

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות

רקע

בעשורים האחרונים התרחבו תחומי פעילותן של הרשויות המקומיות והתרבו השירותים שהן מעניקות לתושבים. רשויות מקומיות רבות הקימו אפוא תאגידים בשלוש צורות התאגדות: חברה עירונית כלכלית בע"מ; חברה עירונית לתועלת הציבור; עמותה עירונית.

תחומי פעילותן העיקריים של העמותות העירוניות הם פיתוח עירוני ומתן שירותים בתחומי הרווחה, החינוך, התרבות והספורט.

נתוני מפתח

1 מיליארד ש"ח

מחזור הפעילות השנתי של העמותות העירוניות שבשליטה

117

עמותות עירוניות בשליטה (קרי, שהרשויות המקומיות מחזיקות ב-50% ויותר מאמצעי השליטה בהן)

559

תאגידים שרשויות מקומיות מחזיקות לפחות בחלק מאמצעי השליטה בהם: 284 עמותות עירוניות; 239 חברות עירוניות; 36 חברות עירוניות לתועלת הציבור

75%

שיעור העמותות העירוניות שנבדקו העוסקות בתרבות ובספורט

600

בקשות של נציגי הרשויות המקומיות המועמדים לכהונה בוועד המנהל של תאגידים הממתינות לאישור בוועדת המינויים במשרד הפנים

23%

שיעור העמותות העירוניות שבשליטה שטרם הסדירו את תקנוניהן במשרד הפנים

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשויות המקומיות באמצעות העמותות העירוניות. נבדקו דרכי הייסוד של העמותות, אופן קביעת מטרותיהן והפעולות למימושן, ניהולן באמצעות נציגי הרשות המקומית, הפיקוח עליהן בידי הרשויות והדיווח הכספי שלהן. כן נבדק הפיקוח של משרד הפנים ושל רשם העמותות על עמותות אלה. הביקורת נעשתה בעיריות אום אל-פחם, גבעתיים, הרצלייה, חיפה, מעלות-תרשיחא, נתניה, המועצה המקומית קצרין והמועצות האזוריות הגליל העליון, הגליל התחתון ומטה אשר (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו באגף הבכיר לתאגידים במשרד הפנים, ברשם העמותות שברשות התאגידים במשרד המשפטים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- 📌 **הסדרת העמותות העירוניות** - הסדרת מעמדן של העמותות העירוניות במשרד הפנים טרם הושלמה בכ-30% מהעמותות שנבדקו.
- 📌 **רישום העמותות אצל רשם העמותות** - במערכות המחשוב של רשם העמותות אין אפיון של העמותות העירוניות ואין מידע על מידת שליטת הרשויות המקומיות בעמותות.
- 📌 **הכנת תקנון מצוי** - משרד הפנים ומשרד המשפטים לא הכינו תקנון מצוי לעמותות העירוניות שאותו יוכלו לאמץ ובכך לקצר את הליך אישור תקנוני העמותות.
- 📌 **פעילות ועדת המינויים** - דפוסי עבודתו של משרד הפנים וסדרי העבודה בוועדת המינויים שלו אינם מותאמים לעידן הדיגיטלי. במועד הביקורת הצטברו במזכירות ועדת המינויים כ-600 בקשות של מועמדים לכהונה בוועד המנהל של תאגידים עירוניים שונים ונדרשים לוועדה לפחות שישה חודשים לסיום הטיפול בבקשות אלו.
- 📌 **אישור נציגי הרשויות בוועדת המינויים** - חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הגישו את פרטי נציגיהן בעמותות העירוניות לבדיקתה ולאישורה של ועדת המינויים.
- 📌 **חתימת הסכם בין הרשויות המקומיות לעמותות** - שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו לא חתמו עם העמותות שלהן על הסכמי התקשרות בנוגע לשירותים שעליהן לספק ולשימוש שיעשו בנכסים העירוניים לרבות המשמעות הכספית הנגזרת ממנו.
- 📌 **הטלת ארנונה על נכסים שבחזקתן של עמותות עירוניות** - חלק מהרשויות המקומיות לא הטילו ארנונה על נכסים שמסרו לשימושן הבלעדי של עמותות עירוניות שאינן זכאיות לפטור לפי הדין מארנונה או שהעמותות שכרו מבעלים פרטיים.



שימוש בעמותות בניגוד למטרותיהן - שתיים מהמועצות האזוריות שנבדקו משתמשות בעמותות כחברות להעסקת כוח אדם שלא על פי מטרותיהן.

פיקוח משרד הפנים - משרד הפנים לא הצליח לערוך בדיקות מעקב, ולא היה בידיו מידע המלמד אם העמותות תיקנו את הליקויים שהועלו בביקורות שערך המשרד.



הקמת אתרי אינטרנט - כל העמותות העירוניות שנבדקו המספקות שירותי פנאי לסוגיהם הקימו אתר ובו מידע לציבור על הפעילויות המוצעות ועל אופן ההרשמה לפעילויות אלו. רוב האתרים מאפשרים הרשמה מקוונת לפעילויות.

דיון בפרוטוקולים ובדוחות הכספיים של העמותות - הרשויות המקומיות שנבדקו דנות מדי שנה בדוחות הכספיים של העמותות בישיבות מליאת המועצה, והפרוטוקולים מועברים למשרד הפנים.

עיקרי המלצות הביקורת

על הרשויות המקומיות לסיים את הליכי ההסדרה של העמותות העירוניות שלהן, לפעול לאישור נציגיהן בוועד המנהל כנדרש ולהעבירם לבדיקתה ולאישורה של ועדת המינויים במשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם בהתאם למדיניות משרד הפנים, המעדיפה הקמת תאגיד עירוני שהוא חברה לתועלת הציבור על פני עמותה, מן הראוי לשקול את הצורך בהכנת תקנון מצוי לעמותה עירונית, בשים לב למספר העמותות העירוניות הנדרשות להסדיר את תקנוניהן או לעדכןם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לבחון מדי פעם בפעם את התועלת והכדאיות הכלכלית של פעילות העמותות העירוניות ואת אספקת השירותים באמצעותן; את היעילות והחיסכון שבמינוי מנכ"ל ללא שכר בעמותות שמחזור פעילותן נמוך נוכח מגבלות החוק והתקנות; ואת הצורך להימנע מניגודי עניינים כדי להבטיח פיקוח יעיל ומיטבי של הדירקטוריון על פעולת המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה ממליץ להשלים את מיסוד הליכי העברת המידע בין אגף התאגידים לבין רשם העמותות כך שהעמותות העירוניות יידרשו להגיש דיווחים לרשות אחת והיא תעדכן את האחרת.

על הרשויות המקומיות לחתום עם העמותות העירוניות על הסכמים כתובים שיעגנו את החובות והזכויות של שני הצדדים, יפרטו את הפעילויות והשירותים שעל העמותות לספק לתושבים ויסדירו את השימוש של העמותות בנכסים העירוניים שהוקצו להן לביצוע פעילויותיהן, לרבות סוגיות הוצאות תחזוקת הנכסים וביטוח.

על הרשויות המקומיות לפעול לרישום הנכסים שהועברו לשימוש העמותות העירוניות שלהן במערכת הגבייה ולחייב אותן בארנונה כדן. עוד ראוי כי הרשויות המקומיות ינחו את העמותות הזכאיות לפטור מארנונה לפעול לקבלת פטור בשיעור המרבי הקבוע בחוק בגין הנכסים שבהם הן פועלות.

מוצע שאגף התאגידים במשרד הפנים יקפיד לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת שהוא ערך, ובכלל זאת ידרוש מהעמותות שבהן נערכה ביקורת מטעמו למסור לו דיווח מפורט על תיקון הליקויים.

סיכום

הקמת עמותות עירוניות על ידי הרשויות השונות נועדה לתכלית ראויה: לספק שירותי פנאי לתושבים באופן שיאפשר צמצום הברוקרטיה והנגשת השירותים. ראוי שהרשויות יפעלו בזהירות הנדרשת, תוך בחינת הכדאיות הכלכלית והיעילות של פעילותן באמצעות העמותות, יפקחו על פעולותיהן ותוצריהן ויסדירו את פעילותן כדי להבטיח את יעילותן של העמותות ואת מימוש יעדיהן.

התפלגות התאגידים העירוניים

