציפות, עליהם להודיע על כך לאגודה ואז יחויבו בתשלום רציף של דמי החבר.

דיווח, שקיפות ובקרה

התקשרות בין האגודה לרשויות מקומיות

האגודה פועלת בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות שהוקמו בהן סניפי האגודה. בדרך כלל, הרשויות המקומיות הן שמפעילות את הסניפים ונושאות ברוב הוצאות הפעלתם, לרבות כוח אדם, והאגודה היא הגוף המנחה מקצועית את הסניפים על פי נוהלי האגודה וכלליה.

1. הביקורת העלתה כי בין האגודה ובין הרשויות המקומיות המפעילות את סניפיה אין הסכמים בכתב המסדירים את חובותיהם ואת זכויותיהם של הצדדים, מלבד כמה הסכמים על העסקה של עובדי סניפים שמימנם בא מהאגודה ולא מהרשויות המקומיות. יש רשויות מקומיות שלפני שנים

רבות הפקידו באגודה כספים כפיקדון (קרנות מימון ביניים) לצורך מתן הלוואות לתושביהן, וגם על כך לא נמצאו הסכמים המסדירים את תנאי הפיקדון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה ועל הרשויות המקומיות הפועלות בשיתוף פעולה עמה להסדיר את יחסיהן ואת כל חובותיהן וזכויותיהן בהסכמים כתובים וחתומים.

2. בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי על האגודה לציין בדוחותיה הכספיים את קיומם של הסדרים בינה לבין הרשויות המקומיות, לבאר ביאור הולם את מהותם ואת השפעתם על התוצאות הכספיות של פעילותה. עליה לתת לכל זאת ביטוי מילולי נרחב ככל האפשר בדוחותיה השונים - דבר שעד אותו מועד לא נעשה - שכן מדובר בפעילות כלכלית וחברתית ניכרת.

הביקורת העלתה כי בעקבות הביקורת הקודמת, החלה האגודה לציין בדוחותיה הכספיים את קיומם של ההסדרים ולבאר את מהותם, אך היא אינה מציגה את השפעתם על תוצאותיה הכספיות של פעילות האגודה. לדעת משרד מבקר המדינה, היות שחלק ניכר מפעילות האגודה הוא במימון הרשויות המקומיות, על האגודה לפרסם מידי שנה דוח מילולי המפרט לכל סניף את הנתונים האלה: עלות הסניף לרשות המקומית, מספר חברי הסניף, פילוח הפניות של חברי הסניף לפי תחומי הפעילות בו, מספר המשרות בסניף. דיווח כזה יספק למקבלי ההחלטות כלי גלוי לעינו הפקוחה של הציבור, ובאמצעותו אפשר יהיה לבדוק אם הקצאת המשאבים על ידי השלטון המקומי היא מיטבית, אם פריסת הסניפים הארצית יעילה ואם השירות הניתן לחברים מספק את הצרכים.

בקה כספית

1. האגודה מעסיקה מנהלת חשבונות העוסקת בעיקר ברישום פעולות חשבונאיות בספרי האגודה, בהוצאת המחאות ובהכנתן לחתימה ובהתאמות בין דפי הבנק לרשום בספרי האגודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו אותו אדם מטפל בתפקידים אלה במערכת כספים גדולה, שהיקפה מאות אלפי שקלים, הוא לא רצוי. על כן נדרשת רמת בקרה פנימית גבוהה על שמירת המזומנים, לרבות על הוצאת המחאות.

2. בביקורת עלה כי בהמחאות שהאגודה מדפיסה לא נרשמת ליד שם המוטב המילה "בלבד", דבר המאפשר הפקדת המחאה שלא למוטב המיועד.

סיכום

1. הביקורת הנוכחית על האגודה לתרבות הדיוור הינה מעקב על דוח ביקורת קודם שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2001 והתפרסמה בדוח שנתי 252 של מבקר המדינה (2002). בביקורת זו נבדקו בין היתר נושאים שנבדקו בדוח הקודם. נמצא שחלק מהליקויים תוקן, ועם זאת עדיין קיימים ליקויים בהתנהלות האגודה.

2. פעילות משרד הבינוי והשיכון מכוונת ליצור תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה, אך בעיקר לאוכלוסיות החלשות יחסית, למצוא פתרונות דיור במחיר סביר. תחום הסיוע לוועדי בתים אמנם נושק לתחום פעולתו של המשרד אך אינו מרכיב מרכזי בו. בניגוד לעבר המשרד אינו משתתף במימון האגודה והיא ממומנת על ידי הרשויות המקומיות ומדמי החבר שמשלמים החברים. לפיכך על הממשלה לשקול מיהו הגורם שרצוי וראוי שירכז את האחריות לתחום זה.
3. הביקורת העלתה ממצאים הנוגעים לתפקוד האגודה. ראוי לשקול עריכת שינויים במבנה מוסדותיה, לרבות שינויים בסמכויותיהם ובהליכי בחירתם, על מנת להבטיח שלא תתקיים ביניהם תלות שעלולה לפגוע בתפקודם העצמאי כגופי פיקוח ובקרה.
4. מנכ"ל האגודה משמש בתפקידו זה 12 שנים ברציפות. לדעת משרד מבקר המדינה על מוסדות האגודה והשר לבחון האם תקופת כהונה כה ארוכה משרתת את אינטרס הציבור והאגודה, והאם לא ראוי להגבילה.
5. על האגודה לשאוף לתת לחבריה שירות איכותי ומקצועי, ומן הראוי שהיא תפקח, ולו באופן מדגמי, על הרמה המקצועית של היועצים שהיא מפנה לחבריה, ושהיא תאסוף בעצמה מידע בנוגע לטיב עבודתם.

