



משרד מבקר המדינה

אגף ב' לביקורת הרשויות המקומיות

## **דו"ח 6 על הביקורת**

### **בעירית באר שבע**

ירושלים, תמוז התשמ"ח - יולי 1988

**1028**



## תוכן העניינים

### עמוד

3

3

4

4

5

6

7

9

14

16

17

19

19

19

21

23

25

28

36

36

39

### נתונים כללים

העירייה, האוכלוסייה ותחומה  
מועצת העיר וועדותיה

### משק הכספים

הכנסה והוצאה- תקציב רגיל  
התפלגות ההכנסה  
התפלגות ההוצאה

הלוואות דולריות  
המרת ההלוואות הדולריות בהלוואות  
שקליות

הסדר לכיסוי חובות העירייה  
קבלת המילואות והשתתפות הממשלה  
התחייבויות העירייה במסגרת ההסדר  
צמצום כוח אדם וביטול תוספות שכר  
חריגות  
מכירת נכסים  
משא- ומתן עם הבנקים בנושא ריבית היתר  
שבה חויבה העירייה  
תנאי פירעון המילואות, שנתקבלו במסגרת ההסדר

### ניגוד עניינים

מתן תמיכות למוסדות

### מיסים וגבייתם

ארנונה, אגרת מים ואגרת ביוב  
מדידות וסקר מקרקעין

#### עמוד

40

#### מינהל העובדים

42

צימצום כוח אדם

43

תשלומים נילוויים לשכר

45

הסכם שכר מאוגוסט 1987

47

הסדרי פרישה

50

#### ניכסי העירייה

50

זכויות במקרקעין

53

השכרה והחכרה של נכסים

56

גן - שעשועים

57

מרכז ספורט

נספח: מאזני העירייה לימים 31.3.1986 ו- 31.3.1987.

#### **הערה בדבר ציון ערכים בשקלים חדשים-**

בדין וחשבון זה, כל הסכומים במטבע ישראלי נקובים בשקלים חדשים, גם אם המדובר בסכומים שתקבלו או נרשמו לפני- 1.1.1986 - שהוא היום הקובע להנהגת הרישומים על בסיס השקל החדש (ש"ח). הסכומים המתייחסים לפעולות כספיות שלפני היום הקובע האמור, תורגמו לש"ח על- פי הנוסחה: 1,000 ש"ח = 1 ש"ח. התירגום כאמור נעשה לשם אחידות הצגת המטבעות בלבד.

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של עיריית באר שבע בשנות הכספים 1984 עד 1986. חלק מהנתונים ומהמימצאים, בעיקר אלה שהתייחסו לפעולות הכספיות של העירייה, עודכנו לחודש יוני 1988. פעולות הביקורת היו, בעיקר, בתחומים הבאים: משק הכספים והחשבונות וגביית המיסים, מינהל העובדים וניכסי העירייה. המימצאים שהועלו במהלך הביקורת הועברו לידיעת ראש העירייה - לטיפולו. דין-וחשבון זה כולל את מימצאי הביקורת העיקריים.



## נתונים כלליים

### העירייה, אוכלוסייתה ותחומה

2

באר שבע שוכנת על צומת דרכים, המקשר את צפון הארץ עם הנגב, והיא מהווה מרכז מוניציפאלי לדרום הארץ. בעיר נמצאות לשכות מחוזיות של מרבית משרדי הממשלה ומשרדים של הסוכנות היהודית, והיא מהווה מרכז מיסחרי אזורי - לסניפי בנקים, לחברות ביטוח, לרישתות שיווק ולחברות בנייה ציבוריות. בעיר קיימים מיפעלי תעשייה רבים, ועם הגדולים שבהם נימנים מיפעלים למוצרים כימיים, לקרמיקה וללבנים חסינות-אש, לחומרי בנייה, לטקסטיל ולעיבוד מתכת. שירותי הבריאות לתושבי המקום ניתנים על-ידי בית-החולים המרכזי לנגב על שם "סורוקה" ועל-ידי מירפאות קופות החולים. בעיר פועלים מוסדות לחינוך גבוה ולתרבות, וביניהם - אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, מיכללה טכנולוגית, מידרשה למורים ולגננות, מידרשה לחינוך גופני, תזמורת קאמרית עירונית, תיאטרון עירוני באר שבע ומוזיאון הנגב.

3

בתחילת שנת 1987 מנתה אוכלוסיית באר שבע, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-115,000 נפש. תחום העירייה משתרע על שטח של כ-54,000 דונם. לפי תכנית המיתאר התקפה, משנת 1970, מיועדים כ-40,000 דונם למגורים, לתעשייה ולמיסחר, למוסדות ציבור, לבית-עלמין, לפארקים, לגנים, למיגרשי משחקים ולשטחים ציבוריים, והשטח הנותר - כ-14,000 דונם - ל"רזרבה קרקעית". במאסר 1987 היו בתחום העירייה, לפי נתונה, כ-36,000 יחידות דיור.

## **מועצת העירייה וועדותיה**

4

מועצת העירייה הנוכחית, שנבחרה באוקטובר 1983, מונה 21 חברים. בנובמבר 1983 נערכו בחירות אישיות לראשות עיריית באר שבע, ולתפקיד נבחר מי שכהן בתפקיד זה, ברציפות, למן שנת 1963. הוא התפטר מתפקידו ביולי 1986, ובעיקבות התפטרותו בחרה מועצת העירייה, באוגוסט 1986, מבין חבריה, את ראש העירייה הנוכחי (שכהן עד אותו מועד בתפקיד סגן - ממלא-מקום - של ראש העירייה הקודם). לראש העירייה הנוכחי שלושה סגנים, המכהנים בשכר - אחד מהם בתפקיד ממלא-מקום קבוע של ראש העירייה.

5

בדצמבר 1983 ובינואר 1984 בחרה מועצת העירייה את כל הוועדות שהוראות חוק מחייבות את הקמתן: ועדת מיכרזים, ועדת כספים, ועדת מל"ח, ועדת ביטחון, ועדת קניות וועדה לענייני ביקורת. עוד בחרה המועצה ב-11 ועדות רשות, לשירותים מוניציפאליים שונים.

## **משק הכספים**

6

בשנים האחרונות היה מצבה הכספי של העירייה חמור. בפרק שלהלן ניסקרת פעילות העירייה בתחום ניהול משק הכספים שלה.

## הכנסה והוצאה - תקציב רגיל

7

בטבלה שלהלן מובאים נתונים, מתוך הדו"חות הכספיים של העיריה לשנות הכספים 1984 עד 1986, על הכנסותיה והוצאותיה בפועל של העירייה ועל העודפים והגירעונות, השנתיים והניצברים, במיסגרת התקציב הרגיל (באלפי ש"ח - במחירים שוטפים):

| גירעון |        | הוצאה  |              |               |        | שנת הכספים |
|--------|--------|--------|--------------|---------------|--------|------------|
| ניצבר  | שנתי   | סה"כ   | הוצאות מימון | הוצאות שוטפות | הכנסה  |            |
| 10,387 | 10,387 | 24,655 | 7,968        | 16,687        | 14,268 | 1984       |
| 39,787 | 29,400 | 72,735 | 22,952       | 49,783        | 43,335 | 1985       |
| 44,652 | 4,865  | 89,593 | 22,664       | 66,929        | 84,728 | 1986       |

8

כדי לשקף את מלוא הכנסות העירייה והוצאותיה בשנת הכספים 1986, כללה הביקורת בטבלה דלעיל סכומים שנרשמו על-ידי העירייה בתקציבה הבלתי רגיל, כלהלן: בצד ההכנסות - 18.5 מיליון ש"ח, המהווים כספי מילוות, שהעירייה קיבלה מבנקים מיסחריים, באישור משרד הפנים, לשם פירעון הלוואות קודמות; בצד ההוצאות - סכום של 22.7 מיליון ש"ח, שנרשם על-ידי העירייה כהוצאה על פירעון ההלוואות וכהוצאות מימון.

9

עוד כללה הביקורת בהכנסות סכום של 700,000 ש"ח, שהעירייה קיבלה ממשרד הפנים באוקטובר 1986 כמענק לכיסוי גירעונות. סכום זה, דרוש היה שיירשם בפינקסי העירייה כהכנסה, אולם הוא מופיע ברשימת הזכאים במאזן העירייה ליום 31.3.1987.

## התפלגות ההכנסה

10

הטבלאות שלהלן מראות את התפלגות ההכנסה בתקציב הרגיל, למקורותיה, בשנות הכספים 1985 ו-1986 - במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (מחירי שנת הכספים 1985), וכמו-כן את השינוי בהכנסה מכל מקור בשנת הכספים 1986 לעומת ההכנסה מאותו מקור בשנת הכספים 1985 (באלפי ש"ח):

| מקור ההכנסה            | הסכום  | ממד השינוי (באחוזים) | הסכום  | ממד השינוי (באחוזים) |
|------------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|
|                        | 1986   |                      | 1985   |                      |
| <u>במחירים שוטפים</u>  |        |                      |        |                      |
| הכנסות עצמיות          | 40,854 | 157                  | 26,050 | 100                  |
| מיסים ממשלתיים מועברים | 1,596  | 131                  | 1,216  | 100                  |
| השתתפות משרדי ממשלה    | 22,758 | 146                  | 15,537 | 100                  |
| מענק לאיזון            | 700    | 132                  | 523    | 100                  |
| מענק מיוחד             | 320    | -                    | -      | -                    |
| מילוות לאיזון          | 18,500 | -                    | -      | -                    |
| סה"כ                   | 84,728 | 196                  | 43,335 | 100                  |
| <u>במחירים קבועים*</u> |        |                      |        |                      |
| הכנסות עצמיות          | 31,378 | 120                  | 26,050 | 100                  |
| מיסים ממשלתיים מועברים | 1,226  | 101                  | 1,216  | 100                  |
| השתתפות משרדי ממשלה    | 17,479 | 112                  | 15,537 | 100                  |
| מענק לאיזון            | 538    | 101                  | 532    | 100                  |
| מענק מיוחד             | 246    | -                    | -      | -                    |
| מילוות לאיזון          | 14,209 | -                    | -      | -                    |
| סה"כ                   | 65,076 | 150                  | 43,335 | 100                  |

\* חישוב המחירים הקבועים נערך על-ידי הביקורת, על בסיס העלייה הממוצעת של מדד המחירים לצרכן - בשנת הכספים 1986 לעומת שנת הכספים 1985 (30.2%).

## התפלגות ההוצאה

11

הטבלאות שלהלן מראות את התפלגות ההוצאה בתקציב הרגיל, לייעדיה, בשנות הכספים 1985 ו-1986 - במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (מחירי שנת הכספים 1985), וכמו-כן את השינוי בהוצאה על כל יעד בשנת הכספים 1986 לעומת ההוצאה על אותו יעד בשנת הכספים 1985 (באלפי ש"ח):

| מדד<br>השינוי<br>(באחוזים) | הסכום  | מדד<br>השינוי<br>(באחוזים) | הסכום  | יעד ההוצאה                  |
|----------------------------|--------|----------------------------|--------|-----------------------------|
| 1985                       |        | 1986                       |        |                             |
|                            |        |                            |        | <u>במחירים שוטפים</u>       |
| 100                        | 26,105 | 133                        | 34,828 | שכר ותשלומים נילווים        |
| 100                        | 4,792  | 166                        | 7,974  | עבודות קבלניות              |
| 100                        | 7,457  | 115                        | 8,565  | הוצאות אחרות על פעולות      |
| 100                        | 5,112  | 152                        | 7,747  | תמיכות (כולל תשלומי ריווחה) |
| 100                        | 6,317  | 124                        | 7,815  | פירעון מילווות              |
| 100                        | 22,952 | 99                         | 22,664 | הוצאות מימון                |
| -----                      | -----  | -----                      | -----  |                             |
| 100                        | 72,735 | 123                        | 89,593 | סה"כ                        |
|                            |        |                            |        | <u>במחירים קבועים*</u>      |
| 100                        | 26,105 | 102                        | 26,750 | שכר ותשלומים נילווים        |
| 100                        | 4,792  | 128                        | 6,124  | עבודות קבלניות              |
| 100                        | 7,457  | 88                         | 6,578  | הוצאות אחרות על פעולות      |
| 100                        | 5,112  | 116                        | 5,950  | תמיכות (כולל תשלומי ריווחה) |
| 100                        | 6,317  | 95                         | 6,002  | פירעון מילווות              |
| 100                        | 22,952 | 76                         | 17,407 | הוצאות מימון                |
| -----                      | -----  | -----                      | -----  |                             |
| 100                        | 72,735 | 95                         | 68,811 | סה"כ                        |

\* לגבי חישוב המחירים הקבועים - ראה לעיל, הערה לטבלת ההכנסה "במחירים קבועים".

12

גירעון העירייה בתקציב הרגיל הסתכם בסוף שנת הכספים 1984, כמשתקף בטבלת ההכנסה וההוצאה, בכ-10.4 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1985 סיימה העירייה את פעולותיה הכספיות בתקציב הרגיל, לפי הדו"ח הכספי שלה לאותה שנה, בגירעון של 29.4 מיליון ש"ח, והגירעון הניצבר בסוף אותה שנת כספים הסתכם ב-39.8 מיליון ש"ח. בסוף שנת הכספים 1986 הגיע הגירעון הניצבר ל-44.6 מיליון ש"ח - וזאת לאחר שבאותה שנה קיבלה העירייה מבנקים מיסחריים, באישור משרד הפנים, ארבעה מיליון, בסכום כולל של 18.5 מיליון ש"ח, למימון הגירעונות, במיסגרת הסדר לכיסוי חובות העירייה (ראה להלן), וכמו-כן מענק לכיסוי גירעונות, בסכום של 700,000 ש"ח, שנתקבל ממשרד הפנים.

13

הסיבות להתהוותם של הגירעונות הגדולים בתקציביה הרגילים של העירייה בשנים 1984 עד 1986 - נעוצות, בעיקר, בהוצאות מימון בגין הלוואות דולריות, שקיבלה העירייה מבנקים בשנות הכספים 1978 עד 1980 בתנאי פירעון קשים (ראה להלן, קטעים 15 ו-16), בלא שהיה לה לכך אישור ממשרד הפנים, כמתחייב על-פי פקודת העיריות. גירעונות נגרמו גם בשל תשלום תוספות שכר לעובדי העירייה, החל בשנת הכספים 1982, מעבר למתחייב מהסכמי השכר הקיבוצים (ראה להלן, בפרק "מינהל העובדים"), וכמו-כן מחיוב העירייה בהפרשי הצמדה ובריבית, בסכומים ניכרים, בגין חובות לאגף מס-הכנסה, שנצברו בשנים 1983 עד 1986 בשל אי-העברה במועד של ניכויי מס.

## מאזנים

14

חשבונות האקטיב והפסיב של העירייה לימים 31.3.1986 ו-31.3.1987, כפי שנכללו בדו"חות הכספים של העירייה, וכמו-כן הערות וביאורים למאזן ליום 31.3.1987 - מובאים בנספח.

## הלוואות דולריות

15

בשנות הכספים 1978 ו-1979 קיבלה העירייה מסניף מקומי של בנק מיסחרי (להלן - בנק א') שבע הלוואות דולריות\*, בסכום כולל של 1.86 מיליון דולר, ובסוף שנת הכספים 1980 קיבלה מאותו בנק שתי הלוואות דולריות נוספות, בסכום של 2.84 מיליון דולר. סכום של 1.7 מיליון דולר מכספי ההלוואות הנוספות שימש את העירייה לפירעון חלק מחובה בגין ההלוואות הקודמות, כך שקרן החוב בגין ההלוואות הדולריות לבנק א' הסתכמה בסוף שנת הכספים 1980 בכ-3.0 מיליון דולר. בשנות הכספים 1978 ו-1980 קיבלה העירייה מסניף מקומי של בנק מיסחרי אחר (להלן - בנק ב') עשר הלוואות דולריות, בסכום כולל של 2.05 מיליון דולר.

---

\* בדו"ח זה: המונח "הלוואה דולרית" פירושו - הלוואה או מלווה שהתחשבנות בגינם, בעיקר בגין זקיפת ריבית עד למועד הפירעון או ההמרה, נערכה בדולרים של ארה"ב.

הבנקים נהגו לשלוח לעירייה הודעות על חיובי הריבית בגין ההלוואות. העירייה לא פרעה את קרן ההלוואות ואת הריבית, וכך תפחו חובותיה בגין ההלוואות הדולריות, ומצבה הכספי של העירייה הלך והחמיר.

במטרה לסייע לעירייה בפירעון ההלוואות האמורות, התחייבו משרד הפנים ומשרד האוצר, באוקטובר 1981, לפעול להמרתן במילוות לזמן ארוך בתנאים נוחים. בתמורה, התחייבה העירייה לפעול בתחומים שונים, ובעיקר בתחום מינהל העובדים, בהתאם לתכנית קיצוצים והתייעלות, שהוגשה למשרד הפנים בחודש יולי 1981. בעיקבות ההסדר האמור קיבלה העירייה, בפברואר 1982, באישור במשרד האוצר ומשרד הפנים, על-חשבון הכספים שהובטחו לה, שני מילוות לקונסולידציה לזמן ארוך: האחד, מבנק א', בסכום של 2.85 מיליון דולר, והאחר, מבנק ב', בסכום של 1.95 מיליון דולר (להלן - מילוות לקונסולידציה). לפי תנאי הפירעון של מילוות אלה, היה על העירייה לפרוע את קרן שני המילוות בשמונה תשלומים שנתיים, החל בשנה השלישית לקבלתם, ואת הריבית (יורו-דולר) - בעשרה תשלומים שנתיים.

יתרת חובה של העירייה בגין ההלוואות הדולריות (לאחר פירעון חלקן באמצעות כספי המילוות לקונסולידציה) - עמדה בתחילת שנת 1982 על סכום של 1.92 מיליון דולר, מזה 1.21 מיליון דולר לבנק א' ו-715,000 דולר לבנק ב'.

19

העירייה לא עמדה בתכנית הקיצוצים וההתייעלות, ומשרדי הממשלה האמורים, מצידם, לא העמידו לרשות העירייה מלוות לזמן ארוך, שהיו דרושים לה לפירעון יתרת ההלוואות הדולריות. לעירייה לא היו מקורות למימון פירעון היתרה האמורה של 1.92 מיליון דולר, והריבית עליה המשיכה להצטבר עד למחצית השנייה של שנת 1984, מועד בו הומרו ההלוואות הדולריות האמורות בהלוואות שקליות (ראה להלן, קטעים 24 עד 27).

20

לביקורת נתברר, כי העירייה זיכתה את הבנקים בריבית על-פי הסכומים הנקובים בהודעותיהם, ללא כל בדיקה מטעמה. רק באמצע 1986 ערכה העירייה, על-פי הודעות הבנקים, פירוט של הגידול בהלוואות הדולריות, מתחילת 1982 ועד למועד המרתן, כמפורט בטבלה שבעמוד הבא :

| הריבית השנתית<br>(באחוזים) | מספר<br>הימים | תקופה               | יתרה (בערכים דולריים) |
|----------------------------|---------------|---------------------|-----------------------|
|                            |               |                     | <u>הלוואה מבנק א'</u> |
|                            |               |                     | 1,210,192.23          |
| 30.12 - 33.25              | 91            | 01.04.82 - 30.06.82 | 1,307,318.55          |
| 22.12 - 32.00              | 92            | 01.07.82 - 30.09.82 | 1,394,439.70          |
| 21.25 - 23.87              | 92            | 01.10.82 - 31.12.82 | 1,472,407.27          |
| 20.62 - 24.37              | 90            | 01.01.83 - 31.03.83 | 1,552,719.94          |
| 23.50 - 24.37              | 91            | 01.04.83 - 30.06.83 | 1,646,950.63          |
| 24.37 - 25.25              | 92            | 01.07.83 - 30.09.83 | 1,751,469.09          |
| 24.25 - 27.75              | 92            | 01.10.83 - 31.12.83 | 1,865,241.61          |
| 27.00 - 27.87              | 91            | 01.01.84 - 31.03.84 | 1,994,001.56          |
| 27.87 - 34.37              | 91            | 01.04.84 - 30.06.84 | 2,152,760.08          |
| 33.87 - 34.62              | 92            | 01.07.84 - 30.09.84 | 2,340,760.33          |
| 31.87 - 33.75              | 53            | 01.10.84 - 22.11.84 | 2,456,107.70          |
|                            |               |                     | <u>הלוואה מבנק ב'</u> |
|                            |               |                     | 714,827.88            |
| 26.37                      | 31            | 29.01.82 - 01.03.82 | 731,062.91            |
| 25.67                      | 31            | 01.03.82 - 01.04.82 | 747,351.91            |
| 24.72                      | 91            | 01.04.82 - 01.07.82 | 793,426.81            |
| 20.00                      | 32            | 01.07.82 - 02.08.82 | 808,457.32            |
| 17.25                      | 91            | 02.08.82 - 01.11.82 | 843,709.97            |
| 15.00                      | 92            | 01.11.82 - 01.02.83 | 875,513.15            |
| 14.00                      | 52            | 01.02.83 - 25.03.83 | 893,217.97            |
| 15.62                      | 6             | 25.03.83 - 31.03.83 | 895,544.06            |
| 19.62                      | 1             | 31.03.83 - 01.04.83 | 896,032.26            |
| 15.62                      | 90            | 01.04.83 - 30.06.83 | 931,033.52            |
| 16.25                      | 92            | 30.06.83 - 30.09.83 | 969,697.27            |
| 15.62                      | 91            | 30.09.83 - 30.12.83 | 1,007,996.95          |
| 23.12                      | 91            | 30.12.83 - 30.03.84 | 1,066,919.27          |
| 21.68                      | 91            | 30.03.84 - 29.06.84 | 1,125,409.04          |
| 23.00                      | 46            | 29.06.84 - 14.08.84 | 1,158,573.44          |
| 22.81                      | 31            | 14.08.84 - 14.09.84 | 1,181,332.57          |

על-פי הנתונים דלעיל - ההלוואה שקיבלה העירייה מבנק א' גדלה במשך תקופה של שנתיים וחצי (מאפריל 1982 עד ספטמבר 1984), כתוצאה מזקיפת ריבית, ב-93%, ואילו ההלוואה שנתקבלה מבנק ב' גדלה באותה תקופה, כתוצאה מזקיפת ריבית, ב-58% - הכל בערכים דולריים.

גם בעיקבות המרת ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות, משהייתה העירייה אמורה לעמוד על העובדה, שבמשך תקופה זוהי במהותה היה פער יחסי של כ-60% בשיעורי הריבית שגבו ממנה שני הבנקים בגין ההלוואות הדולריות (93% לעומת 58%) - לא נקטה העירייה כל צעדים שהם לבירור הסיבות לפער משמעותי זה. בדיקה בנושא זה נערכה על-ידי העירייה, כאמור, רק באמצע שנת 1986, תוך כדי קיום המשא-ומתן עם משרד הפנים בקשר למציאת הסדר לכיסוי חובותיה. בדיקה זו העלתה, כמשתקף לעיל, כי בעוד ששיעור הריבית על ההלוואות הדולריות מבנק ב' נע בין 14% ל-26% לשנה, חוייבה העירייה על-ידי בנק א' בריבית שנעה בין 21% ל-35% לשנה.

באוגוסט 1986 ובפברואר 1987, במהלך הביקורת, פנתה העירייה לבנק א' בנושא זה. העירייה הצביעה לפני הבנק על ריבית-היתר, שבה חוייבה על-ידי, ודרשה ממנו לתקן את שיעורי הריבית הגבוהים בהם חוייבה. הבנק הודיע לעירייה, כי אינו מוכן לתקן את חיובי הריבית. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בנסיבות האמורות היה עליה לנקוט צעדים נמרצים לשם החזרת הכספים שגבה ממנה הבנק בגין ריבית-יתר.

### המרת ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות

- 24 באמצע 1984 הודיע בנק ב' לעירייה, כי עליה לפעול לפירעון ההלוואות הדולריות, שכן הוא לא ימשיך לחדש אותן.
- 25 ב-7.6.1984, במיסגרת דיון שנערך במועצת העירייה בתקציב לשנת הכספים 1984, ביקש ראש העירייה את אישור המועצה להמרת ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות, כדי "לעצור בעד הסחף של קפיצות הדולר ושל הריבית". המועצה אישרה את ההמרה. מעיון בפרוטוקול הישיבה, לא ברור על-סמך אלו נתונים ותחשיבים התבסס ראש העירייה בבקשתו, ולפיכך לא ברור כיצד יכלו חברי המועצה לשקול את הבקשה טרם מתן האישור.
- 26 בישיבת ועדת הכספים ב-25.6.1984, המליץ יו"ר הוועדה להמיר את ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות, והציג לפני הוועדה תחשיב, לפיו בתקופה פברואר 1982 עד סוף מארס 1984 היה כדאי יותר לקבל מהבנק אשראי שקלי. על-סמך נתונים אלו, אישרה ועדת הכספים את המרת ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות.
- 27 בספטמבר 1984 ובנובמבר 1984 הומרו ההלוואות הדולריות, כמפורט להלן: בספטמבר 1984 העמיד בנק ב' לרשות העירייה הלוואה שקלית בסכום של 437.000 ש"ח, לשם המרת יתרת ההלוואות הדולריות שנתן לעירייה, שהסתכמו באותו מועד ב-1.181 מיליון דולר; בנובמבר 1984 העמיד בנק א' לרשות העירייה הלוואה שקלית בסכום של 1.463 מיליון ש"ח, לשם המרת יתרת ההלוואות הדולריות שנתן לעירייה, שהסתכמו באותו מועד ב-2.456 מיליון דולר.

28

כדאיות ההמרה נשקלה, כאמור, ביוני 1984, על-פי נתונים שהיו מעודכנים לסוף מארס 1984, ואילו בפועל בוצעה ההמרה מיספר חודשים לאחר מכן. לנוכח שינויי המגמה, שנסתמנו באותה תקופה בשוק הכספים, ולנוכח צעדים כלכליים מהותיים, שננקטו על-ידי הממשלה בתקופה שבה מדובר, במטרה לייצב את המשק - מן הצורך היה, לדעת הביקורת, לשקול את כדאיות המרת תנאי ההלוואות סמוך ככל הניתן למועד ביצוע ההמרה. בעניין זה, יש לציין במיוחד את העובדה, שההמרה בפועל של ההלוואות מבנק א' בוצעה בנובמבר 1984, סמוך מאד למועד בו נכנסו לתוקף, הלכה למעשה, צעדים כלכליים שנקטה הממשלה לצינון המשק (צעדים שכונו "עיסקת חבילה א'"). העירייה, כאמור, לא הייתה ערה די הצורך למצב זה, והסכימה להמיר את ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות, במועד שבו כבר ניתן היה לדעת, שהמרה כזו אינה פועלת לטובתה.

29

השפעת הצעדים הממשלתיים האמורים על כדאיות המרת ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות - עולה מחישובים שערכה הביקורת, בהתבסס על נתוני בנק ישראל. לדוגמה, החישובים מצביעים על כך כי אילו לא הומרו ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות במחצית השנייה של 1984, היה חובה של העירייה לבנק א' מסתכם בסוף 1986 בסכום שווה-ערך ל-7.46 מיליון ש"ח (לעומת 17.0 מיליון ש"ח אליו הגיע חובה בפועל של העירייה באותו תאריך). מגמה דומה הסתמנה גם בעניין גידול חובה של העירייה עקב המרת ההלוואות הדולריות שקיבלה מבנק ב'.

## הסדר לכיסוי חובות העירייה

30

בעיקבות פניות חוזרות ונישנות של העירייה למשרד הפנים, שיפעל לחלצה ממצבה הכספי הקשה - ערך רואה-חשבון, לפי בקשת משרד הפנים ומשרד האוצר, בדיקה מקיפה של מצבה הכספי של העירייה, ובתחילת נובמבר 1986 הגיש לשני המשרדים האמורים ולעירייה דו"ח, הסוקר את התפתחות חובות העירייה ומאשר את קשייה הכספיים. בעיקבות הדו"ח האמור, הסכימו שני המשרדים האמורים לסייע לעירייה בהסדר חובותיה לבנקים ולאגף מס-הכנסה, שהסתכמו בסוף אוקטובר 1986, לפי פינקסי העירייה, ב-42.8 מיליון ש"ח. העירייה מצידה התחייבה לנקוט צעדי ייעול בתחומים שונים ולממש זכויות שיש לה בנכסים שונים. ועדת הכספים של העירייה דנה בהסדר המוצע בישיבתה ב-5.11.1986, אימצה אותו והעבירה אותו לאישור מועצת העירייה; זו אישרה את ההסדר בישיבתה שהתקיימה ב-17.11.1986, ובתחילת דצמבר אותה שנה הודיעו ראש העירייה וגייזבר העירייה לשר הפנים, בכתב, שהעירייה מקבלת על עצמה את המלצות ההסדר המוצע.

31

תמורת הסיוע בהסדר חובותיה, התחייבה העירייה כלהלן: (א) לצמצם את כוח-האדם המועסק על-ידיה בשירותים המקומיים; לבחון את המיבנה האירגוני שלה, במגמה לבטל יחידות מינהליות; להיערך לביטול תוספות שכר חריגות, ובמיוחד תוספת ההתמדה; (ב) למכור נכסים (מקרקעין ואחרים), שבבעלותה; (ג) לנהל משא-ומתן עם הבנקים, במטרה להשיג ויתורם על מחצית מהריבית החריגה, שבה חייבו את העירייה.

בבדיקה שהתנייחסה לביצוע ההסדר האמור, הועלו המימצאים הבאים :

### **קבלת המילוות והשתתפות הממשלה**

32

במיסגרת ההסדר המתואר, הייתה העירייה אמורה לקבל, באישור משרד הפנים, מילוות לקונסולידציה בסכום כולל של 30.7 מיליון ש"ח, לשם סילוק יתרת חובותיה לשני הבנקים ולכיסוי חלק מחובה לאגף מס-הכנסה. סכום נוסף של 12.1 מיליון ש"ח, לכיסוי החלק הנותר של חובה לאגף מס-הכנסה, אמורה הייתה העירייה לקבל כהשתתפות הממשלה.

33

בתחילת 1987 קיבלה העירייה מבנקים מיסחריים מילוות בסכום כולל של 18.5 מיליון ש"ח; בינואר 1988 קיבלה העירייה מילווה נוסף מבנק מיסחרי בסכום של 14.5 מיליון ש"ח; במארכ 1988 קיבלה מענק ממשרד האוצר, בסכום של 13.0 מיליון ש"ח, לכיסוי חלק מחובותיה לאגף מס-הכנסה.

להלן פרטים על הסיוע שקיבלה העירייה:

#### **(א) מילוות בסכום כולל של 18.5 מיליון ש"ח**

34

בתחילת שנת 1987 קיבלה העירייה מבנקים מיסחריים, באישור משרד הפנים, ארבעה מילוות, בסכום כולל של 18.5 מיליון ש"ח, לשם פירעון חלק מהלוואותיה לבנקים (מימצאים המתייחסים לתנאי פירעון מילוות אלה - ראה להלן, קטעים 50 - 53). העירייה השתמשה ב-15.0 מיליון ש"ח מהכספים האמורים לשם סילוק חובות בגין הלוואות

לבנקים, כלהלן: לבנק ב' שילמה את מלוא חובה, שהסתכם בסוף דצמבר 1986 בכ-4.5 מיליון ש"ח, ולבנק א' שילמה על-חשבון חובה (שהסתכם באותו מועד בכ-17.0 מיליון ש"ח) סכום של 10.5 מיליון ש"ח.

(ב) מילווה בסכום של 14.5 מיליון ש"ח

35

רק לאחר כשנה, בינואר 1988, קיבלה העירייה, במיסגרת ההסדר, מילווה בסכום של 14.5 מיליון ש"ח. סכום של 5.0 מיליון ש"ח מכספי המילווה האמור יועד על-ידי משרד הפנים לסילוק חוב לבנק א', שמקורו במילווה קודם בסכום של 3.5 מיליון ש"ח, שהוא אחד מארבעה המילווה שקיבלה העירייה שנה קודם לכן במיסגרת אותו ההסדר. בסכום הנותר (9.5 מיליון ש"ח) השתמשה העירייה, בהתאם לתנאי המילווה, לסילוק מלא של חובה לבנק א' בגין יתרת ההלוואות השקליות.

(ג) מענק בסכום של 13 מיליון ש"ח לכיסוי חוב לאגף מס-הכנסה

36

חובה של העירייה בגין ניכויי מס-הכנסה, שלא הועברו לייעדם בשנים קודמות, הסתכם בחודש דצמבר 1986 בכ-22.0 מיליון ש"ח. בינואר 1987 הצטרפה העירייה להסדר ארצי, שהנהיג מרכז השלטון המקומי, ולפיו מעבירה העירייה, מדי חוש בחודשו, את הדו"חות השוטפים של ניכויי מס-ההכנסה לבנק "אוצר השלטון המקומי בע"מ", והוא המשלם את כספי הניכויים לשלטונות המס, בדרך של חיוב חשבון הסילוקין של העירייה המתנהל בבנק (על-פי הוראת קבע שחתמה לו העירייה). הצטרפות העירייה להסדר המתואר הביאה להעברה שוטפת של סכומי הניכויים החודשיים בתקופה שלמך ינואר 1987, ומנעה בכך היצטברות חובות נוספים.

37

במארס 1988 קיבלה העירייה, במיסגרת ההסדר לכיסוי חובותיה, מענק בסכום של 13 מיליון ש"ח, כסיוע מיוחד לכיסוי חלק מחובה לאגף מס-הכנסה; הסכום הועבר באותו מועד לאגף מס-הכנסה. הסדר יתרת החוב לא בא על פיתרונו עד למועד סיום הביקורת.

### **התחייבויות העירייה במיסגרת ההסדר**

#### **(א) צימצום כוח-אדם וביטול תוספות שכר חריגות**

38

הבדיקה העלתה, כי למן דצמבר 1986, מועד החלת ההסדר, קיימת בעירייה מגמה של הקטנת מיספר העובדים המועסקים על-ידיה, והעירייה ממשיכה בנקיטת צעדים בכיוון זה. לעומת זאת, לא עשתה העירייה למילוי התחייבותה בדבר ביטול תוספות שכר חריגות, ובהסכם שכר חדש, מספטמבר 1987, היא אף הרחיבה את מיסגרת התוספות החריגות, ככל שהדבר נוגע למיספר העובדים הנהנים מתוספות אלה, וכמו-כן הגדילה, לגבי חלק מהעובדים, את שיעור התוספות (פרטים ראה להלן, בפרק "מינהל העובדים").

#### **(ב) מכירת נכסים**

39

להלן פרטים על התחייבות העירייה למכירת נכסים, לשם כיסוי חלק מחובותיה, ועל פעולותיה של העירייה למילוי התחייבות זו:

40

1. מרכז מיסחרי: העירייה הינה בעלת זכויות בשטח של כ-20 דונם (בצומת דרך הנשיאים - דרך טוביהו - אילת). באפריל 1984 חתמו העירייה ויזם פרטי על הסכם, בו התחייבה העירייה להעמיד את השטח האמור לרשות היזם, לשם הקמת מרכז מיסחרי, תמורת סכום

שווה-ערך ל-3.3 מיליון דולר. ההסכם אושר על-ידי משרד הפנים ב-14.7.1985. עד סוף נובמבר 1987 קיבלה העירייה מהיזם, על-פי ההסכם האמור, סכום שווה-ערך ל-\$100,000. בדצמבר 1987 ניתן לייזם היתר בנייה, שהתייחס להקמת שלב א' של פרויקט המרכז המיסחרי, ובאותו חודש קיבלה העירייה מהיזם על-חשבון העיסקה המתוארת סכום שווה-ערך ל-\$791,000. משרד מבקר המדינה ממשיך לבדוק את סידרי ההתקשרות של העירייה עם הייזם להקמת המרכז המיסחרי ואת הליכי רישוי הבנייה של הפרויקט והפיקוח עליה.

41

2. צריפי הסוכנות היהודית: העירייה הינה בעלת זכויות בשטח של כ-16 דונם, עליהם הוקמו בשנות החמישים צריפים של הסוכנות היהודית. בתחילת 1985, עם פינוי הצריפים, באו העירייה והסוכנות לידי הסכם, לפיו קיבלה העירייה לידיה בחזרה את החזקה בשטח המתואר, תמורת תשלום פיצוי לסוכנות בסכום של 177,528 ש"ח (שווה-ערך לכ-\$250,000). השטח נמצא ברחוב המוכתר פינת רח' רמב"ם, ולפי התכנית המפורטת החלה עליו - מותרת בו בנייה של שלוש קומות (אחוזי הבנייה המותרים - 25% בכל קומה). במועד סיום הביקורת טיפלה העירייה בעריכת פרוגרמה לתיכנון מחדש של השטח, לשם השבחתו לפני העמדתו למכירה.

---

\* סכום נוסף של כ-1.2 מיליון ש"ח שולם לעירייה באותו מועד על-חשבון אגרות הבנייה.

(ג) משא-ומתן עם הבנקים בנושא ריבית-היתר שבה חוייבה העירייה

על-פי הדו"ח האמור של רואה החשבון (ראה לעיל, קטע 30) גבו הבנקים בגין ההלוואות השקליות, בתקופה שמסוף 1984 עד אמצע 1986, ריבית-יתר בסך 6.7 מיליון ש"ח.

במיסגרת ההסדר לכיסוי חובותיה לקחה העירייה על עצמה לבוא בדברים עם הבנקים, לשם מחיקת מחצית (3.3 מיליון ש"ח) מסכום ריבית-היתר האמורה. עוד נקבע בהסדר, כי במידה שהעירייה לא תצליח בכך, יישקל מתן אישור לקבלת הלוואה, שפירעונה יוטל על תקציב העירייה.

בתחילת 1987 פנתה העירייה לבנקים בדרישה להחזיר לה כספי ריבית-יתר שגבו. כעבור שנה - במארכ 1988 - זיכה בנק א' את העירייה בסכום של 1.2 מיליון ש"ח, המהווה ויתור הבנק על חלק מריבית-היתר שגבה. אשר לבנק ב' - ממיסמכי העירייה עולה, כי היא קיבלה מהבנק החזר ריבית בסכום של 89,000 ש"ח, אולם לא ניתן היה לקבוע, בבירור, אם הוא אכן מתייחס להחזר ריבית על ההלוואות האמורות.

---

\* במסקנות בדיקתו לא התייחס רואה-החשבון לריבית-היתר בגין ההלוואות הדולריות (ראה לעיל, קטעים 20 עד 23).

45

משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על כך, שהצעדים שנקטה להחזיר לעצמה סכומים בגין ריבית-יתר - אינם מספיקים, וכי נוכח היקף הסכומים הניכרים שבהם מדובר (6.7 מיליון ש"ח לא כולל ריבית-היתר בגין ההלוואות הדולריות), מן הצורך היה שהעירייה תיפעל בצורה נימרצת יותר, ותעמוד על כך שהבנקים יחזירו לה חלק משמעותי מסכום ריבית-היתר. יודגש, כי במשך כל התקופה שלמן הסדר הקונסולידציה הראשון, באוקטובר 1981, ועד להסדר השני, בדצמבר 1986, לא ערכה העירייה חישובים משלה כדי לעמוד על הצדקת החיובים שהבנקים חייבו אותה בגין ריבית\*.

46

לדעת הביקורת, מן הראוי לבדוק נושא זה בדיקה יסודית ומעמיקה, כדי שיהיו בידי העירייה נתונים בדוקים בסוגייה זו; זאת, לצורך ניהול משא-ומתן עם הבנקים בנושא החזר ריבית-יתר, או - אם לא ייענו הבנקים לדרישתה - לצורך נקיטת צעדים אחרים.

---

\* על החשיבות שבבדיקה יסודית של חיובי הריבית של הבנקים, ניתן ללמוד מתוצאות פעולות העירייה בקשר לביטול חיוב-יתר, בסכום של 1.16 מיליון ש"ח, בגין ריבית על הלוואה אחרת (ראה להלן, קטע 51).

### **תנאי פירעון המילווה בסכום של 18.5 מיליון ש"ח**

47 כאמור לעיל, קיבלה העירייה במיסגרת ההסדר מדצמבר 1986 מילווה בסכום כולל של 18.5 מיליון ש"ח. שניים מהמילווה האמורים, בסכום כולל של 7.5 מיליון ש"ח, נתקבלו מבנק א', כמפורט להלן:

48 (א) מילווה בסכום של 4.0 מיליון ש"ח, בריבית שנתית של 11.5% ובתנאי הצמדה למדד המחירים לצרכן, שייפרע בתשלום אחד כעבור 25 חודש מיום קבלתו (דהיינו ב-18.2.1989);

49 (ב) מילווה בסכום של 3.5 מיליון ש"ח בריבית שנתית של 37% (ללא הצמדה); מילווה זה נתקבל לתקופה של שנה וניפרע בינואר 1988.

50 הביקורת העלתה, כי שיעורי הריבית שנקבעו בלוחות הסילוקין של שני המילווה האמורים - היו גבוהים, בשיעורים ניכרים, מהריבית הנומינאלית שנקבעה בתקציבים הבלתי רגילים ובכיתבי ההתחייבות המתייחסים לאותם המילווה, כמפורט להלן:

51 מילווה בסכום של 4.0 מיליון ש"ח: בלוח הסילוקין, שצורף לכתב ההתחייבות של מילווה זה, נקבעה ריבית שנתית של כ-26.7% כ"אחוז ריבית נומינאלית", לעומת ריבית שנתית של 11.5%, שנקבעה בתקציב הבלתי רגיל ובכתב ההתחייבות (בשאר תנאי המילווה לא חל כל שינוי). במהלך הביקורת באה העירייה בדברים עם הבנק, וביוני 1987 הגיש לה הבנק לוח סילוקין חדש, בו נקבע אחוז הריבית ל-12.8%, ועקב כך הוקטן סכום הריבית מ-2,221,272 ש"ח (שבזכות הסילוקין המקורי) ל-1,066,088 ש"ח - הקטנה של כ-1,155,184 ש"ח (הכל במחירי מועד קבלת המילווה).

52

מילווה בסכום של 3.5 מיליון ש"ח: מעיון בלוח הסילוקין, שצורף לכתב ההתחייבות, עולה, כי הבנק חישב את הריבית בגין מילווה זה לפי שיעור שנתי של 42.5% - במקום לפי שיעור של 37%, שנקבע בכתב ההתחייבות (בשאר תנאי המילווה לא חל כל שינוי). במיסמכי העירייה לא נמצא הסבר לתוספת זו של 5.5% לשיעור הריבית השנתית - תוספת המתבטאת בכ-191,000 ש"ח (במחירי ינואר 1988).

53

העירייה לא נקטה צעדים כלשהם בקשר לריבית-היתר, שבה חוייבה בגין המילווה של 3.5 מיליון ש"ח. אי-נקיטת צעדים הינה תמוהה, בהתחשב בהישגי העירייה בעיקבות פנייתה לאותו בנק לשם הורדת הריבית בגין המילווה האחר שקיבלה ממנו (בסך 4.0 מיליון ש"ח), שכתוצאה ממנה זוכה חשבונה, כאמור, בכ-1.16 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה דרש מהעירייה לנקוט לאלתר צעדים לתיקון חיוב-היתר בריבית בגין מילווה זה, בסך 191,000 ש"ח, כמבואר לעיל.

---

\* חישוב הריבית לגבי המילווה בסך 4.0 מיליון ש"ח, נערך על-ידי הבנק על בסיס קונטוקורנטי חודשי, ואילו חישוב הריבית על המילווה בסך 3.5 מיליון ש"ח נערך על בסיס קונטוקורנטי תלת-חודשי; שוני זה מסביר את סכום ריבית-היתר הגבוה יחסית, שהיה כלול בלוח הסילוקין של המילווה בסכום של 4.0 מיליון ש"ח.

## ניגוד עניינים

54

מאז הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 1983, מכהן מנהל הסניף הראשי של בנק א' בבאר שבע כחבר מועצת העירייה, והחל בחודש ינואר 1984 - גם כיו"ר ועדת הכספים שלה (להלן - חבר המועצה). כמתואר בפרק זה, לעירייה קשרים כספיים מסועפים עם בנק א', והיא אחד הלקוחות הגדולים שלו בעיר. קשרים כאמור היו קיימים לפני כניסתו של חבר המועצה לתפקידו בעירייה, והם נמשכו גם לאחר מכן. בתקופת כהונתו של חבר המועצה אף נעשו עסקאות חדשות עם אותו בנק, ובין היתר - עסקת המרת ההלוואות הדולריות בהלוואות שקליות עם בנקים א' ו-ב' (בעניין המימצאים שהועלו בנושא זה, ראה לעיל, קטעים 24 עד 29).

55

נמצא, כי חבר המועצה עסק בנושאים האמורים הן בתוקף תפקידו בעירייה והן בתוקף תפקידו בבנק א'. כך לדוגמה, בישיבת ועדת הכספים של העירייה ביוני 1984, כשנדונה המרת ההלוואות הדולריות, היה זה חבר המועצה, בתפקידו כיו"ר הוועדה, שהציג לפניו את הנושא. בישיבת מועצת העירייה בנובמבר 1986, היה זה חבר המועצה שהציג לפני חברי המועצה את ההסדר לכיסוי חובות העירייה, הכולל, בין היתר, את התחייבות העירייה לדרוש מהבנקים למחוק מסיפריהם סכום של 3.3 מיליון ש"ח בגין ריבית-יתר בה חייבו את העירייה; ואילו במכתבו ממארכ 1987 אל גיזבר העירייה, הודיע לעירייה, בתפקידו כמנהל הסניף של בנק א', כי נדחתה בקשתה לויתור נוסף על חלק מיתרת חובה לבנק. רק במיקרה אחד, בינואר 1988, נמצא, כי חבר המועצה נמנע מלקחת חלק בדיון בקשר לקבלת הלוואה מבנק א', בשל נגיעתו בנושא.

56

הכהונה בשני התפקידים - כחבר מועצת העירייה וכיו"ר ועדת הכספים שלה, מן הצד האחד, וכמנהל ועובד אחראי בסניף הראשי של בנק א' בעיר, מן הצד האחר - מעמידה את חבר המועצה במצב מובהק של ניגוד עניינים. בפקודת העיריות ישנן מיספר הוראות בקשר למצב כזה. בסעיף 122א לפקודה נקבע, בין היתר, כי תאגיד שחבר מועצת עירייה הוא מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה, אלא אם מועצת העירייה - ברוב של שני-שלישים מחבריה ובאישור שר הפנים - התירה, ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ב"רשומות". חוזה שנערך בניגוד להוראות האמורות, ניתן לביטול על-פי החלטת מועצת העירייה ברוב חבריה או על-פי החלטת שר הפנים. עוד נקבע בסעיף האמור, כי הוראותיו "... לא יחולו על התקשרויות שנעשו לפני תחילת כהונתו של חבר המועצה שבשלו חל האיסור", אולם על חבר המועצה להודיע, עם תחילת כהונתו, על כל התקשרות כזו, וכל עוד לא נסתיימה ההתקשרות - לא יעסוק אותו חבר מועצה, בתוקף כהונתו במועצה, בכל עניין הנוגע אליה.

57

מניעת מצב של ניגוד עניינים, כמתואר, דורש קיום קפדני של הוראות החוק; העירייה וחבר המועצה לא נהגו לפיהן. הביקורת רואה את הדברים בחומרה. משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת-ליבם של ראש העירייה ושל משרד הפנים לצורך לנקוט לאלתר צעדים להפסקת המצב של ניגוד עניינים, כמתואר.

58

פרק זה דן בניהול משק הכספים של העירייה ובמצב הכספי הקשה, שאליו נקלעה כתוצאה מקבלת הלוואות מבנקים מיסחריים בתנאים מכבידים ביותר - ללא אישור משרד הפנים. מכיוון שהעירייה התקשתה לסלק הלוואות אלה בכוחות עצמה, נחלצו משרד הפנים ומשרד האוצר לעזרתה, במהלך השנים האחרונות, פעמים מיספר.

59

ליקויים כיבדי מישקל הועלו במיוחד בתחום הפיקוח והבקרה של העירייה על חיוביה בגין ריבית על הלוואות דולריות ושקליות, שלקחה מהבנקים. הנהגת אמצעי בקרה ובידוק נאותים, כמתחייב על-פי כללי מינהל כספי תקין, עשויה הייתה להוכיח לעירייה, זמן רב לפני הבדיקה שערכה ב-1986 ולפני עריכת דו"ח רואה-החשבון מטעם משרד הפנים ומשרד האוצר - שהבנקים חייבו אותה, דרך קבע, בריבית גבוהה מהמקובל, שהתבטאה בסכומים גדולים מאוד. חומרה יתרה מייחסת הביקורת לכך, שגם לאחר שנתברר לעירייה, מחישובים שערכה ומדו"ח רואה-החשבון, כי הבנקים גבו ממנה ריבית-יתר בשיעורים ניכר, היא לא פעלה בצורה נימרצת למימוש ההמלצה הכלולה בדו"ח רואה-החשבון, בדבר פנייה לבנקים לצורך החזר ריבית-היתר.

60

לנוכח התופעה, שנתגלתה במיסגרת הביקורת בעיריית באר שבע, שלפיה חוייבה העירייה על-ידי בנקים מיסחריים בסכומי-יתר משמעותיים ביותר בגין ריבית על הלוואות שלקחה מהם - מן הדרוש, לדעת הביקורת, שמשרד הפנים ינקוט צעדים למניעת הישנותן של תופעות כאלה בעתיד; עוד דרוש, שמשרד הפנים יוציא הנחיות מחייבות לרשויות המקומיות, בדבר חובת עריכת בדיקה קפדנית של לוחות הסילוקין המתייחסים למילוות מבנקים מיסחריים, ובמיוחד של חישובי הריבית הכלולים בהם.

## מתן תמיכות למוסדות

61

בשנת 1985 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה בנושא מתן תמיכות לכ-40 מוסדות ואירגונים ציבוריים. הבדיקה התייחסה לתמיכות שניתנו בשנות הכספים 1983 ו-1984, תוך שימת דגש למידת הקפדת העירייה על קיום הוראות הנוהל למתן תמיכות (להלן - הנוהל), שהוכן על-ידי ועדה בינמשרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה\*.

62

בנוהל נקבע, בין היתר, שבקשות לתמיכות מאת רשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת באותה רשות (להלן - ועדת התמיכות), אשר תונחה על-ידי מיבחנים שקבעה הרשות המקומית. המלצות ועדת התמיכות יובאו לאישור מועצת הרשות המקומית, וזו תדון ותחליט בנושא מתן תמיכות וגובהן - על יסוד המלצות הוועדה ובמיסגרת תקציבית המאושרים.

---

\* הבדיקה האמורה נערכה ב-14 רשויות מקומיות ובכללן עיריית באר-שבע, וסיכומה נכלל בדו"ח על הביקורת בשלטון המקומי התשמ"ז-1986 שניתן על-ידי מבקר המדינה בנובמבר 1986 (עמ' 78 עד 88).

63

במחצית השנייה של 1987 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה חוזרה בנושא מתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות, וביניהן עיריית באר שבע. הבדיקה בעיריית באר שבע התייחסה לתמיכות שנתנה העירייה למוסדות ולאירגונים ציבוריים בשנות הכספים 1986 ו-1987. להלן מימצאי הבדיקה:

64

(א) לגבי חלק מהמוסדות, שביקשו וקיבלו תמיכות בשנים האמורות - לא היה בידי העירייה מלוא התיעוד, שלפי הנוהל על מוסד ניתמך לצרף לבקשת התמיכה שהגיש. בעיקבות הביקורת הוציא גיזבר העירייה הנחייה, לפיה תשולם התמיכה, לזכאים לכך, רק לאחר שיומצאו לעירייה כל המיסמכים, כנדרש על-פי הנוהל.

65

(ב) העירייה לא קבעה מיבחנים למתן התמיכות, כנדרש בנוהל. מיבחנים כאלה צריכים להנחות את ועדת התמיכות במיסגרת דיוניה בבקשות לתמיכה, ובבואה להמליץ למועצת הרשות המקומית על מתן התמיכות ועל גובהן.

66

(ג) בנוהל נקבע, כי אם ועדת התמיכות המליצה על מתן תמיכה למוסד המבקש תמיכה, תציין בהחלטתה את מטרת התמיכה, היקפה ותנאיה. ההמלצה של הוועדה, ביחד עם הבקשה לתמיכה והמיסמכים הנלווים אליה, יובאו לאישור מועצת הרשות המקומית. נמצא, שהפרוטוקולים של ועדת התמיכות הובאו לאישור מועצת העירייה בלא שצורפו אליהם טופסי הבקשות והמיסמכים הנלווים אליהן, כדרוש.

67

(ד) בנוהל נקבע, שהרשות המקומית תפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בכספי התמיכה שניתנה על-ידיה, וכי ראש הרשות המקומית יטיל על עובד מעובדי הרשות המקומית את קיום הפיקוח האמור. עוד נקבע בנוהל, כי הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מן המוסדות הניתמכים, ובמידת הצורך גם על ביקורים במקום הפעולה של המוסדות. הבדיקה העלתה, כי עד מועד סיום הביקורת לא מינתה העירייה מפקח ולא קיימה פיקוח מלא על מילוי תנאי התמיכות על-ידי הגופים הניתמכים, כדרוש.

68

להלן מובאים נתונים על סכומי התמיכות בשנתיים הניסקרות, וכן תוצאות בדיקת פעולות העירייה במתן תמיכות למוסדות בשנים אלה. בבדיקה, לא התייחסה הביקורת להשתתפויות העירייה בהוצאות גופים עירוניים הפועלים בתחום התרבות ולהוצאותיה על דמי-חבר באירגונים ציבוריים - אף שאלה היו כלולות ברשימת התמיכות לשנת 1986 ונדונו על-ידי ועדת התמיכות.

69

שנת הכספים 1986: ועדת התמיכות, בישיבותיה ב-9.9.1986 וב-17.9.1986, המליצה על מתן תמיכות ל-42 מוסדות, בסכום כולל של 318,000 ש"ח. מועצת העירייה אישרה את המלצותיה האמורות של ועדת התמיכות.

70

ב-3.2.1987, דהיינו בשילהי שנת הכספים האמורה, קיימה ועדת התמיכות ישיבה נוספת בנושא מתן תמיכות למוסדות. מפרוטוקול ישיבה זו עולה, כי משרד הפנים העניק לעירייה מענק מיוחד בסכום של 320,000 ש"ח, שיועד להגדלת תקציב התמיכות במוסדות באותה שנה. ועדת התמיכות החליטה לחלק סכום זה ל-14 מוסדות, מהם תישעה

מוסדות שהיו כלולים ברשימת 42 המוסדות אשר להם הוקצבו כבר, בספטמבר 1986, תמיכות לאותה שנה\*. מועצת העירייה, בישיבתה שהתקיימה ב-9.2.1987, אישרה את אופן חלוקת כספי המענק המיוחד.

71

בפרוטוקולים של ועדת התמיכות ושל מועצת העירייה לא נאמר דבר על הנסיבות שהינחו אותן להגדיל את התמיכות או להעניק באותה שנה תמיכות למוסדות נוספים, ואף לא על המיבחנים שלפיהם נקבעו סכומי התמיכות הנוספות (סכום התמיכה הנוספת לכל אחד מתישעת המוסדות שקיבלו תמיכה נוספת - נע בין 10,000 ש"ח ל-30,000 ש"ח). עוד יש לציין, שלפרוטוקולים של ועדת התמיכות ושל המועצה מפברואר 1987, לא צורפו בקשות ומיסמכים כלשהם מאת המוסדות הניתמכים, שיהיה בהם כדי לבסס את הצידוק להגדלת התמיכה או למתן תמיכה לראשונה.

72

כדי לבסס מבחינה פורמלית את הקצבת המענק המיוחד, לאחר, שכאמור, הובא לידיעת העירייה דבר הענקתו והסכום שבו מדובר, שיגרה העירייה ב-25.2.1987 בקשה אל משרד הפנים להגדלת תקציב התמיכות לאותה שנה.

---

\* התמיכות לחמשת המוסדות הנותרים בשנת 1986, הוקצבו, לראשונה, בהחלטתה האמורה של ועדת התמיכות מפברואר 1987. שלושה מחמשת מוסדות אלה הינם גופים עירוניים, הפועלים בתחום התרבות, שלגביהם, כאמור, לא התייחסה הבדיקה הנוכחית. סכומי התמיכות שניתנו לשני המוסדות האחרים (ישיבת רבי חורי ועמותת שח-מט) היו 25,000 ש"ח ו-20,000 ש"ח, בהתאמה.

73

מהשוואה שערכה הביקורת עולה, כי סכום ההקצבה הנוספת (בפברואר 1987) לשישה מהמוסדות האמורים עלה על סכום ההקצבה המקוית, שהוענקה להם, כאמור, בספטמבר 1986, כמפורט להלן (בש"ח):

| סכום ההקצבה הנוספת<br>בהשוואה להקצבה<br>המקורית (באחוזים) | הסכום הכולל של<br>ההקצבות | סכום ההקצבה<br>הנוספת | סכום ההקצבה<br>המקורית | המוסד                        |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------------|
|                                                           |                           |                       |                        | בית מדרש גבוה להוראה<br>בנגב |
| 97                                                        | 30,500                    | 15,000                | 15,500                 | ישיבת באר שבע                |
| 115                                                       | 56,100                    | 30,000                | 26,100                 | ישיבת בני עקיבא              |
| 65                                                        | 44,500                    | 17,500                | 27,000                 | כולל יגל יעקב                |
|                                                           |                           |                       |                        | ישמח ישראל                   |
| 129                                                       | 35,500                    | 20,000                | 15,500                 | מוזיאון המעיין               |
| 224                                                       | 21,700                    | 15,000                | 6,700                  | מעין - כולל אברכים           |
| 161                                                       | 40,500                    | 25,000                | 15,500                 | המעין - הישיבה הגדולה        |
|                                                           |                           |                       |                        | תיכון בית יעקב               |
| 490                                                       | 30,100                    | 25,000                | 5,100                  | אולפן בת-דור                 |
| 324                                                       | 22,900                    | 17,500                | 5,400                  |                              |
| 33                                                        | 40,000                    | 10,000                | 30,000                 |                              |

74

בדיקת ביצוע התשלומים העלתה, שלבד מהתמיכות הנוספות, המפורטות לעיל, העבירה העירייה סכום של 20,000 ש"ח ל"מרכז נתיב השבים" וסכום של 10,000 ש"ח לת"ת גן ישראל חב"ד" - זאת, שלא על-פי המלצת ועדת התמיכות וללא אישור מועצת העירייה. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הסכומים הועברו לשני המוסדות האמורים

כמיקדמה על-חשבון הקצבות בעתיד, וכי לכשיאשרו להם הקצבות בעתיד, יקוּזוּ מהן הסכומים שכבר ניתנו. משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על כך, שהפעולות האמורות נוגדות את הוראות הנוהל בדבר מתן תמיכות למוסדות.

75

שנת הכספים 1987: במאי 1987 המליצה ועדת התמיכות לתת באותה שנה תמיכות ל-44 גופים, בסכום כולל של 421,900 ש"ח. בעיקבות אישור המלצת ועדת התמיכות על-ידי מועצת העירייה, החלה העירייה בהעברת כספי התמיכות לגופים הניתמכים.

76

בדומה לשנת הכספים 1986, גם בשילהי שנת הכספים 1987 (ב-23.2.1987) קיימה ועדת התמיכות ישיבה נוספת, בה החליטה לתת באותה שנה הקצבות נוספות בסכום כולל של 418,600 ש"ח. ההחלטה התייחסה ל-34 מוסדות, מהם 14 מוסדות הכלולים ברשימת 44 המוסדות, אשר להם אושרו כבר (במאי 1987) הקצבות לאותה שנה. מפרוטוקול ישיבה זו עולה, כי הכספים למימון הקצבה נוספת זו מקורם ב"מענק מיוחד" ממשרד הפנים, בסכום של 350,000 ש"ח, וביתרות שלא נוצלו בתקציב הרגיל, בסכום של 68,600 ש"ח. מועצת העירייה אישרה את החלטת ועדת התמיכות ב-29.3.1988 גם בשנה זו לא צורפו לפרוטוקולים של הוועדה ושל המועצה בקשות ומיסמכים מאת המוסדות הניתמכים, כדרוש.

77

ב-30.3.1988 פנתה העירייה למשרד הפנים בבקשה להקציב לה מענק בסכום של 350,000 ש"ח. בתשובתה לעירייה יום לאחר מכן (ב-31.3.1988), הודיעה המחלקה למיסים, מילואות ומענקים, שבמשרד הפנים, כי הורתה לזכות את חשבון העירייה בבנק אוצר השלטון המקומי בסכום של 350,000 ש"ח, בגין המענק האמור.

להלן נתונים על 14 המוסדות, להם הוקצבו בפברואר 1988 תמיכות נוספות לשנת 1987, ועל סכומי התמיכות (בש"ח):

| המוסד                        | סכום ההקצבה<br>המקורית | סכום ההקצבה<br>הנוספת | הסכום הכולל של<br>ההקצבות | סכום ההקצבה<br>הנוספת<br>בהשוואה<br>להקצבה<br>המקורית<br>(באחוזים) |
|------------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| ישיבת באר שבע                | 35,000                 | 35,000                | 70,000                    | 100                                                                |
| מרכז נתיב<br>השבילים         | 15,000                 | 30,000                | 45,000                    | 200                                                                |
| בית אולפנה<br>רבתיא          | 7,000                  | 20,000                | 27,000                    | 290                                                                |
| כולל יגל יעקב<br>ישמח ישראל  | 25,000                 | 20,000                | 45,000                    | 80                                                                 |
| אולפן בת-דור                 | 33,600                 | 15,000                | 48,600                    | 45                                                                 |
| ישיבת בני עקיבא              | 30,000                 | 15,000                | 45,000                    | 50                                                                 |
| בית יעקב                     | 15,000                 | 15,000                | 30,000                    | 100                                                                |
| ת"ת גן ישראל חב"ד            | 10,000                 | 15,000                | 25,000                    | 150                                                                |
| המעין                        | 7,000                  | 15,000                | 22,000                    | 214                                                                |
| בית מדרש גבוה להוראה<br>בנגב | 20,000                 | 10,000                | 30,000                    | 50                                                                 |
| רשת כולל ערב                 | 10,000                 | 10,000                | 20,000                    | 100                                                                |
| ת"ת תולדות יצחק              | 6,000                  | 7,500                 | 13,500                    | 125                                                                |
| הוועד למען השוטר             | 7,000                  | 2,000                 | 9,000                     | 29                                                                 |
| העדה הקראית                  | 8,000                  | 1,000                 | 9,000                     | 13                                                                 |

79

ל-20 מוסדות אחרים הוקצבו תמיכות לשנת 1987, לראשונה, בהחלטתה האמורה של ועדת התמיכות מפברואר 1988; להלן רשימת 20 המוסדות וסכומי התמיכות שהקציבו להם: ת"ת אוצר החיים (ש"ח 30,000); ישיבת רבי חורי (ש"ח 20,000); ערכים (ש"ח 20,000); כפר רפאל (ש"ח 19,000); בית כנסת צבאות ה' (ש"ח 17,200); מוזיאון המעיין (ש"ח 15,000); המעיין - כלא ב"ש (ש"ח 15,000); בית כנסת מגן חסידים (ש"ח 10,500); שבת אחים (ש"ח 10,000); אגודה לטיפול חברה ותרבות (ש"ח 5,000); מט"ב (ש"ח 3,000); עמותת חי (ש"ח 3,000); חמש אגודות ספורט (ש"ח 37,000); שלושה מוסדות אחרים (ש"ח 3,400).

\*

80

המימצאים שהובאו לעיל בנושא מתן תמיכות מקופת העירייה למוסדות ולאירגונים ציבוריים בשנות הכספים 1986 ו-1987 - מצביעים על כך, שעדיין היו ליקויים בכל הנוגע לאופן טיפול העירייה בנושא, ובעיקר למידת הקפדתה על קיום הוראות הנוהל למתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות.

81

הביקורת הדגישה לפני העירייה את החשיבות שיש לכך, שבדיוניה ובהחלטותיה בנושא מתן תמיכות למוסדות - תקפיד העירייה לפעול על-פי הנוהל שנקבע בנושא זה, במטרה להבטיח שמירת כללי המינהל הכספי התקין בתחום מיוחד זה.

## מיסים וגבייתם

### ארנונה, אגרת מים ואגרת ביוב

82

בסוף מארס 1987 הגיע מיספר חשבונות חבי המיסים של העירייה לכ-40,000. הכנסות העירייה מארנונה כללית, מאגרת מים ומאגרת ביוב (להלן - המיסים) הסתכמו בשנת הכספים 1986 בכ-33.4 מיליון ש"ח; סכום זה מהווה כ-51% מכלל הכנסת העירייה בתקציבה הרגיל באותה שנה (למעט מילוות בסכום של 18.5 מיליון ש"ח - ראה לעיל, קטע 8).

83

בטבלה שלהלן מובאים נתונים (לפי חשבונות העזר של חבי-המיסים, המנוהלים על-ידי מחלקת המיסים של העירייה) בדבר סכומי החיובים וסכומי הגבייה של המיסים בשנת הכספים 1986 (באלפי ש"ח):

| ה ג ב י י ה        |        | החיוב השנתי* | סוג המס             |
|--------------------|--------|--------------|---------------------|
| כאחוז מהחיוב השנתי | הסכום  |              |                     |
| 87                 | 26,991 | 30,990       | ארנונה כללית        |
| 75                 | 6,441  | 8,564        | אגרת מים ואגרת ביוב |
| 85                 | 33,432 | 39,554       | סה"כ                |

\* כולל ריבית והפרשי הצמדה על החיוב בשנה השוטפת (שנת הכספים 1986) ועל יתרות הפיגורים משנים קודמות (בסכום כולל של כ-3.0 מיליון ש"ח) ובניכוי זיכויים והנחות.

84

בטבלה דלעיל לא נכללו סכומי יתרות פיגורים לתחילת שנת הכספים 1986 (בסכום כולל של כ-7.9 מיליון ש"ח), בעוד שבסכומי הגבייה נכללו גם תקבולים על-חשבון אותן יתרות פיגורים; כך, שלעניין בחינת יעילות הגבייה - יש בטבלה דלעיל משום אינדיקציה בלבד. הסכום הכולל של יתרות הפיגורים ל-31.3.1987, כולל חובות שמקורם בשנים שלפני 1986, הסתכם בכ-14.0 מיליון ש"ח, אשר 9.9 מיליון ש"ח מתוכם הוא פיגור מצטבר לשנות הכספים 1980-1986, המהווה 7.8% מהחוב הרב-שנתי לאותן שנים. מיון הפיגורים העלה, כי סכום של כ-4.0 מיליון ש"ח הגיע לעירייה ממשרדי ממשלה, ממוסדות, ממיפעלים ומבעלי עסקים גדולים; סכום של כ-4.7 מיליון ש"ח הגיע לעירייה מבעלי עסקים קטנים - בתי מלאכה, משרדים, חנויות וכד'; היתרה - 5.3 מיליון ש"ח - הגיעה לעירייה בגין דירות מגורים.

85

עם האמצעים שנוקטת העירייה להגברת הגבייה - נימנים: מישלוח התראות; חתימה על הסדרי תשלום לסילוק החוב באמצעות שיקים מאוחרים; הגשת תביעות משפטיות; ניתוקי מים. בשנים 1985 ו-1986 הגישה העירייה כ-170 תביעות משפטיות, ובשנת 1986 ביצעה כ-700 ניתוקי מים.

86

במחצית הראשונה של שנת הכספים 1987 נקטה העירייה צעדים שונים, שהביאו לצימצום חובותיהם של המוסדות, המיפעלים ובעלי העסקים הגדולים - מ-4.0 מיליון ש"ח בסוף מארס 1987, כאמור, ל-2.6 מיליון ש"ח בסוף ספטמבר 1987, כולל 1.1 מיליון ש"ח בגין חוב של בית-חולים "סורוקה", אשר עימו הייתה העירייה באותו מועד בהתדיינות משפטית. ההתדיינות נסבה על טענתו של בית-החולים, כי בהסדר משנת 1956, בין העירייה לבין קופת החולים של ההסתדרות

הכללית, התחייבה העירייה לפטור את בית-החולים מחובת תשלום מיסי והיטלים עירוניים אחרים. בפברואר 1988 דחה בית-המשפט המחוזי בבאר שבע את דרישת בית-החולים לפטור אותו מתשלום מיסים והיטלים כאמור. משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר פעולות העירייה לגביית החוב מבית-החולים.

87

בהיטל המיסים של העירייה לשנת הכספים 1986, שאושר על-ידי מועצת העירייה בישיבה שלא מן המניין ב-5.2.1986, נקבע, בין השאר, כי המשלם את מלוא סכום הארנונה לשנת הכספים 1986 מראש, לא יאוחר מ-16.3.1986, יקבל הנחה בשיעור של 15%; זאת, בעוד שבהנחות משרד הפנים, הותר להעניק למשלמים את מיסיהם לכל השנה מראש - עד סוף חודש אפריל 1986 - הנחה בשיעור של 5% בלבד. תושבים רבים ניצלו את האפשרות האמורה, ושילמו לעירייה את הארנונה בהנחה של 15%. הסכום הכולל של הגבייה מהתושבים שהקדימו את תשלומיהם כאמור הסתכם בכ-8.0 מיליון ש"ח (סכום שבו הוקטנו הכנסותיה מארנונה בשנת הכספים 1986). לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי מתן ההנחה בשיעור האמור, בגין הקדמת התשלום ב-45 יום, מהווה למעשה קבלת אשראי מהתושבים בריבית שנתית של כ-115%. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי עשתה את ההסדר האמור בשנת הכספים 1986 לנוכח הצורך לגייס בדחיפות כספים לכיסוי משיכות-יתר חריגות ולמימון הוצאות שוטפות אחרות, שלא היו לעירייה מקורות אחרים למימון. יצוין, לצורכי השוואה, כי שיעור הריבית בה חוייבה העירייה בגין משיכות-יתר בחשבון החח"ד שלה בבנקים, הגיע בשנה האמורה לכ-56% בלבד. בשנת הכספים 1987 לא נתנה העירייה הנחות חריגות למשלמים מיסיהם מראש לכל השנה.

## מדידות וסקר מקרקעין

88

העירייה הייתה מודעת, במשך שנים מיספר, לביצוע תוספות בנייה ולהפיכת בתי מגורים לבתי עסק, במיוחד בעיר העתיקה - בעוד חיובי הארנונה ממשיכים להתבסס על שומות משנים עברו, שלא תאמו את השימוש בנכס. לנוכח מצב עניינים זה, מצאה העירייה לנכון לערוך מדידות וסקר מקרקעין בתחום העיר העתיקה. ואכן, בסוף פברואר 1987 התקשרה העירייה עם קבלן (להלן - הקבלן) והטילה עליו לערוך מדידות וסקר בשיטה מרחובות העיר העתיקה. בתמורה התחייבה העירייה לשלם לקבלן, בכל מיקרה בו תיגדל השומה החדשה בעיקבות מדידותיו, שכר-טירחה חד-פעמי בשיעור של 18% מסכום ההפרש בין השומה השנתית הקיימת לבין השומה השנתית החדשה.

89

עד סוף מארס 1988 ערך הקבלן מדידות של חלק גדול מהמיבנים. הקבלן הגיש לעירייה נתונים המתייחסים לכ-1,000 נכסים, ולגבי מרביתם נתברר לעירייה, כי הנתונים שבתיקה אינם מעודכנים. עד למועד סיום הביקורת אישרה העירייה את השינויים המתייחסים לכ-700 מהנכסים האמורים, והוציאה לבעליהם הודעות בדבר תוספות ארנונה לשנת הכספים 1987, בסכום כולל של 0.5 מיליון ש"ח.

90

במהלך עבודתו של הקבלן, הטילה עליו העירייה לערוך מדידות של מיפעלים גדולים. המדידות העלו, כי באחד המיפעלים היו שטחים בנויים ואדמות תפוסות, שלגביהם לא היה מידע למחלקת המיסים של העירייה. בעיקבות המדידות האמורות, דרשה העירייה מהמיפעל, בגין המיבנים והאדמות האמורים, תוספת ארנונה לשנת הכספים 1987, בסכום של כ-320,000 ש"ח.

91

בהתחשב בקושי המעשי הנעוץ בחיוב ובגבייה של ארנונה בגין שנים קודמות, ולנוכח המצב הכספי של העירייה בשנים האחרונות - חובה על העירייה, לדעת הביקורת, לפעול לזירוז סיום המדידות, במיוחד במיפעלים גדולים.

## מינהל העובדים

92

בשנים 1985 ו-1986 ערך משרד מבקר המדינה בדיקות בנושא השכר והתשלומים הנילווים לשכרם של עובדי הרשויות המקומיות ובנושא תנאי פרישתם לגימלאות. הבדיקות נערכו ב-20 רשויות מקומיות, וביניהן עיריית באר שבע, והתייחסו להטבות חריגות בנושאים האמורים בשנות הכספים 1983 ו-1984.<sup>\*</sup> עיקר מימצאי הביקורת בעיריית באר שבע התייחסו למתן הטבות שכר, שאין להן אסמכתא בהסכמי עבודה קיבוציים-ארציים ולהטבות שכר שניתנו בניגוד לחוק.

93

בשנת 1987 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מינהל כוח האדם בעיריית באר שבע. הבדיקה התייחסה, בעיקר, לצימצום כוח האדם ולמעקב אחר מידת תיקון הליקויים במינהל כוח-האדם בעירייה. ממיסמכי העירייה עולה, שהחל בשנת 1984 קיימת מגמה של צימצום

---

\* ראה הדו"ח האמור על הביקורת בשלטון המקומי (עמ' 7 עד 47).

בהיקף כוח-האדם המועסק על-ידיה, ועד מארס 1988 צומצם כוח-האדם ב-200 מישרות; עם זאת, העירייה לא תיקנה את הליקויים שהתייחסו לתשלום תוספות שכר חריגות לעובדיה (על מימצאי בדיקת המעקב - ראה להלן).

94

כמפורט לעיל - בסוף שנת 1986, במיסגרת הסדר לכיסוי חובות העירייה, הסכימו משרד הפנים ומשרד האוצר לפעול לכך שיועמדו לרשות העירייה כספים הדרושים לסילוק חובותיה לבנקים ולאגף מס-הכנסה, ובתמורה התחייבה העירייה לנקוט צעדים לשם הבראת מצבה הכספית. בין היתר התחייבה העירייה לפעול לצימצום היקף כוח-האדם ולבטל תוספות שכר שונות: תוספת ההתמדה, שהונהגה לגבי חלק מעובדיה ביוני 1984, ותוספות שכר חריגות אחרות, שהונהגו או הוגדלו לאחר אפריל 1982 - דהיינו, לאחר שהדבר נאסר במפורש בחוקי התקציב. לעניין ביטול תוספות השכר, נקבע, כי הדבר ייעשה תוך בחינת דרכים לפצות את העובדים, בכפוף לשמירת מיסגרת הסכמי העבודה הקיבוציים, הנהוגים ברשויות המקומיות, ובכפוף לאישור משרד הפנים ומשרד האוצר. עוד הותנה ההסדר האמור בהתחייבות העירייה, כי בעניין תנאי פרישת עובדים לגימלאות היא תיפעל רק במיסגרת הדינים הנהוגים בשירות המדינה. בדצמבר 1986 התחייבה העירייה, בכתב, לפעול למילוי חלקה בהסדר.

95

להלן פרטים על תוצאות בדיקת נושא ניהול כוח-אדם בעירייה, שבמהלכה התייחסה הביקורת גם לפעולות העירייה למילוי התחייבותה בנושא כוח-אדם במיסגרת ההסדר.

## צימצום כוח-אדם

96

משרד הפנים נוהג לאשר לעירייה, מדי שנה בשנה, מיספר מירבי של מישרות (להלן - שיא-כוח-אדם), אשר בהן רשאית היא להעסיק עובדים, בכפוף לכך שהדבר הינו במסגרת התקציב המאושר שלה.

97

להלן השוואה בין שיא-כוח-אדם, שאישר משרד הפנים לעירייה בשנות הכספים 1984 עד 1987, לבין המיספר הכולל של המישרות בהן הועסקו עובדיה, בסוף כל אחת משנות הכספים האמורות.

| <u>1987</u>  | <u>1986</u>  | <u>1985</u>  | <u>1984</u>  |                    |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| 1,960        | 1,978        | 1,979        | 2,160        | מישרות בפועל       |
| <u>1,944</u> | <u>1,938</u> | <u>1,937</u> | <u>1,940</u> | שיא-כוח-אדם        |
| 16           | 40           | 42           | 220          | חריגה משיא-כוח-אדם |

---

\* במיספרי המישרות האמורים, כמו-גם במיסגרות שיא-כוח-אדם המאושרות, לא נכללו עובדים המועסקים בפרוייקט "שיקום שכונות", בפרוייקט "עולים חדשים" ועובדים המועסקים באמצעות לישכות התעסוקה; בנתונים דלעיל לא נכללו גם עובדים שהועסקו בשנת 1987 במסגרת קניית שירותים קבלניים - ראה להלן, קטע 99).

הנתונים דלעיל מצביעים על כך, שהעירייה אכן הקטינה בשנים האמורות בצורה משמעותית את מיספר המישרות המאוישות על-ידי עובדיה; על העירייה להמשיך במגמה זו.

בשנת הכספים 1987 אישר משרד הפנים לעירייה, במיסגרת ההסדר לכיסוי חובותיה, קנייה של שירותים קבלניים בהיקף של 160 מישרות, כולל העסקת עובדים באמצעות לישכות-התעסוקה. בדצמבר 1987 הגיעה היקף ההעסקה במיסגרת זו ל-258 מישרות, דהיינו חריגה של 98 מישרות. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי חלק מחריגה זו נובע מכך, שהועמדו לרשותה תקציבים על-ידי משרדים ייעודיים (משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה), שניצולים היה כרוך בהעסקת כוח-אדם. הביקורת העירה לעירייה, כי עליה להקפיד על כך, שקניית שירותים קבלניים והעסקת עובדים לא יחרגו מאישור משרד הפנים, ואם יש לה נימוקים להגדלת היקף המישרות - עליה להשיג לכך את אישור משרד הפנים.

### **תשלומים נילווים לשכר**

(א) שעות נוספות - בבדיקת המעקב נמצא, כי העירייה הקטינה את מיספר השעות הנוספות בהן הועסקו העובדים : מכ-120,000 שעות בשנת הכספים 1984 לכ-97,500 שעות בשנת הכספים 1987.

(ב) תוספת התמדה - בדו"ח האמור על הביקורת בשלטון המקומי, הדגישה הביקורת לפני העירייה את החומרה שבהענקת "תוספת התמדה" לחלק מעובדיה, בשיעור שנע בין 5% ל-15% מהשכר המשולב. הביקורת ציינה, כי מתן התוספת - לא זו בלבד שהוא נוגד את החוק, אלא

שעצם העילה לנתינתה הינה חסרת כל הצדקה, בהיותה נוגדת את כללי המינהל התקין. בבדיקת המעקב הועלה, כי חרף הערת הביקורת המשיכה העירייה לשלם את התוספת האמורה לעובדיה; בשנות הכספים 1985 ו-1986 הסתכמה הוצאתה על תשלום תוספת זאת בכ-405,000 ש"ח ובכ-516,000 ש"ח, כסדר השנים. זאת ועוד - אף שגם בהסדר לכיסוי חובותיה, מדצמבר 1986, התחייבה העירייה במפורש, לפני שר הפנים, להיערך להפסקת תשלום תוספת זו, הרי לא רק שהיא לא פעלה למילוי התחייבותה, אלא שבהסכם שכר חדש, שנחתם באוגוסט 1987 (ראה להלן), הרחיבה העירייה את מיסגרת העובדים הנהנים מתוספת זו. לחלק מהעובדים, שנהנו מתוספת זו גם בעבר, הגדילה העירייה בהסכם השכר האמור את שיעור התוספת. במארכ 1988 הגיע מיספר העובדים שקבלו תוספת התמדה ל-765, והוצאות העירייה על תשלום תוספת זו הסתכמה בשנת הכספים 1987 ב-598,000 ש"ח. ביוני 1988 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי היא פועלת לביטול תוספת זו ולקבלת אישור להמיר אותה בתוספת שכר אחרת, שתאושר על-ידי משרד האוצר ומשרד הפנים - הרשאים לאשר חריגה מהסכמי שכר.

102

(ג) תוספת מאמץ ותוספות יחודיות - העירייה המשיכה בתשלום תוספת מאמץ, בשיעור 10% מהשכר המשולב, לעובדים שלא היו זכאים לכך על-פי ההסכמים הקיבוציים. אשר לעובדי מחלקת החשמל, הזכאים על-פי ההסכמים הקיבוציים לקבל את התוספת האמורה - נמצא, כי העירייה המשיכה להעניק להם תוספת כאמור בשיעור של 30%, במקום בשיעור של 10% הקבוע בהסכמים הקיבוציים. התוספות האמורות היו בניגוד לחוקי התקציב. בספטמבר 1987 ביטלה העירייה את התוספת האמורה לעובדי מחלקת הגבייה.

103

(ד) תשלום חשבוניות טלפון - העירייה המשיכה בהשתתפות מוגדלת בהוצאות אחזקת הטלפון המותקן בבתי חלק מעובדיה הבכירים. בעוד שבהסכמים הקיבוציים נקבע, כי מיכסת ההשתתפות המירבית תהיה בהיקף של 200 פעימות מונה בחודש, שילמה העירייה לשמונה מעובדיה האמורים השתתפות כאמור בהיקף שנע בין 300 פעימות מונה ל-500 פעימות מונה בחודש.

### **הסכם שכר מאוגוסט 1987**

104

באוגוסט 1987 נחתם בעירייה סיכום דברים בעניין תוספות שכר לעובדי העירייה - בתחולה מספטמבר 1987. על סיכום הדברים חתמו ראש עיריית באר שבע, ועד העובדים ונציגי האיגודים המיקצועיים המקומיים. בסיכום דברים זה, לא רק שלא בוטלו תוספות שכר חריגות, שהיו נהוגות בעירייה (תוספות שהביקורת הצביעה על הצורך בביטולן או בהקטנת מיסגרתן והעירייה התחייבה לפעול לכך, כמבואר לעיל) - אלא שנקבעו בו תוספות שכר והטבות חדשות, שאין להן בסיס בהסכמי העבודה הקיבוציים, והוגדל מיספר העובדים הנהנים מתוספות חריגות קיימות. במרבית המיקרים הוגדל שיעורן של התוספות החריגות; להלן דוגמאות:

105

(א) חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות קובעת, כי הרשות המקומית והעובדים יקיימו קופת תגמולים של עובדי הרשות. העובדים יפרישו לקופה 2% ממשכורתם, והרשות - 1% ממשכורתם של העובדים. בעבר הגדילה עיריית באר שבע את שיעור הפרשותיה לקופת התגמולים של העובדים לכדי 2% ממשכורתם, אף שהפרשה בשיעור זה עולה על השיעור הקבוע בחוקת העבודה. בהסכם השכר מספטמבר 1987 הוסיפה

העירייה והגדילה את הפרשותיה לקופת התגמולים - לשיעור של 3% ממשכורתם. סכומי ההפרשות החריגות של העירייה לקופת הגמל הסתכמו בחודש ספטמבר 1987 בכ-16,000 ש"ח, מזה 8,000 ש"ח שמקורם בהסכם השכר מאוגוסט 1987.

106

(ב) לעובדים במיפעל הביוב נקבעה תוספת של 15% משכרם המשולב; לעובדי מחלקת הדרכים - תוספת של 7% משכרם המשולב; לעובדי המינהל ולעובדים המדורגים בדירוג מיקצועי - למעט דירוג עובדי הוראה, דירוג הביקורת ודירוג המשפטנים - תוספת של 10% משכרם המשולב.

107

(ג) על הרחבת מיסגרת העובדים הנהנים מתוספת התמדה - ראה לעיל, קטע 101.

108

התוספות החריגות הנובעות מהסכם השכר האמור, הסתכמו בחודש ספטמבר 1987 בכ-90,000 ש"ח (כולל 8,000 ש"ח שהעירייה הפרישה לקופת התגמולים של העובדים, כמבואר לעיל).

\*

109

בחותרמה על סיכום הדברים האמור, פעלה העירייה בחריגה מסמכות ובניגוד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שעיגן בחקיקה את מדיניות הממשלה בעניין השכר במיגזר הציבורי. החותרמה על ההסכם הייתה גם בניגוד להסדר לכיסוי חובותיה מסוף 1986.

110

משרד מבקר המדינה העביר את מימצאי הבדיקה האמורים לידיעת משרד האוצר ומשרד הפנים. בינואר 1988 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, בהתייחסו להסכם השכר החרוג בעיריית באר שבע, כי הינו עושה, בתיאום עם משרד האוצר, להפעלת הוראות חוק יסודות התקציב בנושא האמור.

### הסדרי פרישה\*

111

בסוף מארס 1988 היו לעירייה, לפי נתוניה, 660 גימלאים; 120 מהם הינם עובדים שפרשו לגימלאות בשנות הכספים 1985 ו-1986, ו-60 פרשו בשנת הכספים 1987.

112

בבואה לקבוע לעובדיה תנאי פרישה לגימלאות, פועלת העירייה לפי הוראות חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970 והתקנות שהותקנו על-פיו (להלן - חוק הגימלאות), וכמו-כן על-פי הנחיות משרד הפנים לכלל הרשויות המקומיות, מאוגוסט ומאוקטובר 1985, בדבר הטבות פרישה לעובדים במיסגרת צימצום כוח-האדם שלהן (הנחיות שהוצאו בהתאם להחלטות הממשלה בנושא זה).

---

\* על תוצאות בדיקה כוללת בנושא זה, שהתייחסה לשנות הכספים 1983 ו-1984 - ראה בדו"ח האמור על הביקורת בשלטון המקומי (עמ' 32 עד 47).

- 113 במיסגרת תכנית ההבראה של העירייה, הוציא משרד הפנים, בינואר 1987, הנחיות לעיריית באר שבע, שאיפשרה לה להעניק תנאי פרישה משופרים לעובדיה הפורשים לגימלאות, בעיקר בדרך של הגדלת שיעור הקיצבה מעבר לקבוע בחוק הגימלאות, וכמו-כן בדרך של מתן דרגת פרישה.
- 114 בבדיקת תנאי פרישתם לגימלאות של כ-40 עובדים, מרביתם בעלי דרגות גבוהות, מתוך 120 עובדים שפרשו לגימלאות בשנים 1985 ו-1986, הועלה, כי ל-7 מהם אישרה העירייה תנאי פרישה בחריגה מהוראות חוק הגימלאות ומהנחיות משרד הפנים, כמפורט להלן:
- 115 (א) לעובד שפרש לפנסיה מוקדמת בגיל 56, בסוף אוגוסט 1986, הגיעה קיצבה בשיעור של 44% ממשכורתו הקובעת (כולל הגדלה של 5% בגין פרישה מוקדמת). בפועל נקבעה לו קיצבה בשיעור של 50%, דהיינו חריגה של 6% מהנחיות משרד הפנים.
- 116 (ב) לעובד אחר, שפרש לפנסיה בסוף נובמבר 1986, בגיל 65, לאחר ששירת בעירייה בשנים 1949 עד 1970 ולאחר מכן בשנים 1981 עד 1986 (עם שמירת זכויות הפנסיה שלו מהתקופה הראשונה) - הוגדל שיעור הקיצבה בגין התקופה השנייה ב-5.5%, בלא שהיה לכך בסיס בחוק הגימלאות ובהנחיות משרד הפנים.
- 117 (ג) שני עובדים, שפרשו לפנסיה מוקדמת באוגוסט 1985, בגיל 64, במיסגרת צימצום כוח-אדם, היו זכאים בגין הפרישה המוקדמת, על-פי הנחיות משרד הפנים, לקיצבה מוגדלת בשיעור של 2%. בפועל הגדילה העירייה את שיעור הקיצבה של אחד מהם ב-8% ושל האחר - ב-5%.

118 (ד) בחוק הגימלאות נקבע, כי עובד הפורש מהשירות לאחר תקופת שירות של 35 שנה לפחות (והוא זכאי לקיצבת פרישה בשיעור המירבי) - יהיה זכאי לפיצויי פיטורין "בשל תקופת השירות העודפת על תקופת השירות המזכה אותו בקיצבה בשיעור המירבי".<sup>\*</sup> לשלושה עובדים, שפרשו לפנסיה מוקדמת, העניקה העירייה פיצויי פיטורין: לאחד בשיעור של 150% בגין כל אחת משלוש שנים עודפות על 35 שנות שירות; ולשניים - בשיעור של 175% לשנה בגין שנתיים וחצי ושנה וחצי עודפות.

119 הביקורת העירה לעירייה, כי שיעור הפיצויים לזכאים לכך הינו בשיעור של משכורת אחת לכל שנת עבודה עודפת, וכי בחוק הגימלאות אין סימוכין להענקת פיצויי פיטורין בשיעור גבוה יותר.

120 לשניים מהעובדים האמורים העניקה העירייה, עם פרישתם, גם דרגת פרישה, אף שבאותו מועד חלפו שישה חודשים בלבד ממועד העלאתם הקודמת בדרגה. הביקורת העירה לעירייה, שהענקת דרגות הפרישה לשני העובדים נוגדת את הנחיות משרד הפנים בעניין זה, שכן בהנחיות האמורות נקבע, כי מתן דרגת פרישה לעובדים הפורשים במיסגרת צימצום כוח-אדם - מותנה בכך, שהעובד לא קודם בדרגה בשנה שקדמה למועד פרישתו.

---

\* במיסגרת תנאי הפרישה המשופרים (ראה לעיל, קטע 113) - הוסמכה העירייה להעניק תנאים אלה גם לעובדים שטרם הגיעו לגיל 60.

## ניכסי העירייה

121

רישומם וניהולם של ניכסי העירייה מבוצע על-ידי מחלקת הנכסים בעירייה, אשר עד יולי 1985 הייתה כפופה לאגף "מנגנון, משק ונכסים". באותו מועד הוקמה בעירייה יחידה כלכלית, ומחלקת הנכסים הוכפפה לה.

### זכויות במקרקעין

122

לעירייה זכויות במקרקעין מסוגים שונים: מיבנים (מיבני חינוך, מיבני תרבות וספורט, חנויות, דוכנים, קיוסקים, ביתני תעשייה ודירות), דרכים, שבילים ומיגרשים לבנייה.

123

נוהל הטיפול ברישום זכויות במקרקעין של הרשויות המקומיות נקבע בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פינקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - התקנות). בתקנות נקבע, בין היתר, כי על העירייה לרשום את זכויותיה במקרקעין בפינקס מקרקעין, המורכב משני חלקים: (א) כרטסת - בה יירשמו, בכרטיס נפרד, נתונים מפורטים לגבי כל נכס ונכס; (ב) ספר נכסים - בו ינוהל רישום מרוכז של הנכסים, לפי מיספר סודר. עוד נקבע בתקנות, כי על מועצת הרשות המקומית למנות "רשם נכסים", שמתפקידו לנהל את פינקס המקרקעין של הרשות המקומית, ועל ראש הרשות המקומית להסמיך אחד מעובדיה לעניין מילוי הודעות מסוגים שונים, המשמשות אסמכתא לרישום בפינקס המקרקעין.

124

הבדיקה העלתה, כי עובד העירייה, שטיפל למן ינואר 1982 בניהול פינקס המקרקעין, לא התמנה לתפקידו על-ידי מועצת העירייה, כנדרש, ורק בפברואר 1987, בעיקבות הערת הביקורת, מינתה העירייה את העובד האמור לתפקיד "רשם נכסים". עוד העלתה הבדיקה, כי ראש העירייה לא הסמיך אחד מעובדיה למלא את ההודעות המשמשות אסמכתא לרישום בפינקס, וההודעות מולאו, בדרך כלל, על-ידי מי מעובדי העירייה, שבטיפולו היה הנכס. בעיקבות הערת הביקורת הוסמך אחד מעובדי העירייה למלא את ההודעות האמורות.

125

אשר לפינקס המקרקעין - מחלקת הנכסים מנהלת כרטסת וספר נכסים, כנדרש בתקנות. הבדיקה העלתה, כי בשנים 1985 ו-1986 אומנם עידכנה המחלקה והשלימה רישומים רבים בכרטסת ובספר הנכסים, אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא נרשמו בהם זכויות העירייה בנכסים רבים; להלן דוגמאות:

126

(א) לפי רשימות שהכינה מחלקת הנכסים, היו לעירייה בתקופה הניסקרת זכויות ב-1,280 מיבנים, כדלקמן: 188 מיבנים המשמשים בתי-ספר וגני-ילדים; 46 מיבנים המשמשים לפעולות תרבות, נוער וספורט; 134 מיקלטים ציבוריים; 630 חנויות, דוכנים וקיוסקים בשוק העירוני; 150 חנויות וקיוסקים ברחבי העיר; 50 ביתני-מלאכה באיזור התעשייה; 52 דירות שירות, מרביתן בבתי-הספר; 30 מיבני משרדים, שבשימוש העירייה. השוואה שנערכה על-ידי הביקורת בין הרשימות האמורות לבין הנתונים הכלולים בספר הנכסים העלתה, שבספר נרשמו רק 740 מבין 1,280 המיבנים הנזכרים לעיל. עוד היו רשומים בספר 340 נכסים המהווים שטחים פתוחים, גנים ציבוריים, דרכים ושבילים, שבבעלות העירייה או בחזקתה.

127 (ב) בכרטיס ובספר הנכסים לא נרשמו, במרבית המקרים, פרטים מהותיים על אודות הנכס, כגון: מהות הזכות, מקור הזכות של העירייה בנכס, תאריך התחלת הזכות, נתונים בסיסיים לזיהוי הנכס (גוש, חלקה, חלקה מישנית), יעוד הנכס, תיאור הבנייה שעל הנכס, סוג הבנייה וזכויות צד שלישי בנכס (חכירה וכו').

128 העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי חוסר הרישום והיעדר מידע מלא לגבי חלק מהנכסים, נעוצים במצב המיוחד שבו נתונה העירייה, המתבטא בכך שלגבי חלק גדול מהמקרקעין שבתחומה - עדיין לא הושלמו הליכי הסדר המקרקעין.

129 בפקודת העיריות נקבע, כי מקרקעין שהם קניינה של עירייה, יירשמו על-שמה במירשם המקרקעין, שליד משרד המשפטים. לגבי 52 מבין 101 גושי המקרקעין שבתחום העירייה - נערך הסדר, על-פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין (נוסח חדש), התשכ"ט-1969. לפי נתוני העירייה, נרשמו במירשם המקרקעין זכויותיה ב-19 מבין 52 הגושים האמורים בלבד, והיא פועלת להשלמת שאר הרישומים. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שקצב ביצוע הרישומים מותנה בהשלמת פעולות מקדימות, הנמצאות בסמכותו של רשם המקרקעין ואין לעירייה שליטה עליהן. הביקורת היפנתה תשומת-לב העירייה לחשיבות הקיימת ברישום מעודכן של זכויותיה במקרקעין, והדגישה את הצורך בזירוז הפעולות הכרוכות בכך.

## השכרה והחכירה של נכסים

130

כאמור לעיל, לעירייה זכויות ב-830 חנויות, דוכנים, קיוסקים וביתני-מלאכה (להלן - מיבני-עסק). בנובמבר 1986 היו 120 ממיבני העסק האמורים מושכרים על-ידי העירייה בשכירות מוגנת; 280 היו מושכרים בשכירות בלתי מוגנת; 423 היו מוכרים, מרביתם על-פי חוזי חכירה ל-49 שנים; והשאר - 7 נכסים - היו פנויים. דמי השכירות של הנכסים המושכרים בשכירות מוגנת נקבעים בהתאם לתקנות בנושא זה, המותקנות מדי פעם בפעם; את דמי השכירות בגין הנכסים המושכרים בשכירות בלתי מוגנת, מעדכנת העירייה, אחת לשנה, לפי עליית מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים, ואת דמי החכירה - לפי עליית מדד המחירים לצרכן.

131

בתחילת כל שנת כספים מקבלת מחלקת הנכסים של העירייה דו"חות מהחברה לאוטומציה במינהל השילטון המקומי בישראל בע"מ (להלן - החברה לאוטומציה), המתייחסים לדמי השכירות של הנכסים. בדו"חות אלה מפורטים סכומי הפיגורים לתחילת השנה, כולל הפרשי הצמדה, והחייבים לשנת הכספים השוטפת.

132

הפיגורים בתשלום דמי השכירות והחכירה, כולל הפרשי הצמדה, הסתכמו בסוף שנת הכספים 1985, לפי דו"חות החברה לאוטומציה, ב-103,018 ש"ח (הפיגורים מתייחסים לכ-200 מיבני עסק). מעיון בתיקי הנכסים התברר לביקורת, שהיתרות המופיעות בדו"חות החברה לאוטומציה אינן משקפות נכונה את חובותיהם של השוכרים. בדיקה מידגמית של היתרות ל-31.3.1986, שנערכה על-ידי הביקורת, העלתה הפרשים ניכרים בין הסכומים שהופיעו בתיקי השוכרים לבין

הסכומים הכלולים בדו"חות החברה לאוטומציה. הביקורת העירה לעירייה, שמן הצורך לאתר את הסיבות להפרשים האמורים ולפעול להעברת נתונים שוטפת ונאותה לחברה לאוטומציה, כדי שדו"חותיה יסקפו את המצב העדכני. בבדיקת מעקב, שנערכה בתחילת 1988, נמצא כי העירייה תיקנה את הליקויים המתייחסים לרישום דמי השכירות והחכירה.

133

הביקורת בדקה את תשלומי דמי השכירות בתיקי 100 נכסים. הבדיקה העלתה, כי חלק ממחזיקי אותם נכסים פיגרו בתשלום חובותיהם לעירייה, וחלקם אף נמנעו מלשלם לעירייה את דמי החכירה או דמי השכירות, למרות דרישות העירייה, אזהרותיה ותביעות משפטיות שהוגשו נגדם. בשנת 1986 התקשרה העירייה עם משרד עורך-דין לשם נקיטת צעדים משפטיים נגד דמי חכירה ודמי שכירות. עד נובמבר 1986 הועברו לטיפולו של עורך-הדין כ-50 תיקי חכירה, שהחוב בכל אחד מהם נע, לפי רישומי העירייה, בין 650 ש"ח ל-1,630 ש"ח. עוד הועברו לעורך-הדין כ-35 תיקים, המתייחסים לנכסים שמחזיקיהם לא שילמו לעירייה את דמי השכירות המגיעים מהם במשך תקופה ארוכה, חלקם במשך למעלה מ-10 שנים. מאחר שהחובות המשתקפים ברישומי העירייה ובתיקיהם של השוכרים האמורים לא היו מעודכנים, נדרש עורך-הדין גם לחשב ולסכם את דמי השכירות המגיעים - בהתחשב בסוג השכירות (מוגנת או בלתי מוגנת). עד סוף שנת 1987 הגיש עורך-הדין תביעות משפטיות נגד חלק ניכר מהחייבים האמורים, ולגבי חלקם אף השיגה העירייה פסקי-דין והחלה בהליכי הוצאה לפועל.

134

הכנסות העירייה מדמי שכירות וחכירה הסתכמו בשנות הכספים 1985 ו-1986, לפי הדו"חות הכספיים שלה, ב-446,275 ש"ח וב-494,084 ש"ח, והוצאותיה - בכ-305,000 ש"ח וב-358,000 ש"ח, הכל כסדר השנים. התפלגות ההוצאה בשנת 1986 הייתה כלהלן: 101,964 ש"ח על שכר ותשלומים נילוים לשכר, 116,434 ש"ח על פירעון מילות ו-139,602 ש"ח על אחזקה, ביטוח ושונות. בדו"חות הכספיים האמורים, כמו גם בדו"חות הכספיים של העירייה לשנים קודמות, לא הובאו פרטים על החובות המגיעים לעירייה בגין דמי שכירות וחכירה לסוף כל שנת כספים, כדרוש על-פי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשט"ו-1955.

\*

135

לעירייה זכויות בניכסי מקרקעין רבים; חלק ניכר מהם אינו משמש אותה, אלא מושכר על-ידיה למטרות מיסחריות. המימצאים בפרק זה מצביעים על כך, שעד שנת 1986 לא הקפידה העירייה על ניהול תקין של הנכסים - הן מן הבחינה של רישום זכויותיה במירשם המקרקעין והן מן הבחינה של הבטחת ההכנסות מנכסים שהשכירה לאחרים.

136

בהתחשב במיגבלות המוטלות על גוף מוניציפאלי בבואו לקיים ענף שהינו מיסחרי מטיבעו (כגון המיקרה שלפנינו, בו מטפלת העירייה בהשכרת נכסים), ובשים-לב להכנסותיה המועטות של העירייה מהשכרת הנכסים, כמתואר לעיל - מן הראוי, לדעת הביקורת, שהעירייה תשקול מכירת הנכסים הניתנים למכירה. אשר לנכסים האחרים - על העירייה לשקול צימצום מעורבותה בטיפול בנושא זה והעברת הטיפול בנכסים לידי גוף חיצוני, שיתן בתחום זה שירותים לעירייה.

## גן-שעשועים

137

ב-15.7.1970 חתמו העירייה וחברה פרטית על הסכם, בו התחייבה העירייה להעמיד לרשות החברה שטח של 150 מ"ר בגן ציבורי, לשם הקמת מיתקן לנהיגה עצמית של מכוניות ואופנועים זעירים, המשמשים לספורט ולשעשועים. ההסכם היה לתקופה של שלוש שנים מיום הפעלת המיתקן, ולחברה ניתנה אופציה להארכת תוקפו לשנתיים נוספות. עוד נקבע בהסכם, שעל החברה לשלם לעירייה סכום של 2,500 ל"י (שווה-ערך לכ-700\$) בעבור כל שנת שימוש בשטח (צמוד למדד המחירים לצרכן), שמחציתו תשולם במזומן ומחציתו בהמחאות חודשיות למשך השנה. מעיון במיסמכי העירייה עולה, שהחברה הקימה את המיתקן, ובתחילת שנת 1987 עדיין המשיכה להפעילו.

138

הבדיקה העלתה, שהחברה שילמה בזמנה לעירייה סכום של 1,250 ל"י, המהווים מחצית מדמי השימוש לשנה הראשונה להסכם, אך מאז לא שילמה החברה - ואף לא נדרשה על-ידי העירייה לשלם - בעבור השימוש בשטח. עוד העלתה הבדיקה, כי לאחר שתם תוקפו של החוזה, באמצע שנת 1973, לא הוארך תוקפו, והחברה המשיכה להחזיק במיתקן ללא כל הסכם בין הצדדים. רק ביולי 1986 גילתה העירייה את ההזנחה בגביית דמי השימוש מהחברה (שהסתכמו בסוף מאי 1986, לפי נתוני העירייה, בכ-36,000 ש"ח), ובעיקבות זאת הגישה לבית המשפט תביעה נגד החברה - לתשלום חובה. במועד סיום הביקורת נמשך ההליך המשפטי. הביקורת ממשיכה לעקוב אחר טיפול העירייה בנושא.

## מרכז ספורט

- 139 באפריל 1974 נחתם הסכם בין העירייה לבין חברה (להלן - החברה) ושני תאגידים אחרים, מיסודה של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל - להקמתו ולהפעלתו של מרכז לתרבות ולספורט. בהתאם להסכם, הוחכר לחברה שטח של כ-40 דונם, והיא הקימה עליו מרכז ספורט, הכולל, בין היתר - בריכות שחייה, מיגרשי ספורט, מגלשות מים ומיתקני ספורט אחרים, מיזנון ומיגרשי חנייה. בשנים 1974 עד 1976 ביצעה העירייה, כמתחייב מההסכם, עבודות לפיתוח השטח, והוצאותיה על עבודות אלה הסתכמו בכ-342,000 ל"י (סכום שווה-ערך ל-\$57,000).
- 140 בהסכם נקבע, שהמרכז יופעל על-ידי גוף מאוגד, שבהנהלתו ישותפו נציגי העירייה, וכי הרווחים מהפעלת מיתקני המרכז יחולקו בין החברה לבין העירייה, ביחס של  $\frac{2}{3}$  -  $\frac{1}{3}$ . העירייה התחייבה להשקיע את חלקה ברווחים האמורים במיפעלי ספורט בתחום שיפוטתה.
- 141 בתחילת שנת 1988 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי נציגיה בהנהלת החברה הם ראש העירייה ואיש ציבור נוסף. במיסמכי העירייה לא נמצא תיעוד על כך, שהנציגים האמורים נבחרו לתפקידם על-ידי מועצת העירייה. בבדיקה הועלה, כי למן הקמת החברה לא קיבלה העירייה ולא פעלה לקבל, מדי שנה בשנה, דין-וחשבון כספי של החברה, מאושר על-ידי רואה-חשבון. עוד הועלה, כי נציגי העירייה לא דיווחו לה על פעילותם בניהול המרכז. בנסיבות אלה לא היה

בידי העירייה כל מידע על מצבה הכספית של החברה, הדרוש לצורך מעקב אחר קיום זכויות העירייה בריווחי החברה. בפועל לא קיבלה העירייה בכל שנות פעילותו של המרכז כספים כלשהם בגין חלקה ברווחים.

142

משרד מבקר המדינה דרש מהעירייה לפעול לכך, שנציגיה בהנהלת מרכז הספורט ייבחרו על-ידי מועצת העירייה, וכמו-כן לדאוג לקבלה סדירה של דו"חות כספיים שנתיים של החברה.

\*       \*

\*

1. דין-וחשבון זה על הביקורת בעיריית באר שבע - דן, בעיקר, בפעולות העירייה הנוגעות לניהול משק הכספים שלה, וסוקר בהרחבה את הצעדים שנקטה, במיסגרת הסכמים לצימצום הגירעון שניצבר בתקציביה. הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם כיבדי משקל, במרבית התחומים שנבדקו.

(א) בניהול משק הכספים פעלה העירייה, במשך שנים רבות, בצורה שאינה מתיישבת עם כללי המינהל הכספית התקין, כנדרש מגוף ציבורי הפועל מכוח החוק, והמממן את פעולותיו מתקציבים ממלכתיים ומכספי משלם המיסים.

בסוף שנות השיבעים נטלה העירייה הלוואות דולריות מבנקים מיסחריים. ההלוואות נתקבלו בחריגה מסמכות, שכן הדבר נעשה ללא אישור משרד הפנים. זאת ועוד, בעת קבלת ההלוואות לא נקבעו מראש הריבית עליהן ומועדי פירעון, ולעירייה אף לא היו מקורות מימון מתוכננים לפירעון ההלוואות. הבנקים חייבו את העירייה בריבית בשיעורים גבוהים, והעירייה מצידה זיכתה אותם לפי הודעותיהם ללא בדיקה מטעמה. העירייה התקשתה בהחזרת ההלוואות, ואלה הלכו וגדלו חרף מילווה לקונסולידציה במיליוני ש"ח, שנתקבלו - באישור משרד הפנים - במהלך שנות הכספים 1981 עד 1987.

הסיבה לגירעונות הכבדים של העירייה בתקציב הרגיל הייתה נעוצה, בעיקר, בהוצאות מימון גבוהות.

(ב) הביקורת הצביעה על מצב של ניגוד עניינים מובהק בין תפקידיו ופעילותו בעירייה של אחד מחברי מועצת העירייה - ובמיוחד תפקידיו ופעילותו כיושב-ראש ועדת הכספים שלה - לבין היות אותו חבר מועצה מנהל סניף ראשי של בנק מיסחרי, שעומו יש לעירייה קשרים עיסקיים שוטפים ומסועפים.

(ג) בנושא מתן תמיכות כספיות למוסדות ולאירגונים ציבוריים, הועלו סטיות רבות מהוראות הנוהל המחייב בנושא זה. עיקר הליקויים התייחסו למתן תמיכות, שלא על-סמך מיסמכים מטעם המוסדות, ולהגדלת סכומי תמיכות, ללא נימוקים מיוחדים, לקראת סוף שנות הכספים - מכספי מענקים מיוחדים שנתקבלו לצורך זה ממשרד הפנים.

- (ד) בתחום מינהל העובדים הועלו ליקויים חמורים בנושא שכר העובדים : העירייה העניקה לעובדיה תוספות שכר חריגות ותנאי פרישה מועדפים - זאת חרף האיסורים שנקבעו בנושא זה בחוקי התקציב של המדינה ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. זאת ועוד, למרות שבמיסגרת ההסדר לכיסוי חובות העירייה, מדצמבר 1986, התחייבה העירייה לפעול לביטול תוספות חריגות אלה - הרי לא רק שהיא לא עמדה בהתחייבות זו, אלא שבאוגוסט 1987 נחתם בעירייה הסכם שכר חדש, שבו הוגדל מיספר העובדים הנהנים מתוספות חריגות קיימות, ובמרבית המיקרים הוגדל שיעורן של תוספות השכר החריגות.
- (ה) בבדיקת ניהול ניכסי המקרקעין של העירייה הועלה, כי רישום הנכסים בפנקס המקרקעין שלה ובלישכת מירשם המקרקעין - לא היה מעודכן. כמחצית מניכסי העירייה לא נרשמו על-שמה בפנקס המקרקעין שלה, ובהיעדר רישום מעודכן - נמנעה מהעירייה אפשרות הפעלת פיקוח ובקרה נאותים, כדרוש להבטחת זכויותיה בנכסים.
- (ו) בעניין גביית מיסים הועלה, שלעירייה לא היו נתונים מלאים ומעודכנים בדבר נכסים בתחומה, הדרושים לצורך ביסוס החיוב בארנונה, דבר שגרם לפגיעה בהכנסות העצמיות של העירייה. העירייה הייתה מודעת, במשך שנים מיספר, למצב עניינים זה, אך רק בפברואר 1987 ערכה מדידות על-ידי קבלן מדידות, ובעיקבותיהן הוגדלו סכומי הארנונה הכללית על כ-700 נכסים.

2. על העירייה לנקוט צעדים נימרצים לתיקון הליקויים שהובאו בדין-וחשבון זה.
3. על משרד הפנים להגביר את הפיקוח מטעמו על פעולותיה של העירייה, כדי למנוע, בעוד מועד, הישנות התופעה של היקלעות העירייה למצב כספי קשה, בו אין היא יכולה לעמוד בהתחייבויות כספיות שנטלה על עצמה במיסגרת פעילותה השוטפת.

מבקר המדינה

ירושלים, י"ג בתמוז התשמ"ח  
28 ביוני 1988



נספח

|                  |                  | <u>מאזנים</u><br>(באלפי ש"ח)        |                  |                  |
|------------------|------------------|-------------------------------------|------------------|------------------|
| <u>31.3.1986</u> | <u>31.3.1987</u> | <u>הפסיב</u>                        | <u>31.3.1986</u> | <u>31.3.1987</u> |
| 822.6            | 1,914.0          | משיכת-יתר בבנק                      | 228.0            | 303.9            |
| 16,150.1         | 7,609.3          | הלוואות שקליות                      |                  |                  |
| -                | 8,130.0          | (לשעבר דולריות)                     | 3,918.0          | 162.7            |
|                  |                  | מילווה מבנק מיסחרי                  |                  |                  |
|                  |                  | הלוואות -                           |                  |                  |
| 36.6             | -                | מס-הכנסה                            |                  |                  |
|                  |                  | <u>זכאים</u>                        |                  |                  |
| 17,500.0         | 25,180.1         | אגף מס-הכנסה                        | 1,459.5          | 1,829.3          |
| -                | 393.1            | המוסד לביטוח לאומי                  | 385.4            | 270.4            |
| -                | 700.0            | מענק - משרד הפנים                   | 354.9            | 301.9            |
| 1,097.1          | 2,587.2          | ספקים וקבלנים                       | 232.1            | 447.5            |
| 1,651.9          | 2,405.9          | עובדים (משכורת)                     | -                | 509.1            |
| 417.2            | 684.0            | המחאות לפירעון                      | 237.0            | 410.1            |
|                  |                  | הפרשות להמחאות לגבייה               |                  |                  |
| 232.1            | 447.5            |                                     |                  |                  |
| 738.0            | 875.2            | שונים                               |                  |                  |
| 8,071.4          | -                | גבייה מראש של הארנונה לשנת 1986     |                  |                  |
|                  |                  | <u>קרנות ומניות</u>                 |                  |                  |
| 2.8              | 2.8              | מניות                               | 2.8              |                  |
| 371.9            | -                | קרן יד-לבנים - ריבית                | 855.9            | -                |
| 5.0              | 140.6            | קרן הלוואות לעובדים                 | 5.0              | 125.3            |
| 202.4            | -                | קרן חניה                            |                  |                  |
| 37.1             | -                | קרן לעבודות פיתוח                   |                  |                  |
|                  |                  | <u>עודפים</u>                       |                  |                  |
|                  |                  | עודפים זמניים בתקציבים הבלתי רגילים | 39,787.4         | 45,352.4         |
| 828.2            | 771.3            |                                     | 698.4            | 2,125.6          |
| 48,164.4         | 51,841.0         | סה"כ                                | 48,164.4         | 51,841.0         |
|                  |                  | <u>חשבונות מקבילים</u>              |                  |                  |
| 502.2            | 1,254.0          | שיקים מאוחרים                       | 502.2            | 1,254.0          |
| 249.3            | 559.8            | קרן להחלפת צנרת                     | 249.3            | 559.8            |
| 751.5            | 1,813.8          | סה"כ                                | 751.5            | 1,813.8          |

האקטיב  
מזומנים בקופה ובבנקים

פיקדונות בבנקים - תפ"ס

חייבים

משרדי ממשלה  
בנקים - מילווה  
ספקים וקבלנים  
המחאות לגבייה  
הוצאות מראש  
שונים

קרנות ומניות

מניות  
קרן יד-לבנים  
קרן הלוואות לעובדים

גירעונות

גירעון ניצבר בתקציב הרגיל

גירעונות זמניים בתקציבים  
הבלתי רגילים

חשבונות מקבילים

שיקים מאוחרים  
קרן להחלפת צנרת

### **ביאורים והערות למאזן ליום 31.3.1987**

**חייבים - משרדי ממשלה - 1.8 מיליון ש"ח** - בעיקר חובות של משרד החינוך והתרבות ושל משרד העבודה והרווחה, שעד למועד המאזן לא הועברו לעירייה.

**חייבים - בנקים על-חשבון מילווה - 270,398 ש"ח** - יתרת מילווה, שלגביהם נחתמו חוזים עם הבנקים המלווים, אך הכספים לא נתקבלו בקופת העירייה עד למועד המאזן.

**המחאות לגבייה - 447,505 ש"ח** - המחאות שנתקבלו מתושבים, לכיסוי חובותיהם בגין ארנונה ואגרות מים וביוב, אך הוחזרו על-ידי הבנקים בשל חוסר כיסוי. העירייה מטפלת בגביית המחאות אלה (ראה סכום מקביל בחשבון "הפרשות להמחאות לגבייה" בפסיב).

**הוצאות מראש - 509,072 ש"ח** - בעיקר הוצאות על אחזקת נכסים ועל ביטוח רכב, המתייחסות לשנת הכספים 1987.

**קרן יד-לבנים** - בשנות השישים הראשונות החלה העירייה בהקמת מיבנה לבית-כנסת מרכזי, ובתחילת ינואר 1965 סיימה את הקמת שלד המיבנה בהוצאה שהסתכמה ב-433,220 ל"י (סכום שווה-ערך לכ-145,000\$). הבנייה בוצעה בלי שהעירייה הבטיחה מראש, כי יהיו בידיה האמצעים הדרושים למימון השלמת העבודות. לאחר שלא התממשו ציפיות העירייה לממן את השלמת בניית בית-הכנסת מכספי תרומות - לא הושלמה הבנייה. בתחילת 1979 החליטה העירייה להשתמש בשלד המיבנה האמור להקמת מיבנה "יד-לבנים", ולממן את עיקר ההוצאה ממכירת מיגרשים שבבעלותה. ואכן, בשנים 1981 עד 1983 מכרה העירייה, באישור משרד הפנים, ארבעה מיגרשים שבבעלותה. לשם שמירה על ערך הכספים שנתקבלו ממכירת המיגרשים, השקיעה אותם העירייה בבנקים, בחשבונות תפ"ס ופק"ס, וצירפה מדי פעם בפעם את הריבית שקיבלה - לקרן. בשנת הכספים 1986 העבירה את יתרות הכספים לתקציבה הבלתי רגיל, לשם מימון הוצאות השלמת המיבנה.

**שיקים מאוחרים - 1.2 מיליון ש"ח** - שיקים מאוחרים שקיבלה העירייה, בעיקר ממשלמי מיסים, שזמן פירעונם לאחר מארס 1987 (ראה רישום מקביל בחשבון הפסיב).

**גירעון ניצבר בתקציב הרגיל - 45.4 מיליון ש"ח** - על ההפרש בסכום של 700,000 ש"ח בין הגירעון המשתקף במאזן לבין הגירעון המשתקף בטבלת ההכנסה וההוצאה (קטע 7 בדו"ח) - ראה הסבר בקטע 9 בדו"ח.

**קרן להחלפת צנרת - 559,873 ש"ח** - העירייה חברה בקרן מרכזית להחלפת צנרת המים ברשויות המקומיות, שהוקמה בשנת 1981 על-ידי משרד הפנים ונציבות המים. מקור כספי הקרן - בפיקדונות של הרשויות המקומיות ובמענקים ממשלתיים. העירייה מקבלת מהקרן מימון להחלפת צינורות מים שבתחומה, על-פי תוכניות עבודה המאושרות על-ידי נציבות המים. חשבונות הקרן מנוהלים על-ידי אוצר השילטון המקומי בע"מ. הסכום דלעיל משקף את הסכום העומד לזכות העירייה בקרן במועד המאזן (ראה רישום מקביל בחשבון הפסיב).

הלוואות שקליות (לשעבר דולריות) - 7.6 מיליון ש"ח - יתרת חובות העירייה לבנק מיסחרי א' על-חשבון הלוואות דולריות ושקליות; פרטים ראה בפרק "הלוואות דולריות".

אגף מס-הכנסה - 25.1 מיליון ש"ח - יתרת חוב של העירייה לאגף מס הכנסה, בגין ניכויים במקור, הפרשי הצמדה וריבית, שלא הועברו לייעדם עד למועד המאזן (פרטים בעניין זה ראה בקטע 13 בדו"ח).

המוסד לביטוח לאומי - 393,087 ש"ח - דמי ביטוח לאומי לחודש מארס 1987, שהועברו לייעדם לאחר מועד המאזן.

ספקים וקבלנים - 2.5 מיליון ש"ח - חובות שוטפים לקבלנים ולספקים, בגין טובין שסיפקו ועבודות שביצעו.

עובדים (משכורת) - 2.4 מיליון ש"ח - משכורת ושכר לעובדים לחודש מארס 1987, ששולמו באפריל 1987.

המחאות לפירעון - 683,972 ש"ח - המחאות שנמסרו לקבלנים, לכיסוי אשראי שנתנו לעירייה בקשר לביצוע עבודות פיתוח.

הפרשות להמחאות לגבייה - 447,505 ש"ח - ראה הסבר לעיל, בחשבון האקטיב.

גבייה מראש של ארנונה - ראה בפרק "מיסים וגבייתם", קטע 87 בדו"ח.

עודף זמני בתקציבים הבילתי רגילים - 771,283 ש"ח - כספים שנתקבלו למימון עבודות פיתוח; העבודות בוצעו לאחר 31.3.1987.