

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם

בחודשים אפריל – ספטמבר 1973 ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים, שנתקבלו מהרשויות המקומיות על חברות ואגודות שיתופיות (להלן: תאגידים), שהן משתתפות בהנהלתן, על השקעותיהן בתאגידים ועל ההלוואות והערבויות שניתנו להם. להלן דאה רשימה, על פי הנתונים שרוכזו על 120 תאגידים, שהקימו הרשויות המקומיות. נבדקו סדרי הקמת תאגידים, שהקימו העיריות ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, רמת גן, עכו ואילת, בחמש השנים שקדמו לבדיקה. עוד נבדקו הסדרי הפיקות של הרשויות המקומיות ושל משרד הפנים על התאגידים.

להלן התפלגות התאגידים, לפי הרכב השותפים בהנהלתם: רשויות מקומיות בלבד – 19 תאגידים; בשותפות עם הממשלה – 17; בשותפות עם הממשלה ועם גורמים ציבוריים ופרטיים – 9; ובשותפות עם גורמים ציבוריים ופרטיים בלבד – 75. להלן התפלגות לפי ענפי עיסוקם: פיתוח אזורי תעשייה; מסחר ומלאכה – 64; שירותים מוניציפליים – 17; ניהול נכסים – 18; הקמת שיכונים וניהולם – 12; ושונות – 9.

מן התאגידים 114 הן חברות בע"מ ו-6 – אגודות שיתופיות, הפועלות בדרך כלל ליד מועצות אזוריות.

סך כל ההון הנפרע של התאגידים, שבהם השתתפו הרשויות המקומיות הסתכם, ללא שערור, לסוף מארס 1972, על פי נתונין, ב-100 מליון ל"י, מזה כ-34 מליון ל"י חלקן של הרשויות המקומיות. שלוש העיריות הגדולות בלבד השקיעו בהון הנפרע של תאגידים 31,642,000 ל"י, עיריות אחרות – 1,721,000 ל"י, מועצות מקומיות – 206,000 ל"י, ומועצות אזוריות – 372,000 ל"י. עוד השקיעו הרשויות המקומיות בתאגידים, שלא בהון המניות, 55,371,000 ל"י, מזה השקעת שלוש העיריות הגדולות – 54,065,000 ל"י. יתרות ההלוואות שרשויות מקומיות נתנו לתאגידים הסתכמו לסוף מארס 1972 ב-30 מליון ל"י, מזה 25 מליון ל"י נתנו שלוש העיריות הגדולות. יתרת הערבויות הסתכמה לאותו מועד ב-25 מליון ל"י, מזה 21 מליון ל"י על ידי שלוש העיריות הגדולות. עוד נתנו הרשויות המקומיות ערבויות על תנאי, בסכומים שלא נקבעו מראש, לרוכשי מניות במקרה של פירוק החברה, או לקיום התחייבויות אחרות של החברה.

לפי מאזנים לסוף מארס 1972 או לתאריך קרוב לו, שהמציאו 65 תאגידים לרשויות מקומיות, היה היקף הרכוש הקבוע שלהם 672 מליון ל"י, וסה"כ המאזן – 1,041 מליון ל"י. עיקר הרכוש הקבוע הוא של החברות לניהול נכסים – 441 מליון ל"י.

זכויות הרשויות המקומיות בתאגידים

במרבית התאגידים, שבהנהלתיהם משתתפות הרשויות המקומיות, הן הבטיחו לעצמן שליטה נאותה, גם כאשר השקעותיהן בהון המניות היו קטנות יחסית. בדרך כלל הקפידו הרשויות המקומיות בחברות עסקיות, שבהן היו השקעותיהן גבוהות, שיקבלו זכויות ברווחי החברה, בהתאמה להשקעותיהן.

הקמת תאגידים

עניין הקמת תאגידים הוסדר לגבי עיריות בפקודת העיריות, וכן בצו העיריות (הקמת גופים מאוגדים), תשכ"ד-1963, ולגבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות – בתיקון לצווי

המועצות המקומיות (א') ו-(ב'), ובתיקון לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) משנת תשכ"ד-1963. על פי צווים אלה טעונה הקמת תאגיד של רשות מקומית, או השתתפותה של הרשות המקומית בתאגיד, אישור של שר הפנים. מרבית התאגידים, שבהנהלתם משתתפות הרשויות המקומיות, הוקמו עוד לפני פרסום הצווים, והקמתם לא הייתה טעונה איפוא, אישור שר הפנים. בתקופה, שבה היו הצווים תקפים נמצאו מקרים, שרשויות מקומיות הקציבו סכומים לתאגידים שהיו בשלב של הקמה, ואף החלו לפעול מחוץ למסגרת מוסדות הרשות המקומית, כאילו כבר הוקמו, בעוד שלמעשה לא קיבלו אישור משר הפנים להקמתם, ורשם החברות לא רשם אותם כחברות.

1. למן 1968 פועלת עירייה בשיתוף עם חברה פרטית לפיתוח המלאכה ולקידומה בתחום מה. בטרם ביקשה העירייה אישור משר הפנים להקמת החברה, היא פעלה במסגרת השותפות עם החברה הפרטית. הפעולות, שהיו בהיקף כספי ניכר, נעשו מחוץ למוסדות העירייה ומחוץ למסגרת התקציבית שלה. לאחר שנים מספר משפנתה העירייה לקבלת אישור להקמת החברה, סרב שר הפנים לאשר את הקמתה. רשם החברות לא רשם את החברה מחוסר אישור של שר הפנים.

2. ביולי 1970 החלה עירייה אחרת, יחד עם נדבן ועם גוף ציבורי, בפעולות להקמת מרכז ספורט בתיאום עם עירייה סמוכה. הוסכם בין העיריות, בפברואר 1971, שכל אחת מהן תקים בנפרד חברה להקמת מרכזי ספורט, ושתיים חברה משותפת להחזקה. העניין הובא לפני שר הפנים רק באפריל 1973, והוא לא היה מוכן לאשר את המבנה של חברות אלה. עד סוף אוגוסט 1973 השקיעה אחת העיריות בהקמת מרכז ספורט 750,000 ל"י. ההיקף הכספי הכולל של הפעולות להקמת מרכז הספורט הסתכם ב-2.5 מליון ל"י והן נעשו מחוץ למסגרת התקציבית של העירייה ולא באמצעות מוסדותיה.

3. עוד עירייה פועלת, החל ב-1971, בשיתוף עם מוסד להשכלה גבוהה, להקמת מפעלים של תעשייה עתירת מדע. העירייה פועלת במסגרת השותפות מחוץ למוסדותיה. להקמת החברה לא קיבלה העירייה אישור משר הפנים, ועד לסיום הביקורת לא הוקמה חברה. עד סוף מארס 1973 השקיעה העירייה בפעולות האמורות 1.8 מליון ל"י.

בעוד שבחברה הפועלת כחוק קיימים מוסדות בעלי סמכות ברורה ומוגדרת לנהל עסקים, והם גם אחראים לתוצאות, הרי פעולותיהם של גופים אלה, שאינם חברות – הנעשות מחוץ למסגרת התקציבית והמינהלית של הרשות המקומית, פגומות מבחינה משפטית ומבחינת סדרי מינהל תקין, ויש בהן גם משום עקיפת הפיקוח של מוסדות הרשות המקומית ושל משרד הפנים (בעניין זה ראה גם דן'ת שנת 19, עמ' 520).

עירייה הקימה ב-1969, בשיתוף עם גופים ציבוריים אחרים, חברה לפיתוח שירותי ספורט, בידור ותיווך ימי בתחומה. החברה נרשמה, בלי שהעירייה ביקשה ובלי שקיבלה אישור שר הפנים להקמתה. השקעות החברה הסתכמו עד סוף מארס 1972 ב-1 מליון ל"י.

ב-1972 הוקמה ביוזמת עירייה, ונרשמה חברה, שמטרתה ליזום תכניות פיתוח כלכלי בתחום מה. הון המניות הרשום של החברה הוא 250,000 ל"י. בגין הקצאת מניות שילמה העירייה לחברה בשנת הכספים 1972 סך 249,993 ל"י. 7 מניות בנות 1 ל"י הוקצו בעת הקמת החברה לאחד מחברי מועצת העירייה ולשישה מפקדיה. החברה נרשמה, כאילו הוקמה על ידי חבר מועצת העירייה וששת הפקידים, אם כי העירייה מימנה אף את הוצאות הקמתה. לאחר מכן ביקשה העירייה אישור משר הפנים לרכישת מניות בחברה, אולם משרד הפנים לא היה מוכן לתת את האישור, מאחר שהעירייה לא ביקשה את אישורו לפני הקמת החברה, כדרוש.

עוד ב־1962 קבע משרד הפנים, שלא יאשר הקמת תאגידים לביצוע תפקידים שהם מתפקדיה המוגדרים של רשות מקומית. התאגיד גמיש יותר בביצוע פעולותיו מאשר רשות מקומית, ביחוד בעניין קבלת מלוות ובקביעת תנאי השכר של עובדיו; גמישות זו אינה מוענקה בחוקים ובתקנות הנוגעים לשירותים מוניציפליים. במקרים אחדים הוקמו תאגידים, או שהם בשלבי הקמה, למתן שירותים מוניציפליים, ללא שיתוף גורמים נוספים, אף על פי שאפשר היה לתת אותם שירותים במסגרת פעולותיה הרגילות של רשות מקומית (ראה גם להלן).

עירייה גדולה מחזיקה פארק מקומי, ללא שותפים אחרים, באמצעות חברה בע"מ שהקמתה אושרה על ידי משרד הפנים ב־1973, בסטייה מעקרונותיו האמורים. עירייה אחרת ייסדה ב־1952 חברה בשותפות עם משקיע פרטי להחזקת חוף רחצה בתחומה. ב־1960 פרש המשקיע הפרטי מהחברה, ומאז היא נמצאת בשליטתה הבלעדית של העירייה. מאחר שהחברה נהנת שירות, שבדרך כלל רשויות מקומיות נוהגות לתיתו בעצמן, אין לדעת הביקורת, מאז שפרש המשקיע, עוד מקום להמשך קיומה של החברה.

פיקוח רשויות מקומיות על תאגידיהן

1. נציגי הרשויות המקומיות כמועצות המנהלים הם בדרך כלל חברים של מועצת הרשות המקומית או עובדיה. בשתי ערים גוֹדְלוֹת נתמנו נציגי העיריות כמועצות המנהלים גם אישי ציבור, שאינם חברי המועצה או עובדיה; לסוף 1973 היו לאחת העיריות הגדולות 120 מקומות כמועצות המנהלים של תאגידיה, מהם אוישו 55 על ידי חברי המועצה, 34 — על ידי פקידי עירייה ו־31 — על ידי אישי ציבור. באותה עירייה כיהן ראש העירייה כיו"ר מועצת המנהלים בארבע חברות וכחבר מועצת המנהלים בשתי חברות. בעירייה אחרת כיהן גזכר העירייה כחבר מועצת המנהלים בשש חברות. השתתפות במספר רב של מועצות מנהלים עלולה לפגום בביצוע התפקידים של הנציגים.

אחת העיריות לא איישה חלק מהמקומות שנועדו לה כמועצות המנהלים של תאגידיה: לסוף 1973—9 מקומות ב־7 תאגידים.

כפי שמתברר מעיון בתיקים ובפרוטוקולים, לא עמדו הרשויות המקומיות בדרך כלל על קבלת דו"חות באורח סדיר מנציגייהן כמועצות המנהלים של התאגידים ולא נהגו לקיים כמועצת הרשות המקומית דיון כולל בענייני התאגידים לפחות אחת לשנה, כדי לסקור את פעולתם, מצבם הכספי ומידת ההתקדמות בהגשמת מטרותיהם, לשם קביעת מדיניות ומתן הנחיות לנציגים.

2. משרד הפנים קבע בהוראות לרשויות המקומיות מאפריל 1962, כי יש לחייב את החברות בתקנותיהן להגיש למועצת הרשות המקומית ושר הפנים, לא יאוחר מאשר 60 יום לפני תחילת כל שנת כספים שלהן, תכנית פעולה, לרבות הצעת תקציב של הכנסות והוצאות לאותה שנת כספים, וכן להגיש למועצת הרשות המקומית ולשר הפנים, לא יאוחר מ־60 יום לאחר תום שנת הכספים, דו"ח על ביצוע תכנית הפעולה לאותה שנה, תוך ציון הסטיות אם ובמידה שהיו סטיות כאלה. בתקנות של חברות רבות לא הוכטח מילוי חובות אלה. אף כאשר נכללו הוראות בתקנות החברה, לא תמיד עמדו הרשויות המקומיות על כך שיבוצעו הלכה למעשה.

3. עיריית תל אביב־יפו, המשתתפת בהנהלת תאגידים רבים, הקימה ב־1962 לשכה, המורכבת מחברי מועצת העירייה, לפיקוח על החברות ולתיאום ביניהן. הלשכה פעלה עד סוף 1963. רק בדצמבר 1971 הורכב שוב צוות של פקידים בכירים לטיפול בתאגידים האמורים ולהכנת תקנות ונהלי עבודה נשכילים. הצוות הציע להחיל על החברות, שהעירייה משתתפת בהנהלתן, את ההוראות והנהלים, שהוציאה רשות החברות הממשלתיות לגבי

חברות ממשלתיות עוד הציע הצוות, שנציגי העירייה ידונו בהנהלות החברות בעניינים עקרוניים ובעלי חשיבות – כגון הגדלת הון החברה, שינוי מטרותיהן, הקמת חברה-בת, ושינוי הזכויות הצמודות למניה – רק לאחר אישור מוקדם מאת העירייה. בעת סיום הכינוס קורת היו הצעות אלה עדיין כדיון.

4. בעיריית ירושלים, שגם היא משתתפת בהנהלתן של חברות רבות, מטפל בעניינים עובד בכיר בגזברות העירייה. ב-1971 ערכה העירייה סקר על החברות, שבניהולן היא משתתפת, וריכוזה נתונים על מצבן הכספי ועל נציגי העירייה במועצות המנהלים שלהן, אולם אין בידיה מיסמכי יסוד של חברות רבות (תזכירי ההתאגדות והתקנות), וכן דוחות כספיים מעודכנים של מספר חברות. במאוס 1972 נדון בוועדת הכספים של העירייה הצורך להקים גוף מיוחד, שילווה את החברות בפעולתן ויקים פיקוח עליהן. באפריל 1973 מינתה העירייה צוות של פקידים בכירים והטילה עליהם להכין הצעה לארגון לשכת חברות עירוניות.

5. על פי החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 11) (מבקר העירייה), תשל"א-1971, חייבת מועצת עירייה, שמספר תושביה 30,000 או יותר, למנות מבקר עירייה. בין תפקידיו של מבקר העירייה גם קיום ביקורת על אותם התאגידים, שהעירייה משתתפת ביותר ממחצית תקציבם או במינוי הנהלתם. במרבית העיריות, שבהן נתמנה מבקר עירייה, לא הוחל עדיין בביקורת על תאגידיהן, או שנעשתה ביקורת רק בחלק קטן מהם.

תאגידים שאינם פעילים

1. רשויות מקומיות הקימו תאגידים, שלא החלו לפעול כלל, והן לא דאגו לפירוקם. (ראה גם בדו"ח זה) "סיום פעולות והליכי פירוק של חברות ממשלתיות". מועצה מקומית הקימה ב-1961 חברה לקידום תעשייה ומלאכה. מטרת החברה הייתה לגייס כספים לשם מתן הלוואות למימון הקמת מפעלי תעשייה ומלאכה בתחום המועצה, אולם היא לא החלה בפעולותיה. בעקבות הביקורת התחילה המועצה לאחרונה בהליכים למחיקת החברה מפנקסי רשם החברות. עירייה אחת הקימה ב-1965 חברה לפיתוח והשקעות במטרה לעודד הקמת מפעלי תעשייה ומלאכה בעיר. עד לסיום הביקורת לא החלה החברה לפעול.

2. כמה רשויות מקומיות הקימו תאגידים, שהיו פעילים במשך שנים אחדות, אולם עם הפסקת פעילותם לא ננקטו צעדים לפירוקם. מועצה מקומית אחת הקימה ב-1946 חברה לשיכון עולים, שבנתה 36 יחידות דיור. 25 דירות נמכרו והשאר הושכרו באמצעות המועצה. לאחר מכן לא הייתה החברה פעילה במשך שנים רבות; בינואר 1972 היא נמחקה על ידי רשם החברות. מועצה מקומית אחרת הקימה ב-1947 חברה לשיכון, שבנתה 20 יחידות דיור; היא מכרה 18 מהן והשכירה שתיים. מאז החברה אינה פעילה. המועצה המקומית חדלה להתקיים כמועצה נפרדת, משהתאחדה עם מועצה מקומית סמוכה בדצמבר 1964. עירייה אחת הפעילה, החל ב-1957, חברה לשיקום עובדים, המוגבלים בכושר עבודתם, על ידי העסקתם בעבודות נגרות. החברה הפסיקה את פעולותיה ב-1967. מועצה אזורית אחת הקימה ב-1964 במשותף עם חברה ממשלתית חברה, שמטרתה הייתה לפתח חיי תרבות באזור. החברה בנתה מוסיאון ואכסניית נוער. המוסיאון מופעל על ידי החברה הממשלתית, ואכסניית הנוער – על ידי המועצה האזורית. החברה עצמה אינה פעילה מאז 1967.

3. רשויות מקומיות אחדות מנהלות באמצעות המנגנון שלהן את ענייניהם של תאגידים, שפעילותם הצטמצמה מאוד. במקרים כאלה אין צורך לקיים גופים משפטיים נפרדים למי-לוי תפקידים, שממילא מבוצעים על ידי הרשויות המקומיות עצמן (ראה לעיל).

תאגידים שלא השיגו מטרותיהם

1. הביקורת שהופעלה על חלק מן התאגידים, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן, העלתה, שלעתים לא הושגו המטרות, שלמען הוקמו התאגידים.

(א) עירייה הקימה ב-1962 חברה לפיתוח מרכז בילוי. מתכניות מגוונות שהיו לחברה בוצעו, עד סוף 1973, רק חלק קטן — הפעלת בריכת שחייה.

(ב) שלוש מועצות מקומיות ומועצה אזורית באיזור השרון הקימו חברה לפיתוח תעשייה ומלאכה. החברה הקימה מבנים מספר ומכרה אותם למפעלים לא גדולים, שלא התפתחו. החברה לא הצליחה לפתח תעשייה ומלאכה, שיש בה כדי לתרום באופן משמעותי לתעסוקה באיזור.

(ג) מועצה מקומית ומועצה אזורית הקימו ב-1966 חברה לפיתוח תעשייה, מלאכה, מסחר וקייט. החברה הקימה שני מפעלי מלאכה והפסיקה את פעולותיה ב-1970. היא צברה הפסדים, שהסתכמו עד סוף מארס 1972, ב-1 מליון ל"י בקירוב.

2. תאגידיים רבים לא השיגו, על פי נתוני הרשויות המקומיות עצמן, את המטרות שלשמן הוקמו, בעיקר חברות לפיתוח תעשייה ומלאכה, לפיתוח מקרקעין וליצירת מקורות תעסוקה למוגבלים כבושר עבודה.

לדעת הביקורת שומה על הרשויות המקומיות לעקוב מקרוב אחר פעולות התאגידיים, ששמן כרוך בהם ושבקהמתם הושקעו לעתים גם משאבים לא מבוטלים. כאשר מתברר, שהתאגיד אינו משיג את מטרותיו, עומדת בפני הרשות המקומית הברירה להגדיר את פעילותו או לזוּם, יחד עם השותפים, את פירוקו. מכל מקום דרוש, שמועצת הרשות המקומית תבחן מזמן לזמן אם המטרה עדיין חשובה; אם ניתן להשיג אותה באמצעים המצויים בידי הרשות המקומית או בידי שותפים פוטנציאליים; ואם התאגיד הוא הכלי היעיל להשגת המטרה.

כספים וחשבונות

לגבי חברות ממשלתיות ניתנו ב-1969 הנחיות בנושאים חשבונאיים שונים, כגון בדבר הכנת דו"ח על המקורות והשימושים, רישום השקעות בחברה-בת וחשובי פוזת; ומועדים להגשת דו"חות כספיים למועצת המנהלים ולאישורם על ידי האסיפה הכללית של החברה. לגבי חברות, שהרשויות המקומיות משתתפות בהנהלתן, ללא השתתפות הממשלה, לא נקבעו כללים והנחיות דומים.

הועלו מקרים אחדים, שראוי חשבון שביקרו מאזנים של תאגידיים, רשמו הסתייגויות בהם, בעיקר בנוגע לסטיות מעקרונות חשבונאיים מקובלים, אולם נציגי הרשויות המקומיות במועצות המנהלים לא פעלו לתיקון הליקויים.

על פי פקודת החברות יש שורה של חובות, מהן תקופתיות, החלות על חברות. כולן דרושות למען הסדירות, וחלק מהן הן בעלות חשיבות מטריאלית ניכרת. יש תופעה לא נדירה של אי-קיום חובות כאלה, והתופעה גם לא פסחה על חברות, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן, והן כגופים ציבוריים — חייבות לתת את דעתן, שחובות כאלה יקוימו.

קיומם של משק הכספים של רשות מקומית ושל תאגיד הקשור אליה, זה ליד זה, מחייב שמירה על ההפרדה המסגרתית והעניינית ביניהם. נמצאו מקרים, שהפרדה זו לא נשמרה די הצורך. גם אם שומרים על הצד הפורמלי, מתבטאת הקירבה לעתים בפעולות בלתי תקינות, למשל, בסיוע לתאגידיים במימון פעולותיהם, ללא תקציבים מאושרים לכך. מן הראוי, שהרשויות המקומיות יקפידו על הפרדה בין מערכות הכספים והחשבונות שלהן לבין אלה של התאגידיים.

בדו"ח שנתי 14 (עמ' 354) העיר מבקר המדינה על העדר פיקוח מטעם משרד הפנים על חברות שבשליטתן של רשויות מקומיות. ועדת הכספים של הכנסת עמדה בסיכומיה ובה-צעותיה לדו"ח השנתי 14 כפי שאושרו על-ידי הכנסת (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 666) על הצורך בהכנת חוק חברות של רשויות מקומיות. החוק טרם הוכן, ומן הראוי, שהוא יוגש בקרוב, ורצוי שהדבר ייעשה במקביל לפעולות החקיקה לגבי חברות ממשלתיות.

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1. ירושלים	חברה כלכלית לירושלים בע"מ	1948	הקמת בנייני תעשייה ופיתוח תשתית תעשייתית בירושלים	הממשלה; קק"ל, קרן היסוד, חברת העובדים ואחרים	4,590,000	44,800	—	—	—	9 (5)
2. ירושלים	בנייני האומה בע"מ	1950	הקמת מרכז כנסים תגיגות ותערוכות והחזקתן	הסוכנות היהודית, קק"ל, קרן היסוד	5,787,000	400,000	—	—	—	9 (7)
3. ירושלים	חברת השוק הסיטונאי לתוצרת חקלאית	1959	הקמת והחזקת שוק סיטונאי	תנובה בע"מ ומשקיעים פרטיים	85,500	50,000	—	—	—	9 (7)
4. ירושלים	פרזות — חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ	1961	חיסול משכנות עוני	הממשלה	7,000,806	2,000,400	6,651,000	—	—	9 (5)
5. ירושלים	בנק י-ם לפיתוח ולמשכנתאות בע"מ	1963	מתן משכנתאות לפיתוח	שיכון ופיתוח בע"מ ומשקיעים פרטיים	5,000,060	250,000	—	—	—	9 (7)
6. ירושלים	החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ	1966	פיתוח התיירות ב-ים	הממשלה, חברה כלכלית לירושלים בע"מ, רשות הפיתוח וחברות ממשלתיות	12,000	4,000	—	—	—	9 (5)
7. ירושלים	בית העתונאים ע"ש גרשון אגרון בירושלים	1967	הקמת משכן לאגודת העתונאים בירושלים	אגודת העתונאים בירושלים ואישי ציבור	—	—	—	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המושך

השקעות חרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתוכנית ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
8. ירושלים	חב' למפעלי ביוב וטיהור ים בע"מ	1969	הקמת מפעל ביוב והולכת השפכים מהעיר וסביבתה	מקורות חברת מים בע"מ	2,000	1,000	5,863,000	—	—	9 (7)
9. ירושלים	מוזיאון ישראל	1969	ניהול מוזיאון	הממשלה וגופים ציבוריים אחרים	700	100	—	—	—	9 (5)
10. ירושלים	חב' עירונית לעבוד וניצול אשפה דנו ירושלים בע"מ (ביסוד)	1971	ניצול ועבוד אשפה עירונית	—	—	—	—	—	—	9 (7)
11. ירושלים	קרתא – חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ	1971	שיקום ופיתוח אזור ממילא	הממשלה	1,000,000	259,999	—	—	—	9 (5)
12. ירושלים	התיאטרון העירוני ע"ש שרובר (ביסוד)	1971	הפעלת תיאטרון	משקיע פרטי	—	—	—	—	—	9 (7)
13. תל אביב-יפו	חברת מוזיאון תל-אביב בע"מ	1931	לייסד ולהחזיק בתי זכא	אישי ציבור	19,386	19,000	—	6,172,000	—	9 (7)
14. תל אביב-יפו	חברה לפיתוח תל-אביב בע"מ	1932	ניהול הנכסים בשטח התערוכה הישנה, והכשרת קרקע לפיתוח	הסוכנות היהודית ובעלים פרטיים	129	5	—	—	—	9 (7)
15. תל אביב-יפו	אוצר מפעלי-ים בע"מ	1936	להפעיל את נמל תל-אביב-יפו	הממשלה, ובעלים פרטיים	385,000	6,880	—	—	—	9 (5)
16. תל אביב-יפו	עזרה ובצרון – חברה לשיכון בע"מ	1937	הקמת דירות למען השכבות העניות בעיר	—	500,000	500,000	1,496,000	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המושך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)										
שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת(1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
17. תל אביב-יפו	חברת גן החיות תל-אביב בע"מ	1947	להחזיק ולפתח את גן החיות	אישי ציבור	300	160	—	—	—	9 (7)
18. תל אביב-יפו	מעש – יפו מפעלי עיסוק ושיקום בע"מ	1955	ייצור מוצרים להעסקת עובדים מוגבלים בכושר עבודתם	הממשלה	30,000	20,000	3,000	—	—	9 (5)
19. תל אביב-יפו	בית-ספר תיכון טירוני "כל ישראל חברים" תל-אביב בע"מ	1957	לנהל ולהחזיק בי"ס יסודי ועל-יסודי	בציגי כל ישראל חברים	ללא הון מניות	—	—	—	—	9 (7)
20. תל אביב-יפו	יריד המזרח – חב' לתערוכות בע"מ	1958	לערוך ולנהל ירידים בין לאומיים ומקומיים	עיריית רמת-גן, חב' לפיתוח תל-אביב; מרכז ארגון הקבלנים, התאחדות בעלי מלאכה וחברת העובדים	7,243,630	7,223,500	419,000	779,000	—	9 2 (7)
21. תל אביב-יפו	אחוזות חוף בע"מ	1960	פיתוח אזור מגשיה ותכנון ופיתוח האזור לשם בנייה	הממשלה	1,250,000	1,060,628	—	—	284,000	9 (5)
22. תל אביב-יפו	היכל התרבות בע"מ	1960	לנהל ולהחזיק את אולם היכל התרבות	בציגי התומורת הפילהרמונית	ללא הון מניות	—	—	—	2,971,000	9 (7)
23. תל אביב-יפו	חלמיש חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בתל-אביב-יפו בע"מ	1961	לפעול למען שיקומם וחיסולם של משכנות עוני לפתרון בעיות דיור	הממשלה	10,000,608	5,000,304	1,899,000	4,080,000	8,050,000	9 (5)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 — המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)										
שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	חון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת(1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
24. תל אביב-יפו	חב' לפיתוח יפו העתיקה בע"מ	1961	פיתוח העיר העתיקה יפו כמרכז אמנות, בידור ותרבות	הממשלה וחברות ממשלתיות	1,000,000	500,000	500,000	—	423,000	(5) 9
25. תל אביב-יפו	בנין הקאמרי (1961) בע"מ	1961	לנהל ולהחזיק את אולם הקאמרי	נציגי התיאטרון הקאמרי	ללא חון מניות		23,000	458,000	—	(5) 9
26. תל אביב-יפו	גחלת-גמול חיסכון לחינוך תיכון בע"מ	1961	להקים קופת חיסכון ולשמש מקור מימון לבניית בתי-ספר על-יסודיים	הסתדרות המורים וועד ההורים המרכזי	140,061	140,051	—	—	—	(2) (7) 9
27. תל אביב-יפו	חברה לשיקום המלאכה בתל-אביב-יפו בע"מ	1962	הקמת קריות מלאכה בתל-אביב-יפו	טפחות בנק למשכנתאות בע"מ	5,000,000	1,500,000	168,000	—	—	(5) 9
28. תל אביב-יפו	חברת בניין הבימה בע"מ	1962	לנהל ולהחזיק את בנין הבימה	המועצה הציבורית למען תיאטרון הבימה	750,000	300,000	—	3,051,000	131,000	(7) 9
29. תל אביב-יפו	חברת אולם נחמני 4 בע"מ	1962	לנהל ולהחזיק את אולם נחמני	הממשלה	635,000	317,500	—	—	—	(5) 9
30. תל אביב-יפו	בנק משכנתאות תל-אביב-יפו בע"מ	1963	להלוות בספים לצורכי רכישת דירות; עסקים ובתי מלאכה	בנק הפועלים	1,000,000	950,000	1,342,000	—	51,000	(7) 9
31. תל אביב-יפו	אוהל שם בע"מ	1963	לנהל ולהחזיק את בניין אוהל שם	חב' עזרה ובצרון בע"מ	400,000	100,010	300,000	52,000	—	(7) 9

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרד	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
32. תל-אביב-יפו	הירקון – חברה לפיתוח עבר הירקון	1964	לפתח את האזור הידוע כ"תוכנית ל"	טפחות בנק למשכנ" תאות בע"מ, חב' הכשרת הישוב, חב' להשקעות של בל"ל, חב' להשקעות של בנק הפועלים, חב' לנכסים ובניין, כלל חב' להשקעות	5,000,000	1,390,001	—	779,000	150,000	9 (7)
33. תל אביב-יפו	חברת בניין האופרה בע"מ	1965	לנהל ולהחזיק את בניין האופרה	הממשלה	ללא הון מניות	—	—	46,000	585,000	9 (5)
34. תל אביב-יפו	חניון רח' המלאכה בע"מ	1966	לנהל, להחזיק ולפתח את החניון, ברח' המלאכה	4 חברות קבלניות	340,000	26,001	—	—	12,000	9 (7)
35. תל אביב-יפו	היכל הספורט בע"מ	1968	לנהל ולהחזיק את אצטדיון הכדורסל	—	ללא הון מניות	—	1,590,000	3,000,000	6,512,000	9 (7)
36. תל אביב-יפו	אחרים בחוף תל-אביב – חברה לפיתוח אתרי תיירות בתל-אביב-יפו בע"מ	1969	ליוזם לעודד ולפתח מפעלי תיירות בתל-אביב-יפו	הממשלה וחברות ממשלתיות	3,900,360	1,949,850	—	—	4,136,000	9 (5)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)										
שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבונות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת(1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
37. תל אביב-יפו	חברת נתיבי אילון בע"מ	1970	תכנון ביצוע וניהול של המפעל התחבורתי באפיק נחל אילון וכן מפעלים תחבורתיים בגבולות תל-אביב רבתי	הממשלה	10,000,000	5,000,000	258,000	2,000,000	29,961,000	9 (5)
38. תל אביב-יפו	עמידים חב' לתעשיות מדע (ביסוד)	1971	לקדם, לעודד ולסייע בהקמת תעשיות עתירות מדע ופיתוח קשרים בינן לבין אוניברסיטת תל-אביב	אוניברסיטת תל-אביב	—	—	—	—	799,000	9 (7)
39. תל אביב-יפו	חברת פארק הירקון בע"מ	1973	לפתח ולהחזיק את פארק הירקון	יריד המזרח חב' לתערוכות בע"מ	—	—	—	—	—	9 (7)
40. חיפה	"חסך" קופת חיסכון לחינוך תיכון בע"מ	1955	הפעלת תוכנית חיסכון לחינוך	המועצות המקומיות קרית ביאליק וקרית מוצקין וכן הסתדרות המורים סניף חיפה	26,250	26,249	—	—	—	9 (7)
41. חיפה	ארמון הכרמל בע"מ	1960	פיתוח מבנה	שותפים פרטיים	200	99	—	—	—	9 (7)
42. חיפה	תיאטרון עירוני חיפה בע"מ	1961	הפעלת תיאטרון	איגוד שוחרי התיאטרון	500	250	—	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)										
שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתוכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בתוך המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
43. חיפה	"שקמונה" חברה ממשלתית עירונית לשיקים הדיור בחיפה בע"מ	1961	פינוי ושיקים משכנות עוני	הממשלה	9,000,010	3,000,010	4,810,000	266,000	—	9 (5)
44. חיפה	מרכז תיירות גופש ונוער חיפה בע"מ	1969	עידוד תיירות	הממשלה, חברות ממשלתיות	טרם הוקצו מניות	—	—	—	—	9 (5)
45. חיפה	החברה הכלכלית לחיפה בע"מ	1972	ליזום ולערוך תוכניות לפיתוח הכלכלי של העיר וסביבותיה ולקליטת עליה	חבר מועצה ר"ס פקידים בכירים	—	—	—	—	—	9 (7)
46. אשדוד	חברה לפיתוח חוף ים אשדוד בע"מ	1969	פיתוח חוף ים אשדוד	4 חברות ממשלתיות ופרטיות	250,000	200,000	85,000	—	—	9 (7)
47. אילת	החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ	1965	פיתוח חוף אילת למקד תיירות	הממשלה וחברות ממשלתיות	2,260,004	500	—	—	—	9 (5)
48. אילת	חברת המזח לתיירות בע"מ	1969	להקים מזח ולפתח שירותי ספורט, בידור ותיור ימי	חב' לפיתוח חוף אילת ורשות שמורות הטבע	249,999	83,333	—	—	—	9 (7)
49. באר-שבע	החברה לפיתוח באר-שבע בע"מ	1960	פיתוח כלכלי של באר-שבע	הממשלה	50,007	50,000	—	—	—	9 (5)
50. גבעתיים	חברה לפיתוח שכונת קרית יוסף גבעתיים בע"מ	195	להסדיר שכונה בגבעתיים ולאפשר למחזיקים בקרקע רישום זכויותיהם	חברי המועצה	13	13	—	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים במניות או בניהול	הון המניות הנפרד	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
51. גבעתיים	יעד – חברה לפיתוח גבעתיים בע"מ	1959	פיתוח אזור גבעתיים	חברי מועצה	2,320	2,320	190,000	—	—	9 (7)
52. גבעתיים	חברת מרכז למלאכה בגבעתיים בע"מ	1962	להקים קרית מלאכה בתחום גבעתיים	חברה לפיתוח המלאכה בע"מ וחברת השקעות פרטית	200,000	40,000	—	—	—	9 (7)
53. דימונה	דימונה – חברה לפיתוח בע"מ	1962	פיתוח איזור דימונה	חברת פרטית	500,000	100	—	—	—	9 (7)
54. חולון	שיקמה – מפעלי נגרות בע"מ	1957	הקמת מפעל להעסקת מוגבלים בכושר עבודתם	—	2,000	2,000	136,000	—	—	9 2 (7)
55. חולון	מרכז לבילוי ולבידור בע"מ	1962	להקים ולנהל מרכז לבידור ובילוי	משקיעים פרטיים	628,883	53	—	3,104,000	—	9 (7)
56. לוד	החברה לפיתוח לוד בע"מ	1964	פיתוח העיר לוד	הממשלה, שיכון ופיתוח בע"מ	2,950,795	250,000	—	—	—	9 (5)
57. נהריה	קומפוסט המפרץ והגליל המערבי בע"מ	1970	עיבוד אשפה וייצור קומפוסט	עיריית עכו; המועצה המקומיות קרית ביאליק, קרית מוצקין, קרית ים, והמועצה האזורית נעמן	69,480	69,480	625,000	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות השרויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)										
שם השרות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
58. נצרת	נצרת – חברה לפיתוח ולהשקעות	1965	פיתוח העיר נצרת	הממשלה, חברת מבני תעשיה, בנק וחברת השקעות	—	—	—	—	—	9 (5)
59. עכו	חוף עכו בע"מ	1952	לאפשר לתושבי עכו והסביבה ולתיירים להנות מחוף רחצה סגור	—	25,000	25,000	81,000	—	526,000	9 (7) 2)
60. עכו	חברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ	1965	לפתח את העיר העתיקה לצרכי תיירות וקוט	מנהל מקרקעי ישראל, האפוטרופוס לנכסי נפקדים, עמידר, האגודה לשיפור נוף הארץ, החברה הממשלתית לתיירות; ושלושה משרדי ממשלה	600,110	100,010	—	—	—	9 (5)
61. עכו	חברה לפיתוח ולקידום המלאכה בעכו (ביסוד)	1969	לפתח פרויקטים שישמשו את המלאכה והתעשייה הזעירה בעכו	חברה מיסודה של התאחדות בעלי מלאכה	126,000	63,000	—	—	—	9 (7)
(57) עכו	קומפוסט המפרץ והגליל המערבי בע"מ		ראה עיריית נהריה							
62. פתח-תקוה	החברה למעונות עולים בפתח-תקוה והסביבה	1947	בניית שיכונים	—	20	14	—	—	—	9 (7) 2)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים במניות או בניהול	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (!)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
63. פתח-תקוה	החברה הממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני בפתח-תקוה	1964	בניית שיכונים למיעוטי יכולת	הממשלה	1,200,200	40,100	—	—	—	9 (5)
64. צפת	החברה לפיתוח צפת בע"מ	1945	פיתוח העיר	גופים ציבוריים	80,000	42,325	—	—	—	9 (7)
65. קרית-גת	החברה לפיתוח קרית-גת בע"מ	1961	פיתוח איזור קרית-גת	הממשלה וחברת העובדים	548,917	91,000	—	—	—	9 (5)
66. רמת-גן	חברת בתי גאולים בע"מ	1949	לעסוק בפעולות שיכון ברמת-גן	—	871	871	—	—	—	9 (7)
67. רמת-גן	חברת בית-אבות ברמת-גן בע"מ	1960	להחזיק ולנהל בית אבות ברמת-גן	אזרח פרטי ואיש ציבור	1,999	1,995	373,000	1,000,000	—	9 (7)
68. רמת-גן	מרגלית – מפעלי רמת-גן להינוך חיכון בע"מ	1962	ארגון מפעל חיסכון להינוך על-יסודי	חברי מועצה	25,002	24,999	—	—	—	9 (7) (3)
69. רמת-גן	בית צנחן (בנין) ברמת-גן בע"מ	1969	להקים ברמת-גן בית צנחן	גדבן	—	—	—	—	—	9 (7)
70. רמת-גן	מרכז הספורט הלאומי ברמת-גן בע"מ (ביסוד)	1970	להקים מרכז ספורט	גדבן, הועד האולימפי בישראל	—	—	—	—	750,000	9 (7)
71. רמת-גן	חברת הפארק הזואולוגי ר"ג בע"מ	1971	הקמה וניהול של שמורת טבע לחיות בר וחיות בית בשטח הפארק הלאומי	איש עסקים מחו"ל	800,000	400,000	—	—	—	9 (7) (2)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 — המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)										
שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתוכנית ההתאגדות	משתתפים אחרים במניות או בניהול	הון המניות הנפרד	בהון המניות	בהלוואות	ערכויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
(20) רמת-גן	יריד המזרח חברה לתערוכות בע"מ			ראה עיריית ת"א-יפו	—	—	—	—	—	9 (7)
מועצות מקומיות										
72. אבן יהודה	חברה לפיתוח תעשיית השרון בע"מ	1963	להקים ולנהל תעשייה ומלאכה בתחומן של הרשויות המקומיות המאוגדות בחברה	מועצות מקומיות תל-מונד, קדימה ומועצה אזורית הדר השרון	75,000	75,000	12,000	—	—	9 (7) 2
73. אור עקיבא	חברה לפיתוח אור-עקיבא בע"מ	1964	פיתוח האזור	חברות ציבוריות ופרטיות	30,001	1	—	—	—	9 (7)
74. אזור	אזור — חברה לפיתוח בע"מ	1961	פיתוח שטחים בתחום המועצה לצורך מגורים ותעשייה	חברה פרטית	2,000,000	100	—	—	—	9 (7)
75. באר-יעקב	גולות בע"מ מפעל מים	1955	הפעלת מפעל מים	אגודות חקלאיות בתחום המועצה	1,251	250	35,000	—	—	9 (7) 2
76. באר-יעקב	עין יעקב	1961	לספק מים לשתייה ולחקלאות	חברת מים פרטית	2,004	1,002	25,000	—	—	9 (7)
76. בנימינה	חברת מפעלי פיתוח השומרון בע"מ	1965	פיתוח האיזור	מועצות מקומיות, גבעת עדה, כרכור, זכרון יעקב ופרדס-חנה	50	50	—	—	—	9 (7)
(77) גבעת עדה	חברת מפעלי פיתוח השומרון בע"מ	1947		ראה מועצה מקומית בנימינה						

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 — המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבונות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת(1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
78. הוד השרון	חברה לשיכון ולפיתוח מגדיאל בע"מ	1947	פיתוח האזור והקמת שיכונים	—	737	737	—	—	—	9 (7)
(77) זכרון-יעקב	חברה פיתוח מפעלי פיתוח השומרון בע"מ	1964	ראה מועצה מקומית בנימינה							
79. יהוד	החברה לפיתוח יהוד בע"מ		לעסוק במקרקעין ולפתחם	חברה פרטית	28,500	15	—	—	—	9 (7)
80. יקנעם	החברה לפיתוח יקנעם בע"מ	1972	לעסוק במסחר, וקבלנות בנייה	קבלנים פרטיים	1,650	—	—	—	—	9 (7)
81. כפר ירוחם	החברה לפיתוח כפר-ירוחם בע"מ	1961	עידוד הקמת מפעלים בירוחם	תושבים פרטיים	5,006	5,000	—	—	—	9 (7)
82. מגדל העמק	החברה לפיתוח מגדל העמק בע"מ	1963	לפתח את אזור מגדל העמק והסביבה על-ידי פיתוח וקידום התעשייה, המלאכה, המסחר והקייט	הממשלה וחברת העובדים וכן מועצה אזורית קישון	300,004	71,994	64,000	—	—	9 (5)
83. מצפה-דמון	החברה לפיתוח מצפה-רמון בע"מ	1960	לפתח ולעודד הקמת מלאכה, תעשייה ושיכונים	מועצה אזורית רמת גב	3	3	—	—	—	9 (7) (2)
84. נס-ציונה	מפעלי שיקום נס-ציונה בע"מ	1960	הקמת מפעל לאריזה ותפירה שנועד ללימור מקצוע לנזקקים ולמוגבלים בכושר עבודתם והעסקתם	2 מהושבי המקום	2,000	1,994	8,000	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 — המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים במניות או בניהול	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת ⁽¹⁾
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
85. נצרת עילית	החברה לפיתוח נצרת ונצרת עילית בע"מ	1961	עידוד העברת משרדי ממשלה למקום על-ידי העמדת מבנים לרשותם	עמידר — החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ	10,006	5,003	72,000	—	—	9 (7)
86. נתיבות	החברה לפיתוח נתיבות נועם בע"מ	1962	לפתח ולנהל מוסדות ומפעל פיתוח	חברה להשקעות של אחד הבנקים ומשקיעים פרטיים אחרים	21,038	10,000	—	—	—	9 (7)
87. נתיבות	קרית החינוך בנתיבות-עוזה בע"מ	1963	ניהול מוסדות חינוך	מועצה אזורית עוזה	אין הון מניות		—	—	—	9 (7)
88. ערד	מזור ומרפא ערד בע"מ	1968	הקמת פנימייה לילדים - חולי קצרת	אגודה למען חולי קצרת ערד	אין הון מניות		—	—	—	9 (7)
(77) פרדס חנה	חברת מפעלי פיתוח השומרון בע"מ			ראה מועצה מקומית בנימינה						9 (7)
89. קרית-אונו	ברית שתייה קרית אונו בע"מ	1958	לספק לחושבים מקום נופש	חושבים בקרית אונו	1,061	650	61,000	—	—	9 (7)
90. קרית אונו	חברה לקידום התעשייה והמלאכה בקרית אונו בע"מ	1961	גיוס כספים למתן הלוואות למשקיעים פרטיים למימון הקמת מפעלי תעשייה ומלאכה במקום	—	11	11	—	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 — המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת(1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
91. קרית אונו	קיראון להשקעות בע"מ	1962	בניית שיכונים	בעלי עסקים פרטיים	6,000,001	1	—	—	—	(7) 9
(57) קרית ביאליק	קומפוסט המפרץ והגליל המערבי בע"מ			ראה עיריית נהריה						(7) 9
(40) קרית ביאליק	חסך — קופת חיסכון לחינוך תיכון בע"מ			ראה עיריית חיפה						(7) 9
(57) קרית ים	קומפוסט המפרץ והגליל המערבי בע"מ			ראה עיריית נהריה						(7) 9
(57) קרית מוצקין	קומפוסט המפרץ והגליל המערבי בע"מ			ראה עיריית נהריה						(7) 9
(40) קרית מוצקין	חסך — קופת חיסכון לחינוך תיכון בע"מ			ראה עיריית חיפה						(7) 9
92. קרית שמונה	חברה לפיתוח קרית שמונה בע"מ	1956	פיתוח המלאכה, התעשייה והמסחר	מו"א הגליל העליון וחב' בנייה ציבורית	287,003	31,000	578,000	—	—	(7) 9
(72) קדימה	חברה לפיתוח תעשיות השרון בע"מ			ראה מועצה מקומית אבן יהודה						(7) 9
93. רמת השרון	רמת השרון — חברה לפיתוח הבנייה בע"מ	1965	לבצע עבודות פיתוח בתחום המועצה וכן הקמת מבנים למגורים לתעשייה ולמלאכה	בנק וחברת בת שלו	358,028	100	—	—	—	(7) 9

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם תזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
94. רעננה	חברה לשיכון עולים ברעננה בע"מ	1946	להקים דירות לעולים	אישי ציבור	1	1	—	—	—	(7) 9
95. שלומי	שלומי – חברה לפיתוח בע"מ	1962	פיתוח האיזור	גופים התיישבותיים ואנשים בודדים	4,860	2,800	—	—	—	(7) 9
(76) תל-מונד	חברה לפיתוח תעשית השרון בע"מ			ראה מרעצה מקומית אבן-יהודה						(7) 9
מועצות אזוריות										
96. אשכול	ישובי חבל מעין – אגודה חקלאית שתופית לפיתוח אזורי בע"מ	1956	הקמת מפעלים כלכליים בתחום המרעצה	עשרה קיבוצים שבתחום המרעצה	1,287,476	—	147,535	—	—	(7) 9
97. אשכול	מנספת הנגב בע"מ	1963	מתן שירותי עיבוד כותנה לישובי המרעצה וישובים שכנים	מועצה אזורית מרחבים וישובים	186,063	1	—	—	—	(7) 9
98. באר טוביה	החברה הדרומית בע"מ	1961	ניהול בית מטבחיים	המועצות האזוריות, חוף אשקלון, יראב וספיר	144,886	62,766	—	—	—	(7) 9
99. באר טוביה	חברת המושבים בדרום	1962	הקמת מפעלי תעשיה ושירותים לחקלאים	ישובי המרעצה האזורית	633,343	227,114	—	—	—	(7) 9
100. בני-שמעון	חברה לפיתוח אזור בני שמעון בע"מ	1959	לעודד התארגנות חקלאית של ישובי האזור	9 מישובי המרעצה	9	1	78,000	—	—	(7) 9
101. ברנר	מקדה – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ	1958	לסייע בפיתוח האזור	ישובי המרעצה האזורית	—	—	—	—	30,000	(7) 9

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 — המשיך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים במניות או בניהול	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
102. גזר	שדות גזר — אגודה חקלאית שיתופית בע"מ	1961	ביצוע עבודות חקלאיות ביישובי המועצה האזורית	ישובי המועצה	76,408	100	214,000	—	—	9 (7)
103. הגליל העליון	חברה לפיתוח הגליל	1956	פיתוח החקלאות, המלאכה והתעשייה	אגודה שיתופית חקלאית הפועלת בתחומה ר"6 מישובי המועצה	55,008	13,501	—	—	—	9 (7) (2)
104. הגליל העליון	לחמנו — הגליל העליון	1955	אספקת לחם לישובי המועצה	אגודה שיתופית שבתחום המועצה	5,000	2,000	380,000	—	—	9 (7)
(92) הגליל העליון	חברה לפיתוח קרית שמונה בע"מ	1956		ראה מועצה מקומית קרית-שמונה						9 (7)
(72) הדר השרון	חברה לפיתוח תעשיית השרון בע"מ			ראה מועצה מקומית אבן-יהודה						9 (7)
104. השרון הצפוני	אגודה שיתופית מרכזית חקלאית למפעלים כלכליים באזור השרון הצפוני בע"מ	1971	לטייע בפיתוח מרכז אזורי	7 מישובי המועצה	24,000	3,000	—	—	—	9 (7)
106. חבל יבנה	חברה לפיתוח אזור יבנה בע"מ	1961	הקמת מפעלים ובתי מלאכה לפיתוח האזור	חמישה מישובי המועצה	23,768	13,667	—	—	—	9 (7)
(97) חוף אשקלון	החברה הדרומית בע"מ			ראה מועצה אזורית באר-טוביה						9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 — המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)										
שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בהלוואות	ערבויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת (1)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
(98) יואב	החברה הדרומית בע"מ			ראה מועצה-אזורית באר-טוביה						9 (7)
107. לכיש	החברה לפיתוח אזור לכיש בע"מ	1961	לפעול לקידום ופיתוח האיזור	7 מישובי המועצה האזורית	12,749	1,026	13,000	—	—	9 (7)
108. מנשה	אמן — אגודה חקלאית שיתופית לפיתוח אזור מנשה	1960	ריכוז כלים גדולים לעבודות עפר	ישובי המועצה האזורית	255,000	—	276,000	—	—	9 (7)
109. מנשה	מ.ט.מ. משרד טכני מנשה — אגודה שיתופית חקלאית בע"מ	1970	ניהול ופיקוח על ביצוע עבודות טכניות	ישובי המועצה האזורית	—	—	—	—	—	9 (7)
110. מרום הגליל	חברה לפיתוח איזור מרום הגליל בע"מ	1962	לפתח את איזור מרום הגליל מבחינת כלכלית וחקלאית	16 מישובי המועצה האזורית	8,485	1	708,000	—	—	9 (7)
111. מרום הגליל	חברה לקירור ואריזה מרום הגליל בע"מ	1963	לנהל עסקים של בתי קירור ואריזה	9 ישובי המועצה האזורית והחברה לפיתוח מרום הגליל בע"מ	10,311	101	575,000	—	—	9 (7)
112. מרחבים	ישובי מרחבים בע"מ	1960	פיתוח חקלאות מלאכה ותעשייה	ישובי המועצה	8	2	—	—	—	9 (7)
113. מרחבים	מושבי הנגב — חברה לפיתוח בע"מ	1961	עיבוד אדמות פלחה של הישובים	מועצה אזורית עזתה, תנועת המושבים וישובים	679,950	33,000	—	—	—	9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)

שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים במניות או בניהול	הון המניות הנפרע	בחון המניות	בהלוואות	ערכויות	השקעות אחרות	אסמכתא לביקורת ⁽¹⁾
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
(97) מרחבים	מנפסת הנגב בע"מ	1963		ראה מועצה אזורית אשכול	—	—	—	—	—	9 (7)
(57) נעמן	קומפוסט המפרץ והגליל המערבי בע"מ			ראה עיריית נהריה						9 (7)
(87) עזתה	קרית חיבור בנתיבות-עזתה			ראה מועצה מקומית נתיבות						9 (7)
114. עזתה	חברה לפיתוח אזור עזתה בע"מ	1960	לפתח התקלאות, המלאכה והתעשייה באזור	שמונה מישובי המועצה	1,315	1	—	—	—	9 (7)
115. עמק הירדן	מפעלי עמק הירדן	1959	הקמת מפעלים כלכליים בתחום המועצה	17 קיבוצים שבתחום המועצה	1,032,119	200	—	—	—	9 (7)
116. עמק הירדן	אשר ביח"ר לשימורים בע"מ	1956	הפעלת בית חרושת לשימורים	13 ישובים שבתחום המועצה	20,000	5,500	—	—	—	9 (7)
(82) קישון	החברה לפיתוח מגדל העמק בע"מ			ראה מועצת מקומית מגדל העמק						9 (7)
117. רמת נגב	סוכנות דלק לאזור רמת נגב בע"מ	1956	מכירת דלק ושמינים לישובים	שלושה מקיבוצי המועצה	13,001	1	190,000	—	—	9 (7)
(83) רמת נגב	החברה לפיתוח מצפה רמון			ראה מועצה מקומית מצפה רמון						
(98) שפיר	החברה הדורמית בע"מ			ראה מועצה אזורית באר-שוביה						9 (7)

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם לסוף נובמבר 1973 – המשך

השקעות הרשויות המקומיות ל-31.3.1972 (או לתאריך סמוך)									
שם הרשות המקומית	שם התאגיד	שנת הייסוד	מטרה בהתאם לתזכיר ההתאגדות	משתתפים אחרים (במניות או בניהול)	הון המניות הנפרע	בהון המניות	בחלוואות	ערבויות	השקעות אחרות
118. שפיר	פיתוח איזור שפיר בע"מ	1957	פיתוח החקלאות המלאכה והתעשייה	שישה מישובי המועצה	7	1	—	—	—
119. תמר	פיתוח חוף ים-המלח וחבל סדום בע"מ	1956	פיתוח חוף ים המלח והסביבה כמקום לתיירות, למרפא ולנופש	הממשלה, החברה הממשלתית לתיירות וחברת העובדים	1,336,672	10,001	—	—	—
120. תמר	בית היוצר של מפעלי ים המלח בע"מ	1964	פיתוח חיי תרבות באיזור	מפעלי ים-המלח בע"מ	ללא הון מניות	—	—	—	—

(1) הסעיף בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

הסדר קניות וניהול מחסנים

פעולות רבות של הרשויות המקומיות כלוכות בקניות ובהחזקת מלאי. סוגי הטובין העיקריים הנרכשים על ידי רשויות מקומיות הם: חומרי בניין, אביזרים, לרשת המים והחשמל, בגדים, מצרכי מזון, חומרי ניקוי, ציוד משרדי, ריהוט לבתי הספר, ציוד מכני, רכב וחלפים.

ברשויות המקומיות לא נמצאו נתונים מרוכזים על היקף קניותיהן לסוגיהן. בסעיפי התקציב לפעולות לא תמיד הייתה הפרדה ברורה בין הסכומים, שיועדו לרכישות, ובין אלה, שנועדו למטרות אחרות; ממילא אין נתונים מרוכזים על היקפן הכולל של הקניות, שנעשו על ידי כלל הרשויות המקומיות, ועל סוגיהן.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הסתכמו כלל ההוצאות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל בשנת הכספים 1971 בסך 1,418 מיליון ל"י, מזה 25% לפעולות ושירותים, כלומר כ-350 מיליון ל"י. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בכמה רשויות מקומיות, העלתה, כי ההוצאות לקניות במסגרת התקציב הרגיל היו כ-40% מההוצאות לפעולות ושירותים, הווה אומר, שניתן להעריך את היקפן הכספי של הקניות של הרשויות המקומיות באותה שנה ב-140 מיליון ל"י. בשנים לאחר מכן הייתה עלייה מתמדת במחירי הטובין. אם כי אין עדיין נתונים על גובה ההוצאות לשירותים ופעולות באותן השנים, יש מקום להניח, שהיחס בין ההוצאות לפעולות ושירותים לבין ההוצאות לקניות נשאר יציב, ולפיכך לגבי שנת הכספים 1973 ניתן לאמוד את היקפן הכספי של הקניות על ידי הרשויות המקומיות ב-150 עד 200 מיליון ל"י. מטבע הדברים, שלפעולות ייעול וחסכון תהיה השפעה יותר גדולה על הוצאה זו מאשר על סעיפי הוצאה אחרים, פחות גמישים, כגון לשכר ולפרעון מלוות.

בתקופה יולי עד ספטמבר 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בתחום הסדר קניות וניהול מחסנים ב-17 עיריות: אילת, באר-שבע, בני-ברק, חדרה, חולון, חיפה, ירושלים, כפר-סבא, נתניה, עכו, עפולה, פתח-תקוה, קרית אתא, ראשון לציון, רמלה, רחובות ותל-אביב-יפו, וב-8 מועצות מקומיות: מגדל העמק, פרדס חנה-כרכור, קרית אונו, קרית עקרון, דכסים, רמת ישי, רעננה ושלומי. במטרה להעריך את תקינותן של פעולות אלה נבדקו ארגון הקניות, דרכי הזמנת טובין ובדיקתם, עריכת מכרזים, ומימון הקניות. בתחום ניהול מחסנים נבדקו דרכי קביעת רמת המלאי, סדרי רישום הטובין ושמירתם וקביעת מחיר הטובין לצורך הנפקתם. ממצאי הביקורת סוכמו בדצמבר 1973. הממצאים, שהועלו בתחום כל רשות מקומית, הובאו לידיעתה ולטיפוליה. להלן הממצאים העיקריים, מהם המשותפים לרוב הרשויות המקומיות שבהן נערכה הביקורת, ומהם למיעוטן.

פעולות הרשויות המקומיות בתחום קניות וניהול מחסנים מוסדרות לגבי עיריות על ידי תקנות העיריות (הסדר קניות וניהול מחסנים), תשי"ט-1958, ולגבי מועצות מקומיות על פי הוראות התוספת החמישית לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950. לגבי מועצות אזוריות לא הותקנו תקנות מקבילות. ענייני מכרזים וקבלת הצעות מחירים מוסדרים לגבי עיריות על ידי תקנות העיריות (מכרזים ודרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחירים) תש"ך-1959, ולגבי מועצות מקומיות ואזוריות על ידי הוראות התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, והתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן - התקנות).

ארכע עיריות מבין אלה שנבדקו התקינו הוראות נוהל משלהן לקניות ולניהול מחסנים, החוזרות בחלקן על ההוראות הכלולות בתקנות בפירוט יתר, ובחלקן מסדירות עניינים, שלא הוסדרו בתקנות:

עירייה גדולה קבעה נוהל להזמנת טובין מהמחסן הבלתי מוקצב, לניפוק טובין למחלקות, לחיוב המחלקות, להזמנת טובין באמצעות יחידת הקניות, ולקבלת טובין מהספקים. עירייה גדולה אחרת הוציאה הוראות הקובעות, בין היתר, את הרכבן של ועדות ספירת מצאי; אופן ביצוע הספירה; בדיקת תוצאות הספירה על ידי ועדת ביקורת; ביצוע ספירות מצאי מיוחדות נוספות על פי דרישת מבקר העירייה; ודרכי הטיפול בתוצאות ספירת המצאי. שתי עיריות נוספות ערכו נהלים מפורטים להסדרת פעולותיה של ועדת הקניות.

אגודת האינג'נרים והארכיטקטים הוציאה לפני מספר שנים מדריך לענייני אספקה ואחסנה הון, בין היתר, במבנה הארגוני הרצוי של מחלקות האפסנאות ברשויות מקומיות, ענייני ריכוז וביזור קניות, עריכת מכרזים, תקנים, קיטלוג, וכן בדרכי הפיקוח על המשק העירוני.

לאחרונה החלה לפעול במשרד הפנים ועדה שמתפקידה להכין נוהל מפורט בענייני אפסנאות לרשויות המקומיות.

ארגון הקניות

על פי התקנות חייבת מועצת רשות מקומית למנות ועדת קניות מבין חבריה או עובדיה. לוועדת הקניות תפקידים בתחומים של תכנון הרכישות וניהול המלאי. עוד קובעות התקנות, כי על מועצת רשות מקומית למנות אפסנאי, כאחראי לקניית טובין, אחסנתם והשמירה עליהם.

— בשתי עיריות נתמנו ועדות הקניות רק לאחר שנתיים מכינון המועצה. בשבע עיריות לא היתה ועדת הקניות פעילה ולא הכינה תוכנית קניות, כדרוש. מועצות מקומיות קטנות בדרך כלל לא הקימו ועדות קניות, אם כי התקנות חלות גם עליהן.

ברשויות המקומיות, שבהן ועדת הקניות לא הכינה את תוכנית הקניות, לא הוכנה התוכנית גם על ידי גוף אחר. בסעיפי התקציב של הרשויות המקומיות כלולים מדי שנה בשנה סכומים לרכישות, אולם אלה היו מבוססים על נתונים לגבי רכישות משנים קודמות בתוספת מסוימת, בעיקר בשל ההתייקרות הכללית. דרוש היה, שתוכנית הקניות תהא מבוססת על תוכנית פעולות, שתביא בחשבון מדד של צריכת חומרים לכל סוג פעולה.

ברשויות מקומיות גדולות יחידת האפסנאות היא בדרך כלל יחידה ארגונית נפרדת. יחידת האפסנאות עוסקת בהכנת ההזמנות לרבות מיפרטים טכניים לחומרים וציוד, בהוצאת מכרזים לרכישתם, בהחזקת מחסנים ובהנפקת החומרים המצויים בהם. במרבית המקרים משמש האפסנאי גם ממונה על המחסנאי, האחראי על אחסנת הטובין והשמירה עליהם. יחידת האפסנאות מנהלת מערכת חשבונות לגבי הטובין וניפוקם ליחידות הארגוניות האחרות של הרשות המקומית. כפיפות יחידת האפסנאות אינה אחידה: יש רשויות מקומיות, שבהן כפוף האפסנאי ישירות לראש העירייה או לאחד מסגניו, ויש רשויות מקומיות אחרות, שבהן כפוף האפסנאי לגזבר או למהנדס.

— בשלוש עיריות ובמועצה מקומית גדולה מבין אלה שנבדקו, לא מונה אפסנאי. בעירייה אחת קיימת לשכת קניות, הכפופה לגזבר העיר, וכן ממונה על המחסנים הכפוף למהנדס העיר. בעירייה אחרת מונה באפריל 1973 עובד לתפקיד רכז קניות, הממלא חלק מתפקידי האפסנאי, אולם גם לאחר מינויו המשיכו מחלקות העירייה ברכישת טובין שלא באמצעותו. בעירייה נוספת מונה עובד לתפקיד רכז קניות, אולם לא הוגדרו סמכויותיו ותפקידיו, וגם עובדים אחרים קונים ישירות מהספקים.

— על פי התקנות אין לעשות שום קניה אלא על פי אישור מאת ועדת הקניות. בכמה רשויות מקומיות, שבהן נתמנתה ועדת קניות בוצעו קניות רבות ללא אישור הוועדה. ועדת הקניות רשאת להרשות לאפסנאי לערוך קניות ללא אישור הוועדה בגבולות סכום הנקבע מזמן לזמן. במועצה מקומית גדולה לא קבעה ועדת הקניות גבולות כספיים לאפסנאי לעריכת קניות ללא אישורה, והאפסנאי נהג לרכוש את ההזמנות ולקבל אחת לשבוע את אישורו של הגזבר לביצוען, בלי לבקש אישור מוועדת הקניות, כדרוש.

— באחת העיריות הותר לאפסנאי לרכוש טובין ללא אישור ועדת הקניות בהיקף כספי, שאינו עולה על 5,000 ל"י. האפסנאי התיר לעובדים אחרים לרכוש טובין ללא אישור הוועדה בסכומים הנעים בין 5,000 ל"י עד 12,000 ל"י. לדעת הביקורת, אין זה רצוי, שאפסנאי יעביר סמכות, שניתנה לו לאחר ללא קבלת אישור לכך, מה עוד שהתיר רכישות בסכומים העולים על הסכום, שהוא עצמו הוסמך לרכוש טובין במסגרתו ללא אישור הוועדה. בעירייה אחרת, שבה ההיקף הכספי של הקניות הגיע בשנת הכספים 1971 ל-2 מיליון ל"י בקירוב, לא נתמנה אפסנאי, והטובין הוזמנו מהספקים על ידי המחסנאי ועל ידי מנהלי מחלקות, בלי שהוסמכו לכך.

העובדה, שבמספר עיריות לא נתמנו ועדות קניות, ושבעיריות רבות, שבהן נתמנו הוועדות, הן לא פעלו כדרוש, עלולה לפגוע בסדרי מינהל ציבורי תקין. לדבר זה יש חשיבות במיוחד לגבי תחום רגיש כרכישת טובין, שבו נעשות פעולות רבות תוך קשר הדוק עם גורמים עסקיים. מאידך, ברשויות מקומיות, שבהן היקף הקניות הוא בדרך כלל מצומצם, מן הראוי לשקול, אם יש הכרח בהפעלת ועדת קניות, כיוון שגם ועדות אחרות, שהן קיימות כגון ועדת הנהלה או ועדת מכרזים, יכולות למלא את תפקידי ועדת הקניות. מכל מקום דרוש, שגם ברשויות מקומיות קטנות יישמר העקרון, שתוכניות קניות ייקבעו על ידי גוף המורכב מיותר מאיש אחד, ושתהיה הפרדה בין גוף זה לבין מבצעי הקניות בפועל. למיניו אפסנאי נודעת חשיבות לשם ריכוז הקניות, שלביצוען היעיל והחסכוני דרושה התמחות. ריכוז הקניות מאפשר גם רכישת כמויות גדולות יותר ועל ידי כך השגת תנאים נוחים לאספקתם.

הזמנת טובין ובדיקתם

משאורה הצעת קנייה כדין, יש לערוך, על פי התקנות, הזמנה בטופס, שקבעה ועדת הקניות, והיא טעונה חתימת האפסנאי והגזבר. ההזמנה צריכה לכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ומועדי הספקתם. הקניות של הרשויות המקומיות הן מקיפות במידה מספקת כדי להצדיק הכנת מיפרט מיוחד. הכנת המיפרט מחייבת את הגוף המזמין להגדיר לעצמו בבירור את רמת האיכות הדרושה לו, ולתת את דעתו על המחיר, שהוא מוכן לשלם להשגת המטרה. המיפרטים צריכים להיות מבוססים וברורים, ויש להכניס תוך הסתייעות בתקנים, שנקבעו על-ידי גופים ציבוריים.

רשימת המוצרים והחומרים, שלגביהם קיימים תקנים ישראליים, היא מקיפה למדי, וניתן להיעזר בה בעת הזמנת הטובין. יש בארץ ארגון של מנהלי אספקה, המאגד בתוכו את האפסנאים הראשיים של מוסדות ממשלה ושל העיריות, ומשתתפים בו נציגי משרד המסחר והתעשייה ומכון התקנים הישראלי; ארגון זה הכין קובץ של מיפרטי אספקה.

— ברשויות מקומיות אחדות נרכשו טובין, בלי שהוכנו לגביהם טופסי הזמנות כלל. ברשויות מקומיות רבות לא כללו ההזמנות מיפרטים, שיגדירו בבירור את האיכות הדרושה. לגבי מוצרים, שלגביהם קיימים תקנים, לא צוין בהזמנה, שטיבם יהיה לפי התקן.

— עירייה גדולה התקשרה ב־1973 עם ספקים לאספקת מעילי גשם, חלוקים, נעליים וחולצות בהיקף כספי כולל של 412,000 ל"י. למוצרים אלה יש מיפרטים של ארגון מנהלי אספקה בישראל. העירייה לא דרשה מהספקים שהמוצרים יתאימו למיפרטים אלה. גם לרהיטים לבתי ספר יש מיפרטים סטנדרדיים. עירייה אחת לא נהגה להזמין את הרהיטים לבתי הספר שלה לפי מיפרטים אלה, אלא הכינה מיפרטים משל עצמה.

עוד נקבע בתקנות, שהמחסנאי חייב לוודא, אם טיב הטובין המתקבלים למחסן מתאימים להזמנה, ובמקרים מיוחדים על האפסנאי לשתף מומחה לבדיקת הטובין. אין הוראה מפורשת בדבר בדיקת טיב הטובין, שאינם עוברים את המחסן ומועברים ישירות ליחידה המזמינה, אף על פי שהיקפן הכספי של קניות מסוג זה לעתים עולה בהרבה על היקף הטובין שעוברים את המחסן. באספקת הטובין עלול לקרות לא אחת, שהוגמים, שהציג הספק כעת בדיקת ההצעות במכרז, ענו על דרישות האיכות, אך הטובין שסופקו היו באיכות נמוכה בהרבה.

— שתי עיריות התקשרו ב־1972 וב־1973 עם ספקים לאספקת ריהוט לבתי ספר שלהן בהיקף כספי של 878,000 ל"י ו־259,000 ל"י. בחוזים הותנה, כי על הספק יהיה להמציא דוגמה מהרהיטים ללא תשלום לעירייה, לצורך בדיקתם באמצעות מכון התקנים הישראלי או מוסד מוסמך כלשהו, והוצאות הבדיקה יחולו על הספק. נמצא, ששתי העיריות לא נהגו להעביר לבדיקה את הריהוט, שסופק להן. (על הצורך בבדיקת טיב הריהוט למסדות חינוך עמד מבקר המדינה גם בדו"ח שנתי 21, עמוד 139). עירייה אחרת התנהה בחוזים עם ספקיה את עניין בדיקת הטובין, אולם קבעה, כי רק במקרה של פסילה יתולו הוצאות הבדיקה על הספק. בדיקת האיכות לא בוצעה כלל.

— עירייה גדולה התקשרה ב־1973 עם ספקים לאספקת חליפות צמר (בטלדרס), מעילי עור, חליפות לפקחים, מכנסיים, אפודות ובדים, בהיקף כספי כולל של 914,000 ל"י. היא דרשה, שהפריטים ייתפרו מבד, שהרכבו נקבע במדויק לפי שיעור הצמר וחוטים אחרים. העירייה לא העבירה דוגמאות מהמוצרים למומחים לשם בדיקה כדי לקבוע, אם אמנם הם עונים על הטיב הנדרש.

לדעת הביקורת מן הראוי, שהרשויות המקומיות יקפידו בהכנת הזמנותיהן על התאמתן למיפרטים ולתקנים שנקבעו, ועם קבלת הטובין יערכו בדיקות איכות מדגמיות כדי לוודא את התאמתם להזמנות. יש להסדיר את ביקורת האיכות גם לגבי טובין שאינם עוברים את המחסן, אלא מסופקים ישירות ליחידה המזמינה.

ברשויות מקומיות רבות אין תמיד ההתמחות הדרושה למגוון המוצרים הנרכשים, ולכן שומה על הרשויות המקומיות להסתייע בבדיקת הטובין במומחים, כפי שהדבר גם נקבע בתקנות. מן הדרוש, שהוועדה מטעם משרד הפנים, המכינה נוהל בענייני אפסנאות, תתן את דעתה גם על קביעת נהלים להגדרת איכות הטובין ולבדיקתם.

מכרזים

על-פי התקנות רשאית עירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין לאחר פנייה אל מספר ספקים לקבלת הצעות מחירים (מכרז זוטא), אם ערך החוזה הוא בין 10,000 ל"י לבין 100,000 ל"י; התקשרות בחוזה להזמנת טובין מעל 100,000 ל"י טעונה מכרז פומבי. לגבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות חלה חובת ההתקשרות במכרזי זוטא החל מ־2,000 ל"י.

— בדיקה מסורגת של רכישת טובין ב־7 עיריות וב־4 מועצות מקומיות העלתה מקרים רבים של התקשרויות לרכישת טובין שלא על פי מכרז זוטא, וכן התקשרויות אחדות בהיקף

כספי שלמעלה מ-100,000 ל"י שלא על פי מכרו פומבי. כשהקניות נעשו ללא מכרו, נקבעו לעתים מחירי הרכישות במשא ומתן בין הספק לבין רכז הקניות בלי להביא את המחירים לאישורה של ועדת המכרזים או של ועדת הקניות של המועצה.

באפריל 1973 רכשה עירייה גדולה, ללא מכרו, 10 מבנים טרומיים לגני ילדים בהיקף כספי של 1.5 מיליון ל"י (אינו כולל הקמת המבנים). באותו חודש אישרה ועדת המכרזים עקרונית רכישת מבנים טרומיים נוספים להקמת בית-ספר בהיקף כספי של 1.3 מיליון ל"י ורכישת מבנים טרומיים ל-8 חדרי כיתות בשני בתי-ספר בהיקף כספי של 337,000 ל"י, ללא מכרו. עירייה אחרת רכשה, אף היא ללא מכרו, בשנים 1971 עד 1973, מבנים טרומיים לבתי ספר בהיקף כספי מ-90,000 ל"י עד 270,000 ל"י, בהיקף כספי כולל של 730,000 ל"י.

— בסוף יולי 1973 רכשה עירייה גדולה ריהוט לבתי ספר בהיקף כספי של 565,000 ל"י, ללא עריכת מכרו פומבי. הנימוק, שנתן אפסנאי העירייה לוועדת המכרזים, היה, שלא הייתה אפשרות לפרסם מכרו, מאחר שהריהוט היה דרוש בדחיפות לפתיחת בתי-הספר. ועדת המכרזים אישרה את הרכישה, נאין ברירה, ללא מכרו, אולם ביקשה ממבקר העירייה לבדוק מי האחראי לכך שלא פורסם מכרו בעוד מועד לרכישת הריהוט האמור. השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין מחירי הפריטים, ששילמה עירייה אחרת באותה תקופה בעד רהיטים לבתי-ספר, העלתה, שבחלק מהפריטים היו המחירים, שהעירייה קנתה ללא מכרו, גבוהים ב-40% מהמחירים, ששילמה העירייה האחרת; ההפרש במחירים התבטא ב-82,000 ל"י.

— במאי 1973 התקשרה עירייה עם יצרן רהיטים בדבר אספקת ריהוט לבתי ספר שלה לשנת הלימודים תשל"ד, בהיקף כספי של 186,000 ל"י, שלא באמצעות מכרו. ההתקשרות נעשתה כתוספת לחוזה משנה קודמת, שהיה בהיקף כספי של 73,000 ל"י. נמצא, כי בעד הרהיטים, שנרכשו לשנת הלימודים תשל"ד, שילמה העירייה מחירים העולים ב-50% על המחירים, שנקבעו בשנה הקודמת.

— אותה עירייה רכשה באופן שוטף בשנת הכספים 1971 ובשנת הכספים 1972 חומרי בניין ואינסטלציה לצריכה שנתית בהיקף כספי של 1,085,000 ל"י, וכן פריטים להזנת הילד בהיקף כספי של 393,000 ל"י, ללא מכרזים. לרכישות קטנות, המסתכמות במשך השנה בסכומים ניכרים, דרוש היה, מבחינת היעילות והחסכון, לערוך מכרו שנתי, ביחוד כשניתן לתכנן מראש את הצריכה הצפויה במשך השנה.

— בתקנות נקבע, שהספקים, שיש לפנות אליהם במכרו זוטא, ייקבעו על ידי ועדת המכרזים וההצעות, הרשאית לנהל לשם כך רשימת ספקים, ולקבוע את התור, שלפיו יפנו אליהם. על הוועדה להמציא למועצה כל שישה חודשים או כל תקופה אחרת כפי שתורה המועצה, את רשימת הספקים כאמור, אם הייתה כזאת, ואם לאו — רשימה של הספקים, שהעירייה פנתה אליהם. כשבע רשויות מקומיות לא הוכנה רשימת ספקים לצורך עריכת מכרזי זוטא, והרשויות המקומיות בדרך כלל לא נהגו להמציא את רשימת הספקים, שמהם קנו, כל שישה חודשים לעיון מועצת הרשות.

— לפני תום המועד להגשת הצעות חייב, על פי התקנות, ראש העירייה או ראש המועצה המקומית להודיע בכתב לוועדת המכרזים את אומדן ההוצאות הכרוכות בחוזה המוצע במכרז, כדי שהוועדה תוכל לעמוד על סבירות ההצעות. בשתי עיריות לא נהגו להודיע לוועדת המכרזים את האומדנים. בשתי עיריות אחרות נהגו להגיש, לגבי סוגי טובין אחדים,

אומדנים בסכומים כוללים ולא אומדנים לכל פריט, כדרוש לבדיקת סבירות המחירים. בתיקי העיריות לא נמצאו תחשיבים, שיהיו בסיס לאומדנים שהוגשו. אמנם התקנות אינן דורשות אומדן מפורט, אולם כללי מינהל תקין מחייבים מידה של פירוט, שתאפשר לבדוק את סבירות המחירים שבהצעות.

רכישת ציוד מכני

בעיות מיוחדות כרוכות ברכישות של ציוד יקר לשימוש ספציפי. לביסוס ההחלטה במקרים כגון אלה דרושה בדיקה יסודית של כל הפרטים הטכניים כדי לקבוע את כדאיות ההשקעה, החסכון באחזקה והנוחיות בתפעול (לגבי דרכי קבלת החלטות ראה גם דו"ח שנתי 23, עמ' 923).

— שתי עיריות רכשו ציוד מיכני ספציפי, בלי שנתיקים קודם לכך דיון במליאת המועצה בדבר הצורך שברכישת הציוד. לא הייתה בפניהן חוות דעת של מומחה בדבר הכדאיות שברכישת הציוד והתאמתו לתנאי המקום. אחת העיריות הזמינה, באוגוסט 1973, מכבש בהיקף כספי של 25,000 ל"י, בלי לערוך סקר בדבר היקף התעסוקה הצפויה למכבש, מחיר הפעלתו והוצאות תחזוקתו. לא נעשתה השוואה למחירי העבודות שבביצוע על ידי קבלנים.

— באפריל 1970 רכשה מועצה מקומית מכונית טיאוט במחיר 125,000 ל"י. בשעה שהמועצה החליטה על רכישת מכונית הטיאוט, הייתה בידיה גם הצעה של ספק אחר למכונית טיאוט מדגם אחר, אולם הצעה זו לא נבדקה כלל.

— עירייה החליטה בספטמבר 1968 לקנות מכונית טיאוט בסך 92,000 ל"י, בלי שבדקה קודם לכך, אם אותה המכונית מתאימה לצרכיה. במאוס 1969 קנתה העירייה מכונית נוספת מאותו דגם במחיר של 94,000 ל"י. לפי נתוני העירייה לא נוצלו המכוניות כדבעי. בשנת 1971 עבדו שתי המכוניות בס"ה 83 יום; ובשנת 1972 — 46 יום.

מימון הקניות

— על פי המתכונת התקציבית של הרשויות המקומיות, יש לממן קניות טובין, שאינם מיועדים לצריכה מידית, מקרן מיוחדת — קרן מחסנים, ולא מסעיפי פעולות. מבין הרשויות המקומיות שנבדקו היו שלוש עיריות, שלא נהגו כך ומימנו קניות למלאי מסעיפי פעולות שונים. בשלוש עיריות אחרות לא היו האמצעים, שהוקצבו לקרן מחסנים, מספיקים, כפי שמתברר מהערך הרשום של המלאי, שהיה גדול בהרבה מיתרת הקרן. לדוגמה: באחת העיריות הסתכם הערך הרשום של המלאי לסוף מארס 1972 בסך 3.2 מיליון ל"י, ואילו יתרת הקרן לאותו מועד הייתה 1 מיליון ל"י, כלומר קניות בסך 2.2 מיליון ל"י מומנו מסעיפי פעולות אחרים. זקיפת ההוצאה על קניות, המיועדות לכיסוי צורכי הרשות המקומית לכהן שנים, להוצאות של שנה אחת, מונעת קבלת תמונה נכונה על מצבה הכספי של הרשות המקומית.

מלבד קניות למחסן מבצעות הרשויות המקומיות קניות בהיקף כספי ניכר, בעיקר לצורכי עבודות פיתוח. המימון של קניות אלה בא ממקורות המימון של התקציב הכללי רגיל. במקרים אחרים התעכבו עבודות פיתוח, מאחר שלרשות המקומית לא היו אמצעי המימון במועד הדרוש לאספקת החומרים. לדוגמה:

— באפריל 1973 מסרה עירייה לקבלן. עבודות של החלפת רשת צינורות מים בכמה רחובות בהיקף כספי של 80,000 ל"י. העירייה נטלה עליה את אספקת הצינורות. היצרן, המשמש ספק יחיד של צינורות בארץ, דרש מהעירייה לשלם מחצית מהיקפה הכספי של ההזמנה במזומנים. לעירייה לא היו באותה תקופה אמצעי מימון, ומשום כך סופקו הצינורות רק בסוף ספטמבר 1973 — כחודשיים לאחר המועד שנקבע בחוזה לסיום העבודות. בינתיים עלו המחירים, והספק חייב את העירייה בתוספת התייקרות בסך 4,000 ל"י.

— בשנים 1971 ו-1972 התקשרו שתי רשויות מקומיות עם ספק של ציוד מכני; האחת לרכישת מכונית טיאוט במחיר של 150,000 ל"י, והשנייה לרכישת מכונית להוצאת אשפה במחיר של 154,000 ל"י. סוכם עם הספק לשכור את הציוד עם אופציה לרכישתו במועד מאוחר יותר. דמי השכירות נקבעו לפי שיעורי פרעון האשראי, שהספק היה מוכן לתת לרכישת הציוד, בריבית של 16.5% לשנה. לפני קבלת ההחלטה על דמי השכירות לא בחנו הרשויות המקומיות אפשרות של השגת מימון ממקור אחר, שעשוי היה להיות זול יותר.

ניהול מחסנים

ברשויות המקומיות קיימים מחסנים מוקצבים ובלתי מוקצבים. ההוצאות לקניות למחסן מוקצב נרשמות מיד כהוצאה תקציבית, ואילו הרכישות למחסן בלתי מוקצב — רק בעת ניפוק הטובין ליחידות הצורכות אותם. בדרך כלל מחסן מרכזי, המשרת כמה יחידות ושבו המלאי הוא ניכר, מנוהל כמחסן בלתי מוקצב, ואילו מחסנים קטנים ליד המחלקות מנוהלים כמחסנים מוקצבים. במחסן בלתי מוקצב של עירייה בינונית מצויים כ-10,000 פריטים. שטח המחסנים באחת העיריות הבינוניות היה כ-3,700 מ², מהם 1,500 מ² במבנים, 1,000 מ² בסככות, ו-1,200 מ² שטחים פתוחים. מחסנים של עירייה גדולה משתרעים על שטח של 14.5 דונם.

ניהול יעיל של מלאי ופיקוח נאות עליו לא יתכנו בלא מערכת מידע מתאימה. בעיריות בינוניות וגדולות אין השיטות הידניות מאפשרות בדרך כלל פיקוח יעיל על המלאי, ורצוי היה להסב את רישומי המחסן למחשב. האופי הדומה של המלאי ברשויות מקומיות מאפשר פיתוח תוכנית מחשב אחידה. עד סוף 1973 ערכו רק שתי עיריות. בינוניות את רישומי המצאי באמצעות מחשב, אולם גם בהן הפעולה עדיין בשלב התחלתי בלבד. בעירייה נוספת הועבר למחשב ניהול המצאי במוסדות החינוך שלה. העיריות האלה מפיקות מהמחשב דו"חות חודשיים על המלאי בכל פריט, מחירו והתנועה בו במשך השנה. אין העיריות מקבלות דו"חות בדבר נקודות הזמנה ומלאי ללא תנועה — פרטים הדרושים לניהול יעיל של מחסנים.

לרשויות המקומיות אין עדיין קטלוג אחיד לפריטים המצויים במחסניהן; כל רשות מקומית קבעה לעצמה הגדרות ומספרים קטלוגיים. מן הרצוי שהרשויות המקומיות ומשרד הפנים יתנו את דעתם לקטלוג אחיד של פריטים. בעניין זה ניתן להסתייע בנסיון, שנצבר במשרדי הממשלה. הדבר דרוש כחוד לצורך הסבת ניהול המחסנים למחשב, והוא עשוי לסייע לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות בכיצוע קניות וניהול מחסנים.

עיתוד מלאי

לפי התקנות אחראי האפסנאי לכך, שכמויות הטובין במחסן יהיו בגבולות הכמויות שייקבעו מדי שנה בשנה. כמויות אלה יש לציין ככרטיסי המלאי. תפקידו של המחסנאי להודיע מיד לאפסנאי על הצורך ברכישת טובין כדי להגיע לרמת המלאי הנקובה לכל פריט ופריט, וכדי להבטיח את הזמנתו במועד.

— במרבית הרשויות המקומיות מבין אלה שנבדקו לא נקבעה רמת המלאי שיש להחזיק במחסנים ולא נקבעו נקודות הזמנה והיקפן הרצוי של ההזמנות. כך, למשל, בעירייה גדולה לא הודיע המחסנאי בעוד מועד על האספקה הדרושה להשלמת מלאי נורות החשמל, וכשכאר דרישות ממחלקות העירייה, לא סופקו הנורות כלל או סופקו נורות חזקות מהדרוש, מה שגרם לצריכת חשמל מיותרת.

מן הראוי, שהרשויות המקומיות יתנו את דעתן על רמת המלאי הדרושה מבחינה כלכלית ותפעולית כאחת ושייערך מחקר שיקבע את סוגי הפריטים והכמויות, שיש להחזיק במחסני כלל הרשויות המקומיות. אם ניתן לצמצם את מספר הפריטים והכמויות המוחזקות במחסן על ידי הזמנה ישירה מהספק או על ידי ייעול הניהול, החסכון עשוי להיות ניכר.

בניהול מלאי חשובה התודעה שהחזקת מלאי כרוכה בהוצאות לא מבוטלות. הוצאות ההחזקה מורכבות מהוצאות ישירות, כגון שכר עבודה של עובדי המחסן והוצאות שוטפות אחרות, וכן מהוצאות עקיפות, שהעיקרית בהן היא ריבית על ההון המושקע במבני המחסנים וכמימון הרכישות. על הרשויות המקומיות לנהל חשבון עזר להוצאות ניהול המחסן.

בדיקת ההוצאות הישירות לאחזקת המחסנים (שכר עבודה והוצאות ארגוניות) בשש עיריות העלתה, כי ההוצאה הממוצעת לאחזקת מחסן הייתה בשנת הכספים 1970 16% ובשנת הכספים 1971 11% מהמחזור. הירידה בהוצאה נבעה מגידול המחזור. שתי עיריות לא ניהלו חשבון עזר להוצאות ניהול מחסן, ולא היו בידיהן נתונים על עלות ניהול המחסן.

ניהול כרטסת מחסן

על-פי התקנות צריך לנהל בכל מחסן כרטסת מלאי על פי כמויות הטובין. בעיריות, שבהן קיימת מחלקת אפסנאות, מנהלת בדרך כלל כרטסת נוספת, מחוץ למחסן, שבה רשומות הכמויות בציון ערכן הכספי. במערכת החשבונות הראשית של הרשות המקומית רשום הערך הכספי של הטובין בלבד. לכל אחת ממערכות רישום אלה תפקידים משלהן: הרישום במחסן נועד לספק נתונים מעודכנים על כמויות הטובין שבמחסן; המערכות האחרות נועדו לשמש אמצעי בקרה, וכן אמצעי לקביעת הערך הכספי של המלאי. התקנות דורשות, שבסוף כל חודש יותאם ערך הטובין במחסנים לרישום בהנהלת החשבונות הראשית של הרשות המקומית. סדרי בקרה אלה אינם קיימים לגבי מחסנים מוקצבים, לכן מן הראוי לצמצם ככל האפשר את קיומם של מחסנים כאלה.

— בשלוש עיריות לא נערכה התאמה בין מערכות החשבונות השונות המנהלות לגבי מחסנים בלתי מוקצבים, ובסוף שנת הכספים 1971 היו הפרשים ניכרים בין היתרות, כמפורט להלן:

בעירייה אחת הסתכם ערך המלאי, לפי החשבונות שנוהלו במחלקת האפסנאות שלה, ב־174,500 ל"י, ואילו על פי נתוני הנהלת החשבונות הראשית ב־78,600 ל"י; בעירייה שנייה ב־337,800 ל"י וב־344,100 ל"י; בעירייה שלישית ב־246,700 ל"י וב־117,600 ל"י. ההפרשים נבעו בעיקר מכך, שפעולות שנעשו בסוף שנת הכספים, נרשמו במחסן באותה שנה, ואילו בהנהלת החשבונות הראשית בשנה שלאחריה. ניהול חשבונות תקין מחייב שלסוף כל שנת כספים תהיה התאמה מלאה בין החשבונות המנהלים במחסן לבין חשבונות הבקרה.

— שתי עיריות ומועצה מקומית מנהלות מחסנים מוקצבים, שההיקף הכספי של הטובין בהם מסתכמים ב־200,000 ל"י עד 500,000 ל"י. בהתחשב בהיקף הטובין, ובכך, שהקניות

נעשו גם להשלמת המלאי ולא רק לצריכה שוטפת, הציע משרד מבקר המדינה, שמחסנים אלה ינהלו כמחסנים בלתי מוקצבים, עם מערכת חשבונות בקרה.

— ברשויות מקומיות אחדות לא נוהלו רישומים במחסנים באורח תקין:

שש עיריות וחמש מועצות מקומיות, שקיימו מחסנים מוקצבים, לעתים בהיקף כספי לא מבוטל, לא ניהלו רישומים כלל או שניהלו רישומים רק לגבי חלק מן הטובין. עירייה אחת, המקיימת מחסן בלתי מוקצב, לא ניהלה רישום כמותי במחסן. בשתי עיריות אחרות לא היו רישומים פריטים אחדים. כאחת מהן נמצאו 48 חבילות של רשת לגדר, 48 ספסלים לגן ציבורי, צינורות ברזל משומשים; בעירייה השניה מכוונות וציוד לסנדלריה, שלא היו רישומים.

בעירייה אחת לא נוהל רישום לגבי המחסן הבלתי מוקצב עד סוף 1972. עם כניסת אפסנאי לעבודה, בסוף 1972, הוחל בספירת המלאי ורישומו. בחשבון האקטיב של העירייה לסוף שנת הכספים 1971 נרשמה יתרת מלאי בסך 23,400 ל"י, אולם מאחר שבמערכת החשבונות של העירייה לא היו רישומים במשך שנים מספר על תנועת המלאי, אין לדעת, כיצד הגיעה העירייה ליתרת המלאי הנזכרת.

— עירייה נהגה לאסוף חומרים, שנותרו באתרי בנייה לאחר גמר העבודות. במחסני העירייה הצטברו כמויות ניכרות של ברזל, עץ וצינורות מסוגים שונים. לגבי חומרים אלה, לא ניהלה העירייה רישום, כדרוש לקיום פיקוח נאות על תנועתם.

— רשויות מקומיות אחדות, הרוכשות חומרים לצורכי ביצוע עבודות רג"י, נוהגות להעביר את החומרים ישירות למקומות העבודה, בלי לרשםם במחסן. עירייה הוציאה בשנת הכספים 1972 סך 200,000 ל"י לרכישת טובין לצורכי ביצוע עבודות רג"י, בעיקר בשביל הרחבת מבני חינוך. לא נוהלו יומני עבודה לגבי עבודות הרג"י וגם לא רישום עזר כמותי לגבי החומרים, שהועברו למקומות העבודה, כך שלא ניתן היה לקבוע, אם כל הטובין שנרשמו שימשו לצורכי העבודות, ולאמת את נכונות העודפים, שהוחזרו למחסן עם תום העבודות. לדעת הביקורת יש להקפיד שטובין המגיעים ישירות למקומות העבודה יירשמו בפנקסי המחסן, ושלא יבוצע תשלום לספק, בלא שתצורף לחשבונית הספק תעודת כניסה למחסן.

לניהול רישומים נאותים נודעת חשיבות רבה, בעיקר מנקודת הראות של בקרה, ויש להקפיד על כך, שהרישומים ישקפו בכל עת את מצב המלאי במחסנים.

ספירות מלאי

לפחות פעמיים בשנה — כך מורות התקנות — צריך לבדוק על פי כרטסת המחסן את המלאי שבמחסן.

— עקב המעמסה הרבה הכרוכה בספירת מלאי לא עמדו הרשויות המקומיות בדרך כלל בהוראה זו. עירייה גדולה אף הוציאה הוראות נוהל פנימיות, בסטייה מהתקנות, המחייבות ספירת מלאי אחת לשנה בלבד. עירייה אחרת ו-3 מועצות מקומיות, מבין אלה שנבדקו, לא ערכו ספירות מלאי במשך כמה שנים.

בספירת המלאי שערכו שש עיריות, הועלו הפרשי יתיר וחסיר ניכרים בפריטים רבים. העיריות לא דאגו לברר את סיבת ההפרשים והאחראים לכך.

— בספירת המלאי ליום 31.3.1972, שנערכה באחת העיריות, נמצא כ-234 פריטים יתיר וב-360 פריטים חסיר. בספירת המלאי של עירייה אחרת היו הפרשי יתיר וחסיר כ-257 פריטים. בדיקה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה ל-31.3.1973, העלתה כ-7 פריטים יתיר וחסיר בערך כספי, שנע בין 1,100 ל"י עד 3,600 ל"י לפריט. ספירת המצאי באותה עירייה העלתה, כי ציוד בערך כספי של 24,000 ל"י הועבר למחלקות שונות ללא עריכת תעודת יציאה מהמחסן, כדרוש. בעירייה אחרת היו הפרשים בספירת מצאי לסוף שנת הכספים 1971 כ-197 פריטים ולסוף שנת הכספים 1972 כ-243 פריטים.

— באחת העיריות נתגלו בעת הספירה לסוף דצמבר 1972 הפרשי יתיר וחסיר ניכרים. הרישומים תוקנו בהנהלת החשבונות בלי שהעירייה עשתה לבירור סיבת ההפרשים ואיתור האחראים להם. עיקר הפרשי היחיר היו בפריטים של מחלקת המים, שהגיעו בפריט אחד עד לכמחצית הכמות הרשומה בכרטיס הפריט; ערכו הכספי של העודף היה 2,600 ל"י. ספירה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה, באותה עירייה בנובמבר 1973 לגבי 14 פריטים העלתה כ-7 פריטים של צינורות מים הפרשי חסיר, שהסתכמו כ-570 מ' צינורות ובהיקף כספי של 11,800 ל"י.

— בסוף שנת 1972 ערכה עירייה גדולה ספירת מלאי במחסנים הבלתי מוקצבים שלה. הועלו הפרשי יתיר וחסיר, שתוקנו, בהתאם לספירה, בכרטיסי המלאי, בלי שנעשה דבר לבירור סיבת ההפרשים. דו"ח על הספירה הועבר למחלקת האפסנאות, אולם מחמת הפיגור הרב ברישום בכרטיס של האפסנאות לא נעשתה כל פעולה בעקבותיו; לא נפתחו כרטיסי מלאי חדשים לפי היתרה בפועל, אלא המשיכו ברישום על פי הכמויות שהיו רשומות בכרטיס מקודם, ועל כן נוצרה אי התאמה ניכרת בין כרטיס המלאי של המחסן לבין הכרטיס של האפסנאות.

— על פי התקנות יש לרשום חסיר על סמך תעודת יציאה, ויתיר על סמך תעודת כניסה, באישור ועדת הקניות. בארבע עיריות נרשם חסיר ויתיר שלא על סמך תעודות יציאה וכניסה. בשלוש עיריות אחרות נרשמו חסיר ויתיר ללא אישור ועדת קניות. בעירייה אחת תוקנו הרישומים על פי ספירת המצאי רק מבחינה כמותית ולא מבחינת הערך הכספי של המלאי. בעירייה אחרת לא נעשו בעקבות ספירת המצאי תיקונים ברישום הכמותי. בשתי עיריות ובשתי מועצות מקומיות היה פיגור ברישום בכרטיסות, שנע מחודשיים עד תשעה חודשים.

— סדרי מינהל תקינים מחייבים אחריות אישית של המחסנאי למלאי שבמחסן. לכן בעת חילופי אחראים על מחסן, צריך לערוך ספירות מלאי, ולרשום את הכמויות שהועברו למחסנאי החדש. בשתי עיריות ובמועצה מקומית אחת, שבהן חלו חילופי אחראים על המחסנים, לא נערכו ספירות מלאי.

— כ-6 עיריות נערכו ספירות המלאי התקופתיות על ידי עובדי המחסן בלבד. על פי סדרי בידוק תקינים בספירת המצאי צריך להשתתף גם עובד, שאיננו נמנה עם עובדי המחסן.

— בכמה רשויות מקומיות נמצא מלאי מת או מלאי, שתנועתו הייתה איטית ביותר. באחת הרשויות המקומיות, למשל, הסתכם המלאי המת לסוף שנת הכספים 1972 בסך 37,000 ל"י. הרשויות המקומיות לא עשו לחיסול המלאי, ובמידה שהמדובר בפריטים, שאינם ניתנים יותר לשימוש — להוצאתו מן המחסן. בשתי עיריות ובשלוש מועצות מקומיות לא הוקמה ועדה לחיסול מלאי. פריטים בלתי ראויים לשימוש הוחזקו יחד עם שאר המלאי, מה שהקשה על סדרי העבודה במחסן. בעירייה אחרת ובמועצה מקומית אחת נמצא, כי בעת הוצאת

טובין מכלל שימוש לא ערך המחסנאי פרוטוקול, שממנו ניתן היה לעמוד על הפעולות, שנעשו בטובין, כגון מכירה, השמדה או שימוש אחר.

קביעת מחיר הטובין

מחיר הטובין היוצאים מהמחסן למחלקת יש לחשבו, על פי התקנות, לפי מחירו הממוצע של הפריט, בתוספת הוצאות ניהול מחסן. את חישוב המחיר הממוצע יש לעשות אחת לחודש. רשויות מקומיות רבות אינן נוהגות בשיטת קביעת מחיר הטובין, כפי שנקבעה בתקנות, אלא נוקטות שיטות שונות: שתי עיריות ומועצה מקומית אחת משתמשות במחירים של החשבונות האחרונה מבלי להתחשב בכמות שנרכשה. שתי עיריות אחרות נוהגות על פי שיטת אחרון נכנס וראשון יוצא. שתי עיריות נוספות נוהגות לפי שיטת ראשון נכנס ראשון יוצא.

קביעת המחיר על פי החשבונות האחרונה מביאה, בתנאי המשק הישראלי שהיו במשך שנים רבות תנאי לעליית מחירים מתמדת, לרישום הוצאות בסכומים גבוהים מאלו שבשיטת המחיר הממוצע, ואילו השיטה של נכנס ראשון יוצא ראשון — לרישום הוצאות בסכומים יותר נמוכים. שיטות רישום אלה גורמות, שהגרעונות של הרשויות המקומיות אינם משתקפים נכונה בדוחות הכספיים שלהן. השיטה הבלתי אחידה מונעת השוואה נכונה בין ההוצאות של רשויות מקומיות שונות.

אחת הסיבות, שאין משתמשים בשיטת המחיר הממוצע, נעוצה בקושי הטכני בחישוב המ- חירים כל חודש. לדעת הביקורת מן הראוי לבחון, אם אמנם יש צורך בעריכת חישוב הממוצע כל חודש או שניתן להסתפק בקביעת הממוצע לפרקי זמן ארוכים יותר, לפחות אחת לחצי שנה.

השאלת חומרים וציוד

— שתי עיריות ומועצה מקומית אחת, שבהן נהוג היה להשאל חומרים וציוד לקבלנים ומוסדות, לא הקפידו על החזרת החומרים והציוד במועד, שנקבע להחזרתם. באותה מועצה מקומית לא נוהל רישום, שיאפשר קיום מעקב אחר החזרת החומרים והציוד, ולא נתקבלו בטחונות להחזרתם. המועצה לא ערכה תחשיב לגביית תשלום עבור שימוש בציוד, שניתן בהשאלה לקבלנים או לרשות מקומית אחרת.

שמירה על הטובין

— ברשויות מקומיות אחדות נמצאו טובין, שאוחסנו מחוץ למחסנים, ללא שמירה נאותה. להלן דוגמאות: בעירייה אחת נמצאו חומרי בניין בהיקף כספי של 7,000 ל"י מחוץ למחסן. במועצה מקומית אחת הועברו צינורות מים בהיקף כספי ניכר ישירות מהספק למקומות העבודה; הצינורות היו מונחים ברשות הרבים ללא רישום וללא השגחה. גם בשתי מועצות מקומיות אחרות היו מונחים צינורות ברשות הרבים ללא שמירה.

— בשתי מועצות מקומיות היה נהוג, שמפתחות חצר המחסן נמסרו גם לעובדים של מחלקות אחרות. המחזיקים במפתחות נכנסו למחסן והוציאו ממנו חומרים לצורכי העבודה, גם שלא בנוכחותו של המחסנאי. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי כניסת עובדים לחצר המחסן ונטילת חומרים ממנו, שלא בנוכחות המחסנאי, אינן מתיישבות עם סדרי מינהל

תקין. באחת העיריות הייתה גישה חופשית לכל אדם לטובין, שהיו מאוחסנים בשטח אחסון פתוח. המחסנאי סירב לקבל עליו את האחריות לשמירת הטובין.

במחסנים של שתי עיריות נמצאו עזובה ואי סדר בחצר. באחד המחסנים היו הגדרות פרור צות. בחצר המחסן היו מונחים עצים ומחצלות, כסאות ושולחנות של בתי ספר, חשופים לשמש.

בטיחות

— בתקנות נקבע, כי מהנדס יאשר את מקום המחסן ואת תנאי הבטיחות בו. על המהנדס לבדוק את תנאי הבטיחות כל שלושה חודשים. עוד נקבע בתקנות, כי האפסנאי יתקין במחסנים מכשירי כיבוי אש. בשתי עיריות, לא נעשו בדיקות בטיחות כלל. במחסנים אחדים של שלוש עיריות לא הותקנו מכשירי כיבוי-אש, או שהם לא התאימו לצרכים.

רישום המצאי

— במוסדות הרשויות המקומיות מצוי ציוד וריהוט רב. סדרי מינהל תקין מחייבים שינוהל רישום של הציוד והריהוט ושתיערך מדי שנה בשנה ספירת מצאי. ב-7 עיריות לא נוהל רישום לגבי הציוד והריהוט שבמשרדים. מרבית הרשויות המקומיות אינן נוהגות לערוך ספירות מצאי שנחיות של הציוד והריהוט.



חשיבות רבה נודעת להקפדה על הוראות החוק בדבר קניית וניהול מחסנים, שכן בתחום זה טמונות סכנות לא מעטות לחקינות המינהל, ליעילות וחסכון ולטוהר המידות. בהוראות חוק רבות יש לכאורה מידה של הכבדה, אולם אי-קיום הוראות אלה במלואן, שתחולתו לא אחת בעניינים קטנים, עלול לגרום בהמשך הזמן שיבושים חמורים. אם נראה מקום להקלה, יש להשאיר למחוקק לבחון אפשרות כזאת, ולהשתכנע ששכרה לא יצא בהפסדה.

ביטוחים, בשויות המקומיות

רשויות מקומיות – ובמיוחד עיריות גדולות – כבואן לבטח את עצמן בפני סיכונים שונים נוהגות ברובן למסור את הביטוח בידי מאגר של חברות ביטוח, שהתאגדו למטרה זאת. כך לדוגמה קשורות העיריות ירושלים ותל-אביב-יפו במאגר של שמונה חברות ביטוח, ועיריית חיפה במאגר של חמש חברות.

הביטוחים, שהרשויות המקומיות עורכות לכיסוי הסיכונים מתייחסים בדרך כלל לנושאים הבאים: מיבנים ותכולה מפני אש ופריצה; רכב וציוד מכני; חבות כלפי צד שלישי; ביטוח תלמידים מפני תאונות אישיות; כספים בקופה ובהעברה; ואירועים ציבוריים, לרבות משלחות לחו"ל ומחול"ל.

במחצית השנייה של שנת 1973 ריכו משרד מבקר המדינה נתונים על הוצאות הרשויות המקומיות לביטוח בשנת הכספים 1972 מ-71 רשויות מקומיות. כלל ההוצאות לביטוח ברשויות מקומיות אלה הסתכם ב-5.7 מיליון ל"י בקירוב, כלהלן:

באלפי ל"י

2,307	עיריות ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה
2,122	18 עיריות אחרות
678	30 מועצות מקומיות
585	20 מועצות אזוריות
5,692	סה"כ

בעיריות ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה התפלגה ההוצאה לביטוח, בשנת הכספים 1972, לפי סוגי הביטוח כלהלן (באלפי ל"י):

עיריית ירושלים	עיריית תל-אביב-יפו	עיריית חיפה	
65	215	142	מיבנים
65	161	83	תכולה
417	(1)284	(1)114	רכב וציוד מכני
143	307	196	חברות צד שלישי
29	30	27	ביטוח תלמידים מפני תאונות אישיות (2)
8	15	6	כספים ושונות
727	1,012	568	סה"כ

(1) עיריות תל-אביב-יפו וחיפה נהגו שלא לבטח מקיף את רכבן ואת הציוד המכני שלהן אצל גורם חוץ, אלא ביטוח צד שלישי בלבד, ולהקציב הקצבות בתקציביותן, לכיסוי ההוצאה במקרה של גרימה נזק בעיקר בות תאונה.

(2) ביטוח זה הוא בנוסף לביטוח של אחריות לנזיקין הנכלל ב"חבות צד שלישי".

בדיקה, שנערכה על-ידי משרד מבקר המדינה ב-27 רשויות מקומיות (17 עיריות, 7 מועצות מקומיות ו-3 מועצות אזוריות) בתחום אירגון וביצוע של ביטוחים, לרבות התקשרות עם חברות ביטוח, דרכי הטיפול בהגשת תביעות לחברות הביטוח, ומעקב אחר סידור התביעות שהוגשו, העלתה את הממצאים העיקריים הבאים:

(א) במרבית הרשויות המקומיות, בהן נערכה הבדיקה, לא רוכזו נתונים על היקף הנזקים שנגרמו בכל שנה לנכסי הרשות המקומית ולחלמידים בבתי-ספר וכן על נזקים לצד שלישי, שהאחריות להם חלה על הרשות המקומית. ריכוז נתונים כאלה, במקביל לנתונים על הוצאת הרשות המקומית לגבי כל סוג של ביטוח, עשוי לאפשר לה לנהל משא ומתן יעיל עם חברות ביטוח על גובה שיעורי הפרמיות, בהתחשב במידת הסיכון.

(ב) מרבית הרשויות המקומיות האמורות מסרו את ביטוחיהן על-פי מכרז. בחלק מהרשויות המקומיות נערך מכרז לפני מספר שנים, והן המשיכו למסור את הביטוח לאותן חברות שזכו במכרז, תוך הכנסת שינויים בהיקף הביטוחים ובערכם. בעקבות פניות של חברות ביטוח לפירסום מכרזים חדשים כדי לאפשר לכל המעוניינים להשתתף בהגשת הצעות, הנהיגו חלק מרשויות מקומיות אלה פרסום מכרז חדש בכל שנה, פרט לגבי ביטוח מיכנים, שתוקפו הוא בדרך כלל לחמש שנים. חלק מהרשויות המקומיות התנו את מסירת הביטוח בהענקת מילווה מכספי חברות הביטוח. ב-10 מהרשויות המקומיות, בהן נערכה הבדיקה, נמסר הביטוח, כפי שהוסבר לביקורת, על בסיס משא ומתן, שנוהל על-ידי מזכיר הרשות המקומית או על-ידי הגזבר. במקרים אלה לא נמצא, כדרוש מבחינת מינהל ציבורי תקין, תיעוד בדבר חברות עמן נוהל המשא-ומתן, המחירים, ותנאים אחרים שהוצעו על ידיהן, והשיקולים למסירת הביטוח לאותן חברות עמן התקשרו.

(ג) עירייה אחת פירסמה בדצמבר 1972 מיכרז למסירת ביטוחים מסוגים שונים, כלי ששמרה לעצמה בתנאי המיכרז את הזכות לחלק את מסירת הביטוחים בין מספר חברות ביטוח. בהצעות שנתקבלו הוצעו שיעורי פרמיה שונים לגבי סוגי הביטוח השונים, אולם בהעדר תנאי כאמור, נאלצה העירייה למסור את הביטוחים במלואם לחברת ביטוח אחת, שהצעתה הכוללת היתה הזולה ביותר, אף על פי שלגבי סוגים אחדים של ביטוח לא היתה הצעתה הזולה ביותר.

(ד) בעירייה אחרת החליטה מועצת העירייה, במאי 1970, לפרסם מיכרז פומבי למסירת ביטוחים לתקופה של ארבע שנים, ומינתה ועדה מיוחדת לטפל בעניין. למעשה פנתה העירייה במסגרת מיכרז זוטא לשש חברות ביטוח, מהן שתיים שבעבר מסרה להן חלק מביטוחיה. נתקבלו הצעות מארבע חברות, ואילו שתי החברות האמורות לא הגישו הצעות כלל. הוועדה קבעה שתיים מההצעות שנתקבלו כזולות ביותר, אולם הנהלת העירייה ומועצתה החליטו, במארס 1971, למסור את הביטוחים למאגר של שש חברות ביטוח, מזה 60% לשתי החברות שלא הגישו הצעות כאמור. החלטת העירייה נומקה בכך, כי שתי החברות התחייבו להעניק לעירייה מלוואות וכי שירותיהן בעבר היו לשביעות רצונה. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בפירסום מיכרז זוטא התכוונה להשיג מידע על תנאי הביטוח הקיימים בחברות אחרות, כדי לבחון את הכדאיות של המשך התקשרותה כאותן חברות עמן הייתה קשורה בעבר. מבקר המדינה כבר עמד על כך, שפירסום מיכרזים לצורך ברור מחירים בלבד, יש בו משום הטרחה מיותרת של המשתתפים במיכרז ופגיעה באימון, שהם נותנים בשיטת המיכרזים (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 834 ודו"ח שנתי 22, עמ' 905).

(ה) מועצה מקומית פנתה לקראת שנת 1973 למיספר חברות ביטוח, ביניהן כאלה עמן הייתה קשורה בעבר, וביקשה מהן הצעות לביטוח. ההצעות שנתקבלו לא נדרנו בוועדת המיכרזים וההצעות של המועצה. במאי 1973 החליטה הנהלת המועצה להאריך את תוקף פוליסות הביטוח הקיימות בחברות, שביטוחן קודם לכן את נכסי המועצה. המלצת ועדת ההנהלה בדבר הארכת הביטוח אף לא הובאה לדיונה ולאישורה של מליאת המועצה, שהיא המוסמכת על-פי החוק להחליט בדבר.

באותה מועצה מקומית נמצאו כתיק הנוגע בדבר חמש הצעות שנתקבלו בדבר ביטוח ציוד ותכולה של שלושה מכוני שאיבה של רשת הביוב בשנת 1973. לא נמצא תיעוד בדבר פנייה בכתב למציעים אלה; כפי שהוסבר לביקורת, פנתה המועצה אליהם בעל-פה, דבר שאינו תואם את דרישת החוק ואת סידרי הבידוק. על-פי החלטה של ועדת ההנהלה, שלא הובאה לאישור מליאת המועצה, נמסר הביטוח, כלי שצוין הסבר לכך, לאחד המציעים במחיר של 4,612 ל"י, בעוד שההצעה הזולה ביותר של חברה אחרת הסתכמה ב-3,177 ל"י. המועצה הסבירה לביקורת, כי ועדת ההנהלה העדיפה את החברה שזכתה במיכרז, משום שרק הצעתה כללה ביטוח גם מפני פעולות בזדון. בהעדר תיעוד על התנייה למציעים אין אפשרות לדעת אם אמנם ביקשה המועצה מהמציעים להתייחס בהצעותיהם לביטוח כזה.

(ו) פוליסות הביטוח הסטנדרדיות של חברות הביטוח כוללות בדרך-כלל סייג, שהביטוח אינו מכסה סיכונים מפני נזקי מלחמה ופרעות. על-פי חוק מס רכוש וקרן פיצוי-יים, תשכ"א-1961, חייבים בעל-י-נכסים במס רכוש, שחלק ממנו מופרש לקרן פיצויים המבטיחה פיצוי במקרה של נזקי מלחמה. אמנם הרשויות המקומיות פטורות מתשלום מס רכוש לגבי נכסים שאין עמם הכנסה, אולם החוק מאפשר גם למי שפטור מהמס – לרבות הרשויות המקומיות – ליהנות מפיצויים מהקרן תמורת תשלום, במועד ובהלכה של שליש מסכום המס שהיה מגיע אילו לא הפטור. ואמנם המועצות האזוריות נהגו לבטח את נכסיהן שבבעלות משותפת שלהן עם יישובי האיזור, באמצעות תשלומים למס הרכוש וקרן פיצוי-יים, כאמור. בראשית שנת 1973 הגתה "קרן חינוך לישראל", המשתתפת בהקמת מיבני חינוך בעיירות פיתוח וביישובי עולים, את הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לדאוג לביטוח המיבנים, שהוקמו מכספי הקרן מפני סיכוני מלחמה, באמצעות מס רכוש וקרן פיצויים. אשר לכלל נכסי הרשויות המקומיות הסביר משרד הפנים, כי הנושא נדון לפני שנים מספר בין מרכז השלטון המקומי, משרד האוצר ומשרד הפנים, והוחלט שהרשויות המקומיות לא יבטחו את נכסיהן באמצעות הקרן, וזאת משום שכדי שהן יוכלו לשאת בתשלומים הניכרים הכרוכים בכך, היה צורך להקציב להן את האמצעים הדרושים. סוכם אפוא, שבמקרה של נזקים עקב מלחמה יוקצבו לאותן הרשויות המקומיות הכספים הדרושים לשיקום הנזקים מתוך תקציב פיתוח או מתוך תקציב המענק לרשויות המקומיות.

(ז) סייג מקובל נוסף בפוליסות ביטוח סטנדרדיות והוא, שהביטוח אינו מכסה נזקים ממהומות ונזק בזדון. פרט לרשות מקומית אחת לא ערכו הרשויות המקומיות, כהן נערכה הביקורת, ביטוח מפני נזקים כאלה. לא נמצא ברשויות המקומיות שנבדקו רישום של מקרי נזקים מהסוגים האמורים, וערכם הכולל; רישום כזה עשוי לאפשר שיקול מבוסס בדבר הכדאיות לערוך ביטוח מסוג זה.

(ח) בפוליסות הביטוח הסטנדרדיות נגד תביעות צד שלישי קיים סייג, שבמקרה של גרימת נזק בקשר לעבודות, שרשות מקומית מזמינה מקבלן אין הביטוח מכסה את האחריות של הרשות המקומית כלפי קבלנים ועובדיהם או בגין מעשיהם של הקבלנים ועובדיהם. כדי להבטיח את עצמן כנגד התוצאות מתביעות בגין אחריות כזאת קבעו הרשויות המקומיות בחוזי העבודה הסטנדרדיים שלהן עם קבלנים הוראה המחייבת את הקבלן להמציא לרשות, עם חתימת החוזה, פוליסת ביטוח מפני תביעות צד שלישי וכן קבלות על תשלום פרמיות הביטוח בפועל. בשנים האחרונות העלתה הביקורת ב-19 רשויות מקומיות, ביניהן שבע עיריות, כי לא הייתה הקפדה מספקת בעניין קיום תנאי הביטוח מצד קבלנים, דבר העלול לגרום לכך, שבמקרה של גרימת נזק תוך ביצוע עבודות קבלניות, תיפול המעמסה של תשלום הפיצויים על הרשויות המקומיות עצמן.

(ט) ברשויות המקומיות שנבדקו, פרט לעיריות גדולות, אין הנחיות לגבי קביעת ערכו של הרכוש המבוטח לקראת עריכת פוליסות ביטוח חדשות, או לקראת חידוש תוקפן של פוליסות ביטוח קיימות. בדרך כלל נקבע הערך כתיאום עם המחלקות הנוגעות בדבר, בלא שנמצא תיעוד בדבר הבסיס לקביעת הערך; במספר רשויות מקומיות הוסבר לביקורת, כי הערך נקבע על בסיס עלות הקמת הנכסים או רכישתם. לדעת הביקורת, מן הראוי שבנושא זה תקבע לעצמה כל רשות מקומית נוהל, במידת הצורך, הן התייעצות עם גורם הכק בענייני ביטוח.

(י) רשויות מקומיות עורכות ביטוח תלמידים מפני תאונות אישיות וגובות מהודי התלמידים, במסגרת אגרה בעד שירותי חינוך נוספים על המקובלים, סכומים הנקבעים על-ידי משרד החינוך והתרבות (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 228-229). בפוליסות הביטוח נקבע בדרך כלל סכום הפיצוי המירבי לתלמיד — במקרה של נכות 100% בסך 4,000 ל"י, ושיעור הפיצוי בעד אי-כושר לימודים והיעדרות מבית הספר, בעקבות תאונה, בסכומים של שתי ל"י ליום היעדרות, וזאת כדי לכסות הוצאה של שכירת מורה לילד, כדי שלא יפגור בלימודיו בתקופת ההיעדרות. סכומי הפיצויים האמורים נקבעו לפני שנים וכיום אינם תואמים את המציאות, נוכח עליית יוקר המחיה. משרד מבקד המדינה העמיד את משרד החינוך והתרבות על הצורך לגרום לכך, ששיעורי הפיצויים יהיו מציאותיים יותר, ולשקד על דרכי מימון ההוצאה הנוספת הכרוכה בכך.

(יא) ברשויות המקומיות הגדולות מרוכז בגזברות או במזכירות הטיפול בהגשת תביעות לפיצויים לחברות הביטוח, ומתנהל בהן רישום מרוכז לגבי תביעות שהוגשו והסכומים שנתקבלו מחברות הביטוח. במרבית הרשויות המקומיות האחרות, בהן נערכה הבדיקה, אין קיים טיפול מרוכז בהגשת תביעות לפיצויים והטיפול בעניין זה נמצא ביחידות הנוגעות בדבר, בלי שמתנהל בהן רישום מרוכז על התביעות שהוגשו ועל הסכומים ששולמו על-ידי חברות הביטוח. טיפול מרוכז בעניין זה וריכוז הנתונים על התביעות שהוגשו והפיצויים שנתקבלו חשובים למעקב תקין אחר כיסוי התביעות לפיצויים המוגשות לחברות הביטוח, ואחר טיב השירות הניתן לנפגעים על-ידי החברות.



מן הבדיקה עולה כי אין הנחיות והוראות נוהל לגבי סוגי הביטוחים, שיעשו על-ידי הרשויות המקומיות, קביעת ערך הנכסים המבוטחים, ומסירת הביטוחים לחברות הביטוח.

בהיעדר הוראות בענייני ביטוח בחוקים ובנהלים, שיחייבו את הרשויות המקומיות, הצביעה הביקורת למשרד הפנים על הצורך, שהמשרד — בעצה עם משרד האוצר — יגבש הנחיות, שיהא בהן כדי להדריך את הרשויות המקומיות בניהול משק הביטוח שלהן לפי כללי החסכון והיעילות ותוך שמירה על תקינות מינהלית ומתן שירות נאות לציבור.

התארגנות הרשויות המקומיות בזמן המלחמה

מערך מל"ח (משק לשעת חירום) מכין בזמן רגיעה את תכניתיו לשעת חירום. במסגרת תכניות אלה נודעת חשיבות רבה לדרג המקומי, המקיים בזמן חירום את הקשר הישיר עם האוכלוסיה האזרחית ונועד לדאוג להמשך חיים תקינים, ככל האפשר, של האוכלוסיה.

היקף הטיפול של הרשות המקומית בתחומים, שהיא מופקדת עליהם, מורחב בשעת חירום מעבר למקובל בזמן רגיעה, ומתוסף עליהם גם במיוחד הטיפול בענייני מזון, דלק, אמצעי תובלה, הסברה ומתן מידע לאזרחים. נוסף על כך פועלת הרשות המקומית, לפי הצורך, גם בנושאים אחרים, כגון הנדסה, חקלאות ופינוי. בשעת חירום הופכת ועדת המל"ח המקומית, שעל כל רשות מקומית להקים, למרכז הפעלה מקומי, שנועד להיות מטהו של ראש המרכז – הוא ראש הרשות המקומית.

בשנת 1972 סקר משרד מבקר המדינה את התארגנות הרשויות המקומיות בשעת חירום ובדק ב-13 ערים את תיקי התכנון בנושאים היעודיים של מל"ח (כוח אדם, חשמל, מים, דלק, מזון, תחבורה, בריאות, פינוי נפגעים, חינוך) לרבות הכנתם וארגונם של האמצעים הדרושים על בסיס התכנון שאושר (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 926).

במהלך מלחמת יום הכיפורים, בימים 15 עד 22 באוקטובר 1973, ערכו עובדי משרד מבקר המדינה ביקורים ב-18 ערים בינוניות וקטנות, ב-18 מועצות מקומיות וב-13 מועצות אזוריות, קיימו דיונים עם ראשי מרכזי ההפעלה או ממלאי מקומם, עיינו בדו"חות של המפקדות המחברות הנוגעות לפעולות הרשויות המקומיות בשעת חירום ועמדו על מילוי משימותיה של הרשות המקומית בימי המלחמה. כן קיימו שיחות הבהרה עם מרכזי הרשויות היעודיות לכוח, מים ופינוי שבמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

שלבי ההתארגנות של מל"ח מבוססים על שלושה מצבי כוונות: מצב רגיעה, מצב של דריכות וכוונות לקראת מעבר למשטר חירום, ומצב של כוונות מלחמתיות מלאה. מאחר שמלחמת יום הכיפורים פרצה במפתיע, לא הייתה בידי מערך מל"ח השהות לפעול על פי מצבי הכוונות המוקדמים. על אף זאת הצליחו הרשויות המקומיות בדרך כלל להתארגן במהירות, ופעילותן החלה עוד בצהרי יום הכיפורים, כשהתכנון וההדרכה שניתנו על ידי ועדת מל"ח עליונה וועדות מל"ח במרחב איפשרו להן להיכנס מיד לפעילות מעשית להבטחת צורכי האוכלוסיה.

להלן סקירה על התארגנות מרכזי ההפעלה ברשויות המקומיות שבוקרו ופעולותיהם בתחומים היעודיים של מל"ח:

מרכזי הפעלה

התפקידים והפעולות העיקריים המוטלים על מרכזי ההפעלה ברשות המקומית בשעת חירום כוללים: הקמת מרכז נהגים ובקרה והפעלתו וקיום השליטה על המחלקות המופקדות על נושאי מל"ח היעודיים.

• ערים: אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, דימונה, הרצליה, חדרה, טבריה, לוד, נהריה, נתניה, עכו, עפולה, פתח תקוה, צפת, קרית אתא, ראשון לציון, רמלה.

מועצות מקומיות: אור יהודה, אור, אופקים, באר יעקב, בית שאן, חצור הגלילית, טירת הכרמל, יבנה, כרמיאל, מגדל העמק, מטולה, קרית מלאכי, קרית שמונה, ראש העין, רמת השרון, רעננה, שדרות, תל מונד.

מועצות אזוריות: בקעת בית שאן, גזר, הגליל, הגליל התחתון, הגליל העליון, השרון הצפוני, חוף אשקלון, חוף השרון, מעלה הגליל, מרום הגליל, עמק הירדן, עמק חפר, עמק לוד.

עם הכרזת שעת חירום אוישו התפקידים במרכזי ההפעלה ברשויות המקומיות; המרכזים קיימו תורנויות 24 שעות ביממה. באחדים מהמרכזים התעוררו בעיות של איש התפקידים המרכזיים: בעירייה אחת התגייס ראש העירייה, שהוא היושב ראש הקבוע של ועדת המל"ח המקומית, לתפקיד בצה"ל; במרכזי ההפעלה שבשתי עיריות, שתי מועצות מקומיות ושלוש מועצות אזוריות נתגלו קשיים באיש תפקידים בנושאי מל"ח יעודיים, אולם תוך זמן קצר התגברו על קשיים אלו.

חלק מהמרכזים בערים פעלו מהמשרדים הקבועים של הרשויות המקומיות, אף כי לא היו בהם סדרי בטיחות מינימליים של שעת מלחמה – שוחות או מחסים.

בשעת חירום מוטלים על הרשויות המקומיות, נוסף על מילוי משימות מל"ח, תפקידים שהזמן גרמם ושלא הובאו בחשבון בהיערכות לקראת שעת חירום, כגון: סיוע למשפחות מרובות ילדים, שראש המשפחה שלהן גויס; הודעות לחיילים ומחיללים למשפחותיהם; פניות שונות של תושבים, שהרשות המקומית היא הכתובת היחידה הידועה להם. מרבית המרכזים הפעילו לשכות מודיעין, הוציאו עלונים ופירסמו מודעות לתושבים בעניינים שבהם היה צורך לספק מידע לאוכלוסייה. לתושבים, שהשפה העברית לא הייתה שגורה בפהם, הודפסו גם מודעות בשפות לועזיות, במיוחד ערבית, אנגלית, צרפתית, רוסית וגרזית. יחד עם זאת נמצאו כמה מקומות, שבהם לא הודרכה האוכלוסייה בצורה מספקת בדבר התנהגות בשעת חירום.

מזון. – אספקת רוב מוצרי המזון לאדם ולבעלי חיים, הייתה, בדרך כלל, סדירה, והופעל גם פיקוח על הטיב ועל המחירים. בימים הראשונים היה מחסור חלקי במוצרים חיוניים אחדים, כגון אורז, חלב וביצים, שנבע בעיקר מחוסר אמצעי תובלה. הרשויות המקומיות הצליחו להתגבר על התקלות בעזרת גורמי שיווק, כגון ארגוני סוחרים.

תחבורה. – לפי הנחיות של הרשות לתחבורה נשארים בזמן חירום ברשויות המקומיות רכב נוסעים וטנדרים, שמטענם המורשה פחות מ-500 ק"ג, וטרקטורים עם פלטפורמות, שאינם מגויסים לצה"ל ואינם נכללים ברכב התקני של מל"ח. לפי תכנון מל"ח מקצות יחידות התובלה של משרד התחבורה לרשויות המקומיות מספר כלי רכב נוספים. רכב זה צריך לספק את צורכי הרשויות המקומיות, לרבות הפצה קמעונית של מצרכים חיוניים.

עם צמצום התחבורה הציבורית נגרמו בחלק מהרשויות המקומיות תקלות בהסעת עובדים למקום עבודתם. במקומות אחדים היה גם קושי בהסעת ילדים לבתי ספר או בהובלת תוצרת חקלאית לשווקים. ועדות המל"ח המחוזיות עזרו בפתרון הבעיות שנתגלו; כן נעזרו הרשויות המקומיות ברכב של מתנדבים (בעניין הובלת משאות ראה עוד בדו"ח זה, בפרק על משרד התחבורה, עמ' 596).

דלק. – עם פרוץ המלחמה לא היה מחזור במוצרי דלק לאוכלוסייה האזרחית. מחסור מיכליות נתגלו קשיים בהובלת הדלק לתושבים או למפעלים חיוניים שבאחריות הרשות המקומית, כגון מאפיות ובתי קירור. רשות הדלק דאגה להובלת הדלק באמצעים מאולתרים, אולם אלה לא תמיד ענו על כל המצבים ובכל אזורי הארץ, ונגרמו קשיים בעיקר לאוכלוסייה באזורים הרריים.

כוח ומים. – ההיערכות המקומית בענייני כוח ומים מכוונת למקרים של פגיעה במתקנים או ברשת המקומית; פגיעות כאלה לא היו. עם זאת בדק משרד מבקר המדינה, אם היו ברשויות המקומיות כל הסידורים הדרושים למקרי חירום. ביקורת על ההכנות לשעת-חירום בנושא מים נערכה בשנת 1971, וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 22 (עמ' 384).

הסקר הנוכחי העלה, שחלה התקדמות, אולם אחדות מהרשויות המקומיות לא היו ערוכות במידה מספקת, ולא היה בידיהן כל הציוד הדרוש לשעת חירום.

בארבעה ישובים של מועצה אזורית לא היו מאגרי מים מספיקים לשעת חירום, מה שעלול לגרום שיבושים באספקת מים בעת פגיעה. במועצה אזורית אחרת היה מאגר המים עשוי פח ונזח להיפגע. בעירייה אחת היה מאגר מים, מורכב משתי בריכות, היכול לספק מים לאוכלוסיה בשעת חירום ליום אחד בלבד. במועצה מקומית אחת לא היו סידורים, שיאפשרו לנתק אזורים נפגעים מרשת המים הכללית. הממצאים הובאו לידיעת ועדת המל"ח העליונה והרשות לכוח ומים.

בשתי עיריות, בשש מועצות מקומיות ובמועצה אזורית אחת לא היו מיכלים לחלוקת מים לאוכלוסיה בשעת חירום. בשתי עיריות ובשתי מועצות מקומיות לא היה מלאי של אביזרי צנרת לשעת חירום.

במספר אזורים, בעיקר כפריים, חסרו כלורינוטורים – מכשירים שבעזרתם ניתן לחטא מים שנזדהמו או להכשיר לשתייה מים ממקורות שבדרך כלל אינם משמשים לשתייה. בעירייה אחת היו הכלורינוטורים במצב לא תקין.

במספר ניכר של רשויות מקומיות חסרו דיזלגנרטורים, שכאמצעותם ניתן להפעיל, במקרה של הפסקה בזרם החשמל, מיתקנים לשאיבת מים או מפעלים חיוניים שבאחריות הרשות המקומית, כגון מאפיות ומיתקני קידור. מרבית הדיזלגנרטורים הוזמנו עוד לפני המלחמה, אולם עדיין לא נתקבלו.

פינוי. – בשתי מועצות מקומיות ובמועצה אזורית אחת לא היו מרכזי פינוי מאורגנים. בשתי עיריות, בחמש מועצות מקומיות ובשתי מועצות אזוריות היה מחסור בציוד פינוי: שמיכות, מזרונים, מיטות, כלי אוכל וכו' (ראה גם דו"ח שנתי 22, עמ' 564). תוך תקופת המלחמה הגישו הרשויות המקומיות דרישות תקציביות למשרד הפנים להשלמת החסר. במקרים מספר מימנו הרשויות המקומיות את רכישת הציוד מאמצעיהן.

בריאות ותברואה. – שירותי בריאות ותברואה פעלו, בדרך כלל, בצורה המניחה את הדעת, אם כי ברשויות מקומיות אחדות נתגלו קשיים מסוימים: מרכז הבריאות במועצה מקומית אחת לא אויש בכוח אדם מספיק, וחלק מהנזקקים לטיפול היו נאלצים לפנות למרכז בריאות בעיר סמוכה. במועצה מקומית אחרת לא דאגה קופת חולים לאייש את המרפאה שבמקום; כמו כן היה שם מחסור בחומרי חבישה. המועצה התגברה על כך בסיוע מגן דוד אדום. בעירייה אחת, בשתי מועצות מקומיות ובמועצה אזורית אחת חסרו חומרי חיטוי.

חינוך. – משרד החינוך והתרבות פירסם נספטמבר 1973, לקראת שנת הלימודים תשל"ד, חוזר מיוחד לבתי הספר בדבר ההכנסות לשעת חירום במוסדות החינוך, ובו נקבע, שמערכת החינוך תפעל בשעת חירום בהתאם לאפשרויות ולתנאים המשתנים, אולם אין לבטל ימי לימוד ואין לסגור מוסדות חינוך. העסקת התלמידים בבתי הספר תותאם לתפוסת המקלטים שלהם; יש לתכנן מקומות לימוד אלטרנטיביים למוסדות חינוך, שייסגרו מחוסר מקלטים וסדרי הג"א מתאימים. גני ילדים, שאין בהם סידורי הג"א מתאימים, יועברו לבתי ספר שבקרבתם, אם סידורי הג"א שבבתי הספר מתירים זאת, ולא – ייסגרו. הרשות המקומית תתאם עם צה"ל (הג"א) אלה מבתי הספר וגני הילדים ימשיכו בלימודים.

האחריות להקמת מקלטים ציבוריים במרחב הרשות המקומית ולתחזוקתם, ובכלל זה מקלטים לבתי הספר ולגני הילדים, מוטלת על הרשות המקומית לפי הנחיות הג"א ובפיקוחה.

בעת הביקורים ברשויות המקומיות החבר, שלא בכל הרשויות המקומיות הוכנו תיקי תכנון בנושא החינוך. בכמה רשויות מקומיות נפתחו בתי הספר וגני הילדים, אף על פי שלא בכולם היו מקלטים, או סידורי הג"א אחרים – שוחות או מחסים. במועצה מקומית אחת, שבה 24 גני ילדים, היה מקלט רק לאחד מהם. בשתי ערים לא נפתחו גני הילדים מחוסר מקלטים בהם; באחת מהן התעכבה פתיחת בתי הספר, כיוון שלמקלטיהם פלשו תושבים מהסביבה (כדבר הערכות מערכת החינוך בשעת חירום ראה עמ' 326).



מהסקר על מידת ההתארגנות של הדרג המקומי בשעת חירום ניתן להסיק, שהתכנון והתרגול, שנעשו בוועדות המל"ח המקומיות בזמן רגיעה, וכושר האלתור, שגילו הרשויות המקומיות בשעת חירום, עזרו להן למלא את תפקידיהן בצורה נאותה. יתר על כן, מרבית מרכזי ההפעלה הרחיבו את תחום פעולתם לנושאים נוספים, כגון טיפול במשפחות של מגויסים ובמיוחד של נפגעים, נעדרים, שבויים ומשפחות מרובות ילדים. המרכזים טיפלו בקשישים, נכים ונזקקים, בעזרת מתנדבים. מתנדבים הועסקו גם בהובלת מזון לקמעונאים, בעזרה לגני ילדים ולבתי ספר, בחפירת שוחות, במילוי שקי חול ועוד. היישובים של המועצות האזוריות הצליחו תוך יזמה וכושר ארגון להמשיך בעיבוד החקלאי העונתי, ובעיקר לספק לכלל התושבים את תוצרתם המהווה אחוז נכבד בסל המזונות של האוכלוסיה. יחד עם זה היו הליקויים שצוינו לעיל – במיוחד בהצטיידות ובמתקנים – עלולים לגרום קשיים ניכרים לאוכלוסיה במקרה של פגיעה. תיקון הליקויים, לפי מיטב היכולת ובמהירות האפשרית, הוא על כן חיוני. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לקיים מעקב אחר הנושאים הטעונים תיקון גם לגבי מקומות, שלא נכללו בסקר.