

משרד הפנים

פעולות ביקורת

באגף לכספים ותקציבים שבמשרד ובשמונה רשויות מקומיות נבדק ההסדר לפתרון המשבר הכספי שאליו נקלעו 214 רשויות מקומיות בשנת 1989.

ביחידת הפיקוח והביקורת על הרשויות המקומיות במינהל לשלטון מקומי נבחנו דרכי הפיקוח והבקרה על פעולותיהן של הרשויות המקומיות.

במשרד הראשי ובעיריות ירושלים וראשון לציון נבדקו הפעולות שעשה המשרד באמצעותן לשיפוץ ולשיפור התנאים הפיזיים של הלשכות למינהל האוכלוסין שבתחומן.

בוועדות לבנייה למגורים במחוזות הצפון והדרום של משרדי הפנים והבריאות, בנציבות המים שבמשרד החקלאות, במשרד לאיכות הסביבה וביחידת פרויקט הביוב הארצי שבחברת תה"ל נבדקה ההיערכות לפיתוח תשתית הביוב בהתאם לגידול הצפוי באוכלוסיה.

ההסדר הכספי לפרעון חובותיהן של

הרשויות המקומיות - 1989

ריכוז ממצאים

על פי נתוני משרד הפנים הסתכמו בספטמבר 1989 חובותיהן לזמן קצר של 214 רשויות מקומיות שבתחום ההסדר כמוסבר בהמשך, ב-690 מיליון ש"ח. לכך מתוסף הסכום הנדרש להחזר חובות לזמן ארוך במחצית השניה של שנת 1989, סכום שהוערך על ידי משרד הפנים ב-200 - 250 מיליון ש"ח. החובות שעמדו לפרעון במחצית השנייה של שנת 1989, הסתכמו, אפוא, בלמעלה מ-900 מיליון ש"ח. במטרה לסייע לאותן 214 הרשויות המקומיות לעמוד בפרעון חובותיהן כמבואר, הגיע משרד הפנים להסדר עם חמישה בנקים מסחריים לפריסת החובות האמורים על דרך של מתן הלוואות צמודות מדד ל-15 שנה בריבית שנתית אפקטיבית של 6%, וכן לפריסה באותם תנאים, בכל אחת משבע השנים החל ב-1989, של הסכומים שיעמדו לפרעון בגין יתרת ההלוואות לזמן ארוך ליולי 1989. הסכום המצטבר של החזרי הלוואות אלו נאמד בכשני מיליארד ש"ח (במחירי ספטמבר 1989). סך כל החובות עליהם חל ההסדר הוא כשלושה מיליארד ש"ח. ביולי 1990 הקציב משרד האוצר 63 מיליון ש"ח לכיסוי גרעונות של רשויות מקומיות חלשות (מבין 214 הרשויות שנמנו לעיל), שהבנקים סרבו להעמיד להן אשראי במסגרת ההסדר. עד דצמבר 1990 נפרסו חובותיהן של 99% מן הרשויות שהצטרפו להסדר.

הגרעונות של הרשויות המקומיות מומנו, בדרך כלל, בהתחייבויות לזמן קצר. הגרעונות נוצרו הן עקב ההוצאות מעבר לנקוב בתקציב והן עקב הכנסות נמוכות מאלו שהתקציב התבסס עליהן. משרד הפנים לא הפעיל פיקוח הדוק דיו על הרשויות המקומיות לאיתור מוקדם של הגורמים להיווצרות גרעונות, ולא נקט צעדים המוקנים לו בחוק נגד רשויות, שחרגו מהתקציבים שהמשרד אישר. עובדות אלו, בין שאר הגורמים, יצרו מצב שאיפשר היווצרות גרעונות כמתואר.

התופעה של הסדר חובות לרשויות המקומיות חוזרת על עצמה מדי כמה שנים. גיבוש ההסדר לא נעשה תוך התווית תכנית כוללת ומפורטת לפתרון מכלול בעיות היסוד של הרשויות, כדי למנוע את הצורך בהסדרים דומים בעתיד. בעיקר לא באה על פתרונה סוגית התקצוב הריאלי של הרשויות המקומיות, ולא גובשה תכנית מחייבת ליעול וחסכון. עיצוב וגיבוש ההסדר נעשו מלכתחילה בלא שיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר.

בהתחשב בעלות גיוס הכספים בשוק ההון בעת קביעת ההסדר, ובהתחשב בבטחונות שניתנו לבנקים, המהווים ערובה לפרעון ההלוואות, שיעור הריבית שנקבע בהסכם גבוה יחסית.

כתוצאה מן ההסדר גדלו האמצעים הכספיים שבידי הרשויות המקומיות וכפועל יוצא שופרה בטווח הקצר הנזילות שלהן. השיפור בנזילות יוצר מעין תחושה של רווחה, העלולה לגרור הגדלת ההוצאות.

בגיבוש ההסדר לא הציגו הרשויות תמיד את האסמכתאות הנדרשות בדבר גודל ההתחייבויות ולא נומקה ההצדקה לכיסוין במסגרת ההסדר.

בחלק ניכר מהרשויות המקומיות שנבדקו דרשו הבנקים ריבית העולה בעשרות אלפי ש"ח על זו שעליה הוסכם בהסדר.



הרשויות המקומיות מספקות שירותים מקומיים, כגון תברואה ותכנון עירוני, וכן שירותים ממלכתיים כגון חינוך תרבות ורווחה. הן מכסות את הוצאות פעולותיהן מהכנסותיהן העצמיות, מכספים המועברים על ידי הממשלה, בעיקר בגין השתתפותה במתן השירותים הממלכתיים, וממענקים הנקבעים על פי מצבן הכספי ומקבלת אשראי מבנקים, מספקים ומנותני שירותים.

על פי נתוני משרד הפנים, הגיעו בספטמבר 1989 חובותיהן של הרשויות המקומיות, שעמדו להפרע עד מארס 1990, לסכום של כ-920 מיליון ש"ח. סכום זה כולל חובות בסך 690 מיליון ש"ח, שהיו לכתחילה לזמן קצר (עד שנה), וכן כ-200 - 250 מיליון ש"ח המהווים את הסכום שעמד לפרעון (חלות שוטפת) בשנת 1989 מיתרת ההלוואות לזמן ארוך ליולי אותה שנה. במטרה לסייע לרשויות המקומיות לעמוד בפרעון החובות האמורים, הגיע משרד הפנים בספטמבר 1989 לידי הסדר עם חמישה בנקים, לפיו הם יסייעו לרשויות על דרך של פריסה ל-15 שנה של חובותיהן העומדים לפרעון בשנת הכספים 1989. עוד הוסכם, כי למן 1990 ייפרס, במסגרת ההסדר, החלק היחסי של יתרת ההלוואות לזמן ארוך ליולי 1989, שיעמוד לפרעון בכל אחת משבע השנים הבאות; הסכום המצטבר נאמד בכשני מיליארד ש"ח (במחירי ספטמבר 1989).

ההסדר הקיף 214 מבין 240 הרשויות בארץ. ביולי 1990 הקציב משרד האוצר 63 מיליון ש"ח לכיסוי גרעונות של 37 רשויות מקומיות חלשות (שנכללו במסגרת 214 הרשויות שנמנו לעיל), שהבנקים סרבו להעמיד להן אשראי במסגרת ההסדר. עד דצמבר 1990 נפרסו חובותיהן של כ-99% מן הרשויות שהצטרפו להסדר.

בעשור האחרון, זה ההסדר השלישי בו סייעה הממשלה לרשויות המקומיות לצאת ממשברים כספיים אליהם נקלעו. קדמו לו שני הסדרים:

(א) הסדר מ-1980 שהקיף יותר משמונים רשויות מקומיות, שבמסגרתו הפקידה הממשלה בבנקים כספים, כבסיס למתן הלוואות, בסכום כולל של 300,000 ש"ח במחירים דאז (שווים 210 מיליון ש"ח במחירי 1990); במקורו היה ההסדר אמור להתבצע בשנות הכספים 1980 - 1981, אך לגבי חלק מן הרשויות נמשך ביצוע ההסדר עד שנת הכספים 1984.

(ב) הסדר מ-1987 לכיסוי גרעונות של 115 רשויות מקומיות; במסגרת הסדר זה ניתנו מענקים מתקציב המדינה בסכום כולל של 60 מיליון ש"ח, אושר מתן הלוואות בסכום כולל של 55 מיליון ש"ח והוגדלה מסגרת האשראי לזמן קצר (חח"ד) ב-35 מיליון ש"ח (הסכומים במחירים שוטפים).

ההסדר השלישי, בו עסקינן, החל בטרם הושלם ביצוע ההסדר משנת 1987. ההסדרים מ-1980 ומ-1987 הותנו בכך, שהרשויות המקומיות ישמרו על מסגרת התקציב שאושרה להן.

בחודשים פברואר - ספטמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי קביעתו של ההסדר מ-1989 (להלן - ההסדר) ואת דרך יישומו. הבדיקה נערכה במשרד הפנים: באגף לכספים ותקציבים, במחוז המרכז ובמחוז חיפה וכן בשמונה רשויות מקומיות בעלות חוב גבוה יחסית: אום אל-פאחם, פרדס חנה, קרית אתא, ראש העין, לוד, יבנה, שדרות ודימונה. בירורים נערכו גם באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

הרשויות שנבחרו אינן מדגם המייצג את גודל הבעיה, את אופן הטיפול ואת הפתרונות שניתנו על ידי המשרד. כאמור לעיל, התמקדה הביקורת במודע ברשויות בעלות חוב גבוה יחסית, זאת כדי שניתן יהיה ללמוד מאופן קביעת הסכום שיוסדר ומדרך יישום ההסדר על בעיות היסוד הכרוכות בנושא.

ביקורת על הסדר הסיוע הראשון משנת הכספים 1980, הובאה בדוח שנתי 31 (עמ' 95); ביקורת בדבר פיקוח משרד הפנים על תקציבי הרשויות המקומיות הובאה בדוח שנתי 37 (עמ' 732). בדבר פיקוח משרד הפנים על פעולותיהן הכספיות של רשויות מקומיות, ראה בדוח זה, עמ' 570. בחודש דצמבר 1991 נערכה בדיקת מעקב בכדי לעמוד על היקף הגרעונות, שרשויות מקומיות, שהשתתפו בהסדר הקונסולידציה ב-1989, צברו בשנת הכספים 1990.

התפתחות הגרעון וסיבותיו

התפתחות הגרעון

על פי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות ותקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, שהותקנו מכוחן, על הרשויות המקומיות לפעול במסגרת תקציב שנתי מאוזן ומאושר על ידי משרד הפנים.

בחלקו הראשון של העשור, עד שנת 1984, חלו שינויים בהרכב ובגודל ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות, שגרמו לגידול בגרעונותיהן, בהשוואה לשנת 1980. מצד אחד רוסנו ההוצאות בתקציב הרגיל, וחלה עלייה ניכרת בהכנסות העצמיות; מצד אחר, חלה ירידה תלולה בתקבולים מן הממשלה ועלייה בהוצאות לפיתוח של הרשויות.

מצבן הכספי של הרשויות בשנות הכספים 1985 - 1986 הושפע מן הצעדים שנקטו בעקבות התכנית לייצוב המשק ב-1985. בשנים אלו חל שיפור בולט במצבן הכספי: גרעונותיהן פחתו, בעיקר עקב עליה בהכנסותיהן העצמיות - כתוצאה מהעלאה בשיעור ניכר של הארנונה העירונית - ועקב שחיקת השכר.

בשנים 1987 - 1988 השתנה מצבן הכספי של הרשויות, חל גידול ניכר בהוצאותיהן, שלא לווה על ידי גידול מקביל בהכנסות, דבר שהביא לגידול בגרעונות. נתונים על כך ניתן לראות בטבלה שלהלן, המציגה מדדים המבטאים את הגידול הריאלי בפעילות הרשויות המקומיות לעומת הגידול בהכנסות בשנים 1986 - 1989:

1986	1987	1988	1989	
100	115	129	133	הוצאות שוטפות
100	114	115	119	הכנסות ממקורות עצמיים

המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה לנתונים בלוח ה'8- (עמ' 176) בדוח בנק ישראל לשנת 1989.

הגורמים להיווצרות הגרעון

1. הגידול בהוצאות בשנת 1988 בהשוואה ל-1987 נבע, בין היתר, מריבוי הפעולות ומגידול בהוצאות של הרשויות המקומיות לרגל הבחירות לשלטון המקומי, שהתקיימו בפברואר 1989. בשנת 1989 המשיך הגידול בהוצאות, שלא לווה בגידול בהכנסות העצמיות. הסיבות לכך היו כלהלן: הותר לרשויות להעלות את מסייהן בשיעור הנופל משיעור עליית מדד המחירים; בתקופת בחירות הונהגה מדיניות "סלחנית" בתחום גביית המסים; האטה בפעילות הכלכלית במשק, הקטינה את ההכנסות ממסים. על פי נתוני בנק ישראל, בעוד שההכנסות העצמיות בכל הרשויות המקומיות מימנו ב-1986 63% מההוצאות בתקציב הרגיל, הרי ירד שיעור זה בשנים 1988 ו-1989 ל-58%.

לדעת מבקר המדינה הוצאת הוצאות תוך כדי יצירת התחייבויות עקב כך, בלא הכנסות שיכלו לכסות, אינה ראויה. לפיכך שומה היה על משרד הפנים לנקוט פעולות, בהתאם לסמכויות המוקנות לו על פי החוק (בעניין זה ראה להלן). אי-נקיטת צעדים נוכח גידול בהוצאות כמתואר לעיל, וכן נוכח מדיניות "סלחנית" בתחום גביית מסים, חמורה שבעתים בשנת בחירות, המועדת לחריגות מסוג זה. משרד הפנים, כגוף ממלכתי, חייב היה להעריך מראש לעמוד בפרץ, תוך הצהרה חד-משמעית על מדיניות פיקוח קפדנית, ולממשה בפועל.

2. משרד הפנים מציין שתי סיבות נוספות להיווצרות הגרעונות: תקצוב ממשלתי לא ריאלי של השירותים הממלכתיים ברשויות המקומיות, וכן אי-העברה במועד של הכספים בגין ההשתתפות של משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה בשירותים אלה. עקב כך נזקקו רשויות מקומיות למימון ביניים חיצוני, שהגדיל את הוצאות המימון שלהן.

3. הגרעונות שהצטברו ברשויות המקומיות מומנו, בין היתר, על ידי בנקים באמצעות אשראי לזמן קצר, בריבית גבוהה במיוחד (ריבית חריגה), וכן באמצעות אשראי ספקים וחובות לזכאים אחרים (כגון מס הכנסה והמוסד לביטוח לאומי). קבלת אשראי בריבית גבוהה במיוחד היוותה גורם מאיץ לגידול הגרעון.

כנגד החשש להיווצרות גרעונות מעין אלה העמיד המחוקק בידי משרד הפנים כלי פיקוח ובקרה:

על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, רשות מקומית אינה רשאית לקבל אשראי לזמן קצר או לזמן ארוך, אלא על פי היתר משרד הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. ההלוואות המאושרות לרשות המקומית חייבות להפרע מתוך הכנסות הרשות המקומית בפרק הזמן שנקבע לפרעון ההלוואה. היתרי שר הפנים ניתנים בתנאי שסך ההלוואות לא יעלה על 5% מסכום ההכנסות של הרשות המקומית.

מהבדיקה שנערכה בשמונה הרשויות המקומיות שצוינו לעיל עולה, כי בתקופה מארס 1988 - ספטמבר 1989 גדלו התחייבויותיהן לבנקים, בגין משיכות יתר ו"הלוואות שעה", בממוצע פי שלושה; התחייבויות אלו חרגו מעל ל-5% המותרים והן לא נפרעו בתוך פרק הזמן שנקבע.

לכאורה, החוק נותן כלים בידי משרד הפנים לפקח שהאשראי שהרשויות מקבלות ממקור זה לא יגרום לגרעונות, והרשויות יוכלו לעמוד בפרעון.

בפועל לא מקיים משרד הפנים פיקוח ובקרה קפדניים בנושא: לפני מתן האישורים לנטילת "הלוואות שעה" לא הייתה בדיקה בדבר יכולת הרשות לעמוד בפרעון ההלוואות. כמו כן המשרד

באמצעות מנהלי המחוזות לא עקב אחר פרעון "הלוואות השעה" שאושרו, כדי לוודא שהן נפרעו במועד הנקוב ומההכנסות של השנה בה ניתנו. כתוצאה מכך, נתאפשר מצב שבו הוציא המשרד אישורים לקבלת "הלוואות שעה" חדשות בשעה שהלוואות ישנות טרם נפרעו. יתר על כן, המשרד אישר לרשויות לקחת הלוואות לזמן ארוך כמתחייב על פי החוק, אלא שהן נשאו שיעורי ריבית ריאלית גבוהים במיוחד (9% - 13%) - ומראש היה קיים ספק אם הרשויות המקומיות יוכלו לעמוד בפרעונן. לא מן הנמנע, שהבנקים התייחסו לאישורים של משרד הפנים כמו אל התחייבות המדינה שהחוב יוחזר.

לדעת מבקר המדינה, העדר פיקוח הדוק מצד משרד הפנים על היקפי האשראי שרשויות נטלו, תרם ליצירת מצב שאיפשר היווצרות התחייבויות ללא יכולת לפרעונן.

במאי 1991 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי במאוס 1991 הוא הוציא נוהל שבו קבע, בין היתר, כי המשרד יאשר מתן אשראי לרשויות מקומיות רק אם הרשות תצביע על מקורות מימון ודאיים לסילוק החוב, והיא הוכיחה עמידה בפרעון האשראי הקודם.

4. מקור נוסף למימון הגרעון הוא אשראי שהעניקו הספקים. חוק יסודות התקציב קובע, כי בחוזה של רשות מקומית שהתמורה בו עולה על 10,000 ש"ח (במחירי 1985) - בשנת התקציב 1990 מגיע הסכום ל-37,000 ש"ח - יציין החותם עליו בשם הרשות המקומית, כי ההוצאה הכספית לביצוע מתקצבת, ומהו סעיף ההקצבה. לכאורה, לו קיים תנאי זה, לא היו התקשרויות ללא מקור מימון מתקצב. בפועל היו התקשרויות כאלו, והן מומנו גם מאשראי שהעניקו הספקים. יוצא, אפוא, שגם לו קיים משרד הפנים פיקוח הדוק על סדרי קבלת אשראי בנקאי, לא היה בכך משום שליטה מספקת על ההוצאות, משום שאשראי שנותרים הספקים עלול גם הוא להיות מקור למימון ההוצאות של הרשות, וגם על אשראי זה יש מקום לפקח.

בתשובתו מינואר 1991 הסביר משרד הפנים, כי האחריות להיווצרות גרעון שמומן באשראי ספקים מוטלת על הרשות המקומית החותמת על החוזה כמבואר. המשרד, בכוח האדם העומד לרשותו, אינו מסוגל לקיים פיקוח צמוד על מתן אשראי ספקים לרשויות. עם זאת, לאחרונה יצא משרד הפנים בקריאה לספקים, שהם שמים כספם על קרן הצבי אם אינם בודקים, שאכן קיים תקציב מאושר להזמנת שירות או מוצר עבור הרשות.

לדעת מבקר המדינה, בעקבות חוק יסודות התקציב היה על המשרד לפתח כלי בקרה כדי לאתר מבעוד מועד מקרי התקשרות עם ספקים ללא גיבוי תקציבי. אחת הדרכים לכך הינה עריכת בדיקות מדגמיות ברשויות המקומיות. כמו כן מן הראוי שהמשרד ישקול להנחות את הרשויות המקומיות, לרשום בחוזים שהן חותמות עם ספקים ונותני שירותים הערה, על פיה, במידה שאין להוצאה הכרוכה בביצוע החוזה תקציב מאושר, הם שמים כספם על קרן הצבי.

דיווח כספי

על פי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, על רשות מקומית להכין, לא יאוחר מסוף חודש אוגוסט של כל שנה, דוח כספי על השנה שקדמה לה ולהעבירו למשרד הפנים (שנת הכספים של הרשויות המקומיות בתקופה הרלבנטית התחילה ב-1 באפריל). כן חייבת הרשות להגיש למשרד הפנים דוחות כספיים רבעוניים 45 יום לאחר תום כל רבעון. הבדיקה העלתה, כי מרבית הרשויות המקומיות בארץ הגישו דוחות כספיים שנתיים באיחור של 3 - 12 חודשים לעומת המועד החוקי. רק אחדות מבין הרשויות נהגו להגיש דוחות כספיים רבעוניים בתוך שנת הכספים. נגד רשויות שלא המציאו דוחות כספיים במועד לא נקט המשרד צעדים.

בהעדר מידע, נמנע ממשרד הפנים כלי חשוב לפיקוח הדוק ובקרה על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות. גם כאשר נודע למשרד על חריגות, וכאשר בעקבותיהן תפח הגרעון המצטבר, הוא לא נקט נגד הרשויות המקומיות אמצעים חוקיים ומינהליים שבסמכותו. על היבטים אלה עמד מבקר

המדינה בעבר (ראה דוח שנתי 35, עמ' 597, במבוא לדוח על הביקורת בשלטון המקומי מ-1986, ודוח שנתי 37, עמ' 730).

בתשובתו מינואר 1991 הסביר משרד הפנים, כי הוא נוקט עתה צעדים נגד רשויות שאינן מגישות דוחות כספיים במועד, עד כדי עיכוב המענק השוטף עד להגשת הדין וחשבון.



יצירת התחייבויות בלא מקור לכיסוין הייתה לתופעה של קבע במרבית הרשויות המקומיות, שעוד מחריפה בתקופה של בחירות. לטענת משרד הפנים, היו לכך סיבות נוספות, כמו תת תקצוב, בעיקר של שירותי חינוך ורווחה, כאשר מצד אחד הרשות הייתה חייבת או ראתה צורך לבצע פעולות בתחומים אלו, ומצד שני לא הובטחו לה בכל מקרה מקורות הכנסה למימון.

מן הראוי היה שבהסדר הייתה נקבעת תכנית פעולה - מעבר לפתרון בעיות מימון דוחות - כשהיא מגובשת ומוסכמת על דעת הגורמים השונים הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי, לפתרון בעיות היסוד שבעטין נקלעו הרשויות המקומיות מעת לעת למשברים כספיים. מן הביקורת עולה, כי סוגיות אלו לא טופלו בזמן ובגישה ממלכתית-מערכתית.

לדעת מבקר המדינה, יש לפעול על פי חוק ובמסגרת סמכויות קיימות. הפרת הוראות החוק וחריגה מסמכויות נוגדות את תקנת הציבור ופוגעות באשיות שלטון החוק, קל וחומר כאשר המפרה היא רשות שלטונית.

העדר יישום קפדני של כלי פיקוח ובקרה על ידי משרד הפנים, העדר הבהרה חד משמעית לרשויות המקומיות, כי המשרד נחוש בדעתו למצות את הדין עם כל רשות היוצרת גרעון לא מאושר ואי-נקיטת צעדים נגד רשויות שחרגו מתקציבן שלא כדין, מאפשרים תפיחת הוצאות בלא מקור לכיסוין, דבר שהוא פתח למשברים חוזרים ונשנים. כדי לחלץ את הרשויות מתוכם, ניתנים פתרונות, בעיקר על דרך מתן מענקים לצורך פרעון חובות או פריסתם, וכך יורדים לטמיון סכומי עתק מכספי הציבור.

גיבוש ההסדר ועקרונותיו

עקרונות ההסדר הכספי, שבא כדי לסייע ל-214 הרשויות המקומיות, שנקלעו לקשיים כספיים, גובשו במסמך מספטמבר 1989. המסמך סיכם דיונים, שהתנהלו מאז יולי 1989, בין נציגי משרד הפנים לבין נציגי חמישה בנקים מסחריים. המשרד התקשר לצורך העניין עם יועצים משפטיים חיצוניים, ואלה נעזרו ביועץ כלכלי וברואה חשבון.

ההסדר מבוסס על ביצוע תכנית הבראה ברשויות המקומיות, שעיקריה הם: (א) נקיטת פעולות לאיזון התקציב השוטף של הרשויות; (ב) המרת ההתחייבויות המצטברות, שמומנו באשראי יקר בהתחייבויות זולות יותר, תוך פריסת פרעונן על פני 15 שנה.

נקיטת פעולות לאיזון התקציב השוטף: נקבע שבמסגרת הפעולות לאיזון התקציב השוטף יצומצם כוח האדם ברשויות המקומיות, תצומצם הפעילות ויועלו ההכנסות ממקורות עצמיים. עוד נקבע, כי משרד הפנים ידק את הפיקוח והבקרה ויפעל בכלים העומדים לרשותו כל אימת שרשות מקומית תחרוג ממסגרת התקציב.

המרת התחייבויות: כאמור, לרשויות המקומיות התחייבויות לבנקים, בגין אשראי והלוואות לזמן קצר ולזמן ארוך, וכן התחייבויות לספקים ולזכאים אחרים. ההסדר אמור לתת מענה לכלל ההתחייבויות, כלהלן:

(א) יתרת ההתחייבויות כלפי הבנקים לזמן קצר ליום 10.9.89, כולל חיובי ריבית לאותו מועד, תומר בהלוואה ל-15 שנה (בתנאים שיפורטו להלן).

(ב) אשראי לזמן ארוך: לפרעון התשלומים שינבעו מיתרת ההלוואות לזמן ארוך, כפי שהצטברה ליום 1.7.89, יעניקו הבנקים לרשויות המקומיות הלוואות חדשות כדלקמן: כנגד הסכומים המתחייבים מפרעון הקרן והפרשי ההצמדה, תבואנה הלוואות חדשות בכל אחת משבע שנים רצופות החל בשנת 1989, וכנגד 50% מהתשלומים בגין הריבית והפרשי ההצמדה על הריבית, יבואו הלוואות חדשות בכל אחת מארבע השנים הרצופות החל בשנת 1989. הלוואות אלו ינתנו גם הן ל-15 שנה.

(ג) אשראי נוסף: הבנקים יעמידו ממקורותיהם אשראי נוסף לרשויות המקומיות בסכום של 130 מיליון ש"ח לכיסוי חובותיהן של הרשויות לספקים ולזכאים אחרים. בסמוך לקביעת עקרונות ההסדר הוסכם עם הבנקים, שהאשראי הנוסף שהם יעמידו יוגדל ל-150 מיליון ש"ח. באפריל 1990 הוסכם בין הבנקים למשרד הפנים על תוספת אשראי בסך 276 מיליון ש"ח (בנוסף ל-150 מיליון ש"ח הראשונים).

יוצא, אפוא, שבמסגרת ההסדר יפרסו בשנת הכספים 1989 הלוואות בסכום של כ-920 מיליון ש"ח (התחייבויות לזמן קצר בסך של 690 מיליון ש"ח וסכום ההחזר הנובע מפרעון ההלוואות לזמן ארוך בסך של כ-200 - 250 מיליון ש"ח). בנוסף יפרסו בתנאי ההסדר בכל אחת משבע השנים החל בשנת 1989 הלוואות בסכום המוערך בכ- 250 מיליון ש"ח (במחירי ספטמבר 1989).

(ד) תנאי ההלוואות: ההלוואות ינתנו ל-15 שנה, כשהן צמודות למדד המחירים לצרכן. כל ההלוואות שניתנו עד 1.4.90 נושאות ריבית (אפקטיבית) של 6% לשנה. שיעור זה נשאר קבוע למשך שבע שנים. לאחריהן ייקבע שיעור הריבית לפי נוסחה שעליה הוסכם. שיעור הריבית על הלוואות שניתנו לאחר 1.4.90 יקבע לפי אותה נוסחה וישאר קבוע למשך שבע השנים הראשונות. כבטחונות להחזר ההלוואות הוסכם, שכל רשות תשעבד על דרך "המחאת זכות" את המענק שהיא זכאית לקבל ממשרד הפנים; לגבי חלק מן ההלוואות נדרשו הרשויות לשעבד גם 40% מהכספים שמשרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה יעבירו לרשויות לשם מימון שירותים ממלכתיים. על עניין זה ראה להלן.

משרד הפנים הצליח להגיע תוך פרק זמן קצר יחסית ובעבודה מאומצת, להסדר כספי עם חמישה בנקים למען 214 רשויות מקומיות, כמבואר. בטווח הקצר שיפר ההסדר בצורה משמעותית את מצב הנזילות של הרשויות המקומיות. בד בבד שופרו אמצעי הפיקוח של המשרד על הרשויות המקומיות בתחום הכספי. יחד עם זאת, העלתה הביקורת ליקויים באשר לגיבוש ההסדר, עקרונותיו ויישומו.

להלן הערות הביקורת לגבי אופן גיבוש ההסדר ועקרונותיו:

1. כתוצאה מן ההסדר שופרה כאמור הנזילות וניתנו בידי הרשויות המקומיות אמצעים כספיים מעבר למסגרות התקציביות שאושרו להן. מצב זה נתן לרשויות המקומיות תחושה מדומה של רווחה פיננסית, המהווה פיתוי להגדלת ההוצאות.

2. כאמור, ההסדר חל על מלוא הגרעון של הרשויות המקומיות ל-30.9.89 (להלן - היום הקובע). שומה להעיר, כי הגרעון נצבר בעיקר עקב חריגות מהמסגרת התקציבית המאושרת, ובשנת הכספים 1988 הייתה החריגה בשיעור ניכר. מצד אחד, אין עקרונית לסייע בכיסוי הוצאה שהוצאה שלא כדין, אחרת יצא החורג נשכר; מצד שני, לו הוקפד על כלל זה, היו החובות הגדולים של הרשויות, נשארים בעינם. הדרך הנאותה היא למנוע היווצרות מצבים בהם נאלץ משרד הפנים להיחלץ לעזרת הרשויות המקומיות החורגות מתקציבן, שאם לא כן ימשכו החריגות מן התקציב, בידעה כי תמיד יהיה להן עוזר ומושיע.

3. שיעור הריבית האפקטיבית על ההלוואות הוא, כאמור, 6% לשנה (הנומינלי - 5.841% לשנה). על פי ההסדר, אמורים הבנקים להעמיד לרשות הרשויות המקומיות את ההלוואות ממקורותיהם. כאמור, הבטחונות שנתנו הרשויות המקומיות לבנקים כערובה להחזר ההלוואות, היו המחאות על דרך השעבוד של זכותן לקבל כספים ממשרד הפנים כמענק, ולגבי חלק מן ההלוואות גם 40% מהכספים ממשרד החינוך והתרבות וממשרד העבודה והרווחה.

כיוון	שסכומים	אלו	עולים	בשיעור
-------	---------	-----	-------	--------

ניכר על סכומי החזר ההלוואות, הרי שהבנקים לא נטלו על עצמם למעשה כל סיכון במתן ההלוואות ולגבי ההסדר בכללותו.

בהתחשב בעלות גיוס הכסף בעת גיבוש ההסדר ובהתחשב בבטחונות שניתנו לבנקים, שיעור הריבית שנקבע בהסדר גבוה יחסית (שיעור זה הינו אחד המרכיבים לקביעת שיעורי הריבית להלוואות שניתנו במסגרת ההסדר בשנים 1990 - 1996). לשם דוגמה: לפי אומדני בנק ישראל¹, העלות הריאלית הממוצעת של האשראי ארוך הטווח לסקטור הפרטי בשנה הקלנדרית 1989 עמדה על 5%. סביר להניח שהעלות לסקטור הציבורי ובכלל זה לרשויות המקומיות היתה נמוכה יותר.

יש לציין, שבהסדר לכיסוי חובות הקיבוצים, שגובש בעת ובעונה אחת עם הסדר הרשויות המקומיות, שיעור הריבית השנתית על ההלוואות הוא 4.5%, כולל 1% לכיסוי עלויות הבנקים ולרווח. אמנם בהסדר עם הקיבוצים ההלוואות ניתנות מפקדונות, שמשרד האוצר העמיד לרשות הבנקים, אולם באותו הסדר, הבנקים נטלו על עצמם סיכונים באשר להחזר ההלוואות, וגם מחקו מספריהם חובות של קיבוצים בסכומים ניכרים.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה - שנועדו לתת קנה מידה לחסכון הטמון בהורדת שיעור הריבית - הורדה של 1% לשנה על הלוואות שנפרסו ב-1989/90 הייתה מתבטאת משך 15 שנה בהפחתת תשלומי הרבית בכ-77 מיליון ש"ח: במקום 554 מיליון ש"ח רק 477 מיליון ש"ח. הורדה כאמור הייתה מביאה לחסכון כולל בתשלומי רבית של כ-154 מיליון ש"ח, אילו ניתנה גם על ההלוואות שייפרסו, בכל אחת משבע השנים שלאחר 1990 (הסכומים במחירי ספטמבר 1989).

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מינואר 1991 טוען המשרד, שבנק ישראל הודיע לבנקים כי הרשויות הינן לוהי מסוכן, וכי יש להתייחס לכל רשות מקומית כאל לוהי נפרד. לדבריו, נמסרו הודעות אלו, בעת המשא ומתן שלו עם הבנקים על גובה הרבית; היה לחץ מצד הבנקים להקשות את תנאי ההסדר, ועמדתם בעניין גובה הרבית הייתה קשוחה. להערכת משרד הפנים, אילולא התערבותו של בנק ישראל ניתן היה להגיע, במסגרת ההסדר, לרבית יותר נמוכה, לפחות בשיעור של 0.5% - 0.75%.

בתגובתו מפרברואר 1991 על טיעוני משרד הפנים, בדבר השפעת התערבותו על עמדת הבנקים, השיב בנק ישראל למשרד מבקר המדינה, כי התנהגותן של הרשויות המקומיות ושל משרד הפנים, שלא דאגו לבסס את ההוצאות על יכולתן הכלכלית הכוללת של הרשויות היא שהפכה אותן ל"לוהי מסוכן", על כל הנזק הכרוך בכך. אשר להודעת המפקח על הבנקים במהלך המשא ומתן עם הבנקים, העיר בנק ישראל, כי תוך כדי המשא ומתן הגיעו אליו ידיעות לפיהן - עקב לחצים של משרד הפנים על הבנקים - נוטים האחרונים להסכים להסדר שאינו עולה בקנה אחד עם אמות מידה עסקיות. לאור זאת פנה המפקח על הבנקים והפנה תשומת לב הבנקים לסיכונים הכרוכים בעשיית הסכם כולל ללא בדיקה פרטנית של כושר החזר של כל אחת מהרשויות הלוות. באשר לרבית, כיון שחלק מן הרשויות היו לקוחות מסוכנים, על הבנקים היה לקחת רבית יותר גבוהה, שתבטא את הסיכון הגבוה הטמון בלקוח מסוג זה.

לדעת מבקר המדינה, במטרה להשיג את התנאים המיטביים בהסדר, היה על משרד הפנים, בנק ישראל ומשרד האוצר לשתף פעולה ולתאם עמדות.

4. כאמור, הפרעון של ההלוואות ייעשה במשך 15 שנה. על פי ההסכמים שנחתמו עם כל אחת מן הרשויות המקומיות, לוח הסילוקין להחזר ההלוואות חולק לשלוש תקופות, כאשר החזרי הקרן בתקופה השנייה גבוהים מאלו שבראשונה, ובתקופה השלישית הם גבוהים מאלו שבתקופה השנייה. שיטה זו נקבעה כדי להקל על הרשויות המקומיות בשנים הראשונות.

¹ ההתפתחות בשוקי ההון והכספים, סקירה שנתית 1990, מאפריל 1991.

כיוון שהרביית נזקפת על יתרת הקרן הבלתי מסולקת, הסכום הכולל שהרשויות המקומיות ייאלצו לשלם על הלוואות בתנאי ההסדר יהיה, על פי חישובי משרד מבקר המדינה, גבוה ב-26% מזה, שהן היו משלמות אילו החזרי הקרן היו נפרסים באופן שווה על פני תקופת הפרעון.

לדעת מבקר המדינה, על משרד הפנים היה להביא בחשבון במסגרת שיקוליו לקביעת תנאי ההסדר את התוספת המשמעותית בגין רבית, שיהא על הרשויות לשלם בעתיד עקב מבנה לוח התשלומים שנקבע.

יש לציין, כי הקטנת תשלומי הקרן בתחילת תקופת הפרעון יוצרת הקלה בתזרים המזומנים של הרשויות המקומיות בטווח הקצר, אך תכביד עליהן יותר בטווח הארוך, אלא אם כן תהא צמיחה ותוספת מקורות ריאלית.

5. כאמור, הבטחונות שניתנו במסגרת ההסדר היו שיעבוד תקבוליהן העתידיים של הרשויות המקומיות ממשרד הפנים ולגבי חלק מן ההלוואות גם 40% מהכספים שיגיעו להן ממשרד החינוך והתרבות וממשרד העבודה והרווחה.

לדעת בנק ישראל, המשמעות הכלכלית המעשית של התחייבויות אלו היא מתן ערבות מדינה לאשראי שהעניקו הבנקים לרשויות המקומיות, בלי שערבות זו תעבור את ההליכים המנויים בחוק לגבי מתן ערבות מדינה, ובכך למעשה עקיפה של תקציב המדינה.

ואכן, ב-1991, בתוספת לחוק יסודות התקציב, המחוקק נתן דעתו לעניין זה, ואסר לשעבד או להמחות זכויות מסוג זה, אלא לפי נוהל הקבוע בתקנות. יצוין שההסדר לפרעון חובותיהן של הרשויות המקומיות הוצא מתחולת התקנות.

התקשרות עם משרד עורכי דין

דיונים שבהם גובש ההסדר לא שותף היועץ המשפטי של המשרד. המשרד פנה לקבלת ייעוץ משפטי וכלכלי למשרד של עורכי דין פרטיים שהיה מקורב להנהלת המשרד, ואלה נעזרו לצורך העניין ביועץ כלכלי וברואה חשבון. עורכי הדין ויועציהם השתתפו במשא ומתן עם נציגי הבנקים, והם שגיבשו את נוסח ההסכם שנחתם בין כל אחת מן הרשויות המקומיות, שהצטרפו להסדר, לבין הבנקים. הם גם הכינו את המתכונת להגשת הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות למשרד, שעל פיהם נקבע גרעון ל-30.9.89 (להלן - היום הקובע). עורכי הדין ויועציהם השתתפו בדיונים שקיים משרד הפנים עם כל אחת מן הרשויות המקומיות, שבהם גובש ההסדר הפרטני לכל רשות. תמורת שירותים אלה שילמה כל רשות מקומית שהצטרפה להסדר לעורכי הדין וליועציהם סך של 7,500 ש"ח, כך שהתשלום הכולל (לפני ניכוי הוצאות) הסתכם ב-1.6 מיליון ש"ח.

ההתקשרות עם משרד עורכי הדין נעשתה בעקבות פנייתו של שר הפנים לאחד משותפי אותו משרד לשם קבלת ייעוץ בדבר פתרונות אפשריים לחילוץ הרשויות המקומיות מהמשבר הכספי אליו נקלעו. עורכי הדין לא הגישו למשרד, לפני ההתקשרות עמם, הצעה בכתב המפרטת את השכר המבוקש על ידם ופירוט הצוות שיעסוק בנושא מטעמם.

על פי הנחיות משרד הפנים, הרשויות המקומיות שהביעו רצון להצטרף להסדר נדרשו להגיש לרואה חשבון, שהועסק על ידי עורכי הדין הפרטיים, על פי מתכונת שהלה גיבש, נתונים כספיים ליום הקובע. נתונים אלו היו בסיס לדיון במשרד הפנים ולקביעת סכום ההתחייבויות שיכוסו. לאחר שהמשרד גיבש את ההסדר הפרטני עם הרשויות המקומיות, הן הופנו על ידו ל"מינהלת ההסדר" לשם קבלת טופסי ההסכם האמור להחתם בינן לבין הבנקים.

מסתבר, כי "מינהלת ההסדר" הייתה למעשה משרד עורכי הדין. במשרד הפנים לא נמצא כתב מינוי למינהלה, המגדיר את סמכויותיה ותפקידיה.

רואה החשבון, שהועסק על ידי "מינהלת ההסדר", מועסק גם על ידי רשויות מקומיות אחדות. יוצא, אפוא, שיש ניגוד אינטרסים בין תפקידו במסגרת מינהלת ההסדר לבין העסקתו על ידי אותן רשויות.

קביעת סכום ההתחייבויות עליו יחול ההסדר

הרשויות המקומיות שאושרו על ידי המשרד להצטרף להסדר הן בעיקר הרשויות שהמשרד מעביר להן מענקי איזון. להסדר הצטרפו, כפי שנאמר לעיל, 214 מכלל 240 הרשויות בארץ.

על בסיס הנתונים הכספיים ליום הקובע, שהעבירו הרשויות המקומיות ל"מינהלת ההסדר", קיימה הנהלת משרד הפנים, בחודשים ספטמבר - נובמבר 1989, דיונים עם נציגי כל אחת מ-214 הרשויות המקומיות, במטרה לקבוע את סכום החובות ליום הקובע ואת הסכום הנגזר ממנו, שייפרס ל-15 שנה. עם מקצת הרשויות נמשכו הדיונים עד מארס 1990. ככלל, סכום זה נקבע על פי גובה הגרעון שעליו הצהירה הרשות, בניכוי 4% מהוצאותיה הצפויות בשנת הכספים 1989, שהוכרו כאשראי מקובל שנותנים הספקים ("חוב מתגלגל"). לגרעון בניכוי "החוב המתגלגל" התווספו התשלומים השוטפים על הלוואות לזמן ארוך.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן קביעת הסכום שיוסדר והעלה את הממצאים הבאים:

1. כללי מינהל תקין מחייבים, כי הדיונים באשר להסדר, שהתנהלו עם כל אחת מן הרשויות, יסוכמו כמסמך מחייב, שיודפס וייחתם על ידי הצדדים. נמצא, שמספר לא מבוטל מסיכומי הדיונים נרשמו רק בכתב יד, ובחלקם נמצאו מחיקות ושינויים. הסיכומים לא נחתמו על ידי הצדדים, ואף לא על ידי מי שערך אותם. יתר על כן, רק בשתיים משמונה הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית לוד ועיריית אום אל-פאחם) נמצאו העתקים מסיכומי הדיונים. בירורים בשמונה הרשויות האמורות העלו, כי בסוף הדיונים לא תמיד ידעו נציגי הרשות במדויק מה ההחלטה שנתקבלה.

2. במסגרת הדיונים שהתקיימו בהנהלת משרד הפנים, לגבי 25 רשויות מקומיות, הוכר, לצורך ההסדר, סכום התחייבויות העולה על זה המתקבל על פי הנוסחה שנקבעה. לגבי תשע מהן ניתן בסיכומי הדיונים הסבר להגדלת הסכום, אולם במסמכי משרד הפנים לא נמצאו אסמכתאות, כולל תחשיבים, המבססים הסבר זה. לגבי 16 הרשויות האחרות לא צוין בסיכומי הדיונים עצם הצורך בהגדלה, וממילא גם לא נמצאו אסמכתאות לביסוס הצורך. סדרי הגדלת הסכומים, כמתואר, אינם מתישבים עם כללי מינהל תקין.

בעמ' הבא פירוט הרשויות המקומיות שקיבלו במסגרת ההסדר תוספת מעל לסכום שנקבע בנוסחה².

באפריל 1991 הסביר המשרד, כי בדיקת האסמכתאות לביסוס ההסבר שניתן להעלאת הסכום לתשע רשויות הייתה מוטלת על המשרדים המחוזיים לקראת האישור הסופי של ההלוואות עליהן הוחלט במסגרת ההסדר.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה במחוז המרכז ובמחוז הצפון העלתה, כי המחוזות אכן אישרו את ההסדר, כפי שנקבע על ידי הנהלת המשרד, לרבות התוספות שנכללו בו כמבואר, ברם לא נמצא שנבדקו אסמכתאות לביסוסן.

3. הבדיקה העלתה, כי רשויות מקומיות כללו בהתחייבויות ליום הקובע גם כאלו שלא נמצאו להן אסמכתאות. שש מבין הרשויות שנבדקו (קרית אתא, שדרות, פרדס חנה, לוד, יבנה, וראש העין) הוסיפו להתחייבויותיהן, גם יתרות זכות בגין התקציב הבלתי רגיל ובגין קרנות שאינן מתוקצבות, שהגדולה שבהן היא קרן לעבודות פיתוח. בדרך זו גדלו התחייבויותיהן בסכומים שנעו בין 0.2 לבין 3.8 מיליון ש"ח.

במאי 1991 הסביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הוא אישר את הגדלת הסכומים לשש הרשויות כאמור רק באותם מקרים שהוא מצא לכך הצדקה.

² ההגדלות לגבי ארבע מן הרשויות שברשימה (דימונה, זכרון יעקב, מרחבים וקרית מלאכי) הוזכרו בדוח הביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות, התשנ"א-1991, עמ' 72 - 84.

ההסבר שניתן בסיכומי הדיונים	סכום התוספות (באלפי ש"ח)	הרשות המקומית
-	400	1. אור יהודה
כיסוי גרעון המועצה הדתית	100	2. אריאל
-	650	3. אופקים
בניית בית כנסת	150	4. באר טוביה
-	615	5. בית שמש
-	2,000	6. באר שבע
-	750	7. גדרה
כיסוי גרעון המתנ"ס ורכישת ג'יפים	198	8. מ.א. גולן
-	500	9. דימונה
-	1,000	10. זכרון יעקב
עבודות פיתוח	200	11. מ.א. חוף עזה
-	393	12. מ.א. חוף השרון
-	20	13. יבנה
-	200	14. יבניאל
כיסוי גרעונות מתנ"ס וספריה	800	15. לוד
כיסוי גרעון המועצה	100	16. מעלה אפרים
חוסר מענק משרד הפנים, כיסוי גרעונות המתנ"ס והמועצה הדתית	1,160	17. מגדל העמק
עבודות פיתוח	250	18. מעלה אדומים
-	315	19. מעלות תרשיחא
-	750	20. מ.א. מרחבים
-	300	21. ערד
עבודות פיתוח	30	22. עתלית
-	875	23. קרית מלאכי
-	750	24. קרית גת
-	710	25. שדרות

לדעת מבקר המדינה, היה על כל רשות מקומית שכללה בגרעון סכומים שאינם תואמים גרעון לפי הגדרתו הרגילה בתקנות, לציין זאת במסמכים שהגישה למשרד הפנים; המשרד מצדו, בעת שאישר חריגות כאלו, צריך היה לנמק בכל מקרה לגופו מה ההצדקה לכך; דברים אלו לא נעשו.

4. בקביעת ההתחייבויות של עיריית אום אל פאחם קיבל משרד הפנים את נתוני ההתחייבויות ליום הקובע כפי שאלה הוצגו על ידי העירייה. דא עקא, הדוח הכספי האחרון של עירייה זו, שאושר על ידי רואה חשבון, הוא לשנת הכספים 1985. נוכח עובדה זו מתעורר ספק מוחשי אם סכום ההתחייבויות ליום הקובע אכן משקף את החובות.

5. בהתחייבויות המועצה המקומית ראש העין נכלל סך של 0.9 מיליון ש"ח שנבע מפגור של משרד הפנים בהעברת מענק שהגיע לרשות. יוצא, אפוא, שבמקרה זה המיר משרד הפנים את חובו הוא לרשות בהלוואה שניתנה לה במסגרת ההסדר. מתן הלוואה במקום מענק הינה דרך יקרה יותר לכיסוי התחייבויות.

יישום ההסדר

לצורך יישום ההסדר חתמה כל רשות עם הבנקים על חוזים בנוסח אחיד, עליו הוסכם בין משרד הפנים לבין הנהלות הבנקים. לכל הסכם כזה צורף לוח תשלומים, שנערך על פי סכום ההלוואה שהבנק נתן לרשות במסגרת ההסדר. בדיקת יישום ההסדר העלתה את הממצאים הבאים:

1. כתנאי לקיום ההסדר, חתמו רשויות מקומיות לפי דרישת הבנקים על מסמך לפיו הרישומים בספרי הבנק ייחשבו כמחייבים ללא זכות עוררין מצד הרשות. תנאי זה, המקנה יתרון משפטי משמעותי לבנקים, לא צוין כלל בהסכם - שהוכן כאמור על ידי עורכי הדין - ושנחתם בין כל רשות מקומית לבין הבנקים.

2. כאמור, על פי ההסדר, הבטחונות להחזר ההלוואות ינתנו על דרך שיעבוד זכויותיהן של הרשויות המקומיות לקבל ממשרד הפנים את כספי המענק. לגבי הלוואות מסוימות הניתנות במסגרת התיקון להסדר מאפריל 1990 (אשראי משלים), יכולול השיעבוד גם 40% מהעברות הכספים של משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה.

הבדיקה העלתה, כי כל שמונה הרשויות המקומיות שנכללו בבדיקה נתנו בידי הבנקים בטחונות מעל לקבוע בהסכם דלעיל; המדובר במישכון כל הכנסות הרשות מכל מקור שהוא, המגיעות להן ושיגיעו בעתיד מכל גורם שהוא.

3. הבדיקה בכל שמונה הרשויות המקומיות העלתה, כי לוחות הסילוקין, שהופקו על ידי הבנקים, לא נחתמו על ידם ועל ידי הרשויות המקומיות. בהיות לוחות הסילוקין חלק בלתי נפרד מן ההסכם ומחייבים את הצדדים, ראוי היה שיחתמו עליהם.

4. נמצא, שחיובי הריבית על פי לוחות הסילוקין שהופקו על ידי הבנקים גבוהים מהמתחייב על פי לוח הסילוקין המצוי בהסכם המסגרת; בחלק גדול מן הרשויות המקומיות שנבדקו מתבטא ההפרש בעשרות אלפי ש"ח.

השגתם של יעדי ההסדר

כאמור, חובותיהן המצטברים של הרשויות המקומיות נוצרו בשל מספר גורמים, והרי העיקריים שבהם: רשויות מקומיות חרגו מהתקציב שאושר להן; לא היה פיקוח מספיק מצד משרד הפנים למניעת חריגות מהתקציב; רשויות מקומיות נטלו על עצמן, באישור משרד הפנים ושלא באישור ובניגוד לחוק, הלוואות מבנקים בהיקף ובתנאים שצריכים היו לעורר מראש ספק לגבי הכושר לפרוע אותן. נסיון העבר מורה, שכל אימת שרשויות עמדו בפני משבר כספי שמנע את יכולתן לפעול, נחלץ משרד הפנים לעזרתן. לטענת משרד הפנים, הזרמת כספים על ידי משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה, לכיסוי השירותים הממלכתיים שנותנות הרשויות המקומיות, הייתה חלקית בלבד ובאה לעתים באיחור.

כדי להקטין את ההסתברות של מצב בו מרבית הרשויות המקומיות ייקלעו בעתיד למשבר כספי הדומה לזה שבפניו עמדו באמצע 1989, משרד הפנים צריך היה להתנות את גיבוש ההסדר עם הבנקים בהסדר כולל, המתייחס לכל הסיבות שגרמו למשברים כספיים בעבר, והמתנה תנאים למניעת הישנותם של משברים בעתיד. לשם גיבוש הסדר כולל כזה היה צורך בהשתתפות כל הגורמים אשר להם נגיעה לנושא: משרד הפנים, האוצר, העבודה והרווחה, החינוך והתרבות וכן בנק ישראל והבנקים. בפועל גובש ההסדר רק על ידי משרד הפנים, שנעזר ביועצים פרטיים, ונציגי הבנקים.

בתשובתו מינואר 1991 הסביר משרד הפנים, כי ההסדר היה על דעת שר האוצר, וכי המשרד נועץ במשרד האוצר, וכי החשב הכללי באוצר ליווה את המשא ומתן. תשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה הועברה לתגובת אגף התקציבים והחשב הכללי. בפברואר 1991 השיב החשב הכללי, בין היתר, שהוא לא היה שותף למשא ומתן ולגיבוש תנאי ההסכם, וכי הפניה אליו בנושא הבטחונות נעשתה לאחר שכבר נחתם ההסכם. תנאי הבטחונות שנכללו בהסכם לא היו מקובלים עליו, אך בסופו של דבר הוא נתן את האישורים לבטחונות, לאחר שנושא זה נדון על ידי שר האוצר ושר הפנים, ושר האוצר הורה על הביצוע.

תכנית הבראה והתייעלות ברשויות המקומיות

בהסדר שבין משרד הפנים לבין כל אחת מן הרשויות המקומיות לא נכללה תכנית הבראה אופרטיבית, המציבה יעדים ברורים בעניין צמצום ההוצאות הכרוכות בהעסקת כוח אדם ובעניין העמקת הגביה, וקובעת ביטולם או דחיתם של פרויקטים הנמצאים בעדיפות נמוכה יחסית. אף לא נבדקה האפשרות לממן חלק מפרעון ההתחייבויות של הרשויות המקומיות באמצעות מכירת נכסים.

צמצום בכוח אדם נדרש בייחוד באותן רשויות מקומיות החורגות באופן ניכר משיא כוח האדם שאושר להן. במסגרת הבדיקה בשמונה הרשויות המקומיות נמצא שבעת עריכת הביקורת, עיריית לוד חרגה ב-66 משרות (10% מעל שיא כוח האדם); עיריית דימונה ב-100 משרות (21% מעל לשיא כוח האדם); והמועצה המקומית שדרות ב-47 משרות (18% מעל לשיא כוח האדם). כיוון שההוצאה לשכר ברשויות מקומיות הינה בעלת משקל גדול בתקציב, הרי שמדובר בחריגה ניכרת.

באפריל 1991 הסביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הדיונים שנערכו עם הרשויות המקומיות הן הציגו תכניות הבראה, שמרביתן כללו סעיפים הנוגעים לצמצום בכוח אדם ולהעמקת הגביה.

לדעת מבקר המדינה, משרד הפנים צריך היה להתנות את הסכמתו להסדר הכספי שבין הרשויות המקומיות לבנקים בפעולות של הבראה, תוך קביעת הצעדים שינקטו אם לא יפעלו הרשויות בהתאם, ולעגנם בהסכם מחייב בינו לבין הרשויות.

תקצוב פעולות הרשויות המקומיות

בהסדר ל-1989 אישר משרד הפנים לרשויות המקומיות מסגרת תקציבית לשנות הכספים 1989 ו-1990. ככלל, הבסיס לקביעת ההוצאות המתוקצבות לשנת הכספים 1989 היו ההוצאות בפועל בשנת הכספים 1988, תוך התאמתן לשנת 1989 באמצעות זקיפת התייקרויות.

שיטת תקצוב זו התעלמה מן העובדה ששנת הכספים 1988 הייתה שנת בחירות, שבה ההוצאות היו גבוהות יחסית להיקפן בשנה רגילה. מכאן שלא היה זה תקציב ששיקף נכונה את הפעולות השוטפות של הרשות המקומית. לשון אחר, המסגרת התקציבית לשנת הכספים 1989, וזו לשנת הכספים 1990, לא התבססה על בדיקה נאותה של ההוצאות וההכנסות הצפויות לאמיתן בכל אחת מן הרשויות המקומיות. על כן ספק אם התקציב שנקבע כמתואר - שהיווה את המסגרת המחייבת את הרשות המקומית - היה מותאם לפעולות הנדרשות מהרשות המקומית.

הידוק הפיקוח של משרד הפנים

במסגרת ההסדר החליט משרד הפנים להדק את הפיקוח על ביצוע התקציב במגמה למנוע היווצרות גרעונות. בינואר 1990 הנחה המשרד את הרשויות המקומיות בדבר הגשת דוחות כספיים חודשיים תוך 45 יום מתום החודש המדווח. בנובמבר 1990 הוחלט על הגשת דוחות רבעוניים במקום החודשיים באותה מתכונת.

המשרד מקיים מעקב אחר הגשת הדוחות האמורים; על רשויות שאינן מגישות דוחות במועד מוטלת סנקציה בדרך של עיכוב העברת המענק ממשרד הפנים. אולם על אף הסנקציות שנקט משרד הפנים, קיים היה פיגור בהגשת הדוחות בעת שנערכה הביקורת: על פי נתוני המשרד מנובמבר 1990, רק 130 מבין 214 הרשויות המקומיות שנכללו בהסדר הגישו לו דוחות כספיים לרבעון שהסתיים ביוני של אותה שנה, ורק 30 מהן המציאו דוחות כספיים לרבעון שהסתיים בחודש ספטמבר 1990. עוד יש לציין, כי בהמצאת הדוחות בלבד לא סגי. הבדיקה העלתה, כי המשרד לא בדק באופן שיטתי, ולגופו של עניין, את תוכן הדוחות ולא גיבש לעצמו, עד מועד הביקורת - ספטמבר 1990 - מדיניות לטיפול במקרים, שבהם רשויות מקומיות ממשיכות לחרוג מהמסגרת התקציבית שאושרה. יוצא, אפוא, שהמשרד בהשוואה לעבר אמנם הידק במידת מה את הפיקוח על הרשויות המקומיות, אך במועד

הביקורת לא הצליח, בשל העומס הרב המוטל עליו, להפעיל פיקוח יעיל. ואמנם מהדיווחים הכספיים שהרשויות המקומיות המציאו למשרד עולה, כי רבות מהן צברו גרעונות לסוף שנת הכספים 1989, על אף הסיוע הכספי שהן קיבלו.

בינואר 1991 מסר משרד הפנים, למשרד מבקר המדינה כי לאותו מועד כבר הגישו 180 מכלל 214 הרשויות המקומיות דוח ליוני 1990 ו-171 - דוח לספטמבר אותה שנה. עוד הסביר המשרד, כי לאחרונה כל דוח נבדק בדיקה ראשונית על ידי כלכלן בכיר ובדיקה מעמיקה יותר עורך עובד אחר. לרשויות מקומיות שלגביהן ימצאו נתונים המצביעים על חריגות ניכרות מן התקציב המאושר, ישלח רואה חשבון לבירור הנתונים, וינקטו צעדים מתאימים עד למינוי ועדת חקירה לבדיקת תפקוד הרשות. באפריל 1991 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הוא נמצא בשלביה הסופיים של בניית מערכת בקרה על תקציבי הרשויות המקומיות.

התוצאות הכספיות מפעולות הרשויות המקומיות בשנת הכספים 1990

בדיקת מעקב, שערך משרד מבקר המדינה בדצמבר 1991 לגבי התוצאות הכספיות לשנת הכספים 1990³ של 200 רשויות מקומיות מבין אלה שהשתתפו בהסדר, העלתה, ש-80% מהן צברו באותה שנה גרעונות בתקציבן הרגיל; ב-54 רשויות עלה שיעור הגרעון על 10% מכלל ההוצאות. עוד העלתה הבדיקה, כי על פי נתוני משרד הפנים 33 רשויות מקומיות צברו גרעונות כספיים, בלא שיש להן כושר כלכלי להתגבר עליהם בכוחות עצמן. בדיקת המעקב העלתה, כי הגרעון המצטבר של 33 רשויות אלו ליום הקובע (ערב ההסדר) הסתכם ב-367 מיליון ש"ח; במסגרת ההסדר נפרסו להן חובות בסך 215 מיליון ש"ח; גרעון המצטבר ל-31.3.91 עמד על 237 מיליון ש"ח (הנתונים במחירי פברואר 1991).

בנובמבר 1991 סיכמו שרי האוצר והפנים שיש לסייע, על דרך של מענק בגובה 10% מתקציב ההוצאות, ל-24 רשויות מקומיות. כל אחת מהן אמורה להתחייב לבצע תכנית הבראה שתיקבע על ידי משרד הפנים ומשרד האוצר. לרשויות מקומיות נוספות הנמצאות בקשיי נזילות, ושעליהן יוסכם בין משרד הפנים למשרד האוצר, יוקדם תשלום מענק האיוון. עוד סוכם, כי שרי האוצר והפנים יקימו צוות, בהשתתפות נציג מרכז השלטון המקומי, שיגדיר בנושאי חינוך ורווחה, החל מתקציב 1992 את רמת השירות.

מתוצאות בדיקת המעקב עולה, כי הצעדים שנקטו במסגרת ההסדר לא הצליחו לחלץ את כל הרשויות המקומיות מן המשבר ועל כן היה צורך בהתערבות ממשלתית נוספת כבר ב-1991.

דבר זה מדגים כי כניסת רשויות מקומיות למשבר כלכלי המשתק את פעילותן והיחלצות משרדי הפנים והאוצר לעזרתן הפכו לתופעה חוזרת ונשנית.



לאחר הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בפברואר 1989, נקלע חלק גדול מן הרשויות המקומיות למשבר כספי קשה במיוחד, שאיים למוטט אותן. במטרה לסייע להן בפרעון חובותיהן לזמן קצר לבנקים, לספקים ולנותני שירותים, הגיע משרד הפנים להסדר עם חמישה בנקים מסחריים, על פיו הם פרסו, בשלהי 1989 ובשנת 1990 חובות של רשויות מקומיות בהיקף של כמיליארד ש"ח על פני 15 שנה. בכל אחת משבע השנים הבאות עוד יפרסו במסגרת ההסדר את סכומי ההחזר של החובות לזמן ארוך שיעמדו לפרעון בכל שנה. בס"ה יפרסו במסגרת ההסדר סכומים הנאמדים בכ-3 מיליארד ש"ח (במחירי ספטמבר 1989).

³ על פי נתונים לא סופיים.

רשויות מקומיות נהגו להשתמש באשראי לזמן קצר למימון גרעונות שנבעו מביצוע פעולות שלא היה כנגדן מקור הכנסה. גרעונות אלה נוצרו הן מביצוע פעולות שלא תוקצבו, הן מאי-מימוש אומדני הכנסה, והן - לטענת משרד הפנים - מסיבות נוספות, כגון תת תקצוב, בעיקר בשירותי חינוך ורווחה. צבירת גרעונות בהיקף גדול שהפכה בשנים עברו לתופעה של קבע, בין היתר, בשל העדר פיקוח הדוק של משרד הפנים על הניהול הכספי של הרשויות המקומיות, ואי הפעלת מלוא הסמכויות שהקנה לו החוק כנגד רשויות שחרגו מהתקציבים. נסיון העבר מוכיח, שכל אימת שפקד משבר כספי רשויות מקומיות, בעקבות חובות בהיקף ניכר, נחלצה המדינה לעזרתן, בדרך כלל, על ידי מתן מענקים והעמדת אשראי נוסף בתנאים נוחים. כך היה בעשור האחרון בשנים 1980 ו-1987, אשר קדמו להסדר הנוכחי.

גם ההסדר הנוכחי מוליך למסקנה, כי לא נעשה די כדי להגיע לשורשם של דברים ולסיבות שגרמו למשבר תוך שיתוף פעולה עם מכלול הגורמים בשלטון המרכזי והמקומי יחדיו. ההסדר הנוכחי הקל מהבחינה הכספית על רשויות מקומיות, ואיפשר את תפקודן בהווה. בלא להקל ראש בהישג זה, הרי מבחן הצלחתו של ההסדר עודנו צופה פני העתיד. הוא תלוי בהצלחתם של גורמים בשלטון המרכזי, ובראשם משרד הפנים, ביחסי שלטון מרכזי ומקומי, בעיקר בתחום החינוך והרווחה; במימוש אחריותן של הרשויות המקומיות לנבחריהן לניהול כלכלי וחשבוני של משק הרשות הנתון בידיהן; וביישום קפדני של פיקוח ובקרה של משרד הפנים כדי לאתר ולשרש כל חריגה של רשויות מקומיות מהתקציבים, בסמוך להיווצרותה.

קיומם של גרעונות בתקציב הרגיל לשנת הכספים 1990 בכ-80% מהרשויות המקומיות שהשתתפו בהסדר 1989, והתערבות המדינה בנובמבר 1991 כדי לסייע ל-24 מהן, עם אפשרות להרחיב את מספרן, מצביעים על כך, שהגורמים למשבר ב-1989 עדיין לא חוסלו. יתירה מזו, שוב חוזרת על עצמה התופעה שרשויות מקומיות צועדות לקראת משבר כספי ואינן מסוגלות להיחלץ בכוחות עצמן, ללא סיוע של השלטון המרכזי. על משרד הפנים לשתף פעולה עם כל הגורמים הנוגעים בדבר למציאת פתרון יסודי וכולל לבעית תקצובן ודרך פעולתן של הרשויות המקומיות.

פיקוח ובקרה של משרד הפנים על פעולותיהן

הכספיות של הרשויות המקומיות

ריכוז ממצאים

בחיקוקים השונים הנוגעים לרשויות המקומיות הוקנו למשרד הפנים (להלן - המשרד) סמכויות פיקוח על פעילותן, לרבות הפעילות הכספית. במשרד יחידה לביקורת ופיקוח (להלן - יחידת הפיקוח) העוסקת בייזום תקנות והנחיות לניהול החשבונות של הרשויות המקומיות ובקיום פיקוח ובקרה על פעילותן הכספית. לצורך זה נעזרת היחידה ברואי חשבון חיצוניים אתם מתקשר המשרד.

יחידת הפיקוח אינה בודקת די הצורך את פעולותיהן של הרשויות המקומיות, שלהן השלכות כספיות בהיקף ניכר.

בשנת 1989 תכנן המשרד עריכת ביקורת, באמצעות רואי חשבון חיצוניים, ב-66 רשויות מקומיות; בפועל הוא התקשר עם עשרה משרדי רואי חשבון לביצוע ביקורת ולהכנת דוחות כספיים מבוקרים בעשר רשויות בלבד - היקף מצומצם ביותר.

יחידת הפיקוח אינה מקיימת מעקב שיטתי אחר תיקון הליקויים שהעלו רואי החשבון בבדיקתם.