

סולקו במלואם. הוראה דומה בנוגע למס השבחה קיימת בסעיף 32 לפקודת בגין ערים. חלק מהעיריות נהגו לתת תעודה גם כאשר חוב בעל הנכס לא שולם במלואו במזומנים ועל יתרת החוב ניתנו שטרות.



הבדיקה התייחסה להכנסות עצמיות של 23 עיריות בגין תקבולים תקופתיים וחד-פעמיים; תוצאותיה מצביעות על הצטברות חובות לטובתן, אשר לסוף שנת הכספים 1974 הגיעו לחצי מיליארד ל"י בקירוב. קיים כאן פוטנציאל ניכר להגדלת ההכנסות של העיריות, אם יעשו שימוש בשיטות מתקדמות בגבייה ויפעילו את מלוא סמכויותיהן החוקיות לאכיפתה. מן הראוי שמשרד הפנים מצדו יעשה להגברת התמריצים לעידוד גבייה יעילה.

מהממצאים בפרק זה עולה שוב, כי בתחום התקבולים החד-פעמיים עדיין קיימת, בחלק מהעיריות, גבייה של סכומים ללא אסמכתה חוקית. גם מבחינת ההשפעה השלילית שיש לכך על מוסר תשלום מסים, מהדרוש הוא שייפסק הדבר.

ממצאי מעקב

תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם

דו"ח שנתי 24, עמ' 900

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 את אישור משרד הפנים להקמתם כדרוש ורשם החברות לא רשם אותם כחברות.

חלק מן התאגידים, שהיו בשלב של הקמה, נרשמו בשנים 1974 ו-1975 כחברות, לאחר שהרשויות המקומיות הנוגעות בדבר קיבלו אישור ממשרד הפנים להפעלתם, כדרוש. עם זאת המשיכה אחת העיריות להפעיל מחוץ למסגרת התקציבית שלה ולא באמצעות מוסדותיה תאגיד (ביסוד) להקמת מרכז ספורט, שלא קיבל את אישור משרד הפנים להקמתו ולא נרשם עדיין כחברה, והשקיעה בפעולותיו בשנות הכספים 1973 עד 1975 סכום נוסף של 3.6 מיליון ל"י.

ערייה אחרת הגישה לרישום אצל רשם החברות בסוף 1973, חברת נאמנות לפעולה משקית-כלכלית, כחברה פרטית, בשם ראש העירייה דאז ושני סגניו, מבלי שהביאה את דבר ייסוד החברה לידיעת משרד הפנים, כדרוש. משרד מבקר המדינה הביא את הענין באוגוסט 1974 לידיעת משרד הפנים ובאמצעותו גם לידיעת רשם החברות.

באוקטובר 1975 הודיע משרד הפנים לרשויות המקומיות, כי לא יטפל בעתיד בבקשות לאישור חברות "ביסוד", אלא רק בבקשות שיוגשו לפני שיינקט כל צעד מעשי להקמת החברה. בקשות בדבר חברות "ביסוד" שנוסדו לפני כן יהיה צורך להגיש לאישור שר הפנים לא יאוחר מדצמבר 1975.

עירייה ייסדה ב-1950 חברה בשותפות עם משקיע פרטי להחזקת חוף רחצה בתחומה. ב-1960 פרש המשקיע הפרטי מהחברה, ומאז היא נמצאת בשליטתה הבלעדית של העירייה. מאחר שהחברה נותנת שירות, שבדרך כלל רשויות מקומיות נוהגות לתיתו בעצמן, אין לדעת הביקורת, מאז שפרש המשקיע, עוד מקום להמשך קיומה של החברה.

לא חל שינוי במצב.

הרשויות המקומיות לא, נהגו לקיים במועצת 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.

במאי 1974 התקין שר הפנים את צו העיריות (הקמת גופים מאוגדים), תשל"ד—1974, ובדצמבר 1974 את צו המועצות המקומיות (תיקון), תשל"ה—1974, הבאים להרחיב את החובות המוטלות על הרשויות המקומיות בטיפול בענייני תאגידים, וכן את הסדרי הפיקוח של הרשויות המקומיות ומשרד הפנים על הקמת תאגידים ודרכי ניהולם. בצווים נקבע, בין היתר, כי ראש הרשות המקומית יגיש למועצה, לפחות אחת לשנה, דין וחשבון על מצב כל חברה, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון. העתק מהדין וחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נדון יועברו לשר הפנים.

הביקורת העלתה, שבשנת 1975 לא הופעלו הוראות אלה הלכה למעשה. עד סוף 1975 לא נתקבלו במשרד הפנים פרוטוקולים משיבות מועצות הרשויות המקומיות בהן נדונו ענייני החברות.

בעיריית תל אביב-יפו, המשתתפת בהנהלת תאגידים רבים, הורכב בדצמבר 1971 צוות של פקידים בכירים לטיפול בתאגידים האמורים ולהכנת תקנות ונהלי עבודה בשבילם. בעת סיום הביקורת היו הצעות הצוות עדיין בדיון.

מועצת העירייה החליטה במאי 1974 להקים לשכת חברות עירוניות. כראש לשכת החברות מכהן אחד מחברי מועצת העירייה וחבריה הם שבעה פקידים בכירים של העירייה. הלשכה מקבלת באופן שוטף פרוטוקולים משיבות מועצות המנהלים של כל החברות, מפקחת על כינוס סדיר של מועצות המנהלים, על נוכחות חברי המועצות בישיבות ודורשת מן החברות להגיש לה תקציבים ומאזנים שנתיים. על פי נתוני הלשכה לסוף אוגוסט 1975 היו מספר חברות שעדיין לא הגישו את מאזניהן מזה מספר שנים: חברה אחת הגישה מאזן אחרון ל-31.3.1969, שתי חברות ל-31.3.1973, ו-11 חברות עדיין לא הגישו את מאזניהן לסוף מארס 1974. על הגשת תקציבים של החברות אין עדיין הלשכה מקיימת מעקב.

בעיריית ירושלים, שגם היא משתתפת בהנהלתן של חברות רבות, לא היו מסמכי יסוד של חברות רבות, ולא דו"חות כספיים מעודכנים של חברות מספר. באפריל 1973 מינתה העירייה צוות של פקידים בכירים והטילה עליהם להכין הצעה לארגון לשכת חברות עירוניות.

עדיין לא נמצא בעירייה כל המידע על פעולות התאגידים, שהיא משתתפת בהם. בסוף 1974 החליטה מועצת העירייה להקים את רשות החברות העירוניות, שבראשה יעמוד אחד מסגני ראש העירייה. בסוף 1975 היתה עדיין הרשות בשלב של התארגנות.

על פי החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 11) (מבקר העירייה), תשל"א—1971, נקבע בין תפקידיו של מבקר העירייה גם קיום ביקורת על אותם התאגידים, שהעירייה משתתפת

במינוי הנהלתם. במרבית העיריות, שבהן נתמנה מבקר עירייה, לא הוחל עד סוף 1973 בביקורת על תאגידיהן, או שנעשתה ביקורת רק בחלק קטן מהם.

הביקורת מטעם מבקרי העיריות על תאגידים הוגברה, אולם עדיין אינה מופעלת במלוא היקפה.

רשויות מקומיות הקימו תאגידים, שלא החלו לפעול כלל, והן לא דאגו לפירוקם. כמה רשויות מקומיות הקימו תאגידים, שהיו פעילים במשך שנים אחדות, אולם עם הפסקת פעילותם לא ננקטו צעדים לפירוקם.

כמחצית מן התאגידים, שאינם פעילים, שעליהם דיווחה הביקורת בסוף 1973, נמחקו בינתיים מפנקס רשם החברות או נמצאים בתהליך של מחיקה.



המחלקה לעיריות ולמועצות מקומיות במשרד הפנים החלה באמצע 1975 לערוך מפקד חברות שמטרתו כפולה: לספק למשרד הפנים נתונים מרוכזים על החברות, ולסייע לראשי הרשויות המקומיות ולחברי המועצות לקבל נתונים על החברות שרשויות מקומיות משתתפות בהן, על טיבן, ועל זכות קיומן.

מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מילואות

דו"ח שנתי 25, עמ' 561

מימון התקציבים הבלתי רגילים

ב-1972 הוציא משרד הפנים הוראות מינהליות המחייבות הכנת תקציבי פיתוח שנתיים, בנוסף לתקציבים נפרדים לכל פעולה, אולם ההוראה לא הופעלה בצורה מקיפה. הוועדה לענייני ביקורת המדינה בסיכומיה והצעותיה לדיון וחשבון מס' 25 של מבקר המדינה פנתה למשרד האוצר ולמשרד הפנים לגבש הליכי תיקצוב יעילים, ובמיוחד לפעול להנהגת תקציבי פיתוח שנתיים ורב-שנתיים, כדי ליצור בסיס מתאים יותר לעדיפויות בהשקעות הפיתוח מצד אחד, ולתכנון מקורות המימון מצד שני.

בראשית 1975 דרש משרד הפנים מהרשויות המקומיות להכין תקציבי פיתוח שנתיים ורב-שנתיים. עד ינואר 1976 הגישו רק 23 רשויות מקומיות תקציבי פיתוח רב-שנתיים ו-130 רשויות מקומיות הגישו תקציבי פיתוח שנתיים, כמפורט להלן:

תקציבי פיתוח רב-שנתיים	תקציבי פיתוח שנתיים	
7	20	עיריות
8	85	מועצות מקומיות
8	25	מועצות אזוריות
23	130	סה"כ

על-פי נתוני משרד הפנים יתרת עומס המילואות (קרן) של הרשויות המקומיות הסתכמה ליום 31.3.73 ב-1,649 מליון ל"י. כלל עומס המילואות (קרן) של הרשויות המקומיות ל-31.3.73 היה, בהשוואה לתקציב הרגיל, לשנת הכספים 1972 — 98% מיתרת הקרן היו, ליום 31.3.73 748 מליון ל"י (45%) צמודים למדד-יוקר המחיה. לא היו נתונים בדבר חלוקת יתרת המילואות לפי תקופות פרעונים, דבר הדרוש כדי להעריך נכונה את הנטל הכספי שיוטל על הרשויות המקומיות בגין פרעון המילואות. תשלומי הרשויות המקומיות בעד הפרשי הצמדה הלכו וגדלו.

ליום 31.3.1974 הסתכמה יתרת עומס המילואות (קרן) ב-2,737 מליון ל"י — גידול של 1,088 מליון ל"י — 66% — לעומת השנה הקודמת. כלל עומס המילואות (קרן) ליום 31.3.1974 היה בהשוואה לתקציב הרגיל לשנת הכספים 1973 — 117%. עד ראשית 1976 לא היו במשרד הפנים נתונים מסוכמים בדבר חלוקת יתרת הקרן בין מילואות צמודים ובלתי צמודים וכן בדבר חלוקת יתרת המילואות לפי תקופות פרעונים. וכן לא נתקבלו במשרד הפנים הדו"חות הכספיים של כל הרשויות המקומיות לשנת הכספים 1974; על כן לא היו במשרד נתונים בדבר כלל עומס המילואות של הרשויות המקומיות ליום 31.3.75.

מניתוח שערך משרד מבקר המדינה לגבי חמש עיריות, שבהן היו נתונים מסוכמים לשנת הכספים 1974, עולה כי הוצאותיהן לתשלום הפרשי הצמדה גדלו בשנת הכספים 1974 ב-16.2 מליון ל"י — 135% לעומת ההוצאות ב-1973.

נתוני הרשויות המקומיות בדו"חות הכספיים שלהן בדבר הוצאותיהן על הפרשי הצמדה לא שיקפו את מלוא התחייבויותיהן בגין הפרשי הצמדה שבהן כבר חבו הרשויות. הביקורת ציינה שכדי לשקף נכונה את מצבן הכספי של הרשויות המקומיות, היה רצוי לפרט ברשימת המילואות את הפרשי ההצמדה שהן חבות בסוף כל שנה.

מרבית הרשויות המקומיות עדיין אינן נוהגות לציין ברשימת המילואות את הפרשי ההצמדה האמורים. אין בידי משרד הפנים נתונים מרוכזים לגבי הפרשים שבהם כבר חבו כל הרשויות המקומיות. לגבי שתי עיריות, בהן היו נתונים כאלה, נמצא כי הפרשי ההצמדה האמורים הגיעו לסכומים ניכרים: בעירייה אחת הסתכמו הפרשי ההצמדה, שנצטברו וטרם שולמו לסוף מארס 1975, בסך 142 מליון ל"י, לעומת כלל עומס המילואות, שהסתכם ב-328 מליון ל"י. בעירייה שנייה הסתכמו הפרשים אלה לאותו מועד בסך 42 מליון ל"י, לעומת כלל עומס המילואות שהסתכם ב-92 מליון ל"י.

בשנת הכספים 1975 הוקצב לרשויות המקומיות מענק בסך 150 מליון ל"י לכיסוי 50% מהפרשי הצמדה החלים עליהן. בד בבד עם מתן סיוע לרשויות המקומיות לתשלום הפרשי הצמדה, מן הצורך שמשרד הפנים יעשה לריסון נטילתם של מילואות צמודים על ידי רשויות מקומיות, שכן אלה אינם מתאימים למימון מרבית הפעולות המוניציפליות.

מילואות לקונסולידציה

עקב העלייה התלולה של מדד יוקר המחיה בשנתיים האחרונות לא היה במילואות לקונסולידציה — שניתנו ל-17 או ל-20 שנה והיו צמודים למדד — כדי להקל לטווח ארוך על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות.

החל בשנת הכספים 1975 ניתנו מילואות לקונסולידציה ב-13% ריבית לשנה בלי הצמדה, לתקופה של 12 שנה, כאשר בשנתיים הראשונות חל פרעון של ריבית בלבד.

הממונים על המחוזות לא הצליחו לבלום את השימוש במימון המסחרי, והרשויות המקומיות המשיכו לקבל מילואות מסחריים לצרכים שוטפים, לפרעון מילואות קודמים ולמטרות פיתוח. לבד מהריבית למילואות צמודים לפי השיעור הקבוע בחוק, נדרשו הרשויות לשלם ושילמו בחלק של המילואות סכומים נוספים בגין עמלת תיווך ותשלומים ועמלות אחרים. במקרים אחדים הוטנו מילואות צמודים בהפקדת חלק מ'מספי המילואות' לזמן קצוב בבנק, שבאמצעותו נתקבלו המילואות, דבר שיקר מאוד את המילואה. היו קיימים הסדרים שמשמעותם היתה עקיפת הוראות על פי חוק הריבית. הוועדה לענייני ביקורת המדינה קבעה כי על משרד הפנים להדק יותר את הפיקוח המרכזי, לוודא שתצומצם ככל האפשר הזדקקות הרשויות המקומיות להלוואות מסחריות ולמנוע קבלת הלוואות בתנאים חריגים.

בשנת הכספים 1975 אושרו לרשויות המקומיות מילואות צמודים בתוספת עמלה, אם כי בהיקף מצומצם יותר, לעומת השנים הקודמות. להלן מספר דוגמאות: לעירייה אחת אושר בספטמבר 1975 מילואה לכיסוי הגרעון בסך 5 מליון ל"י ב-9% ריבית צמוד למדד ובתוספת עמלה חד-פעמית של 4%. לעירייה אחרת אושרו בדצמבר 1975 ובינואר 1976 מילואות לכיסוי גרעון וליביצוע עבודות בסך כולל של 9 מליון ל"י ב-9% ריבית צמוד למדד ובתוספת של 1.5% ו-2% עמלה חד-פעמית מראש, כולל עמלה וערבות בנקאית. לעירייה נוספת אושרו ביולי 1975 מילואות בסכום כולל של 20 מליון ל"י להקטנת הגרעון המצטבר בריבית של 9% צמוד למדד. העירייה התחייבה בעת שחרור כל סכום מהמילואה להפקיד 50% מסכום זה בבנק לתקופה של שישה חודשים בריבית של 17%, ללא הצמדה. בעיתות לחץ תוכל העירייה למשוך עד 75% מהסכום המופקד.

מספר עיריות/קיבולו מילואות עוד לפני האישור של משרד הפנים, שלא כדורש על-פי פקודת העיריות. במהלך הבקורת, בנובמבר 1974 הוציא המנהל הכללי של משרד הפנים חוזר לראשי הרשויות המקומיות והצביע על האחריות האישית שתחול על ראש רשות מקומית וגוברת החותמים על חוזה הלוואה או שטר או התחייבות כספית אחרת, שלא אושרו כחוק. בינואר 1975 פנה המנהל הכללי של משרד הפנים למפקח על הבנקים וביקש ממנו להעמיד את הבנקים על האיסור לתת הלוואה, שאינה מתיישבת עם הוראות הפקודה. הוועדה לענייני ביקורת המדינה רשמה לפני את הערכת שר האוצר כי משרד הפנים עומד במגע עם משרד האוצר ובנק ישראל בעניין הגברת הפיקוח על המוסדות המלווים.

המפקח על הבנקים הודיע באוקטובר 1975 למשרד הפנים ולמשרד מבקר המדינה, שניתנו הוראות קבע לבנקים לא לתת הלוואות לעיריות מבלי לוודא שאכן לכל הלוואה יש אישור של משרד הפנים.

במספר מקרים נדרשו רשויות מקומיות למסור למלווה שטרי חוב בסכום המילואה והריבית להבטחת הפרעון. אם כי השטרות נמסרו לבטחון, לא דאגו הרשויות המקומיות בכל המקרים להגביל את סחירותם, ובכמה מקרים אף נעשה שימוש לרעה בשטרות אלה והם גרמו נזק לרשות.

ביולי 1975 פירסם המפקח על הבנקים הוראה לבנקים לפיה אין הם רשאים לקבל שטר של רשות מקומית לנכיון במסגרת עיסקת אשראי עם צד שלישי, כל עוד לא הוברר מעל כל ספק שההתחייבות על-פי השטר ניתנה כדין.

השקעת כספים

לחלק מהרשויות המקומיות היו כספים פנויים. אחדות מהן השקיעו אותם בדרכים שהיה בהן כדי לשמור על הערך הריאלי של כספיהן, אולם מספר לא קטן של רשויות מקומיות השקיעו כספים בסכומים משמעותיים ולתקופות ארוכות בבנקים בפקדונות בלתי צמודים לזמן קצוב. לרוב לא הביאו העיריות את החלטותיהן בגין השקעת כספים לאישור שר הפנים, כדורש. אשר

למועצות מקומיות, לא הוציא משרד הפנים הנחיות כלליות שינחו אותן בהשקעותיהן. הביקורת הצביעה, שיש לראות בהפקדה לזמן קצוב השקעה הטעונה אישור שר הפנים, ולאור מישקלה של התופעה, מן הצורך היה שמשרד הפנים ידאג להבהרת העניין.

במועד סיום בדיקת המעקב עסק משרד הפנים בהכנת הנחיות לרשויות מקומיות בעניין הדרכים הנאותות להשקעת כספיהן הפנויים, בהתאם לאורך התקופה עד שהכספים יהיו דרושים לשימוש מתוכנן. משרד מבקר המדינה מקיים דיונים עם החשב הכללי בנושא זה.

בראשית 1975 מונתה ועדה לבדיקת הבעיות הכרוכות במימון תקציבי הרשויות המקומיות, בהשתתפות יו"ר מרכז השלטון המקומי והמנהלים הכלליים של משרדי האוצר והפנים. הוועדה הגישה בסוף 1975 את המלצותיה שעיקריהן: החל בשנת התקציב 1976 לא ימומן עוד תקציב רגיל במלוות, אלא הוא יכוסה על-ידי הכנסות עצמיות, הכנסות מועברות, מענק כללי והשתתפות משרדי הממשלה היעודיים. שיעורי ההשתתפות יושתתו על 75% מתחשיבי עלות ריאליים של שירותי חובה. באשר לתקציבי פיתוח המליצה הוועדה כי משרדי הממשלה היעודיים ומשרד הפנים יבטיחו את מלוא המימון הריאלי של התקציבים, והרשויות המקומיות לא יגייסו מימון בשוק החופשי. בעת סיום הביקורת היו המלצות הוועדה עדיין בדיון.